

جدول أعمال البرلمان

دراسة مقارنة

الدكتور عادل الطيبي
استاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة الكويت

البرلمان سيد جدول اعماله، عبارة طالما ترددت في قاعات المجالس التشريعية للتعبير عن هيمنة البرلمان على تنظيم وإدارة سير العمل داخله فيما يتعلق بنشاطه التشريعي .

ان اعداد جدول الاعمال يعبر عن مدى حسن تنظيم العمل، واستغلال الوقت لانجاز الموضوعات المطروحة للنقاش، عن طريق التنسيق بينهما، ذلك لأن اعداد جدول اعمال ضخم، مع تخصيص وقت غير كاف لمناقشته يعبر، في الواقع، عن سوء تنظيم، مما يمكن أن يؤدي إلى تأخير انجاز مشروعات القوانين المعروضة على المجالس التشريعية، الأمر الذي يفسر الى حد ما، ظاهرة تأخر مشروعات القوانين في البرلمانات عموماً .

ولقد أدت زيادة مشروعات القوانين المعروضة على المجالس التشريعية، بحكم تطور الحياة العامة وتعقدها الى ضرورة أن ينظم البرلمان وقته تنظيمًا دقيقًا يسمح له أن ينجز أغلب ما يعرض عليه من موضوعات . ولا يمكن له تحقيق ذلك الا باعداد برنامج عمل يأخذ بنظر الاعتبار العوامل الفنية والاعتبارات

السياسية التي تحيط بسير العمل التشريعي داخل البرلمان .
وإذا كانت بعض البرلمانات قد حاولت تحقيق ذلك، إلا أن ظاهرة تأخر مشروعات القوانين بقيت مستمرة، ولا سبيل إلى الحكومة للتدخل للاسراع بمناقشتها، لأن ذلك يتعارض مع القاعدة الأساسية: البرلمان سيد جدول أعماله .

والواقع أن البرلمان إذا كان هو الممثل لارادة الشعب، إلا أنه يجب الاعتراف كذلك أن السلطة التنفيذية، هي صاحبة الاختصاص في رسم السياسة العامة للدولة وتوجيهها، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة منح هذه السلطة الوسائل والامكانيات التي تكفل لها وضع سياستها العامة موضع التنفيذ. ولعل من بين أهم هذه الوسائل الاعتراف لها ببعض الامتيازات على جدول أعمال البرلمان، ولكن دون الاخلال بحقه في التشريع، بوصفه الممثل لارادة الشعب. ذلك لأنه لا يستقيم مع منطق الأمور الاقرار للحكومة بحق رسم السياسة العامة للدولة، مع عدم الاعتراف لها بالوسائل والاساليب اللازمة لتحقيق ذلك عن طريق العمل التشريعي، اذ تبقى هذه السياسة رهينة باجراءات العمل داخل البرلمان .

ولذلك اتجهت العديد من دساتير الدول إلى الاعتراف للحكومة، بسلطات على جدول أعمال البرلمان يختلف مداها من دستور إلى آخر، فمنها من أسلمت قيادة العمل التشريعي إليها بصورة شبه كاملة، ومنها من أقرت لها بقدر من الامتيازات يكفي لتحقيق أهداف سياساتها العامة، دون الاخلال بحق البرلمان بالتشريع، وبسيادته على جدول أعماله بصورة أو بأخرى .
لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو الآتي :-

الفصل الأول : التعريف بجدول الأعمال وبيان الاعتبار الفنية والسياسية المحيطة به .

الفصل الثاني: سلطات وحقوق كل من الحكومة والبرلمان على جدول الأعمال.

الفصل الأول

التعريف بجدول الاعمال وبيان الاعتبارات الفنية والسياسية المحيطة به

لا يمكن للبرلمان أن ينجز الاعمال المناطة به - وهي كثيرة ومتنوعة بحكم تطور الحياة العامة وتعقدها، وضرورة مواجهتها بالعديد من التشريعات - دون أن ينظم وقته تنظيماً دقيقاً يمكنه من أن ينجز أغلب ما يعرض عليه من موضوعات ولا سبيل أمامه لتحقيق ذلك إلا باعداد برنامج عمل دقيق يراعى مختلف الظروف والعوامل المحيطة بالعمل التشريعي داخل البرلمان، وأولها الاعتبارات الفنية والسياسية التي تتحكم بالعمل السياسي على وجه العموم، والعمل داخل البرلمان على وجه الخصوص .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو الآتي : -

المبحث الأول : التعريف بجدول الأعمال .

المبحث الثاني : الاعتبارات الفنية والسياسية التي تحيط بجدول الاعمال .

المبحث الأول

التعريف بجدول الأعمال

إذا كان تحديد برنامج مناقشات البرلمان لا يثير صعوبة تذكر في الانظمة ذات الحكم المطلق، حيث يمكن لرئيس الدولة دعوة البرلمان ليعرض عليه ما يشاء في أي وقت، أو عندما تكون هناك حاجة لسماع رأي بعض مساعديه، إلا أن الأمر على خلاف ذلك في الدول التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات، سواء كان فصلاً جامداً أو مرناً .

ففي الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، تختص كل سلطة

بوظيفة محددة يبين معالمها وحدودها دستور الدولة، ومع أنه يبدو ظاهريا ان كل وظيفة من هذه الوظائف مستقلة عن غيرها، الا أنها في الحقيقة متكاملة، لانها تدخل في مفهوم وظيفة الحكومة بمعناها الواسع. فعلى سبيل المثال تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين التي يوافق عليها البرلمان، وهذا الأخير يقر التشريعات اللازمة لسد احتياجات ادارة شئون البلاد المختلفة. وهكذا يبدو بوضوح مدى ارتباط وظيفة كل سلطة بالسلطات الاخرى في الدولة.

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يتضمن وجود رقابة متبادلة بين السلطات، بأشكال مختلفة، فإن هذه الرقابة لا تنفى الحاجة الى ضرورة تعاونها، وتحقيق توازن فيما بينها.

ولعل من أهم العوامل التي تحقق التوازن بين السلطات هو عامل تنظيم الوقت في البرلمان. اذ يتوقف على الجهة التي تملك تنظيم أوقات العمل في البرلمان وتوزيعه على المهام المختلفة التي يضطلع بها، تحقق الكثير من النتائج القانونية والسياسية، والتي سنلقى الضوء عليها في هذه الدراسة.

والاعمال التي يقوم بها البرلمان عديدة ومتنوعة، وتوزع على مختلف الأنشطة السياسية، ومع ذلك يمكن تحديد هذه الأعمال في المجموعات الآتية^(١).

المجموعة الاولى: وتضم الوظيفة التشريعية التي يقوم بها البرلمان، بدءا من ممارسة حق اقتراح القوانين، ثم مناقشتها، وأخيرا الموافقة عليها. تحتل مجموعة هذا العمل الجزء الأكبر من وقت البرلمان بسبب تعدد النصوص التشريعية وتعقدها، وذلك لمواجهة تعقد شئون الحياة العامة عموما، مما يفرض مرورها بالعديد من اجراءات الفحص والمتابعة داخل البرلمان، قبل اقرارها بصورة نهائية.

(١) أنظر في ذلك: Grange (Jean): la Fixation de l'ordre du jour, in (Etudes sur le Parlement : de la V^e République, Paris, 1965, P. 167 ets), P. 196-170.

المجموعة الثانية : وتضم الوظيفة الرقابية للبرلمان على مختلف أوجه النشاط الحكومي، كتوجيه الاسئلة، وطلبات المناقشة العامة، وتشكيل لجان التحقيق، ومناقشة تقاريرها الختامية، وتوجيه الاستجابات، وطلبات سحب الثقة من الحكومة. وتشغل هذه الوظيفة جانبا مهما من وقت البرلمان كذلك .

المجموعة الثالثة : وتضم اجراءات التنظيم الداخلي للبرلمان، أو بعبارة أخرى شئون ادارة البيت البرلماني. وتضم هذه المجموعة الاعمال الخاصة بالشؤون الادارية والمالية الخاصة بالسلطة التشريعية، كتحسين الموظفين وتأديبهم، والتجهيزات المكتبية، وتكوين اللجان الخاصة بهذا الشأن، والاشتراك في المؤتمرات البرلمانية الدولية، والزيارات للدول الاخرى، وفي بعض البرلمانات المشاركة في تكوين بعض الهيئات ذات الصفة الدولية، كالبرلمان الاوربي .

والمجموعة الثالثة من الاعمال والمهام التي يؤديها البرلمان لا تدخل في جدول أعماله، ولكنها مع ذلك تأخذ جانبا من وقت المجلس لا يظهر في برنامج عمله المعلن .

وبالقاء نظرة سريعة على مفردات الاعمال في كل من المجموعتين الاولى والثانية، والتي تدخل في نطاق جدول اعمال البرلمان، نكتشف بسهولة مدى اتساعها وتعدددها، وهذا ما يفرض على الهيئة المكلفة باعداد جدول الاعمال ضرورة انتقاء الاعمال ذات الصلة المهمة وتقديمها على غيرها، كما يفرض عليها من جانب آخر ضرورة اختيار الوقت الملائم لمناقشة الموضوع المدرج على جدول الاعمال. فكثيرا من الموضوعات المهمة والمدرسة جيدا ضاعت الجهود التي بذلت في سبيل اعدادها، لرفضها من قبل البرلمان، نظرا لعدم اختيار الوقت الملائم للمناقشة .

ويتضح لنا مما سبق أن جدول أعمال البرلمان يمكن تعريفه بأنه البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة.^(٧) فما نقصده بجدول الاعمال البرلماني اذن، هو برنامج عمله خلال اجتماعاته، ولا يدخل في ذلك

Duguit: Traité de droit Constitutionnel, Tome. III, P. 198.

(٧) أنظر :

بطبيعة الحال برامج عمل اللجان المختلفة، وإن كانت ما تنتهي إليه هذه اللجان من تقارير هو المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم .

المبحث الثاني

الاعتبارات الفنية والسياسية التي تؤثر على جدول الأعمال^(٣)

إن عملية تحضير جدول أعمال البرلمان، واختيار مفرداته ليست بالمهمة السهلة، كما تبدو لأول وهلة. ولعل هذا الأمر هو الذي دفع البعض إلى القول: إن تحديد مستوى الأعمال التي ينبغي مناقشتها من قبل البرلمان تبدو قليلة الأهمية، لأنها تخضع لأرادات واختيار الأعضاء الذين يلتزمون بالبقاء إلى آخر الجلسة - في الدول التي تأخذ بهذا النظام - مع أن هناك العديد من الأعمال التي تؤثر بشكل مباشر على حيوية العمل داخل البرلمان، وعلى سمعته واسمه خارجه. إن ذلك يعتمد إلى حد كبير على المكان الذي يشغله الموضوع في جدول الأعمال، وعلى اختيار الوقت الذي يناقش فيه. فعرض الموضوع للنقاش قبل الاوان يعرضه لخطر الرفض، أو التأخير في أفضل الفروض .

فهناك إذن بعض العوامل الفنية والسياسية التي تؤثر في تحضير جدول الأعمال واستخدامه نبيها على النحو الآتي :-

المطلب الأول

الاعتبارات الفنية

تتضمن العوامل الفنية المؤثرة على تحضير جدول الأعمال وحسن السير في إنجاز مفرداته، اختيار الوقت الملائم للمناقشة، وحجم العمل المراد إنجازه

Grange: Op. cit., P. 170-175.

(٣) أنظر في ذلك :

والموازنة بين الوقت المسموح للبرلمان للانعقاد فيه وكمية العمل المنجز خلاله .
والحوادث الفجائية المحتملة الوقوع :

أولا - اختيار الوقت الملائم للمناقشة :

ان اختيار الوقت الملائم لمناقشة المشروع المدرج على جدول الاعمال يشكل عاملا مهما في إنجاز الاعمال المدرجة في هذا الاخير . فعلى سبيل المثال اختيار الحكومة للوقت الملائم لمناقشة مشروع قانون تقدمت به يمكن أن يتوقف عليه أمر قبول هذا المشروع أو رفضه من قبل النواب . ولا يتوقف تأثير هذا الأمر عند هذا الحد ، وإنما يمتد التأثير إلى سياق مناقشة الموضوعات الاخرى المدرجة في جدول الاعمال ، ولذلك تعتمد كثير من الحكومات الى العناية في اختيار وقت مناقشة الموضوع المدرج على جدول الاعمال ، وتوقيت هذا الامر بشكل مناسب . فالحكومة تحاول أن تقدم عند افتتاح دور الانعقاد المشروعات التي تلقى الترحيب من النواب - كأن يكون لها طابع جماهيري أو انتخابي - وذلك لخلق مناخ سياسي ملائم مع البرلمان ، يساعدها على انجاز بقية مشروعاتها في جو يسوده التفاهم السياسي . أما إذا اختارت لبداية دور الانعقاد المشروعات التي تفجر الخلافات بين السلطتين ، أو تلك التي يصعب الحصول على الأصوات الكافية لقرارها . فأن ذلك يؤثر دون شك على كيفية انجاز الموضوعات المدرجة على جدول الاعمال . وهو ما يفرض عليها أن تختار وقتا آخر لكي تطرح أمام البرلمان الموضوعات التي ترغب في مناقشتها . وقد يكون مثل هذا الوقت آخر أيام دور الانعقاد ، حين يزدهم العمل بحيث لا يدقق أعضاء البرلمان كثيرا في الموضوعات المدرجة على جدول المناقشة ، مدفوعين بهاجس محاولة انجازها قبل اختتام دور الانعقاد وبداية العطلة البرلمانية التي قد تتأخر عن موعدها في حالة عدم اكمال بعض الموضوعات . ولعل هذا ما يفسر اختيار كثير من الحكومات للشهور الاخيرة من كل دور انعقاد لطرح الميزانيات العامة للدولة ، وما قد تثيره من مناقشات طويلة وحادة .

ولا يتوقف اختيار الوقت الملائم على مجرد توقيت طرح الموضوعات في

بداية دور الانعقاد أو نهايته، لأن من المستحيل بطبيعة الحال أن يكفى الوقت لمناقشة كل الموضوعات في هذين الموعدين، وإنما عملية اختيار الوقت الملائم لمناقشة الموضوعات المدرجة على جدول الأعمال، هي عملية مستمرة طوال فترة دور الانعقاد. فعلى سبيل المثال اعلان الحكومة في احدى الجلسات انها ستقدم بياناً عن الاوضاع الاقتصادية والمالية السائدة في البلاد، وسياساتها لمعالجة المشاكل الناجمة عن ذلك، ثم قيامها وقبل أن تطرح بيانها في هذا الشأن، بتقديم مشروع قانون للبرلمان يتضمن الاعفاء من ضريبة القروض، أو فرض رسوم جديدة. فلا شك أن توقيت مثل هذه الخطوة من الحكومة أمر غير موفق، لأنها يجب أن تأتى بعد اعلان الحكومة لسياستها الاقتصادية والمالية، ومناقشتها من أعضاء البرلمان. وخطأ الحكومة في اختيار الوقت الملائم لتقديم مشروعات قوانينها الاصلاحية في هذا الشأن يمكن أن يعرضها لاحتجاجات النواب، واحتمال رفضها من قبلهم، أو على أفضل تقدير اتخاذ قرار بتأجيل مناقشتها إلى حين تقديم الحكومة بيانها الاقتصادي. وإذا كان الجدل بشأن مشروع القانون المقدم من الحكومة يمكن أن ينتهى إلى هذا الحد، إلا أن ما يحدثه من غيوم في سماء العلاقة بين السلطتين يمكن أن يمتد بآثاره إلى وقت مناقشة المشروع فيما بعد .

ثانيا - كمية العمل المراد انجازه:

ان كل هيئة، خاصة أم عامة، ينبغي عليها أن تنظم نشاطها، وليس هذا الأمر، بطبيعة الحال بالامر السهل كما رأينا. ويزداد الامر صعوبة في البرلمان، حيث أن طبيعة العمل البرلماني وشروطه تجعل من هذا الأمر عملية حساسة على وجه الخصوص .

ومن المعروف أن احتياجات المرافق العامة وضرورة اشباعها قد ازدادت في السنوات الاخيرة زيادة كبيرة. الامر الذى فرض توسعا شاملا في نشاطات الدولة لمواجهة هذه الزيادة. كما أن التوسع الجغرافي وامتداد العمران الى مناطق جديدة زاد من أعباء الدولة في هذا الشأن حيث أخذت تضطلع بمهام

جديدة لم تكن تدخل في اختصاصاتها من قبل .

ولا شك أن ازدياد الحاجات العامة وتعدد الحياة العامة عموماً، فرض زيادة كذلك في مهام السلطة التشريعية، وذلك لحاجة الدولة الى تشريعات ونظم جديدة لمواجهة الأمور المستجدة، أو تعديل القائم منها بما يتلاءم معها .

ولعل هذا يفسر لنا أن حجم العمل في العديد من برلمانات دول العالم قد تضاعف مرات عديدة بعد الحرب العالمية الثانية، كما أن الوقت الذي يقضيه النواب في جلسات العمل العامة قد طال كثيراً عما كان عليه الوضع سابقاً، وهذا ما فرض على برلمانات الدول المختلفة تخصيص أغلب أيام الاسبوع لعقد جلسات العمل، بدلا من الاكتفاء بجلسة واحدة في الاسبوع .

ولا شك أن هذا الحجم الكبير والضخم من الاعمال المراد انجازها من قبل البرلمان تفرض انتقاء موضوعيا وذكيا للموضوعات الأكثر أهمية، أو التي تشمل في اثارها أغلب قطاعات المجتمع . فالخطأ في اختيار الموضوعات لطرحها على النقاش يمكن أن يعرض الموضوعات المهمة إلى احتمال بقائها في الملفات .

وهناك عامل آخر يقف وراء زيادة العمل المراد انجازه في البرلمان . ونقصد بذلك النشاط التشريعي لأعضاء البرلمان، واتجاههم نحو اقتراح العديد من القوانين لمعالجة أمور مختلفة وهو نشاط تتحكم فيه عوامل عديدة منها الاتجاهات السياسية للنواب، والاهداف التي تسعى كل مجموعة سياسية إلى تحقيقها . وكذلك تلبية طلبات الناخبين والذين يؤثرون بشكل مباشر على اهتمامات النواب ويتحكمون في نشاطهم البرلماني .

ثالثاً - الموازنة بين مدة دور الانعقاد وحجم العمل البرلماني المراد انجازه :
والعامل الثالث المؤثر على عملية تحضير جدول الأعمال، وبالتالي انجاز مفرداته، هو اجراء موازنة دقيقة وعملية بين الوقت الدستوري المسموح للبرلمان الانعقاد فيه وكمية العمل المطلوب انجازها خلاله .

ان اجراء موازنة دقيقة بين هذين الامرين ليست عملية سهلة، فإذا أخذنا بالاعتبار حساب الوقت اللازم لانجاز بعض المهمات في مواعيدها الدستورية والتي لا يمكن تأخيرها، مثل مواعيد مناقشة الميزانيات، وفحص مدى صحة الطعون الانتخابية لأعضاء البرلمان - في الدول التي تمنح البرلمان هذا الاختصاص - في بداية كل فصل تشريعي، وأمكن بعد ذلك اختيار الموضوعات ومنحها أولوية في المناقشة، فإنه يمكن قدر الامكان وضع جدول أعمال لمناقشات البرلمان يتلاءم مع الفترات الزمنية التي يسمح له خلالها بالانعقاد، وممارسة وظائفه المختلفة .

والواقع أن هناك بعض العوامل تؤثر على حجم العمل المنجز داخل البرلمان بشكل كبير، مع أنها غير ظاهرة بصورة جلية . ولبيان ذلك نذكر أن العمل داخل الجلسة العامة لا يكون الا جزءا من العمل البرلماني في مجموعه . فهناك أعمال اللجان التي يشترك فيها كل النواب، والتي لا تظهر في جدول الأعمال^(٤) والمشاركة في بعض الأنشطة البرلمانية الدولية، وكذلك التزامات النواب الانتخابية التي تشغل جزءا مهما من أوقاتهم . كل ذلك يكشف لنا أن برنامج عمل النائب اليومي مزدحم جدا، مما يؤثر بطبيعة الحال على حجم العمل المنجز داخل الجلسة العامة .

رابعا - الحوادث المفاجئة :

مهما بلغت درجة التنظيم في جدول أعمال البرلمان، والتنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه، فان هذا التنظيم يمكن أن يتعرض للارباك والاخلال به نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة التي تتطلب ضرورة تقديمها على غيرها من موضوعات جدول الاعمال وطرحها للمناقشة أمام البرلمان .

فقد تطلب الحكومة من البرلمان اجراء مناقشة عاجلة لبعض الموضوعات

(٤) نقصد بذلك أن جلسات عمل اللجان لا تدرج في جدول أعمال البرلمان، وإنما الذي يدرج تقارير هذه اللجان عن الأعمال المحولة اليها بموجب الدستور واللائحة الداخلية .

نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة، كالتقلبات في السياسة الدولية أو وقوع نزاعات اقليمية ترى الحكومة ضرورة تحديد موقفها السياسي منها، أو حدوث بعض الازمات المالية والاقتصادية الطارئة، وقد تضطر الحكومة ازاء ذلك إلى طلب اصفاء صفة الاستعجال على مشروعات القوانين التي تقدمها للبرلمان والمخصصة لمعالجة الآثار الناجمة عن هذه الحوادث الفجائية .

كما أن النواب من جانب آخر، قد تكون لهم طلبات مماثلة، كطلب اجراء مناقشة عامة حول بعض الموضوعات المثارة في الساحة السياسية، مما يتطلب الامر ادارة حوار مع الحكومة بشأنها، وسماع وجهة نظرها بشأنها . ولا شك أن مثل هذه الطلبات تؤثر على سير العمل في انجاز الموضوعات المدرجة في جدول الاعمال، ثم أن منحها صفة الاستعجال في المناقشة، لا بد وأن يكون على حساب الموضوعات الاخرى التي حل موعد مناقشتها، مما يعرضها لمخاطر التأجيل، بل وفي بعض الاحيان للسحب نهائيا من جدول الأعمال^(٥) .

المطلب الثاني

الاعتبارات السياسية والدستورية

١ - من المعروف أن لكل مجلس تشريعي دور انعقاد تحدد مدته النصوص الدستورية أو اللائحية، ولا يمكن للبرلمان تجاوزه، وإلا اعتبرت جلساته باطلة .

وتتجه بعض الدساتير الى انقاص مدة انعقاد البرلمان، لكي تتولى

(٥) نذكر على سبيل المثال أنه كان مدرجا على جدول أعمال مجلس الامة الكويتي في دور انعقاده الرابع من فصله التشريعي الخامس موضوع استجواب السيد وزير الاسكان حول الاستثناءات التي منحها في عملية توزيع المساكن الحكومية، غير أن التفجيرات الارهابية التي شهدتها الكويت خلال تلك الفترة، وطلبات الحكومة والنواب لمناقشة الامور الامنية المستجدة، فرضت على النواب المستجوبين سحب استجوابهم، كبادرة تضامن مع الحكومة .

الحكومة مهمة اصدار التشريعات في غيبته، عن طريق المراسيم، مع اقتران ذلك في بعض الاحيان، وهذا هو المهم، بعدم ضرورة موافقة البرلمان عليها عند انعقاده، والاكتفاء بمجرد اخطاره بها .

ولا شك أن انقاص مدة دور الانعقاد، مع استمرار زيادة حجم العمل البرلماني، يعقد الوضع أمام الهيئات البرلمانية المختلفة، ويجعل مسألة ايجاد التوازن بين الوقت الدستوري المسموح للبرلمان الانعقاد فيه ومباشرة أعماله، وكمية العمل المفترض انجازه، عملية صعبة التحقيق .

ويزداد الأمر صعوبة أمام الهيئة المكلفة بتنظيم جدول الاعمال، إذا كان النظام الدستوري في الدولة يتبنى اسلوب تقسيم السلطة التشريعية الى مجلسين. ذلك لأن ارتباط عمل كل مجلس بالآخر يؤثر دون شك على حجم العمل المنجز في كل منهما .

وإذا كانت هذه الاعتبارات الدستورية تؤثر على كيفية تنظيم جدول الاعمال، فإن للاعتبارات السياسية نصيب مهم كذلك .

ان الهيئة المكلفة بتنظيم جدول أعمال البرلمان لا تقوم بمجرد عمل فني، وإنما هي تمارس سلطات سياسية ذات أهمية كبرى. اذ لا يكفي ادراج الاقتراح التشريعي بجدول الأعمال لكي يصبح قانونا، وإنما يعتبر ذلك الخطوة الاولى في مسيرة المشروع. ولا شك ان ادراج مشروع قانون في جدول الاعمال، يمنحه فرصة اقراره من البرلمان، كما أن استبعاده من جدول الاعمال، يعنى حرمانه من فرصة التصويت عليه .

ولما كانت عملية الاقتراح التشريعي تتضمن خيارات سياسية بطبيعة الحال، فإنه يترتب على ذلك ان ادراج مشروع القانون في جدول الاعمال أو استبعاده منه، إنما يتضمن ممارسة لسلطات سياسية من قبل الهيئة المكلفة بوضع أو تنظيم جدول الاعمال. وبعبارة أخرى أن اختيار موضوعات العمل البرلماني

التي تطرح للنقاش، هو اختيار سياسي بلا شك^(٦).

فإذا كان اختيار الموضوعات من قبل الهيئة التي تتولى اعداد جدول الاعمال يتضمن ممارسة وتوجيه لسياسة معينة، فإن ذلك يعطى أهمية كبرى لطبيعة الهيئة التي تتولى هذه المهمة، طالما أنها الجهة التي تتولى قيادة العمل البرلماني. وهذا ما يتطلب منا بيان الجهات التي تتولى اعداد جدول الاعمال، وهو ما سوف نقوم به لاحقا.

٢ - ان جدول اعمال المجلس التشريعي لا يعتبر مجرد وسيلة لتنظيم أعماله، وإنما يمكن أن يكون له دور سياسي فاعل ومؤثر في مسيرة العمل البرلماني ذاته، فجدول الاعمال يلعب دورا سياسيا في العلاقة بين البرلمان والحكومة، ويتضح ذلك من الآتي :-

- قد يستخدم البرلمان جدول الاعمال كوسيلة سياسية تجاه الحكومة من أجل استبعاد مناقشة بعض مشروعات القوانين الحكومية عن طريق تأخير مناقشتها الى جلسة أو جلسات قادمة، أو اللجوء إلى أسلوب تأخيرها الى آخر جدول الأعمال، كما فعل ذلك عدة مرات مجلس الأمة الكويتي بمشروع القانون المقدم من الحكومة بشأن المطبوعات والنشر. وهذه السياسة التي انتهجها المجلس دفعت الحكومة في نهاية المطاف إلى سحب مشروع القانون من المجلس.

ولا شك أن هذا التأجيل في موضوعات جدول الاعمال له هو الآخر طابعه السياسي، اذ يكشف عن اتجاه البرلمان لرفض سياسة معينة تتبناها الحكومة في مشروع القانون المقدم منها، ولكنه - أي البرلمان - لظروف خاصة به، يفضل تأخير مناقشته كل مرة، بدلا من رفضه صراحة، وهذا التأخير المستمر هدفه اسقاط المشروع بانتهاء الفصل التشريعي للمجلس.

Grange: Op cit., P. 175.

(٦) أنظر في ذلك :

- وجدول أعمال البرلمان لا يتضمن فقط مشروعات القوانين، وإنما يحتوى أيضا على بعض وسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة، وهي وسائل ذات طبيعة سياسية كما لا يخفى .

ولعل من أهم وسائل الرقابة استخدام حق الاستجواب . اذ بعد أن يتم الاستجواب، يكون أمام المجلس عدة خيارات: فهو قد يقرر العودة إلى جدول الاعمال، وصدر مثل هذا القرار يعنى أنه يتضمن خيارا سياسيا مؤداه أن الحكومة لا تزال محل ثقة البرلمان، ويمكنها أن تستمر في أداء وظيفتها المكلفة بها . ولكن المجلس التشريعي قد تكون أمامه خيارات أخرى، وتبنى احداها يمثل في الحقيقة خيارا سياسيا تجاه الحكومة . اذ قد يطرح على جدول الاعمال توجيه الشكر للحكومة، أو التقدم باقتراح برغبة، وقد تطرح مسألة سحب الثقة من أحد الوزراء أو الحكومة ككل^(٧) .

- ويمكن للحكومة كذلك أن تستخدم جدول الاعمال استعمالا سياسيا، وذلك عندما تدرج فيه مسألة طرح الثقة فيها من أجل تجنب مناقشة موضوع معين، ولا شك أن هذا التعديل في جدول الاعمال له جانبه السياسي، وهذا ما فعلته على سبيل المثال حكومة Pinay الفرنسية عام ١٩٥٢ لتجنب اجراء مناقشة عامة لسياساتها الخارجية^(٨) .

المبحث الثالث

وقت تحديد مفردات جدول الاعمال

هناك طريقتان تتبعهما البرلمانان عادة لاختيار وقت تحديد مفردات جدول الاعمال:-

الطريقة الأولى: بموجب هذه الطريقة يقوم البرلمان في آخر جلسة من جلساته

(٧) أنظر في ذلك : Cotteret (J.M): L'ordre du jour des assemblées Parlementaires, Chronique, R.D.P., No. 4, 1961. P. 824.

(٨) المرجع السابق، ص ٨٢٥ .

بالموافقة على جدول أعمال الجلسة التالية. ومن البرلمان التي تبنت هذه الطريقة، البرلمان الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة وطوال (٣٥) سنة منه^(٩).

وهذه الطريقة متقدمة، فهي تخضع لارادات النواب الذين يفضلون البقاء في مقاعدهم لآخر الجلسة من ناحية، ولأنها لا تنظم العمل إلا لوقت قصير، مما لا يسمح بايجاد انسجام بين الموضوعات المختلفة المراد مناقشتها وترتيب الأولوية فيما بينها من حيث أهميتها.

الطريقة الثانية : وبموجب هذه الطريقة يتم تحديد جدول الأعمال لمدة أطول كأن تكون اسبوع، أو اسبوعين، أو شهر، وفي بعض البرلمانات يتم تحديد جدول الاعمال لمدة دور انعقاد كامل.

ولا شك أن هذه الطريقة هي المفضلة، إذ كلما طالت المدة، كلما كان بالامكان الموازنة بين الموضوعات المدرجة في جدول الاعمال وترتيب أهميتها، ومنحها الأولوية في المناقشة على أساس ذلك.

ومع ذلك لا بد من الاشارة إلى أن اختيار الموضوعات لمدة طويلة نسبيا قد لا يكون دائما موفقا، فإدراج موضوعات عديدة في جدول الأعمال تحت وهم اتساع الوقت لمناقشتها جميعا، أو أغلبيتها على الأقل، يمكن أن يعرضها لخطر الاهمال وعدم النقاش. ذلك لأن تحديد الموضوعات المعروضة للنقاش لمدة طويلة قد لا يأخذ في الاعتبار الظروف المستجدة وما قد يترتب عليها من ارباك لتنظيم دور الموضوعات في المناقشة.

(٩) أنظر في ذلك : Georges Galichon: Aspects de la procédure législative en France.

R. F.S.P., No. 4, 1954, P. 819.

الفصل الثاني

سلطات وحقوق كل من الحكومة والبرلمان على جدول الاعمال

يعتبر جدول الأعمال الأداة التي بموجبها يتم العمل داخل البرلمان . ومن هنا تكتسب هذه الأداة أهمية كبرى، فمن يسيطر على هذه الأداة ويستخدمها، فإنه يهيمن، دون شك، على العمل البرلماني ويوجهه نحو الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها .

ولقد سادت لسنوات طويلة قاعدة مفادها أن البرلمان سيد جدول أعماله، بمعنى أن البرلمان هو الذي يحدد أسلوب وطريقة العمل داخله، كاسلوب للتعبير عن استقلاله الداخلي تجاه السلطة التنفيذية . إذ لم يكن مستساغا في ذلك الوقت الاعتراف للبرلمان بالسيادة على شئونه الداخلية، في الوقت الذي يسمح فيه لسلطة أخرى بقيادة وتوجيه العمل الداخلي للبرلمان .

ولكن تعقد الحياة العامة وضرورة مواجهتها بالعديد من التشريعات، واتجاه العديد من الدساتير إلى الاعتراف للحكومة بسلطة توجيه السياسة العامة للدولة وتنفيذها، دون منحها الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف التي تسعى هذه السياسة لتحقيقها هو امر لا يمكن قبوله . ولعل من بين أهم هذه الوسائل توجيه جدول أعمال البرلمان، للاسراع في دفع العمل التشريعي داخل البرلمان .

ولعل هذا ما فرض على العديد من الدول إعادة النظر في قاعدة سيادة البرلمان على جدول أعماله، والاعتراف للحكومة بسلطات على جدول الاعمال يختلف مداها من دولة إلى أخرى، ولكن دون المساس، مع كل ذلك، بحق البرلمان في التشريع والتعبير عن الارادة العامة .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو التالي :-

المبحث الأول : البرلمان سيد جدول أعماله .

المبحث الثاني : الحكومة تهيمن على جدول الأعمال .

المبحث الأول البرلمان سيد جدول أعماله

الاسلوب التقليدي الذي كان سائدا في العديد من الدول، ولا يزال كذلك مطبقا في كثير من البرلمانات حاليا، هو أن يتولى البرلمان تحديد جدول أعماله. وهو يتولى هذه المهمة استنادا الى قاعدة عرفية مؤدها (أن البرلمان سيد جدول أعماله). فطالما أن البرلمان هو الممثل للارادة الشعبية، فإنه لا يتصور أن تتولى جهة أخرى تحديد الموضوعات التي يقوم بمناقشتها. كما أن قيام البرلمان بتحديد جدول أعماله يتضمن التعبير عن استقلاله الداخلي تجاه السلطة التنفيذية.

ولذلك فإن أي تقييد لحرية البرلمان في اعداد جدول أعماله، إنما يتضمن المساس بهذا الاستقلال الذي تحرص عليه البرلمانات من ناحية، كما يتضمن النيل من حرية التعبير للهيئة التي تتولى تمثيل الارادة الشعبية من ناحية أخرى^(١٠).

وتعنى قاعدة ان البرلمان سيد جدول أعماله، قيامه بمهمة تحديد مفردات هذا الجدول واختيار وقت المناقشة لكل موضوع، وامكان تعديله لبرنامج عمله بناء على اقتراح بعض اعضائه أو إحدى هيئاته. كل ذلك دون تدخل من الحكومة من قريب أو بعيد.

لذلك نبين أولا طرق اعداد جدول الاعمال، ثم كيفية تعديله.

المطلب الأول طرق اعداد جدول الأعمال

إذا كان البرلمان هو سيد جدول أعماله. الا أن برلمانات الدول تختلف فيما بينها في تحديد طريقة ممارسة هذه السيادة، وبعبارة أخرى أن اقرار البرلمان

Grange: Op. cit., P. 179-180.

(١٠) أنظر :

لجدول زمنى يحدد الموضوعات التي سيناقشها في فترة زمنية محددة يتطلب وجود مشروع معد لجدول الأعمال، وتتبنى البرلمانات عادة احد الاساليب الآتية : -

أولا - حق الرئيس في تحديد جدول الأعمال :

تمنح بعض الأنظمة الدستورية أو اللائحية لرئيس البرلمان حق تحديد جدول الأعمال: وذلك بأن يتولى هو هذه المهمة وبشكل نهائى دون حاجة لاقرار البرنامج المعد منه من قبل البرلمان .

ومن الدول التى منحت رئيس المجلس هذا الامتياز يمكن أن نذكر الدنمارك، اسبانيا، في ظل الرئيس فرانكو، اليونان في فترة الستينات، البرازيل، اليابان، وتركيا. ومن الدول العربية يمكن أن نذكر برلمان الجمهورية العربية المتحدة قبل وقوع الانفصال، ولبنان^(١١) .

وتشترط بعض الأنظمة البرلمانية قيام الرئيس باستشارة بعض هيئات المجلس، وهو يقوم بمهمة تحديد الموضوعات المكونة لجدول الأعمال. ومن هذه الدول يمكن أن نذكر النرويج، ايسلندا، ايران الملكية، سويسرا، الصومال، فنلندا^(١٢) .

ويمنح هذا الاسلوب لرئيس البرلمان سلطة سياسية كبيرة، اذ يستطيع أن يوجه أعمال البرلمان بما يكفل استقلاله في مواجهة السلطة التنفيذية، وإذا كان رئيس البرلمان هو شخص له توجهاته السياسية الخاصة به دون شك، فإن رؤساء هذه البرلمانات يمارسون وظائفهم في تحديد جدول الاعمال للمجلس الذى يتولون رئاسته بكل حيده وموضوعية، كما تؤكد التجارب في الدول المشار اليها. وهذا ما يبعد خطر تسييس جدول الأعمال، بما يمنحه للرئيس من مرونة كبيرة في حرية الحركة والعمل .

ولعل هذا ما يسمح لرئيس البرلمان. بتفهم طلبات الحكومة بادراج

(١١) أنظر في ذلك : Michel Ameller: Parlements, Une interparlementaires, 2 éd, paris, 1966, P. 201.

(١٢) المرجع السابق، ذات الموضوع .

مشروعات قوانين في جدول الاعمال بما يتناسب مع مقدار أهميتها^(١٣) .

ثانيا - منح احدى هيئات المجلس مهمة اعداد جدول الاعمال بصفة نهائية : وهذه الطريقة تماثل سابقتها، ولكنها لا تحصر هذه المهمة بيد شخص واحد، وإنما تعهد بها الى لجنة خاصة تتولى اعداد جدول الاعمال، دون حاجة بعد ذلك لعرضه على المجلس للتصديق عليه. ومن هذه الدول يمكن أن نذكر على وجه الخصوص الولايات المتحدة الامريكية حيث جرى العمل في مجلس النواب هناك على تكوين لجنة House Rules Committee أي لجنة الجدول وتتكون من (١٥) عضوا، ومهمتها تحديد جدول أعمال المجلس وتنظيم عملية التسجيل فيه، كما يحق لهذه اللجنة طرح أي موضوع للمناقشة أو استبعاده من جدول الاعمال. كما أنها تملك صلاحية تحديد اجراءات المناقشة أمام المجلس، مثل تحديد مدة المناقشة ومدى السماح بادخال تعديلات على مشروعات القوانين عند مناقشتها.^(١٤) ومن الواضح أن هذه اللجنة تملك صلاحيات واسعة حيث يمكن القول أن مشروع القانون لا يملك أن ينال فرصة ادراجه في جدول الأعمال ما لم تكن أغلبية اعضاء اللجنة تؤيده، وفي هذه الحالة يمكن أن يمنح أولوية على كل الموضوعات الاخرى، أما إذا كانت هذه الأغلبية ضده فان فرصة ادراجه في جدول الأعمال تكاد تكون معدومة^(١٥) .

أما في مجلس الشيوخ الامريكي فان رئيس الاغلبية البرلمانية في المجلس

(١٣) المرجع السابق، ذات الموضوع.

(١٤) أنظر : François et Claire masnata: Pouvoir, Société et Politique aux Etats-Unis, Pauot, Paris, 1970, P. 143.

François Goguel: Les Méthodes du travail Parlementaire, R.F.S.P., No.4, 1954, P. 697.

Murray. S. Stedman Jer: Le travail du Congrès, R.F.S.P., No.4, 1954, P. 751-753.

Yves Guchet: Elements de droit Constitutionnel, Paris, 1981, (١٥) أنظر في ذلك : P. 550-551.

- Burdeau: Traité de Science Politiques, 2 éd, T.VIII, 1974, P. 514.

- Ameller: Op. cit., P. 201.

يتمتع بحق اعداد جدول أعمال المجلس. ولتسهيل مهمة رئيس مجلس الشيوخ، فقد جرى العمل على قيام زعماء الاغلبية السياسية في المجلس بمساندة الرئيس في ادارة أعمال المجلس، ولولم يكن من حزب الاغلبية، طالما أن هذه المجموعة هي التي أعدت جدول الأعمال^(١٦).

ثالثا- تصديق البرلمان على جدول الأعمال المعد من احدى هيئاته:
وفقا لهذا الاسلوب تتولى احدى هيئات المجلس التشريعي مهمة اعداد مشروع جدول الاعمال الذي ينبغي أن يوافق عليه البرلمان في نهاية المطاف .
- وتمنح بعض أنظمة الدول مهمة اعداد مشروع جدول الاعمال الى رئيس المجلس، كما هو الحال خلال الخمسة والثلاثين سنة الاولى من عمر الجمهورية الفرنسية الثالثة، كذلك في يوغسلافيا وهنغاريا، وهولندا، وليبيا الملكية^(١٧).
- وتتجه بعض الدول إلى عدم حصر هذه المهمة الخطيرة ذات الابعاد السياسية في يد رجل واحد، اذ تعهد بها إلى هيئة خاصة من داخل المجلس .
ولعل من أوائل الدول التي تبنت هذا الاتجاه فرنسا خلال النصف الثاني من عمر الجمهورية الثالثة وخلال الجمهورية الرابعة، وذلك بانشائها لجنة خاصة تدعى مؤتمر الرؤساء لكي تتولى مهمة اعداد مشروع جدول الاعمال تمهيدا لعرضه على البرلمان لاققراره. كما أن هذا النظام لا يزال معمولاً به الى حد ما في فرنسا حاليا بالنسبة لجدول الاعمال التكميلي، وذلك على التفصيل الذي سنذكره فيما بعد .
وهناك، بالإضافة إلى فرنسا العديد من الدول التي توجب أنظمتها

(١٦) أنظر في ذلك : Charles Debbasch: Droit Constitutionnel et institutions Politiques, P. 223.

- Ameller: Op. cit., P. 202.

Grange: Op. cit., P. 175.

(١٧) أنظر في ذلك :

- Ameller: Op. cit., P. 202.

Georges Galichon: Op. cit., P. 819-820.

تكوين هيئة خاصة تتولى اعداد مشروع جدول الأعمال، فقد أخذت بنظام مؤتمر الرؤساء ايطاليا، لوكسمبورج، النمسا، الارجنتين، وفي مجلس البوندستاج في المانيا الغربية.^(١٨) أما في بلجيكا، فإن كاتب مجلس النواب يتولى كل يوم ثلاثاء تحضير مشروع جدول الاعمال الذي يغطي فترة اسبوع، ويحوله الى الرئيس الذى يملك صلاحية تعديله، ثم يوزع على أعضاء مؤتمر الرؤساء لمناقشته، تمهيدا لاقاراره من المجلس. وإذا كان هذا الاخير يملك الحق في تعديل بنوده، إلا أن العمل قد جرى على قيامه بالتصديق عليه دون تعديل. كما يمكن للمجلس، رفض مشروع الجدول.

وقد أثبتت التجربة في مجلس النواب البلجيكي نجاح مؤتمر الرؤساء في ضبط جدول أعمال المجلس والحد من كثرة المناقشات التي كانت تدور عادة عند تحديد جدول الاعمال. حيث يتولى مهمة تحديد الوقت الخاص بالمناقشات وتحديد وقت الحديث المخصص لكل مجموعة برلمانية. كما يتولى مؤتمر الرؤساء الرقابة على مدى توافر الشروط في الاستجابات المقدمة ضد أعضاء الحكومة.

أما في مجلس الشيوخ فقبل تعديل لائحته عام ١٩٧٤، كان كاتب المجلس يقوم كذلك باعداد مشروع جدول الاعمال تمهيدا لعرضه على رئيس المجلس الذي يملك الحق في تعديله قبل طرحه على المجلس للموافقة عليه.

كما أن المادة (٦١) من اللائحة كانت تنص على تكوين لجنة تسمى (لجنة

(١٨) أنظر في ذلك: Cotteret (J.M) : L'ordre du jour des assemblées Parlementaires, Chronique, R.D.P., No. 4, 1961, P. 815.

- Yves Guchet: Elements de droit Constitutionnel, Paris, 1981, P. 426.

- André Hauriou et Jean Gicquel: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, 1980, P. 558.

- Burdeau: Traité de Science Politiques, 2 éd. T.VIII, 1974, P. 513-514.

- Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean Claude Ricci: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Economica, Paris, 1983, P. 128-129 et P. 240.

- Ameller: Op. cit., P. 202.

الاعمال البرلمانية) تتولى مهمة وضع برنامج عمل المجلس وطرق تطبيقه ووضعه موضع التنفيذ، إلا أن هذه اللجنة، من الناحية العملية لم تجتمع أبدا. ولذلك جاء تعديل عام ١٩٧٤ من أجل احياء وجود هذه اللجنة بعد تعديل طريقة تكوينها، ومنحها دورا مماثلا للدور الذي يلعبه مؤتمر الرؤساء في الدول الاخرى. كما تشترك الحكومة بأحد أعضائها في تكوين هذه اللجنة. ولا بد من الاشارة هنا إلى أن المشروع الذي تعده لجنة الاعمال البرلمانية في مجلس الشيوخ البلجيكي يخضع بطبيعة الحال لموافقة المجلس عليه^(١٩).

- وتأخذ بهذا الاتجاه كذلك الدول الاشتراكية حيث يتولى مجلس البريزديوم مهمة اعداد مشروع جدول الاعمال، ومن هذه الدول نذكر الاتحاد السوفيتي، بلغاريا، رومانيا، جيکوسلوفاكيا، بولندا، البانيا^(٢٠).

- وإذا عدنا للكويت، فأنا نجد أنها تتبنى هذا الاتجاه، إذ يتولى مكتب المجلس اعداد جدول أعماله، حسبما تنص عليه اللائحة الداخلية للمجلس من ترتيب في مناقشة الموضوعات.

ولا يحتاج الجدول الذي يعده مكتب المجلس إلى تصديق من المجلس عليه، وإن كان للمجلس أن يعدل في جدول أعماله في أي وقت يشاء متى توافرت الاغلبية العادية.

ويلاحظ أن الحكومة الكويتية سبق لها وأن اقترحت على لجنة النظر في تنقيح الدستور عام ١٩٨٠ اجراء تعديل في الدستور عن طريق اضافة مادة اليه برقم (١١٧ مكرر) تنص على أن (يتولى مكتب المجلس اعداد جدول جلساته وتكون الأولوية في جدول الأعمال لمناقشة المشروعات التي تقدمها الحكومة).

وقد بررت الحكومة هذا الاقتراح بقولها (. . .) والحكم الذي تقرره المادة المقترحة يهدف إلى معاونة الحكومة على انجاز ما لديها من أعمال ومشروعات

(١٩) انظر في ذلك: Jean-Marie Duffau: Les règlements des assemblées Parlementaires Belg, R.D.P., No. 3, 1976; P. 788-789 et P. 822-823.

- Ameller: Op. cit., P. 202.

(٢٠) انظر في ذلك:

معروضة على المجلس حتى لا يتوصل المجلس إلى تأخيرها عن طريق تأخير قيدها في جدول الأعمال. وهذا الحكم مظهر من مظاهر الالتفات إلى أهمية المشروعات المقدمة من الحكومة وضرورة منحها أولوية خاصة في ضوء صدورها عن دراسة فنية وتجارب مستمدة من المسؤولية الحكومية عن إدارة مرفق البلاد - هذا وقد أخذت بهذا الحكم الجديد العديد من الدساتير الحديثة العربية والأوروبية).

وقد رفضت لجنة النظر في تنقيح الدستور وقتها هذا الاقتراح، لأنها وجدت في اقتراح آخر تقدمت به الحكومة على المادة (٦٥) ما يغنيها عنه، وهو السماح لها بإصدار القانون بعد ايداع مشروعه لدى مجلس الأمة، وانقضاء فترة معينة، وقد اقترحت الحكومة أن تكون (٤٠) يوما ورفعتها اللجنة إلى (٩٠) يوما، وقد بررت اللجنة هذا الموقف منها بالقول أن إعطاء الحكومة حق إصدار القوانين بعد انقضاء هذه الفترة (.....) فإن من شأن هذا عملاً وبداية إعطاء أولوية لمشروعات القوانين المحالة من الحكومة إلى المجلس بوصف الاستعجال، فإذا أضيف إلى هذه الميزة الحكم المقترح القاضي بأن تكون الأولوية في جدول أعمال المجلس لمناقشة المشروعات المقدمة من الحكومة عامة، أيًا كان مبلغها من الاستعجال ومدى تخلف هذه الصفة فيها، دون تفرقة بينها، فإن النتيجة المتوقعة في حالة الاستجابة إلى الأخذ بهذا الحكم ستكون استئثار مشروعات القوانين الواردة من الحكومة، بصفة مطلقة وبغض النظر عن طبيعتها، بوقت المجلس واستغراقها الجانب الأكبر منه بالأولوية على اقتراحات الأعضاء مهما كان شأنها، بحيث قد لا يتبقى لهذه الاقتراحات متسع من وقت المجلس، فلا تحظى حتى بمجرد طرحها للمناقشة في وقت مناسب، وبذلك تغطي عليها وتنحى، بل وقد تحجب نظرها مشروعات الحكومة، ويختل التكافؤ في الفرص بين هذه المشروعات ومقترحات الأعضاء، في حين أن المادة ٦٥ قد أصبحت بعد تعديلها كفيلة بتحقيق الغاية من اقتراح الحكومة بصورة فعالة تغني، دون قصور، عن هذا الاقتراح).

وهذا التخوف الذي أبدته اللجنة هو ما كان متحققا بالفعل وطوال سنوات عديدة في فرنسا منذ تبنيها للمادة (٤٨) من دستورها الصادر عام ١٩٥٨، كما سنرى فيما بعد .

المطلب الثانى تعديل جدول الأعمال

ان تنظيم جدول أعمال البرلمان عملية فنية دقيقة، تدخل في حساباتها الاعتبارات السياسية، مما يزيدها صعوبة، ولذلك توجد علاقة وثيقة بين طول المدة التى يعد لها جدول الأعمال لكى تغطيها موضوعاته، وتحقيق نوع من الانسجام بين الموضوعات المدرجة فيه، وتلبية الرغبات السياسية لمختلف الجماعات الممثلة في البرلمان .

وإذا كانت عملية تنظيم جدول الأعمال دقيقة، فإن أى تعديل مفاجئ يمكن أن يربك هذه العملية، وهو تعديل قد يتدخل في آخر لحظة، بسبب طلبات مفاجئة وتصويت غير متوقع . ولذلك تحرص البرلمانات عادة على احاطة عملية تعديل الجدول ببعض الاجراءات، ضمنا لعدم تعرضه للتعديلات غير المدروسة، بل وغير المنطقية أحيانا، مما يختل معه التوازن بين الموضوعات المدرجة فيه .

وتختلف الدول في مواقفها لضمان استقرار جدول الأعمال المعد، فهناك من تتساهل في تعديل جدول الاعمال تساهلا تاما، وهناك من تتشدد ازاء طلبات التعديل، وذلك على التفصيل التالى :-

١ - فهناك دول تطلق العنان لأعضاء البرلمان لاقتراح التعديلات التي يرونها على جدول الاعمال بعد اقراره، وقطع مرحلة في مناقشة بنوده، وهي تعديلات تتدخل لتقديم مناقشة مشروع مدرج في الجدول، يراد منحه صفة الاستعجال، أو تأخير مناقشة مشروع قانون، أو حتى ادراج موضوع جديد

ومناقشته في الحال. وطالما أن البرلمان، وفي العديد من الدول، لا يزال هو سيد جدول أعماله، فإن اقرار هذا التعديل يحتاج إلى موافقة المجلس عليه عبر التصويت، وتكفي في كثير من الاحيان الأغلبية العادية .

ومن الدول التي تسير في هذا الاتجاه يمكن أن نذكر الكويت، حيث يتمتع أعضاء مجلس الأمة الكويتي بحرية واسعة لاقتراح تعديل جدول الاعمال المعد من مكتب المجلس، ويكفي لتعديل الجدول - كإضافة موضوع جديد ومنح مناقشته صفة الاستعجال أو طلب فتح باب المناقشة العامة في موضوع معين، أو تقديم مناقشة موضوع مدرج بالفعل في الجدول، أو تأخير مناقشة موضوع حل دوره - موافقة المجلس بالأغلبية العادية لأعضائه الحاضرين .

٢ - وهناك دول تفرق في المعاملة حسب الجهة التي تطلب التعديل، اذ يكفي موافقة الأغلبية العادية لاجداث التعديل المطلوب في جدول الأعمال متى كان رئيس المجلس هو صاحب الاقتراح، على العكس يشترط حصول طلب التعديل المقدم من أحد النواب على أغلبية الثلثين لاقراره^(٢١) .

٣ - وتتساهل بعض البرلمانات أمام طلبات تعديل جدول الاعمال إذا كان الهدف من ذلك سحب أحد الموضوعات المدرجة فيه، وعلى العكس تمنع ادراج أي موضوع جديد. ومن هذه المجالس يمكن أن نذكر مجلس البوندستاج في ألمانيا الاتحادية حيث يمكن سحب أي موضوع مدرج في جدول أعماله بناء على قرار من المجلس، ولكن لا يجوز ادراج أي موضوع جديد اذا عارض ذلك خمسة من النواب الحاضرين^(٢٢) .

٤ - واخيرا هناك بعض المجالس التي تشترط الحصول على أغلبية خاصة لاجراء تعديل في جدول الأعمال، متى كان مصدر هذه التعديلات النواب،

Ameller: Op. cit., P. 203.

(٢١) أنظر :

Ameller: Op. cit., P. 202

(٢٢) أنظر في ذلك :

ففي إيطاليا يشترط لكي يتم تعديل جدول أعمال مجلس النواب حصول الاقتراح على $\frac{2}{3}$ أصوات المجلس^(٢٣) .

ويتضح لنا مما سبق، أن أغلبية البرلمان تشدد في اجراء تعديل في جداول أعمالها ما لم يحصل الاقتراح الخاص بذلك على أغلبية خاصة . ويرجع السبب في ذلك الى رغبتها في ابعاد الاقتراحات غير المدروسة المراد ادراجها في جدول الاعمال والتي قد تكون وراءها مصالح شخصية أو انتخابية، كما قد يكون السبب الرغبة في عدم الاخلال بتركيبة الجدول من الموضوعات المدرجة فيه والتي روعي في ترتيبها اعتبارات عديدة، كما رأينا .

المبحث الثاني

الحكومة تهيمن على جدول الاعمال

ان الحكومة في النظام النيابي مدعوة الى التعاون الوثيق مع البرلمان بغية تحقيق الاهداف المشتركة للسلطتين في خدمة المجتمع وقيادته نحو الرفاهية .

ان طبيعة العلاقات القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا بد وأن تنعكس آثارها على جدول أعمال البرلمان لكي يصبح أداة التعاون بينهما، ذلك لأن الفصل الجامد أو التام للسلطات في ظل الأنظمة النيابية، كما يقول البعض، هو مجرد وهم كبير، وعلى العكس من ذلك تعاون السلطات فيما بينها يتطلب بالضرورة إيجاد حالة من التوازن بينها .

ولكن اذا كان هذا التوازن يمكن تحقيقه في الطبيعة، فإن من الصعب أن يتحقق دائما في مجال السياسة، لأن ما تشهده من وجود قوى سياسية متباينة في أهدافها ومواقفها يجعل من الصعب تحقيق هذا التوازن^(٢٤) .

وإذا كانت النظرية التقليدية تتجه الى اعلان ان البرلمان هو سيد جدول

(٢٣) المرجع السابق، ص ٢٠٣ .

(٢٤) أنظر في ذلك :

Cotteret: Op. cit., P. 816.

أعماله باعتباره الممثل للارادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله .

ألا أنه لوحظ في الغالب اتجاه أعضاء البرلمانات الى تفضيل اتجاهاتهم السياسية على المصالح القومية، واعطاء اهتماماتهم الانتخابية النصيب الاكبر من العناية، وهذا ما أوقع برلمانات الدول المختلفة في تناقض غريب، فهي بوصفها الممثلة لارادة الامة يجب أن يكون كل سعيها نحو تحقيق المصالح العليا للبلاد، الا أن اعضاءها مع ذلك يراعون مصالحهم الانتخابية في المقام الأول .

ومن جانب آخر، فان تعقد الحياة العامة وازدياد متطلبات المرافق العامة تفرض على الدولة بغية اشباعها ضرورة وجود خطة منظمة منسجمة مع الاهداف التي تسعى الى تحقيقها. صحيح أن البرلمان هو الممثل للارادة الشعبية، إلا أنه يجب ألا يغرب عن البال كذلك أن العديد من الدساتير تمنح السلطة التنفيذية الحق في رسم السياسة العامة للدولة وقيادتها، وهو ما يترتب عليه ضرورة اعطاء هذه السلطة الوسائل التي تكفل لها وضع سياساتها العامة موضع التطبيق. ولذلك لوحظ أن من الغريب أن تمنح الدساتير السلطة التنفيذية مسئولية رسم السياسة العامة للدولة ووضعها موضع التطبيق، بما يتطلبه منها ذلك من وضع التشريعات اللازمة، مع عدم منحها أية سلطة على جدول الاعمال التشريعي للبرلمان. وبعبارة أخرى، أن هناك تناقضا بين الاعتراف للحكومة بحق رسم وتوجيه السياسة العامة للدولة وعدم الاعتراف لها بالوسائل القانونية اللازمة التي تمكنها من تحقيق أهدافها. والاعتراف للحكومة بهذه الامتيازات لا يعنى بطبيعة الحال المساس بالبرلمان بوصفه الممثل للارادة الشعبية، طالما كان بإمكانه أن يناقش مشروعات القوانين المقدمة اليه فيقبلها أو يعدل فيها، كما له أن يرفضها في نهاية المطاف. ولذلك فان الاعتراف للحكومة ببعض الامتيازات على جدول أعمال البرلمان، إنما يعنى في الواقع منحها حق توجيه التشريع، فهي تقوم بعملية التغذية للبرلمان

بالتشريعات التي تراها ضرورية لتحقيق سياساتها العامة، مع الاعتراف لها بحق قيادة دفة العمل التشريعي داخله^(٢٥).

ومن جانب آخر، يلاحظ أن العديد من الدساتير تمنح الحكومة حق اقتراح القوانين، ولكن هذا الحق يفقد كل قيمة له من الناحية العملية طالما أنه ليس بإمكان الحكومة أن تدفع بمشروعات قوانينها الى المناقشة بحكم أن البرلمان هو الذي يحدد اسلوب توزيع العمل البرلماني وطريقة مناقشة مشروعات القوانين^(٢٦).

ويترب على ذلك أن عملية تسييس جدول أعمال البرلمان هو أمر لا بد منه، وأن منح الحكومة حق ممارسة امتيازات معينة على جدول البرلمان هو النتيجة المنطقية لكل ذلك.

ولكن السؤال المطروح هنا هو ما هي الوسيلة اللازمة لتحقيق ذلك؟ وهل منح مثل هذه الامتيازات للحكومة لا يخل حقيقة بحق البرلمان في استقلاله الداخلي؟

الواقع أن إيجاد نظام يكفل تحقيق مثل هذه المعادلة أمر صعب في الحقيقة، ومع ذلك فإن رصد الاتجاهات الدستورية والسياسية في العديد من دول العالم يؤكد غلبة الاتجاه نحو منح الحكومة الامتيازات التي تطلبها، مع الاعتراف للبرلمان بحق التعبير عن استقلاله الداخلي في نطاق محدد.

وتختلف الدول في سعيها الى الاعتراف للحكومة بامتيازات معينة على جدول أعمال البرلمان، فقد تتجه لتحقيق ذلك الى تكريسه قانونيا بالنص عليه في الدستور، أو عبر لوائح البرلمان ذاته، وقد تترك للعوامل السياسية والعملية مهمة منح الحكومة هذه الامتيازات.

Grange: Op. cit., p. 179-180 et P. 182-183.

(٢٥) أنظر في ذلك :

- Cotteret: Op. cit., p. 816-819.

Frçois Goguel: les Méthodes du travail parlementaire, R.F.S.P., No. :

(٢٦) أنظر في ذلك : 4, 1954, P. 695-696.

والبرلمانات، بطبيعة الحال، في الأنظمة التي تسود فيها الهيمنة الحكومية، لا تقف مكتوفة اليدين تجاه هذا الوضع، وإنما تلجأ إلى استخدام عدة وسائل بغية الحد من الاحتكار الحكومي لجدول الأعمال .

ومن جانب آخر، ان تحقق الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال لا يعنى عدم الاعتراف للبرلمان بحقوق عليه، اذ يحتفظ بجزء من الجدول يمارس عليه سيادته .

لذلك نبين كيفية تحقيق الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال في المطلب الأول، ثم نتطرق إلى حقوق البرلمان في ظل هذه الهيمنة في المطلب الثاني .

المطلب الأول

تحقيق الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال

نبين في البداية أساليب تحقيق الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال، ثم نوضح الوسائل التي اتبعتها البرلمانات في مقاومة هذه الهيمنة .

الفرع الأول

اساليب تحقيق الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال

تتبع الأنظمة الدستورية وسائل متنوعة لتحقيق الهيمنة الحكومية على جدول أعمال البرلمان، فهناك بعض الدساتير تكرر هذا الامتياز للحكومة عبر نصوص الدستور، والبعض الآخر منها يكتفى بتحقيق ذلك بالنص عليه في اللوائح الداخلية للبرلمانات أو يترك للتطبيق العملي تحقيق هذه الهيمنة . وهناك دول أخرى تمكنت الحكومة من أحكام سيطرتها على جدول الأعمال مستفيدة من طبيعة النظام الدستوري السائد فيها . بالاضافة إلى أنه توجد وسائل أخرى تمكن الحكومة من توجيه العمل التشريعي وندرس هذه الوسائل بالتتابع .

الفصل الأول

تحقيق الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال عن طريق الدستور

بموجب هذا النظام يمنح الدستور الحكومة الحق في تحديد جدول أعمال البرلمان التشريعي، مما يستبعد معه أية امكانية في اثاره النزاع من قبل البرلمان بأنه سيد جدول أعماله .

ولعل الانقلاب الدستوري الذي شهدته فرنسا عبر دستورها الصادر عام ١٩٥٨، لم تقتصر اثاره على مجرد تحديد مجال القانون، واطلاق يد اللائحة وانما امتد كذلك الى جدول أعمال البرلمان، وذلك عندما نصت المادة (٤٨) من الدستور على أنه (تكون الأولوية في جدول أعمال المجلسين لمناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة وللأقتراحات التي توافق عليها، وذلك بالترتيب الذي تحدده)^(٢٧) .

ولعل هذه هي أول مرة في التاريخ الدستوري المكتوب - على حد علمنا - تمنح الحكومة مثل هذا الحق عبر نصوص الدستور .

ولقد سارت بعض الدول في هذا الاتجاه كذلك، فقد نص الدستور المغربي الصادر عام ١٩٧٢ في الفصل (٥٥) منه على أن (يضع مكتب المجلس جدول أعماله، ويتضمن جدول الاعمال بالاسبقية وحسب الترتيب الذي تحدده الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من جانب الحكومة

(٢٧) لعل أولى المحاولات لايجاد مجال تهيمن الحكومة فيه على جدول الاعمال كانت المحاولة التي

قدمت عام ١٩٥٤ باقتراح تقسيم جدول الأعمال الى قسمين :

الأول : ويخصص الى الطلبات الحكومية دون أي تدخل باعداده من البرلمان .

والثاني: ويخصص الى الطلبات البرلمانية على أن يحجز له جلستين في كل اسبوع .

ولعل هذا الاقتراح يضمن حقوق كل من البرلمان والحكومة، وهو ما يطالب العديد من الكتاب بتحقيقه، كما سنرى فيما بعد .

Grange: Op. cit., P. 273

- أنظر في ذلك :

واقترحات القوانين التي وقع قبولها من طرفها. وتخصص بالاسبقية جلسة في كل اسبوع لاسئلة أعضاء مجلس النواب واجوبة الحكومة).

كما تبني هذا الاتجاه كذلك الدستور التونسي عندما نص في الفصل الثامن والعشرين منه على أن (مجلس الامة هو الذي يمارس السلطة التشريعية، ولرئيس الجمهورية ولكل نائب حق عرض مشاريع القوانين، ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر).

والواقع أن النصوص الدستورية السابقة اذا كانت قد اعترفت للحكومة بامتيازات معينة على جدول أعمال البرلمان، فقد قصرت هذا الحق على الميدان التشريعي دون بقية الوظائف التي يقوم بها البرلمان، والتي سبق لنا بيانها.

ولكن ذلك لا يعنى بطبيعة الحال أن امتيازات الحكومة على جدول الأعمال التشريعي ذات نطاق محدود، صحيح أنها تنحصر في المجال التشريعي، إلا أن أثار ذلك تمتد في الواقع الى عموم جدول الأعمال، اذ يكفي الحكومة أن تحجز الجلسات طوال دور الانعقاد لمشروعات قوانينها، لكي تمنع البرلمان من ممارسة حقوقه المنصوص عليها في الدستور.

نبين أولا مفهوم الأولوية في جدول الأعمال، ثم نوضح كيفية استخدامه لاستبعاد الاقتراحات التي يتقدم بها النواب.

أولا - مفهوم الأولوية في جدول الأعمال:

لم تكن الحكومة في السابق تملك أية سلطات على جدول أعمال البرلمان، طالما أنه سيد هذا الجدول، ولذلك كانت طلباتها تخضع لارادة النواب، ومدى اتفاقهم مع الحكومة.

ولذلك كانت الحكومة تعتمد في بعض الأحيان، لضمان ادراج أحد مشروعاتها في جدول الأعمال، إلى أن تقامر بوجودها القانوني على مسرح السياسة، وذلك عندما تعلن ربط الثقة بها باقرار اقتراحها بشأن جدول الاعمال. وبعبارة أخرى أن الحكومة تعتبر رفض البرلمان لاقتراحها بادراج

موضوع معين في جدول الأعمال بغية مناقشته إنما هو تصويت على طرح الثقة بها. (٢٨) ومثل هذه الوسيلة العنيفة التي لجأت إليها الحكومات الفرنسية خلال الجمهورية الرابعة، كانت من أسباب عدم الاستقرار الوزاري الذي حفلت به أيام تلك الجمهورية .

ولكن الحكومة الفرنسية لم تعد اليوم بحاجة لاستخدام هذا التكتيك فقد أغناها نص المادة (٤٨) من الدستور عن اللجوء إليه، ذلك النص الذي يجرى على النحو الآتي (تكون الأولوية في جدول أعمال المجلسين لمناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة وللإقتراحات التي توافق عليها، وذلك بالترتيب الذي تحدده) .

فمن الواضح أن هذا النص يمنح الحكومة امتيازات واسعة على جدول أعمال البرلمان، فهو يقرر أولوية لمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة وكذلك للإقتراحات بقوانين التي يقدمها أعضاء المجلس وتوافق على إدراجها في جدول الأعمال بالأولوية .

إذا كانت الحكومة تعد جدول الأعمال بالأولوية، فإن ذلك لا يعنى بطبيعة الحال تخطيطها لمؤتمر الرؤساء، فعن طريق اتصالها برئيس المجلس ورؤساء اللجان يمكن للحكومة أن تعد مشروعها الذي يعرض على مؤتمر الرؤساء، ولكن هذا الأخير لا يملك أية سلطة تجاهه، اذ يكتفى بالتصديق على محتواه والذي يتحدد بالاتصالات الجانبية التي تسبق اجتماعه. (٢٩) ومع ذلك يلاحظ أن مؤتمر الرؤساء يمكن أن يقترح اجراء بعض التعديلات في سلم الأولوية الذي أعدته الحكومة، إلا أن هذا التعديل لا يلزم الحكومة بشيء اذ تملك

(٢٨) أنظر في ذلك : Burdeau: Droit Constitutionnel et institutions Politiques, paris, 1977, P. 362-363.

- Grange: Op. cit., P. 183-185.

- Cadart: Op. cit., P. 1208.

Grange: Op. cit., P. 218-220.

(٢٩) أنظر في تفاصيل ذلك :

الاصرار على سلم الأولويات الذي طرحته .

وجداول الأعمال بالأولوية الذي تحدده الحكومة يتضمن أساسا مشروعات القوانين التي تتولى الحكومة صياغتها وتقديمها الى البرلمان، ومن ثم تأخذ المبادرة باختيار الوقت الملائم لمناقشتها أمامه عن طريق ادراجها في جدولها .

والأصل أن كل مشروعات القوانين الحكومية تدرج في جدول الأعمال بالأولوية، ومع ذلك يلاحظ أن هناك بعض المشروعات تخلت الحكومة عن ادراجها في جدولها، بعد عودتها من اللجان المختصة، وأدرجت بالتالى في جدول الأعمال التكميلى للبرلمان. وقد يرجع ذلك إلى تقدير الحكومة لعدم أهمية الموضوعات التي تعالجها هذه المشروعات^(٣٠) أو أنها تلمس معارضة قوية لها، مما ترغب معه أن توفر على نفسها الوقوع في مواجهات مع البرلمان .

وإلى جانب مشروعات القوانين الحكومية، هناك بعض الاقتراحات بقوانين التي يتقدم بها النواب وتقبل الحكومة ادراجها في جدولها. ويرجع السبب في اتخاذها لهذا الاجراء الى رغبتها في ارضاء أغليبيتها البرلمانية عن طريق تمرير بعض اقتراحاتها، أو لأهمية الموضوعات التي تعالجها المقترحات البرلمانية وترغب الحكومة أن يكون لها دور في اقرارها. وأخيرا قد يرجع السبب إلى رغبة الحكومة في الاسراع في اقرار القانون عن طريق الاستفادة من الامتيازات الممنوحة لها بموجب المادة (٤٨) من الدستور، طالما أن نصوص القانون لا تختلف الحكومة بشأنها مع مقدميها .

وإلى جانب مشروعات القوانين أو الاقتراحات البرلمانية بشأنها هناك بعض المسائل تدرج كذلك في جدول الأعمال بالأولوية في فرنسا وهي: ^(٣١)

١ - انتخاب قضاء محكمة العدل العليا (م ٦٧) .

(٣٠) المرجع السابق، ص ٢٢٦ .

(٣١) المرجع السابق، ص ٢٣١ .

- ٢- كل البيانات الحكومية التي تلقىها في المجلس .
- ٣- طلبات رفع الحصانة عن الأعضاء . وفي بعض الأحيان تدرج كذلك في جدول الأعمال الأولوية لطلبات النواب بإيقاف أوامر اعتقال زملائهم، غير أن الحكومة تعادى عادة مثل هذه الطلبات .

ان الحكومة تملك بموجب نص الدستور، وضع جدول العمل التشريعي للبرلمان في اطار مشروعات القوانين التي تقدمها، أو تلك التي توافق عليها والتي يكون مصدرها النواب . وهذا يعنى في الواقع أن الحكومة تملك حق اختيار النصوص التشريعية التي تكون موضوعا لنشاط البرلمان التشريعي والتي تكون لها الأولوية في المناقشة على كافة الموضوعات الاخرى .

والواقع أن الحكومة يمكنها عن طريق هذا النص أن تحتكر جُل وقت البرلمان، طالما كان بإمكانها الاستمرار في تغذية المجلس بالمشروعات .

وإذا كانت المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي، وما يقابلها في الدساتير التي سارت على طريقه، تمنح الحكومة الحق بمناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها، أو توافق عليها، بالأولوية على أية موضوعات أخرى، فذلك يعنى في الواقع حق الحكومة، وفي أي وقت تختاره، أن تضيف إلى القائمة التي أعدتها موضوعات جديدة، أو أن تسحب منها بعض الموضوعات، كما يحق لها أن تغير داخل القائمة من الدور الذي يحتله هذا المشروع أو ذاك . فنظام الأولوية يعنى كذلك حقها في أن تحدد الترتيب الذي تناقش بموجبه مشروعات القوانين التي تقدمها، أو تقبل بها .

وتترتب نتيجة مهمة على أولوية المشروعات الحكومية في جدول الأعمال، وهي أن الحكومة تستطيع أن تسحب مشروع القانون من جدول الأعمال اذا كانت مناقشته قد بدأت وتبين لها وجود معارضة شديدة له، ولا يتوقف حق السحب هذا على موافقة المجلس، حتى ولو كانت أغليته تعارض

ذلك، وتفضل مواصلة النقاش.^(٣٢) وهذا ما يشكل امتيازاً للحكومة تتجنب عن طريقه رفض مشروعات قوانينها.

ويلاحظ البعض أن هيمنة الحكومة على جدول الأعمال قد تؤدي إلى نتيجة غير مرغوبة، ومع ذلك فهي في صالح الحكومة. ذلك أن التحديد المسبق لجدول الأعمال بالأولويات التي أرادت الحكومة لا تترك الفرصة لمناقشة القضايا السياسية ذات الصلة العاجلة، كالمشاكل السياسية، ذلك لأنه لا يمكن إدراجها في جدول أعمال قد سبق تحديده، وبذلك تتجنب الحكومة إعلان موقفها السياسي من المشكلة أمام البرلمان، وهو أسلوب كثيراً ما استخدمته الحكومة الفرنسية وواجهته معارضة شديدة من الأعضاء.^(٣٣)

ولا يتوقف مدى المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي والنصوص المماثلة له عند هذا الحد، وإنما يتعداه كذلك إلى حق الحكومة في تحديد الأوقات التي ترغب أن يناقش البرلمان فيها مشروعات القوانين المقدمة منها. وإذا كان هذا الحق لم تنص عليه صراحة المادة (٤٨) من الدستور، إلا أنه يعتبر نتيجة منطقية لها. لأنه إذا كان بإمكان البرلمان أن يحدد الجلسات التي سوف يناقش فيها الاقتراحات الحكومية، فإنه يمكن له في الواقع أن يجعل حق الأولوية الممنوح للحكومة عديم الأثر عن طريق تحديد جلسات بتواريخ بعيدة جداً، أو بتواريخ متباعدة عند مناقشة مشروع قانون معين. ولذلك لم يكن غريباً الاعتراف للحكومة بحق تحديد تاريخ انعقاد الجلسات التي ترغب أن تناقش مشروعاتها بالأولوية، وكذلك الساعات التي تختارها للانعقاد.^(٣٤)

ولا يتوقف أثر المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي عند هذا الحد، وإنما يمتد لكي يعترف للحكومة بالحق بتحديد الشكل الذي تتم فيه مناقشة مشروع

(٣٢) أنظر في ذلك : Léo Hamon et Claude Emeri: Vie et droit Parlementaires: L'évolution des rapports entre le parlement et le gouvernement, Chronique, R.D.P., No.1, 1961, P. 1238.

Léo Hamon et Claude Emeri: Op. cit., P. 1242-1243.

(٣٣) أنظر :

Grange: Op. cit., P. 183-186.

(٣٤) أنظر في ذلك :

القانون المقدم منها. فإذا كانت الحكومة تملك أن تحدد الجلسة التي يتم فيها مناقشة المشروعات المقدمة منها، إلا أنها تستطيع كذلك أن تقرر استمرار المجلس في مناقشة النص حتى الانتهاء منه، سواء كان ذلك ضمن نفس الجلسة، إذا كان الوقت المخصص لانعقادها يسمح لها بذلك، أو أن تستمر المناقشة إلى بقية الجلسات التالية حتى الانتهاء من النص .

فإذا كانت الحكومة لا تملك الحد من عدد الاعضاء الذين يرغبون في المناقشة، إلا أن البرلمان لا يمكنه أن يبدأ بمناقشة موضوع آخر طالما لم ينته من مناقشة المشروع الذي بين يديه .

كما لا يمكن له إنهاء جلسته قبل أن يستكمل جدول الاعمال بالأولوية الذي حددت الحكومة تلك الجلسة له^(٣٥) .

ويشبه هذا الأسلوب الى حد بعيد النظام المتبع في مجلس العموم البريطاني والمعروف باسم المقصلة (Guillotine) حيث يقوم المجلس بوضع جدول زمني لمناقشة المراحل المختلفة من مشروع القانون^(٣٦) .

ولكي تتمكن الحكومة من انجاز مناقشة مشروعات قوانينها خلال الجلسات التي تحددها لهذا الغرض، اختفى حق أعضاء البرلمان الذين كانوا يتمتعون به قبل دستور عام ١٩٥٨ بطلب تأجيل مناقشة الموضوع. ولذلك لم تعد مقبولة طلبات تأجيل مناقشة أحد المشروعات الى جلسة قادمة طالما أن جدول الأعمال بالأولوية المحددة له تلك الجلسة لم ينته بعد، اللهم إلا إذا وافقت الحكومة على ذلك، كما تمنع طلبات تأجيل موضوع معين طالما حل دوره

(٣٥) أنظر في ذلك : Chantebout: Droit Constitutionnel et Sciences Politiques, Paris, 1982

P. 668.

- Grange: Op. cit., P. 187-188.

(٣٦) أنظر في هذا النظام : O. Phillips Hood: Constitutional and Administrative Law, 4th ed,

London, 1967, P. 202-203.

- سيدني د. بايلي، المرجع السابق، ص ٧٨.

في المناقشة، أو طلب استيفائه بعض الشروط، أو إحالته الى اللجان مرة أخرى^(٣٧).

كما نشير إلى أن مناقشة مشروع القانون المقدم من الحكومة، بعد دراسته من قبل اللجان المختصة لا يكون على أساس النص المقترح في تقرير اللجنة، كما كان الحال قبل دستور عام ١٩٥٨، وإنما على أساس النص الاصيل كما جاء من الحكومة. فقد جرى البرلمان قبل تطبيق دستور الجمهورية الخامسة على قيامه بمناقشة النص المقترح من اللجنة في تقريرها المقدم الى البرلمان، والذي يمكن أن يختلف تماما عن النص المقدم من الحكومة، أو على أفضل تقدير يتضمن النص المقترح من اللجنة بعض النقاط المشتركة مع الاقتراح الحكومي. وبقاء مثل هذا الاسلوب في المناقشة يمكن أن يؤدي إلى إبطال أية قيمة لنص المادة (٤٨) من الدستور، لأن مثل هذا التطبيق لو استمر في ظل الدستور الجديد، لوجد المجلس نفسه أمام احتمال كبير بأن يناقش نصاً مختلفاً تماما عن النص الذي اقترحه الحكومة^(٣٨).

وأخيرا نشير إلى أن جدول الأعمال بالأولوية إذا كان يمكن تطبيقه خلال أدوار الانعقاد العادية، فإنه كذلك يطبق خلال أدوار الانعقاد غير العادية متى كان الطلب مقدما من الحكومة، وفي هذه الحالة يقتصر جدول الأعمال على الموضوعات التي دعى البرلمان لمناقشتها. ومع ذلك يجوز بمرسوم تعديل هذه الموضوعات بالاضافة اليها أو سحب البعض منها^(٣٩).

ثانيا - جدول الأعمال بالأولوية وسيلة استبعاد لمناقشة الموضوعات الأخرى: ان السلطة التي تملكها الحكومة في تحديد جدول الأعمال، تتجاوز في الواقع الحق الذي منحه لها صراحة المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي، وما

Grange: Op. cit., P. 189-190.

(٣٧) أنظر في ذلك:

(٣٨) المرجع السابق، ص ١٨٨ - ١٨٩.

Grange: Op. cit., P. 208-209.

(٣٩) راجع:

يقابلها من نصوص في الدستورين المغربي والتونسي. فهذا الحق، اذا كان ظاهرياً يتعلق بمجال العمل التشريعي للبرلمان، إلا أنه في الواقع يمنح الحكومة سلطة مطلقة على جميع مفردات جدول الأعمال، عدا تلك التي قرر لها الدستور أولوية كذلك، كالائلة الشفوية، أما ما عدا ذلك، فإن حق الحكومة على جدول الأعمال، حق غير محدد في موضوع معين، أو في وقت معين، طالما تعلق الامر بالعمل التشريعي للبرلمان .

وبعبارة أخرى فإن بإمكان الحكومة استبعاد مناقشة أي موضوع يطرحه البرلمان، عن طريق تقديم مشروع قانون بالأولوية، وعندها لا يمكن للبرلمان أن يشرع في مناقشة القضايا ذات الأصل البرلماني، طالما لم يفرغ من القوانين التي قدمتها الحكومة ومنحتها صفة الأولوية. وهكذا، فإن هذا الحق الذي تمارسه الحكومة على جدول الأعمال يتحول إلى وسيلة لاستبعاد كافة الموضوعات التي يمكن تصور ادراجها في جدول الأعمال^(٤٠) .

وإذا كانت الحكومة لا تستخدم بشكل مستمر امتيازاتها هذه، وإنما توجهها ضد بعض الاقتراحات بقوانين التي تجدها متعارضة مع سياساتها المعلنة، وكذلك ضد بعض الاقتراحات التي تقدم ضد رغبتها، إلا أن ذلك لا ينفي أن البرلمان في كل مرة يرغب فيها أن يناقش موضوعاً معيناً، يواجه باحتمال أن تطرح الحكومة جدول أعمال بالأولوية، يستغرق كل وقت البرلمان. وفي هذه الحالة فإن اسلوب الاستبعاد الحكومي يتحول، في حقيقة الامر، إلى حق استبعاد تمارسه الحكومة لا ضد تبنى مشروع معين فحسب ، وإنما أيضا مجرد مناقشته^(٤١) .

ان استخدام الحكومة لحق الاولوية في جدول الأعمال أدى إلى ذات النتائج تقريبا في الدول التي أخذت بهذا الاتجاه، يقول أحد الكتاب المغاربة

(٤٠) المرجع السابق، ص ١٩١ .

(٤١) المرجع السابق، ص ١٩١ .

تعليقا على استخدام الحكومة للفصل (٥٥) من الدستور (من هذا الفصل نلاحظ أن مكتب مجلس النواب ليس حرا في وضع جدول أعمال المجلس بل أنه مطالب بأخذ رأي الحكومة التي تلزمه على الخضوع للترتيب الذي تحدده هي فيما يتعلق بمناقشة المشروعات القانونية المعروضة من طرف السلطة التنفيذية والاقتراحات القانونية التي تكون قد قبلتها وبهذه الوسيلة تتمكن الحكومة لا من فرض مناقشة مشروعاتها القانونية فحسب بل من تجميد جميع الاقتراحات القانونية التي تتقدم بها المعارضة - وهو ما حدث بالفعل طوال بعض فصول انعقاد البرلمان حيث رفضت مناقشة جميع المقترحات القانونية التي تقدمت بها المعارضة الاتحادية - فيكفي أن تكون الحكومة مرتكزة على أغلبية ولو كانت ضعيفة لكي تتجمد جميع المقترحات القانونية التي تتقدم بها الأقلية ولو كانت هذه الأقلية لا تخلو من أهمية .

ان استعمال هذا الفصل قد يؤدي الى خلق توتر كبير بين أعضاء الكتل التي يتكون منها مجلس النواب ذلك لأنه يمنع الأقلية من التعبير عن رأيها وقرار بعض الاقتراحات القانونية التي قد تستهدف المصلحة العليا للبلاد. لذا لا يستبعد في الظروف الراهنة أن يرفض البرلمان المغربي الاقتراحات القانونية التي تتقدم بها المعارضة ذلك أن الفصل ٥٥ يعطى للحكومة الاسبقية في مناقشة المشروعات القانونية المقدمة من طرفها والاقتراحات القانونية التي وقع قبولها من طرف الحكومة. ومن العسير جدا أن يتصور المرء استعدادا طارئا تظهره الحكومة فتقبل الاقتراحات القانونية السابقة التي عرضت على مكتب مجلس النواب والتي كانت قد تقدمت بها المعارضة^(٤٢) .

ان استخدام جدول الأعمال بالأولوية كوسيلة استبعاد للموضوعات الاخرى له مظاهر متعددة نحاول أن نحصرها في الآتي :-

(٤٢) أنظر: الدكتور/عبد الرحمن القادري، الوجيز في المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - النظم السياسية، الرباط، ١٩٨٢، ص ٢٨٢ .

١ - استبعاد مناقشة الطلبات الخاصة بالحصانة البرلمانية :

تنص المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي على أنه (لا يجوز التحقيق مع أي عضو من أعضاء البرلمان أو البحث عنه أو القبض عليه أو اعتقاله أو محاكمته بسبب ما يبيده من الآراء أو التصويت في أداء أعماله البرلمانية .

- لا يجوز التحقيق مع أي عضو من أعضاء البرلمان أو القبض عليه في جناية أو جنحة أثناء دورات الانعقاد إلا بموافقة المجلس التابع له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجريمة .

- لا يجوز القبض على أي عضو من أعضاء البرلمان في غير أوقات الانعقاد الا بموافقة مكتب المجلس التابع له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجريمة أو التحقيق المأذون به أو ادانته نهائيا .

ويوقف اعتقال العضو أو السير في الاجراءات الجنائية ضده اذا طلب ذلك المجلس التابع له).

وتقابل هذه المادة، كل من الفصل (٣٧) من دستور المغرب، والفصول ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ من الدستور التونسي .

فهذه النصوص الدستورية التي تتعلق بالحصانة البرلمانية يمكن أن تفقد كل قيمة لها، طالما لم يكن بإمكان النواب مناقشة طلب إيقاف اعتقال أحد زملائهم . لأن البرلمان اذا كان لا يمكنه أن يناقش اقتراحات أعضائه المدرجة في جدول أعماله والخاصة بالحصانة البرلمانية، فان هذه الضمانة الدستورية الاساسية تغدو مجرد حبر على ورق .

ولقد لجأت الحكومة الفرنسية مرات عديدة لاسلوب جدول الأعمال بالأولوية لاستبعاد مناقشة طلبات وقف اعتقال بعض النواب، الأمر الذي أثار حفيظة العديد منهم، باعتبار أن نطاق المادة (٤٨) من الدستور ينحصر في العلاقة بين مشروعات القوانين الحكومية، والاقتراحات بقوانين التي يتقدم بها النواب، اذ يكون للاولى الاولوية على الثانية متى طلبت الحكومة ذلك، ولا

يمكن أن يمتد أثر هذه المادة إلى النصوص الدستورية الأخرى، ولا سيما المادة (٢٦) التي يمكن القول في ظل النص الذي تجرى به أن لها صفة أمره لا تقل عن الصفة الأمرة للمادة (٤٨) من الدستور، ويترتب على ذلك أن طلبات إيقاف اعتقال النواب يجب أن تناقش فور تقديمها. لأنه لا يمكن أن يكون أمرا طبيعيا، أن يكون حسن أداء المؤسسات الدستورية لوظيفتها، كمناقشة طلبات وقف الاعتقال من قبل البرلمان، متوقفا على الإرادة الحسنة للحكومة^(٤٣).

ولأجل تكريس الحق الدستوري للنواب بمناقشة طلبات اعتقال زملائهم، تم تعديل المادة (٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الفرنسي، بما يسمح بمناقشة هذه الطلبات في جدول أعمال جلسة يوم الجمعة، بعد الانتهاء من بند الاسئلة الشفوية. وبهذا التعديل أصبح للبرلمان أولوية في مناقشة طلبات وقف الاعتقال. وقد وافق المجلس الدستوري على هذا التعديل^(٤٤).

٢ - استبعاد مناقشة مشروعات القوانين الخاصة بالتصديق على حالات التفويض التشريعي:

وحالة أخرى من حالات محاولة الحكومة استبعاد ممارسة البرلمان لحقوقه المنصوص عليها في الدستور تلك المتعلقة بالمادة (٣٨) من الدستور الفرنسي والفصل ٤٤ من الدستور المغربي والتي تنص على أنه (يجوز للحكومة، لتنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة باصدار اوامر تدخل عادة في نطاق القانون. وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة. وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، على أنها تصبح لاجية اذا لم

(٤٣) أنظر في تفاصيل هذا الموضوع: Léo Hamon et Jean-Marie Cotteret Vie et Droit

Parlementaires, R.D.P., No. 5, 1961, P. 996-997.

Grange: Op. cit., P. 194.

أنظر أيضا:

Grange: Op. cit., P. 194.

(٤٤) أنظر في ذلك:

يعرض مشروع القانون الخاص باقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض).

ولكي تستطيع الحكومة الاستمرار في تطبيق الاوامر الصادرة بناء على قانون التفويض تقدم للبرلمان مشروع القانون الخاص بالتصديق عليها، وبعد مناقشته في اللجان المختصة تمتنع عن ادراجها في جدول الاعمال بالاولوية، كما أنها لا تسمح للبرلمان بادراجها في جدول اعماله التكميلي، فلقد ذهبت سدى محاولات الجمعية الوطنية الفرنسية العديدة التي بذلتها لادراجها في جدول الأعمال، لأنها تصطدم كل مرة بالاحتكار الواقعي لجدول الاعمال من قبل الحكومة، مع أن هذه الأوامر تكون قد دخلت حيز التنفيذ، ونشرت القرارات التطبيقية الصادرة بالاستناد عليها^(٤٥).

٣ - استبعاد طلبات المناقشة الاضافية:

جدول الاعمال التشريعي الذي تقدمه الحكومة يتضمن طلبات فحص مشروعات القوانين بالاولوية، وتحدد الحكومة الوقت الملائم لمناقشتها، ومع ذلك يمكن أن يكون هناك وقت فراغ يتخلل الجلسات التي طلبت الحكومة حجزها لمناقشة مشروعات قوانينها بالاولوية. ولكن البرلمان لا يستطيع أن يملأ هذا الفراغ بمناقشة الاقتراحات بقوانين المقدمة منه، لأن مثل هذه المناقشة تتعارض مع حق الأولوية الممنوح للحكومة.

ولايضاح ذلك نذكر على سبيل المثال أن تطلب الحكومة حجز جلسات الاسبوع القادم لمناقشة مشروعات قوانينها، ثم تحدد لذلك جلستين، فهل يمكن للبرلمان أن يعقد جلسة ثالثة لمناقشة الاقتراحات ذات الأصل البرلماني؟ قد تكون الاجابة المنطقية على هذا التساؤل بالاجاب، طالما أن عقد هذه الجلسة الاضافية لا يؤثر على سير المناقشة في الجلسات التي حجزتها الحكومة.

Cotteret: Op. cit., p. 822

(٤٥) انظر في ذلك :

- Grange : Op. cit., p. 195.

الا أن الأمر يجري في الواقع على غير ذلك، إذ لا تعترف الحكومة للبرلمان بهذا الحق. ولاستبعاد أي محاولة لتفسير النصوص وفق هذا المفهوم تعمد الحكومة الفرنسية، لاحتكار كل الوقت، الى تقديم جدول أعمالها بالاولوية بشكل غير محدد في كل مرة، فتارة تقدم جدول أعمال يغطي كل جلسات المجلس الاسبوعية، على أن تتولى هي فيما بعد تحديد الموضوعات التي تناقش في كل جلسة مع تحديد تاريخ انعقادها، وتارة أخرى تلجأ الى تضخيم جدول أعمال الجلسة الاسبوعية الاولى، بحيث لا يمكن للبرلمان انجازها، فتتولى هي بعد ذلك تحديد الجلسات اللاحقة للاستمرار في مناقشة جدول الاعمال بالاولوية الذي قدمته^(٤٦).

وهذا الاسلوب تستطيع الحكومة استبعاد طلبات المناقشة الاخرى التي يمكن لأعضاء البرلمان التقدم بها، ولو اثناء الوقت الذي يتخلل الجلسات المحجوزة للحكومة.

ويلاحظ ان اتباع الحكومة لاسلوب تحديد جلسات المناقشة يمكن أن يوقع البرلمان في فراغ بعد ما ينتهي من مناقشة الموضوعات المدرجة على جدول اعماله بالاولوية، أو كما وصفه البعض (بعطلة المجلس) دون أن يكون بإمكانه استغلال هذا الوقت الضائع لمناقشة جدول اعماله التكميلي^(٤٧).

ثالثاً: الامتيازات الحكومية الاخرى على جدول الاعمال:

إذا كانت المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي وما يقابلها من مواد في الدستورين المغربي والتونسي تمكن الحكومة من احتكار واقعي لوقت البرلمان، وتفرض هيمنة على جدول اعماله، فان الدستورين الفرنسي والمغربي لم يتوقفا عند هذا الحد، وانما منحا الحكومة امتيازات اخرى على جدول الاعمال،

Grange : Op. cit., p. 191 - 193.

(٤٦) انظر في ذلك :

- Chantebort: Op. cit., p. 668 - 669.

Chantebort: Op. cit., p. 669.

(٤٧) انظر :

تمكنها من تنفيذ سياستها التشريعية، وهذه الامتيازات نجملها فيما يأتي : -

١ - حق الحكومة برفض مناقشة المجلس التشريعي لأي اقتراح لم يسبق عرضه على اللجنة المختصة:

وقد تبني هذا الاتجاه الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ عندما نص في المادة (٤٤ / ف٢) منه على أن (للحكومة أن تعترض على كل تعديل لم يعرض مقدما على اللجنة). وسار في الاتجاه ذاته الدستور المغربي عندما نص في الفصل (٥٦) على أن (لأعضاء البرلمان والحكومة حق التعديل وللحكومة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يقدم من قبل الى اللجنة التي يعينها الأمر).

واذا كان هذا الاتجاه له ما يبرره، لأنه من النادر أن تكون التعديلات أو الاقتراحات التي تقدم أثناء الجلسة مدروسة بشكل جيد، وانما يسودها طابع الارتجال وعدم الدقة، مما يعرض التشريع الى هفوات يمكن تجنبها بالدراسة والتمحيص الذي تجريه اللجنة المختصة، وهذا ما يضيفي على العمل الذي تقوم به اللجنة المختصة مزيدا من الاحترام^(٤٨).

الا أن ذلك لا ينفي أن الحكومة يمكنها استعمال هذا الحق لابعاد مناقشة طلبات التعديل التي يتقدم بها النواب والتي لم يسبق مناقشتها في اللجان^(٤٩). وهكذا تتاح الفرصة مرة اخرى للحكومة لرفض التعديلات التي يتقدم بها النواب، ولا سيما نواب المعارضة منهم، جملة وتفصيلا وذلك بمطالبتها المجلس الاقتصار على التعديلات التي اقترحتها أو التي قبلتها^(٥٠).

(٤٨) انظر في هذا المعنى: André Hauriou et Jean Gicoquel: Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Paris, 1980, p. 1113.

(٤٩) انظر في التفاصيل: Michel Lascombe: Le Premier Ministre, Clef de Voute des institutions? L'article 49 alinéa 3 et les autres, Chronique, R.D.P. No. 1, 1981 p.138 - 139.

(٥٠) انظر: عبد الرحمن القادري، المرجع السابق، ص ٢٨٣.

٢ - تقليص حق التعديل لأعضاء المجلس:

لكي توقف الحكومة الاقتراحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس التشريعي والتي يمكن أن تؤدي الى الابتعاد عن مفهوم وجوه النص الذي اقترحته، فانها تطلب التصويت مرة واحدة على النص محل النقاش في مجموعه أو في في جزء منه دون اعتبار لغير التعديلات التي اقترحتها الحكومة أو وافقت عليها ويسمى هذا الاسلوب بالاقتراع المقفّل Le vote bloqué^(٥١) وتؤدي هذه الطريقة في الواقع الى المحافظة على تماسك النصوص التي اقترحتها الحكومة وانسجامها في مواجهة التعديلات التي يقترحها الأعضاء، ولكن هذه الطريقة تؤدي الى تقليص حق الأعضاء في اقتراح التعديل على النصوص التشريعية محل النقاش^(٥٢) وهو حق تعترف به الدساتير عادة لهم. اذ يكفي أن تلجأ الحكومة الى هذا الاسلوب لتوقف حق التعديل الممنوح للأعضاء. وقد استخدمت الحكومة الفرنسية هذا الاسلوب كثيرا لتوقف به الاقتراحات التي يتقدم بها الأعضاء ضد عقوبة الاعدام كما استخدمت الحكومة هذا الاسلوب كذلك لوقف سيل التعديلات التي يتقدم بها الأعضاء والتي طابعها العام عدم الجدية، ومن أمثلة ذلك استخدام الحكومة الفرنسية لطريقة الاقتراع المقفّل في ١٧ أكتوبر ١٩٧٧ لوقف مشروع تعديل لصالح مقطرات الكحول^(٥٣).

كما تسمح طريقة الاقتراع المقفّل للحكومة أن تجعل البرلمان يتبنى النصوص التي تريدها أو جزء منها دون أن تثير مسؤوليتها السياسية أو تطرحها

Pierre Avril: le voté bloqué.

(٥١) انظر في الاقتراع المقفّل :

Chronique, R.D.P., No.3, 1965, p. 339 - 457.

Le Parlement legislateur, R.F.S.P., vol. 31, No. 1, 1981, p.22.

Burdeau: Traité de Science Politique, T. VIII, 1974, p. 519 - 521. انظر ايضا :

Guchet : Op. cit., p. 469 - 470.

(٥٢) انظر :

Pierre Avril: Le Parlement legislateur, op. cit., p.22.

(٥٣) انظر :

Michel Lascombe, op. cit., p. 139-140.

انظر ايضا في هذا الموضوع :

كوسيلة أخيرة لتبني هذه الطريقة، كما كان الحال في أيام الجمهورية الفرنسية الرابعة^(٥٤) كما أن هذه الطريقة تستخدم كوسيلة اضافية لتجنب مناقشة النصوص عندما تفشل النصوص الدستورية في الحد من حقوق أعضاء البرلمان، وبذلك يستخدم هذا الاسلوب كوسيلة ضغط حقيقية للحد من حق الأعضاء في المناقشة والتصويت ولكسب الوقت^(٥٥). ويلاحظ أن هذا الاسلوب يقترب كثيرا من الاسلوب المعمول به في انجلترا والمعروف باسم Kangaroo والذي بموجبه يمكن لرئيس مجلس العموم - ولجهات أخرى - سلطة اختيار نص أو تعديل نص وطرحه للتصويت مباشرة دون مناقشة^(٥٦)، وذلك من أجل الحصول على نص يقترب كثيرا من المشروع الأصلي المقترح، وبذلك يتجنب التعديلات المشوشة أو غير المنطقية^(٥٧).

ولقد تبني الدستور الفرنسي هذا الاسلوب عندما نص في المادة (٤٤) فقرة ٣) منه على أنه (يجرى أخذ الرأي في المجلس مرة واحدة على النص موضوع النقاش في جملته أو في جزء منه دون اعتبار لغير التعديلات التي اقترحتها الحكومة أو وافقت عليها).

وسار الدستور المغربي في هذا الاتجاه كذلك عندما نص في الفصل السادس والخمسين، الفقرة الثانية منه على أن (يبت مجلس النواب بتصويت واحد في النص المناقش كله أو بعضه اذا ما طلبت الحكومة ذلك مع الاقتصار

(٥٤) انظر في استخدامات الاقتراع المقفل وتمييزه عن اسلوب طرح الثقة:

Avril : Le voté bloqué. op. cit., p. 430-433 ets.

(٥٥) انظر في الاجراءات المختصرة التي يتبعها البرلمان الفرنسي والتي بموجبها يتم التصويت دون مناقشة:

Michel Coudere: le Bataille Parlementaire contre le temps, R.F.S.P., Vol. 31, No.1, 1981, p.112 ets.

(٥٦) انظر : O. Hood Phillips: Constitutional and Administrative Law, 4th ed, London, 1967, p. 211.

André Hauriou et Guénel: op. cit., p. 1114.

(٥٧) انظر:

على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة).

٤ - اسلوب عدم القبول للاقتراحات البرلمانية^(٥٨):

بموجب هذا الاسلوب تحدد بعض النصوص ميدانا لا يجوز فيه قبول الاقتراحات الصادرة من الأعضاء، بمعنى أنها تحرم على الأعضاء حق المبادرة في طرح بعض الموضوعات. فاذا ما أقدم أحد الأعضاء على تقديم اقتراح في أحد هذه الموضوعات كان للحكومة الحق في اعلان عدم قبوله.

ولقد تبنى الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ هذا الاسلوب في بعض مواده، كالمادة (٤٠) منه التي تنص على عدم قبول (الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان اذا كانت تؤدي الى اجراء تخفيض في الايرادات العامة أو انشاء أو زيادة في المصروفات العامة) وكذلك نص المادة (٤١) من الدستور والتي تنص على أنه (اذا تبين أثناء الاجراءات التشريعية ان اقتراحا أو تعديلا يخرج عن نطاق القانون أو يتعارض مع تفويض تشريعي منح بمقتضى المادة (٣٨) فللحكومة أن تدفع بعدم قبوله).

وسار في هذا الاتجاه الدستور المغربي عندما نص في الفصل الخمسين منه على أن (المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء مجلس النواب ترفض اذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون الحالي اما الى تخفيض الموارد العمومية واما الى احداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود).

كما ينص الفصل الثاني والخمسون على أنه (يمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في حيز اختصاص القانون).

وقد توسع المجلس الدستوري الفرنسي كثيرا في تطبيق اسلوب عدم القبول حتى أصبح في ضوء القرارات العديدة التي أصدرها نظرية عامة تهيمن

(٥٨) انظر في ذلك : Gauemet (P.M): Finances Publiques, Montchrestien, 1974, Tome. 1, p. 285 ets.

- Michel Lascombe: Op. cit., p. 134 - 135.

على كافة أنواع العمل البرلماني. اذ تشمل في نطاقها الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور، أو اقتراح القوانين الأساسية والقوانين العادية، وتعديلها، وطرح الاستفتاء والدعوة لعقد دور انعقاد غير عادي للبرلمان ومذكرة طرح الثقة بالحكومة.

وابتدع المجلس اساليب عديدة لتطبيق نظرية عدم القبول، فهناك عدم القبول الصريح وعدم القبول الضمني لبعض النصوص، كما أنه يشمل عدم القبول للنظام العام.

واسلوب عدم القبول يمكن اثارته في أي وقت: اذ يجوز التمسك به لحظة ايداع الاقتراح، أو اثناء مناقشته أمام مؤتمر الرؤساء بغية ادراجه في جدول الاعمال، أو اثناء مناقشة الاقتراح في جلسة البرلمان.

وجوز اثارة عدم القبول في شأن أحد القوانين في مجموعه، أو في جزء منه، أو بخصوص مادة من مواده، أو جزء من مادة.

واذا كان اسلوب عدم القبول للاقتراحات البرلمانية يمكن الحكومة الفرنسية من ادراج هذه الاقتراحات في جدول الاعمال، الا أنها، في بعض الاحيان، تسير في اتجاه مغاير، بغية امتصاص نقمة النواب، اذ تسمح بادراج الاقتراحات البرلمانية المتعلقة بالشئون المالية في جدول الاعمال، الا أنها تعتمد الى تأخير مناقشتها، أو حتى منع هذه المناقشة عن طريق ارسالها الى اللجان، أو اعلان رغبتها ببحث الموضوع بشكل شامل ضمن سياستها الرامية لايجاد حلول للمشاكل المالية^(٥٩).

٥ - قيادة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان في فرنسا:

ان الامتيازات الحكومية على جدول الاعمال لا تكتمل صورتها دون دراسة ما تملكه الحكومة من سلطات وامتيازات في اتخاذ زمام المبادرة في تحريك

Grange: Op. cit., p. 237 - 238.

(٥٩) انظر في ذلك :

العمل التشريعي أمام هذا المجلس أو ذاك.

اذ تنص المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي على انه (تجرى دراسة كل مشروع أو اقتراح بقانون في مجلسي البرلمان بغية الاتفاق على نص موحد. وإذا حدث بسبب الخلاف بين المجلسين ان مشروعا أو اقتراحا بقانون لم تتم الموافقة عليه بعد المداولة فيه مرتين في كل مجلس، أو اذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال بعد المداولة فيه مرة واحدة في كل مجلس، فللوزير الأول الحق في طلب عقد لجنة مشتركة من أعضاء المجلسين بالتساوي لاقتراح نص للأحكام التي بقيت محل خلاف.

- ويجوز للحكومة أن تعرض النص الذي انتهت اليه اللجنة المشتركة على المجلسين للموافقة عليه ولا يقبل أي تعديل فيه الا بموافقة الحكومة.
- فاذا لم تصل اللجنة المشتركة الى اتفاق على نص موحد، أو اذا لم تتم الموافقة على النص وفق الاوضاع المنصوص عليها في الفقرة السابقة، فللحكومة بعد مداولة جديدة في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ ان تطلب الى الجمعية الوطنية أن تبث فيه بصفة نهائية. وللجمعية الوطنية في هذه الحالة أن توافق على النص الذي انتهت اليه اللجنة المشتركة، أو آخر نص وافقت هي عليه مع تعديله أو آخر التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ حسب الظروف).

ويتضح لنا من هذا النص أن الدستور يعطي للحكومة وحدها حق طلب تكوين لجنة مشتركة من مجلسي البرلمان للتوصل الى حل للخلاف الدائر بينهما حول نص معين.

والامتيازات التي تملكها الحكومة في قيادة الاجراءات التشريعية بين مجلسي البرلمان تسمح لها بانهاء مساعيها للوصول الى حل بينهما اذا قدرت ان مناقشات المجلسين يمكن أن تصل الى نتائج لا تلائمها. فهناك عدة حالات قبلت فيها الحكومة ادراج بعض الاقتراحات بقوانين في جدول اعمال مجلس الشيوخ، الا أنها لم تجد لها مكانا ابدا في جدول اعمال الجمعية الوطنية، كما أن

الحكومة قد توقف حركتها المكوكة بين المجلسين بغية التوصل الى حل بينهما، وذلك عن طريق عدم تحويلها للاقتراحات أو المشروعات من مجلس الى آخر. ويترتب على ذلك أن الحكومة بموجب الصلاحيات الممنوحة لها يمكنها تعجيل نظر المجلسين للموضوعات المدرجة على جدول اعمالها عن طريق اسراعها في مساعيها للوصول الى حل يقبلان به، أو على العكس تهدف الى تعطيل أو حتى وقف سير نظر هذه الموضوعات في حالة عدم رضاها بها^(٦٠).

الفصل الثاني

تحقيق الهيمنة الحكومية عن طريق اللوائح الداخلية للبرلمانات

تتجه بعض الدول الى تحقيق الهيمنة الحكومية على جدول الاعمال عن طريق منحها امتيازات معينة، ولكن دون أن تكرر ذلك بنصوص الدستور، وانما تكفي بتحديد الوقت الكافي والمناسب لمناقشة المشروعات الحكومية، وذلك بالنص عليه في اللوائح الداخلية للبرلمانات.

ومثل هذا الاتجاه يعبر في الواقع كذلك عن التمسك بالاستقلال الداخلي للبرلمان، فهو الذي يقوم، عن طريق لائحته الداخلية بتخصيص الوقت الكافي للحكومة لكي تتمكن من طرح مشروعاتها وآرائها اللازمة لتحقيق السياسة العامة التي تضطلع بمهام تنفيذها.

وقد يقال، مع ذلك، أن هذا النظام لا يكفل للحكومة دواما، ممارسة هذه الامتيازات، اذ يكفي أن يعمد البرلمان الى تعديل لائحته لكي يلغي هذه الامتيازات. واذا كان هذا القول صحيحا، فإن من الصحيح كذلك أن الاعتراف البرلماني للحكومة بهذه الامتيازات طوال سنوات طويلة أوجد نوعا من التقاليد البرلمانية لا يمكن تخطيها بسهولة، وهي تقاليد تحرص البرلمانات في

Grange: Op. cit., p. 196 - 199.

(٦٠) انظر في ذلك :

الدول المختلفة على احترامها، لأنها تعتبرها جزءاً من وجودها. كما أن تكوين الحكومة من قبل حزب الاغلبية البرلمانية يسهل على الحكومة القيام بمهمة تحديد جدول أعمال البرلمان.

ويمكن ان نذكر في هذا الصدد الدول التي تأثرت بالنظام الدستوري الانجليزي، ومنها استراليا، كندا، سيلان، ايرلندا، نيجيريا. في هذه الدول تتولى الحكومة، في المقام الأول، اختيار الموضوعات التي ترغب في مناقشتها والنظام الخاص بذلك. أما في الهند والباكستان، فان جدول الاعمال يقدم الى البرلمان من قبل وزير الشؤون البرلمانية.

وفي نيوزيلنده يتولى كاتب المجلس تحضير جدول الاعمال بناء على تعليمات مكتب رئيس الوزراء. واذا كان الاصل أن الحكومة تقوم باستشارة زعماء المعارضة عند تحديدها لجدول اعمال البرلمان، الا أن ذلك لا يمنع القول انها في الحقيقة، تهيمن بشكل شبه كامل على البرنامج التشريعي للبرلمان، حيث تخصص أغلب أيام الجلسات الاسبوعية لمناقشة الاقتراحات الحكومية^(٦١):

- ففي استراليا لا يمكن مناقشة الاقتراحات ذات الاصل البرلماني في مجلس النواب الا في الخميس الثاني من كل شهر حتى الساعة الواحدة ظهراً. أما أيام الخميس الأخرى فانه يمكن مناقشة الاقتراحات البرلمانية حتى نفس الساعة، ولكن بعد الانتهاء من مناقشة الميزانيات والشؤون المالية.

ويلاحظ، أن بإمكان المجلس تأجيل مناقشة اقتراحات أعضائه التشريعية بالتصويت بحرية على ذلك، بالرغم من قصر الفترة المخصصة لمناقشتها. الا أن اقتراح التأجيل هذا يجب ألا يصدر من الحكومة، وذلك احتراماً منها للوقت المخصص لمناقشة الاقتراحات البرلمانية، حيث يعرف هذا الوقت (بوقت الاعتراضات).

Ameller: Op. cit., p. 198 - 200.

(٦١) انظر في ذلك :

أما في مجلس الشيوخ فلا يمكن أن تكون للاقتراحات البرلمانية أولوية في المناقشة على المشروعات الحكومية الا في يوم الخميس بعد الساعة الثامنة.

- أما في كندا فان يوم الاثنين من الاسبوع السادس، ويوم الخميس من الاسبوع الثاني، التاليين للتصديق على الرسالة الجوابية لخطاب العرش، يخصصان لمناقشة المشروعات المقدمة من النواب. أما بقية الجلسات في دور الانعقاد فتخصص للمشروعات الحكومية. ومع ذلك فانه يمكن للمجلس النظر في مشروعات النواب في يومي الثلاثاء والجمعة من الساعة (٥ - ٦) بعد الظهر.

- وتسير الهند على نظام مماثل اذ تخصص الساعتين والنصف اللتان تسبقان موعد رفع جلسة يوم الجمعة لمناقشة الاقتراحات التي يتقدم بها النواب.

- وفي الباكستان يخصص يوم لمناقشة الاقتراحات ذات الاصل البرلماني وخمسة أيام للاقتراحات الحكومية.

- وفي سيلان لا يمكن مناقشة الاقتراحات البرلمانية الا يوم الاربعاء من كل اسبوع.

- أما في ايرلندا فانه يمكن للحكومة أن تطلب مناقشة مشروعاتها في أي وقت تحدده، ماعدا الوقت المحدد بين الساعة السادسة والسابعة والنصف من مساء أيام الخميس والجمعة، وذلك في غير الاوقات المخصصة لمناقشة الميزانيات.

وأخيرا نشير الى النظام المتبع في امارة موناكو حيث يتولى المجلس الوطني بنفسه تحديد جدول أعماله والذي يطلع عليه وزير الدولة قبل ثلاثة أيام على الاقل من انعقاد البرلمان. ولكن يجب تخصيص جلسة من كل اثنتين يعقدها المجلس، بناء على طلب الحكومة، لمناقشة مشروعات القوانين الحكومية^(٦٢).

(٦٢) انظر في هذه الحالة والحالات السابقة كذلك: Ameller: op. cit., p. 198 - 200.

ويتضح لنا من العرض السابق، أن الانظمة البرلمانية الداخلية قد سمحت للحكومة في العديد من الدول بتقرير أولوية لها على جدول أعمال البرلمان التشريعي، مما يمكنها من طرح مشروعاتها دون منافسة تذكر من قبل الاقتراحات البرلمانية، وبذلك يمكن للحكومة تحقيق سياساتها العامة دون معوق.

الفصل الثالث

طبيعة النظام السياسي تسمح بالهيمنة الحكومية على جدول الاعمال

إذا كان الاتجاه السائد في العديد من الدول يعترف للحكومة بسلطات واسعة على جدول أعمال البرلمان، سواء كان ذلك عن طريق تكريس الامتيازات الحكومية في نصوص الدستور أو اللوائح الداخلية للبرلمانات، إلا أن هناك دولا أخرى تلعب طبيعة النظام السياسي السائد فيها دورا كبيرا في تقرير الهيمنة الحكومية على جدول أعمال البرلمان. ولعل التجربة الانجليزية من بين أوضح الامثلة التي يمكن أن تذكر في هذا المجال.

والهيمنة الحكومية على جدول الاعمال في انجلترا هي ثمرة تطور استغرق وقتا طويلا ليستقر على الصورة الحالية.

فلقد نشأت أولا القواعد الخاصة بالمناقشة داخل مجلس العموم في القرن السادس عشر ولا يزال البعض منها معمولا به الى اليوم. وكان للمجلس رئيس وظيفته الاولى أن يعمل كمقرر للمجلس، وأن يرفع تقريرا عن مناقشات المجلس الى الملك. وكان الرئيس يبدأ تقريره بعبارة يحرص على أن يوضح من خلالها أن (ما يقوله ليس مقالا من شخصه يحاسب عليه، ولكنه بناء على مبادرة أعضاء مجلس العموم وموافقتهم والتعبير عن ارادتهم)^(٦٣).

(٦٣) انظر في ذلك: سيدني، د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الانجليزية، ترجمة فاروق يوسف نصار، مكتبة الانجلو مصرية، ١٩٧٠، ص ٧٨.

وإذا كان الرئيس هو المسئول عن إدارة الجلسات، فقد كان من الضروري خلق تقليد جديد، يحكم شاغل هذا المنصب، وبموجبه يتصرف الرئيس بالحياد وعدم التحزب. وإذا كان هذا المبدأ قد تعرض للاهتزاز في بداية تطبيقه، إلا أنه تكرر بصفة نهائية خلال القرن التاسع عشر، حيث أصبح منصب الرئاسة أكثر استقلالا عن الاعتبارات الحزبية^(٦٤).

وكان المجلس يناقش مشروعات القوانين، التي تقدم اليه، والتي كانت أغليبتها قبل اتخاذ الاجراءات الاصلاحية التي شهدتها البلاد عام ١٨٣٢ من أصل برلماني، ما لم يوافق النواب على تخصيص بعض الوقت للحكومة. وفي عام ١٨٣٧ تم تخصيص يومين في الاسبوع للاقتراحات والموضوعات التي تقدمها الحكومة.

وتعتبر هذه الخطوة هي حجر الأساس في مسيرة التطور الكبير الذي حدث فيما بعد، والذي نتابع بسرعة كبيرة، مما جعل الوضع يتغير الى العكس تماما، حيث أصبح النواب، بصفتهم الفردية، لا يملكون الا جانبا من الجلسات التي تعقد أيام الجمع لتقديم اقتراحاتهم الخاصة^(٦٥).

وكان المجلس يناقش مشروعات القوانين التي تقدم اليه، فاذا لم يكن أمامه اية مشروعات قوانين أو اقتراحات رسمية، فانه كان يترك لرئيس المجلس أن يدرج في أعمال المجلس أي اقتراح، وربما بعد تعديله، يحوز القبول. ولكن بانتهاء القرن السابع عشر سقط هذا الاجراء نتيجة لعدم استعماله مدة طويلة. وترتب على ذلك أن المناقشات أصبحت تدور بناء على الاقتراحات الرسمية المكتوبة^(٦٦).

وإذا كان نظام الوزارة قد شهد تطورا كبيرا في القرن الثامن عشر مما

(٦٤) المرجع السابق، ص ٨٣.

Ameller: op. cit., p. 198.

(٦٥) انظر:

(٦٦) انظر: سيدني، د. بايلي، المرجع السابق، ص ٧٩.

أحدث تغييراً في نظام الحكومة البرلمانية السائد هناك، إلا أن هذا التغيير تم دون التخلي عن الإجراءات التقليدية المتبعة في مجلس العموم. وخلال القرن التاسع عشر استخدمت قواعد حفظ النظام الرسمية على ضوء ما جرى عليه العمل قديماً لضبط وقت المجلس واستخدامه، ولقد استخدم حق الاعتراض منذ وقت مبكر. ولكن الاعتراض المنظم للأعضاء الإيرلنديين لاعتاق المناقشات في القرن التاسع عشر أدى إلى اتخاذ إجراءات عنيفة وصارمة لكي تضمن الحكومة الوقت الكافي لمناقشة برامجها في المجلس، أي أن الاعتاق المنظمة للمناقشات من قبل بعض الأعضاء هي التي دفعت إلى إجراء تنظيم أكبر لأعمال المجلس، بما يحقق للحكومة أهدافها التشريعية، وكان المبرر لمثل هذه الإجراءات أن البرلمان يهتم بنواحي عديدة من حياة الشعب مما يجب معه تسهيل مهمته^(٦٧).

ولم تكن هناك أحزاب سياسية بالمعنى المعروف اليوم حتى القرن السابع عشر، ولكن ذلك لا ينكر وجود بعض التكتلات والتجمعات. فهناك التجمعات التي تضم الأعضاء الذين ينتمون لمقاطعة واحدة من أجل المناقشة في بعض القضايا التي تأخذ طابع الخلاف بين ممثلي المدن وممثلي الريف، أو أن يكون التجمع من أجل بعض الأراضي الخاصة بهم. إلا أن هذه الصورة الأولية للحزب لم تكن مستقرة بصورة نهائية. ولذلك لم يكن بالإمكان القول بوجود حزب سياسي بالمعنى الحديث في ذلك الوقت^(٦٨).

وإذا كانت فكرة وجود أحزاب سياسية قبل منتصف القرن السابع عشر محل انتقاد في إنجلترا، إلا أن الآراء التي كانت تهاجم وجود أحزاب سياسية بدأت في التواري لصالح وجودها. وما أن جاء القرن التاسع عشر حتى كانت الأحزاب السياسية أمراً قائماً، وأخذت تنظم رسمياً على أساس محلي أول

(٦٧) المرجع السابق، ص ٨٠.

(٦٨) المرجع السابق، ص ٧٩.

الأمر، ثم على أساس قومي في مرحلة لاحقة. وما أن جاء القرن العشرين حتى أصبح ينظر الى النظام الحزبي باعتباره أحد العناصر الأساسية لقيام الديمقراطية البرلمانية البريطانية^(٦٩).

ولقد أصبح من التقاليد في الحياة السياسية البريطانية أن يتولى زعيم الحزب الفائز في الانتخابات رئاسة الوزارة، وأن يشكل حكومته من نواب حزبه في البرلمان، ليضمن حصوله على ثقة مجلس العموم. وبذلك أصبح هناك حزب يشكل الحكومة ويهيمن بأغلبيته على البرلمان، وحزب آخر (أو أكثر) يشكل المعارضة التي يعترف بها رسمياً حيث تعتبر (معارضة صاحبة الجلالة) من الأمور الأساسية في النظام السياسي هناك.

وإذا كان حزب الاغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة، فإنه لم يعد بالامكان التمييز بسهولة، بنظر البعض، بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وانما هناك حزب الاغلبية الذي يكون الحكومة لوضع سياسته المعلنة وقت الانتخابات موضع التطبيق، ويحضر مشروعات القوانين التي تحقق أهداف هذه السياسة، وهناك حزب المعارضة الذي يتولى مهمة الرقابة وانتقاد أهداف العمل الحكومي ووسائل تحقيقها^(٧٠).

ويضع جدول أعمال مجلس العموم لجنة تتكون أساساً من رئيس المجلس والاعضاء الذين يعرفون بـ Chief Whip^(٧١) والذين يكونون جزء من الحكومة وتأخذ اللجنة بالاعتبار عند تحديدها لجدول الاعمال استشارة زعماء أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان.

وإذا كانت الحكومة تتكون من نواب حزب الاغلبية في مجلس العموم،

(٦٩) المرجع السابق، ص ١٤٨ - ١٤٩.

(٧٠) انظر في ذلك: Ameller: op. cit, p. 199 - 200.

(٧١) يقصد باصطلاح Chief Whip عضو البرلمان الذي يعهد اليه حزبه بتطبيق الانظمة الحزبية، وحمل نواب الحزب على حضور الجلسات المهمة.

فانها تستطيع ، بالاعتماد على اغليتها البرلمانية ، من ضبط الطريقة التي يستغل بها المجلس وقته ، وان كانت هذه الطريقة يمكن أن تؤدي عمليا الى هيمنة الحكومة بالكامل على كل وقت مجلس العموم ، دون أن تترك للمعارضة فرصة ابداء رأيها أو عرض مشروعاتها .

غير أن الاحتكار الكامل لوقت مجلس العموم من قبل الحكومة يتنافى مع التقاليد السياسية البريطانية التي تمنع ذلك . لأن حزب الاغلبية يحسب ألف حساب لنتائج الانتخابات العامة التي يمكن أن تقلب الموازين السياسية فتجعله ينتقل الى الصفوف الخلفية ، وأن يحتل مركز المعارضة هذه المرة ، مما يمنعه من طرح المشروعات الخاصة به . ولذلك تتجه التقاليد السياسية البريطانية الى منح الحكومة كل الامتيازات التي تمكنها من تحقيق أهدافها المعلنة عن طريق تمكينها من توجيه العمل التشريعي داخل مجلس العموم ، ولكنها مع ذلك تعترف للمعارضة بحق ابداء رأيها بكل حرية ، وفرض رقابتها على النشاط الحكومي^(٧٢) .

وقد ترتب على الاعتراف للحكومة بهذا الحق أن أصبح جزءاً كبيراً من وقت مجلس العموم يستخدم في مناقشة الأعمال الحكومية ، حيث يمكن القول أن نسبة ٧٥٪ من هذا الوقت تخصص عادة لمناقشة مشروعات القوانين والاقتراحات التي تقدمها الحكومة ، بالإضافة إلى الأمور المالية والأعمال الروتينية . ومثل هذه النسبة العالية دفعت البعض إلى الشكوى أحياناً من أن الحكومة تميل بدرجة كبيرة لاستخدام الوقت المحدد للبرلمان لانجاز برنامجها ، وأنه ينبغي عليها أن تمنح مزيداً من الفرص للأعمال والاقتراحات التي يتقدم بها الأعضاء . والواقع أن الهيمنة الحكومية على جدول أعمال البرلمان ماهي إلا نتيجة حتمية لزيادة كمية الأعمال المطلوب من البرلمان والحكومات عامة التصدي لها^(٧٣) .

Ameller: op. cit., p. 200.

(٧٢) انظر في ذلك :

(٧٣) انظر في ذلك : سيدني د. بايلي ، المرجع السابق ، ص ٩٢-٩٣ ، ص ١٠٢ .

ويلاحظ أن الاغلبية البرلمانية في انجلترا كانت تميل في القرن الماضي الى اختصار المناقشة في الامور التي تعتبرها غير هامة نسبيا لكي تتاح لها فرصة النظر بالاقترحات الخاصة التي تقدمها، والتي يشعر من خلالها النواب بتحقيق ذاتهم^(٧٤).

أما اليوم فان الحكومة ملزمة بأن تخصص بعض الجلسات، في كل دور انعقاد لمجلس العموم، الى مناقشة الموضوعات التي يختارها زعماء المعارضة^(٧٥).

الفصل الرابع وسائل اخرى لتحقيق النفوذ الحكومي على جدول اعمال

اذا كانت بعض الدول لا تزال تعترف للبرلمانات بالسيادة على جداول أعمالها، إلا أنها، مع ذلك، تمنح الحكومة بعض النفوذ على هذه الجداول، مما يسمح بمنح مشروعات قوانينها وضعاً ممتازاً داخل الجدول. ويمكن الوصول الى هذه النتيجة باتباع عدة وسائل نذكر منها :-

أولاً - مشاركة الحكومة في تكوين الهيئة المختصة باعداد جدول الأعمال :
تسمح بعض النظم للحكومة بالاشتراك في عضوية اللجنة المختصة باعداد جدول الأعمال بعض واحد مما يكفل لها عرض وجهات نظرها التي تلقى، بطبيعة الحال، كل اهتمام في هذا المجال. ومن الدول التي تأخذ بمثل هذا الاتجاه يمكن أن نذكر إيطاليا، وبلجيكا، والارجنتين، ومجلس البوندستاج في ألمانيا الغربية^(٧٦).

وهناك بعض الدول تتكون اللجنة المختصة باعداد جدول الاعمال

(٧٤) المرجع السابق، ص ٩٢.

Ameller: op. cit., p. 198.

(٧٥) انظر :

Debbasch: op. cit., p. 129.

(٧٦) انظر :

- André Hauriou: op. cit., p. 558.

بالاشتراك بين البرلمان والحكومة والتي تكون لها الاغلبية في عضوية اللجنة، مما يضمن لها الهيمنة على جدول الاعمال، كما هو الحال في غانا وسيراليون^(٧٧).
ثانياً - نفوذ الحكومة لدى رئيس البرلمان:

رأينا أن بعض الانظمة تمنح رئيس البرلمان حق وضع جدول أعمال البرلمان بصفة نهائية، بعد استشارته لبعض هيئات المجلس. وإذا كان الرئيس يمارس هذه المهمة بكل موضوعية وحيدة، فانه يأخذ بحسبانه، مع ذلك، بعض الاعتبارات المهمة، وأولها أن يمنح الحكومة الوقت الكافي لطرح مشروعات قوانينها. ولذلك يتجه رؤساء بعض البرلمانات كالداغمارك، وفنلندا، والنرويج، واليونان، الى تأمين الطلبات الحكومية عن طريق منحها أولوية في جدول الأعمال، دون أن يكون هناك أي نص رسمي يقرر لها بطبيعة الحال مثل هذا الامتياز^(٧٨).

ثالثاً - طلب صفة الاستعجال:

الأصل أن البرلمان هو الذي يقرر صفة الاستعجال للقانون. ويترتب على ذلك اختصار الاجراءات التي يمر بها مشروع القانون. ففي ايرلندا يقرر المجلس انقاص الوقت المخصص لكل مرحلة من مراحل مناقشة القانون. وفي البرازيل تلغى الفترة التي تتوسط بين المطالعة الاولى لمشروع القانون والمطالعة الثانية، حيث يتم التصويت في المطالعة الثانية للقانون فور التصويت على المطالعة الاولى^(٧٩). وهذا ما سارت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي عندما نصت في المادة (١٠٤) منها على انه (لا يجوز اجراء المداولة الثانية على مشروع القانون قبل مضي اربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة الاولى فيه الا اذا قرر المجلس بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم غير ذلك،

Ameller: op. cit., p. 198.

(٧٧) انظر:

Ameller: op. cit., p. 201.

(٧٨) انظر:

(٧٩) المرجع السابق، ص ٢١٠.

وتقتصر المداولة الثانية على المناقشة في التعديلات التي يقترحها الاعضاء كتابة على المشروع الذي أقره المجلس في المداولة الاولى ثم يقترح نهائيا على المشروع).

وفي المانيا الغربية، وبولندا، ونيوزلنده يمكن ايقاف نصوص اللائحة الداخلية الخاصة بالاجراءات التشريعية بصفة مؤقتة، بغية الاسراع في مناقشة مشروع القانون الذي طلب له صفة الاستعجال^(٨٠).

- وينفرد الدستور اللبناني بنص يقرر فيه صفة الاستعجال بناء على طلب الحكومة، مع تحديد فترة زمنية للبرلمان لكي يبت في مشروع القانون. فقد نصت المادة (٥٨) من الدستور على أن (كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوما من طرحه على المجلس (مجلس النواب)، دون أن يبت فيه، أن يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء).

ومفاد هذا النص أن من حق السلطة التنفيذية نشر مشروع القانون المستعجل واعتباره نافذا ما لم يبت فيه المجلس النيابي خلال اربعين يوما من طرحه عليه. وهذا ما يفرض على المجلس تقرير صفة الاولوية لمشروع القانون لدراسته، وبالتالي اتخاذ ما يراه بشأنه. وبالطبع ان الحكومة تستطيع، عن طريق هذا النص، تقرير صفة الاستعجال لأغلب مشروعات قوانينها، لالزام المجلس بالبت فيها بسرعة.

ويرى الفقه اللبناني أن الهدف الذي تغياه المشرع الدستوري من اقرار هذه المادة يتمثل في منع مجلس النواب من التباطؤ بنظر مشروعات القوانين الحكومية، نتيجة للاتجاهات السياسية والحزبية السائدة فيه، أو ما تفرضه المصالح الانتخابية من مواقف تجاه الحكومة. ولذلك كان لابد من تحذير

(٨٠) المرجع السابق ٢١١. انظر ص ٢١١ - ٢١٢ حيث أشار المؤلف الى تطبيقات عديدة للمبدأ.

المجلس الى عدم تعطيله لمشروعات الحكومة التي يقتضيها الصالح العام^(٨١).
وقد أثار هذا النص خلافات واسعة في الفقه اللبناني حول تفسير أحكامه:

فقد ذهب اتجاه الى ان مجلس النواب يملك الحق وحده بتقرير صفة الاستعجال، حيث تكون له الكلمة النهائية في تقرير هذه الصفة لمشروع القانون أو عدم تقريرها، ذلك لأن ترك تقرير صفة الاستعجال للحكومة دون المجلس النيابي يخل بمبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث دراسة مشروع القانون، هذا فضلا عن أن النظام الداخلي للمجلس يعترف له بهذا الحق، ولا يقرر انفراد الحكومة بتقرير صفة الاستعجال لمشروعات قوانينها^(٨٢).

ويرى اتجاه آخر أن الدستور قد ترك للحكومة وحدها تقرير صفة الاستعجال، اذ قرر المشرع الدستوري في هذا الخصوص اختصاصا استثنائيا كان يدخل في الاصل في مجال عمل البرلمان^(٨٣).

ونعتقد ان الاتجاه الثاني هو الاقرب الى الصواب، فالدستور عندما منح الحكومة حق تقرير صفة الاستعجال لمشروع القانون، أراد بذلك منحها امتيازاً

(٨١) انظر في ذلك: الدكتور / مصطفى ابو زيد فهمي: النظام البرلماني في لبنان، ١٩٦٩، ص ٣٠٧، عبده عويدات: النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، ١٩٦١، ص ٥٣١، حسن الحسن القانون الدستوري والدستور في لبنان، ص ٢٦١، الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، ١٩٨٣، ص ٥٦٢-٥٦٣.

(٨٢) انور الخطيب: الاحوال البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١، ص ٤١١-٤١٦.

(٨٣) مصطفى ابو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٣٠٩، عبده عويدات، المرجع السابق، ص ٥٣١، ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٥٦٤.
- انظر ايضا: الدكتور / محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ١٩٧٣، ص ٨٨٧.

على جدول أعمال البرلمان بشأن هذا القانون، والاسراع بالبت فيه خلال المدة المحددة له .

واختلف الفقه كذلك حول تحديد المقصود من اصطلاح «الطرح» الوارد في المادة ٥٨ من الدستور، فقد ذهب رأي الى أن المقصود بالاحالة التي تحتسب منها مدة الاربعين يوما هي احالة مشروع القانون من الحكومة الى مجلس النواب^(٨٤) في حين يرى الاتجاه الغالب الى أن المقصود بذلك هو العرض على مجلس النواب^(٨٥).

ويلاحظ أن تقرير صفة الاستعجال لمشروع القانون بناء على طلب الحكومة لا تلزم مجلس النواب بالموافقة عليه، اذ له أن يقرر الموافقة على مشروع القانون، كما له الحق في رفضه، بل أننا نعتقد أن المجلس قد يتجه الى رفض المشروع اذا ما قدر أن المدة الباقية له لمناقشته لا تكفي لدراسته دراسة متأنية، وذلك من أجل قطع الطريق على الحكومة باصداره بمرسوم بعد انتهاء المدة المحددة للمجلس للبت فيه وهي (٤٠) يوما.

ونشير اخيرا الى أن الحكومة الكويتية عرضت على لجنة النظر في تنقيح الدستور عام ١٩٨٠ تبني نص مماثل للنص اللبناني، وذلك عندما اقترحت تعديل المادة (٦٥) من الدستور لكي يكون نصها كالتالي :

«لأمر حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها واصدارها. ويكون الاصدار خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعها اليه من مجلس الامة.

ولا تحتسب أيام العطلة الرسمية من مدة الاصدار.

(٨٤) انظر في هذا الاتجاه: الدكتور / ادمون رباط: محاضرات في القانون الدستوري، مجموعة محاضرات القيت على طلبة كلية الحقوق بالجامعة اللبنانية ١٩٦٥ - ١٩٦٦ ص٢٠٥، اشار اليه ابراهيم عبد العزيز شيحا، ص٥٦٥.

(٨٥) انظر في هذا الاتجاه: مصطفى ابو زيد فهمي، المرجع السابق ص٤٠٥ وما بعدها، محسن خليل، المرجع السابق، ص٨٩٩، ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص٥٦٥.

ويعتبر القانون مصدقا عليه ويصدر اذا مضت المدة المقررة للاصدار دون أن يطلب رئيس الدولة اعادة نظره.

وللأمير أن يقرر في مرسوم احالة اقتراحه للمجلس ان له صفة الاستعجال. وفي هذه الحالة يبت المجلس في الاقتراح خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوما من تاريخ احالته اليه، والا كان للأمير أن يصدره بمرسوم.

وقد بررت الحكومة وقتها طلبها هذا بالقول (أن ما يقرره النص القائم من حق أغلبية أعضاء المجلس في تقرير صفة الاستعجال والالزام بالتصديق على مشروع القانون واصداره خلال سبعة أيام من تاريخ رفعه اليه يوهم بأن التأخير في اصدار القوانين يرجع الى الجهة المسئولة عن التصديق عليها واصدارها، وهو غير صحيح. وفوق ذلك فان مدة الثلاثين يوما مدة معقولة، خصوصا في ضوء ما تقرره المادة ٦٦ لأمير البلاد من حق طلب اعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب. اذ لا يخفى أن دقة هذا الاجراء الاخير تتطلب اتاحة الفرصة الكافية لدراسة المشروع قبل اتخاذ قرار في شأنه وهو ما لا يتيح فترة الايام السبعة المقررة في حالة الاستعجال.

وبسبب ما سجله تاريخ الممارسة النيابية من تأخر المجلس فترات طويلة قبل البت في كثير من مشروعات القوانين المعروضة عليه، وقد تكون لبعضها أهمية خاصة توجب سرعة الانتهاء منه، فان الحكومة ترى اضافة فقرة جديدة في شأن المشروعات المقدمة من الامير تقضي بان له أن يقرر في مرسوم احالتها على المجلس ان لها صفة الاستعجال. وفي هذه الحالة يلزم المجلس بالبت في الاقتراح خلال ثلاثين يوما من تاريخ احالته اليه. وغني عن الذكر أن النص المقترح لا يصادر اختصاص المجلس في التشريع. اذ يملك المجلس دائما الغاء هذا القانون أو تعديله. وغاية ما يحققه النص الجديد هو انه يحول دون بقاء الاقتراح معلقا لا يبت فيه المجلس).

وقد رأت لجنة النظر بتنقيح الدستور التوصية بالموافقة على الاقتراح بعد تعديله، لأنها رأت فيه ما يغنيها عن الموافقة على اقتراح آخر من الحكومة

بتعديل الدستور باضافة مادة جديدة اليه تقرر منح أولوية لمشروعات القوانين الحكومية في جدول أعمال مجلس الامة، وذلك على غرار نص المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي.

هذا وكانت اللجنة قد وافقت على تعديل الاقتراح الحكومي بشأن المادة (٦٥) لكي تكون كالتالي:

«للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها واصدارها، ويكون الاصدار خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعها اليه من مجلس الامة. وتخفض هذه المدة الى خمسة عشر يوما في حالة الاستعجال. ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم».

ويعتبر القانون مصدقا عليه ويصدر اذا مضت المدة المقررة للاصدار دون أن يطلب رئيس الدولة اعادة نظره.

وللأمير أن يقرر في مرسوم احالة اقتراحه للمجلس ان له صفة الاستعجال، وفي هذه الحالة يبت المجلس في الاقتراح خلال مدة لا تزيد عن تسعين يوما من تاريخ احالته اليه، والا كان للأمير أن يصدره بمرسوم. ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الاصدار أو مدة البت».

وجاء في مبررات اللجنة لقبول الاقتراح الحكومي بعد تعديله ما يلي:

«أن انفراد مجلس الامة بالحق في تقرير صفة الاستعجال لأي مشروع قانون بمقتضى قرار يصدر منه بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم، والالزام بالتصديق على القانون واصداره خلال سبعة أيام من تاريخ رفعه الى الأمير من المجلس، يمكن ان يكون محلا للنظر في هذه الرخصة بتوسعه في مهلة الاصدار المخفضة بما يفسح المجال لدراسة المشروع قبل اتخاذ قرار في شأنه سواء باصداره، أو بطلب اعادة النظر فيه بمرسوم مسبب، مع ما يتطلبه اتخاذ القرار والتسبب من بحث وتدقيق قد لا تتيحها فترة سبعة الايام، ولا سيما في حالة

القوانين ذات الطابع الفني . من أجل هذا رأت اللجنة حفاظا على التوازن بين حق كل من الأمير والمجلس في اضافة صفة الاستعجال على أي مشروع قانون يراد التعجيل باصداره لتحقيق مصلحة عامة عليا للبلاد . ان تبقى على حق المجلس في تقرير صفة الاستعجال بالاغلبية ذاتها الموصوفة في النص القائم للمادة ٦٥ من الدستور، مع رفع المدة التي تقصر اليها مهلة الاصدار من سبعة ايام الى خمسة عشر يوما، توسطا في الأمر حتى لا يسلب المجلس حقه الطبيعي في تقرير صفة الاستعجال لقانون ما من جهة، ولا تضيق على الحكومة الفترة المعقولة اللازمة لتحديد موقفها من هذا القانون، من جهة أخرى .

وحرصا على دفع عجلة التشريع الى الامام دون تباطؤ في البت في مشروعات القوانين المعروضة على مجلس الامة، ولا سيما ما تميز منها بأهمية خاصة، وعدم تركها معلقة أمدا طويلا في غمار التأجيلات والمناقشات رأت اللجنة الموافقة على المبدأ الذي اقترحته الحكومة بأن يكون للأمير الحق في تقرير صفة الاستعجال في مرسوم احالة اقتراحه للمجلس، بيد أنها زادت المدة التي يجب أن يبت المجلس خلالها في الاقتراح من ثلاثين يوما الى تسعين يوما من تاريخ احالته الى المجلس، والا كان للأمير أن يصدره بمرسوم، وراعت في ذلك أن مدة التسعين يوما هي مدة معتدلة ومعقولة لتمكين المجلس من التوفر على دراسة القانون ومناقشته واتخاذ قرار فيه، ايجابا أو سلبا، حتى لا يؤدي ضيق ميعاد الثلاثين يوما المقترح من الحكومة للبت خلاله في مشروع القانون المقترح الى نتيجة عكسية اذ يخشى أن ينتهي المجلس في حالة عدم امكانه البت في الاقتراح في هذه المدة لعدم كفايتها لبحثه ودراسته الى رفض الموافقة عليه للحيلولة دون اصداره بمرسوم، على الرغم مما قد يكون له من أهمية ترتبط بالمصلحة العليا للبلاد، وبذلك تفوت المصلحة المبتغاة من تحويل الأمير حق اسباغ صفة الاستعجال عليه، وتنقلب الى ضدها .

وليس بدعا أن يكون للأمير حق اصدار الاقتراح بمقتضى مرسوم في حالة

عدم بت مجلس الامة فيه خلال المدة المقررة وقيام صفة الاستعجال به، اذ قد أخذت بهذا النظر دساتير بعض الدول.

ورغبة في المساواة في الاوضاع بين كل من ميعاد الاصدار وميعاد بت المجلس في الاقتراح الموصوف بالاستعجال، من حيث اسقاط أيام العطلة الرسمية في حساب كل من الميعادين على حد سواء، تفاديا للنتائج غير المقبولة التي قد تترتب على المفارقة بينهما على الرغم من اتحاد الحكمة في هذا الاسقاط، فقد رأت اللجنة الا تقصر عدم حساب أيام العطلة الرسمية على مدة الاصدار، بل أن تعمل القاعدة ذاتها بالمثل بالنسبة الى ميعاد البت المحدد للمجلس، وأوردت هذا الحكم في فقرة مستقلة في نهاية المادة حتى ينصرف أثره الى الميعادين معا».

الفرع الثاني

الاساليب البرلمانية المتبعة لمواجهة الاحتكار الحكومي لجدول الاعمال

ان الاحتكار الواقعي لجدول أعمال البرلمان من قبل الحكومة دفعه الى اتخاذ بعض الاساليب لمواجهة هذه الحالة، وذلك للتعبير عن عدم رضاه، من ناحية، ولإجبار الحكومة على السماح بمناقشة الاقتراحات ذات الاصل البرلماني.

ويمكننا في هذا الصدد الاشارة الى الاساليب الآتية :-

أولا - ضرورة مناقشة مشروعات القوانين في اللجان البرلمانية:

هناك تقليد قديم، ولكنه مستمر الى الآن، وبموجبه لا يمكن للبرلمان مناقشة مشروعات أو الاقتراحات بقوانين الا بعد دراستها ومناقشتها من قبل اللجان المختصة. أي أن الحكومة لا تستطيع أن تدرج في جدول الاعمال بالاولوية الا الموضوعات التي انتهت اللجان من اعداد تقاريرها بشأنها. ولما

كانت مدة فحص اللجان لمشروعات القوانين غير محددة، فان اللجان تعتمد، كوسيلة ضغط على الحكومة، الى تأخير مناقشتها^(٨٦).

ثانيا - ارضاء الحكومة لأغليبتها البرلمانية:

ان الحكومة ملزمة بارضاء أغليبتها البرلمانية، وذلك بالسماح لها بادراج بعض الاقتراحات بقوانين التي تقدمها في جدول اعمالها بالاولوية، وبالطبع فان الحكومة تختار في هذه الحالة الاقتراحات ذات الأهمية والتي ترغب في النهاية أن يكون لها دورا في وجودها. كما أنها تسمح لامتناس غضب أحزاب المعارضة بالمناقشات المطولة التي يقوم بها أعضاء البرلمان، وكذلك التعديلات العديدة التي يتقدمون بها على المشروعات الحكومية والتي تتعارض مع الاسس التي بنيت عليها هذه الاخيرة. واذا كانت الحكومة لا ترفض أن تدرج في جدول الاعمال بالاولوية الاقتراحات بقوانين التي تقدم، الا انها تؤخر معارضتها لها عند المناقشة، وذلك باثارة مسألة عدم قبولها، وغالبا بالاستناد الى المادتين (٤٠) و(٤١) من الدستور^(٨٧).

ومثل هذا الاجراء قد لا يرضى النواب عموما، صحيح أن اقتراحاتهم لم تتبن، الا أنه اتاحت لهم فرصة المناقشة والتعبير عن وجهات نظرهم، وهذه المسائل لها أهميتها لدى النواب في أعين ناخبيهم^(٨٨).

ثالثا - اثاره نقطة النظام:

جدول الاعمال الذي تحدده الحكومة يقيد سلطة البرلمان تجاهه، اذ لا

(٨٦) انظر في ذلك : Jacques Cadart: Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 1980, p. 1210.

- وانظر دراسة متكاملة عن الموضوع :

Yves pimont: Question préalable, Chronique, R.D.P., No. 2, 1970, p. 351 - 385.

- انظر على وجه الخصوص، ص ٣٦٥ - ٣٦٧.

Cadart: op. cit., p. 1209.

(٨٧) انظر في ذلك :

Cadart: op. cit., p. 1210.

(٨٨) انظر :

يجوز للبرلمان اجراء أي مناقشة حوله، ولا حتى مجرد ابداء ملاحظات، أو تقديم تعديلات بشأنه، ومن باب أولى عدم اجراء تصويت لتبنيه. ولما كان جدول الاعمال بالاولوية يشكل العمود الفقري لبرنامج العمل التشريعي هناك، فان أعضاء البرلمان ازاء تقييد سلطتهم تجاهه يعمدون الى اللجوء لبعض الاساليب بغية عرض آرائهم، وحتى احتجاجاتهم. وقد وجد النواب في المادة (٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الفرنسي متنفسا لرغباتهم، اذ تقرر هذه المادة اعطاء نقطة نظام لكل نائب بناء على طلبه، ولكن اذا تبين أن الموضوع المثار بنقطة النظام لا علاقة له باللائحة أو يتضمن خروجاً بالجلسة عن موضوعها، أو يتجه الى الحديث عن جدول الاعمال الذي تحدده الحكومة، فإن على الرئيس في هذه الحالة ايقاف النائب عن الحديث.

وقد استخدم النواب هذا الاسلوب كثيرا في الاحتجاج على الاحتكار الحكومي لجدول الاعمال، بتساهل واضح ومتكرر من رؤساء المجالس هناك^(٨٩).

رابعا - اللجوء الى التصويت ذي الدلالة على جدول الاعمال التكميلي:

اذا كان النواب لا يملكون اجراء تصويت على جدول الاعمال بالاولوية، أو تقديم اقتراحات بتعديله، الا أن أنهم يملكون كلا من هذين الاجرائين تجاه جدول الاعمال التكميلي. فاذا كانت الحكومة تحتكر فعليا كل وقت المجلس، فان حق الاقتراح الذي يملكه النواب يصبح حبرا على ورق، اذ ما فائدة التقدم باقتراح بقانون وادراجه في جدول الاعمال التكميلي اذا كان البرلمان لا يمكنه عمليا مناقشته نظرا لاحتكار الحكومة كل وقت المجلس^(٩٠).

ان التصويت على جدول الاعمال التكميلي يستخدم اذن كوسيلة تعبير عن عدم رضا النواب لبقاء اقتراحاتهم دون مناقشة لمدة طويلة، وبالطبع فان

Grange: op. cit., p. 222 et note 58.

(٨٩) انظر في ذلك:

Grange: op. cit. p. 222 et p. 271.

(٩٠) انظر في ذلك:

السبب في ذلك يعود بالدرجة الاولى لاحتكار الحكومة وقت المجلس .
ومن جانب آخر يلجأ كذلك النواب الى استخدام اسلوب Question Preamble كنوع من التصويت غير المباشر على جدول الاعمال بالاولوية كوسيلة احتجاج كذلك^(٩١) .

خامسا - رفض المناقشة :

وهذا الاسلوب يبدو غريبا بالفعل، اذ قد يعتمد أحد المجلسين الى رفض مناقشة المشروع المقدم اليه، كوسيلة احتجاج ضد الممارسات الحكومية تجاه مقترحات أعضائه، كما أنه قد يعتمد الى اتخاذ موقف ضد المجلس الآخر في السلطة التشريعية : -

- فقد اتخذ مجلس الشيوخ الفرنسي هذا الموقف تجاه الحكومة بتاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٧٨ عندما قررت هذه الأخيرة دعوة المجلس لدور انعقاد غير عادي لتعرض عليه مشروع قانون خاص بالموظفين في مطالعته الاولى . وجاءت هذه الدعوة عقب دور انعقاد طويل ومتعب، وجاء الموعد كذلك عشية الاحتفالات بعيد الميلاد . وقد أدى هذا الموقف من الحكومة الى رفض مجلس الشيوخ الانعقاد في البداية، ومن ثم المناقشة بين الطرفين طوال يومي ٢٢ و ٢٣ ديسمبر . ولما كانت نصوص الدستور أو اللوائح الداخلية لمجلسي البرلمان لا تحدد أية مواعيد لانعام المناقشة والتصويت، عدا المسائل الخاصة بالشئون المالية، فان الحكومة وجدت نفسها أمام موقف حرج، اذ جردت بالفعل من كل وسيلة ضغط تجاه المجلس . واذا كانت الحكومة تملك ان تطرح الثقة بنفسها على أساس استمرار مناقشة الموضوع أمام الجمعية الوطنية، فانها لا تملك ذلك دستوريا بالطبع أمام مجلس الشيوخ، لأن الحكومة غير مسئولة أمامه . وبذلك تكون الحكومة مجردة من أية وسيلة ضغط تجاهه . فرييس المجلس لا يمكنه الا أن يلتزم بقرار المجلس بعدم اجراء المناقشة، أو حتى

Yves Pimont: op. cit., p. 365 - 367.

(٩١) انظر :

انسحاب الاعضاء من الجلسة^(٩٢).

وللوصول الى حل لهذا الاشكال قبل المجلس الانعقاد أخيرا يوم ٢٣ / ١٢ / ١٩٧٨ على أن تطلب الحكومة ادراج مشروع القانون الذي تقدمت به بجدول اعمال يوم ٣ / ١ / ١٩٧٩، دون اعلان فض دور الانعقاد. وبذلك يكون المجلس قد مارس احتجاجه كاملا ضد التعسف الحكومي في استخدام سلطتها بتحديد وقت المناقشات لجدول اعمالها بالاولوية واستطاع تأجيل المناقشة الى تاريخ لاحق^(٩٣).

- وهذه الوسيلة التي لجأ اليها مجلس الشيوخ تثير احتمال استعمالها من قبل أحد مجلسي البرلمان ضد المجلس الآخر، للتعبير عن عدم الرضا بمواقف هذا المجلس تجاهه. وقد استخدم مجلس الشيوخ هذه الوسيلة بالفعل تجاه الجمعية الوطنية في نهاية شهر ديسمبر ١٩٧٧، عندما رفض أن يدرج في جدول اعماله التكميلي اقتراحا بقانون وافقت عليه الجمعية الوطنية، ورفضت الحكومة أن تدرجه في جدول أعمال مجلس الشيوخ بالاولوية، وكان يخص تمويل انتخابات المجلس البرلماني الاوروبي. وهذا الموقف كان موجها في الحقيقة ضد بعض الأحزاب اليسارية والتي لم يكن يرغب مجلس الشيوخ بتوفير التمويل المالي لها لخوض الانتخابات لايصال ممثليها الى البرلمان الأوروبي، كما أن الحكومة لم تر أن هناك من الاسباب ما يوجب أن يدرج هذا المشروع بجدول أعمال مجلس الشيوخ بالاولوية^(٩٤).

سادسا - طرح الثقة بالحكومة :

ان الوسيلة الاخيرة التي يمكن أن يلجأ اليها البرلمان للتعبير عن سخطه لاحتكار الحكومة وقت المجلس، هو طرح الثقة بها. وبالطبع فان اللجوء الى

Cadart: op. cit., p. 1210 - 1211.

(٩٢) انظر في ذلك :

(٩٣) المرجع السابق، ص ١٢١١.

(٩٤) انظر في التفاصيل: المرجع السابق، ١٢١٢.

هذه الوسيلة ليس بالامر السهل. في فرنسا في الوقت الحاضر، في ظل القيود والاحكام التي تتطلبها المادة (٤٩) من الدستور.

ان اضطراب المجلس لاستخدام هذا الاسلوب يمكن أن يعيد الى الازهان صورة عدم الاستقرار السياسي الذي كانت تشهده مؤسسات الجمهورية الرابعة، الأمر الذي يحتم التفكير بايجاد وسيلة أخرى لتجنب هذه المواقف العنيفة بين السلطتين. واذا كان مثل هذا الموقف يوجد في انجلترا كذلك، حيث تهيمن الحكومة على جدول أعمال مجلس العموم، الا أنها هناك تعتمد أساسا على أغليبتها البرلمانية، والتحامها الشديد معها، مع احترام الحكومة للتقاليد البرلمانية التي تقضي بالسماح للأقلية بالتعبير عن وجهات نظرها. أما في فرنسا، حيث يصعب وجود مثل هذه الأغلبية القوية، فان الأمر يدعو الى اعادة النظر بتركيبة جدول الاعمال، كما يرى بعض الفقهاء، وذلك بتعديل المادة (٤٨) من الدستور وتخصيص جلسة أو اثنتين في كل اسبوع أو كل اسبوعين لنظر الاقتراحات البرلمانية، حتى لا تطغى عليها المشروعات الحكومية بالاولوية. فثلاثة أو أربعة أيام في الشهر تخصص لنظر الاقتراحات البرلمانية يرضي النواب من ناحية، ولا يؤثر على خطط الحكومة في قيادة العمل التشريعي داخل البرلمان من ناحية ثانية^(٩٥). لأن تحديد جدول الاعمال بالاولوية للحكومة وحدها أمر يتنافى في نظر البعض مع النظرية الديمقراطية، والاصول البرلمانية^(٩٦).

Grange: op. cit., p. 272 - 273.

(٩٥) انظر في ذلك :

- Cadart: op. cit., p. 1209 et p. 1213.

- Chantebout: op. cit., p. 669.

Maurice Duverger: Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 1980, (٩٦) انظر في ذلك :

Tome. 2, p. 290.

المطلب الثاني

حقوق البرلمان على جدول أعماله في ظل نظام الهيمنة الحكومية

إذا كنا قد اخترنا فرنسا كمثال على الدول التي تبنت نظام الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال، فانه حتى تكتمل الصورة، لابد لنا من دراسة الحقوق والسلطات التي يملكها البرلمان الفرنسي تجاه جدول أعماله، بعد أن فرغنا من بيان الامتيازات الحكومية عليه.

وإذا كان الدستور قد قرر للحكومة امتيازاً بأولوية مشروعات القوانين التي تقدمها على الاقتراحات بقوانين التي يقدمها النواب، إلا أن الدستور، ولكي يوازن بين السلطتين، منح البرلمان كذلك امتيازاً بالأولوية، ولكن في غير الميدان التشريعي الذي تتمتع فيه الحكومة بالامتياز، وانما في المجال الرقابي، عندما قرر حجز جلسة في الأسبوع بالأولوية للاستئلة الشفوية.

ولا تتوقف الامتيازات البرلمانية عند حدود الاستئلة الشفوية، وانما هناك امتيازات أخرى يستمدّها اما من نصوص الدستور، وأما من نصوص اللائحة الداخلية، أو ما جرى به العرف.

وندرس هذه الامتيازات على التوالي : -

أولاً - الاستئلة الشفوية :

تنص المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي في فقرتها الأخيرة على أن (تحتجز جلسة بالأولوية كل اسبوع لأستئلة أعضاء البرلمان واجابات الحكومة عليها).

ونص المادة (٤٨) يعتبر تجديدا في نظام الاستئلة الفرنسي، اذ لأول مرة تدرج الاستئلة في الدستور، وتصبح لها قيمة دستورية في حين كان النظام السائد قبل دستور عام ١٩٥٨ يكتفي بإيراد الاستئلة البرلمانية ضمن اللوائح الداخلية لمجلسي البرلمان.

وينص كذلك الفصل (٥٥) في الفقرة الثانية منه من الدستور المغربي

على أنه (وتخصص بالاسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة مجلس النواب وأجوبة الحكومة).

وايراد الاسئلة البرلمانية في الدستور خاصة يحتوي على ضمانات لا يمكن انكارها في ظل الاحتكار الحكومي الواقعي لجدول أعمال البرلمان، اذ تستطيع الحكومة أن تشغل جدول أعمال البرلمان بالموضوعات بحيث لا يمكن للنواب، ولا سيما المعارضين منهم، من ممارسة حق الرقابة والتوجيه لأعضاء الحكومة، ولذلك فإن تقرير الدستور الأولوية للأسئلة الشفوية في جدول الأعمال، ما هو الا نتيجة طبيعية لحق الأولوية الذي تملكه الحكومة على جدول أعمال البرلمان التشريعي. وبهذا الشكل لا تستطيع الحكومة أن تتجاهل وجود هذه الاسئلة، أو تتخطاها، أو حتى الاعتماد على أغليتها البرلمانية إن تحققت بشكل كبير، أن تسقطها من حسابها، ذلك لأن البرلمان نفسه يجب عليه دستوريا أن يخصص جلسة في الاسبوع لهذه الاسئلة^(٩٧).

والأولوية التي تتمتع بها الاسئلة البرلمانية خلال الجلسة المحددة لها اسبوعيا تشمل جميع مفردات جدول الأعمال، بما فيها الطلبات الحكومية بالأولوية لمشروعات قوانينها.

واذا كان الدستور قد قرر أولوية للأسئلة الشفوية التي يتقدم بها النواب، فهذا شيء، ومدى فاعلية هذا النظام فشيء آخر تماما. ذلك لأن الحكومة تملك، في الحقيقة من الوسائل ما تحذ به من فاعلية هذا النظام، عن طريق اعتذارها عن الاجابة بحجة تعارض السؤال مع المصلحة العامة، أو لتعرضه لأسرار لا يمكن الكشف عنها، أو الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات عندما يتعلق موضوع السؤال بالسلطة القضائية، أو التشريعية، لأن الحكومة ترى باجابتها على السؤال في الحالة الأخيرة اخلالا منها

Grange: op. cit., p. 200 - 201.

(٩٧) انظر في ذلك :

بالاستقلال الداخلي للبرلمان . كما قد تمتنع الحكومة عن الاجابة اذا كان السؤال يتعلق باختصاص حكومة أجنبية^(٩٨) .

والاسئلة الشفوية لا تعتبر جزءا من جدول الاعمال التكميلي الذي يعده مؤتمر الرؤساء، ولا تكون موضوعا للتصويت عليها، أو تعديلها، وانما يملك مؤتمر الرؤساء سلطة كاملة بتنظيمها^(٩٩) .

كما نشير الى أن تبني البرلمان الفرنسي أواخر عام ١٩٧٤ لنظام جديد للاسئلة هو «الاسئلة الى الحكومة» قد قلل من فاعلية الاسئلة الشفوية . وان كانت هذه الاسئلة هي في النهاية نوع من الاسئلة الشفوية .

ومهما يكن الأمر، فانه لا يمكن انكار الهدف الدستوري من وراء الاعتراف للاسئلة الشفوية بالاولوية، لأن الدستور، بهذه الوسيلة، قرر حماية حق النواب بممارسة وظيفة الرقابة التي يملكونها من طغيان جدول أعمال الحكومة بالاولوية .

ثانيا - جدول الاعمال التكميلي:

وهذا هو القسم الثاني من جدول الاعمال التشريعي للبرلمان، الذي يتضمن أساسا أقساماً ثلاثة: جدول الاعمال الحكومي بالاولوية، والاسئلة الشفوية بالاولوية، وأخيرا جدول الاعمال التكميلي .

ويتضمن جدول الاعمال التكميلي أساسا الاقتراحات بقوانين التي يتقدم بها النواب، سواء نواب الاغلبية البرلمانية، أم نواب المعارضة، وان كانت اقتراحات نواب حزب الاغلبية قد تحظى بفرصة ادراجها بجدول الاعمال بالاولوية الذي تعده الحكومة .

(٩٨) انظر في تفاصيل هذه الموضوعات كتابنا: الاسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة مقارنة - تحت الطبع .

(٩٩) المرجع السابق .

والى جانب الاقتراحات البرلمانية هناك مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، ولا ترى ادراجها ضمن جدول أعمالها المحدد.

ويعد جدول الاعمال التكميلي مؤتمر الرؤساء، على أن يخضع لموافقة البرلمان عليه. غير أن الجمعية الوطنية لا تملك التعديل فيه، فله أن يقره بأكمله أو يرفضه بأكمله. ولا يجوز ادخال أية تعديلات عليه الا باجتماع استثنائي يعقده مؤتمر الرؤساء، والتعديلات التي يقترحها لا يجوز قبول اقتراحات بتعديلها.

ولكن الأمر يختلف قليلا في مجلس الشيوخ، اذ تسمح المادة (٥٥) من لائحته الداخلية باقتراح تعديل جدول الاعمال بناء على طلب (٣٠) عضوا يؤكدون موافقتهم على طلبهم بالنداء عليهم بالاسم^(١٠٠).

وبالاضافة الى هذه القيود تضيف المادة (٤٨) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية قيودا اخرى، اذ تحصر عدد المتحدثين أثناء المناقشة برؤساء اللجان أو المفوضين في مؤتمر الرؤساء ونائب عن كل مجموعة سياسية. كما تحدد اللائحة مدة خمس دقائق على الاكثر لكل متحدث.

والمناقشات التي تدور حول محتويات جدول الاعمال التكميلي تعلن كذلك عن عدم رضا النواب، نظرا لغياب العديد من اقتراحاتهم البرلمانية عن الجدول، أو لعدم كفاية الجدول. وفي بعض الاحيان لا يضع مؤتمر الرؤساء أي مشروع بجدول الاعمال التكميلي الأمر الذي يثير حنق النواب، لأنه يحرمهم من فرصة التصويت، وعرض مطالبهم. ومن ناحية أخرى يلاحظ أن البرلمان، في بعض الحالات، يرفض جدول الاعمال التكميلي بالكامل، كدليل على عدم قبوله به وحنقه على مؤتمر الرؤساء الذي تتحكم به الأغلبية، ومثل هذا الرفض لجدول الاعمال التكميلي لا يثير قلق الحكومة بطبيعة الحال، على

Cotteret, op. cit, p 823

(١٠٠) انظر:

الرغم من تضمنه لبعض مشروعات قوانينها، ذلك لأن الحكومة لا تدرج في هذا الجدول الا المشروعات القليلة الأهمية، والتي لا يزعجها كثيرا عدم مناقشتها من قبل البرلمان^(١٠١).

ويتوقف حجم جدول الاعمال التكميلي، أو انجاز محتوياته على ارادة الحكومة. فالاقترحات التي يتقدم بها النواب يمكن للحكومة بطبيعة الحال أن تدرجها في جدول أعمالها بالاولوية، مما يخفف من حجم الجدول التكميلي، غير أنها لا تفعل ذلك الا لاسباب محددة، كما سبق وأن رأينا. وبذلك تترك هذه الاقتراحات لتدرج في جدول الاعمال التكميلي. ومع ذلك فان هذه الاقتراحات قد لا تدرج أصلا اذا ما عارضت الحكومة ادراجها مثيرة أمامها اسلوب عدم القبول، أو اساليب الاعتراض الأخرى. أما اذا ما تساهلت في مسألة الادراج، فان ذلك لا يعني بطبيعة الحال امكان حصولها على فرصة لمناقشتها، اذ يبقى هذا الامل ضعيفا جدا، دون مساندة الحكومة للاقتراح. ذلك لأن اجراءات مناقشة جدول الاعمال التكميلي طويلة جدا، وحتى لو حظيت بفرصة المناقشة من قبل أحد مجلسي البرلمان، فقد لا تساعد على ادراجها في جدول أعمال المجلس الآخر، وان حدث ذلك، فقد لا تتولى قيادة العمل التشريعي بين المجلسين عند اختلافهما، هذا فضلا عن أن الوقت المتاح لموضوعات جدول الاعمال التكميلي محدود جدا نظرا لاحتكار الحكومة الواقعي لجدول الاعمال^(١٠٢). ويكفي الإشارة بهذا الصدد الى أن مجلس الشيوخ منذ عام ١٩٦٧ صوت بتبني ثلاثة اقتراحات بتعديل الدستور، غير أن هذه الاقتراحات لم تناقش أمام الجمعية الوطنية، لأن أحدا لم يطلب ادراجها في

(١٠١) انظر في ذلك :

Grange: op. cit., p. 235.

- Chantebout: op. cit., p. 669.

- Debbasch: op. cit., p. 717.

- Cotteret: op. cit., p. 826.

Grange: op. cit., p. 196 - 197.

(١٠٢) انظر في ذلك :

جدول الأعمال، لا من قبل الحكومة، ولا من النواب^(١٠٣).

ان جدول الاعمال التكميلي، كما يتضح لنا من العرض السابق، لا يبدو في جوهره فولكلوريا كما يقول البعض، وان كان يشكل جزءا صغيرا من جدول الاعمال التشريعي للبرلمان، الا أنه يضم الاقتراحات التي تعبر عن آراء النواب والتي يجب أن تتاح لها الفرصة لا بمجرد ادراجها في جدول الاعمال، وانما لمناقشتها وقرارها من البرلمان، وذلك لا يتأتى في الوقت الراهن الا بتبني الحكومة لها لكي تمر خلال المراحل التشريعية المتعاقبة، مما يدعو إلى التأكيد على ضرورة تعديل المادة (٤٨) من الدستور، بما يضمن حجز بعض الوقت لنظر الاقتراحات البرلمانية، وقت لا تزامنه فيه الاقتراحات الحكومية^(١٠٤).

ثالثا - سلطات البرلمان الاخرى على جدول الاعمال:

يملك البرلمان بعض الامتيازات الى جانب الاسئلة الشفوية وجدول الاعمال التكميلي. ولا تعارض الحكومة، في العادة، ممارسة البرلمان لامتيازاته هذه، اذ تسمح بادراج الطلبات الخاصة بها في جدول الاعمال، ويملك البرلمان في العادة على هذا الجانب من جدول الاعمال السيادة عليه. ويشمل:

أ - طلبات وقف اعتقال النواب، اذا ما رفضت الحكومة ادراجها في جدول أعمالها. اذ بموجب التعديل الذي أدخل على اللائحة (م ٨٠) تدرج هذه الطلبات في جدول أعمال جلسة يوم الجمعة بعد الانتهاء من بند الاسئلة. وبموجب هذا التعديل أصبح للبرلمان أولوية في مناقشة وقف الاعتقال. وقد سبق لنا دراسة هذا الأمر بالتفصيل.

(١٠٣) انظر في ذلك : Maurice - Pierre Roy: L'application de l'article 89 de la Constitution de 1958, R.D.P., No. 3, 1980, p. 704.

- انظر ايضا François Goguel: Les méthodes de travail Parlementaire, op. cit., p. 697-698.

(١٠٤) انظر في ذلك : Maurice-Pierre Roy: L'application de L'article 89 de la Constitution de 1958, R.D.P., No 3, 1980, p. 704.

ب - عمليات انتخاب أعضاء مكتب المجلس ، وتكوين اللجان الداخلية في بداية كل دور انعقاد ، اذ تمنح هذه المسائل أولوية مطلقة على كل أعمال البرلمان ، بما فيها جدول الاعمال الذي تعده الحكومة بالاولوية .

ج - مذكرات لوم الحكومة ، حيث تسمح الاخيرة بادراجها في جدول الاعمال ، اذ يترتب على تقديمها تعديل في جدول أعمال البرلمان . واذا كانت الحكومة بطبيعة الحال تحاول الحيلولة دون مناقشة هذه المذكرات عن طريق اشغال كل وقت المجلس ، الا أن الحكومة ملزمة مع ذلك بتمكين المجلس من مناقشة هذه المذكرات .

ويحدد مؤتمر الرؤساء أوقات مناقشة مذكرات لوم الحكومة ، على ألا تتجاوز المدة الأدنى المحددة في الدستور والبالغة (١٢) يوماً والمدة القصوى المحددة باللائحة^(١٠٥) .

ويلاحظ أن المادة (٥١) من الدستور تنص على أن «يؤجل فض الدورات العادية وغير العادية بحكم القانون في الحالة التي يقتضي فيها الأمر تطبيق المادة ٤٩» .

د - الاقتراحات الخاصة بتعديل اللائحة الداخلية للبرلمان ، تسمح الحكومة عادة بادراجها في جدول الاعمال ، ومناقشتها دون مشاكل تذكر ، احتراماً منها لاستقلال البرلمان الداخلي .

هـ - ويملك البرلمان كذلك سيادة كاملة على جدول أعماله خلال أدوار الانعقاد غير العادية ، اذ تنص المادة (٢٩) من الدستور على أن (ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب الوزير الأول أو بناء على طلب أغلبية الاعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية للنظر في جدول أعمال محدد .

وعندما ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب أعضاء الجمعية الوطنية يصدر مرسوم فض الانعقاد فور انتهاء البرلمان من جدول الاعمال الذي دعي إلى الانعقاد من أجله، وعلى الأكثر بعد مضي اثني عشر يوما من بدء اجتماعه، ولا يجوز دعوة البرلمان الى دورة جديدة قبل مضي شهر على صدور مرسوم فض الانعقاد الا بناء على طلب الوزير الأول وحده).

ان جدول اعمال دور الانعقاد غير العادي الذي يعقد بناء على طلب أعضاء البرلمان يستعيد فيه البرلمان كامل سيادته على جدول أعماله، مما يبطئ أي أثر لسلطة النقض التي تملكها الحكومة على جدول الاعمال.

ويلاحظ، مع ذلك أن الشروط الاستثنائية التي يتطلبها الدستور لعقد دور انعقاد غير عادي بناء على طلب أعضاء البرلمان، تقلل من أهمية جدول الاعمال خلاله، فمدة الانعقاد التي لا تتجاوز (١٢) يوما هي في الواقع مدة قصيرة. هذا فضلا عن أن الممارسة العملية من قبل أعضاء البرلمان لحق طلب انعقاد دور غير عادي لم تتحقق دائما، فمن المعروف أن الرئيس ديغول رفض عام ١٩٦٠ طلب النواب دعوة البرلمان لدور انعقاد غير عادي تطبيقا للمادة (٢٩) من الدستور، بحجة أن هذا الطلب ما هو في حقيقته، الا اقتراحا لا يلزم رئيس الدولة الاستجابة له دوما، وانما لابد لأحداث اثره أن يقترن بموافقة^(١٠٦). ومع ذلك فان هذا المسلك محل انتقاد من أغلب الفقهاء، اذ لا يرون فيه سابقة مكونة لعرف دستوري^(١٠٧).

ويلاحظ أن الاسئلة الشفوية لا تكون لها أولوية خلال دور الانعقاد غير العادي، وان كان يمكن تقديمها الا أنها لا تناقش الا في أوقات الانعقاد العادية للبرلمان.

Grange: op. cit., p. 210.

(١٠٦) انظر في ذلك :

(١٠٧) انظر في ذلك : كتابنا. النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ١٩٨٥، ص ٤٥.

و - واخيرا نشير الى سلطات البرلمان خلال وقت تطبيق المادة (١٦) من الدستور. وهنا يمكن تصور حالتين في العمل:

الحالة الأولى : وبموجبها يستخدم رئيس الدولة السلطات الممنوحة له بموجب المادة (١٦) من الدستور خلال دور الانعقاد العادي للبرلمان، وفي هذه الحالة يستمر المجلس يمارس كامل وظيفته التشريعية والرقابية، عدا ما يمس الاجراءات التي تتخذ بموجب المادة (١٦) من الدستور، اذ تتحدد سلطة البرلمان تجاهها.

وقد جرى العمل في فرنسا، خلال تطبيق حكم المادة (١٦) من الدستور عام ١٩٦١ أن رفضت الاسئلة التي وجهها النواب بحجة أنها تثير مساءلة رئيس الجمهورية عن استخدامه لسلطاته التي منحها له الدستور. كما رفضت كذلك مذكرة بلوم الحكومة بالاستناد الى أن الحكومة لا تستطيع أن تطرح الثقة بها أمام البرلمان خلال تطبيق حكم المادة (١٦)، وأن التوازن الدستوري بين السلطات يتطلب عدم قبول اثاره مسئولية الحكومة السياسية من قبل النواب كذلك^(١٠٨).

الحالة الثانية : أن توضع المادة (١٦) من الدستور موضع التطبيق خلال دعوة البرلمان لدور انعقاد غير عادي، وفي هذه الحالة أيضا يمارس البرلمان سلطاته المحددة في جدول الاعمال الذي دعي من أجله، الا أنه يلاحظ أن البرلمان في هذه الحالة لا يجتمع الا لفحص القوانين العاجلة التي تتقدم بها الحكومة، أو تلقي طلبات الاحاطة من الحكومة والتي تشرح فيها الظروف التي دعت رئيس الدولة الى استخدام سلطاته بموجب المادة (١٦) من الدستور^(١٠٩).

(١٠٨) انظر : Ameller: Les questions instrument du contrôle Parlementaires, Paris, 1964, p. 60 et p. 68.

- Voisset: L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958, Paris, 1969, p. 112-114.

- سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالاسكندرية. ١٩٨٢. ص ٢٠٩.

Grange: op. cit., p. 210 - 212.

(١٠٩) انظر في ذلك :