

الإطار التنظيمي للوائح الداخلية للبرلمان وأثره على الأداء التشريعي "دراسة مقارنة"

وليد محمد التوني

كلية الشريعة والقانون - الجامعة الإسلامية بمينيسوتا (الولايات المتحدة الأمريكية)، البريد الإلكتروني:

waleedeltony79@yahoo.com



ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1724-2417>

تاريخ الاستلام: 2025/01/27 - تاريخ القبول: 2025/03/25 - تاريخ النشر: 2025/03/31

المملخص	الكلمات المفتاحية
يستعرض هذا البحث دور اللائحة الداخلية للمجالس التشريعية في تحديد سير العمل البرلماني وتنظيم العملية التشريعية داخل البرلمان. كما يركز البحث على كيفية تأثير هذه اللائحة على فعالية وكفاءة الأداء التشريعي، من خلال تنظيم الإجراءات البرلمانية مثل مناقشة المشاريع والقوانين والاقترحات ومراقبة أداء الحكومة. كما يحلل البحث التحديات والفرص التي تقدمها اللائحة الداخلية في تعزيز الشفافية والمساءلة داخل المؤسسات التشريعية، مما يسهم في تحسين القرارات التشريعية ومدى تلبيتها لاحتياجات المجتمع.	الإجراءات البرلمانية، السلطة التشريعية، الرقابة البرلمانية، اللائحة الداخلية للبرلمان، النظام الداخلي، تنظيم العمل البرلماني.

The Regulatory Framework of Parliamentary Internal Regulations and Its Impact on Legislative Performance "A Comparative Study"

Waleed Mohamed Eltony

College of Sharia and Law - Islamic University of Minnesota (United States of America), e-mail:
waleedeltony79@yahoo.com



ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1724-2417>

Received: 27/01/2025; **Accepted:** 25/03/2025, **Published:** 31/03/2025

Keywords

Parliamentary
Procedures;
Legislative
Authority;
Parliamentary
Oversight;
Parliamentary
Internal
Regulations;
Internal
System;
Organizing
Parliamentary
Work.

Abstract

This research paper examines discourses that predict the decline of theory, particularly within media and communication studies, and the rise of a post-theoretical era. It critically explores the contexts in which these claims are made, especially in relation to digital technologies and big data. The paper argues that these discourses often hold more ideological than scientific value. It also stresses the importance of revisiting the research philosophy, conceptual frameworks, and epistemological foundations within media and communication theories, as well as the social sciences more broadly. The paper calls for the development of innovative approaches that better align with the evolving technological and media landscape.

1- مقدمة:

تُعد اللائحة الداخلية للبرلمان من الركائز القانونية والتنظيمية الأساسية التي يعتمد عليها العمل البرلماني في العديد من البلدان. فهي تمثل الإطار القانوني الذي يحدد كيفية سير العمل داخل البرلمان، من خلال تنظيم العلاقات بين الأعضاء، وتحديد الإجراءات اللازمة لمناقشة القوانين والمشاريع، والتصويت عليها، ومراقبة الأداء الحكومي ومحاسبتها عليها. إن اللائحة الداخلية لا تقتصر على تنظيم الإجراءات البرلمانية فحسب، بل تمتد لتشمل تنظيم العلاقات بين السلطة التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى ضمان ممارسة أعضاء البرلمان لحقوقهم وصلاحياتهم بشكل فعال ومنظم (سعيد، 2015، ص 35).

من خلال هذه الدراسة، نهدف إلى تقديم رؤية معمقة حول أهمية اللائحة الداخلية للبرلمان في تحسين الأداء التشريعي، وكيف يمكن تطويرها لتواكب التحديات الحالية والمستقبلية في النظام السياسي.

- أهمية الدراسة:

تبرز أهمية دراسة الإطار التنظيمي لللائحة الداخلية للبرلمان، وأثره على الأداء التشريعي من خلال الدور المحوري الذي تلعبه اللائحة الداخلية في تعزيز فعالية البرلمان وضمان سير العمليات التشريعية بشكل فعال ومنظم. إذ يمثل البرلمان، بمختلف هيئاته المنتخبة، السلطة التشريعية التي تتولى مسؤولية إعداد وإصدار القوانين التي تضمن استقرار الدولة، وتنظم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لهذا، فإن أداء البرلمان يتوقف إلى حد كبير على الأسس والإجراءات التنظيمية التي يتم تحديدها من خلال اللائحة الداخلية، وهو ما يجعل دراسة هذه اللائحة وتحليل آثارها على الأداء التشريعي أمراً بالغ الأهمية (سعيد، 2015، ص 42).

- إشكالية الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحليل الإطار التنظيمي للوائح الداخلية للبرلمان، ومدى تأثيره على كفاءة الأداء التشريعي، ومدى مساهمته في تسريع عمليات التشريع، ومعالجة القضايا المطروحة بفعالية. كما تهدف الدراسة إلى استكشاف مدى وضوح هذه اللوائح، ومرونتها في تطبيق المعايير البرلمانية التي تضمن تحقيق الأهداف التشريعية بكفاءة وشفافية.

- منهج الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة المنهج التحليلي لدراسة النصوص القانونية والتشريعية المتعلقة باللائحة الداخلية للبرلمان في بعض الدول، بهدف دراسة كيفية تأثير اللائحة الداخلية على سير العمل التشريعي. كما اعتمدنا المنهج المقارن؛ لمقارنة اللائحة الداخلية للبرلمان في دول متعددة، مع التركيز على أفضل الممارسات التي يمكن تطبيقها لتحسين الأداء التشريعي.

- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى الآتي:

- تحليل دور اللوائح الداخلية في تنظيم العمل البرلماني لضمان الشفافية والمساءلة.

- دراسة كيفية تأثير اللائحة الداخلية للبرلمان على سير العمل التشريعي.
- مقارنة اللوائح الداخلية للبرلمان في عدة دول، مع التركيز على أفضل الممارسات التي يمكن تطبيقها لتحسين الأداء التشريعي.
- تقديم مقترح لتطوير اللوائح الداخلية للبرلمان بما يتناسب مع التحديات السياسية والقانونية الحديثة.

2- مفهوم اللوائح الداخلية للبرلمان:

1.2. التعريف الفقهي لللائحة الداخلية للبرلمان:

ذهب رأي في تعريف اللوائح الداخلية للبرلمان "Les Règlements Des Assemblées" إلى أنها: "مجموعة من الأحكام القانونية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، تتمتع بصفة القانون من حيث طبيعتها الموضوعية، إلا أنها تصدر بصيغة قرار إداري من حيث شكلها الإجرائي" (مجمع اللغة العربية، 1999، ص 23).

كما عُرِفَت اللائحة الداخلية للبرلمان في أحد المعاجم القانونية بأنها: "قرار تنظيمي يحدد طرق وقواعد العمل الداخلي للمجلس، موضحاً الإجراءات والأنظمة التي يجب الالتزام بها لضمان حسن سير أعمال المجلس وتنظيمها بكفاءة" (Cornu, 2007, p.790).

وأورد الفقيهان Jean Gicquel و Pierre Avril في معجمهما عن مصطلحات القانون الدستوري أن اللائحة الداخلية للبرلمان أو النظام الداخلي تعني:

"الأحكام المتعلقة بتنظيم الاختصاصات الحصرية للبرلمان وضبط آليات عمله وانضباطه يتم وضعها أو تعديلها عبر قرار تصدره الغرفة البرلمانية المختصة. يخضع هذا القرار لرقابة إلزامية من المجلس الدستوري قبل اعتماده، ويتم نشره في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً اعتباراً من التاريخ المحدد في عملية النشر".

ولم تتضمن الدساتير المصرية أو الفرنسية المتعاقبة تعريفاً محدداً لللائحة الداخلية للبرلمان، ولذلك كان من الضروري الاعتماد بشكل أساسي على آراء الفقهاء لتوضيح ماهية هذه اللوائح، حيث تباينت الآراء بين اعتماد المعيار الشكلي والموضوعي، وهو ما سنحاول إيضاحه فيما يأتي:

1.1.2 أنصار المدرسة الشكلية:

وفقاً للمعيار الشكلي ذهب رأي في تعريف اللائحة الداخلية بأنها عبارة عن: "قرارات وإجراءات النظام الداخلي لغرف البرلمان والتي ترسم معالم عمل البرلمان، والتي يجب أن تصدر على أساس الدستور، أو بالأحرى تطبيقاً للدستور، واللائحة مكملّة للدستور، ولذلك فعندما يحيل الدستور صراحة إلى اللائحة الداخلية حال تبني نص منظم لعمل البرلمان، فإن هذا النص يكون مضمون توافقه مع القواعد الدستورية" (Gicquel, Avril, 2014, p.8).

ونرى أن هذا التعريف ربط إصدار اللائحة الداخلية بالدستور أو تطبيقاً له، ومما لا شك فيه فإن هذا الرأي يتنكر لوجود لوائح داخلية في الدول ذات الدساتير العرفية. فوفقاً لهذا الرأي، لا يتصور وجود اللائحة إلا في الدول التي تأخذ بفكرة الدساتير المدونة أو المكتوبة، ونتيجة لذلك فإن الدول التي لا تعرف الدستور المدون أو

المكتوب والتي يحكمها قواعد دستورية عرفية - كإنجلترا مثلاً - لا يتصور أن يوجد بها لوائح داخلية للبرلمان، وهذا الأمر محل نقد ولا يمكن التسليم به حيث إنه من الممكن سن قواعد اللوائح الداخلية للبرلمان استناداً للعرف والتقاليد البرلمانية (متولي، 1999، ص 21).

وعلى ذلك فقد ذهب رأي آخر إلى تعريف اللوائح الداخلية للبرلمان وفقاً للمعيار الشكلي بأنها: "تتكون من توصيات مصادق عليها من قبل كل مجلس ولا تخضع للإصدار" (De Cacqueray, 2001, p.324).

وبقراءة متأنية لهذا التعريف نرى أيضاً عدم خلوّه من النقد، نظراً لأن هذا الرأي حصر تعريفه لللائحة الداخلية بأنها توصيات أو قرارات يصدق عليها كل مجلس ولا تخضع للنشر. وهذا الأمر لا يمكن التسليم به بصورة مطلقة، خاصة في ظل اختلاف الوثيقة الدستورية من دولة إلى أخرى من حيث الإجراءات التي تخضع لها اللائحة قبل سريانها، كما أنها لا تنطبق على اللوائح الداخلية التي تصدر بقانون والتي تتطلب نفس إجراءات الإصدار التي تخضع لها القوانين العادية (المدور، 2016، ص 59).

ونرى أن أنصار المدرسة الشكلية عجزوا عن إعطاء تعريف صحيح وشامل لللائحة الداخلية للبرلمان لأن آلية وضع اللائحة الداخلية تختلف من دولة إلى أخرى من حيث الإجراءات والموضوع. كما أن الاعتماد على المدرسة الشكلية يؤدي إلى تحديد موضوعات اللوائح الداخلية بصورة تجافي الواقع وتخرج عن مقتضى الوضع السليم. فتارةً يتحدد مضمون اللائحة الداخلية بصورة أوسع مما ينبغي، وتارةً يكون أضيق مما يجب.

2.1.2 أنصار المدرسة الموضوعية:

وجه أنصار المدرسة الموضوعية النقد لأنصار المدرسة الشكلية؛ حيث ذهب رأي إلى القول أن "استعمال المعيار الشكلي لا يُمكن من تحديد طبيعتها على وجه الدقة، والواقع أن اللائحة الداخلية لأي مجلس برلماني من حيث طبيعتها لا يمكن النظر إليها كقاعدة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية، ثم خُصّ هذا الرأي إلى استحالة الاعتماد على التعريف الشكلي للوائح الداخلية للمجالس البرلمانية لأن هذه اللوائح الداخلية لا يمكن أن تُوازن أو تُقارن بالقوانين الدستورية أو التنظيمية أو العادية ما دامت لا يصادق عليها، كما أن تسميتها تمنع كذلك من مقارنتها باللوائح الإدارية" (De Cacqueray, 2001, p.324).

كذلك من عيوب المعيار الشكلي صعوبة وضع تعريف للوائح الداخلية للبرلمان يصلح للتطبيق على جميع الأنظمة الدستورية المختلفة للدول، حيث يوجد اختلاف في الإطار الدستوري والسياسي لأنظمة الحكم المختلفة فيما يتعلق بتناولها للوائح البرلمانية (المدور، 2016، ص 59).

وعلى ذلك عرف جانب من الفقه اللوائح الداخلية للبرلمان استناداً للمعيار الموضوعي بأنها: "مجموع التدابير والقرارات التي ترجع إلى المجال الخاص بالمجالس، أي التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية ذات العلاقة بسير المجلس والنظام الداخلي" (كاسب، 2011، ص 97).

كذلك، ذهب رأي ثانٍ إلى تعريف اللائحة الداخلية للبرلمان بأنها: "مجموعة القواعد المنظمة لسير العمل البرلماني الإجرائي من اللائحة المكتوبة، والتي تُستكمل بالقواعد والأعراف البرلمانية، سواء الصريحة منها أو الضمنية، التي تشكل جزءاً كبيراً من القواعد الإجرائية التي تنظم أعمال البرلمان. وهذا واضح في حالة البرلمان

البريطاني، الذي يعتمد على لائحة داخلية دائمة، حيث يشغل العرف البرلماني جزءاً كبيراً منها" (Nussberger, Özbudun, 2010, p. 23).

وبالنظر إلى هذه التعريفات وبقدر أهميتها، إلا أننا نرى أن منها ما جاء مقتضباً ومركزاً على جانب محدد من التعريف كتنظيم سير العمل بالبرلمان، بينما توسعت تعريفات أخرى في تناول موضوعات متعددة داخل اللائحة الداخلية، وهو ما يخرج عن الإطار العام لتعريف الظواهر الاجتماعية، الذي يجب أن يحدد جوهر وطبيعة الظاهرة المعرفّة. كما أن أغلب هذه التعريفات ركزت على المضمون دون الشكل الذي تصدر فيه اللائحة، مما أدى إلى المناداة بضرورة الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي وهو ما سنتناوله فيما يلي:

3.1.2 الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي:

ذهب رأي من أنصار الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي بتعريف اللوائح الداخلية للبرلمان بأنها: "طريقة تشكيل هيئة مكتب المجلس، واختصاصاته، ونظام الجلسات، وإجراءات المناقشة، والتصويت، وإصدار القرارات، وتشكيل واختصاصات اللجان النوعية، وأسلوب عملها، وتمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب، وكيفية التقدم بمشروعات القوانين، والاقتراحات، ووسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية، وإجراءات فحص الطعون، وتحقيق صحة العضوية وإسقاطها، وطلبات رفع الحصانة، وواجبات الأعضاء، والجزاءات البرلمانية، وغير ذلك من القواعد والإجراءات المتعلقة بكيفية مباشرة المجلس لاختصاصاته المنصوص عليها في الدستور" (أبو السعود، 2000، ص 172، 173).

كما ذهب رأي آخر إلى القول بأن "اللائحة الداخلية للمجالس التشريعية تتكون من القواعد المعتمدة طرفها، وتتعلق بكيفية تنظيمها، وتسييرها، وانضباطها الداخلي" (Guchet, 1996, p. 7).

ومن جانبنا؛ نرى أن التعاريف السابقة لا تُعد شاملة، ولا يمكن تطبيقها على جميع اللوائح الداخلية للبرلمان، لأنها لا تأخذ في الاعتبار اختلاف الإطار الدستوري والسياسي للدول المختلفة. فاللائحة الداخلية للبرلمان تُعد امتداداً للإطار القانوني والدستوري المنظم لعمل المجلس البرلماني، ومن ثمّ، فهو مرآة للتوازنات السياسية والفكر الدستوري الذي نشأت في ظله (الصاوي، 2001، ص 7).

وبناءً على ما سبق، يتضح صعوبة وضع تعريف جامع مانع للوائح الداخلية في الدول المختلفة، ولأجل ذلك، يجب أن يوضع كل تعريف مقترح للوائح الداخلية للبرلمان حسب الإطار الدستوري لنظام الحكم المعني به. من جانبنا نرى - من خلال تعريفات الفقه لللائحة الداخلية للبرلمان - أنه يمكن تعريف اللائحة الداخلية للبرلمان بأنها: "مجموعة القواعد القانونية المكتوبة، التي تتميز بطبيعة خاصة، تصدرها السلطة التشريعية دون تدخل السلطة التنفيذية. وتحدد هذه القواعد حقوق وواجبات أعضاء المجلس، وتنظم إجراءات ممارسة الأعضاء لواجباتهم. مع ضرورة توافق هذه الأحكام مع الدستور والقانون، وخضوعها للرقابة الدستورية. بهدف تنظيم عمل المجلس وضمان انضباط أعضائه".

2.2. تعريف القضاء الدستوري لللائحة الداخلية للبرلمان:

اكتفى القضاء الدستوري في تعريفه لللائحة الداخلية للبرلمان بالمعيار الموضوعي، ولم يستند إلى المعيار الشكلي (المدور، 2016، ص 58)، وسوف نتناول تعريف القضاء الدستوري للوائح الداخلية في كل من فرنسا والمغرب والجزائر كما يلي:

2.2.2. تعريف المجلس الدستوري الفرنسي:

عرف "المجلس الدستوري الفرنسي" اللوائح الداخلية لغرفتي البرلمان في قرارين متتاليين، أحدهما يتعلق بالجمعية الوطنية والآخر بمجلس الشيوخ: بأنها: "مجموعة التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية التي تتعلق بسير المجلس والنظام داخل أرواقه" (Décision n 59-2 DC du 24 juin 1959).

أما بالنسبة لتعريف "الجمعية الوطنية الفرنسية"، فقد أوردت تعريفاً لنظامها دون الإشارة إلى وصفة "بالداخلي"، حيث وصفته بأنه "النظام الأساسي للجمعية الوطنية، وهو يشمل كافة القواعد التي تنظم سير العمل داخل الجمعية، وتسيير الإجراءات التشريعية، وممارسة الرقابة البرلمانية، مع ضرورة عرض أي تعديل على هذه القواعد على المجلس الدستوري قبل تطبيقه" (Assemblée nationale). ومن خلال هذا التعريف، نرى أن الجمعية الوطنية اعتمدت المعيار الموضوعي وأغفلت المعيار الشكلي. ولذا، كان من الأفضل دمج المعيارين عند تحديد تعريف شامل لللائحة الداخلية، مما يضمن توضيحاً دقيقاً للمفهوم من حيث الشكل والمضمون.

3.2.2. تعريف القضاء الدستوري المغربي:

وبالنظر إلى "القضاء الدستوري المغربي"، فقد أتاحت له فرصة تعريف اللائحة الداخلية للبرلمان المغربي مرتين: الأولى خلال مرحلة "الغرفة الدستورية"، والثانية خلال مرحلة "المجلس الدستوري". حيث عرّفت "الغرفة الدستورية المغربية" اللائحة الداخلية للبرلمان المغربي بأنها عبارة عن: "مقتضيات داخلية متعلقة بتسيير المجلس تُرمى إلى تقييد أعضائه وحدهم". كما تم تعريف اللائحة ضمن قرار آخر للغرفة الدستورية، حيث عرفتها بأنها: "تدخل في نطاق التنظيم والتسيير الداخلي للمجلس" (الغرفة الدستورية المغربية – مقررات عامي 1963، 1979).

أما "المجلس الدستوري المغربي"، فقد تناول اللائحة الداخلية بالتعريف مرة بأنها: "مهمة النظام الداخلي تنحصر أساساً في تنظيم السير الداخلي للمؤسسة البرلمانية وطرق التداول داخلها". ومرة أخرى – وفقاً لما نص عليه الدستور المغربي – فهي عبارة عن:

"تحديد كفاءات ممارسة الفرق النيابية المعارضة للحقوق التي ضمنها لها الدستور، وتحديد آجال ومسطرة الإحالة إلى المحكمة الدستورية بشأن طلب التصريح بشغور مقعد كل عضو بمجلس النواب تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو الفريق أو المجموعة النيابية التي ينتهي إليها، وتحديد الحالات والضوابط التي يمكن أن تنعقد فيها اجتماعات اللجان الدائمة بصفة علنية، وتحديد كفاءات وضوابط انعقاد الاجتماعات المشتركة بين مجلسي البرلمان سواء على مستوى الجلسات العمومية أو اللجان الدائمة، وكذلك، تحديد قواعد تأليف وتسيير الفرق والمجموعات النيابية والانتساب إليها، وواجبات الأعضاء في

المشاركة الفعلية في أعمال اللجان والجلسات العامة، والجزاءات المطبقة في حالة الغياب، وعدد اللجان الدائمة واختصاصها وتنظيمها، مع تخصيص رئاسة لجنة أو لجتين للمعارضة، على الأقل، كذلك، تحديد كفاءات مصادقة البرلمان، المنعقد بدعوة من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه، على مشروع مراجعة الدستور، الذي يعرضه الملك على البرلمان وفق أحكام الدستور، فإن النظام الداخلي للمجلس يجب أن يتضمن، إضافة إلى ذلك كله، تحديد الكفاءات والضوابط التي تمكن المجلس من تنظيم أشغاله وممارسة الاختصاصات المخولة له دستورياً. (المجلس الدستوري المغربي، 2000)

4.2.2 تعريف القضاء الدستوري الجزائري:

عرف "المجلس الدستوري الجزائري"، اللائحة الداخلية لغرفتي البرلمان (مجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني) بأنها: "تهدف إلى ضمان السير العادي لهاتين المؤسستين، شريطة احترام المشرع". كما تناول تعريف لائحة المجلس الشعبي الوطني، في موضع آخر بتعريفها بأنها: "صلاحية ضبط نظامه الداخلي بواسطة لائحة أو عقد خاص" (المجلس الدستوري الجزائري، 1998)

وجدير بالذكر أن القضاء المصري، سواء الدستوري أو الإداري، لم يتعرض - في أي من أحكامه - لتعريف اللائحة الداخلية للبرلمان، على عكس ما انتهجته بعض الأنظمة القضائية والدستورية الأخرى السابق الإشارة إليها، ويرجع ذلك إلى سببين رئيسيين:

- السبب الأول: عدم خضوع لوائح المجالس النيابية في مصر للرقابة الدستورية أو لوجوب عرضها على المحكمة الدستورية العليا قبل تنفيذها، مما حال دون إصدار أحكام تتناول تعريفها.

- السبب الثاني: هو عدم إقامة أية دعاوى قضائية أمام القضاء المصري - بوجه عام - والقضاء الدستوري بشكل خاص، تتعلق باللائحة الداخلية للبرلمان، لعدم وجود صفة ومصلحة للأشخاص العاديين تمكّنهم من الطعن على مشروع اللائحة، فضلاً عن عدم احتمالية قيام أعضاء البرلمان أنفسهم بالطعن على لوائح تنظيم عملهم.

3. دور اللوائح الداخلية في تنظيم سير العمل البرلماني:

اللوائح الداخلية للبرلمان هي الأداة التي تضع القواعد التنظيمية التي تحكم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بينه وبين السلطات والمؤسسات الأخرى في الدولة، كما أنها ترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع. فالقواعد التنظيمية هي: "تلك القواعد التي تضم القيود الإجرائية والشكلية المتعلقة بممارسة العمل التشريعي، المنصوص عليها في الدستور واللوائح الداخلية للبرلمان. وتنفرد المجالس التشريعية بصياغة تلك القواعد التنظيمية التي تضبط عملها التشريعي، وهذه السلطة التي تتمتع بها تلك المجالس في ضبط قواعدها الخاصة بالتشريع هي إحدى الأدوات التي تضيء دلالة على استقلالها، وهي كذلك تأكيداً على مبدأ الحكم الديمقراطي (سعد، 2007، ص 16).

وجدير بالذكر فإن أكثر القواعد الإجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان يكون مصدرها اللائحة الداخلية، ومن هنا تأتي أهمية تلك اللائحة في إدارة أعمال البرلمان، خاصة في ظل مبدأ استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه، ووظائفه المنوطة به دستورياً (ياقو، عبد الرحمن، 2018، ص 38).

وسوف نتناول بيان أهمية اللوائح الداخلية باعتبارها مصدراً للقواعد الإجرائية المتعلقة بانعقاد البرلمان، ونظام الكلام والمناقشات في المجلس، وأخيراً مناقشة القوانين وذلك على النحو التالي:

1.3. القواعد الإجرائية المتعلقة بانعقاد البرلمان:

مما لا شك فيه فإن اجتماعات المجالس التشريعية تعتبر من أهم الوسائل التي من خلالها يمارس أعضاء تلك المجالس عملهم (فوزي، 1991، ص 92-97)، وهناك طريقتان للانعقاد تحددهما اللائحة الداخلية للبرلمان وهما:

1.1.3 نظام الدورات:

الدورة البرلمانية هي تلك المدة الزمنية التي يستطيع خلالها البرلمان أن يجتمع، وغالباً يتم النص على تحديد تلك المدة من خلال الدستور، بحيث لا يمكن للمجالس البرلمانية الاجتماع بشكل قانوني خلال دورة عادية إلا خلال الفترة التي حددها الدستور، ولكن يمكن انعقاد المجلس في دورة استثنائية بحسب الإجراء الذي يحدده الدستور (سعيان، 2008، ص 306).

ونجد في فرنسا، على سبيل المثال، أن الدستور الحالي نص على أن "يحدد قانون أساسي مدة صلاحيات كل مجلس وعدد أعضائه، وتعويضاتهم، وشروط الأهلية، ونظام عدم الأهلية، وعدم التوافق". وعليه تم تحديد مدة الجمعية الوطنية بخمس سنوات (نصر، 2003، ص 72).

كما نص الدستور المصري على أن: "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجرى انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته". أما اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية فقد نصت في المادة (50) على أن: "تجتمع الجمعية كل أسبوع في جلسة علنية صباح الثلاثاء، بعد الظهر والمساء، والأربعاء بعد الظهر والمساء، وصباح الخميس بعد الظهر والمساء. وذلك ما أكدته المادة (274) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

وبناءً على ما سبق ذكره، يمكن القول إن الفصل التشريعي يتضمن عدة أدوار انعقاد حسب النص على ذلك في دساتير الدول. فنجد في مصر الفصل التشريعي يتضمن خمسة أدوار انعقاد؛ يبدأ كل دور انعقاد من أول شهر أكتوبر وينتهي في شهر يوليو من كل عام. ولابد أن تنعقد جلسات المجلس التشريعي خلال الفصل التشريعي أو خلال أدوار الانعقاد (العادية أو غير العادية). والجلسة هي الفترة الزمنية التي يجتمع فيها أعضاء البرلمان للمناقشة وإصدار القرارات، ويحدد النظام الداخلي للبرلمان مواعيد هذه الجلسات (درويش، 2008، ص 217).

2.1.3 نظام الانعقاد الدائم:

وفقاً لهذه الطريقة يكون البرلمان منعقدًا طيلة ولايته القانونية وله أن يجتمع قانوناً في أي وقت بناءً على دعوة من رئيس المجلس. وهذا النظام يتطابق مع فكرة السيادة القومية، وقد اعتمد هذا النظام في عهد الثورة الفرنسية وفي المشروع الأول للدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦م (سعيان، 306، محصاني، 1952، ص 174).

3.1.3 مواعيد جلسات البرلمان ومكان الانعقاد:

من الملاحظ أن أحكام اللوائح الداخلية لبرلمانات الدول اختلفت في بيان مواعيد جلسات البرلمان من حيث موعد بدئها، وانتهائها، وأيام الانعقاد، وبيان أيام العطل الأسبوعية. ولكن اتفقت غالبية اللوائح الداخلية على أن يكون انعقاد جلسات البرلمان في عاصمة الدولة، واستثناءً قد يسمح الدستور أو النظام الداخلي بعقد

خارج العاصمة. ويترتب على ذلك أن كل اجتماع يعقده المجلس في غير المكان القانوني المقرر يعتبر ذلك الاجتماع باطلاً ولا يترتب عليه أي أثر (درويش، 2008، ص 223).

وبالتطبيق في بعض الأنظمة المقارنة، نجد في فرنسا أن البرلمان ينعقد في دورات عادية واستثنائية، حيث تنعقد الدورة العادية لمدة تسعة أشهر تبدأ من أول يوم عمل في شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل في شهر يونيو (الدستور الفرنسي، 1958، م. ص 28)، وقد نصت لائحة الجمعية الوطنية في المادة (50) على أن: "يجتمع المجلس كل أسبوع في جلسة علنية في الصباح، الثلاثاء بعد الظهر والمساء، والأربعاء بعد الظهر والمساء، كذلك صباحاً وبعد الظهر ومساءً الخميس" (لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية. (Berila, 1960, p.117).

وفي الأردن؛ فهناك ثلاثة أنواع من الدورات يعقدها مجلس النواب الأردني: الدورات العادية، والدورات غير العادية، والدورات الاستثنائية.

وفي الجزائر، يتم تحديد انعقاد البرلمان وفقاً لما تنص عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني حيث يتم عقد الدورات العادية في دورتين سنويتين، وفقاً للدستور الجزائري، تبدأ الدورة الأولى في النصف الأول من العام، بينما تبدأ الدورة الثانية خلال النصف الثاني منه. ويمكن عقد دورات استثنائية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان (نصر، 2003، ص 72).

أما في مصر؛ فيلاحظ أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب نظمت أيام انعقاد الجلسات العادية والطارئة، حيث نصت المادة (277) من اللائحة على أن: "جلسات المجلس علنية وتُعقد أيام الأحد والاثنين والثلاثاء من كل أسبوع، إلا إذا قرر المجلس غير ذلك. ويجوز بموافقة المجلس أن تؤجل الجلسة ليوم غير محدد، وفي هذه الحالة يحدد الرئيس موعد الجلسة المقبلة، ويخطر به أعضاء المجلس. ولرئيس المجلس أن يدعو المجلس للانعقاد قبل الجلسة المحددة إذا طرأ ما يدعو إلى ذلك، أو بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء" (اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016).

2.3. القواعد الإجرائية المتعلقة بنظام الكلام والمناقشات:

لا شك أن عضو البرلمان ينوب عن ناخبيه في الدائرة الانتخابية التي يمثلها، كما ينوب عن كل أبناء الأمة، ويشكل البرلمان بكل أعضائه المساحة المشتركة لكل ممثلي الشعب للنقاش والتشريع والمساءلة. فالعضو يُعد لسان حال ناخبيه وكلمة مواطنيه في البرلمان، ومن هنا ثبت له الحق في الكلام للتعبير عن آراء وتطلعات ناخبيه، ويعد هذا الحق بمثابة واجب عليه، كونه ممثلاً للشعب (ضاهر، 2008، ص 47).

وهناك بعض القواعد الإجرائية التي تنظمها اللوائح الداخلية، والتي تتمثل فيما يلي:

1.2.3 مبدأ حرية الكلام:

حق الكلام هو جوهر العمل البرلماني، حيث إن لكل عضو في البرلمان الحق في الكلام وإبداء الرأي بحرية، وهذا الحق مصون في دساتير وقوانين أغلب دول العالم (نص الفقرة 58 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية).

2.2.3 مبدأ الإذن بالكلام:

نصت غالبية الأنظمة الداخلية لبرلمانات العالم على أن العضو لا يجوز له الكلام في الجلسة إلا بعد أن يطلب الإذن من رئيس المجلس، ولا يجوز للعضو أن يوجه كلامه لغير الرئيس إذ إن حسن سير المناقشة في البرلمان يقتضي حصر توجيه الكلام إلى هيئة تتمتع باحترام الجميع منعاً للزاعات داخل المجلس الناتجة عن عدم الانتظام، لا سيما أنه لو أُبيح توجيه الكلام من عضو إلى عضو آخر دون إذن أو نظام لأدى ذلك إلى صعوبة ضبط المناقشة والسير فيها داخل البرلمان (ياقو، عبد الرحمن، 2018، ص 56).

وهناك بعض اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات التي أوضحت عدد مرات الكلام ومدته، كما حددت القواعد الواجب اتباعها عند الكلام وعدم مقاطعة العضو المتكلم. وفي حالة الخروج على القواعد، تنص هذه اللوائح على فرض جزاءات ضد العضو المخالف للنظام القانوني للكلام. ومن الأمثلة على ذلك، في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ يتحدث العضو في المجلس الوطني الاتحادي واقفاً في مكانه أو من على المنبر، ويتحدث المقررون من على المنبر ما لم يطلب الرئيس غير ذلك. ولا يجوز للعضو أن يتكلم في الموضوع الواحد أكثر من ثلاث مرات، ولا يجوز أن يكرر العضو أقواله، ويجب التوجه بالكلام إلى الرئيس أو المجلس، ولا يجوز استعمال عبارات غير لائقة، ويتم التصديق على المضابط، أي المحاضر، بواسطة هيئة مكتب المجلس. (المواد 12، 19، 70، من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي الإماراتي الصادرة عام 1977).

أما في الجزائر، فتحدد اللائحة الداخلية لمجلس الأمة حق النواب في التحدث أثناء الجلسات وفق ضوابط صارمة تهدف إلى ضبط المناقشات البرلمانية. فلا يجوز للنائب التحدث دون إذن من رئيس الجلسة، كما يتم تخصيص وقت محدد لكل متحدث وفقاً لموضوع المناقشة. ويتعرض النائب الذي يخلّ بنظام الجلسة لعقوبات طبقاً لما تحدده القواعد التأديبية المنصوص عليها في النظام الداخلي للبرلمان الجزائري (ضاهر، 2008، ص 47).

وفي مصر، فإنه لا يجوز للعضو أن يتكلم أكثر من خمس عشرة دقيقة، كما لا يجوز له الكلام أكثر من مرتين في الموضوع ذاته، إلا إذا أجاز المجلس ذلك. ويجوز للأعضاء الكلام وقوفاً من أماكنهم أو من على المنبر، ولكن المقرر يتكلم دائماً على المنبر، وكذلك كل من يتكلم أثناء مناقشة بيان رئيس الجمهورية، أو برنامج الحكومة، ومقدمو الاستجابات، ومن وجّه إليه السؤال أو طلب الإحاطة أو الاستجواب من أعضاء الحكومة ويُستثنى من ذلك الأعضاء ذوي الإعاقة، كما لا يجوز التلاوة أثناء الكلام في الجلسة إلا في التقارير والنصوص والاقتراحات والتعديلات وما يستأنس به المتكلم من الأوراق. (المواد: 296، 300، 301 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016).

3.3. القواعد الإجرائية وأهميتها في طرح ومناقشة القوانين:

تُعتبر الإجراءات التشريعية - على الأخص اقتراح ومناقشة القوانين - من أهم الوسائل التي يمارس من خلالها أعضاء البرلمان اختصاصاتهم. ومن هنا تتجلى أهمية اللوائح الداخلية للبرلمان، كونها تحدد هذه الإجراءات بصورة تفصيلية في مختلف الأنظمة السياسية. ونوضح فيما يلي دور القواعد الإجرائية في طرح ومناقشة القوانين في كل من فرنسا، والجزائر، ومصر، وذلك على النحو التالي:

1.3.3 دور القواعد الإجرائية في مناقشة القوانين في فرنسا:

أوجب الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م، إخضاع عرض مشروعات القوانين لشروط اللائحة الداخلية للبرلمان، حيث نص على ضرورة أن: "يستوفي عرض مشاريع القوانين المعروضة على الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ الشروط التي يحددها قانون أساسي".

إن هيكل الإجراءات التشريعية، والذي يتمثل في وضع القانون يتكون من مرحلتين متميزتين توجد في جميع البرلمانات تقريباً (Ameller, 1996, p. 180 et 204):

المرحلة الأولى: مرحلة تحضيرية تنشأ داخل لجان المجلس التشريعي.

المرحلة الثانية: مرحلة مناقشة واتخاذ القرار، والتي يتم إجراؤها حصرياً خلال الجلسة العامة في المجالس التشريعية الفرنسية. (Terneyre, 1986, p. 691)

ونظراً لأن المجال لا يتسع لتناول كافة جوانب العملية التشريعية التي نظمها أحكام لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية، فسيتم الاكتفاء بالإشارة إلى اقتراح القوانين داخل الجمعية الوطنية.

فعندما يتم تقديم اقتراح بقانون من أعضاء المجلس، فإنه يتم إجراء فرز أولي لهذه الاقتراحات من قِبل هيئة مكتب الجمعية، والتي تتولى فحص تلك المقترحات. وفي حالة تحقق الحظر المنصوص عليه في المادة (40) من الدستور الفرنسي الحالي، يتم رفض مشروع القانون. وينظم هذا الأمر نص الفقرة الأولى من المادة (89) من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية التي نصت على أن: "يتم إرسال مشاريع القوانين التي يقدمها النواب إلى مكتب الجمعية لمراجعة توافقها مع الشروط المنصوص عليها في المادة (40) من الدستور، وإذا خالفت تلك الشروط يتم رفض مشروع القانون.

ويقابل هذا النص الفقرة الثانية من القسم (24) من لائحة مجلس الشيوخ الفرنسي. وتأسيساً على ذلك، فإن عدد المقترحات التي أُعلن عدم قبولها خلال هذه المرحلة يُعدُّ ضئيلاً للغاية (Avril & Gicquel, 2014, p. 208). وعلى ذلك، فلا يجوز التقليل من الأهمية التنظيمية لللائحة الداخلية للبرلمان الفرنسي، باعتبار السلطة التشريعية رمزاً من رموز سيادة الدولة. (Beaugendre, 2005, p.196)

2.3.3 دور القواعد الإجرائية في مناقشة القوانين في الجزائر:

يخضع اقتراح القوانين في الجزائر لإجراءات دقيقة، حيث يتم تقديم مشروعات القوانين من قبل الحكومة وأعضاء البرلمان، وفقاً لنص المادة (119) من الدستور الجزائري. وتُعرض مشروعات القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم تُحال إلى اللجان المختصة لمناقشتها قبل التصويت عليها في الجلسة العامة. ومن ناحية أخرى، تفرض اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ضوابط خاصة لمناقشة القوانين، تضمن تحقيق الشفافية وإجراء نقاش مستفيض قبل المصادقة على أي مشروع قانون (درويش، 2008، ص 217).

3.3.3 دور القواعد الإجرائية في مناقشة القوانين في مصر:

تناولت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بالتفصيل خلال الفصل الثاني من الباب السادس "مشروعات القوانين"، وسوف نتناول أبرز ما جاء في اللائحة الداخلية بشكل مختصر، وذلك على النحو الآتي: (أ) مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية.

(ب) دراسة ومناقشة مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية.
(ج) مشروعات القوانين الأخرى.

وتأسيساً على ما سبق، وبعد أن أوضحنا أهمية اللوائح الإجرائية في تنظيم انعقاد الجلسات، ونظام الكلام، ومناقشة القوانين، كان لزاماً تناول أهمية تلك اللوائح في تحديد أدوات الرقابة البرلمانية، والتي تُعد جوهر العمل البرلماني، وذلك على النحو التالي:

4. اللوائح الداخلية للبرلمان وأدوات الرقابة البرلمانية:

يقوم النظام الديمقراطي على فكرة التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية، حتى لا تطغى إحدهما على الأخرى وتستأثر بالسلطة، لذلك نظمت معظم الدساتير رقابة البرلمان على عمل السلطة التنفيذية. وتُعد الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية من أقدم الوظائف التي يمارسها البرلمان تاريخياً، حيث إن البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة. وتتمثل الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على الحكومة في مراقبة أعمالها وتصرفاتها وقراراتها، ويحق للبرلمان، من خلال رقابة الأداء الوظيفي للسلطة التنفيذية، مراجعة هذه الأعمال وإعادةتها إلى الطريق الصحيح إذا ما انحرفت عن مسارها. كما تمارس الوظيفة الرقابية للبرلمان جنباً إلى جنب مع الوظيفة التشريعية، وبذات الأهمية. وقد يؤدي الأمر إلى استقالة الحكومة إذا ما سُحبت منها الثقة (محمد، 2014، ص1).

ومن الملاحظ أن غالبية الدساتير نصّت على وسائل محددة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. ولكن بصيغة قواعد عامة، مع ترك المجال للوائح الداخلية للبرلمان لتفصيل تلك القواعد، أو حتى لإضافة وسائل أخرى غير منصوص عليها في صلب الدستور.

وعلى ذلك فسوف نتناول دور اللوائح الداخلية في تنظيم وسائل الرقابة البرلمانية، من خلال عرض بعض التطبيقات لهذه الوسائل، وذلك على النحو التالي:

1.4. دور اللوائح الداخلية في تنظيم الوسائل الرقابية في فرنسا:

تظهر مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي، من خلال العديد من الوسائل والإجراءات الرقابية التي يمتلكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة. وتعد هذه الأدوات من الركائز الأساسية للديمقراطية النيابية البرلمانية في العصر الحديث. وبناءً على ذلك، نص المشرع الدستوري الفرنسي، في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م، على وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، مما يعكس الأهمية الكبيرة التي توليها السلطات الفرنسية لضمان الشفافية والمساءلة في النظام السياسي (Lachaire, 1967. P. 868).

وتتمثل الإجراءات الرقابية التي يمتلكها أعضاء البرلمان الفرنسي تجاه الحكومة في عدة حقوق ووسائل تنظيمية، من أبرزها:

- حق توجيه الأسئلة إلى الحكومة وأعضائها المختلفين (المواد من 133 إلى 135 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية).
- عرض البيانات الحكومية على البرلمان (المادة 132 من لائحة الجمعية الوطنية).

- الحق في تشكيل لجان تحقيق بهدف تقصي الحقائق المتعلقة بمواقف معينة داخل أجهزة السلطة التنفيذية (المواد من 137 إلى 144 - 2 من اللائحة).
- تقديم الاستجابات وتوجيه اللوم إلى الحكومة (المواد من 153 إلى 156 من اللائحة).
- رقابة الموازنة العامة للدولة (المواد 146 و 146-1-1 من اللائحة).

وجدير بالذكر أنه لن يتسع المجال لبحث كافة هذه الوسائل، لذلك سوف نتناول وسيلتين فقط، دون إسهاب، حيث سبق دراسة هذه الوسائل في عشرات الرسائل والأبحاث العلمية. وسنحاول التركيز على دور اللوائح الداخلية في تنظيم أدوات الرقابة، خاصة في ظل اقتصار النصوص الدستورية على القواعد العامة، وذلك على النحو التالي:

1.1.4 السؤال

السؤال (فراج، 1996، ص 66) عبارة عن "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان توجيه سؤال إلى أي عضو في الحكومة حول أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو دفع الحكومة إلى اتخاذ إجراء معين" (البحري، 2006، ص 109). كما يمكن بمقتضاه أن يطلب أحد الأعضاء من أحد الوزراء إيضاحات حول موضوع معين" (Ameller, 1994, p.9).

2.1.4 الاستجواب

الاستجواب عبارة عن: "طلب كتابي يتقدم به أي عضو من أعضاء البرلمان، يحمل بين طياته اتهاماً للحكومة ولومها وتجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما بصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته" (أبويونس، 2002، ص 66).

ويُعد الاستجواب أحد الوسائل الأساسية في الرقابة البرلمانية، وقد تم استخدامه لأول مرة في فرنسا في ظل النظام الملكي. والهدف من الاستجواب هو محاسبة الوزارة ككل، أو أحد أعضائها، على تصرف معين أو وقف سياسي سيتخذ في أمر محدد (الرفيعي، 2007، ص 49).

ولا يختلف الاستجواب عن السؤال من حيث المضمون، حيث يُعد كل منهما أداة من أدوات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. ومع ذلك، فإن الفرق الجوهرى بينهما يتمثل في أن الاستجواب يُعد اتهاماً مباشراً للحكومة أو لأحد أعضائها، كما أن تأثير السؤال يختلف عن تأثير الاستجواب، حيث إن الأخير يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو من أحد أعضائها.

وإذا كان الدستور الفرنسي قد أجاز توجيه الاستجابات إلى الحكومة، فإنه ترك لللائحة الداخلية للجمعية الوطنية تحديد إجراءاته ومناقشته. حيث نصت المادة (156) من اللائحة على أن: "النائب الذي يرغب في استجواب الحكومة يُبلغ رئيس المجلس بذلك في جلسة علنية، من خلال إرفاق طلبه باقتراح اللوم، على أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة (153) من اللائحة.

2.4. دور اللوائح الداخلية في تنظيم الوسائل الرقابية في الجزائر:

نظم الدستور الجزائري في المواد (135- 140) وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، بما يشمل توجيه الأسئلة، والاستجابات، وإمكانية تشكيل لجان تقصي الحقائق. كما نظمت اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني هذه الأدوات، وحددت آليات استخدامها (اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الجزائري، 2020، ص 95). وعليه تتمثل الرقابة البرلمانية في عدة أدوات تشريعية، حيث يمنح الدستور الجزائري للبرلمان سلطة توجيه الأسئلة البرلمانية، وتقديم الاستجابات إلى الوزراء، وحق تشكيل لجان التحقيق. وتنظم اللائحة الداخلية لمجلس الأمة هذه الإجراءات بشكل تفصيلي، كما تُحدد المهل الزمنية التي تلزم بها السلطة التنفيذية في الردود (اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، 2020، ص 95).

1.2.4 السؤال البرلماني:

يُعد السؤال البرلماني أحد الأدوات الرقابية الأساسية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان الجزائري، حيث يمكن لأي نائب توجيه أسئلة مكتوبة أو شفوية إلى الوزراء بهدف الاستفسار عن قضية عامة. وقد نصت المادة (152) من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني على أن: "الوزير المعني ملزم بالرد خلال فترة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه السؤال" (اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، 2020، ص 105).

2.2.4 الاستجابات:

يُعد الاستجابات وسيلة أكثر صرامة لمساءلة الحكومة، حيث يمكن أن يؤدي إلى طرح التصويت على حجب الثقة عن أحد الوزراء أو الحكومة بأكملها. وتنظم المواد (153 – 156) من اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني إجراءات تقديم الاستجابات، التي يجب أن تكون موقعة من عدد معين من النواب ليتم قبولها رسمياً (اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، 2020، ص 112).

3.4. دور اللوائح الداخلية في تنظيم الوسائل الرقابية في مصر:

تجدر الإشارة إلى أن الإجراءات الرقابية المقررة للمجلس النيابي ليست لها ذات القيمة القانونية، فالبعض تم تنظيمه دستورياً، بينما تولت اللائحة الداخلية للبرلمان وضع تفاصيل ممارسة تلك الإجراءات، حيث كانت اللائحة الداخلية مفسرة لأحكام الدستور. أما البعض الآخر فلم يتطرق إليه الدستور وتناولته اللائحة الداخلية بالتنظيم، مما جعلها مكملية لأحكام الدستور (فكري، 2006، ص 471).

وقد نظم الدستور المصري 2014 تسع وسائل رقابية: الأسئلة، طلبات الإحاطة، البيانات العاجلة، الاستجابات، سحب الثقة، طلب المناقشة العامة، الاقتراح برغبة، لجان تقصي الحقائق، وأخيراً المقترحات والشكاوى، إضافة إلى اتهام رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة. وقد تولت اللائحة الداخلية تفصيل تلك الوسائل. بينما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب وسيلتين رقابيتين غير منصوص عليهما في الدستور، وهما لجان الاستطلاع والمواجهة، ومتابعة المجلس لشؤون الإدارة المحلية (المواد: 129 – 138 من الدستور المصري لعام 2014).

كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب؛ وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية في الباب السابع من اللائحة. ونظراً لأن هذه الوسائل قد تم تناولها في العديد من الدراسات، كما أنها تخرج عن نطاق دراستنا، فسوف

نتناول فقط كيفية تنظيم اللائحة الداخلية للبرلمان لحق السؤال بشكل موجز، حتى تتضح لنا أهمية اللائحة التنظيمية، وذلك على النحو التالي:

يُعد السؤال أول الوسائل الرقابية التي اختص بها البرلمان المصري منذ نشأته، حيث أصدر الخديوي عباس حلمي الثاني بتاريخ 1912/4/26م، القانون نمرة 7 بتحويل مجلس شورى القوانين حق توجيه الأسئلة إلى النظار (الوزراء) فيما يخص المسائل الإدارية ذات المصلحة العامة، شريطة تقديم إخطار كتابي يشتمل على نص السؤال كاملاً، قبل توجيهه بخمسة أيام على الأقل. ويحق لرئيس المجلس رفض أو تعديل أي سؤال يرى أنه يحتوي على مطاعن شخصية أو يثير الأحقاد والضغائن بين عناصر الأمة، أو يمس العلاقات أو الاتفاقات الدولية، كما يحق للنظار عدم الإجابة عن السؤال إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ولا يجوز إجراء مناقشة عامة على الإطلاق لأجوبة النظار (مجموعة الدساتير المصرية، 1824-1971، ص 101).

ويُقصد بالسؤال: "استفهام العضو من الوزير المختص عن أمر لا يعلمه، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمده الحكومة في أمر من الأمور" (فكري، 2006، ص 471). فهو: "استيضاح لجلاء أمر غامض أو علم بمجهول" (مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، 1984، ص 341).

ومما تجدر الإشارة إليه؛ ووفقاً لللائحة مجلس النواب الصادرة عام 1979م، كان يحق للعضو توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونواب الوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة. إلا أن لائحة مجلس النواب الحالية لم تمنح لأعضائه حق توجيه الأسئلة لباقي أعضاء الحكومة واقتصر ذلك على رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.

ويستنتج من ذلك عدم جواز توجيه الأسئلة إلى المحافظين ونوابهم وباقي أعضاء الحكومة، وهو أمر محل نظر. إذ نرى وجوب الأخذ بالنص السابق في اللائحة، لأنه يُمكن الأعضاء من القيام بمهامهم، ويسهل حصولهم على المعلومات والبيانات من كافة أعضاء الحكومة على مختلف مستوياتهم الوظيفية.

كما نؤيد بعض الفقه فيما ذهبوا إليه حول وجود قصور شديد في بعض الأحكام التي نظمت حق السؤال في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، حيث تنص اللائحة على إبلاغ رئيس المجلس السؤال إلى الوزير المعني، ولكنها أغفلت المدة اللازمة لهذا الإبلاغ. وبناءً على ذلك، فإن مجرد تأخير إعلام الوزير المعني قد يُفقد السؤال قيمته. كما أن المهلة الممنوحة للرد على السؤال (لا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من شهر) تشوبها بعض أوجه القصور، حيث لم تُوضح نصوص اللائحة متى تبدأ مدة الشهر (فكري، 2006، ص 472).

لكننا لا نساير نفس الرأي الذي انتقد الدستور المصري واللائحة الداخلية فيما نصا عليه بشأن عدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها. ويرجع ذلك إلى أن السؤال وإن كان يتفق مع الاستجواب في كونهما حقاً مقررماً لأعضاء مجلس النواب بنص الدستور واللائحة الداخلية، وكونهما وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة، إلا أن اختلاف طبيعة كل من السؤال الاستجواب يجعلنا نرفض الرأي السابق.

فالسؤال كما تبين سالفاً، هو مجرد استفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمده الحكومة في أمر من الأمور. كما أن اللائحة لم تشترط تقديم السؤال

كتابةً، لذا يجوز تقديمه شفهيًا. أما الاستجواب، فيجب أن يقدم كتابةً، ومرفقاً به مذكرة شارحة متضمنةً بياناً بالأمور المستجوب عنها، وما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه، نظراً لخطورة الاستجواب، وقد يترتب على ذلك سحب الثقة ممن وجه إليه الاستجواب. ولا تسري إجراءات اللائحة على الأسئلة التي تُثار أثناء مناقشة موضوع معروض على المجلس، فالأسئلة التي تُوجه إلى الوزراء أثناء مناقشة موضوع معين لا تسري عليها الإجراءات الخاصة بالأسئلة، وللأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفويًا بعد أن يؤذن لهم بالكلام (مضبطة مجلس النواب المصري، 1927، ص 156).

وقد ثار جدل فقهي حول اعتبار السؤال من الوسائل الرقابية أم لا، حيث ذهب فريق إلى انتفاء السمة الرقابية عن السؤال، لأنه لا يبنى على أساس النقد أو الاتهام، بل على أساس الاستفهام والاستيضاح (القباني، دت، ص 554). بينما ذهب الفريق الآخر إلى اعتبار السؤال أحد وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة (الوحيدي، 1982، ص 99).

ونحن نرى أن السؤال يُعد وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، فهو حق لكل عضو من الأعضاء كما أنه يتصل بالأمور العامة ذات الأهمية، ويجب على من وجه إليه السؤال الرد عليه شفاهةً أو كتابةً، وهذا ما يُكسب السؤال أهمية كبيرة، تضع السلطة التنفيذية أمام عيون الرأي العام. بل أكثر من ذلك نرى أن الاستجواب، لكي يستكمل أركانه، يجب أن يكون مبنياً على أسانيد تؤيده، وقد يؤدي السؤال، عقب الحصول على البيانات والمعلومات، إلى بيان أوجه القصور في أداء الحكومة مما يعزز موقف مقدم الاستجواب.

5. الخاتمة:

في ختام هذا البحث، نلاحظ أن اللوائح الداخلية للبرلمان تلعب دوراً أساسياً في تنظيم سير العمل التشريعي داخل البرلمان، حيث تُعد بمثابة الإطار القانوني الذي يحدد الإجراءات الواجب اتباعها في مختلف الأنشطة البرلمانية. ومن خلال دراسة اللوائح الداخلية لكل من النظام الفرنسي والجزائري والمصري، تم التأكيد على أهمية هذه اللوائح في ضمان سير العمل بكفاءة وشفافية، وتنظيم العلاقة بين مختلف أعضاء البرلمان، وكذلك بين البرلمان والحكومة. كما أن الأدوات الرقابية المنصوص عليها في هذه اللوائح تساهم في تعزيز رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، مما يعزز مبدأ فصل السلطات، ويسهم في تحقيق الديمقراطية.

6. النتائج:

- 1- أهمية اللوائح الداخلية: أثبت البحث أن اللوائح الداخلية للبرلمان تمثل أداة أساسية لضبط وتنظيم العمليات التشريعية داخل البرلمان، بدءاً من انعقاد الجلسات وصولاً إلى مناقشة القوانين واتخاذ القرارات.
- 2- الرقابة البرلمانية: تناول البحث دور اللوائح الداخلية في تنظيم الوسائل الرقابية على الحكومة، ووجد أن هذه الوسائل، مثل الأسئلة والاستجوابات، تُسهم في ضمان المساءلة والمراقبة المستمرة لأداء الحكومة.
- 3- الاختلافات بين الأنظمة: تبين من البحث أن هناك تفاوتاً في كيفية تنظيم أدوات الرقابة في كل من فرنسا والجزائر ومصر، حيث يمتلك كل منهما ميزات وقيوداً خاصة، مما يتطلب دراسة معمقة لمواءمة هذه الأنظمة بما يتناسب مع الخصوصيات المحلية.

7.التوصيات:

- 1- ضرورة تحسين الإجراءات التشريعية في بعض البلدان من خلال تعديل اللوائح الداخلية للبرلمان بما يتوافق مع التحديات المعاصرة، مثل تسريع الإجراءات التشريعية وتعزيز الشفافية في العمل البرلماني.
- 2- توسيع نطاق أدوات الرقابة البرلمانية، مثل الاستجواب والأسئلة، لتشمل مجالات أكثر تنوعًا، مما يساهم في تحسين مراقبة البرلمان لأداء الحكومة.
- 3- تحديث اللوائح الداخلية للبرلمان بشكل دوري، بما يتماشى مع التطورات القانونية والسياسية، مما يساهم في تعزيز فعالية الدور البرلماني.
- 4- تعزيز التعاون بين البرلمانات في الدول المختلفة لتبادل الخبرات والتعلم من التجارب الناجحة في تنظيم اللوائح الداخلية واستخدام الأدوات الرقابية.
- 5- توفير برامج تدريبية منتظمة لأعضاء البرلمان حول كيفية استخدام الأدوات الرقابية المتاحة في اللوائح الداخلية وتعزيز ثقافة المساءلة والشفافية.

8. قائمة المراجع:

- أبو السعود، ح. م. (2000). *ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- أبو يونس، م. ب. (2002). *الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- الرفيعي، ع. ك. (2007). وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة. *مجلة العلوم القانونية*، 22. (2).
- الصاوي، ع. (2001). *مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- القباني، ب. د. ت. (دراسة في القانون الدستوري). القاهرة: دار النهضة العربية.
- المدور، ر. (2016). إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور: دراسة دستورية تحليلية. *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*.
- الهاشمي، س. (2018). *الإجراءات البرلمانية في ضوء اللائحة الداخلية*. بيروت: دار النشر الجامعي.
- درويش، م. ف. (2008). *(السلطة التشريعية ط. 1)*. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- دوفرجيه، م. (1992). *(المؤسسات السياسية والقانون الدستوري)* ترجمة ج. سعد، ط. 1. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- ساري، ج. ش. (2003). *(أصول وأحكام القانون الدستوري)*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية. (2007). *(نحو تطوير المعايير الدولية للبيئات التشريعية الديمقراطية)* ترجمة: سعد، أ. بيروت.
- سعيد، م. (2015). *(دور اللائحة الداخلية للبرلمان في تنظيم العمل التشريعي)*. القاهرة: دار الفكر السياسي.
- سعيان، أ. (2008). *(الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة)*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- صبري، أ. (1949). *(مبادئ القانون الدستوري ط. 4)*. القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة.
- ضاهر، ع. م. (2008). *(حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية)*. بيروت: منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- فراج، ز. ب. (1991). *(السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية)*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- فكري، ف. (2006). *(وجيز القانون البرلماني في مصر)*. القاهرة: ناس للطباعة.
- فوزي، ص. (1991). *(التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي إلى أين...؟)*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- كاسب، ي. (2011). *(برلمانات العرب ما بعد ثورات الشعوب)* (الإصدار الثاني). القاهرة: المركز الإقليمي للأبحاث والاستشارات.
- متولي، ع. (1999). *(القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية)*. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- محصاني، ص. (1952). *(الدستور والديمقراطية)*. بيروت: دار العلم للملايين.
- محمد، ع. (2014). الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. *المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات*.
- مجمع اللغة العربية. (1999). *(معجم القانون)*. القاهرة: الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية.

- نصر، م. ج. (2003). (إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية: دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري. القاهرة: دار الفكر والقانون.
- ياقو، ي. م.، وعبد الرحمن، أ. خ. (2018). القواعد الإجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان. مجلة جامعة تكريت للحقوق، 2(3).
- الدستور الأردني لعام 1952.
- الدستور الفرنسي لعام 1958.
- الدستور المصري لعام 2014.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016، المنشورة بالجريدة الرسمية، العدد 14 مكرر (ب)، بتاريخ 13 أبريل 2016.
- المجلس الدستوري المغربي. (2000). قرار رقم 405-2000 الصادر بتاريخ 28 يونيو 2000. المحكمة الدستورية المغربية. تم الاسترجاع من <https://cour-constitutionnelle.ma/ar-00405>
- المجلس الدستوري المغربي. (2012). قرار رقم 829 – 2012، الصادر في 4 فبراير 2012. المحكمة الدستورية المغربية. تم الاسترجاع من <https://courconstitutionnelle.ma/ar-12829>
- المجلس الدستوري الجزائري. (1998). رأي رقم 98/04 الصادر بتاريخ 10 فبراير 1998، الجريدة الرسمية الجزائرية. (8) تم الاسترجاع من <https://2u.pw/t0SKN>
- البحري، ح. م. (2006). (الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان نفاذ القاعدة الدستورية: دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه غير منشورة. كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- الوحيد، ف. ع. (1982). (ضمانات نفاذ القواعد الدستورية) رسالة دكتوراه غير منشورة. كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- محمد، ت. (2014). (الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: دراسة مقارنة) رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- Ameller, M. (1964). Les questions instrument du contrôle parlementaire. L.G.D.J.
- Ameller, M. (1996). Parlements. PUF.
- Beaugendre, C. (2005). Droit parlementaire. Revue française de droit constitutionnel, 61(1).
- Berila, G. (1960). La convocation d'une session extraordinaire du parlement et la nature du régime. Paris: R.D.I.
- Cacqueray, S. (2001). Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées. Economica.
- Cacqueray, S. (2009). Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Revue française de droit constitutionnel, 80(4).
- Cornu, G. (2007). Vocabulaire juridique (8e éd.). PUF – Quadriga, Dicos Poche.
- Gicquel, J., & Avril, P. (2014). Droit parlementaire. Paris.
- Guchet, Y. (1996). Droit parlementaire. Economica.
- Nussberger, A., Özbudun, E., & Sejersted, F. (2010). Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique. Vinse.

Terneyre, P. (1986). *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Revue du droit public.

- **Arabic references in English:**

- Abu Al-Saud, H. M. (2000). *Guarantees of Parliament Members in the Egyptian Constitutional System*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Abu Younis, M. B. (2002). *Parliamentary Oversight of Government Actions in the Egyptian and Kuwaiti Systems*. Alexandria : Dar Al-Jami'a Al-Jadida.
- Al-Rifai, A. K. (2007). Means of Parliamentary Oversight of the Government. *Journal of Legal Sciences*, 22(2).
- Al-Sawi, A. (2001). *A New Draft Regulation for the People's Assembly*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Al-Qabbani, B. (n.d.). *Study in Constitutional Law*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Al-Madour, R. (2016). *The Problem of Parliament's Internal Regulations in Light of the Constitution: A Constitutional Analytical Study*. Moroccan Journal of Local Administration and Development.
- Al-Hashemi, S. (2018). *Parliamentary Procedures in Light of Internal Regulations*. Beirut: University Publishing House.
- Darwish, M. F. (2008). *The Legislative Authority* (1st ed.). Cairo: National Center for Legal Publications.
- Duverger, M. (1992). *Political Institutions and Constitutional Law* (G. Saad, Trans., 1st ed.). Beirut: University Institution for Studies, Publishing, and Distribution.
- Sari, J. Sh. (2003). *Principles and Provisions of Constitutional Law*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- National Democratic Institute for International Affairs. (2007). *Towards Developing International Standards for Democratic Legislative Bodies* (A. Saad, Trans.). Beirut.
- Said, M. (2015). *The Role of Parliamentary Internal Regulations in Organizing Legislative Work*. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Siyasi.
- Saifan, A. (2008). *Political Systems and General Constitutional Principles*. Beirut: Al-Halabi Legal Publications.
- Sabri, I. (1949). *Principles of Constitutional Law* (4th ed.). Cairo: Abdullah Wahba Library.
- Dahir, A. M. (2008). *Rights and Duties of Members in Arab Representative Councils: A Comparative Study of Parliamentary Internal Regulations*. Beirut: UNDP Publications.
- Farag, Z. B. (1991). *The Question as a Means of Parliamentary Oversight*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Fikri, F. (2006). *Brief on Parliamentary Law in Egypt*. Cairo: Nas Printing.
- Fawzi, S. (1991). *The Balance Between the Legislative and Executive Authorities in the French Constitution: Where to?*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Kasb, Y. (2011). *Arab Parliaments After People's Revolutions* (2nd ed.). Cairo: Regional Center for Research and Consultations.
- Metwally, A. (1999). *Constitutional Law and Political Systems with a Comparison to Constitutional Principles in Islamic Sharia*. Alexandria: Mansha'at Al-Ma'arif.
- Mohassani, S. (1952). *The Constitution and Democracy*. Beirut: Dar Al-Ilm Lil-Malayin.

- Mohamed, A. (2014). *Parliamentary Oversight of the Executive Authority*. Arab Center for Research and Policy Studies.
- Academy of the Arabic Language. (1999). *Law Dictionary*. Cairo: General Authority for Government Printing Affairs.
- Nasser, M. J. (2003). *The Possibility of Combining Government Membership with Parliamentary Agency: A Comparative Study of French and Egyptian Law*. Cairo: Dar Al-Fikr wa Al-Qanun.
- Yaqa, Y. M., & Abdul Rahman, A. Kh. (2018). *Procedural Rules Governing the Work of a Parliament Member*. Tikrit University Journal of Law, 2(3).
- The Jordanian Constitution of 1952.*
- The French Constitution of 1958.*
- The Egyptian Constitution of 2014.*
- The Internal Regulations of the Egyptian House of Representatives*, issued by Law No. 1 of 2016, published in the Official Gazette, Issue 14 (B), on April 13, 2016.
- Moroccan Constitutional Council. (2000). Decision No. 2000-405 issued on June 28, 2000. Moroccan Constitutional Court. Retrieved from <https://cour-constitutionnelle.ma/ar-00405>.
- Moroccan Constitutional Council. (2012). Decision No. 829 – 2012, issued on February 4, 2012. Moroccan Constitutional Court. <https://courconstitutionnelle.ma/ar-12829>.
- Algerian Constitutional Council. (1998). Opinion No. 04/98 issued on February 10, 1998, Official Gazette of Algeria (8). Retrieved from <https://2u.pw/t0SKN>.
- Al-Bahri, H. M. (2006). *Mutual Oversight Between the Legislative and Executive Authorities as a Guarantee for the Enforcement of the Constitutional Rule: A Comparative Study* (Unpublished Doctoral Dissertation). Faculty of Law, Ain Shams University.
- Al-Waheed, F. A. (1982). *Guarantees for the Enforcement of Constitutional Rules* (Unpublished Doctoral Dissertation). Faculty of Law, Cairo University.
- Mohamed, T. (2014). *Interpellation as a Means of Parliamentary Oversight of Government Actions: A Comparative Study* (Unpublished Master's Thesis). Faculty of Law, University of Algiers.

Citation: Eltony, W. M. *The Regulatory Framework of Parliamentary Internal Regulations and Its Impact on Legislative Performance " Comparative Study"*. Social Empowerment Journal. 2025; 7(1): pp. 73-92. <https://doi.org/10.34118/sej.v7i1.4153>

Publisher's Note: SEJ stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.

