



جامعة عين شمس  
كلية الحقوق  
قسم القانون العام

# الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني

(دراسة مقارنة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

محمد مقبل حسن البخيتي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري "مشرقا ورئيسا"

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

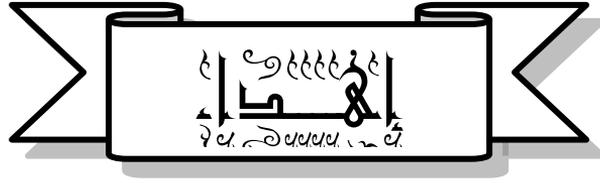
الأستاذ الدكتور/ مصطفى محمود عفيفي "عضوا"

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق بجامعة طنطا الأسبق

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب "عضوا"

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - جامعة عين شمس

١٤٢٩هـ / ٢٠٠٨م



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

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

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

زوجتي

أهدي لكم هذا البحث ...

الباحث

## شكر وتقدير

الحمد لله الذي لا يبلغ مدحته القائلون. ولا يحصي نعماءه العادون. ولا يؤدي حقه المجتهدون. الذي لا يدركه بعد الهمم. ولا يناله غوص الفطن. فطر الخلائق بقدرته. ونشر الرياح برحمته. ووتد بالصخور ميدان أرضه. أحمده استتماماً لنعمته. واستسلاماً لعزته. واستعصاماً من معصيته. وأستعينه فاقة إلى كفايته. أنه لا يضل من هداه. ولا يئل من عاداه. ولا يفترق من كفاه. والحمد لله الذي علا بحوله ودنا بطوله. مانح كل غنيمة وفضل. وكاشف كل عزيمة وأزل. أحمده على عواطف كرمه وسوايغ نعمه. وأؤمن به أولاً بادياً. واستهديه قريباً هادياً وأستعينه قادراً قاهراً. وأتوكل عليه كافياً ناصراً. نحمده على ماكان ونستعينه من أمرنا على ما يكون. ونسأله المعافاة في الأديان كما نسأله المعافاة في الأبدان.

وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له. شهادة ممتحناً أخلاصها. نتمسك بها أبداً ما أبقانا. وندخرها لأهاويل ما يلقانا. فإنها عزيمة الإيمان وفاتحة الإحسان ومرضاة الرحمن.

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

**أما بعد :**

فإنني لا أملك إلا أن أبوح بكلمة شكر لمن يستحق الشكر بعد الله عز وجل. وأقول: أن الوفاء توأم الصدق ولا أعلم جنة أوقى

منه... ويبقى الإنسان ما بقي الوفاء... ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله...

ومن هنا لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص آيات التقدير الجليل والشكر الوفير المقرونين بالاحترام والامتنان لأستاذي القدير ومشرفى الجليل رفيع الخلق. رئيس اللجنة الأستاذ الدكتور/ **محمد مرغنى خيرى** - أستاذ القانون العام بحقوق عين شمس على تفضله وبرغم كثرة مشاغله بقبول الإشراف على رسالتي هذه. فشملي بعلمه الغزير وخلقه الرفيع وفضله الوفير. وهمة العالية. فكان العقل المنير الذي عبر معي ظلام الحيرة فأضاء بحثي حتى وصلنا معاً إلى شاطئ النور. وقد تعامل مع هذا البحث ومنذ البداية بكل صدق وجد ومنحه الكثير من وقته واهتمامه وعطائه وعلمه. وقد وجدت فيه صفات العالم المتواضع بعلمه والباحث الجيد والناقد الموضوعي. وقد عايش معي مراحل مختلفة من البحث وأرشدني خير إرشاد وساعدني على التغلب على جميع المعوقات التي تواجه عادة الباحث. وكان حريصاً على أن يخرج البحث بأفضل صورة تحقق الهدف المنشود منه وعندما أتقدم له بالشكر والعرفان فإننى أكاد أن أضع نفسي في أعظم المواقف حرجاً. وأبعدها شأواً. فمكانته من واجب الشكر وعلو القدر والهمة وارتفاع المقام انما هو مرتقى صعب. فعلمه أغزر من أن يوصف وشكره أبعد من أن ينال. فما لقيت منه إلا كل احترام وتقدير. وقد تعلمت منه تواضع العالم. وحسن الخلق. ناهيك عن الاستتارة بأرائه العظيمة وأفكاره النيرة فله مني عظيم الشكر والتقدير إذ شرفني ورفع هامتي إلي أعلى سنا. فله مني جزيل الشكر ووافر العرفان والتقدير والاحترام. ومتعه الله بموفور الصحة والعافية ليكون ذخراً ومنهلاً لتلاميذه وجزاه الله عني خير الجزاء.

وكذلك أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وأمتاني، إلي الأستاذ الدكتور/ **ربيع أنور فتح الباب** - أستاذ

ورئيس قسم القانون العام بكلية حقوق عين شمس على قبوله الاشتراك في الحكم على هذه الرسالة، وتحمله عناء قراءتها، رغم مشاغله وأعبائه الكثيرة، فليسيادته مني كل الشكر والامتنان، وجزاه الله عني خير الجزاء، ونفع الله بعلمه رواد العلم والمعرفة، وأدام الله في عمره، ومتعته بالصحة والعافية.

كما أتقدم أيضاً، بخالص شكري وعظيم امتناني وتقديري، للأستاذ الدكتور/ **مصطفى محمود عفيفي** - أستاذ القانون العام وعميد كلية حقوق جامعة طنطا الأسبق، لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة، والاشتراك في لجنة الحكم عليها، رغم ضيق وقته ومشاغله الكثيرة، فليسيادته مني كل الشكر والتقدير والامتنان، وجزاه الله تعالى عني خير الجزاء، ومتعته بموفور الصحة والعافية.

وأخيراً ، يطيب لي في هذه المناسبة، أن أنتهز الفرصة لأعبر عن عميق شكري وحبّي لمصر العربية، قيادة، وحكومة، وشعباً، لما لقيته في هذا البلد المضياف من رعاية ومحبة طوال سنوات إقامتي فيه، ولا يفوتني كذلك أن أشكر بلدي الحبيب اليمن، التي تكبدت نفقات دراستي، راجياً الله سبحانه وتعالى أن يوفقني في رد بعض من أفضلها على، قدر الله ما شاء فعل، إنه نعم المولى ونعم النصير.

ولكن منكم أمة يدعون إلى الخير  
ويأمرون بالمعروف وينهون عن  
المنكر وأولئك هم المفلحون

صدق الله العظيم

## مقدمة

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

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

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

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

وتعتبر البرلمانات حجر الأساس فى الأنظمة الديمقراطية المعاصرة لما لها من مكانة خاصة بين المؤسسات الدستورية الحاكمة ولمكانتها من مصدر السلطات (الشعب) باعتبارها الممثلة عنه والمعبرة عن طموحاته.

وإذا نظرنا إلى الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية نجدها قد نشطت بشكل كبير، مما أدى إلى زيادة نشاط الحكومة، حيث تتدخل مستخدمة الوسائل القانونية والمادية لإشباع الحاجات العامة وفرض احترام القانون والنظام وفق ثوابت المجتمع الذى تعمل فيه ولكن الحكومة فى أدائها لمهامها تخضع بصورة أو بأخرى للرقابة، سواء أكانت هذه الرقابة تجد مصدرها فى البرلمان أو فى ضغط الرأى العام أو فى الرقابة القضائية، ولكن ما يهمنى فى مجال هذه الدراسة هو الرقابة البرلمانية التى تعتبر الجانب الأهم فى النشاط البرلمانى فى الدولة الحديثة؛ فبمراقبة الحكومة عن طريق الوسائل الرقابية التى يمتلكها البرلمان وإرغامها على تبرير تصرفها أمام البرلمان والرأى العام، إنما يمثل فى حقيقته ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحياتهم.

وتتضح مظاهر الرقابة البرلمانية فى الوسائل والإجراءات الرقابية التى يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، وأهم هذه الوسائل

حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها أو أحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسئولية الوزارية السياسية، فهي أخطر وسيلة منحها النظام البرلماني للبرلمان لمراقبة الحكومة، إلا أن ذلك لا يعنى عدم وجود وسائل أخرى، منها الأسئلة التي توجه إلى الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارتهم، كما يوجد طرح موضوع عام للمناقشة- فيما يتعلق بالسياسية الداخلية أو الخارجية- وكذلك حق البرلمان في إجراء تحقيق من خلال لجان التحقيق التي يشكلها لهذه المهمة، من أجل معرفة حقيقة معينة لشك في صحة ما تقدمه الحكومة من معلومات وبيانات، ويوجد أيضاً حق الاستجواب الموجه إلى رئيس الحكومة أو أحد الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

ولكن قيام البرلمان بدوره الرقابي يتطلب توافر شرطين: أحدهما يتعلق بالبرلمانات نفسها، إذ يفترض أن تتحقق فيها السلطة والمقدرة والرغبة في مراقبة الحكومة وتتحدد السلطة الكافية للبرلمان للقيام بالرقابة من خلال الإطار القانوني، أي في الدساتير والأنظمة واللوائح الداخلية التي تنظم عمله وصلته بالحكومة. أما قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة فلا تحددها القوانين المجردة بل الإمكانيات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرف النواب للقيام بالمراقبة. فالغرض الرئيسي من تأمين هذه الإمكانيات هو السماح للمجلس وللنواب بالحصول على أكبر قدر من المعلومات حول أداء الحكومة؛ فبدون هذه المعلومات يستحيل على النائب المراقب القيام بمهمته، وقد

يتوافر للمجلس الإطار القانونى للقيام بمهام الرقابة وكذلك الإمكانيات المادية والبشرية التى تيسر له من الناحية النظرية، ولكن دون أن يكون لدى المجلس ونوابه الرغبة أو الإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة بالبلاد، أي خارج نطاق العمل البرلمانى.

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

كذلك تؤثر الثقافة السياسية على نظرة المواطن إلى الانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة فى العمل البرلمانى، فالأحزاب تلعب دوراً مهماً فى تكييف الحياة البرلمانية؛ ومن العوامل المؤثرة فى جمهورية البرلمانات للقيام بالرقابة على الحكومات أيضاً الأوضاع السياسية الفعلية التى تعيشها البلاد من ناحية التطور للديمقراطية؛ فلا شك أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابى فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومى، وأكثر قدرة على الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة، كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس، خاصة من المستقلين والمعارضين على القيام بالدور الرقابى ويلعب الإعلام الحى والمستقل دوراً مهماً فى

تشجيع النواب على الاضطلاع بالدور الرقابي، كما أن للعوامل الخارجية تأثيراً مهماً على الحياة البرلمانية وعلى قيام المجلس بدور الرقابة على الحكومة خاصة في مجال علاقات الدول الخارجية.

### أهمية الدراسة:

تبدو أهمية هذه الدراسة في أن السلطة التشريعية يفترض أن تكون في ظل النظام البرلماني هي أهم سلطات الدولة وأعظمها باعتبارها الممثلة للشعب والمعبرة عن نبض أعماقه ولذلك فإن رقابتها على الحكومة تعتبر من أهم الاختصاصات التي تمارسها، كما تتضح أهمية الدراسة بالنظر إلى تزايد دور السلطة التنفيذية التي بدأت تزاحم البرلمان في اختصاصاته التشريعي، وأصبحت هي المبادرة في تقديم مشروعات القوانين إليه، بالإضافة إلى بروز دور خلاق لسلطتها اللائحية، وبالتالي فإن الاختصاص الرقابي للبرلمان في هذه الحالة تبرز أهميته في ضبط نشاط الحكومة بالتصحيح حيناً وبالمحاسبة أحياناً، ضماناً لعدم استبدادها بالسلطة، فالرقابة البرلمانية ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ولا هي أداة دعائية مسخرة لكسب تأييد ناخبيه أو إظهار براعته أمام الرأي العام، في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، وليست أداة لتحقيق مصالح شخصية أو امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان وإنما هي دوماً وسيلة لتحسين أداء دوره النيابي ورعاية الصالح العام.

ولهذا كان من الضروري دراسة الاختصاصات الرقابية التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة، وقد تركزت الدراسة بصورة

أساسية على كلٍّ من مصر واليمن بمقارنة النصوص الدستورية لكليهما، كما ركزت الدراسة على الفقه الدستوري المصري نظراً لكثرة الدراسات التي تمت في هذا المجال عند أساتذتنا في مصر، ولم تغفل الدراسة أيضاً أن تتناول بعضاً من الدول الأخرى في هذا المجال كلما أمكن ذلك.

### **منهج البحث:**

اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي المقارن لبيان مزايا النظامين الدستوريين اليمني والمصري وقصورهما، ومن خلال هذه الدراسة يمكننا معرفة النظام السياسي الدستوري، مع إيماننا المطلق بأن النصوص الدستورية قد لا تكون المحك الحقيقي للممارسة السياسية ولكنها مؤشر على وجهة النظر الرسمية فيما يتعلق بالسلطة، ولهذا فإن دراسة الواقع أمر لا مفر منه وذلك من أجل رفع الواقع إلى مستوى النص وعدم محاولة تطويع النصوص إلى مستوى الواقع.

## تقسيم الدراسة:

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فصل تمهيدى نتناول من خلاله أسس النظام الديمقراطى، وبابين رئيسيين متبوعين بخاتمة تبين النتائج التى توصلت إليها الدراسة، وبالنسبة للباب الأول فقد خصصناه لدراسة ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان فى اليمن، أما الباب الثانى فسنتناول من خلاله وسائل الرقابة البرلمانية وآثارها وذلك على النحو التالى:

### الفصل التمهيدي: أسس النظام الديمقراطى.

المبحث الأول: نشأة الديمقراطية وخصائصها.

المبحث الثانى: صور الديمقراطية.

### الباب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان

#### الفصل الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

المبحث الثانى: أساس الرقابة البرلمانية.

المبحث الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية.

## **الفصل الثانى: تكوين البرلمان.**

**المبحث الأول: التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن.**

**المبحث الثانى: التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن.**

## **الباب الثانى: وسائل الرقابة البرلمانية وآثارها.**

### **الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية.**

**المبحث الأول: الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة.**

**المبحث الثانى: الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال**

**الحكومة.**

### **الفصل الثانى: آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها.**

**المبحث الأول: آثار الرقابة البرلمانية.**

**المبحث الثانى: العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية.**

**وَمَعْلَى اللَّهِ قَصْدُ السَّبِيلِ**

**وَهُوَ وَلى الْمَدَايِةِ التَّوْفِيقِ**

**الباحث**

# الفصل التمهيدي

## أسس النظام الديمقراطي

### تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الديمقراطية تعرف بأنها حكم الشعب بالشعب، ومن أجل الشعب، فإن الحكومة الديمقراطية هي الأداة التي يحكم بها الشعب نفسه، والوسيلة التي يعبر بها عن إرادته وسيادته، وعن طريقها يمارس السلطة في دولته ورغم أن النظام الديمقراطي قد أصبح الهدف الذي تسعى إليه الشعوب في العصر الحديث للتعبير عن سيادتها، وكفالة حقوق وحرية أفرادها، ولتحقيق غايتها في الحياة الحرة الكريمة، فإن جذور الديمقراطية ضاربة في الماضي البعيد<sup>(١)</sup>.

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

### المبحث الأول : نشأة الديمقراطية وخصائصها.

### المبحث الثاني : صور الديمقراطية.

---

(١) راجع في ذلك: د. عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط٢، ١٩٩٨-١٩٩٩م، ص ١٢٠. ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م، ص ١٤٢؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥-١٩٩٦م، ص ١٤٣؛ د. أنور رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، دار النهضة العربية، ١٩٧١م، ص ٣٣.

# المبحث الأول

## نشأة الديمقراطية وخصائصها

انشغلت البشرية منذ القدم بالبحث عن أفضل نظم الحكم، وتباينت الآراء وتعددت التجارب في هذا الشأن، حتى انتهى المطاف بالفكر السياسي إلى تفضيل النظام الديمقراطي عما سواه بصفته النظام الذي يحقق السيادة الشعبية ويكفل الحرية. ومن خلال هذا المبحث نتحدث عن نشأة الديمقراطية، وموقف الدين الإسلامي منها، ثم نلقي نظرة تاريخية عن نظام الشورى في اليمن وذلك في المطلب الأول، أما الثاني نخصه للحديث عن خصائص الديمقراطية فبعد ذلك الانتقادات التي وجهت إلى الديمقراطية ومبرراتها في المطلب الثالث.

**المطلب الأول : نشأة الديمقراطية.**

**المطلب الثاني : خصائص الديمقراطية.**

**المطلب الثالث : تقدير الديمقراطية.**

## المطلب الأول نشأة الديمقراطية

ترجع نشأة الديمقراطية أصلاً إلى بلاد الإغريق، فهي فكرة قديمة عرفها الفلاسفة منذ القدم. فلقد نادي أفلاطون بأن "مصدر السيادة هي الإرادة المتحدة للمدينة" كما قرر أرسطو بأن السلطة تتبع من الجماعة ولا تتبع من شخص الحاكم بذاته، وخير الحكومات هي الحكومة الوسط التي يسود فيها مبدأ سيادة القانون على سلطة الحاكم.

وقد طبقت الديمقراطية في المدن اليونانية القديمة مثل أثينا، فكانوا لا يعترفون بالسيادة إلا للقانون الذي هو تعبير عن الإرادة العامة للشعب<sup>(١)</sup>. وقد كانت هذه المدن مقسمة إلى ثلاث طبقات أو فئات: طبقة الأرقاء التي بلغت نسبة عالية من عدد سكان المدينة، وطبقة الأجانب والتي كثر عددها بسبب نشاطها التجاري، وطبقة المواطنين الأحرار - وهم القلة - الذين كانوا يتمتعون وحدهم بالحقوق السياسية. حيث كانوا يجتمعون في جمعية الشعب لممارسة شئون الحكم بأنفسهم بشرط ألا يقل عمر المواطن الحر عن عشرين سنة، وكانت هذه الجمعية تمثل السلطة السياسية العليا في المدينة والتي اختصت بتصريف شئون الحكم ومناقشة مشروعات القوانين<sup>(٢)</sup>. وإذا

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩م، ص ٧٣٧.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢م، ص ٣٠٨.

كان النظام الذي طبق في المدن اليونانية القديمة على النحو السابق.

فلا يأخذ من الديمقراطية - حسب قول البعض - إلا الاسم فقط، حيث كان هذا النظام أرسقراطياً في حقيقته بسبب إسناد السلطة لطبقة الأحرار فقط دون الأرقاء، وإذا كان هذا النظام يختلف في مفهومه الحديث للديمقراطية في الأزمنة المعاصرة، فإن ذلك لا يحول دون اعتبار الديمقراطية القديمة التي عرفتها مدن اليونان العلامة الأولى والأصل الثابت الذي قامت واستندت عليه الديمقراطية في ثوبها الحديث والمعاصر<sup>(١)</sup>. ونتيجة لتسلط الملوك والحكام نادى الكثير من المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر أمثال لوك وروسو بالفكرة الديمقراطية التي ضمنوها الكثير من النظريات، وإذا كانت الديمقراطية قد ظلت مجرد فكرة نظرية فلسفية تحتل مكانها فقط في آراء وفكر الفلاسفة والمفكرين، فإنها مع ذلك كان لها أكبر الأثر في تنوير الأذهان وفي التمهيد للأخذ بالمبدأ الديمقراطي على نحو تطبيقي عملي كنظام للحكم. حتى نسب إلى هذه الآراء النظرية كل الفضل في الأخذ بالديمقراطية كنظام للحكم<sup>(٢)</sup>.

ثم جاءت الثورة الفرنسية التي تأثر رجالها بالفكر النظري السابق، حتى وصف البعض كتاب العقد الاجتماعي لجان جاك

---

(١) د.سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ١٨٧، ما بعدها.

(٢) د.يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص ١٣٢.

روسو بأنه (إنجيل الثورة الفرنسية)، وعملت الثورة على تقرير الديمقراطية بعد أن كانت مجرد فكرة فلسفية نظرية، فكان إعلان حقوق الإنسان الفرنسي لسنة ١٧٨٩م والذي قرر بأن الأمة هي مصدر السيادة بحيث لا يجوز لفرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة من الأمة (المادة ٣ من إعلان الحقوق). وبأن الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً يتساوون أمام القانون ولا تفاوتاً اجتماعياً بينهم إلا على أساس المصلحة العامة (م ١) <sup>(١)</sup>. وبأن هدف كل جماعة سياسية المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن أن تسقط عنه (م ٢) وبأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة للأمة (م ٦). واعتق الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١م المبادئ السابقة مقررأً أن وثيقة إعلان الحقوق مقدمة له. كما تمسكت بها مقدمة دستور ١٩٤٦م ودستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨م. وقد سرت الديمقراطية إلى خارج فرنسا فأصبحت نظاماً للحكم في كثير من دول العالم <sup>(٢)</sup>.

وقد أشارت الكتب السماوية إلى فكرة الديمقراطية، وفي هذا المجال لها نصيب كبير ولكنه متدرج يختلف في مداه باختلاف هذه الكتب، ونخص بالذكر الديانة المسيحية، والديانة الإسلامية.

### فبالنسبة للدين المسيحي :

---

(١) د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة

للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م، ص ٢٢٨.

(٢) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص ٤١٩ وما بعدها.

نجد الرأي الشائع يذهب إلى أن هذا الدين لم يتعرض لنظم الحكم، وتركها لجهود البشر يتصرفون فيها، بما يناسب أحوالهم الدنيوية، ويحقق مصالحهم، واكتفى الدين بالدعوة إلى الفضائل الخلقية اللازمة لإسعاد البشر في الدنيا والآخرة، وترك ما لله وما لقيصر لقيصر، وفي ظل الدين المسيحي تقوم الديمقراطية على دعائم أخلاقية ولها أصول يجب أن تراعى حتى لا تخرج عن معناها السليم، وهذه الدعائم والأصول دعا إليها الدين المسيحي صراحة، ففضى بإقامة العدل بين الناس، وأوجب الرحمة والبر والإحسان بيني الإنسان، وتطلب المساواة بين البشر بصرف النظر عن أوضاعهم الاجتماعية، فالإنسان من خلق الله وهو من يحاسبهم عن أعمالهم الدنيوية<sup>(١)</sup>.

إن الله وحده - وهو المسيطر على هذا الكون - قد فرض على الإنسان في هذه الحياة الدنيا إقامة العدل والبر بغيره وأخذ الناس جميعاً بالرحمة، هذه هي قوانين الله العليا التي يجب أن تخضع لها قوانين الدولة، وأن تسترشد بها كافة الأحكام الوضعية. وبهذا تكون المسيحية قد مهدت أذهان البشر للأخذ بالديمقراطية بما دعتهم إليه من أحكام خلقية، وفضائل نفسية على رأسها صفات العدل والإحسان واحترام بنى الإنسان، وبما رسمت من حدود لسلطان الدولة على الفرد

---

(١) د. محمد مرغني خيرى، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، الجزء الأول، ١٩٧٩م، ص ١٠٥ وما بعدها.

في نطاق المبادئ السابقة. وهذا هو موقف الدين المسيحي<sup>(١)</sup>.

### موقف الفقه الإسلامي من الفكرة الديمقراطية :

لقد نزل القرآن على خاتم الأنبياء والمرسلين محمد عليه الصلاة والسلام، فثبت ما نادى إليه المسيحية من أحكام وفضائل، بالإضافة إلى دعوته صراحة إلى نظام حكومي واجب اتباعه والتزامه، وهذا النظام الإسلامي يتفوق على الديمقراطية والذي يقوم على قواعد جوهرية ترجع إلى طريقة اختيار رئيس الدولة (ال خليفة) وإلى تقييد سلطان هذا الرئيس. فرئيس الدولة يختار بواسطة المبايعة - أى بالانتخاب العام- ويلتزم هذا الرئيس بالشورى فى إدارة شؤون الدولة - وهو صورة للنظام البرلماني الحديث<sup>(٢)</sup> - الذي أكدته القرآن في بعض آياته، فقال تعالى (وَأْمُرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ).

فالشورى تعتبر من أهم المبادئ الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي في الإسلام فهي تؤدي إلى توثيق الإخلاص بين الإمام وأهل شورته، كما تؤدي إلى تكريم أهل العلم وترويج الدولة بتاج العلم نتيجة تكريم أهله استحضار الحلول الصائبة بالعرض عليهم، كما أنها تؤكد التزام الدولة بقواعد المشروعية وسيادة الشريعة والقانون<sup>(٣)</sup>. وهى بالنسبة للمسلم إحدى صفاته الأساسية التي يجب أن

---

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

(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠-١٩٦١م، ص ٤١٢.

(٣) د. عاصم أحمد عجيلة، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط ٥، ١٩٩٢م، ص ١٧٤ وما بعدها.

يتحلى بها لأنها قد وردت في القرآن الكريم بجوار ركنين هامين من أركان الدين، وهما الصلاة والزكاة فقال تعالى (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ).سورة الشورى-الاية ٣٨

وقد قرر القرآن والسنة النبوية مبادئ الحرية والإخاء والمساواة التي قامت في سبيل تحقيقها الثورة الفرنسية، وثورات أخرى سابقة عليها ولاحقة لها. كما قرر الدين الإسلامي مبادئ أخرى تجعل من النظام الديمقراطي حقيقة مؤكدة لا مجرد شكل بدون مضمون، وهذه المبادئ هي حرية القول والرأى والنقد - أى نقد الأحكام في سبيل المصلحة العامة- وقد ذهب الإسلام في سبيل تقرير حق النقد وتأكيديه شأناً كبيراً لم تبلغه الشرائع الأوربية في القرن العشرين فوصل إلى تبرير المقاومة الثائرة ضد الحكام وذلك دفاعاً عن المصلحة العامة<sup>(١)</sup>، فقد ورد بالحديث الشريف ما يأتي :

**(من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، (أى بالقوة) فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وهذا أضعف الإيمان).**

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

والى جوار هذه القواعد الرئيسية حدد الإسلام مجموعة من

---

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

المبادئ الأخلاقية القوية لتكون حصناً منيعاً يحفظ البنيان الديمقراطي الذي شيده. وهذه الأخلاقيات يجب أن يتمسك بها الحكام والمحكومون على السواء، وقد انهارت الديمقراطيات الحديثة بسبب فساد الأخلاق وانعدام الضمائر، وفي عهد الخلفاء الراشدين تأكدت الديمقراطية في أروع صورها حيث طبقوا الدين الحنيف تطبيقاً سليماً يحقق للبشر الحرية والمساواة والقوة والكرامة<sup>(١)</sup>.

ولكن هذه المبادئ والأصول الديمقراطية قد أهملت بعد الصدر الأول للإسلام، فلم تهتم الأجيال المتعاقبة بوضع الإجراءات العملية التي تكفل تطبيق ونفاذ تلك المبادئ، والأصول العامة في مختلف النواحي السياسية في الدولة. وهكذا يتضح أن الإسلام قد وضع أركان وأسس نظام سياسي وديمقراطي متكامل فهو يجمع بين الأمور المادية والروحية، ويمزج بين الدين والسياسية وكلاهما يكمل الآخر. وهكذا نصل إلى حقيقة ثابتة لا سبيل إلى إنكارها، أو الاعتراض عليها أو التشكيك فيها. وهى أن الإسلام نظم أمور الدين والدنيا، فهو دين ودولة، وكان النبي عليه الصلاة والسلام رئيساً للدين والدولة في آن واحد. وقد جاء القرآن الكريم والسنة المطهرة بالأسس والمبادئ العامة للنظام السياسي وأرسيا مبادئ الشورى والعدل والمساواة.

ولكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو ما الفرق بين الشورى والديمقراطية وما الذي يميز الشورى عن الديمقراطية؟

---

(١) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، مرجع سابق، ص ٤١٤ وما بعدها.

في البداية لابد أن نقوم بتعريف كل منهما ثم نتحدث عن أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما ثم نتحدث عن مميزات الشورى على الديمقراطية.

## أولاً : تعريف الشورى والديمقراطية :

### أ - تعريف الشورى.

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

فالشورى، والمشاورة، والمشورة: مصادر للفعل (شاور) فنقول: شاورته في الأمر، أي طلبت رأيه واستخرجت ما عنده وأظهرته، فأصل المشاورة، إذن: الاستخراج والإظهار<sup>(١)</sup>.

أما عن الشورى في الاصطلاح السياسي والفقهى، فقد درج القدماء والعلماء المعاصرون على أن الشورى هي "استطلاع الرأي من ذوي الخبرة للتوصل إلى أقرب الأمور للحق"<sup>(٢)</sup>.

ولكن هذا التعريف يصدق على نوعية خاصة من الشورى هي (الشورى الفنية) الخاصة باستشارة أهل الرأي والخبرة في المسائل الفنية. أما الشورى كقاعدة من قواعد الإسلام الأساسية في المجال السياسي فهي أعم وأشمل من هذا التعريف، إنها تعني لدي البعض

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن المعنى اللغوي انظر: ابن منظور: لسان العرب، دار المعارف المصرية، د.ت، ص ٢٣٥٦ وما بعدها.

(٢) عبد الرحمن عبد الخالق، الشورى في ظل الحكم الإسلامي، الدار السلفية، الكويت،

(استطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور العامة المتعلقة بها) (١).

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

وقد استدل علماء الإسلام بحجية الشورى من القرآن والسنة، أما القرآن الكريم فقد وردت آيتان صريحتان ذكرت فيهما الشورى كأمر واجب في إحداها في قوله تعالى (وشاورهم في الأمر) (٢) وكوصف يُمدح فاعلوه المتصفون به في الثانية في قوله تعالى (وأمرهم شورى بينهم) (٣).

وقد اختلف العلماء في موضوع الشورى حول قضيتين أساسيتين الأولى: هل تعد الشورى أمراً واجباً على الحكام أم أنها مندوبة. وكان الرأي الراجح بين الفقهاء هو أنه يجب على الحاكم مشاورة الأمة في الأمور العامة بحيث إذا تركها الحاكم كان للأمة أن تطالبه بها، وأن تبدي رأياً - ولو لم يطلب منها - فيما قد يكون لها فيه رأي (٤).

---

(١) عبد الحميد الأنصاري، الشورى وأثرها في الديمقراطية، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، ط٢، بيروت، ١٩٨٠، ص٤.

(٢) سورة آل عمران، الآية (١٥٩).

(٣) سورة الشورى، الآية (٣٨).

(٤) د.محمد سليم العوا، النظام السياسي للدولة الإسلامية، ط٧، القاهرة، المكتب المصري

الثانية: حول مدى إلزامية الشورى. وفي هذا الخصوص نجد رأيين متعارضين أحدهما يقول إن الشورى ملزمة للحاكم بحيث إذا استقر رأي أهلها أو غالبيتهم على شئ وجب أتباعه، أما الرأي الثاني فيرى أنه لا يجب على الحاكم أن يفعل ما انتهت إليه الأغلبية، وإنما يكتفي بمشاورتهم، ثم ينفذ ما يراه راجحاً عنده، خالف ذلك رأي أهل الشورى أو وافقه<sup>(١)</sup>.

وينحاز جمهور العلماء المعاصرين إلى الرأي الثاني القائل بإلزامية الشورى، حيث يرون أن وضع السلطة كلها في يد حاكم فرد لا يمكن أن يكون مقبولاً في نطاق ما يقبله الإسلام، ولهذا يقول الإمام محمد عبده: (إن تصرف الواحد في المجموع ممنوع شرعاً)<sup>(٢)</sup>. فالأمر بوجود الشورى يقتضي الالتزام بها، أما أن يستمع ولي الأمر إلى آراء أهل الشورى ثم يختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة، فإن الشورى في هذه الحالة تفقد معناها وقيمتها<sup>(٣)</sup>.

ويمكن القول إن مبدأ الشورى يعد من أهم المبادئ الإسلامية في المجال السياسي أو الدستوري كما أن التشريع الإسلامي قد جاء

---

الحديث، ١٩٨٣، ص ١٩٨.

(١) د. عبد القادر عوده، الإسلام وأوضاعنا السياسية، بيروت، مؤسسة الرسالة، ١٩٨١، ص ٢٠٠.

(٢) د. أحمد كمال أبو المجد، حوار لا مواجهة، دراسات حول الإسلام والعصر، كتاب العربي، العدد السابع، الكويت، ١٩٨٥، ص ١١٧.

(٣) أبو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ط ٢، القاهرة، دار المختار الإسلامي، ١٩٨٠، ص ١٠٧.

من العموم والمرونة في معالجته لهذا المبدأ بحيث يسمح للأمة الإسلامية أن تختار للقيام بواجب الشورى الشكل الذي يلائم الأوضاع المختلفة في كل زمان ومكان.

#### ب- تعريف الديمقراطية :

الديمقراطية كلمة لاتينية تتكون من شقين هما Demos بمعنى الشعب و cratia بمعنى سلطة أو حكم وبالتالي فالكلمة تعني حكم الشعب مباشرة<sup>(١)</sup>.

---

(١) د.حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٦، ص ٣٥.

## ثانياً : أوجه الاتفاق والاختلاف بين الشورى والديمقراطية :

### أ - أوجه الاتفاق :

تتلخص أوجه الاتفاق بين الشورى والديمقراطية فيما يلي :

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

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

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

والقضاء مستقل أيضاً، لأنه لا يحكم وفقاً لرأي الحاكم أو الرئيس، وإنما يحكم وفقاً لأحكام الشريعة، أي أمر الله.

٤ - أن فكرة الإجماع، والتي هي من خصائص الشريعة الإسلامية والتي انفردت هي بتقريرها لتؤيد القول بأنه خصص للأمة وإرادتها مكاناً في النظام الإسلامي أو هي مما يمكن أن تناوله في أي نظام ديمقراطي مهما كمل، فالمسلمون قرروا قبل أن يظهر روسو ويتكلم عن الإرادة العامة، أن إرادة الأمة معصومة وأنها من إرادة الله وجعلت مصدراً للتشريع<sup>(١)</sup>.

#### ب- أوجه الاختلاف :

تتلخص أوجه الاختلاف بين الشورى والديمقراطية فيما يلي:

١ - أن المقصود بكلمة شعب أو أمة في الديمقراطية الحديثة، أنه شعب محصور في حدود جغرافية، يعيش في إقليم واحد، تجمع بين أفرادهِ روابط من الدم والجنس واللغة والعادات المشتركة. أما الأمة في الإسلام فهي ليست التي تربط بينها وحدة المكان، أو الدم، أو اللغة، فهذه روابط صناعية أو عارضة، ولكن الرابطة - أصلاً - هي الوحدة في العقيدة. فكل من اعتنق فكرة الإسلام (بغض النظر عن جنسه أو لونه أو وطنه) فهو عضو في دولة الإسلام.

٢ - أن الديمقراطية الغربية تسعى إلى تحقيق أهداف دنيوية أو

---

(١) محمد ضياء الدين الرئيس، النظريات السياسية الإسلامية، ط٧، القاهرة، مكتبة دار التراث،

مادية، أما الإسلام فإنه يشمل الأغراض الدنيوية والروحية، بل إن الأغراض الروحية هي الأولى والأساس، فدولة الإسلام يجب أن تنظر في أعمالها إلى الآخرة على أنها الهدف، وتقوم بكل أعمال الخير التي يأمر بها الدين، والتي تؤدي إلى رضوان الله وتحقيق المطالب الروحية للإنسان<sup>(١)</sup>.

٣ - أن سلطة الأمة في الديمقراطية مطلقة، فالأمة هي صاحبة السيادة وهي التي تضع القانون أو تلغيه. فالقرارات التي يصدرها المجلس المنتخب تصبح قانوناً واجب النفاذ، ويجب تطبيقها، حتى وإن جاءت مخالفة للقانون الأخلاقي أو متعارضة مع المصالح الإنسانية العامة. أما في الإسلام فإن سلطة الأمة مقيدة بالشرعية، فهي لا تستطيع أن تخرج عنها<sup>(٢)</sup>.

وبناء على ما سبق يتضح أنه بالرغم من وجود بعض نقاط الالتقاء بين الشورى والديمقراطية، إلا أنه من الخطأ الظن بأنهما شيء واحد أو أنهما نظامان متطابقان، فكل منهما له أسسه وفلسفته التي يقوم عليها، ومن ثم تتعدد نقاط الخلاف بينهما، فالديمقراطية نظام سياسي، أقترن بأفكار ومفاهيم عن الإنسان والمجتمع وانبعثت عن فلسفة لا يقبلها الإسلام وقد تتعارض مع فلسفته ونظرته في كثير من

---

(١) د. أمية حسن أبو السعود، الشورى والديمقراطية، إشكالية في الفكر والتطبيق الإسلامي، بحث منشور بمجلة كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة قطر، العدد العاشر، ١٩٩٩، ص ٦١.

(٢) محمد ضياء الدين الرئيس، مرجع سابق، ص ٣٨٢.

نقاطها، فالديمقراطية مبنية على فكرة أساسية هي أن الفرد هو الأصل في الدولة، وهي إنما خلقت لمصلحته وله حرية مطلقة في تصرفاته سواء في فعاليته الاقتصادية أو الخلقية أو الفكرية، والدولة مهمتها مقصورة على تنسيق حريات الأفراد حتى لا تتصادم.

إن هذه الفلسفة تختلف عن نظرة الإسلام اختلافاً كبيراً، فهي تؤدي إلى المساواة بين الإيمان والإلحاد في مجال الفكر. وبين الإباحية والتقييد في السلوك الخلقى وبين الرأسمالية المترفة الطاغية والتقييد لمصلحة الجماعة والإسلام لا يقبل التسوية بين هذه الاتجاهات ولا يمنح الحرية المطلقة التي تؤدي إلى الباطل والرذيلة والظلم<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً : تمييز مبادئ الشورى عن الديمقراطية :

يرى كثير من الباحثين الإسلاميين أن الشورى والديمقراطية وإن كانتا تتفقان حول مبدأ أساسي وهو الاعتراف بسلطة الشعب، إلا أن الشورى تتميز وتتفوق على الديمقراطية في تأكيد مبدأ الإرادة العامة وضمان حقوق وحرية الأفراد.

فمبدأ سيادة الشريعة التي تلتزم به الشورى تخضع له الحكومة في الإسلام وهذا يجعله أقوى فاعلية من سيادة القانون الوضعي التي تعتبرها المعاصرة مثلها الأعلى، مع أن التجارب أثبتت أن الحكم الدكتاتوري الشمولي يدعم سلطته باستخدام القانون، أو الدستور

---

(١) محمد المبارك، الفكر الإسلامي الحديث في مواجهة الأفكار الغربية، ط٢، بيروت، دار الفكر،

الوضعي - ما دام أنه تشريع تصنعه وتصدره الدولة على هوى المسيطرين عليها - أما الشريعة التي تخضع لها الشورى والحكومة الإسلامية فلا تصنعها سلطات الدولة، ولا تتدخل الأجهزة السياسية فيما يتعلق بها، لأنها مستمدة من مصادر سماوية أو من الاجتهاد العلمي أو إجماع الأمة وعلمائها المستقل عن جميع السلطات السياسية للدولة.

كذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات مطلق في الإسلام، لأنه يقوم على الفصل العضوي بين النيابة عن الأمة في الشؤون السياسية - كاختيار الحكام والرقابة عليهم - وبتولاها أهل الحل والعقد وبين النيابة عنها في مجال الفقه والتشريع، وبتولاها المجتهدون والعلماء، وهذا المبدأ يحمي الشعب من استبداد الزعماء ورجال السياسة إذا جمعوا بين سلطة التشريع والسلطة التنفيذية وهذا الفصل العضوي ضروري لاستقرار مبادئ التشريع، حتى لا يتعرض للتغيير والتبديل حسب أهواء الحكام ومصالحهم ومصالح عصبياتهم العرقية أو الحزبية التي تبنى عليها سلطتهم السياسية، وفي ذلك ضمانة كبرى لحقوق الأمة والأفراد تحميهم من تواطؤ من يختصون بصنع التشريع مع الحاكم الذي له مصلحة في ذلك، والذي يمارس سلطة التنفيذ، وهذا التواطؤ يفتح له طريق الحكم الشمولي سواء كان فرداً أو حزباً أو جماعة من أي نوع<sup>(١)</sup>.

كذلك فإن الأساس التعاقدى لولاية الحكم الناتج عن الشورى

---

(١) د. أمية حسين أبو السعود، الشورى والديمقراطية، مرجع سابق، ص ٦٣.

يؤكد أنه قد سبق النظرية الأوروبية التي تعرف في الفقه الحديث بنظرية العقد الاجتماعي، بل تجاوز تلك النظرية بأن أقام المجتمع والحكم على أساس عقد فعلي وواقعي وليس مجرد افتراض نظري. لقد حاول بعض فلاسفة النهضة الأوروبية -أمثال روسو- أن يضعوا حدوداً لسلطة الدولة بافتراض أن أساس السلطة في المجتمع ما يسمى (العقد الاجتماعي) ورغم كل ما بناه أصحاب هذه النظرية على العقد من نتائج تعطي للأفراد حق الثورة على الحكام، إلا أنهم يقررون بأن هذا العقد المزعوم لا دليل على وقوعه ولا يمكن تحديد وقت تمامه ولا شروطه وعناصره، وأنه ليس إلا مجرد عقد افتراضي من صنع خيالهم. على العكس من ذلك فإن وجود الحكومة الشرعية الثورية في الفقه الإسلامي مبني على أساس تعاقد فعلي وواقعي وليس مجرد افتراضي، وأن الحاكم أو ولي الأمر، بل الدولة ذاتها - أو نظام الحكم- أساسه عقد فعلي تطبق عليه جميع أحكام العقود، وهو عقد البيعة الذي له صور متعددة<sup>(١)</sup>.

### لمحة تاريخية عن نظام الشورى في اليمن :

إن التطور السياسي في أنظمة الحكم المختلفة التي يعيشها العالم المعاصر لم يكن وليد اللحظة، وإنما هو نتيجة طبيعية لتطور أشكال المجتمعات على مر العصور، واليمن باعتبارها أحد هذه المجتمعات فقد عرفت أول نظام سياسي في تاريخ شبه الجزيرة

---

(١) د. توفيق الشاوي، فقه الشورى والاستشارة، ط ٢، المنصورة، دار الوفاء للطباعة والنشر،

العربية، حيث أسست فيها أول دولة منذ نحو ٣٠٠٠ ق.م واستمرت حتى عام ١٠٠٠ ق.م تقريباً<sup>(١)</sup>. فكانت اليمن ذات نظام دستوري شوري تحدث عنه القرآن الكريم حينما قص علينا قصة كتاب سيدنا سليمان عليه السلام إلى الملكة بلقيس ملكة سبأ، فلم تحظ ملكة على مر التاريخ بمثل ما حظيت به الملكة بلقيس من مكانة عالية، وترف أسطوري، وكنوز تفوق التصور<sup>(٢)</sup>. حيث قال الله تعالى حكاية عن بلقيس: (قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ إِنِّي أُلْقِيَ إِلَيَّ كِتَابٌ كَرِيمٌ، إِنَّهُ مِنْ سُلَيْمَانَ وَإِنَّهُ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ، أَلَا تَعْلَمُونَ عَلَيَّ وَأْتُونِي مُسْلِمِينَ، قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ، قَالُوا نَحْنُ أَوْلُو فُؤُوهٍ وَأَوْلُو بَأْسٍ شَدِيدٍ وَالْأَمْرُ إِلَيْكِ فَانظُرِي مَاذَا تَأْمُرِينَ)<sup>(٣)</sup>.

وبالتأمل والتفكير في هذه الآيات نجد أن القرآن الكريم وهو أوثق المصادر الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، قد ألمح بإشارة إلى نظام الحكم وهو الشورى<sup>(٤)</sup>، بدليل أن الملكة بلقيس حين ألقى إليها كتاب سيدنا سليمان عليه السلام لم تصدر قرارها من

---

(١) د. ياسين محمد عبد الكريم الخرساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية

اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م، ص ٣.

(٢) منال العماوي، أشهر نساء العرب، مصرية للنشر والإعلان، ٢٠٠٤م، ص ٧.

(٣) سورة النمل الآيات ٢٩ - ٣٣.

(٤) د. مطهر العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، حقوق

عين شمس، ١٩٨٣م، ص ١٢ وما بعدها.

تلقاء نفسها، بل جمعت نواب الأمة وأشرفها وقرأت عليهم كتاب سليمان واستشارتهم في ذلك : (قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ، قَالُوا نَحْنُ أَوْلُو قُوَّةٍ وَأَوْلُو بِأَسْ شَدِيدٍ وَالْأَمْرُ إِلَيْكِ فَانظُرِي مَاذَا تَأْمُرِينَ).

ولما كانت من الذكاء والفهم النادر وتعمقها لدراسة نفسية الملوك وكأنما الحكمة أجريت على لسانها أجابتهم بقولها (قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعْرََّةَ أَهْلِهَا أَذًى وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ) <sup>(١)</sup>.

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

قال العلامة طنطاوي جوهرى رحمه الله في كتابه "نهضة الأمم وحياتها" ما معناه، وهذا لعمر ك (مجلس الشورى) بعينه الذي يمثله صفوة الأمة المنتقاة، الأمانة عن جميع قطاعات الشعب تمثيلاً صادقاً صحيحاً إذ هو مصدر التشريع والذى بيده السلطات التنفيذية، وإنما الملك رمز لتلك الهيئة ليس له حق التصرف المطلق بمهام الدولة إلا بعد اجتماع مجلس الشورى ونواب الأمة.

وهكذا نجد أن دولة سبأ في اليمن القديم قد أرست مؤسسات الحكم الديمقراطي القائم على الشورى بهيئاته التنفيذية والتشريعية

---

(١) سورة النمل آية، ٣٤.

والقضائية والذي كان يستند إلى أخذ رأي الطوائف والجماعات، وعد حكماً شعبياً لا يوجد له مثل في ذلك الزمن، لأن فيه الرأي والمشورة وحكم الشعب.

فممارسة الحكم كان عبر المجالس الاستشارية التي عرفت بالمزود<sup>(١)</sup>، والذي كان أعضاؤه من الأقبال والأدواء وسادات القبائل وكبار الكهنة والعسكريين<sup>(٢)</sup>. وهذا ما أكدته النص القنثاتي (حلازر ١٦٠٦) بقوله (إن اليمن عرفت نظاماً يتكون من مجالس تمثل الشعب تمثيلاً نيابياً، فقد كان يوجد مجلس قبلي إلى جانب العرش كما كانت تمثل القبائل المختلفة في الهيئات التشريعية المتعددة وكانت إدارة البلاد بيدها، وكان المجلس القبلي يعقد جلساته مرتين في العام في عاصمة الدولة<sup>(٣)</sup>). وكانت تلك المجالس تنتخب في كل منطقة وتعقد جلساتها بشكل منتظم مستعرضة كل القضايا التي تهم منطقتها

---

(١) المزود: عرف هذا المصطلح، في اليمن القديم وهو ما يقابل المجالس النيابية حالياً. فالحكم لم يكن مطلقاً في الجنوبية العربية بل تشارك الملك مجالس استشارية من سادة القوم وذوي الرأي تعرف بـ(المزود أو المسود) أما الشروط التي يجب توافرها في عضو المزود فلا يوحد نص يشير إليها حتى الآن، يراجع د.ياسين الخرساني، المرجع السابق، ص ٤.

(٢) الأقبال: هم الملوك المحليون حلوا محل بعض القبائل الصغار والأقبال جمع قبيل وسمى قبلاً لأنه إذا قال قولاً نفذ قوله.

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

(٣) د.نيكلوس مردود كانا كيس، التاريخ العربي القديم، ترجمة: فؤاد حسين على، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ١٣٢ وما بعدها.

كي يتم عرضها على المجلس التشريعي في عاصمة الدولة المركزية ليتم إصدار القوانين فيها وعلى الرغم من تعدد هذه المجالس ودورها في طرح المقترحات والقوانين ومناقشتها، إلا أن الملك كان لابد أن يصادق عليها بمقتضى مرسوم ملكي<sup>(١)</sup>.

فكان سر عظمة دولة سبأ يكمن في قيادتها السياسية الحكيمة المتمثلة بالرموز التي قادت اليمن لمراحل زمنية معينة، ومن صورها الملكة السبئية العظيمة بلقيس التي وصف الله سبحانه وتعالى عرضها بقوله (ولها عرش عظيم)<sup>(٢)</sup>، وهي صفة عظيمة من قائل عظيم ولن يمنح أية صفة من صفاته تعالى إلا لمن كان أهلاً لاختياره وموضعاً لاصطفائه شخصاً وشعباً وبلداً مصداقاً لقوله تعالى (اللَّهُ يَصْطَفِي مَنِ الْمَلَائِكَةِ رُسُلًا)<sup>(٣)</sup>. وقوله تعالى (قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكِ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ)<sup>(٤)</sup>. ثم إن هذه الملكة العظيمة قد أوتيت الملك وأوتيت من كل شئ وأخذت بكل أسباب التقدم الحضاري، حتى أن اليمن بذلك المجد كان قد بلغ شأواً في بناء الدولة اليمنية القديمة وكان حكام دولة سبأ قد مروا بمراحل متعددة<sup>(٥)</sup>، حتى اتخذوا ألقاباً تتناسب مع توسيع

---

(١) محمد يحيى الحداد، تاريخ اليمن السياسي، عالم الكتب، القاهرة، ط٣، ١٩٧٦م، ص١٢٦.

(٢) سورة النمل آية ٢٣.

(٣) سورة الحج آية ٧٥.

(٤) سورة آل عمران آية ٢٦.

(٥) المراحل التي مر بها حكام دولة سبأ تعددية بسبب تغير الحكام واتساع رقعة الأرض التي كانوا يتوسعون فيها، ومنها: ١- مرحلة حكم المكارية، ٢- مرحلة حكم ملوك سبأ، ٣- مرحلة ملوك سبأ ذوى ريدان، ٤- مرحلة حكم ملوك سبأ وذى ريدان وحضرموت

رقعة الأرض لدولتهم، ثم تعاقبت على حكم اليمن عبر تاريخه الطويل العديد من الدويلات مارست فيه كافة الأنظمة السياسية، من حيث الأخذ بمبدأ تركيز السلطات في يد الحاكم الفرد وانفراد بممارسة السلطات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، كما كان الحال عليه أثناء حكم العثمانيين لليمن، وخلال فترة الاستعمار البريطاني لجنوب اليمن، وخلال حكم (آل حميد الدين) لشمال اليمن<sup>(١)</sup>.

---

ويمنة وإعرايهم طودا وتهامة، يراجع: د.حسن إبراهيم حسن، اليمن البلاد السعيدة، مطبعة دار المعارف، القاهرة، د.ت، ص ١٤.

(١) عبد الله عبد الوهاب المجاهد الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، منشورات المدينة المنورة، بيروت، ط٣، ١٩٨٥م، ص ١٥٥ وما بعدها.

## المطلب الثاني

### خصائص الديمقراطية

إن الديمقراطية التي تحدثنا عنها وعن تاريخها، والتي كانت موضوع دراسة الفلاسفة وحديثهم منذ أقدم العصور، والتي اعتنقتها الثورة الفرنسية وحولتها من دائرة الفكر إلى واقع التطبيق هي الديمقراطية التقليدية أو الغربية. والخاصية الجوهرية لهذه الديمقراطية التقليدية تتركز في أن الشعب هو صاحب السيادة والسلطان، وقد يمارس الشعب سيادته بنفسه وهذه هي الديمقراطية المباشرة، وقد يمارسها بواسطة نواب عنه، وتلك هي الديمقراطية النيابية. وقد يمزج بين الطريقتين السابقتين وعندئذ تصبح الديمقراطية شبه مباشرة<sup>(١)</sup>.

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

#### أولا : الديمقراطية مذهب سياسي :

تتميز الديمقراطية الغربية التقليدية بأنها مذهب سياسي يقوم على اعتبار الشعب مصدر السيادة وصاحب السلطة الحقيقية يمارسها بالطريقة التي تناسبه وتحقق له الحرية والمساواة، فالديمقراطية

---

(١) د. إبراهيم محمد علي؛ د. جمال عثمان جبريل، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٦م، ص ٣٥٤.

التقليدية ليست مذهباً اجتماعياً اقتصادياً يهدف إلى إصلاح المجتمع من الناحية المادية فقط فليست مسألة خبز وزيد بل هي مسألة عقل وقلب. وعلى هذا فإن الخلاف بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية، هو أن الأولى تعني أن كل شئ بالشعب، بينما تعني الثانية أن كل شئ للشعب<sup>(١)</sup>. ولكن الديمقراطية الاجتماعية قد طبقت في ظل الأنظمة الديكتاتورية فأصبحت وسيلة لصرف الشعوب عن المطالبة بحقوقها السياسية فلم تحقق هذه الأنظمة الرفاهية المادية المزعومة، وإنما حولت دولها إلى سجون للشعوب<sup>(٢)</sup>.

## **ثانياً : الديمقراطية تقوم على أساس تحقيق الحرية السياسية :**

في ظل الديمقراطية الحديثة يتساوى جميع أفراد الشعب في ممارسة الحقوق السياسية ويتمتعون بالحماية القانونية، لا فرق بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو الانتساب إلى مركز اجتماعي معين. وتقوم الديمقراطية التقليدية على أساس حماية الحقوق والحريات الفردية باعتبارها لصيقة بالإنسان منذ مولده، ومحاربة الحكم المطلق واستئثار الحكام بالسلطة من دون غالبية المواطنين، ولهذا تعتبر هذه الحقوق والحريات قيوداً على الحاكم لا يجوز له المساس بها أو الاعتداء عليها.

---

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

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

وتتطوى هذه الحماية على وضع حد لتدخل الدولة في ممارسة  
هذه الحقوق والحريات، بحيث تقوم بتنظيمها دون المساس بمضمونها  
وتقرير ضمانات معينة لحمايتها ضد أي تعسف أو انتهاك من جانب  
الحكام<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. ربيع أنور فتح الباب، النظم السياسية، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة، ١٩٩٨-  
١٩٩٩، ص ٢٤١.

### ثالثا : الديمقراطية التقليدية مذهب فردي :

فالديمقراطية تهدف إلى تمتع أفراد الشعب بحقوقهم السياسية بصفتهم أفراداً، دون النظر إلى أي اعتبار آخر يتعلق بعضويتهم في أية جماعة أو انتمائهم إلى طبقة معينة. فهي تنظر إلى الفرد ذاته باعتباره إنساناً بصرف النظر عن المصالح التي يمثلها أو النقابة التي يتمتع بعضويتها أو الطبقة التي ينتمي إليها<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا النحو قامت الديمقراطية الغربية على أساس أن الأمة مكونة من أفراد متساوين لا يرتبط بعضهم بالبعد سوى انتمائهم لدولة واحدة، ويترتب على ذلك أنه لا يجب الاعتداد بأية امتيازات للطوائف الفنية أو للأحزاب أو الإقرار لها بصفة الوسيط بين الأفراد والأمة في مباشرة الحقوق السياسية، فيشترك الأفراد لمجرد صفتهم -كمواطنين- في حكم البلاد على أساس المساواة<sup>(٢)</sup>.

### رابعا : الديمقراطية التقليدية مذهب روحاني :

هذه الخاصية مستمدة من الخاصية الأولى، فالديمقراطية تقوم على فكرة معنوية بعيدة عن الماديات، فهي تقوم على الاعتقاد بأن الشعب صاحب السيادة ومصدرها وأنه وحده له حق ممارستها ولا تقوم على إشباع حاجات مادية للأفراد إنما فقط حاجات معنوية في تحقيق اشتراك الشعب في الحكم<sup>(٣)</sup>.

(١) د. إبراهيم شيجا، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٢.

(٢) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٩١.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص ٧٥٦.

## المطلب الثالث

### تقدير الديمقراطية

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

### الفرع الأول

#### الانتقادات الموجهة إلى الديمقراطية

١ - الديمقراطية الوجه الآخر للسيادة الشعبية، التي تعرضت لمجموعة من الانتقادات منها:

- فكرة السيادة الشعبية غير مستقرة لأن ما استندت عليه هذه الفكرة هو مجرد مجاز وافترض أوجده الفكر السياسي.

- السيادة الشعبية غير مفيدة لأنها لا تتطلب من حيث المبدأ الأخذ بنظام الاقتراع العام - قلب المساواة والحرية السياسية-

- إذا كانت السيادة الشعبية تمثل الوجه الآخر للديمقراطية، فإن المقصود بذلك السيادة الشعبية التي ترتبط بالأمة كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة والتي تمثلها الإرادة العامة، تلك الإرادة، قد تميل إلى الاستبداد البرلماني عن طريق الأقلية المنتخبة في البرلمان، وهو استبداد حذر منه العميد "دوجي"

لأنه أكثر خطورة من استبداد الملكية المطلقة<sup>(١)</sup>.

٢ - قيل عن الديمقراطية إنها في الواقع حكم الأقلية، لأنها تحولت إلى ديمقراطية نيابية حيث تصدر التشريعات بالأغلبية المطلقة غالباً، والقول بأن الديمقراطية هي حكومة الشعب ليس إلا خداعاً تنقاد إليه الشعوب، فالأغلبية البرلمانية تنقاد للزعماء كما يريدون<sup>(٢)</sup>.

٣ - عيب على الديمقراطية أنها لا تهتم بالكفاءات فهي تفضل الكم على الكيف، فكثيراً ما ينتخب الشعب نواباً غير أكفاء بتأثير الدعاية الانتخابية حيث وصف البعض الديمقراطية بأنها حكم الجهلة والأغبياء وأقفر الناس وأعجزهم عن القيام بمهام الحكم<sup>(٣)</sup>.

٤ - قيل إن الديمقراطية تقوم على التنافس الحزبي وتعدد الأحزاب، وهذا التنافس والتعدد يؤدي إلى الاختلافات الواسعة بين الأحزاب السياسية المعارضة مما يؤدي إلى تعطيل مصالح الدولة وتفتيت وحدتها<sup>(٤)</sup>.

٥ - تقوم الديمقراطية على أساس توزيع السلطات على عدة هيئات، وبالتالي تتوزع المسؤولية فيترتب على ذلك عدم معرفة المسئول

---

(١) د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

(٢) د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص ٧٧٥.

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

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

الفعلي عن إدارة شئون البلاد<sup>(١)</sup>.

٦ - قيل أن الديمقراطية عاجزة عن مواجهة الظروف الصعبة التي تتطلب وجود حاكم حازم وقوي ليتمكن من المحافظة على مصالح البلاد والعباد<sup>(٢)</sup>.

٧ - قيل إن الديمقراطية خطيرة جداً لكونها تضع طلاء من الذهب على القيود والأغلال التي يقيد بها الناس، فتجعلهم أقل ميلاً إلى التمرد والثورة ضد قيود وظلم النظام القائم<sup>(٣)</sup>.

٨ - كما قيل بأن الديمقراطية لا تهتم بفكرة التخصص إذ لا يشترط في الوزراء التخصص الفني لكل وزارة، وهذا يؤدي إلى إضعاف رقابة الرؤساء على المرؤوسين<sup>(٤)</sup>.

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

## الفرع الثاني

### مبررات الديمقراطية

١ - إن ما نسب إلى مبدأ سيادة الأمة، وهو الوجه الآخر للديمقراطية، كان بسبب فشل المذهب الفردي في توفير

---

(١) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٠.

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

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨م، ص ١٤٥.

(٤) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٧٧٦.

الحماية والعدالة الاجتماعية للأفراد بسبب إساءة فهم ذلك المذهب وإساءة تطبيقه، ولم يكن بسبب ذلك المبدأ بما تضمنه من مشاركة الشعب ومحاربة الحكم المستبد<sup>(١)</sup>.

٢ - إن الديمقراطية الحققة هي التي تكفل مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات المهمة والحاسمة وبالتالي يخضع الحاكم لرقابة الرأي العام، بأغليته وأقليته وبنأخبه وغب نأخبه ففكون الشعب هو المسفر للحكومة ولفس العكس<sup>(٢)</sup>.

٣ - أن ما قفل عن الديمقراطية بأنها تفصل الكم على الكفف. فرف علىه بأن هذا الوضع لا فعود إلى النظام فف ذاته وإنما إلى تخلف الشعوب، كما أن اشترك الشعب فف شئون الحكم ومساهمته فف فوفبه المسائل السفسفسة فوسع ثقافته ومداركة بما فوصله إلى الحكم الصففف على الأمور، ففارب الففاة تعلم الإنسان وفوفبه<sup>(٣)</sup>.

٤ - إن نظام الأحزاب السفسفسة له دور كبفر فف الوصول إلى الفففقة، وفوفبه نظام الحكم، كما أن الروح الحزبفة تخفف من أضرار الففرب والفرفة، فلم ففء الصراع الحزبف فف برفطانفا وفرنسا إلى الانقسام الداخلي بفن فئات وطوائف الشعوب<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. نعمان أحمد الخطفب، الوسفف فف النظم السفسفسة والقانون الدستورف، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

(٢) د. سلفمان الطماوفا، النظم السفسفسة والقانون الدستورف، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٣) د. محمد كامل لفة، النظم السفسفسة، مرجع سابق، ص ٧٧٨.

(٤) د. محمد محمد بدران، النظم السفسفسة المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

٥ - إن تركيز السلطة في يد شخص أو هيئة واحدة يؤدي إلى الاستبداد والظلم، كما أنه مع تقدم الوعي لدي الشعوب يزداد الشعور بالمسئولية لدى الحكام والمحكومين، بالإضافة إلى وجود المسئولية الفردية والتضامنية في النظام البرلماني<sup>(١)</sup>.

٦ - أما ما قيل بأن الديمقراطية عاجزة عن مواجهة الأزمات، فيرد على ذلك بأن الديمقراطية نظام مرن سهل التكيف وفقاً للظروف والمستجدات التي تحدث، فالتاريخ قد أثبت لنا أنها سلاح شديد، بل قد تأخذ شكلاً شبه ديكتاتوري مؤقتاً حتى تجتاز الظروف الاستثنائية، فقد كان كل من (تشرشل) و(روزفلت) أثناء الحرب العالمية الثانية يديران بلديهما بيد من حديد لإنقاذ بلديهما من غوائل الديكتاتورية، وبذلك تمكنت الديمقراطية من هزيمة الديكتاتورية، مما يثبت صلاحيتها في كل الأوقات والظروف<sup>(٢)</sup>.

٧ - أما ما قيل عن عدم التخصص فيمكن التغلب عليه بتكوين اللجان البرلمانية المتخصصة وإنشاء مجالس حرفية "هيئات فنية استشارية" فالوزير مهمته وضع السياسة العامة وتوجيهها والإشراف على الفنيين والمتخصصين فيها<sup>(٣)</sup>.

---

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

(٢) د.نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، المغرب، ١٩٨٠م، ص ١٧٠.

(٣) د.نبيلة عبد الحليم كامل، المرجع السابق، ص ١٦٩.

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

- ١ - أن الديمقراطية كغيرها من الأنظمة من صنع البشر فلا تبلغ حد الكمال المطلق، فالكمال لله وحده، ولكنها خير نظام للحكم يحقق العدل لأنها تراعي مصلحة المواطنين جميعاً<sup>(١)</sup>.
- ٢ - النظام الديمقراطي يؤدي إلى استقرار النظام السياسي وعدم التعرض للانقلابات أو الثورات، لأن النظام الديمقراطي يسمح لكل جماعة سياسية بتنظيم نفسها والدفاع عن حقوقها<sup>(٢)</sup>.
- ٣ - تعتبر الديمقراطية تطبيقاً لقاعدة بديهية مؤداها أن كل إنسان عاقل حر بتصريف شئونه وأموره دون أن يخضع لسيطرة غيره إلا برضاه<sup>(٣)</sup>.
- ٤ - كما أن الديمقراطية أقرب النظم إلى تحقيق العدالة بين الأفراد ولأن البرلمان منتخب من الشعب وبالتالي فإن ما يشرعه من قوانين سيهدف إلى تحقيق مصلحة الشعب وهذا ما تحققه الديمقراطية<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٧٨٥.

(٤) د. نبيلة عبد الحليم كامل، مرجع سابق، ص ١٧١.

## المبحث الثاني صور الديمقراطية

لقد عرفنا أن الديمقراطية هي نظام الحكم الذي يكون فيه الشعب مصدر السيادة وصاحبها، ولكن ممارسة الشعب لسيادته لها صور مختلفة تتناسب مع أحوال الدول والمجتمعات وأهدافها، فقد يمارس الشعب سيادته بنفسه، ويطلق على هذه الحالة "الديمقراطية المباشرة"، وقد يلجأ الشعب في ممارسته للسيادة إلى انتخاب نواب عنه - أعضاء البرلمان - ويترك لهم مقاليد الأمور، وممارسة السيادة نيابة عنه ويطلق على هذا النظام "بالديمقراطية النيابية"، وقد ينتخب الشعب برلماناً، ولكنه لا يترك له الحرية الكاملة في التصرف، وإنما يشترك معه في ممارسة بعض الاختصاصات الهامة ويطلق على هذا النظام "بالديمقراطية شبه المباشرة".

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

**المطلب الأول : الديمقراطية المباشرة.**

**المطلب الثاني : الديمقراطية شبه المباشرة.**

**المطلب الثالث : الديمقراطية النيابية.**

**المطلب الرابع : الوضع في الدستور اليمني.**

# المطلب الأول

## الديمقراطية المباشرة

نتناول في هذا المطلب على التوالي، تعريف الديمقراطية المباشرة، فمزاياها وعيوبها.

### الفرع الأول

#### تعريف الديمقراطية المباشرة

الديمقراطية المباشرة تعني أن الشعب يتولى بنفسه ومباشرة شئون الحكم، فالشعب ليس مجرد صاحب السيادة في الدولة، بل يمارسها بالفعل بدون حاجة إلى نواب عنه، وبالتالي لا يوجد في ظل الديمقراطية المباشرة برلمان ولا انتخابات برلمانية، فالشعب هو الذي يمارس السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث يتم ذلك عن طريق اجتماع المواطنين الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية في هيئة جمعية شعبية لممارسة شئون الحكم<sup>(١)</sup>.

وعملياً يستحيل أن يمارس أفراد الشعب هذه السيادة على هذا النحو خصوصاً في الوقت الحاضر، وهذا ما قرره (جان جاك روسو) الذي كان أكبر المدافعين لهذا النوع من الديمقراطية فقد اكتفى بأن يتولى الشعب السلطة التشريعية على أن يترك ممارسة السلطتين التنفيذية والقضائية لأشخاص يتم اختيارهم عن طريق الشعب<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٢) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م،

## الفرع الثاني

### تطبيقات الديمقراطية المباشرة

تعد الديمقراطية المباشرة أقدم صور الديمقراطية، فقد كان مأخوذاً بها في المدن اليونانية القديمة - خصوصاً أثينا - حيث كان أفراد الشعب يجتمعون في أحد الميادين العامة لسماع خطبائهم والمناقشة في الشؤون العامة إلا أن هذا النظام يعد في حقيقة الأمر نظاماً شكلياً لأن الديمقراطيات اليونانية كانت أرستقراطيات نظراً لانتشار نظام الرق وحرمان الرقيق من الحقوق السياسية فأدى ذلك إلى قلة عدد الأفراد المتمتعين بهذه الحقوق بالنسبة لعدد السكان<sup>(١)</sup>.

وفى وقتنا الحاضر تطبق الديمقراطية المباشرة في بعض الولايات السويسرية، حيث يجتمع الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية في هيئة جمعية عمومية تسمى بالجمعية الوطنية وتقوم هذه الجمعية بممارسة وظيفة التشريع، كما تقوم بتعيين الأشخاص الذين يتولون السلطتين التنفيذية والقضائية<sup>(٢)</sup>.

وهكذا كانت الوظيفة الإدارية والقضائية تمارس بواسطة موظفين اختيروا لذلك وكانت الديمقراطية المباشرة مقصورة على المسائل التشريعية.

---

(١) د. محمد كامل ليلية، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٧٩٨.

(٢) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٤١.

## الفرع الثالث

### مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها

أولاً : مزاياها :

في ظل الديمقراطية المباشرة تتضح السيادة الشعبية في أرقى صورها وأصدقها لعدم وجود وسيط بين الشعب وإرادته، كما ترتفع قيمة المواطن وإحساسه بنفسه ومدى تأثيره في رسم السياسة العامة للأمة. ونتيجة لعدم وجود وساطة بين الشعب وإرادته فلا توجد أحزاب سياسية وإن وجدت فإن الديمقراطية المباشرة تخلص الفرد من الدعايات الحزبية المضللة. فهذه الديمقراطية إحساس مباشر ووجهة نظر مباشرة وقرار عملي وواقعي للأمة<sup>(١)</sup>.

ثانياً : عيوبها :

يمكن حصر أهم عيوب الديمقراطية المباشرة فيما يلي :

- ١ - صعوبة تطبيق هذا النظام في العصر الحديث، وذلك لكثرة عدد المواطنين واستحالة اجتماعهم في مكان واحد.
- ٢ - المشاكل الفنية والمعقدة التي صاحبت تطور المجتمع ونتاجت عن الاختراعات الصناعية والاكتشافات العلمية واضطرار الدولة الحديثة إلى التغلغل في حياة الأفراد وتأمينهم في كافة المجالات وفي جميع مراحل حياتهم<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د.محمد أحمد فتح الباب، النظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص١٧٦ وما بعدها.

(٢) د.أحمد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م،

- ٣ - عدم وصول الكثير من أفراد الشعب إلى درجة من النضج والإدراك العقلي السليم لحكم أنفسهم بأنفسهم، وعدم جدية الاجتماعات الكبيرة في الظهور وكسب الجماهير.
- ٤ - وجود بعض الموضوعات العامة التي تحتاج في حلها إلى السرية والتكتم التام مثل موضوعات الحرب وتكوين الجيوش والأبحاث العلمية فعرضها على جميع الناس للحوار يخرجها من الخفاء إلى العلن ويعرض أمن البلاد للخطر.
- ٥ - تقتصر ممارسة السلطة في بعض المقاطعات السويسرية على وظيفة التشريع دون الوظيفيتين التنفيذية والقضائية<sup>(١)</sup>.
- ويمكن القول بأن هذا النظام يعد صورة نادرة للحكم الديمقراطي لا توجد في الوقت الحالي إلا في بعض المقاطعات السويسرية والتي لا يزيد سكانها عن بضعة آلاف يستطيعون أن يجتمعوا في مكان واحد، وبالتالي اتجهت الدول إلى صورة أخرى من صور الديمقراطية تتسم بالواقعية والفائدة في وقت واحد.

## المطلب الثاني الديمقراطية شبه المباشرة

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

### الفرع الأول

#### تعريف الديمقراطية شبه المباشرة

الديمقراطية شبه المباشرة هي نظام يجمع بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية، فإذا كانت الديمقراطية المباشرة تتمثل في ممارسة الشعب للسيادة بنفسه، وإذا كانت الديمقراطية النيابية - كما سنرى في الفرع الثالث - تتطلب أن ينتخب الشعب ممثلين عنه في البرلمان ليمارسوا هذه السيادة نيابة عنه وباسمه فإن الديمقراطية شبه المباشرة تعتبر نظاماً وسطاً بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية.

وتتمثل الديمقراطية شبه المباشرة في انتخاب الشعب نواباً عنه في البرلمان ولكنه لا يترك جميع مقاليد الأمور في الدولة بيد هذا البرلمان، وإنما يساهم الشعب في تولى بعض المسائل المهمة، وعلى رأسها التشريع، فتصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

## الفرع الثاني

### مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

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

- ١ - الاستفتاء الشعبي.
- ٢ - الاعتراض الشعبي.
- ٣ - الاقتراح الشعبي.
- ٤ - حق الحل الشعبي.
- ٥ - حق الناخبين في إقالة النائب.
- ٦ - حق عزل رئيس الجمهورية.

ونتناول شرح هذه المظاهر المختلفة بإيجاز على النحو التالي:

#### أولاً : الاستفتاء الشعبي<sup>(١)</sup> :

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

- ١ - **من حيث موضوعه** : فإذا كان الاستفتاء بخصوص مشروع قانون دستوري سمي استفتاءً دستورياً، وإذا كان بخصوص

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٠٦ وما بعدها.

قانون عادي سمي استفتاء تشريعياً، وإذا كان الاستفتاء يتعلق بموضوع سياسي كإقرار خطة معينة، أو اتباع سياسة جديدة سمي استفتاءً سياسياً.

٢ - **من حيث ميّاده وإجراءاته** : يتم الاستفتاء إما لاحقاً لإقرار البرلمان للمشروع وهو الغالب، وإما سابقاً على هذا الإقرار، فإذا وافق جمهور الناخبين على هذا المشروع قام البرلمان بصياغة المشروع وإقراره ولهذا يسمى الاستفتاء السابق.

٣ - **من حيث وجوبه أو جوازه** : قد يكون الاستفتاء إجبارياً إذا نص الدستور على وجوب إجراءاته، وقد يكون الاستفتاء اختيارياً إذا ترك الدستور للسلطة المختصة حق التقدير في إجراء الاستفتاء وفقاً للمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

٤ - **من حيث مدى قوته الإلزامية** : ينقسم الاستفتاء أيضاً إلى استفتاء ملزم واستفتاء غير ملزم، ومناطق هذا التقسيم ليس في الالتجاء إلى الاستفتاء ومدى وجوب إجراءاته، وإنما هو في تحديد مدى تقييد السلطة التي أجرت الاستفتاء بنتيجته أو عدم تقييدها بنتيجته. فالاستفتاء الملزم هو الذي تكون نتيجته ملزمة للسلطة التي أجرتة، أما الاستفتاء غير الملزم فإنه لا يلزم السلطة التي أجرتة بنتيجته. ولكن الواقع يثبت أن السلطة التي أجرت الاستفتاء تجد نفسها مضطرة من الناحية الأدبية إلى

---

(١) د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٧.

التقيد بنتيجة الاستفتاء ولو كان غير ملزم<sup>(١)</sup>.

### ثانياً : الاعتراض الشعبي<sup>(٢)</sup> :

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

### ثالثاً : الاقتراح الشعبي<sup>(٣)</sup> :

يقصد بالاقتراح الشعبي قيام عدد محدد من الناخبين باقتراح مشروع قانون أو فكرة معينة إلى البرلمان. فإذا كان الاقتراح متضمناً لمشروع معين فإن البرلمان يلتزم بمناقشته وإصداره أو عرضه على الشعب في استفتاء تشريعي لأخذ رأيه فيه حسب ما ينص عليه

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢١٨ وما بعدها.

(٢) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ١٧٣ وما بعدها.

(٣) د. عبد الحميد متولى، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ١٩٧٤م، ص ١٦٤.

الدستور. وفي حالة ما إذا كان الاقتراح مجرد فكرة فإن البرلمان يتولى صياغتها في مشروع قانون ليناقدش ثم يصدر، أو يستقتى عليه طبقاً لما يحدده الدستور. وهكذا فإن الشعب هو الذي يتولى المبادرة في حالة الاقتراح الشعبي، أما بالنسبة للاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي فإن البرلمان يتولى إعداد مشروع القانون.

#### رابعاً : الحل الشعبي<sup>(١)</sup> :

تعطي بعض الدساتير الحق لعدد معين من الناخبين حق طلب حل المجلس النيابي كله، فإذا تقرر ذلك يعرض الأمر على الشعب، فإذا وافق على ذلك انحل المجلس القائم، وأجريت انتخابات جديدة. ونظراً لخطورة هذا الإجراء، فإن بعض الدساتير التي تأخذ بهذا الحق، تشترط موافقة أغلبية عدد الناخبين المقيدين، ولا تكفي بأغلبية من أدلوا بأصواتهم بالفعل. وقد أخذ بهذه الطريقة بعض المقاطعات السويسرية والاتحاد المركزي الألماني.

---

(١) د.عاصم عجيبة؛ محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

## خامساً : حق الناخبين في إقالة نائبيهم (١) :

هذا الحق لا يقتصر على إقالة نواب البرلمان، وإنما يشمل الموظفين والقضاة المنتخبين. وهذا الحق تقرره بعض الدساتير لعدد معين من الناخبين كالربع أو الخمس مثلاً. وهذا المظهر - من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة- منتشر في الولايات المتحدة الأمريكية، وله إجراءات خاصة تبينها الدساتير التي تأخذ بهذه الطريقة.

## سادساً : عزل رئيس الجمهورية (٢) :

المظهر الأخير للديمقراطية شبه المباشرة هو أن ينص الدستور على إمكانية عزل رئيس الجمهورية بواسطة الناخبين بشروط معينة، ومن أمثلة الدساتير التي قررت هذه الحالة دستور (فيمر) الألماني الصادر عام ١٩١٩م. فقد أجاز هذا الدستور لعدد معين من الناخبين حق طلب عزل رئيس الجمهورية ويعرض هذا الطلب على مجلس النواب (الدستاج) فإذا وافق عليه بأغلبية ثلثي أعضائه يوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة مهام منصبه، ثم يعرض الأمر على الشعب فإذا وافق الشعب في الاستفتاء على عزل رئيس الجمهورية فعليه ترك منصبه، أما إذا لم يوافق الشعب على ذلك فيعتبر هذا تجديداً لانتخاب الرئيس لمدة أخرى، ويحل مجلس النواب الذي وافق على عزل الرئيس.

(١) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٢١.

(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨١٠.

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

### الفرع الثالث

#### تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة

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

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٢٦ وما بعدها.

## الفرع الرابع

### مزايا وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة

أولاً : مزاياها (١) :

- ١ - هذا النظام أقرب إلى تحقيق المثل الأعلى للديمقراطية أكثر من النظام النيابي.
- ٢ - يعتبر وسيلة لمحاربة المجالس النيابية المنتخبة.
- ٣ - إضعاف سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين.
- ٤ - يحقق الانسجام بين البرلمان والشعب، كما يعمل على تقادي الخلاف بين الأغلبية البرلمانية وهيئة الناخبين.
- ٥ - يؤدي هذا النظام إلى تحرير النواب من ضغط الناخبين، فالنائب إذ يعلم أن الكلمة العليا للشعب في النهاية، فإنه سيبدى آراءه وفقاً لما يرضيه ضميره والمصلحة العامة، ولا يتقيد بآراء ورغبات ناخبيه.

ثانياً : عيوبها :

- ١ - أن الشعوب لا تستطيع مشاركة البرلمانات في الحكم مشاركة جدية وذلك لعدم كفاءتها وقدرتها على القيام بهذه المهمة المعقدة.
- ٢ - أن الاستفتاءات الشعبية لا تسبقها مناقشات كافية ولا تدرس

---

(١) د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ٨١٨.

فيها المسائل بالعناية الواجبة.

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

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

ولهذا يرى البعض أن هذا النظام يتطلب -لإمكان نجاحه- مستوى رفيعاً من الثقافة حتى يستطيع الشعب المساهمة الجدية في شئون الحكم، فهو نظام يصلح في الدولة قليلة السكان والتي بلغت مستوى عالياً من الثقافة والحضارة والتقدم<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨١٨ وما بعدها.

## المطلب الثالث الديمقراطية النيابية

تتميز الديمقراطية النيابية كصورة من صور الديمقراطية بأن الشعب صاحب السيادة لا يمارسها بنفسه ولكن ينيب غيره في ممارستها، حيث يقوم الشعب بانتخاب نواب (برلمان) يمارسون السلطة باسمه ونيابة عنه، وذلك خلال مدة معينة يحددها الدستور. ومن خلال هذا المطلب نتحدث عن نشأة النظام النيابي، وصلة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي، ثم نتكلم عن أركان النظام النيابي وصوره.

### الفرع الأول نشأة النظام النيابي

نشأ النظام النيابي في إنجلترا خلال عدة قرون حتى استكمل أركانه ومقوماته وقد كان أول عوامل نجاح واستقرار هذا النظام بالطبع النظام الإقطاعي الإنجليزي، فقد كانت إنجلترا تتكون من عدة ممالك صغيرة (مقاطعات)، والتي اتحدت وكونت المملكة الإنجليزية. ولكن هذا الاتحاد لم يفقد الممالك الصغيرة كيائها بل ظلت محتفظة بطابعها ومجالسها الشعبية، أما المملكة الجديدة فأصبح لها جمعية عمومية كبيرة تسمى (بمجلس الحكماء) وكانت تضم الأساقفة ورؤساء الأديرة ورؤساء المقاطعات<sup>(١)</sup>.

---

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

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

إلا أن سلطات هذا المجلس كانت شكلية فكان الملك هو الذي يقرر كيفية تكوين وشروط عضويتهم<sup>(١)</sup>. ومما زاد الأمر خطورة أنه عندما غزا النورمانديون الجزر البريطانية وأخضع (دوق نورماندي) هذه الولايات له، ونصب نفسه ملكاً عليها، وأوجد بجانبه جمعية تضم عدداً من الأعيان وكبار ملاك الأراضي ورجال الكنيسة وطبقة الأشراف، أطلق على هذه الجمعية (المجلس الكبير)، وكسابقه لم يكن لهذا المجلس سلطات فعلية، وإنما كانت استشارية في المسائل التشريعية والسياسية، بينما المسائل الأخرى كانت يتضمنها مجلس خاص يسمى (مجلس الملك) ويتكون من البارونات، ورجال الدين وأستأثر بالسلطة الإدارية بعيداً عن المجلس الكبير<sup>(٢)</sup>.

ونتيجة لاستبداد الملوك حدث شقاق بينهم وبين الأساقفة فاضطر

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٢٢ وما بعدها.

(٢) نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٨ وما بعدها.

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

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

ولكن سرعان ما ظهر الانقسام بين صفوفه، إذ كون الأشراف والأساقفة كتلة، وكون نواب المقاطعات والمدن كتلة أخرى، وفي عام

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٢٦ وما بعدها.

(٢) د. نبييلة عبد الحلیم كامل، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٩.

١٢٣٢م حدث انفصال بين الكتلتين داخل البرلمان، وأصبحت كل كتلة تدير مناقشاتها مستقلة عن الأخرى فأصبح واضحاً وجود مجلسين مستقلين داخل المجلس الواحد، وفي عام ١٣٦١م اتخذ النواب مكاناً خاصاً لاجتماعهم، وانتخاب رئيس لهم من بينهم، وتدرجياً استطاع البرلمان الإنجليزي (مجلس اللوردات - مجلس العموم) الاستيلاء على السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>، وفي أواخر القرن السابع عشر بدأ يتدخل في تسيير دفة الحكم عن طريق التصويت على القوانين والرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية.

## الفرع الثاني

### علاقة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي

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

#### ١- نظرية النيابة<sup>(٢)</sup> :

أساس هذه النظرية هو نظرية النيابة في القانون الخاص،

---

(١) د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٢) د.محمد أبو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، ٢٠٠٦م، ص ١٨٧.

حيث يقوم النائب بالتصرفات القانونية نيابة عن موكله، لترجع آثارها إلى الموكل، وتعتبر وكأنها صادرة من الموكل شخصياً. وبتطبيق هذه النظرية على علاقة النائب بالأمة، تكون الأمة هي الموكل وعضو البرلمان هو الوكيل الذي تحل إرادته محل إرادتها، وتنفذ أعماله في حقها، وكأنها هي التي تصرفت بنفسها. وبذلك لا يوجد تعارض بين النظام النيابي والديمقراطية. فالشعب وفقاً لهذه النظرية يكون هو المتصرف في أموره عن طريق نوابه أو وكلائه.

### نقد نظرية النيابة<sup>(١)</sup> :

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

وهكذا فإن نظرية النيابة لا تصلح لتبرير صلة النظام النيابي بالديمقراطية فظهرت نظرية العضو.

### ٢ - نظرية العضو<sup>(٢)</sup> :

---

(١) د. محمد أحمد فتح الباب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٤٣ وما بعدها.

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

### نقد نظرية العضو<sup>(١)</sup> :

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

### ٣- النظرية الواقعية :

قال بهذه النظرية الأستاذ الفرنسي (برتملي) ومضمونها أن فكرة النظام النيابي لا يمكن تبريره على أساس النظريات القانونية وحدها، وإنما تبررها الضرورات الواقعية واستحالة تطبيق الديمقراطية

---

(١) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢١٤.

المباشرة، إما لكثرة عدد السكان وتفرقهم في أرجاء البلاد الواسعة - الاستحالة المادية - وإما بسبب تعقد مشاكل الحكم والإدارة، الأمر الذي يجعل توليها مستحيلة على العامة - الاستحالة الفنية-، فترك شئون الحكم في يد النواب الذين اختارهم الشعب ويمكن مراجعتهم ومحاسبتهم، على الأقل عند إعادة الانتخاب، وذلك أفضل يقيناً من نظم الحكم الفردي المطلق الذي لا يلقى بالاً للشعب وإرادته<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### أركان النظام النيابي

يقوم النظام النيابي على أربعة أركان أساسية وهي :

- ١ - برلمان منتخب من الشعب.
  - ٢ - النائب يمثل الأمة كلها.
  - ٣ - استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.
  - ٤ - انتخاب البرلمان لمدة معلومة<sup>(٢)</sup>.
- ١- وجود برلمان منتخب من الشعب :

يعد وجود هيئة برلمانية منتخبة من قبل الشعب الركن الأول

---

(١) د.محمد مرغني خيرى، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٢) راجع: د.وحيد رأفت؛ د.وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، ١٩٣٧م، ص ١٤١ وما بعدها؛ د.السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٨؛ د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٢٢؛ د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٣٧ وما بعدها.

لقيام النظام النيابي، سواء كانت هذه الهيئة مكونة من مجلسين أم من مجلس واحد. ذلك أن هدف النظام النيابي هو تحقيق تعبير البرلمان عن إرادة الأمة، وتمثيلها في هيئة تتولى شئون السلطة نيابة عنها، وذلك يتحقق بانتخاب الشعب لأعضاء البرلمان. فالنظام النيابي لا يتحقق إلا بوجود برلمان منتخب بكامله أو بغالبيته بواسطة الشعب. وعلى ذلك فإن من الخطأ البين إضفاء الصفة النيابية على الأعضاء المعينين في البرلمان<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى فإن هذا البرلمان المنتخب يجب أن تكون له سلطة حقيقية واختصاصات فعلية في إدارة شئون الدولة، خاصة في مجال التشريع، كما يجب أن يكون له دور فعال في الرقابة على السلطة التنفيذية، أما إذا انقطعت سلطاته وانحسر نشاطه في مجرد القيام بدور استشاري فقط فقد انعدم وجود النظام النيابي<sup>(٢)</sup>.

## ٢ - النائب يمثل الأمة كلها :

كان النائب قبل قيام الثورة الفرنسية يمثل دائرته الانتخابية فقط وفقاً للسناء في النظم النيابية حينذاك، وبالتالي كان من حق الناخبين إصدار أوامر لنائبهم وعليه الانصياع لها وتقديم حساب أعماله، حيث كان من حق الناخبين عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابته. فكان النائب يضع نصب عينيه تحقيق المصلحة الإقليمية لدائرته، وقيام

---

(١) ومن أمثلة ذلك مجلس اللوردات البريطاني، راجع: د. سليمان الطماوي، القانون الدستوري

والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦١.

(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٤٠.

الثورة الفرنسية، تقرر مبدأ تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء. وقد سرى هذا المبدأ في غالبية الدساتير<sup>(١)</sup>. وقد ترتب على هذا المبدأ أن النائب يمثل إقليم الدولة بأكمله، ويمثل مصالح الأمة جمعاء وعليه أن يغلب المصلحة العامة على مصلحة دائرته.

### ٣ - استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين :

النظام النيابي مبني أيضاً على استقلال البرلمان قانوناً مدة نيابته عن مجموع الناخبين إذ تقتصر وظيفة الناخبين في النظام النيابي على تكوين البرلمان بانتخاب أعضائه فإذا ما تمت عملية الانتخاب انتهت مهمة الشعب الدستورية وأصبح البرلمان هو صاحب السلطة القانونية، والمباشر لها بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، وبذلك يتميز النظام النيابي عن النظام المباشر الذي يمارس الشعب فيه السلطة بنفسه، وعن النظام شبه المباشر الذي يشارك الشعب فيه البرلمان في بعض الوظائف التشريعية<sup>(٢)</sup>.

وتتعدد مظاهر استقلال البرلمان عن الشعب في النظام النيابي على النحو التالي<sup>(٣)</sup>:

- ليس للشعب الحق في اقتراح القوانين ولا يملك إجبار البرلمان على سن قانون معين أو السير على سياسة معينة.

---

(١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٢٥ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، جامعة حلوان، بدون تاريخ، ص ٥٩٤ وما بعدها.

(٣) د. وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٩٣ وما بعدها.

- ليس للشعب الحق في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان، وكل ما يملكه الشعب هو عدم تجديد انتخاب أعضاء البرلمان عند انتهاء مدة نيابتهم.

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

#### ٤ - انتخاب البرلمان لمدة معلومة :

إذا كان الشعب لا يمارس السيادة بنفسه في النظام النيابي، فإنه يختار من يمارسها باسمه والنيابة عنه، وبالتالي فإن النواب المنتخبين إنما يعبرون في تصرفاتهم عن اتجاه الرأي العام، ومن أجل ذلك كان من الطبيعي أن تكون مدة عضوية النواب موقوتة بمدة معينة حتى يستطيع الشعب أن يراقب ممثليه إذا ما عادوا إليه بعد انتهاء مدة عضويتهم لتجديد الثقة بهم أو عدم تجديدها تبعاً لتمسكهم بما يستهدفه الشعب في هذا المجال أو عدم تمسكهم به<sup>(١)</sup>.

فإذا كانت سياسة البرلمان سليمة ومرضية ومتفقة مع إرادة الأمة وشعورها فإن الناخبين سيقدمون على إعادة تجديد انتخاب الأعضاء، وإن كان الشعب غير راضٍ عن سياسة البرلمان فإنه

---

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

سيسقط الأعضاء في الانتخاب ويختار آخرين كي يطبقوا سياسة جديدة تتفق مع إرادة الشعب، وتحقق أهدافه.

ويلاحظ أن معظم الدساتير الحديثة تجعل مدة نيابة البرلمان فترة تتراوح بين أربع أو خمس سنوات وهذا هو الاتجاه الغالب<sup>(١)</sup>. فتوقيت مدة البرلمان يجعل أعضائه حريصين على احترام إرادة الأمة حتى يضمنوا الاحتفاظ بمقاعدهم البرلمانية في الانتخابات المقبلة.

---

(١) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٢ وما بعدها.

## الفرع الرابع

### صور النظام النيابي

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

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

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

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

٣ - وقد يقوم الدستور على عدم الفصل المطلق بين السلطات ويأخذ بنظام الفصل المعتدل، وذلك الفصل المشرب بروح التعاون والتضامن بينها، ويطلق على هذا النظام أسم النظام البرلماني<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٤٧ وما بعدها.

وبناءً على ما تقدم.. نقوم بإلقاء نظرة سريعة على هذه الأنظمة  
الثلاثة على النحو التالي :

### أولاً : نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) :

هو ذلك النظام الذي تندمج فيه السلطان التشريعية والتنفيذية،  
حيث يتم هذا الاندماج لصالح ترجيح كفة السلطة التشريعية، فتتولى  
الهيئة التشريعية الوظيفة التشريعية والتنفيذية معاً<sup>(١)</sup>.

ويمكن القول بأن نظام حكومة الجمعية يتميز بالخصائص  
الآتية :

- ١ - تركيز السلطة في يد الهيئة التشريعية وتبعية السلطة التنفيذية لها.
- ٢ - يتولى البرلمان اختيار أعضاء الحكومة، يعين من بينهم رئيساً يسمى رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية.
- ٣ - يختص البرلمان برقابة أعمال الحكومة، ويتولى عزلهم إذا أساءوا التصرف أو حاولوا الانحراف بالسلطة عن هدفها المشروع وغايتها في تحقيق المصالح العامة للشعب<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٥٦م، ص ٣١٣.

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية،

## تطبيقات النظام المجلسي :

هناك مجموعة من الدول التي طبقت هذا النظام ولكنها دول قليلة، حيث تحولت وعدلت عنه ولم يبق منها إلا سويسرا، والتي تعتبر الدولة الوحيدة في العالم حالياً والتي تأخذ بهذا النظام حيث يقوم هذا النظام في سويسرا على أساس وجود مجلس تنفيذي مكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي (المكون من المجلس الوطني ومجلس الدويلات) لمدة أربع سنوات غير قابلين للعزل أثناءها، ويجعل الدستور السويسري المجلس التنفيذي في مركز التابع بالنسبة للبرلمان الاتحادي، ويقرر أن لهذا الأخير السلطة العليا في الاتحاد، فهو الذي يختار أعضاء المجلس التنفيذي، وله أن يصدر إليهم الأوامر والتوجيهات، وله أن يلغي ويعدل قراراتهم، ويلزم الدستور المجلس التنفيذي بتقديم بيان عن أعماله وعن مركز الاتحاد إلى البرلمان<sup>(١)</sup>.

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

---

(١) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٦٢٦ وما بعدها.

## ثانياً : النظام الرئاسي :

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

ويقوم هذا النظام على أساس الفصل شبه المطلق بين السلطات، والولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي، ومنها انتقل إلى العديد من دول العالم ويمكن القول بأن خصائص النظام الرئاسي تتمثل فيما يلي :

### ١ - وحدة رئيس الدولة والحكومة :

لا يعرف هذا النظام فكرة التمييز بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، فرئيس الدولة هو في نفس الوقت رئيس السلطة التنفيذية، فيقوم برسم السياسة العامة للدولة، وتنفيذ قراراته مباشرة دون حاجة إلى توقيع وزير أو غيره بجوار توقيع، فرئيس الدولة يسود ويحكم، ولذلك يسمى بهذا الاسم على اعتبار أنه النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. محمد مرغني خيربي، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، مرجع

## ٢- لا وزراء ولا مجلس وزراء :

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

ولذلك فإن الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية يخضعون لرئيس الدولة خضوعاً تاماً وليس لهم الاستقلال بسياسة مستقلة عن سياسة رئيس الجمهورية الذي له حق تعيينهم وعزلهم<sup>(١)</sup>. وبالتالي فإن هؤلاء الوزراء لا يتحملون أي مسؤولية تجاه البرلمان.

## ٣- الفصل التام بين السلطات :

تعد هذه الخاصية هي السمة الأساسية التي تميز النظام الرئاسي التي تبني عليها الخصائص الأخرى. فالسلطة القضائية مستقلة تماماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى سبيل المثال فإنه في الولايات المتحدة الأمريكية يتم اختيار القضاة بالانتخاب، ولا يمكن تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا وفقاً للأوضاع الخاصة بتعديل الدستور<sup>(٢)</sup>. أما السلطة التنفيذية فإنها تستقل تماماً عن السلطة التشريعية، فالرئيس لا يسأل سياسياً أمام البرلمان، وليس للبرلمان

---

(١) د.محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٨ وما بعدها.

(٢) د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

توجيه أسئلة أو استجابات للرئيس أو لوزرائه، وليس له بالتالي سحب الثقة من أحدهم أو منهم جميعاً، ولا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة.

أما السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان فإنه ليس للرئيس ولا للحكومة التدخل في أعماله، فليس له دعوته للانعقاد، وليس له فض دورته أو حله ولا تقديم مشروعات القوانين إليه ولا حتى تقديم مشروع الميزانية<sup>(١)</sup>.

### مظاهر النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٢)</sup> :

من المعروف أن الولايات المتحدة الأمريكية هي البلد الأم لهذا النظام ولكن الدستور الأمريكي قد خرج في بعض نصوصه على التشدد التام في الفصل بين السلطات ليوحد نوعاً من التعاون والانسجام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن ذلك :

١ - حق الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البرلمان، فيعاد المشروع مرة أخرى إلى البرلمان بمجلسيه، فإذا وافق عليه مرة أخرى بأغلبية الثلثين في كل منهما فإن القانون ينفذ رغم الاعتراض عليه من رئيس

---

(١) د. محمد أبو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٢٧ وما بعدها.  
(٢) راجع في ذلك: د. عبد الغني بسوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٢؛ د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٠؛ د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص ٢١٣.

الجمهورية، أما إذا لم يحصل القانون على أغلبية الثلثين فلا يتم إصداره.

٢ - وجوب موافقة مجلس الشيوخ على تعيين الرئيس للوزراء (السكرتيرين) والسفراء وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، وبعض كبار الموظفين الذين لم يُبين الدستور طريقة أخرى لاختيارهم<sup>(١)</sup>.

٣ - وجوب موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي تبرمها الدولة وعلى برامج المساعدات الخارجية وعلى السياسة الخارجية بصفة عامة.

٤ - يتولى نائب رئيس الجمهورية بحكم منصبه رئاسة مجلس الشيوخ، فإذا خلا منصبه بعد الانتخابات لأي سبب من الأسباب كما لو حل محل رئيس الجمهورية، فإنه يستلزم موافقة مجلس الشيوخ على تعيين نائب رئيس الجمهورية الجديد.

٥ - ترسل الحكومة إلى البرلمان رسائل تبين فيها حاجتها إلى قوانين معينة، ولوزير المالية أن يرسل إلى البرلمان برسائل يوضح فيها حاجة الحكومة إلى اعتمادات مالية في مجالات محددة<sup>(٢)</sup>.

كما تقوم لجان البرلمان في المجالات المختلفة بدعوة الوزراء

---

(١) د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤١٧.

(٢) د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٨.

وأعضاء الحكومة إلى اجتماعات لتبادل الرأي ولبيان احتياجات كل منهما تجاه الآخر.

### **ثالثاً : النظام البرلماني :**

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

#### **١- تعريف النظام البرلماني :**

النظام البرلماني هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(١)</sup>.

بحيث يعتبر هذا النظام الصورة الصحيحة، والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، وهو فصل مع تعاون متبادل ورقابة قائمة بين مختلف السلطات وبالأخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٢)</sup>.

فالنظام البرلماني نظام نيابي يقوم على وجود مجلس نيابي أو برلمان غير أن البرلمان يوجد أيضاً في النظام الرئاسي وفي نظام حكومة الجمعية، ولكن النظام البرلماني يحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويسوي بينهما، فهو لا يفصل بينهما فصلاً مطلقاً

---

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

(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٣٧، د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

يرجح كفة السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي، ولا يرجح كفة الهيئة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما في نظام حكومة الجمعية، ولكن النظام البرلماني يبقي على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحافظ على وجود التوازن بينهما عن طريق ما يقرره لكل منهما من صور التداخل أو التأثير في أعمال أخرى<sup>(١)</sup>.

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

## ٢ - نشأة النظام البرلماني:

في إنجلترا نشأ النظام البرلماني وذلك خلال القرنين السابع

---

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

(٢) د. وحيد رأفت، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٩٣؛ د. محمد محمد بدران، النظم

السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٣٣، د. عبد الغنى بسيوني، مرجع سابق،

عشر والثامن عشر، وبعد أن انتقلت السلطة من يد الملك غير المسئول إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، تكون الحكم البرلماني، وتاريخ البرلمان في إنجلترا هو تاريخ الوزارة<sup>(١)</sup> ولذلك لا بد من الحديث عن نشأة الوزارة والمسئولية الوزارية وما ترتب عنهما من نشأة حق الحل :

#### أ - نشأة الوزارة :

كان لملوك إنجلترا مجلس خاص يسمى (مجلس الملك الخاص) يتم تعيين أعضائه من قبل الملك، وكان الملوك يستشيرون هذا المجلس ويستعينون به للقيام بأعمالهم ووظائفهم، ولما كثرت أعمال الحكومة أصبح من المتعذر على المجلس الخاص أن يتولى كل مهام الدولة، لذلك بدأت اختصاصات هذا المجلس تنتقل تدريجياً إلى الوزارة لقلّة أفرادها من ناحية، وللبرلمان من جهة أخرى لزيادة نفوذها<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

(٢) د. وحيد رأفت، نفس المرجع، ص ٥٠٣، السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، مرجع

سابق، ص ٢٠٠، وما بعدها.

وفى النصف الأول من القرن السابع عشر تكونت أول وزارة كالوزارات الحديثة، إلا أنها كانت معينة من قبل الملك، وبعد ثورة ١٦٨٨م بدأ تدخل البرلمان في تعيين الوزارة، التي أدت إلى زيادة مراقبة البرلمان للملك فاضطر الأخير إلى اختيار أعضاء الوزارة من حزب الأغلبية لكي يظل على وفاق مع البرلمان<sup>(١)</sup> وحتى حكم الملكة آن (١٧٠٢م - ١٧١٤م) ظل مجلس الوزراء يجتمع برئاسة الملك، ونتيجة لارتفاع العرش ملوك ألمان يجهلون اللغة الإنجليزية أصبح مجلس الوزراء ينعقد بدون الملك، حتى بعد ثورة ١٦٨٨ كان تعيين الوزارة حقاً من حقوق الملك الشخصية ونتيجة لأن مجلس اللوردات كان متفقاً مع سياسة الملك، ومجلس العموم لم يكن يمثل الآن لفساد انتخابه، وقلة عدد الناخبين فقد أدى ذلك إلى عدم تمكن البرلمان من التغلب على حق الملك في تعيين الوزارة<sup>(٢)</sup> وفى أواخر القرن الثامن عشر بدأت تظهر بوادر تكوين الوزارة، واستقرت القواعد العامة لتكوين الوزارة وبدأ حق الملك في تعيين الوزارة يتقيد بالأغلبية البرلمانية<sup>(٣)</sup>.

#### ب- نشأة المسؤولية الوزارية :

ظهرت هذه المسؤولية فى بداية الأمر فى صورة مسئولية جنائية، من خلال حق مجلس العموم فى مهاجمة الوزراء عن طريق الاتهام وحق مجلس اللوردات فى محاكمتهم، وكانت هذه المسئولية

---

(١) د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص ٢٠١.

(٢) د. السيد صبرى، ص ٢٠١ وما بعدها.

(٣) د. وحيد رأفت، المرجع السابق، ص ٥٠٧.

تقتصر على الوزير الذي اقترف الجريمة باعتبار أن الوزير من موظفي التاج، واتخذ مجلس العموم من الاتهام الجنائي الوسيلة التي تساعد على التخلص من كل وزير في نزاع مع المجلس<sup>(١)</sup>.

ولكن سلطة الاتهام الموجهة إلى الوزراء في بداية القرن الرابع عشر لم تكن قائمة على أساس قانوني، وإنما كانت تتم عن طريق تحريض من اللوردات للنواب لاستعماله وبعد أن تكرر استعمال الاتهام أرجع الإنجليز تعليقه إلى قواعد النظام العام، وكان أول اتهام حدث في إنجلترا خلال سنة ١٣٧٦ حيث اتهم (اللورد ولايثر) مستشار الملك بسبب عدائه لفكرة الإصلاح الديني التي كانت ترمي إلى زيادة استغلال الكنيسة، وقد توقف البرلمان عن استخدام وسيلة الاتهام الجنائي خلال مدة حكم أسرة (الثيودور) (١٤٨٥-١٦٠٣) نتيجة للوفاق الذي حصل بين البرلمان وهذه الأسرة، ثم عاد الاتهام الجنائي للظهور في عهد أسرة (استيورات) التي تولت الحكم من (١٦٠٣-١٦٨٨)<sup>(٢)</sup>. ولكن سلاح الاتهام الجنائي لم يعد ملائماً لعدم سهولته وصعوبة شروط استعماله، وفي خلال القرن السابع عشر تحولت المسؤولية الجنائية للوزراء إلى مسؤولية شبه جنائية وسياسية، فلم يعد يقتصر حق مجلس العموم في اتهام الوزراء على المسائل

---

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

(٢) د. السيد صبرى، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣، ص ١٠٥، عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ٤٨ وما بعدها.

الجنائية، بل امتد إلى الأخطاء الجسيمة التي يقترفونها، وظهرت قاعدة تخول الوزراء الحق في تقديم استقالتهم عند اتهام البرلمان لهم<sup>(١)</sup> وتأكيداً لذلك كان السير (والبول) هو أول من شغل منصب الوزير الأول في تاريخ إنجلترا من (١٧٢١ - ١٧٦٢) حيث استمر في منصبه عشرين عاماً واستحوذ على سلطات لم يمارسها وزير أول من قبله<sup>(٢)</sup> وفي عام (١٧٤١) حدث خلاف بين (والبول) ومجلس العموم فطلب النواب إقالته من الوزارة فاعترض على هذا التصرف وحاول تبرير موقفه، ولكنه عندما أدرك نية المجلس في الالتجاء إلى اتهامه بارتكاب جرائم ضد الدولة اضطر إلى الاستقالة، وتعتبر أول استقالة في تاريخ إنجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر ضده من مجلس العموم، وقد أعلن مستر (بلنتي) زعيم الأغلبية في مجلس العموم أنه لا يهدف إلى محاكمة الوزراء وإنما يريد إبعادهم عن الحكم، وبذلك يظهر الفرق بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية<sup>(٣)</sup> وهكذا نجد أن المسؤولية الوزارية تحولت من مسؤولية فردية تنصب على أفعال وأعمال الوزير إلى مسؤولية سياسية جماعية تضم جميع الوزراء.

وبعد استقالة (والبول) عرض الملك جورج الثاني على (بلنتي) أن يحل محل (والبول) وبذلك ظهرت القاعدة التي تجعل لزعيم

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦،

ص ٢٦٦، محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٢) د. السيد صبرى، الوزير الأول في إنجلترا، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٤٧، ص ١٧.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٤٦ وما بعدها.

المعارضة المنتصرة الحق فى رئاسة الوزارة الجديدة وأن يحل محل رئيس الوزراء المستقيل<sup>(١)</sup>.

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

---

(١) د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص ٥١٥.

(٢) د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

(٣) د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٦ وما بعدها.

وعندما تولى اللورد (وليم بث) الوزارة حدثت أزمة دستورية، وكان الرأي العام يقف إلى جانب الملك فاستغل (وليم بث) هذه الظروف حتى تأكد من ميل الرأي العام نحو الوزارة الجديدة فقرر بالاتفاق مع الملك حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة ترتب عليها نصر الوزارة القائمة، وظهر أن مجلس العموم المنحل لم يكن يمثل رأي الأمة فوجدت قاعدة جديدة مؤداها أنه عند الخلاف بين البرلمان والحكومة فل هذه الأخيرة بدلاً من أن تستقيل أن تطلب من الملك حل البرلمان وتحكيم رأي الأمة تجاه هذا الخلاف،<sup>(١)</sup> ومن المتفق عليه أنه إبان حكم الملكة (فكتوريا) الذي امتد أكثر من ستين عاماً (١٨٣٧-١٩٠١) كانت الخصائص الأساسية للنظام البرلماني قد اكتملت واستقرت<sup>(٢)</sup> وفي بداية القرن الثامن عشر الميلادي بدأت معالم النظام البرلماني في الوضوح حيث وجدت الأحزاب الجديدة ومنها جماعة فكرية تنتمي إلى المنظمات الكاثوليكية أصبحت نواة لحزب المحافظين كما وجدت جماعة عسكرية أصبحت نواة لحزب الأحرار<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. وحيد رأفت، مرجع سابق، ص ٦٢١ وما بعدها.

(٢) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٣) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، ط ٢، ٢٠٠٢م، ص ٢٠٥.

## ج- نشأة حق الحل :

كان ملوك إنجلترا يسيرون دفعة الأمور فى الدولة مباشرة يعاونهم فى أداء هذه المهمة جماعة من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة وهذه المجالس هي :

- ١ - المجلس العام وكان يسمى أيضاً بمحكمة البرلمان.
- ٢ - المجلس الكبير وهو النواة التي تكون منها مجلس اللوردات.
- ٣ - المجلس الخاص أو مجلس القضاء.
- ٤ - مجلس القانون وكان أعضاؤه من القضاة.

وقد انقسم المجلس الخاص إلى مجلسين، أطلق على أحدهما اسم "المجلس العادي"، وكان يختص ببعض المسائل القضائية، أما المجلس الثاني فقد ظل محتفظاً باسم "المجلس الخاص" وكان يرأسه الملك شخصياً<sup>(١)</sup>.

وبالنسبة للمجلس الكبير، فبعد أن نجح (وليم) الفاتح فى غزوه للجزر البريطانية عام ١٠٦٦ شكل مجلساً من رجال الكنيسة وطبقة الأديان ورجال التاج، وأطلق عليه اسم "المجلس الكبير" ولم يكن يجتمع إلا وفقاً لإرادة الملك على أن آراء هذا المجلس لم تكن ملزمة للملك<sup>(٢)</sup> وقد كان هذا المجلس يسمى بالبرلمان، ثم تطور تكوينه حيث دعا الملك (فارسين) من كل مقاطعة للاشتراك فى جلسات البرلمان

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٤٠.

(٢) د. خالد عباس مسلم، حل المجلس النيابي، مكتبة الثقافة الدينية، ١٩٩٧، ص ١٣.

وبعد ذلك تم عن طريق الانتخاب اختيار الفرسان، وأضيف إلى ممثلي المقاطعات أعضاء من المدن والبنادر الهامة، وفي النصف الأول من القرن الرابع عشر انقسم البرلمان إلى مجلسين : مجلس الأشراف والأساقفة وهو "مجلس اللوردات"، ومجلس يضم نواب المقاطعات والمدن والمراكز وهو "مجلس العموم"<sup>(١)</sup>، وفي القرن الخامس عشر تطورت سلطات البرلمان فلم يعد يستطيع الملك فرض الضرائب أو زيادتها إلا بموافقة البرلمان.

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

وقد تجلى انعدام هذا التوازن بقيام الملك بحل البرلمان دون أن يملك الأخير مساءلة الملك أو عزله أو الاعتراض عليه<sup>(٢)</sup>.

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

وعندما سقطت وزارة (والبول) كان (بلنتي) أشد زعماء

---

(١) د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص ٣٠ وما بعدها.

(٢) د. سيد رجب السيد، المسئولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام

السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ٧٢.

المعارضة نفوذاً، فعينه الملك خلفاً (لوالبول)؛ وبذلك بدأت فى الظهور قاعدة تعيين زعيم المعارضة المنتصر محل الوزير المستقيل<sup>(١)</sup> وبعد ذلك تعاقبت الوزارات بعد وزارة (والبول) وكان من أهمها وزارة اللورد (نورث)، ونتيجة لعدم رضا البرلمان عن سياسته الخارجية، قام البرلمان بسحب الثقة من وزارته فاضطر إلى تقديم الاستقالة وكانت استقالة جماعية للوزارة بأكملها عكس استقالة والبول التى كانت فردية، إلا أنه حتى ذلك الوقت لم تكن الوزارة تملك حل البرلمان<sup>(٢)</sup>.

وعندما تولى الوزارة (وليم بث) بناء على تكليف من الملك تمكن هذا الوزير من استمالة الشعب إلى جانبه وإضعاف الأغلبية البرلمانية المناوئة له وتفتيت شمل المعارضة، وقام بالاتفاق مع الملك على حل مجلس العموم، وفعلاً صدر الأمر بالحل وإجراء انتخابات جديدة، أسفرت عن نصر ساحق لوليم بث وفشل ذريع للمعارضة<sup>(٣)</sup>.

وهكذا يكون حق الحل قد تطور فى عهد (وليم بث) وانتقل من الملك إلى الوزارة وأصبح حق الحل قاعدة أصلية فى النظام البرلماني، وعندما عاد (وليم بث) إلى المجلس بسبب فوزه فى الانتخابات، ظهرت قاعدة جديدة وهى أن الوزارة لا تستطيع أن تسير دفة الحكم إذا لم تكن مؤيدة من البرلمان، وبهذا يكون النظام البرلماني قد استقر فى إنجلترا وانتقل منها إلى باقى الدول إلا أنه نتيجة لاختلاف ظروف

---

(١) د. السيد صبرى، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٢) د. السيد صبرى، نفس المرجع، ص ٢١٦.

(٣) د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ٨٥١.

كل دولة عن الأخرى فإن هذا النظام فقد الكثير من الأسس العامة التي قام عليها في إنجلترا.

## ٢ - أركان النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على أساسين، الأول: ثنائية الجهاز التنفيذي، والثاني: التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

### أ - ثنائية الجهاز التنفيذي:

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

### - رئيس الدولة غير مسئول سياسياً :

إن رئيس الدولة في النظام البرلماني سواء كان ملكاً أو رئيساً منتخباً لا يمارس سلطات فعلية، وبالتالي لا تقع عليه أية مسئولية، وذلك تطبيقاً للقاعدة المقررة لمبدأ أنه (يسود ولا يحكم). ويترتب على هذه القاعدة نتيجتان: الأولى - انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى الوزارة، فهو لا يبيت في أمور الدولة بنفسه، لأن التقرير في هذه المسائل يؤدي إلى المسئولية إذا ما اتضح خطؤه، لذلك قيل لا سلطة حيث لا مسئولية، فالوزارة هي المسئولة أمام البرلمان، والنتيجة الثانية هي: أن رئيس الدولة لا يملك العمل منفرداً، ويجب توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة لأن الأوراق

الصادرة عنه لا تخلى الوزارة من المسؤولية<sup>(١)</sup>.

ولما كانت أعمال الدولة تتطلب إيجاد شخص مسئول أو هيئة مسئولة لما قد ينجم عنها من الآثار، أصبح الوزراء هم المسئولون عن أعمال رئيس الدولة مادام أنه غير مسئول، ولكن تختلف درجة عدم مسئولية رئيس الدولة باختلاف نظام الحكومة نفسها، فإن كانت ملكية فعدم مسئولية الملك مطلقة. أما فى الجمهورية فيحاكم رئيس الدولة عن أفعاله الجنائية<sup>(٢)</sup> ولكن الفقه اختلف حول الدور الذى يمارسه رئيس الدولة فى النظام البرلمانى إلى رأيين:

**الرأى الأول:** يرى هذا الاتجاه أن رئيس الدولة يملك سلطات اسمية ويحتل مركزاً أدبياً، لأن السلطة الفعلية تمارس من قبل الوزراء ويستند هذا الرأى إلى حجتين هما:

١ - أن القاعدة فى النظام البرلمانى أن رئيس الدولة، غير مسئول وأن الوزارة هى المسئولة، وطبقاً للمبدأ الذى يقضى بأنه حيث تكون السلطة تكون المسئولية، فإنه يكون من الطبيعى ألا تقدر أية سلطات فعلية لرئيس الدولة. حتى أن البعض شبه دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى بأنه حكم رياضى عادل ومحاييد فى مباراة طرفاها الوزارة والبرلمان<sup>(٣)</sup>.

---

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

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

(٣) د. عاصم أحمد عجليه، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط٥، مرجع سابق

٢ - يجرى العمل فى إنجلترا - مهد النظام البرلمانى - على عدم تدخل الملك فى الشؤون الخارجية بالحكم، وعلى تركه إدارة دفة الحكم للوزراء<sup>(١)</sup> وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية فى فرنسا فى عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

الرأى الثانى: ويذهب هذا الاتجاه إلى أنه لا يتعارض مع مبدأ النظام البرلمانى اشتراك رئيس الدولة - ملكاً أم رئيساً للجمهورية - مع الوزارة فى إدارة شؤون البلاد، ولكنهم اشتروا أن توجد وزارة مسئولة مستعدة لتحمل مسئولية تبعات تدخل رئيس الدولة فى الحكم، اعتماداً على أن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً.

فإذا كانت الوزارة تتحمل المسئولية السياسية عن أعمالها أمام البرلمان، وتعمل على تسيير وإدارة السلطة التنفيذية فلا يعنى ذلك حرمان رئيس الدولة من ممارسة حقوقه الدستورية<sup>(٢)</sup>.

وقد رد أصحاب هذا الاتجاه على ما استند إليه الرأى الأول من جريان العمل فى إنجلترا على عدم تدخل الملك فى الشؤون العامة، وفى فرنسا على سلبية دور رئيس الدولة، بأن هذا الواقع المعمول به فى إنجلترا كان نتيجة لتطور تاريخى طويل خاص بها. وانخفاض دور رئيس الدولة فى فرنسا فى عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة قد أدى إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية فى دستور الجمهورية الخامسة، حتى لا تتكرر الأزمت الوزارية التى شهدتها

---

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

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

البلاد فى عهد الجمهورية الرابعة بسبب الخلاف الدائم بين رئيس الدولة والوزارة<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن القول بأن مركز رئيس الدولة لا يعدو أن يكون مركزاً شرفياً يخرج النظام البرلمانى عن طبيعته ويقترّب من نظام حكومة الجمعية النيابية. كما أن القول بإيجابية دور رئيس الدولة وأن فى مقدوره ممارسة اختصاصات فعلية كبيرة، يغير من جوهر النظام البرلمانى وطبيعته ويقربه من النظام الرئاسى. وبالتالي يجب النظر إلى دور رئيس الدولة من خلال طبيعة النظام البرلمانى نفسه، دون التأثير بوضعه فى الأنظمة السياسية الأخرى. ولا شك فى أن رئيس الدولة يلعب دوراً محدوداً بالمقارنة مع دور الوزارة لعدم تحمله أية مسئولية سياسية أمام البرلمان<sup>(٢)</sup>.

#### - وزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان :

تعتبر الوزارة العمود الفقرى فى النظام البرلمانى وعليها تقع المسئولية السياسية أمام البرلمان، وتعتبر هذه المسئولية حجر الزاوية فى هذا النظام وبدونها لا يوصف هذا النظام بأنه برلمانى، والمسئولية الوزارية تعنى حق البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء وينتج عن هذا العمل البرلمانى ضرورة استقالة الوزارة

---

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

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

أو الوزير وذلك لسحب الثقة منهما<sup>(١)</sup>.

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

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

وإذا كان تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالة الوزارة من حق

---

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

(٢) د. محمد الشافعى أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، ج ١، عالم الكتب القاهرة، ١٩٨٤، ص ٤٤٤.

(٣) راجع فى ذلك: د. ثروت بدوى، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، مرجع سابق، ص ٣٠٩؛ د. سعاد الشرقاوى النظم السياسية فى العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ١٣٩، د. السيد صبرى، السلطات فى النظام البرلماني، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة الخامسة عشرة، الأعداد الأول والثانى والثالث يناير وفبراير ومارس، ١٩٤٥، ص ٢٤ وما بعدها.

رئيس الجمهورية إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، بل هو حق مقيد بضرورة اختيار من ترغب فيه الأغلبية البرلمانية، أو من بين زعماء حزب الأغلبية، وكذلك الوزراء يجب أن يتركز تقسيمهم إلى أغلبية برلمانية لكي تبقى في مزاولة الحكم، كما أن الوزارة الجديدة التي يقوم رئيس الدولة بتعيينها يجب أن تستند إلى الأغلبية البرلمانية<sup>(١)</sup>.

والوزارة كهيئة جماعية لا بد وأن توصف بأمرين: الوحدة والاتساق من جهة، والتضامن من جهة أخرى، فأما الوحدة والاتساق فتعني كلاهما أن يسود التفاهم بين الأعضاء الذين يكونون الوزارة في المبادئ السياسية وينتمون إلى نفس الحزب ويدينون بنفس الفلسفة ويخضعون لسلطة رئيس واحد هو زعيمهم السياسى، أما التضامن فيعنى أن يتحمل جميع الوزراء المسئولية عن القرارات المنبثقة عن المجلس سواء من أيدها أو من عارضها.

فالوزير يتضامن مع زملائه في المسئولية حتى ولو كان غير مؤيد لقرارات المجلس أو سياسته، وعليه أن يقدم استقالته إذا أراد أن يبتعد عن هذه المسئولية، ونظراً للأهمية الخاصة التي تحظى بها الوزارة في النظام البرلماني فإن النظام نفسه يسمى بنظام (حكومة الوزارة)<sup>(٢)</sup> وهكذا فوجود رئيس دولة - ملكاً أم رئيساً للجمهورية - غير

---

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

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

مسئول سياسياً أمام البرلمان، ووجود وزارة مسئولة عن تصرفاتها وسياساتها وأعمالها أمام البرلمان هو المعنى المقصود بثنائية الجهاز التنفيذي.

### ب- التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني أنه يقيم فصلاً مرناً بين السلطات وهو فصل يتسم بروح التعاون والمساواة بينهما، بحيث تتحقق الرقابة المتبادلة بينهما، ولهذا سنقوم بإلقاء نظرة موجزة عن مظاهر التعاون بين السلطتين، ثم مظاهر الرقابة المتبادلة بينهما على النحو التالي:

أولاً : مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

## ١ - الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة<sup>(١)</sup>:

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

## ٢ - حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمام البرلمان:

يعتبر اقتراح القوانين أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، وعلى الرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من صميم أعمال البرلمان فإن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تساهم في سن القوانين عن طريق حقها في اقتراح القوانين والاعتراض عليها<sup>(٢)</sup>.

---

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

مرجع سابق، ص ٨٨٨.

(٢) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي،

فإذا كانت الدساتير تمنح هذا الحق شكلياً لرئيس الدولة، إلا أن الوزارة باعتبارها الفرع المؤثر فى السلطة التنفيذية هى التى تقوم بإعداد مشروعات القوانين ويقوم رئيس الوزراء أو الوزير المختص بتقديمها فى البرلمان، وفى الأنظمة البرلمانية يكون للحكومة اقتراح مشروعات القوانين بجانب أعضاء البرلمان، إلا أن سلطة البرلمان السيادية تجعل مناقشة مشروع القانون وإقراره أو عدم إقراره من اختصاص البرلمان، على أن اقتراحات القوانين إذا أتت من الحكومة فإنه يطلق عليها (الاقتراح الحكومى للقوانين) وإذا جاءت اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان أطلق عليها (الاقتراح البرلمانى للقوانين) (١).

### ٣- قانون الميزانية:

يتم معرفة الإيرادات والمصروفات المتوقعة للدولة خلال عام عن طريق الميزانية العامة للدولة، وهذه الميزانية هى عمل مشترك تم إنجازه نتيجة تعاون السلطة التنفيذية مع البرلمان. فيتم إعداد مشروع الميزانية من قبل الوزارة، والبرلمان هو من يقوم بمناقشة المشروع وأحياناً تعديله وحتى تكون الميزانية نافذة وملزمة فإنه يقوم بإقرارها (٢).

### ثانياً : مظاهر الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

---

دراسة مقارنة، ط٣، ص٤، ١٠.

(١) د. حسن عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستورى، دار المطبوعات الجامعية،

٢٠٠١، ص٢٢٨.

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

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

#### ١- مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

##### أ- السؤال:

يقصد بالسؤال (توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التى تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما)<sup>(١)</sup> وقد يوجه السؤال بصورة شفوية أو مكتوبة. فمن خلال هذه الوسيلة يتمكن البرلمان من الاستفسار والاستيضاح بشأن مسألة معينة من أى وزير.

والسؤال يقيم نوعاً من العلاقة بين العضو والوزير الذى وجه إليه السؤال بحيث لا يحق لأى عضو من أعضاء البرلمان الاشتراك فى المناقشة. وبالتالى فهو حق شخصى لعضو البرلمان الذى يحق له أن يتنازل عنه أو يحوله إلى استجواب إذا لم يفتتح بإجابة الوزير. ولا يعتبر غالبية الفقه فى هذا الحق وسيلة جدية لرقابة الحكومة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. رمزى طه الشاعر، القانون الدستورى الرسالة الدولية للطباعة، ٢٠٠١، ص ٢٢١.

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

## ب- طرح موضوع عام للمناقشة :

والمقصود بطرح موضوع عام للمناقشة، تمكين أعضاء البرلمان من التفاهم مع رجال الحكومة بطريقة ودية بعيدة عن الإحراج أو الاتهام ما ييسر لهم إدراك وجهة نظر الحكومة فيما يعرضون له من مسائل، كما يمكنهم عن طريق ما يبدونه من رغبات من توجيه السلطة التنفيذية بطريقة تتسم بالتعاون والمشاركة إلى ما يرون فيه تحقيقاً للصالح العام وخير الجماعة<sup>(١)</sup> وتنتهى المناقشة بقرار بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أو بقرار برغبة المجلس فى أمر معين<sup>(٢)</sup>.

---

٩ وما بعدها.

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستورى، مؤسسة شباب الإسكندرية، ١٩٧٦، ص

٢٣٦، د. عثمان خليل، القانون الدستورى، الكتاب الأول فى المبادئ الدستورية العامة،

القاهرة، مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ٢٤٣.

(٢) د. رمزى الشاعر، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

## ج- إجراء التحقيق :

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

## د- الاستجواب :

يقصد بالاستجواب (محاسبة الوزير أو الوزارة بأكملها عن خطأ ارتكب عند تطبيق القانون، أو أثناء تأدية العمل، فهو يتضمن اتهاماً يوجهه أحد أعضاء البرلمان لرئيس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاته)<sup>(٢)</sup> (فالاستجواب يفتح باب النقاش في موضوعه لمن يرغب من أعضاء البرلمان ويؤدي إلى مناقشات واسعة قد تؤدي إلى سحب الثقة من

---

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

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

الحكومة أو أحد أعضائها)<sup>(١)</sup>، وإذا قرر النائب سحب استجواب يستطيع أى عضو آخر أن يتبنى هذا الاستجواب وتستمر المناقشة<sup>(٢)</sup>.

#### هـ- المسئولية الوزارية :

تعتبر المسئولية السياسية للوزارة حجر الزاوية فى النظام البرلمانى، والركن الأساسى فى بنائه وبدونها تتغير طبيعة هذا النظام ويفقد جوهره<sup>(٣)</sup>.

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

وقد يكون التصرف صادراً من أحد الوزراء ولكن إذا أعلن رئيس الوزراء تضامنه مع هذا الوزير فيما بدر منه فإنه يتم سحب الثقة من الوزارة بأكملها<sup>(٤)</sup>.

---

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

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

(٣) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستورى والنظم السياسية، ط٤ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٨٩، ص ١٢٧ وما بعدها.

(٤) د. محمد عبد العال السنارى، النظرية العامة للقانون الدستورى والنظم السياسية

## ٢ - مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

فى مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، يعطى النظام البرلمانى للسلطة التنفيذية وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية ومن أهم هذه الوسائل ما يلى :

### أ - أعمال خاصة بتكوين البرلمان :

يتولى رئيس الدولة فى النظام البرلمانى عقب حل البرلمان الدعوة لإجراء انتخابات نيابية فى البلاد، كما تقوم الحكومة ببعض الإجراءات المتصلة بذلك مثل تحديد موعد الانتخابات وتحديد الجداول الانتخابية وما يرافقها من عملية الإشراف على الانتخابات ومراقبتها<sup>(١)</sup> كما يتضح اشتراك السلطة التنفيذية فى تكوين البرلمان بالنسبة للساتير التى أعطت لرئيس الدولة الحق فى تعيين عدد من أعضاء البرلمان<sup>(٢)</sup>.

---

المعاصرة، دراسة مقارنة بدون تاريخ، مطبعة الاسراء ص ٦١٩ وما بعدها، د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط فى القانون العام الجزء الأول النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٣٥١ وما بعدها.

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

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

## ب - أعمال خاصة بانعقاد البرلمان :

من المعلوم أن البرلمان لا يتواجد بصورة دائمة ولكنه انعقد على فترات تستغرق بضعة أشهر من كل سنة. ويطلق على هذه الفترات بأدوار الانعقاد. وأدوار الانعقاد قد تكون عادية يجتمع البرلمان فيها لمدة محددة ينص عليها فى الدستور أو القانون، وقد تكون أدوار الانعقاد استثنائية وذلك لمواجهة ظروف استثنائية وبالتالي انعقد البرلمان بجدول الأعمال الذى دعى من أجله بحيث لا يجوز له أن ينظر فى موضوع آخر. وتكون دورة الانعقاد الاستثنائية فى فترة الإجازة السنوية أو فيما بين الفصول. وقد جرت الدساتير على منح رئيس الدولة الحق فى دعوة البرلمان للانعقاد فى دوره استثنائية<sup>(١)</sup>.

## ج- الإرجاء والتأجيل:

من وسائل الرقابة التى تمارسها السلطة التنفيذية على البرلمان تأجيل انعقاد البرلمان، وبشأن هذه الوسيلة تملك السلطة التنفيذية السلطة التقديرية بشأنها، ولم يذكر فى الدستور الحالات التى تستطيع فيها السلطة التنفيذية تأخير وتأجيل اجتماعات البرلمان إلا فيما يتعلق بعدم تجاوز مدة الشهرين عند التأخير، وعدم تجاوز التأجيل ثلاث مرات. ولهذه الوسيلة فائدة فى تخفيف حدة التوتر فيما بين البرلمان والحكومة.

---

(١) د. عمر حلمى فهمى، مرجع سابق، ص ٢٤٩ وما بعدها، د. رمضان محمد بطيخ،

تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٨، ص

## د- حق الحل :

تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، وهذا الحق يوازى فى خطورته المسئولية الوزارية التى يمتلكها البرلمان فى مواجهة الحكومة، وبكلا الحقين يتم حفظ التوازن والتعادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد أعطت الدساتير السلطة التنفيذية حق الحل لى تعرف وجهة نظر الشعب -فى حالات محدودة- عند حدوث نزاع بين البرلمان والحكومة، وبالتالي فإنه يجب على الحكومة أن تقدم استقالتها إذا جاءت نتيجة الانتخابات لصالح البرلمان، كما يكون حل البرلمان واجباً إذا جاءت نتيجة الانتخابات لصالح الحكومة.

## المطلب الرابع

### طبيعة نظام الحكم في الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م<sup>(١)</sup>

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

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

**أولاً :** أن نظام الحكم يقوم على المبادئ الديمقراطية.

**ثانياً :** أنه نظام نيابي.

**ثالثاً :** أنه نظام برلماني في جوهره.

**رابعاً :** أنه مزج النظام البرلماني ببعض مظاهر النظام

الرئاسي.

---

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

## أولاً : نظام الحكم يقوم على المبادئ الديمقراطية :

إن نظام الحكم الذي جاء به الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م هو في الواقع نظام دستوري ديمقراطي، لأنه يقوم على المبادئ الديمقراطية المتفق عليها في القانون الدستوري.

ومن مظاهر ديمقراطية نظام الحكم في الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م ما يلي:

١ - النص في هذا الدستور على مبدأ سيادة الشعب بمعنى أن الشعب هو صاحب السيادة الأصلية وهو مصدر السلطات. فقد نصت المادة الرابعة من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م على أن (الشعب مالك السلطة ومصدرها....)<sup>(١)</sup>.

٢ - كما نجد أن الدستور قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ليضمن منع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية وتحقيق الدولة القانونية وتطبيق مبدأ التخصص الوظيفي.

ويبدو ذلك من خلال تنظيم الدستور للسلطات العامة في الباب الثالث منه حيث يقوم هذا التنظيم على الفصل بين السلطات الثلاث "التشريعية والتنفيذية والقضائية"، وتوزيع هذه السلطات على هيئات ثلاث مستقلة عضواً كل منها عن الأخرى، فالسلطة التشريعية يتولاها مجلس النواب حيث نصت المادة (٦٢) من الدستور الحالي لسنة

---

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

٢٠٠١م على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة...) (١).  
والسلطة التنفيذية يقوم بها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء،  
حيث نصت المادة (١٠٥) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١ على أن  
(يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس  
الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور) (٢).

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

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

### **ثانياً : الأخذ بالنظام النيابي :**

لقد أخذ الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م بالنظام النيابي  
باعتباره أهم صور الديمقراطية في العصر الحديث حيث يمارس

---

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

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

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

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

الشعب السلطة والسيادة عن طريق نوابه في البرلمان المنتخب، وقد نصت المادة الرابعة من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م على أن (الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة)<sup>(١)</sup>.

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

#### ١ - وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس اختصاصات فعلية :

وهو أهم أركان النظام النيابي على الإطلاق، ويتكون من شقين: برلمان منتخب من الشعب، وأن هذا البرلمان يمارس اختصاصات تشريعية فعلية.

أما عن وجود برلمان منتخب من الشعب، فهذا متحقق في مجلس النواب الذي نظمه الدستور الحالي ٢٠٠١م في الفصل الأول من الباب الثالث. فقد نصت المادة (٦٣) منه على أن (يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريق الاقتراع السري العام الحر المباشر...) <sup>(٢)</sup>.

---

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

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

أما عن ضرورة ممارسة البرلمان لاختصاصات فعلية وحقيقية في نطاق الوظيفة التشريعية. فقد قرر الدستور الحالي ٢٠٠١م أن مجلس النواب يتولى ويمارس السلطة التشريعية ويراقب الحكومة حيث نصت المادة (٦٢) منه على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور) (١).

## ٢ - توقيت نيابة البرلمان بمدة معينة :

يعد هذا الركن الثاني الذي يقوم عليه النظام النيابي لأنه من الضروري أن يكون انتخاب المجلس لمدة زمنية محددة، وحكمة هذا الركن هي أن البرلمان هو الذي يمارس السلطة عن الشعب، ومن ثم يجب أن يكون من حق الناخبين إعادة انتخاب البرلمان على فترات دورية حتى يكون الشعب قادراً على رقابة نوابه فيعيد انتخابهم إذا كانت سياسة البرلمان متفقة مع إرادة الأمة أو ينتخب نواباً آخرين يطبقون سياسة جديدة تتفق مع إرادة الأمة.

وقد قرر الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م إذ نصت المادة (٦٥) منه، على أن (مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية تبدأ من

---

المعدل.

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

المعدل.

تاريخ أول اجتماع له، ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً وبيّاشر سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد<sup>(١)</sup>.

## ٢ - عضو البرلمان يمثل الأمة كلها :

وهذا يعني أن النائب يمثل في الدرجة الأولى المصالح القومية للأمة جمعاء وليس مجرد المصالح المحدودة لدائرته الانتخابية، وقد أخذ الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م بهذا المبدأ حيث نصت المادة (٧٥) منه، على أن (عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط)<sup>(٢)</sup>.

---

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

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

#### ٤ - استقلال البرلمان عن جمهور الناخبين :

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

#### ثالثاً : نظام الحكم برلماني في جوهره :

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

#### الركن الأول : ثنائية السلطة التنفيذية :

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

#### الطرف الأول : رئيس الجمهورية :

وقد خصص المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الثالث من الدستور الحالي ٢٠٠١م له حيث قررت المادة (١٠٥) منه على أن (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية

ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور<sup>(١)</sup>، كما نصت الفقرة (أ) من المادة (١٠٦) على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويتم انتخابه وفقاً للدستور)<sup>(٢)</sup>.

### أما الطرف الثاني : حكومة مسؤولة أمام البرلمان :

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

وقد نصت المادة (١٢٩) من الدستور الحالي ٢٠٠١م على أن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة)<sup>(٣)</sup>.

أما المادة (١٣٠) من الدستور الحالي ٢٠٠١م، فقد نصت على أن (تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ويؤلفون جميعاً مجلس الوزراء)<sup>(٤)</sup>.

---

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

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

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

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

(٤) المادة (١٠٣) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١م، والمادة (١٢٨) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

كما أن المادة (١٣٢) قد نصت على أن يختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

كما أن المادة (١٣٣) نصت على أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب مسئولية جماعية عن أعمال الحكومة)<sup>(٢)</sup>.

**الركن الثاني : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:**

**أولاً : مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :**

١ - جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة: حيث نصت المادة (٨٠) من الدستور الحالي ٢٠٠١م على أنه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي أو أي وظيفة عامة، ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء)<sup>(٣)</sup>.

٢ - حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمام البرلمان: حيث

---

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

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

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

نصت المادة (٨٥) على أنه (لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها) (١).

**ثانياً : مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:**

**أ - مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :**

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

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

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

٣ - حق إجراء التحقيق : حيث نصت المادة (٩٥) على أنه

---

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

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

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

(لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية...) (١).

٤ - المسؤولية الوزارية : حيث نصت المادة (٩٦) على أنه (مجلس الوزراء مسؤول مسئولية جماعية وفردية...) (٢).

ب- مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

حيث يقوم رئيس الجمهورية بما يلي :

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

٢ - دعوة مجلس النواب لعقد أول اجتماع له خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخابات، فإذا لم يدع اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين

---

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

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

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

المذكورين - المادة (٧٠) (١).

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

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

**رابعاً : مزج النظام البرلماني ببعض مظاهر النظام الرئاسي :**

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

---

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

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

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

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

رئيس الجمهورية والوزارة.

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

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

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

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

## الباب الأول

# ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان

### تمهيد وتقسيم :

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

وتعد الوظيفة الرقابية الأصل فى ظهور البرلمانات الحديثة، فعلى المستوى التاريخي نجد أن ظهور مؤسسة البرلمان جاء مواكباً للتطور الاجتماعي والسياسي فى أوروبا، ويؤرخ لذلك بكل من بريطانيا وفرنسا باعتبارهما صاحبتى الريادة فى هذا المجال.

فالرقابة البرلمانية تتركز على قناعة بأن نظام الحكم الديمقراطي السليم يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات؛ بحيث لا تنفرد إحداها بالقوة والنفوذ وتتغول على الأخرى وإنما تتوازن على نحو مرن ومتحرك، لكي يظل للمواطن الفرصة والقدرة على الولوج إليها والتأثير فى حركتها وتغيير التوازنات التي تحكمها بما يراعى مصالحه.

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

**الفصل الأول : ماهية الرقابة البرلمانية.**

**الفصل الثانى : تكوين البرلمان.**

## الفصل الأول ماهية الرقابة البرلمانية

### تمهيد وتقسيم :

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

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

وبهذا يمكن القول أن الرقابة البرلمانية وظيفة تجعل السلطة التنفيذية تمارس نشاطها ومهامها في إطار من الدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين، وكذلك تحقيق التوازن بين السلطات.

---

(١) د. خالد سماره الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة،

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

**المبحث الأول:** مفهوم الرقابة البرلمانية.

**المبحث الثانى:** أساس الرقابة البرلمانية.

**المبحث الثالث:** أهداف الرقابة البرلمانية.

## المبحث الأول مفهوم الرقابة البرلمانية

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

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

وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها بحيث تتحقق الرقابة البرلمانية التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية في

---

(١) د.فتحي عبد النبي: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٢، ص ٧٩.

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

ظل النظام البرلماني بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة الحكومة بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية بالإضافة إلى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة واعتماد الحسابات الختامية<sup>(١)</sup>.

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

ومن المسلم به أن الفقه الدستوري لم يهتم كثيراً بوضع تعريف للرقابة البرلمانية على الرغم من أنها تعد وظيفة من أقدم وظائف البرلمانات في العالم، الأمر الذي انعكس على قلة هذه التعاريف التي وضعها باحثو الفقه الدستوري، حيث عرفها بعضهم بأنها "واحدة من أقدم وظائف البرلمانات، وهي تهدف إلى وضع القيود أمام السلطة التنفيذية"<sup>(٢)</sup>، وهناك من عرفها بأنها "عملية فحص القوانين بعد تشريها، لبيان مدى تنفيذها، وهل حققت النتائج المرجوة منها، وما هي

---

(١) د. خالد سماره الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة،

بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧، ص ٩٨.

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

الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء في هذا الشأن" (١).

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

كما عرفها بعضهم بأنها: "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً حقيقية تقييمية عن هذه الأعمال قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة" (٣)، وهناك من عرفها بأنها: "توجيه الحكومة وإسداء النصح لها، وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، وأخيراً محاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية" (٤).

ومع تعدد التعريفات للرقابة البرلمانية إلا أن ثمة أموراً مشتركة تجمع عليها أغلب التعريفات السابقة وتشكل في مجملها عناصر الرقابة البرلمانية بحيث تمارسها السلطة التشريعية معتمدة في ذلك

---

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

(٢) د.إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، ١٩٨٣م، ص ١٧.

(٣) د.فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر وأمريكا ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م، ص ١١.

(٤) د.مدحت أحمد غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨، ص(ب).

على افتراض مؤداه أنها تمثل الشعب، وتحاسب السلطة التنفيذية عن طريق وسائل رقابة ينظمها الدستور والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.

ومما تقدم يمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها: "وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، عن طريق أدوات رقابية مرتبة ومرتجة من الأضعف حتى الأقوى، ويترتب على أقواها سحب الثقة من الحكومة.

وتختلف مدى الرقابة المفروضة من البرلمانات باختلاف النظام السياسي للدولة نفسها فدور هذه البرلمانات في مجال الرقابة قد يصل إلى أعلى درجة في ظل نظام حكومة الجمعية؛ إذ يعتبر البرلمان هو السلطة العليا للدولة، بينما يتقلص هذا الدور إلى حد كبير في النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في النظام البرلماني، فأنها أوسع بكثير من مثلتها في النظام الرئاسي وأقل من الرقابة البرلمانية في حكومة الجمعية النيابية<sup>(١)</sup>.

وتتحقق الرقابة التي يباشرها البرلمان بطريق مباشر فتأخذ صورة مساءلة الوزراء منفردين أو مجتمعين عن التصرفات كافة التي تصدر عن السلطة التنفيذية والمتعلقة بوزارات الدولة والمصالح التابعة لها، سواء أكانت هذه المسئولية في صورة أسئلة أو استجابات أو

---

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

تحقيقات برلمانية أو كانت في صورتها النهائية ممثلة في إعلان طرح الثقة بالحكومة وإلزامها بالاستقالة عند الضرورة.

وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها الحكومة لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وله أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أتته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية.

ونظراً لتعدد وتشعب أجهزة الدولة، وزيادة حجمها كما ونوعاً في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، ووجود وزارات ومؤسسات وهيئات تشرف على نشاطها وتعمل على تحقيق أهدافها أكد المشرع اليمني في الدستور واللائحة على قيام مجلس النواب بمراقبة نشاط السلطة التنفيذية في هذه المجالات ومساءلتها عند الضرورة، وذلك باعتبار أن المسؤولية الوزارية هي إحدى المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني، وحدد وسائل عديدة لهذه الرقابة تؤدي في النهاية إلى تصحيح الأخطاء التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وتأكيداً لذلك نص الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م، على أن: "مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة

التنفيذية على الوجه المبين في الدستور"<sup>(١)</sup>.

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

ولكن هل تخضع جميع الأعمال الحكومية للرقابة البرلمانية؟

لا خلاف بين الفقهاء على خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية كافة للرقابة البرلمانية، ومن ثم لا مجال للتمييز بين العمل السياسي والعمل الإداري، وعلى ذلك تشمل الرقابة البرلمانية كافة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية: الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. فالبرلمان يراقب السياسة العامة للحكومة ويبحث في مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، سواء تلك التي يتخذونها الوزراء داخل وزاراتهم، أو التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وليس فقط من حيث مطابقتها هذه القرارات والإجراءات للقانون، بل يبحث أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية

---

(١) المادة (٦٢) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م، والمادة (٢) من اللائحة الداخلية

لمجلس النواب الحالية لسنة ٢٠٠٦م.

التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام<sup>(١)</sup>.

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

كما أن الرقابة البرلمانية لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارسها تامة أو منجزة، فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد أو التحضير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس على الأعمال التحضيرية أو التمهيدية، وحتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه، بل إن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها تمتد إليها، وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً<sup>(٤)</sup>.

ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما تتجاوز ذلك إلى البحث في مدى توافقه مع الواقع والظروف التي عاصرتة، هذا

---

(١) د.نواف كنعان: بحث بعنوان "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة"، مجلة دراسات

الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد ٢، ١٩٩٥م، ص ٧٦٥.

(٢) د.محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار

الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ١٩، ٢٠.

(٣) د.إيهاب زكي سلام: مرجع سابق، ص ١١.

(٤) د.إيهاب زكي سلام: مرجع سابق، ص ١٠، ١١.

إلى أن المسائل الفنية التي تستقل الإدارة بتقديرها وتكون بمنأى عن رقابة القضاء، فإنه يكون للبرلمان حق مراقبتها<sup>(١)</sup>.

ولاشك في أنه إذا ما قام البرلمان برقابته وفقاً للتنظيم الدستوري في الدولة، فإن من شأن هذه الرقابة أن تؤدي إلى الحد من احتمالات انحراف السلطة التنفيذية، وحماية الحقوق والحريات العامة، وبالتالي حماية مبدأ المشروعية والتزام الحكومة بالقانون حتى لا تتعرض لرقابة البرلمان.

ومع ذلك فإنه يجب ألا نعول كثيراً على فعالية هذه الرقابة، ففي الغالب تقتصر ممارسة الرقابة البرلمانية على الرقابة على أعضاء الحكومة، وهي رقابة على الأشخاص وليست على الأعمال، بينما المطلوب هو الرقابة على أعمال الحكومة وليست على القائمين بالعمل الحكومي<sup>(٢)</sup>.

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

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١،

وسيلة مباشرة أمام الأفراد لتحريكها<sup>(١)</sup>.

ويضيف بعض الفقه إلى ذلك أن الرقابة البرلمانية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، نظراً لإصباغها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية بسبب مداراة حزب الأغلبية للحكومة، وتغطيته على أخطائها<sup>(٢)</sup>.

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

وعلى أية حال فإن للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ميزة أساسية تكمن في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج المترتبة عليها والتي تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الوزارة أو استقالة الوزير المسئول<sup>(٣)</sup>.

والواقع أنه لا يمكن إنكار ما ينسب إلى رقابة البرلمانات من

---

(١) د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠م، ص ١٧٩.

(٢) عمر الشويكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨١م، ص ٧٤.

(٣) د. عثمان عبد الملك الصالح: بحث بعنوان "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت"، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير ١٩٨١م، ص ١٣.

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

## المبحث الثاني أساس الرقابة البرلمانية

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

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

وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوظائف التى يمارسها البرلمان فى الدولة الحديثة؛ حيث إن الواقع العملى وتعدد الحياة المعاصرة قد سحب مهمة التشريع من يد البرلمان لتقع بين يدى الحكومة إلى حد كبير<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. على عبد العال سيد أحمد: الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، دار

الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٠.

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

الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤١.

(٣) د. هشام البدرى: لجان التحقيق البرلمانية فى مصر والكويت، دار الفكر والقانون، المنصورة،

ط١، ٢٠٠٣، ص٢٧.

فالرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية تستند على أساس أنه - أى البرلمان - يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التي يريد أن يتم تحقيقها عن طريق نوابه الذين انتخبهم بإرادته الحرة، فطالما كان الشعب هو مصدر السلطات فإن البرلمان هو النائب عن الشعب<sup>(١)</sup>.

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

ويعد مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مبدءاً مؤكداً ومقراً فى أغلب الأنظمة السياسية وذلك امتثالاً للديمقراطية واحتراماً لإرادة جمهور الناخبين وإن كانت وسائل الرقابة تتباين تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية<sup>(٢)</sup>.

فالبرلمان كما يقول بعضهم، هو قبل كل شئ جمعية مراقبين، ومهمته الأولى - وربما الأكثر أهمية من التصويت على القوانين - هى مراقبة الحكومة وإجبارها عن طريق الأسئلة والاستجابات والتصويت على سحب الثقة ومناقشة الميزانية، أو بغير ذلك من الوسائل، على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور وعلى عرض أسباب تلك

---

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

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

السياسة على الرأى العام، وتبرير قراراتها، فهذه الرقابة إنما تمثل ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم<sup>(١)</sup>.

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

وإذا كانت الرقابة توجد فى ظل النظام البرلمانى فإن ذلك يجعل منها أساساً لتحديد نوعية النظام المطبق، فوجود هذه الرقابة يجعل من النظام الموجود نظاماً برلمانياً، وعدم وجودها يجعله نظاماً آخر. ويترتب على ذلك أن الرقابة على الحكومة تركز على طبيعة النظام البرلمانى حتى ولو لم يرد ذكر لها فى النصوص الدستورية. أى أن وجود هذه الرقابة يستمد من وجود النظام البرلمانى<sup>(٣)</sup>.

ولكن نشير إلى أن دستور الولايات المتحدة ذات النظام

---

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

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

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

الرئاسى، وإن لم يتضمن نصاً دستورياً صريحاً يمنح البرلمان حق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن البرلمان هناك يباشر رقابة ذات أثر بالغ الفاعلية على السلطة التنفيذية، تحت ستار تحرى تنفيذ ما أقره من تشريعات واعتمادات مالية<sup>(١)</sup>.

وقد أدى ذلك من وجهة نظر البعض إلى امتداد رقابة البرلمان عملياً إلى جميع مجالات العمل التنفيذى<sup>(٢)</sup>.

وهذه الرقابة تمارس عن طريق لجان التحقيق التى يشكلها أحد مجلسى البرلمان، أو كلاهما معاً، ولا توجد مشكلة تثار بشأن سلطة لجان التحقيق المثارة فى ظل النظام البرلمانى، فهذه اللجان لها الحق فى استدعاء الشهود، وإلزامهم بتقديم ما لديهم من مستندات ووثائق، ويعاقب كل من يمتنع عن ذلك بتهمة إهانة البرلمان، كما يعاقب جنائياً من يدلى بشهادة كاذبة أمام لجنة التحقيق<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من تزايد دور الحكومة ونفوذها على حساب البرلمان فى الوقت الحالى، خصوصاً مع زيادة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذى أدى إلى تدخل الحكومة لعلاج هذه المشكلات وقد ساعدها على ذلك القدرات المادية والفنية والتقنية التى يمتلكها أعضاء الحكومة وقربها واتصالها بجمهور الناخبين فإن ذلك

---

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

(٢) د. أحمد شوقي محمود: الرئيس فى النظام الدستورى للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٠م، ص ٥٧٢.

(٣) د. أحمد شوقي محمود، المرجع السابق، ص ٥٧٣.

لم يؤثر على الاختصاص الرقابى للبرلمان<sup>(١)</sup>.

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

---

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

## المبحث الثالث

### أهداف الرقابة البرلمانية

تتميز أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع، وذلك نتيجة للتنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأعضاء البرلمان، كما أن هذه الأهداف تتسم بالتكامل أحياناً والتضارب أحياناً أخرى، ويرجع ذلك إلى تعدد القائمين بالرقابة، وتباين أهدافهم، وانتماءاتهم السياسية، ولكن تأثير أهداف الرقابة البرلمانية على الحكومة، يختلف حسب شدة هذا الهدف وطموحات القائم به، فالرغبة في مجرد الاستعلام عن أمر محدد، يعتبر هدفاً متواضعاً مقارنةً بهدفى إسقاط الحكومة أو محاسبة الإنفاق<sup>(١)</sup>.

كما أن أهداف الرقابة البرلمانية تختلف وفقاً لطبيعة النظام السياسى - ديمقراطياً - سلطوياً - شمولياً - ففى ظل النظام الديمقراطى، يتجه البرلمانىون إلى التركيز على المصالح العامة أو الحزبية، بينما فى نظم الحكومة السلطوية والشمولية والتعددية المقيدة، يتجه البرلمانىون إلى تحقيق الأهداف الشخصية.

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

#### المطلب الأول: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسية المالية.

---

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

المطلب الثاني: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة.

المطلب الثالث: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية.

## المطلب الأول

### أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة المالية

تعد الوظيفة المالية أسبق تاريخياً من الوظيفة التشريعية، بل هي السبب الذي من أجله نشأت المجالس النيابية، وقد ازدادت أهمية هذه الوظيفة في ظل النظام البرلماني الذي يراقب فيه البرلمان مالية الدولة بما له من رقابة سياسية على الوزراء<sup>(١)</sup>.

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

وسيتم الحديث عن الرقابة المالية من خلال ثلاث نقاط كما

يلي :

- تعريف الموازنة العامة.
- أنواع الرقابة على الموازنة العامة.
- دور البرلمان في الرقابة على الأموال العامة.

---

(١) د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، بغداد، مطبعة الأهالي، ١٩٤٠، ص ٥٤٨.

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

## أولاً: تعريف الموازنة العامة:

الموازنة هي عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية وتعدّها السلطة التنفيذية وتعتمدها السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الميزانية الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ موازنة الدولة بشقيها الإيرادي والإنفاقي طبقاً للبرنامج التفصيلي الذي تضمنته<sup>(١)</sup>. ومن خلال هذا التعريف يتضح الآتي:

- الموازنة العامة توقع (عمل تقديري)<sup>(٢)</sup>: تعتبر الموازنة بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تتفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة تقدر بعام واحد في أغلب الأحوال، حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع أو التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية.
- الموازنة العامة إجازة: ويعنى ذلك أن السلطة التشريعية في الدول ذات الأنظمة السياسية الديمقراطية هي التي تختص باعتماد الموازنة، أي الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وإيرادات العام المقبل، فالحكومة هي التي تقوم بإعداد الموازنة لكن السلطة التشريعية هي التي تتولى إجازتها باعتمادها لها وذلك قبل أن يعود الأمر إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها

---

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

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

فى الحدود التى صدرت بها إجازة هذه السلطة<sup>(١)</sup>.

## ثانياً: أنواع الرقابة على الموازنة العامة:

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

### ١ - الرقابة الإدارية:

هى رقابة تقوم بمها إحدى الإدارات التابعة لنفس جهة التنفيذ، كإدارات أو أقسام المراجعة بمختلف الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة أو إدارة تابعة لوزارة المالية، وهذه الرقابة غالباً ما تكون سابقة على الصرف فى الجانب الأكبر منها<sup>(٢)</sup>.

### ٢ - الرقابة المستقلة :

المقصود بالرقابة المستقلة ذلك النوع من الرقابة على تنفيذ الموازنة الذى تقوم به هيئة مستقلة عن السلطين التنفيذية والتشريعية، وهى أكثر أنواع الرقابة فاعلية فى الوقت الحاضر.

### ٣ - الرقابة البرلمانية :

---

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

١٩٧٥، ص ٢٦٣.

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

ص ٣٠٢.

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

### أ- الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية:

حيث تتولى لجنة الشئون المالية هذه الرقابة التى تقوم بطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية، فإذا تبين أن هناك انحرافاً فى تطبيق القواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، فيكون من حقها تقديم أسئلة واستجابات إلى الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ الميزانية، وكل من خالف القواعد المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية تحرك ضده المسئولية السياسية، كذلك يقوم البرلمان بالرقابة على تنفيذ الميزانية عندما تطلب الحكومة فتح اعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بتقديم المعلومات الكافية واللازمة لتبرير هذا الطلب<sup>(١)</sup>.

### ب- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية:

وتتمثل فى مناقشة البرلمان للحساب الختامى بعد انتهاء السنة المالية، ويمكن للأعضاء أن يتبينوا خلال هذه المناقشة مدى مطابقة الأرقام الواردة فى هذا الحساب بتلك التى سبق لهم اعتمادها فى

---

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

الموازنة العامة، وكذا مدى احترام السلطة التنفيذية للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، فإذا تبين لهم سلامة الموقف المالى للحكومة قاموا باعتماد هذا الحساب، أما إذا اكتشفوا مخالفات مالية جسيمة فى تنفيذ الموازنة فإنه يحق لهم تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وربما ضد الحكومة بأكملها.

ومن الواضح أنه كلما تمكن البرلمان من مناقشة الحساب الختامى<sup>(١)</sup> بصورة مبكرة بعد انتهاء السنة المالية كلما كانت هذه الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية؛ إذ ليس يخفى أن تغير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية<sup>(٢)</sup>.

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

### ثالثاً: دور البرلمان فى الرقابة على الأموال العامة:

رأينا أن البرلمان يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد أن يقوم باعتمادها، وإلى جانب هذه الرقابة يقوم البرلمان بالرقابة

---

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

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

على الأموال العامة بعدة وسائل وطرق، حيث يقوم بإصدار القوانين المالية، وتختص هذه القوانين بأمر مالية قد تجلب للدولة أموالاً كبيرة كالمساهمة في التكاليف والأعباء العامة أو تحدد الإيرادات وهي أيضاً تتعلق بالعمليات المالية التي بموجبها تخرج الأموال من خزنة الدولة، ومن أمثلة هذه القوانين، قوانين الضرائب، وهي القوانين التي تحدد النظام الضريبي للدولة، وإنشاء هذه الضرائب أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون يصدره البرلمان.

وفي بريطانيا تتمثل مسئوليات البرلمان الأساسية وبصورة أخص مجلس العموم في الإشراف على إيرادات الدولة والمصروفات على الخدمات العامة وتحويل سلطة جمع الضرائب والالتزامات ومجال الإنفاق والمبلغ الذي على كل منها، ويجب أن يكون المجلس مقتنعاً بأن المبالغ التي تم تخصيصها تتفق على الأغراض التي قررها البرلمان لا غير فلا يجري التصريح بأي إنفاق خارج أرصدة التمويل الحكومية العامة ولا بأية ضرائب أو قروض إلا بتشريع من البرلمان ولا يمكن صرف مدفوعات مؤقتة من تمويل الظروف الطارئة<sup>(١)</sup>.

واختصاص البرلمان بإصدار هذه القوانين يرجع لما تمثله هذه القوانين من أهمية كبيرة في المحافظة على مالية الدولة<sup>(٢)</sup>.

---

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

(٢) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٩١ وما بعدها؛ د. هشام محمد البدوي: الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق المنوفية، ١٩٩٧، ص ١٠٧.

كذلك يقوم البرلمان بالرقابة المالية على الأموال العامة من خلال الرقابة على الإدارة عند دخولها فى أى علاقة تعاقدية قد يترتب عليها مساس بأموال الدولة، كالتعاقد على المقاولات أو شراء واستئجار العقارات أو بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات ويهدف البرلمان من هذا إلى ضمان دخول الإدارة فى علاقة تعاقدية سليمة خالية من أى استغلال من الطرف الأخر أو أى تسامح من قبل الإدارة قد يؤدى إلى ضياع المالى العام.

كذلك يمارس البرلمان الرقابة على الأموال العامة من خلال مراجعة الحسابات الحكومية ومقارنتها بالتقديرات الواردة فى الموازنة العامة<sup>(١)</sup>.

ونتيجة لزيادة النشاط المالى للحكومة وتعقد الأمور المالية التي تحتاج إلى الخبرة الفنية والدراية الكاملة والتي قد لا تتوافر لدى أعضاء البرلمان بالإضافة إلى عدم توافر الوقت الكافى لديهم لمتابعة هذه الأمور، وسيطرة الدوافع الحزبية على الكثير منهم، أدى كل ذلك إلى تكوين لجان برلمانية متخصصة للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، الأمر الذى يؤدى فى النهاية إلى الحفاظ على المال العام وحسن إدارة النشاط المالى للدولة<sup>(٢)</sup>.

ونشير إلى أن البرلمان يعاونه أجهزة متخصصة فى هذا المجال ومنها الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة فى اليمن، والجهاز

---

(١) المراجع السابق، ص (١٠٠، ١٠٦).

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

المركزي للمحاسبة في مصر، كذلك فإن البرلمان يقوم بالرقابة على منح التزامات المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية، وذلك بإصدار القوانين التي تنظم منح هذه الامتيازات، كما أنه لا يجوز عقد قرض عام إلا بقانون يصدر من البرلمان، كذلك فإن رقابة البرلمان تمتد إلى إصدار القوانين التي تنظم مشروعات الاستثمار وتحدد حوافز وضمانات الاستثمار كما يمتد الدور الرقابي للبرلمان إلى الموافقة على الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بالالتزامات المالية على الدولة وتحتاج إلى مراجعة قبل دخولها حيز التنفيذ.

ولكن ما هو دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في  
معاونة مجلس النواب؟

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

كما يقدم الجهاز للمجلس تقريراً سنوياً عما تكشف له أثناء متابعته لتنفيذ الخطة والموازنة العامة من قصور، وكذلك عن نتائج الفحص الذي يجريه على أنشطة المصالح العامة التابعة للجهاز الإداري للدولة أو لوحدات القطاعين العام والمختلط والمجالس المحلية ونحوها، وقد نصت المادة (١٧٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ على أنه: "لمجلس النواب أو أي لجنة من لجانه طلب أي بيانات أو تقارير أخرى من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وللمجلس ولجانه أن يكلفا الجهاز بفحص نشاط أي جهة حكومية

تابعة للجهاز الإداري للدولة أو لوحدات القطاعين العام والمختلط والمجالس المحلية، ونحوها وعلى جهاز الرقابة القيام بذلك دون إبطاء وأن يضع تحت تصرف المجلس أو أي من لجانه كل ما يملكه من خبرات ومستندات وبيانات تمكنها من أداء واجبهما في هذا المجال".

وهناك الكثير من القيود تقف عقبة أمام الاستفادة من الأنشطة الرقابية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. فيلاحظ أن هناك تأخراً كبيراً ومستمراً من قبل النواب في مناقشة تقارير الجهاز، الأمر الذي يعني إهمال المجلس لدور الجهاز الرقابي المعاون إزاء السلطة التنفيذية، وعدم حثه على تقديم تقاريره في مواعيد منتظمة وعدم تأخيرها، إذ إنه سيصبح من الصعب متابعة التجاوزات التي مر عليها سنوات طويلة، وهذا دون شك يؤدي إلى نتيجة أخرى، وهي أن التأخير في اطلاع الأعضاء على تقارير الجهاز، يؤدي إلى صعوبة استعانة مجلس النواب بتلك التقارير كمصدر عند استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة على السلطة التنفيذية، وبالمقابل اعتمادهم على مصادر أكثر كالصحف مثلاً.

فتأخير إرسال تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المتضمنة للحسابات الختامية للعام المنصرم، فضلاً عن تأخير إرسال تقاريره المتعلقة بتقويم الأداء والمتابعة يؤدي إلى عدم فاعلية تقارير الجهاز في تقديم استجابات ناجحة إضافة إلى أن هذا التأخير يفقد تقارير الجهاز أهميتها مما يجعلها عاجزة في تفعيل الرقابة

البرلمانية وتقديم الأعضاء لاستجابات ناجحة بناء عليها<sup>(١)</sup>.

يضاف إلى ذلك أن كتابة تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تتم بطريقة فنية لا يقدر على استيعابها سوى المتخصصين في النواحي المالية والاقتصادية مما يؤدي إلى جهل عدد كبير من الأعضاء بماهية هذه التقارير وما تتضمنه من معلومات فنية دقيقة<sup>(٢)</sup>.

ولاشك في أهمية دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الرقابة على المال العام ومساعدته لأعضاء مجلس النواب وذلك إذا قام بتقديم تقاريره دون تأخير لأنه قد يترتب على هذه التقارير إثارة وسائل الرقابة البرلمانية لأحد الوزراء أو للحكومة ككل باعتبار أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمثابة ميكروسكوب العمل الرقابي للرقابة على إيرادات الدولة ومصروفاتها في حدود الموازنة العامة<sup>(٣)</sup> ويرى بعض الفقه<sup>(٤)</sup> أن قيام البرلمان بوظيفته الرقابية على الوجه الأكمل تقتضي أن يلحق به الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ليكون معاوناً له بدلاً من تبعيته لرئاسة الجمهورية<sup>(٥)</sup>.

---

(١) د.جلال السيد بنداري: العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١م، ص ٦٠.

(٢) د.جلال السيد بنداري، المرجع السابق، ص ٦١.

(٣) د.جلال السيد بنداري، المرجع السابق، ص ٧٢.

(٤) المرجع السابق نفسه.

(٥) ينبغي الإشارة هنا أن هذا الجهاز يسمى في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات "سابقاً ديوان المحاسبات" وكان إنشائه استجابة ملحة لمصر بدأت منذ نشأة الموازنة العامة في الربع الأخير من القرن التاسع عشر حتى صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ الذي أنشأ ديوان المحاسبة في مصر، ثم حمل اسمه الحالي الجهاز المركزي للمحاسبات بالقانون

فتبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية يزيد من عبء تبعية العديد من الأجهزة لمؤسسة الرئاسة فرئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يتولى تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار بتسمية أعضائها ويضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور، ويدعو مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك معه كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وهو الذى يقوم بتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون<sup>(١)</sup>. وأخيراً وليس آخراً فإن رئيس الجمهورية هو رئيس حزب الأغلبية فى البرلمان ولا يخفى على أحد أن اختصاصات الرئيس فى اليمن ومصر تفوق اختصاصات نظيره فى النظام الرئاسي، وبالرغم من ذلك فإن القاعدة العامة هى عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً أمام المجلس النيابي، وهنا يثور التساؤل المهم والجمهوري كيف يراقب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة هذه الجهات وهى خاضعة لرئيس الجمهورية ومدى اتفاق ذلك مع مبدأ العدالة والحيادة.

وترتيباً على ما تقدم فإنى اتفق مع الرأي السابق فى تبعية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للبرلمان تدعيماً لصلاحياته

---

رقم ١٢٦ لسنة ١٩٦٤م كهيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية، ثم تغيرت تبعيته فألحق بالسلطة التشريعية لمجلس الشعب سنة ١٩٧٥م، ثم عادت تبعيته إلى رئيس الجمهورية مباشرة فى عام ١٩٩٨م.

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

## الرقابية.

ويمكن القول إنه نتيجة لتعدد وكبر حجم الحكومات المعاصرة فإنه لا يمكن ممارسة الرقابة البرلمانية على الحكومة بشكل مباشر، فموافقة البرلمان على ميزانية الحكومة وحساباتها إلى حد كبير أمر شكلي فالفحص والتدقيق التفصيلي والرقابة على الإنفاق الحكومي أمور تجري داخل الحكومة نفسها من خلال وزارة الخزانة لكن يظل قدر هام من الاحتراز والحماية البرلمانية يوفره جهاز المحاسبات القومي الذي يرأسه مفتش الحسابات والمحاسب العام وهذا أحد جوانب الاتجاه المعاصر بإنشاء هيئات إشراف متخصصة مع الحفاظ على السلامة من الناحية الدستورية يجعل هذه الهيئات مسئولة قانوناً أمام البرلمان<sup>(1)</sup>.

---

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

## المطلب الثانى

### أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة

تعرف السياسة العامة بأنها: الخطوط العامة التى يجب أن يسير التنفيذ عليها، أو تحديد الأهداف العليا والأولويات ومسارات العمل الحكومى<sup>(١)</sup>، والاختصاص بوضع السياسة العامة يختلف دستورياً باختلاف الدول، فمنها ما تعطى سلطة وضع السياسة العامة للحكومة، كما فى الدول ذات النظام البرلمانى التقليدى، ومنها ما يشرك مع الحكومة رئيس الدولة كما هو الحال فى النظام المختلط (شبه البرلمانى أو شبه الرئاسى)، ومنها ما يجعل ذلك من اختصاص رئيس الدولة كما هو الحال فى النظام الرئاسى.

والأصل أن البرلمان هو من يقوم بسلطة التشريع وبالتالي هو من يقوم برسم السياسة العامة التى يجب على الحكومة تنفيذها إلا أنه نتيجة لزيادة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية فقد أدى ذلك إلى الحاجة إلى تدخل الحكومة لإيجاد الحلول لهذه المشكلات وتحقيق أهداف ومطالب الشعب وذلك من خلال إعداد البرامج الخاصة والخطط الاقتصادية طويلة الأجل، ومتابعة تنفيذها، إضافة إلى أن البرلمان يغلب على طبيعة عمله البطء وعدم السرعة، بالإضافة إلى عدم وجود الخبرة والمعرفة التى تتطلبها هذه البرامج، الأمر الذى جعل

---

(١) د. محمد محمد بدران: دراسات فى علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٩٣، ص ٢٠٩، ٢١٠؛ د. كمال المنوفى: أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت،

ط ١، ١٩٨٧، ص ٢٩١، ٢٩٢.

الحكومة هي الأقدر على وضع وتنفيذ هذه البرامج<sup>(١)</sup>، فبعد أن يتم تشكيل الحكومة واختيار أعضائها، تتقدم هذه الحكومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء ببرنامجها السياسى الذى يتم مناقشته فى البرلمان، حيث يبدى أعضاء البرلمان ملاحظاتهم عليه، ويشرح رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة السياسى أمام البرلمان عن طريق البيانات، والاتصالات والمعلومات حتى يتم التصويت على هذه البرنامج السياسى.

فإذا وافق البرلمان على هذا البرنامج، فإن الحكومة تبدأ فى تنفيذه أما إذا لم يوافق البرلمان على هذه البرنامج فإن على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته وبالتالي استقالة الحكومة بأكملها، وهكذا فإن الرقابة على السياسة العامة للحكومة تهدف إلى جعل الحكومة تلتزم بتنفيذ السياسة العامة التى وافق عليها البرلمان، فمادامت السياسة العامة للحكومة متفقة مع الدستور وثقة البرلمان فإن هذا هو ما تسعى الرقابة البرلمانية إلى تحقيقه<sup>(٢)</sup>.

وإذا نظرنا إلى الدستور اليمنى لسنة ٢٠٠١ فإننا نجده قد

---

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

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

أشرك رئيس الجمهورية مع الحكومة فى وضع السياسة العامة<sup>(١)</sup>، ومع ذلك فإنه من النادر عملياً تدخل رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة ما لم تكن لديه أفكار أو مقترحات يريد ترجمتها إلى عمل فتعمل الحكومة على تبني ذلك عند قيامها بوضع السياسة العامة، فالسياسة العامة ذات طابع فنى معقد تحتاج إلى إعداد وتخطيط ودراسة متأنية لا يقتصر وضعها على الساسة وإنما يشترك فى وضعها الخبراء والفنيين الذين يقدمون الرأى والمشورة فى صورة بدائل مدروسة<sup>(٢)</sup>.

أما تقرير السياسة العامة فإنها وفقاً لنص المادة (٦٢) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ من اختصاص مجلس النواب<sup>(٣)</sup> حيث إنه وفقاً للقواعد والأعراف البرلمانية تقوم الحكومة فور تشكيلها بإعداد السياسة العامة للدولة وعرضها على البرلمان لتحصل بموجبها على ثقته، فإذا منحت الثقة بدأت بتنفيذها تحت إشراف رئيس الجمهورية.

وكذلك الحال فى الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ حيث نصت المادة (١٣٨) منه، على أن (يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع

---

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

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

(٣) تنص المادة (٦٢) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية وهو الذى يصدر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة ..) هو نفس المادة (٦١) من الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤، وكذلك دستور دولة الوحدة لسنة ١٩٩١.

مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها، كما أعطت المادة (٨٦) مجلس الشعب سلطة إقرار السياسة العامة للدولة<sup>(١)</sup>.

---

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

## المطلب الثالث

### أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية

تعرف السياسة الخارجية بأنها: الخطة التي ترسم العلاقات الخارجية لدولة معينة مع غيرها من الدول<sup>(١)</sup>، وفي ظل النظم البرلمانية التقليدية يمارس رئيس الوزراء الأعمال المتعلقة بالسياسة الخارجية، ومن الممكن أن يقوم بها وزير الخارجية ولكن تحت إشراف وتوجيه رئيس مجلس الوزراء، ففي المملكة المتحدة يمارس مجلس الوزراء - المكون من وزراء الوزارات الهامة - تقرير السياسة الخارجية، أما في ظل النظم البرلمانية الحديثة كفرنسا ومصر واليمن فإن رئيس الدولة هو الذى يمارس السياسة الخارجية، ولا يمارس رئيس الوزراء أى عمل يتعلق بالسياسة الخارجية على الرغم من مسؤوليته السياسية عنها<sup>(٢)</sup>.

ومظاهر رقابة البرلمان على السياسة الخارجية التصديق على كثير من الأعمال الدبلوماسية مثل إعلان الحرب وعقد المعاهدات؛ حيث إنه لا بد من موافقة البرلمان على هذه الأعمال الدبلوماسية.

ونظراً لأهمية إعلان الحرب وحساسيته تحرص بعض الدساتير على ألا تتفرد السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة فى إعلان قرار

---

(١) د. فاضل زكى حمد: السياسة الخارجية وأبعادها فى السياسة الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، ط١، ١٩٧٥، ص٢٣.

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

الحرب بل تشترط لإصدار مثل هذا القرار الخطير موافقة البرلمان،  
بينما دساتير أخرى تجعله من اختصاص البرلمان وحده.

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

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

أما فى مصر فإن إعلان الحرب هو من اختصاص رئيس  
الجمهورية ولكن بعد موافقة مجلس الشعب حيث نصت المادة  
(١٥٠) من دستور ١٩٧١، على أن (رئيس الجمهورية هو القائد  
الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس  
الشعب).

ومع ذلك فإن هناك من الفقهاء من فرق بين الحرب الهجومية

---

(١) المادة (١١٨) من دستور دولة الوحدة ١٩٩١، والمادة (١١٧) من الدستور المعدل لسنة

والحرب الدفاعية مشروطاً موافقة مجلس الشعب على الأولى دون الثانية، حيث إنه فى الحالة الثانية لا يمكن الانتظار لموافقة مجلس الشعب أمام هذا الظرف الطارئ بل يجوز لرئيس الدولة حق إعلان الحرب وله أن يتخذ كل الإجراءات لصد العدوان نظراً لصعوبة الانتظار حتى حصول موافقة مجلس الشعب لقيام حالة الضرورة<sup>(١)</sup>.

وبعض الفقهاء الآخرين يرون أن عمومية النص الدستورى لا يشتمل على مثل هذه التفرقة مما يعنى وجوب موافقة مجلس الشعب على إعلان الحرب فى الحالتين<sup>(٢)</sup>، وقد أخذ بهذا الاتجاه الدستور الموريتانى لعام ١٩٩١ الذى نص فى المادة (٥٨) منه ، بأن (يرخص البرلمان بالحرب)، وهناك بعض الدساتير تخول البرلمان صلاحية إعلان الحرب كالدستور الأمريكى الذى نص فى مادته الأولى الفقرة (٨) على أن (يختص الكونجرس بإعلان الحرب ومنع التعويضات فى رد الاعتداء على السفن أو الأخذ بالتأثر، ويضع القواعد الخاصة بالغنائم المستولى عليها من البر والبحر)<sup>(٣)</sup>.

كذلك الدستور الفرنسى فقد قضى بأن (إعلان الحرب يقره

---

(١) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية

العامة، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٦٦ وما بعدها.

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

(٣) لارى إلويتز: نظام الحكم فى الولايات المتحدة الامريكىة، ترجمة جابر سعيد عوض،

الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط١، ١٩٩٦، ص ٣٣٦.

البرلمان) أى أن إعلان الحرب يحتاج إلى تدخل البرلمان<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بإبرام الاتفاقيات والتصديق على المعاهدات فقد كان رئيس الدولة فى الماضى يختص بإبرام المعاهدات والتصديق عليها، ولكن مع وجود النظام النيابى وما لحق ذلك من ضرورة إشراك الهيئات النيابية فى أعمال السلطة التنفيذية ومنها سلطة إبرام المعاهدات، لم يعد رئيس الدولة ينفرد فى كل الحالات بالبت فى التصديق على المعاهدات، وإنما وجب الرجوع إلى البرلمان باعتباره يمثل إرادة الشعب وصاحب المصلحة الحقيقية فى إبرام المعاهدة وذلك وفقاً لما يقضى به دستور كل دولة<sup>(٢)</sup>.

فوفقاً لنصوص الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ يختص مجلس النواب بالمصادقة على جميع أنواع المعاهدات والاتفاقيات ذات الطابع العام، أى كان موضوعها سياسية أو اقتصادية، وأياً كان شكلها أو مستواها هذا بحسب نص المادة (٩٢) كذلك فإن هذه المادة قد عدت بعض أنواع من المعاهدات والاتفاقيات التى يختص بها مجلس النواب على سبيل التدليل لا الحصر لأنها اتبعت النص العام بقولها (وخاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم أو تعديل الحدود أو التى يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التى

---

(١) أندرية هوريو: القانون الدستورى والمؤسسات السياسية، ج٢، ترجمة إلى العربية على مقدل وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٧٧، ص ٤١٨.

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

يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون) (١).

أما بالنسبة لرئيس الجمهورية فإنه لا يملك تجاه هذه المعاهدات إلا إصدار قرار المصادقة عليها (٢).

أما الاتفاقيات الأقل أهمية فإن رئيس الجمهورية يقوم بالمصادقة عليها بعد موافقة مجلس الوزراء؛ حيث إن هذه الاتفاقيات لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب (٣).

ومما يلاحظ أن الدستور اليمنى عندما عمل على تحديد نطاق حق مجلس النواب فى المصادقة على بعض المعاهدات والاتفاقيات المهمة يكون قد أخذ بالحسبان أن هذه المعاهدات والاتفاقيات قد يترتب على تنفيذها تأثير مباشر فى الشعب قد تطول مدتها أو تقتصر (٤).

---

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

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

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

(٤) د. إسماعيل البدوى، اختصاصات السلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية والنظم الدستورية

المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٦٣.

أما الدستور المصرى لعام ١٩٧١ فقد خول رئيس الجمهورية حق إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى، ولكنه فرق بين نوعين من المعاهدات:

**النوع الأول:** معاهدات الصلح والتحالف والتجارة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة، أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة، وهذه يجب إشراك مجلس الشعب فى إبرامها.

**النوع الثانى:** المعاهدات الأخرى وهى التى لا تتطلب موافقة مجلس الشعب بل يعقدها رئيس الدولة ثم يقوم بإبلاغ مجلس الشعب، ويكون بلاغه مشفوعاً بما يناسبها من الإيضاحات والبيانات المطلوبة<sup>(١)</sup>.

حتى يتحقق علم مجلس الشعب بها فرئيس الجمهورية هو الذى يبرمها ويصدق عليها وتصبح بالتالى لها قوة القانون<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن الدستور السورى لعام ١٩٧٣ قد أعطى رئيس الدولة حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام الدستور<sup>(٣)</sup>.

وهكذا فإن الرقابة البرلمانية على السياسة الخارجية للدولة

---

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

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

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

تهدف إلى معرفة مدى موافقة هذه السياسة للدستور والقانون وعدم تعارضها مع مصالح الدولة وحقوق وحرّيات الأفراد، فالبرلمان هو من اختاره الشعب عن حرية واختيار لكي يعبر عن أهدافه وآماله التي يسعى إلى تحقيقها من خلال البرلمان الذي له الحق في الرقابة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يرى أنها قد تشكل ضرراً بالمصالح العليا للدولة، فيقوم برفضها وعدم السماح بتطبيقها.

## الفصل الثاني تكوين البرلمان

### تمهيد وتقسيم :

تختلف الدساتير فيما يتعلق بتنظيم البرلمان بين اتجاهين، هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، ويقوم نظام المجلس الواحد على أساس أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد حيث يقوم الناخبون بانتخاب نواب عنهم، ويشكل هؤلاء النواب مجلساً واحداً يمارس اختصاصاته الدستورية التي من أهمها وظيفة التشريع. ونظام المجلس الواحد يقوم على عدة مبررات أهمها: البساطة والبعد عن التعقيد، وسرعة إنجاز العملية التشريعية، كما أنه يتفق مع مبدأ سيادة الأمة حيث تمثل هذه السيادة بواسطة مجلس نيابي واحد<sup>(١)</sup>.

أما نظام المجلسين فيقتضى أن يتكون البرلمان من مجلسين، يحمل كل منهما اسماً مغايراً للآخر، وقد أخذت بعض الدول البرلمانية بنظام المجلسين، ويقوم هذا النظام على عدة مبررات منها: تمثيل الطبقات والمصالح المختلفة، إمكانية رفع مستوى المجالس النيابية بإدخال الكفاءات التي عرفت عن دخول الانتخابات، منع التسرع في التشريع لأن كل مجلس سيراجع القوانين التي يعدها المجلس الآخر، كما يمنع من استبداد المجالس فقد يميل أحد المجلسين إلى الاستبداد إذا سيطرت عليه أغلبية ذات اتجاه معين، ويؤدي إلى تخفيف حدة النزاع بين البرلمان والحكومة، وأخيراً قيل أنه يؤدي إلى توزيع

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

السلطات بين المجلسين فيكون ذلك مانعاً من الاستبداد.

ومن خلال هذا الفصل سنتحدث عن التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن ثم التكوين السياسى للمجلس فى مبحثين متتاليين كما يلى :

**المبحث الأول:** التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن.

**المبحث الثانى:** التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن.

## المبحث الأول

### التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن

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

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

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

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

يؤكد القول بوجود برلمان واحد يمارس سلطة التشريع ما نصت عليه المادة (٦٢) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١ على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يقرر القوانين ويقرر السياسة العامة للدولة).

وعليه فإننا في هذا المبحث سنتحدث عن عدد أعضاء مجلس النواب وشروط الترشيح ومدة العضوية، ثم طريقة الانتخاب من خلال أربعة مطالب متتالية.

**المطلب الأول:** عدد أعضاء مجلس النواب.

**المطلب الثاني:** شروط الترشيح.

**المطلب الثالث:** مدة العضوية.

**المطلب الرابع:** طريقة انتخاب مجلس النواب.

# المطلب الأول

## عدد أعضاء مجلس النواب

نص الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م على أن (يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريق الاقتراع السرى العام الحر المباشر وتقسّم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني)<sup>(١)</sup>.

من هذا النص يتبين لنا اتجاه المشرع الدستوري في اليمن نحو الأخذ بقاعدة أن يكون عدد أعضاء مجلس النواب مصدره الدستور لا القانون دون زيادة أو نقصان في المستقبل إلا إذا حدث تعديل دستوري يراعى ذلك، وذلك على عكس التشريعات العربية الأخرى التي يتولى القانون فيها تحديد عدد أعضاء مجلس النواب كالدستور اللبناني الذي ينص على أن (يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء)<sup>(٢)</sup> وكذلك الدستور المصري الذي ينص على أن (يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخب على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين)<sup>(٣)</sup>.

ونشير إلى أن الوحدة اليمنية قامت بين الشطر الشمالي الذي

---

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

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

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

كان يوجد فيه (مجلس الشورى) والشطر الجنوبي الذى كان يوجد فيه (مجلس الشعب الأعلى) وإذا كان دستور دولة الوحدة اليمنية الصادر فى عام ١٩٩١م لم يحدد عدد أعضاء مجلس النواب فإن الدستور الحالى قد حدد عدد أعضاء مجلس النواب وقد جاء هذا التحديد بموجب اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية التى كانت لها قوة القانون - والتى نصت على أن : (تحدد فترة انتقالية لمدة سنتين وستة أشهر ابتداء من تاريخ هذا الاتفاق ويتكون مجلس النواب خلال هذه الفترة من كامل أعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب الأعلى بالإضافة إلى عدد (٣١) عضواً يصدر بهم قرار من مجلس الرئاسة ويمارس مجلس النواب كافة الصلاحيات المنصوص عليها فى الدستور عدا انتخاب مجلس الرئاسة وتعديل الدستور)<sup>(١)</sup>؛ ولهذا جاء قانون الانتخابات<sup>(٢)</sup> وأبقى على العدد المكون للمجلسين والأعضاء المعينين ومجموعهم (٣٠١)، (وهذا النص القانونى صدر فى أسباب ودوافع سياسية كان القصد منها إحداث توازن فى التمثيل النيابى للمناطق الجنوبية والشمالية بما يستوعب أعضاء مجلسي التشريعيين السابقين)<sup>(٣)</sup>.

وقد قام مجلس النواب المنتخب فى ١٩٩٣م بإجراء أول تعديل

---

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

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

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

لدستور دولة الوحدة فوجد لدينا الدستور المعدل عام ١٩٩٤م الذي حدد عدد أعضاء مجلس النواب وهو التحديد الذى أبقى عليه التعديل الدستوري الأخير المتفق عليه عام ٢٠٠١م ويذهب جانب من الفقه<sup>(١)</sup> إلى أنه كان الأحرى بالمشرع الدستوري أن يضع قاعدة عامة مرنة لتحديد أعضاء مجلس النواب دون وضع عدد محدد سلفاً. كما يذهب جانب آخر من الفقه<sup>(٢)</sup> إلى تقليل عدد أعضاء مجلس النواب ويعتبر أن العدد الأقل له مميزاته ومنها توافق الآراء وتقليل النفقات. ويرى جانب آخر<sup>(٣)</sup> أن تكون مسألة تحديد عدد أعضاء مجلس النواب من اختصاص القانون العادى وبهذا يكون لأعضاء المجلس التشريعى سلطة تقديرية واسعة لمواجهة الظروف السياسية المختلفة وسهولة التعديل خاصة فى ظل الدساتير الجامدة.

وهكذا نجد أن الدساتير العربية قد سارت فى اتجاهات عدة لتحديد عدد أعضاء البرلمان، فمنها ما حدده بنص الدستور كاليمين والكويت، ومنها ما يعطى البرلمان السلطة التقديرية فى تحديد عدد الأعضاء ولكنها سلطة محددة يجب أن تراعى السقف الذى حدده الدستور كالدستور المصرى، ومنها ما يترك السلطة التقديرية المطلقة

---

(١) انظر فى هذا: عباس زيد، الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، رسالة

ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ١٠.

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

(٣) انظر فى هذا: شمران حمادى، النظم السياسية الدستورية فى الشرق الأوسط، بغداد،

١٩٦٤م، ص ٢٤، وعبد الحق المغربى، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية فى

اليمن الجمهورى، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٧م، ص ١٦٤.

للبرلمان فى تحديد أعضائه كالدستور اللبناى والسورى والجزائرى  
والمغربى والأردنى<sup>(١)</sup>.

---

(١) الدستور اللبناى المادة (٢٤)، والدستور السورى المادة (٥٣)، والجزائرى المادة (١٠١)  
والمغربى المادة (٣٧)، والأردنى المادة (٦٣).

## المطلب الثانى

### شروط الترشيح

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

ومن هذا النص يتبين لنا الأحكام الآتية :

#### ١ - شرط الجنسية :

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

---

(١) قانون الجنسية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠.

(٢٣) لى يستفيد المتجنس من حق الترشيح، حيث نصت هذه المادة على أن: (الأجنبي المسلم الذى اكتسب الجنسية اليمنية عملاً بأحكام المواد "٤ ، ٥ ، ٦ ، ٩ ، ١١" من هذا القانون لا يكون له حق مباشرة الحقوق السياسية المقررة لليمنيين قبل انقضاء خمسة عشرة سنة من تاريخ كسبه للجنسية المذكورة، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه فى أى هيئة نيابية قبل مضي المدة المذكورة من التاريخ المذكور) وبالرجوع إلى قانون الانتخابات<sup>(١)</sup> نجد أن مادته الثالثة قد استثنت المتجنس من ممارسة حق الترشيح إلا بعد مرور المدة المحددة فى قانون الجنسية. ولهذا يرى جانب من الفقه<sup>(٢)</sup> إن مجرد النص الدستورى على أن يكون يمينياً هو مجرد الجنسية حتى ولو كانت مكتسبة، فى حين يذهب جانب آخر<sup>(٣)</sup> إلى عكس ذلك فيرى أن سكوت الدستور عن حق المتجنس فى الانتخابات دليل على اتجاه الدستور إلى حرمان المتجنس من التمتع بحق الترشيح نظراً لخطورة المهام المناطة بالمرشح وما يترتب عليها من آثار هامة.

ونتيجة لأن المشرع الدستورى فى اليمن قد حدد الشروط التى يجب توافرها فىمن يرشح لعضوية مجلس النواب على سبيل الحصر وبنص دستورى قاطع حدث هذا الخلاف الفقهي وكان الأحرى بالمشرع الدستورى - بالنسبة للمتجنس - أن يعطى مجلس النواب

---

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

(٢) عباس محمد زيد، مرجع سابق، ص ١٥.

(٣) د. مطهر العزى: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستورى فى الجمهورية اليمنية،

مركز الصادق، ٢٠٠٥، ص ٣٠٤.

السلطة التقديرية فى تحديد هذه الشروط، أما بالنسبة لليمنى المتجنس بجنسية أخرى فلم يصدر قانون ولا اتجاه قضائى يحرمه من الترشيح لعضوية مجلس النواب<sup>(١)</sup> كما هو الحال فى جمهورية مصر العربية<sup>(٢)</sup>.

ونلاحظ فى جمهورية مصر العربية أن دوائر مجلس الدولة قد اختلفت فى شأن مزدوج الجنسية فمنها ما قضت بأحقية فى الترشيح وذلك اعتماداً على عدم وجود نص قانونى يحرمه من ذلك وأن القول بهذا (يعنى إضافة شرط إلى الشروط التى يجب توافرها فىمن يرشح عضوية مجلس النواب) ومنها ما قضت بحرمانه من حق الترشيح<sup>(٣)</sup>.

- 
- (١) القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٦م، وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٩م.
- (٢) د. محمد أحمد عبد المنعم: مدى أحقية المصرى مزدوج الجنسية فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ٢٠٠٢م
- (٣) وقد استتدت المحكمة الإدارية العليا إلى عدة أسانيد منها:
- أن الشخص الذى ينتمى إلى دولتين قد انشطر ولاؤه القانونى إلى شطرين وبالتالي فإن الولاء الكامل لمصر يصير منقوصاً.
  - أن المصرى الحق هو من يعتز بمصريته ويرفض تماماً أن ينازعه فى ولائه لها أى وطن آخر مهما كان.
  - أن السيد وزير الدفاع قد أصدر قراراً سنة ١٩٨٦م باستثناء المصرى مزدوج الجنسية من أداء الخدمة العسكرية الوطنية لحفظ مصالح مصر، وعدم تعريض أمنها للخطر فينسحب ذلك من باب أولى على مرشحي مجلس الشعب مزدوجى الجنسية لما للعضو من مهام على ذات القدر من القداسة.
  - أن قوانين بعض الجهات تحظر على من ينتمى إليها أن يكون نصفه مصرياً ونصفه الآخر أجنبياً بالزواج من أجنبية وبالتالي يجب أن يمتد هذا الحكم على من يريد أن ينتسب إلى هيئة نيابية، نظراً لشدة حساسية العمل فى هذه الجهات.

والمنتبع لأحكام المحكمة الإدارية العليا بالنسبة لمزدوج الجنسية يجد أنها قد قضت بعدم أحقيته فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب، واتجهت إلى أن (التفرد بالجنسية المصرية فحسب ليس شرطاً للانتساب إلى مجلس الشعب، وإنما هو أيضاً شرط صلاحية للاستمرار فى عضوية المجلس)<sup>(١)</sup>. واستناداً إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا أصبح كل عضو من أعضاء مجلس الشعب مكتسب لجنسية أخرى معرضاً لإسقاط عضويته.

## ٢ - شرط السن :

إذا كان الدستور قد اشترط فى الناخب ألا يقل سنه عن ١٨ عاماً، وذلك من أجل أن يتوفر لديه الإدراك العقلى لاختيار أعضاء مجلس النواب الذين يقدمون بالتشريح فى الدولة مع ما لهذا الاختصاص من أهمية فى تنظيم سير العمل فى الدولة وتعلقه بحقوق

---

- أن القسم الذى يؤديه عضو مجلس الشعب قبل مباشرة عمله لا يتصور معه أن يكون الوطن شراكة مع وطن غيره أو لشعب خلاف شعب مصر .

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

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

وحرريات الأفراد. فإنه قد رفع هذا السن بالنسبة لمن يشح لعضوية مجلس النواب، فاشترط أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً<sup>(١)</sup> مع أن هناك دساتير لا تفرق بين سن الناخب والنائب ومنها الدستور الإنجليزي<sup>(٢)</sup>.

ويرى بعض الفقهاء<sup>(٣)</sup> أن ارتفاع سن الترشيح لعضوية مجلس الشعب عن سن الناخب يرجع إلى أن الترشيح للعمل النيابي يحتاج إلى قدرٍ من النضج والإدراك مما يمكن صاحبه القدرة على التصرف السليم. كما أن الناخب يقتصر دوره على الإدلاء بصوته أيام الانتخابات في حين أن المرشح لعضوية مجلس النواب بعد فوزه في الانتخاب يعتبر عضواً في المجلس ويمارس جميع الاختصاصات المخولة له دستورياً، وبالتالي فإن دوره يستمر حتى انتهاء فترة المجلس ومما لا شك فيه أن اختصاصاته تحتاج في ممارستها إلى العقل والرشد<sup>(٤)</sup>.

---

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

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

(٣) د. عبد القادر إسماعيل: التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني، مركز عباد للنشر، ٢٠٠١م، ص ٩١.

(٤) د. مطهر العزى: مرجع سابق، ص ٣٠٥.

### ٣ - إجادة القراءة والكتابة :

إذا كان القانون قد أبقى الناخب من هذا الشرط فإن دستور دولة الوحدة قد اشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب ألا يكون أمياً، وإذا ما عرفنا أن اليمن من الدول التي ترتفع فيها نسبة الأمية وخاصة في الأرياف فإننا نستطيع القول أن الدستور بهذا الشرط قد استبعد كثيراً من المواطنين من ممارسة حق الترشيح لمجلس النواب، ولهذا فقد تم تعديل هذا الشرط من قبل المشرع الدستوري في عام ١٩٩٤م وأوجد معيار لعدم الأمية فنص على (أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة)<sup>(١)</sup>. وهذا الشرط هو ما استقر عليه الدستور الحالي الذي تم الاستفتاء عليه في عام ٢٠٠١م، ونلاحظ أن عدم الإجابة للقراءة والكتابة هي الفارق بين الأمية وإجادة القراءة والكتابة، وبهذا يمكن القول بأن من لا يجيد القراءة والكتابة ولكنه يقرأ ويكتب هو المستثنى من حكم المادة السابقة. وجدير بالأهمية أن نفرق بين اشتراط (إجادة القراءة والكتابة) وبين شرط (إجادة اللغة العربية قراءة وكتابة) فالإجابة في الشرط الأخير (تبعد عن المعرفة العادية للغة وتقترب من التعمق فيها ويعبارة أخرى تعنى الإجابة بالإمام بالأصول والقواعد العامة للغة العربية ومن ثم لا يجوز لغير الملمين بأصول اللغة العربية وقواعدها

---

(١) يراجع: مذكرة الأسباب الداعية للتعديلات الدستورية، مجلس النواب، ١٩٩٤م، ص ١٣،

وتقرير اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات، مجلس النواب رقم (١) ١٩٩٤/٣/١٩م، ص

العامّة ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الأمة<sup>(١)</sup>. وهذا ما نص عليه دستور دولة الكويت، ويرى بعض الفقهاء أن هذا الشرط غير مطبق في الحياة العملية، ويكفينا الاستماع إلى الخطب المكتوبة التي ألقاها بعض رؤساء مجلس الأمة في مناسبات مختلفة لكي نقف على هذه الحقيقة. ولعل التساهل في التحقق من توافر هذا الشرط هو سبب من أسباب ضعف وهبوط المستوى الثقافي لأعضاء المجلس النيابي الذي يسن قوانين الدولة وبناقش ميزانيتها ويراقب سياسة الحكومة الداخلية والخارجية ويقف منها موقف الفاحص المحاسب<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان كل ما يصدر من مجلس النواب يجب أن يكون متفقاً مع أحكام الشريعة الإسلامية وذلك استناداً إلى أن الدستور المعدل والحالي قد نص على أن الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات<sup>(٣)</sup>. فمعنى ذلك أن القوانين الصادرة من مجلس النواب يجب أن تكون مستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية، والسؤال المطروح هل يكفي شرط إجادة القراءة والكتابة فيمن يرشح لعضوية المجلس التشريعي بحيث يمكنه من استتباط الأحكام الفقهية؟؟ نجد أن جانباً من الفقه قد ناقش هذا السؤال وهو بصدد نقد الاتجاه الدستوري نتيجة عدم كفاية الشروط المميزة في المجتهد<sup>(٤)</sup>.

---

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

(٢) المرجع السابق، ص ٤٩١.

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

(٤) د. أحمد شرف الدين: دستور الجمهورية اليمنية في الميزان، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٩٩م،

ويرى بعض الفقهاء أن يتم اشتراط التحصيل العلمى ولو بالتدرج بحيث يبدأ باشتراط الشهادة الابتدائية على الأقل، وفى هذا تحفيز لمن يرغب فى ترشيح نفسه للالتحاق بمدرسة ثم اشتراط الإعدادية والثانوية نظراً للمهام التى يمارسها المرشح<sup>(١)</sup>. ويذهب جانب من الفقه إلى أن ممارسة العضو لاختصاصاته داخل المجلس أو خارجه لا يعتمد على القراءة والكتابة فقط، بل لابد من توافر قسط كبير من التعليم وحصوله على درجة علمية تمكنه من ممارسة مهامه المعتمدة على الدراسة والتأمل والاستنباط بعكس حق الانتخاب الذى يمكن التعبير عنه بأى وسيلة أو بالاستعانة بشخص آخر<sup>(٢)</sup>. ويرى جانب من الفقه أن مثل هذا الاقتراح لا يتفق ومبدأ المساواة بين المواطنين<sup>(٣)</sup>. ويرى جانب من الفقه أن اشتراط التحصيل العلمى أياً كانت درجته سيكون مؤدياً إلى استبعاد الكثير من المواطنين وحرمانهم من حقهم فى التمثيل النيابى<sup>(٤)</sup>.

ونلاحظ أنه كان يستحسن بالمشروع الدستورى أن يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب أنى كونه حاصلاً على الشهادة الجامعية وذلك استناداً إلى أن مجلس النواب يسن قوانين الدولة ويراقب سياستها الداخلية والخارجية ويقوم بتمثيل الأمة وحتى يتمكن أيضاً من إيجاد برلمان قوى يحافظ على مصالح البلاد وعارفاً لدوره المناط به،

---

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

(٢) د. مطهر العزى: مرجع سابق، ص ٣٠٥.

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

(٤) عباس زيد: مرجع سابق، ص ١٥.

وبالنسبة للوجهات والشخصيات الاجتماعية والقبلية باعتبار أنها ما تزال تلعب دوراً هاماً فى اليمن فيتم تعيينها فى مجلس الشورى، خصوصاً وأن الدستور الحالى قد منح رئيس الجمهورية حق تعيين أعضائه<sup>(١)</sup>.

#### ٤ - الاستقامة فى الخلق والسلوك :

لقد اشترط دستور دولة الوحدة فيمن يرشح لعضوية مجلس النواب (أن يكون مستقيم الخلق والسلوك) مكتفياً بذلك، وكما هو معروف فإن الدستور اليمنى من الدساتير الجامدة التى يتطلب لتعديلها إجراءات أشد تعقيداً من تعديل القوانين العادية ولذلك نجد أن تحديد شروط عضوية مجلس النواب قد حددها الدستور اليمنى بنصوص صريحة وقاطعة وبالتالى فسلطة مجلس النواب مقيدة فى تعديلها، وذلك على العكس عندما يحيل الدستور إلى القانون تحديد شروط أعضاء مجلس النواب فإن هذا الأخير يتمتع بسلطة تقديرية فى تحديد هذه الشروط وهو ما فعله الدستور المصرى. وإذا كان الدستور اليمنى (دستور دولة الوحدة ١٩٩٠م) قد حدد شروط أعضاء مجلس النواب فإننا نجد أنه قد تم تعديل هذا الشرط فى الدستور المعدل ١٩٩٤م والدستور الحالى ٢٠٠١م، وذلك بالنص التالى (أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً الفرائض الدينية وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائى بات فى قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم

---

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

يكن قد رد إليه اعتباره<sup>(١)</sup>.

فنلاحظ أن المشرع الدستوري قد أضاف (المحافظة على الشعائر الدينية) وبهذا التعديل يكون المشرع الدستوري قد تجاوز حد المظهر الخارجي للسلوك واهتم بجوهره معبراً عنه بالمحافظة على أداء الفرائض الدينية؛ لأن العضو المستقيم المؤدى لواجباته الدينية يكون صادقاً مع الله والصادق مع الله يكون ملتزماً بالحق لا تؤثر فيه المؤثرات المادية والمعنوية ولا يخاف في الله لومة لائم. كما أن المشرع قد زاد على ذلك (بأن لا يصدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة) فمعنى ذلك أن الحكم الابتدائي إذا لم تؤيده محكمة الاستئناف وذلك المحكمة العليا فإنه لا يعتبر باتاً. فالأصل في الإنسان العدالة وعلى من يدعى غير ذلك الإثبات عن طريق حكم بات. كما أنه إذا صدر ضد المرشح حكم بات فإنه يستطيع أن يمارس حقه في الترشيح إذا رد إليه اعتباره. ورد الاعتبار هو محو الحكم بالإدانة بالنسبة للمستقبل وانقضاء كل الآثار القانونية المترتبة عليه بحيث يغدو المحكوم عليه ابتداء من تاريخ رد الاعتبار في وضع الشخص الذي لم يحكم عليه بالإدانة<sup>(٢)</sup>.

وبهذا يتبين أن اتجاه المشرع اليمني يوسع من دائرة المشاركة في عضوية مجلس النواب، وذلك من خلال تقليل حالات الحرمان من

---

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

(٢) د. نجيب حسنى، دروس في العقوبة، دار النهضة العربية، ص ١٧٨.

الترشيح<sup>(١)</sup>. ورد الاعتبار قد يكون قضائياً أو قانونياً<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. مطهر العزى: مرجع سابق، ص ٤١٣؛ د. عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص

(٢) يراجع في تفاصيل رد الاعتبار د. عبد القادر إسماعيل، مرجع سابق، ص ٩٣.

## المطلب الثالث

### مدة العضوية

من المبادئ المستقرة فى النظام النيابى مبدأ توقيت مدة نيابة البرلمان وهذا التوقيت من شأنه أن يتيح الفرصة لتجديد تمثيل إرادة الناخبين وتقييم أعمال أعضاء البرلمان حتى يصل الناخبون إلى قرار حاسم حول انتخاب هؤلاء الأعضاء من جديد أو انتخاب غيرهم ممن يرونهم أكثر كفاءة وقدرة على تمثيلهم. ولهذا فإننا سنقوم بدراسة مدة مجلس النواب فى الدستور اليمنى والتعديل الذى طرأ عليه على النحو التالى:

#### ١ - مدة العضوية فى مجلس النواب فى دستور دولة الوحدة ١٩٩٠ والدستور المعدل ١٩٩٤م<sup>(١)</sup>:

كان دستور دولة الوحدة ينص على أن : (مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويدعو رئيس

---

(١) نشر إلى أن مدة المجلس النيابى الأول - الذى كان يتكون من أعضاء مجلس الشورى فى الشمال وأعضاء مجلس الشعب الأعلى فى الجنوب بالإضافة إلى (٣١) عضواً معينين من قبل مجلس الرئاسة فى ذلك الوقت - هى سنتان وستة أشهر وذلك بموجب ما حددته اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية الصادر فى ٢٢ مايو ١٩٩٠م، وبالتالى فإن حكم المادة السابقة لا يطبق إلا من بعد أول انتخابات نيابية وبعد الاستفتاء على دستور دولة الوحدة وقد أجريت أول انتخابات نيابية فى ٢٧ أبريل ١٩٩٣م. كما أن حكم المادة السابقة لا ينطبق على أعضاء مجلس النواب المعينين بنص المادة ٠٣) من اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية.

مجلس الرئاسة<sup>(١)</sup> إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة مجلس النواب بستين يوماً على الأقل، فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً وبيّاشر سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد<sup>(٢)</sup>.

أما الدستور المعدل فى سنة ١٩٩٤م فإنه قد أبقى على نفس المدة لمجلس النواب وهى أربع سنوات شمسية.

٢- مدة عضوية مجلس النواب فى الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م :

نص الدستور الحالى على أن : (مدة مجلس النواب ست سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء مدة المجلس بستين يوماً على الأقل فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظل المجلس قائماً وبيّاشر سلطاته الدستورية حتى تزول منه الظروف ويتم انتخاب المجلس الجديد)<sup>(٣)</sup>. فلاحظ أن النص يشير صراحة إلى أن مدة مجلس النواب

---

(١) وفى الدستور المعدل يدعو (رئيس الجمهورية)، لأن التعديل الدستورى عام ١٩٩٤م اختار الصفة الفردية فى سلطة رئاسة الجمهورية، انظر المادة (٦٤) من الدستور المعدل.

(٢) المادة (٤٣) من دستور دولة الوحدة ١٩٩٠م والمادة (٦٤) من الدستور المعدل ١٩٩٤م.

(٣) فى الدستور المصرى تنص المادة (٩٢) على أن (مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له وتجرى الانتخابات بتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته).

هى ست سنوات أما من حيث جواز إطالة المدة للمجلس فإن هذه المادة لم تشترط طلباً من رئيس الجمهورية ولم تشترط صدور قانون كما هو الحال فى مصر<sup>(١)</sup>. وقد جاء هذا التعديل بناء على اقتراح رئيس الجمهورية حيث تم عرض هذا الاقتراح على لجنة خاصة من مجلس النواب التي وافقت على هذا الاقتراح لاقتناعها بمبررات التعديل<sup>(٢)</sup>.

### ٣- مبررات التعديل الدستورى :

توجد عدة مبررات حول زيادة مدة عضوية مجلس النواب جاءت هذه المبررات فى مذكرة رئيس الجمهورية المرفوعة إلى مجلس النواب وهى:

(ثبت من التجربة أن مدة السنوات الأربع لمجلس النواب فترة قصيرة فما أن يبدأ عضو مجلس النواب المنتخب فى التعرف على مهامه وعلى حقوقه وواجباته وعلى آلية عمل المجلس والعلاقة مع السلطة التنفيذية حتى تنتهى السنة الأولى تقريباً وما أن يبدأ نشاطه يستقر ومشاركته تتصاعد خلال السنتين الثانية والثالثة - وهى فترة قصيرة بالنظر إلى طبيعة نظام العمل فى المجلس - حتى تبدأ السنة الرابعة والأخيرة التى تفترض عليه أن يبدأ الاهتمام بالانتخابات التالية بالإضافة إلى ذلك فإن التكاليف المالية الباهظة المطلوبة للانتخابات

---

(١) المادة (٦٥) من الدستور الحالى.

(٢) يراجع تقرير اللجنة الخاصة المكلفة من مجلس النواب بدراسة ومناقشة التعديلات

العامة - أيا كانت - تفرض ضرورة إعادة النظر فى المدة الزمنية القائمة لأن من شأن تواصلها بحسب مواعيدها - وهو أمر لا مفر منه - يجعل من هذه العملية الديمقراطية الهامة أمراً مكلفاً للغاية ومرهقاً لاقتصاد البلاد وللميزانية العامة ومع التسليم بأن الديمقراطية خيار لا رجعة عنه وأن ثمن الحرية وممارسة الديمقراطية لا بد من دفعه فى الوقت نفسه يجب التسليم أيضاً أن الاقتصاد فى النفقات العامة واجب وأن التنمية والخدمات العامة أولى من غيرها بالأموال ولا بد من الاعتدال والتوازن فى كل أمر وبين كل الأمور<sup>(١)</sup>. نرى من خلال رسالة رئيس الجمهورية أنها قد جعلت التعديل لسببين هما: التقليل من النفقات والتكاليف المتعلقة بالانتخابات وكذلك وجود أعضاء فى مجلس النواب لا يعرفون مهامهم ولا يستطيعون القيام بها وذلك لنقص الوعى والمعرفة بالأعمال المنوطة بهم ولهذا فإن تمديد فترة مجلس النواب كانت موفقة ذلك لأن قصر مدة مجلس النواب قد لا تتيح الفرصة أمام الأعضاء للقيام بمهامهم فى التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على نحو فعال ومؤثر.

أما موقف الفقه من تمديد فترة مجلس النواب فيرى جانب من الفقه أنه لا ضرر من تمديد مدة المجلس إلى ست سنوات خاصة وأن تمديد فترة المجلس سوف تضخ للاستفتاء - وقد خضعت بالفعل -

---

(١) الرسالة المقدمة من رئيس الجمهورية استناداً إلى نص المادة (١٦٥) من الدستور المعدل، منشور فى صحيفة ٢٦ سبتمبر العدد (٩٢١) الخميس ٢٣ جماد أول سنة ١٤٢١هـ الموافق ٢٢/٨/٢٠٠٠م.

فإذا وافق الشعب على الاستفتاء فإن هذا التمديد سيكون شرعياً<sup>(١)</sup>.  
وإن كان جانب آخر من الفقه يرى أن فترة الأربع سنوات  
ليست بالقصيرة فتؤدى إلى الفوضى والتكاليف ولا هى طويلة بحيث  
تنقطع صلة الجماهير بالرقابة على أعضاء المجلس<sup>(٢)</sup>. كما يذهب  
اتجاه آخر من الفقه أن التركيز على الاقتصاد فى النفقات كان يمكن  
تحقيقه من خلال التقليل من عدد أعضاء المجلس<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. عبد القادر إسماعيل - التعديلات الدستورية - مرجع سابق، ص ٨٢.

(٢) انظر: د. مطهر العزى، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

(٣) انظر: عباس زيد، مرجع سابق، ص ٢٩.

## المطلب الرابع طريقة انتخاب مجلس النواب

نص الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ فى المادة (٦٢) منه على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذى يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامى، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين فى الدستور)<sup>(١)</sup>.

من خلال هذا النص نجد أن الدستور الحالى قد أخذ بنظام الديمقراطية النيابية عندما أناط السلطة التشريعية بمجلس نيابى، ومن ناحية أخرى أخذ بنظام المجلس الواحد، كما حافظ على مبدأ الانتخاب فى تشكيله وحدد الطريقة التى تدير عليها عملية الانتخابات ومعيار تقسيم الدوائر الانتخابية حيث نصت المادة (٦٣) من الدستور الحالى ٢٠٠١ على أن (يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد، ينتخبون بطريقة الاقتراع السرى العام الحر المباشر المتساوى وتقسّم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكانى مع التجاوز عن نسبة (٥%) زيادة أو نقصاً وينتخب عن كل دائرة عضو واحد)<sup>(٢)</sup>.

وعلى ضوء النصين السابقين نتناول كيفية الانتخاب فى الفرع

---

(١) المادة (٦١) من الدستور المعدل ١٩٩٤ وكذلك المادة (٤٠) من دستور دولة الوحدة ١٩٩٠.

(٢) وهى نفس المادة (٦٢) من الدستور المعدل ١٩٩٤.

الأول وشروط هيئة الناخبين فى الفرع الثانى على النحو التالى:

## الفرع الأول

### كيفية الانتخاب

تكفل النص السابق بتوضيح طريقة الانتخاب حيث أخذ بالاقتراع السرى، وهذا الاقتراع يمثل ضمانة هامة تكفل حماية المقترع من الضغوط التى قد تؤثر عليه سواء من جانب رجال الإدارة أم من جانب الخصوم السياسيين ومن يساعدهم ومن ناحية أخرى يوجد من الناس من تنقصهم الشجاعة الأدبية القوية للصدور أمام تلك التأثيرات فى حالة التصويت العلنى، لذا أدرك المشرع الدستورى هذه المؤثرات وقرر مبدأ التصويت السرى ضماناً لحرية الناخبين فى الإدلاء بأصواتهم. وحرصاً من المشرع الدستورى فى توسيع القاعدة الشعبية أخذ بمبدأ الاقتراع العام المباشر، بحيث لا يتقيد حق الانتخاب بأى شرط خاص متعلق بالثروة المالية للناخب أو بكفاءته العلمية. ولعل الهدف من الأخذ بهذا المبدأ توسيع قاعدة المشاركة الشعبية عند انتخاب أعضاء مجلس النواب كما أن الفرد يمارس حقه فى السلطة مباشرة ودون وساطة، وهذا الاتجاه يدل على نية المشرع فى الأخذ بأسباب تطور النظام الديمقراطى الحديث، كما أنه يتفق مع مبدأ الاقتراع العام المباشر، فكلما كبرت واتسعت القاعدة الانتخابية اقتربنا من الديمقراطية المثلى.

## الفرع الثانى

### شروط هيئة الناخبين

نصت المادة (٦٤) من الدستور الحالى ٢٠٠١ على أنه (يشترط فى الناخب الشرطان الآتيان: (أ) أن يكون يمينياً. (ب) ألا يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً<sup>(١)</sup>).

#### الشرط الأول: أن يكون يمينياً :

يعتبر حق الانتخاب من الحقوق السياسية التى لا يجوز للأجبنى ممارستها كون ممارستها مقصورة على كل من يتمتع بجنسية الدولة، والجنسية رابطة الانتماء للدولة باعتباره مواطناً وجزءاً من شعبها، ومن الطبيعى أن تشترط الدولة أن يكون الفرد مواطناً للتمتع بالحقوق السياسية كالانتخاب. فالأجانب المقيمون فى الدولة ليس لهم حق الانتخاب والمشاركة فى اختيار السلطة الحاكمة، لأن الأجانب ليسوا من شعب الدولة. وقد اقتصر قانون الانتخاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ على اشتراط الشرطين المذكورين فى الناخب حيث قرر فى المادة (٣) منه على أنه (يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن بلغ من العمر ثمانية عشرة سنة شمسية، ويستثنى من ذلك المتجنس الذى لم يمض على كسبه الجنسية اليمنية المدة المحددة قانوناً).

وبناءً عليه فإن ممارسة حق الانتخاب مقصور على المواطن الذى ينتمى إلى اليمن ويحمل الجنسية اليمنية، وقد استثنى هذا

---

(١) وهى نفس المادة (٦٣) من الدستور المعدل ١٩٩٤ وكذلك المادة (٤٢) من دستور دولة

القانون المتجنس بالجنسية اليمنية من التمتع بهذا الحق ما لم تمض على كسبه للجنسية المدة القانونية المحددة فى قانون الجنسية، وتسمى هذه الفترة بفترة الرتبة يمكن خلالها التأكد من إخلاصه لوطنه الجديد.

**الشرط الثانى: أن لا تقل سن الناخب عن ثمان عشرة سنة شمسية كاملة:**

وهذا الشرط مقبول لأنه ليس من المنطق أن يعطى حق الانتخاب للأطفال حديثى العمر برغم كونهم مواطنين، لأن عملية الانتخاب تعتمد على الإدراك العقلى لاختيار أعضاء المجلس النيابى صاحب الاختصاص التشريعى فى الدولة، مع ما لهذا الاختصاص من الأهمية فى تنظيم سير العمل فى الدولة وتعلقه بحقوق وحرىات الأفراد. وتختلف الدول فى تحديد السن القانونية للتمتع بهذا الحق، فبعضها حددها بإحدى وعشرين سنة، وبعضها الآخر بخمس وعشرين سنة، أما القانون اليمنى فقد نزل بهذا السن إلى الحد الأدنى حينما حدد بثمان عشرة سنة. ولعله قصد من وراء ذلك توسعة قاعدة هيئة الناخبين وتمكين أكبر عدد ممكن من الشباب من ممارسة هذا الحق. مسائراً فى هذا الاتجاه الدول التى خفضته إلى ثمان عشرة سنة.

والملاحظ أن القانون الحالى لم يشترط توفر الأهلية العقلية والأدبية مخالفاً بذلك قوانين الدولة التى تشترطهما؛ لأن توافرها فى الناخب شرط نصت عليه معظم قوانين الانتخابات؛ لأنه لا يعقل إعطاء حق الانتخاب - الذى يعتبر من أهم وسائل ممارسة السيادة الشعبية - لمن فقدوا قواهم العقلية. كما لا يعقل أن يعطى هذا الحق

لمن ارتكبوا الجرائم الماسة بالشرف أو بالاعتبار أو الكرامة الأدبية. ولعل المشرع اعتبر هذين الشرطين من الشروط البديهية التي لا تحتاج إلى نص، والدليل على ذلك أنه قرر في البند رقم (٤) من الفقرة (ب) من المادة (١١) من قانون الانتخابات حذف أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة لممارسة الحقوق السياسية ومن ناحية أخرى فإن القانون الجديد قد صرح في بعض مواده بأحقية المرأة في ممارسة الحقوق السياسية، بل أنه ألزم اللجنة العليا للانتخابات في المادة (٥) من هذا القانون باتخاذ الإجراءات التي تشجع المرأة على ممارسة حقوقها الانتخابية وتشكيل لجان نسائية تتولى تسجيل وقيد أسماء الناخبات في جداول الناخبين.

## المبحث الثاني

### التكوين السياسي لمجلس النواب في اليمن

تعددت الوثائق والإعلانات الدستورية التي صدرت في الجمهورية العربية اليمنية سابقاً رغم أن الفترة ما بين قيام الثورة في ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢ والوحدة في ٢٢ مايو ١٩٩٠ ليست بالطويلة في حياة الشعوب، حيث شهدت هذه الفترة صدور دستورين دائمين وثلاثة دساتير مؤقتة وستة إعلانات دستورية<sup>(١)</sup>، حيث صدر أول دستور مؤقت بعد الثورة في ١٧ إبريل ١٩٦٣م، وبعد عام واحد في ٢٧ إبريل ١٩٦٤م، صدر الدستور الدائم، وكلا الدستورين قد نصا على إنشاء مجلس شورى، وقد جاء هذا النص أيضاً في الدستور المؤقت الثاني الصادر في ٨/٥/١٩٦٥م وذلك في الدستور المؤقت الثالث الصادر في ٢٥/١١/١٩٦٧م إلا أن هذه النصوص ظلت نظرية لما واجهته الثورة في سنواتها الأولى من حرب شرسة ضدها، وفي عام ١٩٦٨م تم تشكيل المجلس الوطني المؤقت، وذلك استناداً إلى القرار الدستوري رقم (٢) الصادر في عام ١٩٦٨م، وهو أول مجلس تشريعي (برلماني) في الجمهورية العربية اليمنية الذي ضم ٤٥ عضواً من مختلف المحافظات والفئات، تم اختيارهم بالتعيين، وفي عام ١٩٧٠م تم زيادة أعضائه إلى ٦٣ عضواً وذلك بالقرار الدستوري رقم

---

(١) يراجع في شأن هذه الوثائق والإعلانات الدستورية:

على محمد العلفي: نصوص يمانية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٨م

محمد راشد عبد المولى: تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية مع ملحق

وثائق دستورية، شركة التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٥م.

(١) فى ١٨ مايو ١٩٧٠م. وفى بداية ١٩٧١م صدر قرار رئيس المجلس الجمهورى بتحديد يوم الخميس ٢٥ فبراير موعداً لإجراء انتخابات مجلس الشورى (أول مجلس برلمانى منتخب) وقد تم هذا استناداً إلى الدستور الدائم فى عام ١٩٧٠، حيث تم انتخاب (٨٠%) من مجموع الأعضاء البالغ عددهم (١٥٩) عضواً، أى (١٢٧) عضواً منتخباً، (٣٢) عضواً بالتعيين<sup>(١)</sup>.

وفى عام ١٩٧٨م صدر قرار رئيس مجلس القيادة رقم (٣) بتأليف (مجلس الشعب والتأسيسى) المكون من (٩٩) عضواً بالتعيين. وفى عام ١٩٨٧م صدر القرار الجمهورى الذى كلف مجلس الشعب التأسيسى بالإعداد لانتخابات مجلس الشورى فى ضوء نصوص الدستور الدائم لعام ١٩٧٠م وتشكل بالفعل من (١٥٩) عضواً (٨٠%) بالانتخاب، (٢٠%) بالتعيين، وقد مارس هذا المجلس عمله كسلطة تشريعية حتى إعلان قيام الوحدة عام ١٩٩٠م<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. قائد محمد طربوش: نظام الحكم فى الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة مع

البلدان العربية، ط١، مكتبة مدبولى، القاهرة، ص ٨٦ وما بعدها.

(٢) سعيد أحمد الجناحى، أنظمة اليمن بين الشورى السبئية وديمقراطية الوحدة، دائرة التوجيه

المعنوى، ط١، ٢٠٠٥م، ص ١٠٨.

أما فى الجمهورية اليمنية الديمقراطية الشعبية (جنوب اليمن سابقاً) فقد قامت الثورة فى ١٤ أكتوبر ١٩٦٣م ضد الاستعمار البريطانى واستمر النضال وتتابعت الأحداث حتى غادر آخر جندى بريطانى فى ٢٩ نوفمبر ١٩٦٧م، وقد صدر أول دستور لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٠م واستناداً إلى هذا الدستور، تم تشكيل مجلس الشعب الأعلى المؤقت فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧١م كأول مجلس برلمانى بعد الاستقلال وأطلق عليه صفة (المؤقت)؛ لأن تشكيله تم بالتعيين لكل الأعضاء. وفى ٣١ أكتوبر عام ١٩٧٨م تم إقرار تعديل دستورى نص على أن يتألف مجلس الشعب الأعلى من (١١١) عضواً بالانتخاب وقد استمر هذا المجلس لمدة خمس سنوات، وفى عام ١٩٨٦م تم انتخاب مجلس الشعب الأعلى الذى استمر حتى إعلان الوحدة وقيام الجمهورية اليمنية فى ٢٢ مايو ١٩٩٠م<sup>(١)</sup>.

تلك كانت البرلمانات التى تكونت قبل الوحدة فى شطرى اليمن سابقاً، ونتجه للحديث عن البرلمانات فى اليمن منذ قيام الوحدة فى عام ١٩٩٠م على النحو الآتى :

**المطلب الأول:** مرحلة إعلان الوحدة (الفترة الانتقالية).

**المطلب الثانى:** مرحلة البرلمان المنتخب.

---

(١) سعيد أحمد الجناحى؛ أحمد الشرعبي: اليمن الدورة الانتخابية الكاملة، إصدار المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار.

## المطلب الأول

### مرحلة إعلان الوحدة (الفترة الانتقالية)

لقد ترتب على تشطير اليمن الطبيعي إلى شطرين قيام نظامين للحكم مختلفين يقوم كل منهما على دستور خاص؛ حيث كان دستور سنة ١٩٧٠م يحكم الشطر الشمالي، بينما كان دستور ١٩٧١م يحكم الشطر الجنوبي، وكانت خصائص كل من الدستورين تختلف اختلافاً كبيراً من حيث الأيديولوجية التي يعتنقها وطبيعة نظام الحكم وتنظيم السلطات العامة مما جعلهما غير صالحين لتنظيم أسس الحكم في الدولة الموحدة<sup>(١)</sup>، كما أن السنوات التي أعقبت صدور الدستورين قد شهدت تطورات وتحولات مهمة في تحديد الهوية السياسية والنهج الاقتصادي والثقافي والاجتماعي، إذ اختارت حكومة الشطر الجنوبي السير في ركب النظام الاشتراكي ممثلاً بالاتحاد السوفيتي وكتلة الاشتراكية، في حين كانت حكومة الشطر الشمالي تميل إلى النظام الرأسمالي. وبناء على ما سبق كان لابد من التوصل إلى دستور جديد يتفق عليه الشطران قبل الحديث عن أي خطوات وحدوية أخرى.

---

(١) د.مظهر محمد إسماعيل العزى: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية وأثر التعديلات على نظام الحكم، (صنعاء: مركز الشرعي للطباعة والنشر، ص ٢، ٢٠٠٢م)، ص ٢٦٢.

وقد مرت عملية إعداد هذا الدستور عبر أربع مراحل رئيسية:

#### ١- المرحلة الابتدائية لإعداد المشروع : كانت بداية هذه

المرحلة منذ اتفاقية القاهرة التي عقدت بين حكومتى الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية بعد المواجهة العسكرية بينهما عام ١٩٧٢م<sup>(١)</sup> حيث توصل الطرفان إلى اتفاق الوحدة بين شطرى اليمن، وتم توقيع الاتفاقية بجامعة الدول العربية فى ٢٨/١٠/١٩٧٢م، وكان من ضمن ما تضمنته هذه الاتفاقية تشكيل لجان فنية مشتركة من عدد متساو من ممثلى الدولتين على مستوى عال ومن المتخصصين، ويحق لهذه اللجان تكوين لجان فرعية لتسهيل أعمالها ومن هذه اللجان، (لجنة الشؤون الدستورية التى تختص بوضع مشروع الدستور)<sup>(٢)</sup>.

وعقب هذه الاتفاقية صدر بيان طرابلس عن اجتماع رئيسى

الشطرين فى ٢٨/١٠/١٩٧٢م، حددا فى هذا البيان عدد أعضاء لجنة

---

(١) فى ٢٦ سبتمبر ١٩٧٢م اندلعت معارك عنيفة بين شطرى اليمن استمرت ثلاثة أسابيع، وكان سببها الرئيسى مقتل مجموعة كبيرة من مشائخ قبيلة بكيل التى تقطن الشطر الشمالى فى فبراير ١٩٧٢م عندما تم تفجير الخيمة المخصصة لضياقتهم فى منطقة بيجان من الشطر الجنوبى، وبعد وساطة عربية توقف القتال والتقى الطرفان فى القاهرة حيث تمخض عن هذا اللقاء اتفاقية القاهرة. جولوفكايا. أليناك.ك، التطور السياسى للجمهورية العربية اليمنية ١٩٦٢ - ١٩٨٥م، ترجمة محمد على البحر، (صنعاء: مركز الدراسات والبحوث اليمنى، ط١، ١٩٩٤م)، ص ١٧٩ - ١٨٨.

(٢) قائد محمد طربوش: النظم السياسية والقانون الدستورى، (تعز: مكتبة العروبة الوثقى،

الشئون الدستورية بـ ١٦ عضواً من الشطرين<sup>(١)</sup>، وقد ألزمت المادة الثالثة منه لجنة الشئون الدستورية بأن تفرغ من أعمالها في أقرب وقت ممكن<sup>(٢)</sup>.

**قمة الكويت:** عقدت قمة الكويت بين رئيسي الشطرين بعد الصدمات العسكرية التي شهدتها الحدود<sup>(٣)</sup>، حيث عقدت جامعة الدول العربية دورة استثنائية وصدرت عنها عدة قرارات في ٦ مارس ١٩٧٩م، وقد هدفت في مجملها إلى تهدئة الموقف وإيقاف العمليات العسكرية بين الطرفين والدعوة إلى الحوار بهدف تنفيذ اتفاقيتي القاهرة وطرابلس وتوصيات لجان الوحدة<sup>(٤)</sup>، وقد اتفق الطرفان على الآتي :

١ - تقوم اللجنة الدستورية بإعداد مشروع دستور دولة الوحدة خلال فترة أربعة أشهر.

---

(١) صالح حسين الحاذق: الوحدة اليمنية نواة الوحدة العربية الشاملة، مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، تاريخ الإيداع ١٩٩٢م، ص ١١٠.

(٢) أحمد الكبسى: نظام الحكم في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٣) تصاعد التوتر بين شطري اليمن إثر مقتل الرئيس الشمالي بواسطة حقيبة ملغومة كان يحملها مبعوث الرئيس الجنوبي، وقد أعلن الشطر الشمالي رسمياً اتهامه للنظام في الجنوب بالوقوف وراء عملية الاغتيال، وتم تجميد عضوية الشطر الجنوبي في جامعة الدول العربية وتساعد التوتر إلى أن انفجر الوضع في فبراير ١٩٧٩م، واستمر حتى بداية شهر مارس وأسفرت الوساطة التي قامت بها كل من سوريا والأردن والعراق عن اتفاق لوقف إطلاق النار، وعقد لقاء قمة في الكويت. جولوفكايا، إيلينا. ك، مصدر سابق، ص ٣١٠، ٣٢١.

(٤) عبد العزيز الكميم، الوحدة اليمنية، دراسة في عوامل الاستصدار والتحريرات، ط١، صنعاء، دار الآفاق للطباعة والنشر، ١٩٩٦م، ص ٧٦.

٢ - عند انتهاء اللجنة الدستورية من أعمالها يعقد الرئيسان لقاء لإقرار الصيغة النهائية لمشروع الدستور الدائم، ودعوة كل منهما لمجلسي الشعب في الشطرين للانعقاد خلال مدة يتفق عليها الرئيسان من تاريخ إقرار الصيغة النهائية التي يقدم بها مشروع الدستور إلى مجلسي الشعب في كل من الشطرين للموافقة عليه كمشروع.

٣ - يقوم رئيسا الشطرين بعد ذلك بتشكيل اللجنة الوزارية المختصة بالإشراف على الاستفتاء على مشروع الدستور، وانتخاب سلطة تشريعية موحدة للدولة الجديدة، والانتهاء من ذلك خلال مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ تشكيلها.

٤ - يقر الرئيسان التقيد الكامل بالمضمون والأحكام الواردة في اتفاقية القاهرة وبيان طرابلس وقرارات الجامعة العربية وتنفيذ القرارات والتوصيات التي توصلت إليها لجان الوحدة.

٥ - يتولى رئيسا الدولة في الشطرين متابعة إنجاز عمل اللجنة الدستورية في الموعد المحدد ونتائج أعمال اللجان الأخرى، من خلال لقاءات دورية في اليمن في كل من الشطرين<sup>(١)</sup>.

وقد أثار تحديد فترة أربعة أشهر لإنجاز مشروع دستور دولة الوحدة العديد من التساؤلات عن مدى إمكانية إنجاز هذا المشروع بهذه الفترة الزمنية القصيرة، وعمّا إذا كان هناك أسباب أخرى هي

---

(١) صالح حسين الحاذق، مصدر سابق، ص ١١٦، ١١٧.

التي دفعت الجانبين إلى الإسراع في العمل على تحقيق الوحدة، خصوصاً وأنه في كل اللقاءات السابقة كان يتم التأكيد على إنجاز مشروع الدستور في أقرب وقت ممكن ومع ذلك لم ينجز.

وقد أشارت الوقائع إلى أن السبب الحقيقي وراء هذا التوجه هو أن الوحدة كانت تمثل المخارج الأساسية التي من شأنها التغطية على الأوضاع الداخلية المتردية التي كان يعاني منها كلا النظامين في تلك الفترة بالذات<sup>(١)</sup>. ولذلك فإن اللجنة الدستورية لم تستطع إنجاز أعمالها خلال الفترة الزمنية المتفق عليها مما حدا بالأطراف المعنية إلى إعطاء المزيد من الوقت للجنة التي استمرت في أعمالها، إلى أن أتمت مشروع الدستور ورفعته بتاريخ ٣٠/١٢/١٩٨١م إلى رئيسي الشطرين، وقد مثل هذا الإنجاز في حينه خطوة هامة على طريق إعادة الوحدة اليمينية، لكن ظروف الشطرين الداخلية والتحالفات الإقليمية والدولية لم تسمح بالتسريع على طريق تنفيذ ما تم الاتفاق عليه مسبقاً بالرغم من استمرار التواصل والحوار على مستوى القمة والمجلس اليمني الأعلى ومستوى اللجنة الوزارية المشتركة<sup>(٢)</sup> التي كان

---

(١) عبد العزيز الكميم: الوحدة اليمينية، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) في ٣٠ نوفمبر زار الرئيس على عبد الله صالح الشطر الجنوبي والتقى في عدن الرئيس على ناصر محمد، وفي هذا اللقاء تم الاتفاق على صيغة مشتركة سميت (اتفاق التعاون والتنسيق بين شطري اليمن) ومن ضمن ما تضمنت:

أ- إنشاء المجلس اليمني الأعلى.

ب- تأسيس لجنة وزارية مشتركة تتكون من رئيسي الوزراء وعدد من الوزراء في الشطرين. على عبد القوى الغفاري. الوحدة اليمينية: الواقع والمستقبل، صنعاء، الثوابت،

الكتاب العاشر، ١٩٩٧م، ص ١٢٣.

آخر لقاء لها فى ديسمبر ١٩٨٥م فى العاصمة صنعاء ثم توقفت هذه اللقاءات بسبب أحداث ١٣ يناير ١٩٨٦م الدامية فى الشطر الجنوبى.

غير أن هذا التوقف لم يستمر طويلاً فقد عاد التواصل من جديد وبدأ بقاء تعز بين الزعيمين علي عبد الله صالح وعلي سالم البيض بتاريخ ١٧/٤/١٩٨٨م الذى أعاد الأمل مرة أخرى لدى الشعب بتحقيق حلم الوحدة، وفى هذا اللقاء اتفق الطرفان على إحياء نشاط مؤسسات ولجان الوحدة والمشاريع الاقتصادية المشتركة، وقد أكد هذا اللقاء على تكليف سكرتارية المجلس اليمنى الأعلى بإعداد البرنامج الزمنى المتعلق بمشروع دستور دولة الوحدة لإحالاته إلى مجلسى الشورى والشعب فى الشطرين ومن ثم الاستفتاء عليه فى ضوء اتفاقات الوحدة بينهما<sup>(١)</sup>.

## ٢- مرحلة عرضه على القيادتين السياسيتين: خلال الزيارة

التي قام بها رئيس الجمهورية العربية اليمنية إلى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية عام ١٩٨٩م بمناسبة الاحتفال بالعيد الثانى والعشرين للاستقلال عقدت قمة بين الزعيمين علي عبد الله صالح وعلي سالم البيض وقد كانت من نتائج هذه القمة ما يلى :

أ - المصادقة وإقرار مشروع دستور دولة الوحدة الذى أنجزته

---

(١) كتاب اليمن الواحد، سلسلة وثائقية عن الوحدة الوطنية، صنعاء، مكتبة شؤون الوحدة،

اللجنة الدستورية المشتركة بتاريخ ٣٠/١٢/١٩٨١م، وقد تم ذلك تنفيذاً لاتفاقيتي الكويت والقاهرة اللتين كانتا تطلبان بعد إنجاز اللجنة الدستورية مهمة إعداد الدستور تفويض السلطتين التشريعتين للرئيسين لتنظيم الاستفتاء على الدستور وانتخاب سلطة تشريعية موحدة للدولة اليمنية الوليدة وتشكيل لجنة وزارية مشتركة لكي تقوم بالإشراف على عملية الاستفتاء والانتخاب.

ب- إحالة مشروع الدستور إلى مجلسي الشعب والشورى في شطرى الوطن وذلك للموافقة عليه طبقاً للأنظمة الدستورية لكل منهما خلال مدة زمنية أقصاها ستة أشهر.

ج- تنفيذاً لذلك يشكل رئيساً الشطرين لجنة وزارية مشتركة تضم في عضويتها وزيرى الداخلية فى كلا الشطرين لى تقوم بالإشراف على هذه الأعمال وذلك خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ موافقة السلطات التشريعية فى الشطرين على مشروع الدستور ويكون لهذه اللجنة الصلاحيات اللازمة للقيام بمهامها.

د - يدعو رئيسا الشطرين جامعة الدولة العربية لإيفاد ممثلين عنها للمشاركة فى أعمال اللجنة.

هـ- التأكيد على لجنة التنظيم السياسى الموحد بالإسراع فى إنجاز مهمتها التى بدأتها فى دورتها الأولى خلال فترة زمنية أقصاها شهران، وذلك بما يكفل الإعداد لمستقبل العمل

السياسى لدولة الوحدة فى ضوء مشروع دستور دولة الوحدة  
وبما يسهم فى تعزيز المسار الديمقراطى للعمل السياسى.

و - تلتزم قياداتنا الشطرين بتنفيذ ما ورد فى هذا الاتفاق خلال  
الفترة الزمنية المحددة فى مواده<sup>(١)</sup>.

٣- المصادقة على اتفاقية إعلان الوحدة ومشروع الدستور  
من قبل السلطة التشريعية فى الشطرين: تنفيذاً لما جاء فى اتفاقية  
عدن تم لقاء بين قيادة الشطرين فى صنعاء من ١٩-٢٢/٤/١٩٩٠م،  
وفى هذا اللقاء وقع الطرفان اتفاقية الوحدة، وأهم ما جاء فيها<sup>(٢)</sup>:

أ- تقوم بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٠م بين دولتى الجمهورية العربية  
اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وحدة اندماجية  
كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما فى شخص  
دولى واحد يسمى الجمهورية اليمنية.

ب- بعد نفاذ هذا الاتفاق يكون مجلس رئاسة الجمهورية اليمنية  
لمدة الفترة الانتقالية، ويتألف من خمسة أشخاص، ينتخبون من  
بينهم فى أول اجتماع لهم رئيساً لمجلس الرئاسة ونائباً للرئيس  
لمدة المجلس.

ج- يتولى مجلس الرئاسة فى أول اجتماع له اتخاذ قرار بدعوة  
مجلس النواب للانعقاد وذلك للبت فيما يلى:

---

(١) رشاد أحمد يحيى الرصاص: النظام الانتخابى فى الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه،

جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩٥م، ص ٢٩٢-٢٩٣.

(٢) اتفاقية الوحدة، الجريدة الرسمية، العدد الأول، ٣١ مايو ١٩٩٠م.

• المصادقة على القرارات بالقوانين التي أصدرها مجلس الرئاسة.

• منح الحكومة ثقة المجلس في ضوء البيان الذي ستقدمه.

• تكليف مجلس الرئاسة بإنزال الدستور للاستفتاء الشعبي عليه قبل ٣٠/١١/١٩٩٠م.

د - يكون هذا الاتفاق نافذاً بمجرد المصادقة عليه وعلى مشروع دستور الجمهورية اليمنية من قبل مجلسي الشعب والشورى.

هـ- يعتبر هذا الاتفاق منظماً لكامل الفترة الانتقالية، وتعتبر أحكام دستور الجمهورية اليمنية نافذة خلال الفترة الانتقالية فور المصادقة عليه.

و- تعتبر المصادقة على هذا الاتفاق ودستور الجمهورية اليمنية من قبل مجلس الشورى والشعب ملغية لدستوري الدولتين السابقين.

وكانت قد عقدت جلسات استثنائية يوم ٢١/٥/١٩٩٠م - قبل التوقيع على اتفاقية الوحدة بيوم واحد - لمجلس الشعب والشورى فى الشطرين بغرض المناقشة والمصادقة على اتفاقية الوحدة ومشروع دستور الجمهورية اليمنية حيث كانت مصادقة مجلس الشعب فى عدن بالإجماع، فى حين صادق مجلس الشورى فى صنعاء بالأغلبية

الساحقة<sup>(١)</sup>.

٤- **مرحلة الاستفتاء على الدستور** : تنفيذاً لما جاء فى اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية القاضية بطرح الدستور للاستفتاء الشعبى عليه، اتخذ مجلس النواب فى جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤/٨/١٩٩٠م قراراً بتكليف مجلس الرئاسة طرح دستور الجمهورية اليمنية للاستفتاء الشعبى قبل الثلاثين من نوفمبر ١٩٩٠م، ووضع كافة الإجراءات والضوابط المنظمة للقيام بهذا العمل<sup>(٢)</sup>، من جانبه أصدر مجلس الرئاسة قراره رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٠م قضى فى مادته الأولى بتشكيل لجنة للإشراف على الاستفتاء، كما أتبعه بقرار رقم (٢٤) لسنة ١٩٩١م فى ١٠/٢/١٩٩١م بلائحة نظام الاستفتاء، وقد بدأت لجنة الاستفتاء أعمالها فى شهر مارس من نفس العام. وما بين بداية عام ١٩٩١م وحتى يوم إجراء الاستفتاء فعلا تبلور تياران عريضان فى الساحة اليمنية:

**التيار الأول<sup>(٣)</sup> :** وتزعمه الحزبان الحاكمان المؤتمر الشعبى

---

(١) قاطع ٢٥ عضواً من أعضاء مجلس الشورى فى الشطر الشمالى التصويت احتجاجاً على عدم صياغة المادة الثالثة بما يؤكد على أن الشريعة الإسلامية تعد المصدر الوحيد للتشريع.

(٢) جريدة الثورة اليمنية الصادرة فى ١٥/٨/١٩٩٠م.

(٣) الأحزاب التى قادت الحملة المطالبة بالتصويت لصالح الدستور إلى جانب الحزبين الحاكمين هى : البعث العربى الاشتراكي، حزب الأحرار الدستوري، التجمع الوطنى اليمنى، التنظيم الشعبى التقدمى اليمنى، الحزب القومى الاجتماعى، التنظيم الوطنى

العام والحزب الاشتراكي، وقد تركز طرحه في وجوب تأييد الدستور والقول بنعم في الاستفتاء، وربط هؤلاء بين تأييد الدستور وبين ترسيخ دولة الوحدة ذاتها، معتبرين أن الذين يعارضون الدستور هم من القوى غير الوحدوية<sup>(١)</sup>. وينطلق هذا التيار من الاعتبارات التالية:

١ - أن الدستور هو القاسم المشترك بين جميع القوى الوطنية والاجتماعية باعتباره ثمرة من ثمار الجهود الوحدوية المتواصلة، ويمثل الحد الأدنى المتفق عليه من قبل معظم القوى على الساحة اليمنية.

٢ - أن الدستور حوى الثوابت الأساسية والقيم الرئيسية للشعب اليمني، فهو دستور إسلامي باعتباره قد حدد بوضوح أن دين الدولة هو الإسلام وأن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، وهو دستور ذو توجه قومي وإسلامي لأنه حدد انتماء اليمن إلى الأمة العربية والعالم الإسلامي، وهو دستور ديمقراطي لأنه كفل حق المواطنين في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً وكفل كل حقوق الإنسان والحريات العامة.

٣ - أن الدستور ليس نصاً قرآنياً مقدساً لا يجوز تعديله، كما أن إقراره لا يعنى تثبيته بشكل نهائي، فإذا وجدت فيه عند التطبيق

---

الشعبي النصارى، جبهة قوى الوحدة اليمنية، تنظيم التصحيح الشعبي الناصري، التنظيم السبتمبري الديمقراطي، منظمة البعث وهذه الأحزاب والتنظيمات ذات توجهات قومية ويسارية، حسن أبو طالب، الوحدة اليمنية، دراسات في عمليات التحول من التشطير إلى الوحدة، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤م)، ص ٢٥٩.

(١) المصدر السابق، ص ٢٥٩.

نقاط ضعف فإنه يمكن تعديله من قبل السلطة التشريعية المنتخبة.

٤ - تعديل الدستور قبل الاستفتاء عليه - حسب ما تطالب به الاتجاهات المعارضة - أمر غير ممكن نظراً لعدم وجود أى سلطة تملك الحق فى تعديله، لأن السلطة التشريعية الحالية سلطة انتقالية وليست منتخبة، وبعد الفترة الانتقالية يحق للمجلس المنتخب تعديل أو تغيير ما يراه من نصوص الدستور طبقاً لما جاء فى المادة ١٢٩ من الدستور.

٥ - أن الوحدة مطلوب ترسيخها وتوفير أجواء الاستقرار السياسى لها، وأن الذين اتخذوا من مسألة الاستفتاء على الدستور مدخلاً لنقده وتعديله قد خرجوا على اتفاقية إعلان الجمهورية اليمنية، خصوصاً وأن الاتفاقية تنص على عدم تعديل الدستور خلال الفترة الانتقالية. ومن ثم فإن أى تعديل فى الدستور هو بمثابة اعتداء عليه وعلى اتفاقية الوحدة وعلى دولة الوحدة ذاتها<sup>(١)</sup>.

**التيار الثانى<sup>(٢)</sup> :** وقد تزعمه التجمع اليمنى للإصلاح<sup>(١)</sup> :

---

(١) بلقيس أحمد منصور أبو أصبع: الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطى فى اليمن ١٩٩١ - ٢٠٠١م، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٣م، ص ٢٦٠.

(٢) الأحزاب التى قادت الحملة المعارضة للدستور والمطالبة بتعديله قبل الاستفتاء عليه هى : التجمع اليمنى للإصلاح ، رابطة أبناء اليمن، حزب الحق، التجمع الوطنى اليمنى، حزب جبهة التحرير، حزب العمل الإسلامى، اتحاد القوى الشعبية، الحزب الديمقراطى الناصرى، اتحاد القوى الثورية الإسلامية، الحزب الجمهورى، جبهة قوى الوحدة، حزب

حيث تبني شعار (لا للدستور) على اعتبار أن هذا الدستور لا يمثل عقيدة الشعب اليمني وهويته، وأن الاستفتاء عليه قد تجاوز عمداً المدة المحددة في اتفاق الوحدة، ومن ثم فإن الاستفتاء هو تحصيل حاصل، وأن القول بعدم جواز تعديل الدستور إلا عن طريق مجلس نواب منتخب فيه كثير من المغالطة، باعتبار أنه قد خضع للتعديل من قبل قيادة النظام السياسى، ومن ثم فإن المطالبة بإجراء تعديلات فيه جائزة، وخصوصاً المواد الأكثر أهمية والخاصة بالشريعة الإسلامية، وأن الخلاف الدائر هو حول الدستور المطروح للاستفتاء، وليس الوحدة القائمة التي لا يجوز الخلاف عليها وأن الربط بين الاستفتاء على الدستور بنعم وبين الوحدة يعد تعسفاً وتضليلاً لوعى الجماهير اليمنية، إذ لا يجوز استخدام الوحدة من قبل بعض القوى السياسية سلاحاً إرهابياً لوأد الرأى الآخر. وقد أخذ أنصار هذا التيار على الدستور ما يلى:

١ - أنه صيغة توفيقية بين نظامين، ولذلك فقد اعتراه الغموض والقصور.

٢ - أن هذا الدستور جاء نتيجة حوار دام ١٨ عاماً وأن المتغيرات

---

المنبر الحر، تنظيم النهضة اليمنى، حزب الشورى اليمنى. التقرير الاستراتيجى السنوى اليمنى ٢٠٠٠، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار ٢٠٠١م، ص ٣٢.

(١) انظر حسن أبو طالب: مصدر سابق، ص ٢٦٠؛ عبد الولى الشميرى ألف ساعة حرب، صنعاء، ط٣، ج ١، ١٩٩٥ ان ص ١٣٤ وما بعدها؛ فضل محسن العبدلى، التطور الديمقراطى فى اليمن (٩٠ - ٩٥)، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم البحوث والدراسات السياسية، د.ت، ص ١٠١ وما بعدها

التي حدثت خلال تلك الفترة الزمنية الطويلة نسبياً على المستوى المحلى والدولى قد تجاوزت صيغته وبالتالي فلا بد من إحداث تعديلات جوهرية فيه.

٣ - أنه احتوى على مواد تتعارض مع الشريعة الإسلامية وهى المواد (٤ ، ٥ ، ٦).

وزيادة فى الضغط على السلطة أصدر مجموعة من العلماء بتاريخ ١٧/٣/١٩٩١م فتوى دعوا فيها إلى مقاطعة الاستفتاء على الدستور، كما قاموا بتقديم مناشدتين إلى مجلس الرئاسة تتضمن المطالبة بتعديل الدستور أو تأجيل الاستفتاء إلى أن يتم انتخاب هيئة تأسيسية لتعديله، أو أن يترك إقرار مشروع الدستور بصيغته النهائية لمجلس النواب المنتخب، وإذا لم تتم الموافقة على إحدى هذه البدائل فإن علماء الدين يقررون عدم جواز التصويت على الدستور بنعم<sup>(١)</sup>. وتحت ضغط المعارضة الشديد أصدر مجلس الرئاسة بياناً حول الدستور فى ٢٢/٤/١٩٩١م يؤكد التزام القيادة السياسية وجميع المؤسسات الدستورية بأن الشريعة الإسلامية هى أساس ومصدر كل التشريعات<sup>(٢)</sup>، وقد هدفت القيادة السياسية من وراء ذلك الإعلان محاول احتواء المعارضة وفى نفس الوقت تفكيكها، وقد نجحت فى ذلك إلى حد ما، فقد جاءت مواقف الأحزاب السياسية من هذا البيان

---

(١) انظر عبد العزيز الكميم، مصدر سابق، ص ١٥٨ - ١٥٩.

(٢) نشوان السميرى: التعددية السياسية فى اليمن: أسس التجربة وحدود الممارسة، صنعاء،

مكتبة الجيل الجديدة، ٢٠٠١م، ص ١٥٢.

لتعكس ردود فعل متباينة: فبينما طالب التجمع اليمني للإصلاح وأحزاب أخرى بأن يكون البيان جزءاً من الدستور اكتفى حزب الحق بتأييد البيان، بينما اعتبرته بعض الأحزاب المؤيدة للدستور نوعاً من الخضوع والالتفاف على الدستور<sup>(١)</sup>. ورغم قوة المعارضة للدستور إلا أن القيادة السياسية وضعتة للاستفتاء عليه يومى ١٥ - ١٦/٥/١٩٩١م، وكان عدد المسجلين فى عموم الجمهورية (١,٨٩٠,٦٤٦) مستفتياً، منهم (١,٣٥٤,٧٨٨) شاركوا فى عملية التصويت، وكانت نتيجة الاستفتاء كما يلي:

- نسبة الذين قالوا نعم للدستور (٩٨,٣%) من مجموع المستفتين وعددهم (١,٣٤١,٢٤٧).

- نسبة الذين قالوا لا للدستور (١,٥%) وعددهم (٢٠,٤٠٩).

- الآراء الباطلة من الناحية القانونية (٠,٢%)<sup>(٢)</sup> وعددهم (٣,١٣٢).

وبالتالى فإن مجموع الذين لم يدلوا بأصواتهم من جملة المسجلين (٥٢٥,٨٥٨) بنسبة (٢٧,٨١%)، وفى هذا السياق تبدو واحدة من المفارقات الكبرى، حيث إن التشديد على تعديل بعض بنود الدستور قاد فى النهاية إلى حسم المسألة لصالح عدم التعديل والقبول

---

(١) بلقيس أبو أصبع، مصدر سابق، ص ٢٦١.

(٢) على عبد القوى الغفارى: الوحدة اليمنية، الواقع والمستقبل، صنعاء، الثوابت، مرجع

سابق، ص ١٩٨؛ انظر حول نتائج الاستفتاء عبد الله حسين بركات، مجلة الثوابت، صنعاء،

العدد ٤، أكتوبر/ديسمبر ١٩٩٤م، ص ٢٢.

به رغم كل التحفظات التي يمكن أن توجه إليه على نحو آخر، ومن الناحية العملية توافقت هذه النتيجة مع الموقف الذي شدد عليه الحزب الاشتراكي بعدم تعديل الدستور قبل الوحدة، وتأجيل مثل هذا الأمر إلى ما بعد وجود برلمان منتخب في ظل دولة الوحدة ذاتها<sup>(١)</sup>.

---

(١) حسن أبو طالب، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

ولم يحدث أى مشاكل بعد ظهور نتيجة الاستفتاء من قبل الأحزاب المعارضة كما كان متوقفاً بل تعاملت بعقلانية مع أحزاب السلطة بتسليمها بالأمر الواقع وعدم استخدام العنف أو الإصرار على تحقيق مطالبها بموجبه، ومع ذلك لم تختف المظاهر المعبرة عن ضيق نفس أحد الأطراف فى قبول الرأى الآخر واحترامه<sup>(١)</sup>.

وحرصاً على إرساء مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية وحتى يتحمل الجميع مسئولية بناء الدولة اليمنية الفتية وترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية خلال هذه المرحلة التاريخية الهامة، فقد تضمن مشروع دستور الجمهورية اليمنية الأسس والقواعد المتعلقة بقيام السلطة التشريعية المنتخبة انتخاباً حراً ومباشراً من قبل المواطنين فى عموم مناطق الجمهورية اليمنية.

وحرصاً من القيادة السياسية على ضرورة وجود سلطة تشريعية خلال الفترة الانتقالية تجنباً من منح صلاحيات السلطة التشريعية كاملة لأى سلطة تنفيذية كما هو المتبع عادة فى معظم البلدان التى تكون فى حالة فترة انتقالية، وتجنباً لوجود أى فراغ دستورى قد يحدث نتيجة لعدم وجود سلطة تشريعية، فقد تضمن اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية الإجراءات المتعلقة بتكوين مجلس النواب خلال الفترة الانتقالية حيث نصت المادة الثالثة من الاتفاق على ما يلى :

---

(١) التقرير الاستراتيجى اليمنى ٢٠٠٠، مصدر سابق، ص ٣٤.

"تحدد فترة انتقالية لمدة سنتين وستة أشهر ابتداءً من تاريخ نفاذ هذا الاتفاق، ويتكون مجلس النواب خلال هذه الفترة من كامل أعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب الأعلى، بالإضافة إلى عدد (٣١) عضواً يصدر بهم قرار من مجلس الرئاسة، ويمارس مجلس النواب كافة الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور عدا (انتخاب مجلس الرئاسة وتعديل الدستور)، وفي حالة خلو مقعد أى من أعضاء مجلس النواب لأى سبب كان، يتم ملؤه عن طريق التعيين من قبل مجلس الرئاسة".

واستناداً إلى نص المادة (٣) من اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية فقد تألف مجلس النواب من (٣٠١) عضواً وذلك على النحو التالي: -

أ- أعضاء مجلس الشورى: وعددهم (١٥٩) عضواً.

ب- أعضاء مجلس الشعب الأعلى : وعددهم (١١١) عضواً.

ج- عدد (٣١) عضواً يمثلون الشخصيات السياسية والاجتماعية صدر بتعيينهم قرار من مجلس الرئاسة برقم (٤) وتاريخ ٢٤/مايو/١٩٩٠م، وكان هذا هو أول برلمان بعد توحيد شطرى اليمن.

وفى هذه المرحلة تم تقاسم السلطة بين الحزبين الحاكمين المؤتمر الشعبى العام والحزب الاشتراكى اليمنى ولم يقتصر التقاسم على المناصب السياسية وإنما تمثل معظم وظائف الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل توحيد اليمن كان العمل السياسي وقيام الأحزاب والتنظيمات السياسية محظوراً في الشطرين، ففي الشمال كان الدستور يحظر العمل الحزبي، ويرر المؤتمر الشعبي العام وجوده كونه تنظيمياً وليس حزباً، وفي الجنوب لم يسمح بنشوء العمل الحزبي ما لم يكن في إطار الجبهة القومية ثم الحزب الاشتراكي لاحقاً، لهذا منذ إعلان الوحدة سقطت كل قيود الحظر وظهر خلال الفترة الانتقالية (٤٦) حزباً، وعلى ضوء قانون الأحزاب هبط عددها إلى (٢٠) حزباً وتنظيماً سياسياً هي التي استوفت شروط القانون المنظم للعمل الحزبي.

## المطلب الثانى

### مرحلة البرلمان المنتخب

تعد الانتخابات من قبيل المشاركة العرضية (الموسمية) التى تنتهى بمجرد اختيار الأشخاص المرشحين، والتى يأتى بها الفرد كسلوك منفرد وخصوصاً فى مرحلة التصويت، ويصنفها ميلبرث على أنها ضمن أنشطة المتفرجين وليست ضمن أنشطة النضال السياسى، ويصنفها باومان وبينستون ضمن الأنشطة المقبولة من وجهة نظر السلطة والتى لا تحتاج لدرجة عالية من الاندماج السياسى، ولكن عندما يقوم المواطنون باختيار من يصنعون السياسات العامة داخل النظام والتأثير عليهم من حين إلى آخر بواسطة الاتصال المستمر معهم فإن هذا هو جوهر المشاركة فى صنع ومراقبة تنفيذ القرار السياسى.

وتعمل الانتخابات عادة على تلبية تطلعات المواطن ومصالحة الوطن فى نفس الوقت، حيث إنه يمكن لأكبر عدد ممكن من المواطنين المساهمة فى الانتخابات وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية؛ فالمواطن الفرد هو حجر الزاوية فى الديمقراطية، والديمقراطية غايتها خلق إطار سياسى اجتماعى يساعد المرء على تحقيق نفسه ككائن إنسانى؛ ولذا فإن التمثيل النيابى هو أداة ضرورية للتغلب على مشكلة المشاركة فى عملية صنع القرار فى مجتمعات كبيرة، وكلما زادت درجة مشاركة المواطن زادت الشرعية نتيجة لذلك.

وبعد مصادقة مجلسى الشعب والشورى فى الدولتين على اتفاق

إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية ومشروع الدستور، دخلت اليمن منعطفاً هاماً فى تاريخها السياسى، تمثل فى انتقال النظام السياسى نحو مرحلة جديدة أبرز معالمها الانفتاح على المعارضة، والقبول بالتعددية السياسية والحزبية بعد استمرار رفضها ومعاداتها فى الشطرين من قيام الثورة وحتى إعلان الوحدة.

ومن خلال هذا المطلب نتحدث عن التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن منذ أول انتخابات برلمانية جرت فى عام ١٩٩٣م، ثم انتخابات ١٩٩٧م وكذلك انتخابات ٢٠٠٣م على النحو التالى:

الفرع الأول: الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م.

الفرع الثانى: الانتخابات النيابية الثانية عام ١٩٩٧م.

الفرع الثالث: الانتخابات النيابية الثالثة عام ٢٠٠٣م.

## الفرع الأول

### الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م

مثلت الانتخابات النيابية الأولى فى الجمهورية اليمنية التى أجريت يوم الثلاثاء ٢٧ إبريل ١٩٩٣م، حدثاً بارزاً انتقلت على إثره سلطات الدولة من شرعية الاتفاقات الانتقالية المؤقتة بين الحزب الاشتراكى والمؤتمر الشعبى العام إلى الشرعية الدستورية الدائمة، فبعد أن أنهت اللجنة العليا للانتخابات ولجانها الفرعية الخطوات الإجرائية والتنظيمية والإشرافية اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية، ومع اقتراب

مؤعد الانتخابات سمح للأحزاب والتنظيمات السياسية باستخدام وسائل الإعلام الرسمي لأغراض الدعاية الانتخابية على شرط أن يثبت الحزب أنه قد رشح ١٥ شخصاً على الأقل في ١٥ دائرة وقد بلغ عدد الأحزاب التي قدمت برامج انتخابية ومرشحين للانتخاب ١٤ حزباً أتيحت أمامها فرصاً لشرح برامجها في وسائل الإعلام الرسمية، وتقدمت ثمانية أحزاب بمرشحين رسميين دون تقديم برامج انتخابية، ليصبح عدد الأحزاب التي شاركت في الانتخابات اثنين وعشرين حزباً<sup>(١)</sup>. إلا أن اثنين عشر حزباً هي التي حصلت على مقاعد في مجلس النواب.

وفي هذا الفرع نتحدث عن المشاركة السياسية في هذه الانتخابات من ناحيتين:

**أولاً: الترشيح.**

**ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ١٩٩٣م.**

**أولاً: المشاركة من خلال الترشيح لانتخابات ١٩٩٣م:**

عند الحديث عن المشاركة من خلال عملية الترشيح للمجلس النيابي لابد من العرض ولو بشكل مختصر للخريطة الحزبية في اليمن، ذلك لأن أغلب المرشحين لهذا المجلس أتوا من جهات حزبية؛ فاليمن قد عرفت الأحزاب والتنظيمات السياسية قبل الوحدة، منذ

---

(١) عبد العزيز محمد ناصر الكميم: الوحدة اليمنية، دراسة عوامل الاستقرار والتحديات،

الاستعمار البريطاني والحكم الإمامي، وبعد ثورة ٢٦ سبتمبر التي أطاحت بالحكم الإمامي وثورة ١٤ أكتوبر التي أخرجت المستعمر البريطاني من الجنوب، عرفت اليمن كذلك أنشطة حزبية كثيرة، ولكن ليس بالمفهوم العلني والتعددي للحزبية<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من أن الوحدة قد أتت بالديمقراطية وليس العكس، فإن أدبيات الوحدة منذ اتفاقية القاهرة المبرمة بتاريخ ٢٨/١٠/١٩٧٢م إلى قبل قيام الوحدة بفترة وجيزة لم تكن تقرر بالتعددية السياسية بشكل صريح<sup>(٢)</sup>.

وفي الفترة التي واكبت ميلاد دولة الوحدة في ٢٢ مايو ١٩٩٠م، شهدت البلاد تحولاً كبيراً في مجال التعددية السياسية، ولم يكن ذلك التحول نتاج تطور وتراكم طبيعي في البنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وقد انعكس ذلك سلباً على أسلوب إنشاء الأحزاب وممارسة نشاطها خلال الفترة الانتقالية (١٩٩٠م - ١٩٩٣م) نظراً لتعود تلك الأحزاب التي كانت موجودة من قبل على النشاط السري، وغياب الهدف، وعدم الإلمام بالشروط التي يجب توافرها لقيام أي حزب سياسي بالنسبة لمعظم الأحزاب التي أنشئت حديثاً ومع ذلك فإن الإقبال على تشكيل الأحزاب السياسية بذلك الكم

---

(١) لمزيد من التفصيل نحيل إلى :

- فضل محسن العبدلي: التحول الديمقراطي في اليمن ١٩٩٠م - ١٩٩٥م، القاهرة مكتبة النهضة المصرية، ١٩٩٦م، ص ص ٤٤ - ٤٥.

(٢) سمير محمد صالح: الوحدة اليمنية والنظام الإقليمي العربي، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ١٤٣.

الهائل (حوالى ٤٦ حزباً وتنظيماً سياسياً) يعد فى حد ذاته ظاهرة إيجابية ومؤشراً جيداً فى مجال المشاركة السياسية، على الرغم من أن معظم تلك الأحزاب هشة وضعيفة نتجت عن رفض حالة الكبت والحرمان من جراء حظر التعددية السياسية قبل قيام الوحدة.

فى يوم ٢٨ مارس ١٩٩٣م بدأت فترة الترشيح لعضوية مجلس النواب التي استمرت عشرة أيام تلاها إعلان أسماء المرشحين وانسحاب من يرغب فى الانسحاب منهم، وقد بلغ عدد المرشحين آنذاك (٣١٨١) مرشحاً ومرشحة فى كافة الدوائر الانتخابية<sup>(١)</sup>.

---

(١) تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات، ١٩٩٣، ص ١٨.

## جدول رقم (١)

عدد المرشحين المستقلين والحزبيين من الذكور والإناث عام ١٩٩٣م

إجمالي	إناث	ذكور	البيان
١٢١٥	١٧	١١٩٨	عدد المرشحين باسم أحزاب سياسية
١٩٦٦	٢٤	١٩٤٢	عدد المرشحين بصفة مستقلة
٣١٨١	٤١	٣١٤٠	إجمالي عدد المرشحين

المصدر : تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخاب، ١٩٩٣، ص ٢١.

ويلاحظ من الجدول رقم (١) محدودية عدد المرشحات من النساء حيث بلغ ٤١ مرشحة فقط، في المقابل بلغ عدد المرشحين من الذكور ٣١٤٠ مرشح، ذلك على الرغم من إدعاء جميع الأحزاب على الساحة بأنها تشجع المرأة على ممارسة حقوقها الانتخابية، وما يبطل هذا الادعاء هو أن عدد المرشحات باسم أحزاب سياسية بلغ ١٧ مرشحة فقط في حين أن ٢٤ مرشحة كانت بصفة مستقلة، ويعود ذلك إلى حرص تلك الأحزاب على الفوز مما جعلها تختار مرشحين من الذكور الذين توجد لديهم فرص كبيرة للفوز، ذلك لأن المجتمع اليمني شأنه في ذلك شأن المجتمعات العربية لا يزال ينكر على المرأة هذا الحق.

## ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ١٩٩٣ م :

أسفرت نتائج الانتخابات لعام ١٩٩٣م، عن فوز ثمانية أحزاب من أصل (٢٢) حزباً تقدمت بمرشحين للانتخابات، كما هي موضحة في الجدول التالي:

### جدول رقم (٢)

#### نتائج انتخابات ١٩٩٣ م

م	اسم الحزب أو التنظيم	مجموع الأصوات لجميع المرشحين	عدد المقاعد البرلمانية لكل حزب
١-	المؤتمر الشعبي العام	٦٤٠,٥٢٣	١٢٢
٢-	التجمع اليمني للإصلاح	٣٨٢٥٤٥	٦٣
٣-	الحزب الاشتراكي اليمني	٤١٣٩٨٤	٥٦
٤-	حزب البعث العربي الاشتراكي	٨٠٣٦٢	٧
٥-	حزب الحق	١٨٦٥٩	٢
٦-	التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري	٥٢٣٠٣	١
٧-	الحزب الديمقراطي الناصري	٤٥٧٦	١
٨-	تنظيم التصحيح الشعبي الناصري	٦١٩١	١
٩-	المستقلون	٦٠٦٢٠١	٤٨
	<b>الإجمالي</b>		<b>٣٠١</b>

المصدر : سعيد أحمد الجناحي، مرجع سابق، ص ١٣١.

من خلال الجدول السابق يتضح أن نتيجة الانتخابات لم تؤثر كثيراً على التوازن السياسى بين الأحزاب، وإنما أعادت رسم التوازنات بإدخال شريك ثالث لحزبى المؤتمر الشعبى العام والحزب الاشتراكى اليمنى، وهو حزب التجمع اليمنى للإصلاح، كما أن هذه النتيجة لم تحقق لأى حزب الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة بصورة منفردة وهى نسبة ٥١%، أما بالنسبة للمستقلين فقد انضموا للأحزاب الرئيسية الثلاثة، حيث انضم إلى المؤتمر الشعبى العام (٢١) عضواً، وإلى الحزب الاشتراكى (١٢) عضواً، وإلى الإصلاح عضوين، وبهذا تكون نتائج الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٣م قد أدت إلى انضمام حزب التجمع اليمنى للإصلاح إلى ائتلاف حكومي ثلاثى مع المؤتمر والاشتراكى حيث تم تشكيل الحكومة من هذه الأحزاب الثلاثة.

## الفرع الثانى

### الانتخابات النيابية الثانية عام ١٩٩٧م

شهدت الفترة ما بين الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م والثانية عام ١٩٩٧م، متغيرات عديدة فى المجالين الانتخابى والحزبى لعل من أبرزها<sup>(١)</sup>:

---

(١) د. أحمد على البشارى؛ د. رشاد محمد العليمى: البرنامج الانتخابى للأحزاب والتنظيمات السياسية اليمنية، الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م، دراسة مقارنة، كتاب الثوابت، سلسلة

- بروز حقيقة مؤلمة تمثلت في عدم قدرة الحزبين الحاكمين (المؤتمر الشعبى العام والحزب الاشتراكى) على الاختراق والتواجد فى مواقع النفوذ التقليدية فى محافظات الجمهورية لكل منهما، فحصل الاشتراكى على الفوز فى معظم المحافظات الست الشرقية والجنوبية، وفاز المؤتمر الشعبى العام ومعه التجمع اليمنى للإصلاح بأغلبية الدوائر الانتخابية فى المحافظات الشمالية والغربية.

ونتيجة لتلك الحقيقة وفى ظل رغبة بعض قيادات الحزب الاشتراكى بالعودة إلى التشطير تم التخطيط والإعداد للانفصال من تلك القيادات التي صعدت من حدة الأزمة السياسية حتى وصلت إلى حد الانفجار واستخدام القوة بمختلف أشكال الأسلحة المتاحة للجيش اليمنى وحسمت النتيجة بالنصر لقوى الوحدة والشرعية فى ٧ يوليو ١٩٩٤م.

- نتيجة لتلك الأزمة خرج الحزب الاشتراكى من الائتلاف الحكومى وانحسر تأثيره على الصعيدين الحزبى والرسمى.

- صعد التجمع اليمنى للإصلاح إلى سدة الحكم فشارك ولأول مرة فى ائتلاف حكومى ثلاثى (مع المؤتمر والاشتراكى) بعد إعلان نتائج انتخابات عام ١٩٩٣م، وفى ائتلاف حكومى

ثنائي مع المؤتمر الشعبى العام بعد انتهاء حرب ترسيخ الوحدة  
فى يوليو ١٩٩٤م.

- تصاعد الخلافات مع قرب الانتخابات الثانية بين الحزبين  
الحاكمين المؤتمر والإصلاح وتمحور أحزاب المعارضة فى  
تكتلين جديدين متنافسين حظى أحدهما بدعم ومساندة  
الإصلاح والثانى بدعم ومساندة المؤتمر.

- توسع الخلاف بين قيادات بعض أحزاب المعارضة وانشقاقها  
مثل (حزب البعث العربى الاشتراكى، ورابطة أبناء اليمن).

- صدور القانون الجديد للانتخابات رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٦م. حيث  
تضمن تعديلات أساسيا فى بعض مواد القانون النافذ رقم ٤١  
لسنة ١٩٩٠م تلبية لرغبة عدد من القوى السياسية وأعضاء  
مجلس النواب الذين اقتنعوا بأهمية التغيير من خلال الممارسة  
العملية.

- إعادة تشكيل اللجنة العليا للانتخابات وتخفيض عدد الأعضاء  
من سبعة عشر عضوا إلى سبعة أعضاء فقط مع تغيير نسب  
تمثيل الأحزاب الرئيسية فى تشكيلها.

- زيادة إقبال النساء على القيد والتسجيل والاقتراع فى جميع  
محافظة الجمهورية وتجاوز عدد المسجلات من النساء عدد  
المسجلين من الذكور فى محافظتى إب وذمار عام ١٩٩٦م.

- انخفاض عدد الأحزاب والتنظيمات السياسية التي شاركت في الانتخابات من (٢٢) في انتخابات إبريل ١٩٩٣م إلى (١٢) حزباً وتنظيماً سياسياً في إبريل ١٩٩٧م.

وفي هذا الفرع نتحدث عن المشاركة السياسية في الانتخابات النيابية سنة ١٩٩٧م من خلال كل من عمليتي الترشيح والنتائج.

**أولاً: المشاركة السياسية من خلال عملية الترشيح لانتخاب ١٩٩٧م:**

شكّلت سكرتارية في اللجنة العليا للانتخابات لاستقبال ملفات طلبات الترشيح المرفوعة من اللجان الأصلية في الدوائر وكذلك فريق خاص بتفريغ الرموز الانتخابية وإسقاطها في نموذج بطاقة الاقتراع الخاصة بكل دائرة<sup>(١)</sup>.

وقد بدأت هذه المرحلة بتقديم طلبات الترشيح لعضوية مجلس النواب في الفترة من ٢٠ إلى ٢٩ مارس ١٩٩٧م وقد بلغ عدد المرشحين (٣,٨١٥) وانسحب منهم ١٦٩٠ ليستقر عدد المرشحين المتبقين عند ٢,١٢٥ مرشحاً ومرشحة.

ويبين الجدول رقم (٣) عدد المرشحين المستقلين والحزبيين من ذكور وإناث.

---

(١) تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات لعام ١٩٩٧م، ص ٩.

### جدول رقم (٣)

عدد المرشحين عام ١٩٩٧ المستقلين والحزبيين من الذكور والإناث

إجمالي	إناث	ذكور	البيان
٧٢٦	٨	٧١٨	عدد المرشحين باسم أحزاب سياسية
١,٣٩٩	٩	١,٣٩٠	عدد المرشحين بصفة مستقلة
٢,١٢٥	١٧	٢,١٠٨	إجمالي عدد المرشحين

المصدر : تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات، ١٩٩٧م.

وجدير بالذكر أن الساحة السياسية شهدت قراراً بالمقاطعة وعدم المشاركة في انتخابات مجلس النواب من قبل أربعة أحزاب هي الحزب الاشتراكي اليمني، التجمع الوحدوي اليمني، اتحاد القوى الشعبية، رابطة أبناء اليمن، وقد كان لهذا القرار بعض الأثر وخصوصاً في المحافظات الجنوبية التي انخفض متوسط المشاركة في الاقتراع فيها عن المتوسط العام للجمهورية، إلا أن المقاطعة إجمالاً لم تكن بالحجم الذي يمكن اعتباره مخلاً بالنتائج العامة للانتخابات عام ١٩٩٧م<sup>(١)</sup>.

أما عن تراجع عدد الأحزاب المشاركة في انتخابات ١٩٩٧م فإن السبب الرئيسي هو ضعف تلك الأحزاب التي تراجعت وعدم قدرتها على الانتشار على مستوى البلاد وخصوصاً بعد أن عرفت

(١) تقرير لجنة رقابة الانتخابات، ١٩٩٧م، ص ٧.

حجمها الحقيقي بعد الانتخابات النيابية عام ١٩٩٣م، ويبين الجدول رقم (١١) عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب وتنظيم سياسى والمستقلون وعدد مقاعد الفوز فى انتخابات ١٩٩٧م.

### ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ١٩٩٧م :

أسفرت نتائج الانتخابات عن فوز أربعة أحزاب من أصل (١٢) حزباً شاركوا فى الانتخابات، وكانت النتيجة بعد فرز الأصوات فى (٢٩٩) دائرة انتخابية، كما يوضحه الجدول التالي<sup>(١)</sup>:

#### جدول رقم (٤)

المستقلون	حزب البعث الاشتراكى	التنظيم الوحدوى الناصرى	التجمع اليمنى للإصلاح	المؤتمر الشعبى العام	البيان
٥٤	٢	٣	٥٣	١٨٧	عدد الأعضاء

ومن خلال هذا الجدول يتضح أن الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م قد أدت إلى اختلال التوازن السياسى الذى كان سائداً عند قيام دولة الوحدة، مقارنة بما أفرزته الانتخابات النيابية الأولى لعام ١٩٩٣م وذلك كان نتيجة لمقاطعة الحزب الاشتراكى اليمنى للانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م، واختيار الناخبين لحزب المؤتمر الشعبى، واقتناع الناخبين بفشل التجارب الائتلافية السابقة، حيث أدت

(١) محمد عبد الملك المتوكل: الانتخابات اليمنية الممارسة والأبعاد، المستقبل العربى،

نتائج الانتخابات لعام ١٩٩٧م إلى ظهور حزب الأغلبية المطلقة وهو تنظيم المؤتمر الشعبي العام الذي قام بتشكيل الحكومة بصورة منفردة، بعيداً عن الحكومات الائتلافية التي استمرت منذ عام ١٩٩٠م.

كما انضم عدد كبير من المستقلين إلى المؤتمر الشعبي (٣٩) نائباً فأدى ذلك إلى زيادة تأثيره في الحياة السياسية كما أدت هذه الانتخابات إلى خروج التجمع اليمني للإصلاح من الحكم إلى المعارضة، وهو حزب ذو توجه إسلامي.

### الفرع الثالث

#### الانتخابات النيابية الثالثة عام ٢٠٠٣م

أولاً: المشاركة السياسية من خلال عملية الترشيح لانتخابات  
٢٠٠٣م:

لقد قامت اللجنة العليا للانتخابات بالإعداد والتجهيز لمرحلة الترشيح والاقتراع بداية بتصميم وطباعة وتجهيز جميع وثائق ومطبوعات المرحلة من استمارات ودفاتر ووثائق ومحاضرات وأوراق الاقتراع واستمارات الرموز الانتخابية للأحزاب والمستقلين، كما قامت أيضاً بتحديد عدد اللجان الانتخابية لهذه المرحلة، وفي تاريخ ٢٠٠٣/١/٦م صدر قرار رئيس اللجنة العليا للانتخابات رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣م باعتماد نسب الأحزاب والتنظيمات السياسية في اللجان الانتخابية لهذه المرحلة وفقاً للنسب التي شاركت بها في لجان مرحلة تحرير جداول الناخبين، وبعد ذلك تم استقبال طلبات الترشيح من قبل اللجان الأصلية حيث قامت تلك اللجان بفحص الملفات والوثائق

المقدمة من المرشحين وإقرارها ونشرها في مقراتها والساحات والأماكن العامة في نطاق كل دائرة انتخابية، وقد بلغ عدد المرشحين المقبولين (١٦٨٦) مرشحاً ومرشحة بينهم (١١١٠) مرشحين عن الأحزاب والتنظيمات السياسية، (٥٧٥) مرشحاً بصفة مستقل، مرشح واحد مزكى من حزب المؤتمر الشعبى العام وحزب التجمع اليمنى للإصلاح، وقد بلغ عدد المنسحبين منهم (٢٩٧) مرشحاً ومرشحة وبذلك يكون عدد المرشحين المتبقين بعد الانسحاب (١٣٨٩) مرشحاً ومرشحة<sup>(١)</sup>، والجدول رقم (١٣) يوضع عدد المرشحين النهائى من الأحزاب والمستقلين<sup>(٢)</sup>.

#### جدول رقم (٥)

م	اسم الحزب والتنظيم السياسى	عدد المرشحين
١	المؤتمر الشعبى العام	٢٩٦
٢	التجمع اليمنى للإصلاح	١٨٤
٣	الحزب الاشتراكى اليمنى	١٠٥
٤	التنظيم الوجدوى الشعبى الناصرى	٦١
٥	حزب البعث العربى الاشتراكى	٤٤
٦	حزب البعث العربى الاشتراكى القومى	٢١
٧	حزب الحق	١١
٨	اتحاد القوى الشعبية	١٣

(١) تقرير اللجنة الفنية باللجنة العليا للانتخابات لعام ٢٠٠٣م، ص ٩.

(٢) الكتاب الإحصائى للانتخابات النيابية والرئاسية للفترة من (١٩٩٣م - ٢٠٠٣م)، مطابع

٤٥	الحزب الديمقراطي الشعبي الناصري	٩
٥٨	تنظيم التصحيح الشعبي الناصري	١٠
٤٢	الجبهة الوطنية الديمقراطية	١١
٠	رابطة أبناء اليمن (رأى)	١٢
٧	حزب الرابطة اليمنية	١٣
١٨	الحزب القومي الاجتماعي	١٤
١٧	الاتحاد الديمقراطي للقوى الشعبية	١٥
٦	حزب التحرير الشعبي الوحدوي	١٦
١٣	حزب جبهة التحرير	١٧
١٤	حزب الشعب الديمقراطي	١٨
١٠	حزب الوحدة الشعبية	١٩
١٧	حزب الخضر الاجتماعي	٢٠
٢	التجمع الوحدوي اليمني	٢١
٣	التنظيم السبتمبري الديمقراطي	٢٢
١	مزكى من المؤتمر والإصلاح	٢٣
٤٠١	المرشحون المستقلون	٢٤
١٣٨٩	الإجمالي	

### ثانياً: النتائج النهائية لانتخابات ٢٠٠٣م:

أسفرت نتائج الانتخابات عن فوز خمسة أحزاب من أصل (٢٢) حزباً شاركت في الانتخابات، وكانت النتيجة بعد فرز الأصوات في (٣٠١) ثلاثمائة دائرة ودائرة انتخابية كما هو موضح في الجدول

التالى (١) :

النسبة المئوية	المقاعد النيابية	اسم الحزب أو التنظيم السياسى
٧٦,٠٨%	٢٢٩	المؤتمر الشعبى العام
١٤,٩٥%	٤٥	التجمع اليمنى للإصلاح
٢,٣٣%	٧	الحزب الاشتراكى اليمنى
١%	٣	التنظيم الوجدوى الشعبى الناصرى
٠,٦٦%	٢	حزب البعث العربى الاشتراكى
٤,٦٥%	١٤	مرشحون مستقلون
٠,٣٣% مزكى من المؤتمر والإصلاح	١	الشيخ عبد الله بن حسين الأحمر
١٠٠%	٣٠١	الإجمالى

من خلال هذا الجدول يتضح أن الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٣م قد أدت إلى حصول حزب المؤتمر الشعبى العام على غالبية مقاعد مجلس النواب مما مكن المؤتمر الشعبى العام من تشكيل الحكومة، وأصبح المؤتمر فى موقع الحزب الغالب، ويشير مثل هذا الوضع إلى ثبات التجربة اليمنية ووصولها إلى نمط التعددية فى ظل الحزب الغالب، وهو نمط يطول بقاؤه فى السلطة، وأي تغيير سيظل مرهوناً بعملية تطور الأحزاب الأخرى، لكن المؤشرات تدل على ضعفها أمام المؤتمر الشعبى العام ما لم تتحول إلى قوى

مؤسسية قادرة على استيعاب وظائف ومهام العمل الحزبى فى ظل  
مرحلة التحديث والتنمية.

ويمكن القول أن نجاح التجربة الديمقراطية اليمنية قد استمدت من  
وحى المرحلة التاريخية التى مرت بها البلاد، ورست على الخصائص  
الذاتية اليمنية، فهى محصلة لمتغيرات شابها الكثير من المصاعب  
التى شهدتها البلاد خلال عقد ونصف من الزمن وهى فى ذات الوقت  
مازالت على محك من التطور والتجديد والمضى صوب المستقبل  
بثبات.

## الباب الثانى

### وسائل الرقابة البرلمانية وآثارها

#### تمهيد وتقسيم :

يمارس البرلمان عدة أعمال؛ حيث يقوم بإصدار القوانين سواء كانت مقدمة من الوزارة على هيئة مشروعات قوانين، أو من أعضاء البرلمان فى صورة مقترحات، كما يقوم بإقرار مشروع قانون الميزانية المقدم إليه من الحكومة ويصدره، وبالإضافة إلى هذه الأعمال يقوم البرلمان بالرقابة على تصرفات الحكومة، وتعد هذه الرقابة حجر الزاوية فى النظام البرلمانى، وترتبط الرقابة البرلمانية بسيادة وقوة البرلمان الذى يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء عن أعمال وزاراتهم، كما ترتبط بيقظة النواب وقوة تدخلهم أمام الحجج التى يقدمها رئيس مجلس الوزراء والوزراء للدفاع عن العيوب التى تظهر فى أعمالهم<sup>(١)</sup>.

وإذا كان البرلمان يمارس الرقابة على الحكومة بعدة وسائل فإن هذه الرقابة لا بد أن ينتج عنها آثار ونتائج فعلية تعكس تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة البرلمانية بالرغم من أن هذه النتائج تختلف من نظام سياسى لآخر. وفى هذا الباب نتحدث عن وسائل الرقابة البرلمانية فى الفصل الأول ثم عن آثارها والقيود المؤثرة عليها فى الفصل الثانى منه، وذلك على النحو الآتى:

---

(١) د. محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق،

الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية.

الفصل الثاني: آثار الرقابة البرلمانية والقيود المؤثرة عليها.

## الفصل الأول وسائل الرقابة البرلمانية

تعرف وسائل الرقابة البرلمانية بأنها الأدوات التي من خلالها يمارس أعضاء البرلمان رقابتهم على أعمال الحكومة، وهي وسائل متعددة تختلف من حيث شدتها بين وسائل استفسارية كالسؤال، ووسائل استعلامية وتقصى كلجان التحقيق البرلمانية، ووسائل اتهام كالاستجواب، ووسائل يتم من خلالها عزل السلطة التنفيذية كسحب الثقة وإقرار المسؤولية. كما أن هذه الوسائل قد تكون شفوية وقد تكون مكتوبة، وبعض هذه الوسائل يصلح للاستخدام خلال فضاء البرلمان إبان الإجازة التشريعية وبعضها لا يصلح إلا أثناء انعقاده.

وهكذا فإن البرلمان يملك مجموعة من الوسائل الرقابية عن طريقها يمارس رقابية على الحكومة وهذه الوسائل لها مكانة خاصة في العمل البرلماني نظراً لما تمثله من تعبير عن فكرة الرقابة الشعبية على الحكومات وليس الأمر مقصوراً على برلمان بعينه دون آخر بل إن فاعلية الرقابة البرلمانية هي التي تميز البرلمان عن غيره من المؤسسات السياسية والعامة في مختلف النظم المعاصرة.

ومن الملاحظ أن البرلمان قد يلجأ أمام تصرف معين يصدر عن الحكومة إلى استخدام عدد من وسائل الرقابة، وإن كان العمل جرى على اللجوء إلى واحدة منها فقط، وقد يبدأ بوسيلة أقل تأثيراً ثم يتدرج إلى ما هو أعلى منها في التأثير. وقد وضع المشرع اليمني مجموعة من الوسائل الرقابية سوف نتناولها تباعاً. حيث سيتم الحديث

عنها فى مبحثين متتالين كما يلى:

**المبحث الأول:** الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة.

**المبحث الثانى:** الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال

الحكومة.

## المبحث الأول

### الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة

يقوم البرلمان بمحاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها ويراقب مختلف أعمالها، ويناقشها فى سياستها العامة التى رسمتها لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يستطيع البرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومى، وكيفية أدائه للأعمال المختلفة. وله بمناسبة قيامه بمهمة الإشراف والرقابة أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أقدمت عليه من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية<sup>(١)</sup>.

وخضوع الحكومة لهذه الرقابة يكون جوهر النظام البرلمانى والبرلمان لا يتدخل فى الأعمال الإدارية والتنفيذية للحكومة ونفوذها على مرؤوسيتها والحوار بين الوزارة ممثلة فى رئيسها وأعضاء البرلمان ومدى فعالية هذا الحوار مرتبط قبل كل شئ بالحالة السياسية فى الدولة.

---

(١) د. على عبد القادر مصطفى: الوزارة فى النظام الإسلامى وفى النظم الدستورية المعاصرة،

كما أن الرقابة البرلمانية ليست قاصرة على النظام البرلماني فهي وإن كانت تتضح فيه بشكل كبير إلا أنها توجد أيضاً في نظم الحكم الأخرى؛ بحيث تؤدي هذه الرقابة إلى خضوع جميع تصرفات الحكومة للقواعد الدستورية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها.

وعليه نتحدث في هذا المبحث عن وسائل البرلمان في التدخل في نشاط الحكومة التي نص عليها الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م، وهناك أيضاً وسائل لم ينص عليها الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب سنقوم بالحديث عنها على النحو الآتي :

**المطلب الأول:** التوجيه والتوصية.

**المطلب الثاني:** الاقتراح برغبة.

**المطلب الثالث:** طرح موضوع عام للمناقشة.

## المطلب الأول التوجيه والتوصية

اختلفت دساتير الجمهورية اليمنية فيما بينها من حيث إعطاء مجلس النواب حق تقديم التوجيهات والتوصيات إلى الحكومة، حيث كان دستور دولة الوحدة في عام ١٩٩١م يؤكد في صدر المادة (٤٠) المتعلقة بتحديد وظائف السلطة التشريعية -مجلس النواب- حق المجلس في ممارسة (التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية).

وقد جاءت المادة (٨٦) من دستور دولة الوحدة على تأكيد هذا الحق بقولها: (لمجلس النواب حق تقديم توجيهات للحكومة في المسائل العامة، فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات وجب عليها أن تبين للمجلس سبب ذلك).

أما الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م فقد أبقى وظيفة التوجيه وأضاف إليها وظيفة إبداء توصيات للحكومة، حيث نصت المادة (٩٢) منه على أنه (لمجلس النواب حق تقديم توصيات وتوجيهات للحكومة في المسائل العامة، فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات أو التوصيات وجب عليها أن تبين للمجلس سبب ذلك).

ومن خلال هذا النص يتضح لنا أن هناك توجيهات وتوصيات، وأن الأولى أكثر إلزاماً من الثانية، وعادة ما ترد التوجيهات والتوصيات في التقارير التي تقوم اللجان الدائمة أو الخاصة بصياغتها بعد دراسة وفحص القضايا التي تحال إليها من

المجلس، وعندما تعرض على المجلس يتم مناقشة ما توصلت إليه اللجنة ومن ثم يقرها كما جاءت من اللجنة أو يقوم بالتعديل حذفاً أو إضافة، ثم يصوت على ما توصل إليه فى النهاية ويبلغها إلى الحكومة، وفى هذه الحالة على الحكومة الالتزام بها، وفى حالة عدم التنفيذ يجب عليها الحضور إلى المجلس لطرح أسباب عدم التنفيذ، ويكون المجلس مخيراً بين قبول المبررات المطروحة من قبل الحكومة إذا كانت مقنعة أو إعادة تأكيد إلزام المجلس لها بتلك التوجيهات والتوصيات.

وبالرغم من كثرة التوجيهات والتوصيات التى تقدم بها المجلس فإن القليل منها هى التى أثارت الجدل والخلاف بين الحكومة والمجلس، ليس لأن الحكومة قامت بالتنفيذ وإنما لأن المجلس تابع بعض تلك التوجيهات والتوصيات وأصر على تنفيذها، وعلى الرغم من ندرة التوجيهات والتوصيات التى يقوم المجلس بمتابعة تنفيذها فإن الحكومة ضاقت ذرعاً بها وأثارت الجدل وعدم التوصل من تنفيذها، ودخلت فى جدل واسع مع المجلس، وظل المجلس يعقد الجلسات المطولة من أجل سؤال الحكومة حول عدم التنفيذ وهدد باستجوابها ودعا بعض الأعضاء إلى التدرج فى استخدام الأدوات الرقابية حتى ولو وصل الأمر إلى سحب الثقة، وذلك بهدف الضغط على الحكومة لتنفيذ ما يقره المجلس من توجيهات وتوصيات، بينما أصرت الحكومة على إقناع المجلس فى كل المناسبات بوجاهة ما تفعله دون إبداء المبررات الكافية لعدم الالتزام بتوجيهات المجلس وتوصياته.

إن إصرار المجلس على تنفيذ توجيهاته وتوصياته بخصوص بعض القضايا دفع الحكومة إلى إقناع رئيس الجمهورية بطلب إلغاء التوجيهات والإبقاء على التوصيات فقط، تحت مبرر أن صلاحيات المجلس هي التشريع والرقابة على أعمال الحكومة وأن التوجيهات التي تصدر عن المجلس تخل بقاعدة التوازن المنظمة للعلاقات الدستورية بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، ولذلك طلب رئيس الجمهورية من المجلس تعديل المادة (٦١) من الدستور وانصب طلب التعديل على إلغاء كلمة التوجيه المنصوص عليها في هذه المادة، وكذلك إلغاء كلمة التوجيهات المبينة في المادة (٩٢) من الدستور، وتقضى المادة (٦١) من الدستور المعدل ١٩٩٤م على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور) غير أن طلب التعديل أعاد صياغتها بما يؤدي إلى إلغاء كلمة التوجيه منها، وقد جاءت الصياغة على النحو التالي (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور كما يتولى مجلس النواب بالاشتراك مع مجلس الشورى وفي اجتماع مشترك بينهما إقرار الخطوة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة).

وعندما عرض مقترح التعديل على اللجنة التي شكلها المجلس لدراسة طلب التعديلات الدستورية رفضت مقترح التعديل، وأصرت على بقاء كلمة التوجيهات على اعتبار أن إلغائها سوف يضعف مجلس النواب أمام السلطة التنفيذية، والغريب في موقف اللجنة هو إصرارها على عدم حذف حق المجلس في توجيه الحكومة في المادة (٦١) ومباركتها لحذف نفس الكلمة من المادة (٩٢) من الدستور، وذلك عندما ذكرت في تقريرها (أن اللجنة استحسنّت حذف الحكم الخاص بأحقية مجلس النواب في إصدار التوجيهات، ورأت الاستعاضة عنه بحكم يقضى بتحويل المجلس أحقية سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أياً من الوزراء وفق ضوابط وإجراءات تنظم استخدام هذا الحق) وكانت اللجنة قد أعادت صياغة المادة (٩٢) وقسمتها إلى فقرتين وحذفت كلمة التوجيهات من متن المادة وذلك على النحو التالي:

أ- لمجلس النواب حق توجيه التوصيات للحكومة في المسائل العامة في أي شأن يتعلق بأدائها لمهامها أو بأداء أي من أعضائها وعلى الحكومة تنفيذها، فإذا استحال عليها التنفيذ بينت ذلك للمجلس.

ب- إذا لم يقتنع المجلس بالمبررات يحق له مباشرة إجراءات سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء المعنيين، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة على المجلس إلا بناء على اقتراح مقدم من ربع أعضاء المجلس،

وبعد استجواب، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل مرور سبعة أيام من عرضه، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس).

وعندما عرض تقرير اللجنة على المجلس وافق على مقترح التعديل بحذف كلمة التوجيهات من المادة (٦١) كما وافق على ما جاء من اللجنة بشأن المادة (٩٢)، وبالتالي فقد تم إلغاء كلمة التوجيهات من المادتين. وكانت الصياغة السابقة هي التي جاءت في الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م. وهكذا نجد أن المشرع قد ألغى حق مجلس النواب في تقديم التوجيهات إلى مجلس الوزراء واكتفى بحق التوصيات فقط، كما أنه أضاف لمجلس النواب اختصاصاً هاماً يتمثل في حقه في سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في حالة عدم اقتناعه بمبررات عدم تنفيذه لتوصيات المجلس، وبهذا يعد عدم تنفيذ هذه التوصيات موجباً لتحريك المسؤولية السياسية الفردية دون الجماعية، وبالتالي يكون المشرع قد رفع من قيمة التوصيات الصادرة من مجلس النواب وجعلها في نفس درجة الاستجواب، وقد رأى البعض - وبحق - أن الأسباب الحقيقية لإجراء التعديل هي كثرة استخدام مجلس النواب لحقه في إصدار التوجيهات والتوصيات مما أخرج الحكومة ودفعها بتأييد من رئيس الجمهورية إلى تبني إلغاء هذا الحق في تعديلات ٢٠٠١م بالرغم من عدم خضوع

الحكومة لهذه التوجيهات وتجاهل تنفيذها<sup>(١)</sup>.

وقد رأى البعض أنه من مبررات التعديل الدستوري بحذف وظيفة توجيه الحكومة من قبل مجلس النواب يتمثل في إلغاء بعض الازدواجية التي كانت قائمة فيما يخص توجيه مجلس النواب للحكومة ومحاسبتها في الوقت نفسه فكيف يمكن أن توجه وتحاسب في الوقت نفسه مشيراً إلى أن ممارسة مجلس النواب لوظيفة توجيه الحكومة ثم محاسبة المجلس للحكومة فيه ازدواج<sup>(٢)</sup>.

ويمكن القول أن حذف كلمة التوجيهات من مهام مجلس النواب والاكتفاء بالتوصيات يهدف إلى غل يد المجلس وتهميش دوره في تصحيح الاختلالات التي تقع من الحكومة؛ حيث كلمة التوجيه تقتضى الالتزام بالقرار الصادر من مجلس النواب بينما تعتبر التوصية غير ملزمة، وإذا كان قد ثبت عملياً أن المجلس لم يستطع أن يلزم الحكومة بتنفيذ توجيهاته؛ فإنه من باب أولى لن نستطيع إلزامها بتنفيذ توصياته.

وعلى ضوء النص الذي جاء به الدستور الحالي ٢٠٠١م، وما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس النواب نستطيع أن نبين شروط التوصيات كما يلي:

---

(١) عباس محمد زيد: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٢) سلطان البركانى: رئيس كتلة الحزب الحاكم، مقابلة مع صحيفة اليمن، العدد الثانى، إبريل ٢٠٠٢م، ص ٥.

## شروط التوصيات :

نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب شروط تقديم التوصيات على النحو الآتي:

١ لمجلس النواب حق توجيه توصيات للحكومة<sup>(١)</sup>: أى أنه يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم توصية أو أكثر للحكومة، فلم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب والدستور أيضاً عدداً معيناً من الأعضاء الذين يحق لهم تقديم التوصيات، وإنما تركت الباب مفتوحاً لكل الأعضاء، سواء أكان هذا العضو رئيساً لإحدى لجان المجلس أم عضواً فيها.

٢ تقدم التوصية إلى جميع أعضاء الحكومة<sup>(٢)</sup>، حيث لم يحدد الدستور أو اللائحة الأشخاص الذين تقدم إليهم التوصيات، وإنما شمل رئيس الحكومة ونوابه وكذلك الوزراء ونوابهم، وما عدا هؤلاء لا يجوز أن تقدم إليهم أى توصية، فالنص واضح، ولا يحتمل التأويل.

٣ أن يتعلق موضوع التوصية بأداء الحكومة لمهامها أو بأداء أى من أعضائها، كما يجب على الحكومة تنفيذها، وإذا استحال عليها التنفيذ وجب أن تبين الأسباب المانعة من التنفيذ.

٤ إذا لم يقتنع المجلس بالمبررات، فإنه يحق له مباشرة إجراءات

---

(١) المادة (٩٢) من الدستور الحالى ٢٠٠١م و (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

٢٠٠٦م.

(٢) المرجع السابق.

سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء المعنيين.

٥ أن يتم عرض طلب سحب الثقة على المجلس بناء على اقتراح من ربع أعضاء المجلس، وبعد استجواب. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل مرور سبعة أيام من عرضه، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.

٦ استبعاد كل اقتراح يشتمل على عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو ضرر بالمصلحة العامة.

٧ استبعاد كل اقتراح يتضمن استجواباً أو تحقيقاً أو مناقشة مما لا تنظمه أحكام خاصة في الدستور أو اللائحة<sup>(١)</sup>.

---

(١) المادة (١٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ٢٠٠٦م.

## المطلب الثانى

### الاقتراح برغبة

فى البداية نشير إلى أن هذه الوسيلة لم ينص عليها الدستور اليمنى أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ولكن نصت عليها المادة (١٣٠) من الدستور المصرى<sup>(١)</sup> لسنة ١٩٧١م ومواد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م من المادة (٢١٢) إلى المادة (٢١٧)، وقد جاءت هذه المواد مفصلة لكيفية ممارسة هذه الوسيلة، ونقوم بعرضها تباعاً كآلاتى تعريف الاقتراح برغبة - شروط الاقتراح برغبة - إجراءات تقديم الاقتراح برغبة - انتهاء الاقتراح برغبة.

### الفرع الأول

#### تعريف الاقتراح برغبة أو بقرار

يقصد بالاقتراح برغبة أن يتقدم عضو البرلمان إما باقتراح برغبة يتعلق بمصلحة عامة ليبيدها المجلس للحكومة، وإما باقتراح بقرار يرغب فى أن يصدره المجلس فى نطاق اختصاصه<sup>(٢)</sup>.

فالاقترح برغبة يعنى أن عضو البرلمان يرى أن هناك مصلحة عامة تحتاج أن تتدخل الحكومة وأن تتخذ إجراءات حيالها، فيتقدم

---

(١) حيث نصت المادة (١٣٠) من الدستور المصرى ١٩٧١م على أن (لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء).

(٢) المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ١٩٧١م.

للمجلس بهذا الاقتراح لكي يتم إبلاغ الحكومة به. أما الاقتراح بقرار فيعنى أن يتقدم عضو البرلمان إلى المجلس لكي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بتلك المصلحة العامة إذا كان مثل هذا القرار مما يدخل في نطاق اختصاصه.

وبالتالي فالاقترح برغبة تختص به الحكومة ولا يملك مجلس الشعب إلا أن يحيله إليها دون نظره، أما الاقتراح بقرار فيختص به مجلس الشعب، كما أن الاقتراح برغبة أو بقرار لا يراد منه تطبيق قانون أو تفسيره، فالبرلمان لا يختص بإصدار قرار في شأن تطبيق القانون أو تفسيره، فذلك يعد تدخلاً من جانبه في اختصاص سلطة دستورية أخرى (تنفيذية وقضائية)، وبالتالي فكل اقتراح بذلك يعد غير دستوري فللرئيس بمقتضى السلطة المخولة له وبمقتضى حقه وواجبه في الحفاظ على الدستور واللائحة أن يمنع عرض أى اقتراح من هذا النوع على المجلس<sup>(١)</sup>.

وإذا كان الدستور المصرى لعام ١٩٧١م قد أتاح لأعضاء مجلس الشعب حق تقديم الرغبات فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد أضافت الاقتراح بقرار إلى جانب الاقتراح برغبة وبالتالي فإن الاقتراح برغبة يستمد قوته من الدستور أما الاقتراح بقرار فإنه يستمد قوته من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

## الفرع الثانى

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص ١٩٨.

## شروط تقديم الاقتراح برغبة أو بقرار

نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الشروط الواجب توافرها فى الاقتراح برغبة أو بقرار وذلك على النحو الآتى :

١ - لا يجوز تقديم اقتراح برغبة من أكثر من عشرة من أعضاء المجلس: يعتبر الاقتراح برغبة من الحقوق الدستورية التى منحها الدستور لعضو مجلس الشعب وبالتالي فإنه طبقاً لنص المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لا يجوز تقديم اقتراح برغبة أو بقرار موقع من أكثر من عشرة أعضاء، أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(١)</sup>، واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي<sup>(٢)</sup> فقد اشترطتا ألا يزيد عدد مقدمى الاقتراح برغبة عن خمسة أعضاء، والهدف من ذلك ألا يتغير موضوع الاقتراح برغبة ويتحول إلى مناقشة عامة.

٢ - شرط الكتابة: اتجهت الدساتير واللوائح البرلمانية إلى اشتراط الكتابة فى إبداء الرغبات، فى حين اتجهت بعض اللوائح إلى اشتراط تقديم مذكرة إيضاحية عوضاً عن شرط الكتابة.

وقد جمعت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى واللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بينهما؛ إذ نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى على أن: (يقدم الاقتراح برغبة كتابة لرئيس المجلس مرفقاً به مذكرة توضح موضوع

---

(١) المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٢) المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

الرغبة أو القرار واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس<sup>(١)</sup> وهذا ما نصت عليه أيضاً اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(٢)</sup> وكذلك المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني التي اشترطت في كل اقتراح برغبة لأحد الأعضاء أن يتقدم كتابة إلى رئاسة المجلس<sup>(٣)</sup>، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي. والحكمة في اشتراط الكتابة هي توضيح موضوع الرغبة مع بيان الأسباب الداعية لها والمتعلقة بالمصلحة العامة.

٣ مضمون الاقتراح: يجب أن يتعلق الاقتراح برغبة بمسألة أو مشكلة عامة، فالرغبة التي تتضمن مصلحة خاصة لمن قدمها لا تكون عامة وبالتالي تكون غير مقبولة ولا توجد فيها صفة العموم، والهدف من ذلك عدم الضغط على الحكومة لتحقيق المصالح الخاصة بأعضاء البرلمان وإهمال المصلحة العامة للشعب الذي انتخب هؤلاء الأعضاء ووضع ثقته فيهم لكي يدافعوا عن حقوقه ويمنعوا الفساد من قبل الحكومة. وبالتالي فإن الرغبة التي لا تثير مشكلة عامة أو مسألة تتصف بعدم العموم تكون غير مقبولة كالرغبة بحل مشكلة معينة من

---

(١) المادة (٢١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م.

(٢) الفقرة (٢) من المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام

٢٠٠٢م.

(٣) المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦م.

مشاكل المواطنين، كما أن الرغبات قد تتجاوز تنظيم مسألة معينة إلى اقتراح يوجه للحكومة للتقدم بمشروع قانون معين باعتبار أن الاقتراح بمشروع قانون معين يعتبر من المسائل العامة ولا تتبدى الرغبات فى المسائل الإدارية الصغيرة التى تتولاها السلطة التنفيذية.

كذلك فإن الاقتراح برغبة لا يفقد عموميته إذا تعلق بمسألة محلية أو بموضوع خاص بمحافظة معينة أو مركز أو حى أو قرية بعينها، والقول بغير ذلك يمنع عضو البرلمان من توجيه الحكومة إلى ما يجب عليها فعله فى مكان معين من أقاليم الدولة، وإخلال جسيم بالوظيفة الأساسية للاقتراح برغبة<sup>(١)</sup>.

ومن البدهي أن الاقتراح برغبة يتم توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء ولا يجوز توجيه الاقتراح إلى من هم فى درجة وزير أو من غير الوزراء كالمحافظين مثلاً، فالنص الدستورى واضح وصريح ولا مجال فيه للتقدير<sup>(٢)</sup>.

٤ - ألا يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور، أو القانون أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص، أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. وحيد رأفت؛ د. وايت إبراهيم: القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

(٢) راجع المادة (١٣٠) من الدستور المصرى ١٩٧١م.

(٣) الفقرة (٣) من المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام

وقد أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لرئيس المجلس حفظ أى اقتراح لا تتوافر فيه الشروط السابقة، وهذا هو أيضاً ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني التي أجازت لرئيس المجلس أن ينبه العضو بعدم التكلم فيه، فإذا أصر العضو على وجهة نظره، عرض الرئيس الأمر على المجلس ليبدى رأيه فيه دون مناقشة أما المادة (١٢٠) من لائحة مجلس الأمة الكويتي فقد رتبت على عدم توافر هذه الشروط نوعين من الجزاءات: عدم عرض الاقتراح على المجلس، استبعاد الاقتراح. ولكي لا يعرض الاقتراح على المجلس يجب توافر أربعة شروط: أن يكون موضوع الاقتراح مما لا يدخل فى اختصاص المجلس، وأن يصدر رئيس المجلس قراراً بعدم عرضه، موافقة مكتب المجلس على عدم العرض، وهى وجوبية، وليست جوازية، وأخيراً التنبيه على مقدم الاقتراح بعدم التكلم فى موضوع الاقتراح أمام المجلس، فإذا أصر على ذلك كان على الرئيس أخذ رأى المجلس فى تلك المسألة دون مناقشة، أما استبعاد الاقتراح فإنه يتخذ عندما يتضمن الاقتراح على عبارات غير لائقة، أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار، بالمصلحة العليا للبلاد، أو تتضمن استجواباً أو تحقيقاً أو مناقشة مما تنظمه أحكام خاصة فى الدستور أو لائحة مجلس الأمة وهو جزاء جوازى لرئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فإنها قد أعطت

---

(١) الفقرة (٣) من المادة (٢١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب العام ١٩٧٩م.

لرئيس المجلس وحده عند عدم توفر الشروط السابقة، حق حفظ الاقتراح، وبالتالي إخطار مقدمه بقرار الحفظ، ويكون للعضو الاعتراض عليه خلال ثلاثين يوماً من إخطاره به. فإذا ما اعترض كان على رئيس المجلس عرض اعتراضه على اللجنة العامة للمجلس لتقرر ما تراه بشأنه إلا أن تلك اللجنة يرأسها رئيس المجلس، وله سلطات لا يستهان بها في تحديد جانب لا بأس به من عضويتها<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. فتحي فكرى: وجيز القانون البرلمانى فى مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م، ص ٤٧٠.

## الفرع الثالث

### إجراءات تقديم الاقتراح برغبة

إذا استوثق رئيس المجلس من توافر الشروط المطلوبة في الاقتراح المقدم إليه فإنه يجب عليه إحالته إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو إلى اللجنة المختصة بالاقتراحات المقدمة من الأعضاء لبحثه وإعداد تقرير في خصوصه يعرض على المجلس، ولهذه اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس إحالة الاقتراح إلى الوزارات المعنية قبل قيامها بإعداد هذا التقرير وعرضه على المجلس<sup>(١)</sup> وبمجرد أن يرد تقرير اللجنة التي قامت ببحث ودراسة الاقتراح، فإن هذا الاقتراح والتقرير الوارد في خصوصه يدرجان في جدول أعمال أقرب جلسة لتاريخ ورودهما إلى مكتب المجلس<sup>(٢)</sup>؛ إلا أن اللائحة لم تحدد وقتاً معيناً لإعداد اللجنة لتقريرها ومتى يحال هذا التقرير إلى المجلس<sup>(٣)</sup>.

ونظراً لأن بعض الاقتراحات قد تستغرق وقتاً طويلاً لمناقشتها فقد أجازت الفقرة الأخيرة من المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، والمادة (١١٨) من لائحة مجلس الأمة الكويتي في حالة الاستعجال أن يتم نظر الاقتراح برغبة دون إحالته إلى اللجنة المختصة، وهذه السلطة مقررة للمجلس وليس لرئيسه حسبما يقدره في ضوء الظروف وواقع الحال، ولا يحد هذه السلطة أي

---

(١) راجع المادة (٢١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

(٢) المادة (٢١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

(٣) أما المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فقد أوجبت على اللجنة

الإدارية أن تقدم تقريرها في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً.

قيد، وحالة الاستعجال التي تبرر ذلك هي أن يؤدي التأخير في نظر الاقتراح إلى نتائج قد يصعب تداركها. أو تعذر تنبيه الحكومة إلى اتخاذ إجراءات معينة لتفادي مواقف تندر بالخطر سواء تعلقت بمصلحة المواطنين أو ممارسة بعض مرافق الدولة نشاطها على وجه غير مرض.

وفي هذه الحالة أجازت لائحتى مجلس الأمة الكويتى ومجلس النواب البحرينى للوزير المختص طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة أسبوع على الأكثر ولا يجوز التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس<sup>(١)</sup>.

ويكون للعضو مقدم الاقتراح أولوية الكلام فى الجلسة التى أدرج التقرير عن اقتراحه فى جدول أعمالها، ثم يستمع المجلس إلى رأى الوزير المختص ورأى رئيس أو مقرر اللجنة التى قامت بإعداد تقريرها عنه، كما يجوز لرئيس المجلس الإذن لمؤيد واحد للاقتراح ومعارض واحد له بالكلام قبل أخذ رأى المجلس<sup>(٢)</sup>.

وهذا النص يعطى رئيس المجلس سلطة واسعة فى السماح بالتعقيب على تقرير اللجنة، وعملياً لا يتم إعمال وتطبيق حق التعقيب

---

(١) المادة (١١٨) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، المادة (١٢٨) من لائحة مجلس النواب البحرينى.

(٢) المادة (٢١٥) من لائحة مجلس الشعب المصرى، المادة (٢١٩) من لائحة مجلس الأمة الكويتى.

إلا في حدود ضيقة، ولمرات محددة للغاية<sup>(١)</sup>.

وفي حالة رفض المجلس الاقتراح برغبة فلا يجوز إعادة تقديمه قبل مضي أربعة أشهر على هذا الرفض، أى أنه يجوز لمن رفض اقتراحه أن يعاود تقديمه مرة أخرى بمراعاة القيد الزمنى المشار إليه<sup>(٢)</sup>.

والهدف من هذا الشرط عدم تكرار عرض الاقتراح على المجلس مرة أخرى إلا بعد أن يظهر أمر جديد يستلزم عرض هذا الاقتراح، فطالما استوفى الاقتراح شروطه وتمت مناقشته فى المجلس، وترتب على هذه المناقشة رفضه فمعنى ذلك أن هذا الاقتراح ليس مهماً أو أن ما يتضمنه من موضوع غير جدير بالمناقشة.

والسؤال الذى يطرح نفسه هو: هل الحكومة ملزمة بتنفيذ الاقتراح برغبة أم يمكن لها أن تمتنع عن تنفيذه؟

يمكن القول: إنه إذا كانت المادة (١٣٠) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١م قد كفلت لأعضاء مجلس الشعب حرية إبداء رغبات عامة إلى الحكومة، فإن الفقه مستقر على أن الرغبة التى يبديها أعضاء البرلمان إلى الحكومة ليست ملزمة لهذه الحكومة من الناحية القانونية، وإنما يقتصر إلزامها من الناحية الأدبية فقط، فالحكومة

---

(١) هبة السعيد: الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق، قضايا برلمانية، عدد مايو ١٩٩٧م، ص ٤٩.

(٢) المادة (١١٩) من لائحة مجلس الأمة الكويتى والمادة (١٣١) من لائحة مجلس النواب البحريني.

تحاول دائماً تلبية الرغبات التي يبيدها المجلس، حتى تتجنب بذلك إثارة الخلاف بينها وبين المجلس<sup>(١)</sup>. فالرغبة تستمد قوتها من قوة البرلمان فإذا كان البرلمان قوياً فإن الوزارة تستجيب للرغبة التي يبيدها أعضاء البرلمان لكي تتجنب طرح الثقة بها وأما إن كان البرلمان ضعيفاً فإن الحكومة تتجاهل أى اقتراح له.

ولكن، على أي أساس يستند حق الحكومة في رفض الاقتراح المقدم من البرلمان؟

يقوم هذا الحق على أساسين: الأول مبدأ الفصل بين السلطات، فمن المعروف أن للدولة وظائف ثلاث هي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهذه الوظائف يجب أن توزع على هيئات ثلاث، بحيث تكون هناك هيئة تقوم بالتشريع، وهيئة تقوم بالتنفيذ، وهيئة تقوم بالوظيفة القضائية، وبالتالي فإن هذا المبدأ يمنع البرلمان من التدخل في عمل الحكومة أو توجيه أوامر إلى إدارة بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل<sup>(٢)</sup>.

والأساس الثانى هو طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة: فالسلطات الثلاث تمارس اختصاصاتها باعتبارها مجموعة من الاختصاصات التي تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة، وهذه

---

(١) د. محمد أنس جعفر: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥١٠، ود. خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص

(٢) د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٢٩.

الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لأن هذه الاختصاصات تمارس من أجل تحقيق الصالح العام وبالتالي يجب أن يكون هناك تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تمارسها، كما أن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض الآخر وبالتالي يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة بين السلطات العامة في الدولة وعلى وجه الخصوص السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالحكومة تقوم بوضع السياسة العامة للدولة، وتقوم بتنفيذها على مسؤوليتها، وهي وحدها التي تقدر ما إذا كان تنفيذ الرغبة البرلمانية تتعارض مع السياسة العامة التي وضعتها أم لا، أما إذا نفذت الحكومة رغبة البرلمان فستكون مسئولة عن النتائج المترتبة على تنفيذ هذه الرغبة<sup>(١)</sup>.

ولكن يجب على الحكومة أن تبين الأسباب الداعية إلى الامتناع عن تنفيذ الرغبة البرلمانية حتى لا تستبد الحكومة وترفض أى رغبة يتقدم بها البرلمان، وهذا هو ما نص عليه الدستور الكويتي في المادة (١١٣) منه التي نصت بقولها "إذا تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب عليها أن تبين للمجلس أسباب ذلك" وهذا ما لم ينص عليه الدستور المصري. كما أن من حق البرلمان أن يعقب<sup>(٢)</sup> على رفض الحكومة للاقتراح إلا أن هذا التعقيب يكون لمرة واحدة، وهذا التعقيب قد يؤدي إلى أن يتقدم أحد أعضاء البرلمان باقتراح بقانون لتحقيق هذه الرغبة، أو قد يؤدي إلى استجواب وزير

---

(١) د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ط٦، ١٩٨٣، ص ١٤٥.

(٢) المادة (١١٣) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م.

معين إذا كشفت المناقشة عن تجاوزات ومخالفات كبيرة في الوزارة أو إحدى الجهات التابعة لها<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، مرجع سابق، ص ٣٧.

## الفرع الرابع انتهاء الاقتراح برغبة

قد تنتهي الاقتراحات برغبة قبل مناقشتها، ويكون ذلك إما باسترداد الاقتراح والتنازل عنه ممن قدمه وإما بسقوطه في أحوال معينة:

### أولاً: استرداد الاقتراح برغبة والتنازل عنه:

إذا كان من حق أعضاء مجلس الشعب تقديم اقتراحات برغبة، فإن لهم الحق في استردادها، ولكن بشرط أن يكون طلب الاسترداد مكتوباً ومقماً لرئيس المجلس كما يشترط أن يتم ذلك الاسترداد قبل إدراج تقرير اللجنة عن الاقتراح إلى جدول أعمال المجلس<sup>(١)</sup>، وتطبيقاً لذلك يتعين على العضو مقدم الاقتراح أن يطلب كتابة من رئيس المجلس استرداده قبل إدراج تقرير اللجنة بجدول أعمال المجلس؛ لأنه إذا ما تم إدراجه بجدول الأعمال فإن هذا يعني أنه صار حقاً للمجلس، ولا يجوز لمقدمه سحبه بإرادته المنفردة، وإذا ما قدم طلب التنازل بعد إدراج تقرير اللجنة بجدول الأعمال ففي هذه الحالة يستمر المجلس في نظر التقرير ولا يلتفت إلى طلب العضو مقدم الاقتراح<sup>(٢)</sup>.

ويترتب على استرداد العضو لاقتراحه أنه لا يجوز للمجلس مناقشته غير أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد أجازت

---

(١) المادة (٢١٧) من لائحة مجلس الشعب ١٩٧٩م.

(٢) المادة (١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

للمجلس النظر فى الاقتراح فى إحدى حالتين: إما بطلب من رئيس اللجنة المختصة بدراسته، وإما أن يطلب أحد الأعضاء استمرار المجلس فى مناقشته على أن يؤيده فى ذلك عشرة أعضاء على الأقل<sup>(١)</sup>. أما لائحة مجلس الأمة الكويتى فقد اشترطت شرطاً واحداً هو أن يعلن عضو آخر تنبيهه للاقتراح بعد استرداد مقدمه<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: سقوط الاقتراح برغبة:

عددت الفقرة الثانية من المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب حالات سقوط الاقتراح برغبة، وهى الثلاث الحالات الآتية:

#### ١ - زوال عضوية مقدم الاقتراح برغبة:

يعد الاقتراح برغبة وسيلة من وسائل تبادل وجهات النظر فى شأن موضوعات معينة من خلال طرحها على الحكومة للوصول إلى حلول بشأنها، وبالتالي فإن زوال عضوية مقدم الاقتراح برغبة يترتب عليه سقوط الاقتراح برغبة ولا يجوز للمجلس أن ينظر فيه ويعتبره كأن لم يكن<sup>(٣)</sup>.

---

(١) الفقرة (١) من المادة (٢١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) المادة (١١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.

(٣) وهذا أيضاً ما نصت عليه الفقرة (٢) من المادة (١٣٢) من لائحة مجلس النواب البحرينى.

وقد انتقد بعضهم<sup>(١)</sup> - بحق - هذا الأمر؛ فطالما أن الاقتراح ليست له صفة شخصية فليس هناك ما يمنع أن يستمر المجلس فى مناقشته، كما انه إذا رغب عضو آخر فى تقديم نفس الاقتراح، فإن ذلك سيوفر الكثير من الوقت والإجراءات الواجبة الاتباع، كما أن هذا الرأى يتفق مع ما ذهبت إليه اللائحة الداخلية من إجازتها لاستمرار المجلس فى نظر الاقتراح إذا طلب أحد الأعضاء ذلك، وأيده عشرة آخرون.

## ٢- سقوط ما بقى من الاقتراحات فى اللجان حتى نهاية دور الانعقاد:

من ناحية أخرى يسقط الاقتراح برغبة بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله. ولكن يحق لمن قدم الاقتراح أن يتمسك به فيتقدم بطلب الاستمرار كتابة إلى رئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد التالى<sup>(٢)</sup>.

وقد أحسنت اللائحة بهذا النص؛ لأنه غالباً لا يكفى دور الانعقاد لنظر جميع الاقتراحات برغبة فيمكن أن ينتهى دور الانعقاد دون مناقشة الكثير من الاقتراحات<sup>(٣)</sup>، إلا أن هناك من رأى أن مدة العطلة، والمدة اللازمة لإعداد اللجنة لتقريرها وإحالتها إلى البرلمان قد

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: مرجع سابق، ص ٣٨ وما بعدها.

(٢) المادة (٢١٧) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٣) د. محمد باهى أبو يونس: مرجع سابق، ص ٤٠.

يفقد الاقتراح كل أهميته<sup>(١)</sup>.

ولهذا كان يفضل النص على وجوب أن تنتهى اللجان المختصة من إعداد تقاريرها قبل الانتهاء من دور الانعقاد، بحيث لا ينتهى هذا الدور واللجنة ما تزال تبحث وتدرس الاقتراحات المحالة إليها، وبالتالي يجب أن يتم استعجال اللجان لكي تنتهى من إعداد تقاريرها فى الوقت المناسب.

### ٣ - سقوط الاقتراحات بنهاية الفصل التشريعى:

من المعلوم أن لكل برلمان مدة معينة يمارس خلالها اختصاصاته التشريعية وغير التشريعية وتختلف هذه المدة من دستور لآخر. فمجلس الشعب المصرى مدته خمس سنوات وفقاً لنص المادة (٩٢) من الدستور المصرى ١٩٧١م ومدة مجلس النواب اليمنى ست سنوات وفقاً لنص المادة (٦٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م، ومدة مجلس الأمة الكويتى أربع سنوات وفقاً لنص المادة (٨٣) من الدستور الكويتى ١٩٦٢م فى حين أن مدة مجلس النواب البحرينى أربع سنوات طبقاً لنص المادة (٥٨) من الدستور البحرينى ٢٠٠٢م وبالتالي فإنه بنهاية الفصل التشريعى تسقط الاقتراحات برغبات حيث يبدأ فصل تشريعى جديد تقوم الحكومة فيه بعرض برنامجها على البرلمان الذى بدوره يقوم بممارسة اختصاصاته مع بداية الفصل الجديد، وبالتالي يسقط كل ما يتعلق بالفصل التشريعى السابق من اقتراحات برغبة.

---

(١) د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى فى مصر، مرجع سابق، ص ٤٧١.

ولكن من الممكن حدوث أمرٍ ضرورى وطارئ قد يترتب عليه أن تمتد مدة الفصل التشريعى، فهل يتم الاستمرار فى نظر الاقتراحات برغبة أما أنها لا تنتظر وتسقط؟

لقد أجابت المادة (٨٣) من الدستور الكويتى ١٩٦٢م على هذا التساؤل حيث وضعت عدة شروط لى يمتد الفصل التشريعى وهى: أن يكون المد بقانون يصدره مجلس الأمة ذاته - وأن تكون هناك ضرورة لذلك المد- وأن تكون البلاد فى حالة حرب، ولهذا فإن امتداد الفصل التشريعى يمنع من سقوط الاقتراح برغبة ويظل قائماً فى جدول الأعمال لحين مناقشته أو انتهائه بزوال مبررات مد الفصل التشريعى.

ومما سبق يمكن القول أن وسيلة الاقتراح برغبة وكما قال بعض الفقهاء<sup>(١)</sup>: إنها وسيلة تمكن أعضاء البرلمان من نقل رغبات المواطنين ذات الصفة العامة إلى الحكومة لى تحاول تحقيقها فهى وسيلة تعاون بين البرلمان والحكومة إلا أنها قد تؤدى بصورة غير مباشرة إلى إثارة المسئولية الوزارية؛ إذ إنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء البرلمان فيما رسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل أخرى.

---

(١) د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون

## المطلب الثالث طرح موضوع عام للمناقشة

تعد هذه الوسيلة فى الفقه الدستورى من الوسائل الرقابية الهادئة التى تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفين<sup>(١)</sup>، وهذا قد أدى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل رأى والتعاون بين البرلمان والحكومة فى تحقيق المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>.

ومن هنا فإن لها أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه فى معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه، سواء كان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان فى شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها فى الإجراءات التى تتخذها لمواجهتها بشكل تتجنب من خلاله المساءلة أمام البرلمان<sup>(٣)</sup>.

وقد نص الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م على هذه الوسيلة وذلك فى المادة (٩٤) منه التى نصت على أنه (يجوز

---

(١) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

(٣) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانىة على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٩٣.

لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأى حوله).

وإذا كان الأصل أن تضع اللائحة الداخلية لمجلس النواب الضوابط التى يتم بها ممارسة هذه الوسيلة، فإن اللائحة الداخلية للمجلس لم تتطرق إليها مطلقاً، سواء السابقة الصادرة فى عام ١٩٩٧م أم الحالية التى صدرت فى عام ٢٠٠٦م. أما الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ فقد نص على حق أعضاء مجلس الشعب فى طرح موضوع عام للمناقشة، فقرر فى المادة (١٢٩) منه أنه (يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه).

وعلى الرغم مما تتسم به طلبات المناقشة العامة - كواحدة من آليات البرلمان الرقابية- من أهمية بالغة فى هذا المجال، حيث تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان كافة الاشتراك فى المناقشة وإبداء الرأى حول ما يعرض على المجلس من خلالها من مسائل وأمور معينة، وسياسة الحكومة تجاه هذه المسائل أو تلك الأمور، مما ينعكس إيجاباً على الأداء الرقابى الذى يقوم به البرلمان، فإنه يلاحظ أن تطبيقاتها فى الواقع العملى محدودة للغاية<sup>(١)</sup> فى خلال دور الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى السابع لم يناقش المجلس سوى

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل

طلبى مناقشة<sup>(١)</sup>، وفى خلال دور الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى الثامن لم ينظر المجلس سوى ثلاث طلبات مناقشة<sup>(٢)</sup>.

بل ويلاحظ أن المجلس غالباً ما يقرر ضم مثل هذه الطلبات إلى أسئلة مقدمة وطلبات إحاطة واستجوابات وتقارير اللجان المختصة حول ذات المسألة لمناقشتها مع هذه الآليات، وقد يرجع سبب ضعف هذه الوسيلة الرقابية للبرلمان إلى أنها تتطلب لى تقبل من المجلس أن يتقدم بها عدد لا يقل عن عشرين عضواً من أعضاء البرلمان، وهذا يتنافى فى واقع الأمر مع رغبة كل عضو من أعضاء البرلمان أو غالبيتهم فى أن يتفرد أو ينفرد بما يباشره من وسائل رقابية. فطلب المناقشة لا يجعل للعضو والحال هكذا وضعاً متميزاً بين زملائه فى البرلمان، أو أمام هيئة الناخبين فى الدائرة التى ينتمى إليها، ولذا فهو يفضل عليها بقية الوسائل الرقابية الأخرى (كالسؤال والاستجواب...) لما تتسم به هذه الوسائل من عنصر التفرد والخصوصية، الأمر الذى يظهره - من جهة نظره- أنه أكثر قدرة وكفاءة وفعالية، مما لو اشترك مع آخرين فى تقديم طلب مناقشة، حيث لا يعد فى هذه الحالة الأخيرة سوى مجرد عضو من بين أعضاء كثيرين، لا يعرف بالضبط من منهم هو صاحب الفكرة أو من هو المدافع الحقيقى عنها، وهو ما يتنافى مع ما ينشد إليه معظم

---

(١) تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب فى دور الانعقاد العادى الأول، الفصل

التشريعى السابع، الأمانة العامة لمجلس الشعب، ١٩٩٦، ص ٩٣٢.

(٢) التقرير التحليلى لأداء مجلس الشعب، الجزء الأول، مؤشرات عامة، الأمانة العامة

لمجلس الشعب، يوليو سنة ٢٠٠١م.

أعضاء البرلمان من تحقيق للطموح الذاتى والإبهار الشخصى<sup>(١)</sup>.

ولقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة ١٩٧٩م حق طلب طرح موضوع عام للمناقشة فى المواد من (٢٠٨) إلى المادة (٢١١)، مبينة الهدف من هذه الوسيلة الرقابية، والشروط الواجب توافرها فيها، ونظامها الإجرائى. وسوف نتناول هذا الموضوع بالدراسة من خلال فرعين متتاليين نبين فيهما تعريف طلب المناقشة، ونظامه الإجرائى، ومناقشة ذلك وفقاً لما يلى:

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ١٨٣ وما بعدها.

## الفرع الأول

### تعريف طلب المناقشة العامة

يمكن تعريف طلب المناقشة العامة بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، بموجبها يكون لعدد معين من أعضاء البرلمان - يحدده الدستور - الحق في المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس، مناقشة مفتوحة، يشترك فيها من يشاء من الأعضاء<sup>(١)</sup>، وبالتالي فإنه لا يقصد من هذه الوسيلة انتقاد أو محاسبة الحكومة، وإنما تنوير الحكومة والمجلس حول الموضوعات المثارة في شأنها المناقشة، من أمثلة هذه الموضوعات التي كانت محلاً لطلبات مناقشة في دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي (الثامن) مشكلة البطالة وأثرها على الشباب وعلى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكيفية مواجهتها<sup>(٢)</sup>.

ولكى يكون طلب المناقشة مقبولاً فلا بد من توافر الشروط

الآتية:

١- يجب أن يقدم طلب المناقشة من عشرين عضواً على الأقل<sup>(٣)</sup>: والهدف من تطلب هذا العدد هو ضمان جدية

---

(١) د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

(٢) مضبطة الجلسة الرابعة والخمسين، مجلس الشعب، ٢٣ إبريل سنة ٢٠٠١م.

(٣) المادة (١٢٩) من الدستور المصري ١٩٧١م، ويجوز تقديمه من عشرة أعضاء وفقاً

للمادة (١٤٣) من لائحة مجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

الطلب، والحرص على ألا يضيع وقت المجلس أو ينشغل بطرح موضوعات لا تحوز تأييد جانب يعتد به من أعضاء المجلس، إلا أن المادة (١١٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ (قد اكتفت بأن يقدم الطلب موقعاً من خمسة أعضاء) (١) أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب السوداني فإنها قد اشترطت أن يتقدم بالطلب أحد عشر عضواً<sup>(٢)</sup>. أما الدستور اليمني الحالي<sup>(٣)</sup> ٢٠٠١ فإنه قد اشترط لكي يتم تقديم طلب موضوع مناقشة أن يتقدم به عشرون في المائة من أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم (٣٠١) عضواً وبالتالي يجب تقديم طلب المناقشة من قبل (٦١) عضواً، وهي نسبة مرتفعة تشكل عائقاً لممارسة هذه الوسيلة الرقابية وبخاصة إذا ما قورنت بالنسب السابقة في الدستور المصري والكويتي والسوداني، وكان الأفضل أن تكون هذه النسبة هي (٥%) أي (١٥) عضواً فهي نسبة معقولة تسمح لأعضاء البرلمان بطرح أي موضوع يرون ضرورة طرحه للنقاش مع الحكومة فهذه الوسيلة لها أهمية بالغة خاصة مع وجود الرقابة الشعبية التي تراقب من خلال وسائل الإعلام مناقشة الموضوع، وبالتالي تشكل

---

(١) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م، ص ٣٦٧.

(٢) إبراهيم محمد الحاج موسى: التجربة الديمقراطية في تطور نظم الحكم في السودان، رسالة دكتوراه، كلية حقوق القاهرة، ١٩٧٠م، ص ١٦٩.

(٣) المادة (٩٤) من الدستور اليمني ٢٠٠١م.

ضغطاً سياسياً على توجه الحكومة.

وقد رأى البعض<sup>(١)</sup> أن عدد العشرين عضواً الذى اشترطته المادة (١٢٩) من الدستور المصرى ١٩٧١م هو شرط واجب الاحترام وأن تخلفه يعد سبباً لعدم قبول طلب المناقشة، إلا إذا أخذ فى الاعتبار أن المجلس سيد إجراءاته فى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يتغاضى عنه إذا رأى أن الموضوع المثار جدير بالمناقشة وتبادل الرأى فى خصوصه<sup>(٢)</sup>.

٢- يجب أن يقدم طلب المناقشة لرئيس المجلس كتابة وأن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع المطروح للمناقشة والمبررات والأسباب التى تبرر طرحه للمناقشة العامة فى المجلس<sup>(٣)</sup>: وذلك بما يضمن جدية الطلب، والذى يقدر هذه الجدية المجلس ذاته، فللمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، أو لعدم كفاية المبررات والأسباب التى تبرر طرحه للمناقشة العامة، ولكن

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٨٦.

(٢) فقد وافق مجلس الشعب على مناقشة موضع تلوث المياه على الرغم من أنه تقدم به عضوان فقط، مجلس الشعب دور الانعقاد العادى الرابع، مطبعة الجلسة الرابعة ٢٥ نوفمبر ١٩٧٤، ص٤٩٦، مدونة التقارير البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية فى ظل دستور ١٩٢٣ حتى الفصل التشريعى الثالث لمجلس الشعب، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٤، ص٥٤٣.

(٣) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ١٩٧٩م، والمادة (١٤٣) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

بشرط سماع رأى واحد من المؤيدين للاستبعاد، ورأى آخر من  
المؤيدين للمناقشة.

٣- يجب أن يتضمن طلب المناقشة اسم العضو الذى يختاره  
مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام فى موضوع المناقشة  
العامة.

## الفرع الثاني

### شروط مناقشة طلب المناقشة العامة

#### ١- إدراج طلب المناقشة العامة فى جدول الأعمال:

يعتبر إدراج طلب المناقشة العامة إجراءً جوهرياً لقيامه، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز إثارة مثل هذا الطلب أثناء الجلسة، وإنما يجب أن يقدم بالطريق الذى رسمته اللائحة الداخلية للمجلس، بأن يقدم كتابةً إلى رئيس المجلس، الذى يحيله بدوره على مكتب المجلس ليدرجه فى جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه<sup>(١)</sup>. ووفقاً للمادة (٢١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة ١٩٧٩ فإن طلبات المناقشة العامة لا تدرج فى جدول الأعمال قبل أن تقدم الحكومة برنامجها وينتهى المجلس من مناقشة هذا البرنامج ويصدر قراره فى شأنه<sup>(٢)</sup>.

والحكمة من ذلك ظاهرة، وهى الحرص على وقت المجلس

---

(١) المادة (٢٠٩) فقرة (٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م، المادة (١٤٣) من لائحة مجلس الشعب السوري.

(٢) تقدم بعض أعضاء مجلس الشعب بطلب مناقشة عامة حول موضوع اختطاف الطائرة المصرية التى أجبرت على الهبوط بمالطا فى أوائل الثمانينات، وقد قرر السيد المشير نائب رئيس الوزراء ووزير الدفاع اقتحامها مما ترتب عليه مصرع ستين ركباً، وبعض طاقمها ومضيفها وحراسها، ولكن المجلس رفض إدراج الطلب فى جدول الأعمال، بزعم أن الحكومة لم تقدم برنامجها، إذ إن حكومة الدكتور على لطفى المشكلة فى ٥ سبتمبر ١٩٨٥ لم تقدم برنامجها وقتها إلا فى ٣٠ نوفمبر ١٩٨٥م، أنظر: د. سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسى الإسلامى، مرجع سابق، ص ٦٢٠ وما بعدها.

واستغلاله فيما يفيد العمل البرلماني، ذلك أن برنامج الحكومة قد يتضمن الموضوع الذي يرغب الأعضاء في إثارتته، وبالتالي سوف يكون محلاً لمناقشة عامة بمناسبة مناقشة هذا البرنامج فليس هناك إذن ضرورة لتكرار أو إعادة هذه المناقشة من خلال تقديم طلبات مناقشة عامة حوله مما يعد مضيعة لوقت البرلمان<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من وجهة هذا القول، فإن جانباً من الفقه يرى - بحق - أن هذا القيد لا مبرر له؛ لأنه يحرم أعضاء البرلمان من ممارسة هذا الحق الدستوري بغير مقتضى مقبول أو سند معقول<sup>(٢)</sup> فالتذرع بأن في تأخير المناقشة إلى ما بعد تقديم الحكومة لبيانها قد تكون فيه إجابة عن التساؤلات التي يراد طرحها في الطلب، مما يغني عن مناقشته، فهذا القول على قدر وجاهته إلا أنه يعيبه أنه جعل للائحة سبيلاً لتعطيل ممارسة حق دستوري، على خلاف مقتضيات مبدأ التدرج بين التشريعات، وذلك لأن تعليق إدراج طلب المناقشة العامة بجدول الأعمال على تقديم برنامج الحكومة، يعطل ممارسة هذا الحق لمدة طويلة، إذ إن تقديم الحكومة لبرنامجها يأتي عادة بعد أكثر من شهر من افتتاح دورة المجلس، وقد يتجاوز هذه المدة بكثيرة

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٢) سامي عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢، ص ١٨١.

مما تضيع معه الفائدة المبتغاة من طرحه<sup>(١)</sup>.

## ٢- ضم طلبات المناقشة العامة مع بعضها بعضاً لوحدت الموضوع:

إذا قدمت عدة طلبات للمناقشة العامة، وكانت كلها تحمل معنى واحد فإنه يجوز ضمها معاً نظراً لتشابه الطلبات والاتحاد في الغاية، ولكن ضم طلبات المناقشة مع بعضها البعض لوحدت الموضوع يستلزم سبق تحديد موعد لمناقشة كل منها، أى أنه لا يجوز إدماج طلبات المناقشة على الرغم من وحدة الموضوع فيما بينها إذا لم يكن قد تم تحديد موعد سابق لمناقشة كل منها<sup>(٢)</sup>.

٣- إذا قدم طلب المناقشة العامة بالطريق التي رسمتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والشروط السابقة، ففي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، كما يبلغ به رؤساء اللجان الدائمة الذين يتصل عملها بموضوع المناقشة، ويتولى مكتب المجلس إدراجه في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقدمه لتحديد موعد مناقشته<sup>(٣)</sup>.

ويمكن القول: إنه لا يجوز نظر طلب المناقشة العامة في ذات الجلسة التي أدرج في جدول أعمالها، ومع ذلك يجوز -استثناءً-

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م.

(٣) المادة (٢٠٩) فقرة (٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م.

للمجلس أن يقرر مناقشة الموضوع محل طلب المناقشة العامة في نفس الجلسة بناء على طلب الحكومة. كما أن الموضوع محل طلب المناقشة العامة يناقش وفق ترتيبه الوارد بجدول الأعمال<sup>(١)</sup> وقد أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوعين، وفي هذه الحالة تكون الموافقة وجوبية، أما إذا كان التأجيل لأكثر من هذه المدة، فإن الموافقة تكون جوازية للمجلس<sup>(٢)</sup>، وذلك للتحقق من أن طلب التأجيل ليس مجرد حيلة لتهرب الحكومة من المناقشة.

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فإنها قد أجازت للحكومة طلب التأجيل دون تحديد أجل، كما أجازت للمجلس أن يقرر تأجيل مناقشة الطلب لحين تقديم اللجنة المختصة لتقريرها بشأنه.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا تقدم أعضاء مجلس الشعب طبقاً لللائحة الداخلية بطلب مناقشة عامة حول موضوع معين وقام أعضاء آخرون بتقديم أسئلة أو طلبات إحاطة<sup>(٣)</sup> حول نفس الموضوع، فإن

---

(١) المادة (٢٠٩) فقرة (٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ١٩٧٩م.

(٢) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٣) لم ينص الدستور المصري ١٩٧١ على طلبات الإحاطة من ضمن وسائل التعاون بين البرلمان والحكومة إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد نصت على هذه الوسيلة في المواد من ١٩٤-١٩٧ وقد أخضعتها لمعظم القواعد والأحكام المقررة للسؤال - الذي سوف نتحدث عنه لاحقاً- فقد أعطت المادة (١٩٤) لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب الحق في أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة، ويكون داخلياً في اختصاص من يوجه إليه، وتطلب أن يقدم هذا الطلب كتابة إلى رئيس المجلس محدداً به الأمور التي يتضمنها، ومبيناً

المناقشة تتناول الموضوع كله بما فى ذلك الأسئلة أو طلبات الإحاطة مع إعطاء الأولوية فى الكلام لمقدمى الأسئلة وطلبات الإحاطة المتعلقة بالموضوع<sup>(١)</sup>. كما أنه يجوز للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه وبعد الانتهاء من المناقشة إحالة موضوع طلب المناقشة العامة، وكذلك الاقتراحات بمشروعات القرارات التى يقدمها الأعضاء فى شأن هذا الموضوع - كلها أو بعضها- إلى إحدى اللجان المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها<sup>(٢)</sup>.

ولكن هل من الممكن أن يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال؟ وفقاً للمادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩ فإنه يجوز للمجلس أو لرئيسه بحسب الأحوال أن يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال إذا قل عدد من تقدموا به عن النصاب القانونى المقرر لذلك وهو

---

صفتها العامة العاجلة، وأوضحت المادة (١٩٦) كيفية إدراج طلبات الإحاطة فى جدول الأعمال وكيفية مناقشتها، وحق المجلس فى إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عاجل عنه، كما أوضحت المادة (١٩٧) أحكام طلبات الإحاطة فى الأمور العامة الخطيرة العاجلة، ووضح من هذه الأحكام أن طلبات الإحاطة -تماماً كالسؤال- لا يتضمن معنى الاتهام والنقد أو المحاسبة للحكومة أو الوزير، كما أنه لا يثير مناقشة أمام المجلس، إلا بالنسبة لطلبات الإحاطة عن الأمور العامة الخطيرة العاجلة، فيجوز للمجلس أن يقرر مناقشة البيان الصادر بشأنها.

(١) مجلس الشعب، مضبطة الجلسة ٤٤ فى ١٨ مارس، آذار ١٩٨٩، ص ٥، ١٦ مدونة التقارير البرلمانية، مرجع سابق، ص ٥٤٤.

(٢) المادتين (٢٠٥، ٢١١) فقرة (٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى، م.١٩٧٩.

عشرون عضواً، ويكون ذلك في حالتين:

**أولاً:** إذا تنازل عن طلب المناقشة العامة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث يقل عددهم عن عشرين عضواً، ويشترط لصحة هذا التنازل أن يقدم كتابة، وبعد إدراج الطلب بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه.

**ثانياً:** إذا تغيب واحد أو أكثر من مقدمى الطلب بغير عذر مقبول عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، فإنه في مثل هذه الحالة يعتبر من يتغيب من مقدمى طلب المناقشة متنازلاً عنه، وبالتالي إذا قل عدد الأعضاء مقدمى طلب المناقشة العامة طبقاً للأحكام السابقة عن العدد اللازم لتقدمه، فإنه لا تجرى المناقشة في هذا الطلب إلا إذا تمسك به عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل به العدد المطلوب<sup>(١)</sup>.

أما المادة (١٤٦) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى فإنها قد نصت على أنه (إذا تنازل عن طلب المناقشة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر رئيس المجلس بذلك، ولا تجرى المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل) ويدخل ضمن ذلك أيضاً - رغم عدم تصريح المشرع بذلك- الحالة التى يتغيب فيها واحد أو أكثر من مقدمى الطلب عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، ففى مثل هذه الحالة يعتبر من يتغيب من مقدمى طلب المناقشة متنازلاً ضمناً

---

(١) المادة (٢١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م..

عنه<sup>(١)</sup>.

وأخيراً نشير إلى أنه إذا كان هناك جانب من الفقه يرى أن طلبات المناقشة العامة هي إحدى وسائل الرقابة على أعمال الحكومة<sup>(٢)</sup> فهناك جانب آخر يرى أنها مظهر من مظاهر التعاون المتبادل بين البرلمان والحكومة؛ حيث إن طلبات المناقشة إجراء هادئ يستهدف الوصول إلى حلول يتفق عليها كل من أعضاء البرلمان والحكومة لتحقيق الصالح العام<sup>(٣)</sup> وفي ظل ذلك فإننا نؤيد الرأي القائل باعتبارها من وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان على الحكومة وتبقى الوسيلة الرقابية الأخف وطأة عن باقى الوسائل الرقابية الأخرى.

## المبحث الثانى

### الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة

يتحقق مبدأ التعاون والتوازن بين البرلمان والحكومة من

---

(١) د. حسن البحرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦م، ص٧٥٩.

(٢) راجع فى ذلك: د. بكر قبانى: دراسة فى القانون الدستورى، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص٥٥٤؛ د. صلاح الدين فوزى: البرلمان، دراسة تحليلية لبرلمانات العالم، ١٩٩٤، ص١٤٧؛ محمد حسنين عبد العال: القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٥٨، ود. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص٣١٦.

(٣) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص٢٧٧؛ د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص٣٣٥؛ د. مصطفى محمود عفيفى: الوجيز فى مبادئ القانون الدستورى الكتاب الأول، ط٢، ١٩٨٤م، ص٣٦٤.

ناحيتين: الناحية الأولى تمثل وسائل التعاون بينهما ووسائل تأثير الحكومة فى البرلمان، وأما الناحية الثانية فتتمثل فى وسائل تأثير ورقابة البرلمان على الحكومة، بحيث يكون الهدف من الرقابة الوصول إلى إيجاد نوع من التعاون بين الحكومة والبرلمان وتحقيق الصالح العام، وفى سبيل تحقيق ذلك يمارس البرلمان رقابته بعدة وسائل منحها وكفلها له الدستور، وإذا كنا قد تحدثنا فى المبحث السابق عن الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل ونشاط الحكومة، فإننا فى هذا المبحث سوف نتحدث عن الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال الحكومة، سواء كانت هذه الرقابة سابقة على تشكيل الحكومة قبل أدائها لمهامها الدستورية، أو لاحقة على تشكيل الحكومة بعد أدائها لمهامها الدستورية، أى أنها رقابة سابقة ولاحقة ومستمرة.

وعليه نتحدث فى هذا المبحث عن أهم الوسائل الممنوحة للبرلمان فى مواجهة الحكومة السابقة على التشكيل واللاحقة على النحو التالى:

**المطلب الأول:** وسائل الرقابة السياسية السابقة على تشكيل

الحكومة.

**المطلب الثانى:** وسائل الرقابة السياسية اللاحقة على تشكيل

الحكومة.

## المطلب الأول

### وسائل الرقابة السياسية السابقة على تشكيل الحكومة

#### (منح الثقة)

لقد استعملت الدساتير العربية ثلاثة مصطلحات وهى: السلطة التنفيذية، والحكومة، ومجلس الوزراء، واصطلاح (السلطة التنفيذية) هو أوسعها دلالة، إذ يشمل جميع العاملين فى مهام التنفيذ فى الدولة، ابتداء من أصغر موظف حتى رئيس الدولة، أما الحكومة ومجلس الوزراء، فهما مصطلحان متقاربان ولا يختلفان إلا فى نواح محددة أهمها: أن مجلس الوزراء هو نظام برلمانى لا يعرفه النظام الرئاسى، وبالتالي فإن الاصطلاح الأدق فى النظام الرئاسى هو الحكومة الذى يشمل رئيس الدولة ومعاونيه من الوزراء، كذلك فإن اصطلاح (الحكومة) يطابق أو يخالف اصطلاح (مجلس الوزراء) حسبما إذا كان رئيس الدولة يعتبر جزءاً من الحكومة أم لا، وما إذا كان من حقه أن يرأس مجلس الوزراء.

كذلك عند الحديث عن رئيس الحكومة فنجد أن بعض الدساتير قد أطلقت عليه (رئيس الوزراء) والبعض الآخر أطلق عليه (الوزير الأول) بينما أطلق عليه بعض الدساتير (رئيس مجلس الوزراء)<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بطريقة تعيين الحكومة، فإنها تختلف حسب

---

(١) د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث مرجع سابق، ص ٢٤٣ وما بعدها.

النظامين الرئاسي والبرلماني، ففي ظل النظام الرئاسي يستقل رئيس الدولة باختيار معاونيه من الوزراء، بحيث يندم دور البرلمان في هذا الخصوص؛ لأن الوزراء في النظام الرئاسي مسئولون أمام البرلمان<sup>(١)</sup>، أما في النظام البرلماني، فإنه يجب أن تحصل الحكومة على ثقة البرلمان، حيث تجرى العادة على أن يختار رئيس الدولة رئيس الحكومة من بين كبار الزعماء البرلمانيين الحائزين على ثقة المجلس ثم يختار رئيس الحكومة زملاءه الوزراء بالاتفاق مع رئيس الدولة، على أن تتقدم الوزارة بعد ذلك إلى البرلمان للحصول على ثقته<sup>(٢)</sup>.

وفي ظل الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م نجد أنه قد نظم أحكام مجلس الوزراء في الفرع الثاني من الفصل الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية، حيث نصت المادة (١٠٥) منه، على أنه (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور)، وعرف الدستور مجلس الوزراء في المادة (١٢٩) بأن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة).

والدستور بهذا التعريف يطلق أحياناً على الوزارة (الحكومة) وأحياناً (مجلس الوزراء) وهذا التعريف حسب النظام البرلماني القائم على ثنائية السلطة التنفيذية وفيه لا يكون لرئيس الدولة سلطات

---

(١) د. سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص ٢٤٦.

(2) Alex Carroll, Constitutional and Administrative Law, (London: Longman, 2002), p.197.

حقيقية، ولهذا تكون الوزارة فيه هي الهيئة التنفيذية العليا، لكن الدستور اليمني لم يأخذ بهذا النظام على إطلاقه حيث طعمه ببعض مظاهر النظام الرئاسي خصوصاً فيما يتعلق بسلطات رئيس الدولة، ولهذا فقد أخفق المشرع الدستوري اليمني في التعبير حيث قال: إن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية العليا. لأنه ليس صحيحاً أن الوزارة هي الهيئة التنفيذية العليا للدولة، لمشاركة رئيس الجمهورية هذه الهيئة بل يعتبر رئيس الجمهورية هو السلطة التنفيذية العليا للدولة الأكثر أهمية من الناحية الدستورية والعملية التنفيذية، ومجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية في المرتبة الثانية للدولة. ولو أن الدستور قال في تعريفه أن (مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة الإدارية العليا ويشكل مع رئيس الجمهورية الهيئة التنفيذية العليا للدولة) لكان هذا أفضل.

كما أن هناك من يرى أن الدستور اليمني قد جمع بين المصطلحين (مجلس الوزراء) و (الحكومة) تبعاً لجمعه بين النظامين البرلماني والرئاسي، وتأسيساً على أن النظام الدستوري في اليمن ليس برلمانياً صرفاً وليس نظاماً رئاسياً صرفاً<sup>(١)</sup>. إذ لو كان النظام برلمانياً لاقتصرت الأحكام الدستورية على تنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة، ولو كان رئاسياً لاقتصرت الأحكام الدستورية على تنظيم العلاقة بين البرلمان والرئيس وحسب، كما تجدر الإشارة إلى أن

---

(١) د. أحمد شرف الدين: مقالة بعنوان "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، بتاريخ

الدستور اليمنى قد ميز بين مصطلحين. مصطلح السلطة التنفيذية ومصطلح الهيئة التنفيذية، وجعل الأخير قاصراً على الحكومة وجعل الأول شاملاً لرئاسة الجمهورية والحكومة، والهدف من ذلك التمييز تحديد المسؤولية السياسية تجاه مجلس النواب، التي تقتصر على الحكومة دون رئاسة الجمهورية فقد جاء في تعريف السلطة التشريعية مجلس النواب في المادة (٦٢) أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور).

ويمر تشكيل الحكومة بخطوتين تبدأ بتكليف من يشكل الحكومة واختيار أعضاء الوزارة ثم طلب الثقة من مجلس النواب، ونأتي لبيانها على النحو الآتي:

**الخطوة الأولى: التكليف:**

نصت المادة (١١٩) الفقرة (٤) من الدستور اليمنى الحالي على أنه (يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية:

٤- تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها، من خلال هذا النص يتبين لنا أن الحق في تكليف من يرأس مجلس الوزراء هو لرئيس الجمهورية، إلا أن رئيس الجمهورية لا ينفرد بالحق في اختيار رئيس الوزراء، فطالما أن الدستور اليمنى قد أقر التعددية السياسية في النظام السياسي، فمعنى ذلك أن رئيس الدولة مقيد في اختيار من سيشكل الحكومة بنتيجة

الانتخابات النيابية، ويتوقف ذلك على وجود الأحزاب داخل مجلس النواب، وفي هذه الانتخابات أما أن يفوز أحد الأحزاب بأغلبية مطلقة أو مريحة أو ساحقة فيكون من حق الحزب الفائز أن يشكل الحكومة منفرداً دون حاجة إلى ائتلاف مع أى حزب آخر، أو أن يكون هناك أكثر من حزب داخل مجلس النواب، ولا ينفرد أحدهما بالأغلبية، وهنا غالباً ما يكون لدى حزبين أو أكثر القدرة على تشكيل ائتلاف، وهذا الائتلاف داخل مجلس النواب ستشكل منه حكومة ائتلافية وسيكون أول ما يتم الاتفاق عليه هو شخص رئيس الحكومة وكذلك توزيع الحقائق الوزارية بين الحزبين، وإما أن يكون مجلس النواب متعدد الانتماءات وبالتالي لا يستطيع حزبان تشكيل الأغلبية ومن ثم يصعب تشكيل الحكومة إلا إذا تم عمل حكومة ائتلاف وطنى واسعة تعبر عن جميع الأحزاب الممثلة داخل مجلس النواب، وفي هذه الحالة الثالثة يفترض وجود نظام انتخابى يسمح بدخول جميع الأحزاب حتى الصغيرة وهذا ليس حال النظام الانتخابى فى اليمن، وبالرغم من إمكانية فوز الحزب الحاكم بأغلبية تمكنه من منح الثقة للحكومة إلا أن وجود الأغلبية البرلمانية أو أحزاب ائتلافية داخل البرلمان لا تجعل الرئيس ينفرد فى كل الأحوال بتسمية رئيس الحكومة وعليه أن يخضع فى الأخير لموافقة البرلمان الذي غالباً ما يسمى الحزب الحاصل على الأغلبية فيه رئيس مجلس الوزراء.

حيث يذهب جانب من الفقه<sup>(١)</sup> إلى أن رئيس الجمهورية ليس له حق تعيين رئيس الحكومة، فالنص الدستوري استخدم تعبير (تكليف) ولم يستخدم تعبير (تعيين) وفرق بين التعيين والتكليف، فحق التعيين هو مظهر السلطة، وليس كذلك حق التكليف والتكليف لا يكون إلا لأمر مؤقت، وليس كذلك التعيين.

وإذا كان النص الدستوري وكأنه يعطى رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اختيار من يكلف بتشكيل الحكومة فإن هذا المعنى يكون صحيحاً لو كان الدستور لا يعتنق التعددية السياسية مبدئاً للنظام السياسي في الدولة.

أما حيث يعتنق الدستور اليمني هذا المبدأ الذي نصت عليه المادة (٥) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م بقولها (يقوم النظام السياسي للجمهورية اليمنية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً..). فإن سلطة رئيس الجمهورية تكون مقيدة بالتزكية السياسية التي يقوم عليها مجلس النواب، وبالتالي فإن رئيس الحكومة لا يعين، وأن حق رئيس الجمهورية بشأن تكليف من يشكل الحكومة يقتصر على إعلان اسم من يختاره حزب الأغلبية، أو من تتفق عليه أحزاب الائتلاف.

وإذا نظرنا إلى النظام السياسي اليمني فإننا نجده قد قام على أساس التعددية السياسية منذ قيام الجمهورية اليمنية عام ١٩٩٠م،

---

(١) د. أحمد شرف الدين: دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان، مرجع سابق،

حيث تم تشكيل أول حكومة لليمن على هذا الأساس، فكان الاتفاق على تقاسم الحقائق الوزارية بين الحزبين الكبيرين الحاكمين، المؤتمر الشعبى العام والحزب الاشتراكى اليمنى، وكانت رئاسة الحكومة من نصيب الحزب الاشتراكى اليمنى، ثم تغير هذا الوضع بعد الانتخابات البرلمانية لمجلس النواب بعد المرحلة الانتقالية فى عام ١٩٩٣م إذ برز على الساحة اليمنية حزب التجمع اليمنى للإصلاح، وأصبح شريكاً فى السلطة، وذلك بحصوله على المرتبة الثانية فى هذه الانتخابات، وعليه كان توزيع الحقائق الوزارية على هذه الأحزاب الثلاثة واحتفظ الحزب الاشتراكى برئاسة الحكومة، وبحدوث الحرب الانفصالية عام ١٩٩٤م، خرج الحزب الاشتراكى من السلطة، وتم توزيع الحقائق الوزارية بين حزب المؤتمر الشعبى العام والتجمع اليمنى للإصلاح وبحسب الأغلبية البرلمانية، أى بواقع ثلثين للمؤتمر الشعبى العام، وثلث للإصلاح، وكانت رئاسة الحكومة من نصيب حزب المؤتمر الشعبى العام، وفى انتخابات ١٩٩٧م حصل حزب المؤتمر الشعبى العام على (١٨٧) مقعداً من أصل (٣٠١) وفقاً لذلك شكلت حكومة الأغلبية البرلمانية من حزب المؤتمر الشعبى العام فى كلتا الانتخابات.

أما فيما يتعلق باختيار أعضاء الوزارة فإننا نجد أن المادة (١٣١) من الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١ قد اشترطت في رئيس الوزراء ونوابه والوزراء الشروط نفسها الواجب توافرها في عضو مجلس النواب<sup>(١)</sup>، مع مراعاة إلا يقل سن أى منهم عن ثلاثين سنة باستثناء رئيس الوزراء الذى يجب إلا يقل سنه عن أربعين سنة، كذلك فإن المادة (١٣٢) قد نصت على أن (يختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب) ومن خلال هذا النص يبدو رئيس الحكومة المكلف وكأنه صاحب الحق فى اختيار أعضاء الحكومة كسلطة تقديرية وليس عليه من قيد إلا التشاور مع رئيس الجمهورية، ويصدق هذا فقط فى حالة انتفاء التعددية السياسية، أما مع وجودها، فإن رئيس الحكومة لا يستطيع أن يختار إلا من يختار حزب الأغلبية - حتى وإن كان حزبه - أو من تختار أحزاب الائتلاف، وهنا تنتفى السلطة التقديرية لرئيس الحكومة المكلف كما يتمتع إجراء التشاور مع رئيس الجمهورية، كذلك فإن رئيس الجمهورية لا يملك تعيين أعضاء الحكومة، وكل ما يملكه هو إعلان أسماء أعضاء الحكومة الذين حددهم حزب الأغلبية أو حددتهم أحزاب الائتلاف، وقد جسدت المادة (١١٩) فى الفقرة (٤) منها هذا المعنى صراحة بالقول (وإصدار القرار الجمهورى بتسمية أعضائها) فقد

---

(١) لمعرفة الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس النواب أنظر صفحة (١٠٣) من هذه

استخدمت المادة تعبير (تسمية بدلاً من "تعيين") وبهذا يتبين لنا أن مجلس النواب هو من بيده الموافقة على تكليف من يشكل الحكومة وليس بيد رئيس الجمهورية ذلك.

أما في ظل الدستور المصري لسنة ١٩٧١م الذي تم تعديله في ٢٢/٥/١٩٨٠م بموجب استفتاء شعبي حيث تبنى النظام المصري مبدأ تعدد الأحزاب في تعديله لنص المادة الخامسة منه، حيث يقوم النظام المصري على أساس الفصل بين منصبى رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وقد نصت المادة (١٤١) من الدستور المصري على أن (يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم)، فالنص واضح وصريح فى أن تكوين الحكومة وإقالتها هو فى يد رئيس الجمهورية، فلم يلزمه الدستور بالتكليف لأحد أو بالاستشارة فى تعيين أو عزل رئيس الوزراء ونوابه أو الوزراء ونوابهم، ويكون أساس اختيار رئيس الجمهورية للحكومة تقديره الشخصى لكفاية رئيس مجلس الوزراء ومقدرته على خدمة البلاد واستطاعته فى الوقت نفسه الحصول على تأييد البرلمان<sup>(١)</sup>.

وإذا كان هناك حزب حائز على أغلبية برلمانية فإن رئيس الدولة مقيد بأن يدعو زعيم الأغلبية البرلمانية أو أحد زعمائها لتولى رئاسة الوزراء، ويستطيع رئيس الدولة عزل الوزارة وإن كان هذا الحق مقيداً لأنه إذا أقال وزارة مؤيدة من الأغلبية البرلمانية لخلاف بينه وبينها فإنه سيضطر إلى حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة أما إذا

---

(١) د. محمد بكر حسين: النظم السياسية، الجزء الأول، ١٩٨١م، ص ٢٣٨.

أقال وزارة أسقطها البرلمان فلا مشكلة بل يعد العزل متفقاً مع البرلمان ويوقع رئيس الدولة قرار تعيين رئيس مجلس الوزراء بمفرده، أما قراره بتعيين الوزراء فإنه يوقعه مع رئيس مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن رئيس الجمهورية مقيد في استعماله لهذه السلطة بضرورة توافر الشروط المطلوبة فيمن يعين وزيراً والمتمثلة في الجنسية، والسن والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، إلى جانب أنه مقيد باختيار زعيم الحزب الفائز بأغلبية المقاعد النيابية احتراماً لإدارة الناخبين، والتزاماً بقواعد النظام البرلماني، وتحاشياً لأى أزمة سياسية قد تنشأ عن ذلك<sup>(٢)</sup>.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أن هذا الوضع كان يتفق مع النظام السياسى السائد وقت وضع الدستور فقد كان هذا النظام يقوم على مجرد تنظيم سياسى واحد هو الاتحاد الاشتراكى، أما بعد التحول إلى نظام تعدد الأحزاب فمن المنطقى أن يقتصر دور الرئيس على دعوة رئيس الحزب الفائز فى الانتخابات لكى يشكل الوزارة وهى لا تخرج عن كونها دعوة شكلية لا تتبع تدخل الرئيس فى اختيار الوزراء أو فى إعفائهم من مناصبهم، ومن ثم لا يستقيم الأمر أن يتحول النظام السياسى من الحزب الواحد إلى تعدد الأحزاب وتظل الحكومة

---

(١) د. محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

(٢) د. السيد صبرى: الوزير الأول فى إنجلترا، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة ١٦، مطبعة جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٦م، ص ٣٠٨.

هيئة تابعة لرئيس الجمهورية يعين رئيسها وأعضاءها ويعفيهم من مناصبهم<sup>(١)</sup>، إلا أن المادة (١٤١) من الدستور المصري ١٩٧١م قد تعدلت وكانت من ضمن التعديلات الدستورية التي أقرها مجلس الشعب فى عام ٢٠٠٧م وأصبح نصها بعد التعديل كالتالى: (يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه، ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء).

ومن خلال هذا النص يتضح أن رئيس الجمهورية هو الذى يعين رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه وهذا هو ما كانت تنص عليه المادة (١٤١) قبل التعديل أما بعد التعديل فإن تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء ونوابهم وإقالتهم لم يعد من حق رئيس الجمهورية، وإنما على رئيس الجمهورية إصدار القرار الجمهورى إما بالتعيين أو بالإقالة، وفوق هذا يجب عليه أن يقوم بأخذ رأى رئيس مجلس الوزراء، فالنص الدستورى واضح فى ضرورة أن يقوم الرئيس بهذا الإجراء بحيث إذا قام الرئيس بتعيين نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم بدون أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء فإن تصرفه يعد مخالفاً للدستور ولا يترتب عليه أى أثر لأن ما بنى على باطل فهو باطل. فأعضاء الحكومة سوف يحددهم الحزب الفائز بالانتخابات البرلمانية، وذلك وفقاً لقواعد النظام البرلمانى ونزولاً على

---

(١) د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥١٦.

إرادة جمهور الناخبين الذين اختاروا أو ارتضوا من يمثلهم فى البرلمان وبالتالي من يشكل الحكومة.

وفى المغرب يعين الملك الوزير الأول (رئيس الوزراء) ويعين باقى أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، وله أن يعفيهم من مهامهم، ويعفى الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالته<sup>(١)</sup>.

أما فى الجزائر فيتم تعيين رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية، وذلك وفقاً لنص المادة (٧٧) من دستور ١٩٩٦م المعدل التى تحدد سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية فنصت الفقرة الخامسة منها على أنه (يعين رئيس الحكومة وينهى مهامه) مما يعنى أن نظام الحكم فى الجزائر يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذى كإحدى السمات الأساسية للنظام البرلمانى، ولا يجوز لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٨٧) بأى حال من الأحوال أن يفوض سلطته فى تعيين رئيس الحكومة وأعضائها<sup>(٢)</sup>.

وفى فرنسا أعطى دستور ١٩٥٨م رئيس الجمهورية الحق فى تعيين الوزير الأول وإعفائه من منصبه وتعيين أعضاء الحكومة وإعفائهم من مناصبهم<sup>(٣)</sup>.

أما فى الأردن فإن الدستور الأردنى نص على أن: (الملك هو

---

(١) الفصل الرابع والعشرون من الدستور المغربى لسنة ١٩٩٦م.

(٢) د. ناشف فريد: نظام الحكم فى الجمهورية الجزائرية فى ظل دستور ١٩٧٦م، دستور

١٩٨٩م، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، ١٩٨٩م، ص ٦٧.

(٣) المادة (٨) من الدستور الفرنسى ١٩٥٨م.

الذى يعين رئيس الوزراء ويقبله ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقبلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء<sup>(١)</sup>. ولم يرد أى قيد على صلاحية الملك فى تعيين رئيس الوزراء والوزراء إلا أن يكون رئيس الوزراء والوزراء من الأردنيين، ولكن إذا كان الوزير عضواً فى مجلس إدارة شركة من الشركات، أو كان يشترك فى أى محل تجارى أو مالى أو يتقاضى راتباً من أية شركة، فلا يجوز له ذلك فى خلال مدة اشتراكه بالوزارة<sup>(٢)</sup>. وفى الكويت يستطلع الأمير وجهة نظر الشخصيات السياسية وفى مقدمتها رئيس مجلس الأمة ورؤساء الجماعات السياسية، ورؤساء الوزارات السابقين الذين يرى رئيس الدولة أن من المفيد أن يستطلع رأيهم، ومن مثلهم من أصحاب الرأى السياسى، إلا أن الأمير غير ملزم برأيهم<sup>(٣)</sup>. أما الوزراء فإن الأمير يقوم بتعيينهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء كما أن عزل أحدهم يتم بمرسوم يوقع عليه الأمير ورئيس مجلس الوزراء<sup>(٤)</sup>.

أما بالنسبة للشروط الواجب توافرها فى رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم فقد نصت المادة (١٥٤) من الدستور المصرى ١٩٧١م على أنه (يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون

---

(١) المادة (٣٥) من الدستور الأردنى ١٩٥٢م.

(٢) المادة (٤٤) من الدستور الأردنى ١٩٥٢م.

(٣) د. أحمد الموفى: مبادئ القانون الدستورى الكويتى، الناشر مصر للخدمات العلمية، د. ط، د.ت. ص ٩٨٦.

(٤) د. عثمان الصالح: النظام الدستورى والمؤسسات السياسية فى الكويت، مرجع سابق،

مصرياً، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية).

ويلاحظ أن النص لم يحدد أى شروط يجب توافرها فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، واقتصر فى ذلك على الوزراء ونوابهم بينما ذهب جانب من الفقه<sup>(١)</sup> إلى أنه لا جدال فى أن هذه الشروط تنطبق على من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء ونوابه. وقد أورد الدستور المصرى شرط الجنسية على إطلاقه دون تحديد أيقصد بها الجنسية الأصلية وكونه مولوداً لأب مصرى، أم يقصد بها الجنسية المكتسبة، ويعتبر ذلك قصوراً فى النص يجب تداركه نظراً لخطورة منصب رئيس مجلس الوزراء وأهميته وقد أدى ذلك إلى اختلاف الفقه حول تحديد المقصود بكونه مصرياً، فيرى البعض أن المقصود بها الجنسية الأصلية، حيث لا يجوز للمتجنس أن يكون رئيساً لمجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>، وهنا لا توجد أى مشكلة، بينما يرى البعض الآخر أن الدستور لم يقيد بكونه مولوداً لأبوين مصريين - كما اشترط فى رئيس الجمهورية - وهنا يجوز أن يكون مصرياً بالتجنس ولكنه مقيد فى ممارسته لحقوقه السياسية بنص المادة التاسعة من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥م التي نصت على أنه (لا يكون للأجبنى الذى اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية،

---

(١) د. محسن خليل: القانون الدستورى والساتير المصرية، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

(٢) د. جابر جاد نصار: مرجع سابق، ص ٥١٦.

كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً فى أى هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإغفاء من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً) وهذا يدل على إمكانية تعيين المتجنس رئيساً لمجلس الوزراء بعد مرور خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية. وبالنسبة لوضع مزدوج الجنسية فى مصر فإن المشرع كان أكثر وضوحاً فى إقراره لأحقية المصرى متعدد الجنسية فى الاحتفاظ بحقوقه الدستورية والقانونية<sup>(١)</sup>، ولم يجعل التفرد بالجنسية المصرية شرطاً لمباشرة الحقوق السياسية، وبالتالي فمن حق كل مواطن مصرى يحمل جنسية دولة أخرى إلى جانب الجنسية المصرية أن يتولى منصب رئاسة الوزراء.

وقد ذهب جانب من الفقه<sup>(٢)</sup> إلى أن متعدد الجنسية له الحق فى ممارسة كافة حقوقه السياسية فلا يعتبر ذلك مانعاً له من مباشرتها كون ذلك يتفق مع أحكام الدستور والقانون الذى أفصح فيه المشرع عن إرادته على سبيل القطع واليقين فى شأن تحديد الفئات المحرومة والمعفية منها.

ولكن بالقياس على أعضاء مجلس الشعب وما قرره الأحكام القضائية من عدم أحقية متعدد الجنسية فى عضوية مجلس الشعب<sup>(٣)</sup>

---

(١) المادة (١) من القانون رقم (١١١) لسنة ١٩٨٣م بشأن الهجرة ورعاية المصريين فى الخارج.

(٢) د. هشام عبد المنعم عكاشة: الحقوق السياسية المتعددة الجنسية، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٣) نفس المرجع السابق، ص ٧٦ وما بعدها.

فمن باب أولى عدم أحقية متعدد الجنسية فى شغل منصب رئيس مجلس الوزراء أو منصب وزير.

أما فى الجزائر فقد سكت الدستور الحالى لعام ١٩٩٦م عن ذكر وتحديد الشروط المطلوبة فىمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء فاخياره تقديرى لرئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة للسن فقط اشترطت المادة (١٥٤) من الدستور المصرى ١٩٧١م فىمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، ومن المنطقى أن تكون هى السن نفسها المطلوب توافرها فى رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وذهب جانب من الفقه<sup>(٢)</sup> إلى أنه من الأوفق النزول بسن تولى الوزارة إلى ثلاثين عاماً بحجة سرعة تراكم الخبرات والمهارات المصاحبة للثورة المعرفية فى عصرنا الحالى إلى جانب ضرورة تحديد سن أقصى للسن التى لا يجوز عند بلوغها تولى منصب رئيس مجلس الوزراء، إلا أن هناك من رأى<sup>(٣)</sup> أن تعيين وزير أو نائب وزير دون السن الذى اشترطه الدستور يعتبر خروجاً على أحكام الدستور يبرر إثارة المسئولية السياسية. ولكن الأمر يكاد يختلف بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء حيث لم يرد نص دستورى يحدد السن المطلوبة فيه.

---

(١) د. قائد طربوش: السلطة التنفيذية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى، تحليل

مقارن، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت ط١، ١٩٩٦م، ص٤١١.

(٢) د. فتحى فكرى: القانون الدستورى، الكتاب الثانى، النظام الحزبى، سلطات الحكم فى

دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص٥٧٠.

(٣) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص٢٦٤.

وفي بريطانيا على الرغم من أن الملكة هي التي تعين كل أعضاء الحكومة فإن العرف يقتضي أن تكون هذه التعيينات بناء على نصيحة رئيس الوزراء، ومن ثم فإن سلطة التعيين والإعفاء يختص بها رئيس الوزراء وحده، وبالتالي لا بد أن يكون رئيس الوزراء في تشكيله للحكومة واعياً بالحفاظ على وحدة الحزب والثقة العامة، ومن ثم يتقيد بإدخال أشخاص ذوي كفاءة وخبرة وحيثية من مختلف أجنحة الحزب<sup>(1)</sup>.

---

(1) Alex Carroll, op.cit., p.1999.

## الخطوة الثانية: منح الثقة من مجلس النواب:

بعد تعيين رئيس مجلس الوزراء، واختياره للوزراء، وتشكيل الوزارة، يتقدم للبرلمان ببيانه عن سياسته العامة التي سيقوم بتطبيقها، وتنفيذها خلال الفترة التي سيتولى فيها رئاسة الوزارة ويطلب من البرلمان الموافقة على هذه السياسة، فإذا تمت هذه الموافقة فإنه يبدأ في تنفيذ برنامجه الذي يتمثل في تنفيذ قوانين الدولة وحسن تطبيقها، أما إن أخفق في ذلك وجب عليه أن يقدم استقالته وبالتالي الوزارة بأكملها أو الوزير أو الوزراء الذين خرجوا عن حدود هذا البرنامج أو اختلفوا معه في شأن تنفيذه<sup>(١)</sup>.

وتعتبر مرحلة طلب الثقة من مجلس النواب من أهم وسائل رقابة المجلس على الحكومة مقدماً ولذلك فللمجلس حق حجب الثقة أو منحها للحكومة، وبالرغم من صدور قرار جمهوري بتشكيل الحكومة وتسمية أعضائها بالدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م قد ألزم رئيس مجلس الوزراء طلب منح الثقة لحكومته بناءً على برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب حيث نصت المادة (٨٦) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م أنه: (يقدم رئيس مجلس الوزراء خلال خمسة وعشرين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الحكومة برنامجها العام إلى مجلس النواب للحصول على الثقة بالأغلبية لعدد أعضاء المجلس وإذا كان المجلس في غير انعقاده العادي دعا إلى دورة انعقاد غير عادية ولأعضاء المجلس وللمجلس ككل التعقيب على

(١) د. محمد قدرى حسن: مرجع سابق، ص ٨٧.

برنامج الحكومة ويعتبر عدم حصول الحكومة على الأغلبية المذكورة بمثابة حجب الثقة).

فعند افتتاح أدوار الانعقاد العادية للبرلمان، وعند تشكيل الوزارة لأول مرة يتقدم رئيس مجلس الوزراء للبرلمان بإعلان برنامج سياسته العامة، ويناقش البرلمان هذا البرنامج ويبدى ملاحظاته عليه، ويشرح رئيس مجلس الوزراء برنامج سياسته أمام البرلمان عن طريق البيانات، والاتصالات والمعلومات حتى يتم التصويت عليه، ويعتبر بيان السياسة العامة هو بداية تنفيذ برنامج الحكومة.

وفى واقع ممارسة مجلس النواب لحقه الدستورى فى مسألة منح الثقة للحكومة، وإظهاراً لمدى تدخله فى رسم السياسة العامة للدولة وتأثيره عليها، وذلك منذ قيام الجمهورية اليمنية وحتى الوقت الحاضر، فإن ذلك التدخل والتأثير ينصب على البرنامج الذى تتقدم به الحكومة عقب تشكيلها، فعادة ما تقوم هذه الحكومة بتقديم برنامجها إلى المجلس وفقاً لأحكام الدستور، ويتولى قراءة البرنامج رئيس مجلس الوزراء فى المجلس أمام أعضائه، وبعد ذلك يقوم المجلس بتشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه فى الجلسة نفسها، وتتولى مهمة دراسة برنامج الحكومة وتقديم مشروع للتعقيب على البرنامج إلى المجلس، وقد يكون ذلك بمشاركة لجنة من الحكومة، وفى ضوء مشروع التعقيب المقدم من اللجنة يناقش المجلس البرنامج وي طرح ملاحظاته المقدمة من الأعضاء على البرنامج، وبعدها يشرع المجلس فى أخذ موافقة أعضائه على البرنامج بالتصويت عليه، ووفق

هذه الإجراءات كان مناقشة برامج الحكومات للجمهورية اليمنية منذ أول برنامج فى عام ١٩٩٠م وحتى ٢٠٠٦م، ومن خلال الاطلاع على هذه البرامج وتعقيبات مجلس النواب عليها فقد تبين أنها تتسم بطابع العمومية من دون أن تتطرق إلى تفاصيل السياسة العامة جزئياتها وأرقامها الحسابية، ولذلك نجد أن تعقيبات المجلس على هذه البرامج تتضمن توصيات وملاحظات هى من الكثرة، وهى فى مجملها توصى بضرورة التزام الحكومة بما جاء فى برنامجها وما تضمنه تقرير المجلس من تعقيبات وملاحظات، وهذه التعقيبات والملاحظات تشمل بنود برنامج الحكومة وأقسامه جميعاً، ولذلك فإنها تتسم بطابع العموم وتشمل مواطن رسم السياسة العامة للدولة جميعاً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً مالياً، ويتضمن البرنامج تفصيلاً للشئون العسكرية ووسائل الدفاع ودستورياً، العبرة فى منح الثقة للحكومة من عدمها يكون من خلال التصويت على البرنامج من أعضاء مجلس النواب، وقد جعل المشرع الدستورى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس شرطاً لإقرار برنامج الحكومة ولمنح الثقة بها، ومع ذلك فإن مسألة منح الثقة للحكومة مشكلة ذات بعد سياسى أكثر مما أن تكون مسألة دستورية، وبناء عليه فإن مكنة التحكم بمسألة تشكيل الحكومة ومنحها ثقة مجلس النواب هى بيد أحزاب الأكثرية البرلمانية، وفى ضوء اتفاق هذه الأحزاب تتضح مسألة ما إذا كانت هذه الحكومة ستمنح ثقة المجلس أم لا، وذلك منذ تشكيل هذه الحكومة باتفاق أحزاب الائتلاف، وفى الوقت الحاضر أصبحت مكنة التحكم بمسألة تشكيل الحكومة ومنح الثقة بيد حزب الأغلبية فى مجلس النواب، وهو

حزب المؤتمر الشعبى العام.

وهكذا فإن رقابة مجلس النواب على البرنامج الذى تقدمت به الحكومة تعد رقابة سياسية وبالتالي فإن لمجلس النواب السلطة التقديرية الواسعة فى منح الثقة أو حجبها، فمن حقه ألا يمنح الثقة إذا لم تتوافر النسبة المطلوبة لمنحها، سواء كان رفض منح الثقة متعلقاً ببرنامج الحكومة أم كان متعلقاً بأعضاء الحكومة، إلا أن هذه السلطة التقديرية لمجلس النواب كانت موجودة فى ظل الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م أما فى ظل الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م فإن الوضع قد تغير، حيث كان الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤م لا يجيز لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس النواب إلا بعد إجراء استفتاء شعبى، وذلك وفقاً لأحكام المادة (١٠٠) من الدستور المعدل، التى كانت تنص على أنه (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب فى الأسباب التى يبنى عليها الحل ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين وإجراء انتخابات جديدة لمجلس النواب فى ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء فإذا لم يشمل قرار الحل الدعوة المشار إليها أو لم تجر الانتخابات اعتبر باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور، كما يجتمع المجلس بقوة الدستور إذا لم يجر الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً أو لم يحز على

الأغلبية المطلوبة، فإذا جرت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات. فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور فى نهاية الأيام العشرة المشار إليها، وإذا حل المجلس فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه مرة أخرى، وفى جميع الأحوال لا يجوز حل المجلس فى دورة انعقاده الأولى<sup>(١)</sup>.

فاستناداً على المادة السابقة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بعد إجراء استفتاء شعبى، كما أن رئيس الجمهورية وفقاً لما قرره الفقه فى ظل التعددية السياسية لا يملك سلطة حقيقية فى تعيين من يشكل الحكومة وأن حقه فى التكليف ليس سوى إجراء شكلى، وأن رئيس الجمهورية لا يملك تعيين أعضاء الحكومة وكل ما يملكه هو تسمية أعضائها الذين حددهم حزب الأغلبية، لذلك بادر رئيس الجمهورية بطلب تعديل دستورى مطلع العام ٢٠٠٠م، كان أهم ما تضمنه هذا الطلب المتعلق باختصاصاته نحو مجلس النواب طلب تعديل المادة (١٠٠) من الدستور المعدل، وذلك إلى النحو التالى: (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ويجب أن يشمل قرار الحل على الأسباب)<sup>(٢)</sup>.

وواضح من النص البديل حذف الاستفتاء الشعبى بحيث يجوز

---

(١) لمزيد من التفاصيل يراجع: رسالتنا المعنونة ب: حل مجلس النواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

(٢) مذكرة التعديل الدستورى المقدمة من رئيس الجمهورية لمجلس النواب منشورة فى جريدة الثورة الخميس ٢٢ جماد أول ١٤٢١هـ الموافق ٢٤/٨/٢٠٠٠م، العدد ٩٢١، ص٣.

لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب عند الضرورة دون استفتاء شعبي، وقد جاء في مذكرة رئيس الجمهورية (أن هذا النص قد وضع على قاعدة أن مجلس النواب منتخب من الشعب بينما رئيس الجمهورية منتخب من مجلس النواب، أما وقد أصبح الرئيس منتخباً من الشعب فمن الأنسب تعديل النص تعديلاً جزئياً، يتضمن إلغاء شرط الاستفتاء فقط مع الإبقاء على الشروط الأخرى اللازمة لضمان دستورية قرار الحل) كما أضافت المذكرة الرئاسية إلى تلك المبررات (جانب التكاليف المالية العالية لإجراء استفتاء عام خلال ثلاثين يوماً ثم إجراء انتخابات نيابية بعد ذلك خلال ستين يوماً)<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت مذكرة رئيس الجمهورية المتعلقة بطلب التعديل الدستوري قد اقتضت على طلب حذف الاستفتاء مع الإبقاء على الأصل العام في عدم حل مجلس النواب إلا عند الضرورة فإن برنامج حزب المؤتمر الشعبي العام - الذي يرأسه رئيس الجمهورية - لم يدافع عن هذا الطلب بل توسع في تقديم الطلب البديل، وهو الطلب الذي تمت الموافقة عليه داخل مجلس النواب على أساس امتلاك الحزب الحاكم لأغلبية مريحة داخل المجلس مكنته من تمرير هذا التعديل المتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية، فقد جاء في الطلب المقدم من الحزب الحاكم والمتعلق بتعديل المادة (١٠٠) من الدستور المعدل أن تقسم المادة إلى فقرتين الأولى، أبقّت على الأصل العام من حيث عدم جواز حل مجلس النواب إلا بعد استفتاء شعبي عام،

---

(١) المرجع سابق.

والفقرة الثانية التي جاء فيها: لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء في الأحوال الآتية:

١ إذا لم تقض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف.

٢ إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع البند السابق.

٣ إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين<sup>(١)</sup>.

يلاحظ من النص الدستوري السابق أن الدستور الحالي قد أعطى لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب وكذلك حق الدعوة لانتخابات مبكرة ولكن حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب يجب ألا يتم إلا بعد استفتاء شعبي كما أنه لا يجوز هذا الحل إلا عند الضرورة مع بيان السبب الذي تم بموجبه الحل، أما الدعوة لانتخابات مبكرة التي هي في حقيقة الأمر حل للمجلس النيابي فإنها تتم دون استفتاء شعبي وحالاتها محددة على سبيل الحصر جميعها متعلق بدور مجلس النواب في مواجهة الحكومة سواء تعلق هذا الدور بمنح الثقة أو حجبها أو سحب الثقة بعد منحها.

وإذا نظرنا إلى الحالات التي نصت عليها المادة (١٠١) في الفقرة (ب) الخاصة بحق رئيس الجمهورية في الدعوة لإجراء انتخابات

---

(١) الفقرة (ب) من المادة (١٠١) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١م.

نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء فإننا نجدها ثلاث حالات قد حددت على سبيل الحصر على النحو التالي:

١ - إذا لم تؤد الانتخابات إلى إيجاد أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف، بمعنى إذا لم تسفر نتائج الانتخابات البرلمانية عن أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وفي الوقت نفسه تعذر تشكيل حكومة ائتلاف أجاز الدستور لرئيس الدولة الحق في الدعوة لإجراء انتخابات برلمانية دون حاجة إلى استفتاء، فإذا كان الدستور اليمنى لم ينص على إعطاء حق تشكيل الحكومة لحزب الأغلبية في البرلمان أو تشكيلها بموافقة وإنما نص على أن يكلف رئيس الجمهورية من يشكل الحكومة وإصدار قرار بتسمية أعضائها المادة (١١٩) الفقرة (٤)، وإن عدم النص على ذلك قد يؤدي إلى نشوب أزمات سياسية خطيرة قد يتبعها فراغ في السلطة كحالة استعمال رئيس الجمهورية صلاحياته لحل مجلس النواب لمواجهة إصرار حزب الأغلبية بقرار في تشكيل الحكومة وهو ما أجازه الدستور لرئيس الجمهورية في حل البرلمان دون إجراء استفتاء شعبي، فإن عدم النص الصريح في صلب الدستور على إعطاء الأغلبية الحق في تشكيل الحكومة لا يمنع الأغلبية من تشكيل الحكومة، والنتيجة المنطقية أن الأغلبية هي التي ستمنح الثقة في الأخير لمن يكلفه رئيس الجمهورية.

٢ إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام الحالة الأولى: وهذا لا يحدث إلا إذا كان أغلبية أعضاء البرلمان لا ينتمون للحزب الحاكم، كما أن الحكومة وخاصة في بلدان العالم الثالث تكون مسلوبة الإرادة وتخضع لإرادة وسيطرة رئيس الجمهورية، وهذا ما لا يقبله الحزب الحاكم مما حدا بالمشرع الدستوري إلى النص على حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان دون استفتاء في حالة تكرار حجب الثقة عن الحكومة، ومع ذلك فإن هذا البند سيجعل المجلس ملزماً بمنح الثقة لحكومة قد لا تعبر عن الأغلبية داخل المجلس.

٣ إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين: فإذا كان الدستور في هذا البند قد أجاز لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة إلا أنه قيده بعدم جواز تكرار سحب الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال عامين متتالين وإلا سيكون البرلمان عرضة للحل من قبل رئيس الجمهورية دون استفتاء من قبل الشعب، وهذا بحد ذاته يعد إخلالاً بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يجعل عنق البرلمان في يد الحكومة، فإذا كان الأصل أن يقبل البرلمان بالحكومة فإنه وفقاً للحق الذي أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية بموجب هذا التعديل لا يكون أمام البرلمان سوى أن يرضى بحكومة لا يرتضيها وسيخضع البرلمان لإرادة الحكومة

خاصة بعد هذا التعديل المقرر لرئيس الجمهورية، فقد يكون فى مسلك الحكومة الجديدة ما يوجب سحب الثقة منها وبالتالي إذا انحرفت والتوت عن الطريق الصحيح فإن ذلك لا يمنع من سحب الثقة منها، والقول بغير ذلك يؤدى إلى هيمنة الحكومة الجديدة على الحياة البرلمانية، وبالتالي فإن البرلمان الذى يخشى حله إذا ما اعترض على تصرف الحكومة لن يحرك ساكناً، وبالعودة إلى البند (٢) من الفقرة (ب) يلاحظ أن المشرع الدستورى قد قيد من السلطة التقديرية لمجلس النواب فيما يتعلق بحقه فى حجب الثقة عن الحكومة وبالتالي فسلطته فى الرقابة السياسية للبرنامج العام الذى تقدمت به الحكومة قد أصبحت مقيدة أيضاً سواء كان البرنامج مقدماً من حكومة الحزب الغالب أو من حكومة ائتلاف وسواء، كان مجلس النواب يتضمن أغلبية مطلقة للحزب الحاكم أو أنه يحتوى على ائتلاف من عدة أحزاب، ولهذا فإن المشرع اليمنى لم يكن موقفاً عندما استثنى هذه الحالات من إجراء استفتاء شعبى عليها حيث إن هذا التعديل يعتبر شرخاً فى صرح الديمقراطية، كما يتناقض مع النص الصريح فى المادة الرابعة من الدستور اليمنى التى تؤكد على أن الشعب هو مالك السلطة ومصدرها.

وبهذا نكون قد ألقينا نظره واضحة فيما يتعلق بدور مجلس النواب فى منح الثقة أو حجبها عن الحكومة سواء فى الدستور اليمنى المعدل لعام ١٩٩٤م أم فى الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م.

أما الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م فقد كان ينص فى المادة (١٣٣) منه على أنه (يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب برنامج الوزارة، ويناقش مجلس الشعب هذا البرنامج) إلا أن هذه المادة عدلت على النحو الآتى : (يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو فى أول اجتماع له إذا كان غائباً، وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة، وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديد، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء ولغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانة عن موضوع داخل فى اختصاصه، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان ويبدى ما يراه من ملاحظات بشأنه).

وبالتأمل فى النص الدستورى الجديد نلاحظ أنه قد ألزم رئيس مجلس الوزراء بتقديم برنامج الحكومة خلال ستين يوماً من تاريخ تشكيلها أوفى أول اجتماع لمجلس الشعب إذا كان غائباً، بحيث تعتبر موافقة البرلمان على برنامج الحكومة ومنحها الثقة أول خطوة تخطوها الحكومة فى ممارسة أعمالها، فإذا أخفقت الوزارة فى الحصول على ثقة البرلمان من قبل غالبية أعضائه فى هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية بحكم الدستور أن يقبل استقالة الحكومة وفى هذه الحالة يتم تشكل حكومة جديدة وفقاً لما نص عليه الدستور مع مراعاة الأغلبية

البرلمانية بحيث يقوم رئيس مجلس الوزراء للحكومة الجديدة بالسعى للحصول على الثقة وشرح برنامج حكومته الجديدة أمام البرلمان بحيث يقوم البرلمان بمناقشة هذا البرنامج وإبداء التعديلات أو الإضافات أو الحذف كما يقوم أعضاء البرلمان بإبداء رأيهم في هذا البرنامج ويجب أن يفوز البرنامج بالأغلبية وإلا كان ذلك بمثابة هزيمة للحكومة الجديدة بحيث إذا لم يوافق أغلبية أعضاء البرلمان على هذا البرنامج ففي هذه الحالة أجاز الدستور لرئيس الجمهورية إما حل مجلس الشعب وإما قبول استقالة الحكومة الجديدة التي لم تحز على ثقة المجلس.

ويمكن القول أن سلطة مجلس الشعب في منح الثقة للحكومة الجديدة قد أصبحت مقيدة بإحكام المادة الجديدة تجعل من الأغلبية البرلمانية أمام أمر ليس له ثابن، وهو القبول بحكومة مهما كانت أعمالها مخالفة للدستور، أو غير ملتزمة ببرنامجها السياسى، صحيح أن الدستور ترك لرئيس الجمهورية الحق فى أن يحل البرلمان أو يقبل استقالة الحكومة، ولكن كما هو متوقع فإن الرئيس سوف يقوم بحل مجلس الشعب ولن يقوم بحل الحكومة ولهذا فقد أصبح موقف مجلس الشعب وفقاً لهذا التعديل حرجاً جداً فليس للمجلس سوى القبول بحكومة لا يرضى بها ويصبح ممثلين الشعب خاضعين للحكومة وليس العكس، وإذا كان الأصل أن تأتي الحكومة ليقبلها مجلس الشعب المنتخب من قبل الشعب فيمكن أن نواجه مستقبلاً - بمجلس تشريعى- يخضع لإرادة الحكومة وليس العكس خاصة بعد إقرار

الدستور لصلاحيات الرئيس تجاه مجلس الشعب.

وكان من الأفضل ألا يمنح رئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب، فهذا المجلس منتخب من قبل الشعب أما الحكومة فليست منتخبة وإنما هي معينة من قبل رئيس الجمهورية وعليه فإن هذا التعديل الذى أجاز لرئيس حل مجلس الشعب يعد اختلالاً بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعدياً على حق مجلس الشعب فى منح الثقة للحكومة.

كذلك فإن هذه المادة قد أجازت لرئيس الوزراء والوزراء الحق فى التكلم وإلقاء البيانات عن برامج وزارتهم أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانه، وللمجلس الحق فى مناقشة هذا البيان وإبداء الملاحظات التى يرونها، فاشترك البرلمان فى مناقشة البرنامج الحكومى يعطى ويضفى تنوعات كثيرة على شكل هذا البرنامج بل وعلى تشكيل الحكومة ذاته فقد لا يشترك البرلمان فى مجرد المناقشة لبرنامج الحكومة إنما أيضاً يشترك مع الحكومة فى تطبيق هذا البرنامج، كما أن رئيس مجلس الوزراء يشترك فى المناقشات ولكن يجب أن يراعى مسئولية عن الكلام حول موضوعات السياسة فهو من يقوم باختيار المتكلمين من أعضاء الحكومة<sup>(١)</sup> إلا أن هذه البيانات تفقد حيويتها إذا كان حزب الحكومة هو المسيطر على المجلس، وبالتالي تكون هذه البيانات متشابهة فى كثير من الأحيان ولا تحدد إطاراً واضحاً للعمل

---

(١) لمعرفة تفاصيل مناقشة برنامج الوزارة يراجع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى

التنفيذى ولا تخرج عن كونها بيانات إنشائية تكون فى جهة والعمل التنفيذى فى جهة أخرى<sup>(١)</sup>. ويجب على الحكومة الاحتفاظ بالثقة طوال مدة حكمها، وكلما عرضت لها أمور تستلزم معرفة وضعها فيها فعليها أن تتجه إلى البرلمان وتطلب الثقة منه لمعرفة موقف البرلمان من هذه الأمور الجديدة، فكلما كانت الحكومة مدعومة من الأغلبية البرلمانية كان ذلك دليلاً على قوة رئيس مجلس الوزراء للقيام بأعماله ونشاطاته. بحيث إذا لم يحصل على الأغلبية اللازمة للتصويت على برنامجه فمعنى ذلك انهيار حكومته وخروجها من الحكم.

فلا بد فى أى ديمقراطية أن يكون من يتولى الحكم مساعلين ومسؤولين تجاه من يحكمونهم، فسلطة الحكم مشتقة مباشرة من أصوات الناخبين، ومن رغبتهم المتواصلة بأن تحكمهم حكومتهم المنتخبة، وفى الفترة بين الانتخابات العامة، فإن إحدى وظائف النواب المنتخبين هى مساءلة الحكومة عن أعمالها وسياساتها بصورة مستمرة، وهذا يقتضى من الحكومة أن تبرر قراراتها بإبداء الأسباب التى دعتها لاتخاذ القرار، وأن تمكن الناس من نقد القرارات التى تبدو غير مبررة أو خاطئة وهذه العملية تمكن الناخبين من القيام بالحكم على حل الحكومة فى أول اقتراع قادم، وتؤثر على تكوين رأى عام فيما يخص الحكومة<sup>(٢)</sup>.

وفى الجزائر فإنه وفقاً للدستور المعدل لعام ١٩٩٦م يقوم

---

(١) د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

(2) Bradley, A. W., Ewing, K. D. Constitutional and Administrative Law, (London: Longman, 2003), p.103.

رئيس الحكومة بضبط برنامج الحكومة وعرضه في مجلس الوزراء<sup>(١)</sup> وتداوله قبل عرضه على البرلمان. حيث يقوم رئيس الحكومة بتقديم برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه<sup>(٢)</sup> بعد مناقشته من أعضاء المجلس، ولرئيس الحكومة أن يكيف البرنامج على ضوء هذه المناقشة وإجراء التعديلات اللازمة حتى يتم الموافقة عليه من المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم الموافقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>.

أما في المغرب فيتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتمزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني وخصوصاً في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية، ويتم مناقشة هذا البرنامج والتصويت عليه أمام مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

وبإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة

---

(١) المادة (٧٩) من الدستور الجزائري المعدل لعام ١٩٩٦م.

(٢) المادة (٨٠) من الدستور الجزائري المعدل لعام ١٩٩٦م.

(٣) المادة (٨١) من الدستور الجزائري المعدل لعام ١٩٩٦م.

(٤) الفصل الستون من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦م.

عليه، ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة، ويؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية<sup>(١)</sup>.

وفي فرنسا أجاز المشرع الفرنسي لرئيس الوزراء أن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة للحصول على دعم المجلس في مجلس مواجهة الجمعية الوطنية ولتعزيز ثقة الحكومة وكسب الدعم السياسي، خاصة في حالة ما إذا انتقدت الجمعية الوطنية سياسة الحكومة، فإذا لم يمنح مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة، وحتى وإن كان هذا الأمر لا يؤثر على بقاء الحكومة، فإنه يضعها في موقف محرج أمام الرأي العام وأعضاء البرلمان ليكون بذلك لرئيس الوزراء تجنب هذا الموقف بعدم عرضه على مجلس الشيوخ إلا إذا كان هذا الأخير مؤيداً لسياستها، ليتحقق بذلك لمجلس الشيوخ التأثير على الحكومة لدى عرضها لبيان السياسة العامة إذا طلب منها الوزير الأول<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### وسائل الرقابة السياسية اللاحقة على تشكيل الحكومة

بعد التصويت على برنامج الحكومة يصبح رئيس مجلس الوزراء مسئولاً أمام البرلمان عن تطبيق برنامجه الذي تم التصويت

---

(١) الفصل الخامس والسبعون من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦م.

(2) Françoise Droy Fus, François d'Arcy, les institutions politiques et administratives, de la France 50 (0) edition, Paris, 1997, p.128.

عليه، وحاز على أغلبية الأصوات، وبالتعديلات والإضافات التي قد يكون البرلمان أدخلها عليه، بحيث يجب على الحكومة أن تظل ملتزمة بتنفيذ برنامجها طوال مدة بقائها في الحكم، فالحكومة يجب أن تظل حريصة على أن تتال ثقة البرلمان بصفة مستمرة، فهي التي تقوم برسم السياسة العامة للدولة، وهي من تقوم بإعداد وتنفيذ القوانين واللوائح اللازمة لتطبيق برنامجها الحكومي بحيث تكون غايتها النهائية تحقيق إرادة الجمهور، وفي حالة خروج الحكومة أو مخالفتها للبرنامج الذي بموجبه منحت الثقة من قبل البرلمان فإنها ستكون عرضة للرقابة اللاحقة لتشكيلها من قبل البرلمان.

وبناء عليه فإننا سوف نتحدث عن وسائل الرقابة البرلمانية اللاحقة لتشكيل الحكومة وذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول: السؤال

الفرع الثاني: التحقيق.

الفرع الثالث: الاستجواب.

الفرع الرابع: الاتهام الجنائي.

## الفرع الأول

### السؤال (١) question

يعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكان القيام به من جانب أى عضو من هؤلاء الأعضاء، والسؤال فى حقيقته هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجهله، أو رغبته فى التأكد من حصول واقعة علم بها، أو استعلامه عن نية الحكومة فى أمر من الأمور<sup>(٢)</sup>.

وتعتبر إنجلترا - مهد النظام البرلمانى - أول بلد ظهر فيه حق السؤال، نظراً للتلازم القائم بين البرلمان، وحق السؤال، باعتبار الأخير أداة من الأدوات التى يستخدمها البرلمان فى مواجهة الحكومة<sup>(٣)</sup>.

وقد أقر الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م حق عضو مجلس النواب فى توجيه أسئلة إلى أعضاء الحكومة بقصد استيضاح أمر معين يتعلق باختصاصاتهم، فنص فى المادة (٩٦) على أن:

---

(١) ظهر حق السؤال أول مرة فى البرلمان الإنجليزى فكانت أول واقعة قدم فيها سؤال فى يوم ١٩/١٢/١٧٢١م فى مجلس اللوردات إلا أنه تقرر الاعتراف رسمياً بحق السؤال لأعضاء البرلمان فى ٢١/٥/١٧٨٣م لمزيد من التفاصيل عن نشأة السؤال البرلمانى راجع. د. عادل الطببائى: الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٦م، ص ١٢ وما بعدها.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧٣.

(3) O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law, London, 1967, p.198.

مجلس الوزراء مسئول مسئولية جماعية وفردية ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أى موضوع يدخل فى اختصاصهم وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عليه ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب فى نفس الجلسة).

كما تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة فى ١٦ يناير ٢٠٠٦م تنظيم حق السؤال من المادة (١٣٤ إلى المادة ١٤٢)، وبالتالي سنقوم بالحديث عن القواعد والأحكام الواردة فى هذه اللائحة بشأن حق السؤال من خلال خمسة، نقاط رئيسية نبين فيها مفهوم السؤال، وشروطه ثم إجراءات تقديمه والإجابة عليه، ثم التعقيب على الإجابة، وأخيراً عوارض السؤال على النحو الآتى :

### أولاً: مفهوم السؤال :

#### ١ - تعريف حق السؤال<sup>(١)</sup> :

وفقاً لما نصت عليه المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م يمكن تعريف السؤال بأنه (الاستيضاح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال الوزارات أو المصالح أو المؤسسات الحكومية بما فى ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للاستفهام عن نية الحكومة فى أمر من الأمور).

---

(١) فى التعريفات المختلفة لحق السؤال راجع د. زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩ وما بعدها.

كما ورد تعريف السؤال فى المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م التى نصت على أن السؤال هو (حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نواب الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة فى شأن من الشؤون التى تدخل فى اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة فى أمر من الأمور).

ومن خلال هذين التعريفين يمكن القول أن السؤال لا يكون صحيحاً ومقبولاً من ناحية الشكل إلا إذا قدم من عضو البرلمان إلى أحد الوزراء المختصين فى موضوع مما يدخل فى اختصاصه ويتعلق السؤال بوزير واحد، كما أنه لا يكون صحيحاً إلا إذا كان موضوعه استيضاح عن أمر يجهله العضو أو بغية التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه.

## ٢- خصائص السؤال :

يتميز السؤال بخصائص معينة لا تنفك عنه، بل تدور معه وجوداً وعدماً ويمكن استخلاص هذه الخصائص، مما تقدم على النحو الآتى :

١- إن حق السؤال مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، فلا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء كما هو الحال لبعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

٢ أن السؤال يوجه إلى أى من أعضاء الحكومة الذين ورد ذكرهم فى كل من الدستور واللائحة الداخلية، وهؤلاء هم: رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء أو نوابهم أو غيرهم من أعضاء الحكومة<sup>(١)</sup>، ومن ثم فإنه لا يجوز توجيه السؤال إلى غيرهم ولو كانوا فى درجة وزير أو فى درجة أعلى منها: مثل المحافظين أو رؤساء الجامعات أو الهيئات العامة .. الخ<sup>(٢)</sup>.

٣ أن السؤال يجب أن يكون موضوعه مما يدخل فى اختصاص من يوجه إليه من أعضاء الحكومة وإلا فإن رئيس المجلس يتدخل ويفرض توجيه السؤال إلى المسئول الذى يوجه إليه لعدم الاختصاص.

أما فى البرلمان البريطانى فإن العضو إذا وجه سؤاله إلى الوزير الخطأ أى غير المختص، فإن هذا السؤال تتم إحالته من قبل الوزارة التى وجه إليها، حيث تقوم هذه الوزارة بإرسال إخطار إلى العضو صاحب السؤال ومكتب المجلس<sup>(٣)</sup>.

---

(١) تنص المادة (٤١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م على أنه "يقصد بأعضاء الحكومة فى تطبيق هذه اللائحة رئيس مجلس الوزراء، نوابه، والوزراء، ووزراء الدولة، ونواب الوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء، كما يقصد بالحكومة من سبق ذكرهم ووكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب كل فى حدود اختصاصه، ومن يندبونهم من معاونيهم الحاضرين معهم"

(٢) د. سليمان الطماوى : النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٨٨.  
(3) UK House of Commons: Parliamentary Questions, London: House of Commons Information Office, Procedure Series, Fact sheet PI, Parliamentary Copyright, 2007, p.10.

٤ يجب أن يكون السؤال بقصد الاستيضاح عن أمر غامض أو مجهول لدى عضو البرلمان، أو يقصد التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمده الحكومة فى أمر من الأمور، وبالتالي لا يجوز استخدام السؤال لأغراض أخرى تجاوز ذلك.

٥ أن حق السؤال من الحقوق الثابتة لأعضاء البرلمان سواء نص عليه الدستور أو لم ينص، لأن السؤال يندرج فى نطاق المسئولية السياسية للحكومة، وذلك تأسيساً على أنه إذا كان البرلمان يملك سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها فإنه يكون له من باب أولى حق السؤال، عملاً بقاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل<sup>(١)</sup>.

ولكن هل يعد السؤال وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية أم أنه وسيلة لمعرفة حقيقة غامضة أو أمر غير واضح؟

اختلفت الآراء فى ذلك فهناك من يرى أن الأسئلة يقصد بها استجلاء حقيقة غامضة أو أمر لا يعلمه عضو البرلمان، وبالتالي يقترب السؤال من الوسائل الاستيضاحية ويبتعد عن الأدوات الرقابية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٧٧؛ د. خالد سمارة الزغبى:

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٥؛ د. عمر حلمى

فهيمى: القانون الدستورى المقارن، ٢٠٠٣-٢٠٠٤م، ص ٢١٨؛ د. بكر قبانى: دراسة فى

بينما يذهب جانب من الفقه إلى أن السؤال يعد وسيلة من وسائل الرقابة التي تختلف حسب درجة الحوار - باعتبار أن العلاقة بين عضو البرلمان وعضو الحكومة علاقة حوار - فإذا كان الحوار بسيطاً كنا بصدد السؤال بوصفه السابق وذلك استناداً إلى أنه يتعلق بحسن تطبيق الحكومة المستمر للقانون، وبصفة عامة فإنه مباح لكل عضو ليس فقط في فترات انعقاد المجلس بل يملك الأعضاء هذا الحق حتى في حالة عدم الانعقاد أو بين أدوار الانعقاد، وهذا ما يعطى الأهمية للسؤال كوسيلة رقابية يومية تضع الحكومة بصفة مستمرة أمام عيون الرأي العام وذوى الشأن ويرجح من كونه من حيث الجوهر ذا طبيعة رقابية<sup>(١)</sup>.

وإذا كان الرأي الأول ينظر إلى الهدف من السؤال دون النظر إلى طبيعته، فإن الرأي الثانى يعتمد على السؤال وما يترتب عليه من حوار بين العضو والوزير، ويتوقف على درجة الحوار وصف السؤال وما إذا كان بسيطاً أم جسيماً.

فلكل من الرأيين وجاهته، ولكننا نتفق مع الرأي القائل<sup>(٢)</sup> بأن

---

القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٥٤؛ د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(١) د. فتحى عبد النبى الوحيدى: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص ٩٩ وما بعدها.

(٢) د. محمد توفيق يوسف على: نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك فى إنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة ١٩٩٨م، ص ٢٦٠؛ د. حسنين درويش عبد الحميد: وسائل

السؤال وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، وهي وسيلة لها أهميتها التي لا تتكرر، وقد يترتب على السؤال استعمال وسائل أخرى أشد خطورة فقد تؤدي الإجابة عن السؤال إلى إثارة قضايا يتطلب مواجهتها استخدام وسائل أخرى غير السؤال.

وبالتالي فإن السؤال يفتح الباب أمام أعضاء البرلمان للوقوف على حقيقة أمور غامضة أو واقعة وصل علمها إلى عضو البرلمان، وهي تؤدي إلى فرض رقابة على أعمال الحكومة بتدريك ما فاتها أو تصحيح مسارها، أو إجبار الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفها بدقة ودرء الشبهات.

فالأسئلة البرلمانية تحقق الرقابة البرلمانية كأداة رئيسة من أدواتها دون أن تحرك المسؤولية السياسية، ونظراً لأهميتها في الحياة البرلمانية فقد خصص لها الساعة الأولى من كل جلسة من جلسات مجلس العموم البريطاني<sup>(١)</sup>.

كما أن الأسئلة البرلمانية يستخدمها النواب كوسيلة يعرضون بموجبها على الوزراء الحالات الصعبة التي يتعرض لها ناخبوهم<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن الأسئلة المكتوبة هي الوسيلة الغالبة التي يستخدمها

---

رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطويجي للطباعة والنشر، ط١، ٢٠٠٥م، ص٧٥.

(1) Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Paris, 1980, p.120; Stuart weir and David Beethan, Political Power and Democratic Control in Britain, London, 1999, p.150.

(2) Duverger Institutions Politieque et Droit Constitiutionnel, Paris, 1955, p.523.

أعضاء البرلمان من أجل الحصول على معلومات إدارية حول حالة شخصية ومحددة، وذلك بناءً على طلب ناخبهم<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: شروط قبول السؤال:

هناك عدة شروط يجب توافرها في الأسئلة حتى يمكن قبولها بحيث إذا تخلف شرط أو أكثر من شروط السؤال فإنه يعد غير مقبول، وقد اشترطت اللوائح البرلمانية عدة شروط في السؤال لكي يصبح مقبولاً ومنتجاً لأثره كوسيلة رقابية برلمانية وهذه الشروط هي:

١ يجب أن يكون السؤال مكتوباً: وقد نصت المادة (١٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م على ذلك بقولها (يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس ..) كما نصت عليه المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م والحكمة من هذا الشرط، أن يكون السؤال واضحاً وعبارته محددة وأسلوبه ظاهر، بحيث تعد إجابة الوزير فى ضوء صياغته سواء كانت الإجابة شفوية أو مكتوبة<sup>(٢)</sup>، كذلك فقد نصت على شرط الكتابة اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى وذلك فى المادة (١٢٢)، واشترط كتابة السؤال تكون مطلوبة فى الأسئلة الأصلية دون الأسئلة الإضافية لأن هذا السؤال لا يكون معداً من قبل، وهو يطرح

---

(1) Vedel: Manuel Elementarie de Droit Constitutionnel, 1949, p.455.

(٢) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى،

فجأة عقب إجابة الوزير، مما لا يمكن معه أن تطلب الكتابة فيه<sup>(١)</sup>. كذلك نصت عليه المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني بأن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة<sup>(٢)</sup>. كما ورد هذا الشرط بالنسبة لمجلس العموم البريطاني والجمعية الوطنية في فرنسا<sup>(٣)</sup>.

٢ يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد<sup>(٤)</sup>: والحكمة من هذا الشرط احترام إرادة المشرع الدستوري الذي جعل للسؤال طابعاً فردياً، وبالتالي لا يقدم إلا من عضو واحد<sup>(٥)</sup> كما يهدف هذا الشرط إلى عدم تحويل السؤال إلى طرح موضوع عام للمناقشة بإثارة أسئلة جماعية من عدة أعضاء، أو التحايل على السؤال وتحويله إلى استجواب، فيتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو لوزير المختص دون إتباع الإجراءات اللازمة لذلك، وبالرغم من أن السؤال يعتبر حق شخصي لعضو البرلمان،

---

(١) د. عادل الطببائي: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٢) د. حسنى درويش: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية في البحرين، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٣) د. زين بدر فراج: مرجع سابق، ص ٦٠ وما بعدها.

(٤) المادة (٩٦) من الدستور اليمني لعام ٢٠٠١م، المادة (١٣٥) من لائحة مجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م، والمادة (١٢٤) من الدستور المصري لعام ١٩٧١م، والمادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م.

(٥) المادة (١٢١) فقرة (٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية، د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص ٥٧.

بحيث يجب ألا يقدم إلا من عضو واحد فإن ذلك لا يمنع أن يسأل أى عضو نفس السؤال، وعن نفس الموضوع، وعدم السماح بذلك يعتبر مصادرة لحرية الكلمة فى المجلس<sup>(١)</sup> هذا وقد جرت العادة على إدراج الأسئلة المتماثلة فى موضعها فى جدول أعمال المجلس لكي يجيب عنها الوزير المختص مرة واحدة.

٣ يجب أن يكون السؤال موجزاً وواضحاً، وأن يكون مقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أى تعليق:

وهذا الشرط يوجد فى كل اللوائح الداخلية للبرلمانات إما صريحاً أو ضمناً ومن اللوائح التى نصت عليه صراحة لائحة مجلس النواب البحرى التى اشترطت صراحة فى المادة (١٣٤) أن يكون السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز، أما لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية فقد تضمنت هذا الشرط فى المادة (١٣٣) بالنص على أن يتحدد السؤال فى العناصر اللازمة لفهم السؤال<sup>(٢)</sup>. كما نصت عليه صراحة لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فى المادة (١٨١) بقولها (يجب أن يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق).

كذلك نصت المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة

---

(١) د. إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٢) د. حسين درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٩٠.

الكويتى على أنه (يجب أن يكون السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز قدر المستطاع، وأن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها..)<sup>(١)</sup> والحكمة من هذا الشرط أن يكون السؤال واضحاً يدل على القصد منه حتى يتم فهمه على الوجه الصحيح وبالتالي يتم الحصول على إجابة محددة من الوزير المختص كما أن الإيجاز في السؤال يؤدي إلى اختصار الوقت المخصص عند الإجابة الشفهية على السؤال بحيث يتم إتاحة الفرصة لتقديم أكبر عدد ممكن من الأسئلة في جلسة واحدة وهو ما لا يمكن القيام به إذا كان السؤال مطولاً غير موجز.

٤- يجب أن يكون السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة: لم يرد هذا الشرط في اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، ولكنه شرط ضروري ومنطقي لا يحتاج إلى نص، لكن نجد أنه قد ورد النص على هذا الشرط صراحة في المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م فاستلزمت أن يكون السؤال (خالياً من العبارات غير اللائقة)، كذلك فإن المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني اشترطت في السؤال (ألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد) وهو ما نصت

---

(١) د. عادل الطببائي: مرجع سابق، ص ٥١.

عليه المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي<sup>(١)</sup>.

ولهذا يجب أن يخلو السؤال من العبارات التي قد تمس الوزير المسئول، أو أعمال وزارته، فتصفها بصفات غير لائقة، فيتحول السؤال من أداة رقابية إلى أسلوب للهجوم والانتقاد الشخصي، ولا يقتصر خلو السؤال من العبارات غير اللائقة على الوزير المسئول أو وزارته فقط، وإنما يمتد كذلك إلى الأشخاص الآخرين الذين قد يقصدهم السؤال<sup>(٢)</sup>. وفي هذا الخصوص يرفض مجلس العموم البريطاني الأسئلة إذا كانت تتضمن خدشاً للآداب أو تحتوى على التعنيف<sup>(٣)</sup>.

أما في فرنسا فإن الأسئلة المكتوبة يجب أن تحرر بصيغة لا تحتوي على تعريض أو اتهامات شخصية للآخرين المحددين بالاسم، وهذا هو ما نصت عليه لوائح البرلمان الفرنسي<sup>(٤)</sup>.

٥- يجب ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية: والقصد من هذا الشرط ألا يكون لمقدم السؤال مصلحة خاصة أو شخصية أو ذاتية من طرفه أو بأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة، فالسؤال يهدف إلى مراقبة أداء الحكومة

---

(١) المادة (١٢٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي.

(٢) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٣) د. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ٥٢.

(4) Ameller, L'Heure des questions au palais Bourdon, Paris, 1977, p.63.

- Lavroff: Le systeme politique Fran cais, Paris, 1970, p.749.

فى مهامها وواجباتها، وبالتالى يجب أن يكون الهدف من السؤال تحقيق المصلحة العامة دون سواها. فوفقاً لقواعد النظام النيابى فإن النائب يمثل الشعب بأكمله ولا يمل دائرته الانتخابية وحدها فأصبح من واجب النائب أن يقدم المصلحة العامة على المصلحة المحلية لدائرته، وبالتالى يجب عليه ألا يرمى المصالح المحلية لدائرته الانتخابية إلا بالقدر الذى تتحقق معه المصالح القومية<sup>(١)</sup>.

وإذا كان هذا الشرط لم يرد فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فإنه شرط بديهى لا يحتاج إلى نص، كما هو الحال فى المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى التى نصت على هذا الشرط بقولها (... ولا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه..). كذلك نصت عليه المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م بقولها (... ولا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة، أو أن تكون له صفة شخصية..).

ومثل هذا الشرط غير موجود فى لائحتى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسى، ولم يرد فى كتابات الفقهاء الإنجليزى، إلا أن التقاليد البريطانية الدستورية قد تؤدى إليه على أساس أنها ترفض أن يكون فى السؤال ثلم للتقاليد

---

(١) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٢٩٣ وما بعدها.

الدستورية، ومن التقاليد الدستورية ألا ينحو العضو منحى خاصاً<sup>(١)</sup>.

٦- أن يتعلق السؤال بأمر من الأمور ذات الأهمية العامة : والمقصود بهذا الشرط ألا ينصب السؤال على أمر خاص بفرد معين أو بأشخاص معينين بذواتهم لأنه لو أجزئ ذلك لأصبح السؤال شخصياً، وهو ما يخرج عن طبيعة السؤال، كما أنه يخرج الوظيفة الرقابية للبرلمان عن نطاقها المرسوم لها إلى مراجعة الأعمال الشخصية وهذا أمر لا يمكن قبوله<sup>(٢)</sup>. فعضو البرلمان يجب عليه أن يتناول الموضوعات ذات الأهمية العامة التي تعود بالمنفعة العامة على جميع المواطنين أو على فئة منهم، أما الأسئلة المتعلقة بموضوعات محلية فإن رئيس المجلس يقرر ألا تدرج في جدول أعمال المجلس، وتحال إلى المجالس المحلية<sup>(٣)</sup>. إلا أن التقاليد البرلمانية في مصر قد استقرت على جواز الإجابة على الأسئلة الخاصة بموضوعات محلية، على أن تودع إجابتها مكتب المجلس مع إثباتها في المضبطة<sup>(٤)</sup>.

وقد ورد هذا الشرط صراحة في المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م، وكذلك في

---

(١) د. إيهاب زكى سلام، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) نفس المرجع والصفحة.

(٣) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

(٤) نفس المرجع والصفحة.

المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني،  
والمادة (١٥١) من قانون النظام الداخلى للمجلس الشعبى  
الوطنى الجزائرى<sup>(١)</sup>.

ولكن كيف يتم معرفة ما إذا كان السؤال يتعلق بموضوع من  
الأمر ذات الأهمية العامة؟ يمكن معرفة ذلك من خلال  
النظر فى موضوع السؤال ومضمونه فإذا كان موضوعه يهم  
أغلب المواطنين أو له صفة قومية، كان السؤال ذا أهمية  
عامة وإن كان غير ذلك فلا يعد متعلقاً بأمر من الأمور  
العامة، كذلك فإن عضو البرلمان إنما يمثل الأمة بأسرها  
وليس دائرته فقط، وبناء على ذلك يجب أن يتعلق السؤال بأمر  
يتسم بالأهمية والعموم.

٧- ألا يكون فى السؤال مساس أو إضرار بالمصلحة العامة، أو  
مخالفة لأحكام الدستور أو القانون: وهذا الشرط يهدف إلى  
عدم الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، كأن يؤدي إلى الكشف  
عن بعض المعلومات ذات الطابع السرى، أو يؤدي طرح  
السؤال إلى إثارة نزاع أو خلاف مع دولة أخرى<sup>(٢)</sup>. وقد نصت  
على هذا الشرط المادة (٨٢) من النظام الداخلى لمجلس

---

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة  
تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسى فى الجزائر، دار النهضة العربية، ١٩٨٧م،  
ص ١٥٥.

(٢) د. عادل الطببائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٥٩.

النواب الأردني<sup>(١)</sup>، وكذلك المادة (٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م؛ حيث نصت على أن (يلتزم أعضاء المجلس فيما يجدره من مناقشات، وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور والقانون، وهذه اللائحة)<sup>(٢)</sup>.

وتتجه بعض الدول إلى فرض قيود على الموضوعات التي ترد في السؤال، ففي دول الكومنولث عموماً، لا يمكن أن تستخدم الأسئلة إلا لأجل مباشرة رقابة إدارية صرفه على النشاط الحكومي ولا يسمح إطلاقاً بالأسئلة التي يمكن أن تثير مشاكل سياسية<sup>(٣)</sup>.

### **ثالثاً: إجراءات تقديم السؤال والإجابة عليه :**

#### **١ - تقديم السؤال :**

تبدأ إجراءات تقديم السؤال برغبة أحد أعضاء مجلس النواب في أن يوجه سؤالاً إلى الوزير المختص أو إلى أى من أعضاء الحكومة السابق ذكرهم، وقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م كيفية تقديم السؤال من جانب عضو مجلس النواب، حيث يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، ويجب أن يكون

---

(١) د. محمد سليم محمد غزوى: الوجيز في التنظيم السياسى والدستورى للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط٥، ١٩٩٦م، ص١٤١.

(٢) كما نصت عليه المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ١٩٧٤م والمادة (١٢٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي لسنة ١٩٦٣م.

(3) Jeffrey Coldsuortly, The Sovereignty of Parliament, Oxford, 1999, p.110; Stuart seirnaldaivid Beethan, op.cit., p.210.

موقعاً من مقدمه، ويبلغ الرئيس السؤال المقدم فور تقديمه<sup>(١)</sup>.

كما يتم إدراج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأكثر من تاريخ إبلاغه للجهات المعنية، فإذا كان السؤال موجهاً إلى أحد الوزراء أو نائبه فترسل نسخة من السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء للعلم<sup>(٢)</sup>. إلا أنه يجوز أن يقدم السؤال من عضو المجلس شفهيّاً أثناء مناقشة الميزانية أو أى موضوع مطروح على المجلس.

أما في بريطانيا فإن الأسئلة توجه للوزراء في مجلس العموم وفق قاعدة التناوب في مدة تتراوح من ٤٥ إلى ٥٥ دقيقة من الاثنين إلى الخميس، وآخر ربع ساعة من وقت الأسئلة في الأيام من الثلاثاء إلى الخميس مخصص لرئيس الوزراء، ويوجه الأعضاء إشعاراً بالسؤال فيما لا يتجاوز عشرة أيام ويتم وضع قائمة بالأسئلة مرتبة حسب تاريخ إدراجها<sup>(٣)</sup>.

أما المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فإنها قد أوجبت أن يتم تقديم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، ويبلغ رئيس المجلس السؤال إلى الوزير المختص، على أن تقيد طلبات توجيه الأسئلة فى سجل خاص بحسب تواريخ

---

(١) المادة (١٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م.

(٢) المادة نفسها.

(3) Greer Hogan, Constitution and Administrative Law in A nutshell, London, Sweet Maxwell, 1996, p.36.

ورودها<sup>(١)</sup>، كما أجازت هذه المادة لعضو مجلس الشعب الاعتراض خلال أسبوع على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توافر الشروط المطلوبة، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس في أول جلسة مقبلة.

وبعد أسبوع على الأقل من إبلاغ السؤال للوزير يقوم المجلس بإدراج هذا السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة، وهذا بالنسبة للأسئلة المطلوب الإجابة عنها شفهيًا، أما المطلوب الإجابة عنها كتابة فلا تدرج بجدول الأعمال، حيث يقوم الوزير المسئول بإيداع إجابته لدى أمانة المجلس<sup>(٢)</sup>. كذلك فإن المادة (١٨٥) من لائحة مجلس الشعب قد اشترطت لإدراج الأسئلة الشفوية في جدول الأعمال ثلاثة شروط هي:

١ يجب ألا يكون السؤال من الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى إحدى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها عن هذا الموضوع: وهذان السببان، هما: الأول عدم حدوث اضطراب حال التعارض بين الإجابة عن السؤال وبين ما قد ينتهي إليه تقريرها، والثاني: أن هذا التقرير قد ينطوي على إجابة للسؤال، مما يغنى عن مناقشته<sup>(٣)</sup>. ولكن إذا تأخرت اللجنة عن تقديم

---

(١) وهو ما نصت عليه المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٣) المرجع السابق، ص ٦٠.

تقريرها في الموعد المحدد لذلك، يتم إدراج السؤال بجدول الأعمال مباشرة.

٢ - لا يجوز إدراج السؤال في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها: والسبب في ذلك أن البرنامج المقدم من الحكومة قد تكون فيه إجابة على هذه التساؤلات المراد طرحها من قبل أعضاء المجلس، مما يغني عن مناقشتها، إلا إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية خاصة وعاجلة، فيجوز إدراجه بجدول الأعمال بشرط موافقة رئيس المجلس، ولكن معنى هذا أن رئيس المجلس له سلطة تقدير مدى الأهمية الخاصة والعاجلة للسؤال.

يلاحظ هنا خروج اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على الأصل العام الذي ألزمته في إدراج السؤال في جدول الأعمال، والذي وفقاً له ينعقد الاختصاص بذلك لمكتب المجلس لا لرئيسه، وهذا خروج لا مبرر له.

٣ - يجب أن يكون السؤال في حدود النصاب المسموح به: أي أنه لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة، أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد، ولئن كانت الحكمة المعلنة لهذا الشرط تتمثل في إتاحة الفرصة لأكثر عدد ممكن من الأعضاء لممارسة حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء<sup>(١)</sup> فإن البعض يرى -بحق- أن هذا الشرط يعتبر قيداً على حق

---

(١) د. زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٥٣.

النائب فى تقديم الأسئلة، على اعتبار أن هذا الحق يستوجب أن تتاح اللائحة لكل نائب فرصة تقديم الأسئلة بصورة أكثر، مما يؤدى إلى تنشيط عملية الرقابة على أعمال الحكومة<sup>(١)</sup>.

## ٢ - الإجابة عن السؤال:

تنص المادة (٩٦) من الدستور اليمنى الحالى على: (... وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عليه..) وهو أيضاً ما نصت عليه المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م. وبترتب على ذلك أنه لا يجوز لعضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يمتنع عن الإجابة، أو يرفض الإجابة صراحة، وهذا أمر طبيعى، وإلا اختل حق دستورى مقرر لأعضاء البرلمان يتمثل فى حق رقابة السلطة التنفيذية، والسؤال وسيلة هامة من وسائل الرقابة<sup>(٢)</sup>، ومع ذلك فإنه لا يمكن إجبار الوزير المختص على الإجابة، ولا سيما إن كانت لديه أسباب مبررة للرفض. وإذا كانت المادة (١٢٤) من الدستور المصرى الحالى قد أوجبت على أعضاء الحكومة أن يجيبوا على الأسئلة إلا أن السوابق والتقاليد البرلمانية قد استقرت على أن هناك عدداً من الأسباب يمكن أن تعفى الوزير من التزامه بالإجابة على السؤال الموجه إليه، وهذه الأسباب هى :

---

(١) د. مدحت أحمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام

البرلمانى، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص ١٨٠.

(٢) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات

البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ٨١.

١ - التفاهم بين السائل والوزير الموجه إليه السؤال، واكتفاء العضو بما وعد به الوزير<sup>(١)</sup>.

٢ - الإحالة لإجابة سؤال آخر عن ذات الموضوع<sup>(٢)</sup>.

٣ - تعارض الإجابة مع المصلحة العامة<sup>(٣)</sup>: إلا أن التوسع في المصلحة العامة يتعارض مع الالتزام بالإجابة عن السؤال، وبالتالي لا بد أن يعمل به في أضيق الحدود، بحيث يكون للوزير رفض الإجابة إذا كانت الإجابة تتطلب الإفصاح عن معلومات أو بيانات سرية كالخطط العسكرية. وهناك من رأى<sup>(٤)</sup> - وبحق - أن إجابة الوزير وجوبه وفقاً لنص المادة (١٢٤) من دستور ١٩٧١م، وليس للوزير أن يتعلل بالصالح العام للامتناع عن الإجابة، فمجلس الشعب يهمله أيضاً الصالح العام، والحكومة لا تدير مرافق خاصة بها، وإنما تدير مرافق عامة، كذلك لا تعمل بمفردها، إنما تعمل بالتعاون مع مجلس الشعب، وإذا كان الأمر يستوجب السرية، فيمكن أن نعقد جلسة سرية للإدلاء بالإجابة فيها، وإذا لم يؤتمن مجلس الشعب على الأسرار، فمن إذن يؤتمن؟

٤ - إذا كان موضوع السؤال مما لا يدخل في اختصاص من وجه

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

(٣) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

(٤) د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق،

إليه من أعضاء الحكومة: فالمادة (٩٦) من الدستور اليمنى  
الحالى ٢٠٠١م تنص على أنه (.. ولكل عضو من أعضاء  
مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه  
أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى  
اختصاصهم..) وهو أيضاً ما نصت عليه المادة  
(١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام  
٢٠٠٦م، والمادة (١٢٤) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١م،  
وبالتالى إذا كان موضوع السؤال لا يدخل فى اختصاص من  
وجه إليه فإنه يجوز لعضو الحكومة غير المختص الامتتاع  
عن الإجابة عنه إذا لم يرفضه المجلس. وتجنباً لرفض السؤال  
إذا وجه إلى وزير غير مختص فإننا نرى ضرورة أن يقوم  
العضو بتوجيه سؤاله إلى رئيس مجلس الوزراء الذى بدوره  
ينيب فى الإجابة عنه الوزير المختص فعلاً<sup>(١)</sup>.

ووفقاً لنص المادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب  
اليمنى الحالى ٢٠٠٦م يجيب رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزير أو  
نائبه أمام المجلس على الأسئلة المدرجة بجدول الأعمال شفاهة، إلا  
أن المادة (١٤٠) من هذه اللائحة قد أوجبت أن تكون الإجابة على  
الأسئلة كتابة فى حالة إذا طلب ذلك العضو الذى قدم السؤال، حيث

---

(١) مدحت أحمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤٨؛ د. حسن

مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق،

يجب على الحكومة إرسال الإجابة إلى رئيس المجلس خلال أسبوع من تاريخ تسليم السؤال للجهة المعنية لتبليغها إلى مقدم السؤال وينشر السؤال والإجابة بملحق محضر جلسة المجلس.

كما أن المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م قد أوجبت أن تكون الإجابة على الأسئلة شفاهة فى الجلسة، ولكن المادة (١٨٢) من هذه اللائحة قد أوجبت أن تكون الإجابة على الأسئلة كتابة فى الأحوال الآتية:

- ١ إذا طلب العضو ذلك.
- ٢ إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.
- ٣ إذا كان السؤال مع طابعه المحلى يقتضى إجابة من الوزير المختص.
- ٤ إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد.
- ٥ للأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد.

وتنشر الأسئلة المنصوص عليها فى البنود السابقة والإجابة الكتابية عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس، وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها فى السجل الخاص بذلك، على أن تكون للأسئلة المقدمة فى موضوعات عاجلة أو التى تتعلق بمصالح المجتمع فى مجموعة الأولوية على غيرها (المادة ١٨٥ فقرة (٥) من لائحة مجلس الشعب ١٩٧٩م).

ووفقاً للمادة (١٨٥) فى الفقرة الرابعة منها من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يتم ضم الأسئلة المقدمة فى موضوع واحد أو موضوعات مرتبطة ببعضها بعضاً ارتباطاً وثيقاً للإجابة عنها فى جلسة واحدة، كما أن التقاليد البرلمانية قد استقرت على جواز ضم الأسئلة لوحدة الموضوع فى الأحوال التالية:

- ١- ضم الأسئلة لوحدة الموضوع والمقدمة من عضو واحد.
- ٢- ضم الأسئلة لوحدة الموضوع بموافقة المجلس.
- ٣- ضم الأسئلة لوحدة الموضوع بناء على طلب الوزير<sup>(١)</sup>.

أما فى مجلس العموم فإن العضو الذى لديه سؤال مستعجل عليه أن يقدمه إلى رئيس المجلس، وذلك قبل ظهر اليوم الذى يريد العضو أن تتم فيه الإجابة على سؤاله من قبل الوزير المختص، ولكى يكون السؤال عاجلاً لابد أن تتوافر له صفة الاستعجال وأن تكون له أهمية عامة وتقدير ذلك متروك لتقدير رئيس مجلس العموم، وإذا كانت هناك أسئلة إضافية متعلقة بموضوع واحد فيتم الإجابة عليها من قبل الوزير المختص إجابة واحدة<sup>(٢)</sup>.

والسؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو : هل هناك وقت محدد للإجابة عن الأسئلة؟ وفقاً للمادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م يمنح من وجه إليه السؤال فرصة أسبوع

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٥٥، ٣٥٤.

(2) UK House of Commons; Parliamentary Questions (2007), op.cit., p.6, 11, 12.

من تاريخ إبلاغه بموضوع السؤال، والحكمة من ذلك حتى يستطيع المسئول أن يحضر الإجابة على السؤال، ويجمع البيانات والمعلومات حول الموضوع وتقديمها عند الشروع فى مناقشة موضوع السؤال أمام المجلس فى الجلسة المحددة لذلك، ويجوز لمن وجه إليه السؤال أن يطلب تأجيل الإجابة لمدة أكثر من أسبوع، ولكن لا يكون هذا التأجيل إلا بقرار من المجلس، سواء كانت الإجابة شفاهة أم كتابة.

أما المادة (١٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فإنها قد أوجبت (أن يدرج مكتب المجلس السؤال الذى تكون الإجابة عنه شفاهة فى جدول أعمال أقرب جلسة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى الوزير، ومع مراعاة أحكام هذه اللائحة لا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من شهر). هذا فيما يتعلق بالأسئلة التى تكون الإجابة عنه شفاهة أما بالنسبة للأسئلة التى تكون الإجابة عنها كتابة، فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لم تحدد ميعاداً للإجابة عنها، ولهذا يرى بعض الفقه أن يطبق ذات النهج الذى اتبعته اللائحة الداخلية بالنسبة للإجابات الشفهية، فتكون الإجابة على الأسئلة فى جميع الحالات سواء أكانت شفهية أم مكتوبة فى ميعاد لا يجوز أن يتأخر عن شهر واحد<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لم تفصح عن حكم تجاوز الوزير مدة الشهر للرد على سؤال أحد الأعضاء من تاريخ إبلاغه إليه، فإن التقاليد البرلمانية قد استقرت على أنه لا تحديد لمدة

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٨٥.

معينة تجب الإجابة خلالها على السؤال<sup>(١)</sup> ومن ثم يمكن القول أن ميعاد الشهر هو ميعاد تنظيمي لا ميعاد سقوط<sup>(٢)</sup>.

وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد خلت من نص يحدد مدة معينة نجب الإجابة خلالها على السؤال، فإنها تركت أمر تحديد الزمن المخصص للإجابة على الأسئلة لما يراه المجلس تبعاً لعدد الأسئلة ومدى أهميتها، حيث قررت اللجنة العامة لمجلس الشعب بجلسة ١٧ فبراير سنة ١٩٨٠ تخصيص ساعة في بداية كل جلسة لمناقشة طلبات الإجابة والأسئلة<sup>(٣)</sup>.

أما في فرنسا فإن المدة اللازمة للإجابة عن الأسئلة المكتوبة في مجلس النواب والشيوخ هي شهر من تاريخ نشر السؤال في الجريدة الرسمية<sup>(٤)</sup>. ولا شك أن هذا التحديد لمدة الأسئلة يذهب لصالح الوزير، فهو يحصل على مدة غير محسوبة ضمن المدة القانونية المتاحة له للإجابة تمتد من لحظة إيداع السؤال إلى تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

أما في انكلترا يحق للوزير أن يجيب عن الأسئلة المقدمة إليه خلاف ثلاثين يوماً إجابة كتابية أو شفوية ما لم يكن النائب قد طلب الحصول على إجابة شفوية<sup>(٥)</sup>. حيث تتم الإجابة على الأسئلة شفاهة

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٦٦.

(٢) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٣) د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ٨٥.

(٤) د. عادل الطببائي: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩٧.

(5) Jeffrey Coldsuortly, op.cit., p.210.

يوماً عدا الجمعة، وتخصص ساعة للأسئلة في بداية كل جلسة من جلسات مجلس العموم<sup>(١)</sup>.

وفي البحرين نصت المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على تحديد ميعاد الإجابة على السؤال المكتوب في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الوزير به<sup>(٢)</sup>، أما في الكويت فإن الأصل أن يجيب الوزير على السؤال في الجلسة المحددة للنظر فيه (مادة ١٢٣ من اللائحة<sup>(٣)</sup> الداخلية لمجلس الأمة الكويتي).

أما في لبنان فإن المادة (٦٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد أوجبت أن يكون الرد على الأسئلة كتابة في مدة عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إبلاغ الحكومة<sup>(٤)</sup>.

ولكن ما هو الحكم فيما لو رفض الوزير المختص الإجابة عن

السؤال؟

إذا كانت اللوائح البرلمانية قد وضعت القواعد التي تحكم وتنظم السؤال إلا أنها قد خلت من القواعد الواجب إتباعها عندما يقوم

---

(1) Phillips, op.cit., p.193.

(٢) راجع اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

(٣) د. عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة نظرية تطبيقية، بحث منشور بمجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الخامسة العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨١م، ص ١٨.

(٤) أنور الخطيب: الأصول البرلمانية في لبنان دساتير البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٦١، ص ٣٨٥.

الوزير برفض الإجابة عن السؤال الذي وجه إليه، فحق أعضاء البرلمان في الحصول على إجابة عن أسئلتهم حق منقوص ومتوقف على إرادة الوزير ما لم يكن هناك نظام يضمن ردع الوزير الذي يرفض الإجابة.

ولكن أوجدت التقاليد البرلمانية عدداً من الجزاءات التي يمكن فرضها على الوزير الذي يرفض الرد، ومن هذه الجزاءات: حق السائل في طلب تحويل السؤال إلى استجواب، وهو أخطرهما جميعاً، نظراً لما يؤدي إليه من توجيه الاتهام إلى الوزير بالتقصير، مما قد يترتب عليه سحب الثقة منه، ومن الجزاءات الأخرى أيضاً النشر في الجريدة الرسمية للأسئلة التي لم يجب عنها، ويتم ذلك في فصل خاص بهذا الشأن، ينشر فيه السؤال، والوزارة التي وجه إليها، والمدة التي كان ينبغي الإجابة من خلالها، وتم تجاوزها دون حدوثها<sup>(١)</sup>.

ويمكن القول إن الأمر في الأول والأخير يعتمد على أمرين: الأول الرأي العام ومدى تأثيره على الحكومة في إرغامها على الإجابة عن الأسئلة التي توجه إليها من البرلمان، فعدم إجابة الحكومة عن الأسئلة يدل على وجود خلل وفساد فيها منعها من الإجابة حتى لا توضع في موقف حرج أمام الشعب مما قد يدفعها ذلك إلى الخروج من هذا الموقف بالوسائل المتاحة أمامها.

والأمر الثاني يعتمد على قوة البرلمان في إرغام الحكومة على

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت،

الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها من قبل أعضاء البرلمان باستخدام وسائل أخرى أقوى من السؤال، فإذا عرفت الحكومة أنها ستواجه بالاستجواب وما يترتب عليه من سحب الثقة منها فإنها لن تتراخى فى إجابة الأسئلة البرلمانية الموجهة إليها تجنباً لسحب الثقة منها.

ولكن هل من الممكن تأجيل الإجابة عن الأسئلة أو الإجابة فى طلب تأجيل الإجابة على الأسئلة؟ بالنسبة لتأجيل الإجابة عن الأسئلة : توافق الأنظمة البرلمانية على أن غياب الوزير عن الجلسة، يستتبع تلقائياً تأجيلها إلى جلسة مقبلة، ولكن مواقفها تختلف بشأن نطاق الاعتراف له بحق طلب تأجيلها، ففي فرنسا خلت اللوائح من نص صريح على هذا الحق غير أن هذا لا يعنى عدم أحقية الوزير فى طلب التأجيل لأن هذا الحق يعد من الحقوق الطبيعية التى يقضى بها منطق الأشياء وليست لذات السبب فى حاجة إلى نص يقرها، كذلك فإن التقاليد البرلمانية تجيز التأجيل التلقائى للغياب أى دون طلب، فمن باب أولى ألا تمنع فيه عند الطلب<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك، أقرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى فى المادة (١٣٨) منها على أن من حق الوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوع فيجاب الطلب، ولا يكون التأجيل أكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس.

أما المادة (١٨٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى فإنها قد أجازت للوزير طلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة

---

(١) المرجع السابق، ص ٧٢ وما بعدها.

التالية، وإذا كانت اللائحة قد غفلت عن بيان شروط ممارسة هذا الحق، إلا أن في التقاليد البرلمانية ما يؤكد أن هذا الحق ليس مطلقاً، وإنما هو مقيد بقيدتين: الأولى: وجوب أن يكون لطلب التأجيل مبرر يقبله المجلس، كالمرض أو السفر خارج البلاد لمهمة رسمية، أو عدم كفاية المدة المحددة للإجابة لتجميع المعلومات اللازمة لها، والثاني: موافقة المجلس وليس رئيسه على تأجيل الإجابة عن السؤال<sup>(١)</sup>.

وطلب تأجيل الإجابة قد يكون ممن قدمه، كما قد يكون من الوزير الموجه إليه وبيان ذلك كالآتي :

١ -التأجيل لسبب من جانب مقدمه: يجوز للعضو مقدم السؤال طلب تأجيل الإجابة عند وجود سبب قهري يمنعه من مواصلة حضور الجلسة<sup>(٢)</sup>، ومن التعليق على إجابة الوزير، فقد أوضح رئيس مجلس الأمة في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ ٦ يونيو سنة ١٩٦٦ بأن للعضو مقدم السؤال طلب تأجيل الإجابة عنه لجلسة الاثنين المقبل حتى يتمكن من التعليق عليها لشعوره اليوم بتعب بحنجرته، وقد وافق الأعضاء على ذلك<sup>(٣)</sup>.

٢ -التأجيل لسبب من جانب الوزير: للوزير المختص أو لغيره من أعضاء الحكومة الحق في طلب تأجيل الإجابة عن السؤال الموجه إليه في الحالات الآتية :

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٨٠.

(٣) مجلس الأمة مضبطة الجلسة ٣٢، في ٦ يونيو سنة ١٩٦٦، ص ٢٣٠١.

١- لدراسة موضوع السؤال. ٢- إذا تبين عدم اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال بالموضوع، ٣- إذا كان الوزير مشغولاً بمسألة عاجلة أو مرتبطاً بموضوع آخر أكثر أهمية. ٤- إذا كان الوزير مسافراً أو مريضاً، ٥- إذا تبين للوزير أن الإجابة عن السؤال يمكن أن تكون ضمن تعقيب يلقيه أثناء مناقشة تقرير إحدى اللجان عن ذات الموضوع<sup>(١)</sup>.

أما في الكويت فقد أجازت المادة (١٢٤) من لائحة مجلس الأمة للوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد عن أسبوعين ويجب أن يلبي طلبه، أما إذا كان طلب التأجيل لمدة تزيد عن أسبوعين فلا بد من صدور قرار من المجلس بالموافقة على التأجيل<sup>(٢)</sup>.

أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني فإنها قد أجازت للوزير أن يوجل الإجابة ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس تقصير هذا الأجل ووافق الوزير على ذلك (المادة ٨٥)<sup>(٣)</sup>.

أما بالنسبة للإنبابة في طلب تأجيل الإجابة على السؤال: فلم يوجد في اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م نصوص تنظم حق الإنبابة في طلب تأجيل الإجابة عن السؤال، أما في مصر: فقد استقرت التقاليد البرلمانية على جواز الإنبابة في طلب

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٧١، ٣٧٠، ٣٦٧.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مرجع سابق، ص ١٧.

(٣) د. محمد سليم محمد غزوى: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٤١.

تأجيل الإجابة على السؤال بموافقة المجلس<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بمدة التأجيل عن الإجابة عن السؤال الموجه للوزير المختص، أو لغيره من أعضاء الحكومة فلا يوجد قاعدة ثابتة أو مستقرة في هذا الشأن، ففي حالة غياب مقدم السؤال تؤجل الإجابة عنه وفقاً لنص المادة (١٨٦) من لائحة مجلس الشعب إلى جلسة مقبلة، دون أن تحدد أية جلسة مقبلة فقد تكون الجلسة التالية أو التي تعقب هذه الأخيرة..، في حين أن المادة (١٨٧) من ذات اللائحة تقضى بأن للوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة التالية، ومن ثم لا يستطيع أن يطلب التأجيل للجلسة بعد التالية وهكذا، وعلى كل فقد استقرت السوابق والتقاليد البرلمانية في هذا الشأن أن التأجيل قد يكون<sup>(٢)</sup>:

- لنهاية الجلسة أو لجلسة مقبلة، أو لمدة أسبوع أو أسبوعين أو ثلاثة أسابيع.
- لحين الانتهاء من الإجابة على بقية الأسئلة أو لأجل غير مسمى عند غياب مقدم السؤال.
- لحين حضور الوزير في حالة السفر، أو شفائه في حالة المرض.
- لدور الانعقاد التالي نظراً لعدم اتساع الوقت.

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٧٤.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٧٥ إلى ٣٨٣.

كذلك يجوز تكرار طلب تأجيل الإجابة على السؤال أكثر من مرة بشرط موافقة المجلس. فقد طلب الوزير الموجه إليه السؤال تأجيل الإجابة عنه أربعة أسابيع، وعند حلول الأجل طلب مرة أخرى تأجيلها ثلاثة أسابيع أخرى، فوافق المجلس على ذلك<sup>(١)</sup>.

وإذا كان للوزير أو لأى من أعضاء الحكومة الحق فى طلب تأجيل الإجابة على السؤال الموجه إليه فهل يجوز له أن ينيب عنه وزيراً آخر أو أياً من أعضاء الحكومة فى الإجابة على هذا السؤال؟ إن الإنابة فى الإجابة على الأسئلة التى يقدمها أعضاء مجلس الشعب جائزة بنص الدستور، حيث نصت المادة (١٢٤) من الدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١م على أن (الرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء) فلاى ممن ذكرتهم هذه المادة الحق فى أن ينيب عنه غيره فى الإجابة على السؤال الموجه إليه ولا حاجة لموافقة المجلس أو رئيسه لوجود نص دستورى صريح فى هذا الشأن. أما فى اليمن فإن الدستور واللائحة لم ينصا على حق الإنابة فى الإجابة عن السؤال، ولكن ذلك لا يمنع الوزير أو أى من أعضاء الحكومة من الإنابة فى الإجابة عن السؤال خصوصاً فى ظل عدم وجود نص يمنع ذلك.

#### رابعاً: التعقيب على الإجابة عن السؤال:

يعتبر حق العضو فى التعقيب على الإجابة عن السؤال من الحقوق المكتملة لحق العضو فى السؤال فالسائل يهدف من سؤاله

---

(١) مجلس النواب، مضبطة الجلسة ١٧، فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٤١، ص ٤١٧.

الاستعلام عن أمر يجهله، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للاستفهام عن نية الحكومة فى أمر من الأمور، وقد تكون الإجابة من الحكومة غير كافية أو ناقصة، وبالتالي يكون التعقيب أداة لاستكمال أو إيضاح الإجابة، ويختلف موقف البرلمان من منح عضو البرلمان حق التعقيب على إجابة الوزير، ففى النظام الفرنسى لا يحق لعضو البرلمان طرح أسئلة إضافية أو التعقيب على إجابة الوزير، كما لا يحق للأعضاء الآخرين طرح أسئلة إضافية، لأن طبيعة حق السؤال الفردى تمنع أية مشاركة فى النقاش الدائر بين العضو السائل والوزير المسئول. أما البرلمان الإنجليزى فإنه يسمح لأعضائه بطرح أسئلة أخرى بالإضافة إلى السؤال الأسمى المقدم، حيث إنه فى بداية الأمر هناك لم تكن التقاليد المتبعة تسمح بتعقيب العضو السائل على إجابة الوزير، فيضطر إلى طرح سؤال إضافى بدلاً منه، ثم أصبح من حق الأعضاء الآخرين طرح بعض الأسئلة الإضافية بموافقة رئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فقد أقرت للعضو الذى وجه السؤال دون غيره أن يستوضح وأن يعقب على الإجابة بإيجاز وبما لا يزيد على مرتين<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م أيضاً قد أقرت بأن للعضو الذى وجه السؤال دون غيره أن

---

(١) د. عادل الطببائى: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤٠ وما بعدها.

(٢) المادة (١٣٩) الفقرة (أ) من لائحة مجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م.

يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة<sup>(١)</sup>.

ولكن التقاليد البرلمانية في مصر أقرت مجموعة من الضوابط في هذا الشأن وهى :

١ أن يكون طلب الاستيضاح من الوزير أو التعقيب على إجابته في إيجاز حرصاً على وقت المجلس.

٢ أن يكون طلب الاستيضاح أو التعقيب لمرة واحدة، فلا يجوز للنائب أن يستوضح الوزير أو يرد عليه إلا مرة واحدة، ولو أدلى الوزير ببيانات جديدة، أو حتى فى حالة كلام الوزير مرتين<sup>(٢)</sup>.

٣ أن يكون طلب الاستيضاح أو التعقيب عقب الإجابة مباشرة، لأن القول بغير ذلك يترتب عليه تعطيل أعمال المجلس، كما أن الاستيضاح أو التعليق على إجابة تمت فى جلسة سابقة لا يجعل الإجابة أمام النواب ليمنهم تتبع الاستيضاح أو التعليق<sup>(٣)</sup>.

٤ عدم التصدى لموضوعات أخرى خارج نطاق السؤال، مما يعنى أن التعقيب أو التعليق يجب أن يقتصر على مجرد

---

(١) المادة (١٨٨) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) تقدم عضو المجلس بسؤال رد الوزير عليه- تحدث الوزير بعد تعقيب العضو على الرد، فطلب مقدم السؤال التعقيب مرة ثانية، رؤى عدم جواز ذلك التزاماً باللائحة، مجلس الشعب، مضبطة الجلسة (١٩) فى ٩ يناير سنة ١٩٧٩م، ص٩.

(٣) مجلس الشيوخ، مضبطة الجلسة ١٩، فى ٩ يناير سنة ١٩٧٩م، ص٩.

الاستيضاح، والمقصود بالاستيضاح هو أن يستفسر السائل عن أمر لم ينتبه إليه من إجابة الوزير، وليس معناه التعليق على الإجابة بشرح وجهة نظره في موضوع السؤال وأسباب اقتناعه أو عدم اقتناعه بالإجابة لأن محل ذلك الاستجواب وليس السؤال<sup>(١)</sup>.

٥ ألا يتضمن التعقيب نقداً أو اتهاماً وإلا وجب تقديم استجواب<sup>(٢)</sup>.

٦ لا يجوز للعضو مقدم السؤال التعقيب على ما ذكره عضو آخر، وإن كان من حقه تصحيح وقائع مما يكون قد ذكرها العضو الآخر أثناء تعقيبه على السؤال الذي سبق وأن قدمه<sup>(٣)</sup>.

ولكن هل يجوز لغير مقدم السؤال أن يستوضح الوزير أو يعقب على إجابته؟

وفقاً لنص المادة (١٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، يجوز لرئيس المجلس أن يأذن لعضو آخر بتعليق موجز وله أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة في موضوع السؤال بإبداء ملاحظة موجزة على الإجابة إذا طلب الأذن بذلك.

---

(١) مجلس النواب، دور الانعقاد العادى الرابع، مضبطة الجلسة ١٦، فى ١٣/٢/١٩٣٤، ص ٢٦٦.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤١٥، ١٤.

(٣) جلسة مجلس الشعب فى ١/٤/١٩٧٩، مضبطة الجلسة ٥٢، ص ٥١٦٣.

كما أن المادة (١٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أجازت لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال ولعضو آخر في المجلس أن يستوضح الوزير أو يعلق على إجابته، ولكن هناك شروط لإبداء هذه التعليقات أو التعقيبات وهي:

١ أن رئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو العضو الآخر لا يملك الحق في إبداء التعقيب كما هو الحال بالنسبة للعضو مقدم السؤال، وإنما لابد وأن يأذن له رئيس المجلس، فالأمر متروك لتقدير رئيس المجلس، كما يجوز لأكثر من عضو التعليق والتعقيب على إجابة الوزير.

٢ أن يكون السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة، وهذا متروك لتقدير رئيس المجلس دون أن يكون لطالب التعقيب -غير مقدم السؤال- الاعتراض على تقديره متى رفض طلبه لعدم أهمية السؤال<sup>(١)</sup>.

٣ أن يكون التعليق المبدئي أو الملاحظات المثارة موجزة: وقد استقرت التقاليد البرلمانية في هذا الشأن على قيام الحكومة في كثير من الأحيان بإبداء تعقيب على تعليق عضو البرلمان مقدم السؤال على إجابة الوزير، كما استقرت كذلك على أنه لا يجوز لمن يوجه إليه السؤال الانصراف قبل تعقيب مقدم

---

(١) د. زين بن فراج: السؤال، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

## السؤال على إجابته<sup>(١)</sup>.

ولكن إذا رفض الوزير الإجابة عن السؤال، أو كانت إجابته غير مقنعة، يكتنفها الغموض أو يحيط بها الشك في مصداقيتها، أو ثبت منها ما يتوجب إدانة الوزير فرداً أو الحكومة جميعاً، فهل يجوز أن يتحول السؤال إلى استجواب؟

نصت المادة (٩٦) من الدستور اليمني الحالى لعام ٢٠٠١م على أنه (لا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب فى الجلسة نفسها) وهذا ما نصت عليه المادة (١٣٩) الفقرة (أ) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م، وذلك لإتاحة الفرصة للأعضاء للاشتراك فى المناقشة ولوجوب إتباع إجراءات معينة بالنسبة للاستجواب<sup>(٢)</sup>. وحتى لا يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة العنيفة تحت وطأة الانفعال أو شدة الغضب الناجم عن رفض الوزير الإجابة، أو تقديمه معلومات ناقصة، يظن منها استهزاء الوزير بالعضو، لهذا يهدف هذا الشرط على تهيئة الجو النفسى الملائم الذى يعطى فرصة للسائل للتفكير فى الأمر بروية وهدوء، فيخرج به بعد ذلك بقرار متزن حكيم، بحيث إذا انقضت الجلسة، وراجع العضو نفسه، ووجد أن المصلحة العامة تتطلب محاسبة الوزير عن عدم الإجابة عن السؤال أو كانت المعلومات التى أدلى بها غير كافية فإنه بعد ذلك يجوز

---

(١) مجلس الأمة، دور الانعقاد العادى الثانى، مضبطة الجلسة، ٢٩، ٢٧ إبريل سنة ١٩٦٥،

ص ٢٢٥ وما بعدها.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

للعضو أن يطلب تحويل سؤاله إلى استجواب<sup>(١)</sup>.

كذلك فقد نصت المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على عدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة المحددة لنظره<sup>(٢)</sup>. وأيضاً المادة (٨٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني<sup>(٣)</sup>.

أما في مصر، فقد أقرت المادة (١٢٤) من الدستور المصري الحالي ١٩٧١م بأنه لا يجوز للعضو تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة نفسها، وهو أيضاً ما أكدته المادة (١٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م، وهناك من يرى - بحق - أنه كان يفضل ألا يوضع هذا القيد في صلب الدستور، حيث إن الاستجواب لم يسبب أي قلق من الناحية العملية للحكومة، وكان من الأفضل أن يترك الأمر لللائحة الداخلية، أو السوابق البرلمانية، حتى تتوفر المرونة اللازمة لمثل هذه الموضوعات، وأنه من غير المقبول أن يقال: إن سبب منع تحويل السؤال إلى استجواب عدم إتاحة الفرصة للأعضاء للمشاركة في النقاش فمثل هذا القول يخلط بين أمرين: الأول: إجازة تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة، والثاني مناقشة الاستجواب، حيث تم تحديد جلسة لاحقة لجلسة

---

(١) د. عادل الطببائي: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مرجع سابق، ص ١٨.

(٣) د. خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص

التحويل لكي يطرح الاستجواب ويرد عليه<sup>(١)</sup>، يجوز لعضو البرلمان الذي قدم السؤال ولغيره من الأعضاء في حالة عدم الاقتناع بالإجابة عن هذا السؤال أن يطلب تحويل السؤال إلى استجواب ولكن بشروط معينة هي:

- ١ أن يقدم موجه السؤال أو أى عضو آخر طلباً كتابياً بذلك<sup>(٢)</sup>.
- ٢ لا يتم تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة التي تم بها الإجابة عن السؤال<sup>(٣)</sup>، إلا أن التقاليد البرلمانية قد أجازت تحويل السؤال إلى استجواب ومناقشته في ذات الجلسة بعد موافقة عضو الحكومة المقدم له السؤال<sup>(٤)</sup>.
- ٣ ضرورة أن يوافق المجلس على طلب تحويل السؤال إلى استجواب<sup>(٥)</sup>.

وقد أجازت المادة (١٩٠) من لائحة مجلس الشعب أن تتحول الإجابة عن السؤال والملاحظات والتعليقات على هذه الإجابة إلى مناقشة عامة في موضوع السؤال، ولكن بشرط إتباع الإجراءات

---

(١) د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص ٤٤٧.  
(٢) مجلس الشيوخ، مضبطة الجلسة ١٦، في ٢٦ يوليو ١٩٢٦، ص ٢٥٢ وما بعدها.  
(٣) مجلس النواب، مضبطة الجلسة ٣١ في ١٢ يونيو ١٩٥٠، ص ١١.  
(٤) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٢٥.  
(٥) مجلس النواب، مضبطة الجلسة ٣٣، في ٢٤ فبراير ١٩٢٧، ص ٥١٩، والجلسة ٣٦ في ٧ مارس ١٩٢٧، ص ٥٦٦، ٥٦٧.

المنصوص عليها في هذه اللائحة<sup>(١)</sup>.

كذلك فإن المادة (١٨٩) من لائحة مجلس الشعب قد قررت أنه: (إذا تضمنت إجابة الوزير عن أحد الأسئلة بعض المعلومات الهامة الجديدة، كان للمجلس أن يقرر -بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس اللجنة المختصة أو مقدم السؤال- إحالة هذه الإجابة إلى اللجنة المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها إلى المجلس، ويؤخذ رأى المجلس في هذا التقرير دون مناقشة).

#### خامساً: عوارض السؤال:

في الفترة الواقعة ما بين تقديم السؤال ومناقشته أو الإجابة عنه، قد يعترضه عارض يمنعه من إحداث أثره، فيمنعه من وصوله إلى غايته أو الإجابة عنه، وهذا العارض إما أن يكون سقوطاً له أو تنازلاً عنه، وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م قد أغفلت كلية عن أحكام سقوط السؤال أو التنازل عنه فإننا سوف نتحدث عن هذه الأحكام وفقاً لما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م وذلك على النحو الآتي :

#### ١- سقوط السؤال:

تنص المادة (١٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م على أن: يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو

---

(١) راجع في الإجراءات نص المادتين (٢٠٨، ٢٠٩) من لائحة مجلس الشعب لعام

من وجه إليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم السؤال خلاله، ومن خلال هذا النص يتضح أن هناك ثلاثة أسباب لسقوط السؤال وهى الآتى :

#### أ- انتهاء عضوية العضو مقدم السؤال:

فإذا زالت عضوية البرلمان عن العضو مقدم السؤال، أياً كان سبب هذا الزوال فإن السؤال فى مثل هذه الحالة يسقط نهائياً، ويستبعد من جدول الأعمال، وانتهاء العضوية قد يكون إرادياً وقد يكون غير إرادي وذلك كما يلى:

#### الانتهاء الإرادى للعضوية:

قد يرغب العضو فى التخلّى عن عضويته لسبب أو لآخر من مجلس الشعب، حيث يقوم العضو بتقديم استقالته الصريحة إلى المجلس، معلناً عدم رغبته فى الاستمرار فى عضوية المجلس، فإذا وافق المجلس على هذه الاستقالة، اعتبرت الاستقالة نهائية من تاريخ صدور قرار المجلس فى هذا الشأن<sup>(١)</sup>، وبالتالي فإن السؤال الذى قدمه العضو يظل صحيحاً منتجاً لأثاره ولا يسقط إلا بصدور قرار المجلس بقبول الاستقالة.

#### الانتهاء غير الإرادى للعضوية: ويمكن حدوث ذلك فى

حالتين هما:

إبطال العضوية: ويكون ذلك لأن العضو لم تتوافر لديه شروط

---

(١) المادة (٣٨٥) من لائحة مجلس الشعب المصرى ١٩٧٩م.

العضوية يوم الانتخاب، أو لأن عملية الانتخاب نفسها قد شابها بعض الشوائب، أو لأن النتيجة التي أعلنت لم تكن معبرة عن الحقيقة<sup>(١)</sup>. ومجلس الشعب هو الذى يختص بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس<sup>(٢)</sup>.

إسقاط العضوية: ويمكن حدوث ذلك فى حالتين: أولهما أن يفقد العضو أحد شروط العضوية بعد انتخابه وحلفه لليمين، وثانيهما كقرار تأديبى يصدر ضد العضو إذا ما فقد الثقة والاعتبار، أو أخل بواجبات عضويته. وهذا ما أقرته المادة (٩٦) من الدستور المصرى الحالى بقولها: (لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه).

### ب- زوال صفة الوزير الذى وجه إليه السؤال:

وتزول هذه الصفة فى ثلاث حالات:

الاستقالة أو الإقالة، أو استقالة الوزارة التى هو عضو فيها

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦٩٣.

(٢) المادة (٩٣) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م.

وتشكيل وزارة جديدة، فإذا زالت صفة المسئول الموجه إليه السؤال لتوافر أى من هذه الحالات الثلاث فإن السؤال يسقط.

## ج- انتهاء دور الانعقاد الذى قدم السؤال خلاله:

فإذا ما تقدم عضو مجلس الشعب بسؤال إلى أحد أعضاء الحكومة خلال أحد أدوار الانعقاد فإن السؤال يسقط إذا انتهى دور الانعقاد الذى قدم السؤال خلاله. ونتفق مع من يرى أن سقوط السؤال بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله إنما هو سبب لا مبرر له، لأن ما يجرى عليه العمل برلمانياً هو بقاء الأسئلة التى لم يجب عنها إلى دور الانعقاد التالى، كما أن تطبيق هذا السبب لا معنى له غير الرغبة فى التخلص من غالبية الأسئلة، إذ عادة لا يكفى دور الانعقاد للإجابة عن جميع الأسئلة، نظراً لكثرتها وتعددتها بشكل يتجاوز المواقيت المخصصة لنظرها، ولهذا فإن هذا السبب يمثل وسيلة غير مباشرة لتتخلص الحكومة من عدد كبير من الأسئلة التى قد تكون أهمها وأكثرها تعلقاً بالصالح العام<sup>(١)</sup>.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد خرجت بتقرير هذا السبب عن الأصول التى قررتها فى شأن الأسئلة التى لم يجب عنها خلال دور الانعقاد الذى قدمت خلاله، فقد استلزمت المادة (١٨٢) منها أن تكون الإجابة عنها كتابة، بنصها على أن تكون الإجابة كتابة للأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد، كما أنها خرجت على الاتجاه الذى أعتقه بشأن

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٨٩؛

د. حسن مصطفى البحيرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع

سابق، ص ٧٣٨.

حالات سقوط الاقتراح برغبة فى مادتها (٢١٧) (إذ نصت على سقوطه بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم خلاله، ما لم يطلب مقدمه التمسك به خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد التالى) ولا سبيل لإزالة هذه المخالفة والخروج غير المبرر على حكم القواعد العامة فى هذا الشأن، إلا بتغليب حكم الأصل، فتظل الأسئلة باقية بمنأى عن السقوط حتى ولو انقضى دور الانعقاد الذى قدمت خلاله، فإن كان ولا بد من القول بسقوطها فعلى الأقل يعترف لمقدمها بالحق فى التمسك بها خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد التالى<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: التنازل عن السؤال :

يجوز لعضو البرلمان الذى قدم السؤال أن يتنازل أو يسترد سؤاله، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (١٢٤) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م حيث تقول: (.. يجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت..)، كما نصت على هذا الحق أيضاً المادة (١٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩ إذ نصت على أنه (يجوز للعضو استرداد سؤاله فى أى وقت..) وأساس ذلك يرجع إلى طبيعة الحق فى السؤال، حيث لا يزال الفقهاء يرددون أن السؤال يعتبر حقاً للسائل وهو حق شخصى، ولهذا فهو يقيم علاقة شخصية بين مقدم السؤال والوزير المسئول، وتظهر تلك العلاقة الشخصية من خلال إمكانية أن يسحب العضو سؤاله فى أى وقت،

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٩٠.

ويسقط السؤال بمجرد سحبه<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه يرى جانب من الفقه -بحق- أن عبارة (فى أى وقت) الواردة فى النصين السابقين عبارة معيبة، وكان من الأفضل أنه يجوز للعضو سحب سؤاله أو التنازل عنه طالما أن الموجه إليه السؤال لم يشرع فى الإجابة عليه، إذ من هذه اللحظة يصبح السؤال والإجابة عليه من حق المجلس وليس فقط من حق العضو مقدم السؤال، كما أنه من العيب أن يقوم العضو بسحب سؤاله أو التنازل عنه بعد أن تمت الإجابة عليه وهو ما تسمح به العبارة السابقة. ولهذا فإن هذا الجانب من الفقه يرى أنه يجب تعديل صياغة النصين السابقين بحيث لا يجوز لمن تقدم من أعضاء البرلمان بسؤال أن يسحب هذا السؤال أو أن يتنازل عنه منذ اللحظة التى يشرع ويبدأ فيها الوزير أو أى من أعضاء الحكومة الإجابة عنه<sup>(٢)</sup>.

ويمكن القول أنه فى حالة تنازل عضو البرلمان عن سؤاله فإنه لا يجوز لغيره أن يتبنى هذا السؤال، وذلك قياساً على عدم سماح اللائحة - فى حالة استرداد عضو البرلمان لاستجوابه- أن يتبنى عضو آخر هذا الاستجواب. فقد قيل إنه حيث لا تسمح اللائحة بهذا الأمر بالنسبة للاستجواب فإن هذا قد ينبئ عن اتجاه بعدم السماح

---

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية، مرجع سابق، ص ٨٥؛ د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٢) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩٩.

لعضو البرلمان بتبنى وسيلة رقابية برلمانية تنازل مقدمها عن استعمالها<sup>(١)</sup>.

أما المادة (١٣٠) من لائحة مجلس الأمة الكويتي فإنها قد أقرت بأنه إذا استرد السائل سؤاله حق لكل عضو أن يتبناه، وفي هذه الحالة يتابع المجلس النظر فيه، وتكون اللائحة في هذه الحالة قد جمعت بين حقين: حق السائل في التنازل عن سؤاله، وحق البرلمان الوظيفي في أن يتابع عن طريق تبني أحد أعضائه السؤال نفسه ومناقشته<sup>(٢)</sup>.

نماذج من الأسئلة التي تقدم بها أعضاء مجلس النواب اليمني:

١ في الجلسة رقم (١٣) بتاريخ ١٩٩٨/٢/٢٣م وجه النائب محمد ناجي علاو سؤالاً إلى وزير الداخلية حول عمليات الاختطافات التي توسعت ولم تعد تقتصر على السياح الأجانب كما كانت في السنوات السابقة، بل بدأت تطول أبناء القضاة والمحامين وغيرهم من أبناء الشعب.

٢ وفي الجلسة رقم (٦) بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٢م وجه النائب سالم بن طالب سؤالاً لوزير المالية حول أسباب ارتفاع سعر الدولار ومبرراته.

وهذان السؤالان لم يناقشا في المجلس فيما بعد؛ إما لأن

---

(١) د. زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مرجع

إجراءاتهما لم تكتمل أو أن الجانب الحكومي لم يحضر للإجابة، وربما يكون السبب الأول هو الصحيح حيث لم يذكر في محاضر الجلسات التي تلت جلسات تقديم الأسئلة ما يشير إلى مطالبة مقدمي الأسئلة إدراجها في جدول أعمال المجلس.

٣ ومن ضمن الأسئلة التي تمت مناقشتها وأحدثت خلافاً بين المجلس والحكومة: السؤال الذي توجه به مجموعة من الأعضاء إلى وزير الإعلام حول عدم بث وسائل الإعلام الحكومية المختلفة للبيان الصادر عن مجلس النواب، الخاص بالأزمة العراقية الأمريكية حول عودة المفتشين الدوليين بدون أية شروط. وكانت هذه القضية قد أثرت في أول جلسة عقدها المجلس في دور انعقاده السنوي الثاني بتاريخ ٧/٢/١٩٩٨م التي ناقش فيها الأعضاء قضية التوتر السائد بين الولايات المتحدة الأمريكية والعراق بشأن المفتشين الدوليين، وما تقوم به الولايات المتحدة الأمريكية من حشد لقواتها العسكرية من أجل توجيه ضربة للعراق، حيث طالب الأعضاء بما يلي: ١- إصدار بيان رسمي من المجلس يدين الحشود العسكرية الأمريكية في الخليج. ٢- دعوة البرلمانات العربية لإدانة هذه التحركات الأمريكية.

٤ مقاطعة المنتجات الأمريكية وكل من يقف معها ضد العراق.

وقد كلفت لجنة لصياغة البيان وطرحه في جلسة اليوم التالي إلا أن المجلس فشل في التصويت عليه بعد معارضة أعضاء حزب

المؤتمر -الحزب الحاكم - بحجة عدم توافر النصاب، وفي تاريخ ١٩٩٨/٢/٩م صوت المجلس على البيان وأرسله إلى وسائل الإعلام الرسمية، وبدأت المشكلة عندما لم يعلن البيان فى التلفزيون ووسائل الإعلام الأخرى، مع أن التصويت عليه كان بالإجماع، وهو ما دفع بثلاثين عضواً من أعضاء المجلس إلى تقديم سؤال لوزير الإعلام الذى حضر فى الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٢/١١م وبرر عدم نشر البيان بأن وقائع الجلسة لم تصل إلا فى اليوم الثانى، كما أنه أعلم بأن البيان سيتم تعديله وبالتالي أوقف إذاعته<sup>(١)</sup>.

ولم يكن رد الوزير مقنعاً لكثير من الأعضاء واعتبروا أن الإجراء الذى حصل يعد سابقة خطيرة فى تعامل الوزارة مع المجلس، ولذلك أتخذ الأعضاء خطوتين بغرض التأكد من المعلومات التى أدلى بها وزير الإعلام.

الأولى: تشكيل لجنة للتأكد من حدوث تقصير فى الجانب الإعلامى للمجلس.

الثانية: إرسال البيان من قبل هيئة الرئاسة بصورة رسمية إلى وسائل الإعلام المختلفة ومع ذلك لم يعلن البيان، وقد حاولت هيئة رئاسة المجلس حل هذا الإشكال إلا أنها لم تصل مع الحكومة إلى

---

(١) ذكر وزير الإعلام أن وقائع الجلسة والبيان لم تصل إلا فى اليوم الثانى، وأن هناك من أخبره أن البيان سوف تعاد صياغته بالتنسيق مع رؤساء الكتل وهيئة الرقابة ولم يصل إليهم التعديل حتى يذاع، وقد تساءل بعض النواب عن الجهة التى أخبرت الوزير بأنه سيتم إعادة صياغة البيان بعد أن قام بالمجلس بالتصويت عليه.

نتيجة، وأمام إصرار الأعضاء على إذاعة البيان، أرسلت الحكومة وزير الإعلام والعدل إلى المجلس للمطالبة بتعديل البيان باعتباره يحتوى على عبارات تتعارض مع المصلحة العامة، وبالرغم من المعارضة التي أبدتها بعض الأعضاء من إعادة الحديث مع الحكومة حول البيان وتأكيدهم على إذاعته كما هو دون تعديل، تم تشكيل لجنة من رؤساء الكتل لإعادة صياغة البيان وأخذ ملاحظات الحكومة بعين الاعتبار. وكان يجب عند هذا الحد أن تلتزم الحكومة وزير الإعلام بإذاعة البيان المتفق عليه كاملاً، إلا أن البيان عندما أذيع يوم ١٢/٢/١٩٩٨م ظهر وقد شطبت منه جمل غاية فى الأهمية، وهو ما جعل بعض الأعضاء يدعو إلى المطالبة باستجواب الحكومة، غير أن رئيس المجلس اقترح أن يوجه سؤال لوزير الإعلام، وإذا لم يقتنع المجلس بالإجابة يحول إلى استجواب وقد تقدم (٣٥) عضواً بطلب السؤال حول اقتطاع بعض الجمل من بيان المجلس الخاص بالعراق. وفى الجلسة رقم (٩) بتاريخ ١٨/٢/١٩٩٨م حضر وزير الإعلام إلى المجلس، وبدأ أحد الأعضاء بطرح السؤال عليه وطالبه بإجابة واضحة تنهى المشكلة، وكان رد الوزير بأن الوزارة لم تحذف من البيان ما يخل بالمعنى أو المضمون، وإنما قامت بحذف التكرار، ولم تكن إجابة الوزير كافية أو مرضية، إلا أن مقدم السؤال طلب من الوزير الالتزام بالدستور والقانون وبعدها طلب إنهاء السؤال والتحول إلى جدول الأعمال، وعلى هذا يمكن إيراد الملاحظات التالية:

أ- أن أعضاء مجلس النواب الذين قدموا السؤال لم يتقدموا به

بحسب الأصل الدستوري والقانوني، وإنما تقدم بالسؤال الأول (٣٠) عضواً واشترك في مناقشته مجموعة من الأعضاء ولم يقتصر على الوزير ومقدم السؤال، وبالتالي لم يعد سؤالاً وإنما تحول إلى مناقشة عامة يحق لجميع الأعضاء الاشتراك فيها، أما السؤال الثاني فقدمه (٣٥) عضواً وإن اقتصر النقاش بين أحد الأعضاء والوزير المعنى.

ب- قدم المجلس سؤالاً لوزير الإعلام عن سبب عدم إذاعة البيان وكان رده بأن السبب يعود إلى اللجنة الإعلامية في المجلس التي لم ترسل البيان في وقته وبالطريقة الرسمية، واكتشف المجلس أن هذا غير صحيح من خلال التحقيق مع المسؤولين عن إرسال ما يخص الجلسات إلى وسائل الإعلام الرسمي، ثم حضر وزير الإعلام من جديد مع وزير العدل وطلباً تعديل البيان ولم يذع كما تم الاتفاق عليه. وهنا كان يجب أن يتحول السؤال إلى استجواب وليس لسؤال آخر.

ج- كان المتوقع في آخر جلسة حضرها وزير الإعلام، ولم يوضح للمجلس أسباب حذف بعض الفقرات المهمة من البيان وإصراره على عدم الالتزام بما تم الاتفاق عليه مع الحكومة أن يطالب النواب بتحويل السؤال إلى استجواب، وليس التحول إلى جدول الأعمال، صحيح أن الأغلبية في

المجلس سوف تجهض الاستجواب فى النهاية وخصوصاً إذا وصل الأمر إلى الاقتراع على سحب الثقة من الحكومة إلا أن هذا لا يمنع الأعضاء من استخدام حقهم فى استجواب وزير الإعلام إلى أقصى حد ممكن، حتى لا تمر مثل هذه القضايا بتلك السهولة، ومن ثم اليأس من جدوى الاستجواب.

د- أن أغلبية الحزب الحاكم داخل المجلس هى التى أعطت القوة لوزير الإعلام بأن يدلى بمعلومات غر صحيحة فى الجلسة الأولى ثم ينقضها فى الجلسة الثانية ثم يخالف ما تم الاتفاق عليه مع اللجنة التى التقت مع الحكومة لإعادة صياغة البيان، واستمر فى طريقته هذه حتى انتهاء المشكلة، دون أن يتخذ ضده أى إجراء من شأنه أن يجبره على احترام مجلس النواب الذى هو عضو فيه.

٥ وجه النائب/ سلطان العتوانى، سؤالاً لوزير الداخلية عن أسباب اعتقال مجموعة من المواطنين فى تظاهرات مارس ٢٠٠٥م لمعرفة عدد المعتقلين وأسباب عدم إحالتهم إلى النيابة العامة<sup>(١)</sup>.

٦ كما تقدم أحد الأعضاء بسؤال إلى رئيس مجلس الوزراء جاء فيه: أنه من بعد توليكم رئاسة الحكومة حدث ارتفاع جنونى فى أسعار السلع سواء السلع المعفية من الضرائب أو غير

---

(١) موقع الصحوة بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٥م، <http://www.Alsahwa-yemen.net>

المعفية بلغ بعضها ١٠٠% فماذا قامت به الحكومة من جهود ضد العابثين والمفسدين وما أكثرهم فى هذه الأيام واحتفظ بالرد مرة ثانية وفقاً لما نصت عليه اللائحة. وقد قدم هذا السؤال فى تاريخ ١٥/٧/٢٠٠٧م.

## الفرع الثانى

### التحقيق البرلمانى Parliamentary Inquiry

#### (لجان تقصى الحقائق)

يعد حق التحقيق من الحقوق المقررة للبرلمانات فى جميع الدول البرلمانية والرئاسية، وقد انعقد الإجماع على هذا الحق فى الدول البرلمانية والرئاسية، واختصاص البرلمانات فى تكوين لجان التحقيق البرلمانية هو اختصاص أصيل لهذه البرلمانات، بحيث تمارسه حتى ولو لم يرد النص عليه فى طلب الدستور<sup>(١)</sup>. فالتحقيق البرلمانى وسيلة قوية يملكها البرلمان فى مواجهة الحكومة، وبموجب هذه الوسيلة يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بهدف الاستتارة، والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه<sup>(٢)</sup>. وهذه

---

(١) د. فارس محمد عبد الباقي عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص ٥١؛ د. عبد الله

إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة مع المسئولية، مرجع سابق، ص ٣٥٣؛ د محمد

باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٢) د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٦٩.

الوسيلة عملية للغاية، إذا لا يمكن للبرلمان بدونها أن يكشف عيوب الجهاز الحكومى سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، ففى طريق التحقيق الذى يقوم به البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التى تنطوى عليها الإدارة الحكومية، وعندئذ يقرر البرلمان الوسائل التى من شأنها القضاء على تلك المساوئ والانحرافات التى يكشف عنها التحقيق<sup>(١)</sup>.

ويعتبر الفحص والتدقيق الذى تقوم به اللجان البرلمانية أسلوباً أكثر فعالية للفحص والتدقيق داخل مجلس العموم، وقد تم تشكيل (١٤) لجنة برلمانية حسب الوزارات عام ١٩٧٩م لمتابعة مختلف وزارات الدولة مثل الصناعة والتعليم والبيئة<sup>(٢)</sup>.

وتلك الأهمية التى يحتلها التحقيق البرلمانى أفضت بالمشروع الدستورى اليمنى والمصرى إلى النص على هذه الوسيلة الرقابية فى صلب الدستور، فنصت المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م على أنه (لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لتقصى الحقائق فى موضوع يتعارض مع المصلحة العامة، أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية، وللجنة فى سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من

---

(١) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص ٦٣١.

(2) Greer Hogan, op.cit., p.37.

ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات). وهو ما نصت عليه كذلك المادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى بقولها (لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى، أو أى مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك).

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى هى المادة الوحيدة فى الدستور التى أشارت إلى هذه الوسيلة الرقابية، أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م فإنها لم تتطرق إلى هذه الوسيلة لا نصاً ولا تفصيلاً، ولهذا فإننا سوف نتحدث عن موضوع التحقيق البرلمانى (لجان تقصى الحقائق) على النحو الآتى:

أولاً: تشكيل لجان التحقيق.

ثانياً: طبيعة لجان التحقيق.

ثالثاً: إجراءات لجان التحقيق.

رابعاً: مناقشة تقارير لجان التحقيق.

أولاً: تشكيل لجان التحقيق:

يعد حق البرلمان فى تكليف لجنة برلمانية بالتحقيق فى مسألة ما مبدءاً مستقراً فى النظم المختلفة برلمانية أو رئاسية أو مختلطة، ولكن التساؤل يثور حول السلطة المختصة بتشكيل تلك اللجان؟

وفقاً لنص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م فإن مجلس النواب هو من يحق له إجراء هذه التحقيقات، كما أن مجلس النواب هو المختص بتشكيل تلك اللجان وهذا ما نصت عليه المادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م وكذلك المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى حيث قررت بأن للمجلس أن يشكل لجنة خاصة ويكلف لجنة من لجانته النوعية..)، كما أكدت على ذلك المادة (١١٤) من الدستور الكويتى بقولها (يحق لمجلس الأمة فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق..)، أما المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى لعام ١٩٦٣م فإنها قد نصت على أنه (يحق لمجلس الأمة فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً..).

أما فى البحرين فإن المادة (٩٦) منه تنص على أنه (يحق لمجلس النواب فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق..).

أما فيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق، ففي البرلمان الإنجليزي يتولى التحقيق لجان خاصة، وتشكل هذه اللجان من عدد محدود من الأعضاء يختارون لدراسة موضوع معين وتقديم التوصيات بشأنه للمجلس وتكلف اللجان الخاصة غالباً بالتحقيق في موضوع محدد، أو بفحص مشروع معين، وقد يترتب على ذلك المطالبة بتشريع جديد، أو طلب مؤاخذة الوزير المعنى<sup>(١)</sup>.

وتتكون اللجان في المعتاد من (١١) عضواً من أعضاء البرلمان وتعكس العضوية التوازن الحزبي في المجلس، وإذا شارك العمال والمحافظون رئاسة اللجان، فإن الحكومة تستأثر برئاسة بعض اللجان الأكثر حساسية<sup>(٢)</sup>.

أما في مصر فقد ذكرت المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بأن لجنة تقصى الحقائق تشكل بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة أو إحدى لجانها الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل، ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصى الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، على أن يراعى تمثّل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتميين للأحزاب إذا

---

(١) راجع د. عمرو حسبو: اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، حقوق

طنطا، العدد (١٠)، يناير ١٩٩٤م، ص ٢٥.

(2) Greer Hogan, op.cit., p.37.

كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء، ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة.

أما المادة (٩٥) من الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م فإنها قد أعطت لمجلس النواب بناء على طلب عشرة أعضاء من أعضائه على الأقل أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته لتقصي الحقائق.

وفي سوريا يتم تشكل لجان التحقيق بقرار من مجلس الشعب أو مكتبه<sup>(١)</sup> في حالة غيابه، دون حاجة إلى تقديم طلب باقتراح ذلك من إحدى اللجان الدائمة للمجلس أو عدد معين من أعضاء المجلس، أما بخصوص عدد أعضاء اللجنة المشكلة، فلم يحدد المشرع السوري عددهم وترك تحديد عدد الأعضاء لمجلس الشعب وفقاً لأهمية الموضوع.

وفي البحرين أقرت المادة (١٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن لمجلس النواب الحق في أن يؤلف لجاناً أو أن يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه، ويتم طلب إجراء التحقيق بناء على طلب مكتب

---

(١) ويتألف مكتب المجلس، وفقاً لنص المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين. د. حسن مصطفى البحيري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٧٧٠.

المجلس أو إحدى لجانها، أو بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، ويختار المجلس اللجنة أو العضو الذى يقوم بالتحقيق بناء على ترشيح رئيسه، مع مراعاة التخصص والخبرة فى الموضوعات التى يجرى بشأنها التحقيق<sup>(١)</sup>. وفى بريطانيا تختار هذه اللجان بواسطة الانتخاب بتصويت سرى<sup>(٢)</sup>. وفى ألمانيا يتمتع البوندستاغ -بمقتضى القانون الأساسى- بسلطة تحقيق واسعة ذلك أن له الحق، بل من واجبه إذا ما اقترح ذلك ربع عدد أعضائه فى إنشاء لجنة تحقيق تتحرى الحقائق فى جلسات سرية أو علنية، ولا تخضع قرارات هذه اللجان لرقابة القضاء. ويخول القانون الأساسى للبوندستاغ تعيين لجنة دائمة للتحقيقات تكون مهمتها صيانة حقوق هذا المجلس التشريعى قبل الحكومة الفيدرالية فيما بين دورى الانعقاد.

وتتمتع هذه اللجنة بسلطة التحقيق أيضاً<sup>(٣)</sup>، ويكون لها الحق فى استدعاء الوزراء أمامها وفحص الانتقادات الموجهة إلى الحكومة<sup>(٤)</sup>. وفى إيطاليا يكون للبرلمان أن يشكل لجان تحقيق خاصة لفحص أى موضوع يراه البرلمان، ويفرق البرلمان الإيطالى بين نوعين من هذه اللجان لجان المراقبة: وهى تتكون فى بعض الحالات من

---

(١) انظر المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

(٢) مثل اللجنة التى اختيرت سنة ١٨١٩ لبحث حالة بنك إنجلترا وشكلت من ١٥ عضواً.  
- Anrew Adonis, Parliament today, Manchester University, Press, 2003, p.94.

(٣) بليشله- حكومة ألمانيا المعاصرة- ترجمة محمد حنفى، مكتبة الأنجلو المصرى، ١٩٧٣م، ص١٣٩.

(٤) د. فتحى عبد النبى الوحيدى: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص١٠٦.

أعضاء البرلمان فقط كاللجنة المشكلة لرقابة الراديو والتلفزيون، وفي حالات أخرى تكون مختلطة تضم إلى جانب أعضاء البرلمان فقط كبار الموظفين الإداريين مثل لجنة إصدار الأوراق المالية، ولجنة إدارة الدين العام، أما نوع اللجان الأخر فهو لجان التحفظ الخاصة وكانت في أول الأمر تشكل من أعضاء البرلمان فقط، لكنها تضم عدداً من أعضائها من خارج البرلمان، ولم يستطع البرلمان الإيطالي مع هذا أن يحقق نجاحاً، حيث ضعفت هيئته نتيجة عدم المسؤولية والجمود وعدم الكفاية، وعدم المقدرة على معالجة المشاكل<sup>(١)</sup>.

وفي فرنسا تتكون لجان التحقيق لفحص عمل الإدارة المالية أو الفنية للمرافق العامة أو المشروعات القومية، ويتم تشكيل هذه اللجان باقتراح يقدمه أي نائب في البرلمان، وعملياً فإن طلبات التحقيق تقدم دائماً من المعارضة البرلمانية عن طريق رؤساء الكتل البرلمانية<sup>(٢)</sup>.

أما في الجزائر فقد ورد حق تشكيل لجان تقصى الحقائق في المادة (١٦١) من الدستور الجزائري الحالي لعام ١٩٩٦م<sup>(٣)</sup> وأعطت هذه المادة حق تشكيل اللجان لكل غرفة من غرف البرلمان (المجلس الشعبي الوطني- مجلس الأمة) في إطار اختصاصها، ولم يشر النص إلى اشتراط أن يكون جميع أعضاء اللجان من البرلمان، حيث

---

(١) جون كلارك أمز، بالوباريللي: نظام الحكم في جمهورية إيطاليا، ترجمة أحمد نجيب هاشم، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٤م، ص ١١٢.

(2) CHAGNOLLAUD (D.) et autre: Le gouvernement da la France sous la ve republique, Paris, Fayard, 1996, p.446.

(٣) تنص المادة (١٦١) على أنه (يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشر في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة).

يرى بعض الفقه أن هذا النص يجيز للبرلمان أن يقوم بتشكيل لجان من مجموعة من الخبراء الذين لا ينتمون إلى أى من غرف البرلمان، وهذا له تأثير كبير من حيث نزاهة اللجان وخضوعها للسلطة التنفيذية<sup>(١)</sup> أما فى المغرب فقد بلغت أهمية تكوين لجان تقصى الحقائق أعلى مرتبة لها حين أقرها دستور ١٩٩٢م كلجان دستورية تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

ولكن هل يجوز لرئيس الجمهورية طلب تشكيل لجنة لتقصى الحقائق؟ بمطالعة نص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى ٢٠٠١م والمادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م، وكذلك المادة (٢١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى نجد أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان تشكيل لجنة لإجراء تحقيق برلمانى بخصوص أى موضوع فالنصوص الدستورية صريحة فى إعطاء هذا الحق للبرلمان وحده دون إشراك أحد من خارجه فى هذا الإجراء، وبالتالي فإنه وفقاً لنص المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لا يكون لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء إلا استطلاع رأى اللجان النوعية فقط فى بعض المسائل التى تتعلق بمشروعات الخطة أو الموازنة العامة للدولة أو فى أى شأن من شئون مشاريع القوانين، وللوزير أن يطلب عقد اجتماع مع اللجنة المختصة

---

(١) ناشف فريد: مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) د. عبد الكريم غلاب: التطور الدستور والنيابى بالمغرب، د.ت، ط٣، ١٩٩٣،

لاستشارتها فى أمر عاجل. أما كون رئيس الجمهورية حكماً أعلى بين السلطات فإن ذلك لا يعنى منح الرئيس صلاحيات للتدخل فى سير وأداء السلطات العامة فلا يكون له التدخل لحد مجلس الشعب على ممارسة دوره الرقابى، خاصة وأن رئيس الدولة فى النظامين المصرى واليمنى هو رئيس السلطة التنفيذية. كذلك فإن هيمنة رئيس الجمهورية وتسييس البرلمان تعد السبب الرئيسى لعدم رفض البرلمان الانصياع لتوجيهات رئيس الدولة.

### **ثانياً: طبيعة لجان التحقيق:**

تعتبر لجان تقصى الحقائق لجاناً برلمانية تشكل من داخل البرلمان ولا ينظم إلى عضويتها أحد من خارجه<sup>(١)</sup>، وأساس ذلك أن البرلمان بما له من سلطات فى مواجهة الحكومة، وبالنظر إلى أنه يملك فى مواجهتها اقتراح القوانين ومناقشتها، ومناقشة أعمال السلطة التنفيذية بلا قيود عليه فى ذلك إلا ما نص عليه الدستور، فإن له من باب أولى أن يشكل لجاناً تتولى بنفسها فحص الأنشطة الحكومية المختلفة، والوقوف على حقيقة أوضاعها. فلا يسوغ أن يسند البرلمان إلى الحكومة مهمة إجراء فحص نشاط جهة من الجهات، لأنه بذلك يكون قد جعل من الحكومة خصماً وحكماً، فى الوقت الذى يخل بحقه فى أعمال هذه الرقابة. وإذا كانت لجان تقصى الحقائق هى لجان تحقيق برلمانية، فإنها فى ذلك تختلف عن غيرها من لجان التحقيق

---

(١) راجع نص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م، والمادة (١٣١) من الدستور

القضائية، وهى من جهة أخرى لا ترتبط بأدنى علاقة بما يكون معروضاً على السلطة القضائية من تحقيقات تتعلق بذات الموضوع الذى تتولى اللجان البرلمانية تحقيقه، وفى هذا تأكيد واحترام لمبدأ الفصل بين السلطات، فالأمر المؤكد أنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تتدخل فى أمر هو من اختصاص سلطة أخرى من سلطات الدولة، وإنما تتناول الموضوع من الزاوية التى تدخل فى اختصاصها هى دون اعتداء على اختصاص غيرها<sup>(١)</sup>.

وبمراجعة نص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م نجد أن الموضوع الذى تشكل من أجله لجنة تقصى الحقائق يجب أن يكون من الموضوعات التى تدخل فى نطاق الاختصاص الرقابى للمجلس، حيث إن لجنة تقصى الحقائق لجنة برلمانية خاصة ذات طبيعة مؤقتة يشكلها مجلس النواب لإجراء التحقيقات البرلمانية من أجل الوصول إلى أحد الأغراض الآتية:

١ إجراء تحقيق فى موضوع يتعارض مع المصلحة العامة.

٢ فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية.

وإذا عدنا إلى نص المادة (١٣١) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١ نجد أنها تهدف إلى تحقيق الأغراض السابقة نفسها، كذلك فإن مجلس الشعب وهو يشكل لجنة تقوم بمهمة تقصى الحقائق

---

(1) LAVROFF: Droit Constitutionnel de la ve republique, Dalloz, 1997, p.548.

إنما يهدف في المقام الأول الوصول إلى أمور ثلاثة:

١ أن يكشف التحقيق الذي تجريه اللجنة ويقره المجلس عن جود خلل في التشريعات التي تحكم أعمال الجهة التي تمت فحص أعمالها، بما يستوجب علاج هذا الخلل، وفي هذه الحالة يتولى المجلس إجراء التعديلات التشريعية أو يطلب من الحكومة التقدم بمشروعات القوانين التي تكفل تلافى هذا الخلل أو تلك العيوب.

٢ أن تتوصل اللجنة إلى نتائج تؤكد عدم التزام الجهة التي أجرى تقصى الحقائق في شأنها بسيادة القانون أو بالخطة أو بالموازنة العامة للدولة، ويقرها المجلس في ذلك. وفي هذه الحالة يرتب المجلس مسئولية الحكومة (سواء الفردية أو الجماعية) طبقاً للقواعد والإجراءات التي سيأتى شرحها في المبحث الأول من الفصل الثانى من هذا الباب.

٣ أن يسفر تقصى الحقائق عن عدم وجود أية أخطاء أو مخالفات، وقد جرت العادة في مثل هذه الأحوال على أن يصدر المجلس قراراً بعد مناقشته لتقرير اللجنة باستمرار ثقته في الحكومة<sup>(١)</sup>.

---

(١) ومثال ذلك ما حدث في تحقيقات اتفاقية التفونات مع الدكتور مصطفى خليل رئيس مجلس الوزراء السابق، فقد انتهى هذا التحقيق إلى أن كل ما انتهجه الدكتور مصطفى خليل كان سليماً وبعيداً عن أى شبهة، مما استحق معه تأييد المجلس له وتجديد الثقة به ووزارته. د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة مع المسئولية، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

ويرى بعض الفقه أنه على الرغم من أهمية دور لجان تقصى الحقائق، فإنه يلاحظ قلة اللجوء إليها وعدم الاهتمام بإكمالها لعملها، وأسباب ذلك أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى تطلب تقديم الطلب من عشرين عضواً، وهذا النصاب ليس يسيراً، بالإضافة إلى إغفال النصوص اللائحية تحديد مدة تلتزم لجان تقصى الحقائق بتقديم تقريرها فى نهايتها، مما يحفز على البطء فى عمل تلك اللجان، ويزيد احتمال فقدان موضوع التحقيق لأهميته مع مرور الزمن<sup>(١)</sup> إضافة إلى أن البعد السياسى لا يغيب عن نقص اللجوء لاستخدام آلية لجان تقصى الحقائق فى مراقبة الحكومة خاصة وأن لجنة تقصى الحقائق تملك سلطات واسعة للغاية فى تحري الحقيقة بشأن الموضوع المشكلة من أجله، بما قد يثير العديد من المتاعب<sup>(٢)</sup>.

وبالرغم مما سبق نتفق مع الرأى<sup>(٣)</sup> الذى يؤكد أهمية هذه اللجان فى استظهار بعض الحقائق فى الموضوعات المنصوص عليها فى المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى وتسهل للبرلمان الوصول إلى المعلومات والحقائق الخاصة بالمشكلة التى شكلت اللجنة من أجلها. كذلك يفضل أن يتم تقديم الطلب من قبل عشرة أعضاء كما نصت على ذلك المادة (٩٥) من الدستور

---

(١) راجع د. فتحى فكرى: وجيز القانون البرلمانى فى مصر، مرجع سابق، ص ٤٧٥.

(٢) راجع محمد أبو ريده: أدوات الرقابة البرلمانية المهمشه، قضايا برلمانية، دور أغسطس ١٩٩٩، ص ١٥ وما بعدها.

(٣) د. حسنى درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها فى دستور مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ١٧٢.

اليمنى الحالي ٢٠٠١م بدلاً من عشرين عضواً.

كما يمكن تفعيل لجان تقصى الحقائق بإثارة اهتمام أعضاء البرلمان باستخدام هذه الوسيلة، ولكونها من أهم وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة فى مراقبة نشاط المؤسسات والهيئات العامة فى خدمتها لمصالح الشعب، خصوصاً إذا ما تعلق الأمر بالأوضاع المالية والاقتصادية التى تمس الأجهزة والأموال العامة ليس فحسب فى استيضاح أوجه الخلل فى ممارسة إحدى المصالح الإدارية أو الهيئات العامة لنشاطها، وذلك كخسارتها أو تعثرها فى تحقيق أهدافها<sup>(١)</sup>. وما قد ينتج عن ذلك من إثارة المسؤولية السياسية أو الجنائية، إضافة إلى استخدام وسائل أخرى كالسؤال أو الاستجواب، كما أن توقيت لجنة تقصى الحقائق يحفظ لها أهميتها، ويعلي قدرها بما يوفر ما يلزم لها من نشاط وحيوية لتحقيق أهدافها ومهامها.

### **ثالثاً: إجراءات لجان التحقيق:**

تنص المادة (٩٥) من الدستور اليمنى الحالي ٢٠٠١م على أن: للجنة فى سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية الخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات.

---

(١) راجع د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٣٥، د.

فارس محمد عبد الباقي عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص ١٦٣.

أما المادة (٢٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فقد كانت أكثر تفصيلاً؛ فأقرت بأن للجنة تقصى الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، وأن تجرى ما يقتضيه استجلاء الحقيقة بشأنها من استطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات.

وإذا تعذر على لجنة تقصى الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس فى الميعاد الذى حدده، وجب عليها إعداد تقرير إلى المجلس تضمنه العقبات والأسباب التى أدت إلى تأخرها. وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصى الحقائق فى أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجمع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات، من أية جهة رسمية أو عامة، ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التى تقوم بها لجان تقصى الحقائق.

كذلك فإن المادة (٦٩) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م قد أوجبت على الوزراء وجميع موظفى الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التى تطلب منهم<sup>(١)</sup>، وللقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات، وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق فى أداء مهمتهم، وعليها أن

---

(١) المادة (٦٩) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م.

تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يروونه من أدلة، وأن تمكنهم من أن يحصلوا على ما يحتاجون إليه من تقارير أو وثائق أو مستندات<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً لنص المادة (١٣١) من الدستور المصرى والمادة (٩٥) من الدستور اليمنى وكذلك مواد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لا يوجد نص يلزم الأفراد العاديين بالمثل أمام لجان التحقيق إذا هى طلبت سماع أقوال أى منهم، فالتحقيقات التى تجريها هذه اللجان ليست لها صفة التحقيقات الجنائية التى تجريها جهات التحقيق القضائية، ولكن تحقيقات هذه اللجان هى بالدرجة الأولى تحقيقات سياسية هدفها تمكين المجلس من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>.

وبالتالى فإن لجان التحقيق لا تتمتع بسلطات قاضى التحقيق، فهى تملك فقط حق استدعاء الشهود أو الخبراء، لكنها لا تملك توقيع عقوبة جنائية على من يتخلف منهم عن الحضور، أو حضر ولكنه امتنع عن أداء اليمين أو أداء الشهادة، أو على الأقل إحالة الممتنعين إلى المحكمة المختصة لمحاكمتهم عن هذه الجرائم، لأن توقيع العقوبة الجنائية من اختصاص السلطة القضائية ومنح هذا الاختصاص لمجلس الشعب يعد خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٣)</sup>.

---

(١) المادة (١٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

(٢) د. عمرو أحمد حسيو: اللجان البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٣) د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية، مرجع سابق،

وفي بريطانيا تتمتع لجان التحقيق بسلطات واسعة، فلها أن تطلب سماع الشهود وسماع كل الأشخاص الذين ترى أهمية الاستماع إليهم، وطلب تقديم المستندات، ويعاقب كل شخص يمتنع عن الشهادة أو يدلى بأقوال غير صحيحة، وهذه السلطات تملكها اللجان المختارة التي تشكل في إطار مجلس العموم، أما مجلس اللوردات فإنه لا يعطي مثل هذه السلطات للجنة التحقيق<sup>(1)</sup>.

وتعتبر اللجان المختارة هي أهم لجان البرلمان البريطاني في ظل حالة الطوارئ حيث إنها غالباً ما تشكل لدراسة الأوضاع التي أدت إلى حالة الطوارئ أو لدراسة مدى التدابير التي اتخذتها سلطة الطوارئ والتي جرى الاعتراض عليها أمام البرلمان أو لإعطاء البرلمان معلومات صحيحة وواقعية عن طبيعة الظروف والأحداث التي تصاحب إعلان حالة الطوارئ<sup>(2)</sup>.

أما في فرنسا فإن لجنة التحقيق لها الحق في استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته، كما يحق للجنة أن تستدعي بالقوة الجبرية أى شخص ترى ضرورة الاستماع إلى شهادته، وذلك بقرار من رئيسها، وفي حالة الامتناع عن الشهادة، أو رفض حلف اليمين أو الإدلاء بشهادة كاذبة، يكون لرئيس اللجنة إخطار وزير العدل، لتحريك الدعوة الجنائية ضده، وتكون العقوبة في هذه الحالة هي السجن الذي يصل إلى عامين، والغرامة التي تتراوح

---

(1) John Biffer, inside house of commons, grafton, 1995, p.250.

- Jeffrey Coldsuorthy: op.cit., p.253.

- Greer Hogan: op.cit., p.38.

(2) Andrew Adonis: op.cit., p.106.

ما بين (٣٣) ألف فرنك إلى (٥٠) ألف فرنك، أو إحدى هاتين العقوبتين، ويجوز للجان الانتقال إلى خارج البلاد إذا كان التحقيق يقتضى ذلك<sup>(١)</sup>.

والنهج نفسه سلكته المادة (٩) من لائحة مجلس الأمة الكويتي؛ حيث إنه إذا تخلف الشهود عن الحضور أمام لجنة التحقيق، بعد إعلانهم بالطرق المقررة قانوناً، أو حضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، يكون لرئيس اللجنة أن يطلب من رئيس مجلس الأمة مخاطبة وزير العدل بشأن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لرفع الدعوة العمومية عليهم، طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجزائية. ووفقاً للمادة (٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة يتم استدعاء الشهود بكتابة من رئيس المجلس بناء على طلب رئيس لجنة التحقيق، بطريق البريد المستعجل أو السجل الخاص بمراسلات المجلس.

كذلك فإنه بموجب الفقرة (أ) من المادة (٧٥) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى يحق للجنة التحقيق أو العضو المنتدب اتخاذ الإجراءات التى تكفل الوصول إلى الحقيقة بما فى ذلك حق استدعاء كل شخص يرى فائدة من سماع أقواله، وفى حالة امتناعه عن الحضور بعد دعوته خطياً جاز للمحققين إصدار مذكرة إحضار بحقه بواسطة النيابة العامة مع مراعاة قانون أصول المحاكمات. وكل من حضر أمام المحققين وامتنع عن الإجابة أو

---

(١) د.محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١١٧

أدلى بغير الحق يعاقب وفقاً لقانون العقوبات وللمحققين أن يطلبوا من رئاسة المجلس تكليف السلطة القضائية تحريك الدعوة العامة بحقه<sup>(١)</sup>.

أما في أمريكا فإن لجان التحقيق في الكونجرس تحظى بأهمية كبيرة سواء في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ، وسلطة الكونجرس في إجراء التحقيقات تعتبر وظيفة ملازمة للعمل التشريعي وهذه الوظيفة تحمل في جنباتها حق النقد الموجه لأوجه القصور أو العجز في النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي بقصد علاج هذا القصور<sup>(٢)</sup>، وتستطيع لجان التحقيق الاستماع إلى مختلف الشخصيات العامة في جلسات علنية غالباً، كذلك تستطيع إلزام كل شخص بالحضور أمامها للإدلاء بشهادته وذلك عن طريق إصدار أمر بالإحضار من رئيس اللجنة<sup>(٣)</sup>. ويستطيع الكونجرس أن يفحص أو يحقق في آثار ما يصدره من تشريعات وطريقة تنفيذها وما قد يستلزمه ذلك من إجراء تحقيق في هذا الشأن يستطيع الكونجرس أن يستدعى الشهود ويطلب تسليم الوثائق ويعاقب الأشخاص، الذين يستدعون ويمتنعون عن الحضور إما بتهمة الاحتقار أو بإحالتهم إلى المحاكمة الجنائية أمام المحاكم الاتحادية.

---

(١) راجع د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،

مرجع سابق، ص ٧٧١ وما بعدها.

(٢) راجع د. صلاح الدين فوزي: البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٤ ما بعدها.

(٣) راجع د. عبد الحميد متولى: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، ط٢،

١٩٦٣م ص ٢٥٢ وما بعدها؛ د. محمد عبد اللطيف: النظم السياسية، ط١، كلية

الحقوق، جامعة الكويت ١٩٩٧م، ص ٢٠٩.

ولكن السؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو: هل يجوز لعضو البرلمان الذى هو فى الوقت نفسه عضو فى الحكومة أن يكون عضواً فى لجنة التحقيق إذا كان موضوع هذا التحقيق مما يدخل فى اختصاص الوزارة التى ينتمى إليها هذا العضو البرلمانى؟

بمراجعة نصوص الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م واللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى ٢٠٠٦م وكذلك الدستور المصرى النافذ ١٩٧١م ولائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩م نجد أنه لا يوجد نص يجيب على هذا التساؤل، ولكن السوابق البرلمانىة لم تغفل ذلك، فقد أجاز البرلمان المصرى لعضو البرلمان، الذى كان يشغل درجة نائب وزير المواصلات، أن يكون عضواً باللجنة التى شكلها لتقصى الحقائق حول الانحرافات بالشركة المصرية للملاحة البحرية وهى من الشركات التابعة لوزارة المواصلات<sup>(١)</sup>.

وإذا كان هناك من يرى<sup>(٢)</sup> أن فى ذلك حرماناً لهؤلاء من الاشتراك فى مناقشات هذه اللجان وعدم إتاحة الفرصة أمامهم لتوفير ما يلزمها من معلومات وبيانات. فإننا نتفق مع الرأى<sup>(٣)</sup> الذى يرى ضرورة استبعاد أعضاء الحكومة البرلمانىين من عضوية لجان التحقيق أو لجان تقصى الحقائق وذلك لسببين: الأول أن المادة رقم

---

(١) مضبطة الجلسة رقم (١٢) تاريخ ١٠/١٠/١٩٧٩م، ص ١٢٣٤.

(٢) فارس عمران: التحقيق البرلمانى، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانىة، مرجع سابق،

(٢/٣٩) من لائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩م تنص على أنه (لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو لغيره من أعضاء الحكومة أو وكلاء الوزارة لشئون مجلس الشعب الجمع بين مناصبهم وعضوية اللجان) فإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لعضوية اللجان النوعية وفقاً لأية مظنة يكون من شأنها إضعاف الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة، فإنه يكون من باب أولى بالنسبة للعضوية في لجان التحقيق البرلماني أو تقصى الحقائق وهي تباشر عملاً رقابياً صرفاً على أعمال الحكومة، وإلا كان في ذلك مخالفة لنص المادة السابقة، والسبب الثاني: أنه من النادر أن تراقب الحكومة نفسها بحيدة ونزاهة، وهذا أمر يعرض مصالح المواطنين للخطر، ويبعث على الشك في مدى جدية جميع وسائل وإجراءات البرلمان الرقابية<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً: مناقشة تقارير لجان التحقيق<sup>(٢)</sup>:

يجب على لجنة التحقيق أن تدرج في تقريرها بياناً وافياً عن موضوع عملها، والخطوات التي انتهجتها لجمع المعلومات والبيانات، والنتائج التي توصلت إليها من خلال قيامها بمهامها، وما تراه من توصيات بناء على ذلك، فيصبح هذا التقرير أساس المناقشة أمام المجلس من الوقوف به على الحقائق كي يتخذ المجلس في نهاية

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: المرجع السابق، ص ٢١٩.

(٢) لا يوجد نص في الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١ أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية ٢٠٠٦ تبين كيفية مناقشة تقارير اللجان.

الأمر قراراً بصدد الموضوع ككل<sup>(١)</sup>. وبعد الانتهاء من إعداد التقرير من قبل اللجنة حول الموضوع المحال إليها، فإنه يجب على مكتب هذه اللجنة، أن يختار أحد أعضائها ليكون مقرراً لهذا الموضوع، وليبين رأيها فيه أمام المجلس، كما يختار المكتب مقرراً احتياطياً يحل محل المقرر الأصلي عند غيابه، وإذا غاب هذان المقرران عن الجلسة التي سيناقش فيها تقرير اللجنة، كان لرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة أو من أحد الحاضرين من أعضائها أن يتولى شرح التقرير نيابة عنه، كما يجوز لرئيس اللجنة أن يتولى عرض تقرير اللجنة في حضور المقرر الأصلي والاحتياطي.

وبعد أن يتم اختيار المقرر يقدم رئيس لجنة التحقيق البرلماني التقرير الذي أعدته هذه اللجنة إلى رئيس المجلس للنظر في إدراجه بجدول الأعمال. ويناقش المجلس التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه وهي الجلسة التي أدرج في جدول أعمالها<sup>(٢)</sup>. وفيما يتعلق بمحتوى التقرير ومناقشته في المجلس فقد نصت المادة (٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ١٩٧٩ على أنه (يجب أن يشمل تقرير اللجنة ما اتخذته لجنة التحقيق من إجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وما تكشف لها عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية والمالية والإدارية المتعلقة بالجهة التي كلفت

---

(١) د. عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مرجع

سابق، ص ٢١.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع المواد من (٤٥. ٨١) من لائحة مجلس الشعب لعام ١٩٧٩ م.

اللجنة بفحص أحوالها، ومدى التزامها بمبدأ سيادة القانون وبالخطة العامة والموازنة العامة للدولة، وأن تضمن تقريرها مقترحاتها بشأن علاج السلبات التي تكشفت لها، ويناقش المجلس تقارير لجان تقصى الحقائق فى أول جلسة تالية لتقديمها، وتكون أولوية الكلام فى مناقشة تقارير لجان تقصى الحقائق لمن يقدم طلباً كتابياً بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة).

وإذا انتهى المجلس من مناقشة التقرير فإنه يعلن قفل باب المناقشة، ويتخذ قراراً إما بإحالة التقرير إلى الحكومة لاتخاذ ما تراه لازماً بشأن ما انتهت إليه اللجنة، أو بإحالة الموضوع إلى النيابة العامة أو المدعى الاشتراكى أو الانتقال إلى جدول الأعمال<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ فى هذا الشأن أن التحقيق قد يكشف عن وجود نقص فى القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين، وهنا فإن المجلس قد يسن تشريعاً جديداً لتلافى هذه العيوب كما قد يكشف التحقيق عن وجود أخطاء أو تجاوزات أو سوء تصرف داخل إحدى الوزارات أو الهيئات العامة المرتبطة بها، وفى مثل هذه الأحوال، فإن التحقيق قد يؤدى إلى الاستجواب سواء بالنسبة لرئيس الحكومة أو أحد أعضائها، أو قد يؤدى إلى إثارة المسئولية السياسية للوزارة بنوعيتها، وذلك بحجب الثقة عن الحكومة بأكملها أو عن وزير بعينه.

**نماذج لبعض اللجان التى كلفها مجلس النواب بالتحقيق:**

---

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

١ تم تشكيل لجنة تقصى حقائق حول الإجراءات المتبعة عند تطبيق سياسة القبول فى الكليات العسكرية وكان عدد أعضائها ثمانية، وذلك فى الجلسة رقم (١٥) المنعقدة بتاريخ ١٨/٩/١٩٩٧م، وكان رئيس المجلس قد كلف لجنة الدفاع والأمن قبل ذلك لنفس السبب ولكنها لم تنجز ما كلفت به، ولذلك قام المجلس بتكليف لجنة خاصة لنفس السبب، غير أنها لم تقدم تقريرها إلا فى ٢٣/٢/١٩٩٨م بعد أن كان الطلبة المقبولين قد أمضوا ما يقرب من ستة أشهر فى الكليات، وبالتالي فإن المخالفات التى حدثت لم تحل وإنما التزم الجانب الحكومى بعدم تكرارها فى الأعوام القادمة.

٢ لجنة تقصى الحقائق حول أحداث مدينة المكلا بمحافظة حضرموت:

فى ٢٧/٤/١٩٩٨م خرجت مسيرة فى مدينة المكلا، دعت إليها لجنة لتنسيق أحزاب المعارضة فى محافظة حضرموت (الحزب الاشتراكى - التجمع الوجدوى - اتحاد القوى الشعبية)، وقد حدث فيها مواجهات بين قوات الأمن والجيش من جهة، والمواطنين من جهة أخرى، أسفرت عن مقتل اثنين وإصابة اثنين آخرين.

وفى الجلسة المنعقدة بتاريخ ٢٩/٤/١٩٩٨م تم قراءة رسالة محافظ محافظة حضرموت على المجلس التى شرح فيها ملابسات الحادث، وفى هذه الجلسة كلفت لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان بالنزول الميدانى لتقصى الحقائق وقد طالب الأعضاء أن يضاف

ثلاثة أعضاء إلى اللجنة، غير أن اللجنة قامت بعملها بدونهم، وقدمت تقريرها إلى المجلس بتاريخ ١٩٩٨/٥/٧م، ولم يؤيد تقرير اللجنة سوى عضو واحد<sup>(١)</sup> طالب بإحالة منظمى المسيرة إلى القضاء ووصف الأعضاء الذين سيدافعون عنهم بأنهم سيفقدون شرعيتهم بالمجلس، ورد عليه أحد أعضاء محافظة حزموت<sup>(٢)</sup> بالابتعاد عن الكلام الذى يؤذى، وأن إطلاق النار على المسيرة جريمة ويجب أن يقدم من أطلق النار للمحاكمة، وعندما بدأت المهاترات بين الأعضاء فى المجلس انقطع التصوير التليفزيونى للجلسة، ورفض الأعضاء الاستمرار فى النقاش بدون تصوير ورفعت الجلسة، وفى الجلسة التالية تعرض التقرير لانتقادات عنيفة من قبل الأعضاء الذين رأوا بأنه لا يمكن قبوله لأنه غير مكتمل، مستدلين على ذلك بالعديد من الأسباب المؤيدة لوجهة النظر هذه وهى:

- أن التقرير من عنوانه يبين مدى تحيز اللجنة إلى جانب السلطة على حساب الضحايا، حيث وضعت اللجنة عنوان تقريرها (أحداث الشغب) وهذا ليس من حقها بل من اختصاص القضاء، وكان يجب عليها أن تقول أحداث مسيرة المكلا.

- لم تتوصل اللجنة إلى السبب الحقيقى الذى أدى إلى إطلاق النار.

---

(١) النائب مقبل الكدهي: محضر الجلسة ١٩٩٨/٥/٧م.

(٢) النائب أحمد الكحلانى، المصدر السابق.

- لم يشرح التقرير الوضع فى الدقائق الأولى التى حدث فيها إطلاق النار، ولا من بدأ بالإطلاق، كما لم يحدد أين كان المتظاهرون؟ وأين كانت قوات الأمن والجيش؟
- لم تقابل اللجنة شهود عيان ممن كانوا حاضرين، حتى الجرحى فى المستشفى.
- كان يجب أن تتأكد اللجنة هل الإجراءات التى تمت قبل المسيرة وأثناءها وبعدها طبقاً للقانون، وهل تصرفت السلطات كذلك طبقاً للدستور والقانون؟
- أتت اللجنة فى تقريرها بشهادة مدير الأمن، فى حين أنه كان يجب أن تذهب إليه على أنه خصم؛ لأنه هو من عطل المسيرة وواجهها بالقوة.
- كان على اللجنة أن تجرم فى تقريرها استخدام الرصاص ضد المسيرة مهما كانت الشعارات واللافتات التى رفعتها المسيرة، ويجب أن يكون القضاء هو الفيصل فى هذا الأمر.
- اللجنة تبنت وجهة نظر الحكومة وأدانت الضحايا.
- لم تكثف السلطة بمنع المسيرة بل قامت بالاعتقالات قبل المسيرة وبعدها.
- هذا التقرير فيه نقص ولو كان ضمن اللجنة أعضاء من حزموت لجاى بصورة واضحة عن الأحداث لأنهم أدرى بالمنطقة.

وبناء على هذه الملاحظات تم التصويت على عودة اللجنة لإتمام تقريرها مع إضافة ثلاثة أعضاء من أبناء المحافظة، ومن جانبها لم تكن لجنة الحريات العامة راضية عن سير المناقشات، ولا النزول من جديد، لأنها مقتنعة بالتقرير الذى أتت به، ولذلك عندما اجتمعت مع الأعضاء المضافين إليها اختلفت معهم حول النزول الميدانى، وحول البرنامج الذى يجب اتباعه عند تقصى الحقائق، إلا أن رئيس اللجنة شدد على نزول اللجنة من جديد لإكمال التقرير، وقد عادت اللجنة إلى المنطقة بعد أن اعتذر عدد من أعضائها عن النزول، وعندما عادت إلى المجلس كانت قد انقسمت على نفسها، وأتت بتقريرين متناقضين، فأعضاء اللجنة الأولى طرحوا المعلومات نفسها التى فى التقرير السابق، والأعضاء المضافون جاءوا بتقرير آخر احتوى على معلومات مهمة أغفلها تقرير لجنة الحريات العامة ومن أهمها: أن أحد الجرحى الذين قابلتهم لجنة الحريات العامة فى المستشفى لم تستمع لأقواله بل حاولت تلقينه أقوالاً أخرى، وعندما لم تفلح فى ذلك أسقطت أقواله من التقرير المرفوع للمجلس، كما اتهم كثير ممن قابلتهم اللجنة بعدم ظهور أقوالهم فى تقرير اللجنة، ولذلك عندما طرح التقريران على المجلس بتاريخ ٢٥/٦/١٩٩٨م انقسم الأعضاء حيالها، وهكذا ضاعت هذه القضية على الرغم من أهميتها ولم يخرج المجلس بأى قرار.

ومن الملاحظات التى تطرح فى هذا السياق ما يلى:

- كثيرٌ من أعضاء المجلس وخصوصاً المعارضة كانوا

معترضين منذ البداية على تكليف لجنة الحريات العامة بالقيام بتقصي الحقائق حول أحداث المكلا، وإذا كان لابد من تكليفها فيجب إضافة عدد من أعضاء المعارضة وأعضاء من محافظة حضرموت.

- إن اللجنة عندما نزلت مرة أخرى لم تكن جادة في البحث والتقصي عن الحقيقة، وقد أفصحت منذ البداية عن أنه ليس لديها ما تفعله، وهي مقتنعة بالتقرير السابق وكذلك رأينا أن عدداً من الأعضاء اعتذروا عن النزول من جديد وعلى رأسهم رئيس اللجنة.

- أظهر هذا التقرير أن هناك انقساماً واضحاً وعدم تجانس بين أعضاء المجلس، كما أنهم لم يستطيعوا أن يفرقوا أو يضعوا حداً بين الانتماء الحزبي وقضايا الشعب.

- في حالة تشكيل لجنة تقصي حقائق يفضل أن تشكل من أكبر عدد ممكن لإعطاء فرصة لتمثيل مختلف الكتل الحزبية وأصحاب الخبرة في موضوع المشكلة<sup>(١)</sup>.

٣- تم تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول القضية المعروفة (بسفاح جامعة صنعاء):

حيث تمت وقائع هذه الجريمة في كلية الطب جامعة صنعاء

---

(١) فيصل سعيد قاسم حمود: السلطة التشريعية في النظام السياسي اليمني، ٩٧-٢٠٠٢م، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، العلوم السياسية، ٢٠٠٤م، ص١٩٨.

فى عام ٢٠٠٠م حيث قام أحد موظفى المشرحة بقتل طالبتين من طالبات الكلية وتمزيق جثتيهما مما أثار الرأى العام والصحافة المحلية والعالمية وشكلت لجنة من قبل مجلس النواب توصلت إلى وجود أكثر من وفاة داخل المشرحة، وحوكم ونفذ فيه حكم الإعدام<sup>(١)</sup>.

٤- كما شكل مجلس النواب لجنة خاصة للتحقيق فى أسباب المظاهرات الشعبية التى اندلعت فى مختلف المحافظات احتجاجاً على ارتفاع الأسعار ورفضاً لقانون الضريبة العامة على المبيعات الذى سيبدأ العمل فى يوليو ٢٠٠٥م.

٥- كما شكلت لجنة لتقصى الحقائق حول موضوع اعتصام الطلاب اليمنيين الدارسين فى الهند فى فبراير ٢٠٠٥م احتجاجاً على احتجاز الملحقة الثقافية للرسوم الدراسية وعدم زيادتها<sup>(٢)</sup>.

ويمكن القول أن كل اللجان الدائمة التى يتم تكليفها بالتحقق فى أى مشكلة تحدث يبدأ وضع العراقيل فى طريقها ابتداء من المجلس مروراً بالجهات الحكومية ذات العلاقة، كما أنها عندما تقدم تقريرها لا يلقى هذا التقرير الاهتمام المطلوب من قبل المجلس، صحيح أن بعض التقارير نوقشت غير أن المجلس لم يصدر عنه قرارات تلزم الحكومة بتنفيذها. وإن حدث فى النادر لا يتم متابعة

---

(١) عباس زيد: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) موقع الصحوة نت، ٢٧/٤/٢٠٠٥م، <http://www.alsahwa-yemen.net>

التنفيذ، ومن ناحية أخرى فقد ثبت فاعلية اللجان الخاصة أكثر من اللجان الدائمة عند تكليفها بالتحقيق، وخصوصاً في المسائل التي تكون السلطة طرفاً فيها في مقابل الشعب، لأن معظم أعضاء اللجان الدائمة من الحزب الحاكم، بينما يتم تشكيل اللجان الخاصة من كل القوى الممثلة في المجلس، وبالتالي تكون تقاريرها أقرب إلى الحقيقة من الأولى.

### الفرع الثالث

#### الاستجواب<sup>(١)</sup> Interpellation

من المتفق عليه أن الاستجواب هو أقوى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة ضراوة، وذلك مرجعه إلى أمرين: أولهما أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، بمعنى أنه يحمل في طياته وثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها عن قصور في أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها. والآخر أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي إليه من تحريك مسئولية الوزارة، أو

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن الاستجواب يراجع: د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية ط١، ١٩٩٩م؛ د. جلال السيد بندارى عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦م.

طرح الثقة بأحد الوزراء<sup>(١)</sup>.

وقد أقر الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م حق أعضاء مجلس النواب في استجواب أعضاء السلطة التنفيذية فنص في المادة (٩٧) منه على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبته عن الشئون التي تدخل في اختصاصهم وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة).

كما تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م تنظيم هذا الحق ونصت على ذلك في المواد من ١٥٤ إلى (١٦١) موضحة إجراءات وشروط تقديم طلب الاستجواب، وإدراجه في جدول الأعمال، ونظام مناقشته.

وبناء على ذلك، سنقوم بدراسة الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية في اليمن، من خلال أربع نقاط رئيسية كما يلي:

**أولاً:** مفهوم الاستجواب.

**ثانياً:** شروط الاستجواب.

**ثالثاً:** مناقشة الاستجواب.

---

(١) انظر د. محسن خليل: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٤٠؛ د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص ١٢٥؛ د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٣٢.



## أولاً: مفهوم الاستجواب.

من المتفق عليه -بصفة عامة- أن الاستجواب يحمل معنى المحاسبة أو المساءلة أو ينطوي على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف<sup>(١)</sup>.

ومع تعدد تعريفات الاستجواب التي وضعها الفقهاء فإننا نختار التعريف الذي يرى بأن الاستجواب هو (حق عضو البرلمان فى اتهام الحكومة ومساءلتها فى مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهى من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابى بهدف تحريك المسئولية السياسية فى مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات)<sup>(٢)</sup>.

ويتسم هذا التعريف بما يلى<sup>(٣)</sup>:

١ يحدد موضوع الاستجواب ومداره مساءلة الحكومة بصورة جماعية أو فردية، ومن هذا المنطلق، فإنه يتميز عن الأسئلة والتحقيق البرلمانى وطلبات الإحاطة وغير ذلك من وسائل

---

(١) انظر د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٥٥٣؛ د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٩؛ د. جابر جاد نصار: الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٣٦.

(٢) د. جلال سيد بندارى: الاستجواب، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٣) راجع د. جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب، مرجع سابق، ص ٣٧ وما بعدها.

الرقابة البرلمانية الأخرى.

٢ - الاستجواب حق من أهم حقوق أعضاء المجالس النيابية فى محاسبة الحكومة ومشاركتها فى تسيير واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، ويتفرع على ذلك أن الاستجواب يقدمه عضو البرلمان، وفى ذلك دلالة هامة فى تأكيد دور أعضاء البرلمان فى ممارسة الرقابة الفعالة على أداء الحكومة إذا ما أحسنوا استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المقررة.

٣ - تحديد الطرف الآخر فى الاستجواب وهو الحكومة فى مجموعها ممثلة فى رئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضائها عن طريق اتهام أحد الوزراء.

٤ - يعتمد الاستجواب على وقائع ووثائق لا لبس فيها يعرضها مقدم الاستجواب أمام البرلمان ليتمكن من إقناع الأعضاء بمصادقية استجوابه وصحة الوقائع والمستندات التى اعتمد عليها فى اتهامه للحكومة أو للوزير.

٥ - حق الحكومة فى الرد على الاتهام الموجه إليها فى الاستجواب، ولها أن تدافع عن سياستها وتنفى عن نفسها حدوث التجاوزات التى يتهمها بها الاستجواب أو تبرر أمام البرلمان دوافعها للأخذ بهذه السياسات.

٦ - اتساع دائرة المناقشة المتعلقة بالاستجواب باشتراك جميع أعضاء البرلمان فى ذلك وهذا الحق مكفول لكل أعضاء

البرلمان، وهو أمر إجرائى مهم يميز الاستجواب عن الأسئلة وطلبات الإحاطة كوسائل متاحة للرقابة البرلمانية.

٧ أن المساءلة التى يحركها عضو البرلمان ضد الحكومة أو أحد أعضائها لا بد أن تكون عن تجاوزات أو أخطاء محددة يحصرها مقدم الاستجواب ويبرهن عليها بالوقائع والأدلة وجميع المستندات والبيانات الثبوتية.

٨ أظهر التعريف الغاية من تقديم الاستجواب وهى تحريك المسئولية فى مواجهة الحكومة أو أحد أعضائها، والمطالبة بسحب الثقة منها أو منه، وفى ذلك تمييز للاستجواب عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية.

وإذا كان الاستجواب يعد أخطر أداة يضعها الدستور فى يد أعضاء البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، فإن له مقاصد وأهداف تتمثل فى الآتى:

#### ١- محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها :

القصد من الاستجواب بنص المادة (٩٧) من الدستور اليمنى الحالى ٢٠٠١م والمادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية ٢٠٠٦م هو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف له فى شأن من الشؤون التى تدخل فى اختصاصه<sup>(١)</sup>.

---

(١) وهذا أيضاً ما نصت عليه المادة (١٢٥) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١م والمادة (١٩٨) من لائحة مجلس الشعب ١٩٧٩م.

ومعنى ذلك أن الاستجواب لا يهدف فقط إلى مجرد الوقوف على الحقيقة فى شأن من الشئون الموكولة للحكومة بل يهدف أيضاً إلى مساءلتها عن كيفية تصرفها فيما عهد إليها من سلطة سواء فى المسائل الخاصة أو المسائل العامة، وذلك مرجعه أن هناك أوضاعاً سيئة فى العمل التنفيذى تستوجب المساءلة<sup>(١)</sup>.

## ٢ - توضيح سياسية الحكومة أمام الرأى العام :

يترتب على مناقشة الاستجواب، بما يتيح أمام مقدمه لعرض البيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظره، وما يتيح كذلك للأعضاء من حق الاشتراك فى المناقشة والاستماع إلى رد الحكومة ودفاعها فى توضيح سياسية الحكومة أمام الرأى العام، كما أن للعضو مقدم الاستجواب أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، وبالتالي فإن الاستجواب يستخدم لجمع المعلومات عن الإدارة وإعلام الرأى العام عنها<sup>(٢)</sup>.

## ٣ - تحريك المسئولية السياسية:

---

(١) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٢٧٩؛ د. سامى عبد

الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(٢) راجع د. سعاد الشرقاوى ود. عبد الله ناصف: أسس القانون الدستورى وشرح النظام

السياسى المصرى، تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص

٣٦٤؛ د. إبراهيم شلبى، تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية،

١٩٧٤م ص ٣٩٤.

يقصد بالمسئولية السياسية حق البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد أعضائها، ويعد طرح الثقة من أهم أهداف الاستجواب، فالاستجواب باعتباره طريقاً من طرق الرقابة البرلمانية لا يهدف كما يقرر البعض<sup>(١)</sup> إلى مجرد نقد الحكومة أو تجريح سياستها، إنما هو كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان. وإزاء هذه المخالفة يجب أن لا يتوانى المجلس فى سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص.

#### ٤ - الاستجواب ضمان مهم للحرية:

كذلك فإن الاستجواب يمكن أن يمثل ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد وحيرياتهم العامة ضد تعسف الحكومة، وهذا لا يحدث إلا إذا كان البرلمان ممثلاً لأفراد الأمة تمثيلاً حقيقياً، وأن يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية الأفراد الذين انتخبوه<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: شروط الاستجواب:

يشترط فى الاستجواب، باعتباره وسيلة رقابة برلمانية، عدة شروط وردت فى اللوائح البرلمانية أو جرى العمل بموجبها فى السوابق البرلمانية، وتقترن هذه الشروط بجميع المراحل التى يمر بها الاستجواب، وهى شروط شكلية وإجرائية أو شروط موضوعية تحيط

---

(١) د. إيهاب زكى سلام: مرجع سابق، ص ٩٨؛ د. عبد الله ناصف، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

(٢) د. جابر سعيد حسن: الضمانات الأساسية للحقوق العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ص ١٢٦.

بالاستجواب منذ تقديمه وحتى البت فيه، وعملياً يعتبر الالتزام بالشروط الشكلية والإجرائية أمراً بالغ الصعوبة، فهذه الإجراءات دقيقة في العمل البرلماني، وخصوصاً فيما يتعلق بالاستجواب ولذلك فإن الشروط الشكلية كثيراً ما يتم تجاوزها عملياً، أما الشروط الموضوعية فقليلاً ما يتم تجاوزها.

والواقع أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني الحالية ٢٠٠٦م كانت قاصرة ولم تبين الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية للاستجواب بشكل واضح ومفصل، بعكس لائحة مجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م التي تناولت هذه الشروط والإجراءات بالتفصيل، إضافة إلى أن السوابق والممارسات البرلمانية في مصر قد فرضت قواعد لممارسة حق الاستجواب، أما بالنسبة لليمن فلا يوجد سوابق وممارسات بالنسبة للاستجواب فمجلس النواب اليمني لم يستخدم هذه الوسيلة الرقابية حتى الآن.

ولهذا سوف نبين الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب توافرها في الاستجواب حتى يكون منتجاً لآثاره كما يلي:

#### ١ الشروط الشكلية للاستجواب.

#### ٢ الشروط الموضوعية للاستجواب.

#### ١ الشروط الشكلية للاستجواب: أحاطت اللائحة الداخلية

للبرلمان في كلٍّ من اليمن ومصر بممارسة العضو لحقه في تقديم الاستجواب بشروط شكلية تضمن جدية الاستجواب

وقيامه على أدلة تبرر مساءلة الحكومة أو أحد أعضائها بالإضافة إلى أن الممارسة والتطبيق العملي في مصر قد فرض قواعد أخرى لممارسة عضو البرلمان لحقه في تقديم الاستجواب وتتمثل شروط الاستجواب الشكلية فيما يلي:

أ- شرط الكتابة: يشترط أن يقدم الاستجواب مكتوباً، وهذا الشرط نصت عليه معظم اللوائح الداخلية للبرلمانات، حيث نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الصادرة في سنة ٢٠٠٦م وذلك في المادة (١٥٥) منها مؤكدة على أن (يقدم الاستجواب كتابة..).

كما نصت لائحة مجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م في المادة (١٩٩) منها على أن (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة...)، كذلك نصت على هذا الشرط جميع اللوائح الداخلية في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة<sup>(١)</sup>. كذلك نصت عليه المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بقولها (يجب أن يقدم طلب الاستجواب مكتوباً)<sup>(٢)</sup>، كذلك نصت عليه المادة (١٤٥)

---

(١) د. نواف كنعان: بحث بعنوان (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة) مجلة

الدراسات الجامعة الأردنية، المجلد ٢٢، أ- العدد (٢) ١٩٩٥، ص ٧٨١.

- د. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٢) نايف محمد الرسيم: الاستجواب البرلماني في الكويت، رسالة ماجستير، معهد البحوث

والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ٣٧.

من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(١)</sup>، والنظام الداخلى لكل من مجلسي النواب والأعيان فى الأردن<sup>(٢)</sup> والمادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى<sup>(٣)</sup> فاشتراط الكتابة تأكيد على أن الاستجواب يجب أن يكون واضحاً من ناحية، وأن تكون الوقائع والأسانيد والنقاط الرئيسية التى يتناولها ظاهرة بينة من ناحية أخرى بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذى ينسبه المستجوب إلى من وجه إليه الاستجواب لى يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر<sup>(٤)</sup>.

كما أن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً يسهل عملية تداوله فى المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وبذلك يستطيع الأعضاء الوقوف على موضوع الاستجواب ومعرفة أبعاد ما انطوى عليه، وهذا ييسر لهم مهمتهم الرقابية والمشاركة فى مناقشة وإعداد ما يعن لهم مما يثبت أو ينفى وقائع ما أنطوى عليه؛ وأيضاً لى يستطيع رئيس المجلس أن يبحث فى مدى توافر الشروط المطلوبة فى

---

(١) د. حسنى درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٢١٠.

(٢) د. أحمد عارف الطلاعين: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، الأردن ومصر، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٠٥، ص ٣٤.

(٣) د. حسن مصطفى البحرى: الرقابة المتبادلة بني السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٨١١.

(٤) د. جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب: مرجع سابق، ص ٨٧.

## الاستجواب<sup>(١)</sup>.

ب- شرط تقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس : وهذا ما نصت عليه المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م بأن (يقدم الاستجواب كتابة إلى الرئيس ..) والمقصود بالرئيس رئيس مجلس النواب.

وهو ما نصت عليه المادة (١٩٩) من لائحة مجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م على أن (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس).

كما نصت على ذلك المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي<sup>(٢)</sup> بقولها (يقدم الاستجواب كتابة إلى الرئيس ..) كما أكد ذلك المشرع الأردنى فى النظام الداخلى لكل من مجلس النواب والأعيان، فاشتراط أن يقدم عضو البرلمان الذى يريد استجواب وزير أو أكثر استجوابه إلى رئيس المجلس مكتوباً<sup>(٣)</sup>.

وهذا يؤكد أن طلب توجيه الاستجواب لا يعتبر قائماً إذا قدم إلى غير رئيس المجلس فلا وجود للاستجواب ما لم يقدم رسمياً إلى رئيس المجلس، فلا يكفى إرساله من قبل المستجوب إلى الوزير المختص رأساً، بل لابد من إرساله إلى رئيس المجلس<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. زين بدر فراج: السؤال، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٢) المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

(٣) عارف أحمد الضلعين: مرجع سابق، ص ٣٤.

(٤) فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية، ط ١، ١٩٢٧، ص ٢٤٥.

ويرى جانب من الفقه<sup>(١)</sup> أنه لا يكفي لكي يكون الاستجواب مستوفياً لشروطه أن يقدم إلى رئيس المجلس أثناء انعقاد الجلسة، بل لابد أن يقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس في مكتبه لأن روح النص الوارد في المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م تستلزم ذلك، وكذلك حتى يتسنى لرئيس المجلس بحث مدى استيفائه للشروط الدستورية واللائحية.

ومن جانبنا نؤكد هذا الرأي<sup>(٢)</sup>؛ لأن تقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس في مكتبه يمكنه من مناقشة العضو مقدم الاستجواب بشكل هادئ وجدى، مما قد يؤدي إلى بعض التعديلات على الموقف كله، كأن يقنعه باستخدام وسيلة أخرى غير الاستجواب. كالسؤال أو يعدل صياغة الاستجواب، بما يتفق والحدود الذي رسمتها اللائحة، أو يطلب منه بيان الوقائع والأسانيد التي يريد مناقشة الحكومة فيها، إذ المفترض في رئيس المجلس بحكم منصبه أن يطلع على بواطن الأمور وظواهرها، ويقدر لكل أمر قدره.

### ج- شرط وجود اتهام محدد إلى من يوجه إليه:

يجب أن يتضمن الاستجواب اتهاماً إلى من وجه إليه فإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً أو تقصيراً لأحد الوزراء أو لرئيس مجلس الوزراء مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي تنسب لأى منهم وجب

---

(١) سامى عبد الصادق، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

(٢) وممن يؤيدون هذا الرأي د. جلال السيد بندارى عطية، مرجع سابق، ص ٨٨.

استبعاده<sup>(١)</sup>. فنجد أنه من خلال الممارسة البرلمانية السابقة في مصر أنه قد تم استبعاد الاستجابات التي لا تتضمن أى اتهام للوزير أو الوزارة باجمعها والأمثلة على ذلك كثيرة ففي جلسة مجلس الشيوخ بتاريخ ١٩/٣/١٩٥١م حدث أن قدم أحد الأعضاء استجواباً إلى وزير الصحة عن وضع حد أدنى وحد أعلى لأجور الكشف على المرضى بالعيادة والمنزل واعترض أحد الأعضاء ودفع بعدم دستورية هذا الاستجواب لأن الأصل في الاستجواب أنه اتهام إلى من وجه إليه لتصرفات قام بها، ولما كان الاستجواب خالياً من أى اتهام وإنما هدفه أن يكون للأطباء حد أدنى وحد أعلى للكشف عن المرضى ولذلك فقد طلب العضو الذى اعترض على الاستجواب استبعاده وتم استبعاد هذا الاستجواب بموافقة المجلس<sup>(٢)</sup>.

ولا يكفى مجرد أن يتضمن الاستجواب اتهاماً إلى من يوجه إليه بل لابد أن يكون هذا الاتهام أو العمل أو التصرف المنسوب إلى رئيس الوزراء أو الوزير مبنياً على وقائع وموضوعات محددة، مبيناً فيها وجه المخالفة والأسباب والأسانيد التي يستند إليها مقدم الاستجواب ومن ثم فإن اختلال هذا الشرط على النحو الذى يصبح فيه الاتهام فى الاستجواب بالقول المرسل والعبارات العامة بعيداً عن الوقائع والموضوعات المحددة، هدرًا لمبدأ المساءلة السياسية المبنى

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية...، مرجع سابق،

ص ١٣٦؛ ود. جابر جاد نصار: الاستجواب، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) د. جابر جاد نصار: المرجع السابق، ص ١٢.

على فكرة المواجهة بين اتهام من أعضاء المجلس ودفاع من الحكومة أو الوزير الذى يجب أن تتوافر له أدنى ضمانات العدالة والتوازن وهو ما يستلزم حتماً أن يكون الاتهام أو العمل أو التصرف والمخالفة المسندة إلى الحكومة فى صورة وقائع محددة حتى يتسنى لها أن تأخذ فرصتها المناسبة فى تحضير نفسها للرد عليها.

وهذا ما أكدت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى<sup>(١)</sup> واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى<sup>(٢)</sup>.

والسؤال الذى يطرح نفسه: هل يجوز أن يطلب من مقدم الاستجواب أن يحوله إلى أى وسيلة أخرى من وسائل الرقابة البرلمانية إذا كان رئيس المجلس قد فاته التأكد من أن الاستجواب كان خالياً من أى اتهام أو كان غير مطابق للشروط التى حددها الدستور واللائحة لقبوله بعد إدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس وتحديد نظره فى جلسة معينة؟

لم يرد حكم تحويل الاستجواب إلى سؤال أو أية وسيلة رقابية فى أية لائحة من لوائح البرلمان اليمنى أو المصرى، ولكن من خلال الممارسة البرلمانية لمجلس الشعب المصرى نجد أنه قد حدث بعد إدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس وعند نظره فى الجلسة<sup>(٣)</sup>

---

(١) المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، لسنة ٢٠٠٦م.

(٢) المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى، لسنة ١٩٧٩م.

(٣) مضبطة مجلس الشعب، الفصل التشريعى السادس، دور الانعقاد الثانى، الجلسة (٦٨)

بتاريخ ١٨/٥/١٩٩١م قال رئيس المجلس (إن موضوع الاستجواب هو عن اختفاء أحد المواطنين وأن هذا المواطن كان معتقلاً بأحد السجون، وقد اختفى ويطلب العضو بيان مكان وجود هذا المواطن، وقال إن هذا الاستجواب لا يتضمن أى اتهام أو مخالفة محددة للسيد وزير الداخلية، وتبين عدم توافر شروط عناصر الاستجواب حيث إن الاستجواب فى حقيقته ما هو إلا اتهام سياسى للوزير بقصد محاسبته عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو الدستور أو عند ممارسته اختصاصاته، وهو ما لم يتضمنه الاستجواب، وقد توجه رئيس المجلس إلى السيد العضو بسؤاله عما إذا كان يوافق على تحويل استجوابه إلى طلب إحاطة ووافق العضو مقدم الاستجواب فى ذات الجلسة على تحويله إلى طلب إحاطة وعرض رئيس المجلس الأمر على التصويت فوافق المجلس على تحويل الاستجواب إلى طلب إحاطة على الرغم من أنه قد تم الاعتراض من أحد أعضاء المجلس على ذلك لمخالفته للتقاليد البرلمانية، على اعتبار أن الاستجواب بعد إدراجه فى جدول الأعمال يصبح ملكاً للمجلس ومن ثم لا يجوز لمقدمه أن يحوله إلى طلب إحاطة، وإن كان يجوز له أن يسحبه ثم يتقدم مرة أخرى بطلب إحاطة أو أية وسيلة أخرى من وسائل الرقابة البرلمانية.

ويرى بعض الفقه -وبحق- أن رئيس المجلس قد خالف اللائحة ومنطق الاستجواب فإذا كان رئيس المجلس قد فاته أن يتأكد من مطابقة الاستجواب للشروط التى حددها الدستور واللائحة فلا

يجوز له بعد إدراج الاستجواب فى جدول أعمال المجلس وتحديد موعد نظره فى جلسة معينة أن يطلب تحويله إلى أية وسيلة أخرى من وسائل الرقابة البرلمانية، على اعتبار أن الاستجواب بعد إدراجه فى جدول أعمال المجلس وتحديد موعد نظره يصبح ملكاً للمجلس؛ بحيث يحق لكل عضو الاشتراك فى مناقشته تأييداً أو معارضة، ولكل عضو أن يطلب ممن وجه إليه الاستجواب أى بيانات لازمة لاستجلاء حقيقة الأمر بالنسبة لموضوع الاستجواب، فإن لا يجوز تحويل الاستجواب كأداة رقابة برلمانية عليا إلى أداة أقل منها كالسؤال أو طلب الإحاطة، لأن هذا إن دل على شئ فإنما يدل على عدم قدرة الأعضاء على التمييز بين أدوات الرقابة البرلمانية، وعدم تمكنهم من حسن توظيفها واستغلالها بصورة مثلى<sup>(١)</sup>.

#### د- شرط عدم تضمين الاستجواب عبارات غير لائقة :

إذا كان الدستور واللائحة الداخلية للبرلمان فى كل من اليمن ومصر قد أعطيا لأى عضو الحق فى اتهام الوزير أو الحكومة فى مجموعها عن طريق تقديم استجواب بمناسبة ارتكاب مخالفة سياسية، فإنه لا يجوز أن يتضمن هذا الاستجواب أية عبارات غير لائقة أو كلمات نابية وهذا لا يتعارض مع ما يتمتع به العضو من حصانة برلمانية برغم أنها تتيح له أن يقول داخل البرلمان ما يشاء بحرية كاملة، لأن المجالس النيابية ليست ميداناً لتبادل الشتائم والإهانات أو المساس بالكرامة، فلا يجوز للعضو إلا أن يطلب محاسبة الحكومة

---

(١) راجع د. جابر جاد نصار: الاستجواب: مرجع سابق، ص ١٣.

عن الخطأ الذى يرى أنها ارتكبته<sup>(١)</sup>، وهذا ما أكدت عليه كل من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فى المادة (١٥٥) واللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فى المادة (١٩٩) حيث قررنا أنه (لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة).

كما أكدت على ذلك المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى بقولها (ويجب ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات...)، وكذلك المادة (٨٢) من النظام الداخلى لمجلس الأعيان الأردنى.

والنص على هذا الشرط من شأنه إرساء دعائم الأخلاق فى العمل السياسى، كما أنه يتفق مع ما يجب أن يتصف به عضو البرلمان، من وقار واحترام وأدب فى الحوار، وعدم التطاول أو تعمد إهانة أعضاء السلطة التنفيذية تلميحاً أو تصريحاً.

ويجد هذا الشرط تبريره فى أنه قيد عام يجسد الدستور معالمه وتنظم وفقاً له سائر الحقوق، ولا يعقل أن يكون البرلمان وهو حصن حقوق الأفراد وحررياتهم هو الباغى على تلك الحقوق، وعلى قدر غموض الشرط وصعوبة تحديده على قدر الحاجة إليه ليكون معياراً للتوازن بين حق النائب فى الاستجواب وحق المستجوب فى حماية كرامته وسمعته من المساس، وبما أن العبارات غير اللائقة ذات مفهوم واسع مما يؤدى الاستناد لهذا المفهوم إلى استبعاد العديد من

---

(١) د. جلال السيد بندارى عطية، المرجع السابق، ص ٩٨.

الاستجابات، الأمر الذى يجب معه عدم التوسع وحصر المفهوم للعبارة غير اللائقة فى حدود السبب والقذف والإهانة التى قد يتضمنها الاستجواب.

ولا يقتصر هذا الشرط على خلو الاستجواب من عبارات غير لائقة تخلو من السب والإهانة، وإنما يستوجب أيضاً ألا ينطوى على وقائع مفتريات وأحاديث إفاك والبهتان، وبخاصة أنه بمجرد إيداعه المجلس، يذاع خبره وتتناوله الصحف بالنشر، والدواوين بالتعليق، وتصبح سمعة الوزير وأسرته تلوكها الألسن فى كل مكان. وعلى قدر أهمية هذا الشرط على قدر القصور فى تطبيقه، فتارة يتجاهل المجلس الاستيثاق من احترامه، وأخرى يغيب على أعضاء مجلس الأمة الحدود الفاصلة بين حق الاستجواب والواجب فى الالتزام بالشرط.

ويثور السؤال عما إذا كان يجوز لرئيس المجلس عدم قبول الاستجواب إذا تضمن عبارات غير لائقة دون الرجوع إلى مقدمه؟ وما إذا كان يجوز لأحد أعضاء الحكومة، أن يطلب استبعاد الاستجواب لتضمنه عبارات غير لائقة؟

فيما يتعلق بالسؤال الأول نجد أن المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م قد نصت على أنه: (لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة) وهو ما نصت عليه المادة (١٩٩) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، ومن خلال هذين النصين يتبين أن لرئيس المجلس ألا يقبل الاستجواب الذى يتضمن عبارات غير لائقة لمخالفته اللائحة الداخلية للمجلس

بدون حاجة إلى الرجوع إلى مقدم الاستجواب، غير أن السوابق البرلمانية جرت على أن يخطر رئيس المجلس مقدم الاستجواب بضرورة تعديل صيغة استجوابه إذا تضمن عبارات غير لائقة، وذلك استناداً إلى أن رئيس المجلس هو المشرف على أعمال المجلس والمسئول عن تطبيق الدستور والقانون واللائحة الداخلية للمجلس<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بالسؤال الثاني: فإنه من حق الحكومة الاعتراض على ما يوجه إليها من استجابات تتضمن عبارات تمس كرامة أعضائها أو هيئاتها<sup>(٢)</sup>، كما يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس أن يطلب استبعاد الاستجواب إذا كانت صيغته تتضمن عبارات غير لائقة، أو تعديل صيغته بما يتفق والحدود الأخلاقية الواجب الالتزام بها في العمل البرلماني.

## ٢ - الشروط الموضوعية للاستجواب:

يحظى الاستجواب بمكانة عالية فيما يتعلق بموضوعه وذلك لأن موضوع الاستجواب يعنى القضايا والوقائع التي يهدف عضو البرلمان من إثارتها إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في مجموعها أو لأحد أعضائها وذلك بمساءلتهم واتهامهم عنها، ويحرص

---

(١) د. جلال السيد بندارى عطية، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٢) حيث طالب رئيس الحكومة في مصر استبعاد الاستجواب الذي كان مقدماً من النائب عبد الحميد عبد الحق بشأن حادث الأزهر في جلسة مجلس النواب بتاريخ (٢ يناير ١٩٣٩م)، وقد تقدم النائب حسن محمد إسماعيل باقتراح استبعاد الاستجواب لأنه مصوغ بلغة غير لائقة، ووافق المجلس على هذا الاقتراح. مضبطة الجلسة (١٤) لمجلس النواب بتاريخ ١/٢/١٩٣٩م. ص ٤٣٨ وما بعدها.

الدستور واللائحة الداخلية للبرلمان على تحديد الشروط الموضوعية التي يجب توافرها في الاستجواب، إلا أن دستور الجمهورية اليمنية الحالي لعام ٢٠٠١م واللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة سنة ٢٠٠٦م، لم ينصا إلا على شرط واحد، وهو أن يكون موضوع الاستجواب (محاسبة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء عن الشئون التي تدخل في اختصاصهم)<sup>(١)</sup>.

أما في مصر فقد تضمن الدستور الحالي لعام ١٩٧١م واللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م شروطاً موضوعية يجب توافرها في الاستجواب حتى يكون مقبولاً وتتمثل أهم هذه الشروط في ألا يتعارض الاستجواب مع نصوص الدستور وألا يكون ضاراً بالمصلحة العامة، وأن يتعلق الاستجواب بأمر يدخل في اختصاص الحكومة، وألا يكون الاستجواب في موضوع سبق أن فصل فيه المجلس، وألا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.

ونتناول هذه الشروط بالترتيب كما يلي:

**أ- يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون:** وهذا أمر طبيعي فالبرلمان عندما يمارس اختصاصاته سواء التشريعية منها أو الرقابية، إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون، وبالتالي لا يجوز له مخالفة هذه النصوص أو تلك القواعد،

---

(١) المادة (٩٧) من الدستور اليمني الحالي لعام ٢٠٠١م، وكذلك المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م.

وإلا يكون قد خرج عن نطاق (مبدأ المشروعية Principle of legality) ويقصد به أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون، على أن تفسر كلمة القانون بأوسع معانيها، بحيث تشمل القواعد القانونية السارية في المجتمع، مكتوبة أو غير مكتوبة<sup>(١)</sup>.

كذلك فإن الاستجواب ليس إلا اتهاماً لأحد الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه مخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعنى فى النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليها.

ولهذا يرى البعض أن على رئيس المجلس أن يرفض قبول أى استجواب يتضمن مخالفة للدستور أو القانون وعليه أن يبلغ مقدمه كتابة ليتدارك هذه المخالفة<sup>(٢)</sup>.

ومن السوابق البرلمانية فى هذا الشأن أن مكتب مجلس الشعب قرر عدم جواز نظر الاستجواب الموجه لرئيس مجلس الوزراء ووزير العدل ووزير الداخلية بشأن ما نشر ببعض الصحف عن وقائع تتصل بكبار المسؤولين فى الدولة، ومن ثم عدم إدراج الاستجواب بجدول الأعمال لمخالفته لنص المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس

---

(١) د. محمد مرغنى خيرى: القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول، بدون دار نشر، ط١٩٩٨-١٩٩٩م، ص١٣ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع: الاستجواب البرلمانى للوزراء فى الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٠٢م، ص٢٧؛ د. جابر نصار، مرجع سابق، ص٣١.

الشعب لعام ١٩٧٩م<sup>(١)</sup>.

كما أن المادة (١١٥) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى قد أوجبت ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور<sup>(٢)</sup>، وهو أيضاً ما نصت عليه المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى<sup>(٣)</sup>.

كما يجد هذا الشرط سنده فيما نصت عليه المادة (٥١) من الدستور الكويتى بقولها (السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور).

فمجلس الأمة يلتزم فى ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية باحترام الدستور وعدم الخروج عليها، الأمر الذى يعنى عدم مخالفة الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لأحكام الدستور<sup>(٤)</sup>.

#### ب- ألا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة :

لم يرد النص على هذا الشرط فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م ولا فى اللوائح السابقة، أما بالنسبة للوائح المصرية فقد ورد هذا الشرط فى لائحة مجلس النواب لسنة

---

(١) مجلس الشعب، مضبطة الجلسة رقم ٤٨، الفصل التشريعى السادس، سنة ١٩٩٣م.

(٢) أحمد عارف الضلاعين: الاستجواب، مرجع سابق، ص ٣٩.

(٣) د. حسن درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٤) نايف محمد الدسيم: الاستجواب البرلمانى فى الكويت، مرجع سابق، ص ٥٦.

١٩٤١م فى المادة (١٥٧)، ولم تنص عليه اللوائح التى تلتها إلى أن صدرت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م ونصت على هذا الشرط وذلك فى المادة (١٩٩) منها بقولها (لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً يكون فى تقديمها مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب)، وبذلك تكون اللائحة قد وضعت معياراً لماهية المصلحة العامة التى لا ينبغي أن يكون الاستجواب ضاراً بها، وهو ألا يتضمن الاستجواب أموراً تحقق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب<sup>(١)</sup>.

كما نصت على هذا الشرط المادة (١١٥) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى، وذلك فى الفقرة (ج)، والمادة (٨٢) من النظام الداخلى لمجلس الأعيان الأردنى، والمادتان تشترطان أن يكون الاستجواب غير ضار بالمصلحة العامة<sup>(٢)</sup>. كذلك نصت عليه المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى<sup>(٣)</sup>. وكذلك المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرىنى<sup>(٤)</sup>.

والشرط بصياغته منتقد ومعيب، فهو يمثل قيماً لائحياً على حق أطلق الدستور ممارسته، فلو أراد المشرع الدستورى ذلك لما منعه من ذلك مانع، ومن ناحية أخرى فإن تقدير المصلحة العامة يمثل مشكلة حقيقية، لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من غموض وعدم

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية...، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٢) راجع نص المادتين (١١٥)، (٨٢) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى.

(٣) المادة (١٣٤) من لائحة مجلس الأمة الكويتى.

(٤) المادة (١٤٥) من لائحة مجلس النواب البحرىنى.

تحديد، مما يجعل أعماله مرتهاً برغبة رئيس المجلس وإرادة الحكومة، حيث يعطى الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الاستجابات، بزعم إضرارها بالمصلحة العامة، وسيكون الاستجواب سلاحاً فى يد المجلس الذى يفرض إرادته المستندة على الأغلبية على نواب المعارضة، ومن ناحية ثالثة إذا كانت علانية الاستجواب تتعارض مع المصلحة العامة، فإنه يمكن أن يناقش فى جلسة سرية، وهذا الحق قرره الدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١م وذلك فى المادة (١٠٦) منه وكذلك المادة (٩٤) من الدستور الكويتى، والمادة (٧٩) من دستور البحرين، والمادة (٧٣) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١م والتي قررت بأن (جلسات مجلس النواب علنية ويجوز الانعقاد فى جلسات سرية بناء على طلب رئيسه أو رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل..).

ومن ناحية أخرى لا يوجد ضرر من أن يسعى العضو باستجوابه إلى تحقيق مصلحة خاصة، كما لا يوجد مانع إذا كانت هذه المصلحة الخاصة هى جزء من المصلحة العامة، ولا يوجد ما يمنع من أن يستهدف العضو مصلحته الخاصة إذا كان يسعى من ورائها إلى أن تصحح الحكومة مسارها فى شأن من الشؤون<sup>(١)</sup>.

وفى كثير من الأحيان تتداخل المصلحة الشخصية لمقدم السؤال مع اعتبارات المصلحة العامة، ولكن حق الاستجواب حق

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤٢.

مطلق كفة الدستور لكل أعضاء البرلمان، ولهذا يرى البعض أنه يجوز لعضو البرلمان أن يتقدم باستجواب فى أى أمر من الأمور التى تتفق مع الدستور حتى ولو كان فيها مصلحة خاصة مادامت مرتبطة بالصالح العام، إلا أن عضو البرلمان قد يستخدم الاستجواب كوسيلة تهديد وابتزاز للضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق مصالح شخصية<sup>(١)</sup>.

فقد أثبتت دراسة فى تجربة مجلس الشعب المصرى فى مجال الرقابة البرلمانية سحب بعض الاستجوابات بعد تقديمها دون أن يبدى العضو أية أسباب لاسترداد استجوابه الذى يبدو أنه فى أغلب الأحيان قد سوى أمره مع الوزير المختص<sup>(٢)</sup>، إلا أنه وفى كثير من الأحيان تدق التفرقة بين المصلحة الشخصية لمقدم الاستجواب واعتبارات المصلحة العامة، ولذلك يرى بعض الفقه<sup>(٣)</sup> أن المصلحة الشخصية إذا اختلطت بالمصلحة العامة ولم تكن تتعارض معها فإنه لا يصح أن يبنى الاستجواب كله على مصلحة شخصية ظاهرة، فإذا وجد تعارض فإن تقديم المصلحة العامة أمر لازم. ونحن بدورنا نتفق مع هذا الرأى لأنه إذا كان يجوز لعضو البرلمان أن يدافع عن جمهور الناخبين فيما يتعلق بحقوقهم ومصالحهم العامة فمن غير المناسب أن نمنعه من الدفاع عن مصالحه الخاصة إذا كانت مصلحته مرتبطة

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية..، مرجع سابق،

ص ١٣٨؛ ود. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى..، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٢) د. عمر هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢، ٢٦.

(٣) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى، مرجع سابق، ص ٤١، ٤٢.

بالصالح العالم<sup>(١)</sup>.

**ج- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمور تدخل في اختصاص الحكومة:**

أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة، ولعله من البديهيات والمسلمات التي لا بد من التأكيد عليها هي أن المساءلة السياسية من خلال أداة الاستجواب تعنى اتهام الحكومة أو أحد الوزراء على ارتكاب فعل أو عمل أو اتباع سياسة أو ما شابهما من الأعمال التي تشكل مخالفة لأحكام الدستور أو القانون من جهة، أو تنسب الخطأ والإهمال أو سوء تصرف إلى الحكومة أو أحد الوزراء من جهة أخرى.

ومن ثم فإنه من الطبيعي والمنطقي اشتراط أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة لأن مناط مساءلة الحكومة أو أحد الوزراء عن عمل معين هو اختصاصها بهذا العمل<sup>(٢)</sup>.

فالدستور اليمني الحالي لعام ٢٠٠١م وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية لعام ٢٠٠٦م عندما قررا بأن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس

---

(١) ففي استجواب تقدم به أحد أعضاء مجلس النواب في ١/٦/١٩٤٨م عن أسباب عدم طرح عقارات أتوبيس القاهرة في مناقصة عامة اعترض نائب آخر على الاستجواب مستنداً إلى أن المستجوب له مصلحة شخصية فيه، راجع مجلس النواب، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة الجلسة ٣١ في أول يونيو ١٩٤٨م ص ٢٣١٨، مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٧٠.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٦.

الوزراء أو نوابه أو الوزراء، تطلب في الاستجابات المقدمة أن تكون موضوعاتها متعلقة بأمر من الأمور التي تدخل في اختصاصات أعضاء الحكومة السابقين<sup>(١)</sup>. وبالتالي فإذا قام أحد أعضاء مجلس النواب بتوجيه استجواب إلى أحد أعضاء الحكومة السابقين بشأن من الشؤون التي لا تدخل في اختصاصاتهم، فإن طلب الاستجواب في مثل هذه الحالة يجب استبعاده وعدم قبوله، نظراً لأنه لم يستوف شرط الاختصاص فمناطق مساءلة أعضاء الحكومة ومحاسبتهم عن عمل معين هو اختصاصهم بهذا العمل، وقد ورد هذا الشرط في المادة (١٢٥) من الدستور المصري الحالي، والمادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م، حيث قررت هاتان المادتان بأن تكون الاستجابات الموجهة لأعضاء الحكومة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

وهذا أيضاً ما قرره الفقرة الثانية من المادة (١٤٥) من الدستور البحريني بقولها (ويجب ألا يتضمن الاستجواب.. أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الوزير المستجوب أو بأعمال أو تصرفات سابقة على توليه الوزارة)<sup>(٢)</sup>.

كما ورد النص على هذا الشرط في المادة (١٠٠) من الدستور الكويتي، والمادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي،

---

(١) المادة (٩٧) من الدستور اليمني الحالي لعام ٢٠٠١م، والمادة (١٥٤) من اللائحة

الداخلية لمجلس النواب الحالية لعام ٢٠٠٦م.

(٢) المادة (١٤٥) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م.

بنصها على أن (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس الوزراء وإلى الوزراء استجواباً في الأمور الداخلة في اختصاصه (١).

وهكذا فإنه لا خلاف في قصر الاستجواب على موضوعات من اختصاص الحكومة، وهذا الأصل إن كان يعنى بدهاءة عدم جواز استجواب الحكومة عن أعمال السلطة التشريعية، ويعد هذا الشرط تطبيقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يعد بحق ضمانة جدية لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً أيضاً<sup>(٢)</sup>. ويترتب على هذا الشرط نتيجة مهمة مؤداها أنه لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفرداً ولا تشترك معه الحكومة في ذلك، وقياساً على ذلك لا يمكن أن يكون تعيين رئيس مجلس الوزراء موضعاً للاستجواب، لأن معنى ذلك أن الاستجواب سيكون موجهاً لرئيس الجمهورية وهو غير مسئول سياسياً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه<sup>(٣)</sup>.

كذلك فإن مبدأ استقلال السلطة القضائية يقتضى بأنه لا يجوز

---

(١) المادة (١٣٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢) انظر: د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١م، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٣) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٦٧؛ د. رمزي الشاعر: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤٠؛ د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

لأعضاء البرلمان استجواب وزير العدل عن أمور لا تدخل في اختصاصه كصدور حكم من إحدى المحاكم لأن الدستور في كل من اليمن ومصر حرصاً على ضمان استقلال القضاء وحماية هذا الاستقلال من تدخل السلطات الأخرى، حيث نصت المادة (١٤٩) من الدستور اليمني الحالي ٢٠٠١م على أن (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون)، وهو نفس ما نصت عليه المادة (١٦٦) من دستور جمهورية مصر العربية، والمادة (١٦٣) من الدستور الكويتي، والمادة (٩٧) من الدستور الأردني، وبالتالي فقد استقرت التقاليد البرلمانية على أن أعمال القضاء لا يمكن أن تكون محلاً للرقابة البرلمانية بوجه عام والاستجواب بصفة خاصة<sup>(١)</sup>. والهدف من ذلك عدم التأثير على القضاء وحمايته من أن تكون أعماله عرضة للنقاش في البرلمان مما يفقده هيئته بين الناس.

وتطبيقاً لهذا الشرط فلا يجوز استجواب وزير العدل عن أمور لا تخضع لسلطاته، كأن يكون موضوعه حكم قضائي، ولا يجوز الاستجواب في الأحوال التي يكون قد صدرت فيها قرارات ذات صبغة قضائية وأصبح لها قوة الشيء المحكوم فيه<sup>(٢)</sup>.

ولكن هل يجوز تقديم استجواب للحكومة الجديدة أو أحد أعضائها عن أعمال الحكومة السابقة؟

---

(١) أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، مرجع سابق، ص ٣٨٨ وما بعدها.

(٢) د. السيد صبرى: المرجع السابق، ص ٥٧٢؛ د. عبد الله ناصف: مرجع سابق،

من المعروف أن الاستجواب أساسه اتهام الحكومة أو أحد الوزراء وهذا الاتهام لا بد أن يكون فى تصرف قد صدر من هذه الحكومة أو هذا الوزير ومن ثم فإنه من الطبيعى والمنطقى بأنه لا يجوز استجواب الحكومة الجديدة عن أعمال الحكومة السابقة<sup>(١)</sup>.

ومن جانبنا نتفق مع هذا الرأى بحيث يجب على الوزير أن يقوم بإصلاح الأوضاع السابقة التى خلفها من قبله، فإصلاح الخطأ واجب وإصلاح الخطأ بالخطأ لا يجوز، وإذا حدثت مخالفات من قبل الوزارة السابقة وجب محاسبتها على ذلك وليس مجرد إقصاء الوزير عن الوزارة فكل وزير لو علم بأنه سيتم محاسبته إن هو ارتكب مخالفات فى وزارته فلن يقدم على ارتكاب الخطأ وسيكون أحرص من غيره على التزام النظام والقانون على الأقل ولو من الناحية الدينية وفى ذلك يقول تعالى (فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره)<sup>(٢)</sup>، (ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره)<sup>(٣)</sup>، (كل نفس بما كسبت رهينة)<sup>(٤)</sup>.

د- يجب أن لا يكون الاستجواب فى موضوع سبق الفصل فيه:

لم يرد النص على مثل هذا الشرط فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، ولكن المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م قد نصت على هذا الشرط

---

(١) د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص ٣٩.

(٢) سورة الزلزلة، الآية (٧).

(٣) سورة الزلزلة، الآية (٨).

(٤) سورة المدثر آية (٣٨)

بقولها (لا يجوز تقديم استجواب فى موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه فى نفس دور الانعقاد ما لم تطراً وقائع جديدة تبرر ذلك)، كذلك فقد نصت على هذا الشرط المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(١)</sup>، والحكمة من هذا الشرط - لدى بعض الفقه - الحرص على عدم تعطيل نشاط المجلس بتكرار تقديم الاستجوابات فى موضوعات سبق أن تصدى لها المجلس وفصل فيها<sup>(٢)</sup>.

ويذهب البعض إلى أن المجلس قد يفصل فى بعض الحالات دون أن يعطى موضوع الاستجواب حقه من الأهمية والبحث ولم يحصل على الوقت المناسب لمناقشة وتوضيح ما يتعلق به من عناصر، ويرى أن يعطى موضوع الاستجواب حقه من المناقشة مرة أو أكثر حتى تتضح ملامحه من خلال بحثه ودراسته وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، ولكى يؤدى المجلس واجبه فى مراقبة أعمال الحكومة بفعالية خصوصاً أن هناك ممارسات لمجلس الشعب المصرى تبين مدى مخالفة نصوص اللائحة الداخلية للمجلس وذلك من خلال التصويت على الانتقال إلى جدول الأعمال قبل أن تبدأ مناقشة الاستجواب وأيضاً عدم تمكين مقدم الاستجواب من الرد على الوزير فمثلاً حدث فى جلسة مجلس الشعب المصرى بتاريخ ١٥/١٢/١٩٨٤م أن وجه عضو المجلس أحمد طه استجواباً إلى وزير التخطيط والتعاون الدولى وفى الجلسة المحددة لمناقشة

---

(١) راجع المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٢) سامى عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

الاستجواب قام مقدم الاستجواب بشرحه ثم قام الوزير بالرد عليه وفور انتهاء الوزير من رده وقبل أن تبدأ المناقشة عرض رئيس المجلس اقتراحاً مقدماً إليه بالانتقال إلى جدول الأعمال وصوت المجلس بالموافقة عليه على الفور<sup>(١)</sup>.

ومن جانبنا فإننا نؤيد من يرى<sup>(٢)</sup> أن المجلس مادام أنه قد سبق وأن فصل في موضوع الاستجواب، فإنه لا يجوز نظره مرة أخرى، إلا إذا جدت ظروف أو وقائع جديدة تبرر ذلك، وبخلاف هذه الحالة يمتنع المجلس عن إعادة النظر في استجابات سبق أن فصل فيها.

والسؤال الذى يتبادر إلى الذهن هو: ما هى الآثار المترتبة على عدم توافر الشروط اللازمة للاستجواب؟

لقد تناولنا الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة للاستجواب وهى شروط قبول، فإذا انتفت كلها أو بعضها، فإن الأمر لا يخرج عن استرداد الاستجواب أو سقوطه.

وبمطالعة اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م، وجدنا أنها لم توضح حالات سقوط الاستجواب؛ وهل يجوز استرداده أو التنازل عنه؟ وكان من المفترض أن تبين اللائحة هذه الأمور، أما بالنسبة لللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فإنها قد أجازت لمقدم الاستجواب استرداده فى أى وقت يشاء، كما أنها قد نصت على حالات يسقط فيها الاستجواب وبالتالي

---

(١) د. جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب، مرجع سابق، ص ١٠٩ وما بعدها.

(٢) د. حسنى درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

فإننا سوف نقوم بالحديث عن استرداد الاستجواب وسقوطه على النحو  
الآتى:

## أولاً: استرداد الاستجواب:

نصت المادة (٢٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩م على أن: (للمستجوب حق استرداد استجوابه فى أى وقت، إما بطلب كتابى يقدمه لرئيس المجلس، وإما شفاهة بالجلسة وفى هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه، ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استرداداً للاستجواب، ويسرى فى هذه الحالة حكم الفقرة السابقة ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس، ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأى الحكومة إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول) ومن خلال النص السابق يتضح لنا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب نظمت استرداد الاستجواب على النحو التالى:

١- استرداد صريح: ويكون إما بطلب كتابى يقدمه المستجوب لرئيس المجلس قبل حلول موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، وإما شفاهة بذات الجلسة، وفى هاتين الحالتين يستبعد الاستجواب من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه. وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وكذلك المادة (١٥٣) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى.

٢- استرداد ضمنى: ويكون ذلك فى حالة غياب مقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بغير عذر

مقبول، ولكن إذا كان العذر مقبولاً من المجلس فيؤجل الاستجواب لجلسة تالية ولمدة واحدة فقط بعد سماع رأى الحكومة. وهذا الحكم سليم ولا غبار عليه، ذلك أن العضو مقدم الاستجواب يجب أن يجعل استجوابه محل نظره وعنايته، فيدرك جيداً موعد الجلسة المحددة لمناقشته، ويتفرغ من أجل ذلك اليوم حتى لا تضيع فرصته فى مراقبة الحكومة، ما لم يكن لديه عذر يقبله المجلس. وهذا هو أيضاً ما قرره المادة (١٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السورى وكذلك المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني إلا أن المشرع السورى لم يفرق بين الغياب المبرر والغياب غير المبرر كما فعل نظيره المصرى، كذلك فإن المشرع البحريني قد قرر فى المادة (١٥٠) على أنه إذا ترتب على هذا الاسترداد أن نقص عدد المستجوبين عن خمسة، فيستبعد الاستجواب من جدول الأعمال ولا ينظر فيه.

أما المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فقد قررت أنه إذ تنازل المستجوب عن استجوابه أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره فلا ينظره المجلس إلا إذا تبناه فى الجلسة أو قبله أحد الأعضاء. وهذا يتفق وطبيعة الاستجواب الذى يفتح باب المناقشة لجميع الأعضاء. وبناء على ما سبق ومن خلال الأحكام السابقة التى تضمنتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى بخصوص استرداد الاستجواب نجد أنها قد اعتبرت الاستجواب حقاً خالصاً لمقدمه

وبالتالى يحق له أن يسترده فى أى وقت قبل مناقشته. وهذا الأمر - كما يرى بعض الفقه بحق- محل نظر ويتعارض مع كون الاستجواب اتهاماً للوزير أو للحكومة فى شخص رئيسها، فالإتهام يقتضى تجلية الموقف، ولا يصح أن يكون حبيساً للعلاقة بين طرفيه، فالفصل فى هذا الاتهام أمر يهم المجلس كله والحكومة كلها، ويترتب على ذلك أن تنازل مقدم الاستجواب عن استجوابه أو رغبته فى استرداده لا يعنى انتهاء الاستجواب وإنما يجب إتاحة الفرصة لغيره من الأعضاء فى تبني هذا الاستجواب<sup>(١)</sup>.

وبناء على ذلك، فإن الاستجواب بعد تقديمه وإدراجه فى جدول أعمال المجلس لم يعد حقاً خالصاً لمقدمه بل تعلق به حق المجلس ككل فى تجلية موقف الحكومة أو أحد وزرائها مما يتضمنه الاستجواب من اتهامات<sup>(٢)</sup>. ولكن هذا لا يعنى إجبار مقدم الاستجواب على مناقشته والاستمرار فيه حتى النهاية، وإنما يتحقق هذا الهدف من خلال إجراءات مناقشته خلفاً لمقدمه الذى أثر الانسحاب بالتنازل عنه، ولا شك أن هذا الأمر سوف يرد الحكومة عن محاولة عقد صفقات سياسية مع الأعضاء الذين يتقدمون بالاستجوابات ، وذلك لأن تنازل مقدم الاستجواب عنه لا يمنع غيره من الأعضاء من تبنيه والاستمرار فى مناقشته<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلمانى، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل

وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٣) د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص ١٠٠.

## ثانياً: سقوط الاستجواب :

حددت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أسباب سقوط الاستجواب فى المادة (٢٠٧) منها، حيث نصت على أنه (يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور الذى يقدم خلاله).

ويتضح لنا من خلال هذا النص أن أسباب سقوط الاستجواب هى كما يلي:

### ١- زوال صفة مقدم الاستجواب:

فإذا زالت صفة العضو مقدم الاستجواب، وذلك أياً كان سبب هذا الزوال (استقالة، وفاة، أو إسقاط العضوية) فإن الاستجواب فى مثل هذه الحالة يسقط لزوال صفة مقدمه<sup>(١)</sup>. كذلك فقد نصت على هذا السبب المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي<sup>(٢)</sup>، والمادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(٣)</sup>، إلا أنها اشترطت أن يترتب على ذلك أن ينقص عدد المستجوبين عن خمسة.

---

(١) فقد قدم أحد الأعضاء استجواباً لوزير الداخلية ثم انتهت عضويته قبل نظر الاستجواب، وحين حل موعد مناقشته، أثار ممثل الحكومة أن هذا الاستجواب قد سقط، لأن مقدمه ليس عضواً بالمجلس الآن، وقد وافق المجلس على ذلك. مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٥٤٠.

(٢) المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

(٣) المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

## ٢- زوال صفة من وجه إليه الاستجواب:

فإذا زالت صفة من وجه إليه الاستجواب لأي سبب كان فإن الاستجواب في مثل هذه الحالة يسقط ويستبعد من جدول الأعمال، فإذا كان موجهاً إلى رئيس مجلس الوزراء، فإنه يسقط إذا قدمت الحكومة استقالته أو تم إقالته بناء على قرار يصدر من رئيس الجمهورية، أما إذا كان موجهاً إلى أحد أعضاء الوزارة فإنه يسقط بإقالته أو استقالته، وذلك لأن غاية ما يمكن أن يتوصل إليه الاستجواب هو عدم الثقة بالوزير مما يترتب عليه تقديم استقالته، ومادامت الاستقالة أو الإقالة قد وقعت فعلاً فلا محل لنظر الاستجواب.

## ٣- سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله:

فإذا ما تقدم عضو البرلمان باستجواب إلى أحد أعضاء الحكومة خلال أحد أدوار انعقاد المجلس، فإن انتهاء دور الانعقاد الذي قدم الاستجواب خلاله يؤدي إلى سقوط الاستجواب.

وقد نصت على هذين الشرطين المادة (١٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وكذلك المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

ونتفق مع من يرى<sup>(١)</sup> أن سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله إنما هو سبب لا مبرر له، لأن أعمال هذا

---

(١) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، مرجع سابق، ص ٨٠٨.

السبب الهدف منه التخلص من الاستجابات المقدمة، إذ عادة لا يكفى دور الانعقاد لمناقشة جميع الاستجابات، ولذا فإن هذا السبب يمثل وسيلة غير مباشرة لتتخلص الحكومة من جانب كبير من الاستجابات التى قد تكون أهمها وأكثرها تعلقاً بالصالح العام.

كذلك فقد ذهب البعض<sup>(١)</sup> إلى أن ما قررتة اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى من سقوط الاستجواب على أساس انتهاء دور الانعقاد هو أمر يفتقر إلى الأساس السليم ويؤدى إلى تعطيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وذلك لسببين هما:

١ - أن أدوار انعقاد المجلس تعتبر متصلة مدة الفصل التشريعى كله، ويقدم فى ذلك أن المجلس يقطع بينها حين يقوم بإجازة سنوية.

٢ - أن هذا الحكم يؤدى إلى تعطيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة عن طريق الاستجواب. وذلك لأن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب<sup>(٢)</sup> لا تجيز تقديم استجابات إلا بعد تقديم الحكومة لبرنامجها الذى قد يتأخر لمدة تقارب الشهرين، ولذلك فإن أغلب هذه الاستجابات سوف تسقط بانتهاء دور الانعقاد<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٢) المادة (١٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م بمقتضى الإحالة على المادة (١٨٥) منها.

(٣) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة..، مرجع سابق، ص ٥٠، ١٠٤.

ولهذا فإننا نقترح مع بعض الفقه<sup>(١)</sup> أن يتم تعديل الفقرة الأخيرة من المادة (٢٠٧) من اللائحة المذكورة بحيث تكون الاستجابات المقدمة باقية بمنأى عن السقوط حتى ولو انقضى الانعقاد الذى قدمت خلاله، - إذا تمسك بها مقدموها - ما لم يكن دور الانعقاد هو الأخير فى الفصل التشريعى، لأن المتفق عليه فى مثل هذه الحالة أن الاستجابات تسقط نهائياً.

### ثالثاً: مناقشة الاستجواب :

فى حالة توافر الشروط السابقة فى طلب الاستجواب المقدم من عضو البرلمان، يبدأ الاستجواب مراحله الإجرائية، بتقديمه إلى البرلمان، ثم إدراجه فى جدول الأعمال تمهيداً لتحديد موعد للمناقشة فى موضوعه. وإزاء أهمية موعد مناقشة الاستجواب، فإنه ينص عليه فى الدستور وتفصل أحكامه اللائحة الداخلية للبرلمان.

ولهذا سوف نتناول هذا الموضوع على النحو الآتى:

١ الإجراءات السابقة على إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال.

٢ إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال.

٣ تحديد موعد مناقشة الاستجواب.

٤ تأجيل مناقشة الاستجواب.

---

(١) د. فارس عمران: التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص ٣١٤.

## ١- الإجراءات السابقة على إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال:

تتمثل هذه الإجراءات فى تقديم الاستجواب وقيده، وإبلاغ من وجه إليه الاستجواب، وإخطار مقدم الاستجواب.

### أ- تقديم الاستجواب وقيده :

وفقاً لنص المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فإنه يقدم العضو الذى يريد استجواب الوزير استجوابه كتابة إلى رئيس المجلس، وهو أيضاً ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(١)</sup>. والمادة (١٩٨) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، والمادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى<sup>(٢)</sup>. ويبنى على ذلك أن الاستجواب لا يعتبر موجوداً فى نظر المجلس مادام لم يصل إلى رئيسه، فلا يغنى إرساله من قبل المستجوب إلى الوزير المختص مباشرة عن إرساله لرئيس المجلس.

أما فيما يتعلق بقيد الاستجواب، فلم يرد نص على هذا الحكم فى لائحة مجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، وكذلك فى لائحة

---

(١) راجع المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٢) راجع المادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى لعام ١٩٧٤م.

مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م<sup>(١)</sup>، ولهذا يطبق بخصوص ذلك الأحكام الواردة فيما يتعلق بالسؤال<sup>(٢)</sup>.

## ب- إبلاغ الاستجواب إلى الوزير المختص وإخطار مقدمه:

وفقاً لنص المادة (١٥٦) من لائحة مجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م فإنه (يُدرج رئيس المجلس الاستجواب فى جدول أعمال أول جلسة بعد إبلاغ الحكومة)، ومعنى ذلك أن الخطاب يوجه باسم رئيس مجلس الوزراء وهو من يتولى إبلاغ الوزير الموجه إليه الاستجواب، وقد أحسن المشرع فى ذلك حتى يكون رئيس مجلس الوزراء على إطلاع كامل بكل ما يرد إلى المجلس، أما بالنسبة للائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م فقد نصت المادة (٢٠٠) منها على أن (يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى من وجه إليه، وإلى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب، ويخطر الرئيس العضو مقدم الاستجواب كتابة بذلك)، وقد نصت على ذلك أيضاً المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(٣)</sup>. وكذلك المادة (١٣٥)

---

(١) حيث تنص المادة (١٨٣) من لائحة مجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م على أن (يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس وتفيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص).

(٢) كما نصت المادة (١٢٣) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى أنه (على العضو الذى يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطياً إلى الرئيس..). راجع أحمد عارف الضلاعين، الاستجواب، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٣) راجع المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي<sup>(١)</sup>.

وإذا تتبعنا أحكام اللوائح الداخلية للبرلمان اليمني والمصري نجدها قد أغفلت النص على تاريخ محدد يلزم فيه رئيس المجلس إبلاغ الحكومة أو الوزير الموجه إليه الاستجواب بعد تقديمه، ولذلك يرى البعض<sup>(٢)</sup> أن يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الحكومة بالاستجواب بعد تقديمه فوراً إذا كان مستوفياً لجميع شروطه وذلك انسجاماً مع نص الدستور في كل من اليمن ومصر حيث تنص المادة (٩٧) من الدستور اليمني الحالي لعام ٢٠٠١م على أن: (وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة) وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١م، وكذلك نصت المادة (٦٥) من دستور مملكة البحرين على أنه (ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة)<sup>(٣)</sup>.

وبالتالي فإنه يجوز مناقشة الاستجواب خلال هذه المدة بموافقة المجلس والحكومة، ولهذا متى قدم الاستجواب مستوفياً لشروطه كان من الضروري أن يتم إبلاغه للحكومة فوراً حتى لا تفاجئ به، وتتاح لها الفرصة لدراسة موضوعه وإعداد الرد عليه.

---

(١) راجع المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

(٢) د. جلال السيد بنداري: الاستجواب.. مرجع سابق، ص ١٢٨.

(٣) المادة (٦٥) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م.

وإذا كانت اللائحتان لكل من مجلسي النواب والشعب في اليمن ومصر لم تشترطاً إبلاغ الحكومة بالاستجواب كتابية، فإن هناك من رأى<sup>(١)</sup> -وبحق- ضرورة أن يكون الإبلاغ كتابية وذلك تفادياً لأى لبس فى صيغة الاستجواب، وحتى يستطيع الوزير أن يتبين يقيناً المخالفة التى ينسبها إليه الاستجواب ليتمكن من الدفاع عن نفسه. كذلك فإن تعدد اختصاصات الحكومة والوزراء يجعل من غير المقبول والمعقول أن يتلقوا الاستجابات عن أعمالهم شفاهة.

ويجب أن يتم إخطار مقدم الاستجواب من قبل الرئيس كتابية، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، وكذلك المادة (١٤٦) من لائحة مجلس النواب البحريني<sup>(٢)</sup>، وهذا النص لم ير مثله فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م، والحكمة من هذا الإخطار، هو تنبيه مقدم الاستجواب إلى اتخاذ إجراءات مناقشته، حتى يكونوا على بينة من الأمر، والاستعداد لمناقشة الاستجواب<sup>(٣)</sup>.

## ٢- إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال:

بعد وصول الاستجواب إلى رئيس المجلس مستوفياً لكافة

---

(١) د. جلال السيد بندارى، الاستجواب البرلماني...، مرجع سابق، ص ١٢٨.

(٢) راجع المادة (١٤٦) من لائحة مجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٣) أما بالنسبة لعدم تحديد موعد لتقديم الاستجواب إلى الحكومة فإننا نرى أنه متى تم تقديم الاستجواب مستوفياً لكافة شروطه فإنه يجب أن يتم إبلاغ الحكومة خلال مدة لا تزيد على ٤٨ ساعة بعد تقديم الاستجواب، وذلك تفادياً للتأخير فى الإبلاغ الذى يؤدى إلى تأخير إدراج الاستجواب مما يفقده أهمية وفاعليته.

شروطه، وإتمامه إجراءات تبليغه إلى من وجه إليه، وكذلك إخطار مقدم الاستجواب كتابة بذلك، يأمر رئيس المجلس بإدراج الاستجواب في جدول الأعمال، وإذا نظرنا إلى المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م نجدها قد نصت على أن (يدرج رئيس المجلس الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة بعد إبلاغه للحكومة وذلك لتحديد موعد المناقشة بعد سماع أقوالها).

ومن خلال هذا النص يتضح لنا أن اللائحة لم تضع أى قيد يمنع أو يؤخر إدراج الاستجواب في جدول الأعمال، وهذا اتجاه محمود للمشرع اليمني فلا يوجد مبرر لتأخير إدراج الاستجواب في جدول الأعمال، خاصة وأن الهدف من هذا الإدراج ما هو إلا تحديد موعد لاحق لمناقشة الاستجواب بعد سماع أقوال الحكومة حيث إنه لا يجوز عند النظر في تحديد موعد المناقشة التطرق إلى موضوع الاستجواب<sup>(١)</sup>.

أما اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فإنها قد أوجبت أن يدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية ليوم تقديمه وليس بعد إبلاغ من وجه إليه الاستجواب<sup>(٢)</sup>. وكذلك نصت المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(٣)</sup> أما المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوري فإنها أوجبت أن

---

(١) سامى عبد الصادق، مرجع سابق، ص ٣٩١.

(٢) نايف محمد الرسيم: الاستجواب، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

يُدرج الاستجواب في جدول أعمال أو لجلسة تلي تبليغ الحكومة<sup>(١)</sup>.

أما المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فإنها قد نصت على أن (يُدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية بعد أسبوع على الأقل من بلاغه لتحديد موعد المناقشة في الاستجواب بعد سماع أقوال الحكومة).

كذلك فقد نصت المادة (١٩٩) من هذه اللائحة على أن (تسرى على الاستجواب أحكام المادة (١٨٥) المتعلقة بالسؤال الذي بمقتضاها لا يجوز إدراج الاستجواب بجدول الأعمال إلا بعد عرض الوزارة لبرنامجها وكذلك لا يجوز إدراج الاستجواب في جدول الأعمال إذا كان مرتبطاً بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها).

ومن خلال هذين النصين يتضح لنا أن اللائحة قد أوردت عدداً من القيود والضوابط التي يجب مراعاتها لإمكان إدراج الاستجواب في جدول الأعمال، وتتمثل هذه القيود في الآتي:

أ- لا يجوز إدراج الاستجواب في جدول الأعمال إلا بعد مرور أسبوع على الأقل من إبلاغه:

ومن خلال هذا الشرط يتضح لنا أن تأخير إدراج الاستجواب بجدول الأعمال قد يكون بعد أسبوع أو أكثر طالما أن نص اللائحة يقول على الأقل، وهذا دون شك يؤدي إلى تأخير تحديد موعد مناقشة

---

(١) المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.

الاستجواب، إضافة إلى تقليل أهمية الاستجواب الذي قد يعالج قضية حالة<sup>(١)</sup> من خلال إدراجه في جدول أعمال جلسة بعيدة زمنياً عن تاريخ تقديمه ولذلك فإن أغلب الفقه المصري<sup>(٢)</sup> يرى أنه لا توجد حكمة أو مبرر لهذا الشرط لأنه، وكما سبق أن قلنا، إنه لا يقصد من إدراج الاستجواب في جدول أعمال الجلسة سوى تحديد موعد لاحق للمناقشة فيه بعد سماع أقوال الحكومة. ولقد ذهب بعض الفقه<sup>(٣)</sup> إلى ضرورة إعادة النظر في نص المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩م لأنه يعطل المهمة الرقابية لمجلس الشعب ويرى إبقاء النص السابق على هذه اللائحة لاتفاقه مع أحكام الدستور، حيث كانت اللوائح الداخلية للمجلس النيابي في مصر السابقة لصدور هذه اللائحة ومنذ سنة ١٩٥٧م تنص على ضرورة إدراج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة ولم تكن تشترط ضرورة مضي أسبوع على الأقل من إبلاغه.

**ب- لا يجوز إدراج أية استجوابات في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة برنامجه:**

ويستثنى من هذا الشرط الاستجواب الذي يتعلق بموضوع له

---

(١) د. فتحي فكرى: وجيز القانون البرلمانى...، مرجع سابق، ص ٤٥٥.

(٢) سامى عبد الصادق، مرجع سابق، ص ٣٩؛ د. جلال السيد بندارى: الاستجواب...، مرجع سابق، ص ١٣١؛ د. جابر جاد نصار: الاستجواب...، مرجع سابق، ص ٥٠؛ د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٣) راجع: د. جابر جاد نصار: الاستجواب، مرجع سابق، ص ٥٠، ٥١؛ د. فتحي فكرى: وجيز القانون البرلمانى، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

أهمية خاصة عاجلة، فمثل هذا الاستجواب يجوز إدراجه في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها، كما ورد هذا القيد في المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، وهذا القيد يجد تبريره في أن الحكومة حين عرض بيانها أمام المجلس قد تقوم بالرد على الاستجواب ضمناً.

وهذا التبرير كما يرى بعض الفقه - بحق - غير سليم، وإذا جاز قبوله بالنسبة لتقديم الأسئلة كما يقضى بذلك نص المادة (١٨٥)، فإنه بالنسبة للاستجواب لا يمكن قبوله، وذلك لأن السؤال استفهام عن أمر معين يستهدف العضو من ورائه الحصول على معلومات وبيانات، وهو أمر قد يواجهه البيان الوزاري لدى عرضه أمام المجلس، أما الاستجواب فهو صحيفة اتهام تستند على أدلة وقرائن تستهدف إثبات فساد الحكومة وانحرافها في ممارسة سلطاتها التي رسمها لها الدستور والقانون، وهو أمر يصعب أن يرد عليه أو يفنده بيان الوزارة بالإضافة إلى صعوبة التكهّن بمعرفة الحكومة به قبل تقديمه حتى ترد عليه. كما يؤدي ذلك إلى تعطيل المجلس عن أداء دوره الرقابي مدة كبيرة وهي المدة التي تسبق إلقاء الحكومة بيانها، وهي قد تصل إلى ما يقارب الشهرين من دور الانعقاد لا يتجاوز سبعة أشهر<sup>(١)</sup>.

**ج- لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الاستجابات المرتبطة**

---

(١) د.فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص ٤٥٣؛ د.جابر جاد نصار، مرجع

## بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس:

فإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك، أدرج الاستجواب  
بجدول الأعمال.

والواقع أن هذا القيد كما يرى بعض الفقه - بحق - يضيّق  
أيضاً من نطاق حق الاستجواب، ويمنع الأعضاء من ممارسة رقابتهم  
على أعمال الحكومة عن طريق الاستجواب، فما أسهل على الحكومة  
وهي تملك الأغلبية المطلقة في البرلمان وتسيطر سيطرة شبه تامة  
على لجانها أن تحد من قدرة الأعضاء على ممارسة دورهم الرقابي<sup>(١)</sup>.

كذلك فإن القول بعدم إمكانية استخدام الاستجواب بحجة أن  
موضوع الاستجواب كله أو بعضه محال إلى إحدى اللجان البرلمانية  
لو تم قبوله والتعامل وفقاً لأسسه لأدى إلى تجريد المجلس النيابي من  
سلطاته الرقابية وهو أمر في غاية الخطورة إضافة إلى أنه يقيد حقاً  
أطلقتة الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١م الذي نصت عليه المادة  
(١٢٥) بقولها (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه  
استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم  
لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم).

فقد تقوم الحكومة في هذا الشأن بالإيعاز لأغليبيتها الآلية داخل  
المجلس، لتقديم أسئلة في موضوع قام أحد الأعضاء بتقديم استجواب

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية...، مرجع سابق، ص ١٤٥.

بشأنه، لكنه لم يأت مواعده فى الإدراج بجدول الأعمال لتحديد موعد المناقشة، وبعد مناقشة تلك الأسئلة التى قدمت فى هذا الموضوع، تقوم الأغلبية بالموافقة على اقتراح بإحالتها والمناقشات التى دارت حولها إلى إحدى اللجان لمناقشتها وتقديم تقرير للمجلس، وبذلك يتم دفن الاستجواب المعنى بذات الموضوع عند إدراجه على جدول أعمال المجلس فى الأيام القليلة التالية وذلك تنفيذاً للائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى التى تنص فى المادتين (١٨٥) ، (١٩٩) على عدم جواز إدراج الاستجابات المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها، وعلى الرغم من أن لائحة المجلس تنص على أنه إذا تأخرت اللجنة فى تقديم تقريرها يتم إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال، فإن الممارسة السابقة لمجلس الشعب المصرى تشير إلى أنه مهما مر من الوقت فلن تقدم اللجنة تقريرها، لأن الغرض من إحالة الموضوع إليها هو التهرب من مناقشة الاستجواب<sup>(١)</sup>.

---

(١) فنجد أن الحكومة قد اتبعت هذا الأسلوب على سبيل الحصر، للتهرب من مناقشة أحد الاستجابات، إذ عقب مناقشة بعض الأسئلة وطلب إحاطة حول الصرف الصحى بالإسكندرية فى جلسة مجلس الشعب فى تاريخ ٢٧/يناير ١٩٨٥م أحيل الموضوع والمناقشات التى دارت حوله إلى إحدى لجان المجلس لدراسته وإعداد تقرير عنه يعرض على المجلس وذلك فى الوقت الذى كان قد قدم فيه قبل مناقشة الأسئلة وطلب الإحاطة بخمسة أيام استجواب حول الموضوع نفسه من أحد أعضاء المجلس، ووفقاً لما سبق، فإنه عندما أدرج المجلس الاستجواب على جدول أعماله لتحديد موعد مناقشة، كان الموعد الذى اقترحتة الحكومة ووافق عليه المجلس، هو المناقشة مع تقرير اللجنة المشتركة التى تدرس هذا الموضوع، ولم تقدم تلك اللجنة تقريرها، حتى نهاية الفصل

د- لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من استجواب في جلسة واحدة أو أكثر من ثلاثة استجوابات في الشهر الواحد:

وحكمة هذا الشرط تتمثل في إتاحة الفرصة لأكبر عدد ممكن من الأعضاء لممارسة حق توجيه الاستجوابات إلى أعضاء الحكومة<sup>(١)</sup>.

### ٣- تحديد موعد مناقشة الاستجواب :

تنص المادة (٩٧) من دستور الجمهورية اليمنية الحالية لسنة ٢٠٠١م، وكذلك المادة (٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م على أن (تجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة) وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٢٥) من الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١م وكذلك المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام ١٩٧٩م، وهذا أيضاً ما نصت عليه المادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني<sup>(٢)</sup> وكذلك المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي<sup>(٣)</sup>، ولكنها قد قررت على أن يتم تحديد موعد المناقشة بعد ثمانية أيام

---

التشريعي الرابع في يناير ١٩٨٧م، راجع د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

(١) راجع في هذا الشرط: د. حسنى البحرى: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٧٩٣.

(٢) راجع المادة (١٤٦) من لائحة مجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.

(٣) راجع المادة (١٣٥) من لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣م.

على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير على تعجيل المناقشة، أما المادة (١٥٢) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى فإنها قد أجازت أن يتم تحديد موعد مناقشة الاستجواب بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً<sup>(١)</sup>. أما المشرع الجزائري فقد حدد مدة الاستجواب فى مدة لا تقل عن (١٥) يوماً من تاريخ إيداعه بمكتب المجلس<sup>(٢)</sup>.

ومن خلال النصوص الدستورية واللائحية السابقة يتضح لنا أنه لا يجوز مناقشة الاستجواب وفقاً للدستور واللائحة فى اليمن إلا بعد مضى سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه إلا إذا توافر شرطان، هما:

**الأول:** وجود حالة من حالات الاستعجال التى لا تحتل التأخير وهو أمر تقديرى تشترك به الحكومة والبرلمان على السواء.

**الثانى:** موافقة الحكومة أو الوزير المختص على تعجيل المناقشة دون الالتزام بالقيود الزمنى الذى حدده الدستور، وهذا أمر بديهى، لأن هذه المدة مقرره لصالح الحكومة أو الوزير المقدم ضده الاستجواب لى يتدبروا أمرهم ويستطيعوا الرد على الاتهامات الواردة فى الاستجواب.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع -سواء فى اليمن أو

---

(١) راجع المادة (١٥٢) من لائحة مجلس الشعب السورى لعام ١٩٧٤م.

(٢) لىلى بن بفيله: آليات الرقابة التشريعية فى النظام السياسى الجزائرى، رسالة ماجستير،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج الخضر باتته، ٢٠٠٤م، ص ٣٤.

مصر- لم يبين الحد الزمني الأقصى لمناقشة الاستجواب مكتفياً ببيان الحد الأدنى، وهذا قد يؤدي إلى استغلال الحكومة لهذه الثغرة لإعاقة وتأخير أهم وسيلة رقابية، وقد يقال إن النص واجه الاستجواب المتعلق بالأمور المستعجلة وأجاز تحديد موعد قريب لمناقشتها، إلا أنه قيد ذلك بقبول الحكومة، ومن غير المعقول أن توافق الحكومة على أمر من المحتمل أن ينعكس سلباً عليها<sup>(١)</sup>.

إضافة إلى ذلك وبالنظر إلى نص المادة (١٢٥) من الدستور المصرى التى تنص على (أن تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه)، وبذلك يكون الدستور قد أخذ يوم تقديم طلب الاستجواب نقطة بداية لحساب مدة الأيام السبعة، فى حين أن حساب هذا الميعاد وفقاً لللائحة الداخلية لمجلس الشعب لسنة ١٩٧٩م يبدأ من تاريخ الجلسة التى تم فيها تحديد موعد لمناقشة الاستجواب وذلك ما نصت عليه المادة (٢١١) فقرة (١، ٢) من هذه اللائحة بقولها: (يدرج الاستجواب فى جدول أعمال أول جلسة تالية بعد أسبوع على الأقل من إبلاغه، ولا يجوز تجديد موعد لمناقشة الاستجواب قبل مضى سبعة أيام على الأقل من تاريخ هذه الجلسة إلا بموافقة الحكومة).

وذلك على خلاف المادة (٩٧) من الدستور اليمنى، المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، اللتين نصتا على أن (تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من

---

(١) د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص ٤٥٥.

تقديمه).

ولهذا يجب على المشرع المصرى أن يعدل المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بحيث تجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه وليس من تاريخ الجلسة التى يتم فيها تحديد موعد مناقشة الاستجواب، لأن هذا يعد أكثر توافقاً مع طبيعة الاستجواب، كما أنه يتفق مع نص المادة (١٢٥) من الدستور المصرى التى تعتد فى سريان ميعاد المناقشة بتقديم الاستجواب لا بتاريخ الجلسة التى يتم فيها تحديد موعد المناقشة.

#### ٤ - تأجيل مناقشة الاستجواب:

إذا كان من حق الحكومة أن تطلب تأجيل مناقشة الاستجواب، فإن هذا الطلب لا بد أن يستند إلى مبررات لتأجيل المناقشة، كأن يكون موضوعه متعلقاً بمسألة معروضة على القضاء، أو لاستكمال بيانات لازمة للرد عليه، أو لقيام مقدمه بدراسة المعلومات المتعلقة بالاستجواب التى وصلت إليه من الوزارة المعنية بناء على طلبه، أو إذا كان الموجه أو الموجه إليه الاستجواب مريضاً أو حال دون حضوره إلى جلسة المناقشة عذر قهري يقدره المجلس<sup>(١)</sup>.

وفى جميع الأحوال لا بد من موافقة المجلس على التأجيل، فلا يمكن أن يتم بإرادة طرفيه فحسب أو بناء على رغبة أحدهما، وإنما يلزم قبول المجلس لذلك، وهذا يؤكد طبيعة الاستجواب، وأنه ليس حقاً

---

(١) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٤٩١، ٤٩٦، ٤٩٧، ٦٨٥.

شخصياً، وبمطالعة النصوص الدستورية واللائحية فى اليمن ومصر نجد أنها قد حددت حداً أدنى لا يجوز مناقشة الاستجواب قبله هو سبعة أيام على الأقل، ولم تنص على حد أقصى لمناقشة الاستجواب، أما لائحة مجلس النواب البحرىنى فإنها قد أجازت لمن وجه إليه الاستجواب، أن يطلب مد الأجل من ثمانية أيام إلى أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من اللجنة<sup>(١)</sup>، وكذلك المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى، حيث اشترطت موافقة المجلس إذا كان طلب التأجيل لأكثر من أسبوعين، ويدخل ضمن مدة التأجيل الثمانية الأيام التى كان من المفترض مناقشة الاستجواب بعدها<sup>(٢)</sup>.

ويتضح لنا مدى أهمية تقيد حق الحكومة فى طلب تأجيل موعد مناقشة الاستجواب بمدة معينة ومنعها من التحكم عن طريق الأغلبية البرلمانية المؤيدة لها فى تأجيل موعد مناقشة الاستجواب الذى قد يؤدى على إبعاد كثير من الاستجابات، بحيث يتم تأجيل مناقشتها إلى أجل بعيد وبالتالي تقل أهمية وفاعلية هذه الاستجابات، ولهذا اقترح على المشرع فى اليمن ومصر النص فى اللائحة على مدة معينة لا يجوز تأجيل مناقشة الاستجواب أكثر منها ولتكن عشرة أيام مثلاً على أن يتم حسابها بعد انتهاء السبعة أيام الأولى التى

---

(١) د. حسنى درويش: مرجع سابق، ص ٢٢٤.

(٢) د. عادل الطبطبائى: النظام الدستورى فى الكويت، دراسة مقارنة، الكويت، ط٣،

حددتها النصوص الدستورية في كلا البلدين.

وإذا كان من حق الحكومة طلب تأجيل مناقشة الاستجواب، فإنه كذلك من حق مقدم الاستجواب طلب تأجيل مناقشته فأعضاء البرلمان لهم مصلحة جدية - بمن فيهم مقدم الاستجواب- في تأجيل مناقشة الاستجواب يجب اعتبارها في مثل هذه الحالة في وقت معقول لا إفراط ولا تفريط في تحديده، وذلك لضرورة الاستعداد وعدم المفاجأة بسرعة المناقشة، فضلاً أن التأجيل لبعض الوقت سوف يتيح لأعضاء البرلمان مراجعة الاستجواب والاستعداد لمناقشته<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه من الممكن أن يطلب البرلمان استجواب الحكومة وترفض الأخيرة الحضور إلى البرلمان لمناقشة الاستجواب والرد عليه، فما هو الإجراء الدستوري أو اللائحي المتبع في هذه الحالة؟

بمطالعة نصوص الدستور واللائحة في اليمن ومصر لا يوجد نص يتصدى لمثل هذه الحالة، ونظراً لأن سحب الثقة لا يجوز بنص الدستور واللائحة إلا بعد استجواب سواء في اليمن أو مصر، نرى أنه في مثل هذه الحالة على البرلمان أن يعطى الحكومة مهلة عشرة أيام للحضور إلى البرلمان، وإن انقضت دون حضور فللمجلس النيابي الذي هو منتخب من الشعب بأكمله، والذي هو من يشرع القوانين ويقرها ويراقب سياسة الدولة الداخلية والخارجية أن يقوم بمباشرة سحب

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب..، مرجع سابق، ص ٦٥.

الثقة من الحكومة بدون استجواب مسبق.

كما تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت هناك استجابات عديدة قدمت فى ذات الموضوع، أو فى موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً فإنها تضم معاً فى جدول أعمال واحد وتناقش جميعها فى وقت واحد<sup>(١)</sup>، وإذا كانت هناك أسئلة وطلبات إحاطة مرتبطة بموضوع الاستجواب فإنها تضم إلى ذات الجلسة التى سوف يناقش فيها هذا الاستجواب ليجاب عنها إجابة واحدة اختصاراً للوقت<sup>(٢)</sup>.

#### ٥- مناقشة الاستجواب:

نصت المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م على أن: (تبدأ مناقشة الاستجواب فى الجلسة المحددة لذلك بأن يشرح المستجوب استجوابه ثم يجيب رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزير أو نائبه ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً، وإذا تعدد المستجوبون كانت الأولوية لأسبقهم فى طلب الاستجواب، ما لم يتنازل عن دوره لأي عضو آخر، ولا يجوز قفل باب المناقشة فى الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على

---

(١) المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى فإنها لم تتطرق لموضوع ضم الاستجابات المتشابهة أو الخاصة بموضوعات واحدة.

(٢) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية..، مرجع سابق،

الأقل). من خلال هذا النص يتضح لنا أن مناقشة الاستجواب تبدأ فى الجلسة المحددة لذلك بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه، ثم يرد عليه من وجه إليه الاستجواب، ثم يفتح باب المناقشة للسادة الأعضاء وتفصيل ذلك كما يلى:

#### أ- شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه:

تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه ضمن الفترة الزمنية المحددة له<sup>(١)</sup>، مبيناً الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التى يتناولها الاستجواب، والأسباب التى يستند إليها، ووجه المخالفة التى ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد وأدلة تؤيد ما ذهب إليه.

وللعضو المستجوب مطلق الحرية فى اختيار الطريقة التى تناسبه فى عرض استجوابه، ولكن بشرط الالتزام بموضوع الاستجواب وآدابه، ومن ثم فلا تجوز مقاطعته أثناء شرح استجوابه حتى يتم كلامه<sup>(٢)</sup>.

#### ب- رد الموجه إليه الاستجواب :

---

(١) ولم يوجد فى اللائحة الداخلية سواء فى اليمن أو مصر مدة معينة لى يشرح العضو استجوابه، ولكن اللجنة العامة لمجلس الشعب المصرى قد قررت فى جلسة ١٢ يناير ٢٠٠٣م أن يمنح مقدم الاستجواب ٣٠ دقيقة لعرض الاستجواب، وتختصر إلى ٢٠ دقيقة عند وجود أكثر من مستجوب للاستجواب الواحد، انظر صحيفة الأهرام القاهرية، السنة ١٢٦، العدد ٤٢٤٠، الصادر يوم الأحد ١٢ يناير ٢٠٠٣م.

(٢) مدونة التقاليد البرلمانية، مرجع سابق، ص ٥١٦، ٥١٩.

بعد أن ينتهى العضو المستجوب من شرح استجوابه، وبيان الوقائع التى ستند إليها، وتقديم مستندات الاتهام التى بحوزته، يقوم الوزير أو الموجه إليه الاستجواب بالرد على الاتهامات التى وردت فى صحيفة الاستجواب. فكما أعطيت الفرصة كاملة للمستجوب لشرح استجوابه، فإنه يجب أيضاً أن تعطى الفرصة كاملة لمن وجه إليه الاستجواب للدفاع عن نفسه، وتفنيد أدلة الاتهام التى تحيط به. ولذلك يجب أن يتاح له من الوقت ما يمكنه من درء جميع التهم التى تضمنها الاستجواب، وبالصورة التى يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للاستجواب.

ولنا أن نتساءل هل يجوز للوزير أو لمن وجه إليه الاستجواب أن ينيب غيره من الوزراء فى الرد على الاستجواب؟

بالرجوع إلى اللوائح الداخلية للبرلمان فى كل من اليمن ومصر نجد أنها لم تتطرق إلى ذلك، ولكن التقاليد والسوابق البرلمانية المتبعة فى مصر تشير إلى أنه يجوز لأى وزير أن ينيب غيره من الوزراء فى الرد على الاستجواب، كما يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب أحد الوزراء للرد على الاستجابات الموجهة إليه<sup>(١)</sup>.

وبالرغم من ذلك فإن هناك من يرى<sup>(٢)</sup> -بحق- ضرورة التفرقة بين حالتين: حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس الوزراء، وحالة الاستجواب الموجه إلى أحد الوزراء، ففى الحالة الأولى يجوز لرئيس

---

(١) د. جلال السيد بندارى: الاستجواب..، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٨٠.

مجلس الوزراء أن ينيب غيره من الوزراء للرد على الاستجواب، لأنه في هذه الحالة تثور المسؤولية التضامنية الوزارية، فالاستجواب موجه على الوزارة في مجموعها، أما بالنسبة للاستجواب الموجه إلى وزير محدد، فإنه لا تجوز الإنابة في الرد عليه، وذلك لأن الأمر في هذه الحالة لا يتعلق بمسئولية تضامنية للوزارة بأكملها، وإنما يتعلق بمسئولية الوزير الفردية، وهو الأمر الذي تقرره المادة (١٢٦) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م<sup>(١)</sup>.

ولهذا فحينما يكون المستجوب هو أحد الوزراء، فإنه يجب أن يتولى الرد بنفسه، فكما أن المسؤولية عن التهم تكون شخصية، كذلك لا بد أن يكون الرد شخصياً، على الأقل دفعاً لما قد يثار من مشكلات إخفاق النائب في الدفاع، أو أن تتبدى بعض المشكلات أثناء المناقشة تكون في حاجة إلى رد الأصيل نفسه<sup>(٢)</sup>.

### ج- فتح باب المناقشة لأعضاء المجلس :

بعد انتهاء مقدم الاستجواب من شرح استجوابه، وقيام الوزير بالرد يتعين على رئيس المجلس فتح باب المناقشة في الاستجواب، وذلك حتى تزداد مساحة المناقشة في موضوع الاستجواب مما يكون له الأثر المهم في توضيح الاستجواب لأعضاء المجلس، وحتى يتمكنوا من تحديد مواقفهم، وقد نصت المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لعام ٢٠٠٦م على أن (يشرح

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب..، مرجع سابق، ص ٨١، ٨٢.

(٢) د. محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١٦٢، ١٦٣.

المستجوب استجوابه ثم يجيب رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزير أو نائبه، ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً).

ونلاحظ أن اللائحة فى اليمن لم تجعل الأولوية لمقدم الاستجواب فى التعقيب على رد الوزير مقارنة باللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م حيث نصت المادة (٢٠٢) منها على أن (... للمستجوب الرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية فى ذلك).

ولكى تتكامل مناقشة الاستجواب أمام أعضاء البرلمان يجب أن يكون مقدم الاستجواب أول المعقبين على رد الوزير قبل مناقشة موضوعه بين المؤيدين والمعارضين، وتوضح أهمية تعقيب مقدم الاستجواب على ردود الوزير فى أن يبدى رأيه فى هذه الردود ويبين أسباب عدم قناعته بها، ويبين للمجلس إذا كان الوزير قد أجاب عن جميع النقاط، وفند كل التهم، أم أنه لم يرد عليها جميعاً<sup>(١)</sup>.

وقد نصت المادة (١٥٧) من لائحة مجلس النواب اليمنى الحالية لعام ٢٠٠٦م على أنه (.. ولا يجوز قفل باب المناقشة فى الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل) فهذا نص واضح على أنه لا يجوز قفل باب النقاش قبل تحدث ستة من الأعضاء ثلاثة مؤيدين للاستجواب وثلاثة معارضين له، ومن الممكن زيادة عدد المتحدثين عن ذلك حيث انتهت المادة السابقة

---

(١) د. جابر جاد نصار، الاستجواب..، مرجع سابق، ص ٨٨.

بقولها (..على الأقل).

ويكون النقاش بالنسبة للأعضاء بالحديث واحد تلو الآخر، بأن يتحدث عضو مؤيد للاستجواب ثم يليه عضو معارض له وهكذا حتى الانتهاء من النقاش، وهذا ما أوضحتها المادة السابقة بقولها (.. ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً). وعلى خلاف ذلك لم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري حدوداً لهذه المناقشة، غير أن رئيس المجلس يلتزم في هذه الحالة بمراعاة المساواة بين الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له، بحيث تتساوى الكفتان<sup>(١)</sup>.

أما المادة (١٣٦) من لائحة مجلس الأمة الكويتي، فإنها تطلب ألا يزيد عدد المناقشين على ستة أعضاء: ثلاثة من المؤيدين له، وثلاثة من المعارضين له على الأقل، وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني، وعلى الرغم من أن حق مقدم الاستجواب في التعقيب على رد الوزير ثم فتح باب المناقشة ثابت لائحياً<sup>(٢)</sup>، فإن الممارسة العملية في مجلس الشعب المصري تخالف ذلك، فكثيراً ما يطرح رئيس المجلس الاقتراح الخاص بالانتقال إلى جدول الأعمال بعد انتهاء الوزير من رده على الاستجواب دون إتاحة الفرصة لمقدم الاستجواب في أن يعقب على

(١) د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٢) راجع المادة (٢٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م، والمادة

(١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني، ٢٠٠٦م.

رد الوزير أو إتاحة الفرصة للأعضاء في مناقشة الاستجواب<sup>(١)</sup>.

#### د - قفل باب المناقشة في الاستجواب:

رأينا أن الاستجواب يؤدي إلى مناقشة عامة داخل المجلس أثناء نظره في الجلسة المحددة لمناقشته، حيث يبدأ مقدمه بشرحه ثم يقوم الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء - حسب الأحوال - بالرد عليه ثم يفتح باب النقاش للسادة أعضاء المجلس ليتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً، ولا يجوز قفل باب المناقشة في الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل<sup>(٢)</sup>. وبعد انتهاء آخر المتحدثين من الأعضاء يقوم رئيس المجلس بقفل باب النقاش في الاستجواب.

ولقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لسنة ٢٠٠٦م في المادة (١٥٨) منها، كيفية انتهاء المناقشة، والمصير الذي قد يؤول إليه الاستجواب، فنصت على أنه (بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب يعرض رئيس المجلس الاقتراحات المقدمة إليه كتابة أثناء المناقشة بشأن الاستجواب ويتم التصويت على هذه المقترحات).

---

(١) مضبطة مجلس الشعب الجلسة ٣١/بتاريخ ١٥/١٢/١٩٨٤، جلسة رقم ٣٣، ٣٤ الفصل التشريعي الخامس دور الانعقاد الثاني ١٩٨٩، الجلسة ٣٩ الفصل التشريعي الخامس، دور الانعقاد الثاني، ٥/٣/١٩٩٠م.

(٢) المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالية لعام ٢٠٠٦م.

أم اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م فقد نصت المادة (٢٠٤) منها، على أن (تقدم إلى رئيس المجلس أثناء المناقشة الاقتراحات المتعلقة بالاستجواب كتابة، ويعرض الرئيس هذه الاقتراحات فور انتهاء المناقشة، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة، فإذا لم توجد اقتراحات مقدمة للرئيس بشأن الاستجواب، أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال).

وهذا هو أيضاً ما نصت عليه المادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، حيث يتم عرض الاقتراحات من قبل الرئيس، أما إذا لم تكن هناك اقتراحات، فيعلن عن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات وبيت المجلس فى هذه الاقتراحات دون مناقشة وله أن يحيلها كلها أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها<sup>(١)</sup>.

ومن خلال هذه النصوص يتضح لنا أنه لا يجوز لرئيس المجلس عرض أى اقتراح قدم له إلا بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب وقفل باب النقاش.

كما يجب أن تكون الاقتراحات المقدمة إلى رئيس المجلس مكتوبة ويجب على الرئيس عرض الاقتراحات التى تكون قد قدمت إليه على المجلس فوراً الانتهاء من مناقشة الاستجواب ولا يجوز له

---

(١) نايف محمد الدسيم: الاستجواب البرلماني...، مرجع سابق، ص ٩٥ وما بعدها.

تأجيل عرضها على المجلس لجلسة تالية.

وبناءً على ما سبق، فإنه بانتهاء مناقشة الاستجواب نكون  
بصدد فرضين:

**الفرض الأول :** ألا توجد أية اقتراحات مقدمة إلى رئيس  
المجلس بشأن الاستجواب محل المناقشة وفي هذه الحالة يعلن الرئيس  
انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وهو ما يعنى أن  
المجلس لا يرى شيئاً فى الاستجواب المقدم<sup>(١)</sup>.

**الفرض الثانى:** أن يتقدم بعض أعضاء المجلس باقتراحات  
تتعلق بالاستجواب إلى رئيس المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز  
الكلام عند عرض الاقتراحات المقدمة بشأن الاستجواب إلا لمقدميها،  
وعلى كل منهم أن يشرح اقتراحه بإيجاز، ويجوز للمجلس بناء على  
اقتراح رئيسه أن يحيل هذه الاقتراحات أو بعضها إلى إحدى اللجان  
لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأى عليها<sup>(٢)</sup>.

وبخصوص هذه الاقتراحات المقدمة، نكون أمام عدة  
احتمالات أهمها ما يلى:

١ - **اقتراح شكر الحكومة:** ويكون ذلك إذا اقتنع النواب بإجابة  
الحكومة أو الوزير، وتبين لهم بعد المناقشة أن الحكومة قد قامت

---

(١) وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٤) الفقرة (و) من النظام الداخلى لمجلس النواب  
الأردنى، والمادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرىنى.

(٢) المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٩م، والمادة (٢٠٥)  
من لائحة مجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م.

بواجبها خير قيام، وأنها لذلك تستحق الشكر بدلاً من اللوم ولهذا ينتهى المجلس إلى توجيه الشكر للحكومة بصورة أو بأخرى<sup>(١)</sup>، وهو ما يعنى تجديد المجلس ثقته بالحكومة سواء كلها أو بالوزير الموجه إليه الاستجواب<sup>(٢)</sup>.

٢- اقتراح سحب الثقة: ويكون ذلك إذا لم يقتنع أعضاء المجلس بما قدمته الحكومة أو أحد أعضائها من تبريرات وفى هذه الحالة يصدر المجلس قراراً مسبباً بسحب الثقة من الحكومة كلها أو بعض أعضائها غير أنه يلزم لاتخاذ هذا القرار إجراءات خاصة نبينها لاحقاً عند الحديث عن آثار الرقابة البرلمانية فى الفصل الأخير من هذه الدراسة.

---

(١) د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٩١.

(٢) د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية، مرجع سابق،

٣- إحالة الاقتراحات المقدمة كلها أو بعضها لإحدى لجان المجلس لتقديم تقرير عنها: وقد يحدث هذا عندما يتراءى للمجلس أن ردود الحكومة غير كافية، وأن الموضوع بحاجة إلى مزيد من البحث والتحرى لاتخاذ القرار المناسب بشأنه.

٤- اقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال: واقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال لا يعنى توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة، وإنما يعنى رفض الاقتراحات المقدمة بشأن الاستجواب<sup>(١)</sup>.

وتنص المادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م على أن (.. ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة..) ويقصد بالأولوية هنا، أولوية عرضه على الأعضاء لمناقشته ثم أخذ الرأى عليه.

والجدير بالذكر أنه لم يرد مثل هذا النص فى اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى، وحسنا فعل المشرع اليمنى بعدم النص على الأولوية بالانتقال إلى جدول الأعمال، وذلك لأن هذه الأولوية سوف تؤثر على الاقتراحات الأخرى التى يتقدم بها أعضاء المجلس، وذلك حينما تكون أغلبية أعضاء البرلمان مساندة للحكومة فإنها سوف توافق على الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال، مما يحجب الاقتراحات الأخرى عن أعضاء المجلس، والممارسة العملية داخل

---

(١) د. السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٥٨٢ وما بعدها.

مجلس الشعب المصرى توضح ذلك، فغالب ما يلجأ مجلس الشعب إلى هذا الإجراء عندما تستعر مناقشة الاستجواب وتحتد، ويحاط بالوزير أو بالحكومة بشكل يبلغ معه العجز عن تنفيذ أدلة الاتهام، ولذلك فإنه لا سبيل للخروج من هذا المأزق العصيب إلا بأخذ الموافقة على اقتراح الانتقال لجدول الأعمال، وهو ما يعنى إجهاض الاستجواب وتفريغه من مضمونه، وعرقلة مسيرة نحو تحقيق أثره فى سحب الثقة من الحكومة كلها أو بعضها فى حال ثبوت إدانتها، حيث إن أغلب الاستجابات التى تقدم رغم خطورتها ووضوح أدلتها، تنتهى إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، مما دعا بعض الآراء إلى وصف الاستجابات فى مجلس الشعب المصرى بأنها نوع سافر من الكوميديا السوداء<sup>(١)</sup>.

## الفرع الرابع

### الاتهام الجنائى Impeachment

#### (المسئولية الجنائية للوزراء)

يعد الاتهام الجنائى إجراءً جنائياً يستطيع بواسطته أعضاء البرلمان أن يضعوا الوزراء فى موضع الاتهام إذ رأوا أنهم قد ارتكبوا جريمة أثناء أدائهم لوظائفهم، وقد نشأ الاتهام الجنائى فى بريطانيا،

---

(١) سوسن الجيار: الحياة البرلمانية فى مصر، القاهرة، الوكالة العربية للصحافة والنشر

والإعلان، ٢٠٠٠، ص ١٥١ وما بعدها.

فى خلال القرن الرابع عشر كأداة لفرض رقابة على أعضاء المجلس الخاص - التابعين للملك - وعلى رجال التاج بصفة عامة، إذ كان من المسلم به فى ذلك الوقت أن اختيار أعضاء المجلس الخاص ومستشارى الملك من أطلاقات الملك دون أن يكون للبرلمان دخل فى ذلك، ومن هنا ظهر الاتهام الجنائى كأداة رقابة على أعوان الملك<sup>(١)</sup>.

فالمسئولية الجنائية هى التى يترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه فى شخصه أو حرته أو ماله كالسجن والغرامة، وذلك إذا ارتكب فى تأدية وظيفته جريمة من الجرائم التى ينص عليها قانون العقوبات، أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء.

كما أن المسئولية الجنائية من خلال اللوم الجنائى هى أساس الرقابة السياسية التقليدية<sup>(٢)</sup>.

ونظراً لخطورة تحريك المسئولية الجنائية واتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء فقد أحيطت بضمانة هامة تتمثل فى عدم جواز تحريكها إلا عن طريق المجلس النيابى وبموافقة أغلبية خاصة وذلك حتى يطمئن رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلى أعمالهم ولا يخشون الاتهامات الكيدية<sup>(٣)</sup>.

وفى اليمن جاء تقرير المسئولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم فى المادة (١٣٩) من الدستور الحالى لسنة

---

(1) Lorry Elowitz, Introduction government, 1992, p.260.

(2) Ander Hauriou: op.cit., p.219, p.336.

(٣) د. محمد قدرى حسن، المرجع السابق، ص ٣٨٠ وما بعدها.

٢٠٠١م فنصت على أن (١- لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب حق إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بالاتهام بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس).

كما جاءت المادة (٤) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م المتعلق بإجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة لتعدد الجرائم التي توجب توقيف رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم وهي: الخيانة العظمى - خرق الدستور - مخالفة القوانين النافذة - المساس بسيادة واستقلال البلاد - التزوير - الاستيلاء على المال العام أو العبث به أو الحصول على أية فائدة أو ميزة غير مشروعة - الاختلاس - استغلال المنصب - الرشوة - العمل أو التصرف بقصد التأثير على القضاء أو أى هيئة خولها القانون اختصاصات قضائية - التدخل فى العمليات الانتخابية بقصد التأثير فى نتائجها.

وبناء على ما تقدم سوف نتناول الأحكام المنظمة للمسئولية الجنائية كما يلى:

## أولاً: سلطة الاتهام :

قضت المادة (١٣٩) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م بأن أحالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلى التحقيق حق مخول لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب أيضاً، بينما نجد أن سلطة الاتهام من حق مجلس النواب وحده، وكذلك في مصر، فطبقاً لنص المادة (١٥٩) من الدستور الحالي لسنة ١٩٧١م، فإن إحالة الوزير للمحاكمة من حق رئيس الجمهورية ولمجلس الشعب أيضاً، أما اتهامه فقراره بيد مجلس الشعب وحده<sup>(١)</sup>. أما في سوريا فإن رئيس الجمهورية هو الجهة الوحيدة التي خولها الدستور حق اتهام الوزير وإحالته إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها<sup>(٢)</sup>. أما الدستور المغربي فإنه قد أعطى مجلس النواب وجده الحق في توجيه الاتهام إلى الوزراء<sup>(٣)</sup>. كما أن الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي قد نصت على أن: مجلس النواب وحده يملك سلطة توجيه الاتهام النيابي<sup>(٤)</sup>. أما من حيث عدد أعضاء المجلس الذين يحق لهم طلب إصدار قرار الاتهام فهو خمس أعضاء المجلس على

---

(١) المادة (١٥٩) من الدستور المصري الحالي ١٩٧١م.

(٢) المادة (١٢٣) من الدستور السوري الحالي ١٩٧٣م.

(٣) حيث ينص الفصل السادس والثمانون من دستور المغرب سنة ١٩٩٦م على أن (أعضاء الحكومة مسئولون جنائياً عما يرتكبه من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم).

(4) David K. Fremon, The Watergate scandal, 11998, p.211.

- Pauline Maier, The declaration of independence and the constitution of the united states, 1998, p.150.

الأقل (٢٠%) أى (٦١) عضواً من أعضاء مجلس النواب اليمنى، أما فى مصر فإن مجلس الشعب يقدم اقتراح الإحالة بناء على طلب خمس أعضاء المجلس (٢٠%) أى ما يعادل (٩٢) عضواً من أعضاء مجلس الشعب<sup>(١)</sup>.

ولكن هل يشمل لفظ الوزير الوارد فى المادة (١٥٩) من الدستور المصرى رئيس الوزراء ونوابه أم المقصود به الوزير الذى يشغل حقيبة وزارية دون رئيس الوزراء ونوابه الذين لا يشغلون وزارات معينة؟ لقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بلفظ الوزير هو الوزير العضو فى مجلس الوزراء كونه شارك فى رسم السياسة العامة ولذا تقتضى محاكمته، أما من هو فى درجة وزير أو يحصل على مرتب وزير فدوره يقتصر على تنفيذ السياسة العامة لا وضعها، وهذا المعنى أوضحتة محكمة النقض بأن (لفظ الوزير فى المادة الأولى من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨م، إنما يتصرف لغة ودلالة إلى من يشغل منصب وزير بالفعل بحسبانه عضواً فى التنظيم السياسى الذى يتكون منه مجلس الوزراء)<sup>(٢)</sup>.

ونحن من جانبنا نرى أن لفظ الوزير يشمل رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم فالمسئولية التضامنية تشمل الوزارة بأكملها كوحدة واحدة، وتقوم على أساس تضامن الوزراء فى السياسة العامة

---

(١) المادة (١٥٩) من الدستور المصرى الحالى ١٩٧١م.

(٢) راجع: د. فتحى فكرى: دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء فى فرنسا ومصر

والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ١٨ ، ١٩.

التي ينتهجونها فى إدارة شئون الدولة، وهذا هو ما أقرته المادة (٨٥) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م التى تتعلق بمحاكمة رئيس الجمهورية عند ارتكابه جرائم جنائية، ومن باب أولى أن يتم محاكمة رئيس الوزراء ونوابه وكذلك الوزراء ونوابهم عما يرتكبونه من جرائم.

### ثانياً: التحقيق فى الطلب وإصدار قرار الاتهام :

نصت المادة (٦) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ المسمى (قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا) على أنه (وفور تقديم الطلب من خمس أعضاء المجلس بإحالة مجلس الوزراء للتحقيق تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بعرض الموضوع على المجلس للبت فيه بصفة مستعجلة).

ومن خلال هذا النص نجد أن رئيس مجلس النواب يقوم بعرض الطلب مع الأدلة إلى هيئة رئاسة المجلس التى تقوم بدورها بعرض الطلب والأدلة على المجلس وبصفة مستعجلة دون تحديد مدة معينة سواء لدراسة الطلب من قبل هيئة رئاسة المجلس أم من قبل مجلس النواب عند مناقشة موضوع الطلب وإنما اكتفى القانون بذكر صفة الاستعجال.

وبعد ذلك يقوم المجلس بتشكيل لجنة خاصة مؤقتة مكونة من خمسة أعضاء من بين أعضائه من ذوى التخصصات أو الخبرات عن طريق الاقتراع السرى المباشر بالإضافة إلى لجنة الشئون الدستورية والقانونية وذلك لتتولى فحص وتقييم أدلة طلب الاتهام على

أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس خلال أسبوع من تاريخ إحالة طلب الاتهام<sup>(١)</sup>.

ومن خلال ما سبق تضح لنا أن على مجلس النواب - قبل أن يعرض الأمر عليه- أن يدعو لانتخابات داخل المجلس تشكيل لجنة مكونة من خمسة أعضاء فى انتخابات سرية ويشترط فى أعضاء اللجنة السابقة أن يكونوا من أعضاء المجلس ومن ذوى التخصصات أو الخبرات، وهذه اللجنة المنتخبة لهذا العمل سوف تعمل بالإجماع مع لجنة الشئون الدستورية والقانونية - التى يفترض مسبقاً أن تضم أعضاء من ذوى الكفاءات القانونية - وهى المشكلة وفقاً للمادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمنصوص على اختصاصاتها فى المادة (٣١) من اللائحة نفسها ويفترض وفقاً لنص المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن عدد أعضائها (لا يقل عن تسعة أعضاء ولا يزيد على ثمانية عشر عضواً).

وبهذا يكون عدد أعضاء اللجنة المشتركة عدداً زوجياً، وقد يكون فردياً، وفى كلتا الحالتين لا توجد أحكام تبين طريقة عمل اللجنة، فكل ما نص عليه القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ الخاص بمحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا هو أن تتولى هذه اللجنة المشكلة مع لجنة الشئون الدستورية فحص وتقييم أدلة طلب الاتهام.

وبعد أن تدرس اللجنة المنتخبة لهذا الفرص مع لجنة الشئون

---

(١) المادة (٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ م.

الدستورية والقانونية الطلب المقدم من خمس أعضاء مجلس النواب ألزمها القانون بتقديم تقريرها إلى مجلس النواب خلال أسبوع من تاريخ إحالة طلب الاتهام، ثم يتولى المجلس مناقشة رأى اللجنة حول موضوع الاتهام فإذا أقر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه طلب الاتهام اعتبر قرار المجلس إحالة إلى المحكمة المختصة<sup>(١)</sup>.

أما فى مصر فقد أحات الماده (١٦٠) من الدستور الحالى لسنة ١٩٧١م تنظيم المحاكمة وإجراءاتها وضماناتها والعقوبات التى توقع إلى قانون يصدر بذلك، ولم يتم صدور هذا القانون حتى الآن، ونتيجة لذلك كان لابد من اللجوء إلى القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء الذى أشار إلى أنه بمجرد تقديم الاقتراح يشكل المجلس لجنة تحقيق من خمسة من أعضائه مهمتها دراسة الاقتراح وتحقيقه خلال شهر، وتقديم تقرير إلى المجلس لمناقشته خلال خمسة عشر يوماً ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي الأعضاء<sup>(٢)</sup>.

ومن جانبنا نرى أن النسبة المتطلبة لإصدار قرار الاتهام هى نسبة كبيرة (أغلبية الثلثين) سواء فى مصر أو اليمن، ولهذا نقترح تخفيضها إلى الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، فهى نسبة كبيرة يصعب تحقيقها عملياً كما أنها تمنع من إصدار قرار الاتهام وتحريك الدعوى الجنائية، وإذا كانت الحكومة - وهو الغالب - من الحزب

---

(١) المادة رقم (٨) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولة.

(٢) د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص ٦٠٤.

الحاكم الذى يسيطر على الأغلبية داخل مجلس النواب فإن هذا الحزب سيمنع من استصدار قرار الاتهام ضد أحد أعضاء الحكومة إلا فى حالة وجود انقسام وانقلاب داخل الحزب الحاكم ضد الحكومة ولا يتوقع حدوث انقلابات سلمية فى الوطن العربى، ويترتب على ذلك أن الحكومة سوف تظل قوية فى مواجهة البرلمان، إلا إذا كانت الحكومة لا تنتمى إلى أغلبية برلمانية وهذا يحدث عند وجود حزبين كبيرين أو عدة أحزاب قوية داخل البرلمان بحيث يكون البرلمان فى وضع قوى فى مواجهة الحكومة.

أما فى أمريكا فإن تحريك الاتهام يبدأ بتقرير تعدد اللجنة القضائية التى يشكلها مجلس النواب (للعرض على المجلس متضمناً التوجيه بالاتهام) ويقوم مجلس النواب بمناقشة هذا التقرير والتصويت عليه ويصدر قرار الاتهام بالأغلبية البسيطة متضمناً أسباب الاتهام، وهى الأفعال التى تكون جرائم الخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجناح الكبرى المضرة بالمصلحة العامة والتي تقع منهم أثناء قيامهم بأعمال ووظائفهم ويختص مجلس الشيوخ بالمحاكمة<sup>(1)</sup>.

### **ثالثاً: آثار صدور قرار الاتهام:**

يترتب على صدور قرار الاتهام وإحالته إلى المحكمة إيقاف من يتهم من أعضاء الحكومة عن عمله إلى أن يتم الفصل فى أمره، وبالتالي لا يستطيع القيام بأى عمل من الأعمال المتعلقة بعمله، وإذا

---

(1) Pauline Maier, op.cit., p.115.

فعل ذلك كانت أعماله فى حكم العدم ولا يترتب عليها أى أثر<sup>(١)</sup>.

كما أنه لا يؤثر إنهاء خدمة رئيس مجلس الوزراء أو أعضاء حكومته دون إقامة الدعوى عليه والاستمرار فيها، وهذا يعنى أن تقديم عضو الحكومة لاستقالته قبل البدء فى اتخاذ إجراءات المحاكمة أو أثنائها لا يؤثر فى إقامتها ولا يحول دون استكمال السير فيها<sup>(٢)</sup>.

وفى مصر أيضاً، يترتب على صدور قرار الاتهام أن يقف الوزير عن أداء مهام منصبه إلى أن يتم الفصل فى أمر الاتهام الموجه إليه<sup>(٣)</sup>. والوقف عن العمل هو أمر وجوبى بحكم الدستور وبمجرد صدور قرار الاتهام أو الإحالة إلى المحكمة<sup>(٤)</sup>. وحكمه هذا الوقف واضحة، وهى دفع مظنة استغلال الوزير سلطات منصبه ونفوذه للتأثير فى إجراءات المحاكمة، كما أنه لا يحول انتهاء خدمة الوزير دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها.

والقواعد الواردة فى قانون محاكمة الوزراء هى الواجبة التطبيق سواء كان الوزير فى الخدمة أو خارج الخدمة، ويترتب على ذلك أن الجرائم التى يرتكبها الوزير أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها لا تختص المحاكم الجنائية العادية بالعقاب عليها سواء أريد محاكمة الوزير عنها وهو فى المنصب الوزارى أو بعد تركه المنصب

---

(١) المادة (١٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

(٢) المادة (١٣٩) الفقرة (٢) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م.

(٣) المادة (١٦٠) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م.

(٤) د. سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق،

الوزارى<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً: المحاكمة :

فى المرحلة السابقة رأينا أن على مجلس النواب فى اليمن ومجلس الشعب فى مصر إصدار قرار الاتهام بأغلبية الثلثين وبهذه النسبة يعتبر قرار الاتهام محالاً إلى المحكمة المختصة، هذا إن حصل الاتهام بحصوله على النسبة المطلوبة، أما إذا لم يحصل الطلب على هذه النسبة ولو بنقص عضو واحد فإن مصير الطلب الإلغاء.

ويتم إبلاغ من وجهت ضده التهمة أو من أحيل للتحقيق أو المحاكمة بنسخة من القرار ويحال عن طريق النائب العام للمثول أمام المحكمة المختصة خلال أسبوع من تاريخ تسليمه البلاغ، وإذا كان خارج الوطن يعطى مهلة أسبوعين للمثول أمام المحكمة من تاريخ تسليمه البلاغ<sup>(٢)</sup>.

وقد نصت المادة (١٣٩) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م على أن (يكون التحقيق ومحاكمة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وإجراءات المحاكمة وضماناتها على الوجه المبين فى القانون)، وهذا القانون هو القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٧٤.

(٢) المادة (١١) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن محاكمة شاغلى وظائف السلطة التنفيذية العليا فى الدولة.

إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة، الذي نص في مادته الثانية على أن المحكمة المختصة بالمحاكمة هي المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية (الدائرة الدستورية).

حيث تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بإحالة قرار الاتهام إلى الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في موعد أقصاه خمسة أيام من تاريخ صدوره مرفقاً به جميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام على أن تبدأ المحاكمة خلال موعد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ استلامها لقرار الاتهام وخلال عشرين يوماً إذا كان المتهم خارج الوطن<sup>(١)</sup>.

كما تتولى هيئة رئاسة مجلس النواب إبلاغ رئيس الجمهورية بقرار إحالة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره<sup>(٢)</sup>.

ومن أحيل إلى التحقيق اعتبر موقوفاً عن مزاوله عمله من وقت الإحالة إلى أن يتم الفصل في أمره<sup>(٣)</sup>، وتتولى النيابة العامة إعلان المتهم بإحالته إلى المحكمة، وبالموعد والمكان الذي ستعقد فيه المحكمة.

وإذا كان من المفترض أن ينتهي دور مجلس النواب بصدور

---

(١) المادة (١٥) من نفس القانون.

(٢) المادة (١٦) من نفس القانون.

(٣) المادة (١٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ م.

قرار الاتهام أو إلغاء طلب الاتهام لعدم حصوله على النسبة المطلوبة دستورياً، فإن القانون قد أوكل إلى مجلس النواب القيام بدور الاتهام (الادعاء) أثناء المحاكمة حيث نصت المادة (٢١) على أن (يقوم بوظيفة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس النواب من ذوى التخصصات الشرعية والقانونية ينتخبهم المجلس بالاقتراع السرى المباشر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويجوز أن يعاونهم أحد أعضاء النيابة العامة لا يقل مستواه الوظيفى عن محام عام وذلك بناء على طلب المجلس).

ومن خلال هذا النص يتبين لنا أن الادعاء قد أنيط بثلاثة من أعضاء مجلس النواب تم انتخابهم من داخل المجلس، وبالتالي فعلى المجلس مجدداً فتح باب الترشيح لانتخاب أعضاء من ذوى التخصصات لمباشرة مهام الإدعاء أمام المحاكمة المختصة. ودور النيابة العامة غير قوى إلا أنه يجوز للمجلس إذا شاء أن يستعين بأحد أعضاء النيابة العامة على ألا تقل درجته عن محام عام وبالتالي فلا يحق للنائب العام أن يقوم بمباشرة هذا الاتهام إلا إذا طلب المجلس ذلك.

كما نجد أيضاً أن مجلس النواب يقوم بعمل هو فى الأصل من اختصاص القضاء، وبالتالي يحتاج إلى الاستعانة بمختصين فى حين قد يفنقر أعضاؤه لهم بسبب الشروط المطلوبة فى أعضاء مجلس النواب، ومن أجل إعطاء حماية للمجلس والمحكمة المختصة أثناء الاتهام فقد نص القانون على أنه (لا يجوز حل مجلس النواب

أو تعليق العمل بالدستور أو إلغاء هذا القانون، كما لا يجوز توقيف المحكمة المختصة أو اتخاذ أى إجراء أو عزل أو توقيف لأى عضو فيها أو الإحالة للتقاعد أثناء إجراءات الاتهام أو المحاكمة وفقاً لهذا القانون وأى إجراء يتعلق بذلك يعتبر باطلاً<sup>(١)</sup>.

وبالتالى فإنه وفقاً لهذا النص لا يجوز حل المجلس أثناء المحاكمة وممارسة الاتهام، أما إذا كان المجلس قد حُل قبل هذه المرحلة فلا بأس، ولكن من المتوقع أن يتم حل المجلس بعد تقديم طلب الاتهام من قبل خمس أعضاء المجلس وقبل إصدار قرار الاتهام من قبل أغلبية الثلثين، ولهذا كان من الأفضل أن يكون المجلس محصناً من الحل منذ تقديم طلب الاتهام حتى لا يتم التحايل بعد تقديم الطلب وحل المجلس فلا يتم إصدار قرار الاتهام.

وتصدر المحكمة العليا أحكامها بأغلبية الثلثين، ويكون الحكم نهائياً وغير قابل للطعن فيه بأى طريقة من طرق الطعن، ويحق قبول طلب التماس من المحكوم عليه أو من ينوب عنه فى الأحكام الصادرة بالإدانة، وإذا قبلت المحكمة الطلب أعيدت المحاكمة من جديد، وجلسات المحكمة علنية وللمحكمة أن تجعلها سرية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إحالة أى عضو من أعضاء

---

(١) المادة (٣١) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

(٢) المادة رقم (٢٠ ، ٢٢) من نفس القانون.

الحكومة إلى المحاكمة نهائياً<sup>(١)</sup> رغم ما يتم ارتكابه من جرائم جنائية تضر بمصلحة الدولة، والتأثير عليها، واستغلال النفوذ، وتعطيل القوانين، ومخالفتها، والتأثير على القضاء، وهذا نتيجة لسيطرة الحزب الحاكم على مقاليد السلطة سواء في البرلمان أو غيره مما يعطل استعمال وتطبيق وسائل الرقابة<sup>(٢)</sup>.

أما في مصر فإن القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م هو القانون الواجب تطبيقه عند محاكمة الوزراء نظراً لعدم صدور قانون جديد ينظم هذا الموضوع بعد صدور الدستور الحالي، وقد بينت المادة الأولى من هذا القانون الهيئة التي تتولى محاكمة الوزراء، فنصت أنها: محكمة عليا تشكل من اثني عشر عضواً، ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة - مجلس الشعب حالياً، يختارون بطريق

---

(١) وفي اليمن تمت محاكمة نائب رئيس مجلس الرئاسة علي سالم البيض، ورئيس مجلس الوزراء حيدر أبو بكر العطاس ومجموعة من الوزراء الذين ضمتهم قائمة تحتوى على (١٦) متهماً حوكموا غيابياً بالقضية الجنائية رقم (٦) لسنة ١٩٩٧م نتيجة قيامهم بإشغال الفتنة وإعلان الحرب صيف ١٩٩٤م وقيامهم بإعلان الانفصال، أمام القضاء المعادى كونهم لم يعودوا شاغلين لهذه المناصب وكان من اللازم أن تتم محاكمتهم أمام محكمة شاغلي وظائف السلطة العليا وهي (المحكمة العليا) وفقاً لقانون محاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا نظراً لارتكابهم جرائم وهم مازالوا في مناصبهم، وأصدر رئيس الجمهورية قراراً جمهورياً بالعفو العام رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣م حيث تعامل معهم باعتبارهم مواطنين لا مسئولين، عباس زيد، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٢) وتجدر الإشارة إلى أن محكمة الوزراء لا تختص فقط بمحاكمة رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإنما تختص أيضاً بمحاكمة الأفراد العاديين متى كانوا فاعلين أصليين أو شركاء أو كانت جرائمهم مرتبطة بجرائم الوزراء. وهذا ما نصت عليه المادة (٢٧) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٥م بقولها: (تختص المحكمة بمحاكمة الفاعلين الأصليين مع المتهم أو شركائه، كما تختص بنظر التهم المرتبطة بالتهمة المنظورة أمام المحكمة المختصة).

القرعة، وستة من مستشارى محكمة النقض.. يختارون بذات الطريقة.  
(ويختار بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلس الشعب  
والمستشارين بصفة احتياطية، وفي حالة غياب أحد الأعضاء  
الأصليين أو قيام مانع به يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا  
كان من المستشارين وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء مجلس  
الشعب ويرأس المحكمة أعلى المستشارين فى الدرجة والأقدمية).

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد أطلق على الجهة المكلفة  
بمحاكمة الوزراء أسم (محكمة عليا)، ونظم تشكيلها على نحو مختلط  
بحيث يضم عناصر قضائية - مستشارى محكمة النقض - وعناصر  
سياسية - أعضاء مجلس الشعب - وهو تشكيل يتفق مع طبيعة  
الأفعال التى يقترفها الوزراء أثناء تأدية أعمال الوظيفة أو بسببها<sup>(١)</sup>.  
حيث إن مسؤولية الوزراء - كما تقول محكمة الجنايات - لم تعد  
مسئولية جنائية مجردة وإنما يخالطها أنواع أخرى من المسؤوليات  
السياسية والاقتصادية كانت هى الدافع إلى تنظيم محاكمة الوزراء عن  
أعمالهم الخاصة بوظائفهم، وأنه وإن كانت المبادئ الدستورية فى  
النظام البرلمانى، المعاصر فى شأن محاكمة الوزراء وثيق الصلة فى  
نشأتها بالقانون الجنائى، إلا أنه أضيف إلى اختصاص المجالس التى  
تتولى محاكمة الوزراء جرائم ذات طبيعة خاصة لم تكن معروفة فى  
قانون العقوبات، كالجرائم الخاصة بمخالفة الأحكام الأساسية التى

---

(١) د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية..، مرجع سابق، ص

يقوم عليها الدستور، والجرائم الاقتصادية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الدولة، مما أضفى على تلك المجالس ذلك الطابع الذي يميزها عن القضاء الجنائي المتخصص<sup>(١)</sup>.

أما في فرنسا فإن المحكمة التي تختص بمحاكمة الوزراء هي محكمة العدل العليا، وتشكل هذه المحكمة من ١٢ عضواً برلمانياً - ستة من مجلس الشيوخ وستة من الجمعية الوطنية- وكذلك ثلاثة قضاة من محكمة النقض، يرأس أحدهم المحكمة<sup>(٢)</sup>. فدخل العنصر القضائي حجم الدور الرقابي البرلماني للمحكمة تحجيماً حقيقياً، ويكمن السبب وراء ذلك من ضرورة توافر عناصر الحياد في أعضاء المحكمة وابتعادهم عن التيارات السياسية والانتماءات الحزبية التي يفرضها العمل السياسي.

أما في الكويت فإن المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء هي المحكمة الدستورية وتتكون من خمسة مستشارين يختارهم مجلس القضاء بالاقتراع السري<sup>(٣)</sup>.

وهكذا نجد أن الجهة التي تتولى المحاكمة في اليمن والكويت هي جهة قضائية موجودة وقائمة بالفعل، أما في مصر وفرنسا فإنها جهة مشكلة تشكلاً مختلطاً سياسياً وقضائياً، وإن كانت الغلبة للتشكيل

---

(١) راجع حكم محكمة جنايات القاهرة بشأن محاكمة الوزراء رقم (١٨٨) لسنة ١٩٧٨ على جلسة ١٦/٤/١٩٧٩، منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة السنة ٢٤، العدد ٢، ١٩٨٠، ص ١٣٣.

(٢) د. فتحي فكري: دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٣) د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، ١٩٧١م، ص ١٤٨.

السياسى فى فرنسا، إلا أننا نرى أن يتم محاكمة الوزراء وعلى الأخص فى اليمن أمام محكمة دستورية عليا تختص بمحاكمة الوزراء سواء كانوا فى وظائفهم أم بعد خروجهم من هذه الوظائف بشرط أن تكون الجريمة قد ارتكبت أثناء مزاولته لعمله، على أن يختار قضاة هذه المحكمة بالاقتراع السرى من قبل مجلس القضاء الأعلى بحيث يكون عدد أعضاء هذه المحكمة عشرة أعضاء خمسة منهم من أعضاء مجلس القضاء الأعلى فى اليمن وخمسة من القضاة الذين يحصلون على درجة محام عام، كما يجب أن يتم ممارسة الادعاء وإجراءاته من قبل النائب العام وثلاثة من رؤساء النيابة العامة بحيث يتم اختيارهم بحسب الكفاءات والمؤهلات العلمية وفى النهاية نقول إن الذى يضمن تطبيق القانون واحترام نصوصه هو عدم التدخل فى شئون القضاء أو التأثير على أعضائه من قبل السلطة التنفيذية.

كما نجد أيضاً أن المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ فى مصر قد بينت الجرائم التى يعاقب عليها الوزراء، وبالتالي تختص بنظرها الهيئة التى تتولى محاكمتهم فنصت على أن (مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة فى القوانين الأخرى يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها فى هذا القانون إذا ارتكبوا فى تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم الآتية:

١ - الخيانة العظمى: وتعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجى أو الداخلى أو نظام الحكم الجمهورى ويكون منصوصاً عليها فى القوانين المصرية ومحدداً لها فى

أى من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت.

٢ مخالفة الأحكام الأساسية التى يقوم عليها الدستور.

٣ التصرف أو الفعل الذى من شأنه التأثير - بالزيادة أو النقصان - فى أثمان البضائع أو أسعار أوراق الحكومة المالية والأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول فى الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير.

٤ استغلال النفوذ - ولو بطريق الإيهام - للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.

٥ المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.

٦ العمل أو التصرف الذى يقصد منه التأثير فى القضاة أو أية هيئة خولها القانون اختصاصاً فى القضاء أو الإفتاء فى الشؤون القانونية.

٧ التدخل فى عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراء تهماً بقصد التأثير فى نتيجة أى منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة).

وتجدر الإشارة على أن اختصاص محكمة الوزراء لا يقتصر فقط على محاكمة الوزراء عن الجرائم الواردة فى نص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء السابق ذكرها، بل يشمل كل الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات والقوانين المكملة له مادامت هذه الجرائم قد وقعت من الوزراء أثناء تأدية عملهم أو بسببها<sup>(١)</sup>. وهذا هو الرأى الذى انتهت إليه المحكمة الدستورية العليا فى تفسيرها لنص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة أمام محكمة الوزراء، نجد أن المادة (١٣) من القانون السابق قد أوجبت أن تتولى النيابة العامة لدى محكمة النقض إبلاغ المتهم صورة فرار الاتهام أو الإحالة وقائمة شهود الإثبات، كما يعين رئيس المحكمة العليا موعد انعقاد لنظر الدعوى على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ النيابة للمتهم صورة من قرار الاتهام أو الإحالة، وتقوم النيابة العامة بإبلاغ المتهم هذا الموعد وبالمكان الذى تتعقد فيه المحكمة قبل الموعد بثمانية أيام على الأقل، ويخطر رئيس المحكمة أعضائه بالموعد

---

(١) د. سعاد الشرفاوى ود. عبد الله ناصف: القانون الدستورى والنظام السياسى المصرى، تحرير الاقتصاد، دستور سنة ١٩٧١، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ٩٣م - ٩٤م، ص ٧٠٨.

(٢) راجع قرار المحكمة الدستورية العليا فى طلب التفسير رقم (١) لسنة ٨ قضائية عليا - الصادر بجلسة ١٦/٤/١٩٧٧، منشور بمجلة قضايا الحكومة، هيئة قضايا الدولة حالياً، السنة (٢٢) العدد (٢) ١٩٧٨، ص ١١٤.

المعين لانعقادها قبله بيومين على الأقل<sup>(١)</sup>.

وفيما يتعلق بالقواعد والإجراءات التي يجب أن تتبع أمام محكمة الوزراء، فيجب أن تتبع القواعد والإجراءات المبينة في هذا القانون وما لا يتعارض معها من القواعد والإجراءات المقررة في القوانين الأخرى لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات، ويكون لها الاختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقق<sup>(٢)</sup>.

كذلك لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الاتهام أو الإحالة ولا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار، ومع ذلك يجوز:

أ- إصلاح كل خطأ مادي في نص القرار.

ب- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الاتهام أو الإحالة<sup>(٣)</sup>.

#### خامساً: العقوبة :

لقد سكت الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م عن بيان العقوبة الواجب توقيعها على رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء ونوابهم إذا ثبت إدانة أي منهم بإحدى الجرائم التي نصت عليها المادة (٤)

---

(١) المادة (١٤) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء.

(٢) المادة (١٥) من نفس القانون.

(٣) المادة (١٦) من نفس القانون.

من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م المتعلق بإجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة العليا في الدولة، ولكن المادة (٢٨) من هذا القانون قد نصت على أنه : (كل من ثبتت إدانته بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور أو المساس بسيادة واستقلال البلاد أو أى جريمة أخرى واردة فى هذا القانون أو القوانين النافذة تصدر المحكمة المختصة حكمها بالعقوبة وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية والقوانين النافذة).

ومن القوانين النافذة التى أشارت إليها المادة (٢٨) قانون العقوبات الصادر بالقرار الجمهورى رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م الذى حدد العقوبات التى يجب توقيعها لمن يقترب أياً من الجرائم التى تدين مرتكبيها، فالمادة (١٢٥) منه، أقرت عقوبة الإعدام لكل من ارتكب فعلاً بقصد المساس باستقلال الجمهورية أو وحدتها أو سلامة أراضيها، أما المادة (١٢٦) فقد قضت بعقوبة الإعدام لكل من افشى سراً من أسرار الدفاع عن البلاد، وإفشاء الأسرار لا يكون إلا لصالح قوى أجنبية معادية لليمن، وجريمة إفشاء الأسرار تدخل فى نطاق جريمة الخيانة العظمى، ولكننا نجد المشرع يخفف العقوبة عند اقتراف جريمة خرق الدستور، التى نظمتها المادة (١٣١) عندما أقرت عقوبة الحبس لكل من توصل إلى إلغاء الدستور أو تعديله أو إيقافه أو العمل على تعديل بعض نصوصه لمدة لا تقل عن ثلاثة سنوات ولا تزيد عن عشر سنوات.

كذلك قضت المادة (٢١٢) من هذا القانون على أن: يعاقب

بالحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات من اصطنع محرراً رسمياً أو غير في محرر سمي صحيح بقصد استعماله في ترتيب أثار قانونية، وإذا حصل ذلك من موظف عام أثناء تأدية وظيفته جاز معاقبته بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات<sup>(١)</sup>. وتعتبر الأموال التي هي موضع التهمة محل حجز حتى صدور الحكم من المحكمة المختصة، وفي حالة ثبوت الجريمة تورد تلك الأموال إلى الخزينة العامة للدولة أو إلى أصحابها بحسب الأحوال<sup>(٢)</sup>.

أما في مصر فقد نظم قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م نوعين من العقوبات:

**النوع الأول:** عقوبات مقيدة للحرية، إذ نصت المادة (٦) من القانون السابق على أن (يعاقب على الخيانة العظمى بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، ويعاقب على باقى الجرائم بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة وبالغرامة التي لا تجاوز ألف جنيه أو ما يعادلها، ما لم ينص القانون على عقوبة أشد، ويعاقب المشرع فى هذه الجرائم بالعقوبات نفسها المقررة للجريمة التامة)

**النوع الثانى:** عقوبات سياسية تبعية: إذ نصت المادة (٧) من القانون السابق على أنه: (مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها فى القانون يترتب حثماً على الحكم بإدانة الوزير عزله من

---

(١) لمعرفة المزيد عن العقوبة يراجع: القرار الجمهورى بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م

بشأن الجرائم والعقوبات، وزارة الشؤون القانونية، توزيع مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء،

(٢) المادة رقم (٣٢) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م.

منصبه وحرمانه من الحقوق السياسية ومن عضويته في مجلس الأمة).

ويجوز للمحكمة الحكم عليه بالإضافة إلى العقوبات السابقة بالحرمان من تولى الوظائف العامة ومن عضوية مجالس إدارة الهيئات أو الشركات أو المؤسسات التي تخضع لإشراف السلطة العامة ومن أية وظيفة في هذه الهيئات وكذلك الحرمان من الاشتغال بالمهن الحرة المنظمة بقوانين أو المهن التي لها تأثير في تكوين الرأي العام أو تربية النشئ، أو المهن ذات التأثير في الاقتصاد القومي، لمدة لا تتجاوز خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم، كما يجوز الحكم برد ما أفاده المتهم من جريمته، وتقدر المحكمة مقدار ما يرد، ويجوز للمحكمة أن تحكم بتعويض ما حدث من ضرر لأي شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة<sup>(١)</sup>.

أما الأغلبية اللازمة لإصدار الحكم فهي الثلثان سواء في اليمن<sup>(٢)</sup> أو في مصر، كما أن الحكم يكون نهائياً وغير قابل للطعن بأي طريقة من طرق الطعن. كما يجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة مع مراعاة المدة المحددة في قانون الإجراءات الجزائية، وهي سنة تقريباً، وذلك بناء على طلب من المحكومة عليه أو من ينوب عنه - أو النائب العام في مصر - ويجب أن يتضمن الطلب الأسباب والأدلة التي استجدت بعد صدور الحكم وإذا قبلت

---

(١) المادة (٧) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء في مصر.

(٢) المادة (٢٠) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م في اليمن.

المحكمة الطلب أعيدت المحاكمة<sup>(١)</sup>.

وإذا صدر الحكم فى غيبة المتهم أعيدت المحاكمة عند حضور المحكوم عليه أو ضبطه، وعلى النائب العام بمجرد ضبط المحكوم عليه أو حضوره أن يخطر بذلك رئيس مجلس الأمة - الشعب- أو رئيس الجمهورية حسب الأحوال ويجب أن تعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، وللنائب العام أن يأمر بالقبض على المحكوم عليه حتى يعاد تشكيل المحكمة العليا لتقرير ما تراه فى هذا الشأن وتنتظر المحكمة العليا الدعوى ولو فر المحكوم عليه أو امتنع عن الحضور بعد إعلانه، ويكون الحكم فى هذه الحالة بمثابة حكم حضورى<sup>(٢)</sup>.

ولكن هل يجوز رفع الدعوى الجنائية ضد الوزراء من قبل الأفراد العاديين؟ لقد اتجه الفقه إلى القول بعدم جواز توجيه الاتهام إلى الوزير عما يقع منه من جرائم بسبب تأدية أعمال وظيفته أو بسببها إلا بالطريق الذى نص عليه الدستور وينظمه القانون الخاص بمحاكمة الوزراء، فلا يجوز تحريك الاتهام فى مواجهة الوزير عن طريق الإدعاء المباشر أو عن طريق سلطات التحقيق العادية، لأن الدستور ينص صراحة على أن يكون الحق فى توجيه الاتهام للوزير عما يقع منه من جرائم بسبب تأدية أعمال وظيفته أو بسببها لرئيس

---

(١) المادة (١٧) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء فى مصر.

(٢) المادة (١٨) من قانون محاكمة الوزراء فى مصر لسنة ١٩٥٨م.

الجمهورية ولمجلس الشعب<sup>(١)</sup>.

ونرى أنه وفقاً لنص المادة (٤٠) من الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١م التى تقضى بأن المواطنين جميعهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، وكذلك نص المادة (٥٠) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م التى تقضى بحق المواطنين فى اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم ومصالحهم المشروعة وحققهم فى تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، فإن كل ذلك يجعل من حق الأفراد العاديين رفع الدعوى الجنائية ضد الوزراء، فلا يصح شرعاً أو قانوناً أو عرفاً بأن يقوم أحد الوزراء بالاعتداء على حق أى مواطن، ولا يستطيع المجنى عليه أن يلجأ إلى القضاء للدفاع عن حقه وحمايته، فلا بد من عرض الأمر على القضاء ليقول كلمته ويعاقب الجانى مهما كان هذا الجانى ومهما بلغ منصبه، أما بالنسبة للدعاوى الكيدية فيتم القضاء عليها بمعاقبة مقدميها كما هو الحال فى الدعاوى المدنية، كذلك فإن حق الدفاع مكفول لكل مواطن وفقاً للقواعد الدستورية وبالتالي لن يؤدي رفع الدعوى إلى انشغال صاحب المنصب السياسى بها، بل إن عمله المسبق بإمكانية رفع مثل هذه الدعوى ضده سيجعله يراقب جميع أعماله وتصرفاته بحيث تكون متفقة مع الدستور والقانون وليس فيها أى اعتداء أو ضرر على المصلحة العامة أو الخاصة.

---

(١) المادة (١٣٩) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٥٩) من الدستور

المصرى الحالى لسنة ١٩٧١م.

وإذا كانت غالبية التشريعات قد اتجهت إلى إبعاد الأفراد عن دائرة الدعوى الجنائية ضد الوزراء، وبالتالي لا يمكن مساءلة الوزراء جنائياً عن جرائمهم ولو وقعت منهم أثناء أو بسبب الوظيفة إذا رفعت ضدهم دعوى أمام القضاء من قبل الأفراد العاديين فإن القانون الفرنسى قد فتح المجال للأفراد للمساهمة بدور فى اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد الوزراء، كما أن القانون الفرنسى قد أنهى كل دور رقابى للبرلمان فى هذا الشأن<sup>(١)</sup>.

ولكن السؤال المطروح هو ما دور مجلس النواب فى مرحلة العقوبة؟

نقول: إنه إذا صدر الحكم من المحكمة المختصة بالبراءة فإن مجلس النواب ليس له دور أما إذا صدر الحكم بالإدانة فإن القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م قد نص فى مادته (٣٣) على أنه: (لا يجوز العفو عن العقوبات التى يصدر بها حكم بالإدانة بموجب أحكام هذا القانون إلا بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه).

ومن خلال هذا النص الصريح يتضح لنا أن مجلس النواب هو الجهة الوحيدة التى لها الحق فى العفو عن العقوبات الصادرة بحق الجانى، فمجلس النواب هو من يقوم برفع الدعوى، وهو من يقوم بمباشرة الاتهام وهو من يملك الحق فى العفو عن العقوبة، ولكن يجب الحصول على الأغلبية المطلقة (النصف + ١) من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم (٣٠١) عضواً، وبالتالي يكون

---

(١) د. فتحى فكرى: دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء، مرجع سابق، ص ٧٩.

العدد المطلوب للعفو عن العقوبة هو (١٥٢) عضواً، وبهذا يكون مجلس النواب هو المسيطر والمتحكم فى جميع إجراءات الاتهام والمحاكمة والعقوبة.

وإذا كان الأمر كذلك فما هى الفائدة من رفع الدعوى أصلاً ومباشرة إجراءات الاتهام والمحاكمة، فمن الممكن أن تتم هذه الإجراءات من أولها إلى آخرها حتى تصل إلى العقوبة ويقوم المجلس بالعفو عن الجانى، خصوصاً إذا كان من الأعضاء المنتميين للحزب الحاكم - وهو الغالب- بحيث تكون جميع الإجراءات السابقة إجراءات شكلية لا يترتب عليها أى أثر، ولا ندرى ما هى الحكمة من إعطاء مجلس النواب هذا الحق، فى الوقت الذى يمكن فيه أن تقع هذه الجرائم على أشخاص عاديين، كذلك فإن هذا الحق -الذى يراد به باطل- لا يتفق مع مبدأ المساواة بين أفراد الناس وبين الحكام والمحكومين، كما أنه لا يتفق مع القيم التى يحميها قانون الجرائم والعقوبات فكل جريمة لا بد لها من عقاب، ويجب إتاحة المجال ليقول القضاء كلمته ويطبق القانون بإنزال العقاب فى حق الجانى ومن أجل هذا كله لم يكن المشرع اليمنى موفقاً عندما أعطى مجلس النواب هذا الحق، ولهذا ينبغى عليه إلغاء المادة (٣٣) من القانون السابق، كما هو الحال فى مصر فلا يوجد فى قانون محاكمة الوزراء مثل هذا النص المعيب.

## الفصل الثانى

### آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها

#### تمهيد وتقسيم:

من المعلوم أن البرلمان يمارس الرقابة على أعمال الحكومة بوسائل وإجراءات عديدة، وتعتبر هذه الوسائل والإجراءات عصب الديمقراطية النيابية البرلمانية فى عالمنا المعاصر، وذلك بعد أن تراجع دور أعضاء البرلمان فى المجال التشريعى، أو بمعنى أدق بعد ميلان الميزان نحو الحكومة على حساب البرلمان الذى انكمش نفوذه وانحسر دوره، فلم يعد يبقى له سوى ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة. بحيث يترتب على مباشرة هذه الرقابة آثار ونتائج معينة، تتلخص هذه الآثار فى المسئولية السياسية، وهذه المسئولية تتمثل فى مسئولية الوزراء أو الحكومة أمام البرلمان، ومما لا شك فيه أن المسئولية الوزارية بنوعيتها الفردية والجماعية ليست إلا مرآة عاكسة لتطبيق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بل وأهم مظاهر هذه الرقابة، وقد وجدت أيضاً عدة عوامل ومعوقات فى سبيل تحقيق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بحيث ساعدت هذه العوامل على بروز دور الحكومة واحتلالها مكان الصدارة، كما وطد له ما يتسم به أعضاء الحكومة من معرفة فنية وتقنية يتطلبها العصر، وما تمتلكه من قدرات مادية كبيرة، وساعد عليه التحامها واتصالها الدائم بال جماهير.

وبناء عليه فإننا فى هذا الفصل سوف نتحدث عن آثار الرقابة

البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها على النحو التالي:

**المبحث الأول:** آثار الرقابة البرلمانية.

**المبحث الثاني:** العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية.

## المبحث الأول

### آثار الرقابة البرلمانية

لقد سبق وأن قلنا إن المسؤولية السياسية الوزارية هي أهم أثر للرقابة البرلمانية، وبالتالي تعتبر هذه المسؤولية حجر الزاوية في النظام البرلماني، وإحدى دعائمه وأركانه الجوهرية الأساسية، بحيث إذا تخلف هذا الركن -نظرياً أو عملياً- لا يمكن أن يوصف نظام الحكم أنه نظام برلماني. ويقصد بها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة سحب الثقة منها<sup>(١)</sup>.

وعندما نقول إن الوزراء مسؤولون فردياً وجماعياً أمام البرلمان فمعنى ذلك أنهم ملتزمون بالاستجابة والإجابة وتقديم حساب عن الأعمال التي قاموا بأدائها أو عن عدم أدائهم لأعمال مطلوبة منهم، فالمسؤولية تتعلق بالماضي أو تأتي بعد القيام بالعمل<sup>(٢)</sup>.

فالحكومة تخضع لثلاثة أنواع من المسؤولية: مدنية وجنائية وسياسية، وإذا كان الأفراد يخضعون للمسؤولية المدنية والجنائية، فإنه

---

(١) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص ٦٢٣ وما

بعدها.

(2) Michael J. Allen and Brian Thompson, Constitutional and Administrative Law, Oxford, Eighth Edition, 2005, p.252.

لا يمكن أن يخضع للمسئولية السياسية غير أعضاء الحكومة. وقد جرت العادة على أن تطلق المسئولية الوزارية على المسئولية السياسية التي تقع على أعضاء الحكومة، ويترتب على وجودها عزل أو سحب الثقة من أعضاء الحكومة، أما المسئولية المدنية فإنه يترتب عليها دفع مبلغ من المال إلى خزينة الدولة إما بصفة نهائية أو بصفة مؤقتة لحين الرجوع إلى مرتكب الخطأ الشخصي، أما المسئولية الجنائية فيترتب عليها عقوبة جنائية<sup>(١)</sup>.

ولقد قرر المشرع الدستوري في اليمن الأخذ بصورتى المسئولية الوزارية السياسية، سواء في ذلك المسئولية الفردية لأعضاء الحكومة أو المسئولية الجماعية للوزراء بكامل هيئتها، ونظراً لأن قرار البرلمان بحجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها هو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، فقد أحاط المشرع اليمني والمصرى مثل هذا الإجراء بعدد من القيود والإجراءات التي تمثل في ذات الوقت ضمانات هامة تكفل عدم إساءة استعماله، أو على الأقل تحول دون الإسراف في استخدامه.

وبناء على ما سبق سنتناول موضوع المسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في هذا المبحث، وذلك من خلال استعراض الإجراءات الواجبة الاتباع سواء في حالة المسئولية الفردية - أي في حالة سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء - أو في

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، ص ٣٦٣.

حالة المسؤولية التضامنية -أى فى حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الحكومة كلها- مع بيان آثار كلّ منهما، وسيكون ذلك من خلال مطلبين أساسيين وفقاً لما يلى:

**المطلب الأول:** سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء (المسئولية السياسية الفردية).

**المطلب الثانى:** سحب الثقة من الحكومة أو رئيس الوزراء (المسئولية السياسية التضامنية).

## المطلب الأول

### سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء (المسئولية السياسية الفردية)

#### The Political Individual Responsibility

من المسلم به أن المسئولية السياسية للوزراء ظهرت أولاً بصورتها الفردية، ثم تطورت لتظهر في مرحلة لاحقة بصورتها التضامنية لتشمل الوزارة بأسرها. والمسئولية السياسية الفردية تنصب على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين، وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير معين وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للوزارة<sup>(١)</sup>.

كما أنها تنشأ من عدم موافقة البرلمان على سياسة الوزير، ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعال معينة تؤدي إليها، كما أن نتائجها دائماً سياسية، بمعنى اعتزال الحكم أي أن جزاءها ذو طابع سياسي جوهره هو التخلي عن الحكم، كما أنها وقائية تؤدي إلى إبعاد الوزراء دون انتظار وقوع الجرائم والمحاكمة، فالبرلمان بذلك يبسط رقابته على مضمون وهدف النشاط الحكومي.

ويعد (روبرت والبول) أول رئيس للوزراء بالمعنى الفنى الحديث فى تاريخ إنجلترا (١٧١٢ - ١٧٤٢) ولكن حدث فى سنة

---

(١) انظر د. سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق،

(١٧٤٢) خلاف بين والبول ومجلس العموم فطلب النواب إقالته من الوزارة فاعتراض على هذا التصرف، وحاول تبرير موقفه، ولكنه أضطر في نهاية الأمر إلى الاستقالة عندما أدرك نية المجلس في الالتجاء إلى اتهامه بارتكاب جرائم ضد الدولة، وتعد استقالته أول استقالة في تاريخ إنجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر ضده من مجلس العموم، ومعنى هذا القرار سحب الثقة منه.

وفي اليمن نلاحظ أن التطور الدستوري قد تباين بصدد الأخذ بالمسئولية الفردية، حيث أقر هذا الحق في دستور سنة ١٩٦٤، ثم جاء الدستور الدائم لسنة ١٩٧٠ وغاب فيه مبدأ المسئولية الفردية ليحل محله المسئولية التضامنية وحسب، وكذلك أغفل دستور دولة الوحدة لسنة ١٩٩٠ حق مجلس النواب في سحب الثقة عن الوزير مكتفياً بالمسئولية التضامنية وكذلك هو الحال أيضاً بالنسبة للدستور المعدل لسنة ١٩٩٤.

والأصل أن المسئولية الفردية سبقت في ظهورها المسئولية التضامنية التي استغرقت زمناً طويلاً حتى اتضحت أصولها وأرسيت قواعدها، وأن تقرير حق مجلس النواب في سحب الثقة عن أحد الوزراء من منطلق أن من يملك الكل يملك الجزء، فإذا كان مجلس النواب يملك سحب الثقة من الحكومة برمتها فمن باب أولى أن يملك سحب الثقة عن أعضائها منفردين، ولذا كان تقرير مثل هذا الحق ضرورة استجاب لها المشرع الدستوري مؤخراً في دستور سنة ٢٠٠١ المعمول به حالياً.

وقد جاء إقرار حق مجلس النواب فى سحب الثقة عن أحد الوزراء كرد على طلب رئيس الجمهورية فى التعديلات الدستورية المتعلقة بحذف وظيفة (التوجيه) التى كان يملكها مجلس النواب فى توجيه الحكومة استناداً لنص المادة (٦٣) من الدستور المعدل لسنة ١٩٩٤.

وقد استجابت اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات الدستورية للمقترح المتعلق بحذف وظيفة التوجيه والإبقاء على وظيفة تقديم التوصيات للحكومة مع وضع آثار قانونية إذا لم تقم الحكومة بتنفيذ تلك التوصيات، ولم يقتنع المجلس بمبررات الحكومة، وجاء فى قرار اللجنة أنها (استحسنت حذف الحكم الخاص بأحقية مجلس النواب فى إصدار التوجيهات ورأت الاستعاضة عنه بحكم يقضى بتحويل المجلس أحقية سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو من الوزراء وفق ضوابط وإجراءات تنظيم استخدام هذا الحق<sup>(١)</sup>).

وإذا كان حق مجلس النواب فى سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء دون الحكومة بأكملها قد أقر مؤخراً فى دستور ٢٠٠١ حيث نصت الفقرة (ب) من المادة (٩٣) على أنه (إذا لم يقتنع المجلس بالمبررات يحق له مباشرة إجراءات سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أى من الوزراء المعنيين..)، فإن هذا الحق قد ورد النص عليه فى جميع الدساتير المصرية المتعاقبة سواء الملكية أو الجمهورية، وبخصوص الدستور الحالى

---

(١) تقرير اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص ٢١٣.

لسنة ١٩٧١، فقد ورد النص على المسئولية الفردية للوزراء فى الفقرة الأولى من المادة (١٢٦) بقولها: (كل وزير مسئول عن أعمال وزارته)، وأيضاً قررت المادة (١٢٨) على أن لمجلس الشعب (سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم).

ولقد نظم الدستور واللائحة الداخلية المعمول بهما حالياً فى كل من اليمن ومصر إجراءات تقديم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء وبين الآثار المترتبة على تقديم مثل هذا الطلب فى حالة حصوله على التأييد من جانب أغلبية أعضاء مجلس النواب، وسنبين فيما يلى هذه الإجراءات وتلك الآثار من خلال فرعين أساسيين:

## الفرع الأول

### إجراءات سحب الثقة

أحاط المشرعان اليمنى والمصرى طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم بعدد من القيود والإجراءات، وعلى الرغم من أن هذه القيود والإجراءات تمثل ضمانات مهمة تكفل عدم إساءة استعمال سحب الثقة، أو على الأقل تحول دون الإسراف فى استخدامه، فإنها فى ذات الوقت تعتبر من قبيل التحوط المبالغ فيه، خاصة فى ظل الوضع الراهن الذى بدأ فيه نفوذ السلطة يتزايد يوماً بعد يوم، لدرجة الهيمنة والسيطرة الكاملة من قبل الحزب الحاكم على البرلمان بفعل الأغلبية الكبيرة التى تسانده.

فلاحظ أنه وفقاً لنص المادة (٩٣) من الدستور اليمنى الحالي لسنة ٢٠٠١ ينبغى لتحريك المسؤولية الفردية عن أحد الوزراء أو الوزراء المعنيين أو أحد نواب رئيس الوزراء أن يسبق طلب تحريك المسؤولية إصدار توصيات للحكومة بشأن سياسة وزير أو وزاره معينة أو عدة وزارات معينة، وإذا لم تنفذ تلك الوزارات أو الوزارة التوصيات وقدم الوزير عذراً غير مقبول وغير مقنع لمجلس النواب، حينها يحق للمجلس أن يحرك المسؤولية الوزارية تجاه أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو وزير أو عدة وزراء معينين إلا أنه يشترط لتحريك المسؤولية أن يسبق ذلك استجواب.

وعلى كل حال فإن قيود وإجراءات سحب الثقة تتمثل فى

الآتى:

١ - لا يجوز أن يقدم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أى من الوزراء إلا بعد انتهاء مجلس النواب من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه. والمناقشة التى تجرى فى موضوع الاستجواب هى التى تفرز هذا الطلب متى ثبت للأعضاء إدانة من وجه إليه الاستجواب، وأن هذه الإدانة تستوجب سحب الثقة منه. وقد عبر بعضهم عن سبب التلازم القائم بين طلب سحب الثقة والاستجواب قائلاً: " .. لا يتصور أن تسحب الثقة من الحكومة فى معظم الحالات دون أن يسبق ذلك اتهام صريح من قبل البرلمان للوزارة -كمجموعة- أو لأعضاء منها بالتقصير، ومناقشة هذا الاتهام، فالقرار بسحب الثقة هو فى حقيقة الأمر حكم على الحكومة بعدم الصلاحية السياسية، ولا يتصور صدور مثل هذا الحكم بلا تحقيق، وسماع لوجهات النظر، ثم اقتناع، وهو ما يكفله نظام الاستجواب.." <sup>(١)</sup>، ولعل هذا هو السبب الذى حدا بالدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ ودستور جمهورية مصر العربية الحالى لسنة ١٩٧١ على النص صراحة على أن حق مجلس النواب ومجلس الشعب فى سحب الثقة من الحكومة مشروط بأن يسبقه استجواب موجه إلى الحكومة فى مجموعها أو إلى بعض أعضائها، وقد نصت على هذا القيد المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢، وكذلك المادة

---

(١) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص ٤٨٩، ٤٩٠.

(٦٦) من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢، والمادة (٧٢) من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣، والمادة (٥٨) من الدستور العراقي، وذلك بخلاف التشريع الأردني الذي لم يشترط في طرح الثقة أن يسبق هذا الطلب استجواب<sup>(١)</sup>.

ولعل الهدف من هذا الشرط إتاحة الفرصة للوزير لكي يدافع عن نفسه بتقديم الوثائق والمستندات التي تبرئه وتجعل ساحته خالية من أي لوم أو تقصير وبالتالي يتجنب سحب الثقة منه<sup>(٢)</sup>.

٢ يجب أن يقدم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس بناء على اقتراح من ربع أعضاء المجلس بالنسبة للدستور اليمني ومن عشر أعضاء مجلس الشعب بالنسبة للدستور المصري، ولما كان عدد الأعضاء في مجلس النواب اليمني هو (٣٠١) عضواً فإن الاقتراح بسحب الثقة يجب أن يتقدم به (٧٥) عضواً، أما في مصر فإن عدد أعضاء مجلس الشعب هو (٤٥٤) عضواً وبالتالي فإنه يجب أن يتقدم بالاقتراح بسحب الثقة (٤٦) عضواً على الأقل، وإلا فلا يعتد به وي طرح جانباً، وذلك لعدم اتفاهه مع أحكام الدستور. أما الدستور السوري فقد

---

(١) أحمد عارف الضلاعين: الاستجواب في الأردن، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع

سابق، ص ٧٢١.

أشترط أن يكون طلب سحب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب<sup>(١)</sup>.

أما الدستور البحريني<sup>(٢)</sup> والكويتي<sup>(٣)</sup> والأردني<sup>(٤)</sup> فإنها قد اشترطت أن يتم تقديم طلب سحب الثقة من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب. أما الدستور العراقي فقد اشترط طلب موقع من (٥٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب<sup>(٥)</sup>.

٣- إذا استوفى طلب اقتراح سحب الثقة الشروط السابقة، قام رئيس المجلس بعرض هذا الطلب على المجلس فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، إذ يعتبر تغيب أحدهم بمثابة تنازل منه عن هذا الطلب<sup>(٦)</sup>، فحضور الأعضاء للجلسة التي يتم فيها عرض الطلب بطرح الثقة من الوزير يدل على جدية الأعضاء في طلبهم.

٤- أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن يؤجل المناقشة في الطلب المذكور إلى موعد يحدده، وذلك إذا كان هناك سبب يدعو إلى هذا التأجيل، وإذا لم يكن هناك سبب يدعو إلى مثل هذا التأجيل ففي هذه الحالة يأذن رئيس

---

(١) المادة (٧٢) من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣م.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢م.

(٣) المادة (١٠١) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢م.

(٤) المادة (٥٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م.

(٥) المادة (٥٨) من الدستور العراقي.

(٦) د. جابر جاد نصار: الاستجواب.. مرجع سابق، ص ١١٦.

المجلس بالكلام لاثنتين من مقدمى الاقتراح، لشرح اقتراحهم وبيان مبرراته، ثم بعد ذلك تجرى المناقشة فى الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك.

وهذا هو أيضاً ما قررته المادة (١٤٥) من الدستور الكويتى، والمادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى، أما المشرع اليمنى فإنه لم ينص على مثل هذا الإجراء، وحسنناً فعل حيث يرى بعضهم - وبحق - أن هذا الإجراء يؤدى إلى فتح باب المناقشة فى موضوع الاستجواب مرى أخرى وبالتالي التطويل فى إجراءات سحب الثقة من الوزير بغير مبرر<sup>(١)</sup>.

٥ لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى طلب سحب الثقة قبل مرور سبعة أيام من عرضه وفقاً لنص الدستور اليمنى واللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى<sup>(٢)</sup>. وهذا ما قرره أيضاً الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى<sup>(٣)</sup> وكذلك الدستور الكويتى<sup>(٤)</sup> أما الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ فقد اشترطت المادة (١٢٦) منه بأنه لا يجوز أن يصدر المجلس

---

(١) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٢) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٤٣) الفقرة (ب) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦م.

(٣) المادة (٦٦) الفقرة (ب) من الدستور البحرينى لعام ٢٠٠٢، وكذلك المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٤) المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، فى حين أن المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩ قد اشترطت بأنه لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه.

ولهذا يرى بعضهم - بحق - أن ما ورد فى المادة (٢٤٢) من اللائحة المذكوره يؤدى إلى إطالة أمر البت فى اقتراح طرح الثقة، فإذا فرضنا أن المجلس أجل المناقشة فى الطلب أسبوعاً فإنه يجوز له وفقاً للنص الدستورى أن يصدر قراره فى جلسة المناقشة أو فى اليوم التالى لها، وذلك لأن هذا النص يتطلب مرور ثلاثة أيام على تقديم الطلب. أما إذا طبقت اللائحة فإنه يشترط مرور ثلاثة أيام بعد الأسبوع حيث تشترط اللائحة مرور ثلاثة أيام على انتهاء المناقشة. وعلى ذلك فإن المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية للمجلس تخالف نص المادة (١٢٦) من الدستور الحالى لعام ١٩٧١<sup>(١)</sup>.

٦- يجب أن يكون التصويت على طلب سحب الثقة بالنداء بالاسم أو عبر جهاز الكمبيوتر وذلك عملاً بنص المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى<sup>(٢)</sup>. وهذا ما قرره المادة

---

(١) د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص ١١٨.

(٢) المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م.

٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م، وكذلك المادة (١١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.

والمادة (٨٤) من الدستور الأردنى لعام ١٩٥٢، والمادة (٦٤) من النظام الداخلى لمجلس الشعب السورى لسنة ١٩٧٤.

٧ وأخيراً ونظراً لخطورة قرار طرح الثقة بأحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء المعنيين، فقد اشترط الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ الحصول على أغلبية خاصة لصدور مثل هذا القرار وهى أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب، أى بأكثرية (١٥١) عضواً<sup>(١)</sup>. وهو أيضاً ما نص عليه الدستور العراقى (الأغلبية المطلقة)<sup>(٢)</sup>، وكذلك الدستور المغربى<sup>(٣)</sup>.

وفى مصر والكويت اشترط الدستور المصرى<sup>(٤)</sup> والكويتى<sup>(٥)</sup> لصدور قرار سحب الثقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس النيابى وليس بأغلبية الحاضرين، وبالتالي يكون الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة محسوبون على الحكومة

---

(١) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م.

(٢) المادة (٥٨) من الدستور العراقى.

(٣) المادة (٧٥) من الدستور المغربى.

(٤) المادة (١٢٦) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١م.

(٥) المادة (١٠١) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

عملياً<sup>(١)</sup>، إلا أن الدستور الكويتي استثنى الوزراء الذين هم أعضاء في البرلمان من التصويت. أما في البحرين فقد اشترط الدستور البحريني أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب<sup>(٢)</sup>. أما الدستور الأردني فيشترط أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### النتائج المترتبة على قرار المجلس بسحب الثقة

يترتب على صدور قرار مجلس النواب بسحب الثقة من الوزير اعتبار هذا الوزير معتزلاً للوزارة من تاريخ صدور القرار بسحب الثقة عنه، ويجب أن يقدم استقالته على الفور لاستيفاء الشكل الدستوري فقط. وإذا كان الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١ قد نص على أنه: (عند استقالة الوزارة أو إقالتها أو سحب الثقة منها تكلف الوزارة بتصريف الشؤون العامة العادية ما عدا التعيين والعزل حتى تشكل الوزارة الجديدة). فإننا نرى أن المشرع اليمني لم يكن موفقاً عند وضعه هذا النص، لأن كل عمل يقوم به الوزير بعد قرار سحب الثقة يعد باطلاً ولا قيمة له وكل ما بني على باطل فهو باطل ويعتبر عملاً صادراً من شخص ليست له أي صفة أو اختصاص، ولا يصح للوزير

---

(١) د. عثمان الصالح: النظام الدستوري...، مرجع سابق، ص ٧٢٢.

(٢) المادة (٦٦) من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢م.

(٣) المادة (٥٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م.

أن يمارس مهام عمله أياً كانت وبأى قدر بحجة تصريف شؤون الوزارة  
لحين تعيين خلف له.

كما يعتبر الوزير مستقبلاً حتى ولو رأى رئيس الدولة حل  
البرلمان والرجوع إلى الشعب في انتخابات جديدة<sup>(١)</sup>، حتى لا يتم  
الالتفاف من قبل الحكومة على قرار البرلمان بسحب الثقة من الوزير،  
وحتى لا يضرب به عرض الحائط، وتفقد هذه الوسيلة فاعليتها في  
الرقابة على أعمال الحكومة، أما شؤون الوزارة فمن الممكن أن  
يمارسها أى وزير آخر أو حتى رئيس الوزراء نفسه.

وإذا كان الدستور اليمنى لم ينص صراحة على هذا الأثر إلا  
إننا نرى أن الأثر المترتب على صدور قرار مجلس النواب بسحب  
الثقة ألا وهو وجوب اعتزال الوزير لمنصبه لا يحتاج إلى نص، فلا  
يجوز للوزير الذى سحبت منه الثقة أن يتخذ أى تصرف عقب صدور  
قرار مجلس النواب بسحب الثقة، وإلا اعتبر ذلك غصباً للسلطة، لأنه  
صدر ممن لا ولاية له فى إصداره<sup>(٢)</sup>.

والأحكام السابقة نص عليها الدستور المصرى وذلك فى المادة  
(١٢٨) منه، حيث نصت على أنه (إذا قرر المجلس سحب الثقة من  
أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو لوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال

---

(١) فاللجوء لحق الحل جاء لاحقاً لقرار سحب الثقة الذى صدر ورتب آثاره، مرجع سابق،

عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستورى...، مرجع سابق، ص ٧٢٣.

(٢) د. يحيى الجمل: النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ٣١؛

د. سيد رجب السيد، المسئولية الوزارية...، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

منصبه) وكذلك نصت المادة (١٠١) من الدستور الكويتي على أن: (.. وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً..).

وكذلك قررت المادة (٦٨) من الدستور اللبناني، فعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه أن يستقيل.

أما في بريطانيا فإن المسؤولية الفردية للوزراء -على غرار المسؤولية الجماعية- تعتمد على الأعراف الدستورية، وبالرغم من ذلك فقد تم مؤخراً صياغة بعض القواعد والتوجيهات المتعلقة بالتعليمات الوزارية التي تحكم سلوك الوزراء، وهي المعروفة (بقواعد سلوك الوزراء)، فمبدأ المسؤولية الفردية للوزراء هو أحد الخصائص المميزة للحكومة البرلمانية، وهذا المبدأ يعطى لأعضاء البرلمان الحق في الرقابة على أعمال الحكومة بمختلف صورها وأشكالها.

وهذا المبدأ يعنى أن يكون الوزير مسئولاً بصفة فردية وشخصية أمام البرلمان -وتحديداً أمام مجلس العموم- عن الأعمال والتصرفات الخاصة بوزارته، والتي لا تتدرج تحت السياسة العامة للوزارة، سواء تلك التي تصدر عنه شخصياً، أو التي تصدر عن الموظفين الحكوميين التابعين له. فإذا قرر مجلس العموم سحب الثقة من الوزير المسئول، وجب عليه الاستقالة من الحكومة بمفرده، ودون أن يؤثر ذلك على مركز الوزارة أو بقية زملائه من الوزراء<sup>(١)</sup>.

---

(١) د.حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، مرجع سابق، ص ٢٥٣،

ففي عام ١٩٨٢م استقال الوزير اللورد كارنجتون هو واثنين من وزارة الشؤون الخارجية وشئون الكومنولث بعد غزو القوات الأرجنتينية جزر الفوكلاند حيث أدى هذا الغزو إلى انتقادات حادة لسياسة الحكومة في البرلمان والصحافة<sup>(١)</sup>.

ولعل أحدث مثال على الاستقالة الوزارية الفردية في بريطانيا هي استقالة وزير الداخلية (ديفيد بلانكيت) الذي قدمها إلى رئيس الوزراء بلير على أثر فضيحة جنسية سياسية بريطانية وذلك في كانون الأول عام ٢٠٠٤م<sup>(٢)</sup>.

أما في الجمهورية الخامسة في فرنسا، فإن المسؤولية الوزارية أصبحت مسئولية جماعية، واختفت المسؤولية الفردية للوزراء أمام الجمعية الوطنية، وأصبحت حالات الثقة بالوزراء غير موجودة، وانتقل الاختصاص في هذا الشأن إلى رئيس الجمهورية بأن أصبح يمكنه أن يعزل الوزراء<sup>(٣)</sup>.

---

(1) Micheal J. Allen and Brian Thompson, op.cit., p.255.

(٢) جريدة الأهرام المصرية، العدد (٤٣١١١)، بتاريخ ١٨/١٢/٢٠٠٤م.

(٣) د. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص ١٨٧.

## المطلب الثاني

سحب الثقة من الحكومة أو رئيس الوزراء

(المسئولية السياسية الجماعية للوزراء)

### The political Collective Responsibility of Ministers

يرجع أساس المسئولية السياسية عموماً إلى ذلك المثل الإنجليزي الشائع القائل بأن الملك لا يعمل منفرداً، وذلك بعد انتقال سلطاته إلى الوزارة، وتقرر أن إمضاء الملك في أى شأن من شئون الدولة لا يكون ملزماً إلا إذا أمضاه الوزير المختص. وكان ذلك تطوراً لقاعدة واقعية نشأت هناك، فقد كانت أختام الملك في حوزة أحد كبار موظفيه للمحافظة عليها، فإذا أراد الملك إمضاء شئ من أمور الدولة استدعى من بيده الختم الخاص بالأمر المعروف، ومن هنا نشأت مسئولية ذلك الموظف بدلاً من الملك. وذلك بمجرد موافقته على التوقيع. ثم تطور الأمر فصار يوقع بجانب توقيع الملك. ولما كانت أعمال الملك بعضها يتعلق بوزارة أو بأخرى وبعضها يتعلق بالسياسة العامة للحكومة كان من الضروري أن تكون محلاً لمسئولية الوزراء فريداً حيث كان كل وزير فى بادئ الأمر مسئولاً عن تصرفاته مسئولية فردية، ثم أخذ التطور يتجه نحو تقرير المسئولية السياسية التضامنية ويقصد بها أن الوزارة بأكملها تكون مسئولة أمام البرلمان عن تصرفاتها المتعلقة بسياستها العامة وأن عليها أن تكون حائزة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس العموم بحيث يجب عليها أن تقدم

استقالتها إذا فقدت هذه الثقة<sup>(١)</sup>.

ومن المسلم به أن أول تطبيق لها هو استقالة كل أعضاء وزارة (لورد نورث) ١٧٨٢ والذي ظل في الوزارة من (١٧٧٠ إلى ١٧٨٢) وكان هذا الوزير آلة في يد الملك ينفذ سياسته ورغباته، فبدأ البرلمان يهاجم سياسة (نورث) خصوصاً بالنسبة للسياسة التي اتبعها تجاه المستعمرات الأمريكية، فدافع (نورث) عن نفسه بأنه لن يتخلى عن الحكم إلا بأمر الملك أو بناء على قرار صريح من مجلس العموم. ولما كان الملك غير مسئول، أخذ البرلمان يهاجم وزارة (نورث) مهاجمة شديدة؛ لأنها المسؤولة عن سياسة الملك تجاه المستعمرات الأمريكية حتى استقالته عام (١٧٨٢) عقب اقتراحين متعاقبين بعدم الثقة الأول لم يحز الأغلبية، ولما قدم الثاني لم تنتظر الوزارة نتيجة الاقتراح، واستقالت استقالة تضامنية، وفي هذا التاريخ استقر مبدأ المسؤولية السياسية التضامنية<sup>(٢)</sup>.

والمسئولية الوزارية توصف بأنها جماعية، لأن الوزراء وفقاً لمفهوم النظام البرلماني يكونون جميعاً وحدة متجانسة يمثلها الوزير الأول، ولهذا فإذا ما اقترع مجلس العموم على عدم الثقة بالوزير الأول فإن معنى ذلك أنه سحب الثقة من هيئة الوزراء كلها، وهو ما يوجب استقالتها بكامل هيئتها. أما عن وصف المسؤولية بأنها (تضامنية) فقد

---

(1) Jeffeery Coldsuortly, the sovereignty of parliament, op.cit., p150.

(1) T.K. Derry, the united kingdom today, op. cit, 160.

جاء من أن البرلمان إذا ما اقترح على عدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، فإن عدم الثقة بهذا الوزير للسبب المذكور ينسحب على الوزارة بأكملها، فيكون عدم ثقة بالوزراء كلهم، وبالتالي فإنهم جميعاً يلتزمون بالاستقالة، حتى ولو وجد من بينهم من يعارض السياسة العامة للوزارة التي أدين الوزير بسببها، لأن النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري الذي يفترض أن هذه السياسة هي عمل كل الوزراء حتى ولو وجد من بينهم من يعارضها، وأن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء في خصوصها تعتبر وكأنها قد صدرت بالإجماع<sup>(١)</sup>. وإذا أراد أعضاء مجلس العموم لوم أحد الوزراء فإن الحكومة بأكملها تدافع عن سياسته وذلك بناء على المسؤولية الجماعية، التي بناء عليها يجب على الوزير ألا ينتقد بصورة علنية سياسة الحكومة، وألا يتملص من هذه المسؤولية بحجة أنه لم يكن على وفاق مع زملائه أو أنه اضطر للموافقة على سياسة الحكومة وإذا حدث خلاف فعلى الوزراء ألا يظهروا ذلك أمام الناس، فإذا كان كل الوزراء مطلوباً منهم تأييد سياسة الحكومة عندما يتم تقريرها، فإن الحكومة بصورة عامة تعتقد أنه من الأفضل أن تبقى الطريقة التي يتم بواسطتها اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه السياسة في طي الكتمان<sup>(٢)</sup>. كذلك فإن القرار الصادر من البرلمان بسحب الثقة

---

(١) د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق،

ص ٢١٨- ٢١٩.

(2) Louis Trotabas et paul I soul, Manuel Droit public, 3ed, L.G.D.J., 1996, p.22..

من رئيس الوزراء يعتبر قراراً موجهاً إلى الوزارة في مجموعها كوحدة،  
ويؤدى إلى استقالته<sup>(١)</sup>.

إن مصطلح المسؤولية الوزارية محوري للدستور ويضطلع بدور  
جوهرى في العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان. ولما كان الواجب  
مراعاة مبدأ خضوع الحكومة للقانون فقد أصبح من الأمور الجوهرية  
أن تكون الحكومة مساءلة من البرلمان ومن الناخبين، وأن تدار  
الحكومة بطريقة منفتحة بشكل كاف، وأن تخضع لمقتضيات  
المصلحة العامة وبث الثقة العامة<sup>(٢)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المسؤولية الجماعية تخدم أغراضاً  
سياسية عدة، إذ لما كانت أغلب الحكومات تتشكل من حزب واحد  
فإن هذا المبدأ يدعم وحدة الحزب ويمنح الأعضاء وغير المسؤولين  
مناصب حكومية من الإمعان في الاستعلام عن عملية التشريع  
والإنفاق العام، واحتواء الخلاف العلني بين الوزارات كما أنه يدعم  
السرية التقليدية لعملية صنع القرار داخل الحكومة، ويساعد على  
الحفاظ على سلطة رئيس الوزراء<sup>(٣)</sup>.

وفى اليمن ومصر أحاط الدستور حق طلب سحب الثقة من  
الحكومة بضمانات مشددة بقصد عدم إساءة استخدام هذا الحق، إلا

---

(١) د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة فى النظام البرلمانى، دراسة مقارنة  
ببعض النظم الأخرى، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، ١٩٩١، ص ٤١٠، ٤١١.

- Braedley, A. W., Ewing, K.D., op.cit., p.106.

(2) Hilair Barnet, Constitutional and Administrative Law, (London: Routledge, 2006), p.281.

(3) Bradley, A. W., Ewing, K.D., op.cit., p.107.

أن المبالغة والاشتراطات فى هذا الطلب قد تمنع من استخدامه. ولقد ورد النص على المسؤولية التضامنية للحكومة فى المادة (١٣٣) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ حيث نصت على أن: "رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب مسؤولية جماعية عن أعمال الحكومة".

كما نصت المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ على أنه: "لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة، ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، ويجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس"، أما فى مصر فقد ورد النص على المسؤولية التضامنية للحكومة فى الفقرة الأولى من المادة (١٢٦) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ وذلك بقولها "الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة.."، حيث قرر الدستور المسؤولية التضامنية للوزراء عن السياسة العامة باعتبارهم يشتركون فى وضع السياسة العامة للدولة فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية. كذلك نصت المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ على أنه: "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد

ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفى حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلّاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة".

وفيما يلى نبين إجراءات سحب الثقة من الحكومة ورئيس الوزراء والآثار المترتبة على ذلك من خلال فرعين متتاليين:

## الفرع الأول

### إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء

لكى تم سحب الثقة من الحكومة لابد من إتباع الخطوات والإجراءات التالية:

- ١ تقديم استجواب والانتهااء من مناقشته
- ٢ تقديم طلب كتابى موقع من ثلث أعضاء المجلس، بالنسبة للدستور اليمنى<sup>(١)</sup>، أما بالنسبة للدستور المصرى فيكتفى بتقديم طلب سحب الثقة من عشر أعضاء المجلس فقط<sup>(٢)</sup>.
- ٣ قيام رئيس المجلس بعرض اقتراح سحب الثقة على المجلس بعد أن يتحقق من وجود مقدمى الطلب بالجلسة.
- ٤ مضى سبعة أيام على تقديم الطلب قبل أن يتخذ المجلس قراره بسحب الثقة وفقاً للدستور واللائحة الداخلية للمجلس فى اليمن، وبعد مضى ثلاثة أيام وفقاً للدستور واللائحة فى مصر.
- ٥ يجب أن يكون التصويت بالنداء بالاسم أو عبر جهاز الكمبيوتر<sup>(٣)</sup>.
- ٦ صدور قرار المجلس بسحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس،

---

(١) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١.

(٢) المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى لسنة ٢٠٠٦م، والمادة (٣٠٥)

من لائحة مجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩م.

وهى نسبة منطقية فهى النسبة نفسها التى منحت الثقة للحكومة فيكون من منح الثقة هو من يسحبها وبالنسبة نفسها وبهذا تكون الأغلبية الحزبية داخل مجلس النواب التى منحت الثقة هى القادرة على تحريك المسؤولية دون غيرها.

## الفرع الثانى

### الآثار المترتبة على قرار سحب الثقة

#### من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء

لقد اعتبر الدستور اليمنى قرار مجلس النواب بصدد سحب الثقة من الحكومة قراراً نهائياً، بحيث ينفرد مجلس النواب بالقرار دون أن يكون لرئيس الجمهورية أي دور فى سحب الثقة من الحكومة، وإذا كانت المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى قد قررت أنه يجب على المجلس إذا قرر سحب الثقة من الحكومة إبلاغ رئيس الجمهورية بهذا القرار، فإنها قد أوجبت فى هذه الحالة على رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، فقرار مجلس النواب نهائياً وليس لرئيس الجمهورية حق الاعتراض عليه.

إما فى مصر فإن المشرع لم يرتب على قرار المجلس بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء استقالته الحتمية، حيث أحاط المشرع المسؤولية التضامنية للوزارة التى يعتبر رئيس مجلس الوزراء رمزاً للسياسة العامة فيها، بضمانات وقيود أكثر مما أحاط به المسؤولية الفردية لأحد الوزراء، ولهذا فقد قرر الدستور وكذلك اللائحة الداخلية

لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩ مجموعة من الإجراءات يجب الالتزام بها فى هذا الشأن وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلى<sup>(١)</sup>:

١ يعد مكتب المجلس فى هذه الحالة تقريراً يتضمن عناصر الموضوع وما انتهى إليه المجلس من رأي فى هذا الشأن، والأسباب التى استند إليها فى ذلك، ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس، ويقدم رئيس المجلس التقرير - بعد موافقة المجلس عليه- إلى رئيس الجمهورية.

٢ عندما يعرض التقرير على رئيس الجمهورية، يكون له القول الفصل فى تقرير هذه المسئولية حيث أعطته المادة (١٢٧) من الدستور حق الخيار بين فرضين:

**الأول :** الموافقة على ما جاء بتقرير البرلمان. وفى هذه الحالة يجب قبول استقالة الوزارة أو إقالتها. وفى هذا الفرض يكون رئيس الجمهورية قد انتصر لرأى المجلس.

**الثانى:** تأييد الرئيس لوجهة نظر الحكومة. وإذا اختار الرئيس الانحياز لهذا الفرض فإنه يقف صفاً واحداً مع الحكومة فى مواجهة مجلس الشعب. وتبدأ فصول المواجهة وفقاً للخطوات الآتية:

أ- إعادة تقرير المجلس بمسئولية رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس الشعب. وهو ما يعنى عدم موافقته على ما جاء به.

---

(١) انظر فى ذلك: الفقرات (٣، ٤، ٥، ٦) من المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ وكذلك المادة (٢٤٣) فقرة (٣، ٤) والمادة (٢٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لسنة ١٩٧٩.

ويجب أن يكون ذلك خلال عشرة أيام من تاريخ ورود تقرير المجلس إليه.

ب- فى هذه الحالة إما أن يتراجع مجلس الشعب عما سبق وقرره بالنسبة لمسئولية رئيس مجلس الوزراء. وبذلك ينتهى النزاع، ويكون معنى هذا العدول أن الأغلبية التى أصدرت القرار قد تفككت أو عدلت عن موقفها، وإما أن يعود المجلس مرة ثانية إلى تأكيد قراره بمسئولية رئيس مجلس الوزراء. وهذا يعنى وقوف المجلس فى مواجهة الرئيس ورفض مساندته للحكومة. وفى هذه الحالة يجب أن يعيد التقرير مرة أخرى إلى رئيس الجمهورية.

ج- وبعودة التقرير مرة أخرى إلى رئيس الجمهورية، فإنه يكون بالخيار بين أمرين:

الأول: إما أن يتخلى عن مساندة الحكومة ويقيلها أو يقبل استقالتها.

الثانى: إصرار الرئيس على مساندة الحكومة، ويعرض الأمر على الاستفتاء الشعبى لكى يحكم الشعب فى الأمر، ويجب أن يتم اللجوء إلى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التقرير الأخير للمجلس بمسئولية رئيس مجلس الوزراء.

وفى خلال هذه الفترة توقف جلسات مجلس الشعب، ويقتصر عمل الوزارة على تسبير الأمور الجارية فقط، وعلى ضوء نتيجة

الاستفتاء الشعبى تتضح الأمور، بحيث إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، لأن مفاد ذلك أن المجلس لم يعد محل ثقة الشعب، أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، كان على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية، الذى يجب عليه فى هذه الحالة أن يقبل هذه الاستقالة<sup>(١)</sup>.

وقد رأى جانب من الفقه -بحق- أنه لا يحبذ الرجوع إلى الاستفتاء الشعبى لحسم النزاع الذى قد ينشب بين مجلس الشعب والحكومة، لأن تاريخ الاستفتاء الشعبى فى مصر يؤكد أنه كان يطبق كمظهر بلا جوهر لإضفاء الشرعية على موضوعه، حيث كانت نسبة الموافقة فيه تقترب من نسبة المائة فى المائة، فالاستفتاء الذى يرى فيه بعض الساسة ورجال الفقه الدستورى - صدقاً أو نفاقاً - أنه قمة الديمقراطية، هو فى حقيقة الأمر سلاح جد خطير ذو حدين، ففى الدولة المتقدمة التى تمارس فيها الديمقراطية ممارسة جادة، وتتعدد فيها الأحزاب السياسية ذات الجذور الشعبية، وتتمتع فيها الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى بالقدر الكافى من الحرية، يعتبر الرجوع إلى الشعب لاستفتائه فى أمر من الأمور تأكيداً لمفهوم الديمقراطية وإعمالاً لها. أما فى الدولة المتخلفة أو التى مازالت تفتقد الوعى السياسى لسبب أو لآخر كانتشار الأمية فيها، أو لعدم تمرسها على الحكم الديمقراطى، أو لحرمانها منه طويلاً، وحيث تحتكر الدولة فيها

---

(١) راجع نص المادة (١٢٨) الفقرة (٢) من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ م.

الصحافة وجميع وسائل الإعلام وتملك توجيهها كما تشاء، فإن الالتجاء إلى الاستفتاء في مثل هذه الدول كثيراً ما يكون هو السبيل إلى مزيد من الحكم المطلق أو إلى مزيد من الانتقاص من الحريات العامة باسم الديمقراطية والإرادة الشعبية المزعومة<sup>(١)</sup>.

ويتبين من الأحكام السابقة، أن دستور عام ١٩٧١ قد تحوط والتزم جانب الحذر في خصوص المسؤولية التضامنية، وهذا ما دفع بعضهم إلى التساؤل عن كل هذا التحوط وهل السلطة التنفيذية محتاجة في مواجهة السلطة التشريعية إلى كل هذه الضمانات والقيود الشديدة، فالتاريخ الدستوري لمصر واليمن سواء قبل الثورة أو بعدها لا يظهر لنا أن السلطة التنفيذية كانت محل هجوم شديد من السلطة التشريعية، ولا أن توالى الوزارات وسقوطها وتغييرها كان المرجع فيه إلى احتدام النزاع بينها وبين المجالس النيابية، فلم يحدث على الإطلاق أن قرر البرلمان سواء في مصر أو اليمن سحب الثقة، لا من وزير بمفرده، ولا من الوزارة كلها حتى الآن<sup>(٢)</sup>.

فوضع السلطة التنفيذية حالياً لا يتطلب مثل هذا التحوط والحذر، فقد تزايد دورها وعظم شأنها وأصبحت هي المسيطرة على كافة المجتمعات خاصة النامية منها، ولم يعد للبرلمانات سوى دور

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٩٣؛ د. جابر جاد نصار

الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٢٤٠.

(٢) د. رمضان بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة

العربية، القاهرة، الطبعة ٢، ١٩٩٨، ١٩٩٩، ص ٣٢١، ٣٢٢؛ د. صبرى السنوسى:

الدور السياسى للبرلمان فى مصر، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٥.

ثانوى وبسبب، لم يعد يتناسب مع كونها ممثلة للشعوب فى ممارسة سيادتها والحفاظ على حقوقها وحرقاتها، فهذه البرلمانات هى التى يجب أن تمتد إليها الحماية الدستورية، وهى التى يجب أن يحتاط المشرع الدستورى وأن يكون حذراً عندما يقرر القواعد والأحكام الخاصة بعلاقتها بالسلطة التنفيذية. إن نصوص الدستور يجب أن تؤخذ من أرض الواقع لا من خيال واضعها.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المادة (١٢٧) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١ كانت من ضمن المواد التى تم تعديلها وأقرها مجلس الشعب فى عام ٢٠٠٧م وأصبح نص هذه المادة بعد التعديل كما يلى: "المجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثى أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا رفض المجلس اقتراحاً بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة فى موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه فى ذات دور الانعقاد".

من خلال هذا النص الجديد وخصوصاً بعد أن يرفع مجلس

الشعب تقريراً إلى رئيس الجمهورية بموافقة وإقرار المجلس لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فإن رئيس الجمهورية يكون أمام فرضين:

**الأول:** أن يقنع بما جاء فى التقرير الذى عرضه عليه مجلس الشعب، والموافقة على كل ما جاء فيه، وفى هذه الحالة يجب عليه قبول استقالة الوزارة، ويكون رئيس الجمهورية قد انتصر لرأى الأغلبية البرلمانية.

**الثانى:** عدم موافقة رئيس الجمهورية على المبررات التى استند إليها تقرير المجلس عن مسئولية رئيس مجلس الوزراء، وتأييده لوجهة نظر الحكومة وسياستها المطبقة، وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد وقف جنباً إلى جنب مع الحكومة فى مواجهة مجلس الشعب، فيقوم رئيس الجمهورية برد التقرير إلى مجلس الشعب خلال عشرة أيام من تاريخ ورود تقرير المجلس إليه.

وفى هذه الحالة إما أن ينزل مجلس الشعب على إرادة رئيس الجمهورية فيتراجع عن تقريره الخاص بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، وبذلك يكون قد وضع حداً للنزاع وينتهى الأمر، وإما أن يعود المجلس من جديد إلى تأكيد موقفه بشأن التقرير ويقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وفى هذه الحالة يكون وجوباً على رئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الحكومة بعد موافقة مجلس الشعب على إعادة التقرير مرة أخرى بأغلبية ثلثى أعضائه، وهى نسبة كبيرة قد تمنع من سحب الثقة من الوزارة، حيث كان يفضل أن يتم النص على عشر أعضاء

مجلس الشعب بحيث تكون هي النسبة نفسها المطلوبة لإقرار سحب الثقة من الحكومة من البداية وحتى النهاية.

وهكذا نجد أن رئيس الجمهورية لم يعد من حقه وفقاً لهذا التعديل أن يقوم بعرض النزاع بين الحكومة ومجلس الشعب على الاستفتاء الشعبى. وإنما يجب عليه بحكم الدستور أن يقبل استقالة الوزارة فور إقرار المجلس لسحب الثقة بأغلبية ثلثى أعضائه، وإذا لم يقبل رئيس الجمهورية الاستقالة فإن عمله يكون مخالفاً للدستور ولا يترتب عليه أى أثر.

ومن ضمن الدساتير التى أقرت بمسئولية الحكومة الدستور السورى لسنة ١٩٧٣م والذى أقر فى مادته (٧١) الفقرة (٨) بأن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء، إلا أنه لا يجوز لمجلس الشعب حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء المجلس على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس، وفى حالة حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذى حجبت الثقة عنه تقديم استقالته<sup>(١)</sup>.

أما الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢ وكذلك البحرينى لسنة ٢٠٠٢ فإنهما لم يمنحا البرلمان الحق فى طلب طرح الثقة من رئيس

---

(١) المادة (٧١) من الدستور السورى لسنة ١٩٧٣م.

مجلس الوزراء ولكنهما نظماً أسلوباً خاصاً بمقتضاه يقرر البرلمان عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

فوفقاً للمادة (١٠٢) من الدستور الكويتي، لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أى وزارة ولا يطرح فى مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، والأمير فى هذه الحالة أن يعفى رئيس مجلس الوزراء، ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفى حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً من منصبه من تاريخ قرار المجلس فى هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة<sup>(١)</sup>.

أما فى ظل دستور مملكة البحرين فإن المادة (٦٧) من هذا الدستور قد أقرت بأنه لا يطرح فى مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، وإذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطنى للنظر فيه، وهذا المجلس لا يجوز له أن يصدر قراره فى موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه، وإذا اقر المجلس الوطنى بأغلبية ثلثى أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب.

---

(١) راجع المادة (١٠١) والمادة (١٠٢) من الدستور الكويتى لسنة ١٩٦٢م.

وهكذا نجد أنه وفقاً للدستور البحريني لم يشترط الدستور أن يكون طلب عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء على إثر استجواب موجه إليه، وذلك طبقاً لنص المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب فلا يجوز أن يطرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، وبالتبعية تنتفى وسيلة طرح الثقة وهي الاستجواب وما قد يفضى إليه من طرح الثقة.

أما في النظام الجزائري فإن سحب الثقة من الحكومة يكون جماعياً، ويكون ذلك نتيجة لمناقشة برنامج الحكومة إذا رفضت الغرفة الأولى منح الثقة للحكومة، أو نتيجة تقديم بيان عن السياسة العامة وتثبيت الغرفة ملتصقاً بالرقابة، أما الاستجواب فلا يؤدي إلى استقالة الحكومة لا فردية ولا جماعية، ولكن يمكن أن يؤدي الاستجواب إلى إنشاء لجنة تحقيق للتقصي عن الحقائق. فالنظام الجزائري قد سلب ما للاستجواب من فاعلية، ويعتبره مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر، مما أدى بأعضاء البرلمان بعدم الاهتمام بهذه الوسيلة<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. عبد الله بوقفه: أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري، دار هومة، الجزائر،

## المبحث الثانى

### العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية

يمارس البرلمان دوراً محورياً فى ظل التحولات الديمقراطية والسياسية والتعددية الحزبية، خصوصاً إذا كان هو أداة وهدف التحول. فلا يمكن تحقيق ديمقراطية بلا برلمان، يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم، كذلك فإن الانتخابات الحرة والنزيهة هى التى تجعل البرلمان قوياً، بحيث يتمكن من سن القوانين ومراقبة السياسة الداخلية والخارجية لدولة، والحفاظ على مصالح البلاد.

فكلما زاد إحساس الشعوب بإنها هى التى كونت البرلمان بدون أى تأثير على إرادتها فى اختيار أعضائه كلما زاد ذلك من ترسيخ الديمقراطية، بحيث يصبح البرلمان قادراً على الدفاع عن حقوق وحرىات الأفراد إذا ما أرادت السلطة التنفيذية النيل منها أو المساس بها، فتقىة الناس فى البرلمان وكفاءة أعضائه يساعد على حفظ التوازن بين الحكومة والبرلمان، وعلى الرغم من الاختصاصات الرقابية التى منحتها الدساتير للبرلمانات من أجل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال وسائل عديدة، بغية متابعة تنفيذ الأداء الحكومى للدستور والقوانين والنظام العام فى المجتمع وكذلك إذا أمعنا النظر فى غالبية الدساتير العربية فإننا نلاحظ أن النصوص الدستورية تعكس القوة والقدرة للبرلمان فى مواجهة ورقابة الحكومة، إلا أن الواقع العملى هو تطبيق أمين للإخلال بالتوازن بين الحكومة والبرلمان بحيث أصبحت السلطة التنفيذية هى المهيمنة والمسيطرة فى معظم

بلاد العالم.

وفى اليمن نلاحظ أنه كان من المفترض عقب نشأة التجربة الحزبية بعد الوحدة اليمنية المباركة فى عام ١٩٩٠ أن ينشأ مناخ من الانفتاح لدور مجلس النواب الرقابى فى المجتمع، مقارنة بفترة التنظيم السياسى الواحد من خلال هامش التعددية الحزبية داخل مجلس النواب، إلا أن دور الأحزاب كان وما زال ضعيفاً فى ظل هيمنة الحكومة، وبالتالي فإن الأداء الرقابى لمجلس النواب كان ضعيفاً سوى من بعض الوسائل التى نادراً ما يستخدمها، والتى لا تؤدى إلى سحب الثقة أو يخشى منها على الحكومة، كالأسئلة وطلبات المناقشة العامة ولجان تقصى الحقائق. أما بالنسبة للاستجواب فمنذ بدء الحياة النيابية وحتى اليوم لم نجد أن المجلس قد استجوب الحكومة أو أحد أعضائها، وبرغم المحاولات من قبل بعض أعضاء المجلس لتفعيل هذه الأداة المهمة من خلال تقديم طلبات باستجواب الحكومة، إلا أنه لم يدرج أى استجواب فى جدول أعمال المجلس لمناقشته رغم أهمية موضوعاتها.

ولهذا لابد من الحديث عن العوامل التى تؤثر على الأداء الرقابى للبرلمان سواء فى اليمن أو فى غيرها، فمعظم هذه العوامل تعتبر مشتركة ومتداخلة خصوصاً فى الدول العربية التى أصبح البرلمان فيها مجرد أداة فى يد الحكومة تحركه كيفما تشاء، ولهذا سوف نتحدث فى هذا المبحث عن أهم العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة.

المطلب الثالث: عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وحجب

المعلومات عنهم.

المطلب الرابع: وجود نصوص دستورية ولائحته مؤثرة على

الرقابة البرلمانية.

## المطلب الأول

### الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي التي تتمثل في وجود رئيس دولة غير مسئول سياسياً عن شئون الحكم وسلطته اسمية، ووزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان وتباشر سلطات فعلية، كما يقوم هذا النظام أيضاً على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بحيث يقيم فصلاً مرناً بين السلطات وهو فصل يتسم بروح التعاون والمساواة بين السلطتين بحيث تتحقق الرقابة المتبادلة بينهما، فهو لا يفصل بينهما فصلاً مطلقاً يرجح كفة السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي، ولا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية بين يديها كما في نظام حكومة الجمعية، ولكن النظام البرلماني يبقى على مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحافظ على وجود التوازن بينهما عن طريق ما يقرره لكل منهما من صور التداخل أو التأثير في أعمال أخرى<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت النظم البرلمانية تختلف في كثير من معالمها، فإن ما يجمع بينها قانوناً هو مسئولية الوزارة السياسية أمام البرلمان الذي يقوم بمراقبة السلطة التنفيذية استناداً إلى إرادة الأمة، ولكن تطور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية قد أثر على جميع وظائف البرلمان،

---

(١) د. عبد الغنى بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

ولم يبق له سوى سلطة الرقابة أما التشريع وسن القوانين فإنها قد انتقلت إلى الحكومة، ولم تعد البرلمانات تملك سوى التسليم للحكومات بالجزء الوافر من التشريعات، باعتبارها السلطة الملتصقة بالأفراد ومشاكلهم، وباعتبارها أقدر السلطات على حل هذه المشاكل، فزاد عدد مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة بكثير على عدد الاقتراحات التي يقدمها أعضاء البرلمان، وتناقص دور البرلمان إن لم يكن انتهى في سن التشريعات المالية، وأصبحت الميزانية عملاً حكومياً بالدرجة الأولى كما أصبح للرئيس بحكم الدستور أو العرف سلطات شبه مطلقة في حالات الضرورة والظروف الاستثنائية، وحازت المشروعات الحكومية مركز الصدارة والأولية عند مناقشتها<sup>(١)</sup>.

ونتيجة إجماع البرلمانات عن وضع حلول تشريعية لبعض المشاكل المعقدة التي لا تحتاج إلى مشرع قدر حاجتها إلى خبراء فنيين في بعض المجالات مثل الطاقة الذرية والنووية والفضاء والبحث العلمي، فوجدت السلطة التنفيذية الظروف مهيأة للتدخل لسد هذا الفراغ عن طرق اللوائح، فانتشرت ظاهرة التفويض التشريعي.

وفي الأنظمة البرلمانية كاليمين ومصر وفرنسا يملك رئيس الجمهورية الهيمنة على جميع مؤسسات الدولة، ويعود ذلك في المقام الأول إلى أن رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للأغلبية البرلمانية

---

(١) د. رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الإسكندرية،

يسيطر على كل من الحكومة والبرلمان مما يجعله يشعر بأنه يستمد قوته من قوة الأغلبية البرلمانية، بالإضافة إلى الامتيازات التي يتمتع بها طبقاً للدستور والمكانة التي يحصل عليها طبقاً لتصويت الناخبين، وبالمقارنة بالمكانة التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى مثلاً فى بريطانيا فإن كفة رئيس الجمهورية فى اليمن ومصر وفرنسا هى الأقوى<sup>(١)</sup>، فدستور الجمهورية الخامسة فى فرنسا جعل رئيس الجمهورية غير مسئول سياسياً عن أعماله وهو فى الوقت نفسه يملك ويمارس سلطات فعلية واسعة ليس لها أصل ولا مقابل فى النظام البرلمانى التقليدى سواء فى الظروف العادية أم الاستثنائية، كما أن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطات الفعلية تقرب النظام البرلمانى من النظام الرئاسى. ولهذا فإن رئيس الجمهورية لا يملك أى سلطات فعلية فى النظام البرلمانى فهو غير مسئول وبالتالى فليس عليه أى التزامات تجاه البرلمان<sup>(٢)</sup>.

وفى اليمن منح الدستور الحالى لسنة ٢٠٠١ لرئيس الجمهورية سلطات واختصاصات واسعة، وقد اتضح عملياً قيام رئيس الجمهورية بدور مؤثر وكبير فى صنع السياسة العامة للدولة، حيث أناطت المادة (١١٩) بند (٥) برئيس الدولة أن يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة وله حق الإشراف على تنفيذها، كما أن رئيس

---

(١) د. محمد أبو زيد محمد على: الازدواج البرلمانى وأثره فى تحقيق الديمقراطية، مطابع

الطوبجى القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٩٢.

(٢) د. جلال بندارى، مرجع سابق، ص ١٩٤.

الجمهورية يدعو مجلس النواب للانعقاد خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخاب فإن لم يدعه اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين، كذلك فإن دورات مجلس النواب غير العادية تعقد بقرار من رئيس الجمهورية، كما يملك الرئيس أيضاً حق فض دورات الانعقاد، على ألا يمارس هذا الحق خلال الربع الأخير من السنة وقبل اعتماد الموازنة العامة للدولة (مادة ٧٤ من الدستور). كذلك فإن رئيس الجمهورية هو من يقوم بإعلان حالة الطوارئ، ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت السلطة التشريعية (مجلس النواب) تملك حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية، فإن هذه الأخيرة لها الحق في حل البرلمان بحيث يعد حق الحل أخطر الأسلحة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، والحل هو طريق استثنائي لإنهاء حياة البرلمان ولا يتم اللجوء إليه إلا إذا ساد الاعتقاد بأن البرلمان لم يعد يمثل جمهور الناخبين تمثيلاً حقيقياً، وفي اليمن منح الدستور الحالي لسنة ٢٠٠١<sup>(٢)</sup> رئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب وذلك في المادة (١٠١) حيث منحت هذه المادة الحق لرئيس الجمهورية في حل مجلس النواب، وكذلك حق الدعوة لانتخابات مبكرة ولكن حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب يجب ألا يتم إلا بعد استفتاء شعبي

---

(١) المادة (١٢١) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١، وتقابلها المواد (١٠١)، (١٠٢)،

(١٣٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٢) راجع نص المادة (١٠١) من الدستور اليمني الحالي لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٣٦) من

الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١م.

كما أنه لا يجوز إلا عند الضرورة ومع بيان السبب الذى تم بموجبه الحل، أما الدعوة لانتخابات مبكرة التى هى فى حقيقة الأمر حلّ للمجلس النيابى فإنها تتم دون استفتاء شعبى فالحل فى الدستور اليمنى يملكه رئيس الجمهورية، وبالتالي فهو حل رئاسى ولا دور للحكومة ممثلة بمجلس الوزراء فى حل المجلس مع أن المنطقى أن الحل لا يأتى إلا حلاً لمعضلة تواجه البرلمان مع الحكومة، ولهذا نجد أن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ قد منح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب دون استفتاء شعبى موسعاً بهذا من صلاحيات رئيس الجمهورية فى مواجهة المجلس المنتخب من الشعب ومضيقاً من السلطات التقديرية لمجلس النواب فى مراقبة أداء الحكومة، وإن لم يكن قد استخدم حق الحل حتى الآن.

وفى مصر عرف النظام الدستورى المصرى حق الحل فى العهد الملكى، حيث زاد استخدام السلطة التنفيذية لهذا الحق لدرجة لم تمكن أياً من البرلمانات من اتمام المدة الدستورية المقررة لها. فقد لجأ رئيس الدولة إلى التخلص من المعارضة، وذلك عندما أصدر الملك فاروق ثلاثة مراسيم صادرة بتاريخ ١٧ يونيو ١٩٥٠م كان هدفها الأساسى التخلص من الاستجواب المقدم من المرحوم مصطفى مرعى بشأن الأسلحة الفاسدة، أما فى العهد الجمهورى، فقد أصدر رئيس الجمهورية قراراً جمهورياً بحل مجلس الشعب مستنداً فى ذلك إلى الرغبة فى بدء مرحلة جديدة بتقاليد جديدة تملئها مصر، ولا تملئها الانتهازية والفساد الحزبى والتستر تحت شعارات مختلفة، لذلك فقد

كان الهدف المعلن لهذا الحل هو استطلاع رأى الشعب فى اتفاقية كامب ديفيد التى تم توقيعها فى إسرائيل<sup>(١)</sup>.

فعقب إبرام معاهدة الصلح مع إسرائيل، أُحيلت الاتفاقية إلى مجلس الشعب الذى أقرها بأغلبية واسعة، ولم يعارضها إلا ١٥ عضواً، وفى اليوم التالى مباشرة طلب الرئيس (السادات) عرض موضوع المعاهدة وحل مجلس الشعب على الاستفتاء، وجاءت النتيجة بتأييد المعاهدة والموافقة على حل مجلس الشعب إلا أن بعضهم<sup>(٢)</sup> قد انتقد مسلك الرئيس فى هذا الخصوص تأسيساً على أن السبب الحقيقى للحل يكمن فى التخلص من بعض الأعضاء فى مجلس الشعب الذين عارضوا اتفاقية السلام، وبالتالي فإن الحكومة قد اتخذت من الحل وسيلة لفرض سياستها على بعض عناصر المعارضة، وكان ذلك أول إساءة لاستخدام حق الحل فى ظل دستور ١٩٧١.

كذلك فإن رئيس الجمهورية طبقاً للدستور اليمنى والمصرى يتولى السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ويمارسها على الوجه المبين

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن حق الحل فى العهد الملكى يراجع: د. محمد عبد الحميد أبو زيد: حل المجلس النيابى دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١١٧؛ د. خالد عباس مسلم: حق الحل فى النظام النيابى البرلمانى، مكتبة الثقافة الريفية، ١٩٩٧، ص ٢٠٣؛ د. بشير على محمد باز: حق حل المجلس النيابى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٤، ص ٢٢٤.

(٢) د. زين بدر فراج: القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٧، ص ١٩٤؛ د. على عبد العال: الآثار القانونية الوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٨٥؛ د. بشير على محمد باز، مرجع سابق، ص ٣١٩.

فى الدستور<sup>(١)</sup> وىضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السىاسة العامة للدولة وىعین رئیس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وىعفیهم من مناصبهم<sup>(٢)</sup> كما أن لرئیس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التى یحضرها، كما یكون له حق طلب تقارير من الوزراء<sup>(٣)</sup> بالإضافة إلى قیام رئیس الجمهورية بتعیین الموظفين المدنیین والعسکریین والممثلین السیاسیین وىعزلهم على الوجه المبین فى القانون، وىعتمد ممثلى الدولة الأجنبیة السیاسیین<sup>(٤)</sup>.

ومن المعروف أنه فى ظل النظام البرلمانى لا یمارس رئیس الدولة - سواء كان ملكاً أو رئیساً منتخباً- سلطات فعلیة، وبالتالى لا تقع علیه أیة مسؤلیة، وذلك تطبیقاً للقاعدة المقررة لمبدأ أنه (یسود ولا یحكم) غیر أن رئیس الجمهورية فى الیمن یمارس سلطات متعددة وفعلیة، ولهذا یمكن القول أن الدستور الیمنى الحالى یعد أكثر میلاً للنظام الرئاسى منه إلى النظام البرلمانى، إلا أن رئاسة رئیس الجمهورية لحزب الأغلیبة جعلته یتمتع بسلطات أكثر مما هی واردة فى الدستور؛ حیث إن رئیس الجمهورية هو رئیس المؤتمر الشعبى

---

(١) المادة (١١٩) من الدستور الیمنى الحالى لسنة ٢٠٠١، المادة (١٣٨) من الدستور المصرى الحالى لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة (١٤١) من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١، المادة (١٠١) من الدستور الیمنى لسنة ٢٠٠١م.

(٣) المادة (١٤٢) من الدستور المصرى.

(٤) المادة (١٤٣) من الدستور المصرى.

العام (حزب الأغلبية) وبالتالي فإن سياساته وقراراته لا تكون محل نقد داخل مجلس النواب، كما أن نواب الأغلبية حريصون دائماً على التأييد الكامل لسياسات رئيس الجمهورية والحكومة بصفة دائمة، وذلك لضمان ترشيحهم مرة أخرى في البرلمان.

وفى اليمن نلاحظ أن أعضاء مجلس النواب يتنازعهم اتجاهان متضادان، الأول: الشعور بأهمية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، والثانى: الرغبة فى الارتباط بالحكومة، أو على الأقل عدم قطع الصلات معها، وذلك من أجل تسهيل المصالح الشخصية للأعضاء ومصالح أبناء دوائريهم. وفى دراسة قام بها بعض الباحثين من خلال استبيان حول معرفة رأى العينة المدروسة من أعضاء مجلس النواب، عن الوظيفة الأهم لأعضاء المجلس هل هى وظيفة الرقابة أم وظيفة تقديم الخدمات كانت الإجابة: أن نسبة (٧٤%) من العينة المدروسة كانت إجابتهم بأن الوظيفة الأهم هى الوظيفة الرقابية، ونسبة (٢٦%) كانت إجابتهم بأن وظيفة تقديم الخدمات لأبناء دوائريهم أهم من وظيفة الرقابة<sup>(١)</sup>.

ويمكن القول أن وظيفة تقديم الخدمات تبقى المنافس الأساسى للوظيفة الرقابية لعضو مجلس النواب، وهذا يدل على مدى اهتمام العضو برضا الناخب أملاً فى إعادة انتخابه مرة أخرى وبالتالي يسعى

---

(١) صادق النفيس: الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى الدستور اليمنى مقارنة بدستور جمهورية مصر، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٦، ص ١٠٨.

العضو إلى تحقيق الخدمات على حساب الرقابة، وفي ظل الأمية الثقافية في اليمن فإن الناخب لا يرى في عضو مجلس النواب سوى الخدمة التي يقدمها بغض النظر عن طريقة وصوله لمجلس النواب.

ولما كان رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب الحاكم فإن الحزب يسخر كافة الإمكانيات المتاحة المادية والقانونية لمنع الأحزاب الأخرى من الوصول إلى الحكم، وبالتالي ضعف الآثار المترتبة على استخدام أى وسيلة من وسائل الرقابة، الأمر الذى يحد من الدور الرقابى لمجلس النواب، كذلك فإن مجلس النواب يصادق على كافة القوانين والقرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية، حيث لم يتم رفض أى قراراً وقانون صادر من رئيس الجمهورية، كما أن مجلس النواب فى تقديره لمفهوم المصلحة العامة يستند إلى رؤية وإدراك رئيس الجمهورية وليس إلى اعتبارات الصالح العام، ولهذا فإن مطلب أحزاب المعارضة -سواء فى مصر أو اليمن- بأن يترك رئيس الجمهورية رئاسة الحزب ويتفرغ لسلطاته التنفيذية هو مطلب عادل حتى يتسنى لرئيس الجمهورية أن يقوم بدوره كحكم بين الأحزاب، فليس منطقياً أن يكون الشخص متهماً وقاضياً فى الوقت نفسه.

## المطلب الثانى

### وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة

تتمثل قوة البرلمان فى سلطته الرقابية على الممارسات الإدارية والسياسية للسلطة التنفيذية، وفى وقف تلك الممارسات إذا لم تتفق مع إرادة الأمة. إلا أن وجود أغلبية برلمانية مستقرة ومتوحدة تؤدى فى النهاية إلى توحيد السلطات لصالح السلطة التنفيذية، الأمر الذى جعل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة نادراً ما تستخدم. وخصوصاً الاستجواب الذى يترتب على سحب الثقة - وإذا ما استخدمت فإنها لا تشكل خطراً على الاستقرار الحكومى كما أن نتائجها غالباً ما تموت داخل البرلمان<sup>(١)</sup>.

وهذا ما نجد عليه الحال فى معظم الدول التى تأخذ بالنظام البرلمانى، والتى يجمع فيها حزب الأغلبية بين الحكومة والسيطرة على البرلمان، فإذا كانت الحكومة لديها الأغلبية فى البرلمان، فإنها لا تستجوب الحكومة ولا تسحب الثقة منها إلا إذا شاءت وبرضاها.

ففى بريطانيا أدت الثنائية الحزبية إلى تشويه العلاقة التقليدية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وجاء التطبيق والواقع السياسى ليدعم سلطة على حساب سلطة أخرى، وانعكس ذلك على الدور الرقابى للبرلمان على أعمال الحكومة، فانتماء الحكومة للحزب وقيامها بتطبيق برنامجه أدى إلى فرض سيطرتها وهيمنتها على

---

(١) د. جلال بندارى، مرجع سابق، ص ١٩٦.

البرلمان، وأصبحت الحكومة لا تخشى موضوع حجب الثقة لأنها تستند إلى أكثرية حزبية، ومن أجل الانضباط الحزبي وعدم تعرض الحزب للانقسام ويهدف استمرار حيابة السلطة تعمل الأغلبية فى مجلس العموم على مساندة الوزارة بالتصويت لصالحها عند طرح الثقة بها<sup>(١)</sup>.

كذلك فإن اتفاق وجهات النظر بين الوزير الأول والأكثرية البرلمانية المنفذة لسياسة الحزب أعطت الحكومة فرصة الحصول على كافة الوسائل اللازمة لتنفيذ سياستها ومن بينها سلطة عمل القانون، فجمعت الحكومة بيدها سلطة التنفيذ وجزء كبير من سلطة التشريع فأصبح لها سلطة كبيرة على مجلس العموم ذاته، كما أن معظم السلطات تتركز فى يد الحكومة ومرجع ذلك أنها وليدة حزب الأغلبية الذى سوف يسعى دائماً إلى تأييد سياسات الحكومة وتنفيذ مقترحاتها من القوانين وخلافه<sup>(٢)</sup>.

وفى اليمن نلاحظ أن الإطار الدستورى والقانون الذى نظم قيام السلطة التشريعية وممارستها لاختصاصاتها التشريعية والرقابية كان إطاراً ملائماً إلى حد ما ومع ذلك لم يخل هذا الإطار من بعض

---

(١) د. إبراهيم شيجا: النظم السياسية والقانون الدستورى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٩٦، ص ٢٥٨.

(٢) هذا الوضع المتميز للحكومة أدى بالبعض إلى القول بأن السلطة تتركز فعلاً فى بريطانيا فى يد هذه الهيئة إلى الحد الذى أدى برجل الشارع الإنكليزى للتذمر من الدكتاتورية الوزارية، راجع: أندريه هوريو: القانون الدستورى والمؤسسات السياسية، ترجمة مقلد وحداد، الجزء الأول، بيروت ١٩٧٤، ص ٢١٣.

الإجراءات المعوقة لأعضاء المجلس عند ممارستهم لتلك الاختصاصات، ففي الجانب التشريعي فرق الدستور بين المشاريع المقدمة من الحكومة والمشاريع المقدمة من الأعضاء، حيث إن مشاريع الحكومة تحال مباشرة إلى اللجان المختصة بينما مشاريع الأعضاء تحال إلى لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظرها، وهو ما يعنى أن اللجنة قد ترى عدم جواز نظر تلك المشاريع ومن ثم رفضها. كما أن المشاريع التي يرفضها المجلس إن كانت من الحكومة فيجوز تقديمها ثانية في نفس دور الانعقاد، وإن كانت مقدمة من الأعضاء لا يجوز تقديمها إلا في دور انعقاد آخر، بالإضافة على أن القوانين المالية لا تقدمها إلا الحكومة أو (٢٠%) من الأعضاء على الأقل<sup>(١)</sup>.

وفي الجانب الرقابي فقد كانت المحددات أشد إذ لم يعط الدستور الحق لأعضاء مجلس نواب بالتعديل في الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة، وليس هناك ما يجبر الحكومة على قبول تلك التعديلات حيث لم يرد نص يمكن الأعضاء من رفض الموازنة عندما يرون أنها غير صالحة وتحتاج إلى إجراء بعض التعديلات على بنودها<sup>(٢)</sup>، فالحكومة تمرر كل الموازنات التي تعرض على مجلس النواب دون أن تقوم بإجراء أى تعديل، مع أن تقارير لجان الموازنة

---

(١) المادة (٨٥) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، وتقابلها المادة (١١٠) من

الدستور المصرى ١٩٧١م.

(٢) المادة (٨٨) من الدستور اليمنى لسنة ٢٠٠١م.

تشكك فى جدية تلك الموازنات.

كذلك فإن الحزب الحاكم من خلال الأغلبية البرلمانية يقوم باستخدام حقه فى إقفال باب المناقشة استخداماً سيئاً، فقد تم إغلاق باب المناقشة فى موضوعات كان ينبغى أن تشبع نقاشاً، كمناقشة اتفاقيات النفط والغاز أو القروض أو عند مناقشة مشروع الموازنة العامة، حيث يقوم رئيس الجلسة باقتراح إقفال باب المناقشة أو الإيعاز لأعضاء الحزب الحاكم بطلب إنهاء المناقشة ومن ثم تنتهى المناقشة ويجرى التصويت على الموضوع المعروض، بالرغم من وجود مجموعة كبيرة من الأعضاء الذين طلبوا الحديث.

فحصول الحزب الحاكم على الأغلبية مكن السلطة التنفيذية من الهيمنة على مجلس النواب، وهذه الأغلبية هى التى أضعفت عمل المجلس، كما استخدمت السلطة التنفيذية هذه الأغلبية لتمرير ما تشاء من مشاريع قوانين وقرارات جمهورية واتفاقيات قروض أو اتفاقيات نفطية، ومنعت فى نفس الوقت اتخاذ أية إجراءات من شأنها أن تؤدى إلى مساءلة الحكومة أو استجوابها ومن ثم سحب الثقة منها، وقد ساعدها فى ذلك عدم فهم هؤلاء الأعضاء أن الشعب منحهم ثقته للدفاع عن حقوقه والوقوف إلى جواره عندما تتخذ الحكومة خطوات أو إجراءات من شأنها الإضرار بمصالحه.

كما نشير إلى أن هناك عدة عوامل أضعفت حصول المعارضة على نصيب وافر من مقاعد مجلس النواب، أولها عوامل تعود إلى الأحزاب والقوى السياسية نفسها وعلاقتها مع بعضها،

وثانيها إصرار السلطة على أن تبقى المعارضة ضعيفة وصورية، وأن تكون وظيفتها إضفاء الشرعية على الحاكم وليس منافسته والحلول محله، ولذلك تستخدم السلطة كل ما فى وسعها لإبقاء المعارضة صورية من خلال كسب ولاء بعضها ونشئت البعض الآخر.

ولهذا فإن ضعف المعارضة فى مجلس النواب مكن الحزب الحاكم من فرض هيمنته على البرلمان وإضعافه، وما ترتب على ذلك من ضعف أداء المجلس وخصوصاً فى جانب الرقابة، وهذا لا يعنى أن المعارضة لم تكن فعالة وإنما يرجع ذلك بالأساس لأنها لا تملك النسبة الكافية التى تمكنها من تفعيل أدائها، فقد وقفت ضد معظم القروض ولم تصوت لصالحها وكذلك اعترضت على بعض القوانين التى مررتها الحكومة بحكم أغليبتها بالرغم من مخالفتها للدستور كقانون السلطة المحلية الذى صدر ثم عدل الدستور وتم إلغاء النصوص التى تتعارض مع القانون، بالإضافة على أن المعارضة عبرت فى العديد من المواقف عن رفضها بالانسحاب قبل بدء عملية التصويت وكان أوضح مثال على ذلك الانسحاب من جلسات التصويت على الموازنات العامة إذ اعتادت أن تتسحب جميع كتل المعارضة بالإضافة إلى المستقلين تعبيراً عن رفضهم لها. ولهذا يمكن القول: إن البرلمان قد أصبح أداة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على الحكم، وبالتالي تمرير وإصدار القرارات والتشريعات التى تتفق مع سياستها الداخلية والخارجية، فالسلطة التنفيذية مسيطرة على البرلمان من خلال الأغلبية البرلمانية التى تملكها. وهذه السيطرة تتضح بصورة

أكبر في ظل وجود التماسك الحزبي والتأييد للسلطة التنفيذية المنتمية لها، وبالتالي يتم تحجيم الأقلية إلى أقصى درجة ممكنه.

وعند سؤال أعضاء مجلس النواب في اليمن عن تأثير الأغلبية البرلمانية على الرقابة كانت إجابتهم: إن نسبة ٣٥% من مجموع الذين خضعوا للاستبيان كانت إجابتهم بأن الانتماء الحزبي ليس سبباً لضعف الرقابة البرلمانية، ونسبة ٦٥% من الأعضاء كانت إجابتهم بأن الأغلبية البرلمانية لها تأثير في ضعف الأداء الرقابي لمجلس النواب، وهذا يدل على مدى تأثير الانتماء الحزبي في ضعف الرقابة البرلمانية، سواء كان ذلك في المؤتمر الشعبي العام - الحزب الحاكم - أو بقية أحزاب المعارضة الممثلة في المجلس، غير أن هذا السبب واضح في حزب المؤتمر الحاكم صاحب الأغلبية في المجلس الذي يتجنب أعضاؤه استخدام الاستجواب أو سحب الثقة من الحكومة، وبالتالي يقوم العضو بالتخلي عن أهم وظيفة له خصوصاً بعد تقلص دور البرلمان في التشريع في وقتنا الحالي<sup>(١)</sup>.

وفي مصر أيضاً لا يختلف الوضع عن اليمن حيث التحكم في تركيبة العضوية بمجلس الشعب، أدى إلى وجود أغلبية آلية للحزب الوطني الديمقراطي - الحزب الحاكم - الأمر الذي جعل استخدام الأعضاء لوسائل الرقابة البرلمانية غير مهدد للحكومة، فمجلس الشعب يلوح للحكومة بالعصا فقط دون أن يستخدمها، وتأكيداً لذلك فإن الاستجابات المقدمة للرقابة على الحكومة لا جدوى منها لأن

---

(١) راجع، صادق النفيش: الاستجواب، مرجع سابق، ص ١١٣.

المعارضة لا تملك بسبب قلة عددها سحب الثقة من الحكومة<sup>(١)</sup>.

كذلك يلاحظ وجود درجة كبيرة من التماسك بين أعضاء الهيئة البرلمانية للحزب الوطني، وعلى الرغم من أن هذا التماسك هو على وجه العموم ظاهرة محمودة في النظم السياسية، إلا أن زيادته تؤدي إلى الجمود، فمجرد إدراك أعضاء الحزب للقيود الشديدة المحيطة بهم، إذا ما استخدموا الأدوات الرقابية الأكثر فاعلية أمام الحكومة، يجعل من مجلس الشعب في ظل الأغلبية الكاسحة والآلية لهذا الحزب مجرد شكل ديمقراطي أجوف المضمون والمعنى، وفي هذا الصدد يشار إلى أن الحكومة لجأت إلى عدة أساليب للحيلولة دون قيام أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي في المجلس بأي نشاط رقابي مميز إزاءها، ومن ذلك منع إعادة ترشيح الأعضاء النشطين رقابياً في الانتخابات التشريعية على قوائم الحزب، والتهديد بحجب الحصانة البرلمانية عن كل من يتمرد على الحزب من أعضائه ويتعاطف مع المعارضة ومطالبها، ومع أن الحزب قلت فاعليته في هذا الشأن من خلال نظام الانتخاب الفردي، إلا أنه سعى - من اتجاه آخر - من خلال اتفاق ضمنى إلى لي ذراع أعضائه عبر إغداقهم بالخدمات وما أصبح يسمى بالتأثيرات، كما قامت الحكومة، بمنع أعضائها من خلال إمادة اللثام بل وتشجيع تعيين أعضاء مجلس الشعب من الحزب الوطني في مناصب أعضاء مجالس الإدارات والجمعيات العمومية والمستشارين في بعض الشركات، خاصة بعد خصخصة

---

(١) د. عمر هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص ١٥٧.

القطاع العام وتحويل شركاته إلى شركات قطاع أعمال، وذلك فى خرق واضح للدستور ولقانون مجلس الشعب<sup>(١)</sup>.

كذلك يتم منع أعضاء المعارضة من خلال الأغلبية الكاسحة من ممارسة المهام الرقابية، بل والقيام بإسقاط عضوية المجلس عنهم، أ التلويح بذلك فى مواجهة من تراهم قد تجاوزوا الخطوط الحمراء<sup>(٢)</sup>.

وهكذا تقف الرقابة البرلمانية بين أغلبية لم تصنعها إرادة شعبية خالصة، وإنما أتت بها نصوص وممارسات موروثة من عهود شمولية هوت فى حومة الاستتامة، فقعدت عن ممارستها، تاركة الأمور تجرى وفق إرادة الحكومة على وتيرة مطردة لا تخالفها، وفى دائرة رسمت لها لا تتجاوزها. وبين معارضة واهية قصرت وسائلها عن بلوغ أهدافها، تسيطر على بعضها رغبة السعى خلف كل بادرة نقد لعمل حكومى لم تصهرها الروية. ويندفع وراء كل رأى فطير لم يخمره التأمل، بين

---

(١) أحمد عبد الحفيظ: الجدل حول قضية نواب الشركات، مجلة قضايا برلمانية، العدد ٢٥، إبريل ١٩٩٩، ص ٩ وما بعدها.

(٢) حيث تم إسقاط العضوية عن طلعت رسلان عضو حزب الوفد فى ٥ مارس ١٩٨٩ بعد أن أراد إنهاء تجاوزات وزير الداخلية زكى بدر بالمجلس، وحرمان العضو علوى حافظ من حضور (١٠) جلسات من جلسات المجلس مرتين، إحداها فى ٢٣ مارس ١٩٨٦ لقيامه بقذف اللائحة تجاه رئيس المجلس لرفض الأخير تعقيبه بالرفض على قرار اللجنة العامة تأجيل التقدم بطلبات رقابة برلمانية عن أحداث الأمن المركزى فى فبراير ١٩٨٦، والأخرى فى ٥ يونيو ١٩٨٨ لوصف رئيس الوزراء برئيس مجموعة لصوص، ورفع الحصانة عن العضو مصطفى ثروت فى ٢ يوليو ١٩٨٥ بسبب سلسلة مقالات عن تجاوزات محافظ الإسكندرية -حينها- فوزى معاذ. انظر د. عمر هاشم ربيع، مرجع سابق، ص ١٥٨.

هذين الفريقين تظل الرقابة فريضة ديمقراطية واقعياً غائبة، أو حالة إن  
أوجدتها النصوص فقد أعدمته الممارسة<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٨٦.

## المطلب الثالث

### عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وحجب المعلومات عنهم

يعتبر عضو البرلمان أساس عملية الرقابة البرلمانية، فمن خلاله يتكون البرلمان، وهو من يقوم بالرقابة إلى جانب الوظائف الأخرى، ولكن المشاهدة الواضحة تبين أن بعض أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة فى ممارسة الرقابة البرلمانية، ويرجع ضعف البرلمان إلى النشأة أو التكوين من رجال يمكن وصفهم بأنهم سياسيون هواة لا تتوافر فيهم المعرفة العلمية الكافية، والتخصص الفنى الدقيق اللازم الذى يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقدة التى يثيرها عالم اليوم، ووضع الحلول لها، إذ إن ذلك قد أصاب البرلمانات بالشلل وحولها إلى جمعيات استشارية<sup>(١)</sup>.

فمن البديهيات أن المجالس التشريعية يجب أن تضم النخبة المميزة من أفراد الشعب ومن ذوى التأهيل العلمى، نظراً للمهام الجسيمة التى يتحملها أعضاء المجالس البرلمانية وللدور التشريعى المتمثل فى سن القوانين ومناقشة الخطط الاقتصادية والتنمية وإقرار الموازنة العامة للدولة، وقيامها بالدور الرقابى على السلطة التنفيذية، كل ذلك يستوجب أن يكون أعضاء البرلمان من المؤهلين تأهيلاً علمياً عالياً، وشاملاً لمختلف الأنشطة الإنسانية، حيث أصبح التخصص وتقسيم العمل من سمات العصر فى ظل التقدم العلمى الهائل.

---

(١) د. بشير الباز: حل المجلس النيابى، مرجع سابق، ص ٩٥.

فالمجالس البرلمانية التي تضم بين جنباتها صفة المجتمع من الكوادر المتعلمة والنزيهة، لا شك أنها ستقوم بواجبها على أكمل وجه، بعكس المجالس البرلمانية التي تفتقر إلى الخبرة والتأهيل العلمي العالي، والتي سيكون مصيرها -بدون شك- هو العجز عن القيام بأداء واجبها، ومن ثم العجز في اتخاذ القرار السليم.

فتعتبر كفاءة عضو البرلمان من العوامل المؤثرة في فاعلية الرقابة البرلمانية، ذلك أن العضو الذي يتوافر لديه الخبرة العلمية والعملية والثقافة الواسعة يستطيع أن يقنع المجلس بأهمية القضية التي يعرضها عن طريق وسائل الرقابة البرلمانية، وكلما كان العضو من الذين يتمتعون بخبرات برلمانية كبيرة وثقل برلماني، كان حديثه موضع اهتمام المجلس ورئيسه والحكومة على السواء، وكلما كان هدف عضو البرلمان من استخدام وسائل الرقابة تحقيق المصلحة العامة كان تأثيره أكبر على الأعضاء والحكومة<sup>(١)</sup>.

إن عدم قدرة أعضاء البرلمان على ممارسة الوظيفة الرقابية بفاعلية ترجع إلى تدنى كفاءة وجدارة بعض أعضاء البرلمان أو نقص الخبرة في مجال العمل التنفيذي لديهم، إذ إن من لا يمارسون العمل التنفيذي ويعرفون كل جوانبه لا يمكنهم مراقبة هذا العمل. وكذلك ينعكس سلباً في تأثيره على ممارسة استخدام وسائل الرقابة البرلمانية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. جلال بنداري: الاستجواب...، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

كذلك فإن عدم خبرة بعض أعضاء البرلمان بأساليب الرقابة وأحكام ممارستها، يعد سبباً مؤثراً فى الأداء الرقابى للأعضاء، ولهذا يجب عقد دورات تدريبية لأعضاء البرلمان، حتى يكونوا على دراية تامة بممارسة دورهم الرقابى، وهذا يعد أمراً لازماً فالبرلمان يسن القوانين ويراقب السياسة الداخلية والخارجية للحكومة<sup>(١)</sup>. ولهذا لا سبيل لإصلاح الرقابة إلا بعلاج ضعف الكفاءة لدى أعضاء المجلس، مما يمكنه من القيام بأعماله بفعالية ويسر، كما يلاحظ أيضاً من أسباب ضعف الرقابة التى ترجع إلى الأعضاء قيامهم بتوجيه أسئلة تأخذ طابعاً شخصياً، وليست فى صلب أعمال المجلس، وغالباً ما يستهدف منها الابتزاز السياسى أو المصلحة الانتخابية المحضة<sup>(٢)</sup>.

كذلك يلاحظ أن مهنة عضو البرلمان وسنه تعتبران عاملين مؤثرين على دوره الرقابى فى ظل التعقيد المستمر لكافة مناحى الحياة، وزيادة التخصصات الفرعية للمجال الواحد، ويتجه الأعضاء المتخصصون فى مهن معينة للإدلاء بدلوهم فى تخصصاتهم، بما يتضمن مراجعة الحكومة فى أفعالها التى تدخل فى نطاق هذا التخصص، فعلى البرلمان من رجال القانون، يهتم بإبراز النواحي القانونية فى عمله الرقابى، وعضو البرلمان من رجال الأعمال تعكس رؤيته الرقابية مصالح تلك الطبقة فى المجتمع، كما أن عضو

---

(١) د. محمد باهى أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٨٦.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٣٥.

البرلمان فى سن مبكر يتجه عادة لممارسة رقابية أكثر راديكالية، بينما عضو البرلمان فى سن مقدم، يتجه إلى ممارسة رقابية أكثر محافظة<sup>(١)</sup>.

ومما لا شك فيه أن فاعلية البرلمان تزداد كلما كانت هناك زيادة فى نسبة الأعضاء المنتمين لتيارات سياسية وانتماءات حزبية متعددة مع اختلاف الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والثقافية للأعضاء، فالأحزاب السياسية تحاول دعم أعضائها داخل البرلمان فتقدم لهم الخبرة الفنية وتزودهم بالمعلومات وتقدم لهم الدراسات والبحوث وتقدم لهم المشورة قبل طرح أى موضوع للنقاش على المجلس، بحيث لا يصبح دورها مقصوراً على قضايا الالتزام الحزبى لنوابها وسلوكهم التصويتى وتحفيزهم على استخدام الوسائل الرقابية الفعالة<sup>(٢)</sup>.

وفى اليمن يلاحظ غياب عدد كبير من أعضاء مجلس النواب، وإن حضروا فالصمت يكون حليفهم بحيث يصبحون كالكراسى التى يجلسون عليها، فلا يقومون حتى بتوجيه أسئلة إلى الحكومة ولو من باب معرفة ماذا يدور فى المجلس من جدال بين بقية الأعضاء والحكومة، فتمثيل الشعب لا يكون بالصمت وإنما بمتابعة أعمال الحكومة الداخلية والخارجية وتوجيهها إلى الطريق الصحيح عند مخالفتها لأحكام الدستور والقانون، فهذه ظاهرة سيئة تضعف من

---

(١) د. عمرو هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٢) د. جلال بندارى: تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، ٢٠٠٣، ص ١٢، ١٣.

الدور الرقابى والتشريعى لمجلس النواب كما تتعارض مع القسم الذى أقسمه العضو من أجل خدمة الوطن والمواطن، وكلما كان يحتدم النقاش وترتفع وتيرته بين مجلس النواب والحكومة بسبب المخالفات الحكومية للقانون والدستور، يلاحظ أن بعض الأعضاء يطلب استجواب الحكومة أو أحد أعضائها إلا أن هذا الطلب كان يقابل بمعارضة من بعض أعضاء المجلس بحجة أن هذا الاستجواب غير دستورى، ولابد أن يسبقه سؤال، وهذا شرط غير موجود فى الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ويرجع السبب فى هذا التصرف من قبل بعض أعضاء مجلس النواب إلى النقص فى الثقافة التشريعية والبرلمانية بل أن بعض أعضاء مجلس النواب لا يفرق بين السؤال والاستجواب.

ولهذا فإننا نؤيد المقترحات التى أدلى بها بعض الفقه<sup>(١)</sup> من أجل رفع كفاءة أعضاء البرلمان وهى:

١ +الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى لاسيما فى المنطقة العربية.

٢ +إعداد برامج موجهة لدعم عمل الأعضاء وخبراتهم، على هيئة ورش عمل ولقاءات مكثفة مع المختصين والبرلمانيين.

٣ +إعداد مجموعة من الكتيبات الاسترشادية فى المجالات الفنية التشريعية للبرلمان، وأهمها عملية التشريع، والرقابة، واللائحة

---

(١) د. على الصاوى: مستقبل البرلمان فى العالم العربى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣٧ وما بعدها.

الداخلية، حقوق وواجبات الأعضاء، كيفية تقييم السياسات العامة للدولة.

٤ - دعم القدرة التشريعية للأعضاء فمازالت المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان عموماً محددة، إذ تأتي معظم مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية، وهنا لابد من إنشاء "مركز للدراسات البرلمانية" بالبرلمان، يتم تزويده بالخبراء القانونيين المتخصصين والاستعانة بعض الوقت بأساتذة القانون فى الجامعات، ورجال القضاء والمحامين، بحيث تكون مهمته إعداد وصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين لأعضاء المجلس، ومعاونة الأعضاء من خلال تقديم الآراء والمقترحات بالتعديل أو الإضافة أو الحذف فى مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء.

إما فيما يتعلق بحصول أعضاء البرلمان على المعلومات فلا جدال فى أهمية المعلومات وقيمتها فى الوقت الحاضر، وهى على أى الأحوال أساس أى قرار يتخذه كل مسئول فى موقعه، ولا يمكن لأحد أن ينكر الدور الذى تلعبه المعلومات فى اتخاذ القرار الجيد، ولذلك يصدق القول بأن من يملك المعلومات يستطيع أن يكون الأقوى والأقدر على الإقناع<sup>(١)</sup>.

وحتى يستطيع المجلس النيابى القيام بالمهام الرقابية المقررة له

---

(١) د. محمد فتحى عبد الهادى: مقدمة فى علم المعلومات، ط١، مكتبة غريب، ١٩٨٤،

فإنه لا بد أن تتوفر له ولأجهزته المختلفة معلومات دقيقة وكافية عن الأنشطة المختلفة في الدولة، ولما كانت السلطة التنفيذية هي التي تملك الكثير من الفنيين وأجهزة جمع المعلومات فإنها غالباً ما تتفوق على المجلس النيابي الذي لا يتمتع بهذه الإمكانيات، حتى أن البرلمان يجد نفسه تجاه الحكومة في موقف الهاوى أمام فئة من المحترفين على حد تعبير هوريو<sup>(١)</sup>.

لذلك بدأت السلطات التشريعية في النظم الديمقراطية الحديثة في اعتماد آليات محددة لجمع البيانات وتكوين كوادر بشرية متخصصة في جمع المعلومات، مع الحرص على الاستحواذ على أجهزة ومعدات على أعلى مستوى من التقنية المتاحة دون مراعاة للتكلفة، لأن العائد منها في شكل القدرة على اتخاذ القرار السليم في الوقت المناسب تهون أمامه أية تكلفة<sup>(٢)</sup>.

ولا شك أن الحصول على المعلومات يمثل أهم العوامل المؤثرة في سير مناقشات البرلمان فكلما كان العضو معتمداً على مصادر دقيقة وصحيحة ووافية وحديثة للمعلومات التي يبني عليها حديثه كلما انصبت المناقشات في صالح الإصلاح المؤسسي وترسيخ خطى التطور الديمقراطي والحياة السياسية ككل.

ويستوجب ذلك أن تهتم البرلمانات بإنشاء مراكز معلومات

---

(1) A. Hauriouet L.S Fez, op.cit. p544.

(٢) د. مدحت حسنين: منهج إعداد البحوث.. والمعلومات البرلمانية، مجلة مجلس الشعب، العدد ١١، السنة الرابعة، مارس ١٩٩٥، ص ٢٤.

حقيقية مزودة بالأجهزة العلمية الحديثة على أن يتم ربط هذه المراكز بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية فى مختلف دول العالم بحيث تتاح لأعضاء هذه البرلمانات جميع مصادر المعلومات القديمة والحديثة وما يستجد منها أولاً بأول، يضاف إلى ذلك حسن التنظيم والترتيب والتبويب والفهرسة الفنية للعناوين والموضوعات وغيرها، على أن يصحب ذلك كله توفير المساعدين المتخصصين فى مختلف المجالات للمساعدة فى توفير المعلومات وتقديمها للأعضاء فى سهولة ويسر. كما يجب أن يتم اختيار هؤلاء الفنيين من المتخصصين والمتفوقين والمدربين على أعمال هذه المراكز حتى يستطيعوا أن يوفروا لأعضاء المجالس النيابية فى الوقت المناسب وبالسرعة اللازمة أوعية المعلومات التى تساعدهم فى النظر وإبداء الرأى فى القضايا المعروضة أمام البرلمان، وتمكنهم من مقارنة الأوضاع الداخلية بمثيلاتها فى بعض دول العالم خاصة المتقدم منها<sup>(١)</sup>.

وعند سؤال أعضاء مجلس النواب عن حجب المعلومات ومدى تأثيرها على الرقابة البرلمانية فى اليمن كانت إجابتهم : أن نسبة ٥٨% من مجموع الأعضاء أجابوا بأن حجب المعلومات ليست سبباً كافياً لضعف الرقابة البرلمانية فالعضو يستطيع أن يحصل على المعلومات بأى طريقة أخرى، كما أن نسبة ٤٢% من الأعضاء

---

(١) د. جلال بندارى: تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، مرجع سابق، ص ٢٢،

أجابوا بأن حجب المعلومات يعد سبباً من أسباب ضعف الأداء الرقابى لمجلس النواب<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من ذلك فإننا نرى أنه لا بد من وجود مناخ أو بيئة مساعدة لعضو مجلس النواب لكي يقوم بوظيفته الرقابية على أكمل وجه، وهذا يتطلب توافر مصادر المعلومات الكفيلة بأداءه لمهامه الرقابية، ولهذا لا بد أن يكون لأى عضو من أعضاء مجلس النواب الحق فى الحصول على المعلومات من أية جهة رسمية، حتى يستطيع المجلس والأعضاء من ممارسة عملهم وفقاً للمعلومات والبيانات المتاحة لديهم من قبل أجهزة الدولة، فالحكومة قد تعيق عضو البرلمان عن جمع المعلومات لممارسة دوره الرقابى، كما هو الحال فى دول العالم الثالث، وعلى العكس قد تساعد مؤسسات البرلمان ذاتها العضو للحصول على هذه المعلومات وهذا يتضح فى الحالة الأمريكية، حيث يحق لعضو مجلس النواب التقدم بمشروع قرار يخول إحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية.

---

(١) صادق النفيش: الاستجواب..، مرجع سابق، ص ١١٧.

## المطلب الرابع

### وجود نصوص دستورية ولائحية مؤثرة على الرقابة البرلمانية

يعتبر البرلمان حجر الأساس فى الأنظمة الديمقراطية المعاصرة لما له من مكانة خاصة بين المؤسسات الدستورية الحاكمة، ولمكانته من مصدر السلطات (الشعب) باعتباره الممثل عنه والمعبر عن طموحاته، وعضو البرلمان لا بد أن يمارس دوره فى الدفاع عن حقوق وحرىات الأفراد فى ظل وجود الضمانات الدستورية والقانونية واللائحية والممارسات العملية، كما أن فاعلية دور البرلمان يرتبط ارتباطاً مباشراً بإزالة القيود التى قد توجد فى الدستور أو اللائحة الداخلية للبرلمان.

فعلى سبيل المثال نجد أن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١ قد فرق بين المشاريع المقدمة من الحكومة والمشاريع المقدمة من أعضاء البرلمان، حيث إن المشاريع المقدمة من الحكومة تحال إلى اللجان المختصة بينما المشاريع المقدمة من الأعضاء تحال إلى لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظرها وقد ترى اللجنة رفضها، كما أن المشاريع المقدمة من الحكومة إذا رفضت فيجوز تقديمها ثانية فى دور الانعقاد نفسه وإن كانت مقدمة من أعضاء المجلس فلا يجوز تقديمها إلا فى دور انعقاد آخر<sup>(١)</sup>.

أما طلب المناقشة العامة فلا بد أن يقدم من (عشرين بالمائة)

---

(١) المادة (٨٥) من الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١١٠) من الدستور المصرى

الحالى لسنة ١٩٧١م.

(١) من عدد الأعضاء وإذا كان عدد أعضاء مجلس النواب هو (٣٠١) فسوف يكون العدد المطلوب لطرح موضوع عام للنقاش هو (٦١) عضواً، ولا شك أن هذه نسبة كبيرة تعمل على إعاقة استخدام هذه الوسيلة الرقابية خصوصاً في ظل الأهمية البالغة لها مع وجود الرقابة الشعبية التي تراقب من خلال وسائل الإعلام مناقشة الموضوع، وبالتالي تشكل ضغطاً سياسياً على توجه الحكومة. وفيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية نجد أن الدستورين<sup>(٢)</sup> اليمنى والمصرى قد أقرأ بأن (اللجنة تقصى الحقائق في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية أن تستجيب لطلبها..)، ولكنهما لم يبينا الحكم في حالة ما إذا كان الوصول إلى الحقيقة يتطلب سماع أقوال أطراف ليست لهم التبعية للجهات التنفيذية أي أفراد عاديين ليست لهم صفة العموم، ومدى التزام مثل هؤلاء الأفراد بالمثل أمام لجان تقصى الحقائق إذا رأت سماع أقوال أى منهم، وما الحكم إذا لم يمثل هؤلاء الأفراد أمام اللجنة؟

وإذا ما اتجهنا نحو الاستجواب نجد أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م قد اشترطت عدم إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال إلا بعد مرور أسبوع على الأقل من

---

(١) المادة (٩٣) من الدستور اليمنى، والمادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦م، أما المادة (١٢٩) من الدستور المصرى فإنها قد أجازت لعشرين عضواً طرح موضوع عام للمناقشة.

(٢) المادة (٩٥) من الدستور اليمنى، والمادة (١٣١) من الدستور المصرى.

إبلاغه، وهى مدة تشكل قيماً لا مبرر له، لأن هذه المدة من شأنها أن تؤدى إلى تأخير تحديد موعد مناقشة الاستجواب، فرئيس المجلس يملك تأخير إدراج الاستجواب فى جدول الأعمال وفقاً لما يراه. كذلك فإن اللائحة اشترطت ألا يتم إدراج أى استجواب فى جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها فيما عدا الاستجواب الذى يتعلق بموضوع له أهمية عاجلة<sup>(١)</sup>.

وهذا التبرير منتقد؛ لأن الاستجواب ينطوى على اتهام الحكومة بالفساد والانحراف، وهو أمر يصعب أن يرد عليه أو يفنده بيان الحكومة، فضلاً عن صعوبة التكهن بمعرفة الحكومة به قبل تقديمه حتى ترد عليه<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن تعليق إدراج الاستجواب بجدول الأعمال على تقديم برنامج الحكومة، يعطل ممارسة هذا الحق لمدة طويلة، إذ إن تقديم الحكومة لبرنامجها يأتى عادة بعد أكثر من شهر من افتتاح دورة المجلس، مما يؤدى إلى تعطيل المجلس عن أداء دوره الرقابى طوال المدة التى تسبق عرض الوزارة لبرنامجها<sup>(٣)</sup>.

كذلك نجد أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد اشترطت بأنه لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الاستجابات المرتبطة

---

(١) المادة (٢٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩م.

(٢) د. جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص ٥٠،

(٣) سوسن الجيار: الحياة البرلمانية فى مصر، مرجع سابق، ص ١٥٢.

بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس، فإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك، أدرج الاستجواب بجدول الأعمال. وهذا الشرط يعد قيداً يضيق من نطاق حق الاستجواب، ويمنع الأعضاء من ممارسة رقابتهم على أعمال الحكومة، فالحكومة تملك الأغلبية البرلمانية وتسيطر على لجان البرلمان سيطرة شبه تامة وبالتالي فلها القدرة على أن التأثير على الأعضاء في ممارسة دورهم الرقابي<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بمناقشة الاستجواب فنجد أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اشترطت ألا يتم مناقشة الاستجواب قبل مضي سبعة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة إلا بموافقة الحكومة، وهذا الموعد للمناقشة أو لإدراجه بجدول الأعمال قد يتجاوز بكثير الأيام السبعة وبالتالي قد يترتب على ذلك سقوط الاستجواب نتيجة لعدم تحديد موعد لمناقشته فيسقط بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم فيه.

كذلك نجد أن المادة (٢٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ قد أعطت للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة، ومعنى ذلك تأخير مناقشة الاستجواب حتى ينتهي المجلس من مناقشة الأسئلة وطلبات الإحاطة، دون التقيد بتواريخ قيد الأسئلة أو طلبات الإحاطة، وهل هي سابقة أم لاحقة لقيد الاستجواب.

وعملياً يلاحظ أن الحكومة تعمل على إجهاد الاستجابات

---

(١) د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية...، مرجع سابق، ص ١٤٥.

عن طريق الإعاز لأغلبيتها بالتقدم بعدد كبير من الأسئلة وطلبات الإحاطة المرتبطة بموضع الاستجواب، وبالتالي يؤدي إلى تقليل أثر الاستجواب<sup>(١)</sup>.

كذلك فإن الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال له الأولوية على غيره من الاقتراحات لإنهاء المناقشة فى الاستجواب، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصرى لعام ١٩٧٩، وهذا الإجراء غالباً ما يلجأ إليه مجلس الشعب إذا اشتد الخطر وحامت الدائرة حول الوزير أو الحكومة فيكون المخرج أخذ موافقة المجلس على اقتراح الانتقال لجدول الأعمال، وهو ما يعنى إنهاء الاستجواب وكأنه لم يكن.

كما أن المادة (٢٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد قضت بسقوط الاستجواب بانتهاء الدور الذى يقدم خلاله، وهذا القيد من شأنه أن يؤدي إلى التخلص من غالبية الاستجوابات التى توجه إلى الحكومة بالرغم من أهميتها الكبيرة والدفاع عن حقوق وحرىات جمهور الناخبين.

أما بالنسبة لطلب سحب الثقة فإننا نجد أن الدستور اليمنى الحالى لسنة ٢٠٠١م واللائحة الداخلية لمجلس النواب قد اشترطا أن يكون الاقتراح بسحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أى من

---

(١) أحمد منيسى: الأداء الرقابى لمجلس الشعب والشورى فى دور الانعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨،

الوزراء مقدماً من ربع أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>، وطلب سحب الثقة من رئيس الوزراء أو من الحكومة لابد أن يكون مقدماً من ثلث أعضاء المجلس<sup>(٢)</sup> كذلك فإن صدور قرار سحب الثقة سواء الفردية أو الجماعية لابد وأن يصدر بأغلبية أعضاء المجلس، ولهذا فإن هذه النسب المتطلبة سواء لتقديم الاقتراح بسحب الثقة أو لصدور القرار تعد كبيرة ومبالغاً فيها، وتؤدي إلى ضعف الأداء الرقابي لمجلس النواب، ولهذا لا يمكن أن تسحب الثقة من الحكومة إلا إذا أراد الحزب الحاكم، وبالتالي تظل النصوص الدستورية واللائحة سبباً رئيسياً للحد من سحب الثقة ومانعاً من استخدام هذه الوسيلة الرقابية وبالتالي تستمر الحكومة فى برنامج الفساد المالى الإدارى وليس الإصلاح المالى والإدارى، وبهذا تبقى النصوص الدستورية واللائحية المتعلقة بوسائل الرقابة البرلمانية حبراً على ورق ذابت سطورها وتلاشت أوراقها وقد ساعد على ذلك وجود أغلبية برلمانية لموازاة هذه النصوص ومنعها من مجرد التلويح باستخدامها، وكذلك وجود معارضة ضعيفة لا حول لها ولا قوة ولا تملك إلا الحضور الشكلى لاستلام مستحققاتها المالية والظهور أمام شاشات التلفزيون.

وعند سؤال أعضاء مجلس النواب فى اليمن: هل تعتبر النصوص الدستورية واللائحية سبباً من أسباب ضعف الرقابة

---

(١) المادة (٩٣) من الدستور اليمنى لسنة ٢٠٠١م، والمادة (١٤٣) فقرة (ب) من لائحة مجلس

النواب لعام ٢٠٠٦م.

(٢) المادة (٩٨) من الدستور اليمنى، والمادة (١٥٩) فقرة (أ) من لائحة مجلس النواب.

## البرلمانية؟

كانت إجابة ٦٤% منهم بأن هذه النصوص ليست سبباً فى ضعف الرقابة البرلمانية، وأجاب ٣٦% منهم بأن هذه النصوص تعد سبباً من أسباب ضعف رقابة مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

ولكن نستطيع القول إن هذه النصوص تعد سبباً من أسباب ضعف الرقابة البرلمانية فى اليمن، إلا أن غياب كثير من الأعضاء عن حضور جلسات المجلس، أو عدم مبادرتهم بممارسة أى نشاط رقابى لا يجعلهم يشعرون بوجود هذه القيود، ولهذا لا بد من إزالة هذه القيود والتخفيف منها حتى يتم تفعيل الأداء الرقابى لمجلس النواب فى اليمن.

أما فى بريطانيا فإن الاقتراحات بلوم الحكومة سواء بلوم وزير معين أو ضد تصرف معين من الحكومة أو أحد الوزراء قد أحيطت ببعض القيود بدعوى حماية الحكومة والوزراء من التعرض للسقوط دون استعداد للدفاع عن أنفسهم، فهى لا تناقش إلا بعد أربعة أيام من تقديمها، كما حددت اللائحة الداخلية عدد الجلسات التى يمكن أن تقدم فيها هذه الاقتراحات فى سبع عشرة جلسة خلال دور الانعقاد، ولا تجيز اللائحة تقديم اقتراح سبق إثارته فى نفس الدورة<sup>(٢)</sup>.

---

(١) صادق النفيس: الاستجواب...، مرجع سابق، ص ١١٥.

(2) Stuart weair and David Betthan, op.cit., p.315.

## الخاتمة

الآن وقد انتهينا من دراسة موضع (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام الدستورى اليمنى) لا يبقى أمامنا سوى أن نبين أهم النتائج والتوصيات التى توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة:

**النتائج :**

١ - إذا كانت الديمقراطية تعنى أن الشعب هو مصدر السلطة الوحيد، فإن أسلوب ممارسة الشعب للسلطة له صور ثلاث: فمن ناحية أولى، قد يمارس الشعب سلطات الحكم بنفسه ومباشرة، وتلك هى صورة الديمقراطية المباشرة. ومن ناحية أخرى، قد يمارس الشعب السلطة والسيادة بطريقة غير مباشرة عن طريق نوابه فى البرلمان الذين ينتخبهم لهذا الغرض، وتلك هى صورة الديمقراطية غير المباشرة، وهى الأكثر شيوعاً فى العصر الحديث، ومن ناحية ثالثة، قد ينتخب الشعب نوابه فى البرلمان، ولكن البرلمان لا يستقل بممارسة جميع مظاهر السلطة والسيادة نيابة عن الشعب بل يحتفظ الشعب ببعض مظاهر السلطة يمارسها بنفسه ومباشرة. وتسمى هذه الصورة بالديمقراطية شبه المباشرة.

٢ - أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ليست حكراً على نظام بعينه، فهى وإن كانت تتضح بشكل كبير فى النظام النيابى البرلمانى، كما هو الحال فى النظام البرلمانى إلا أن هذا لا يعنى عدم وجود أية مظاهر لمثل هذه الرقابة فى نظم

الحكم الأخرى، وعلى وجه الخصوص النظام الرئاسى، الذى يعده الفقه على أنه نظير للنظام البرلمانى. وإذا نظرنا إلى الدستور اليمنى فإننا نجد أنه منذ قيام دولة الوحدة فى ٢٢ مايو ١٩٩٠م وجد لدينا ثلاثة دساتير، دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩٠م والدستور المعدل لعام ١٩٩٤م والدستور الحالى لعام ٢٠٠١م، وقد أخذت هذه الدساتير بالنظام البرلمانى الذى يمنع مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً، وقد رأينا أن النظام الدستورى الذى أتى به الدستور اليمنى الحالى هو فى جوهره نظام برلمانى ولكن الدستور اليمنى قد خرج على النظام البرلمانى حينما جعل لرئيس الجمهورية دوراً إيجابياً وفعالاً فى السلطة التنفيذية، وليس مجرد دور اسمى أو شرفى كما يقتضى النظام البرلمانى بصفة أساسية، كما أن الدستور اليمنى قد أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسى كما سبق بيانه ولهذا يمكن القول أن الدستور اليمنى لم يأخذ بالنظام البرلمانى الخالص ولا بالنظام الرئاسى الخالص، وإنما جمع بين النظامين وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة.

٣ أن الرقابة البرلمانية وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التى تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، عن طريق أدوات رقابية مرتبة ومتدرجة من الأضعف إلى الأقوى، ويترتب على أفواها سحب الثقة عن الحكومة، كما أن

الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسى للدولة نفسه، فتكون رقابة البرلمان قوية فى ظل حكومة الجمعية حيث يعتبر البرلمان هو السلطة العليا للدولة، بينما يتقلص هذا الدور إلى حد كبير فى النظام الرئاسى الذى يقوم على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما فى النظام البرلمانى فإنها أوسع من النظام الرئاسى وأقل من نظام حكومة الجمعية.

٤ - تكمن أهمية الرقابة البرلمانية فى محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التى رسمتها الحكومة لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومى وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وله أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أنته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق الدستور والقانون كما أن الرقابة البرلمانية تستند على أن البرلمان يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التى يريد أن يتم تحقيقها عن طريق نوابه الذين انتخبهم بإرادته الحرة.

٥ - تميزت أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع، وذلك نتيجة للتنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأعضاء البرلمان، كما تختلف هذه الأهداف وفقاً لطبيعة النظام السياسى، ففى ظل النظام الديمقراطى، يتجه البرلمانيون إلى التركيز على المصالح العامة أو الحزبية، بينما

فى ظل الحكومة السلطوية والشمولية والتعددية المقيدة، يتجه البرلمانيون إلى تحقيق الأهداف الشخصية.

٦ أما فيما يتعلق بتكوين البرلمان فى اليمن فإننا نجد أن الدستور اليمنى المعدل لسنة ١٩٩٤ قد استحدث مجلساً استشارياً وجعله تابعاً لرئيس الجمهورية، كما أن التعديل الأخير الذى جاء به الدستور الحالى لعام ٢٠٠١ حول هذا المجلس إلى مجلس شورى وظل تابعاً لرئيس الجمهورية ويملك تعيين جميع أعضائه البالغ عددهم (١١١) عضواً، وأهم ما جاء فى المادة (١٢٥) من الدستور الحالى لعام ٢٠٠١م التى بينت اختصاصات المجلس المعين هو (اشترائه مع مجلس النواب فى تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود). وإذا تأملنا جميع الاختصاصات المشتركة للمجلسين (مجلس النواب والشورى) نجد أن مجلس الشورى لا يمثل رقابة سابقة على مجلس النواب، كما لا يمكن القول بوجود برلمان مكون من مجلسين، غاية الأمر فى الاجتماع المشترك أننا بصدد مجلس موسع مكون من (٤٢١) عضواً، ثلاثة أرباعه منتخبون والرابع الأخير معين من قبل رئيس الجمهورية، ومما يؤكد القول بوجود برلمان واحد يمارس سلطة التشريع والرقابة ما نصت عليه المادة (٦٢) من الدستور اليمنى الحالى لعام ٢٠٠١

على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقرر القوانين ويقرر السياسة العامة للدولة... كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية...).

٧ منذ قيام دولة الوحدة فى (٢٢) مايو ١٩٩٠م وحتى اليوم وجد لدينا ثلاثة برلمانات منتخبة، البرلمان الذى تم انتخابه فى عام ١٩٩٣م، وقد تشكل من ثلاثة أحزاب رئيسية، وهى المؤتمر الشعبى العام، والحزب الاشتراكى اليمنى، وحزب التجمع اليمنى للإصلاح، ومن هذه الأحزاب تم تشكيل الحكومة، حيث لم يتحقق لأى حزب الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة، أما البرلمان الثانى فقد تم انتخابه فى عام ١٩٩٧م، وفى هذا البرلمان ظهر حزب المؤتمر الشعبى العام كحزب الأغلبية الذى قام بتشكيل الحكومة بصورة منفردة، أما البرلمان الثالث فقد تم انتخابه فى عام ٢٠٠٣م، وقد حصل فيه حزب المؤتمر الشعبى العام على غالبية مقاعد مجلس النواب، وبالتالي تمكن من تشكيل الحكومة بمفرده أيضاً.

٨ إن الإطار الدستورى والقانونى الذى نظم قيام البرلمان - سواء فى اليمن أو مصر - وممارسته كان إطاراً ملائماً إلى حد ما، ومع ذلك لم يخل هذا الإطار من بعض الإجراءات المعوقة لأعضاء البرلمان عند ممارستهم لاختصاصاتهم سواء التشريعية أو الرقابية، وفى الجانب التشريعى فرق الدستور بين المشاريع المقدمة من الحكومة والمشاريع المقدمة من

الأعضاء، حيث أن مشاريع الحكومة تحال مباشرة إلى اللجان المختصة بينما مشاريع الأعضاء تحال إلى لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظرها، كما أن المشاريع التى يرفضها المجلس إن كانت من الحكومة يجوز تقديمها ثانية فى دور الانعقاد نفسه، وإن كانت مقدمة من الأعضاء لا يجوز تقديمها إلا فى دور انعقاد آخر بالإضافة إلى أن القوانين المالية لا تقدمها إلا الحكومة أو ٢٠% من الأعضاء على الأقل.

٩ أما فى الجانب الرقابى فقد كانت المحددات أشد إذ لم يعط الدستور اليمنى الحق لأعضاء مجلس النواب بالتعديل فى الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة، وليس هناك ما يجبر الحكومة على قبول تلك التعديلات، حيث لم يرد نص يمكن الأعضاء من رفض الموازنة عندما يرون أنها غير صالحة وتحتاج إلى بعض التعديلات على بنودها، أما الدستور المصرى فإنه قد أجاز لأعضاء مجلس الشعب أن يعدلوا فى النفقات الواردة فى مشروع الموازنة، عدا التى ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، وإذا ترتب على التعديل زيادة فى النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينهما وبين النفقات.

١٠ كذلك نجد أن الدستورين اليمنى والمصرى قد منحا أعضاء البرلمان الحق فى تقديم الأسئلة والاستجابات وطلبات المناقشة العامة وتشكيل لجان التحقيق والاتهام الجنائى، وإن

كانت النصوص الدستورية فى كلا الدستورين قد اشترطت فى بعض هذه الوسائل الرقابية أن تقدم من عدد معين من الأعضاء، غير أن هذا الأمر قد اختلف عند إدانة الحكومة حيث لا يمكن سحب الثقة منها إلا بإجراءات معقدة يصعب توافرها، فلا يقبل طلب سحب الثقة من الحكومة إلا إذا كان موقعاً من ثلث أعضاء المجلس، بالنسبة للدستور اليمنى، من عشر أعضاء مجلس الشعب بالنسبة للدستور المصرى، وحتى تسحب الثقة من الحكومة فإنه يجب أن يصوت على ذلك أغلبية أعضاء المجلس، وهو ما يعنى أن الثقة لا يمكن أن تسحب من الحكومة إلا إذا أراد الحزب الحاكم ذلك، مما يعنى أن هذه النصوص تظل مثالية ولا يمكن تطبيقها فى الواقع، حيث إن الأغلبية البرلمانية هى السبب الرئيسى فى أضعاف البرلمان فأصبحت الحكومة هى من تؤثر على البرلمان وليس العكس كما يفترض.

١١ أدت التعديلات الدستورية التى تمت فى نهاية عام ٢٠٠١م إلى سحب مجموعة من صلاحيات المجلس التشريعية والرقابية، ومن ثم إضعافه أمام السلطة التنفيذية، فقد وافق المجلس على طلب رئيس الجمهورية القاضى بإلغاء حق مجلس النواب فى تقديم توجيهات ملزمة للحكومة المذكور فى المادتين (٦١، ٦٢) من الدستور، واستبدال ذلك بتوصيات فقط، مع العلم أن الحكومة لم تعمل بتوجيهات المجلس فى

معظم المناسبات إن لم يكن كلها وهى ملزمة، فكيف ستقوم بتنفيذ التوصيات وهى غير ملزمة. كما وافق أعضاء المجلس على تعديل المادة (١٢٥) من الدستور الخاصة بالمجلس الاستشارى وإبداله بمجلس شورى مكون من (١١١) عضواً يقوم بتعيينهم رئيس الجمهورية ويقوم هذا المجلس ببعض الاختصاصات التشريعية مع أن النصوص التى نظمت تكوينه واختصاصاته جاءت فى الفصل الخاص بتنظيم السلطة التنفيذية.

١٢ اتضح أن الأداء الرقابى للبرلمان - فى اليمن ومصر - كان ضعيفاً، فقد اقتصر الأعضاء على استخدام وسائل الرقابة التى لا يترتب عليها فى نهاية المناقشة تصويت، أما بالنسبة للاستجواب الذى يعد من أهم الأدوات الرقابية التى قد تؤدى إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، فإننا نلاحظ عدم استخدام هذه الأداة من قبل أعضاء البرلمان فى اليمن بالرغم من كثرة المخالفات والتجاوزات التى تمارسها الحكومة، وإذا كان قد تم استخدام هذه الأداة فى مصر فإنه لم يتم سحب الثقة من الحكومة منذ بدء الحياة البرلمانية فى مصر وحتى اليوم رغم كثرة الاستجابات التى قدمت للحكومة فى مجلس الشعب المصرى، كذلك فإن هيمنة الحزب الحاكم على أغلبية مقاعد البرلمان، وترأس رئيس الجمهورية لهذا الحزب من أهم العوامل التى تؤثر فى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

## التوصيات

لقد سبقت الإشارة فى مواضع الدراسة إلى بعض التوصيات التى أشار إليها الباحث ونأتى هنا لذكر أهمها كما يلى:

١- تعديل شروط قبول الترشيح لعضوية مجلس النواب بحيث يكون المرشح حاصلًا على الشهادة الجامعية، لكى يكون المجلس قادراً على أداء وظيفته التشريعية والرقابية بشكل جيد؛ لأن النظام السياسى والسلطة التنفيذية بشكل خاص ستظل تعمل بطريقة فعالة وتعمل بشفافية كاملة إذا ما وجد البرلمان القوى القادر على محاسبة الحكومة، ولا يمكن إيجاد هذا المجلس إلا إذا كانت كوادر المجلس تتمتع بتأهيل عالٍ ووعى بخطورة منصب عضو البرلمان، ولا شك أن حسن أداء البرلمان سينعكس على أداء الحكومة بشكل خاص والنظام السياسى بشكل عام.

٢- اهتمام الأحزاب والتنظيمات السياسية بتقديم مرشحين من ذوى التأهيل العلمى العالى، لأن تطوير العملية التشريعية وتحسين أداء النظام بشكل عام يتوقف على حسن اختيار الكوادر المتعلمة ذات الكفاءة العالية. كما أن وجود الأعضاء المتعلمين تعليماً عالياً فى البرلمان والمنتمين لحزب معين يدل على وعى وفهم القائمين على هذا الحزب، ولا شك أن هذا الحزب سينجح جماهيرياً فى كسب الناخبين بتقديم مرشحيه من الفئة المؤهلة.

٣ -مراجعة الاختصاصات الدستورية لمجلس النواب، وخاصة تلك المتعلقة بالموازنة وحق إصدار التوجيهات الملزمة للحكومة بدلاً من التوصيات،والذى ثبت عملياً عدم جدوى هذه التوصيات وعدم احترام الحكومة لهذه التوصيات التى يصدرها المجلس وذلك بتكرار التوصيات نفسها عند إقرار كل موازنة، بل وتنص التوصيات على أن الحكومة لم تلتزم بالتوصيات السابقة، ولذلك نوصي بالنص دستورياً على حق مجلس النواب بتعديل أرقام الموازنة العامة دون موافقة الحكومة، ومن حق الحكومة أن تعرض وجهة نظرها فى هذا الشأن ومن حق المجلس أن يفتتج بوجهة نظر الحكومة أو يرفضها، ولكن لا يمكن أن يتوقف تعديل الموازنة على موافقة الحكومة كما ينص الدستور الحالى الذى أعطى الحكومة حق رفض أى تعديل من قبل مجلس النواب ما لم توافق عليه الحكومة، فهذه الاختصاصات هى التى تعطى المجلس قوته، وتكون أداة لفعاليته الرقابية، وبعد ذلك سبباً مهماً لضعف الأداء الرقابى لمجلس النواب كما أن منح المجلس هذه الاختصاصات هو من صميم حقوقه الدستورية باعتباره نائباً عن الشعب فى التشريع والرقابة على الحكومة وإلا فقد المجلس أهم اختصاصاته الرقابية على الحكومة، وبالتالي ضعف أدائه آلياً.

٤ -تعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بوضع ضوابط للعمل النيابى ومشاركة الأعضاء بفعالية داخل المجلس، فمن

الملاحظ عدم اهتمام كثير من الأعضاء بالمشاركة داخل المجلس وتأجيل كثير من إجراءات التصويت لعدم وجود نصاب قانونى للأعضاء والحاضرين، كما أن كثيراً من جلسات المجلس يتم التداول فيها دون النصاب القانونى للحضور، وهذه معضلة كبيرة تواجه العمل النيابى فى اليمن، ومع عدم وجود ضوابط ملزمة ستكون النتيجة الاستمرار على الوضع ذاته بهذه الخصوص.

٥ - بالنسبة لتشكيل مجلس النواب نوصى بأن يكون القانون لا الدستور هو مصدر تحديد عدد أعضاء المجلس وشروط عضويتهم، حتى يتم تطوير تلك الشروط ببسر وسهولة كلما وجد مبرر لذلك وكان ضرورياً.

٦ - التحول من نظام الانتخاب الفردى القائم على الأغلبية النسبية إلى نظام القائمة من أجل تطوير العملية الانتخابية واختيار أحسن الكفاءات التى تكون قادرة على تمثيل الشعب وتحقيق أهدافه والدفاع عن حقوقه وحرياته.

٧ - إلحاق الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة بمجلس النواب وليس برئيس الجمهورية، ويكون تعيين رئيسه من قبل المجلس، حتى يؤدى الجهاز دوره الرقابى على الحكومة دون خضوعه لأية ضغوط قد تمارس عليه لإخفاء بعض المخالفات التى قد ترتكبها الحكومة، وحتى ينضبط الجهاز فى موافاة المجلس بالتقارير الدورية فى مواعيدها المحددة دستورياً وقانونياً.

٨ العمل على تصحيح وضع مجلس الشورى فيما أن يتم إلغاؤه لعدم جدوى وجوده بالوضع الحالى، وإما أن يصبح مجلساً منتخباً من قبل الشعب إلى جوار مجلس النواب.

٩ يجب على أعضاء مجلس النواب مناقشة برنامج الحكومة والتعقيب على ما يرد من الحكومة وعدم الاكتفاء بجواز التعقيب فقط، وذلك بالنص على هذا الحق لأعضاء مجلس النواب.

١٠ إزالة القيود الموجودة فى الدستور واللائحة الداخلية لمجلس النواب، التى تعرقل قيام المجلس بدوره الرقابى، وإعادة النظر فى النسب المطلوبة للتصويت على الاتفاقيات النفطية والقروض العامة.

١١ إنشاء مركز للدراسات القانونية بالمجلس يتم تزويده بالخبراء القانونيين والاستعانة بأساتذة القانون فى الجامعات ورجال القضاء والمحامين، بحيث تكون مهمته إعداد وصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين ومعاونة الأعضاء من خلال تقديم الآراء والمقترحات بالتعديل أو بالإضافة أو الحذف فى مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

١٢ وفى الأخير نقول لابد أن يأخذ الدستور فى اليمن ومصر - بأحد النظامين، إما النظام البرلمانى القائم على منح الحكومة سلطات واسعة وتحملها المسئولية السياسية، إما الأخذ بالنظام الرئاسى والاقتصار على شخص رئيس الدولة ومنحه سلطات

واسعة فى مقابل تحمله المسئولية السياسية أو التضامنية فهذا الإصلاح السياسى سيؤدى إلى دعم الرقابة البرلمانية على الحكومة كما أن على رئيس الجمهورية التخلّى عن رئاسة الحزب الحاكم، فوجود الأغلبية البرلمانية التى يمتلكها الحزب الحاكم ورئاسة رئيس الجمهورية لهذا الحزب كل ذلك يؤدى إلى ضعف الدور الرقابى لمجلس النواب، فمجلس النواب غير قادر على ممارسة دوره الرقابى على أعمال السلطة التنفيذية التى يرأس هذه السلطة رئيس الجمهورية الذى هو فى الوقت نفسه رئيس حزب الأغلبية فى المجلس.

وإذا كان الباحث قد حاول إيجاد بعض الرؤى والأفكار فإن ذلك لا يعنى أنها أصابت عين الحقيقة لأن العمل الإنسانى لا يخلو من النقص، بل إن هذه الرسالة كانت ومازالت محل نقد من الباحث كلما أعاد قراءتها، فرحم الله العماد الأصفهانى حيث قال: "لا يكتب إنسان فى يومه إلا قال عنه فى غده، لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

وفى الأخير لا أجد قولاً أختتم به أفضل مما قال الرسول صلى الله عليه وسلم: فيما معناه "من أجتهد فأصاب فله أجران، ومن اجتهد فأخطأ فله أجر واحد".

فإن أكن قد وفقت فبعون من الله وتوفيقه وإن أكن أخطأت فمن

نفسی.

تم بحمد الله

## قائمة المراجع

### أولاً: الدساتير:

- دستور دولة الوحدة ١٩٩٠م.
- الدستور المعدل ١٩٩٤م.
- الدستور الحالي ٢٠٠١م.
- الدستور المصرى ١٩٧١م.
- دستور دولة الكويت ١٩٦٢م.
- دستور دولة الأردن ١٩٥٢م.
- الدستور السورى ١٩٧٣م.
- الدستور الجزائرى ١٩٩٦م.
- الدستور المغربى ١٩٩٦م.

### ثانياً: الكتب والمؤلفات العامة والخاصة:

- ١ - د. إبراهيم شلبى: تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤م.
- ٢ - د. إبراهيم شيحا: النظم السياسية والقانون الدستورى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦م.
- ٣ - \_\_\_\_\_: الأنظمة السياسية، الدولة والحكومات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢م.
- ٤ - د. إبراهيم محمد العنانى: القانون الدولى العام، دار الفكر

العربي، ١٩٨٤م.

٥ - د. إبراهيم محمد علي؛ د. جمال عثمان جبريل: النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٦م.

٦ - ابن منظور: لسان لعرب، دار المعارف المصرية، بدون تاريخ.

٧ - أبو الأعلى المودودي: الحكومة الإسلامية، دار المختار الإسلامي، ط٢، القاهرة، ١٩٨٠م.

٨ - د. أحمد الكبسي: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، ط٤، ١٩٩٩م.

٩ - د. أحمد المواقى: مبادئ القانون الدستورى الكويتى، مصر للخدمات العلمية، بدون تاريخ.

١٠ - د. أحمد حميد الدين: القانون الدستورى، دار الضياء، صنعاء، ط١، ٢٠٠١م.

١١ - د. أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م.

١٢ - د. أحمد زهير شامية؛ د. خالد الخطيب: المالية العامة، دار زاهران للنشر، بدون تاريخ.

١٣ - د. أحمد شرف الدين: دستور الجمهورية اليمنية فى الميزان، دار الفكر العربى، ط١، ١٩٩٩م.

- ١٤ - د. إسماعيل البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
- ١٥ - د. إسماعيل الغزالي: القانون الدستوري والنظم السياسية المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط٤، ١٩٨٩م.
- ١٦ - د. السيد صبرى: الوزير الأول فى إنجلترا، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٧م.
- ١٧ - —: حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣.
- ١٨ - —: مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة، ط٤، ١٩٤٩م.
- ١٩ - د. أنور الخطيب: الأصول البرلمانية فى لبنان ودساتير البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٦١م.
- ٢٠ - د. أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردى والفكر الاشتراكى، دار النهضة العربية، ١٩٧١.
- ٢١ - د. إيهاب زكى سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى، عالم الكتب، ١٩٨٣م.
- ٢٢ - د. بشير على محمد باز: حق حل المجلس النيابى فى الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- ٢٣ - د. بكر قبانى: دراسة فى القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.

- ٢٤ - د.توفيق الشاوى: فقه الشورى والاستشارة، المنصورة، دار  
الوفاء للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٢م.
- ٢٥ - د.ثروت بدوى: النظم السياسية، دار النهضة العربية،  
٢٠٠٣م.
- ٢٦ - د.جابر جاد نصار: الاستفتاء الشعبى والديمقراطية، دار النهضة  
العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
- ٢٧ - —: الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال  
الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة،  
١٩٩٩م.
- ٢٨ - —: الوسيط فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية،  
القاهرة، بدون تاريخ.
- ٢٩ - د.جلال السيد بندارى: العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز  
المركزى للمحاسبات ٢٠٠١م.
- ٣٠ - —: تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة،  
٢٠٠٣م.
- ٣١ - د.جيهان حسن سيد أحمد خليل: دور السلطة التشريعية فى  
الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.
- ٣٢ - د.حسن إبراهيم حسن: اليمن البلاد السعيدة، مطبعة دار  
المعارف، القاهرة، بدون تاريخ.
- ٣٣ - حسن أبو طالب: الوحدة اليمنية: دراسات فى عمليات

- التحول من التشطير إلى الوحدة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٤م.
- ٣٤- د.حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦م.
- ٣٥- د.حسن عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١م.
- ٣٦- د.حسني درويش عبد الحميد: وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبجي للطباعة والنشر، ط١، ٢٠٠٥م.
- ٣٧- د.حسنين عبد العال: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٣٨- د.خالد عباس مسلم: حل المجلس النيابي، مكتبة الثقافة الدينية، ١٩٩٧م.
- ٣٩- د.داود الباز: الشورى والديمقراطية النيابية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- ٤٠- د.رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
- ٤١- د.ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج

- الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) فى النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، ط٢، ٢٠٠٢م.
- ٤٢ - \_\_\_\_: النظم السياسية، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥م.
- ٤٣ - \_\_\_\_: النظم السياسية، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة، ١٩٩٨-١٩٩٩م.
- ٤٤ - د.رمزى طه الشاعر: القانون الدستورى، الرسالة الدولية للطباعة، ٢٠٠١م.
- ٤٥ - \_\_\_\_: النظرية العامة للقانون الدستورى، جامعة الكويت، ١٩٧٩م.
- ٤٦ - د.رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.
- ٤٧ - \_\_\_\_: الرقابة على أداء الجهاز الإدارى، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.
- ٤٨ - \_\_\_\_: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٨م.
- ٤٩ - \_\_\_\_: النظرية العامة للقانون الدستورى وتطبيقاتها فى مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٨م.
- ٥٠ - د.زين بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، ١٩٩١م.

- ٥١ - —: القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.
- ٥٢ - سامى جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١، ١٩٨٢م.
- ٥٣ - —: النظم السياسية والقانون الدستورى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
- ٥٤ - د.سامى عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢م.
- ٥٥ - د.سعاد الشرقاوى: النظم السياسية فى العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.
- ٥٦ - د.سعاد الشرقاوى؛ ود.عبد الله ناصف: أسس القانون الدستورى وشرح النظام السياسى المصرى، تطور النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٨٤م.
- ٥٧ - سعد عصفور: النظام الدستورى المصرى، دستور سنة ١٩٧١م، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠م.
- ٥٨ - —: المبادئ الأساسية فى القانون الدستورى والنظم السياسية، دار المعارف الإسكندرية، بدون تاريخ.
- ٥٩ - د.سعيد أحمد الجناحي: أنظمة اليمين بين الشورى السيئة وديمقراطية الوحدة، دارة التوجيه المعنوى، ط١، صنعاء،

٢٠٠٥م.

٦٠ - د. سعيد أحمد الجناحي؛ أحمد الشرعبي: اليمن الدورة الانتخابية الكاملة، إصدار المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار.

٦١ - د. سليمان الطماوى: السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى، دار الفكر العربى، ط٦، ١٩٩٦م.

٦٢ - —: النظم السياسية والقانون الدستورى: دار الفكر العربى، ١٩٨٨م.

٦٣ - د. سوزى عدلى ناشد: الوجيز فى المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.

٦٤ - د. سوسن الجيار: الحياة البرلمانية فى مصر، الوكالة المصرية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، ٢٠٠٠م.

٦٥ - د. شمران حمادى: النظم السياسية الدستورية فى الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٦٤م.

٦٦ - صالح حسين الحازق: الوحدة اليمنية نواه الوحدة العربية الشاملة، مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، ١٩٩٢م.

٦٧ - د. صبرى السنوسى: الدور السياسى للبرلمان فى مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٦٨ - د. عادل الطببائى: الأسئلة البرلمانية نشأتها وأنواعها،

- وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت،  
مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ط ٢، ٢٠٠٦م.
- ٦٩ - \_\_\_\_ : النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الكويت، ط ٣،  
١٩٩٨م.
- ٧٠ - د. عادل حشيش: اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة  
الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣م.
- ٧١ - د. عاصم أحمد عجيلة؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم  
السياسية، ط ٥، ١٩٩٢م.
- ٧٢ - د. عبد الحميد الأنصاري: الشورى وأثرها في الديمقراطية،  
بيروت، ط ٢، ١٩٨٠م.
- ٧٣ - د. عبد الحميد متولى: القانون الدستوري والأنظمة السياسية،  
١٩٧٤م.
- ٧٤ - \_\_\_\_ : القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، ط ٢،  
١٩٦٣م.
- ٧٥ - د. عبد الحميد محمد القاضى: مبادئ المالية العامة، دار  
الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٥م.
- ٧٦ - د. عبد الرحمن عبد الخالق: الشورى فى ظل الحكم الإسلامى،  
الدراسة السلفية، الكويت، ١٩٧٥م.
- ٧٧ - د. عبد السلام بدوى: الرقابة على المؤسسات العامة، القاهرة،  
١٩٦٤م.

- ٧٨ - د. عبد العزيز الكميم: الوحدة اليمنية، دراسة فى عوامل الاستقرار والتحريات، ط١، صنعاء، دار الأفاق للطباعة والنشر، ١٩٩٦م.
- ٧٩ - د. عبد الغنى بسيونى: أصول علم الإدارة العامة، مركز الكتب الثقافية، بيروت.
- ٨٠ - —: النظم السياسية والقانون الدستورى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م.
- ٨١ - د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨م.
- ٨٢ - د. عبد القادر إسماعيل: التعديلات الدستورية فى النظام الدستورى اليمنى، مركز عباد للنشر، ٢٠٠١م.
- ٨٣ - د. عبد القادر عودة: الإسلام وأوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨١م.
- ٨٤ - د. عبد الكريم غلاب: التطور الدستورى والنيابى بالمغرب، ط٣، ١٩٩٣م.
- ٨٥ - د. عبد الله بوقفه: أساليب ممارسة السلطة فى النظام الجزائرى، دار هومه الجزائرى، ٢٠٠٢م.
- ٨٦ - د. عبد الله عبد الوهاب المجاهد الشماحى: اليمن الإنسان والحضارى، منشورات المدينة المنورة، بيروت، ط٣، ١٩٨٥م.
- ٨٧ - د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية

فى الدولة الحديثة، درا النهضة العربية، ١٩٨١م.

٨٨ - د. عبد المنعم فوزى: اقتصاديات المالية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١م.

٨٩ - د. عبد الولى الشميرى: ألف ساعة حرب، صنعاء، ط٣، ج١، ١٩٩٥م.

٩٠ - د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستورى، مطبعة الأهالى، بغداد، ١٩٤٠م.

٩١ - —: القانون الدستورى، الكتاب الأول فى المبادئ الدستورىة العامة، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦م.

٩٢ - —: المبادئ الدستورىة العامة، دار الفكر العربى، ١٩٥٦م.

٩٣ - د. عثمان خليل؛ د. سليمان الطماوى: موجز القانون الدستورى، ط٣، ١٩٥٢م.

٩٤ - د. عثمان عبد الملك الصالح: النظام الدستورى والمؤسسات السياسىة فى الكويت، ط١، ١٩٨٩م.

٩٥ - —: النظم السياسىة، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط٢، ١٩٩٨م.

٩٦ - د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان فى الأنظمة الدستورىة المقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م.

٩٧ - على الصاوى: مستقبل البرلمان فى العالم العربى، دار النهضة

العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م.

٩٨ - على عبد العال سيد أحمد: الآثار القانونية والوظائف السياسية  
لحل البرلمان، درا الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠م.

٩٩ - د. على عبد القادر مصطفى: الوزارة فى النظام الإسلامى وفى  
النظم الدستورية المعاصرة، ط١، ١٩٨١م.

١٠٠ - على عبد القوى الفقارى: الوحدة اليمينية، الواقع والمستقبل،  
الثابت، الكتاب العاشر، صنعاء، ١٩٩٧م.

١٠١ - على محمد العلفى: نصوص يمانية، دار الحرية للطباعة،  
بغداد، ١٩٧٨م.

١٠٢ - د. عمر الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها  
فى الأردن، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم  
الإدارية، ١٩٨١م.

١٠٣ - د. عمر حلمى فهمى: القانون الدستورى المقارن، ٢٠٠٤م.

١٠٤ - —: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين البرلمانى  
والرئاسى، دراسة مقارنة، ط٣، بدون تاريخ.

١٠٥ - د. عمرو هشام ربيع: الرقابة البرلمانية فى النظم السياسية،  
دارسة فى تجربة مجلس الشعب المصرى، مركز الدراسات  
السياسية والإستراتيجية، الأهرام، ٢٠٠٢م.

١٠٦ - د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار  
النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.

١٠٧. د. فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية، ط ١، ١٩٢٧م.
١٠٨. د. فاضل زكى حمد: السياسة الخارجية وأبعادها فى السياسة الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، ط ١، ١٩٧٥م.
١٠٩. د. فتحي فكرى: القانون الدستورى، الكتاب الثانى، النظام الحزبى، سلطات الحكم فى دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.
١١٠. —: ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢م؛ وجيز القانون البرلمانى فى مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م.
١١١. —: دراسة لبعض جوانب محاكمة الوزراء فى فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
١١٢. د. قائد طربوش: السلطة التنفيذية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى، تحليل مقارن، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ط ١، ١٩٩٦م.
١١٣. —: النظم السياسية والقانون الدستورى، مكتبة العروبة الوثقى، تعز، ط ٢، بدون تاريخ.
١١٤. —: نظام الحكم فى الجمهورية العربية اليمنية، دراسة مقارنة مع البلدان العربية، ط ١، مكتبة مدبولى، القاهرة،
١١٥. د. كمال المنوفى: أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت،

ط ١، ١٩٨٧م.

١١٦ .ـ ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الإسكندرية، ١٩٧٦م.

١١٧ .ـ ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، بالإسكندرية، ٢٠٠٥م.

١١٨ .ـ محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧م.

١١٩ .ـ محمد أبو زيد محمد على: الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، مطابع الطوبجى، القاهرة، ١٩٩٣م.

١٢٠ —: الوجيز فى النظم السياسية، ٢٠٠٦م.

١٢١ .ـ محمد أحمد عبد المنعم: مدى أحقية المصرى مزدوج الجنسية فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ٢٠٠٢م.

١٢٢ .ـ محمد أحمد فتح الباب: النظم السياسية، دار النهضة العربية، ط ١، ٢٠٠٠م.

١٢٣ .ـ محمد الشافعى أبو رأس: نظم الحكم المعاصرة، جزء أول، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٤م.

١٢٤ .ـ محمد أنس قاسم جعفر: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسى فى الجزائر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.

١٢٥ —: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية

١٩٩٩م.

١٢٦ —: الوسيط فى القانون العام، الجزء الأول، النظم السياسية  
القانون الدستورى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.

١٢٧ .د.محمد باهى أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال  
الحكومة فى مصر والكويت، دار الجامعة الجديدة للنشر،  
الإسكندرية، ٢٠٠٢م.

١٢٨ .د.محمد بكر حسين: النظم السياسية، الجزء الأولى، ١٩٨١م.

١٢٩ .د.محمد راشد عبد المولى: تطور التشريع والقضاء فى  
الجمهورية العربية اليمنية مع ملحق وثائق دستورية، شركة  
التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٥م.

١٣٠ .د.محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات  
الجامعية، ١٩٩٦م.

١٣١ .د.محمد رفعت عبد الوهاب؛ د.حسن عثمان محمد عثمان:  
النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،  
٢٠٠١م.

١٣٢ .د.محمد سليم العوا: النظام السياسى للدولة الإسلامية، المكتب  
المصرى الحديث، القاهرة، ط٧، ١٩٨٣م.

١٣٣ .د.محمد سليم محمد عزوى: الوجيز فى النظم السياسية  
والدستورى للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر  
والتوزيع، الأردن، ط٥، ١٩٩٦م.

- ١٣٤ .ت.محمد ضياء الدين الرئيس: النظريات السياسية الإسلامية،  
مكتبة دار التراث، القاهرة، ط٧، ١٩٧٩م.
- ١٣٥ .ت.محمد عبد الحميد أبو زيد: حال المجلس النيابي، دار  
النهضة العربية، ١٩٨٨م.
- ١٣٦ —: مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة،  
دار النهضة العربية ٩٥ - ١٩٩٦م.
- ١٣٧ .ت.محمد عبد العال السنارى: النظرية العامة للقانون الدستوري  
والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، جامعة حلوان، بدون  
تاريخ.
- ١٣٨ —: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية  
المعاصرة، دراسة مقارنة، بدون تاريخ، مطبعة الإسراء.
- ١٣٩ .ت.محمد فتحى عبد الهادى: مقدمة فى علم المعلومات، مكتبة  
غريب، طب ١، ١٩٨٤م.
- ١٤٠ .ت.محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة  
العربية، بيروت، ١٩٧٠م.
- ١٤١ —: النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية،  
١٩٦٩م.
- ١٤٢ —: النظم السياسية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠ -  
١٩٦١م.
- ١٤٣ .ت.محمد مبارك: الفكر الإسلامى الحديث فى مواجهة الأفكار

- الغربية، بيروت، دار الفكر، ط٢، ١٩٧٠م.
- ١٤٤ —: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية،  
٢٠٠٣م.
- ١٤٥ —: دراسات فى علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية،  
القاهرة، ١٩٩٣م.
- ١٤٦ ت. محمد مرغنى خيرى: القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء  
الأول، بدون دار نشر، ٩٨ - ١٩٩٩م.
- ١٤٧ ت. محمد مرغنى خيرى: الوجيز فى النظم السياسية والقانون  
الدستورى، الغربى، الجزء الأول، ١٩٧٩م.
- ١٤٨ ت. محمود حلمى: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ط٦،  
١٩٨٣م.
- ١٤٩ ت. محمود عاطف البنا: الوسيط فى النظم السياسية، دار  
النهضة العربية، ١٩٩٦م.
- ١٥٠ ت. مصطفى أبو زيد فهمى: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم  
السياسية، ١٩٩٩م.
- ١٥١ ت. مصطفى محمد عفيفى: الوجيز فى مبادئ القانون  
الدستورى، الكتاب الأول، ط٢، ١٩٨٤م.
- ١٥٢ ت. مطهر إسماعيل العزى: المبادئ الدستورية العامة والنظام  
الدستورى فى الجمهورية اليمنية وأثر التعديلات على نظام  
الحكم، صنعاء، مركز الشرعى للطباعة والنشر، ٢٠٠٢م.

- ١٥٣ —: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري فى الجمهورية اليمنية، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٥م.
- ١٥٤ .محمد يحيى الحداد: تاريخ اليمن السياسى، القاهرة، عالم الكتب، ط٣، ١٩٧٦م.
- ١٥٥ .منال العماوى: أشهر نساء العرب، مصرية للنشر والإعلان، ٢٠٠٤م.
- ١٥٦ .نبيله عبد الحليم كامل: الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستوري المغربى، المغرب، ١٩٨٠م.
- ١٥٧ .نجيب حسنى: دروس فى العقوبة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ١٥٨ تشوان السميرى: التعددية السياسية فى اليمن، أسس التجربة وحدود الممارسة، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، ٢٠٠١م.
- ١٥٩ .نعمان أحمد الخطيب: الوسيط فى النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٤م.
- ١٦٠ .هشام البدرى: لجان التحقيق البرلمانية فى مصر والكويت، دار الفكر والقانون المنصورة، ط١، ٢٠٠٣م.
- ١٦١ .هشام عبد المنعم عكاشة: الحقوق السياسية لمتعدد الجنسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- ١٦٢ .وحيد رأفت: القانون الدستوري، كلية لحقوق، الجامعة المصرية، ١٩٣٧م.

١٦٣ د.وحيد رأفت؛ د.وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة المصرية، ١٩٣٧م.

١٦٤ د.يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ؛ النظام الدستوري المصري، مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٤، ٢٠٠٤م.

١٦٥ —: النظام الدستوري فى الكويت، ١٩٧١م.

### ثالثا: الكتب المترجمة إلى العربية:

١ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية جزء٢، ترجمة: على مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط٢، ١٩٧٧م.

٢ بلينثله: حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة: محمد حنفى، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٣م.

٣ جون كلارك أمز، بالوباريللى: نظام الحكم فى جمهورية إيطاليا، ترجمة: أحمد نجيب هاشم، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٤م.

٤ حولو فكايا- أليناك: التطور السياسى للجمهورية العربية اليمنية ١٩٦٢ - ١٩٨٥، ترجمة: محمد على البحر، صنعاء، مركز الدراسات والبحوث اليمنى، ط١، ١٩٩٤م.

٥ لارى إلويتز: نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة

العالمية، ط ١، ١٩٩٦م.

٦ نيكولاس مردود كاناكيس: التاريخ العربى القديم، ترجمة: فؤاد حسين على، مطبعة لجنة البيان العربى، القاهرة، بدون تاريخ.

#### رابعاً: رسائل الدكتوراه:

١ - إبراهيم محمد الحاج موسى: التجربة الديمقراطية فى تطور نظام الحكم فى السودان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٧٠م.

٢ - أحمد شوقى محمود: الرئيس فى النظام الدستورى للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٠م.

٣ - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس، ١٩٩٦م.

٤ - أحمد محمد إبراهيم: المسئولية السياسية للحكومة فى النظام البرلمانى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٩١م.

٥ - بلقيس أحمد منصور أبو أصبع: الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطى فى اليمن ١٩٩١ - ٢٠٠١م، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٣م.

٦ - جابر سعيد حسن: الضمانات الأساسية للحقوق العامة، رسالة

دكتوراه، حقوق القاهرة.

٧ - جلال السيد بندارى عطية: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية فى مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٦م.

٨ - سيد رجب السيد: المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسى الإسلامى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٧م.

٩ - عبد الحق المغربى: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فى اليمن الجمهورى، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٧م.

١٠ - فؤاد عبد النبى فرج: رئيس الجمهورية فى النظام المصرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٥م.

١١ - فارس محمد عمران: التحقيق البرلمانى (لجان تقصى الحقائق البرلمانية) فى مصر وأمريكا ولمحه عنه فى بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م.

١٢ - فتحى عبد النبى: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٢م.

١٣ - محمد توفيق يوسف على: نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك فى إنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة،

١٩٩٨م.

١٤ - محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٠م.

١٥ - مدحت أحمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام البرلمانى، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٨م.

١٦ - ناشف فريد: نظام الحكم فى الجمهورية الجزائرية فى ظل دستور ١٩٧٦م، دستور ١٩٨٩م، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨٩م.

١٧ - هشام محمد البدرى: الدور التشريعي للبرلمان فى المجال المالى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق المنوفية، ١٩٩٧م.

١٨ - ياسين محمد عبد الكريم الخرسانى: المركز الدستورى لرئيس الدولة فى الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م.

#### خامسا: رسائل الماجستير:

١ - أحمد عارف الضلاعين: الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٠٥م.

- ٢ - صادق النفيش: الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة بين اليمن ومصر، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
- ٣ - عادل عفيفى: الحقوق السياسية والقانونية للمهاجرين ومزدوجى الجنسية، رسالة ماجستير، حقوق القاهرة، ٢٠٠٣م.
- ٤ - عباس زيد: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس النواب، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.
- ٥ - فضل محسن العبدلى: التطور الديمقراطى فى اليمن (٩٠ - ٩٥)، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، بدون تاريخ.
- ٦ - فيصل سعيد قاسم حمود: السلطة التشريعية فى النظام السياسى، اليمن، ٩٧ - ٢٠٠٢م، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٤م.
- ٧ - ليلى بن بفيله: آليات الرقابة التشريعية فى النظام الجزائرى: رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج الخضر باتنه، ٢٠٠٤م.
- ٨ - محمد الأمين: البرلمان الموريتانى، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٠م.

٩ - محمد مقبل البخيتى: حل مجلس النواب، دراسة مقارنة بالدستور المصرى، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

١٠ - نايف محمد الدسيم: الاستجواب البرلمانى فى الكويت، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

### سادسا: الأبحاث والدوريات:

١ - أحمد عبد الحفيظ: الجدل حلو قضية نواب الشركات، مجلة قضايا برلمانية، العدد ٢٥، إبريل ١٩٩٩م.

٢ - أحمد منيسى: الأداء الرقابى لمجلس الشعب والشورى فى دور الانعقاد ٩٧/٩٨م، مجلة قضايا برلمانية، السنة الثانية، العدد ١٦ يوليو ١٩٩٨م.

٣ - د.أحمد على البشارى؛ د.رشاد العليمى: البرنامج الانتخابى للأحزاب والتنظيمات السياسية اليمينية، الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧م، دراسة مقارنة، كتاب الثوابت، سلسلة تصدر عن مجلة الثوابت، الكتاب الثانى عشر، ط١، صنعاء، ١٩٩٨م.

٤ - د.أحمد كمال أبو المجد: حوار لا مواجهة، دراسة حول الإسلام والعصر، كتاب العربى، العدد السابع، الكويت، ١٩٨٥م.

٥ - د.السيد صبرى: السلطات فى النظام البرلمانى، بحث منشور

- بمجلة القانون والاقتصاد السنة الخامسة عشر، الأعداد الأول والثاني والثالث يناير وفبراير ومارس، ١٩٤٥م.
- ٦ - د.السيد صبرى: الوزير الأول فى إنجلترا، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة ١٦، مطبعة جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٦م.
- ٧ - د.أمية حسن أبو السعود: الشورى والديمقراطية، إشكالية فى الفكر والتطبيق الإسلامى، بحث منشور بمجلة كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة قطر، العدد (١٠)، ١٩٩٩م.
- ٨ - د.خالد سمارة الزغبى: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٨٧م.
- ٩ - د.سعادى الشرقاوى؛ د.عبد الله ناصف: القانون الدستورى والنظام السياسى المصرى، تحرير الاقتصاد، دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، القاهرة، ٩٣-٩٤م.
- ١٠ - د.عبد المحسن المقاطع: الاستجواب البرلمانى للوزراء فى الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣، سبتمبر ٢٠٠٢م.
- ١١ - د.عثمان عبد الملك الصالح: بحث بعنوان (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة فى الكويت)، دراسة نظرية تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير،

١٩٨١م.

١٢ - د. عمرو حبسو: اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلسة روح القوانين، حقوق طنطا، العدد (١٠) يناير ١٩٩٤م.

١٣ - د. مدحت حسنين: منهج إعداد البحوث.. المعلومات البرلمانية، مجلة مجلس الشعب، العدد ١١، السنة الرابعة، مارس ١٩٩٥م.

١٤ - د. نواف كنعان: بحث بعنوان (الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٢) (أ)، العدد ٢، ١٩٩٥م.

١٥ - محمد أبو ريذة: أدوات الرقابة البرلمانية المهمشه، قضايا برلمانية، دور أغسطس، ١٩٩٩م.

١٦ - محمد عبد الملك المتوكل: الانتخابات اليمنية، الممارسة والأبعاد، المستقبل العربي، بيروت، العدد (٢٢١) يونيو ١٩٩٧م.

١٧ - هبة السيد: الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق، قضايا برلمانية، عدد مايو ١٩٩٧م.

### سابعاً: متفرقات:

١ - اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية، صادرة في عدن بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٩٠م.

٢ - كتاب اليمن الواحد، سلسلة وثائقية عن الوحدة اليمنية، مكتبة

شئون الوحدة، صنعاء، ١٩٩٠م.

- ٣ - التقرير الاستراتيجي السنوي اليمني ٢٠٠٠، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدارات، صنعاء، ٢٠٠١م.
- ٤ - التقرير التحليلي لإدارة مجلس الشعب، الجزء الأول، مؤشرات عامة، الأمانة العامة لمجلس الشعب، ١٩٩٦م، ٢٠٠١م.
- ٥ - تقرير اللجنة المكلفة بدراسة التعديلات، مجلس النواب رقم (١)، ١٩٩٤/٣/١٩م.
- ٦ - قانون الانتخابات رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٦م، وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٩م.
- ٧ - قانون الجنسية اليمني رقم (٦) لسنة ١٩٩٠م.
- ٨ - القانون رقم (١١١) لسنة ١٩٨٣ بشأن الهجرة ورعاية المصريين في الخارج.
- ٩ - القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٦م بشأن إجراءات إنهاء ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة.
- ١٠ - القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨م بشأن محاكمة الوزراء في مصر.
- ١١ - الكتاب الإحصائي للانتخابات النيابية والرئاسية من (١٩٩٣ - ٢٠٠٣م)، مطابع الجيش، صنعاء، ٢٠٠٦م.
- ١٢ - اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ٢٠٠٦م.

- ١٣ - اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى لعام ١٩٦٣م.
- ١٤ - اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩م
- ١٥ - اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني لعام ٢٠٠٢م.
- ١٦ - اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤م.
- ١٧ - مدونة التقاليد البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية فى ظل دستور ١٩٢٣ حتى الفصل التشريعى الثالث لمجلس الشعب، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٨٤م.
- ١٨ - النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى لعام ١٩٩٦م.
- ١٩ - مذكرة الأسباب الداعية للتعديلات الدستورية، مجلس النواب، ١٩٩٤م.

### ثامنا: المراجع الأجنبية

#### أولاً: الإنجليزية:

1. Adonis (Andrew), Parliament today, Manchester University Press, 2003.
2. Allen (Michael) J. and Thompson (Brian), Constitutional and Administrative Law, Oxford, Eight. Edition, 2005.
3. Barneet (Hilair), Constitutional and Administrative Law, London: Rutledge, 2006).
4. Beer. (Samuel) H., The British, Legislature and The Problem of Mobilizing consent, in Philip Norton (ed, legislatures), Oxford University Press, 1990.

5. Biffer (John), Inside house of Commons. Grafton. 1995.
6. Bradley, A. W., Ewing, K. D. Constitutional and Administrative Law, (London: Longman, 2003).
7. Carroll (Alex.), constitutional and administrative Law, (London: Longman, 2002).
8. Coldsuortly (Jeffrey), the Sover eighty of Parliament, Oxford, 1999.
9. Elowitz (Lorry), Introduction to Government, 1992.
10. Fremon (David) K., The Watergate Scandal, 1998.
11. Harris, (Joseph) P. Congressional Control of Administration Washington, D. C. the Brookings Institution, February, 1964.
12. Hogan (Greer), Constitution and Administrative Law in anutshell, London, Sweet Max well, 1996.
13. John (Alder), (et al.) General Principles of Constitutional and Administrative Law, (London: Macmillan, 2002).
14. Maier (Pauline), The Declaration of Independence and constitution of the United States, 1998.
15. Reference Service, the British system of Government, Central office of Information, (London: HMSO, 1994).
16. UK House of Commons: Parliamentary Questions (London: Hose of Commons Information Office, Procedure series, Factsheet PI, Parliamentary Copyright: 2007).
17. Weir (Stuart) and Beethan (David), Political Power and Democratic control in Britain, London, 1999.

ثانيا: الفرنسية :

1. Ameller (Michel): L'Heure des questions au Palais-Bourbon, Melanges Burdeau (le Pouvoir) Paris, 1977.
2. Andre (Hauriu): Droit constitutionnel Et institutions Politiques Editins Montchrestien. Paris, 1972.
3. Burdeau (Georges): Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Paris, 1980.
4. Chagnollaud Dominique et Quermonne Jean- Louis: Le Gouvernement de la France Sous la ve Republique, 1996.
5. Duverge (Maurice): Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques, Paris, 1955.
6. Francoise Droyfus, Francois d'Arcy, les institutions politiques et Administratives de la France 5 edition, Pris, 1997.
7. Lavroff- Le systeme Politique Francais, Dalloz, Paris, 1970.  
-----: Droit Constitutionnel de la ve Republique, Dalloz, 1997.
8. Phillips (O.Hood): constitutional and Administrative Law, London, 1967.
9. Tratas (L.) et isou (CP.) Manuel Droit Public, 3ed, L.G.D.J., 1996.
10. Vedel (George): Manuel Elementaire de droit Constitutionnel, Paris, 1949.

١	.....	مقدمة
٩	.....	الفصل التمهيدي: أسس النظام الديمقراطي
١٠	.....	<b>المبحث الأول: نشأة الديمقراطية وخصائصها</b>
١١	.....	المطلب الأول: نشأة الديمقراطية
٣٣	.....	المطلب الثاني: خصائص الديمقراطية
٣٧	.....	المطلب الثالث: تقدير الديمقراطية
٣٧	.....	الفرع الأول: الانتقادات الموجهة إلى الديمقراطية
٤٠	.....	الفرع الثاني: مبررات الديمقراطية
٤٤	.....	<b>المبحث الثاني: صور الديمقراطية</b>
٤٥	.....	المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة
٤٥	.....	الفرع الأول: تعريف الديمقراطية المباشرة
٤٦	.....	الفرع الثاني: تطبيقات الديمقراطية المباشرة
٤٧	.....	الفرع الثالث: مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها.
٤٩	.....	المطلب الثاني: الديمقراطية شبه المباشرة
٤٩	.....	الفرع الأول: تعريف الديمقراطية شبه المباشرة
٥٠	.....	الفرع الثاني: مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.
٥٥	.....	الفرع الثالث: تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة
٥٦	.....	الفرع الرابع: مزايا وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة.
٥٨	.....	المطلب الثالث: الديمقراطية النيابية
٥٨	.....	الفرع الأول: نشأة النظام النيابي
٦١	.....	الفرع الثاني: علاقة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي
٦٤	.....	الفرع الثالث: أركان النظام النيابي

٦٩	الفرع الرابع: صور النظام النيابي .....
	المطلب الرابع: طبيعة نظام الحكم فى الدستور اليمنى الحالى
	..... لسنة ٢٠٠١م
١٠٣	الباب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية وتكوين البرلمان .....
١١٦	الفصل الأول: ماهية الرقابة البرلمانية .....
١١٧	<b>المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية</b> .....
١١٩	<b>المبحث الثانى: أساس الرقابة البرلمانية</b> .....
١٢٩	<b>المبحث الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية</b> .....
١٣٤	المطلب الأول: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة المالية. ....
١٣٦	المطلب الثانى: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة .....
١٤٩	المطلب الثالث: أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية .....
١٥٣	الفصل الثانى: تكوين البرلمان .....
١٦٠	<b>المبحث الأول: التكوين العضوى لمجلس النواب فى اليمن</b> ....
١٦٢	المطلب الأول: عدد أعضاء مجلس النواب .....
١٦٤	المطلب الثانى: شروط الترشيح .....
١٦٨	المطلب الثالث: مدة العضوية .....
١٧٩	المطلب الرابع: طريقة انتخاب مجلس النواب .....
١٨٤	<b>المبحث الثانى: التكوين السياسى لمجلس النواب فى اليمن</b>
١٨٩	المطلب الأول: مرحلة إعلان الوحدة (الفترة الانتقالية) .....
١٩٢	المطلب الثانى: مرحلة البرلمان المنتخب. ....
٢١١	الفرع الأول: الانتخابات النيابية الأولى عام ١٩٩٣م .....
٢١٢	الفرع الثانى: الانتخابات النيابية الثانية عام ١٩٩٧م .....
	الفرع الثالث: الانتخابات النيابية الثالثة عام ٢٠٠٣م .....
٢١٨	الباب الثانى: وسائل الرقابة البرلمانية وأثارها .....

٢٢٤	.....	<b>الفصل الأول: وسائل الرقابة البرلمانية</b>
٢٢٩	..	<b>المبحث الأول: الوسائل المتعلقة بالتدخل فى عمل الحكومة</b>
٢٣١	.....	<b>المطلب الأول: التوجيه والتوصية</b>
٢٣٢	.....	<b>المطلب الثانى: الاقتراح برغبة أو بقرار</b>
٢٣٤	.....	الفرع الأول: تعريف الاقتراح برغبة أو بقرار
٢٤٢	.....	الفرع الثانى: شروط تقديم الاقتراح برغبة
٢٤٢	.....	الفرع الثالث: إجراءات تقديم الاقتراح برغبة
٢٤٤	.....	الفرع الرابع: انتهاء الاقتراح برغبة
٢٤٩	.....	<b>المطلب الثالث: طرح موضوع عام للمناقشة</b>
٢٥٥	.....	الفرع الأول: تعريف طلب المناقشة العامة
٢٦٠	.....	الفرع الثانى: شروط مناقشة طلب المناقشة العامة
٢٦٤		<b>المبحث الثانى: الوسائل المتعلقة بالرقابة على أعمال</b>
٢٦٨	.....	<b>الحكومة</b>
		<b>المطلب الأول: وسائل الرقابة السياسية السابقة على تشكيل</b>
٢٧٥	.....	الحكومة
		<b>المطلب الثانى: وسائل الرقابة السياسية اللاحقة على تشكيل</b>
٢٧٧	.....	الحكومة
		الفرع الأول: السؤال
		أولاً: مفهوم السؤال
٣١٠	.....	ثانياً: شروط قبول السؤال
٣١٢	.....	ثالثاً: إجراءات تقديم السؤال والإجابة عليه
٣١٣	.....	رابعاً: التعقيب على الإجابة عن السؤال
٣١٩	.....	خامساً: عوارض السؤال

٣٢٨	..... الفرع الثانى: التحقيق
٣٤٦	..... أولاً: تشكيل لجان التحقيق
٣٥٤	..... ثانياً: طبيعة لجان التحقيق
٣٦٦	..... ثالثاً: إجراءات لجان التحقيق
٣٦٩	..... رابعاً: مناقشة تقارير لجان التحقيق
٣٧٦	..... الفرع الثالث: الاستجواب
٣٨٠	..... أولاً: مفهوم الاستجواب
٣٨٨	..... ثانياً: شروط الاستجواب
٣٩٧	..... ثالثاً: مناقشة الاستجواب
٣٩٩	..... الفرع الرابع: الاتهام الجنائى
٤٠٣	..... أولاً: سلطة الاتهام
٤٣٧	..... ثانياً: التحقيق فى الطلب وإصدار قرار الاتهام
٤٦٦	..... ثالثاً: آثار صدور قرار الاتهام
٤٦٩	..... رابعاً: المحاكمة
٤٧١	..... خامساً: العقوبة
٤٧٥	..... <b>الفصل الثانى: آثار الرقابة البرلمانية والعوامل المؤثرة عليها</b>
٤٧٦	..... <b>المبحث الأول: آثار الرقابة البرلمانية</b>
٤٨٧	..... <b>المطلب الأول: سحب الثقة من نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو</b>
٤٩٥	..... نواب الوزراء (المسئولية السياسية الفردية)
٤٩٧	..... الفرع الأول: إجراءات سحب الثقة
	..... الفرع الثانى: النتائج المترتبة على قرار المجلس بسحب
	..... الثقة
٥٠٠	.....
٥٠٤	..... <b>المطلب الثانى: سحب الثقة من الحكومة أو رئيس الوزراء</b>

.....	(المسئولية السياسية الجماعية للوزراء)
٥١١	الفرع الأول: إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء.....
٥١٦	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على قرار سحب الثقة من الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء.....
	<b>المبحث الثاني: العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية .....</b>
٥٢٢	المطلب الأول: الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية.....
	المطلب الثاني: وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة.....
٥٢٣	المطلب الثالث: عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وحجب المعلومات عنهم.....
٥٣٤	المطلب الرابع: وجود نصوص دستورية ولأحية مؤثرة على الرقابة البرلمانية.....
٥٣٧	.....
٥٤٧	<b>الخاتمة:</b> .....
	<b>التوصيات:</b> .....
	<b>قائمة المراجع:</b> .....
٥٥٦	<b>الفهرس:</b> .....
٥٦٥	
٥٧٣	
٥٨٢	
٥٨٨	
٦٢١	

