

جامعة قطر

كلية القانون

ضمانات استقلال مجلس الشورى في دولة قطر

دراسة مقارنة

إعداد

إيمان محمد الأنصاري

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو ٢٠٢٣

©٢٠٢٣. إيمان محمد الأنصاري. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالبة/ إيمان محمد الأنصاري بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٢٣، وُوفِّقَ عليها
كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالبة المذكور اسمها أعلاه. وحسب
معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون
جزء من امتحان الطالبة.

د. إسلام إبراهيم شيحا

المشرف على الرسالة

د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش داخلي

د. خالد الشمري

مناقش داخلي

أ.د. خالد الزبيدي

مناقش خارجي

تمّت الموافقة:

الدكتور طلال العمادي، عميد كلية القانون

المُلخَص

إيمان محمد الأنصاري، ماجستير في القانون العام.

يونيو، ٢٠٢٣.

العنوان: ضمانات استقلال مجلس الشورى في دولة قطر: دراسة مقارنة

المشرف على الرسالة: د. إسلام إبراهيم شيجا.

تُعتبر المجالس التشريعية إحدى أهم مؤسسات النظم الديمقراطية لأهمية دورها التشريعي من جهة، وتعبيرها عن إرادة الشعب من جهة أخرى. وتتسم المجالس التشريعية بخاصية التنوع والاختلاف، بناءً على طبيعة النظام السياسي المعتمد من بلد إلى آخر. إن أهمية السلطة التشريعية تجدُ مُنطلقها الأساس، من ذلك الدور الرئيس والمحوري الذي تضطلعُ به، علاوة على كونها تُمثِلُ وجهًا من وجوه النظم السياسية الديمقراطية، التي أصبحت مطلبًا أساسيًا لكل المجتمعات الإنسانية بامتياز. وعليه، فإنَّ حضور هذه المجالس داخل نظامٍ سياسيٍّ ما لممارسة سلطتها التشريعية، هو الأصل. وغيابها يُشكِّلُ استثناءً. ومع صدور قانون انتخاب مجلس الشورى في دولة قطر رقم ٦ لسنة ٢٠٢١، بات الحديث عن ضمانات استقلال مجلس الشورى في دولة قطر، والنظر في الآليات التي تُمكنه من القيام بواجباته على أتم وجه، بُغية قياس مدى فاعليتها في ظل التشريعات المنظمة لها من جهة، وبيان ضمانات استقلاليتها من جهة أخرى. إنَّ مُختلف المسائل السابق ذكرها تُعدُّ مطلبًا بحثيًا يستحقُّ النظر والدراسة، لجدّة الأسئلة التي يطرحها، وفرادة الإشكاليات التي يُثيرها، من خلال عقدٍ مُقارنة بين التشريعين القطري والمصري، لتحديد نقاط الالتقاء والاختلاف بينهما.

لذلك جاءت هذه الدراسة لتتناول فصلان جامعان: أولهما، كان بعنوان مظاهر استقلال مجلس الشورى، تناولنا فيه الاستقلال المالي والإداري للمجلس، مع بيان ضمانات أعضاء مجلس الشورى. في حين حمل الفصل الثاني عنوان: نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى، واستعرضنا فيه نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار مشاريع القوانين والمراسيم بقوانين. هذا إلى جانب البحث، في نطاق الاختصاص الرقابي له؛ وذلك من خلال الاهتمام بمسألة طرح الأسئلة والاستجابات البرلمانية، والاقتراحات برغبة.

وقد توصلت هذه الرسالة إلى جملة من النتائج والتوصيات الهامة، التي نأمل بأن يأخذها المشرع القطري بعين الاعتبار، حين إصداره لللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشورى.

ABSTRACT

Due to the significance of both their legislative function and their expression of the will of the people, legislative councils are regarded as one of the most significant institutions in democratic systems. Based on the nature of the political system that each country has adopted, legislative councils are distinct and diverse. The primary and crucial role that the legislative branch of government plays, along with the fact that it is one of the elements of democratic political systems, which have become an absolute necessity for all human societies, are the foundations of the legislative branch's significance.

As a result, the fundamental idea is that these councils must exist inside a political system in order to exercise their legislative authority. Its absence stands out.

In addition, with the passing of Law No. 6 of 2021 on the election of the Shura Council in the State of Qatar, there has been discussion of safeguards for the Shura Council's independence in the State of Qatar, as well as a review of the procedures and systems that allow it to fully discharge its responsibilities, in order to measure its realistic effectiveness on the one hand and to clarify the requirements for its independence on the other. Due to the originality of the concerns and the particularity of the problems they create, the numerous aforementioned topics are deemed a research necessity that merits examination and study. To do this, a comparison between the laws of Qatar and Egypt is made in order to find the areas of similarity and difference between them.

As a result, this study focused on two in-depth chapters: the first, Manifestations of the Shura Council's Independence, in which we were busy defining the Council's financial and administrative independence and outlining the guarantees of its members. The Shura Council's authority to approve draft laws and executive orders into laws was evaluated in the second chapter, which was titled: The scope of the Shura Council's legislative and oversight competence. This is in addition to research, and falls under its purview of supervisory competence. It is accomplished by giving careful consideration to the topic at hand and making sincere inquiries, parliamentary interrogations, and proposals.

We believe the Qatari lawmaker would take into account the significant findings and recommendations made by this thesis while drafting the new internal rules for the Shura Council.

شكر وتقدير

قال رسول الله ﷺ: [لا يَشْكُرُ اللهُ مَنْ لا يَشْكُرُ النَّاسَ].

فالحمد لله رب العالمين أحمده حمداً كثيراً طيباً على ما أكرمني به من إتمام هذه الدراسة، وأمدني بالصبر والعافية، وذلك لي الصعاب التي واجهتني.

بعد فضل الله وكرمه فإنني مدينة بالشكر والعرفان للدكتور الفاضل/ إسلام شيحا، المشرف على الرسالة، الذي تعاهدها بالرعاية والتنقيح، وأعانني بتوجيهاته ونصائحه السديدة فجراه الله خير الجزاء وأعلى منزلته في الأرض والسماء.

ولا يفوتني أن اشكر والدتي الغالية -أمد الله أجلها- لدعمها وتشجيعها ودعواتها التي لم تنقطع. كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى المأوى والمأمّن جامعة قطر التي احتضنتني، والشكر موصول إلى أعضاء الهيئة التدريسية بكلية القانون.

الإهداء

إلى وطن الإباء والعطاء .. قطر

إلى كل من يؤمنُ بسيادة القانون والعدالة

إلى وقودي في مُعترك الحياة .. ذاتي

فهرس المحتويات

ت.....	المُلخَص
ج.....	ABSTRACT
خ.....	شكر وتقدير
د.....	الإهداء
1.....	المقدمة
9.....	الفصل الأول:
9.....	مظاهر استقلال مجلس الشورى
10.....	المبحث الأول:
10.....	الاستقلال المالي والإداري لمجلس الشورى
11.....	المطلب الأول:
11.....	الاستقلال المالي لمجلس الشورى
11.....	الفرع الأول:
11.....	انفراد مجلس الشورى بإقرار الموازنة العامة للدولة
19.....	الفرع الثاني:
19.....	انفراد مجلس الشورى بإقرار موازنته
23.....	الفرع الثالث:
23.....	المكافأة البرلمانية لأعضاء مجلس الشورى
26.....	المطلب الثاني:
26.....	الاستقلال الإداري لمجلس الشورى
27.....	الفرع الأول:
27.....	انفراد مجلس الشورى في تنظيم شؤونه الداخلية
32.....	الفرع الثاني:
32.....	التفرغ لعضوية مجلس الشورى

39	الفرع الثالث:
39	انفراد مجلس الشورى بإسقاط عضوية أعضائه
49	المبحث الثاني:
49	ضمانات أعضاء مجلس الشورى
50	المطلب الأول:
50	ضمانة الحصانة البرلمانية
51	الفرع الأول:
51	تعريف الحصانة البرلمانية
53	الفرع الثاني:
53	أنواع الحصانة البرلمانية
62	المطلب الثاني:
62	الضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى
64	الفرع الأول:
64	الضمانات الممنوحة قبل توقيع الجزاء
73	الفرع الثاني:
73	الضمانات الممنوحة بمناسبة توقيع الجزاء
78	الفصل الثاني:
78	نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى
79	المبحث الأول:
79	نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى
80	المطلب الأول:
80	نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار مشروعات القوانين
82	الفرع الأول:
82	الأغلبية المطلوبة لمناقشة وإقرار مشروعات القوانين
86	الفرع الثاني:

86.....	الأغلبية المطلوبة حال اعتراض رئيس الدولة
92.....	المطلب الثاني:
92.....	نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقانون (لوائح الضرورة)
94.....	الفرع الأول:
94.....	القيود الشكلية لإصدار المراسيم بقانون
102.....	الفرع الثاني:
102.....	القيود الموضوعي لإصدار المراسيم بقانون
108.....	المبحث الثاني:
108.....	نطاق الاختصاص الرقابي لمجلس الشورى
109.....	المطلب الأول:
109.....	نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الأسئلة والاستجابات البرلمانية
110.....	الفرع الأول:
110.....	نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الأسئلة البرلمانية
121.....	الفرع الثاني:
121.....	نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الاستجابات البرلمانية
131.....	المطلب الثاني:
131.....	نطاق سلطة مجلس الشورى في تقديم الاقتراحات برغبة
132.....	الفرع الأول:
132.....	مفهوم الاقتراحات برغبة
136.....	الفرع الثاني:
136.....	شروط تقديم الاقتراحات برغبة
143.....	الخاتمة
149.....	قائمة المراجع

المقدمة

تعود الجذور التاريخية لإنشاء أول مجلس للشورى في دولة قطر إلى عام ١٩٦٤، وذلك بصدور القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤ والذي أنشأ من خلاله مجلس استشاري. ولكن يُمكن القول، إنّ البداية الفعلية لظهور النظام الدستوري في الدولة كانت مع صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم في ١٩٧٠/٤/٢ والذي تضمّن وثيقة دستورية وُضعت بالإرادة المنفردة للحاكم. إلا أنه مع إعلان استقلال دولة قطر في ١٩٧١/٩/٣، وتولّي الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني -رحمه الله- مقاليد الحكم في الدولة، أُصدر النظام الأساسي المؤقت المعدل في ١٩٧٢/٤/١٩^١ والذي استمرّ العمل به حتى تولّي سمو الأمير الوالد حمد بن خليفة آل ثاني مقاليد الحكم، الذي تفتن إلى ضرورة وضع دستور دائم، تماشيًا مع ما شهدته البلاد من تطوّر في مختلف المجالات، واعتبر أنّ التنظيم السياسي كان صالحًا لحقبة الزمنية، من خلال إلقائه خطابًا في افتتاح دور الانعقاد العادي الخامس والعشرين^٢. وانطلاقًا من قوله تعالى: {وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ} [الشورى: ٣٨]، صدر مرسوم الاستفتاء على مشروع الدستور في عام ٢٠٠٣، وبعد موافقة المواطنين عليه، صدر الدستور الدائم عام ٢٠٠٤^٣.

^١ د. خالد حمد أبو الزمات، الحياة الديمقراطية في دولة قطر: مجلس الشورى، مجلة الدراسات: العلوم الإنسانية والاجتماعية،

الجامعة الأردنية- المملكة الأردنية الهاشمية، العدد ٣٨، أكتوبر ٢٠١١، ص ٢-٣.

^٢ خطاب افتتاح دور الانعقاد العادي الخامس والعشرين، المؤرخ في ١٨/١١/١٩٩٦ - ٢٣/٦/١٩٩٧، مشار إليه في: فوزي

أوصديق، التطور التاريخي للنظام الدستوري القطري، الطبعة الأولى، دار نشر جامعة قطر، الدوحة، ٢٠٢٢، ص ١٤٩.

^٣ المرسوم رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٣ بدعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور، نُشر في الجريدة الرسمية في العدد ٧،

٢٠٠٣. الدستور الدائم لدولة قطر نُشر في الجريدة الرسمية في ٨/٦/٢٠٠٥.

وأنظر: د.حسن السيد، مجموعة الوثائق الدستورية لدولة قطر، لا توجد طبعة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠ ص ٥٩.

وتتماشى هذه الدراسة مع خطاب سموّ الأمير الشيخ تميم بن حمد آل ثاني في مرحلة الاستعدادات لانتخابات مجلس الشورى، والذي قال فيه: "نقوم بخطوة مهمة في تعزيز تقاليد الشورى القطرية وتطوير عملية التشريع بمشاركة أوسع من المواطنين"⁴.

ومع صدور قانون الانتخاب، واختيار أول مجلس شورى مُنتخب له كامل الصلاحيات من حيث التشريع والرقابة⁵، أصبح مجلس الشورى اليوم؛ هو المُعبّر الفعلي عن إرادة الشعب القطري. وفي ظلّ هذه النقلة النوعية، لا يُمكننا وصف مجلس الشورى باستقلاليته؛ إلاّ عند ظهور تطبيقٍ حقيقي وواقعي، من خلال الارتكاز على النصوص التي تتناول النظام الدستوري، وتضع ضمانات لإستقلالية المجلس التشريعي، بهدف تمكينه من القيام بواجباته على أكمل وجه.

خاصةً وإنّ السلطة التشريعية إحدى سلطات الدولة الثلاث فالى جانبها توجد السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. وهذه السلطات ترتكز على مبدأ الفصل بين السلطات، ويُعد هذا المبدأ الركيزة الأساسية التي تبنى عليها الديمقراطية، وحجر الزاوية الذي تستند إليه فكرة استقلال المجالس التشريعية.

ويتمتع مجلس الشورى بإختصاصات تكاد تكون واحدة في مختلف النظم السياسية الديمقراطية، وهي الاختصاص التشريعي والسياسي والمالي. ويتمثل الاختصاص التشريعي في عملية سن القوانين والمراسيم بقوانين. أما بالنسبة للاختصاص السياسي فإنّ الدستور يقرر للمجلس وسائل يتمكن من خلالها من مراقبة السلطة التنفيذية، وهي وسائل تتدرّج من حق إبداء الاقتراحات برغبة

⁴ خطاب سمو الأمير في افتتاح الدورة ٤٩ لمجلس الشورى، المؤرخ في ٢٠٢٠/١١/٣.

⁵ قانون انتخاب مجلس الشورى رقم ٦ لسنة ٢٠٢١، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢١/٨/٨.

والسؤال والاستجواب إلى طلب سحب الثقة. أما الاختصاص المالي، فيتمثل في إقرار الموازنة العامة للدولة، وإقرار موازنة المجلس وحسابه الختامي.

وفي ظل هذه الاختصاصات الهامة يُفترض أن يمتلك مجلس الشورى ديمقراطية واضحة المعالم، قوية الجذور، صادقة الأصول، وذلك حتى تحظى بالاحترام والتقدير باعتبارها الجهاز التمثيلي التشريعي الذي يمثل الشعب بجميع أطيافه.

■ إشكالية الدراسة:

يتمتع مجلس الشورى بالاستقلال المالي والإداري وفقاً لنصوص الدستور والقانون، ومن ثم يثار التساؤل حول نطاق استقلال مجلس الشورى في ظل التشريعات المنظمة لها؟ وإلى أي مدى تساهم الضمانات الممنوحة للمجلس وأعضائه في تحقيق استقلاليته؟ وما هو نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى في ضوء هذا الاستقلال؟ وهو الأمر الذي يثير تساؤلاً هاماً حول مدى كفاية الأحكام الواردة باللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ ومدى حاجتها للتنقيح أو الاستبدال؟

■ منهجية الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة بموضوع الدراسة، ووصفها وصفاً دقيقاً ومن ثم تحليلها وتصنيفها منطقياً. كما تمّ الاستعانة بالمنهج المقارن، من خلال عقد مقارنة بين التشريع القطري والمصري؛ لتشابهما في تكوين الدولة حيث يعدان من الدول البسيطة الموحدة التي تتمتع ببرلمان واحد، وكذلك للاستفادة من التجربة البرلمانية التي مر بها مجلس النواب المصري، خاصة مع حادثة الدستور المصري

٢٠١٤ وصدور اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦، وهو ما نحتاجه لبيان أوجه التشابه والاختلاف بينهما، ومناقشة أوجه القصور.

■ أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة، من جهة أنّ مجلس الشورى يُعتبر المُكوّن الرئيسي للسلطة التشريعية في البلاد، بحُكم أنّه يُمثّل جزءًا فعليًا في تكوين الدولة، وعليه يجب ألاّ يُهمش دوره في الاختصاص المالي والتشريعي والرقابي هذا من جانب. ومن جانب آخر، يُعتبر المجلس المنتخب حديث النشأة في دولة قطر، وقد يعتريه عدم وُضوحٍ في مُمارسة الصلاحيات المكفولة له، وإثارة عدة إشكاليات حين مُواجهة السلطة التنفيذية. هذا بالإضافة، إلى افتقار المكتبة القطرية القانونية لأبحاثٍ تُعالج هذا الموضوع بشكل متكامل. لذا كان من الضروري دراسة الضمانات القانونية لاستقلالية السلطة التشريعية.

■ أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة، إلى استقراء التشريعات الدستورية والقانونية المتعلقة بتنظيم عمل البرلمان واستقلاليته، تحديدًا بالمقارنة بين مجلس الشورى القطري ومجلس النواب المصري، إلى جانب بحث الضمانات الممنوحة لمجلس الشورى، من خلال الوقوف على الضمانات الخاصة بالأعضاء، والضمانات المُتعلقة بالعمل البرلماني وفاعليتهما. علاوة، على ضرورة البحث حول التوازن القائم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك من خلال تناول الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى.

■ الدراسات السابقة:

- دراسة د. علي محمد الدباس، بعنوان: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، وزارة الثقافة – المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ٢٠٠٨م.

تناولت هذه الدراسة موضوع استقلالية المجلس النيابي الأردني، ومقارنته بالنظامين اللبناني والبريطاني. وتطرّق الباحث في دراسته للعوامل التي تحقق استقلالية المجلس، من حيث تشكيله واختصاصاته. والضمانات العملية، من حيث دور الأحزاب السياسية والإعلام في تعزيز استقلالية المجالس النيابية. وتوصّل إلى ضرورة توافر ضمانات عملية تعزّز استقلالية المجلس، من خلال وجود تنظيم حزبي ورأي عام وإعلام مؤثر يعزّز من استقلالية المجالس النيابية.

وعلى الرغم من تميز هذه الدراسة، من جهة أقيمتها، ومقارنة المجلس النيابي الأردني مع النظام البريطاني واللبناني. إلا أنّ ما يُميز دراستنا، أنّها تُعالج التشريع القطري بالمقارنة مع التشريع المصري، وبالتالي ابتعادها كلّ البعد عن النظام الأردني والبريطاني واللبناني، واختلاف أحكامهم.

- دراسة د.لبنى محمد مخلوف، بعنوان: الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠م.

تناولت هذه الدراسة موضوع ضمانات استقلال مجلس النواب المصري وفقاً للتعديلات الدستورية الجديدة لسنة ٢٠١٩، وتطرقت لضمانات تكوين البرلمان وضمانات سير العمل في مواجهة السلطة التنفيذية، وضمانات أعضاء البرلمان. وتوصّلت الباحثة إلى بيان امتياز السلطة التشريعية وعلوّها، من خلال شكل مجلس النواب، ومن خلال الاختصاصات الممنوحة له. وعلى الرغم من تميّز هذه

الدراسة بشموليتها لمختلف الجوانب الدستورية، إلا أنها ركزت فقط على إعطاء صورة متكاملة عن الدستور المصري ٢٠١٤ واللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠١٦.

في حين أنّ ما يُميّز دراستنا عن هذه الدراسة، أنها تدرس ضمانات استقلال مجلس الشورى في دولة قطر، وبالمقارنة مع مجلس النواب المصري. لذا فإنّ دراستنا ستعود بالنفع على الباحثين والدارسين في منطقة الخليج العربي بإذن الله.

- دراسة د. عمر سبهان اللهيبي، بعنوان: ضمانات أعضاء البرلمان دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٢٠ م.

تناولت هذه الدراسة موضوع ضمانات أعضاء البرلمان بالمقارنة بين مصر والعراق، من جهة الحصانة البرلمانية وضمنات الوظيفة التشريعية، وذلك ببيان الاستقلال الإداري والمالي للبرلمان، وتوضيح الأدوات الرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية. وقد توصلت الدراسة إلى أنّ المشرّع العراقي اشترط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بالنسبة لرفع الحصانة الإجرائية. وعليه، أوصى الباحث بتعديل هذه النسبة، لتكون بأغلبية ثلثي الأعضاء.

أما دراستنا فإنّ ما يُميزها، هو التطرّق إلى جوانب جديدة من الضمانات، ومنها الضمانات التأديبية الممنوحة لأعضاء البرلمان، بالإضافة إلى الاقتراح برغبة؛ كأحد الأدوات الرقابية التي يمتلكها البرلمان.

▪ صعوبات الدراسة:

إنه وبصدد مناقشة إشكالية بحثنا صادفتنا بعض الصعوبات، وأهمها:

- اتساع موضوع الدراسة، فكلّ مبحث من الدراسة يمكن أن يكون موضوع بحث مستقل.
- قلة المراجع المتخصّصة في السلطة التشريعية لدولة قطر.
- نُدرة المراجع التي تعالج بعض جوانب الدراسة.

▪ خطة البحث:

تمّ تقسيم الدراسة إلى فصلين، تسبقهما مقدمة. جاء الفصل الأول بعنوان: مظاهر استقلال مجلس الشورى، وقد تناولنا في هذا الفصل الاستقلال المالي والإداري للمجلس، وبيان ضمانات أعضاء مجلس الشورى. في حين حمل الفصل الثاني عنوان: نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى، واستعرضنا فيه نطاق سلطة مجلس الشورى في مشاريع القوانين والمراسيم بقوانين، إلى جانب تحديد الأدوات الرقابية له. لُنُحْتَم الدراسة بخاتمة، بيّنّا فيها أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

وبناءً على ماتقدم ستكون خطة الدراسة على النحو الآتي:

الفصل الأول: مظاهر استقلال مجلس الشورى

المبحث الأول: الاستقلال المالي والإداري لمجلس الشورى

المطلب الأول: الاستقلال المالي لمجلس الشورى

المطلب الثاني: الاستقلال الإداري لمجلس الشورى

المبحث الثاني: ضمانات أعضاء مجلس الشورى

المطلب الأول: ضمانات الحصانة البرلمانية

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى

الفصل الثاني: نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى

المبحث الأول: نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى

المطلب الأول: نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار مشروعات القوانين

المطلب الثاني: نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقانون

المبحث الثاني: نطاق الاختصاص الرقابي لمجلس الشورى

المطلب الأول: نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الأسئلة والاستجابات البرلمانية

المطلب الثاني: نطاق سلطة مجلس الشورى في تقديم الاقتراحات برغبة

خاتمة: نتائج وتوصيات

{وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ} [هود: ٨٨]

الفصل الأول:

مظاهر استقلال مجلس الشورى

تُحاطُ دساتير العالم والقوانين ذات العلاقة بسياجٍ من الضمانات والضوابط، ولكنّ قوة هذه المظاهر تختلفُ من نظامٍ إلى آخر، ومن دولةٍ إلى أخرى؛ بناءً على اختلافِ النضج السياسي وتكوين الدولة من ناحية، واتساقاً مع ما يُرادُ أن تكون عليه السلطة التشريعية في الدولة من ناحية أخرى. وعليه، فإنّ الاستقلالية التامة لا تتحقّق إلاّ في ضوءِ تبنّي الدساتير والأنظمة الداخلية لمجموعة من الضمانات المؤكّدة على استقلالية السلطة التشريعية.

وحيث أنّاط الدستور القطري الدائم، السلطة التشريعية لمجلس الشورى؛ استناداً على أحكام المادة ٦١ من الدستور، التي نصّت على أنّ: " السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور"⁶. فإنّ هذا الأمر يُؤكّد ممّا لا يدعُ مجالاً للشكّ، أنّ الدستور القطري في كثير من جوانبه يدعم إرساء دعائم النظام الديمقراطي، علاوةً على تبنّيه مبدأ الفصل بين السلطات، حيث نصّت المادة الثانية من قانون مجلس الشورى القطري، على أنّ: " يكون للمجلس شخصية معنوية، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويكون مقره مدينة الدوحة. ويجوز للأمر دعوته للاجتماع في أي مكان آخر"⁷. وهو ما يؤكّد وجود استقلال مالي وإداري للمجلس.

كما تُقرّر الدساتير جُملة من الضمانات الأخرى، هدفها الرئيس إضفاء الحماية القانونية لأعضاء البرلمان. وفي هذا السياق الناظم، كفل الدستور القطري ضرباً من الحماية للوظيفة البرلمانية، من

⁶ مادة ٦١ من الدستور الدائم لدولة قطر، ٢٠٠٤.

⁷ مادة ٢ من قانون مجلس الشورى القطري رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

خلال إقراره مبدأ الحصانة البرلمانية. لكل ذلك، باتّ لزامًا علينا أن نستعرض بصفة أولية مظاهر استقلالية مجلس الشورى؛ باعتباره أحد السلطات الثلاث في الدولة، من خلال تبيان الاستقلال الإداري والمالي له، وما يضطلعُ به من دور رئيسي، وذلك في المبحث الأول. في حين أنّنا سنوجّه النظر في المبحث الثاني بشكلٍ أعمقٍ إلى الضمانات المُتوافرة لأعضاء المجلس، من خلال التطرّق إلى ضمانات الحصانة البرلمانية، وكذلك الضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى.

المبحث الأول:

الاستقلال المالي والإداري لمجلس الشورى

تتمتع المجالس التشريعية بالاستقلال المالي والإداري، وهذا الأمر يُعدُّ نتيجة طبيعية، ذلك أنّه لا بدّ من ترسيخ استقلالية للمجالس التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية. ومن المفيد القول، إنّ لمجلس الشورى الضمانات الدستورية اللازمة والأساسية، حتّى يضطلع بدوره المنوط به وفقًا للدستور، وقانون مجلس الشورى ولائحته الداخلية. ويهدفُ الاستقلال المالي والإداري للمجلس، إلى ضمان عدم تدخّل أيّ سلطةٍ أخرى في تسيير شؤون إدارته. ومن أجل بيان مضمون هذا الاستقلال، سنتناول الاستقلال المالي لمجلس الشورى في المطلب الأول، والاستقلال الإداري له في المطلب الثاني، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول:

الاستقلال المالي لمجلس الشورى

مُنذ قديم الزمان كانت البرلمانات تقوم بمناقشة الضرائب والتصويت على الموازنات، قبل أن يُعترف لها بمناقشة التشريعات وإقرارها؛ نتيجة للقناعة التي تبلورت منذ ذلك الزمن بأن أموال الدولة، ما هي إلا أموال الشعب الذي يمثله أعضاء المجالس النيابية⁸.

ولهذا نصّ قانون مجلس الشورى القطري، على تمتّع المجلس بالاستقلال المالي، على اعتبار رئيس قوامه أنّ من مظاهر الاستقلال المالي للمجلس؛ إقرار الموازنة العامة للدولة، وإقرار موازنة المجلس، وتحديد المكافآت البرلمانية للأعضاء.

وبناءً عليه، خصّصنا هذا المطلب للحديث عن الاستقلال المالي للمجلس، بحيث سنتناول انفراد مجلس الشورى بإقرار الموازنة العامة للدولة في الفرع الأول، وانفراد مجلس الشورى بإقرار موازنته في الفرع الثاني، و المكافأة المالية لأعضاء مجلس الشورى في الفرع الثالث، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول:

انفراد مجلس الشورى بإقرار الموازنة العامة للدولة

يُعدّ الاختصاص المالي للبرلمانات، من أقدم الاختصاصات البرلمانية تاريخياً. ومن المفيد الإشارة إلى أنّ للاختصاص المالي جوانب متعدّدة، لعلّ أهمها ذلك المتعلّق بالموافقة على ميزانية الدولة بعد دراستها، ومناقشتها من مختلف الاتجاهات⁹. وبحكم هذه الأهمية، نصّت غالبية الدساتير على

⁸ د. حسن عبد الرحيم السيد، وقفات دستورية، الطبعة الثانية، دار المؤلف، لبنان، ٢٠١٨، ص ٣٦١.

⁹ مستشار محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، بدون ناشر، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٨٢.

تمتّع السلطة التشريعية بإقرار الموازنة العامة كضمانة من ضمانات هذه المجالس. ومثلما أقرت غالبية الدساتير هذا الأمر، منح الدستور القطري لمجلس الشورى هذا الاختصاص، ونصّ في المادة ٧٦ على أن: " يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة...".
يتمثل الاستقلال المالي للمجلس، في إقرار الميزانية العامة للدولة دون تدخل من السلطة التنفيذية، خاصة وأنّ اللجان لها دور في هذا الاستقلال؛ وتحديدًا اللجنة المالية، والتي تقوم بدراسة مشروع الميزانية وأبوابه وتقييمه، ومن ثم إقراره والمصادقة عليه من قبل المجلس قبل أن يُحال للسلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة¹⁰.

وعليه، لا بدّ أن نتناول اختصاص السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة للدولة، من خلال التطرق في الغصن الأول لدور مجلس الشورى في اعتماد الموازنة العامة للدولة، أما في الغصن الثاني فنستعرض دور مجلس النواب في اعتماد الموازنة العامة للدولة، وذلك على النحو الآتي:

الغصن الأول:

دور مجلس الشورى في اعتماد الموازنة العامة للدولة

يعرف مفهوم الموازنة العامة في قانون النظام المالي للدولة بأنه: "تقدير رسمي تفصيلي يتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها والنفقات المقدر إنفاقها للوحدات المالية الحكومية عن سنة مالية مقبلة"¹¹.

¹⁰ نغم عبد الستار الجميلي، ضمانات استقلالية المجالس النيابية، الطبعة الأولى، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة،

٢٠٢١، ص ٦٧.

¹¹ المادة الأولى من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون النظام المالي للدولة.

واستنادًا للدستور القطري -وكما أشرنا آنفًا- فإنّ لمجلس الشورى اختصاص إقرار الموازنة العامة للدولة، إلا أنّ إعداد مشروع الموازنة العامة من اختصاص الحكومة. إنّ قانون النظام المالي للدولة، يتضمّن إجراءات إعداد الموازنة العامة والتي تبدأ عن طريق وزارة المالية، التي تقوم بإصدار منشور سنوي قبل ابتداء السنة المالية التالية بخمسة أشهر على الأقلّ يتضمّن القواعد والإرشادات الفنية للموازنة العامة للدولة. وينبغي على جميع الجهات الحكومية التقيد بهذا المنشور عند تقديمها لتقديرات موازنتها، كما عليها التقيد بالميّعاد المُحدّد في المنشور. وعند عدم التقيد بالميّعاد تتولّى وزارة المالية إجراء التقدير، ثمّ يتمّ إعداد مشروع الموازنة العامة بصفته النهائية، ويقوم وزير المالية بعرضه على مجلس الوزراء متضمّنًا إجماليّ الأبواب والقطاعات الرئيسية، ومرفّقًا به مشروع قانون اعتمادها. وبعد أن يُقرها مجلس الوزراء، يُحيله إلى مجلس الشورى لإقراره، وذلك قبل شهرين على الأقلّ من بدء السنة المالية¹².

وبناءً على الخطوات التالية، يقوم دور مجلس الشورى في اعتماد الموازنة العامة للدولة:
أولاً: تعرض الحكومة مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى، قبل شهرين على الأقلّ من بدء السنة المالية.

ثانياً: حدّدت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في الفصل الرابع بعنوان: ميزانية المشروعات الرئيسية، وبینت دور مجلس الشورى، بحيث يعرض رئيس المجلس مشروع الموازنة العامة على أعضاء المجلس، ثمّ يُحال إلى اللجنة المالية والاقتصادية فور عرضه ودون مناقشة أو تصويت¹³.

¹² انظر المواد ١٦، ١٥، ١١، ١٠، ٩، من قانون النظام المالي للدولة رقم ٢ لسنة ٢٠١٥.

¹³ المادة ٧٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

ثالثاً: تعدّ اللجنة المالية والاقتصادية تقريراً يتضمّن الأسس التي يقوم عليها المشروع، وبياناً مناسباً عن كل قسم من أقسامه، مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدّمها بشأنه أحد أعضاء المجلس أو اللجنة¹⁴.

رابعاً: تتم مناقشة الموازنة من قبل الأعضاء، وتقتصر المناقشة على الموضوعات التي يثيرها طالبو الكلام¹⁵. وأجاز الدستور للمجلس، حقّ تعديل مشروع الموازنة المُقدّم من الحكومة قبل اعتماده وتطبيقه، ولكنّ ذلك مشروط بموافقة الحكومة¹⁶.

وفي هذا الصدد يتبيّن لنا، أنّ حقّ تعديل مشروع الموازنة العامة المُقدّم من الحكومة الممنوح لمجلس الشورى مشروط بموافقة الحكومة، وهو ما يجعل الأمر بيد الحكومة؛ فلها قبول التعديلات ولها أن ترفضها. ويُعلّل الفقه -ومنهم الدكتور فتحي فكري- هذا القيد، بأنّ التعديلات التي يرى المجلس إدخالها قد تزيد من النفقات دون زيادة مماثلة للإيرادات، وهو ما يضع الحكومة في المأزق، ولهذا من الضروري مُوافقة الحكومة. وطالما أنّ إعداد مشروع الموازنة من اختصاص الحكومة، فهي على علم ودراية بهذا المشروع، وما يحتاجه من إيرادات الدولة، ومدى إمكانية توفير الاحتياجات المالية للبنود المعدلة، ممّا يُعدّ أمراً طبيعياً اشتراط مثل هذا الشرط¹⁷.

¹⁴ المادة ٧٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

¹⁵ المادة ٨٠، من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

¹⁶ مادة ١٠٧ من الدستور الدائم قطر، ٢٠٠٤.

¹⁷ د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، الطبعة الأولى، ناس، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٨٦

ومما لا شك فيه، أنّ الموازنة العامة تعدُّ حلقة الوصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث أنّها تُعدّ عملاً مشتركاً تقوم الحكومة من خلاله بإعداده وتحضيره، ويتولى المجلس دراسته ومناقشته ثم اعتماده.

ومع ذلك نلاحظ ممّا تقدم، أن الدستور القطري يقصر الاختصاص المالي للمجلس في إقرار الموازنة العامة، بينما لم ينص الدستور على مُلحقات الموازنة العامة أو الموازونات المستقلة بنصٍ صريح. بل وبالرجوع إلى قانون النظام المالي للدولة، يتبيّن لنا من خلال الفصل السادس بأنّ لسو الأمير اختصاص اعتماد الحساب الختامي للدولة¹⁸، لا سيما أن الدستور أيضاً لم ينص على اختصاص المجلس بالموافقة على منح هبات عامة أو التصرف بأموال الدولة العامة أو الخاصة، أو إبرام اتفاقية تتطلب الأخذ من الموازنة العامة¹⁹، كما أنه يعلق تعديل المجلس للموازنة العامة على شرط موافقة الحكومة.

وعلى ذلك، ننتقل للغصن الثاني لبيان دور مجلس النواب في اعتماد الموازنة العامة، كما يلي:

الغصن الثاني:

دور مجلس النواب في اعتماد الموازنة العامة للدولة

حرص الدستور المصري على إعطاء مجلس النواب اختصاص إقرار الموازنة العامة للدولة²⁰، ونصّ بشكلٍ تفصيلي في المادة ١٢٤ على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها

¹⁸ مادة ٣٣ من قانون النظام المالي للدولة رقم ٢ لسنة ٢٠١٥.

¹⁹ د. حسن عبدالرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري، الطبعة الأولى، كلية القانون - جامعة قطر، ٢٠١٦،

ص١٧٧.

²⁰ مادة ١٠١ من الدستور المصري ٢٠١٤.

ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا.....²¹. كما أجاز في ذات المادة للمجلس، تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، ما عدا التي تكون تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة. وفي حال ما إذا كان التعديل مؤثرًا بزيادة النفقات، يجب على المجلس أن يتفق مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات لتعيد التوازن بينهما. ويتبين لنا من الدستور المصري، أن هناك مراحل لاعتماد الموازنة العامة، حيث تمرّ بالمرحل التالية:

أولاً: يُعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، والحكمة من ذلك إعطاء مجلس النواب مهلة كافية لفحص الموازنة وتقريرها.

ثانيًا: بعد تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس، يُحال إلى لجنة الخطة والموازنة والتي تعدّ إحدى لجان المجلس النوعية، وفور إحالة المشروع يعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية أعضاء فيها²². وعلى هذا الأساس، تستطيع اللجنة تشكيل لجان فرعية، تتولّى كلّ لجنة دراسة جانب من جوانب الموازنة، وإعداد تقرير عما توصلت إليه كل لجنة²³. كما يجوز لكلّ لجنة تقديم اقتراحات بتعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا تلك التي ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة²⁴. وتقدّم لجنة الخطة والموازنة تقريرًا عامًا عن مشروع الخطة ومشروع الموازنة العامة، وذلك في الميعاد الذي يحدده المجلس. كما حدّدت اللائحة الداخلية الضوابط التي يجب أن يتضمنها

²¹ مادة ١٢٤ من الدستور المصري ٢٠١٤.

²² مادة ١٤٤ و ١٤٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠١٦

²³ مادة ١٤٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠١٦.

²⁴ المادة ١٤٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠١٦.

التقرير، حيث يجب أن تتناول اللجنة مشروع قانون الخطة العامة للدولة، وذلك بدراسة بيان الوزير المختص بشؤون التخطيط عن مشروع الخطة، وما استهدفته من حيث الإنتاج القومي والاستهلاك العائلي، وحجم الاستثمارات، وما إلى غير ذلك. كما يجب أن يتضمن نتيجة بحثها؛ البيان المالي السنوي والموازنات الخاصة بالجهاز الإداري للدولة²⁵.

ثالثاً: تقوم لجنة الخطة والموازنة بعد دراسة مشروع الموازنة ومراجعتها بإعداد تقريرها النهائي حول المشروع، وتقدمه إلى مجلس النواب لمناقشته واتخاذ قرار بشأنه. وقد أجاز الدستور للمجلس تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة دون موافقة الحكومة، ولكن وفق قيود مُحدّدة، وهي: ١- أنه لا يجوز لمجلس النواب تعديل النفقات التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة. ٢- إذا ترتب على التعديل زيادة في النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة في تدبير مصادر هذه الزيادة في النفقات. ٣- ألا يترتب على قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة.

رابعاً: يناقش مجلس النواب المشروع ويصوت عليه باباً باباً، ويصدر بقانون؛ يُسمى قانون ربط الموازنة العامة.

وقد حدّدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة ١٥٥ دور مجلس النواب في دراسة مشروعات قوانين الحسابات الختامية ومناقشتها، حيث تعدّ لجنة الخطة والموازنة تقريراً عاماً عن الحساب الختامي للدولة من واقع تقرير الجهاز المركزي للحسابات والبيانات التي تقدمها الوزارات المُختصة بالمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية، كما تعدّ اللجنة تقارير عن مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية الأخرى.

²⁵ المادتين ١٤٩، ١٥٠ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦.

ويتبين لنا أنّ المشرع المصري، لم يقتصر بالنصّ على مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، وإنّما تطرق أيضًا لمشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية، ومناقشتها والتصويت عليها. ويتّضح لنا من العرض السابق، أنّ لمجلس النواب المصري مهلة تسعين يومًا لفحص مشروع الموازنة واعتمادها. والبيّن أنّ الدستور المصري عدل عن مدة الشهرين الواردة في دستور ١٩٧١ الملغي²⁶. وذلك بخلاف الوضع في دولة قطر، حيث يتمّ منح مجلس الشورى مهلة شهرين لدراسة مشروع الموازنة العامة واعتمادها. وترى الباحثة، أنّ مدة التسعين يومًا هي الأفضل وتمنح تقديرًا لمجلس النواب، باعتبار أنه يقوم بدراسة مطولة ومناقشة وتشكيل لجان، وهو ما يجعل الدراسة تظهر بصورة متكاملة. كما ترى حسنًا فعل المشرع المصري، حينما نصّ صراحة على إمكانية قيام مجلس النواب بتعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة دون التقيد بموافقة الحكومة، كما أنه من الجيد وضع ضوابط لهذه المسألة لتقادي المشكلات التي قد تضع الحكومة في مأزق، لذلك يُعدّ النصّ إضافة متميزة للدستور المصري.

علاوة على أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب - نصّت في الفصل الثاني تحت عنوان مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية - على إجراءات مناقشة ودراسة واعتماد المشروعات، ممّا يدلّ على فعالية اختصاصات مجلس النواب ولجانه. وهذا لم نجده في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، حيث لم ينصّ إلاّ على ثلاثة نصوص تناول فيها ميزانية المشروعات الرئيسية وإحالتها إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، وحتى المناقشة جعلها مُقتصرة على طالبي الكلام فقط،

²⁶ د. لبنى محمد مخلوف، الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠،

واستبعد اختصاص مجلس الشورى في إقرار الحساب الختامي للدولة، وهو ما يتطلب مراجعة ودراسة للاختصاص المالي لمجلس الشورى ومنحه مزيداً من الصلاحيات.

الفرع الثاني:

انفراد مجلس الشورى بإقرار موازنته

تتمتع المجالس التشريعية في معظم الدول ذات الأنظمة الديمقراطية بالاستقلالية في إقرار الموازنة، وباستقراء المنظومة القانونية في دولة قطر، نجد أنّ قانون مجلس الشورى نص في المادة ٢٦ على استقلال المجلس بموازنته مع إدراج الاعتمادات المُخصّصة له رقمًا واحدًا في موازنة الدولة، وأحالت المادة إلى اللائحة الداخلية في بيان إعداد مشروع موازنة المجلس السنوية وإقراره، وإعداد حسابات المجلس وتنظيمها، بالإضافة إلى إعداد الحساب الختامي السنوي واعتماده²⁷. وبذات التوجه أخذ المشرع المصري، حيث نصّ في قانون مجلس النواب على استقلالية المجلس بموازنته وتدرج رقمًا واحدًا في موازنة الدولة²⁸.

يلزمنا في هذا الصدد أن نتناول مراحل إعداد مشروع موازنة المجلس وإقراره في ضوء اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ومجلس النواب، على النحو الآتي:

²⁷ المادة ٢٦ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

²⁸ المادة ٤٨ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

الغصن الأول:

دور مجلس الشورى في إقرار موازنته

يُعهد إلى السكرتاريه العامة لمجلس الشورى مهمة إعداد مشروع ميزانيته السنوية، وبعد الإنتهاء من إعداده يجب عرضه على رئيس المجلس، والذي بدوره يقوم بإحالته إلى مكتب المجلس للنظر فيه وإحالته إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية المُختصة بالنظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي، لتتولى دراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس، وذلك لمناقشته في المجلس وإقراره²⁹.

ينبغي على مجلس الشورى بعد الانتهاء من إقرار ميزانيته إحالة المشروع إلى وزارة المالية، وفي حال عدم انعقاد المجلس يُحال بقرار من مكتب المجلس، الأمر الذي يتطلب عرض المشروع على المجلس في أول اجتماع تال لصدور قرار الإحالة³⁰. وبذات الكيفية يتم اعداد وإقرار مشروع حساب المجلس الختامي بعد نهاية السنة المالية³¹.

ونلاحظ أنّ اللائحة الداخلية تستخدم مصطلح ميزانية المجلس وليس موازنة المجلس، وذلك تماشيًا مع النظام الأساسي المؤقت المعدل ١٩٧٢، وقانون تنظيم السياسة المالية العامة في دولة قطر ١٩٦٢ آنذاك، بينما حينما صدر قانون مجلس الشورى نصّ على مصطلح موازنة المجلس تماشيًا مع الدستور الدائم.

²⁹ المادة ٨١ و المادة ٢٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

³⁰ المادة ٨٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

³¹ المادة ٨٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

الغصن الثاني: دور مجلس النواب في إقرار موازنته

يُعهد إلى مكتب مجلس النواب مهمة إعداد مشروع موازنته التفصيلية قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل، وأثناء إعداد المشروع ينبغي مراعاة تحديد المبالغ اللازمة لكل نوع من أنواع المصروفات، وبعد ذلك يحيل رئيس المجلس المشروع إلى لجنة حسابات المجلس؛ والمقصود بها لجنة الخطة والموازنة والتي تعتبر إحدى اللجان النوعية للمجلس والمختصة بموازنة مجلس النواب وحساباتها الختامية، ولذا عليها بحث المشروع وتقديم تقرير عنه وذلك خلال أسبوعين.

يعرض تقرير لجنة الخطة والموازنة على اللجنة العامة لإبداء مآثره من ملاحظات، ومن ثم عرضه على المجلس، وذلك بعد اعتماد المجلس للموازنة العامة للدولة³².

وبعد الانتهاء من مرحلة الإقرار، تودع مبالغ الاعتماد في الجهة التي يختارها مكتب المجلس، ولا تصرف الأموال إلا بموافقة من السلطة المختصة، وبإذن موقع من الأمين العام للمجلس أو من ينوب عنه.

كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب آلية الرقابة الداخلية على تنفيذ موازنة المجلس، عن طريق منح رئيس المجلس حق تقديم طلب لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لندب من يراه لإعداد تقارير عن حسابات المجلس وطريقة تنفيذ موازنته وكل مايتعلق بالشؤون المالية للمجلس، ومن ثم تقديمها لرئيس المجلس لمتابعة الأمر³³.

³² المواد ٤٠٣، ٤٠٥، ٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠١٦.

³³ المادة ٤٠٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠١٦.

ومن الجيد أنّ اللائحة الداخلية حرصت على تنظيم الاعتماد الإضافي، وذلك في حال ما إذا كانت المبالغ المُدرجة في الموازنة لمواجهة مصروفات المجلس لم تف بالغرض، أو طرأ مصروف لم يكن منظورًا عند وضعها، فهذا يكون من اختصاص مكتب المجلس الذي يضع بيانًا بالاعتماد الإضافي المطلوب، ويحيله رئيس المجلس إلى لجنة الحسابات لتقديم تقرير بشأنه، وحينها يتخذ المجلس مايلزم من إجراءات³⁴.

وأما بشأن الحساب الختامي فيضعه مكتب المجلس، وحددت اللائحة مدة وضعه خلال ثلاثين يومًا من انتهاء السنة المالية، وبذات الكيفية يحال إلى رئيس المجلس وبصفته يحيله للجنة الحسابات لبحثه وتقديم تقرير عنه، وذلك لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية³⁵.

ونستخلص ممّا تقدم، أنّ إدراج الموازنة برقم واحد في موازنة الدولة، الهدف منه تعزيز دور المجلس التشريعي ومنحه صلاحية تقدير نفقاته دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية، وهو ما يُضفي عنصر الاستقلالية على المجلس. وعلى الرغم من أقدمية اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، إلا أنّه من الجيد أنها وضعت نصوصًا لمشروع موازنة المجلس وحسابه الختامي، ومع ذلك فإنه جاء مُختصرًا فلم يضع مدة زمنية لقيام لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمهامها على الرغم من أهمية هذا الميعاد، بل ولم تضع ميعادًا لإعداد مشروع الموازنة من الأساس -على الرغم من أنه قد يعتبر بديهياً قبل السنة المالية- ولكن يُفترض أن تحدده بأشهر محددة، وذات المسألة بالنسبة للحساب الختامي، هذا من جانب.

³⁴ المادة ٤٠٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ٢٠١٦.

³⁵ المادة ٤٠٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ٢٠١٦.

من جانب آخر، أحسنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالنص على الرقابة الداخلية للمجلس على الموازنة، وتنظيم الاعتماد الإضافي، حيث لا بدّ من وجود مراقبة داخلية على تنفيذ الموازنة، إلى جانب وضع احتمالية الحاجة إلى الاعتماد الإضافي، وهو ما يُظهر قوة المجلس بإستقلاله في وضع موازنته ومراقبتها.

لذا فإننا ندعو إلى تلافي هذا النقص عند صدور اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

وبذلك ننتقل للفرع الثالث للحديث عن مكافآت أعضاء مجلس الشورى.

الفرع الثالث:

المكافأة البرلمانية لأعضاء مجلس الشورى

عرف البرلمان قديماً نظام العضوية المجانية³⁶، حيث كان عضو البرلمان يقوم بمهامه دون أن يتقاضى أجرًا عن ذلك، ويعود السبب في ذلك إلى أنّ مجانية العضوية من شأنها أن ترفع مكانة البرلمان في نظر الشعب، إلا أنّ ذلك أمرًا يجعل الفقراء يتقاعسون عن التقدم لعضوية المجالس النيابية، وبذلك يستأثر الأغنياء بمقاعد البرلمان. فالديمقراطية تحتمّ أن تكون النيابة عن الأمة متاحة للجميع، كما أنّها تكره مبدأ الاقتراع المقيد بشرط مال، وأن تكون النيابة عن الأمة مقصورة على من يملكون وحدهم³⁷.

³⁶ أخذت فرنسا بالعضوية المجانية حتى قيام الثورة الفرنسية، وبريطانيا حتى عام ١٩١١، د. فتحي فكري، مرجع سابق،

ص ٢٩٧

³⁷ د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار منشأة المعارف، الإسكندرية،

ص ٤٤٩ - ٤٥٠، ١٩٨٥

من هنا اتجهت غالبية الدساتير نحو تقرير مكافأة للأعضاء، وقد نصّ الدستور القطري في المادة ١١٦ على أن: " يتقاضى رئيس المجلس ونائبه والأعضاء مكافأة يصدر بتحديد لها قانون، وتستحق من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس". وقد خصّص قانون مجلس الشورى مبلغ المكافأة، حيث يتقاضى رئيس المجلس مبلغ مائتي ألف ريال قطري، ونائب المجلس مبلغ مائة وخمسون ألف ريال، أما الأعضاء فيستحقون مائة ألف ريال³⁸.

كما نصّ الدستور المصري في المادة ١٠٥ على أن: " يتقاضى العضو مكافأة يحددها القانون وإذا جرى تعديل المكافأة لا ينفذ التعديل إلا بدءاً من الفصل التشريعي التالي للفصل الذي تقرر فيه". وتطبيقاً لذلك نصّ قانون مجلس النواب في المادة ٣٤ على أن: " يتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة شهرية مقدارها خمسة آلاف جنيه تستحق من تاريخ أدائه اليمين ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه العضو من المجلس تحت أي مسمى أربعة أمثال المبلغ المذكور". وقد عدّلت هذه المادة بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠ لتنصّ على أن: " يتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة شهرية مقدارها خمسة آلاف جنيه تستحق من تاريخ أدائه اليمين ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يتقاضاه العضو من موازنة المجلس تحت أي مسمى أربعة أمثال المبلغ المذكور".

ويتبين لنا من خلال التعديل الذي أجري على المكافأة المالية لأعضاء مجلس النواب المصري، هو وضع حدٍّ لمجموع المبالغ التي يحصل عليها أعضاء المجلس، وقيدها بموازنة المجلس.

ونجد أنّ كلاً من الدستور القطري والمصري أقرّا المكافأة البرلمانية، وأحالوا تنظيم الأحكام التفصيلية لها إلى القانون. وتتجلى أهمية المكافأة المالية الممنوحة للأعضاء كضمانة تحقق لهم الاستقلالية، ممّا يدعم بالتالي استقلال السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية. إلا أنّ هناك من الفقه من

³⁸ المواد ١٠، ١١، ١٢ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

يعترض على أمر ترك مسألة تحديد المكافأة إلى السلطة التشريعية نفسها - وإن كان يحقق استقلالها - على اعتبار أنه قد يدفع بها إلى المبالغة في تحديد قيمة هذه المكافأة، من منطلق أنّ الأعضاء سيعملون على منح أنفسهم مزيداً من الامتيازات بصورة تزيد عما يستحقه كل منهم؛ وهو ما يعني عدم مراعاتها المصلحة العامة. إنّ هذا الوضع من شأنه أن يجعل العضوية في السلطة التشريعية، مطمئناً للكثير من المواطنين الذين يجدون فيها وظيفة تحقّق لهم مصدر دخل عال، وليس مهمة نبيلة هدفها تمثيل الشعب. إلا أنه في كلّ الأحوال ينبغي تحديد مبلغ المكافأة، بحيث تكون مجزية والعمل على تحقيق مصالحها³⁹. وإن صحّ القول بأنّ القانون الذي تضعه السلطة التشريعية يتعلق بشأن من شؤونها، وأنه يعرضها لبعض الأقاليم، فإنّ هذا الأمر يبقى متعلّقاً باستقلالية عضو المجلس. بيد أنه يمكن دفع الجدل الذي يترتب على إناطة تحديد مقدار المكافأة إلى السلطة التشريعية، وذلك من خلال عدم العمل بالقانون الذي يُحدّد المكافأة في الدورة التشريعية التي أقر فيها، وإنما في الدورة اللاحقة⁴⁰ هذا من جانب. ومن جانب آخر، فإنّ السلطة التنفيذية تتشارك مع مجلس الشورى في المراحل التشريعية، وبالتالي لا يكون القرار بتحديد المكافأة خالصاً للمجلس التشريعي.

ونتوصّل إلى أنّ ضمانات المكافأة، تتمثل في أنّ عضو البرلمان لا يستحقّ المكافأة إلا من تاريخ حلف اليمين الدستورية طبقاً للمواد المشار إليها. كما أنّ المكافأة إجبارية لا يستطيع العضو التنازل

³⁹ د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٥٣٨.

⁴⁰ د. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨،

عنها، سيما وأنها متساوية بالنسبة لجميع الأعضاء، إلا أنه لا بدّ من وجود تمييزٍ لرئيس المجلس ونائبه بتخصيص مبالغ مختلفة عن الأعضاء، وتعتبر المكافأة كالمرتب مقابلًا لخدمة أديت⁴¹. وبذلك نرى أنّ المكافأة تؤدي إلى تعزيز استقلالية السلطة التشريعية ذاتها، حيث أننا سنوضح في المطلب التالي أنّ عضو المجلس الشورى يُطلب منه التفرغ للعضوية؛ ممّا يعني انقطاعه عن ممارسة أية وظيفة أو عمل آخر، وهو ما يؤدي إلى انقطاع الأموال التي تؤمّن له ضرورات الحياة والمعيشة الكريمة، لهذا فإنه لا بدّ من وجود هذه المكافأة البرلمانية، وحتى لا يتقاعس المواطنون من الترشح لانتخابات المجالس النيابية.

وبعد ما تقدّم، ننتقل للمطلب الثاني لنتناول الاستقلال الإداري لمجلس الشورى، على النحو الآتي:

المطلب الثاني:

الاستقلال الإداري لمجلس الشورى

تعدّ السلطة التشريعية مستقلة إداريًا في مختلف دول العالم، إلا أنّ هذا الاستقلال متفاوت بالمقارنة بين كلّ دولة وأخرى. ولا شكّ في أنّ الاستقلال الإداري يساهم وبشكل كبير في دعم مجلس الشورى لتمكينها من ممارسة سلطتها الدستورية بكلّ يسر. وفي الحقيقة، وجدنا أنّ الاستقلال الإداري يتضمّن مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الإدارية، التي تضمن استقلال المجالس النيابية خصوصًا في مواجهة السلطة التنفيذية. ولهذا سنتناول في هذا المطلب، انفراد مجلس الشورى في

⁴¹ د. لبنى محمد مخلوف، مرجع سابق، ص ٤٨٣-٤٨٤.

تنظيم شؤونه الداخلية في الفرع الأول، والتفرغ لعضوية مجلس الشورى في الفرع الثاني، وانفراد مجلس الشورى بإسقاط عضوية أعضائه في الفرع الثالث، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول:

انفراد مجلس الشورى في تنظيم شؤونه الداخلية

يقتضي الفصل الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، استقلال السلطة التشريعية بشؤونها الداخلية⁴²، وتعدّ هذه الضمانة ضرورية ولا بدّ منها للحيلولة دون تأثير السلطة التنفيذية على استقلال المجالس النيابية، لذلك نجد أنّ النظم الديمقراطية تدفع المجالس النيابية إلى الاستقلال بشؤونها الداخلية.

واللائحة الداخلية، هي مجموعة من القواعد التي يضعها البرلمان لبيان كيفية ممارسته لاختصاصاته الدستورية، ذلك أنّ هذه اللائحة ترسم طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس، وتحدّد كيفية فحص الطعون ونظام الجلسات وإجراءات المناقشة والتصويت، وتبيّن تشكيل واختصاصات اللجان البرلمانية، وكيفية المحافظة على النظام بالمجلس، والمسائل المتعلقة بميزانية المجلس، وغيرها من الأمور المتصلة بسير العمل البرلماني⁴³.

ولهذا نجد أنّ اللائحة الداخلية تُعتبر أمرًا ضروريًا لتنظيم العمل داخل البرلمان، حيث لا يقتصر دورها على الأمور الشكلية، بل إنّها تُعدّ مكملّة للدستور في العديد من أحكامه.

⁴²د. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٥٠

⁴³د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٢٤

وينصّ الدستور على الآلية القانونية التي تصدر بها الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، حيث نجد أنّ الدستور القطري نصّ في المادة ٩٧ على دور مجلس الشورى بوضع لائحته الداخلية؛ مُتضمّنة النظام الداخلي، وطريقة سير العمل وأعمال لجانه، وغيرها من تنظيم الجلسات والصلاحيات الممنوحة للمجلس. بل وتُحدّد اللائحة الجزاءات المُقرّرة حين مُخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس، كما اشترط النصّ صدور اللائحة بقانون⁴⁴.

ومفاد ما تقدم، أنّ المشرع القطري حرص على أهمية وجود اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، والذي يعدّ بمثابة نظام خاصٍ لآلية عمل المجلس. وعلى ذات النهج، سار المشرع المصري في دستور ٢٠١٤، حيث نصّ في المادة ١١٨ على اختصاص مجلس النواب بوضع لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، والمحافظة على النظام داخله، وكذلك نص على صدورها بقانون⁴⁵. كما أكّد قانون مجلس النواب المصري على ذلك في المادة ٤٩ منه⁴⁶.

وترى الباحثة، أنه من الجيد وجود لائحة داخلية تتضمّن آليات العمل البرلماني، وتضمن للمجلس استقلاله الإداري. إلّا أنّ آليات صدور اللائحة، لا تُحقّق الاستقلالية المطلوبة للمجلس بسبب صدوره بقانون، وبالتالي تُشارك السلطة التنفيذية بوضعه، وهذا ما يؤثر سلبيًا على الاستقلالية

⁴⁴ المادة ٩٧ من الدستور الدائم لدولة قطر، ٢٠٠٤ التي نصت على أن: " يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس، وأعمال لجانه، وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور. وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون.

⁴⁵ المادة ١١٨ من الدستور المصري ٢٠١٤ نصت على أن: " يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون".

⁴⁶ مادة ٤٩ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

المرجوة للمجلس، بل يجب أن يمنح المجلس سلطة مطلقة في وضعه بعيداً عن السلطة التنفيذية بما يتماشى مع النظم الديمقراطية.

والبين من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري الصادرة بقانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٩⁴⁷ أنها مؤقتة إلى حين صدور اللائحة الداخلية الجديدة للمجلس المنتخب، حيث نصت المادة الأولى من اللائحة السارية على عدد أعضاء مجلس الشورى، حيث لا يتجاوز عددهم ثلاثين عضواً ويصدر بتعيينهم قرار أميري. كما نصت المادة ٣٢ من قانون مجلس الشورى، على سريان اللائحة لمجلس الشورى إلى حين صدور لائحته الداخلية والعمل بها⁴⁸. ذلك أنّ اللائحة معنية بالمجلس المعين وليس المنتخب، وطالما تطرقنا للائحة الداخلية لمجلس الشورى، فلا بد أن نتناول في هذا الصدد الضمانات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية بالمقارنة مع اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، على النحو الآتي:

أولاً: إنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى جاءت بستة أبواب متضمنة ١١٦ مادة، بينما جاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بأربعة عشر باباً متضمنة ٤٣٧ مادة⁴⁹، وهو ما يجعل اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أكثر تفصيلاً من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري، وقد يرجع السبب في ذلك لكون اللائحة الداخلية معنية بالمجلس المعين آنذاك، مع الأخذ بالاعتبار أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب صدرت حديثاً في عام ٢٠١٦.

⁴⁷ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

⁴⁸ مادة ٣٢ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

⁴⁹ قانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية العدد ٤ مكرر ب،

٢٠١٦/٤/١٣.

ثانيًا: تتفق كلاً من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى مع اللائحة الداخلية لمجلس النواب في سلطتهما في اختيار رئيس المجلس ونوابه بالانتخاب في أول جلسة يعقدها المجلس من الفصل التشريعي، حيث نصّ الدستور القطري في المادة ٩٣ على أن يكون الانتخاب للرئيس ونائبه بالاقتراع السري بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حال عدم تحقق هذه الأغلبية يتم إعادة الانتخاب بين الاثنين الحائزين على أكثر أصوات الأعضاء الحاضرين، أما إذا تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية؛ فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة⁵¹.

أما مجلس النواب المصري، فإنّ انتخاب الرئيس والوكيلان يكون بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت، حيث نصّت لائحته الداخلية صراحة على عدم جواز انتخاب الرئيس والوكيلين لأكثر من فصلين تشريعيين متتاليين⁵².

ويتبين لنا من هذين النصين، أهمية شخصية رئيس المجلس ودوره في إدارة الجلسات، وهي من العوامل المؤثرة في سير المناقشات داخل قبة البرلمان، لذا ينبغي أن يصوّت الأعضاء للعضو الذي يستحق فعلاً هذه المكانة.

⁵⁰ مادة ٩٣ من الدستور الدائم ٢٠٠٤

⁵¹ على الرغم من أن المادة ٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ نصت على أن يختار مجلس الشورى من بين أعضائه الرئيس والنائب في جلسة سرية وبالأغلبية النسبية وعند تساوي أكثر من مرشح يتم الاختيار بينهم بالقرعة، ونعتقد أن هذا الاختلاف المنصوص عليه في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى والدستور القطري بسبب أن صدور اللائحة كان متزامناً مع النظام الأساسي المؤقت المعدل، والعبرة بالنص الدستوري.

⁵² مادة ١٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

ثالثاً: من مظاهر استقلال مجالس التشريع إدارياً؛ سلطة المجلس في تشكيل اللجان للقيام بأعمال المجلس. وتعرف اللجان: بأنها تشكيلات إدارية تعني القيام بمهام عديدة تبعاً لنوعيتها⁵³. ونجد أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى نصّت بالفعل على مجموعة من اللجان الدائمة له، كما نصّت على اختصاصات كلّ لجنة في مادة مستقلة، وهي: لجنة الشؤون القانونية والتشريعية، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، لجنة الخدمات والمرافق العامة، لجنة الشؤون الداخلية والخارجية، ولجنة الشؤون الثقافية والإعلام⁵⁴.

أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب، فقد شكّلت عدة لجان؛ فهناك اللجنة العامة، وهناك لجنة القيم، واللجان النوعية، واللجان الخاصة والمشاركة، وقد تناولتها اللائحة بشكل مفصل. ويُستفاد ممّا تقدم، أنّه يحقّ لمجالس التشريع إعداد اللوائح الداخلية التي تُنظم عملها وشؤونها الإدارية، وبيان اختصاصات رئيس المجلس ونائبيه والأعضاء، وقواعد وإجراءات المناقشات والتصويت في المجلس واللجان، علاوة على صلاحيات رئيس المجلس الواسعة باعتباره ممثلاً عن المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى والأفراد⁵⁵.

ومع ذلك نرى، أنّه على الرغم من تناول كلّ من اللائحتين لمظاهر استقلال المجلس إدارياً، إلّا أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى تفتقر إلى لجنة القيم، وهي اللجنة المختصة فيما ينسب لأعضاء المجلس من مخالفات قد تُشكّل خروجاً على القيم الأخلاقية أو مخالفات اجتماعية أو اقتصادية

⁵³ د. حميد إبراهيم الحمادي، تطور السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٠٧.

⁵⁴ مادة ١٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

⁵⁵ انظر مادة ١٠ اختصاصات رئيس مجلس الشورى من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

تتناهى مع وضع العضو البرلماني وما يجب أن يتحلى به، لهذا سنأتي على هذه الضمانة بشكل أكثر تفصيلٍ في المبحث الثاني.

وبعد أن انتهينا من تناول الشؤون الداخلية للمجلس، ينبغي علينا استكمال الاستقلالية الإدارية التي يتمتع بها أعضاء المجلس، وذلك في الفرعين التاليين.

الفرع الثاني:

التفرغ لعضوية مجلس الشورى

يُقصد بالتفرغ، هو تمكين عضو مجلس البرلمان من القيام بوظيفته، دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة، فالعمل البرلماني يقتضي التفرغ للعمل نظراً لما يتطلبه من جهد ووقت لأدائه على أكمل وجه⁵⁶، ولهذا يُعدّ التفرغ، من مظاهر الاستقلال الإداري الذي يتمتع به عضو المجالس التشريعية.

ومع ذلك، فإنّ التفرغ لعضوية مجلس الشورى في دولة قطر، يجعلنا نطرح جملة من التساؤلات حول نطاق التفرغ: فهل إنّه يمتدّ لجميع الأنشطة؟ أم يوجد ما يُؤدّد حالة من حالات الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة أو الوظائف العامة أو الأنشطة الخاصة؟ أم أنّ هناك حالات لم يُنظّمها القانون يمكن من خلالها الاحتفاظ بصفة تشريعية وأخرى؟

وللإجابة على هذه التساؤلات، ينبغي علينا تقسيم هذا الفرع إلى ثلاثة أغصان، وذلك على النحو الآتي:

⁵⁶د. علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص ٢٤١.

الغصن الأول:

الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوزارة

هل يمكن لعضو المجلس الاحتفاظ بعضويته في حال تقلده لمنصبٍ وزارى؟

بالإطلاع على الدستور القطري، نجد أنه بداية نصّ في المادة ٧٧ على أن: "يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضوًا، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم...". وقد جاءت المادة الثالثة من قانون مجلس الشورى مؤكدة على ذات النص.

ومفاد ما تقدم، أنّ الدستور القطري أرسى قاعدة مُطلقة بمقتضاها يجوز أن يجمع الوزير بين منصبه، وعضوية مجلس الشورى في حال التعيين. أما في حالة الترشيح، فنلاحظ أنّ المادة ١١ من قانون الانتخاب القطري منعت كلاً من الوزراء و وزراء الدولة الأعضاء في مجلس الوزراء ومن هو معين على درجة وزير، من الترشيح لعضوية مجلس الشورى طوال مدة شغلهم لمناصبهم⁵⁷.

أما في مصر، فنجد من خلال المادة ١٣٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ كانت تجيز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما كان يجوز لهم الجمع. أما في الدستور الحالي ٢٠١٤ فقد نصت المادة ١٦٤ على حظر الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب صراحة، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة يخلو مكانه في

⁵⁷ مادة ١١ من قانون نظام انتخاب مجلس الشورى رقم ٦ لسنة ٢٠٢١.

المجلس من تاريخ التعيين⁵⁸. وبذات الكيفية جاء قانون مجلس النواب، وخصّص مادة تحظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظة، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة⁵⁹.

الفصل الثاني:

الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة

تنصّ المادة ١١٤ من الدستور الدائم، على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة، ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور. كما أكدّ قانون مجلس الشورى هذا الأمر، حين نصّ على ضرورة تفرّغ عضو مجلس الشورى إذا كان من العاملين بالوزارات أو الأجهزة الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة؛ سواء عند انتخابه أو تعيينه، بل ويحصل العضو حينها على مزايا وظيفته. حيث يحتفظ له بوظيفته إلى حين عودته وانتهاء عضويته، ويُعفى من تقارير تقييم الأداء، كما أنه يُرقى بالأقدمية. كما يتعيّن استئذان مجلس الشورى في حال رغبة جهة عمله بتحريك إجراءات تأديبية ضده أو إنهاء خدمته، كما منحه القانون ميزة الحصول على مكافأة تعادل راتبه وبدلاته التي كان يتقاضاها العضو من جهة عمله، أو المكافأة الممنوحة لأعضاء مجلس الشورى أيهما أفضل⁶⁰. كما جاء في قانون نظام انتخاب مجلس

⁵⁸ د. أحمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٤٩.

⁵⁹ مادة ٤٥ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

⁶⁰ انظر مادة ٧ و ٨ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

الشورى تأكيداً على عدم جواز الترشح لعضوية المجلس من هم أعضاء الهيئات القضائية والعسكريين منتسبي الجهات العسكرية وأعضاء المجلس البلدي المركزي من الترشيح لعضوية مجلس الشورى طوال مدة شغلهم لوظائفهم أو عضويتهم⁶¹.

وهذا إن دلّ على شيء فهو يدلّ، على أنّ المشرع القطري حريص كلّ الحرص على إظهار استقلالية مجلس الشورى إدارياً، وضمان عدم مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات لأنّ الجمع بين العضوية والوظيفة سيهدر هذا المبدأ.

أما الدستور المصري، فقد كفل بدوره لعضو مجلس النواب الاستقلالية الإدارية، عن طريق منحه التفرغ لمهام عضويته وكذلك الاحتفاظ له بوظيفته⁶². وجاء في قانون النواب تنصيحاً على ذات المزايا التي تطرقنا لها في القانون القطري، وذلك إذا كان عضو مجلس النواب من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال⁶³.

بل شدّد المشرع المصري، وقضى بحظر تعيين عضو مجلس النواب في وظائف الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة عضويته⁶⁴.

ومن مبررات حظر الجمع بين العضوية والوظائف العامة، هو ضمان استقلال عضو البرلمان وحيثته تجاه السلطة التنفيذية، وهو من أهمّ الأسباب الداعية إلى حظر الجمع بين الوظيفة العامة

⁶¹ مادة ١١ من قانون انتخاب مجلس الشورى رقم ٦ لسنة ٢٠٢١.

⁶² مادة ١٠٣ دستور القطري الدائم ٢٠٠٤.

⁶³ انظر المادة ٣١، ٣٢ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

⁶⁴ مادة ٤٦ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، المادة ٣٧٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم ١ لسنة

٢٠١٦.

وعضوية البرلمان، وذلك على اعتبار أنّ من المهام الرئيسية التي يضطلع بها عضو البرلمان؛ هي مراقبة أنشطة السلطة التنفيذية وتصرفاتها. فكيف يمكنه النهوض بهذه التبعات ومستقبله الوظيفي مرهون بقرارات تصدرها تلك السلطة؟ فمما لا شكّ فيه، أنّ عضو البرلمان سيتردّد عن التصويت ضد مشروعات الحكومة، أو المشاركة في تقديم الأسئلة وطرح الاستجابات الماسة بسياستها أمام ترقّيته أو تصيد الأخطاء له⁶⁵. وهذا يعدّ انتقادًا وجيهاً من الفقه، في أنّ ما يقرره القانون من حظر الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، ومنحه المزايا المذكورة أعلاه من حفظ الوظيفة وما يتعلق بالترقية والتأديب، لا تُمثّل ضماناً كافية بالنسبة لاستقلال عضو المجلس، وتأمينه ضدّ وسائل التأثير التي قد تنتهجها السلطة التنفيذية، وذلك لأنّ العضو لا بدّ أن يحرص أثناء مدة عضويته على عدم اتخاذ موقف يغضب الحكومة أو يجرّجها، حتى ينال الرعاية والحظوة عند عودته إلى الوظيفة العامة.⁶⁶

كذلك من مُبررات التفرغ للعضوية، احترام مبدأ الفصل بين السلطات وصعوبة التوفيق عملياً بين مهام العضوية وواجبات الوظيفة، فليس من السهل على الموظف الذي أصبح عضواً بالبرلمان القيام بأعباء العضوية وواجبات الوظيفة في آن واحد⁶⁷.

وفي الحقيقة، تتفق الباحثة مع هذه المبررات؛ خاصة وأنّ عضو البرلمان يتقاضى مكافأة شهرية، فهو ليس بحاجة لوظيفته للحصول على مرتب، كما أنّ بقاء عضو المجلس التشريعي على رأس

⁶⁵ د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية،

القاهرة، ١٩٩٤، ص ٥٢.

⁶⁶ دكتور إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣،

ص ٦٣٤.

⁶⁷ نغم عبد الستار الجميلي، مرجع سابق، ص ٦٤.

عمله، سيجعل من قراراته مُنحازة بشكل أو بآخر للسلطة التنفيذية، وقد يتيح له استغلال وظيفته ولن يتمكن من أداء عمله البرلماني وتمثيل الشعب بالصورة المطلوبة، الأمر الذي يجعلنا نؤيد حظر الجمع بين العضوية والوظائف العامة.

الفصل الثالث:

الجمع بين عضوية مجلس الشورى و الأنشطة والوظائف الخاصة

بعد بيان الحظر بين العضوية والوزارة والوظائف العامة، ينبغي علينا التطرق لمسألة الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظائف والأنشطة الخاصة، والبيّن من قانون مجلس الشورى القطري أنه يحظر على الرئيس ونائبه بمُجرّد انتخابهما مُزاولة أيّ عمل أو نشاط تجاري أو مهنة تجارية أو غير تجارية⁶⁸. كما يُحظر كذلك على عضو مجلس الشورى، مُمارسة أيّ عمل أو نشاط مهنيّ أو تجاريّ أو اقتصاديّ أو صناعيّ يتعارض مع واجبات عُضويته ومُقتضياتها. وفي حال كان العضو يمارس أحد هذه الأعمال، فينبغي عليه أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس⁶⁹.

كما حظرت المادة ١٨ من قانون مجلس الشورى على العضو التعامل مع الجهات والأجهزة الحكومية أو الهيئات والمؤسسات العامة، سواء كان بالبيع أو الشراء أو الإيجار أو الرهن أو الانتفاع، وغيرها من صور التعامل ما لم يكن بإحدى طرق التعامل المقررة قانونًا.

ومؤدى ذلك، أنه بالنسبة للمهن الحرة التجارية أو الأنشطة الاقتصادية والصناعية وغيرها من الأعمال، فإنه يجوز الجمع بين ممارستها وعضوية البرلمان إذا كان لا يوجد أيّ تعارضٍ بين هذه

⁶⁸ مادة ١٩ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

⁶⁹ مادة ٢٠ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

العضوية وبين عملهم، ويُستثنى من ذلك رئيس المجلس ونائيه، حيث يحظر المشرع مُزاولتهم لأَيِّ عمل أو نشاط تجاري. وعلى أعضاء المجلس أن يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن، فلا يستغلوا العضوية بأية صورة لفائدتهم أو فائدة من تصله بهم علاقة خاصة، ولزاماً عليهم الإفصاح عن الحالات التي تفضي إلى تضارب المصالح⁷⁰.

بذات الكيفية، نصّ قانون مجلس النواب المصري على جواز أن يزاول العضو نشاطاً مهنيّاً أو بالمشاركة مع الغير، ولكن عليه أن يفصح عن ذلك كتابةً لمكتب المجلس⁷¹. إلا أنّ البيّن من هذا النصّ، أنه لم يستثنى رئيس المجلس ونوابه من هذه الصلاحية خِلافاً لما فعل المشرع القطري، فكأنّ المشرع القطري يحظر هذه الأعمال على رئيس المجلس ونائيه حظراً مُطلقاً، أما بالنسبة للأعضاء فيكون لهم الإفصاح ومُمارسة بعض الأعمال التي لا تتعارض مع مُقتضيات الوظيفة. كذلك نجد أنّ الدستور المصري، وقانون مجلس النواب ولائحته الداخلية، أكدوا على أنه لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر بالذات أو الواسطة شيئاً من أموال الدولة، أو أيّ من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، ويُعدُّ باطلاً أيّ تصرف بالمُقايسة أو إبرام عقد التزام أو توريد أو مقاولة، أو غيرها من التصرفات⁷². إنّ الغاية من هذا الحظر، هي عدم فتح باب الجمع بين الوظائف والأنشطة الخاضعة للقانون الخاص وعضوية البرلمان بلا ضابط، فقد يتّخذ بعض أصحاب هذه الأنشطة من العضوية أداة

⁷⁰ المادة ١١٥ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤، المادة ١٤،١٥، من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

⁷¹ مادة ٤٤ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

⁷² المادة ١٠٩ من الدستور المصري ٢٠١٤، المادة ٣٨ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، المادة ٣٧١ من

اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

لتحقيق مصالح خاصة. فالحظر هنا، يرمى أساسًا ليس إلى ضمان استقلال عضو البرلمان تجاه السلطة العامة، وإنما تجاه ما قد يعتريه من ضعف ذاتي لتحقيق مصالح خاصة كالقيام ببعض الصفقات التي تحقق مزايا مالية للعضو من خلال بيع أو شراء أو تأجير أموال الدولة⁷³.
ونتناول في الفرع الثالث: انفراد مجلس الشورى بإسقاط عضوية أعضائه، على النحو الآتي:

الفرع الثالث:

انفراد مجلس الشورى بإسقاط عضوية أعضائه

تنتهي عضوية أعضاء مجلس الشورى استنادًا للمادة ١٠١ من الدستور القطري بأحد الأسباب التالية: ١- الوفاة أو العجز الكلي ٢- انتهاء مدة العضوية ٣- الاستقالة ٤- إسقاط العضوية ٥- حل المجلس⁷⁴. وتُعدُّ هذه الأسباب غالبًا من الحالات العادية لانتهاء العضوية. إلا أنه يمكن أن تتوافر حالة غير عادية لانتهاء عضوية عضو المجلس، من خلال وضع نهاية لعمله قبل انتهاء المدة التشريعية للمجلس⁷⁵ لأسباب تعود إلى العضو ذاته، نتيجة فقدانه لأحد شروط الانتخاب، أو لارتكابه مخالفة للدستور أو النظام الداخلي للمجلس⁷⁶. وتُسمى الحالة السابق ذكرها بإسقاط

⁷³ د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص ١٦٧.

⁷⁴ مادة ١٠١ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤.

⁷⁵ سمير بن أحمد، ضمانات استقلال السلطة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة، الجزائر، ٢٠١٩، ص ٤٢.

⁷⁶ د علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

العضوية، ولذلك سوف نتناول في هذا الفرع انفراد مجلس الشورى بإسقاط عضوية أعضائه بالمقارنة مع مجلس النواب المصري، وذلك على النحو الآتي:

يُعدّ انفراد المجلس بإسقاط العضوية ضماناً هامة وجوهرية يتبيّن من خلالها استقلالية المجلس إدارياً، حيث لا يتمّ الإسقاط إلاّ من قبل المجلس ذاته، وذلك لضمان استقلال المجلس عن باقي سلطات الدولة⁷⁷.

وتتحقق هذه الحالة في مجلس الشورى القطري، في حال فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه⁷⁸. وبذات الكيفية في مجلس النواب، حيث نصّ الدستور المصري في المادة ١١٠ على أن: " لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه".

ولهذا ينبغي أن نتناول هذه الحالات التي تؤدي إلى إسقاط العضوية بأغلبية ثلثي الأعضاء تبعاً:

أولاً: فقد الثقة أو الاعتبار

يرجع فقد الثقة أو الاعتبار إلى ارتكاب أحد الجرائم وإن لم تكن من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة، أو حتى إذا لم يكن من شأنها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، إلا أنه يرجع إلى

⁷⁷ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٣١٩.

⁷⁸ مادة ١٠٣ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤.

سلوك لا يليق بالاحترام والنزاهة التي يجب أن يتحلى بها عضو المجلس⁷⁹. فعضو البرلمان ينبغي عليه أن يتحلى بالمبادئ التي تتفق واعتباره عضواً في السلطة التشريعية، وعند ارتكابه لجريمة مخلة بالشرف أو أي جريمة أخرى فحينها يفقد العضو ثقته واعتباره⁸⁰.

ثانياً: فقد أحد شروط العضوية

نصت المادة ١٠ من قانون انتخاب مجلس الشورى، على الشروط الواجب توافرها في من يرشح نفسه لعضوية مجلس الشورى"١- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية. ٢- ألا يقل عمره عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية. ٣- أن يُجيد اللغة العربية قراءة وكتابة. ٤- أن يكون مُقيداً في الدائرة الانتخابية التي يُرشح نفسه فيها. ٥- أن يكون حسن السمعة محمود السيرة ومن المشهود لهم بالأمانة والاستقامة وحسن الخلق. ٦- ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مُخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون. ٧- أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لأحكام هذا القانون".

أما في مصر، فقد نصّ قانون مجلس النواب المصري في المادة ٨ على شروط الترشيح للعضوية، حيث لا بدّ أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية المنفردة، وأن يكون مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين، وألا يقل سنّه عند فتح باب الترشيح عن خمسة وعشرين سنة، وأن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل، ولا بدّ أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى من أدائها.

⁷⁹ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٣٢١

⁸⁰ د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٢٣.

ومفاد ما تقدم، أنّ الشروط التي يجب توافرها في أعضاء المجالس التشريعية لا يُمكن اعتبارها شروط ابتداء، وإنما هي شروط بقاء، حيث أنّها لا تقتصر على يوم الانتخاب، بل لا بدّ من استمرار توافرها طيلة احتفاظ العضو بعضويته. أما إذا فقد أيّ منها أسقطت عضويته⁸¹، ومن الشروط التي قد تفقد مع مرور الزمن؛ شرط الجنسية أو الأهلية.

ثالثاً: الإخلال بواجبات العضوية

أ. في التشريع القطري:

قد يُعتبر الإسقاط جزاءً تأديبياً لارتكاب العضو مخالفات معينة، حيث نصّ الدستور على دور عضو مجلس الشورى في استهداف مصالح الوطن، وعدم استغلال العضوية بأية صورة كانت؛ سواء لفائدته أو من تصله به علاقة خاصة، وأحال للقانون تبيان الأعمال التي لا يجوز للعضو القيام بها⁸².

بل، وجاء قانون مجلس الشورى وحدّد في الفصل الرابع بعنوان الواجبات والمحظورات، وتناول خلالها استهداف الصالح العام، وما قد يفضي إلى تضارب المصالح، وعلى عضو المجلس واجب الإفصاح عن أيّ هدية يتلقاها نقدية أو عينية. كما عليه واجب التعامل بالسعر العادل؛ أي وفقاً للسعر السائد في السوق، دون أن يدخل في تقديره صفة العضو سواء كان بائعاً أو مشترياً⁸³. كما لم يُجز القانون للعضو التعامل مع الجهات الحكومية، سواء كان بيعاً أو شراءً أو إيجاراً أو رهناً

⁸¹ المرجع السابق، ص ٦٢٢.

⁸² مادة ١١٥ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤.

⁸³ مادة ١٤، ١٥، ١٦ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

أو انتفاعاً، ما لم يكن بإحدى الطرق المقررة قانوناً وفي إطار من الشفافية والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص⁸⁴.

ويحظر على الرئيس ونائبه - كما تناولنا في الفرع السابق - مزاولة أي عمل أو نشاط تجاري أو مهنة تجارية أو غير تجارية. كما يحظر على العضو ممارسة أي عمل أو نشاط يتعارض مع واجبات أو مقتضيات العضوية؛ سواء كان نشاطاً مهنيًا أو تجاريًا أو اقتصاديًا أو صناعيًا، ولا يُمنح الأعضاء أوسمة أثناء مدة عضويتهم⁸⁵. واستكملت المادة ٢٢ من ذات القانون، على أن مخالفة العضو لأي من الواجبات والمحظورات المنصوص عليها في ذات الفصل، يُعدّ إخلالاً منه بواجبات العضوية، الأمر الذي يجعل الإخلال بأحد هذه الواجبات أو ارتكاب أحد هذه المحظورات؛ سبباً لإسقاط عضويته.

كما يتمثل الإخلال، في التقصير بحضور جلسات أو لجان المجلس، ذلك أنه بالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، نجد أنها نصت في المادة الثالثة على حالات إسقاط العضوية، إلا أنها لم تذكر الإخلال بالواجبات كأحد حالات إسقاط العضوية، وإنما نصت على حالة استقالة العضو من منصبه كأحد حالات إسقاط العضوية.

ونحن نحاول إيجاد مُبرّر لهذه الحالة، نجد أنّ المادة السادسة - والتي تتناول ضوابط الحضور لعضو مجلس الشورى - نصت على أنه: " إذا تكرر غياب العضو في دور الانعقاد الواحد خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية، دون عذر مقبول، قطعت مكافأة العضوية عن مدة الغياب. ويشترط لقطع المكافأة أن يوجه الرئيس إلى العضو إنذاراً كتابياً بذلك قبل الجلسة الأخيرة

⁸⁴ مادة ١٨ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

⁸⁵ المواد ١٩، ٢٠، ٢١ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١.

التي يترتب على الغياب فيها سريان هذا الحكم. وإذا تكرر الغياب بعد ذلك، دون عذر مقبول، عرض الرئيس أمر هذا العضو على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الحاضرين رفع توصية للأمير باعتباره مستقيلاً⁸⁶.

ومؤدى ذلك، أن اللائحة الداخلية تعتبر أن من يخلّ بواجبات العمل البرلماني - من خلال الغياب عن الجلسات لمرات متكررة - فإنه يمكن بأغلبية الحاضرين اعتباره مستقيلاً، وهذا بعد رفع توصية للأمير. وبغض النظر عن أن اللائحة تحاكي مجلساً معيناً تماماً، إلا أن أ. د. رعد الجدة لا يتفق مع هذا التكييف الذي ذهبت إليه المادة، ذلك أنه افترض أن تنص المادة على إسقاط عضويته ولا تعدّه مستقيلاً، سيما وأنّ المادة الرابعة من اللائحة قد حدّدت أسلوب تقديم الاستقالة. كما أن انقطاع عضو عن الحضور دون عذر يُعدّ استخفافاً بالمسؤولية التي عهدت إليه، ويجب إسقاط عضويته لأنّ سلوكه هذا يتفق وحجم المسؤولية المكلف بها⁸⁶.

ونحن نرى بالفعل، أنه طالما جاء الدستور ونصّ على أسباب إسقاط العضوية - والتي من ضمنها الإخلال بواجبات العضوية - فإنه لا بدّ أن تأتي اللائحة الداخلية الجديدة وتتضمّن فصلاً للواجبات والجزاءات التي من المفترض إيقاعها على عضو المجلس، وحتى لا يتمّ الخلط بين الإسقاط والاستقالة، خاصة وأننا نلاحظ أنّ قانون مجلس الشورى نصّ على الواجبات والمحظورات، بينما لم يتطرق للنصوص الخاصة بتنظيم العمل داخل المجلس وحضور الجلسات والغياب، ويرجع السبب إلى أنه من المفترض تناولها في اللائحة الداخلية التي تُنظّم سير عمل المجلس.

⁸⁶ د. رعد ناجي الجده، النظام الدستوري في دولة قطر، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة والفنون والتراث، الدوحة، ٢٠١٢،

هذا ولم يحدث في تاريخ مجلس الشورى منذ تكوينه في عام ١٩٧٢ حتى الوقت الحالي، أن شغرت عضوية في المجلس إلا بسبب الوفاة⁸⁷.

ب. في التشريع المصري

جاء قانون مجلس النواب، ونصّ على الواجبات في الفصل الثاني بداية من أداء اليمين، وحظر التعامل بالذات أو بالواسطة في أموال الدولة، ومنع تضارب المصالح، مع وجوب التعامل بالسعر العادل، وحظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وغيرها من الوظائف أو المناصب الأخرى، وفي نهاية الفصل اعتبر المشرع أنّ مخالفة أيّ من هذه الواجبات يُعدّ إخلالاً بواجبات العضوية⁸⁸. وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب، نلاحظ ورود الفصل الخامس بعنوان واجبات الأعضاء، وتضمّن هذا الفصل النصّ على واجب انتظام حضور عضو مجلس النواب لاجتماعات المجلس ولجانه⁸⁹، ولا يجوز للعضو إثيان أفعال داخل المجلس أو خارجه من شأنها مخالفة أحكام الدستور أو القانون أو اللائحة⁹⁰.

ثم أكدت اللائحة فيما بعد، على ذات الواجبات المنصوص عليها في قانون مجلس النواب، وأوردت في الفصل السادس بعنوان الجزاءات البرلمانية، ونصت في المادة ٣٨١ على أنه: " مع عدم

⁸⁷ المرجع السابق، ص ١٩٣.

⁸⁸ المواد من ٣٧ وحتى ٤٧ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

⁸⁹ مادة ٣٦٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

⁹⁰ مادة ٣٧٠ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

الإخلال بالمسؤولية الجنائية أو المدنية، يوقع المجلس على العضو الذي يثبت أنه أخل بواجبات العضوية أو ارتكب فعلاً من الأفعال المحضرة عليه، أحد الجزاءات الآتية:
أولاً: اللوم.

ثانياً: الحرمان من الاشتراك في وفود المجلس طوال دور الانعقاد.

ثالثاً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات.

رابعاً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد.

خامساً: إسقاط العضوية.

.....ويشترط لإسقاط العضوية موافقة ثلثي أعضاء المجلس في الأحوال المقررة في الدستور والقانون وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة....".

ومفاد ما تقدم، أنّ اللائحة الداخلية خصّصت الفصل السادس للجزاءات البرلمانية التي يمكن إيقاعها على العضو الذي أخلّ بواجبات عضويته، والتي من بينها جزاء إسقاط العضوية الذي اشترط موافقة ثلثي أعضاء المجلس على إيقاع الجزاء. كما نصت اللائحة على حالات أخرى يمكن من خلالها إيقاع جزاء إسقاط العضوية، وذلك في حالة ارتكب العضو أحد الأفعال الآتية:

١- إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته.

٢- إهانة المجلس أو أحد أجهزته البرلمانية.

٣- استخدام العنف داخل حرم المجلس ضد رئيس المجلس أو رئيس الحكومة أو أحد أعضائها أو أحد أعضاء المجلس⁹¹.

كما يمكن إيقاع المجلس جزاء إسقاط العضوية على العضو الذي يثبت ارتكابه أحد الأفعال الآتية:
١- تهديد رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الوزراء لحمله على أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه.

٢- استخدام العنف لتعطيل مناقشات المجلس أو لجانه أو أعمالهما أو للتأثير في حرية إبداء الرأي⁹².

وفي الواقع العملي تعددت الحالات التي أسقط فيها مجلس الشعب المصري العضوية عن أعضائه كجزء تأسيسي للإخلال بواجبات العضوية، ومنها القرار الصادر من مجلس الشعب في جلسة ١٢/٢/١٩٧٧ بإسقاط عضوية السيد/ كمال الدين حسين بسبب برقية أرسلها لرئيس الجمهورية بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٧٧.⁹³

بل، ونظمت اللائحة الداخلية إجراءات خاصة لإيقاع الجزاءات، وعهدت إلى لجنة القيم النظر بما ينسب إلى العضو من مخالفات⁹⁴، وسنتناول هذه الضمانات التأديبية في المبحث الثاني.

⁹¹ مادة ٣٨٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

⁹² مادة ٣٨٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

⁹³ د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بين الحصانة والجزاءات التأديبية، الطبعة الأولى، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٤٣٧.

⁹⁴ مادة ٢٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

والجدير بالإشارة إليه، أنّ المادة ٨ من قانون مجلس النواب نصت في البند السادس، على ألا تكون قد أسقطت عضوية المترشح بقرار من مجلس النواب بسبب فقد الثقة و الاعتبار، أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية. ومع ذلك، يسمح لمن سقطت عضويته الترشح في الحالتين الآتيتين: أ. انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط عضويته.

ب. صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بأغلبية ثلثي الأعضاء⁹⁵.

ويتّضح من هذه المادة، أنّ المشرع المصري يجيز ترشيح العضو الذي أسقطت عضويته مرة أخرى، وذلك في حالة انقضاء الفصل التشريعي الذي أسقطت فيه عضويته، وكذلك في حالة صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها بشرط، موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء.

ونستخلص ممّا تقدم، أنّ الدستور القطري والمصري يتفقان في النصّ على انفراد المجلس بإسقاط عضوية أعضاء المجلس في حال فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية، أو الإخلال بالواجبات، ويصدر قرار الإسقاط بأغلبية ثلثي الأعضاء.

وعلى الرغم من ذلك، توجد العديد من الاختلافات، نلاحظ أنّ المشرع المصري في قانون مجلس النواب تناول أثر إسقاط العضوية بالنسبة لإعادة ترشيح العضو الذي أسقطت عضويته، بينما المشرع القطري لم يتطرق لهذه المسألة.

كما تناولت اللائحة الداخلية لمجلس النواب فصلاً مُحدِّداً للواجبات، وفصلاً للجزاءات البرلمانية. والتي من خلالها يتبين أنه عند إخلال عضو مجلس النواب لأحد الواجبات المفروضة عليه، فإنه

⁹⁵ المادة ٨ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

لابدّ من إيقاع جزاء عليه. كما حدّدت مجموعة من الجزاءات، والتي من ضمنها إسقاط العضوية. ولهذا، فإنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بحاجةٍ إلى إضافةٍ فصلٍ للواجبات التي ينبغي أن يلتزم بها عضو المجلس، ولا بدّ أن تنصّ على الجزاءات التأديبية، والتي من ضمنها إسقاط العضوية وإجراءات إيقاع الجزاء على الأعضاء.

المبحث الثاني:

ضمانات أعضاء مجلس الشورى

تتجلّى أهمية تقرير الضمانات القانونية لمجلس الشورى؛ سواء لحماية أعضائها أو لحماية وظائفها، في تأمين استقلال أعضاء المجالس النيابية بهدف كفالة حرية الرأي وحسن أداء واجبهم، والعمل على تحقيق المصلحة العامة. ونسعى من خلال هذا المبحث، إلى بيان مدى تمتّع أعضاء مجلس الشورى بالاستقلال اللازم لحمايتهم وأدائهم لأعمالهم بحرية وثقة تامة، للنأي بهم عن أية ضغوطات قد تمارس عليهم؛ سواء من الناخبين أو من سلطات الدولة. ولا شك في أنّ هذه الضمانات، لا تعدّ تقديرًا وامتيازًا، وإنما هي في جوهرها ضرورية ولازمة لسير العمل في المجلس التشريعي، وحتى تكون درعًا واقياً يحمي الأعضاء من الانتقام أو الاستبداد⁹⁶. والضمانات التي كفلتها الدساتير متعدّدة، من بينها تلك التي ذكرناها في المبحث الأول والمُتعلّقة بمظاهر الاستقلال المالي والإداري، كما تُوجد ضمانات أخرى تُضفي نوعًا من الحماية المطلوبة لأعضاء المجلس النيابي كالحصانة البرلمانية، حيث أنّها تضمن استقلال البرلمان وحرّيته في إتمام رسالته في التعبير عن إرادة الشعب

⁹⁶ مستشار محمد فهيم درويش، مرجع سابق، ص ٤٢١

بواسطة ممثليها⁹⁷. هذا بالإضافة، إلى الضمانات التأديبية التي تكون بمناسبة مساءلة العضو عن مخالفته لواجباته البرلمانية.

ولهذا سنخصّص هذا المبحث للحديث عن ضمانات الحصانة البرلمانية في المطلب الأول، والضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى في المطلب الثاني، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول:

ضمانة الحصانة البرلمانية

ترتد فكرة الحصانة البرلمانية في الدساتير وتشريعات الدول إلى إنجلترا، حيث كان ظهور الحصانة مرتبطاً بتكوين المجالس الوطنية التي يرجع وجودها إلى نهاية القرن السادس الميلادي، وبعد ذلك سار على ذات النهج الكثير من الدول الأخرى في العالم والتي من أبرزها فرنسا⁹⁸. وفي هذا الصدد، نلاحظ أنّ هناك من الفقهاء من يرى أنّ الحصانة لأعضاء البرلمان تُمثّل اعتداءً صارخاً، وإخلاقاً بمبدأ المساواة التي نصت عليها غالبية دساتير العالم⁹⁹. ومع ذلك، فإنّ هذا القول يُعدّ قولاً مردوداً عليه، ذلك أنّ هذا النص لا يتعارض مع منح أعضاء البرلمان الحصانة، ولا يعدّ نوعاً من التمييز بالنسبة لبقية أفراد المجتمع، على أساس أنّ طبيعة عمل عضو البرلمان تقتضي ضرورة تقرير هذه الحصانة، وفي حدود أدائه لمثل هذه الأعمال المنوط بها، وباعتبارها ضمانات

⁹⁷ أحمد سليمان عبد الرازي محمد، الحصانة البرلمانية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٨.

⁹⁸ د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بين الحصانة والجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص ٣١٩ - ٣٢١.

⁹⁹ د. عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، الجزء الأول، لا توجد طبعة، دار التراث،

القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣١٣.

للمجلس لتحقيق استقلاليتة، وبحكم ما تحمله الحصانة البرلمانية من أهمية بالغة في حماية عضو البرلمان، وحماية العمل البرلماني.

وبناءً على ذلك، سنتعرّف بشكل أكثر تفصيلٍ في هذا المطلب على تعريف الحصانة البرلمانية في الفرع الأول، وأنواع الحصانة البرلمانية في الفرع الثاني، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول:

تعريف الحصانة البرلمانية

تُعرف الحصانة بالمفهوم العام بأنها: "امتياز يقرره القانون الدولي العام أو القانون الداخلي يؤدي إلى إعفاء المتمتع به من عبء أو تكليف يفرضه القانون العام على جميع الأشخاص الموجودين على إقليم الدولة أو يعطيه ميزة عدم الخضوع لأحكام سلطة عامة في الدولة، وخاصة السلطة القضائية أو بعض أوجه مظاهرها"¹⁰⁰.

ومن المفيد القول في هذا السياق الناظم، إنّ الفقه اختلف في تحديد مفهوم الحصانة البرلمانية، حيث نجد أنّ بعض الفقه يُميز بين الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية¹⁰¹، في حين لا يُؤيّد البعض الآخر هذا التمييز، وينظر إلى الحصانة البرلمانية بكونها مُقتصرة فقط على الحصانة

¹⁰⁰ د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٤، ص ٨.

¹⁰¹ د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٥ وما بعدها.

الإجرائية، ذلك أنّ الناخبين لا يشعرون بما هو مقرر لعضو البرلمان من حصانة موضوعية، بينما يدركون أنه يتمتع بحصانة إجرائية¹⁰².

وتعرف الحصانة البرلمانية من الناحية الموضوعية بأنها: " اصطلاح يطلق على الضمانات التي ينص عليها الدستور عادة لحماية عضو البرلمان توكيداً لاستقلاله وتمكيناً له من القيام بواجباته في تمثيل الشعب والدفاع عن مصالحه، مثل عدم مساءلة عضو البرلمان عما يبيديه من آراء خلال مشاركته في العمل البرلماني للمجلس النيابي أو لجانه"¹⁰³، أو "عدم جواز تحريك الدعوى الجنائية أو رفعها على عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء أو الأفكار التي يبيدها في المجلس النيابي"¹⁰⁴.

بينما تعرف الحصانة البرلمانية من الناحية الإجرائية بأنها: " ضمانة دستورية بعدم اتخاذ أي من الإجراءات ضد أحد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده إلا إذا أذن بذلك المجلس التابع له العضو، وذلك عدا حالة التلبس بالجريمة "¹⁰⁵.

وقد عرّف الفقه الحصانة البرلمانية أيضاً للدلالة على شمول الحصانتين معاً باعتبارها: " امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبيين أم معينين بما يمنحهم

¹⁰² أنظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ القانون الدستوري، بدون دار نشر، طبعة ١٩٩٥، ص ٢١٤، د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، لا توجد طبعة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١٠، مشار إليه في: أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧.

¹⁰³ د. لبنى محمد مخلوف، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

¹⁰⁴ د. محمد محمود العمار، ضمانات استقلال المجالس التشريعية في الأردن دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ٢٠٠٨، ص ٤٠٢، مشار إليه في: أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٠.

¹⁰⁵ د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ١٢-١٦.

حرية الرأي والتعبير عن إرادة الشعب دون أية مسؤولية، كما أنها ضمانة دستورية بعدم سلك أي من الإجراءات الجنائية - في غير حالة التلبس بالجريمة - ضد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده بغير إذن المجلس النيابي¹⁰⁶.

وبعد أن استعرضنا تعريفات الحصانة البرلمانية، نرى بأن لكل حصانة نطاق محدّد وآثار معينة تترتب عليها، فليس من المنطق أن نتمسك بالحصانة الإجرائية فقط، وإنما تدخل في تعريفها أيضًا الحصانة الموضوعية، فالبيّن أنّ الحصانة الإجرائية تشمل جميع الإجراءات الجنائية ما عدا حالة التلبس، بينما الموضوعية فهي متعلقة بما يُبديه عضو المجلس من آراء وأفكار. وهو ما يجعلنا نتطرق في الفرع الثاني للحديث عن أنواع الحصانة البرلمانية، في ضوء النصوص القانونية، وما سلكه التشريع القطري والمصري تجاهها، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الثاني:

أنواع الحصانة البرلمانية

بعد تناولنا لمفهوم الحصانة البرلمانية، تبيّن لنا وجود نوعان من الحصانة البرلمانية سنتعرف عليها بشكل أكثر تفصيلٍ في ظلّ التشريعين القطري والمصري. وعليه، سنتطرق في الغصن الأول إلى الحصانة الموضوعية، في حين نُخصّص الحديث في الغصن الثاني للحصانة الإجرائية، وذلك على النحو الآتي:

¹⁰⁶ المرجع السابق.

الغصن الأول: الحصانة الموضوعية

تنصّ الدساتير على ضمانة عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبدونه من أفكار أو آراء أثناء مداولتهم في المجلس أو إحدى لجانه، وذلك لغرض حرية المناقشات البرلمانية¹⁰⁷.

لذلك الحصانة الموضوعية تتعلق بالأقوال والآراء التي تصدر في جلسات المجلس أو في لجانه، ويرى فقهاء القانون الدستوري بأنّ حصانة هذه الأقوال والآراء تغطي كلّ الأعمال البرلمانية من خطاب أو تصويت أو اقتراحات بقوانين أو أسئلة أو طلبات إحاطة، وسواء كانت من خلال وظيفة التشريع أو الرقابة. ويترتب على عدم جواز مساءلة العضو عن آرائه، عدم انعقاد المسؤولية المدنية على المجلس عن أيّ قرار يصدره باعتبار أنّ القرار ليس إلا ثمرة الآراء المحصنة لأعضائه، فلا يجوز الحكم على المجلس بالتعويض عن أي قرار يصدره لما فيه من مساس باستقلال المجلس والحكم بغير ذلك يخالف الدستور¹⁰⁸.

ولكن، لا تمتدّ الحصانة إلى ما يصدر عن العضو -ولو في المجلس أو في لجانه- إذا ما كان خارج نطاق ممارسته لوظيفته البرلمانية، كما لا تمتدّ إلى أفعاله المادية ولو كانت أثناء أدائه البرلماني، من قبيل قيام أحد الأعضاء بسب زميل له، أو الاعتداء عليه بالضرب، أو قيام أحد الأعضاء بإهانة مؤسسات الدولة، أو عرض رشوة على أحد الوزراء أو توسط فيها¹⁰⁹.

¹⁰⁷ د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٠٧.

¹⁰⁸ د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٣٣-٢٣٥.

¹⁰⁹ أحمد سليمان عبد الراضي محمد، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق ص ٥٠.

وفي هذا السياق، قضت محكمة النقض المصرية على أنه: إذا كان الدستور قد نص على حصانة أعضاء مجلس الشعب فيما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم داخل المجلس أو لجانه فهي حصانة لا تعدو نطاق إبداء الرأي ولا تستطيل إلى أي عمل آخر تجرد من المشروعية واستوجب مسؤولية فاعله¹¹⁰.

وبناء على ذلك، نصّ الدستور القطري في المادة ١١٢ على الحصانة الموضوعية بأنه: "لا تجوز مؤاخذة عضو المجلس عما يبيديه أمام المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس"¹¹¹.

وجاءت المادة ٥ من قانون مجلس الشورى لتؤكد ذلك¹¹²، كما نصّت المادة ١١٧ من اللائحة الداخلية على كفالة حرية التعبير عن الرأي لأعضاء مجلس الشورى، مع تحديدها في نطاق المجلس ولجانه.

ونصّ الدستور المصري على هذه الحصانة كذلك في المادة ١١٢، حين نصّ على أن: "لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبيديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه".
يتبيّن لنا من النصوص المشار إليها في الدستورين القطري والمصري، وجود قيدين على الحصانة الموضوعية: أحدهما مكاني، وثانيهما زماني:

¹¹⁰ محكمة النقض المصرية- الطعن رقم ٣٢٤٩ لسنة ٥٨ قضائية - جلسة ١٩٩٠/٢/٢٨، مكتب فني: ٤١ - الجزء ١ - ص ٦٤٩، منشور على شبكة قوانين الشرق.

¹¹¹ وأنظر كذلك المذكرة التفسيرية للدستور، المادة ١١٢ من الدستور نصت على أنه: " يجب أن لا يكون في الرأي الصادر عنه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الوطن أو بالاحترام الواجب للأمير".

¹¹² نصت المادة ٥ من قانون مجلس الشورى رقم ٧ لسنة ٢٠٢١ على أن: " لا تجوز مؤاخذة العضو عما يُبيديه أمام المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس".

■ بالنسبة للقيد المكاني:

يعتبر جانب من الفقه، أنّ النطاق المكاني يتحدّد فقط بما يُبديه الأعضاء من قول أو رأي في جلسات المجلس أو في لجانه، ولهذا يجب التفرقة عند الإقرار بالحصانة للعضو من عدمه، بما إذا كان قد أبدى رأيه أو فكره داخل المجلس أو بمناسبة عمله في إحدى اللجان، أو أبداه خارج المجلس بعيداً عن ذلك؟ ففي الحالة الأولى، يتمتّع بالحصانة الموضوعية، في حين أنه يسأل كأيّ شخص عادي في الحالة الثانية. وقد قيل في ذلك، إنّ الحصانة ليست مقررة كامتياز للأعضاء، وإنّما هي مُقرّرة للصالح العام حتى تتمكن السلطة التشريعية من أداء وظيفتها، ولهذا فهي محدّدة بالعمل في المجلس أو لجانه، وبمناسبة عمله البرلماني¹¹³.

بينما يرى الجانب الآخر من الفقه، بأنّ الحصانة الموضوعية تشمل كلّ ما يُبديه الأعضاء من آراءٍ في إطار وظيفتهم النيابية؛ سواءً كان ذلك داخل المجلس أو خارجه، وسواءً كان ذلك عن طريق الكتابة أو القول، في دائرته الانتخابية أم في وسائل الإعلام المختلفة من صحافة أو إذاعة أو تلفزيون، فلا بدّ ألا تبقى الآراء والأفكار حبيسة في داخل المجلس أو اللجان¹¹⁴.

¹¹³ رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ٦٤. فلا تغطي الحصانة إلا ما يصدر بمناسبة عمل العضو البرلماني فقد يحاسب العضو عن هذا الفكر أو الرأي حتى وإن كان داخل المجلس في حالة ما إذا كان منبث الصلة أو العلاقة بالعمل النيابي وكان يشكل جريمة جنائية في ذات الوقت، ومثما حدث لعضو البرلمان الذي يبدي لأحد مندوبي الصحافة برأي لا علاقه له بعمله النيابي، ويتضمن قذفًا أو سبًا فإنه يسأل عنه.

¹¹⁴ أنظر: المرجع السابق، ص ٦٥.

و أحمد سليمان عبد الراضي، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧٣.

وتتفق الباحثة مع الرأي الذي يُضيق النطاق المكاني للحصانة، وذلك بسبب أننا حينما نتحدث عن أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب، فإنَّ مُهمتهم الرئيسية؛ هي العمل البرلماني داخل المجلس ولجانه. وفي هذه الأرجاء، يتمكّن عضو المجلس من صقل مهاراته والتعبير عن آراءه وأفكاره ويمثل الشعب، ومن خلال قبة المجلس أو اللجان يتمّ التصويت بين الأعضاء، وهو ما يجعل للحصانة أهمية ودورًا. بينما في الخارج وفي وسائل الإعلام، فليس بالضرورة أن يظهر العضو ويُعبّر عن آراءه، وإن ظهر وعبر عن أفكاره فهي خارجة عن عمله البرلماني، وتُصبح آراءه هنا غير منتجة في الواقع العملي، حيث لن يتمّ تطبيقها ولن يصدر قرار بشأنها، وإنما هي ستظهر فقط كأفكار وآراء للعضو البرلماني في مواقع التواصل الاجتماعي.

■ أما بالنسبة للقيود الزماني:

وهو المدة التي يبدأ منها سريان الحصانة حتى نهايتها، وهو محلّ جدل بين فقهاء القانون، فالبعض يرى تطبيق القاعدة بمجرد انتخاب العضو أو تعيينه دون انتظار لحلفه القسم البرلماني. في حين يذهب فريق آخر إلى ضرورة أداء اليمين للتمتع بالحصانة¹¹⁵. ونحن نتفق مع الرأي الأخير، خاصة وأنّ كلاً من الدستورين القطري والمصري نصّا على أداء اليمين، وبالتالي فإنّ العضو لن يتمكّن من ممارسة عمله البرلماني إلاّ بعد أداء القسم البرلماني، ومن هنا تكمن فائدة الحصانة. ويتبيّن ممّا سبق، أنّ الحصانة الموضوعية يتمتّع بها أعضاء مجلس الشورى في دولة قطر وأعضاء مجلس النواب في مصر، سواء كانوا أعضاء منتخبين أم معينين، فهي حصانة دائمة ومطلقة لا تتقيد بوقت، حيث أنّها تشمل كلّ ما صدر عن العضو من قول أو

¹¹⁵د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

رأي بمناسبة عمله البرلماني، فلا يمكن بعد انتهاء مدة العضوية مُحاسبة العضو بسبب رأي أبداه في المجلس عندما كان عضوًا في الماضي¹¹⁶.

الفصل الثاني: الحصانة الإجرائية

يُقصد بالحصانة الإجرائية، عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضدّ أعضاء المجالس التشريعية قبل الحصول على إذن المجلس، وذلك في غير حالة التلبس بالجريمة.

وقد نصّ الدستور القطري، على هذه الحصانة في المادة ١١٣ على أن: "١- لا يجوز في غير حالات التلبس القبض على عضو مجلس الشورى، أو حبسه أو تفتيشه أو استجوابه إلا بإذن سابق من المجلس وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه أعتبر ذلك بمثابة إذن، ويصدر الإذن من رئيس المجلس في غير أحوال الانعقاد.

٢- في حالة التلبس يجب إخطار المجلس بما اتخذ من إجراءات في حق العضو المخالف، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أن يتم ذلك الإخطار عند أول انعقاد لاحق له". وأكدت المادة السادسة من قانون مجلس الشورى على ذات النص.

كما نصّ الدستور المصري أيضًا في المادة ١١٣ على أنه: " لا يجوز، في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح إلا بإذن سابق من المجلس. وفي غير دور الانعقاد، يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند

¹¹⁶ د. حسن السيد، وفتات دستورية، مرجع سابق، ص ٣٩١.

أول انعقاد بما اتخذ من إجراء، وفي كل الأحوال، يتعين البت في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا عُذ الطلب مقبول".

ويُستفاد ممّا تقدم، أنّ الحصانة الإجرائية لا تمتدّ إلى حالة التلبس بالجريمة، إذ يتطلب الأمر تدخلاً فورياً من جانب مأموري الضبط القضائي. أما في غير حالات التلبس، فالحصانة الإجرائية تسري على أعضاء المجلس، حيث لا يجوز القبض عليه أو تفتيشه أو حبسه أو استجوابه إلا بعد استئذان المجلس والحصول منه على إذن يسمح بمباشرة الإجراءات الجنائية ضدّ العضو. ولذلك ينبغي علينا التطرق لضوابط وإجراءات طلب الإذن برفع الحصانة في التشريعين القطري والمصري، على النحو الآتي:

أ. التشريع القطري:

نُلاحظ أنّ الدستور القطري والمذكرة التفسيرية تطرقا لمسألة طلب الإذن برفع الحصانة، حيث نصّت المذكرة التفسيرية على أنه لا بد أن يصدر الإذن من مجلس الشورى في أحوال الانعقاد، أما في غير أحوال الانعقاد فإنّ الإذن يصدر من رئيس المجلس. وقد حدّد الدستور مدّة البتّ في طلب الإذن، خلال شهر من تاريخ وصول طلب الإذن إلى المجلس، فإذا لم يبت المجلس في طلب الإذن برفع الحصانة، فإنّ ذلك يعتبر بمثابة إذن. وتستطيع النيابة العامة والسلطات المختصة أن تتشرع في اتخاذ الإجراءات المطلوبة من قبض وتفتيش وحبس¹¹⁷.

¹¹⁷ المادة ١١٣، المذكرة التفسيرية للدستور الدائم، ٢٠٠٤.

أما إذا رفض المجلس إعطاء الإذن، فإنّ هذا الرفض لا يعني الإعفاء من المسؤولية، فهي لا تنفي الجريمة ولا تمنع العقاب، وإنما يتم تأجيل اتخاذ الإجراءات الجنائية ضدّ عضو المجلس إلى حين انتهاء عضويته، ولهذا تعتبر هذه الحصانة غير مطلقة ومُحدّدة المدة¹¹⁸.

ب. التشريع المصري:

حدّدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب إجراءات مُعيّنة لمسألة طلب الإذن، ذلك أنّه لا بدّ من تقديم طلب الإذن برفع الحصانة إلى رئيس المجلس. وميزت اللائحة بين مقدمي الطلبات، حيث يحقّ طلب رفع الحصانة من إحدى الجهات القضائية، وهم: النائب العام أو المدعى العام العسكري. كما يحقّ طلب رفع الحصانة من الأفراد الذين لهم حقّ ادعاء مباشر.

وإذا كان مُقدم الطلب إحدى الجهات القضائية، فلا بدّ أن يبين الطلب الواقعة المنسوبة للعضو المطلوب رفع الحصانة بسببها، والمواد المؤثمة لهذه الواقعة، مع بيان رقم القضية المقيدة ضدّ العضو وما اتخذ فيها من إجراءات في مواجهة الغير من أوراق ومستندات. أما إذا كان الطلب مقدّمًا ممّن يريد إقامة دعوى مباشرة، فيجب أن تتوافر في الفرد الصفة والمصلحة، وأن يرفق مع الطلب صورة من عريضة الدعوى المزمع إقامتها والمستندات المؤيدة لها، ولا يقبل طلب رفع الحصانة بدون استيفاء هذه الشروط¹¹⁹.

ولم تتوقف اللائحة الداخلية عند هذا الحدّ، وإنما نظمت آلية استقبال طلب الإذن، بحيث يحيل الرئيس الطلب مباشرة فور وُروده إلى مكتب المجلس لفحص الأوراق ولبيان مدى توافر الشروط،

¹¹⁸ د. حسن السيد، وقفات دستورية، مرجع سابق، ص ٣٩٤.

¹¹⁹ مادة ٣٥٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

فإذا انتهى المكتب إلى عدم توافر الشروط المذكورة يُحفظ الطلب ويعرض الأمر على المجلس دون أسماء. أما إذا توافرت الشروط في الطلب، فإنّ الرئيس حينها يُحيله إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإعداد تقرير عنه للمجلس، وينظر المجلس في التقرير على وجه الاستعجال للبتّ في طلب الإذن برفع الحصانة، ولا بدّ من إخطار كلّ من العضو وطالب الإذن وجهة التحقيق المختصة بما تمّ في الطلب من إجراءات، كما تخطر لجنة القيم للإحاطة¹²⁰.

ويتعيّن البتّ في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضدّ العضو، خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ إخطار المجلس، وإلاّ اعتبر الطلب مقبولًا¹²¹.

ويتبيّن لنا بوضوح من العرض السابق، أنّ المشرع القطري اقتصر في تنظيم الحصانة الإجرائية على النصّ الدستوري والمذكرة التفسيرية للدستور، بينما اللائحة الداخلية لمجلس الشورى تملأ من أيّ إجراءات تتعلق بالحصانة. وبذلك، فإنّ التشريع القطري ينصّ على أن مسألة البتّ في طلب الإذن يجب أن تصدر خلال شهر واحد، ولا بدّ أن يصدر الإذن من المجلس في أحوال الانعقاد، أما في غير أحوال الانعقاد فتصدر من رئيس المجلس. بينما لم تُحدّد اللائحة لمن الحقّ في طلب رفع الحصانة، فهل يمكن للأفراد طلب رفع الحصانة من عدمه؟ وكيف يقدم الطلب؟ وماهي الشروط التي يجب توافرها في الطلب؟ وماهي الإجراءات التي يتبّعها مجلس الشورى عند ورود طلب برفع الحصانة من النيابة العامة أو السلطات المختصة؟ فلم نجد إجابات لهذه التساؤلات.

بخلاف الوضع السابق، حدّدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري من له الحقّ في طلب رفع الحصانة، ولم تقصرها على الجهات القضائية بل ونصت على الشكل والشروط التي يجب أن

¹²⁰ مادة ٣٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

¹²¹ مادة ٣٦١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

تتوافر في الطلبات المقدمة. كما بيّنت طريقة استقبال الطلبات، بحيث يكون لمكتب رئيس مجلس النواب دور في فحص الطلبات، وفي حال توافر شروطها ينبغي إحالتها للجنة الشؤون الدستورية والتشريعية التي تعدّ تقريراً في هذا الطلب، ثم ينظره المجلس للبتّ فيه.

ونرى أنّ الدستور القطري والمصري قد اتفقا على سريان الحصانة خلال أدوار الانعقاد وأثناء العطلة البرلمانية، وكذلك في مدة الشهر أو الثلاثين يوماً المُحدّدة للبتّ في طلب رفع الحصانة فقط، ونعتقد بالفعل أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بحاجة لإضافة هذه الإجراءات والشروط المتعلقة بطلب إذن لرفع الحصانة، وذلك تنظيمًا لدور وآلية سير العمل في مجلس الشورى. خاصة لما للحصانة الإجرائية من أهمية، ذلك أنّ حدودها تبرز خارج البرلمان بعكس الحصانة الموضوعية، من أجل ضمان تمكين أعضاء المجلس من أداء دورهم الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وهم في مأمن من تهديدهم باتخاذ الإجراءات الجنائية ضدّهم، وكذلك إعادتهم على الوصول إلى البرلمان لممارسة أعمالهم¹²².

المطلب الثاني:

الضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى

تُحاط المُساءلة التأديبية بسياجٍ من الضمانات للحيلولة دون إساءة استعمال السلطة عند إيقاع الجزاء، فمن حقّ الموظف المنسوب إليه ذنب إداري أن يثبت براءته، أو على الأقلّ يمكن من توضيح الظروف الملازمة لعمله. ولا شكّ في أنّ توقيع الجزاء على الموظف يستلزم مُواجهته بما منسوب إليه كتابة، وأن يتمّ التحقيق معه مع إيراد الأسباب مفصلة، إلى أن تصل في نهايتها إلى

¹²²د. لبنى محمد مخلوف، مرجع سابق، ص ٤١٧.

توقيع الجزاء التأديبي. وتعدّ هذه الإجراءات، هي الضمانات الممنوحة للموظف كي يدافع عن نفسه أمام اتهامه بارتكابه المخالفة التأديبية. وإذا كان الموظف العام يتمتع بضمانات المساءلة التأديبية، فإنّ عضو البرلمان بدوره أهلاً لذلك، حيث إنه بصفته ممثلاً للشعب والمدافع عن مصالحها والذي قد ينفعل بدافع المصلحة العامة في الحوار داخل المجلس بما يترتب عليه وقوعه تحت طائلة المخالفة لأعضاء المجلس، لا بدّ أن يتمتع بهذه الضمانات، فلا يمكن لمن يشرع القوانين للمجتمع ألا تتصفه القوانين في الدفاع عن نفسه¹²³.

ونجد أن الدستور القطري نصّ على اختصاص مجلس الشورى بوضع لائحته الداخلية "...وتحدد اللائحة الجزاءات التي توقع على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول"¹²⁴، حيث نظمت اللائحة الداخلية للمجالس التشريعية كيفية تأديب الأعضاء، والضمانات التي يستطيع أن يحصل عليها العضو قبل وأثناء توقيع الجزاء. وبناءً عليه، سوف نتناول في هذا المطلب الضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى مع مقارنتها بأعضاء مجلس النواب المصري، من خلال التطرق للضمانات الممنوحة قبل توقيع الجزاء في الفرع الأول، والضمانات الممنوحة بمناسبة توقيع الجزاء في الفرع الثاني، على النحو الآتي:

¹²³ ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠٢٢،

ص ١١٨-١١٩.

¹²⁴ مادة ٩٧ من الدستور الدائم ٢٠٠٤.

الفرع الأول:

الضمانات الممنوحة قبل توقيع الجزاء

تتعدّد الضمانات التأديبية التي تمنح لعضو المجالس التشريعية إذا تعرض للاتهام بمخالفة واجباته الوظيفية، وتبدأ هذه الضمانات بالسريان ابتداءً من لفت النظر وحتى إيقاع أشد الجزاءات. وما يهمننا في هذا الفرع، هو أن نتناول الضمانات الممنوحة للعضو قبل توقيع الجزاء عليه في مجلس الشورى و بالمقارنة مع مجلس النواب، كما يلي:

الفصل الأول:

الضمانات الممنوحة للأعضاء في حالات الخروج على قواعد الكلام في الجلسة

أ. في التشريع القطري:

نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى نظام الكلام في الجلسات، فلا يجوز لأحد الأعضاء الحديث إلا بإذن الرئيس، ولا يمكن أن يمنع الرئيس أحد من الكلام إلا لسبب قانوني¹²⁵. ونصت اللائحة على عدم استعمال العضو لعبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات، وعدم السماح بالتهديد أو الإضرار بمصلحة البلاد أو أي أمر مُخلٍ بالنظام. وفي حال ارتكاب العضو لأيّ من هذه المخالفات، يوجه له لفت النظر من رئيس المجلس¹²⁶. بذلك فإنّ لفت النظر، يُعدّ ضماناً مهمة تجنّب عضو المجلس من الوقوع تحت طائلة الجزاء التأديبي.

¹²⁵ مادة ٤٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

¹²⁶ مادة ٥٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

كما نصت اللائحة مُجددًا على إمكانية تقديم لفت النظر من رئيس المجلس مرة ثانية للعضو إذا لوحظ قيامه بتكرار كلامه أو كلام غيره من الأعضاء، أو خرج عن الموضوع المطروح للمناقشة. وإذا لم يستجب للفت النظر وعاد إلى التكرار أو الخروج عن الموضوع، يُمنع من الكلام بقية الجلسة. وبذلك يُعتبر المنع من الكلام من الضمانات الممنوحة قبل توقيع الجزاء، فإذا اعترض العضو على قرار المنع طُرح اعتراضه على المجلس وبيّت فيه دون مناقشة¹²⁷.

يستفاد ممّا تقدم، أن لفت النظر يُعدّ ضماناً لعضو مجلس الشورى، حيث يوضح الرئيس بلفت نظره إلى أنه ارتكب مخالفة يمكن أن تعرضه للمساءلة التأديبية¹²⁸. ويتبين لنا تدرّج اللائحة الداخلية، حيث بدأت بتحذير العضو المخالف لنظام الجلسة، ذلك أنه في حال عدم امتثاله للفت النظر يمكن تقديم لفت نظر ثانٍ. وفي حال استمراره بالمخالفة وعدم استجابته يتمّ منعه من الكلام، فإذا اعترض يطرح اعتراضه ويُبيّت فيه دون مناقشة.

ب. في التشريع المصري:

تضمّنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في الفصل الثاني نظام الكلام في الجلسة والخروج على قواعد الكلام، فنصت في المادة ٣٠٢ على ضرورة التزام عضو مجلس النواب بالمحافظة على كرامة المؤسسات الدستورية بالدولة وهيبتها، وكرامة المجلس، وكرامة رئيس المجلس وأعضائه. ولا يجوز له أثناء الكلام أن يخرج عن الموضوع المطروح، وألا يأتي بصفة عامة أمرًا مخرًا بالنظام والوقار الواجب للجلسة، كما حظرت اللائحة استخدام العضو للسباب أو الألفاظ النابية في عباراته،

¹²⁷ مادة ٥٣. من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

¹²⁸ ناهد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص ١٢٦.

وفي حالة ارتكاب أية مخالفة يتم إحالتها إلى لجنة القيم¹²⁹. فإذا خالف العضو ضوابط الكلام المنصوص عليها في المادة ٣٠٢ فلرئيس المجلس وحده تنبيه العضو أثناء الكلام، كما يمكن للرئيس أن يلفت نظر العضو المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، و في حال عدم امتثاله يحق للرئيس تحذيره بعدم الخروج على النظام¹³⁰.

كما أضافت اللائحة، إذا العضو ارتكب ما يمسّ كرامة المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها أو كرامة المجلس أو رئيسه أو أعضائه، يحق لرئيس المجلس أن يناديه بإسمه ويحذره من الخروج على النظام، أو يمنعه من الاستمرار في الكلام، فإذا اعترض العضو على قرار الرئيس، يأخذ الرئيس رأي المجلس ويصدر قراره دون مناقشة¹³¹. وإذا عاد العضو في ذات الجلسة وخرج على نظام الكلام، فللرئيس أن يعرض على المجلس منعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى انتهاء الجلسة، ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة¹³².

ومفاد ما تقدم، أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب منحت العضو الضمانات قبل توقيع الجزاء عليه، فعند مخالفته لنظام الكلام في الجلسة يبدأ الرئيس بتنبيه العضو أثناء الكلام، ويجوز للرئيس لفت نظر المتكلم للمحافظة على النظام، وعند عدم التزامه تتيح اللائحة للرئيس توجيه تحذير للعضو المتكلم بعدم الخروج على النظام، وإذا مسّ كرامة المؤسسات الدستورية أو كرامة المجلس أو أحد أعضائه فيكون للرئيس أن يناديه بإسمه ويحذره أو يمنعه من الكلام، وهنا تتيح اللائحة

¹²⁹ مادة ٣٠٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

¹³⁰ مادة ٢٠٣ و ٢٠٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

¹³¹ مادة ٣٠٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

¹³² مادة ٣٠٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

للعضو الاعتراض على قرار الرئيس. أما إذا كرّر العضو خروجه على النظام، فيكون من حقّ الرئيس منعه من الكلام حتى انتهاء الجلسة أو في ذات الموضوع، ولكن عليه عرض الأمر على المجلس للتصويت دون مناقشة. وتعدّ ضمانات أخرى فلا يتمكن الرئيس من منع العضو المخالف من الكلام إلا بعد أخذ رأي الأعضاء.

الفصل الثاني:

الضمانات الممنوحة في حالات غياب الأعضاء

نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى حضور وغياب أعضاء مجلس الشورى، وسمحت للعضو بالغياب عن إحدى جلسات المجلس أو لجانه، ولكن بعد إخطار الرئيس مع بيان الأسباب. وإذا اضطرّ العضو للغياب أكثر من جلسة، كان عليه استئذان رئيس المجلس¹³³. كما قيدت اللائحة عضو مجلس الشورى بالغياب، فإذا تكرّر غيابه في دور الانعقاد الواحد بدون عذر خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية، يترتب عليه جزاء؛ وهو قطع مكافأة العضوية عن مدة الغياب. إلا أنّ هذا القطع لا يتم مباشرة، وإنما يلزم أن يوجه الرئيس إلى العضو إنذاراً كتابياً قبل الجلسة الأخيرة التي يترتب على الغياب فيها سريان القطع¹³⁴.

يتبين لنا من خلال هذه النصوص المتعلقة بغياب عضو المجلس، وجود ضمانات تسبق إيقاع الجزاء عليه، بحيث سمحت اللائحة للعضو بالتغيب عن إحدى جلسات مجلس الشورى، ولكن بعد إخطار الرئيس مبيناً سبب الغياب، كما يمكنه استئذان الرئيس في حال رغبته بالتغيب أكثر من جلسة.

¹³³ مادة ٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

¹³⁴ مادة ٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

ويجوز للمجلس إيقاع جزاء قطع المكافأة في حال غياب عضو المجلس لخمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية بدون عذر، ولكن يشترط أن يتم إخطار العضو كتابياً بقطع المكافأة قبل الجلسة الخامسة المتوالية على غيابه أو الجلسة العاشرة غير المتوالية، ويعد هذا الإخطار الكتابي ضماناً للعضو قبل إيقاع الجزاء عليه، فإذا لم يحظر يتم قطع المكافأة.

أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، فلم تنص على ضمانات الإخطار الكتابي في حالة تكرار الغياب، وإنما اكتفت بالنص على سقوط حق العضو في المكافأة عن مدة الغياب¹³⁵.

ومن هنا نرى أنّ المشروع القطري تميّز عن المشروع المصري، من خلال منح عضو مجلس الشورى ضمانات الإخطار قبل قطع المكافأة، بحيث لو كان يملك العضو أعذاراً أو أسباباً جدية لتكرار الغياب، فسيتمكن من التواصل مع المجلس وتبرير موقفه؛ كأن يكون مريضاً أو اضطر إلى السفر، وذلك حتى لا تقطع المكافأة المالية مباشرة.

الفصل الثالث:

ضمانات التحقيق

تكفل الضمانات -المُتمثلة في الإجراءات التأديبية في فترة التحقيق للعضو- عدم تعسف السلطة في إيقاع الجزاء عليه، وهذه الضمانة تتماثل مع أنظمة التأديب التي تنصّ على مبدأ المواجهة وممارسة حق الدفاع.

¹³⁵ مادة ٢٦٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

ومع ذلك يبدو أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، قد خلت من النصّ على ضمانات التحقيق ولم تتطرق لهذه المسألة، بينما لمجلس النواب المصري لجنة تُسمّى لجنة القيم، وتعدّ هذه اللجنة من أهمّ الضمانات الممنوحة للعضو لعدة أسباب¹³⁶:

١- اختصاص لجنة القيم بالنظر فيما يُنسب إلى الأعضاء من مُخالفات مُتعلقة بالخروج على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية أو الاقتصادية للمجتمع المصري، أو الإخلال بواجبات العضوية، طبقًا لأحكام الدستور أو القانون أو اللائحة¹³⁷. فإذا كانت المُخالفة التي وقع فيها العضو تدخل في اختصاص اللجنة، ورأى مكتب مجلس النواب أنّ المخالفة تستحق تحويل العضو إلى لجنة القيم، يصدر قراره بهذا الشأن ولكن بعد سماع أقواله والتأكد من وجود مبرر لذلك¹³⁸.

وتُلاحظ الحرص الذي يتبناه المشرع في اللائحة الداخلية، حيث وضع ضابطًا محددًا بسماع أقوال العضو من قبل مكتب المجلس قبل تحويله إلى لجنة القيم. ويُعدّ سماع أقوال عضو المجلس، من الضمانات التأديبية قبل إيقاع الجزاء التي حرصت اللائحة على النصّ عليها.

٢- من إجراءات مبدأ المواجهة، توجيه إخطار للعضو من قبل لجنة القيم للحضور في الميعاد الذي تحدّده لذلك، وينبغي ألا تقل المدة من تاريخ الإخطار حتى الميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن سبعة أيام، وإذا تخلف العضو عن الحضور بدون عذر مقبول يجب إعادة إخطاره بذات الكيفية، فإذا تخلف عن الحضور بدون عذر مقبول تستمر اللجنة في إجراءاتها، وعلى رئيس اللجنة أن

¹³⁶ ناهد الحرازين، مرجع سابق، ص ١٢٩.

¹³⁷ مادة ٢٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

¹³⁸ مادة ٣٠ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

يطلع العضو في أول اجتماع يحضره على ماهو منسوب إليه. وتتيح اللائحة للعضو الاستعانة بأعضاء المجلس لمعاونته في إبداء دفاعه أمام اللجنة، وللجنة أن تجري التحقيق بنفسها أو بتشكيل لجنة فرعية لذلك من بين أعضائها، على أن تنتهي وتعرض نتيجة التحقيق عليها¹³⁹. وبذلك تمنح اللائحة الداخلية ضماناً لعضو مجلس النواب عن طريق إخطاره للحضور أمام اللجنة، لأنها تتيح لعضو المجلس تقدير خطورة موقفه، والعمل على إعداد دفاعه وتقديم المستندات التي تؤيد موقفه، فيما يتعلق بموضوع التهمة الموجهة إليه.

٣- يمكن للجنة القيم اقتراح توقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها في أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة ٣٨١ من هذه اللائحة، وفي هذه الحالة لا بدّ أن تقدّم اللجنة تقريراً بذلك يعرض على المجلس لاتخاذ القرار المناسب¹⁴¹¹⁴⁰.

ومفاد ما تقدم، أنّ اللائحة الداخلية منحت اللجنة حرية الاختيار في اقتراح توقيع جزاء تأديبي على العضو المحال إليها، والمُحدّدة في المادة ٣٨١ وهي: اللوم أو الحرمان من الاشتراك في وفود المجلس طوال دور الانعقاد، أو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد عن عشر جلسات، أو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر

¹³⁹ مادة ٣١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

¹⁴⁰ نصت المادة ٣٨١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن: "مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية أو المدنية، يوقع المجلس على العضو الذي يثبت أنه أخل بواجبات العضوية، أو ارتكب فعلاً من الأفعال المحظورة عليه، أحد الجزاءات الآتية: أولاً: اللوم، ثانياً: الحرمان من الاشتراك في وفود المجلس طوال دور الانعقاد، ثالثاً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد عن عشر جلسات، رابعاً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد.....".

¹⁴¹ مادة ٣٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد. والبيّن أنّ اللائحة تمنح عضو مجلس النواب ضمانات قبل إيقاع الجزاء، فجعلت للجنة القيم إصدار مقترح وليس قرارًا بشأن إيقاع الجزاء التأديبي. ولا بدّ أن يعرض التقرير على المجلس، وهو ما يجعل للمجلس الكلمة الفصل في إيقاع الجزاء من عدمه.

٤- إذا انتهت لجنة القيم بأغلبية أعضائها إلى نتيجة مفادها؛ أنّ العضو ارتكب مخالفة جسيمة تستدعي إسقاط عضويته، عليها إحالة الأمر بتقرير إلى مكتب المجلس ليقرّر إحالة العضو إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، والتي بدورها تقوم بدراسة الموضوع، ثم اقتراح الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٣٨١ من اللائحة، فإذا اقترحت جُزاء إسقاط العضوية، عليها القيام بذات إجراءات التحقيق بإخطار العضو وتمكينه من الدفاع عن نفسه، ولا بد من صدور تقرير من اللجنة بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء إلى رئيس المجلس في غضون سبعة أيام على الأكثر.¹⁴²

ومؤدى ذلك، أنه حتى إذا اقترحت لجنة القيم جُزاء الإسقاط -والذي يعدّ أشدّ جُزاء قد يصدر بحق عضو مجلس النواب- إلا أنه محاط بسياج من الضمانات قبل إيقاع هذا الجزاء عليه، فلا بدّ أن تقترحه لجنة القيم بأغلبية أعضائها، كما يجب أن يحال إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإعادة دراسة موضوع المُخالفة مجددًا والتحقيق فيه واقتراح جُزاء.

وبعد استعراضنا للضمانات الممنوحة لعضو المجلس قبل توقيع الجزاء عليه، يتبين لنا أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى تضمّنت ضمانات لقواعد الخروج على نظام الكلام، بحيث تدرجت اللائحة في توجيه التحذير للعضو المُخالف في الجلسة؛ بدء من لفت النظر وحتى منع العضو من الكلام في الجلسة. وعلى ذات النهج، سارت لائحة مجلس النواب المصري التي أتاحت للعضو ضمانات

¹⁴² المادة ٣٥ و ٣٨٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

عند الخروج على قواعد الكلام، ولم تكتفي بلفت النظر والمنع من الكلام، بل نصّت على تنبيه العضو و تحذيره أثناء الكلام.

وحسناً فعل المشرع القطري بشأن توجيه إخطار كتابي للعضو المتغيب قبل قطع المكافأة المالية، فهذا الأمر لم ينص عليه المشرع المصري ويُعدّ ضماناً جيدة تُمنح للعضو، ومما لا شك فيه أنّ أعضاء المجلس يتصوّر بهم حرصهم على عملهم البرلماني، وعدم التغيب دون عذر أو استئذان. والجدير بالذكر، أنّ هذا التدرج قبل توقيع الجزاء جاء مُتوافقاً مع الغرض الذي يكفله نظام التأديب من تنبيه العضو ولفت نظره، فلا بدّ من تحقيق الفاعلية بوجود واستمرار ضمانات تدعم عضو مجلس الشورى، إلا أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لم تنص على أهمّ ضمانات من المفترض كفالتها لعضو البرلمان؛ وهي التحقيق قبل توقيع الجزاء عليه، بخلاف مجلس النواب الذي خصّص لجنة القيم لتولي إخطار العضو المخالف وسماع أقواله والتحقيق معه وتمكينه من الدفاع، واقتراح توقيع الجزاء التأديبي المناسب.

لهذا ينبغي أن تتضمن اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشورى، النصّ على لجنة تتولّى التحقيق في المخالفات المنسوبة للأعضاء؛ سواءً الإخلال بواجبات الوظيفة أو غيرها من المخالفات التي قد يرتكبها عضو المجلس، والنصّ على جزاءات تأديبية، وورود آلية متكاملة لنظام تأديب عضو البرلمان، فالأمر غير مقتصر على نظام الكلام في الجلسة أو الغياب المتكرر، وسيعود ذلك بالنفع على المجلس باعتبارها إجراءات و ضمانات تكفل استقلال المجلس والأعضاء.

الفرع الثاني:

الضمانات الممنوحة بمناسبة توقيع الجزاء

تتضمّن اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية ضماناتٍ تمنح لعضو البرلمان تتزامن مع توقيع الجزاء، ولهذه الضمانات مؤثرات فمن خلالها يتبيّن مدى فاعلية واستقلالية المجلس من خلال توفير ضمانات للأعضاء¹⁴³، ولهذا سنستعرضها في هذا الفرع، من خلال تناول الضمانات المكفولة لمجلس الشورى بالمقارنة مع مجلس النواب، كما يلي:

الفصل الأول:

تقديم الاعتذار لرتئيس المجلس

حدّدت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى جزاءات تأديبية للعضو الذي يُخلّ بالنظام أو لا يمتثل للقرار الصادر بمنعه من الكلام، فنصت في المادة ٥٤ على أن: " للمجلس أن يوقع على العضو الذي يخل بالنظام أو لا يمتثل لقرار الصادر بمنعه من الكلام أحد الجزاءات الآتية: ١- الإنذار ٢- توجيه اللوم

٣- منع العضو من الكلام بقية الجلسة

٤- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية أعمال الجلسة

٥- الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تجاوز أسبوعين

¹⁴³ د. علي قصير، أ. نوال لصلج، تأديب أعضاء البرلمان في قوانين الدول العربية (الجزائر-تونس-مصر)، مجلة البحوث

والدراسات - جامعة الوادي، العدد ١٩، مجلد ١٢، ٢٠١٥، ص ٢٠٧

ويصدر قرار المجلس في هذا الشأن في الجلسة ذاتها، ويجوز له وقف هذا القرار إذا قدم العضو في الجلسة التالية اعتذارًا كتابيًا عما بدر منه".

ويتبين مما تقدّم، أنّ لعضو مجلس الشورى في حال عدم امتثاله للضوابط التي تطرقنا لها في الفرع الأول من لفت النظر ومنعه من الكلام، فيمكن إيقاع جزاء الإنذار أو توجيه اللوم أو إخراجها من قاعة الاجتماع، أو حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانته لمدة لا تتجاوز أسبوعين. ومع ذلك، مكنت اللائحة العضو من تقديم اعتذار كتابي، فإذا تقدّم العضو بالاعتذار يجوز للمجلس إيقاف قرار إيقاع الجزاء التأديبي. ويعدّ هذا الاعتذار بمثابة ضمانّة مُتلازمة لتوقيع الجزاء، فحتى عند توقيع الجزاء على العضو فلهذه فرصة أخرى عن طريق الاعتذار.

وفي مصر نجد أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصّت في المادة ٣١١ على أن: " للعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقرر كتابة لرئيس المجلس أنه "يأسف لعدم احترام نظام المجلس"، ويتلى ذلك في الجلسة، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة".

ومؤدى ذلك، أنّ اللائحة تقرّر ذات الضمانة لعضو مجلس النواب في حالة صدور قرار بحرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس، فإنه إذا تقدم باعتذار لرئيس المجلس عما بدر منه، فللمجلس أن يوقف القرار.

وبإمعان النظر في النصوص سالفة البيان، يتبين لنا أن المشرع القطري لم ينص صراحة على تقديم الاعتذار لرئيس المجلس، ولم ينص على صيغة الاعتذار مثل المشرع المصري، وإنما اكتفى بتحديد أن يكون الاعتذار كتابة، علاوة على أنّ المشرع القطري جعل إمكانية الاعتذار لكافة الجزاءات الواردة في المادة ٥٤، بينما المشرع المصري اقتصر بالنص على أن يكون الاعتذار للعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس فقط.

الغصن الثاني: تسبب القرارات

يُعتبر تسبب القرار من الضمانات الهامة في مجال المساءلة التأديبية؛ لأنّ هذا الأمر من شأنه طمأنة عضو المجلس بأنه تمّت مُعاقبته على المُخالفة التي نُسبت إليه، والتي أبدى دفاعه بشأنها. وبِحُكم أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لم تورد ضماناتٍ للتحقيق مع عضو المجلس، فإنّها لم تتناول هذه الضمانة بطبيعة الحال. في حين أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصّت على تسبب القرارات، وباستقراء نصوص المواد ذات الصلة:

نصت المادة ٣٣ على الآتي: " للجنة القيم أن تصدر قرارًا مسبقًا بحفظ الموضوع المحال إليها قبل العضو وتخطر المجلس أو مكتبه، بحسب الأحوال، بهذا القرار، كما يخطر العضو به كتابة".
والمادة ٣٤ التي جرى نصها على الآتي: " تختص لجنة القيم باقتراح توقيع أحد الجزاءات البرلمانية المنصوص عليها في المادة ٣٨١ من هذه اللائحة... ويعرض تقرير لجنة القيم باقتراح توقيع الجزاء على المجلس في أول جلسة تالية... وللمجلس أن يقرر حفظ الموضوع، أو توقيع أحد الجزاءات المبينة في البنود من أولاً إلى رابعاً من المادة ٣٨١ من هذه اللائحة على العضو".
ونصت المادة ٣٦ على أن: " يفصل المجلس في اقتراح لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بإسقاط العضوية، بناءً على تقريرها بعد سماع دفاع العضو، ... وللمجلس أن يقرر إسقاط العضوية، أو توقيع أحد الجزاءات البرلمانية الأخرى أو حفظ الموضوع".

وتأسيسًا على ما تقدم، يحقّ للجنة القيم أن تحفظ الموضوع المُحال إليها بعد التحقيق فيه، إذا لم تجد مُبررًا لتوقيع الجزاء على العضو، ينبغي أن يشتمل قرارها على الأسباب التي دعت إلى ذلك وتخطر بذلك العضو والمجلس أو مكتبه. وحتى إذا قررت اللجنة اقتراح توقيع أحد الجزاءات، فإنها تحيلها للمجلس بتقرير، وهذا التقرير لا بدّ أن يتضمن الإجراءات، وما أسفر عنه البحث والتحقيق، والأسباب التي استندت إليها من الإحالة؛ ولذلك يُفترض التسبب في كلّ الأحوال. علاوة على أنّ المادة أعلاه أعطت للمجلس صلاحية حفظ الموضوع وعدم التقيد باقتراح اللجنة، أو لها إيقاع جزاء آخر من ذات الجزاءات الواردة في اللائحة. وهنا يُصبح للتقرير الوارد من لجنة القيم فعاليته، فالمجلس ينظر في التقرير وأسبابه، ويقرر بناءً عليه الجزاء المناسب، فلا يتقيّد بجزاء محدد، وذلك حتى لا يتمّ إيقاع جزاء أشدّ جسامة على عضو البرلمان.

وبالإضافة إلى ذلك، أنه حتى حينما يُحال الأمر إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لدراسة قرار إسقاط العضوية، تبقى الكلمة الفصل للمجلس بشأن إسقاط العضوية أو توقيع أحد الجزاءات البرلمانية الأخرى أو حفظ الموضوع، وذلك بعد أن تستمع لدفاع العضو مُجددًا وتطلّع على تقرير اللجنة. لذلك يُعتبر التسبب ضمانه هامة، ولا بدّ أن يتضمّن كلّ تقرير الأسباب التي جعلت اللجنة تقترح تطبيق الجزاء المُحدد، فيُعدّ من الضمانات الممنوحة لعضو المجلس.

وفي ضوء ما تقدم، يتبيّن لنا أن هناك ضمانات منحت لعضو المجلس عند توقيع الجزاء عليه، حيث أنه يمكنه تقديم اعتذاره للمجلس، وعند تقديمه فإنّه يتمّ إيقاف قرار الجزاء.

ونرى أنّ المشرع القطري قد كان مُتسامحًا مع العضو المخالف، بحيث فرض إمكانية الاعتذار في كافة الجزاءات الواردة في اللائحة، بخلاف المشرع المصري الذي سمح بالاعتذار في حال حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس فقط، ويكون المشرع المصري في هذا الجانب أشدّ وأفضل،

فلا نتصور أن بعد منح عضو المجلس كلّ الضمانات قبل إيقاع الجزاء عليه - من تنبيهه ولفت نظر ومنعه من الكلام - يستمرّ باللامبالاة ويستترسل في الكلام، ومن ثم عند إيقاع جزاء اللوم عليه مثلاً، يعتذر ويتوقف الجزاء. فهذا الأمر سيحدث فوضى في قاعة المجلس ولن ينضبط أيّاً من الأعضاء، وعليه لا بدّ أن نقصر السماح بالاعتذار في حالة توقيع أشد الجزاءات فقط، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، نرى أنّ المشرع القطري بحاجة إلى النصّ على ضمانات تسبب القرارات، وذلك بعد إنشاء لجنة مختصّة بتولي التحقيق، حتى تسهل لعضو مجلس الشورى مهمة الدفاع عن نفسه، كما أنّ هذا الأمر سيكفل له ضمانات المواجهة. علاوة على أنه سيضمن للمجلس انتظام عمله الإداري، وتجنّب التعسف في إصدار القرارات، بحيث ستكون رقابية على ذاتها من خلال مراجعة قراراتها وعدم التسرّع في إبداء رأيها.

الفصل الثاني:

نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس الشورى

إنّ غالبية النُظم السياسية المُعاصرة تستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يُعدّ أساس المُمارسة الديمقراطية. والمقصود بهذا المبدأ، هو ألاّ تجتمع وظائف الدولة واختصاصاتها في يد سلطة واحدة، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة¹⁴⁴. لهذا جاء الدستور ونظم وظائف واختصاصات السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، فجاء الدستور في الباب الرابع تحت عنوان تنظيم السلطات، وخصّص الفصل الثالث منه للسلطة التشريعية، أما الفصل الرابع فكان للسلطة التنفيذية، والفصل الخامس للسلطة القضائية. ومن هنا، يستمدّ الدستور الفصل المرن الذي يتحقق فيه التعاون بين السلطات والرقابة المتبادلة، وتماشياً مع قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نص الدستور في المادة ٧٦ على أن: " يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور"¹⁴⁵.

تُتيح هذه المادة حقوقاً لمجلس الشورى يمتلك من خلالها سلطات متعددة، فيمكن لأعضاء المجلس اقتراح القوانين، كما يمكن إقرار مشروعات القوانين التي تطرحها السلطة التنفيذية، ممّا يُعدّ

¹⁴⁴ Lord Acton Quote: "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.

Great men are almost always bad men..."", was an English catholic historian, politician, and writer.

¹⁴⁵ أكدت على ذلك المادة ٤ من قانون رقم ٧ لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس الشورى فنصت على أن: " يتولى المجلس سلطة

التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في الدستور وهذا

القانون واللائحة".

اختصاصًا تشريعيًا، وهو من يقوم كذلك بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال عدة وسائل رقابية، مما يعدّ اختصاصًا رقابيًا. كما أنه يمارس الاختصاص المالي، وهو ما تطرقنا له فيما سبق، وبيّنا مظاهر الاستقلال المالي لمجلس الشورى في الفصل الأول.

وفي هذا الصدد، ينبغي علينا تسليط الضوء على ضمانات استقلال مجلس الشورى في نطاق الاختصاص التشريعي والرقابي، فهما المُحدّدين لمدى قوة مجلس الشورى، فكّما كان اختصاصهم عميقًا ومؤثرًا في التشريع وتقويم مسار السلطة التنفيذية، كلّما كان الأمثل لإرادة الشعب. ولدراسة هذا الجانب، سوف نتناول في المبحث الأول، نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى. أما في المبحث الثاني، سندرس نطاق الاختصاص الرقابي لمجلس الشورى، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول:

نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى

يمنح الدستور القطري سلطة التشريع لمجلس الشورى، بحيث يُتيح لكلّ عضو من أعضاء المجلس حقّ اقتراح القوانين، وإقرار مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين. والبيّن أنّ اختصاص التشريع يمرّ بعدة مراحل، فيبدأ بالاقترح والذي يعدّ أول الإجراءات التشريعية، ثم مناقشة القوانين والتصويت عليها، فإذا أُجري التصويت على مشروع القانون وأقره مجلس الشورى، يرفع المشروع لسمو الأمير¹⁴⁶، وبذلك ينتهي دور المجلس وتنتقل العملية التشريعية لمرحلة التصديق أو الاعتراض، ثم مرحلة الإصدار. ومثل ما للمجلس دور في سنّ القانون العادي، فله دور أيضًا بشأن المراسيم

¹⁴⁶ مادة ١٠٦ من الدستور الدائم لدولة قطر، ٢٠٠٤

بقوانين، التي تصدر من سمو الأمير في الأحوال الاستثنائية التي لا تحتل التأخير في فترة عدم انعقاد مجلس الشورى، بحيث تعرض على المجلس في أول اجتماع له، ليقول رأيه بشأنها وفق ضوابط محددة سنتناولها في هذا المبحث¹⁴⁷.

فلمجلس الشورى دور بارز في إقرار مشروعات ومراسيم القوانين، ولهذا يعدّ الاختصاص التشريعي ضماناً من الضمانات التي تدعم استقلالية مجلس الشورى. ولبيان مدى فاعلية هذا الاختصاص، يهمنّا التطرّق إلى نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار مشروعات القوانين في المطلب الأول، و نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقانون في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول:

نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار مشروعات القوانين

يُعتبر تقديم الاقتراح بموجب الدستور الدائم حقًا مشتركًا يملكه كلّ عضو من أعضاء مجلس الشورى، وتملكه السلطة التنفيذية¹⁴⁸، لا سيما أن الدستور المصري يمنح رئيس الجمهورية ذات الحق¹⁴⁹. وما يختلف في هذا الحق، هو التسمية، حيث نجد أنّ الاقتراح المُقدّم من أعضاء مجلس الشورى، هو اقتراح بقانون. بينما الاقتراح المقدم من الحكومة، هو مشروع قانون، وهذه التسمية استقرّ عليها الفقه¹⁵⁰.

¹⁴⁷ مادة ٧٠ من الدستور الدائم لدولة قطر، ٢٠٠٤.

¹⁴⁸ مادة ١٢١ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤.

¹⁴⁹ مادة ١٢٢ من الدستور المصري

¹⁵⁰ د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٦٩.

ويُعرّف مشروع القانون، بأنه عملية يتم من خلالها أخذ المقترحات من السلطة التنفيذية ودراستها، وأخذ آراء الخبراء فيها واستنتاج مدى تأثيره على المجتمع¹⁵¹.

فالمُتصور أنّ ما يأتي تحت مُسمّى مشروع قانون، هو أنه تمت دراسته بشكل أوفى وأعمق قبل وصوله إلى قبة المجلس. وقد نظم القانون القرار الأميري رقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٠ إجراءات إعداد التشريعات بشكل تفصيلي¹⁵²، فعند وصوله إلى المجلس يُحال إلى إحدى اللجان المُختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، ومن ثم يعرض على المجلس للمناقشة والتصويت. بينما المُقترح المقدم من أعضاء مجلس الشورى، يمرّ بإجراءات سير عمل أطول لوضعه في صيغة قانونية جيدة قبل عرضه على مجلس الشورى لمناقشته والتصويت عليه¹⁵³.

والجدير بالذكر، أنّ الدستور القطري نصّ في المادة ١٠٦ من الدستور على أن: "١- كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه. ٢- إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون، رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق...".

¹⁵¹ هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٥١، مشار إليه في: أمنة الخاطر، مهند مختار نوح، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري دراسة مقارنة، دار حمد بن خليفة للنشر، مجلد ١، عدد ٤، ٢٠٢٠، ص ٣.

¹⁵² أنظر المواد ١٤، ١٢، ١١، ٨، ٦، من القرار الأميري رقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٠ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، نشر في الجريدة الرسمية ٢٠٠٠/٨/١٣.

وأنظر: أ.د. حسن السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص ٢٥٥-٢٥٦.

¹⁵³ انظر: د. خالد حمد أبو الزمات، الحياة الديمقراطية في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٥، وانظر كذلك المادة ١٠٥ من الدستور الدائم ٢٠٠٤.

كما نصّت المادة ١٢٣ من الدستور المصري، على أن: " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه...".

ولهذا سوف نتناول في هذا المطلب مدى فاعلية اختصاص مجلس الشورى في إقرار مشروعات القوانين بالمقارنة مع مجلس النواب المصري، من خلال فرعين؛ يأتي الفرع الأول بعنوان: الأغلبية المطلوبة لمناقشة وإقرار مشروعات القوانين، أما الفرع الثاني بعنوان: الأغلبية المطلوبة حال اعتراض رئيس الدولة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول:

الأغلبية المطلوبة لمناقشة وإقرار مشروعات القوانين

بعد مرحلة اقتراح مشروع القانون لابد من مناقشته وإقراره، ولذا تعد هذه المرحلة الأساس في سن القوانين، ومن هنا تبرز أهمية دور أعضاء مجلس الشورى في مناقشة وإقرار مشروعات القوانين، وهو ما يعزز من استقلالية مجلس الشورى.

والجدير بالذكر أن غالبًا ما تترك الدساتير للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية بيان كيفية مناقشة وإقرار القوانين، لذلك جاءت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ونظمت آلية مناقشة مشروعات القوانين وكيفية التصويت عليها.

ويتبين لنا من خلال استقراء نصوص اللائحة الداخلية، أن مرحلة المناقشة لا تعد مرحلة بسيطة بل هي مرحلة مركبة، تمر بعدة مراحل فبعد عرض رئيس مجلس الشورى مشروعات القوانين على المجلس، تُحال إلى اللجنة المختصة¹⁵⁴.

وفي هذا الصدد تدون اللجان ملاحظاتها على المشروع، ثم تُعاد إلى المجلس وعند البدء في المناقشة، تُقسم هذه المرحلة إلى مداولتين:

في المداولة الأولى: تؤخذ موافقة المجلس على المشروع موافقة من حيث المبدأ، ثم التعرض للمشروع من حيث الموضوع¹⁵⁵.

أما المداولة الثانية: فدورها يتمحور حول مناقشة التعديلات التي اقترحها الأعضاء كتابة على المشروع الذي أقره المجلس في المداولة الأولى، ثم يجرى التصويت عليه نهائيًا، وفي حال موافقة المجلس هنا ينتهي دوره¹⁵⁶.

وبالرجوع إلى المشرع المصري نجد أنه اتخذ ذات النهج الذي سار عليه المشرع القطري، حيث نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في الفصل الثاني مشروعات القوانين، و وضعت في الفرع الثاني نصوصًا مفصلة لإجراءات مناقشة مشروعات القوانين من المواد ١٦٤ وحتى ١٧١.

¹⁵⁴ واللجان هي لجنة الشؤون القانونية والتشريعية، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية، ولجنة الخدمات والمرافق العامة، ولجنة الشؤون الداخلية والخارجية، ولجنة الشؤون الثقافية والإعلام. انظر المادة ٦٤ و المادة ١٥، من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

¹⁵⁵ انظر المادة ٦٥، ٦٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

¹⁵⁶ انظر المادة ٧٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

ويتبين من خلال هذه النصوص أنّ اللجنة المُختصة في مجلس النواب تقوم بفحص ودراسة مشروع القانون، وتقدم تقريرًا بشأنه إلى المجلس، وإذا كانت هناك تعديلات تبيّن مُبررات التعديل، وعلى هذا النحو يباشر المجلس مناقشة مشروع القانون¹⁵⁷.

ونعتقد بأن مرحلة المناقشة وما يتم خلالها من إبداء مقترحات والتصويت على مشروعات القوانين ما هي إلا صلاحية جيدة تضيي استقلالية تامة للمجلس التشريعي وتظهر دوره الأساس، ولذلك فإنه لا بد أن يلتزم أعضاء المجلس التشريعي بدورهم من حيث دراسة كافة جوانب مشروعات القوانين وإبداء المقترحات التي تسهم في خدمة البلاد، وتعود بالنفع على الشعب.

وفي هذا الصدد يلزمنا أن نتناول ماهية الأغلبية المطلوبة لمناقشة وإقرار مشروعات القوانين في ضوء مجلس الشورى بالمقارنة مع مجلس النواب المصري، وإلى أي مدى تحقّق هذه الأغلبية فاعلية مجلس الشورى في اعتماد مشروعات القوانين، وذلك على النحو الآتي:

نصت المادة ٩٩ من الدستور الدائم على أنه: " يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل إلى الجلسة التي تليها".

كما نصت المادة ١٠٠ من الدستور الدائم على أن: " تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس".

ومؤدّى ذلك، أنّ مجلس الشورى يتكوّن من ٤٥ عضوًا فيكتمل نصاب عقد اجتماعات المجلس بحضور ٢٣ عضوًا على الأقل. بينما نصّ الدستور على الأغلبية المطلوبة لاتخاذ قرارات مجلس

¹⁵⁷ انظر المواد ١٧١، ١٦٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

الشورى بحيث تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين، فلو حضر ٢٣ عضوًا وهو الحد الأدنى للنصاب فإن القرارات تتخذ بموافقة ١٢ عضوًا وبذلك سنكون أمام أغلبية الأعضاء الحاضرين¹⁵⁸. أما في مجلس النواب المصري، فقد نصّت المادة ١٢١ من الدستور المصري على أن: " لا يكون انعقاد المجلس صحيحًا، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضًا. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس...".

ومفاد ماتقدم، أنه يُشترط لإقرار القوانين مُوافقة أغلبية الحاضرين، على ألا يقل عدد الحاضرين عن ثلث أعضاء المجلس.

ونستخلص ممّا تقدم، أن الدستورين القطري والمصري اشترطا لإقرار مشروعات القوانين صدورهما بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. ومع ذلك، فإنّ عدد الأصوات في مجلس الشورى غير متماثل مع مجلس النواب، لأنّ مجلس الشورى يشكل من عدد ٤٥ عضوًا، بينما يُشكل مجلس النواب من عدد لا يقلّ عن ٤٥٠ عضوًا، مما ينتج عن هذا الأمر اختلافًا في نسبة الأصوات التي تحدّد إقرار مشروعات القوانين من عدمه، خاصة وأنّ ثلث مجلس الشورى هم أعضاء مُعينون؛ ممّا يعني أنّ السلطة التنفيذية قادرة على أن تتدخل في قرارات إقرار القوانين والتصويت عليها، فبصمة الأعضاء المعيّنين واضحة في مجلس الشورى، ذلك أنّنا لو نظرنا في عدد مجلس الشورى لرأينا بأن عدد الأعضاء المعيّنين هم ١٥، بينما يكون عدد الأصوات المطلوبة لإقرار مشروعات

¹⁵⁸ د. حسن عبد الرحيم السيد، العوامر المؤثرة في فاعلية مجالس الشورى القطرية في ضوء التشريعات المنظمة لها، المجلة

الدولية للقانون، عدد ٣، مجلد ٧، ٢٠١٨، ص ٢٢٢.

القوانين؛ هي ١٢ صوتاً ويكتفى بها في أقل تقدير. على خلاف الوضع في مجلس النواب، حيث لا يمكن أن يزيد عن الأعضاء المعيّنين على ٥٪ وهذا يصب في مصلحة المجلس واستقلاليتة، فالأعضاء المعيّنون لن يتمكنوا من تغيير موقف المجلس بما يتناسب مع توجهاتهم. ولهذا نرى، أنّ قرارات المجلس ينبغي صدورها بتوافر نسبة أصوات للأعضاء المنتخبين أكبر من النسبة المنصوص عليها في الدستور القطري، فمن غير المتصور أن يتمّ إقرار مشروع قانون بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في ضوء العدد الحالي؛ لأنها تعتبر نسبة ضئيلة وغير كافية ولن تحقق الفاعلية المرجوة، لاسيما أنّ القانون الذي سيقرّه المجلس سيلزم جميع الأفراد باتباعه، ممّا ينبغي معه أن يدرك الأعضاء طبيعة هذه المرحلة وخطورتها في عملية التشريع، وبالتالي التصويت لما تصبّ به مصلحة البلاد والشعب، وهو ما سيؤكد على قدرتها في إدارة العملية التشريعية.

الفرع الثاني:

الأغلبية المطلوبة حال اعتراض رئيس الدولة

ينتهي المجلس من عملية إقرار مشروع القانون حتى نصل لمرحلة التصديق، وهي حق رئيس الدولة في الموافقة على مشروع القانون الذي أقرّه المجلس أو الاعتراض عليه. وفي القانون الدستوري يُفرّق الفقهاء بين نوعين من التصديق: حق التصديق المطلق، وحق التصديق النسبي والذي يُسمّى بحق الاعتراض التوقيفي المؤقت¹⁵⁹:

¹⁵⁹ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، أبو العزم

للطباعة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٥٩٣.

فالمقصود من التصديق المطلق، هو ضرورة مُوافقة رئيس الدولة صراحة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، ففي حال رفض رئيس الدولة التصديق على مشروع قانون فالمشروع يصبح كالعدم ولا يجوز إصداره بأي حال من الأحوال، وهنا يتبين لنا بأنَّ حقَّ التصديق يعتبر عملاً تشريعيًا حقيقيًا يجعل رئيس الدولة شريكًا كاملاً مع البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية. وينتقد حقَّ التصديق المطلق لأنه لا يتفق مع النظام الديمقراطي، ويمنح رئيس الدولة حقَّ إعدام مآقره ممثلو الشعب مصدر السلطات¹⁶⁰.

أما حق التصديق النسبي أو الاعتراض التوقيفي المؤقت، فهو يعطي لرئيس الدولة سلطة نسبية في أن يعترض مؤقتًا على مشروع القانون الذي أقره البرلمان، وينتج عن ذلك إيقاف مشروع القانون وعودته إلى البرلمان، الذي له الحق في أن يقر المشروع مرة ثانية بأغلبية معينة، وهنا يسقط اعتراض رئيس الدولة، ويتعين إصدار القانون. ولهذا يُعتبر التصديق نسبيًا، فهو لم يعد مشروع القانون، وإنما أدى إلى توقف مؤقت¹⁶¹.

وبالرجوع إلى نظام التصديق المقرر في دولة قطر، نجد أن المادة ١٠٦ من الدستور الدائم منحت سمو الأمير حقَّ الاعتراض على مشروع القانون الذي أقره المجلس برده إلى مجلس الشورى في مدة ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعًا بأسباب عدم التصديق. وهنا يمكن لمجلس الشورى إقراره مرة ثانية بموافقة ثلثي أعضاء المجلس، وفي هذه الحالة يصدق سمو الأمير على مشروع القانون ويصدره.

¹⁶⁰ د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩، ص ٣٣٠ - ٣٣١، مشار إليه في المرجع السابق،

ص ٥٩٣.

¹⁶¹ المرجع السابق، ص ٥٩٤.

كما نصّ الدستور المصري في المادة ١٢٣ على حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وفي حالة اعتراضه على مشروع قانون أقرّه مجلس النواب، يردّه إلى المجلس خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدره، وإذا رد في الميعاد وأقره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونًا وأصدر¹⁶².

ولهذا نستطيع القول، إنّ الدستورين القطري والمصري أخذًا بالتصديق النسبي أو الاعتراض التوقيفي المؤقت، وعليه لا بدّ أن نتناول شرط التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون، من خلال مُوافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى مقارنة مع مجلس النواب المصري.

يُعتبر شرط مُوافقة ثلثي أعضاء المجلس على مشروع القانون وسيلة للتغلب على اعتراض سموّ الأمير، وهو ما يجعل دور سموّ الأمير مُجرد عملٍ تنفيذي يجعل مشروع القانون الذي أقرّه المجلس قابلاً للإصدار والنفاد. أما إذا لم يحصل المشروع على مُوافقة ثلثي الأعضاء، فإنّه لا يجوز إعادة النظر فيه بذات الدورة. ولكن السؤال الذي يُثار بالعودة إلى واقع العمل البرلماني: هل تعد نسبة ثلثي الأعضاء مُمكنة؟

للإجابة على هذا التساؤل، سنتطرق للنقاط الآتية:

أولاً: يُمثل عدد الأعضاء المُعيّنين ثلث عدد أعضاء مجلس الشورى؛ أي ١٥ عضوًا، بينما ٣٠ عضوًا يتم انتخابهم من قبل الشعب. إلا أنه يصعب توقّع تصويت الأعضاء المعيّنين ضد السلطة التنفيذية، وذلك على اعتبار الرابطة الأدبية القائمة بينهما، فهي تملك حقّ إعفائهم، كما ملكت حقّ

¹⁶² مادة ١٢٣ من الدستور المصري، ٢٠١٤

تعينهم. أما الثلثان المتبقيان في المجلس، فبمجرد وجود عضو واحد موالٍ للحكومة لن يتمكنوا من الحصول على هذه الموافقة¹⁶³.

بخلاف الوضع في مجلس النواب المصري - كما بينا آنفاً - بأنه يُشكل من أربعمئة وخمسين عضوًا ويسمح لرئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد عن ٥٪ من الأعضاء فقط¹⁶⁴، وبذلك نجد أنّ أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب يمكن تحققها لأنّ النسبة المعينة ضئيلة مقارنة بالنسبة المنتخبة، فلن يتمكنوا من التأثير على قرارات المجلس.

ثانيًا: يمكن لأعضاء مجلس الشورى الغياب عن الجلسة، وفي حال غياب أحد الأعضاء لن تتوافر الأغلبية الخاصة، والأمر ذاته إذا قرّر عضو من الأعضاء الامتناع عن التصويت على المشروع سيعتبر أيضًا في عداد الغائبين¹⁶⁵، وبذلك لن يتمكن المجلس من إقرار مشروع القانون.

ثالثًا: حينما نصت المادة ١٠٦ على سلطة سمو الأمير بالتصديق على القانون لم يقيد إجراء الاختصاص بميعاد مُحدّد، وهو ما يجعل الأمر معلقًا بين يدي السلطة التنفيذية ويعطل إصدار القانون.

أما الوضع في الدستور المصري فإنه مختلف، فهو يقيد رئيس الجمهورية في ظرف ثلاثين يومًا للاعتراض على مشروع القانون، ويعدّ مرور هذا الميعاد دون رده يعني ضمناً أنّ هذا المشروع قُبِلَ واعتبر قانونًا وأصدر.

¹⁶³ د. حسن عبد الرحيم السيد، هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع، مجلة الحقوق-جامعة الكويت،

العدد الثاني، يونيو ٢٠٠٧، ص ٢٧٨ وما بعدها.

¹⁶⁴ مادة ١ من قانون مجلس النواب، ومادة ١٠٢ من الدستور المصري، ٢٠١٤

¹⁶⁵ مادة ١٠٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

رابعًا: حتى إذا تمكّن مجلس الشورى من الحصول على مُوافقة ثلثي الأعضاء والتصديق عليه وإصداره، يمنح لسمو الأمير اختصاص إيقاف العمل بهذا القانون، وذلك للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد.

علاوة على ذلك، نجد أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري تتناول كثيرًا من الإجراءات التي لم تتطرق لها اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، مثل: الاعتراض الذي قد يصدر من رئيس الجمهورية وذلك في الفرع الثاني من الفصل الثاني تحت بند سابقًا: الاعتراض على مشروعات القوانين، فلم تكن فقط بتحديد آلية المناقشة، بل تضمنت الإجراءات التي تحدث في حال اعتراض رئيس الجمهورية، فيعقد مجلس النواب جلسة عاجلة لهذا الغرض ويجوز أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعترض عليه، ويعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، ففي حال أقره المجلس بأغلبية ثلثي عدد أعضائه اعتبر قانونًا وأصدر¹⁶⁶، وعليه يخطر رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس النواب عما اتخذته المجلس من قرارات. كما نظمت اللائحة حالة قبول مجلس النواب للاعتراض، بحيث يشكل لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه طبقًا لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض¹⁶⁷.

¹⁶⁶ مادة ١٧٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

¹⁶⁷ مادة ١٧٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

نستخلص ممّا تقدم، بأننا وإن اعتقدنا للوهلة الأولى أنّ اشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب جاء متفقاً مع الشرط المنصوص عليه في الدستور القطري، إلاّ أنّه يتبين لنا أنّ نصّ المادة ١٢٣ حملت ضمانات تكفل عمل مجلس النواب بشكل أدق من حيث تقييد اختصاص رئيس الدولة في الاعتراض بمدة معينة -وهي ثلاثين يوماً يلتزم بها- وإلا ترتب عليه صدور القانون حكماً. كما أنّ اشتراط موافقة ثلثي الأعضاء في مجلس النواب -بالنظر في عدد أعضاء المجلس وتشكيله- فإنه يمكن تحقيق هذه النسبة، وليست بصعوبة مجلس الشورى.

أما ما جاء به الدستور القطري من منح سمو الأمير اختصاص إيقاف العمل بالقانون لتحقيق المصالح العليا للبلاد، فإنّ هذا السبب واسع النطاق غير مقيد تحت سبب مُحدّد، وهو ما يجعله مصطلحاً واسعاً ينبغي ضبطه وتحديد الحالات التي يمكن من خلالها إيقاف المشروع، والفترة المقدرة لهذا التوقف، وذلك حتى نضمن لمجلس الشورى استقلاليته في ظلّ الاختصاص التشريعي، خاصة وأنه من صميم اختصاصاته.

وبدورنا نرى بأنّ الأغلبية المطلوبة في الدستور القطري تستوجب التعديل حتى تتماشى مع عدد الأعضاء في مجلس الشورى، وحتى لا تكن واجهة شكلية للديمقراطية تحت عباءة السلطة التنفيذية، وذلك سعياً وراء تحقيق الاستقلالية التامة للمجلس. كما ينبغي أن تتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى النصّ على آلية سير العمل به، وذلك تحديداً في حال اعتراض سمو الأمير على مشروع القانون، وكيف يتمّ اتخاذ القرار بهذا الشأن، خاصة وأنّه لم يتم تنظيم أيّ من ذلك في اللائحة السارية.

وبذلك ننتقل إلى المطلب الثاني لنتناول نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقانون، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الثاني:

نطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقانون (لوائح الضرورة)

إن كان الأصل أنّ لمجلس الشورى صميم الاختصاص التشريعي، بيد أنّ الواقع العملي قد يحتم في أوقات مُحدّدة للسلطة التنفيذية ممارسة اختصاص التشريع عن طريق إصدار ما يُسمّى بالمراسيم بقانون أو لوائح الضرورة. ويُعرفه الفقه الدستوري بأنه لوائح تصدر من السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان، نتيجة ظروف ملحة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها¹⁶⁸. كما استقر قضاء محكمة التمييز القطرية على أنّ لوائح الضرورة، هي تلك التي تصدر أثناء غيبة السلطة التشريعية لمواجهة حالة طارئة لا تحتمل إرجائها إلى حين انعقاد السلطة التشريعية¹⁶⁹.

نصت المادة ٧٠ من الدستور القطري على أن: "يجوز للأمر في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون. وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيّاً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه

¹⁶⁸ انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٧٨٦، وانظر: د. ماجد الحلو، مرجع

سابق، ص ٢٥٢.

¹⁶⁹ حكم محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٥، جلسة ٢٠١٥/١١/٣، منشور على شبكة قوانين الشرق.

المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجراءاته¹⁷⁰.

ونظّم الدستور المصري القرارات بقانون وهي ذاتها لوائح الضرورة، وجاءت في المادة ١٥٦ ونصت على أن: " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

والثابت أنّ المشرع الدستوري قيّد السلطة التنفيذية بعدة قيود لمباشرة الاختصاص التشريعي الاستثنائي، لذا سوف نتناول مدى فاعلية سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقوانين من خلال معالجة القيود الشكلية لإصدار المراسيم بقانون في الفرع الأول، والقيود الموضوعي لإصدار المراسيم بقانون في الفرع الثاني، وذلك على النحو الآتي:

¹⁷⁰ مادة ٧٠ من الدستور الدائم لدولة قطر ٢٠٠٤.

الفرع الأول:

القيود الشكلية لإصدار المراسيم بقانون

لا يستمد الاختصاص التشريعي الاستثنائي صلاحيته في إصدار المراسيم بقوانين إلا بتوافر القيود الشكلية المتمثلة في غياب المجلس التشريعي، وعرض المراسيم بقوانين على المجلس التشريعي حال انعقاده لإقراره أو طلب تعديله. وبناءً عليه، سوف نعالج في هذا الفرع القيود الشكلية من خلال الأغصان الآتية:

الفصل الأول:

القيود الزمني المتمثل في غياب المجلس التشريعي

يُوجب المشرع الدستوري عدم انعقاد المجلس التشريعي عند إصدار المراسيم بقوانين، حيث أنه لا يجوز للأمر إصدار المراسيم بقوانين إلا في حال غياب مجلس الشورى. ويتحقق عدم الانعقاد فيما بين أدوار الانعقاد التي تتخلل دورتين متتابعتين: أحدهما انتهى والآخر قادم لنفس المجلس؛ أي فترة العطلة السنوية. كما تشمل هذه الفترة أيضًا الواقعة بين دور انعقاد عادي ودور انعقاد غير عادي، وكذلك حالة وقف وحل المجلس¹⁷¹، ولذا سنتناول هذه الحالات تفصيلًا:

¹⁷¹ د. لؤي طارش نعمان، حل المجلس النيابي في النظامين الدستوريين اليمني والمصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة أسيوط، ٢٠١٣، ص ٤٤.

أولاً: مدة ما بين أدوار الانعقاد

يعنى بذلك العطلة السنوية للمجلس، سواء كانت في أدوار الانعقاد العادية أو أدوار الانعقاد الاستثنائية. وبمفهوم المخالفة، فإنّ كلّ المدد التي تقع فيما بين أدوار الانعقاد يمكن أن تصدر خلالها المراسيم بقوانين.

ولابدّ أن نشير إلى أنّ الدستور القطري نصّ على مدة دور انعقاد المجلس، بحيث لا تقل عن ثمانية أشهر في السنة¹⁷². أما الدستور المصري فقد نصّ على ألا تقل مدة دور الانعقاد العادي عن تسعة أشهر¹⁷³. وبالتالي، تمنح السلطة التنفيذية اختصاص التشريع في الفترة التي تتخلل ما بين هذه الأدوار بسبب غياب المجلس.

ثانياً: مدة ما بين الفصلين التشريعيين

وهي مدة انتهاء المجلس التشريعي القديم، وبداية انعقاد المجلس التشريعي الجديد. ففي دولة قطر، نص الدستور على أن تجرى انتخابات مجلس الشورى الجديد خلال مدة التسعين يوماً السابقة على انتهاء مدة المجلس المحددة بأربعة سنوات ميلادية¹⁷⁴. أما في مصر، فنصّ الدستور على إجراء انتخاب مجلس النواب الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة المجلس المحددة بخمس سنوات ميلادية¹⁷⁵.

¹⁷² مادة ٨٤ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤.

¹⁷³ مادة ١١٥ من الدستور المصري، ٢٠١٤.

¹⁷⁴ مادة ٨١ من الدستور الدائم، ٢٠٠٤.

¹⁷⁵ مادة ١٠٦ من الدستور المصري، ٢٠١٤.

يتضح من هذين النصين، أنّ المجلس التشريعي الجديد بطبيعة الحال سينعقد بعد انتهاء المجلس القديم. فإذا حدث خلال هذه المدة الزمنية ما يُوجب إصدار المراسيم بقوانين، فأنته يُصبح من حقّ السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص الاستثنائي، على الرغم من أنّ الدستور القطري لم يحدد صراحة حالات غياب المجلس وإنما اكتفى بعدم انعقاده. مع ذلك، يمكن استتباط أنّ مدة ما بين الفصلين التشريعيين، هي من حالات غياب المجلس، خاصة وأنّ بعض الفقه اعتبر أنّ هذه المدة تأخذ حكم العطلة البرلمانية لعدم وجود خلاف ظاهر بين السلطة التشريعية والتنفيذية¹⁷⁶.

أما الدستور المصري، فقد نصّ بوضوح على إمكانية إصدار القرارات بقوانين في المدة الواقعة بين مجلس تشريعي قديم والمجلس الجديد، وذلك حينما نص في المادة ١٥٦ على أن: "إذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد".

ثالثاً: فترة وقف جلسات المجلس

هذه الفترة أجازها الدستور المصري دون الدستور القطري، وهي فترة مؤقتة ومحدّدة بمدة عشرين يوماً، تجيز للرئيس في حالة الضرورة وقف جلسات مجلس النواب تمهيداً لحله، وذلك بعد استفتاء

¹⁷⁶ د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة

مجلس الدولة، القاهرة، ٣ يناير ١٩٥٢، ص ١٤-١٥. مشار إليه في: محمد أحمد آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة

مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٢، ص ١١٤.

الشعب. ومتى ما ظهرت نتيجة الاستفتاء بالموافقة بأغلبية الأصوات الصحيحة، حُلَّ المجلس. أما إذا لم يوافق الشعب، فإنَّ فترة الوقف تتقضي فوراً ويعد المجلس قائماً¹⁷⁷.

رابعاً: مدة حل المجلس التشريعي

يعدّ حلّ المجلس من الرخص الدستورية التي تتضمنها غالبية الدساتير، فهي تجيز لرئيس الدولة أو أمير البلاد صلاحية إصدار قرار أو مرسوم لفض المجلس التشريعي حال نشوب نزاع بينه وبين الحكومة، وذلك بهدف استمرار وانتظام العمل داخل المؤسسات الدستورية¹⁷⁸. فمن خلال حلّ المجلس، ينتهي الفصل التشريعي وتقطع الصلة بينه وبين الفصل التشريعي الذي يليه. وخلال هذه المدة، لا يمكن للمجلس ممارسة اختصاص التشريع، ولهذا لا يجوز أن تترك البلاد دون أداة التشريع، ومن هنا تتيح بعض الدول للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقوانين خلال هذه الفترة¹⁷⁹. بينما استناداً للدستور القطري، لا يعدّ حلّ البرلمان من الحالات التي تمثل غياب المجلس وتستوجب إصدار لوائح الضرورة؛ وذلك لأن المادة ١٠٤ نظمت حلّ البرلمان ونصت على تولي الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع إلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد¹⁸⁰؛ مما يعني بذلك

¹⁷⁷ مادة ١٣٧ من الدستور المصري، ٢٠١٤.

¹⁷⁸ حمود عبدالقادر القحطاني، التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة

قطر - كلية القانون، ٢٠٢٢، ص ٩٠.

¹⁷⁹ محمد أحمد آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١١٨.

¹⁸⁰ مادة ١٠٤ من الدستور القطري، ٢٠٠٤ نصت على أن: " للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب

الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في

أنها ليست من الحالات المعنية في المراسيم بقانون، خاصة وأنّ الدستور سمح خلالها لسمو الأمير بتولي سلطة التشريع دون ضوابط وشروط محددة، بخلاف الحال في لوائح الضرورة المقيدة بنطاق محدّد لإصدارها.

أما في الدستور المصري فالمسألة محسومة، حيث يعدّ القيد الزمني متوافراً طالما كان المجلس غير قائم، وهو أمر بديهي نظراً لعدم وجود مجلس تشريعي خلال فترة حلّ المجلس، فيمنح هذا الاختصاص لسلطة تشريعية استثنائية عندما تستدعي الضرورة ذلك، خاصة وأنّ المشرع لم ينظم اختصاص التشريع في حلّ المجلس بنصّ خاص مثلما فعل المشرع القطري.

الفصل الثاني:

عرض المراسيم بقوانين على المجلس التشريعي

تحلّ السلطة التنفيذية محلّ المجلس التشريعي عند غيبته لتتولى التشريع بصفة استثنائية، لهذا يعدّ من حقّ المجلس عند عودته لدور الانعقاد أن يعرض عليه كل المراسيم بقوانين لمراجعتها وإبداء الرأي فيها، فله سلطة الإقرار أو التعديل أو الرفض، وفي ضوء ذلك تُعرض المراسيم بقوانين على مجلس الشورى عند أول اجتماع له، ويُقيد بمدة أربعين يوماً من تاريخ العرض عليه. أما الدستور المصري، فقد حدّد موعد عرض القرارات ومناقشتها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد¹⁸¹. ولأهمية هذا القيد، نجد أنّ الدستور المصري نصّ على جزاء عدم عرض القرارات

موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل. وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع".

¹⁸¹ انظر المادة ٧٠ من الدستور الدائم ٢٠٠٤، المادة ١٥٦ من الدستور المصري ٢٠١٤، مشار إليهم ص ٩٢-٩٣.

بقوانين، عن طريق النصّ بزوال القوة القانونية لتلك القرارات؛ أي أنّها تعتبر لاغية وبأثر رجعي من تلقاء نفسها. أما الدستور القطري، فلم ينص صراحة على هذا الجزاء. ويلزمنا في هذا الصدد أن نتناول نطاق سلطة مجلس الشورى على هذه القرارات بعد عرضها عليه بالمقارنة مع مجلس النواب المصري، على النحو الآتي:

أولاً: قبول مجلس الشورى للمراسيم بقوانين

إذا عرضت المراسيم بقوانين على المجلس وتمّ إقرارها بالمُوافقة عليها، فإنها تُصبح في حكم القانون العادي، ولا يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري لاكتسابها صفة القانون وقوته¹⁸².

ثانياً: رفض مجلس الشورى إقرار المراسيم بقوانين أو طلب تعديلها

يمكن لمجلس الشورى رفض إقرار المراسيم بقوانين أو طلب تعديلها، ولكنّ هذا الأمر مُقيد بالحصول على أغلبية ثلثي الأعضاء وحينها يزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون وفقاً لما نصت عليه المادة ٧٠ من الدستور.

أما الدستور المصري، فقد نص في حال رفض مجلس النواب إقرار القرارات بقوانين، يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.

ونُلاحظ أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب حدّدت الفصل الرابع بعنوان القرارات بقوانين من المادة ١٩٣ وحتى ١٩٦، ونصّت في المادة ١٩٤ تحديداً بأن للمجلس إما إقرار أو رفض القرارات بقوانين، والسؤال المثار هنا: هل يعنى بذلك أنه لا يحق لمجلس النواب طلب تعديل القرارات بقوانين؟

¹⁸² حمود عبدالقادر القحطاني، مرجع سابق، ص ١١٤.

نجد الإجابة من خلال المادة ١٩٥ من اللائحة، حيث نصت على أن: " تعتبر الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بقوانين تتبع في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة...".

ومفاد ما تقدم، أنّ مجلس النواب لا يستطيع أن يجري على القرار بقانون تعديلاً إلا من خلال الإجراءات المرسومة لتعديل أيّ قانون، وبذلك تنحصر سلطة المجلس في إقرار هذه القرارات بقانون أو رفضها أو اتباع النصوص المنصوص عليها في اللائحة الداخلية والخاصة في الاقتراحات بقوانين لتقديم مقترح بالتعديل¹⁸³.

ونستخلص ممّا تقدم، أنّ المشرع القطري والمصري لم يحددا بنصّ صريح حالات غياب المجلس، حيث نص الدستور القطري على ألا يكون المجلس منعقداً، أما الدستور المصري فقد نص على أن المجلس غير قائم، مما يبدو أن الصياغة التشريعية جاءت مطلقة وواسعة. ونحن لا نتفق مع هذا النهج، حيث نأمل أن تكون النصوص منضبطة وأكثر دقة لتبيان حالات غياب المجلس بوضوح.

كذلك يؤخذ على المشرع القطري اكتفائه بعرض المراسيم على مجلس الشورى عند أول اجتماع، وهذه المدة الزمنية غير محددة لأنه قد تصدر المراسيم ولا ينعقد المجلس إلا بعد عدة أشهر، وهو ما يمسّ الحقوق والحريات العامة، لذلك ينبغي النص على تحديد مدة زمنية محدّدة لعرضها منذ إصدار المراسيم بقوانين وليس منذ انعقاد المجلس، الأمر الذي يتطلب ضرورة استدعاء المجلس

¹⁸³ د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري دراسة مقارنة،

الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٤٥٧

السابق وانعقاده بحكم الدستور لمراجعة اللوائح. وتسري ذات التوصية بالنسبة للمشرع المصري، حيث نص على عرضها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد.

وبالرغم من ذلك، نرى أنّ مجلس الشورى مُنح مدة معقولة نوعاً ما لمراجعة المراسيم بقانون، فحدّد عمله بميعاد أربعين يوماً، وهذه المدة تمكن المجلس من اتخاذ قراره وفق دراسة منطقية؛ فإما أن يقرها أو يرفضها أو يطلب تعديلها. إلا أن الدستور يقيد مرة أخرى نطاق مجلس الشورى في حال رغبته بتعديل أو رفض المراسيم، حيث اشترط الحصول على الأغلبية الخاصة، وكأن النص يلزم المجلس بالإقرار، فالمتصور أنّ من يملك إصدار التشريع ابتداءً، يملك أن يُعدل أو يرفض أي تشريع دون قيود، ولهذا فإنّ الأغلبية الخاصة تتطلب تعديلاً تشريعياً لصعوبة تحققها في الواقع العملي، طبقاً لما سبق بيانه في المطلب الأول.

بينما الدستور المصري حدّد ميعاد خمسة عشر يوماً فقط لمراجعة هذه القرارات الصادرة، وهي مدة قصيرة جداً، علماً أن الدستور وضع سنة ٢٠١٤ وتأخر تشكيل مجلس النواب لمدة عامين، ومن المؤكد أنّ مجلس النواب واجه عقبات كثيرة عند انعقاده، وذلك بسبب صدور عدد هائل من القرارات بقوانين، وهو ما يتطلب تعديل تشريعي لمنح مجلس النواب مدة معقولة لمراجعة ومناقشة القوانين، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، نتفق مع ما جاء في الدستور المصري من حيث تحديد جزاء في حال عدم عرض القوانين على المجلس عند انعقاده، وذلك حتى يمنح المجلس ضماناً وأهمية في وجوب العرض عليه لاتخاذ قراره وإبداء رأيه في القوانين، وحتى لا يُتيح للسلطة التنفيذية فرصة عدم عرض لوائح الضرورة أو اتخاذ موقف سلبي اتجاهها لكي يطيل عمرها، ولا ننسى بأنّ الغاية من العرض على المجلس التشريعي، هي تمكينه من اتخاذ قراره باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، وهو حقّ من حقوق المجلس التي تكفل استقلاليته.

وحسباً فعل المشرع المصري بعدم تحديد أغلبية خاصة لرفض القرارات بقوانين، ولكن ما يؤخذ عليه هو محاولة تقييد مجلس النواب من خلال إغلاق باب تقديم مقترحات بالتعديل. وفي حال تقديم أي مقترحات بالتعديل، يكون مُلزماً باتباع الإجراءات المنصوص عليها في الاقتراحات بقوانين، والتي تمرّ بمراحل تقديم الاقتراح ثم إحالته إلى اللجان ثم دراسة هذه الاقتراحات ومناقشتها والتصويت عليها. علاوة على أنّ المجلس مُقيّد بمدة خمسة عشر يوماً، فهل هذه المدة تكفي لكلّ هذه الإجراءات؟

بالطبع لا نتصور ذلك، ولهذا نأمل ألا تأتي اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الجديدة وتنظم آلية تقديم تعديل للمراسيم بقانون بهذه الكيفية، وذلك لأنه طالما يملك المجلس إقرار ورفض هذه المراسيم، فإنّه من باب أولى أن يكون من حقه طلب تعديلها ودون شروط تثقل كاهل المجلس، وهو ما يُضعف من سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقانون.

الفرع الثاني:

القيد الموضوعي لإصدار المراسيم بقانون

يهما في هذا الصدد أن نتناول قيد الظروف الاستثنائية (حالة الضرورة)، حيث عبر المشرع القطري عن هذا القيد في المادة ٧٠ فنص على اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، وذات التعبير للمشرع المصري.

مؤداه أنّ هناك ظروفًا غير عادية تستلزم المواجهة عن طريق سنّ التشريعات من قبل السلطة التنفيذية، ولهذا يعود القيد إلى الأهمية في المحافظة على المصالح العليا للبلاد في ظلّ وجود

تهديد جسيم لهذه المصالح، فلا بدّ أن تكون البلاد في ظروف غير عادية يتعذر دفعها بالطرق القانونية العادية فلا يمكن مواجهتها بالتشريعات القائمة¹⁸⁴.

واستقرّ الفقه على أنّ تقدير توافر حالة الضرورة وجدية هذه الظروف متروكة للأمير أو رئيس الدولة، وتحت رقابة المجلس التشريعي¹⁸⁵، والسؤال الذي يثار هنا: هل للسلطة التنفيذية حرية تامة في تقدير حالة الضرورة أم هناك قيود؟

ينقسم الفقهاء إلى قسمين: فهناك من يُفضل تحديد المشرع للحالات التي يجوز فيها إصدار المراسيم بقوانين في حالة الضرورة، خاصة وأنّ عبارة تدابير لا تحتل التأخير تتسم بالعمومية والغموض وتسمح بكل الادعاءات¹⁸⁶.

أما الجانب الآخر من الفقه، فهو يؤيد عدم تحديد حالات الضرورة لأنها تختلف باختلاف الزمان والمكان. لذا فإن ترك تقديرها حقاً للسلطة التنفيذية باعتبارها القائمة في هذه الأحوال والمشرفة على الموقف في غيبة المجلس¹⁸⁷.

والبيّن أنّ الدستور القطري والمصري لم يضع معياراً لحالات الضرورة، ولهذا فإنّ تقديرها يخضع لحرية السلطة التنفيذية، ولكن تحت رقابة المجلس التشريعي.

¹⁸⁴ فيصل شنطاوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المنارة للبحوث والدراسات - جامعة آل البيت، المجلد

١٣، العدد ٨، عمان، ٢٠٠٧، ص ٣٤٠

¹⁸⁵ د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشريعة،

مجلد ١، عدد ١، الكويت، ١٩٩٤، ص ٥٨.

¹⁸⁶ د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، لا توجد طبعة، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٢. مشار

إليه في: محمد أحمد آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٢١.

¹⁸⁷ المرجع السابق.

وعليه سوف نتناول دور مجلس الشورى في تقدير حالة الضرورة، على النحو الآتي:

يقيم الفقه رقابة المجلس التشريعي بأنها ليست مجرد رقابة سياسية بحتة، وإنما يُفهم من خلالها أن المجلس يستعيد اختصاصه الطبيعي باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ممّا يمكنه من التأكد من دستورية التشريعات التي نظمت عند غيابه، ويكون من حقه إبداء كلمته بإقرارها أو تعديلها أو رفضها¹⁸⁸.

على الرغم من ذلك، فإنّ جانباً كبيراً من الفقه ينتقد دور المجالس التشريعية في الرقابة للأسباب الآتية¹⁸⁹:

١- تعتبر رقابة غير فعالة، لأنها تركز على نوعية أعضاء البرلمان، وما إذا كانوا يمتلكون الشجاعة الكافية في إبداء الرأي ويصدرون قراراتهم بناءً على عقيدتهم وقناعتهم الشخصية. علاوة على أن الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تحتاج إلى خبرة وتخصّص، وهي غير متوفرة في معظم الحالات.

٢- تمتلك السلطة التنفيذية في بعض الدول تعيين بعض أعضاء المجلس التشريعي، ومن المستبعد أن يمارس الأعضاء المعينون أية ممارسات لا ترغب فيها تلك السلطة مادامت هي ولية نعمته.

¹⁸⁸ د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، الطبعة الأولى، دار الكتب، الكويت، ١٩٩٨، ص ١٤١.

¹⁸⁹ انظر: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، لا توجد طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٥٠-٥١.

د. عادل الحياوي، القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ملحق رقم ١، ١٩٧٧، ص ٣٦-٣٨. مشار إليهما في: محمد أحمد آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٦٢-١٦٣.

٣- قد تقوم السلطة التنفيذية بإصدار عدد هائل من لوائح الضرورة في غيبة المجلس ومن ثم عرضها عليه مرة واحدة، فلا تتيح للمجلس التشريعي التحقق من توافر شرط الضرورة الذي يعدّ أساس إصدار اللوائح.

بالرجوع إلى الدستور القطري نجد أنّ مجلس الشورى يبسط رقابته على المراسيم بقوانين أثناء حالة الضرورة، وذلك من خلال التقييد بالنطاق الزمني المحدّد خلال مدة أربعين يومًا بعد عرضها عليه في أول اجتماع له، ليبيدي المجلس رأيه في المراسيم بقوانين، فهو من يبحث مدى توافر الشروط لإصدار المراسيم بقوانين، وللمجلس بحث مدى ملاءمة المراسيم مع حالة الضرورة، وعليه تعديل أو رفض أو إقرار هذه المراسيم¹⁹⁰.

بمعنى أنّ من سلطة المجلس تقدير حالة الضرورة وتفحص المراسيم بقوانين، لذا لا بدّ أن تبقى له الكلمة الفصل في هذه المراسيم. إلّا أننا استنتجنا من خلال الفرع الأول، أنّ دور المجلس مرتبط بانعقاده ومقيد بالحصول على أغلبية خاصة في حال الرفض أو طلب التعديل. ويقاس ذات الأمر على الدستور المصري حيث يأتي دور مجلس النواب بتقدير القرارات بقوانين خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد.

وفي حقيقة الأمر، إذا أردنا تقييم هذه الرقابة فسنجد أنها مقيدة ليس فقط بسبب ما سبق ذكره في الفرع الأول، وإنما أيضًا من خلال انتقادات الفقه التي نتفق مع بعضها. إلّا أننا نعتقد بأنّ الحل ليس استبعاد دور المجالس التشريعية وإنما تفعيلها من خلال النص على الرقابة السابقة على صدور المراسيم بقوانين، وليست الرقابة اللاحقة على صدوره كما هو الوضع الآن، فلم يمنح الدستور القطري مجلس الشورى حق الحضور لمراقبة السلطة التنفيذية عند إعلان حالة الطوارئ،

¹⁹⁰ د. ابراهيم المهدي، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

على الرغم من أن الدستور نص في المادة ٨٨ على أن: " يدعو الأمير بمرسوم مجلس الشورى لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، أو بناءً على طلب أغلبية أعضاء المجلس...".

إلا أن ما يُفهم من هذا النص، أنّ الاستدعاء لا يكون إلا بمرسوم ولم يُنص على وجوب حضور المجلس، وإنما الأمر متروك بدعوة الأمير أو بطلب أغلبية الأعضاء. وكذلك في الدستور المصري، نلاحظ أنه لم ينص على ضرورة حضور المجلس لمراقبة السلطة التنفيذية خلال العمل بحالة الطوارئ، على خلاف دستور ٢٠١٢ الذي كان ينص في المادة ١٤٨ على أن: " يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي الحكومة، حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه". فعدم النصّ على ضرورة انعقاد المجلس لمباشرة الرقابة البرلمانية، يُعدُّ انتقاصاً من ضمانات المجلس.

وما يعضد من رأينا قول جانب من الفقه، بأنّ الرقابة البرلمانية هي رقابة وقائية بما مؤداه أنها تسبق إصدار القانون، وتحقق ضمانة للمجلس واحتراماً للدستور أكثر من الرقابة اللاحقة على صدور القانون ونفاذه، وذلك تفادياً لوقوع المخالفة الدستورية¹⁹¹.

ولكلّ ما تقدم، نرى بأن يقع على عاتق مجلس الشورى جهد كبير لمناقشة وتقدير توافر حالة الضرورة وذلك للتوصل للموقف الحاسم بشأن إقرار المراسيم بقوانين، وطالما منح الدستور هذا الاختصاص للمجلس، فلا بد من تفعيل دوره بصورة تتماشى مع استقلاليته دون التأثير عليه. ولذلك

¹⁹¹ د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية،

الاسكندرية، ١٩٩٨، ص ٤١٧.

نوصي المشرع بتعديل المادة ٨٨ من الدستور، بحيث ينص على انعقاد المجلس لعرض حالة الطوارئ عليه فوراً، وحينها سيتمتع المجلس بالرقابة السابقة على إصدار المراسيم بقوانين دون انتظار العرض عليه في أول اجتماع يعقده، لأننا نرى في الحقيقة نطاق المجلس الحالي يقتصر على سلطة إقرار المراسيم بقوانين دون غيرها، طالما هو مقيد بأغلبية خاصة، وقد يستصعب أعضاء المجلس رد هذه المراسيم لاعتقادهم بأنها ستؤدي إلى الاضطراب في البلد. وذات التوصية نوصيها للمشرع المصري حيث كان ينص على هذه الضمانة في دستور ٢٠١٢ بينما في الدستور الحالي نجد أنها تلاشت، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، في ظل غياب مجلس الشورى وتقدير السلطة التنفيذية لحالة الضرورة، فإنه يستلزم وجود جهة رقابية؛ مثل المحكمة الدستورية العليا، خاصة وأنّ قانون إنشائها صدر في عام ٢٠٠٨ وهي مختصة في النظر بدستورية القوانين واللوائح، وهذه المراسيم هي إحدى هذه اللوائح. وعليه، فإنه لا بدّ من تفعيل المحكمة الدستورية في دولة قطر.

وبعد أن تناولنا الاختصاص التشريعي ونطاق سلطة مجلس الشورى في إقرار المراسيم بقوانين، فلا يقتصر دور السلطة التنفيذية في التشريع الاستثنائي، وإنما تقوم بالعديد من الأعمال وتصدر الكثير من القرارات التي تتطلب ممارسة مجلس الشورى للاختصاص الرقابي، وهي من الوظائف الهامة التي يمارسها المجلس.

لذلك سوف ننتقل إلى المبحث الثاني لنتناول نطاق الاختصاص الرقابي لمجلس الشورى، على النحو الآتي:

المبحث الثاني:

نطاق الاختصاص الرقابي لمجلس الشورى

إنّ الوظيفة الرقابية للبرلمان، هي صلاحية يمنحها الدستور والقانون للمجلس التشريعي لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ويكون البرلمان صاحب السيادة في الدولة بوصفه ممثلًا للشعب، ويهدف التأكد من قيام السلطة التنفيذية بواجباتها¹⁹²، ويعتبر الاختصاص الرقابي محددًا لمدى قوة المجالس التشريعية، فإذا لم يكن ذا جدوى فإنه لا يكون لقراراته صدى إيجابيًا في تقويم ما اعتور تصرفات السلطة التنفيذية من اعوجاج، وأضحى ذلك ابتعادًا عن الدور الفعلي الذي يجب أن يمارس من قبل المجلس التشريعي¹⁹³.

لذا نجد أنّ قانون مجلس الشورى القطري نص في المادة ٢٧ على تولي المجلس لاختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، وذلك وفقًا للوسائل التي حددها الدستور وبينتها المذكرة التفسيرية. كما جاءت المادة ٢٨ ونصت على مفهوم الرقابة على السلطة التنفيذية وحددتها بالرقابة على الوزارات والأجهزة المتفرعة منها، واستثنت المادة الأجهزة الخاصة التي يُشكّلها سمو الأمير وتعيينه على توجيه السياسات العليا للدولة في مجالات معينة، كالمجلس الأعلى للدفاع، ومجلس الأمن الوطني، والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار وغيرها من الأجهزة¹⁹⁴.

¹⁹² حنان ربحان المضيحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، الطبعة الأولى،

المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٩.

¹⁹³ د. حميد إبراهيم الحمادي، مرجع سابق، ص ١٩٩.

¹⁹⁴ المادتين ٢٧ و ٢٨ من قانون مجلس الشورى القطري رقم ٧ لسنة ٢٠٢١

ومن وسائل الرقابة البرلمانية التي يملكها مجلس الشورى استنادًا للدستور: السؤال، والاستجابات، وإبداء الرغبات. وقد خصّصنا هذا المبحث لطرح مسألة مدى فاعلية دور مجلس الشورى في التمتع بالاختصاص الرقابي في ضوء النصوص التشريعية، وذلك من خلال استعراض بعض الأدوات التي سيتمّ التطرق إليها في هذا المبحث، من خلال: نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الأسئلة والاستجابات البرلمانية في المطلب الأول، ونطاق سلطة مجلس الشورى في تقديم الاقتراحات برغبة في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول:

نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الأسئلة والاستجابات البرلمانية

إن الأسئلة والاستجابات البرلمانية لهما دور أساسي في توازن السلطات وضبط ممارستها، وتُمكنها من متابعة النشاط الحكومي بطريقة رسمية. يتميز السؤال بأنه الاستفهام من العضو بأمر يجله أو لا يعلمه، بينما الاستجابات يحمل معنى الاتهام وقد يفضي إلى طرح الثقة بالحكومة¹⁹⁵. وطالما أن هناك ما يميز بين هاتين الوسيلتين، فلا بد أن نتطرق لهما بشيء من التفصيل، لبيان مدى فاعلية سلطة مجلس الشورى في الاختصاص الرقابي، وذلك من خلال تناولنا لمفهوم الأسئلة البرلمانية في الفرع الأول، ومفهوم الاستجابات البرلمانية في الفرع الثاني، وذلك على النحو الآتي:

¹⁹⁵ د. أديب محمد جاسم الحماوي، التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي

الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٨٢-٨٣.

الفرع الأول:

نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الاسئلة البرلمانية

من خلال هذا الفرع سوف نستعرض مفهوم السؤال البرلماني من خلال التعريفات الفقهية والتشريعية له في الغصن الأول، ثم ننتقل للحديث عن شروط السؤال البرلماني في الغصن الثاني، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول:

تعريف السؤال البرلماني

تباينت مواقف الفقه الدستوري حول تعريف السؤال البرلماني، فجانِبٌ منهم يُعرّفه بأنه تمكين عضو البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين¹⁹⁶. وجانب آخر، يُعرّف السؤال بأنه طلب عضو المجلس التشريعي من وزير استيضاح نقطة معينة¹⁹⁷. كما أنه توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء، بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال

¹⁹⁶د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، لا توجد طبعة، عين

شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥٤٥.

¹⁹⁷ Union Inter Parliamentary: PalimentsDexieme Edition Presses Universities De France Paris – 1996, Cited in,

حنان ربحان المضيحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق،

ص ٣٥.

وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو المخالفات التي حدثت بشأن موضوع

ما. 198

وبالرجوع إلى موقف التشريع لتعريف السؤال البرلماني، نجد أنّ الدستور القطري نص في المادة ١٠٩ على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم...". وجاءت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى وعرفت السؤال البرلماني من خلال نص المادة ٨٩ على أن: " لأعضاء مجلس الشورى حق توجيه الأسئلة لوزراء، ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ولوزير واحد. ويقصد بالسؤال في تطبيق أحكام هذه اللائحة، استفهام العضو عن أمر يجهله أو عن واقعة وصلت إلى علمه للتحقق من حصولها أو عدم حصولها، وذلك في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس".

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة ١٩٨ على أن: " لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمزمه الحكومة في أمر من الأمور...".

ونستخلص من هذه التعريفات، أنّ السؤال هو حقّ ممنوح لعضو البرلمان تجاه الحكومة، ويمكن تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء بشرط أن يكون موضوع السؤال يدخل في اختصاصاتهم، وأنّ الغاية من السؤال استيضاح أمر مجهول أو التحقق من حصول واقعة معينة.

¹⁹⁸ د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، لا توجد طبعة، جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٣٣٢.

الفصل الثاني: شروط السؤال البرلماني

سوف نتناول مدى فاعلية سلطة مجلس الشورى في توجيه الأسئلة من خلال تناولنا للشروط الشكلية أولاً، ثم الشروط الموضوعية ثانياً، تبعاً كما يلي:

أولاً: الشروط الشكلية للسؤال البرلماني

١ - تقديم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس:

يشترط الفقه تقديم السؤال كتابة، وهذا الشرط يعدّ متطلباً أساسياً في الأسئلة المكتوبة والشفوية، وقد تضمنت الكثرة الغالبة من لوائح البرلمانات النصّ على هذا الشرط مثل لوائح البرلمان الفرنسي والأنجليزي والكويتي¹⁹⁹. وتعتبر الكتابة ضرورة لتحديد مضمون السؤال، ولهذا نجد أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى تضمنت في المادة ٩٠ ضرورة تقديم السؤال كتابة وبوضوح وإيجاز ويلزم توقيعه من العضو مقدم السؤال، وذات الشرط نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة ٢٠١.

فيعتبر هذا الشرط ضماناً لعدم التغيير في السؤال، حينما يُطرح في الجلسة لكي يجيب عضو الحكومة الموجه إليه السؤال، كما يسهل إثباته، فقد يقوم العضو الموجه إليه السؤال بإدخال تغيير عليه فيتغير مضمونه، وقد يتحول إلى أداة دستورية أخرى تغيّر تلك الصفة التي قدمه بها، كما

¹⁹⁹ د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، الطبعة الأولى، بدون ناشر، ١٩٨٧، ص ٥٠.

تعد وسيلة مساعدة للوزير الموجه إليه السؤال وذلك حتى تكون إجابته واضحة ولا يشوبها لبس أو غموض²⁰⁰.

ونلاحظ أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى نصّت على جواز استبعاد السؤال من قبل رئيس المجلس بموافقة مكتب المجلس إذا لم تتوافر فيه الشروط، وأتاحت المادة للعضو إمكانية الاعتراض على الاستبعاد دون تحديد ميعاد لهذا الاعتراض، بل وسمحت عرضه مباشرة على المجلس للبت فيه دون مناقشة ودون عرضه على لجنة محددة²⁰¹. أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب، فنصت على حق رئيس مجلس النواب بحفظ السؤال لعدم توافر الشروط فيه، وتتيح اللائحة للعضو مقدم السؤال حقّ الاعتراض خلال مدة سبعة أيام من تبليغته بالحفظ، ويعرض الاعتراض على اللجنة العامة في أول جلسة مقبلة²⁰².

نرى أن صلاحية رئيس المجلس في استبعاد السؤال أو حفظه، تؤثر حتمًا على فاعلية توجيه الأسئلة البرلمانية خاصة أنه قد يثير الريبة لدى الأعضاء بسبب أن رئيس المجلس قد يفقد الحيادة فلا يوجد ضابط يقيد الرئيس في قبول الأسئلة، وستكون الحجة دائمًا في رفض السؤال، هو عدم انطباقها مع شروط توجيه الأسئلة. لذلك أحسن المشرع القطري في النص على أخذ موافقة مكتب المجلس، دون الاكتفاء بقرار الرئيس.

²⁰⁰ د. إبراهيم محمد حسنين، د. أكرم الله إبراهيم محمد، حق السؤال البرلماني في النظام الدستوري المصري والكويتي، الطبعة

الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٩.

²⁰¹ المادة ٩١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

²⁰² أنظر المادة ٢٠١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

٢ - أن يكون السؤال موجزاً

الأصل أن السؤال البرلماني يرد في عبارات موجزة، ويدلّ بوضوح على القصد منه، وذلك حتى يساعد في الحصول على جواب دقيق، ويعود هذا الشرط إلى القواعد العرفية الدستورية البريطانية التي تشترط أن تكون عبارة السؤال مختصرة²⁰³. والعلّة في الإيجاز، عدم الإفراط في صياغة السؤال على نحو لا يخل بالتركيب البنائية للسؤال؛ سواء في مكوناته أو في عباراته.

فالسؤال المختصر بدقة غير المخل والواضح غير المبهم، هو وسيلة لإجبار الوزير على إعطاء إجابة محددة²⁰⁴.

وأكدت النظم الدستورية على هذا الشرط فنصت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في المادة ٩٠ على أن "...يقدم السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز موقّعاً من مقدمه...".

كما نصت على أن يقتصر التعقيب على الإجابة لموجه السؤال دون غيره، وله حق التعقيب على الإجابة ولمرة واحدة وبإيجاز، وسمحت في حال أضاف الوزير جديداً أن تجدد حق العضو في التعقيب²⁰⁵.

وعلى ذات النهج نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة ١٩٩ على أن: "... يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق..".

²⁰³ Chester and None Bowring: question in parliament, L charensen press, Oxford, 1962, P187-190.

²⁰⁴ د. أديب محمد جاسم الحماوي، مرجع سابق، ص ٩٨.

²⁰⁵ المادة ٩٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

ويحق للعضو الذي وجه السؤال إمكانية الاستيضاح ممن وجه إليه السؤال، وأن يعقب على إجابته بإيجاز مرة واحدة فقط، ويمكن حسب تقدير رئيس المجلس أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة بالسؤال أو عضو آخر إبداء تعقيب موجز أو ملاحظات على من وجه إليه السؤال²⁰⁶.

٣- توجيه السؤال من عضو واحد لوزير واحد

بينت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى أنه ينبغي توجيه السؤال من عضو واحد وإلى وزير واحد²⁰⁷، فلا يجوز توجيه السؤال لأكثر من وزير، وذلك لأن السؤال لا يوجه إلا لوزير واحد مختص. كما لا يقدم السؤال إلا من عضو واحد وهذا الشرط يتفق مع طبيعة السؤال، لأنه لو صح توجيهه من أكثر من عضو لتحول إلى موضوع عام للمناقشة وهذه وسيلة رقابية أخرى²⁰⁸.

ونلاحظ أنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصّت في المادة ١٩٩ على أنه لا يجوز توجيه السؤال إلا من عضو واحد، بينما لم تحدّد صراحة وجوب أن يقدم السؤال إلى وزير واحد. ولكن بالتمعن في نصوص اللائحة الداخلية، نجد أن المادة ١٩٨ نصت على أن يوجه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم. كما نصت المادة ٢٠١ على أن يبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعيت فيه أحكام المواد السابقة إلى من وجه إليه، والوزير المختص بشؤون مجلس النواب، ثم جاءت المادة ٢٠٥ ونصت على أن: "يجيب من وجه إليه السؤال بإيجاز...".

²⁰⁶ انظر المادة ٢٠٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

²⁰⁷ مادة ٨٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

²⁰⁸ د. إبراهيم محمد حسنين، د. أكرم الله إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص ٣٤.

ونستنتج من خلال استقراء النصوص القانونية، أنه طالما بينت المادة توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد النواب أو أحد الوزراء، فإنّ السؤال لا يشملهم جميعًا، وبالتالي لا يجوز أن يوجه السؤال الواحد إلى أكثر من وزير واحد.

٤ - أن يوجه السؤال إلى الوزير المختص

مفاد هذا الشرط أن يرتبط السؤال بوظيفة الوزير المسؤول، على سبيل المثال: إذا كانت الأسئلة متعلقة بالتعليم توجه إلى وزير التربية والتعليم والتعليم العالي، وإذا كانت تتعلق بالسياسة العامة للحكومة توجه إلى رئيس مجلس الوزراء عادة. وفي بعض الأحيان يوجه العضو سؤاله إلى أحد الوزراء اعتقادًا منه بأنه الوزير المختص ولكن في الواقع ليس هو الوزير المختص، ويمكن هنا إحالة السؤال إلى الوزير المختص²⁰⁹.

أكدت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى واللائحة الداخلية لمجلس النواب على ذات الشرط²¹⁰. بينما اعتبرت لائحة مجلس الشورى أنّ غياب العضو السائل يُعدّ حالة من حالات إسقاط السؤال، كما اعتبرت أنّ استرداد العضو السائل أو التنازل عنه حالة من حالات سقوط السؤال أيضًا، ولا يستمرّ المجلس في نظره إلا إذا طلبت الحكومة ذلك أو تبناه أحد الأعضاء²¹¹. بخلاف ما نصت عليه لائحة مجلس النواب، ففي حال غياب مقدم السؤال يتمّ تأجيل الإجابة عنه إلى جلسة مقبلة، أما

²⁰⁹. أديب محمد جاسم الحماوي، مرجع سابق، ص ١٠٢.

²¹⁰ انظر: المادة ٨٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري، المادة ١٩٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

المصري.

²¹¹ المادة ٩٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

إذا كانت الإجابة مكتوبة أُثبت السؤال والإجابة في مضبطة الجلسة²¹². كما أتاحت في المادة ٢١٠ إمكانية سحب العضو للسؤال في أي وقت.

نؤيد توجه المشرع المصري بالسماح في تأجيل الإجابة في حال غياب مقدم السؤال، فهي من الحقوق الطبيعية التي يقضي بها منطق الأشياء هذا من جانب. ومن جانب آخر، نرى أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ومجلس النواب سمحت للعضو بسحب سؤاله واعتباره كأن لم يكن، إلا أننا نتفق مع المشرع القطري في نصه. حيث أنه لم يكتفي بالنص على حق العضو في استرداد السؤال، وإنما أتاحت فرصة استمرارية السؤال إذا طلبت الحكومة الإجابة على السؤال أو تبناه أحد الأعضاء، وذلك لأنّ النص بسحبه في أي وقت يُضعف من فعالية السؤال، فلو فرضنا أن الحكومة شرعت بالإجابة على السؤال فمن غير المتصور سحبه، حيث يصبح هذا السؤال من حق المجلس وليس من حق العضو السائل وحده.

ثانياً: الشروط الموضوعية للسؤال البرلماني

١- ألا يتضمن السؤال عبارات غير لائقة:

لا يجوز أن يتضمن السؤال البرلماني عبارات غير لائقة أو ألفاظ نابية، تمسّ الوزير الموجه إليه السؤال، على اعتبار أنّ السؤال هو أداة استفهام واستيضاح وليس وسيلة تهجم. ويستمدّ هذا الشرط قوته من الأساس الأخلاقي بشكل عام، ومن أخلاقيات العمل البرلماني بشكل خاص²¹³. وقد

²¹² انظر المادة ٢٠٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري

²¹³ حنان ريحان المضيحكي، مرجع سابق، ص ٦١.

نصت المادة ٩٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى والمادة ١٩٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على هذا الشرط.

ونرى فعلاً أنّ هذا الشرط في محله، خاصة وأنّ عضو مجلس الشورى يُمارس عمله الرقابي على النشاط الحكومي وليس على القائمين به، ولهذا على العضو عدم الخلط بين اختصاصات وعمل الوزير وتصرفاته.

٢- ألا يتعلق السؤال البرلماني بمصلحة خاصة:

ورد هذا الشرط في المادة ٩٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى و المادة ١٩٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

والمقصود من هذا الشرط، أن يكون عضو المجلس مبتغيًا من سؤاله المصلحة العامة دون سواها، فلا يكون للعضو مصلحة خاصة أو ذاتية من طرفه أو أحد أقاربه. ومنطقيًا لو أُجيز هذا الأمر، لخرجت وظيفة البرلمان من الاختصاص الرقابي من نطاق مراجعة الأعمال الحكومية إلى مراجعة الأعمال الشخصية، وهذا أمر غير مقبول بطبيعة الحال.

٣- ألا ينطوي السؤال على تدخل في أعمال السلطة التنفيذية أو القضاء:

تنصّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى شرط ألا ينطوي السؤال على تدخل في أعمال السلطة التنفيذية أو القضائية في المادة ٩٠، بخلاف اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي لم تتطرق لمثل هذا الشرط.

فعدم التدخل في أعمال القضاء، يأتي من منطلق التأكيد والحرص على مبدأ استقلال القضاء، وخشية التأثير على نزاهته واستقلاله. ويبين جانب من الفقه على حق عضو البرلمان في توجيه

الأسئلة إلى أي مسؤول في الدولة بما في ذلك وزير العدل أو رئيس السلطة القضائية، حيث يجب أن تكون تلك الأسئلة مُنصبة على المسائل الإدارية التنفيذية، وليس على الأحكام التي تصدرها المجالس المختصة في القضايا المعروضة أمامها²¹⁴.

بينما نلاحظ أنّ اشتراط عدم توجيه الأسئلة المتعلقة في أعمال السلطة التنفيذية، من شأنه غلّ يد عضو البرلمان عن الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهو جوهر الرقابة²¹⁵. ولعلّ السبب وراء هذا الشرط، هو قوة وتأثير السلطة التنفيذية وعدم الثقة بأعضاء البرلمان؟

وليس ذلك بمستغرب، إذ كيف يتسنى لمؤسسة لا تتطلب كشرط لعضويتها سوى القراءة والكتابة، أن تكون قادرة على تفهم أعمال الحكومة، فلا يعد أمامهم سوى تقليل صلاحيات المجلس وترك الميدان للسلطة التنفيذية²¹⁶، وهو ما يعود بضعف فاعلية المجلس في توجيه الأسئلة.

ونرى أنه ليس من المنطقي اشتراط مثل هذا الشرط الذي يأتي من ورائه تقييد للعمل البرلماني، فطالما وجدت إجراءات وضوابط لتقديم السؤال، فلا يمنع أن يتعلق السؤال بأعمال السلطة التنفيذية. علاوة على أننا أشرنا في تمهيد المبحث الثاني، إلى أنّ قانون مجلس الشورى القطري وضع حدودًا على أعمال الرقابة في المادة ٢٨ تحديدًا، فاستثنى الأجهزة الخاصة التي يشكلها سمو الأمير، بذلك فلا خوف أو تأثير من استعمال حق السؤال تجاه أعمال السلطة التنفيذية، هذا من ناحية.

²¹⁴ السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ١٩٤٠، ص ٥٧٢، مشار إليه فيه: حنان ربحان المضحكي، مرجع سابق،

ص ٦٨.

²¹⁵ د. إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص ١٨٦.

²¹⁶ د. حميد إبراهيم الحمادي، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

ومن ناحية أخرى، لانتفق مع ترك الميدان للسلطة التنفيذية، وذلك لأنّ أعضاء مجلس الشورى يمتلكون شهادات جامعية وخبرة واسعة في المجال المهني. ومع ذلك، فإنه لا يمنع من تعديل شروط الانتخاب، بحيث يشترط للترشح؛ الحصول على مؤهل جامعي للتأكيد على أن الخبرة والشهادة متطلب أساسي في العمل البرلماني.

ونستخلص من الشروط الشكلية والموضوعية التي تناولناها، بأنّ هناك اتفاق في غالبية الشروط المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب ومجلس الشورى فيما عدا شرط عدم التدخل في أعمال السلطة التنفيذية. ومع ذلك، فإنّ تطوير اللائحة الداخلية لمجلس الشورى وإصلاح القصور التشريعي بشأن توجيه السؤال البرلماني مطلب هام ولا بد منه لتحسين فاعلية صلاحية المجلس الرقابية، وفي ضوء ذلك نوصي بالنقاط الآتية:

١-لابدّ من تعديل نص المادة ٩٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، بحيث تتيح فرصة أوسع للأعضاء بمنحهم حق التعقيب على إجابة الوزير المختص وتقديم أية ملاحظات تتعلق بالسؤال، دون قصرها على موجه السؤال.

٢- في حال استبعاد سؤال العضو، نوصي بالنصّ على حق الاعتراض وفق آلية واضحة، عن طريق تحديد المدة الزمنية للاعتراض و إحالة الاعتراض إلى لجنة مختصة لدراسته قبل البت فيه من قبل المجلس، فهي تعدّ ضماناً تكفل فاعلية توجيه الأسئلة.

٣-لابدّ من تعديل المادة ٩٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بحذف البند ٢ الذي يسقط السؤال في حال غياب عضو المجلس عن جلسة الإجابة، مع إتاحة فرصة تأجيل السؤال في حال غياب العضو فهو حق طبيعي ومنطقي.

٤- ضرورة تعديل نص المادة ٩٠ الذي يشترط عدم التدخل بأعمال السلطة التنفيذية، باعتباره شرط مقيد لمجلس الشورى.

وبذلك ننتقل للفرع الثاني لنستعرض ماهية الاستجابات البرلمانية وشروطها، على النحو الآتي:

الفرع الثاني:

نطاق سلطة مجلس الشورى في توجيه الاستجابات البرلمانية

يُعتبر الاستجواب من أهم وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، إذ يحمل في طياته معنى الاتهام والمحاسبة والمؤاخذه على أعمالها، وقد يصل الأمر في نهايته إلى طرح الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها²¹⁷، ويجب أن ينتهي الاستجواب في كل الأحوال، إلى اتخاذ قرار في موضوعه. ولذا يُعتبر الاستجواب وسيلة رقابية أكثر فاعلية من السؤال، وهو ما يهمننا في نطاق الاختصاص الرقابي لسلطة مجلس الشورى.

بناءً عليه، سوف نتناول تعريف الاستجواب البرلماني في الغصن الأول، وشروط الاستجواب البرلماني في الغصن الثاني، على النحو الآتي:

الغصن الأول:

تعريف الاستجواب البرلماني

يُعرف الفقه المقارن الاستجواب بأنه: "حلقة انتقال بين جمع المعلومات وسحب الثقة من الحكومة فهو مرحلة تمهيدية بل وضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها"²¹⁸. كما يعرف بأنه "اتهام للوزير الموجه إليه"²¹⁹.

²¹⁷ د. عايد محمود محمد صباح، السلطة التشريعية في مصر، الطبعة الأولى، دار المصرية للنشر، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٧٠.

²¹⁸ د. سعاد الشراوي، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي، لا توجد طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٦٤.

²¹⁹ د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

ويعرف بأنه: العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة أو توضيح مسألة محددة²²⁰.

وأجازت المادة ١١٠ من الدستور القطري لأي عضو من أعضاء مجلس الشورى توجيه استجواب إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. بينما وضعت المادة ضوابط للاستجواب، حيث اشترطت موافقة ثلث أعضاء المجلس عليه.

ولا تتم مناقشة الاستجواب إلا بعد مدة عشرة أيام على الأقل من توجيهه، وأتاحت في حالة الاستعجال تقصير المدة بموافقة الوزير. وجاءت المذكرة التفسيرية للدستور الدائم، وعرفت الاستجواب بأنه "يحمل معنى المواجهة والمعارضة بل قد يحمل معنى الاتهام"²²¹.

كما نصت المادة ١٣٠ من الدستور المصري على حق كل عضو في مجلس النواب بتوجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبته عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وتتم مناقشة المجلس للاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه وبعد أقصى ستون يومًا، ويمكن في حالات الاستعجال تقصير المدة أيضًا بعد موافقة الحكومة.

ومفاد ماتقدم، أنّ الهدف من الاستجواب، هو اتهام الوزير ومحاسبته على الشؤون الداخلة في اختصاصاته. ولا نتفق مع اعتبار الاستجواب كوسيلة توضيح مسألة محددة، لأنها وسيلة للمساءلة والمحاسبة، وليست سؤالًا برلمانيًا لاستيضاح أمر مُعين. ونلاحظ أنّ المشرع المصري، يوسع نطاق

²²⁰ د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار

النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٦.

²²¹ المادتان ١١١، ١١٠ من المذكرة التفسيرية للدستور الدائم.

الاستجواب، ويُتيح إمكانية اتهام رئيس الحكومة أو أحد نوابه أو نواب أحد الوزراء، بخلاف الدستور القطري الذي اقتصر على إمكانية استجواب الوزراء فقط.

لهذا سوف نتناول في الغصن الثاني شروط الاستجواب تفصيلاً، لبيان مدى فاعلية هذه الوسيلة الرقابية، على النحو الآتي:

الغصن الثاني: شروط الاستجواب البرلماني

لابدّ من توافر شروط مُحدّدة للتمكن من تقديم الاستجواب، وتتّجه اللوائح البرلمانية إلى النصّ على شروط وإجراءات تقديم الاستجواب، وتلازم هذه الشروط جميع المراحل التي يمر بها الاستجواب. بينما نلاحظ بأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، لم تنص على وسيلة الاستجواب كأحد الوسائل الرقابية، لذا سنبحث الشروط الشكلية والموضوعية الواردة في الدستور القطري بالمقارنة مع مجلس النواب المصري، على النحو الآتي:

أولاً: الشروط الشكلية للاستجواب البرلماني

١- لكل عضو توجيه الاستجواب إلى الوزراء:

تمنح المادة ١١٠ من الدستور القطري لكلّ عضو توجيه استجوابٍ إلى الوزراء، ويتبين لنا من هذا الشرط أنّ المشرع القطري فرض قيدين على أعضاء مجلس الشورى، وهما:

القيد الأول: يحقّ لكل عضو استخدام الأداة الرقابية الاستجواب، ولكن بموافقة ثلث أعضاء المجلس. ذلك أنّه لا بدّ من الحصول على موافقة خمسة عشر عضواً على الأقل، وإلاّ فإنّه لا يُعتدّ بطلب الاستجواب.

بخلاف المشرع المصري، حيث نص على حق كل عضو في توجيه الاستجواب دون اشتراط موافقة نسبة مُحددة من الأعضاء²²².

القيد الثاني: أن يكون توجيه الاستجواب حصرًا إلى الوزراء.

وبمفهوم المُخالفة، يخرج عن نطاق الاستجواب رئيس مجلس الوزراء، وما يؤكد ذلك، هو ما نصت عليه المذكرة التفسيرية للدستور الدائم سعيًا وراء الاستقرار الوزاري، لذلك جعلت توجيه الاستجواب مقصورًا على الوزراء فقط؛ بمعنى أنه لا يجوز توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء، وبزرت المذكرة التفسيرية ذلك على أساس أنه أمر منطقي لأن الاستجواب قد يؤدي في مرحلة لاحقة إلى طرح الثقة فيمن وجه إليه الاستجواب. ولما كان الدستور لم يأخذ بمبدأ المسؤولية التضامنية للوزراء أمام المجلس، فإنه رأى أن يقتصر توجيه الاستجواب على الوزراء وحدهم²²³.

بخلاف اللائحة الداخلية لمجلس النواب، التي وسّعت نطاق من يوجه إليهم الاستجواب، ونصت في المادة ٢١٦ على أن: "لكل عضو أن يوجه استجوابًا إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم".

ويتبين لنا من هذا الشرط في الدستور القطري، بأنه شرط مقنع، فهو يمنح لكل عضو توجيه الاستجواب ولكن يقيد بموافقة ثلث أعضاء المجلس، فيقلل من فاعلية مجلس الشورى في الاختصاص الرقابي، بل ويحمي السلطة التنفيذية، ويحاط الوزراء بسياج من الضمانات من خلال هذا القيد. فهل نحن نتفق اليوم مع جميع آراء وأفكار أعضاء مجلس الشورى؟ واقعياً كلا، لأن من المتصور أن كل عضو برلماني رشح من قبل شريحة محددة من المجتمع القطري، فليس بالضرورة

²²² مادة ٢١٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

²²³ المادتان ١١٠، ١١١ من المذكرة التفسيرية للدستور الدائم.

أن نتفق فكريًا، وإلا ما الغاية من الحملات الدعائية الانتخابية! ولهذا إذا تمّ تقييد كلّ عضو برلماني بشرط موافقة بقية أعضاء المجلس فوارد جدًّا عدم اتفاقهم وعدم الحصول على موافقتهم لأنّ لكل عضو سياسته وآراءه وممثليه. لذلك نحن لا نتفق مع هذا الشرط، ونرى ضرورة تعديل نصّ المادة بمنح الحق لكل عضو في توجيه الاستجواب.

كما نرى أنه لا يمكن حصر رقابة الاستجواب على الوزراء فقط، فالدستور القطري نصّ على اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فهناك اختصاصات يتولى مباشرتها، والأمر ذاته يسري على الوزراء، فتبرير هذا التضييق بأنه قد يطرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء لا يكون في محله الصحيح، وهو ما يضعف الاختصاص الرقابي لمجلس الشورى. علاوة على أنه من الممكن الجمع بين رئاسة الحكومة ومنصب وزاري، مثل الوضع الحالي لدولة قطر فمعالي رئيس مجلس الوزراء هو وزير الخارجية، فهو أمر جائز ولا يوجد نص يمنع هذا الأمر، لذلك ينبغي مدّ نطاق من يوجه إليهم الاستجواب مثلما فعل المشرع المصري. فالدافع الحقيقي وراء الوسائل الرقابية، هي ضمان حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم ضدّ تعسف إجراءات السلطة التنفيذية، وكلما شعرت السلطة التنفيذية بوجود اختصاص رقابي تجاهها كلما أخلت في عملها.

٢- أن يقدم طلب الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس

تتشرط المادة ٢١٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري تقديم الطلب كتابةً، ومفاده أنه لا يصح تقديمه شفاهة في جلسات المجلس ولا يعتد به. ومن المتوقع أن تصدر اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الجديدة وتتضمن هذا الشرط.

٣- أن يرفق طلب الاستجواب بمذكرة شارحة

اشتُرطت المادة ٢١٧ من لائحة مجلس النواب على أن يرفق الطلب بمذكرة شارحة، تشتمل على الأمور المستجوب عنها والوقائع والأسباب التي يستند إليها العضو مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وُجّه إليه الاستجواب. ونرى أنه شرط هام، ومن الجيد النص عليه. فتقديم مذكرة شارحة تشتمل على المخالفات والأسانيد والأسباب التي أدت إلى تقديم الاستجواب، سيكون عاملاً مساعداً في عملية المناقشة لأعضاء المجلس وللسلطة التنفيذية في الرد على هذا الاستجواب، بل ويمكن من خلال المذكرة فحص توافر بعض شروط الاستجواب.

ثانياً: الشروط الموضوعية للاستجواب البرلماني:

١- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمر تدخل في اختصاص الحكومة:

اشتُرط كلاً من الدستور القطري هذا الشرط في المادة ١١٠ واللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة ٢١٦. حيث لا يمكن أن نسأل الوزراء عن أمور ليست من اختصاصهم، ويعتبر هذا الأمر منطقياً لأن المساءلة تقع في الأعمال التي تدخل في اختصاص الوزير، ويتمشى هذا الشرط مع مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية "عندما توجد السلطة توجد المسؤولية والكعس صحيح"، فهو ضماناً لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي²²⁴.

وأكدت مدونة التقاليد البرلمانية المصرية: "توجيه الاستجواب لا يكون إلا لعضو في الحكومة فأثناء مناقشة الاستجواب المقدم بشأن مزاولة المعتمد البريطاني في مصر عمله دون تقديم أوراق اعتماده،

²²⁴ د. لبنى مخلوف، مرجع سابق، ص ٢١٠.

أعلن الرئيس أن الاستجواب ينتهي عادة بقرار مسيب أو غير مسيب في موضوعه ولديه اقتراحات بعضها داخل موضوع الاستجواب وبعضها يراه خارجًا، وتلي اقتراح قال: إنه خارج موضوع الاستجواب لأنه موجه إلى المندوب السامي مع أن الاستجواب يتعلق بما فعلته الحكومة، وأنه لا يرى محلًا لعرضه على المجلس، وأصر العضو مقدم الاقتراح على عرض الاقتراح فرفضه المجلس²²⁵.

٢- ألا يتضمن الاستجواب أمورًا مخالفة للدستور أو القانون

جاءت المادة ٢١٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ونصت على عدم مخالفة الدستور أو القانون، وهو أمر بديهي عندما يمارس المجلس اختصاصاته فلا بد من ممارستها وفق ضوابط محددة وطبقًا لنصوص الدستور والقانون. علاوة على أن الاستجواب يوجه للوزراء بسبب تصرفات بدرت منهم بالمخالفة لأحكام الدستور أو القانون، لذا فإنّ الهدف من هذه الوسيلة الرقابية المحافظة على أحكام الدستور والقانون.

٣- ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة

وهو ما أكدت عليه مدونة التقاليد البرلمانية المصرية بقولها: " لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة فبصدد استجواب رئيس مجلس الوزراء بشأن حادث الأزهر الشريف قرر المجلس بالأغلبية استبعاد الاستجواب من جدول الأعمال لتضمنه عبارات غير لائقة"²²⁶.

²²⁵ مجلس النواب المصري، دور الانعقاد العادي الثاني الجلسة الثانية والستين في ١٩ مايو ١٩٢٧، ص ١٩٢٨. مشار إليه في: عمر سبهان اللهيبي، ضمانات أعضاء البرلمان دراسة مقارنة بين مصر والعراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة عين شمس، ٢٠٢٠م، ص ٣٩٣.

²²⁶ مجلس النواب المصري، مضبطة الجلسة الرابعة عشرة، ٢ يناير ١٩٣٩، ص ٤٣٨-٤٤٣، مشار إليه في: المرجع

يرى الأستاذ الدكتور فتحي فكري، أنّ هذا الشرط المركب انطوى على عبارات مطاطة يمكن استخدامها لعرقلة أهم أدوات الرقابة البرلمانية؛ ألا وهو الاستجواب. فمخالفة الدستور أو القانون، يصعب الاتفاق على وقوعها في غير قليل من الحالات، والأجدر إن أردنا الإبقاء على هذا القيد أن نحصره في المخالفة الواضحة للدستور أو القانون. ويقول أيضًا أن ذات الأمر ينطبق على ربط قبول الاستجواب بخلوه من العبارات غير اللائقة، فالاصطلاح المستخدم من السعة يمكن عبره حجب أي استجواب، خاصة وأن رئيس المجلس هو الذي يقدر الأمر وحدة بلا معقب. وعليه، يرى إزالة العبارات غير اللائقة من النص، والاكتفاء بعدم مخالفة الاستجواب صراحة للدستور أو القانون، وهو ما يضمن عدم تضمن الاستجواب عبارات تدخل في إطار السب أو القذف²²⁷.

ونحن نتفق مع رأي الدكتور فتحي فكري، ونعتقد بأنّ النصّ القانوني غير مُلزم بهذا التزيد طالما نصّ بوضوحٍ على عدم مخالفته للدستور أو القانون، ويعتبر شرطًا أشمل فلا داعي للنص على شرط العبارات غير اللائقة، وبتصوّر من عضو البرلمان أنه على دراية وإلمام بالنصوص القانونية والدستورية، بما يلزمه بالتقيّد بالأخلاق الحميدة واحترام الآخرين.

٤- عدم جواز نظر الاستجواب لتعلق موضوعه بشخص النائب المستجوب

نصّت المادة ٢١٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه: " لا يجوز أن يتضمن الاستجواب ... في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب".

إذا كان الاستجواب يستهدف تحقيق مصالح شخصية أو خاصة كوسيلة تهديد أو ردع أو ابتزاز، أو بمعنى أعم كوسيلة ضغط على الحكومة لتحقيق أغراض شخصية، يجب رفضه. ومع ذلك، قد تتداخل المصلحة الشخصية لمُقدم الاستجواب مع اعتبارات المصلحة العامة، ونعتقد أنّ تقدير ما

²²⁷ د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص ٤٥١-٤٥٢.

إذا كان الاستجواب يُضِرُّ بالمصلحة العامة صعب التوصل إليه، خاصة وأنَّ فكرة المصلحة العامة فضفاضة وواسعة وغير محددة.

أما إذا توافرت كافة الشروط الشكلية والموضوعية على النحو السليم، سينتقل العضو لمرحلة مناقشة الاستجواب، وهنا نصت المادة ١١٠ من الدستور على: أن يناقش الاستجواب بعد عشرة أيام على الأقل من تقديمه ويمكن أن يناقش قبل هذه المدة في حالة الاستعجال وبموافقة وتقدير المجلس، إلى جانب موافقة الوزير الموجه إليه الاستجواب.

أما المادة ٢١٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، فقد نصت على مُرور مدة سبعة أيام على الأقل من تقديم الاستجواب، حتى يتسنى مُناقشته بعد سماع أقوال الحكومة، وعلى أن تكون المناقشة خلال ستين يومًا على الأكثر من تاريخ تقديمه.

ونلاحظ أنَّ المشرع القطري استخدم عبارة " على الأقل من تقديمه"، وذلك لتحديد موعد المناقشة، وهذا إن دلَّ على شيءٍ فهو يدلُّ على أنَّ مدة العشرة أيام المحددة في الدستور، ماهي إلا مدة تقريبية، فقد تتجاوز عدد الأيام بكثير، وهو ما سيعطل عددًا كبيرًا من الاستجوابات. في حين كان المشرع المصري مدرِّكًا لأهمية ميعاد المناقشة، وعليه وضع حدًا أقصى لها؛ أي أن تكون خلال ستين يومًا على الأكثر.

تعتبر المناقشة ضرورية، فمن خلالها تقدّم الاقتراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس، وهذه الاقتراحات تكون أمام عدة احتمالات:

١- اقتراح شكر الحكومة: عندما يقتنع الأعضاء بأنَّ الحكومة أجابت بالشرح الوافي والمستندات وقامت بواجبها.

٢- اقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال: عندما يتبين أن الحكومة لم تخطئ أو كان خطأ يسيرًا.

٣- اقتراح سحب الثقة: وذلك عندما لا يقترح أعضاء المجلس بما قدمته الحكومة، فيُشترط لتقدم الاقتراح بسحب الثقة من الوزير المستجوب أن يتم تقديمه كتابة إلى رئيس المجلس وبتوقيع خمسة عشر عضوًا وفقًا للدستور القطري. أما الدستور المصري، فقد اشترط توقيع عشر أعضاء المجلس على الأقل، ولا يصدر قرار سحب الثقة إلا بتصويت أغلبية ثلثي أعضاء المجلس وفقًا للدستور القطري²²⁸. هذا إلى جانب اشتراطه تصويت أغلبية أعضاء المجلس، وهي الأغلبية المطلقة²²⁹. والبيّن ممّا تقدم، أنّ المشرع القطري يُعيّد حقّ طرح الثقة في الوزير بقيدتين: أولها، أنه لا يمكن اللجوء إلى هذا الحق إلا عن طريق أداة الاستجواب، والتي لا يمكن اللجوء إليها إلا بشروط شكلية وموضوعية. وثانيها، أنه اشترط أغلبية ثلثي الأعضاء لاتخاذ قرار سحب الثقة، وهو ما يصعب تحقيقه في الواقع العملي لما سبق ذكره في متن هذه الرسالة.

وتأسيسًا على ما تقدم، يتضح أنّ الاستجواب آلية رقابية برلمانية خطيرة، ذلك أنه إذا تمّ إعمالها بالشكل الصحيح فسوف تؤدي إلى نتائج بالغة الأهمية. أما إذا تمّ تقييدها بشكل يُضعف فاعليتها، فلن تؤدي إلى النتيجة المرجوة من وضعها. لذا نرى أن المشرع القطري نصّ على أداة الاستجواب من خلال نص وحيد جاء في الدستور القطري وفسرته المذكرة التفسيرية، فلا بد أن تتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى تنظيمًا للاستجواب بصفة عامة، وبصفة خاصة النصّ على الآتي:

- ضرورة النصّ على شروط تقديم الاستجواب، بحيث تتضمن تقديم الاستجواب كتابة وإرفاق

مذكرة شارحة، مثلما نص المشرع المصري.

²²⁸ انظر المادة ١١١ من الدستور الدائم لدولة قطر، والمادة ١١١ من المذكرة التفسيرية للدستور الدائم.

²²⁹ انظر مادة ١٣١ من الدستور المصري ٢٠١٤، انظر المواد ٢٢٦، ٢٢٩، ٢٢٧، من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

المصري.

- نأمل أن يحذو المشرع القطري حذو المشرع المصري، من خلال النص على حد أقصى

لميعاد المناقشة من تاريخ تقديمه، وعدم الاكتفاء بعبارة "عشرة أيام على الأقل".

كما ينبغي لتحسين فاعلية الدور الرقابي، أن يتم تعديل المادة ١١٠ من الدستور القطري، بحيث لا يقتصر نطاق توجيه الاستجواب إلى الوزراء، بل يمتد إلى رئيس مجلس الوزراء، لاعتقادنا بأن هذه الأداة تكشف أية مخالفة ترتكبها الحكومة؛ وبالتالي تحريك المسؤولية السياسية. كما نرى، أنّ اشتراط موافقة ثلث أعضاء المجلس لتوجيه الاستجواب، ماهو إلا حاجز يمنع عضو مجلس الشورى من توجيه الاستجوابات، وبالتالي التضييق عليه في عمله الرقابي، ممّا يترتب عليه عدم فاعلية المجلس في الاختصاص الرقابي، لذا لابد الاستغناء عن هذا الشرط. ومن الجيد منح الأعضاء حق تقديم اقتراح طرح الثقة في الوزير، إلا أنّ صدوره بموافقة ثلثي الأعضاء، ماهو إلا رغبة في تعطيل وهدر حق أعضاء المجلس؛ ممّا يستوجب تعديله.

وبذلك ننتقل إلى المطلب الثاني لنتناول سلطة مجلس الشورى في تقديم الاقتراحات برغبة، على النحو الآتي:

المطلب الثاني:

نطاق سلطة مجلس الشورى في تقديم الاقتراحات برغبة

تُعتبر الاقتراحات برغبة وسيلة رقابية برلمانية تُمثل مظهرًا من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك بالمقارنة بينها وبين الاستجواب والسؤال البرلماني الذي قد يؤدي أحيانًا إلى إحراج الحكومة. لهذا تعدّ من أبسط مظاهر الرقابة على السلطة التنفيذية وأخفها، بالمقارنة

بينها وبين الوسائل الرقابية الأخرى²³⁰. وعلى الرغم من ذلك، فإنّ الاقتراح برغبة قد يثير مسؤولية الوزارة ولكن بطريقة غير مباشرة، فهي تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن مسائل معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس، ممّا يجعلهم يستعينون بوسيلة رقابية أخرى لممارسة اختصاصهم²³¹.

تعدّ الاقتراحات برغبة من الوسائل التي نظمها الدستور القطري والمصري، كما نظمتها اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ومجلس النواب. وبحكم أنّ غالبية مؤلفات الفقه الدستوري لم تتناول هذه الوسيلة بشكل مفصل، لذا خصّصنا هذا المطلب لتناولها، ويهمننا في هذا الصدد بيان مدى فاعلية سلطة مجلس الشورى في تقديم الاقتراحات برغبة بالمقارنة مع مجلس النواب، من خلال استعراضنا لمفهوم الاقتراحات برغبة في الفرع الأول، وشروط الاقتراحات برغبة في الفرع الثاني، على النحو الآتي:

الفرع الأول:

مفهوم الاقتراحات برغبة

يرى جانب من الفقه أن الاقتراح برغبة ليس من وسائل الرقابة البرلمانية، باعتبار أنه في معظم الأحيان يقيد السلطة التنفيذية إذا ما اقترح البرلمان اتجاهًا محددًا، بينما يجب أن تكون سياسة الحكومة في وضع مغاير²³².

²³⁰ د. عايد محمود صباح، مرجع سابق، ص ٦٥.

²³¹ د. نواف سالم كنعان، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين مصر والأردن)، دراسات

علوم الشريعة والقانون - الجامعة الأردنية، مجلد ٤٣، عدد ٣١، عمان، ديسمبر ٢٠١٦، ص ١٧٨٢

²³² د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، لا توجد طبعة، دار

الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٤، مشار إليه في: د. إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص ١٣٩.

بينما الجانب الآخر من الفقه، يرى أنّ الرغبات المبدأة من الناحية القانونية غير ملزمة، وإنما يقتصر إلزامها من الناحية الأدبية، فالمفترض أنّ الحكومة تقوم بتلبيتها والموافقة عليها حرصًا منها على تأدية عملها وبقاء علاقتها بالبرلمان بعيدًا عن التوتر والخلافات، ولهذا فإنّه كما كان المجلس التشريعي قويًا؛ كلّما كانت السلطة التنفيذية أحرص على تنفيذ رغباته²³³.

ونحن لا نتفق مع مُبررات الفقه باعتبار أنّ الاقتراحات برغبة وجدت أساسها في الدستور القطري والمصري كأداة من الأدوات الرقابية، كما نظمتها اللوائح الداخلية وحدّدت شروطها وإجراءاتها. ولهذا فهي في كلّ الأحوال ستعتبر وسيلة رقابية، حتى وإن كانت أقل فاعلية من غيرها في الرقابة. فجاءت المادة ١٠٨ من الدستور القطري، و نصت على أن: " لمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة".

وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، يتبين لنا تحديدها للفصل السادس بعنوان الرغبات، ونصت في المادة ٨٤ على أن: " لمجلس الشورى إبداء رغبات للحكومة في المسائل التي يدخل نظرها في اختصاصه ابتداء، وهي المسائل الخاصة بالشؤون الاجتماعية والثقافية، كلما قدر المجلس من تلقاء نفسه أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، ودون حاجة لعرضها عليه من جانب الحكومة"²³⁴.

²³³ د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٣٥، مشار إليه في: د. إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص ١٣٩.

²³⁴ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى رقم ٦ لسنة ١٩٧٩.

أما المشرع المصري، فنص في المادة ١٣٣ من الدستور المصري على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أن نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم".

وأكدت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب في الفصل السادس بعنوان الاقتراحات برغبة، إذ نصت المادة ٢٣٤ على أن: " لكل عضو إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم...".

ومفاد ما تقدم، أنه يحقّ لمجلس الشورى تقديم الاقتراحات برغبة في المسائل العامة وفقاً للمادة ١٠٨ من الدستور، ونلاحظ أنّ ما جاء في اللائحة الداخلية من تحديد للمسائل التي يمكن إبداء الرغبات فيها، وهي الخاصة بالشؤون الاجتماعية والثقافية، هو ما يتماشى مع النظام الأساسي المؤقت المعدل الذي لم يكن يتيح اختصاص المجلس في المسائل العامة، وإنما نصّ على اختصاصات محددة. بينما نصّ الدستور يمنح مجلس الشورى اختصاصاً عاماً في تقديم الاقتراحات هذا من جانب، ومن جانب آخر يتميز الدستور القطري عن الدستور المصري في نصه على تسبب الحكومة في حال تعذر أخذها بالاقتراحات برغبة، وهو ما يُضفي نوعاً من الحزم والشدّة، ذلك أنّه يُجبر الحكومة على ذكر أسبابها عند رفض الرغبات، ويُعدّ توجّهاً جيداً للمشرع القطري. أما المشرع المصري، فهو يتفق مع المشرع القطري في منح كلّ عضو من أعضاء مجلس النواب حقّ إبداء الرغبة للحكومة في موضوعات عامة، تتعلق بالمصلحة العامة، والهدف من ذلك هو توجيه الحكومة لاتخاذ إجراء مُحدّد بناءً على اقتراح عضو البرلمان؛ سواء كان إجراءً وقائياً أو

علاجياً لمسألة عامة. الأمر الذي يتبين من خلاله، أنّ هذه الأداة لا يُقصد بها مُساءلة الحكومة أو محاسبتها، ولا تتطوي على أيّ موضوع يتعلق بتطبيق القانون أو تفسيره²³⁵.

وعلى الرغم من عدم وضع تعريفٍ مُحدّدٍ للاقتراحات برغبة في الدساتير أو اللوائح، إلا أنّه جرى تعريفه من خلال النصوص التشريعية على أنه حقّ دستوري لأعضاء المجلس البرلماني لتقديم اقتراحاً يتعلق بمصلحة عامة ليبيدها المجلس للحكومة، أو اقتراحاً يرغب من خلاله الأعضاء أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه²³⁶.

ونستخلص من هذه النصوص، أنّ الاقتراح برغبة في حقيقته؛ هو أسلوب ودي ويقترّب إلى تبادل الرأي بين الحكومة وأعضاء المجلس، وقد يكون القصد من الاقتراحات في الموضوعات العامة ما تقتضي تحقيق النفع العام للمجتمع كإقتراح مقدم من عضو المجلس بإقامة مدرسة على سبيل المثال، وهو ما يختلف عن السؤال والاستجواب البرلماني، حيث يستخدم السؤال البرلماني لاستيضاح أمر مُبهم، كما يستخدم الاستجواب البرلماني لمحاسبة الحكومة أو اتهامها. وحتى إن نصّ المشرع القطري على وجوب تسبب الحكومة لقرارها، فإنه لا يُغير من طبيعة الأداة الرقابية. وبذلك نرى أنه حسناً فعل الدستور القطري حينما أفسح المجال لمجلس الشورى في إبداء الرغبات في المسائل العامة ودون تضيق في نطاقها، لإتاحة الفرصة في إبداء الرغبات في كافة المجالات

²³⁵ د. خليل عبد المنعم مرعي، أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤ ولائحة ٢٠١٦، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، مجلد ٢٠، عدد ٤، أكتوبر ٢٠١٩، ص ١٢٧.

²³⁶ فيصل عقلة شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩، مجلة جامعة النجاح للأبحاث-جامعة النجاح الوطنية، مجلد ٢٥-٢٥ عدد ٩، ٢٠١١، ص ٢٣٦٨.

والأصعدة. كما نأمل مع صدور اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشورى، النصّ على تعريفٍ دقيقٍ للاقتراحات برغبة، مع ضرورة بيان ضوابط تقديم الاقتراح برغبة وإجراءاته. والبيّن من نصوص الدستور واللوائح، وجود شروط مُحدّدة لتقديم الاقتراحات برغبة، لذلك سوف ننتقل إلى الفرع الثاني لاستعراض شروط الاقتراحات برغبة، كما يلي:

الفرع الثاني:

شروط تقديم الاقتراحات برغبة

تُحدّد الدساتير واللوائح الداخلية عادة، ضوابط وشروط شكلية وموضوعية لتقديم الاقتراحات برغبة، ولهذا سنتناول هذه الشروط من خلال الأغصان الآتية:

الغصن الأول:

الشروط الشكلية للاقتراح برغبة

١- تقديم الاقتراح برغبة كتابة لرئيس المجلس

نجد أنّ نص المادة ١٠٨ من الدستور القطري لم يضع الشروط لتقديم الاقتراحات برغبة، ولكن نصّت المادة ٨٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على شرط تقديم الاقتراحات برغبة كتابة إلى رئيس المجلس، ومُبيّنة أسباب الاقتراح. كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة ٢٣٤ على تقديم الاقتراح برغبة كتابة، ويرفق به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامة التي تبرّر عرض الاقتراح على المجلس.

ولعلّ الحكمة من هذا الشرط، أن يتحدّد بوضوح موضوع الرغبة وأسباب ذلك، فهل هي أسباب مجدية ومتعلقة بالمصلحة العامة؟ علاوة على أنّ رئيس المجلس يتلو العديد من المقترحات، ولا بدّ

من التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة لهذا المقترح، لهذا نصت المادة على بيان موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامة، حتى يقرّر رئيس المجلس عرض الاقتراح على المجلس من عدمه.

٢- أن يكون الاقتراح برغبة من اختصاص المجلس:

جاءت المادة ٨٤ من اللائحة الداخلية، ونصت على إبداء رغبات للحكومة في المسائل التي يدخل نظرها في اختصاصه ابتداءً، وهي المسائل الخاصة بالشؤون الاجتماعية والثقافية، ولكن كما بينا بأن هذه الاختصاصات كانت في ظل عهد سابق، بينما الدستور القطري كفل الاختصاص في الموضوعات العامة.

وعليه، فإنه لا بدّ أن تتضمّن اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشورى النصّ على هذا الشرط، بحيث يتضمّن عدم خروج الاقتراح برغبة عن اختصاصات مجلس الشورى، وليس تحديد مسائل محددة للاقتراح.

وذلك مثلما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة ٢٣٥ على أنه لا يجوز خروج الاقتراح برغبة عن اختصاص المجلس، فهو لا بدّ أن يصب في موضوع عام، ويعد من قبيل الأمثلة التي تخرج عن اختصاص مجلس النواب ما يتعلق بشؤون القضاء، فكما تحدثنا في هذا المبحث على أن القضاء له استقلاليته المنفصلة وغير خاضع لاختصاص المجلس.

٣-تقديم الاقتراح برغبة بعدد معين من الأعضاء :

وضعت اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصابًا مُحدّدًا لتقديم الاقتراحات برغبة، ففي حال تخطى هذا العدد من الأعضاء فلا يمكن قبول الاقتراح برغبة، ذلك أنّه إذا كان موقعًا من عدد أكثر من خمسين عضوًا فلا يعتد به²³⁷.

وبمفهوم المخالفة، لو كان يتضمن توقيع أقلّ من خمسين عضوًا فيجوز تقديمه، ومن هنا يتبين لنا أنّ الاقتراح برغبة يُمنح لكلّ عضو كحق فردي، ولكن لا يُمنع من تقديم مقترح جماعي مكون من عددٍ مُعينٍ من الأعضاء لا يزيد على خمسين عضوًا. وتعود العلة في تحديد عدد معين، هو الخشية من أن يتحوّل موضوع الاقتراح إلى مناقشة عامة²³⁸.

ونرى أن المشرع المصري عدل عن التوجه السابق، حيث أنه كان ينصّ في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على عدم جواز تقديم الاقتراح برغبة إذا كان مقدّمًا من أكثر من عشرة أعضاء²³⁹، ولأن عدد عشرة أعضاء قليل جدًا ومقيد. وعليه نرى، أنه كان يبدو غير منطقي ولا معنى له، ونعتقد أنّ التعديل الحاصل إلى خمسين عضوًا يُعدّ أفضل من السابق، إلا أننا نرفض تحديد حدّ أقصى لتقديم الاقتراحات برغبة، فلا بد من منح الأعضاء حريتهم في الاختيار والاتفاق.

²³⁷ مادة ٢٣٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

²³⁸ د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٢٩، مشار إليه في: د. إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص ١٤٦.

²³⁹ مادة ٢١٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

الفصل الثاني: الشروط الموضوعية للاقتراح برغبة

١- أن يوجه الاقتراح برغبة إلى الحكومة:

استخدم المشرع القطري مصطلح مختلف عن استخدامه في الأسئلة والاستجابات البرلمانية، فنلاحظ أنّ الدستور القطري نصّ على حقّ إبداء الرغبات للحكومة، على خلاف نهجه السابق في النص على الوزراء.

والبيّن أنّ النص على الحكومة، يعنى أنه انتهج المنهج الواسع، بحيث لم يقصر توجيه الاقتراح لصفات محددة، وإنما يمكن أن يشمل رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم²⁴⁰. ونحن نؤيد هذا التوجه ونتفق معه.

أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب، فقد حدّدت نطاق توجيه الاقتراح برغبة، بحيث يشمل رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم. كما نصّت على إجراءات استلام المقترحات، بحيث يحيلها الرئيس مباشرة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو اللجنة المختصة حتى تتمكن اللجنة من دراسة المقترح، وكتابة تقرير بشأنه، ثمّ عرضه على المجلس لتتم مناقشته²⁴¹.

وفي الحقيقة يؤخذ على هذا النص عدم تحديده لميعاد الإحالة، حيث اكتفى بعبارة "يحيلها الرئيس مباشرة"، كما لم يحدّد المدة الزمنية التي يجب أن تعدّ اللجنة التقرير خلالها، فلا بدّ من تعديل هذا النصّ بتحديد المواعيد لأهميتها في إبداء الرغبات ومناقشتها في المجلس، خاصة وأنّ اللائحة

²⁴⁰ د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٣٠، مشار إليه في: د. إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، ص ١٥١.

²⁴¹ مادة ٢٣٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

تسقط الاقتراحات التي تبقى في اللجان حتى بداية دور الانعقاد التالي حتى وإن كانت تتيح للعضو أن يتقدم بطلب كتابي لرئيس المجلس للتمسك بالمقترح²⁴².

إلا أننا لا نتفق مع توجه المشرع في إسقاط المقترحات، فطالما قُدم مقترح وفقاً للشروط، فلا بد من النظر فيه دون قيود.

٢- ألا يتضمن أمراً مخالفاً للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات

نصت المادة ٨٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أنه: " ... يجوز للرئيس بموافقة مكتب المجلس، استبعاد كل اقتراح برغبة يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات أو أضرار بالمصلحة العليا للبلاد".

وهو يُعدُّ شرطاً بديهياً سبق أن تطرقنا له في المطلب السابق، ففي نهاية المطاف هو مقترح يرغب عضو مجلس الشورى بالأخذ به، ولا يستدعي الأمر التلطف بألفاظ نابية أو غير لائقة أو توجيه لوم أو انتقاد جارح لأشخاص، كما ينبغي أن يكون مستهدفاً في اقتراحه المصلحة العامة وليس الإضرار بمصلحة البلاد.

إلا أننا نلاحظ أنّ اللائحة لم تنص على عدم مخالفة الدستور أو القانون، واكتفت بالنص على العبارات غير اللائقة، بخلاف اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نصت مجدداً في المادة ٢٣٥ على ألا يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، مع النص على ألا يتضمن الاقتراح عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص أو الهيئات.

²⁴² مادة ٢٣٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

ويرى الدكتور فتحي فكري بأنّ النص على عبارات غير لائقة واسع فضفاض ويسهل استخدامه لوأد أي اقتراح²⁴³.

ومن جانبنا نتفق مع رأي الدكتور فتحي فكري، ونرى أن بالفعل هذا النص بعبارات غير لائقة، قد تكون حجة لرفض أيّ مُقترح، ولهذا نرى أن هذا الشرط يجب الاستغناء عنه. وتتصّ المادة ذاتها في حال عدم توافر هذه الشروط لرئيس المجلس، حفظ أيّ اقتراحات برغبة مع إخطار مقدم الاقتراح كتابية بقرار الحفظ وأسبابه، وله أن ينبه عليه بعدم التكلم، فإذا أصرّ العضو على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على اللجنة العامة للمجلس.

وينتقد هذا الإجراء المعني بعرض الأمر على اللجنة العامة، فهي أساسها أن تكفل لعضو المجلس حقه في الاعتراض ومناقشة ودراسة اعتراضه، بينما تعدّ ضمانته غير فعالة وليس لها جدوى؛ وذلك لأنّ اللجنة العامة يرأسها رئيس مجلس النواب، فله سلطات لا يستهان بها في تحديد جانب لا بأس به من عضويتها، لهذا فإنه سواء رفضها الرئيس وعرضت على اللجنة فستكون النتيجة واحدة²⁴⁴. وبالفعل يتبين لنا من نص المادة ٢٣٥ ترك السلطة التقديرية في يد رئيس مجلس النواب من خلال حفظ الاقتراح، بل يمنحه سلطة أوسع في تنبيهه بعدم الكلام. أما إذا اعترض العضو، فإنّ مصيره يكون أمام اللجنة العامة بيد رئيس المجلس ذاته، وهذا أمر لا نؤيده لأنه يُضعف من فاعلية الاقتراحات برغبة على الرغم من عدم شدتها كوسيلة رقابية، فلا بدّ أن يعهد النظر في الاقتراح للجنة مُغايرة لدراسة الأمر تفصيلاً.

²⁴³ د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص ٤٧٠.

²⁴⁴ المرجع السابق.

وبالاستناد إلى ما تقدم، نخلص إلى أهمية دور اللائحة الداخلية في تحديد الشروط والإجراءات المنظمة لاقتراحات برغبة. وعليه، فإنه لتحسين الأداء الرقابي باستخدام وسيلة إبداء الرغبات، فلا بد أن نوصي بأن تتضمن اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشورى هذه النصوص:

- حسنًا فعل المشرع المصري النصّ على ألا يتضمن الاقتراح خروجًا على اختصاصات المجلس، وينبغي أن ينص المجلس على هذا الشرط حماية لاختصاصات مجلس الشورى.
- يكفل المشرع المصري لعضو البرلمان الذي حُفظ اقتراحه الإحالة في حال اعتراضه للجنة، وهذه ضمانات لأعضاء البرلمان نأمل أن ينص عليها المشرع القطري، ولكن يجب أن تكون اللجنة مُحايدة حتى تتولى دراسة والبت في مدى انطباق الشروط على المقترح، فلا يكون رئيس اللجنة هو رئيس المجلس.
- تحديد المشرع المصري لإحالة الاقتراحات برغبة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو اللجنة المختصة أمر جيد، ونأمل أن ينص المشرع القطري أيضًا على إحالة المُقترحات إلى اللجنة البرلمانية المختصة لدراسته.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة ضمانات استقلال مجلس الشورى في دولة قطر مقارنة مع مجلس النواب المصري، وذلك من خلال استعراضنا لمظاهر الاستقلال والضمانات الممنوحة لمجلس الشورى، والاختصاصات المناطة بعهدته في الجانبين التشريعي والرقابي. والبيّن من خلال هذه الدراسة، أنّ السلطة التشريعية مازالت تحظى بقفزات تنموية مؤثرة في قوتها، وكلّنا أمل في أن تصل هذه القفزات إلى الطريق السليم، دعماً للمشاركة الفاعلة في عملية صنع القرار، وتمثيل الشعب خير تمثيل. كما نتطّلع أملاً في صدور اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الجديدة، لتُفضي المزيد من الضمانات التي تتماشى مع الدستور الدائم لدولة قطر.

وكلّنا أمل كذلك، في أن يأخذ الباحثون بمضامين ما اهتمت إليه هذه الدراسة، كمُنطلق لتعميق البحث والدراسة في مختلف المسائل التي تناولتها بالنظر والتحليل؛ خدمةً للسلطة التشريعية في البلاد، وخدمة للمجتمع ككلّ.

ولعلنا نذكر أهم النتائج التي توصلنا إليها، كما نورد بعض التوصيات التي نرى أنها قد تحدث نوعاً من التطوير في أداء مجلس الشورى.

■ النتائج:

- يُعتبر الاستقلال المالي لمجلس الشورى ضيقّ النطاق، حيث تتمثل سلطته في إقرار الموازنة العامة للدولة خلال مدة شهرين، وفي حال رغبته إقرار تعديل الموازنة فإنّ هذا الأمر يُعلّق على شرط موافقة الحكومة. كما يخرج من نطاقها، اختصاص اعتماد الحساب الختامي للدولة، وذلك على خلاف التشريع المصري الذي يضمن لمجلس النواب الاستقلال

المالي خلال مهلة تسعين يومًا بالإقرار أو التعديل دون موافقة الحكومة وفق قيود محددة، ويشمل مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية.

- إنَّ الغاية من حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والأنشطة الخاصة، هو إبعاد عضو البرلمان عن مواطن الشبهات.

- ينفرد مجلس الشورى بإسقاط عضوية أعضائه في حال فقد الثقة أو الاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية، أو الإخلال بواجبات العضوية، ويسري ذات الأمر على مجلس النواب.

- استثناء من الفقرة السابقة، سمح المشرع المصري للعضو الذي سقطت عضويته إمكانية الترشح بعد انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار الإسقاط، أو صدور قرار من المجلس بإلغاء الأثر المانع من الترشح، بينما لم ينص المشرع القطري على هذه المسألة.

- يتمتّع أعضاء مجلس الشورى بالحصانة البرلمانية، وهي حصانة موضوعية وحصانة إجرائية.

- يتفق الدستور القطري والمصري في سريان الحصانة الإجرائية خلال أدوار الانعقاد وأثناء العطلة البرلمانية. كما أنّهما يتفقان في المدة المحددة للبتّ في طلب رفع الحصانة بمدة شهر. بينما تتميز اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، بتحديد مُقدمي الطلبات؛ فهو أمرٌ لم يقتصر على الجهات القضائية، وإنما يحقّ تقديم طلب رفع الحصانة من الأفراد الذين لهم ادعاء مباشر.

- تمنح الضمانات التأديبية لأعضاء مجلس الشورى قبل توقيع الجزاء كحالات الخروج على قواعد الكلام، فيمكن لرئيس المجلس توجيه لفت نظر للعضو، ويمكن منعه من الكلام. ويتميّز التشريع المصري بتحديد الدقيق لحالات الخروج على قواعد الكلام، كما منح

الرئيس سلطة منع العضو المخالف من الكلام، ولكن بعد عرضه على المجلس واتخاذ القرار دون مناقشة.

- من الضمانات الممنوحة قبل توقيع الجزاء على عضو مجلس الشورى وهي من نقاط تميز المشرع القطري عن نظيره المصري- ما نجده في حالات غياب الأعضاء لخمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية بدون عذر، فيشترط إخطار العضو كتابياً بقطع المكافأة قبل الجلسة الخامسة المتوالية على غيابه، أو الجلسة العاشرة غير المتوالية.
- إنَّ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قد خَلَّت من النصِّ على ضمانات التحقيق، ولم تتطرَّق لهذه المسألة بتاتاً. في حين أنَّ لمجلس النواب المصري، لجنة تُسمَّى لجنة القيم، وتعدّ هذه اللجنة من أهم الضمانات الممنوحة لعضو البرلمان.
- إنَّ الدستور القطري والمصري اشترطاً لإقرار مشروعات القوانين، صدورهما بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.
- يُشكّل عدد الأعضاء المُعيَّنين بمجلس الشورى ثلث المجلس من أصل ٤٥ عضواً، لذا تُعتبر هذه النسبة مُهيمنة على المجلس، ممّا يُضعف دورها التشريعي خاصة من ناحية إقرار مشروعات القوانين، أو محاولة التغلب على اعتراض سمو الأمير. وذلك بخلاف مجلس النواب، الذي ينصّ على ألا تزيد نسبة الأعضاء المُعيَّنين عن ٥% من أصل ٤٥٠ عضواً.
- يكفل الدستور المصري لمجلس النواب فعاليته في اعتماد مشروعات القوانين، من حيث تقييد اختصاص رئيس الدولة في الاعتراض بمدة معينة؛ وهي ثلاثين يوماً يلتزم بها، وإلاّ ترتب عليه صدور القانون حكماً. وهذا ما لم ينصّ عليه الدستور القطري، وترك المدة مفتوحة.

- يمنح الدستور القطري لمجلس الشورى اختصاص إقرار المراسيم بقوانين، من خلال عرضها عليه ليقول كلمته فيها عند أول اجتماع لانعقاده، إلا أنه يُعدّ اختصاصًا ضعيفًا وغير فعّال لأنه لن يتمكّن من الرفض أو التعديل، إلا بمُوافقة الأغلبية. وعليه، فلا يوجد أمامه سوى الإقرار، أما مجلس النواب فيمكنه رفض إقرار القرارات بقوانين، ويزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.

- لكلّ من مجلس الشورى ومجلس النواب ممارسة الاختصاص الرقابي، من خلال الأدوات الرقابية المنصوص عليها في الدستور، وذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بواجباتها من عدمه. وتتمثل أهم هذه الوسائل، في: السؤال البرلماني، الاستجواب البرلماني، والاقتراح برغبة.

- تشترط اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في السؤال البرلماني، ألا يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية.

- إنّ الاقتراح برغبة في حقيقته، هو أسلوب ودّي ويقترب إلى تبادل الرأي بين الحكومة وأعضاء المجلس، وتقدم الاقتراحات في الموضوعات العامة التي تقتضي تحقيق النفع العام للمجتمع.

■ التوصيات:

١- تأمل تعديل نص المادة ١٠٧ من الدستور بحيث يعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية لدراستها على النحو السليم، بالإضافة إلى منح المجلس صلاحية تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة دون اشتراط موافقة الحكومة باستثناء الحالات الضرورية مثلما فعل المشرع المصري، حيث استثنى الحالات التي ترد تنفيذاً لالتزام مُحدّد على الدولة، أو التي تُحمّل المواطنين أعباء جديدة، أو التي ترتب زيادة في النفقات.

٢- نوصي المشرع بضرورة تحديد حالات إسقاط العضوية في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الجديدة، بحيث تتضمن الإخلال بواجبات العضوية كأحد الحالات، مع إثارة مسألة إعادة ترشيح عضو مجلس الشورى في حال أسقطت عضويته.

٣- نوصي أن تتضمن اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشورى إجراءات وضوابط رفع الحصانة الإجرائية، بداية من تحديد من له الحق في الطلب، وكيفية استلام الطلب، مع تحديد لجنة لدراسته وفحصه وآليات ردّ الطلب وإخطار ذوي الشأن.

٤- نوصي أن يتمّ النصّ في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على تشكيل لجنة القيم كلجنة دائمة في مجلس الشورى، تتولى التحقيق في المخالفات المنسوبة لأعضاء المجلس للإخلال بالواجبات الوظيفية، وغيرها من المخالفات، وذلك لما لهذه اللجنة من فوائد كبيرة؛ تتمثل في التزام الأعضاء بالقواعد البرلمانية. وفي ضوء ذلك، لا بدّ من النصّ على فصلٍ خاصٍ للجزاءات التأديبية، بحيث تتدرّج في إيقاع الجزاء، وتكفل للعضو حقّ الدفاع، وكافة الضمانات المرتبطة بنظام التأديب.

٥- لقدّ أن الأوان لزيادة عدد أعضاء مجلس الشورى المنتخب، فلا يتصوّر أن يبقى عددهم ٣٠ عضواً منتخباً مقابل ١٥ عضواً معيناً، وذلك تقادياً للمسائل التي تثير إشكاليات في عدد الأغلبية

الخاصة. كما أنّ المتصوّر أنّ عدد السكان في ازدياد، وهو ما يدعو إلى ضرورة زيادة عدد الأعضاء في دولة قطر.

٦-نوصي بتعديل نص المادة ٧٠ من الدستور، بحيث يجب أن تحدّد مدة محدّدة للعرض على مجلس الشورى، منذ إصدار المراسيم بقوانين وليس منذ انعقاد المجلس، الأمر الذي يتطلّب ضرورة استدعاء المجلس السابق وانعقاده بحكم الدستور لمراجعة اللوائح.

٧-نوصي بتعديل المادة ٨٨ من الدستور، بحيث تنصّ على انعقاد المجلس لعرض حالة الطوارئ عليه فوراً، وحينها سيتمّتع المجلس بالرقابة السابقة على إصدار المراسيم بقوانين، دون انتظار العرض عليه في أول اجتماع يعقده.

٨-نأمل أن تتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الجديدة في حال رفض أيّ أداة رقابية طلبها أعضاء المجلس، يجب أن تتضمن النصوص منح حق الاعتراض عليه، وتحديد المدة الزمنية للاعتراض، وإحالته إلى لجنة مُختصة للدراسة قبل البت فيه من قبل المجلس.

٩-نأمل تعديل المادة ١١٠ من الدستور القطري، بحيث لا يقتصر نطاق توجيه الاستجواب البرلماني إلى الوزراء، بل يمتدّ إلى رئيس مجلس الوزراء. علاوة على أنّ الاستجواب وسيلة رقابية جيدة في حال مخالفة الحكومة. ولا بدّ أن تصدر اللائحة الجديدة، وتُنظّم إجراءات تقديم الطلب للمجلس وضوابطه، لذا لا يستلزم الأمر موافقة ثلث أعضاء المجلس، وهو ما يستدعي تعديله بحذف شرط الموافقة.

١٠-حان الوقت لتفعيل المحكمة الدستورية العليا، خاصة وأنها تختصّ بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح.

{وَقُلِ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ} [التوبة: ١٠٥]

قائمة المراجع

■ الكتب العامة:

- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- د. أحمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥.
- د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢.
- د. حسن عبدالرحيم السيد، مجموعة الوثائق الدستورية لدولة قطر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
- د. حسن عبدالرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري، الطبعة الأولى، كلية القانون - جامعة قطر، ٢٠١٦.
- د. حسن عبدالرحيم السيد، وقفات دستورية، الطبعة الثانية، دار المؤلف، لبنان، ٢٠١٨.
- د. رعد ناجي الجده، النظام الدستوري في دولة قطر، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة والفنون والتراث، الدوحة، ٢٠١٢.
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، لا توجد طبعة، جامعة الكويت، ١٩٧٢.

- د. سعاد الشرقاوي، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي، لا توجد طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤
- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، لا توجد طبعة، عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦.
- د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، لا توجد طبعة، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٢.
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨.
- د. عبدالقادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنًا بالقانون الوضعي، الجزء الأول، لا توجد طبعة، دار التراث، القاهرة، ١٩٨٥.
- د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، الطبعة الأولى، ناس، القاهرة، ٢٠٠٢
- د. فوزي أوصديق، التطور التاريخي للنظام الدستوري القطري، الطبعة الأولى، دار نشر جامعة قطر، الدوحة، ٢٠٢٢.
- د. ماجد راغب الحلوى، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د. محمد عبدالحميد أبو زيد، مبادئ القانون الدستوري، بدون دار نشر، طبعة ١٩٩٥، ص ٢١٤،
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥.

■ الكتب المتخصصة:

- د. إبراهيم محمد حسنين، د. أكرم الله إبراهيم محمد، حق السؤال البرلماني في النظام الدستوري المصري والكويتي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بين الحصانة والجزاءات التأديبية، الطبعة الأولى، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- د. أحمد سليمان عبدالراضي محمد، الحصانة البرلمانية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- د. أديب محمد جاسم الحمادي، التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٤.
- د. حميد إبراهيم الحمادي، تطور السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦.
- د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، الطبعة الأولى، دار الكتب، الكويت، ١٩٩٨
- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، لا توجد طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢
- د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، الطبعة الأولى، بدون ناشر، ١٩٨٧.
- د. عايد محمود محمد صباح، السلطة التشريعية في مصر، الطبعة الأولى، دار المصرية للنشر، القاهرة، ٢٠١٩.
- د. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.
- د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- د. لبنى محمد مخلوف، الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.
- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، لا توجد طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، لا توجد طبعة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- أ. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، بدون ناشر، القاهرة، ٢٠٠٢.
- د. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

- ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠٢٢
- نغم عبدالستار الجميلي، ضمانات استقلالية المجالس النيابية، الطبعة الأولى، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢١.
- د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.

■ الرسائل العلمية:

- حمود عبدالقادر القحطاني، التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة قطر - كلية القانون، ٢٠٢٢.
- سمير بن أحمد، ضمانات استقلال السلطة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة، الجزائر، ٢٠١٩.
- لؤي طارش نعمان، حل المجلس النيابي في النظامين الدستوريين اليمني والمصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٣
- محمد أحمد آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٢.

■ الدوريات العلمية:

- د. حسن عبدالرحيم السيد، العوامر المؤثرة في فاعلية مجالس الشورى القطرية في ضوء التشريعات المنظمة لها، المجلة الدولية للقانون، عدد ٣، مجلد ٧، ٢٠١٨.
- د. حسن عبدالرحيم السيد، هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، العدد الثاني، يونيو ٢٠٠٧.
- د. خالد حمد أبو الزمات، الحياة الديمقراطية في دولة قطر: مجلس الشورى، مجلة الدراسات: العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الأردنية - المملكة الأردنية الهاشمية، العدد ٣٨، أكتوبر ٢٠١١.
- د. خليل عبدالمنعم مرعي، أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤ ولائحة ٢٠١٦، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، مجلد ٢٠، عدد ٤، أكتوبر ٢٠١٩.
- د. عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، ٣ يناير ١٩٥٢.
- د. عثمان عبدالملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشريعة، مجلد ١، عدد ١، الكويت، ١٩٩٤.
- د. علي قصير، أ. نوال لصلح، تأديب أعضاء البرلمان في قوانين الدول العربية (الجزائر - تونس - مصر)، مجلة البحوث والدراسات - جامعة الوادي، العدد ١٩، مجلد ١٢، ٢٠١٥.
- د. عادل الحيارى، القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة نقابة المحامين في الأردن، عمان، ملحق رقم ١، ١٩٧٧.

- د. فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، المنارة للبحوث والدراسات - جامعة آل البيت، المجلد ١٣، العدد ٨، عمان، ٢٠٠٧.
- د. فيصل عقلة شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستور الأردني خلال فترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩، مجلة جامعة النجاح للأبحاث- جامعة النجاح الوطنية، مجلد ٢٥-٢٥ عدد ٩، ٢٠١١.
- د. مهدي مختار نوح، أمانة خاطر، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري دراسة مقارنة، دار حمد بن خليفة للنشر، مجلد ١، عدد ٤، ٢٠٢٠.
- د. نواف سالم كنعان، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين مصر والأردن)، دراسات علوم الشريعة والقانون - الجامعة الأردنية، مجلد ٤٣، عدد ٣١، عمان، ديسمبر ٢٠١٦.

■ التشريعات:

دولة قطر:

- الدستور الدائم لدولة قطر ٢٠٠٤، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٨.
- قانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢١ بشأن انتخاب مجلس الشورى، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢١/٨/٨.
- قانون رقم ٧ لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس الشورى، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢١/٨/٨.
- قانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧٩/١/١.

- القرار الأميري رقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٠ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، نُشر في الجريدة الرسمية ٢٠٠٠/٨/١٣.
- المرسوم رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٣ بدعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور، نُشر في الجريدة الرسمية في العدد ٧، ٢٠٠٣.
- قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون النظام المالي للدولة، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٥/٦/١٤.
- النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢، نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧٢/١/١.
- قانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٢ تنظيم السياسة المالية العامة في قطر.

جمهورية مصر العربية:

- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢.
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- قانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب.
- قانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية العدد ١٤ مكرر ب، ٢٠١٦/٤/١٣.

■ الأحكام القضائية:

- حكم محكمة النقض المصرية- الطعن رقم ٣٢٤٩ لسنة ٥٨ قضائية - جلسة ١٩٩٠/٢/٢٨، مكتب فني: ٤١ - الجزء ١- ص ٦٤٩، منشور على شبكة قوانين الشرق.
- حكم محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٥، جلسة ٢٠١٥/١١/٣، منشور على شبكة قوانين الشرق.

■ المراجع الأجنبية:

- Chester and None Bowring: question in parliament, L charensen press, Oxford, 1962.
- Union Inter Parliamentary: PalimentsDexieme Edition Presses Universities De France Paris – 1996.