



الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق

كلية الحقوق - قسم القانون العام

حالات انتهاء العضوية البرلمانية - دراسة مقارنة -

أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالبة

هنادي محمد إدريس

إشراف الدكتور

حسن مصطفى البحري

الأستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق/جامعة دمشق

١٤٤٤هـ - ٢٠٢٣م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي ﴿٢٥﴾ وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي

﴿٢٦﴾ وَأَحْلِلْ عُقْدَةً مِن لِسَانِي ﴿٢٧﴾ يَفْقَهُوا قَوْلِي ﴿٢٨﴾ ﴾

طه: ٢٥ - ٢٨

صَلَّى
الْعِظِيمِ

شكر وتقدير

في هذا المقام لا يسعني إلا أن أتوجه بمجالس شكري وتقديري وعرفاني لمن قبلني طالبةً عنده وتكرّم بالإشراف على هذه الرسالة وتقويمها بالتوجيه الدائم والملاحظات بما يملك من فيض علمٍ وتواضعٍ وأخلاقٍ . . .
أستاذي الفاضل الدكتور **حسن مصطفى البحري** أستاذ القانون العام في جامعة دمشق وعميد كلية الحقوق في جامعة أنطاكية الخاصة . . . لك خالص الشكر والعرفان .

كذلك أتوجه بالشكر الكبير لقاماتٍ كبيرةٍ منحتني شرف قبول تحكيم هذا العمل وتصويبه وعلمتي ورفاقي كيف يكون رجل العلم معطاءً بلا حدود، وكرماً بلا حدود، ومتواضعاً بلا حدود . . .

أستاذي الكبير الدكتور **يوسف شباط** أستاذ القانون العام في جامعة دمشق . . . من له فضل السبق في العلم والتعليم . . . لك محبتي وشكري وعرفاني .

أستاذي الكبير الدكتور **نجم الأحمد** أستاذ القانون العام في جامعة دمشق ووزير العدل السابق . . . لك مني وافر الامتنان وخالص الدعاء وأدامك الله ذخراً لطلبك وبلدك وأهلك .

أستاذي الكبير الدكتور **محمد خير العكام** . . . أستاذ القانون العام في جامعة دمشق وعضو مجلس الشعب . . . أيُّ بابٍ من أبواب الشفاء سيفني بما أحمله لك من امتنان . . . كنت ولا زلت تعطي بلا حدود . . . فجزاك الله خير الجزاء .

الأستاذ الكبير الدكتور **محمد الدالي** . . . الأستاذ المساعد في قسم القانون العام وعميد كلية الحقوق في جامعة البعث . . . لك عظيم شكري وفائق احترامي لما منحتني إياه من عظيم جهده وثنين وقتك . . . لك محبتي وعرفاني .

كما أتقدم أيضاً بمجالس الشكر والتقدير لجميع أساتذتي الأفاضل في كلية الحقوق بجامعة دمشق العريقة، وأخص بالشكر أساتذتي الكرام في قسم القانون العام .

هنادي

الفهرس

	الملخص
1	مقدمة
1	أولاً التعريف بموضوع الدراسة:
3	إشكالية الدراسة
5	فرضيات الدراسة
5	أهداف الدراسة
6	أهمية الدراسة
7	الدراسات السابقة
7	صعوبات الدراسة
8	المنهج المتبع في الدراسة
9	خطة الدراسة
11	الفصل التمهيدي: الصفة التمثيلية لأعضاء البرلمان
14	المبحث الأول: الإطار القانوني للعضوية البرلمانية
15	المطلب الأول: طرق اكتساب العضوية في البرلمان
15	الفرع الأول: الانتخاب
16	أولاً: نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي
17	ثانياً: نظام تمثيل المصالح والمهن
18	ثالثاً: نظام تمثيل الأقليات الدينية والعرقية
19	الفرع الثاني: أسلوب التعيين في اكتساب العضوية البرلمانية
20	الفرع الثالث: الجمع بين لانتخاب والتعيين في اكتساب العضوية البرلمانية
21	الفرع الرابع: الوراثة
21	المطلب الثاني: إثبات اكتساب العضوية البرلمانية
23	الفرع الأول: الاختصاص البرلماني بالفصل في صحة العضوية البرلمانية
26	الفرع الثاني: الاختصاص القضائي بالفصل في صحة العضوية البرلمانية
29	المطلب الثالث: الآثار المترتبة على اكتساب العضوية (حقوق وواجبات)

29	الفرع الأول: واجبات أعضاء البرلمان
29	أولاً: واجب أداء اليمين القانونية (القسم)
30	ثانياً: واجب النائب بالتصريح بممتلكاته
32	ثالثاً: إعداد النظام الداخلي
35	رابعاً: حضور الجلسات
38	الفرع الثاني: حقوق أعضاء البرلمان
38	أولاً: حق النائب في عضوية اللجان
40	ثانياً: حق النائب في الكلام
42	ثالثاً: حق النائب في الحماية القانونية (الحصانة)
48	المبحث الثاني: الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية
49	المطلب الأول: الاختصاصات الأصلية للبرلمان (التشريعية والمالية)
49	الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية للبرلمان
50	أولاً: أهداف وظيفة التشريع
51	ثانياً: ضوابط الوظيفة التشريعية
52	الفرع الثاني: الاختصاص المالي للبرلمان
60	المطلب الثاني: سير العمل في البرلمان
60	الفرع الأول: دورات الانعقاد
61	أولاً: أدوار الانعقاد العادية
65	ثانياً: أدوار الانعقاد غير العادية (الاستثنائية)
70	الفرع الثاني: جدول الأعمال وجلسات أعمال البرلمان
70	أولاً: جدول أعمال البرلمان
72	ثانياً: جلسات البرلمان
77	الباب الأول: انتهاء العضوية لأسباب خاصة تتعلق بعضو البرلمان
81	الفصل الأول: حالات انتهاء العضوية البرلمانية لأسباب شخصية
84	المبحث الأول: الاستقالة كسبب لانتهاء العضوية الإرادي في البرلمان
85	المطلب الأول: مفهوم الاستقالة

85	أولاً: شروط الاستقالة
87	ثانياً: أنواع الاستقالة
91	المطلب الثاني: إجراءات نظر الاستقالة وملء الشغور الناتج عنها
92	الفرع الأول: الاستقالة البرلمانية في الجزائر
93	أولاً: شكل تقديم الاستقالة وإجراءاتها
94	ثانياً: قواعد الاستخلاف
97	الفرع الثاني: الاستقالة البرلمانية في مصر
98	أولاً: شروط تقديم الاستقالة وإجراءاتها
100	ثانياً: إجراءات ملء الشغور الناتج عن الاستقالة
102	الفرع الثالث: الاستقالة البرلمانية في سورية
104	أولاً: شروط تقديم الاستقالة وإجراءاتها
107	ثانياً: إجراءات ملء الشغور الناتج عن الاستقالة في مجلس الشعب السوري
109	المبحث الثاني: الوفاة كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية
110	المطلب الأول: استخلاف العضو المتوفى في الجزائر
110	الفرع الأول: استخلاف النائب في المجلس الشعبي الوطني
111	الفرع الثاني: استخلاف النائب في مجلس الأمة
112	المطلب الثاني: ملء شغور مقعد العضو المتوفى في مصر
113	المطلب الثالث: ملء شغور مقعد العضو المتوفى في سورية
115	الفصل الثاني: انتهاء العضوية لأسباب عقابية
119	المبحث الأول: الإبطال كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية
121	المطلب الأول: البطلان كسبب لشغور العضوية البرلمانية في الجزائر
122	الفرع الأول: شرط الجنسية
123	الفرع الثاني: شرط السن
124	الفرع الثالث: شرط المستوى المعرفي
125	الفرع الرابع: شرط أداء الخدمة العسكرية
127	المطلب الثاني: بطلان العضوية البرلمانية في مصر

128	الفرع الأول: شرط الجنسية
132	الفرع الثاني: شرط أداء الخدمة العسكرية
135	الفرع الثالث: شرط السن
137	المطلب الثالث: بطلان العضوية البرلمانية في سورية
145	المبحث الثاني: الإسقاط كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية
146	المطلب الأول: الإسقاط كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية في الجزائر
147	الفرع الأول: الأحكام الموجبة لزوال العضوية البرلمانية في الجزائر (الإسقاط - العزل أو الإقصاء والتجريد)
150	أولاً: عدم استيفاء شروط القابلية للانتخاب
151	ثانياً: فقدان أحد شروط العضوية قبل انتهاء العهدة البرلمانية
152	الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية البرلمانية في الجزائر
153	المطلب الثاني: الإسقاط كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية في مصر
154	الفرع الأول: الأحكام الموجبة لإسقاط العضوية البرلمانية
154	أولاً: فقد الثقة والاعتبار (الصلاحية والأخلاق)
155	ثانياً: فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها
157	ثالثاً: الإخلال بواجبات العضوية
158	الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية البرلمانية في مصر
162	المطلب الثالث: الإسقاط كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية في سورية
163	الفرع الأول: الأحكام الموجبة لإسقاط العضوية البرلمانية في سورية
163	أولاً: إهانة الدولة أو رئيسها أو علمها
164	ثانياً: الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة بالدستور
164	ثالثاً: الإخلال الواضح بواجبات العضوية بما لا ينسجم مع الاحتفاظ بها
166	رابعاً: الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن
166	خامساً: ارتكاب جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية
168	الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية البرلمانية في سورية

171	الباب الثاني: انتهاء العضوية لأسباب جماعية تتعلق بالبرلمان ككل
181	الفصل الأول: حقّ الحلّ، مدخل مفاهيمي وتأطير نظري
185	المبحث الأول: ماهيّة حقّ الحلّ
186	المطلب الأول: نشأة حقّ الحلّ
187	المطلب الثاني: تعريف حقّ الحلّ
189	المطلب الثالث: أهميّة وجود حقّ الحلّ
190	الفرع الأول: الرأي المعارض لوجود حقّ حلّ البرلمان
191	الفرع الثاني: الرأي المؤيّد لوجود حقّ حلّ البرلمان
193	الفرع الثالث: الرأي التوافقيّ
196	المبحث الثاني: أنواع حقّ الحلّ وأسبابه
197	المطلب الأول: أنواع حقّ الحلّ
197	الفرع الأول: أنواع حقّ الحلّ وفق معيار الاختصاص الشخصي "العضويّ"
197	أولاً: الحلّ من قبل السلطة التنفيذية
201	ثانياً: الحلّ من قبل الشعب (الحلّ بالاستفتاء)
202	ثالثاً: الحلّ الذاتي
204	الفرع الثاني: أنواع حقّ الحلّ وفق معيار الكيفيّة الإجرائيّة
204	أولاً: الحلّ التقديرّي
205	ثانياً: الحلّ المشروط
206	ثالثاً: الحلّ التلقائي
210	المطلب الثاني: أسباب حقّ الحلّ ومسوغاته
211	الفرع الأول: الأسباب السياسية لحلّ البرلمان (الأسباب المتعلقة بأزمة)
211	أولاً: حلّ البرلمان لفض النزاع بين السلطات العامة
217	ثانياً: حلّ البرلمان لأجل تحقيق الاستقرار السياسي
229	الفرع الثاني: المبررات الفنية لحلّ البرلمان
229	أولاً: حلّ البرلمان لإجراء التعديلات الدستورية
231	ثانياً: حلّ البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي

232	ثالثاً: حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية
237	الفصل الثاني: التنظيم الدستوري لحل البرلمان
240	المبحث الأول: التنظيم الدستوري لحق الحل وتطبيقاته في الدول محل الدراسة
241	المطلب الأول: التنظيم الدستوري لحق الحل في الجزائر
241	الفرع الأول: حل البرلمان في ظل دساتير قبل التعددية الحزبية
242	الفرع الثاني: حل البرلمان في ظل دساتير ما بعد التعددية الحزبية
247	المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لحق الحل في مصر
256	المطلب الثالث: التنظيم الدستوري لحق الحل في سورية
264	المبحث الثاني: الآثار المترتبة على حق الحل بالنسبة للمؤسسة التشريعية
265	المطلب الأول: آثار الحل بالنسبة للمجلس التشريعي
266	الفرع الأول: الآثار القانونية لحل البرلمان في الفكر التقليدي
268	أولاً: عودة المجلس المنحل إلى الاجتماع
269	ثانياً: حل إحدى الغرفتين فقط
270	الفرع الثاني: الآثار القانونية لحل البرلمان في الفكر الدستوري الحديث
271	أولاً: أسلوب اللجنة الدائمة
273	ثانياً: استعادة المجلس المنحل لاختصاصاته إذا لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد
274	ثالثاً: أساليب أخرى لرقابة عمل السلطة التنفيذية في أثناء حل البرلمان
277	المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في الدول محل الدراسة
278	الفرع الأول: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في الجزائر
280	الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في مصر
283	الفرع الثالث: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في سورية
287	خاتمة
299	المصادر والمراجع

الملخص

يتعلق الحديث عن حالات انتهاء العضوية النيابية بحقيقة وجود شخص كان يتمتع قانوناً وواقعاً بصفة عضو نيابي، وهذا المعنى ينصرف إلى كافة الأعضاء المنتخبين منهم والمُعيّنين، فالعضوية النيابية لا تُكتسب اعتباطاً، إنّما هناك طرقاً قانونية تنظم آلية اكتسابها، فضلاً عن وجوب توفر جملة من الشروط في شخص العضو حددها المشرع ابتداءً، سواءً لانتخابه أم تعيينه، كما حدّد المشرع الإطار الزمني لممارسة عضو البرلمان مهماته بعد اكتسابه صفة "العضو"، وهذه الصفة ترتّب للموصوف جملة من الحقوق والامتيازات، تقابلها جملة من المهمات والواجبات، تشكّل في مجموعها المركز القانوني لعضو البرلمان، وفي هذا الإطار يمكن أن يخلّ العضو بالتزاماته وصلاحياته، الأمر الذي يُعرّضه لعقوبات من داخل المجلس قد تصل إلى حدّ فقدانهِ لعضويته النيابية، وفقدان العضوية هنا يعدّ قراراً تأديبياً ضد العضو الذي فقد أحد شروط الترشيح أو أخلّ بواجبات العضوية.

فجعل مهمة التمثيل النيابي مؤقتة لفترةٍ محدّدة يفترض أن يكون التمثيل فيها وفق نظامٍ قانونيٍّ محكمٍ متكامل يضمن وجود هذا التمثيل بصورةٍ صحيحةٍ إلى حين انتهاء مدته القانونية المحددة، فإذا كان الأصل هو انتهاء العضوية بانقضاء المدة القانونية المحدّدة لها، فإن بعض الحالات يؤدّي تحقّقها إلى انتفاء صفة العضوية قبل نهاية مدّتها بسبب عارضٍ من العوارض المنصوص عليها قانوناً؛ منها ما هو إرادي ومنها ما هو غير إرادي، وهي عموماً تتأرجح بين الاستقالة والوفاة والبطان والإسقاط، فضلاً عن حالات فقدان الجماعي لها، كما في حال حل البرلمان قبل إكمال مدته التشريعية، وغيرها من الحالات التي نصّت عليها بعض النظم المقارنة، كحالة الإقصاء أو التجريد من العضوية، ولا شك أنّ جميع تلك الحالات ترتّب أثراً قانونياً واحداً معتبراً،

هو فقدان جزء من التمثيل عن الإرادة الشعبية، والذي ينبغي تعويضه عن طريق ملء الشاغر وفق الآلية التي يراها المشرّع في كل بلد.

وغير خافٍ على أحد ما قد يسببه هذا الشّغور من عرقلةٍ لعملِ المجلس من خلال تأثيره في عملية اتخاذ القرارات لعدم اكتمال النّصاب، فيتراجع عمله نتيجة تزييف تمثيله للمجتمع لعدم مناسبة أعضائه لحمل شرف العضويّة، إما بسبب الغيابات المتكرّرة للعضو البرلمانيّ أو تخليه الإراديّ عن عضويّته بتقديم استقالته أو إخلاله بالتزاماته أو بأخلاقيات العمل البرلماني، وهي كلّها حالات مرضيّة تصيبُ المجلس، وتعيق عمله، ولتدرك هذه الحالات عمل المشرّع في الدول محل الدراسة على تنظيم آلية سد الشغور الحاصل في المقاعد النيابية.

ولما كانت عملية سد الشغور الناشئ عن انتهاء العضوية النيابية بطبيعتها استثناءً من الأصل العام المتمثل في الانتخابات النيابية، فلا غرابة أن تكون إجراءات القيام بها استثناءً أيضاً، مع وجود ما يميّز كل نظام دستوري عن الآخر بما يتناسب ونظام الحكم القائم في الدولة.

وقد جاءت هذه الدراسة لتبين حالات الشّغور المختلفة - الفردية منها والجماعية - وكيف نظمته تشريعات الدول محل الدراسة، من خلال دراسة تلك النصوص وتحليلها ومقارنتها مع بعضها لإيجاد عامل الامتياز بينها، مع الإشارة إلى مواطن الثغرات والقصور فيها، وقد مسّت المقارنة بشكل خاص الدستور السوري النافذ لعام 2012، والدستور الجزائري لعام 2016، والدستور المصري لعام 2014، مع الإشارة إلى بعض الدساتير السابقة لهذه الدول، والدساتير اللاحقة التي صدرت خلال فترة إعداد الدراسة، كالدستور الجزائري لسنة 2020، والدستور المصري لسنة 2019.

كلمات مفتاحية: العضوية النيابية، النائب، الصفة التمثيلية، شغور العضوية، تأقيت مدة البرلمان، حل البرلمان، بطلان العضوية، إسقاط العضوية، سد الشغور.

مقدمة

يطلق على السلطة التشريعية مصطلح البرلمان أو المجلس، ويتألف البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين، وتختلف تسميتها من بلد لآخر: ففي الولايات المتحدة الأمريكية تسمى بالكونغرس، وفي اليابان وبولونيا تسمى (بالديت) *diète*، وفي إسبانيا تسمى بـ(الكورتس) *cortes*، و(الدليل) *dail* في إيرلندا، والدوما في روسيا، ومجلس النواب في مصر والبرلمان في الجزائر، ومجلس الشعب في سورية.

ينظر إلى البرلمان من ناحيتين؛ إحداهما النظر إليه كجهاز تشريعي مهمته سن القوانين في الدولة، والأخرى كمؤسسة مهمة من مؤسسات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية والتعددية الحزبية. وهذان المعنيان للبرلمان يكمل أحدهما الآخر، لكنهما غير متلازمين، فمشاركة المواطنين في الحياة السياسية قد تأخذ صوراً متعددة حسب الظروف الثقافية وطبيعة الدولة، ولعل أهم صور تلك المشاركة هي اختيار مجموعة من الأفراد يمثلونهم ويعبرون عن إرادتهم، ويعرفون بالبرلمانيين أو النواب أو الأعضاء، إذ يقوم البرلمان بواسطة هؤلاء بممارسة السلطة نيابةً عن الشعب.

إذاً يعدّ البرلمان المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين؛ فهي هيكل نيابي يعبر عن مشاغل وآراء المواطنين من جهة، وآلية تشريعية تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان هو مصدر أهميته الفريدة بين مؤسسات النظام الديمقراطي.

ويمرّ الحديث عن أهمية المؤسسة البرلمانية عبر أهمية أعضائها، إذ يشكل أعضاء البرلمان محور العمل والأداء، فعضو البرلمان هو جزء من الكلّ يندمج في كيان جمعي يجمع بين الأعضاء جميعاً، وعليه فإنّ شغور مقاعد البعض منهم سيؤثر حتماً على سير العمل البرلماني ما لم يتمّ تنظيم وحصر حالات الشغور في إطار قانوني معيّن لتتمّ معالجة تلك الحالات وملء الشغور لتلافي ما يمكن حدوثه من عرقلة لسير العمل البرلماني، أو الدخول في حالة من الفراغ السياسي والتشريعي.

وبقراءةٍ لتاريخ الديمقراطية النيابية يمكن القول إنها لم تنشأ على أساس إيديولوجيٍّ معيّن أو بناءً على نظمٍ معيّنة أوجدتها طفرة واحدة، إنّما جاءت نشأتها مرتبطة بتطوّراتٍ تاريخية وبشكل خاصّ في إنكلترا التي تُعدُّ مهد الديمقراطية النيابية، وبلد التقاليد البرلمانية، ومَرّت بمراحل طويلة ومتعدّدة إلى أن وصلت إلى شكلها الحاليّ.

وعليه فإنّ منصب عضو البرلمان ظهر نتيجة تطوّرات عدّة شهدها النظام الديمقراطيّ، وأهمّ هذه التطوّرات تمثّلت بظهور النظام النيابيّ الذي يعدّ الأساس في ظهور فكرة وجود هيئة تمارس السلطة نيابةً عن الشعب.

لذلك فإنّ للديمقراطية النيابية ولخصائصها المتمثلة بوجود برلمانٍ منتخب من قبل الشعب، متمنّع باختصاصات فعلية، بالإضافة إلى تأقيت مدّة العضوية البرلمانية، وتمثيل العضو للأمة جمعاء، واستقلاله عن الناخبين طيلة فترة عضويّته، لكلّ هذه الخصائص وغيرها دوره في تطوّر مفهوم عضو البرلمان، الذي يعدّ المحرك الأساس للسلطة التشريعية، فهو يملك مركزاً قانونياً خاصاً به، بدءاً من آلية اختياره التي تكون وفق طرقٍ معيّنة من أهمّها وأكثرها ديمقراطية الانتخاب، إلى آلية ممارسة عمله وفقاً لمجموعة من القواعد الموضوعية والإجرائية التي تهدف إلى تنظيم سير العمل داخل البرلمان، مروراً بأهمّ الحقوق الممنوحة له كالحصانة البرلمانية، وحقّه في الاستقالة فضلاً عن الحقوق الماليّة وغيرها... الخ، وفي المقابل تقع على عاتقه بعض الواجبات منها واجب حضور الجلسات وصولاً إلى الاختصاصات التي تمنح له، والتي يترتّب على الإخلال بها عقوبة قد تصل إلى حدّ فقدانه لعضويّته البرلمانية، فضلاً عن تحمّله المسؤولية السياسيّة أو الجنائيّة أو المدنيّة متى توافرت شروطها.

وعليه فإنّ هذه البرلمانات تعدّ بحقّ من أهمّ المؤسسات الديمقراطية بوصفها المعبرة عن إرادة الشعب ومصالحه، ومن ثمّ فإنّ التمثيل السليم للشعب يعتمد بدايةً على سلامة العملية الانتخابية التي يتمّ من خلالها اختيار أعضاء البرلمان في كلّ بلد، فمن المبادئ المقرّرة أنّ عضو البرلمان يمثّل الأمة كلّها ولا يقتصر تمثيله على الدائرة التي انتخبته، ومن المعلوم أنّ عضو البرلمان يتمنّع بحقوق العضوية وامتيازاتها من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر مهماته بعد أداء اليمين الدستورية، من دون التوقّف عن التحقّق من صحّة عضويّته، وإنّ هذه

الحقوق والامتيازات تستمر طيلة فترة العضوية وتنتهي بانتهائها، سواء كان هذا الانتهاء عادياً أم استثنائياً، فقد يحدث أن يشغل أحد المقاعد البرلمانية قبل انتهاء مدته لسببٍ أو لآخر، وهذا ما يسمى بالشغور العرضي للبرلمان، فالعضوية البرلمانية تركز على أسس وشروط دستورية وقانونية، وهذه الشروط والمتطلبات ينبغي أن تواكب العضوية منذ بداية اكتسابها قانوناً، مع وجوب بقائها لصيقة بالعضو البرلماني خلال مدة الفصل التشريعي المحدد، وعليه فإن أي زوال لأي من هذه الشروط يرتب عليه المشرع حكماً بإنهاء العضوية، الأمر التي سارت عليه دساتير الدول المعاصرة مع الاختلاف بالإجراءات والآلية المتبعة والأسباب الموجبة لذلك الإنهاء.

من هنا يظهر لنا تعدد صور وحالات انتهاء العضوية البرلمانية، منها ما هو ناتج عن إرادة العضو، ومنها ما هو خارج عن إرادته، ولعل شغور العضوية أهم أثر ناشئ عن هذا الانتهاء، الأمر الذي ينعكس سلباً على عمل البرلمان.

إشكالية الدراسة:

يعد شغور العضوية أهم أثر ناشئ عن انتهاء العضوية لأي سبب كان، وغير خافٍ على أحد ما قد يسببه شغور العضوية من عرقلة لعمل المجلس من خلال تأثيره في عملية اتخاذ القرارات، وذلك لعدم اكتمال النصاب، إذ يعيش البرلمان حالة غير صحيّة بسبب شغور مقاعده، فضلاً عن حالة الفراغ التشريعي والسياسي التي تعيشها البلاد عندما نكون أمام حالة شغور جماعي للعضوية، لهذا عملت الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على معالجة هذه الحالة كل وفق منظوره ومصلحة بلده من أجل الحفاظ على فاعلية البرلمانات في أداء عملها على أحسن وجه، كونها الهيئة المنبثقة عن الشعب والممثلة له، ولمعالجة هذه الحالات كان لابد من المقارنة بين تجارب الدول المعاصرة بهدف استنباط أفضل الحلول ومحاولة علاج أوجه القصور التشريعي المسائل كافة التي يثيرها هذا الموضوع، وعليه كان لابد من طرح التساؤلات الآتية لتقوم الدراسة بالإجابة عنها في إطار هذا البحث:

1- كيف عالجت الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول ذات العلاقة حالات الشغور الفردية والجماعية عندها؟

2- هل يشترط في الاستقالة أن تكون مكتوبة؟ أم يكفي أن تكون شفاهة؟ وهل تقبل الاستقالة الضمنية؟

3- هل يحقّ للعضو المطعون بعضويّته تقديم استقالته؟

4- هل يحقّ للعضو تقديم الاستقالة قبيل البدء بإجراءات إنهاء العضوية أو في أثنائها؟

5- ما أثر الاستقالة على الاستمرار في نظر صحة العضوية؟

6- ما مصير حقوق العضو المتوفّى وامتيازاته؟

7- هل تسقط العضوية حكماً أم هي بحاجة إلى قرار لإسقاطها؟ ومن هي الجهة المخولة بإسقاط العضوية؟

8- ما مصير أعمال وإسهامات العضو السابقة للحكم ببطلان عضويّته أو إسقاطها؟

9- هل يتمكّن العضو الذي أسقطت عضويّته من الترشّح مرّة ثانية؟ وهل من ضمانات له؟

10- ماذا عن الفراغ التشريعيّ الذي يحدثه قرار حلّ البرلمان بين الفترة الواقعة من صدور قرار الحلّ إلى تشكيل

مجلس جديد؟

11- هل وُقِّعَ المشرّع السوريّ في تعديلاته الأخيرة على النظام الداخليّ لمجلس الشعب في معالجة جميع حالات

انتهاء العضوية، وسدّ الشغور الناشئ عنها؟

فرضيات الدراسة:

تجلّت ظاهرة شغور المقاعد النيابيّة بشكل واضح في العديد من البرلمانات، وهي ظاهرة ناجمة عن انتهاء

العضوية البرلمانية سواء لأسباب طبيعّية أم استثنائية بما تحمله من آثار سلبية على عمل السلطة التشريعيّة

الأمر الذي ينعكس بدوره على المجتمع بمفاصله كافة. لذا كان لا بدّ من وضع فرضيات محدّدة للدراسة، وذلك على النحو الآتي:

- 1- مفهوم الصفة التمثيلية لأعضاء المجالس النيابية، والنظام القانوني لهم.
- 2- تحديد الحالات الطبيعية لانتهاء العضوية البرلمانية الفردية.
- 3- تحديد الحالات الاستثنائية "العقابية" لانتهاء العضوية البرلمانية الفردية.
- 4- دراسة النصوص الناظمة لصور وحالات حلّ البرلمان في الدول محلّ الدراسة، والآثار الناجمة عن صدور قرار الحلّ في كلّ منها.

أهداف الدراسة:

تصبو هذه الدراسة للوصول إلى الأهداف الآتية:

- 1- الإلمام بدايةً بالمركز القانوني لعضو المجلس النيابي بدءاً من آلية اكتسابه العضوية مروراً بما لها وما عليها وانتهاءً بفقدانها.
- 2- الإلمام بالأحكام القانونية والتنظيمية كافة التي أرسّتها دساتير الدول محلّ الدراسة لمعرفة ما يتمتع به عضو البرلمان من حقوق في سبيل أداء مهماته، وما يترتّب عليه من واجبات أو التزامات.
- 3- تفحص النصوص القانونية لمعرفة الضوابط التي تنظّم حالات شغور العضوية الفردية وآلية ملئها، سواء كانت بإرادة العضو أم خارجة عن إرادته أم تلك التي تكون لأسباب عقابية.
- 4- دراسة النصوص القانونية والدستورية التي تنظّم حالات حلّ البرلمان وآلية معالجة الفراغ التشريعي والسياسي الذي يمكن أن يحدث خلال الفترة الممتدة بين صدور قرار الحلّ إلى حين انتخاب مجلس جديد.

5. إحياء الدراسات البرلمانية حتّى لا تلعب السلطة التشريعية دوراً هامشياً في الحياة السياسية تتراوح بين إضفاء المشروع على تصرفات الحاكم أو سياسات الحكومة، إلى مناقشة الأمور العامة من دون التأثير في صنع القرار بشكل واضح، في حين أغلب الدراسات السياسية والقانونية اهتمت بالسلطة التنفيذية ودورها في الحياة السياسية.

أهمية الدراسة:

في ضوء ما سبق وجدت الباحثة أنّه من الأهمية بمكان إلقاء الضوء على حالات انتهاء العضوية والآثار المترتبة عليها بشكل مفصل، نظراً لأهميتها القانونية والعملية، وافتقار المكتبة القانونية لأبحاث تعالج هذا الموضوع بكلّ تفصيلاته وحالاته، ما خلا عناوين متفرقة ومتواضعة هنا وهناك، إذ إنّ وجود المجالس النيابية لم يعد محلاً للنقاش خاصّة مع تزايد توجّه العالم نحو الديمقراطية، بل البحث عن كيفية تطوير عمله كي يتمكّن من تطبيق مبادئ الديمقراطية بشكل سليم، تلك الديمقراطية التي أساسها وجود مجلس نيابي كفء وفعال يمثل المواطنين ويعبّر عن مصالحهم وتطلّعاتهم، فتهميش دور المجالس النيابية أو تزييف تمثيلها للمجتمع، أو عدم فاعلية أو مناسبة أعضائها لحمل شرف العضوية أصبحت أعراضاً مرضية تتنافى وقواعد النظام الديمقراطي المنشود؛ لذلك كان لا بدّ من إلقاء الضوء على حالات الشغور في مختلف أنواعها والمقارنة بينها في دول عدّة بهدف استنباط الحلول الأفضل، ومحاولة استكمال القصور في التشريع السوريّ إن وجد.

الدراسات السابقة:

من خلال البحث لم تجد الباحثة أيّة دراسات سابقة تحدثت عن حالات انتهاء العضوية بشكل كامل ومفصل في الدول محلّ الدراسة، ما خلا بعض العناوين التي تمّ تناولها بشكل عرضي في معرض دراسة موضوع يخصّ السلطة التشريعية، وهذا ما نجده في بعض مؤلفات الدكتور حسن مصطفى البحريّ ككتابه (الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية)، وكتابه (الفصل في الطعون الخاصة

بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري)، كذلك للدكتور البحري بحث منشور في مجلة جامعة البعث للعلوم القانونية بعنوان (مدة العضوية وحالات شغورها في مجلس الشعب السوري)، كذلك نجد بحثاً للكاتب عوض رجب الليمون بعنوان (أحكام إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الأمة في الدستور الأردني)، وهناك مذكّرة ماجستير في الجزائر للباحث الميلود بومامي بعنوان (إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري)؛ لذا حاولت الدراسة الإلمام بدايةً بكافة الحالات التي من الممكن أن تؤدي إلى شغور العضوية، ومن ثمّ الإلمام بالنصوص الدستورية والقانونية التي نظمتها في الدول محلّ الدراسة، ودراستها وتحليلها واستنباط الثغرات والقصور في كلّ منها، في محاولة لاقتراح بعض التشريعات والإشارة الى بعض الحالات التي لم يلحظها المشرّع في الدول محلّ الدراسة، وخاصة في الجمهورية العربية السورية بلد الباحثة.

صعوبات الدراسة:

يمكن اختصار الصعوبات التي لاقتها الدراسة بقلة المراجع المتخصصة في هذا المجال والتي تعالج حالات انتهاء العضوية البرلمانية، فأغلب المراجع المعتمد عليها دراسات عامّة عالجت موضوع المؤسسة التشريعية بصفة عامّة، أمّا حالات انتهاء وشغور محلّ العضوية البرلمانية فما هي إلاّ جزئيات دراسية متناثرة هنا وهناك، فضلاً عن صعوبة الحصول على المراجع في ظلّ الظروف التي تعيشها البلاد، وغير خافٍ على أحد الظروف التي صدرت فيها دساتير الدول محلّ الدراسة خاصة في سورية ومصر، إذ مرّت البلاد بمراحل انتقالية وظروف استثنائية أدت إلى حلّ المؤسسة التشريعية أحياناً، وإلى إلغاء بعض الدساتير التي تمّ التركيز عليها أحياناً أخرى.

المنهج المتّبع في الدراسة:

نظراً لطبيعة البحث تمّ اتباع منهجين رئيسيين في معالجة جميع مفرداته:

المنهج الوصفي التحليلي: حيث تمّ وصف الوضعيّة القانونيّة والوظيفيّة لعضو البرلمان، وتحليل النصوص الدستوريّة والقانونيّة للدول محلّ الدراسة التي تعالج كلّ ما يخصّه من ضمانات وامتيازات وحقوق وواجبات واختصاصات وصولاً إلى حالات فقدّه لعضويّته البرلمانيّة.

المنهج المقارن: الذي من خلاله تمّت مقارنة الدستور السوريّ النافذ لعام 2012 بغيره من الدساتير والقوانين الجزائريّة والمصريّة المنظّمة لحالات شغور العضويّة البرلمانيّة، لأجل معرفة أوجه التشابه والاختلاف، وإيجاد عامل الامتياز، أو تحديد ما هو أفضل، وهذه الدراسة ذات بعد داخليّ؛ أيّ دراسة حالات شغور العضويّة الفرديّة والجماعيّة داخل دستور كلّ دولة. وذات بعد خارجيّ يظهر من خلال مقارنة دساتير عربيّة عدّة، وتمسّ المقارنة بشكل خاصّ الدستور السوريّ النافذ لعام 2012، والدستور الجزائريّ المعدّل لعام 2016، والدستور المصريّ لعام 2014، مع الإشارة إلى الدساتير السابقة لهذه الدول، والدساتير اللاحقة التي صدرت خلال فترة إعداد الدراسة، كالـدستور الجزائريّ لسنة 2020، والدستور المصريّ الأخير لسنة 2019.

ولا بدّ من الإشارة إلى المنهج التاريخيّ الذي تمّ اتّباعه في بعض الأحيان، وذلك وفقاً لمقتضيات الدراسة.

خطّة الدراسة:

انطلاقاً من الإشكاليّة التي تثيرها هذه الدراسة، فإنّه تمّ تقسيمها إلى فصل تمهيديّ وبابين، وتمّ توزيع الدراسة في كلّ منهما على فصلين، وقد جاء الفصل التمهيدي تحت عنوان "الصفة التمثيليّة لأعضاء البرلمان"، بينما جاء الباب الأول تحت عنوان "انتهاء العضويّة لأسباب خاصّة تتعلّق بعضو البرلمان"، وهو من فصلين، أولهما بعنوان "حالات انتهاء العضويّة لأسباب شخصيّة عاديّة"، وثانيهما بعنوان "حالات انتهاء العضويّة لأسباب شخصيّة عقابيّة".

أما الباب الثاني فكان بعنوان "حالات انتهاء العضوية لأسبابٍ جماعيةٍ تتعلق بالمجلس النيابي ككل".

ويتألف من فصلين، أولهما تحت عنوان "حقّ الحلّ، مدخل مفاهيمي وتأطير نظري"، وثانيهما تحت عنوان

التنظيم الدستوري لحلّ البرلمان.

الفصل التمهيدِيّ

الصِّفَّة التَّمثِيلِيَّة لأعضاء البرلمان

تمهيد وتقسيم:

النيابة في مفهومها القديم مستقاة من معنى الوكالة في الحقوق الخاصة التي يتصرف الوكيل بمقتضاها باسم الموكل ولحسابه، بحيث تترتب آثار هذا التصرف على الموكل الأصيل مباشرة، ولا تخلو النيابة حتى في ظل هذا المفهوم الضيق من التعبير عما يطلق عليه رجال الفقه "السيادة الشعبية"، التي تظهر جذورها في العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، وبموجبها يتمتع كل فرد من أفراد الشعب بجزء من سيادة الشعب، فيوكل هذا الجزء من السيادة التي يملكها إلى ممثل يختاره ليمارسها بتفويض منه، فإذا انتهينا إلى أن مصدر التصرف القانوني في حالتنا الرأهنة هو عقد التراضي الذي يربط بين الناخبين ومرشحيهم وجوهره إرادة الناخبين أو الإرادة الشعبية، فإذا أعلن المرشح عن إرادته في الترشيح للبرلمان بحسبانه الطرف الأول في العقد، فإن الطرف الثاني هو الإرادة الشعبية، وعليه فإن مصدر هذه العضوية الإرادة الشعبية التي أقرها الدستور والقانون¹.

والحديث عن التمثيل النيابي في البلاد العربية موضوع تتداخل فيه المهمات والحقوق والواجبات من زوايا عدة، فالوكالة النيابية هنا هي وكالة عن الأمة وليست عن أشخاص معينين، وعليه فالوكالة النيابية سمات فارقة تمايزها عن الوكالة المدنية، والمهمات التي يضطلع بها النائب قد تكون متداخلة ومتشابكة إلا أنه يمكن حصرها في ثلاثة: الأولى تنبثق من المبدأ الدستوري القائل بأن النائب يمثل الأمة جمعاء حين يناط به على المستوى القومي اشتراع القوانين ومراقبة عمل الحكومة، وهما مهمتان دستوريتان شموليتان. والثانية هي التمثيل المكاني المحدود حيث يتصف دور النائب بالطابع الانمائي وفق حاجة وظروف كل دائرة من الدوائر. أما المهمة الثالثة وهي خاصة في البلاد العربية، فهي التمثيل الطائفي السياسي ضمن آلية التوازن والمشاركة في الحكم².

لذلك كان من المهم الحديث في هذا الفصل عن الإطار القانوني للعضوية البرلمانية في **المبحث الأول**، ومن ثم البحث في الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية في **المبحث الثاني**، تمهيداً للخوض في حالات انتهاء العضوية البرلمانية التي يترتب عليها كل ما سبق وأكثر.

¹ د. حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، ص 327.

² عدنان محمد ضاهر - حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - ص 6.

المبحث الأول

الإطار القانوني للعضوية البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

النائب أو عضو البرلمان هو قبل كل شيء مواطن يتقدم الصفوف في الشعور بالمسؤولية، وتعدّ الانتخابات النيابية مسألة جوهرية في حياة الشعوب؛ إذ تسهم في تجديد الحياة السياسية وضخّ دماء جديدة في المجتمع تحقيقاً للديمقراطية من خلال مشاركة أبناء الشعب في اختيار ممثليهم عن طريق انتخابات حرة نزيهة، فالمواطن يُعدّ عضواً في البرلمان بمقتضى السيادة الشعبية، وبناءً على التعبير الصريح لهذه الإرادة التي يقرّها الدستور والقانون معاً.

لقد أكّدت الدساتير وقوانين الانتخاب على أنّ المرشّح قبل خوضه غمار الانتخابات التشريعية لا بدّ أن تتوفر فيه شروط موضوعية وإجرائية تؤهّله لاكتساب هذا المركز القانوني الذي يحصل عليه بأساليب عدّة، كأسلوب الانتخاب أو التعيين، أو أسلوب المزج بينهما أو بالوراثة، سواء أخذت هذه الدول بنظام المجلس الواحد أم المجلسين. وبعد وصول العضو إلى البرلمان بأحد الأساليب السابقة تتمّ عملية فحص لوضعه القانوني، إمّا عن طريق البرلمان ذاته أو عن طريق القضاء للتأكد من توفّر الشروط اللازمة دستورياً وقانونياً، وأنّ العملية الانتخابية قد تمّت بطريقة سليمة لا تشوبها أية اختلالات، فإذا تأكدت صحة الشروط المتبعة قانوناً، فإنّ العضو يكتسب العضوية البرلمانية عن طريق إصدار قرار بإثبات العضوية، حينها تُقرّر له مجموعة من الحقوق والواجبات، وهو ما سيتمّ التطرق إليه في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: طرق اكتساب العضوية البرلمانية.

المطلب الثاني: ثبوت اكتساب العضوية البرلمانية.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على اكتساب العضوية (حقوق وواجبات).

المطلب الأول

طرق اكتساب العضوية في البرلمان

هناك طرق قانونية تنظم آلية اكتساب العضوية البرلمانية، فضلاً عن وجوب توافر مجموعة من الشروط في شخص العضو نصت عليها جميع دساتير وقوانين الدول، وقد كان لظهور مبدأ الديمقراطية وتطوره دور بارز في تطور طرق اكتساب العضوية، فبدأت عن طريق الوراثة ثم ظهر التعيين، وأخيراً ظهر الانتخاب كطريقة ديمقراطية في إسناد السلطة، كما ظهر أسلوب الجمع ما بين الانتخاب والتعيين.

الفرع الأول

الانتخاب

يعدّ النظام الانتخابي الآلية التي يتم بموجبها ترجمة عملية إدلاء الناخبين بأصواتهم إلى مقاعد برلمانية بصورة عادلة ودقيقة، فهو العنصر المهمّ والفعال وذو التأثير الناجع في كلّ موقع انتخابي في جميع المجالات التي يكون فيها الاختيار من جانب الأفراد الذين يجب احترام إرادتهم ومنحهم الحرية الكاملة من دون أيّ تأثير أو ضغط.

ويعدّ اختيار النظام الانتخابي واحداً من أهمّ القرارات الخاصة بالمؤسسات في الدول الديمقراطية، ورغم ذلك فنادرًا ما يتمّ هذا الاختيار بطريقة واعية ومتأنية، فغالباً ما يجري اختيار النظام الانتخابي بصورة عرضية نتيجة لتضافر مجموعة من الظروف الاستثنائية، أو ظهور اتجاه مؤقت أو انعطاف تاريخي، إضافةً إلى التأثير الذي تتركه الدول المستعمرة أو الدول القوية المجاورة صاحبة النفوذ، ومع ذلك فإنّ اختيار نظام انتخابي محدّد يؤثّر على مستقبل حياة البلاد السياسية تأثيراً عميقاً، فغالباً ما تطلّ النظم الانتخابية بعد اختيارها ثابتة إلى حدٍّ ما طالما أنّ المصالح السياسية تلتفّ حول بواعثها وتستجيب لها¹، وحاصل القول إنّ نظم الانتخاب تختلف من دولة

¹ انظر: Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis; Electoral System Design: The New International idea(Swedan: Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008 edition), p.1.

لأخرى وفق الظروف السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة لكل منها، ومدى نضجها السياسيّ والديمقراطيّ وطبيعة التكوين الاجتماعيّ والتقدّم الحضاريّ والثقافيّ لسكانها¹.

وهناك أنواع عدّة من الأنظمة الانتخابيّة التي يتمّ من خلالها إسناد السلطة إلى عضو البرلمان، منها:

أولاً - نظام الانتخاب بالأغليّة ونظام التمثيل النسبيّ:

يعتمد نظام الأغليّة على نتيجة الانتخاب، وهو قائم على أساس أن يفوز المرشّح الذي يحصل على أغليّة الأصوات، وهذا النظام يُطبّق مع نظام الانتخاب الفرديّ ونظام الانتخاب بالقائمة، فتفوز القائمة التي حصلت على غالبية الأصوات. ونظام الأغليّة إما أن يكون أغليّة مطلقة، حيث يتعيّن لكي يفوز المرشّح أن يحصل على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة التي اشتركت في الانتخاب أو يكون أغليّة بسيطة أو نسبيّة، وفي هذا النوع يفوز المرشّح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات بغضّ النظر عن مجموع الأصوات التي يحصل عليها باقي المرشّحين.

أمّا نظام التمثيل النسبيّ فيرتبط بالانتخاب بالقائمة من دون الانتخاب الفرديّ، ويطبّق هذا النظام من خلال توزيع المقاعد في الدائرة الواحدة بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كلّ قائمة.

ومن نماذج دساتير الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية: يتألّف المجلس الشعبي الوطني من 389 عضواً، يتمّ انتخابهم بالاقتراع العامّ المباشر والسريّ، في حين يتألّف مجلس الأمة من 144 عضواً، ينتخب ثلثهم بالاقتراع غير المباشر والسريّ بالأغليّة وفق نموذج الاقتراع المتعدّد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، ويعيّن رئيس الجمهورية الثالث الأخير.

¹ هناك ما يسمى بنظام الاقتراع المتعدد الأصوات والذي يكن لكل ناخب أكثر من صوت انتخابي بعدد ما يتمتع به من صفات، ويوجد أيضاً نظام التصويت العائلي الذي يسمح بالتمييز بين الأعزب والمتزوج، حيث يتيح للأخير الإدلاء بعدد من الأصوات مساوياً لعدد أفراد أسرته، وقد طبّق هذا النظام في كل من بلجيكا وإسبانيا في عهد الجنرال فرانكو، والبرتغال في عهد أنطونيو دي أوليفيرا سالازار، ويدعي أنصار هذا النظام أنه يصب في مصلحة الأسرة، غير أنه في حقيقة الأمر يتعارض مع مبدأ المساواة "شخص واحد صوت واحد". للمزيد انظر:

Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutiny* (Paris, Montchrestien, 3e édition, 2006)

ود. حسن البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، لبنان، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى 2020، ص53.

- جمهورية مصر العربية: يتألف مجلس النواب المصري من 444 عضواً، يختارون بالانتخاب المباشر إضافة إلى عشرة أعضاء يعيّنون من قبل رئيس الجمهورية، أما مجلس الشيوخ، فيتألف من 210 أعضاء، يتم تعيين ثلثهم من قبل رئيس الجمهورية بينما يُختار الثلثان الآخران بطريقة الاقتراع المباشر السري العام.

- الجمهورية العربية السورية: يتألف مجلس الشعب السوري من 250 عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري والمباشر، وبدرجة واحدة لدورة مدتها أربع سنوات على أساس الأغلبية البسيطة في دائرة كبرى هي المحافظة.

ثانياً: نظام تمثيل المصالح والمهن:

يقوم هذا النظام في بعض الدول على عدم اقتصار حق التصويت على ممثلي الأحزاب، وإنما يجب تمثيل أصحاب المصالح والمهن والحرف المتنوعة التي تشكّل العناصر الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، فيكون هناك أعضاء في البرلمان أطباء ومحامون ومهندسون وفلاحون وغيرهم، حتى يكون المجلس التشريعي "مرآة للمجتمع" يمثّل الشعب بكافة أطيافه وفئاته ومكوناته. وقد يتم تنفيذ نظام تمثيل المصالح والحرف بالمجالس النيابية بإحدى طريقتين⁽¹⁾:

الأولى: تتمثل في تحديد نسبة معينة من المقاعد النيابية لتمثيل أصحاب المصالح والمهن والحرف إلى جانب تمثيل الاتجاهات السياسية المختلفة.

الثانية: انتخاب أحد المجلسين لتمثيل أصحاب المهن والحرف (في حال وجود المجلسين).

ومن الدول التي أخذت دساتيرها بهذا النظام: مصر في دستور لعام 1971، إذ ألزمت تمثيل فئة العمال والفلاحين في البرلمان وفي جميع المجالس النيابية نسبة 50% على الأقل. أما دستور عام 2012 فلا توجد فيه

(1) د. حسن البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة، مرجع سابق ص78

إشارة تلزم أن تدخل فئة معينة إلى البرلمان¹، ليؤكد على هذا الأمر دستور سنة 2014 والدستور المعدل له لسنة 2019².

كما نصّت الدساتير السورية المتلاحقة على تمثيل هذه الفئة كان آخرها دستور عام 2012 في المادة 60 منه³، وكذلك نصّ قانون الانتخابات العامة رقم 5 تاريخ 24\3\2014 في مادته 22 على وجوب أن تكون نسبة العمّال والفلاحين 50% من مجموع مقاعد مجلس الشعب.

ثالثاً: نظام تمثيل الأقليات الدينية والعرقية:

ثار جدلٌ فقهيّ واسعٌ حول موضوع تمثيل الأقليات الدينية والعرقية بين مؤيّدٍ ومعارضٍ، وأغلبها كان رافضاً لهذا النوع من النظام؛ لذلك فقد عدّلت عنه العديد من التشريعات الحديثة⁴ بما فيها التشريع السوريّ، تماشياً مع روح التسامح الدينيّ، إذ إنّ فكرة الأقليات السياسيّة تختلف عن فكرة وتمثيل الأقليات الدينية أو العرقية، فالأولى تخدم النظام النيابي، أمّا الثانية فإنّها تتعارض معه وتتنافى مع ركن أساس من أركانه وهو ركن "العضو يمثل الأمة جمعاء" وليس أقلية أو فئة معينة.

ومن أمثلة الدول التي تأخذ دساتيرها بهذا النظام دستور لبنان لعام 1926⁵، ودستور العراق لعام

2005¹.

¹ تطبق انكترا هذا النظام في اختيار أعضاء مجلس اللوردات، حيث يتكون من شخصيات الصف الأول في المجتمع ولا يدخله إلا أولئك الذين يستوفون شروطاً معينة تتعلق بالنسب والثقافة والطبقة الاجتماعية.

² نصت المادة 243 من دستور عام 2014 على أن: تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين تمثيلاً ملائماً في أول مجلس للنواب ينتخب بعد إقرار هذا الدستور...

³ تنص المادة 60 من الدستور السوري الحالي على أن: "1- يحدد بقانون نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب وعددهم والشروط الواجب توافرها في المرشحين 2 - يجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من العمال والفلاحين"

⁴ إنّ تمثيل الأقليات في البرلمان السوري اتخذ أشكالاً مختلفة عبر التاريخ السوري الحديث، فبموجب دستور عام 1930 وجب حسب المادة 37 تمثيل الأقليات الدينية بشكل عادل في البرلمان ووظائف الفئة الأولى بشكل يشبه المعمول به في لبنان حالياً واستمر توزيع المقاعد على أسس طائفية حتى 1949 حين ألغاه حسني الزعيم ضمن اصلاحاته السياسية في البلاد ولاحقاً خلال مناقشة دستور 1950 ألغيت مادة التمثيل العادل ونص قانون الانتخاب على إلغاء تخصيص المقاعد على أسس طائفية مع الحفاظ على تخصيص مقاعد لغير المسلمين من يهود ومسيحيين وهي منذ عام 1953 أقل من مجموع نسبة الناخبين "لضمان الحد الأدنى من التمثيل فقط" وكذلك تم تخصيص مقاعد للبدو لا تجري عليها انتخابات بل يتم اختيارهم من قبل شيوخ العشائر وقد ألغي هذا النظام كاملاً، ولم يلحظ النظام الانتخابي لعام 1973 أي تخصيص في المقاعد على أسس طائفية وبكل الأحوال فإن مراعاة التواجد السكاني للطوائف المختلفة أساس في تشكيل

اللوائح الانتخابية حتى وقتنا الراهن. مقال بلا عنوان منشور على الموقع: <http://ar.m.wikipedia.or>، بتاريخ: 2020\6\2

⁵ نصت المادة 95 منه على: "تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وتشكيل الوزارة"

الفرع الثاني

أسلوب التَّعيين في اكتساب العضوية البرلمانية

يعدّ أسلوب التعيين من الأساليب غير الديمقراطية في اكتساب العضوية البرلمانية، ويعهد بهذه المهمة إلى رئيس الدولة، فيختار أعضاء المجلس بناءً على ما يُقدّم إليه من بيانات ومعلومات عن المرشّح لعضوية المجلس، بحيث يَعيّن منهم الأكفأ والأفضل أو بناءً على تزكية مقدّمة من الثقات²، وغالباً ما يتّبع أسلوب التعيين في الدول التي تكون سلطتها التشريعية مكوّنة من مجلسين، إذ يكون أحدهما منتخِباً من قبل الشعب والمجلس الثاني يتم تعيين أعضاؤه مدّة محدّدة، وأحياناً مدى الحياة³.

ويذهب جانبٌ من الفقه إلى أنّ السبب الذي دفع بعض الدول إلى الأخذ بأسلوب التعيين هو أنّ الشعب فيها لم يبلغ درجة من النضج السياسي تؤهّله لمباشرة حقّه الانتخابي، والحقيقة أنّ هذا الرأي لم يعد مقبولاً في ظلّ تنامي حقوق الانسان والديمقراطية التي كان لتطوّر التكنولوجيا دوراً مهماً في نشرها، وهذا ما نتج عنه ما حدث ويحدث في العديد من الدول من تغيّرات سياسية ودستورية، هذه الدول التي كانت تتّبع النهج الدكتاتوري في ممارسة كلّ من السلطة والحقوق والحريّات.

وتذهب دراسة إلى القول بأنّ هذه الطريقة تُطبّق بشكل رئيس في البلاد التي لا يُبرّر حجمها وعدد سكانها تنظيم انتخابات تشريعية على مستويين، والبلاد التي تمرّ بفترة مؤسّساتية انتقالية خلال فترة ما بعد النزاع⁴.
فمجلس الشورى في البحرين يتألّف من 40 عضواً، يتم اختيارهم من ذوي المكانة ومن أهل الخبرة والمشورة، ويصدر بتعيينهم أمر أمير. كما يتكوّن مجلس الشورى في المملكة السعودية⁵ من رئيس وتسعين

¹ لم ينص الدستور العراقي على تمثيل الأقليات بشكلٍ صريح لكنه أشار إلى ذلك في المادة 49 منه التي نصّت على: "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة واحد لكل 100000 نسمة من نفوس العراقيين يمثلون الشعب بأكمله... ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

² عدنان الضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية" دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 11

³ كما في بريطانيا بالنسبة للوردات الزمنيين إذ يتم اللجوء إلى هذه الطريقة بقصد تخفيف ضغط اللوردات على الحكومة بإضافة أعضاء مؤيدين لسياسة الملك. أما حالياً فيتم تعيين اللوردات على أساس ما يقومون به من خدمات في ميادين العلم والثقافة والخدمات العسكرية وغيرها. للمزيد: راجع كتاب د. حسن البحري، النظم السياسية، الطبعة الثالثة، دمشق 2019، ص 105 وما بعدها.

⁴ د. آفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان "دراسة مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة 2017، ص 71.

⁵ عدنان الضاهر، مرجع سابق، ص 11.

عضواً، يختارهم الملك من أهل الخبرة والعلم ويصدر بتعيينهم أمر ملكي، كما يتألف مجلس الشورى القطري من 35 عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميري.

الفرع الثالث

الجمع بين الانتخاب والتعيين في اكتساب العضوية البرلمانية

تقتضي هذه الطريقة أن يقوم رئيس البلاد بتعيين بعض أعضاء المجلس الثاني، ويتم اختيار باقي الأعضاء عن طريق الانتخاب من الشعب، فالانتخاب هنا هو الأصل أما التعيين فهو الاستثناء، وغالباً ما يكون عدد الأعضاء المنتخبين أكثر من عدد الأعضاء المعيّنين، ويبدو أنّ سبب لجوء بعض الدول إلى اتباع هذا الأسلوب، الرغبة في إدخال عناصر ذات كفاءة ومميزات خاصة ممن عزفوا عن خوض المعارك الانتخابية.

أخذت الدساتير المصرية المتعاقبة بهذه الطريقة حيث اتجه دستور عام 1923 إلى ضرورة انتخاب ثلاثة أخماس مجلس الشيوخ بالاقتراع العام المباشر، فيما يعين الخمسون الآخرون من قبل الملك، وهنا الغلبة للأعضاء المنتخبين، أما دستور عام 1930، فقد جعل عدد الأعضاء المعيّنين ثلاثة أخماس والمنتخبين خمسيناً، وبذلك غلب التعيين الانتخاب، الأمر الذي يتنافى مع المبدأ الديمقراطي، أما دستور عام 1971، وكذلك دستور عام 2014، المعدّل عام 2019، فقد أخذ بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين أيضاً في تشكيل مجلس الشورى حيث نصّت المادة 102: يُشكّل مجلس النواب من 450 عضواً... ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر... يعين رئيس الجمهورية ما لا يزيد عن 5% منهم.

أما الجزائر فيتألف المجلس الشعبي الوطني من 389 عضواً، يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر والسري، في حين يتألف مجلس الأمة من 144 عضواً، ينتخب ثلثاهم بالاقتراع غير المباشر والسري

بالأغلبية، حسب نموذج الاقتراع متعدّد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية. ويعيّن رئيس الجمهورية الثالث الأخير¹.

الفرع الرابع الوراثة

يُعدّ أسلوب الوراثة من أقدم الوسائل التي عُرِفَت في إسناد السلطة، ويعدّ هذا الأسلوب انعكاساً لفكرة انتقال الأموال من السلف إلى الخلف المعروفة في القانون الخاص، وقد استُخدِمَ هذا النظام في توارث العروش، وتوارث العضوية البرلمانية، وكان هذا متّبِعاً في المجالس التي شكّلت في العهد الإقطاعي²، وقد ساعدت النظريات الشيوعية في دعم قاعدة الوراثة وإضفاء طابع الشرعية عليها، ويلاحظ أنّ بعض النظم السياسية في بعض الدول لاتزال تطبّق هذا الأسلوب مع بعض التطوّرات المهمّة، كون الملك لم يعد هو صاحب السلطة الفعلية، إنّما تُباشر هذه السلطة من قبل مؤسسات دستورية منتخبة، فالملك لا يملك من السلطة سوى اسمها فقط.

ومن نماذج الدول التي تأخذ بأسلوب الوراثة في اختيار الأعضاء: بريطانيا من خلال مجلس اللوردات، والإمارات العربيّة المتّحدة بالنسبة للمجلس الوطني الاتّحاديّ، وكذلك قطر والبحرين بالنسبة لمجلس الشورى³.

المطلب الثاني

إثبات اكتساب العضوية البرلمانية

بعد إعلان النتائج الانتخابية وتعيين الأعضاء المراد تعيينهم في البرلمان تأتي مرحلة إثبات العضوية، ويقصد بها فحص الوضع القانوني للعضو بالتحقّق من صحّة العضوية لجميع الأعضاء المنتخبين منهم

¹ عدنان محسن الصاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، مرجع سابق، ص 13-14

² ومثال ذلك المجلس الكبير الذي شكل في القرن الثالث عشر في انكلترا، وكذلك جمعية الأشراف في فرنسا سابقاً ولايزال مجلس اللوردات في بريطانيا يتبع هذا الأسلوب في إسناد العضوية.

³ د. آفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، مصر، جامعة دهب، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2017، ص 69.

والمعيّنين، والذين قدّمت بشأن عضويّتهم طعون أو لم تقدّم، فغالباً ما تثور الشكوك عقب كلّ عملية انتخابيّة حول صحّة العضويّة البرلمانيّة لبعض أعضاء السلطة التشريعيّة، إمّا بسبب عدم توافر شروط العضويّة التي نصّ عليها الدستور والقانون، أو بسبب عدم سلامة العملية الانتخابيّة ذاتها لعدم نزاهتها أو التزوير فيها لمصلحة أحد المرشّحين، أو بسبب إعلان نتائج الانتخاب بشكل مغاير للحقيقة¹، فبدون هذا الإجراء - إثبات العضويّة - لا يتمكّن العضو من ممارسة مهماته النيابيّة، كما تظهر أهميّة هذا الإجراء من ناحية التّشكيل السليم للمجالس البرلمانيّة، إلّا أنّ المشكلة تكمن في تحديد الجهة التي تختصّ بالفصل في صحّة العضويّة البرلمانيّة، نظراً لكونها من الموضوعات الشّاغلة لفكر الفقه الدستوريّ، خصوصاً وأنّ عمليّة الانتخاب ذاتها عملية سياسيّة تتعلّق باختيار أعضاء السلطة التشريعيّة في البلاد، لذا نجد أنّ أغلب البرلمانات منذ عهدٍ طويلٍ كان من أولى مهماتها قبل مباشرة أعمالها التأكّد من صحّة عضويّة أعضائها، أو ما يطلق عليه إثبات العضويّة وهذا الإجراء مستقرّ عليه في كلّ برلمانات العالم، لكنّ الاختلاف وقع في الجهة التي تتولّى إثبات العضويّة، فمنهم من أعطى هذا الحقّ إلى المجالس النيابيّة (البرلمانات)، التي حرصت على تكريس تفرّدها بالفصل في صحّة عضويّة أعضائها تطبيقاً لمبدأي سيادة الأُمّة والفصل بين السلطات، الأمر الذي يفرض استقلالاً عضويّاً وموضوعيّاً للبرلمان عن غيره من السلطات في إدارة شؤونها، ومن ثمّ فإنّ هذه المسألة تعدّ من الأعمال البرلمانيّة التي يجب أن يستقلّ بها البرلمان.

لكن مع تطوّر الأنظمة، أثبتت التجربة عدم حياد البرلمان، وظهر أنّ عملية الفصل في صحّة العضويّة هي عمليّة قضائيّة، لا سياسيّة ولا تشريعيّة، تتطلّب أن تقوم بها جهة قضائيّة، الأمر الذي يتطلّب خبرة قانونيّة لا تتوافر في أعضاء البرلمان، وإن توافرت فإنّهم لن يتميّزوا بالحياد، ولهذا كان لا بدّ من اسناد هذا الدور للقضاء.

¹ نوال الصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربيّة، اطروحة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونيّة، جامعة لحاج لخضر، باتنة 2015 عام - 2016.

إنّ هذا التنازع الحاصل نتيجة خلط البعض - بحسن نية أو بسوء نية - بين اختصاص كلّ من القضاء والبرلمان، وعدم وضعهم لضوابط دقيقة وخطوط فاصلة بينهما، أدّى إلى وجود دول تسند هذا الاختصاص إلى البرلمان ودول أخرى تستند إلى القضاء، استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات بتفسيره تفسيراً مرناً، وضماناً لمقتضيات الحيطة والتجرد، كما ظهر اتّجاه ثالث، وكان توفيقيّ بين الاتّجاهين السابقين، بحيث يجمع جوهر الاتّجاهين معاً، فيجعل مهمّة القيام بالتحقيق في الطعون الخاصّة بصحة انتخاب أعضاء البرلمان من اختصاص القضاء، أمّا مهمّة الفصل النهائي في صحة العضوية فتكون للبرلمان¹.

وهذا ما سيتمّ توضيحه فيما يأتي:

الفرع الأوّل

الاختصاص البرلماني بالفصل في صحة العضوية البرلمانية

يعدّ هذا النظام من أقدم الأنظمة للرقابة على صحة العضوية البرلمانية، حيث كانت البرلمانات في البداية حريصة على الانفراد بهذا الاختصاص، وعدم منحه للسلطة التنفيذية كي لا تستغلّه وسيلة ضغط على الأعضاء، أو منحه للمحاكم خشية أن تؤثر الحكومة عليها، فتؤثر على الأعضاء بشكل غير مباشر، لذلك كانت المجالس النيابية تنظر إلى هذا الاختصاص بوصفه ضماناً مهمّة من ضمانات استقلالها، الأمر الذي دفع بعض الأنظمة السياسية لمنح هذه المهمة للمجالس النيابية، حيث تتولّى بنفسها مهمّة التحقق من صحة عضوية أعضائها، وتفصل فيها بقرار نهائي لا تعقيب عليه من أية جهة، تحقيقاً لقاعدة الرقابة الذاتية للبرلمان، وضماناً لاستقلاله في شؤون أعضائه في مواجهة السلطتين التنفيذية والقضائية²، هذا وماتزال العديد من دساتير الدول تسير في هذا

¹ د. حسن مصطفى البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري "دراسة تحليلية مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون التي تصدرها وزارة العدل في الجمهورية العربية السورية، جامعة دمشق، العدد الأول (الجزء الثاني)، 2012، ص 197-227.

² وهذا ما عملت به الدساتير الفرنسية والإنكليزية قديماً، ففي فرنسا ظل البرلمان هو المختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه حتى صدور دستور الجمهورية الخامسة عام 1958 الذي أسنده إلى المجلس الدستوري الفرنسي، وفي بريطانيا ظل الاختصاص بيد البرلمان حتى عام 1868م، كما عملت به بعض الدول حتى وقت قريب نذكر منها سبيل المثال لا الحصر إيطاليا بموجب دستورها الصادر عام 1947 والدانمارك في دستورها الصادر عام 1944، للمزيد انظر: رعد حسون حسين العنبيكي، الطعون الانتخابية الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس النواب في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2018، ص 16.

الاتّجاه¹. وهذا منهج واضح في تغليب مبدأ إسناد الفصل في العضوية البرلمانية إلى البرلمان نفسه من دون أية جهة أخرى.

ويبدو أنّ هناك عديد من دساتير الدول العربية التي سارت على هذا النهج في ظلّ مراحل دستورية متباينة، ومنها مازال مستمراً عليه حتّى وقتنا الحاليّ، كالدساتير الجزائرية المتعاقبة التي تبنت نظام الفحص الذاتي للسلطات (دستور 1963 في مادّته رقم 29 فقرة 2، دستور 1976 في مادّته رقم 13، دستور 1996 في مادّته رقم 104)، كذلك تبنت الدستور المصريّ لعام 1923 الاتّجاه ذاته في المادّة² 95، والدستور السوريّ لعام 1930 (م47)³ وغيرها من الدساتير العربية⁴.

ويمكن القول إنّ أنصار هذا الاتّجاه من الدول العربية استندوا في منح المجالس النيابية الاختصاص بالفصل بصحة العضوية البرلمانية إلى اعتبارات تاريخية وقانونية يمكن إيجازها بالآتي:

الاعتبارات التاريخية: يمكن القول إنّها تعود إلى تأثر المشرّع في تلك الدول إلى حدّ ما بالمشرّع الفرنسيّ الذي كان يعطي هذا الاختصاص للبرلمان حتّى عام 1958، كما يعود إلى التقليد الذي اتّبعتة المجالس العامة، فقد كانت المجالس تستهلّ اجتماعاتها بالتحقيق من توكيلات أعضائها.

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

1- مبدأ الفصل بين السلطات: ويقضي أن يتمّ توزيع الاختصاصات على هذه السلطات وفقاً لقاعدتي؛ التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي بين السلطات، بحيث تكون كلّ سلطة مستقلة في ممارسة أعمالها التي

1 من ذلك ما نص عليه دستور الولايات الأمريكية لمتحدة في البند الأول من الفقرة الخامسة من مادته الأولى التي تقرر: " لكل مجلس الفصل في شأن انتخابات اعضائه وإعلان نتائجهم وبيان احوال فقدانهم العضوية لفقد الأهلية". انظر: فيصل شطناوي، اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، جامعة السلطان قابوس، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، 2014، ص34

2 نوال لصلج، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية، مرجع سابق ص10 وما بعد.

3 د. صبري محمد السنوسي، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية 2000م ص29.

4 كالدستور اللبناني الصادر عام 1947 (م 30) ، دستور الكويت لعام 1962 ، والدستور الاردني قبل تعديل عام 2011م الولايات العربية المتحدة ، السودان.

تخصّصت فيها استقلالاً عضوياً كاملاً، يمنع أيّة سلطة أخرى من التّدخل في ممارسة أعمالها، لذلك تحرص البرلمانات الحرص كلّ على استقلالها بإثبات العضويّة، وعدم تركها للحكومة كي لا تستعملها وسيلة ضغط ضدّ أعضائها للانصياع لسياستها، وعدم انتقادها.

2- مبدأ سيادة الأمّة: يُعدّ اختصاص البرلمان بإثبات العضويّة تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمّة، على فرض أنّ البرلمان يمثل هذه السيادة، نظراً لأنّ إرادة الأمّة تعلو جميع الإرادات الأخرى، فلا ينبغي أن تخضع لأيّة إرادة أخرى، وإلاّ كان ذلك انتقاص من سيادتها وهو مالا يجوز.

3- حصانة الأعمال البرلمانيّة: يتردّد أحياناً أنّ التحقق من صحّة العضويّة البرلمانيّة من الأعمال البرلمانيّة، ممّا يستوجب تمتّعها بالحصانة البرلمانيّة المقرّرة لتلك الأعمال والتي من مظاهرها خروجها من نطاق الرقابة القضائيّة.¹

وعلى الرغم من كلّ الاعتبارات التي استند إليها أصحاب هذا الاتجاه في تدعيم موقفهم، فقد لاقى انتقادات كثيرة يمكن تلخيصها في الآتي:

1- إنّها تتعارض مع المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أنّ مفهوم الطعون يعدّ من المنازعات القضائيّة، وعليه ينبغي إسناد هذه المهمّة إلى السلطة القضائيّة، فإسنادها إلى السلطة التشريعيّة يعدّ خرقاً لهذا المبدأ لا تكريساً له.

2- إنّ إسناد الفصل في صحّة العضويّة البرلمانيّة للبرلمان يجعل منه خصماً وحكماً في الوقت نفسه، الأمر الذي يؤدّي إلى خلق التكتّلات الحزبيّة والمصالح السياسيّة داخل المجلس، ممّا يفقده نزاهته وعدالته.

3- قد يؤدّي هذا الأسلوب أيضاً إلى صراعات سياسيّة أخرى، فلا يتوقّع من عضو البرلمان أن يقترح ضدّ مصلحة زميله، وهذا مؤثّر جدّاً في حال وجود أغلبيّة لحزب معيّن في البرلمان.

¹ نوال الصلح، المرجع السابق، ص16.

4- أثبت هذا الأسلوب من خلال التّطبيقات العمليّة عدم جدواه، وعدم كفاءته في حماية أعضاء المجالس النيابيّة، لعدم استناده إلى معايير قانونيّة، وإنّما تتحكّم به الاعتبارات السياسيّة.

5- إنّ الاستناد إلى مبدأ سيادة البرلمان لأنّه يمثّل سيادة الأمّة استناد غير موفّق، لأنّ السيادة المطلقة انتهى أمرها وأصبحنا أمام مبدأ "سيادة القانون"¹.

الفرع الثاني

الاختصاص القضائيّ بالفصل في صحّة العضويّة البرلمانيّة

بعد أن أسفر التّطبيق العمليّ عن سوء ممارسة المجالس النيابيّة لاختصاصها بشأن الفصل بصحّة عضويّة أعضائها، هذه المهمّة القضائيّة التي لا تتفق وطبيعة تكوين المجالس النيابيّة أصلاً، والتي تقتضي حياداً لا ضامن له في أغلبيّة حزبيّة، فقد ظهر أنّ عمليّة الفصل في صحّة العضويّة البرلمانيّة عملية قضائيّة وقانونيّة لا سياسيّة أو تشريعيّة، الأمر الذي يتطلّب خبرة قانونيّة معيّنة، وهذه الأخيرة وإن توافرت في أعضاء البرلمان إلّا أنّهم لا يميّزون بالحيادة بطبيعة الحال، وعليه فإنّ هذا الأمر يعدّ خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، لانتزاع البرلمان هذا الاختصاص من السلطة القضائيّة، الأمر الذي من شأنه إفساد الحياة السياسيّة وإهدار سيادة القانون²، فقد دلّت التجارب فعلاً على انحراف المجالس النيابيّة في معظم الدول الأجنبيّة منها والعربيّة "كجمهورية مصر العربيّة" عند مباشرتها لحقّها في الفصل بصحّة عضويّة أعضائها، فأساءت استخدام هذا الحقّ، متذرّعةً بمقولة حقّ يراد بها باطل ألا وهي (المجلس سيّد قراره)³.

لذلك اتّجه أغلب الفقهاء إلى المطالبة بأن يكون الاختصاص معقوداً للقضاء وحده، فبدأت التشريعات

تميل نحو التّخلّي عن إسناد هذا الاختصاص للبرلمان ومنحه للقضاء.

¹ فيصل شطناوي، مرجع سابق ص35.

² د. صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحّة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دار النهضة العربيّة، 2000 ص26.

³ د. حسن مصطفى البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري، مرجع سابق ص197-227.

وقد استند أنصار هذا الاتجاه إلى العديد من الحجج منها¹:

1- إنّ النزاع في صحّة العضوية لا يختلف عن سائر المنازعات التي يجب أن يختصّ بها القضاء وحده، لما يتمتّع به من حيديّة ونزاهة، وبعد عن الاعتبارات السياسية والحزبية، فضلاً عن تكوينه القانوني الخالص الذي يمكنه من إنزال حكم القانون على ما يثار أمامه من منازعاتٍ تتعلّق بصحّة العضوية.

2- إنّ إسناد مهمّة الفصل بصحّة العضوية البرلمانية للقضاء لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، بل يعدّ تطبيقاً سليماً له، لأنّ المهامّ التحقيقية من صلب اختصاص القضاء كونه من يفصل بالخصومات أيّاً كان أطرافها.

3- يعدّ اختصاص القضاء بالفصل بصحّة العضوية البرلمانية ضماناً للنّواب أنفسهم لما قد يظهر من تعسف الأغلبية البرلمانية ضدّ الأقلية.

4- يعدّ اختصاص القضاء بالفصل بصحّة العضوية البرلمانية ضماناً لمبدأ سيادة الأمة بعدم دخول أيّ من الأفراد إلى البرلمان بطرق غير مشروعة.

5- يعدّ اختصاص القضاء بالفصل بصحّة العضوية البرلمانية ضماناً لعدم حدوث أيّة تكتلات سياسية سواء من حزبٍ ضدّ حزبٍ أو من عضوٍ ضدّ آخر.

وعلى الرغم من أهميّة دور القضاء في الفصل بصحّة العضوية البرلمانية إلّا أنّه لم يسلم من الانتقاد، ولعلّ أهمّ ما وجّه له من نقدٍ يتمثّل في الآتي²:

1- بطء الإجراءات القضائية بوجه عامّ، فقد تستغرق مدّة ولاية المجلس كاملةً.

2- المساس بالاستقلال العضوي للبرلمان.

¹ د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، (مقرر لطلاب السنة الأولى في ماجستير القانون العام)، جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة الثانية 2019، ص 194 وما بعدها.

² رعد حسون العنبيكي، الطعون الخاصة بصحة انتخاب مجلس النواب في العراق، أطروحة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق 2018 ص 19-

3- ما قد يتعرّض له القضاة من ضغوطٍ، جرّاء تدخّلات السّطة التّنفيذية.

إنّ ما ورد من انتقادات يمكن الرّد عليها بسهولة، فبطء الإجراءات القضائية يمكن أن يعالج بوضع قواعد قانونية خاصة لإجراءات الطّعن، بحيث تُحدّد مواعيد دقيقة لإصدار الأحكام. وأمّا المساس بالاستقلال العضوي للمجلس، فإنّه يعدّ صحيحاً بعد أن تثبت العضوية لعضو المجلس، أمّا قبل ثبوتها فإنّ هذه المهمة تتّصف بالعمل القضائي الذي لا يمسّ بأيّ شكل هذا الاستقلال.

وأما القول بإمكانية تعرّض القضاة للضغوط من قبل الحكومة، فإنّه يشكّل طعناً في نزاهة السلطة القضائية، التي غالباً ما يتّصف أعضاؤها بالنزاهة والقدرة على مجابهة تلك الضغوط. ومن أمثلة الدول التي أخذت باختصاص القضاء بالفصل في صحّة العضوية البرلمانية الجزائر بموجب الدستور المعدّل لسنة 2016م بمادّته 121¹.

أما مصر فقد استقرّت أخيراً بموجب دساتير ما بعد "الثورة" على منح هذا الاختصاص للقضاء، ممثلاً بمحكمة النقض².

والأمر ذاته في سورية، فقد استقرّ المشرّع الدستوريّ السوريّ في الدستور الحاليّ لعام 2012م على منح هذا الاختصاص كاملاً للقضاء³، ممثلاً بالمحكمة الدستورية العليا، حيث جاء في المادّة 146 منه: "تختص المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الطعون الخاصة بصحّة انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، والبتّ فيها، فالمشرّع من خلال هذه المادّة أعطى المحكمة الدستورية - وحسناً ما فعل - سلطتي التّحقيق، وإصدار القرار النهائيّ بالفصل في صحّة عضوية أعضاء مجلس الشعب.

1 والذي ميز فيه بين مرحلتين، الأولى: عملية إثبات العضوية وهي مهمة موكلة للبرلمان عن طريق بعض لجانه المشكلة لهذه الغاية، والثانية: عملية الفصل في صحّة العضوية، وهي من اختصاص المجالس الدستورية، وهذا ما أكدت عليه المادّة 4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 جاء في المادّة 107 من الدستور الحاليّ لعام 2014م: "انعقد الاختصاص بالفصل في صحّة عضوية أعضائه إلى محكمة النقض، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز 30 يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخابات، وتعد العضوية باطلة متى قضت المحكمة بذلك من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم".

3 في ظل دستور عام 1973 وبموجب المادّة 62، كان المجلس هو صاحب القرار النهائي بالفصل في صحّة عضوية أعضائه، في ضوء تحقيقات المحكمة الدستورية العليا، فلا تبطل العضوية إلا إذا قرر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه.

المطلب الثالث

الآثار المترتبة على اكتساب العضوية (الحقوق والواجبات)

من النتائج أو الآثار المترتبة على الفصل في صحة العضوية هو اكتساب صفة النائب (العضو) البرلماني، الأمر الذي يترتب للموصوف جملةً من الحقوق، والقاعدة أنه ما من حقّ إلا ويقابله واجب، والحقوق التي أعطاها المشرّع لأعضاء المجالس النيابية هي من هذا القبيل، اقتضاها ثقل الأمانة الملقاة على عاتقهم، وضرورة توفير كلّ الضمانات أمامهم، بما يمكنهم من القيام بكلّ ما تفرضه عليهم العضوية من واجبات تتعلق بممارسة العضو لعمله داخل المجلس. وعليه سيتمّ التطرّق لكلّ من واجبات العضو وحقوقه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

واجبات أعضاء البرلمان

تنصّ التشريعات المختلفة والمنظمة للمجالس التشريعية، على مجموعة واجبات تردّ على هيئة أعمالٍ أو تصرفاتٍ، يتعيّن على الأعضاء الالتزام بها، منها:

أولاً: واجب أداء اليمين القانونية (القسم):

تجسّد القسم في بدء الحياة النيابية بنصّ ملزمٍ يتوجّب على النائب تلاوته في جلسة علنية تُحدّد لهذه الغاية، وقد نصّت عليه بعض الأنظمة والداستير العربية وخلت منه أنظمة وداستير أخرى¹، أمّا الإشكالية الأساس التي يمكن أن تُثار في موضوع القسم، فهي تلك التي تعرّضه للاصطدام بمسألة الحصانة النيابية، إذ كيف للنائب أن يمارس كاملَ صلاحيّاته، مُستظلاً بالحصانة النيابية، ذاهباً في مواقفه وأقواله إلى أقصاها، وفي الوقت عينه يلاحقه صدى القسم الذي رفعه عند مباشرة عمله النيابي؛ هذه تمنحه ثقة واطمئنان وذاك يشدّه وينذرّه ويسلّط على

¹ المغرب والجزائر ولبنان لم تشترط أنظمتها ولوائحها الداخلية أداء اليمين بالنسبة للنواب المنتخبين. انظر: عدنان محسن الضاهر، حقوق وواجبات النائب في المجالس التمثيلية العربية، مرجع سابق ص24.

رأسه سيف الحنث والتكول، لهذا على النائب أن يخضع عند ممارسة مهامه لمفاهيمه الخاصة في الشرف والأمانة والصدق والإخلاص¹.

وقد انتقلت الدساتير السورية والمصرية من دون الجزائرية² التي اعتمدت مبدأ القسم على تضمين دساتيرها عناصر القسم، فذكر أغلبها الولاء للأمة والوطن والشعب والنظام الجمهوري.

ثانياً: واجب النائب بالتصريح بممتلكاته:

يُعَدُّ التصريح بالممتلكات أسلوباً وقائياً الهدف منه الحد من ظاهرة الفساد ومحاربة الكسب غير المشروع، وحماية الممتلكات العامة، وبالرجوع إلى قوانين الدول محل الدراسة، نجد أن الجزائر أقرت التصريح بالممتلكات لأعضاء البرلمان بموجب المادة 04 من الأمر 04/97 المؤرخ في 11 يناير عام 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، والذي لم يدم طويلاً، وتم إلغاؤه، وعوض عنه بالقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته³، وقد ألزم هذا القانون كل من يشغل منصباً نيابياً أن يصرح بممتلكاته، ومن ضمنهم الأشخاص الذين يشغلون مناصب تشريعية، وهم أعضاء البرلمان بغرفتيه مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني، ويستوي في ذلك أعضاء مجلس الأمة سواء كانوا معيّنين من قبل رئيس الجمهورية أم منتخبين من الشعب، وقد أحسن المشرع الجزائري صنعا على إلزامية تصريح هذه الفئة بممتلكاتها، إذ إن كثيراً من النواب

¹ المرجع السابق، ص 25

² يرى البعض أن مرد ذلك يرجع إلى التقليد الفرانكفوني على اعتبار الجزائر من الدول التي تأثرت في نظامها ودساتيرها وثقافتها القانونية بالنهج التقليدي الفرنسي.

³ نص المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 01/06 في فقرته الثانية من المادة 4 على: "يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية ويجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول"

كما نص في المادة 05 من نفس القانون على: "يحتوي التصريح بالممتلكات على جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب وأولاده القصر..." ونصت المادة 06 من القانون السابق: "...ينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعينين أو تسلمهم مهامهم."

الذين استغلّوا مناصب النيابة لتحقيق مكاسب شخصية عملوا على جمع الثروات وحققوا كسباً سريعاً من أجل تأمين مستقبلهم ومستقبل أولادهم¹.

ووفقاً للقانون نجد أنّ المشرّع الجزائري ألزم جميع الموظفين بالكشف عن ذممهم المالية، وذلك خلال الشهر الذي يلي تاريخ تعيينهم في الوظيفة أو تاريخ عهدهم الانتخابية، وكذلك عند كلّ زيادة معتبرة في ذممهم المالية، ومنه فإنّ الموظف العمومي الجزائري ملزم - بسبب القانون - بالتصريح عن ممتلكاته عند تسلمه للمنصب أو عند بداية ممارسته للعهد الانتخابية (التصريح الأولي)، وعند كلّ زيادة معتبرة في ذمته المالية (التصريح التجديدي)، وعند انتهاء وظيفته الإدارية أو عهده الانتخابية (التصريح النهائي)²، وإن كان المشرّع الجزائري قد أحسن صنعا بذلك إلا أنّه يؤخذ عليه أنه:

لم يحدّد آجالاً للتصريح النهائي عكس ما فعل بالنسبة للتصريح الأولي والتجديدي، الأمر الذي يعدّ إفراغاً لهذا القانون من فاعليته ونجاعته، إذ ما الفائدة من التصريح عند تقلّد المنصب ما لم يقارن بما صارت إليه الذمة المالية للمصرّح عند مغادرته الوظيفة، ثمّ إنّ عدم تحديد المدة اللازمة للقيام بالتصريح النهائي للممتلكات يجعل المعيّنين يتهرّبون من التصريح، فضلاً على أنّ عبارة "الزيادة المعتبرة" ضبابية وغير واضحة القصد.

ولم يلزم هذا القانون الأشخاص الخاضعين له بالتصريح عن ممتلكات زوجاتهم وأبنائهم البالغين، الأمر الذي يشكّل مدخلاً للتحايل والتلاعب بالمعطيات المقدّمة على مستوى نقل الثروات من الزوجة أو العكس.

كما أنه لم يلزم القانون الفئات الخاضعة له بالنشر عند نهاية الوظيفة أو العهد البرلمانية، أو عند كلّ زيادة معتبرة، الأمر الذي يتنافى مع مبدأ الشّفافيّة والذي هو من أهمّ مبادئ الحكم الرشيد.

1 انظر: مسعود فيصل، خاطري محمد أمين، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري، أطروحة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرا بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 13 ونوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية، مرجع سابق ص 23.

2 أ.د. رضا هميسي، التصريح بالممتلكات كوسيلة وقائية لمكافحة الفساد في القانون الجزائري، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 7.

أمّا في مصر فقد تطرّق القانون المصري رقم 62 عام 1975 المتعلّق بالكسب غير المشروع إلى الفئات التي تخضع إلى التصريح بالتملكات، وهم أعضاء مجلس الشعب وأعضاء المجالس الشعبية، وغيرهم ممّن لهم صفة نيابية عامّة، سواء كانوا منتخبين أو معيّنين¹، ويشمل هذا القانون زوجاتهم وأولادهم القصر وكلّ الأموال الثابتة والمنقولة²، لكنّه لم يشر إلى الدّمة الماليّة التي يملكها الملمزم وزوجه وأولاده في الخارج، ولم ينصّ على ما يكون الملمزم أو زوجه وأولاده القصر من حقوق في دّمة الغير وما عليهم من ديون، وما يملكون من أسهم في الشركات بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويجب على من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به أن يقدّم إقراراً عن دّمته الماليّة وعن دّمة زوجته وأولاده القصر، يبيّن فيه الأموال الثابتة والمنقولة، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

كما ألزم قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014 في مادّته الثامنة والثلاثون كلّ عضو بتقديم إقرار عن دّمته الماليّة عند شغل العضويّة، وفي نهايتها وفي نهاية كلّ عام³.

أمّا في سورية فحتّى هذا التاريخ لم يصدر قانون "الكشف عن الذّم الماليّة"، وما زالت موادّه موضع المناقشة تحت قبة مجلس الشعب، ولكن جاء في المادّة 239 من النظام الداخليّ لمجلس الشعب لسنة 2017: "يحظر على العضو بصفة عامّة أن يستغلّ صفته في الحصول على مزايا خاصّة".

ثالثاً: إعداد النّظام الداخليّ:

إنّ تطوير المجالس النيابية لتتمكّن من القيام بدورها على الشّكل الأمثل، يقتضي أن تُحاط بضمانات دستوريّة وقانونيّة تكفل لها استقلالها، ولعلّ أهمّ تلك الضمانات؛ انفرادها بوضع لوائحها وأنظمتها الداخليّة، فمن المعلوم أنّ المجالس النيابيّة عبارة عن تجمّعات غير مُتجانسة من جماعات سياسيّة وأفراد ينتمون إلى أفكار ومبادئ وإيديولوجيّات مختلفة، وبالتالي فإنّ لهم آراء متباينة ومصالح متضاربة، لهذا كان أوّل ما تُعنى

¹ المادة 1: يخضع لهذا القانون الفئات الآتية: 3...: رئيس وأعضاء مجلسي الشعب ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة...

² المادة 3 من القانون 62 لسنة 1975.

³ مادة 38 الفقرة 2: "يتعين على العضو أن يقدم للمجلس إقرار دّمة مالية، عند شغل العضوية وعند تركها وفي نهاية كلّ عام". 3: ويلتزم العضو بإبلاغ المجلس بأيّ هدية نقدية أو عينية يتلقاها بسبب العضوية أو بمناسبتها وتؤول ملكيتها إلى الخزنة العامة للدولة".

به المجالس النيابية وضع القواعد التي ستسير عليها كي تتمكّن من تسيير مداولاتها ونقاشاتها ضمن إطار مرجعيّ له سلطة قانونيّة يخضع له جميع الأعضاء.¹

وهذه اللوائح الداخلية لا تقرّر قواعد شكلية فقط، كتحديد أصول المناقشة والتصويت وعلاقة المجلس بالحكومة... إنّما يمكنها أن تضع بعض القواعد الأساسية التي لم ينصّ عليها الدستور، فهي مكملّة له وللقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي والفكر الدستوريّ.

ويُحدّد الدستور أو النظام الأداة القانونية التي تصدر بها اللائحة الداخلية، وهي لا تخرج عادةً عن أحد الاحتمالين الآتيين:

- 1- إمّا أن تصدر اللائحة الداخلية بقانون كما فعل دستور مصر عام 1930.
 - 2- وإمّا أن تصدر بقرار من المجلس التشريعيّ نفسه، وهذا هو الأصل، لأنّ المجالس التشريعيّة هي صاحبة الاختصاص الأصليّ في وضع لوائحها الداخلية، كما هو الحال في غالبية الدول العربيّة.²
- فبالنسبة للجزائر يعدّ كلّ من المجلس الشعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمة، سيّدي نظامهما الداخليّ بموجب الدستور³، وإذا كان المشرّع الدستوريّ قد خولّ غرفتي البرلمان وضع نظامهما الداخليّ، إلّا أنّه نصّ في الوقت ذاته على إخضاع هذا النظام لرقابة المطابقة؛ والتي يقصد بها مطابقة النصّ المراقب للدستور نصّاً وروحاً، وهذه الرقابة أصبحت منذ دستور 1996 إلزاميّة مسبقة، حيث إنّّه لا يمكن أن يباشر في تطبيق النظام الداخليّ لغرفتي البرلمان قبل أن يُقدّم للمجلس الدستوريّ لإعطاء الموافقة على المطابقة، وذلك لمنع أيّ تجاوز قد تُحدّثه إحدى

1 يقول توماس جيفرسون رئيس الولايات الأمريكية المتحدة في دليل الممارسة البرلمانية لاستخدام مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة: "لا يتعلق الأمر إذن بمعرفة ما إذا كانت هذه القوانين الممكنة هي الأفضل، لكن الأهم أن تكون لدينا قوانين وأن يكون تصريف الأعمال الجارية في المجالس بطريقة موحدة وأن لا تكون خاضعة لأهواء الرئيس أو للرغبات الخاصة بكلّ عضو من الأعضاء، ومن الأهمية بمكان أخيراً أن يسود النظام والأداب في مجلس له كرامة عالية. للمزيد، انظر: فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني" دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني، المملكة الأردنية الهاشمية، دار الخليج، الطبعة الأولى 2018، ص18.

² عدنان الضاهر، مرجع سابق، ص18

³ نصت المادة 115 في الفقرة 3 من دستوري 1996 و2008 المعدل على: "يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما" ومن الجدير ذكره أن دستور 2016 خلا من تحديد الجهة التي تقوم بإعداد النظام الداخلي لكنه نص في المادة 114 الفقرة 3 على: "يوضح النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كيفية تطبيق هذه المادة". وكذلك دستور 1963 مادته 35 اكتفى بالنص على: "يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه وتسييره".

الغرف بإرادتها المنفردة. وقرارات وآراء المجلس الدستوريّ حائزة لقوة الشيء المقضي به غير قابلة للاستئناف والنقض¹. وفي مصر لم يختلف الدستور المصريّ عن الجزائريّ لناحية استقلالية البرلمان بوضع لائحته الداخلية، فقد نصّت المادة 118 من دستور 2014 على: "يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته والمحافظة على النظام داخله وتصدر "بقانون". واتفاقاً مع ذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية المساهمة في سنّ اللائحة كحالها عند إصدار القوانين ولا سلطة لها في الاعتراض عليها أو إصدارها، إلا أنّ التقليد جرى على أنّ للحكومة إبداء ملاحظات فنيّة من حيث الصياغة في أثناء مناقشة مشروع تعديل اللائحة الداخلية.

ولا توجد في مصر جهة تختصّ بمراقبة اللائحة الداخلية، وهو ما يعده البعض أداة خطيرة في يد الأحزاب، لذلك ذهب البعض من الفقهاء إلى إمكانية طرح دستورية اللائحة الداخلية أمام القاضي الدستوريّ، الرأي الذي انتقده جانب من الفقه على أساس أن الرقابة الدستورية تنحصر في القوانين واللوائح الإدارية، فاللائحة الداخلية لاتعدّ قانوناً؛ لأنها لا تصدر وفق إجراءاته، ولا يمكن عدّها لائحة إدارية سواء من حيث الموضوع أم الشكل، ولا يمكن كذلك رفع النزاع إلى القضاء العاديّ، لعدم اختصاصه بالأعمال البرلمانية، فحفاظاً على استقلالية الأعمال البرلمانية تميل المحاكم إلى حصانة هذه الأعمال ضدّ الطعون القضائية². ولم يختلف الوضع في سورية، فاقتصاص مجلس الشعب السوريّ بوضع نظامه الداخليّ هو اختصاص دستوريّ، حيث نصّت المادة 69 من دستور 2012 على: "يضع مجلس الشعب نظامه الداخليّ لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامّه وتحديد اختصاصات مكتب المجلس".

¹ نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية، مرجع سابق ص31.

² نوال لصلح، المرجع السابق ص32-33.

وتطبيقاً لذلك، فقد صدر بتاريخ السادس من حزيران عام 1974م النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، وبتاريخ 2014/12/22م، أدخلت عليه بعض التعديلات الضرورية؛ ليكون منسجماً مع الدستور الجديد الذي صدر عام 2012م¹، وبتاريخ 30 تموز 2017 صدر النظام الداخلي لمجلس الشعب الجديد.

رابعاً: حضور الجلسات:

تحرص الأحكام الخاصة بعضوية المجالس النيابية بشكل عام على النص على ضرورة انتظام الأعضاء في حضور جلسات المجلس ولجانه المشكّلة، وتنظّم أحوال التغيب، كما تفرض واجب المحافظة على النظام داخل المجلس في ممارسة العضو لحقه في الكلام. وترجع أهمية الانتظام في الحضور والحد من التغيب إلى تحقيق صحة انعقاد المجلس ولجانه، لأنّه يشترط تحقق نصاب معين لصحة الانعقاد واتخاذ القرارات، فعدم الحضور من شأنه أن يعطل المجلس ولجانه عن أداء الأعمال المنوطة به، كما يشير إلى إهمال وإخلال العضو في ممارسة واجبات العضوية.

لا يستطيع البرلمان أن يمارس اختصاصاته الدستورية إلا من خلال الجلسات التي يعقدها، ولا يكتمل تنظيم عمل الجلسات إلا بوجود الأعضاء، فلا يستطيع هؤلاء الأعضاء ممارسة اختصاصاتهم إلا إذا توفّر نوع من الانضباط في حضور الجلسات والالتزام بأصول الكلام وضوابطه، وعدم إتيان أفعال تتنافى مع تقاليد العمل البرلماني، وإلا تفرض عليهم جزاءات انضباطية تتراوح من اليسر إلى الشدة، وتبدأ بالجزاءات التأديبية، وقد تنتهي بجزاء إسقاط العضوية².

ونظراً لأهمية هذا المبدأ الإلزامي فقد أكدت عليه الأنظمة الديمقراطية على اختلاف أنواعها، سواء في دساتيرها أم في قوانينها، أمّا الدول الأخرى التي لم تكرّس هذا المبدأ في دساتيرها أو قوانينها، فقد كرّسته صراحةً في نظامها الداخلي مع فرض الجزاءات أو العقوبات على التغيب غير المبرر.

¹ محمد صالح سليمان، ضمانات أعضاء البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2017م، ص320.

² د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة الثانية، 2018، ص281.

ففي الجزائر وبالرغم من التأكيد على هذا المبدأ في الدستور والقانون، وكذلك في النظام الداخلي لكلا الغرفتين¹، فإن جلسات البرلمان تسجل العديد من حالات الغياب، فبعد دراسة الأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين، يمكن القول إن كثرة الغيابات التي تشهدها جلسات المجلس تعود إلى انعدام طابع الجزاء كأثر مترتب على الغيابات، واكتفاء الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بتوجيه إشعار مبرر إلى رئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو²، كما ساعد على كثرة الغيابات النصاب القانوني المتعلق بصحة التصويت والمناقشات، بحيث تصح مناقشات اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني، ومناقشات غرفتي البرلمان مهما كان عدد الحاضرين، أما بالنسبة للتصويت، ففي حال عدم حضور النصاب المتمثل بأغلبية الأعضاء لإجراء التصويت، تُعقد جلسة ثانية يكون فيها التصويت صحيحاً أيّاً كان عدد الأعضاء الحاضرين، والأمر الآخر الذي ساعد على التغيب آلية التصويت بالوكالة المعتمدة لدى الغرفتين³.

ومصر شأنها في ذلك شأن باقي الأنظمة الدستورية، من جهة إلزام النائب بحضور جلسات مجلس النواب، واللجان التي ينتمي إليها، فعلى العضو في مجلس النواب المصري الذي يطرأ ما يوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو اجتماعات لجانه، أن يخطر رئيس المجلس أو اللجنة - بحسب الأحوال - كتابةً بذلك، ولا يجوز أن يتغيب العضو عن أكثر من جلسة واحدة للمجلس أو اجتماعين متتاليين للجنة، باستثناء حالة حصوله على إجازة أو إذن من المجلس، لأسباب تبرر ذلك، وعلى العضو الذي يضطر للخروج من

¹ نصت المادة 116 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: "...ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبة المطبقة في حالة الغياب".
كما نصت المادة 12 قانون عضوي 01-01 على: "على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة وأشغال اللجان الذي هو عضو فيها..." كما نصت المادة 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "يلزم النائب بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني وأشغال اللجنة التي ينتمي إليها..."، وكذلك المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي جاء فيها: "يحضر عضو مجلس الأمة جلسات المجلس..."

² المادة 57 من النظام الداخلي: "يحضر عضو مجلس الأمة الجزائري جلسات المجلس وعند الغياب يوجه إشعاراً بذلك إلى رئيس المجلس ويكون مبرراً"

³ رمال أمين، النظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة أعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد "تلمسان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015-2016، ص104

الجلسة في أثناء انعقادها لسبب طارئ أن يستأذن بذلك كتابةً¹، فإذا ما وقع من العضو تصرفاً فيه إخلال بواجبات العضوية، فإنه يكون عرضة لتوقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في المادة 377 من اللائحة الداخلية للمجلس، والتي تتدرج من اللوم وتنتهي بإسقاط العضوية. كما يفقد حقه بالمكافأة المالية عن مدة الغياب².

وفي سورية لم يختلف الوضع كثيراً، فقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام 2017³ واجبات أعضاء مجلس الشعب وتتمثل في الآتي:

يجب على العضو أن يحافظ على هيبة المجلس، وأن يراعي الاحترام الواجب لمؤسسات الدولة الدستورية، ولا يجوز للعضو أن يأتي أفعالاً داخل المجلس أو خارجه تشكّل خروجاً على القيم الأخلاقية أو الاجتماعية للمجتمع السوري، كما يجب على العضو الانتظام الدائم في حضور اجتماعات المجلس ولجانه، وأن يستأذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال في حال طرأ ما يوجب مغادرته مقر المجلس في أثناء انعقاد جلساته أو جلسات لجانه.

ووفقاً للمادة 65 من الدستور السوري النافذ لسنة 2012، والمادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة 2017، فإن مجلس الشعب السوري يعقد ثلاث دورات عادية في السنة، ولا تعقد الجلسات إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه⁴، ونظراً لأهمية اختصاصات مجلس الشعب، فقد نصّ النظام الداخلي للمجلس على توقيع "جزاءات" بحق الأعضاء المخالفين بواجبات العضوية، تتدرج من الجزاء المالي، وقد تصل حدّ فقدان عضويتهم.

¹ نصت المادة 278 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في جمهورية مصر العربية "لا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحضور أغلبية أعضاء المجلس..." كما نصت المادة 364 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في جمهورية مصر العربية "يجب على العضو الذي يطرأ ما يستوجب مغادرته مبنى المجلس في أثناء انعقاد جلساته أو جلسات لجانه أن يستأذن في ذلك كتابةً رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال" والمادة 369: "... يجب على العضو الانتظام في حضور اجتماعات المجلس ولجانه". ونصت المادة 370 على: "لا يجوز للعضو أن يأتي أفعالاً داخل المجلس أو خارجه تخالف أحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة".

² مادة 363 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

³ المادتان (237-238) من الفصل الثالث، الباب الثامن من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

⁴ المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017.

الفرع الثاني

حقوق أعضاء البرلمان

إذا كانت صفة النائب ترتب للموصوف واجبات، فإنّها في الوقت ذاته ترتب له مجموعة من الحقوق والامتيازات، يأتي في مقدّمها حقّ النائب بالاشتراك بعضويّة اللّجان، كي يتمكّن من القيام بمهامّه التشريعيّة والرّقابيّة وغيرها، ومن ثمّ حقّه في الكلام من دون خوفٍ من أن يؤاخذ أو يحاسب على ما قد يصدر منه من أقوال وأفعال، تضمنها له حصانةٌ ترافقه طيلة فترة عضويّته أو تمتدّ إلى ما بعدها، وعليه يمكن تناول هذه الحقوق في هذا الفرع على الشكل الآتي:

أولاً: حقّ النائب في عضويّة اللّجان:

تعدّ لجان البرلمان عصب الحياة فيه، سواء كانت دائمة أو مؤقتة أو خاصّة أو مشتركة، فهي المكان الذي تتمّ فيه عملية الدراسة والمناقشة المتأنّية للموضوعات المحالة إليه من المجلس، تمهيداً لعرضها عليه واتّخاذ القرار المناسب بشأنها.

من هنا يظهر الدور المهمّ للنائب، نظراً لأنّ هذه اللجان يغلب عليها طابع التخصّص، لذلك تعدّ المكان المناسب لتوزيع الأعضاء أنفسهم عليها كلّ وفّق ميوله وخبرته، فهي تقوم بمهامّ يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعيّة¹، وعليه فإنّ لكلّ مجلس عدداً معيّناً من اللّجان الدائمة، تُشكّل مع بداية كلّ دور انعقاد سنويّ عاديّ، وتنصّ لوائح وأنظمة هذه المجالس أيضاً على تشكيل لجان مشتركة و مؤقتة لدراسة موضوع معيّن تنتهي باستيفاء الغرض المُشكّلة من أجله، ولأنّته من غير المتصوّر أن يشترك أعضاء المجلس جميعهم في هذه اللجان، أجازت الأنظمة الداخليّة واللوائح لكلّ عضو من الأعضاء أن يبدي رأيه في أيّ موضوع محال إلى إحدى اللجان ولو لم يكن عضواً فيها، كما حدّدت له الوسيلة التي يمكنه من خلالها إبداء

1 كالصياغة القانونية لمشاريع أو اقتراحات القوانين ودراساتها والتّشاور بشأنها مع السّلطة التّنفيدية والسّلطة القضائيّة ومؤسسات المجتمع المدني إن لزم الأمر. للمزيد، انظر: يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010، ص2.

رأيه، وأجازت بعض الدول لسائر أعضاء المجلس حضور اجتماعات هذه اللجان مع عدم اشتراكهم بالتصويت. وبدراسة الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في الدول العربية محل الدراسة، نجد أنّ البرلمان الجزائري قد أقرّ بغرفتيه تشكيل لجان دائمة اختصاصية، ولجان مؤقتة عند الحاجة، وسمحت لكلّ عضو من أعضائها الاشتراك بلجنة دائمة واحدة فقط، وله أن يطلب الإذن بحضور اجتماعات باقي اللجان من دون أن يكون له الحقّ بالمناقشة أو التصويت، كما أجازت لأعضاء اللجان استدعاء ممثلي الحكومة لمناقشتهم في أية مسألة مطروحة على جدول الأعمال وتدخل في اختصاصه، وطبقاً للأنظمة الداخلية لكلا المجلسين، فإنّه يمكن للأعضاء تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي، ولا يمكن لأيّ حزب إنشاء أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ووفقاً لللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، فقد سمح للأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية أن يصبحوا أعضاء في إحدى اللجان الدائمة إن رغبوا¹.

أمّا في سورية ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017، فإنّ المجلس يشكّل لجانته الدائمة في بداية الدور التشريعي، وله أن يشكّل لجاناً مشتركة بين لجنتين دائمتين لأداء مهمة محدّدة، وله كذلك أن يشكّل لجاناً خاصة مؤقتة للقيام بمهمة تحقيقية معينة، وبكلّ الأحوال فإنّه لا يحقّ للعضو أن يشترك في أكثر من لجنتين دائمتين مع الأخذ بالحسبان رغبات الأعضاء وحاجة اللجان، باستثناء أعضاء مكتب المجلس والوزارة، فهؤلاء لا يحقّ لهم أن يكونوا أعضاء بأية لجنة، ولكلّ عضو الحقّ في حضور اجتماعات اللجان وإبداء الرأي في الموضوعات التي تبحثها، كما يمكن لأية لجنة أن تقرّر إجراء المناقشة والتصويت بحضور أعضائها فقط، كما يحقّ لكلّ عضو بدا له رأي أو تعديل في موضوع محال إلى لجنة، ولم يكن عضواً فيها، ولم يتسنّ له حضور مناقشتها أن يقدّم رأيه أو تعديله إلى رئاسة المجلس لإحالاته إلى تلك اللجنة².

¹ انظر المواد (32-33-36-51) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2014، والمواد (20-23-24-35-36-38-39-53) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لجزائري لعام 2017.

² استثناءً من حكم الفقرة السابقة لا يجوز لعضو المجلس الاشتراك بأيّ من لجان المجلس إذا كان عضواً في مكتب المجلس أو الوزارة. المادة 74: "لكل عضو حق إبداء رأيه كتابةً في أي مشروع أو موضوع محال إلى إحدى اللجان ولو لم يكن عضواً فيها..."

أمّا مصر فقد جاء نظامها الداخليّ لعام 2016 مختلفاً قليلاً وأكثر اتّساعاً لناحية تسميات لجانه والاختصاصات المنوطة ببعضها، فنجد اللّجنة العامّة ولجنة القيم واللّجان النوعيّة واللّجان الخاصّة والمشاركة¹، فاللّجنة العامّة تُشكّل في بداية كلّ دور انعقاد سنويّ للاهتمام ودراسة الأمور العامّة ذات الأهميّة التي يرى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء مناقشتها، فضلاً عن دراسة تقارير اللّجان الأخرى، أمّا لجنة القيم فتُشكّل في بداية كلّ دور انعقاد سنويّ بناءً على ترشيح اللّجنة العامّة، وهذه اللّجنة تتطرّف بما يمكن أن ينسب للأعضاء من مخالفاتٍ تشكّل خروجاً عن القيم المتعارف عليها في المجتمع وعن واجبات العضويّة، أمّا اللّجان النّوعيّة والتي تقابل اللّجان الدائمة في الأنظمة الأخرى محلّ الدراسة، فتُشكّل لدراسة المواضيع التي تحال إليها من المجلس وفق اختصاص كلّ منها، وعلى كلّ عضو أن يشترك بإحدى هذه اللّجان فقط، ولا يمكن له أن يشترك بأخرى إلّا بموافقة مكتب المجلس، ويحقّ لكلّ عضوٍ في المجلس أن يحضر اجتماعات اللّجان، وإن لم يكن عضواً فيها، ويكون له هنا حقّ المناقشة فقط من دون التّصويت، أمّا اللّجان الخاصّة والمشاركة فتُشكّل بناءً على طلب المجلس أو الحكومة لدراسة موضوع معيّن.² ولكلّ حزب في المجلس الاتّفاق على تشكيل ائتلافات برلمانيّة فيما بينهم، شريطة ألاّ تولّف على أساسٍ فئويّ أو طائفيّ أو قبليّ أو عقائديّ...، ولم تجز هذه الموادّ للعضو الانتماء إلى أكثر من ائتلاف في الوقت ذاته.³

ثانياً: حقّ النائب في الكلام:

صحيح أنّ النائب بحكم انتمائه المحليّ يمثّل ناخبيه في دائرته الانتخابيّة، إلّا أنّه بحكم انتمائه الوطنيّ يمثّل أبناء الوطن كافّة، فهو لسان حال ناخبيه، وكلمة مواطنيه في القاعة البرلمانيّة؛ من هنا ينشأ حقّه بل واجبه في الكلام للتعبير عن تطلّعات بيئته الضيقّة، ورؤى مجتمعه العريض، إلّا أنّ الظّاهرة المؤسفة التي طفت على السطح وأفرزتها الممارسة البرلمانيّة لبعض المجالس الجديدة في بعض الدول، هي ظاهرة انفلات

¹ مادة 6 من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري: "أجهزة الدولة هي:...ثالثاً: اللجنة العامة. رابعاً: لجنة القيم. خامساً: اللجان النوعية. سادساً: اللجان الخاصة والمشاركة..."

² انظر المواد (28-29-37-40-46-59-80-81)، من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الحالي.

³ المواد (94-95-96) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الحالي.

أعصاب عدد من النّوّاب "الجُدد" في مواجهة رئيس المجلس، ومحاولة أخذ الكلمة منه، وهذا مرجعه عدم إمام النّوّاب الجدد بأصول الكلام، ومن المعلوم، أنّ أقل اضطراب في نظام الجلسات كفيلاً بأن يشل حركة المجلس ويعيقه عن أداء مهامّه، ولهذا كرّست الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابيّة هذا الحقّ، وحدّدت أصولاً يجب مراعاتها عند ممارسته. ففي الجزائر، حدّدت اللائحة الداخليّة لكلا المجلسين تلك الأصول، وأقرّت جزاءات تأديبيّة على مخالفتها، حيث أوجبت على الأعضاء الراغبين في الكلام بتسجيل أسمائهم في بداية الجلسة، لطلب الإذن بالكلام، وعلى رئيس الجلسة تذكيرهم بالنّظام كلّما حادوا عن الموضوع، كما يحقّ للأعضاء غير المسجلين طلب نقطة نظام في أثناء المناقشة، ولهم ذلك شريطة أن تتصبّ نقطة النّظام وجوباً على مقتضيات سير الجلسة، وتطبيق النظام الداخلي، وينبغي أن لا تتجاوز الدقيقتين، وفي حال خرج المتكلّم عن موضوع نقطة النّظام تسحب منه الكلمة¹، وأيّ عضو يتسبّب في تعكير جوّ المناقشات، أو يستعمل العنف أو يسيء إلى غيره في المجلس يتعرّض للعقوبة التأديبيّة التي تبدأ بالتذكير بالنّظام، فالتنبيه، فسحب حقّه بالكلام مدّة ثلاثة أيام في حال تلقّى ثلاثة تنبيهات، وقد يصل المنع إلى ستّة أيام في حال عدم امتثاله لأوامر المجلس².

أمّا في سورّيّة فلا يجوز للعضو أن يتكلّم إلّا بإذن الرّئيس، وفي حال تكلم بدون إذن فللرّئيس منعه، وتُسجّل طلبات الإذن بالكلام مع مراعاة تسلسل تقديمها، كما يحقّ لكلّ عضو أن يقترح الاكتفاء بالمناقشة أو تأجيلها، ولا يوجّه العضو كلامه إلّا إلى الرّئيس أو المجلس ويتكلّم الأعضاء وقوفاً من أماكنهم، أو على المنبر، ولا يجوز للعضو التكلّم في موضوع واحد أكثر من ثلاث مرّات، أو أن يكرّر أقوال غيره، أو أن يخرج عن الموضوع المطروح للنّقاش تحت طائلة العقوبة التأديبيّة، والتي تتدرّج من التنبيه إلى الإخراج من الجلسة، وقد يمتدّ هذا المنع إلى الجلسات الثلاث التّالية لتلك الجلسة، ما لم يتقدّم العضو المُقرّر حرمانه باعتذار شفوي فور صدور القرار أو خطّي في وقت لاحق³.

¹ المادة 69-70 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الجزائري لعام 2017، والمادة 60 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.

² انظر المواد من 117-123 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الجزائري لعام 2017، والمادتين 77 و78 من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.

³ انظر المواد من 290-312 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

أما في مصر ووفقاً للنظام الداخلي للمجلس، فلا يحقُّ للعضو أيضاً التحدث من دون إذن، مع مراعاة تسلسل تقديم الطلبات، وتكون الأولوية لمن سجل طلب الكلام إلكترونياً، ولا يقبل طلب العضو في الكلام بموضوع محالٍ إلى إحدى اللجان قبل قيام اللجنة بتقديم تقريرها وإدراجها في جدول الأعمال، كما يجوز لكل عضو أن يقدم كتابةً طلب استيضاح عن أي موضوع يؤدّي الاستفسار عنه، ولا يجوز للعضو أن يتكلم أكثر من خمس عشرة دقيقة، وألا يكرّر أقوال غيره، كما لا يجوز له الكلام أكثر من مرتين في ذات الموضوع ويتكلمون وقوفاً من أماكنهم أو من على المنبر، وعلى العضو إبداء رأيه مع المحافظة على هيبة الدولة والمؤسسات الدستورية، وعليه ألا يأتي بأمرٍ مخلٍ بالنظام والاحترام الواجب للجلسة، ولرئيس المجلس توقيع العقوبات التأديبية على العضو المخالف، والتي تتدرج من لفّ النظر، والتأخير، فالمنع من الكلام في الموضوع أو الجلسة التي حدثت خلالها المناقشة، فاللوم، ثم الحرمان من الحضور في القاعة لجلسة واحدة، وقد يصل الحرمان إلى جلستين أو خمس جلسات، ويمكن لرئيس المجلس أن يحيل موضوع العضو المخالف إلى لجنة القيم لتقديم تقرير عاجل عنه¹.

ثالثاً: حقُّ النائب في الحماية القانونية²(الحصانة):

لن يتمكن عضو المجلس النيابي من التعبير عن آراء ناخبيه وأبناء مجتمعه وأداء الواجبات الملقاة على عاتقه إلا إذا امتلك حقَّ الكلام داخل المجلس بحرية من دون خوفٍ من الانتقام أو من المسؤولية التي قد تلحق به، في ظلّ مناعة قانونية استثنائية مُنحت له بهذه الصفة، فهي ليست امتيازاً له بقدر ما هي ضماناً للسلطة التشريعية نفسها، وفي مجموعها بوصفها ممثلة للشعب، وقد عبّر عن ذلك الاتحاد البرلماني الدولي في كتيبه "حقوق الإنسان للبرلمانيين" بقوله:

¹ انظر المواد من 290-313 من اللائحة الداخلية لمجلس نواب الشعب المصري لعام 2016.

² كان للحصانة في بدايتها أساس واحد هو الأساس الديني الذي تتبع منه جميع الحصانات، فالملك كان يتمتع بالحصانة لما له من قداسة تصل إلى درجة الإله، وأعضاء البرلمان كانت لهم قدسية مستمدة من قدسية الملك باعتبارهم مستشارين له وبالتالي يتمتعون بالحصانة تجاه أفراد الشعب. انظر الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه لـ أحمد بومدين جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2014-2015، ص92.

"يمكن للبرلمان أن يحقق دوره فقط إذا تمتّع أعضاؤه بحرية التعبير اللازمة حتى يكونوا قادرين على التحدّث بالنيابة عن ناخبهم، كما يجب أن يتمتع أعضاء البرلمان بالحرية في طلب أو تلقي أو نقل المعلومات والأفكار، من دون خوف من الانتقام. وبالتالي يُمنح هؤلاء الأعضاء حالة خاصّة يقصد منها تزويدهم بالاستقلالية المطلوبة، فهم يتمتعون بالحماية القانونية أو الحصانة البرلمانية"¹.

ويمكن تعريفها بأنّها: "امتياز دستوريّ يتمتع به عضو البرلمان لا لشخصه أو لذاته، وإنّما باعتباره ممثلاً للشعب بأكمله كي يباشر عمله البرلمانيّ على أكمل وجه".²

وتمنح هذه الحماية لعضو المجلس النيابي بطريقتين : الأولى، تتعلّق بالوظيفة وتصدر بمناسبةها، فتُمنح للتّصريحات والأقوال التي يدلي بها العضو في سبيل ممارسته لعمله النيابي وتسمّى الحصانة الموضوعيّة أو المناعة البرلمانيّة أو الحصانة ضدّ المسؤوليّة البرلمانيّة، وعليه فهي لا تشمل ما قد يصدر عن العضو من أقوال مشينة تستهدف المساس بسمعة زملائه إلّا إذا كانت تصريحاته تخدم عمله النيابي، وهي حصانة دائمة تحمي العضو في أيّ وقت عما يبيده من آراء وأقوال حتّى بعد زوال الصّفة النيابيّة عنه، وعلى الرغم من تحديد نطاقها بما يصدر عن العضو من تصريحات، إلّا أنّها عامّة وموضوعية كما أنّها مطلقة، فهي من النظام العام لا يمكن التنازل عنها.

¹ "يمكننا أن نجد مثلاً قديماً في القرن الرابع عشر في إنكلترا عندما قام توماس هاكس - في أثناء جلسة البرلمان الإنكليزي من 12 يناير حتى 14 فبراير عام 1397م - بتقديم مشروع قانون يدين سلوك بلاط الملك ريتشارد الثاني وقد تمّت محاكمته وحكم عليه بالإعدام بتهمة الخيانة، لكنه لاحقاً تمّ منحه العفو الملكي بعد ضغط من مجلس العموم.

- وفي المملكة المتحدة تجسّد مبدأ عدم المحاسبة في وثيقة الحقوق الصادرة عام 1689م، كما ينص على هذا المبدأ الكثير من دساتير العالم. وقد تمّ تأييده في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية كاستلس ضد إسبانيا عام 1992م وذلك بعد إدانة عضو البرلمان لقيامه بنشر مقالة تتهم الحكومة بالاشتراك في جرائم القتل والهجمات، كما صرّحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن: "إذا كانت حرية التعبير أمراً ضرورياً لكل إنسان فهي ضرورية أكثر للنائب المنتخب من الشعب، وبالتالي فإن التّدخل في حرية التعبير لعضو معارض في البرلمان يتطلّب مراقبة دقيقة من جانب المحكمة".

انظر مرجع: المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين، من منشورات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) وارسو 2012م، ص 19.

² د. حسن مصطفى البحري، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 34، العدد الأول 2018.

والثانية منفصلة عن الوظيفة وتصدر خارجها، فتمنح للتصرفات والأفعال التي قد تصدر عن العضو، والتي تشكّل جرائم يعاقب عليها القانون، فتحميهم من الملاحقة القضائية، وتسمّى الحصانة ضدّ الإجراءات الجزائية أو الحصانة البرلمانية الرسمية، أو "الحرمة"، وهي عادةً محدّدة في نطاقٍ معيّن، فهي مؤقتة ترتبط بصفة العضوية وجوداً وعدماً، ويمكن التنازل عنها ضمن شروطٍ معيّنة، ولعلّ الهدف من هذه الحصانة حماية عضو البرلمان من تدخّل السلطة التنفيذية التي تجعل من إمكانية متابعة عضو البرلمان جزائياً وسيلةً للتهديد والضغط عليه، وذلك قصد الانسحاق وراء تدخّلات الحكومة، وبالتالي الخضوع لطلباتها، كما تعدّ ضماناً لعدم عرقلة ممارسة المهمة النيابية بسبب المتابعات القضائية نتيجة أفعال خارجة عن المهمة النيابية، وبالتالي إعطاء أولوية للبرلمان للاستفادة من حضور وتفاعل أعضائه بعيداً عن وسائل الضغط والملاحقة. إلّا أن هذه "الحرمة" لا تعادل الحصانة بمعناها الواسع، فهي لا تعني أنّ أعضاء البرلمان فوق القانون أو أنّ بإمكانهم ارتكاب جرائم من دون خوف من الملاحقة، لهذا السبب كان من المنطقيّ الحدّ من النطاق الذي يمكن أن يستفيد الأعضاء من خلاله من هذه الحصانة، فمن المنطقيّ أن تكون هذه الحماية معطّلة في حالة الجرم المشهود، أمّا في غير حالة الجرم المشهود، تعمل على تأخير القيام بإجراءات ملاحقة العضو فقط، فتبقى الجريمة ويوقع العقاب إذا ما ثبت قيام العضو بارتكابها، وعليه فإنّ هذه الحصانة شخصية تقتصر على شخص عضو البرلمان، كما أنّها شاملة لكافة الجرائم المتصوّر وقوعها منه.

وتجدر الإشارة إلى أنّ معظم الدساتير واللوائح والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في الدول، نصّت على الحصانة البرلمانية¹، وقد جاءت النصوص في المجالس العربية متشابهة إلى حدّ كبير في أسلوب العرض، وبالعودة إلى الدول محلّ الدراسة نجد أنّه:

¹ باستثناء السعودية التي لم يرد في نظام مجلسها ما يفيد بذلك وقد يرجع السبب إلى أن مجلس الشورى السعودي ليس له صفة المجلس النيابي، ومن ثمّ ليس هناك ما يستوجب تقرير هذه الحقوق لأعضائه. انظر د. عدنان الضاهر، حقوق وواجبات النائب في المجالس التمثيلية العربية" دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص149.

في الجزائر: يتمتع النواب وأعضاء مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية، طبقاً لأحكام الدستور والأنظمة الداخلية للغرفتين¹.

يتضح من دراسة النصوص السابقة أنّ حالة التلبس بالجريمة سواءً كانت جنائية أم جنحة غير مشمولة مبدئياً بالحصانة، وفق ما نصّت عليه المادة 128 من الدستور: "في حال تلبس أحد النواب... يمكن توقيفه...". إذاً يمكن توقيف العضو المتلبس، وبالتالي حجزه أو حبسه مؤقتاً، والقيام بكافة أساليب التحري والتحقيق معه ومحاكمته مع إبلاغ مكتب الغرفة التي ينتمي إليها فوراً.

ويلاحظ أنّ الدستور في مادته 127، أجاز للنائب أو العضو التنازل الصريح عن الحصانة، غير أنّ هذا الإجراء فيه مساس بالطبيعة الوظيفية للحصانة كونها من النظام العام، فهي ليست امتيازاً أو حقاً للنائب أو العضو، بل هي مقررة لحماية المهمة البرلمانية، وضمان استقلال البرلمان.

أمّا في مصر، فقد نصّت المادة 112 و113 من الدستور لعام 2014م على منح النواب الحصانة البرلمانية بنوعيتها²، وجاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام 2016، لتؤكد على حق العضو بالحصانة، فوفق المادة 356، لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة، في أثناء دور انعقاد مجلس النواب أن تتخذ ضد أي عضو من أعضائه أية إجراءات جنائية في موادّ الجنايات والجنح، سواء في مرحلة التحقيق أو الإحالة إلى المحاكمة، إلاّ بإذن سابق من المجلس في كلّ منها.

وفي غير دور انعقاد المجلس يتعيّن لاتخاذ أيّ من هذه الإجراءات أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتّخذ من إجراء في هذا الشأن".

¹ انظر المواد (126 -127-128) من الدستور الجزائري لعام 2016. و المواد(124-126) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017- والمواد(71،72) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2014.

² نصت المادة 112: "لا يُسأل عضو مجلس النواب عما يبدية من آراء تتعلّق بأداء أعماله في المجلس أو لجانه" ونصت المادة 113: "لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح إلاّ بإذن سابق من المجلس.

ومن الجدير ذكره أنه قبل دستور عام 1971م كان من الممكن دائماً محاكمة عضو البرلمان جنائياً

في أثناء عطلة البرلمان من دون إذن من المجلس أو رئيسه، ويرى البعض أن إعطاء العضو الحصانة في غير دور انعقاد المجلس يخلّ بمبدأ المساواة أمام القانون، والحقيقة أن تقرير الحصانة في هذه الحالة لا يخلّ بمبدأ المساواة هذا، لأنّ هذه الحصانة لم تقرّر لمصلحة النائب بل لمصلحة الأمة، ولحفظ كيان التمثيل النيابي وصيانته ضدّ أي اعتداء، كما أنّها لا تلغي الجريمة ولا تمنع من العقاب.¹

أما في سورية فقد أخذ المشرّع الدستوري السوري بمبدأ الحصانة البرلمانية بشكل صريح، وبيّن الأحكام المتعلقة بذلك في المادتين 70، 71 من الدستور النافذ لسنة 2012، فنصّت المادة 70 على: "لا يُسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبديونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان".

ونصّت المادة 71 على: "يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس ولا يجوز

في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضدّ أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس". وجاء النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري النافذ بتبيان الأحكام المتعلقة بالحصانة²، وعليه فإنّ عضو مجلس الشعب السوري يتمتع بحصانة موضوعية مؤبّدة - تشمل الأعضاء الحاليين والسابقين - بالنسبة إلى الوقائع التي يوردها أو الأقوال التي يبديها، طالما أنّها وقعت في سبيل العمل النيابي، وبمناسبتة وسواء في جلسات المجلس السرية أو العلنية، العادية أو الاستثنائية، وكذلك لجانه الدائمة والمؤقتة، مع إمكانية التنازل عنها بعد أخذ إذن المجلس وفق المادة 230 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، ووفقاً للمادة 71 من الدستور السوري، فإنّ عضو مجلس الشعب يتمتع بحصانة إجرائية، وهذه الحصانة مقرّرة له وقت اتخاذ الإجراء لا وقت ارتكاب الجريمة، كما أنّها شخصية، فهي تشمل أعضاء المجلس الحاليين من دون السابقين، لذلك تزول عن العضو بانتهاء مدة مجلس الشعب الدستورية أو بحلّ المجلس

¹ محمد صالح السليمان، ضمانات أعضاء البر لمان "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2017، ص3

² المواد(226-230) من النظام الداخلي النافذ لسنة 2017.

قبل انتهاء مدّته، أو باستقالة العضو، أو وفاته أو إسقاط عضويّته، أو إبطالها، ولكن في حال إجراء الانتخابات العامّة لتجديد مجلس الشعب خلال السّتين يوماً السابقة على انتهاء مدّة نيابته تطبيقاً لنصّ المادّة 62 من الدستور القائم، فإنّ أعضاء مجلس الشعب القديم هم الذين يتمتّعون بالحصانة الإجرائيّة حتّى انتهاء مدّة ولاية المجلس، في حين أنّ أعضاء المجلس الجدد لا يتمتّعون بالحصانة إلّا باجتماع المجلس الجديد، ويؤخذ على المشرّع الدستوريّ أنّه لم يشمّل المدّة الواقعة بين إعلان نتيجة الانتخابات وأوّل اجتماع للمجلس بالحصانة البرلمانيّة، مع أنّ الفائز في الانتخابات يطلق عليه عضو مجلس شعب بمجرد فوزه، لذلك كان ينبغي تقرير هذه الحصانة من تاريخ فوزه بالانتخابات كي تجري حمايته من الدعاوى الكيديّة التي يمكن أن ترفع ضده من قبل السّلطة التّفيذيّة لتعطيل دوره النّيابي، كأن يجري توقيفه احتياطياً قبل انعقاد الاجتماع الأوّل للمجلس¹.

لقد تضمّنت دساتير الدول جميعاً نصوصاً تكفل لأعضاء البرلمان هذه الحماية بنوعيتها، والتي تمثّل استثناءً من النّظام العامّ، اقتضته ضرورة جعل السّلطة التّشريعيّة بمنأى عن اعتداءات السّلطات الأخرى وطغيانها، وهي وإن كانت في ظاهرها تخلّ بمبدأ المساواة بين الأفراد، إلّا أنّ عدم المساواة هنا لم يقرّر لمصلحة النائب بل لمصلحة الأمّة، ولحفظ كيان التّمثيل النّيابي وصيانته ضدّ كلّ اعتداء.

¹ د حسن مصطفى البحري، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص 226، 228.

المبحث الثاني الإطار القانوني للوظيفة البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

من المعلوم أنّ الدول الحديثة تقوم على ثلاث سلطات تمارس أدواراً مختلفة، "تشريعية وتنفيذية وقضائية"، ومما لا ريب فيه أنّ أهميّة أيّة سلطة - بما فيها السلطة التشريعية - تقاس بمستوى أدائها وأداء أعضائها لخدمة ما أسند إليهم من وظائف ومهام، حدّدتها النصوص الدستورية، ونظمتها النصوص القانونية، المتمثلة في الاختصاصات التشريعية والمالية والرقابية، إضافة إلى اختصاصات أخرى متفرقة في العديد من المجالات يتعيّن على عضو البرلمان القيام بها تجسيدا للمهمة البرلمانية التي أصبح يضطلع بها، واحتراما لمبدأ التمثيل النيابي وتعبيراً عن السيادة الشعبية، فالسلطة التشريعية منتخبة من قبل الشعب وتدرّك أنّ من ورائها رأياً عاماً قوياً لا يقبل من نائبه إلاّ العمل الجادّ في تحمّل مسؤوليّة أمانة الوكالة النيابية، الأمر الذي يؤدّي في النهاية إلى رشادة العمل البرلماني، فتكون النتيجة اكتساب المجتمع لبرلمان قويّ وحكومة قويّة، كلاهما محكوم بإطار دستوريّ يبيّن صلاحيّات واختصاصات كلّ منهما¹، وعليه فإنّ البرلمانات تُسير أعمالها وتمارس اختصاصاتها من خلال دورات الانعقاد العادية والاستثنائية التي تحدّدها خلال الفترة الدستورية المقرّرة لها، والتي تختلف في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، وذلك تبعاً للإطار الدستوريّ السائد، ومدى التطوّر الديمقراطيّ وقوّة البرلمان وقدرات أعضائه.

وعليه سنتناول الدراسة في هذا المبحث أبرز اختصاصات ووظائف المجالس النيابية، وآلية سير العمل

فيها، وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: الاختصاصات الأصلية للبرلمان.

المطلب الثاني: سير العمل في البرلمان.

¹ نوال لصلج، مرجع سابق، ص124

المطلب الأول

الاختصاصات الأصلية للبرلمان (التشريعية والمالية)

إذا كان الاختصاص التشريعي جوهر العمل النيابي، فإن الاختصاص المالي الأصل في نشأة البرلمانات، فأساس نشوء البرلمانات هو حماية المال العام قبل أن يتطور ليصبح اختصاصه سنّ القوانين، إذ يعدّ ذلك من أقدم الوظائف التي باشرتھا المجالس النيابية، وسبق تاريخياً الوظيفة التشريعية، وذلك منذ صدور قانون وثيقة العهد الأعظم *Magna charta* في إنكلترا عام 1215م، وعليه ستتناول الدراسة في هذا المطلب الاختصاص التشريعي في الفرع الأول منه، والاختصاص المالي في الفرع الثاني¹.

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي للبرلمان

تعدّ هذه الوظيفة من أهم وظائف المجالس النيابية تاريخياً وسياسياً. فمن الناحية التاريخية تجسّدت قيم الديمقراطية في إنشاء النظام النيابي، الذي اعتمد على تمثيل الشعب، وارتكز على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن الشعب في تقرير أمور حياته. وبلا شكّ، فإنّ أهمّ أمور تنظيم حياة المجتمع وضع القواعد التي ينبغي أن تسير عليها العامة لحماية قيم الحرية والمساواة. وعليه فإنّ دور البرلمان الأول أصبح وضع تلك القواعد - أيّ القوانين - وتعدّ وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به المجلس النيابي، حتّى أنّ التسمية المرادفة له في مختلف الثقافات المعاصرة هي "السلطة التشريعية". وعلى الرغم من أنّ المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها على هيئة مشروعات تأتي غالباً من جانب السلطة التنفيذية، فإنّ ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها،

¹ - جاء في وثيقة العهد: "لا يجوز للملك أن يفرض ضريبة من غير موافقة مجلس الأمراء، وبهذه القاعدة جاء الفصل الرابع من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي بعد الثورة الفرنسية سنة 1789م ليؤكد على أحقية الشعوب في مراقبة القائمين على شؤونها بأنفسهم أو بممثلين عنهم: "لا يجوز فرض ضريبة من دون موافقة ممثلي الشعب. انظر: معمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2014-2015، ص52. ود. حسن مصطفى البحري، المفصل في القانون الدستوري، لبنان، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى 2020، هامش ص352-353.

إضافةً إلى أنّ تنفيذ سياسة الوزارة يتوقّف على ثقة البرلمان، كما أنّ السلطة القضائية لا تطبّق إلاّ القوانين التي تقرّها السلطة التشريعية¹.

ومن المهمّ أن نعرف أنّ القوانين ليست مجردّ رخص وعقوبات يصدرها المشرّع، إنّما هي تعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته التي يجسّدها المشرّع على شكل قواعد عامّة، فالتشريع يأتي تالياً لوضع الأولويات السياسيّة، وتحديد ملامح السياسات العامّة المرغوبة.

ولا بدّ من القول أخيراً، إنّ لهذه الوظيفة التشريعيّة أهدافاً وضوابط يجب مراعاتها عند القيام بسنّ نصّ تشريعيّ رشيد²، يمكن إجمالها بما يأتي:

أولاً - أهداف وظيفة التشريع:

لوظيفة التشريع عدّة أهداف، هي في حقيقتها جوهر وظيفة القانون ودولة القانون، ومن أهمّ هذه

الأهداف:

تنظيم المجتمع والدولة في كافّة المجالات السياسيّة والمؤسّساتيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة بصورة رشيدة.

- تقنين النظام الوطني، السياسي والاقتصادي والاجتماعي، المتجدد والمتطور.

- تقنين مقومات الحكم الرشيد كافّة، وهي دولة القانون وترقية وحماية الانسان والديمقراطيّة والعدالة الاجتماعية والشفافيّة وأخلاقيّات الحكم والإدارة.

- تأطير وتقنين كافّة عمليات التجديد والتطوير في المجتمع والدولة، من أجل حياة أفضل وديمقراطيّة أعمق.

¹ - د. حنا عيسى، البرلمان ووظائفه، مقال منشور في بوابة التنمية البرلمانية في 3/June/4014، الموقع: <https://agora-parl.org>

² أفشيش زهرة، النظام القانوني للعهدة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2017، ص 141-142

ثانياً - ضوابط الوظيفة التشريعية:

لكي تتحقق الأهداف السابقة لابد من توفر ضوابط لنص التشريع الرشيد "شكلاً وموضوعاً"، وفيما

يأتي رصد لأهم تلك الضوابط:

- ينبغي أن يصاغ النص التشريعي متشعباً بعمق الحياة الواقعية، وبطلعات وقيم المجتمع والمواطن، وسائر مقومات الهوية الوطنية، في ظلّ المتغيرات المستجدة، وأن يحقق عناصر الدقة والموضوعية، والسهولة في الفهم والتطبيق.

- ينبغي أن يحترم الحقوق والحريات المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأن يكون قادراً على حلّ كافة المشاكل حلاً علمياً قانونياً موضوعياً وعادلاً.

- ينبغي أن يكون مراعياً لدواعي المحافظة على النظام العام الشامل في الدولة وسيادتها، متكيفاً مع كافة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والحضارية والثقافية المحيطة بالدولة والمجتمع.

والحقيقة أنه في ظلّ تطبيق مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنّ المشرع الدستوري أعطى السلطة التنفيذية صلاحية التدخل في العملية التشريعية عن طريق تحويلها حق المبادرة بالتشريع، سواء تجسدت هذه المبادرة في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو الطرفين معاً¹.

وجميع الدساتير محلّ الدراسة كرّست هذا الحق للسلطة التنفيذية، ففي الجزائر نصّ المشرع الدستوري الجزائري على ذلك منذ دستور 1963 (مادة 36)، وحتى دستور 2016 (مادة 136)، لكنه نقل الاختصاص بالمبادرة بالتشريع من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة بعد تبني الثنائية في السلطة التنفيذية في دستور

¹د. حسن مصطفى البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، دمشق، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 24، العدد الأول 2008.

1989¹، وكذلك الحال في مصر، سواء بالنسبة للدساتير الملغاة، أو بموجب الدستور الجديد لعام 2014

المعدّل بالدستور 2019، جميعها عزّزت هذا الحقّ للسلطة التنفيذية بشقيّها رئيس الجمهورية والحكومة².

والحال ذاته في سورية، فقد تقاسمت السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) سلطة التشريع

مع مجلس الشعب، مع إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء

انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلّاً³.

الفرع الثاني

الاختصاص الماليّ للبرلمان

تعدّ الوظيفة الماليّة للبرلمان أولى وظائفه ظهوراً، ورغم أنّ الاختصاص الماليّ فرعٌ من الاختصاص

التشريعيّ، يتمثّل في وضع القوانين بالنسبة للمسائل الماليّة، مثلها في ذلك مثل الموضوعات غير الماليّة، إلّا

أنّ دراسة الاختصاص الماليّ تختلف عن دراسة الاختصاص التشريعيّ، لما له من أهميّة كبيرة نابعة من

أهميّة الموضوعات الماليّة ذاتها، فالهدف من الاختصاص الماليّ هو بسط الرقابة البرلمانية على الجانب

المالي للدولة من إيرادات ونفقات والتزامات ماليّة، بغية المحافظة على أموال الشعب، وعدم إهدارها وتوجيهها

الوجهة التي تهتم مصالح الشعب في الحاضر وفي المستقبل، لهذا فإنّ اختصاص البرلمان في هذا المجال ذو

أهميّة محوريّة، خاصّة أنّ هدف هذه الرقابة هي الحفاظ على المال العامّ للأمة، والبرلمان هو الممثلّ الأسمى

للأمة.

¹ المادة 36 من الدستور الجزائري لعام 1963 "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين" والمادة 148 من دستور عام 1976 "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني" والمادة 113 من دستور 1989 "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين. كما نصت المادة 136 من الدستور الجزائري لعام 2016 على "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

² المادة 109 من الدستور المصري لعام 1971 "لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين" وكذلك نصت المادة 101 من دستور مصر لعام 2012 على "لرئيس الجمهورية وللحكومة ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين..." والمادة 122 من دستور مصر لعام 2014 "لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين..."

³ المادة 112 من الدستور السوري لعام 2012 "لرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها" و المادة 128-4 "يمارس مجلس الوزراء ... إعداد مشروعات القوانين"

ومما لا ريب فيه أنّ اختصاصات المجالس النيابية في الشؤون المالية ينبغي أن تحظى بالعناية والاهتمام اللازمين، خاصة بعد اتّجاه الدولة الحديثة إلى سياسة التدخّل في شتّى أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي بآليات عديدة وأجهزة مختلفة، بحثاً عن العدالة الاجتماعية وتحقيق المساواة بين الأفراد، فقد أصبحت السياسة المالية وسيلة مؤثرة في حياة الدولة والأفراد، ولعلّ أهمّ الجوانب المالية هي الموازنة العامة للدولة، التي تعدّ أداة سياسية يتمّ من خلالها اتّخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة وإيراداتها، وهي تمثّل أحد أوجه التّعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية¹.

وتكاد تتفق أغلب الدول - بمختلف توجّهاتها - على أنّ تحضير الموازنة العامة هو من اختصاص السلطة التنفيذية باعتبارها من سينفذها، وهو تقليد مستقرّ في الدول الديمقراطية، يدخل في إطار ما يُسمّى "العقلنة البرلمانية"، لكنّها بالمقابل هي بحاجة إلى ترخيص من البرلمان لمباشرة تنفيذها، كونه مؤسسة دستورية نيابية تملك العديد من الاختصاصات، لعلّ أهمّها الرقابة على الموازنة العامة للدولة بمراحلها المختلفة، وتختلف نجاعة هذه الرقابة من دولة إلى أخرى، فقد توصف بالقوّة أو الضعف، حيث أظهرت الممارسة العملية والقانونية لهذا الاختصاص في معظم الدول تراجع صلاحيات البرلمان أمام السلطة التنفيذية، فضلاً عن استحواذ شبه كامل لهذه الأخيرة على وظيفة التشريع خاصّة وضع القوانين المالية، مستغلةً لذلك مجموعة من الآليات الدستورية، وإنّ استعمالها المستمرّ لهذه الآليات جعلها بمنزلة المشرّع الرئيس له².

هذا ما أكّده دساتير الدول محلّ الدراسة، ففي الجزائر نصّ المشرّع في الدستور المعدّل لعام 2016م في مادّته 140 على: "يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 11... - التصويت على ميزانية الدولة...".

¹ د. عدنان عاجل عبيد، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، بحث منشور في مجلة المحقّق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، العدد الأول، السنة التاسعة 2017، ص 424.

² - الوعيان لرباس، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان، بحث منشور بتاريخ 2014\3\5م، الموقع: <https://www.maracodroit.com>

والمبدأ نفسه اتّبعه المشرّع الدستوريّ المصريّ في دساتيره المتلاحقة¹، فنصّت المادّة 167 من الدستور

الحاليّ على: "تمارس الحكومة بوجه خاصّ الاختصاصات الآتية... إعداد مشروع الموازنة".

وكذلك الأمر فعل المشرّع السوريّ، حيث جاء في المادّة 75 من دستور 2012م على: "يتولّى مجلس

الشعب... إقرار الموازنة العامّة والحساب الختاميّ"، ونصّت المادّة 128 من البند 3 من الدستور السوريّ على:

"يمارس مجلس الوزراء... وضع مشروع الموازنة العامّة للدولة".

وهذا مفاده أنّ المبادرة بالتشريع الماليّ قد تكون منعقدة بالنسبة لأعضاء البرلمان في الدول الثلاث،

ويبرز الدور الفعّال للسلطة التنفيذية، كشريك أساسيّ في إنتاج القوانين، إن لم تكن هي الطرف المهيمن في

إنتاجها، ولعلّ السبب في ذلك يعود إلى الطابع التقنيّ للقانون الماليّ، وتبعاً لذلك فإنّ الحكومة مؤهلة أكثر

لتقدير الإيرادات والنفقات العامّة، بحكم امتلاكها أجهزة مختلفة، وإمكانات بشرية وتقنيّة تمكّنها من معرفة

الحاجيّات، وما تتطلبه من نفقات، الأمر الذي يمكّنها من تقديم تقديراتها بناءً على دراسات اقتصادية وماليّة

دقيقة، الأمر الذي تفتقده المجالس النيابيّة، فهي من جهة لا تملك تلك الإمكانيات البشريّة والتقنيّة، ومن جهة

ثانية، فالمجالس النيابيّة في أثناء صياغة القانون الماليّ قد يتحكّم فيها البعد الانتخابيّ، وهو ما يعني لجوءها

إلى إرضاء الناخبين عن طريق المبالغة في تقدير النفقات بكيفيّة تُجاوز الإمكانيات الماليّة للدولة، ممّا يؤدي

إلى تحوّل السياسة الماليّة للدولة إلى حملة انتخابيّة دائمة، تستغلّها الأغليّة البرلمانيّة لإعادة انتخابها في كلّ

ولاية تشريعيّة².

وبالرجوع إلى النصوص التشريعيّة نجد تبايناً في المدد الزمنيّة الممنوحة للمصادقة على مشروع

الموازنة العامّة³، إلّا أنّ الممارسة العمليّة أظهرت أنّ إيداع مشروع الموازنة العامّة في المدد المحدّدة قلّما

¹ - المادّة 156 فقرة 05 من دستور 1971م، والمادّة 159 فقرة 5 من دستور 2012م.

² - نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربيّة، مرجع سابق ص 167.

³ - نصت الفقرة 3 من المادّة 79 من دستور 2012م في سورية على: "يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة الماليّة"، ونصّت المادّة 124 من الدستور المصريّ لعام 2014 على: "... يُعرض مشروع الموازنة قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة الماليّة..."

يُحترم، ومما يثير الانتباه أن المشرع في الدول الثلاث لم يرتب أي جزاء على عدم احترام الحكومة للأجل المحددة لها، بينما نجده رتب في بعض الحالات جزاءً على عدم التزام البرلمان بالأجل المحددة له للتصويت، كما فعل المشرع الجزائري، فوفق الفقرة الخامسة من المادة 44 قانون عضوي لعام 2016م، فإنه في حال عدم مصادقة البرلمان لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع المالية بأمر له قوة القانون، وهنا تظهر هيمنة الحكومة وقدرتها على تجاوز صلاحيات البرلمان في الاختصاص المالي.

كما أظهرت الممارسة العملية أن نتائج المناقشات العامة لموازنة الدولة محدودة، فلا تعدو المسألة كونها مجرد تكرار عمل ينحصر في مؤاخذات من البعض وطلبات من البعض الآخر، كل هذا يتم في إطار طقوس محددة تؤدي في بعض الأحيان بالبرلمانيين - إما بسبب طول وقتها، أو عدم فهم محتواها - إلى سبات أو نوم عميق لا توقظهم منه سوى عملية التصويت.

وعلى الرغم من أن مناقشة الموازنة العامة في أي بلد تجسد إحدى المحطات المهمة في العمل البرلماني، إلا أنها لا تعدو أن تكون عملاً روتينياً يؤديه البرلمانيون، ولا يهتم له الرأي العام إلا قليلاً، ولا غرابة في ذلك، لأن المواطن لا تتضح له العلاقة بين احتياجاته اليومية، والاختيارات المهمة الاستراتيجية، وهذا وضع مؤسف يعد فيه الجميع خاسراً (برلمان وحكومة ومعارضة)، فالبرلمان يخسر كونه أداة أساسية من شأنها مواجهة المشكلات الكبرى للبلد، والحكومة لا يمكنها أن تجسد بشكل ملموس الطابع الجريء لاختياراتها وعملها، أما المعارضة، فلا يمكنها أن تسوّغ انتقاداتها وحلولها البديلة بشكل واضح وقوي¹.

بناء على ما سبق، يتبين أن السلطة التشريعية قاصرة عن إيجاد توجه رقابي سليم يخدم مبدأ المحافظة على الأموال العامة، فالحكومة غالباً ما تلجأ إلى أغليبيتها الحزبية داخل البرلمان لتسهيل تمرير مشروعها المالي،

كما نصت المادة 44 من القانون العضوي الجزائري، رقم 16-12 لعام 2016 على: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمس وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه..."

¹ سفيان صابر، محمد زين الدين، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان، دراسة منشورة على منتدى ماستر القضائي 2013\8\30، الموقع: <https://contadmin.yoo7.com>

يُضاف إلى هذا كَلِّه قَلَّة كفاءة النّوّاب في مجال التّشريع الماليّ، وغياب أكثرهم عن جلسات المناقشة العامّة، الأمر الذي يطرح إشكالية موقع الدولة من الديمقراطية وموقع الديمقراطية داخل البرلمان.

في النهاية يمكن القول إنّهُ لم يعد الاختصاص التشريعيّ والماليّ هو الوظيفة الأصلية والوحيدة لأعضاء المجالس النيابيّة في العالم، بل أصبحت تمارس العديد من الوظائف والاختصاصات، فرضتها مسيرة التّطوّر السياسيّ ونمو الاتجاهات الديمقراطيّة، فقد أصبح يضطلع بمهامّ أخرى تدخل في ميدان السلطتين التنفيذيّة والقضائيّة، متجاوزاً بذلك مبدأ الفصل بين السلطات في كثير من الأحيان، ونظراً لما يتمتّع به من قدرة على التعبير عن المطالب الشعبيّة وأولويّات الرّأي العامّ برز دوره في التأثير على السياسة العامّة للبلاد، وإن اختلفت درجة تأثيره من نظام سياسيّ إلى آخر، وهنا يبرز الاختصاص الإعلاميّ للبرلمان، فهو صاحب الفرصة الأكبر في التأثير على مختلف الاتجاهات والتيّارات السياسيّة المتباينة داخل الدولة، والتأثير بالتالي على الرّأي العامّ ككلّ، ولا يقتصر تأثير البرلمان في الرّأي العامّ على النطاق الداخليّ، بل يمتدّ إلى النطاق الخارجيّ فيما يسمّى بالدبلوماسية الشعبيّة، وهنا يظهر الاختصاص الدبلوماسيّ للبرلمان، والذي أصبح إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدوليّة المعاصرة، واستطاعت أن تشكّل قنوات تأثير على الرّأي العامّ الدوليّ، فالدبلوماسية البرلمانيّة تتميز بالمرونة والحركيّة، فهي لا تتمّ بين أشخاص رسميّين يعبرون عن وجهة نظر جامدة للدولة، أو يحملون أوراق تفويض في مسائل معيّنة، وإنّما بين أحزاب وقوى سياسيّة متباينة في برامجها وأهدافها في داخل الدولة، بغضّ النظر عن كون هذه الأحزاب في الحكم أم لا¹.

كما نجد أنّ الدستور في العديد من الأحيان وضع في يد السلطة التشريعيّة بعض اختصاصات السلطة القضائيّة، فقد أعطاه صلاحية تنظيم السلطة القضائيّة بمقتضى وظيفتها التشريعيّة عن طريق سنّ القوانين الخاصّة بذلك، فسُنّ التشريع ليست عملية تقنيّة مجرّدة، إنّما هي عملية صنع الإطار الذي تتحرّك

¹ - د. حنا عيسى، البرلمان ووظائفه، مقال منشور في بوابة التنمية البرلمانية بتاريخ: 3\June\2014 الموقع: agora-parl.com

ضمنه كلُّ السلطات، إلّا أنَّ الأهمَّ والأوضح في هذا المجال هو حقُّها في إصدار العفو العامِّ أو الشامل، وكذلك الفصل في صحّة عضويّة أعضائها في بعض الحالات، وهنا يبرز الاختصاص القضائي للبرلمان.

ومما لا ريب فيه أنَّ الوظيفة الرّقابية هي الأهمَّ في وقتنا الحاليّ، فهي من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً وأشهرها سياسياً، وهذا ما يسمّى الاختصاص السياسي للبرلمان.

لقد أجمع الفقه الدستوريّ على أنَّ دور البرلمان في الرقابة لا يقلُّ أهميّة عن دوره في التشريع، فالرقابة الواعية واليقظة على الحكومة هي أمر مهمٌّ للغاية شأنه في ذلك شأن التشريع تماماً، لهذا من الخطأ الفادح الاعتقاد أنَّ البرلمان ما هو إلّا مجلس للتشريع فقط، فالواقع يؤكّد أنَّ الأعمال التشريعيّة لا تهيمن إلّا على حوالي نصف الوقت الذي يَعدّد فيه البرلمان جلساته، أمّا النصف الآخر من الوقت البرلمانيّ، فهو مخصّص للرقابة على مختلف أوجه النّشاط الحكومي¹. فهي رقابة سياسيّة لأنّها موكلة لهيئة سياسيّة (البرلمان)، وهي رقابة دستوريّة لا يمكن ممارستها خارج ما قرّره أحكام الدستور والنصوص المطبّقة له.

ويمكن القول، إنّ أهميّة الرّقابة تنبع من المبدأ القائل بأنّ السلطة تمثّل الشعب، وإذا صحّ ما سبق، فإنّه يصحّ أيضاً أنَّ الرّقابة البرلمانيّة تمثّل الثّقل الشعبيّ للدولة "تعويضاً ومحاسبة"، ويُنبنى على ما سبق أيضاً، أنَّ نقطة البدء في الإصلاح السياسيّ لأية دولة هي تفعيل الدور الرّقابي للبرلمان، وبقدر جدّيّة هذا الدور واحترامه من جانب الحكومة، وحرص الأخيرة على الاستجابة لما يطرحه أعضاء البرلمان من مقترحات ومشكلاتٍ وتساؤلات، بقدر التّطوّر الديمقراطيّ الذي تنعم به وتحقّقه الدولة.

ويمكن القول إنّ هذا الثّقل الكبير للوظيفة الرقابيّة (السياسيّة) من بين الوظائف الكلّيّة للبرلمان يعود إلى عدد من الأمور التي أملتّها التّطوّرات السياسيّة، أهمّها²:

¹ - د. حسن مصطفى البحري، الرّقابة البرلمانيّة، بحث منشور في الموسوعة القانونيّة المتخصّصة، المجلد الرابع، (الجمهورية العربيّة السوريّة، رئاسة الجمهوريّة، هيئة الموسوعة العربيّة)، دمشق، الطبعه الأولى، 2010، ص13.

² - د. حسن مصطفى البحري، الرّقابة البرلمانيّة، المرجع السابق، ص13-14.

- هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهي من يمتلك القدرة على التنفيذ، فضلاً عن امتلاكها القدرات الفنية والإدارية، وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يتبقى الكثير للبرلمان من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات، ولهذا تحاول البرلمانات تفعيل آليات الرقابة التي تمتلكها للمساهمة في صنع القرار.
- إنّ التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحدّ من قدرته على المشاركة في الحياة السياسية وتوجيهها، لاسيّما في ظلّ وجود أغلبية حزبية مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهمّ الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.
- إنّ الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام، وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار، وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك، ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.
- وإنّ قيام المؤسسة البرلمانية بالدور الرقابي يتطلب توفر عاملين؛ أولهما داخلي يتعلّق بالسلطة والقدرة والرغبة لديها في مراقبة السلطة التنفيذية، وتحدّد سلطة البرلمان من خلال الإطار القانوني، الذي ينظّم عمله، وصلته بالسلطة التنفيذية، أمّا قدرته فتتمثّل بالإمكانات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرّف النواب للقيام بوظيفة الرقابة. **والعامل الثاني**، خارجي يتعلّق بالظروف العامة التي تعمل فيها البرلمانات، والثقافة السياسية السائدة في المجتمع والتي تشكّل خلفية فكرية تتكوّن فيها نظرة المواطن إلى مجلس النواب ومدى استعداده للتعاون معه، كذلك تؤثر الثقافة السياسية على نظرة المواطن للانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة في العمل البرلماني، وإلى الأحزاب التي تلعب دوراً مهماً في الحياة البرلمانية¹.

¹ د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 14.

ومن العوامل المؤثرة في جهوزية البرلمانات للقيام بالرقابة على الحكومات أيضاً الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي، فلا ريب أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابي، فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومي.

كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل النواب خاصة المستقلين والمعارضين على القيام بالدور الرقابي. ويلعب الإعلام الحي والمستقل دوراً مهماً في تشجيع النواب على الاضطلاع بالدور الرقابي¹. وأخيراً ينبغي أن يكون معلوماً أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ليست حكراً على نظام بعينه، فهي وإن كانت تتبدى بشكل أوضح في النظام النيابي البرلماني، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود أية مظاهر لها في نظم الحكم الأخرى، وعلى الأخص نظام الحكم الرئاسي، الذي يصنّفه الفقه عادةً على أنه نظير النظام البرلماني، فالرقابة البرلمانية قائمة في مختلف النظم السياسية الديمقراطية، وإن كانت درجاتها ووسائلها تختلف من نظام إلى آخر.

¹ د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 14.

المطلب الثاني

سير العمل في البرلمان

يتم اختيار أعضاء البرلمان لفترات محدّدة دستورياً، مع اختلاف هذه الفترات بين دولةٍ وأخرى، ويطلق على هذه الفترة اسم الولاية التشريعية أو الفصل التشريعي أو العهدة النيابية، كما يتم تقسيم هذه الفترات إلى أدوار انعقاد متساوية يختلف عددها ومددها من دولة إلى أخرى، وهي تعدّ من أهمّ آليات تنظيم سير العمل في البرلمانات، حيث يمارس الأعضاء خلالها أعمالهم النيابية المنوطة بهم وفق نظام قانوني ينبغي عليهم احترامه سواء كان ضمن الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان، وإلاّ عرض العضو نفسه للمساءلة القانونية والتي قد تصل به إلى حدّ فقدان عضويّته.

فمن خلال هذه الآلية يظهر دور عضو البرلمان الفعلي في ممارسة مهامه النيابية، سواء كانت تشريعية أو رقابية أو غيرها.

ولتفصيل أكثر لهذا المطلب تمّ تقسيمه إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول

دورات الانعقاد

البرلمانات عامّة لا تتعقد بصفة دائمة ومستمرّة أي طوال الفصل التشريعي، وإنّما هناك دورات انعقاد تقرّرها وتحدّد مدّتها الدساتير، وإن كان لهذه المدّة أهميّة ودلالة سياسية، فطول المدّة يعني منح الوقت الكافي للسلطة التشريعية لأداء عملها على أفضل وجه.

ولكنّ هذا لا يعني أنّ المجالس النيابية تغلق أبوابها إلى حين افتتاح الدورة، فاللجان الدائمة تستمرّ في عملها لدراسة مشروعات واقتراحات القوانين خارج أدوار الانعقاد، وهنا لا بدّ من التمييز بين نوعين من

الدورات:

أولاً: أدوار الانعقاد العادية:

تمارس البرلمانات أعمالها وتنظّمها ضمن أدوار انعقاد محدّدة، وهي - كما سبق القول - تختلف من بلدٍ إلى آخر. وبالرجوع إلى دساتير الدول محلّ الدراسة نجد أنّ المشرّع الجزائريّ قد نصّ في المادّة 138 من الدستور لعام 2020، وقبلها في المادّة 135 من دستور 2016 المعدّل والمتمّم على:

"يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كلّ سنة مدّتها عشرة (10) أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو".

الواضح من النصّ أنّ المشرّع الجزائريّ أخذ نظام الدورة الواحدة بعد أن كان يعتمد نظام الدوريتين في دستور 1996 المعدّل¹. والحقيقة أنّ هذا التحوّل من نظام الدوريتين إلى نظام الدورة الواحدة من شأنه أن يجعل البرلمان أكثر فاعليّة، وذلك لطول مدّة الدورة، فهذا النّظام يضمن استمراريّة العمل البرلمانيّ، كما يساعد على التحكّم في جدولة وبرمجة أعمال الدورة البرلمانيّة، وذلك بالتشاور والتنسيق بين غرفتي البرلمان والحكومة، فيمكن تحديد الأولويّات واستدراك الأعمال البرلمانيّة الجديدة والطارئة خلال الدورة البرلمانيّة العادية الواحدة، ويسمح أيضاً لكلّ غرفة برلمانيّة ببرمجة أشغالها خلال الدورة البرلمانيّة وفقاً لظروفها الخاصّة بصورة ملائمة وفعّالة².

كما يلاحظ أنّ البرلمان الجزائريّ بغرفتيه يتمتّع باستقلاليّة في مجال دوراته العادية، من دون تدخّل من قبل السلطة التنفيذية، فهي تجتمع بقوة القانون كلّما حلّ الأجل المحدّد لذلك، فضلاً على أنّ زمن انعقاد الدورة العادية محدّد لا يمكن لأيّ كان تغييره، لا الحكومة ولا حتّى المجلس ذاته.

إلا أنّ المشرّع الجزائريّ أعطى الحقّ للوزير الأوّل أو لرئيس الحكومة - حسب الحال - بطلب تمديد الدورة العادية لأيّام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال³، والحقيقة أنّ هذا الحقّ الممنوح للسلطة التنفيذية ممثّلاً بالوزير الأوّل أو رئيس الحكومة فيه شيء من التدخّل في شؤون السلطة التشريعيّة، فالبرلمان أقدر

¹ نصت المادة 118 من دستور 1996 المعدل على: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل...".

² بلال بن بداش، شرف الدين سباع، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2016م، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في القانون، جامعة محمد بوقرة بو مرداس، كلية الحقوق 2016-2017، ص 40-41.

³ انظر البند الثاني من المادة 138 من الدستور الجزائري المعدل لعام 2020م.

على تقرير حاجته لوقتٍ إضافيٍّ لاستكمال أعماله، فحبذا لو تمَّ إعطاء مثل هذا الحقَّ لأعضاء السلطة التشريعية، وليس هناك ما يمنع من إعطاء السلطة التنفيذية حقَّ الاقتراح في مثل هذه الحالة فقط.

أما المشرع المصري، فقد نصَّ في المادة 115 من دستور 2019 على:

"يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتمَّ الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور.

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

يُستفاد من هذا النصَّ أنَّ البرلمان المصري بمجلسيه (النواب والشيوخ)¹ لا يمكن أن ينعقد من تلقاء نفسه وبشكلٍ مباشر، إنَّما يلزم لذلك صدور دعوة من جانب السلطة التنفيذية، ومن الواضح سيطرة هذه الأخيرة ممثلةً برئيس الجمهورية في مجال الانعقاد العادي للبرلمان، وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّ قرار رئيس الجمهورية بدعوة المجلس التشريعيَّ لدور الانعقاد وفَضَّ هذا الدور يُعدُّ عملاً من أعمال السيادة، ما يعني أنَّه بمنأى عن أية رقابة قضائية، إلَّا أنَّ المشرع الدستوريَّ وضع بعض الضوابط لممارسة هذا الحقَّ حتَّى لا يتعسف في استخدامه سواء لناحية دعوته لدور الانعقاد العادي، أو لناحية فضِّه دور الانعقاد، فمن ناحية دعوته للانعقاد، حدَّد له تاريخاً مُعيَّناً لدعوة البرلمان للانعقاد²، وهذا التاريخ ينبغي أن يكون قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، وإلَّا فإنَّ المجلس ينعقد بقوة القانون، أمَّا من ناحية فضِّ دور الانعقاد، فقد قيَّده الدستور بقيدين، الأوَّل؛ أنَّه لا يجوز لرئيس الجمهورية فضَّ دور الانعقاد العادي قبل مضي تسعة أشهر، والثاني؛ ينبغي الحصول على موافقة المجلس على قرار الفضِّ حتَّى يتسنى لرئيس الجمهورية اتِّخاذ قراره بفضِّ دور الانعقاد العادي، وهذا الأمر مُستفاد من نصِّ المادة 115 من الدستور المصري، حيث ورد فيها: "...ويستمر دور

¹ وفق المادة 254 من الدستور المصري لسنة 2019، يسري حكم هذه المادة على مجلس الشيوخ، فقد نصت المادة المذكورة على: "تسري في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد 103، 104، 115..."

² د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2005-2006م، ص 877.

الانعقاد العاديّ لمدة تسعة أشهر على الأقلّ، ويفضّ رئيس الجمهوريّة دور الانعقاد بعد موافقة المجلس..."،
وبقراءة متأنّية للنصّ نجد أنّ هناك قيداً آخر وضعه المشرّع على المجلس ذاته؛ فلا يجوز لهذا الأخير
الموافقة على قرار الفضّ إلّا بعد اعتماده الموازنة العامّة للدولة، وهو ما قرّره الفقرة الأخيرة من المادة 115 من
الدستور من أنّه: "...لا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامّة للدولة...".

ولا يخفى على أحدٍ أنّ إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية دعوة المجلس التشريعيّ لدور الانعقاد العاديّ،
وفضّ هذا الدور فيه مساسٌ باستقلاليّة البرلمان، وهو ما كان عليه الحال منذ دستور 1971 الملغى¹.

كما يُقرأ من نصّ المادة السابقة أنّ تاريخ انعقاد الدورة العادية للبرلمان المصريّ محدّد ولا يمكن لأيّ كان
تغييره لا الحكومة ولا حتّى البرلمان نفسه.

أمّا المشرّع السوريّ، فقد نصّ في الفقرة الأولى من المادة 64 من الدستور السوريّ النافذ لعام 2012
على: "يُدعى مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهوريّة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ
انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم
السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته...".

كما نصّ في الفقرة 1 من المادة 65 منه على: "1- يُدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على
أن لا يقلّ مجموعها عن ستّة أشهر، ويحدّد النظام الداخليّ للمجلس مواعيدها ومدة كل منها...".

وتطبيقاً لذلك نصّت المادة السابعة من النظام الداخليّ لمجلس الشعب السوريّ لسنة 2017 على: "يعقد

المجلس ثلاث دورات عادية في السنة وفق الآتي:

– الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتّى الخميس الأخير من شهر آذار.

– الأحد الأوّل من شهر أيار وحتّى الخميس الأخير من شهر حزيران.

¹ نصت المادة 101 من الدستور الملغى لسنة 1971 على: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم يُدعَ يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور..." وبنفس المعنى جاءت المادة 94 من الدستور المصري الملغى لسنة 2012.

– الأحد الثالث من شهر أيلول وحتى الخميس الثالث من شهر كانون الأول.

بقراءة النصوص السابقة يمكن ملاحظة أنّ المشرّع الدستوريّ السوريّ لم يعطِ الحقّ للسلطة التنفيذية بالدعوة إلى عقد الدورات العادية لمجلس الشعب، بل اكتفى بإعطائها الحقّ بالدعوة إلى الاجتماع بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بداية كلّ دور تشريعيّ جديد فقط، ومع ذلك نجد أنّ المشرّع الدستوريّ السوريّ قيّد ممارسة هذا الحقّ ضمن تاريخ معيّن، وإلاّ عُدّ المجلس منعقداً بقوة القانون، فهذا التاريخ ثابت لا يملك أحد تعديله لا السلطة التنفيذية ولا حتى السلطة التشريعية صاحبة العلاقة.

كما أحال الدستور إلى النظام الداخليّ لمجلس الشعب أمر تحديد مواعيد ومدد انعقاد أدار المجلس العادية، خلافاً للمشرّع الدستوريّ في كلّ من مصر والجزائر الذي نصّ على مواعيد انعقادها ومددها في دستور كلّ منهما، وعليه فإنّ مجلس الشعب في سوريةّ ينعقد بمجرد حلول الأجل المحدّد لكلّ دورة، من دون الحاجة إلى دعوة من قبل رئيس الجمهورية - وهو هنا يتفق مع المشرّع الجزائريّ - إلاّ أنّه يختلف عنه بشأن التمديد لدور الانعقاد العاديّ، حيث منح المشرّع الجزائريّ هذا الحقّ للسلطة التنفيذية ممثّلةً بالوزير الأوّل أو رئيس الحكومة - حسب الحال - بينما منح المشرّع السوريّ هذا الحقّ للمجلس، فوفقاً لنظامه الداخليّ يحقّ له تمديد أية دورة عادية بقرارٍ منه بناءً على اقتراح مكتبه لمدة خمسة أيّامٍ على أكثر تقدير لحين إنجاز جدول أعماله، كما يجوز له إنهاء أية دورة عادية قبل انتهاء مدّتها الأصلية بخمسة أيّام على الأكثر، بقرارٍ منه بناءً على اقتراح مكتبه (البند 4 من المادة 7 من النظام الداخليّ لمجلس الشعب السوريّ لعام 2017). بينما نجد أنّ المشرّع المصريّ قد أغفل النصّ على مثل هذه الحالة.

ويُرجّح أن يكون المشرّع الدستوريّ في سوريةّ قد أصاب بترك تنظيم مواعيد اجتماعات المجلس في أدواره العادية وتمديداتها وفَضَّها لمجلس الشعب ذاته، فهو شأنٌ داخليّ للمجلس يُعزّز من استقلاليّته وتفرّده في تنظيم أموره وتسيير أعماله، تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

كما يلاحظ أنّ المشرّع السوريّ خالف نظيره المصريّ والجزائريّ بالنصّ على ثلاث دورات عاديّة في السنة، لا يقلّ مجموعها عن ستّة أشهر، وهي في الواقع مدّة غير كافية لكي يمارس مجلس الشعب دوره ويسير أعماله على الوجه المطلوب والمتوقّع منه، سواء بالنسبة لاختصاصاته التشريعيّة أم غير التشريعيّة؛ لذلك فإنّ المشرّع في كلّ من مصر والجزائر كان أكثر توفيقاً من المشرّع السوريّ باتّباعه نظام الدورة العاديّة الواحدة، فوجود البرلمان في حالة اجتماع لمدّة طويلة نسبياً، من شأنه أن يعزّز من تواجد السلطة التشريعيّة على الساحة السياسيّة ومن دورها في تمثيل الشعب على أحسن وجه، والأهمّ أنّه - وبشكلٍ غير مباشر - يضيق من نطاق اختصاص رئيس الجمهوريّة في آليّة التشريع بأوامر، فبتواجد البرلمان لمدّة تسعة أو عشرة أشهر كاملة - كما هو الحال في البرلمانين الجزائريّ والمصريّ - لا يبقى أمام الرئيس سوى مدّة شهرين لممارسة هذا الاختصاص، وهو ما يعيد للبرلمان نوعاً ما سيادته التشريعيّة.

ثانياً: أدوار الانعقاد غير العاديّة (الاستثنائيّة):

مع أنّ المبدأ هو تمتّع البرلمان بعطلة إلا أنّه يمكن أن يُستدعى لدوراتٍ استثنائيّة لتدارس مجموعة من القضايا ذات الطابع الاستعجاليّ التي لا يمكن أن تنتظر إلى الدورة العاديّة، حال وجود ظروف استثنائيّة تتطلّب ذلك.

وقد أعطت الدساتير محلّ الدراسة الأوليّة لرئيس الجمهوريّة في دعوة البرلمان للانعقاد مع مشاركة أطراف أخرى.

ف نجد أنّ المشرّع الجزائريّ نصّ في البندين الثالث والرابع من المادّة 138 من دستوره الحاليّ لعام 2020

على: "... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عاديّة بمبادرة من رئيس الجمهوريّة.

– يمكن البرلمان كذلك أن يجتمع بناءً على استدعاء من رئيس الجمهوريّة بطلب من الوزير الأوّل أو

رئيس الحكومة، حسب الحال، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبيّ الوطنيّ..."

باستقراء نصّ الفقرتين السابقتين يظهر جلياً أثر السلطة التنفيذية، فقد أجاز المشرّع الدستوريّ لرئيس الجمهورية المبادرة بطلب عقد اجتماع استثنائيّ في حالاتٍ معيّنة يقدرها هو، وأجاز له أيضاً استدعاء المجلس لعقد اجتماع غير عاديّ أو استثنائيّ بناء على طلب أطرافٍ معيّنة، فمصطلح المبادرة والاستدعاء يمسّ استقلاليّة المؤسسة البرلمانيّة. إلاّ أنّه من زاوية أخرى لم يوجب المشرّع الدستوريّ على المجلس الشعبيّ الوطنيّ الاستجابة لطلب رئيس الجمهورية - وإن كان هذا الأمر صعب التحقق - وهذا مستفاد من الفقرتين السابقتين عندما استخدم المشرّع كلمة "يمكن أن يجتمع البرلمان...".

فإذا كان المشرّع قد أجاز للبرلمان الاجتماع في هذه الحالات، فإنّه أوجب عليه الاجتماع بحالات أخرى، حيث يجتمع فيها البرلمان بقوة القانون لمواجهة ظروف خاصّة وأوضاع معيّنة أو لتحديد بداية الفترة التشريعيّة، وليس لأجل التشريع أساساً، كما في حالة إعلان الحرب أو شغور منصب رئيس الجمهورية أو قيام مانع يحول من دون ممارسته لمهامّه¹.

والملاحظ من كلّ النصوص السابقة أنّ المشرّع الجزائريّ لم يعطِ غرفتي البرلمان هذا الحقّ على حدّ سواء، فقد حرم أعضاء مجلس الأمة من طلب اجتماع البرلمان في دورة غير عاديّة، الأمر الذي يمسّ بالتوازن المؤسّساتي داخل قبة البرلمان.

أمّا المشرّع المصريّ فقد نصّ في المادّة 116 على: "يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عاديّ لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقلّ".

كما نصّت المادّة 156 على: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتّخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقادٍ طارئٍ لعرض الأمر عليه...".

¹ بلال بد بداش، شرف الدين سباع، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق

يُستفاد من نصّ المادّتين أنّ المشرّع أعطى الحقّ أيضاً لرئيس الجمهورية بدعوة البرلمان المصريّ بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) لاجتماع غير عاديّ لمواجهة أمور طارئة تستلزم النظر فيها على وجه الاستعجال¹.

ووفق النصّ الدستوريّ فإنّ رئيس الجمهورية هو من يملك صلاحية تقدير الأمر العاجل الذي يتطلّب اجتماعاً غير عاديّ لأحد مجلسي البرلمان المصريّ، إلّا أنّ الدستور نصّ على بعض الحالات التي تنتفي فيها سلطة التقدير هذه، منها:

1- إذا طلب عُشر أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ: وهنا لا يملك رئيس الجمهورية أية سلطة تقديرية حيال هذا الطلب، ولا سبيل أمامه سوى الاستجابة لطلب الأعضاء ودعوة المجلس لاجتماع غير عاديّ، وهو ما يُستفاد من نصّ المادة 116 سابقة الذكر.

2- إعلان حالة الحرب: فوفقاً للمادة 152 من الدستور؛ لا يستطيع رئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب أو إرسال القوّات المسلّحة في مهمّة قتالية إلّا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطنيّ وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء، في حال كان المجلس قائماً، فهنا يترتّب على رئيس الجمهورية التزام ضمنيّ بدعوة البرلمان لدور انعقاد غير عاديّ في حال كان المجلس قائماً، ليأخذ موافقة أعضائه بأغلبية الثلثين، أمّا إذا لم يكن المجلس مشكّلاً بعد فيكتفي بأخذ رأي المجلس الأعلى للقوّات المسلّحة، وموافقة كلّ من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطنيّ.

3- إعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ في البلاد: فوفق المادة 154 يجب على رئيس الجمهورية عرض هذا الإعلان على مجلسي البرلمان خلال الأيّام السبعة التالية له، فإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العاديّ، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً.

¹ استبدل المؤسس الدستوري المصري مصطلح "حالة الضرورة" التي كان منصوص عليها في المادة 102 من الدستور المصري لسنة 1971، بمصطلح "أمر عاجل" بموجب المادة 116 من دستور 2019.

وهناك حالة أخرى يجتمع فيها المجلس بشكل وجوبيّ ومن تلقاء نفسه، للإعلان عن خلو منصب رئيس الجمهورية (للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل..). ولإخطار الهيئة الوطنية للانتخابات لإجراء انتخابات رئاسية جديدة في مدة لا تتجاوز التسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب.

أمّا في سورية فإننا نجد أنّ المشرّع الدستوريّ قد خوّل رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائيّ إذا دعت الظروف لذلك، وهذا ما نصّت عليه المادة 65 في فقرتها الثانية من الدستور النافذ لعام 2012 بقولها: "يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو مكتب المجلس".

يتّضح من نصّ المادة أنّ المشرّع السوريّ لم يمنح هذا الحقّ لرئيس الجمهورية وحده، بل منحه أيضاً لمكتب المجلس وثلث أعضاء المجلس، وقد أكّد ذلك النظام الداخليّ لمجلس الشعب لعام 2017 في المادة 8. أمّا بالنسبة لمواعيد الاجتماع في الدورات الاستثنائية، فإنّها تُحدّد بقرارٍ من رئيس المجلس، كما أنّه يقرّ جدول أعمالها، والقاعدة أنّه إذا دُعِيَ المجلس لاجتماع استثنائيّ أو لدورة استثنائية فإنّه يتقيّد بجدول الأعمال الذي دعي من أجله بحيث لا يجوز أن ينظر في موضوع آخر¹.

ومن الجدير ذكره، أنّه ووفقاً للمادة 9 من النظام الداخليّ للمجلس، فإنّ رئيس الجمهورية يدعو المجلس للانعقاد بمرسوم خلال 15 يوم من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم، أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، فإذا توافق موعد دعوة المجلس المنتخب للانعقاد مع موعد أية دورة عادية من دورات المجلس العادية، يباشر المجلس أعماله بعد أداء الأعضاء المنتخبين القسم الدستوريّ... أمّا إذا لم تتوافق الدعوة مع

¹ لقد نصت على هذه القاعدة الأصولية بعض الدساتير العربية أيضاً كالمغرب وقطر والأردن، وأجازت بعض الدساتير الأخرى التعرض لمواضيع أخرى إذا ما وافقت الحكومة على ذلك كالكويت. للمزيد، انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة القانونية، مرجع سابق، ص 886.

موعد أية دورة من دورات المجلس العادية، حينها يُعقد انعقاد المجلس بناءً على دعوة رئيس الجمهورية دورة استثنائية¹.

وبقراءة نصوص الدستور السوري نجد أنه نصّ على حالة واحدة يكون اجتماع المجلس فيها استثنائياً، إلا أنه يجتمع من تلقاء نفسه، وهي حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه، حينها يتولّى نائبه الأول أو رئيس مجلس الوزراء - حسب الحال - مهامه لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً، يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة، حيث يُقرأ من نصّ المادة أنه لا بدّ للمجلس أن يجتمع في هذه الحالة، وإن لم يتمّ النصّ صراحةً على ذلك (المادة 93 من دستور 2012).

بالعودة إلى النظام الداخلي للمجلس نجد أنه نصّ في المادة 20 وفي معرض تنظيمه لآلية ملء شغور أحد أعضاء مكتبه، حيث يعمد المجلس في هذه الحالة إلى انتخاب خلف له خلال سبّتين يوماً، فإذا كان المجلس في غير دورة انعقاد عادية، دُعي إلى دورة انعقاد استثنائية.

ويلاحظ أيضاً أنّ الدستور السوري لم يتطلب عقد اجتماع غير عادي لإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحرب أو غيرها من الأوضاع الاستثنائية في البلاد كما فعل نظيره المصري والجزائري.

فبالنسبة لحالة الطوارئ، يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغيها بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي أعضائه على أن يعرض على مجلس الشعب في أول اجتماع له، وذلك وفقاً لنصّ المادة 103 من الدستور.

¹ من التطبيقات العملية على ذلك قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم رقم 209 لعام 2020 القاضي بدعوة مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث للانعقاد لأول مرة يوم الاثنين المصادف في 10\8\2020، وفي هذا التاريخ عقد مجلس الشعب السوري جلسته الافتتاحية الأولى من الدورة الاستثنائية الأولى للدور التشريعي الثالث برئاسة أكبر الأعضاء سناً لأداء اليمين الدستورية.

وفي تاريخ 13\4\2021 أصدر المجلس القرار رقم 126 المتضمن دعوة مجلس الشعب لعقد دورة استثنائية تبدأ اعتباراً من الساعة الثانية عشرة من ظهر يوم الأحد المصادف في 18 نيسان لمناقشة موضوع الاستحقاق الرئاسي

أما في حال قيام حربٍ أو خطرٍ جسيم يُهدّد الوحدة الوطنيّة وسلامة واستقلال أرض الوطن، فلرئيس الجمهوريّة أن يتّخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر، فالملاحظ هنا سلطة رئيس الجمهوريّة المطلقة في هذا المجال من دون حاجة للعودة إلى مجلس الشعب.

الفرع الثاني

جدول الأعمال وجلسات البرلمان

تعمل البرلمانات وفق نظامٍ دقيق يحدّده الدستور والنصوص التشريعيّة المكملّة له، وتتضمّن هذه جملةً من القواعد بمجمل المراحل المكوّنة للعمل النيابي في إطار دورات انعقاد عاديّة واستثنائيّة تجتمع خلالها البرلمانات في جلسات تسير وفق جدول أعمالٍ مُحدّد سلفاً للدورة بكاملها.

أولاً: جدول أعمال البرلمان:

المبدأ العامّ والمعمول به في معظم دساتير العالم أنّ جدول الأعمال من اختصاص البرلمان بالدرجة الأولى كونه نقطة أساسيّة في العملية التشريعيّة التي تعدّ الميدان الأصيل للبرلمان، وبالتالي فإنّ البرلمان حرٌّ في تنظيم عمله، وفي اختيار المشاريع والتصويت عليها والتي تكون على أساس الأولويّة.

إلا أنّ المشرّع الدستوريّ الجزائريّ سار خلافاً لهذا المبدأ، فوفقاً للمادّة 15 من القانون العضويّ 16-12 لعام 2016 يجتمع مكتبتا الغرفتين وممثّل الحكومة في مقرّ المجلس الشعبيّ الوطنيّ أو مقرّ مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان؛ لضبط جدول أعمال الدورة تبعاً لترتيب الأولويّة الذي تحدّده الحكومة، وعليه فإنّ مسألة ضبط جدول الأعمال تتمّ بالمساهمة بين مكنتي المجلسين وممثّل الحكومة، ولا يمكن أن تتمّ عملية الضبط إلّا بموافقة الجميع، فالمشرّع الدستوريّ الجزائريّ أعطى الحكومة الأولويّة في تحديد جدول الأعمال، كما أنّ وجود ممثّل الحكومة لا يقتصر فقط على المشاركة، بل يمتدّ ليشمل تحديد الأولويّة في اختيار المشاريع، أي ضبط جدول الأعمال وفقاً لأولويّة الحكومة التي لها السلطة التقديرية لذلك، وبالتالي يمكن أن يحرم نواب المجلس الشعبيّ الوطنيّ وأعضاء مجلس الأمة من الاقتراحات الخاصّة بهم إلى دوراتٍ لاحقة،

وزيادة على حق الأولوية الممنوح للحكومة في ترتيب جدول أعمال الدورة البرلمانية قبل بدايتها مع مكثي المجلسين، فإن القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 16 أعطى للحكومة امتيازاً آخر مهماً خلال انعقاد دورة البرلمان، بحيث يمكن لها التصريح باستعجال مشروع قانون ليُدرج في جدول أعمال الدورة الجارية¹. وهنا يمكن أن نسلّم بضعف سيادة البرلمان الجزائري في هذه المسألة، حيث يظهر تدخّل الحكومة وتفوّقها في أحد أهمّ وسائل عمل البرلمان والمتمثّل في جدول أعماله.

أمّا المشرّع المصريّ، فقد أعطى هذه الصلاحيّة لمكتب المجلس، فهو من يضع خطّة لنشاط المجلس ولجانه بداية كلّ دور انعقاد عاديّ، ويضع جدول أعمال الجلسات وفقاً لخطّة العمل المقرّرة، مراعيّاً أولويّة إدراج مشروعات القوانين التي انتهت اللجان المختصّة من دراستها، وكذلك الموضوعات المهمّة الجارية، كما يُدعى الوزير المختصّ بشؤون مجلس النواب لحضور اجتماعات مكتب المجلس التي يوضع فيها جدول الأعمال، ويعلن الرئيس جدول الأعمال، ويُخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب².

وهنا يظهر أنّ للحكومة دور المشارك فقط من خلال وزيرها المختصّ بشؤون مجلس النواب في حضور اجتماعات مكتبه التي يتمّ بها وضع جدول الأعمال، من دون أن يكون له دور مؤثّر فعلاً في إعداده خلافاً لما هو الحال عليه في الجزائر.

وبذات المعنى جاءت المادّتان (20 و 22) من النظام الداخليّ لمجلس الشيوخ.

وكذلك فعل المشرّع السوريّ، حيث نصّ في النظام الداخليّ لمجلس الشعب على اختصاص مكتب المجلس بوضع جداول الأعمال لجلسات المجلس وتوزيعها على الأعضاء - بعد إقرارها من رئيس المجلس - مرفقاً بها مشاريع واقتراحات القوانين وتقارير اللجان وكافة الموضوعات التي يتطلّب عرضها على المجلس، ويضع القواعد الخاصّة بتنظيم محاضر الجلسات، كما يضع الخطط لعمل المجلس ويتابع تنفيذها، باختصار هو المسؤول الأول عن تطبيق النظام الداخليّ بكلّ تفاصيله، أمّا جدول الأعمال - مضمون هذه الفقرة - فإنّه وفق

¹ بلال، بن بداش، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص44

² انظر المادتين 18 و20 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري

المادة 92 من النظام الداخلي يجب إعلانه على لوحة الإعلانات، وتوزيعه على الأعضاء قبل ثلاثة أيام من موعد الجلسة المخصصة لبحثه.

وبهذا الشكل لا نجد أي أثر صريح للسلطة التنفيذية فيما يخص الشؤون الداخلية لمجلس الشعب، وقد يبدو الأمر للوهلة الأولى شيئاً إيجابياً يُحسب للمشروع السوري، إلا أنّ حقيقة الأمر غير ذلك، سيما إذا علمنا أنّ المشروع السوري لم يحظر الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوزارة، وعلى هذا قد يكون من ساهم بوضع جدول الأعمال وغيرها من الشؤون الداخلية للمجلس هو واحد أو أكثر من أعضاء السلطة التنفيذية الذين هم أعضاء في الوقت ذاته في السلطة التشريعية.

ثانياً: جلسات البرلمان:

تمثل جلسات البرلمان المكان والزمان الذي يمارس فيه أعضاء السلطة التشريعية اختصاصاتهم، فيوجهون أسئلتهم، ويناقشون موضوعات الساعة، ويصوّتون لتمرير أو معارضة القوانين التي طلب منهم دراستها لتحقيق مصلحة الشعب، ولما كان من المتعذر الرجوع إلى الشعب في كلّ ما يصدر عن السلطة التشريعية - الممثل الحقيقي للشعب - وجب الاستعاضة عن ذلك بجعل جلسات المجلس علنية، يتم إشهارها بشتّى الوسائل المتاحة، وهو مبدأ عام استقرت عليه كافة دساتير الدول محل الدراسة، ولكن هل يتمكن الشعب من معرفة حقيقة ما يجري في كلّ الجلسات؟ وهل يحقّ للمجالس النيابية عقد جلسات بشكلٍ سرّي؟ ولم قد تلجأ للسريّة؟.

بالعودة إلى تشريعات الدول محل الدراسة نجد أنّ المشروع الجزائري قد نصّ في المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 2020 على مبدأ علنية جلسات برلمانها، كما أجاز في المادة نفسها لكلا المجلسين أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسيهما أو أغلبية الأعضاء الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحال.

وبالعودة إلى القانون العضوي رقم 16-12 نجد أنه منح الحق لكلًا غرفتي البرلمان في تخصيص جلسات شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدّمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، ونظراً لكون المعارضة هي العنصر الفعّال والمحرّك للعمل البرلماني، فهي تحظى بمكانة مهمّة في الأنظمة الديمقراطية، وعلى هذا الأساس عمل المشرّع الدستوريّ الجزائريّ في التعديل الأخير على تقويتها وإعطائها ما يمكّنها من المشاركة الفعّالة في الأشغال البرلمانية والحياة السياسية، حيث خول لها الدستور الجديد لسنة 2020 في المادة 116¹ مجموعة من الحقوق التي ستمكّنها من أداء وظيفتها ككتلة برلمانية في كافّة المجالات التشريعية والرقابية والتمثيلية ما ينعكس بالإيجاب على المكانة الدستورية للبرلمان ككلّ، ولا سيّما مكانته كمؤسسة تمثيلية، إلّا أنّها من زاوية أخرى يُنظر إلى هذه المادة على أنّها لا تعترف بالمعارضة خارج قبة البرلمان، بحيث اعترفت فقط بالمعارضة داخل البرلمان. كما أنّه يمكن القول بأنّ النائب الذي ينتمي للأغلبية البرلمانية يمكن له أن يعارض أيضاً، إذ إنّ المهمة الوطنية التي يتمتّع بها من المفترض أن تكون أسمى من برنامج ومصلحة الحزب الذي ينتمي إليه.

ومن جهة أخرى، فقد أكّد المشرّع الدستوريّ في المادة 118 من دستور 2020 على المشاركة الفعلية لأعضاء البرلمان في أشغال اللّجان، وفي الجلسات العامة، وطبقاً لما جاءت به هذه المادة يتفرّغ النائب كليّاً لممارسة عهده، كما أشارت إلى نصّ النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللّجان والجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبّقة في حالة الغياب، الأمر الذي من شأنه تقوية مكانة المؤسسة البرلمانية، وتعزيز ثقة الشعب بها، كما يترك في المقابل لدى الناخبين قناعة إيجابية حول العمل البرلمانيّ وقدرته على البقاء وفيّاً لثقة الشعب وتحسّس تطلّعاته².

¹ نصت المادة 116 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكّنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، ولا سيّما منها: - حرية الرأي... 3- المشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية ومراقبة نشاط الحكومة 4- تمثيل يضمن لها المشاركة الفعلية في أجهزة غرفتي البرلمان لاسيما رئاسة اللّجان بالتداول..."

²² بلال بن بداش، مرجع سابق، ص 46.

وفي مصر، نجد المشرع الدستوري قد نصّ في المادة 120 من دستور عام 2019 على علنية جلسات مجلس النواب كمبدأً عام¹، وأجاز في الوقت نفسه إمكانية جعلها سرّية، بناءً على طلب كلّ من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس أو عشرين من أعضائه على الأقلّ، ثم يقرّر المجلس بأغلبية أعضائه ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرّية، ووفقاً لللائحة الداخلية للمجلس، فإنّ هذا القرار يصدر بعد مناقشة يشترك فيها اثنان من مؤيدي سرّية الجلسة، واثنان من معارضيها.

ولا يجوز أن يحضر الجلسة السريّة غير أعضاء المجلس ورئيس وأعضاء الحكومة، ومن يرخص لهم المجلس ذلك بناءً على اقتراح رئيسه، كما تُخلى قاعة المجلس وشرفاته من غير المرخص لهم في حضور الجلسة، ويلتزم من حضر الجلسة السريّة بعدم إفشاء ما جرى فيها بأيّ وجهٍ من الوجوه.

ومن الجدير ذكره أنّه في حال زوال سبب انعقاد المجلس في جلسة سرّية، يأخذ الرئيس رأي المجلس في إنهاؤها، وعندئذٍ تعود الجلسة علنية².

أمّا المشرع السوريّ فلم ينصّ في الدستور على كيفية عقد الجلسات واكتفى بالنصّ على الدورات العادية والاستثنائية، تاركاً أمر تنظيم عمل المجلس ومهامّه للمجلس ذاته³، انطلاقاً من مبدأ استقلالية السلطة التشريعية في تسيير عملها.

وتطبيقاً لذلك جاء النظام الداخلي للمجلس لينصّ على أنّ جلسات المجلس علنية، وأجاز لرئيسه أو لعشرة من أعضائه على الأقلّ والسلطة التنفيذية طلب عقدها بصورة سرّية للبحث في شؤونٍ معيّنة، ثم يقرّر المجلس بعد المناقشة عقدها بصورة سرّية أو علنية، وفي حال تمّ عقد الجلسة سرّاً، فلا يجوز أن يحضر الجلسة غير أعضاء المجلس وأعضاء الوزارة ومن يرخص له رئيس المجلس بالحضور، وتُتلى خلاصة

¹ كما نصت المادة 226 من اللاحة الداخلية للمجلس على: "ينظم رئيس المجلس الإجراءات الخاصة بمتابعة النشر والإذاعة لما يجري في الجلسات العلنية للمجلس..."

² راجع المواد (281 إلى 284) من اللاحة الداخلية لمجلس النواب الصادر بالقانون رقم 1 لسنة 2016.

³ نصت المادة 69 من الدستور النافذ على: "يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه..."

محاضر الجلسات السريّة، ثمّ تحفظ في الخزانة السريّة، فضلاً عن ذلك فإنّه لا يجوز لعضو المجلس التحدّث بأيّ موضوع غير مدرج في جدول أعمال الجلسة السريّة¹.

وعليه يمكن القول إنّ الجلسات السريّة تُخصّص عادةً لبحث المسائل التي تحتّم التكتّم والسريّة حفاظاً على سلامة الدولة، ولهذا حدّد المشرّع الأشخاص الذين يمكنهم حضور الجلسات السريّة، وهذا ما وجدناه عند المشرّعين السوريّ والمصريّ، بينما غاب عن المشرّع الجزائريّ هذا الأمر، فكان من الأجدر به تحديد الأشخاص الذين يحقّ لهم حضور الجلسات السريّة للبرلمان، للتأكيد على أهميّة وحساسيّة الموضوعات التي تناقش فيها.

وأخيراً لا بدّ من القول إنّ الأحكام الخاصّة بعضويّة المجالس في الدول محلّ الدراسة حرصت على ضرورة حضور أعضاء المجالس النيابيّة الجلسات المقرّرة، وضرورة الانضباط في عملهم النيابي، واحترامهم للدستور والنظام الداخليّ، والتقيّد بأخلاقيّات العمل البرلمانيّ تحت طائلة تعرّضهم للجزاءات التأديبيّة التي قد تصل بهم إلى فقدانهم العضويّة البرلمانيّة، ومن هنا يظهر جلياً أنّ العضويّة البرلمانيّة بكلّ ما يترتّب لها وما يترتّب عليها لا تتّصف بالديمومة، فقد يحدث وأن تنتهي عضويّة النائب أو العضو ويشغل مقعده لأسباب متعدّدة وفي حالاتٍ مختلفة، ولقد درج الباحثون في الدراسات السابقة على تقسيم حالات شغور العضويّة إلى حالات استثنائية وأخرى عاديّة، ومنهم من قسمها إلى أسبابٍ فرديّة وأسباب جماعيّة، أمّا في هذه الدراسة فسيتمّ تقسيمها إلى أسباب شخصيّة خاصّة بعضو المجلس بحدّ ذاته، وهو مضمون الباب الأول منها، وأخرى عامّة متعلّقة بالمجلس النيابيّ ككلّ، وهو موضوع الباب الثاني من الدراسة.

¹ راجع المواد: (88-90-91) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017.

الباب الأول

انتهاء العضوية لأسباب "خاصّة" تتعلق
بعضو البرلمان

تمهيد وتقسيم:

تباين تصنيفُ شُراحِ الفقه الدّستوريّ للأسباب أو الحالات التي تنتهي العضويّة بموجبها، فالبعض صنّفها بين حالاتٍ عاديّة أو طبيعيّة، وحالاتٍ غير عاديّة أو استثنائيّة، والبعض الآخر عمدَ إلى سردها من دون تصنيفٍ على فرض أنّ القوانين قد نصّت عليها بدون تصنيفها، وأيّاً كان التصنيف المعتمد، فإنّ شغور العضويّة هو أهمّ أثرٍ ناشئٍ عن انتهائها لأيّ من الأسباب – ماعدا تلك المتعلّقة بالمجلس ككلّ – وغير خافٍ على أحد ما قد يسببه هذا الشّغور من عرقلةٍ لعملِ المجلس من خلال تأثيره في عملية اتخاذ القرارات لعدم اكتمال النّصاب، حيث يعيش البرلمان حالةً غير صحيّة بسبب هذا الشغور.

إنّ تراجع عمل المجالس التشريعيّة نتيجة تزيف تمثيلها للمجتمع أو عدم مناسبة أعضائها لحمل شرف العضويّة أو بسبب الغيابات المتكرّرة للعضو البرلمانيّ أو تخليه الإراديّ عن عضويّته بتقديم استقالته أو...؛ كلّها حالات مرضيّة تصيبُ المجلس. فتأقيت مدة العضوية بزمانٍ محدّد، يفترض أن يكون التمثيل فيها وفق نظامٍ قانونيٍّ محكمٍ ومتكامل، يضمن وجود هذا التمثيل طيلة مدّته القانونيّة، وسدّ كلّ فراغٍ محتمل حدوثه خلالها.

وهذا ما دفع المشرّع في الدّول محلّ الدراسة إلى محاولة حصر تلك الحالات والعمل على تنظيمها من خلال القواعد القانونيّة، على الرغم من التجاذبات والنقاشات الحادّة التي اعترت تنظيم تلك القواعد، لاسيّما بين الفاعلين السياسيين، على اعتبار أنّ الصبغة السياسيّة هي التي تطبع العمليّة الانتخابيّة - أساساً - وما يلحق بها، فتسعى كلّ مجموعة سياسيّة (أحزاب - جماعات - فرادى) من خلال تلك القواعد لرسم أو كسب مستوى تقديريّ يضمن لها مركزاً أكثر تقدّماً وتأثيراً في الممارسة السياسيّة والعمل السياسيّ والتسييريّ لشؤون الدولة انطلاقاً من المجلس النيابيّ.

والحقيقة أنّ هذا الحراك ينعكس من خلال المطالبات باعتماد نظام انتخابيّ معيّن بكلّ تابعه، من طريقة الاقتراع والترشيح وتوزيع المقاعد النيابيّة، وما يتعلّق بذلك أيضاً من شروط الترشيح وكيفيّة التثبّت من العضويّة واستمرارها خلال فترة النيابة، وطرق الطعن فيها وإلغائها أو إسقاطها...

أي إنّه بصفةٍ عامة يمكن القول بأنّ هذا الحراك كلّه يرتبط ويتّصل بوحدة أو أكثر من تلك الحالات المختلفة التي تنتهي بها العضوية البرلمانية¹.

وعليه سيتمّ إلقاء الضوء في هذا الباب على حالات الشّعور المختلفة المتعلقة بالعضو البرلماني بشكلٍ "خاصّ"، لما له من أثرٍ على سير العمل في البرلمان، وقد تمّ اتباع تصنيف مُغاير نوعاً ما لما سبق، وذلك بتقسيم الحالات الفردية لانتهااء العضوية إلى أسبابٍ شخصية (منها ما يكون بإرادة العضو كالاستقالة، ومنها ما هو خارج عن إرادته كالوفاة)، وذلك في الفصل الأوّل من هذا الباب، أمّا الفصل الثاني، فقد تناول حالات انتهاء العضوية لأسبابٍ عقابية (كحالاتي الإسقاط والإبطال)، مع التعرّيج على بعض الحالات الأخرى التي تحمل معنى العقاب كالتجريد من العضوية والعزل أو الإقصاء، والتي نصّت عليها تشريعات بعض الدول من دون الأخرى، وذلك وفق الآتي:

¹ مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018م، ص3.

الفصل الأول

حالات انتهاء العضوية البرلمانية لأسبابٍ شخصية

تمهيد وتقسيم:

إذا كان الأصل هو انتهاء العضوية بانقضاء المدة القانونية لها، فإن بعض الحالات يؤدي تحقُّقها إلى انتفاء صفة العضوية البرلمانية قبل نهاية المدة بسبب عارض من العوارض المنصوص عليها قانوناً، منها ما هو إراديٌّ ومنها ما هو غير إراديٍّ، وجميعها ترتب أثراً قانونياً معتبراً واحداً؛ هو فقدان جزء من تمثيل الإرادة الشعبية، الأمر الذي يتطلب استعادته من خلال آليات وإجراءات مُحدَّدة، نظمتها القاعدة القانونية بدرجاتها المختلفة بدءاً من الدستور إلى القوانين الانتخابية وصولاً إلى الأنظمة الداخلية للبرلمانات...، وهي تختلف من نظامٍ إلى آخر، وهذا ما سنتّم دراسته في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الاستقالة كسبب لانتهاء العضوية الإرادي في البرلمان.

المبحث الثاني: الوفاة كسبب لانتهاء العضوية غير الإرادي في البرلمان.

المبحث الأول

الاستقالة كسبب لانتهاة العضوية الإرادي في البرلمان

بما أنّ الخدمة في البرلمان تبدأ عند اتّخاذ المواطن طوعاً قراراً في التّرشّح للانتخابات، فإنّ العضو المنتخب يتمتّع بحقّ الاستقالة على أساس أنّ الخدمة في البرلمان مبنية على مشاركة المواطن الحرّة، وليست واجباً مدنياً إلزامياً، فإذا كان الموظّف في القطاع العامّ، وللمستخدم في القطاع الخاصّ الحقّ في الاستقالة من الوظيفة - وفقاً لشروطٍ يحدّدها القانون - فمن بابٍ أولى أن يكون للنائب الحقّ في الاستقالة¹، لهذا فإنّ غالبية برلمانات العالم تتفق على منح أعضائها هذا الحقّ، وفقاً لضوابط وشروطٍ معيّنة تختلف من برلمانٍ لآخر، ويكمن هذا الاختلاف في رسمهم لحدود الاستقالة، حيث تتّسع وتضيق بحسب تعدّد صورها وإجراءاتها وسريان أثرها، ومما لاشكّ فيه أيضاً، اتّفاق معظم الدساتير على الاعتراف بالاستقالة كسبب ينتج عنه شغور برلمانيّ يستوجب ملؤه، لانعكاسه السلبيّ على أداء البرلمان، خاصّةً عندما نكون أمام حالاتٍ استقالاتٍ جماعيّة للأعضاء.

ولأهميّة هذا الموضوع سنتمّ دراسته بشكلٍ عامّ بدايةً، لأنّ القوانين الناظمة للوظيفة العامّة وتلك الناظمة للمجالس النيابيّة جاءت بأحكامٍ مشتركةٍ لتنظم الاستقالة، من حيث التأكيد على بعض الشروط الشكلية والموضوعيّة المطلوبة فيها، ثم سنتناول الموضوع بشكلٍ أكثر تخصيصاً، لأنّ هناك شروطاً وإجراءات أخرى يختصّ بها كلّ برلمان على حدى، وتختلف من بلدٍ إلى آخر.

وبناء عليه سنتناول الدراسة في **المطلب الأول** من هذا المبحث مفهوم الاستقالة، ومن ثمّ ستحدّث عن الإجراءات المتّبعة في تنظيم أحكامها وملء الشّغور الناتج عنها في كل من تشريعات الدّول محلّ الدّراسة، وذلك في **المطلب الثاني**.

¹ أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، أطروحة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، 2005-2006، ص12.

المطلب الأول مفهوم الاستقالة

الاستقالة في اللغة من الفعل (استقال) بمعنى طلب أن يُقال، أي إعفاؤه من عمله أو منصبه قبل انتهاء مدّته الفعلية، أمّا في الاصطلاح فقد عرّفها جانب من الفقه على أنّها: "تصرّف يتمّ بموجبه التخلّي الإراديّ أو الإنهاء الإراديّ أو الاعتزال الإراديّ لوظيفة أو عملٍ أو مهمّة ما"¹، وعرّفها جانب آخر من الفقه بأنّها: "الطلب الخطّي الصّريح الذي يتقدّم به الموظّف العامّ إلى الإدارة طالباً إنهاء خدماته، ولا يُنتج هذا الطلب أثره القانونيّ إلّا بموافقة الإدارة على إنهاء خدمات هذا الموظّف"².

أمّا الاستقالة البرلمانيّة فيمكن تعريفها بأنّها: "إعلانُ النّائب البرلمانيّ، بإرادته الحرّة الخالية من العيوب، وبشكلٍ مكتوبٍ عن رغبته بتركٍ منصبه، وإعفاؤه من مهامّه النّيابيّة، وبموافقة المجلس الذي ينتمي إليه"³. يتّضح ممّا سبق أنّ أحكام الاستقالة بالنسبة للموظّف العام وللعضو البرلمانيّ موحّدة تقريباً، من حيث اشتراط الكتابة ووجوب ذكر الأسباب، وأن تكون خالية من الشروط، وصادرة عن إرادة حرّة سواءً للموظّف العامّ أو للعضو البرلمانيّ، وهو ما سنرى تفصيلاً له في الفرع الأول من هذا المطلب.

الفرع الأول

شروط الاستقالة

يتّضح من التّعريف السابق أنّ هناك مجموعةً من الشّروط التي ينبغي توفرها في الاستقالة حتّى تنتج

أثرها، يمكن إجمالها في الآتي:

¹ نوال لصلج، مرجع سابق، ص103.

² عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظّف العام "دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق 2012، ص93.

³ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الثالثة، 2019م، لا يوجد دار نشر، ص266.

1- أن تكون الاستقالة مكتوبة:

لابدّ أن تكون الاستقالة مكتوبة وموقّعة ومؤرّخة بتاريخ تقديمها، وهي شرطٌ لابدّ من مراعاته حتّى تنتج الاستقالة آثارها القانونيّة، وتأخذ غالبيّة الدّول بالاستقالة الصّريحة المكتوبة المقدّمة خطّيّاً إلى رئيس المجلس الذي ينتمي إليه العضو المستقيل.

ومما لا شكّ فيه أنّ اشتراط الكتابة قد تقرّر لمصلحة عضو البرلمان، فهو الدليل على رغبته الأكيدة في التخلّي عن مهامّه النيابيّة، وأنّه أقدم عليها بعد تفكير وإمعانٍ للنظر.

2- أن تكون الاستقالة مسبّبة:

أي ينبغي أن تتضمّن الاستقالة الأسباب أو الدّوافع التي أدّت إليها، ويتّفق معظم الفقهاء على أنّه لا توجد أسبابٌ محدّدة للاستقالة، فقد تكون نتيجة عدم القدرة على القيام بالواجب البرلماني، أو التّعبير عن موقفٍ سياسيٍّ، أو نتيجة المرض الذي يحولّ من دون استمرار العضو في عمله البرلماني، أو اختيار وظيفة أخرى تتعارض مع العضويّة البرلمانيّة¹. ولعلّ الحكمة من تسبب الاستقالة هي التعرّف على المبررات التي دفعت العضو إلى تقديم استقالته إن كانت جدّية أو غير جدية.

3- أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرّة:

كما هو الحال بالنسبة للموظّف العامّ، ينبغي أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرّة، وأنّها تمثّ بمحض إرادته واختياره، كذلك بالنسبة لعضو البرلمان، فإذا ثبت أنّ الاستقالة قدّمت تحت ضغطٍ وإكراه، كانت الاستقالة باطلة، كذلك إذا صدر طلب الاستقالة عن إرادة غير واعية، أو غير مدركة لنتائج أفعالها²، فلا يجوز تقديمها بالتوقيع على بياض لصالح هيئة أو جهة معيّنة قبل إجراء الانتخابات كما كان يجري به العمل سابقاً في بعض النظم بسعي الأحزاب أو جماعات الضغط للحصول على توقيع على بياض من أعضاء البرلمان واستعماله

¹ نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص104.

² عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص96

ضدّهم إذا خالفوا التعليمات والتوجيهات التي تعطى لهم، فهذا بلا شكّ يعدّ مساساً غير أخلاقيّ باستقلاليّة عضو البرلمان ممثّل الإرادة الشعبيّة¹.

4- أن تكون الاستقالة خالية من الشّروط:

ينبغي أن تكون الاستقالة غير معلّقة على شروط أو مقترنة بأيّ قيود، لأنّ اقتران الاستقالة بشروطٍ أو تضمينها بعض القيود من شأنه أن يُثير الشكّ في رغبة الشّخص مُقدّم الاستقالة في استقالته، فقد يكون هدفه الرئيس من تقديم الاستقالة ليس إنهاء خدمته، إنّما حتّ المجلس على تلبية طلباته، ولمّا كان لا يجوز تقييد وكالة العضو بقيدٍ أو شرطٍ من قبل ناخبه، فإنّ استقالةً موقّعةً على بياضٍ من أحد المرشّحين في أثناء الانتخابات، والمرسلة إلى رئيس البرلمان بعد الإعلان عن فوز المرشّح المذكور لا قيمة لها، والاستقالة المقدّمة قبل التّصديق على صحّة الانتخابات غير مقبولة شكلاً².

الفرع الثاني

أنواع الاستقالة

لم تُحدّد الأنظمة الداخليّة للبرلمانات أنواع الاستقالة بشكلٍ واضحٍ، لكن وفقاً للقوانين الخاصّة المتعلّقة بالوظيفة العامّة، نجد أنّ هناك أنواعاً عديدة للاستقالة؛ فهناك الاستقالة الفرديّة التي يتقدّم بها فرد واحد وقد تكون صريحة أو ضمنيّة، وفي بعض الحالات تلقائيّة، وهناك الاستقالة الجماعيّة التي يتقدّم بها عددٌ من الأفراد في وقتٍ واحد، كما نجد في نطاق الوظيفة العامّة الاستقالة التشجيعية أو التيسيرية، وستبحث الدّراسة فيما يأتي أنواع الاستقالة المتعلّقة بعضو البرلمان بشكلٍ خاصّ.

¹ مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري والنظم المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 84.

² د. آفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 153.

1- الاستقالة الصريحة الإرادية:

وهي الاستقالة التي يتقدم بها العضو إلى المجلس الذي ينتمي إليه بشكل مكتوب للنظر فيها من خلال إجراءات محدّدة تختلف من برلمان إلى آخر، فإذا قُبِلَت استقالة العضو انتهت عضويّته في المجلس، وكقاعدة عامّة يمكن للعضو سحب استقالته قبل النظر فيها من قبل المجلس، وتعدّ حينها كأنّها لم تكن، وفي الواقع لم يتطلّب المشرّع صيغة مُعيّنة للاستقالة، وكلّ ما تطلّبه في هذا المجال أن تكون الاستقالة مكتوبةً، غير أنّ الألفاظ التي تُكتب بها الاستقالة ينبغي أن تكون صريحة ودالّة على الرّغبة في ترك المهمة النيابيّة نهائياً، فمجرّد اعتراض العضو على سياسة ما أو احتجاجه على اتّخاذ بعض الإجراءات بحقه لا يعني أبداً أنّها استقالة، حتّى لو ذكر أنّ هذه السياسة أو الإجراءات قد تدفعه إلى التخلّي عن عضويّته، أو أنّه لا يمكنه الاستمرار في تحمّل النتائج المؤدّية إليها...

لذلك على المجلس النيابي توخّي الدّقة في فحص الطّلبات المُقدّمة إليه من الأعضاء، فلا يعدّ كلّ طلب بمثابة استقالة، اللّهم إلّا إذا كان الطّلب قد صيغ بصورة لا يُمكن معها إلّا أن يكون كذلك.

2- الاستقالة الضمنيّة:

وهي الاستقالة التي لا تُقدّم بشكل مكتوب، وإنّما يُرادُ بها افتراض نيّة الاستقالة لدى العضو وتُفهم ضمناً من موقف يتّخذه العضو البرلمانيّ، فهي قد تنطوي على طابع الجزاء، كما في حالة تكرار الغياب في دور الانعقاد الواحد من دون عذرٍ مقبول لفترةٍ يُحددها الدّستور أو النّظام الداخليّ، ولما كانت الكتابة أوّل شرطٍ شكليّ تطلّبه القانون لقبول الاستقالة في البرلمان، فلا يمكن تصوّر وجود استقالة ضمنيّة في نطاق العمل البرلمانيّ، وإنّ غالبية التّشريعات رتّبت في هذه الحالة جزاءً آخر يتمثّل في إسقاط العضويّة عن العضو الذي يتغيّب أكثر من مرّةٍ من دون عذرٍ مقبولٍ خلال فترةٍ محدّدة، كما هو الحال في التّشريع السوريّ والمصريّ.

3- الاستقالة التلقائية:

من الآثار المترتبة على جمع الوظائف والمهام هو الاستقالة التلقائية؛ وتعني أن يضع العضو المعني نفسه في موضع يستلزم اعتباره مستقياً بحكم القانون، كما في حال الجمع بين عضويته البرلمانية ومهام أخرى تتنافى معها، فمبدأ عدم الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية أصبح مبدأً دستورياً عاماً في الدساتير الديمقراطية، ولعلنا لا نعدو الصواب بالقول إن هذا المبدأ يعمل على تكريس العضو البرلماني جلّ وقته وجهده لأداء عمله البرلماني فقط، ويقضي بذلك على صعوبة التوفيق بين مهام العضوية والمهام الأخرى، كما أن ضمان حرية عضو البرلمان في أداء مهمته يقتضي ابتعاده عن كلّ ما يوجب التأثير من ناحية أية سلطة بسبب ارتباط مصالحه بها، فتفرغ العضو البرلماني لوظيفته البرلمانية من شأنه تحقيق الاستقلال للبرلمان في القيام بوظائفه، أمّا عدم التفرغ، أي الوضع الذي يبيح للشخص مثلاً أن يكون عضواً برلمانياً وموظفاً في آن واحد سوف يؤدي إلى الجمع بين صفتين؛ صفة تنفيذية وصفة تشريعية، الأمر الذي يحول حتماً من دون تمتع العضو البرلماني باستقلاله تجاه الحكومة، ولا مجال للاستتابة بأن هذا المبدأ هو نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات¹.

لذلك تحرص معظم الدساتير على النص صراحةً على وجوب تفرغ العضو البرلماني، ومنعه - كقاعدة عامة - من الجمع بين هذه العضوية والممارسة الفعلية للوظائف العامة، وترتب على مخالفة ما سبق انتهاء عضوية العضو البرلماني بصورة تلقائية وبحكم القانون.

4- الاستقالة الجماعية:

الأصل في الاستقالة أن تقدّم على شكل طلب مكتوب من قبل صاحب العلاقة، إلا أنه قد يتفق عدّة أشخاص على تقديم استقالتهم في آن واحد فنكون حينها أمام استقالة جماعية، والتي يمكن تعريفها في نطاق

¹ محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية المجلد 15 السنة 15 العدد 17، ص 371.

الوظيفة العامة بأنها: "توافق إرادات بعض الموظفين على تقديم استقالاتهم من وظائفهم في وقتٍ واحد بقصد توجيه ضغط على الإدارة لتحقيق مطالب معينة أو للاحتجاج على مواقف معينة"¹.

وبإسقاط ذلك على أعضاء البرلمان نجد أننا نكون أمام حالة استقالة جماعية في حال تقدّم عدد من الأعضاء باستقالاتهم دفعة واحدة لتحقيق غرضٍ معيّن²، ولا يخفى على أحد خطورة هذا النوع من الاستقالة، لما تسببه من عرقلة وتوقّف لعمل المجلس، فهل هو حقّ معترف به لأعضاء البرلمان؟

عاقبت معظم التشريعات على الاستقالة الجماعية لخطورة نتائجها، فهي تقترب من الإضراب من ناحية عرقلة العمل للضغط على جهة معينة تحقيقاً لأهدافهم، ومن المعلوم أنّ الإضراب جريمة يعاقب عليها القانون³، أمّا الاستقالة فهي بالأصل أمر فرديّ وحقّ من حقوق الشخص الذي يؤدّي خدمة عامة، فإذا انقلب هذا الحقّ من كونه تصرفاً فردياً إلى تصرف جماعيّ، ترتّب عليه نتائج غير مرغوبة، لذا كان من البديهيّ أن يثار التساؤل عن كيفية معالجة البرلمانات لهذه الظاهرة؟

في النهاية يمكن القول إنّ جميع الدساتير والتشريعات اعترفت بالاستقالة كحقّ مُقرّر لعضو البرلمان، وتشكّل إحدى حالات انتهاء العضوية بشكلٍ إراديّ، إلّا أنّ هناك جملة من التساؤلات ينبغي طرحها في هذا المقام للإجابة عليها لاحقاً في ضوء دراسة التشريعات الخاصة بالأنظمة محلّ الدراسة.

ومن هذه التساؤلات: ما مدى اشتراط أن تقدّم الاستقالة مكتوبة، أو الاعتراف بشفويّتها؟ وهل تقبل الاستقالة الجماعية؟ وما الجهة المكلفة بدراستها والبتّ فيه، وهل يحقّ للعضو المستقيل الرجوع عن استقالته، فضلاً عن تاريخ بدء سريان أثرها؟ وما مدى إمكانية قبول الاستقالة بعد البدء باتّخاذ إجراء تأديبيّ ضدّ العضو المعنيّ؟ أو بعد الطعن بعضويّته.

¹ عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف، مرجع سابق، ص 109.

² في الأردن قام 15 نائب بالتوقيع على بيان استقالة جماعية احتجاجاً على توقيع الحكومة لاتفاقية الغاز مع الكيان الصهيوني، الأمر الذي طرح أزمة سياسية في البلاد لمخالفة بيان الاستقالة الجماعي لنصوص الدستور. انظر: فهد الخيطان، استقالة النواب.. هل تصح الخطوة؟ مقال منشور منذ خمس سنوات في مجلة عمون على الموقع الإلكتروني: <https://www.ammonnews.net>

³ انظر المواد (330-334) من قانون العقوبات السوري الصادر في عام 1949م.

في النهاية هل ينبغي تنظيم الاستقالة بقاعدة دستورية على اعتبار أنها حق لكل من يرتبط بواجب أو التزام

بعمل تجاه الغير، أم أن تنظيمها لا يحتاج إلى ذلك لتعلقها بمواضيع هي أصلاً ليست من تنظيم الدستور؟

المطلب الثاني

إجراءات نظر الاستقالة وملء الشغور الناتج عنها

نظراً لخطورة النتيجة المترتبة على الاستقالة والتمثلة بخلو مقعد عضو البرلمان نتيجة إنهاء عضويته

في المجلس النيابي الذي يتبع له، عملت قوانين معظم الدول على اختلاف أنظمتها على إحاطة الاستقالة ببعض

الضمانات لعدم التعسف في تقديمها، ومن هذه الضمانات ضرورة أن يتم قبولها من قبل أعضاء البرلمان وفقاً

لنسبة معينة يحددها الدستور أو النظام الداخلي للمجلس النيابي في كل دولة، وهذه الفكرة مستقاة من الدستور

الفرنسي لعامي (1875-1958)، اللذين سكتا عن بيان حق المجلس أو البرلمان في الموافقة على الاستقالة أو

رفضها¹، فالاستقالة - وفقاً للدستورين الآنف ذكرهما - لا تُعرض على المجلس للتصويت بل لأخذ العلم فقط،

وإزاء هذا السكوت وسلبيته حرصت دساتير الدول وقوانينها على تنظيم الاستقالة بآلية تضمن عدم استغلالها أو

التعسف في استعمالها من قبل العضو أو المجلس على السواء، لذلك عمدت تلك الدساتير والتشريعات إلى

إحاطة الاستقالة بضمانة مهمة وهي وجوب عرضها على المجلس النيابي والتصويت عليها بنسبة معينة، وعندئذ

يُحدد مصير الاستقالة بالقبول أو الرفض².

¹ تناولت المادة العاشرة من القانون الدستوري الفرنسي المؤرخ في 16 تموز 1875م موضوع استقالة النائب، فنص في مادته الخامسة على أن: "لأعضاء المنتخبين الذين يصدق انتخابهم الحق في أن يستقيلوا من النيابة... إن الاستقالات ترفع إلى المجلس فيطرحها على الهيئة العمومية التي تفصل في أمرها حتى إذا قبلت الاستقالة يبلغ الرئيس وزير الداخلية صورة عن قرار المجلس" وبتاريخ 20 آذار سنة 1947م، عندما وضع النظام الداخلي للمجلس الوطني الفرنسي، أعيد هذا النص في المادة 8 كما يلي: "كل نائب صدق انتخابه يمكن أن يستقيل من النيابة... تقدم الاستقالات إلى الرئيس الذي يعطي علماً بها للمجلس، إن الاستقالة المقبولة تُبلغ فوراً إلى وزير الداخلية". ولكن يبدو أن المجلس الوطني كان قد درج على قبول الاستقالة ضمناً بالسكوت عنها أي بالاكتماء بأخذ العلم فقط. ففي جلسة المجلس التأسيسي في 26 حزيران سنة 1946م، قُدمت استقالة من أحد النواب فأعلن الرئيس ما يلي:

"تلقيتُ رسالة من السيد... يستقيل فيها من النيابة. أخذنا علماً بهذه الاستقالة، وسنبلغها إلى وزارة الداخلية"

للمزيد، انظر: د. عدنان محسن الظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 185.

² د. آفين عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 153 وما بعدها.

ومن خلال الاطلاع على دساتير بعض الدول نجد أنها تباينت في تنظيمها للاستقالة؛ إذ إن بعض الدساتير طلبت أن تكون خطية¹، ودول أخرى تركت أمر تنظيمها للقانون، ودول أخرى عالجتها دساتيرها موضوع الاستقالة من خلال النصوص التي تحدتت عن خلو مقعد في البرلمان من دون الإشارة إلى مصطلح الاستقالة².

الفرع الأول

الاستقالة البرلمانية في الجزائر

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية السابقة نجد أنها أشارت إلى موضوع الاستقالة من البرلمان حتى غاية التعديل الدستوري لعام 2016م، الذي نصت المادة 125 منه على: "يحدد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه".

وباستقراء الدساتير الجزائرية نجد أن دستور 1963م لم يرد فيه نص صريح بالاستقالة، أما دستور 1976 فنصت المادة 136 منه على: "يحدد القانون الظروف التي يمكن فيها للمجلس الشعبي الوطني قبول استقالة أحد أعضائه"، وبالمضمون نفسه جاءت المادة 102 من دستور التعددية الحزبية لعام 1989م³، وكذلك المادة 108 من دستور ثنائية السلطة التشريعية لعام 1996، والذي تمّ تعديله في دستور عام 2016 مع المحافظة على المضمون نفسه في المادة 125 سابقة الذكر، مع استبدال مصطلح "القانون" الذي كان وارداً في دستور 1976 ودستور 1989م بمصطلح "القانون العضوي".

يتضح مما سبق أن المشرع الدستوري في التعديلات الأخيرين لم يفرق بين غرفتي المجلس في تطبيق أحكام الاستقالة، بعد أن كان دستوري 1989 و1976 ينصان فقط على الاستقالة من المجلس الشعبي الوطني،

¹ كالدستور العراقي لسنة 1925 في المادة 46 منه التي بينت أن للعضو أن يستقيل من مركزه وذلك بأن يقدم استقالته كتابياً إلى الرئيس ولا تقبل الاستقالة مالم يقبلها مجلس النواب، و دستور السودان لسنة 2005م الذي بين في المادة 87 من آلية تقديم العضو للاستقالة والمتمثلة بالشكل الكتابي والمعلن إلى المجلس المعني.

² كما في دستور الإمارات العربية المتحدة في مادته 67، ودستور الكويت في مادته 96، ودستور البحرين في المادة 85. والدستور العراقي لسنة 2005م.

³ أعيد نص المادة 136 من دستور 1976م في نص المادة 102 من دستور 1989م مع تعديل طفيف هو: استبدال كلمة "الظروف" في الأولى بكلمة "الحالات" في الثانية.

كما يؤخذ على النصّ الدستوريّ عدم تفرّقه بين النّوّاب المنتخبين وبين أولئك المعيّنين في مجلس الأمّة، الأمر الذي يعدّ نقائص تشريعيّة ينبغي على المشرّع الدستوريّ الجزائريّ تلافيها.

أمّا المشكلة التي برزت في التعديلات الدستوريّين الأخيرين تكمن في غياب القانون العضويّ الذي تحدّثت عنه المادّة 125 من دستور 2016 والمادّة 108 من دستور 1996م، ما يعني أنّ هناك فراغاً دستوريّاً، الأمر الذي سيفتح المجال على جدل فقهيّ وقانونيّ يصعب تجاوزه طالما أنّ الأمر يتعلّق بقضيّة لا تتوفّر فيها نصوص قانونيّة صريحة.

والحقيقة أنّ القانون العضويّ المنظّم للاستقالة لم يصدر حتّى الآن، وبالرجوع إلى القوانين الجزائريّة الأخرى نجد أنّها تطرّقت لقواعد "الاستخلاف"، أي القواعد والنصوص المتعلّقة بملء الشغور الناتج عن خلو المقعد البرلمانيّ بشكلٍ عامّ بما فيها الاستقالة، لكنّها لم تتطرّق إلى تبيان طريقة وإجراءات وشكل تقديم وقبول الاستقالة المنصوص عليها في المادّة 125 السابقة الذكر، لذلك قام الفقه الجزائريّ بالقياس على الدساتير المقارنة والأنظمة الداخليّة المنظّمة لعمل البرلمانات، وعلى قوانين الوظيفة العموميّة في الجزائر¹، وبناءً عليه وضع جملة إجراءات وشروط معيّنة ينبغي اتّباعها عند النظر في موضوع الاستقالة والبتّ فيها.

وفيما يأتي استعراض لتلك الشروط، ولقواعد الاستخلاف في كلّ من غرفتي البرلمان الجزائريّ:

أولاً— شكل تقديم الاستقالة وإجراءاتها²:

لتقديم الاستقالة وقبول النظر فيها ينبغي توفّر مجموعة من الشروط الشكليّة والموضوعيّة، تمهيداً للبتّ في أمرها قبولاً أو رفضاً وهي:

– أن تكون الاستقالة مكتوبة ومسبّبة وموقّعة من العضو المعنيّ، وتقدّم بصفةٍ فرديّةٍ وشخصيّةٍ إلى رئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو، وهذا يعني أنّ الاستقالة صادرة عن إرادة حرّة للعضو (استقالة إراديّة)، وبشكلٍ مكتوب،

¹ نصت المادة 218 من الأمر رقم 03\06 المتعلّق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على: "لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية"

² مروّة جبارة، شيماء زقولة، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018-2019، ص 67-68.

ما يعني بالضرورة أنّ الاستقالة الشّفهية والاستقالة الجماعية غير مقبولة، ولا يوجد ما يسمّى استقالة ضمنية في القانون الجزائري.

– توجّه طلبات الاستقالة إلى رئيس المجلس الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة – بحسب الحال – فيقوم رئيس المجلس المعني بالنظر بأمر الاستقالة بإخطار مكتب المجلس في أقرب جلسة من أجل دراسة وفحص مضمون الاستقالة شكلاً ومضموناً، ومن ثمّ يطرح طلب الاستقالة ومرفقاتها – إن وجدت – إلى اللجنة المكلفة بإثبات العضوية (اللجنة القانونية أثناء الفترة التشريعية) لوضع تقرير عن إثبات حالة الشغور، يعرض على المجلس المعني في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية أعضاء المجلس.

– تبليغ حالة الشغور إلى الجهات المعنية.

ثانياً - قواعد الاستخلاف:

إذا كان الشغور هو ذلك الفراغ في المقعد البرلماني أثناء العهدة النيابية لأيّ سبب كان، فإنّ المشرّع رتبّ على حالة الشغور إجراء يتمثّل في عملية الاستخلاف، أي حلول عضو محلّ عضو سابق، وهذه العملية تكون أمام المجلس الشعبي الوطني كما تكون أمام مجلس الأمة.

1- استخلاف نائب بالمجلس الشعبي الوطني:

بالرجوع إلى نصّ المادة 102 من قانون الانتخاب، فإنّه يترتبّ على حالة الشغور بسبب الاستقالة استخلاف العضو بالمرشّح المرتّب مباشرة بعد المترشّح الأخير المنتخب في القائمة، بحيث يخلفه طيلة فترة نيابته المتبقية، ويصرّح مكتب المجلس الشعبي الوطني بشغور منصب النائب، ويبلّغه فوراً إلى المجلس الدستوري، ليعلن حالة الشغور وتعيين مستخلف المرشح¹

¹ وهو ما حدث بعد التصريح المرسل من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 26\3\2013 تحت رقم أ.أ.85\2013 والمسجل بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 26\3\2013م تحت رقم 03، بشغور مقعد النائب عليّ ماضوي المنتخب في قائمة حزب جبهة التحرير الوطني الدائرة الانتخابية إيليزي بسبب الاستقالة، والذي تمّ استخلافه بالمرشّح كوزو إينمات، بناءً على قوائم المرشّحين للانتخابات التشريعية التي جرت يوم 10-مايو-2012. انظر: الميلود بومامي، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الحاج الخضر - باتنة، الجزائر 2014-2015م، ص35. و بلال بن بداش، نواة أريس، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2016م، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، الجزائر 2016-2017م، ص20.

2 - استخلاف عضو مجلس الأمة:

تنص المادة 129 ق ع 12-01 على: "في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب...

الاستقالة... يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه".

يتضح من نص هذه المادة أنّ عملية استخلاف عضو مجلس الأمة المنتخب تختلف عن عملية استخلاف النائب في المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم الاستخلاف في مجلس الأمة عن طريق آلية إجراء انتخابات جزئية لاستخلاف العضو المستقيل، ذلك أنّ طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة لا تركز على نظام الاستخلاف من القائمة، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، زيادة على ذلك فإنّ عملية الاقتراع في حدّ ذاتها لا تهدر كثيراً من الوقت والمال.

أمّا عن استخلاف أعضاء مجلس الأمة المعيّنين، فنظراً لعدم النصّ على آلية استخلافهم، فإنّه يمكن استنباط ذلك قياساً على أحكام استخلاف المنتخبين، وعملاً بقاعدة توازي الأشكال¹ يتم الاستخلاف بنفس طريقة اكتساب العضوية، فالمادة 118 من دستور 2016 المعدّل تنصّ على تعيين رئيس الجمهورية ثلاث أعضاء مجلس الأمة، وهي قاعدة مكرّسة منذ تأسيس المجلس كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري، وهذا التعيين يشكّل لهم حصانة نوعيّة زيادة على الحصانة العادية، فهم لا يخضعون لأحكام شروط صحّة العضوية كما في حالة الانتخاب².

وبناء على ما تقدّم يمكن القول إنّّه في حالة شغور مقعد أحد الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة لأيّ

سبب من الأسباب المذكورة في المادة 129 ق ع 12-10، فإنّه يتمّ استخلافه عن طريق إصدار رئيس

¹ وضعت قاعدة توازي الأشكال لتغطية بعض الثغرات القانونية، وقد برزت هذه القاعدة في أوائل القرن العشرين من خلال قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وقد قال عنها الفقهاء "أنها من أكبر القواعد غير المكتوبة التي أقرها القضاء الإداري. للمزيد، انظر: مجلة الحقوق يصدرها مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، مقال بعنوان: قاعدة توازي أو تقابل الأشكال وتطبيقاتها... ل د. زهير أحمد قدورة، 2012 د. زهير أحمد قدورة. السن 2012 العدد 36.

² مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري والنظم المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق، 2017-2018، ص267.

الجمهورية مرسوماً رئاسياً يتضمن تعيين عضو جديد خلفاً للعضو السابق¹، وتنتهي عهدة العضو الجديد في مجلس الأمة بتاريخ انتهاء العضو المستخلف وفقاً للمادة 130 ق ع 12-01.

يتم الإعلان عن حالة شغور مقعد العضو المنتخب في مجلس الأمة من طرف مكتب المجلس، ويبلغ التصريح بالشغور فوراً وفق الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون (المادة 131 ق ع 12-01)² وتجدر الإشارة إلى أنّ الاستخلاف في حالة الشغور سواءً كان أمام المجلس الشعبي الوطني أو أمام مجلس الأمة يتم فقط للفترة المتبقية من العهدة التشريعية القائمة، غير أنّه إذا حدثت إحدى حالات الشغور في السنة الأخيرة من العهدة فلا يجوز القيام بعملية الاستخلاف³.

أمّا في حال شغور منصب رئاسة المجلس بسبب الاستقالة، يتم انتخاب رئيس المجلس بنفس الطريقة المنصوص عليها بالنظام الداخلي لكلا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ إعلان حالة الشغور⁴.

تقدّم الاستقالة إلى هيئة التنسيق المكلفة بإثبات حالة الشغور طبقاً للنظام الداخلي للغرفتين⁵. ولا ترتّب الاستقالة أثرها إلّا من تاريخ التأشير عليها بالقبول وليس من تاريخ تقديمها، حيث يحتفظ العضو المستقيل بصفته النيابية بما لها من حقوق وما عليها من واجبات إلى حين البتّ بطلب الاستقالة.

¹ رمال أمين، النظام القانوني لعضو البرلمان، مرجع سابق، ص 41-42.

² أمّا بالنسبة للأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة، فلم تُذكر سوى حالة واحدة قدّمها المحامي "مقران آيت العربي" المعيّن ضمن الثلث الرئاسي، وكان ذلك خلال سنة 2001 بعد أحداث القبائل. للمزيد انظر: مولودي جلول، مرجع سابق (هامش ص 39)

³ رمال أمين، مرجع سابق، ص 43.

⁴ تنص المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "في حال شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة، يتم انتخاب رئيس لمجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه 15 يوماً اعتباراً من تاريخ إعلان الشغور". كما نصت المادة 7 م النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري على: "... في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطريقة المحددة في المادة 6 أعلاه، وفي أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إعلان حالة الشغور.

يتم الإخطار بحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها 4/3 أعضاء مجلس الأمة. في هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة بشرط ألا يكونوا مترشحين"

⁵ نوال لصلج، مكانة عضو البرلمان، مرجع سابق، ص 105.

الفرع الثاني الاستقالة البرلمانية في مصر

رغم أن الاستقالة هي استعمال لحق معترف به قانوناً، لكنها نهاية غير طبيعية لعضوية النائب البرلماني الذي تحول ظروفه وأوضاعه من دون إتمامه المدة القانونية للفترة التشريعية، وقد نظم المشرع الدستوري المصري في دساتيره المتعاقبة أحكام الاستقالة، حيث نصت المادة 97 من دستور مصر لعام 1971 على أن مجلس الشعب هو الذي يقبل استقالة أعضائه، وكذلك نصت المادة 110 من دستور 2012م في ظلّ الازدواجية التشريعية على أنه "يقبل كلّ مجلس استقالة أعضائه ويجب أن تقدّم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضدّ العضو المستقيل"، وتكرّس المبدأ ذاته في المادة 111 من دستور عام 2014م مع إلغاء ما تعلّق بمجلس الشورى (لأنّ دستور 2014م تبنّى أحادية السلطة التشريعية)، ليعاد النصّ على ثنائية السلطة التشريعية مرةً ثانية في دستور 2019م، مع استبدال تسمية مجلس الشيوخ بمجلس الشورى، حيث أعطى الدستور المصريّ عام 2014م وعام 2019م المعدّل - كما هو الحال في الدساتير السابقة - للمجلس صلاحية قبول استقالة العضو المنتمي إليه، شريطة أن تكون مكتوبة، وألا يكون العضو المعنيّ قد بوشرت ضده إجراءات إسقاط العضوية¹، حيث نصّت المادة التي تحمل ذات الرقم في الدستورين على: "يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه ويجب أن تكون مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضدّ العضو".

إنّ أول ما يلاحظ من النصّ السابق أنّ المجلس لا يملك صلاحية رفض الاستقالة طالما أنّها مستوفية للشروط المطلوبة، فالنصّ الدستوريّ جاء صريحاً وواضحاً في هذا الشأن عندما قال: "يقبل مجلس النواب

¹ أثير في مصر منذ مدة مسألة مدى إمكانية قبول استقالة العضو بعد بدء إجراءات إسقاط العضوية، وذلك سنة 1991 بعد ورود شبهات الاتجار في المخدرات لبعض النواب، شرع المجلس في بحث إسقاط العضوية وخلال جلسة مناقشة تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية الذي أوصى بإسقاط العضوية، سارع أحد الأعضاء المعنيين لتقديم استقالته وقبلها المجلس. للمزيد انظر: أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي، مرجع سابق، ص24(هامش رقم 28-33)

استقالة..."، طبعاً باستثناء حالة واحدة وهي حالة البدء بإجراءات إسقاط العضوية ضدّ العضو مُقدّم الاستقالة فقط.

كما يتّضح ممّا سبق أنّ هناك مجموعة من الشروط ينبغي توافرها في الاستقالة من حيث الشكل والإجراءات، بعضها نصّ عليها الدستور، والبعض الآخر أتى القانون لاستكمالها، يمكن تفصيلها في الآتي:

أولاً— شروط تقديم الاستقالة، وإجراءاتها:

نصّت اللائحة الداخلية للبرلمان الحاليّ على مجموعة من الشروط والإجراءات المطلوبة حتّى تكون الاستقالة رسميّة، وتتمّ مناقشتها تحت قبة البرلمان، فطبقاً للمادّة 391 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة عام 2016م تتحدّد شروط تقديم الاستقالة من عضوية المجلس بالآتي:

- تقدّم الاستقالة من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس مكتوبة وخالية من أيّ قيد أو شرط، وإلاّ عدّت غير مقبولة.
- يعرض رئيس المجلس (نواب أو شيوخ) الاستقالة خلال 48 ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو المعنيّ ما لم يمتنع عن الحضور رغم إخطاره كتابةً بذلك من دون عذر مقبول.
- يجوز لمكتب المجلس إحالة الاستقالة وما يبيده العضو من أسباب لها على اللجنة العامّة لنظرها وإعداد تقرير بشأنها للمجلس.
- تعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس أو تقرير اللجنة العامّة عنها بحسب الأحوال في أوّل جلسة تالية لتقديمها. ويجوز بناءً على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في الاستقالة في جلسة سرّيّة.
- تعدّ الاستقالة نهائيّة بتاريخ صدور قرار المجلس بقبولها بأغلبية أعضائه.
- فإذا أصرّ مقدّمها عليها بعد عدم قبولها من المجلس، فعليه إخطار مكتب المجلس بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، وفي هذه الحالة تعدّ استقالته مقبولة من تاريخ هذا الإخطار.

وفي جميع الأحوال، يشترط لقبول الاستقالة ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضدّ العضو.

الملاحظ هنا أن المشرّع الدستوريّ المصريّ أخطأ عندما ألزم المجلس بقبول استقالة أحد أعضائه طالما أنّها مستوفية لشروطها المطلوبة، بينما النظام الداخليّ للمجلس أعطاه صلاحية قبول أو رفض الاستقالة المقدّمة، الأمر الذي ينطوي على مخالفة لنصّ الدستور الذي كان صريحاً في هذا الأمر، ولم يمنح المجلس سلطة تقديرية في هذا الشأن. والحقيقة أنّه ينبغي أن يكون للمجلس حرية قبول أو رفض استقالة أعضائه وفق ما يراه مناسباً، لذا حبّذا لو أعاد المشرّع الدستوريّ المصريّ صياغة هذه المادة (المادة 111) بشكل أكثر دقة، وإعطاء المجلس السلطة التقديرية في قبول أو رفض استقالة أحد أعضائه.

أمّا بالنسبة للنظام الداخليّ لمجلس الشورى السابق نجد أنّ الشروط ذاتها مطبّقة على استقالة أعضائه¹، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الذي نصّ في المادة الخامسة من مشروع قانون إصدار قانون مجلس الشيوخ على: "تسري اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016م على مجلس الشيوخ حين صدور لائحته الداخلية..."²

مع الإشارة إلى وجوب إخطار رئيس الجمهورية لتعيين بدل عن العضو المستقيل في حال كان العضو المستقيل من الأعضاء الذين يعيّنهم رئيس الجمهورية³.

أمّا عن إجراءات ملء الشغور الناتج عن الاستقالة في البرلمان المصريّ، فإنّها تكاد لا تختلف بين غرفتي البرلمان سواءً بالنسبة للأعضاء المعيّنين أو المنتخبين، وهذا ما ستتطرق إليه الدراسة فيما يأتي.

¹ انظر المادة 385 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لسنة 2005م.

² ننشر النص الكامل لقانون مجلس الشيوخ... مقال منشور في مجلة اليوم السابع بتاريخ 2020\6\15م، على الموقع الإلكتروني: <https://m-youm7-com>cdn>ampproject>org>

³ وفق المادة 102 من الدستور البند 4 فإنه: "يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد عن 5%، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم"، لتصبح هذه النسبة ثلث أعضاء المجلس بموجب المادة 250 من دستور 2019 المعدل في فقرتها الثالثة: "... وينتخب ثلثاً أعضائه بالاقتراع العام السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي..."

ثانياً — إجراءات ملء الشغور الناتج عن الاستقالة:

نصّت المادة 108 من دستور 2014 على: "إذا خلا مكان عضو مجلس النواب قبل انتهاء مدّته بسنة أشهر على الأقلّ، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون خلال ستّين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان"، وقد شكّلت هذه المادة الأساس الدستوريّ الأول لعملية ملء الشغور البرلمانيّ في النظام المصريّ، وتجسّداً لمقتضياتها جاء نصّ المادة (25) من قانون انتخاب مجلس النواب ببيان أسس آلية ملء الشغور، بينما نصّت المادة 392 من النظام الداخلي للمجلس على مجمل حالات الشغور الموجبة لملئها ومنها صدور قرار بقبول استقالة أحد الأعضاء.

وقبل تعديل الدستور عام 2011 لم يفرق المشرّع بين سبب وآخر من تلك الأسباب التي ينتج عنها شغور مقعد برلمانيّ ينبغي شغله، بل اعتمد المشرّع قاعدة وحيدة تقضي بإجراء انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية المعنية بانتخاب عضو جديد لملء الشغور الحاصل في مقعدها النيابي، الأمر الذي يقتضي مراعاة قواعد وشروط وإجراءات العملية الانتخابية برمّتها، بما في ذلك مراعاة شروط الترشيح طبقاً للمادة 18 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لعام 1972م بالقول: "إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدّة عضويّته يجري انتخاب تكميليّ لانتخاب من يحلّ محله، من دون الإخلال بحكم الفقرة الأولى من المادة 3 من هذا القانون، وإذا كان من خلا مكانه من المعيّنين عُيّن من يحلّ محله، وتستمرّ مدّة العضو الجديد حتّى يستكمل مدّة عضويّة سلفه".

أمّا بخصوص مجلس الشورى السابق فقد كان نصّ المادة 4 من القانون رقم 120 لعام 1980م مطابقاً تماماً لنصّ المادة 18 المذكورة سابقاً، ولم يغيّر ذلك اختلاف المجلسين والمغايرة بينهما من أيّ جانب.

ولكن بعد العودة لنظام البرلمان بغرفة واحدة بموجب دستور عام 2014، تمّ إلغاء قانوني مجلس الشعب

رقم 38 لعام 1972م ومجلس الشورى رقم 120 لعام 1980م، بموجب القانون رقم 46 لعام 2014م.

ورغم استقرار المشرّع المصريّ على مبدأ إجراء انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية المعنية بملء الشغور الحاصل في مقعدها النيابي، فإنّه لم يجعلها قاعدة عامّة، بل ميّز بين الأعضاء وفق طريقة انتخابهم أو تعيينهم¹.

1- آلية ملء شغور مقاعد الأعضاء المنتخبين:

يصل الأعضاء إلى البرلمان المصريّ عن طريق الانتخاب، إمّا بالنظام الفرديّ أو بنظام القائمة المغلقة، وعليه: إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين بالنظام الفرديّ قبل انتهاء مدّة عضويّته بستّة أشهر على الأقلّ، أُجري انتخاب تكميليّ لملء المكان.

أمّا إذا خلا مقعد أحد الأعضاء المنتخبين بنظام القائمة المغلقة، حلّ محله أحد المترشّحين الاحتياطيّين وفق ترتيب الأسماء الاحتياطية من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرّر.

2 — آلية ملء شغور مقاعد الأعضاء المعيّنين:

أعطى الدستور والقانون المصريّ رئيس الجمهورية صلاحية تعيين عدد من أعضاء البرلمان المصريّ بنسب معيّنة (5% من أعضاء مجلس النواب وثلاث أعضاء مجلس الشيوخ)، وعليه:

وفق المادّة 30 من مشروع قانون مجلس الشيوخ فإنّه إذا خلا مكان أحد الأعضاء المعيّنين قبل انتهاء مدّة عضويّته بستّة أشهر على الأقلّ، عيّن رئيس الجمهورية من يحلّ محله خلال ستّين يوماً على الأكثر من تاريخ تقرير مجلس الشيوخ خلو المكان، وتكون مدّة العضو الجديد استكمالاً لمدّة عضويّة سلفه.

والأمر ذاته بالنسبة للأعضاء المعيّنين في مجلس النواب، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين عضو جديد بدلاً عن العضو الذي خلا مكانه، بعد إخطاره على أن يحترم ضوابط التعيين الواردة في المادّة 27 من قانون

¹ مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري والنظم المقارنة، مرجع سابق، ص 213.

انتخاب مجلس النواب، والتي من أهمها ألا يُعيّن شخص خاض العملية الانتخابية للفترة التشريعية المراد تعيين أو ملء المكان الشاغر فيها وخسرها¹.

يمكن القول هنا إنّ المشرّع المصريّ أصاب حين حدّد المدة الزمنية لملء الشغور الناتج عن استقالة أحد الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية، خلافاً لما فعل الجزائريّ الذي ترك الأمر من دون قيد زمنيّ يلزم الرئيس بتعيين خلفٍ للعضو المعين المستقيل، الأمر الذي قد يؤثّر سلباً على عمل المجلس.

الفرع الثالث

الاستقالة البرلمانية في سورية

اعترف المشرّع الدستوريّ السوريّ في الدستور النافذ لعام 2012 بحق عضو مجلس الشعب بالاستقالة من عضويّته، وإن لم ينصّ على هذا الحقّ بشكلٍ صريح بالنسبة لأعضاء المجلس، إلّا أنّه نصّ في الفقرة 3 من المادة 33 من الدستور السوريّ النافذ على أنّ: "المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات..."، وطالما أنّ هذا الحقّ مكفول للموظّف بمقتضى الدستور والقانون، فإنّه مكفول أيضاً لعضو مجلس الشعب، طالما أنّه ككلّ

1 عرف تاريخ الاستقالة في البرلمان المصريّ حالات كثيرة خلال عقود من الزمن، من أبرزها استقالة الأديب المشهور "عبّاس محمود العقاد" بعد أيّام من استقالة حكومة مصطفى النحاس باشا خلال حكم الملك فؤاد الأول اعتراضاً على إرادة الملك إسقاط مسؤوليّة الوزارة أمام البرلمان وإلغاء مبدأ "الأمة مصدر السلطات".

أمّا حديثاً، فبعد الأحداث التي عُرفت بـ "ثورة 25 يناير" التي أنهت حكم الرئيس حسني مبارك، تمّ الطعن في شرعية البرلمان، فسارع عدد من نواب الحزب الوطني المنحلّ للتلويح بتقديم استقالاتهم من عضوية مجلس الشعب من دون عضوية الحزب، وقد أعلن ذلك ثلاثة نواب هم "محمد المرشدي وحسين صوفي أبو طالب وعليّ سيف النائب عن دائرة المنزه بالإسكندرية"، وكان ذلك بسبب الاعتداء على المتظاهرين في موقعة "الجمل"، كما أعلن سبعون نائباً (منهم عشرة معيّنين) تقديم استقالاتهم اعتراضاً على جماعة الإخوان المسلمين قبل يوم واحد من أحداث 30 حزيران 2013 التي أنهت بدورها حكم الرئيس "محمد مرسي".

وفي الدور التشريعيّ الحاليّ، فلم تكد تمرّ عدّة أسابيع على انعقاد مجلس النواب 2016م حتى شهد استقالة نائبين من أعضائه، بدأها النائب اليساريّ كمال أحمد، أحد أقدم أعضاء مجلس النواب الحاليّ الذي أعلنها لأسبابٍ صحيّة، ولما وصفه بالسلوك غير الحضاريّ تحت قبة البرلمان الذي تحوّل - وفق قوله - إلى سيرك، ولحق به المستشار "سري صيام"، رئيس محكمة النقض السابق، والمعيّن ضمن الـ 5% الذين اختارهم الرئيس عبد الفتاح السيسي، حيث أكد أنّه أخذ قرار الاستقالة ولا رجعة فيه للمزيد انظر: أحمد شفيق، سلسلة الاستقالات بمجلس النواب... وأولها العقاد... وآخرها صيام، مقال صحفي منشور بمجلة بوابة الوفد بتاريخ 9 شباط 2016م على الموقع الإلكتروني: <http://m.alwafd.news>

موظّف أو مكلف بخدمة عامّة أو خاصّة يحقّ له في أي وقت أثناء سريان سند تكليفه القانوني أن يطلب إعفاءه باستقالته، متى شاء وأياً كانت الأسباب التي دفعته لذلك.

وقد نصّ المشرّع الدستوريّ السوريّ في الفقرة الثامنة من المادّة 75 من دستور 2012م على أنّ من صلاحيّات مجلس الشعب "قبول استقالة أحد أعضاء مجلس الشعب أو رفضها".

وهو المبدأ ذاته الذي كان متّبعا في دستور عام 1973، فالدستور أشار ضمناً الى حقّ العضو بالاستقالة من خلال حديثه عن صلاحيّات مجلس الشعب، تاركاً أمر تنظيم إجراءات تقديمها والنظر فيها إلى المجلس ذاته، الأمر الذي يعدّ إحدى الضمانات المقرّرة لاستقلاليّة المجلس.

إلا أنّ الدستور السوريّ كان قد وضع الخطوط العريضة لملء مكان العضويّة الشاغرة، من دون تحديد لسبب الشغور، محيلاً إلى قانون الانتخاب أمر تحديد حالات الشغور، حيث نصّ في مادّته رقم 63 على: "إذا شغرت عضويّة أحد أعضاء مجلس الشعب لسبب ما انتخب بديل عنه خلال ستّين يوماً من تاريخ شغور العضويّة، على أن لا تقلّ المدّة الباقية للمجلس عن ستّة أشهر، وتنتهي عضويّة العضو الجديد بانتهاء مدّة المجلس، ويُحدّد قانون الانتخاب حالات شغور العضويّة".

وتطبيقاً لذلك حدّد قانون الانتخابات السوريّ الصادر عام 2014م حالات شغور العضويّة على سبيل الحصر في المادّة 87 منه وهي: "الوفاة - الاستقالة - فقدان أحد شروط الترشيح بموجب قرار المحكمة الدستوريّة العليا - إسقاط العضويّة وفقاً لأحكام النظام الداخليّ لمجلس الشعب".

ثمّ نصّ قانون الانتخاب في المادّة 88 منه على: "إذا شغرت عضويّة أحد أعضاء مجلس الشعب وفقاً لأحكام المادّة السابقة، يُعلم رئيس الجمهوريّة بذلك من قبل رئيس مجلس الشعب ليصار إلى انتخاب بديل منه خلال ستّين يوماً من تاريخ شغور العضويّة على أن لا تقلّ المدّة الباقية للمجلس عن ستّة أشهر".

بذلك يكون الدستور وقانون الانتخاب وضخاً آليّة ملء الشغور الناتج عن انتهاء عضويّة أحد الأعضاء بشكل عامّ، تاركين للمجلس وضع الإجراءات التي تنظّم الأحكام المتعلقة بكلّ حالة من حالات الشغور الأربعة المحدّدة بالقانون.

وتنفيذاً لذلك نظّم مجلس الشعب السوريّ الأحكام المتعلقة باستقالة عضو مجلس الشعب من منصبه من حيث الشكل وطريقة التقديم وصولاً إلى مناقشتها والبتّ في أمرها. تمهيداً لملء الشغور الناتج عن الاستقالة في حال قبولها، وهذا ما سيتمّ إلقاء الضوء عليه من خلال الآتي:

أولاً - شروط وإجراءات تقديم الاستقالة والبتّ فيها:

نظّمت المادّة 242 من النظام الداخليّ لمجلس الشعب السوريّ لعام 2017م الأحكام المتعلقة باستقالة

عضو مجلس الشعب بشكل مفصّل على النحو الآتي:

أ - يُقدّم العضو الرّاغب بالاستقالة "بالذات" كتاباً خطيّاً إلى رئيس المجلس.

ب - يسجّل الكتاب في ديوان المجلس ويعرض على المجلس في أوّل جلسة تالية لتقديمه، شريطة ألا يكون المجلس قد بدأ في اتّخاذ إجراءات إسقاط العضويّة.

ج - على طالب الاستقالة حضور الجلسة وإبداء أسباب استقالته.

د - يبتّ المجلس في الاستقالة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين المسجّلين عند افتتاح الجلسة.

هـ - يعلن رئيس المجلس شغور عضويّة العضو المستقيل، ويُعلم رئيس الجمهوريّة بالشغور.

والخلاصة أنّه بعد الاطّلاع على أحكام الاستقالة في الدول الثلاث، وبمقارنة ما جاء في التشريع السوريّ

مع كلّ من التشريعيّين الجزائريّ والمصريّ، نجد أنّ:

الاستقالة في التشريع السوريّ كما هو الحال عند نظيره المصريّ والجزائريّ ينبغي أن تكون مكتوبة

ومقدّمة من قبل العضو صاحب العلاقة بالذات، أي أنّ الاستقالة المرسلة من قبل غير صاحب العلاقة وكذلك

الاستقالة الشفويّة لا تقبل.

والملاحظ أيضاً أنّ رئيس المجلس لا يملك حقّ قبول الاستقالة أو رفضها لأنّه ألزِمَ بعرضها على المجلس، فصاحب القول الفصل في القبول أو الرفض هو المجلس بأغلبية أعضائه الحاضرين، والحقيقة أنّ هذا الإجراء سليم حتّى لا يتمّ وضع مصير العضو بيد رئيس المجلس الذي قد يتّخذ موقفاً عدائياً ضدّ العضو فيضطرّه إلى تقديم استقالته، ليسارع رئيس المجلس لقبولها انتقاماً منه.

كما أنّ عضو مجلس الشعب يمثّل الأمة بأسرها استناداً إلى مبدأ سيادة الأمة، وبالتالي فإنّ من يقرّر قبول استقالة العضو هم الشعب نفسه عن طريق ممثّليه في المجلس، وهذه كما سبق القول ضمانات أساسية من ضمانات المجلس.

وإذا كان النظام الداخلي لمجلس الشعب السوريّ أغفل ذكر بعض الشروط المطلوبة في الاستقالة إلّا أنّها لا يمكن أن تكون صحيحة بدونها، فقياساً على شروط استقالة الموظّف العامّ الصّريحة من الخدمة، وهي وفق ما وردت في القانون الناظم لها: "تقديم طلب خطّي¹ - خلوّ الطلب من أيّ شرط - أن لا يكون قد اتّخذت ضدّ الموظّف إجراءات تأديبية لم تنته بعد-أن تكون صادرة عن إرادة صحيحة- أن يصدر قرار بقبول الاستقالة من الجهة المختصة - أن لا يقوم العامل بسحب طلب الاستقالة قبل صدور صكّ قبول استقالته²"، نجد أنّه من المستحسن لو تمّ النصّ عليها بشكل صريح، فلا يتصوّر قبول استقالة معلّقة على شرط أو ناتجة عن ضغط من جهة ما، مع النصّ أيضاً على حقّ العضو بسحب طلب استقالته قبل موعد البتّ فيها.

أمّا بالنسبة للتساؤل حول إمكانية تقديم الاستقالة قبيل أو بعد البدء باتّخاذ إجراء إسقاط العضوية بحقّ العضو، فهو غير جائز لأسباب عدة؛ لعلّ أهمّها أنّ الاستقالة لا يترتّب عليها الأثر المانع من إعادة الترشيح المترتّب على الإسقاط، لأنّ ذلك الأثر الذي يُقيّد حقّ الترشيح لا يمكن إعماله من دون نصّ صريح، فبهذا ستكون الاستقالة وسيلة لتفادي ذلك الأثر، كما أنّ القول بخلاف ذلك يفتح المجال واسعاً لبعض الأعضاء في

¹ الفقرة أ من المادة 144 من قانون العاملين الاساسي في الدولة رقم 50 عام 2004

² د. سعيد نحيلي، القانون العام/انقضاء الخدمة الوظيفية، مقال منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس، ص93-<http://arab-ency.com.syllaw>

المجلس لارتكاب المخالفات، إذا ما اطمأنوا إلى أنّ أقسى عقوبة هي فقدان العضوية، فقد يبادرون إلى تقديم استقالتهم وعندها لن تكون العقوبة رادعة.

أمّا عن التساؤل حول جواز تقديم العضو المطعون في عضويته استقالته، فإنّه من حيث المبدأ يجوز لهذا العضو تقديم استقالته، غير أنّ الاستقالة لا تحول من دون البتّ في الطعن في صحّة العضوية، فوفقاً لرأي بعض الفقهاء فإنّ من الملائم في مثل هذه الحالة تأجيل البتّ في الاستقالة إلى أن يتمّ البتّ في الطعن، فإذا رُفِض الطعن أمكن النظر في أمر الاستقالة، أمّا إذا قبل الطعن، يُعلن بطلان العضوية وتفقد الاستقالة موضوعها ولا يكون هناك محلّ للنظر فيها أصلاً¹.

أمّا بالنسبة لإمكانية رجوع العضو المستقيل عن استقالته، فهو أمر جائز في تشريعات الدول الثلاث محلّ الدراسة، وذلك قبل اتّخاذ المجلس قراره بشأن الاستقالة، لكن لا يحقّ له ذلك بعد صدور قرار المجلس بقبولها، والحقيقة أنّ هذا الرجوع له فائدة في الحياة النيابية، فكثيراً ما يحتدم النقاش تحت قبة المجلس وينفعل بعض الأعضاء فيسارع إلى تقديم استقالته، وقد تسنح المصالحات التي قد يشرع بها البعض للعضو الذي قدّم استقالته في ذلك الظرف إلى إعادة تقييم الموقف بعيداً عن جوّ التوتر الذي ساد وقت تقديمه لاستقالته.

أمّا عن تاريخ بدء سريان الأثر القانوني للاستقالة فيمكن القول إنّ أنظمة الدول الثلاثة تتفق على اعتبار العضوية منتهية من تاريخ صدور قرار قبولها من المجلس لا تاريخ تقديمها، هذا يعني أنّ العضو يستمرّ في القيام بمهامّه حتّى يقبل المجلس استقالته.

أمّا بالنسبة للتساؤل بشأن الاستقالة الجماعية من المجالس النيابية، فهي - كما اتّضح من الدراسة - غير معترف بها، لأنّ الدساتير والقوانين وحتّى الأنظمة الداخلية للبرلمانات لا تعترف إلاّ بالاستقالة الفردية، وعليه مهما كان عدد الاستقالات المقدّمة عند تزامنها في وقت واحد أو وجود عامل ارتباط بينها، كاستقالة كتلة برلمانية حزبية أو ائتلافية، فلا تعدّ سوى استقالات فردية، ويتمّ الفصل فيها على هذا الأساس، حتّى لو سجّلت استقالات

¹ أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لعام 2005، مرجع سابق، ص14.

عدّة في وقتٍ واحد، أو تأكّد بطريقةٍ مباشرة أو غير مباشرة أنّ سببها الظاهريّ أو الحقيقيّ واحد، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فلكي تكون الاستقالة نافذة يجب أن يوافق عليها أغلبية معيّنة من الأعضاء، الأمر الذي يصعب تصوّر تحقيقه في حال تقديم استقالة جماعيّة.

والحقيقة أنّ التجارب البرلمانيّة على ندرتها أثبتت فشل هذا الخيار (خيار الاستقالة الجماعيّة) في تحقيق الغاية منه، إلّا أنّه ينطوي على حقيقة مؤسفة تعبّر عن عجز السلطة التشريعيّة أمام السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من عدم دستوريّة هذه الخطوة إلّا أنّ مجرد طرحها وتمسك أصحابها بها كافيان لخلق أزمة سياسيّة، قد تدفع بصاحب القرار للّجوء إلى خيار حلّ المجلس وإجراء انتخابات مبكّرة¹.

ثانياً — إجراءات ملء الشغور الناتج عن الاستقالة في مجلس الشعب السوري:

حدّد الدستور السوريّ الآليّة التي يتمّ بها ملء الشغور الناتج عن أحد حالات انتهاء العضويّة المحدّدة في المادّة 87 من قانون الانتخاب لعام 2014، فوفقاً للمادّة 63 من الدستور السوريّ النافذ والمادّة 88 من قانون الانتخاب لسنة 2014م السابق ذكرهما، فإنّه في حال تحقّق الشغور في أحد المقاعد البرلمانيّة، يقوم رئيس مجلس الشعب بإعلام رئيس الجمهوريّة بحالة الشغور ليصار إلى انتخاب بديل منه خلال ستّين يوماً من تاريخ شغور العضويّة، على ألا تقلّ المدّة الباقيّة للمجلس عن ستّة أشهر، وتنتهي عضويّة العضو الجديد بانتهاء مدّة المجلس (أربعة أعوام)، وهو هنا وافق المشرّع المصريّ بالنسبة للمدّة المتبقّيّة من العضويّة اللازمّة لملء الشغور، وخالف المشرّع الجزائريّ الذي اشترط عدم الاستخلاف في حال قدّمت الاستقالة في السنة الأخيرة من مدّة العضويّة، فضلاً عن تفرّد كلّ منهم بآليّة ملء الشغور الناتج عن الاستقالة².

¹ فهد الخيطان، استقالة النواب.. هل تصح الخطوة؟ مقال منشور منذ خمسة أعوام في مجلة عمون على الموقع الإلكتروني:

<https://www.ammonnews.net>

² ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك ما حدث في الدور التشريعيّ الأوّل لمجلس الشعب (2012-2016)، حيث قام رئيس مجلس الشعب بتاريخ 2014\11\32م بإرسال الكتاب رقم 1596\ص.د إلى رئيس الجمهوريّة، والمتضمّن قبول استقالة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة حلب الانتخابيّة القطّاع (ب) السيّد محمّد مروان عليّ. وبناءً على ذلك أصدر رئيس الجمهوريّة المرسوم رقم 387\تاريخ 2014\12\14م المتضمّن: "تحديد يوم السبت السابع عشر من شهر كانون الثاني عام خمسة عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعيّة لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابيّة لمحافظة حلب عن القطّاع (ب)".

في النهاية يمكن القول إنه إذا كان الظاهر في الاستقالة أنها حق للمستقيل للتحلل من التزام عليه، إلا أن الاستقالة من البرلمان تنطوي على حقيقتين لا يمكن التغاضي عنهما؛ الأولى، أنها تعدّ تخلياً وعدم اعتبار للثقة التي منحها الناخبون للنائب احتراماً لشخصه بفكره من دون غيره من باقي المرشحين المنافسين له، من هنا تظهر أهمية الاستقالة التي تحتم على المشرع إحاطتها باهتمام مماثل.

أما الحقيقة الثانية فهي أبعد من ذلك، فالذي يجب الاهتمام به حقيقةً هو البحث في دوافع الاستقالة ومسوغاتها، أكثر من البحث في إجراءاتها التي لا تعدّ في النهاية سوى مسألة تنظيمية لتسوية مركز قانوني.

وبناء على أحكام الدستور (مادة 63) وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة 88)، وعلى المرسوم رقم 1387\ تاريخ 2014\12\4م، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 139\ لعام 2015م القاضي بتسمية السيد "محمد ماهر موقع بن محمد" لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الأول لملء المقعد الشاغر عن القطّاع (ب) في دائرة حلب الانتخابية.

وفي الدور التشريعي الثاني لمجلس الشعب (2016-2020)، أرسل رئيس مجلس الشعب بتاريخ 2018\5\7 كتاباً إلى رئيس الجمهورية يعلمه بقبول استقالة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة دمشق الانتخابية القطّاع (ب) السيد "محمد جهاد اللحام". وبناءً على ذلك أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 185\ تاريخ 2018\6\3م، المتضمن: "تحديد يوم السبت الواقع في الثالث والعشرين من شهر حزيران لعام ثمانية عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابية لمحافظة دمشق عن القطّاع (ب).

وبناءً على أحكام الدستور (مادة 63) وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (مادة 88)، وعلى المرسوم رقم 185\ تاريخ 2018\6\3م، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في 2018\6\23م، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم القاضي بتسمية السيد "معن غنيم" لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الثاني لملء المقعد الشاغر عن القطّاع (ب) في الدائرة الانتخابية لمحافظة دمشق.

وفي سابقة ربما تعدّ الأولى من نوعها، أعلن عضو مجلس الشعب الشيخ فيصل إبراهيم حجّي عمر النائب عن دائرة محافظة الرقة الانتخابية، القطّاع (ب) - الدور التشريعي (2016-2018) في تسجيل صوتي مصوّر بُثّ على مواقع التواصل الاجتماعي أنه سيقدّم استقالته من المجلس يوم الاثنين في 2018\5\7، احتجاجاً على تعيين من وصفهم بـ"الفاستدين" في محافظة الرقة، وفي الحقيقة أنّ هذه الاستقالة أثارت جدلاً واسعاً تحت قبة المجلس، إذ تباينت الآراء حولها بين رافضٍ لها ومستعجّل لطريقة تقديمها وبين متفهّم لأسبابها... ومن جانبه قال رئيس مجلس الشعب: "لقد تلونا كتاب الاستقالة كما ورد من صاحبه على الرغم من عدم انسجام المجلس مع مضمون الكتاب"، وذلك قبل أن يعلن قبول الاستقالة بالأكثرية. للمزيد انظر: د. حسن مصطفى البحري، مدة العضوية وحالات شغورها في مجلس الشعب السوري، مرجع سابق، ص 16-18

المبحث الثاني

الوفاة كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية

تُعَدُّ الوفاة واقعة مادّية طبيعيّة تتّصل بكلّ إنسان، تنهي حياته، وينتهي معها كلّ وجود له في الكون، فتتقطع أوصاله وأرحامه، وتسقط حقوقه وواجباته.

ولعلّ أهمّ آثارها في هذا المقام هو شغور المقعد البرلمانيّ، وزوال جميع الامتيازات التي كان يتمتّع بها العضو من تاريخ وفاته، سواءً أشار المُشرّع إليها أم لم يُشِرْ، فالمتعارف عليه عند وفاة شخص ما أن تنتقل تركته إلى ورثته، إلّا أنّ الحقوق والامتيازات التي كان يتمتّع بها الشخص بحسبانه عضواً برلمانياً منتخباً لا تنتقل إلى ورثته ماعدا بعض الحقوق المادّية كالراتب التقاعديّ.

فعضو البرلمان يتمّ انتخابه بناءً على مواصفاتٍ وشروطٍ مُعيّنة، وجدّ النّائب توافرها في هذا المرشّح من دون غيره، وعليه فإنّ الموضوع يرتبط بالاعتبار الشّخصيّ لا العائليّ، وبالتالي لا يجوز انتقال هذا الحقّ إلى الأسرة أو العائلة، فضلاً عن أن هذا الأمر يتنافى مع مبادئ الدّيمقراطيّة، وبناءً عليه لا ينبغي أن ينتقل المقعد البرلمانيّ للعضو المتوفّي إلى الورثة.

ومن الجدير ذكره أنّ بريطانيا لا تزال تحتفظ بهذا الحقّ للعائلة، إذ لا يزال بعض أعضاء مجلس اللّوردات يُختارون على أساس الوراثة¹.

وبالعودة إلى دساتير الدّول محلّ الدّراسة نجد أنّها نصّت جميعها على واقعة الوفاة كأحد أسباب انتهاء العضويّة، لكنّها اختلفت نوعاً ما في إجراءاتها لملء المقعد البرلمانيّ الشّاغر، ولا شكّ أنّ هذا الاختلاف يتعلّق بخصوصيّات النظام الانتخابيّ، وتبنّي طريق الانتخاب الجزئيّ أو التكميليّ أو الاختيار من القائمة. على نحو ما سنرى في تشريعات الدول محلّ المقارنة.

(¹) د. آفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان "دراسة مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، طبعة أولى، القاهرة 2017، ص 59.

المطلب الأول

استخلاف العضو المتوفى في الجزائر

رتّب القانون الجزائري على وفاة العضو آثاراً تتمثّل في فقدان المجلس لأحد أعضائه، وفقدان الدائرة الانتخابية لأحد ممثليها ممّا يتطلّب تعويضه بإجراء الاستخلاف¹، وفي هذا الصدد نصّت المادة 129 من الدستور لسنة 2016م على: "يُحدّد قانون عضويّ شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حال شغور مقعده".

ومن الجدير ذكره أنّ اللائحة الداخلية لكلا المجلسين جاءتا خاليتين من النصّ على إجراءات الاستخلاف، ولكن يمكن أن ينطبق على حالة الوفاة ذات الحكم والإجراء الذي ينطبق على انقضاء العهدة النيابية للعضو لأيّ مانع قانوني آخر (كما في حال شغور العضوية بسبب الاستقالة). وكما رأينا، فالاستخلاف يعني حلول عضو جديد محلّ عضو سابق، وهذا الإجراء مُتّبَع في كلا المجلسين، مع العلم أنّ الطريقة المتبعة في الاستخلاف مختلفة في كلّ منهما عن الآخر، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

استخلاف النائب في المجلس الشعبي الوطني

وفق المادة 102 من قانون الانتخاب (12-01)، والمادتان 105 و106 من القانون العضوي (16-10)، فإنّه يترتّب على حالة الشغور- أيّاً كان سبب الشغور- استخلاف العضو بالمرشّح المرتّب مباشرة بعد المرشّح الأخير المنتخب في القائمة، بحيث يخلفه طيلة فترة النيابة المتبقية. وتشير التقاليد البرلمانية إلى أنّه بعد إعلان رئيس المجلس وفاة عضوٍ من أعضائه، فإنّ الحكومة تشارك في تأبين العضو المتوفى، كما تشارك المجموعات البرلمانية المختلفة أو الحزب أو المجموعة التي ينتمي إليها العضو المتوفى في هذا التأبين.

(¹) بن بdash بلال، سباع شرف الدين، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016م، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في القانون، جامعة أمحمد بوقرة بو مرداس، كلية الحقوق بودواو، 2016-2017/ ص 18.

الفرع الثاني

استخلاف النائب في مجلس الأمة

نصّت المادة 129 قانون عضوي (01-12) على: "في حال شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع قانوني آخر، تتم انتخابات جزئية لاستخلافه".

وعليه فإنّه يتم استخلاف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين في حال شغور مقعد عضو منتخب، بسبب الحالات المنصوص عليها في المادة آنفة الذكر، يتم عن طريق آلية إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه، ذلك أنّ طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة لا تركز على نظام الاستخلاف من القائمة، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، ونظراً لعدم نص القانون على طريقة استخلاف أعضاء مجلس الأمة المعيّنين، فإنّه يمكن استنباط ذلك بالقياس على أحكام استخلاف الأعضاء المنتخبين، وعملاً بقاعدة توازي الأشكال، فإنّه في حالة شغور مقعد أحد الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة، يتم استخلافه عن طريق إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً رئاسياً يتضمّن تعيين عضو جديد خلفاً للعضو السابق، وتنتهي عهدة العضو الجديد بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف¹.

يتمّ الإعلان عن حال شغور مقعد العضو المنتخب في غرفتي البرلمان عن طريق مكتب المجلس، ويبلغ التصريح بالشغور فوراً وحسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون². وتجدر الإشارة إلى أنّ الاستخلاف في حالة الشغور سواء كان أمّام مجلس الأمة أم المجلس الشعبي الوطني، يتمّ فقط بالنسبة للفترة المتبقية من العهدة التشريعية القائمة، غير أنّه إذا حصلت حالة من حالات الشغور في السنة الأخيرة من العهدة، فلا يجوز القيام بعملية الاستخلاف³.

¹ (وفق المادة 130 قانون عضوي 01-12).

² (المادة 131 قانون عضوي 01-12).

³ من الأمثلة التطبيقية على ذلك - بما أنّ آلية الاستخلاف واحدة في كافة حالات الشغور - ما قامت به لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان في مجلس الأمة لإثبات عضوية عضو جديد في مجلس الأمة بعنوان "المنتخبين عن ولاية سيدي بلعباس"، وذلك بعد الاطلاع على إعلان المجلس الدستوري رقم

المطلب الثاني

ملء شغور مقعد العضو المتوفى في مصر

أما في مصر فقد نصَّ المشرِّع في المادة 108 من الدِّستور لسنة 2014م وكذلك الدِّستور المُعدَّل لسنة 2019م على أنَّه: "إذا خلا مكان عضو مجلس النُّواب قبل انتهاء مدَّته بستَّة أشهر على الأقلَّ وجبَ شغل مكانه طبقاً للقانون خلال ستِّين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلَّو المكان".

وجاء في المادة 392 من اللائحة الدَّاخِلِيَّة لمجلس النُّواب المصري: "يبلغ وزير الدَّاخِلِيَّة رئيس المجلس بوفاة أيِّ عضو من أعضائه خلال ثلاثة أيام من تاريخ الوفاة.

ويخطر الرِّئيس المجلس في أوَّل جلسة تالِيَّة لذلك لتأبِّين العضو المتوفى وإعلان خلَّو مكانه...".

أما عن إجراءات ملء المقعد الشاغر للعضو المتوفى، فوفقاً لقانون مجلس النُّواب، الذي فرَّق بين الأعضاء المنتخبين بالنظام الفردي، وأولئك المنتخبين بنظام القائمة، فإذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين بالنظام الفردي قبل انتهاء مدَّة عضويَّته بستَّة أشهر على الأقلَّ، أُجري انتخاب تكميلي لملء المكان، أما إذا خلا مقعد أحد الأعضاء المنتخبين بنظام القائمة، حلَّ محلُّه أحد المترشِّحين الاحتياطيِّين وفق ترتيب الأسماء الاحتياطيَّة من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرَّر¹.

01 \ أ.م. د 14 \ المؤرَّخ في 10 فيفري 2014، المتضمَّن نتائج الانتخاب الجزئي، الذي جرى يوم السبت 08 فيفري 2014 بولاية سيدي بلعباس لاستخلاف عضو منتخب في مجلس الأُمَّة، الذي شغل مقعده بسبب انتخابه عضواً بالمجلس الدِّستوري. انظر: رمال أمين، النُّظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الإداري المعمَّق، جامعة أبي بكر بلقايد "تلمسان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص 41.

¹ هناك العديد من الأمثلة التَّطْبِيقِيَّة في الدور التشريعي الحالي لمجلس النُّواب (2016-2021)، الذي شهد أكبر عدد من الوفايات في تاريخ المجالس النيابيَّة المصريَّة، نذكر منهم على سبيل المثال، وفاة النَّائب "سامح سيف اليزل" بتاريخ 4/ نيسان/ 2016م، وقد تمَّ بعد وفاته تصعيد النَّائب "تادر مصطفى" بدلاً عنه باعتباره رقم واحد في قائمة الاحتياطيِّ لقائمة "في حبِّ مصر" التي تحوَّلت فيما بعد لائتلاف "دعم مصر". كما توفي النَّائب "محمَّد مصطفى الخولي"، عن دائرة مركز الغيوم في 21/ نيسان/ 2016م، وبتاريخ 27/ يونيو 2016م تمَّ إجراء انتخابات تكميليَّة على المقعد فازت بها زوجته "عبير الخولي". انظر: محمد نصار، نواب غيبهم الموت، مقال منشور على موقع مصرأوي بتاريخ 30/ نوفمبر/ 2019، على الرابط [www\http\masrawy.com](http://www.masrawy.com)

المطلب الثالث

ملء شغور مقعد العضو المتوفى في سورية

وبالمقابل نجدُ المُشرِّعَ السُّوريَّ قد نصَّ في المادّة 241 من النِّظام الداخليّ لمجلس الشَّعب السُّوريّ لسنة 2017م على أنّه: "عند وفاة أحد أعضاء المجلس يعلن رئيس المجلس شغور عضويّته، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشَّغور".

وفي هذه الحالة يجري تطبيق حكم المادّة 63 من الدِّستور السُّوريّ النّافذ والتي تقضي بأنّه: "إذا شغرت عضويّة أحد أعضاء مجلس الشَّعب لسببٍ ما انتخب بديلاً عنه خلال ستّين يوماً من تاريخ شغور العضويّة، على أن لا تقلّ المدّة الباقيّة عن ستّة أشهر، وتنتهي عضويّة العضو الجديد بانتهاء مدّة المجلس".

يتّضح من المادّة سالفة الذكر أنّه يتمّ إجراء انتخاب تكميليّ لملء المقعد الشاغر بشرط ألا تقلّ المدّة المتبقّيّة لانتهاء مدّة الولاية التَّشريعيّة للمجلس عن ستّة أشهر، وإلاّ تبقى العضويّة شاغرة حتّى نهاية مدّة المجلس¹.

¹ من الجدير ذكره أنّ التّطبيقات العمليّة لهذه الحالة كثيرة جدّاً، ففي الدّور التَّشريعيّ الأوّل لمجلس الشَّعب (2012-2016) في ظلّ الدِّستور النّافذ لسنة 2012م، قام رئيس مجلس الشَّعب بتاريخ 2015/5/10م بإرسال الكتاب رقم/410/ ص. د إلى رئيس الجمهورية، والمتضمّن وفاة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة طرطوس الانتخابيّة القطّاع (أ) السيّد "سمير جوهرة" الذي وافته المنية يوم الجمعة بتاريخ 2015/5/8م. وبناءً على ذلك، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم (130) بتاريخ 2015/5/25م، المتضمّن: "تحديد يوم السبت الرابع من شهر تمّوز عام خمسة عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التَّشريعيّة لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابيّة لمحافظة طرطوس عن القطّاع (أ). وبناءً على أحكام الدِّستور (المادّة 63) وعلى أحكام قانون الانتخابات (المادّة 88)، وعلى المرسوم رقم (130) تاريخ 2015/5/25م، وعلى محضر اللّجنة القضائيّة العليا للانتخابات المؤرّخ في 2015/7/4م، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم (199) لعام 2015م القاضي بتسمية السيّد "باسم سلمان أحمد" لعضويّة مجلس الشعب عن الدور التَّشريعيّ الأوّل لملء المقعد الشاغر عن القطّاع (أ) في دائرة طرطوس الانتخابيّة. وفي الدور التَّشريعيّ الثاني لمجلس الشعب (2016-2020)، أرسل رئيس مجلس الشَّعب كتاباً إلى رئيس الجمهورية يعلمه بوفاة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة طرطوس الانتخابيّة القطّاع (ب) الأستاذ "سانر ابراهيم" الذي وافته المنية مساء يوم الأحد بتاريخ 2018/1/14م، إثر حادث سير أليم. وبناءً على ذلك، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم (44) تاريخ 2018/1/31م، المتضمّن: "تحديد يوم الرابع والعشرين من شهر شباط لعام ثمانية عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التَّشريعيّة لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابيّة لمحافظة طرطوس عن القطّاع (ب)". وبناءً على أحكام الدِّستور (المادّة 63) وعلى أحكام قانون الانتخابات (المادّة 88)، وعلى المرسوم رقم (44) تاريخ 2018/1/31م، وعلى محضر اللّجنة القضائيّة العليا للانتخابات المؤرّخ في 2018/2/24م، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم (89) للعام 2018م القاضي بتسمية السيّد "قتيبة حرب بدر" لعضويّة مجلس الشعب عن الدور التَّشريعيّ الثاني لملء المقعد الشاغر عن القطّاع (ب) في الدائرة الانتخابيّة لمحافظة طرطوس. انظر: د. حسن مصطفى البحري، مدة العضوية وحالات شغورها في مجلس الشعب السوري "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 1، العدد الأوّل، 2021، ص 116-117.

الفصل الثاني

انتهاء العضوية البرلمانية لأسبابٍ عقابيّة

تمهيد وتقسيم:

يتطلب بناء دولة القانون تطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين في ممارسة كافة حقوقهم بما فيها السياسية، ولأن لكل مقام مقال، سيتم الحديث عن حق المواطن بالترشح والانتخاب، والذي اعتاد على ممارسته خلال مواقيت دورية للترشح أو لاختيار ممثله في البرلمان، إلا أنه بعد ذلك لا يدري شيئاً بخصوص الاختلالات التي قد تعترى الفترة النيابية، لأنه لا يتدخل بذلك بصفة مباشرة، على الرغم من اتصالها المباشر بإرادته حين عبر عنها باختيار ممثله في البرلمان.

تبدأ العضوية النيابية عملياً منذ انتخاب أعضاء البرلمان وفق ما يسمى "الانتخابات التشريعية"، أو عن طريق تعيينهم كلياً أو جزئياً سواء في برلمان مكون من مجلس واحد أو مجلسين، ثم تأتي مرحلة التثبيت من العضوية مع ضرورة توفر شروط محددة تكفل استمرار عضوية العضو طوال مدتها القانونية المحددة دستورياً في كل بلد، والتي يفترض أن يكون التمثيل فيها وفق نظام قانوني محكم متكامل يضمن وجودها بصورة صحيحة طوال المدة القانونية، وعليه فإذا لم تؤسس هذه العضوية على نحو صحيح منذ بداية الترشيح، أو ثارت الشكوك حول صحة العضوية البرلمانية لبعض الأعضاء بعد اكتسابها، نتيجة مخالفات أو تجاوزات ارتكبتها العضو، كان لابد من توقيع الجزاء على هذا العضو، إما ببطلان عضويته والتي تعدّ جزاءً لمخالفة الأصل في العملية الانتخابية لاختيار ممثلي الشعب بطريقة شفافة ونزيهة تخضع لقواعد قانونية عامة ومجردة، تسمح باختيار حر من المواطن لمن يمثله في البرلمان.

أو بإسقاط العضوية الذي يعدّ تكملةً لجزاء البطلان، أو وصفاً لاحقاً لسبب البطلان، فما مهمة التمثيل في البرلمان إلا تكليف وليست تشريفاً لمن يتولاها، تحتّم على المكلف بها (العضو) احترام ضوابط المهمة النيابية وما توجبه القوانين والنظم السارية المفعول، ابتداءً من الدستور وصولاً إلى النظم واللوائح الداخلية للمؤسسة التشريعية. وطبقاً للقواعد العامة، فإنه لا ينفع تكليف غير مقترن بجزاء حتى تتحقق الأهداف والغايات¹.

¹ مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص 6.

ولأنّ أعضاء المجالس النيابيّة يحتلّون مراكز قانونيّة لا تُمسّ إلّا عند شبهة توافر الأسباب الموجبة لذلك، فإنّ على المجالس النيابيّة العمل وفقاً لإجراءات قانونيّة محدّدة في التّعاطي مع هذه المواضيع نظراً لحساسيتها.

فما هي هذه الإجراءات؟ وكيف عالجت المجالس النيابيّة في الدول محلّ الدراسة هذه المواضيع؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات سأحاول في هذا الفصل إلقاء الضوء على الحالات التي تنتهي بها العضويّة، كجزءٍ لمخالفةٍ ما تمّ ارتكابها خلال مسيرة الحياة النيابيّة من بدايتها وحتى نهايتها، وذلك في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الإبطال كسبب لانتهااء العضويّة البرلمانية.

المبحث الثاني: الإسقاط كسبب لانتهااء العضويّة البرلمانية.

المبحث الأول

الإبطال كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية

حتى يمثل المجلس النيابي المواطنين تمثيلاً صحيحاً، ينبغي أن تكون العملية الانتخابية بكلّ مراحلها مطابقة للمعايير الدولية¹، بدءاً من إعداد الجداول للناخبين، مروراً بالترشيحات، انتهاءً بفرز الأصوات وإعلان النتائج. لذلك يتم وضع الضمانات القانونية لضبط العملية الانتخابية، وضمان حسن سيرها بمراحلها كافة، والتّصدي لأيّ افتتات على حقّ الانتخاب أو إفساد لإرادة النائب في اختيار من يمثّله، فكلّ مخالفة ينتج عنها وصول أشخاص من دون وجه حقّ تجعل تمثيل الإرادة "معيب"، فقد تحصل بعض التّجاوزات نتيجة المنافسة بين الأعضاء، بعلم أو من دون علم جهات الرقابة على العملية الانتخابية، لذلك كان لا بدّ من ضمانة إضافية تكفل مهمّة التّحقيق والتّحقّق من قانونيّة العضويّة النيابيّة، تأتي بعد انتهاء العملية الانتخابية ذاتها. وهو ما يطلق عليه مصطلح "الفصل في صحّة العضويّة"، ومقتضاه أنّه: "متى تمّت مخالفة القانون ولم يطعن أحد في عضويّة المترشّح المُنتخب، أو قرّرت جهة الطعن رفضه شكلاً أو لعدم كفاية الأدلّة، ثم ظهر يقيناً سبب البطلان وجب استدراكه باليّة ولو مستقلّة عن العملية الانتخابية"².

فالمقصود إذاً بالفصل في صحّة العضويّة البرلمانيّة فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشيح إلى إعلان النتائج، ويتمّ هذا بالتأكّد من توفر شروط الترشيح في العضو من جهة، وأنّ العملية الانتخابية تمّت بشكل سليم من دون أيّة شوائب أو ضغوط من جهة ثانية.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ الفصل في صحّة العضويّة يختلف عن الطعون الانتخابية التي تتعلّق بكلّ مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، قبل معرفة الفائزين، تختصّ بها أجهزة ذات طابع إداري أو قضائي أو مختلط، وفق ما بات يعرف بالإشراف القضائي على الانتخابات، بهيكل لها طابع محليّ لكلّ دائرة انتخابية، أمّا الطعون في صحّة العضويّة فمدلولها أوسع من ذلك، وهي وسيلة إضافية تتولّاها جهة أكثر أهميّة بغضّ النظر

¹ فيصل شطناوي، اختصاص القضاء بالفصل في صحّة العضوية البرلمانية، بحث منشور في مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس بتاريخ 2014\2\23، ص33.

² مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص123.

عن الطابع المحلي¹ - سبق دراستها في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة - إلا أنه في الأحوال كافة فقد تؤدي نتيجة أي منها إلى شغور العضوية البرلمانية في حال حكم بطلان العضوية.

ومن نافلة القول إن للعضوية شروطاً دستورية وقانونية ينبغي توفرها في العضو المرشح يوم الانتخاب، والحقيقة أن هذه الشروط تتشابه بين الأنظمة المقارنة، غير أنها تعرف اختلافاً نسبياً تبعاً لاختلاف الفكر السياسي لكل دولة.

وعليه سيتم في المطالب الآتية تناول مقتضيات بطلان العضوية في النظم المقارنة باختلافها النسبي.

¹ المرجع السابق، ص 124.

المطلب الأول

البطلان كسبب لشغور العضوية البرلمانية في الجزائر

حدّد المشرّع الجزائري جملةً من الشّروط التي ينبغي توافرها ابتداءً لقابلية الانتخاب، ورُتّب على تخلف أحدها أو فقدانه فيما بعد جزاءً يتمثّل بفقدان العضوية.

وبتتبع المسار الدستوريّ في الجزائر نجد أنّه حافظ على صيغة واحدة في هذا الخصوص، فقد نصّ في المادّة 134 من دستور 1976م على: "كلّ نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرّض لسقوط مهمّته البرلمانية، ويقرّر... هذا السقوط بأغلبية أعضائه".

وفي السياق ذاته جاءت المادّة 100 من دستور 1989، والمادّة 106 من دستور 1996، مع إضافة ما تطلّبه الازدواجية التشريعية التي جاء بها دستور 1996، وأخيراً المادّة 123 من دستور 2016.

وبقراءة متأنية لنصّ المادّة السابق نجد أنّ المشرّع الدستوريّ الجزائري لم يكن موفّقاً في صياغته، فالملاحظ هنا أنّه لم يتحرّر الدقّة في استخدامه المصطلحات القانونية، إذ إنّ استخدام مصطلح "السقوط" وعدّه الجزاء المترتّب على العضو المخالف في الحالتين؛ أي سواء تخلف أحد الشروط ابتداءً أم أنّه فقد أحدها لاحقاً.

كما أضافت المادّة 124 من الدستور الأخير لعام 2016م القول إنّ: "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمّته النيابية إن اقترب فعلاً يخلّ بشرف مهمّته...".

وبالتدقيق في مصطلح "التجريد" المستخدم في نصّ هذه المادّة نجد أنّه ينطبق على مفهوم "الإسقاط" لا على الإبطال، وفق معايير التفرقة بينهما، ومثلها جاءت المادّة 101 من دستور 1989م بعدما كان نصّ المادّة 135 يتضمّن مصطلح "العزل"، وعليه فالمشرّع الجزائري لم يشر لبطلان العضوية كما فعلت التشريعات المقارنة، ورُتّب "السقوط" جزاءً على كلّ حالات تخلف الشّروط القانونية أو فقدها¹.

ولا ريب أنّ هناك اختلافاً في المعنى بين كلّ مصطلحٍ وآخر، يستتبع ذلك ضرورة تقنينها بشكل دقيق، وإن كانت هذه المصطلحات تُشكّل في مجملها حالات لشغور العضوية.

¹ مولودي جلول، مرجع سابق، ص 157

أما عن الشروط العامة والخاصة التي تطالبها المشرع في المترشح لعضوية البرلمان الجزائري بغرفتيه،
فوفق المادة 90 والمادة 107 من القانون العضوي لنظام الانتخابات رقم 01-12 هناك مجموعة من الشروط
ينبغي توافرها في المترشح، وإلا تبطل عضويته، سأذكر أهمها بشيء من التفصيل في الفروع الآتية:

الفرع الأول

شرط الجنسية

يعد شرط الجنسية من الشروط الضرورية للتشّح لأنها رابطة سياسية وقانونية تقوم بين الدولة والفرد،
تجعله مديناً بولائه للدولة مقابل تمتّعه بحمايتها، وهذا الولاء لا يمكن أن يقبل القسمة بين اثنين، وإذا كانت
تشريعات مختلف الدول تكاد تجمع على إقرار هذا الحق لمواطنيها المتمتعين بجنسيتها، فإنها اختلفت بشأن
المتجنّسين الأجانب، فقد ذهب المشرع الجزائري إلى النصّ في القوانين الانتخابية التي صدرت بعد دستور
1989 على المساواة بين المواطن والأجنبي المتجنّس بالنسبة للتشّح لعضوية أحد مجلسي البرلمان¹ من دون أي
قيّد، بعد أن كان يقيد حقّ المتجنّس بمرور خمس سنوات على اكتسابه الجنسية الجزائرية.

ويرى كثير من الباحثين أنّ هذا التراجع يشكّل بداية محتملة لإمكانية اختراق الهوية الوطنية، ومنفذ قانوني
للتدخل في خصوصية المجتمع ومقوماته ومحاولة قلبها وفق مخطط على مدى متوسط أو بعيد، خاصة في ظلّ
هشاشة المجتمع الجزائري واستمرار مرحلة التحوّلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي بدأت منذ 1988م،
والتي شكّلت خطراً حقيقياً يستوجب إحاطته بضوابط جدية لحماية الهوية الوطنية، ويدعم هذا أيضاً عدم النصّ
وحتى الإشارة إلى مزدوجي الجنسية، الأمر الذي أثار جدلاً كبيراً بين الأحزاب السياسية في وقت مضى بعدما رأوا

¹ ألغى المجلس الدستوري في قراره الصادر عام 1989 خلال رقبته لمشروع قانون الانتخابات آنذاك، النص القاضي بضرورة توافر الجنسية الجزائرية
الأصلية في المرشح للمجلس الشعبي الوطني على أساس أنه يتناقض مع نص المادة 28 من الدستور التي تنص على مبدأ المساواة أمام القانون. انظر:
بومامي الميلود، إسقاط العضوية البرلمانية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2014-2015، هامش ص 41

تقلد بعض الشخصيات المعروفة بعلاقاتها الخارجية، مما يرحح ازدواجية جنسيتها¹. ومن ثم قد لا يكون المشرع الدستوري الجزائري موفقاً في موقفه هذا.

الفرع الثاني

شرط السن في التشريع الجزائري

وفق المواد (92-110-111) من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، ينبغي أن يكون المترشح إلى عضوية المجلس الشعبي الوطني قد بلغ من العمر (25) سنة، ولعضوية مجلس الأمة (35) سنة.

يتميز سن الترشيح للعضوية البرلمانية بكونه أعلى من سن التسجيل في القائمة الانتخابية (18 سنة وفق المادة 110 من القانون العضوي رقم 10-16)، وعموماً يتم تحديده في الأنظمة الدستورية المختلفة وفق معايير خاصة بكل دولة تتداخل فيها قنوات الفاعلين والأحزاب السياسية والقوى الضاغطة في المجتمع.

فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني هناك من يعدّ أنّ هذه السن حدّدت بافتراض بلوغ المترشح قدراً معيناً من النضج الفكري والثقافي والاندماج في مختلف المجالات الاجتماعية كتحصيل مستوى تعليمي أكاديمي، أو افتراض انتهائه من أداء الخدمة العسكرية الذي يعدّ شرطاً مستقلاً بذاته، أي ما يعني بالنهاية السماح لأصحاب الكفاءات دخول الحياة السياسية مبكراً، للاستفادة من الطاقات النشطة في المجتمع بشكل إيجابي، وقد تكون منضوية تحت راية الأحزاب السياسية أو في قوائم مستقلة².

وعلى الرغم من انتقاد جانب من الفقه تخفيض سن الترشيح، إلّا أنّه يشكّل اللبنة الأولى في مخطط بناء

الساسة ووضع الإطارات المستقبلية للأحزاب أولاً وللدولة ثانياً.

¹ بومامي الميولد، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، جامعة الحاج لخضر - باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، رسالة ماجستير، 2014-2015، ص 40 وما بعدها. مولودي جلول، مرجع سابق، ص 160.

² تم اعتماد قانون الانتخابات هذا في ظل موجة من الاضطرابات السياسية والاجتماعية أدت الى سقوط بعض الأنظمة العربية، فسارعت البقية منها إلى إعلان حزمة من الإصلاحات السياسية والدستورية والتي انصبت في إعطاء الأولوية للشباب في جميع الميادين، ومنها دعم اشتراكهم بالحياة السياسية عن طريق تخفيض سن الترشيح.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فقد تمّ تخفيض السنّ المطلوب للترشيح إلى 35 بعد أن كان 40 عاماً، وقد انتقد جانب من الفقه هذا التخفيض على اعتبار أنّه أكثر بعداً عن خصوصيّة هذه الغرفة التي يسمّيها البعض "مجلس الشيوخ"، وفي هذه التسمية دلالة واضحة على افتراض تراكم الخبرة ورجاحة العقل، وتقدير المصالح في المجالات كافة، ممّا تحتاج إليه صناعة القرار في مصير سياسة الدولة، الأمر الذي يرتبط عادة بـكِبَر السنّ. وبناءً على ما تقدم، إذا ثبت لغرفتي المجلس النيابي أنّ العضو كان فاقداً لهذا الشرط يوم الانتخاب تقرّر وفق المادّة 123 من دستور 2016 "سقوط" عضويّته، ومن جهة أخرى فإنّ انعدام الشرط يوم الاقتراع يدخل في خانة إبطال العضويّة وليس سقوطها، وهذا الخلط الذي وقع فيه المشرّع الجزائريّ يحتاج إلى إعادة صياغة دقيقة، لأنّه أدّى إلى تعارض وتضارب بين الموادّ القانونيّة¹، وفق ما سنرى لاحقاً.

الفرع الثالث

شرط المستوى المعرفي

إذا كان المؤهل العلميّ ضرورياً لشغل الوظائف العامّة، فإنّه أكثر أهميّة بالنسبة للوظائف السياسيّة التي يضطلّع شاغلوها بأكثر مهمات الدولة أهميّة وحساسيّة، وعلى الرغم من أهميّة هذا الشرط إلّا أنّه لم تتمّ الإشارة إليه في القانون العضويّ المتعلّق بنظام الانتخابات الجزائريّ رقم 01-12، أو تعديله رقم 10-16، خلافاً لما كان عليه الأمر في القوانين السابقة²، على الرغم من أنّه كان مطروحاً بقوة من قبل المعارضة، إلّا أنّه بفضل جماعة المصالح في البرلمان أجهض هذا المقترح. ويبقى السؤال هنا: هل هذا التراجع اعتراف بواقع الأميّة المنتشر في الجزائر؟ وهل أضحت المهمّة التمثيليّة النيابيّة أهون المهامّ حتّى يحملها أميون؟!

من هنا يظهر سبب الضعف الواضح في السلطة التشريعيّة إزاء السلطة التنفيذية - وهي سمة عامّة في كل البرلمانات العربيّة - ولا أدلّ على ذلك من كثرة المشروعات المقترحة من قبل الحكومة مقابل تلك التي يقترحها

¹تعارض هذه المادة مع المادة 54 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري والتي تنص على أن قرارات المجلس نهائية وملزمة لكافة السلطات. ويدخل ضمن مهمات المجلس الدستوري ضبط نتائج العملية الانتخابية وإعلانها بموجب قرار يبلغ إلى المجلس بغرفتيه. فكيف يمكن مباشرة إجراءات السقوط ومخالفة نص هذه المادة؟

²انظر: (أمر 07-97 وتعديلاته 01-04 و 08-07) المادة 81، وفي القانون 89-13 المادة 65.

النواب، الذين أثبتت التجارب أنهم يفتقرون إلى أدنى أبجديات العمل البرلماني، وعليه ينبغي على المشرع الجزائري تدارك هذا الأمر والنص على شرط توفر الكفاءة العلمية أو المستوى المعرفي في عضو المجلس النيابي. وحينما يتحقق هذا يمكن الحديث عن إمكانية بطلان عضوية النائب لتخلف هذا الشرط، فلا يمكن بأي حال من الأحوال القول إن ثبوت عدم الكفاءة العلمية أو المستوى المعرفي سبب لإبطال العضوية ما دام أن المشرع لم يتناوله كشرط لاكتساب العضوية بداية في البرلمان.

الفرع الرابع

شرط أداء الخدمة العسكرية

تفادياً لقيام الجهات المختصة باستدعاء العضو النيابي بعد حصوله على المقعد في إحدى غرفتي البرلمان، ارتأى المشرع الجزائري اشتراط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها وفقاً للقانون، وعليه أكدت المادة 90 من القانون العضوي لنظام الانتخابات رقم 12-01 على إثبات شرط أداء الخدمة للذكور البالغين من العمر 18 سنة أو تجاوزوها، بعد إثبات صلاحيتهم وقدرتهم على أدائها، أو إعفائهم طبقاً للقانون. ويُستفاد من نص المادة أن حق الترشح ممنوح لمن أدى الخدمة الوطنية أو أعفي من أدائها قانوناً، أما من كان في وضعية التأجيل أو غير المسجلين قانوناً، فإنهم يحرمون من إمكانية الترشح ابتداءً، من هنا تظهر عدم عدالة هذه المادة ومخالفتها للدستور الذي ينص على مساواة المواطنين جميعاً أمام القانون.

وفي الحقيقة يعدّ هذا الشرط امتحاناً للمواطنة والولاء للوطن، وتعبير عن الارتباط الوثيق عاطفياً وثقافياً وإنسانياً مع المجتمع، لذلك فإنّ هذا الشرط يخفي في ثناياه مقتضيات كثيرة غير معلنة.

إلا أنّ السؤال الذي يطرح نفسه بقوة هنا: ما أهميّة وجود هذا الشرط بكل اعتباراته المعلنة وغير المعلنة في مقابل عدم اشتراط الجنسية الأصلية في المترشح، وقبل ترشح مكتسب الجنسية (كما مرّ معنا)؟ مع العلم بأنّ مكتسب الجنسية معفى أساساً من أداء الخدمة العسكرية.

وفي الواقع، لا يوجد في الفقه الدستوريّ الجزائريّ ما يشير إلى عرض أيّة حالة بالطعن في العضويّة استناداً إلى هذا الشرط. وربّما يعود هذا إلى وجود وضعيّتين هما: إثبات أداء الخدمة العسكريّة أو وجوب تسوية الوضعيّة في أيّة مرحلة عمريّة.¹

¹ مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص162.

المطلب الثاني

بطلان العضوية البرلمانية في مصر

يتطلب الحكم ببطلان عضوية النائب في المجلس النيابي المصري - كما في النظم المقارنة - فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشيح إلى غاية إعلان نتيجة الانتخاب، ذلك بقصد التأكد من مدى توافر جميع الشروط في العضو المعني، مع افتراض صحة عضوية المنتخبين المعلن عنهم، إلا أن هذا الافتراض يحمل في طبيعته احتمال حدوث غش أو تحايل أو تزوير، فمتى تبين ذلك وجب إبطال العضوية وعلى غرار باقي التشريعات، فإن موجب البطلان إما أن يتعلق بمخالفة الشروط القانونية للترشيح، وإما أن يتعلق بمجريات عملية الانتخاب.

في الواقع شهد النظام المصري تردداً في منح الاختصاص بالفصل في صحة العضوية إلى القضاء، فقد عرف تبدلات كثيرة في هذا الشأن - سبقت دراستها في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة - إلى أن استقر المشرع الدستوري المصري أخيراً في دستور 2014 والدستور المعدل له لعام 2019م على منح القضاء ممثلاً بمحكمة النقض اختصاص الفصل في صحة العضوية النيابية¹، وقد انصبّت الرقابة على صحة العضوية على جملة من الشروط الموضوعية الواجب توفرها في المواطن المصري حتى يتسنى له ممارسة حقه السياسي في الانتخاب والترشح، وهي الشروط ذاتها المطلوبة للترشح إلى مجلس النواب، وكذلك مجلس الشيوخ (مجلس الشورى سابقاً) ماعدا شرط السن²، ونظراً لتعدد تلك الشروط وتشابهها في كثير من الأنظمة المقارنة سأكتفي في بيانها على تلك التي لها أهمية، أو كانت محل جدل فقهي أو اختلاف مرجعي من نظام قانوني لآخر، وهذا ما سنتم دراسته في الفروع الآتية:

¹ المادة 107 من الدستور لسنة 2014 و 2019، والمادة 29 من قانون مجلس النواب رقم 49 لسنة 2014م

² السن المطلوب للترشح لمجلس النواب هو 25 سنة ميلادية، و 35 سنة ميلادية للرشح لمجلس الشيوخ.

الفرع الأول شرط الجنسية

اشترط المشرع المصري في النائب البرلماني "الجنسية المصرية" من حيث المبدأ، إلا أنه اتخذ عبر مسيرته السياسية مواقف متغيرة ومتناقضة في بعض الأحيان، فمرة اشترط أن تكون الجنسية "أصلية"، ومرة اشترط أن تكون وحيدة، في ظل نص دستوري ضبابي، الأمر الذي سمح للاجتهاد القضائي في مصر بالتوسع في تفسير النصوص.

فعلى النقيض من الدساتير الحالية (دستور 2012-2014-2019) الذين لم يقيّدوا جنسية المرشح للمجلس النيابي المصري بأي قيد، كان دستور عام 1971 خالياً من ذكر أي شروط خاصة بجنسية المرشح لمجلس الشعب آنذاك¹، تاركاً تنظيم الأمر إلى القانون.

ولعل المشرع القانوني المصري كان فيما مضى أكثر تشدداً في أمر الجنسية، حيث اشترط في المترشح لمجلس الشعب آنذاك أن يكون مصرياً من أب مصري²، وبالتالي لا يجوز للمتجنس بالجنسية المصرية أن يرشح نفسه، في حين أنّ قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية لم يتطلب مثل هذا الشرط في الناخبين، فيجوز للمتجنس أن يمارس حق الانتخاب بعد مضي خمس سنوات على اكتسابه الجنسية المصرية³.

لكنّ الملاحظ أيضاً في قانون مجلس الشعب لعام 1972 سكوته عن وضع متعددي الجنسية، فلم يرد نص صريح يحسم هذه المسألة، الأمر الذي شكّل فراغاً تشريعياً سمح للاجتهاد القضائي بالتوسع في تفسير النصوص، والبحث عن مخرج من هذا الوضع الاستثنائي استناداً إلى فكرة حماية النظام العام، وفكرة الولاء والمواطنة، فتعدّد الجنسيات يعني تعدّد الولاءات، وهو غير مقبول في بعض الأماكن الحساسة التي تأبى بطبيعتها ما زاد عن الأحادية والوحدوية من جهة المنطق الصحيح⁴.

¹ نصت المادة 88 من دستور 1971 على: "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب"

² انظر البند 1 من المادة 5 (الباب الثاني) من قانون مجلس الشعب لعام 1972.

³ انظر المادة رقم 13 من الفصل الثالث من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المنشور في الجريدة الرسمية-العدد 23 (تابع) في 5 يونيو سنة 2014.

⁴ مولودي جلول، مرجع سابق، ص 138.

أما الدساتير الحالية فقد وضعت شروطاً أساسية ينبغي توفرها في عضو المجلس النيابي المصري كان في مقدمها شرط الجنسية، حيث نصت المادة 102 من الدستور لعام 2014 وكذلك الدستور المعدل له لعام 2019، وهي تحمل المضمون ذاته الذي جاء به دستور 2012 في مادته رقم 113 على: "...أن يكون مصرياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية...".

والملاحظ هنا أنّ النصّ الدستوريّ لم يشر إلّا إلى ضرورة توفّر الجنسيّة المصريّة من دون أن يقيدها بأي قيد، فلم يميّز بين الجنسيّة المكتسبة أو الأصليّة وكذلك لم يذكر شيئاً عن متعدّدي الجنسيّة. إلّا أنّ البند (1) المادة الثامنة من قانون مجلس النواب رقم 46 لعام 2014 جاء متعارضاً مع الدستور عندما قيد شرط الجنسيّة الذي جاء مطلقاً في الدستور، إذ نصّ على: "يشترط فيمن يترشّح... أن يكون مصرياً متمتعاً بالجنسيّة المصريّة المنفردة".

وعليه يتّضح لنا أنّ المشرّع المصريّ بهذا التّحديد "المنفردة" أخرج مزدوجي الجنسيّة من حقّ التّرشّح لعضويّة المجلس النّيابي، الأمر الذي شكّل نهجاً سار عليه القضاء حقبة من الزمن، حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا في 6 نوفمبر 2000 حكماً بمنع مزدوجي الجنسيّة من التّرشّح لمجلس الشعب، الحكم الذي اعتمده قضاء مجلس الدولة ورسمه بمختلف درجاته¹، إلى أن قرّرت المحكمة الدستوريّة العليا في جلستها المنعقدة في السابع من مارس عام 2015، عدم دستوريّة البند 1 من المادة 8 من قانون مجلس النواب الأمر الذي زاد من ارتباك المشهد السياسيّ في البلاد.

ومما جاء في حيثيات الحكم: "...وحيث إنّ المدّعي ينعي على نصّ البند (1) من المادة 8 من قانون مجلس النواب... مخالفته حكم المادتين (88-102) من الدستور والتي تلزم أولهما برعاية مصالح المصريين المقيمين في الخارج وحمايتهم وكفالة حقوقهم... وتمكينهم من أداء واجباتهم...، وتطلّبت ثانيتهما في المترشّح أن يكون مصرياً... لهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم دستوريّة عبارة "متمتعاً بالجنسيّة المصريّة

¹ مما جاء في حكم المحكمة: "... إن قانون مجلس الشعب الساري آنذاك كان ينص على أن يكون المرشح مصري الجنسية من أب مصري وأن دلالة هذا الشرط أن يكون انتماء المرشح عميق الجذور في تربة الوطن... وانتهت المحكمة إلى "عدم أحقية مزدوجي الجنسية في الترشح لعضوية مجلس الشعب..."

منفردة" الواردة في البند 1 من المادة 8 من قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 46 لسنة 2014...¹.

من هنا يتّضح أنّ الدستور المصري أعطى الحقّ لكلّ شخص يحمل الجنسيّة المصريّة بالترشّح لعضوية المجلس النيابي بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) من دون أيّ قيد على هذا الشرط سوى أن يكون حاصلاً على موافقة وزارة الداخلية على التجنّس بجنسيّة دولة أجنبيّة بالنسبة لمزدوجي الجنسيّة، فإذا أعطى الدستور للقانون موضوع تنظيم باقي الشروط فإنّه يتعيّن على القانون أن يراعي في القواعد التي يتولّى وضعها عدم الخروج عن الإطار الذي رسمه له الدستور، فلا ينتقص منه أو يزيد عليه، أي ينبغي أن يأتي التنظيم مطابقاً للدستور في عموم أحكامه وقواعده، فإذا خرج المشرّع فيما يقرّره من تشريعات عن حدود الدستور بأن قيّد حقّاً ورد في الدستور مطلقاً تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً، وقع عمله التشريعيّ مشوباً بعيب مخالفة الدستور.

ونتيجة للجدل السابق جاء مشروع قانون مجلس الشيوخ مطابقاً للدستور²، متلافياً بذلك الغلط الذي وقع

فيه المشرّع في قانون مجلس النواب.

وقال جانب من الفقه أنّه ينبغي تبديد المخاوف بشأن ترشّح مزدوجي الجنسيّة لعضوية البرلمان المصريّ وتهديده للأمن القوميّ المصريّ، لأنّ من يحقّ له ذلك هو الحاصل على إذن من السلطات المصريّة، أمّا من لم يحصل على إذن، فلوزير الداخلية الحق في سحب الجنسيّة المصريّة منه طبقاً للمادة 10 والمادة 16 من قانون الجنسيّة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يجب على المشرّع أخذ الضمانات كافّة وتشديد الإجراءات الخاصّة بمزدوجي الجنسيّة، فلا يسمح لهم مثلاً بالانضمام إلى اللجان الحساسة التي تمكّنهم من الاطّلاع أو الاشتراك في أمور حساسة تخص الأمن والدفاع... وفي حال ثبوت تورّطهم في أعمال تخالف لائحة المجلس أو تمسّ الأمن القوميّ يتمّ إحالتهم إلى لجنة القيم وتسقط عضويّتهم.

¹ قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر المؤرخ في 7 مارس 2015، منشور على الموقع: <http://gate.ahram.org.eg/news/606707.aspx>

² حددت المادة 9 من مشروع قانون مجلس الشيوخ الشروط الواجب توافرها فيمن يترشح لانتخابات المجلس، حيث جاء في البند 1: "أن يكون مصري الجنسية متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية."

والحقيقة أنّ واقع القضاء المصريّ ذاخِرٌ بكثيرٍ من القضايا التي رفعت فيها دعاوى ضدّ مزدوجي الجنسيّة للمطالبة بعدم قبول ترشّحهم حتّى قبل العمليّة الانتخابيّة، مثل ما حكمت به محكمة القضاء الإداريّ بتاريخ 2002/1/1 بصفة مستعجلة، كون الانتخابات محدّد إجراؤها يوم 2002/1/2م بخصوص أحد المترشّحين الذي كان يحمل الجنسيّة الفرنسيّة إلى جانب الجنسيّة المصريّة، ورغم قضاء المحكمة برفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداريّ بقبول ترشيح المدّعى عليه بسبب العجز عن إثبات الجنسيّة الثّانية (الفرنسيّة) المدّعى بها عليه، فقد جاء في حيثيّات الحكم: لئن كانت المحكمة الإداريّة العليا انتهت في حكمها في الطعن رقم 1960 بجلّسة 2000/11/6 إلى عدم أحقيّة مزدوج الجنسيّة في الترشيح لعضويّة مجلس الشعب تأسيساً على أنّ الولاء لمصر لا ينشطر قانوناً، وأنّ النيابة عن الشعب تتطلّب ولاءً كاملاً لمصر... على أنّ متعدّد الجنسيّة إنّما هو متعدّد الولاء قانوناً، ومن ثمّ فلا يجوز قبول أوراق ترشيحه لعضويّة البرلمان¹.

¹ أبطل المجلس عضويّة النائب "طلعت مطاوع" لحمله جنسيّة أمريكيّة، و"رامي لكح" حامل الجنسيّة الفرنسيّة، ثمّ النائب "محمد أحمد صلاح" ذو الجنسيّة الألمانيّة، بعد ثبوت ازدواجيّة جنسيّتهم. انظر: مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص 138 - 139.

الفرع الثاني

شرط أداء الخدمة العسكرية

استهدف المشرع من اشتراط أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء من أدائها فيمن يترشح لعضوية البرلمان المصري، الوقوف على صدق انتماء المترشح وولائه إلى وطنه، بحسبان أن الدفاع عن الوطن أول المظاهر التي تعبّر عن هذا الولاء، وقد عدّه الدستور واجباً إلزامياً، الأمر الذي يؤدي بالتبعية لعدم السماح لأي متخلف من تمثيل المواطنين في البرلمان المصري.

وقد أكد الدستور المصري على هذا الأمر في المادة 86 التي نصّت على أن: "الحفاظ على الأمن القومي واجب، والتزام الكل بمراعاته مسؤوليّة وطنية يكفلها القانون، والدفاع عن أرضه شرفٌ وواجبٌ مقدّس والتجنيد إجباري وفقاً للقانون".

وعليه حدّد قانون مجلس النواب رقم 46 لعام 2014، والمعدّل بالقانون رقم 140 لعام 2020، وكذلك مشروع قانون مجلس الشيوخ شروط الترشح لعضوية كلّ منهما، فجاء في الفقرة 5 من المادة 8 من قانون مجلس النواب، والفقرة 5 من المادة 9 من مشروع قانون مجلس الشيوخ على: "أن يكون قد أدّى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها قانوناً".

وعليه، فمن يودّ الترشح إلى مجلس النواب أو الشيوخ أن يتقدّم بأوراق تأديته الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها عند تقديمه أوراق ترشيحه، فإذا لم يتقدّم بها أو ثبت فيما بعد تزويرها حكم ببطلان عضويته، لأنّ هذا من الشروط التي ينبغي توفّرها ابتداءً لقبول الترشيح.

وتبدو أهميّة هذا الشرط من خلال ارتباطه بشرط "أحادية الجنسية" على النحو الذي سبق ذكره، فالقانون المصري يعفي مزدوجي الجنسية من أداء الخدمة العسكرية حمايةً لأسرار الأمة، وفي الوقت ذاته يسمح لهم بالترشح لعضوية المجلس.

ومن الجدير ذكره أنّ المحكمة الدستورية ومجلس الدولة قد أصدرتا أحكاماً عدّة بهذا الصدد خلال الانتخابات البرلمانية (2000-2005-2010) كان مفادها ضرورة تأدية الخدمة العسكرية، وهي أحكام نهائية قاطعة تحوز حجّة الأمر المقضي¹.

وبدراسة بعض التطبيقات القضائية السابقة المتعلقة بنظر الطعون تأسيساً على تخلف هذا الشرط لإبطال عضوية بعض النواب، نجد أنّها أظهرت بشكل جليّ التناقض في الفلسفة المرجعية لوضع هذا الشرط بسبب عدد النصوص القانونية المتناقضة، ف القانون مجلس الشعب سابقاً اشترط بلوغ سن 30 من العمر يوم الاقتراع لقبول الترشح مع واجب إثبات أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها قانوناً طبقاً للمادة 5، لكن المادة 6 منه أعفت من تجاوز الـ 35 من العمر من تقديم ما يثبت أداء الخدمة أو الإعفاء منها. ثم نصّت المادة 36 من القانون رقم 127 لعام 1980 المتعلّق بالخدمة العسكرية على أنه: "لا يجوز أن يطلب إلى الخدمة العسكرية من أتمّ الثلاثين من عمره..."، فكان تطبيقها يؤدّي إلى عدم المساواة بين المواطنين بسبب السنّ الذي بلغوه يوم تقدّموا للترشح لعضوية البرلمان المصريّ، فوفقاً لقانون مجلس الشعب من بلغ سنّ 30 ولم يثبت أدائه أو إعفاؤه قانوناً من الخدمة الوطنية يرفض طلب ترشيحه، ويقدمّ لجهات الأمن لمتابعته بتهمة التهرب من واجب الخدمة العسكرية، بينما يعفى من كلّ هذا من بلغ سنّ الـ 35، فيقبل ترشّحه ولا يعاقب.

فدستورياً لا يجوز حرمان أيّ مواطن مصريّ حرماناً مؤبّداً من ممارسة حقّه الدستوريّ في الترشح والانتخاب، لأنّ هناك جرائم أكثر خطورة من عدم أداء الخدمة العسكرية نصّ عليها قانون مباشرة الحقوق السياسية، ولا يُحرم المدان بها من الترشح إلّا حرماناً مؤقتاً، في حين يعدّ مرتكب جناية التخلّف عن أداء الخدمة العسكرية محروماً حرماناً مؤبّداً إذا لم يؤدّها حتّى تجاوز سنّه الخامسة والثلاثين².

¹ د. عادل عامر، هل يحق لمخلفي التجنيد الترشح في الانتخابات البرلمانية، مقال منشور 2015\3\17م، على الموقع: <http://www.rosealyousssef.com>

² مولودي جلول، مرجع سابق، ص 142.

يبدو من خلال ما سبق التضارب الصارخ بين النصوص القانونية الذي أدى إلى عدم المساواة بين المواطنين في ممارسة حق الترشح لعضوية البرلمان المصري، فكيف للمواطن المصري الأصل أن يحرم من الترشح لعدم أدائه الخدمة العسكرية، وفي المقابل يسمح لمتعددي الجنسية الترشح ونيل العضوية وهم غير مطالبين بأداء الخدمة العسكرية؟! مطالبين بأداء الخدمة العسكرية؟!

بناء على ما سبق يتحتم على المشرع المصري إعادة تنسيق وضبط أحكامه ومراجعتها لإزالة التناقض وتحقيق المساواة بين المواطنين الذي هو من أهم المبادئ المقررة لهم دستورياً.

ومن التطبيقات على ذلك ما جاء به قرار المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 10\10\2000 أن: "المدعي قدم ضمن المستندات ما يفيد تخلف المدعى عليه عن التجنيد حتى تجاوز أقصى سن قانونية، واتخذت ضده إجراءات المحاكمة العسكرية، مما يظهر معه عدم تأدية الخدمة العسكرية وعدم الإعفاء منها قانوناً كما قصده المشرع، ... وبالتالي فقدان شرط الترشح". وبعد طعن في الحكم قدمه المترشح المطعون في صحة انتخابه، استند الطاعن على مبدأ أن الحرمان المؤبد يتعارض مع مباشرة الحقوق بإقراره الحرمان المؤقت الذي لا تتجاوز مدته خمس سنوات فضلاً عن عدم الحرمان في حالة الحكم بعقوبة موقوفة النفاذ أو بعد رد الاعتبار من العقوبة المحكوم بها.

ونظراً لهذا التضارب الصارخ فإن غرفة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا أصدرت حكماً في 7\12\2000 في الطعن رقم 1973 بشأن مجلس الشعب، معتبرة أن التهرب من أداء الخدمة لحين تجاوز السن الأقصى للتجنيد (سنة 35) لا يعد بمثابة إعفاء قانوني منها، وبالتالي فإن قرار رفض الترشح أو إبطال العضوية يستند إلى صحيح التطبيق للقانون. وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بطلان عضوية من لم يؤد الخدمة الوطنية ولم يُعفَ منها قانوناً¹.

¹ حيث شملت القائمة 23 عضواً من أعضاء مجلس الشورى آنذاك ثبت عدم تأديتهم الخدمة العسكرية، أبرزهم النائب محمد فرج الرواس عضو مجلس الشورى عن الدائرة الثانية بالقاهرة . انظر: مقال بعنوان: مجلس الدولة المصري يقر بطلان نواب البرلمان الهاربين من الجيش، منشور في جريدة الشرق الأوسط بتاريخ 18\مارس\2003م على الموقع: <http://archive.aawsat.com/details.asp?article>

الفرع الثالث

شرط السنّ

نصّت المادة 8 من قانون مجلس النواب لعام 2014م على أنّه: "مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشّح لعضوية مجلس النواب: 3... - ألا تقلّ سنّه يوم فتح باب الترشيح عن خمس وعشرين سنة ميلادية...".

ونصّت المادة 9 من مشروع قانون مجلس الشيوخ على أنّ: "3... - ألا يقلّ سنّه يوم فتح باب الترشيح عن خمس وثلاثين سنة ميلادية"¹.

إذاً السنّ المطلوب للترشّح لمجلس النواب خمس وعشرون سنة، ولمجلس الشيوخ خمس وثلاثون سنة، وبهذا يكون المشرّع المصريّ قد زجّ بكلّ الطاقات الشابّة في معترك الحياة السياسيّة، لكن حبّذا لو رفع سنّ الترشيح لمجلس الشيوخ إلى الأربعين سنة ميلادية نظراً لخصوصيّة هذا المجلس وما ينبغي أن يتمتّع به أعضاؤه من مرونة في التعاطي مع مختلف القضايا المطروحة، الأمر الذي يتطلّب توافر خبرة متراكمة وحنكة سياسيّة عالية، وهذا ما أثبتته الممارسة الديمقراطية للعملية الانتخابية في النظم الغربيّة.

يرى بعض الفقهاء أنّ هذا الشرط يصعب تصوّر وقوعه بعد تحقّقه، لكن قد يحدث أن يقمّ أحد المترشّحين وثائق مزوّرة يتمّ الكشف عنها بعد اكتساب العضو للعضوية بصحيح القانون، والحقيقة أنّ المشرّع المصريّ ربّ في هذه الحالة جزاءً يتمثّل بإسقاط العضوية لا بإبطالها²، ويبدو أنّه جانب الصواب في تقريره "الإسقاط"، لأنّ هذا الشرط غير متحقّق بدايةً، ما يجعل عضويّته باطلة من يوم تقديمه لأوراق الترشيح، فمن

¹ محمود جاويش، تعرف على شروط الترشيح لعضوية مجلس الشيوخ...، مقال منشور في مجلة النصري اليوم بتاريخ: 15\6\2020. الموقع

الإلكتروني: <https://www.almasryalyoum-com.cdn>

² أثار أحد أعضاء مجلس الشعب هذه المسألة عندما تقدم بطعن بحق زميله (أ ق ج) وطلب بإحالة الأمر إلى لجنة فحص الطعون للتأكد من مدى توفر شرط السن من عدمه، ودعم طلبه بالمستندات التي تؤيد كلامه وقد ذهبت اللجنة في تقريرها إلى عدّ شرط السن شرطاً دستورياً جوهرياً عنى المشرّع بإيراده في صلب الدستور ... فهو من مسائل النظام العام التي لا تجوز عضوية الناب بدونها، فإذا ما تبين بأي وقت من الأوقات عدم توفر هذا الشرط في النائب فعلى للمجلس عدم حماية عضويّته ولو كان قد أصدر قراراً بصحتها من قبل. للمزيد انظر: بومباي الملود، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص56،

المعروف أنّ الفرق بين الإبطال والإسقاط يتمثّل في الأثر القانوني لكلٍ منهما فالإبطال يمتدّ أثره للماضي - وهو ما ينبغي أن يحدث في مثل هذه الحالة، أمّا الإسقاط فيقتصر أثره على المستقبل.

المطلب الثالث

بطلان العضوية البرلمانية في سورية

لم يذكر المشرع السوري مفهوم "بطلان العضوية"، إنما عدّد الحالات التي بموجبها تكون العضوية شاغرة كجزء فقدان أحد الشروط المطلوب توافرها وقت الترشيح وطيلة مدة العضوية.

وكان الدستور السوري الحالي في المادة 60 منه قد أحال إلى القانون تحديد تلك الشروط، وعليه حدّد المشرع السوري في المادة 39 من قانون الانتخابات العامة الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشعب، ورَتّب على تخلف أحدها أو فقدانه جزاءً يتمثّل "بفقدان عضويته".

وكما سبق القول فإنّ المشرع السوري منح صلاحية الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب للقضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الدستورية العليا¹، وهذا الاختصاص منصوص عليه بالدستور والقانون معاً، حيث نصّ الدستور السوري الحالي لعام 2012 في المادة 146 الفقرة 4 على أنه: "تختص المحكمة الدستورية في النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، والبتّ فيها".

وهو ما نصّت عليه الفقرة (و) من المادة 11 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014

بقولها: "النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب والبتّ فيها".

¹ في ظل دستور 1973 كانت صلاحية الفصل النهائي في صحة العضوية من اختصاص مجلس الشعب وكن دور المحكمة الدستورية العليا ينحصر في اجراء التحقيقات وإخطار المجلس بنتيجتها ولا تبطل عضوية العضو إلا إذا أقر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه (مادة 62)، وسبق أن انتقد بعض الفقه الحكم الوارد في المادة 62 من الدستور السوري لعام 1973 ورأى أن المشرع السوري جانبه الصواب في تخويل مجلس الشعب مهمة الفصل في الطعون الخاصة بصحة عضوية أعضائه، وكان من الأوفق أن تسند هذه المهمة إلى القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الدستورية العليا، خاصة أن الاتجاه بعد الحرب العالمية الثانية في معظم دول العالم كان نحو جعل مسؤولية الفصل بصحة العضوية البرلمانية من اختصاص القضاء، وبالنسبة لسورية فإن الوضع غريب الشكل لأننا قسمنا الفصل في صحة العضوية إلى مرحلتين؛ الأولى: مرحلة التحقيق في الطعون وهو من اختصاص المحكمة الدستورية العليا، والثانية: مرحلة الفصل النهائي وهو من اختصاص المجلس من دون غيره، وهذا الوضع باتفاق الغالبية العظمى من فقهاء القانون الدستوري غير سليم، نظراً لأن المجلس كهيئة سياسية تؤثر عليه الأهواء السياسية بالذات مع وجود أغلبية كبرى للحزب الحاكم، مما يستحيل معه تصور بطلان عضوية عضو ينتمي إليه، وهذا ما دفع عديد من الدول إلى إسناد مهمتي التحقيق والفصل في صحة العضوية إلى محكمة واحدة عليا. فعلى سبيل المثال "فرنسا" التي كانت دائماً ترى أنه لا يجوز التدخل في أعمال البرلمان أصبحت تسند مهمة الفصل في المنازعات المتعلقة بصحة انتخاب أعضاء البرلمان بمجلسيه إلى المجلس الدستوري وهو ما يقابل المحكمة الدستورية في سورية، ومما لا شك فيه أن المحكمة الدستورية العليا - بحكم طبيعتها عملها الأصلي وهو الرقابة على دستورية القوانين - هي الأقدر على الفصل في هذه الطعون بالفاعلية والحيدة المطلوبة. لمزيد من التفاصيل، انظر: د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 197-227.

كما بيّن قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014 الأشخاص الذين يحقّ لهم الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا في صحة انتخاب أيّ من الفائزين بعضوية المجلس حيث نصّت المادة 33 على: "...أ- يقدّم الطعن من المرشّح الذي لم يفز إلى المحكمة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان النتائج... ج- يقدّم الطعن في مواجهة الأعضاء الفائزين عن ذات الجهة التي ينتمي إليها الطاعن، وبذات الدائرة التي يقدّم ترشيحه عنها".

ويتّضح من نصّ المادّة الأخيرة أنّ المشرّع السوريّ لم يعط الناخب الحقّ في الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا، حيث إنّ قصر استعمال هذا الحقّ على صاحب المصلحة فقط، وهو في نظر المشرّع السوريّ المرشّح الخاسر في الانتخابات، واشترط أن يكون من الفئة نفسها التي ينتمي إليها المرشّح الفائز، وكان من الأفضل للمشرّع السوريّ إعطاء هذا الحقّ للناخبين أيضاً¹.

وبالعودة إلى مضمون المادّة 39 من قانون الانتخابات العامّة نجد أنّها تضمّنت جملة من الشروط التي ينبغي توافرها فيمن يودّ الترشّح لعضوية مجلس الشعب السوريّ، وهي:

1. أن يكون متمتعاً بجنسيّة الجمهوريّة العربيّة السوريّة منذ عشر سنوات على الأقلّ بتاريخ تقديم طلب الترشيح. يستثنى من هذا الشرط من منح الجنسيّة السوريّة بموجب المرسوم التشريعيّ رقم 49 تاريخ 7\4\2011م².
2. أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره.
3. أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنيّة والسياسيّة.
4. أن لا يكون محروماً من ممارسة حقّ الانتخاب.

¹ د. حسن مصطفى البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري، بحث قانوني منشور في مجلة القانون التي تصدرها وزارة العدل في الجمهوريّة العربيّة السوريّة، العدد الأول، الجزء الثاني، 2012، ص 207.

² المرسوم التشريعيّ رقم 49 لعام 2011 القاضي بمنح الجنسيّة العربيّة السوريّة للمسجلين في سجلات أجانِب الحسكة.

5. غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ما لم يردّ إليه اعتباره وفق القانون...

6. أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها أو ناقلًا موطنه الانتخابي إليها".

من خلال قراءة الشروط المطلوبة للترشح لعضوية مجلس الشعب السوري يظهر جلياً التقارب بينها وبين الشروط المطلوبة في المرشحين لعضوية المجالس النيابية في كل من مصر والجزائر، رغم وجود اختلافات بسيطة بينها. **والحقيقة** أنّ عدم وجود حالات تطبيقية عليها في سورية يقلل من أهميّة التفصيل في دراستها كلاً على حدة، ويجعل من الكلام فيها تكراراً لا طائل منه.

إلا أنّ الملاحظ للوهلة الأولى عند قراءة البند 1 المتعلق بشرط الجنسية أنّ المشرّع سمح لمزدوج الجنسية ولمكتسبها بالترشح لمجلس الشعب، ولكن عند العودة إلى الدستور نجد أنّه قد حسم الأمر بالنسبة لمزدوجي الجنسية عندما نصّ في المادة 159 على: "لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى إضافة للجنسية العربية السورية أن يتولّى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا".

ليبقى التساؤل قائماً حول صحة موقف المشرّع السوري من السماح لمكتسب الجنسية بالترشح لعضوية مجلس الشعب، فمن الواضح أنّ عليه التخلّي عن جنسيته الأصلية والإبقاء على الجنسية السورية فقط حتّى يُقبل ترشّحه - وفقاً لما تطلّبه الدستور - إلا أنّ الأمر الذي يستدعي التساؤل والتفكير هنا هو: هل يعقل أن من يتخلّى عن جنسيته الأصلية أن يكون مخلصاً لجنسيته المكتسبة؟! خاصة بعد إجماع الفقهاء على عدّ الجنسية الأساس الأول بل الأوحد الذي يحدّد الانتماء والولاء لبلدٍ معيّن.

ورغم القيد الذي وضعه المشرّع على شرط الجنسية "مرور عشر سنوات على التمتع بها"، فإنّ الأزمات الخطيرة التي يمرّ مجتمعنا بها تفرض علينا التعامل مع هذا الشرط بشكل أكثر حذراً وجدّيّة، حماية للهويّة الوطنية وخصوصيّات المجتمع السوري، فمن الممكن أن يكون هذا الأمر بدايةً محتملةً لإمكانية اختراقٍ وتقمّصٍ

للهوية الوطنية، ومنفذاً قانونياً لبداية التدخل في الشأن الداخلي، وقلب المقومات والخصائص التي يتمتع بها المجتمع السوري لصالح جهات خارجية.

هذا في الوقت الذي رأينا بعضاً من المنازعات الواقعة على الجنسية في الانتخابات البرلمانية المصرية دفعت لإبطال العضوية، الأمر الذي لا نجد له تطبيقاً في نظامنا الدستوري.

كما نلاحظ أنّ المشرّع أغفل في المادة آفة الذكر شرط الكفاءة أو الشهادة العلمية، وكذلك شرط أداء الخدمة العسكرية، إلّا أنّ التعليمات التنفيذية لقانون الانتخاب أوردت في المادة 32 منها نصّاً يشترط في المرشح لعضوية مجلس الشعب "أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة..."، فهل يعدّ هذا الشرط كافياً؟ خاصةً أنّ واقع الحال، ومن خلال مسيرة مجلس الشعب السوري التي أظهرت بشكل جليّ ضعف أدائه العائد لضعف قدرات أعضائه في الأمور التشريعية وغيرها، لهذا يصبح إلزاماً على المشرّع إعادة النظر في هذا الشرط، أسوةً بنظيره المصري، لأنّه لا يعقل أن لا يتمّ إضافة هذا الشرط في وقت يؤكّد فيه الجميع ويطالب بتحسين نوعية الخدمة، وتكوين الكفاءات في مختلف المجالات، بل إنّ التوظيف في مختلف الوظائف العادية لا يتمّ إلّا لمن تتوفر لديه شروط معينة أهمّها "المستوى العلمي أو الشهادة العلمية"، فما بالكم بمهمة التمثيل النيابي؟! أيعقل أن تكون هذه المهمة من أبسط المهمات حتّى يحملها "الملمّ بالقراءة والكتابة"! في ظلّ ما نمرّ به من ظروف صعبة تحتمّ على من يمثل الشعب السوري أن يكون على قدر عالٍ من الكفاءة والقدرات المعرفية والعلمية حتّى يتمكن من معالجة الأزمات أو التخفيف من معاناة الشعب السوري التي فاقت حدّ المنطق والمعقول.

وفي انتظار النصّ قانوناً على هذا الشرط سواء لمرشحي الأحزاب أم للمستقلين، يبقى المواطن يتحمّل مسؤولية ضعف اختياره لممثّليه في البرلمان، بسبب تغلبه لاعتباراتٍ أكل عليها الدهر وشرب (كالعشائرية والحزبية وقبوله شراء الأصوات بالوعود الكاذبة)، ونسيتها في المقابل المجتمعات المتقدّمة التي وصلت إلى درجة عالية من النضج السياسي، وإدراك مسؤولية حسن اختيار الممثّلين قبل انتقاد سوء النتائج.

وفي النهاية يمكن القول إنّه من الناحية القانونيّة تعدُّ كلّ الشروط المذكورة متساوية القيمة القانونيّة ما لم يوجد نصّ خاصّ ومخالف يستثني أو يعفي أو يحكم حالة بذاتها¹، وعليه لا يمكن قبول التّرشّح لو توفر بعض الشروط أو أغلبها من دون غيرها، بل لا يصحّ التّرشّح أساساً إلّا بتوفرها مجتمعةً في الشخص المعنيّ.

وهي كما سبق القول شروط ابتداءً وبقاءً، فإذا تخلّف أيّ منها لا بدّ من الإعلان عن شغور عضويّة النائب وخلوّ مقعده، فقد يحدث على سبيل المثال أن يفقد النائب بعد إعلان فوزه في الانتخابات وانخراطه في عضويّة البرلمان أحد الشروط المتطلّبة للعضويّة السابق ذكرها، كأن يتخلّى عضو مجلس الشعب عن الجنسيّة السوريّة، أو يثبت عدم مرور عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسيّة السوريّة (بالنسبة للأجنبيّ الذي اكتسب الجنسيّة السوريّة بطريق التجنّس) نتيجة تزوير وثيقة إخراج القيد المدنيّ مثلاً، أو يثبت حمله جنسيّة أخرى إضافة للجنسيّة العربيّة السوريّة، أو يثبت عدم إجادته للقراءة والكتابة (في حال إرفاقه مع طلب الترشّح لعضويّة المجلس شهادة تبين إجادته للقراءة والكتابة ثمّ يظهر لاحقاً أنّها مزوّرة)، أو يثبت ارتكابه جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامّة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعيّة (كأن يحكم عليه مثلاً بجرم القتل، أو الاشتراك بمؤامرة على أمن الدولة، أو التجسّس لمنفعة دولة أجنبيّة، أو حمل الأسلحة والذخائر وحيازتها من دون إجازة، أو الرّشوة، أو استثمار الوظيفة، أو تحقير رئيس الدولة، أو شهادة الزور، أو تزوير العملة، أو تحقير الشعائر الدينيّة، أو إغواء فتاة، أو الحضّ على الفجور، أو خطف شخص وحرمانه من حرّيّته، أو السرقة، أو الاحتيال على الغير، أو سحب شيك من دون مقابل، أو إساءة الائتمان والاختلاس، أو ارتكاب الدعارة، أو الاتجار بالمخدّرات...الخ)؛ ففي مثل هذه الحالات، هل يجوز أن يستمرّ هذا الشخص في عضويّة مجلس الشعب؟ ومن يملك اقتراح فقدانه لأحد شروط الترشّح؟ ومن هي الجهة المختصّة بالبتّ في صحّة الاقتراح؟

¹ كالنصّ الوارد في البند الأوّل من المادة 39 والذي استثنى من منح الجنسيّة السوريّة بموجب المرسوم رقم 49 لعام 2011.

في الإجابة عن هذه التساؤلات نصّت المادّة 45 من قانون المحكمة الدستوريّة العليا رقم 7 لعام 2014 على: "يصدر قرار اقتراح فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب وفقاً لنظامه الداخلي، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى المحكمة في اليوم التالي لصدوره".

ونصّت المادّة 46 من نفس القانون على: "أ- تبتّ المحكمة في صحّة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبلغها قرار المجلس. ب- إذا ثبت للمحكمة صحّة الاقتراح أصدرت حكماً مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور العضويّة".

وقد نظّمت المادّة 243 من النظام الداخلي لمجلس الشعب الأحكام المتعلقة بفقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح، على النحو الآتي:

1. لمكتب المجلس أن يقرّر اقتراح فقدان عضو المجلس لعضويّته بسبب فقدانه لأحد شروط الترشيح.
2. يدرج قرار مكتب المجلس في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس مع المستندات المؤيّد له.
3. إذا ثبت للمجلس فقدان العضو لأحد شروط الترشيح، يُصدر قراره باقتراح فقدان العضو لعضويّته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويبلغ القرار إلى المحكمة الدستوريّة العليا خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره.
4. إذا ثبت للمحكمة الدستوريّة العليا فقدان أحد أعضاء المجلس لأحد شروط الترشيح أصدرت حكمها بشغور عضويّته، ويبلغ قرارها إلى رئيس المجلس.
5. يتلو رئيس المجلس قرار المحكمة في جلسة علنيّة ويعلن شغور عضويّة العضو الصادر بحقه القرار، ويعلم رئيس الجمهوريّة بالشغور.

وفي هذه الحالة يجري تطبيق المادّة 63 من الدستور والتي سبق الحديث عنها في الفصل الأوّل من هذه

الدراسة.

أما من الناحية العملية فلم يتمّ العثور على أيّ تطبيقات لهذه الحالة، لا في الدور التشريعي الأول لمجلس الشعب (2012-2016)، ولا في الدور التشريعي الثاني للمجلس (2016-2020)¹، أما في الدور التشريعي الحالي (2020-2024)، فقد أعلنت المحكمة الدستورية العليا أنّ جميع الطعون بخصوص الانتخابات المقدّمة من المرشّحين الخاسرين ردّت شكلاً لعدم استيفائها الشروط المنصوص عليها في قانون المحكمة².

وكان قد حدّد قانون المحكمة الدستورية العليا في الفقرة 1 من مادّته 33 على تقديم الطعن خلال ثلاثة أيّام من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، ولا يخفى على أحد أنّ مدّة الطعن هذه قصيرة نسبياً لا تتيح للطاعن جمع الأدلّة من أجل تقديمها للمحكمة، فحبذا لو أبقى المشرّع على مدّة الطعن التي كانت سابقاً في القانون رقم 19 لعام 1973 وهي خمسة عشر يوماً، كي يكون الطعن موثقاً بأسانيد ذات فائدة ومنتجة في الدعوى.

ولا شكّ في خطورة إنهاء العضوية بسبب فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في التشريعات المختلفة لما يتضمّنه من استبعاد من اختارته إرادة الشعب ليمثّلها في المجلس النيابي، ولأنّ الدراسة أظهرت وجود خلط في كثيرٍ من الأحيان بين مفهومي بطلان العضوية وإسقاطها في بعض التشريعات، كان لابدّ من التمييز بين المفهومين قبل البدء بدراسة المطلب الثاني من هذا المبحث وهو إسقاط العضوية، والذي يأتي في مرحلة لاحقة على صحّة الانتخاب، فلا تسقط العضوية عن عضو المجلس النيابي إلّا في حالة فقدانه أحد شروط العضوية أو بتوقّف أحد الأسباب المنصوص عليها في الدستور أو القانون، فهي أمر لاحق على التمتع بها بصحيح القانون، إلّا أنّه ينبغي التمييز هنا في كيفية فقدّه لأحد الشروط، هل هو أمر طارئ، بمعنى أنّ الشرط كان متوقّراً منذ البداية لكنّه فقدّه لاحقاً (كتجريده من الجنسية أو صدور حكم قطعي في حقّه...)، أو أنّ الشرط متخلّف منذ البداية لكن لم يتمّ اكتشاف تخلّفه إلّا لاحقاً (كاكتشاف تزويره لشرط السنّ أو الكفاءة العملية أو...)،

¹ د. حسن مصطفى البحري، مدة العضوية وحالات شغورها، مرجع سابق، ص 20-21.

² برر رئيس المحكمة الدستورية العليا سبب الرد بالقول: "إنّ جمي الطعون التي تلقّتها المحكمة تبين أنّها لم تؤيد بأية وثيقة أو إثباتات تثبت جدية ما أثير فيها وبقيت أقوالاً غير مؤيدة بأي دليل فضلاً عن أنّ ما شملته في لائحة الطعن لا يصلح لأن يكون محلاً للطعن في نتيجة الانتخابات ولا يقدم أمام المحكمة الدستورية العليا، وهذا ما جعل تلك الطعون مستوجبة عدم القبول شكلاً"، للمزيد انظر: سوريا... المحكمة ترفض كل الطعون بانتخابات مجلس الشعب، مقال منشور بتاريخ 2020\7\30 على الموقع: <http://snacksyrian.com>

ففي الحالة الأولى يكون الجزاء هو الإسقاط، أمّا في الحالة الثانية فإنّ الجزاء هو البطلان، لأنّ العضويّة قامت منذ البداية على أساس قانونيّ غير صحيح فهي باطلة، والقرار هنا يكون كاشفاً وليس منشئاً لأنّه يثبت حالة موجودة مسبقاً، وبالتالي فإنّ قرار البطلان ينسحب أثره إلى الماضي، أمّا قرار الإسقاط فهو قرار منشئ يرتّب أثره في المستقبل، ولمزيد من التفصيل سألقي الضوء في المبحث الثاني من هذه الدراسة على حالات شغور العضويّة بسبب الإسقاط.

المبحث الثاني

الإسقاط كسبب لانتهااء العضوية البرلمانية

تحرص معظم دساتير وتشريعات الدول على توفير ضمانات إضافية لأعضاء البرلمان بما يحقّق لهم الاستقلال في مواجهة السلطة التنفيذية تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتحقيقاً لذلك نصّت معظم الدول في تشريعاتها على اختصاص البرلمان في عديد من الأمور التي تحقّق له هذا الاستقلال، منها انفراده في تقرير إسقاط عضوية أعضائه، فالبرلمان المنتخب من قبل الشعب ينبغي أن يستأثر بمصائر أعضائه، فله على سبيل المثال أن يصدر في حالات محدّدة (كالإخلال بواجبات العضوية، أو فقدان أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو الخروج عن المبادئ الأساسية المقرّرة في الدستور، أو الغياب غير المبرّر عن حضور جلسات المجلس النيابي وغيرها من الأسباب المحدّدة قانوناً) قراراً بإسقاط العضوية البرلمانية عن أحد أعضائه كعقوبة تأديبية بحقّ العضو المخالف خلال فترة نيابته، رغم أنّ هذه العضوية جاءت صحيحة وفقاً للقانون.

فعضو البرلمان لا يعدّ موظّفاً عاماً، إنّما هو شخصٌ مكلفٌ بخدمة عامة، يتمتّع بحقوقٍ وامتيازاتٍ، كما يترتّب عليه التزاماتٌ وواجباتٌ، وفي إطار ذلك يمكن أن يخلّ العضو بالتزاماته وصلاحيّاته، فيتعرّض لعقوباتٍ من داخل المجلس قد تصل إلى حدّ إسقاط عضويّته، فإسقاط العضوية قرارٌ يتّخذه المجلس في مرحلة لاحقة على إعلان النتائج النهائيّة للانتخابات وفوات مواعيد الطعون.

وقد حدّدت تشريعات معظم الدول أسباب قيام البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه، لكنّها اختلفت في عدد هذه الأسباب ونوعيتها وطبيعتها، وبناءً على ما تقدّم، سيتناول البحث دراسة أحكام وحالات إسقاط العضوية في كلّ من الجزائر ومصر وسورية في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: الإسقاط كسبب لانتهااء العضوية البرلمانية في الجزائر.

المطلب الثاني: الإسقاط كسبب لانتهااء العضوية البرلمانية في مصر.

المطلب الثالث: الإسقاط كسبب لانتهااء العضوية البرلمانية في سورية.

المطلب الأول

الإسقاط كسبب لانتهاج العضوية البرلمانية في الجزائر

تميز المسار التشريعي في النظام الجزائري عن غيره من التشريعات باستخدامه مصطلحات مختلفة عبر مسيرته للتعبير عن حالات شغور العضوية النيابية، فمرة استخدم العزل ومرة الإقصاء ومرة السقوط والتجريد، من دون وضع حدود واضحة بينها، فكما تمّ بيانه في المبحث الأول من هذا الفصل، فإنّ المشرع الجزائري لم يعرف مفهوماً واضحاً للبطلان أو الإسقاط، الأمر الذي ظهر واضحاً في نصّ المادة 123 من الدستور الجزائري لعام 2016 عندما قالت: "كلّ نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرّض لسقوط مهمته البرلمانية. ويقرّر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائهما".

وأضافت المادة 124 منه أنّ: "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترف فعلاً يخلّ بشرف مهمته".

يحدّد النظام الداخلي لكلّ واحدة من الغرفتين الشروط التي يتعرّض فيه أيّ نائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء، ويقرّر هذا الإقصاء حسب الحالة، المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بأغلبية أعضائه...".

وكما قيل سابقاً، فإنّ النصّ الدستوريّ (مادة 123) جمع بين البطلان والإسقاط، حيث ساوى بين توقّف شروط العضوية ابتداءً وبين فقدانها لاحقاً، أمّا مصطلح التجريد الوارد في المادة 124، فإنّه ينطبق على مفهوم الإسقاط وفق معايير التفرقة بين الإبطال والإسقاط، لكنّه استخدم مصطلح "التجريد"، وقد سبق له أن استخدم مصطلح "العزل" في دستور 1976 (المادة 135) ودستور 1989 (المادة 101). وللتفصيل أكثر في ذلك سيتمّ إلقاء الضوء فيما يأتي على أحكام إسقاط العضوية في الجزائر والتمييز بين المصطلحات السابقة في ضوء النصوص الدستورية والقانونية التي عالجتها.

الفرع الأول

الأحكام الموجبة لزوال العضوية البرلمانية في الجزائر

(الإسقاط - العزل أو الإقصاء والتجريد)

بعد النص صراحةً في الدساتير (المواد آتية الذكر) على مسؤولية النائب أو عضو مجلس الأمة أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترب فعلاً يخلُ بشرف مهمته، تمت الإحالة إلى القوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان بخصوص تحديد الشروط أو الأسباب الموجبة للإسقاط أو الإقصاء والعزل، وإجراءات ذلك.

فبدايةً صدر القانون رقم 01\77 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام الدستور 1976 وربط بين "إسقاط الصفة النيابية وبين استيفاء وبقاء شروط قابلية الانتخاب (المادة 36)، بينما ربط العزل بخيانة ثقة الشعب أو ارتكاب فعل مخلّ بكرامة الوظيفة (مادة 42)، وبموجب دستور عام 1996 وآخر تعديلاته سنة 2016، أشار المشرع إلى "سقوط" المهمة البرلمانية وذكر الإقصاء (مادة 124)¹، حيث أحال لكل غرفة تحديد الشروط التي تُعرض النائب أو العضو للإقصاء، وتجسيدا لهذا النص جاءت المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة متطابقتين تماماً بالنص على منح كل مجلس صلاحية إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلاً يخلُ بشرف مهمته النيابية، على أن يقترح مكتب المجلس إقصاء النائب المعنيّ بناءً على إشعار من الجهة القضائية المختصة (كما ورد في النظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي الوطني)، أو وزير العدل (كما ورد في النظام الداخلي لمجلس الأمة)².

¹ مولودي جلول، مرجع سابق، ص 256.

² انظر: نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 121، و بومباي الميلود، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص 38 وما بعدها، ومولودي جلول، مرجع سابق، ص 257 وما بعدها.

والخلاصة أنه من خلال دراسة النصوص الدستورية، والقانون العضوي لنظام الانتخابات، وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، يتبين أن المشرع يعاني خلافاً وضعفاً في الصياغة القانونية الدقيقة واختيار المصطلحات الأنسب، فوفق ما تبين في الدستور أن إسقاط العضوية يتعلّق بفقدان الشروط الانتخابية أو عدم استيفائها بدايةً، والتجريد من العضوية يتم بسبب الإخلال بشرف المهمة النيابية، أما الإقصاء فتحدّد شروطه الأنظمة الداخلية، علماً أن دستور 1976 نصّ على العزل بدلاً من التجريد والإقصاء. في حين أن القانون العضوي لنظام الانتخابات عدّد الحالات الموجبة للاستخلاف (ملء الشغور النيابي)، ومنها الإقصاء والتجريد كحالتين منفصلتين.

كما نصّ القانون على "حدوث المانع الشرعي"، إلا أننا لم نجد له أثراً في الدستور أو النظام الداخلي لأي من غرفتي البرلمان، أيّ إنّه وسّع من حالات الاستخلاف بفتح باب التأويل. فتلك مخالفة دستورية توجب مراجعة النصّ من أجلها، بينما نجد النظام الداخلي لكلا الغرفتين تحدّث عن الإقصاء في حالة وجود حكم قضائي نهائي بسبب الإخلال بشرف المهنة.

ولم يتضمّن النظامان الداخليان الإشارة لاصطلاح "التجريد من العضوية" إلا بعد تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017 تماشياً مع تعديل الدستور لعام 2016 بالنصّ على التجريد من العضوية بسبب تغيير الانتماء السياسي.

من جهة أخرى لم يحدّد المشرع في أيّ نصّ المقصود من عبارة "الإخلال بشرف المهمة" الذي يستدعي التجريد من العضوية، فهذه العبارة لم يتمكّن أيّ من الباحثين تحديد مفهومها، في غياب أيّ حالة تطبيقية يمكن القياس بها أو القياس عليها، كما لا يوجد أيّ تفسير يكون مقبولاً ويخرج عن دائرة الأفعال التي تشكّل جريمة يعاقب عليها قانوناً، لهذا يمكن القول إن مفهوم التجريد مستغرق في حالة الإسقاط، وفق ما سبق بيانه.

وحتى القانون المنظم لحقوق وواجبات عضو البرلمان، والذي يجد أساسه الدستوري في المادة 115، لم يوضح ما يعدّ ذا صلة بشرف المهمة فتكون مخالفته موجبة للإسقاط، حيث جاءت النصوص (مادة 11-12-13) لتأكيد واجب وضع المصلحة الوطنية فوق كلّ اعتبار وحضور الجلسات والمشاركة في الأشغال والاحتفاظ بسرّ المداولات، الأمر الذي يتطلب تفرّغاً كلياً للمهام التشريعية والرقابية، لكنّ هذه الواجبات لم تقترن بجزاءات لازمة عند المخالفة، فلا يمكن القول بالربط بينها وبين التجريد من العضوية أو إسقاطها، كما فعلت الأنظمة المقارنة¹.

ومع ذلك يمكن القول إنّ هناك بعض المبادئ والتصرفات تندرج تحت مفهوم الأعراف والممارسات السياسية (كالتصرّيات التي لا تراعي حدود مبدأ الفصل بين السلطات أو خارج مبدأ التحفظ أو التّعدي في استعمال السلطة² وغيرها ممّا يمكن عدّه "تجاوزات مهنيّة"، وتعدّ مخالفتها مساساً بشرف المهمة النيابية.

عموماً، فإنّ غياب التطبيق العمليّ لأحكام الدستور والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، هو ما يمنع حقيقةً من فهم حقيقة ما قصده المشرّع، ومن معرفة مدى وجود فراغ أو تناقض قانونيّ يحتمّ على المشرّع الجزائري تحديده ليُصارَ إلى ملئه أو علاجه بتعديل دستوريّ أو قانونيّ حسب الحالة، أو اللّجوء لتفسير النصوص القانونية.

وبعد الاطّلاع على حالات زوال العضوية البرلمانية والفروقات الموجودة بين المصطلحات المختلفة التي دأب المشرّع الجزائريّ على استعمالها عبر مسيرته التشريعية، سأستعرض في الآتي الأحكام الموجبة للإسقاط فقط، كما أوردها المشرّع الدستوريّ الجزائريّ، وذلك تماشياً مع التقسيم المعتمد في هذه الدراسة.

فعلى ضوء المادة التي تناولت موضوع الإسقاط (مادة 123 من الدستور 2016)، يمكن تصوّر إسقاط

العضوية البرلمانية في الجزائر في حالتين، هما:

¹ مولودي جلول، مرجع سابق، ص 182

² المرجع السابق، ص 258.

1. عدم استيفاء شروط القابلية للانتخاب.

2. فقدان أحد شروط العضوية قبل انتهاء العهدة البرلمانية.

أولاً: عدم استيفاء شروط القابلية للانتخاب:

شروط قابلية الانتخاب هي تلك الشروط الواجب توافرها بداية لقبول الترشح قصد المشاركة في العملية الانتخابية، منها ما هو مشترك بين جميع عمليات الانتخاب (مثل شروط التسجيل في القائمة الانتخابية)، ومنها ما يتعلق بكل غرفة على حدة.

وقد تمّ النصّ على تلك الشروط بالقوانين العادية والقوانين العضوية، كان آخرها القانون العضوي رقم 10-16 في المواد (91-92 و110-111)، إذ حدّدت هذه المواد شروط الانتخاب بالنسبة إلى عضوية كلّ من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (كشروط الجنسية والسنّ والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وأداء الخدمة الوطنية ..)، وهذه الشروط قد تتوفّر في شخص معيّن غير أنّه لا يتمكّن من ترشيح نفسه لعضوية البرلمان نظراً لعدم قابليته لذلك¹.

وتعدّ شروط الانتخاب وقابلية الانتخاب ضوابط مبدئية تتمّ مراعاتها من قبل لجنة الترشيحات، ويمكن الطعن بصحة الانتخاب برفع الطعن للمجلس الدستوريّ الذي يفصل فيها، وهنا يظهر الخلط واضحاً بين مفهومي البطلان والإسقاط لدى المشرّع الجزائريّ.

وفي الحقيقة فإنّه يحقّ لكلّ ذي مصلحة أن يطلب شطب كلّ من سجل بغير حقّ في القوائم الانتخابية، علماً أنّ واجب النيابة العامة إبلاغ اللجنة الإدارية لمراجعة القوائم الانتخابية، بقائمة الأشخاص المحرومين من حقّ القيد ضمن القوائم الانتخابية².

¹ بومباي ميلود، مرجع سابق، ص 40.

² مولودي جلول، مرجع سابق، ص 157 و 180.

ثانياً: فقدان أحد شروط العضوية قبل انتهاء العهدة البرلمانية:

ينبغي توافر شروط العضوية المنصوص عليها في القوانين آنفة الذكر طوال مدة العضوية، فمتى زال أي منها (كفقدان الجنسية أو التجريد منها بالنسبة لمكتسبها أو اكتشاف تزوير في بعض الثبوتيات المطلوبة للترشيح...) تسقط عضوية العضو المعني بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه وبغالبية أعضائه.

غير أنه في غياب إمكانية الطعن في صحة العضوية بعد فصل المجلس الدستوري في الطعون الانتخابية، وإعلانه النتائج النهائية للنواب الجدد الذين يخضعون لإجراءات إثبات العضوية، إيداناً ببدء مهمات النيابة طبقاً للدستور والقانون العضوي للبرلمان، فإن قرار المجلس الدستوري يعد في منزلة تحصين لعضوية النائب من أي طعن، ولو تم اكتشاف ما يوجب الطعن بعد صدور قرار المجلس الدستوري، فقرارات المجلس إلزامية وغير قابلة للطعن.

وبناءً على ما تقدم، إذا عدنا شروط صحة العضوية قائمة أو مفترضة بثبوت عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فإن زوالها بعد ذلك إذاً لا يكون إلا بسبب يسقط أحد تلك الشروط، كصدور حكم بفقدان الأهلية والحجر القضائي أو القانوني أو شهر الإفلاس، أو صدور حكم جزائي يتضمن عقوبة سالبة للحرية بما يتماشى مع ممارسة أي وظيفة أو مهمة بما فيها النيابة البرلمانية، أو كان الحكم ملحقاً بعقوبة تكميلية بالحرمان من ممارسة الحقوق السياسية والتي من أهم مظاهرها حق الانتخاب، والتي لا يستعيدها إلا برد الاعتبار إليه.

وكما سبق القول فإن غياب أي تطبيق على حالة واقعية خلال حياة البرلمان الجزائري لا يعني عدم وجود ما يوجب إسقاط العضوية لهذه الأسباب والشروط، بل إن ذلك يعدّ دليلاً آخر على ضعف الممارسة البرلمانية والديمقراطية الحقيقية¹.

¹ مولودي جلول، المرجع السابق، ص 180.

الفرع الثاني

الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية البرلمانية في الجزائر

إنّ إجراءات إسقاط العضوية (وحتى الإقصاء) واحدة سواء تعلّقت بنائب المجلس الشعبي الوطني أو بعضو مجلس الأمة، وعموماً، تبدأ الإجراءات بتقديم طلب الإسقاط مروراً برفع الحصانة وانتهاءً بدراسة الملف من قبل اللجنة المختصة، والتصويت عليه بصفة نهائية.

فوفقاً للمواد (72 وحتى 74) من الأول، والمواد (127-129) من الثاني، يقدّم الطلب من وزير العدل من أجل البدء بإسقاط الحصانة عن النائب أو العضو ويودع الطلب لدى مكتب المجلس في كلا الغرفتين. يُحال الطلب إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية، لتعدّ تقريرها في أجل شهرين اعتباراً من تاريخ الإحالة إليها.

تستمع اللجنة إلى النائب أو العضو المعني، والذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه.

يبتّ المجلس في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ الإحالة.

يفصل المجلس الوطني في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب أو العضو المعني.

ومن الجدير ذكره أنّه يمكن للنائب التنازل صراحة عن الحصانة، وفقاً للمادة 127 من دستور عام 2016، وعليه ففي حال التنازل الصريح عن الحصانة بشكل لا يقبل التأويل أو الشك في التعبير عن نية صاحبه، حينها يمكن متابعته قضائياً من دون أي قيد، والسير بباقي إجراءات إسقاط العضوية.

في الختام حبذا لو عمل المشرع الجزائري على النص صراحة على البطلان وتحديد أحكامه، مع وضع الحدود الفاصلة بينه وبين الإسقاط، وحذف عبارة (لم يستوف شروط قابلية الانتخاب) من المادة 123، وتوحيد باقي الحالات (تجريد، إقصاء...) تحت مسمى واحد وهو الإسقاط وعدّها من أسبابه، أسوةً بباقي التشريعات.

المطلب الثاني

الإسقاط كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية في مصر

ربط المشرع المصري إسقاط العضوية بفقدان الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية البرلمانية، فمنذ نفاذ دستور 1956¹ نصّ على إسقاط عضوية أحد أعضاء البرلمان متى تمّ تقديم اقتراح بذلك من قبل عشرة أعضاء في المجلس، وتمّ رفع العدد المطلوب للاقتراح بموجب دستور 1971 إلى عشرين عضواً، على أن يتمّ التصويت على إسقاط العضوية بموافقة ثلثي أعضاء المجلس المعني، وتمّ تكريس هذا المبدأ في دستور 2012 الذي حدّد ثلاث حالات لإسقاط العضوية، ليتأكّد ذلك بنصّ دستور 2014 والدستور المعدّل له لعام 2019م في المادة 110 التي جاء فيها: "لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي أنتجت على أساسها أو أخلّ بواجباتها، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه".

من خلال هذه المادة يتّضح أنّه يمكن أن تسقط عضوية أحد أعضاء مجلس النواب المصري قبل انتهاء مدة ولايته والتي هي خمس سنوات ميلادية (وفق المادة 106) من الدستور، بقرار صادر عن المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه في حالات محدّدة، وعليه سيتمّ التطرّق فيما يأتي إلى حالات إسقاط العضوية في التشريع المصري، وكذلك الإجراءات المتّبعة لذلك في الفرعين الآتيين.

¹ نصت المادة 109 من دستور مصر لعام 1956 على: "لا يجوز إسقاط عضوية أحد من أعضاء مجلس الأمة إلا بقرار من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه بناء على اقتراح عشرة من الأعضاء، وذلك إذا فقد الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات وظيفته أو قصر في حضور جلسات مجلس الأمة أو لجأه".

الفرع الأول

الأحكام الموجبة لإسقاط العضوية البرلمانية

بالعودة إلى المادة آنفه الذكر نجد أنّ المشرع الدستوري في مصر ذكر حالات إسقاط العضوية على سبيل

التحديد، وهي:

أولاً: فقد الثقة والاعتبار (الصلاحية الأخلاقية):

إنّ فقد الثقة والاعتبار سبب يرتبط بسلوك العضو وتصرفاته وأخلاقياته في أثناء عضويته في المجلس وليس قبل ذلك، أي أنّ العضو دخل المجلس وهو حائز على الثقة والاعتبار، ثم حدث ما أفقده تلك الثقة التي كانت أحد أسباب قبول ترشّحه، ويتأتّى ذلك بمناسبة ارتكابه أفعالاً وأعمالاً في تعاملاته أو علاقاته أو حصوله على مزايا أو منافع، مستغلاً صفتَهُ كعضوٍ أو متاجراً بها، وتبعاً لذلك إذا صدر بحق عضو المجلس أحكام في جرائم مخلة بالشرف والكرامة أو تمسّ الذمة والأمانة يتمّ إسقاط عضويته¹، وقد حدّد المشرع المصري الأحكام التي يؤدّي صدورها بحق أحد الأفراد إلى حرمانه من مباشرة الحقوق السياسية².

ورغم هذه التحديد فإنّ بعضاً من الفقهاء يذهب إلى القول إنّ عضو مجلس النواب يفقد الثقة والاعتبار عند الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، سواء أدرجها المشرع ضمن الجرائم التي تؤدّي إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أم لم يدرجها، وإذا ما ارتكب عملاً شائناً³، ويذهب البعض الآخر للقول إنّّه لا يشترط لسوء السمعة للعضو أن تصدر أحكام بحقه ماسة بالشرف أو السمعة، ولا يجوز الاستدلال على ذلك بمحض اتّهام يقوم على فطنة الإدانة ولا يستند على غلبة اليقين، ويجب أن يثبت بالقرائن والأدلة الجادة على ضعف

¹ محمد صالح سليمان، ضمانات أعضاء البرلمان "دراسة مقارنة"، بحث علمي أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2017، ص154

² انظر المادة 2 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لعام 2014، الصادر بقرار رئيس جمهورية مصر العربية والمنشور في الجريدة الرسمية - العدد 23 (تابع)، بتاريخ 5 يونيو 2014.

³ د. حسن مصطفى البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري، مرجع سابق، ص23

الخلق والانحراف في الطبع¹، بل إن مصطلح الثقة والاعتبار من المصطلحات المرنة، ومن ثم لا يمكن وضع معيار محدّد للحكم على مدى توافر الثقة والاعتبار في العضو، فلا مفرّ من ترك تقدير ذلك للمجلس من دون انحراف بالسلطة وتدخل الاعتبارات السياسيّة أو الحزبيّة لإقصاء عضو مجلس الشعب تحت ستار فقد الثقة والاعتبار، لذلك ينبغي على المشرّع أن يحيط شرط فقدان الثقة والاعتبار بالضمانات الكافية حتّى لا يُساء استعماله وحتّى لا يُحارب من ذوي الاتجاهات السياسيّة المعارضة.

ومن الجدير ذكره أنّه في الفصل التشريعيّ 1990 \ 1995م أُسقطت عضويّة عددٍ من الأعضاء بسبب الاتجار بالمخدرات².

ثانياً: فقد أحد شروط العضويّة التي انتخب على أساسها:

حدّد المشرّع الدستوريّ المصريّ في المادّة 102 من الدستور النافذ الشروط الواجب توفرها في عضو البرلمان بدءاً من الترشّح وطيلة فترة عضويّته، إذ جاء فيها: "... يُشترط في المترشّح لعضويّة المجلس أن يكون مصريّاً، متمتعاً بحقوقه المدنيّة والسياسيّة، حاصلاً على شهادة إتمام التّعليم الأساسي على الأقلّ، وألا يقلّ سنّه يوم فتح باب التّرشّح عن خمسٍ وعشرين سنة، ويبيّن القانون شروط التّرشّح الأخرى..."

يتّضح من هذه المادّة أنّ النائب تسقط عضويّته في الحالات الآتية:

1- فقدان الجنسيّة المصريّة:

استلزم المشرّع الدستوريّ المصريّ في كلّ شخص يريد أن يرشّح نفسه للعضويّة البرلمانيّة أن يتمتّع بالجنسيّة المصريّة، ورغم الجدل الفقهيّ والتناقض القانونيّ الذي ثار بشأن شرط الجنسيّة المصريّة³، فإننا نكون أمام حالة إسقاط العضويّة إذا تخلّى العضو عن جنسيّته المصريّة أو تمّ إسقاط جنسيّته من قبل مجلس الوزراء،

¹ د. محمد الذهبي، الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام 2006، ص 27.

² عادل عبدالله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1995، ص 186.

³ راجع: شرط الجنسية في التشريع المصري، ص 60 وما بعدها من المبحث الأول من الفصل الثاني من هذا الباب.

لأنه يعمل ضد مصلحة البلد وفق ما نص عليه قانون الجنسية، حيث تتعدى بذلك الرابطة الولائية والقانونية المطلوب توفرها بين المواطن ودولته، فهذا الشرط هو شرط انتساب إلى مجلس النواب، كما هو شرط صلاحية للاستمرار في عضوية هذا المجلس، ما يتعين معه أن يرافقه طيلة فترة عضويته¹.

2- الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية:

يحدث أن يتعرض العضو للحرمان من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية في أثناء ممارسته لعمله النيابي في المجلس، كأن يصدر بحقه حكم نهائي في جنائية ولم يكن قد رُدَّ إليه اعتباره، أو صدر بحقه حكم نهائي بمصادرة أملاكه أو معاقبته بالحبس لارتكابه جريمة السرقة أو التزوير أو اختلاس المال العام... وغيرها من الأحكام التي نص عليها القانون²، والتي تحرم العضو من مباشرة حقوقه السياسية، هنا يصدر المجلس النواب قراره بإسقاط العضوية لفقد أحد شروطها بعد أن اكتسبها بصحيح القانون.

ومن الجدير ذكره أنه في عام 1986م تم إسقاط عضوية النائب عن دائرة رشيد محافظة البحيرة "م س ع"، بسبب صدور حكمين ضده من محكمة جنايات الاسكندرية³، إذ أصبح فاقداً لأحد شروط العضوية، وهو التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، إضافة إلى فقدانه أيضاً الثقة والاعتبار.

3- فقدان العضو للصلاحيات العقلية:

الصلاحيات العقلية شرط لاكتساب العضوية واستمرارها، فإذا حدث وفقدها العضو (كأن يُصاب بالعتة أو الجنون أو الانفصام أو أي مرض عقلي أو نفسي يؤثر على أهليته) يصبح عرضة لإسقاط عضويته من قبل المجلس، وهنا ينبغي على المشرع توفير الضمانات الكافية حتى لا يُساء استعمال هذه الوسيلة من قبل المجلس؛

¹ محمد سلمان، المرجع السابق، ص164.

² المادة 2 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، منشور في الجريدة الرسمية - العدد 23 (تابع) 5 يونيو 2014م.

³ حكم صدر في 14 فبراير 1986، في القضية رقم 81\343، كلي مخدرات الإسكندرية.

وحكم صدر في 9 يناير 1983 في القضية رقم 81\484 كلي مخدرات الاسكندرية. للمزيد: انظر بومامي ميلود، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري جامعة الحاج لخضر - باقة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص58.

كأن يكون قرار الحكم على حالة العضو النفسية والعقلية بيد لجنة طبية متخصصة تتصف بالحيدة والنزاهة والموضوعية، وأن يكون قرارها واضحاً بحيث يظهر أن مرض العضو العقلي أو النفسي يحول من دون إمكانية ممارسته لعمله النيابي، وأن يكون للعضو حق الطعن في القرار أمام لجنة طبية أعلى، مع خضوع هذه الإجراءات لرقابة القضاء¹.

وعلى الرغم من النص الدستوري على إسقاط العضوية عند فقد أحد شروط الترشيح عليها، إلا أن هناك شروطاً لا يُتصور فقدانها بعد توفرها في المرشح ابتداءً، وفقاً للقانون، كشرط السن وشرط الشهادة الابتدائية وشرط أداء الخدمة العسكرية، فالمرشح الفائز بالانتخابات والذي حقق هذه الشروط عند ترشحه للانتخابات وفقاً للقانون، فإنه لا يمكن أن يفقدها بعد ذلك، حتى لو فرضنا وقوع تواطؤ أو إهمال أو حتى تزوير بالأوراق الثبوتية المقدمة، وتم اكتشاف ذلك لاحقاً خلال الفصل التشريعي وفي أثناء ممارسة النائب لعمله النيابي، فإن الحالة إبطال عضوية وليس إسقاطها لعدم توفر وصحة هذه الشروط منذ البداية، لذلك على المشرع الدستوري أن يخرج هذه الشروط من أسباب إسقاط العضوية بتعديل النص القائل بإسقاط العضوية لفقد أحد شروطها، وتحديد حالات بعينها يتحقق معها إسقاط العضوية.

ثالثاً: الإخلال بواجبات العضوية:

لابدّ هنا أن نتساءل عن واجبات العضو التي تعدّ مخالفتها إخلالاً بواجبات العضوية تستوجب إسقاطها، وبالعودة إلى قانون مجلس النواب رقم 46 لعام 2014، (المواد من 37 وحتى 46)، وقانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام 2016م (مادة 383) نجد هناك جملة من الواجبات ينبغي على العضو الالتزام بها في أثناء ممارسته لعمله النيابي، نذكر منها: أداءه لليمين الدستورية وعدم استتجاره أو شراؤه بنفسه أو بالوساطة شيئاً من أموال الدولة... وإفصاحه كتاباً عن مزاولته لأي نشاط مهني وعدم تعيينه في إحدى وظائف الحكومة... كما يجب على العضو عدم ارتكابه أفعالاً تؤدي إلى توقيع الجزاء عليه، كقيامه بتهديد رئيس الجمهورية أو رئيس

¹ محمد سلمان، مرجع سابق، ص 166.

مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء لحمله على عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه، أو قيامه باستعمال العنف لتعطيل مناقشات المجلس...الخ.

والحقيقة، إنَّ تقدير إخلال العضو بالقيام بواجباته التي تفرضها عليه عضويته البرلمانية يعود إلى السلطة التقديرية لمجلس النواب، وبالتالي فإنَّ اختصاص المجلس في هذا الشأن سلاح ذو حدين، فهو من جهة يُعدُّ ضماناً للعضو باعتباره أنَّ المجلس هو الجهة التي يتبعها العضو، وهو الأقدر على فهم وتقدير التصرفات والأفعال التي تصدر عن العضو ومدى خطورتها، ومن جهة أخرى يمكن أن يعدَّ هذا الاختصاص تعسفاً بحق العضو في حال أساء المجلس استخدام هذه السلطة التقديرية التي مُنحت له وسيطرت عليه الأهواء الحزبية والسياسية، فمن الوارد حينها أن يتمَّ إقصاء عددٍ من الأعضاء الذين ينتمون إلى أقليات حزبية أو يملكون رأياً معارضاً، الأمر الذي ينعكس سلباً على مصلحة الشعب والأمة¹.

الفرع الثاني

الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية البرلمانية في مصر

بالعودة إلى نص المادة 110 من الدستور المصري نجد النص على أنه:

"لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي أنتجت على أساسها أو أخلَّ بواجباتها، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه".

¹ تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى قيام مجلس النواب المصري بإسقاط عضوية النائب كمال الدين حسين بسبب رسالة شديدة اللهجة كان قد أرسلها إلى رئيس الجمهورية بتاريخ 4 فبراير 1977م بمناسبة إصداره القرار بقانون رقم 2 لعام 1977م لمواجهة أحداث 18 و19 يناير 1977م، إذ عدت اللجنة التشريعية للمجلس أنَّ ما ارتكبه العضو بتحريره وإذاعته ونشره للبرقية يعدُّ خروجاً جسيماً عن واجباته كعضو يمثل الشعب، وعدواناً جسيماً على حق الوطن والمواطن، وقصد بذلك النيل من هيبة الدستور والتطاول على رئيس الجمهورية واتهام الحكومة بالتزوير سلفاً لإهدار الثقة بها... كما أسقط المجلس العضوية البرلمانية عن العضو الشيخ عاشور محمد نصر عام 1978م بسبب ما صدر عنه من أقوالٍ بمناسبة رفض مناقشة طلب الإحاطة بشأن السياسة التُموينية وحالة رغيف الخبز عندما تُسبب إليه القول: "ده مش مجلس شعب، ده مسرح مجلس الشعب"، وأتبعه بهتاف يدعو به إلى سقوط الرئيس. انظر: محمد عبد القادر، "إسقاط العضوية": تعددت التجاوزات و"الطرد واحد"، مقال منشور بتاريخ 2016\10\8، على الموقع الإلكتروني: <https://www.almasyalyoum-com.cdn.ampproect.org>.

نصّت المادّة 381 من النظام الداخليّ لمجلس النواب المصريّ لعام 2016 على: "مع عدم الإخلال بالمسؤوليّة الجنائيّة أو المدنيّة يوقع المجلس على العضو الذي أثبت أنّه أخلّ بواجبات العضويّة أو ارتكب فعلاً من الأفعال المحظورة عليه أحد الجزاءات الآتية: أولاً: ... خامساً: إسقاط العضويّة... ولا يجوز توقيع أيّ من هذه الجزاءات على العضو إلّا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه...".

بقراءة متأنّية لما سبق نجد أنفسنا أمام تساؤل مهمّ ألا وهو: ماذا لو رفض المجلس إسقاط العضويّة؟ أي لم يتحقّق النصاب المطلوب للتصويت على قرار إسقاط العضويّة؟

في الحقيقة يمكن قبول هذا الأمر بالنسبة للعضو المخلّ بواجباته الوظيفية، ولكن يصعب تصوّره في حالة النائب الذي فقد الثقة أو الاعتبار أو فقد أحد شروط ترشيحه، لذلك حبّذا لو ميّز المشرّع المصريّ بين حالات الإسقاط، فطلب نصاب التّصويت القانونيّ (ثلثي الأعضاء) للعضو المخلّ بواجباته، وجعل الإسقاط يتمّ بشكل حكميّ بالنسبة لحالتي فقد الثقة والاعتبار وفقد أحد شروط الترشح.

أمّا عن كميّة إسقاط العضويّة والإجراءات المتّبعة لذلك فقد نظّمها الموادّ (386 - 390) من هذه اللائحة، وتتمثّل في الآتي:

ـ في حال إخطار رئيس المجلس من السّلطة المختصّة بصدور أحكام قضائيّة أو تصرفات أو قراراتٍ ممّا يترتّب عليه قانوناً أن يفقد أحد شروط العضويّة أو الصّفة التي انتخب على أساسها، والتي يترتّب على فقدانها إسقاط عضويّته وفقاً لأحكام المادّة (110) من الدستور، والمادّة (6) من قانون مجلس النواب، يحيل رئيس المجلس الأمر إلى لجنة الشّؤون الدستوريّة والتشريعيّة خلال ثلاثة أيّامٍ من تاريخ إخطاره بالأحكام القضائيّة أو المُستندات التي قد يترتّب عليها الأثر المذكور، ويعرض الرّئيس الأمر على المجلس للإحاطة في أوّل جلسة تالية.

_ تتولّى اللّجنة بحثَ الموضوعِ مِنَ النّاحيتينِ الدستوريّةِ والقانونيّةِ وإعدادِ تقريرٍ عنه لمكتبِ المجلسِ بعد سماعِ أقوالِ العضو وتحقيقِ دفاعه، فإذا انتهتِ اللّجنةُ إلى أنّ ما ثبتَ لديها يترتّبُ عليه إسقاطُ العضويّةِ، أحالَ مكتبُ المجلسِ التّقريرَ إلى المجلسِ في أوّلِ جلسةٍ تاليّةٍ.

_ يجوزُ لمكتبِ المجلسِ أن يُحيلَ التّقريرَ في الوقتِ ذاته إلى لجنةٍ القيمِ لدراستهِ وإعدادِ تقريرٍ في شأنه، ويجوزُ لمكتبِ المجلسِ أن يقرّرَ عرضَ تقريرِ لجنةٍ القيمِ على المجلسِ مع تقريرِ لجنةِ الشّؤونِ الدستوريّةِ والتّشريعيّةِ.

_ يُقدّمُ الاقتراحُ بإسقاطِ العضويّةِ في الأحوالِ المنصوصِ عنها في المادّة 110 من الدستور والمادّة 6 من قانونِ مجلسِ النّوابِ إلى رئيسِ المجلسِ بطلبٍ كتابيّ موقّع من ثلثِ أعضاءِ المجلسِ على الأقلّ، وعلى الرّئيسِ بعدَ أن يتحقّقَ مكتبُ المجلسِ من توفرِ الشّروطِ الشّكليّةِ في الطلبِ أن يخطرَ العضو كتابةً بصورةٍ من اقتراحِ إسقاطِ العضويّةِ عنه.

_ يدرجُ طلبُ إسقاطِ العضويّةِ في جدولِ أعمالِ أوّلِ جلسةٍ تاليّةٍ لإحالاته للّجنةِ الشّؤونِ الدستوريّةِ والتّشريعيّةِ. ولا يجوزُ، في جميعِ الأحوالِ، تشكيلُ لجنةٍ خاصّةٍ لنظرِ الطلبِ المُقدّمِ بإسقاطِ العضويّةِ.

_ يحيلُ المجلسُ اقتراحَ إسقاطِ العضويّةِ إلى اللّجنةِ الدستوريّةِ والتّشريعيّةِ، ولا يجوزُ البدءُ في إجراءاتها إلّا بعدَ إخطارِ العضو كتابةً للحضورِ في الميعادِ الذي تحدّدهُ لذلك، على ألاّ تقلّ المدّة من الإخطارِ حتّى الميعادِ المحدّد لانعقادِ اللّجنةِ عن خمسةِ أيّام، فإذا تخلّفَ العضو عن الحضورِ من دونِ عذرٍ مقبولٍ، أعادتِ اللّجنةُ إخطارهُ طبقاً للقواعدِ السّابقة، فإذا تخلّفَ العضو بعدَ ذلك من دونِ عذرٍ مقبولٍ تستمرّ اللّجنةُ في مباشرةِ إجراءاتها.

_ للعضو أن يختارَ أحدَ أعضاءِ المجلسِ لمعاونتهِ في إبداءِ دفاعه أمامَ اللّجنة، وعلى اللّجنة أن تستمعَ لأقوالِ العضو وأن تحقّقَ أوجهَ دفاعه.

_ تقدّم اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس بعد موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضائها عليه خلال سبعة أيام على الأكثر، ويُعرض هذا التقرير على المجلس في أول جلسة، ويجب صدور قرار المجلس بشأنه خلال جلستين على الأكثر من تاريخ عرض التقرير عليه.

_ يجب دائماً تلاوة تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية في المجلس، ولا تسري أحكام الاستعجال على إجراءات إسقاط العضوية.

_ يؤخذُ الرأي في تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية نداءً بالاسم، ولا يصدر قرار المجلس بإسقاطها إلا بموافقة ثلثي أعضائه.

المطلب الثالث

الإسقاط كسبب لانتهااء العضوية البرلمانية في سورية

حدّد المُشرّع السوريّ حالاتٍ شغور العضويّة، فنصّت المادّة 87 من قانون الانتخابات العامّة على: "تعدّ

عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب شاغرة في إحدى الحالات الآتية:

أ- الوفاة. ب- الاستقالة. ج- فقدان أحد شروط الترشيح بموجب قرار المحكمة الدستورية العليا. د- إسقاط

العضوية وفقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب".

وتطبيقاً لذلك نصّت المادّة 244 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوريّ على: "للمجلس إسقاط

العضوية عن أحد أعضائه لأحد الأسباب الآتية:

1. إهانة الدولة أو رئيسها أو علمها.

2. الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة في الدستور أو الإخلال بواجباته بما لا ينسجم مع الاحتفاظ

بعضويّته.

3. الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن.

4. ارتكاب جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية".

من خلال ما سبق يتّضح أنّ إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الشعب السوريّ يكون في أربع حالاتٍ

محدّدة كعقوبة تأديبية جزاء لما قد يرتكبه العضو من مخالفاتٍ جسيمة لا تتسجم مع احتفاظه بعضويّته، وهذا

الأمر من اختصاص مجلس الشعب وحده، إذ بيّن النظام الداخلي للمجلس الأحكام المتعلقة بإسقاط العضوية من

حيثُ ذكر الأسباب أو الأفعال التي تبرّر لمجلس الشعب إسقاط العضوية عن أحد أعضائه¹، وكذلك بيّن النصاب

الذي يحقّ له اقتراح إسقاط العضوية والذي يبلغ خمس أعضاء المجلس وفقاً للمادّة 245، الفقرة (1) منه،

¹ د. حسن مصطفى البحري، مدّة العضوية وحالات شغورها في مجلس الشعب السوري، مرجع سابق. ص 115 وما بعدها.

وأوضح الأغلبية المطلوبة التي يُصدرُ بها المجلس قراره بإسقاط العضوية، والبالغة حسب الفقرة (2) من نفس المادة السابقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

وبناء عليه سيتناول الفرع الآتي بشيء من التفصيل الأحكام الموجبة لإسقاط العضوية البرلمانية عن أعضاء مجلس الشعب السوري وفق الآتي:

الفرع الأول

الأحكام الموجبة لإسقاط العضوية البرلمانية في سورية

حدّد المشرّع السوري الحالات التي توجب إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الشعب في الآتي:

أولاً: إهانة الدولة أو رئيسها أو علمها:

نصّت المادة 374 من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ 22/حزيران/

1949م وتعديلاته على أن: "1- من حَقَّرَ رئيس الدولة عوقبَ بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين. 2 - تُفرضُ

العقوبة نفسها على من حَقَّرَ العلم أو الشعار الوطني علانيةً بإحدى الوسائل المذكورة بالمادة 208".

كما نصّت المادة 123 من قانون العقوبات العسكري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 61 تاريخ

27\2\1950م على: "يُعاقبُ بثلاثة أشهرٍ إلى ثلاث سنواتٍ كلُّ شخصٍ مدنيٍّ أو عسكريٍّ يُقدِّمُ على تحقيرِ

العلمِ أو تحقيرِ الجيشِ والمسِّ بكرامته أو سمعته أو معنوياته أو يُقدِّمُ على ما من شأنه أن يضعفَ في الجيشِ

روحَ النِّظامِ العسكريِّ أو الطاعةِ للرؤساءِ أو الاحترامِ الواجبِ لهم أو انتقادِ أعمالِ القيادةِ العامة والمسؤولين

عن أعمالِ الجيشِ وذلك بصورةٍ تحطُّ من كرامتهم".

وعليه فإنّه يجب على عضو مجلس الشعب السوري أن يحافظَ على كيانِ الدولة ووحدتها ويصونَ هيبتها

وسيادتها ويحترمُ علمها الذي يعدُّ رمزاً لها، ويقدرُ نضالها ويحترمُ رئيسَ البلادِ المنتخب من قبل الشعب، ويمتنع

عن توجيه أية إساءة أو كلام غير لائق، سواءً من داخل المجلس أو من خارجه تحت طائلة إسقاط عضويته لمخالفته نصوص الدستور والنظام الداخلي للمجلس¹.

ثانياً: الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة بالدستور:

تمّ تصنيف هذه المبادئ وفق الدستور السوري النافذ² إلى مبادئ سياسية ومبادئ اقتصادية ومبادئ اجتماعية ومبادئ تعليمية، ولما كان أعضاء مجلس الشعب قد أدوا اليمين الدستورية قبل مباشرتهم لمهامهم والتي هي وفق المادة 7 من الدستور: "أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها ونظامها الجمهوري وأن أراعي مصالح الشعب وحرّياته وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحرّيته والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة العربية".

وحيث إنّ الإجماع قد انعقد على أنّ الدولة إذا كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات إدارية، وتعيّن عدّ الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص، وما ينطوي عليه من مبادئ، القانون الأعلى الذي يسمو على كلّ القوانين.

فبناءً على ما سبق، يتحتّم على أعضاء مجلس الشعب الذين يمارسون مهمات السلطة التشريعية النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده، وإلاّ اتّخذ بحقهم جزاء تأديبي يتمثل بإسقاط عضويتهم.

ثالثاً: الإخلال الواضح بواجبات العضوية بما لا ينسجم مع الاحتفاظ بها:

هنا يثار التساؤل حول واجبات العضوية التي يُشكّل الإخلال بها سبباً لإسقاط عضوية العضو المخالف، وبالعودة إلى النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري³ نجد أنّ واجبات العضوية تتمثّل في الآتي:

1. الحفاظ على هيبة المجلس وأن يُراعى الاحترام الواجب لمؤسسات الدولة الدستورية.

¹ د. حسن البحري، المرجع السابق، ص 117.

² المواد (1- 32) من الباب الأول، من الدستور السوري النافذ بتاريخ 27 شباط 2012م.

³ المواد (237، 239، 238)، الفصل الثالث، الباب الثامن من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017م.

2. لا يجوز للعضو أن يأتي أفعلاً داخل المجلس أو خارجه تُشكّل خروجاً عن القيم الأخلاقية أو الاجتماعية للمجتمع السوري.

3. على العضو الالتزام الدائم بحضور اجتماعات المجلس ولجانه.

4. على العضو الذي يطرأ ما يستوجب مغادرته مقر المجلس في أثناء انعقاد جلساته أن يستأذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة حسب الحال.

5. يُحظر على العضو بصفة عامة أن يستغل صفتَه في الحصول على مزايا خاصة.

ومن ثم فإنَّ أيَّ إخلالٍ من قبل العضو بما يقع على عاتقه من واجبات فرضتها عليه صفة العضوية، يمكن أن يؤدي إلى حرمانه من هذه الصفة باتخاذ إجراء إسقاط عضويته من قبل المجلس، ومن الجدير ذكره أنَّ هذا الأمر يعود إلى السلطة التقديرية للمجلس، فهو من يستقل بتقدير تكييف الأعمال والتصرفات الصادرة عن العضو وما إذا كانت توجب إسقاط عضويته، أو أنها مجرد مخالفات بسيطة لا تُبرر الإسقاط، إنما يكفي بفرض بعض الجزاءات التأديبية، فقد بين النظام الداخلي للمجلس في الفصل الخامس من الباب الثامن (المواد 246 حتى 252) الإجراءات الخاصة بسلوك الأعضاء، فنصَّ على أنَّ كلَّ عضو يخلُ بواجبات العضوية داخل أو خارج المجلس يُعرض نفسه للمساءلة بقرار من المجلس بناءً على اقتراح مكتبه¹.

وكما سبق القول، فإنَّ هذا الأمر يعدُّ سلاحاً ذا حدين، فهو من جهة يُعدُّ ضماناً للعضو لأنَّ المجلس هو الجهة التي يتبعها العضو، وهو الأقدر على تقدير خطورة التصرفات التي تصدر عنه، ومن جهة أخرى يمكن أن يُعدَّ هذا الاختصاص تعسفاً بحق العضو في حال أساء المجلس استخدام هذه السلطة التقديرية، كأن تسيطر على المجلس الأهواء الحزبية والسياسية، الأمر الذي ينعكس سلباً على مصلحة الشعب والأمة.

¹ د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 24-25.

رابعاً: الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن:

وفق ما جاء في المادة 65 من الدستور النافذ، والمادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م، فإن المجلس يعقد ثلاث دوراتٍ عادية في السنة، ولما كان عضو مجلس الشعب يُمثّل الشعب بأكمله (وفق المادة 58 من الدستور)، وحيث أن حضور جلسات المجلس واجبٌ على العضو، إذ لا يعقد المجلس اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (وفقاً للمادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الشعب)، ونظراً لطبيعة وأهمية الاختصاصات التي يتولاها المجلس، فقد نصّ النظام الداخلي على إسقاط عضوية الأعضاء الذين يتغيّبون غياباً كاملاً عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة من دون إذن¹. فالنقطة التي مُنحت للعضو من قبل الشعب تحمله واجباً وطنياً وأخلاقياً يُحتّم عليه الالتزام بحضور اجتماعات المجلس، فالعمل النيابي تكليف وليس تشريعاً ينبغي ألا يُمنح إلا إلى مَنْ هو أهلٌ لتحمل أعبائه بكامل المسؤولية والضمير².

خامساً: ارتكاب جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالنفّة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية:

كما هو الحال في كلّ دول العالم ينبغي أن يتمتع عضو مجلس الشعب بصفات الأمانة والذمة والشرف، ومنّ المعلوم أن المشرّع السوري اشترط هذه الصلاحيّة ابتداءً (ممارسة الحقوق المدنية والسياسية)، وجعلها شرطاً للتّرشيح لعضوية مجلس الشعب، وغني عن الذكر أنها أيضاً شرطاً لاستمرار عضويّته، وهذا أمرٌ بديهيّ، فالتمتع بالحقوق المدنية مطلوبٌ كي يكتسب العضو النّفّة كإنسان، فلا يكون معتوهاً أو مجنوناً أو محجوراً عليه أو سفهاً...، وأما التّمنع بالحقوق السياسيّة مطلوبٌ كي يكتسب العضو النّفّة كمواطن، فلا يكون قد ارتكب الأفعال التي تؤدّي إلى حرمانه من مزاوله هذا الحقّ بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية (كأن يحكم عليه بجرم القتل أو الاشتراك بمؤامرة على أمن الدولة، أو التجسس لمنفعة دولة أجنبية أو الرشوة أو التزوير...)، ولكن قد يحدث

¹ محمد سلمان، مرجع سابق، ص 186.

² ومن الجدير ذكره أن مجلس الشعب السوري أعلن بتاريخ 2015/7/30م في جلسته الأخيرة من الدورة العادية العاشرة للدور التشريعيّ الأول، موافقته على تقرير مكتبه حول إسقاط العضوية عن عددٍ من أعضائه استناداً لأحكام المادة 174 من النظام الداخلي للمجلس بسبب تغيبهم عن المجلس مُدة دورتين كاملتين متتاليتين من دون عذر، والأعضاء هم (قدري جميل - نادر بعيرة - مصطفى السيد - حمود عبدو النقيب - محمد عربو - محمد فادي القرعان - عماد حجيّ محمد - سعيد إيليا - تيسير الجفيني - صالح الطحان النعيمي). انظر: د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 26.

أن يفقد العضو هذه الصلاحية في أثناء عضويته في المجلس في حال صدر بحقه حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية في أحد الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، فإنه يصبح عرضة لإسقاط عضويته وفقاً للمادة 344 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة 2017.

والحقيقة، إن منح المجلس صلاحية النظر في هذا الجانب، يعد بمثابة النظر بفقدان العضو لأحد شروط الترشيح، والذي هو من اختصاص المحكمة الدستورية العليا، فيؤخذ على المشرع السوري هنا أنه أوقع نفسه في تناقض عندما أعطى هذا الاختصاص مرةً لمجلس الشعب (وفق المادة 244 ... رابعاً)، ومرةً للمحكمة الدستورية العليا (وفق المادة 45 من قانون المحكمة)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن المشرع السوري دأب على استعمال كلمة (شغور العضوية) على حالات انتهاء العضوية كافة، وهي كلمة عامة تشمل الإسقاط والبطلان والوفاة... الخ، الأمر الذي أدى إلى الخلط بين المواد القانونية التي تعالج مسائل إسقاط العضوية وبين تلك التي تعالج بطلانها، وفي هذا الصدد حبذا لو فُرق المشرع السوري بين ثلاث حالات بالنسبة لاختصاص مجلس الشعب وهي: (الإسقاط والسقوط والبطلان)، فالإسقاط يكون بقرار مسبب صادر عن المجلس بحيث تتجه نية المجلس وإرادته إلى إزالة صفة العضوية عن أحد أعضائه.

أما السقوط فيكون بقرار إداري صادر عن المجلس الهدف منه الإعلان عن شغور المقعد البرلماني فقط من أجل البدء بإجراءات ملئه، فالعضوية هنا زالت "حكماً" بنص القانون فلا اعتبار لإرادة المجلس في زوالها (كحالة الوفاة أو حالة فقدان أحد شروط الترشيح بعد توفّره بدايةً بشكل سليم)، فهذه الشروط ينبغي أن تبقى قائمة في شخص العضو طيلة فترة عضويته، فإن اختل أي منها تسقط العضوية حكماً.

أما بطلان العضوية فكما سبق القول، يكون بقرار صادر عن جهة قضائية وليسبب سابق على اكتساب العضوية، فإذا شاب عملية الانتخاب عيب أو تخلف لدى العضو شرط من شروط الترشيح، فإنه يقضي ببطلان عضويته من قبل المحكمة الدستورية العليا. فلا اختصاص للمجلس في حالة البطلان¹.

وتبعاً لما سبق، ينبغي أن يكون المشرع السوري أكثر دقة في النص على حالات الشغور بشكل عام، وأكثر تفصيلاً في بند (فقد أحد شروط الترشيح كأحد حالات شغور العضوية)، لأنّ تخلف بعض هذه الشروط يؤدي إلى البطلان، وفقدان بعضها الآخر بعد اكتسابه على نحو صحيح يؤدي إلى الإسقاط، أما بالنسبة لشرط (عدم صدور حكم قضائي...) فقد يكون منطقيّاً أكثر في حالة ثبوت ارتكاب العضو جنائية أو جنحة مخلة بالثقة العامة بصدور حكم مكتسب الدرجة القطعية بحقه، أن تسقط العضوية حكماً بتاريخ صدور الحكم القضائي. بحيث لا المجلس ولا المحكمة يقرّر ذلك بشكل مباشر، بل يكون "سقوط العضوية" نتيجة منطقيّة، تابعة لصدور الحكم المكتسب الدرجة القطعية.

الفرع الثاني

الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية البرلمانية في سورية

نصّت المادة 245 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م على:

"1- لخمس عدد أعضاء المجلس حق اقتراح إسقاط عضوية العضو الذي قام بأحد الأفعال الواردة في المادة السابقة.

2- يصدر المجلس قراره بإسقاط عضوية العضو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشغور".

¹ د. سعود فلاح الحربي، إسقاط وسقوط وبطلان عضوية مجلس النواب، مقال منشور بتاريخ: 2015\10\29 على الموقع الإلكتروني: www.sarayanews.com

من خلال ما سبق نجدُ أنَّ النِّظامَ الداخليَّ لمجلسِ الشَّعبِ السُّوريِّ لم يذكر على وجهِ التَّحديدِ الإجراءاتِ الخاصَّةَ بإسقاطِ العضويَّةِ، إنَّما اكتفى بالحديث عن الإجراءاتِ الخاصَّةَ بسلوكِ الأعضاء الذين يخلُّون بواجباتِ العضويَّةِ، والتي نظَّمها في الموادِّ (246-252)، ولمَّا كان هذا الإخلال من شأنه أن يؤدِّي بالعضو إلى إسقاطِ عضويَّته في حالِ كان جسيماً وارتأى المجلسُ ذلك، فإنَّ الإجراءاتِ المُتبَّعة هي ذاتها تقريباً وتتمثَّل في الآتي:

_ يدعو مكتبُ المجلسِ العضو كتابَةً للحضور أمامَه في الميعادِ الذي حدَّدَه لذلك، وذلك في غضونِ ثلاثةِ أيَّامٍ من تاريخِ الدَّعوة، فإذا تخلَّف العضو عن الحضور من دون عذرٍ مقبولٍ، عُدَّ ذلك تنازلاً منه في الدِّفاع عن نفسه ويستمرُّ مكتبُ المجلسِ في مباشرةِ إجراءاتِه. يُطلَعُ رئيسُ المجلسِ العضو بما هو منسوبٌ إليه.

_ وللعضو أن يختارَ أحدَ أعضاء المجلسِ لمعاونته في إبداءِ دفاعه أمامَ مكتبِ المجلسِ، وعلى مكتبِ المجلسِ الاستماع إلى أقوالِ العضو وتحقيقِ أوجهِ دفاعه.

_ لمكتبِ المجلسِ أن يجري التَّحقيقَ بنفسِه أو يندُبَ لذلك من يختاره من أعضائه ثمَّ تُعرضُ نتيجةُ التَّحقيقِ عليه.

_ يصدرُ المجلسُ قرارَهُ باقتراحِ إيقاعِ الإجراءاتِ على العضو معللاً متضميناً ما اتَّخذَه المجلسُ من إجراءاتٍ، والأسباب التي استندَ إليها القرارُ، ويُخطرُ العضو بالقرار فورَ صدوره.

_ يعرضُ مكتبُ المجلسِ اقتراحَه على المجلسِ في أوَّلِ جلسةٍ انعقادٍ له. فإذا تخلَّف العضو المعنيُّ عن الحضور من دون عذرٍ، عُدَّ ذلك تنازلاً منه عن حقِّه في إبداءِ دفاعه ويستمرُّ المجلسُ في مباشرةِ إجراءاتِه.

_ أمَّا في حالةِ إسقاطِ العضويَّةِ فوَقَّ المادَّة 245 من النِّظامِ الداخليِّ يتَّم تقديمُ الطلبِ من خُمس عدد أعضاء المجلسِ ويصدرُ المجلسُ قرارَهُ بالأغلبيةِ المُطلقة لعددِ أعضائه، وليسَ الأغلبيةِ المُطلقة لعددِ الحاضرين، والذي ينبغي ألا يقلَّ عن ثلثِ عددِ أعضاء المجلسِ - كما هو الحالُ مع باقي الإجراءاتِ التأديبيَّة - ووفقاً للفقرة 2 من المادَّة 245 على رئيسِ المجلسِ إخطارُ رئيسِ الجمهوريَّة بحالةِ الشُّغور.

كما أكّدت ذلك المادّتان (87 و 88) من قانون الانتخابات العامة، وعليه يجبُ على رئيس مجلس الشعب أن يُعلم رئيس الجمهورية بحالة الشغور ليُصارَ إلى انتخابٍ بديلٍ عنه (إجراء انتخاب تكميلي) خلال ستّين يوماً من تاريخ شغور العضويّة، على ألاّ تقلّ المُدّة الباقية للمجلس عن ستّة أشهرٍ، وتنتهي عضويّة العضو الجديد بانتهاء مُدّة المجلس¹.

¹. من الجدير ذكره وتطبيقاً لنصّ الفقرة السابقة أرسل رئيس مجلس الشعب بتاريخ 2015/8/2 كتاباً إلى رئيس الجمهورية يتضمنُ إسقاط عضويّة عشرة من أعضائه (السابق ذكرهم) لمخالفتهم الشروط القانونيّة، وبالتالي شغور عشرة مقاعد برلمانيّة، وبناءً على ذلك أصدرَ رئيس الجمهورية المرسوم رقم 214 بتاريخ 2015/8/12 المُتضمّن تحديد يوم السّبت 2015/9/19 موعداً لإجراء الانتخابات التّشريعيّة لملء المقاعد الشّاغرة في الدوائر الانتخابيّة. انظر: د. حسن البحري، مرجع سابق، ص 28.

الباب الثاني

انتهاء العضوية لأسبابٍ جماعية

تتعلقُ بالبرلمان ككلّ

تمهيد وتقسيم:

إنَّ العضوية البرلمانية مُحدَّدة المدة، لذلك فإنَّ العضوية تنتهي في حالاتٍ مُعيَّنة، منها فردية - كما أوضحها الباب الأوَّل من هذه الدراسة - ومنها جماعية سنحاول بحثها في الباب الثاني من هذه الدراسة، والحقيقة أنَّه توجد حالتان تؤدِّيان إلى انتهاء العضوية البرلمانية بشكلها الجماعي، وهما حالة الانتهاء القانوني الطبيعي لمدة الولاية البرلمانية، وحالة حل البرلمان قبل انتهاء مدَّة ولايته القانونية. وفي الحالتين يعني انتهاء العضوية هنا الخروج المُتزامن الإلزامي لجميع أعضاء المجالس النيابية.

وعلى فرض أنَّ انتهاء العضوية العائد لانتهاء المدَّة القانونية للولاية البرلمانية لا يثير أية إشكاليات، وهو إجراء دوريُّ مُتَّبَع في كلِّ البرلمانات، سنكتفي بالحديث عنه في مقدِّمة هذا الباب دون أن نخصِّص له فصلاً منفرداً، تحقيقاً للتوازن المُفترض بين الفصول.

فمن المعلوم أنَّ مدَّة العضوية تكون محدَّدة في دستور الدولة أو القوانين المنظمة لعمل البرلمان، أو الاثنين معاً، حيث أكدت الدراسة سابقاً أنَّ لكلِّ برلمان دورة حياةٍ مُحدَّدة، قد نصَّت عليها دساتير وتشريعات مختلف الدول، وهي ما تُعرَّف بـ"تأقيت مدَّة البرلمان"، وذلك لأنَّ انتخاب أعضاء البرلمان من قبل الشعب يتمُّ لكي يُعبِّر هؤلاء الأعضاء عن إرادة الشعب، ويمارسون السلطة نيابةً عنه، فمن الطبيعي والمنطقي ألا تمتدَّ العضوية إلى ما لانهاية أو إلى أجل غير مسمَّى، بحيث ينسى العضو المسؤوليات الملقاة على عاتقه، ويتقاعس عن أداء واجباته¹.

¹ انظر في التفاصيل:

Mill, John Stuart; *Consideration on Representative Government* (Pennsylvania State University; Electronic Classics Series publication, 2004 "The first edition published in London at 1861"), pp.145-147

ولما كانت السلطة التشريعية في أي نظام سياسي تقوم مقام حجر الزاوية في ضبط إيقاع العملية السياسية

برمتها، لذلك فإن تحديد المدة الزمنية لولاية المجلس التشريعي يكتسب أهمية عملية من عدة زوايا منها¹:

1- احترام إرادة الشعوب، حيث تُشكل المدة الدستورية للمجلس التشريعي عقداً دستورياً بين الشعب وأعضاء

المجلس التشريعي، وبالتالي فإن تحديد تاريخ نهاية هذا العقد يعفي أعضاء المجلس من النيابة الممنوحة لهم.

2- الوقوف على المدة الزمنية لولاية المجلس التشريعي من شأنه أن يُحدد مدى صلاحية المجلس التشريعي،

ومدى مشروعية ما يصدر عنه، فالمجلس يتعهد بالتشريع والرقابة، وبالتالي فإن التشريعات كافة التي قد تصدر

عنه في فترة انتهاء الولاية سيكون مآلها البطلان.

3- تكمن أهمية دراسة مدة ولاية المجلس التشريعي في وضع التصورات والبحث في سبل تفادي الفراغ التشريعي

عندما تنتهي مدة الولاية النيابية من دون الدعوة لانتخابات تشريعية، وذلك من خلال البحث عن مدى توفر

النصوص القانونية أو السوابق البرلمانية أو حتى الأعراف الدستورية التي يمكن الاتكاء عليها لسد هذا النقص.

وبالإطلاع على بعض دساتير الدول نجد أنها تختلف في تحديد مدة العضوية، لكنها تحاول التوفيق بين

اعتبارين: أولهما، ألا تكون المدة طويلة على نحو يُباعِد بين البرلمان وتمثيل إرادة الناخبين، لكي تُتاح لهم

الفرصة المناسبة لتقرير أعمال أعضاء البرلمان عند حلول موعد الانتخاب، وألا تكون هذه المدة قصيرة على نحو

يحول دون تمكين أعضاء البرلمان من أداء رسالتهم ويفقد الاستقلال لخشيتهم من مواجهة سريعة مع الناخبين.

فإطالة المدة بشكل مُسرف يكون بمثابة مصادرة لإرادة الشعب من خلال وجود برلمان إنتخب قبل مدة

طويلة، فضلاً على أن جعل العضوية لفترة زمنية قصيرة من شأنه عدم تمكين البرلمان من إصدار القوانين

اللازمة التي وعد الشعب بها، وبالتالي لا تمكّنه من تنفيذ وعوده الانتخابية للشعب أو لناخبيه.

¹ أ. أمجد الأغا، مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.plc.ps/ar/home/plc-law>

وفقاً لكلِّ ما تقدّم فإنَّ عضويّة البرلمان تبدأ في فترةٍ زمنيّةٍ مُحدّدةٍ، وتنتهي بانتهاء المُدّة القانونيّة له . بالنسبة لجميع أعضائه . وما يؤكّد تأقيت مُدّة البرلمان إجراء الانتخابات بشكلٍ دوريٍّ، حيثُ يُعدُّ مبدأ دوريّة الانتخابات من أهمّ المبادئ التي تُساعد على استقلاليّة البرلمان، فالعضو يعلم أنّ مُدّة عضويّته مُحدّدة، وإذا رغب في العودة لنيل شرف العضويّة مرّةً ثانية، فإنَّ عليه العمل بصورةٍ تضمن تحقيق آمال المواطنين بعيداً عن إرضاء رغبات السُلطات لأخرى، حيث تسترُدُّ الأُمّة كامل سلطتها عند انتهاء مدّة النيابة، وتبدي رأيها في ممثليها، فإذا وافقت على سياسة البرلمان أعادت انتخاب أعضائه أو معظمهم، وإذا لم ترق لها هذه السياسة انتخبت غيرهم¹.

وبالعودة إلى تشريعاتِ الدولِ محلِّ الدراسة، نجدُ أنّ المؤسّس الدّستوريّ الجزائري اتّبع النّهج الذي تسيّر عليه جُلّ تشريعات العالم الذي يقضي بأنّ الولاية البرلمانيّة تكونُ مُحدّدة المُدّة، سواءً كانت طويلة استناداً إلى نظريّة الأُمّة، أم قصيرة تماشياً مع المبادئ التي تقومُ عليها نظريّة سيادة الشّعب².

وعليه، فإنَّ العضويّة البرلمانيّة سواءً بالنسبة للمجلس الشّعبيّ الوطنيّ، أم لمجلس الأُمّة تنتهي بانتهاء المُدّة الطبيعيّة لها والتي حدّدها المشرّع الدّستوريّ الجزائريّ، وفق المادّة 119 من الدّستور الجزائريّ لسنة 2016م، والتي نصّت على أن:

" يُنتخب المجلس الوطنيّ لعُهدَة مدّتها خمس سنوات.

- تُحدّد عهدَة مجلس الأُمّة بمدّة ستّ سنوات."

بيدَ أنّ مُدّة العُهدَة البرلمانيّة لكلا المجلسين ليست مطلقة، فقد أجازَ الدّستور الجزائريّ تمديد هذه المُدّة وفق ضوابط وإجراءاتٍ دقيقة، حيث اشترطَ الدّستور الجزائريّ وجودَ ظروفٍ خطيرةٍ جدّاً، دونَ تحديدٍ واضحٍ لماهيّة

¹ انظر: د. حسن مصطفى البحري، مدّة العضوية وحالات شعورها في مجلس الشعب السوري، بحث منشور في مجلة جامعة البعث للعلوم القانونية، المجلد 1، العدد الأول، 2021.

² أمينة شعباني، فوزية شبيون، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016، مذكرة عُدت لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية- كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016-2017، ص20.

الظروف التي يمكن عدّها "خطيرة جدّاً"، وعلى أن يتمّ إثبات حالة الخطر بقرار يتّخذه البرلمان المنعقد بمجلسيه، بعد اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوريّ، وهذا ما جاءت به الفقرة ١3١ من المادة 119 سابقة الذكر، حيث نصّت على أنّه:

"لا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلّا في ظروف خطيرة جدّاً لا تسمح بإجراء انتخاباتٍ عاديّة.

ويُثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً هذه الحالة بقرار بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية، واستشارة المجلس الدستوريّ".

أمّا المشرّع الدستوريّ المصريّ، فقد نصّ في المادة 106 على أن:

"مدّة عضويّة مجلس النّواب خمس سنواتٍ ميلاديّة، تبدأ من تاريخ أوّل اجتماعٍ له، ويجري انتخابُ المجلس الجديد خلال السّتين يوماً السابقة على انتهاء مدّته".

إذا حدّد المشرّع الدستوريّ المصريّ مدّة العضوية في مجلس النّواب بخمس سنواتٍ ميلاديّة تبدأ من تاريخ أوّل اجتماعٍ له، أي أنّ الولاية الحاليّة لمجلس النّواب بدأت بـ 10 يناير 2016، وسوف تنتهي بـ 9 يناير 2021م.

وعليه فإنّ المجلس بعد هذا التاريخ - أي بانقضاء الخمس سنوات المحدّدة دستوريّاً - يفقد صفته قانونيّاً، ولا يحقّ له الاستمرار بعد انتهاء مدّته، خاصّة أنّ الدستور المصريّ لم ينصّ على إمكانيّة تمديد فترة الولاية التشريعيّة له، فإذا ما حدثت حالة ضرورة اقتضت تأجيل الانتخابات أو عدم إمكانيّة إجراء الانتخابات لأمرٍ ضروريّ معلوم، ففي هذه الحالة تتحول سلطات المجلس لرئيس الجمهورية، وقد جاءت المادة 156 لتردّد بشكلٍ قاطع أنّه لا يمكن تمديد فترة مجلس النّواب تحت أيّ ظرف، ويجوز في هذه الحالة أن يُصدر رئيس الجمهورية

قراراتٍ لها قوة القانون، حيث تنتقل السلطة التشريعية مؤقتاً له، لكن تُعرض هذه القرارات على المجلس الجديد فور انعقاده¹.

والمرشع السوري أخذ - أسوةً بغيره - بمبدأ تأقيت العضوية البرلمانية وتجديد انتخاب أعضائه بصورة دورية منتظمة، فقد نصت المادة 56 منه على أن: "ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له".

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الدساتير السورية المتعاقبة جميعها جعلت مدة المجلس النيابي أربع سنوات باستثناء الدستور المؤقت لسنة 1971 الذي جعل مدة النيابة فيه سنتين تبدأ من تاريخ انعقاد أول اجتماع (المادة 47 من الدستور السوري المؤقت لعام 1971م)، والسبب في ذلك يعود إلى أن هذا المجلس (مجلس التعيين) قد أوكل إليه مهمتين أساسيتين علاوة على بقية المهمات الأخرى، هما: إنجاز الدستور الدائم ليحل محل الدستور المؤقت، وإصدار قانون جديد ينظم الانتخابات البرلمانية².

ويلاحظ في هذا الشأن أن المرشع الدستوري السوري قد وقف موقفاً وسطاً من مسألة تحديد مدة نيابة مجلس الشعب، فمن ناحية أولى، لم يتبن المرشع السوري الاتجاه الذي سارت عليه بعض الدول في تقصير مدة المجلس النيابي³، ومن ناحية ثانية لم يتبن المرشع السوري الاتجاه الذي سارت عليه تشريعات دول أخرى في إطالة مدة نيابة أعضاء المجلس النيابي لتتراوح ما بين خمس أو ست سنوات¹، كمصر والجزائر وغيرها...

¹ نصت المادة 156 من الدستور المصري النافذ على أن: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو إذا عُرِضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

² انظر: د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، هامش ص 3-4

³ كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بخصوص مجلس النواب، حيث حددت مدة ولايته بسنتين فقط، وفق الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787م التي نصت على: "يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات... الخ".

وفي الواقع فإنَّ المدة التي حدَّدها المشرع السوري لمجلس الشعب هي مدة معقولة، لأنَّها من ناحية أولى ليست مسرفة في الطول بحيث تنقطع الصلة بين الشعب ونوابه، وتفقد الهيئة النيابية صدق التعبير عن إرادة الشعب، خصوصاً وأنَّه لا يوجد في تقاليدنا البرلمانية ما يسمح للناخبين بعزل نوابهم أو ممثليهم عند الإخلال بواجباتهم تجاه هؤلاء الناخبين، كما أنَّ هذه المدة من ناحية ثانية ليست شديدة القصر بما يُضعف استقلال أعضاء مجلس الشعب في مواجهة هيئة الناخبين.

وحاصل القول، إنَّ هذه المدة من شأنها أن تجعل العضو حريصاً على حسن أداء واجباته النيابية، أملاً في تجديد الثقة به، وإعادة انتخابه، كما أنَّ هذه المدة تعدُّ كافيةً لتمكين عضو المجلس من اكتساب الخبرة والممارسة البرلمانية السليمة طبقاً لأصولها وتقاليدها.

وعلى ذلك، فإنَّ مدة ولاية مجلس الشعب السوري للدور التشريعي الثالث تبدأ اعتباراً من يوم الاثنين المصادف في العاشر من شهر آب لعام 2020م، وهو تاريخ أول اجتماع للمجلس، عملاً بمرسوم رئيس الجمهورية رقم 209 لعام 2020 القاضي بدعوة المجلس للانعقاد لأول مرة في 10\8\2020م.

ومن الجدير ذكره، أنَّ مدة الأربع سنوات ليست مطلقة، فقد أجاز المشرع الدستوري السوري - كما فعل نظيره الجزائري - إمكانية تمديد هذه المدة ضمن ضوابط محدَّدة، فقد نصت المادة 56 منه على أنَّ: "ولاية مجلس الشعب أربع سنوات... ولا يجوز تمديدتها إلا في حالة الحرب بقانون".

والملاحظ هنا أنَّه لتتحقق حالة التمديد هذه لا بدَّ من توافر شرطين متلازمين: أحدهما شكلي والآخر موضوعي، فالشرط الموضوعي هو وجود البلاد في حالة حرب. أمَّا الشرط الشكلي فهو أن يتمَّ التمديد بقانون يُقرُّه مجلس الشعب في حال تحققت حالة الحرب، أمَّا عن مقدار فترة التمديد، فإنَّ الوضع الطبيعي يقتضي تحديد مدة

وهو أيضاً ما أخذت دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث نصت المادة 73 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1996 على أن: "مدة العضوية في المجلس الوطني الاتحادي سنتان تبدأ من تاريخ أول اجتماع له..."

¹ كما فعلت كل من فرنسا وبريطانيا والهند وتركيا وإيطاليا وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيا ومصر... الخ.

التّمديد عن طريق وحدةٍ أو أكثر من وحداتِ القياسِ الزّمنيّ المعروفة (سنة، شهر، أسبوع...)، ولكن قد يحدث أن يتمّ هذا التّحديد عن طريق ربطِ التّمديدِ بالطّرفِ الذي دعا إليه، كانهاءِ حالةِ الحربِ مثلاً، إذا نحنُ أمامَ خيارين، إمّا أن تُحدّد مدّة التّمديد بفترةٍ زمنيّة معلومة، أو أن يتمّ ربطُ التّمديدِ بانهاءِ حالةِ الحرب¹.

وهناك حالة أخرى للتّمديد تتحقّق في حال تعذّر إجراء الانتخابات التّشريعيّة في موعدها المقرّر بعدَ انتهاءِ مدّة مجلسِ الشّعبِ القديم، كما حدثَ في انتخاباتِ مجلسِ الشّعبِ السوريّ الحاليّ، فقد تمّ تأجيل الانتخابات التّشريعيّة مرّتين بسبب تفشّي جائحة كورونا، حيثُ أصدرَ رئيس الجمهورية مرسومين بهذا الصّدّد؛ الأوّل كان المرسوم رقم 86 لعام 2020م القاضي بتأجيل انتخابات أعضاء مجلس الشّعب للدور التّشريعيّ الثالث، المحدّد بموجب المرسوم رقم 76 لعام 2020م، والتي كان من المقرّر إجراؤها في 13 أبريل إلى يومِ الأربعاء الموافق لـ 20 مايو 2020م.

ونتيجةً لاستمرار تفشّي الجائحة وعدم انحسارها، أصدرَ رئيس الجمهورية المرسوم الثاني رقم 121 لعام 2020 القاضي بتأجيل انتخابات أعضاء مجلس الشّعب السوريّ للدور التّشريعيّ الثالث المُحدّد بموجب المرسوم رقم 86 لعام 2020م بتاريخ 20 مايو 2020 إلى يومِ الأحدِ الموافق لـ 19 يوليو 2020م.

ففي مثل هذه الحالة تُمدّد ولايةُ مجلسِ الشّعبِ "حكماً"، إلى حينِ إجراءِ الاقتراعِ دون الحاجة إلى مرسومٍ عملاً بنصّ الدستور، حيث نصّت الفقرة 2/ من المادّة 62/ من الدستور السوريّ النّافذ لسنة 2012م على أن: "يستمرّ المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم يُنتخب غيره ويبقى قائماً حتّى يتمّ انتخاب مجلسٍ جديد".

وهو ما أكّد عليه أيضاً النظام الداخليّ لمجلس الشعب السوريّ لسنة 2017م.

خلاصة القول، إنّ انتهاء المدّة القانونيّة للمجلس النّيابيّ تؤدّي - بلا أدنى شكٍّ - إلى انتهاء الحياة البرلمانيّة

بالنسبة إلى جميع أعضاء المجلس، وشغور مقاعدهم إلى حين انتخاب مجلسٍ جديد.

¹ د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص10

هذا بالنسبة للنَّهَايةِ الطَّبِيعِيَّةِ لِعُمُرِ المَجْلِسِ، أَمَّا النِّهَايةُ القَسْرِيَّةُ أو غير الطَّبِيعِيَّةِ، فَتَكُونُ عِنْدَمَا تُقَرَّرُ جِهَةً ما حَلَّ البرلمان ووضع حدِّ لحياته قبل نهايتها الطَّبِيعِيَّةِ، فَهِيَ بِمِثَابَةِ حُكْمٍ بِالْإِعْدَامِ يَطالُ حياة البرلمان، وَيؤدِّي إلى زوالِ الصِّفَةِ النِّيابِيَّةِ بالنِّسبةِ لَجميعِ الأَعْضاءِ وبالتالي شُغورِ عَضُوتِهِمْ، وَنَظراً لأَهْمِيَّةِ هَذا المَوْضُوعِ في الحِياةِ السِّياسِيَّةِ لَدَى النِّظَمِ السِّياسِيَّةِ المَعاصِرَةِ، تُقَرَّرُ تَخْصِيصُ الفَصْلِينِ الآتِيَيْنِ لِلحَدِيثِ عَنْهُ، حَيْثُ تَنَاولَ

الفصل الأول الإطار النظري والمفاهيمي لحقِّ الحلِّ وتضمَّن الفصل الثاني التنظيم الدستوري لحقِّ الحلِّ).

الفصل الأول

حقّ الحلّ، مدخل مفاهيميّ وتأطير نظريّ

تمهيد وتقسيم:

إنَّ كلَّ تصرُّفٍ يأتيه الشَّخص سواء كان شخصاً طبيعياً أم ذا شخصيّة معنويّة، لا بدّ أن يكون منظماً بصورة تتفق وطبيعة محلّ التصرُّف وأطراف العلاقة القانونيّة التي قد يؤثر فيها هذا التصرُّف. ولعلّ هذا هو جوهر الحياة المنظّمة قانونياً.

وفي ميدان العلائق المنظّمة دستورياً نجد أنّ لكلّ تصرُّف، فيما بين الأفراد وإحدى سلطات الدولة أو فيما بين سلطات الدولة ذاتها، حدوداً تتطرّفه وتمنع من إساءة استخدامه، وبخلاف ذلك نكون في نطاق السلطة المطلقة، والتي هي من دون شكّ "مفسدة" كما قال مونتسكيو، ذلك لأنّ من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن تكون لكلّ سلطة ممارسة وظائفها باستقلال، غير أنّ هذا الاستقلال ينبغي ألا يفهم منه الإطلاق وعدم التّنظيم، بل لا بدّ من وضع حدودٍ وضوابط معيّنة لذلك¹.

وهذا ما دفع عديد من الأنظمة لاتّخاذ حقّ الحلّ كوسيلة ناجعة وسلاحٍ فعّال، تقابل به السلطة التنفيذية حقّ السلطة التشريعيّة في إسقاط الحكومة، وبهذا يكون لها آليّة رقابة تساعد في مواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤوليّة السياسيّة، ما يشكّل ضماناً للتوازن والانسجام².

فالنظام النيابي يقوم على ركيزة أساسيّة مفادها وجود هيئة منتخبة تتولّى ممارسة السلطة السياسيّة نيابة عنه، إلّا أنّ وضع تلك الهيئة يختلف حسب نوع النظام السياسيّ، فتكون في مركز ضعيف نسبياً مقارنةً مع السلطة التنفيذية في النظام الرئاسيّ، وفي مركز متكافئ في النظام البرلمانيّ، وفي وضع قويّ ومهيمن على السلطة التنفيذية في النظام المجلسيّ، كما أنّ صفة التّأقيت هي الركن الأساسيّ لتلك الهيئة، حيث تُنتخب لمُدّة معيّنة تمارس فيها اختصاصاتها الدستوريّة، وتخضع في أثناء ممارستها لتلك الاختصاصات والوظائف لرقابة

¹ انظر:

-Charlton, Roger; Comparative Government (political realities), London & New York; Longman, second impression 1987, pp.22-23

² انظر:

-Markesinis: The theory and practice of Dissolution of parliament, op.cit, p.240 (Appendix 1).

-Sharan; political Organisation and Comparative Government, op.cit.,p.30.

السلطة الأخرى، حيث يحقّ لها إنهاء مدّة ولايتها قبل انتهائها عبر إجراء دستوريّ يسمّى حقّ الحلّ، والذي يعدّ الوسيلة البارزة لتأثير السلطة التنفيذية.

فما هو هذا المفهوم، وكيف وصل إلى شكله الحاليّ، وما أنواعه، ومدى أهميّته في الحياة السياسيّة؟

هذا ما ستحاول الدراسة الإجابة عليه في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول

ماهية حقّ الحلّ

اعتنقت الدساتير الديمقراطية المختلفة بما فيها تلك المطبّعة للنظام البرلماني مبدأ حقّ السلطة التنفيذية في حلّ البرلمان بوصفه ضرورة أساسية لفنّ ديناميكية هذا النظام، وتخليصاً للحكومة من ربق السيطرة المطلقة من البرلمان عليها، ووقاية لها من شطط هذا الأخير وتعسفه في استخدامه لحقّ سحب الثقة من الوزارة¹.

فنظراً لأهميّة هذا المبدأ كان لا بدّ من إلقاء نظرة سريعة ومختصرة على تاريخ نشأته قبل الخوض في غماره. حيث تقتضي دراسة الإطار التاريخي والنظري لحقّ الحلّ أن نتعرّف على مراحل نشأته وتطوّرها، وتعريفه، ومدى أهميّته في ظلّ الأنظمة الدستورية المختلفة، وذلك لوجود خلاف فقهيّ حول مدى ضرورته، وذلك في المطالب الثلاثة الآتية:

¹ د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص318.

المطلب الأول

نشأة حقّ الحلّ

من المعلوم أنّ النظام البرلمانيّ الإنكليزيّ هو النظام الأمّ الذي ظهر فيه حقّ الحلّ¹، ونشأ واستكمل مظاهره على النحو الذي نعرفه اليوم، وعند مطالعة التاريخ الدستوريّ لإنكلترا يظهر لنا أنّ حقّ الحلّ قد مرّ بمراحل ثلاث²:

المرحلة الأولى: الحلّ الملكيّ المطلق: إذ كان لتأثير الملك في نظام الحكم الدور الحاسم في ابتداع الحلّ، فقد كان يلجأ إليه كلّما أراد التخلّص من البرلمان القائم، والذي يجمعه عادة لأغراض تتعلّق بأخذ النصائح أو الإعانات الماليّة، وبعد أن يأخذ ما يريد يتمّ تسريحه، إلّا أنّ ذلك لا يعني الدعوة إلى انتخابات جديدة، إذ لا تتمّ إلّا بعد تهيئة الملك لها.

المرحلة الثانية: الحلّ الملكيّ المقيد: وضعت ثورة عام 1688 نقطة التحوّل في مسيرة تطوّر حقّ الحلّ، إذ انتقل من حقّ مطلق للملك دون قيدٍ إلى حقّ محاطٍ بقيودٍ وضعها البرلمان، والذي أجبر الملك على الحكم معه، لذا تقهقرت حالات اللّجوء إليه، فلم يحدث على الإطلاق بين عامي 1688 - 1782 نتيجة إثارة المسؤوليّة السياسيّة للوزارة.

المرحلة الثالثة: التوازن بين الحكومة والبرلمان: خلعت السلطة الفعلية في استخدام حقّ الحلّ من الملك وانتقلت للوزارة، فعندما يثير البرلمان المسؤوليّة السياسيّة للوزارة تلجأ الوزارة إلى الطلب من الملك حلّ البرلمان والركون إلى

¹ تمخّص التاريخ الدستوري البرلماني عن أول نظام برلماني مكتمل عام 1782، وذلك عندما اضطر اللورد نورث عقب التصويت داخل مجلس العموم على اقتراحين متعاقبين بحجب الثقة عن وزارته إلى تقديم استقالة وزارته بكامل هيئتها لخرج مركزها وانحسار أغليبتها، ومع استقالة اللورد نورث تمت ولادة مبدأ التضامن الوزاري، وبدأ يستقر مبدأ المسؤولية الوزارية الجماعية، ولما أضحت المسؤولية السياسية للوزارة المميز الأساس والجوهر للنظام البرلماني، والركن الأساس في بنائه، كان حق الحل ضرورياً لحفظ التوازن في الدساتير البرلمانية، فهو المقابل الطبيعي والضروري للمسؤولية الوزارية.

للمزيد: انظر د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص323.

² م.د. عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط "دراسة دستورية مقارنة"، جامعة القادسية، كلية الحقوق، 2011، ص7-8.

التحكيم الانتخابي، وبذلك ظهرت فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلأولى ممارسة حق الإقالة وللثانية إشهار سلاح الحل، ليغدو حق الحل وسيلة قانونية يُمليها الواقع الدستوري بدلاً من وسيلة سياسية يستعين بها الملك للتأثير في مجريات الحياة النيابية.

المطلب الثاني

تعريف حق الحل

تعددت تعريفات حق حل البرلمان¹ غير أنها تدور جميعها داخل بوتقة واحدة، ولا تكاد تختلف إلا في أسلوب التعبير عنها، حيث يُعرّف الفقه الدستوري عموماً حق الحل بأنه: "إنهاء للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء مدته ووكالته عن الشعب"².

وقد عُرِف كذلك بأنه: إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان يتشكّل من مجلس واحد أو مجلسين - إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواجية المجلس النيابي - وقبل الميعاد المحدد دستورياً³.

كما عُرِف بشكل أكثر تفصيلاً على أنه⁴: "تصرف قانوني تتّخذه السلطة التنفيذية لإنهاء حياة المجلس التشريعي قبل انتهاء المدّة التي انتخب لأجلها، وذلك لاستطلاع رأي الشعب في مسألة معينة يُشكّل حسمها أهميّة كبرى في مجرى الحياة السياسية".

ويتربّث على هذا التعريف عدد من النتائج المهمة نلخصها في الآتي:

¹ يُعرف الحل لغوياً ب: نقول حل أي فك، إرخاء ما كان مشدوداً، حلّ مؤسسة أي أنهى وجودها، أو أعلن بطلانها قانوناً. للمزيد انظر: أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار الشرق، بيروت 2000، ص 318.

² د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، 1984، ص 380.

³ د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط 6، 1996، ص 525.

⁴ د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 319.

أولاً: إجراء الحلّ تصرّف قانوني، بمعنى أنّ السلطة التنفيذية تلجأ إليه مستندةً إلى ما هو مُقرّر في الدستور أو القانون أو الأعراف والتقاليد السائدة في الدولة، وبذلك يخرج عن هذا المفهوم الحلّ الذي يكون ناتجاً عن استخدام القوّة (كالثورة أو الانقلاب الذي يطيح بنظام الحكم...).

ثانياً: إنّ إجراء الحلّ هو امتياز تملكه السلطة التنفيذية وحدها مقابل حقّ البرلمان في إسقاط الوزارة، أيّ أنّه السلاح المقابل للمسؤوليّة السياسيّة للوزارة المُقرّرة أمام المجلس النيابي، وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، ويترتّب على ذلك أنّ حقّ الحلّ لا وجود له إطلاقاً في النظام الرئاسي، فلا يستطيع على سبيل المثال رئيس الولايات المتّحدة الأمريكيّة - وهي مهد النظام الرئاسي - أن يحلّ الكونغرس، وفي المقابل لا يملك هذا الأخير تقرير المسؤولية السياسية للوزراء.

كما أنّه لا وجود لحقّ الحلّ أيضاً مع نظام حكومة الجمعيّة النيابيّة، لأنّ البرلمان في هذا النظام هو المهيمن الحقيقيّ وهو صاحب الكفّة الراجحة، فهو وحده الممثل للشعب أو الأمة، أمّا الحكومة فهي مجرد تابع أو أداة في يد البرلمان، وعليه، لا يتصوّر أن يكون للتابع حقّ عزل الأصيل.

ثالثاً: إنّ الحلّ إجراء يتمّ بموجبه إنهاء حياة البرلمان قبل انتهاء المدّة التي انتُخبَ لأجلها، ولهذا فإنّ هذا الإجراء يُطلق عليه "حلّ البرلمان المبتسر"، أيّ المُنجز قبل أوانه، أمّا إذا تمّ الحلّ عند نهاية المدّة القانونيّة المقرّرة لنيابة المجلس، فإنّ هذا الإجراء يخرج عن مفهوم الحلّ محلّ الدراسة، لأنّنا في هذه الحالة نكون بصدد ما يُسمى بـ "الحلّ الطبيعي"، إلّا أنّه وفي كلّ الأحوال ينتج عنه انتهاء العضويّة النيابيّة الجماعيّة.

رابعاً: إنّ الحلّ وسيلة أساسيّة لإظهار ديمقراطيّة النظام البرلماني، ويُعدّ تطبيقاً سليماً لمبدأ سيادة الأمة الذي يوجب الاحتكام إلى هيئة الناخبين في الأمور المهمّة التي تتعلّق بمستقبل البلاد، كالفصل في الخلافات التي تنشعب بين البرلمان والحكومة، فهو إذاً بمثابة إجراء للتحكيم الشعبيّ.

ويُتَّضح مما سبق أنَّ حقَّ الحلِّ يستلزم توافر شروط معيَّنة، وهذه الشروط تعدّ بمثابة خصائص أساسية لحقِّ الحلِّ، وهي¹:

1. وجود هيئة نيابية: وهي التي تعدّ هدفاً أو محلاً للحلِّ، وهي عبارة عن مجموعة من المواطنين يُنتخبون بشكلٍ دوريٍّ للقيام بشكلٍ جماعيٍّ بوظيفة محدّدة - هي التشريع بصفة أساسية - لفترة زمنية محدّدة، وفي حال توافر هذا العنصر الأساس "الانتخاب الدوريّ من قبل الشعب"، فإنّه لا أهميّة بعد ذلك سواء أكانت الهيئة النيابية تتكوّن من مجلس واحد أو من مجلسين طالما أنّ المجلس الثاني مُشكّل على أساس انتخابيٍّ لا وراثيٍّ.
2. تصرّف صادر عن السلطة التنفيذية، يدلّ على أنّها عضو مستقلّ ومتميّز في الدولة، ومخوّل باستخدام حقِّ الحلِّ.

3. توجيه دعوى إلى جمهور الناخبين لانتخاب برلمان جديد ضمن فترة زمنية معقولة، ولا شكّ أنّ الانتخابات العامة التي تلي إجراء الحلِّ تمثّل ضماناً مهمّة لمنع استغلال أو إساءة استعمال هذا الحقِّ.

المطلب الثالث

أهميّة وجود حقِّ الحلِّ

يؤكّد الواقع أنّ حقَّ الحلِّ المقابل الطبيعيّ لإعمال مسؤوليّة الوزارة أمام البرلمان، وبتقرير هذا الحقّ يتحقّق إلى حدّ كبير التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، وقد أقرّته الدول ذات النظام البرلمانيّ، أو القريبة من تطبيق هذا النظام، لأنّه الضابط لاستقراره والمؤكّد على سلطة الأمة.

ورغم ذلك تعرّض حقّ الحلِّ في بداية نشأته للكثير من الاعتراضات حول مدى ضرورته على أساس تضاربه مع إرادة الشعب، وكذا مبدأ الفصل بين السلطات، كما عرف مساندة الكثير على أساس أنّ الحلّ لا يتعارض مع مبدأ

¹ المرجع السابق، ص 322.

سيادة الشعب، ولا مبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي أدّى إلى دخول الطرفين في جدل فقهيّ، في حين ظهر اتّجاه وسط بين الرأيين يذهب إلى الاعتراف بأهمّيّته وضرورته، لكن مع ضبط استعماله وضبط الحالات التي تستدعي اللجوء إليه، وهذا ما سيتمّ تفصيله في الفروع الآتية:

الفرع الأوّل

الرأي المعارض لوجود حقّ حلّ البرلمان

ذهب أنصار هذا الاتّجاه إلى عدم الاعتراف بحقّ الحلّ، لأنّه يتعارض مع الركائز السياسيّة التي يقوم عليها النظام البرلمانيّ، والتي توجب تنظيم السلطات العامّة على أساس التوازن فيما بينها، لا على أساس ترجيح سلطة على أخرى.

وفي سبيل دعم هذا الموقف قدّموا عديد من الحجج يمكن إجمال أهمّها في النقاط الآتية:

أولاً: إنّ حقّ الحلّ يشكّل اعتداء على حقوق ممثلي الأمة الذين قد تمّ اختيارهم من الشعب، ويتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، فالشعب يختار ممثليه في المجالس النيابيّة لمُدّة محدّدة، فلا يمكن منعهم من إتمام عملهم قبل انتهاء مدّة نيابتهم، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنّه يتعارض مع النظام النيابيّ الذي تقتصر مهمّة الشعب فيه على انتخاب نواب يمارسون السلطة بدلاً عنه، كونه غير كفء لإعلان إرادته بطريقة مباشرة، فكيف يمكن اللجوء للشعب لمعرفة رأيه واستشارته¹.

ثانياً: من سمات النظام النيابيّ أن يقوم البرلمان بانتخاب رئيس الدولة، فهو إذاً موكّل من النواب لإدارة شؤون البلاد، وإنّ إعطائه صلاحية حلّ البرلمان يعني أنّ الوكيل يعزل الموكّل، وهو ما يتعارض مع أبسط قواعد الوكالة القانونيّة. فضلاً عن إمكانية قيام رئيس الدولة باستغلال حقّ الحلّ كوسيلة للوصول إلى أغلبية منقّعة مع نهجه.

¹ عبد الحليم مرزوقي، جق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر. باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص39.

ثالثاً: يعدُّ هذا الحقّ خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يعمل على تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، الأمر الذي يُعرِّض مبدأ التوازن المطلوب بين السلطات إلى الاهتزاز، ذلك لأنّ البرلمان قد لا يلجأ إلى سحب الثقة من الحكومة - عندما يكون لازماً عليه أن يفعل ذلك - خوفاً من سقوطه هو وليس الحكومة، لأنّ هذه الأخيرة لها من الوقت ما يمكّنها من الإسراع إلى حلّ البرلمان قبل أن يستعمل سلطته في إسقاط الحكومة، وهذا ما يجعل النواب يقعون تحت ضغط التفكير في العودة إلى دوائرهم الانتخابية، وخوض طريق طويل في العملية الانتخابية، مع ما يصاحب ذلك من ضغوط نفسية وخسائر مادية، والنتيجة في النهاية غير مضمونة، وعليه فالنائب يفضل البقاء مهانداً للحكومة على حساب الصالح العام.

رابعاً: إنّ حقّ الحلّ يتعارض مع مبدأ الديمقراطية أيّاً كانت الجهة التي تستخدمه، على الرغم من أنّه يقترن بالدعوة إلى إجراء انتخابات مبكرة، أيّ بالعودة إلى الوسيلة الأساسية لتحقيق الديمقراطية، ونتائج هذه الانتخابات قد تكون ضدّ الجهة التي اتخذت قرار الحلّ، فالمسألة متعلّقة بانقلاب على مجلس مُنتخب ديمقراطياً¹.

هذه الانتقادات والحجج ردّ عليها أنصار إعمال حقّ حلّ البرلمان، بما يرون أنّه يدحضها انطلاقاً منها، وفيما يلي بيان لها.

الفرع الثاني

الرأي المؤيد لوجود حقّ حلّ البرلمان

إذا كان أنصار الاتجاه السابق يعلنون صراحةً معارضتهم وجود هذا الحقّ في ظلّ جميع الأنظمة النيابية ومنها النظام البرلماني، وساقوا في سبيل ذلك ما سبق ذكره من حجج يمكن الرّد عليها من قبل أنصار هذا الحقّ - وهم الأغلبية - للتدليل على أهميته.

¹ برز في فرنسا تيار قوي منذ القرن التاسع عشر مناهض لحق الحل معتبراً إياه وسيلة حكومية ورئاسية للانقلاب على الديمقراطية، فقد اعتبر الجمهوريون ما قام به المارشال Mac Mahon بحلّ مجلس النواب عام 1977 لأسباب موضع جدل، مناورة لتدمير الجمهورية الثالثة، وضد الديمقراطي، وكذلك فعلوا سنة 1955 عندما حلّت حكومة Edgar Faure الجمعية الوطنية.

للمزيد انظر: عبد الحليم مرزوقي، المرجع السابق، ص 37.

أمّا حجج أصحاب المذهب المؤيّد لوجود حقّ الحلّ فيمكن إجمالها في النقاط الآتية:

أولاً: إنّ إقرار حقّ الحلّ تدعيم لسيادة الأمة وليس تجاوزاً لها، لأنّ البرلمان ليس هو صاحب السيادة الحقيقي، بل هو نائب عن صاحبها الحقيقي الذي هو الأمة، وإنّ اللجوء إلى هذا الإجراء، وما يتبعه من إعادة الانتخابات يعني الرجوع إلى الأصل (أي الشعب) للتأكد من توافق تصرفات النائب مع رغبات الأصل، فلا تعارض بين حقّ الحلّ والديمقراطية.

ثانياً: من الصعب تصوّر حدوث إساءة لاستعمال هذا الحقّ لأنّ رئيس الدولة - وفقاً لأبجديات النظام البرلماني - هو حكم بين السلطات، هدفه الحفاظ على ديمومة عملها والتوازن فيما بينها، فإذا استعمل رئيس الدولة هذا الحقّ، فإنّه يستعمله بوصفه حكماً بينهم لا بوصفه خصماً صاحب سياسة يريد فرضها، وهو لا يلجأ إلى أسلوب الحلّ إلا إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك، أو إذا خرجت السلطة عن الحدود التي أجازها الدستور¹.

ثالثاً: لا شكّ في وجاهة الاعتراض القائل بأنّ حقّ الحلّ يؤدّي إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إلا أنّه يمكن تخفيف ذلك بوضع قيود على استعماله بحيث لا يضطرّ البرلمان للخضوع دائماً للحكومة كلّما هدّته بالحلّ، ولهذا حرصت الدساتير على إحاطة هذا الحقّ ببعض الضمانات التي تقلّل من إساءة استعماله.

الملاحظ أنّ كلا الطرفين لم يربط الاعتراف بهذا الحقّ من عدمه بالسلطة التنفيذية وإعمال المسؤولية السياسية، وفي المقابل ركّزوا على الحقّ ذاته، متناسين ظروف نشأته وعامل التوازن في النظام البرلماني، وهو أحد أهمّ مبررات وجوده.

¹ المرجع السابق، ص 39.

والأمر الآخر الملاحظ هو التباين الكبير بين الرأيين مما يستدعي رأياً ثالثاً وسطاً للتقريب بينهما، وإيجاد نقاط التلاقي، يرتكز أساساً على الاعتراف بضرورة وجود حقّ الحل المقابل للمسؤولية الوزارية، فهما عنوان النظام البرلماني الذي نشأ في كنفه.

الفرع الثالث

الرأي التوافقي

تبنى هذا الرأي ضرورة إعمال حقّ الحلّ لكن مع ضرورة تقييده، وتحديد حالاته وحصرها، للوقوف أمام التجاوزات المحتملة في حقّ البرلمان، سواءً من رئيس الدولة أم الحكومة.

وينادي أصحاب هذا الرأي بقصر استخدام هذا الحقّ على الحالات الآتية:

أولاً: حالة وجود نزاع جدّي بين الوزارة والبرلمان¹، وفشل محاولات حلّ النزاع بينهما، فهنا يكون خيار الحلّ ناجحاً لإرجاع الكلمة للشعب من أجل الفصل في جوهر الخلاف عن طريق الاستفتاء.

ثانياً: في حالة خروج النواب عن طموحات الشعب ورغباته التي تمّ اختيارهم بناءً عليها، هنا يصبح رئيس الدولة مضطراً لتنفيذ إرادة الشعب وحلّ البرلمان نزولاً عند رغبته².

ثالثاً: حالة ظهور مسألة مهمة يتوقّف عليها تغيير جوهريّ في نظام الانتخاب أو القانون الأساسي للبلاد، أو إذا تعلّقت بمسألة تمسّ بمصلحة الدولة كبعض المعاهدات والأحلاف³.

في الواقع إنّ حقّ حلّ البرلمان قد امتدّ ليشمل حالاتٍ أخرى، فقد أضحى يُطلب وفقاً لنصوص الدساتير

المعاصرة لأسبابٍ كثيرة كحلّ البرلمان لذاته فيما يسمّى بالحلّ الذاتي، أو حلّ البرلمان كأثر حتميّ لفصّ أزمة

¹ د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، 2014، ص11.

² مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص42

³ ويضيف بعض الفقه إلى هذه الحالات حالاتٍ أخرى مثل: حالة حل البرلمان كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه و آرائه التي يعتقد من وجهة نظره أن الشعب يؤيده فيها وحالة حل البرلمان بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة، لكفالة استقرار الحكم ولمنع الأزمات الوزارية المتكررة. للمزيد انظر د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان: دراسة مقارنة، ص13-14.

دستورية ناتجة عن وجود خلاف بين مجلسيه أو لفشله في الاتفاق على اختيار رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو تقرير مسؤولية الحكومة أو رئيس الدولة وتقرير عزله...

والحقيقة أنه رغم وجاهة هذه الاقتراحات إلا أنها لا تخلو من بعض العيوب والنقائص، فمعيار قياس درجة خطورة أو جدية الخلاف بين الحكومة والبرلمان أمر فضفاض؛ لم يأت بمعايير واضحة ومنطقية يمكن من خلالها تحديد جدية الخلاف بين الحكومة والبرلمان من عدمه، وكذلك لم يحدّد الجهة المخوّلة بتقدير جدية أو خطورة النزاع القائم بينهما.

كما أنّ تقدير مسألة خروج النواب عن رغبات الشعب وطموحاته أمر يصعب تحديده، فواقع الحال يقول إنّ كلّ نائب منتخب من قبل جزء من الشعب، وبالتالي فهو التزم مبدئياً أمام هذا الجزء فقط، وقد تختلف تلك الالتزامات بين النواب، سيّما إذا كان هناك من ينتمي إلى تيّارٍ سياسيٍّ معارض، فالمسألة هنا برمتها تخضع للأهواء والميولات السياسية.

وإذا نظرنا من ناحية أنّ كلّ نائب هو ممثّل للأمة جمعاء، فإنّ إجازة الحلّ في حال اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والشعب أمرٌ يصعب ضبطه، فلا يمكن التعويل على نتائج الاستبيانات أو الأدوات التي تُستعمل لمعرفة اتجاهات الرأي العام، لأنّ البيانات غالباً ما تكون غير دقيقة وغير محايدة فضلاً عن تعارضها فيما بينها.

أمّا مسألة الحرص على المصالح العليا للبلاد فهي مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن كلاً منهما تنتظر لها من زاوية مختلفة، اللهم إلا إذا تعلّق الأمر بالحالات والظروف الاستثنائية، فإنّ المسألة عادةً تفصل فيها الدساتير ولا يمكن تركها للأهواء السياسية، سواءً من جهة البرلمان أم من جهة السلطة التنفيذية، فهي لا تعدو كونها تكريساً لحالة "الضرورة" التي تنصّ عليها الدساتير، وهي من الاتّساع بحيث يصعب معه وضع معيار واضح لتحديد حالات الضرورة.

في النهاية، فإنّ وجود حقّ الحلّ ضرورة لا بدّ منها مع عدم إهمال آليّة إعماله بعيداً عن الجدل الفقهيّ الذي لا يمكن أن ينهي المسألة حول ضرورة وجود حقّ حلّ البرلمان من عدمه، لأنّ المسألة ترتبط بمصلحة الدولة وبقائها، خاصّةً إذا حدثت ظروف تهدّد البلاد، ولا بدّ لتجاوزها من حلّ البرلمان، وفي الوقت نفسه نجد أنّه من الصعب بمكان على المشرّع الدستوريّ توقّع الأسباب كافّة التي تستدعي الحلّ، وعليه قد لا تكون هذه الظروف منصوباً عليها في الدساتير، فهل يقف رئيس البلاد أو السلطة التنفيذية موقف المتفرج على تعطيل مؤسسات الدولة دون أن يكون بيد أيّ منهما عمل شيء؟

بناءً على كلّ ما سبق، توصّلت الدراسة في خضمّ الجدل السابق إلى ضرورة وجود سلطة حلّ البرلمان مقابلة لسلطة إعمال المسؤوليّة السياسيّة للحكومة، وأن يبقى خاضعاً إلى تقدير السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو الحكومة)، مع إحاطته بقيود وضوابط قانونيّة تضمن حسن استعماله، لأنّ محاولة تحديد حالات الحلّ على سبيل الحصر ليست إلاّ جهداً فقهيّاً ضائعاً، فيه تقييد لحقّ السلطة التنفيذية، وإخلالٌ في التوازن المفترض بين السلطات.

وعلى الرغم ممّا أثاره حقّ الحلّ من خلافات فقهيّة بين مؤيّد ومعارض حول مدى أهمّيّته وضرورته، يبقى هو الضامن الوحيد لحفظ التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.

والحقيقة أنّ الجدل الفقهيّ السابق لم يتوقّف عند ضرورة حلّ البرلمان فقط، بل تعدّاه إلى محاولة تحديد أنواعه استناداً إلى معايير مختلفة، والتي ستكون مع الأسباب عنوان المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني أنواع حقّ الحلّ وأسبابه

ظهر عديد من المعايير التي تحدّد أنواع الحلّ البرلمانيّ، منها ما اعتمد على تحديد الجهة التي بيدها سلطة حلّ البرلمان، ومنها من اعتمد آليّة إجراء الحلّ، وإلى جانب ذلك ظهر عديد من الأسباب التي تؤدّي إلى اتّخاذ قرارٍ بحلّ البرلمان، فمنها ما كان متعلّقاً بأزمة، ومنها ما هو غير متعلّق بأزمة.

وتفصيل ذلك سيتناوله **المطلبين الآتيين**:

المطلب الأول

أنواع حقّ الحلّ

ساد معيار العضو المختصّ بحلّ البرلمان "المعيار العضويّ أو الشخصي"، أي تحديد الجهة التي تملك صلاحية الحلّ، فإن صدر الحلّ عن رئيس الدولة كان حلاًّ رئاسياً، وإن صدر عن الوزارة كان حلاًّ وزارياً... وعلى الرغم من وضوح هذا المعيار، إلّا أنّه ظهرت إلى جانبه معايير أخرى منها معيار الكيفيّة الإجرائيّة التي يُمارس بها حقّ الحلّ، وإنّ دراسة هذين المعيارين هي الموضوع الذي سيتمّ تناوله فيما يأتي:

الفرع الأول

أنواع حقّ الحلّ وفق معيار الاختصاص الشخصي "العضوي"

ظهر حقّ الحلّ بدايةً بصورته الملكيّة، أي كان للملك وحده صلاحية حلّ البرلمان، وهو ما يسمّى بالحلّ الرئاسيّ في الدول ذات النظام الرئاسيّ، وبعد ذلك ونتيجةً للتطوّرات التاريخيّة وما رافقها من تقليص لسلطة الملك ظهر الحلّ الوزاريّ، كما أنّ بعض الدساتير نصّت على إمكانيّة قيام البرلمان بحلّ نفسه بما يسمّى الحلّ الذاتي للبرلمان، وأخيراً جاءت دساتير أخرى وأوكلت هذه المهمّة للشعب، وهو ما يسمّى بالحلّ الشعبيّ أو الاستفتاءيّ.

وعليه ستتمّ دراسة هذه الأنواع تباعاً فيما يأتي:

أولاً- الحلّ من قبل السلطة التنفيذية:

أ- الحلّ الرئاسيّ:

تقرّر هذا الحقّ في النظام البرلمانيّ كوسيلة لدفاع سيّد البلاد - سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية،

فالمصطلح يُطلق على المنصب لا على شاغله - عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد أنّ الشعب يؤيّد فيها.

ويلجأ رئيس الدولة إلى هذا الخيار لإنهاء أزمة عالقة مع البرلمان غالباً ما تكون بسبب اقالة وزارة تتمتع بأغلبية برلمانية؛ ففي هذا الإطار إما أن تأتي الانتخابات النيابية الجديدة بأغلبية تسانده في إجراءاته وفي هذا يتقوى موقفه ويُسند خياره، أو تلد أغلبية تناوئه مما يعني رفضاً من قبل الشعب لتصرفه بحل البرلمان¹.

وهنا يثار التساؤل حول وضع رئيس الدولة وموقفه الذي أصبح في غاية الحرج السياسي، إذ ينبغي وفقاً للقواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني أن يُقيل الوزارة التي قبلت معه توقيع الحل، وأن يعيد وزارة الأغلبية التي رفضت هذا الحل.

والحقيقة أن الأمر لا يقتصر على إقالة الوزارة التي قبلت الحل، بل يتعدى الأمر إلى زعزعة مكانة رئيس الدولة ضمن مؤسسات النظام السياسي البرلماني القائمة، الأمر الذي قد يضطره إلى تقديم استقالته إذا كان النظام جمهورياً "إعمالاً لقواعد النظام النيابي" - رغم عدم وجود ما يُجبره على ذلك -، أما إذا كان النظام ملكياً، فإن الأمر يزداد سوءاً لكثرة التبعات المترتبة عليه، بل ذهب البعض إلى القول بوجوب تقديم استقالته ما دام يحكم شعباً لا يؤيده².

فعلى الرغم من خلو الدساتير الحديثة من النص الصريح على مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في حالة فشل خياره بحل البرلمان، وعدم مساندة الشعب له، يذهب المنطق إلى تحميل رئيس الجمهورية المسؤولية، التي لا تفسر في هذه الحالة إلا بالاستقالة، وهي مسؤولية أدبية يُقرر الرئيس وحده تحملها أمام عدم نص الدستور على مخرج لذلك.

والحل الرئاسي إما أن يكون مطلقاً متجرباً من كل قيد، أو يكون مقيداً بشروط يحددها المشرع الدستوري³.

¹ م.د. عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط، جامعة القادسية، كلية القانون، 211، ص 8.

² عبد الحميد مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 46.

³ من الجدير ذكره، أن هناك بعض الدساتير لم تعبر في نصوصها عن حق رئيس الدولة في الحل بشكل مباشر، بل تركت استنتاج ذلك بمفهوم المخالفة. منها دستور تركيا الصادر عام 1961 في المادة 108: "إذا سقطت الوزارة خلال 18 شهر مرتين بسبب عدم منحها الثقة بموجب المادتين 89، 104، ولم تحرز على الثقة مرة ثالثة، فيجوز لرئيس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية إجراء انتخابات جديدة لمجلس الأمة، وبناءً على هذا الطلب يجوز لرئيس

ولذلك قيل إنه مهما بلغت أهمية رئيس الدولة لتمتعته باستعمال حقّ الحلّ، فإنّه يُعدّ من العناصر الثانويّة

في النظام البرلمانيّ، فهو مقيد برغبة الأمة، واتّجاهات الرأي العام¹.

وعلى ذلك لا يُستغرب أن يظهر فريقٌ يعترض على الحلّ الرئاسيّ ويطالب أن تكون الوزارة وحدها

صاحبة الحقّ في حلّ البرلمان، لأنّها القوّة المؤثّرة في التشريع وفي المناقشات التي تجري في المجلس حول

السياسة العامّة للحكومة، وتقرير حقّ الحلّ لرئيس الدولة - برأي هذا الفريق - ينطوي على مخاطر كبيرة تتعلّق

بمركز رئيس الدولة وحياده المطلوب².

ب - الحلّ الوزاري:

يعكس هذا النوع الصورة التقليديّة لأهمّ ركائز النظام البرلمانيّ الذي يقوم على التوازن بين الحكومة

والبرلمان، وبمقتضاه تتولّى الحكومة إمكانيّة حلّ البرلمان عن طريق الطلب من رئيس الدولة القيام بذلك³.

ويتمّ تحريك حقّ حلّ المجلس النيابيّ وزارياً عند نشوء خلاف جدّي بين المجلس والحكومة حول السياسة

العامّة للدولة، بحيث يستحيل معه التعاون بينهما أو إقناعه بوجهة نظرها، فيقرّر الأخير سحب الثقة منها، هنا

تلجأ الحكومة إلى رئيس الدولة وتطلب منه حلّ البرلمان كوسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب بالنزاع الذي أدّى

إلى سحب الثقة منها.

وقد لا يتعلّق السبب الذي تطلب الوزارة من أجله الحلّ بموضوع الثقة، إنّما قد تكون الرغبة في إدخال

تعديلات سياسيّة في نظام الحكم أو النظام الانتخابيّ، أو وضع الدولة الدستوريّ والسياسيّ⁴.

الجمهورية أن يقرّر إجراء انتخابات جديدة بعد استشارة رئيس كل من المجلسين، وينشر قرار دعوة الناخبين في الجريدة الرسمية وتجرى الانتخابات فوراً. راجع في هذا الصدد: الموسوعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة، الجمهورية العربية المتحدة، الإدارة العامة للتشريع والفتوى، القاهرة، 1966، ص 772.

¹ د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 15.

² د. ماهر إبراهيم عبيد إمام، حل البرلمان (السلطة التشريعية) بين النظرية والتطبيق، مقال منشور في 2021\8\22 على الموقع الإلكتروني:

<https://sudanile.com/archives/144491>

³ م.د. عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط 2011، مرجع سابق، ص 9

⁴ مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، 2014، مرجع سابق، ص 89.

ويشير الحلّ الوزاريّ بعض التساؤلات؛ منها ما يتعلّق بهويّة صاحب الحقّ باستخدام الحلّ الوزاريّ، هل هو رئيس الحكومة (الوزير الأوّل) أم مجلس الوزراء مجتمعاً؟ والتساؤل الثاني يتعلّق بمدى تقيد رئيس الدولة بطلب الوزارة حلّ البرلمان؟

في الحقيقة إنّ الخلاف المتعلّق بمن يملك حقّ الحلّ في التساؤل الأوّل ليس له أيّ أثر عمليّ، فالمفروض أنّ الوزارة متضامنة، وتُسأل عن تصرّفاتّها مجتمعةً، لذلك الغالب حتّى في البلاد التي تمنح حقّ الحلّ للوزير الأوّل، أنّه لا يصدر قراره إلّا بعد مشاورة الوزارة مجتمعةً، نظراً لخطورة النتائج التي تترتّب على حقّ الحلّ، ويتحمّل تبعاتها كلّ أعضاء الوزارة كونهم متضامنين.

أمّا بالنسبة للتساؤل الثاني، يمكن القول إنّ الرأي الغالب فقهاً يتّجه إلى موافقة رئيس الدولة على اقتراح الحلّ الصادر من الوزارة ينبغي أن يكون تلقائياً، لا يملك حياله أيّ سلطة تقديرية، إلّا أنّ هذا الرأي غير سليم، ويؤخذ عليه تهميشه لدور رئيس الدولة في النظام البرلمانيّ إلى حدّ كبير، فهو وفقاً لهذا النظام يأخذ دور الحكم بين السلطات، وليس آلة لتنفيذ رغبات الوزارة تلقائياً، الأمر الذي يُحتمّ عليه دراسة الطلب المقدّم من قبل الوزارة لمعرفة مدى مطابقته للشروط المطلوب توفّرها لاتّخاذ قرار الحلّ، فلا يُقبل مثلاً أن تلجأ الوزارة إلى حلّ البرلمان للتخلّص منه، لأنّ الانتخابات لم تأت لها بالأغلبية المطلوبة. هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية، فإنّ طلب الحلّ يحمل في طيّاته طلب المشورة، وإلّا فلم يُقدّم أصلاً ما دام أنّ الموافقة تلقائية، كما يحمل أيضاً طلباً في التفويض لاتّخاذ القرار المناسب للأمة جمعاء وليس للوزارة أو للبرلمان فقط. فإشراك رئيس الدولة ببعض اختصاصات الوزارة لا يحرّمها تلك السلطات اللازمة لتحمل مسؤوليّتها، إنّما يضع قيوداً فحسب على تلك السلطة، وفكرة وضع قيود على سلطات أيّ هيئة لا يتعارض مع روح النظام البرلمانيّ ومبادئه، ما دام أنّها لا تؤدّي إلى رجحان هيئة على حساب أخرى، لأنّ جوهر النظام البرلمانيّ التوازن بين السلطات.

ولكن ينبغي التتويه أنّ ليس كلّ خلاف يقع بين الوزارة والبرلمان تلجأ فيه الوزارة إلى الحلّ، فالخلاف أمر لا بدّ منه، بل إنّه أمر محبذ حتّى تتبلور الاتجاهات العامّة وتتّضح الرؤية من خلال المناقشات وإبراز وجهات النظر المختلفة، لذا فلا بدّ أن يكون النزاع القائم بينهما جدّيّاً، بحيث تعجز الحكومة عن استمالتة وإقناعه بوجهة نظرها، وتعتقد أنّ البرلمان انصرف عن أداء وظيفته ولم يعد ممثلاً حقيقياً للأمة، فتلجأ إلى حلّه لتضع حدّاً لإساءة استخدام النّواب لحقوقهم الدستوريّة، ومن الصور التي يظهر فيها النزاع جدّيّاً، صورة ما إذا عرضت الوزارة صراحةً مسألة الثقة بها أمام البرلمان عند تصويته حول مشروع قانون ما تروم الوزارة استصداره منه. كما أنّ الوزارة تلجأ إلى حلّ البرلمان إذا بدأ الأخير بإجراءات سحب الثقة منها، ولاحظت أنّ الأغليّة البرلمانيّة متعسّفة في ذلك، لذا تطلب حينها من رئيس الدولة حلّ البرلمان لتضع حدّاً لإسراف النّواب باستخدام حقوقهم الدستوريّة¹.

ثانياً- الحلّ من قبل الشعب (الحلّ بالاستفتاء):

هنالك عديد من التعريفات لمفهوم الاستفتاء الشعبي، إلّا أنّ التعريف الجامع والأكثر شموليّة من بينها ذاك القول إنّه: "عرض موضوع عامّ على الشعب لإبداء رأيه سواءً بالموافقة أو الرفض"².

ومن خلال هذا التعريف يتّضح أنّ الاستفتاء قد يكون دستورياً إذا كان موضوعه أخذ رأي الشعب في التشريع الدستوريّ أو تعديله، وقد يكون تشريعياً إذا تعلّق موضوعه بتشريع عاديّ، كما قد يكون سياسياً إذا ما تعلّق الموضوع بأمر من أمور الحكم السياسيّة، أو أيّ قرار سياسيّ معيّن.

ويُعَدُّ الحلّ الشّعبيّ أسلوباً من الأساليب التي تأخذ بها الديمقراطية شبه المباشرة³، حيث يفوّض الشعب سلطاته إلى الهيئة المنتخبة مع احتفاظه لنفسه ببعض الصلاحيات المهمّة ليباشرها عندما يتطلّب الأمر ذلك.

¹ علي سعد عمران القيسي، الطبيعة القانونية لحق الحل، بحث منشور في مجلة أهل البيت، العدد 19، ص 174

² د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، 2005، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 10-11.

³ الديمقراطية قد تكون مباشرة عندما ينفرد الشعب بممارسة الشؤون العامة للدولة، وقد تكون نيابية عندما لا يباشر الشعب مظاهر السيادة بنفسه إنما يكتفي باختيار أشخاص يُطلق عليهم النواب ينوبون عنه في ممارسة الشؤون العامة، وقد تكون الديمقراطية شبه مباشرة، وهي النظام الوسط بين النظامين السابقين، فيختار الشعب نوابه ليمارس مظاهر السيادة نيابةً عنه وفي الوقت نفسه يشارك البرلمان في إدارة الشؤون العامة.

وعليه، فالحلّ الشعبيّ يعني أنّ حلّ البرلمان يرتبط بإرادة الناخبين، ويكون من خلال إجراء استفتاء يسبقه

تقديم طلب إلى البرلمان بالحلّ والدعوة إلى انتخاباتٍ جديدة.

ويكون هذا الحلّ على نوعين: الأول، يتقدّم به غالبية الناخبين أو عددٍ منهم (وفق ما يرسمه الدستور)

بالتصويت على الحلّ، والثاني يُمثّل من خلال وجود اختلال وعدم توازن بين السلطات بسبب الخلافات بين

السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة حول تشريعٍ أو سنّ، أو اقتراح مشروعات قوانين، حيث يتمّ حسم ذلك عبر عرض

هذه الخلافات على الشعب ليكون هو الحكم، وتأتي النتيجة لا لمعرفة طبيعة القوانين ورغبة الشعب فيها، بل أين

تكمّن ميوله إزاء هذا الصراع، هل هو مع الحكومة أم البرلمان؟

وعلى ذلك تأتي النتيجة إمّا لصالح البرلمان باستقالة الحكومة أو لصالح الحكومة بحلّ البرلمان.¹

ثالثاً- الحلّ الذاتي:

يُقصد بالحلّ الذاتي أي حقّ البرلمان أو المجلس النيابي في حلّ ذاته بذاته، وهذا يُعدّ أمراً طبيعياً من

حيث المبدأ طالما أنّ البرلمان يمارس جزءاً من السيادة، فمن ثمّ له الحقّ في أن يتنازل عن تلك السيادة، سيّما أنّ

الحلّ لا يؤثّر بالدرجة الأولى إلّا على البرلمان ذاته ولفترة مؤقتة.

وعليه، فهذا الحلّ لا يحتاج إلى تدخّل رئيس الدولة أو الوزارة لإصدار مرسوم أو قرار الحلّ، إنّما يتمّ ذلك

داخل المجلس نفسه وفق الإجراءات الدستوريّة اللازمة.

ومن الجدير بالذكر أنّ هذه الحالة لا تعدّ أساساً في الأنظمة البرلمانيّة، لكنّها تطوّرت في بعض الدول،

بحيث صار "الحلّ الذاتي" حالة إضافية متقدّمة لحلّ البرلمان فيها، لهذا نجد أنّ الأنظمة الدستوريّة قد تباينت

انظر: أ طارق عقل، بحث آخر حول الديمقراطية، مقال منشور بتاريخ 2012\7\8 على موقع جريدة الناصريين الأحرار الإلكتروني: sites.google.com.

¹ د. أحمد عدنان الميالي، سلطة حل البرلمان في الأنظمة الديمقراطية، مقال منشور بتاريخ: 2021\4\10، على موقع مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية.

حول الأخذ بهذا النوع من الحلّ، وذلك وفقاً لطبيعة النظام السياسيّ القائم، فمنها من نصّ عليه صراحةً، ومنها من لم يشر إليه بصورة صريحة في صلب الوثيقة الدستورية¹.

هذا ولم تأخذ الدول العربيّة بنظام الحلّ الذاتيّ للبرلمان باستثناء جمهوريّة اليمن الديمقراطيّة الشعبيّة بموجب الدستور الصادر عام 1970، حيث تشير المادّة 90 إلى إمكانية حلّ مجلس الشعب الأعلى بعد قرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضائه بعد تقديمه لمناقشة حلّه من ثلث أعضائه على الأقلّ.

كما تبنيّ الدستور العراقيّ لعام 2005 الحلّ الذاتيّ للبرلمان في مادّته 64 التي نصّت على: "يحلّ مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلثي أعضائه".

ومن الجدير ذكره، أنّ هناك دولاً رفضت الدستور برمّته الذي احتوى ضمن مبادئه الحلّ الذاتيّ للبرلمان، كمشروع الدستور الفرنسيّ الصادر في 19 نيسان لعام 1946.

في النهاية يمكن القول إنّّه في حال أراد البرلمان استخدام حقّه في حلّ نفسه، فلا بدّ من إصدار تشريع خاصّ بذلك، وهذا الحقّ لا يمكن ممارسته إلّا إذا نصّ الدستور عليه صراحةً، وهو يتمتّع بأهميّة كبيرة عندما يكون اللّجوء للحلّ الرئاسيّ أمراً عسيراً، غير أنّ الإجراءات التي يطلبها الدستور لحلّ البرلمان في الغالب تكون مشدّدة، ممّا يجعل حلّ المجلس لنفسه أمراً نادر الحدوث².

¹ من تلك الدساتير، الدستور السويسريّ لعام 2000 والذي لم ينص صراحةً على حق الحلّ إلّا في مورد واحد وذلك في المادة (193- الفقرة 3)، والتي نصت على أنه: "إذا وافق الشعب على المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد"، ويبدو من نص المادة أن المشرع الدستوريّ السويسريّ قد انتهج مسلكاً غريباً في نصه على حل المجلسين معاً، فغالباً ما تنص الدساتير على حل أحد المجلسين وبقاء الآخر للقيام بالمهام الموكلة له دستورياً.

ومن الدساتير التي نصت صراحةً على تبني قرار الحل الذاتي ولكن وفقاً للإجراءات المتبعة في تشريع القوانين كدستور النمسا لعام 1920 والمعدل عام 1929، حيث نص في مادّته (2\29) على: "يستطيع المجلس الوطني وقبل انتهاء مدّته التشريعية أن يحل نفسه بمقتضى قانون عادي" للمزيد، انظر: ميثم منفي كاظم وميثم حنظل شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم السياسية والقانونية، بتاريخ 2016\9\30، العدد 3، المجلد 8، الناشر: جامعة بابل، العراق.

² د.نواف بني عطية، الحل الذاتي للبرلمان، مقال منشور على موقع جغرافيا نيوز الإلكتروني 2020 "jfrnews-com-jo.cdn.ampprojectorg".

الفرع الثاني

أنواع حق الحلّ وفق معيار الكيفيّة الإجرائيّة

استناداً إلى هذا المعيار يُستنتج أنّ أنواع الحلّ يمكن تصنيفها وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدساتير، فالبعض منها يعطي سلطة تقديرية لصاحب حقّ الحلّ في استخدامه محاطة ببعض الضمانات، والبعض الآخر يضع بعض الشروط ليقيد استخدام هذا الحقّ، وأخيراً هناك من عدّ حقّ الحلّ إجراءً تلقائياً يتمّ بمجرد حدوث أمرٍ معيّن.

وعليه فإنّ أنواع الحلّ وفقاً لمعيار الكيفيّة الإجرائيّة يمكن تصنيفها كالآتي¹:

أولاً- الحلّ التقديري:

وفقاً لهذا المعيار يكون لمن له الحق في ممارسة الحل سلطة تقديرية في إجراءاته، فله أن يُصدر قراراً بذلك أو ألا يصدره، وفقاً لتقديراته الشخصية ومن دون أية شروطٍ معينة.

إن الدساتير التي تبنت هذا النوع لم تقيد صاحب حق الحل بشروطٍ معينة أو بلزوم حدوث أمرٍ معيّن، ولكن البعض منها وضع بعض القواعد والتقاليد الدستورية ضماناً لعدم التعسف في استعمال هذا الحق، وإساءة استغلال السلطة التقديرية الممنوحة له، وهذه القواعد قد تكون مدونة بنص صريح في الدستور، أو أنها مبادئ قد تبلّورت في صورة عرفٍ دستوريّ، ومهما يكن من أمر فإنه تجب مراعاتها حتى لا يخرج حق البرلمان عن وظيفته الأساسية المتمثلة بإقامة التوازن بين الحكومة والبرلمان.

وعلى الرغم من وجود دساتير كثيرة أكدت على أهمية تلك الضمانات (كالدستور الفرنسي والقانون الأساسي الألماني) إلا أن هناك أيضاً بعض الدساتير قد أهملت جانباً كبيراً من هذه الضمانات، ولذلك نجد أنها قد تركت فراغاً كبيراً قد أفسح المجال أمام القائم بالحل أن يعمل وفق ما يراه وليس وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وعليه يغدو البرلمان صورة مزيفة للديمقراطية لغلبة الحكومة عليه وتحكّمها بمصيره متى تشاء.

¹ بتول محمد خير النوياتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة 2014، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ص74 وما بعدها.

وتجب الإشارة هنا إلى وجود اتجاه في الفقه الدستوري لإضفاء الصفة الاستثنائية لحق الحل وذلك في إطار الحد من السلطة التقديرية لممارسته، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى القول بوجود أن تسرع الحكومة بتقديم استقالتها إذا شعرت بأنها على خلاف مع البرلمان بدلاً من اللجوء إلى حل هذا الأخير، وفي الإطار ذاته قال جانب آخر من الفقه إنَّ حق الحل يجب أن يُمارس في أضيق الحدود وذلك في الحالات الضرورية، إلا أن الإشكالية التي ظهرت هنا تمثلت بعبارة "الحالات الضرورية" فهل المقصود بها نظرية الضرورة؟ أم أريد بها وجود أسباب قوية تبيح حل المجلس؟

الرأي الأرجح والأقرب من الصحة هو وجود أسباب قوية تستدعي حل المجلس طالما أنها تشكل ضرورة يتحتم معها إجراء الحل، وليس ما جاء في نظرية الضرورة التي ينبغي أن تكون الأولوية فيها لوجود المجلس لا لحله.

ثانياً – الحل المشروط:

وفق هذا النظام يتم حل البرلمان بعد تحقق مجموعة من الشروط المنصوص عليها في الدساتير. فالمقصود بالحل المشروط هو قيام رئيس الدولة بالحل من دون أن تكون له سلطة تقديرية في ذلك، أي يُلزم به متى توافرت شروط معينة، لهذا نجد بعض الفقهاء يستخدم مصطلح "الحل الإجمالي" بدلاً من الحل المشروط. وعليه، ففي حال تحقق الشروط المطلوبة لحل البرلمان وفق الدستور، فإن السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو الحكومة) مجبرة على إصدار مرسوم أو قرار الحل من دون ترك المجال لتقدير ذلك.

وفي الواقع فإن الدساتير تختلف فيما بينها بالنسبة لهذه الشروط؛ منها ما تساهل بشكل لا يؤثر على ما يتمتع به المختص من سلطة تقديرية¹، ومنها ما تشدد في وضع الشروط، فأحاط البرلمان بضمانات جدية تجعل

¹ ومثال ذلك دستور اليونان الصادر عام 1975 الذي تبنى نظام الحل الرئاسي والحل الوزاري محاطين ببعض الشروط وذلك في المادة 41، حيث تمنح سلطة الحل لرئيس الجمهورية بعد استشارة مجلس الرئاسة في حال وجود خلاف بين البرلمان والرأي العام، أو إذا كان تكوينه لا يضمن الاستقرار الحكومي،

المختص باستخدام حق الحل أمراً بعيد المنال¹، وهناك دساتير تشدّدت باستخدام حق الحل في حالة استحالة تشكيل الحكومة من الأغلبية بسبب وجود تيارات متباينة داخل البرلمان².

ثالثاً- الحل التلقائي:

بموجب هذا النظام يرتبط حل البرلمان بحدوث أمر معين يحدّده الدستور، فإن وقع هذا الأمر يكون موضوع حل البرلمان حتمياً.

وعليه، لا تلعب الإرادة دوراً في إحداث هذا النوع من الحل، كما هو الحال في الحل التقديري، بل يقع تلقائياً بحكم الدستور.

وتتنوع الحالات التي يقع فيها الحل "تلقائياً"، فقد يقع الحل في حالة إقرار تعديل الدستور، وهنا تستطيع السلطة التشريعية تقرير ما إذا كانت هناك حاجة لهذا التعديل، وفي حالة تقريرها وجود التعديل ينحلّ البرلمان بقوة القانون، ويستلزم الحل في هذه الحال اتفاق الأغلبية البرلمانية التي تشغل السلطة على ضرورة اللجوء إلى انتخابات مبكرة.

وقد يقع الحل التلقائي في حال وجود خلاف بين المجلسين في الدول التي تتبنى هذا النظام، ففي هذه الحالة تنص بعض الدساتير على حل المجلسين معاً وإجراء انتخابات جديدة، وهذا المسلك يُقصد به احتواء أية أزمة دستورية، وتحكيم هيئة الناخبين في الخلاف الشاغر بين المجلسين¹.

كذلك يشترط في الحل الوزاري وجود مشكلة قومية غير عادية. وفي الحقيقة فإن هذه القيود تبقى غير حقيقية لعدم وجود معيار واضح يحدد درجة الخلاف الذي يستوجب الحل أو متى تكون المشكلة غير عادية، فهنا نعود إلى السلطة التقديرية لمن يملك سلطة الحل.

¹ ومثال ذلك دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر عام 1946، حيث جعل حق السلطة التنفيذية في حل الجمعية الوطنية محاطاً بالكثير من الإجراءات التي تجعل استعماله عسير جداً، إذ لا يجوز حلها أبداً خلال الشهور الثمانية عشر الأولى من كل فصل تشريعي، ثم بعد ذلك لا يجوز حلها إلا بتوافر شرطين:

1. حدوث أزميتين وزاريتين خلال الثمانية عشر شهراً متوالية.

2. أن الأزميتين قد نشأتا عقب اقتراح بلوم الوزارة أو اقتراح بسحب الثقة منها.

² ومنها القانون الأساسي الألماني حينما أعطت المادة 63 سلطة حل البرلمان وحل الحكومة للسلطة التنفيذية وذلك لخلق نوع من التوافق، وكذلك دستور الدانمارك الصادر عام 1915، في المادة 22 التي قررت حق الملك في حل المجلس الأعلى في حال نشوب نواح بينه وبين المجلس الأدنى. انظر: بتول محمد خير نويلاتي، المرجع السابق، ص 76-77.

كما يقع الحل التلقائي في حالة تقرير مسؤولية رئيس الدولة، ويتم الحل بموجب نص في الدستور دون الحاجة إلى صدور قرار يصدر من رئيس الدولة بالحل، ومن الدساتير التي نصت على هذه الحالة من الحل التلقائي، دستور الجزائر لأعوام 1963 و1989 و1996 و2016.²

وقد يقع الحل التلقائي للمجلس في حالة حدوث أزميتين وزاريتين متتاليتين، ويترتب على ذلك عدم الثقة بالوزارة الموجودة وعدم الثقة بالوزارة الجديدة، ويعني هذا المسلك أن عدم استقرار الوزارة تتم معالجته عن طريق تغيير تشكيل البرلمان، حيث إنه من المفترض أن الوزارة تستند دائماً إلى أغلبية برلمانية، فإذا كانت الوزارة لا تستطيع أن توفر لنفسها الاستقرار الكافي بما يهدد الاستقرار السياسي للبلاد، فإنه يكون من الملائم - وفقاً لهذه النظم - أن يُعاد تشكيل المجلس بطريقة قد تؤدي إلى إفراز أغلبية جديدة تستطيع تشكيل وزارة تحقق هذا الاستقرار.

في الواقع هذا النص يعالج تعنت البرلمان تجاه الحكومة، ويرى بعض الفقهاء أن هذا النص يُعيبه أنه ورد مطلقاً، حيث لم يُحدّد حالاتٍ معينة يتم فيها حل المجلس بقوة القانون في حالة سحب الثقة من الحكومة الجديدة، فقد يكون في مسلك الحكومة الجديدة ما يوجب سحب الثقة منها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى هيمنة الحكومة الجديدة على الحياة البرلمانية، وبطبيعة الحال فإن البرلمان يخشى حله تلقائياً إذا ما اعترض على مسلكها، لذلك فإنه لن يُحرّك ساكناً تجاه الحكومة، وعليه كان من الأجدر أن يتضمن النص أن الحل يقع في تلك الحالة بناءً على طلب من الوزارة لرئيس الدولة حتى يتسنى له دراسة أسباب النزاع ومحاولة معالجته.

¹ من الدساتير التي نصت على هذه الحالة، دستور يوغسلافيا الصادر عام 1963، حيث نصت المادة 181 على: "إذا تعذر بسبب عدم الاتفاق بين المجلس الاتحادي ومجلس آخر مختص إقرار الخطة والميزانية الاتحادية حتى الميعاد المقرر لبدء العمل بهما، يتم حل المجلسين"

² انظر المواد (48 و49 من دستور 1963، والمادتان (76 و77) من دستور 1989 والمواد (80-81-82) من دستور 1996، والمواد (94-95-96) من دستور 2016، وسيتم تفصيل ذلك لاحقاً.

كما كان على المشرّع أن يحدد المدة الزمنية التي يمكن أن يحدث الحل خلالها، كأن يقرّر أن عدم الثقة الذي يؤدي إلى حل البرلمان هو الذي يحدث في الستة أشهر الأولى من عمر الحكومة، فهو يدل على تعنت أعضاء البرلمان وعدم رغبتهم بالتعاون مع الحكومات المتتالية، فمن غير الملائم أن يقع الحل لمجرد سحب الثقة من الحكومة الجديدة في حال تم بعد مضي ثلاث سنوات مثلاً من اضطلاعها بأمر الحكم، ففي هذه الحالة قد يكون هنالك سبب جدي وحقيقي يدفع إلى سحب الثقة منها، والقول بغير ذلك يؤدي إلى تقييد سلطة البرلمان في الرقابة على الحكومة بغير مبرر.

والحقيقة أن النقد السابق للنص صحيح، فلا ينبغي على المشرع الربط ما بين سحب الثقة من الحكومة، وحل البرلمان بقوة القانون - أي تلقائياً - حتى لا ينتهي الأمر بخوف البرلمان من الوقوف في وجه الحكومة التي قد تنحرف عن جادة الصواب في تصرفاتها، خوفاً من أن يتم حله تلقائياً، فوضع بعض القيود كالتالي أوردتها الرأي السابق تجعل الأمر أكثر منطقية وتشكل ضماناً أكبر للحياة البرلمانية وتمكّن البرلمان من متابعة دوره في الرقابة على الحكومة من دون أن يخشى التهديد بالحل.

وقد يقع الحل التلقائي أيضاً إذا ما رفض الشعب قراراً اتخذته المجلس، وذلك في استفتاء يجري خصيصاً لمعرفة رأي الشعب في هذا القرار. ويلاحظ أن الموضوعات التي يتم عرضها على الشعب لمعرفة رأيه فيها، والتي يترتب على رفض الشعب لها حل البرلمان لم يتم تحديدها على سبيل الحصر، فقد يتعلق الأمر برفض الشعب قراراً للمجلس يتعلق بعدم الموافقة على مشروع قانون أو اقتراح بقانون¹.

¹ من الدساتير التي أخذت بهذا الفرض، دستور المغرب حيث نصت المادة 75 منه على: "إذا وافق الشعب بالاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان، تعين حل مجلس النواب"

وفي الحقيقة، إن تعليق حق الحل التلقائي للبرلمان على الرجوع إلى الشعب، في حال حدوث خلاف بينهما، هو التطبيق الأمثل لهذا الحل، إذ إن الشعب هو السلطة الأصلية، التي ترخص للسلطة التشريعية القيام بصلاحياتها عن طريق اختيار أعضائها بالانتخاب.

وقد يقع الحل عند تقرير مسؤولية الوزير الأول، وتقرر بعض الدساتير الحق لرئيس الدولة في أن يعرض قرار المجلس المتخذ في هذا الصدد على الشعب الذي قد يرفض ذلك. ومن ثم يعد مجلس الشعب منحلاً من تلقاء نفسه بقوة الدستور، ومن دون الحاجة لإصدار قرار من رئيس الدولة بالحل¹.

ومن الحالات التي يتم فيها الحل التلقائي أيضاً، حالة عدم إمكانية تعيين رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، حيث تنص بعض الدساتير على حل المجلس النيابي بقوة الدستور، وينطبق هذا الحكم إذا كان أمر انتخاب رئيس للجمهورية مقررًا للمجلس النيابي ذاته²، إن هذا الأمر يدل على حالة الانقسام والاختلاف الشديد بين النواب في اختيار رئيس البلاد، مما قد يؤدي إلى حالة فراغ سياسي في البلاد.

تلك كانت صور حق الحل وأنواعه، أما عن الأسباب التي تبرر اتخاذ قرار بحل البرلمان فستتم دراسته في

المطلب الآتي:

¹ من الدساتير التي نصت على تلك الحالة، دستور مصر لعام 1971 في المادة 127 منه، إلا أن المشرع الدستوري ألغى هذه الحالة في دستور 2014 و2019، واكتفى بإعطاء الحق بالحل لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة فقط وبعد استفتاء شعبي وبقرار مسبب (المادة 137) الأمر الذي سيتم تفصيله لاحقاً.

² من الدساتير التي نصت على حالة الحل التلقائي للبرلمان في حال عدم تمكنه من اختيار رئيساً للبلاد، دستور اليابان الصادر عام 1975 في مادته رقم 32 والتي نصت على: "ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وإذا لم يحصل الرئيس على أغلبية الثلثين، يتم اقتراح آخر بعد خمسة أيام من الاقتراح السابق، فإذا لم يحصل الرئيس على هذه النسبة يحل مجلس النواب خلال العشرة أيام التالية..." ومن الدساتير التي تبنت الحل التلقائي لمجلس النواب في حالة عدم إمكانية تعيين رئيساً للوزراء، دستور إسبانيا لعام 1978، الذي نص في المادة 99 منه على: "إذا لم يمكن خلال شهرين من تاريخ انتخاب المجلس النيابي حصول أي مرشح على ثقة الكونغرس، يأمر الملك بحل المجلس ويأمر بانتخابات جديدة".

ويذهب بعض الفقه إلى القول بضرورة الحل في الحالتين السابقتين من الناحية الدستورية لاستحالة سير المؤسسات الدستورية دون وجود رئيساً للجمهورية أو رئيساً للوزراء، كما أن هذا الأمر يدل بوضوح على عدم وجود أغلبية برلمانية مؤثرة داخل المجلس، الأمر الذي يتعين معه إجراء انتخابات جديدة للحصول على تلك الأغلبية.

للمزيد، انظر: بتول محمد خير نويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 82-83.

المطلب الثاني

أسباب حق الحل ومسوغاته

سلطة حل البرلمان الممنوحة للسلطة التنفيذية كسلاح مقابل لحق البرلمان بسحب الثقة منها ليست مطلقة - أقله من الناحية النظرية - فلا بد أن تتوفر أسباب ومبررات جدية لاستخدام هذا الحق، وعليه ينبغي ألا يُنظر إليه من الناحية السلبية كونه يمثل إنهاءً لتمثيلٍ شعبيٍّ، إنما ينبغي إدراك المسوغات والأسباب التي دفعت الدول إلى تبنيه.

هذه الأسباب على اختلافها، منها ما ورد النص عليه في الدساتير، ومنها ما أوجدته الظروف العملية التي تتعلّق بمطلق السلطة التقديرية للحكومة¹.

ويمكن القول إن علّة حل البرلمان في الغالب هي إنهاء أزمة قائمة بين السلطات الدستورية أو نزع فتيلها، كي لا تتحول إلى صراعٍ مُحتمٍ يحوّل السلطة من وسيلة إلى غاية، وفي بعض الأحيان يكون الحل إجراءً يتم الرّكون إليه من دون وجود أزمة على النحو سالف الذكر².

وعليه فإن الأسباب والمسوغات التي يمكن أن تؤدي إلى استعمال حق الحل متعددة؛ منها ما يتسم بالطابع السياسي - وهي الغالبة - ومنها ما يغلب عليه الطابع الفني المحض. وهذه الأسباب مفصّلةً سيتم إلقاء الضوء عليها في الفرعين الآتيين:

¹ د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، ص78.

² م. د. عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط "دراسة دستورية مقارنة" 2011، جامعة القادسية، كلية القانون، ص10.

الفرع الأول

الأسباب السياسية لحل البرلمان (الأسباب المتعلقة بأزمة)

تعدُّ الأسباب أو المبررات السياسية المتعلقة بأزمة هي الأكثر شيوعاً وانتشاراً في الواقع العملي داخل الأنظمة الديمقراطية التي تتبنى النظام البرلماني، إذ غالباً ما تفرز التعددية الحزبية، وتعدُّ مراكز القوى وجود تناقضات في وجهات النظر حول المسائل المتعلقة بنظام الحكم، وهذه الأزمات هي إفرازات طبيعية فيما لو وجِدَتْ لها حلولٌ تحول دون الخروج على أحكام الدستور والقوانين الأخرى، ومن تلك الحلول؛ حل المجالس النيابية¹، حيث تلعب عملية حل البرلمان وظيفة سياسية لفض النزاع بين مؤسسات الدولة، أو بين غرفتي البرلمان ذاته، أو لتحقيق الاستقرار السياسي عن طريق استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، أو دعم الأغلبية البرلمانية أو مواجهة حالة الضرورة.

أولاً: حل البرلمان لفض النزاع بين السلطات العامة:

يقوم النظام البرلماني النموذجي على التعاون بين سلطات الدولة، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وينبغي أن يسير هذا التعاون بصورة تحقق المصلحة العامة للبلاد، إلا أن هذا التداخل بين السلطات لا يمكن أن يسير بسلامٍ على الدوام، فلا بد أن يوضع في الحسبان إمكانية حدوث الخلاف بينها. لكن السؤال الذي يمكن أن يُطرح هنا هو: كيف لعملية حل البرلمان أن تؤدي إلى فض النزاع الحاصل بين السلطات؟ وماهي الأشكال التي يتخذها هذا النزاع؟

إن النزاع بين السلطات العامة قد يتخذ صوراً وأشكالاً متعددة، فقد يكون هذا النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد يكون بين مجلسي البرلمان ذاته - في البلاد التي تأخذ بهذا النظام - وفي بعض الأحيان يمكن أن يكون الشعب طرفاً في النزاع.

¹ المرجع السابق، ص 11.

1- النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

بما أن مسوَّغات حل البرلمان عادةً ما تتصل مباشرةً بآليات عمل سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والاحتكاك المتواصل بينها في إطار الرقابة المتبادلة، فإن ذلك حتماً يتولد عنه أحياناً اختلاف في وجهات النظر قد يصل إلى حدّ الخلاف وعرقلة عمل مؤسسات الدولة كلها.

ويتخذ هذا النزاع أو الخلاف مظهرين: الأول، النزاع بين الحكومة والبرلمان. والثاني، النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان.

أ- النزاع بين الحكومة والبرلمان:

هذه الصورة من صور النزاع هي الأكثر شيوعاً في الأنظمة البرلمانية، ويقوم في حال فقدت الحكومة الأغلبية اللازمة لها في البرلمان، فيتجه تفكير الأخير نحو سحب الثقة منها مع إصرار الحكومة على موقفها واعتقادها أنها على حق بشأن القضية موضوع النزاع.

فتقوم الحكومة هنا باللجوء إلى الحل لمواجهة البرلمان، ويكون بمثابة تحكيم للشعب، فإما أن تأتي نتائج الانتخابات بأغلبية صريحة للحكومة وبذلك تكون قد حققت مرادها. وإما تأتي بالأغلبية المناهضة لها، وهنا يكون أمر استقالتها أو إقالتها أمراً مقضياً¹.

وعلى الرغم من أن هذا السبب لحل البرلمان يعد الأكثر شيوعاً من الناحية العملية، فإن البعض قد نازع في مدى تحقيقه للأهداف التي وقع من أجلها، ففي غالبية الأحوال لا يؤدي الحل إلى الفصل في الخلاف بين الحكومة والبرلمان.

¹ استخدمت الوزارة في إنكلترا إجراء الحل لحسم النزاع القائم بينها وبين مجلس العموم في فتراتٍ عدّة كان من أهمها الحل للأعوام 1841 و 1909، كما أخذ بهذا الحل كل من الدستور الفرنسي لعام 1946 في المواد (49-50-51)، وكذلك دستور مصر لعام 1971 في المادة 127، والدستور الجزائري لعام 1996 في المادتين (81-82)، للمزيد انظر: عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 198. و د. ورش حسن عمر و د. محسن حسن بارام، حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و 2005 "دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والسياسية، مجلد 02، العدد 15، ص 176.

وقد قيل في هذا الصدد إن الحل بوصفه وسيلة لحماية الحكومة في مواجهة البرلمان، لا بدّ وأن يؤدي هذا الهدف فعلاً، إلى أن تتمكن الحكومة من حماية نفسها بوساطة هذا الحل، وهذا الهدف لا يتحقق في حالة حل البرلمان وعرض الخلاف بين الحكومة والبرلمان على الشعب، حيث إن سلطة اتخاذ القرار في هذه الحالة سوف تنتقل إلى الشعب وليس إلى الحكومة.

ومن جهةٍ أخرى فإن حل البرلمان - طبقاً لهذا الرأي - لا يؤدي إلى إزالة الخلاف بينه وبين الحكومة¹. يمكن القول هنا إن الأمر لا يتعلق بمدى قدرة الحل على حسم الخلاف بين الحكومة والبرلمان بقدر ما يتعلق باحترام النتائج المترتبة عليه، أما إذا كانت الحكومة لا تعترم الالتزام بإرادة الشعب وبما أسفر عنها من نتائج، فإن الحل في هذه الحالة يمثل رغبة خالصة في التخلص من البرلمان.

ولا بد من التنويه في هذا الصدد إلى أهمية درجة الوعي السياسي لدى الشعب، فاستخدام حق الحل لحسم الخلاف بين السلطات الدستورية يصبح عديم الأثر إذا تم استخدامه في مجتمع لا يتمتع بالقدرة الكافية على فهم دوافع الخلاف وآثاره، ومدى أهمية المسائل المعروضة على الشعب، ولا ريب أن عدم القدرة هذه تؤدي إلى نتائج بالغة الخطورة، قد لا تعبر عن الإرادة الحقيقية لهيئة الناخبين.

ولكن إذا كان الخلاف بين الحكومة والبرلمان يؤدي إلى حل الأخير على النحو السالف بيانه، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه على بساط البحث هو عن مضمون هذا النزاع، وبمعنى آخر؛ هل كل خلاف بين الحكومة والبرلمان يؤدي إلى وقوع الحل؟

من خلال دراسة النصوص الدستورية المنظمة لهذه المسألة والاطلاع على التطبيقات العملية لها، يمكن القول إن النزاع الذي يؤدي إلى حل البرلمان يقتصر على حالة تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، أما اختلاف

¹ د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 86-85.

الرأي بين المجلس والحكومة وتبادل الاتهامات لا يعدو كونه من قبيل مباشرة المجلس لوظيفته في مراقبة أعمال الحكومة.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول إنه ينبغي أن نفرق بين المسؤولية السياسية بمعناها الفني وبإجراءاتها المتعددة، وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين، فهذا الخلاف لا بد منه، بل إنه مطلوب حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة، فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون ورفضه البرلمان أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الوزارة تنفيذها، فليس من شأن ذلك أن يؤدي إلى استقالة الوزارة، وإنما يتعين استقالتها إذا عدّ البرلمان والحكومة أن المسألة موضوع الخلاف، مسألة سياسية مهمة وبمثابة محك للثقة بالوزارة¹.

ففي هذه الحالة أعطت بعض الدساتير الحق للسلطة التنفيذية طرح مسألة حل البرلمان.

وعلى ذلك يمكن استنتاج أن قصر الحل على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان سوف يؤدي إلى الإقلال من اللجوء إليه، والقول بعرض النزاع على الاستفتاء الشعبي، يخشى معه أن تقوم الحكومة باختلاق سببٍ للخلاف لطرحه على الاستفتاء الشعبي مع عدم توفر الضمانات الحقيقية التي تظهر رغبة الجهاز الانتخابي بشكل سليم، فتكون بذلك ذريعة للحكومة للتخلص من البرلمان.

ب - حل البرلمان بسبب النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان:

يؤدي رئيس البلاد - ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية - دوراً إيجابياً في تسيير شؤون الحكم، حتى وإن كان مركزه الدستوري أضعف مقارنةً بمركز رئيس الوزراء، حيث يمثل همزة الوصل بين الشعب من جانب والحكومة والبرلمان من جانب آخر، ويحدث هذا النوع من الحل في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية، والتي تمنح فيها رئيس الدولة صلاحيات فعلية، منها حق الحل، إلا أن استخدامه لهذا الحق مقيد بتوجهات الرأي العام².

¹ د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 87.

² هذا النوع من الحل أقره الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته رقم 12، وكذلك دستور المغرب لعام 2011 في الفصل 51، ودستور لبنان لسنة 1926 في المادة 55 منه، والدساتير المصرية بدءاً من دستور 1923 وانتهاءً بالدستور الحالي لسنة 2019، وسيتم تفصيل ذلك لاحقاً.

فمهمة رئيس الدولة في النظام البرلماني تكمن في الحفاظ على الانسجام بين البرلمان والحكومة من جهة والشعب من جهة أخرى، ففي حال اختلال هذا التوازن والانسجام واعتقاد رئيس البلاد بأن البرلمان والحكومة أصبحا لا يمثلان رأي أغلبية الشعب، فله إقالة الوزارة وتشكيل وزارة جديدة تؤيده في وجهة نظره وتقبل حل البرلمان.

إلا أن هذه الحالة قد تؤدي إلى نشوب نزاعٍ جديدٍ بين رئيس الدولة والوزارة الجديدة من جهة والبرلمان من جهةٍ أخرى، في حال رفض هذا الأخير التعاون مع الوزارة الجديدة المتأتية بتأييدٍ من رئيس الدولة، وهذا الوضع سينتهي برئيس الدولة إلى أحد أمرين:

– إما أن يخضع إلى الأغلبية البرلمانية، وذلك في النظم التي يُنتخب فيها الرئيس من قبل البرلمان، وفي النهاية يضطر إلى الاستقالة.

– أو يلجأ إلى حل البرلمان، وذلك في النظم التي يُنتخب الرئيس فيها من قبل الشعب.

ومن الجدير بالذكر، أن النزاع قد لا يكون قائماً بالفعل إلا أنه محتمل الحدوث، حيث يلجأ رئيس الدولة إلى حل البرلمان في هذه الحالة توقيماً لحدوث النزاع في المستقبل¹.

انظر: د. شور حسن عمر ود. محسن حسن بارام، حل البرلمان ومبرراته في الدساتير العراقية لأعوام 1925 و 2005، مرجع سابق، ص 179

¹ والمثال الواضح الذي يُضرب في هذا الخصوص، ما قام به الرئيس الفرنسي السابق فرانسوا ميتران بحل البرلمان بعد انتخابه مباشرة، وقد كان الرئيس فرانسوا قد أعلن أثناء حملته الانتخابية بأنه سوف يقوم بحل الجمعية الوطنية في حال وصوله إلى قصر الإليزيه، حيث أن البرلمان كان يشتمل على أغلبية معارضة، وأن النزاع بين الرئيس والجمعية الوطنية أمراً واقعاً لا محالة، وبالفعل قام بحل الجمعية الوطنية فور انتخابه وقد تقهّم الشعب الفرنسي دوافع الرئيس في ذلك وبالفعل تم انتخاب أغلبية مؤيدة له.

وكذلك الحال عندما حل البرلمان الروسي عام 1993 بسبب النزاعات التي حدثت بين الرئيس الروسي بوريس يلتسن والبرلمان، وذلك بشأن الإصلاحات الدستورية لتغيير الأوضاع السياسية والاقتصادية للبلاد التي كان من المزمع القيام بها من قبل الرئيس المؤيد من قبل الشعب، لكن البرلمان عارض هذه الإصلاحات بشدة فما كان أمام الرئيس سوى القيام بحل البرلمان.

ومن التطبيقات الحديثة لحل البرلمان بسبب وجود خلافات بين الأغلبية المؤيدة للحكومة من جهة ورئيس الدولة من جهةٍ أخرى، ما حدث في أوكرانيا عندما أصدر الرئيس الأوكراني فيكتور بوتشينكو قراراً بحل البرلمان في 2007/4/2، وإجراء انتخابات جديدة، حيث أكد الرئيس الأوكراني في مقال نشرته صحيفة "فايننشال تايمز" البريطانية بأنه قرر حل البرلمان لأن الأزمة تستوجب رداً حاسماً، وانتقد خصمه رئيس الحكومة "فيكتور بانكوفيتش" مؤكداً أن ائتلافه

2- حل البرلمان بسبب الخلاف بين المجلسين:

من البديهي أن يقع هذا النوع من الحل في الدول التي تتبنى نظام المجلسين، ولما كان احتمال قيام نزاع بين المجلسين أمر وارد الحدوث، فإن قيام السلطة التنفيذية في مثل هذه الحالة بحل المجلسين معاً¹ أو حل أحدهما - وفقاً لما يقضي به الدستور - يعد أمراً ضرورياً لمعرفة أيهما أكثر تأثيراً لدى الشعب ووضع حد لذلك النزاع وتحقيق الاستقرار السياسي في البلاد، لأن وقوع الخلاف بين مجلسي البرلمان يؤدي إلى إعاقة سير المؤسسة التشريعية وإصابتها بالشلل أو على الأقل بالجمود، لهذا كان حل البرلمان واللجوء إلى هيئة الناخبين لتحكيمها فيما شجر من نزاع بين مجلسي البرلمان أمراً في غاية الأهمية².

وعليه فالنزاع بين المجلسين يمكن أن يُتصوّر وقوعه في حالتين:

- إما بمناسبة القيام بالعملية التشريعية أو الرقابية، فقد يصل الخلاف بينهما إلى عدم الاتفاق ويصر كل منهما على موقفه، ففي هذه الحال تنص بعض الدساتير على حل المجلسين معاً وإجراء انتخابات جديدة بهدف حماية البلاد من أية أزمة دستورية محتملة³.

الحكومي تجاوز صلاحياته وحاول احتكار السلطة السياسية عبر انتهاك الدستور وتجاهل رغبات الشعب...، وهذا يعني أن الخلاف هو أصلاً بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وأدى بالنتيجة إلى حل البرلمان.

وفي المقابل صرح رئيس الوزراء في جلسة طارئة أن الرئيس ارتكب "خطأ قاتلاً" ودعا البرلمان إلى مواصلة العمل ودعا أيضاً إلى تدخل المحكمة الدستورية في الأزمة مؤكداً أن قرار الحل غير دستوري، ولكن في الوقت الذي كانت فيه المحكمة الدستورية تنتظر في رعية المرسوم، أصدر الرئيس بوتشينو في 26 ترين الثاني مرسوماً آخر يقضي بحل البرلمان، ووافق رئيس الوزراء في النهاية على إجراء الانتخابات المبكرة التي كان يعارضها.

انظر: د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 83.. بتول محمد خير النويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة 2014، مرجع سابق، ص 103-104-105.

¹ كمثال على ذلك الدستور الأسترالي في المادة 57 التي نصت على: "في حالة مصادقة مجلس النواب على مشروع قانون، ورفضه من قبل مجلس الشيوخ أو إدخال تعديلات سيرفضها مجلس النواب... فإن الحاكم العام يمكنه أن يحل مجلس النواب ومجلس الشيوخ..." انظر: عبد السلام سالم، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة 2009-2019، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ص 248.

² د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005-2006، ص 332.

³ د. ماهر عبيد إمام، حل البرلمان (السلطة التشريعية) بين النظرية والتطبيق، مقال منشور بتاريخ 22 أغسطس 2021 على موقع: www.sudanil.com

- أو بسبب بعض المسائل السياسية العامة التي تؤدي إلى إثارة الرأي العام نتيجةً لتلك المناقشات المحتمدة بينهما، فيكون الحل هو العلاج من أجل استمرار الحياة التشريعية والاستقرار السياسي في البلاد، حيث تكون الكلمة الفصل للشعب صاحب السلطة الأصلية بمنح ثقته للمجلس الذي يراه الأقدر على تحقيق رغباته وطموحاته¹.

في الواقع، إن اللجوء إلى إثارة الخلاف بين المجلسين أمرٌ نادر الوقوع في النظم التي تعرف الحل لهذا السبب، والملاحظ أيضاً قلة التطبيقات العملية على حل البرلمان بسبب النزاع بين مجلسيه، وذلك بسبب استحداث آلية لتسوية ودية بينهما ممثلة أساساً في اللجان متساوية الأعضاء على اختلاف أساليب عملها وآجالها، إلا أنها تسهم بشكلٍ أو بآخر في خلق التفاهم والاستجابة بين المجلسين بدلاً من اللجوء إلى الحل.

ثانياً: حل البرلمان لتحقيق الاستقرار السياسي:

إن أحد الأهداف المتوخاة من اللجوء إلى حل البرلمان هو ضبط الاستقرار السياسي في البلاد، وذلك يتحقق إما عن طريق استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل المهمة المتعلقة بسياسة الدولة، والتي نشب بشأنها خلافٌ ما، أو عن طريق دعم الأغلبية البرلمانية الموجودة، أو البحث عن أغلبية مفقودة وإعادة تشكيلها، وقد يتوسع الحل باتجاه تحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم أو لمواجهة حالة الضرورة.

وفيما يأتي بعض التفصيل لتلك الأسباب مع ذكر أمثلة من الواقع العملي:

¹ إن تطبيق هذا النوع من الحل قليل الحدوث، ففي بريطانيا على سبيل المثال لم تقم السلطة التنفيذية بحل البرلمان سوى مرتين لهذا السبب منذ القرن التاسع عشر وحتى يومنا هذا، وهاتان المراتان حدثتا في عهد حكومة حزب الأحرار برئاسة هنري هيربت، المرة الأولى حدثت بتاريخ 10 أيار 1910، والثانية في 1910\11\28، وقد كان النزاع حول اختصاص مجلس اللوردات فيما يتعلق بالمسائل المالية، ومدى حقه في عدم الموافقة على مشروعات القوانين المحالة إليه عن طريق مجلس العموم سواء كانت مالية أو عادية.

ومن أمثلة الدساتير التي تنص على هذا النوع من الحل، دستور الدانماركي لسنة 1915، في مادته 22، ودستور يوغسلافيا الصادر سنة 1963 في المادة 189 والتي نصت على: "إذا تعذر بسبب عدم الاتفاق بين المجلس الاتحادي ومجلس آخر مختص في إقرار الخطة الاجتماعية و... حلّ المجلسان ..."

انظر: د. ماهر عبيد إمام، حل البرلمان (السلطة التشريعية) بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق.

ود. خالد عباس مسلم، حل البرلمان في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 89.

وبتول محمد خير النويلا، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة 2014، ص 106-107.

1- حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب في المسائل المهمة:

لمعرفة رأي الشعب بالأمر والمسائل المهمة المتعلقة بسياسة الدولة وكيفية إدارة البلاد أهمية كبيرة لغرض وجود التوافق التام بين ما يتطلع إليه الشعب وما تقوم به السلطة وعدم الانحراف بها¹. فقد ينحرف البرلمان عن أداء وظائفه، وينقطع تعبيره عن إرادة الشعب التي يمثلها، أو يكون للنواب رأي مخالف لرأي ناخبهم، الأمر الذي يجعل من الحل خير وسيلة لمعرفة رأي الشعب حول المصالح العامة التي تمس المجتمع، ما يؤدي إلى مشاركة فعلية من قبل الناخبين في حكم البلاد. وهذا ما أكدّه العميد دوجي (Duguit) بقوله: "ينبغي على الحكومة أن تدعو الناخبين للإدلاء برأيهم متى شعرت بأن ثمة خلاف واقع بين الرأي العام وأغلبية النواب"².

وبما أن استطلاع رأي الشعب مطلوب في جميع الحالات، سواء لحل نزاع قائم، أو لمعرفة رأيه فيما يتعلق بالمسائل الحيوية للبلاد، فإنه ينبغي أن يُدعم هذا الاستطلاع بوسائل تضمن نجاحه، حيث أن بعض المسائل تتطلب على تعقيدات قد يتعذر على البسطاء ممن لهم حق التصويت فهمها، وتقديراً لذلك ينبغي أن يتوفر جهاز إعلامي نشيط ومحايّد يشرح لجمهور الناخبين المسألة المراد الاستفتاء بها من دون أن يُظهر ميولاً لهذا الاتجاه أو ذاك حتى يؤتي الحل ثماره المرجوة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، ينبغي أن تكون المسألة المراد معرفة رأي الشعب بها تؤثر فعلاً في مجرى الحياة السياسية للبلاد، ولا شك أن هذا الأمر متروك إلى مطلق تقدير السلطة التنفيذية³.

¹ بتول محمد خير نويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 109.

² أمينة لميز، حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي "دراسة مقارنة" 2014-2015، رسالة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، بودواو، ص 84.

³ =. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 94.

وعلى الرغم من القناعة الكاملة بضرورة وضع معيار لتحديد المسائل التي يمكن عدها حيوية ومؤثرة في الحياة السياسية للبلاد، فإنه من المسلّم به أن محاولة وضع هكذا معيار غاية في الصعوبة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن السلطة التنفيذية لن تعدم الوسيلة لتبرير أهمية المسألة التي تتطلب اللجوء إلى الحل. لذلك فالقول بوجود إخضاع قرار الحل لرقابة جهة محايدة يُنَاط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين باعتبار أنها الحارس الأمين لضمان التطبيق السليم لنصوص الدستور، رأي سليم، إلا أن الأمر يبقى مرهوناً بمدى احترام السلطة التنفيذية للدستور، ومدى الوعي السياسي لدى الشعب في حال جنوح هذه السلطة وابتعادها عن جادة الصواب.

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك، قيام السلطة التنفيذية في مصر بحل البرلمان عام 1979 لاستطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام بين مصر والكيان الصهيوني. ويذهب البعض إلى أنه وإن كان الهدف المعلن لهذا الحل الرغبة في التعرف على رأي الشعب في معاهدة السلام المذكورة، إلا أن الهدف الحقيقي كان يكمن في الرغبة في التخلص من بعض النواب الذين عارضوا هذه المعاهدة.

وفي ظل النظام السياسي الفرنسي تم استخدام الحل لمعرفة رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، حيث دعا الجنرال ديغول في 23 سبتمبر 1962 إلى اختيار رئيس الجمهورية بطريق الاقتراع العام واستفتاء الشعب على هذا الاقتراع¹.

¹ لم تؤيد الأحزاب السياسية هذا الأمر تأسيساً على أنه إجراء غير دستوري، وإزاء هذا الخلاف الحاصل بين رئيس الدولة والجمعية الوطنية، تم طرح الثقة بالحكومة، وعلى أثر الموافقة على طرح الثقة بالحكومة قام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية في 6 أكتوبر 1962 ودعوة الناخبين لاختيار مجلس نيابي جديد في 18-25 نوفمبر من العام نفسه.

نظر: د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 93.

2- حل البرلمان بهدف إيجاد أغلبية داعمة:

يهدف حل البرلمان في هذه الحالة إلى تحقيق الاستقرار السياسي في الحكم عن طريق إيجاد أغلبية تقف إلى جانب الحكومة، ويتحقق ذلك إما عن طريق دعم أغلبية موجودة أصلاً، أو البحث عن أغلبية مفقودة وإعادة تكوينها.

أ. دعم الأغلبية الموجودة وتجديدها:

إن لجوء الحكومة إلى حل البرلمان في هذه الحالة ينطوي على مخاطرة كبيرة بالنسبة لها، فقد تفقد السلطة في الانتخابات الجديدة، لذلك على السلطة التنفيذية قبل أن تبادر إلى حل البرلمان لدعم أغليبتها البرلمانية، أن تأخذ في الحسبان التوقيت المناسب واتجاهات الرأي العام للقيام بهذا الإجراء.

ويعدُّ وقت الرخاء الاقتصادي والمالي توقيتاً ملائماً جداً لإعلان حل البرلمان لأجل دعم الأغلبية البرلمانية، مستفيدين من رضا الشعب عن العمل المنجز من قبل الحكومة، وبالتالي تضمن مساندته لها في أي خطوة تخطوها تجاه البرلمان.

وهذا ما كان عليه الأمر عام 1959، عندما استغل رئيس الوزراء البريطاني (Mack Millan) الحالة الاقتصادية المنتعشة للبلاد وقرر حل البرلمان، فحقق حزبه المحافظون فوزاً كبيراً بزيادة عدد مقاعده في البرلمان بما يدل على أن الحل قد أُعْمِلَ في الوقت المناسب.

كما أن معرفة اتجاهات الرأي العام ومواقفه تجاه سياسات الحكومة ومدى تأييده لها، يعد من أهم العوامل التي تستدعي استغلالها سياسياً لدعم الأغلبية البرلمانية، وفي هذا الإطار حقق رئيس الحكومة (Wilson) بحله للبرلمان عام 1966 انتصاراً كبيراً بعد استغلاله معطيات ونتائج ما حققه حزبه "حزب العمال" في الانتخابات الجزئية من نجاحات مكنته من استشعار وتوقع اتجاهات الرأي العام التي تسير بصف حزبه.

كما أن العامل النفسي يلعب دوراً في ردة الفعل الشعبية تجاه تصرفات الحكومة، فإذا كانت البلاد في حالة من الرخاء الاقتصادي يكون الناخب في أوج استعداده لمكافأة الحكومة على نجاحاتها. وعلى هذا الأساس يمكن أن نقول إن هناك شهوراً ينبغي تجنب حل البرلمان فيها بسبب ردة الفعل الشعبية، التي مصدرها نفسي بالدرجة الأولى، ومنها شهور الانشغال بالأعمال الفلاحية والخدمات مثلاً (كشهور الربيع وبداية الصيف)، وكذلك أوقات العطل السنوية، حيث يخرج الناس للراحة، وبالتالي تصبح الحملات الانتخابية مزعجة ومنفرة بالنسبة لهم¹.

ب . حل البرلمان للبحث عن أغلبية مفقودة وإعادة تكوينها:

قد يحدث وتغير الأحوال فتفقد الحكومة الأغلبية البرلمانية، وهنا تبدأ بالبحث عن أغلبية مساندة لها، كي تتمكن من تسيير أمور الدولة وفق برنامجها دون أن تضطر إلى مواجهة البرلمان. ويرجع فقدان الحكومة لأغليبتها إلى ظروف وعوامل عدة، أولها هي الانتخابات وانتهاء المدة القانونية للعضوية البرلمانية، كما ترجع إلى أن الأغلبية في حد ذاتها هشة وضعيفة يمكن أن تزول بمجرد انسحاب حزب أو عضو، لأنها مبنية في الأساس على المصلحة وليس على الوفاق حول برنامج مشترك، ونجد هذا الأمر بشكل خاص لدى الأحزاب الصغيرة أو الحديثة النشأة، حيث تحتمي بمظلة حزب كبير بدعوى التحالف، ثم تنسحب بمجرد أنها قدّرت نمو شعبيتها، أو أن الحزب الكبير لم يمنحها الغرض من التحالف معه.

¹ وهذا ما حصل مع رئيس الوزراء ويلسن في حل 1970 و1974، حيث سارت الأمور على عكس حل 1966، ربما لسوء تقدير واختيار الوقت المناسب، رغم كون معظم التحقيقات تصب في اتجاه أن حزب العمال هو صاحب الشعبية، إلا أنها يمكن أن تكون زائفة أو مبنية على معطيات غير دقيقة، أو أن عامل اللحظات الأخيرة قبل الاقتراع قد حسم المسألة، والمعروف أن الساعات الأخيرة غالباً ما تكون حاسمة، باعتبار أن كل مرشح سيلعب بأخر أوراقه الراحبة، فكان على رئيس الوزراء ويلسن أن يضع باعتباره هذا التوقيت أيضاً، وكذلك توقيت الفصل المناسب من السنة، وفي هذا الصدد قال ويلسن: "يجب أن نضع في الحسبان مخاطر الأوقات السيئة وأثرها المشؤوم على المزاج الانتخابي، وأنه يوجد حالياً في البلاد الشعور الأكثر ملائمة لذلك عند انتهاء فصل الشتاء وبداية فصل الربيع" انظر: عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص232.

كما قد تزول الأغلبية نتيجة انتخابات جزئية تبرز تراجع مؤيديها، الأمر الذي ينعكس على الأغلبية البرلمانية، إذ تُشعرُها بأنها أضحت لا تمثل الشعب.

وأخيراً فإن وجود حكومة أقلية في السلطة توافق عليها الأحزاب الأخرى، ثم لا تلبث أن تسقط ويُصاب الحكم بالشلل لتراجع عدد مؤيديها في الخارج، قد يكون سبباً في اختفاء الأغلبية الموجودة، وعدم تمخض الانتخابات عن أغلبية متجانسة تُشكّل منها حكومة قوية يمكنها الإمساك بدفة الحكم بقوة، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى تصدّع النظام الحزبي الموجود، وهنا يتم الاستعانة بحكومة من الأقلية سرعان ما تدخل في دائرة الحسابات والصراعات ثم السقوط.

ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في النمسا عام 1966 وكندا خلال الفترة الممتدة بين (1957 و1980)¹.

3- حل البرلمان للمساهمة في حل الأزمات الوزارية:

يمثل الحفاظ على الاستقرار الوزاري إحدى طرق الحفاظ على الاستقرار السياسي، ويعد استخدام حق الحل أو التهديد باستخدامه في كثير من الأحيان الطريقة الناجعة لتحقيق هذا الاستقرار في حال تعرض هذا الأخير للخطر، فهو يستخدم إما لعلاج أزمة قائمة، أو للوقاية من حدوث أزمة.

¹ تم حل البرلمان في النمسا بإجراء انتخابات لتشكيل أغلبية مفقودة، ومحاولة إعادة تكوينها، وقد بدأت تفاصيل ذلك بإجراء انتخابات تشريعية في مارس 1966، إلا أن نتائجها لم تفرز عن أي فائز بالأغلبية المطلقة، وبدلاً من تشكيل تحالف لتأليف الحكومة الجديدة، كلف الرئيس رئيس الحزب الفائز بالأغلبية النسبية لتشكيل الحكومة، حيث أضحت هذه الأخيرة حكومة أقلية بعد تحالف باقي الأحزاب الفائزة في البرلمان ضدها. إلا أن هذه الحكومة تلقت دعماً قوياً من خلال الانتخابات الجزئية التي جرت في أكتوبر 1970، وكذلك في الانتخابات المحلية، كما أسهمت في إعادة انتخاب رئيس الحزب الشعبي "Jonas" رئيساً للدولة في 1971، كل هذه العوامل قلبت ضعف الحكومة إلى قوة شجعت رئيسها على طلب حل البرلمان وإجراء انتخابات كانت نتائجها مطابقة لإرادة الحكومة.

أما في كندا، فكثيراً ما تم اللجوء إلى تشكيل حكومة أقلية منذ نهاية نظام حكومة الحزبين عام 1957، ومنذ ذلك العام وحتى عام 1980 وبظهور الأحزاب الصغيرة وتطورها خلال هذه المدة، تم إجراء عشرة انتخابات تشريعية، ستة منها لم تُسفر عن أغلبية متجانسة، فتدخل الحل في كل مرة محاولاً إيجاد تلك الأغلبية وإعادة تكوينها. انظر: عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 235.

أ. حل البرلمان لعلاج أزمة قائمة داخل التحالف الحكومي:

في ظل قواعد الديمقراطية والتعددية الحزبية، أصبح أمر حصول حزب ما على الأغلبية المطلقة لتشكيل الحكومة أمر صعب نسبياً، لذلك عادةً ما يلجأ إلى تكوين ائتلاف حزبي يُشكل من قبل أحزاب متجانسة، وعن طريق هذا الائتلاف يمكن تشكيل أغلبية برلمانية تنبثق منها حكومة ائتلافية من أحزاب عدة تكون عضوة في تكتل الأغلبية البرلمانية، وهنا يتوقف مصير الحكومة والبرلمان على موقف الأحزاب المشاركة في الائتلاف، فإذا ما اختلفت بين بعضها أصبح الحل ضرورة.

وإذا كان الخلاف بين أحزاب الائتلاف يؤدي في أغلب الحالات إلى استقالة الحكومة أولاً، ثم حل البرلمان ثانياً، نظراً لاستحالة تشكيل حكومة جديدة، إلا أنه في بعض الحالات قد يكون الحل دون أن يكون مسبوقاً باستقالة الحكومة، هذا في حال توافقت الأحزاب المكونة للائتلاف على أن الحل هو الإجراء المناسب، وقد يحدث العكس، فلا تتفق الأحزاب في مثل هذه الظروف على إجراء الحل، ولكن يحدث الحل رغم ذلك عن طريق الحزب المسيطر داخل التحالف، ومثاله ما حدث في فرنسا عام 1955، حيث تم حل الجمعية الوطنية في ديسمبر 1955، وجرى انتخابات مبكرة عام 1956، وقد كان الخلاف لا يقتصر على الأحزاب فقط، بل كان أكثر عمقاً، فقد امتد ليكون بين تيارات واتجاهات داخل الأحزاب نفسها، فتفككت حركة الجمهوريين البرلمانيين، وظهرت قوة من الراديكاليين والمستقلين¹.

ويحدث أيضاً أن تقوم الأحزاب بسحب تأييدها لحكومة متجانسة أو تحالف أقلية بعد أن منحها التأييد لفترة معينة، ومن أبرز الأمثلة على ذلك حل 1953 في فنلندا، والذي قامت به الحكومة على مسؤوليتها وأصدره رئيس

¹ عبد الحليم مرزوقي، المرجع السابق، ص 237.

الدولة لإعطاء الفرصة للأحزاب كي تتصالح، وذلك عقب تأييدهم لحكومة الأقلية، والتي استقالت في الحال بعد الاقتراح بتوجيه اللوم إليها بخصوص سياسة الإسكان¹.

ب . التهديد باستخدام الحل كوقاية من حصول الأزمات:

إن التهديد باستخدام حق الحل قد يتحول إلى وسيلة ردع في الأوقات والحالات العصبية، إذا ما ظهر تخلي بعض الأحزاب المشكلة للأغلبية، عن تأييدها للحزب الحاكم في إدارة شؤون الحكومة والتصويت معها على مستوى البرلمان، لأن هذا الأمر في النهاية قد يؤدي إلى استقالة الحكومة المشكلة عادةً من زعماء تلك الأحزاب، حيث يصبح اللجوء إلى انتخابات مبكرة رادعاً لها لعدم ضمان نتائجها فضلاً عن الأموال الهائلة التي سوف تنفق عليها.

وعليه يعمل التهديد بالحل في هذه الحالة على ضبط انفعالات تلك الأغلبية المترددة، الأمر الذي ينعكس أثره على استقرار الحكومة القائمة. كما قد يكون التهديد باستخدام الحل فعالاً في تحقيق الاستقرار الحكومي عندما يوجه إلى المعارضة التي تتمتع بمركز قوي داخل البرلمان إلا أن اتجاهات الرأي العام ضدها، أي إنها ضعيفة أمام الرأي العام ما يجعلها تفكر في ربح الوقت واستثمار وجودها داخل البرلمان والحكومة لإعادة تموقعها وتوجيه الرأي العام لصالحها، والوقت لا يسمح بإظهار المعارضة الحقيقية للحزب الحاكم، فهنا يكون التهديد وسيلة بيد القادة السياسيين قد يستخدمونه عند الضرورة لتجنب الأزمات الطارئة.

وقد أخذت الدساتير الحديثة هذا الأمر في الحسبان إدراكاً منها لما يحققه التهديد بالحل من استقرار عن طريق تغادي حصول الأزمات الوزارية، كدستور إسبانيا لعام 1978 المعدل عام 2011، والدستور الجزائري لأعوام 1996 و2016 وسنة 2020².

¹ المرجع السابق، ص238.

² نصت الفقرة الخامسة من المادة 99 من الدستور الإسباني لعام 1978 المعدل عام 2011 على: "إذا لم يحظ أي مرشح بثقة مجلس النواب خلال شهرين... يحل الملك مجلسي البرلمان ويدعو إلى انتخابات جديدة...".

4 - حل البرلمان لتحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم واحتواء المعارضة:

قد يحتاج رئيس الحكومة المنبثقة من أغلبية برلمانية من وقتٍ لآخر اختبار مدى بقاء المساندة له من الأغلبية داخل الحزب، الأمر الذي يجعله يلجأ إلى التهديد بالحل.

في الحقيقة، هذا السبب لم يكن له وجود عملي في القرن التاسع عشر، إلا أنه بفضل نشوء الأحزاب السياسية الحديثة أصبحت أهمية هذا السبب تتزايد يوماً بعد يوم.

وتلجأ السلطة التنفيذية لحل البرلمان في مثل هذه الحالة إما لتقوية مركزها بدعم الأغلبية البرلمانية، أو تستخدمه كسلاح ضد المعارضة بهدف إحراجها أمام الرأي العام وإضعاف مركزها.

أ- حل البرلمان لتحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم:

قد تلجأ الحكومة إلى التهديد باستخدام حق الحل في حال وجود تصدّع أو انشقاق خطير داخل صفوف الحزب الحاكم، لضمان بقاء التأييد لسياستها التي تنتهجها، فمجرد التفكير بمشقة الدخول مجدداً معترك الانتخابات، وما تتطلبه من جهد ومال، مع احتمالية خسارة المقاعد النيابية، يشكل رادعاً لهم يجعلهم يصطفون مجدداً خلف حكومتهم، فتنماسك الأغلبية من جديد.

ومن الأمثلة الحديثة على ذلك ما حصل في بريطانيا عام 2005 عندما حُلَّ البرلمان بسبب الانقسامات الخطيرة التي شهدتها حزب العمال الحاكم بسبب اشتراك بريطانيا في الحرب على العراق¹. حيث لجأت الحكومة إلى الحل بغرض تقوية مركزها عن طريق إعادة الاستقرار للكتلة البرلمانية التي تشكل الأغلبية الداعمة لها داخل المجلس.

كما جاءت المواد (82 من الدستور الجزائري لعام 1996، والمادة 96 من دستور عام 2016، وكذلك المادة 108 من الدستور الحالي لعام 2020) بذات المعنى، حيث نصت على أنه إذا لم تحصل من قبل المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، فالمجلس ينحل وجوباً.

¹ د. ماهر إبراهيم عبيد إمام، حل البرلمان (السلطة التشريعية) بين النظرية والتطبيق، مقال منشور بتاريخ: 2021\8\22 على موقع بوابة الرأي السودانية، sudanil.com.

ب - حل البرلمان كسلاحٍ ضد المعارضة:

غالباً ما تستغل المعارضة الظروف لإظهار استيائها من سياسة الحكومة، وإظهار نفسها بديلاً عنها في تسيير أمور الشعب، باستعراض ما يمكن أن تقوم به لمواجهة أزمة معينة تتخبط فيها البلاد، فتظهر أولاً أن هذه الأزمة سببها الحكومة، ثم تظهر سلبيات تعامل الحكومة مع الأزمة، وإيجابياتها من طرفها، وأن هناك انفصالاً كبيراً بين مطالب الشعب وسياسات الأغلبية البرلمانية وتوجهاتها المساندة للحكومة.

وعليه، فقد يكون الحل في مثل هذه الحال أفضل وسيلة لفض النزاع بين الحكومة والمعارضة، فلا سبيل لاستمرار الحكومة في الحكم إلا بوجود مناخ سياسي ملائم لا يُعَكِّرُ صفوه ما تقوم به المعارضة من قلاقل. فقد يؤكد الحل هنا أن الأغلبية البرلمانية الموجودة أغلبية حقيقية ومعبرة فعلية عن مطالب الأمة وتوجهاتها، وأن المعارضة ما هي إلا بديل وهمي وصورة زائفة عن إرادة الأمة، وأن لغالبيتهم مصالح شخصية¹. من جهة ثانية، قد تكون الأغلبية التي تملكها الحكومة داخل البرلمان، ضئيلة لا تمكنها من الاستمرار في تصريف شؤون الحكم بالفاعلية المطلوبة، وهذا يحدث عادةً في ظل الحكومات الائتلافية، ولا شك أن حل البرلمان في مثل هذه الحالة ينطوي على مخاطر كبيرة، فقد لا تأتي نتائج الانتخابات التي تعقب الحل بالمأمول منها، لا من ناحية دعم الحكومة ولا من ناحية إضعاف المعارضة، بل قد تؤدي إلى النيل من هيبة الحكومة وإقصائها عن السلطة.

وقد طُبِّقَ حل المجلس التشريعي لهذا السبب في السودان في ظل وزارة ائتلافية مؤلفة من الحزب الوطني الاتحادي وحزب الأمة جناح الإمام الهادي المهدي، مما أثار أزمة سياسية في البلاد، لأن الوزارة شعرت أن الجمعية التأسيسية ستسحب الثقة منها في 1964\2\8، فأرادت اللجوء إلى حل الجمعية التأسيسية، ولأن دستور السودان لعام 1964 حرّم حل الجمعية التأسيسية، لجأت أحزاب الحكومة بالتعاون مع مجلس السيادة لحيلة

¹ عبد الحليم مرزوقي، مرجع سابق، ص 243.

دستورية لإجراء الحل، وذلك عن طريق دفع 90 عضواً من أعضائها لتقديم استقالاتهم، فقام مجلس السيادة بناءً على ذلك بحل الجمعية التأسيسية على أساس أنها لم تعد تملك صلاحية وضع دستور دائم للبلاد والذي يشترط لإقراره توافر أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية، وهو ما يستحيل توافره بعد استقالة 90 عضواً من أعضاء الجمعية¹.

والحقيقة أن الحل في هذه الحال لن يأتي بنتائج المرجوة إلا بفوزٍ ساحق في الانتخابات التشريعية الجديدة، وإعادة تشكيل الأغلبية السابقة والتي ستكون أقوى بكثير لأنها جاءت نتيجة تأكيد الشعب ثقته فيها ورفضه ادعاءات المعارضة.

ويمكن الاستنتاج في النهاية أن اللجوء إلى الحل في مثل هذه الحال يُعدُّ من الأساليب الذكية التي تنمُّ عن خبرةٍ سياسيةٍ كبيرةٍ من قبل الأغلبية التي تعمل على خلق جوٍّ مناسبٍ لعمل السلطة التنفيذية التي تدعمها. كما أن الإقدام على هذه الخطوة يحتاج حساباتٍ دقيقة، واختياراً دقيقاً للوقت، مع التمتع بمستوى عالٍ من الوعي السياسي.

5 - حل البرلمان في حالة الضرورة²:

تسمى هذه الحال أيضاً "بالظروف الاستثنائية أو فترة الأزمة أو سلطات الحرب". وفي جميع الأحوال، يتم حل البرلمان عند وجود حالة ضرورة تقتضي ذلك، وحول فكرة الضرورة يرى بعض الفقهاء أن "هناك ضرورات

¹ لقد نجم عن هذا القرار أزمة سياسية عنيفة، حيث أعلن أعضاء الجمعية التأسيسية المنتمين إلى المعارضة رفضهم لقرار مجلس السيادة بحل الجمعية التأسيسية وحاولوا الدخول إلى مقر الجمعية فتصدت لهم قوات الأمن ومنعتهم من ذلك، فأصدر أعضاء المعارضة بياناً أعلنوا فيه أن مجلس السيادة ومجلس الوزراء قد خرقا الدستور وأنهم يسحبون الثقة من رئيس الوزراء. وقاموا برفع دعوى دستورية أمام المحكمة العليا مطالبين الحكم بعدم دستورية قرار حل الجمعية... وانتهت الزمة بالدعوى إلى انتخاباتٍ جديدة. وقد تم حل الجمعية التأسيسية عدة مرات منذ ذلك التاريخ كان آخرها بعد تفجر ثورة ديسمبر عام 2018 ودخول اثار لمحيط القيادة العامة لقوات الشعب المسلحة في ابريل من عام 2019، وبعد عزل اللجنة الأمنية نظام الإنقاذ عن الحكم، أصدرت مجموعة من القرارات كان من بينها حل البرلمان. انظر: د. ماهر ابراهيم عبيد إمام، حل البرلمان (السلطة التشريعية) بين النظرية والتطبيق، مقال منشور بتاريخ: 2021\8\22 على موقع بوابة الرأي السودانية، sudanil.com.

² بتول محمد خير النويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة 2014، مرجع سابق، ص 117-118.

عاجلة تستلزم من السلطة التنفيذية التصرف السريع لمواجهة الخطر الداهم أو ضرر جسيم، ويكون هذا التصرف مخالفاً للقواعد القانونية، لكنه يعد الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر.

وعليه، فإن هناك شروطاً لا بدّ من توفرها للإقرار بوجود حالة الضرورة، كأن يكون هناك خطر جسيم يهدّد البلاد وليس من سبيل غير اللجوء إلى تشريعات الضرورة لدفع الخطر.

ومن أمثلة الدساتير التي نصت على هذه الحال، الدستور المصري لعام 1971 ، ودستور عام 2014

و2019¹.

خلاصة القول، نجد من خلال استعراض حق حل البرلمان بوساطة السلطة التنفيذية، أن هناك تفوقاً واقعياً للسلطة التنفيذية في استعمالها لحق الحل مقارنةً مع السلاح الآخر الذي يملكه البرلمان أو السلطة التشريعية، وهو سلاح المسؤولية السياسية للوزارة، ما يدلّ دون أدنى شك أن السلطة التنفيذية تتفوّق واقعياً على البرلمان، ولا يوجد توازن بينهما، وذلك بعد أن تراجع دورها في التشريع وبدأ الميزان يميل لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، التي انكمش نفوذها وانحسر دورها مع تزايد المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، واضطرار الدولة إلى التدخل لمواجهة هذه المشكلات، وتحقيق طموحات الجماهير من خلال وضع البرامج والخطط طويلة الأجل ومتابعتها الحثيثة لتنفيذها، الأمر الذي يتطلب ديناميكية في العمل تفتقدها السلطة التشريعية وذلك لأسباب عدّة منها طبيعة عملها الذي يتسم بالبطء، ومنها افتقار نوابها إلى المعرفة الفنية المتخصصة، كل ذلك أتاح المجال للسلطة التنفيذية أن تبرز إلى الوجود وتأخذ مكان الصدارة.

¹ انظر المادة 136 من دستور 1971، والمادة 137 من دستوري مصر لسنة (2014 و 2019)

الفرع الثاني

المسوغات الفنية لحل البرلمان

إضافةً إلى المسوغات السابقة ذات الطابع السياسي، سيتم التطرق في هذا الفرع لأسبابٍ أخرى ذات أدوارٍ فنية داعمة لما تم تناوله سابقاً، رغم عدم بعدها عن الطابع السياسي، لأن الهدف هنا يكون خارج إطار العلاقة بين السلطات، إلا أنه ينعكس عليها.

أولاً: حل البرلمان لإجراء تعديلات دستورية¹:

القواعد الدستورية كغيرها من القواعد القانونية قابلة للتعديل من أجل مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، لذلك فإن غالبية الفقهاء تؤيد ذلك مع اشتراط إجماع أفراد الشعب على التعديل "كلهم أو أكثرتهم، فبحسب الفقيه "Sieyes" يحق للأمة دائماً أن تعدل دستوراً متى أرادت ذلك، فهي غير مقيدة بشيء.

وقد تُسند مهمة التعديل هذه للبرلمان، بدافع السهولة في إجرائها فضلاً عن محاولة توفير المزيد من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية، إلا أنه يُشترط لإجراء تعديل الدستور في هذه الحال أن تُحدّد للقيام به إجراءات متميزة عن تلك التي يتم بها وضع القوانين العادية وتعديلها، بالشكل الذي يضمن للدستور سموه، فضلاً عن التزام سلطة التعديل بالتقييدات الدستورية ونطاق التعديل.

ولكن قد لا تتوفر في البرلمان الأغلبية القادرة على إجراء التعديلات الدستورية الضرورية وإقرارها، مما يستدعي حله وانتخاب برلمان جديد قادر على القيام بهذه المهمة.

وبلا شك فإن هذه العملية تتضمن أيضاً استطلاع رأي المواطنين بخصوص تعديل الدستور، وذلك عندما يتم حل البرلمان الذي وافق مبدئياً على التعديل، ويدلي المواطنون برأيهم بالموافقة أو عدمها بإعادة انتخاب النواب

¹ انظر: دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة " دراسة تحليلية مقارنة " 2009، رسالة ماجستير، ص104-105.

وبتول محمد خير نويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المعاصرة، مرجع سابق، ص118.
وعبد الحليم مرزوقي، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ص254 وما بعدها.

الذين صوتوا لصالح التعديل، وفي النهاية تشكيل المجلس التشريعي الجديد، أما إذا رفض الشعب منح النواب المنادين والمصوّتين للتعديل (الكتلة البرلمانية) ثقته مرةً أخرى للعودة للبرلمان، فذلك يعني بطريقةٍ غير مباشرة عدم ترحيب الشعب بفكرة تعديل الدستور.

وقد أدى البرلمان هذه الوظيفة الفنية في بعض الدول بمناسبة تعديل الدستور لإقرار نظام انتخابي جديد، ومن أمثلتها الدنمارك التي تم فيها حل البرلمان بمجلسيه نتيجة الإعلان عن تعديل دستوري في 3 مارس 1953، وذلك للانتقال من الأخذ بنظام ثنائية التمثيل إلى نظام أحادية التمثيل.

كما أن الدستور الهولندي الصادر عام 1983 في المادة 137 منه ورد حل البرلمان كأثر حتمي للتصريح بالشروع في إجراء تعديل دستوري.

كذلك تبنى القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925 فكرة حل مجلس النواب عند إجراء التعديلات الدستورية، حيث نصت المادة 119 منه على أن كل تعديل يجب أن يوافق عليه من مجلس النواب والأعيان بأكثرية ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه، يُحلُّ مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد، فيُعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من قبل المجلس المنحل مرةً ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من أعضاء كليهما، يُعرض على الملك ليُصدَّق ويُنشر.

وقد وُجِدَت تطبيقات حل المجلس النيابي بسبب إجراء تعديلات على القانون الأساسي العراقي، وذلك عندما تم حل المجلس التاسع والمجلس الخامس عشر، الحل الأول بتاريخ 1943\6\9، عندما أُجريت تعديلات على الفقرة 6 من المادة 26، بقصد منح الملك صلاحية إقالة رئيس الوزراء عند الضرورة. والحل الثاني بتاريخ 1958\3\27، عندما جرى تعديل دستوري للسماح للعراق بالدخول في اتحاد مع دولة عربية أو أكثر.

ثانياً: حل البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي:

تقوم الحكومات بحل البرلمان في هذه الحال عند تغيير النظم الانتخابية للدولة، كأن تتبنى الدولة نظام الانتخاب بالقائمة بدلاً من النظام الفردي، أو أن يتم تقرير نظام الانتخاب مع التمثيل النسبي، أو تغيير نظام الانتخاب المباشر إلى نظام الانتخاب على درجتين (غير مباشر)، أو أن تقوم السلطة التنفيذية بالحل مع إعادة توزيع الدوائر الانتخابية المختلفة، وإجراء الانتخابات التشريعية وفق هذا التنظيم الجديد.

وقد تم حل البرلمان في إنكلترا أكثر من مرة تطبيقاً لهذا السبب، ومن أبرزها حل البرلمان سنة 1830 بسبب إلغاء بعض المقاطعات والتي بلغت 86 مقاطعة، وضم المقاعد الخاصة بها إلى المقاطعات الكبرى. وفي عام 1868 كان من بين الأسباب التي أدت إلى حل البرلمان، والذي قامت به حكومة درزيلي، إعادة الإحصاء الانتخابي في البلاد، وكان قد حل البرلمان في عام 1965 بسبب إعادة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية المختلفة كما قامت حكومة لويد جورج بحل البرلمان بسبب تعميم حق الاقتراع على الرجال والنساء على السواء¹.

ومن التطبيقات الحديثة لهذا الحل في التاريخ الدستوري المصري، والتي تم الحل فيها بسبب تغيير النظام الانتخابي في أعوام 1987 و1990² و2012.

في الواقع إن الدساتير لم تفصح عن أسباب الحل هذه على سبيل الحصر بل تركت ذلك لتقدير السلطات السياسية للدولة وعلى رأسها رئيس الدولة والحكومة.

¹ د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 99.

² انظر: دانا عبد الكريم سعيد، الآثار القانونية لحل البرلمان على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، مرجع السابق، ص 107.

و: أحمد علي، 150 عاماً على الحياة النيابية: حل البرلمان 11 مرة وعصر مبارك الأكثر، تقرير منشور بتاريخ 7 أكتوبر 2016 على الموقع الإلكتروني:

<https://www.masrawy.com>

فوفق بعض الفقهاء فإن تحديد الحالات على سبيل الحصر قد يشكل عقبة في سير عمل المؤسسات الدستورية في بعض الحالات، فالمسلم به، أنه من الخير في كثير من الحالات أن تُصاغ نصوص الدساتير في قوالب عامة ويُترك للعمل والتطبيق تحديد محتواها.

ولكن التساؤل هنا يمكن أن يثار حول وجوب حل البرلمان فعلاً في حال تغيير النظام الانتخابي أو نمط الاقتراع سواء كان على أساس القائمة أو على أساس فردي، لاعتبار سريان القانون بأثر فوري للمستقبل، وبالتالي لا يؤثر على سريان الحياة البرلمانية القائمة، فالنائب بمجرد انتخابه يصبح ممثلاً للأمة جمعاء، وتغيير نظام الانتخاب لا يعني تغيير في هيئة الناخبين وتوجهاتهم، ولا يؤثر في عددهم وانتماءاتهم، وعليه يمكن التوصل إلى وجوب استبعاد هذا السبب من أسباب حل البرلمان.

كما يجب التفريق بين تغيير قانون الانتخابات وتعديل الأقاليم، على اعتبار أن هذا الأخير يؤدي إلى تغيير في تركيبة السكان - خاصة ضم أقاليم جديدة - ما يؤدي إلى زيادة عدد السكان غير الممثلين في المجلس، فهنا من المنطقي أن يتم حل المجلس وإعادة الانتخابات لتمثيل السكان الجدد.

ثالثاً: حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية:

قد يلجأ إلى الحل في هذه الحال لتجنب مخاوف تعرّض البلاد إلى المخاطر بسبب الأعمال التي يقوم بها البرلمان خلال هذه الفترة الحساسة من حياته البرلمانية.

ومن أهم المخاطر التي يمكن أن تحدث وفق ما تمت ملاحظته من ممارسات في التاريخ الدستوري في إنكلترا التي تعد أكثر الدول استخداماً لهذا الحل¹:

1. العبث بالقوانين وإصدار تشريعات في غير صالح الأمة.

¹ تعد إنكلترا أكثر الدول استخداماً للحل لهذا السبب، ومنها ما حدث في نهاية الحربين العالميتين 1919، 1949، وفي أعوام 1950، 1959، 1964، انظر في ذلك: د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 95-96.

2. بدء حملات انتخابية من داخل البرلمان، ومحاولة جذب أكبر عدد ممكن من الناخبين عن طريق إنجاز عديد من الأعمال باستخدام اسم وممتلكات البرلمان، وما في ذلك من آثار سلبية على نتائج الانتخابات والإضرار بالمصلحة العامة.

ومن الملاحظ أن السبب المعلن للحل في هذه الحالة لا يكون لقرب انتهاء مدته النيابية، فقد تم العمل على تضمين قرار الحل أسباباً أخرى.

كما يُلاحظ أن الأهمية الفنية لهذه الحال من الحل تكون دائماً مقترنة بدنو نهاية الولاية البرلمانية، أما إذا كانت المدة الباقية كبيرة تنتفي الحكمة من هذا الحل.

كما ينبغي أخذ مدة الولاية البرلمانية في الحسبان، فإذا كانت بالأصل من المدد القصيرة، فإن الحكمة من الحل تنتفي في هذه الحال لأنها دون فائدة.

ولم تتبع النظم الدستورية التي تحذو حذو النظام الإنكليزي هذا المسلك الذي سلكه الأخير، ولعل السبب هو أنه لم يوجد برلمان استمر حتى قرب انتهاء مدة نيابته في الغالب¹.

ومن نماذج الأنظمة العربية الأكثر استخداماً لحل البرلمان عبر تاريخها الدستوري؛ النظام العراقي الذي استخدم حق الحل أكثر من 15 مرة لأسباب مختلفة خلال العهد الملكي، إلا أنه لا توجد حالة واحدة وقعت بسبب قرب انتهاء المدة التشريعية، لعدم وصول أي منهم إلى نهاية مدته التشريعية، باستثناء المجلس النيابي الثاني عشر (1948-1952)².

¹ على سبيل المثال، كند، لم يوجد فيها برلمان وصل إلى نهايته الطبيعية منذ عام 1945 وذلك بسبب حله غالباً قبل سنة تقريباً من انتهاء مدته التشريعية لأسباب ودوافع سياسية مختلفة. انظر: عبد الحليم مرزوقي، مرجع سابق، ص262.

ود. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص333.

² دانا عبد الكريم، مرجع سابق، ص108.

في نهاية هذا المطلب يمكن القول إن الأسباب السياسية التي تم ذكرها تمثل أهم الأسباب التي وُجِدَتْ لها تطبيقات ميدانية من واقع الأنظمة الدستورية للدول المختلفة، لكن بالتأكيد ليست هي الوحيدة، فهناك عديد من التجارب الأخرى، لكن لا يمكن الإلمام بها جميعاً نظراً لخصوصية كل نظام، وانفراده بنمط سياسي وآلية عمل بين السلطات تتمايز فيما بينها، وعليه فإن هذه الأسباب وردت على سبيل المثال لا الحصر، وخير دليل على ذلك أن معظم الدول لم تصنّفها في دساتيرها رغم تطبيقها ميدانياً، وحتى الدول التي تضمّنت دساتيرها بعض هذه الأسباب، تم حل برلماناتها لأسبابٍ أخرى غير المذكورة، وهذا يعني أن النص على الأسباب لا يمنع من ظهور أسبابٍ أخرى لحل البرلمان.

كما أن التجربة أثبتت عدم صلاحية ذكر أسباب الحل على سبيل الحصر، كما هو الشأن في دستور لبنان قبل تعديل 1990¹.

والحقيقة أيضاً أن تحديد أسباب الحل سلاح ذو حدين، فهو يحد من سلطة الحكومة تجاه البرلمان ويمنع هيمنتها، إلا أنه في الوقت نفسه قد يحدث أمر خطير يستدعي حل البرلمان لصالح الأمة، ولا تجد الحكومة سبباً تستند إليه في الدستور، لذلك لا بد من أن يتم تحديد الأسباب على سبيل المثال، وترك المجال مفتوحاً نوعاً ما لسلطة الحل، لتقدير باقي الأسباب التي تواجهها قياساً على ما هو منصوص ضمن قيود لا تسمح بالإفراط في استعمال هذا الحق، لما له من آثار خطيرة على الصالح العام، فقد تكثر المجالس قصيرة الأجل ويتعطل العمل التشريعي وغيره من المهمات الموكلة إلى المجلس.

¹ حصر دستور 1990 اللبناني أسباب الحل في: 1. إذا امتنع النواب لأسبابٍ غير قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي، أو عقدين استثنائيين متوالين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

2. رد الموازنة برمتها بقصد غل يد الحكومة عن العمل.

وتم تعديل النص بموجب التعديل الدستوري سنة 1990، وأصبح حل البرلمان متروكاً لتقدير رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (المادة 65 من دستور لبنان الصادر سنة 1926، والمعدل في 1990\4\29).

ولأهمية هذا الموضوع سيتناول الفصل الثاني من هذا الباب التنظيم الدستوري لحق الحل في الدول محل الدراسة وما يترتب عليه من آثار على مختلف الصعد.

الفصل الثاني

التنظيم الدستوري لحل البرلمان

تطرح إشكالية حل البرلمان عديداً من التساؤلات، سواءً من الناحية النظرية أم التطبيقية، ذلك أن حل البرلمان من المصطلحات الجوهرية والمحورية في الدراسات البرلمانية والنظم السياسية، وبالتالي فإنه من الطبيعي أن يكثر استخدام هذا المصطلح والنص عليه في مختلف التشريعات المقارنة، نظراً لما يترتب عليه من إنهاء العضوية البرلمانية بشكل جماعي، وما لهذا الأمر من تأثير على سير المؤسسات الدستورية.

وعليه، فإن حل البرلمان يعدّ حقاً دستورياً منصوباً عليه في صلب الوثيقة الدستورية، فهو إجراء دستوري يعمل على تقصير المدة القانونية لحياة المجلس التشريعية أو لأحد مجلسيه، والذي يكون مصحوباً بالدعوة لإجراء انتخابات نيابية جديدة.

ويروم المشرع الدستوري من وراء تضمين حل البرلمان في الدستور إلى تحقيق جملة أهداف يريد الوصول إليها، والتي من المفروض أن تؤدي في مجملها إلى حسن سير العمل داخل الدولة، على الرغم من الشغور الجماعي للعضوية البرلمانية لفترة من الزمن.

سيتم تناول هذا الموضوع تفصيلاً وتحليلاً من خلال بحثين، حيث سيتناول المبحث الأول التنظيم الدستوري لحق الحل في دساتير الدول محل الدراسة "الجزائر ومصر وسورية"، وسيعرج المبحث الثاني على آثار حق الحل على المؤسسة التشريعية.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لحق الحل وتطبيقاته في الدول محل الدراسة

إن حل البرلمان عادةً يكون أحد الجزاءات المنظمة دستورياً، والتي تؤدي إلى شغور محل العضوية بشكل جماعي، وغالباً ما يعطي الاختصاص بممارسته إلى السلطة التنفيذية من أجل تحقيق التوازن بينها وبين السلطة التشريعية أو لتحقيق الاستقرار السياسي واستمراره.

وقد اتفقت الدساتير محل الدراسة - شأنها في ذلك شأن باقي الدساتير - على ضرورة إعمال حق حل البرلمان أو السلطة التشريعية لديها وعملت على تقنيه في صلب دساتيرها، لضمان تحقيق التوازن بين سلطات الدولة، لكنها اختلفت في تفاصيل تنظيم هذا الحق انطلاقاً من طبيعة النظام السياسي القائم لديها وبالشكل الذي يحول من دون إساءة استعماله من خلال نصها على بعض القيود الدستورية التي تحقق هذه الغاية وفقاً لرؤيتها. سيتم في المطالب الآتية إلقاء الضوء على النصوص الدستورية في دساتير الدول التي تناولت هذا الموضوع، من أجل تحليلها ونقدها وبيان نقاط الالتقاء والاختلاف فيما بينها، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لحق الحل في الجزائر.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لحق الحل في مصر.

المطلب الثالث: التنظيم الدستوري لحق الحل في سورية.

المطلب الأول

التنظيم الدستوري لحق الحل في الجزائر

اعتمد حل البرلمان في الجزائر منذ دستور 1963 في المادة 56، كما نص عليه دستور 1976 في المادة 163 ودستور 1989 في المادة 120 ودستور 1996 في المادة 129 ودستور 2016 في المادة 147¹ ودستور 2019 في المادة 151.

وبدراسة نصوص هذه المواد يمكن معرفة التطورات الدستورية التي طرأت على آلية حل البرلمان وكيفية معالجة الدساتير الجزائرية لموضوع الحل سواء في دساتير قبل التعددية الحزبية أم دساتير التعددية الحزبية، مع التركيز على ما هو معمول به حالياً بموجب دستور 2020.

الفرع الأول

حل البرلمان في ظل دساتير قبل التعددية الحزبية

الجدير بالملاحظة أن دستور 1963 لم يأخذ بالحل الرئاسي كبقية الدساتير، بل اعتمد الحل الوجوبي فقط، حيث ربط حجب الثقة بالحل الوجوبي عندما نص في المادة 56 على أن التصويت على لائحة حجب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يُوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، أما فيما يخص دستور 1979 فالمادة 163 منه تمنح رئيس الجمهورية دون غيره الحل كسلطة شخصية خاصة به يلجأ إليها متى قدر ضرورة ذلك من دون أي شرط عدا اجتماع الهيئة القيادية للحزب والحكومة، لكن تبقى للرئيس السلطة المطلقة في تقدير ذلك، والحقيقة أن دستور 1979 شكل بداية منح هذه السلطة للرئيس، حيث أصبحت فيما بعد من القواعد المستقر عليها في الدساتير الجزائرية التالية له.

¹ نصت المادة 56 من دستور 1963 على: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس". كما نصت المادة 163 من دستور 1976 على: "لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له وتنظم الانتخابات الجديدة في ظرف 3 أشهر". كما نصت المادة 120 من دستور 1989 والمطابقة للمادة 129 من دستور 1996 على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس العبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة وتجري انتخابات مسبقة في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر".

الفرع الثاني

حل البرلمان في ظل دساتير ما بعد التعددية الحزبية

أعطت المادة 120 من دستور 1989 السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني قبل انتهاء عهده البرلمانية، على الرغم من تغيير النظام السياسي من النظام الاشتراكي إلى الليبرالي، وتبني التعددية الحزبية بدلاً من نظام الحزب الواحد، حيث بقيت سلطة رئيس الجمهورية في الحل مطلقة بالرغم من بعض القيود الشكلية كاستشارة جهات معينة، ذلك أن القرار النهائي في يده، كما أقر هذا الدستور الحل الوجوبي في المادة 78 منه. وجاء دستور 1996 ليعلن التخلي عن نظام الغرفة الواحدة التي ظلت سائدة لثلاثة عقود ونيف من الزمن، وتعاقب عليها ثلاثة دساتير، عندما نص في مادته 98 على أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين..."

إلا أنه فيما يخص "الحل" فلا يقع إلا على المجلس الشعبي الوطني دون المجلس الثاني، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الحكومة غير مسؤولة أمام المجلس الثاني "مجلس الأمة"، كما بقي رئيس الجمهورية صاحب الحق في ذلك، وتعد المادة 129 مصدر هذا الحق، حيث أعطت الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بتقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات سابقة بعد استشارته لبعض رؤساء الهيئات السياسية، كما نص في المواد (80-81-82) على الحل الوجوبي في حال رفضه قبول مخطط عمل الحكومة بعد عرضه عليه للمرة الثانية، بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل الحكومة التي سبقتها، والتي قدّم الوزير الأول استقالتها إلى رئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة المجلس على مخطط عملها.

ولم يأت بجديد يُذكر بهذا الشأن دستور 2016 ولا الدستور الجديد لعام 2020¹.

¹ فيما يخص الحل الوجوبي أو التلقائي: جاءت المواد (94-95-96) مطابقة لمواد (80-81-82) ومواد (106-107-108) من الدستوري الحالي الصادر في 30 ديسمبر عام 2020 (منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82).

وعليه يمكن استنتاج الآتي:

1. احتفظ رئيس الجمهورية بسلطة حل المجلس الشعبي الوطني منذ دستور 1979 وحتى دستور 2020، ولعل أهم هدف يدفع رئيس الجمهورية نحو تفعيل آلية الحل الرئاسي هو تنظيم انتخابات تشريعية مبكرة حتى يأتي بأغلبية برلمانية مساندة له، الأمر الذي يجعل الحل ذو طبيعة قانونية وسياسية.
2. هناك نوعان من الحل في الجزائر؛ حل وجوبي . كما ذكر سابقاً . وحل إرادي يعود لإرادة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقديرية أو اختيارية ليختار بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، حتى لو كان الحل جاء بطلب من الحكومة، فإن الأمر يكون بيد رئيس الجمهورية دون غيره في اتخاذ ما يراه مناسباً.
3. عدم وجود أية قيود تحيط سلطة رئيس الجمهورية باستخدامه لحق الحل، حتى أنه غير مطالب بذكر السبب، ولا حتى إجراء الاستفتاء الشعبي الذي نصت عليه غالبية دساتير العالم، كما لم يذكر فترات محددة يُحظر فيها اللجوء إلى إجراء الحل (كأن يحظر حل المجلس خلال السنة الأولى من انتخابه)، والقيد الوحيد الذي نصت عليه المادة 151 من دستور عام 2020 هو استشارة بعض الشخصيات السياسية حتى يستطيع تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، فهذه الاستشارة مفروضة عليه بموجب الدستور وليس له الحرية في القيام أو عدم القيام بها. وعليه فإن أية مبادرة منه بالحل دون القيام بخطوة الاستشارة تكون باطلة وغير دستورية.
- لكن إذا كان الرئيس ملزماً باستشارة شخصيات معينة قبل اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني، فإنه غير ملزم أبداً بالأخذ بالآراء التي تصدر عن هذه الشخصيات، لأنها لا تكتسي إلا طابعاً استدلالياً فقط، فللرئيس أن يأخذ بها أو يتركها، لكن يمكن القول إن لها بعض الأهمية على أساس أنها يمكن أن تجنب الرئيس مخاطر التسرع والانفعال، الذي قد يتسبب فيه المجلس الشعبي الوطني بعرقلة إنجاز الحكومة لمخطط عملها أو بعرقلة

لمشروعات القوانين التي تتقدم بها، كما تمكنه من تقدير مدى ملاءمة قرار الحل للفصل في النزاع الذي ثار بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، فإذا وافقت هذه الشخصيات على قرار الحل فإن ذلك سيدعم الرئيس ويعزز موقفه بحل المجلس التشريعي، أما إذا أشارت لعدم الحاجة إلى حل المجلس التشريعي، خاصةً عند انعدام السبب الحقيقي لذلك فقد يكون دافعاً للعدول عن رغبته في الحل، وهو ما يشكل ضماناً - ولو ضعيفاً - لعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه في الحل¹.

لكن يمكن القول هنا إنه بالرغم من عدم إلزامية هذه الاستشارة، فإنها تُمكن رئيس الجمهورية من اكتشاف الاتجاهات المختلفة حول إجراء الحل من عدمه، فهي تُحدث أثرها تبعاً لمدى جدية طلبها لتكوين قناعاته.

4. لم يحدد الدستور حالات معينة توجب حل البرلمان، فقد يستعمله الرئيس من أجل ضمان عدم تعسف المجلس في استعمال وسائل الرقابة التي تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، ومنح الرئيس هذا الاختصاص راجع إلى المكانة التي يحتلها في النظام الدستوري الجزائري، فهو مكلف بحماية الدستور وبضمان السير العادي للمؤسسات عن طريق تجنب النزاعات التي تؤدي إلى تعطيل هذا السير، إضافةً إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية المتمثلة بالاقتراع العام المباشر والسري، تجعله يرتقي إلى صف الممثل الأول للأمة، وهو بعيدٌ كل البعد عن الصراعات والنزاعات الحزبية، هذا ما يجعل سلطة الحل سلطة دستورية خاصة به لا يمكن لأيّة سلطة أخرى أن تشاركه فيها.

كما أن الجدير بالملاحظة وفقاً للدستور أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى إجراء الحل دون توقيع مجاور؛ بمعنى أن مرسوم الحل الصادر من رئيس الجمهورية والمتضمن قرار الحل لا يحتاج إلى توقيع مجاور من قبل

¹ عائشة دويدي، حل البرلمان في الجزائر "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 3، العدد 2 (ديسمبر 2019)، ص59.

الوزارة أو الوزير الأول . على الرغم من أهمية تقنين هذا الإجراء . فهو يجمع أكثر من إرادة سياسية معبراً عن مبدأ القيادة الجماعية، ويُمكن من الرؤية بشكل أوضح والعدول عن الخطأ بالوقت المناسب.

5. ما يلفت الانتباه في الدستور الجزائري أنه نص على الحل الرئاسي وفقاً لأسلوبين مختلفين، وفق المواد (129 من دستور 1996 و 147 من دستور 2016 و 151 من ستور 2020) والتي نصت على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها...".

بقراءة هذه المادة يمكن الاستنتاج أن هناك طريقتين لحل البرلمان من قبل رئيس الجمهورية؛ طريقتاً مباشرة وطريقتاً غير مباشرة، فرئيس الجمهورية مُخَيَّر بين حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وهذه الأخيرة تختلف عن الحل الرئاسي وعن الانتخابات الجديدة، فبالرغم من أن النتيجة واحدة سواءً من حيث تقرير الحل أو إجراء الانتخابات المسبقة، إلا أنها ترتبَتْ عن إجراءات مختلفين، فتماثل النتيجة والمتمثلة بإنهاء الحياة البرلمانية لا يعني وحدة الإجراء، بل هناك اختلاف واضح بين الطريقتين.

وهذا الاختلاف يتمثل في أن حل المجلس الشعبي الوطني يؤدي إلى إنهاء الحياة البرلمانية بصورة مطلقة، أما اللجوء إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فإن المجلس يحافظ على حياته البرلمانية ويبقى ممارساً لاختصاصاته بصورة طبيعية إلى غاية انتخاب مجلس جديد، وكأن رئيس الجمهورية بتقريره اتخاذ هذا الإجراء يضع النواب في قفص لا يمكن الخروج منه، وبالتالي قد يقضي على إمكانية انتخاب نفس الأغلبية بصفة نهائية¹.

كما يتميز الحل عن إجراء انتخابات جديدة في أن الحل يتم قبل انتهاء المدة التشريعية، أما إذا أنهى المجلس مدته، فإجراء انتخابات جديدة لا تسمى حلاً بل تجديدًا.

¹ أمينة لميز، حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي (الجزائر - المغرب - موريتانيا - تونس) - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، كلية الحقوق، 2014-2015. ص19.

وقد يكون السبب من إجراء الانتخابات المسبقة رغبة البرلمان في الاستقالة الجماعية، أو الإعلان عن عجزه عن القيام بالوظائف المسندة إليه، وأسباب أخرى قد تتعلق بالمجلس نفسه، ولو كان الأمر غير ذلك لأبقى الدستور على الحل الرئاسي فقط بدلاً من النص على الإجراءين معاً.

وفي هذا المقام لا بد من ذكر أن رئيس الجمهورية غير مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، وفي المقابل يملك سلطة الحل، الأمر الذي يُظهر اختلالاً في السلطات الممنوحة إلى الرئيس، وتلك الممنوحة للمجلس، فحبذا لو أن المشرع الدستوري الجزائري منح سلطة الحل للوزير الأول كونه هو المسؤول أمام البرلمان.

والخلاصة، يمكن القول إن إجراء الحل وسيلة ردع للبرلمان في حالة التفكير في معارضة الحكومة، خاصةً

أنها تنفذ برنامج رئيس الجمهورية، فإذا حاول الإطاحة بها، عرّض نفسه إلى إمكانية الحل.

وفي هذه الحال يحق لنا أن نتساءل عن إمكانية عدّ ذلك حلاً ذاتياً للبرلمان لكن بطريقة غير مباشرة؟!

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري لحق الحل في مصر

حدّد الدستور المصري لعام 2012 والمعدل عام 2014 وكذلك الدستور المعدل لعام 2019 والذي عاد وتبنى نظام المجلسين، مدّة مجلس النواب بخمس سنوات تحقيقاً للاستقرار وتفعيلاً للإنجاز في التشريع ورقابة الحكومة.

ورغم ذلك فإن المشرع الدستوري المصري أجاز حلّ مجلس النواب في حالات عدّة، ولكنه وخلافاً للدستور الجزائري وضع ضمانات كثيرة لتقييد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، كما اشترط موافقة الشعب على ذلك في استفتاء شعبي، لمنع التعسف في استخدام السلطة، وهو ما يردّ على مخاوف بعض القوى السياسية من تغوّل سلطة على أخرى.

فوفقاً للدستور الحالي فإنه يجوز حل المجلس في حالات ثلاث:

الحالة الأولى: ما نصّت عليه المادة 137 من دستور 2014 وكذلك دستور 2019 المعدل على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على حل البرلمان خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".

هذه الحالة كان منصوصاً عليها في دستور 1971 الملغى¹، ولكن الدستور الحالي وضع لها ضماناتٍ لم تكن موجودة من قبل، حيث اشترط إلى جانب حالة الضرورة واستفتاء الشعب، أن يكون الحل بقرار مسبب، وألا يحل المجلس لذات السبب الذي حُلَّ من أجله المجلس السابق، وقد قصد بهذه القيود الحد من سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن.

ومن الجدير ذكره أن دستور 2012 كان قد أعطى ضمانات أكبر للبرلمان، منها عدم جواز حله قبل مرور سنة من انعقاده، وأن يتقدم الرئيس باستقالته إذا رفض الشعب حل البرلمان²، ليأت دستور 2014 و2019 المعدل ويزيل تلك الضمانات، فقد سمح بحل البرلمان عقب انتخابه، ولو قرر الرئيس حله لا جزاء عليه، الأمر الذي يتيح حله في أي وقت، كما أن دستور 2012 كان يمنع المحكمة الدستورية العليا من حل البرلمان بعد انتخابه لأي سبب في الإجراءات، ثم جاء دستور لجنة الخمسين ليرفع هذه الضمانة أيضاً، ويقلص من صلاحيات رئيس الجمهورية الواردة في دستور الإخوان ودستور 1971³.

والحالة الثانية: نصّت عليها المادة 146 من الدستور والتي جاء فيها: "يكلف رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يُكلف رئيس الجمهورية رئيساً جديداً لمجلس الوزراء، بترشيح

¹ نصت المادة 136 من دستور عام 1971 على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب، 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".

² نصت المادة 127 من الدستور المصري لعام 2012 على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس خلال دور الانعقاد السنوي الأول. ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال (20) يوماً على الأكثر. فإذا وافق المشاركون بالاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل ودعا إلى انتخابات مبكرة خلال 30 يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار ويجتمع المجلس الجديد خلال 10 أيام التالية لإعلان النتيجة النهائية.

وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه.

وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد."

³ قراءة في ملامح البرلمان الجديد" ثلاث حالات لحل البرلمان بموافقة الشعب في استفتاء عام، مقال منشور على موقع جريدة الأهرام بتاريخ: 24 أكتوبر

من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُذَّ المجلس مُنحلاً، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً.

وفي حال حل مجلس النواب يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجه على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له....".

والحقيقة أنه لم يكن لهذا النص مثيل في دستور عام 1971، وقد يُفسَّر وجوده كرد فعلٍ انفعالي من المشرع الدستوري المصري بعد أحداث يناير عام 2011 ويونيه عام 2013 اللتان أطاحتا برئيسين لمصر بسبب إساءة استعمال سلطاتهما الواسعة، فأراد المشرع الدستوري أن يحد من اختصاصات رئيس الجمهورية، فقيّد اختياره للحكومة بضرورة موافقة مجلس النواب عليها.

إلا أن هذه المادة يعترّيها بعض الغموض، فالسؤال الذي يُطرح في هذا المقام هو: هل تظل الدولة بغير حكومة لمدة ستين يوماً؟ ثلاثين لتقييم مجلس النواب للحكومة وثلاثين أخرى لتكليف رئيس مجلس وزراء آخر؟

وفي حال حل المجلس يعرض تشكيل الحكومة الجديدة وبرنامجه على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، وهنا يثار التساؤل الآتي أيضاً: ماذا لو لم تحصل الحكومة الجديدة على ثقة المجلس الجديد؟

لقد غاب عن المشرع الدستوري المصري بيان هذه التفاصيل، فكان من الأجدر به أن يعيد صياغة هذه المادة بشكل أكثر وضوحاً وتفصيلاً.

الحالة الثالثة: فقد نصت المادة 161 من الدستور على حكم جديد وهو أنه: "يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناءً على طلب مسبب وموقَّع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، وبمجرّد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يُطرح الأمر في

استفتاءً عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه، ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض عُُدَّ مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخه".

يلاحظ من خلال قراءة هذه المادة أن المشرع الدستوري المصري، وإن كان لم يلزم رئيس الجمهورية بالاستقالة في حال رفض الشعب حل البرلمان (وفق المادة 137 آنفة الذكر)، فإنه عاد وأعطى الحق لغالبية أعضاء البرلمان بطلب سحب الثقة منه وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة على أن يوافق على الطلب ثلثي أعضائه. على عكس ما جاء في دستور عام 2012، والذي نص على استقالة الرئيس من منصبه في حال رفض الشعب قرار الحل.

إلا أن التساؤل الذي يثار هنا، إلى أي مدى يستطيع الرئيس العمل مع برلمان أراد حله ورفض الشعب هذا الحل؟! وماذا لو قام هذا البرلمان الذي انتصر بإرادة الشعب بسحب الثقة من الرئيس، بلا أدنى شك ستتشأ عن هذا الأمر أزمة سياسية ودستورية في البلاد، وهذا يدل على خلل في الصياغة كان على المشرع الدستوري المصري الانتباه لها وتلافيها.

في الختام نجد أن المشرع الدستوري المصري نص على نوعين من الحل: النوع الأول: حل تقديري رئاسي، عندما أعطى الحق لرئيس الجمهورية (في المادة 137) بحل البرلمان في حالة الضرورة فقط، من دون أن يبين المقصود بهذه الضرورة، فهل يقصد بالضرورة هنا تلك التي تعرف في "نظرية الضرورة"، أم أن الضرورة هنا يُقصد بها وجود أسباب قوية تسوّغ إجراء الحل؟ وأياً ما كان الأمر فإن رئيس الجمهورية والشعب هما اللذان يُقدّران هذه الضرورة في النهاية؛ رئيس الجمهورية وهو يعرض الأمر على الشعب، والشعب وهو يوافق على حل المجلس.

وإذا كانت القاعدة أن حق الحل من إطلاقات السلطة التنفيذية، إذ يترك لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، فإن المشرع الدستوري في مصر قد خرج على هذه القاعدة وجعل الحل إلزامياً، بحيث يتعين على رئيس الجمهورية حل المجلس إذا جاءت نتيجة الاستفتاء ضد المجلس، وهذا الحكم منطقي، لأنه يكشف عن أن المجلس لم يعد يمثل اتجاهات الرأي العام، أو لم يعد يحسن التعبير عن إرادة الأصيل المتمثل في الشعب¹.

أما النوع الثاني فهو الحل التلقائي أو الإجمالي أي بقوة القانون، وهو ما نصت عليه المادتين 146 و161، حيث أقرت المادة الأولى بعد البرلمان منحلاً تلقائياً في حال لم تحصل الحكومة الجديدة المختارة من قبل الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب بعد رفض المجلس منح الثقة للحكومة الأولى على ثقة البرلمان، إلا أن المشرع الدستوري لم يتحدث عن مصير المجلس الجديد في حال رفض برنامج عمل الحكومة أيضاً، فحبذا لو تم توضيح هذا الأمر من قبل المشرع الدستوري المصري.

أما المادة الأخرى فقد عدت المجلس منحلاً بقوة القانون في حال جاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي على سحب الثقة من الرئيس وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بالرفض من قبل الشعب.

ومن الجدير ذكره أن مجلس الشعب المصري تعرض للحل في ظل دستور 1971 ثلاث مرات، المرة الأولى في عهد الرئيس أنور السادات، وكان ذلك بالنسبة لبرلمان 1976، الذي لم يكمل مدته الدستورية، حيث أتم أربع دورات انعقاد فقط في الفترة بين 11 نوفمبر تشرين الثاني عام 1976 حتى 10 نيسان أبريل 1979، حيث اندلعت في 18 يناير الانتفاضة الشعبية التي شملت مصر من أقصاها إلى أقصاها، والتي ترتب عليها اتجاه النظام السياسي إلى التراجع عن الانفراج الديمقراطي الذي تميزت به الفترة السابقة، فأصدرت القيادة السياسية في تلك الفترة مجموعة من القوانين المقيدة للحريات.

¹ د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 890-891.

وعلى أثر تطوّر الأحداث السياسية على الساحة الخارجية عقدت معاهدة السلام بين مصر والكيان الصهيوني، والتي ترتب عليها جدل كبير في الرأي العام المصري والعربي ما بين مؤيد ومعارض، لذلك قام الرئيس أنور السادات بحل مجلس الشعب في 19 نيسان من عام 1979، بهدف استطلاع رأي الشعب في تلك المعاهدة كونه صاحب السيادة، إلا أن البعض انتقد مسلك الرئيس في هذا الخصوص تأسيساً على أن السبب الحقيقي للحل كان يكمن في رغبة النظام السياسي في التخلّص من بعض الأعضاء في مجلس الشعب الذين عارضوا اتفاقية السلام.

وهكذا فقد كانت تلك أول إساءة لاستخدام حق الحل في ظل العمل في دستور عام 1971 الملغى، حيث اتخذت الحكومة الحل وسيلة لفرض سياستها على بعض العناصر المعارضة.

وبالنسبة للمرتين الآخرين فقد كانتا في عهد الرئيس حسني مبارك، حيث تم حل مجلس الشعب في كل من فبراير شباط عام 1987، بسبب تغيير النظام الانتخابي، حيث تم العدول عن نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة، والأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي بالقانون رقم 114 لعام 1983 المعدل لقانون مجلس الشعب رقم 38 لعام 1972، وقد صدر هذا القانون في أول أغسطس عام 1983 على أن يعمل به منذ بدء إجراءات انتخابات مجلس الشعب للفصل التشريعي الرابع (إبريل عام 1984)، وما إن بدأ تطبيق القانون المذكور، وأجريت الانتخابات التشريعية حتى احتدم الجدل والنقاش حول مدى دستورية نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية (أي نظام الانتخاب بالقائمة مع حظر الانتخاب الفردي) على أساس أن الأخذ بهذا النظام من شأنه أن يؤدي إلى قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب، وبالتالي حرمان طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب من حق كفله لهم الدستور في المواد (8-40-47-62) التي تكفل للمواطنين جميعاً دون تمييز حقهم في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الرأي والترشح والانتخاب.

وإزاء الانتقادات الكثيرة التي وجهت إلى نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية تم الطعن على هذا القانون¹ وحكم بعدم دستوريته، وتم حل مجلس الشعب.

والحقيقة أنه لم يكن موقف القضاء السبب الوحيد لحل مجلس الشعب، بل هناك سبب آخر على جانب كبير من الأهمية لعب دوراً كبيراً في تقريره، وهو أن مجلس الشعب الذي ثارت حوله الشبهات هو الذي يضطلع وفقاً للمادة 76 من الدستور باختيار رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن عدم مشروعية المجلس كان من شأنه أن يؤدي إلى بطلان إجراءات اختيار رئيس الجمهورية طبقاً للمبدأ القانوني الذي يقضي أن ما بني على باطل فهو باطل.

وإزاء كل ما تقدم، فقد تنبّهت القيادة السياسية الحاكمة للمطاعن الدستورية الموجهة ضد القانون رقم 114 لسنة 1983 الذي شكّل مجلس الشعب على أساسه، وقبل أن تصدر المحكمة الدستورية العليا حكمها ببطلان هذا القانون ومن ثم ببطلان تشكيل المجلس، بادر الرئيس حسني مبارك بإصدار القرار الجمهوري رقم 31 القاضي بحل مجلس الشعب استناداً إلى نص المادة 136 من الدستور، مع توجيه الدعوى للناخبين للاستفتاء على إجراء الحل.

والحل الثالث كان في أكتوبر تشرين الأول عام 1990، وقد كان سبب الحل هو تغيير النظام الانتخابي

أيضاً، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38 لعام 1972

¹ أقام أحد المرشحين المستقلين الدعوى القضائية رقم 3068 أمام محكمة القضاء الإداري طالباً الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم 139 لعام 1984 بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب، وقرار وزير الداخلية رقم 293 لعام 1984 بفتح باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وقرار مدير أمن القاهرة في 14/4/1984 برفض قبول أوراق ترشيحه لعضوية مجلس الشعب، والحكم في الموضوع أصلياً بإلغاء القرارات الثلاث المطعون عليها لبطلانها، واحتياطياً بوقف القرار الصادر بقبول القوائم الحزبية للمرشحين وإجراء الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية طبقاً للقانون رقم 114 لعام 1983 المشار إليه.

وفي جلسة 8 مايو عام 1984 حكمت محكمة القضاء الإداري أولاً- بعدم اختصاصها ولائياً ينظر الطعن في قرار رئيس الجمهورية رقم 139 لعام 1984، وثانياً- بالنسبة لباقي الطلبات برفض طلب وقف تنفيذها. فطعن المدعي على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم 30 قضائية، ودفع بعدم دستورية القانون رقم 83 لعام 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 114 لعام 1983، فرخصت له المحكمة برفع دعواه بعدم الدستورية. انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 896 - 898-897.

في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لعام 1986 فيما تضمنته من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية، وذلك لإخلاله بمبدأ تكافؤ الفرص الذي كفله الدستور. فالنتائج التي أسفرت عنها الانتخابات آنذاك لم تكن معبرة عن الحقيقة، لذلك تم العدول عنه أيضاً والعودة إلى نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة على أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا في جلسة 19 مايو عام 1990.

ويلاحظ في هذا الشأن أن رئيس الجمهورية عندما لجأ إلى حل مجلس الشعب في المرات الثلاث، لم يلجأ إلى هذا الإجراء نتيجةً لوجود خلاف بينه وبين البرلمان، ولا بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة كفالة لاستقرار الحكم، إنما تم الحل لسبب سياسي في المرة الأولى وبسبب تغيير النظام الانتخابي في المرتين التاليتين، كما سبق إيضاحه¹.

وشهدت الفترة من 1990 وحتى عم 2020 سبع دورات برلمانية: (من 1990-1995) و(1995-2000) و(2000-2005) و(2005-2010) و(2010-2015) و(2015-2020)، إلا أن الدورة الخامسة التي من المفترض أن تمتد من (2010 حتى 2015) لم تنتهِ المدة القانونية لها بسبب أحداث 25 يناير، حيث جرت الانتخابات في الفترة من 28 نوفمبر حتى 4 ديسمبر 2010، وصدر في 13 فبراير 2011 إعلان دستوري تم بموجبه تعطيل العمل بالدستور، وحل مجلسي الشعب والشورى.

وبعد أحداث 25 يناير أجريت انتخابات مجلس الشعب على ثلاث مراحل بدءاً من يوم 28 نوفمبر 2011 وحتى 11 يناير 2012، إلا أن المحكمة الدستورية العليا قضت في 14 يونيو 2012 بقبول الطعون المقدمة ضد مجلس الشعب، ليتم بذلك حل المجلس كاملاً².

¹ د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 900 وما بعدها.

² قالت المحكمة الدستورية في أسباب حكمها: "أن تقرير مزاحمة المنتمين للأحزاب السياسية للمستقلين غير المنتمين لأي منها في الانتخاب بالنظام الفردي كان له أثره وانعكاسه الأكيد والمتبادل مع نسبة الثلثين المتخصصة للقوائم المغلقة، إذ لولا مزاحمة المنتمين للأحزاب السياسية للمستقلين في الثلث الباقي لحدث

ومن الجدير ذكره أن دستور عام 2014 كان قد ألغى مجلس الشورى، وأصبحت السلطة التشريعية في مصر تقتصر على نظام المجلس الواحد (مجلس النواب) لخمس سنوات ميلادية، إلا أن المشرع الدستوري المصري عاد في الدستور المعدل لعام 2019 إلى تبني نظام ثنائية المجلس التشريعي، حيث أصبح البرلمان المصري يتألف من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ولمدة خمسة أعوام ميلادية لكل منهما، وقد نص المشرع في المادة 254 من دستور 2019 على أن تسري في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد (.....137...) وهذا يعني أن مجلس الشيوخ وفقاً للدستور الحالي يخضع للحل بناءً على تقدير رئيس الجمهورية في حالة الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب...".

إعادة ترتيب داخل القوائم الحزبية، بمراعاة الأولوية المقررة داخل كل حزب" وانتهت المحكمة في قضائها إلى أن: "انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناءً على نصوص ثبت عدم دستوريته، ومؤدى ذلك ولازمه، على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- أن تكوين المجلس بكامله باطلاً منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون .." **انظر** : د. أحمد أبو الحسن زرد، تطور الحياة النيابية في مصر، مقال منشور على موقع الهيئة العامة للاستعلامات، بتاريخ 25 أكتوبر 2021. الموقع الإلكتروني: <https://www.sis.gov.eg/section/3251>

المطلب الثالث

التنظيم الدستوري لحق الحل في سورية

أعطى المشرع الدستوري السوري - كما فعل نظيره الجزائري والمصري - السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية أخطر سلاح في مواجهة مجلس الشعب، وهو حق الحل، حيث يتيح لرئيس الجمهورية فرصة إجراء التعديلات الجوهرية التي له إدخالها على أجهزة الحكم عملاً على استقرار نظام الحكم، أو تلبيةً لمقتضيات المصلحة العليا للدولة وصيانة كيانها، وهي أمور قد لا يتسنى تحقيقها إلا في ظل مجلسٍ جديد¹.

وعليه فقد نصت المادة 111 من الدستور السوري النافذ لعام 2012 وقبلها المادة 107 من دستور عام

1973 الملغى على أن: "1. لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه.

2. تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل.

3. لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد".

يُستفاد من النص السابق أن المشرع السوري قد أناط حق حل مجلس الشعب برئيس الجمهورية وحده، وعلى هذا الأخير أن يمارس هذا الحق بنفسه، فلا يجوز له أن يفوض شخصاً آخر في ممارسة هذا الحق، أي إن رئيس مجلس الوزراء لا يملك ممارسة حق الحل حتى في حال حدوث خلاف بين الوزارة والمجلس، كما أن مجلس الشعب لا يملك حق حل نفسه بأغلبية معينة.

وحاصل القول، إن حق الحل في الدستور السوري هو دائماً حل رئاسي تقديري فقط، حيث تكون سلطة

تقديره وتقريره لرئيس الجمهورية وحده، دون أن يكون هذا الأخير ملزماً بالتشاور والتفاهم مع الحكومة القائمة، فالدستور السوري لم يدمج فكرة التوقيع المجاور، أو فكرة التصديق على قرار الحل، وذلك لأن النظام السائد في سورية ليس بالنظام البرلماني الخالص الذي يتولى فيه الرئيس سلطاته عن طريق وزرائه، فيكون لهم إرادة نهائية

¹ د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014.

وبإتة، وإنما يتولى الرئيس سلطاته بنفسه وبصفة فعلية بشكل قريب من النظام الرئاسي، وفضلاً عن ذلك فإن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية الذي يتولى وحده تسميتهم، وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم متى شاء.

ويرى جانب من الفقه وهو رأي منطقي أنه في حال لجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس ولم تكن الحكومة موافقة على قراره فليس أمامها إلا أن تستقيل¹.

ومن الواضح أن المشرع السوري لم يفصح - كنظيره المصري - عن الأسباب أو الحالات التي يمكن أن يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب، وترك ذلك إلى مطلق تقدير السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة.

وإن كان من المسلم به أنه من الخير في كثير من الحالات أن تصاغ نصوص الدساتير في قوالب عامة، ويترك للعمل والتطبيق تحديد محتواها²، وأن تحديد حالات الحل على سبيل الحصر من الممكن أن يشكل عقبة في طريق سير عمل المؤسسات الدستورية في بعض الأحيان، فإن عدم تحديدها وإطلاقها بهذا الشكل قد يكون سلاحاً ذا حدين، ويعطي الفرصة للسلطة التنفيذية باستخدام حق الحل وقت ما تشاء ودون أسباب جدية تبرر استخدامه.

وخلاصة الكلام، إن المشرع الدستوري السوري منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية مطلقة في اللجوء إلى حق الحل من عدمه، ولا رقابة عليه في هذا الشأن من أية جهة كانت طالما كان ملتزماً بالقيود أو الضمانات التي قررها المشرع السوري حتى لا يتم التعنت باستخدام حق الحل دون رقيب أو حسيب.

¹ د. حسن نصطفى البحري، المرجع السابق، ص 904.

² الموجع السابق، ص 905.

وعليه نص الدستور السوري النافذ لعام 2012 ومن قبله الدستور الملغى لعام 1973¹ على جملة من

الضمانات، هي²:

1. ضرورة أن يصدر قرار الحل معللاً وفقاً للاصطلاح الوارد في النص الدستوري: وقد ورد هذا القيد صراحةً في صلب الدستور وهو ما نصّت الفقرة الأولى من المادة 111، ومعنى ذلك أن يتضمن قرار الحل الأسباب الموجبة له في صلبه، ليتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة إجراء الحل، ووزن ذلك عند إجراء الانتخابات الجديدة، وهذا قيدٌ منطقي، لأن صدور قرار الحل خالياً من ذكر أسبابه من شأنه أن يضع الرأي العام في الظلام.

وعليه، يترتب على تجاهل هذه الضمانة نتيجة غاية في الأهمية، مؤداها بطلان القرار الصادر من رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب، نظراً لخلوه من ذكر الأسباب التي أدت إلى اتخاذ إجراء الحل.

2. أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات تشريعية جديدة: وذلك في ميعاد لا يجاوز الستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، إلا أنه في حال لم تسفر نتائج الانتخابات عن انتخاب مجلس جديد خلفاً للمجلس المنحل، يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأئمة الحل لم يكن ويبقى قائماً حتى انتخاب مجلس جديد³.

وغاية ذلك هو ألا تبقى الحياة النيابية معطلة لفترة طويلة، ولكي لا تلجأ السلطة التنفيذية إلى سلاح الحل

بغية الإفلات من رقابة البرلمان، فتجور على الحقوق وتعصف بالحريات.

¹ نصت المادة 107 من دستور 1973 على: "لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجرى الانتخابات خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل، ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد.

² د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 905 وما بعدها.

³ نصت المادة 62 من الدستور النافذ لعام 2012 على: "1. تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب. 2. يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره، ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد".

3. **عدم تكرار الحل لذات السبب:** وقد ورد هذا القيد صراحةً في صلب الدستور، حيث نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 111، والواقع أن هذا القيد منطقي ولا غبار عليه، وهو ضروري لمنع التعسف في استعمال حق الحل، كما يعدّ ضابطاً لاحترام القواعد الدستورية، لأن تكرار الحل يدل على الرغبة في التسلط والسيطرة من جانب السلطة التنفيذية على البرلمان.

ويرى البعض أن هذا القيد يصعب ضبطه في ظل الدساتير التي توجب أن يتضمن مرسوم الحل النص صراحةً على الأسباب الداعية له، والسبب في ذلك أن السلطة التنفيذية بما لها من سلطة تقديرية واسعة في الحل يمكن لها أن تخفي السبب الحقيقي من وراء الحل، خاصةً إذا كان سبب الحل هذه المرة هو ذات السبب الذي تم حل البرلمان له في المرة الأولى¹.

والحقيقة أن هذا الرأي منطقي لناحية عدم إمكانية ضبط هذا القيد غير أنه يمكن القول إنه إذا كانت السلطة التنفيذية تملك من السلطة التقديرية ما يُمكنها من إخفاء السبب الحقيقي وراء الحل في سببٍ ظاهري آخر حتى تتمكن من حل البرلمان مجدداً، إلا أنه وكما هو معلوم أن السلطة والمسؤولية متلازمتان، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فإن كانت السلطة التنفيذية قد رأت انطلاقةً من سلطتها التقديرية الواسعة حل البرلمان لذات السبب، وقد استطاعت أن تجد منفذاً يُمكنها من هذا الإجراء، فإنه ينبغي أن يكون الهدف من وراء الحل تحقيق الصالح العام لا الوصول إلى أهداف شخصية محضة.

ومن قراءة نصوص الدستور السوري التي تناولت موضوع حل البرلمان - سواء في الدستور الملغى لعام 1973 أو الدستور الحالي لعام 2012 - يتضح جلياً إغفال المشرع السوري لضمانات جدية، حيث أجاز الدستور لرئيس الجمهورية حل المجلس في أي وقتٍ شاء، وللسبب الذي يراه ضرورياً لاتخاذ قرار الحل وفق تقديره المطلق، فحبذا لو استثنى السنتين الأوليين على الأقل من عمر المجلس، كما فعل نظيره المصري.

¹ بتول محمد خير نويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 139.

أما الضمانة الأخرى والتي حرص المشرع الدستوري في معظم الدول على النص عليها بما فيهم المشرعين الجزائري والمصري، فهي ضمانة الاستفتاء الشعبي أي الرجوع إلى الشعب واستطلاع رأيه في جدوى الحل، بحيث لا يقع الحل إلا بناءً على هذا الاستفتاء، وما قد بسفر عنه.

إلا أن واقع الاستفتاءات التي تجري في دول العالم الثالث وغرابية نتائجها تثير التساؤل عن جدوى هذه الاستفتاءات، وتدعو إلى الدهشة، إذ كانت تربو في معظم الأحيان على نسبة 90%، وعليه فإن الاستفتاء الشعبي في دول العالم الثالث لا تعد ضمانة حقيقية في مواجهة استخدام السلطة التنفيذية لحقها في حل البرلمان، فهي لا تعد وسيلة معبرة بصدق عن رأي الشعب، وتأسيساً على ذلك يمكن القول إنه لا يوجد ضرورة حقيقية لاستفتاء الشعب على حل البرلمان¹.

إذاً يمكن القول في هذا الصدد إن الشرعية المدعى بها استناداً إلى هذه الاستفتاءات هي شرعية صورية لا تمت إلى الحقيقة بصلة، ولا تحقق الهدف التي وجدت من أجله، إلا أن حل هذه المشكلة لا يكون بإلغاء هذه الضمانة إذ إنها تبقى مظهراً مهماً من مظاهر الديمقراطية التي تعيد للشعب زمام الفصل في الأمور بوصفه صاحب السلطة الأصيل، إلا أنه يجب توظيفها توظيفاً إيجابياً يمكنها من أداء مهمتها على أكمل وجه، كأن تتبنى الحكومة برنامج توعية متكامل يمكّن المواطن من الإلمام بنواحي الأمر المراد الاستفتاء عليه من دون التأثير على رأيه بأية طريقة، مع توظيف الإعلام لإيصال الأفكار وتوضيح الأمور، وأيضاً تشكيل هيئة محايدة ومستقلة تتولى الإشراف على الاستفتاء دون تدخل من جانب الحكومة.

على ما يبدو أن واضعي الدستور السوري قد اقتبسوا العديد من أحكام دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة 1958، خاصة تلك المتعلقة بتدعيم سلطات رئيس الجمهورية وتقويته على البرلمان، حيث كان

¹ د. حسن البحري، المرجع السابق، ص 907.

الدستور الوحيد من ضمن الدساتير الغربية التي أعطت هذا الامتداد لاختصاصات السلطة التنفيذية التي تخص رئيس الجمهورية¹.

إذ نجد أن المادة 111، أعطت هذا المد لرئيس الجمهورية في استعماله لحق الحل من خلال منحه السلطة التقديرية المطلقة في ذلك وعدم خضوعها لأي شرط جوهري، أو موافقة من أية جهة أخرى، وبالتالي فهو اختصاص فعلي لا اختصاص شرفي، كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي، وهذا كله يُستنتج من عبارة: "لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب".

والحقيقة أن هذا الأمر ينسجم مع طبيعة النظام الدستوري السوري، فسلطة الرئيس في الحل تؤدي دوراً تحكيمياً، فهو رئيس كل السوريين، والممثل الأول والمنافس لمجلس الشعب في تمثيل السوريين والتعبير عن إرادتهم، والذي يقوم بضمان المبادئ الأساسية للدولة، ويضمن سلامة التراب الوطني والسير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة، وله في سبيل ذلك اتخاذ كافة الإجراءات التي يعتقد بضرورتها لتحقيق ذلك².

ويمكن القول، إن الحل الرئاسي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في سورية هو الذي يجنب الانحراف نحو حكومة الجمعية النيابية التي تهيمن فيها السلطة التشريعية بشكلٍ مطلق، ولا يبدو الجهاز التنفيذي إلا عوناً لها. فالأنظمة الديمقراطية الليبرالية تعطي لفكرة حل البرلمان مهمة مزدوجة باعتبارها تقنية دستورية بمثابة صمام أمان لتقادي شلل النظام أو جموده، وكذلك كونها صيغة سياسية تساعد السلطة التنفيذية على توقي الحذر من السلطة التشريعية، فقد كرس النظام الدستوري السوري سلطة تنفيذية قوية تتمتع بصلاحيات واسعة من بينها سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي، وإقالة الحكومة، وفي هاتين النقطتين نجد اقتراب النظام السوري

¹ د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة" 2014 مرجع سابق، ص 285

² نصت المادة 96 من الدستور السوري النافذ على: "يسهر رئيس الدولة على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة"

من النظام الرئاسي والبرلماني في آن واحد، وبالتالي وجود نظام برلماني متطور أو كما يطلق عليه نظام "شبه رئاسي"¹.

والملاحظ أن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومنذ إقرار الدستور الملغى لعام 1973 وحتى يومنا هذا لم تستخدم حقها في حل مجلس الشعب ولا مرة، كما أن المجلس لم يقم ولا مرة بحجب الثقة عن الوزارة، وتفسير ذلك أنه في ظل الدستور الملغى لعام 1973 كان نظام الحكم يقوم على مبدأ الحزب القائد والجهة الوطنية التقدمية، فمن المعلوم أن أغلبية أعضاء المجلس ينتمون إلى حزب البعث العربي الاشتراكي، حيث يملك هذا الأخير 54% من مجموع مقاعد المجلس، ومثل هذا الوضع من شأنه أن يجعل الصدام بين الحكومة والمجلس النيابي أمراً نادر الحدوث.

وعلى الرغم من أن الدستور النافذ لعام 2012 تبني مبدأ التعددية السياسية والحزبية² والذي حل محل مبدأ الحزب القائد، إلا أن هذا الأمر لم يغيّر من الواقع شيئاً، فما زال حزب البعث هو الحزب الغالب في مجلس الشعب حتى الآن.

وأمام هذه الحقيقة، من غير المتصور عملاً في ظل الوضع الراهن أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب، الذي ينتمي أغلبية أعضائه إلى حزب الرئيس، كما أنه من غير المتصور أيضاً - وللسبب ذاته - أن يلجأ مجلس الشعب إلى حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها.

وهكذا نجد أنه بالرغم من التسليم بفوائد حق الحل وضرورته لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يمكن إنكار مخاطره وما قد يؤدي إليه استعماله من الإضرار بالحياة السياسية، لذلك وجدنا أن

¹ محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة" 2014 مرجع سابق، ص 287.

² نصت الفقرة 1 من المادة 8 من الدستور النافذ لعام 2021 على: "يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ التعددية السياسية..."

المشرع الدستوري في الدول محل الدراسة حاول إحاطته ببعض الضمانات التي تحد من إساءة استعماله وفقاً لما تقتضيه ظروف كل منها وطبيعة النظام السياسي والدستوري القائم فيها.

وإذا كان حل البرلمان إجراء دستورياً يترتب عليه إنهاء ولاية البرلمان، وبالتالي إنهاء عضوية أعضائه قبل الميعاد المحدد قانوناً، فإن لقرار الحل آثار غاية في الأهمية وهي تطرح الكثير من الإشكالات القانونية والتي قد تتجسد ميدانياً في عدم الاستقرار، وذلك في حالة التعسف في استعمال هذا الحق، لكن إن تم الحل لسبب وجيه ومبرر منطقي أوجب اتخاذ قرار الحل لتحقيق المصلحة العليا للبلاد، فإنه يخلفُ جملة من الآثار على السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى الأعمال المعروضة عليهما.

ونظراً لأهمية هذه الآثار، تم تخصيص المبحث الثاني من هذا الفصل للحديث عن تلك الآثار وتفصيلها بما يخص السلطة التشريعية - على اعتبار أنها محل لهذه الدراسة - من دون إغفال الإشارة إلى الآثار التي تترتب على السلطة التنفيذية كنتيجة لقرار الحل.

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على حق الحل بالنسبة للمؤسسة التشريعية

من المعلوم أن الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار حل البرلمان هو توقف هذا الأخير عن مباشرة اختصاصاته التي خوله إياها الدستور، وفقدان النواب أو أعضاء البرلمان عضويتهم بكل مالها وما عليها، بحيث يتحولون إلى مواطنين عاديين، لكن التساؤل يثار حول وضع السلطة التشريعية، وعضويتها خلال هذه الفترة، ومصير الأعمال المعروضة عليها، خاصة أن حاجات الناس ومصالحهم في تبدل وتغير مستمرين، الأمر الذي يستدعي مواكبتها تشريعياً، مع سكوت أغلب النصوص الدستورية عن تنظيم هذا الموضوع ومعالجته.

فهل يكون الأثر الحتمي للحل اعتبار المجلس بأعضائه كأنه لم يكن، وأن ما بين يديه من تشريعات ومشروعات وقوانين لم يبيت بها أو كان بصدد دراستها، تلغى؟

أم أنه يمكن أن يواصل النواب مهامهم خلال فترة الحل بطريقة ما حتى انتخاب المجلس الجديد أو الانتهاء من تصفية كل الأعمال المعروضة عليه؟

وإن كان الأمر كذلك فما هي صيغة تعامله مع الحكومة، وهل تكون له الحدة نفسها في الرقابة وأدواتها؟ والأهم هو كيف تعامل المشرع الدستوري في الدول محل الدراسة مع هذه الآثار من خلال النصوص التي نظمت حق الحل في كل منها؟

بناءً على كل ما تقدم، ولأهمية هذا الموضوع، تم تخصيص المطلبين الآتين لدراسة تلك الآثار والإجابة عن تلك التساؤلات من خلال إبراز الوضع القانوني للسلطة التشريعية أثناء فترة الحل، وذلك وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: آثار الحل بالنسبة للمجلس التشريعي.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لحق الحل في الدول محل الدراسة.

المطلب الأول

آثار الحل بالنسبة للمجلس التشريعي

تعدُّ دراسة الآثار القانونية وحتى السياسية لحل البرلمان على البرلمان نفسه من الموضوعات المهمة التي ينبغي الإحاطة بها من كل الجوانب، نتيجة الفراغ التشريعي والرقابي الذي يخلفه الحل، وغيبة البرلمان الذي يعد الرقيب الوحيد على تصرفات السلطة التنفيذية، والتي تكون بعيدة كل البعد عن أي إزعاج ومراقبة من طرف الجهاز المنحل¹. فالسلطة تحد من السلطة على حد تغيير الفقيه "مونتسكيو".

إن الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار حل البرلمان هو توقفه عن مباشرة اختصاصاته التي خوله إياها الدستور، وحرصاً من المشرع الدستوري على عدم تعطيل الحياة النيابية لأجل غير معلوم، جعل شرط شرعية إجراء هذا الحل ينحصر في انتخاب مجلس نيابي جديد ودعوته للاجتماع خلال زمنٍ معين. وبديهي أن تكون الانتخابات الجديدة بدايةً لمجلسٍ جديد تكون له مدة تشريعية جديدة وكاملة لا يقطعها إلا استخدامٌ جديدٌ لحقّ الحل.

ومع ذلك فإن جانباً من الفقه قد أشار إلى أن البعض من الدساتير قد خالفت القاعدة العامة، حيث قضت أن المجلس الجديد المنتخب لا تكون له مدة تشريعية جديدة، وإنما يكمل الدورة التشريعية الذي بدأها المجلس السابق الذي تم حله، وينتج عما تقدم أن قرار الحل لم يؤثر على المدة الطبيعية للمجالس التشريعية، فهو يقطعها ولا يوقفها²، ولكنه ينهي عضوية أعضاء المجلس القديم.

¹ دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، مرجع سابق، ص 108.

² هنالك دستوران خالفا هذه القاعدة العامة هما الدستور السويدي الصادر عام 1974، والدستور البرتغالي الصادر عام 1976، اللذان يقران بأن البرلمان الجديد يكمل مدة الفصل التشريعي للبرلمان المنحل.

لمزيد انظر: د. ميسم الشريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، 2016، ص 554.

ودانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 156.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك اتجاهين في الفقه حول تحديد أثر الحل على الوضع الدستوري للسلطة

التشريعية، وهو ما سيتم إلقاء الضوء عليه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الآثار القانونية لحل البرلمان في الفكر التقليدي

وفقاً للفكر التقليدي في عهد الملكيات المطلقة في أوروبا، فإن الأثر المباشر لقرار الحل على البرلمان هو

فقدانه لوجوده، وفقاً لما يسمى في الفقه التقليدي بنظرية "الموت المدني"، فعندما يفقد الإنسان أحد الشروط اللازمة لاكتسابه الشخصية القانونية، فإنه يفقد هذه الأخيرة رغم بقاءه على قيد الحياة.

لقد عرف مفهوم الموت المدني في عصرنا الحديث مثلما كان عليه الحال في القانون الروماني، حيث

يتعلق الأمر بشخصٍ مفقود، وهو الغائب الذي لا نعرف إن كان حياً أو ميتاً، فعَدَّ القانون في حكم الميت بعد مرور مدة محددة، وعليه، فعند إسقاط هذه النظرية على البرلمان، فإننا نشبه حالة البرلمان المنحل بحالة الموت هذه.

وبموجب تشبيه حق الحل بالموت المدني للبرلمان، فإنه يترتب عليه فقدانه لوجوده القانوني، وبالتالي فقدان

أعضائه تلقائياً لعضويتهم البرلمانية بكل مالها وما عليها من صلاحياتٍ وامتيازات، ويتحولون إلى أفرادٍ عاديين، فنكون أمام حالة شغورٍ جماعيٍّ للعضوية البرلمانية، ونتيجة لذلك تتوقف جلسات المجلس واجتماعاته، ويمتنع عن إصدار أية قرارات، ذلك أن سقوط الأعمال التي تكون قائمة أمام البرلمان بمجرد صدور قرار حله هي إحدى النتائج الأولية لتطبيق نظرية "الموت المدني"، الأمر الذي يجعل من البرلمان المتضرر الأساسي من فعل الحل.

ولقد تم تطبيق هذه القاعدة في عصر الملكيات المطلقة التي كان فيها للملك الكلمة العليا في إدارة شؤون

الدولة، فهو صاحب الاختصاص الأصيل.¹

1 وجدت نظرية الموت المدني صدى لها من التطبيق في بعض الأنظمة الدستورية، والتي من أبرزها النظام الإنكليزي خلال فترة الانتقال الدستوري من الملكية المطلقة إلى الملكية الدستورية (المقيدة).

من جانب آخر إذا أخذنا ضرورة سير المرافق العامة بانتظامٍ وإطرادٍ وضرورة عدم انقطاعها عن تقديم خدماتها العامة كأحد أهم المبادئ التي يتدخل المشرع لضمان تطبيقها، فإن التساؤل الذي يثار هنا: ألا يعد قرار حل البرلمان وفقدانه لصفته النيابية وعدّه كأن لم يكن اعتداءً على هذا المبدأ؟!!

في الحقيقة إذا تمّ النظر إلى الموضوع بصورة عامة فإننا نقرّ بوجود اعتداء على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، حيث إن القضاء على مصدر التشريع سوف يخلق فراغاً تشريعياً ورقابياً ويؤثر على استمرارية الدولة. لكن إذا تمّ النظر إليه في ظل الملكيات المطلقة يصبح الجواب مغايراً لذلك، فالملك في هذه الحال صاحب السيادة، لذلك فإنه فور صدور قرار الحل سوف يسترد الصلاحيات التشريعية كافة، فلا يحدث فراغاً تشريعياً، وبالتالي لا يؤثر على استمرارية الدولة، وإن كان يضعف شرعيتها¹.

ونظراً لخطورة نظرية الموت المدني على المركز الدستوري والقانوني للسلطة التشريعية، وما ينتج عنها من فراغ تشريعي يؤثر على التوازن بين السلطات، قام العديد من الفقهاء بمحاولة التخفيف من الآثار السلبية لاعتناق تلك النظرية، من بينها عودة البرلمان المنحل في حالات معينة حسب خطورتها، وإمكانية استثناء المجالس العليا من الحل، وهو ما سيتم التطرق له في البنود الآتية:

- كما وجدت لها حيزاً من التطبيق في الدستور الفرنسي لعام 1875 ودستور 1952 وتحديداً في الجمهوريتين الرابعة والخامسة. فالحل الذي طبق نظرية الموت المدني عليه هو الحل الذي وقع خلال الجمهورية الرابعة في ديسمبر عام 1955، ورغم ذلك قال بعض الفقه أن نظرية الموت المدني للبرلمان لم تطبق خلال هذا الحل واستدلوا بـ:

. نظرياً توقفت الجمعية الوطنية وزالت من الوجود، ولكن استمر رئيس الجمعية الوطنية والمراقبين المكلفين بإدارة الشؤون الإدارية الداخلية للجمعية في ممارسة إصدار قرار الحل، ولم يتم الاعتراض على هذا المسلك الذي تأسس على التمييز بين الوكالة والوظيفة الإدارية. . صرف النواب بدلاتهم المقررة عن شهر ديسمبر كاملاً رغم صدور قرار الحل في بدايته.

انظر: عبد الحليم مرزوقي: مرجع سابق، ص. 273 ودانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص143.

¹ دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص144.

أولاً: عودة المجلس المنحل إلى الاجتماع:

نصّت بعض الدساتير خاصة القديمة منها على إمكانية اجتماع البرلمان المنحل في حالات معينة، رغبةً منها في التخفيف من حدّة تطبيق نظرية الموت المدني، لما لها من آثار سلبية على الحياة السياسية والتشريعية خلال تلك الفترة الزمنية الفاصلة بين صدور قرار الحل واجتماع المجلس الجديد. حيث أوجبت تلك الدساتير على البرلمان المنحل أن يجتمع في حالاتٍ محددة تستدعي منه اتخاذ بعض التدابير والإجراءات الضرورية والمستعجلة لمعالجة بعض الإشكالات الضرورية ومجابهة بعض الظروف الطارئة كحالة التنحي عن الحكم.

وفي مثل هذه الأحوال لا يكون للمجلس اختصاص كامل، فلا يجوز له أن يناقش إلا الحالة التي أوجبت اجتماعه فقط، أي ليس له على سبيل المثال أن يناقش مشروعات القوانين، لأن اختصاصه هنا جزئي يتعلق بجزئية محددة وليس اختصاصاً كاملاً يشمل الصلاحيات كافة.

إلا أن بعض الدساتير ربطت شرعية الحل بإجراء الانتخابات التشريعية، ففي حال لم تجر الانتخابات في موعدها لأي سبب كان، فإن المجلس المنحل يسترد كامل اختصاصاته بقوة القانون¹.

¹ ومن أجل ما تقدم ذكره، احتاط القانون المنظم للبرلمان الإنكليزي الصادر عام 1797 لحالة موت الملك فجأة في الفترة الفاصلة ما بين قرار الحل، واجتماع المجلس الجديد، فقرر اجتماع أعضاء المجلس المنحل لمدة ستة أشهر، وذلك إن لم يقم الملك الجديد بإجراء الحل مرة أخرى قبل انتهاء المدة. واقترب من ذلك الدستور الفرنسي لعام 1958، ويُفهم ذلك من نص المادة 16 التي تنظم حالة الاستعجال والخطورة التي تهدد مؤسسات الدولة بالزوال، حيث يستنتج منها ضرورة وجود اجتماع للمجلس المنحل مادامت الظروف لا تسمح بإجراء انتخابات برلمانية. كما نص الدستور الإيطالي الصادر عام 1947 في المادة 77 منه على وجوب اجتماع المجلس المنحل خلال خمسة أيام في حالة الضرورة والاستعجال، حيث تضطر الحكومة لاتخاذ مجموعة من الإجراءات المستعجلة بغية تفادي الخطر. وعالج الدستور اليوناني لعام 1911 المعدل عام 1952 حالة شغور مكان الحاكم في تلك الفترة. حيث قضت المادة المعنية باجتماع المجالس المنحلة بقوة القانون في حالة وفاة الملك وتباشر اختصاصاتها مرة أخرى حتى اجتماع المجالس الجديدة. وهذا ما حدث فعليا عندما دعي المجلس الذي تم حله في 1920\9\8 للاجتماع بسبب وفاة الملك أليكسندر. وقد تم الاجتماع في 1920\10\15. ومن الدساتير التي ربطت شرعية الحل بإجراء انتخاباتٍ جديدة وأعادت للمجلس المنحل كافة صلاحياته واختصاصاته التشريعية والرقابية في حال لم تجر الانتخابات التشريعية للمجلس الجديد، دستور مملكة البحرين الصادر في 2002\2\14، حيث نصت المادة (64 أ) على: "إذا حل مجلس النواب وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن كان الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد" وكذلك دستور لبنان لعام 1926، حيث نصت المادة 55 منه على: "في حالة ما إذا لم تجر الانتخابات التشريعية ضمن المجل المنصوص عليها... يعتبر مرسوم الحل باطلاً... ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور".

للمزيد: انظر: عبد الحليم مرزوقي، المرجع السابق 380 وما بعدها.

ثانياً: حل إحدى الغرفتين فقط:

تتبع بعض الدول ذات التقاليد البرلمانية نظام ازدواج المجلسين نظراً لما يتمتع به هذا النظام من مميزات لا غنى عنها.

وإن تكوين البرلمان من غرفتين "أولى وثانية أو سفلى وعليا" هي وسيلة للمغايرة بينهما في طريقة التكوين، ولا علاقة للتسمية بالدرجة أو الأهمية.

وبالنظر إلى معظم دساتير العالم نجد أنها تجعل الغرفة الثانية في منأى عن الحل، إلا أن ذلك لا ينفي تأثر الغرفة الثانية بحل الغرفة الأولى، حيث يتم تأجيل جلساتها بشكل تلقائي بمجرد صدور قرار بحل الأولى، ففي إنكلترا مثلاً لا يخضع المجلس الأعلى للحل، إلا أن حلّ المجلس الأدنى يؤدي إلى تأجيل جلسات المجلس الأعلى، ويعلن التاج هذا التأجيل قبل إعلان حل المجلس الأدنى بأيام.

وكذلك الحال في النظام الدستوري الفرنسي في الجمهورية الثالثة والرابعة، فصحيح أن مجلس الشيوخ غير قابل للحل إلا أنه يؤجل جلساته حتى اجتماع مجلس النواب الجديد.

وعليه فإن كان يجري الإبقاء على المجلس الأعلى من الناحية النظرية، إلا أن العمل البرلماني يُشَل من ناحية التطبيق العملي، طالما أن هذا المجلس غير قادر على القيام بمهامه الدستورية.

ونتيجةً لذلك كان هناك بعض المحاولات للتقليل من حدة هذه القاعدة والحد من هذا التأثير بين المجلسين، وذلك على مستوى النصوص الدستورية وكذلك على مستوى الواقع العملي، فنجد أن النظام الإنكليزي عاد وحاول التخفيف من حدة هذه القاعدة، بأن جعل للقسم القضائي في المجلس الأعلى الحق في الانعقاد رغم تأجيل النظر في الدعاوى المقدمة أمامه خلال هذه الفترة.

وكذلك أورد الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة استثناءً على ذلك عندما قرر أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في فترة الحل، تُدعى هيئة الناخبين على الفور، ويجتمع مجلس الشيوخ بقوة القانون، على الرغم من أنه لا يمارس أي اختصاص تشريعي.

كما أجازت المادة 54 من الدستور الياباني عام 1946 للحكومة دعوة مجلس المستشارين إلى الانعقاد في جلسة استثنائية، وذلك في حالة الطوارئ على الرغم من كون المجلس متوقف عن ممارسة أعماله بفعل حل مجلس النواب¹.

الفرع الثاني

الآثار القانونية لحل البرلمان في الفكر الدستوري الحديث

نتيجةً لتطور الحياة الدستورية وللآثار السلبية لنظرية "الموت المدني"، والتي تؤدي إلى شلل الحياة النيابية - على الرغم من كل محاولات التلطيف من حدة تلك النظرية - أخذ الوضع القانوني للبرلمان المنحل نمطاً مغايراً لتلك النظرية في ظل التطبيقات الدستورية الحديثة، حيث حرصت النظم الدستورية الجديدة حرصاً شديداً على تضمين دساتيرها النصوص الكفيلة بالحفاظ على الحياة النيابية من دون انقطاع أو تعطيل، تجنباً لما قد يحدثه ذلك من فراغ تشريعي ورقابي.

كما نشأت قاعدة استمرار الحياة النيابية رغم حل البرلمان في بعض النظم وليدةً للتقاليد الدستورية السائدة فيها حفاظاً على الوجود التشريعي².

¹ د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 104 وما بعدها.

ودانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، مرجع سابق، ص 148 وما بعدها.

وأمنية لميز، حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

وعبد الحليم مرزوقي، المرجع السابق، ص 284 وما بعدها.

² ومثال ذلك، الواقع العملي في هولندا منذ عام 1947، فالتقليد الدستوري يقضي باستمرارية المجلس المنجل في مباشرة اختصاصاته لحين اجتماع المجلس الجديد، ولأهمية هذا التقليد في الحياة البرلمانية فقد تبناه المشرع الهولندي في دستوره الصادر سنة 1983 في المادة 64 الفقرة 3، حيث عالج الآثار الناجمة عن الفراغ التشريعي الذي يترتب في حالة غياب البرلمان إثر صدور قرار الحل.

وعليه فإن هذه الدساتير الحديثة ترفض بشدة نظرية الموت المدني للمجلس المنحل، وتفرض نوعاً من الحضور البرلماني الذي يمكنه من الاستمرار في عمله ولو جزئياً في أثناء فترة حله.

كما أن البعض منها أتاح للمجالس المنحلة استمرارها في عملها، وممارسة اختصاصاتها كافة من تشريعية ورقابية إلى حين اجتماع المجلس التشريعي الجديد.

ولتجسيد فكرة تواصل وترابط الفترات التشريعية وعدم انقطاعها، نصت الدساتير على أساليب عدة لتجنب حدوث فراغ رقابي على أعمال الحكومة في فترة الحل. ومن هذه الأساليب:

أولاً: أسلوب اللجنة الدائمة:

الهدف الرئيس من هذا الأسلوب هو ضمان دوام الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، بحيث تستمر تلك اللجان في عملها في فترات غياب البرلمان عن الحياة النيابية.

ومن بين الدساتير التي اعتمدت هذا الأسلوب، الدستور الألماني "Weimar" حيث نصت المادة 35 منه على قيام البرلمان بتشكيل لجنتين من بين أعضاء البرلمان (لجنة الشؤون الخارجية ولجنة حماية حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة)، مهمتهما مراقبة الحكومة في الحالة التي لا يكون فيها البرلمان قائماً.

وكذلك تبني الدستور النمساوي الصادر عام 1920 هذا النظام بموجب المادة 55 التي نصت على أن

تكون هناك لجنة برلمانية دائمة تعطي موافقتها على المراسيم التي تصدرها الحكومة خلال فترة الحل¹.

وبذات الاتجاه جاء دستور النمسا الصادر عام 1920 في المادة 29 التي قضت باستمرار المجلس التشريعي المنحل حلاً ذاتياً في ممارسة وظيفته حتى اجتماع المجلس التشريعي الجديد. انظر: دانيا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص152.

¹ وفق هذا الدستور فإن تشكيل تلك اللجنة الدائمة يكون في حالة حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية وفق الفقرة الأولى من المادة 29 من الدستور لعام 1920، أما في حالة الحل الذاتي للبرلمان فإن المجلس المختص يبقى بكامل اختصاصاته حتى انتخاب مجلس جديد. انظر المادة 20 الفقرتين (1-2) من الدستور النمساوي المنشور على الموقع الإلكتروني: www.servat.unibe.law

كما امتد تأثير هذا النظام ليضم دستور إسبانيا الصادر عام 1978، حيث نص على تشكيل وفدين دائمين يضم كل منهما واحد وعشرين عضواً على الأقل، يرأسه رئيس المجلس المشكل فيه في كل مجلس من مجلسي البرلمان، يستمر الوفدان في عملهما حتى تكوين البرلمان الجديد.

ووفقاً للمادتين 86، 116 من الدستور نفسه، يجوز الوفدان على سلطات المجالس (كل وفد حسب المجلس الذي ينتمي إليه)، فالمادة 86 تتطابق مع المادة 2\77 من الدستور الإيطالي، والتي تتعلق بالتصويت على مراسيم قوانين صادرة عن الحكومة في حالة الضرورة والاستعجال، وهذا الاختصاص يُغني عن دعوة المجالس المنحلة، أو المنقضية مدتها للانعقاد من أجل النظر في الأمور التي تتسم بالأهمية.

أما المادة 116 من الدستور الإسباني فإنها تنص على الظروف الاستثنائية التي لا يجوز حل البرلمان خلالها، كما هو الوضع بالنسبة للمادة 16 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958، إلا أن الفارق بينهما أن المادة 78 من الدستور الإسباني المذكور أعلاه أوجد مخرجاً لمسألة حل البرلمان قبل اللجوء إلى إعلان الظروف الاستثنائية، أي وجود البرلمان منحللاً وقت إعلان الظروف الاستثنائية، وهي مسألة لم يضع لها المشرع الدستوري الفرنسي مخرجاً، والحل كما ورد في المادة 78 السابقة الذكر هو تحويل اختصاص البرلمان القائم في مثل تلك الظروف لهذين الوفدين المنصوص عليهما، بحيث تُعرض عليهما الإجراءات المتخذة في مثل هذه الأمور، والتي تتسم بطابع الاستعجال والاستثنائية، ولا يمكن أن تحتل التأخير، وعليه تبقى السلطة التنفيذية تحت أعين الرقابة إذا ما فكرت بأن تلتف حول النص الدستوري فتلجأ إلى حل البرلمان أولاً - وهو أمرٌ متاحٌ في فرنسا - ثم تعلن العمل بالظروف الاستثنائية بغرض الانفراد بتسيير الظروف الاستثنائية بعيداً عن رقابة البرلمان الذي تم حله¹.

¹ عيد أحمد الحسان، النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الإسباني والأردني - دراسة مقارنة - ، مجلة المنار، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 12، العدد 3، 2006، ص 103-104.

ثانياً: استعادة المجلس المنحل لاختصاصاته إذا لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد:

نصت عديد من الدساتير على وجوب استعادة البرلمان المنحل كامل اختصاصاته الدستورية إذا لم يتم انتخاب البرلمان الجديد في الآجال المحددة دستورياً، ويعد بذلك قرار الحل كأن لم يكن أيّاً كانت الجهة الصادر عنها هذا القرار، وكأن هذا الحكم يتضمن جزاءً سياسياً على سلطة الحكومة، وذلك من منطق أن هذه الأخيرة ولأسباب وترتيباتٍ سياسية وحزبية قد تتخلف عن دعوة الناخبين لانتخابات مجلس جديد¹.

ولقد ورد النص على هذه الصورة من صور الرقابة في العديد من الدساتير الأجنبية والعربية.

من الأمثلة على تلك الدساتير، الدستور البلجيكي الصادر عام 1831 من خلال نص المادة 79، الذي يوجب في حالة وفاة الملك أن يجتمع البرلمان فوراً دون دعوة، فإذا حدثت الوفاة وقت الحل فإن المجلس يسترد سلطاته ويمارس عمله إلى حين اجتماع المجلس الجديد.

كما نص الدستور اليوناني عام 1911 والمعدل عام 1952 على وجوب دعوة البرلمان المنحل للانعقاد في حالة وفاة الملك، أو اعتزاله العرش خلال فترة الحل.

وهناك عديد من الدساتير العربية كالـدستور الأردني الصادر عام 1952 المعدل، الذي ينص في مادته 73 على أنه "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة، يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

وكذلك ساير الدستور الكويتي الصادر عام 1962 الدستور الأردني في إقراره باستعادة المجلس المنحل اختصاصاته في حال لم يتم الانتخاب في الموعد المحدد، فقد نص في المادة 107 على أنه إذا لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة (شهرين من تاريخ الحل) يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

¹ د. خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 140.

وكذلك الحال في الدستور السوري والمصري الذي ستنم دراسته بشكل أكثر تفصيلاً في المطلب الثاني من

هذا البحث.

أخيراً، لا بد من القول إن استعادة البرلمان المنحل لاختصاصاته ضرورة يملئها واجب الحضور البرلماني

لأداء وظيفته التشريعية والرقابية، وعدم فسح المجال لانفراد الحكومة بممارسة الشؤون السياسية للدولة.

ثالثاً: أساليب أخرى لرقابة عمل السلطة التنفيذية في أثناء حل البرلمان:

هناك عديد من الأساليب التي اعتمدتها بعض الدساتير للرقابة على أعمال الحكومة أثناء حل البرلمان،

منها:

1- استمرار المجلس المنحل بممارسة اختصاصاته كاملة¹:

وفق هذا الأسلوب يستمر المجلس بممارسة كامل اختصاصاته التشريعية والرقابية بعد صدور قرار حله

وحتى انعقاد المجلس الجديد.

وهو أسلوب يهدف إلى تلافى وضع البلاد في حالة فراغ سياسي أو تشريعي.

وقد تم التأسيس لهذه القاعدة على أن المجلس التشريعي لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور

قرار الحل، بل من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة¹.

¹ مثال ذلك ما نص عليه دستور النمسا لعام 1920 حيث جاء النص في المادة 29 الفقرة 3 على أن المجلس التشريعي المنحل يبقى في وظيفته حتى اجتماع المجلس الجديد.

وكذلك نص الدستور الدنماركي لعام 1952 في المادة 32 منه على "أن الملك يستطيع أن يأمر في أي وقت بإجراء انتخابات جديدة من شأنها وضع نهاية للبرلمان القائم... المدة النيابية لا تنتهي في كافة الأحوال إلا إذا تم إجراء هذه الانتخابات"

ومن أمثلة الدساتير العربية، دستور لبنان لعام 1926 الذي نص في مادتيه (25-55) على أنه يعود لرئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهده النيابية، فإذا قرر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام الدستور، ويدعى المجلس الجديد للاجتماع خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي إعلان الانتخاب.

وتستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد، وفي حال عدم إجراء الانتخاب ضمن المهلة المنصوص عليها في المادة 25 من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً، كأنه لم يكن، ويستمر مجلس النواب في ممارسته سلطاته وفقاً لأحكام الدستور.

2- دعوة البرلمان للانعقاد لنظر القرارات ذات الصيغة العاجلة:

تمثل الحالة حالة الضرورة والاستعجال التي سبق الحديث عنها، ومثالها نص المدة 77 من الدستور الإيطالي الصادر عام 1947 الذي تم التطرق له، والذي ينص على أنه في حالة الضرورة والاستعجال التي تضطر فيها الحكومة لاتخاذ تدابير عاجلة لمواجهة حفاظاً على كيان الدولة ووجودها، وعلى الرغم من ضرورة المرحلة لم تغفل المادة النص على ضرورة استدعاء البرلمان المنحل للاجتماع خلال خمسة أيام لنظر هذه الإجراءات فقط، ولا يجوز له مناقشة القوانين كما تمت الإشارة إليه سابقاً.

ومثله كان الدستور الياباني الصادر عام 1976 والذي أجاز في مادته 34 الفقرتين (3-4) للحكومة في حالة الاستعجال استدعاء مجلس المستشارين المنحل لدورة مستعجلة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف المستجدة بأساليب مؤقتة.

3- مدّة الفصل التشريعي:

المتداول في الأنظمة البرلمانية مسألة تأقيت المدة البرلمانية، حيث ينتخب الشعب ممثليه الجدد لمدة محددة، غير أن إجراء الحل قد يحول دون انتهاء المدة التشريعية، ورغم ذلك يتم التمديد لحياته النيابية لأسباب تنظمها عادةً الدساتير في حالات مثل حالات الضرورة، وقد نصت على ذلك دساتير عدة من بينها الدستور السوري والجزائري والمصري - ستم دراستهم بشكل مفصل في المطلب الثاني - ودستور الكويت الصادر عام 1962 في مادته 83 التي أقرت أن مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال ستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا للضرورة في حالة الحرب ويكون هذا المد بقانون.

ويفهم من هذه المادة وبمفهوم المخالفة أن الضرورة المتمثلة في حالة الحرب تجعل من الانحلال الذاتي للبرلمان بانتهاء مدته التشريعية المقدرة بأربع سنوات غير مقبول، نظراً للحاجة لوجود البرلمان لمواجهة الظروف الاستثنائية، وذلك بتمديد تلك المدة بقانون.

والواقع العملي يُظهر أن المشرع الدستوري في مختلف البلدان أولى اهتماماً بالغاً بوضع السلطة التشريعية خلال فترة غيبة البرلمان، وحتى عند غيابه بسبب انتهاء الولاية التشريعية باكتمال مدتها الطبيعية، الأمر الذي يُظهر خطورة الفراغ المؤسساتي وغياب الرقابة بين السلطات.

في الخلاصة يمكن القول إن تبني عدد من دساتير العالم لنظرية الموت المدني للبرلمان لم يمنع وضع آليات بقاء الحكومة تحت أعين رقابية خلال فترة حل البرلمان.

كما أن هناك دساتير أخرى نصت صراحةً على تدابير وقائية، محاولةً منها تلافي الآثار الناجمة عن الفراغ المؤسساتي، بغيبة مؤسسة استراتيجية هي البرلمان، بوساطة سلاح قانوني رقابي هو الحل، وهذا كله يظهر أهمية تكاملية مؤسسات الدولة التي بلا شك هي بحاجة لكل مؤسساتها وقيام كل منها بدورها الدستوري المنوط بها في ظل المرونة والتزامن المطلوبين.

أما دساتير الدول محل الدراسة فسيتم بحثها بشكل أكثر تفصيلاً من خلال دراسة وتحليل النصوص المنظمة لحق الحل في كل منها، ومقارنتها مع بعضها لاكتشاف مواطن الخلل والثغرات التي تاه عنها المشرع الدستوري في تلك البلاد، وذلك في المطلب الآتي:

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في الدول محل الدراسة

سبق القول، إن حقَّ الحلِّ يعدُّ حقاً دستورياً منصوصاً عليه في صلب الوثائق الدستورية بما فيها دساتير الدول محل الدراسة، وقد سبق تبيان صور الحل التي نص عليها المشرع الدستوري في تلك الدول من خلال النصوص الدستورية التي تناولتها، والتي انحصرت بين الحل التقديرى الرئاسي والحل التلقائي (الإجباري). ومما لا شك فيه أن اتخاذ قرار الحل سيكون له نتائج غاية في الأهمية - فيما لو تم اتخاذه - تنعكس على عضوية وأعضاء المجالس النيابية في تلك الدول، فكيف تعامل المشرع الدستوري في كل من الجزائر ومصر وسورية مع تلك الآثار، وهل أخذ اتجاه الفكر الدستوري التقليدي وتبنى نظرية الموت المدني، أم سار ضمن نطاق الفكر الدستوري الحديث؟

إجابة هذا التساؤل ستكون من خلال الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في الجزائر.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في مصر.

الفرع الثالث: التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في سورية.

الفرع الأول

التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في الجزائر

بمراجعة التاريخ الدستوري الجزائري يظهر بوضوح تبني المشرع الدستوري خلال الدساتير المتعاقبة نظرية الموت المدني وإن كان بشكل ضمني؛ فدستور عام 1963 في مادته¹ التي تحدثت عن الحل الإجمالي للمجلس الوطني، لم تتطرق نهائياً إلى وضعية الحال عندما يتم هذا الحل، وإلى إمكانية سد الفراغ في حال تأخر إجراء الانتخابات التشريعية في موعدها، كما أشار في المادة 36 إلى حق رئيس الجمهورية بالمبادرة باقتراح القوانين.

ودستور 1976 نص في المادة 163 على أنه لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات مسبقة تنظم خلال ثلاثة أشهر، وأغفل أيضاً معالجة حالة الفراغ التشريعي خلال تلك الفترة، أي وضع البرلمان المنحل في الفترة بين صدور قرار الحل واجتماع المجلس الجديد.

أما دستور 1989 فقد نص في المادة 120 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، وتجري هذه الانتخابات خلال ثلاثة أشهر.

وكذلك الحال، اكتفى دستور 1996 في المادة 129، وكذلك دستور 2016 في المادة 147، ودستور 2020 في المادة 151، بالإشارة إلى المدة التي تجري فيها الانتخابات فقط، وهي ذاتها في الدساتير السابقة (ثلاثة أشهر)، ولم يشر المشرع الدستوري أيضاً إلى وضع المجلس المنحل ولا إلى اختصاصاته بعد الحل، شأنه في ذلك شأن الدساتير الجزائرية السابقة.

¹ نصت المادة 56 من دستور 1963 على: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس".

إلا أن ما يلفت الانتباه في الدستور الجزائري - كما سبق التنويه له - نصه على الحل الرئاسي في المواد السابقة الذكر وفقاً لأسلوبين مختلفين، حيث جاءت مضامين تلك المواد واحدة ونصت جميعها على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."، أي إن المشرع الدستوري الجزائري نص على طريقتين لحل البرلمان من قبل رئيس الجمهورية؛ طريق مباشرة وأخرى غير مباشرة، فهو مُخَيَّر بين تقرير حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وهذه الأخيرة تختلف عن الحل الرئاسي وعن الانتخابات الجديدة، فبالرغم من أن النتيجة النهائية واحدة، إلا أنها ترتبّت عن إجراءين مختلفين، فتماثل النتيجة، لا يعني وحدة الإجراء، بل هناك اختلاف واضح بين الطريقتين، وهذا الاختلاف يتمثل في أن حل المجلس الشعبي الوطني يؤدي إلى إنهاء الحياة البرلمانية بصورة مطلقة أي تتحقق هنا نظرية الموت المدني، أما اللجوء إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فإن المجلس يحافظ على حياته البرلمانية، ويبقى ممارساً لاختصاصاته بصورة طبيعية إلى غاية انتخاب مجلس جديد.

في الختام يمكن الاستنتاج أن المشرع الدستوري الجزائري عندما نص على حق الحل في دساتيره المتعاقبة لم يضع في حسابه الآثار التي من الممكن أن تنتج عن حل البرلمان - فيما لو اتُخذ قرار الحل - إلى حين اجتماع البرلمان الجديد، أو تزامن حل البرلمان مع شغور المنصب الرئاسي كما حدث في أحداث أكتوبر 1988، حيث قدم الرئيس استقالته بعد أن قام بحل البرلمان¹، وهذه تعد ثغرة عليه تداركها تحقيقاً للتواصل بين الدورات البرلمانية، وعدم الانقطاع الذي يعني انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع، فضلاً عن المخاطر التي ممكن أن تحدث في ظل غياب الرقابة المطلوبة والتي يوفرها البرلمان في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

¹ مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 266.

ولاً بد من التنويه في هذا المقام إلى أن هناك ظروف استثنائية قد تمرُّ بها البلاد وتتطلب استشارة رئيسي المجلسين، واجتماع البرلمان وجوباً، ومع ذلك لم ينص المشرع صراحةً على منع حل المجلس الشعبي الوطني في مثل هذه الظروف، أو وجوب عودة المجلس المنحل للانعقاد عند حدوث ظروف استثنائية في البلاد¹.

الفرع الثاني

التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في مصر

تأثر النظام الدستوري المصري بالفكر التقليدي وذلك من خلال إقراره بانتهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل، وهو بذلك ساير معظم النظم الدستورية التي لم تتضمن دساتيرها تحديداً صريحاً للوضع القانوني للمجلس المنحل خلال الفترة الممتدة من صدور قرار الحل إلى اجتماع المجلس الجديد.

وبمراجعة للتاريخ الدستوري المصري نجد تأثر المشرع المصري بهذه النظرية في المادة 37 من القانون رقم 38 لعام 1972 في شأن مجلس الشعب، حيث نصت على أنه: "يتولى رئيس مجلس الشورى أثناء فترة حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الشعب أثناء فترة حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتبي المجلسين ورئيسهما".

¹ نصت المادة 97 من الدستور الجزائري لعام 2020 على: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون يوماً بعد اجتماع المجلس الأعلى واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني..." ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا" ونصت المادة 98 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم... ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني... ويجتمع البرلمان وجوباً" كما نصت المادة 99 من الدستور نفسه على: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة... بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني"

وتضمنت المادة 100: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع... يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني... ويجتمع البرلمان وجوباً"

أي إنه بموجب هذا النص، يُمنع المجلس الذي يتم حله من ممارسة أي اختصاصات أو إصدار أية قرارات، وتنتقل جميع الصلاحيات للمجلس الآخر، وذلك لضمان استمرار أعمال المجلس المنحل في حدود الصلاحيات الإدارية والمالية دون التشريعية، ما يعني انتهاء العضوية لجميع أعضائه.

وإذا تم جل المجلسين معاً، فإن العضوية تنتهي بالنسبة لجميع أعضاء المجلسين، وتنتقل الصلاحيات إلى مجلس الوزراء، ولابد من التتويه هنا إلى الخطر الكبير في هذا الأمر، في حال كان مجلس الوزراء هو الساعي نحو الحل من أجل الاستئثار بتلك الفترة وبالصلاحيات الممنوحة له، لتحقيق أهدافه من خلال استغلال ما يؤول إليه من صلاحيات.

إلا أن ما يهمننا في الأمر أننا نكون أمام حالة شغور جماعي لكافة أعضاء المجلس المنحل، وعليه يتجرد الأعضاء من ميزاتهم كافة التي كانوا يتمتعون بها بصفتهم نواباً برلمانيين، ويتحولون إلى أفراد عاديين. إلا أن المشرع الدستوري المصري حاول التخفيف من آثار نظرية الموت المدني بنقله الصلاحيات إلى المجلس الآخر أو إلى مجلس الوزراء، حسب الحال.

فضلاً عن ذلك نجد أن المشرع الدستوري المصري أعطى الحق لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين في حال كان مجلس النواب غير قائم، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار¹، فهو بذلك تنبه إلى ضرورة الفراغ الذي يحدثه غياب البرلمان وحاول تلافي بعض الآثار مع بقاء الرقابة البرلمانية اللاحقة لما قد يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات.

¹ نصت المادة 156 من الدستور المصري لعام 2019 على: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات

ولم يفت المشرع الدستوري المصري تنظيم حالة خلو منصب رئيس الجمهورية - لأي سبب كان - والذي يكون متزامناً مع غياب البرلمان سواء لسبب الحل أو لانتهاء المدة النيابية المقررة له دستورياً، حيث أعطى الأولوية بالدرجة الأولى لانتخاب رئيس الجمهورية، وأقرّ باستمرار المجلس القديم بعمله لحين إتمام انتخاب الرئيس¹، وذلك حرصاً منه على استمرار الحياة النيابية في ظل الفراغ الرئاسي. ولكن في حال تحقق حالة خلو منصب رئيس الجمهورية في ظل غياب البرلمان، فإن المشرع الدستوري أوكل مهمة القيام بمهام الرئيس للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها محل المجلس ورئيسه سواء بالنسبة لإعلان حالة الشغور أو ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية.

ومن منطلق الحرص نفسه نص المشرع الدستوري المصري على حالتين منع فيهما اتخاذ قرار حل البرلمان؛ الأولى موضوعية وتتمثل في قيام رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ في البلاد، والثانية شخصية، تتعلق في حالة حدوث مانع يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته وانتخاب بديل له أو تكليف من يقوم بمهامه - ممن نص عليهم الدستور -، ففي هذه الحال منع الدستور من يحل محل رئيس الجمهورية من القيام باتخاذ قرار حل البرلمان.

بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

¹ نصت المادة 162 من الدستور المصري لعام 2019 على: "إذا تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية مع إجراء استفتاء، أو انتخاب مجلس النواب، تُعطى الأسبقية لانتخاب رئيس الجمهورية، ويستمر المجلس لحين إتمام انتخاب الرئيس".

الفرع الثالث

التنظيم الدستوري لآثار حق الحل في سورية

نص المشرع الدستوري السوري في المادة 58 من الدستور الملغى لعام 1973 على أن:

1. تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب.

2. يعود المجلس إلى الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره، ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً ويبقى قائماً

حتى انتخاب مجلس جديد".

كما نص في المادة 107 على: "لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه،

وتجري الانتخابات خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل".

بقراءة متأنية لنصي المادتين السابقتين يتجلى بوضوح تبني المشرع الدستوري السوري لنظرية الموت

المدني بالنسبة للمجلس المنحل بصورة دائمة، حيث لم ينص على استعادة مجلس الشعب "المنحل" لصلاحياته

في حالة عدم انتخاب مجلس جديد خلال الفترة المحددة بـ 90 يوماً، على عكس ما فعل بالنسبة للمجلس المنتهية

ولايته بانتهاء المدة المحددة له دستورياً، حيث إنه يخضع لنظرية الموت المدني بصورة مؤقتة - وهي تسعين يوماً -

بعدها من الممكن عودته إلى الحياة في حالة عدم انتخاب مجلس جديد.

والحقيقة أن مدة التسعين يوماً من الفراغ التشريعي وغياب الرقابة البرلمانية مدة طويلة نسبياً تشكل خطراً

على الحياة النيابية، خاصة أن المشرع الدستوري أعطى سلطة التشريع لرئيس الجمهورية - الذي يملك وحده سلطة

حل البرلمان - خلال الفترة الفاصلة بين ولايتي مجلسين دون أي رقابة برلمانية لاحقة، فهو لم يشترط عرض ما

يشرعه على مجلس الشعب فيما بعد¹.

¹ نصت الفقرة 4 من المادة 111 من الدستور الملغى عام 1973 على: "يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب، ويكون حكمها في التعديل والإلغاء حكم القوانين النافذة"

ويبدو أن المشرع الدستوري السوري في الدستور النافذ عام 2012 تنبه إلى فترة الفراغ التشريعي الحاصلة بين انتهاء مدة مجلس نيابي وانتخاب الآخر، وعمل على تلافيها بشكل كامل، حيث نص في المادة 62 منه على:

"1. تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب.

2. يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى انتخاب مجلس جديد".

أما فيما يخص المجلس المنحل فلم يعمل المشرع الدستوري على معالجة وضعه بشكلٍ صريح، واكتفى بتقليل مدة إجراء الانتخابات التشريعية الجديدة من تسعين يوماً إلى ستين يوماً، وهذا ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 111 من الدستور النافذ: "تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل".

وعليه، فإن المجلس المنحل يموت موتاً مدنياً، ويفقد أعضائه كافة صفتهم النيابة، ويتعرض محل العضوية إلى شغورٍ جماعي يطال الأعضاء كافة، فيفقدون صفتهم النيابة ويصبحون مواطنين عاديين.

ومحاولةً من المشرع الدستوري التخفيف من حالة الغياب التشريعي التي يحدثها حل البرلمان، أعطى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خلال هذه الفترة، حيث نص في الفقرة الأولى من المادة 113 على أن: "يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا".

إلا أن المشرع الدستوري عاد وأقر الرقابة اللاحقة على هذه التشريعات في الفقرة الثانية من المادة سابقة الذكر، حيث اشترط عرض التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

ويبدو أنه لا يوجد أي قيد على سلطة رئيس الجمهورية باتخاذ قرار الحل سوى حالة إعلان الحرب أو التعبئة العامة أو عقد الصلح، إذ يُفهم من قراءة نص المادة المعنية عدم جواز اتخاذ قرار الحل في هذه الحالات لأنها اشترطت حصوله على موافقة مجلس الشعب¹، ما يعني وجوب وجوده قائماً.

ختاماً، ظهرت أهمية استعادة البرلمان المنحل لمكانته بمجرد عدم إجراء الانتخابات البرلمانية في آجالها، وأهمية النص على ذلك في صلب الدساتير، لأن مثل هذا الإجراء يدل على الأهمية البالغة التي توليها الدساتير لبقاء السلطة التشريعية من أجل أداء دورها في مواجهة السلطة التنفيذية التي قد تأخذ الأوقات بين المدد البرلمانية، أو تستغل فرصة حل البرلمان والمدة الفاصلة بين ذلك وإعادة انتخابه وتنصيبه رسمياً، فرصة لتمير مشروعاتها خاصة السياسية منها، ومهما يكن من أمر حول فعالية هذا الإجراء من عدمه، فإن الأهم هو أن المشرع الدستوري يدرك بصورة واضحة أثر بقاء السلطة التنفيذية وحدها بعيدة عن رقابة البرلمان.

¹ نصت المادة 102 من الدستور السوري النافذ عام 2012 على أن: "يُعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب".

خاتمة:

لا شك أن القاعدة القانونية هي وسيلة للتنظيم، فبواسطتها ترتسم المراكز القانونية المختلفة، ولأن القواعد الدستورية أسمى القواعد القانونية التي تُحدّد نظام الحكم ونقَرُ الحقوق والحريات الأساسية، وضماناتها، وضوابط المساس بها أو قيدها أو منعها، فينبغي أن تُعنى بأكبر قدرٍ من الاهتمام عند وضعها استجابةً لتطلّعات كل أطراف المتدخلين الفاعلين في النظام السياسي، والخاضعين له، سواء في السلطة أو المعارضة ضمن مفهوم وحدود مبدأ المشروعية، هذا ما ينبغي أن يكون عليه الحال لقبول وصف دولة القانون، والدولة الديمقراطية.

أصبحت الديمقراطية بمفهومها ومدلولاتها المختلفة المعيار العالمي الذي تقاس به النظم الدستورية، والطريقة الوحيدة التي ينبغي أن تُعتمد في تكوين المؤسسات الدستورية بما فيها السلطة التشريعية، ممثلةً بالبرلمانات أو المجالس النيابية التي انصبت دراستنا في بعض جوانبها، حيث اتضح من خلال هذه الدراسة أن الآلية الأمثل لتكوين البرلمان أو المجلس النيابي تكاد تكون بإجماع النظم الدستورية عن طريق الانتخاب، رغم وجود بعض حالات التعيين الكلي أو الجزئي لأعضاء مؤسسة البرلمان، حيث تبقى من الحالات الشاذة فلا يُقاس عليها.

ولا بدّ من التّويه في هذا المقام إلى أن الأكثر أهميّة من آلية الانتخاب ذاتها، هي تلك الضوابط التي ينبغي أن تحكمها بسبب ارتباطها بالنشاط السياسي والأحزاب السياسية الباحثة عن تمركزها ضمن هرم السلطة سواء بتحسين مركزها أو بحماية المكتسبات، ويبدو أنه من الصّعب التّوافق حول نظامٍ انتخابيٍّ يجمع مختلف التيارات والاتجاهات السياسية بدليل المطالبات المتكرّرة والمتجدّدة بتعديل القوانين الانتخابية في مختلف النظم الدستورية.

ولأنّ الدراسة انصبّت على السلطة التشريعية، وبشكلٍ خاصٍ على العضوية البرلمانية بدءاً من آلية اكتسابها، ومروراً بما لها وما عليها، وانتهاءً بحالات شغورها، فإن خلاصة البحث من الدراسات المقارنة أفضت إلى النتائج الآتية:

– إنَّ الحديثَ عن حالاتِ انتهاءِ العضويةِ البرلمانيةِ لا يتعلَّقُ إلا بحقيقةِ وجودِ شخصٍ كان يتمتَّعُ قانوناً وواقعاً بصفةِ عضوٍ برلمانيٍّ، وهذا المعنى المعمولُ به في هذه الدراسة ينصرفُ إلى الأعضاءِ كافةِ المُنتخبين منهم أو المُعيَّنين.

– يُمثِّلُ عضو البرلمان المحوَر الأساسَ للديمقراطية النيابية – أيًّا كانت الآلية التي اكتسب بها العضوية – إذ إنه يُجسِّدُ السَّيادة الشَّعبية من خلالِ آلياتِ التعبير عنها ضمنَ إطارِ هيئةٍ دستوريةٍ تتمثَّلُ في البرلمان أو المجلس النيابي أو مجلس الشَّعب، ولممارسة المهمة النيابية يتعيَّن أن تتوفَّر في عضو البرلمان جملةٌ من الشُّروط حدَّدها المشرِّع ابتداءً، سواءً لانتخابه أو تعيينه، كما عمل المشرِّع على تحديد الإطار القانوني والزمني لممارسة عضو البرلمان مهماته بعد اكتسابه صفة "العضو"، فهذه الصِّفة ترتبُ للموصوفِ جملةً من الحقوق والامتيازات تقابلها جملةٌ من المهام والواجبات، تشكِّلُ في مجموعها المركز القانوني لعضو البرلمان.

– تبدأ المهمة النيابية عملياً منذ انتخاب أعضاء البرلمان وفق ما يُسمى بالانتخابات التشريعية أو عن طريق تعيينهم كلياً أو جزئياً، سواءً في برلمانٍ ذي مجلسٍ واحدٍ أو مجلسين، ثم البدء بإجراءات تثبيت العضوية. وينبغي أن يتوافر للعضوية بعد ذلك ضمانات تكفل استمرارية وجودها، لأن ما يُميِّز مهمة التمثيل النيابي هو مدَّة العضوية التي تُحدِّدها النُّظم الدستورية وتُعرَف بالولاية التشريعية.

– إنَّ جعلَ المهمة التمثيلية البرلمانية عهداً أو ولايةً دستوريةً لمدَّة محدَّدة يفترض أن يكون التمثيل فيها وفق نظامٍ قانونيٍّ محكمٍ متكاملٍ يضمن وجود هذا التمثيل بصورةٍ كاملةٍ طوال المدَّة القانونية، فإذا كان الأصل هو انتهاء العضوية بانقضاء المدَّة القانونية لها، فإن بعض الحالات يؤدي تحققها إلى انتفاء صفة العضوية النيابية قبل نهاية المدَّة بسبب عارض من العوارض المنصوص عليها قانوناً. منها ما هو إرادي ومنها ما هو غير إرادي، وهي عموماً تتأرجحُ بين الاستقالة والوفاة والبطان والاسقاط، وحالات فقدان الجماعي لها، كما في حالة حل البرلمان قبل إكمال ولايته التشريعية، وغيرها من الحالات التي نصَّت عليها بعض النُّظم المقارنة كحالة الإقصاء

أو التجريد من العضوية، والتي نصّ عليها المشرع الجزائري، وكلها ترتب أثراً قانونياً معتبراً واحداً، هو فقدان جزء من التمثيل عن الإرادة الشعبية، والذي ينبغي تعويضه عن طريق ملء المقعد الشاغر بالآلية المناسبة التي يراها المشرع في كل بلد.

ولما كانت عملية سدّ الشغور الناشئ عن انتهاء العضوية البرلمانية بطبيعتها استثناءً من الأصل العام المتمثل في الانتخابات البرلمانية العامة، لذا لا غرابة أن تكون إجراءات القيام بها استثناءً أيضاً، مع وجود ما يُميّز كل نظام دستوري عن الآخر بما يتناسب ونظام الحكم القائم في الدولة.

_ إن عضو البرلمان لا يعدّ موظفاً عاماً، إنما هو شخص مكلف بخدمة عامة، يتمتع بحقوق وامتيازات، كما يترتب عليه التزامات وواجبات، وفي إطار ذلك يمكن أن يخلّ العضو بالتزاماته وصلاحياته، فيتعرّض لعقوبات من داخل المجلس قد تصل إلى حدّ إسقاط عضويته، فإسقاط العضوية قرار يتخذه المجلس في مرحلة لاحقة على إعلان النتائج النهائية للانتخابات وفوات مواعيد الطعون، وهو قرار تأديبي ضدّ العضو الذي فقد أحد شروط الترشيح أو أخلّ بواجبات العضوية.

_ الاستقالة في التشريع السوري كما هو الحال عند نظيره المصري والجزائري ينبغي أن تكون مكتوبة ومقدمة من قبل العضو صاحب العلاقة بالذات، فلا تُقبل الاستقالة المرسلة من قبل غير صاحب العلاقة وكذلك الاستقالة الشفوية.

_ أحسن المشرع السوري عندما منح صلاحية قبول أو رفض الاستقالة للمجلس بأغلبية أعضائه الحاضرين، لا لرئيسه فقط.

في المقابل وجدنا أن المشرع الدستوري المصري ألزم المجلس بقبول استقالة العضو المستوفية لشروطها، واستثنى حالة البدء بإجراءات إسقاط العضوية بحق العضو مُقدّم الاستقالة فقط، في حين نصّ النظام الداخلي على إمكانية المجلس قبول أو رفض الاستقالة مخالفاً بذلك نص الدستور (المادة 111).

إلا أنه أصاب حين حدّد المدة الزمنية لملء الشغور الناتج عن استقالة أحد الأعضاء المعيّنين، خلافاً لما فعله المشرع الدستوري الجزائري الذي ترك الأمر من دون قيدٍ زمنيٍّ يُلزم الرئيس بتعيين خلفٍ للعضو المُعيّن المستقيل.

_ لا يجوز تقديم الاستقالة قبيل أو بعد البدء باتخاذ إجراء إسقاط العضوية بحق العضو، لأسباب عدة ؛ لعل أهمها أن الاستقالة قد لا يترتب عليها الأثر المانع من إعادة الترشّيح المترتب على الإسقاط، لأن ذلك الأثر الذي يُقيّد حقّ الترشّيح لا يُمكنُ إعماله من دون نصٍّ صريحٍ، فبهذا ستكون الاستقالة وسيلة لتفادي ذلك الأثر.

_ يجوز من حيث المبدأ للعضو المطعون في عضويته تقديم استقالته، غير أن الاستقالة لا تحول دون البت في الطعن في صحة العضوية.

_ لم تعترف التشريعات الثلاثة بالاستقالة الجماعية من برلماناتها، فالدساتير والقوانين وحتى الأنظمة الداخلية للبرلمانات لا تعترف إلا بالاستقالة الفردية، وعليه مهما كان عدد الاستقالات المقدمة عند تزامنهما في وقت واحد أو وجود عامل ارتباط بينهما، كاستقالة كتلة برلمانية حزبية أو ائتلافية، فلا تعدّ سوى استقالاتٍ فردية، ويتم الفصل فيها على هذا الأساس.

_ لم يذكر المشرع السوري مفهوم "بطلان العضوية" إنما عدّد الحالات التي بموجبها تكون العضوية شاغرة كجزء لتخلف أو فقدان أحد الشروط المطلوب توافرها وقت الترشّيح وطيلة مُدة العضوية.

كما أن المشرع السوري لم يعطِ الناخب الحق في الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا، حيث قصر استعمال هذا الحق على صاحب المصلحة فقط، وهو في نظر المشرع السوري المرشح الخاسر في الانتخابات، واشترط أن يكون من الفئة نفسها التي ينتمي إليها المرشح الفائز، وكان من الأفضل للمشرع السوري إعطاء هذا الحق للناخبين أيضاً.

_ من خلال تتبع المسار التشريعي في النظام الجزائري نجد أنه تميّز عن غيره من التشريعات باستخدامه مصطلحات مختلفة عبر مسيرته للتعبير عن حالات شغور العضوية النيابية، فمرة استخدم العزل ومرة الإقصاء

ومرةً السقوط والتجريد، من دون وضع حدودٍ واضحةٍ بينها، فالمرجع الجزائري لم يعرف مفهوماً واضحاً للبطلان أو الإسقاط، الأمر الذي ظهر واضحاً في المادة 123 نفسها من الدستور الجزائري لعام 2016 التي ورد فيها: "كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرّض لسقوط مهمته البرلمانية". حيث إنه استخدم مصطلح "السقوط" وعده الجزء المترتب على العضو المخالف سواءً تخلف أحد الشروط ابتداءً أم أنه فقد أحدها لاحقاً.

كما أضافت المادة 124 من الدستور الأخير عام 2016م القول إن: "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترف فعلاً يخلُّ بشرف مهمته...". وبالتدقيق في مصطلح "التجريد" المستخدم في نص هذه المادة نجد أنه ينطبق على مفهوم "الإسقاط" لا على الإبطال، وفق معايير التفرقة بينهما، ومثلها جاءت المادة 101 من دستور 1989م بعدما كان نص المادة 135 يتضمن مصطلح "العزل"، وعليه فالمرجع الجزائري لم يُشر لبطلان العضوية كما فعلت التشريعات المقارنة ورتّب "السقوط" جزاءً على كل حالات تخلف الشروط القانونيّة أو فقدها.

ولا ريب أنّ هناك اختلافاً في المعنى بين كلّ مصطلحٍ وآخر، يستتبع ذلك ضرورة تقنينها بشكلٍ دقيقٍ، وإن كانت هذه المصطلحات تُشكّل في مجملها حالاتٍ لشغور العضويّة.

- أعضاء المجالس النيابيّة تنقصهم الكفاءة العلميّة، فلا توجدُ نصوصٍ قانونيّةٍ تشترطُ المؤهلَ العلميّ للمرشّح ماعدا الدستور المصريّ الذي اشترطَ أن يكونَ العضو حاصلاً على شهادةِ التّعليمِ الأساسي على الأقلّ. من هنا يظهر سبب الضعف الواضح في السلطة التشريعية إزاء السلطة التنفيذية - وهي سمة عامة في كل البرلمانات العربية - ولا أدلّ على ذلك من كثرة المشروعات المقترحة من قبل الحكومة مقابل تلك التي يقترحها النواب الذين أثبتت التجارب أنهم يفتقرون إلى أدنى أبجديات العمل البرلماني، وعليه، ينبغي على المشرع الجزائري والسوري تدارك هذا الأمر والنص على شرط توفر الكفاءة العلمية أو المستوى المعرفي في عضو المجلس النيابي. وحينما

يتحقق هذا يمكن الحديث عن إمكانية بطلان عضوية النائب لتخلف هذا الشرط، فلا يمكن بأي حال من الأحوال القول إن ثبوت عدم الكفاءة العلمية أو المستوى المعرفي سبب لإبطال العضوية طالما أن المشرع لم يتناوله كشرط لاكتساب العضوية بدايةً في البرلمان.

ذهب المشرع الجزائري إلى النص في القوانين الانتخابية التي صدرت بعد دستور 1989 على المساواة بين المواطن والأجنبي المُتَجَنِّس بالنسبة للتَّرشُّح لعضوية أحد مجلسي البرلمان من دون أي قيد، بعد أن كان يُقيّد حق المُتَجَنِّس بمرور خمس سنوات على اكتسابه الجنسية الجزائرية.

وعلى الرغم من النص الدستوري على إسقاط العضوية عند فقد أحد شروط الترشح عليها، إلا أن هناك شروطاً لا يُتصوّر فقدانها بعد توفرها في المرشح ابتداءً، وفقاً للقانون، كشرط السن وشرط الشهادة الابتدائية (في مصر)، وشرط أداء الخدمة العسكرية، فالمرشح الفائز بالانتخابات والذي حقّق هذه الشروط عند ترشّحه للانتخابات وفقاً للقانون، فإنّه لا يمكن أن يفقدّها بعد ذلك، حتى لو فرضنا وقوع تواطؤ أو إهمال أو حتى تزوير بالأوراق التوثيقية المُقدّمة، وتمّ اكتشاف ذلك لاحقاً خلال الفصل التشريعي وفي أثناء ممارسة النائب لعمله النيابي، فإننا نكونُ أمام حالة بطلان العضوية وليس إسقاطها لعدم توفّر وصحة هذه الشروط منذ البداية، لذلك على المشرع الدستوري أن يُخرج هذه الشروط من أسباب إسقاط العضوية بتعديل النص القائل بإسقاط العضوية لفقد أحد شروطها، وتحديد حالات بعينها يتحقّق معها إسقاط العضوية.

بالنسبة للتصويت على قرار إسقاط العضوية يمكن قبول هذا الأمر بالنسبة للعضو المخل بواجباته الوظيفية، ولكن يصعب تصوّره في حالة النائب الذي فقد الثقة أو الاعتبار أو فقد أحد شروط ترشيحه، لذلك حبذا لو ميز المشرع المصري بين حالات الإسقاط، فطلب نصاب التصويت القانوني (ثلثي الأعضاء) للعضو المخل بواجباته، وجعل الإسقاط يتم بشكل حتمي بالنسبة لحالتي فقد الثقة والاعتبار وفقد أحد شروط الترشح.

أعطى المشرع الدستوري في الأنظمة الثلاثة محل المقارنة صلاحية تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية باللجوء إلى تقرير حل البرلمان والسبب الذي يراه ضرورياً.

ولحل البرلمان أسباب ومبررات عدة منها ما هو سياسي ومنها ما هو شكلي بحت، لكن من الناحية الواقعية يصعب حصرها، إلا أن الأكيد أن المبررات السياسية هي الأكثر شيوعاً من غيرها في الواقع العملي، خاصة أن غالبية الدساتير بما فيها دساتير الدول محل الدراسة تمكن رئيس البلاد من حق الحل دون ضمانات كافية تمنع التعسف في استخدامه.

ولم يقرر المشرعان الجزائري والمصري أية مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية في حال رفض الشعب حل البرلمان.

إلا أن التساؤل الذي يُثار هنا، إلى أي مدى يستطيع الرئيس العمل مع برلمان أراد حله ورفض الشعب هذا الحل؟! وماذا لو قام هذا البرلمان الذي انتصر بإرادة الشعب بسحب الثقة من الرئيس، بلا أدنى شك ستتساقط عن هذا الأمر أزمة سياسية ودستورية في البلاد، وهذا يدل على خلل في الصياغة كان على المشرع الدستوري الانتباه لها وتلافيها.

ومن قراءة نصوص الدستور السوري التي تناولت موضوع حل البرلمان - سواء في الدستور الملغى عام 1973، أو الدستور الحالي عام 2012 - يتضح جلياً إغفال المشرع السوري لضمانات جدية، حيث أجاز الدستور لرئيس الجمهورية حل المجلس في أي وقت شاء، والسبب الذي يراه ضرورياً لاتخاذ قرار الحل وفق تقديره المطلق، فحبذا لو استثنى السنة الأولى أو السنتين الأوليين من عمر المجلس، كما فعل نظيره المصري.

أما الضمانة الأخرى والتي حرص المشرع الدستوري في معظم الدول على النص عليها بما فيهم المشرعين الجزائري والمصري، فهي ضمانة الاستفتاء الشعبي أي الرجوع إلى الشعب واستطلاع رأيه في جدوى الحل، بحيث لا يقع الحل إلا بناءً على هذا الاستفتاء، وما قد يسفر عنه.

المقترحات والتوصيات:

انطلاقاً من الحرص على كمال تشريعاتنا، وسداً للشغرات التي لحظها البحث، تمّ وضع بعض المقترحات

والتوصيات.

فحبذا لو:

قام المشرع الجزائري بـ:

- إعادة صياغة المادة 123 و124 ووضع حدود واضحة تميّز بين الإسقاط والبطان والتجريد من العضوية، فنقترح حذف عبارة (لم يستوف شروط قابلية الانتخاب) من المادة 123، وتوحيد باقي الحالات (تجريد إقصاء...) تحت مسمى واحد وهو الإسقاط، أسوةً بباقي التشريعات.

- وضع قيد زمني لملء الشغور الناتج عن استقالة أحد الأعضاء المعيّنين كما فعل نظيره المصري، والعمل على إصدار قانون عضوي ينظم أحكام الاستقالة بالنسبة لكل من الأعضاء المعيّنين والمنتخبين تلافياً لحالة الفراغ الدستوري ودرءاً للجدل الفقهي والقانوني الذي سيحدث في ظل غياب النص الصريح.

- الالتزام بتسبيب قرار الحل، ووضع آليات لمنع الاستبداد في استعمال الحق في الحل، كالتصريح على منع حل البرلمان خلال فترات زمنية يُحددها الدستور، وعند إعلان الحالة الاستثنائية، حيث تكون الأمة منشغلة بمواجهة ظروف خطيرة، الأمر الذي قد تستغله الحكومة لتحقيق مكاسب سياسية بعيداً عن الرقابة البرلمانية، كما ينبغي تحديد حالات معينة على سبيل الحصر يمكن للبرلمان المنحل العودة للاجتماع خوفاً من الفوضى التي يمكن أن تحصل، كحالة خلو منصب رئيس الجمهورية (كما حدث في الجزائر حيث اقترن شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني، عندما قدم الرئيس استقالته بعد حله للبرلمان في أحداث أكتوبر عام 1988) وحالة الاستعجال والضرورة.

وقام المشرع المصري بـ:

- إعادة صياغة المادة 111 من الدستور عام 2019 بشكل أكثر دقة لإعطاء المجلس سلطة تقديرية في قبول أو رفض استقالة أحد أعضائه، حيث أن المادة المذكورة بصياغتها الحالية ألزمته بقبول الاستقالة في حال توفرت شروطها.

- التمييز بين الحالات الموجبة للإسقاط عند مطالبتة بنصاب التصويت (ثلثي الأعضاء)، فيُطلب هذا النصاب في حالة إسقاط العضوية بسبب إخلال العضو بواجباته الوظيفية فقط. ويكون الإسقاط حكماً لمن فقد الثقة والاعتبار أو أحد شروط الترشيح.

- إحاطة سلطة رئيس الجمهورية بجل البرلمان ببعض الضمانات الإضافية، كتقرير مسؤوليته السياسية في حال كان موقف الشعب ضده في قراره.

وقام المشرع السوري بـ:

- تحري الدقة والوضوح في النص على حالات الشغور بشكل عام، والتفصيل في بند (فقد أحد شروط الترشيح كأحد حالات شغور العضوية)، لأن تخلف بعض هذه الشروط يؤدي للبطلان، وفقدان بعضها الآخر بعد اكتسابه على نحو صحيح يؤدي إلى الإسقاط، أما بالنسبة لشرط (صدور حكم قضائي...) فقد يكون منطقياً أكثر في حالة ثبوت ارتكاب العضو جناية أو جنحة مخلة بالثقة العامة بصدور حكم مكتسب الدرجة القطعية بحقه، أن تسقط العضوية حكماً بتاريخ صدور الحكم القضائي. بحيث لا المجلس ولا المحكمة يقرر ذلك بشكل مباشر، بل يكون "سقوط العضوية" نتيجة منطقية، تابعة لصدور الحكم المكتسب الدرجة القطعية. فيؤخذ على المشرع السوري أنه دأب على استعمال كلمة (شغور العضوية) على حالات انتهاء العضوية كافة، وهي كلمة عامة تشمل الإسقاط والبطلان والوفاة... الخ، الأمر الذي أدى إلى الخلط بين المواد القانونية التي تُعالج مسائل إسقاط العضوية وبين تلك التي تعالج بطلانها، وفي هذا الصدد حبذا لو فرّق المشرع السوري بين ثلاث حالات بالنسبة لاختصاص مجلس الشعب وهي: (الإسقاط والسقوط والبطلان)، فالإسقاط يكون بقرارٍ مُسبّب صادر عن المجلس

بحيث تتّجه نيّة المجلس وإرادته إلى إزالة صفة العضوية عن أحد أعضائه. أما السّقوط فيكون بقرار إجرائي صادر عن المجلس الهدف منه الإعلان عن شغور المقعد البرلماني فقط من أجل البدء بإجراءات ملئه، فالعضوية هنا زالت "حكماً" بنصّ القانون فلا اعتبار لإرادة المجلس في زوالها.

- توسيع حالات الطعن ببطلان العضوية، وإعطاء هذا الحق للناخبين أيضاً، وتحميل الطاعنين عبء إثبات الادعاء بالبطلان، على أن يخطر بذلك المحكمة الدستورية في مدة تُحدّد قانوناً، وهي ضمانّة للناخب في حال رأى أن هناك تعدياً على إرادته الحرة في الاختيار.

- إعادة النظر بالسماح لمزدوجي الجنسية بالترشح لنيل عضوية مجلس الشعب، لأن من لديه الاستعداد للتخلي عن جنسيته الأصلية لن يكون لديه الإخلاص لجنسيته المكتسبة.

- النص صراحة على أن يكون المرشّح لسد المقعد النيابي الشاغر من نفس جنس العضو الذي شغّر مقعده حفاظاً على نسبة تمثيل النساء في مجلس الشعب السوري.

- إدراج نصٍ يُحدّد فيه عدد مرات اللجوء إلى إصدار مراسيم تسمية البديل للعضو الذي انتهت عضويته بمرتين أو ثلاث، والنص بعدها على إجراء انتخابات تكميلية في القطاع الذي شغرت عضوية أكثر من عضو بسبب الإبطال أو الاستكاف عن أداء اليمين الدستورية.

- تأسيس قنوات تلفزيونية متخصصة للأعمال البرلمانية، تقوم بتغطية فعاليات السلطة التشريعية، تفعيلاً للرّقابة الشّعبية على أعمال البرلمان.

- التّركيز على المستوى الدّراسيّ في اختيار المرشحين، وإدراجه ضمن شروط التّرشح، حتى نظفَ بأعضاء مؤهلين علمياً في عملية صنع القرار بعيداً عن مؤثّرات السّلطة التّنفيذية خاصّة في ظلّ التّطوّر العلمي والتّكنولوجي، وتطوّر دور الدّولة من حارسية إلى متدخّلة.

- النص صراحةً على عدم جواز اتخاذ قرار حل مجلس الشعب في حالة إعلان الحرب وحالة التعبئة العامة وعقد الصلح، وخلال السنتين الأوليين لانتخابه، وهذا لأجل منحه الوقت الكافي لإثبات وجوده، وبلورة أفكار أعضائه ميدانياً، فلا يمكن أن تتبلور بأقل من ذلك، فيما لو أخذ في الحسبان أن السنة الأولى يضيع فيها وقت كثير في البروتوكولات والشكليات الخاصة بالتصويب وتثبيت العضوية ومعالجة أوضاع الأعضاء الجدد.

- مراجعة النظم الانتخابية في الدول العربية من أجل إبراز الإرادة الحقيقية للشعب في اختيار ممثليه، والتقليل السياسي الحقيقي للقوة النيابية في الدولة، بما يدفع بتلك القوة إلى إعادة تقويم نفسها.

- إيجاد حلٍّ لأزمة التمثيل في قوانين الدول العربية عن طريق إدخال آليات جديدة من آليات الديمقراطية التشاركية المعمول بها في محيطنا المتوسطي، والتي تهدف إلى تحسين علاقة النائب بناخبيه، بحيث يعمل على التوفيق بين آراء حزبه من جهة وجمهور الناخبين من جهة ثانية.

- تقنين مدونة سلوك لضبط تصرفات أعضاء البرلمان داخل المجلس وعدم الاكتفاء بالقواعد المحددة في الأنظمة الداخلية، كما فعل المشرع العراقي عام 2016، وذلك للارتقاء بهم بما يتوافق مع أهمية دورهم، فالعبرة من مكانة عضو البرلمان ليست في الاستقلالية العضوية أو الوظيفية، بل في الاستقلالية الذاتية والفكرية والتي قوامها النزاهة والتجرد والتقيّد بأحكام الدستور والأنظمة الداخلية، فإذا ما توفّر الإخلاص والنزاهة والأمانة الوطنية، توفّرت الاستقلالية، الأمر الذي يُغني عن الكثير من الضمانات والامتيازات.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قائمة المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

1) الكتب والمؤلفات العامة:

1. أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار الشرق، بيروت 2000.
- 2- د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، (مقرر لطلاب السنة الأولى في ماجستير القانون العام)، جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة الثانية 2019.
3. د. حسن مصطفى البحري، المفصل في القانون الدستوري، لبنان، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى 2020.
4. د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، الطبعة الثالثة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2018.
- 5- د. رضا هميسي، التصريح بالامتلاك كوسيلة وقائية لمكافحة الفساد في القانون الجزائري، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.
- 6- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط 6، 1996.
7. د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية، 2005، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
8. د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، 1984.
9. المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين، من منشورات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) وارسو 2012م.

(2) الكتب والمؤلفات المتخصصة:

1. د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، 2014.
2. د. آفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان "دراسة مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة 2017.
3. د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، لبنان، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى 2020.
4. د. حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى.
5. د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة.
6. د. صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دار النهضة العربية، 2000.
7. عدنان محمد ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، برنامج الأمم المتحدة الانمائي.
8. د. محمد الذهبي، الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2006.

(2) الرسائل العلمية:

(أ) رسائل الدكتوراه:

1. أحمد بو مدين، الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2014-2015.
2. أفشيش زهرة، النظام القانوني للعهد البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2017.

3. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2005-2006م.
4. عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1995.
5. عبد الحليم مرزوقي، جق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر. باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2013-2014.
6. عبد السلام سالم، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009.
7. د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014.

8. مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018م.

ب) رسائل الماجستير:

1. أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، أطروحة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، 2005-2006.
2. أمينة شعباني، فوزية شيبون، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016، مذكرة عُدت لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية - كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016-2017.
3. أمينة لميز، حل البرلمان في دساتير دول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، بوداوا، 2015.
4. بتول محمد خير النويلاطي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014.

5. بلال بن بdash، نواره أريس، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016م، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، الجزائر 2016-2017م.
6. بومامي ميلود، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2014-2015.
7. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة " دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، دمشق، 2009.
8. رعد حسون العنكي، الطعون الخاصة بصحة انتخاب مجلس النواب في العراق، أطروحة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2018.
9. رمال أمين، النظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبي بكر بلقايد " تلمسان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
10. عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق 2012.
11. محمد صالح السليمان، ضمانات أعضاء البرلمان "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2017.
12. مروة جبارة، شيماء زقاولة، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018-2019.
13. معمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2014-2015.
14. نوال الصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة لحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2015-2016.

15. **يحياوي حمزة**، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2009-2010.

(3) الأبحاث والمقالات:

1. د. **حسن مصطفى البحري**، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري السوري (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 34، العدد الأول 2018.
2. د. **حسن مصطفى البحري**، الرقابة البرلمانية، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، (الجمهورية العربية السورية، رئاسة الجمهورية، هيئة الموسوعة العربية)، دمشق، الطبعة الأولى، 2010.
3. د. **حسن مصطفى البحري**، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري "دراسة تحليلية مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون التي تصدرها وزارة العدل في الجمهورية العربية السورية، جامعة دمشق، العدد الأول (الجزء الثاني)، 2012.
4. د. **حسن مصطفى البحري**، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، دمشق، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 24، العدد الأول 2008.
5. د. **حسن مصطفى البحري**، مدة العضوية وحالات شغورها في مجلس الشعب السوري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 1، العدد الأول، 2021.
6. **عائشة دويدي**، حل البرلمان في الجزائر "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2019.
7. د. **عدنان عاجل عبيد**، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، العدد الأول، السنة التاسعة 2017.
8. د. **عدنان عاجل عبيد**، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط "دراسة دستورية مقارنة"، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية، المجلد 59، جامعة القادسية، كلية الحقوق، 2013.
9. **علي سعد عمران القيسي**، الطبيعة القانونية لحق الحل، بحث منشور في مجلة أهل البيت، العدد 19.

10. **عيد أحمد الحسبان**، النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الإسباني والأردني، دراسة مقارنة، مجلة المنار، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 12، العدد 3، 2006.

11. **فيصل شطناوي**، اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، بحث منشور في مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس بتاريخ 23\2\2014.

12. **محمد عباس محسن**، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية المجلد 15 السنة 15 العدد 17.

13. **ميثم منفي كاظم وميثم حنظل شريف**، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم السياسية والقانونية، بتاريخ، العدد 3، المجلد 8، الناشر: جامعة بابل، العراق، 2016.

4) المقالات المنشورة على الأنترنت:

1. د. **أحمد أبو الحسن زرد**، تطور الحياة النيابية في مصر، مقال منشور على موقع الهيئة العامة للاستعلامات، بتاريخ 25\اكتوبر 2021. الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.SIS.GOV.\SECTION\325\](https://www.sis.gov.eg/section/325)

2. **أحمد شفيق**، سلسلة الاستقالات بمجلس النواب... أولها العقاد... وآخرها صيام، مقال صحفي منشور بمجلة بوابة الوفد بتاريخ 9 شباط 2016م على الموقع الإلكتروني: [HTTP\\M.ALWAFD.NEWS](http://m.alwafd.news)

3. **أحمد علي**، 150 عاماً على الحياة النيابية: حل البرلمان 11 مرة وعصر مبارك الأكثر، تقرير منشور بتاريخ 7 أكتوبر 2016 على الموقع الإلكتروني: [HTTPS;\WWW.MASRWY.COM](https://www.masrawy.com)

4. د. **أحمد عدنان الميالي**، سلطة حل البرلمان في الأنظمة الديمقراطية، مقال منشور بتاريخ: 10\4\2021، على موقع مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية.

5. **أمجد الآغا**، مدى دستورية مد ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [HTTPS:\\WWW.PLC.PS\\AR\\HOME\\PLC-LAW](https://www.plc.ps/ar/home/plc-law)

6. د. **حنا عيسى**، البرلمان ووظائفه، مقال منشور في بوابة التنمية البرلمانية بتاريخ: 3\JUNE\2014 الموقع: [.AGORA-PARL.COM](http://www.agora-parl.com)

7. د. **سعود فلاح الحربي**، إسقاط وسقوط وبطلان عضوية مجلس النواب، مقال منشور بتاريخ: 2015\10\29 على الموقع الإلكتروني: WWW.SARAYANEWS.COM
8. د. **سعيد نحيلي**، القانون العام/انقضاء الخدمة الوظيفية، مقال منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس. [HTTP://ARAB-ENCY.COM.SY/LAW](http://ARAB-ENCY.COM.SY/LAW)
9. **سفيان صابر، محمد زين الدين**، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان، دراسة منشورة على منتدى ماستر القضائي 2013\8\30، الموقع: [HTTPS://CONTADMIN.YOO.COM7](https://CONTADMIN.YOO.COM7)
10. **طارق عقل**، بحث آخر حول الديمقراطية، مقال منشور بتاريخ 2012\7\8 على موقع جريدة الناصريين الأحرار الإلكتروني: SITES.GOOGLE.COM
11. د. **عادل عامر**، هل يحق لمتخلفي التجنيد الترشح في الانتخابات البرلمانية، مقال منشور 2015\3\17م، على الموقع: [HTTP://WWW.ROSEALYOUSSEF.COML](http://WWW.ROSEALYOUSSEF.COML)
12. **فهد الخيطان**، استقالة النواب.. هل تصح الخطوة؟ مقال منشور منذ خمس سنوات في مجلة عمون على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.AMMONNEWS.NET](https://WWW.AMMONNEWS.NET)
13. **قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر المؤرخ في 7 مارس 2015**، منشور على الموقع: [HTTP://GATE.AHRAM.ORG.EG/NEWS/ASPX606707](http://GATE.AHRAM.ORG.EG/NEWS/ASPX606707)
14. د. **ماهر ابراهيم عبيد إمام**، حل البرلمان (السلطة التشريعية) بين النظرية والتطبيق، مقال منشور في 2021\8\22 على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://SUDANILE.COM/ARCHIVES/144491](https://SUDANILE.COM/ARCHIVES/144491)
15. **محمد عبد القادر**، "إسقاط العضوية": تعددت التجاوزات و"الطرد واحد"، مقال منشور بتاريخ 2016\10\8، على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.ALMASRYALYOUM.COM.CDN.AMPPROJECT.ORG](https://WWW.ALMASRYALYOUM.COM.CDN.AMPPROJECT.ORG)
16. **محمد نصار**، نواب غيبهم الموت، مقال منشور على موقع مصرأوي بتاريخ 30/نوفمبر/ 2019، على الرابط WWW.HTTB\MASRAWY.COM

17. **محمود جاويش**، تعرف على شروط الترشح لعضوية مجلس الشيوخ...، مقال منشور في مجلة النصري اليوم بتاريخ: الاثنين 15\6\2020. الموقع الإلكتروني: [HTTPS\\WWW-ALMASRYALYOUN-COM.CDN](https://www-almasryalyoum-com.cdn)

18. مقال منشور بتاريخ 30\7\2020 على الموقع: [HTTP;\\SNACKSYRIAN.COM](http://snacksyrian.com)

19. مقال منشور على موقع جريدة الأهرام بتاريخ : 24\أكتوبر\2021

20. مقال منشور في مجلة اليوم السابع بتاريخ 15\6\2020م، على الموقع الإلكتروني:

[-COM>CDN>AMPPROJECT>ORG7HTTPS\\M-YOUM](https://m-youm-com>cdn>ampproject>org7https)

21. مقال منشور منذ خمس سنوات في مجلة عمون على الموقع الإلكتروني:

[HTTPS:\\WWW.AMMONNEWS.NET](https://www.ammonnews.net)

22. د. **نواف بني عطية**، الحل الذاتي للبرلمان، مقال منشور على موقع جفرا نيوز الإلكتروني 2020

[JFRANEWS-COM-JO.CDN.AMPPROJECTORG](https://www.jfraneews-com-jo.cdn.ampproject.org)

23. **الوعبان لرئاس**، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان، بحث منشور بتاريخ 5\3\2014م، الموقع:

[HTTPS\\WWW.MARACODROIT>COM](https://www.maracodroit.com)

5) القوانين والتشريعات والمراسيم:

1. قانون العاملين الاساسي في سورية رقم 50 سنة 2004.

2. قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية في مصر رقم 45 لسنة 2014.

3. الدستور الجزائري لسنة 1996 .

4. الدستور الجزائري لسنة 2016.

5. الدستور الجزائري لسنة 2020 .

6. الدستور السوري النافذ لعام 2012.

7. الدستور السوري الملغى لسنة 1973.

8- الدستور اللبناني الصادر عام 1947.

9- دستور مصر لسنة 2014.

10- دستور مصر لسنة 2019.

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية:

(1) باللغة الإنكليزية:

1. Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis; Electoral System Design: The New International idea (Sweden: Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008 edition), p.1.
2. Charlton, Roger; Comparative Government (political realities), London & New York; Longman, second impression 1987, pp.22-23
3. Markesinis; The theory and practice of Dissolution of parliament. op.cit, p.240 (Appendix 1).
4. Mill, John Stuart; Consideration on Representative Government (Pennsylvania State University; Electronic Classics Series publication, 2004 "The first edition published in London at 1861"), pp.145-147
5. -Sharan; political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.30.

(2) باللغة الفرنسية:

1. Pierre Martin, Les systèmes électoraux et les modes de scrutiny (Paris, Montchrestien, 3^e édition, 2006).
2. Ardant, Philipe; Institutions politiques de droit constitutionnel (Paris; L. G. D. J., édition 1996).
3. Chantebout; Bernard; Droit constitutionnel et science politique (Paris, Armand Colin, 17^e édition, 2000).
4. Cadart, Jacques; Institutions politiques et droit constitutionnel. Tome 2 (Paris: LGDJ, 1980).
5. Duguit, Léon; Traité de droit constitutionnel. Tome 1, Paris, 1928.
6. Duverger, Maurice; Institutions politiques et droit constitutionnel. Vol.1 "Les grands systèmes politiques" (Paris, Presses Universitaires de France, Collection. Thémis, 17^e éd., 1988).

7. Esmein, A; Eléments de droit constitutionnel Français et compare, Tome Premier. Revue Par Henry Nézard (Paris, Librairie de la société du Recueil Siret, 7e edition, 1921).
8. G. Burdeau, F. Hamon et M. Troper; Droit Constitutionnel (Paris; L.G.D.J., 1999).

abstract

Talking about cases of termination of parliamentary membership is related to the fact that there was a person who was legally and de facto a member of parliament, and this meaning refers to all elected and appointed members, for parliamentary membership is not acquired arbitrarily. In the person of the member, it was initially determined by the legislator, whether for his election or appointment. The legislator also specified the time frame for a member of Parliament to exercise his duties after acquiring the status of "Member." In this context, a member may breach his obligations and powers, which exposes him to penalties from within the Council that may amount to losing his parliamentary membership, and the loss of membership here is a disciplinary decision against a member who has lost one of the nomination conditions or breached the duties of membership.

Making the task of representative representation temporary for a specific period is supposed to be in accordance with an integrated legal system that guarantees the existence of this representation correctly until the expiry of its specified legal period. before the end of its term due to one of the symptoms stipulated by law; Some of them are voluntary and some are involuntary, and they generally oscillate between resignation, death, nullity and abolition, as well as cases of collective loss of it, as in the case of the dissolution of Parliament before completing its legislative term, and other cases stipulated by some comparative systems, such as the case of exclusion or dispossession. Membership, and there is no doubt that all these cases have one significant legal effect, which is the loss of part of the representation from the popular will, which must be compensated by filling the vacancy according to the mechanism that the legislator deems in each country.

It is not hidden from anyone that this vacancy may cause an obstruction to the work of the Council through its influence on the decision-making process.

Decisions due to a lack of a quorum, and his work declines as a result of falsifying his representation of the community because his members are not suited to carry the honor of membership, either because of the repeated absences of the parliamentarian or his willful abandonment of his membership by submitting his resignation or breaching his obligations or the ethics of parliamentary work. Cases The legislator worked in the countries under study to organize the mechanism for filling the vacancy in parliamentary seats.

Since the process of filling the vacancy resulting from the end of parliamentary membership is by nature an exception to the general principle of parliamentary elections, it is not surprising that the procedures for carrying out it are also an exception, with what distinguishes each constitutional system from the other in proportion to the existing system of government in the state.

This study came to show the different cases of vacancy - individual and collective - and how they were organized by the legislation of the countries under study, by studying those texts, analyzing them and comparing them with each other to find the factor of excellence between them, with reference to the gaps and shortcomings in them, and the comparison touched in a way that the Syrian constitution in force For the year 2012, the Algerian constitution for the year 2016, and the Egyptian constitution for the year 2014, with reference to some of the previous constitutions of these countries, and subsequent constitutions issued during the period of preparing the study, such as the Algerian constitution for the year 2020, and the Egyptian constitution for the year 2019.

Keywords: Parliamentary membership, representative, representative capacity, membership vacancy, delaying parliament term, dissolution of parliament, invalidity of membership, dropping membership, filling the vacancy.



Syrian Arab Republic
University of Damascus
Faculty of Law
Department of Public Law

**Cases of Expiration of Membership
Parliamentary Assemblies
A Comparative Study**

Thesis for a PhD in the Department of Public Law

Prepared by the student

Hanadi Mohamed Idris

Supervised by

Hassan Mustafa Al-Bahri

Full Professor in the Department of Public Law

Faculty of Law/University of Damascus

2023 A.D

1444 A.H

