AMERICAN UNIV. IN CAIRO LIBRARY
3 8534 00986 2230

الأوضاع البرلمانية

JF
515
F8x
1927

تأليف

فؤاد كمال

السكرتير العام لمجلس النواب

[الطبعة الأولى]

مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة

١٣٤٦ هـ — ١٩٢٧ م

328.1
K/27

٣٢٨,٣
ك ف ١

AMERICAN UNIVERSITY
LIBRARY
CAIRO

(حقـــوق الطبـــع محفوظـــة)

15527

فهـــرس الكتاب

صفحة

إهداء الكتاب ١

المقـــدّمة ٣

تمهيـــد ١٢

الباب الأوّل — المكتب :

الفصل الأول — أنواع المكتب ١٥

« الثانى — مكتب السن ١٨

« الثالث — المكتب النهائى : ٢٣

المبحث الأوّل — انتخابه ومدة بقائه ٢٣

« الثانى — اختصاصاته ومسئوليته : ٢٧

(ا) الاختصاصات الفردية ٢٧

(ب) « الجمعية ٣١

(ج) مسئولية المكتب أمام المجلس ٣٢

الباب الثانى — الطعون وتحقيق النيابات :

الفصل الأوّل — ثبوت العضوية واكتساب حقوقها ٣٣

الثانى — اختصاص المجلس ومدى سلطته فى مسائل النيابات ٣٥

« الثالث — اجراءات الطعون وتحقيق صحة النيابات : ٤١

المبحث الأوّل — اجراءات تقديم الطعون : ٤١

(ا) الطعن فى صحة الانتخاب ٤١

(ب) « فى أهلية النيابة ٤٤

(ج) تحقيق النيابات ٤٤

المبحث الثانى — نظر الطعون والنيابات أمام اللجنة المختصة ٤٥

« الثالث — نظر الطعون والنيابات أمام المجلس... ... ... ٥١

« الرابع — التحقيقات الملحقة بتحقيق النيابات ٥٥

صفحة

الباب الثالث — اجراءات الاقتراح والبحث والمناقشة والتصويت :

الفصل الأول — اجراءات الاقتراح : ٥٧

المبحث الأول — الاقتراح : ٥٧

(ا) اقتراحات القوانين واقتراحات الرغبات ٥٧

(ب) اختصاص المجلس باقتراحات الرغبات وقوتها القانونية ٦١

(ج) حق الاقتراح ٦٨

المبحث الثانى — اجراءات تقديم المشروعات والمقترحات... ... ... ٧٠

« الثالث — تأثير فض الدور أو زوال المجلس بالحل أو انتهاء المدة على المشروعات والاقتراحات المقدمة اليه ولم يبت فيها ٧٥

المبحث الرابع — البحث التمهيدى فى اقتراحات الأعضاء... ... ... ٧٨

« الخامس — اقتراح التعديلات ٨٢

الفصل الثانى — اجراءات البحث فى اللجان : ٩٠

المبحث الأول — عدد اللجان وتشكيلها ٩٠

« الثانى — مدة بقاء اللجان ٩٥

« الثالث — ادارة أعمال اللجان ٩٦

« الرابع — كيفية فحص الموضوعات فى اللجان ١٠١

« الخامس — استقالة اللجان أو أعضائها ١٠٣

« السادس — الاطلاع على أوراق اللجان ١٠٤

« السابع — تقارير اللجان ١٠٥

الفصل الثالث — إجراءات المناقشة العلنية : ١٠٩

المبحث الأول — الجلسات والاجراءات الابتدائية : ١٠٩

(ا) علنية الجلسة ... ... — ١٠٩

(ب) سلطة المجلس فى المحافظة على أمنه ونظامه ١١١

(ج) أماكن الأعضاء فى قاعة الجلسة ١١٢

(د) افتتاح الجلسة وتلاوة أسماء المعتذرين والغائبين والاشارة الى المحضر وتبليغ المكاتبات الواردة الى المجلس وانتهاء الجلسة ١١٣

(ه) الجلسات السرية ١١٥

صفحة

المبحث الثانى — جدول الأعمال ١١٨

« الثالث — مناقشة المشروعات والاقتراحات : ١٢٢

(أ) عدد مرات المداولة ١٢٢

(ب) مناقشة المشروعات إجمالا ١٢٩

(ج) الانتقال الى مناقشة المواد تفصيلا ١٣٠

(د) مناقشة المواد والتعديلات تفصيلا ١٣١

(هـ) قواعد خاصة بمناقشة الميزانية ١٣٧

(و) « « بالمعاهدات الدولية ١٤٦

(ز) « « بالاتفاقات المعقودة مع الغير كالشركات مثلا ١٥٥

المبحث الرابع — طريقة التصويت بلا مناقشة ١٥٧

« الخامس — الدفع بعدم المناقشة ١٥٨

« السادس — استعجال النظر ١٦٠

« السابع — الكلام : ١٦٥

(أ) حق الكلام وترتيبه ١٦٥

(ب) إدارة المناقشة ١٧٦

(ج) إقفال المناقشة ١٨٠

المبحث الثامن — الأولوية : ١٨٤

(أ) تمهيد ١٨٤

(ب) أولوية طلبات التأجيل ١٨٧

(ج) « المسائل التمهيدية ١٨٨

(د) الأولوية بين التعديلات والنصوص الأصلية ... ١٨٨

(هـ) « « شتى التعديلات ١٩١

(و) « فى مسائل العقوبات والمسائل المالية ... ١٩٢

المبحث التاسع — المحاضر والمضابط : ١٩٣

(أ) تمهيد ١٩٣

(ب) المحاضر ١٩٤

(ج) المضابط ١٩٨

صفحة

الفصل الرابع — اجراءات التصويت : ٢٠٢

المبحث الأول — طرح الموضوع للتصويت ٢٠٢

« الثانى — النصاب العددى والأغلبية ٢٠٥

« الثالث — تجزئة المسائل المتشعبة ٢١٣

« الرابع — أخذ الآراء على المجموع ٢١٥

« الخامس — تسبيب الآراء والقرارات ٢١٧

« السادس — حق التصويت وواجبه ٢١٩

« السابع — كيفية التصويت وطرقه : ٢٢٣

(أ) علنية التصويت وسرية الانتخابات ٢٢٣

(ب) طرق التصويت ٢٢٥

(ج) التصويت الشفوى والتصويت بالقيام والجلوس ... ٢٢٦

(د) التصويت بالمناداة بالاسم ٢٢٨

المبحث الثامن — مضاء القرارات ٢٣٠

الباب الرابع — وسائل الرقابة البرلمانية :

تمهيد ٢٣٧

الفصل الأول — الأسئلة ٢٣٨

« الثانى — الاستجوابات ٢٤٤

« الثالث — التحقيق البرلمانى ٢٥٨

« الرابع — العرائض : ٢٦١

المبحث الأول — حق تقديمها ٢٦١

« الثانى — شكل العريضة وطريقة إيداعها ٢٦٣

« الثالث — النظر فى العرائض ٢٦٤

الباب الخامس — علاقات المجلس بالهيئات الأخرى :

الفصل الأول — العلاقات بين المجلس والسلطة التنفيذية ٢٦٧

المبحث الأول — تمهيد ٢٦٧

« الثانى — خطبة العرش ٢٦٨

« الثالث — الوزراء أمام المجلس ٢٧١

صفحة

المبحث الرابع — مندوبو الحكومة أمام المجلس ٢٧٣
« الخامس — رسائل الحكومة للمجلس ٢٧٦
« السادس — « المجلس للحكومة ٢٧٧
« السابع — محفوظات المجلس ٢٧٧
الفصل الثانى — العلاقات بين المجلسين ٢٧٩

الباب السادس — النظام فى المجلس :

الفصل الأول — الجزاءات ٢٨٦
المبحث الأول — حق المجلس فى مؤاخذة أعضائه ٢٨٦
« الثانى — الجزاءات وكيفية توقيعها : ٢٩١
(أ) التنبيه البسيط الى مراعاة النظام ولفت النظر الى موضوع الكلام ٢٩٣
(ب) المنع من الكلام والنص على التنبيه فى المحضر ... ٢٩٤
(ج) الاخراج من قاعة الجلسة ٢٩٦
(د) الحرمان من حضور جلسات المجلس مدة معينة من الزمن ٢٩٧
المبحث الثالث — حالة اضطراب النظام ٢٩٩
الفصل الثانى — الإجازات ٣٠١

الباب السابع — الحصانة البرلمانية وحرمة المجلس :

• الفصل الأول — حصانة أشخاص الأعضاء : ٣٠٤
• المبحث الأول — الحكمة فى تقرير الحصانة ٣٠٤
« الثانى — آثار الحصانة ٣٠٥
• « الثالث — مدة الحصانة ٣٠٧
« الرابع — حالة التلبس بالجناية ٣٠٨
« الخامس — أحوال القبض أو اتخاذ الاجراءات فى غير الدور ٣٠٩
« السادس — أحوال المخالفات ٣١٥
« السابع — استدعاء أعضاء البرلمان للشهادة فى المحاكم ٣١٥
« الثامن — دعاوى التعويض المدنى ٣١٦

إهـــداء الكتاب

ســيدى الرئيس الجليــل

هذه أبحاث فى الأوضاع البرلمانية، دعانى الى تناولها ما عوّدتنا من ألا تتعجل الحكم فيما يعرض لك من الأمر قبل أن تردّد عليه النظر، وتتولاه بالبحث من جميع أقطاره .

فاذا كنت ، وأنت سعد زغلول ، تجد هذه الحاجة الى المراجعة وتقليب الرأى — فكيف بنا نحن اذا غمت علينا المسائل، وأعوزتنا فى المعضلات الدلائل ؟

فؤاد كمال .

١٨ يوليه سنة ١٩٢٧

إهـــداء الكتاب

ســيدى الرئيس الجليــل

هذه أبحاث فى الأوضاع البرلمانية، دعانى الى تناولها ما عوّدتنا من ألا نتعجل الحكم فيما يعرض لك من الأمر قبل أن تردّد عليه النظر، وتتولاه بالبحث من جميع أقطاره .

فاذا كنت ، وأنت سعد زغلول ، تجد هذه الحاجة الى المراجعة وتقليب الرأى — فكيف بنا نحن اذا غمت علينا المسائل، وأعوزتنا فى المعضلات الدلائل ؟

فؤاد كمال

١٨ يوليه سنة ١٩٢٧

مقدمة

النظام الدستورى ركن من أعظم أركان المدنية الحديثة وأداة من أقوى أدواتها فعلا وأبلغها نفوذا، ذلك لأن هذه المدنيـة هى فى جوهرها حركة إيقاظ وتنبيه : إيقاظ للقوى الكامنة فى أعماق الانسانية واستثارة للقوى الدفينة فى أعماق الطبيعة . والنظام الدستورى بإشراكه سواد الشعوب مباشرة أو غير مباشرة فى الحكم، وبحمله الجماهير على خوض معترك الحياة السياسية للتمتع بحقوقها والقيام بواجباتها، يساعد أكبر مساعدة على احتثاث حركة الايقاظ والتنبيه، لأنه ينقل الأفراد من دائرة الحياة الخاصة ذات الأغراض المحدودة والمدى القصـير الى دائرة الحيـاة العامة ذات الأغراض البعيدة والمدى الوسيع، مستثيرا فى سبيل ذلك من المواهب والملكات ما كان لولاه يبقى أبد الدهر كامنا فى أعماق الانسانية عاطلا .

والواقع أنه مهما قيل عن ماهية الحكم الديمقراطى بالنسبة الى غيره من أساليب الحكم، ومهما بالغ البعض فى تقدير عيوبه ونقائصه، فالذى لاجدال فيه أن ميزاته التى انفرد بها من حيث إعداده للجماهير وسائل التربية السياسية وأسباب التهذيب الاجتماعى واستثارته بذلك دفين المواهب واسـتغلاله عاطل الكفاءات ، ومن حيث بثه مع ذلك فى النفوس الشعور بالطمأنينة ، أولا لإحاطته حقوق الأفراد وحرياتهم بسياج يصعب على ذوى الأغراض اختراقه، وثانيا لإلقائه على الشؤون العامة نور المناقشة العلنية وحيلولته دون البت فى خطير الأمور وراء ستار التكتم والخفاء — نقول إن هذه المزايا التى انفرد بها الحكم الديمقراطى كافية لإعطائه على غيره من أساليب الحكم فضل التقدّم والسبق .

واذ كانت هذه هى منزلة النظام الدستورى من المدنية الحديثة فغنى عن البيان أنه ما كان لأمة تطمح الى مجاراة تيار هذه المدنية — ذلك التيار الذى يوشك أن

يطوّح بكل من لا يجاريه فى تقدّمه الحثيث — أن تستغنى عن الأخذ عاجلا أو آجلا بالنظام الدستورى فى حياتها السياسية .

ولكن هنا تعترض المشكلة الخطيرة وهى كيف السبيل الى الانتفاع بهذا النظام فى أمة تريد الأخذ به ؟ إن الدستور ليس كالمخترعات المادّية التى ما على مريد الانتفاع بها فى أى مكان إلا أن ينقلها اليه نقلا حتى يتم له الانتفاع بها على الوجه الأكمل . نعم ليس الدستور شيئا من ذلك ، ولئن أردت أن تبحث عن مستقرّه الحقيقى ومستودعه فى أية أمة من الأمم العريقة فيه لما وجدته فى مجتمعاتها البرلمانية ، ولا فى مدوناتها الدستورية ، وانما هو شطر من حياة الأمة يضرب فى الماضى بعروقه ويرفرف على المستقبل بظله ، هو إيمان يرسخ فى ضمائر الشعوب قبل أن يرى أثره فى المجتمعات المنظورة ، وعقيدة تنطبع على صفحات القلوب قبل أن يدوّن لفظه فى القوانين المسطورة .

فنجاح النظام الدستورى فى أمة تريد الأخذ به يستلزم فيها نفسية خاصة وعقلية معينة ، وهو فى ذلك أشبه بالشجرة النامية ، إن لم يجد فى أخلاق الأمة وفى تفكيرها مناخا كريما وتربة ملائمة ، وان لم يحط بعد ذلك بالتقاليد الصالحة من الآفات القاتلة ، لم يلبث أن يسرع اليه الذبول فالبلى . والواقع أن الدستور إن هو فى جوهره إلا توازن محكم بين قوات فى الأمة متباينة ، وتوفيق بين مصالح فيها متعارضة ، بحيث تصبح لا النظام فيها يهتضم الحرية ولا الحرية تجور على النظام ، وبحيث تضحى لاقوات الأكثرية تستبد فيها بمصالح الأقلية ولا مصالح الأقلية تتحكم فى حقوق الأكثرية . وأيما اختلال مهما كان طفيفا فى هذا الاتزان المحكم جدير بأن يحدث فى النظام الدستورى أثره من التقلقل والاضطراب ، وقد يفضى على التمادى الى شله وإفساده . بيد أن فى طبيعة الانسان ، مهما اتصف بالنزاهة ومال بفطرته الى العدل ، نزعة الى الأثرة والاستزادة من السلطة ، ومن العبث أن ترجو تجرد الانسان من هذه النزعة . فإنك إن جرّدته منها جرّدته من أقوى دوافع الحياة وأخرجته عن أفق البشرية . فهذه

النزعة، التى لا يمكن كما لا يحسن استئصالها من الانسان، من شأنها، إن لم تعالج وإن لم تهذب، أن تتعارض مع ذلك الاتزان الدقيق الذى هو ملاك النظام الدستورى وعماده.

ومن ثم يتضح بأجلى بيان أن هذا الاتزان ما كان ليتم بجرة القلم على القرطاس، بل لا بد للوصول اليه، بحيث يصبح عادة مألوفة وغريزة متأصلة، من التغلب على الكثير من الشهوات الراسخة والقضاء على كل مايعارضه من الصوالح المتمكنة. وإنما يجىء هذا على مرّ الزمن بفضل حسن التدريب وطول المران، وبفضل ما تستفيده الأمة فى حياتها السياسية من التجارب والاختبارات، وكلما كانت هذه التجارب أدعى الى إحكام الاتزان بين مختلف قوّاتها ومتباين مصالحها كان الدستور فيها خليقا بأن يثبت على أساس مكين، وبأن يجد فى نفس هذه الاختبارات والتجارب تقاليد صالحة تكون له فى المستقبل بمثابة أسلحة ودروع تقيه اعتداء المعتدين وتحميه من عبث العابثين.

إذن فنجاح النظام الدستورى وصيانته انما يتوقفان على مايحيط بمنشئه ويصحب تطوّره من العوامل الأخلاقية والتقاليد التاريخية. وما كان بالامكان أن يكون الأمر على خلاف ذلك، لأنه اذا كانت جميع القوانين العادية، وهى التى تطبق على أفراد الهيئة المحكومة لتنظيم العلاقات فيما بينهم أو فيما بينهم وبين الهيئة الحاكمة — اذا كانت هذه القوانين مكفولة النفاذ لأن وراءها قوّة الحكومة المادّية تضمن حسن تنفيذها وترغم المخالف على احترامها، فالأمر ليس كذلك بالنسبة للقوانين الدستورية، وهى التى تطبق على عناصر الهيئة الحاكمة ذاتها لتنظيم مابينها من العلاقات وتحقيق ما يقتضيه النظام الدستورى من تعاون وتوازن، إذ ليس وراء هذه القوانين قوّة مادّية تبادر الى الضرب على أيدى العابثين بها وتكره المخالف على إطاعتها، مثل ماهو حاصل بالنسبة للقوانين العادية. وإنه لمن المستحيل أن يتصوّر المتصوّر استخدام الهيئة الحاكمة قوّتها المادّية لإكراه نفسها بنفسها، واذا كان الشارع قد عنى من أجل هذه الأسباب بوضع بعض التدابير لتقليل الخطر من مخالفة القوانين الدستورية الى أدنى حدّ

مستطاع، بأن قرر مثلا مبدأ المسئولية الوزارية ومبدأ فصل السلطات، و بأن أنشأ مجلس الأحكام المخصوص، فالواقع أن هذه التدابير مهما بلغت من دقة و إحكام لن تقوم مقام القوة المادّية، ولن تكفل للقوانين الدستورية نفاذا دقيقا مضبوطا كالمكفول للقوانين العادية. لهذه الاعتبارات لم يكن ثمة مناص من أن يكون جل الاعتماد فى حسن تنفيذ القوانين الدستورية، لا على العوامل المادّية، بل على العوامل الأدبية المتمثلة فى الرأى العام، وهذا الرأى العام لا يمكن أن يصبح قوة مستنيرة تقوم على حراسة الدستور قياما حسنا إلا بمقدار ما تكسبه الأمة فى حياتها الدستورية من خبرة وتهذيب، و بمقدار ما ينمو فيها أثناء تطوّرها السياسى من صالح الغرائز والتقاليد.

ولئن نحن استعرضنا أحوال الأمم الآخذة بالنظام الدستورى، لوجدناه أثبت ما يكون أساسا وأقدس ما يكون حرمة فى الشعوب الانجلوسكسونية. ذلك بأن الدستور قد نشأ فى هذه الشعوب على تراخى الزمن نشوءا، وتحوّل على تقلب الحوادث فى تاريخها الطويل تحولا، حتى أصبح كما قلنا جزءا من حياتها لا ينفصل، وعقيدة فى ضميرها لا تنزعزع، بل حتى صار فى كيانها السياسى غريزة راسخة تصدر الأمة فى جميع الأمور عن وحيها عفوا بلا روية، يستوى فى ذلك مختلف طوائفها بلا تمييز، ومتباين طبقاتها بلا تفريق. و إذا شئت فى هذا المقام تشبيها فقل أن الدستور قد أصبح فى تلك البلاد كالآلة المصقولة الأجزاء المحكمة التركيب المتقنة التربيت، تسير من تلقاء ذاتها أحسن السير وأسلسه، بحيث لا تنافر بين أجزائها، ولا احتكاك بين أعضائها.

إذن فهل معنى ذلك أن نجاح النظام الدستورى فى البلاد التى لا ينشأ فيها نشوءا بل ينقل اليها نقلا أمر متعذر؟ كلا بل معناه أنه عمل خطير شاق، وأنه لا سبيل الى تحقيق الغرض منه إلا بالجهود المتواصلة والمساعى المتآزرة مع الاخلاص فى النية والصدق فى العزيمة. معناه ان نجاح الدستور فى البلاد الحديثة العهد به يقتضى فى أوّل الأمر من الجهد ما يوازى الفرق بين الحركة اللا تنبهية والحركة التنبهية، بين العادة المألوفة تصدر عفوا بلا مقاوم يقاومها و بين الجهد المتجشم ينهض فى وجه المقاومات

و بالرغم منها، أو قل اذا شئت : — استطرادا للتشبيه الآنف الذكر — إن الدستور فى البلاد الحديثة العهد به يكون كالآلة الخشبية غير المصقولة، كلما أريد تسييرها اظهر فيها من المقاومات الخفية والعلنية والاحتكاكات المنتظرة وغير المنتظرة ما يوشك أن يشلها، بل يحطمها، إن لم تسعف بالزيت، إن لم تسعف بالتقاليـد الصالحة تزيل منها المقاومات فى الحاضر، وتضمن لها حسن السير فى القادم .

فى هذه الكلمة السحرية — التقاليد الصالحة — تتمثل القوة الحارسة للدستور . نقول التقاليد الصالحة ؛ لأن التقاليـد السيئة تلحق بالدسـتور من فادح الأضرار أضعاف ما تجلب له التقاليد الصالحة من الخـير . والواقع أن التقاليد للدستور وهو فى مهده هى بمثابة القالب تصب فيه العجينة اللينة، فان كانت التقاليد صالحة مناسبة خرج منها الدستور سليما مقوما، و إن كانت التقاليد رجعية فاسدة خرج منها الدستور معوجا مشوّها، وعندئذ إما أن تقنع الأمة به فلا يكون لها إلا كالقيد فى يدها والغل فى عنقها، وإما أن تكافح لتقويم المعوج منـه باذلة فى سبيل ذلك من المجهودات ما كان أغناها عنه .

ففى العهد الأول من الحياة الدستورية، إذ يكون الدستور كما أسلفنا أعزل حاسرا لم يسلح بعد بصالح التقاليد، و إذ تكون الأمة لم يمض عليها الزمن الكافى لتمثل الروح الدستورية بحيث تصبح سليقة غريزية فيها و بحيث يتهيأ للدستور من أخلاقها ومن عادات تفكيرها سياج حريز يحميه — نقول فى هذا العهد يكون الواجب الملقى على الذين هم بحكم مراكزهم فى الدولة حماة الدستور واجبا ثقيلا حقا . إنهم مطالبون بأن يبنوا للدستور من الحاضر ماضيا مجيدا يستند اليه فى المستقبل، ولا غرابة فان هذا الحاضر لن يلبث أن يصبح ماضيا والعمل الذى يعمل فيه لا ينعدم مع غروب شمسه، بل يخلد أبد الدهر فى سجل التقاليد، و يظل على مرّ الزمن يفعل فى المستقبل أفاعيله . فالذين تناط بأعناقهم أمانة الدستور وهو غض لم يضرب فى الماضى بعروقه مفروض عليهم أن ينظروا الى الحاضر، لا من خلال ظروفه الراهنة وعجاجها المعتكر، بل عليهم

أن يتأملوه بمنظار المستقبل ومن خلال جوّه البعيد الصافى، وأن يقدّروا تصرفاتهم لا بآثارها العاجلة فى المصالح الحاضرة المؤقتة بل بنتائجها البعيدة الخالدة من حيث هى تقاليد يحتذى عليها ويهتدى بها .

ولا يفوتك أننا فى هذا المقام لا نقصد بحماة الدستور أعضاء السلطة التنفيذية دون سواهم من المؤتمنين على السلطات العامة، بل نريد أن نوجه الكلام أيضا الى أعضاء الهيئة التشريعية . فان الخطر الذى يهدّد الدستور فى أول عهده قد يطالعه من ناحية البرلمان، كما قد يطالعه من ناحية الحكومة؛ بل لئن نحن صرفنا النظر عما تجتازه بلادنا من الظروف الخاصة، لوجدنا أن الخطر من اعتداء البرلمان على الدستور هو فى الحقيقة أعظم الخطرين شرا وأقربهما فى الأحوال العادية وقوعا . ذلك لأن الهيئات النيابية (ومعظم البرلمانات مكوّن منها) هى بحكم نيابتها عن الأمة، وبما تستمده من شعور الاعتزاز بمكانتها والاعتداد بقوتها، ميالة الى الاعتداء على السلطات الأخرى، والإخلال من ثم بذلك التوازن الذى هو كما قدّمنا قوام الحياة الدستورية . أضف الى ذلك أن المجالس البرلمانية هى فى حدّ ذاتها هيئات مكوّنة من عناصر متباينة متعارضة، والروح الدستورية الصحيحة إنما ترمى الى إيجاد التوازن وتحقيق التعاون بين هذه العناصر المختلفة باطلاق الحرية الكاملة لكل منها فى دائرته، بحيث لا يستبد بعضها بالبعض الآخر استبدادا، ولا يطغى عليه طغيانا . فان لم تكن الهيئة كلها متشبعة بهذه الروح السامية أصبحت أداة استبداد وفوضى، بدلا من أن تكون أداة حرية ونظام . لهذه الاعتبارات كانت الهيئة التشريعية — سواء أنظرنا اليها من حيث علاقتها بالسلطات القائمة بجانبها، أم من حيث علاقة عناصرها الداخلية بعضها ببعض — لا تقل عن السلطة التنفيذية من حيث مسئوليتها عن نجاح النظام الدستورى والتمهيد لذلك بما يقتضيه من وضع التقاليد الصالحة بتحرى المصلحة القومية الباقية دون المنفعة الحزبية الفانية .

بعد هذا التمهيد — الذى أردنا به أن نبين خطورة كل خطوة نخطوها اليوم ونحن فى مستهل حياتنا الدستورية، وأن نشير الى عظم المسئولية الملقاة فى هذا العهد الأول

على عاتق المؤتمنين على السلطات العامة والمتصدّرين للنيابة عن الأمة — يحسن بنا أن نورد الآن كلمة عن موضوع هذا الكتاب بالذات، وهو الذى تصدّينا فيــه لشرح النظام الداخلى لمجلس النوّاب و بيان القواعد القائم عليها هذا النظام .

ما كان لهيئة من الهيئات أن توفق فى عملها الى النجاح إلا اذا سارت فيه على نظام . فقوانين المرافعات واللوائح الداخلية لمختلف اللجان والهيئات إن هى إلا أدوات لتحقيق هذا النظام، و بحسب ما يكون للمصالح المنوطة بالهيئات من خطورة الشأن وعظم القدر تكون حاجتها الى النظام أمس وفائدتها من تقريره أجل . لهـذا كان أوّل ما تعنى به المجـالس التشريعية والسياســية وضع القواعد والأساليب التى تجرى عليها فى مباشرة عملها، ولهذا اعتبرت اللوائح الداخلية فى المجالس البرلمـانية جزءا متمما للدستور ذاته، ولا غرو فانه اذا كان الدستور يرمى — كما أسلفنا — الى المحافظة على التوازن والتعاون بين عناصر الهيئة الحاكمة فى نطاق الدولة، فانه لمن أهم أغراض اللائحة الداخلية المحافظة على هـذا التعاون وذاك التوازن بين تلك العناصر فى داخل البرلمـان، وليس ذلك فقط بل هى ترمى أيضا الى المحافظة على التعاون والتوازن بين ما يضمه البرلمـان من مختلف الفرق والأحزاب .

بيد أن للوائح الداخلية فى المجالس البرلمـانية شأنا يختلف جدَّ الاختلاف عن شأن ما يناظرها من اللوائح والقوانين فى سائر المجالس والهيئات . فبينما ترى قواعد الإجراءات فى غير المجالس السياســية قلما تكون محل الخـلاف فى التأويل والنزاع فى التطبيق، إذ تراها فى المجالس السياسية مثار كل خلاف وجدل ؛ ذلك لأن هذه المجالس مكوّنة — كما أسلفنا — من عناصر متباينة متعارضة، فكل منها يعدل بطبعه الى تطبيق نصوص اللائحة الداخلية وفق مصلحته، وكل منها لا يتحرّج فى سبيل ذلك عن الذهاب فى تأويلها الى أبعد الغايات، وكل منها ينزع أبدا الى الاستفادة بكل غموض أو التواء فى وسائل الإجراءات لترويج مناوراته الحزبية . فان لم توضع نصوص اللائحة على أسس واضحة جلية، و إن لم تنزه أحكامها عن جميع شوائب اللبس والشك، و إن لم يقرّر

كل ما يترتب عليها من الآثار بأصرح عبارة وأوضح بيان، خيف أن تصبح مسائل الاجراءات موضع المناقشة، وأن يحتدم حولها بين مختلف الأحزاب وطيس الجدال، بما لا يستبعد أن يضيع معه وقت المجلس ومجهوده فى التنازع على الوسيلة مع اطراح الغاية . إذ لايخفى أن مسائل الاجراءات، مهما كان لها من الشأن والخطورة، لا تعدو فى الواقع أن تكون وسيلة وطريقا، والمجالس البرلمانية إنما تسعى الى أغراض بعيدة ومقاصد سامية، فينبغى أن يكون الطريق بين يديها ذلولا واضحا لا التواء فيه ولا غموض حتى لا يشغلها مكابدة عقباته وعثراته، ولا يعوقها معالجة مغامضه وملتوياته، عن إدراك ما تسعى اليه من المقاصد والأغراض .

من أجل هذا وجب — كما قدّمنا — أن تقرر مسائل الاجراءات على وجه يبعدها كل الإبعاد عن مواطن الجدل ومزالق الخلاف . ولما كنا عند وضع لائحتنا الداخلية لم نذهب الى ابتكارها ابتكارا بل نسجنا فيها على منوال اللوائح الأجنبية، وبخاصة اللائحة الفرنسية، ولما كانت المجالس التى أخذنا عن لوائحها أحكام لائحتنا قد تقدّمتنا شوطا بعيدا فى سبيل الوصول الى حل واضح لكل مسئلة من مسائل الاجراءات، فقد ظهر لنا أنه لو وضع كتاب فى تفسير اللائحة الداخلية وتبيين حكمة نصوصها وإيضاح مرامى أحكامها، مع تضمينه بيانا موجزا عن كل حل وصل اليه القوم فى البلاد الأجنبية والإشارة الى ما وصلنا اليه نحن فى حياتنا البرلمانية، لكان هذا العمل خطوة صالحة فى سبيل الغاية المنشودة من البلوغ بمسائل الاجراءات منزلة تقرب من الإجماع جهد المستطاع .

ولقد أغرانا بالمضى فى تحقيق هذه الفكرة أن مثل هذا العمل قد عمل فى فرنسا فأسفر عن نتيجة باهرة، فان الكتاب الذى وضعه لهذا الغرض المرحوم «أوجين پيير» — وهو الذى ظل يشغل منصب السكرتير العام لمجلس النوّاب هناك أربعين عاما متوالية — لم يلبث أن أصبح المرجع الفصل الذى يلجأ اليه فى حل كل ما يعرض من مشاكل الاجراءات البرلمانية .

وما نحسبنا فى هذا المقام بحاجة الى التنويه بأن كتابا يوضع على هذا الأساس، لكى يكون ديوانا للأوضاع البرلمانية وسجلا لما يتصل بذلك من التقاليد والسوابق، لا يمكن أن يفى بالغرض المنشود منه إذا هو ظل جامدا فى مكانه، ولم يساير نظام الاجراءات البرلمانية فى نمائه وتطوره. فانه مهما قيل عن وجوب تقرير نظام الاجراءات على قواعد معينة ثابتة تفاديا من مخاطر التقلقل ومحذوراته، فهذا لا ينفى وجوب تطوّر هذا النظام مسايرة للحياة نفسها فى تطوّرها المستمر. وها نحن أولاء نرى المجالس البرلمانية فى البلدان الأجنبية تعمد الفينة بعد الفينة الى إعمال يد التنقيح والتعديل — وإن يكن ذلك بحذر واحتراس — فى لوائحها الداخلية، كلما بدا لها فيها من وجوه الخلل أو النقص ما يقتضى إصلاحا أو تكميلا. لهذه الأسباب ترانا نميل الى اعتبار هذا الكتاب خطوة أولى، نتلوها باذن الله من أمثالها خطوات ما امتدت بالحياة البرلمانية عندنا الأزمان، وكلما بلغ التطوّر فى نظام إجراءاتها مبلغا يستحق التســـجيل.

وقد كان من الطبيعى، ونحن نحاول أن نضع، شرحا وافيا للنظام الداخلى لمجلس النوّاب، ألا نقتصر فى بحثنا على نصوص اللائحة الداخلية، بل نتناول أيضا من مواد الدستور وقانون الانتخاب كل ما جاء منها متعلقا بهذا النظام. ولقد لاحظنا فوق ذلك أن فى لائحتنا شيئا من النقص لا بدّ من تلافيه اذا أريد أن يكون النظام القائم عليها نظاما مستوفى الأركان، فأشرنا الى كل ذلك فى موضعه. وفى الحق أن لائحتنا قد وضعت على عجل، وقد كان المأمول أن يتدارك المجلس عند مناقشته إياها ما قد يكون بها من خلل وأن يسدّ ما عساها تركته من فراغ، ولكن المجلس عوجل بالزوال، وبقيت هذه المهمة فى مقدّمة جدول الأعمال للمجلس الذى يخلفه. فلما اجتمع المجلس الجديد بالفعل فى يونيه ثم فى نوفمبر سنة ١٩٢٦ كان لديه من خطير المهام ما يستغرق كل وقته ومجهوده، على أن ذلك لم يمنعه من تعديل اللائحة فى بعض المواضع بما دلت عليه نتيجة الاختبار، ومن سدّ بعض ما غادرته من فراغ بما اختط من صالح التقاليد.

فؤاد كمال

تمهيـــــد

فى ١٩ أبريل سـنة ١٩٢٣ صـدر الأمر الملكى بوضع نظام دستورى للدولة المصرية ، وهو ينص على أن مصر دولة مستقلة ذات سـيادة ، وعلى أن حكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .

وقد قسم الدستور السلطات العامة الى ثلاثة أقسام ، قرر بينها مبـدأ الفصل ، وهى السلطة التشريعية ، ويتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمـان ، والسلطة التنفيذية ويتولاها الملك فى حدود الدستور ، والسلطة القضائية وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

وفى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ نفذ حكم الدستور بافتتاح حضرة صاحب الجلالة " الملك فؤاد " البرلمـان المصرى لأوّل انعقاد له ، وكانت الوزارة إذ ذاك برياسة حضرة صاحب الدولة سعد زغلول باشا .

تكوين البرلمـان — يتكوّن البرلمـان من مجلسى الشيوخ والنوّاب . فأما مجلس الشيوخ فيتألف من ١٢١ عضوا ، يعين الملك خمسيهم ، ويتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام ، باعتبار عضو واحد عن كل مائة وثمانين ألفا من السكان . وأما مجلس النوّاب فيتألف كله من أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام ، باعتبار عضو واحد عن كل ستين ألفا من السكان .

وظيفتـــه — للبرلمـان وظيفتان رئيسيتان : وظيفة تشريعيـة ، وأخرى سياســية .

فاما وظيفته التشريعية فهى سنّ القوانين . وطريقة سنّ القوانين أن يقدّم بها اقتراح ، إما من بعض أعضاء المجلسين للمجلس التابع له ، وإما من الحكومة ، فتدور المناقشة على المشروع فى المجلس الذى قدم اليه أولا ، حتى اذا أقره أرسله الى المجلس

الآخر، فان وافق عليه بلا تعديل يرفعه الى الملك، فان صدق عليه أصدره وصار قانونا. ولا يجوز بحال مّا إصدار قانون إلا بعد إقرار البرلمـان إياه ومصادقة الملك عليه .

وأما الوظيفة السياسية فهى الهيمنة العامة على شؤون الدولة . والبرلمـان يتذرّع الى استعمال هذه السلطة بما له من حق توجيه الأسئلة والاستجوابات الى الوزراء، ومن حق إبداء الرغبات فى الشؤون الادارية والسياسية، ومن حق النظر فى العرائض التى ترفع اليه من الأفراد والهيئات . وهذه الوظيفة السياسية أظهر فى مجلس النوّاب منها فى مجلس الشيوخ، لأنها معززة فى مجلس النوّاب بالمسئولية الوزارية، إذ الوزراء غير مسئولين قانونا إلا أمام هذا المجلس دون ذاك .

أدوار انعقاده — البرلمـان لا يظل منعقدا على مدار السنة كلها، بل ينعقد فى شطر منها، ثم يظل منفضا فى الشطر الباقى. والمدة التى يبقى فيها منعقدا تسمى دور الانعقاد أو الدورة البرلمـانية، وهى على نوعين : عادية وغير عادية .

فدور الانعقاد العادى يبتدئ إما بناء على دعوة الملك، وذلك قبل السبت الثالث من شهر نوفمبر، وإما بحكم القانون فى اليوم المذكور اذا لم تصدر للبرلمـان هذه الدعوة. ويدوم دور الانعقاد العادى ستة شهور على الأقل . ولا يجوز على كل حال فضه قبل الفراغ من تقرير الميزانية .

أما أدوار الانعقاد غير العادية فتقع بطبيعة الحال فى فترات العطلة، وتكون عند الضرورة بناء على دعوة الملك .

وتفتح أدوار الانعقاد افتتاحا رسميا بحضور جلالة الملك . ولهذا الغرض يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر، فتتلى عليهما خطبة العرش، ثم ينصرف جلالة الملك وينفض المؤتمر، فيعكف كل من المجلسين على شؤونه يباشرها .

وأدوار الانعقاد لكلا المجلسين واحدة، بمعنى أنه لا يجوز فض أحدهما دون الاخر، وكذلك إذا حل مجلس النوّاب لسبب ماوجب إيقاف جلسات مجلس الشيوخ .

ويعلن انفضاض الدور عاديا كان أو غير عادى بمرسوم ملكى .

أقسام كل من المجلسين — أول عمل يباشره كل من المجلسين فى مفتتح كل دور عادى هو أن يشكل من بين أعضائه مكتبا يتولى إدارة أعماله فى الجلسة وخارجها . ويتألف مكتب مجلس الشيوخ من رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين ومراقبين اثنين . ويتألف مكتب مجلس النواب من رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين . وأعضاء كلا المكتبين ينتخبون انتخابا ، إلا رئيس مجلس الشيوخ فانه يعين بأمر ملكى .

وبعد الفراغ من تشكيل المكتبين على هذا الوجه يعمد كل من المجلسين الى تشكيل لجانه المستديمة ، وهى هيئات صغيرة تتألف فى كل مجلس من بين أعضائه ، ومهمتها بحث مايحيله عليها المجلس التابعة له من مشروعات القوانين والاقتراحات ، ووضع تقارير بنتيجة أبحاثها ترفعها الى المجلس ، حيث تدور المناقشات العلنية فى هذه المشروعات والاقتراحات على أساس تقارير اللجان .

وعدد اللجان المستديمة فى مجلس الشيوخ ١٢ وفى مجلس النواب ١٤ ، ويحصل أحيانا أن يشكل المجلس غير هذه اللجان المستديمة لجانا مؤقتة ينتهى أجلها بانتهاء العمل الموكول إليها ، أما اللجان المستديمة فتظل قائمة ولا تنحل الا بحلول دور الانعقاد الثانى .

مركزه — مركز البرلمان مدينة القاهرة ، ولا يجوز اجتماعه إلا فى المكان المعدّ له ، فاذا اجتمع فى غيره كان اجتماعه غير صحيح . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه فى جهة أخرى بقانون .

تجديده — من هذا الوجه يوجد فرق جوهرى بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، ذلك أن مجلس النواب هيئة متجدّدة بمعنى أنها معرضة للزوال دفعة واحدة وحلول هيئة أخرى محلها ، وتجدّده يكون لأحد سببين : إما الحل بناء على أمر ملكى وإما انتهاء مدة النيابة وهى خمس سنوات .

أما مجلس الشيوخ — حيث مدة العضوية عشر سنين لاخمس — فهيئة مستديمة غير معرّضة للزوال ، أولا لأنه غير قابل للحل ، وثانيا لأن تجديد أعضائه لا يحصل دفعة واحدة بل يتجدّد بعضهم من منتخبين ومعينين كل خمس سنين مرة ، ولهذا السبب تبقى الهيئة ذاتها غير متجددة .

الباب الأول

المكتب

الفصل الأول

أنواع المكتب

---

١ — مكتب المجلس هو الهيئة المشرفة على تنظيم أعماله وتنفيذ قراراته، وهو فوق ذلك أداة الاتصال بينه وبين مختلف الجهات والسلطات . وأعضاء المكتب يختارون إما بحكم السنّ عند تعذر الانتخاب تعذرا ماديا، وذلك فى الجلسات الأولى من أدوار الانعقاد العادية، وفى هذه الحالة يسمى مكتب السن؛ وإما بحكم الانتخاب سواء أكان الانتخاب وقتيا أم نهائيا، وفى الحالة الأولى يسمى المكتب مكتبا مؤقتا، وفى الحالة الثانية يسمى مكتبا نهائيا .

وبيانا لماهية هذه المكاتب الثلاثة نورد هنا النبذة الآتية المقتبسة من التقرير الذى رفع الى مجلس النوّاب عندنا فى جلسة ٢٢ مارس سنة ١٩٢٤ عن مشروع اللائحة الداخلية[1] :

«إن كل جمعية مؤلفة من عدّة أعضاء يجب أن يشرف على حسن النظام فيها مكتب للرياسة لضمان سير الأعمال فى طريقها السوى . واختيار الرياسة يكون عادة بالانتخاب . وهذا الانتخاب يحتاج فى ذاته لإشراف رياسة أخرى عليه .

---

(١) ص ٣٩، ٤٠ من مجموعة مضابط مجلس النوّاب الأوّل .

«ولذلك اتفقت معظم اللوائح النيابية على جعل الرياسة الأولى فى كل دور انعقاد لمكتب السن : أى أن يرأس الجلسة الأولى أكبر الأعضاء الحاضرين سنا، ويتولى عمل السكرتيرية أصغرهم سنا . ولما كانت رياسة السن هى وسيلة مبدئية مؤقتة لتذليل هذه العقبة ، فقد أصبح من الضرورى الاستعاضة عنها برياسة أخرى تجمع من المميزات ما يؤهلها للقيام بأعمالها الهامة على وجه أتم .

«وقد اتفقت تلك اللوائح على رياسة السن ؛ وعلى الانتقال منها مباشرة الى الرياسة النهائية فى أدوار انعقاد المجلس العادية ، ولكنها اختلفت فيما اذا كان من الواجب أن يعقب رياسة السن رياسة مؤقتة أو رياسة نهائية عند انعقاده عقب انتخابات عامة .

«فالقائلون بوجوب الانتقال الى الرياسة النهائية مباشرة حجتهم فى ذلك مقصورة على الاقتصاد فى الوقت، وعلى عدم الفائدة من الانتقال من رياسة مؤقتة الى أخرى مؤقتة . أما القائلون بوجوب الانتقال من رياسة السن الى رياسة مؤقتة فيستندون على أن الرياسة النهائية لا تصح إلا فى مجلس قد تم تشكيله بصفة نهائية، ولا تتوفر هذه الصفة الا بعد الفراغ من الفصل فى صحة نيابة جميع الأعضاء أو أغلبيتهم المطلقة، وإذن فليس لمجلس لم يستكمل هذا الشرط صفة تبيح له أن يبت فى أمر خطير كالرياسة النهائية، كما أنه لا يجعل انتخاب هذا المكتب نهائيا مع جواز بطلان النيابة لأعضائه كلهم أو بعضهم .

«ولما كانت لهذه الحجج قيمتها فقد اخترنا فى مشروع لائحتنا أن يعقب مكتب رياسة السن المكتب المؤقت ثم المكتب النهائى بعد الفصل فى صحة النيابة» .

وعلى ذلك فقد كان من رأى اللجنة وجوب تشكيل المكتب المؤقت، ولكن المجلس لم يأخذ بهذا الرأى، بل قرر الاستغناء عن ذلك المكتب[1] متجها فى قراره هذا

(١) جلسة ٢٢ مارس سنة ١٩٢٤ صفحة ٤٢ من مجموعة مضابط مجلس النواب الأول .

الى النظرية القائلة بصحة النيابة حتى يبت فى أمرها . وإذن لم يبق عندنا إلا مكتب السنّ والمكتب النهائى . وإنما نقول هنا من باب العلم بالشىء إن المكتب المؤقت يستمر فى وظيفته منذ تشكيله عقب اجتماع المجلس تحت رياسة السنّ الى أن يتمّ تصحيح النيابات لنصف عدد الأعضاء زائدا واحدا، ويكون للمكتب المؤقت من السلطة والاختصاص مالمكتب السنّ سواء بسواء .

الفصل الثانى

مكتب السن

٢ ـ عند افتتاح الجلسة الأولى لكل دور انعقاد عادى لمجلس النوّاب يشغل كرسى الرياسة أكبر أعضائه الحاضرين سنا، ويجلس فى مقاعد السكرتيرين الأربعة أصغر هؤلاء الحاضرين سنا (المادة الأولى من لائحة مجلس النوّاب) .

متى حل أعضاء مكتب السنّ فى مراكزهم فلا يجوز بعد ذلك تغييرهم بحجة أن هنالك من هو أكبر سنا أو أصغر وكان غائبا وحضر .

٣ — يستمر مكتب السن فى وظيفته حتى يتمّ تشكيل المكتب النهائى ، ولكن اذا تمّ انتخاب الرئيس النهائى فرئيس السنّ يتخلى له عن كرسيه وإن لم يكن قد تم بعد انتخاب بقية أعضاء المكتب النهائى .

٤ — فى فرنسا ليس للمكتب المؤقت — ومن باب أولى ليس لمكتب السن — سلطة إدارية أو داخلية، ولكن له فيما عدا ذلك جميع سلطات المكتب النهائى واختصاصاته . أما السلطة الإدارية والداخلية فتبقى لأعضاء المكتب النهائى السابق حتى يعاد انتخابهم أو يستبدلوا .

عندنا لم تعرض بعد مناسبة للبت فى هذه المسألة ولكن إذا عرضت — وعروضها مستبعد نظرا لقصر الفترة التى يقوم فيها مكتب السن — فلا بدّ من حلها على حسب القاعدة المقرّرة فى فرنسا .

٥ — مكتب السنّ هو بطبيعته تدبير مؤقت لم يلجئ اليه إلا استحالة انتخاب أعضاء المكتب النهائى قبل انعقاد المجلس ؛ لهذا كان من الواجب ألا تستمرّ هذه الهيئة المؤقتة فى وظيفتها أكثر من الوقت اللازم لانتخاب المكتب النهائى .

ولهـذا نصت المـادة الثانية من اللائحة على أن يشرع المجلس فى أوّل جلسة عقب تشكيل مكتب السنّ فى انتخاب أعضاء المكتب النهائى .

وهنا يعرض للباحث سؤال : هل يجوز أثناء قيام مكتب السنّ تقديم اقتراحات أو مشروعات أو استجوابات ، وهل يصح إثارة المناقشة فى شىء من ذلك و إصدار قرار فيه قبل تشكيل المكتب النهائى ؟

لقد أثيرت هذه المسألة فى الجلسة الافتتاحية لدور الانعقاد الثانى لمجلس النوّاب الأوّل . فقد نهض صاحب الدولة سـعد زغلول باشا فى بدء الجلسة وقبل الشروع فى تشكيل المكتب النهائى ، وصرّح بأنه رفع استقالته الى جلالة الملك ، فقدّم بعض الأعضاء اقتراحا بتقرير الثقة بالوزارة وتأجيل انعقاد المجلس حتى يبت فى الاستقالة ، وطلبوا أخذ الرأى عليـه فى الحال ؛ ولكن نائبا اعترض على طرح هذا الاقتراح على هيئة المجلس قبـل تشكيل مكتبه النهائى قائلا « إنه لا يمكن أن يعتبر المجلس قائمـا ومكوّنا تكوينا صحيحا إلا بعد انتخاب المكتب » فردّ على هذا الاعتراض نائب آخر قائلا : «نحن الآن مجتمعون اجتماعا قانونيا صحيحا لا شك فيـه ؛ و إلا اذا قلنـا غير ذلك فلا يصح لنا أن ننتخب أحدا لأن الانتخاب فى ذاته قرار» .

و إزاء هـذا الخلاف أخذ رأى المجلس فى جواز عرض الاقـتراح عليه قبـل تشكيل المكتب النهائى ، فوافق على ذلك .

ونظرا لمـا لهذه المسألة من الأهمية العملية يحسن بنا أن نتوسع فى بحثها قليلا : يقول المعترضون على جواز إثارة أية مناقشة أو اصدار أى قرار قبل تشكيل المكتب النهائى : أن المجلس لا يعتبر مكوّنا تكوينا صحيحا حتى يتمّ هذا التشكيل ، وأن اختصاص المجلس يظـل مقيدا حتى يتم انتخاب الهيئة المكلفة بإدارة المناقشات ؛ فهم يريدون القول بأنه فى فترة قيام مكتب السن ليس للمجلس أن يدخل فى مناقشة ، ولا أن يصدر قرارا ؛ فاذا أراد أحد الأعضاء أن يقدم اقتراحا ، أو حاول أن يثير مناقشة ، فمن

واجب رئيس السن ألا يسمح بشيء من ذلك على الإطلاق، بل عليه أن يمنعه بتاتا من تلقاء نفسه ومن غير حاجة لاستشارة المجلس فى الأمر .

هـذا فى نظرنا استنتاج خطير لا يكاد يؤيده شيء من نصوص اللائحة ولا من سوابق المجلس . صحيح أنه يتفق فى مجمله مع المتبع فى فرنسا، ولكن بين لائحتنا وبين اللائحة الفرنسية ، وبين سوابقنا وبين السوابق الفرنسية، من الخلاف الجوهرى فى هذا الشأن ما لا يسمح قط بتماثل التطبيق فى الحالتين .

أن النظرية المتبعة فى فرنسا هى — كما سيأتى فيما بعد — اعتبار المجلس غير أهل لاصدار قرارات نهائية حتى تصحح نيابة نصف أعضائه زائدا واحدا، وأنه لا يجوز الشروع هناك فى انتخاب المكتب النهائى حتى يتمّ تصحيح النيابة لهذا العدد من الأعضاء على الأقل . واذن فما دام المكتب النهائى لم يشكل، وبالتالى ما دامت الأغلبية المطلقة للأعضاء لم تصحح نيابتها، فلا يمكن اعتبار المجلس مكونا تكوينا صحيحا .

فأذا كانت اللائحة الفرنسية قد نصت فى المادة ١١ منها على أنه : "متى تمّ انتخاب المكتب النهائى يخبر رئيس المجلس رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ بأن المجلس قد تكوّن" فغنى عن البيان أن هذا النص منطقى معقول ، ولما كان النص فى فرنسا عاما فقد اختلفوا فى تأويله :

فريق يرى أنه لا يجوز التقيد بحرفه إلا فى أحوال تجديد المجلس تجديدا كليا وقيام الضرورة لتصحيح نيابات الأعضاء كلهم، اعتمادا على أن الحكمة الأصلية فى وضع النص هى — كما قدمنا — اعتبار المجلس غير أهل لاصدار قرارات نهائية قبل تصحيح النيابة لأغلبية أعضائه المطلقة .

أما الفريق الآخر فيرى ازاء تعميم صيغة النص وعدم حصرها فى أحوال معينة أنه ينبغى التقيد بها فى جميع الأحوال، وانتزع لذلك حجة من وجوب اشراف الهيئة المنتخبة لاهيئة السن على ادارة المناقشات واصدار القرارات . ومع أن الرأى الأخير هو الذى رجح نظرا الى تعميم صيغة النص فاتباعه — حتى فى فرنسا — لا يعتبر

أمرا الزاميا متحتما فى جميع الأحوال بلا استثناء، بل هم يرون أنه يجوز الخروج عنه فى الأحوال غير العادية، بحيث يصح للمجلس أن يتناقش فيما يعرض عليه من الاقتراحات ويصدر ما يشاء من القرارات قبل الشروع فى تشكيل المكتب النهائى، ويكون تصرفه هذا بالرغم من مخالفته لنص لائحتهم تصرفا قانونيا صحيحا . فقد حدث فى الجلسة الافتتاحية للمجلس النيابى الفرنسى الثانى عشر المنعقدة بتاريخ ٨ ديسمبر سنة ١٩١٩ أن وجه رئيس السن تحية الاستقبال لنواب الالزاس واللورين المنضمين حديثا الى المجلس بعد رجوع ولايتيهم الى كنف الوطن الفرنسى، وخطب بهذه المناسبة ثلاثة آخرون من الأعضاء، فتقدم للمجلس اقتراح بطبع الخطب الأربع ونشرها، وكان كل ذلك طبعا قبل الشروع فى تشكيل المكتب النهائى، فلو أن القاعدة روعيت على وجه الدقة لما جاز إلقاء خطب التحية ولا صح تقديم اقتراح النشر، ولكن بالرغم من المبدأ المقرر لم يعترض أحد على إلقاء الخطب ولا على عرض الاقتراح، بل أخذ عليه الرأى وصدر القرار بنشر ثلاث خطب ورفض نشر الرابعة .

هذا فى فرنسا، أما عندنا فقد عمل مجلسنا — كما سيأتى بعد — بالمذهب القائل بأهليته لاصدار قرارات نهائية قبل تصحيح النيابة لأغلبية أعضائه المطلقة، فأجاز لنفسه قبل هذا التصحيح انتخاب المكتب النهائى وانتخاب أعضاء اللجان على اختلافها .

لذلك لم يكن ثمة محل لأن يأتى فى لائحته بمثل النص الموجود فى اللائحة الفرنسية وهو والذى يعلق تكوين المجلس تكوينا صحيحا على تشكيل المكتب النهائى، بل أغفل هذا النص اغفالا، تمشيا مع حكم المنطق، وتفاديا من التناقض مع المبدأ الذى اتبعه فى تحقيق النيابات .

فإزاء صمت اللائحة هذا الصمت المتعمد، لا يمكن القول عندنا بأنه ما دام المكتب النهائى لم يشكل فالمجلس لا يعتبر مكونا تكوينا صحيحا واختصاصه لا يعتبر كاملا مطلقا بحيث يتحتم على رئيس السن أن يمنع بتاتا من تلقاء نفسه كل مناقشة

وكل اقتراع من غير حاجة لاستشارة المجلس فى الأمر — هـذا المنع المتحتم البات لا يوجد عندنا شيء يبرره على الاطلاق .

ولكن لما كان من الضرورى أن يتم تشكيل المكتب النهائى بأسرع ما يستطاع، ولما كانت اللائحة قد نصت على أن يشرع فى هـذا التشكيل فى اوّل جلسة عقب تشكيل مكتب السن ، فالواجب أن يكون أوّل همّ المجلس عند أوّل انعقاده فى كل دور نادى الفراغ من انتخاب أعضاء المكتب النهائى . فأذا طلب أحد الأعضاء قبل الشروع فى ذلك الاذن بالكلام، أو اذا قدم اقتراحا وطلب أخذ الرأى عليه فى الحال، فعلى رئيس السن أن ينبهه الى وجوب الانتهاء أوّلا من انتخاب المكتب النهائى . فاذا أصر العضو على طلبه، فليس لرئيس السن أن يمنع المناقشـة أو الاقتراع من تلقاء نفسه ومن غير رجوع الى رأى المجلس اعتمادا على أن المجلس لا يزال غير صحيح التكوين ولا كامل الاختصاص، بل يتعين عليه هذا الرجوع، لأن المجلس فى حال سكوت اللائحة أو فى حالة الشك هو المرجع الأعلى . فاذا رأى المجلس أنه ازاء حالة استثنائية شاذة تجوز معها المناقشة وأخذ الآراء قبل الفـراغ من انتخاب المكتب النهائى كان بها، وإلا مضى فى عملية الانتخاب .

هذا هو الحل المطابق من جميع وجوهه للأصول القانونية المعروفة، وقد أحسن المجلس صنعا بتقريره .

الفصل الثالث

المكتب النهائى

المبحث الأول — انتخابه ومدّة بقائه

٦ — نصت المادة الثانية من اللائحة على أن يشرع المجلس فى أول جلسة عقب تشكيل مكتب السن فى انتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء . ومن هؤلاء جميعا يتكون مكتب المجلس النهائى .

فى فرنسا يتكون المكتب من رئيس وأربعة وكلاء وثمانية سكرتيرين وثلاثة مراقبين .

٧ — يشكل المكتب النهائى بالانتخاب السرى فى الجلسة العلنية ، ويحصل الانتخاب بالأغلبية المطلقة للرئيس والوكيلين ، والأغلبية النسبية للسكرتيرين والمراقبين ؛ ويجرى بالتعاقب للرئيس أولا ، فالوكيلين معا ، فالسكرتيرين الأربعة معا ، فالمراقبين الثلاثة معا : أى أنه يكون فرديا بالنسبة للرئيس ، وبالقائمة بالنسبة للآخرين .

اذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة حيث يتحتم توافرها ، يعاد الانتخاب بالنسبة لمن لم ينالوها من المراد انتخابهم . وفى هذه الحالة يقتصر الانتخاب على عدد يساوى ضعفهم ممن نالوا أكثر الأصوات . فاذا تساوى مع واحد أو أكثر من هؤلاء الآخرين واحد أو أكثر من سائر الأعضاء أشركوا معهم فى الانتخاب . وفى المرة الثانية للانتخاب تكفى الأغلبية النسبية . فاذا أسفرت النتيجة عن احراز اثنين فأكثر من الأعضاء أصواتا متساوية تكون الأولوية لمن تعينه القرعة .

٨ — يحصل الانتخاب بأن يبين كل عضو رأيه فى ورقة خالية من التوقيع ، ويلقى بها عند نداء اسمه فى صندوق موضوع أمام الرئيس وبعد لفها لفا .

فى فرنسا توضع الورقة فى ظرف وتلقى فى الصندوق .

اذا حالت أسباب مادون توجه أحد الأعضاء بنفسه الى حيث يوجد صندوق الانتخاب فلا مانع من أن يتوجه اليه أحد السكرتيرين و يتسلم منه الورقة .)

٩ — أسماء الأعضاء الذين يلبون النداء يجب أنّ تدوّن فى كشف يلحق بالمضبطة .

أما الفائدة من هذا التدوين فظاهرة، وهى التمكن من مراجعة عدد الأوراق الملقاة فى الصندوق على عدد الأعضاء الذين اشتركوا فى الانتخاب .

فى فرنسا توجد فضلا عن تدوين الأسماء طريقة أخرى لهذه المراجعة، وهى أنهم يعدون مع صندوق أوراق الانتخاب صندوقا آخر يلقى فيه كل عضو من الناخبين كرة ساعة إلقاء ورقته فى الصندوق الأوّل، فعند الشروع فى جمع الأوراق وفرزها تعد الكرات، ويراجع مجموعها على مجموع الأوراق .

١٠ — للأعضاء الذين لا يريدون ترشيح أنفسهم لعضوية المكتب أن يعلنوا ذلك شفاها أو كتابة فى أوّل دور أو ثانى دور من الانتخاب، بشرط أن يكون الاعلان قبل ابتداء عملية الانتخاب . أما متى ابتدأت فلا يجوز الاذن بالكلام أو تلاوة أى ورقة، كما لا يصح اجراء أى مناقشة أثناء العملية .

جرت العادة فى فرنسا بتوزيع كشوف مطبوعة بأسماء المرشحين على الأعضاء، ولكن يجب أن يكون توزيع هذه الكشوف خارج الجلسة لاداخلها . وللأعضاء الذين وضعوا فى كشف لا يوافقون على وضعهم فيه أن يعلنوا ذلك فى بيان يعلق بأروقة المجلس .

١١ — يتولى سكرتيرو السن بمراقبة رئيس السن جمع الأوراق وفرزها و يعلن الرئيس النتيجة (المادة ٤ من اللائحة) .

عندنا ليس حتما أن يجرى فرز الأوراق فى نفس الجلسة، بل يجوز للمجلس اذا خشى أن يستغرق الفرز وقتا طويلا أن يكلف المكتب القيام به ورفع تقرير بالنتيجة فى الجلسة التالية .

فى فرنسا عملية فرز الأصوات يقوم بها أعضاء المجلس فى نفس الجلسة . وتعد لهذا الغرض مناضد يقوم على كل منها ثلاثة فرازين من الأعضاء، ويختلف عددها تبعا لعدد المرشحين كثرة وقلة وتبعا للمدة التى ينتظر أن تستغرقها عملية الفرز. أما انتخاب الأعضاء للقيام بالفرز فيحصل بالقرعة بمعرفة الرئيس فى الجلسة العلنية . ويتولى الأحصاء العام فرازو المنضدة الأولى ثم يعلن الرئيس النتيجة .

١٢ — من القواعد المقررة أن الأغلبية فى الانتخابات تحسب على أساس العدد الذى أعطى أصواتا صحيحة لا على أساس العدد الذى اشترك فى الانتخاب، وعلى ذلك يجب أن نطرح من هذا العدد الأخير الأصوات التى يتقرر اعتبارها باطلة .

الأوراق البيضاء تعتبر باطلة . وكل ورقة عليها اسم عضو تعتبر صحيحة سواء أكان العضو قد تحققت صحة نيابته أم لا .

اذا لف أحد الأعضاء ورقتين بدلا من ورقة واحدة وكانتا كلتاهما باسم واحد فانهما تعتبران صوتا واحدا صحيحا . أما اذا كانتا باسمين مختلفين فانهما تعتبران صوتا باطلا .

الاسماء التى تكتب علاوة على العدد المراد انتخابه لاتحسب، بل تؤخذ الأسماء الأولى حسب العدد المطلوب فقط .

هذه القواعد كلها متبعة فى فرنسا، وقد اتبعت عندنا أيضا. بيد أن لى رأيا خاصا فى هذ الشأن، وهو أن كل ورقة لم تؤد الغرض المقصود بالضبط لا أقل ولا أكثر يجب أن تعتبر باطلة . فسواء أكانت الورقة بيضاء، أم كانت مشتملة على عدد من الأسماء أكثر من المطلوب انتخابهم، وجب اعتبارها ملغاة، وكذلك يجب إلغاء صوت العضو الذى يلقى فى الصندوق ورقتين أو أكثر بدلا من ورقة واحدة، أو الذى لا يقتصر على كتابة أسماء الذين يريد انتخابهم بل يضيف اليها ملاحظات أيا كان شأنها، والواقع أن أقل ما ينبغى فى حق العضو الذى لا يستطيع أداء هذا الواجب

البسيط، أو الذى يتصرف فى أدائه تصرفا معرقلا لعملية الفرز أو مخلا بسرية الانتخاب: أقل ما ينبغى فى حقه أن يلغى صوته؛ هذا أقرب الى العدل وأضمن لحسن سير العمل.

١٣ — متى تم تشكيل المكتب النهائى يحيط الرئيس به الملك ومجلس الشيوخ علما (المادة ٥ من اللائحة) والحكمة فى إيجاب هذه الإحاطة أن المكتب هو أداة اتصال المجلس بالهيئات الأخرى. والسلطة التنفيذية والشطر الثانى من السلطة التشريعية هما الهيئتان اللتان يتصل المجلس بهما ويتخابر معهما. وقد نوهنا فيما تقدّم بما هنالك من الفرق الجوهرى بين صيغة هذا النص عندنا وصيغته فى اللائحة الفرنسية، فلا لزوم للتكرار.

١٤ — يبقى أعضاء المكتب فى مناصبهم مدة دور الانعقاد الذى تم فيه انتخابهم. ويحتفظون بها فيما يليه من أدوار الانعقاد غير العادية، ولا تنحل عنهم الا بافتتاح الدور العادى الجديد (المادة ١٧ من اللائحة).

اذا انتهت مدّة المجلس ولم يجتمع المجلس الجديد فمكتب المجلس القديم هو الذى يمثل الهيئة فى الحفلات والأعياد الرسمية.

فى انجلترا ينتخب الرئيس لمدة المجلس كلها وهى خمس سنوات، أما طريقة انتخابه فتكون باقتراح يقدّمه أحد الأعضاء، فان وافق المجلس على انتخاب العضو المقترح انتخابه يصبح رئيسا، واذا تقدّمت عدّة اقتراحات بأسماء مختلفة يؤخذ الرأى عليها.

١٥ — اذا استقال واحد أو أكثر من أعضاء المكتب يبقى المستقيلون فى مناصبهم بالمكتب حتى ينتخب خلفهم، وذلك لكى يبقى المكتب تامّ التشكيل بحيث يسهل وجود العدد الكافى من أعضائه لاصدار قرارات صحيحة.

١٦ — أعضاء المكتب يجوز إعادة انتخابهم، ولكن جرت العادة فى فرنسا بأنه اذا طالت مدة احتفاظ السكرتير بمنصبه عن سنتين فى مجلس النوّاب وثلاث

سنين فى مجلس الشيوخ فانه ينسحب من تلقاء نفسه لإخلاء مكان لغيره من الزملاء، وذلك بخطاب يقرأ فى الجلسة، والحكمة فى ذلك تداول مناصب السكرتيرية بين مختلف الأحزاب، وإنما يحسن ألا ينسحب السكرتيرون القائمون كلهم دفعة واحدة، بل يجب أن يبقى بجانب السكرتيرين الجدد بعض السكرتيرين القدماء ضمانا لروح الاستمرار فى العمل .

١٧ — لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف المكتب بجميع أنواعها، والحكمة فى ذلك عدم الخلط بين السلطات؛ كذلك لا يسوغ انتخاب أحد أعضاء المكتب عضوا فى لجنة المحاسبة، والحكمة فى ذلك أن وظيفة لجنة المحاسبة مراجعة الميزانية التى يقوم المراقبون — وهم شطر من المكتب — بتحضيرها، وليس من المعقول أن يجمع العضو بين منصبه فى المكتب وبين العضوية فى لجنة المحاسبة، وبذلك يصبح رقيبا على نفسه .

١٨ — لا يجوز ولو فى الظروف الاستثنائية تجديد انتخاب المكتب المنحل عند افتتاح الدور العادى بمجرد الهتاف، بل لا بد من إجراء عمليات الانتخاب على التعاقب لكل طائفة من المناصب طبقا لنص اللائحة .

المبحث الثانى

اختصاصات المكتب النهائى ومسئوليته

١٩ — اختصاصات المكتب إما فردية وإما جمعية، فالأولى هى التى يتولاها كل عضو من أعضائه بمفرده، والأخرى هى التى يتولاها المكتب مجتمعا .

(أ) الاختصاصات الفردية :

٢٠ — الرئيس — اختصاصاته معظمها فردية، فهو الذى يفتتح الجلسة، ويحافظ على النظام، ويلفت النظر لمراعاة اللائحة، ويخبر المجلس بما يخصه من المكاتبات

والمراسلات، ويأذن بالكلام، ويدير المناقشات فيحدّد موضوعها ويردّ الكلام اليه، وهو الذى يأمر بأن يمحى من المضبطة أقوال كل عضو لم يؤذن له بالكلام، وهو الذى يطرح الموضوع للتصويت، ويفتتح ويختتم عمليات التصويت، ويعلن ما يصدره المجلس من القرارات، واليه تقدّم مشروعات القوانين والاقتراحات والتعديلات سواء أكانت مقدّمة من الحكومة أم من الأعضاء، واليه تقدّم أيضا طلبات الأسئلة والاستجوابات وطلبات أخذ الآراء وعقد الجلسات السرية، واليه توجه العرائض، وهو الذى يأمر بتحويل مشروعات القوانين والاقتراحات على اللجان طبقا لقرارات المجلس، ويرسل الى اللجان الوثائق والمستندات الخاصة بالأعمال المحالة عليها، واليه ترفع استقالات الأعضاء فيبلغها للمجلس ويخطر بها وزير الداخلية عند قبولها، وبناء على طلبه يكون تقرير المجلس منع العضو من الكلام أو إخراجه من الجلسة، واليه ترسل محاضر الانتخابات، وهو الذى يعلن صحة انتخاب من تحققت صحة نيابتهم، ويبلغ وزير الداخلية أنباء خلو ما يخلو فى المجلس من المحال، وهو الذى يعلن انفضاض الجلسة بعد موافقة المجلس، وهو الذى يوقع على محاضر الجلسات التى يرأسها وعلى الصور الرسمية للمشروعات والمقترحات التى يقرّها المجلس، وهو الذى يأمر بتحويلها على الجهة المختصة، وتحت تصرفه توضع القوّات العسكرية المخصصة لحراسة المجلس، وهو الذى يحدّدها، والرئيس هو الذى يتكلم باسم المجلس طبقا لارادته، ويجب أن يكون هو أو أحد الوكلاين عضوا فى كل وفد ينتخبه المجلس لتمثيله وتكون له الرياسة دائما، وله الاشراف السامى على جميع أقلام السكرتيرية، وهذه الأقلام تتركز لديه فى شخص السكرتير العام.

٢١ — فى فرنسا للرئيس باعتباره حفيظا على امتيازات الأعضاء الحق فى مفاوضة وزير الحقانية كلما بلغه خبر القبض على عضو، وله أيضا الحق فى أن يستدعى الى غرفته الأعضاء الذين يرى منهم ميلا الى إثارة مسائل وخيمة العاقبة على البلاد بقصد التفاهم معهم، وله فوق ذلك حق الفصل فى منازعات الشرف التى تقع بين الأعضاء فى دار المجلس، وله أن يأمر بعدم إثبات شىء فى المضبطة عن الحوادث التى من هذا القبيل.

جرت التقاليد فى فرنسا بألا يكون الرئيس عضوا أو رئيسا لأية لجنة من اللجان، وقد سار العمل عندنا على هذا المنوال أيضا .

٢٢ — ليس للرئيس ما دام فى كرسى الرياسة أن يشترك فى المناقشة، فاذا أراد الاشتراك فيها وجب عليه أن يتخلى عن كرسى الرياسة، ولا يعود اليه حتى تنتهى المناقشـــة .

جرت العادة فى فرنسا بألا يقتصر الرئيس على الامتناع عن الاشتراك فى المناقشة، بل هو يمتنع أيضا عن إبداء رأيه على صفحات الجرائد، والواقع أن هـذه التضحية هى أقل ما يجب للاحتفاظ بثقة المجلس بتنزه رئيسه عن الأغراض والمحاباة .

٢٣ — من التقاليد المقررة فى البلاد الدستورية عنـد حدوث أزمات وزارية أن يستدعى رئيسا المجلسين لدى الملك لاستشارتهما فى كيفية حل الأزمة .

٢٤ — لما كان رئيس المجلس هو المكلف بطبيعة الحال بالدفاع عن حقوق الأعضـاء فله، اذا رأى أن تطبيق أحد القوانين قد يجعل من المتعذر على الأعضاء تأدية واجباتهم البرلمـانية، أن يفاوض الوزير المختص لاتخاذ التـدابير التى من شأنها التوفيق بين إطاعة القوانين وتأدية تلك الواجبات؛ وقد حصل فى فرنسا أنه لمـا صدر قانون التعبئة العامة فى الحرب الكبرى عمد رئيس مجلس النواب الى مفاوضة وزير الحربية، واتفق معه على تدابير خاصة لتمكين أعضاء المجلس الواقعين تحت طائلة قانون التعبئة من تأدية واجباتهم البرلمـانية، كلما دعت الى ذلك حاجة ماسة .

٢٥ — الوكيلان — الوكيل يقوم مقام الرئيس عند غيابه، وله فيما يختص بادارة المناقشات وحفظ النظام نفس الحقوق والامتيازات التى للرئيس، كما أنه عليه نفس الواجبات، فليس له مثلا أن يشترك فى المناقشة ما دام شاغلا كرسى الرياسة، وهو يوقع على محاضر الجلسات التى يرأسها وعلى الصور الرسمية من المشروعات والمقترحات التى يقرها المجلس مدة رياسته، وله حتما حق الرياسة فى أية لجنة ينتخب لعضويتها، ويجب أن يكون هو أو الرئيس عضوا فى الوفد الذى ينتخبه المجلس لتمثيله .

٢٦ — نصت المادة ١٨ من اللائحة على أن قيام أحد الوكيلين مقام الرئيس فى حالة غيابه يكون بالتناوب، وهذا يخالف المقرر فى فرنسا، فان الوكلاء هناك يرتبون فى الأسبقية حسب عدد الأصوات التى ينالونها فى عملية الانتخاب الواحدة، فاذا كان انتخابهم قد حصل على أكثر من مرحلة واحدة فانهم يرتبون حسب الترتيب الزمنى لانتخابهم الأسبق فالأسبق، وعندى أن الطريقة المتبعة فى فرنسا أقرب الى المعقول، والواقع أننا لم نعدل عنها الى طريقة التناوب إلا من باب المجاملة وتفاديا من مس الشخصيات، ولكن لا مجاملة فى التشريع .

٢٧ — اذا تغيب الوكيلان والرئيس فرياسة الجلسة تكون لأكبر الأعضاء سنا .

٢٨ — السكرتيرون — يقومون بتحرير محاضر الجلسات السرية كلما تقرر تحرير محاضر لها، ويراقبون تحرير غيرها من محاضر الجلسات، ويتولون إمضاءها، وقراءة ما يطلب منهم قراءته من المحاضر وغيرها من الأوراق، ويشرفون على تحرير المضابط، ويقيدون أسماء طالبى الاذن بالكلام، ويقومون بجمع الأصوات وفرزها بمراقبة الرئيس والوكيلين، ويتولون رصد آراء الأعضاء وكل تنبيه صادر بالمحافظه على النظام، ويقومون مع الرئيس بتحقيق نتيجة أخذ الرأى بطريقة القيام والجلوس وباحصاء عدد الحاضرين بقاعة الجلسة للتحقق من تكامل النصاب العددى .

٢٩ — فى فرنسا كل وفد يمثل المجلس يجب أن يشتمل على اثنين من السكرتيرين — عندنا هذا غير لازم، بل يجب أن يكون الرئيس أو أحد الوكيلين ضمن الوفد كما قدّمنا .

٣٠ — عند تغيب أحد السكرتيرين للرئيس أن يدعو أصغر الأعضاء الحاضرين سنا ليحل محله، ومن المقرر ألا يتحتم حضور السكرتيرين جميعا وقت انعقاد الجلسة، وقد جرى العمل عندنا على أن يجلس بجانب الرئيس اثنان منهم فقط .

٣١ — المراقبون — يقومون بتحضير ميزانية المجلس (المادة ١٦ و ١٤٥)، ويتولون الاذن بالصرف (المادة ١٦ و ١٤٦)، ويضعون الحساب الختامى (المادة ١٤٧)، ويقدّمون للجنة المحاسبة طلبات الاعتمادات الاضافية (المادة ١٤٨)، ويتعهدون أثناء انعقاد الجلسة ملازمة عمال المجلس للأماكن المخصصة لهم، ويشرفون على دقة تنفيذ أوامر الرئيس المتعلقة بحفظ النظام (المادة ١٦)، ويقومون بملاحظة غياب الأعضاء واحاطة المكتب علما به (المادة ١٣٣)، وهم يؤدّون وظيفتهم أثناء انعقاد الجلسة وهم فى أماكنهم، فلا يجلسون كالسكرتيرين بجانب الرئيس .

(ب) الاختصاصات الجمعية :

٣٢ — فضلا عن هذه الاختصاصات الفردية فللمكتب مجتمعا كهيئته الاختصاصات الآتية :

(ا) البت فى طلبات الاجازات المقدّمة من الأعضاء (المادة ١٢٥) .

(ب) النظر فى أسباب غياب الأعضاء وتقرير كفايتها أو عدم كفايتها (المادة ١٣٣).

(ج) النظر فى الطلبات المقدّمة من الأعضاء لتصحيح المضبطة (المادة ١٥٨) .

(د) وضع لائحة الإدارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها فى تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وتقاعدهم وإقالتهم من الخدمة ونحو ذلك، وفى نظام تحرير المحاضر والمضابط، وفى نظام الصرف والجرد وغير ذلك من الأعمال الداخلية الأخرى اللازمة لضمان انتظام العمل وحسن سيره . وبعد وضعها تعرض على المجلس للنظر فيها وتقرير قواعدها للسير على مقتضاها (المادة ١٦٠) .

(هـ) تمثيل المجلس فى الفترة الواقعة بين دورى الانعقاد كلما دعت الحاجة الى ذلك. اما فى غير هذه الفترات فيكون هذا التمثيل بمعرفة وفد يحدّد المجلس عدده وينتخب من بين أعضائه، ويجب أن يكون الرئيس أو أحد الوكيلين ضمنه كما أسلفنا، وتكون رياسة الوفد دائما للرئيس أو للوكيل الذى يحل محله، وهو الذى يتكلم باسم المجلس (المادة ١٥٠) .

(و) البت فى شؤون الموظفين والعمال بناء على اقتراحات السكرتير العام كتعيينهم وفصلهم وترقيتهم ومنحهم الإجازات والعلاوات الخ .

٣٣ — قرارات المكتب تصدر بالأغلبية المطلقة . وفى فرنسا للرئيس فى المناقشات صوت مرجح . أما عندنا فقد جرى العمل على أن للرئيس صوتا عاديا . ويقوم أحد الوكيلين برياسة المكتب عند غياب الرئيس .

٣٤ — فى فرنسا اذا عرضت أمور داخلية تخص المجلسين كليهما فلمكتبيهما أن ينتدبا من أعضائهما لجنتين فرعيتين للمداولة معا . وفى هذه الحالة تكون قرارات اللجنتين مؤقتة لحين عرضها على المكتبين واعتمادها منهما . ويجب أن يكون الرئيس وأحد المراقبين ضمن اللجنة الفرعية ، ويضم اليها فضلا عن ذلك السكرتير العام .

٣٥ — فى فرنسا إذا أحيل على إحدى اللجان اقتراح يرمى الى تعديل اللائحة الداخلية فلها أن تجتمع بالمكتب للنظر فى التعديل .

(ج) مسئولية المكتب أمام المجلس :

٣٦ — فى فرنسا المكتب مسئول أمام المجلس الذى انتخبه ، فيجوز أن توجه اليه الأسئلة والاستجوابات ، وأن تختم المناقشات التى تحصل بهذه المناسبات بقرارات الثقة أو اللوم .

الباب الثانى

الطعون وتحقيق النيابات

الفصل الأول

ثبوت العضوية واكتساب حقوقها

٣٧ — عضو مجلس النوّاب لا يصبح عضوا بصفة نهائية إلا متى تحقق المجلس من صحة نيابته ، وأعلن الرئيس ذلك فى الجلسة العلنية ؛ فكل مايجرى قبل ذلك من عمليات الترشيح والانتخاب لاتخرج فى الحقيقة عن كونها قرائن قوية ، لا أدلة قطعية ، على ثبوت العضوية ؛ لهذا كان أول عمل يباشره المجلس بعد تشكيل المكتب النهائى هو النظر فى الطعون وتحقيق صحة النيابات ، لكى يعلن الرئيس ثبوت العضوية فيما يوجد منها صحيحا ، وخلو المحل فيما يوجد منها باطلا .

وهنا يعرض للباحث سؤال : إذا تقرّر أن العضوية لاتثبت نهائيا إلا بعد التحقق من صحة النيابة ؛ فهل يستطيع المجلس إصدار قرارات نهائية قبل ثبوت العضوية لأغلبية أعضائه المطلقة ؟ وللجواب على هذا السؤال نقول : إن هنالك نظريتين متعارضتين :

(الأولى) ترمى الى أن العضو لا يكتسب حقوق العضوية بمجرّد انتخابه وحلفه اليمين القانونية ، بل بثبوت صحة نيابته وإعلانها على لسان رئيس المجلس . وهذه النظرية قد أخذ بها مع تفاوت فى مدى التطبيق فى بعض البلدان كفرنسا وسويسرا واليونان . ففى فرنسا لا يجوز للعضو أن يقترح أى اقتراح مالم تصحح نيابته ؛ وفى سويسرا لا يجوز للعضو أن يشترك فى إعطاء الرأى على أى اقتراح إلا بعد ثبوت عضويته ،

وفى هذه البلاد كلها لا يجوز أن يعرض على المجلس أى اقتراح أو مشروع للبت فيه ألا اذا صحت نيابة أعضائه أو على الأقل نصفهم زائدا واحدا .

أما النظرية الأخرى فتقول بأن لكل عضو تم انتخابه وحلف اليمين القانونية فى الجلسة العلنية ما للأعضاء من الحقوق حتى يفصل فى صحة عضويته ، اعتمادا على أن الأصل هو الصحة فى جميع الأعمال ما لم يحكم المجلس بالبطلان .

وقد أثيرت هذه المسألة الخلافية فى مجلس النواب عندنا ، وحصلت بشأنها مناقشات فى جلستى ١٦ و٢٢ مارس سنة ١٩٢٤ ، وكان ذلك بمناسبة النظر فى إنشاء مكتب مؤقت أو عدمه ؛ فقرر المجلس الاستغناء عن المكتب المؤقت والشروع فى أول جلسة عقب تشكيل مكتب السن فى انتخاب المكتب النهائى ؛ ومن هذا يفهم ضمنا أن المجلس رفض الأخذ بالنظرية الأولى ، لأن العلة الوحيدة لتشكيل المكتب المؤقت هى اعتبار المجلس غير أهل لإصدار قرارات نهائية قبل ثبوت العضوية لأغلبية أعضائه المطلقة . وجريا على هذا المبدأ القاضى باكتساب العضو حقوق العضوية ما لم يحكم ببطلان انتخابه قرر المجلس أيضا فى جلسة ٣١ مارس سنة ١٩٢٤ الشروع فى انتخاب اللجان قبل البت فى الطعون وتحقيق صحة النيابات .

وعندى أن المجلس قد أحسن صنعا بالاتجاه الى هذا المذهب ، لأن النائب إنما يستمد حقوقه النيابية من سلطة الأمة التى أنابته عنها بقرارها فى الانتخاب العام ، وما الغرض من تحقيق صحة النيابة إلا التثبت من وجود هذه الحقوق ، لا إنشاؤها إنشاء ، وما كان إعلان صحة النيابة على لسان الرئيس ليكسب العضو حقا جديدا ، وإنما هو يعترف له بحق مكتسب منذ إعلان نتيجة الانتخاب .

فحقيقة الموقف بالنسبة للنائب الذى لم تصحح بعد نيابته هى أن هنالك من الجهة الواحدة قرينة قانونية على صحة عضويته ، ومن الجهة الأخرى احتمالا لفساد هذه العضوية .

ولما كانت القاعدة القانونية تقضى دائما بتأويل الشك فى صالح القرينة حتى يتضح اليقين ، وجب أن يترتب على افتراض صحة العضوية استمتاع صاحبها بجميع حقوقها حتى يحكم بالبطلان .

الفصل الثانى

اختصاص المجلس ومدى سلطته فى مسائل النيابات

٣٨ — تحقيق صحة النيابات ينطوى على أمرين متميزين :

(أولا) النظر فى أهلية العضو للنيابة أى فيما اذا كان قد توافرت فيه كل الصفات المشترطة فى العضو بحكم القانون مع خلوه من موانع الأهلية .

(ثانيا) النظر فى صحة اجراءات انتخابه ؛

وكلا الأمرين يدخلان بطبيعة الحال وبنص القانون فى دائرة اختصاص المجلس (المواد ٩٥ دستور و ٦٨ و ٧٣ انتخاب) .

٣٩ — لما كان تحقيق صحة النيابة — كما قدمنا — شرطا ضروريا لثبوت العضوية بصفة نهائية ، كان من الجلى أن اختصاص المجلس بالنظر فيه غير معلق على وجود طعن أو شكوى ، والواقع أن حق المجلس فى تحقيق صحة النيابات حق مطلق بل واجب متحتم . فسواء أقدمت فى انتخاب العضو طعون أم لم تقدم يتعين على المجلس أن يبت فى أمر نيابته بالصحة أو البطلان . وقد يحسن أن نورد هنا ما ذكرته فى هذا الشأن اللجنة التى قامت بوضع مشروع اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا وهذا نصه :

«أول عمل يجب أن يشتغل به المجلس بعد تشكيل الرياسة المؤقتة هو تحقيق صحة نيابة الأعضاء وفحص الطعون .

«وقد اقتصرت بعض المجالس النيابية الأوربية على فحص الطعون فقط دون تحقيق صحة نيابة الأعضاء الذين لم يطعن فى انتخابهم ، ولكن معظم المجالس النيابية أخذت بغير هذه النظرية ، وقررت أن المجالس تفصل فى صحة نيابة جميع الأعضاء وفى الطعون ، وذلك باعتبار أن هذه المجالس هى المرجع الأعلى للتشريع ، وسن القوانين

التى تسرى على مجموع الأمة، فيتحتم فيمن أنابتهم الأمة عنها فى سنّ قوانينها أن يكون انتخابهم صحيحا طبقا لجميع الشروط التى أوجبها الشارع وجعلها ضمانا لصدق التمثيل، اذلا يصح لمجلس أن يكون من بين أعضائه أفراد يتبين عند الاطلاع على محاضر انتخابهم أنهم لم يفوزوا فى الانتخاب حقا، ولم يكسبوا حق النيابة إلا من طريق غلطات مادية فى المحاضر، ولكنها غابت على اللجان التى وكل اليها أمر مراقبة انتخابهم أو غابت على غيرهم ممن لهم حق الطعن .

«على أننا لما رجعنا إلى قانون الانتخاب والدستور لم نجد فيهما نصا صريحا يقضى بالأخذ بأحد المذهبين السابقين ، ولكنا دفعا للابهام اطلعنا على محاضر لجنة الدستور والمذكرات التفسيرية له ولقانون الانتخاب ، فرأينا فى المذكرة التفسيرية للقانون الأخير (صحيفة رقم ١٧) ما يقطع بأن حق الفصل للمجلس يشمل النظر فى صحة النيابات وفحص الطعون من غير لبس ولا ابهام . ولذلك أخذنا بهذا المبدأ للعمل به فى مشروع اللائحة الداخلية»[1] .

٤٠ — إذا ثبت ذلك فقد بقى علينا أن نبحث عن مدى سلطة المجلس فى اختصاصه هذا . لقد نصت المادة ٩٥ من الدستور على أن يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، وتوسعت المادة ٦٨ من قانون الانتخاب فى هذا المعنى فقالت : ان كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، وهو المرجع الأعلى فى ذلك .

من هذا يتضح أن قرارات المجلس فى مسائل النيابات قرارات نهائية حاسمة لا معقب لها . فاذا هو قرر صحة انتخاب لا يجوز لأية سلطة أخرى إلغاؤه ، وقد نص القانون فى فرنسا على أن الأحكام الصادرة فى جرائم الانتخابات من جنح وجنايات لا يمكن بحال مّا أن يترتب عليها إلغاء انتخاب أعلنت صحته بواسطة الهيئة المختصة .

---

(١) ص ٣٩ من مجموعة مضابط مجلس النواب (سنة ١٩٢٤) .

ومع أنه لا يوجد عندنا مثل هذا النص فمن الجلى أن تطبيق القواعد العامة يؤدى حتما إلى هذه النتيجة .

هذا فيما يختص بقوة قرارات المجلس فى مسائل النيابات ، ولكن ما هو مدى السلطة التى يتمتع بها فى اصدار هذه القرارات ، أو بعبارة أوضح هل للمجلس فى هذه الحالة سلطة مطلقة كسلطة المحلفين لا تتقيد بقيود القانون ، أم هو لا يخرج فى هذا الصدد عن كونه هيئة قضائية مكلفة تنفيذ القانون بحرفه ونصه ؟

للجواب على هذا السؤال يحسن أولا التفريق بين النظر فى صحة الانتخاب وبين النظر فى أهلية النيابة .

فأما فيما يختص بالحكم على صحة الانتخاب فلا نزاع فى أن للمجلس سلطة مطلقة هى أقرب الى سلطة المحلفين منها الى سلطة الهيئات القضائية ، فهو يحكم على اجراءات الانتخابات بالصحة أو البطلان بناء على ما يستقر فى عقيدته بعد فحص القضية المطروحة أمامه من جميع وجوهها وانعام النظر فى كل ما لابسها من الظروف ، وفى كل ما يترتب على حكمه فيها من النتائج ، غير مقيد فى ذلك بما تكون قد أصدرته الهيئات الأخرى من الأحكام فى اجراءات الانتخاب المعروض عليه ولا مكلف تأجيل قراره فيه حتى يصدر حكم احدى المحاكم فى شأن من شؤونه ولا ملزم بأن يتطلب — كما تفعل المحاكم — تنفيذ القانون فى اجراءات الانتخاب على أشد وجوه الدقة والتفصيل ، وبأن يعتبر كل ما قد يقع فى هذه الاجراءات من المخالفات مهما قلت أهميتها داعية الى البطلان وموجبة لإعادة الانتخاب .

والحكمة فى تخويل المجالس النيابية هذه السلطة الواسعة ، التى لا تخول للهيئات الأخرى عند نظرها فيما يدخل فى اختصاصها من قضايا الانتخابات ، أن الهيئات الأخرى — وهى أما ادارية أو قضائية — انما تنظر فى تصرفات ادارية واجراءات شكلية ، أما المجالس النيابية فهى قبل كل شىء هيئات سياسية تنظر فى انتخاب سياسى ، بيد أن الاعتبار الأهم هو أن اعادة الانتخاب للمجالس النيابية عملية خطيرة الأثر شديدة الإزعاج لجميع

انحاء المنطقة التى تتناولها ، فهى توقظ نائم الحزازات ، وتثير كامن العصبيات ، وتطلق الشهوات السياسية تمرح فى أوسع مجال ، وتعكر الصفاء بين الناس بالمنافسات المولدة للبغضاء ، وتعطل جانبا عظيما من الجهود الانتاجية بوقفها اياها على الحملات الانتخابية ؛ لذلك يكون من العبث والخرق أن يلجأ الى عملية اعادة الانتخاب لأتفه الأسباب ، وأن يقرر بطلان النيابة لمجرد عيب شكلى فى الاجراءات الانتخابية لا يمكن بحال ما أن يكون قد أثر أثرا يعتدّ به فى نتيجتها .

هذا هو المبدأ المتبع فى فرنسا ، وعلى هذا المبدأ سار مجلس النوّاب عندنا . فقد قرّر فيما قرّر أنه السلطة العليا فى الحكم على اجراءات الانتخاب بالصحة أو البطلان ، ولما أخذ يعالج تحقيق نيابات أعضائه كان على الدوام يسترشد فى نظره بروح التسامح ، فكان لا يحفل الا بأوجه البطلان التى يستقرّ فى عقيدته أنها قد أثرت أو كان من المحتمل أنها أثرت فى نتيجة الانتخاب .

ذلك فيما يختص بالحكم على اجراءات الانتخاب . أما فيما يختص بالحكم على أهلية العضو للنيابة فليس للمجلس سلطة مطلقة ، وانما هو مقيد بنصوص القانون ينفذها كما هى بلا تحوير ولا تعديل . فالنص القاضى بأن المجلس مختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه يجب تأويله من حيث أهليتهم للعضوية على الوجه « القانونى » أعنى أن المجلس له السلطة العليا فى البت فيما اذا كان العضو قد توافرت فيه كل الشروط والصفات التى يشترطها القانون ، ولكن لا يجوز تأويله على الوجه «الأدبى» أعنى أنه لا يجوز للمجلس أن يبحث فيما اذا كان العضو الذى توافرت فيه جميع الشروط القانونية قد فقد مع ذلك حق النيابة بسبب تصرفات أو عقوبات لا تستتبع بحكم القانون الحرمان من حق النيابة ، كما لا يجوز له أن ينظر فيما اذا كان العضو الذى لم تتوافر فيه كل الشروط والصفات المشترطة قانونا يصح مع ذلك أن يقبل عضوا فى المجلس لاعتبارات سياسية أو غير سياسية أيا كان شأنها .

صحيح أن هـذه النظرية قد لقيت فى فرنسا بعض المعارضـة ممن يزعمون أن سلطة المجلس فى مسائل تحقيق النيابات سـلطة مطلقة فى جميع الأحوال بلا تميـيز ولكن يردّ على ذلك :

(أوّلا) بأن الرأى الغالب فى فرنسا يميل دائما، ويزداد ميلا على الدوام، الى احترام قوانين البلاد عند البت فى مسائل الأهلية للنيابة، واذا كان قد أجاز لنفسـه فى الأحوال الاستثنائية مرة أو مرتين مخالفة هـذه القوانين بتقرير صحة النيابة لمن قضى القانون بحرمانهـم اياها ، فلا يعزبن عن البال أن هذا انمـا حصل حينما كان النظام الدستورى فى فرنسا قائما على مجلس واحد يملك بطبيعـة الحال حق تعـديل القوانين أو إلغائها من غير تعليق لقراراته على مشيئة مجلس آخر كما هو الواقع الآن .

(ثانيـا) بأنه كيفما كان الأمر فى فرنسا فلا سبيل لقيام الشك عندنا فى أن سلطة المجلس فى الحكم على أهلية النيابة سلطة مقيدة إزاء نص المـادة ٧٣ من قانون الانتخاب وهى تقول بصريح اللفظ :

«اذا وجد أحد الأعضاء فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليهـا فى المـادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون، سواء أعرضت له أثناء نيابته أم أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه، تسقط عضويته . وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو . ويكون السقوط فى الأحوال السالفة بقرار من المجلس» .

فهـذا النص الجازم الصريح يوجب على المجلس إيجابا تقرير سقوط العضوية متى قام لديه الدليل على عدم الأهلية أو فقد صفة من الصفات المشترطة .

ومما يؤيد هـذا أن القانون قد اشترط لتقرير بطلان النيابة لفساد إجراءات الانتخاب أغلبية خاصة هى ثلثا الأصوات، لأنه لما كانت سلطة المجلس فى تلك الحالة غير مقيدة رأى الشارع أن يبالغ فى الاحتياط وأن يحوط قرار المجلس بأكثر ما يمكن من الضمانات .

أما فى الحالة التى نحن بصددها، أى تقرير سقوط العضوية لعدم الأهلية أو لفقد صفة من الصفات المشترطة قانونا، فقد اكتفى الشارع بالأغلبية العادية، اعتمادا على أن المجلس مقيد بنصوص القانون .

٤١ — لقد ذكرنا أن اختصاص المجلس بالنظر فى صحة نيابات أعضائه حق مطلق بل واجب متحتم، فهل يسلب المجلس هذا الاختصاص بوفاة العضو المنتخب أو باستقالته قبل تحقيق نيابته ؟

المقرّر فى فرنسا أن وفاة العضو أو استقالته لا تعفى المجلس من تحقيق إجراءات انتخابه، لأن الغرض من هـذا العمل ليس مجرد تحقيق نيابة العضو المنتخب بل هو أيضا التأكد من أن اجراءات الانتخاب جرت وفق القانون؛ اذ الواقع أن المجلس هو المرجع الأعلى لمراقبة اجراءات الانتخاب، وهو المكلف بالسهر على احترام حقوق الافراد الانتخابية، وقراره الذى يصدر فى مسائل النيابات لا يرمى فقط الى قبول عضو فى المجلس بل يرمى فوق ذلك الى ازالة شكاوى الناخبين وانصافهم مما يكون قـد أصابهم من الحيف . فوفاة العضو المنتخب أو استقالته قبـل تحقيق نيابته لا يجوز أن تعفى المجلس من هذا الواجب، وبهذه المناسبة نذكر ما حدث فى مجلس النوّاب عندنا بجلسة ١٦ يونيه سنة ١٩٢٦، إذ تقرر أن قبول استقالة سعادة توفيق دوس باشا لا يمنع حق المجلس من النظر فى الطعن المقدم فى انتخابه .

٤٢ — لا يجوز للمجلس أن يخلط عملا تشريعيا بعمل قضائى، ولما كانت مهمته فى تحقيق صحة النيابات هى قبل كل شىء مهمة قضائية لا تشريعية فلا يجوز له أثناء نظر الطعون وتحقيق النيابات أن يصدر قرارا معـدلا أو مفسرا لأى نص من نصوص قانون الانتخاب، بل كل ما يستطيعه أن يقضى فى الانتخاب المعروض عليـه بالصحة أو البطـلان حسب ما يمليه عليـه وجدانه وبما له من الحق المطلق فى تقدير وقائع ذلك الانتخاب؛ وقضاؤه هذا يصبح بطبيعة الحال سابقة يرجع اليها فى تفسير القانون .

الفصل الثالث

اجراءات الطعون وتحقيق صحة النيابات

المبحث الأوّل — اجراءات تقديم الطعون

(١) الطعن فى صحة الانتخاب :

٤٣ — الطعون نوعان : طعون فى صحة الانتخاب، وطعون فى أهلية النيابة. فالنوع الأوّل منها محصور بنص المادة ٦٨ (انتخابات) من جهة الأشخاص فى الناخبين والمرشحين، ومن جهة المكان فى دائرة كل مرشح أو ناخب؛ بمعنى أنه لا يجوز النظر فى الطعن الا اذا كان مقدّما من ناخب أو مرشح عن الانتخاب الذى حصل فى دائرته دون سواها .

فى فرنسا الطعن مباح لكل انسان عن الانتخابات التى حصلت فى أية دائرة .

وفى انجلترا الطعن محصور فى الناخبين والمرشحين ، ويجب فضلا عن ذلك أن يصحب بتأمين نقدى .

٤٤ — يشترط أن يكون الطعن بالكتابة، وأن يوقع عليه الطاعن ، ويصدق على توقيعه، وأن يشتمل على الأسباب الموجبة له (مادة ٦٨ انتخاب) .

يصح أن يكون الطعن مطبوعا ، ولكن يجب التوقيع من الطاعن على النسخة المقدّمة لرياسة المجلس والتصديق على توقيعه .

هذا وقد قرّر المجلس بجلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ أن التصديق المقصود فى القانون هو الذى يحصل أمام المحاكم دون غيرها، فلا يقبل التصديق من جهات ادارية كما ذونى الشرع وغيرهم .

بديهى أن الطعن برسالة برقية لا يمكن قبوله .

فى فرنسا لا يشترط التصديق، ولكن الطعون المصدق على امضاءاتها تعطى من الأهمية أكثر مما يعطى للطعون الخالية من التصديق .

٤٥ — يجب تقديم الطعن لرئيس المجلس فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخابات .

قرر المجلس بجلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ أن العبرة فى احتساب الخمسة عشر يوما هى وصول الطعن للرياسة قبل فوات الأجل، جريا على قواعد المرافعات العامة ؛ فلا يصح الاكتفاء بالقاء الطعن فى صندوق البريد قبل انتهاء الميعاد، بل يجب تحرى وصوله الى رياسة المجلس فى الموعد المحدّد .

فى فرنسا يمكن تقديم الطعن فى أى وقت مادام المجلس لم يصدر قرارا نهائيا بصحة النيابة .

٤٦ — يقدم الطعن لرئيس المجلس ؛ فالطعون المقدّمة الى جهة أخرى كوزير الداخلية مثلا تعتبر ملغاة، فاذا هى حولت الى رياسة المجلس لا تعتبر مع ذلك طعونا قانونية، ولكن بما أن للمجلس حق النظر فى جميع النيابات : ما طعن فيها ومالم يطعن، فلا مانع يمنعه من النظر فيما يقدم له من الطعون غير القانونية مهما كان السبب فى عدم استيفائها للشكل القانونى، وذلك بمناسبة نظره فى النيابات الموجهة اليها تلك الطعون .

٤٧ — اذا أرفقت بالطعن مستندات وجب أن تكون هذه المستندات هى النسخ الأصلية لا صور غير رسمية، ولكن اذا ادعى مقدم الطعن أن الأصول قد أودعت بالمحكمة فللجنة أن تستوثق من صحة ذلك بالاستعلام من رياسة المحكمة ذات الشأن . وليس للمجلس طبعا أن يطلب فى هذه الحالة الاطلاع على الملف المودع به الوثيقة لمخالفة ذلك للقانون العام .

٤٨ — لكى يكون الطعن جديرا بالنظر فيه يجب أن يستند الى وقائع معينة، فالوقائع المروية فى صيغة الابهام أو الشك لا تصلح أساسا للطعن، ولا يجوز أن تكون محل فحص اللجنة، بل تكتفى بالاشارة اليها فى تقريرها .

كذلك الحال بالنسبة للوقائع التى ليست لها علاقة مباشرة بالانتخاب والوقائع اللاحقة لحدوثه . وبهذه المناسبة قرر مجلس النواب فى جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ المبدأ التالى :

«لما كان قد لوحظ أن أكثر الطعون اشتمل على ذكر وقائع وأمور كان من الواجب للأخذ بها أن يتمسك بها ذوو الشأن عند حصولها ويطلبوا اثباتها فى محاضر الانتخاب :

«فقد تقرر أن القاعدة هى صحة ماجاء بالمحاضر، وأنه لا يصح التقرير بالتحقيق الا اذا وجدت قرائن قوية على صحة ما يخالف النائب فى تلك المحاضر» .

وعلى كل حال فان اللجنة غير مكلفة بأن تلتمس للطاعن الدليل على صحة مايرويه من الوقائع، بل عليه أن يقيم الدليل على صحة ما يدعيه، أو على الأقل أن يظهر فى عريضة الطعن استعداده لاقامة هذا الدليل .

٤٩ — هل يجوز استرداد الطعن بعد تقديمه ؟

فى فرنسا يجوز ذلك فى جميع الأحوال . أما فى انجلتره فلا يقبل العدول عن الطعن الا بعد ابراز شهادة رسمية من جميع الطاعنين يبينون فيها أسباب عدولهم، ويصرحون بأن هذا العدول ليس نتيجة اتفاق مع المطعون فيه، أو يبينون ماهية هذا الاتفاق ان كان مطابقا للقانون . وفى انجلتره يعتبر الاتفاق على العدول نظير دفع مبلغ من المال أو نظير استقالة العضو المنتخب أو نظير استرداد طعن آخر جنحة يعاقب عليها بالحبس مدة أقصاها سنة أو بغرامة أقصاها ٢٠٠ جنيه انجليزى .

عندنا لم تعرض بعد مسئلة استرداد الطعون على بساط البحث، ولكنى أميل الى مخالفة الرأى الفرنسى القاضى باجازته للاعتبارين الآتيين :

أولا — لأن المجلس يملك على الدوام حق النظر فى النيابات وان لم تقدم فيها طعون، فسحب الطعن المقدم فى إحدى النيابات لا يمكن أن يترتب عليه سلب المجلس حقه فى تحقيق الوقائع الخاصة بتلك النيابة، حتى ما كان منها غير وارد

إلا فى عريضة الطعن . واذا كان الأمر كذلك فأية فائدة عملية يمكن جنيها من هذا الاســـترداد ؟

ثانيـا — لأن الطعن إما أن يكون قائما على أسباب وجيهة، وفى هذه الحالة تقضى العدالة كما تقضى المصلحة العامة بأن يأخذ الأمر مجراه القانونى أمام المجلس وينتهى الى النتيجة التى يقرّها الحق والقانون، واما أن يكون الطعن قائما على أسباب واهية، وفى هذه الحالة تقضى مصلحة المطعون فيه نفسه أن يحقق الأمر حتى تبرأ ساحته فى وضح النهـار ويمحى من الأذهان كل أثر سيئ يمكن أن يعلق بهـا من جراء تقديم الطعن . وغير خاف أن استرداد الطعن قبل تحقيقه خليق بأنه يفسح المجال واسعا لمختلف التقولات والاشاعات التى لاسبيل للقضاء عليها إلا بالتحقيق المكشوف .

(ب) الطعن فى أهلية النيابة :

٥٠ — هذا النوع من الطعون، الذى لاينصب على اجراءات الانتخاب بل يبنى على حالات خاصة بشخص العضو، غير مقيد بوقت ولا مشروط بشرط . فيمكن تقديمه من كل انسان وفى أى وقت من الأوقات، وانما يشترط أن يوقع على العريضة المقدمة من صاحب الطعن مع بيان عنوانه، لأن العرائض الغفل من الامضاء وعنوان صاحبها لا يلتفت اليها .

(ج) تحقيق النيابات :

٥١ — ذكرنا آنفا أن المجلس هو السلطة العليا للنظر لا فى الطعون وحدها، بل فى صحة جميع النيابات : ما طعن فيها وما لم يطعن .

وبهذه المناسبة أصدر المجلس فى جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ القرار التالى : —

«إنه وإن تكن القاعدة أن يقوم المجلس بمراجعة كافة الاجراءات للتحقق من صحة النيابة، فلجنة الطعون وتحقيق النيابات غير ملزمة مع ذلك بمراجعة دفاتر القيد وقرارات لجان الترشيح الا عند قيام الشبهة على بطلانها . وهذا الرأى مبنى على أن الشارع قد أحاط عملية القيد بكثير من الضمانات، وعلى أن عمل لجنة الترشيح انما هو إجراء مادى

للتثبت من وجود الشرائط المدونة فى القانون، و ينبغى بناء على ذلك اعتبارها صحيحة الى أن يوجد فى الأوراق ما يستدعى بحثا ، وللمجلس عند البحث السلطة العليا فى الحكم على هذه الإجراءات بالصحة أو البطلان» .

المبحث الثانى

نظر الطعون والنيابات أمام اللجنة المختصة

٥٢ — غنى عن البيان أن النظر فى الطعون وتحقيق النيابات يجب أن يكون فى مقدمة ما يباشره المجلس من الأعمال، لأنه ليس من المصلحة العامة ولا من المصلحة الخاصة بقاء الحالة معلقة بالنسبة لمصير النيابات ، بل ينبغى أن يبت فيها بأسرع ما يستطاع . لهذا نصت المادة السادسة من اللائحة الداخلية على أنه فى حالة تجديد المجلس بالانتخابات العامة (ومن باب أولى فى حالة انعقاد المجلس النيابى لأول مرة فى حياة البلد الدستورية) يشرع فورا بعد تشكيل المكتب النهائى فى انتخاب لجنة من ثلاثة وثلاثين عضوا[1] تحال عليها محاضر عمليات الانتخاب وما يتعلق بها من الأوراق لتحقيق صحة نيابة الأعضاء وفحص الطعون» .

أما فى غير حالة التجديد أى عند حصول انتخابات تكميلية فتناط هذه المهمة بلجنة يشكلها المجلس بالعدد الذى يراه، وقد جرى العمل على أن يكون خمسة .

٥٣ — انتخاب لجنة الطعون يكون بالأغلبية النسبية و بطريق الاقتراع بالقائمة، غير أنه لا يسوغ للعضو الواحد أن يكتب فى القائمة أسماء أكثر من ثلثى العدد المطلوب لتشكيل اللجنة — والغرض من ذلك ضمان تمثيل الأقليات، وقد شرحت هذه النقطة اللجنة التى قامت بوضع مشروع اللائحة الداخلية حيث قالت فى تقريرها ما نصه :

"ولما كانت مسئلة تحقيق النيابات من الأهمية بمكان، ويخشى عند النظر فيها بمعرفة اللجان أن تتغلب الفكرة الحزبية عليها، فقد احتاطت معظم المجالس النيابية لذلك

(١) الآن خمسة عشر عضوا .

بأن اتخذت فى طريقة تشكيل اللجان من الوسائل مايوفر الرجاء فى تمثيل جميع الأحزاب فيها بقدر الإمكان . وللوصول الى ذلك رأت تلك المجالس أن يكون تشكيل اللجان بطريقة القرعة ، على أننا لم نتبع هـذا المذهب فى مشروع لائحتنا ، لأن مهمة لجنة الفحص تحتاج الى علم خاص بالقانون . فطريقة القرعة ربما لاتؤدّى الى تحقيق الشروط والميزات الواجب توفرها فى أعضاء اللجنة ؛ ولكن طريقـة الانتخاب هى الوسيلة التى تحقق هذه الشروط .

«غير أننا وجدنا بعد ذلك أن الانتخاب ، لو كان مطلقا من كل قيد ، لما كان فى مقدورنا أن نسلم مما يخشى من استئثار الأغلبية بانتخاب جميع أعضاء هذه اللجنة من حزبها ، ولذلك اخترنا طريقـة الانتخاب مع تقييدها بشرط وهو أن ينتخب كل عضو ثلثى العدد المطلوب لتشكيل اللجنة ، وفى هذا ضمان كاف لتمثيل الأقليات فيها" .

وهنا سؤال ، هل هـذا القيد الذى يقضى على كل عضو بألا يكتب فى القائمة أسماء أكثر من ثلثى العدد المطلوب يسرى على تشكيل لجان الطعون فى جميع الأحوال ، أى سواء أكان تشكيلها عقب انتخابات عامة أم عقب انتخابات تكميلية ؟

لقد أثيرت هذه المسئلة عندنا فى جلسة ١٨ نوفمبر سنة ١٩٢٤ بمناسبة تشكيل لجنة تحقيق نيابة بعض الأعضاء الذين انتخبوا فى انتخابات تكميلية ، وكان قد تقرر تشكيلها من خمسـة أعضاء ، فسأل أحد النواب قائلا : "هل نكتب أسماء الأعضاء الخمسة أو ثلثى الأعضاء كنص المـادة السابعة من اللائحة الداخلية" فكان جواب السكرتير النائب "المـادة المنطبقة هى الفقرة الأخيرة من المـادة السادسة ونصها : «وفى غير حالة التجديد تناط هذه المهمة بلجنة يشكلها المجلس بالعدد الذى يراه" وبنـاء على ذلك جرى الانتخاب بأن كتب كل عضو فى القائمة أسماء الأعضاء الخمسة .

ولكن هـذا الاجراء فى نظرى مخالف للصواب :

(أولا) لأن الفقرة الأخيرة من المـادة السادسـة لم تتعرض لكيفية انتخاب اللجنة ، وإنمـا اقتصرت على أن أباحت للمجلس تشكيلها بالعدد الذى يراه ، اذ قد تكون

النيابات المراد فحصها فى حالة الانتخابات التكميلية هى من القلة بحيث لا يكون من المناسب أن يشكل من أجلها لجنة مكوّنة من ثلاثة وثلاثين عضوا .

(ثانيا) أن محل النص على كيفية انتخاب اللجنة هو المادة السابعة التى أفرغت فى صيغة مطلقة ولم تفرق بين حالة اللجنة المشكلة عقب الانتخابات العامة و بين حالة اللجنة المشكلة عقب انتخابات تكميلية .

(ثالثا) لأن الحكمة التى اقتضت وضع القيد الذى نحن بصدده واحدة فى الحالتين ، فاذا كان تمثيل الأقليات فى اللجنة التى تنظر فى اجراء الانتخابات العامة أمرا ضروريا ، فان تمثيل الأقليات فى اللجنة التى تنظر فى اجراءات الانتخابات التكميلية لا يقل عن ذلك وجوبا وضرورة .

٥٤ — لما كانت عملية فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات هى قبل كل شئ مهمة قضائية تستدعى بحثا وتحقيقا ، وجب أن تخوّل الهيئة الموكلة بهذه المهمة السلطة اللازمة لتمكينها من القيام بما تقتضيه مهمتها من المباحث والتحقيقات ؛ لهذا نص قانون الانتخاب فى المادة ٦٨ على تخويل كل من المجلسين سلطة سماع الطاعن وإعلان الشهود اذا رأى محلا لذلك ، كما نص على أن تجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح .

ولما كان المعوّل فى أعمال المجالس البرلمانية — وفى أعمالها التشريعية والتحقيقية خصوصا — انما هو على مجهودات اللجان ، وجب أن يكون فى المستطاع تخويل لجان الطعون والنيابات نفس السلطة التى تملكها المجالس بالنسبة لاجراء ما يلزم من التحقيقات ، لذلك نصت المادة الثامنة من اللائحة على أن للجنة الطعون وفحص النيابات حق سماع من ترى لزوم سماعهم وأجراء كل ما تراه موصلا لكشف الحقيقة .

وهنا يعرض للباحث سؤال : هل يتساوى حق اللجنة مع حق المجلس بالنسبة لمن تستدعيهم من الشهود ، بمعنى أنه هل تجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بالجنح ، كما تجرى فى حق الشهود الذين يستدعيهم

المجلس رأسا؟ والجواب على هذا السؤال أن الحق فى توقيع العقوبات هو من الحقوق التى لا يجوز لأية هيئة أن تمارسها مالم تكن قد خولته بنص قانونى صريح، ولما كان قانون الانتخاب الصادر فى سنة ١٩٢٣ لم يخوّل هذا الحق إلا لهيئة المجلس لم يكن من المستطاع تخويله لهيئة اللجنة . وقد أثيرت هذه المسئلة فى جلسة ٢٢ مارس سنة ١٩٢٤ عند البحث فى سلطة لجنة الطعون اذ اقترح أحد النواب تخويلها الحق فى معاقبة الشهود فاعترض على ذلك مقرّر لجنة اللائحة الداخلية قائلا : « من المقرر قانونا أن انتداب هيئة قضائية لهيئة قضائية أخرى تقوم مقامها وتعمل عملها لا يجيز لهذه الهيئة المندوبة أن توقع عقوبات أو تصدر أحكاما هى من اختصاص الهيئة التى ندبتها . نعم ان لها إجراء التحقيقات وأما الأحكام فمن اختصاص الهيئة مجتمعة . فاذا أراد المجلس تخويل اللجنة هذا الحق فيجب أن يصدر قانون بذلك . أما اذا رأت اللجنة ما يستدعى توقيع عقوبة فعليها أن تعرض الأمر على المجلس » وبناء على ذلك ظلت لجنة الطعون لا تملك بنفسها معاقبة الشهود حتى عدلت المادة (٦٨) من قانون الانتخاب، ضمن ما عدل من سائر مواده بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤، بأن أضيفت اليها بعد الفقرة الخامسة فقرة جديدة نصها : «ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء» فبموجب هذا النص أصبح فى استطاعة المجلس أن يخول اللجنة توقيع العقوبة على الشهود (راجع تقرير لجنة الحقانية صفحة ٨٢٠ من مجموعة مضابط المجلس عن سنة ١٩٢٤) .

غير أنه بالرغم من ذلك قد حدث بجلسة ١٩ يونيه سنة ١٩٢٦ أن اعترض أحد وكيلى المجلس على جعل توقيع العقوبة على الشهود من اختصاص المجلس أو لجنة فحص الطعون، واقترح جعلها من اختصاص المحاكم دونّ سواها بناء على نظرية فصل السلطات ، وقد رفض المجلس هذا الاقتراح . والواقع أن هناك صعوبات قانونية تعترض حق المجلس أو اللجنة فى توقيع العقوبة وتتلخص فى ان قانون الانتخاب قرر أن تجرى فى حق الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح ، ولما كانت هذه الأحكام تبيح الحبس مددا مختلفة وتجيز للمحكوم عليه

الطعن فى الحكم بطريق المعارضة أو الاستئناف أو النقض والابرام فى بعض الأحوال، فان قرار المجلس القاضى باختصاصه هو أو لجنة فحص الطعون بتوقيع العقاب على الشهود قد يحرم هؤلاء الشهود من ثلاث درجات قضائية. ولكن يظهر أن المجلس قد تغاضى عن هذه العقبات تسهيلا لأداء مأمورية اللجنة وهى البت فى الطعون وتحقيق صحة النيابات بالسرعة المشار اليها فى المادة التاسعة من اللائحة الداخلية، وإلا تعطل البت فى تلك الطعون إذا أحيل الشهود الى المحاكم القضائية بسبب كثرة التأجيلات المعروفة.

٥٥ — لكل عضو من أعضاء المجلس الحق فى أن يحضر جلسة اللجنة عند نظرها فى صحة انتخابه لابداء دفاعه بشرط أن ينسحب عند أخذ الآراء ولو كان عضوا فى هذه اللجنة (مادة ٨ من اللائحة).

واذا جاز للعضو المنظور فى صحة نيابته أن يدافع عن نفسه أمام اللجنة، فكذلك يجوز له الاطلاع على ملف انتخابه المودع بين يدى اللجنة، ولكن يشترط أن يكون الاطلاع فى نفس اللجنة وبعد استئذان رئيسها وبحضور أحد اعضائها خشية من ضياع أية ورقة أو مستند. وهذا الاجراء يتبع أيضا بالنسبة لأى عضو يريد الاطلاع على أى ملف انتخابى قبل صدور قرار المجلس فى شأنه.

٥٦ — لجنة الطعون لها الحق المطلق فى تقدير وقائع الانتخاب حسبما يتراءى لها، وهى تنظر فيها كهيئة محلفين، فلها أن تقترح بطلان انتخاب لم يطعن فيه قط لكن يتبين لها من ظروف وقائعه أن الحكومة قد أساءت فيه تفسير القانون؛ بيد أنه اذا جاز لها ذلك فليس من حقها أن تقدّم للمجلس مع اقتراحها الخاص بإبطال الانتخاب أو اعتماده اقتراحا آخر بتأويل القانون فى المستقبل على غير ما أوّلته الحكومة، لأن مهمة المجلس وبالتالى اللجنة هى مهمة قضائية لا تشريعية.

٥٧ — اللجنة تصدر قرارها باغلبية الآراء، فاذا انشطرت الآراء فى نيابة من النيابات شطرين متساويين فكل ماعليها دون أن تكلف مقررها شرح الوقائع والأسباب

التى يستند عليها كل فريق مع الامتناع عن إبداء أى اقتراح. هذا هو المتبع فى فرنسا، وعندى أنه يطابق عين الصواب .

٥٨ — اللجنة غير ملزمة بتمحيص الطعون التى تراها عديمة القيمة، ولكن لا يجوز لها إغفالها بتاتا، بل تجب الاشارة اليها فى تقريرها .

كذلك هى غير ملزمة بأن تدخل فى تفاصيل جميع أوجه الطعن المقدّمة فى انتخاب ما . فاذا رأت أن وجها واحدا منها يكفى كل الكفاية لإبطال الانتخاب فلها أن تكتفى بفحصه وتعدل عن بحث الأوجه الأخرى .

٥٩ — يجوز للجنة مع اقتراح اعتماد صحة النيابة توجيه لومها الى الأساليب التى استخدمت فى المعركة الانتخابية .

وقد حدث عندنا أن لجنة الطعون لما نظرت فى الطعن المقدّم ضد حضرة حامد الشواربى باشا اقترحت فى تقريرها المرفوع للمجلس فى جلسة ١٥ سبتمبر سنة ١٩٢٦ تقرير صحة النيابة، ولكنها رأت فى الوقت عينه لفت نظر الحكومة الى مخالفة حصلت فى اجراءات الانتخاب، وطلبت بحثها لتحديد المسئولية الإدارية فيها، وقد وافق المجلس على رأى اللجنة، وبلغ القرار الى الحكومة .

٦٠ — لقد ذكرنا أن بقاء الحالة معلقة فيما يختص بنيابة الأعضاء أمر غير مستحسن، لذلك كان من الواجب أن يسار فى فحص الطعون وتحقيق النيابات بأقصى الهمة والسرعة والنشاط، ولذلك نصت المادة العاشرة من اللائحة على أن ترفع اللجنة تقاريرها لرياسة المجلس فى ميعاد لا يتجاوز السبعة الأيام من تاريخ إحالة المحاضر عليها، فاذا مضى هذا الميعاد جاز للمجلس أن يفسح فيه بالقدر الذى يراه كافيا لاتمام العمل المتأخر، أو أن يحيل هذا العمل على لجنة أخرى يشكلها لهذا الغرض بطريق الانتخاب أيضا بالعدد الذى يراه وبالشروط والقيود المبينة آنفا .

٦١ — هل يجوز للعضو أن ينتدب أحد زملائه من المحامين فى المجلس للدفاع عنه فى نيابته المنظورة أمام اللجنة ؟

لقد أثيرت هـذه المسئلة عندنا فى جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٢٤، فقرر المجلس حفظا لكرامته أنه لا يجوز للمحامين من أعضاء المجلس أن يقبلوا توكيلا من الطاعنين فى انتخاب أحد الأعضاء أو من أحد المطعون فى انتخابهـم فى أى عمل من أعمال هذا الطعن، سواء أكان يعمل خارج المجلس أم داخله (المـادة ٩ من اللائحـة) والحكمة فى هذا النص أن المحامى اذا قبل التوكيل عن الطاعن أو المطعون فيه فكأنه قد أبدى رأيه فى موضوع الطعن فلا يصح له بعد ذلك أن يجلس كقاض يفصل فى هذا الطعن فى جلسة المجلس .

المبحث الثـالث

نظر الطعون والنيابات أمام المجلس

٦٢ — لا يجوز للمجلس أن ينظر فى نيابة من النيابات قبـل أن يرفع اليـه تقرير اللجنة فى شأنها ، ولكن متى رفع اليـه تقرير اللجنة فالاعتبارات التى أشرنا اليها آنفا من حيث وجوب السرعة فى تقرير مصـير النيابات تقضى على المجلس بالمبادرة الى نظر التقرير والبت فيما تضمن من الاقتراحات بلا تأجيل .

غير أنه اذا تلى تقرير اللجنـة فى الجلسة وكان يتضمن فيما يتضمن اقتراحا بالغاء انتخاب، فعلى المجلس أن يؤجل النظر والمناقشة فى هذا الانتخاب الى الجلسة التالية متى طلب ذلك العضو المقـترح ابطال نيابته . وهذا التأجيل يحصل بطبيعة الحال بأمر الرئيس من تلقاء نفسه دون أخذ رأى المجلس ، والحكمة فى ذلك ظاهرة وهى تمكين العضو ذى الشأن من تحضير دفاعه ضد اقتراح اللجنـة . وفى الجلسة التاليـة يجوز للعضو المقترح إبطال نيابته أن يطلب مرّة ثانيـة التأجيل الى جلسة أخرى للتمكن من تجهيز مسـتنداته ، ولكن فى هذه الحالة لا يحصل التأجيل حتما بل بعد أخذ رأى المجلس .

فى فرنسا نصت لائحة مجلس النواب على أنه لا يجوز بحال ما المناقشة فى تقرير لجنة الطعون عن النيابات المقترح بطلانها فى نفس الجلسة التى يتلى فيها ذلك التقرير

بل يجب تأجيل المناقشة حتما سواء أطلب ذلك العضو المقترح إبطال نيابته أو غيره أم لم يطلب التأجيل أحد. وقد حدث عندنا فى جلسة ٢٦ مايو سنة ١٩٢٤ بمناسبة النظر فى المادة القاضية بوجوب التأجيل اذا طلبه العضو المقترح إبطال نيابته أن اقترح أحد الأعضاء تعديلها بجعل هذا التأجيل اجباريا سواء أطلبه العضو المقترح إبطال نيابته أم غيره من الأعضاء، فرفض المجلس هذا التعديل، وإذن فالتأجيل لا يكون عندنا متحتما إلا بطلب العضو المقترح إبطال نيابته دون غيره، ولكن يفهم من المناقشة أن طلب التأجيل يجوز تقديمه من هذا العضو ولو كان غائبا وذلك برسالة كتابية وقد حدث هذا فعلا فى جلسة ١٤ أبريل سنة ١٩٢٤ اذ طلب التأجيل بمكاتبة .

أما اذا كان تقرير اللجنة يقترح اعتماد صحة النيابة فالواجب البت فيه فورا . ولكن ما الحكم اذا طلب أحد الأعضاء الاذن بالكلام لمعارضة اقتراح اللجنة وطلب إبطال النيابة ؟ ألمتبع فى فرنسا أن تؤجل المناقشة الى جلسة أخرى، وهذا التأجيل يحصل بأمر الرئيس من تلقاء نفسه، لأنه لو أخذ الرأى على التأجيل ووافق المجلس لكان فى ذلك حكم ضمنى فى غير مصلحة العضو ذى الشأن . بيد أنه اذا عورض فى التأجيل، أو اذا لم يتفق على تحديد موعد المناقشة فعلى الرئيس أن يستشير المجلس . هذا ما جرت به العادة فى فرنسا وان لم يكن ثمة نص صريح فى لائحتهم . ومع أن لائحتنا لم تنص هى أيضا على هذه الحالة فانى أرى من العدل والصواب العمل بهذا التدبير عندنا أيضا .

٦٣ — الترتيب المنطقى المعقول يقضى بأن ينظر المجلس أولا فى النيابات التى ترى اللجنة أنه لا نزاع فى صحتها سواء ألم تقدّم فيها طعون أصلا أم قدمت فيها طعون ورأتها اللجنة واهية الأساس . وقد سار المجلس عندنا على هذه القاعدة .

٦٤ — من التقاليد المرعية أن تمتنع الحكومة عن الاشتراك فى المناقشات الدائرة حول تحقيق نيابات الأعضاء مادام الأمر لم يمس مسئوليتها السياسية ومادامت

لم تطالب بابداء ايضاح عن التصرفات المعزوّة الى عمالها . و بما أن الوزير يملك دائما حق الكلام فله أن يتكلم كلما دعت الضرورة، وفى هذه الحالة تكون له الأولوية حتى على العضو المطعون فى انتخابه .

٦٥ — لكل عضو أن يحضر جلسة المجلس عند نظره فى صحة نيابته وله أن يشترك فى مناقشاته وأن يبدى أقواله بشرط ألا يعطى رأيه عند أخذ الأصوات .

هـذا هو نص المـادة ١٢ من اللائحـة ، وهو معقول من كل الوجوه ، لأن العضو يجب أن يتمكن من الدفاع عن نفسه أمام المجلس، وانمـا لا يجوز له الاشتراك فى التصويت على قرار لا يمس ألا نفسه مباشرة .

ولكن هنا سؤال هل يستنتج من هـذا الحظر أن العضو ممنوع أيضا من ابداء رأيه حتى فيما يعرض على المجلس من القرارات التمهيدية (prejudicielles) قبـل أخذ الرأى النهائى على صحة النيابة أو بطلانها ؟

فى فرنسا هذا هو التفسير المعتمد، فلا يجوز للعضو أن يشترك مثلا فى التصويت على اعادة القضية للجنة الطعون أو على تأجيل المناقشة فيها أو على اجراء تحقيق بشأنها — قد يقال ردا على هذا إن التحريم الوارد فى المـادة ١٢ نوع من أنواع الحظر والقاعدة العامة تقضى بتأويل وجوه الحظر على سبيل الحصر لا التوسع، ولكن يرد على ذلك : (أوّلا) بأن النص عام . (ثانيا) بأن القرارات الصادرة فى انتخاب واحد تجمع بينها كلها صلة ارتباط وتضامن بحيث ان بعضها تؤثر حتما فى البعض الآخر . والواقع أن المفروض على الدوام أن المسـئلة المطروحة على المجلس هى اعتماد صحة النيابة ، فالذين يعطون رأيهم بالموافقة على القرار التمهيدى يعطون رأيهم من طريق غير مباشر ضد الصحة .

٦٦ — يؤخذ الرأى أوّلا على التعـديلات ثم على النصوص الأصلية، فاذا اقترحت اللجنة اعتماد صحة النيابة واقترح أحد الأعضاء بطلانها فالرأى يؤخذ أوّلا على

اقتراح العضو لأنه هو التعديل ، فاذا رفض يرجع الى اقتراح اللجنة باعتباره النص الأصلى ، والعكس بالعكس .

طلبات التأجيل والتحقيق هى من المسائل التمهيدية التى يجب أن تعطى الأولوية على الاقتراحات والتعديلات أيضا ، سواء أكانت تلك الطلبات مقدّمة من اللجنة ام من الأعضاء .

طلب التحقيق يجب أن يؤخذ عليه الرأى بالأولوية ولو كان المجلس كله بما فيه العضو المطلوب تحقيق نيابته مجمعا على فساد هذه النيابة ، لأن الغرض من التحقيق فى هذه الأحوال ليس مجرد التأكد من صحة الانتخاب أو بطلانه ، بل كشف النقاب عما يكون قد ارتكب فيه من المساوئ وانزال العقاب بمرتكبها .

٦٧ — الأغلبية اللازمة لصحة قرار المجلس فى مسائل النيابات تختلف باختلاف الأحوال ، فاذا كان القرار المقترح على المجلس هو اعتماد صحة النيابة تكفى الأغلبية المطلقة . أما اذا كان القرار يرمى الى بطلان النيابة فالأمر يختلف تبعا لاختلاف الأسباب المبنى عليها البطلان ، فاذا كان السبب عدم الأهلية أو فقد صفة من الصفات المشترطة فى العضو تكفى الأغلبية المطلقة أيضا ، أما اذا كان السبب فساد اجراءات الانتخاب فلا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات .

٦٨ — يعلن الرئيس أسماء من تقررت صحة نيابتهم من الأعضاء ، ولكن قرارات المجلس باعتماد هذه الصحة لا تبلغ الى وزارة الداخلية ، اذ لا فائدة من هذا التبليغ . أما القرارات القاضية ببطلان النيابة فتبلغ اليها حتما ، لأنه ينبغى اخطار وزير الداخلية بصفة رسمية بالقرارات التى يترتب عليها اجراء انتخابات جديدة [المادة ٧٥ من قانون الانتخاب] .

٦٩ — قرارات المجلس فى مسائل النيابات قرارات نهائية حاسمة لا معقب لها، فلا يجوز الطعن فيها مباشرة أو غير مباشرة، تصريحا أو تلميحا . وعلى الرئيس أن يلفت كل عضو يحاول ذلك الى مراعاة النظام، حتى لوادعى العضو بأن الضرورة تقضى عليه ببيان مساوئ سبق اثباتها لتبرير استجواب أو تسبيب اقتراح بمشروع قانون .

المبحث الرابع

التحقيقات الملحقة بتحقيق النيابات

٧٠ — قد يسفر التحقيق فى أمر النيابات عن اكتشاف مساوئ أو جرائم وقعت أثناء الانتخابات مما لا يحسن الاغضاء عنه بل يجب العمل على اصلاح فاسده أو معاقبة فاعله، لذلك يجوز بعد اصدار قرار المجلس فى الانتخاب أخذ رأيه فى ارسال ملف القضية أو ورقة معينة منه أما الى وزير الحقانية أو الى وزير الداخلية أو كليهما معا لاتخاذ ما يلزم من التدابير فيما تضمنه . غير أنه يشترط على كل حال أن يكون المجلس قد أصدر أولا قراره بالصحة أو البطلان فى مسئلة الانتخاب، كما يشترط أن يقدّم طلب الاحالة فى نفس الجلسة التى صدر فيها هذا القرار .

نذكر للتمثيل على ذلك مسألتين : الأولى انتخاب سعادة حامد الشوار بى باشا، فقد قرر المجلس فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ رفض الطعن المقدّم فيه وأعلن صحة نيابته، ولكنه فى الوقت عينه لفت نظر الحكومة الى مخالفة وقعت فى اجراءات الانتخاب، وطلب بحثها لتحديد المسئولية الادارية فيها . المسألة الثانية — انتخاب سعادة توفيق دوس باشا، فقد قرر المجلس فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ أيضا قبول الطعن المقدّم فيه وأعلن بطلان النيابة، ولكنه فى الوقت عينه أشار الى ما وقع فى اجراءات الانتخاب من المخالفات، وطلب من الحكومة اجراء تحقيق بشأنها .

٧١ — اذا تبين المجلس أثناء تحقيقه أن تصرفات أحد الموظفين فى الانتخاب تستوجب المؤاخذة فلا يجوز له مع ذلك أن يوافق على اقتراح بتوجيه اللوم الى ذلك

الموظف مباشرة، حتى ولو كان الاقتراح صادرا من اللجنة، لأنه لو فعل ذلك لكان فى عمله اخلال بمبدأ فصل السلطات القاضى بأن تكون مؤاخذة الموظفين المسئولين عن الاهمال من اختصاص رئيسهم الأعلى دون سواه . وكل ما يستطيعه المجلس فى مثل هذه الأحوال أن يأمر باحالة ملف الانتخاب على الوزير المختص .

٧٢ — يجوز للمجلس فى حالة الموافقة على احالة الملف أن يقرر أن الغرض من الاحالة اجراء تحقيق وابلاغ النتيجة للمجلس . وفى هذه الحالة بمجرد وصول نتيجة التحقيق من الحكومة يتعين على الرئيس ابلاغها للجنة تحقيق النيابات ، ولهذه الحق فى أن تقترح على المجلس بعد فحص الأوراق اما حفظ المسألة بناء على ما أظهره التحقيق ، واما تفويضها فى وضع تقرير عنها ، فاذا اقترحت على المجلس هذا الاقتراح الأخير وأقرها عليه فلا يجوز لها أن تتعرض فى تقريرها للقرار النهائى السابق صدوره بصحة الانتخاب أو بطلانه ، بل كل ما عليها أن تبدى رأيها فيما تستدعيه الوقائع الثابتة فى التحقيق من توقيع جزاءات أو اجراء اصلاحات .

الباب الثالث

اجراءات الاقتراح والبحث والمناقشة والتصويت

الفصل الأول

اجـــــراءات الاقـــــتراح

المبحث الأول — الاقتراح

(أ) اقتراحات القوانين واقتراحات الرغبات .

٧٣ — مهمة المجالس البرلمانية أن تقرر، ولكن لكى يوجد قرار لابد أن يوجد اقتراح أو تعديل لاقتراح يكون هو المحور الذى تدور عليه المناقشة والأساس الذى يبنى عليه القرار. وسنتكلم هنا عن الاقتراحات مرجئين الكلام عن التعديلات، فنقول : ان الاقتراحات التى يجوز أن تعرض على المجلس لكى يبنى عليها قراراته تنقسم الى قسمين من حيث ماهيتها وصيغتها : اقتراحات قوانين واقتراحات رغبات .

فأما من حيث الصيغة فاقتراحات القوانين تكون مفرغة على الدوام فى قالب مواد، سواء أكانت مقدّمة من الملك وتسمى مشروعات قوانين، أم من أعضاء البرلمان وتسمى اقتراحات قوانين . أما اقتراحات الرغبات فلا تفرغ فى قالب مواد إلا اذا كانت خاصة بأحكام اللائحة الداخلية؛ وهى لا تقدّم أبدا إلا من أعضاء البرلمان أو لجانه دون الملك .

وأما من حيث الماهية فاقتراحات القوانين هى بطبيعتها اقتراحات تشريعية والقرارات التى يصدرها المجلس بالموافقة عليها لا تستفيد قوتها الالزامية إلا اذا عززت بموافقة المجلس الآخر ثم توجت بمصادقة الملك ، فقد نصت المادة ٢٥ من الدستور على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب ، فمشروعات القوانين واقتراحاتها لا تصبح قوانين الزامية إلا بعد مرورها بثلاث مراحل : (أولا) موافقة أحد المجلسين . (ثانيا) موافقة المجلس الآخر . (ثالثا) مصادقة الملك .

أما اقتراحات الرغبات فهى تشمل كل اقتراح غير ذى صبغة تشريعة يقدّم من واحد أو أكثر من أعضاء المجلس أو من لجانه ، وهى إما أن تكون إدارية وإما أن تكون سياسية ، وتتميز بأن المجلس ينفرد وحده باعتمادها بحيث تكتسب كل مالها من القوة بمجرد هذا الاعتماد ، فلا تحتاج الى موافقة المجلس الآخر ولا الى مصادقة الملك . وغنى عن البيان أنه لا يكون للرغبات التى يعتمدها المجلس من القوة والسلطان ما للقوانين الصادرة بموافقة المجلسين ومصادقة الملك ، ولكن هذا لا ينفى أن يكون لها من النتائج ما قد يبلغ الحدّ الأقصى من الخطورة .

فمثلا الاقتراحات الخاصة باللائحة الداخلية ، أو بتقرير جدول الأعمال ، أو بالاحالة على اللجان المختصة ، أو بالدفع بعدم المناقشة ، أو بتأجيلها ، أو برفع الحصانة البرلمانية ، أو بقبول الاستقالة من العضوية ، أو باعتماد صحة النيابة أو بتقرير بطلانها ، أو بتوقيع عقوبة الاخراج من الجلسة ، أو بالفصل من العضوية ، أو بارجاء انعقاد المجلس ، أو بتغيير موعد الجلسات ، وجملة القول كل الاقتراحات المتعلقة بنظام المجلس وأعماله الداخلية هى اقتراحات إدارية ، تنخرط بطبيعتها فى سلك الرغبات التى ينفرد المجلس وحده باصدارها ، وتستتبع بمجرد هذا الاصدار كل ما يترتب عليها من النتائج .

كذلك جمع الاقتراحات ذات الصبغة السياسية ، كاقتراحات اتهام الوزراء أو طلب إبلاغ المجلس مستندات معينة ، أو تعيين لجان للتحقيق فى أعمال المصالح

الأميرية، أو تقرير الثقة بالوزارة، أو تقرير لومها، أو اعلان مشاطرة المجلس حداد دولة أخرى، وأيضا جميع الاقتراحات الخاصة بدعوة الحكومة للقيام بعمل هو من اختصاصها : كل هذه وأشباهها هى بطبيعتها من الرغبات التى ينفرد المجلس وحده بتقريرها، وتستتبع بمجرد هذا التقرير كل ما يترتب عليها من النتائج . وجدير بالذكر هنا أنه بسبب المسئولية الوزارية أمام المجلس تصبح لهذه الرغبات السياسية مكانة خاصة من القوة والأهمية .

ومن البديهى أنه لا محل لتبليغ قرارات الرغبات الى المجلس الآخر، وذلك بخلاف قرارات القوانين . بيد أنه قد حدث عندنا أن قرارات الرغبات التى اعتمدها مجلس النواب الأول عند نظر الميزانية بلغت لمجلس الشيوخ، وقد أريد بذلك على ما يلوح لنا تعزيز قوة هذه القرارات بموافقة المجلس الآخر عليها .

وليلاحظ بهذه المناسبة أن هذا التعريف الشامل الذى أطلقناه على اقتراحات الرغبات لايتفق مع ماقد يتبادر الى بعض الأذهان من أن اقتراحات الرغبات إنما تقتصر على الاقتراحات الخاصة بدعوة الحكومة للقيام بعمل معين داخل فى نطاق اختصاصها . ولكن هذا وهم يجب الاحتراس من الوقوع فيه، فان هذا الضرب من الاقتراحات ليس إلا نوعا واحدا من الأنواع العديدة التى تنطوى تحت عنوان الرغبات بالمعنى الأعم، وهى التى يطلق عليها بالفرنسية (projets de résolutions)، وليس شك فى أن واضع اللائحة ما أراد بالرغبات اذ تعرض لذكرها إلا هذا المعنى الأعم .

وقد يعترض على هذا بأن اللائحة قد نصت على وجوب إحالة اقتراحات الرغبات على اللجنة المختصة قبل مناقشتها فى الجلسة العلنية إلا فى حالة الاستعجال، مع أن كثيرا من المسائل التى أدخلناها بهذا التعريف فى اقتراحات الرغبات لاتحال بالفعل على لجنة، بل تحصل المناقشة فيها ويؤخذ الرأى عليها بمجرد اقتراحها فى نفس الجلسة . فالجواب على هذا الاعتراض أن الاقتراحات التى من هذا القبيل ثلاثة أنواع :

إما رغبات مقترحة من اللجان كاقتراحات لجنة الاقتراحات بالاحالة على اللجنة المختصة بنظر الموضوع واقتراحات لجنة الطعون بتقرير صحة النيابة أو بطلانها، وبديهى أنه فى هذه الحالة لا محل لاحالة الرغبة على لجنة مذ كانت هى صادرة من لجنة .

وإما رغبات قررت اللائحة إعطاءها الأولوية فاكتسبت صفة الاستعجال ضمنا ولم يبق محل لاحالتها على لجنة، وذلك كاقتراحات الدفع بعدم المناقشة وطلبات التأجيل واقتراحات النظر فى المسائل التمهيدية .

وإما رغبات تقدم فى ختام المناقشة فى الاستجوابات، ويطلق عليها بالفرنسية اسم (ordres de jour) أى اقتراحات بالانتقال الى جدول الأعمال، وتكون إما مسببة أو غير مسببة، كما سيجئ الكلام عليها بالتفصيل، وهذه لا محل عادة لاحالتها على لجنة، لأنها انما تقدم بعد استيفاء شرح الموضوع أمام المجلس أثناء مناقشة الاستجواب؛ ومع ذلك فلا مانع من احالتها على لجنة اذا طلب ذلك وقرره المجلس .

ففيما عدا هذه الأنواع الثلاثة من الاقتراحات يجب إحالة كل اقتراح برغبة على اللجنة المختصة مهما كانت صفته ومرماه بمجرد تقديمه وقبل مناقشته وأخذ الرأى عليه فى الجلسة العلنية .

وهنا لا نرى بدا من الاشارة الى نوع من الرغبات يعرف بالرغبات البسيطة (simples motions d'ordre) وذلك كاقتراحات توجيه الشكر أو التهنئة أو التعزية وما ماثلها، وكان المتبع بالنسبة اليها فى مجلس النوّاب الفرنسى لغاية ١٩١٥ أن تحصل المناقشة فيها والتصويت عليها من غير حاجة لاحالتها على لجنة، ولكن فى السنة المذكورة قرر المجلس أن جميع اقتراحات الرغبات بلا استثناء يجب احالتها على اللجنة المختصة قبل المناقشة فيها . ولما كان نص اللائحة عندنا هو كالنص الفرنسى الحالى من حيث ايجاب إحالة جميع اقتراحات الرغبات على اللجنة المختصة فلا نزاع فى أنه لا يجوز للمجلس عندنا أن ينظر حتى فى الرغبات البسيطة قبل هذه الاحالة .

وإنما نقول هنا ان اللائحة الفرنسية أجازت للجان نظر اقتراحات الرغبات أثناء انعقاد الجلسة التى تقدم فيها، وأن ترفع تقريرها الى المجلس فورا من غير حاجة الى توزيعه على الأعضاء .

(ب) اختصاص المجلس باقتراحات الرغبات وقوتها القانونية .

٧٤ — لقد ذكرنا أن قرارات الرغبات التى يصدرها المجلس تكتسب كل مالها من القوّة بمجرد هـذا الاصدار من غير حاجة الى موافقة المجلس الآخر ولا الى مصادقة الملك، وهنا نقول ان هذه القوة التى تكتسبها قرارات الرغبات يختلف مداها باختلاف الأحوال، فان هذه القرارات إما أن تكون خاصة بمسائل من اختصاص المجلس وحده أن يفصل فيها كوضع لائحته الداخلية، أو كالفصل فى نيابة أعضائه، واذن يكون لقراراته من القوّة والسلطان ما للقوانين سواء بسـواء، وإما أن تكون قراراته صادرة برغبات متضمنة دعوة الحكومة للقيام بعمل هو من اختصاصها، واذن لا يكون لهذا القرارات حكم الزامى تخضع له الحكومة كما تخضع لحكم القانون، بل تكون بمثابة ارشاد إما أن تسير على مقتضاه فتحقق رغبة المجلس ، وإما أن تتجاوز عنه، وفى هذه الحالة إما أن يقتنع المجلس بما تقدم اليه من الأسباب المسوغة لهذا التجاوز، وإما أن يحرّك المسئولية الوزارية ويعلن عدم ثقته بالحكومة .

وقد أثيرت مسئلة الرغبات هذه فى مجلس النوّاب غير مرة، فدارت أوّل مناقشة بشأنها فى جلسة ١٧ مايو سنة ١٩٢٤ اذ رأى بعض النوّاب أن قرارات الرغبات ملزمة للحكومة ورأى البعض الآخر غير ذلك، ثم أخذ الرأى فى جلسة تالية فتقرّر «أن الرغبات التى يقرها المجلس غير ملزمة للحكومة مع عدم المساس بمبدأ مسئولية الوزارة» .

وفى ٩ أغسطس سـنة ١٩٢٦ عاد المجلس لبحث المسئلة بمناسبة اقتراح قدّمه أحد الأعضاء بألا يجمع وكيل الوزارة للشؤون الصحية بين وظيفته ووظيفة أخرى، ولكن المجلس لم يقرّر فى الأمر شيئا .

ثم أثيرت المسئلة مرة ثالثة فى جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ إذ أنكر أحد الأعضاء على المجلس حقه فى إبداء رغبات فيما هو داخل فى حدود اختصاص السلطة التنفيذية، ورأى أن مثل هذه الاقتراحات برغبات لايجوز إحالتها على لجان ولا اشتغال المجلس بها، فرفض المجلس هذا الرأى .

وفى جلسة ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ دارت مناقشة حول حق المجلس فى إبداء رغبات فى الشؤون الداخلة فى حدود اختصاص مجالس البلدية ومجالس المديريات، فرؤى قبل إصدار قرار حاسم فى الموضوع إحالته على لجنة الحقانية لبحثه وتقديم تقرير عنه للمجلس، وقد حدّدت نقط البحث فيما يأتى :

(أوّلا) هل للمجلس أصلا حق إبداء الرغبات ؟

(ثانيا) اذا كان يملك هذا الحق فهل له أن يبدى رغبات فيما هو داخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات ؟

فقامت اللجنة بهذا البحث، وقدّمت للمجلس تقريرا[1] عرض عليه فى جلسة ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧، وهو يشير فيما يختص بالنقطة الأولى الى أن للمجلس الحق فى أن يقترع على اقتراح برغبة، وفى هذه الحالة اذا لم توافق الحكومة على هذه الرغبة أو على تنفيذها فعليها أن تدلى للمجلس بالأسباب التى حالت دون قبولها أو تنفيذها ليقدرها قدرها مع عدم المساس بمبدأ المسئولية الوزارية . (ويلاحظ أن هذا الرأى يتفق تمام الاتفاق مع القرار الذى أصدره المجلس فى سنة ١٩٢٤ من حيث اعتبار قرار الرغبة غير ملزم بذاته) أما فيما يختص بالنقطة الثانية فقد أشار التقرير الى أنّ مجلس النوّاب ليس له أن يبدى رغبات فى أمور من اختصاص مجالس المديريات والبلديات، وذلك لا يمنع ما للمجلس من حق اقتراح القوانين ومن حق المراقبة العامة ومنها استجواب الحكومة فى شؤون هذه المجالس عند الاقتضاء .

فلما دارت المناقشة فى المجلس حول ما أشارت به اللجنة فى النقطة الثانية لاحظ أحد الأعضاء أن اختصاصات مجالس المديريات على نوعين : اختصاص نهائى ؛

(١) انظر نصه فى ذيل الكتاب

واختصاص استشارى ، وأنه يجب لذلك تحديد الاختصاص الذى لا يجوز لمجلس النوّاب أن يتعرض له بأنه الاختصاص النهائى دون الاستشارى ، وقد صرحت اللجنة بأنها توافق على هذه الملاحظة وأنها تعدل رأيها كما يأتى :

«فى الأحوال التى يكون رأى مجلس المديرية فيها قطعيا ليس لمجلس النوّاب الحق فى أن يبدى فيها رغبات ، وفى الأحوال التى يكون فيها رأى مجلس المديرية استشاريا يكون لمجلس النوّاب الحق فى أن يبدى فيها رغبات» وقد وافق المجلس على ذلك .

وتتمة لهذا البحث نورد هنا نص مذكرة وضعها السكرتير العام لمجلس النوّاب عن موضوع اقتراحات الرغبات وهو :

«أثيرت فى مجلس النوّاب مرارا مسئلة الرغبات ، وهل للمجلس أصلا حق إبدائها أو لا ، وهل حقه فيها — اذا كان يملك هذا الحق — هو مطلق أو محدود ؟

«والواقع أن هذا مبحث خطير اذا اتفقت الآراء فى بعض نواحيه فإن مجال القول فى نواحيه الأخرى متسع ؛ وقد ساعد على هذا الاختلاف فى وجهة النظر اليه أن الدستور قد سكت عنه سكوتا مطلقا ، ومع ذلك فأكبر الظن أن هذه المسئلة ما كانت لتثار على هذا الوجه لولا ما لوحظ دائما من الميل الى الإسراف فى إبداء نوع من الرغبات إسرافا يوشك أن يغمر المجلس بطوفان منها يستغرق مجهوده ، مما دعا الى التساؤل عن حق المجلس فى اصدار قرارات الرغبات وعن مدى هذا الحق .

«والآراء فى هذه المسئلة منقسمة أقساما ثلاثة :

«قسم يعارض فى أن للمجلس حق ابداء الرغبات فيما هو من شؤون السلطة التنفيذية أصلا ، وحجته فى ذلك : (أولا) أن هذا الحق لم ينص عليه فى الدستور . (ثانيا) أنه ينافى مبدأ فصل السلطات . (ثالثا) أن الرغبات لا يمكن أن تكون ملزمة فمن المزرى بكرامة المجلس اشتغاله باصدار قرارات غير ملزمة ونصيبها فى الغالب الاهمال .

«وقسم يقول بأن للمجلس الحق المطلق فى ابداء الرغبات ، وحجته فى ذلك أن الرغبات هى وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ، فالذى يملك حق الرقابة يملك بالتالى وسائلها

وان لم يرد عنها نص صريح، وهذا الفريق يرى أن أى مساس بحق المجلس فى إبداء الرغبات إن هو إلا مساس بسلطة المجلس وكرامته .

«وأما القسم الثالث فيقول بأن المجلس وان كان يملك حق ابداء الرغبات إلا أن هـذا الحق لا يجوز أن يتعارض مع اختصاصات الهيئات التمثيلية القائمة بجانب البرلمان .

«وسنأخذ الآن فى مناقشة كل من هذه الآراء بما يعن لنا من الملاحظات :

«يقول المعارضون فى أصل هذا الحق : أنه غير منصوص عليه فى الدستور، والردّ على ذلك أنّ عدم النص لا يعنى المنع حتما، ومن المسلم به أن الذى يملك الأكثر يملك الأقل من باب أولى، وسنرى فيما بعد أن الرغبات إن هى إلا وسيلة، ولكنها مخففة، من وسائل الرقابة البرلمانية . واذا كان الدستور قد نص على أن المجلس يملك استعمال الوسائل الأشد خطرا، وهى الأسئلة والاستجوابات والتحقيقات، فالمعقول بداهة أنه يملك استعمال الرغبات وهى الوسيلة الأخف وقعا .

«وأما القول بأن حق إبداء الرغبات ينافى مبدأ فصل السلطات فالرد عليه أن هذا المبدأ لا يمكن أن يقبل على إطلاقه فى الحكومات البرلمانية، حيث تكون الوزارة مسئولة أمام البرلمان؛ لأن مسئولية الوزارة أمام مجلس النوّاب تجعل هـذا المجلس مسئولا أمام الأمة عن مسلك الوزارة؛ واذا كان الأمر كذلك وجب بداهة ومن غير حاجة الى نص صريح أن يخوّل المجلس الوسائل اللازمة لإرشاد الوزارة الى الطريق التى يرى سلوكها فى المسائل العامة، وما الرغبة فى كنهها إلا تصريح من المجلس يعرب به عن أغراضه وميوله، فهى الطريق الطبيعى المباشر لإرشاد الحكومة الى السياسة التى يريدها المجلس فى أى شأن من شؤون الدولة والتى هو مستعد لإقرارها اذا هى اتبعت، فان نفذتها الحكومة فبها ونعمت، وان لم تنفذها كان للمجلس أن يستجوبها، فإما أن يقتنع بما تبديه من البيانات، وإما أعرب عن عدم الثقة بها. ومن هنا يتضح أن الرغبة ليست فقط وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، بل هى أيضا أداة تفاهم

وإرشاد ، من شأنها أن تساعد على تثبيت الحكم وإقراره ، على حين أن غيرها من وسائل الرقابة كثيرا ما يؤدّى الى اضطرابه .

«ولا يصح الاعتراض هنا بأن الدستور قد بين وسائل المراقبة البرلمانية وحصرها فى الأسئلة والاستجوابات والتحقيقات فيجب الاكتفاء بها دون سواها ، لأن هذه الوسائل انما ترمى الى المساءلة والمحاسبة والمجازاة ، وهى على كل حال وسائل خطيرة تنطوى فى الغالب على معنى التشكك والتحدى والاحراج ، أما الرغبات فقد رأينا أن أن الغرض منها التفاهم والارشاد ، فلا سبيل للاستغناء عنها بتلك الوسائل الأخرى لاختلاف الغاية فى الحالتين .

«وفضلا عن هذا فقد تعرض للبلد أحوال اقتصادية أو سياسية لا يجد البرلمان سبيلا لمعالجتها إلا عن طريق الرغبات ، وأوضح شاهد على ذلك هذا القرار الذى أصدره البرلمان أخيرا بدخول الحكومة شارية فى بورصة العقود فإنه من المتعذر أن يتصوّر المرء طريقة أخرى كان يستطيع البرلمان أن يلجأ اليها لمعالجة هذه الحالة .

«ثم اذا لاحظنا أن كل موضوع يصح أن يكون محل رغبة يصح أيضا أن يكون محل استجواب قد يترتب عليه قرار من المجلس بعدم الثقة بالحكومة ، صعب علينا جدا أن نفهم كيف يجوز التدخل بقرارات الاستجواب فى شؤون السلطة التنفيذية دون أن يعتبر هذا إخلالا بمبدأ فصل السلطات ، ثم كيف يعتبر إخلالا بهذا المبدأ التدخل بقرارات الرغبات ، وهى التى لا يمكن أن تكون ملزمة ، والتى لا تعدو أن تكون ، فى أقصى درجات خطورتها ، خطوة تمهيدية لقرار استجواب .

«بقى الاعتراض بأنه من المزرى بكرامة المجلس اشتغاله بإصدار قرارات لا يمكن أن تكون ملزمة ، وقد يكون حظ الكثير منها الاهمال ، وهو اعتراض غريب يظهر أن أصحابه قد نسوا أنه ، فيما عدا شؤون المجلس الداخلية ومسئلة الثقة ، لا يستطيع المجلس أن يصدر قرارا يكون ملزما بذاته .

«فمثلا القرارات التشريعية التى يصدرها بالموافقة على القوانين، وهى من أخص خصائص المجلس، لا تكون ملزمة ما لم يوافق عليها مجلس الشيوخ و يصادق عليها الملك. فهل اذا أصدر مجلس النواب قرارات تشريعية عدّة كان نصيبها الرفض جميعا فى مجلس الشيوخ يعتبر اشتغاله باصدارها مزريا بكرامته؟ هذا فيما نرى ما لم يقل به أحد. والحق أن هذا مقام لا يصح أن تقحم فيه مسئلة الكرامة والعواطف. إن المجلس إذ يصدر قراراته، سواء أكانت قرارات تشريعية أم قرارات برغبات، انما يقوم بواجبه، وليس يخدش من كرامته أن يكون نصيب هـذه القرارات الرفض أو القبول ما دامت الأمور جارية فى حدود الدستور.

«ومع ذلك فنحن نريد أن نساءل: هل قرارات الرغبات هى فى الواقع ونهاية الأمر غير ملزمة؟ أليس المفهوم أن قرارات الرغبات، و إن لم تكن ملزمة بذاتها، قد تكون ملزمة بنتائجها؟ أليس الواقع أن المجلس اذا هو أصدر قرارا برغبة يستطيع أن يحرك المسئولية الوزارية عن طريق الاستجواب فيلزم الحكومة إما بتنفيذ قرار الرغبة، و إما بالاستقالة؟ واذا كان الأمر كذلك، وهو حق لا نزاع فيه، فهلا يصح القول بأن قرارات الرغبات قد يكون لها من القوّة والوزن ما لا يتوافر فى القرارات التشريعية التى لا تكتسب كل قوتها الا بموافقة المجلس الآخر ومصادقة الملك؟

«نظن أننا قد أثبتنا بما تقدّم حق المجلس فى إصدار قرارات برغبات. بقى علينا أن نبحث فى مدى هـذا الحق وهل هو مطلق أم محدود؟ وقبل أن نبت فى ذلك نريد أن نبدى ملاحظتين:

«(الأولى) أن اقتراح الرغبة يرمى الى اصدار قرار من المجلس بها، فالرغبة من هذه الناحية تختلف اختلافا جوهريا عن السؤال، إذ بينما السؤال لا يربط غير صاحبه — ولذا كان من الجائز أن يرد على أى موضوع مهما كان محليا — فان الرغبة تربط المجلس كله لا مبديها وحده، ولذا وجب أن يكون موضـوعها من العموم والشمول بحيث يصح أن يكون محل إجماع الأغلبية واهتمامها به اهتماما جدّيا.

« (الملاحظة الثانية) أن البرلمان ينوب عن الأمة كلها وأعضاءه يمثلون الأمة مجتمعة، لا مناطقهم الانتخابية منفردة، فقرارات أى المجلسين يجب أن تنصب على مسائل تهم المجموع، على مسائل مرتبطة بالمصالح العامة دون الخاصة . واذا كان هذا الشرط متوافرا بطبيعة الحال فى الاقتراحات التشريعية لأن أول ركن فيها هو العموم والشمول فالواجب أن يتوافر أيضا فيما يطرح على البرلمان من اقتراحات الرغبات، حتى يكون لقراراته فيها الاحترام الواجب، وحتى تشعر الهيئة المكلفة بتنفيذها أن وراءها قوة تدافع عنها باخلاص، ولا تحجم عن أن تطرح من أجلها مسئلة الثقة .

«يستخلص من هاتين الملاحظتين أن اقتراحات الرغبات يجب أن تنصب على المسائل العمومية دون المسائل المحلية . والواقع أن القول باطلاق حق ابداء الرغبات بحيث يجوز لكل عضو أن يتقدّم الى المجلس بأية رغبة مهما كان موضوعها محليا فيه شيء من العبث والمجازفة ؛ لأن الأمر فى هذه الحالة لا بد أن ينتهى إما بأن يرفض المجلس جميع هذه الرغبات المحلية رفضا مطردا بلا استثناء لتعذر تكوين أغلبية تؤيدها باخلاص وتدافع عنها بقوة، واذن لانكون قد فعلنا شيئا بهذه الاباحة المطلقة، واما أن يقرّها مجاملة دون أن تكون لديه أية نية فى الدفاع عنها دفاعا جديا اذا اقتضى الأمر هذا الدفاع واذن تكون المسئلة مهزلة فيها من المساس بسلطة المجلس وهيبته مالا تحمد عقباه .

«لهذه الاعتبارات نرحب بالرأى القائل بأن يخرج من اختصاص البرلمان اقتراحات الرغبات المنصبة على مسائل داخلة فى اختصاص مجالس المديريات والمجالس البلدية :

« (أولا) لأن هذه الاقتراحات هى من الرغبات المحلية التى يتعذر تكوين أغلبية تؤيدها عن يقين واخلاص .

« (ثانيا) لأن هذه المسائل اذ جعلت من اختصاص المجالس الصغرى قد أخرجت حتما من اختصاص المجالس الكبرى، لأن الاختصاص بالشيء معناه

الاستئثار به ، ولأن القول بغير ذلك قد يؤدى الى وضع حلول متعارضة لمسائل واحدة .

«وهذا الحل يطابق نص الدستور الذى جعل مجالس المديريات والمجالس البلدية مختصة بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، والذى جعل تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية فى أعمال هذه المجالس مقصورا على غاية واحدة ، هى منع تجاوزها حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك . فكأنه أراد أن يحرّم هذا التدخل مادامت المجالس فى حدود اختصاصها ، أو مادامت لا تضر بالمصلحة العامة» .

(ج) حق الاقتراح :

٧٥ — الاقتراح هو أول خطوة فى سبيل العمل التشريعى ، وقد نص الدستور فى المادة ٢٨ على أن هذا الحق مملوك للملك ولمجلسى الشيوخ والنوّاب ، فهو إذن مقصور على هذه الهيئات لا يجوز لغيرها استعماله ، وعلى ذلك لا يصح للمجلس أن ينظر فى اقتراح غير صادر من الحكومة أو من أحد أعضاء البرلمان مهما كان لمصدره من مقام رفيع أو نفوذ واسع .

٧٦ — للاقتراح ثلاثة مصادر : الحكومة وأعضاء مجلس النوّاب وأعضاء مجلس الشيوخ . فالاقتراحات المقدّمة من الحكومة أو المرسلة الى مجلس النوّاب من مجلس الشيوخ تسمى مشروعات ، والاقتراحات المقدّمة من النوّاب الى مجلسهم تسمى مقترحات وقد تقدّم أن هذه تكون إما بقوانين وإما برغبات .

والأصل الدستورى أن هذه المصادر الثلاثة متساوية فيما لها من حق الاقتراح ، ليس لأحدها امتياز على الآخر ، بيد أن لهذه القاعدة استثناء ، فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٨ من الدستور على أن اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها هو من اختصاص الملك ومجلس النوّاب ، وإذن فليس لأعضاء مجلس الشيوخ أن

يقترحوا، لا بطريق الاقتراح المباشر ولا بطريق التعديل، إنشاء الضرائب أو زيادتها. بيد أنه فيما عدا هذا الاستثناء فحق الاقتراح مشترك على وجه التساوى بين مصادر التشريع الثلاثة.

٧٧ — لقد ذكرنا أن حق أعضاء المجلس فى الاقتراح مساو لحق الحكومة سواء بسواء، ولكن لما كانت الحكومة تملك فى مختلف مصالحها وأقلام قضاياها مالا يملك أفراد النواب من الوسائل التى تمكنها من إتقان إعداد مشروعاتها كان من من البديهى وجوب التفريق فى الاجراءات بين مشروعات الحكومة ومقترحات النواب، وهذا التفريق يتجلى فى أمرين :

(أولا) مشروعات الحكومة يجوز تقديمها من الوزير المختص الى المجلس مباشرة بدون واسطة المكتب. والواقع أن الوزير يملك دائما حق الكلام فلا مانع يمنعه من التكلم لكى يقدّم للمجلس ما يريد من المشروعات. أما مقترحات الأعضاء فلا يجوز تقديمها للمجلس إلا بواسطة المكتب، لأنه يجوز أن يكون فى الاقتراح ماينافى صراحة نصوص الدستور أو اللائحة، أو ربما يكون عرض الاقتراح مناقضا لمقتضيات المصلحة العامة. فيحسن فى كل هذه الأحوال أن تتاح الفرصة للتفاهم مع صاحب الاقتراح لاقناعه باسترداده، ولا يكون ذلك إلا بإيجاب مرور الاقتراح على المكتب قبل عرضه على المجلس.

(ثانيا) مشروعات الحكومة تحال على اللجنة المختصة بدرس موضوعها مباشرة، أما اقتراحات الأعضاء فلا بد قبل ذلك من إحالتها على لجنة تمهيدية لفحصها من حيث جواز النظر فيها أو عدمه.

وفيما عدا هذين الفرقين يسرى على مقترحات الأعضاء نفس الاجراءات التى تسرى على مشروعات الحكومة بلا أدنى تميز.

المبحث الثانى

اجراءات تقديم المشروعات والمقترحات

٧٨ — مشروعات الحكومة تقدّم الى المجلس فى صورة مراسيم بمشاريع موقع عليها من الملك وواحد أو أكثر من الوزراء . والمفروض قانونا أن هذه المشروعات هى من عمل الحكومة ممثلة فى شخص الملك ، لا من عمل الوزير الذى يقدّمها الى المجلس ؛ فاذا فرض أن هذا الوزير تخلى عن منصبه لم يؤثر ذلك فى صحتها . كذلك لا يجوز سحب المشروع بعد تقديمه الى المجلس إلا بمرسوم آخر ، كما أنه لا يجوز لأحد الوزراء أن يقدّم الى المجلس من تلقاء نفسه وبدون توقيع الملك أى مشروع قانون ؛ وانما يجوز له قانونا اذا كان عضوا فى المجلس أن يستعمل حقه فى الاقتراح بصفته النيابية دون صفته الوزارية .

٧٩ — نصت المادة ٧٠ من اللائحة على أن "يخبر الرئيس المجلس فى أول جلسة بالمشروعات الواردة من الحكومة لتحال على اللجنة المختصة" وقد يفهم من هذا النص أن الطريقة الوحيدة لتقديم مشروعات الحكومة الى المجلس هى إرسالها اليه عن طريق رياسته ؛ ولكنا قد قدمنا أن حق الوزراء فى الكلام يبيح لهم استعمال حق الاقتراح فى مواجهة المجلس مباشرة ، وإذن يجوز للوزير أن يقدّم بنفسه الى المجلس ما يشاء من المشروعات . وللوزير أن يستعمل هذا الحق فى أى وقت شاء من الجلسة بشرط ألا يقاطع خطيبا ، وهذا ما حصل عندنا فعلا فقد أودع دولة سعد زغلول باشا — حين كان رئيسا للوزارة — على المنبر مجموعة القوانين الصادرة منذ تعطيل الجمعية التشريعية ، وكان ذلك فى جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ ، كذلك أودع وزير المالية على المنبر مشروع الميزانية فى جلسة ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٤

٨٠ — الغرض من تقديم الاقتراح أو المشروع الى المجلس لأول مرة هو مجرّد احالته على اللجنة المختصة ، فلا محل اذن للمناقشة فيه ولا لتلاوة نصوصه ، وانما يكتفى

بتلاوة ملخصه[1]. ولكن بما أن الوزير يملك بنص الدستور حق الكلام كلما شاء فهو بموجب هـذا الحق يستطيع تلاوة نصوص المشروعات التى يقـدمها للمجلس، كما يستطيع أن يشفعها ببعض ايضاحات، وقد يكون الباعث له على ذلك مجرد اثبات نصوص المشروع فى مضبطة الجلسة.

وبهـذه المناسبة نلاحظ أن نص المـادة ٧٠ «ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل احالته عليها» يكون أقرب الى روح الدستور لوحذفت منه عبارة: «للمجلس أن يقرر» لأنه لايعقل أن المجلس يرفض التلاوة اذا فرض أن الوزير أرادهـا.

٨١ — مقترحات الأعضاء، سواء أكانت برغبات أم مشروعات قوانين، لا يجوز — كما أسلفنا — أن تقدم من أصحابها الى المجلس مباشرة، بل يجب أن تقدم للمكتب كتابة وموقعا عليها من أصحابها، والرئيس هو الذى يتولى عرضها على المجلس فى أول جلسة لاحالتها على لجنة الاقتراحات.

وهنا سؤال، هل يجوز تقديم هذه الاقتراحات للمكتب ممثلا فى شخص الرئيس أثناء انعقاد الجلسة؟ لانزاع فى جواز ذلك، لأن الممنوع هو فقط عرضها على المجلس مباشرة من غير واسطة المكتب، والحكمة فى ذلك هى، كما قدمنا، تمكين الرئيس من مراجعة هذه الاقتراحات قبل عرضها على المجلس، لاجازة ما يكون منهـا داخلا فى اختصاصه، وحجز مايكون منها خارجا عن اختصاصه، بقصد اقناع أصحابها بسحبها، أو للرجوع فيها الى حكم المجلس فى حالة عدم اقتناع أصحابها. وانما للرئيس عند تقديم الاقتراحات اليه أثناء الجلسـة ألا يعرضها على المجلس حتى تنتهى المناقشة الدائرة، أو حتى ينتهى جدول الأعمـال، كما يسوغ له أن يؤجل عرضها للجلسة التالية.

وهنا لا نرى بدا من الاشارة الى الفرق بين سلطة الرئيس عندنا فى هذا الشأن وبين ماجرت عليه التقاليد فى بعض البلاد الدستورية كانجلتره وفرنسا. فانه من المسلم

(١) جلسة ١٢ أبريل سنة ١٩٢٤ ص ١٥٩ من المجموعة.

به فى هـذين البلدين أنه اذا قدّم للرئيس اقتراح فرآه منافيا للدستور منافاة صريحة كان له الحق فى رفضه وعدم عرضه على المجلس من تلقاء نفسه وبدون حاجة الى أخذ رأى المجلس فى الأمر . أما عندنا فقد نصت المادة ٣٤ من اللائحة الداخلية على أنه اذا تراءى للرئيس أن مشروعا أو رغبة لم يكن من اختصاص المجلس نظره نبه على مقدمه بعدم التكلم فيه فان لم يمتنع عن الكلام فصل المجلس فى وجوب امتناعه من عدمه ، ومعنى ذلك أن سلطة الرئيس عندنا ليست مطلقة فى هذا الشأن ، بل هو ملزم باستشارة المجلس اذا أصر صاحب الاقتراح عل عرض اقتراحه .

٨٢ — يجوز تقديم الاقتراح من اكثر من عضو واحد ، وانما اذا كان الاقتراح بمشروع قانون فلا يجوز التوقيع عليه من أكثر من عشرة أعضاء . والحكمة فى ذلك الحيلولة دون وضع المجلس أمام أغلبيات مكوّنة سلفا قبل درس المشروع واظهار ما فيه من محاسن ومآخذ .

٨٣ — ايداع الاقتراح يكون عادة بمعرفة صاحبه ، ولكن لا مانع يحول دون ايداعه بمعرفة أى عضو اذا كان صاحبه غائبا .

وهنا يعرض سؤال ، هل يجوز قبول الاقتراح المودع باسمه صاحبه المعتقل اعتقالا قانونيا ؟ فى فرنسا لا يجوز ، والحكمة فى ذلك أن النظر فى الاقتراح يستدعى حضور صاحبه لشرحه وتأييده وتقديم ما يحتاج اليه الأمر من الايضاحات ، وكل هذا لا يمكن تحقيقه مادام صاحب الاقتراح معتقلا ، ولا يمكن أن يحتج على ذلك بجواز قبول الاقتراح المقدّم باسم صاحبه الغائب ، لأن المفروض بالنسبة للغائب أنه سيحضر عند النظر فى اقتراحه .

٨٤ — اقتراحات الأعضاء يجوز تقديمها فى أى وقت أثناء دور الانعقاد ولو قبل انتهائه بفترة وجيزة .

فى بعض البلاد (كالدانمارك مثلا) لايجوز تقديم الاقتراحات بعد انتهاء أجل معين منذ افتتاح الدور .

٨٥ — كل اقتراح بمشروع قانون يجب أن يصاغ فى مواد و يرفق بمذكرة إيضاحية . هذا شرط محتم ، فالاقتراح الذى يخل به لا يمكن قبوله . والحكمة فى ذلك عدم إرهاق المجلس باقتراحات القوانين المرتجلة ارتجالا من غير إعمال الروية فيها .

٨٦ — للأعضاء أن يقدموا اقتراحات بكل ما يعن لهم من الرغبات بشرط ألا يكون فى ذلك إخلال بالقانون أو مناقضة له . فاذا قدم اقتراح برغبة يتضمن دعوة الحكومة الى القيام بعمل ليس من اختصاصها بحكم القانون وجب رفضه ، لأن مثل هذه الرغبات يجب أن تقدم فى شكل مشروع قانون ، حتى يمكن تعديل القانون النافذ .

٨٧ — مهما كان المجلس صاحب السلطة العليا فى ترتيب مناقشاته ، فواجب التنظيم يقضى بألا تخلط المسائل الخاضعة لاجراءات متباينة . لهذا يحسن ألا يعرض اقتراح برغبة أثناء النظر فى مشروع قانون ، كما يحسن ألا يعرض مشروع قانون أثناء النظر فى اقتراح برغبة . ولكن لكى يكون المجلس على بينة وهو يعطى رأيه يحسن بالرئيس ، اذا كان ثمة ارتباط بين موضوع الرغبة والقانون ، أن يخبر المجلس بتقديم مشروع القانون قبل أخذ الرأى على اقتراح الرغبة ؛ كذلك يجوز لمن يريد تقديم اقتراح برغبة أثناء المناقشة فى مشروع قانون أن يعلن للمجلس عزمه على تقديم اقتراح الرغبة ، بشرط ألا يعرض الاقتراح إلا بعد أخذ الرأى على مشروع القانون ، وانما يجوز له عند إعلان عزمه أن يبين خلاصة هذه الرغبة دون تلاوة نصها قبل أخذ الرأى على مشروع القانون ، الا اذا قرر المجلس غير ذلك .

٨٨ — لقد ذكرنا أن الغرض من عرض الاقتراحات على المجلس لأول مرة هو مجرد إحالتها على اللجنة المختصة ، واذن فلا محل للمناقشة فيها ولا لتلاوة نصوصها . وعلى ذلك لا يجوز لصاحب الاقتراح أن يطلب تلاوته ، كما لا يجوز له اذا رفض الرئيس التلاوة أن يطلب عرض الأمر على المجلس .

٨٩ — بعد عرض المشروعات والاقتراحات على المجلس يأمر الرئيس بموافقة المجلس بإحالتها على اللجنة المختصة بنظر الموضوع اذا كانت مقدّمة من الحكومة أو واردة من مجلس الشيوخ، وعلى لجنة الاقتراحات اذا كانت مقدّمة من الأعضاء.

٩٠ — المشروعات المقدّمة من الحكومة يجب أن تطبع بمجرّد ورودها هى وما يخصها من المذكرات، ثم توزع على الأعضاء. أما مقترحات الأعضاء فلا يجرى طبعها وتوزيعها الا بعد إحالتها على لجنة الاقتراحات وتقديم تقرير هذه اللجنة عنها.

٩١ — لكل عضو قدّم اقتراحا بقانون أو رغبة أن يسترده، ولو كان ذلك أثناء المناقشة فيه. ولكن اذا حصل الاسترداد، فلكل عضو أن ينتحل لنفسه الاقتراح المسترد، ويطلب استمرار المناقشة فيه، ولو كان من الجلىّ أنه لم يقصد من انتحاله لنفسه إلا الحصول على رفض المجلس إياه.

٩٢ — أكثرية المجلس مجتمعة هى التى تمثل الأمة، وإرادتها هى التى ينبغى أن تعلو كل إرادة. فحق الأعضاء فى اقتراح القوانين والرغبات لا يجوز أن يساء استعماله بحيث يتعارض مع هذه الإرادة بشكل صريح. لذلك نص الدستور فى المادة ١٠٦ على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه، كما نصت اللائحة فى المادة ٧٧ على أن الرغبات التى يرفضها المجلس لا يصح إعادة عرضها قبل مضى ثلاثة أشهر. وغنى عن البيان أن غرض الشارع من كلا النصين إعطاء المجلس المهلة الكافية لتهدئة الأعصاب وإعمال الروية، بحيث يكون هناك محل للرجاء بأن تأتى إعادة الاقتراح بالفائدة المرجوة إن كانت ثمة فائدة ترجى.

٩٣ — الحظر الذى تضمنته المادتان الآنفتا الذكر إنما يرد على اقتراحات القوانين والرغبات الصادرة فى الأصل من الأعضاء دون الحكومة، وإذن فللحكومة مطلق الحرية فى أن تقدّم للمجلس مشروع قانون سبق له رفضه فى دور الانعقاد نفسه، سواء أكان مقدّم المشروع أوّل مرة هو الحكومة نفسها، أم أحد الأعضاء. هذا

هو الحل من الوجهة النظرية. أما من الوجهة العملية فانه قد يكون من الصعب أن تقدم الحكومة على مجابهة المجلس بمشروع سبق رفضه قبل مضى الوقت الكافى لعودة الصفاء الى الجو السياسى، لأن الحكومة بحاجة الى ثقة المجلس، والمفروض أنها دائما حريصة على الاحتفاظ بهذه الثقة، حريصة على عدم التعرض للعواصف السياسية.

٩٤ — لقد ذكرنا أن الحظر الذى تضمنته المادتان انما ينصب على الاقتراحات المقدّمة فى الأصل من الأعضاء، فما الحكم بالنسبة للمشروعات التى يرفضها المجلس وتكون فى الأصل مقدّمة من الحكومة، هل يجوز للأعضاء إعادة اقتراحها فى دور الانعقاد نفسه؟.

قد يقال بجواز ذلك، لا سيما وأن النص الدستورى الذى يحول دون الجواز هو من نصوص الحظر، والقاعدة العامّة تقضى بعدم التوسع أو التجوز فى تأويلها. ولكن يعترض على هذا الجواز بأن الحكمة التى دعت الى تقرير الحظر بالنسبة للاقتراحات المقدّمة من الأعضاء تدعو أيضا الى تقريره بالنسبة للمشروعات المقدّمة من الحكومة، بحيث لا يجوز للعضو أن يعرض على المجلس فى دور الانعقاد نفسه للمرة الثانية مشروعا سبق رفضه، سواء أكان مقدّمه أوّل مرة أحد الأعضاء، أم الحكومة، وهذا هو الحل المقرّر فى فرنسا.

المبحث الثالث — تأثير فض الدور أو زوال المجلس بالحل أو انتهاء المدة على المشروعات والاقتراحات المقدّمة اليه ولم يبت فيها

٩٥ — متى تم تقديم المشروعات أو الاقتراحات الى المجلس فإنها تظل قائمة حتى يفصل فيها، فهى لا تندثر إلا برغبة أصحابها عند استردادها، أو بزوال الهيئة التى قدّمت اليها إما لانتهاء مدتها أو لانحلالها. وعلى ذلك فان انفضاض الدور لا يؤثر على الأعمال القائمة التى لم يبت فيها بعد، سواء أكانت اقتراحات، أم مشروعات،

أم عرائض، أم أسئلة، أم استجوابات . فمتى استأنف المجلس جلساته عند افتتاح الدور الجديد وجب أن تأخذ هذه الأعمال سيرها الطبيعى .

غير أنه لما كان بعض ما يقدّمه الأعضاء من اقتراحات أو أسئلة أو استجوابات ذا صبغة وقتية بحيث قد يفوت أوانه باعتراض فصل العطلة، فأنه يحسن عند ابتداء الدور ألا يدرج منها فى جدول الأعمال إلا ما يصرح أصحابه بتمسكهم به بإخطار يرسلونه الى المكتب . على هذا جرى العمل عندنا، وهى طريقة عملية حسنة لتصفية الأعمال المتخلفة (جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦) .

أما فيما يختص بتقارير اللجان فان لها شأنا آخر، ذلك أنه بافتتاح الدور تنحل اللجان القديمة ولا يبقى لها وجود قانونى، فتصبح التقارير المقدّمة منها وليس وراءها هيئة تقرّرها أو تدافع عنها أمام المجلس . لذلك لم يكن بد من أن يحيل المجلس على اللجان الجديدة تقارير اللجان القديمة لتبحثها من جديد، وتعين مقرّرين لها أمام المجلس . وللجان الجديدة فى هذه الحالة أن تعتمد التقارير كما هى، أو أن تعدل فيها ما تشاء ؛ وبهذه المناسبة نورد هنا نص الاقتراح الذى عرضه على المجلس دولة رئيسه فى جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ :

"فيما يتعلق بالأعمال التى أتمتها اللجان القديمة ورفعتها الى المجلس وعينت مقرّرين لها، أرى من الأفضل أن تعاد الى اللجان الجديدة، لإعادة النظر فيها وتعيين مقرّرين جديدين يوضحون للمجلس ما عساه يكون هنا لك من إبهام، ان كان ثمة إبهام، لا سيما أن مجلس الشيوخ قد جرى على هذه الطريقة . فهل توافقون على ذلك ؟»

وقد وافق المجلس بالاجماع على هذا الرأى .

٩٦ — كل ما قيل آنفا هو عن تأثير انفضاض الدور؛ أما عن تأثير زوال المجلس، بحله أو بانتهاء مدته، على الأعمال المعلقة، فالقواعد العامة تقضى باعتبار هذه الأعمال منتثرة بمجرّد الحل أو انتهاء المدة . ومع أن لائحتنا لم تتعرض لبيان أحكام هذا التأثير، فقد جرى العمل عندنا على هذا المبدأ، وهو يتفق مع المتبع فى فرنسا .

ولذلك لا نرى بأسا من أن نورد هنا بيان تأثير الحل وانتهاء المدة على الأعمال المعلقة بالمجلس فى كل من فرنسا وانجلتره :

فرنسا — بالنسبة لمجلس النواب، الحل والتجديد يمحوان الأعمال المعلقة كلها، فمشروعات الحكومة، والمشروعات الواردة من مجلس الشيوخ، واقتراحات الأعضاء — كل هذه تندثر، سواء أكانت قد أحيلت أم لم تكن قد أحيلت على اللجان المختصة، وسواء أكانت قد قدّمت أم لم تقدّم عنها تقارير من هذه اللجان، وكذلك الحال بالنسبة للعرائض التى لم يبت فى أمرها، فانها تحفظ .

ولايفهم من ذلك أن هذه الأعمال تذهب هدرا، فان الحكومة تملك دائما حق إعادة تقديم جميع المشروعات التى سبق تقديمها ولم يقرّر فيها شيء، كذلك قد اعتاد مجلس الشيوخ أن يبلغ مجلس النوّاب مرة أخرى جميع المشروعات التى سبق تبليغها للمجلس القديم ولم يتمكن من تقريرها قبل زواله، أما الاقتراحات المقدّمة من الأعضاء فيمكن إحياؤها، إما بفعل أصحابها اذا أعيد انتخابهم، وإما بفعل غيرهم من الأعضاء .

بيد أن ذلك لا ينفى أن المباحث التى تكون قد قامت بها اللجان تذهب هدرا، فمن أجل ذلك، وتفاديا من إهدار هذه المباحث قرّر مجلس النوّاب الفرنسى فى ١٦ يونيه سنة ١٩٠٣ ما يأتى :

« بعد تجديد المجلس تجديدا كليا يمكن احياء تقارير لجان المجلس القديم واحالتها على اللجان الجديدة، وذلك اما بناء على طلب هذه اللجان نفسها، واما بناء على طلب عشرين من الأعضاء .

« تقدّم طلبات الاحالة الى الرئيس، فيطلع عليها المجلس، واذا صدر الطلب من لجنة تحصل الاحالة حتما، أما اذا صدر من الأعضاء فالمجلس يقرّر ما يراه .

« لكل لجنة يحال عليها تقرير صادر من لجنة فى المجلس القديم ان تقرر قبولها لما تضمنه ذلك التقرير بلا تعديل، وفى هذه الحالة تكلف أحد أعضائها تأييده

أمام المجلس، واذا رأت تعديل شيء فيه فلها أن تقدّم تقريرا منفصلا مقتصرا على النقط المعدلة دون سواها» .

كل هذا بالنسبة لمجلس النواب، أما مجلس الشيوخ فهو غير قابل للحل، كما أنه غير قابل للتجديد الكلى، وعلى ذلك فان أعماله لاتتعرض للتعطيل، بل تظل مستمرة على الدوام، ولا يكون ثمة محل لاندثارها .

انجلترا — كل المشروعات والمقترحات التى تقدّم لأحد المجلسين ولا يتم اعتمادها فى دور الانعقاد الذى تقدّم فيه تندثر بمجرّد انتهاء هذا الدور، ولا يمكن احياؤها إلا بتجديدها مرة أخرى . وتعليل هذه القاعدة عندهم سهل بسيط، وذلك أن البرلمان الانجليزى لايستمدّ نظريا من سلطة الأمة وجودا ذاتيا وسلطانا مستقلا، بل المفروض من الوجهة النظرية أنه مجرّد مستشار للعرش، فهو لا يستطيع أن يتكلم وأن يقرّر إلا بعد أن يدعوه الملك الى الاجتماع، ويأذن له فى الكلام. ومتى سحبت منه الكلمة بانفضاض الدور فكل ما يكون مطروحا أمامه من المشروعات والاقتراحات يصبح ملغى لا قيمة له، ما لم يكن قد صدر فى شأنه قرار نهائى يجعله صالحا لاصداره فى صيغة قانونية .

المبحث الرابع

البحث التمهيدى فى اقتراحات الأعضاء

٩٧ — لقد ذكرنا آنفا أن اقتراحات الأعضاء — خلافا لمشروعات الحكومة والمشروعات الواردة من مجلس الشيوخ — يجب أن تمر أوّلا فى لجنة، تدعى لجنة الاقتراحات، لبحثها بحثا تمهيديا من حيث جواز النظر فيها من عدمه؛ وبينا أن العلة فى اشتراط هذا البحث التمهيدى فى اقتراحات الأعضاء دون مشروعات الحكومة أن الحكومة تملك مالا يملك الأفراد من وسائل اعداد المشروعات . أضف الى ذلك أن الحكومة — وهى الهيئة المسئولية عن إدارة شؤون البلاد — لا يعقل أن تقدم

على اقتراح مشروعات بخـة، ولا يمكن أن تأخذ على نفسها مسـئولية اضاعة وقت المجلس فى نظر مسائل تافهة . وكل ما قيل عن مشروعات الحكومة يقال مثله عن المشروعات الواردة من مجلس الشيوخ ، فان مجرّد اعتمادها من هـذه الهيئة برهان كاف على استحقاقها النظر والبحث .

لهـذا نص الدستور فى المـادة (١٠٣) على أن كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته على لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه ، فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المـادة (١٠٢) ، وهى تقول ان كل مشروع قانون يجب قبـل المناقشة فيه أن يحال الى إحدى لجـان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

وقد راعت اللائحة هذا الفارق الذى أقامه الدستور بين مقترحات الأعضاء من جهة ، ومشروعات الحكومة ومجلس الشيوخ من الجهة الأخرى ، فنصت فى المـادة (٧٠) على أن مشروعات الحكومة تحال على اللجنة المختصة ، وفى المـادة (١٤) على أن مشروعات مجلس الشيوخ يتبع فى شأنها نفس الاجراءات التى تتبع فى شأن مشروعات الحكومة ، كما نصت فى المـادة (٧٢) على أن مقترحات الأعضاء تحال على لجنة الاقتراحات .

٩٨ — المـادة (٧٢) من اللائحة لم تفرق بين اقتراحات القوانين واقتراحات الرغبات ، بل أوجبت إحالة كل منهما على السواء الى لجنة الاقتراحات .

وعلى ذلك لا يجوز النظر فى اقتراحات الرغبات فى نفس الجلسة التى تقـدّم فيها إلا اذا تقرّر ذلك فى أحوال الاستعجال .

هذا هو نص المـادة . ولكنا نلاحظ أن المجلس عندنا لم يتقيد بها على الدوام ، فقد حصـل مثلا أن قدّم فى جلسة ٧ يونيه سنة ١٩٢٤ اقتراح بارسال برقية شكر من المجلس لحضرة صاحب السعادة سفير مصر فى لندن بمناسبة الخطب التى ألقاها

فى مدينة منشستر عن حقوق مصر فى السودان، وهذا بطبيعته اقتراح برغبة، ولما لم يكن قد طلب الاستعجال فى نظره فقد كان الواجب يقضى باحالته على لجنة الاقتراحات، ولكن شيئا من ذلك لم يحصل، بل أخذ المجلس يتناقش فيه على الفور. وعندى أن التقيد بنص اللائحة أحكم وأسلم.

فى فرنسا نصت اللائحة على جواز تقديم تقرير لجنة الاقتراحات عن اقتراحات الرغبات فى نفس الجلسة التى تقدّم فيها، فحبذا لو وجد عندنا مثل هذا النص حتى تصير إجراءات المجلس منطبقة على لائحته.

٩٩ — الغرض من البحث الذى تقوم به لجنة الاقتراحات اقتصاد وقت المجلس، باستبعاد الاقتراحات الناقصة شكلا، وكذلك الاقتراحات الفجة أو المبتسرة أو الغير الدستورية. فمهمتها ليست والحالة هذه قاصرة على بحث الاقتراحات من حيث الشكل، بل عليها أن تتناول بالبحث موضوع الاقتراح للتأكد من عدم مخالفته للدستور أوّلا، ومن استحقاقه للنظر ثانيا. وقد أثيرت هذه المسألة عندنا فى جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٢٤ فأصدر المجلس قرارا بأن «للجنة الاقتراحات، فوق حقها فى نظر الاقتراحات شكلا، أن تبحث موضوع ما يعرض عليها من الاقتراحات وبيان ما اذا كان من الأهمية بحيث يستحق أن ينظر المجلس فيه».

وقد تأيد هذا المعنى فى المناقشة التى دارت حول هذه النقطة فى جلسة ٢٠ يوليه سنة ١٩٢٦، حيث لاحظ دولة الرئيس أن مهمة لجنة الاقتراحات أن تنظر أوّلا فيما اذا كانت الاقتراحات مقبولة شكلا أم لا، وثانيا فيما اذا كانت صالحة للنظر أم لا.

١٠٠ — عمل لجنة الاقتراحات هو بطبيعته عمل تمهيدى وجيز، لذلك حددت لها اللائحة خمسة عشر يوما لتقديم تقريرها عما يحال عليها من اقتراحات القوانين، ويحتسب هذا الميعاد ابتداء من تاريخ الاحالة. وليلاحظ أن هذا الميعاد إنما حدّد لاقتراحات القوانين. أما اقتراحات الرغبات فلم يحدّد لها ميعاد، لأنها ليست فى أهمية اقتراحات القوانين.

(انظر مضبطة جلسة ١٩ مايو سنة ١٩٢٤ صفحة ٣٦٥).

كذلك نصت اللائحة على أن يكون تقرير اللجنة مختصرا، لأن مهمتها بطبيعتها موجزة، وما هى إلا الاشارة بجواز النظر فى الاقتراح أوعدم جوازه؛ فليس لها قط أن تقترح أى تعديل للاقتراح المعروض عليها، و إنما يجوز لها أن تقترح الاستعجال فى نظره .

١٠١ — فى فرنسا يجوز للجنة الاقتراحات أن تقترح الدفع بعدم المناقشة فى الاقتراح المحال عليها، ومع أن هذه المسألة لم تعرض عندنا فانى أحبذ جدا تخويل اللجنة هذا الحق، لأن فى الدفع بعدم المناقشة معنى التعنيف لاضاعة وقت المجلس فى نظر اقتراح سخيف أو مناقض بداهة لمصلحة البلاد، واذا علم العضو سلفا أن لجنة الاقتراحات تملك استعمال هذا السلاح ضدّ ما يحال عليها من المسائل كان خليقا بأن يعمل الروية طويلا فيما يهم بعرضه على المجلس من الاقتراحات .

١٠٢ — اذا انتهت مهلة الخمسة عشر يوما فاللجنة ملزمة بتقديم تقريرها اذا طلب أحد الأعضاء فى الجلسة تنفيذ اللائحة . وللرئيس أن يطلب اليها من تلقاء نفسه التعجيل بتقديم تقريرها . ولكن لا يجوز قط إحالة الاقتراح على اللجنة المختصة بموضوعه إلا بعد تقديم تقرير لجنة الاقتراحات، فاذا هى تأخرت عن تقديمه فى الميعاد المحدّد فليس لصاحب الاقتراح أن يطلب سحبه منها واحالته على اللجنة المختصة بالموضوع.

١٠٣ — تحصل المناقشة فى الجلسة العلنية فى تقرير اللجنة، وللمجلس أن يقرر تأجيل المناقشة اذا كان صاحب الاقتراح غائبا، كما له أن يتناقش فى غيابه .

(انظر جلسة ١٩ مايو سنة ١٩٢٤ صفحة ٣٦٢) .

و بالرغم من نص اللائحة على وجوب إيجاز التقرير فانه لاشىء يقيد مدّة المناقشة إلا تقرير إقفالها؛ ثم يبت المجلس فى مسالة جواز النظر، فاما أن يوافق أو لا يوافق على ما ارتأت اللجنة .

اذا كانت لجنة الاقتراحات قد أشارت باحالة الاقتراح على لجنة معينة فرفض المجلس هذه الاشارة، فرفضه هذا لا يعتبر رفضا للاقتراح فى ذاته، بل يؤخذ الرأى بعدئذ على جواز النظر والاحالة على اللجنة التى يراها المجلس .

المبحث الخامس — اقتراح التعديلات

١٠٤ — حق التعديل نتيجة مباشرة لحق الاقتراح، وهو يتميز عنه بأنه لا يثير مثله موضوعا جديدا، بل هو لا يظهر الا بمناسبة موضوع معروض على المجلس فعلا. والتعديل إما أن يكون بالتغيير أى باقتراح نص مخالف للنص الأصلى، وإما أن يكون بالحذف أى باقتراح حذف النص الأصلى؛ وإما أن يكون بالاضافة أى باقتراح نص اضافى تكملة للنص الأصلى؛ وإما أن يكون بتقديم مشروع معارض أى باقتراح مشروع بأكمله لاحلاله محل المشروع المطروح للمناقشة. وعلى كل حال فالاجراءات التى تسرى على التعديلات واحدة لا تتغير مهما كان شكل التعديل. وكما يجوز تقديم تعديلات للنصوص الأصلية يجوز تقديم تعديلات للتعديلات.

١٠٥ — حق التعديل مباح للجنة التى تتولى فحص المشروع أو الاقتراح، كما هو مباح لجميع الأعضاء على السواء، ولكن هنا سؤال: هل للوزراء باعتبارهم وزراء حق التعديل كسائر الأعضاء؟.

فى فرنسا ليس للوزراء هذا الحق، فاذا أرادت الحكومة إدخال تعديل على مشروع مطروح أمام المجلس فانها تقدّم النص الذى تريده للمشروع بمرسوم من رئيس الجمهورية، فيحال حتما على اللجنة، وتوقف المناقشة فى المشروع الأصلى بأكمله، الا اذا قرر المجلس الاستعجال فتقدّم اللجنة تقريرها فى نفس الجلسة وتستمر المناقشة.

أما الحكمة فى ذلك فهى أن حق التعديل فرع مشتق من حق الاقتراح، والوزراء بافرادهم لا يملكون حق الاقتراح، وانما الذى يملكه الحكومة ممثلة فى شخص الملك؛ وقد ذكرنا أنه لا يجوز للوزير أن يقدّم للمجلس اقتراحا من تلقاء نفسه وبدون توقيع الملك، وانما يحصل الاقتراح الحكومى بعد أن يدرس فى المصالح الأميرية المختصة وبعد أن يعرض على الحكومة ممثلة فى مجلس الوزراء وبعد أن يصدر به المرسوم الملكى، فاذا كان الوزير بصفته الوزارية لا يملك حق الاقتراح وهو الأصل فهو من باب أولى لا يملك حق التعديل وهو الفرع. أضف إلى ذلك أن التعديلات يؤخذ عليها

الرأى قبل النصوص الأصلية، فاذا قدّم اقتراح من أحد الأعضاء وأجيز للحكومة التعديل فيه لوجب أخذ الرأى على تعديل الحكومة قبل أخذه على النص المقدم من العضو، ولما كان المفروض أن الحكومة تمثل الأغلبية فى المجلس فانه يخشى أن يترتب على الأولوية التى يجب منحها لتعديلها سد الطريق دائما على النص المقدّم من العضو.

وليلاحظ مع ذلك أن الممنوع هو تقديم التعديلات من الوزراء باسم الحكومة، وعلى ذلك يجوز للوزير النائب أن يقدّم مايشاء من التعديلات بصفته النيابية دون صفته الوزارية.

هذا فى فرنسا، أما عندنا فقد جرى العمل على خلاف ذلك، اذ كانت الحكومة تخوّل حق التعديل كسائر الأعضاء سواء بسواء. وقد حدث أثناء نظر مشروع قانون تعديل قانون الانتخاب فى يوليه سنة ١٩٢٤ وهو المشروع المقدّم من الحكومة أن مندوب الداخلية كان يقدّم فى الجلسة تعديلات لبعض مواد هذا المشروع، كما حدث فى جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٢٤ أثناء المناقشة فى ديون الجزية العثمانية أن الحكومة قدّمت تعديلا للاقتراح المقدّم من اللجنة، وقد أخذ عليه الرأى قبل اقتراح اللجنة وأقره المجلس.

ولكن هذا فى نظرى لا يكاد يتفق مع نص دستورنا، فقد جاء فى المادة ١٠٤ منه أن للمجلسين حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات، ولم يرد مثل هذا النص أو ما يشابهه عند الكلام على حقوق الوزراء وسلطتهم، فالاقتصار على ذكر المجلسين عند الكلام على حق التعديل ليس له معنى الا اختصاص أعضاء البرلمان دون الحكومة بهذا الحق.

لهذا ونظرا للاعتبارات المتقدّمة وما فيها من المطابقة لنص الدستور أوّلا، ثم من الضمان لحرية المناقشة والتصويت ثانيا، أرى من الواجب العدول عن الطريقة المتبعة عندنا، والتمشى على النظام المقرّر فى فرنسا من حيث عدم تخويل الحكومة حق التعديل بالصورة المخوّلة لسائر الأعضاء.

وليلاحظ أن هذا النظام لا يفوّت على الحكومة غرضا، ذلك بأن الوزراء النوّاب يستطيعون أن يقدّموا — كما أسلفنا — كل ما شاءوا من التعديلات بصفتهم

النيابية، ثم إن الحكومة تستطيع أيضا أن توعز الى أى من أنصارها بتقديم ما تريد من التعديلات، ولها أن تصرح بأنها تقر هذه التعديلات، وبذلك يتم لها عمليا كل ما تتوخى من الأغراض .

وبهذه المناسبة نذكر أنه فى جلسة ٢٣ مايو سنة ١٩٢٧ عرضت الحكومة على المجلس مذكرة من مجلس الوزراء باجراء بعض تعديلات فى الميزانية المطروح مشروعها على المجلس، فلاحظ دولة الرئيس بحق أن هذه التعديلات غير مقبولة شكلا، لأنها تعديل فى مشروع ميزانية الدولة الذى عرض على المجلس بمرسوم، فكان يجب أن تعرض هذه التعديلات أيضا بمرسوم، وهنا أجاب مقرّر لجنة المالية بأنه يحصل كثيرا أثناء بحث مشروع الميزانية أن ترى اللجنة أو المجلس تعديل بعض أبوابها، كما يحصل أيضا أن تطلب الحكومة إدخال بعض التعديلات، ولايكون هذا باستصدار مرسوم لكل منها . والذى يلاحظ على إجابة المقرر هذه أنه فيما يختص بالتعديلات التى تراها اللجنة أو المجلس فانها تعديلات برلمانية لا محل فيها بداهة لاستصدار مرسوم بها، أما التعديلات التى تقدّم من الحكومة فهذه يجب دستوريا أن يصدر بها مرسوم كما لاحظ دولة الرئيس، واذا كان العمل قد جرى على غير هذه القاعدة الواجبة الاحترام فهذا لا ينفى كونها مخالفة للنظام . وقد عاد أحد أعضاء لجنة المالية فى جلسة ٢٥ مايو سنة ١٩٢٧ الى الشكوى من هذه الطريقة، وطلب من الحكومة أن تقدّم تعديلاتها بمشروعات مستقلة .

وفى جلسة ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٧ أثيرت هذه المسئلة مرة أخرى، إذ اعترض أحد الأعضاء على تعديلات فى مشروع الميزانية عرضتها الحكومة بدون مرسوم، فلاحظ مقرر اللجنة المالية أن الميزانية قدّمت للمجلس بالطريقة القانونية أى بمرسوم بمشروع قانون، والمراد بحثه الآن هو ادخال تعديلات، ولا شك فى أن هناك فرقا بين التعديلات والاعتماد الأصلى، ولكن الرئيس ردّ عليه قائلا « إن التعديل أيضا يجب أن يرد الى المجلس بمرسوم لأن الميزانية قدّمت بمرسوم بمشروع قانون، وهذا

تعديل فيجب أن يقدّم أيضا بمرسوم ، وهذا ما أوافق حضرة العضو المعترض عليه ، ولكن بما أن التعديل قدّم الى المجلس فعلا ووافقت عليه اللجنة المالية فيمكننا أن نعتبره بمثابة اقتراح من هذه اللجنة» .

١٠٦ — ليس حتما أن يكون التعديل جزئيا أى منصبا على جزء فقط من المشروع المطروح للمناقشة ، بل يجوز كما ذكرنا آنفا أن يكون التعديل كليا أى بمثابة مشروع مضاد للمشروع المطروح للمناقشة . وفى هذه الحالة لا يجوز أن يطلب احالة التعديل على لجنة الاقتراحات بحجة مخالفته الشديدة للمشروع الأصلى ؛ غير أنه اذا قدّمت للرئيس تعديلات بمشروعات مضادة ولكنها فى الحقيقة اقتراحات مستقلة من شأنها أن تثير البحث فى مسائل جديدة لا علاقة لها أصلا بالنصوص المطروحة للمناقشة ، فللرئيس فى هذه الحالة أن يصرح بوجوب إخضاعها للإجراءات المقرّرة للاقتراحات ، فإذا لم يقتنع صاحب التعديل بتصريح الرئيس فلهذا الأخير أن يأخذ رأى المجلس .

١٠٧ — لقد ذكرنا آنفا أنه لا يجوز خلط المسائل الخاضعة لاجراءات متباينة فلا يصح أن يعرض أثناء النظر فى مشروع قانون اقتراح برغبة أو اقتراح مسبب بالانتقال لجدول الأعمال ، فاذا قدّم أحد الأعضاء أثناء ذلك تعديلا صوريا هو فى الحقيقة اقتراح برغبة أو اقتراح مسبب بالانتقال لجدول الأعمال فعلى الرئيس أن يؤجل عرضه على المجلس حتى يفرغ أوّلا من نظر مشروع القانون .

١٠٨ — حق التعديل يظل قائما ما دام المجلس لم يفصل نهائيا فى مجموع المادة ، فاذا أخذ الرأى على مجموعها فلا يجوز التعديل فيها بتغيير شىء من نصوصها ؛ وانما يجوز التعديل باضافة نصوص جديدة اليها ما لم يشرع فى أخذ الرأى على المشروع فى جملته . واذن يجوز أثناء التلاوة النهائية ، وقبل الشروع فى أخذ الرأى على مجموع المشروع ، تقديم تعديل باضافته الى مادة سبق اعتمادها فى جملتها ، ولو كان المقصود

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

وضع هذه الاضافة بين فقرتين من تلك المادة، لأن المجلس الذى يملك حق اعتماد الاضافة يملك بالتبعية حق تعيين المحل الذى توضع فيه .

١٠٩ — المادة ١٠٦ من الدستور القاضية بأن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه، وكذلك المادة (٧٧) من اللائحة القائلة بأن الرغبات التى يرفضها المجلس لا يصح اعادة عرضها قبل مضى ثلاثة أشهر — هاتان المادتان لا تسريان على التعديلات، لأنهما من مواد الحظر، ومواد الحظر تفسر دائما على سبيل الحصر. وبناء على ذلك اذا رفض تعديل فى أول تلاوة للمشروع يجوز تقديمه فى التلاوة الثانية، بل يجوز فى التلاوة الواحدة تقديم تعديل يرمى الى نفس الغرض الذى يتوخاه تعديل سبق رفضه، اذ يكفى أن يكون بين التعديلين المرفوض أولا والمعروض ثانيا خلاف طفيف، كأن يكون الأول قد قدّم باعتباره قاعدة عامة والثانى قدّم باعتباره حالة استثنائية خاصة ، أو أن يكون الثانى جزءا من الأول، أو أن يكون السابق رفضه نصين منفصلين والمعاد عرضه هذين النصين بعينهما بعد إدغامهما فى نص واحد .

كل هذا جائز، ولكن الذى لا يجوز تقديم تعديل من شأنه أن يفتح باب المناقشة من جديد فى مبدأ سبق للمجلس أن بت فيه بقرار حاسم ، فاذا قدّم تعديل من شأنه أن يثير البحث فى مبدأ سبق رفضه صراحة وعلى الاطلاق فعلى الرئيس أن يتدخل ليحمل صاحب التعديل على سحبه ، فاذا لم يقتنع وأصر على عرضه فعلى الرئيس أن يأخذ رأى المجلس فى جواز عرضه أو عدمه . كذلك يجب الرجوع الى رأى المجلس اذا عرض تعديل ورأت اللجنة التى قامت بدرس المشروع أنه مناقض لنصوص سبق اعتمادها فعارضها صاحب التعديل فى هذا الرأى .

وليلاحظ مع ذلك أنه اذا لم يكن من الجائز تقديم تعديلات تنقض مبادئ سبق اعتمادها فانه من الجائز تقديم تعديلات بتحديد مدى هذه المبادئ. غير أنه اذا رأى أحد الأعضاء أن التعديلات المقترحة تتنافى اطلاقا مع المبادئ المعتمدة جاز

له أن يثير البحث فى مسألة جواز النظر فى التعديلات أو عدمه . ويرجع فى النهايه الى ما يقرّره المجلس .

١١٠ — يجب أن يكون التعديل منصبا على نص المشروع ، فاذا كان منصبا على عبارة واردة فى تقرير اللجنة فلا يكون له شأن تشريعى ، ولا يجوز المناقشة فيه ، لأن المجلس لا يعطى رأيه على الأسباب الواردة فى التقرير ، بل على نصوص المشروع .

وقد حدث عندنا فى جلسة ١٣ يوليه سنة ١٩٢٦ بمناسبة النظر فى تقرير لجنة المالية عن مشروع ميزانية الدولة أن اعترض بعض الأعضاء على فقرات من هذا التقرير ، وأرادوا حمل المجلس على تعديلها ، فصرح مقرّر اللجنة أن التقرير ملك لها ، وأن المجلس لا يملك التعديل فى فقراته ، وقد اكتفى المجلس بعدم إقرار هذه الفقرات ، ولم يقبل اقتراح تعديلها .

١١١ — اذا اعتمد أحد المجلسين مشروع قانون فعدل المجلس الآخر بعض مواده ثم رده للمجلس الأوّل فلهذا عند إعادة النظر فيه أن يدخل ما يشاء من التعديلات الجديدة ، حتى على المواد التى يكون المجلس الآخر قد أقرها بلا تعديل .

غير أن هذه القاعدة قد قيد مداها فى فرنسا بالنسبة للقوانين المالية ، بمعنى أنه اذا أدخل مجلس الشيوخ تعديلا على بعض أبواب الميزانية فليس لمجلس النواب عندما ترد اليه أن يعيد البحث فى الأبواب التى لم يمسها مجلس الشيوخ أو التى يكون قد مسها بتعديل شكلى أو لفظى ، بل تكتسب هذه الأبواب صيغة الاعتماد النهائى ، ويقتصر حق النواب فى التعديل على الأبواب التى مسها مجلس الشيوخ . والحكمة فى ذلك أن الميزانية موقوت إصدارها بميعاد لابد من صدوره فيه ، وإلا تعطلت مصالح الحكومة ومرافق البلاد ، فاذا أعطى مجلس النواب حق إعادة النظر فيما يكون المجلسان قد أقراه من أبواب الميزانية أصبح لمجلس الشيوخ أيضا حق إعادة النظر فى هذه الأبواب عينها ، وهكذا تظل الميزانية فى تداول مستمر بين المجلسين لا ينتهى

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO

أمده، حتى لا يبعد أن نرى — لاسيما فى أوقات الأزمات وفترات المشادة — مصالح الحكومة وقد أصيبت بالشلل، أضف الى ذلك أنه ليس بين أبواب الميزانية ترابط فى المبدأ كما قد تكون الحال عادة بين مواد القوانين العادية، فالتعديل فى باب ليس من شأنه أن يستلزم تعديلا فى باب آخر.

وليست كذلك الحال بالنسبة للقوانين العادية فانها (أولا) غير موقوتة بميعاد لابد من صدورها فيه، (ثانيا) كثيرا ما يوجد بين مواد القانون الواحد ارتباط لا انفصام له، بحيث ان التعديل الذى يدخله أحد المجلسين فى بعض مواده يكون له أثره فى المواد الأخرى الباقية بلا تعديل، ويستلزم صياغتها فى قالب جديد حتى يصبح القانون كله منسجما متناسقا.

وعملا بالمبدأ المتقدم لا يجيزون لمجلس النواب فى فرنسا اضافة أبواب جديدة الى الميزانية المعدلة بواسطة مجلس الشيوخ، اللهم إلا اذا كانت هذه الأبواب الاضافية نتيجة لازمة للتعديلات التى ادخلها الشيوخ.

هذا هو النظام المتبع فى فرنسا، أما عندنا فان هذه المسئلة لم تطرح بعد على بساط البحث، واذا فرض أنها عرضت لنا يوما فانى أستصوب كل الاستصواب الحل المعتمد فى فرنسا، سواء بالنسبة للقوانين العادية أم بالنسبة للقوانين المالية، لأن المنطق نفسه خليق بأن يقودنا الى مثل هذا الحل.

١١٢ — كما يجوز التعديل فى مشروعات القوانين يجوز فى اقتراحات الرغبات وذلك إما لاستبدالها كلها أو بعضها، وإما لإلغاء جزء منها. ولأجل الشروع فى مناقشة هذه التعديلات لا يشترط طبعا أخذ الرأى أولا على الانتقال الى مناقشة المواد كما هى الحال فى مشروعات القوانين، لأن الرغبات لا تصاغ فى قالب مواد؛ فمتى أقفلت المناقشة الاجمالية فيها لايبقى سوى المناقشة فى التعديلات حسب ترتيبها، الأبعد فالأقرب الى النص الأصلى.

١١٣ — تقدم التعديلات كتابة لرئيس المجلس، وتبين فيها مادة المشروع أو باب الميزانية المراد تعديله . ويجوز تقديمها وقت انعقاد الجلسة أو فى غير وقت انعقادها، فاذا قدمت قبل الجلسة المحددة للمناقشة الأولى أو الثانية تحال على اللجنة المختصة — أما اذا قدمت أثناء المداولة الأولى فتجرى المناقشة فيها فى الجلسة ويؤخذ الرأى عليها لقبولها أو رفضها، إلا اذا تقرر احالتها على اللجنة قبل ذلك بناء على قرار المجلس أو طلب المقرر — واذا قدمت أثناء المداولة الثانية فللمجلس بعد سماع إيضاحات مقدمها وأقوال المقرر أن يحيلها على اللجنة أو يرفض النظر فيها، ولكن ليس له أن يقبلها فورا . وسيأتى تفصيل كل ذلك فيما بعد .

١١٤ — يثبت تاريخ التعديلات حسب ترتيب ورودها، بيد أن هذا الترتيب التاريخى لاتنبنى عليه أولوية إلا فى حالة تماثل مرمى التعديلات .

١١٥ — لايجوز قبول التعديلات المقدمة باسم الأحزاب، لأن المجلس لايعرف فى داخله أحزابا .

١١٦ — لا تعرض التعديلات على المجلس إلا بواسطة رئيسه، لأنه مكلف بفحصها ليرى هل هى مطابقة للدستور واللائحة أم لا .

١١٧ — يجوز استرداد التعديل كما يجوز استرداد الاقتراح، ولكن اذا كان التعديل مقدما من أكثر من عضو واحد فلا بد من موافقة جميع مقدميه على استرداده .

١١٨ — اذا قدم أحد الأعضاء تعديلا يناقض صراحة تعديلا آخر سبق له تقديمه فانه يغير متنازلا عن التعديل الأول، ولا تجرى فيه مناقشة .

١١٩ — يجوز لكل عضو أن ينتحل لنفسه التعديل المسترد، وأن يطلب الى المجلس استمرار المناقشة فيه ؛ وكذلك يجوز لصاحب التعديل المسترد أن يعيد عرضه على المجلس، كما يجوز له أن يجعل سحبه من أول الأمر مؤقتا .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

الفصل الثانى

إجراءات البحث فى اللجان

المبحث الأوّل — عدد اللجان وتشكيلها

١٢٠ — أكثر أعمال المجالس انتاجا وأجمها نفعا — الأعمال التى تحتاج الى اطالة الروية وتعميق البحث ومراجعة مختلف المصادر ووضع مطول المذكرات وتجاذب أطراف المناقشة المجدية — كل هذه لا يمكن بطبيعتها أن تجرى فى الجلسات العلنية ، على مشهد ومسمع من الجمهور ، وبين ذلك العدد الغفير من الأعضاء ، وفى ذلك الجو المعرض فى كل لحظة للعواصف والاضطرابات ، وانما تجرى وراء الستار فى جو هادئ ، وبين عدد محدود من الأعضاء ، ممن يأنسون من أنفسهم ميلا واستعدادا لدرس الموضوع المطروح عليهم . هذه الهيئات الصغيرة التى ينتخبها المجلس من بين أعضائه ، ويكل اليها مهمة البحث والدرس لكل ما يعرض عليه من المشروعات والاقتراحات تسمى اللجان ، وهى التى نص الدستور فى المادتين ١٠٢ و ١٠٣ على وجوب إحالة المشروعات والاقتراحات عليها .

١٢١ — الأصل فى تشكيل اللجان مراعاة مبدأ التخصص ، أى توفر كل فئة من الأعضاء على درس الموضوعات التى تأنس من نفسها ميلا خاصا واستعدادا ظاهرا لبحثها ودراستها . لذلك نصت اللائحة فى المادة ٥٤ على أن ينقسم المجلس فى مبدأ انعقاد كل دور عادى الى ست عشرة لجنة أصلية تختص كل منها بدرس طائفة معينة من المسائل ، وهذه اللجان هى : —

(١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالشؤون الداخلية ، وعدد أعضائها ٢١

(٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالتجارة والمالية والصناعة، وعدد أعضائها ٢١

(٣) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحقانية، وعدد أعضائها ٢١

(٤) « « « « بالمعارف « « ٢١

(٥) « « « « بالأشغال « « ٢١

(٦) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحربية والبحرية والطيران، وعدد أعضائها ٢١

(٧) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالخارجية، وعدد أعضائها ٢١

(٨) « « « « بالمواصلات « « ٢١

(٩) « « « « بالأوقاف « « ٢١

(١٠) « « « « بالزراعة « « ٢١

(١١) « للشؤون الصحية ... ... « « ١٥

(١٢) « للتعاون والشؤون الاجتماعية والعمال ... ... « « ١٥

(١٣) « للسودان ... ... « « ١٥

(١٤) « للعرائض ... ... « « ١٥

(١٥) « للاقتراحات... ... ... « « ١٥

(١٦) « للمحاسبة ... ... « « ٧

بهذا كانت تقضى اللائحة، وعلى هذا جرى العمل حتى افتتح الدور الثانى للفصل التشريعى الثالث، اذ عرض أحد وكيلى المجلس على المجلس فى جلسة ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ ما ارتآه المكتب من وجوب تعديل نصوص اللائحة فيما يختص بعدد اللجان وتشكيلها، بناء على أن العمل فى الدور الماضى دل على وجوب اختصار عدد أعضاء اللجان حيث ظهر أن العدد كلما كثر زادت الصعوبة فى عقد اللجان؛ من أجل ذلك رأى المكتب أن يكون عدد الأعضاء فى جميع اللجان (بما فيها لجنة الطعون

AMERICAN UNIVERSITY LIBRARY CAIRO

المنصوص عليها فى المادة ٧) خمسة عشر، ماعدا لجنة المالية فانها تبقى كما هى مؤلفة من ٢١ عضوا، و لجنة المحاسبة فانها تظل كما هى مؤلفة من سبعة أعضاء . كذلك رأى المكتب إدماج بعض اللجان فى البعض الآخر، فلجنة السودان تدمج فى لجنة الحربية والبحرية والطيران، و يكونان لجنة واحدة تسمى لجنة درس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحربية والبحرية والطيران والسودان ؛ و لجنة العرائض تدمج فى لجنة الاقتراحات، ويكونان لجنة واحدة تسمى لجنة الاقتراحات والعرائض؛ وأيضا رأى المكتب أن لجنة العمال مسماة بلجنة التعاون والشؤون الاجتماعية والعمال، وهو يقترح أن تبقى لجنة العمال منفردة وأن تضم لجنة التعاون الى لجنة الزراعة، فتكون اللجنة العاشرة لجنة درس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالزراعة والتعاون ، واللجنة الثانية عشر هى لجنة العمال . وقد أقر المجلس هذه التعديلات جميعا فأصبح عدد اللجان ١٤ بدلا من ١٦، و بيانها كما يأتى :

(١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالشؤون الداخلية، وعدد أعضائها ١٥

(٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالتجارة والمالية والصناعة، وعدد أعضائها ٢١ .

(٣) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحقانية، وعدد أعضائها ١٥

(٤) « « « « « بالمعارف « « ١٥

(٥) « « « « « بالأشغال « « ١٥

(٦) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحربية والبحرية والطيران، والسودان وعدد أعضائها ١٥

(٧) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالخارجية ، وعدد أعضائها ١٥

(٨) « « « « « بالمواصلات « « ١٥

(٩) « « « « « بالأوقاف « « ١٥

(١٠) « « « « « بالزراعة والتعاون « « ١٥

(١١) لجنة للشؤون الصحية ... ... وعدد أعضائها ١٥

(١٢) « للعمال ... ... « « ١٥

(١٣) « الاقتراحات والعرائض ... ... « « ١٥

(١٤) « المحاسبة ... ... « « ٧

١٢٢ — قد تعرض للمجلس مسائل تقتضى أبحاثا لاتدخل فى نطاق الأبحاث التى تختص بها هذه اللجان المستديمة، ولذلك يجوز للمجلس أن يعين لجانا مخصوصة بحسب مقتضى الحال . مثال ذلك لجنة الشؤون الدستورية التى شكلت فى جلسة ١٣ يونيه سنة ١٩٢٦ لفحص دستورية المراسيم بقوانين التى صدرت فى فترة تعطيل البرلمان عقب حل مجلس النوّاب فى ديسمبر سنة ١٩٢٤ الى انعقاد البرلمان فى ١٠ يونيه سنة ١٩٢٦؛ وكذلك لجنة التحقيق البرلمانية التى شكلت فى ٣١ يوليه سنة ١٩٢٦ للنظر فى تصرفات وزير المعارف (على ماهر باشا) ويمكن أن يلحق بهذا النوع من اللجان لجنة الردّ على خطاب العرش ولجنة الطعون ، لأن كلا منهما ينتهى أجلها بانتهاء مهمتها، فليست لهما صفة مستديمة كاللجان الأخرى .

١٢٣ — لما كان تشكيل اللجان قائما — كما أسلفنا — على مبدأ التخصص كان من الطبيعى أن يسار فى تشكيلها على نظام التطوع ، بمعنى أنه يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع فى تشكيل كل لجنة من يأنس من نفسه ميلا للاشتغال بها ، لأن كل شخص أدرى الناس بميول نفسه واستعدادها ، فضلا عما فى نظام التطوع هذا من تفادى عمليات الانتخاب الطويلة المملة ، وما فى ذلك من اقتصاد الوقت والجهد .

وتسهيلا للعمل اقترح المكتب على المجلس فى جلسة ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ أن يرسل الأعضاء الذين يرشحون أنفسهم للعضوية فى أية لجنة ترشيحهم ، هذا الى المكتب ، ليتولى جمع الترشيحات وتحضيرها ، ثم يعرضها على المجلس فى الجلسة التالية لكى يفصل فيها . وقد أقر المجلس هذا الاقتراح . غير أنه قد يتفق أن يزيد أو ينقص عدد المتقدمين تطوعا عن العدد المحدد لتشكيل اللجنة، لذلك نصت اللائحة على أنه

فى مثل هـذه الأحوال تحذف الزيادة أو يكمل النقص بواسطة الانتخاب، ويحصل هذا الانتخاب بالقائمة لكل لجنة، وتكفى فيه الأغلبيه النسبية .

١٢٤ — نظام اللجان فى فرنسا كان يختلف عنه عندنا، فقد كان المتبع هناك حتى سنة ١٩٠٢ أن ينقسم البرلمان الى مكاتب : الشيوخ الى تسعة مكاتب والنواب الى أحد عشر مكتبا، تشكل بالقرعة فى أول جلسـة من دور الانعقاد ويتجدد تشكيلها شهريا، وهذه المكاتب تحال عليها المشروعات لفحصها كل منها على انفراد، وبعد هذا الفحص يعين كل مكتب من بين أعضائه عضوا (أو أكثر اذا كان المجلس قد قرر ذلك) ومن هؤلاء الأعضاء تشكل اللجنة التى تتولى درس المشروع وتقديم تقرير عنه .

غير أنه فى سنة ١٩٠٢ قرر مجلس النواب الفرنسى انشاء عشرين لجنة مستديمة لمختلف أنواع المسائل كاللجان التى نصت لائحتنا على انشائها . ويحصل انتخاب هذه اللجان بمعرفة المجلس مباشرة فى مبدأ دور الانعقاد، وتستمر فى مهمتها حتى ينتهى الدور . على أن نظـام المكاتب لم يلغ الغاء، بل لا يزال باقيا، وان كان شأنه قد اضمحل كثيرا حتى أصبح لا يرجع الى المكاتب الا فى تحقيق صحة النيابات، أو عند ما يقرر المجلس تأليف لجنة خاصة لدرس مشروع معين .

أما فى انجلتره فنظام اللجان يختلف بعض الشىء، إذ تفحص المشروعات فى أكثر الأحيان بواسطة المجلس كله منعقدا بهيئة لجنة يشترك فيها كل من شاء من الأعضاء، ولا يشترط لصحة انعقادها تكامل النصاب العددى لجلسة المجلس؛ على أنه يحق للمجلس أن ينتخب من أعضائه لجانا خاصة يكلفها درس ما يراه من المشروعات، والمتبع هناك أن ينتخب المجلس فى أول كل دور لجانا مخصوصـة مهمتها جمع المعلومات وسماع الشهود، ولجانا مستديمة مهمتها فحص المشروعات لا سيما الخاصة بالشؤون القضائية وشؤون التجارة والملاحة والصناعة والزراعة . وعدد أعضاء اللجنة المخصوصة ١٥، أما عدد أعضاء اللجنة المستديمة فستون . ويقوم بانتخاب أعضاء اللجان المستديمة لجنة مخصوصة تنتخب فى أول كل دور لمباشرة هذه المهمة .

١٢٥ — طريقة تشكيل اللجان فى فرنسا تختلف عنها عندنا فانها لا تحصل هناك بالتطوع ولا بالانتخاب، بل يكلون الى مكاتب الأحزاب المختلفة اعداد قوائم بأعضاء كل لجنة بعد الاتفاق فيما بينها، وهذه القوائم تعتبر نهائية، ما لم يعارض فيها خمسون عضوا على الأقل، فاذا حصلت المعارضة يحصل الانتخاب بالقائمة فى الجلسة .

١٢٦ — للعضو الذى لا يريد أن ينتخب فى لجنة ما أن يعلن ذلك قبل عملية الانتخاب، أو بعدها اذا كان قد تم انتخابه، ويحسن أن يكون هذا الاعلان بخطاب موجه الى رئيس المجلس فيأمر بتلاوته، وعلى كل حال لا يجوز أن يكون الرفض فى الحالة الأولى، أو الاستقالة فى الحالة الثانية، محلا للمناقشة فى الجلسة .

١٢٧ — لايجوز أن يكون أحد أعضاء المجلس عضوا فى أكثر من لجنتين أصليتين، والتحديد هنا انما يقتصر بنص اللائحة على اللجان الأصلية، واذن يجوز للعضو المنتخب فى لجنتين أصليتين أن ينتخب فى الوقت عينه عضوا فى أى عدد من اللجان المخصوصة التى يقرر المجلس تشكيلها لمهام معينة .

المبحث الثانى — مدّة بقاء اللجان

١٢٨ — تنص اللائحة فى المادة (٥٥) على أن مدّة اللجان تنتهى بافتتاح الدور الجديد، واذن فاللجان تظل قائمة فى مناصبها طول مدّة الدور العادى الذى تشكل فيه وطول مدّة الأدوار غير العادية التى قد تتلوه قبل افتتاح الدور العادى الجديد كما أنها تستمر أثناء ما يتخلل الدور الذى شكلت فيه أو ما يتلوه من فترات التأجيل أو العطلة . وبديهى أنه يجوز لها فى كل هذه الأوقات أن تنعقد انعقادا قانونيا، وتباشر العمل فيما يحال عليها من الموضوعات .

١٢٩ — اللجان المخصوصة التى يشكلها المجلس لبحث مسائل معينة تظل قائمة حتى يصدر المجلس فى هذه المسائل قرارات حاسمة، فهى لا تنتهى بافتتاح دور الانعقاد الجديد، بل بصدور هذه القرارات الحاسمة فى جميع ما تضمنه تقريرها من

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO

الاقتراحات والآراء، واذا أشارت اللجنة المخصوصة برفض جميع المشروعات المحالة عليها فليس معنى رفضها اعتزالها مهمتها، بل يكون لها الحق فى أن تقدّم أثناء المناقشة الى المجلس مشروعا جديدا من عندها . وحتى بعد صدور القرار الحاسم من المجلس يجوز إحياء اللجنة المخصوصة بعينها اذا تقدّمت للمجلس مشروعات أو مقترحات هى نتيجة وتتمة للمشروعات السابق اعتمادها .

وهـذا ما حصل عندنا بالضبط بالنسبة للجنة الشؤون الدستورية التى أنشئت فى يونيه سـنة ١٩٢٦ للنظر فى دسـتورية المراسيم بقوانين التى صـدرت فى فترة تعطيل البرلمان، فان هذه اللجنة بعد أن فرغت من أبحاثها قدمت للمجلس تقريرا تقترح فيه ضمن ما اقترحت إصدار قانون بالعفو الشامل وآخر بتصحيح بعض مراسيم بقوانين، ومع أن المجلس قد أصدر قرارا حاسما فى مهمة اللجنة باقراره تقريرها بلا تعديل فان اللجنة لم تنحل بمجرد صدور هذا القرار، بل بقيت قائمة حتى أحيل عليها مشروعا القانونين الآنفى الذكر، ثم قدما للمجلس فأقرهما بعد بحث اللجنة إياهما .

المبحث الثـالث — إدارة أعمال اللجان

١٣٠ — متى شكلت اللجان وجب الشروع فى انتخاب رؤسائها وسكرتيريها، ولكن قبل حصول هذا الانتخاب تكون رياسة اللجان مؤقتا لرئيس المجلس، لا بمعنى أنه يترأس جلساتها، بل بمعنى أنه ينظم عملها فيـدعوها للانعقاد لانتخـاب الرؤساء والسكرتيرين وبأسرع ما يمكن . وإنما لا يجوز للرئيس أن يوجه هذه الدعوة الى لجنة قبل اكتمال انتخاب أعضائها جميعا .

١٣١ — لقد ذكرنا أن العادة قد جرت بأنّ لا ينتخب رئيس المجلس عضوا فى أية لجنة، ولكن من المقرر فى فرنسا أنه اذا كان الرئيس قبل انتخابه للرياسـة عضوا فى إحدى اللجان فله أن يحتفظ بكرسيه فى اللجنة بعد انتخابه للرياسة .

١٣٢ — فى أوّل انعقاد اللجنة بنـاء على دعوة رئيس المجلس يجلس أكبر الأعضاء سنا فى كرسى الرياسة، ويتولى أصغرهم سنا وظيفة السكرتيرية، ثم تشرع اللجنة

فى انتخاب الرئيس والسكرتير النهائيين، ويحصل الانتخاب بعين الطريقة التى تتبع فى انتخاب مكتب المجلس، ولا بأس من انتخاب وكيل للرئيس وعدّة سكرتيرين لاسيما فى اللجان الكبيرة .

اللجان التى ينتخب لعضويتها أحد وكيلى المجلس تكون رياستها للوكيل حتما .

١٣٣ — مهمة رئيس اللجنة دعوة أعضائها للاجتماع والمحافظة على النظام وادارة المناقشات وإمضاء محاضر الجلسات والتوقيع على ما تصدره اللجنة من المكاتبات، ولكن يجوز له — خلافا لرئيس المجلس — أن يشترك فى المناقشات، ورأيه غير مرجح، فاذا انشطرت الآراء فى اللجنة شطرين متساويين عدّ المشروع مرفوضا عملا بالقاعدة العامة .

١٣٤ — فى غياب الرئيس يمكن دعوة أعضاء اللجنة بواسطة السكرتير، وفى حالة تعذر ذلك بواسطة رئيس المجلس، وبمجرّد اجتماع اللجنة وقبل الشروع فى المناقشة يتعين انتخاب رئيس مؤقت .

١٣٥ — يقوم سكرتير اللجنة بأعمال سكرتيريتها، ويعاونه فى ذلك واحد أو أكثر من موظفى المجلس، وفى حالة تغيب السكرتير يتعين على اللجنة أن تنتخب من أعضائها سكرتيرا مؤقتا .

١٣٦ — لا تصح قرارات اللجنة إلا بحضور أكثر من نصف أعضائها، هذا كان نص اللائحة فى الأصل، ولكن تبين أثناء العمل أنه من الصعب توفر هذا النصاب، ولذلك اقترح مكتب المجلس على المجلس فى جلسة ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ تعديل النصاب بجعله الثلث بدلا من النصف، وقد وافق المجلس على ذلك .

فى فرنسا النصاب العددى للجان هو النصف، فاذا لم يتكامل فى أول جلسة تدرج عملية أخذ الآراء فى جدول أعمال الجلسة التالية، ويكون القرار فى تلك الجلسة صحيحا أيا كان عدد الحاضرين .

يلاحظ أن النصاب المشترط هو لصحة القرارات، أما المناقشات فتصح أيا كان عدد الحاضرين .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

١٣٧ — للجان أن تشكل من بين أعضائها لجانا فرعية مؤقتة لدرس بعض مسائل خاصة، غير أن لجنة المالية مكلفة فى بدء عملها بانتخاب لجنة فرعية يكون عدد أعضائها تسعة، وتختص بدرس الميزانية والحساب الختامى للادارة المالية وتقديم أعمالها لها (المادة ٥٦ من اللائحة).

١٣٨ — تعقد اللجان بالمكان المخصص لها بدار المجلس، ويجوز لها الانعقاد فى دور الوزارات اذا كان ذلك مما يسهل عليها الرجوع الى الملفات والمستندات، كذلك يجوز لها الانتقال الى خارج العاصمة اذا كان درس الموضوع المحال عليها يقتضى ذلك. ولكن انعقاد اللجنة فى غير مقرها بالمجلس لا يجوز أن يحصل بغير ترخيص من المجلس.

حصل عندنا أن لجنة التحقيق البرلمانية التى شكلت فى يوليه سنة ١٩٢٦ للنظر فى تصرفات وزير المعارف عقدت جلستين من جلساتها فى نفس ديوان الوزارة.

١٣٩ — للجان أن تنعقد فى أى وقت تشاء حتى أثناء انعقاد المجلس، وإنما يجب على السكرتير العام فى هذه الحالة أن يخطرها كلما شرع المجلس فى أخذ الآراء على مسائل مهمة.

١٤٠ — جلسات اللجان دائما سرية لا يباح للجمهور حضورها، وانما يجوز للوزير ذى الشأن أو لصاحب الاقتراح المعروض على اللجنة أن يحضر جلساتها ويشترك فى مناقشاتها بدون أن يكون لكل منهما صوت معدود، وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد موظفى وزارته.

كذلك يجوز لكل عضو غير صاحب الاقتراح أن يحضر جلسات اللجان التى لم يكن من أعضائها، بشرط ألا يشترك فى المناقشة ولا أن يبدى رأيا أو ملاحظة مّا.

فى فرنسا ليس لغير صاحب الاقتراح من الأعضاء أن يحضر جلسات اللجان، واذا كان الاقتراح صادرا من عدة أعضاء فعليهم أن ينيبوا واحدا منهم فقط لحضور جلسات اللجنة.

١٤١ — كما يجوز للوزير ذى الشأن ولصاحب الاقتراح أن يحضر جلسات اللجنة، يجوز للجنة أن تطلب من رئيس المجلس استدعاء الوزير المختص أو صاحب الاقتراح لتقديم ما ترى لزومه من البيانات والايضاحات .

والجارى عليه العمل عندنا أن اللجان لا تبت فى أى موضوع محال عليها مهما كانت صفته قبل أن تستأنس فيه برأى الحكومة وتستمع ما لديها من البيانات بشأنه .

١٤٢ — يحرر لكل جلسة من جلسات اللجنة محضر تدوّن فيه أسماء الحاضرين والغائبين من أعضائها وملخص المناقشات ونصوص القرارات، ويوقع عليه من رئيسها وسكرتيرها (مادة ٥٩ من اللائحة) .

الوقائع المدونة بمحضر اللجنة مفروض قانونا صحتها ، فليس لأحد من الأعضاء أن يناقش اللجنة فى صحة مشتملات محاضرها أمام المجلس . كذلك ليس لأحد من الأعضاء بغير موافقة اللجنة تلاوة شىء من محاضرها فى الجلسة العلنية، لأن محاضر اللجنة ملك لها حتى يصدر المجلس قرارا حاسما فى الموضوع المحال عليها .

١٤٣ — اذا أجاز المجلس اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد عضو فى إحدى اللجان فهذا لا يمنع وجوب دعوته لحضور جلساتها، ولكن متى قبض عليه احتياطيا لا توجه اليه دعوة .

١٤٤ — لا يجوز فى فرنسا اجتماع لجنتين معا إلا بقرار من المجلس، ولو كان الغرض اقتصاد وقت الوزير الذى يريد إلقاء بيان فى اللجنتين كلتيهما .

١٤٥ — يرسل رئيس المجلس الى اللجنة جميع الأوراق والمستندات الخاصة بالمسائل المحالة عليها، ويجوز للجنة، كما يجوز لأى عضو من أعضاء المجلس، أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أوراقا أو معلومات أو ايضاحات تختص بالمشروعات المعروضة عليها .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

١٤٦ — يجوز أن يحال المشروع الواحد على أكثر من لجنة واحدة اذا كان داخلا فى اختصاصها جميعا، وعلى كل منها فى هذه الحالة أن تقدّم تقريرا منفصلا يتناول وجهة نظرها .

حدث عندنا فى دور الانعقاد الثانى للفصل التشريعى الثالث (١٩٢٦ — ١٩٢٧) أن أحال المجلس على لجنة المالية طلب اعتماد إضافى لشراء دار للمفوضية المصرية بواشنجطن، فلما قدّمت اللجنة تقريرها وكان يتناول الموضوع من الوجهة المالية، أحال المجلس المسئلة على لجنة الخارجية لبحثه من الوجهة السياسية قبل أن يبدى فيها رأيا .

هذا ما جرى عليه العمل عندنا . أما فى فرنسا فقد جرت العادة فى أمثال هذه الأحوال بأن يحال المشروع على احدى اللجان لدرس موضوعه وتقديم تقرير عنه، مع احالته فى الوقت عينه على لجنة أو لجان أخرى لابداء رأيها فيه .

كذلك يجوز للمجلس فى فرنسا، اذا تنازعت لجنتان اختصاص النظر فى مشروع واحد، أن يقرّر إما انضمام اللجنتين معا بصفة استثنائية، واما تشكيل لجنة مخصوصة تختارها اللجنتان من بين أعضائهما بالنسبة التى يراها المجلس .

والحكمة التى يتوخونها من اتباع هذه الاجراءات فى فرنسا هى ألا يقدّم الى المجلس عن المشروع الواحد الا تقرير أصلى واحد . وقد نحا المجلس عندنا أخيرا هذا النحو أو ما يقاربه، وذلك بمناسبة بحث مشروع ميزانية الدولة عن سنة ١٩٢٧ — ١٩٢٨، إذ قرّر إحالة مشروع ميزانية كل وزارة على اللجنة المختصة بنظر مشروعاتها، لكى تبحثه من الوجهة الادارية، ثم ترفع تقريرها عن ذلك الى لجنة المالية التى هى فى الأصل صاحبة الاختصاص بنظر مشروع الميزانية فى جملته وتفاصيله . وكانت النتيجة أن لجنة المالية بعد أن استأنست بنتائج أبحاث اللجان المختلفة قدّمت تقريرا شاملا عن الميزانية كلها، وهو الذى عرض وحده على المجلس .

المبحث الرابع — كيفية فحص الموضوعات فى اللجان .

١٤٧ — تبدأ المناقشة فى اللجنة ، كما فى الجلسة العلنية ، ببحث عام فى المشروع ، وبعد اقفال هـذه المناقشة يؤخذ الرأى صراحة ، وفى الأكثر ضمنا ، على الانتقال لمناقشة المواد ؛ وفى هـذه المرحلة يمكن التعديل بلا شرط ولا قيد . وبعد الفراغ من مناقشة المواد وتحريرها فى صيغتها النهائيـة يقرأ تقرير اللجنة ، وتحصل المناقشة وأخذ الآراء على الحيثيات ، بخلاف ما يحصل فى الجلسة العلنية ، حيث لا يسوغ التصويت على أسباب المشروع . هذا مع العلم بأن لكل لجنة أن تتخذ من التحوير فى تفاصيل هذه القاعدة ما يتفق مع كل حالة على حدة .

١٤٨ — لكل عضو بدا له رأى أو تعـديل فى مشروع أو اقتراح محال على لجنة ليس هو من أعضائها أن يبعث به كتابة لرياسـة المجلس لاحالته عليها . (مادة ٦٤ من اللائحة) .

١٤٩ — تنتخب اللجنة عن كل مشروع يعرض عليها مقررا لبيان أعمالهـا أمام المجلس . والمقرر يكون طبعا لسـان الأكثرية ؛ ولكن لا مانع من انتـداب الأقلية أحد أعضائها لتأييد رأيها أمام المجلس .

والعادة أن ينتخب المقرر عقب الفراغ من المناقشات ، ويبلغ اسمه لرئيس المجلس فى المكاتبة المرفوع بها تقرير اللجنة .

واذا حال سبب ما دون قيام المقرر بعمله أمام المجلس أو استمراره فيـه وجب على اللجنة تعيين مقرر بدله .

١٥٠ — للجنة الحق المطلق فى إقرار المشروع المحال عليها أو رفضه أو ادخال ما تشاء من التعديلات عليه ، ولها أيضا أن تشير على الوزير المختص بضرورة تعديل ما ترى تعديله من مواد المشروع ، وكذلك لها عند النظر فى مشروع اتفاق مع الغير ، كالشركات مثلا ، أن تطلب الى الحكومة إجراء مفاوضات جديدة مع هذا الغير

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

للحصول على تعديل الاتفاق أو استبداله . وذلك لأنه لا يجوز للجنة أو المجلس ادخال تعديلات على أمثال هذه الاتفاقات قبل التأكد من موافقة الطرف الآخر عليها .

١٥١ — اللجان تظل محتفظة بحق تعديل النصوص المقدّمة منها الى آخر لحظة، أى الى أن يصدر المجلس قراره فى المادة بجملتها . وتحصل هذه التعديلات إما بتوزيع تقرير جديد، وإما بإبداء إيضاح شفهى فى الجلسة على لسان المقرّر .

١٥٢ — للجنة أن تدمج مشروعين أو أكثر من المشروعات المحالة عليها وتجعلها مشروعا واحدا ، حتى ولو كانت مقدّمة من مصادر مختلفة . وكذلك لها العكس، أى أن تبتر من المشروع المحال عليها جزءا وتقترح إصداره قانونا بمفرده .

١٥٣ — متى وافق المجلس على إحالة مشروع على لجنة، فليس لأحد من الأعضاء بعد ذلك أن يطعن فى اختصاصها ؛ كذلك متى وافق المجلس على الإحالة، فليس لأحد من الأعضاء أن يطلب المناقشة فى المشروع فى الحال بحجة الاستعجال، فان ذلك يكون معناه سلب اللجنة اختصاصا كسبته .

١٥٤ — للجنة التى يحال عليها المشروع أو الاقتراح أن تصرح بعدم اختصاصها بنظره، وتطلب الى المجلس الإحالة على لجنة أخرى، ويجوز لها أن تعين هذه اللجنة، وإنما يحسن فى هذه الحالة أن تأخذ مقدّما رأى اللجنة التى تشير بالإحالة عليها . وهذا ما فعلته لجنة الحربية عندنا بالنسبة لبعض مراسيم خاصة بصيد الأسماك والاسفنج، اذ طلبت فى جلسة ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٦ إحالتها على لجنة المالية، فوافق المجلس على ذلك .

كذلك اذا رأت اللجنة أن المشروع أو الاقتراح المحال عليها يشتمل على موادّ ليست فى نظرها داخلة ضمن اختصاصها، فلها أن تقترح على المجلس إحالة هذه الموادّ على اللجنة التى تراها مختصة .

ويجوز أن يعرض هذا الاقتراح على المجلس للفصل فيه، حتى قبل إيداع تقرير اللجنة .

١٥٥ — فى فرنسا يجوز للمجلس بعد إيداع تقرير اللجنة أن يقرّر إحالته هو والمشروع الأصلى على لجنة أخرى، بشرط اتفاق اللجنتين، لأن اللجنة الأولى تعتبر بحكم قرار المجلس الأوّل هى المختصة، وهذا الاختصاص لا يمكن أن يزول الا باقتراحها أو رضاها .

المبحث الخامس — استقالة اللجان أو أعضائها

١٥٦ — مبدأ عدم جواز سلب اللجنة اختصاصها الا برضاها يستدعى بداهة عدم جواز إعادة انتخاب اللجنة أثناء الدور، الا اذا استقالت كلها بكامل هيئتها . وهذه الاستقالة جائزة، وهى تقدّم الى رئيس اللجنة، فيحيلها على رئيس المجلس ليأمر بتلاوتها فى الجلسة العلنية .

غير أن استقالة اللجنة بكامل هيئتها، بحيث لا يصبح لها وجود قانونى، لا تعتبر صحيحة الابناء على قرار صادر بالاجماع دون الأغلبية، لأنه لا يصح للأغلبية سلب اختصاص الأقلية . وينبغى أن تقدّم الاستقالة بخطاب من كل عضو بمفرده، ويجوز أن تكون خطابات الاستقالة مسببة، ولكن رئيس المجلس غير ملزم فى هذه الحالة بتلاوتها فى الجلسة العلنية .

١٥٧ — اذا استقال رئيس اللجنة وحده، فاستقالته توجه الى رئيس المجلس، وهذا يبلغها اللجنة بواسطة سكرتيرها . واذا كان للجنة وكيل فلا مانع من توجيه الاستقالة اليه رأسا .

١٥٨ — اذا خرج أحد الأعضاء من اللجنة لتعيينه وزيرا، ثم ترك الوزارة قبل انتخاب بدله فى اللجنة، فله الحق فى العودة الى مكانه فيها من غير إجراء انتخاب جديد . لا كذلك الحال بالنسبة للأعضاء الذين يستقيلون من اللجان بمحض رغبتهم، فهم لا يستطيعون العودة الى كراسيهم فى اللجان الا بانتخاب جديد . غير أنه اذا كانت الاستقالة لم تبلغ الى رئيس المجلس فلا وجود لها قانونا، واذن لا محل لاجراء انتخاب جديد فى حالة عدول صاحبها عنها .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO

١٥٩ — للجنة الحق فى أن تنسحب من المناقشة بسبب رفض المجلس مشروعها ، ولكن هذا لا يعنى أنها انحلت اذا كانت لجنة مخصوصة ، أو أنها فقدت اختصاصها اذا كانت لجنة أصلية . بل يجوز للمجلس أن يكلفها ابداء رأيها فيما يحيله عليها من التعديلات ، فاذا أبت الأغلبية من أعضاء اللجنة النظر فيها ، فللأقلية أن تمثل اللجنة ، ويكون للأقلية الحق عندئذ فى نظر التعديلات ، بل فى تقديم مشروع جديد وتأييده أمام المجلس .

١٦٠ — إذا استقال أعضاء اللجنة كلهم الا واحدا ، فلا سبيل الى مواصلة المناقشة فى المجلس ، لأن المناقشة لا يمكن حصولها الا بوجود المقرّر ، والمقرّر لا وجود له الا اذا كان يمثل لجنته . لذلك يجب على الرئيس فى هذه الحالة ، بعد إعلان الاستقالات دعوة المجلس الى انتخاب لجنة جديدة .

المبحث السادس — الاطلاع على أوراق اللجان

١٦١ — لأعضاء المجلس أن يطلعوا على الأوراق المقدّمة للجان بدون نقلها ، ولهم — اذا شاءوا — أن ينقلوا صورا من الأوراق التى يريدون الحصول عليها ، بحيث لا يترتب على ذلك فى الحالتين تعطيل أعمال اللجان (مادة ٦٧ من اللائحة) .

هذا الحق مقصور على أعضاء كل مجلس بالنسبة لهذا المجلس ، بحيث لا يتعدى الى المجلس الآخر ، بمعنى أنه لا يصح للنائب أن يطلع على أوراق مقدّمة للجنة فى الشيوخ ، والعكس بالعكس . وهذا الحكم يسرى أيضا على الأوراق المودعة فى أقلام المحفوظات بكل من المجلسين .

١٦٢ — فى فرنسا حق الاطلاع الممنوح للأعضاء لا يسرى على محاضر اللجان ، مادام المجلس لم يصدر قرارا نهائيا فى الموضوع المحال على اللجنة .

عندنا لا وجود لهذا الاستثناء ، لأن المادة ٦٨ من اللائحة تبيح لجميع الأعضاء حضور جلسات اللجان التى ليسوا أعضاء فيها ، فاذا كان حضور الجلسات نفسها

مباحا، فكيف يحظر الاطلاع على محاضر هذه الجلسات؟ قد يكون هذا الحظر مفهوما فى فرنسا، لأنهم لا يبيحون لأحد من أعضاء المجلس ، فيما عدا صاحب الاقتراح ، حضور جلسات اللجان . أما هنا فالحظر لا يكون مفهوما .

١٦٣ — تنص اللائحة الفرنسية على وجوب إيداع محاضر اللجنة فى قلم محفوظات المجلس بمجرّد صدور قرار نهائى من المجلس بشأن الموضوع المحال على اللجنة . غير أنهم يجيزون للجان، اذا كانت قد تلقت من الحكومة بيانات سرية، أن تستخرج هذه البيانات من المحاضر وتحتفظ بها .

كذلك يجب على اللجان أن تودع قلم المحفوظات بعد صدور القرار النهائى من المجلس جميع الأوراق والمستندات المقدمة لها، سواء أكانت هذه الأوراق والمستندات قد قدّمت للمجلس فى الجلسة العلنية، أم كانت قد أرسلت للجان مباشرة . وبعد الإيداع فى قلم المحفوظات لا يجوز استرداد شىء من الأوراق والمستندات الا بقرار من المجلس وبعد أخذ رأى اللجنة أو المكتب .

ومع أن اللائحة عندنا لم تنص على شىء من ذلك، فالبداهة تقضى بالسير على تلك الطريقة .

المبحث السابع — تقارير اللجان

١٦٤ — التقرير هو المستند الرسمى الذى بواسطته تعرض اللجنة على المجلس نتيجة أبحاثها، وتضمنه مقترحاتها . وهو يتكوّن من جزأين : الأسباب والنصوص، فالأولى تكون محل المناقشة، والأخرى محل التصويت .

١٦٥ — يجب ألا يقتصر التقرير على رأى الأغلبية ، بل لا بد من تضمينه رأى الأقلية، حتى يفصل المجلس فى المسألة وهو على بينة تامة، ولا بأس من بيان عدد الأصوات التى تقرر بمقتضاها كل اقتراح أو حل مما احتواه التقرير .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

١٦٦ — المجلس غير مقيد بالأسباب التى بنيت عليها مقترحات اللجنة ، ومن الجائز جدا أن تعتمد النصوص المقترحة من اللجنة لأسباب مخالفة جد المخالفة للأسباب المبينة فى التقرير .

١٦٧ — يقدّم التقرير الى المكتب ، والرئيس يخبر به المجلس فى أول جلسة .

فى أحوال الاستعجال يجوز أن يقدّم التقرير شفاها . وكذلك يجوز أن تقدّم شفاها تقارير اللجنة عما يحال عليها من التعديلات ، أو يعاد اليها من المواد .

١٦٨ — تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح يجب أن يطبع ويوزع على الأعضاء قبل الجلسة التى ستحصل فيها المناقشة بثمان وأربعين ساعة على الأقل .

عبارة المادة ٦٣ فى هذا الشأن تقول : «قبل الجلسة المذكورة بثمان وأربعين ساعة على الأقل » وكلمة المذكورة تحيل طبعا على المادة التى قبلها ، ولكن هذه المادة لم تشر إلا الى الجلسة التى يخبر الرئيس فيها المجلس بتقديم التقرير ، فاذا كان التقرير سيوزع على الأعضاء قبل هذه الجلسة بثمان وأربعين ساعة ، فأية فائدة عملية فى إخبارهم فيها بتقديمه ؟ .

لهذا نرجح أن المقصود من عبارة « الجلسة المذكورة » الجلسة التى تحصل فيها المناقشة ، وهو الأقرب الى المعقول ، والمتفق مع نص المادة ٦٢ .

فى فرنسا تنص اللائحة على أنه فى الأحوال الاستثنائية يصح التجاوز عن إجراءات الطبع والتوزيع . وقد قضت التقاليد بأن للمجلس الحق فى منع الطبع والتوزيع اذا كان فيهما مساس بمصلحة الدولة .

١٦٩ — ما دام التقرير لم يوزع فللجنة أن تستردّه ، ولكن بعد التوزيع لا يجوز الاسترداد إلا بعد إخبار المجلس بجواب للرئيس يتلى فى الجلسة .

١٧٠ — لقد ذكرنا آنفا أن للجنة الحق المطلق فى رفض الاقتراحات أو المشروعات المحالة عليها ، ولكن يجب عليها ، حتى فى حالة الرفض هذه ، أن تقدّم

للمجلس تقريرا برأيها . على أنه قد توجد فى بعض الأحوال ضرورات سياسية تبرر امتناع اللجنة عن تقديم تقرير ما ، فقد يكون الصمت الوسيلة الوحيدة لتوقية البلاد شر مناقشات ضارة بمصالحها ؛ بيد أنه اذا قدّمت احتجاجات على هذا السكوت ، فالمجلس وحده يكون صاحب الحق فى الترخيص أو عدم الترخيص بامتداد السكوت . ويكفى فى هذه الحالة أن يعلن المجلس موافقته على الصمت ضمنا من غير أخذ الرأى بطريقة صريحة .

١٧١ — على كل لجنة أن ترفع الى مكتب المجلس تقريرها عن المشروع أو الاقتراح المحال عليها فى مدّة لا تتجاوز شهرا ، إلا اذا قرر المجلس غير ذلك . فاذا مضى الميعاد المحدّد من غير أن يقدّم التقرير كان لواضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب من المجلس إحالته على لجنة أخرى ، وللمجلس عند ذلك أن يمدّ الأجل بالقدر الذى يراه كافيا لإنجاز العمل ، أو أن يحيل المشروع أو الاقتراح الى لجنة أخرى يختارها «المادة ٦١» .

وليلاحظ هنا أن الإحالة على لجنة أخرى أمر خطير لا يصح أن يلجأ اليه إلا فى الأحوال الاستثنائية «أوّلا» لأنه يضيع ثمرة ما تكون اللجنة الأولى قد قامت به من المباحث «ثانيا» لأنه يتضمن معنى التوبيخ العلنى للجنة المذكورة .

١٧٢ — اذا انقضى الميعاد المحدّد لتقديم التقرير ولم يقدّم ، فليس لأحد من الأعضاء أن يوجه شكواه من بطء اللجنة الى اللجنة نفسها فى الجلسة العلنية ، بل توجه الشكوى الى رئيس المجلس ، لأنه لا يجوز توجيه الكلام من عضو الى عضو ، أو من عضو الى لجنة ، وما هى إلا مجموع من الأعضاء .

١٧٣ — بالرغم من أن أعمال اللجان هى من شؤون المجلس الداخلية ، يجوز للحكومة أن تتدخل فى أمرها باستعجال إيداع تقرير ، أو بمعارضة هذا الاستعجال .

١٧٤ — فى فرنسا يجوز لكل عضو عنت له ملاحظات ، أو أراد الاستيضاح عن أشياء فى تقرير اللجنة أن يكتب بذلك مذكرة ترسل لرئيس المجلس ، وتنشر مع

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

المضبطة، فتجيب اللجنة على هذه الملاحظات أو الاستيضاحات بنفس الطريقة، أو بتقرير إضافى . والغرض من هذا الإجراء اختصار المناقشات فى الجلسة العلنية جهد المستطاع، وهى طريقة حسنة حبذا لو أخذ بها عندنا، لا سيما واننا قد أبحنا للأعضاء ما يشبه هذا الحق قبل تقديم تقرير اللجنة (راجع المادة ٦٤) .

الفصل الثالث

إجـــراءات المناقشـــة العلنية

المبحث الأوّل — الجلسات والإجراءات الابتدائية

(أ) علنية الجلسة :

١٧٥ — المجالس النيابية لاتعمل لحسابها الخاص، وانما هى تعمل لحساب الأمة التى فوضت اليها مهمة التشريع، وعهدت اليها فى الإشراف على سياسة البلاد. وكما أن السلطة التنفيذية خاضعة بحكم النظام الدستورى لهيمنة السلطة التشريعية، كذلك يجب أن تكون السلطة التشريعية خاضعة بدورها للأمة مصدر جميع السلطات. ولكن لما كان من المتعذر الرجوع الى الأمة فى كل قرار يصدره المجلس، وجب أن يستعاض من ذلك على الأقل بنوع من الإشراف من قبل الأمة على مناقشات المجلس وقراراته، وانما يتم هذا الإشراف بجعل الجلسات — التى تدور فيها مناقشة المسائل بعد إتمام درسها وتمحيصها والتى تصدر فيها القرارات إما بإقرارها أو برفضها — جلسات علنية.

١٧٦ — هذه العلنية تتحقق بأمرين : (أولا) إباحة مشاهدة الجلسات نفسها للجمهور (وثانيا) نشر مضابطها الرسمية على الملأ. وسنتكلم فيما بعد عن هذا الضرب الأخير من العلنية، فنكتفى بالكلام على الركن الأول من العلنية فنقول : إن شروط علنية الجلسات نفسها تختلف باختلاف البلدان، ففى فرنسا وإيطاليا وبلدان غيرهما تتحقق العلنية بتخصيص مكان تفتح أبوابه لكل من أراد الدخول، فلا يكفى أن يباح الدخول لحاملى التذاكر لأن هؤلاء انما هم مدعوون؛ وفى ألمانيا والنمسا واليابان تتحقق العلنية كما تتحقق عندنا بإباحة الدخول لحاملى التذاكر دون غيرهم. أما فى انجلترا فالمفروض قانونا أن جلسات المجلس سرية، وأن الجمهور محظور عليه

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO

دخول البرلمان، وأنه لايجوز للأعضاء أو غير الأعضاء نشر مايدور فى الجلسات من المناقشات إلا بترخيص من المجلس، ولكن الواقع فعلا أن الدخول مباح للجمهور، وأن نشر المناقشات يحصل بأوسع معانيه من غير قيد ولا شرط، بيد أن هذا كله يحصل من باب التساهل، لا على أنه حق مسلم به. وكثيرا ما يستغل المجلس هذه الحالة فى محاكمة الذين ينشرون مضابط جلساته بسوء نية، إذ أنه يستند فى استدعائهم أمامه وفى معاقبتهم لا على سوء النية، بل على ماهو مفروض قانونا من عدم جواز النشر. وقد كان المتبع هناك حتى سنة ١٨٧٥ أنه يكفى أن يطلب ولو واحد فقط من الأعضاء إخراج الجمهور حتى يأمر الرئيس بذلك، ولكن المتبع الآن أن الرئيس لايكون ملزما بإخراج الجمهور عند حصول مثل هذا الطلب، بل عليه أن يعرض الأمر على المجلس، والمجلس يصدر قراره بالأغلبية العادية.

١٧٧ — الغرض من تخويل الجمهور حق مشاهدة الجلسات هو — كما قدمنا — تمكين الأمة، ولو بصفة جزئية، من الإشراف على عمل المجلس، ضمانا لانتظام عمله ونزاهة تصرفاته. إذ غنى البيان أن شعور الأعضاء بوجود شهود حاضرين ينصتون الى مناقشاتهم وأقوالهم، ويرقبون حركاتهم وسكناتهم، هو باعث قوى لهم على ضبط أهوائهم، وتوخى النظام والعدل فى تصرفاتهم. بيد أن هذا الغرض انما يتم بالتزام المتفرجين حدود مهمتهم، وهى المشاهدة فى صمت وهدوء. أما اذا خرجوا عن هذا الطور، فاشتركوا فى المناقشة بعلامات الاستحسان أو الاستهجان، أو بإبداء الملاحظات والتعليقات، فقد صار وجودهم مدعاة الاضطراب والفوضى، بدلا من أن يكون مدعاة النظام؛ لذلك أوجبت اللائحة على من يرخص لهم بالدخول فى الشرفات أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات، وأن يظلوا جالسين، وألا يظهروا علامات استحسان أو استهجان، وأن يراعوا الملاحظات التى يبديها لهم المكلفون بحفظ النظام (المادة ١٣٦).

وكل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكلف بالخروج، فان لم يمتثل فللرئيس أن يأمر باخراجه وتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال (المادة ١٣٧).

واذا حدثت تهويشات أو مظاهرات متكررة فى إحدى الشرفات، فللرئيس أن يأمر باخلائها من جميع الموجودين فيها بلا استثناء .

ولهذا الغرض أيضا أوجبت اللائحة تعليق نص هاتين المادتين ١٣٦ و ١٣٧ فى لوحة بالمكان المعدّ لجلوس المتفرجين .

١٧٨ — مبدأ علنية الجلسات لايجيز لأحد، للأسباب المتقدم بيانها ، الدخول لأية علة كانت فى الأمكنة المخصصة للأعضاء بقاعة الجلسة وقت اجتماع المجلس، عدا موظفيه والمستخدمين المكلفين بتأدية خدمة فيه (المادة ١٣٥) .

أعضاء أحد المجلسين يعدون أجانب فى المجلس الآخر، فلا يجوز لهم الجلوس الا فى الشرفة المعدّة لهم باعتبارهم متفرجين .

هذا وقد أعدت شرفات خاصة بقاعة مجلس النوّاب لكبار الموظفين والمعتمدين السياسيين ولأعضاء مجلس الشيوخ وللصحافة وللسيدات .

(ب) سلطة المجلس فى المحافظة على أمنه ونظامه :

١٧٩ — مبدأ فصل السلطات واستقلال كل منها عن الأخرى يقتضى أن تكون المحافظة على السلام داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاصه وحده . ويقوم بهذه المحافظة الرئيس باسم المجلس وبمساعدة المراقبين ، وللرئيس أن يحدد القوات التى يراها كافية لهذا الغرض ، وتكون تحت إمرته (المادة ١٣٣) .

١٨٠ — نظام الجلسات هو من أخص شؤون المجلس الداخلية، وهو ينحصر فى يد الرئيس وحده، فليس لأية جهة إدارية أو قضائية أن تعترض على أى قرار يصدره الرئيس باسم المجلس لتنظيم الدخول فى الشرفات، سواء أللجمهور، أم للصحافة . والواقع أن التدابير التى يتخذها الرئيس للمحافظة على نظام الجلسة عموما ، ولتنظيم دخول الجمهور والصحافة خصوصا، هى كاللائحة الداخلية نفسها خارجة

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

عن اختصاص كل سلطة غير سلطة المجلس ذاته . فكل ما يمكن عمله إزاءها ، اذا كان ثمة محل للاعتراض عليها ، أن يطرحها أحد الأعضاء على المجلس نفسه .

وبهذه المناسبة نثبت هنا ماجاء فى كتاب أوچين پيبر بند ٧٨٩ جزء أول ونصه : «يحصل توزيع التذاكر على الصحف فى كل من فرنسا وبلجيكا بواسطة النقابات المعتمدة لدى هيئة المراقبة ، وللمراقبة الحق فى رفض إعطاء التذكرة لأية صحيفة ، كلما رأت لزوما لذلك» ومفهوم طبعا أن المراقبة تلتزم فى أعمالها دائما مايشير به الرئيس .

(ج) أماكن الأعضاء فى قاعة الجلسة :

١٨١ — الأعضاء أحرار فى الجلوس حيثما يشاءون من الأماكن المخصصة لهم ؛ ولكن الواقع فعلا أنه حيثما يكون فى المجلس أحزاب مختلفة ، فأعضاء كل حزب يتوخون الجلوس فى أماكن متجاورة .

هذا وليس فى اللائحة ولا فى التقاليد مايحتم على الأعضاء الاحتفاظ بأماكنهم طول مدة الجلسة ، بل يجوز لهم تغيير هذه الأماكن فى خلال الجلسة الواحدة ، كما يجوز لهم مغادرة الجلسة مؤقتا ، ولكن لايجوز لأحد منهم الانصراف نهائيا من المجلس حال انعقاد الجلسة إلا بإذن من الرئيس (المادة ٤٩) .

١٨٢ — للوزراء مقعد خاص ، وهو على يمين المنبر ، ولكن اختصاصهم بمكان معين لا يعنى منعهم من الانتقال الى غيره ، لأن حقهم فى دخول قاعة الجلسة حق دستورى مطلق .

فى المجالس الأجنبية يخصص للجنة التى تولت درس المشروع أو الاقتراح مقعد خاص ، حتى اذا دعت الحال للرجوع الى رأى اللجنة أثناء الجلسة أمكن للجنة أن تنعقد وهى فى مكانها وتقدم للمجلس تقريرها فى الحال .

عندنا لايوجد للجنة فى قاعة الجلسة مقعد خاص ، ولكن هذا لايمنع من إمكان انعقادها أثناء الجلسة ، كلما دعت الحاجة ، فى إحدى الغرف المجاورة .

(د) افتتاح الجلسة . تلاوة أسماء المعتذرين والغائبين . الإشارة الى المحضر . تبليغ المكاتبات الواردة الى المجلس . انتهاء الجلسة .

١٨٣ — يفتتح الرئيس الجلسة ، وساعة افتتاحها تختلف باختلاف الفصول .

ففى الشتاء ينعقد المجلس عادة الساعة الرابعة ، وأحيانا الساعة الثالثة ، بعد الظهر . وفى الصيف يجتمع عادة الساعة الخامسة بعد الظهر ، وقد حدث فى صميم صيف سنة ١٩٢٦ أنه كان يجتمع الساعة السادسة بعد الظهر . وفى رمضان يجتمع المجلس ليلا الساعة التاسعة أو الثامنة بحسب الأحوال .

أما أيام الانعقاد فان المادة ٢١ من اللائحة كانت تنص على أنها السبت والأحد والاثنين والثلاثاء ، ما لم يقرّر المجلس غير ذلك . ولكن فى جلسة ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ تقرّر أن تكون أيام الانعقاد هى الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس ، وذلك توحيدا لأيام العمل فى مجلسى الشيوخ والنوّاب ، لكى يتسنى للوزراء أن يتفرّغوا فى أيام معينة من الأسبوع لأعمال وزاراتهم .

ومع ذلك فأيام الانعقاد تابعة فى الواقع لحالة العمل بالمجلس ، بمعنى أنه اذا كانت الأعمال قليلة فانه يكتفى بالانعقاد فى بعض أيام العمل دون البعض الآخر ، وان كانت الأعمال متزاحمة كثيرة بحيث لا تكفيها أيام العمل المقرّرة فانه يقرّر العمل فى أيام الاسبوع الباقية كلها أو بعضها .

١٨٤ — توضع تحت تصرف الأعضاء قبل موعد افتتاح الجلسة بنصف ساعة قوائم حضور يوقعون عليها متى حضروا ، وعند حلول موعد الافتتاح يطلع الرئيس على هذه القوائم ، فاذا تبين أن العدد القانونى لم يتكامل ، فله أن يؤخر افتتاح الجلسة نصف ساعة ، فاذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصح فيه اجتماع المجلس (المادة ٢١) .

١٨٥ — ينبه الأعضاء المتفرقون فى أنحاء المجلس الى حلول موعد الافتتاح بدق الجرس الموصل إلى جميع غرفه وأروقته . وللرئيس اذا حضر ولم يجد العدد القانونى متكاملا فى القاعة أن يطلب الى المراقبين الذهاب بأنفسهم لإحضار المتخلفين من الأعضاء .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO

١٨٦ — متى تكامل العدد فى القاعة يعلن الرئيس افتتاح الجلسة . وما دام هذا الاعلان لم يحصل ، فليس لأحد من الأعضاء حق طلب الكلام ، واذا تكلم بعضهم ، بالرغم من ذلك ، فلا يجوز تدوين أقواله فى المضبطة .

١٨٧ — يتلى فى ابتداء الجلسة أسماء المعتذرين والغائبين من الأعضاء ، والغرض من هذه التلاوة إثبات أسماء الغائبين . وقد يحصل أثناءها أن يتمكن العضو الذى حضر ولم يكتب اسمه خارجا من إثبات حضوره . ثم يتلى بعد ذلك محضر الجلسة السابقة (١) ، ولا يجوز قبل تلاوته فتح باب المناقشة فى أى موضوع . واذا حصل اعتراض على المدون بالمحضر ، وجب البت فى هذا الاعتراض والفراغ منه قبل مباشرة أى عمل آخر .

١٨٨ — بعد اعتماد محضر الجلسة السابقة ، وقبل البدء فى الأعمال ، يخبر الرئيس المجلس بما ورد عليه من المكاتبات وتقارير اللجان وغير ذلك من الأوراق .

كان المتبع عندنا أن تتلى على المجلس نصوص المكاتبات الواردة له ، ولكن فى جلسة ١٠ يناير سنة ١٩٢٧ لاحظ دولة الرئيس سعد زغلول باشا أن تلاوة المكاتبات فى الجلسة تستغرق زمنا طويلا ، ورأى حرصا على وقت المجلس وتنفيذا لحكم المادة ٢٥ من اللائحة التى تنص على أن يخبر الرئيس المجلس بما يرد اليه من المكاتبات — أن يلخص المكتب موضوع المكاتبات ليعرضها الرئيس على المجلس ، فوافق المجلس على ذلك .

١٨٩ — إبلاغ المجلس ما يرد الى الرياسة من المخابرات والرسائل هو من حق الرئيس دون سواه . فهو الذى يقرر إبلاغها للمجلس أو عدمه ، حتى ولو كانت متعلقة بمسائل سياسية مطروحة على بساط المناقشة . فاذا فرض أن أحد الأعضاء أحاط علما بها من أى طريق كان ، فليس له حق إبلاغها الى المجلس الا باذن الرئيس .

١٩٠ — من المبادئ المقررة فى فرنسا ، وعندنا أيضا ، أنه لا يجوز لأى موظف مهما علا مركزه أن يخابر المجلس مباشرة من غير واسطة الوزير المختص ،

(١) الآن لا يتلى المحضر ، بل يكتفى بتوزيعه على الاعضاء قبل الجلسة ، وبالاشارة اليه فى مبدأ الجلسة .

بل يجب أن تبلغ المخابرات المتعلقة بالمصالح الأميرية الى المجلس عن طريق الوزير المسئول . فاذا أرسل أحد الموظفين أو القواد الى المجلس خطاب شكر مثلا عما قيل بشأنه فى الجلسة، فهذا الخطاب لايبلغ بمعرفة الرئيس الى المجلس ، بل يكتفى بنشر صورته فى الجرائد، ويودع فى قلم المحفوظات . كذلك طلبات رفع الحصانة الواردة من النيابة العمومية لا يجوز أن تبلغ الى المجلس بواسطة النائب العمومى أو غيره من مرءوسيه، بل يجب أن تبلغ بواسطة وزير الحقانية .

١٩١ — من المقرّر فى فرنسا ألا يبلغ الرئيس المجلس الا الأوراق والرسائل الواردة من الحكومة أو المجلس الآخر أو البرلمانات الأجنبية . أما ما عدا ذلك من الأوراق والرسائل والمخابرات، فاما أن يحيله الرئيس مباشرة على اللجان، ان كان ذا علاقة بأعمالها، أو يأمر بحفظه . والغرض من ذلك عدم إضاعة وقت المجلس .

١٩٢ — بعد تبليغ المخابرات والرسائل يأمر الرئيس بالسير فى الأعمال المدرجة بالجدول، حتى اذا انتهت الأعمال ، أو حان الميعاد الذى ينفض المجلس عادة فيه، أو بدت على الأعضاء علائم التعب يعلن الرئيس انتهاء الجلسة بعد موافقة المجلس، ومتى أعلن انتهاءها فليس لأحد بعد ذلك حق الكلام . واذا تكلم فأقواله لا تدوّن بالمضبطة . وليلاحظ أن انتهاء الجلسة لا يحصل بأمر الرئيس من تلقاء نفسه، بل لا بد من أخذ رأى المجلس، وذلك نظرا لخطورته، فقد يكون من المصلحة الكبرى امتداد الجلسة .

١٩٣ — للرئيس بعد موافقة المجلس أن يأمر بايقاف الجلسة أو رفعها حدادا لوقوع كارثة أو وفاة عظيم، ولو كان من غير أعضاء المجلس . ويحصل الإيقاف فى أى وقت أثناء الجلسة، ولو قبل تلاوة المحضر وأسماء الغائبين .

(هـ) الجلسات السرية :

١٩٤ — إنه وإن كانت العلنية هى الأصل والأساس فى مناقشات المجالس النيابية، الا أنه قد تعرض أحوال يكون فيها من الحكمة حصول المناقشة بصفة سرية،

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

كأن تريد الحكومة اطلاع المجلس، أو كأن يريد المجلس الوقوف من الحكومة، على أمور ليس من مصلحة البلاد إذاعتها على الملأ . لذلك نصت المادة ٩٨ من الدستور على أن « لكل مجلس أن ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه، ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا » .

وتنفيذا لهذا النص الدستورى قضت اللائحة فى المادة ٤٥ بأن « للمجلس أن ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه على الأقل » . ويقدّم الطلب كتابة للرياسة، ثم يقرر المجلس بعد إخراج من صرح لهم بالدخول ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا . ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها على الأكثر اثنان من مؤيدى السرية واثنان من المعارضين لها .

وتدرج أسماء الموقعين على الطلب فى مضبطة الجلسة .

١٩٥ — انعقاد المجلس بهيئة سرية بناء على الطلب المستوفى الشروط أمر متحتم لا يستدعى أخذ الآراء . هذا هو المفهوم بكل وضوح من نص الدستور واللائحة، لا سيما وأنه قد أعطى للمجلس بعد ذلك فرصة الفصل فيما اذا كانت الجلسة تستمر سرية أو تعود علنية . فبمجرد تقديم الطلب بالصفة القانونية، يأمر الرئيس بلا مناقشة بإخراج المصرح لهم بالدخول، ثم تجرى المناقشة فى السرية، كما هو مبين بالمادة ٤٥ من اللائحة اذا اقتضى الأمر ذلك، والقرار الذى يصدر فى هذه الحالة يكون بالأغلبية المطلقة .

١٩٦ — بما أن الجلسة السرية لا يمكن أن تنعقد الا بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء على الأقل، فليس للرئيس الحق فى عقدها من تلقاء نفسه، ولو كان الغرض المناقشة فى أمر داخلى محض قد لا يهم الجمهور الاطلاع عليه .

١٩٧ — طلب عقد الجلسة السرية يجوز تقديمه فى أى وقت أثناء المناقشة، حتى ولو كان الغرض منه مواصلة المناقشة بصفة سرية فى أمر بدت مناقشته بصفة علنية، بل يجوز أيضا تقديمه أثناء تكلم الخطيب، ولو كان الخطيب أحد الوزراء،

لأن مبدأ عدم جواز المقاطعة لا يسرى على هذه الحالة . اذ الواقع أن حق الخطيب فى مواصلة خطابه لا ينفى حق المجلس فى اختيار الحالة التى يسمع فيها هذا الخطاب ، إما فى حالة سرية ، وإما فى حالة علنية . هذا الى أن عقد الجلسة بصفة سرية لا ينزع من الخطيب حق الاستمرار فى خطابه ، وانما هو يوقف هذا الحق بضع دقائق فقط ، حتى اذا انعقدت الجلسة سرية كان له أن يستأنفه .

١٩٨ — اذا تبين أثناء المناقشة فى الجلسة السرية أنه لم يعد هناك داع لاستمرارها سرية ، فالرئيس يأخذ رأى المجلس فى عودتها علنية . واذا اقتضى الأمر مناقشة فى ذلك ، فالمناقشة يجب أن تجرى بالطريقة المبينة فى المادة ٤٥ ، أى لا يشترك فيها أكثر من اثنين من مؤيدى استمرارها سرية واثنين من مؤيدى عودتها علنية ، وذلك لأنه اذا كان انعقادها سرية فى الأصل يستلزم هذه الطريقة فى المناقشة فاستمرار الانعقاد يستلزمها من باب أولى .

١٩٩ — ليس لأحد من موظفى المجلس حضور الجلسات السرية ، إلا اذا قرر المجلس غير ذلك .

فى فرنسا يجوز لمندوبى الحكومة أن يرافقوا الوزراء فى حضور الجلسات السرية كما يرافقونهم فى حضور الجلسات العلنية . ومع أنه لم يحصل عندنا بعد سابقة فى هذا الشأن ، فالذى يظهر لنا أنه لا مانع من جواز ذلك عندنا أيضا ، لأن نص الدستور عن جواز استعانة الوزير بكبار موظفيه نص عام لم يحصر فى الجلسات العلنية دون غيرها ، ولأن حاجة الوزير الى الاستعانة بمعلومات موظفيه فى المناقشات السرية لا تقل عن حاجته الى هذه الاستعانة فى المناقشات العلنية .

٢٠٠ — يجوز للأعضاء أن يغادروا الجلسة مؤقتا أثناء انعقادها سرية ، كما يجوز لهم ذلك أثناء انعقادها علنية .

٢٠١ — هل يجوز للمجلس إصدار قرارات فى الجلسة السرية ؟ .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO Library

المتبع فى فرنسا انه اذا كانت القرارات خاصة بمسائل داخلية كالإجراءآت ، فله هذا الحق . أما اذا كانت خاصة بمسائل سياسية أو تشريعية فليس له أن يصدرها الا فى الجلسة العلنية . هذا فى فرنسا ؛ أما عندنا فالذى حصل فى جميع الجلسات السرية ان المجلس كان يتخذ قراراته وهو منعقد بهيئة سرية ، ويكتفى بإعلان هذه القرارات عند استئناف الانعقاد بهيئة علنية ، أى أن عملية أخذ الآراء تكون فى الجلسة السرية .

٢٠٢ — يجوز للمجلس أن يقرر عدم تحرير محاضر لجلساته السرية ، ويجوز له ، إن عمل لها محاضر ، أن يمنع غير الأعضاء من الاطلاع عليها (المادة ٤٧ لائحة) .

٢٠٣ — يقوم بتحرير محاضر الجلسات السرية أحد السكرتيرين النائبين ، وتحرر هذه المحاضر وتتلى فى نفس الجلسة السرية (٤٨ لائحة) .

٢٠٤ — محاضر الجلسات السرية توضع فى ظرف مختوم ، وتوضع فى قلم المحفوظات ، ولا يجوز فضها بقصد نشرها كلها أو بعضها أو تبليغ شىء منها للحكومة أو إحدى اللجان إلا بقرار من المجلس نفسه .

المبحث الثانى — جدول الأعمال

٢٠٥ — قد يبدو لأول وهلة أن ترتيب الأعمال التى ينظرها المجلس أمر غير ذى بال ، ولكن الواقع أنه أمر خطير يتوقف عليه فى بعض الأحيان نجاح المشروعات أو حبوطها ؛ فقد يؤدّى التعجيل فى إدراج مشروع ما قبل الأوان المناسب الى رفضه ، كما قد يؤدّى التسويف فى إدراج مشروع ما الى حلول موعد انتهاء مدّة المجلس قبل التمكن من نظره . لهذا جرى العمل فى فرنسا على أن يتولى وضع جدول الأعمال مؤتمر يدعو اليه رئيس المجلس رؤساء اللجان وزعماء الأحزاب أو من ينوبون عن كلا الفريقين ، وتخطر الحكومة عن ميعاد الاجتماع لسماع ما لديها من الأقوال ، ثم يصدر المؤتمر قراره ، ويعرض هذا القرار على المجلس لاعتماده . ومتى اعتمد ،

فلا سبيل الى تعديله إلا بقرار آخر من المجلس بناء على طلب الحكومة أو خمسين من الأعضاء الحاضرين .

هذا فى فرنسا ؛ أما عندنا فمكتب المجلس هو الذى يتولى تحضير جدول الأعمال ، وقبل انتهاء كل جلسة يعلن الرئيس موعد الجلسة المقبلة وجدول أعمالها الذى تم تحضيره بمعرفة المكتب ، فاذا لم يعارض فيه أحد اعتبر المجلس موافقا عليه .

٢٠٦ — يعلق جدول الأعمال على اللوحة المعدّة لهذا الغرض بمقر المجلس ، وينشر بالجريدة الرسمية ، ويخطر الرئيس الأعضاء الغائبين بميعاد الجلسة الآتية وببيان أعمالها (المادة ٥٣) .

وفضلا عن ذلك فان جدول الأعمال يطبع ويوزع على الأعضاء قبل الجلسة (انظر قرار المجلس فى جلسة ١٤ أبريل سنة ١٩٢٤) .

٢٠٧ — الحق المخوّل للرئيس بمقتضى المادة ٥٣ الآنف ذكرها فى اقتراح الترتيب الذى يكون قد وضع بمعرفة المكتب لجدول الأعمال لا يحول دون حق الأعضاء فى تعديل هذا الاقتراح بطلب إدراج المشروعات التى يرون ضرورة إدراجها ؛ ويجوز للوزراء أن يطلبوا إدراج مسئلة ما فى رأس جدول الأعمال للجلسة التالية .

٢٠٨ — نصت اللائحة الفرنسية صراحة على أن المواضيع التى يكون المجلس قد شرع فى نظرها تعطى الأولوية فى جدول الأعمال للجلسة المقبلة ، ويليها فى الترتيب المشروعات السابق للمجلس اعتمادها والمعدّلة بمعرفة مجلس الشيوخ .

والمتبع عندنا ، وان لم يوجد نص صريح ، أن تعطى الأولوية للمسائل التى شرع فى مناقشتها ولم يفرغ منها ، ما لم يقرّر المجلس غير ذلك طبعا .

٢٠٩ — للمجلس أن يقرّر سلفا جدول الأعمال لعدّة جلسات مقبلة . وله أن يحدّد أياما معينة لأعمال مخصوصة . وبهذه المناسبة نذكر أن مجلس النوّاب الأول قرر فى دور انعقاده الأول تخصيص يوم الاثنين للمناقشة فى لائحته الداخلية ، وكذلك كان المجلس فى مختلف الأدوار يخصص أياما معينة من الأسبوع لنظر الميزانية .

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

للمجلس أيضا أن يقرر عدم النظر فى أى عمل غير المشروع الذى يكون شغله الشاغل كمشروع الميزانية مثلا . فقد قرّر مجلس النوّاب فى دور انعقاده الأوّل عند النظر فى الميزانية عدم إدراج أى سؤال أو استجواب أو اقتراح إلا ما كان ذا صبغة مستعجلة للغاية .

وكذلك قرر المجلس فى ٦ سبتمبر سنة ١٩٢٦ تأجيل الإجابة على الأسئلة والاستجوابات الى ما بعد الفراغ من نظر الميزانية .

٢١٠ — جواز تحديد أيام معينة لأعمال معينة لا يستتبع جواز تحديد ساعات معينة من كل جلسة لأعمال معينة ، لأن العمل بمثل هذا التحديد يؤدّى الى الفوضى ، إذ ليس من المستطاع أن يعرف سلفا كم من الزمن تستغرق المناقشة فى موضوع بعينه . هذا طبعا مع استثناء الأسئلة المحدّد لها نصف الساعة الأولى من كل جلسة ، لأن الرد على الأسئلة لا ينطوى على مناقشات ، واذا لم يكف نصف الساعة للردّ على جميع الأسئلة المدرجة فى جدول الأعمال ، فان ما يتبقى منها بلا ردّ يمكن أن يؤجل للجلسة التالية من غير أم يترتب على ذلك إخلال بنظام العمل .

٢١١ — الاقتراحات الخاصة بجدول الأعمال ، كاقتراح إيقاف الجلسة مدّة من الزمن ، لا تعتبر اقتراحات بمعنى الكلمة ، فلا داعى لاحالتها على لجنة الى آخر ذلك من الاجراءات ، بل يبت فيها فى نفس الجلسة .

اقتراحات إبقاء الجدول على حاله تقدّم دائما فى التصويت على اقتراحات تعديله .

٢١٢ — من المبادئ المقررة أن المجلس صاحب السلطة المطلقة بالنسبة لجدول أعماله . فله عند افتتاح الجلسة أن يقرر بناء على اقتراح الرئيس أو أحد الأعضاء أو أحد الوزراء ، استبعاد مسئلة ما من جدول أعمال اليوم دون أن يكون مع ذلك ملزما بادراجها فى جدول أعمال جلسة أخرى ، أو أن يدرج فى جدول أعماله مسئلة جديدة ، أو أن يعدّل ترتيب الأعمال المدرجة فى جدوله تقديما وتأخيرا . ويجوز أن يحصل هذا التعديل ضمنا ، غير أنه يجوز لكل عضو أن يطلب

المحافظة على النظام الأصلى للجدول، وهذه الطلبات تكون لها الأولوية على الموضوع الجارى مناقشته، بشرط عدم مقاطعة الخطيب . وعلى كل حال يحسن بالمجلس أن يحافظ على النظام الأصلى لجدول الأعمال جهد الطاقة، وألا يحيد عنه إلا لضرورة قصـــوى .

٢١٣ — اذا أعلنت الوزارة فى المجلس عزمها على الاستقالة، يجوز لأى واحد من الأعضاء تقـديم اقتراح بالتأجيـل ريثما تنحل الأزمة، مع تخويل الرئيس حق دعوة المجلس فى الوقت المنـاسب . ومثـل هذا الإجراء يجوز من باب أولى فى حالة اسـتقالة الوزارة بالفعل، كما يجوز فى حالة تشكيل الوزارة الجديدة بقصـد تمكينها من التفرغ لجمع شتات الأعمال وتسلم أزمتها .

من المبادئ المقرّرة أنه فى حالة تأجيل انعقاد المجلس بقرار منه، يكون لرئيسه الحق فى دعوته للاجتماع بصفة استثنائية قبل الموعد المحدّد لاستئناف اجتماعه، اذا طلبت اليه الحكومة ذلك . ولكن ليس له بحال من الأحوال تأجيل موعد الاجتماع بعد تحديده بمعرفة المجلس، ولو طلبت اليه الحكومة ذلك .

٢١٤ — لا يجوز للمجلس عند انتهاء الدور أن يحدّد جدول الأعمال للجلسة الافتتاحية للدور المقبـل، وإلا كان فى ذلك معنى الاستدامة لدور الانعقاد، وهو مخالف للدستور .

٢١٥ — الأصل فى جدول الأعمـال أن يوضع بموافقة المجلس بنـاء على اقتراح الرئيس، ويعلن قبل انتهاء كل جلسة عن الجلسة التى تليها .

ولكن قد توجد حالة يتعذر فيهـا اتباع هـذا الاجراء، وهى حالة الجلسات الافتتاحية لأدوار الانعقاد، إذ يتعذر مادّيا — لعدم سبقها بجلسات أخرى — أن يوضع لها مقدما جدول أعمال بموافقة المجلس .

غير أن اللائحة الداخلية قد تكفلت بتذليل هذه الصعوبة، إذ نصت صراحة فى المواد ٢ و ٦ و ١٥٤ على أعمال معينة يتحتم مباشرتها قبل غيرها من الأعمال بمجرّد

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

انعقاد المجلس، فكأن اللائحة بهذا النص الجازم قد وضعت مقدّما جدول الأعمال لجميع الجلسات الافتتاحية لأدوار الانعقاد. وإذن لا يكون على السكرتيرية — سواء أكانت هى السكرتيرية النيابية فى حالة وجودها، أم السكرتيرية العامّة فى حالة انعقاد مجلس جديد — إلا أن تنقل عن اللائحة الداخلية هـذا الجدول الذى رسمته . وقيام السكرتيرية بهذا العمل فرض محتوم عليها، لأنها مكلفة باعداد كل ما يلزم لانعقاد المجلس، وإعداد جدول الأعمال للجلسة الافتتاحية، كما نصت عليه اللائحة، هو من أخص الأعمال التحضيرية الملقاة على عاتق السكرتيرية . ومن هـذا القبيل بالضبط قيام السكرتيرية بتحضير كشف الأعمار للأعضاء لمعرفة رئيس السن وسكرتيرى السن. فكما يتعين عليها تحضير هـذا الكشف، يتعين عليها أيضا تحضير جدول الأعمال كما وضعته اللائحة .

وليلاحظ مع كل ما تقدّم أن المجلس هو صاحب السلطة العليا بالنسبة لجدول أعماله، فله أن يغير فيه ما شاء ويبدّل، ولكن الى أن ينعقد المجلس انعقاده القانونى الصحيح، والى أن تظهر إرادته فى التغيير والتبديل جلية واضحة، يتحتم على السكرتيرية أن تعتبر جدول الأعمال الذى رسمته اللائحة الداخلية، وهى قانون المجلس وناموسه، الجدول النافذ السارى .

المبحث الثالث — مناقشة المشروعات والاقتراحات

(أ) عدد مرات المداولة :

٢١٦ — إن قرار المجلس أمر فى منتهى الخطورة، لأنه يقيد الملايين من الناس، لذلك عنى الدستور بجعل التشريع على مرحلتين، ولذلك نصت اللائحة على عدم صيرورة القرار نهائيا إلا بعد مرور مشروع القانون فى مداولتين، تفصل بينهما فترة من الزمن تكون كافية لمراجعة النظر وتدارك الخطأ، لا تستثنى من ذلك إلا المشروعات المستعجلة، والمشروعات المكوّنة من مادّة واحدة .

هكذا قرّرت اللائحة فى المادّة ٧٨، ولكنها بعد تقرير هذا المبدأ إجمالا جاءت عند التفصيل بما ينقضه تمام النقض ، ويجعل النظام المقرّر لا نظام المداولتين، بل نظام المداولة الواحدة فى جميع الأحوال .

وبيان ذلك أن المداولة لا يمكن أن تعتبر كاملة مستوفاة، ولا أن تؤدّى الغرض المقصود منها على الوجه الأتم، إلا اذا تكوّنت من ركنين : المناقشة، فالتصويت. فاذا اشترط لصحة تقرير مشروع ما مروره فى مداولتين، وجب بداهة أن تكون كل منهما مستوفية لهذين الركنين ؛ لأننا اذا اقتصرنا فى المداولة الأولى مثلا على المناقشة دون التصويت، لحرجنا منها دون أن نعرف رأى المجلس، مع أن معرفة هذا الرأى أمر لابدّ منه ولا مندوحة عنه، حتى يتمكن كل عضو من تدبره فى الفترة الواقعة بين المداولتين لاستجلاء ما عسى أن يكون به من مواطن الضعف أو النقص، وبذلك تتحقق الفائدة من نظام المداولتين . كذلك لا يجوز الاقتصار فى المداولة الثانية على التصويت دون المناقشة، لأن الغرض من هذه المداولة تمكين المجلس من تصحيح خطأ وقع فيه، أو إكمال نقص غاب عنه أثناء المداولة الأولى، وكيف يتأتى شىء من ذلك اذا كانت المداولة الثانية لا تفتح باب المناقشة على مصراعيه لإبداء ما يعنّ للأعضاء من الملاحظات والإدلاء بما يسنح لهم من الآراء؟ هذه حقائق لا نحسبها فى حاجة الى بيان أو توكيد، ولكن من العجب أن اللائحة، بعد أن قرّرت مبدأ المداولة فى المادّة ٧٨، كما ذكرنا آنفا ، جاءت فى المادّة ٧٩ بما نصه : « المداولة الأولى تجرى ببحث ومناقشة موضوع المشروعات والاقتراحات إجمالا، ثم يؤخذ الرأى فى الانتقال الى مناقشة موادّها على وجه التفصيل، فاذا تقرّر ذلك شرع المجلس فى الحال فى مناقشة المشروعات والاقتراحات مادّة مادّة أصلا وتعديلا، ثم يؤخذ الرأى فى إجراء المداولة الثانية الخ » أعنى أن المداولة الأولى تقتصر فيما يختص بالمواد والتعديلات على مناقشة كل منها دون أخذ الرأى عليها مادّة مادّة وتعديلا تعديلا . ثم جاءت اللائحة فى المادّة ٨٠ بما نصه : « تقتصر المداولة الثانية على تلاوة نصوص المشروع والاقتراحات وما يتعلق بها من

التعديلات وأخذ الرأى عليها مادّة مادّة ثم على المجموع » أعنى أن المداولة الثانية لا تفتح باب المناقشة على مصراعيه ، بل ما هى إلاعملية تصويت ، لا أقل ولا أكثر ، لأن كل عملية تصويت تستلزم بنص المادّة ٨٨ تلاوة النص المراد أخذ الرأى عليه قبل الشروع فى أخذه مباشرة .

وليلاحظ أن هذه المادّة تنافى نص الشطر الثانى من المادة ٨٣ التى تصرح بأن المناقشة أثناء المداولة الثانية جائزة ممكنة ، حيث تقول : « أما التعديلات التى قدّمت أثناء المداولة الثانية فللمجلس — بعد سماع إيضاحات مقدّمها وأقوال مقرّر اللجنة عنها — أن يحيلها على اللجنة ، أو أن يرفض النظر فيها » .

والواقع أن المادتين ٧٩ و ٨٠ بحالتهما الراهنة انما تفصلان الإجراءات المتعاقبة ، لا لمداولتين مستقلتين ، بل لمداولة واحدة تفصل بين ركنيها فترة من الزمن . وغنى عن البيان أن هذا يناقض تمام المناقضة نص المادة ٧٨ التى تقرّر مبدأ المداولتين ، كما انه يجعل التفريق بين المشروعات المكوّنة من مادة واحدة ، والمشروعات المكوّنة من مادتين فأكثر ، والتفريق بين المشروعات المستعجلة والمشروعات غير المستعجلة — يجعل كل هذا ضربا من العبث ، وهو ما تنزه اللائحة عنه .

على أن هذا الباب كله هو من الأبواب التى لم ينظرها المجلس تفصيلا ، ولم تجر فيها مناقشة على الاطلاق ، بل قرر ضمن ما قرر إجمالا . وأكبر الظن أنه متى عرض على بساط البحث المفصل ، وطرحت أمام المجلس هذه الحقائق ، فانه لن يلبث أن يعدله التعديل الواجب . أضف الى ذلك أن المجلس كان يجرى فى العمل على ما توجبه البداهة ، وعلى خلاف نص اللائحة بحرفه . فكان فى المداولة الأولى يستوفى المناقشة فى كل مادة وتعديل ، ثم يأخذ الرأى على المواد والتعديلات تفصيلا ؛ وكان فى المداولة الثانية يسمح بفتح باب المناقشة لكل من أراد ذلك ، ولا يقتصر على التلاوة وأخذ الرأى .

لذلك رأينا من الواجب أن نجعل شرحنا لهـذا الباب مبنيا على أن المداولتين المقرّرتين هما مداولتان حقيقيتان، لا مداولتان صوريتان، فلم نتقيد بنص اللائحة الذى يتحتم تعديله فيما نرى، بل استرشدنا بما هو متبع فى البلاد التى نقلنا عنها أنظمتنا النيابية وأوضاعنا البرلمانية، وبالأخص فرنسا، وعلى ما جرى عليه العمل عندنا بالفعل .

٢١٧ — الأصل أن جميع مشروعات ومقترحات القوانين خاضعة لاجراء المداولتين، ولكن يستثنى من ذلك :

(أوّلا) مشروعات ومقترحات القوانين المكوّنة من مادة واحدة ؛ وبهـذه المناسبة نذكر أن مادة التنفيذ لا تحتسب مادة مستقلة .

(ثانيـا) مشروعات ومقترحات القوانين التى يتقرّر استعجالها .

على انه فيما يختص بمشروعات الميزانية والاعتمادات الإضافية قد جرى العمل فعلا — وان لم يوجد باللائحة نص صريح — على إعفائها من إجراء المداولتين . وهـذا يطابق المتبع فى فرنسا . والحكمة فى ذلك أن قوانين الميزانية والاعتمادات الاضافية مفروض فيها الاستعجال ضمنا، وان لم يتقرّر صراحة .

غير أنه اذا كان مشروع القانون المقـدّم بطلب اعتماد إضافى يشتمل على مبدأ نظامى جديد، فالواجب أن يمر بمداولتين .

٢١٨ — مدّة الفصـل بين المداولتين لا يجوز أن تقل عن ثلاثة أيام، لا يحسب فيها آخر أيام المداولة الأولى، ولا أوّل أيام المداولة الثانية . غير أنه يجوز فى أحوال الاستعجال أن يقرّر المجلس إسقاط مدّة الفصـل، والانتقال رأسا الى المداولة الثانية، كما حصل فى مناقشـة مشروع تعديل قانون الانتخاب بجلستى ٧ و ٨ يوليه سنة ١٩٢٤

هذا ولا يجوز إدراج المشروع فى جدول الأعمال للمداولة الثانية قبل انتهاء مدّة الفصـل، ولو كان من المحقق أنه على فرض إدراجه، فالدور لن يدركه فعلا قبـل انتهاء تلك المدّة .

٢١٩ — المداولة الثانيـة لا تحصل من تلقاء نفسها حتما، بل يجب أخذ رأى المجلس على إجرائها . فان لم يوافق عدّ المشروع مرفوضا ، واذا وافق تحدد لها جلسة بميعاد لا يقل عن ثلاثة أيام، كما تقدّم .

٢٢٠ — رفض الانتقال الى المداولة الثانية لا يقتصر على إسقاط المشروع الأصلى وحده، بل تسقط معه النصوص الإضافية التى تكون قد اقترحت واعتمدت فى المـداولة الأولى ، فلا يبقى لأصحابها إلا حق تقـديمها مرة أخرى باعتبارها اقتراحات مستقلة بعد مضى الميعاد القانونى .

٢٢١ — لا يجوز للمجلس أن يقرّر الانتقال الى المداولة الثانية قبل الفراغ من البت فى جميع مواد المشروع، أو قبل سحب المواد التى لم يصدر فيها قرار . فاذا كان المجلس قد أجل النظر فى بعض المواد لجلسة أخرى، فليس له أن يقرّر الانتقال الى المداولة الثانية، إلا اذا ألغى قرار التأجيل بقرار آخر .

٢٢٢ — يتبع فى المداولة الثانيـة نفس الاجراءات التى تتبع فى المداولة الأولى، مع الفروق الآتية بينهما وهى : (أوّلا) ان المداولة الثانية لا تبدأ كالمداولة الأولى بمناقشة الموضوع اجمالا، بل تبدأ مباشرة بمناقشة المواد تفصيلا، (ثانيا) ان التعديلات المقدّمة أثناء المداولة الأولى يمكن قبولها أو رفضها أو احالتها على اللجنة ، بينما التعديلات المقدّمة أثناء المداولة الثانية لا يمكن الا رفضها أو إحالتها على اللجنة، فلا يجوز قبولها فورا، كما سيأتى تفصيل ذلك فيما بعد، (ثالثا) ان المداولة الأولى تختم بأخذ الآراء على الانتقال للمداولة الثانيـة، بينما المداولة الثانيـة تختم بأخذ الآراء على المشروع فى جملته .

٢٢٣ — بالرغم من أن للمجلس الحق عند المداولة الثانيـة فى تعديل جميع مواد المشروع تعديلا تماما اذا رأى ذلك، فانه لا يجوز له عنـد تقرير الانتقال الى هذه المداولة إبداء تحفظات واشتراطات ، بل عليـه إما ان يعتمد المشروع كما هو بصفة مؤقتة بالموافقة على الانتقال للمداولة الثانية، وإما أن يرفضه بعدم الموافقة عليها .

٢٢٤ -- اذا حصل فى فترة الفصل بين المداولتين أن اللجنة عدّلت المشروع الذى حصلت عنه المداولة الأولى تعديلا تاما، أو أن الحكومة قدّمت مشروعا جديدا ، فهذه المداولة تعتبر مع ذلك صحيحة . ولكن المداولة الثانية يجب أن تدور على المشروع المعدل، ويجوز أن تبدأ استثنائيا بمناقشة عامة .

٢٢٥ — اذا طلب من مجلس النوّاب المداولة فى مشروع سبق له اعتماده بعد مداولتين، ولكنه عدل بعد ذلك بمعرفة مجلس الشيوخ، فله أن يصدر قراره بعد مداولة واحدة من غير ضرورة لتقرير الاستعجال .

وليلاحظ بهذه المناسبة أن إعادة المشروع من الشيوخ الى النوّاب يفتح باب البحث والمناقشة فيه من جديد، فلا بد والحالة هذه من إحالة المشروع المردود على اللجنة المختصة لفحص التعديلات التى أدخلها الشيوخ وتقديم تقرير عنها، وان كان قد يكفى تقديم هذا التقرير ولو شفاها فى نفس الجلسة فى حالة اتفاق الآراء عليها . كذلك يجب أن تستكمل المداولة الواحدة أمام مجلس النوّاب جميع أدوارها القانونية، فيبدأ بالمناقشة العامة فى المواد المعدلة، ثم يؤخذ الرأى على الانتقال لمناقشة هذه المواد تفصيلا ، ثم يؤخذ الرأى على كل منها بمفرده ، ثم يؤخذ الرأى على مجموع المشروع بنداء الأسماء .

هذه هى الاجراءات الواجب اتباعها . ولكن الذى حصل عندنا فى جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٢٤ عند ما عرض على مجلس النوّاب مشروع قانون المكافأة البرلمانية بعد تعديله بمعرفة الشيوخ يخالف ذلك (أوّلا) لأن المشروع لم يحول على لجنة، (ثانيا) لأن الرأى لم يؤخذ على المواد المعدلة مادّة مادّة، (ثالثا) لأن الرأى لم يؤخذ على المجموع بنداء الأسماء .

٢٢٦ — هل طريقة المداولتين تسرى على اقتراحات الرغبات ؟

الجواب على هذا أنها لا تسرى بلا نزاع ، وذلك لأن اللائحة لم تنص على وجوب المداولتين إلا بالنسبة لمشروعات القوانين المشتملة على أكثر من مادة واحدة؛

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO LIBRARY

واقتراحات الرغبات — كما هو معلوم — لا تكون مفرغة فى قالب موادّ، بل تكون عبارة عن فقرة أو فقرات يمكن تشبيهها بمشروع مكوّن من مادة واحدة .

٢٢٧ — فى فرنسا حتى فبراير سنة ١٩١٥ كانت لائحة مجلس النوّاب تنص على وجوب المداولتين بالنسبة لمشروعات القوانين ومقترحاتها ، ولم يكن يستثنى من هـذا المبدأ إلا مشروع قانون الميزانية ، وطلبات الاعتمادات الإضافية ، والحساب الختامى ، والقوانين ذات الصبغة المحلية ، والمشروعات والمقترحات المقرر استعجالها ، فكان يكفى أن يصدر قرار المجلس فيها بمداولة واحدة .

هكذا كان النظام المتبع فى مجلس نواب فرنسا حتى ٥ فبراير سنة ١٩١٥ ، إذ عدلت اللائحة فأصبحت تنص على الاكتفاء مبدئيا بمداولة واحدة بالنسبة لجميع المشروعات والمقترحات ، بحيث لم تعـد ثمة حاجة الى مداولة ثانيـة ، اللهم الا اذا تقـدّم بذلك طلب من أحد الأعضـاء قبـل التصويت على المشروع أو الاقتراح فى جملته ، ففى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر إجراء مداولة ثانيـة ، ومتى حصل ذلك تحال النصوص المعتمدة فى المداولة الأولى على اللجنة ويقدّم عنها تقرير جديد .

وجدير بالملاحظة أن هذا التعديل مقصور على مجلس النوّاب . أما مجلس الشيوخ الفرنسى فلا يزال يعمل بمبدأ المداولتين .

وغنى عن البيان أنه لم يمض على مجلس نوابنـا الزمن الكافى للبت فيما اذا كان الأصلح له هو نظام المداولتين أو نظام المداولة الواحدة . فالأفضـل إذن والأسلم أن يسير على النظام الحالى : نظام المداولتين ، حتى يتضح وجه الحاجة الى الاصلاح ، إن قامت ثمة حاجة الى ذلك .

٢٢٨ — فى انجلترا تمرّ مشروعات القوانين بثلاث مداولات : فالأولى تقتصر على قراءة عنوان المشروع وتحديد تاريخ للمداولة الثانية ، ويندر جدا فى هذه المداولة الأولى المناقشة فى موضوع المشروع أو الاعتراض عليـه ؛ والمداولة الثانية تتناول المناقشة فى مبدأ المشروع ، حيث يقرّر المجلس إما قبوله أو رفضـه ، ولكنه

لا ينظر فى التفاصيل ، بل يقرّر عنـد القبول الاحالة على اللجنـة لفحص المشروع بالتدقيق مادّة مادّة ، وبعـدئذ يعاد المشروع الى المجلس للنظر فيـه وفى تعديلات اللجنة ولعرض مايراه المجلس من التعديلات الأخرى .

بيد أننا اذا أمعنا النظر لوجدنا أن هذه المداولات هى ثلاث اسما وواحدة فعلا . فان المداولتين : الأولى والثانية لا يمكن اعتبارهما مداولتين بالمعنى المفهوم عندنا ، لأن الأولى هى أشبه شىء بعرض المشروع على المجلس لاحالته على لجنـة الاقتراحات ، والثـانية هى أشبه شىء بمناقشة المجلس فى المشروع من حيث جواز نظره أو عدمه على أثر تقديم لجنـة الاقتراحات تقريرها ، فلم يبق الا المداولة الأخيرة التى تأتى بعد بحث المشروع فى اللجنة ، وهى التى يمكن تشبيهها بالمداولات عندنا .

(ب) مناقشة المشروعات إجمالا :

٢٢٩ — تفتح المناقشة فى المداولة الأولى ، أو فى المداولة المفردة — سواء أكان حصول هذه المداولة المفردة بحكم القانون ، أم بناء على تقرير الاستعجال — بمباحثة عامة فى موضوع الاقتراح أو المشروع إجمالا ، وتبدأ بتلاوة تقرير اللجنة وإبداء مايراه المقـرّر من الملاحظات والايضاحات . ولا يجوز افتتاح المناقشة الا بعـد توزيع صورة التقرير والمشروع أو الاقتراح على الأعضاء بثمـان وأربعين ساعة على الأقل . وهذا إجراء ضرورى لاسبيل للعدول عنـه الا بالنسبة لاقتراحات الرغبات التى يقرّر المجلس النظر فيها فورا دون إحالتها على لجنة .

كثيرا ما يستغنى عن تلاوة تقارير اللجان اكتفاء بسبق توزيعها على الأعضاء واقتصادا لوقت المجلس ، ولكن عدم التلاوة لايعنى عدم الاثبات فى المضبطة ، بل لا بدّ من هذا الاثبات .

٢٣٠ — لا يجوز أثنـاء المناقشة العامة التعرض لبحث التعديلات ، فاذا حاول الخطيب أثناء هذه المناقشة الخوض فى تعديل مّا ، فللرئيس أن ينبهه الى العودة لموضوع الكلام .

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARY

حدث عندنا بمناسبة النظر فى المشروع المعدّل لقانون الانتخاب أن بعض الأعضاء قدّموا أثناء المناقشة العامة تعديلات لبعض موادّ المشروع . ففى مثل هذه الحالة كان يجب حفظ هذه التعديلات بمكتب المجلس حتى يأتى وقت مناقشة الموادّ دون حاجة الى تلاوتها على المجلس أثناء المناقشة العامة، ولكن السكرتيرية النيابية جرت على خلاف ذلك، إذ قامت بتلاوة هذه التعديلات، معلنة فى الوقت عينه أنها ترجئ التصويت عليها لحين المناقشة فى الموادّ . وعندى أن هذا إجراء لم يكن له لزوم، بل كان يكفى أن تنبه السكرتيرية أصحاب هذه التعديلات الى أنها ستطرحها على المجلس عند النظر فى الموادّ الخاصة بها .

٢٣١ — إجراء المناقشة العامة أمر لابدّ منه، فلا يصح التجاوز عنه بقرار أو بمظاهرة من المجلس ، اللهم الا اذا تنازل جميع طالبى الكلام عن حقهم بارادتهم ومحض اختيارهم .

٢٣٢ — الغرض من المناقشة العامة تمكين كل شخص من إبداء رأيه فى الاقتراح أو المشروع من حيث المبدأ القائم عليه بكل صراحة وحرية ، حتى يصدر المجلس قراره عن بينة تامة وإحاطة كاملة بمزايا المشروع وعيوبه . لهذا لايجوز أثناء هذه المناقشة القاء تصريحات جمعية ، أى تصريحات باسم الفرق والأحزاب التى فى المجلس ، لأن هذه التصريحات من شأنها التأثير فى النفوس تأثيرا مخلا باستقلالها وحريتها . لذلك يجب على الرئيس أن يحتم على الخطباء التكلم بصفاتهم الشخصية، لا بالنيابة عن الفرق والأحزاب ؛ غير أنهم يجيزون فى فرنسا القاء التصريحات الجمعية عند انتهاء المناقشة الاجمالية والتفصيلية ، وقبيل الشروع فى التصويت على جملة المشروع ؛ فقد جرت التقاليد هناك بأن يسمح للأعضاء بأن يبدوا قبل هذا التصويت مالديهم من الاعتبارات العامة ضدّ المشروع أو لصالحه .

(ج) الانتقال الى مناقشة الموادّ تفصيلا .

٢٣٣ — بعد المناقشة العامة مباشرة يؤخذ الرأى على الانتقال لمناقشة الموادّ . وهذا التصويت لابدّ منه، سواء فى المداولة الأولى، أو فى المداولة المفردة،

بل هو متحتم ولو لم تحصل مناقشة عامة . وغنى عن البيان أن لا محل له فى المداولة الثانية، اللهم الا اذا بدئت استثنائيا بمناقشة عامة .

٢٣٤ — بعد إقفال المناقشة العامة، وقبل أخذ الرأى على الانتقال لمناقشة المواد، لايجوز طلب الكلام للاعتراض على هذا الانتقال ، لأن محل الاعتراض هو فى نفس المناقشة العامة التى لاغرض منها الا بيان استحقاق المشروع ، أو عدم استحقاقه، لمواصلة البحث فيه بمعرفة المجلس . فاذا أقفلت هذه المناقشة وجب على الفور الشروع فى التصويت على الانتقال لمناقشة المواد .

٢٣٥ — قرار الموافقة على الانتقال لمناقشة المواد يشمل جميع النصوص المعروضة من أصل وتعديل، فلا يجوز أن يصدر مقتصرا على النصوص الأصلية، أو على تعديلات اللجنة، أو على تعديلات الأعضاء . وكذلك الحال بالنسبة لقرار رفض هذا الانتقال، فانه — كما قدمنا — يسقط المشروع بأجمعه أصلا وتعديلا .

أخذ الرأى على الانتقال لمناقشة المواد لايكون بنداء الأسماء، بل بالطريقة العادية[1] .

(د) مناقشة المواد والتعديلات تفصيلا .

٢٣٦ — متى قرر المجلس الانتقال لمناقشة المواد تجرى هذه المناقشة فى الحال ، فتتناول المشروع مادة مادة ، أصلا وتعديلا . وهى تحصل مرتين فى المشروعات التى ينبغى نظرها فى مداولتين، ومرة واحدة فى المشروعات التى تنظر فى مداولة واحدة .

٢٣٧ — تبدأ المناقشة فى كل مادة بتلاوة نصها بأمر الرئيس ؛ ومع ذلك يجوز للرئيس فى المداولة الثانية ألا يأمر بالتلاوة ولا بأخذ الآراء على المواد التى لم تعدل بمعرفة اللجنة ولم يقدم فى شأنها تعديل أو اعتراض ؛ ولكن متى اعترض على أية مادة، فعلى الرئيس أن يأخذ عنها رأى المجلس، ولو لم يقدم فى شأنها تعديل ما .

(١) انظر جلسة ٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦ .

كذلك اذا عدّل الشيوخ مشروعا معتمدا من النوّاب ثم ردّوه اليهم ، فللرئيس ألا يأمر بالتلاوة ولا بأخذ الرأى عن المواد التى لم يتناولها تعديل الشيوخ . وإنما يجب على السكرتير العام فى كل هذه الأحوال — حسما لأسباب الشك — أن يثبت فى المضبطة نصوص جميع المواد، حتى التى لم تقرأ .

٢٣٨ — يتلى بعد نص المادة مباشرة نص التعديل الذى سيطرح أوّلا على بساط المناقشة . ولامانع من تلاوة التعديلات الأخرى أيضا، لاسيما اذا طلب ذلك عدد كبير من الأعضاء .

٢٣٩ — تحصل المناقشة فى المواد والتعديلات باعطاء الاذن بالكلام بالتداول لأوّل من طلبه من مؤيدى نص المادة، فلأوّل من طلبه من مقترحى تعديلها تعديلا جزئيا، ثم لأوّل من طلبه من مقترحى تعديلها تعديلا كليا، وأخيرا لأوّل من طلبه من مقترحى إلغائها إلغاء . ثم يتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب طلبات الكلام فى الأصل .

هذا هو المقرّر فى المادة ٢٨ من لائحتنا؛ ولكن هذا الترتيب هو عكس المقرّر فى فرنسا، حيث يبدأ بسماع أوّل المعارضين للنص المطروح للمناقشة، ثم يثنى بسماع أوّل المريدين تعديله، ثم يثلث بسماع أوّل المريدين تأييده. وعندى أن هذا الترتيب أقرب الى الصواب والمنطق، وهو قائم على نفس الحكمة التى يقوم عليها المبدأ المقرّر فى المحاكم، والقاضى بأن يكون الدفاع آخر من يتكلم . والواقع أنه يجب أن يعطى للمدافع عن النص المطروح للمناقشة الفرصة الكافية للردّ على اعتراضات المعترضين وملاحظات المعدّلين . وانما يكون ذلك بطبيعة الحال بعد سماعه هذه الاعتراضات والملاحظات، وهذا يقتضى أن يكون هو آخر المتكلمين . ولا يرد على ذلك بأنه من الواجب قبل كل شىء شرح النص المطروح للمناقشة للمجلس، ولا يقوم بهذا الشرح إلا مؤيد النص، لأن هذا الشرح مضمون فى حالة الاقتراحات بالمذكرة الايضاحية التى تحتم اللائحة تقديمها مع نص الاقتراح، كما هو مضمون فى حالة التعديلات

بالايضاح الذى يقدّمه صاحب التعديل للمجلس ، وهوالايضاح المشار اليه فى المادتين ٨٤ و١١٦ . أضف الى ذلك أن اللائحة قد قضت فى المادة ٩٥ بأن يؤخذ الرأى على التعديلات قبل أخذه على النصوص الأصلية ، فتقديم الكلام على النص الأصلى قبل الكلام على التعديل فى ترتيب المناقشة فيه شىء من المناقضة لتقديم التصويت على التعديل قبل التصويت على النص الأصلى . وهذا التناقض جدير بأن يزول اذا عكس ترتيب الكلام ، وجعل على النحو المقرّر فى فرنسا .

٢٤٠ — كما لا يجوز الخوض فى المواد والتعديلات أثناء المناقشة العامة ، لا يجوز فتح باب المناقشة العامة من جديد أثناء مناقشة المواد والتعديلات . فاذا أراد أحد الخطباء — عند الكلام على مادّة ما — ابداء تصريح يتناول المشروع بأكمله ، فقد جرت العادة فى فرنسا بأن يطلب اليه الرئيس الانتظار الى قبيل الشروع فى أخذ الرأى على المشروع جملة .

٢٤١ — لا مانع يمنع اللجنة من الانعقاد أثناء اجتماع المجلس لفحص ما يقدّم فى هذا الاجتماع من التعديلات أو المشروعات المعارضة . وللجنة أن تصرح أثناء المناقشة العامة بأنها قد ارتضت أحد هذه المشروعات المعارضة أساسا للمناقشة .

٢٤٢ — اذا طلبت اللجنة أثناء المناقشة إعادة إحدى المواد اليها ، وجب ذلك حتما ، لأنه بالرغم من عدم النص على ذلك فى اللائحة لا يجوز حرمان اللجنة من حق إعادة النظر فى مادة تبين لها نقصها عند المناقشة العلنية ؛ ولكن فى هذه الحالة لا يكفى لتحتيم الاعادة طلب المقرّر وحده ، كما هى الحال بالنسبة للتعديلات ، بل يجب أن يصدر الطلب من أغلبية أعضاء اللجنة . فاذا لم تتوافر هذه الأغلبية لتغيبها ، أو لعدم اتفاقها ، وجب استشارة المجلس فى طلب المقرّر . ومن المسلم به أيضا أنه يجوز للجنة عند افتتاح المناقشةِ العامة ، وقبل أن يتكلم أى خطيب ، أن تطلب إعادة المشروع والتقرير اليها لدرسهما من جديد ، وفى هذه الحالة تحصل الاعادة حتما .

٢٤٣ — للمجلس دائما أن يقرّر إعادة أية مادّة الى اللجنة ، حتى ولو كان قد تمّ التصويت على جميع فقراتها ؛ غير أنه فى هذه الحالة الأخيرة لايجوز أن يكون

الغرض إدخال تعديل على هذه الفقرات كلها أو بعضها ، لأن ذلك يعدّ رجوعا فى قرارات المجلس ، بل يكون الغرض إضافة فقرة جديدة . وتحصل الاعادة بقرار من المجلس اذا كانت بناء على طلب أحد الأعضاء . أما اذا كانت بناء على طلب اللجنة أو مع موافقتها ، فتحصل حتما كما تقدّم .

٢٤٤ — فيما يختص بالتعديلات وكيفية التصرف فيها ، نصت اللائحة على ما يأتى :

« المادة ٨٣ — ما يقدّم من التعديلات فى الجلسة أثناء المداولة الأولى يحال حتما على اللجنة التى فحصت المشروع أو الاقتراح كلما طلب ذلك مقرّرها » .

« المادة ٨٤ — يحيل الرئيس كل تعديل يقدّم له قبل الجلسة المحدّدة للمداولة الأولى أو الثانية الى اللجنة . أما التعديلات التى قدّمت أثناء المداولة الثانية ، فللمجلس بعد سماع ايضاحات مقدّمها وأقوال مقرّر اللجنة عنها ، أن يحيلها على اللجنة ، أو يرفض النظر فيها » .

من هذا يتضح أن التعديلات تنقسم من حيث الزمن الذى تقدّم فيه الى ثلاثة أقسام : تعديلات تقدّم فى الجلسة أثناء المداولة الأولى ، وتعديلات تقدّم فى الجلسة أثناء المداولة الثانية ، وتعديلات تقدّم خارج الجلسة ، سواء قبل المداولة الأولى ، أو قبل المداولة الثانية .

فأما القسم الأخير فيحال حتما على اللجنة كنص المادة ٨٣ ، وأما التعديلات المقدمة فى الجلسة أثناء المداولة الأولى ، فللمجلس بالنسبة اليها حرية التصرف المطلقة : إما أن يقبلها رأسا ، وإما أن يرفضها رأسا ، وإما أن يحيلها على اللجنة ، وهذه الاحالة تحصل حتما من غير استشارة المجلس اذا طلبها المقرّر . وأما التعديلات التى تقدّم فى الجلسة أثناء المداولة الثانية ، فالمجلس إزاءها غير مطلق التصرف بحكم الفقرة الثانية من المادة ٨٣ ، وذلك أنه لا يستطيع قبولها فورا ، بل كل ما يستطيعه : « أن يقرّر بعد سماع ايضاحات مقدمها وأقوال المقرّر ، إما احالتها على اللجنة ، أو رفض النظر فيها . »

والحكمة فى هذا التفريق بين التعديلات المقدّمة فى المداولة الأولى والتعديلات المقدّمة فى المداولة الثانية أن المداولة الثانيـة نهائية لايبقى بعدها للمجلس فرصة لاعادة النظر وتدارك الخطأ، فيجب الاحتياط لعدم اصدار قرار بقبول التعديلات المقدّمة أثناءها إلا بعد بحثها وتمحيصها بمعرفة اللجنة .

ولكنّ هنا سؤالا : هل اذا طلب المقرّر احالة التعديلات المقدّمة فى الجلسة أثناء المداولة الثانية تحصل الاحالة حتما، كما هى الحال بالنسبة للتعديلات المقدمة أثناء المداولة الأولى ؟ .

فى فرنسا نصت اللائحة على وجوب الاحالة . أما عندنا فقد سكتت اللائحة عن هذه النقطة، فازاء سكوت اللائحة، ونظرا الى أن المجلس متى وصل الى المداولة الثانية لابدّ أن يكون قد تنور فى موضوع المناقشة، وأصبح فى مقدوره على الأقل أن يحكم حكما صحيحا على وجاهة ما يقدّم له من التعديلات، ومبلغ استحقاقها أو عدم استحقاقها للنظر، ثم نظرا الى أن سلطة المجلس فى هذه المرحلة لا تذهب الى حدّ إقرار التعديل قبل عرضه على اللجنة أوّلا — إزاء هذه الاعتبارات كلها أرانى أميل الى عدم تحتيم الاحالة بمجرّد طلبها على لسان المقرّر، بل يجب أن يترك الأمر للمجلس، فاما أن يوافق على الاحالة، واما أن يرفض النظر فى التعديل .

٢٤٥ — التعديلات التى تقدم أثناء المداولة الثانية، ولا يجوز قبولها فورا، لا تكون محلا لمناقشة مطلقة بين الأعضاء، بل يقتصر فيها على سماع ايضاحات مقدّمها وأقوال المقرر بشأنها، فلا يصح لسائر الأعضاء أن يشتركوا فى المناقشة، كما لايجوز لصاحب التعديل أن يرد على أقوال المقرر . غير أنه يجوز طبعا للوزراء أن يتدخلوا فى هذه المناقشة المحدودة، وتدخلهم يفتح على الدوام باب الرد للأعضاء .

٢٤٦ — عند ما يطلب المقرر إحالة التعديل على اللجنة لا يكون مكلفا باستشارة أعضاء لجنته قبل تقديم هذا الطلب، كما أنه لايكلف ابداء أسباب لطلبه .

٢٤٧ — احالة التعديل على اللجنة يستدعى حتما احالة المادة التى يتناولها التعديل، فلا يبقى محل لتكلم الخطباء الذين طلبوا الكلام عليها الا بعد انتهاء اللجنة من درسها .

٢٤٨ — ماهو الأثر الذى تحدثه إحالة التعديل على اللجنة فى سير المناقشة؟

فى فرنسا تنص اللائحة على أن المناقشة تستمر فى طريقها، الا اذا كان للنص المحال على اللجنة تأثير فى سائر المواد التالية له، والمجلس هو الذى يفصل فى وجود التأثير أو عدمه، أى أن له بعد تقرير الاحالة حق الفصل فيما اذا كان يستمر فى المناقشة أو يوقفها، غير أنه فى حالة تقرير الاحالة فى المداولة الأولى لا يجوز للمجلس أن يقرر بعدئذ الانتقال الى المداولة الثانية، الا بعد تقديم تقرير اللجنة عن التعديل المحال عليها وفصل المجلس فيه .

أما عندنا فالمادة (٨٥ من اللائحة) تقول: «كلما رأى المجلس إحالة تعديل على اللجنة يؤجل النظر فى المشروع أو الاقتراح حتى تنتهى اللجنة من عملها فى الأجل الذى يضربه لها» . وعندى أن الطريقة المتبعة فى فرنسا أدعى الى حسن سير العمل وسرعة انجازه . ثم إن عبارة : «كلما رأى المجلس...الخ» فيها نظر، لأن الاحالة قد تحصل من غير أخذ رأى المجلس اذا طلبها المقرر فى المداولة الأولى أو المداولة المفردة، ولا شك طبعا فى أن اللائحة لم تقصد الى استثناء هذه الحالة . لذلك يحسن وضع النص فى صيغة أعم، كأن يقال مثلا : «كلما أحيل على اللجنة تعديل» .

٢٤٩ — ما الحكم بالنسبة للتعديلات التى تقدم أثناء المداولة المفردة، هل يسرى عليها حكم التعديلات المقدمة أثناء المداولة الأولى، أو حكم التعديلات المقدمة أثناء المداولة الثانية ؟

اذا كان حصول المداولة المفردة بناء على تقرير المجلس الاستعجال فالتعديلات والاضافات التى تقدم أثناء المناقشة توضح أسبابها بايجاز، وتحال حتما على اللجنة

اذا طلب المقرر ذلك، فأن لم يطلب نظر فيها المجلس : فاما قبلها، واما رفضها ، واما أحالها على اللجنة المختصة، أى أنها تعامل معاملة التعديلات المقدمة أثناء المداولة الأولى .

أما اذا كان حصول المداولة المفردة بناء على أن المشروع يشتمل على مادة واحدة، فالمتبع فى فرنسا أن يسرى على التعديلات والاضافات المقدمة أثناء المناقشة حكم التعديلات المقدمة أثناء المداولة الثانية، أى أن المجلس لا يملك قبولها فورا، وانما هو بين أمرين اثنين : اما رفضها ، واما إحالتها على اللجنة . ومع أن اللائحة عندنا صامتة فى هذه النقطة، فالظاهر أن هذا هو الحل المعقول، لأنه لايجوز العدول عن هذا الاحتياط، الذى لا ضرر منه، الا فى حالة تقرير الاستعجال .

(هـ) قواعد خاصة بمناقشة الميزانية :

٢٥٠ — الميزانية هى المستند المشتمل على بيان مصروفات الدولة وإيراداتها، والذى بموجبه يرخص للحكومة فى انفاق الأولى وتحصيل الأخرى . وهى تصدر بقانون سنوى، تتقدم الحكومة بمشروعه الى البرلمان فى كل عام طالبة اليه اقراره، حتى تستطيع تسيير الآلة الحكومية، فتتيح له بذلك فرصة من أبدع الفرص لفحص أعمال المصالح الأميرية كلها، واستعراض سياسة الحكومة فى جميع الشؤون صغيرها وكبيرها ، اذ ليس بين أعمال الحكومة عمل أيا كان شأنه إلا وله وجهه المالى . والواقع أن الميزانية هى فى يد البرلمان أنجع وسيلة لممارسة حقه فى الهيمنة على الحكومة، والزام الوزارة بالنزول على حكمه وارادته . ذلك لأنه ليس فى استطاعة حكومة ما أن تواصل عملها يوما واحدا دون الاعتماد على الموارد المالية، ولما كان مساس هذه الموارد، سواء بالانفاق منها أو بالتحصيل لها، لايتأتى الا بموافقة البرلمان على مشروع الميزانية، وكانت الوزارة من أجل ذلك مضطرة الى التقدم بهذا المشروع الى البرلمان فى كل عام، وملزمة بارضاء البرلمان خشية رفضه المشروع فى كلياته أو فى جزئياته الجوهرية، كان من البديهى أن يصبح قانون الميزانية من أنجع الوسائل لتثبيت المسئولية الوزارية .

لهذه الاعتبارات، و بالرغم من أن معظم الإيرادات والمصروفات المشتملة عليها الميزانية هى فى الأصل مقررة بقوانين ثابتة مستديمة، أوجب الدستور على الحكومة أن تحصل سنويا من البرلمان على الترخيص لها بتحصيل مالها من الإيرادات وانفاق ماعليها من المصروفات. وذلك حيث نص فى المادة (١٣٨) على أن «الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها». ولم يكتف الشارع بذلك، بل خشى أن تعمد السلطة التنفيذية الى استعمال حقها فى فض دور الانعقاد قبل انتهاء البرلمان من تقرير الميزانية، فتحول بذلك دون قيامه بهذه الوظيفة الهامة، فنص فى المادة ١٤٠ على أنه «لايجوز فض دور الانعقاد قبل الفراغ من تقرير الميزانية».

٢٥١ — الأصل أن الحكومة مطلقة الحرية فى استعمال حقها فى اقتراح القوانين لدى أى المجلسين كيفما شاءت. فلها أن تقدم مشروعاتها الى مجلس الشيوخ أولا، أو الى مجلس النواب أولا، وللمجلس الذى يقدم اليه المشروع أن يمضى فى بحثه ومناقشته حتى يفرغ منه، ثم يرسله بعد اقراره الى المجلس الآخر.

تلك هى القاعدة العامة، وهى مرتكزة على مبدأ تساوى المجلسين فيما لهما من الحقوق والاختصاصات. بيد أن لهذه القاعدة استثناء فيما يتعلق بالميزانية، اذ نصت المادة ١٣٩ من الدستور على أن «تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النوّاب أوّلا».

وجدير بالملاحظة هنا أن الممنوع بالنص الدستورى هو المناقشة والتقرير، أما التقديم فغير ممنوع؛ أعنى أنه يجوز تقديم مشروع الميزانية الى مجلس الشيوخ فى الوقت الذى تقدّم فيه الى مجلس النوّاب، ويحق عندئذ لمجلس الشيوخ أن يحيل المشروع المقدّم اليه على اللجنة المختصة لدرسه وبحثه، وانما لا يجوز له أن يطرحه بين يديه للمناقشة فى الجلسة العلنية إلا بعد فراغ مجلس النوّاب من نظره وتقريره.

والحكمة فى هذه الأولوية التى اختص بها مجلس النواب دون مجلس الشيوخ، هى نفس الحكمة التى دعت الى اختصاص مجلس النواب بذلك الامتياز الذى أشرنا اليه آنفا فيما يتعلق باقتراح إنشاء الضرائب أو تخفيضها . وذلك أنه لما كان لا بد من اتباع ترتيب مقرر فى نظر الميزانية، ولما كان مجلس النواب هو الأكثر التصاقا بالشعب والأوسع تمثيلا للأمة، كان من الحق أن يمنح هو الأسبقية فى ذلك الترتيب .

ومع أن النص الدستورى لم يذكر إلا الميزانية، فالمفهوم بداهة أن حكمه يسرى على طلبات الاعتمادات الاضافية والتكميلية والاستثنائية التى قد يدعو الحال الى تقديمها للبرلمان بعد تقديم مشروع الميزانية اليه، اذ كانت هذه الطلبات جزءا متمما وفرعا تابعا للميزانية .

٢٥٢ — تحال الميزانية كسائر مشروعات القوانين على لجنة لدرسها . وهذه اللجنة هى لجنة المالية، ولجنة المالية تحيلها على لجنتها الفرعية : لجنة الميزانية . غير أنه فى جلسة ٣١ يناير سنة ١٩٢٧ اقترح دولة سعد زغلول باشا رئيس المجلس أنه — مع إحالة مشروع الميزانية على لجنة المالية — تكلف سائر اللجان فى الوقت عينه بأن تدرس كل منها من الوجهة الادارية مشروع ميزانية الوزارة التى هى مختصة بنظر مشروعاتها، وبعد أن تنتهى كل لجنة من بحثها على هذه الصورة تقدّم بنتيجة بحثها تقريرا يرسل الى لجنة المالية، وتنتدب أحد أعضائها مقررا لابداء وجهة نظرها أمام تلك اللجنة . وبهذه الطريقة تشترك جميع اللجان فى نظر الميزانية، فتخفف على لجنة المالية عملها، وتسهل على المجلس مهمته . وقد أقر المجلس هذا الاقتراح، وتحدّد لبحث اللجان خمسة عشر يوما .

٢٥٣ — الأصل فى مناقشة الميزانية أن تبدأ بنظر المصروفات قبل الايرادات، خلافا لما يفعل الأفراد فى ميزانياتهم الخاصة . والحكمة فى ذلك : (أولا) أنه ينبغى معرفة وجوه الصرف قبل فرض وجوه الدخل . (ثانيا) ان الحكومة ملزمة بتأدية مهام لابد من أدائها مهما كان الأمر، فينبغى بادئ بدء تحديد النفقات اللازمة

لأداء هذه المهام . (ثالثا) أن المفروض نظريا ان الحكومة تستطيع أن تستمدّ من الايرادات ما تشاء — نقول نظريا اذ الواقع عمليا أن لمقدرة الشعب على تمويل الحكومة حدّا لا يمكن تجاوزه، بل ويحسن بكل حكومة أن تقف من دونه على مرحلة بعيدة .

تلك هى الأسباب التى تدعو الى نظر المصروفات قبل الايرادات . ولكن الذى حصل عندنا أنه قد قضت أحوال خاصة واعتبارات استثنائية بتقديم النظر فى الايرادات على النظر فى المصروفات . بيد أن المفهوم أن هذا شذوذ، ولابد من الرجوع الى القاعدة الأصلية، وهى مناقشة المصروفات قبل الايرادات .

ونذكر بهذه المناسبة أنه لما تقرر نظر الايرادات قبل المصروفات فى ١٩ يوليه سنة ١٩٢٦ صرح مقرّر لجنة المالية أنه من الممكن أن يعدل المجلس بعض آرائه فى الايرادات اذا رأى ضرورة لذلك عند بحث المصروفات . وبذلك يتدارك ما يخشى من المحذور بنظر الايرادات قبل المصروفات .

٢٥٤ — تحصل المداولة فى الميزانية — كما قدمنا — مرة واحدة، لأنها ذات صبغة مستعجلة، واستعجالها مفروض ضمنا، وان لم يقرر صراحة .

وتفتتح المداولة بتلاوة تقرير اللجنة، ثم بالمناقشة العامة، ثم بعرض أبواب الميزانية بابا بابا، وأخذ الرأى على كل باب بمفرده .

٢٥٥ — لكل من الأعضاء أن يقدّم أثناء نظر الميزانية ما يراه من التعديلات . وتعامل هذه التعديلات معاملة سائر التعديلات التى تقدّم فى الاقتراحات والمشروعات الأخرى، فيجب مثلا احالتها على اللجنة بمجرّد طلب المقرّر ذلك .

ولكن هنا سؤالا : ما هى سلطة المجلس بالنسبة للتعديلات التى تقدّم أثناء نظر الميزانية ؟ .

لقد نصت اللائحة فى فرنسا على أن التعديلات التى تقدّم أثناء نظر الميزانية يسرى عليها حكم التعديلات المقدّمة أثناء المداولة الثانية ، لا حكم التعديلات

المقدّمة فى حالة الاستعجال، بمعنى أنه لايجوز للمجلس تقرير قبولها فورا قبل الاحالة على اللجنة . بيد أننا قد جرينا أحيانا على خلاف هذه القاعدة، اذ كان المجلس يعتمد ما يقدّم له من التعديلات أثناء نظر الميزانية دون احالته على اللجنة المختصة . غير أنه قد تقرر أخيرا — كما سيجىء بعد — أن كل تعديل يقدّم لمشروع الميزانية، يجب حتما احالته على اللجنة متى طلب ذلك، لا مقررها فقط، بل كلما طلبته الحكومة أيضا . وظاهر أن هذا احتياط فى محله .

٢٥٦ — لما كانت المناقشة فى الميزانية تقتضى — كما ذكرنا — فحص أعمال المصالح الأميرية كلها، نصت المادة ١٠٧ من اللائحة على تخويل الأعضاء حق توجيه الأسئلة الى الحكومة فى أى وقت شاءوا أثناء المناقشة فى الميزانية، كما نصت على إعفاء هذه الأسئلة من القيود المفروضة على نظام توجيه الأسئلة فى الأحوال الأخرى ؛ فيجوز مثلا أن يشترك فى أسئلة الميزانية غير السائل والمسئول، وكثيرا ما يحصل أن تتحوّل هذه الأسئلة الى استجوابات حقيقية .

٢٥٧ — لقد ذكرنا آنفا أن من الأصول المقرّرة لحسن سير المناقشة عدم خلط المسائل الخاضعة لاجراءات متباينة، كتقديم استجوابات أو اقتراحات برغبات أثناء النظر فى مشروع قانون، ولكن التقاليد جرت باستثناء مشروع الميزانية من هذه القاعدة، لأن البحث فى الميزانية — وهى أهم عمل تشريعى يقوم به المجلس — يستدعى، كما قدّمنا، فحص أعمال الحكومة كلها من ادارية وسياسية، وهذا الفحص قد يؤدّى بطبيعته الى اعراب الأعضاء عن رغباتهم فى تسيير بعض المصالح الأميرية أو الأعمال الحكومية فى وجهة معينة، كما قد يؤدّى الى مناقشة الحكومة فى سياستها العامة واستيضاحها عن تصرفاتها المختلفة، ولذلك أجازوا تقديم اقتراحات الرغبات والاستجوابات أثناء نظر الميزانية . واقتراحات الرغبات التى تقدّم أثناء نظر الميزانية يجوز للمجلس أن يتناقش فيها فورا، كما يجوز له احالتها على اللجنة المختصة . على هذا جرى العمل عندنا ؛ وعلى هذا لايزال العمل جاريا فى مجلس الشيوخ بفرنسا . أما

فى مجلس النوّاب فقد رؤى أخيرا أن تقديم اقتراحات الرغبات والاستجوابات أثناء نظر الميزانية من شأنه أن يعرقل سير المناقشة فيها ويؤخرها كثيرا، فتقرّر عدم جواز ذلك .

٢٥٨ — اقتراحات الرغبات التى تقدّم أثناء نظر الميزانية يجب أن تكون مرتبطة بالموضوع أو الباب المطروح للمناقشة ، فلا يجوز مثلا تقديم اقتراح برغبة خاصة بوزارة المالية عند المناقشة فى ميزانية الداخلية .

٢٥٩ — اقتراحات الرغبات التى تعتمد أثناء نظر الميزانية هى كسائر اقتراحات الرغبات، بمعنى أنها ليست ذات قوة الزامية، بل ارشادية، فلا يجوز أن يكون لها من السلطان ما للقوانين التى تصدر بموافقة المجلسين وتصديق الملك . وعلى ذلك فهى لا تربط الحكومة الا اذا قبلتها هى وتعهدت بتنفيذها، أما اذا تعهدت بالنظر فيها ودرس وسائل تنفيذها فكل ما عليها أن تفرغ جهدها فى سبيل انجازها، ولكن اذا حالت دون ذلك حوائل لم تكن متوقعة ولا منظورة وقت المناقشة فى المجلس، فعدم انجاز الرغبة لا يعتبر تقصيرا من الحكومة . هذا كله طبعا مع عدم الاخلال بمبدأ المسئولية الوزارية .

٢٦٠ — حق التعديل فى الميزانية حق مطلق ، شأنه فى سائر المشروعات والاقتراحات . فيجوز لكل عضو أن يقدم ما يراه من التعديلات فى أبواب الميزانية بالحذف أو الانقاص أو الزيادة . وبهذه المناسبة نذكر أنه قد دارت مناقشة فى لجنة الدستور فيما اذا كان يجوز أثناء نظر الميزانية تقديم تعديلات بحذف أو انقاص المصروفات المدرجة للمصالح العامة أو لغرض مقرّر بقانون . وكان قد اقترح فى هذه المناقشة عدم جواز حذف أو انقاص المصروفات المدرجة لغرض مقرّر بقانون الا بعد الغاء أو تعديل هذا القانون بالطرق العادية ؛ كما اقترح تأجيل البحث فى الغاء أو انقاص المصروفات المدرجة للمصالح العامة التى لم تنشأ بقانون، حتى يتم الاتفاق بين المجلس والحكومة على مصير هذه المصالح . ولكن اللجنة لم توافق على هذه الاقتراحات،

وقررت بقاء سلطة المجلس فى تعديل الميزانية مطلقة من كل قيد . والواقع أن الغاء المصروفات المخصصة للمصالح العامة أو لأغراض مقررة بنص القانون ، وكذلك انقاصها انقاصا يشل تلك المصالح أو يعطل هذه الأغراض — كلاهما أمر خطير يصح أن يكون محلا للنظر ، لولا أن هنالك اعتبارا هاما يرجح بكل اعتبار سواه ، وهو أن الميزانية هى محور الأعمال الحكومية ، وحق المجلس فى مناقشتها وتعديلها كما يريد هو — كما ذكرنا — أعظم مظهر لسلطة الأمة ، ومن أنجع الوسائل لتثبيت المسئولية الوزارية . فكل تقييد لسلطة المجلس ازاء الميزانية يكون فى الواقع تقييدا لسلطة الأمة واضعافا لقوة النظام الدستورى . (راجع صفحة ٦٦ و ٦٧ و ١٤٢ — ١٤٤ و ١٤٩ من مجموعة محاضر لجنة الدستور) .

على أن هذه القاعدة — قاعدة اطلاق حق الأعضاء فى تعديل أبواب الميزانية بالحذف أو التخفيض أو الزيادة — لها استثناءان بنص الدستور : (أولهما) مخصصات الملك والبيت المالك ، فقد نصت المادة ٥٦ من الدستور على أن هذه تعين بقانون عند تولية الملك لمدة حياته ، واذن فلا يجوز للبرلمان أن يعدلها بالحذف أو التخفيض أثناء حياته . (ثانيهما) اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن ، وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولى (المادة ١٤١ من الدستور) .

بعد كتابة ما تقدّم أثيرت فى مجلس النواب هذه المسئلة ، فأحيلت على لجنة الشؤون الدستورية ، فبحثتها ووضعت عنها تقريرا يتفق فى نتيجته مع ما أبديناه فى هذا المقام . وقد عرض هذا التقرير على المجلس فى جلسة ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٧ فوافق عليه . وأهم ما جاء فيه ، فيما عدا تقرير الحق المطلق للمجلس فى تعديل الميزانية ، هو ما يأتى :

(ا) عندما يتقرر أى تعديل فى الميزانية يترتب عليه تعديل أو حذف نص قانونى ، تضاف الى مشروع قانون الميزانية مادة تتضمن هذا التعديل أو الحذف .

(ب) أن يحال على لجنة المالية كل اقتراح يقدمه أحد الأعضاء بتعديل مشروع الميزانية، متى طلب ذلك مقرّر اللجنة أو الحكومة .

وهنا نلاحظ أن المادة ٨٣ من اللائحة تعطى المقرّر هذا الحق، فالجديد هنا هو اعطاء مثل هذا الحق للحكومة أيضا .

٢٦١ — من التعديلات التى قد تقدّم أثناء نظر الميزانية مالا يقصد به الا مغزاه، كأن يقدّم تعديل بانقاص مرتب أحد الوزراء ١٠٠ جنيه فى السنة، فبديهى أن هذا التعديل لا يقصد به الوفر، وانما هو عبارة عن اقتراح بلوم الوزير أو الوزارة، وهى طريقة من طرق اعلان عدم الثقة أشير الى جواز استعمالها فى محاضر لجنة الدستور[1]، وكانت تستعمل فى فرنسا حتى نص أخيرا فى لائحة النوّاب على عدم جواز استعمالها . وأنا شخصيا أميل الى ذلك، لأنه لا يجوز فى نظرى الالتجاء الى الطرق الملتوية فى اعلان عدم الثقة، بل يجب أن يكون اعلان سحب الثقة بقرار مباشر صريح .

٢٦٢ — اذا قدم أثناء نظر الميزانية اقتراح برغبة وتعديل ، فالتعديل يكون له الأولوية فى المناقشة والتصويت .

٢٦٣ — بعد الانتهاء من التصويت على جميع أبواب المصروفات ، يأخذ الرئيس الرأى على مجموعها الذى هو عبارة عن احدى مواد مشروع قانون الميزانية . وكذلك الحال بعد الانتهاء من التصويت على جميع أبواب الايرادات . ثم يؤخذ الرأى على مجموعها .

٢٦٤ — المناقشة فى الاعتمادات الاستثنائية والاضافية والتكميلية والتصويت عليها يحصلان كما فى حالة الميزانية الأصلية .

وبهذه المناسبة نذكر أنه فى جلسة ٢٥ يناير سنة ١٩٢٧ أثيرت مسئلة الصيغة القانونية لاقرار الاعتمادات الاضافية ، وهل تكون بقانون أو بقرار . فأحيلت

(١) راجع صفحة ١٤٢ من مجموعة محاضر لجنة الدستور .

المسئلة على لجنة الشؤون الدستورية، ووضعت عنها تقريرا اعتمده المجلس فى جلسة ٩ فبراير سنة ١٩٢٧، وهو يتضمن النتائج الآتية :

(أولا) ان اقرار الاعتمادات الاضافية يجب أن يكون بقانون .

(ثانيا) انه لذلك يجب أن يقدّم طلب الاعتمادات الاضافية بالطريقة التى تقدّم بها الحكومة الى المجلس كل مشروعات القوانين ، أى بمرسوم يصدر بعد قرار من مجلس الوزراء .

وكذلك يجب أن يفعل فى سحب الاعتمادات، أى أن الحكومة اذا أرادت أن تسحب طلب اعتماد قدّمته، فعليها أن تسحبه بمرسوم يصدر بعد قرار من مجلس الوزراء .

٢٦٥ — لا يجوز أثناء نظر الاعتمادات الاضافية أن يقدّم أحد الأعضاء تعديلا بانشاء أبواب جديدة لم تطلب الحكومة انشاءها ، أو بزيادة الاعتمادات الموجودة، أو انشاء اعتمادات جديدة فى الأبواب التى لم تطلب الحكومة زيادة اعتمادها. والحكمة فى عدم اعطاء الأعضاء عند النظر فى الاعتمادات الاضافية نفس السلطة التى يتمتعون بها عند النظر فى الميزانية الأصلية هى المحافظة على توازن الميزانية ، لأن المجلس عند النظر فى الميزانية الأصلية يبحثها بشطريها من إيرادات ومصروفات، ويراعى التوازن بينهما، فاذا هو زاد المصروفات، كان عليه أن يدبر ما يقابل هذه الزيادة فى الإيرادات . أما عند نظر الاعتمادات الاضافية فانه لا ينظر الا فى شطر واحد، وهو المصروفات . غير أنه اذا قدّم تعديل من التعديلات الآنفة الذكر، فليس للرئيس أن يرفض عرضه على المجلس رفضا، بل يطرحه على المجلس مع ابداء هذه التحفظات. والمجلس يفصل فى مسألة جواز نظر التعديل أو عدمه. بيد أنه اذا عرض التعديل وحصلت المناقشة فيه، فلا يجوز أخذ الرأى عليه، بل يكون عبارة عن مجرد ارشاد للحكومة، لا قرار ملزم .

(و) قواعد خاصة بالمعاهدات الدولية :

٢٦٦ — المعاهدات ليست كالقوانين التى تستمدّ قوتها من سلطة الأمة وحدها ، بل هى اتفاقات تعقد بين فريقين ، فلا يمكن أن يتم التعديل فيها الا برضاهما معا . لذلك كان تصرف المجالس النيابية ازاء المعاهدات غير مطلق ، كتصرفها ازاء القوانين ، بل كل ما تستطيعه حيال المعاهدات هو اما أن تقبلها كما هى ، أو ترفضها كما هى . أما إذا أرادت تعديلها فليس لها إلا أن تقرّر تأجيل الموافقة عليها ، وتدعو الحكومة الى إجراء مفاوضات جديدة لتعديل النصوص التى لا تراها متفقة مع مصلحة البلاد .

ملاحظة — صيغة المادة (٨٧ من اللائحة) ، وهى الخاصة بالمعاهدات ، فيها شىء من اللبس ، فقد يتبارد الى الذهن عند قراءة العبارة : «عند ما يرد للمجلس مشروع قانون بطلب التصديق على معاهدة بين الحكومة ودولة أجنبية غير مسموح بادخال تعديل على نصوصها ، فله ... الخ» أن كلمة « غير مسموح» ، هى صفة لكلمة «معاهدة» ، وليست خبر الجملة : «عند ما يرد» ، وأن الفاء فى لفظة : «فله» فاء خبرية وليست عطفية ، وإذن يكون هناك معاهدات غير مسموح بادخال تعديل على نصوصها ، ومعاهدات مسموح بتعديل نصوصها . وهذا طبعا مالم يقصد اليه قط واضع اللائحة ، فان المعاهدات كلها سواء من حيث عدم استطاعة المجالس تعديل شىء فى نصوصها ؛ لذلك يحسن تصحيح صيغة المادة بما يزيل هذا اللبس .

٢٦٧ — بما أن المجلس لا يملك التعديل فى نصوص المعاهدات ، فلا معنى لأخذ الرأى على موادّ المعاهدات نفسها مادّة مادّة ، لأن المجلس لا يستطيع قبول بعضها ورفض البعض الآخر . فاذا كان هناك اعتراض على أية مادة فسبيل الاعراب عنه لا يكون برفض الموافقة عليها مع اعتماد غيرها ، بل يكون بطلب الاحالة على اللجنة ، وليس للجنة أن تقترح الا القبول أو الرفض أو التأجيل .

٢٦٨ — المعاهدة نفسها شيء ، وقانون التصديق عليها شيء آخر . فاذا كان لايجوز للمجلس تعديل شيء فى نصوص المعاهدة ، فانه من الجائز له تعديل ما يراه من موادّ مشروع قانون التصديق ، بشرط ألا يكون فى هذا التعديل مساس مباشر أو غير مباشر بنصوص المعاهدة نفسها . وغنى عن البيان أنه يسرى على مشروع قانون التصديق نفس الاجراءات التى تسرى على سائر مشروعات القوانين ، من حيث المداولة مرة أو مرتين بحسب الأحوال ، الى آخر هذه الاجراءات ، مع استثناء هذا القيد الخاص بالتعديل .

٢٦٩ — بمناسبة الكلام عن المعاهدات الدولية نثبت هنا صورة مذكرتين من السكرتير العام لمجلس النوّاب الى وزارة الخارجية ، ردا على أسئلة بشأن سلطة البرلمان المصرى فى عقد المعاهدات وابرامها ، موجهة من المفوضيتين السياسيتين لجمهوريتى تشكوسلوفاكيا والولايات المتحدة الامريكية ، وهذا نصهما :

مذكرة

مقدّمة من السكرتير العام لمجلس النوّاب بالردّ على الأسئلة الموجهة من مفوضية تشكوسلوفاكيا الى وزارة الخارجية بخطابها المؤرخ فى ٢٦ مارس سنة ١٩٢٦ رقم ٣٤٦ والمبلغة من وزارة الخارجية الى سكرتيرية مجلس النوّاب بخطابها المؤرخ ٣ أبريل سنة ١٩٢٦ رقم ١١٦ — / ٢

١ — النص الذى جاء فى الدستور المصرى خاصا بالمعاهدات الدولية هو المادة ٤٦ ونصها : —

«الملك هو القائد الأعلى للقوّات البرية والبحرية ، وهو الذى يولى ويعزل الضباط ، ويعلن الحرب ، ويعقد الصلح ، ويبرم المعاهدات ، ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

«على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو نقص فى حقوق سيادتها ، أو تحميل خزانتها شيئا من النفقات، أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة، لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها البرلمان .

«ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة مما مناقضة للشروط العلنية» .

(ا) يتضح من نص المادة ٤٦ الآنفة الذكر أن حق عقد المعاهدات هو من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة فى الملك ، وأنه ليس للبرلمان دخل مباشر فى هذا الشأن .

(ب) كذلك يستفاد ضمنا من هذه المادة أن حق المفاوضة هو من اختصاص السلطة التنفيذية ، وأن الملك دون البرلمان هو الذى يملك تخويلها لمن يشاء من المفوضين . والواقع أنه إذا كان حق التعاهد هو بصريح النص من اختصاص الملك، فمن باب أولى يكون من اختصاصه حق التفاوض، الذى ما هو الا إجراء تمهيدى لابد منه لاستعمال حق التعاهد .

(ج) إذا كان عقد المعاهدات هو من اختصاص الملك وحده على سبيل الاطلاق، فليس الأمر كذلك بالنسبة لاعتمادها ، فقد نصت المادة ٤٦ الآنفة الذكر على أن طوائف معينة من المعاهدات لا تكون نافذة الا بموافقة المجلسين ؛ ومعنى ذلك أن اعتماد هذه المعاهدات من قبل الملك يجب أن يرجأ الى ما بعد التصديق عليها من البرلمان، وعلى هذا جرى العمل فعلا .

وليلاحظ هنا أن هذا القيد لا يرد على جميع المعاهدات باختلاف أنواعها، بل هو مقصور فقط على الأنواع المعدّدة منها فى الفقرة الثانية من المادة ٤٦ ؛ وإذن

فبالنسبة لغير هـذه الأنواع يجوز للملك اعتمادها ، كما يجوز له عقدها ، دون حاجة للرجوع الى البرلمـان .

(د) موافقة البرلمـان على المعاهدات التى يطلب منـه للتصديق عليها تحصل فى صيغة قانون ، وذلك أن المعاهدة ترسل الى كل من المجلسين مرافقة لمشروع قانون يسرى عليه من الاجراءات مايسرى على سائر مشروعات القوانين . أما موافقة الملك على المعاهدات عامة ، فتحصل بصيغة الاعتماد .

(هـ) يتضح من الفقرة الاولى من المـادة ٤٦ أن اعلان المعاهدات التى يعقدها الملك إنمـا يكون بتبليغها الى البرلمـان . على أن هـذا التبليغ لا يتحتم أن يحصل فورا بمجرّد عقد المعاهدة ، بل للملك أن يرجئه ، وأن يبقى المعاهدة بذلك طى الكتمان مادام يرى فى التبليغ والاذاعة اخـلالا بمصلحة الدولة أو أمنهـا . ويكون الزمن الذى تبقى فيـه المعاهدة سرية على هـذا الوجه متروكا تقديره للملك . ولكنه مفهوم طبعا أنه اذا كانت المعاهدة من النوع الذى يتطلب موافقة البرلمـان لنفاذه ، فليس من الممكن وضعها موضع التنفيذ ما دامت لم تبلغ الى البرلمـان .

وكما يجوز للملك أن يعقد معاهدات ويبقيها سرية مدة من الزمن مادام يرى أن مصلحة الدولة أو أمنهـا يقتضيان ذلك ، يجوز له أيضا أن يلحق بالمعاهدات التى يبلغها الى البرلمـان شروطا سرية لاتبلغ اليه ، وانمـا يشترط فى هذه الحالة ألا تكون الشروط السرية هادمة للشروط العلنية .

أما فيما يختص بالأثر القانونى للمعاهدات فهذا إنمـا يترتب عليها بعد اصدارها ، أى اعطائهـا الصيغة التنفيذية ونشرها فى الجريدة الرسمية ، على النحو المتبع بالنسبة لسائر القوانين . وهذا الاصدار إنمـا يحصل بعد تبادل الاعتماد بالنسبة للمعاهدات عامة ، وبعد تصديق البرلمـان وتبادل الاعتماد بالنسبة للمعاهدات التى يشترط الدستور موافقة المجلسين عليها . واجراءات الاصدار هذه لابدّ منها لاعطاء المعاهدة قوتهـا القانونية أمام المحاكم ، فليس يغنى عنها تبليغها الى البرلمـان ولا مصادقته عليهـا ولا تبادل اعتمادها .

٢ — النص الوحيد الذى جاء فى الدستور المصرى خاصا بالمعاهدات الدولية، هو المادة ٤٦ الآنفة الذكر . ولم يعرض على البرلمان أثناء فترة انعقاده القصيرة أى شيء فيما يختص بجعل المعاهدات نافذة المفعول بصفة مؤقتة قبل موافقة البرلمان عليها . على أنه قد حصل فى فترة تعطيل البرلمان أن عقدت معاهدة بين الحكومة المصرية والحكومة الإيطالية بتاريخ ٦ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بشأن الحدود الفاصلة بين مصر وبرقة، وهذه المعاهدة هى من النوع الذى يحتم الدستور المصرى تصديق البرلمان عليه قبل صيرورته نافذا، لأنها تتضمن تنازلا عن شيء من أراضى الدولة؛ ولذلك نص فى المادة العاشرة منها على أن اعتمادها انما يكون بعد التصديق عليها من برلمان كل من الدولتين . غير أنه قد ألحقت هذه المعاهدة بوثيقة اتفقت فيها الحكومتان المتعاقدتان على جعلها نافذة المفعول بصفة وقتية .

مذكرة

مقدّمة من السكرتير العام لمجلس النوّاب بالرد على الأسئلة التى تطلب المفوضية السياسية لجمهورية الولايات المتحدة الاجابة عليها بخطابها المرسل الى وزارة الخارجية المصرية رقم ٢٢٤ بتاريخ ١٦ فبراير سنة ١٩٢٦ والمبلغ الى سكرتيرية مجلس النوّاب بخطاب رقم ١١٦ — ١ / ٢ (٦٠٠٧) بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٢٦ .

(ا) حق التفاوض والتعاهد وحق الهيمنة العامة على الشؤون الخارجية:

١ و ٢ — الأصل أن السلطة التنفيذية، متمثلة فى الملك، هى التى تملك حق التعامل والتعاقد باسم مصر فى الشؤون الدولية . فهى التى تباشر المفاوضات، وهى التى تبرم المعاهدات (الفقرة الأولى من المادة ٤٦ من الدستور) . بيد أن هذا الحق مقيد من طريقين : مباشر وغير مباشر . فأما القيد المباشر فيقضى بتعليق نفاذ

أو جواز طوائف معينة من التصرفات والاتفاقات الدولية على موافقة البرلمان (الفقرة الثانية من المادة ٤٦ والمادة ٤٧) . وأما القيد غير المباشر فمترتب على مبدأ المسئولية الوزارية المقرّر فى المادتين ٤٨ و ٦١ من الدستور ومبدأ الرقابة البرلمانية على الشؤون المالية المقرر فى الباب الرابع من الدستور .

فهذان المبدآن يخوّلان السلطة التشريعية حق رقابة عامة غير مباشرة على المعاملات الدولية التى تباشرها السلطة التنفيذية باسم مصر، حتى لو لم تكن هذه المعاملات مما يعلق جوازه أو نفاذه على موافقة البرلمان، مادامت ذات مساس بالسياسة العامة للدولة ، ولا يعقل أن تكون غير ذلك، أو مادامت تتطلب انفاق شىء من أموال الدولة .

ولكن جدير بالملاحظة هنا أنه اذا كان حق السلطة التنفيذية فى التعاهد مع الدول الأجنبية حقا مقيدا من بعض الوجوه، كما ذكرنا، فحقها فى التفاوض مع هذه الدول حق مطلق كل الاطلاق . فلا يجوز للسلطة التشريعية التعرض بأى وجه لحرية التفاوض التى تملكها السلطة التنفيذية . واذن لا يجوز لأى عضو من أعضاء البرلمان تقديم اقتراح، سواء فى صيغة اقتراح انتقال مسبب (ordre du jour motivé) أو فى صيغة اقتراح برغبة (projet de résolution) يكون من شأنه تقييد حرية السلطة التنفيذية فى المفاوضة، كأن يرسم لها خطة معينة تسير عليها، أو كأن يدعوها الى اجراء مفاوضة مّا فى موعد محدّد، أو كأن يكلفها الحصول على شروط خاصة .

(ب) سلطة البرلمان بالنسبة للشؤون الخارجية الخاضعة مباشرة لموافقته :

٣ — عند ما يراد الحصول على موافقة البرلمان على معاهدة معقودة بين الحكومة المصرية ودولة أجنبية، تعرض المعاهدة على كلا المجلسين مشفوعة بمشروع قانون بطلب التصديق عليها . وعندئذ يكون لكل من المجلسين، بالنسبة لهذا المشروع من وسائل الفحص والدرس، مثل ماله بالنسبة لأى مشروع قانون آخر .

واذن يكون لكل مجلس بحكم الفقرة الأخيرة من المادة ٦٣ من الدستور حق استدعاء الوزير المختص لابداء ما عنده من التصريحات بشأن المفاوضات الخاصة بالمعاهدة المعروضة عليه، كما يكون لكل عضو من أعضاء المجلس أن يوجه الى الوزير ما يراه من الأسئلة أو الاستجوابات خاصا بهذا الموضوع للحصول منه على مثل هذه التصريحات (المادة ١٠٧ من الدستور). كذلك يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس النوّاب أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أو راقا أو معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروع المعروض عليه (المادة ٦٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النوّاب).

هذا فيما يختص بالمجلس ذاته، أما فيما يتعلق بفروعه، أعنى مختلف لجانه، فان للجنة الشؤون الخارجية، أو أية لجنة أخرى يكون المشروع محالا عليها، الحق فى استدعاء الوزير ذى الشأن أمامها لابداء ما لديه من التصريحات (المادة ٦٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النوّاب)، كما لها الحق فى أن تطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أو راقا أو معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروع المحال عليها (المادة ٦٦ من اللائحة نفسها).

ولكن جدير بالملاحظة هنا أنه ليس للمجلس ازاء ما يعرض عليه من المعاهدات للتصديق عليها من حرية التصرف مثل ماله بالنسبة لسائر ما يعرض عليه من مشروعات القوانين، اذ هو لا يستطيع إدخال أى تعديل على نصوص تلك المعاهدات، وإنما له أن يقبلها كما هى، أو يرفض التصديق عليها، أو يؤجل النظر فيها مع لفت نظر الحكومة الى النصوص التى كانت سبب امتناعه عن قبولها فورا (المادة ٨٧ من اللائحة الداخلية لمجلس النوّاب).

(ج) سلطة البرلمان بالنسبة للشؤون الخارجية غير الخاضعة مباشرة لموافقته :

٤ — أشرنا فيما سبق الى أن مبدأى المسئولية الوزارية والرقابة البرلمانية على الشؤون المالية يخوّلان السلطة التشريعية حق هيمنة عامة غير مباشرة على كل شأن

من الشؤون الخارجية، وان لم يكن بنص الدستور مما يشترط لنفاذه أو جوازه موافقة البرلمان . وإذن يجوز للمجلس أن يتعرض من تلقاء نفسه لما لا يعرض عليه من هذه الشؤون، وأن يبدى رأيه فيها، وأن يطلب الى الحكومة تقديم مالديها من الايضاحات أو المستندات الخاصة بها .

٥ — تأثير الهيمنة البرلمانية على الشؤون الخارجية غير الخاضعة مباشرة لموافقة البرلمان يختلف مداه، كما تختلف وسائله، باختلاف الأحوال .

فاذا كانت هذه الشؤون مما يتطلب انفاق شيء من الأموال الأميرية، كانشاء مفوضيات أو قنصليات لدى دولة أجنبية، فسلطة البرلمان عليها سلطة تامة، ووسيلته اليها تكون عن طريق الميزانية، إذ ما عليه الا أن يتناول بالحذف أو بالتخفيض الاعتمادات المخصصة لها فى الميزانية عند عرضها عليه، حتى تتم له إدارة هذه الشؤون على الوجه الذى يراه .

أما اذا لم تكن هذه الشؤون مما يتطلب انفاق شيء من أموال الدولة، فسلطة المجلس عليها إنما تكون من طريق المسئولية الوزارية . ولهذه الحالة فرضان : (الفرض الأول) أن تكون هذه الشؤون لم يتم بعد إبرامها، أو تم ابرامها ولكن يمكن العدول عنها، وإذن فللمجلس أن يتدخل فى الأمر، وأن يتوصل الى حلها على الوجه الذى يريده، سواء على يد الوزارة القائمة اذا هى نزلت على مشيئته، أو على يد وزارة أخرى اذا رأت الوزارة الأولى أن تستقيل . وانما يشترط فى كل هذا ألا يأتى تدخل السلطة التشريعية على وجه يخل بما للسلطة التنفيذية من الحق المطلق فى حرية المفاوضة، كما ذكرنا آنفا . (الفرض الثانى) أن تكون الشؤون المراد التعرض لها قد تم إبرامها، بحيث لا يمكن أو لا يحسن العدول عنها؛ وإذن فلا سبيل للمجلس عليها بالذات، إذ تكون التصرفات التى تمت أو المعاهدات التى عقدت قد تمت أو انعقدت صحيحة نافذة، فلا سبيل الى ابطالها، وكل ما يبقى بعدئذ للمجلس أن يحرك المسئولية الوزارية على صورها المختلفة : من سياسة ومدنية وجنائية، تبعا لمقتضيات الأحوال .

(د) الاجراءات والوسائل البرلمانية فى الشؤون الخارجية :

٦ — نأتى الآن على بيان الاجراءات والوسائل البرلمانية التى يتذرع بها المجلس لاستعمال سلطته فى الهيمنة على الشؤون الخارجية .

تنقسم هذه الوسائل الى ثلاثة أنواع : (١) وسائل تشريعية بحتة . (٢) وسائل الرقابة المالية . (٣) وسائل الرقابة العامة .

فأما الوسائل التشريعية البحتة ، فمحل استعمالها بالنسبة للمعاهدات التى يشترط الدستور لنفاذها موافقة البرلمان . وقد ذكرنا آنفا أنه فى هذه الأحوال تقدّم الحكومة الى البرلمان مشروع قانون بطلب التصديق على المعاهدة المراد إنفاذها . وعندئذ يسرى على هذا المشروع ما يسرى على سائر مشاريع القوانين من الاجراءات ، وقد أشرنا الى ذلك فى موضعه .

وأما وسائل الرقابة المالية ، فمحل استعمالها عند النظر فى الميزانية أو ما يلتحق بها من طلبات الاعتمادات الاضافية ، إذ يكون للمجلس الحق فى ادخال ما يراه من التعديلات عليها ، سواء بالحذف أو بالزيادة أو بالنقصان . بيد أن حق التعديل هذا ليس مطلقا بالنسبة لجميع الاعتمادات المخصصة للشؤون الخارجية . فقد نصت المادة ١٤١ من الدستور على أن «اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن ، وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولى» . وإذا ذكرنا أن التعهدات الدولية التى يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات لا يمكن أن تصير نافذة الا بموافقة البرلمان ، وأنه لا يعقل إذن أن يتضمن مشروع الميزانية مصروفا لتنفيذ تعهد دولى مالم يكن هذا التعهد قد حاز هذه الموافقة ، اتضح لنا أن المقصود بهذا القيد ضمان نفاذ التعهدات السابقة لصدور الدستور ، وأنه لا يمكن أن يحد من سلطة البرلمان بالنسبة للتعهدات التى قد تعقد فى المستقبل ويترتب عليها تحميل الخزانة شيئا من النفقات .

وأما وسائل الرقابة العامة فهى : (أولا) حق كل عضو من أعضاء البرلمان فى توجيه مايراه من الأسئلة الى الوزراء. (ثانيا) حق كل عضو من أعضاء البرلمان فى توجيه مايراه من الاستجوابات الى الوزراء. (ثالثا) حق كل عضو من أعضاء البرلمان فى تقديم ما يراه من اقتراحات الرغبات . (رابعا) حق كل مجلس فى إجراء تحقيق برلمانى للاستنارة فى الشؤون الداخلة فى اختصاصه .

فكل من هذه الوسائل يجوز أن تنصب على الشؤون الخارجية الخاضعة مباشرة أو غير مباشرة للرقابة البرلمانية، كما يجوز أن تنصب على الشؤون الداخلية ، مع مراعاة القيود التى ذكرناها آنفا فيما يختص بما للسلطة التنفيذية من الحق المطلق فى حرية المفاوضة .

(ز) قواعد خاصة بالاتفاقات المعقودة مع الغير كالشركات مثلا :

٢٧٠ — نصت الفقرة الثانية من المادة ١٣٧ من الدستور على أن « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد، أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة، وكل احتكار لا يجوز منحه إلا بقانون والى زمن محدود» .

وغنى عن البيان أن موضوع هذه الفقرة هو اتفاقات تعقد بين الحكومة وبين الغير، و إذن فهذه الاتفاقات يجب لنفاذها أن يقرها البرلمان بقانون . ومع أن اللائحة عندنا لم تتعرض لهذه المسألة، فليس معنى ذلك أن تعامل هذه الاتفاقات معاملة مشروعات القوانين العادية من حيث الاجراءات، فانها على كل حال اتفاقات بين طرفين لا يجوز التعديل فيها بصفة نهائية قبل التراضى مع الطرف الآخر. كذلك ليس معنى صمت اللائحة أن يسرى على هذه الاتفاقات مايسرى على المعاهدات الدولية من الاجراءات، لأن هذه الاتفاقات ، وهى مسائل اقتصادية ، تختلف فى جوهرها عن المعاهدات التى يدور محورها على مسائل سياسية . واذا كان لايجوز فى شأن المعاهدات غل يد الحكومة سلفا باصدار قرارات حاسمة تحدّد لها على وجه الدقة التعديلات المراد إدخالها على نصوص المعاهدات، وذلك مراعاة للاعتبارات

السياسية، فهذه الاعتبارات لا وجود لها فى شأن الاتفاقات مع الغير . واذن يجوز للمجلس أن يقرر للحكومة مايريد ادخاله من التعديلات على نصوص هذه الاتفاقات .

لهذا كان المتبع فى فرنسا عند ما تحصل المناقشة فى مشروع قانون بالتصديق على هذه الاتفاقات ألا تتلى موادّ الاتفاقات نفسها ، ولا يؤخذ عليها الرأى ، إلا فى حالة تقديم تعديلات لها أو حصول اعتراض عليها ؛ بل تحصل الموافقة عليها ضمنا عند اعتماد المادة التى تشير اليها فى صلب مشروع قانون التصديق . أما اذا حصل اعتراض أو قدّم تعديل فيتلى النص الموجه اليه الاعتراض أو التعديل ، وتحصل المناقشة فيه والتصويت عليه ، كما لو كان مادّة فى مشروع قانون بلا أدنى فرق .

وقد يحصل أحيانا أن تكون اللجنة التى قامت بفحص المشروع قد أدخلت بالاتفاق مع الحكومة والطرف الآخر تعديلا على بعض نصوص الاتفاق ، ففى هذه الحالة يجب أخذ رأى المجلس صراحة على النصوص المعدّلة .

٢٧١ — يتضح مما تقدّم أن للمجلس تمام الحق فى تعديل نصوص الاتفاقات المعقودة مع الغير ، كما لو كانت مشروع قانون ؛ غير أن هذه التعديلات لا يمكن بطبيعة الحال اعتبارها ملزمة للغير إلا اذا قبلها . ولذا يجب على المجلس ألا يعتبر التعديل نهائيا ، وألا يدمجه فى صلب الاتفاق بمجرّد إقراره إياه ، بل يؤجل ادماجه ، كما يؤجل التصويت على المادة التى تشير الى الاتفاق فى مشروع قانون التصديق ، حتى تتم المفاوضة بين الحكومة والطرف الآخر على قبول التعديل . ولكن اذا كانت الحكومة قد أخذت تفويضا من الطرف الآخر بقبول التعديل سلفا ، أو اذا كان التعديل قد حصل بمعرفة اللجنة وبعد الاتفاق مع الطرف الآخر ، فلا محل لهذا التأجيل طبعا .

المبحث الرابع — طريقة التصويت بلا مناقشة

٢٧٢ — يتفق أن تقدّم للمجلس مسائل تكون البلاد كلها قد اقتنعت بها، فلا يبقى بعد فحصها فى اللجنة المختصة محل لمناقشتها فى المجلس، بل تصبح هذه المناقشة تحصيل حاصل، واضاعة للوقت بلا جدوى . وقد يتفق أيضا أن تعرض على المجلس مسائل يكون من المصلحة العامة إقرارها بلا مناقشة . لهذا يحسن تدبير طريقة يلجأ اليها فى مثل هذه الأحوال للتصويت على المشروعات بلا مناقشة، وقد كانت هذه الطريقة موجودة فى البرلمان الفرنسى بحكم التقاليد حتى سنة ١٩١٥، إذ وجد من المناسب أن ينص عليها صراحة فى اللائحة وأن تنظم تنظيما قانونيا .

وهاك ترجمة نص اللائحة، الفرنسية فى هذا الصدد :

"كل مشروع مقدّم عنه تقرير يجوز أن يدرج فى رأس جدول الأعمال لأية جلسة على ألا تحصل فيه مناقشة، وذلك بناء على طلب اللجنة بالاتفاق مع الحكومة، بشرط أن يقدّم الطلب قبل يوم الادراج بثلاثة أيام . وعلى الرئيس أن يخبر المجلس بهذا الطلب" .

"المشروع المدرج بهذه الكيفية يسحب بأمر الرئيس بناء على طلب ثلاثين من الأعضاء على الأقل، ويجب أن يشتمل طلب السحب على بيان الأسباب، وأن يكون كتابة" .

"اذا اعترض واحد أو أكثر من الأعضاء على المشروع عند عرضه على المجلس وجب عليهم أن يقدّموا اعتراضاتهم كتابة، لنشرها ملحقة بالمضبطة، وعندئذ يسحب المشروع مؤقتا من جدول الأعمال، وتحال الاعتراضات على اللجنة، وهذه تقدّم للمجلس تقريرا إضافيا بالرد على جميع الاعتراضات" .

"بعد مضى ثلاثة أيام من تقديم هذا التقرير الاضافى يجوز اعادة إدراج المشروع بالكيفية الآنف بيانها، فاذا اعترض عليه مرة أخرى تتكرر الاجراءات

السابقة، فاذا تكرر الادراج بعد الاعتراض ثلاث مرات، فلا يمكن بعدئذ سحب المشروع نهائيا من جدول الأعمال الا بطلب ثلاثين من الأعضاء" .

وجدير بالذكر أن التصويت بلا مناقشة يجرى أوّلا على المواد مادة مادة، ثم على المشروع فى جملته .

المبحث الخامس — الدفع بعدم المناقشة

٢٧٣ — كما قد تقدّم للمجلس مسائل تكون المناقشة فيها تحصيل حاصل، أو غير مرغوب فيها، كذلك يجوز أن تقدّم اليه مسائل يكون مجرّد المناقشة فيها، فضلا عن الموافقة عليها، منافيا للصالح العام . فيتعين اذن استبعادها من مناقشات المجلس استبعادا . لهذا عنيت اللائحة بتدبير طريقة لهذا الاستبعاد، وهى الدفع بعدم المناقشة . فكلما عرضت على المجلس مسئلة يرى أحد الأعضاء أن المناقشة فيها تمس كرامة المجلس، أو تضر بمصلحة البلاد، جاز له ابداء هذا الدفع . وليلاحظ مع ذلك أن الدفع بعدم المناقشة أداة خطيرة المغزى، فانه ينطوى على معنى الاستنكار للموضوع المطروح على بساط المناقشة والتعنيف لمقترحه، فلا يجوز استعماله إلا بروية وحذر . والواجب أن يقصر استخدام هذا السلاح على الأحوال التى تقتضى حقيقة عدم المناقشة ، كأن يكون المشروع منافيا بشكل صريح لدستور البلاد أو المصلحة العامة .

٢٧٤ — نصت المادة ٢٩ من اللائحة على أن يؤذن دائما بالكلام لابداء الدفع بعدم المناقشة، وعلى إعطاء هذا الدفع أولوية على الموضوع الأصلى يترتب عليها ايقاف المناقشة فيه حتى يتم التصويت على الدفع بشرط عدم مقاطعة الخطيب فى الموضوع الأصلى .

فيتضح من نص اللائحة أن الدفع بعدم المناقشة يمكن ابداؤه دائما، أى فى كل وقت أثناء المناقشة، وضدّ أى موضوع يكون مطروحا على بساطها .

٢٧٥ — من المقرّر فى فرنسا أنه لايجوز الدفع بعدم المناقشة فى المشروعات المقدّمة من الحكومة ساعة تقديمها للمجلس لاحالتها على اللجنة المختصة، وانما يجوز هذا الدفع بعد تقديم تقرير اللجنة وعند الشروع فى المناقشة . وذلك لسببين : (أوّلا) ان الدفع موجه الى المناقشة، وانما تكون المناقشة بعد تقديم تقرير اللجنة، أما قبل ذلك فهناك بحث فى لجنة سرية لا مناقشة فى جلسة علنية . (ثانيا) انه اذا أجيز الدفع ساعة تقديم المشروع كان فى ذلك ابطال مباشر لحق الحكومة فى اقتراح القوانين .

هل هذا الحكم يسرى أيضا على مقترحات الأعضاء ؟ .

لا توجد فى فرنسا سوابق، ولكن الأسباب فى الحالتين واحدة، فيجب أن تكون النتيجة واحدة .

٢٧٦ — يجوز الدفع بعدم المناقشة فى العرائض، وفى التعديلات ولو قبل الشروع فى إيضاحها، وفى طلبات التأجيل ويكون له الأولوية عليها، وفى الاقتراحات المقدّمة بالغاء قرارات سابقة .

٢٧٧ — لقد ذكرنا أن الدفع بعدم المناقشة يوقف المناقشة فى الموضوع الموجه اليه الدفع، ولكن هنا سؤالا : هل التصويت على الدفع نفسه يحصل بمناقشة أو بغير مناقشة ؟ .

فى فرنسا نصت لائحة مجلس الشيوخ على أن لصاحب المشروع أو الاقتراح الموجه اليه الدفع الحق فى أن يسمع، ولكن المجلس يقرّر بعد ذلك بلا مناقشة . أما فى النواب فقد سكتت اللائحة، ولكن التقاليد تميل الى إباحة المناقشة المطلقة .

عندنا اللائحة صامتة، والمسئلة لم تعرض بعد على بساط البحث . فإزاء صمت اللائحة، ونظرا الى أن حظر المناقشة فى أى موضوع لا يجوز إلا بنص صريح، نحن نميل الى الأخذ بالنظرية الراجحة فى مجلس نواب فرنسا : أى إباحة المناقشة المطلقة فى الدفع قبل التصويت عليه .

٢٧٨ — الدفع بعدم المناقشة لايحرم الوزراء حقهم فى الكلام كلما شاءوا، فللوزير حق الكلام حتى بعد ابداء الدفع .

٢٧٩ — يترتب على قبول الدفع بعدم المناقشة محو الموضوع الموجه اليه الدفع محوا تاما من جدول الأعمال ، فلا يعود هنالك محل لاصدار قرار فيه ، واذا لم يكن المشروع قد تلى فى الجلسة فانه لا يثبت فى المضبطة .

المبحث السادس — استعجال النظر

٢٨٠ — المجالس النيابية ليست هيئات من الفقهاء يدرسون فى مهل وبطء ما يرونه لازما من الاصلاح فى الأنظمة والقوانين، بل هى جمعيات من رجال السياسة تختارهم الأمة للبت فى شؤونها العامة فى الوقت المناسب . وقد يتفق أحيانا أن تدعو الضرورة الى التحرر من قيود الاجراءات العادية البطيئة، لهذا وجب أن تحتاط اللوائح لهذه الأحوال الطارئة، وتضع لها نظاما خاصا يقلل جهد المستطاع من محذورات المباغتة، ويضمن حسن سير العمل مع السرعة اللازمة فى إنجازه .

٢٨١ — لهذه الاعتبارات نصت المادة ١١٣ من اللائحة على أنه : « عند تقديم أى اقتراح أو مشروع قانون يجوز لمقدمه أو لأى واحد من الأعضاء طلب الاستعجال فى نظره، على أن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المبررة له .

« فاذا قرر المجلس الاستعجال، وكان الموضوع مشروع قانون، يحيله على اللجنة المختصة أو التى يختارها ويكلفها النظر فيه قبل سواه من عملها؛ أما اذا كان اقتراحا برغبة، فللمجلس أن ينظر فيه فورا أو يحيله بالكيفية السابقة » .

٢٨٢ — عبارة : « عند تقديم أى اقتراح أو مشروع قانون » الواردة فى صدر المادة الآنفة الذكر ليس فيها معنى الحصر، أى أن طلب الاستعجال لا يلزم حتما ابداؤه ساعة تقديم الاقتراح أو المشروع ، بل يجوز ابداؤه فى أى وقت الى أن يشرع المجلس فى مناقشة المواد تفصيلا . فيصح تقديمه حتى بعد المناقشة العامة

وبعد صدور قرار الانتقال الى مناقشة المواد . ولكن لا يجوز تقديم طلبات الاستعجال أثناء المناقشة فى المواد ، ولا يُعَيْد الموافقة على اجراء المداولة الثانية ، والسبب فى ذلك أن كل عضو يجب أن يكون عند اعطاء صوته على بينة تامة من مبلغ أهمية هذا الصوت ، فاذا أجيز بعد التصويت على بعض المواد فى مشروع ما تقرير الاستعجال فى نظره كان معنى ذلك أن التصويت على تلك المواد ربما يكون قد أخذ اختلاسا ، لأن كثيرا من الأعضاء لا يعطون أصواتهم بالتأييد فى أول مداولة إلا اعتمادا على أن هناك مداولة ثانية ، فاذا هم أعطوا رأيهم فى المداولة الأولى على هذا الاعتبار ، ثم تقرر الاستعجال ومحيت بذلك المداولة الثانية ، يكونون قد حرموا من الفرصة التى كانوا ينتظرون مجيئها بحق لاشباع الموضوع بحثا . كذلك اذا أجيز تقرير الاستعجال يُعَيْد الموافقة على اجراء المداولة الثانية ، كان معنى ذلك واحدا من أمرين : إما ألا تحصل المداولة الثانية ، وهنا نكون قد وقعنا فى المحذور الآنف بيانه ، وإما أن تحصل هذه المداولة ، وإذن لا يكون لتقرير الاستعجال أى معنى .

٢٨٣ — يجوز طلب الاستعجال بالنسبة لجزء فقط من مشروع متشعب الفروع ، وفى هذه الحالة قد يكون طلب الاستعجال منطويا على معنى الفصل للجزء المستعجل عن المشروع الأصلى واعتباره مشروعا مستقلا بنفسه .

٢٨٤ — لا محل لطلب الاستعجال الا اذا كان الموضوع المراد استعجاله معروضا على المجلس ، وقد نصت لائحة مجلس الشيوخ بفرنسا على أنه اذا لم يطلب الاستعجال قبل الاحالة على اللجنة المختصة ، فلا محل لطلبه إلا بعد تقديم تقريرها ، وهذا شىء معقول جدا يحسن أن يعمل به ، وإن كانت اللائحة عندنا قد سكتت عن هذه النقطة .

فاذا ألح صاحب المشروع فى طلب الاستعجال بعد إحالة مشروعه على اللجنة المختصة ، فليس للمجلس الا استحثاثها لإنجاز عملها ، أما مسألة الاستعجال فلا يمكن عرضها على المجلس الا بعد ورود التقرير ، والحكمة فى ذلك أن المجلس باحالته

الموضوع على اللجنة قد أخرجه مؤقتا من دائرة اختصاصه، وأصبح يجهل كل الجهل نتائج بحث اللجنة، فاذا هو قرر الاستعجال والمشروع لا يزال بين يدى اللجنة، فقد يكون فى هذا القرار معنى الحكم سلفا على موضوع المشروع حكما مناقضا فى مرماه لنتائج بحث اللجنة .

٢٨٥ — اذا كان مجلس الشيوخ قد قرر النظر بطريق الاستعجال فى مشروع مّا وجب عند ورود هذا المشروع الى مجلس النوّاب، أن يؤخذ الرأى فى مسئلة استعجاله « المادة ١٤١ » .

٢٨٦ — طلب الاستعجال يجوز تقديمه من الحكومة، أو صاحب الاقتراح، أو أى عضو آخر، كما يجوز تقديمه من لجنة الاقتراحات « المادة ٧٥ »، أو اللجنة التى قامت بفحص الموضوع .

٢٨٧ — اذا رفض طلب الاستعجال المقدم عند ايداع الموضوع المراد استعجاله، فلا مانع يحول دون تقديمه فى أية مرحلة أخرى أثناء الاجراءات .

٢٨٨ — جرت العادة فى فرنسا بأن يشعر الرئيس الحكومة بما يقدّم اليه من طلبات الاستعجال، واذا حصل أن قدم طلب منها فى غيبة الوزير المختص، فلرئيس الوزراء، أو لأى وزير آخر، طلب التأجيل فى نظره .

٢٨٩ — يجب تأييد طلب الاستعجال بالأسباب المبررة له . غير أنه لا يتحتم أن يكون الغرض من طلب الاستعجال السرعة فى تقرير الموضوع المستعجل، بل يجوز أن يكون الغرض السرعة فى رفضه، لأن الأسباب التى تنص اللائحة على وجوب ابدائها لا يتحتم أن تكون مؤيدة لقبول الموضوع المستعجل، بل يجوز أن تكون مؤيدة لرفضه، ويصح أن تكون أسبابا سياسية .

وينبغى أن تكون أسباب الاستعجال موجزة، وإن لم تنص اللائحة على ذلك، لأن المقام مقام البت فى أمر تمهيدى لا فى أصل الموضوع، فاذا تعرض طالب

الاستعجال للبحث فى أصل الموضوع، كان للرئيس أن ينبهه للعودة الى الكلام فى الاستعجال دون سواه .

٢٩٠ — للمجلس الحق فى اختيار الوقت الذى يراه مناسبا للبت فى طلبات الاستعجال ، وقد نصت لائحة الشيوخ فى فرنسا على أن تقدّم طلبات الاستعجال فى أول الجلسة، ولكن البت فيها يكون فى نهاية الجلسة؛ أما لائحة النوّاب فلم تنص على شىء معين، ولكن جرى العرف على ألا يأذن الرئيس لطالب الاستعجال — فى غير الأحوال الاستثنائية — بابداء أسبابه إلا فى نهاية الجلسة، وبغير ذلك يصبح فى استطاعة كل عضو أن يعرقل سير جدول الأعمال بتقديم طلب استعجال ، وهو الطلب الذى يخوّله حق الكلام .

ومن المقرر أيضا أن للمجلس الحق فى تأجيل النظر فى الاستعجال الى يوم معين .

٢٩١ — يختلف الأثر الذى يترتب على تقرير الاستعجال باختلاف الموضوع المستعجل .

فاذا كان اقتراحا برغبة ، فتقرير استعجالها يجيز للمجلس إما أن يحيلها على اللجنة المختصة لفحصها قبل سواها من أعمالها، وإما أن ينظر فيها فورا . أما اذا كان مشروعا بقانون فتقرير استعجاله يترتب عليه : (أوّلا) تكليف اللجنة التى يحال عليها فحصه قبل سواه من أعمالها . (ثانيا) إعفاء المشروع من المداولة الثانية فى حالة وجوبها .

وهنا محل للتساؤل : ما هى اللجنة التى يحال عليها مشروع القانون أو اقتراح الرغبة فى حالة تقرير الاستعجال ؟ أهى لجنة الاقتراحات أم اللجنة المختصة ببحث الموضوع رأسا ؟ .

بالنسبة لمشروعات القوانين : هذه المسئلة كانت محل خلاف فى المجلس، فقد قيل أولا إن الدستور قد نص صراحة على وجوب احالة اقتراحات القوانين على لجنة للبحث فى جواز استحقاقها للنظر أو عدمه ، ولم يفرق فى ذلك بين اقتراحات القوانين المستعجلة واقتراحات القوانين غير المستعجلة، فوجب اخضاعها جميعا لنص

الدستور، وإمرارها من ثم على لجنة الاقتراحات . وقد قيل فى هذا الصدد ان المقصود «باللجنة المختصة» المذكورة فى المادة ١١٤ من اللائحة هى لجنة الاقتراحات. وعلى هذا التفسير جرى العمل فى المجلس، ولكن فى الدور الثانى للفصل التشريعى الثالث عاد المجلس فعدل عن هذه الطريقة، وأصبح الرأى الغالب أن الدستور لم يشترط أن تكون لجنة البحث فى جواز النظر هى لجنة الاقتراحات بالذات، بل يجوز أن تكون هى لجنة بحث الموضوع. وعلى ذلك فالمجلس هو الذى يفصل فى أى اللجنتين تكون هى التى يحال عليها المشروع المستعجل، فاذا قرر أن تكون هى لجنة البحث فى الموضوع وجب عليها أن تبت أولا فى مسئلة جواز النظر (انظر أقوال الرئيس فى جلسة ٣١ مارس سنة ١٩٢٧ بمناسبة النظر فى الاقتراح المقدّم من بعض حضرا ، الأعضاء بشأن تنظيم سلطة الملك فيما يختص بالمعاهد الدينية) .

أما بالنسبة لاقتراحات الرغبات فلا شك فى أن للمجلس عند تقرير الاستعجال إحالتها على لجنة الموضوع لبحث موضوعها رأسا، لأن النص الدستورى المشار اليه آنفا انما ينصب على اقتراحات القوانين، فلم يتعرض لاقتراحات الرغبات، ولأنه ما دام المجلس يملك النظر فى الرغبات دون إحالتها على لجنة أصلا، فهو من باب أولى يملك إحالتها على لجنة الموضوع لبحث موضوعها رأسا .

٢٩٢ — فى فرنسا يترتب على تقرير الاستعجال أثر لا وجود له عندنا، وهو إلغاء القيود الخاصة بميعاد توزيع نص المشروع الأصلى وتقرير اللجنة على الأعضاء . كذلك يترتب هناك على تقرير الاستعجال إعفاء المشروع المستعجل من الاحالة على لجنة الاقتراحات والبحث فى جواز نظره أصلا .

٢٩٣ — لما كانت المشروعات المستعجلة خاضعة لمداولة واحدة، وكانت سلطة المجلس فى شأن التعديلات والاضافات التى يراد ادخالها عليها هى — كما بينا آنفا — سلطة مطلقة كسلطته إزاء التعديلات المقدّمة فى المداولة الأولى بحيث يجوز له قبولها أو رفضها أو إحالتها على اللجنة ما لم يطلب المقرّر هذه الاحالة، كان من

الطبيعى والمعقول أن تحتم اللائحة إرفاق هـذه التعديلات والاضافات ببيـان موجز بأسبابها، لأن فى هذا التحتيم الزاما لمقترحيها بإعمال الروية فيها قبل أن يهموا بتقديمها الى المجلس .

٢٩٤ — فى فرنسا يجوز بناء على طلب أحد الأعضاء سحب صفة الاستعجال السابق تقريرها لأى موضوع . ويترتب على سحب الاستعجال جعل المشروع خاضعا للاجراءات العـادية، وحكمة إجازة السحب تمكين المجلس من اجراء مداولة ثانيـة لادخال التعديلات التى يتضح له لزومها فى المواد التى يكون قد اعتمدها .

المبحث السابع — الكلام

(١) حق الكلام وترتيبه :

٢٩٥ — المجالس النيابية مجالس كلامية، أهم مظاهر عملها الكلام، فاذا كان التنظيم فيها واجبا، كان أخص ما يجب أن يتجه اليه هذا التنظيم مسألة الكلام، لأن أقل اضـطراب فى نظام الكلام جدير بأن يشـل حركة المجلس، لهـذا عنيت اللائحة ببيان الحدود التى يستعمل فيها حق الكلام، وإيضاح الترتيب الذى يراعى فى الإذن بالتكلم .

٢٩٦ — لا يجوز لعضو أن يتكلم فى المجلس إلا بعد أن يطلب الأذن بذلك من الرئيس، وبعد أن يحصل على هذا الإذن فعلا .

وطلب الأذن إما أن يكون قبل فتح المناقشة، سواء قبل انعقاد الجلسة أو أثناءها، وفى هذه الحـالة يحصل بتقييد اسم الطالب، وانمـا يشترط عند طلب الكلام على مسألة عمل عنها تقرير، سواء أكانت مشروع قانون أم اقتراحا برغبة، أن يكون التقرير الخاص بالمسألة قد أودع فعلا .

وإما أن يكون طلب الاذن بعد فتح المناقشة، وفى هذه الحـالة يحصل بتقييد اسم الطالب، أو باستئذان الطالب وهو فى مكانه من الرئيس مباشرة .

٢٩٧ — يتلقى السكرتيرون النائبون طلبات الأذن بالكلام، فيقيدونها حسب ترتيب ورودها سواء قبل انعقاد الجلسة أو أثناء انعقادها، فاذا كان المجلس غير منعقد وكان السكرتيرون النائبون غائبين تعطى الطلبات للسكرتير العام. وعند ما يقدم الطلب أثناء الجلسة يجب على مريد التكلم اعلان اسمه للسكرتيرين، فلا يكفى مثلا رفع اليد ايذانا بالطلب، كما يجب أيضا ألا يكون الطلب أثناء تكلم أحد الأعضاء.(١)

وعلى طالب الأذن بالكلام أن يبين ما اذا كان يريد تأييد المسألة المطروحة للمناقشة، أو تعديلها أو المعارضة فيها، حتى يتسنى مراعاة الترتيب المقرر فى اللائحة.

٢٩٨ — حق الكلام مباح لجميع الأعضاء على السواء بالشروط القانونية، فليس للرئيس أن يمنع أحدا من التكلم بغير سبب قانونى، واذا لم يقتنع العضو بالسبب الذى يبديه الرئيس لرفض الاذن له وقام بينهما خلاف وجب الرجوع الى رأى المجلس، فمثلا اذا طلب أحد الأعضاء الكلام عن مسألة غير واردة بجدول الأعمال، فللرئيس أن يرفض الإذن له بالكلام، فإذا أصر العضو على طلبه فلا سبيل لإعطائه الإذن إلا بقرار من المجلس.

٢٩٩ — الرئيس غير ملزم بأن ينادى أسماء الغائبين عن قاعة الجلسة من طالبى الكلام، فليس للمتغيب الذى فاته الدور فى الكلام أن يطلب لفت النظر الى اللائحة لأن الرئيس لم يناد اسمه بصوت عال.

كذلك اذا تغيب طالب الكلام حتى صدر قرار المجلس فى موضوع هو مقترحه، فليس له أن يعترض على صدور القرار قبل سماع أقواله.

إقفال المناقشة فى موضوع ما يلغى بطبيعة الحال طلبات الاذن بالكلام التى قدمت عن هذا الموضوع ولم يدركها الدور.

٣٠٠ — يتكلم الأعضاء وقوفا فى أماكنهم أو على المنبر، غير أنه يجوز للرئيس أن يطلب من المتكلم الصعود على المنبر ليتمكن من إسماع الحاضرين.

(١) أنظر جلسة ٣٠ مارس سنة ١٩٢٤

فى انجلترا لا يوجد منبر، بل يتكلم الأعضاء وقوفا فى أماكنهم .

من القواعد المقررة ألا يتكلم السكرتيرون النائبون بصفتهم النيابية إلا اذا صعدوا على المنبر، أو عادوا الى أماكنهم بين الأعضاء .

٣٠١ — حسن سير المناقشة فى المجالس النيابية، حيث يجتمع عدد عظيم من الأعضاء غير المتجانسى الآراء ولا المتآلفى الميول، يقتضى حصر توجيه الكلام الى جهة واحدة تكون موضع احترام الجميع قطعا لأسباب التنازع .

لهذا نصت اللائحة على أنه لا يجوز توجيه الكلام الا للرئيس أو المجلس، وعلى ذلك لا يسوغ لعضو أن يوجه الكلام الى عضو آخر أو الى هيئة من هيئات المجلس كإحدى لجانه . وغنى عن البيان أنه لو أبيح ذلك لانفتح الباب واسعا لمحذور التنابذ بالقول ولاستحال ضبط المناقشة فى حدودها الواجبة .

٣٠٢ — الغرض من إلقاء الخطب فى المجالس التشريعية ليس إظهار براعة الخطباء وكفاءتهم الخطابية، وانما هو قرع الحجة بالحجة وتبادل الآراء، فخير ما يفى بهذا الغرض الخطب المرتجلة . لذلك نصت اللائحة على عدم جواز تلاوة الخطب، لأنه لو سمح بذلك لأمكن أن يتعرض المجلس لإضاعة الكثير من وقته فى سماع الخطب المحضرة المطولة ، وقد استثنى من حكم تحريم التلاوة التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وكل ما يستأنس به من الأوراق والمذكرات، ونص على ضرورة تلاوتها من المنبر .

فى فرنسا يجوز تلاوة الخطب . أما فى انجلترا فمحظورة كما هى عندنا .

٣٠٣ — حق العضو فى الكلام بعد حصوله على الاذن حق مقدس يجب احترامه الاحترام كله، فما دام المتكلم لا يخرج فى أقواله عن النظام، فالمجلس ملزم بالاستماع الزاما، والرئيس مكلف بحمل المجلس على هذا الاستماع تكليفا . لهذا لا يجوز لأحد من الأعضاء أيا كان مقاطعة الخطيب أثناء تكلمه مهما كان الباعث، فاذا اتفق أن خرج الخطيب فى قوله عن الحدود الواجبة، فليس لأحد أن يقاطعه الا الرئيس .

وعلى ذلك ليس للوزراء أن يستعملوا حقهم الدستورى فى الكلام كلما شاءوا مادام الخطيب يتكلم، وللرئيس أن يرفض الإذن بالكلام للوزير حتى عند ما يكون المتكلم لم يكد يلفظ إلا بضع كلمات . وعملا بمبدإ عدم جواز المقاطعة نصت اللائحة على أن المسائل التى توقف المناقشة، كطلب التأجيل والدفع بعدم المناقشة ولفت النظر الى اللائحة، لا يمكن عرضها على المجلس الا بعد انتهاء الخطيب من أقواله؛ كذلك لا يجوز رفع الجلسة أو إيقافها أثناء تكلم الخطيب إلا برضاه، واذا حدث أن أوقفت الجلسة لتمكين الخطيب من الاستراحة، فلا يجوز لأحد عند استئنافها أن يتكلم فى شأن ما الا بعد انتهاء الخطيب من أقواله .

٣٠٤ — اذا قوطع المتكلم بالقوة فأبى أن يتكلم، فعلى الرئيس أن يبذل كل نفوذه لحمله على استئناف خطابه : (أولا) لأن المجلس ملزم بسماع كل خطيب لم يخرج فى أقواله عن النظام، والرئيس مكلف بتنفيذ هذا الالزام . (ثانيا) لكى يفوت على المقاطعين غرضهم من اسكات الخطيب، والا لأصبح فى استطاعة كل فئة أن تعرقل سير المناقشة، وتسكت بهذه الوسيلة صوت معارضيها .

٣٠٥ — يعطى الاذن بالكلام حسب ترتيب الأسبقية فى الطلب، الأول فالأول وهكذا، ولا يعدل عن هذا الترتيب الا اذا كان الغرض من الكلام تأييد الاقتراحات والمشروعات المطروحة للمناقشة أو تعديلها أو المعارضة فيها، فعندئذ يعطى الاذن بالتداول لأول من طلبه من المؤيدين فالمعدلين فالمعارضين، ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب أسبقية الطلبات .

وعلى كل حال فالوزراء والمقررون غير مقيدين بهذا الترتيب، فان لهم على الدوام حق التكلم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك .

فى فرنسا نصت اللائحة على اعطاء رئيس اللجنة مثل الحق المعطى لمقررها .

٣٠٦ — اذا حصل أثناء المناقشة أن عدلت اللجنة النص المقدّم منها، فقد يترتب على ذلك تغيير ترتيب للكلام، فمثلا اذا هى استبدلت بنصها أحد التعديلات

المقترحة، فالدور لا يصبح لمؤيدى النص الأصلى، بل لمؤيدى التعديل الذى قبلته اللجنـــة .

٣٠٧ — اذا طلب الكلام أثناء المناقشة عضوان فى آن واحد ، فالرئيس هو الذى يقرر لمن منهما تكون الأولوية .

واذا طلب الكلام اثنان أثناء المناقشـة ، وكان أحدهما قد سبق له الكلام ، فالأولوية تكون للآخر .

٣٠٨ — يجوز لطالب الكلام أن يتنازل عن دوره لغيره ، أو أن يتبادل الدور مع غيره .

٣٠٩ — حصرا للمناقشة فى حدود معقولة ،ومحافظة على حقوق سائر طالبى الكلام، نصت اللائحة على أنه لا يجوز للعضـو أن يتكلم أكثر من ثلاث مرات فى المسألة الواحدة .

فى انجلترا لا يجوز التكلم أكثر من مرتين فى المسألة الواحدة .

أما فى فرنسا فلا وجود لمثل هذا النص .

٣١٠ — نصت المـادة (٦٣) من الدستور على وجوب سماع الوزراء كلما طلبوا الكلام، فتطبيقا لهـذا النص قررت اللائحة فى المـادة (٢٨) أن الوزراء « غير مقيدين بترتيب الكلام ، فان لهم دائما الحق فى أن يسمعوا أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك» .

وليلاحظ فى هذا الصدد أن عبارة «أثناء المناقشة » هذه لا يراد بها تقييد حق الوزراء فى الكلام بحصول مناقشة، لأن حق الوزير فى الكلام مستمد من نص دستورى مطلق غير معلق على قيام مناقشة ، وإنما لزم ذكر هذه العبارة فى ذلك الموضع لأن المقام مقام النص على اعفاء الوزراء من ترتيب الكلام، والترتيب لا يكون طبعا الا عند المناقشة .

٣١١ — نصت اللائحة الفرنسية على أن لمندوبى الحكومة ما للوزراء من حق الكلام مع اعفائهم من التقيد بترتيبه ، ومع أن اللائحة عندنا لا تشتمل على نص صريح بهذا المعنى ، فقد جرى العمل على ذلك .

٣١٢ — حق الكلام الممنوح للوزراء يستتبع حق الرد من الأعضاء ، وقد نصت اللائحة على ذلك فى المادة (٣٢) حيث قالت : «لكل عضو الحق دائما فى أن يتكلم عقب المتكلم عن الحكومة» . وبديهى أن المتكلم عن الحكومة يجوز أن يكون وزيرا أو مندوبا .

٣١٣ — نص اللائحة الفرنسية فيما يختص بحق الرد على المتكلم عن الحكومة يقصر هذا الحق على حالة المناقشات ، أى أن حق الرد لا يوجد الا حيث تكون قد دارت مناقشة تدخلت الحكومة فيها ، فمثلا اذا طلب أحد الوزراء تصحيح المحضر فلا محل للرد ؛ كذلك عند ما تتقدّم الى المجلس وزارة جديدة ويتلو رئيسها بيانه السياسى لا محل للرد الا اذا قدّم استجواب بالطرق القانونية ؛ كذلك فى حالة ايداع الوزير مشروع قانون وتلاوة نصه لا محل للرد ، كما أنه لا محل للرد على أقوال الوزير اذا تلاها مباشرة سحب المشروع الدائرة حوله المناقشة ، لأن السحب يقفل المناقشة . ولقد جرت التقاليد على استثناء حالة واحدة يجوز فيها الرد ولو لم تكن ثمة مناقشة ، وهى حالة القاء الحكومة تصريحا فى امر معين من الشئون العامة ، غير أنه اذا كان قد قدّم استجواب عن هذا الأمر ، فللرئيس أن يلفت نظر المعقب على أقوال الحكومة بأن لايدخل فى الموضوع لئلا يعتدى على حق طالب الاستجواب . هذا فى فرنسا . أما عندنا فنص اللائحة مطلق .

ومن أجل هذا الاطلاق لما ألقى دولة ثروت باشا بيانه الوزارى على المجلس فى جلسة ٢٧ أبريل سنة ١٩٢٧ عقب تشكيله الوزارة وعند تقدمه بها الى المجلس لأوّل مرة ، قام أحد وكيلى المجلس وألقى كلمة ردّا على هذا البيان ختمها باقتراح الانتقال الى جدول الأعمال ، دون أن يمهد لهذه الكلمة بتقديم استجواب بالطريقة المقررة .

٣١٤ — الأصل أن الرد على الحكومة لا يستعمل الا مرة واحدة ، أى أن العضو المتكلم عقب الوزير أو المندوب يجب أن يكون واحدا ، فإذا طلب عضو آخر الكلام للرد على الحكومة أيضا ، محتجا بأن العضو الأول لم يرد على أقوال الحكومة أو بأنه لم يحسن الرد ، فليس للرئيس أن يمنحه الإذن الا بقرار من المجلس .

هذا هو الواجب والمعقول ، ولكن عبارة المادة (٣٢) «لكل عضو الحق دائما فى أن يتكلم عقب المتكلم عن الحكومة» قد يفهم منها أن حق الرد يباح لجميع الاعضاء ، بحيث يحق لكل عضو أن يرد فى دوره على الوزير أو المندوب ، وهذا طبعا ما لم يقصد اليه واضع اللائحة ، فحبذا لو صيغت المادة فى قالب أوضح يزيل هذا الغموض .

٣١٥ — المفروض أن المقرر هو لسان اللجنة ، أو على الأقل أكثرية أعضائها ، فاذا هو تكلم فإنما يعبر عن آراء الأكثرية ، ولكن هذا لا يمنعه من التكلم بصفته الشخصية للاعراب عن آرائه الخاصة ، وإنما يتعين عليه فى هذه الحالة أن يبين ذلك صراحة للمجلس .

٣١٦ — لقد ذكرنا فى باب اللجان أن أقليات اللجان تستطيع أن تنتدب أحد أعضائها للدفاع عن وجهة نظرها أمام المجلس ، غير أن العضو المنتدب لهذه المهمة لا يعتبر لسانا رسميا للأقلية ، ولا يمنح مثل الامتياز الممنوح للمقرر الذى هو لسان الأكثرية من حيث وجوب اعطائه حق الكلام ، ومن حيث اعفائه من ترتيبه كلما طلب التكلم أثناء المناقشة .

بيد أنا نرى ، ضمانا لحرية المناقشة ، واستيفاء للبحث من جميع وجوهه ، أن ينص فى اللائحة على وجوب إعطاء الاذن بالكلام مرة واحدة على الأقل للعضو المدافع عن رأى الأقلية اذا هو طلب ذلك ، على أن يراعى ترتيب الكلام كالعادة عند إعطائه الكلمة ، ولكن لا يجوز اقفال باب المناقشة قبل سماعه ، فحبذا لو ضمنت اللائحة نصا بهذا المعنى .

٣١٧ — ليس لأصحاب الاقتراحات أولوية فى ترتيب الكلام، بل يتكلمون عند مجىء دورهم، وذلك لأنه محتم عليهم بنص اللائحة أن يشفعوا نص الاقتراح عند إيداعه بمذكرة توضيحية . أما أصحاب التعديلات فلهم حق إيضاحها قبل سماع أى عضو آخر فى شأنها، ولكن اذا قدّم تعديلان متماثلان من عضوين فى آن واحد فالمتبع فى فرنسا أن يعطى الاذن بالكلام لأقدمهما عهدا بالمجلس ، ولا يسمح للآخر بالكلام الا بعد سماع المقرّر .

لأصحاب الاستجوابات حق الأولوية فى الكلام عنها ، لأنه يجب شرح الاستجواب قبل امكان الردّ عليه، ولكن متى فرغ صاحب الاستجواب من شرحه فقد زال عنه هذا الامتياز، فاذا طلب الكلام بعدئذ فانما يعطى الاذن بالدور كالعادة . واذا كان الاستجواب مقدّما من عدّة أعضاء فصاحب التوقيع الأول هو الذى ينال الأولوية لشرحه، أما الآخرون فلا يؤذن لهم بالكلام الا كالعادة .

٣١٨ — لكل عضو حق الكلام مع إعطائه الأولوية للردّ على ما قد يقال فى الجلسة من الأقوال الماسة بشخصه (المادة ٢٩) .

يجب أن يكون هناك قول ماس بالشخص ، فمجرّد ذكر اسم العضو عرضا أثناء المناقشات لا يكفى لإعطائه حق الردّ ، كذلك يجب أن يكون القول الماس بالشخص قد قيل فى قاعة الجلسة أثناء انعقادها، فالأقوال التى تقال خارجها لا تعتبر كافية لتخويل حق الكلام، وقد أعلن ذلك رئيس المجلس غير مرة ، كما سيجىء بعد .

٣١٩ — من المقرّر فى فرنسا أن الرئيس هو الحكم فيما اذا كان القول يعتبر ماسا بالشخص ويخول لطالب الكلام حق الردّ أو لا يخوله .

فاذا رأى الرئيس أن القول لا يعتبر ماسا بالشخص، وأصر العضو على طلب الردّ، فللرئيس أن يستشير المجلس، فاذا أيد المجلس رأى الرئيس، فلا يجوز اثبات شىء من أقوال طالب الردّ فى المضبطة .

٣٢٠ — تنص اللائحة عندنا على أن الاذن بالرد على قول ماس بالشخص يوقف المناقشة حتما بشرط عدم مقاطعة الخطيب ، أى أنه يخول طالبه حق الأولوية فى ترتيب الكلام ، وهذا يخالف المقرّر فى فرنسا ، فان اللائحة عندهم لم تتضمن نصا بهذا المعنى ، فللرئيس هناك الحق فى تعيين الوقت الذى يتكلم فيه طالب الردّ ، والعادة أن يكون ذلك بعد انتهاء المناقشة أو فى آخر الجلسة ، إذ المفروض أن الايضاحات التى يريد طالب الردّ إبداءها هى ذات صفة شخصية بحتة ، فلا يمكن أن تؤثر فى نفس المناقشة أو فى القرار الذى تنتهى به . غير أنه اذا تراءى للرئيس وجود علاقة بين المسألة الشخصية والمسألة المطروحة للمناقشة جاز له أن يأذن لطالب الردّ بالكلام أثناء المناقشة نفسها ، وانما يشترط موافقة أوّل صاحب حق فى الكلام على هذا الاخلال بترتيبه .

٣٢١ — من المقرّر فى فرنسا أنه فى حالة الأسئلة الموجهة الى الوزراء لايجوز الاذن بالكلام للردّ على قول ماس بالشخص الا بعد انتهاء الوزير من الاجابة على السؤال وعلى الاستيضاحات المتعلقة به ، ومع أن اللائحة عندنا تنص — كما تقدّم — على أن الردّ على القول الماس بالشخص يوقف المناقشة ، فانى أميل الى الأخذ بالطريقة المتبعة فى فرنسا : (أوّلا) لأنه ليس فى حالة الأسئلة مناقشة قائمة ، وانما الأمر على أكثر تقدير قاصر على سؤال وجواب واستيضاح وايضاح . (ثانيا) لأن نظام الأسئلة يستدعى عدم دخول شخص ثالث بين السائل والمسئول .

٣٢٢ — طلب الردّ على قول ماس بالشخص يجب تقديمه فى الحال ، فلا يجوز قبوله عن قول قيل فى جلسة ماضية ، إلا اذا كان الطالب متغيبا فى تلك الجلسة ، أو لم يكن قد استمع القول المطلوب الردّ عليه ، واذا قدّم الطلب فى الوقت المناسب وكان صاحبه فى حاجة الى مهلة يحصل فى خلالها على مستندات مؤيدة لايضاحاته ، فله أن يطلب من المجلس امهاله فى استعمال حقه فى الردّ الى الجلسة التالية .

وعلى ذلك اذا ختمت المناقشة فى موضوع ولم يكن أحد قد قدّم طلبا للردّ على قول ماس بالشخص ، فلا يجوز بعدئذ قبول مثل هذا الطلب ، وإلا لصار فى استطاعة كل عضو أن يفتح بمجرّد مشيئته مناقشة ختمها المجلس وأصدر فيها قراره .

٣٢٣ — مهما بلغ عدد طالبى الرد على الأقوال الماسة بالأشخاص ، فالواجب اعطاؤهم الاذن بالكلام جميعا (كل عن نفسه طبعا) ، وان ترتب على ذلك ما يترتب من تأخير الأعمال وعرقلتها .

٣٢٤ — فضلا عن حق الأعضاء فى الرد على الحكومة وحقهم فى الرد على القول الماس بالشخص ، فقد نصت اللائحة أيضا على وجوب منحهم الاذن بالكلام مع تخويلهم حق الأولوية فى ترتيبه ، وذلك فى الأحوال الآتية : —

(١) ابداء الدفع بعدم المناقشة ، وقد سبق الكلام عليه .

(٢) لفت النظر الى مراعاة أحكام اللائحة ، وقد سبق الكلام عليه أيضا .

(٣) طلب التأجيل .

(٤) ارجاء النظر فى الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل فى موضوع آخر يجب البت فيه أوّلا .

اللائحة الفرنسية أضافت الى ماتقدّم حالتين أخريين ، وهما : —

(١) طلب النظر فى الأولوية .

(٢) طلب مراعاة جدول أعمال اليوم .

٣٢٥ — متى شرع فى أخذ الآراء فلا يجوز لأحد ولا الوزراء أن يتكلم ، بل يجب المضى فى عملية التصويت خلال متتابع مراحلها حتى تنتهى باعلان الرئيس النتيجة دون أن يسمح لأحد بالتكلم أو بابداء أى رأى جديد ، وحتى اذا حدث بعد افتتاح عملية التصويت أن تفوه عضو بأقوال تستدعى الجزاء ، فعلى الرئيس أن يستمر مع ذلك فى أخذ الآراء حتى ينتهى منها وتعلن النتيجة قبل البت فى أمر الجزاء .

ومفهوم طبعا أن عملية التصويت تشمل جميع أدوارها المختلفة، بحيث لا يجوز الكلام بين تجربتى أخذ الآراء بطريقة القيام والجلوس، ولا بين التجربة الثانية منهما وبين عملية النداء بالاسم، ولا فى أثناء ابداء الممتنعين أسباب امتناعهم، لأن ابداء هذه الأسباب جزء متمم لعملية التصويت.

ولكن أدوار عملية الانتخاب لاختيار أشخاص مختلفين لا تعتبر أدوار عملية واحدة بالمعنى الذى يحول دون الاذن بالكلام فيما بينها، فاذا تم دور من أدوار الانتخاب وكانت نتيجته لم تسفر عن انتخاب جميع الاشخاص المطلوب انتخابهم، بحيث أصبح من الضرورى اجراء دور آخر أو اجراء قرعة، كان من الجائز الاذن بالكلام قبل استئناف الانتخاب.

٣٢٦ — عدم جواز الكلام أثناء أخذ الآراء لايحول دون اشعار الرئيس بأن الاقتراح الحاصل التصويت عليه قد سحب كله، وفى هذه الحالة يوقف الرئيس عملية التصويت التى أصبحت بلا جدوى.

أما اذا كان السحب جزئيا فالعملية تستمر بالرغم من طلب السحب.

٣٢٧ — اعلان الرئيس قرار المجلس فى الموضوع الذى كان مطروحا للمناقشة والتصويت يمحوه محوا من جدول الأعمال، فلا يجوز لأحد بعد ذلك أن يتكلم فيه، ولا أن يتعرض بالتعليق أو الانتقاد لقرار المجلس ساعة صدوره.

واذا حدث ما يخالف ذلك فلا يجوز اثبات الأقوال المقولة فى المضبطة. كذلك لا يجوز الاذن بالكلام بعد اعلان القرار، ولو كان الغرض من الكلام أمرا داخليا، كتوجيه الشكر للمجلس على إصدار القرار (الا فى مسائل الانتخابات طبعا) أو لو كان الغرض من الكلام توجيه مجرّد سؤال الى الحكومة فيما يختص بالمشروع المعتمد، بل يجب فى هذه الحالة اتباع الطريقة المقرّرة فى اللائحة لتوجيه الأسئلة.

وغنى عن البيان أن عدم جواز الكلام فى الموضوع أو فى القرار بعد أخذ الأراء يسرى على الوزراء كما يسرى على الأعضاء.

(ب) إدارة المناقشة :

٣٢٨ — للرئيس وحده حق ادارة المناقشة ، فهو الذى يعطى الاذن بالكلام ، وهو الذى يقاطع المتكلم ، فاذا حدث أن تفوه الخطيب بأقوال تمس غيره من الأعضاء ، فليس لهذا الغير أن يقاطعه ولا أن يلفت نظره الى أحكام اللائحة ، وانما الرئيس هو الذى يفعل ذلك . كذلك اذا تفوه الخطيب بما يمس كرامة احدى اللجان ، فليس للجنة أن تتداخل ، وانما الرئيس هو الذى يرد المتكلم الى حدوده .

٣٢٩ — لا يجوز ادخال الأحزاب فى مناقشات المجلس ، فاذا استشهد المتكلم بقرارات صادرة من الأحزاب ، فعلى الرئيس أن ينبه المتكلم الى عدم جواز ذلك ، كذلك لا يجوز التكلم فى الجلسة العلنية عما يحصل فى اللجان ، فاذا حاول المتكلم الخوض فى ذلك ، فللرئيس أن ينبهه الى الامتناع عما يحاول ؛ كما له أن ينبه المتكلم ، الذى يحاول الاستناد على ما حصل فى الجلسة السرية ، الى وجوب الاحتراس والتحفظ .

٣٣٠ — لا يجوز أن يستعمل منبر المجلس للرد على أقوال تقال خارج المجلس ، فاذا تطرق الخطيب فى كلامه للرد على أقوال قيلت خارج المجلس ، فللرئيس أن ينبهه الى ذلك ؛ وبهذه المناسبة نثبت هنا حوارا دار بين دولة الرئيس سعد باشا وأحد الأعضاء فى جلسة ١٠ يناير سنة ١٩٢٧ :

«طراف على افندى — لقد أبديت هذه الملاحظة لأنه يشاع انى متحامل على معالى الوزير ، وقد قابلت دولتكم فعلا وحادثتكم فى هذا الشأن ، واذا كان معالى الوزير أو أى أحد سواه من أعضاء المجلس يعتقد انى متحامل ، فأود أن يبين أسباب هذا الاعتقاد هنا فى المجلس (ضجة) والواقع أنه لا يمكن للعضو أن يؤدى وظيفته ما دام كل عمل يأتيه من سؤال أو استجواب أو خلافه موضعا للظنة والاتهام .

أصوات : لم يتهمك أحد .

الرئيس : أحب أن أقول كلمة أوجهها للجميع وهى : أن كل كلام يقال فى خارج المجلس لا محل له فى الجلسة مطلقا ، فانما تدور المناقشة هنا على ما يحصل فى المجلس وشئون المجلس ؛ أما ما يقال خارج المجلس فلا نشتغل به مطلقا (تصفيق) .

طراف على افندى : ولكن ما العمل اذا كان ما يقال خارج المجلس يؤثر فى حضرات الأعضاء .

الرئيس : ما دام الهجوم قد حصل خارج المجلس ، فليكن الدفاع خارج المجلس أيضا ، ولنجعل لكل شىء مكانه » .

كذلك حدث فى جلسة ١٦ فبراير سنة ١٩٢٧ أن أراد أحد الأعضاء الرد على خطبة ألقاها عضو آخر خارج المجلس ، فنبهه دولة الرئيس سعد زغلول باشا الى أنه ليس للمجلس شأن فيما يقال خارجه .

غير أنه خلافا لهذه القاعدة قد حصل فى جلسة ٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ أن سمح لخطباء عدة بأن يتداولوا منبر المجلس للرد على حملة قام بها بعض مراسلى الصحف الأجنبية ، ولكن هذا الاستثناء يبرره أن هذه الحملة لم تكن موجهة ضد بعض الأعضاء أو فريق منهم ، كلا ولا ضد حزب واحد أو أكثر من أحزاب المجلس ، بل كانت فى الواقع موجهة الى هيئة المجلس برمته ، فكان من الواجب أن يرد المجلس عليها صيانة لكرامته .

٣٣١ — لا يجوز فى المناقشات البرلمانية ذكر الملك الا مقرونا بالتجلة والاحترام ؛ كذلك لا يجوز فى هذه المناقشات التعرض للشئون الداخلية لدولة أجنبية .

٣٣٢ — مراعاة لمبدأ فصل السلطات ، واحتراما لقوة الشىء المحكوم فيه ، ليس للمجلس أن يتعرض بالانتقاد أو الملاحظة للأحكام الصادرة من المحاكم ، حتى ولا فى مسائل الطعون ؛ واذا كان المجلس يملك فى مسائل تحقيق النيابات الحق المطلق فى تقدير أحكام المحاكم ، فانما هو يفعل ذلك فى ضميره من غير طعن أو انتقاد لهذه الأحكام .

٣٣٣ — يجب على المتكلم أن لا يخرج عن موضوع الكلام ولا عما يؤيد رأيه فيه ، فاذا خرج فالرئيس وحده — كما قدمنا — هو الذى يرده الى الموضوع ، فلا يجوز قط لأحد من الأعضاء أن يتكلم فى هذا الشأن .

اذا كان المتكلم وزيرا فلا يجوز رده الى الموضوع ، لأن الوزير يملك حق الكلام فى أى موضوع شاء ، وعلى المجلس أن يستمعه .

كذلك يجب على المتكلم ألا يكرر أقوال غيره من الأعضاء ، ولا أن ينبرى للكلام فيقتصر على اعلان انضمامه لرأى خطيب سبقه فى الكلام ، وأن يمتنع عن الخوض فى الشخصيات ، وعن إسناد أمور شائنة بسوء القصد ، وعن المظاهرة بكل شئ يخل النظام .

٣٣٤ — للرئيس — كما قدمنا — حق مراجعة الاقتراحات المقدمة من الأعضاء للتحقق من دخولها فى اختصاص المجلس ، فاذا تراءى له أن اقتراحا منها ، سواء أكان بمشروع قانون أم برغبة ، لا يدخل فى اختصاص المجلس ، فله أن ينبه صاحبه الى عدم التكلم فيه ، فاذا لم يمتنع عن الكلام فالمرجع فى الأمر الى المجلس ، وهو الذى يفصل فى وجوب امتناع العضو أو عدمه .

٣٣٥ — لما كان من واجب الرئيس ادارة المناقشات والإشراف عليها ، فمن البديهى عدم جواز اشتراكه فيها الا اذا تنحى عن كرسى الرياسة ، وفى هذه الحالة لا يجوز له أن يعود اليه الا بعد انتهاء المناقشة . واذا فرض أن كان وكيل المجلس هو الشاغل لكرسى الرياسة ، ثم طرح للمناقشة موضوع هو مقترحه ، فهذا لا يستلزم تنحيه عن الكرسى ، وانما عليه طبعا ألا يشترك فى المناقشة ما دام قائما مقام الرئيس .

٣٣٦ — عدم جواز اشتراك الرئيس فى المناقشة لا يحول طبعا دون القائه ما يناسب المقام من الخطب والأقوال والتصريحات قياما بواجبات وظيفته ، فله مثلا أن يدافع وهو فى كرسيه عن تصرفات المجلس وسلطته وامتيازاته ، وأن يؤيد التدابير المقترحة بمعرفة المراقبين أو لجنة المحاسبة أو المكتب ، وله أيضا أن يبرر

وهو فى كرسيه تصرفاته فى الجلسة، ولكن اذا أراد تبرير تصرفاته خارج الجلسة فعليه أن يتنحى عن كرسيه .

كذلك للرئيس طبعا أن يوجه وهو فى كرسيه خطاب شكر للمجلس بمناسبة انتخابه، كما له أن يوجه خطاب وداع للمجلس عند انفضاضه .

٣٣٧ — الرئيس لسان المجلس المتكلم باسمه وطبق إرادته، فله بهذه الصفة أن يعرب عن شعور المجلس إزاء ما قد يقع من الحوادث الكبرى أو المصائب العظمى، وهو يفعل ذلك سواء أكانت هناك مناقشة أم لم تكن، أى له أن يلقى من تلقاء نفسه ما يراه مناسبا من التصريحات، كما له فى حالة تقديم اقتراحات من الأعضاء بالاعراب عن شعور المجلس ازاء تلك الحوادث أو الخطوب أن يتدخل فى المناقشة وهو على كرسيه بالقاء ما يستصوب من التصريحات، جمعا لكلمة المجلس، ورفعا للشعور السائد فوق منافسات الأحزاب .

٣٣٨ — كلما اقتضت الظروف أن يتكلم الرئيس وهو فى كرسيه باعتباره لسان المجلس وجب أن يكون هو أول المتكلمين، وأن تكون له الحرية المطلقة فى اختيار الوقت المناسب لكلامه، بحيث لا يجوز أن يعترضه القاء بيان من الحكومة أو خطبة لوزير أو تقديم لمشروع قانون ؛ غير أنه اذا كان الموضوع المراد الكلام فيه شأنا من شئون السياسة الخارجية لم يستكمل بعد أطواره، فالحكومة وحدها هى التى تكون مسئولة عن اختيار الوقت المناسب لمفاتحة المجلس فى أمره، واذن يكون لوزير الخارجية حق الكلام فيه قبل رئيس المجلس .

٣٣٩ — إذا حصل أثناء عطلة المجلس أو تأجيله أن مصابا وقع لأمة موالية، فللرئيس أن يبادر الى الاعراب عن شعور المجلس بارسال رسالة منه مباشرة الى رؤساء مجالس تلك الأمة، من غير حاجة الى اتباع الطرق الدبلوماتية، وفى هذه الحالة وبالرغم من نشر الرسالة فى الصحف يتعين على الرئيس بمجرد انعقاد المجلس أن يتلو عليه نص الرسالة .

(ج) اقفال المناقشة :

٣٤٠ — ليست مهمة المجالس النيابية قاصرة على البحث والمناقشة وماهما إلا وسيلتان، بل مهمتها وغرضها الذى ترمى اليه من وراء هذا البحث وتلك المناقشة هو البت فيما يدور عليها بحثها ومناقشتها . وغنى عن البيان أن المسائل لا يمكن أن تظل معلقة الى ماشاء الله، ولقد يكون فى مجرد بقائها من غير بت مدعاة الى القلق والاضطراب؛ ولما كان فى استطاعة أية أقلية فى المجلس أن تحول دون اصداره قرارا حاسما فى أى مشروع معروض عليه بما هو ميسور على الدوام من وسائل اطالة المناقشة وتمديد حبالها وتشعيب فروعها وبذلك تستطيع أن تقضى لبانتها إذا هى شاءت من تعطيل سير المجلس وشل حركته شلا تاما — فلهذه الاعتبارات وتفاديا من هذه المحذورات نصت اللوائح على تخويل المجالس سلطة مطلقة فى إقفال باب المناقشة .

٣٤١ — إقفال باب المناقشة لا يكون طبعا إلا بعد فتحها، فلا بد والحالة هذه من أن يترك ولو واحد فقط من طالبى الكلام فى الموضوع يتكلم، وإلا كانت حرية المناقشة وهما موهوما — فاذا عرض على المجلس موضوع فطلبت الأكثرية فى الحال إقفال باب المناقشة قبل الاذن بالكلام لأى عضو، فواجب الرئيس أن يرفض أخذ الرأى على طلب الأكثرية، وأن يعطى الاذن بالكلام ولو لواحد فقط من طالبيه .

هذا هو المفهوم من نص لائحتنا، وهذا كان المتبع فى مجلس نواب فرنسا حتى سنة ١٩١٥، إذ تقرر عدم جواز إقفال المناقشة الا بعد سماع اثنين على الأقل من الخطباء ذوى آراء متضاربة فى الموضوع المطروح للمناقشة . وعندى أن هذا التدبير أضمن لحرية المناقشة، فخبذا لو عدّلت اللائحة بهذا المعنى، لا سيما وأنه يطابق ما جرى عليه العمل عندنا، فانه لم يحدث قط أن طلب إقفال باب المناقشة فى أى موضوع قبل سماع مؤيديه ومعارضيه .

٣٤٢ — لقد ذكرنا أنه لا يجوز إقفال المناقشة الا بعد فتحها، فاذا طرح نص أمام المجلس فتناولت المناقشة جزءا منه، فليس لأحد أن يطلب إقفال المناقشة فى النص بأجمعه قبل الفراغ من مناقشة أجزائه كلها، وانما الذى يجوز هو إقفال المناقشة فى الجزء الذى تناولته دون سواه .

وقد عرضت هذه المسئلة على مجلس النوّاب عندنا فى جلسة ٣٠ مارس سنة ١٩٢٤ عند النظر فى المادة ٥٤ من اللائحة وهى الخاصة بتشكيل اللجان، فقد اقترح أحد الأعضاء بعد استيفاء المناقشة فى شطر من هذه المادة إقفال باب المناقشة، فاعترض عليه السكرتير النائب قائلا : «لنا أن نطلب إقفال المناقشة فى فقرة من الفقرات، أما فى المادة كلها فلا يجوز» .

٣٤٣ — شرح الاستجوابات لا يعتبر فتحا للمناقشة بالمعنى الذى يجيز طلب إقفالها بعد انتهاء صاحب الاستجواب من شرحه وقبل سماع أحد سواه، واذن لا يجوز إقفال المناقشة فى الاستجوابات الا بعد سماع واحد على الأقل من طالبى الكلام بعد انتهاء مقدّم الاستجواب من شرحه؛ واذا كان المجلس قد قرر ضم عدّة استجوابات بعضها الى بعض لا يجوز إقفال المناقشة الا بعد شرح جميع الاستجوابات بمعرفة مقدميها وسماع واحد على الأقل من طالبى الكلام .

٣٤٤ — إذا فرغ الخطباء من خطبهم ولم يبق أحد يريد الكلام، فالرئيس يعلن انتهاء المناقشة من تلقاء نفسه وبغير أخذ الآراء، ويكون هذا الإقفال نهائيا ويترتب عليه من النتائج مثل ما يترتب على قرار المجلس بالإقفال .

٣٤٥ — طلب الإقفال الذى يقدّم مع وجود خطباء يريدون الكلام يجب تأييده من عشرين عضوا على الأقل، فاذا قدم الطلب مستوفيا لهذا الشرط يعرضه الرئيس على المجلس، وانما بعد انتهاء الخطيب من أقواله طبعا، ويكفى أن يكون الخطيب قد أعطى الإذن بالكلام وتوجه الى المنبر، فلا يشترط لعدم مقاطعته أن يكون قد بدأ خطابه فعلا .

٣٤٦ — متى عرض الرئيس طلب الإقفال على المجلس فانه لا يأذن لأحد بالكلام الا لمن يريد المعارضة فيه ولواحد فقط من المعارضين، ثم لواحد فقط من المؤيدين لهذا الطلب، ثم يؤخذ الرأى .

والحكمة فى الإذن بالكلام للمعارضين حماية الأقليات من تألب الاكثرية، وأما الحكمة فى حصر المناقشة بين واحد من المعارضين وواحد من المؤيدين فهى أن موضوع الكلام محدود لا يحتمل التشعب، ولو سمح باطلاق المناقشة الفرعية من هذا القيد لصارت فى الحقيقة تجديدا للمناقشة الأصلية المراد إقفالها، وتفويتا للغرض المنشود من اجراء الاقفال .

٣٤٧ — اذا تدرج الخطيب المعارض للاقفال فى كلامه حتى دخل فى موضوع المناقشة الأصلية ولم يعترض عليه المجلس كان معنى ذلك استمرار المناقشة، فمتى انتهى هذا الخطيب من أقواله يدعو الرئيس من تلقاء نفسه الخطيب التالى له، ما لم يتجدّد طلب الاقفال، وفى هذه الحالة يعامل هذا الطلب كأنه طلب جديد، كما هو فى الواقع .

٣٤٨ — عرض الرئيس طلب الاقفال على المجلس لا يحول دون حق الوزير فى الكلام ومواصلة المناقشة المراد إقفالها، واذن فليس للرئيس أن يأخذ رأى المجلس فى الإقفال عند ما يريد أحد الوزراء أن يتكلم . كذلك لا يجوز أخذ الرأى على الاقفال عند ما يطلب أحد الأعضاء الرد على الوزير المتكلم .

وبما أن طلب الوزير الكلام يحول دون الاقفال، كما قدمنا، فيحسن به أن يستعمل حقه هذا عند تقديم طلب الاقفال وقبل المناقشة فيه، لأنه اذا انتظر حتى تنتهى هذه المناقشة ثم طلب الكلام وفتح بعد ذلك الموضوع المراد إقفاله، فكأنه قد كلف المجلس استماع مناقشة عديمة الجدوى .

٣٤٩ — اذا قدّم فى آن واحد طلبان أحدهما للإقفال والآخر للتأجيل أو الاحالة على لجنة، فهذا الطلب الأخير يعطى الأولوية على طلب الاقفال،

لأن قرار التأجيل أو الاحالة كلاهما قراران تمهيديان لا يفصلان فى جوهر الموضوع .

٣٥٠ — متى وافق المجلس على اقفال المناقشة فلا يجوز الاذن بالكلام فى صميم الموضوع ، بل كل ما يمكن الكلام فيه حينئذ هو كيفية طرح الموضوع للتصويت ؛ غير أنه اذا كان الغرض من الكلام سحب النص المراد أخذ الرأى عليه جاز الاذن به ولو بعد إقفال المناقشة ، لأن السحب لا يتنافى مع الاقفال ، وفى هذه الحالة يجوز طبعا لكل من الأعضاء الآخرين أن ينتحل لنفسه النص المسحوب ، ويصبح له بذلك حق الكلام وينفتح باب المناقشة من جديد .

٣٥١ — هل يجوز للمجلس أن يقرّر العودة للمناقشة بعد تقرير إقفالها ؟

فى فرنسا لا يجوز ذلك الا قبل إصدار المجلس قراره فى صميم الموضوع . أما بعد أخذ الآراء عن الموضوع وصدور قرار المجلس فيه ، فلا يجوز بحال من الأحوال العودة للمناقشة . وهم يفرقون هناك بين القرارات الموضوعية ، وهى التى تمس جوهر الموضوع ، فهذه تعتبر ماضية مبرمة لا يجوز الرجوع فيها ، وبين القرارات الشكلية التى تتعلق بكيفية السير فى مناقشة الموضوع ، وهذه يجوز الرجوع فيها .

أما عندنا فيجوز للمجلس أن يقرر العودة للمناقشة سواء بعد صدور قراره فى صميم الموضوع أو قبل صدوره ، فقد نصت المادة ٥١ من اللائحة على أن «العودة للمناقشة فى موضوع أخذت الآراء عنه لا تكون الا بقرار من المجلس ، وعلى من يريد العودة للمناقشة أن يقدّم طلبا كتابيا بذلك للرياسة فى الجلسة التى حصلت فيها المناقشة الأولى مبينا به الأسباب ، فيعرضه الرئيس على المجلس ليقرّر فيه ما يراه فى نفس الجلسة بعد الانتهاء من جدول الأعمال» . ولنا على هذه المادة ملاحظات ستجىء فيما بعد .

٣٥٢ — هل للوزير حق الكلام بعد إقفال المناقشة ؟ .

هذه مسئلة خلافية ؛ فالفريق القائل بعدم اعطاء الوزير هذا الحق يعتمد فى مذهبه على وجوب احترام قرار المجلس القاضى بإقفال المناقشة ، ويعزز قوله بأنه

فى استطاعة الوزير أن يحول دون صدور قرار الاقفال باستعمال حقه فى الكلام وابداء ما لديه من الأقوال ، أما أن ينتظر حتى يتقرّر إقفال المناقشة ، ثم يجىء فيفتحها من جديد بمحض إرادته وبالرغم من قرار الاقفال ، فهذا ما يكاد يعد استخفافا بسلطة المجلس .

أما الفريق القائل باعطاء الوزير حق الكلام بعد إقفال المناقشة فيعتمد فى مذهبه على أن الوزير يستمد حقه فى الكلام من نص دستورى مطلق ؛ وغنى عن البيان أن النص الدستورى أقوى من نص اللائحة ، فلا يمكن تحديد مدى نصوص الدستور بما قد يرد فى اللائحة من القيود ، وعلى ذلك فقرار الإقفال لا يعطل حق الوزير فى الكلام ولا يعتبر نافذا فى وجهه ، فله أن يثير المسئلة من جديد بعد صدوره ، ومتى أثارها انفتح بطبيعة الحال باب المناقشة المقفلة ، وهذا المذهب هو الراجح فى فرنسا ، والمعمول به فى بلجيكا .

المبحث الثامن — الأولوية

(أ) تمهيد :

٣٥٣ — من حق كل مجلس أن يضع الترتيب الذى يراه للنظر فى كل مسئلة من المسائل المعروضة عليه فيعطى الأولوية لبعضها دون سواها . هذا واجب يستلزمه تنظيم العمل ومنع الارتباك فى سير المناقشة ، على أن هذا الترتيب وما يستتبعه من تقديم بعض الموضوعات عن بعض وتأخير بعضها عن بعض قد يكون له أحيانا فائدة سياسية فضلا عن هذه الفائدة التنظيمية ، اذ بواسطته يتمكن المجلس من استبعاد الاقتراحات غير المرغوب فيها دون إصدار قرار صريح فى موضوعها ، وذلك بأن يقدّم المجلس على الاقتراح غير المرغوب فيه اقتراحا اعتماده لا يدع محلا للتصويت على الاقتراح المؤخر ؛ بل لقد تبلغ مسئلة الأولوية من عظم الشأن بحيث يترتب عليها رفض النص المطروح للتصويت أو قبوله .

مثال ذلك أن يقدّم للمجلس ثلاثة اقتراحات فى مسئلة من مسائل العقوبات : أحدها بتقرير عقوبة بالحبس لمدّة أقصاها ثلاث سنين ، والثانى بتقرير عقوبة بالحبس لمدّة أقصاها ستة شهور ، والثالث باعتبار الجريمة مجرّد مخالفة ؛ ولنفرض أن المجلس قد انقسم على هذه الاقتراحات ثلاثة أقسام متساوية أو تكاد ، فاذا أعطيت الأولوية للاقتراح الأوّل كان من المرجح جدا أن يتفق على رفضه أنصار الاقتراحين الثانى والثالث ، فاذا أخذ الرأى بعدئذ على الاقتراح الثانى كان من المرجح أيضا أن يتفق على رفضه أنصار الاقتراح الأوّل لشدّة بعده عن اقتراحهم وأنصار الاقتراح الثالث لأن فرصة التصويت على اقتراحهم لاتزال باقية ، فاذا أخذ الرأى بعدئذ على الاقتراح الثالث كان الغالب أن يفوز هو بالاعتماد لأن المرجح أن ينضم الى أنصاره أنصار الاقتراح الثانى ، أوّلا لما بينهما من التقارب ، وثانيا لأنه لم يبق أمام هؤلاء الأخيرين فرصة للتصويت على اقتراحهم . فاذا فرضنا الآن أن ترتيب الأولوية عكس بأن أخذ الرأى أوّلا على الاقتراح الثالث . لكان من المرجح جدا أن الذى يفوز بالاعتماد هو الاقتراح الثانى لا الثالث كما هو ظاهر ، وهذا التغيير الخطير فى النتيجة المحتملة لقرار المجلس إن هو الا أثر من آثار الأولوية .

لهذه الاعتبارات نصت اللائحة فى فرنسا على أن طلبات الأولوية تقدّم على الموضوع الأصلى ، وتوقف مناقشته حتى يبت المجلس فيها ، مع عدم جواز مقاطعة الخطيب طبعا . أما لائحتنا فخلو من مثل هذا النص ، وكل مافيها أنها نصت فى المادة ٢٨ على اعطاء الأولوية حتما لمسائل معدودة ليس من بينها طلب الأولوية ، فيحسن أن يسد هذا النقص الذى فى لائحتنا ، لا سيما وأننا لا ندرى كيف يمكن التفادى من اعطاء الأولوية حتما لطلبات الأولوية بالرغم من عدم نص اللائحة على ذلك اذا فرضنا أنه قدّمت للمجلس طلبات من هذا القبيل . صحيح أن هذه المسئلة لم تعترض المجلس بعد ولكن اعتراضها ممكن فى كل وقت ، واذا هى عرضت فالظاهر لنا أنه لابد من حلها على الوجه المقرّر فى فرنسا .

٣٥٤ — طلبات الأولوية يجوز تقديمها فى كل موضوع وفى كل مرحلة من مراحل الاجراءات المختلفة بشرط أن يكون هناك موضوع مطروح للمناقشة ؛ ويجوز أن يكون الغرض منها ترتيب المناقشة ، كما يجوز أن يكون الغرض ترتيب التصويت ؛ ويجوز صدورها من اللجان أو الوزراء أو الأعضاء أو الرئيس نفسه ، بحيث أنه كلما قامت صعوبة أو اعترض شك فى كيفية ترتيب المواضيع المطروحة للمناقشة أو التصويت وجب فى الحال الرجوع الى رأى المجلس .

٣٥٥ — القاعدة العامة التى تتبع فى مسائل الأولوية — ان لم يقرّر المجلس غيرها — هى أن تقدّم النصوص المفرغة فى أوسع صيغة والنصوص التمهيدية التى لا يحول الفصل فيها دون الفصل فى النصوص الأخرى ؛ فمثلا طلبات البتر تقدّم على طلبات الالغاء ، لأن الفصل فى البتر سواء أكان بالسلب أم بالايجاب لا يحول دون الفصل بعد ذلك فى الالغاء ، كذلك طلب بتر التعديل مقدّم على طلب الفصل فى جواز نظره .

٣٥٦ — أشرنا الى أن اللائحة نصت فى المادة ٢٨ على أن بعض المسائل تعطى الأولوية حتما ، أى من غير حاجة للرجوع الى رأى المجلس ؛ وهذه المسائل هى : —

(١) إبداء الدفع بعدم المناقشة .

(٢) طلب التأجيل .

(٣) ارجاء النظر فى الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل فى موضوع آخر يجب البت فيه أولا .

(٤) الرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام .

(٥) لفت النظر الى مراعاة أحكام اللائحة .

وقد زادت اللائحة الفرنسية على ذلك — كما قدّمنا فى غير موضع — مسألتين هما : طلب الأولوية ذاتها ، وطلب مراعاة جدول أعمال اليوم .

ولقد تكلمنا فيما مضى عن المسائل الأولى والرابعة والخامسة، فبقى علينا أن نتكلم عن المسئلتين الثانية والثالثة .

٣٥٧ — اذا تقرّرت الأولوية لمسئلة ما، سواء بنص اللائحة أو بقرار المجلس، وأراد أحد الوزراء الكلام فانه يقدّم حتى على طالب الكلام فى المسئلة ذات الأولوية .

(ب) أولوية طلبات التأجيل :

٣٥٨ — هذه الطلبات لها الأولوية، لافقط على بدء المناقشة أو مواصلتها، بل أيضا على طلب إقفالها، وعلى طلب الاحالة على اللجنة (مالم يكن مقدّما من المقرّر)؛ ولكن ليس لها الأولوية على الدفع بعدم المناقشة؛ كذلك اذا قدّم طلب التأجيل عقب المتكلم عن الحكومة فهو لايسدّ باب الردّ على من يريده من الأعضاء، لأن الردّ ذو صفة مستعجلة لا يجوز تأجيله .

٣٥٩ — يجوز تسبيب قرار التأجيل منعا لكل شك وجلاء للغرض المقصود، ولكن طلبات التأجيل المسببة لايجوز تقديمها الا بعد انتهاء المناقشة العامة لا قبلها، لأنه لا يصح للمجلس أن يصدر قرارا يتضمن فى طيه حكما على موضوع لم يفرغ من بحثه العام؛ واذا قدّم طلبان للتأجيل أحدهما مسبب والآخر غير مسبب، فالأولوية تعطى لغير المسبب، لأنه الأعم فى صيغته والأحرى بأن يجتمع عليه أكبر عدد من الآراء .

٣٦٠ — يجوز طلب تأجيل الاستجوابات، وان لم تكن قد أدرجت فى جدول الأعمال . ولكن قرار التأجيل يجب أن يكون مجردا من الأسباب، والا كان فى ذاته عبارة عن قرار انتقال مسبب . والأصل أن قرارات الانتقال المسببة لا تأتى الا فى ختام المناقشة فى الاستجوابات، فاقتضاب الاستجواب بقرار تأجيل مسبب معناه عكس النظام المقرّر فى اللائحة، والتعجيل بالنتيجة قبل بسط المقدّمات .

(ج) أولوية المسائل التمهيدية :

٣٦١ — هذه المسائل هى التى عبرت عنها اللائحة بعبارة : «ارجاء النظر فى الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل فى موضوع آخر يجب البت فيه أولا» وظاهر أن هذه العبارة مفرطة الطول، وقد آثرنا أن نستعمل للدلالة على هذه المسائل التى يجب البت فيها أولا ، كلمة : «المسائل التمهيدية» لأن الغرض منها التمهيد للبت فى صميم الموضوع، ومن أظهر الأمثلة على هذه المسائل التى أعطيت بحكم اللائحة حق الأولوية طلبات الاحالة على اللجنة وطلبات التحقيق .

٣٦٢ — طلب الاحالة على اللجنة يجوز تقديمه فى أى وقت أثناء المناقشة، ويجوز أن يشمل المشروع كله أو مادة منه أو فقرة من مادة ؛ ولكن من المقرر فى فرنسا أنه يشترط فى طلب احالة المشروع كله ألا يكون الرأى قد أخذ على جميع موادّه ولم يبق إلا أخذ الرأى على مجموعه ، ما لم يكن الطلب صادرا من اللجنة فانه يجاب حتما . أما طلبات احالة الموادّ فيجوز تقديمها ولو بعد أخذ الرأى على جميع فقراتها، وحينئذ يعلق أخذ الرأى على المجموع حتى ترفع اللجنة تقريرها .

(د) الأولوية بين التعديلات والنصوص الأصلية :

٣٦٣ — نصت اللائحة فى المادة ٩٥ على اعطاء التعديلات حق الأولوية على النصوص الأصلية ، حيث قالت : « يؤخذ الرأى فى التعديلات قبل أخذه فى النصوص الاصلية » ، وقد فسرت عبارة : «أخذ الرأى» فى فرنسا بأنها تشمل المناقشة، كما تشمل التصويت .

٣٦٤ — النص الأصلى هو نص المشروع الوارد من الحكومة، أو نص المشروع الوارد من مجلس الشيوخ ، أو نص الاقتراح المقدّم من أحد الأعضاء . أما النص المقدّم من اللجنة فيتغير وصفه تبعا للأحوال، فهو بالنسبة لنص الاقتراح المقدّم من العضو أو لنص المشروع المقدّم من الحكومة أو الوارد من الشيوخ يعتبر تعديلا،

وهو بالنسبة للتعديلات المقدّمة من الأعضاء يعتبر نصا أصليا . وعلى ذلك يمكن تقسيم التعديلات الى قسمين : تعديلات اللجنة . وتعديلات الأعضاء . أو بعبارة أخرى تعديلات «جمعية» وهى الصادرة من هيئة منتدبة من المجلس ، وتعديلات فردية وهى الصادرة من أفراد الأعضاء . وقد جعلت الأولوية للثانية دون الأولى ، وذلك لسببين : الأول — أن التعديلات الجمعية ، أى تعديلات اللجنة ، هى — كما قدّمنا — بمثابة نصوص أصلية بالنسبة للتعديلات الفردية . الثانى — أنه اذا أعطيت الأولوية للتعديلات الجمعية لكان ذلك يقضى على حق الأعضاء فى اقتراح التعديلات ، لأن نصوص اللجان لا تصل الى المجلس الا بعد أن تكون قد فحصت ومحصت ودوفع عنها وشرحت شرحا وافيا بين يدى اللجنة حتى أصبح لها بذلك فى نظر الأعضاء من الوزن والاعتبار ما لا يحتمل افتراض مثله لتعديلات الأعضاء . فاذا أخذ الرأى أولا على نصوص اللجنة كان من المرجح أن يعتمدها المجلس ، وبذلك لا يبقى محل لفحص تعديلات الأعضاء ، بل أحيانا لمجرد العلم بها . واذا كان يجب تأخير نصوص اللجنة عن تعديلات الأعضاء ، فمن باب أولى يجب تأخير نصوص الحكومة عن تعديلات الأعضاء ونصوص اللجنة ، لأن نصوص الحكومة مؤيدة بنفوذها فيجب تأخيرها حفظا للمساواة بينها وبين النصوص الأخرى فى المناقشة والتصويت ، وهذا حاصل بحكم اللائحة بالنسبة لنصوص المشروعات المقدّمة من الحكومة ، ولكنا نلاحظ هنا انه بسبب ما جرى عليه العمل عندنا من تخويل الحكومة حق التعديل أصبحت النصوص التى تعرض منها بصفة تعديلات تقدّم فى المناقشة والتصويت على نصوص اللجان والأعضاء ، وقد نبهنا الى ما فى ذلك من المخالفة لنص الدستور (المادة ١٠٤) الذى يقصر حق التعديل على المجلسين دون الحكومة ، كما أشرنا الى ما فى هذه الطريقة من الاخلال بحرية المناقشة والتصويت .

٣٦٥ — الترتيب المبين آنفا — والقاضى بإعطاء الأولوية لتعديلات الأعضاء ثم لنص اللجنة ثم للنص الأصلى سواء أكان مشروعا من الحكومة أو مجلس الشيوخ أو اقتراحا من عضو — ترتيب واجب الاتباع حتما ، فلا يجوز العدول عنه

مثلا بتقديم النص الأصلى على نص اللجنة، ولو رضيت هى بذلك . كذلك لا يجوز التحايل على الاخلال بهذا الترتيب بأن ينتحل مثلا أحد الأعضاء النص الأصلى أو النص المقدّم من اللجنة ويقدّمه باعتباره تعديلا صادرا منه، لكى يكسبه الأولوية على سائر التعديلات، غير أن هذا الانتحال يجوز طبعا اذا كانت الحكومة أو اللجنة قد أعلنت عدولها عن النص المقدّم منها .

وجدير بالملاحظة هنا أن التعديلات المقدّمة من الوزراء بصفتهم النيابية، لا بصفتهم الوزارية، تعتبر تعديلات فردية لا تعديلات جمعية، وانها تعطى الأولوية على النص الأصلى ونص اللجنة .

وهنا يعرض للباحث سؤال — من المسلم به أن للجنة الحق فى العدول أثناء المناقشة عن الرأى الذى اقترحته بادئ بدء بتقديم تعديل لهذا الرأى، فماذا يكون حكم هذا التعديل ازاء التعديلات المقدّمة من الأعضاء وهل يعطى حكمها فيمنح حق الأولوية مثلها ؟

الحق يقضى باعتبار هذا التعديل نصا أصليا بالنسبة لتعديلات الأعضاء، فلا يجوز اعطاؤه حق الأولوية عليها . والواقع أن التعديل الذى تقدّمه اللجنة انما يحل محل النص الأصلى المقترح منها بادئ بدء، ولو أعطى حق الأولوية للتعديلات التى تقدّمها اللجنة أثناء المناقشة لانفتح باب التحايل على مصراعيه ، ولضاع الغرض الذى من أجله قرّرت اللائحة تأخير نصوص اللجنة عن تعديلات الأعضاء .

هذا ما يقضى به المنطق ، ولكنا نلاحظ أن مكتب المجلس حاول فى جلسة ٩ يونيه سنة ١٩٢٤ أن يأخذ الرأى على اقتراح اللجنة قبل أخذه على تعديلات الأعضاء، وكانت حجته فى ذلك أن « المطلوب أخذ الرأى عليه ليس قرار اللجنة بل هو اقتراح مقدّم منها ولها الحق فى تقديمه كسائر الأعضاء» . فهذا التدليل لا يقوم فى نظرى على أساس صحيح، لأنه اذا كان يحق للجنة أن تقدّم ما تشاء من الاقتراحات فليس لها أن تدعى لهذه الاقتراحات حق الأولوية ، وأن تخل من ثم بالضمان الذى قرّرته اللائحة لاقتراحات الأعضاء .

٣٦٦ — لقد ذكرنا ان المشروعات الواردة من مجلس الشيوخ تعتبر نصوصا أصلية، فلا يجوز لأحد من الأعضاء انتحالها لاعطائها الأولوية، ولو كانت هذه المشروعات مقترحة فى الأصل من الحكومة وأعلنت الحكومة عدولها عنها، لأنها فى نظر مجلس النواب انما تعتبر صادرة من مجلس الشيوخ بصرف النظر عن مصدرها الأصلى .

كذلك اذا كان المشروع الوارد من الشيوخ هو فى الأصل مشروع معتمد من النواب ولكن مجلس الشيوخ أدخل فيه تعديلات ، فانه يعتبر النص الأصلى حتى بالنسبة للمشروع الأول المعتمد من النواب، واذن يجوز لأى نائب أن يرجع الى هذا المشروع الأول ويقدمه بصفته تعديلا للمشروع الوارد من الشيوخ ، وتكون له الأولوية عليه .

(هـ) الأولوية بين شتى التعديلات :

٣٦٧ — قبل فتح المناقشة فى المواد ينظر الرئيس فى التعديلات المقدمة من الأعضاء لمواد المشروع، ويجرى ترتيبها حسب المكان الذى ستحله من القانون فيما لو اعتمدت، وعند التزاحم يعطى الأولوية لأوسعها نطاقا، أى لأشدها بعدا عن نص اللجنة، ثم تجرى المناقشة بحسب هذا الترتيب الذى يضعه الرئيس . ولكن المفروض أن هذا الترتيب مؤقت، فاذا اعترض عليه أحد الأعضاء كان على الرئيس أن يستشير المجلس، وهو يضع الترتيب النهائى للتعديلات المتزاحمة . وعلى الرئيس عند استشارة المجلس أن يبدى كل ما لديه من الملاحظات ، بالرغم من عدم جواز اشتراكه فى المناقشة، لأن ترتيب المناقشة هو من أخص واجباته .

٣٦٨ — متى بدأت المناقشة فى تعديل ما يجب مواصلتها ، فلا يجوز قطعها بتقديم تعديل آخر، وان كان هذا التعديل الآخر يستوجب أن يكون مقدما على الأول .

٣٦٩ — يجب أن يلاحظ أن ترتيب التعديلات يجرى على حسب بعدها عن نص اللجنة الذى هو أساس المناقشة، لا على حسب بعدها عن نصوص القوانين المعمول بها .

٣٧٠ — التعديلات الفرعية — أى تعديلات التعديلات — مقدّمة على التعديلات، لأنه عند ما يقدّم تعديل فرعى يصبح التعديل الأصلى بالنسبة له نصا أصليا ، ولأنه اذا فرض وأخذ الرأى على التعديل أولا فقد يتفق للمجلس أن يرفضه وبذلك ينسد الطريق على أخذ الرأى على تعديل التعديل بما أن الأساس الذى بنى عليه وهو التعديل الأصلى قد سقط، مع أنه لو عرض تعديل التعديل على المجلس لكان من الجائز جدا أن يقبله . وقد حصل عندنا فى جلسة ٢٦ مايو سنة ١٩٢٤ أن قدّم تعديل ثم تعديل لهذا التعديل، فأخذ الرأى أولا على التعديل فرفض ، ثم أريد أخذ الرأى على تعديل التعديل فاعترض أحد الأعضاء على ذلك قائلا إن أساس النص المراد التصويت عليه قد سقط ، وبذلك قامت فى وجه المجلس صعوبة لم يذللها إلا تقديم تعديل أصلى من عضو آخر بمعنى تعديل التعديل، ولو أن الرأى أخذ أولا على تعديل التعديل لما قامت هذه الصعوبة .

(و) الأولوية فى مسائل العقوبات والمسائل المالية :

٣٧١ — فى مسائل العقوبات لا يجرى العمل على القاعدة الآنفة الذكر، فلا تعطى الأولوية للنص الأصلى ثم لنص اللجنة ثم لتعديلات الأعضاء، بل تعطى على الدوام للنص الذى يقترح أشد عقوبة، ثم للنصوص التى تقترح الأخف فالأخف من العقوبات، بصرف النظر عن مصدر هذه النصوص .

كذلك الحال فى المسائل المالية، فان الترتيب المنطقى يقضى مثلا بتقديم الرقم المقدّم من اللجنة على الرقم المقدّم من الحكومة، وعلى هذا كان العمل يجرى فى فرنسا قديما، ولكنهم قد انتهجوا منذ عدّة سنين طريقة أخرى أقرب مأخذا وأضمن لحرية التصويت، وهى أن تعطى الأولوية للرقم الأعلى، وان يكن هو المقدّم من الحكومة، كما هو المتبع فى مسائل العقوبات .

المبحث التاسع — المحاضر والمضابط

(أ) تمهيد :

٣٧٢ — أعمال المجلس فى كل جلسة يجب أن تسجل لغرضين مختلفين : (أولا) للمصادقة الرسمية عليها شأن أعمال الجلسات فى كل هيئة منتظمة، ويطلق على مستند التسجيل فى هذا الصدد اسم المحضر . (ثانيا) لتحقيق علنية الجلسات فى أوسع نطاق مستطاع بواسطة النشر فى الجريدة الرسمية والصحف غير الرسمية، ويطلق على مستند التسجيل فى هذا الصدد اسم المضبطة .

٣٧٣ — يختلف الشكل الذى يجرى عليه تحرير المحاضر والمضابط باختلاف البلدان، فعندنا لكل من المضبطة والمحضر شكل خاص به، فالمضبطة هى بيان شامل لكل ما يتلى وما يقال وما يقرّر فى الجلسة من تقارير وبيانات ومناقشات وخطب وقرارات، وكذلك يدوّن بها بيان كل ما يقع فيها من اجراءات ووقائع وحركات . أما المحضر فيشتمل بالأخص على صور قرارات المجلس مع الاشارة بايجاز الى المناقشات التى سبقتها .

فى فرنسا ليس للمحضر شكل خاص به مقصور عليه، وانما هناك ثلاثة أنواع من المضابط : (١) المضبطة الشاملة ويسجل فيها كل مايقال فى الجلسة من أقوال، وكل ما يتلى أو ما يفرض تلاوته فيها من تقارير وعبارات، وكل ما يجرى بها من حوادث وحركات وإشارات ؛ وهذه المضبطة الشاملة تكتب بطريق الاختزال وتنشر ملحقة بالجريدة الرسمية فى صباح ليلة الجلسة، وهى تقابل المضبطة المعروفة عندنا، وهم يأخذون منها صورة يوقع عليها الرئيس والسكرتير النائب فتكون هى المحضر الرسمى للجلسة . (٢) المضبطة المختصرة وهى — كما يستفاد من اسمها — تحتوى على بيان كل مايدور بالجلسة، وانما فى صيغة موجزة، ويتولى وضعها فى نفس الجلسة محرّرون غير كتاب الاختزال، وكلما تم تحرير جزء منها أرسل فى الحال لطبعه والجلسة منعقدة بحيث لا تنتهى الجلسة إلا وتكون المضبطة المختصرة قد طبعت كلها وشرع

فى توزيعها على الصحف والأعضاء والوزراء . (٣) الملخص وهو يتضمن تلخيصا وجيزا لأقوال الخطباء مع بيان نصوص القرارات، ويضعه موظف خاص أثناء الجلسة، وكلما تم جزء منه أرسل بالتلغراف والجلسة منعقدة الى رئيس الجمهورية والى المجلس الآخر والى نقابة الصحف بحيث يستطيع كل فرد أن يقف على ما يقرره المجلس بعد تقريره بعشرين دقيقة .

هذا فى فرنسا . أما فى بلجيكا فللمحضر صيغة خاصة به كالصيغة المعروفة عندنا، ثم هناك نوعان من المضابط : مضبطة شاملة، ومضبطة مختصرة، وليس عندهم ملخص كالمعروف فى فرنسا .

من هذا يتضح أننا قد جرينا فيما يختص بصيغة المحضر على الشكل المتبع فى بلجيكا، وأننا قد اكتفينا من أنواع المضابط بنوع واحد هو المضبطة الشاملة، وقد دل العمل حتى الآن على وفاء النظام المتبع لدينا بالغرض المنشود تمام الوفاء، فلا حاجة بنا، فى الوقت الحاضر على الأقل، الى تعديله بالتوسع فيه على النحو المتبع فى بلجيكا أو فى فرنسا .

(ب) المحاضر :

٣٧٤ — المحضر — كما قدّمنا — هو المستند الرسمى الذى بموجبه يصادق المجلس على نصوص القرارات المختلفة التى يصدرها فى كل جلسة؛ فهو من هذا الوجه يمكن تشبيهه بالطابع الرسمى الذى تبصم به أعمال الجلسة لتحوز القوة القانونية . والواقع أن أعمال المجلس لا تثبت نهائيا ولا يمكن اعتبارها صحيحة بوجه حاسم ما لم تسجل فى محضر رسمى يتلى على المجلس ويعتمده؛ فمثلا لا يجوز إبلاغ الحكومة أو مجلس الشيوخ قرارا أو قانونا مما أقره المجلس قبل اعتماد المحضر المتضمن قرار الموافقة عليه .

ومن هذا يتضح أن تلاوة المحضر واعتماده هما فى الحقيقة جزء لا يتجزأ من أعمال الجلسة التى هو خاص بها، ولو كان فى المستطاع من غير تعرّض لأدنى محذور

إعداد المحضر واعتماده من المجلس قبل انتهاء كل جلسة لكان ذلك أتم وأوفق ؛ ولكن هذا — كما لا يخفى — غير متأت بما ينبغى من السهولة والضبط ، ولذا كان أول عمل يباشره المجلس فى فاتحة كل جلسة تلاوة محضر الجلسة الماضية واعتماده .

٣٧٥ — كان المتبع عندنا أن يتلى المحضر تلاوة فى أول الجلسة ، ولكن فى جلسة ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٧ قرر المجلس عدم تلاوته اكتفاء بتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة ، وبالإشارة اليه فى أول الجلسة ، فاذا كان لأحد منهم أى اعتراض على ما جاء به أمكنه ابداؤه عند هذه الاشارة وقبل قرار المجلس بالمصادقة على المحضر .

وهذا النظام الذى يرمى الى اقتصاد وقت المجلس متبع فى فرنسا .

٣٧٦ — المفروض فرضا أن المحضر هو من عمل هيئة المجلس كله ، ولكن الواقع فعلا أن الذين يقومون بتحريره هم موظفو السكرتيرية باشراف السكرتيرين النائبين ؛ والمسئول عن المحضر أمام المجلس هو الرئيس والسكرتيرون .

٣٧٧ — يشار الى المحضر فى أول الجلسة التالية ؛ واذا حدث أن رفعت الجلسة قبل اعتماد المحضر يشار الى المحضرين — المحضر الذى لم يعتمد ومحضر الجلسة المرفوعة — فى أول الجلسة التالية .

عند ما يؤجل المجلس يشار الى محضر الجلسة الأخيرة فى أول جلسة مستأنفة .

جرى العمل فى فرنسا على أنه عند ما يفض دور الانعقاد أو يحل المجلس يتلى محضر الجلسة الأخيرة قبل ارفضاض الاجتماع ، وبعد تلاوة أمر الفض أو الحل ، فلا يجوز تأجيل التلاوة الى جلسات الدور القادم أو المجلس الجديد .

والحكمة فى ذلك ظاهرة ، وهى أن الفترة التى يجب أن تمر حتى يحل الدور القادم أو حتى يجتمع المجلس الجديد هى فترة طويلة لا ينتظر فى الغالب أن تقل عن ستين يوما ، وليس من الصواب أن تظل القرارات التى أصدرها المجلس فى جلسته الأخيرة غير مصادق على محضرها طول هذه المدة ؛ أضف الى ذلك أنه عند ما تكون الجلسة الأخيرة هى آخر جلسة فى حياة المجلس فغير معقول أن يترك اعتماد محضرها للمجلس

الجديد الذى قد يكون كله أو جله مؤلفا من أعضاء جدد لم يشهدوا الجلسة التى يطلب منهم اعتماد محضرها .

هذا هو المتبع فى فرنسا . أما عندنا فقد جرى العمل على خلاف ذلك ، ولكنى أقرر أن هذا غير مستصوب ، وأن الواجب اعتماد المحضر قبل ارفضاض الاجتماع الأخير ، والمأمول أن يجرى العمل على ذلك فى المستقبل .

٣٧٨ — قد يتفق أحيانا أن تحول الظروف القاهرة دون اعتماد المحضر فيظل غير معتمد آخر الدهر ، وذلك إذا صدر الأمر بحل المجلس وهو غير منعقد ، كما حصل عند ما فعلا . فان الأمر الملكى بحل مجلس النواب الأول صدر أثناء فترة تأجيل المجلس ، وبذلك بقى محضر الجلسة التى أجل عقبها غير معتمد ، وسيبقى كذلك أبد الآبدين ، لأن الهيئة التى كان من اختصاصها اعتماده قد زالت من الوجود بأمر الحل .

٣٧٩ — محاضر جلسات المؤتمر لا يجوز أن تعتمد إلا من هيئة المؤتمر ذاته ، فلا يجوز لأحد المجلسين دون الآخر أن يقرر تلاوتها أو اعتمادها ، وقد أثيرت هذه المسئلة عندنا فى الجلسة الافتتاحية للهيئة النيابة الأولى ، إذ تلا سكرتير السن فى أول الجلسة محضر جلسة المؤتمر التى افتتح بها دور الانعقاد للمجلس ، فاعترض على ذلك بعض الأعضاء ملاحظين أن محضر المؤتمر قد وضع عن المجلسين مجتمعين ، فلهما وحدهما وهما مجتمعان بهيئة مؤتمر حق ادخال ما يريانه من التعديلات والتغييرات فى ذلك المحضر ، ولاحظ أحد الأعضاء أيضا أنه كان يجب تلاوة محضر المؤتمر فى نهاية جلسة المؤتمر لأن الموعد التالى لاجتماعه غير معروف ، وقد تمر سنة أو أكثر ولا يجتمع فينسى بعض الأعضاء ما يحدث فيه ، وعلى أثر هذه المناقشة استشير المجلس فيما اذا كان يملك تلاوة محضر المؤتمر واعتماده أم لا ، فقرر أنه لا يملك هذا الحق .

وبناء على ذلك يكون المؤتمر وحده هو المختص باعتماد محضره . وبهذه المناسبة أقرر أن ما أشار به أحد الأعضاء من وجوب تلاوة محضر المؤتمر فى نهاية جلسة

المؤتمر هو عين الصواب وذلك للأسباب التى ذكرها، وأيضا لسبب آخر وهو أنه عند ارجاء الاعتماد للجلسة التالية قد يتفق أن تكون هيئة المؤتمر التى سيطلب منها الاعتماد هى غير الهيئة التى شهدت جلسة المحضر، وذلك فى حالة تجديد مجلس النواب، إما لانتهاء مدته أو لحله فى الفترة الواقعة بين جلسة المحضر والجلسة التالية .

وقد سير على هذه القاعدة فى المؤتمر الذى افتتح به البرلمان فى فصله التشريعى الثالث (١٠ يونيه سنة ١٩٢٦) .

٣٨٠ — قبل اعتماد المحضر يعطى الرئيس الإذن بالكلام لكل من يطلب تصحيح المدون به ، وطلبات التصحيح هذه لاتجيز فتح باب المناقشة من جديد أو الرد على أقوال قيلت فى الجلسة الماضية ، كما لاتجيز تعديل هذه الأقوال أو تصحيحها أو الاحتجاج عليها، بل يقتصر الأمر على إثبات صحة الواقع من حيث مطابقة المدون بالمحضر لما حصل فى الجلسة الماضية لا أقل ولا أكثر . فالأمر فى الحقيقة لا يعدو أن يكون مسئلة مادية، فاذا أراد أحد الأعضاء أن يرد على قول ماس بالشخص مما دون بالمحضر فعليه أن ينتظر حتى يتم اعتماده أولا . وبهذه المناسبة نذكر أنه عند النظر فى اعتماد المحضر فى جلسة (٣٠ مايو سنة ١٩٢٧) طلب أحد الأعضاء تصحيح عبارة وردت فى أقوال أحد الخطباء ودونت كما قيلت وكانت تمس شخصين من رجال القضاء، فأجاب الرئيس بأن هذا ليس بتصحيح بل ملاحظة على كلام قاله الخطيب، وصرح بأنه لا محل للاعتراض على ما قيل بالجلسة فعلا ولا داعى للتصحيح .

٣٨١ — يعطى الاذن بالكلام لطالبى التصحيح مهما كثر عديدهم، ولا سبيل لانهاء المناقشة فى مطابقة المحضر للواقع إلا بطلب إقفالها وتقريره، وللرئيس كما للأعضاء حق التصحيح فى المحضر .

٣٨٢ — ليس للوزير أن يستعمل حقه فى الكلام بمناسبة اعتماد المحضر إلا فى الحدود المرسومة لسائر الأعضاء، أعنى لتصحيح المدون به مما يراه مخالفا

للواقع ، لا لإثارة المناقشة من جديد فى الموضوعات التى انتهت مناقشتها ؛ فاذا أرادت الحكومة الطعن فى قرار أو الردّ على أقوال قيلت فعليها أن تنتظر حتى يتم اعتماد المحضر أولا ؛ كذلك اذا أراد أحد الوزراء تصحيح أقوال قالها فى الجلسة الماضية ودوّنت فى المحضر كما قيلت فليس له أن يتكلم فى ذلك إلا بعد اعتماد المحضر .

٣٨٣ — التصحيح فى المحضر انما يكون بقرار من المجلس ؛ واذا تلى المحضر على المجلس فلم يوافق عليه فليس معنى ذلك أنه لا يكون هنالك محضر ، بل معناه أن المحضر فى حاجة الى التصحيح ، فعلى الرئيس والسكرتيرين تصحيحه وتقديمه للمجلس فى الجلسة التالية .

٣٨٤ — متى اعتمد المحضر فليس لأحد أن يتكلم فى شأنه ، حتى ولا الوزراء .

(ج) المضابط :

٣٨٥ — لقد ذكرنا أن علنية الجلسات التى نص عليها الدستور تتحقق بأمرين : أولهما إباحة مشاهدة الجلسات ذاتها للجمهور ، وثانيهما نشر بيان رسمى عن كل ما يحصل فى الجلسة من الأمور وما يقال فيها من الأقوال ، وهذا البيان الرسمى هو الذى يسمى المضبطة . والواقع أن العلنية الحقيقية هى التى تتحقق بواسطة النشر ، فان عدد الذين يستطيعون مشاهدة الجلسات بأعينهم هو بطبيعته محدود ، فالعلنية التى تأتى من طريق المشاهدة محصورة فى أضيق نطاق ، وما كانت العلنية لتحقق فى أوسع نطاق ممكن وعلى أنجع وجه مستطاع إلا بتمكين كل فرد من أفراد الأمة من الاطلاع على صورة صادقة صحيحة لكل ما يجرى فى الجلسة وكل ما يقال على منبرها .

٣٨٦ — تحرر المضبطة بمعرفة موظفى السكرتيرية باشراف السكرتيرين النائبين ، وتحتوى على تفصيل ما تلى فى الجلسة من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات وما ألقى من الخطب والبيانات وما أبدى من الآراء وما صدر من القرارات ؛ وكلما حصل تصويت بالنداء بالأسم ينشر فى آخر المضبطة

بيان بأسماء الذين اشتركوا فى هذا التصويت مع ايضاح رأى كل منهم، وكذلك يدرج فى هذا البيان أسماء الأعضاء الغائبين .

٣٨٧ — لكى تكون المضبطة مرآة صادقة لكل ما يحصل بالجلسة يجب أن يدوّن بها، فضلا عما يتلى وما يقال فى الجلسة، بيان جميع ما يصدر من الحركات والاشارات من الأعضاء كالتصفيق والهتاف والضجيج ... الخ ؛ وغنى عن البيان أن كل ذلك جائز فى غير ما يتعلق بالقرارات التى يصدرها المجلس، اذ لا يجوز التعليق عليها ولو بالحركات، فلا يصح أن يدوّن بالمضبطة ما قد يقع من الهتاف أو الاحتجاج على أثر إعلانها . غير أنه يجوز اثبات التصفيق الذى يحصل عقب إعلان صحة نيابة عضو، لأن التصفيق فى هذه الحالة لا يكون موجها للقرار فى ذاته بل الى حادثة ثبوت العضوية التى هى نتيجة القرار .

٣٨٨ — لا يجوز أن يدوّن بالمضبطة بحال ما غير ما يحصل فى نفس المجلس، فاذا تفوّه أحد المتفرجين بأقوال فلا يجوز تدوينها مهما كان الأمر .

وللرئيس أن يحذف من المضبطة الأقوال المخالفة للدستور، وله أن يمحو منها ذكر الحوادث المخالفة للائحة كمقاطعات الخطباء، كما له أن يحذف منها الأقوال التى قد يتسبب عنها نزاع بين الأعضاء .

٣٨٩ — يجب تحضير المضبطة ووضعها تحت تصرف الأعضاء بمقر المجلس ابتداء من الساعة الحادية عشرة قبل ظهر اليوم التالى للجلسة، وتبقى كذلك ثمانى وأربعين ساعة ابتداء من الساعة المذكورة (المادة ١٥٧) .

هذا ما تقضى به اللائحة، ولكن العمل قد جرى ابتداء من أوائل الدور الأول للفصل التشريعى الثالث على أن المضبطة تجهز فى نفس ليلة الجلسة، وترسل الى المطبعة فى نفس الليلة أيضا، بحيث لا يشرق صباح اليوم التالى إلا ويكون قد تم طبعها وأخذ فى توزيعها على الجهات المختصة ومنها أعضاء المجلس .

٣٩٠ — تنشر المضبطة فى ملحق للجريدة الرسمية بالعربية فى آخر اليوم الثالث من تاريخ الجلسة، وبالفرنسية فى أقرب وقت (المادّة ١٥٦) .

٣٩١ — «لكل عضو تكلم فى الجلسة أن يطلب من السكرتيرين النائبين تصحيح أقواله فى المضبطة ، ويحصل التصحيح متى وافق عليه مكتب المجلس ، فان لم تحصل الموافقة وجب أن يدوّن فى ذيل المضبطة ما يشير الى هذا الطلب . ولكل عضو كان حاضرا فى الجلسة الحق فى أن يطلب من المجلس فى أوّل جلسة بعد نشر المضبطة أن يقرّر تصحيح مايراه فى المضبطة مخالفا لما وقع فى الجلسة ، ومتى صدر قرار المجلس بقبول التصحيح ينشر ذلك ضمن مضبطة الجلسة التى صدر فيها القرار» .

هذا هو نص المادّة ١٥٨ من اللائحة ، والذى يفهم منها أن طلبات التصحيح فى المضبطة نوعان : طلبات تقدّم قبل نشر المضبطة (والمراد طبعا بالنشر النشر فى الجريدة الرسمية) ، وطلبات تقدّم بعد النشر . فأما الطلبات التى تقدّم قبل النشر فالشق الأوّل من المادّة يقضى بأن تجاب متى وافق عليها مكتب المجلس ، فان لم يوافق يشار الى الطلب فى ذيل المضبطة ؛ ومفهوم طبعا أن مثل هذه الطلبات يجوز تقديمها من كل عضو تكلم فى الجلسة الى أن تنشر المضبطة فى الجريدة الرسمية ، ومعنى ذلك أن الطبعة التى توزع من المضبطة على الأعضاء فى صبيحة الجلسة هى فى الواقع عمل تحضيرى وطبعة مؤقتة .

وأما النوع الثانى من طلبات التصحيح فهى التى تقدّم بعد النشر ، والموعد الذى يجوز تقديمها فيه هو أوّل جلسة بعد نشر المضبطة ، ويجوز تقديمها من كل عضو كان حاضرا فى الجلسة التى يطلب تصحيح مضبطتها ، والمجلس هو الحكم فى هذه الطلبات .

والذى يستخلص مما تقدّم أن باب التصحيح فى المضبطة يظل مفتوحا طول الفترة الواقعة بين توزيع الطبعة المؤقتة على الأعضاء ويوم نشرها فى الجريدة الرسمية ، ثم يستمر مفتوحا كذلك الى أوّل جلسة تقع بعد يوم النشر .

٣٩٢ — من المقرّر أن لا يدوّن بالمضبطة من أقوال الخطباء إلا ما سمعه الرئيس والمكتب ، فليس لأحد الخطباء أن يشكو عدم صحة المضبطة اذا لم تدوّن بها أقوال فاه بها ولكن الرئيس والمكتب لم يسمعوها .

٣٩٣ — بما أن مقاطعة الخطباء ممنوعة بنص اللائحة فليس لأى عضو أن يطلب اثبات مقاطعة صدرت منه ولم تدوّن فى المضبطة، بل للرئيس الحق المطلق فى اثبات ما يرى اثباته من المقاطعات ومحو ما يرى محوه، غير أنه اذا كان قد ترتب على المقاطعة ردّ وكان الردّ قد أثبت فلصاحب المقاطعة طلب اثباتها هى أيضا .

٣٩٤ — لكل عضو أن يطلب تصحيح صوته المبين أمام اسمه فى كشف التصويت بمناداة الأسماء المنشور فى آخر المضبطة، وقول العضو فى هذا الشأن مصدّق، فلا حاجة به الى الاستشهاد بغيره من الأعضاء؛ غير أنه لا يجوز بمناسبة هذا التصحيح التعرّض بالطعن أو الانتقاد لقرار المجلس . ومهما بلغ عدد التصحيحات فى الأصوات فلا يمكن أن يؤثر ذلك فى صحة القرار الصادر من المجلس والمعلن على لسان الرئيس فى الجلسة، بل يبقى القرار ثابتا صحيحا ولو ترتب على هذه التصحيحات انقلاب الأكثرية أقلية والأقلية أكثرية .

الفصل الرابع

اجراءات التصويت

المبحث الأول — طرح الموضوع للتصويت

٣٩٥ — بعد استيفاء المناقشة فى أية مسئلة يتعين على المجلس أن يبت فيها، لأن الغرض من المناقشة هو — كما قدمنا — تمكين المجلس من البت. ولا يتبادر الى الذهن أن عملية البت هذه واستخلاص القرار الذى تجمع عليه الأكثرية هى من البساطة بمكان، بل هى عملية دقيقة خطيرة تنطوى على اجراءات شتى: أولها أن يبين الرئيس للمجلس فى وضوح وجلاء المسئلة التى يراد أخذ الرأى عليها، وهذا الاجراء الذى نصت عليه المادة ٨٨ بقولها: «يقرأ النص الذى ستؤخذ عنه الآراء قبل الشروع فى أخذها مباشرة» — يسمى «طرح الموضوع للتصويت»؛ وقد عبّرت عنه اللائحة عندنا فى المادة «١٣» عند الكلام على اختصاصات الرئيس بعبارة: «توجيه الأسئلة»، وهى عبارة فى نظرنا غير واضحة، ويخشى جدا أن تلتبس فى الذهن مع توجيه الأسئلة الى الحكومة.

٣٩٦ — طرح الموضوع للتصويت وأخذ الآراء هما من اختصاص الرئيس دون سواه، فليس لأحد من الأعضاء بحال من الأحوال أن يطلب من المجلس التصويت على موضوع مّا؛ وقد حدث فى جلسة ٢٣ مارس سنة ١٩٢٤ أن أحد الأعضاء اقترح على المجلس اقتراحا فخالفه فيه مقرّر اللجنة، فما كان من العضو إلا أن وجه الخطاب الى المجلس قائلا: «هل توافقون على التعديل؟»، فنبهه الرئيس الى أنه لا يحق له أن يأخذ الأصوات، فأمّن المجلس بالتصفيق على التنبيه الصادر من الرئيس.

٣٩٧ — يراعى الرئيس عند طرح الموضوع للتصويت أن يطرحه دائما على الوجه الذى يسمح لأكبر عدد من الأعضاء المتفقين رأيا بإعطاء أصواتهم معا . ومن المبادئ المقررة فى فرنسا أنه يجوز دائما لكل عضو أن يطلب الكلام — بعد تقرير إقفال المناقشة — فى شأن طرح الموضوع للتصويت ، بغية التوصل الى طرحه على غير الوجه الذى طرح عليه ، بشرط ألا تزيد مدة الكلام عن خمس دقائق . غير أن لائحتنا لا تتضمن نصا صريحا يبيح للأعضاء هذا الحق ، كالنص الذى تضمنته اللائحة الفرنسية . وقد حدث فى جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٢٤ أن اقترح أحد النواب عند النظر فى المادة الخاصة «باقفال باب المناقشة» تعديلا يبيح للأعضاء حق الكلام بعد تقرير الإقفال فى شأن طرح الموضوع للتصويت ، فلم يوافق المجلس على هذا التعديل . ولكنى أرى أن المسألة لم تبحث بحثا دقيقا ، ولربما كان يكون للمجلس رأى آخر لو أنه نبه الى أن لائحتنا قد نصت صريحا فى المادة (٩٦) على وجوب تجزئة المواد المتشعبة كلما طلب ذلك ، ومعنى هذا أنه يجوز لكل عضو — عندما يطرح الرئيس أى موضوع للتصويت — طلب الكلام فى مسألة التجزئة ، وهذا بعينه صورة من صور الكلام على طرح الموضوع للتصويت ؛ فكأن اللائحة قد اعترفت ضمنا بهذا الحق للأعضاء ؛ ولذلك أرى أن قرار المجلس قد يتناقض مع نص المادة «٩٦» . وفضلا عن ذلك فإن العمل قد سار بعد ذلك على ما يخالف هذا القرار ، إذ أنه يؤذن دائما بالكلام لكل من أراده فى مسئلة طرح الموضوع للتصويت ، فحبذا لو أعيد النظر فى هذه المسئلة ، وضمنت اللائحة نصا صريحا يبيح للأعضاء حق الكلام بعد إقفال المناقشة عن طرح الموضوع للتصويت ، مع تقييده بفترة معينة من الزمن حسب المتبع فى فرنسا .

وليلاحظ أن محل استعمال هذا الحق إنما يكون قبل الشروع فى أخذ الآراء فعلا ، لأنه متى بدئت عملية التصويت لا يمكن إحداث أى تغيير فى كيفية طرح الموضوع ، فمثلا إذا قدم بعد هذا البدء طلب بفصل جزء من النص المراد أخذ الرأى عليه ، كان هذا الطلب متأخرا وغير مقبول .

٣٩٨ — النصوص التى تطرح للتصويت هى النصوص المقدّمة للمجلس بلا تغيير ولا إضافة ولا تعليق ولا تحفظ، وإنما يجب أن تكون هذه النصوص جلية واضحة غير مشتملة على غموض أو إبهام .

٣٩٩ — طرح الموضوع وأخذ الآراء عمليتان متلاحقتان لا يتحتم أن تفصل بينهما فترة انتظار، والى ذلك أشارت المادة ٨٨ فى قولها : يقرأ النص قبل أخذ الرأى عليه «مباشرة»، وهذ يخالف المتبع فى بعض البلدان حيث يتحتم الانتظار فترة بين طرح الموضوع وبين أخذ الآراء متى طلب ذلك عدد معين من الأعضاء، والغرض من ذلك اتقاء المفاجآت وتمكين الأعضاء من التروّى قبل إعطاء أصواتهم، ولكن هذا فى نظرى مبالغة فى الحرص لا موجب لها .

٤٠٠ — الرئيس غير ملزم بأخذ الآراء بطريقة مباشرة صريحة فى جميع المسائل بلا استثناء، بل يجوز له فى مسائل التأجيل وإقفال المناقشة ألا يتكلف أخذ رأى المجلس بالطرق المذكورة فى اللائحة متى كانت إرادته واضحة جلية، وفى هذه الحالة يكتفى الرئيس بإثبات هذه الارادة وإعلانها بشرط عدم اعتراض أحد من الأعضاء، أما اذا حصل اعتراض ولو من عضو واحد فلا بدّ من أخذ الرأى بالفعل .

٤٠١ — اذا قدّم تعديل وكان منتهيا بعبارة : «باقى الفقرات كما فى المشروع الأصلى» ثم أخذت الآراء عليه واعتمد، فالفقرات الباقية لا تعتبر أنها قد اعتمدت نهائيا ما لم يكن هذا مفهوما فى المجلس بالإجماع، فاذا اعترض ولو عضو واحد وطلب أخذ الآراء صراحة عن كل فقرة وجب ذلك .

٤٠٢ — التعديلات المقدّمة بمشروعات معارضة للمشروعات الأصلية لا يؤخذ عليها الرأى جملة، بل مادّة مادّة، كما لو كانت اقتراحات بمشروعات لا اقتراحات بتعديلات .

٤٠٣ — اذا قدّم مشروع قانون بتعديل أو حذف بعض موادّ فى قانون نافذ، فالواجب ألا يؤخذ الرأى أوّلا على مشروع المادة القاضية بالتعديل أو الحذف

والمعدّدة للمواد المراد تعديلها أو حذفها من القانون النافذ، بل يؤخذ الرأى بادئ بدء على نصوص المواد الجديدة المقترح إثباتها فى محل المواد القديمة المقترح حذفها أو تعديلها ، فاذا تقررت تلك النصوص يؤخذ الرأى بعدئذ على مشروع المادة القاضية بالتعديل أو الحذف ، لأنه اذا أخذ الرأى أوّلا على هذه المادة الأخيرة واعتمدت ثم أخذ الرأى على النصوص الجديدة ولم تعتمد تكون النتيجة أن المجلس قرّر إلغاء المواد ولم يقرّر شيئا يسدّ مسدّها ، وهو محذور يجب طبعا تفاديه ؛ وقد جرى العمل عندنا على هذه القاعدة عند نظر مشروع تعديل قانون الانتخاب (انظر مضبطة جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٢٤ ص ٧٨٨ من المجموعة) .

المبحث الثانى — النصاب العددىّ والأغلبية

٤٠٤ — النصاب العددىّ والأغلبية شيئان متميزان كل التميز وان كانا قد يشتبهان على بعض الناس . فالنصاب هو عدد الأعضاء الواجب حضورهم عند افتتاح الجلسة لصحة انعقادها والواجب حضورهم أيضا عند التصويت لصحة صدور القرارات ، وهو عدد ثابت لا يتغير ، محدّد بنصف عدد أعضاء المجلس زائدا واحدا ، وذلك فيما عدا بعض أحوال خاصة اشترط فيها الدستور نصابا خاصا لصحة القرارات ، وأيضا لصحة المداولات . أما الأغلبية فهى عدد الأعضاء الواجب اتفاقهم فى الرأى على الموضوع المطروح للتصويت حتى يستطاع إصدار قرار فيه ، وهو عدد متغير غير ثابت : «أولا» لأنه يحسب فى العادة بالنسبة الى عدد المشتركين فى التصويت من الأعضاء ، لا إلى عدد الأعضاء كلهم ، وعدد المصوّتين هذا معرّض للتغير بطبيعة الحال ؛ «ثانيا» لأن القانون لم يشترط فى جميع الأحوال الأغلبية المطلقة وهى نصف عدد المصوّتين زائدا واحدا ، بل اشترط كذلك أغلبيات خاصة فى أحوال خاصة .

فمما تقدّم يتضح أن النصاب والأغلبية كلاهما ضروريان لصحة القرارات ولكنهما غير متلازمين حتما على الدوام ، إذ من الممكن جدّا توافر العدد اللازم لتكوين الأغلبية

دون توافر العدد اللازم لتكامل النصاب، كأن يكون الحاضرون بالجلسة ساعة التصويت دون عدد النصاب ؛ ولكنهم أكثر من نصفه ؛ كذلك من الممكن جدّا توافر العدد اللازم لتكامل النصاب دون توافر العدد اللازم لتكوين الأغلبية، وذلك فى الأحوال التى يشترط فيها الدستور أغلبية خاصة تزيد على عدد النصاب .

٤٠٥ — نصت المادة ٩٩ من الدستور والمادة ٨٨ من اللائحة على أن قرارات المجلس لا تصح إلا بحضور أغلبية أعضائه، أعنى أن النصاب العددى هو — كما قدّمنا — نصف عدد أعضاء المجلس زائدا واحدا ؛ ولكن هنا سؤالا : هل النصاب يحسب بالنسبة الى عدد الأعضاء الحقيقى أو الى عدد الأعضاء القانونى ؛ أو بعبارة أخرى : هل يحسب النصاب بالنسبة الى عدد المقاعد المشغولة فعلا فى المجلس بصرف النظر عن المقاعد الخالية مهما كان سبب خلوها، أم بالنسبة الى عدد المقاعد التى يتألف منها المجلس طبقا لقانون الانتخاب سواء أكانت مشغولة أم خالية ؟ إن هذه الصعوبة قد اجتنبت فى فرنسا بتعيين رقم النصاب، وهو محسوب هناك بالنسبة الى عدد الأعضاء القانونى، ومع أن اللائحة عندنا لم تعين مثل هذا الرقم فقد جرى العمل على احتساب النصاب بالنسبة الى عدد الأعضاء القانونى، لا إلى عددهم الحقيقى، وهو على هذا الاعتبار ١٠٨

٤٠٦ — يحصل التحقق من تكامل النصاب قبل افتتاح الجلسة بمعرفة الرئيس ، وذلك بمراجعة كشوف الحضور التى يوقع عليها الحاضرون من الأعضاء كنص المادة (٢٢) من اللائحة، أما بعد افتتاح الجلسة فالتحقق من تكامل النصاب يكون بمعرفة المكتب . ولكل عضو يشك فى تكامل النصاب أن يطلب التحقق من تكامله، وعلى الرئيس عندئذ أن يطلب من المكتب القيام بهذا التحقيق . ولكن طلبات التحقق انما تقدّم قبل الشروع فى عمليات التصويت، أما بعد ذلك فلا يجوز تقديمها ، كما لا يجوز الطعن بعدم تكامل النصاب فى القرارات بعد صدورها .

٤٠٧ — اذا طلب التحقق من تكامل النصاب فأجمع المكتب على تكامله فليس لأحد من الأعضاء أن يناقش فى هـذا القرار الإجماعى ، ولا أن يحتج بعدم تكامل النصاب ، ولا أن يطلب التحقق من تكامله بالنـداء على الأسماء . أما اذا لم يجمع المكتب على تكامل النصاب فيحصل التحقق بمناداة الأسماء .

٤٠٨ — لا يشترط لتكامل النصاب اشـتراك جميع الأعضاء الحاضرين فى التصويت فعلا ، بل يكفى مجرّد حضـورهم فى الجلسة ساعة أخذ الآراء كنص المـادة ٩٩ من الدستور ، والحكمة فى ذلك ظاهرة وهى الحيلولة دون اتخاذ الامتناع عن التصويت وسيلة لمنع المجلس من إصدار قرارات صحيحة .

٤٠٩ — تكامل النصاب يشترط لأمرين : (أولهما) لإمكان افتتاح الجلسة ، (ثانيهما) لإمكان إصدار قرارات صحيحة . فاذا لم يتكامل النصاب قبل افتتاح الجلسة فلا سبيل الى افتتاحها ، بل تؤجل الى يوم آخر . هذا هو ما نصت عليه المـادة (٢٢) حيث تقول : « ومتى حل موعد الافتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر ، فاذا تبين أن العـدد القانونى لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسـة نصف ساعة ، فاذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أوّل يوم يصح فيه اجتماع المجلس » . وظاهر أن هـذا النص صريح كل الصراحة فى اشـتراط تكامل النصاب لإمكان افتتاح الجلسـة . كذلك اذا حدث بعد افتتاح الجلسة أن تناقص عدد الحاضرين الى ما دون النصاب أصبح المجلس غير قادر على إصدار قرارات صحيحة ، فقد نصت المـادتان ٩٩ من الدستور و ٨٨ من اللائحة على أن قرارات المجلس لا تصـح إلا بحضور أغلبية أعضائه .

وجدير بالذكر هنا أن الأثر الأوّل لعدم تكامل النصاب وهو تعذر افتتاح الجلسة قد انفردت اللائحة بالنص عليـه ، فلم يذكره الدستور كما ذكر الأثر الثانى وهو عدم إمكان إصدار قرارات صحيحة ، ولكن ذلك لا يضعف طبعا من نص اللائحة بوجه من الوجوه لأن الحكمة فيه ظاهرة .

وليلاحظ أيضا أن اللائحة لم تشترط تكامل النصاب إلا لمجرّد افتتاح الجلسة ، لا لاستمرارها منعقدة ، فاذا افتتحت والعدد متكامل ثم تناقص فى أثناء انعقادها الى ما دون النصاب لا يؤثر ذلك مثقال ذرّة فى صحة الاجتماع ، بل يستمر الانعقاد مشروعا ، ويظل كل ما يباشر فى الجلسة من الأعمال ، فيما عدا إصدار القرارات ، قانونيا صحيحا ؛ فإجراء المناقشات وإلقاء الخطب وتلاوة المذكرات كل ذلك جائز صحيح وإن كان النصاب غير متكامل .

٤١٠ — نصت اللائحة الفرنسية على أنه اذا تعذر إصدار قرار صحيح فى مسئلة مّا لعدم تكامل النصاب وأجل أخذ الرأى الى الجلسة التالية فان قرار المجلس عن المسئلة المؤجلة يكون صحيحا مهما كان عدد الحاضرين فى الجلسة التالية ، والحكمة فى ذلك الحيلولة دون اتخاذ التغيب المتعمد وسيلة لمنع المجلس من إصدار قرارات صحيحة .

عندنا لم ينص القانون على جواز الاستغناء عن تكامل النصاب إلا فى حالة واحدة ، وهى التى أشارت اليها الفقرة الثانية من المادة (٥٤ من الدستور) حيث قالت : «اذا لم يتسن اختيار الملك فى ميعاد ثمانية أيام من اجتماع المؤتمر ففى اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين» ، ففيما عدا هذه الحالة لابدّ من تكامل النصاب على الدوام مالم يعدّل النص الدستورى فى هذه النقطة .

٤١١ — بالرغم من أن تكامل النصاب ضرورى لإصدار أى قرار من المجلس ، فإنه من المقرّر مع ذلك أن هذا الشرط غير لازم لتحديد جدول الأعمال ، وذلك لسببين : «أوّلهما» الضرورة القصوى لتحديد موعد الجلسة التالية على الأقل . «ثانيهما» أن كل تحديد لجدول الأعمال هو بطبيعته عمل وقتى ، لأنه اذا فرض أن قرّرت الأقلية إدراج مسئلة فى جدول الأعمال وكانت الأغلبية غير موافقة على إدراجها ، فما على الأغلبية إلا إبداء اعتراضها على الأمر فى الجلسة التالية وسحب المسئلة من الجدول .

كذلك لا يشترط تكامل النصاب لتقرير إيقاف الجلسة، أو تأجيل المناقشة فى موضوع مّا، أو تأجيل عملية انتخاب عضو لإحدى اللجان أو المكتب، لأن هذه كلها من مسائل جدول الأعمال .

٤١٢ — لقد ذكرنا آنفا أن النصاب هو فى الأصل عدد ثابت لا يتغير محدّد بنصف عدد أعضاء المجلس زائدا واحدا، ولكننا أشرنا مع ذلك الى وجود بعض حالات خاصة يشترط فيها الدستور نصابا خاصا، ولا يكتفى فى حالتين منها باشتراطه لصحة القرارات بل يستلزم تكامله أيضا لصحة المناقشات، وهاك بيان هذه الأحوال الخاصة :

(١) نصت المادة ٤٧ من الدستور على أنه لا تصح مداولة أى المجلسين، وبالتالى قراراته، فى تولى الملك أمور دولة أخرى مع ملك مصر إلا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ،

(٢) نصت المادة ٥٣ من الدستور على أنه اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفا له مع موافقة البرلمان مجتمعا فى هيئة مؤتمر، ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين ،

(٣) نصت المادة ٥٤ من الدستور على أنه فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقا لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك، ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما، ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين ،

(٤) نصت الفقرة الثانية من المادة ١٥٧ من الدستور على أنه اذا صدق الملك على قرار البرلمان بشأن وجوب تنقيح الدستور يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل التنقيح، ولا تصح المناقشة، وبالتالى القرارات، فى كل من المجلسين إلا اذا حضر ثلثا أعضائه .

٤١٣ — لقد بينا ماهية الأغلبية، وقلنا إنها عدد الأعضاء الواجب اتفاقهم فى الرأى على الموضوع المطروح للتصويت حتى يستطاع إصدار قرار فيه، ونضيف الآن الى ذلك أن المادة ١٠٠ من الدستور نصت على أن القرارات تصدر بالأغلبية المطلقة إلا فى الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، والأغلبية المطلقة هى نصف عدد الأعضاء المشتركين فى التصويت زائدا واحدا، فاذا انقسمت آراء المصوّتين قسمين متساويين يعتبر الموضوع المأخوذ الرأى عنه مرفوضا، لأن آراء الفريقين — من موافقين وغير موافقين — تكون فى هذه الحالة قد أبطل بعضها بعضا، فلم يبق هنالك مسوغ للاعتماد وهو الأغلبية المرجحة .

وليلاحظ بهذه المناسبة أن الرئيس وإن كان يملك حق التصويت إلا أن صوته غير مرجح، بخلاف الحال فى انجلترا حيث للرئيس صوت مرجح؛ أما فى فرنسا فليس للرئيس صوت مرجح، وهو — بالرغم من عدم النص على حرمانه حق التصويت — لايكاد يستعمل فى الواقع حقه هذا، وامتناعه عن استعماله هو من باب اللياقة واستطرادا للنص القاضى بعدم اشراكه فى المناقشات . أما عندنا فقد جرت العادة على أن الرئيس كان يعطى صوته، وحصل أيضا أنه لم يصوّت .

٤١٤ — لقد ذكرنا أن الأصل المقرّر فى الأحوال العادية هو الأغلبية المطلقة، بيد أن الدستور قد اشترط أغلبيات خاصة فى أحوال خاصة، هذا بيانها :

(١) اذا ردّ الملك الى البرلمان مشروع قانون دون أن يصدق عليه فى ميعاد شهر من رفعه اليه فلا يمكن إقرار هذا المشروع ثانية فى دور الانعقاد نفسه إلا بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المادة ٣٦) ؛

(٢) لايصح قرار المجلس فى تولى الملك أمور دولة أخرى مع ملك مصر الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين، وقد ذكرنا آنفا أن هؤلاء الحاضرين لا يجوز أن يقلوا عن ثلثى أعضاء المجلس (المادة ٤٧) ؛

(٣) يشترط لصحة قرار المؤتمر فى الموافقة على تعيين خلف الملك أغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين، وهؤلاء لا يجوز أن يقلوا عن ثلاثة أرباع الأعضاء فى كل من المجلسين (المادة ٥٣) ؛

(٤) يشترط لصحة قرار المؤتمر فى الموافقة على اختيار الملك أغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين، وهؤلاء لا يجوز أن يقلوا عن ثلاثة أرباع كل من المجلسين (المادة ٥٤)؛

(٥) يشترط لصحة قرار المجلس فى اتهام الوزراء أغلبية ثلثى الآراء (المادة ٦٦)؛

(٦) يشترط لصحة قرار المجلس فى بطلان النيابة أغلبية ثلثى الآراء (المادة ٩٥)

(٧) يشترط لصحة قرار المجلس فى فصل العضو من عضويته فى غير أحوال الجمع وأحوال السقوط أغلبية ثلاثة أرباع أعضائه المؤلف منهم (المادة ١١٢) ؛

(٨) يشترط لصحة قرار المجلس فى المسائل التى هى محل التنقيح من الدستور أغلبية ثلثى الحاضرين، وهؤلاء لايجوز أن يقلوا عن ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المادة ١٥٧) .

وفضلا عن هذه الأحوال الخاصة التى يشترط فيها أغلبية خاصة هى فوق الأغلبية المطلقة، فهنالك أيضا أحوال اكتفى فيها الدستور أو اللائحة بالأغلبية النسبية عند تعذر الأغلبية المطلقة، وهاك بيانها :

(١) اذا لم يتسن اختيار الملك فى حالة خلو العرش فى مدى ثمانية أيام من اجتماع المؤتمر لهذا الغرض ففى اليوم التاسع يشرع فى الاختيار أيا كان عدد الحاضرين، ويكون الاختيار فى هذه الحالة صحيحا بالأغلبية النسبية (المادة ٥٤ من الدستور) ،

(٢) فى مسائل الانتخابات نصت اللائحة على أن انتخاب السكرتيرين والمراقبين وأعضاء اللجان على اختلافها يكون بالأغلبية النسبية (المادتان ٥٥,٣)، كما نصت على الاكتفاء بالأغلبية النسبية عند إعادة الانتخاب فى حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة حيثما يتحتم الحصول على هذه الأغلبية (المادة ١٠٠).

٤١٥ — من المسائل الخلافية القاعدة التى تحتسب الأغلبية بالنسبة اليها : هل هى عدد الأعضاء الحاضرين، أو عدد الأعضاء المشتركين فى التصويت؛ وأهمية هـذه المسئلة تظهر بشكل جلىّ عندما يمتنع عن التصويت بعض الأعضاء . مثال ذلك : الحاضرون ١٤٠، الموافقون ٦٤، الرافضون ٦٠، الممتنعون ١٦ . فاذا احتسبنا الأغلبية بالنسبة لعدد الحاضرين، وهو ١٤٠، يكون الموضوع المأخوذ عنه الرأى مرفوضا، لأن الأغلبيـة المطلقة بالنسبة الى ١٤٠ هى ٧١ . أما اذا احتسبنا الأغلبية بالنسـبة لعدد المصوّتين، وهو فى هذه الحـالة ٦٤ + ٦٠ = ١٢٤ فإن الموضوع المأخوذ عنـه الرأى يكون مقبولا، لأن الأغلبية المطلقة بالنسبة الى ١٢٤ هى ٦٣ .

وقد أثيرت عندنا هذه المسئلة فى جلسة ٣٠ مايو سنة ١٩٢٧ بمناسبة النظر فى الاعتماد المطلوب بميزانية مصروفات وزارة الأشغال العمومية لتوسيع شارع الهرم، فاتخذ المجلس قرارا يقضى بحسبان الأغلبية بالنسبة الى عدد الحاضرين . ولكن فى هذا القرار محلا للنظر، لأنه يجعل لامتناع الممتنعين عن التصويت تأثيرا بليغا فى قرار المجلس، حتى لقد يقلبه من الضد الى الضد، كما هو واضح من المثال الآنف الذكر، مع أن الواجب عقلا وبداهة ألا يكون للامتناع أىّ تأثير من هذا القبيل على الإطلاق . والواقع أننا بإضافتنا الممتنعين الى العدد الذى تحتسب الأغلبية بالنسبة اليـه نجعلهم فعلا فى حكم الرافضين، وهو مالا يمكن التسليم به . ولزيادة الايضـاح نضرب المثـل الآتى : مشروع يهم شخصيا بعض الأعضاء، ولهذا السبب امتنعوا عن التصويت وكانوا عشرة، وقبله ستون، ورفضه واحد وخمسون، فاذا احتسبنا الأغلبيه بالنسبة لعدد الحاضرين كما يقضى بذلك قرار المجلس لوجب اعتبار المشروع مرفوضا، مع أن النتيجة تكون بالعكس لو أن هؤلاء العشرة تغيـبوا ساعة التصويت، أو لو أنهـم لم يراعوا اعتبارات اللياقة وأعطوا أصواتهم بالقبول كما هو المفروض . فهل يكون مجرّد حضورهم ساعة التصويت، وهل تكون رغبتهم فى الترفع بأنفسهم عن مواطن الظنة سببا فى حبوط المشروع ؟ هذا مالا يمكن أن يقبله عقل . لذلك نرى أن البداهة

نفسها تقضى بحسبان الأغلبية بالنسبة الى عدد المصوّتين ويصرف النظر عن الممتنعين . وبهذه المناسبة نورد كلمة فاه بها دولة الرئيس سعد زغلول باشا فى جلسة ١٤ يوليه سنة ١٩٢٧ مشيرا فيها الى هذا القرار الذى اتخذه المجلس وهى :

«الرئيس — لى رجاء من حضراتكم وهو أن لا تجعلوا لرأيكم فى الموضوع الأصلى تأثيرا عليكم عند اعطاء الرأى فى المسألة الدستورية التى تفرعت عنه الآن . فقد لاحظت أحيانا أن الانسان اذا أعطى رأيه فى موضوع ما ربما ظل متأثرا برأيه هذا فى كل ما يتفرع عن ذلك الموضوع من المسائل بصرف النظر عن حكم الصواب أو البداهة فيها . وقد حصل هنا مثل هذا فى موضوع شارع الهرم اذ امتنع واحد من حضراتكم عن التصويت فعدّ امتناعه رفضا ، وانى لموقن بأن الذين اعتبروا الامتناع رفضا كانوا متأثرين فى هذا الاعتبار برأيهم فى الموضوع الأصلى ، ولست أشك فى أنهم لو نظروا الى المسألة غير متأثرين برأيهم هذا لما وافقوا قط على اعتبار الممتنع رافضا ، لأن المسألة فى الواقع من البديهيات ، اذ الممتنع لا يريد ان يكون لرأيه تأثير فى الموضوع المطروح للتصويت ، فلا يجوز أن يعد صوته لا فى القابلين ولا فى الرافضين ، وانما يعد صوته لتكوين النصاب فقط . وانى لمعتقد بأن الذين وافقوا على اعتبار الامتناع رفضا سيعدلون عن رأيهم هذا متى درسوا المسألة مرة أخرى» .

المبحث الثالث — تجزئة المسائل المتشعبة

٤١٦ — تجزئة المسائل المطروحة للتصويت أوّل شرط لحرية إعطاء الآراء ؛ فقد يعرض على المجلس مشروع يحتوى على عبارات بل ألفاظ ينفر منها كل النفور أشدّ الأعضاء تحمسا لقبول المشروع فى جملته ؛ فلكى يتسنى إعطاء الأصوات بأوسع ما يستطاع من الحرية يجب تجزئة المشروع وطرحه للتصويت مجزأ ، حتى يعطى كل عضو رأيه فى أجزاء المشروع على اختلافها وهو يشعر بارتياح واطمئنان غير مشوبين بشىء من التحفظ أو التكره . ومع أن هذا الاجراء من شأنه أن يزيد الأعمال التشريعية مشقة وصعوبة ، فان مزاياه من حيث ضمان استقلال الآراء وحرية التصويت خليقة بأن ترجح بعيوبه .

٤١٧ — التجزئة فى التصويت محتمة على الدوام، أى يجب أن تحصل من غير حاجة الى استشارة المجلس . وهى درجتان : الدرجة الأولى تحصل من تلقاء نفسها بحكم الدستور، والدرجة الثانية تحصل بناء على طلب أىّ عضو .

٤١٨ — أول درجات التجزئة ما نصت عليه (المادة ١٠٤) من الدستور حيث قالت : إنه لايجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأى عليه مادّة مادّة، وغنى عن البيان أن هذا نص إلزامىّ متحتم، فاذا اقترح أحد الأعضاء الاستغناء عن أخذ الرأى على المواد اكتفاء بأخذه على المشروع فى جملته، فعلى الرئيس رفض هذا الاقتراح لمخالفته للدستور، كذلك لا يجوز قبول اقتراح برفض عدّة موادّ بحالها أو باعتماد عدّة مواد بحالها من غير أخذ الرأى عليها مادّة مادّة، وأيضا لايسوغ قبول الاقتراح بالتصويت على جميع التعديلات المقدّمة للمشروع المطروح للمناقشة دفعة واحدة .

٤١٩ — ثانى درجات التجزئة ما نصت عليه اللائحة فى المادة (٩٧)، حيث قالت : "تحصل التجزئة حتما فى المواد المتشعبة كلما طلب ذلك". وليلاحظ هنا أن كلمة المواد تشمل التعديلات، بل تشمل فى الواقع جميع النصوص المطروحة للتصويت أيا كانت صيغتها .

٤٢٠ — تحصل التجزئة حتما بمجرد الطلب وبغير حاجة الى استشارة المجلس، ولا الى تكليف طالبها بيان الأسباب . وينبغى أن يجاب الطلب ولو كان فى حقيقته معادلا لطلب الإلغاء، كذلك يجب أن يجاب ولو كان من الواضح أنه فى حالة رفض الجزء الأول لايكون ثمة محل للتصويت على الجزء الثانى بحيث يتحتم إهماله . ويقبل طلب التجزئه حتى فى مسائل العرائض، وذلك مثلا حينما تقترح اللجنة اقتراحين متميزين فى شأن عريضة واحدة .

بيد أن إجابة طلب التجزئة معلق بطبيعة الحال على إمكان حصولها من الوجهة المادية، وذلك حيثما تكون المسألة المطروحة للتصويت متشعبة والتجزئة فيها

مستطاعة . أما إذا كان مآل التجزئة أن تطرح على المجلس أجزاء نصوص لامعنى لها ، فللرئيس طبعا أن يمتنع عن إجابة الطلب ، ويعرض الأمر على المجلس الذى يكون له الرأى الأعلى .

وكل ماقيل هنا عن تحتم التجزئة إنما يسرى على التجزئة المطلوبة للتصويت ؛ أما التجزئة المطلوبة للمناقشة فلا تحصل حتما ، بل يؤخذ فيها رأى المجلس .

٤٢١ — طلب التجزئة يجب أن يقدم قبل الشروع فى التصويت ، أما بعد ذلك فلا يجوز تقديمه . واذا طلبت التجزئة قبل التصويت ولكن الضجة حالت دون استماع المكتب هذا الطلب حتى شرع فى التصويت فعلا فلا سبيل الى حصول التجزئة .

وعند ما تقدّم عدّة طلبات لتجزئة مادة واحدة فالأولوية تعطى للطلب الأشدّ إمعانا فى التجزئة ، أى الذى ينقسم النص بموجبه الى أكبر عدد من الأقسام .

وبما أن التجزئة تحصل حتما بمجرد طلبها فلا يجوز أن يقدم الطلب مسببا ، لأنه لو قدّم بهذه الصفة لترتب على ذلك المناقشة فى الأسباب ، وهذه المناقشة تكون بطبيعة الحال عقيمة لأنه لايجوز ختامها بقرار ، حيث ان الطلب يجب حتما أن يجاب من غير حاجة الى أخذ الآراء ، والمجلس يجب أن يتنزه عن المناقشات العقيمة .

٤٢٢ — التجزئة غير مستطاعة على الدوام فى اقتراحات الانتقال المسببة ، إذ قد يترتب أحيانا على إجازتها دعوة المجلس الى التصويت على عبارات معناها متفرقة يخالف معناها متجمعة .

المبحث الرابع — أخذ الآراء على المجموع

٤٢٣ — أخذ الآراء على الأجزاء ليس إلا عملية مؤقتة يجب أن تنتهى بأخذ الآراء على المجموع ، لأن ما جزئ وفرّق يجب أن يلم ويجمع لكى يخرج منه مجموع صالح للبقاء ، وهذا المجموع ينبغى لإقراره أن يعتمد فى جملته بقرار واحد .

وقدورد فى اللائحة الفرنسية نص معناه : « كل مناقشة يجب أن تختم بأخذ الرأى على المجموع »، وقد ذهبوا فى تفسيرهم الى أن هذا النص قاعدة عامة يجب اتباعها فى جميع الأحوال : كليها وجزئيها، بمعنى أنه كلما جزئت مسئلة للتصويت وجب أن تجمع أجزاؤها المعتمدة على انفرادها، ثم يؤخذ عليها الرأى جملة واحدة. وإذن فأخذ الرأى على المجموع لا يقتصر، كما قد يتبادر الى الذهن، على مشروعات القوانين، بل يشمل أيضا كل ماجزئ من المواد والتعديلات، بل كل ما جزئ من فقرات المواد والتعديلات، فاذا جزئت فقرة من مادة وجب أخذ الرأى على أجزائها المعتمدة مجتمعة معا قبل أخذه على المادة فى مجموعها . ومع أن اللائحة عندنا لم تشتمل على مثل هذا النص العام، فالمعقول أن يسير العمل عندنا على النحو المتبع فى فرنسا .

٤٢٤ — اذا حصلت التجزئة عند التصويت على أبواب الميزانية فلا بد من أخذ الرأى على مجموع الباب أو مجموع التعديل المقدّم عنه بعد أخذه على أجزاء الباب أو أجزاء تعديله ؛ ولا يعترض على ذلك بأن المسئلة هنا مسئلة أرقام فلا محل للخوف من تنافر الأجزاء المعتمدة اذا جمع بعضها الى بعض ، بخلاف الحال فى القوانين العادية حيث يخشى أن يجد المجلس بين يديه مجموعة من أجزاء سبق اعتمادها على انفراد ولكنها فى الحقيقة متنافرة عند الاجتماع — نقول لا محل لهذا الاعتراض ، لأننا إزاء نص دستورى يلزم المجلس إلزاما بالتصويت على الميزانية بابا بابا ، فاذا كان أخذ الرأى على المجموع واجبا فى سائر المشروعات فهو فى مشروع الميزانية ألزم وأوجب .

٤٢٥ — اذا كان المشروع مكوّنا من مادة واحدة فبديهى أنه لامحل لأخذ الرأى على المجموع بعد أخذه على المادة، بل يكون أخذ الرأى على المادة أخذا له على المجموع، فلا يجوز بعدئذ تقديم اقتراحات بنصوص إضافية . أما اذا قدّمت قبل الشروع فى التصويت اقتراحات من هذا القبيل فالواجب أن يشرع أوّلا فى أخذ الرأى على المادة، فاذا حدث بعدئذ أن النصوص الاضافية رفضت أو سحبت فلامحل لأخذ الرأى على المجموع، بل يعتبر المشروع معتمدا بالتصويت الأول على المادة.

غير أنه اذا كانت النصوص الاضافية معروفة لدى الأعضاء قبل التصويت على المادة، وكان عند الرئيس شك فى أن الأمل فى اعتماد النصوص الاضافية هو الذى حمل بعض الأعضاء على قبول المادة ، فله حينئذ أن يأمر من تلقاء نفسه بأخذ الرأى على المجموع بعد رفض النصوص الاضافيه أو سحبها . وهذا الاجراء يتحتم من باب أولى اذا طلبه أحد الأعضاء مصرحا بأنه ما وافق على المادة إلا على أمل تصحيحها أو تكميلها بالنصوص الاضافية .

٤٢٦ — المنطق يقضى بتطبيق المبادئ الآنفة عند التصويت على المواد، كما تطبق عند التصويت على المشروعات المكوّنة من مادة واحدة . فاذا قدمت اقتراحات بنصوص إضافية لمادة مطروحة أمام المجلس فالرأى يؤخذ أوّلا على نص المادة ، فاذا حدث بعدئذ أن رفضت النصوص الاضافية أو سحبت لا يبقى محل لأخذ الرأى على مجموع المادة، بل تعتبر معتمدة بحكم التصويت الأوّل؛ ولكن اذا شك الرئيس فى أن الأمل فى اعتماد النصوص الاضافية كان له تأثير فى حمل بعض الأعضاء على قبول المادة فله أن يأخذ الرأى على مجموعها بعد رفض هذه النصوص أو سحبها؛ كذلك يجب أخذ الرأى على المجموع اذا طلبه أحد الأعضاء .

ومن باب أولى تسرى هذه القواعد بعينها على كل نص، سواء أكان أصلا أم تعديلا، يقبل جزء منه و يرفض الجزء الآخر، ففى هذه الأحوال يتحتم على الدوام أخذ الرأى مرة أخرى على الجزء المعتمد بعد رفض الجزء المرفوض .

٤٢٧ — اذا كان أخذ الرأى على الأجزاء متتابعة قد أسفر عن رفضها جميعها، فظاهر طبعا أنه لا محل لأخذه على مجموعها .

المبحث الخامس — تسبيب الآراء والقرارات

٤٢٨ — أعضاء المجلس غير محاسبين عند إعطاء الأصوات إلا أمام ضمائرهم ، فهم غير مطالبين بابداء الأسباب المبررة لآرائهم ، بل هم مكلفون إعطاء

الرأى مجردا عن الأسباب كنص المادة (٩٢) من اللائحة . فعند إعطاء الرأى بالقيام والجلوس يقوم الأعضاء أو يجلسون فى صمت وسكون ، وعند إعطائه بالطريقة الشفوية أو بالمناداة على الأسماء يقتصر كل عضو على التفوه بلفظة مقبول أو مرفوض ، دون شرح ولا تعليق .

بيد أن هذه القاعدة القاضية بعدم تسبيب الآراء لها فى لائحتنا استثناءان :

الأول — عند الامتناع عن التصويت يتحتم على الممتنع إبداء أسباب امتناعه بعد الفراغ من جمع الأصوات وقبل إعلان النتيجة (المادة ٩٣) .

الثانى — للعضو الذى أعطى رأيا مخالفا لقرار الأغلبية الحق فى أن يعطى رأيه بالكتابة للسكرتير النائب مشفوعا بالأسباب لتدوينه بالمضبطة (المادة ٩٤)[1] .

٤٢٩ — على كل حال لا يجوز إبداء الأسباب فى نفس اللحظة التى يعطى فيها الرأى أو يمتنع عن إبدائه ، بل ظاهر من نص اللائحة أن إبداء أسباب الامتناع عن إعطاء الرأى تكون بعد جمع الأصوات وقبل إعلان النتيجة ، كما أن إبداء أسباب الرأى فى حالة من يريد ذلك من أعضاء الأقلية إنما يكون بعد ظهور رأى الأغلبية ، أى بعد إعلان النتيجة ، ويقصد تدوين هذه الأسباب فى المضبطة ، لا أقل ولا أكثر ، فلا يجوز المناقشة فيها — كلا ولا تلاوتها — فى الجلسة .

٤٣٠ — كما لا يجوز للأعضاء بصفتهم الفردية تسبيب آرائهم ، كذلك لا يجوز للمجلس بهيئته الكلية أن يسبب قراراته ، والعلة فى ذلك أنه اذا أجيز تسبيب القرارات لأصبح من المتعذر تكوين الأغلبية اللازمة لاصدارها ، لأن الأسباب التى تدعو أفراد الأغلبية المجمعة على نص ما الى الموافقة عليه ليست كلها أسبابا واحدة ، فاذا شفع نص القرار ببيان أسبابه كان ذلك مدعاة لتبدد الأغلبية المتفقة

(١) ذكرت اللائحة أن الغرض من تسليم الرأى وأسبابه للسكرتير النائب هو تدوينه فى المحضر ، وأكبر الظن أن ذكر المحضر جاء هنا سهوا ، اذ الأقرب إلى المعقول أن يكون التدوين فى المضبطة ، لا سيما وأن هذا الإجراء مقتبس من اللائحة الألمانية وهى تنص على التدوين فى المضبطة دون المحضر .

على النص والمختلفة على الأسباب . أضف الى ذلك أن علنية الجلسات مع نشر محاضرها ومضابطها يكفى وحده لاطلاع الجمهور على مختلف الأسباب التى حدت بالمجلس الى إصدار قراراته .

ومفهوم طبعا أن عدم جواز تسبيب القرارات لا يمس حق المجلس فى إصدار قرارات انتقال مسببة فى الاستجوابات الموجهة للحكومة ، لأنه لا علاقة البتة بين التصريحات السياسية التى يصدرها المجلس فى صورة قرارات الانتقال المسببة و بين القرارات التى يعتمد بها النصوص التشريعية . وليلاحظ مع ذلك أن القرار الذى يصدره المجلس بالموافقة على اقتراح الانتقال المسبب يجب أن يكون مجردا من الأسباب .

٤٣١ — كما لايجوز للمجلس تسبيب قراراته ، كذلك لايجوز له أن يصدر مشروعات القوانين التى يعتمدها بحيثيات : (أولا) لأن إيراد الحيثيات من شأنه — كما قدّمنا — تبديد الأغلبيات التى قد تجمع على نص المشروع لو جرّد من الأسباب ، واذا فرض أن الأغلبية فى مجلس النوّاب أجمعت على حيثيات بعينها فقد لا تروق هذه الحيثيات فى نظر الأغلبية بمجلس الشيوخ على الرغم من موافقتها على نص المشروع ، فيكون مآله الرفض بلا موجب ؛ (ثانيا) لأن فى إيراد الحيثيات إضعافا لقوّة القانون ، إذ المعلوم أن الانسان لا يتكلف ابداء أسباب لأمر إلا بقصد تبريره ، والقوانين الصادرة من السلطة العليا فى البلاد يجب أن يكون لها فى نظر الأفراد من الهيبة والاحترام مالا حاجة معه الى تكلف تبريرها .

المبحث السادس — حق التصويت وواجبه

٤٣٢ — بمجرد حلف العضو اليمين يصبح له حق التصويت على جميع قرارات المجلس مع استثناء قرار تصحيح نيابته ، لافرق فى ذلك بين الأعضاء الذين صحت نيابتهم ، والذين لم تصحح نيابتهم بعد .

هذا هو المقرّر عندنا، وهو أيضا المقرر فى فرنسا الآن؛ غير أنهم كانو قبل ذلك يفرّقون بين أحوال وأحوال، ففى أوّل اجتماع المجلس الجديد يكون الأعضاء كلهم متساوين من حيث عدم التحقق من صحة نيابتهم، فكانوا يتساوون أيضا فى حق التصويت؛ ولكن بمجرد تصحيح نيابة نصف الأعضاء زائدا واحدا — أى بمجرد قيام نصاب كامل من الأعضاء المصححى النيابة — كانوا يفرقون بين من صحت نيابتهم ومن لم تصحح نيابتهم، فيخوّلون الأوّلين حق الاستمرار فى التصويت و يمنعون عن الآخرين هذا الحق . وظاهر أن هذه طريقة عقيمة، فلا عجب أن نراهم قد عدلوا عنها .

ومع ذلك ففى اللائحة الفرنسية نص يحرم حق التصويت على العضو الذى قرر المجلس تأجيل البت فى نيابته أو إجراء تحقيق فيها، والحكمة فى ذلك أن فى قرار المجلس هذا شبهة قوية على عدم صحة النيابة . وبما أنه لا يوجد عندنا مثل هذا النص فلا سبيل الى حرمان العضو من حق التصويت .

٤٣٣ — الأعضاء الذين تتخذ ضدهم إجراءات جنائية، حتى بموافقة المجلس، يملكون مع ذلك حق التصويت، مالم يصدر أمر باعتقالهم .

أما الأعضاء الذين يحكم عليهم بعقوبات موجبة لحرمانهم من حق النيابة، فيعتبرون فى حكم الغائبين منذ تقديم الطلب بإسقاط عضويتهم الى صدور القرار بذلك .

٤٣٤ — النائب الذى ينتخب شيخا له الحق فى التصويت بمجلس النوّاب حتى تعتمد عضويته فى مجلس الشيوخ وتمضى ثمانية أيام على هذا الاعتماد، غير أنه يفقد هذا الحق بمجرد استقالته من مجلس النوّاب، أو بمجرد حضوره فى مجلس الشيوخ وحلفه اليمين هناك، ولو قبل تصحيح عضويته به . وغنى عن البيان أنه لا يجوز للنائب المنتخب شيخا أن يشترك فى التصويت بكلا المجلسين، وإلا كان صوته باطلا .

٤٣٥ — الوزراء لا يملكون حق التصويت الا فى المجلس الذى هم من أعضائه (المادة ٦٣ من الدستور) .

هذا وقد أثيرت فى فرنسا مسألة جواز أو عدم جواز صدور قرار من المجلس بحرمان الوزراء من الاشتراك فى التصويت، ولو على مسائل معينة كقرارات الثقة ومسائل اللائحة الداخلية . وقد أجيب على ذلك بعدم جوازه : (أولا) لأنه مخالف للدستور الذى يقضى بإعطاء الوزراء حق التصويت فى المجلس الذى هم من أعضائه من غير أن يستثنى حالة معينة ؛ (ثانيا) لأن المجلس بحرمانه الوزراء من حق التصويت يحرم دوائرهم الانتخابية من ممثليها، وهو لا يملك هذا الحق .

٤٣٦ — هل يقبل التصويت بالنيابة عن الغائب ؟

لا محل عندنا لهذا التساؤل ، لأن طرق التصويت التى نص عليها الدستور واللائحة مفروض فيها مقدما حضور النائب، فلا يمكن معها تصور التصويت بالنيابة عن الغائبين ؛ وعلى ذلك فالتصويت عندنا حق شخصى بحت، ولا يجوز، بل لا يمكن، للنائب أن ينيب غيره فى استعمال هذا الحق عنه .

هذه هى الحال أيضا فى انجلترة، حيث التصويت عن الغائبين مستحيل استحالة مادية .

لا كذلك الحال فى فرنسا، فان من طرق التصويت هناك التصويت بإيداع بطاقات بيضاء ومعناها القبول، أو زرقاء ومعناها الرفض، ومطبوع على كل منها اسم صاحبها ؛ وهذا الإيداع يحصل إما فوق المنبر عند النداء على العضو، وإذن لا بد من حضوره بنفسه، وإما بإمرار الصندوق على الأعضاء فى أماكنهم ؛ وفى هذه الحالة يمكن التصويت عن الغائبين بأن يودع العضو مع بطاقته الخاصة بطاقة باسم زميله الغائب ؛ وقد جرت العادة فى الواقع بإجازة هذا التصويت، وان كان الأصل المفروض قانونا ألا يشترك فى عملية التصويت إلا الحاضرون . ومن المقرر هناك فى هذا الصدد أنه ليس للمكتب الحق فى الغاء البطاقات المودعة بأسماء الغائبين إلا بناء على احتجاجهم هم أنفسهم، لأن اللائحة لم تخوّل المكتب سلطة الغاء الأصوات .

وغنى عن البيان أن هذه العادة — عادة التصويت عن الغائبين — مستهجنة من جميع الوجوه، وأقل ما يقال فى مساويها : إنها تغرى النوّاب بكثرة التغيب، وإنها تقرر فى الأذهان أن كل ما يدور فى المجلس من المناقشات وما يلقى فيه من الخطب والبيانات ماهو إلا اجراءات شكلية أشبه بالمظاهر المسرحية منها بالمناظرات الجدية، مذ كان الأعضاء لا يصوّتون تبعا لما يستنتجه كل منهم فى نفسه من هذه المناقشات والبيانات، بل تبعا لفكرة ثابتة عنده سلفا وطبقا لخطة مقررة لديه مقدّما، بصرف النظر عما يدلى به المتناقشون من حجة، وما يقيمون لتأييد آرائهم من برهان.

فغير عجيب إذن أن تكون هذه العادة مستنكرة، حتى فى فرنسا، والواقع أنهم كثيرا ما حاولوا الغاءها وتقرير مبدأ التصويت الشخصى، ولكن تأصلها وتمسك الأحزاب بها لفائدتها الحزبية قد حالا دون ذلك .

أما الفائدة الحزبية هذه فهى فى صالح الأكثرية، لأنه عند تغيب عدد كبير من الأكثرية قد يتفق للأقلية أن تصير مؤقتا أكثرية ، فاذا كانت الأقلية منظمة تنظيما حسنا وكان التصويت عن الغائبين ممنوعا أمكنها أن تستفيد من الفرصة السانحة، إذ يكون لها الصوت الراجح فتثير ما تشاء من المسائل وتصدر فيها قرارات لصالحها .

بيد أن الأحزاب تستطيع تلافى هذا الخطر الى حد كبير دون الالتجاء الى التصويت عن الغائبين ، وذلك بإحكام نظام الرقباء، وأيضا بطريقة « الازدواج » المتبعة فى انجلترة، ومؤداها ألا يسمح رئيس الحزب لأحد من أعضائه بالتغيب إلا اذا اتفق مع عضو آخر من الحزب المنافس على التغيب معه، بحيث لا يترتب على تغيب الاثنين معا أدنى تغيير فى قوة الحزبين النسبية ؛ وتعهد العضوين بالتغيب معا يعتبر ميثاقا مقدسا، وينشر فى الجرائد قبل الوقت المحدّد لأخذ الآراء .

٤٣٧ — هل يجوز للمتغيب بإجازة أن يشترك فى التصويت أثناء مدّة الاجازة ؟

الجواب على ذلك أن لا مانع بشرط أن يكون اشتراكه بحضوره شخصيا ولو مؤقتا ريثما يعطى صوته ثم يستأنف التغيب بالاجازة، ولذلك يجب عند التصويت بالنداء على الأسماء أن ينادى على أسماء الأعضاء جميعا ، الحاضرين منهم والغائبين ، لأنه قد يتفق أن يحضر ساعة النداء ، ولأجله فقط، أحد المتغيبين .

٤٣٨ — كل من قبل تفويضا فعليه الوفاء بواجباته ، وأهم واجبات التفويض البرلمانى أن يعطى العضو صوته فيما يطرح على المجلس من القرارات . بيد أنه قد تعرض أحوال يتعذر على العضو فيها إعطاء رأيه قبولا كان أم رفضا مع إراحة ضميره، بل يؤثر الامتناع عن التصويت؛ لهذا نصت اللائحة فى المادة (٩٣) على أنه لا يسوغ الامتناع عن التصويت إلا لأسباب خاصة يبديها العضو بعد الفراغ من جمع الأصوات وقبل إعلان النتيجة .

٤٣٩ — فى فرنسا للوزراء أن يمتنعوا عن التصويت على مسئلة الثقة وإن لم يكونوا ملزمين بذلك بنص صريح . كذلك يجوز لكل عضو بمفرده أن يمتنع عن التصويت اذا كانت لديه أسباب قوية، كأن يكون القرار المطروح للتصويت خاصا بمعهد هو مديره . ولكن لا يجوز إجراء المناورات التى من شأنها حمل الأعضاء أو فريق منهم على الامتناع عن التصويت امتناعا جمعيا .

فى انجلترة كل الأعضاء ملزمون إلزاما بالتصويت، فاذا امتنع عضو عن إبداء رأيه بالرغم من مناداة الرئيس إياه، فللرئيس أن يأمر بإخراجه من الجلسة باعتباره ثائرا على النظام .

المبحث السابع — كيفية التصويت وطرقه

(أ) علنية التصويت وسرية الانتخابات :

٤٤٠ — عدّد الدستور طرق التصويت وهى كلها علنية؛ والحكمة فى هذه العلنية أن الحكم الدستورى قائم على تحديد المسئوليات تحديدا واضحا بالنسبة لكل من يأخذ على عاتقه مهمة التشريع أو الحكم، وبديهى أنه لا سبيل لتحديد المسئولية

هذا التحديد اذا أبيح للمشرع أن يعطى صوته فى الخفاء، والواقع أن علنية التصويت هى الاجراء المتوّج لعلنية الجلسات ، وهى أقوى ضمان لاشراف الأمة — التى هى مصدر جميع السلطات — على الهيئة التشريعية ، واذا كان من المقرّر أن النائب يصبح بمجرد انتخابه نائبا عن الأمة كلها وغير مسئول قبل ناخبيه عن آرائه التى يعطيها فى المجلس ، فانه من المقرّر من الجهة الأخرى أن لهؤلاء الناخبين الحق فى معرفة اتجاه النائب فيما يعطيه من الآراء، حتى يستعملوا حقهم فى الانتخاب القادم وهم على بينة من أمرهم ، فإما أن يستمرّوا على ثقتهم به ، وإما أن يسحبوا هذه الثقة منه و ينتخبوا سواه .

وغنى عن البيان أن علنية التصويت لا تتمشى على الانتخابات التى تحصل فى المجلس لتشكيل المكتب أو اللجان أو غير ذلك من الهيئات ، لأن المدار فى الانتخابات يكون على الأشخاص ، وفى هذه الحالة لا يمكن أن تتحقق حرية التصويت إلا اذا كان سريا .

وقد يعترض على هذه السرية بأن طرق التصويت التى عدّدها الدستور فى المادة (١٠١) كلها علنية، وإذن لا محل مطلقا للتصويت السرى ، فنجيب على ذلك بأن الدستور إنما ينظر فى هذه المادة والتى قبلها الى التصويت على القرارات ، لا التصويت على الانتخابات . يؤيد ذلك قوله فى المادة (١٠٠) : «وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا» ، وبديهى أن هذه العبارة لا يمكن أن تنطبق بوجه مّا على حالة الانتخابات . أضف الى هذا أن النص على كيفية التصويت وطرقه هو فى الأصل من اختصاص اللائحة ، واذا كان الدستور قد تعرض ، مبالغة فى الحرص والاهتمام، لشىء من ذلك فهذا لا يعنى أن نصه فى هذا الشأن يكون جامعا مانعا ، بل يكون من حق اللائحة وواجبها أن تؤدى وظيفتها بسدّ ما تركه الدستور من فراغ ، وإتمام ما غادره من نقص؛ وفى حالتنا هذه قد بين الدستور كيفية التصويت على القرارات ، ولم يتعرّض لكيفية التصويت على الانتخابات ، فأصبح من المتعين على اللائحة أن تنص على ما لم يتعرّض له الدستور،

مسترشدة بما هو مقرّر فى قوانين جميع البلدان الدستورية، بل وعندنا أيضا فى قانون الانتخاب ذاته، وكلها تقضى بسرية التصويت فى الانتخابات .

وبهذه المناسبة نحيل القارئ على المناقشة التى دارت حول هذه النقطة فى جلسة ١٦ مارس سنة ١٩٢٤ .

(ب) طرق التصويت :

٤٤١ — للتصويت عندنا ثلاث طرق : (١) التصويت الشفوى . (٢) التصويت بالقيام والجلوس . (٣) التصويت بمناداة الأسماء .

٤٤٢ — فى فرنسا للتصويت ثلاث طرق أيضا : (١) برفع الأيدى (٢) بالقيام والجلوس . (٣) بايداع البطاقات بالكيفية التى بيناها آنفا، وعلى ذلك فليس فى فرنسا تصويت بصوت عال كما هى الحال عندنا .

فى انجلتره للتصويت طريقتان : (١) التصويت الشفوى . (٢) التصويت بالانقسام ، حيث ينقسم الأعضاء قسمين ، فالقابلون يخرجون من باب معين ، والرافضون يخرجون من باب آخر، وفى أثناء الخروج يؤشر أمام أسماء الخارجين .

٤٤٣ — كما أن الرئيس هو الذى يطرح الموضوع للتصويت ، فهو أيضا الذى يأخذ عليه الرأى، ولكن يجب التمييز بين طرح الموضوع للتصويت وبين أخذ الرأى عليه، فانه بينما يجوز طلب الكلام عن كيفية طرح الموضوع لا يسوغ طلب الكلام عن كيفية أخذ الرأى، وذلك لأن طرح الموضوع هو عبارة عن تلخيص المناقشة وتلاوة النص المراد التصويت عليه، وفى هذا محل للكلام بطلب التجزئة أو خلافها . أما كيفية أخذ الرأى فهو بيان الطريقة التى يتبعها الأعضاء لإعطاء آرائهم، وهذه الطريقة مقررة فى اللائحة ولا محل للمناقشة فيها .

(ج) التصويت الشفوى والتصويت بالقيام والجلوس :

٤٤٤ — الأصل فى التصويت عندنا أن يكون شفويا أو بالقيام والجلوس، ولا يعدل عن إحدى هاتين الطريقتين الا فى أحوال معينة منصوص عليها نصا فى الدستور واللائحة. وفيما عدا هذه الأحوال المعينة للرئيس الخيار المطلق فى أخذ رأى المجلس بالتصويت الشفوى أو بالقيام والجلوس. والعادة أن يعمد الى التصويت الشفوى فى الأحوال التى تكون فيها إرادة المجلس جلية واضحة، وهو يحصل بأن يعرب الأعضاء عن رأيهم وهم جلوس فى أماكنهم برفع أصواتهم بالقبول أو الرفض كلهم معا لا كل عضو بمفرده. وهذه الطريقة تكفى عند ما يكون فى المجلس إجماع أو شبه إجماع على المسئلة المطروحة للتصويت، بحيث لا يكون ثمة مجال للشك فى نتيجة أخذ الآراء، أما اذا وجد مثل هذا الشك فانه يتعين حينئذ إعادة عملية التصويت على المسئلة نفسها، ولكن بطريقة أخرى تكون أقطع للشك وأدعى لليقين.

وهنا نلاحظ أن المادة (٩١) من اللائحة قد نصت على أن تكون هذه الطريقة الأخرى طريقة المناداة بالأسماء. بيد أن هذا النص فيه نظر، فان المناداة تعطل على المجلس عمله وتستغرق من وقته شطرا كبيرا، وهى فى الواقع إجراء خطير لا يصح أن يلجأ اليه الا فى المسائل الخطيرة للغاية، وبعد استنفاد جميع الوسائل الأخرى. لهذا كان الأقرب الى العقل والمنطق ألا يلجأ عند الشك فى نتيجة التصويت الشفوى الى التصويت بالمناداة رأسا، بل الى التصويت بالقيام والجلوس، فقد تكفى هذه الطريقة المختصرة البسيطة لإظهار رأى المجلس جليا ناصعا دون عرقلة عمل المجلس وإهدار وقته بتجشم طريقة المناداة.

والواقع أنه بالرغم من نص اللائحة على وجوب التصويت بالمناداة عند الشك فى نتيجة التصويت الشفوى — بالرغم من هذا النص فان العمل فى المجلس قد جرى فعلا على خلافه، اذ كان الرئيس يأمر بأخذ الرأى بالقيام والجلوس كلما حصل شك فى نتيجة التصويت الشفوى، ولم يحدث قط أن اعترض على هذا الاجراء أحد من الأعضاء، فدل ذلك على أن اللائحة فى هذا الموضع بحاجة ماسة الى التنقيح.

٤٤٥ — اذا رأى الرئيس أن إرادة المجلس ليست من الوضوح بحيث يكفى لأظهارها التصويت الشفوى، أواذا جرب هذا الضرب من التصويت فلم يسفر عن نتيجة خاليــة من الشك، فانه يعمد الى أخذ الرأى بطريقة القيام والجلوس، وهى تحصل بأن يطلب الرئيس من الموافقين أو الرافضين الوقوف ، فاذا فعــلوا ولم يكن فى النتيجة شك كان بها ، أما اذا وجد شك فى النتيجة فانه يعاد أخذ الرأى بطريقة عكسية ؛ أعنى أنه اذا كان المطلوب وقوفهم فى التجربة الأولى هم الموافقون ، ففى التجربة الثــانية يطلب الرئيس وقوف الرافضين ، والعكس بالعكس ؛ فاذا لم تسفر التجربة الثانيــة هذه عن نتيجة جلية بعيدة عن الشك أصبح من المحتم الالتجاء الى طريقة المناداة بالاسم .

٤٤٦ — اذا حصل شك فى نتيجة التجربة الثانية بالقيام والجلوس وأصبح النداء بالاسم متحتما فلا يجوز تأجيل التصويت للجلسة التالية، لأن النداء هو فى الحقيقة إتمام لعملية التصويت التى شرع فيها، والغرض منه ليس إيجاد أغلبية لم توجد بعد، إذ الواقع أن الأغلبية موجودة، وانما الغرض التحقق من هــذه الأغلبية، فاذا أجيز التأجيل فان الأغلبية التى تظهر فى الجلسة التالية، قد لاتكون هى الأغلبية التى وقع فيها الشك، بل أغلبية جديدة لجواز أن يشترك فى تكوينها أعضاء لم يسبق لهم الاشتراك فى المناقشة .

٤٤٧ — نصت اللائحة الفرنسـية على أن التحقق من نتيجة أخذ الآراء يكون بمعرفة الرئيس والسكرتيرين؛ ومع أن اللائحة عندنا لم تتضمن مثل هذا النص فالبداهة تقضى به .

ومن المقرّر أنه اذا لم تجمــع آراء الرئيس والسكرتيرين على نتيجة أخذ الرأى ، فإنها تعتبر مشكوكا فيها، ولو كان المخالف واحدا فقط .

٤٤٨ — يعلن الرئيس نتيجة أخذ الرأى، واذا كان القرار بالاجماع فله أن يقرّر ذلك فى إعلانه .

(د) التصويت بالمناداة بالاسم :

٤٤٩ — التصويت الشفوى والتصويت بالقيام والجلوس طريقتان مختصرتان الغرض منهما تعرّف إرادة المجلس على العموم ، ولكنهما لا تبينان رأى كل عضو على انفراده ، ولا تساعدان من هذا الوجه على تحديد مسئولية كل عضو عن القرار الذى يصدره المجلس ؛ ولما كان لبعض المسائل التى تطرح للتصويت من الخطورة والأهمية ما يستدعى تحديد هذه المسئولية فقد نص الدستور فى المادة (١٠١) واللائحة فى المادة (٩١) على أنّ التصويت على مشروعات القوانين فى جملتها وعلى مسئلة الثقة بالوزارة يجب أن يكون بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال .

كذلك قد يتفق فيما عدا هذه المسائل أن تطرح للتصويت قرارات يكون لها من الشأن ما يستدعى إثبات رأى كل عضو فيها بالتعيين . لهذا نصت اللائحة فى المادة (٩١) على أنه اذا طلب عشرة من الأعضاء على الأقل أخذ الرأى بطريقة المناداة بالأسماء وجب حتما أن يجاب هذا الطلب .

فاذا أضفنا الى ذلك ما ذكرناه آنفا من وجوب أخذ الرأى بالمناداة عند حصول الشك فى نتيجة التجربة الثانية للتصويت بالقيام والجلوس نكون قد أتينا على بيان الأحوال التى يتحتم فيها التصويت بالنداء .

وهنا نلاحظ أن اللائحة قد أضافت الى هذه الأحوال الأربعة حالة خامسة ، هى حالة قيام الشك فى نتيجة التصويت الشفوى ، ولكنا قد بينا أن المنطق يقضى بعدم تحتيم النداء بالاسم فى هذه الحالة ، كما ذكرنا أن العمل قد جرى على خلاف نص اللائحة .

٤٥٠ — يحصل التصويت بالمناداة بأن ينادى موظف السكرتيرية على كل عضو باسمه فيعرب العضو المنادى عن رأيه بصوت عال متفوها بلفظة «قبول» أو «رفض» وهو فى مقعده ، فيؤشر السكرتيرون النائبون بذلك أمام اسمه فى الكشف

الذى بين أيديهم، ثم يجمعون أسماء القابلين وأسماء الرافضين، ثم يعلن الرئيس النتيجة من مقتضى هذا الكشف الذى تنشر صورة منه ملحقة بالمضبطة .

٤٥١ — التصويت بالنداء فى الأحوال المنصوص عليها باللائحة والدستور إجبارى متحتم ، فلا يجوز العدول عنه الى طريقة أخرى ولو بقرار إجماعى من المجلس .

ونشير بهذه المناسبة الى مناقشة دارت بالمجلس فى جلسة ٢٥ يناير سنة ١٩٢٧ عما اذا كان التصويت بالمناداة على القوانين فى جملتها واجبا، وان كان الاجماع على قبولها أو رفضها ظاهرا لأول وهلة، وكان بعضهم يرى أن فى ذلك تجشما لعناء يمكن تفاديه، وإضاعة لوقتٍ المجلس أحوج ما يكون اليه؛ ولكن رؤى أخيرا أنه لا سبيل الى مخالفة نص دستورى صريح ، وأنه إذا جاز التجاوز عن المناداة فى مثل هذه الحالة لجاز أيضا فى حالة التصويت على الثقة، وهو ما لا يمكن التسليم به .

٤٥٢ — بما أن التصويت على مشروعات القوانين فى جملتها لايحصل إلا فى المداولة الثانية، فبديهى أنه لامحل للتصويت عليها بالنداء إلا فى تلك المداولة .

٤٥٣ — حصول الشك فى التجربة الأولى للتصويت بالقيام والجلوس لا يكفى لتحتيم النداء بالاسم ، فان هذا التحتيم لا يكون إلا عند الشك فى نتيجة التجربة الثانية . وجدير بالذكر هنا أن اللائحة الفرنسية نصت على وجوب التصويت بالنداء عند الشك فى نتيجة التجربة الأولى للتصويت بالقيام والجلوس اذا طلب ذلك ولو عضو واحد .

٤٥٤ — اذا قدّم طلب التصويت بالنداء من عشرة أعضاء وجبت إجابته، ولا يجوز الاعتراض عليه؛ وانما ينبغى أن يقدّم هذا الطلب قبل الشروع فى أخذ الرأى بالتصويت الشفوى أو بالقيام والجلوس سواء للمرة الأولى أم للمرة الثانية، فاذا شرع فعلا فى أخذ الرأى بإحدى هاتين الطريقتين فلا يجوز قبول الطلب ، ولكن اذا كان الطلب قد قدّم فى وقته فأهمل سهوا حتى شرع الرئيس فى أخذ

الرأى بالتصويت الشفوى أو بالقيام والجلوس، فله أن يبطل هذا التصويت ويشرع فى أخذ الرأى بالنداء .

٤٥٥ — طلب النداء يجب أن يكون كتابة، وان لم تنص اللائحة على هذا الشرط صراحة، وذلك للتأكد من أن الطالبين لا يقلون عن عشرة . على هذا جرى العمل فى فرنسا وعندنا أيضا .

٤٥٦ — طلب النداء يتبع فى مصيره المسئلة المراد التصويت عليها، فاذا سحبت هذه المسئلة أو حجبت بقرار من المجلس فان الطلب يسقط ولا يبقى له محل . كذلك اذا أجلت المسئلة فان طلب النداء يتأجل معها بطبيعة الحال ، ولا يكون ثمة محل لعرضه على المجلس إلا عند النظر فى المسئلة فى الموعد المؤجل، وقد أصدر المجلس عندنا قرارا بهذا المعنى فى جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٢٤ (ص ٧٨٢ من المجموعة).

٤٥٧ — لمقدّمى طلب النداء أن يعدلوا عنه مجتمعين أو منفردين ، فاذا عدل بعضهم حتى أصبح الباقون أقل من عشرة سقط الطلب .

٤٥٨ — لا مانع من تقديم الطلب من الوزراء، لا سيما اذا كانوا أعضاء فى المجلس .

٤٥٩ — الرئيس غير ملزم بتطبيق الطلب إلا على المسئلة الموجه اليها . فمثلا اذا طلب أخذ الرأى بالنداء على أصل الموضوع المطروح للمناقشة ثم تقرّر أخذه أوّلا على مسئلة تمهيدية، فالتصويت بالمناداة لا يحصل على هذه المسئلة، اللهم إلا اذا صرح أصحاب الطلب عن رغبتهم فى تطبيق طلبهم عليها أيضا؛ ولكن اذا صدر هذا التصريح بعد الشروع فى التصويت بالقيام والجلوس على المسألة التمهيدية وجب المضى فيه وإعلان نتيجته عند عدم الشك .

المبحث الثامن — مضاء القرارات

٤٦٠ — أعمال المجالس النيابية يجب أن تتنزه عن العبث والتردّد وعن كل مظهر يدل على شىء من ذلك؛ لهذا اذا أصدر المجلس قرارا — والقرارات هى زبدة

أعماله التى يتمخض عنها بعد تدقيق الأبحاث ووضع التقارير والمذكرات، وتكرار المداولة حيث تستدعى خطورة الأمر تكرار المداولات، واحتدام المناقشة فى كل مرحلة من هذه المراحل المتتابعات، وإعطاء الفرصة الكافية لكل معارض لابداء ما لديه من الاعتراضات، وعدم إجازة إقفال المناقشة إلا بعد انتهاء جميع الخطباء أو بعد استشارة المجلس وتقريره الاكتفاء والاستنارة بما دار من المناقشات — اذا أصدر المجلس قرارا بعد كل هذه التدابير والاحتياطات وجب أن يكون له من القوة والاحترام ما ينبغى أن يكون لقرار هيئة تمثل الأمة بأسرها . فبمجرّد إعلان القرار على لسان الرئيس، وما دام هذا القرار لا يشتمل فى تكوينه على خطأ مادى، وجب أن يصبح ماضيا لارجعة فيه ولا عدول عنه، فلا يجوز قط فتح باب المناقشة فى موضوعه من جديد، ولا يصح أبدا التعرّض له بالنقد أو بالنقض، تصريحا أو تلميحا، بالذات أو بالواسطة، بل يظل القرار قائما محترما، فلا يبقى من سبيل للتعرض له أو المساس به إلا الطريق العادية للتشريع فى كل الأمور، أعنى تقديم اقتراح جديد برغبة أو بمشروع قانون أو بتعديل يسرى عليه ما يسرى على سائر الاقتراحات من الاجراءات، ويمر بكل ما يمرّ بها من المراحل؛ وانما بشرط أن يوافق المجلس على جواز تقديمه فى أوّل الأمر، لأن من أهم واجبات الرئيس التحقق من احترام قرارات المجلس؛ فاذا قدّم له اقتراح مناقض لقرار سابق كان عليه أن يرفض قبوله، فاذا أصر مقدّمه على طرحه أمام المجلس فللرئيس أن يستشير الهيئة، لافى موضوع الاقتراح، بل فى مسئلة جواز نظره .

والواقع أن هذ المبدأ — مبدأ مضاء القرارات — هو الحجر الأساسى الذى تقوم عليه سلطة المجالس التشريعية وهيبتها، فكل مساس به، مهما كان طفيفا، ينطوى على إخلال بهذه السلطة وانتقاض لهذه الهيبة، فلا غرو أن يكون احترامه من القواعد الأولية فى جميع المجالس النيابية .

ولكن من العجب أن لائحتنا لم تحترم هذا المبدأ الاحترام الواجب، فقد أجازت فتح باب المناقشة من جديد فى الموضوعات التى صدر فيها من المجلس قرار

حاسم ، حيث نصت فى المادة (٥١) على أن « العودة للمناقشة فى موضوع أخذت عنه الآراء لا تكون إلا بقرار من المجلس ، وعلى من يريد العودة للمناقشة أن يقدم طلبا كتابيا بذلك للرياسة فى الجلسة التى حصلت فيها المناقشة الأولى مبينا به الأسباب ، فيعرضه الرئيس على المجلس ليقرّر فيه ما يراه فى نفس الجلسة بعد الانتهاء من جدول الأعمال » .

فهذه المادة التى ليس لها فى اللوائح الحديثة مثيل ، وانما هى منقولة نقلا عن لائحة جمعيتنا التشريعية القديمة ، هى أثر من الآثار الدالة على عدم ثقة المجالس بنفسها و بمتانة نظامها ؛ ووجودها بهذه الصفة فى صلب اللائحة إن هو إلا اتهام صريح لأحكام هذه اللائحة واجراءاتها ، واعتراف جلى بأنها غير كافية لتأدية مهمتها التى هى ضمان تنوير المجلس فى كل ما يعرض عليه من المسائل والمشروعات ، حتى يكون قراره فيها أقرب ما يستطاع الى الصواب .

على أننا اذا أمعنا النظر مليا فى تفاصيل هذه المادة لازددنا إيقانا بعدم ملاءمتها ، اذ كيف يعقل أن فردا يأتى — لا نقول فى آخر لحظة ، بل بعد انقضاء كل لحظة وفوات كل فرصة ، و بعد أن تكون أغلبية المجلس قد أعربت عن رأيها بقرار حاسم وأصبحت كرامتها مرتبطة بهذا القرار ، أرادت ذلك أم لم ترده — كيف يعقل أن فردا يستطيع فى مثل هذه الظروف إقناع الأغلبية ، أو شطر منها ، بالعدول عن قرار هى المسئولة عن إصداره قبل أن يجف مداده ؟ وماذا عسى أن تكون هذه الأسباب التى ظلت محجوبة مجهولة طول الزمن الذى استغرقه الاقتراح فى المرور بمختلف مراحل الاجراءات ، والتى لم يتأت ظهورها أو ايصالها الى المجلس إلا فى تلك الفترة الوجيزة الضيقة الواقعة بين ساعة صدور القرار وساعة انفضاض الجلسة التى صدر فيها ؟ لقد كان خليقا بنا أن نفهم معنى لهذا النص لو أنه أفسح المهلة ولم يحصرها فى تلك الفترة الضيقة ، حتى يتسع الزمن لظهور المخفى من الحقائق ونشر المطوى من المعلومات ؛ وليس معنى ذلك أننا كنا نقره ونرضى به لو أنه أفسح المهلة ، فانه يكون

حينئذ أبلغ مساسا بمبدأ مضاء القرارات وأشدّ انتهاكا لحرمتها ، ولكنه كان يكون على الأقل أقرب الى المعقول .

بيد أنه يكفينا للدلالة على عقم هـذا النص أنه على الرغم من رغبـة الأعضاء فى الانتفاع به وكثرة محاولتهم الاستفادة منه ، لم يحدث — على ما نذكر — أن المجلس رأى موجبا للعدول عن قراره السابق ، إلا فى حالة واحدة ، وذلك أنه فى جلسة ٢٧ مايو سنة ١٩٢٤ تقدم اقتراح من أحد الأعضاء بجعل ميعاد الجلسة من الساعة السادسة الى العاشرة مساء بدلا من الساعة الخامسة الى التاسعة مساء ، فوافق المجلس على هذا الاقتراح من فوره وبغير مناقشة ، ولكن فى نهاية الجلسة تقدم اقتراح من عضو آخر بطلب العودة الى المناقشـة فى قرار المجلس عملا بالمـادة ٥١ ، ولمـا كان النصاب العددى غير متكامل تأجل النظر فى هذا الاقتراح الجديد للجلسة التالية ، وفى الجلسة التالية فتحت المناقشة فى الموضوع من جديد ، وعلى أثر ذلك قرر المجلس تعديل قراره الأوّل بجعـل الميعاد من الساعة السادسة الى التاسـعة مساء . تلك إذن هى الحالة الوحيدة التى اتفق فيها للمجلس أن عدل عن قرار سبق له إصداره تنفيذا للمادة (٥١) التى نحن بصددها ، وقـد يقال إن فى هذه السابقة مبررا كافيا للاحتفاظ بالمـادة وإبقائها على حالها ، ولكن اذا لاحظنا أن المجلس قد جرى على خلاف حكم اللائحة بموافقته على الاقتراح الأوّل لمجرّد تقـديمه من فوره دون إحالته على اللجنة المختصـة ودون أن يقرّر استعجال نظره صراحة ، واذا راعينا أنه لو كان قد تقيد بحكم اللائحة فأحاله على اللجنة المختصة لأتيحت الفرصة الكافية لتمحيص الاقتراح وبحثه من مختلف وجوهه — لو لاحظنا هذه الاعتبارات لاتضح لنا أنه لو كان المجلس قد بنى قراره على إجراءات صحيحة لمـا اضطر الى العدول عنه بالالتجاء الى هذا النص المعيب فى ذاته ؛ والواقع أنه لولا اختلال الاجراءات فى أوّل الأمر لمـا وقع المجلس فى المحذور آخر الأمر .

لهذه الاعتبارات نرى من الواجب حذف هذا النص برمته صونا لمبدأ مضاء القرارات ، ولا يعترض على هـذا الحذف بأنه يحول دون رجوع المجلس عن باطل

مقرّر الى حق مقترح، فان العدول عن الباطل والرجوع الى الحق مستطاع على الدوام، وانما بالطرق العادية للتشريع كما ذكرناه آنفا .

٤٦١ — مبدأ مضاء القرارات يقضى بأنه اذا اعتمد المجلس فقرات مادة ثم أحالها على اللجنة قبل أخذ الرأى على مجموعها، فليس للجنة أن تعيد صوغها فى قالب جديد مناف منافاة صريحة لما سبق للمجلس اعتماده، حتى ولو بدا للجنة أن المنطق يقضى بذلك، فان هذا يكون مناقضة من طريق غير مباشر لقرارات المجلس؛ وانما السبيل الوحيد لإزالة ما قد يكون هنالك من عيب أو خطأ اقتراح رفض المادة كلها عند أخذ الرأى على مجموعها ثم تقديم الصيغة المراد إحلالها محلها والمناقشة فيها وأخذ الرأى عليها .

٤٦٢ — كما لايجوز التبديل والتغيير فى قرارات المجلس بطرق غير مباشرة، فمن باب أولى لا يجوز التبديل فيها والتغيير بطرق مباشرة .

والواقع أنه بمجرّد تفوّه الرئيس بإعلان القرار فانه يسجل فى المحضر ويدوّن فى المضبطة وينقل الى أقصى البلاد على أجنحة البرق ويصبح الحقيقة الواقعة لدى الناس أجمعين؛ فلا يجوز والحالة هذه أن يترتب على ما قد يبديه الأعضاء بعدئذ من التصريحات تجريح هذا الاعلان أو نقضه، فعبثا ما يدعى أى عدد من الأعضاء بعد إعلان القرار أنهم انما أرادوا التصويت بمعنى مخالف لما أبدوه فعلا؛ ومهما يكن عدد الأعضاء الذين يطلبون بعد إذاعة المضبطة تصحيح أصواتهم المنشورة فيها فلن يترتب على هذه التصحيحات أى تأثير فى القرار المعلن، ولو كان من شأنها قلب الأكثرية أقلية والأقلية أكثرية .

٤٦٣ — من البدائه المقرّرة أن الغلو فى تطبيق أى مبدأ قد يؤدى الى عكس الغرض المنشود منه، فاذا حرم على المجلس تحريما مطلقا لا استثناء له أن يعدل عن قراراته المعلنة، لأمكن أن يؤدى ذلك الى عواقب لا يقبلها العقل، ومن شأنها أن تزرى بهيبة المجلس . فقد يتفق أن يحصل خلل فى إجراءات

التصويت، أو يقوم شك جدى صحيح فى طرح الموضوع للتصويت، أو يقع خطأ مادّى فى عملية جمع الأصوات وفرزها بمعرفة السكرتيرية؛ ففى كل هذه الأحوال يتعين العدول عن القرار المعلن، وإعادة عملية التصويت فى الحالتين الأوليين، وإعادة إعلان القرار على صحته فى الحالة الثالثة .

ولنضرب أمثلة لكل من هذه الحالات الثلاث :

الحالة الأولى — الخلل فى إجراءات التصويت — اذا فرض أن الرأى أخذ بالقيام والجلوس على مسئلة يتحتم أخذه عليها بالنداء لوجب إلغاء التصويت الأول والشروع فى تصويت جديد طبقا للأصول القانونية .

كذلك من المفروض على الدوام، عند عدم الاعتراض، أن النصاب العددى فى الجلسة متكامل، بحيث لا يجوز عند إعلان نتيجة التصويت طلب إعادته بحجة عدم تكامل النصاب لمخالفة ذلك للفرض المقرّر؛ ولكن اذا حصل هذا الاعتراض بعد إعلان القرار ووافق الرئيس على أن العدد غير متكامل، فبديهى انه يجب إلغاء القرار المعلن وإعادة أخذ الرأى بعد تكامل العدد (أنظر جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٢٤ صفحة ٣٨٠ من مجموعة المضابط) ،

الحالة الثانية — قيام الشك فى طرح الموضوع للتصويت — قد يجوز للمجلس أيضا أن يقرّر إعادة أخذ الرأى عند قيام الشك فى طرح الموضوع للتصويت، والصعوبة هنا لا تكون خطيرة ما دامت عملية التصويت لم تختتم، أى لم يعلن الرئيس نتيجتها، فاذا حصل بعد افتتاح عملية التصويت وقبل ختامها أن اعترض عدد من الأعضاء بعدم فهمهم الموضوع المطروح للتصويت، فللمجلس أن يقرّر ابتداء العملية من جديد، واذا كان كثير من الأعضاء قد انصرفوا من الجلسة على أثر إعطائهم أصواتهم فقد تقضى الضرورة بتأجيل إعادة التصويت الى الجلسة التالية . هذا كله اذا حصل الاعتراض قبل إعلان قرار المجلس . أما بعد إعلانه فالمسئلة تكون دقيقة وفيها نظر؛ ولكن قد يحصل أن يكون قد حدث فى الواقع سوء فهم

للموضوع المطروح للتصويت ، وأن الآراء تكون بناء على ذلك قد أخذت على غير وجهها الحقيق ، فيكون من الحق والحالة هذه أن تعاد عملية التصويت ، فإذا اعترض فريق من الأعضاء عقب إعلان نتيجة التصويت مباشرة بأنهم أعطوا رأيهم خطأ لإساءة فهمهم الموضوع المأخوذ عنه الرأى ، فللرئيس أن يستشير المكتب أوّلا ، فاذا رأى وجها للاعتراض يطرح الأمر على المجلس ، فاذا قرّر إعادة التصويت كان بها ؛ أما اذا رأى المكتب أن القرار قد أصبح ماضيا فانه لا يلتفت الى الاعتراض ، لأن رأى المكتب فى هذا الشأن نهائىّ حاسم ، ومهما بلغ عدد الأعضاء الذين ينازعون فى رأيه فلا يجوز العدول عنه وتحكيم المجلس ، لأن تحقيق نتيجة التصويت هى — كما قدّمنا — من اختصاص المكتب المستديم ، وليست من اختصاص الأغلبية المتقلبة كل يوم .

وعلى كل حال فهناك ضابط عام لأمثال هذه الاعتراضات ، وهو أن تكون صادرة عن إخلاص ومقدّمة للرئيس فى الحال دون أن تمضى فترة بين إعلان النتيجة وتقديم الاعتراض .

الحالة الثالثة — الخطأ فى عملية جمع الأصوات وفرزها .

أما الحالة الثالثة وهى حصول خطأ مادىّ فى جمع الأصوات وفرزها ، بحيث تنقلب الأكثرية أقلية والأقلية أكثرية ، ويترتب على ذلك إعلان قرار المجلس على وجه مناقض للحقيقة ، فبديهى أن الواجب يقضى بإعادة إعلان القرار على الوجه الصحيح بمجرّد ظهور الخطأ ؛ واذا كان قد ترتب على إعلان القرار المغلوط إصدار قرارات أخرى ، كأن يكون القرار المغلوط باعتماد مادّة أو تعديل والقرار المترتب عليه باعتماد مجموع المشروع المشتمل على هذا التعديل أو تلك المادة ، فبديهى أيضا انه ينبغى إعادة إعلان القرار الخاص بالمادّة أو التعديل ثم أخذ الرأى من جديد على مجموع المشروع .

واذا كان ظهور الخطأ فى القرار المغلوط لم يحصل إلا بعد انفضاض الجلسة ، فهذا القرار يجب مع ذلك أن يعتبر نافذا صحيحا ، وأن يترتب عليه كل ما يستتبعه من النتائج ، حتى يقرّر المجلس تصحيحه فى أوّل جلسة تالية .

الباب الرابع

وسائل الرقابة البرلمانية

تمهيد :

٤٦٤ — للمجالس النيابية ثلاث وظائف مميزة : الأولى تشريعية وهى سنّ القوانين ، والثانية مالية وهى مراقبة مالية الدولة ، والثالثة سياسية وهى الهيمنة على تصرفات السلطة التنفيذية . وكل ما ذكرناه حتى الآن من الإجراءات يكاد يكون خاصا بأعمال المجلس فى مباشرة مهمتيه التشريعية والمالية ؛ ومع أن المراقبة المالية هى فى ذاتها وسيلة ناجعة ، وان تكن غير مباشرة ، للهيمنة على تصرفات السلطة التنفيذية ، فهنالك وسائل أخرى مباشرة لتمكين المجلس من استعمال حقه فى هذه الهيمنة ، وتلك هى التى بقى علينا أن نتكلم عليها . وليلاحظ بادئ بدء أن هذه الوظيفة السياسية هى فى مجلس النوّاب أظهر منها فى مجلس الشيوخ ، لأن سلطة مجلس النوّاب فى هذا الشأن مسلحة بما اختصه به الدستور دون مجلس الشيوخ من حق محاسبة الوزارة والتصويت على عدم الثقة بها .

٤٦٥ — لتمكين المجلس من ممارسة حقه فى الإشراف على السلطة التنفيذية قد وضع الدستور واللائحة تحت تصرف المجلس خمس وسائل : الأولى توجيه الأسئلة الى الوزراء ، والثانية توجيه الاستجوابات اليهم ، والثالثة تشكيل لجان للتحقيق ، والرابعة النظر فيما يقدّم الى المجلس من العرائض ، والخامسة اقتراحات الرغبات ؛ وقد تكلمنا عن هذه الأخيرة ، فبقى أن نتكلم عن كل من الوسائل الأربع الأولى بدورها .

الفصل الأول

الأسئلة

٤٦٦ — لما كان من واجب المجلس أن يراقب الحكومة فى تصرفاتها، ويحاسبها على أعمالها، كان من البديهى أن يكون من حق كل عضو مساءلة الوزراء عن كل دقيق وجليل من الأعمال الداخلة فى دائرة اختصاص كل منهم، لكى يقف على كيفية إدارة شؤون الدولة، ولكى يتسنى له بذلك أن يؤدّى واجبه فى مراقبتها والهيمنة عليها بطريقة أدق وأوفى، وعلى ذلك يكون الغرض من الأسئلة الموجهة الى الحكومة هو مجرّد الاستعلام والوقوف على الحقيقة لا أقل ولا أكثر، فلا محل هنالك لمناقشة، ولا موجب لتصويت على قرار، بل هذه خطوة تمهيدية قد لا يتلوها شىء اذا كانت البيانات التى تؤدّى اليها مقنعة داعية الى الارتياح، وقد تتلوها خطوات أخرى اذا كان هنالك محل للتوسع فى مجاذبة الخطاب ومناقشة الحساب.

٤٦٧ — توجيه الأسئلة الى الوزراء يكون كتابة، فقد قضت المادة (١٠١) من اللائحة بأنه "على العضو الذى يريد توجيه سؤال الى الوزارة أن يكتبه بإيجاز، ويوقع عليه، ويقدّمه الى رئيس المجلس والى الوزير أو الوزراء المختصين قبل الجلسة التى يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بجدول أعمال تلك الجلسة".

وتقديم السؤال كتابة على هذا الوجه مطابق للمتبع فى انجلترا، وهى التى اقتبسنا عنها نظام توجيه الأسئلة، ولكنه مخالف للمتبع فى فرنسا حيث يمكن توجيه السؤال شفاها فى الجلسة، كما يمكن توجيهه كتابة خارج الجلسة؛ وليس هذا كل ما هنالك من الخلاف بين نظامنا والنظام الفرنسى، بل هنالك خلاف آخر جوهرى، وذلك أن حق العضو عندنا فى توجيه الأسئلة حق مطلق غير مقيد بقبول الوزير المختص.

أما فى فرنسا فانه لا يسمح للعضو بتوجيه السؤال إلا اذا قبل الوزير ذلك، واذن لا بدّ من الحصول مقدّما على هـذا القبول من الوزير المختص قبل أن يأذن الرئيس للعضو السائل بتوجيه سؤاله .

٤٦٨ — بما أن حق العضو عندنا فى توجيه الأسئلة حق مطلق كان حتما على الوزير أن يجيب على السؤال الموجه اليه، وهذه الإجابة إما أن تحصل فى الجلسة المعينة، أى التى أدرج السؤال بجدول أعمالها ، وإما أن تحصل بعد ذلك فى ميعاد أقصاه ثمانيـة أيام اذا طلب الوزير إمهـاله ، غير أنه يجوز للمجلس تقصير المهـلة أو إطالتها بحسب ما يراه .

٤٦٩ — لقد ذكرنا أن الغرض من توجيه الأسئلة هو مجرّد الوقوف على الحقيقة، فلا محل فيها لمناقشة ولا موجب لإصدار قرار، وعلى هذا الاعتبار الجوهرى بنى نظام الأسـئلة مخالفا فى ذلك لنظام الاستجواب ، حيث يتسع المجال للمناقشة وحيث تختم المناقشة فى العادة باصدار قرار .

وإذ كان الأمر كذلك كان من البديهى أنه بمجرّد انتهاء الوزير من الإجابة على السؤال الموجه اليه ، فالواجب أن يقف الأمر عند هذا الحدّ . بيد أنه قد يتفق أحيانا أن يرد فى إجابة الوزير أمر مبهم أو مسئلة فيها نظر بحيث تصبح الإجابة فى الواقع غير وافية بالغرض إن لم يخـول السائل حق استيضاح الوزير أو الردّ عليه . لذلك نصت اللائحة على أن للعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح دون غيره الوزير، أو يردّ عليه بإيجاز مرة واحدة (المـادة ١٠٥) .

وليلاحظ هنا جيـدا أن حق الاستيضاح أو الردّ لم يخـوّل بنص اللائحة إلا لصاحب السؤال دون سـواه ، وإذن لا يجوز قط لغيره من الأعضاء أن يتدخل فى الأمر ؛ فاذا حصل أن تناول السائل فى سؤاله أو المجيب فى جوابه شخص أحد الأعضاء، فليس لهذا العضو من وسيلة للتدخل إلا بطلب الإذن بالكلام عن القول المـاس بشخصه، ويكون ذلك بعد الفراغ من السؤال والجواب .

بيد أن هـذا الحظر الذى يحول دون تدخل غير السائل والمسئول فى الأمر لا يجـوز أن يسرى على الوزراء بما لهم من الحق الدستورى فى الكلام كلما شاءوا . وإذن يجـوز لأى وزير غير الوزير المسـئول أن يطلب الكلام لإبداء ما يريد من الايضاحات بعد فراغ السائل من التعقيب على إجابة الوزير المسئول . غير أن هذا التدخل يفتح بالطبع باب الرد، وإنما للعضو السائل دون سواه .

٤٧٠ — الحكمة فيما اشترطته اللائحة على واضع السؤال من توخى الإيجاز فى سؤاله وفى استيضاحه وفى ردّه هى حرصها على مراعاة النظام الموضوع للأسئلة ، ورغبتها فى عدم تحوّل السؤال بسبب الإطالة فيه وفى كل ما يلابسه الى استجواب ، لأن للاستجواب قيودا وشروطا لم تراع فى نظام الأسئلة ؛ ويكون الحكم فى مسئلة الإيجاز هذه للرئيس وحده .

٤٧١ — لهذا السبب عينه ، أى للرغبة فى عدم تحوّل السؤال الى استجواب ، نصت اللائحة على أنه لايجوز أن يمضى السؤال أكثر من عضو واحد (المـادة ١٠٢) ، لأنه اذا أجيز إمضاؤه من غير واحد لأصـبح لكل منهم حق الاستيضاح والردّ ، ولا نفتح بذلك باب المناقشة على مصراعيه ، فلم تعد المسئلة سؤالا وجوابا ، وإنما استجوابا حقيقيا مع الإفلات من قيوده .

واذا كان لا يجوز تقديم السؤال من أكثر من عضو واحد ، فانه يجوز توجيهه الى أكثر من وزير واحد ، والى هـذا أشارت صراحة (المـادة ١٠١) من اللائحة . والواقع أن المسـئلة الواحدة قد تكون من اختصاص وزيرين أو أكثر فى وقت معا ، بحيث لا يتأتى الإجابة عليها إجابة شافية إلا من هذه المصادر كلها ، ولا يعترض على ذلك بأن تعدّد مصادر الاجابة خليق بأن يخرج السؤال عن جوهر نظامه ، فقد رأينا أنه — حتى عند ما يكون السؤال موجها الى وزير واحد — يجوز لغير الوزير المسئول أن يتدخل فى الأمر دون أن يخل ذلك بنظام الأسئلة ، ما دام حق الاستيضاح والردّ لا يتعدّى السائل من الأعضاء .

وكما يجوز توجيه السؤال الواحد الى عدّة وزراء معا، يجوز من باب أولى توجيه أكثر من سؤال واحد الى وزير واحد، وللوزير المسئول فى هذه الحالة أن ينظم الأسئلة الموجهة اليه كلها بإجابة واحدة، متى كان موضوعها واحدا.

٤٧٢ — من المقرّر أنه يجوز تحويل السؤال الى استجواب، سواء أكان الغرض من هذا التحويل الحصول على معلومات من شخص غير السائل والمسئول، أم إنهاء المسئلة بقرار تؤخذ عليه الآراء. وهذا التحويل يحصل بناء على طلب الوزير المسئول أو أى واحد من الأعضاء، سواء أكان هو صاحب السؤال أم غيره، وانما يشترط فى حالة تقديم الطلب من عضو أن يكون كتابة؛ وعلى كل حال يجب أخذ رأى المجلس فى إقرار هذا التحويل. ويسرى طبعا على السؤال المحوّل الى استجواب كل أحكام الاستجواب[1].

٤٧٣ — نظام الأسئلة على ما فيه من الفوائد فى استجلاء الحقائق ومراقبة الوزارة قد ينقلب اذا أسيء استعماله الى آفة معطلة للمجلس عن عمله المثمر، وذلك أن حق السؤال قد يغرى صاحبه بالإفراط فى استعماله، فان لم يوضع حدّ للزمن الذى يجوز أن تستغرقه الأسئلة من وقت المجلس خيف أن تجور على ما سواها من الأعمال، حتى لا يبعد أن يجد المجلس نفسه مغمورا بطوفان من الأسئلة التى قد يمكن الاستغناء عن الكثير منها والتى تكاد تشله عن مباشرة أى عمل سواها، فاجتنابا لهذا المحذور نصت اللائحة على أن تخصص نصف الساعة الأولى من كل جلسة لما قد يكون هنالك من الأسئلة والأجوبة، فاذا بقى بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول أعمال الجلسة التالية (المادة ١٠٦).

وقد دل العمل على أن مدّة النصف الساعة هذه كافية على العموم كل الكفاية، خصوصا اذا روعيت أحكام اللائحة فيما يختص بالإيجاز فى التعقيب على إجابات الوزراء. وهنا لانجد بدا من الاشارة الى أنه اذا كان يحصل أحيانا أن تتأخر الإجابة

(١) انظر جلسة ٧ مارس سنة ١٩٢٧

على الأسئلة بعد موعد تقديمها أياما، فالسبب فى ذلك لا يرجع الى عيب فى نظام العمل بالمجلس، بل الى مخالفة بعض أصحاب الأسئلة لحكم اللائحة بعدم توخيهم ما نصت عليه من إيجاز .

٤٧٤ — بما أن الغرض من الأسئلة هو مجرّد الوقوف على الحقيقة والحصول على المعلومات، وبما أن المعلومات المطلوبة قد لا تهم غير العضو السائل من أجل ما يقوم به شخصيا من الأبحاث أو غير ذلك من الأغراض، بحيث لا يكون من المناسب إضاعة وقت المجلس فى استماع سؤال العضو وإجابة الوزير — لهذه الاعتبارات نصت اللائحة على انه ، فضلا عن الأسئلة التى يحق للأعضاء توجيهها الى الوزراء للاجابة عليها فى الجلسة العلنية، يجوز لهم أيضا أن يوجهوا الى الوزراء أسئلة ويطلبوا إرسال الاجابة اليهم؛ وفى هذه الحالة يرسل الوزير الاجابة الى رئيس المجلس ليبعث بها الى العضو السائل (المادة ١٠٤) .

ولما كانت هذه الأسئلة والاجابات لا تتلى فى الجلسة العلنية، ولا تنشر بالتالى فى المضبطة، فقد رأى الشارع — حرصا منه على اطلاع الرأى العام على ما قد تتضمنه من الحقائق والمعلومات — أن يجرى نشر هذه الأسئلة والإجابات عليها تباعا فى الجريدة الرسمية . بهذا قضت المادة (١٠٨) من اللائحة .

يلاحظ هنا أن نص المادة (١٠٨) يفهم منه أن النشر لا يقتصر على الأسئلة والاجابات المتبادلة خارج الجلسة بين الأعضاء والوزراء، بل هو يشمل أيضا الأسئلة والاجابات التى تتلى فى الجلسة ؛ ولكن هذا التفسير، الذى لا ننكر أن منطوق المادّة لا يكاد يحتمل سواه، يناقض المعقول؛ إذ ما هى الفائدة التى ترجى من إعادة نشر الأسئلة والاجابات التى تتلى فى الجلسة فى الجريدة الرسمية بعد أن تكون قد نشرت فى نفس هذه الجريدة ضمن محتويات المضبطة ؟ لهذا نرى من الواجب إزالة هذا اللبس بصياغة المادّة صياغة بعيدة عن الابهام .

٤٧٥ — نصت المادة ٦٦ من اللائحة على أن لكل عضو الحق فى أن يطلب ، بواسطة المكتب ، من أية مصلحة أميرية أوراقا أو معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروعات المعروضة على اللجان . وقد يصح التساؤل هنا عن الغرض من هذا النص ما دام من المقرر بنص المادة ١٠٤ أن لكل عضو الحق فى أن يطلب من أى وزير أن يرسل اليه الاجابة عما يوجه اليه من الأسئلة فى أى موضوع من المواضيع ، سواء أكان خاصا بمشروع معروض على لجنة أم لا .

والذى يلوح لنا أن هذين النصين يشيران الى شيئين متميزين ، الى حقين مختلفين فى مداهما ، وان كانا متماثلين فى جوهرهما . فالحق المشار اليه فى المادة (١٠٤) هو مطلق من حيث الموضوع الذى يجوز أن يرد عليه ، ولكنه مقيد من حيث الزمن الذى يجوز استعماله فيه ، لأن هذه المادة تشير الى الأسئلة الموجهة الى الوزراء ، وهذه الأسئلة لا يجوز توجيهها إلا أثناء دور الانعقاد ، فلا يجوز الاستناد الى هذه المادة فى توجيه أى سؤال الى أى وزير أثناء عطلة المجلس .

أما الحق المشار اليه فى المادة ٦٦ فهو مقيد من حيث الموضوع الذى يجوز أن يرد عليه ، كما هو ظاهر من نص المادة ، ولكنه — فيما يظهر — مطلق من حيث الزمن الذى يجوز استعماله فيه ، لأنه ما دام من المسلم به أن للجان حق الانعقاد أثناء عطلة المجلس فمن المعقول أن يخول الأعضاء — أثناء العطلة أيضا — حق الحصول على معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروعات المعروضة على اللجان .

٤٧٦ — كل ما ذكر آنفا من الشروط والقيود الخاصة بالأسئلة لا يسرى على الأسئلة التى توجه من الأعضاء الى الوزراء أثناء نظر الميزانية ، فان هذه يمكن توجيهها فى كل لحظة أثناء المناقشة ، ويكون لكل عضو حق التدخل فيها بالاستيضاح والرد من غير شرط ولا قيد (١٠٧) .

الفصل الثانى

الاستجوابات

٤٧٧ — الغرض من الاستجواب ليس كالغرض من السؤال مجرّد الوقوف على الحقيقة فى شأن من الشؤون الموكولة للحكومة، بل هو مساءلتها عن كيفية تصرفها بما عهد اليها من السلطة سواء فى المسائل الخاصة أو المسائل العامّة، فهو يرمى الى محاسبة الحكومة على سلوكها فى الشأن الذى يتناوله بفتح باب المناقشة فى الموضوع على مصراعيه وسماع كل ما لدى الحكومة من الإيضاحات والبيانات وإبداء كل ما لدى الأعضاء من الملاحظات أو الاعتراضات، ثم ينتهى إما باقتناع المجلس بحسن تصرّف الحكومة، واما بعدم موافقته على تصرّفها، وفى كلتى الحالتين يصدر المجلس حكمه على هذا التصرف اما صراحة واما ضمنا .

من هذا يتضح أن الاستجواب هو أخطر أداة وضعها الدستور فى يد المجلس للهيمنة على تصرفات الحكومة، فلا غرو أن يكون استعمال هذه الأداة قد أحيط بكثير من الشروط والقيود، حتى لا يترتب على استعمالها إثارة المناقشة فى مسائل قد يرى المجلس أن الصالح العام يقضى بعدم التعرض لها، أو حتى لا تفاجأ الحكومة مفاجأة بطرح مسئلة الثقة وإصدار قرار اللوم قبل إعطائها الفرصة الكافية للدفاع عن سياستها . وجدير بالملاحظة بادئ بدء أن نظام الاستجواب على ما هو مقرّر عندنا مأخوذ عن التشريع البرلمانى فى فرنسا، ولا يكاد يكون معروفا فى انجلترا .

٤٧٨ — يجب على العضو الذى يريد استجواب الحكومة عن شأن ما أن يقدّم استجوابه كتابة مع تحديد موضوعه بايجاز الى رئيس المجلس . فالاستجوابات التى تقدّم شفاها لا يجوز قبولها بحال ما . ويجوز تقديم الاستجواب من أى عضو، ولو لم يكن قد فصل بعد فى صحة نيابته . وبمجرّد وصول الاستجواب الى الرئيس

عليه أن يبلغه رسميا للوزير المختص حتى يكون لديه علم رسمى به، لكى يحضر الجلسة التى سيتلى فيها الاستجواب لسماع أقواله عن أنسب الأوقات للمناقشة فى موضوعه كنص المادة ١٠٩ من اللائحة .

وجدير بالملاحظة هنا انه لا وجود للاستجواب فى نظر المجلس ما دام لم يصل الى رئيسه، فلا يكفى إرساله من قبل المستجوب الى الوزير المختص رأسا، بل لا بد من إرساله الى رئيس المجلس، سواء أكان صاحبه قد بلغه أو لم يبلغه الى الوزير المختص .

٤٧٩ — الموضوعات التى يجوز الاستجواب عنها غير محدودة ما دامت لا تخالف الدستور؛ فما دام هذا الشرط مرعيا فالاستجواب جائز عن كل شأن من شؤون الحكومة، سواء أكان مسألة داخلية أم خارجية، عمومية أم محلية؛ فيجوز الاستجواب مثلا عن تعيين وزير أو عن أسباب استقالة وزير، كما يجوز الاستجواب عما تم فى المفاوضات الدائرة بين الحكومة ودولة أجنبية، وانما يشترط ألا تنتهى أمثال هذه الاستجوابات بإقرار اقتراحات مسببة يكون من شأنها غل يد الحكومة فى المفاوضة، لأن الحكومة هى وحدها صاحبة الحق المطلق فى إعداد المعاهدات الدولية .

كذلك يجوز الاستجواب فى مسائل العفو الممنوح من الملك للمحكوم عليهم، وانما يشترط فى هذه الحالة أن يكون العفو قد منح فعلا أو رفض فعلا؛ أما وأمر العفو لا يزال معروضا على الملك فلا يجوز تقديم استجواب عنه للمجلس، لأن ذلك يعد تدخلا فى اختصاص الملك ومخالفة للدستور، فان البرلمان لا يملك التعرّض لامتيازات الملك . وهذا بخلاف ما يحصل عند ما يكون الأمر قد صدر فعلا بمنح العفو أو رفضه، لأن المسئولية عن هذا الأمر لاتقع على الملك بالذات بل على الوزير المختص .

ومن المقرر أيضا أن مبدأ فصل السلطات لا يحول دون تقديم استجواب عن قضية منظورة أمام المحاكم ، ولكن هذا الظرف مما يبرر تأجيل المناقشة فى موضوع الاستجواب الى أجل بعيد . وبالرغم من أن كل مجلس من مجلسى الشيوخ والنواب هو المختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، فانه يجوز أن يقدّم فى أى المجلسين استجواب عن تصرفات موظفى الحكومة فى عملية انتخاب هى من اختصاص المجلس الآخر وحده ، ولكن اذا كان المجلس الآخر لم يصدر بعد قراره بصحة النيابة أو بطلانها ، فللوزير المستجوب أن يطلب تأجيل المناقشة فى الاستجواب حتى يصدر ذلك القرار .

ومن المبادئ المقررة أنه لا يجوز استجواب العضو لزميله ، فاذا قدّم استجواب لوزير وكان بنصه ولفظه عبارة عن استجواب لعضو وجب على الرئيس عدم قبوله . وكذلك يجب رفض الاستجواب المقدّم لا عن تصرفات الوزير العمومية بل عن تصرفاته الخصوصية قبل دخوله الوزارة ، اللهم إلا اذا طلب الوزير نفسه فتح باب المناقشة فى الاستجواب . ومن المقرر أيضا أنه بالرغم من عدم جواز إفشاء مناقشات اللجان فى الجلسة العلنية ، فانه يجوز تقديم استجواب عن التصريحات التى تلقيها الحكومة فى اللجان .

٤٨٠ — بعد وصول الاستجواب الى الرئيس مستوفيا لشروطه ، وبعد تبليغه رسميا الى الوزير المختص يأمر الرئيس بتلاوته فى الجلسة العلنية ؛ ويجوز أن تقتصر التلاوة على جزء منه اذا كان فى سائره من عبارات القذف والطعن ما لا تصح تلاوته فى الجلسة ؛ ثم يطلب الرئيس من المجلس تحديد موعد المناقشة فى موضوع الاستجواب ، فيحدّد المجلس هذا الموعد ، وإنما يتعين عليه قبل ذلك سماع أقوال الوزير المختص عن أنسب الأوقات لتلك المناقشة . ويجوز بعد سماع أقوال الوزير أن يتكلم المستجوب مقترحا موعدا آخر للمناقشة غير الذى اقترحته الحكومة .

وليلاحظ أن سماع أقوال الوزير فى تحديد موعد المناقشة أمر متحتم ، فلا يجوز للمجلس تحديد هذا الموعد قبل سماع الوزير، وانما يجوز للحكومة أن تكتفى بإبداء رأيها فى هذا الشأن فى رسالة تبعث بها الى رئيس المجلس .

واذا كان الوزير المختص غائبا وكان رأيه غير معروف ، فالواجب أن يؤجل تحديد موعد المناقشة الى جلسة تالية، بقطع النظر عن كون الوزير عالما بتقديم الاستجواب .

ويجوز للمجلس لغير هذا السبب أيضا أن يؤجل تحديد موعد المناقشة فى موضوع الاستجواب الى جلسة أخرى .

٤٨١ — لا يجوز عند النظر فى تحديد موعد المناقشة فى الاستجواب التطرّق الى نفس موضوعه، فاذا حدث أن الوزير أو المستجوب انتهز فرصة التكلم عن موعد المناقشة للتطرّق الى صميم موضوعها ، فللرئيس أن يقترح على المجلس البت فى تحديد الموعد فورا، وذلك لكى يوصد باب المناقشة فى موضوع الاستجواب .

بيد أنه يجوز للوزير عند النظر فى تحديد موعد المناقشة أن يصرّح — تحت مسئوليته — بأنه ينوى عدم الاجابة على الاستجواب .

٤٨٢ — لما كان الاستجواب هو — كما قدّمنا — من الخطورة بحيث قد يؤدّى الى طرح مسألة الثقة ومفاجأة الحكومة بالتصويت عليها مفاجأة غير سليمة العواقب، نص الدستور، كما نصت اللائحة، على أنه لا يجوز للمجلس أن يحدّد للمناقشة فى موضوع الاستجواب موعدا يحل قبل مضى ثمانية أيام على الأقل من يوم التحديد، إلا اذا رأى المجلس وجوب الاستعجال وأقرّه الوزير على رأيه ؛ واذن لا يجوز للمجلس أن يتناقش فى موضوع الاستجواب بمجرّد تقديمه أو فى ميعاد قبل مضىّ تلك الثمانية الأيام إلا بتوافر هذين الشرطين .

هذا النص المقرّر فى دستورنا ليس له مثيل فى فرنسا حيث يجوز للمجلس أن يقرّر المناقشة الفورية فى موضوع الاستجواب بمجرّد تقديمه، وإنما يحسن أن يكون

ذلك برضى الوزير المختص، فاذا أبى الوزير، ولكن المجلس أصر على المناقشة الفورية، فله أن يفعل وكان ذلك من حقه .

٤٨٣ — وكما رأى الشارع من الواجب أن يحتاط من التعجيل بالمناقشة فى موضوع الاستجواب تعجيلا غير محمود العواقب ، كذلك رأى من الواجب أن يحتاط من تأجيلها تأجيلا يفوّت على المستجوب قصده ويضيع الفرصة المناسبة للمناقشة .

لذلك نصت اللائحة على أنه لا يجوز تأجيل المناقشة فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر (المادة ١١٠) . وبناء على ذلك لا يجوز تأجيل المناقشة الى أجل غير مسمى ، أو تعليق حصولها على وقوع أمر غير معروف موعد وقوعه سلفا ، كأن يقال تحصل المناقشة بعد إيداع تقرير اللجنة الفلانية ، ما لم يكن يوم الإيداع هذا معروفا من قبل .

ولا يدخل فى احتساب الشهر لا يوم التحديد ولا يوم المناقشة ؛ ومتى تحدّد ميعاد شهر لاستجواب ، فلا يجوز التهرّب من هذا الميعاد بتقديم نفس الاستجواب ، ولكن موجها الى وزير آخر ، لأن المجلس لا ينظر عند التحديد الى شخصية الوزير ، بل الى ماهية الموضوع .

ومن القواعد المقرّرة أنه ليس على المجلس وهو يحدّد للمناقشة ميعاد شهر أن يحسب حسابا لوقوع هذا الميعاد فى وقت عطلة المجلس أو فترة تأجيله ، فاذا حصل ذلك ووقع فى وقت العطلة أو التأجيل بحيث أصبح ارجاء المناقشة فى الحقيقة ونفس الواقع لا لمدّة شهر بل لأكثر من ذلك كان هذا التصرف جائزا : أوّلا — لأن نص اللائحة لا يحول دونه ، وثانيا — لأنه قد يكون فى كثير من الأحيان ضربا من حسن السياسة ووسيلة صالحة لاتقاء المناقشة فى مسألة شائكة ، والمجلس موشك على الانفضاض ؛ وليس من الحكمة على كل حال ابقاء المجلس منعقدا بعد حلول موعد انفضاضه لا لشىء الا للمناقشة فى الاستجواب .

٤٨٤ — غنىّ عن البيان أن كل ما قيل آنفا عن عدم جواز تأجيل المناقشة الى أكثر من شهر إنما ينطبق بنص اللائحة على الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية ؛

أما فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الخارجية فليس ثمة مثل هذا القيد، وذلك لكى تكون للمجلس الحرية المطلقة فى تأجيل المناقشات التى قد تؤثر فى حسن العلاقات مع الدول الأجنبية .

واذن يجوز للمجلس أن يقرّر تأجيل المناقشة فى أمثال هذه الاستجوابات الى أجل غير مسمى .

٤٨٥ — نظرا لما للاستجوابات من الأهمية، ولما قد يترتب على المناقشة فى موضوعاتها من العواقب الخطيرة ، نصت اللائحة على إعطائها الأولوية على سائر المواد المدرجة فى جدول الأعمال ما عدا الأسئلة ؛ ولما كان هذا النص عاما مطلقا ، فهو يسرى على النظر فى تحديد موعد المناقشة فى موضوع الاستجواب، كما يسرى على هذه المناقشة ذاتها .

٤٨٦ — فى اليوم المحدّد للمناقشة فى موضوع الاستجواب يبدأ المستجوب بشرح استجوابه ، ثم يجيب الوزير على الاستجواب، وبعدئذ يجوز للأعضاء الاشتراك فى المناقشة كل بحسب دوره فى الكلام . واذا لم يقتنع المستجوب ببيانات الوزير، فله أن يبين للمجلس أسباب عدم اقتناعه .

من هذا يتضح أن أوّل من يبدأ بالكلام هو المستجوب ذاته ، ولكن بما أن الوزير يملك دائما حق الكلام ، فله أن يطلب الاذن بالكلام قبل المستجوب ، وطلبه هذا يجاب حتما ، وقد يحصل عندئذ أن يقتنع المجلس بعدم ملاءمة استمرار المناقشة فى الاستجواب، ويقرّر قبول الدفع بعدم المناقشة .

ومع أن الترتيب الطبيعى هو أن يبدأ المستجوب بشرحه ، ثم يثنى الوزير باجابته ، فانه يجوز للوزير عدم مراعاة هذا الترتيب بأن يرجئ اجابته حتى ينتهى جميع الخطباء الذين يريدون الاشتراك فى المناقشة من أقوالهم ، وذلك لكى تكون اجابته شاملة لكل هذه الأقوال .

ومن المقرّر أن للوزير حق الامتناع عن الاجابة بتاتا ، وإن كان لا يملك منع المجلس من ادراج الاستجواب فى جدول أعماله ؛ أعنى أنه من حق كل عضو تقديم

الاستجواب، ومن حق المجلس بعد سماع أقوال الوزير تحديد يوم المناقشة فى موضوعه، فاذا جاء اليوم المحدّد فللوزير أن يجيب أوّلا حسب ما يمليه عليه ضميره، وللمجلس أن يقدّر مسلكه هذا بحسب ما يراه .

٤٨٧ — اذا قدّم استجوابان أو أكثر عن موضوع واحد أو موضوعين متشابهين جاز للمجلس أن يقرّر ضمهما ومناقشتهما معا . بيد أن هذا الضم لا يترتب عليه خلط الاستجوابات ، بل تبقى متميزة ، وتعطى الكلمة أوّلا لصاحب أوّل استجواب، ثم لأصحاب الاستجوابات الأخرى بحسب ترتيبهم؛ ولا يجوز أن يسمع قبل ذلك أى خطيب آخر ما لم يقرّر المجلس غير ذلك .

وحق المجلس فى ضم الاستجوابات غير معلق على رضاء أصحابها به، لأن للمجلس فى هذا الشأن السلطة العليا، لا سيما وأن مسألة الضم هى فى جوهرها من مسائل جدول الأعمال، خصوصا أن ضم الاستجوابات ليس معناه خلطها — كما قدّمنا — بل تبقى متميزة، ويكون لكل صاحب استجواب الحق دائما فى اقتراح قرار مستقل لاستجوابه . فالضم ليس فى الحقيقة إلا تحديدا ليوم المناقشة؛ غير أنه اذا كان كل من أصحاب الاستجوابات يرمى الى معنى خاص ، فقد يترتب على الضم فى بعض الأحوال تغيير المعنى الذى أرادوه ؛ ففى هذه الحالة — كما فى سائر الأحوال — يجوز لكل منهم أن يستردّ استجوابه اذا قرّر المجلس الضم، على أن يقدّمه فيما بعد عند سنوح الفرصة الملائمة .

٤٨٨ — لأصحاب الاستجوابات التى تقرّر ضمها بعضها الى بعض أن يغيروا فيما بين أنفسهم نظام ترتيب الكلام، فيتقدّم منهم المتأخرون ويتأخر المتقدّمون، ولكن ليس لأصحاب الاستجوابات التى لم يتقرّر ضمها مثل هذا الحق ، لأن ترتيب الاستجوابات أمر يقرره المجلس بعد أخذ رأى الحكومة، فليس لاصحابها أن يخلوا بهذا الترتيب بمحض ارادتهم .

٤٨٩ — تختم المناقشة فى الاستجواب اما بقرار من المجلس واما بغير قرار، وفى هذه الحالة الأخيرة يكتفى الرئيس بالتصريح بأن المسئلة قد انتهت، وهى تحصل

عندما يقتنع المجلس بالبيانات المقدّمة من الحكومة، ولا يرى أحد من الأعضاء محلا لتقديم اقتراح بالانتقال الى جدول الأعمال .

أما الحالة الأولى وهى اختتام الاستجواب بقرار، فهى تحصل عندما يعرض على المجلس عقب انتهاء المناقشة فى الاستجواب اقتراح واحد أو أكثر بالاعراب عن رأى المجلس فى الموضوع المطروح أمامه . وهذه الاقتراحات تنتهى كلها بتقرير الانتقال الى جدول الأعمال ولكنها على نوعين : اقتراحات مسببة، واقتراحات غير مسببة .

فالاقتراحات المسببة تنتهى بتقرير الانتقال الى جدول الأعمال، ولكن بعد أن تورد من الأسباب والبيانات ما يتضمن رأى أصحابها فى تصرف الحكومة بحسب ما يتضح لهم من المناقشة فى موضوع الاستجواب؛ وهذه البيانات والأسباب تختلف فى مرماها بحسب اختلاف الأحوال وطبقا لميول أصحابها؛ فتارة ترمى الى تأييد الحكومة فى خطتها؛ وتارة ترمى صراحة أوضمنا الى تزييف سياسة الحكومة والاعراب عن عدم الثقة بها؛ وتارة ترمى لا الى التأييد ولا الى اللوم، بل الى الاعراب عن رغبة المجلس فى تسيير سياسة الحكومة فى وجهة معينة أو فى قيامها بعمل معين، وفى هذه الحالة اما أن ترى الحكومة فى هذه الرغبة مجرد ارشاد لا ينافى سياستها العامة ولا يعرض الثقة بها الى التزعزع، واما أن ترى فى تلك الرغبة مناقضة للخطة التى رسمتها لنفسها واعرابا من طريق غير مباشر عن عدم الثقة بها .

وأما الاقتراحات غير المسببة فهى التى يقتصر فيها أصحابها على اقتراح الانتقال الى جدول الأعمال من غير ايراد أسباب ولا حيثيات، ومعناها أن المجلس قد فرغ من بحث موضوع الاستجواب وقرر الاشتغال بغيره، ويكون لها من النتائج بالنسبة للحكومة ما للاقتراحات المسببة، وذلك تبعا لما تراه الحكومة فى القرار، وفيما سبقه من سياق المناقشة : (مثال ذلك) أن تكون خلاصة المناقشة انتقادا لخطة الحكومة لا تقبله، فيكون من رأيها أن صدور قرار انتقال غير مسبب غير كاف فى هذه الحالة

لمحو أثر الانتقاد واقرار الثقة بها ، فتؤثر الاستقالة على البقاء ؛ (مثال آخر) أن يطرح على المجلس فى ختام المناقشة اقتراح انتقال غير مسبب فيرفضه ، فترى الحكومة فى هذا الرفض تصريحا ضمنيا بعدم الثقة بها فتستقيل .

واقتراحات الانتقال بنوعيها من مسببة وغير مسببة يجوز تقديمها من كل عضو ، سواء أكان هو مقدم الاستجواب أم غيره ؛ وعلى ذلك فقد يقدم عن الاستجواب الواحد عدة اقتراحات مختلفة المرامى متباينة الأغراض ، ويجوز تقديمها فى كل وقت منذ ايداع الاستجواب ، فيصح تقديمها ولو قبل تلاوته وتحديد الموعد للمناقشة فى موضوعه ، ويظل الحق فى تقديمها قائما حتى يفصل المجلس فى موضوع الاستجواب بقرار حاسم .

فاذا قدم مثلا اقتراح غير مسبب فرفضه المجلس ، جاز بعد ذلك تقديم اقتراحات مسببة .

هذا كله عن تقديمها . أما عرضها على المجلس فلا يكون طبعا إلا بعد انتهاء مناقشة الاستجواب ، أى اقفال باب المناقشة فيه بقرار من المجلس ، أو بانتهاء جميع الخطباء .

وأما عن كيفية تقديمها فاقتراحات الانتقال المسببة يجب أن تقدّم الى الرئيس كتابة ، وهذا اجراء لا مناص منه ، فلا يجوز لصاحب الاقتراح شرح اقتراحه قبل تقديمه للرئيس ، لأنه ما دام الاقتراح لم يقدّم على هذه الصفة فلا وجود له قانونا . أما اقتراحات الانتقال غير المسببة ، فيجوز تقديمها شفاها ، كما يجوز تقديمها كتابة .

٤٩٠ — متى أقفلت المناقشة فى الاستجواب يأمر الرئيس بتلاوة ما تقدّم اليه من اقتراحات الانتقال بنوعيها ، وتكون تلاوتها بحسب ترتيب ورودها .

وللرئيس بالنسبة لاقتراحات الانتقال المسببة نفس الحق الذى يملكه بالنسبة لسائر الاقتراحات ؛ فاذا تراءى له أن اقتراحا مسببا غير مطابق للدستور بشكل جلى ، فله أن يخطر صاحبه بأن يرفض تلاوته ، فان لم يقتنع يستشار المجلس : مثال ذلك

أن يقدم اقتراح مسبب بدعوة الحكومة الى الافراج عن شخص معتقل بأمر القضاء .

٤٩١ — متى فرغ من تلاوة اقتراحات الانتقال يشرع فى أخذ الرأى عليها ، فاذا كان من ضمنها اقتراح غير مسبب فانه يعطى الأولوية فى التصويت حتما ، وهذه الأولوية تثبت للاقتراح غير المسبب ، حتى ولو لم يكن قد قدم الا بعد الشروع فى التصويت على الاقتراحات المسببة وبعد رفض المجلس جانبا منها ، اذ يتحتم فى هذه الحالة أخذ الرأى على الاقتراح غير المسبب قبل أخذه على ما يكون باقيا دون أخذ الرأى عليه من الاقتراحات المسببة .

٤٩٢ — للمجلس أن يقرر احالة ما يعرض عليه من اقتراحات الانتقال المسببة على ما يراه من اللجان قبل اصدار قرار حاسم فيها ؛ ومثل الاقتراحات المسببة فى ذلك كمثل سائر الاقتراحات المقدمة برغبات أو بمشروعات قوانين سواء بسواء ، فاذا لم يقرر المجلس هذه الاحالة ، ولم يكن قد قدم اليه اقتراح انتقال غير مسبب أو قدم اليه ورفض ، فان الرئيس يأمر بأخذ الرأى على الاقتراحات المسببة ، ويجرى التصويت عليها بحسب ترتيب ورودها ، ما لم تطرح على بساط البحث مسئلة الأولوية فيما بينها ، فحينئذ يجرى التصويت عليها بحسب الترتيب الذى يقرره المجلس : وللمجلس عند اثارة مسئلة الأولوية هذه وعدم استطاعته اصدار قرار فيها أن يحيلها على لجنة ، بيد أن هذه الأحالة لا تجوز إلا بعد رفض اقتراح الانتقال غير المسبب فى حالة تقديم اقتراح من هذا القبيل .

٤٩٣ — يجوز لكل عضو عند المناقشة فى الاستجواب تقديم اقتراح باجراء تحقيق ، وهذا الاقتراح تكون له الأولوية فى التصويت على اقتراحات الانتقال المسببة نظرا لصفته التمهيدية ، ولكن لا تكون له الأولوية على اقتراحات الانتقال غير المسببة .

٤٩٤ — طرح اقتراحات الانتقال بنوعيها على المجلس انما يكون — كما قدمنا — بعد انتهاء المناقشة فى الاستجواب . لذلك لا يجوز لأحد أصحاب الاستجوابات

المضمومة بقرار من المجلس أن يطلب أخذ الرأى على الاقتراح المقدّم منه إلا بعد اقفال باب المناقشة العامة فى جميع الاستجوابات ؛ والطريقة الوحيدة لتمكينه من الحصول على قرار حاسم فى استجوابه قبل الاستجوابات الأخرى انما تكون باستصداره من المجلس قرارا بفصل استجوابه عن تلك الاستجوابات الأخرى ؛ ولكن يشترط صدور هذا القرار قبل فتح باب المناقشة العامة ، لأنه بعد فتح هذه المناقشة يصبح من المتحتم على المجلس أن يستمر فيها حتى ينتهى منها قبل اصدار قرار حاسم فى موضوعها أو موضوع شطر منها .

٤٩٥ — لقد ذكرنا أن المناقشة فى موضوع الاستجواب قد تؤدّى الى طرح مسئلة الثقة ، كما رأينا أن ما يعرض على المجلس من اقتراحات الانتقال المسببة أو غير المسببة قد يتناول مسئولية الوزارة ويمس مسئلة الثقة بها : صراحة أو ضمنا ، مباشرة أو غير مباشرة .

ولما كان الدستور — من باب المبالغة فى وقاية الوزارة من القرارات المفاجئة — قد نص فى الفقرة الثانية من المادة (١٠١) على أنه يحق للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدّة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم ، كان من الجلىّ أنه عند ما تعرض على المجلس على أثر المناقشة فى الاستجوابات اقتراحات مسببة أو غير مسببة ترى الحكومة أنها تمس مسئلة الثقة بها ، فلها أن تطلب من المجلس تأجيل التصويت عليها لمدّة ثمانية أيام ؛ والى هذا أشارت اللائحة فى الفقرة الثانية من المادة (١١٠) حيث قالت : " فاذا لم يقتنع المستجوب ببيانات الوزير يبين للمجلس أسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الأعضاء عند ذلك أن يطرحوا مسألة الثقة ، ويحق للوزير أو الوزراء دائما أن يطلبوا تأجيل المناقشة لمدّة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم " .

وليلاحظ هنا أن هذا التأجيل الذى يقع على التصويت على الاقتراحات الماسة بمسئلة الثقة هو غير التأجيل الذى يقع على المناقشة فى موضوع الاستجواب ، وأن

بين هذين التأجيلين خلافا فى درجة وجوبهما ، فان التأجيل الذى يرد على التصويت على مسئلة الثقة لا يكون متحتما إلا بناء على طلب الوزير ، بحيث يجوز للمجلس أن يتجاوز عنه من تلقاء نفسه اذا لم يطلبه الوزير ، بينما التأجيل الذى يقع على المناقشة فى موضوع الاستجواب متحتم على المجلس ، ولو لم يطلبه الوزير ، فليس للمجلس أن يتجاوز عنه إلا اذا قرر الاستعجال ووافقه الوزير على ذلك .

وبناء على هذا تكون أقل فترة يمكن وقوعها بين تاريخ ايداع الاستجواب وتاريخ التصويت على القرار المختتم به فى حالة مساسه بمسئلة الثقة وعند استعمال الوزير حقه فى طلب التأجيل هى سبعة عشر يوما : ثمانية تستغرقها فترة التأجيل ليوم المناقشة فى موضوع الاستجواب ، و يوم واحد لهذه المناقشة ، وثمانية تستغرقها فترة التأجيل للتصويت على القرار .

٤٩٦ — لا يجوز أن يرتب المجلس على الاستجواب الواحد قرارين متميزين ، ولكن اذا اعترمت الوزارة الاستقالة بناء على اصدار المجلس قرارا باقتراح مسبب ، وكان المجلس يرى أن هذا القرار لا يعنى سحب الثقة جاز له أن يصدر فى نفس الجلسة قرارا جديدا مفسرا للقرار الأول بناء على اقتراح أحد الأعضاء .

واذا رفض المجلس اقتراح انتقال غير مسبب ، فأعلنت الوزارة عزمها على الاستقالة فى الحال بناء على هذا الرفض ، وكان باقيا لدى مكتب المجلس اقتراح انتقال مسبب لم يؤخذ عليه الرأى بعد ، وجب على الرئيس أن يأخذ الرأى عليه ، لأن الوزارة تعتبر باقية فى مركزها حتى تقبل استقالتها .

٤٩٧ — يجوز لصاحب الاستجواب أن يستردّه ، كما يجوز لصاحب كل اقتراح برغبة أو بمشروع قانون أن يستردّه ، وعند استرداد الاستجواب لا ينظر المجلس فيه الا اذا طلب ذلك أحد الأعضاء . بيد أن محل الاسترداد انما يكون بعد تلاوة الاستجواب فى المجلس ، أما قبل هذه التلاوة فالمفروض رسميا أنه ليس للمجلس علم به .

٤٩٨ — اذا طلب واحد أو أكثر من الأعضاء النظر فى استجواب استردّه صاحبه ، فان المناقشة تستأنف من النقطة التى وقفت عندها ، والا كان طلب النظر عبارة عن تقديم استجواب جديد مع الافلات من القيود المقرّرة .

٤٩٩ — من المقرّر أن للوزراء دائما حق الكلام لتقديم ايضاحات ، ولو عن مسئلة قدّم بشأنها استجواب استردّه صاحبه .

٥٠٠ — متى قدّم الى المجلس استجواب فانه يظل قائما حتى يفرغ المجلس من مناقشته أو حتى يسترده صاحبه ؛ فاذا حدث أن استقال الوزير المقدّم له الاستجواب ، أو استقالت الوزارة كلها بعد تقديم الاستجواب وقبل مناقشته ، فالمفروض قانونا أن الاستقالة لا تلغى الاستجواب . يؤيد ذلك ما جاء فى أوجين بيير فقرة ٦٦١ (جزء أوّل) حيث قال فى ختامها : « ان تبليغ استقالة الوزارة الى المجلس رسميا لا يمنع من تقديم الاستجوابات ، لأن الحكومة موجودة دائما ، ولا يمكن أن تنعدم ، ولكن فى مثل هذه الحالة يكون من المتعذر تحديد موعد لمناقشة الاستجواب نظرا الى عدم وجود وزارة أمام المجلس » . فاذا كان من الممكن تقديم استجوابات جديدة حالة كون الوزارة غير موجودة ، فان الاستجوابات القديمة التى سبق تقديمها قبل استقالة الوزارة لا يمكن أن تنعدم بمجرّد هذه الاستقالة .

هذا هو الأصل القانونى ، ولكن لما كان المفهوم أن الاستجوابات تمس عن قرب أو بعد مسئلة الثقة ؛ ولما كانت من ثم تنطوى على عنصر شخصى وكثيرا ما تكون منصبة على تصرفات أشخاص الوزراء بالذات ، فقد جرى العمل عندنا — مع الاعتراف بقيام الاستجوابات المقدّمة للوزارة المستقيلة — على عدم ادراجها فى جدول الأعمال إلا اذا أعلن مقدّموها تمسكهم بها ، فان لم يفعلوا اعتبروا متنازلين عنها .

٥٠١ — لصاحب الاستجواب الحق فى تحويل استجوابه الى سؤال ، وذلك إما قبل ادراجه فى جدول الأعمال ، واما قبل الشروع فى مناقشة موضوعه ،

ولكن بما أن هذا التحويل يترتب عليه حرمان بقية الأعضاء من الاشتراك فى المناقشة، فلكل منهم الحق فى أن يطلب النظر فى الأستجواب كما فى حالة الاسترداد .

٥٠٢ — لا يجوز التحايل للافلات من القيود الموضوعة لنظام الاستجواب، وعلى ذلك فليس لصاحب الاستجواب أن يستبدل به قبل استيفاء المناقشة فى موضوعه اقتراحا برغبة مع طلب المناقشة الفورية فيه، لأن هذا الاستبدال يكون معناه تخطى المناقشة فى موضوع الاستجواب، والتهرب مما يحيط بها من القيود، والتوصل رأسا الى عرض الاقتراح المسبب متنكرا فى صورة اقتراح برغبة .

٥٠٣ — فيما عدا الأحوال التى تمس مسئلة الثقة تكون القرارات التى يصدرها المجلس باعتماد اقتراحات الانتقال المسببة هى عبارة عن ارشادات للحكومة تستأنس بها لاصدار بعض المراسيم أو اتخاذ بعض التدابير، ولكن ليس فى فرنسا — كما ليس عندنا — نص قانونى يلزم الحكومة بأن تطلع المجلس على ما تتخذه من الاجراءات بناء على ما يصدره فى نهاية الاستجوابات من القرارات .

الفصل الثالث

التحقيق البرلماني

٥٠٤ — حق التحقيق نتيجة لازمة لحق اقتراح القوانين وحق محاسبة الوزراء ، فانه لكى يتمكن المجلس من إصدار حكم صحيح فيما يعهد اليه من الأمور الداخلة فى اختصاصه ، سواء فى التشريع أو فى الهيمنة على الإدارة العامة ، يجب أن يمنح الوسائل التى تمكنه من ذلك ، وأخصها وسائل البحث والتمحيص والاستنارة . والواقع أن الذى يملك حق المناقشة والحكم ، والذى هو بحاجة الى معرفة الحقيقة ، يملك بالضرورة والبداهة حق التحقيق . ومن العبث ، بل من المناقض للعقول ، أن يكتفى بأن تتولى السلطة التنفيذية عن البرلمان هذه التحقيقات والمباحث ثم تقدّم اليه نتائجها ، إذ قد يتفق أن تكون الأمور التى يتناولها التحقيق هى من تصرفات تلك السلطة ذاتها .

لذلك يجب أن يكون فى قدرة البرلمان — متى شاء — تولى التحقيق بنفسه ، تمكينا له من مباشرة هيمنته على السلطة التنفيذية بصفة فعالة ، ومن كشف الستار بيده عما قد يبهم عليه من الأمور التى يطلب منه إصدار حكم فيها .

لهذه الاعتبارات نص الدستور فى المادة ١٠٨ على أن « لكل مجلس إجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه » .

٥٠٥ — موضوع التحقيق يجوز أن يكون أمرا قائما بذاته أو عدّة أمور مرتبط بعضها ببعض ، ويصح أن تكون المناسبة الداعية له تشريعا معروضا على المجلس يريد استجلاء بعض النقط المتعلقة به ، أو مسئلة سياسية يريد أن يتبين بواطنها

ويستوضح غوامضها . فمثلا يجوز أن يكون محل التحقيق حادثة سياسية خطيرة ، أو سوء تصرف إدارى ، أو الحالة الراهنة للزراعة أو التجارة أو الصناعة ؛ ومن الأمور التى يرد عليها التحقيق البرلمانى فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات — وقد تكلمنا عنها باسهاب فى صدر الكتاب .

٥٠٦ — لا يجوز أن يترتب على حق التحقيق المخول للبرلمان إخلال بمبدأ فصل السلطات ؛ وقد يتبادر للذهن أول وهلة أن هناك تعارضا حتميا بين حق التحقيق هذا وبين مبدأ الفصل ، وان المجلس إذ يجرى تحقيقا فى تصرفات السلطة الإدارية أو فى أمور مطروحة بين يدى القضاء يعتدى بذلك لا محالة على اختصاص السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية ؛ ولكن الواقع انه لا افتئات ولا اعتداء ما دام المجلس لا يدّعى إحلال نفسه محل غيره من السلطات ، فلا يتخذ قرارا هو من اختصاصها ، ولا يتعرّض لأمر من أوامرها بالنقض أو التعديل ، بل يقتصر فى الغاية التى يرمى اليها من وراء التحقيق على أحد أمرين : إمّا أن يسنّ تشريعا جديدا فى حالة ما يتبين له أن التشريع القديم ناقص أو معيب ، وإمّا أن يحرّك المسئولية الوزارية فى حالة تحققه من وجود خطأ أو سوء تصرف .

٥٠٧ — هل تملك لجان التحقيق سلطة استدعاء الشهود وتوقيع العقوبة عليهم فى حالة رفضهم الحضور أمامها كما تفعل المحاكم ؟

الجواب على ذلك يختلف باختلاف موضوع التحقيق ، فان كان هذا الموضوع قضية انتخابية ، أى طعنا مقدّما فى أحد الأعضاء ، أو نيابة ينظر فى تحقيقها ، فلجنة التحقيق تملك هذه السلطة ، لأن قانون الانتخاب (المادة ٦٨) يخوّلها إياها بنص صريح . أما اذا كان موضوع التحقيق أية مسئلة أخرى من مختلف المسائل ، فلجنة التحقيق لا تملك هذه السلطة ، إذ لا يوجد نص قانونى صريح يخوّلها إياها فى هذه الحالة .

والأصل فى ذلك أن سلطة أى المجلسين بمفرده لايجوز أن تتعدّى أسوار حرمه، وانه لتخويل أيهما سلطة مباشرة على الأفراد لا بدّ من وجود نص تشريعى يستوفى كل قوة القانون .

فى فرنسا تملك لجان التحقيق حق استدعاء الشهود ومعاقبتهم ، لأن هناك نصا قانونيا صريحا بذلك .

فى انجلترا جرت التقاليد على تخويل المجلس ولجانه حق استدعاء الشهود وعقابهم فى حالة رفضهم الحضور .

الفصل الرابع

العـــرائض

المبحث الأول — حق تقديمها

٥٠٨ — حق كل فرد فى التظلم من السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية حق أساسى قائم على ما لهـذه السلطة الأخيرة من الهيمنة والاشراف على السـلطة الأولى ، وهو مستمد من المـادة (٢٢) من الدسـتور حيث تقول : « لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون » . بيد أن هذه المخاطبة لا يسوغ أن تكون بشخص المتظلم ، بل بعريضة يوقع عليها باسمه ويضمنها شكواه مما يرى أنه قد أصابه ، سـواء من أغلاط السلطة التنفيذية ، أو من مظالمها (المـادة ١١٦ من الدستور) .

٥٠٩ — يجوز تقـديم العرائض ولو من فاقدى الأهلية أو المحرومين من حقوقهم السياسية . والأصل فى ذلك أنه لايجوز رفض العريضة أو إهمالها إلا لسبب منتزع من شكلها أو موضوعها ، لا من صفة مقدّمها . لهذا كثيرا ما عرضت على مجلس النوّاب فى فرنسا عرائض مقدّمة من الأجانب حتى المقيمين منهم فى الخارج ، وحتى ما كان منها يتناول مسائل دولية . بيد أن هذه المسئلة عندنا فيها نظر ، فان نص المـادة (٢٢) من دستورنا يقول : «لأفراد المصريين» فهو يقصر حق مخاطبة السلطات العامة على المصريين دون سـواهم ، وقد دارت على هذه النقطة مناقشة فى لجنة الدسـتور انتهت بموافقة الأغلبية على اختصاص المصريين دون الأجانب بالتنصيص على حقهم فى مخاطبة السلطات العامة .

٥١٠ — كما يجوز تقديم العرائض من الأفراد يجوز تقديمها من الجماعات ، وإنما يشترط فى هذه الحالة أن يوقع على العريضة جميع المشتركين فى تقديمها .

وإنما ينبغى التنبيه فى هـذا الصدد الى وجوب التمييز بين العريضة المقدّمة من جماعة، وهى التى تقبل بشرط التوقيع عليها من مقدّميها جميعا، وبين العريضة المقدّمة باسم جماعة، وهى التى قضت المـادة (٢٢) من الدستور بعدم قبولها إلا اذا كانت مقدّمة من هيئة نظاميـة أو شخص معنوى، وذلك حيث تقول : « أما مخاطبة السلطات باسم المجـاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والأشخـاص المعنوية » ؛ والغرض من هذا التقييد منع دعوى النيابة من أحد عن المجموع إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية .

٥١١ — هل يجوز لرجال العسكرية تقديم العرائض ؟ .

لقد عرضت هذه المسئلة فى فرنسا فأجيب عليها هناك بالنفى، ولا شك عندى فى أنها لو عرضت عندنا لوجب أن يجاب عليها بالنفى كذلك . والواقع أن العرائض المقدّمة من رجال العسكرية إما أن تكون متعلقة بشأن عام، وحينئذ يكون تقديمها منافيا لروح النص القانونى القاضى بحرمان رجال العسكرية حق الانتخاب، وإما أن تكون متعلقة بشأن خاص، وحينئذ يكون تقديمها منافيا للنظام العسكرى الذى يحتم على الخاضعين له رفع شكواهم الى رؤسائهم المباشرين دون سواهم . وغير خاف أن الحكمة فى حرمان رجال العسكرية حق الانتخاب هى وقاية النظام العسكرى من التأثر بالعوامل السياسية وصيانة وحدة الجيش من التمزق بالشهوات الحزبيـة، فاذا كان القانون — مراعاة لهذه الاعتبارات العسكرية العالية — قد حرم على رجال الجيش القيام بذلك العمل الهين البسيط الذى يؤدّى فى الصمت والخفاء، أعنى إيداع ورقة التصويت فى صندوق الانتخـاب، فهو من باب أولى يحرم عليهم بروحه ومغزاه، إن لم يكن بنصه ومبناه، التدخل فى أعمال المجالس السياسية ومناقشاتها بمـا يقدّمونه من العرائض .

غير أنه قد يكون هنالك محل للنظر اذا كانت العريضة متعلقة بأمر شخصى بحت لا علاقة له البتة بالشؤون العسكرية، خاصة كانت أو عامّة، كأن تكون العريضة

خاصة بمسئلة ميراث أو مسئلة عائلية ، ففى هذه الحالة لا مانع من تقديمها ونظرها فى المجلس .

٥١٢ — قرّرت المـادّة (٦٦) من الدستور أن لمجلس النوّاب وحده حق إتهـام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم . وبناء على هـذا النص لا يجوز أن يصـدر طلب الاتهام إلا من عضو فى المجلس ، فاذا قدّمت عريضة للمجلس تتضمن فى معرض الشكوى إتهام أحد الوزراء وطلب محاكمته وجب حفظها لمخالفتها للدستور. على هذا جرى العمل فى فرنسا ، ولا ريب فى أن النص الدستورى عندنا هو من الجلاء والوضوح بحيث لا يدع محلا للشك فى وجوب إهمـال هذه العرائض عندنا أيضا .

المبحث الثـانى — شكل العريضة وطريقة إيداعها

٥١٣ — العرائض معفاة من رسوم الدمغة ، وكل ما يشترط فيها أن تقدّم كتابة ، وأن تحتوى على إمضاء مقدّمها وعنوانه . فالعرائض الغفل من الامضاء ، أو الخالية من عنوان مقدّمها لا يلتفت اليها .

اذا كانت العريضة مقدّمة من عدّة أشخاص يكفى بيان عنوان أحدهم فقط .

لا يشترط عندنا التصديق على إمضاء صاحب العريضة . أما فى فرنسا فالتصديق لازم .

٥١٤ — يصح قبـول العرائض المطبوعة بشرط التوقيع عليهـا بخط يد مقدّمها .

٥١٥ — الممنوع بنص الدستور هو مخاطبة صاحب العريضة هيئة المجلس بشخصه ، فيجوز له أن يحضر العريضة بنفسه الى السكرتيرية ، واذا كانت العريضة مقدّمة من عدة أشخاص فلهم أن يحضروها بأنفسهم أيضا ، ولكن يشترط أن لا يزيد عدد الحاضرين من مقدّمى العريضة على العدد اللازم لإيداعها فقط ، وليكن أربعة

أو خمسة مثلا . أما اذا زادوا على ذلك فلا يسمح لهم بالدخول، ولا تقبل منهم العريضة، لأن حضورهم على هذا الشكل يكون أشبه بمظاهرة .

كما يجوز لصاحب العريضة أن يقدّمها للسكرتيرية بنفسه، يجوز له أن يقدّمها اليها على يد أحد النوّاب .

٥١٦ — يجوز لصاحب العريضة أن يستردّها، ولو بعد إحالتها على لجنة العرائض، ولكن إذا كان فى الأمر تعريض بأحد النوّاب أو بكرامة المجلس، فلكل من الأعضاء أن يقترح على المجلس تكليف لجنة العرائض إيداع تقريرها عنها على الرغم من سحبها .

٥١٧ — لا يشترط فى تحرير العرائض مراعاة صيغة بعينها، وإنما يجب أن يكون معناها منطبقا على اسمها، أعنى أن يكون فيها معنى الالتماس والاسترحام، فاذا صيغت فى لهجة الأمر والتكليف والإنذار، فلا يجوز قبولها . ومما يذكر بهذه المناسبة أن جماعة فى فرنسا قدّموا الى مجلس النوّاب عريضة ضمنوها الإنذار بالامتناع عن دفع الضرائب للحكومة اذا لم ترفع ظلامتهم، فأبى السكرتير العام قبولها وردّها اليهم .

المبحث الثالث — النظر فى العرائض

٥١٨ — بمجرّد وصول العريضة الى السكرتيرية تقيد فى جدول عام برقم متسلسل حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم مقدّمها وعنوانه وملخص موضوعها (المادّة ١١٧) .

وبعد تقييدها يأمر الرئيس بإحالتها على لجنة العرائض، ومتى وصلت العريضة الى اللجنة كان لكل عضو الحق فى الاطلاع عليها متى طلب ذلك من رئيس اللجنة (المادّتان ١١٨ و ١١٩) .

٥١٩ — تفحص اللجنة العرائض المحالة عليها، ثم تعيدها لرئيس المجلس مبينة :

(١) ما يجب ارساله منها الى أحد الوزراء .

(٢) ما يكون منهـا متعلقا بمشروع أو اقتراح محال على لجنة فترى وجوب ارساله اليهـا .

(٣) ما ينبغى رفضه منها (المـادّة ١٢٠) .

٥٢٠ — يعرض الرئيس على المجلس رأى اللجنة للفصـل فيه ، وللمجلس عند الموافقة على ارسال عريضة لأحد الوزراء أن يقرّر فى الوقت عينه طلب إفادته عمـا يتم فى أمرها ، ويجب على الوزير عندئذ أن يجيب المجلس الى طلبه فى ظرف شهرين على الأكثر، إلا اذا كان المجلس قد حدد موعدا أقصر (المادّتان ١٢١و١٢٢) .

٥٢١ — من هـذا يتضح أنه لا يجوز التصرف فى أية عريضة بحفظها أو إحالتها على إحدى الجهات إلا بعـد عرضها على المجلس والحصول على قرار منه فى شأنها . لذلك لمـا اقترحت لجنـة العرائض على المجلس فى جلسـة ٢٠ ديسمبر سـنة ١٩٢٦ أن يوافقها على أن العرائض التى تستـدعى الاسراع فى التصرف فيها تحال منها مباشرة على الوزارة المختصة حتى تتحقق الفائدة من تقديمها ، قرّر المجلس بعد مناقشة وجيزة رفض هذا الاقتراح .

اذا قرّر المجلس إحالة عريضة على إحدى اللجان وجب عليها أن تشير إليها فى تقريرها الخاص بالموضوع المرتبط به موضوع العريضة .

٥٢٢ — تظل العرائض قابلة للنظر ما دام المجلس على قيد الحيـاة ، فاذا انتهت مدّته تحفظ جميع العرائض التى كانت قد قدّمت له ، ولكن يجوز لأصحابها طبعا تجديدها أمام المجلس الجديد .

٥٢٣ — يرسل رئيس المجلس الى مقدّم العريضة بيانا بمـا تم فى أمرها (المـادّة ١٢٤) .

٥٢٤ — من المبادىء المقرّرة فى فرنسا ، والتى يحسن إتباعها عندنا أيضا ، أنه لا يجوز تسليم الغير صورا من العرائض المقدّمة للمجلس ، حتى ولو ادّعى هـذا

الغير أن ضررا لحقه من جراء تقديم العريضة . فاذا أراد الغير رفع دعوى بسبب تقديم العريضة، فعليه رفع شكواه للنيابة العمومية؛ ويجب أن توجه الشكوى ، لا ضد تقرير لجنة العرائض الذى يكون قد تضمن نص العريضة، لأن هذا التقرير هو من أعمال السلطة العامة التى لا يجوز للقضاء التعرّض لها أو التدخل فيها وهو بعد مشمول بالمناعة البرلمانية فلا يصح أن يجعل أساسا لأية دعوى جنائية أو مدنية، بل يكون تقديم الشكوى ضدّ ما ورد فى العريضة ذاتها . وعلى النيابة العمومية أن تطلب حينئذ من رئيس المجلس صورة رسمية من العريضة ، فيطلع الرئيس المجلس على طلب النيابة، ثم يحيل الأوراق على اللجنة المختصة، وهذه تدرس المسئلة وتقدّم عنها تقريرا للمجلس، فاذا رأى المجلس محلا لرفع الدعوى أمر باعطاء الصورة المطلوبة، وإلا فإنه يصدر قرارا بالرفض ، فلا يمكن السير فى الدعوى . وليلاحظ فى هذا الصدد ان المتضرر من العريضة لايستطيع أن يجعل أساس دعواه الصورة المنشورة من العريضة فى مضبطة المجلس أو فى تقرير إحدى لجانه، لأن المضابط والتقارير مشمولة — كما قدّمنا — بالمناعة البرلمانية، فلا يمكن أن تجعل أساسا لأية دعوى جنائية أو مدنية، فلا بد إذن من اتباع الاجراء الآنف الذكر للحصول على صورة رسمية من المجلس . والواقع انه بغير هذه الضمانات يصبح حق تقديم العرائض حقا محفوفا بالخطر .

الباب الخامس

علاقات المجلس بالهيئات الأخرى

الفصل الأول

العلاقات بين المجلس والسلطة التنفيذية

المبحث الأول — تمهيد

٥٢٥ — مبدأ فصل السلطات، وإن يكن من الأصول الأساسية فى النظم الدستورية ، ليس من المبادئ المطلقة، بل هو خاضع لكثير من الاستثناءات ، لاسيما فيما يتعلق بالسلطتين التنفيذية والتشريعية فى الحكومات البرلمانية . فقد رأينا أن حق التشريع مشترك بين الملك والبرلمان بمجلسيه ، ولاحظنا أن الحكومة بما لها من شتى الوسائل والامتيازات هى عادة مصدر أهم المشروعات . لهذا وجب أن تمكن من استعمال حقها الدستورى فى التشريع، وذلك لا بمجرّد تمكينها من تبليغ مشروعاتها الى كلا المجلسين، بل بتمكينها فوق ذلك من الدفاع أمام البرلمان عن هذه المشروعات، ومن حمله بالطرق القانونية على تعجيل إقرارها ، ومن الاشتراك فى مناقشة المقترحات المقدّمة من الشيوخ أو النوّاب . هذا وقد رأينا من جهة أخرى أن للبرلمان حق الهيمنة العامة على السلطة التنفيذية، فلكى تكون هذه الهيمنة ممكنة ناجعة ينبغى بداهة أن يعطى البرلمان من جهة حق استدعاء الوزراء بين يديه لمحاسبتهم على تصرفاتهم ، وأن يعطى الوزراء من الجهة الأخرى حق الدفاع عن هذه التصرفات أمام البرلمان .

كل هذه الأمور من شأنها أن تنشئ بين السلطة التنفيذية والبرلمان علاقات متصلة تبتدئ منذ افتتاح الملك دور الانعقاد العادى بالقاء خطبة العرش، ثم تستمر بلا انقطاع حتى يفض الدور. والواقع أنه لا يكاد يتصوّر فى حكومة برلمانية قيام البرلمان بعمله قياما منتظما الا بالاتصال المباشر المستمر مع السلطة التنفيذية. ولهذا كثيرا ما يحصل عند قيام الأزمات الوزارية وخلو مقاعد الحكومة فى البرلمان أن يؤجل البرلمان جلساته، حتى تنحل الأزمة وتتقدّم اليه الوزارة الجديدة.

غير أن كل هذا إنما يكون فى الحكومات البرلمانية حيث تكون الوزارة مسئولة أمام أحد المجلسين أو كليهما. أما فى الحكومات غير البرلمانية، كالولايات المتحدة مثلا، حيث لا يحق لأعضاء الوزارة دخول البرلمان، وحيث الوزارة غير مسئولة أمام أى المجلسين، فالعلاقات بين السلطة التنفيذية والبرلمان تكون بطبيعة الحال قليلة نادرة.

المبحث الثانى — خطبة العرش

٥٢٦ — أول صلة مباشرة بين السلطة التنفيذية وبين البرلمان بعد دعوته للانعقاد هى خطبة العرش تحضرها الوزارة مستعرضة فيها على لسان الملك أحوال البلاد وبيان المسائل الشاغلة للأذهان. ثم تلقى على المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر فى مفتتح كل دور عادى، ويقوم بإلقائها رئيس الوزراء فى حضرة الملك وبعد استئذانه.

٥٢٧ — خطبة العرش اجراء ملازم لافتتاح كل دور عادى، سواء أكان الذى سيواجه البرلمان وزارة جديدة، أم الوزارة القديمة. لذلك يتفق أن تتلى فى عهد الوزارة الواحدة عدة خطب عرش متوالية اذا استمرت الوزارة فى الحكم مدة توالت أثناءها أدوار الانعقاد.

ولكن لما كانت خطبة العرش هى بمثابة برنامج تتقدم به الوزارة الى البرلمان لنيل ثقته، فان مضمونها يختلف بطبيعة الحال من حيث التفصيل والاجمال تبعا

لما اذا كانت الوزارة مستجدة فى الحكم أو مستمرة فيه . فانه فى الحالة الأولى تكون الخطبة بحكم الضرورة عبارة عن برنامج كامل لسياسة الوزارة تتضمن فى شىء من التفصيل بيان خطتها ازاء كل مسئلة من المسائل المطلوب منها معالجتها أو كل مشروع من المشروعات التى تنوى القيام بها . أما فى الحالة الثانية أى فى حالة ما تكون الوزارة مستمرة فى الحكم ، وسبق لها أن تقدمت للمجلس ببرنامج سياستها فلا يكون هناك فى العادة معنى « لأن تكرر فى خطب عرشها المتتالية ما سبق لها أن فصلته فى خطبة العرش الأولى ما دام برنامجها هو هو لم يطرأ عليه تغيير، وعلى هذا الأساس تقتصر فى خطاب العرش الذى يلى الخطاب الأول على ذكر ما قامت به وما تنوى القيام به من الأعمال ، على أنها قد ترى فى بعض الأحايين أن من واجبها أن تنص على مسئلة كلية وردت فى خطبة العرش الأولى وطال عليها الزمن دون أن تدخل فى دور التنفيذ فترى من المصلحة اعادة ذكرها لبيان الأسباب التى تمكنها من تنفيذها . وقد تضطر أيضا الى التصريح بمثل ذلك اذا طال العهد عليها فحدث شك فى أن الحكومة مصرة على التنفيذ»[1] .

٥٢٨ — ذكرنا أن خطبة العرش اجراء ملازم لافتتاح كل دور عادى ، وأنه لا تلازم بينها وبين قيام أية وزارة جديدة ، فاذا حدث أثناء انعقاد الدور أن سقطت الوزارة وقامت أخرى مكانها ، فقيام الوزارة الجديدة لا يستدعى القاء خطبة عرش ، بل يكتفى فى هذه الحالة بأن تتقدم الوزارة الجديدة الى البرلمان ببيان يتضمن برنامج سياستها .

٥٢٩ — خطبة العرش مأخوذة عن التقاليد البرلمانية فى انجلترا . أما فى فرنسا والبلاد الحاذية حذوها ، فان الوزارة تكتفى عند توليها الحكم بالقاء بيان مفصل لبرنامجها ، ثم تتوالى الدورات البرلمانية دون أن يكون هناك تصريح جديد من جانبها ما دامت قائمة فى الحكم .

(١) راجع أقوال دولة ثروت باشا وزير الخارجية فى جلسة ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٢٦

٥٣٠ — يقدم كل من المجلسين منفردا كتابا يضمنه جوابه على خطبة العرش، وتضع مشروع هذا الكتاب لجنة تشكل فى مجلس النواب من سبعة أعضاء ينتخبون لهذا الغرض .

ويعرض مشروع الرد على خطبة العرش على المجلس للمناقشة فيه ، فاذا أقره المجلس، معدّلا أو غير معدّل، رفعه الى الملك .

٥٣١ — كان المتبع فى انجلترا لغاية سنة ١٨٩١ أن يكتب الرد على خطبة العرش بالتفصيل متضمنا الجواب على كل فقرة من فقرات الخطبة، ولكن الحاصل الآن أن يفرغ الرد فى صيغة فقرة واحدة تتضمن شكر المجلس على الخطبة، فاذا أراد أحد الأعضاء اضافة شىء آخر يقدم بالاضافة تعديلا .

ويلاحظ أن ميل المجلس عندنا متجه هذه الوجهة ، فان الردود الأخيرة على خطب العرش أدخل فى باب الايجاز من الردود التى سبقتها . والواقع أن هذا هو المعقول والمطابق لمقتضيات المقام، فان المقام مقام اعراب عن ثقة المجلس أو عدم ثقته بالوزارة، والمقصود من الرد ليس مناقشة الحكومة الحساب ومجاذبتها الخطاب لبيان وجهة نظر المجلس فيما تعرضت خطبة العرش لذكره من مختلف المسائل ، لأن هذا محله إنما يكون عند ادراج هذه المسائل فى جدول الأعمال وطرحها على بساط البحث والمناقشة، بل المقصود من الرد هو الافصاح عن رأى المجلس فى مسئلة الثقة، لا أقل ولا أكثر، وإذن يكفى كل الكفاية أن يقتصر على ابداء شكر المجلس لخطبة العرش وذلك فى حالة ايلاء الثقة، أو على ابداء هذا الشكر مع اضافة عبارة تفيد عدم الثقة فى الحالة الأخرى .

٥٣٢ — كان المتبع قديما فى انجلترا أن تشكل لجنة خاصة لإعداد مشروع الرد على خطبة العرش، ولكن هذه العادة قد أبطلت الآن عندهم . والواقع أن هذه نتيجة منطقية للطريقة التى يتبعونها اليوم فى تحرير ذلك الرد، لأنه ما دام قد أصبح لا يتضمن الا فقرة واحدة معروفة مضافا اليها التعديل فى حالة قبوله ، فلا معنى لتشكيل لجنة تشتغل باعداده .

واذا كنا نحن سننهج نهجهم فى تحرير الرد على خطبة العرش — وكل الدلائل تشير الى رجحان ذلك — فلا مندوحة لنا اذن من الاستغناء عن اللجنة التى تشكل الآن لهذا الغرض .

٥٣٣ — يبلغ رد المجلس على خطبة العرش الى الملك على يد هيئة المكتب . فى انجلترا يحصل هـذا التبليغ ، إما بواسطة المجلس كله ، أو بواسطة وفد منه ينتخب لهذا الغرض .

المبحث الثالث — الوزراء أمام المجلس

٥٣٤ — الأصـل أنه لا يجوز لأجنبي مخاطبة المجلس بشخصه[1] ، ولكن لهذه القاعدة استثناء فيما يختص بالوزراء ، فقد نصت المـادة ٦٣ من الدستور على أن للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ، ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام .

فللوزير ، ولو لم يكن عضوا فى المجلس ، حق الدخول فى حرمه وحق الكلام بمجرّد طلبه . وهذا الحق يثبت للوزير ولو لم تكن هناك مناقشة أو استجواب . فله — كلما أراد — أن يبدى ما يشاء من الايضاحات عن المسائل التى تشغل الرأى العام ، ولو لم تكن هذه المسائل واردة فى جدول الأعمال ، بل ولو كان جدول الأعمال قد انتهى والجلسة موشكة الانفضاض ؛ وفى هذه الحالة ينفتح طبعا باب الرد للأعضاء عملا بنص المـادة (٣٢) من اللائحة .

٥٣٥ — للوزير أن يطلب الاذن بالكلام عن نفسه لابداء رأيه الخاص ، لأن مبـدأ التضامن الوزارى لا يقضى حتما بأن يكون الوزراء كلهم على رأى واحد فى جميع المسائل ، ولذا يجوز لأحد الوزراء أن يعارض أمام المجلس رأى بعض زملائه ، ولو كانوا هم الأكثرية .

(١) من أجل ذلك رفض رئيس المجلس مثول أحد الوزراء السابقين بين يدى المجلس للدفاع عن خطته التى كانت محل تحقيق لجنـة برلمانية ، وقد وافق المجلس على هـذا الرفض فى جلسـة أول سبتمبر سنة ١٩٢٦

٥٣٦ — حق الوزارة فى مخاطبة المجلس لا ينفى حق المجلس فى مقاطعة الوزارة اذا تقدمت له غير حائزة لثقته ، بل يجوز للمجلس فى هذه الحالة أن يصدر قرارا بعدم الدخول مع الوزارة فى علاقة ما .

٥٣٧ — للوزير النائب حق الكلام بصفته نائبا ، كما له حق الكلام بصفته وزيرا ؛ ولكن اذا طلب الاذن بالكلام باعتباره نائبا فانه يفقد حينئذ امتيازه الدستورى المخول له باعتباره وزيرا ، فلا يعطى الاذن الا حسب الأصول وعند مجىء الدور كسائر الأعضاء .

٥٣٨ — «للوزراء أن يحضروا أى المجلسين» هذا هو النص الدستورى ، فهل يفسر على أنه نص عام يبيح للوزراء حضور الجلسات السرية وجلسات اللجان ، كما يبيح لهم حضور الجلسات العلنية ؟ هذا هو التفسير المعتمد فى فرنسا ، بيد أنه قد جرت العادة هناك بألا يكون حضور الوزراء جلسات اللجان الا بناء على استدعائهم ، ومتى فرغ من سماع أقوالهم وشرع فى المداولة ينسحبون .

أما عندنا فقد نصت المادة (٦٤) من اللائحة على أن للوزير ذى الشأن الحق فى حضور جلسات اللجان والاشتراك فى المناقشة بدون أن يكون له رأى معدود متى طلب هو ذلك من اللجنة .

هذا فيما يختص بالوزير ذى الشأن ، ولكن ما الحكم بالنسبة لغيره من الوزراء ، هل يثبت لهم حق حضور جلسات اللجان اذا طلبوا ذلك ؟

لقد نصت المادة (٦٧) من اللائحة على أن لكل عضو حق الحضور فى جلسات اللجان التى لم يكن من أعضائها بشرط ألا يتدخل فى المناقشة ، ولا يبدى ملاحظة ما ؛ وبناء على ذلك اذا كان الوزير عضوا فى المجلس فله بهذه الصفة أن يحضر جلسات اللجان حتى عند بحثها فى مشروع لا يختص به ، ولكن اذا لم يكن الوزير عضوا فى المجلس ، فالظاهر أنه لا يملك هذا الحق .

٥٣٩ — حق الوزير فى حضور المجلس والكلام فيه يثبت له بمجرد صدور المرسوم الملكى بتعيينه، ولو قبل نشره فى الجريدة الرسمية .

٥٤٠ — حق الوزير فى الكلام مقدم على حق كل عضو آخر، ولكن للوزير أن ينزل برضاه عن هذه الأولوية .

٥٤١ — من المقرر فى فرنسا أنه ليس للرئيس أن يرفض الإذن بالكلام للوزير الذى يطلب التكلم بعد اعلان نتيجة أخذ الآراء، ولكن فى مثل هذه الأحوال لا يجوز للوزير أن يتكلم إلا لإيضاح نيات الحكومة . أما اذا أخذ فى التعليق على قرار المجلس وشرح نتائجه ، فعلى الرئيس أن يقنعه بالامتناع عن استعمال حقه فى الكلام بهذا الشكل؛ والواقع أن تطبيق المبدأ القاضى باعطاء الوزير حق الكلام كلما شاء انما هو خاضع للقواعد الأساسية التى تقوم عليها المجالس، ولن يكون ثمة مجلس منظم اذا أبيح فتح باب المناقشة فى قرارات المجلس بعد صدورها واعلانها .

اذا أعطى الإذن بالكلام للوزير بعد اعلان نتيجة الاقتراع صار للاعضاء حق الرد على الوزير .

٥٤٢ — كما أن للوزير حق حضور المجلس، كذلك للمجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته ، ولا يغنى حضور المندوبين عن حضور الوزراء بأنفسهم . فاذا لاحظ أحد الأعضاء أن الوزراء لم يحضروا جميعا وطلب إيقاف الجلسة ، فللرئيس أن يوقفها بدون أخذ رأى المجلس ، فاذا لم يوقفها من نفسه وأصر طالب الإيقاف على طلبه، فعلى الرئيس أن يستشير المجلس .

المبحث الرابع — مندوبو الحكومة أمام المجلس

٥٤٣ — مهمة الوزراء فى المجلس مهمة جمة التفاصيل متشعبة الفروع ، فهم بحكم الدستور يشتركون مع المجلس فى العمل التشريعى، فيقومون باقتراح مختلف المشروعات ويتولون شرحها والدفاع عنها أمام المجلس، وهم بحكم مسئوليتهم السياسية

مطالبون بتبرير سياستهم أمام المجلس آنا بعد آن ، لا سيما عند قيام المشاكل والأزمات ، كما أنهم ملزمون بتقديم كل ما يطلب اليهم تقديمه من الايضاحات والبيانات ، حتى عن أدق التفاصيل وأصغر الشؤون مما يقع فى دائرة اختصاصهم .

لهذه الاعتبارات ، وأيضا لأنه كثيرا ما يتفق أن تنعقد جلسات المجلسين كليهما فى وقت واحد بحيث يتعين أن تكون الحكومة ممثلة فيهما فى آن واحد ، نصت المادة (٦٣) من الدستور على أن للوزراء أن يستعينوا فى المجلس بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم .

٥٤٤ — فى فرنسا يحصل الانتداب بمرسوم من رئيس الجمهورية يبين اسم المندوب ويحدد المشروع الذى انتدب لتأييده أمام المجلس .

أما عندنا فقد جرى العمل على الاكتفاء بخطاب يرسله الوزير المختص الى رئيس المجلس ببيان اسم المندوب والموضوع الذى انتدب من أجله ، وهذا الخطاب يتلى فى الجلسة . وانما يشترط أن يصدر قرار المجلس بالموافقة على الانتداب قبل أن يدخل المندوب قاعة الجلسة .

٥٤٥ — نصت اللائحة فى فرنسا على أن يكون للمندوب من الحق فى حضور المجلس وفى الكلام مثل ما للوزير ، وذلك فيما يختص بالمشروع المنتدب لأجله ، ومع أنه لا يوجد عندنا نص صريح بهذا المعنى ، فان العمل قد سار على ذلك .

بما أن حق المندوب فى حضور المجلس وفى الكلام أمامه محدود بالمشروع الذى انتدب لأجله ، فليس له أن يشهد الجلسة إلا أثناء المناقشة فيه ، فاذا وقفت المناقشة أو انتهت وجب أن ينسحب . وبديهى أنه ليس للمندوب حق الدخول فى المجلس أو الكلام فيه إلا بعد أن يدرج الموضوع الموفد لأجله بجدول الأعمال وعند ما تبدأ مناقشته .

٥٤٦ — الوزراء دون المندوبين هم المسئولون وحدهم أمام المجلس ، والمندوبون بطبيعة الحال لا يتكلمون بالاصالة عن أنفسهم ، بل بالنيابة عن وزرائهم ،

فليس لهم أن يدافعوا أمام المجلس عن تصرفاتهم الخاصة ، وليس للأعضاء أن يتحدوهم لمثل هذا الدفاع .

٥٤٧ — يجوز للوزير أن يستعين بمن شاء من موظفى وزارته عند المناقشة فى الاستجوابات ، ولكن لا يجوز قط أن يستنيب عن نفسه أحد موظفيه فى هذه المناقشات ، لأن المفروض فى الاستجواب أن يتناول مسئولية الوزارة ومسئلة الثقة بها من ناحية ما ، فلا بد أن يكون المجيب هو الوزير بنفسه ، وان كان من الجائز — كما قدّمنا — أن يستعين بأحد موظفيه فى الإجابة على المسائل الادارية والتفصيلية مما تستثيره المناقشة .

٥٤٨ — هل يجوز للوزير أن يستنيب عن نفسه أحد موظفيه للاجابة على ما يوجه اليه من الأسئلة ؟

فى فرنسا لا يجوز ذلك ، فاذا قدم سؤال مستعجل وحال سبب قاهر دون حضور الوزير المسئول بنفسه ، فله أن ينيب عنه أحد زملائه الوزراء .

أما عندنا فقد جرى العمل على جواز الأمرين كليهما : إنابة الوزير فى الاجابة إما أحد زملائه الوزراء ، وإما مندوبا من كبار موظفيه .

وعندى أن الطريقة التى انتهجت عندنا أقرب الى الصواب ، لأن المفروض فى الأسئلة أنها تنصب على أمور تفصيلية من إدارية أو فنية لا ينتظر أن تكون لها علاقة بمسئلة الثقة ، وكثيرا ما يحصل أن يطلب السائل إيضاحات إضافية قد لا يتفق للوزير الذى ينوب عن زميله أن يكون ملما بها ، وبالعكس فإن مثل هذه البيانات قد تكون أحسن تأدية بكبار الموظفين الذين هم فى الواقع متوفرون على الشؤون الإدارية والفنية ، فتخويل الوزير الحق فى إنابة أحد موظفيه للاجابة على الأسئلة الموجهة اليه طريقة حسنة (أولا) لتنجيز العمل بسرعة دون إخلال بمبدأ المسئولية الوزارية ، (ثانيا) لتمكين السائل من الحصول على مايريد من الإيضاحات والبيانات الإضافية الشافية دون أن يضطر الى تقديم سؤال جديد مع ما فى ذلك من إضاعة الوقت على السائل والمجلس .

المبحث الخامس — رسائل الحكومة للمجلس

٥٤٩ — فيما عدا خطبة العرش للحكومة أن تبدى فى المجلس ما تشاء من التصريحات والتبليغات إما شفاها فى الجلسة وإما كتابة . فالتبليغات الكتابية إما أن ترسل الى رياسة المجلس وإما أن يقرأها أو يودعها على المنبر أحد الوزراء، وتكون موجهة الى الرئيس، وعلى الرئيس فى حالة إرسالها اليه أن يطلع المجلس عليها فى بدء أوّل جلسة . ويجرى طبعها اذا قرّر المجلس ذلك ، أعنى أن طبعها أمر اختيارى، بخلاف مشروعات القوانين المقدّمة من الحكومة وما يرفق بها من المستندات والمذكرات، فان طبعها يحصل حتما بغير حاجة الى قرار من المجلس .

٥٥٠ — فى فرنسا ليس حتما أن تبدى الوزارة تصريحاتها أمام المجلس فى جلسة علنية كاملة، بل يجوز لها أن تطلب الى المجلس انتخاب لجنة من أعضائه لسماع ما تلقيه عليها من البيانات فى مسئلة من المسائل خشية اذاعتها على الملأ، وفى هذه الحالة يجوز للجنة بعد سماع البيانات أن تقرّر إطلاع المجلس كله عليها، وعندئذ يتولى الوزير المختص لا مقرّر اللجنة إلقاء البيانات على المجلس .

عندنا لم يحصل شىء من ذلك، وفى نظرى أنها طريقة حسنة بشرط أن يلاحظ المجلس تمثيل الأحزاب كلها فى اللجنة المنتدبة لسماع بيانات الحكومة، وإلا فاتباع غير هذه الطريقة أفضل .

٥٥١ — للمجلس أن يطالب الحكومة بابداء ما لديها من تصريحات، أو بتبليغه ما عندها من أوراق ومستندات عن أية مسئلة معينة، وللحكومة فى هذه الحالة أن تجيب أو ترفض تحت مسئوليتها . بيد أنه من الأصول المقرّرة أن تعطى الحكومة حرية التصرف التام فيما يتعلق بإفشاء وقائع أو تبليغ مستندات خاصة بأمر لا يزال معلقا لم يبت فى شأنه . وغنى عن البيان أن مصلحة البلاد كثيرا ما تقضى بأن تظل المفاوضات الدائرة بين الحكومة وغيرها من الدول أو الهيئات دائرة طى الكتمان حتى تنتهى الى نتيجة يمكن إعلانها إما بالنجاح وإما بالفشل .

غير أنه يجوز للمجلس إذا لم تقدّم الحكومة اليه أو إلى اللجنة المختصة المعلومات التى تستدعى الظروف تقديمها، أن يطالبها بهذا التقديم، وإنما قراره هذا لا يمكن أن يكون ملزما للحكومة — كما قدمنا — بل لها دائما أن تصر على عدم الإفشاء تحت مسئوليتها طبعا .

المبحث السادس — رسائل المجلس للحكومة

٥٥٢ — يحصل الاتصال الرسمى بين المجلس والحكومة بواسطة رئيس المجلس، فهو يتخاطب رأسا مع الملك أو مع الوزراء تبعا لمقتضى الحال، وأول مخاطبة مع الملك تبليغه تكوين المجلس النهائى، ثم يأتى الرد على خطبة العرش . أما الرسائل الأخرى فتبلغ من الرئيس الى الوزراء، ويشتمل معظمها على الصور الرسمية لمشروعات القوانين والقرارات التى اعتمدها المجلس .

المبحث السابع — محفوظات المجلس

٥٥٣ — محفوظات المجلس ليست مباحة للجمهور، كذلك داره، وكذلك أعمال لجانه . والواقع أنه ليس فى المجلس شىء علنى مباح للجمهور سوى ما قرّر الدستور علنيته، أعنى الجلسات . أما سائر ما يتعلق بالمجلس فهو، بالرغم من صبغته القومية، مما يحظر على الجمهور الوصول اليه الا حسب نصوص اللائحة وقرارات المكتب .

٥٥٤ — لايجوز إعطاء صورة رسمية من محفوظات المجلس حتى لأعضائه إلا بقرار من المجلس نفسه دون سواه، ولا يجوز لأحد غير الأعضاء الاطلاع على المستندات فى مكانها وأخذ صور منها .

٥٥٥ — كل ما يرد الى المجلس من الرسائل والمستندات يعتبر مملوكا له، فلا يجوز التصرف فيه إلا بإذن من المجلس نفسه . ولكن من المقرر فى فرنسا أنه اذا

شكلت لجنة تحقيق من أعضاء المجلس لمعاونة الجهات القضائية، فلهذه اللجنة أن تبلغ هذه الجهات مايصل اليها من المعلومات بغير استشارة المجلس .

٥٥٦ — اذا وردت إلى احدى اللجان وثيقة من خارج المجلس، ورأت اللجنة ضرورة اطلاع المجلس عليها ، فأمر طبعها وتوزيعها يجب فى فرنسا أن يصدر به قرار من المجلس نفسه . أما عندنا فيكفى الرجوع الى المكتب للحصول على موافقته، وهذا أقرب الى الصواب، لأنه أسرع فى العمل، ولأن المكتب يملك التصرف فيما هو أجل شأنا من ذلك .

الفصل الثانى

العلاقات بين المجلسين

٥٥٧ — من المبادئ المقررة فى الدساتير وجوب استقلال كل من المجلسين فى عمله، وحسم أسباب التأثير من أحدهما على الآخر جهد المستطاع. ولما كانت المناقشة فى المجلسين تجرى فى جلسات علنية، فالخوف من هذا التأثير يكون عظيما إذا أبيح لهما أن يتناقشا فى وقت واحد فى موضوع بعينه. لهذا نصت المادة (١٣٨) من اللائحة على أنه اذا تقدّم لكل من مجلسى النوّاب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد، وكانت المناقشة فيه قد بدأت فى مجلس الشيوخ، فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج فى جدول أعمال مجلس النوّاب إلا بعد صدور قرار نهائى بشأنه من مجلس الشيوخ.

وليلاحظ هنا أن الممنوع هو ادراج المشروع أو الاقتراح فى جدول الأعمال للمناقشة فى الجلسة العلنية، أما فحص المشروع أو الاقتراح فى اللجنة فأمر مباح؛ لهذا يجوز لكلا المجلسين أن يدرسا فى وقت واحد بواسطة لجانهما المشروعات والاقتراحات المتماثلة، والذى يقدم اليه منهما قبل الآخر تقرير اللجنة له الحق فى إدراج المشروع أو الاقتراح فى جدول الأعمال من غير التفات الى أيهما كان الأسبق فى اقتراح المشروع أو الاقتراح.

وليلاحظ كذلك أنه لا يكفى لمنع ادراج المشروع أو الاقتراح فى جدول الأعمال بأحد المجلسين أن يكون المشروع أو الاقتراح قد أدرج فى جدول أعمال المجلس الآخر، بل لا بد أن تكون المناقشة قد بدأت فيه بالفعل.

٥٥٨ — المادة (١٣٨) تسرى على اقتراحات الرغبات، كما تسرى على اقتراحات القوانين ومشروعاتها: (أوّلا) لأن النص فيها عام، (ثانيا) لأن حكمة

النص فى الحالتين واحدة . وذلك أن تأثير أحد المجلسين فى مناقشات المجلس الآخر لا يجوز أن يحصل بواسطة اقتراحات الرغبات، كما لا يجوز أن يحصل بواسطة اقتراحات القوانين .

ومع أن النص لم يتعرض للمناقشة فى الاستجوابات، فالقياس المنطق يقضى بأن يسرى حكمه عليها أيضا، بمعنى أنه لا يجوز لأحد المجلسين المناقشة فى استجواب عن موضوع قدم عنه استجواب للمجلس الآخر وبدأت مناقشته فيه، بل يجب الانتظار حتى يصدر قرار المجلس الذى بدأت فيه المناقشة .

٥٥٩ — حسن تنفيذ المادة (١٣٨) يستوجب تبادل جداول الأعمال بين المجلسين .

٥٦٠ — مشروعات القوانين التى يعتمدها أحد المجلسين ترسل الى رئيس المجلس الآخر مباشرة من غير وساطة الحكومة تفاديا من خلط السلطات، وانما ينبغى اخطار الوزير المختص حتى يكون على بينة من الأمر (المادة ١٣٩) .

٥٦١ — لقد ذكرنا عند الكلام على اجراءات النظر فى مشروعات القوانين أن المشروعات الواردة من مجلس الشيوخ يكون حكمها من حيث هذه الاجراءات حكم المشروعات المقدمة من الحكومة سواء بسواء ، وانه اذا كان مجلس الشيوخ قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى مجلس النواب فى مسئلة استعجالها، ويكون ذلك بأمر الرئيس من تلقاء نفسه (المادة ١٤٠) .

٥٦٢ — المشروعات التى ترد من الشيوخ فيوافق عليها النواب بلا تعديل ترفع الى الملك بمعرفة رئيس مجلس النواب وبواسطة الوزير المختص (المادة ١٤١) .

٥٦٣ — اذا رفض مجلس الشيوخ مشروعا أقره مجلس النواب، فلايجوز لمجلس النواب اعادة النظر فيه الا بعد مضى شهر على الأقل من تبليغه قرار مجلس الشيوخ بالرفض .

فى فرنسا تقرر أنه لا يشترط لتحتيم مضى الشهر أن يكون المشروع المراد استئناف نظره متفقا مع المشروع المرفوض حرفا حرفا، بل يكفى أن يتفق المشروعان فى المبدأ، وان وقع بينهما خلاف تفصيلى بسيط .

٥٦٤ — اذا كان الذى رفض ليس المشروع المرسل من مجلس النواب برمته، بل بعض مواد منه جاز لمجلس النواب أن ينظر فورا فى المواد المرفوضة بمجرد اعادة المشروع اليه ، لأن الرفض فى هذه الحالة انما هو فى الحقيقة تعديل للمشروع السابق لمجلس النواب اقراره .

٥٦٥ — من الأساليب الجائز اتباعها فى فرنسا — ولا بأس من اتباعها هنا أيضا — أن يقرر أحد المجلسين — من غير أن يتعرض للبت فى الموضوع — فصل مادة أو أكثر من مشروع أقره المجلس الآخر، ومآل هذا الفصل إيقاف أخذ الرأى على الجزء المفصول مما سبق للمجلس الآخر اعتماده، والتصريح بأن هذا الجزء لم يرفض ولم يقبل وانما هو قد أصبح خارجا عن المشروع المعتمد . وهذا الاجراء لا غبار عليه اذا اتبع فى القوانين المالية فانها قوانين مستعجلة ، ولا مانع من ارجاء ما قد يرد فيها من المسائل المعقدة لبحث آخر مستوفى ، لا سيما وأن هذه القوانين لا تربط فى العادة بين مختلف أجزائها رابطة من مبدأ مشترك . أما القوانين العادية الأخرى فقد لا يحسن فيها اتباع هذه الطريقة : (أولا) لأنها لا تكون فى العادة مستعجلة، (وثانيا) لأنه يكون بين مختلف أجزائها صلة ارتباط لا يمكن معها فصل بعضها عن بعض من غير اخلال بروحها ومرماها .

٥٦٦ — ذكرنا فيما مضى أن سلطة المجلسين فى التشريع متساوية، فاذا وقع خلاف بينهما على مشروع ما، فلا سبيل لترجيح رأى أحدهما على رأى الآخر. وعلى ذلك فان المشروع المختلف عليه يظل متداولا بينهما ، حتى يتم الاتفاق عليه أو يهمل .

على أن الدستور قد استثنى من هذه الحالة مشروع الميزانية نظرا لما له من الاهمية والاستعجال، فقد نص فى المادة (١٦٦) على أنه : « اذا استحكم الخلاف

بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة، ويعمل بذلك الى أن يصدر قانون بما يخالفه » ، وقد اجتمع المجلسان عندنا فعلا بهيئة مؤتمر تطبيقا لهذا النص الدستورى ، وكان ذلك فى ٧ يوليه سنة ١٩٢٧

٥٦٧ — بينا أنه ليس ثمة طريقة الزامية يتحتم الالتجاء اليها لتسوية الخلاف بين المجلسين فيما عدا الخلاف على أبواب الميزانية . بيد أن اللائحة قد أشارت الى طريقة اختيارية يتذرع بها المجلس لتسوية الخلاف اذا وجد فى ذلك فائدة مرجوة، وذلك حيث نصت فى المادة (١٤٣) على أنه :

«اذا أدخل مجلس الشيوخ تعديلا فى مشروع قانون قرره مجلس النواب، فلهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من مجلس الشيوخ للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان .

« ولمجلس النواب فى هذه الحالة أن يندب لهذه المهمة نفس اللجنة التى سبق لها فحص المشروع، أو أن يعين لهذا الغرض لجنة جديدة، فاذا اتفقت اللجنتان على نص، فاللجنة المندوبة من قبل مجلس النواب ترفع له تقريرا عن ذلك، وتحصل المناقشة فى المجلس على النص الجديد» .

٥٦٨ — محل اقتراح اللجنة المشار اليها آنفا إنما يكون عند مايسجل الخلاف بين المجلسين بصدور قراريهما كليهما عن المشروع المختلف عليه . أما قبل ذلك فلا محل طبعا لعرض هذا الاقتراح ؛ أعنى أن اقتراح اجتماع اللجنتين إنما يكون محله عند ما يعاد الى أحد المجلسين مشروع سبق له اعتماده ، سواء أكانت هذه الاعادة هى للمرة الأولى أو الثانية أو الثالثة ... الخ .

٥٦٩ — تقرر فى فرنسا أنه لا يجوز اقتراح بندب لجنة التوفيق الا عند اعادة المشروع من المجلس الآخر، وقبل اتخاذ أية خطوة فى سبيل بحثه للمرة الثانية أو الثالثة على حسب الأحوال . فلا يسوغ تقديم هذا الاقتراح بعد أن يكون

المشروع المردود قد أحيل على اللجنة المختصة وبمناسبة المناقشة فى تقرير هذه اللجنة ، والحكمة فى ذلك وجوب استقلال لجنة التوفيق ومع وجود تقرير مقدم من اللجنة المختصة لا يوجد هذا الاستقلال . هذا هو ما تقرر فى فرنسا ، ولكن قد يعرض هنا سؤال وهو : ما الحكم اذا كانت اللجنة المختصة نفسها هى التى أشارت بندب لجنة للتوفيق؟ لا شك عندى فى أن الاقتراح يكون عندئذ مقبولا ، لأن علة الخطر قد انتفت .

٥٧٠ — صدور الاقتراح إما أن يكون من رئيس اللجنة التى نظرت الموضوع أو من أى عضو آخر ، ولكن لا يجوز صدوره من الحكومة حتى لا يعد عملها تدخلا بين المجلسين .

٥٧١ — قرار المجلس بالموافقة على اقتراح ندب اللجنة يرسل بواسطة الرئيس الى رئيس المجلس الآخر ، فيأمر بتلاوته فى الجلسة ، وعندئذ يعرض على المجلس أمران للبت فيهما :

(أولا) هل ثمة محل لعقد لجنة مختلطة ؟

(ثانيا) ما هى اللجنة التى يريد المجلس ندبها لهذه المهمة؟

ويجوز البت فى الأمرين معا بقرار واحد ، أو بقرارين متتابعين .

٥٧٢ — لمن تكون رياسة اللجنتين؟

المتبع فى فرنسا أن تحتفظ كل من اللجنتين بكيانها الخاص ، ولكن ادارة المناقشات تكون لرئيس لجنة الشيوخ ، وفى بعض البلدان الأخرى يتناوب الرئيسان الرياسة .

٥٧٣ — اذا اتفقت اللجنتان على نص ، فان كلا من المجلسين يبقى مع ذلك محتفظا بحريته فى البحث والمناقشة والتعديل ، ويعرض النص المتفق عليه أولا على المجلس الذى أعيد اليه المشروع أخيرا ، فيقرر إما اعتماده أو تعديله أو رفضه ؛

فاذا اعتمده وكان مطابقا للنص الذى أقره المجلس الآخر انتهى الأمر . أما اذا كان غير مطابق ، أو اذا أدخلت عليه تعديلات ، فعندئذ يحال ثانية على المجلس الآخر .

أما اذا لم تتفق اللجنتان ، أو اذا أصر المجلس على قراره الأول دون أن ينظر فى انتداب لجنة للتوفيق ، فعندئذ لا يجوز له أن ينظر المشروع من جديد الا بعد مضى شهر كامل من يوم عدم اتفاق اللجنتين أو صدور قراره بالاصرار .

كذلك تكون الحال فيما لو رفض المجلس اقتراح ندب اللجنة ، وعندئذ يبتدئ الشهر منذ صدور قرار الرفض .

٥٧٤ — اذا رد الى مجلس نواب جديد مشروع عدله مجلس الشيوخ بعد اقراره من مجلس نواب قديم ، فهل يكون ثمة محل لاقتراح ندب لجنة للتوفيق من قبل مجلس النواب الجديد ؟

الظاهر أن الجواب بالنفى ، لأنه لا محل للتوفيق الا عند التيقن من وجود الخلاف ، وقد لا يكون لدى المجلس الجديد اعتراض على تعديل مجلس الشيوخ ، فلا بد إذن من نظر المشروع أولا .

٥٧٥ — من القواعد المقررة أنه لا يجوز لأحد المجلسين أن يتدخل فى أعمال المجلس الآخر ، ولكن يجوز لأحدهما أن يصدر قرارا بدعوة الحكومة الى أن تؤيد وتستعجل لدى المجلس الآخر مشروعا أو اقتراحا سبق له اعتماده ، بشرط ألا يكون فى عبارة القرار ما يمس استقلال ذلك المجلس .

٥٧٦ — كذلك لا يجوز لأحد المجلسين أن ينتقد أعمال المجلس الآخر ولا ما يصدره من القرارات أو ما يقال فيه من العبارات ، وإلا أدى الأمر الى الاخلال باستقلال كل منهما ، والى خلق أسباب التنافر والاحتكاك فيما بينهما ، فيصبح من المتعذر حسن سير النظام البرلمانى .

٥٧٧ — جرت العادة فى فرنسا بأنه عند ما يريد المجلسان إيقاف جلساتهما ، وعلى الأخص لمدة طويلة ، يجرى تحديد ابتداء الإيقاف وانتهائه بالاتفاق بين

الرئيسين أوّلا من غير إخلال طبعا بما لكل من المجلسين من الحرية المطلقة فى إطالة أو تقصير مدّة الإيقاف بعد تحديدها على هذه الصفة .

٥٧٨ — لامانع يمنع أحد المجلسين من أن يقرّر إجراء تحقيق عن وقائع قرّر المجلس الآخر تحقيقها أيضا ، وفى هـذه الحالة يجب أن تعمل كل من لجنتى التحقيق منفردة ، فلا يجوز لهما الاجتماع أسوة بلجنتى التوفيق .

الباب السادس

النظـــام فى المجلس

الفصل الأول

الجـــزاءات

المبحث الأوّل — حق المجلس فى مؤاخذة أعضائه

٥٧٩ — فكرة توقيع الجزاءات على أعضاء المجلس هى من الأمور التى لا تسيغها النفس لأوّل وهلة، لما تنطوى عليه من معنى التضييق على الحرّية والمساس بالكرامة؛ ولكن غنىّ عن البيان أن الضرورات تبيح المحظورات، وأن كثيرا من المسائل التى ينبو عنها الذوق لأوّل وهلة لا يلبث أن يتكشف عن حكمة عالية وفكرة سديدة متى استقصى الباحث أسبابه وتعرف علله. ففكرة توقيع الجزاءات البرلمانية على مافيها للنفس من غضاضة إنما ترمى الى غاية سامية خليقة أن تبررها كل التبرير، وما هى الا تمكين المجلس من أداء واجبه، وتذليل ماقد يعترضه دون ذلك من عقبات وعراقيل.

والواقع أن المجالس النيابية انما وجدت للقيام بعمل معين هو المناقشة واصدار القرارات. وبديهى أن هذا عمل لا يمكن أن يؤدى الا فى جو من الهدوء والنظام، فاذا اضطرب جوّ المجلس بما يخل بنظامه أو يذهب بهدوئه تعذر عليه أن يواصل عمله؛ فاذا نحن لاحظنا بجانب ذلك أن المجالس النيابية ما هى الا جماعات من

البشر، كلهم معرض للتأثر بمتنوّع النزعات، والانفعال بمختلف الشهوات، وأن هذه الجماعات تكون فى الغالب منتمية الى أحزاب متباينـة المشارب، متفاوتة الميول، وأن احتشادها فى صعيد واحد مع ما قد يترتب عليـه من تصادم آرائهـا واحتكاك ميولهـا خليق بأن يكون مثار العواصف والاضطرابات، والأهواء والشهوات — نقول اذا نظرنا الى كل هـذه الاعتبارات، لرأينا من المحتم على المجالس النيابيـة — للتمكن من تأدية مهمتها — أن تحمى نفسها من كل ما يعكر عليها جوّها، ويعطل عليها عملها. وانمـا تكون هـذه الحماية بأن يسلح المجلس نفسـه بقوّة تأديبية لردع كل من يقـدم من أعضـائه على الاخلال بنظـامه، والخـروج عن مقتضى أحكامـــه.

فحق المجلس فى مؤاخذة أعضـائه نتيجة مباشرة لنفس وجوده. والواقع أنه لا ضمان لبقاء المجلس ان لم يعترف له بهـذا الحق، والا أصـبح فى اسـتطاعة كل عضو أن يضع المجلس بمجـرّد رغبته وبمحض هواه أمام حالة واقعة لا سبيل معها الى مواصلة عمله.

٥٨٠ — غير أنه قد يقال اذا لم يكن ثمة مفرّ من تخويل المجلس حق المؤاخذة، فقـد يكفى لإدراك الغرض المنشود قصر الجزاءات على وسائل الاكراه الأدبيـة دون وسائل الاكراه المـادية، فلا يجوز مثـلا تقرير عقوبة الاخراج من الجلسـة، والحرمان من حضور الجلسات. والجواب على هـذا الاعتراض أن حمـاية المجلس نفسـه من شغب المشاغبين وتهويش المهوشين يجب أن تكون حماية كافية وافية، وأن العوامل التى تهدد المجالس السياسية بإخلال نظامها وعرقلة أعمالهـا هى من القوّة والخطورة بحيث لا يكفى لزجرها مجرّد الروادع الأدبية، واذا كان الدستور قد رأى أن يذهب فى هـذا الباب الى حدّ إجازة فصل العضو من عضويته، فلا غبار على اللائحة اذا هى ذهبت الى حدّ إجازة الاخراج من الجلسة، والحرمان مؤقتا من حضور الجلسات.

أضف الى ذلك أن الدستور قد جعل أعضاء البرلمان فوق متناول القانون فى كل مايبدونه بالمجلس من الأقوال ومايعربون عنه من الآراء . وغنى عن البيان أن هذه الحماية — التى انما قررت لتأمين الأعضاء على حريتهم الفكرية، وضمان استقلالهم فى الرأى — ليس معناها تخويلهم الحق فى تجاوز حدود القانون ، والاعتداء على حرماته . لهذا كان حتما على المجلس أن يتخذ لنفسه من السلطة التأديبية ما يكفى للقيام مقام القانون توفيقا بين مقتضيات استقلاله وبين مقتضيات النظام العام .

أضف الى ذلك أن اللائحة عندنا لم تذهب فى تشديد العقوبات الى الحدّ الذى بلغته لائحة مجلس النواب فى فرنسا مثلا ، وهى من أرقى البلاد نظاما برلمانيا ، فإن اللائحة هناك تجيز حبس العضو مدّة معينة فى مكان معين .

٥٨١ — وثمة اعتراض آخر قد يوجه الى ما تتخذه المجالس لنفسها من السلطة التأديبية ، وهى أن هذه السلطة لا يجوز أن يكون لها من القوة الالزامية مالسائر القوانين ، فانها لاتستند الى قانون يقره المجلسان ويصدّق عليه الملك ، بل هى مبنية على قرارات يصدرها كل من المجلسين بمفرده . والجواب على هذا الاعتراض أظهر من أن يحتاج الى بيان ، وذلك أنه لما كان الاستقلال من أخص مظاهر المجالس النيابية كان من المحتم أن لا يسمح لأية هيئة أجنبية عن المجلس بالتدخل فيما يقرّره لنفسه من السلطة التأديبية . وكيف يعقل مثلا أن يتعرّض مجلس الشيوخ لتعديل الاجراءات والجزاءات التى يرتضيها النواب لأنفسهم ، أم كيف يعقل أن تتدخل الحكومة فى أمثال هذه الأمور ، فتقر مما اعتمده المجلس هذا النص وترفض ذاك ؟

إن كل مجلس أدرى بحاجاته وبكيفية تسيير مناقشاته ، فاليه وحده يجب أن يترك البت فى أمر الجزاءات التى يوقعها على من يخالفون لائحته ، وقرار المجلس فى هذا الشأن إنما يصدر بموافقة الأغلبية ، فلا يمكن أن يعترض عليه إلا من الأقلية ،

ولكن كل عمل تقرّه الأغلبية يصبح بحكم النظام البرلمانى منسوبا الى الهيئة كلها ولا يقدح فى صحته عدم موافقة الأقلية .

٥٨٢ — لا يجوز الاحتجاج على أى اجراء تأديبى متخذ طبقا لأحكام اللائحة ، فاذا أرسل احتجاج من هذا القبيل الى الرئيس ، فليس له أن يطلع المجلس عليه ، واذا أراد صاحبه تلاوته فى الجلسة فعلى الرئيس أن يمنعه .

٥٨٣ — توقيع الجزاءات على أعضاء كل مجلس هو من اختصاص هـذا المجلس دون سواه ؛ فلا يجوز الطعن ولا يقبل الاستئناف ضدّ قراراته التأديبية أمام أية هيئة أو محكمة . هذا ما يقضى به مبدأ فصل السلطات .

ومما يذكر بهذه المناسبة ماحدث فى فرنسا عام ١٨٧٩ إذ خصم من أحد أعضاء مجلس النوّاب جزء من مكافأته البرلمانية تنفيذا لقرار تأديبى من المجلس ضـدّه ، فرفع العضو دعوى على المراقبين الذين نفذوا هـذا الخصم ، وكانت حجته فى هـذه الدعوى أن المكافأة قررت بقانون ، فلا يجوز الخصم منها إلا بقانون ، ولما كانت اللائحة غير صادرة بقانون ، بل بقرار ، فلا يجوز الاستناد عليها لتقرير الخصم ، ولكن المدافع عن المجلس طلب الحكم بعدم الاختصاص اعتمادا على أن تصرفات المجلس خارجة عن سلطة المحاكم ، فحكمت المحكمة بعدم الاختصاص ، وأيدتها فى ذلك محكمة الاستئناف ، ثم محكمة النقض والابرام بقرار جاء ضمن حيثياته :

« حيث ان طلب ملتمس النقض يرمى مباشرة الى فتح باب البحث فى القوة الالزامية للائحة مجلس النوّاب ، وحيث ان السلطة القضائية لاتملك النظر فى مثـل هذا الطلب ، وإلا كان عملها هـذا اعتداء بينا على مبدإ فصل السلطات ، وحيث ان مجلس النوّاب ماهو إلا شطر من السلطة العامة التى تتمثل فيها سيادة الدولة ، وعلى ذلك تكون جميع تصرفاته ، ولا سيما لائحته التى حصلت المناقشة فيهـا وأخذ الرأى عليها فى الجلسة العلنية ، خارجة عن اختصاص المحاكم — لهـذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم اختصاصها » .

٥٨٤ — الجزاءات التى يجوز توقيعها هى وحدها المنصوص عليها فى اللائحة ، فلا يجوز للمجلس أن يقرر ارتجالا لحالة فردية معينة عقوبة غير منصوص عليها فى اللائحة .

٥٨٥ — للمجلس أن يقرر توقيع جزاء على عضو مستقيل ، مادامت استقالته لم يبت فيها .

٥٨٦ — هل يجوز للمجلس مؤاخذة أعضاء الحكومة ؟

هذه المسألة ليست لها فى البلاد الدستورية إلا أهمية نظرية ، لأن مسئولية الوزارة أمام المجلس لا تجعل لها شأنا من الوجهة العملية ، إذ يكفى أن تعرب الأكثرية عن مجرد استيائها من الحكومة ، ولو بطريقة غير مباشرة ، لكى تسقطها عن كراسيها . فيصعب إذن تصور الحالة التى تلجأ فيها الأكثرية الى الاعراب عن عدم ثقتها بالحكومة بتوقيع جزاءات تأديبية على أعضائها ، بدلا من التذرع الى غرضها بالطريقة السهلة الميسورة ، طريقة الاستجواب وسحب الثقة .

بيد أنه قد تحدث أحوال يسىء فيها أحد الوزراء الى المجلس بألفاظ جارحة من غير أن يعرض الثقة به ، فضلا عن الثقة بالوزارة كلها ، الى الضياع . ففى هذه الحالة يجوز التساؤل عما إذا كان للمجلس حق مؤاخذته دون إحداث أزمة وزارية .

وللجواب على هذا السؤال ينبغى التمييز بين الوزراء الذين هم أيضا أعضاء فى المجلس ، والوزراء الذين ليسوا كذلك . فأما هؤلاء الأخيرون فلا سبيل للمجلس الى مؤاخذتهم قانونا ، وأما الأولون فالظاهر أنه من الجائز مؤاخذتهم بشرط ألا يكون الجزاء مناقضا لنصوص الدستور ، فالتنبيه الى مراعاة النظام جائز ، ولكن المنع من الكلام والإخراج من الجلسة والحرمان من حضورها مؤقتا ، كل هذا غير جائز لمناقضته لنص الدستور القائل بأن للوزراء دائما حق حضور المجلس وحق الكلام .

ومما يذكر بهذه المناسبة أن المسألة أثيرت فى مجلس بروسيا أيام بسمرك ولم يكن عضوا فى المجلس ، فقد حدث أن وجه اليه الرئيس بعض ملاحظات ، فردّ

عليه بسمرك قائلا : إن سلطة الرئيس التأديبية تنقطع دون مقعد الوزراء . فأجابه الرئيس قائلا : إن سلطته لا تحدّ إلا بجدران القاعة الأربعة . فصفق المجلس استحسانا لهذا الردّ، وكان هذا الاستحسان موافقة ضمنية على نظرية الرئيس .

٥٨٧ — هل للمجلس سلطة تأديبيـة على غير أعضائه كالأفراد المتفرجين مثـلا ؟

الجواب على ذلك أنه فيما عدا ما نصت عليـه اللائحة فى المـادة (١٣٦) من تخويل الرئيس سلطة اخراج المتفرجين الذين يقع منهم تشويش ، وهذا فى الحقيقة تدبير دفاعى لا جزاء تأديبى — نقول إنه فيما عدا ذلك ليس للمجلس أن يوقع على غير أعضائه أدنى عقوبة . والواقع أنه لمـا كان من غير الجائز توقيع أية عقوبة على فرد من الأفراد إلا بقانون، ولمـا كانت اللائحة هى مجرّد قرار وليست بقانون، فمن الجلى أن حكمها لا يمكن أن يتعدّاها الى غير الخاضعين لهـا بطبيعة الحال . هذا هو المقرر عنـدنا وهو يطابق المتبع فى فرنسا الآن ، بيـد أن الحال ليست كذلك فى انجلترا ، حيث يجوز للمجلس أن يأمر بحبس الذين يعتدون على كرامته أو كرامة أعضائه .

المبحث الثانى — الجزاءات وكيفية توقيعها

٥٨٨ — المحـافظة على النظام فى المجلس هى من اختصاص الرئيس دون سواه، فليس له أن ينزل عن سلطته فى هذا الصدد للمراقبين، بل يجب أن يقوم هو شخصيا بممارستها، فهو وحده الذى يأمر عند اللزوم برفع الجلسة واخلاء القاعة، وهو وحده الذى يوقع الجزاءات الداخلة فى حدود سـلطته بنص اللائحة ، وهو وحده الذى يقترح على المجلس توقيع الجزاءات الأخرى . فليس لعضو، ولو كان وزيرا، أن يطالب الرئيس بتوقيع جزاء، أو باقتراح توقيع جزاء، على عضو آخر . والواقع أن للرئيس فى هذا الباب سلطة واسعة، فله أن يتغاضى عن المخالفة، لا سيما اذا كانت موجهة الى شخصه، كما له أن يقترح توقيع جزاء أخف مما نصت عليه اللائحة . وقد

يكون توصل الرئيس الى المحافظة على نظام المجلس وتهدئة اضطرابه من غير اضطرار الى توقيع جزاءات شديدة أحفظ لكرامة الهيئة، وأضمن للسكينة .

٥٨٩ — الجزاءات التى نصت عليها لائحة مجلس النواب عندنا هى التالية متدرجة من الأخف الى الأشدّ :

(١) التنبيه البسيط الى مراعاة النظام، أو لفت النظر الى موضوع الكلام .

(٢) التنبيه الى مراعاة النظام مع التدوين فى المحضر، أو المنع من الكلام .

(٣) الاخراج من الجلسة .

(٤) الحرمان مؤقتا من حضور الجلسات .

الجزاءات المقررة فى مجلس نواب فرنسا هى التالية متدرجة من الأخف الى الأشدّ :

(١) التنبيه الى مراعاة النظام .

(٢) المنع من الكلام .

(٣) التوبيخ البسيط ، وهو يستتبع قطع نصف المكافأة مدة شهر مع نشر مائتى نسخة من قرار التوبيخ على حساب العضو فى دائرته الانتخابية .

(٤) التوبيخ مع الاخراج من الجلسة، وهو يستتبع قطع نصف المكافأة مدة شهرين، والحرمان من حضور الجلسات الخمس عشرة التالية مع نشر مائتى نسخة من قرار التوبيخ على حساب العضو فى دائرته الانتخابية ، فاذا أبى العضو الامتثال لأمر الخروج ، أو تكرر توقيع هذا الجزاء عليه فى نفس الدور يمتدّ الحرمان الى ثلاثين جلسة .

وظاهر من المقارنة أن الجزاءات فى فرنسا أشد جدا منها عندنا .

أما فى انجلترا فالجزاءات هى الانذار والتنبيه والتوبيخ ، فاذا عارض العضو فى التوبيخ كان للمجلس أن يأمر باخراجه أو باعتقاله مع حرمانه من حضور الجلسات مدة مؤقتة بحسب مايقرره المجلس .

٥٩٠ — (أ) التنبيه البسيط الى مراعاة النظام ولفت النظر الى موضوع الكلام هما أخف ضروب الجزاءات ، ويحصـل التنبيه بأن ينادى الرئيس العضو باسمه وينبهه الى المحافظة على النظام . والأمور التى تستوجب التنبيـه هى الاخلال بنظام الكلام ، أو مقاطعة المتكلم ، أو الخوض فى الشخصيات ، أو اسـناد أمور شائنة بسوء القصد ، أو المظاهرة بما يخل بالنظام (المـادة ٣٦ من اللائحة) . أما الأمور التى تستوجب لفت النظر ، فهى تكرار المتكلم أقوال غيره من الأعضاء ، أو خروجه عن الموضوع المطروح للبحث وعما يؤيد رأيه فيه (المـادة ٣٨ من اللائحة) .

من المقرر فى هذا الشأن أن كل طعن فى قرار صادر من المجلس ، أو فى قانون أقره المجلس يعتبر خروجا على نظام الكلام ، ويستوجب التنبيه . كذلك يعتبر الهتاف الذى يحصـل عند اعلان نتيجة أخذ الآراء تظاهرا مخلا بالنظام ، وللرئيس أن يمنعه .

أما الخوض فى الشخصيات ، فهو التعرض للأشخاص ، والتهجم عليهـم بألفاظ جارحة ، لا مجرد ذكر أسمائهم أثناء المناقشات . وكما لا يجوز التعريض بالأشخاص ، كذلك لا يجوز التعريض باللجان . والخوض فى الشخصيات ممنـوع على اطلاقه ، سواء أكان الأشخاص من أعضاء المجلس ، أم من الأجانب .

ومن المقرر كذلك أنه يجوز التنبيه لمراعاة النظام لا من أجل عبارة معينة أو لفظة مخصوصة وردت فى سياق كلام الخطيب ، بل أيضا من أجل مجموع خطابه برمته ومرماه .

٥٩١ — التنبيه البسيط ولفت النظر يصدران من الرئيس دون استشارة المجلس ، فلا محل لأخذ الآراء عليهما .

وللرئيس أن يصـدر التنبيه مشفوعا بالأسباب ، أى بعبارة استنكاره للألفاظ أو السلوك الذى دعا الى اصـداره . ويكون صدور التنبيه فى نفس الوقت الذى تقع فيه المخالفة ، أو على الأقل قبل افتتاح مناقشة جديدة . فاذا حصلت المخالفـة

ولم يلتفت اليها فى وقتها ، فلا محل لتوقيع جزاء عنها بعد ذلك ، وانما ينبغى فى مثل هذه الأحوال عدم اثبات الألفاظ المكوّنة للمخالفة فى مضبطة الجلسة .

٥٩٢ — فى فرنسا يطلب الرئيس من العضو قبل اصداره التنبيه الاعتذار عن سلوكه ، أو سحب العبارة التى أنكرها منه ، فاذا سحبها ، أو اعتذر ، لم يبق طبعا محل للتنبيه . كذلك للعضو بعد صدور التنبيه الحق فى تقديم ما يريده من الايضاحات ، وللرئيس السلطة العليا فى تقديرها ، فاذا رآها كافية ألغى التنبيه ، والا أبقاه . والمفهوم طبعا أن الغرض من هذه الايضاحات سحب العبارة التى استنكرها الرئيس ، أو الاعتذار عن التصرف الذى استدعى التنبيه ، فاذا زاد العضو الطين بلة بما يقدمه من الايضاحات ، كان للرئيس أن ينبهه الى مراعاة النظام مرة أخرى ، أو يقترح على المجلس توقيع جزاء أشد بحسب اختلاف الأحوال .

٥٩٣ — ليس للتنبيه البسيط ، ولا للفت النظر فى حد ذاتهما أثر يستتبعانه سوى ظهورهما فى المضبطة واحتمال تعليق الجرائد عليهما ، ومع ذلك يجوز للرئيس أن يقرر عدم اثبات التنبيه البسيط أو لفت النظر فى المضبطة . ولكن اذا تكرر التنبيه البسيط أو لفت النظر ، فانه يترتب عليهما من الآثار ما سوف نتكلم عنه فيما بعد .

٥٩٤ — (ب) المنع من الكلام والنص على التنبيه فى المحضر لا يقرران بأمر الرئيس ، بل بقرار يصدر من المجلس بناء على اقتراح الرئيس ، وبدون مناقشة .

ويحصل المنع من الكلام عند ما يتكرر مرتين فى جلسة واحدة لفت المتكلم الى عدم تكرار أقوال غيره من الأعضاء ، أو الى عدم الخروج عن موضوع الكلام وعما يؤيد رأيه فيه ، ثم يستمر العضو بالرغم من ذلك متماديا فيما أوجب تنبيهه ، فللرئيس حينئذ أن يأخذ رأى المجلس فى منعه بقية الجلسة من الكلام فى الموضوع الذى لفت لأجله ، ويصدر القرار فى ذلك بلا مناقشة (الفقرة الثانية من المادة ٣٨ من اللائحة) .

غير أن هـذا الرجوع الى المجلس ليس فرضا متحتما على الرئيس، فيجوز له أن يتسامح ويكرر اللَّفت للمرة الثالثة قبـل استشارة المجلس . ومتى تقرر منع العضو من الكلام، فلا يجوز اثبات شيء مما قد يقوله فى المضبطة .

أما التنبيه الى مراعاة النظام مع النص عليه فى المحضر، فيحصل كنص المادة (٣٧) من اللائحة « عند ما ينبه على العضو تنبيها بسيطا مرتين فى جلسة واحدة ثم يعـود الى الاخلال بالنظام فى نفس الجلسة، فان الرئيس ينبه عليـه حينئذ للمرة الثالثة، وفى هذه الحالة يجوز للعضو أن ينفى عن نفسه ما استوجب التنبيه، وذلك بعد انتهاء المناقشة فى الموضوع الذى نبه فيه، فاذا لم يعدل الرئيس عن التنبيه المذكور يستشير المجلس، فان رأى التنبيه فى محله اكتفى بالنص على ذلك فى محضر الجلسة، ويصدر القرار فى ذلك بدون مناقشة » .

فمن هذا النص يتضح أن تدوين التنبيه فى المحضر لا يقع متحتما عند صـدور التنبيه للمرة الثالثة، بل هو لا يقع الا بعد صدور هـذا التنبيه فعلا واعتراض العضو الموجه اليه واحتكامه الى المجلس واقتناع المجلس بأن التنبيه فى محله، فهو فى الحقيقة ليس جزاء قائمـا بذاته، بل هو حكم استئنافى من المجلس بتأييـد التنبيه الصادر من الرئيس، وعلى ذلك اذا صدر التنبيه من الرئيس للمرة الثالثة ولم يعترض عليه العضو الموجه اليه، فلا محل لاستشارة المجلس، ولا للنص على التنبيه فى المحضر .

بيد أن فى هذه المـادة موضعا للنظر، فقد نصت على أنه اذا نفى العضو عن نفسه ما أوجب التنبيه، ولم يعدل الرئيس عن رأيه، ثم رأى المجلس عند استشارته أن التنبيه فى محله يكتفى بالنص على ذلك فى المحضر . ولكن ماذا تكون الحال اذا رأى المجلس عند استشارته أن التنبيه ليس فى محله ؟ إن المـادة لم تصرح عن حكم المجلس فى هذه الحالة، ولكن هذا الحكم لا بد من صدوره، لأن أمام المجلس مسألة لا مفر من البت فيها، وقد وضعته اللائحة بهذا النص فى مركز هو فى منتهى الدقة. فإما أن ينصف العضو ويقرر الغاء التنبيه الذى يكون قـد صدر فعلا من الرئيس،

وفى ذلك ما فيه من الجرح لكرامته والمساس بهيبته ، وإما أن يضطر المجلس الى مجاملة الرئيس ، وفى ذلك ما فيه من الاجحاف بحق العضو ، والمخالفة لمقتضيات العدل ، فضلا عن اهدار وقت المجلس فى اجراءات كان يمكن الاستغناء عنها من أول الأمر اذا كان مؤدّاها الى هذه النتيجة .

الحق أن هذه المادة بحاجة ماسة الى التنقيح ، وقد يكون أقرب الى المعقول لو أنها نصت على أن يكون الرجوع الى المجلس قبل صدور التنبيه للمرة الثالثة من الرئيس — كما هو المقرر فى حالة لفت النظر واقتراح منع العضو من الكلام — مع الاحتفاظ للعضو بحق الدفاع عن نفسه ، ونفى ما يوجب التنبيه قبل صدور قرار المجلس ، فان هذا التدبير يكون أصون لكرامة الرئيس ، كما يكون أحفظ لحقوق العضو . وهذا فى الواقع هو المتبع فى فرنسا ، حيث نصت لائحة مجلس النواب على أنه فى حالة تكرار التنبيه من الرئيس مرتين ، وعودة العضو الى الاخلال بالنظام ، فللرئيس الحق فى أن يقترح على المجلس توقيع عقوبة التوبيخ البسيط ، مع اعطاء العضو حق ابداء ما يراه من الايضاحات قبل صدور قرار المجلس .

٥٩٥ — (ج) الاخراج من قاعة الجلسة هو كالمنع من الكلام وكالنص على التنبيه فى المحضر ، لا يكون الا بقرار من المجلس بناء على طلب الرئيس ، وهو يحصل بسبب من اثنين : إما لعدم امتناع العضو عن الكلام بعد تقرير منعه عنه ، واما لعودته الى الاخلال بالنظام بعد التنبيه عليه ثلاث مرات فى جلسة واحدة ، وذلك سواء أكان التنبيه للمرة الثالثة قد شفع بالتدوين فى المحضر على أثر احتكام العضو الى المجلس وموافقة المجلس على التنبيه ، أم كان غير مشفوع بالتدوين لاقتناع العضو بأن التنبيه فى محله وقبوله إياه دون احتكامه الى المجلس .

وليلاحظ أنه لايجوز صدور قرار المجلس بالاخراج فى حالة العودة الى الاخلال بالنظام الا بعد سماع أقوال العضو المراد اخراجه ، وذلك سواء أكان قد سبق للمجلس سماع أقواله بمناسبة التنبيه عليه للمرة الثالثة ، أم لم يسبق له ذلك .

٥٩٦ — قرار الاخراج من القاعة يدوّن فى محضر الجلسة ، ويترتب عليه حرمان العضو من الاشتراك فى أعمال المجلس فى بقية الجلسة التى نطق فيها به . ومتى صدر هذا القرار فلا يجوز أن يثبت فى المضبطة أى قول يتفوّه به العضو الموقع عليه الجزاء، بل يعتبر غائبا ولولم ينسحب من الجلسة بالفعل .

٥٩٧ — (د) الحرمان من حضور جلسات المجلس مدة معينة من الزمن لا يحتاج الى قرار من المجلس، بل يقع كنتيجة لازمة فى حالة صدور قرار من المجلس باخراج أحد الأعضاء من قاعة الجلسة وعدم امتثاله للدعوة التى يوجهها اليه الرئيس للخروج من المجلس . ففى هذه الحالة يوقف الرئيس الجلسة أو يرفعها، ويمتد الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس من تلقاء نفسه الى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التى صدر فيها قرار الاخراج . وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ قرار المجلس .

واذا تكرر ثلاث مرات فى دور انعقاد واحد توقيع جزاء الاخراج من قاعة الجلسة على أحد الأعضاء مع حرمانه من الاشتراك مؤقتا فى أعمال المجلس لعدم الامتثال لدعوة الرئيس بالخروج ، فإن قرار الاخراج للمرة الثالثة يستتبع الحرمان من الاشتراك فى الأعمال، لا مدة الثلاث الجلسات التالية فقط ، بل مدة الجلسات الثمانية التالية للجلسة التى صدر فيها ذلك القرار .

٥٩٨ — اذا حلت على أحد الأعضاء عقوبة الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس مدة معينة، وكانت الفترة الباقية من دور الانعقاد لا تستغرق مدة الحرمان، فإنه يسرى فى أول الدور التالى حتى تنفد مدته كلها .

وليلاحظ هنا أن الحرمان يعدّ بالجلسات لا بالأيام ، فلو عقد فى يوم واحد جلستان دون أن تحتسب الثانية استئنافا للأولى لوجب حتما أن يحتسبا جلستين متميزتين ، ولكن الجلسة المستأنفة بعد الإيقاف الذى يحصل لعدم امتثال العضو لدعوة الخروج الموجهة إليه من الرئيس لاتحتسب جلسة قائمة بذاتها، وإنما هى تكملة للجلسة الأولى، واذن لاتدخل فى حساب الجلسات التى يشملها الحرمان .

وجدير بالملاحظة أيضا أن امتداد الحرمان يحصل من تلقاء نفسه بمجرد عدم الامتثال لدعوة الرئيس وإيقاف الجلسة أو رفعها بدون تعليق على حضور البوليس لاخراج العضو الممتنع؛ فلو فرض أن العضو خرج من تلقاء نفسه بعد فض الجلسة، فان الامتداد يقع بالرغم من ذلك، وليس للرئيس أن يخفف من هذه العقوبة .

٥٩٩ — الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس يشمل أعمال اللجان، كما يشمل أعمال الجلسة العلنية، ولكنه يقتصر على أعمال المجلس فلا يتعداها الى أعمال المؤتمر المنعقد من المجلسين؛ ولا يترتب على الحرمان مدة سريانه سلب العضو شيئا من امتيازاته الأخرى، كالحصانة مثلا .

٦٠٠ — قد تقع حالة شاذة يرتكب فيها العضو مخالفة، ويكون المجلس والقانون كلاهما عاجزين أمامه، وهى حالة تقرير المجلس اخراج أحد أعضائه من قاعة الجلسة، وعدم امتثال العضو لهذا القرار واستمراره على التفوه بألفاظ يعاقب عليها القانون : (فأولا) قرار الاخراج وما يستتبعه من الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس هو أقصى ما يمكن توقيعه على العضو من الجزاءات التأديبية، فلا سبيل لتوقيع جزاء تأديبى آخر لما تفوه به من الألفاظ. (ثانيا) يجب أن يعتبر العضو منذ صدور قرار الاخراج غائبا عن الجلسة، فلا يجوز إثبات شىء مما يقوله فى المضبطة . (ثالثا) بالرغم من صدور قرار الاخراج وما يستتبعه من الحرمان، فان العضو لا يزال متمتعا بعضويته، فلا يمكن مؤاخذته طبقا للقانون العام على ما يقوله فى المجلس ولا يعترض على ذلك بجواز فصله من المجلس، فان عقوبة الفصل عقوبة خطيرة جدا لا تتناسب غالبا مع التفوه بألفاظ جارحة .

٦٠١ — هل يجوز للعضو أن يحضر الى المجلس أثناء مدة حرمانه من الاشتراك فى أعماله ؟ .

فى فرنسا نصت اللائحة صراحة على أن العقوبة هى تحريم اشتراك العضو فى أعمال المجلس وتحريم حضوره الى داره مدة حرمانه من هذا الاشتراك ،

وتأييدا لهـذا النص قضت اللائحة هناك بأنه اذا ظهر العضو فى دار المجلس قبـل انتهاء مدّة الحرمان، فانه ينبه الى وجوب الامتثال لقرار المجلس، فاذا امتنع يقبض عليـه بأمر المراقبين ويودع فى حجرة خاصـة يحجز فيها مدّة أقصاها ثلاثة أيام . أما اذا كان ظهوره فى قاعة الجلسـة نفسها ، فان المكتب يثبت حضوره، ثم يرفع الرئيس الجلسة أو يوقفها، ثم يصدر أمره الى المراقبين بالقبض على العضو المخالف وحجزه فى الحجرة الآنف ذكرها مدّة أقصاها ثلاثة أيام . ولكن اذا تعهـد العضو باحترام قرار المجلس كان هذا كافيا لاطلاق سراحه فى كلتى الحالتين .

هـذا فى فرنسا . أما عنـدنا فقد اقتصرت اللائحة على القول بأن العقوبة هى الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس، واذن يجوز للعضو الحضور الى دار المجلس، ولكن لا يجوز له دخول قاعة الجلسـة أو الاشتراك فى عمل من أعمال اللجان، فاذا خالف ذلك كان للرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفى لتنفيذ قرار المجلس، كما تقول اللائحـة .

٦٠٢ — للعضو الذى حرم من الاشتراك فى الأعمال مدّة ثلاث جلسات أن يوقف حكم هذا الحرمان ابتداء من اليوم التالى لصدور قرار المجلس باخراجه من قاعة الجلسة، وذلك بأن يقرر كتابة «بأنه يأسف على عدم احترام قرار المجلس» ويتلو الرئيس هـذا الاقرار على المجلس . وليلاحظ هنا أن هذا الاعتذار إنما يقبل فى حالة امتـداد الحرمان الى ثلاث جلسات فقط . أما فى حالة امتـداده الى ثمان جلسات فالاعتذار يكون غير مقبول .

المبحث الثالث — حالة اضطراب النظام

٦٠٣ — كل الجزاءات السابق بيانها إنما يقصد بها المحافظة على النظام ضد الاخلال الصادر من الأفراد . أما اذا اختل النظام بفعل جماعة معا، فللرئيس فى هذه الحالة سلطة خاصة تخوله أن يوقف الجلسة أو يرفعها بقرار يصدره من تلقاء

نفسه دون استشارة المجلس، مع أن الرئيس لا يرفع الجلسة ولا يوقفها فى العادة إلا بموافقة المجلس .

والتدابير التى تتخذ فى هذه الحالة هى على الترتيب الآتى :

اذا اختل النظام ، ولم يتمكن الرئيس من إعادته، فانه يعلن عزمه على إيقاف الجلسة .

اذا لم ينفع ذلك فى إعادة النظام يوقف الرئيس الجلسة مدّة أقصاها نصف ساعة، ويجوز طبعا أن تكون أقل . فاذا أعيدت الجلسة واستمر الاخلال بالنظام، فالرئيس يؤجل الجلسة الى اليوم التالى الذى يصح فيه عقد الجلسات .

من المقرّر أنه اذا أوقف الرئيس الجلسة، ثم علم أن المخلين بالنظام مصرون على مواصلة الاخلال به ، فله أن يؤجلها لليوم التالى بدون حاجة الى عقدها مرة أخرى بعد انقضاء مدّة الايقاف .

٦٠٤ — حق الوزير فى الكلام حق دستورى مطلق، فليس للرئيس أن يوقف الجلسة أثناء تكلم الوزير، مهما بلغت الضجة المترتبة على خطابه، ما لم يصرح الوزير برغبته فى الامتناع عن الكلام لكى يتمكن الرئيس من توقيع الجزاءات التأديبية أو اتخاذ الاجراءات اللازمة . وإنما يشترط طبعا لجواز استمرار الوزير فى خطابه أن يكون كلامه مسموعا بدرجة كافية لتدوينه بالمضبطة .

الفصل الثانى

الإجازات

٦٠٥ — كل من قبل تفويضا فعليه القيام بواجباته ، وأوّل واجب على من يتصدى للنيابة، ويقبل من ناخبيه التفويض البرلمانى أن يحضر جلسات المجلس المنتخب له . لهذا كان من المبادئ المقرّرة فى جميع اللوائح — بل فى بعض الدساتير أيضا — أنه لا يجوز لعضو البرلمان أن يتغيب إلا بترخيص، وهذا المبدأ قد قرّر عندنا فى المادة (١٢٦) التى تنص على أنه : «ليس لأى عضو أن يتغيب إلا بإذن من مكتب المجلس» . كما قرّر فى المادة (١٣٠) التى تنص على أنه: «لا يجوز طلب الإجازة لمدّة غير معينة» ، لأن فى قبول هذا الطلب تعطيلا للتفويض البرلمانى، وحرمانا لناخبى العضو المتغيب من حقهم فى التمثيل النيابى .

٦٠٦ — النص القاضى بعدم جواز التغيب إلا باذن من مكتب المجلس يسرى على جميع الأعضاء بلا استثناء، حتى الذين ينتدبون من الحكومة للقيام بمهمة مؤقتة، إذ يجب عليهم أن يحصلوا على إذن من المجلس بالاجازة قبل التوجه لتقلد المهمة المنتدبين لها .

٦٠٧ — على المكتب أن يصدر قراره فى طلب الاجازة فورا، وأن يبلغه الى الطالب فى يوم صدوره .

٦٠٨ — نصت اللائحة فى فرنسا على أن للرئيس أن يعطى اجازة فى الأحوال المستعجلة لغاية ثلاثة أيام، وهم يعتبرون الفترة المعترضة بين وصول طلب الاجازة العادية الى الرئيس وبين عرضه على المكتب وصدور قراره بالموافقة اجازة ممنوحة من الرئيس بمقتضى هذا الحق .

ومع أنه لا يوجد فى لائحتنا نص صريح يبيح للرئيس هذه السلطة، فقد جرى العمل على ذلك فى الواقع .

٦٠٩ — على المكتب أن يحيط المجلس علما بقراراته فى شأن الاجازات، ولكل عضو رفض طلبه أن يرجع الى المجلس ليقرر ما يراه فى ذلك .

٦١٠ — تأييدا للنص القاضى بعدم التغيب بلا اجازة نصت اللائحة على أنه : «متى تغيب العضو عن حضور الجلسات بدون إذن أو لم يحضر بعد مضى المدّة المصرح له بها يعتبر متنازلا عن حقه فى المكافأة مدّة الغياب» . والمسوغ لهذا النص المقتبس عن اللائحة الفرنسية أن العضو إنما يتناول المكافأة عن الوقت الذى يكرسه للنظر فى الشئون العامة، فاذا هو تغيب بغير إذن، وأنفق فى شئونه الخاصة الوقت الذى كان يجب وقفه على الشئون العامة، كان من الحق قطع المكافأة المقررة لذلك الوقت .

فى مستعمرة فيكتوريا اذا تغيب العضو طول مدّة دور الانعقاد بأكمله يعتبر محله خاليا .

وفى كندا اذا استمر العضو متغيبا طول دورين متواليين يعتبر محله خاليا .

٦١١ — يعتبر غائبا كل من نودى عليه باسمه فى أوّل الجلسة فلم يجب . وليلاحظ أن هذه المناداة إنما تحصل على الذين لم يوقعوا بأسمائهم على كشوف الحضور، فعدم الاجابة عند النداء تأكيد لعدم حضور العضو، فان لم يكن قد طلب ترخيصا بالغياب يعتبر متغيبا بلا اجازة .

ولكن لكل عضو تغيب بلا اجازة أن يبين للمكتب أسباب غيابه، فاذا أقرّها كان بها، وان لم يقرّها ينشر عنه فى الجريدة الرسمية، وتقطع مكافأته عن مدة الغياب .

٦١٢ — كما لا يجوز التغيب بغير اذن عن حضور الجلسات، كذلك لا يجوز الحضور اليها فى موعد متأخر، أو التخلف عنها فى الساعة التى يتحتم فيها تكامل النصاب، أعنى عند أخذ الآراء . لهذا نصت المادة (١٣٢) على أن : « كل عضو

تأخر عن ميعاد انعقاد الجلسات أكثر من نصف ساعة، أو تغيب بدون اذن أثناء أخذ الآراء، أو لم يشترك فى أعمال اللجان المنتخب فيها، وتكرر ذلك منه فى خمس جلسات متوالية، يعلن عن غيابه بمقر دائرته الانتخابية» . وليلاحظ أن التأخر أو التغيب فى هذه الأحوال لا يستتبع اعتبار العضو متنازلا عن مكافأته، كما فى حالة التغيب بغير اذن عن حضور الجلسات .

٦١٣ — يقوم المراقبون بملاحظة الغياب فى جميع الأحوال والاحاطة به، ولا ينفذ قطع المكافأة الا بناء على التقرير المرفوع من المراقبين باثبات الغياب .

الباب السابع

الحصانة البرلمانية وحرمة المجلس

الفصل الأول

حصانة أشخاص الأعضاء

المبحث الأول — الحكمة فى تقرير الحصانة

٦١٤ — ضمانا لاستقلال البرلمان فى عمله، وحماية لأعضائه ضدّ أنواع التهديد والانتقام التى قد تقوم بها حكومة بيدها زمام الدعوى العمومية ضدّ عضو يزعجها بحملاته، أو يقوم بها فرد أو هيئة ضد عضو يخشون نفوذه أو آراءه، أو يحقدون عليه لموقف من مواقفه البرلمانية، قررت دساتير العالم مبدأ عدم جواز القبض على أحد أعضاء البرلمان، وعدم اتخاذ اجراءات جنائية ضدّه إلا بتصريح من المجلس التابع هو له، حتى لايكون للحكومة أو غيرها أن تنتزع النائب من مقعده البرلمانى جريا وراء عاطفة حقد أو انتقام، ومنعا له من اداء واجبه البرلمانى[1].

لذلك نصت المادة (١١٠) من الدستور على أنه: «لايجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن من المجلس التابع هو له، وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية».

---

(١) راجع تقرير لجنة الحقانية فى مضبطة جلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦

فى فرنسا زيد على هذا النص أنه فى حالة حصول القبض أو اتخاذ الاجراءات الجنائية فى غير دور الانعقاد ، يجب رفع هـذا القبض أو إيقاف هذه الاجراءات بمجرّد حلول الدور متى طلب المجلس ذلك ، وعندئذ يستمر الرفع أو الايقاف ما دام الدور مستمرا . وسيتضح فيما يلى أن مجلسنا سار على هذا المبدأ أيضا ، بل زاد عليه بأن وضع تقليـدا من شأنه عدم جواز الاستمرار فى الاجراءات بمجـرّد حلول الدور إلا بعد استئذان المجلس .

هذا وقد اشتملت المـادة (١٢١) من قانون العقوبات الفرنسى على ضمان لتنفيذ النص الدستورى الخاص بالحصانة البرلمـانية ، حيث قضت بمعاقبـة كل موظف قضـائى أو نائب عمومى أو عضـو نيابة أو قاض يأمر أو يوقع على أمر أو حكم أو تفويض بالقاء القبض أو باتخاذ الاجراءات الجنائية أو بتوجيه الاتهام ضدّ أحد أعضاء البرلمـان دون الحصول على ترخيص من المجلس التابع له فى الأحوال التى يتحتم فيها الحصول على هذا الترخيص . وليس عندنا فى قانون العقوبات مثل هذا النص ، والظاهر أن السبب فى هذا النقص هو مجرد عدم اتساع الوقت بعد لتعديل سائر القوانين بمـا يطابق النصوص الدستورية ويكملها ، ولا شك فى أنه متى اتسع الوقت للبرلمـان فانه سوف يعدّل القانون بمـا يسدّ هذا النقص .

المبحث الثانى — آثار الحصانة

٦١٥ — الحصانه تحمى العضو من الاجراءات الجنائية كلها ، سواء أكان المحرك لها دعوى عمومية من النيابة ، أم دعوى جنحة مباشرة من الأفراد .

وهى تدبير نظر فى تقريره الى الصالح العام ، فلا يجوز للعضو أن يتحرر عنها من تلقاء نفسه ، ولا يصح أن يقوم تنازله عنها مقام الترخيص القانونى الصادر من المجلس .

٦١٦ — الحصانة تشمـل جميع الأعضاء بلا تمييز ، سواء أكانوا يشغلون وظائف أخرى أم لا ، حتى ولو كانت التهمة الموجهة اليهم متعلقة بتأدية مهامّ هذه الوظائف .

٦١٧ — هل الحصانة التى تشمل شخص العضو تتجاوزه الى منزله ؟

هذه المسئلة قد أثيرت فى مجلس نواب فرنسا ، فتقرر أنها لاتشمل غير شخص العضو ، لأنها امتياز لايجوز التوسع فى تأويل مرماه ، ولأنه لايجوز قط أن يتخذ الأعضاء من منازلهم ملاجئ تنقطع دونها يد العدالة .

٦١٨ — الترخيص الذى يصدره المجلس باجازة الاجراءات الجنائية ضدّ أحد أعضائه ترخيص حاصر مانع ، بمعنى أنه اذا ظهرت أثناء الاجراءات تهم جديدة غير التى تكون قد وجهت للعضو فى أوّل الأمر وصدر عنها الترخيص فلابد من الرجوع الى المجلس لاستصدار ترخيص جديد باتخاذ الاجراءات الجنائية عن هذه التهم الجديدة .

٦١٩ — فى أثناء الحرب العالمية اعترفت الحكومة الفرنسية بأن مبدأ الحصانة لا يجيز ، حتى فى مدة إعلان الأحكام العرفية ، إجراء الرقابة العسكرية على الخطابات والرسائل الخاصة بأعضاء البرلمان .

٦٢٠ — الترخيص الذى يصدره المجلس باتخاذ الاجراءات الجنائية هو أساسها القانونى ، فكل إجراء يتخذ دون الحصول عليه يكون باطلا ، لاسيما ورقة الاتهام ، أو إعلان الدعوى .

فاذا حكم غيابيا على أحد الأعضاء بناء على إعلان دعوى صادر أثناء دور الانعقاد بغير ترخيص من المجلس ، ثم عملت معارضة من العضو المحكوم عليه ، فعلى المحكمة أن لا تقتصر على إلغاء الحكم الغيابى ، بل عليها أيضا أن تحكم بالغاء إعلان الدعوى الأصلية واعتباره باطلا لصدوره من غير ترخيص المجلس .

٦٢١ — اذا اتهم عضو البرلمان مع آخرين فى جنحة أو جناية ، فالاجراءات تكون باطلة بالنسبة له وحده ، وتستمر صحيحة بالنسبة لشركائه .

٦٢٢ — ما هو تأثير الحصانة على سقوط الدعوى بتقادم المدة ؟

العدل يقضى بأن يكون إيداع طلب الترخيص برفع الدعوى لدى المجلس كافيا وحده لإيقاف سريان المدة ، حتى ولو رفض المجلس منح هذا الترخيص ، لأن المدعى يكون فى الواقع إزاء قوة قاهرة . وعلى ذلك فالمدّة تظل موقوفة من يوم تقديم طلب الترخيص لغاية صدور قرار المجلس بمنحه أو لغاية انتهاء الدور فى حالة رفضه . أما اذا لم يقدّم طلب بالترخيص أصلا ، فالمدّة تظل سارية ولا توقفها الحصانة من تلقاء نفسها ، لأن الحصانة ليست فى ذاتها مانعا مطلقا دون اتخاذ الاجراءات الجنائية ، بل يجوز رفع الحصانة واتخاذ هذه الاجراءات بقرار من المجلس بناء على طلب النيابة أو المدّعى . وليلاحظ هنا أن تأثير إيداع طلب الترخيص باتخاذ الاجراءات الجنائية هو إيقاف سريان المدة لا قطعه ، والفرق بينهما — كما لا يخفى — أن القطع يمحو المدة السابق سريانها محوا تاما بحيث يتحتم استئناف مدة جديدة ، أما الايقاف فلا يمحو المدة السابق سريانها ، فعند انتهاء أثره تستأنف المدة القديمة سريانها من حيث وقفت .

المبحث الثالث — مدّة الحصانة

٦٢٣ — تبتدئ الحصانة بابتداء الدور ، وتنتهى بانتهائه ، سواء فى ذلك أكان الدور عاديا ، أم غير عادى ، فهى تستمر ما دام الدور مستمرا ، ولا يعطل سريانها ما قد يقع خلال الدور من تأجيل ، سواء أكان التأجيل بأمر الملك ، أم بقرار المجلس .

٦٢٤ — اذا حصلت انتخابات عامة أثناء انعقاد الدور لتكوين مجلس جديد يحل محل المجلس المنعقد عند انتهاء مدته ، فالأعضاء القديمون حتى الذين لم يتجدد انتخابهم يظلون متمتعين بالحصانة الى أن يحل الميعاد المحدد قانونا لانتهاء أعمال المجلس القديم . وعلى ذلك فالأعضاء الجدد لا يكتسبون الحصانة بمجرّد انتخابهم ، بل من اليوم الذى يصبح فيه لمجلسهم حق الاجتماع .

٦٢٥ — اذا ظل المجلس منعقدا ولم يفض الدور بأمر الملك حتى يحل موعد الدور التالى ، فالحصانة تنتظم الدورين بدون فترة انقطاع .

٦٢٦ — أعضاء البرلمان يكتسبون الحصانة بمجرد ابتداء الدور، حتى قبل أن يعلن المجلس التابعون له صحة انتخابهم، وذلك عملا بالمبدأ القائل بأن الأصل المفروض قانونا هو صحة النيابة حتى يتقرر بطلانها .

المبحث الرابع — حالة التلبس بالجناية

٦٢٧ — نصت المادة (٨) من قانون تحقيق الجنايات على أن مشاهدة الجانى متلبسا بالجناية، هى رؤيته حال ارتكابها أو عقب ارتكابها ببرهة يسيرة . ويعتبر أيضا أن الجانى شوهد متلبسا بالجناية اذا تبعه من وقعت عليه الجناية عقب وقوعها منه بزمن قريب، أو تبعته العامة مع الصياح، أو وجد فى ذلك الزمن حاملا لآلات أو أسلحة أو أمتعة أو أوراق أو أشياء أخرى يستدل منها على أنه مرتكب الجناية أو مشارك فى فعلها .

وليلاحظ هنا بادئ بدء أن لفظة « جناية » فى هذه المادة يقصد بها الجريمة على الاطلاق، وأيا كان وصفها القانونى .

ولقد رأينا أن النص الدستورى يستثنى حالة التلبس بالجناية من حكم الحصانة، بمعنى أنه اذا شوهد عضو البرلمان فى حالة من الحالات المعتبرة بحكم المادة الآنفة الذكر متلبسا بالجناية جاز القبض عليه فى الحال دون حاجة الى انتظار الحصول على ترخيص من المجلس التابع له العضو .

٦٢٨ — هذا فيما يختص بالقبض على العضو ساعة التلبس بالجريمة . ولكن ما الحكم فيما يجب أن يصنع معه بعد ذلك؟ أيجوز للنائب العمومى أن يستمر فى اتخاذ الاجراءات الجنائية ضده؟ أم يتحتم عليه الرجوع الى المجلس لاستئذانه فى مواصلة هذه الاجراءات ؟

فى انجلترا النص صريح بوجوب الرجوع الى المجلس الذى يكون له الرأى الأعلى فى اجازة استمرار الاجراءات، أو الأمر برفعها واطلاق سراح العضو . أما فى فرنسا فليس ثمة نص صريح بهذا المعنى، ولذلك ظلت المسألة خلافية الى سنة ١٩٠٣ إذ

قرر المجلس هناك أنه لا يجوز مواصلة الاجراءات الجنائية ضد العضو المقبوض عليه ساعة التلبس بالجريمة إلا بعد الحصول على ترخيص من المجلس. وعلى ذلك أصبحت حالة التلبس لا تجيز إلا مجرد القبض ؛ أما الاجراءات التى تتلوه فلا تكون صحيحة إلا بعد موافقة المجلس .

ومع أن النص الدستورى عندنا غير صريح فى هذه النقطة، فالذى أراه أن الحكمة التى دعت الى تقرير مبدأ الحصانة وهى تمكين العضو من تنفيذ التفويض البرلمانى المخول له من الأمة تقضى باتباع النظرية التى تقررت أخيرا فى فرنسا، والمعمول بها أولا وأخيرا فى انجلترا .

المبحث الخامس

أحوال القبض أو اتخاذ الاجراءات فى غير الدور

٦٢٩ — لقد رأينا أن الحصانة إنما يسرى مفعولها أثناء دور الانعقاد ، ففى غير الدور لا يكون لها أثر . وإذن فالاعتقالات والاجراءات التى تقع فى غير الدور تكون قانونية صحيحة، ولا حاجة الى استئذان المجلس قبل تنفيذها . وتظل هذه الاجراءات صحيحة مشروعة محتفظة بكل ما لها من القوة حتى ولو حل الدور، بمعنى أن مجرد حلول الدور لا يبطل مشروعية ما يكون قد اتخذ قبل حلوله من الاجراءات . فاذا كانت النيابة قبل ابتداء الدور قد ألقت القبض على العضو أو ضبطت شيئا من أمتعته، فمجرد حلول الدور لا يوجب عليها ايجابا إطلاق سبيله أو تسليمه ما ضبطت من أمتعته .

ولكن هنا سؤالا : هل يجوز بعد حلول الدور مواصلة الاجراءات وفك الاعتقالات التى ابتدأت قبله ؟

فى فرنسا ينص الدستور على أن للمجلس الحق فى إيقاف هذه الاجراءات وفك هذه الاعتقالات طول مدة الدور، على أن تستأنف مرة أخرى غداة انتهاء الدور طبعا ؛ ومعنى ذلك أن حلول الدور لا يوقف من تلقاء ذاته سير الاجراءات ، بل

للنيابة الحق فى مواصلتها ، ولكن للمجلس فى مقابل هذا حق التدخل لايقافها . ومن المقرر بهذه المناسبة عندهم ان اقتراحات الرغبات التى يطلب بها الى المجلس تقرير هذا الإيقاف مستثناة من حكم الاحالة على لجنة ، بل يجب على المجلس أن ينظر فيها من فوره .

هذا فى فرنسا . أما عندنا فالمسئلة كانت محل خلاف شديد ، وذلك أن أحد النواب اتهم بجناية فيما بين دورى الانعقاد ، فلما حل الدور فى نوفمبر سنة ١٩٢٦ أرسلت النيابة العمومية الى المجلس إخطارا باتخاذ الاجراءات ضده ، ولم تطلب فيه الى المجلس الإذن بمواصلتها . فأحيلت المسئلة على لجنة الحقانية ، فبحثتها ووضعت عنها تقريرا رأت فيه بأغلبية الآراء أن النص الدستورى عندنا قاصر عن نظيره فى فرنسا ، فبينما دستور فرنسا يمنع اتخاذ الاجراءات أثناء الدور ويعطى المجلس فوق ذلك حق التدخل لإيقاف الاجراءات المتخذة قبل الدور ، نجد أن الدستور المصرى يقتصر فى نصه على منع اتخاذ الاجراءات وإلقاء القبض أثناء الدور ، ولا يشير أدنى إشارة الى حق المجلس فى التدخل لإيقاف الاجراءات المتخذة قبل الدور . ولما كانت الحصانة هى من الامتيازات الاستثنائية التى لايجوز التوسع فى تأويل نصوصها ، رأت أغلبية اللجنة أنه ما دام النص الدستورى باقيا على حاله فانه لا سبيل للمجلس الى التدخل فى شأن الاجراءات المتخذة قبل الدور ، بل يكون للنيابة الحق فى مواصلتها ، ولا يستثنى من ذلك سوء إجراء القبض الذى نص الدستور على عدم جوازه أثناء الدور ، فجاء هذا النص مانعا له حتى لوكان ثمة لاجراءات مبتدئة قبل الدور .

وغنى عن البيان أن هذا الرأى الذى ذهبت اليه اللجنة ، وإن كان يتفق مع ظاهر نص الدستور ، ينافى مناداة صارخة الحكمة التى دعت الى تقرير مبدأ الحصانة ، والتى تقضى باعطاء المجلس أيضا حق البت فى إجازة أو عدم إجازة استمرار الاجراءات والاعتقالات المبتدئة قبل الدور ، لأن المقصود هو تمكين العضو من تنفيذ التفويض المخوّل له من الأمة ، ولأنه لا يجوز أن يصبح العضو الذى يتهرب من الاعتقال حتى يحل الدور أفضل حالا من العضو الذى يمتثل للقانون طائعا غير مراوغ .

لذلك لما عرض تقرير اللجنة على المجلس ناقشه منافشة طويلة فى جلستى ٢٧ و ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ ، وانتهت المناقشة ببيان من دولة الرئيس

سعد زغلول باشا أمن عليه المجلس بالتصفيق ، وعلق عليه وزير الحقانية بما يفيد قبول الحكومة إياه . وهاك نص البيان والتعليق :

«الرئيس — ان مسألة الحصانة مهمة جدا ، وقد اتفقت عليها دساتير العالم ، فما من دستور الا نص على حكم الحصانة ، ولكن هذه الدساتير مع اجماعها على هذا الأمر اختلفت اختلافا كبيرا فيما يختص بحكم هذه الحصانة بالنسبة للجرائم التى حققت أو بدئ فى تحقيقها قبل انعقاد الدور البرلمانى . وتذهب أغلبية الدساتير الى أنه ما دامت الدعوى العمومية قد حركت أو بدئ التحقيق فيها قبل انعقاد البرلمان فان الاجراءات تستمر بعد الانعقاد ، إلا أنه يمكن للبرلمان أن يتدخل فى هذه الحالة لإيقاف الاجراءات . ومع أن هذا رأى الأغلبية ، فان حق الايقاف هذا قرر بنصوص صريحة فى تلك الدساتير ، كالفقرة الثانية من المادة (١٤) من دستور فرنسا .

«ويرى بعض هذه الدساتير أن الحصانة موجودة ، وأنه اذا كانت الاجراءات قد ابتدأت قبل الانعقاد فانها تقف بعده بقوة القانون ، ويفرج عن المتهم بدون احتياج الى تدخل المجلس ، ومن هذه الدساتير دستور اليونان .

«يفهم من هذا أن الحصانة عامة ، وأنها تمتد على الاجراءات التى اتخذت قبل دور الانعقاد ولم تنته . ولكن الخلاف قائم على كون هذه الاجراءات توقف بقوة القانون بعد الانعقاد ، أو أنه لا بد لذلك من تدخل المجلس .

«من المسلم به أن نص الدستور المصرى مأخوذ عن الفرنسى أو البلجيكى ، وأن مادة الدستور الفرنسى التى وضعت فى سنة ١٨٧٥ تتضمن فقرتين ، فلكى نصل الى معرفة ما يحتمله نص المادة (١١٠) من دستورنا يجب علينا أن ننتقل الى ما قبل سنة ١٨٧٥ ، أى الى الوقت الذى كانت حالة فرنسا مشابهة لحالتنا الحاضرة .

« فى الكتب التى قرأتها ، وهى كثيرة ، لم أعثر على خلاف فى أن الحصانة تشمل عضو البرلمان اذا بدئ التحقيق معه قبل الانعقاد ، حتى قال بعض المؤلفين

— لما أضيفت فقرة ثانية الى المادة (١٤) من الدستور الفرنسى — انه لم يبق بعد ذلك أى شك فى مدى امتداد الحصانة .

«إبراهيم الهلباوى بك — ألم يقولوا ان هذه الفقرة أتت بحكم جديد ؟

«الرئيس — قال بعضهم بذلك . وعلى كل حال لم أر فى المؤلفات التى اطلعت عليها خلافا قبل سنة ١٨٧٥ بين القضاء من جهة ، والبرلمان من جهة ثانية ، والمؤلفين من جهة ثالثة فى حكم الحصانة وامتدادها على الاجراءات التى اتخذت قبل الانعقاد . وهذه هى حالتنا تماما .

«ان هناك انقساما بين العلماء والمحاكم والبرلمان .

«أما المحاكم فبرمى فقهها الى عدم وجود الحصانة فيما يتعلق بالاجراءات التى بدئ بها قبل الانعقاد بما فيها القبض . غير أن للبرلمان أن يتدخل فى الأمر فيما عدا حالة التلبس بالجناية ، وحتى فى هذه الحالة فهناك رأى بوجوب استئذان البرلمان فورا فى استمرار القبض . وهذا رأى المحاكم لا العلماء .

«وهناك مسألة مهمة ، وهى أن المحاكم تميل الى تقييد الحصانة نوعا ، كما يميل أغلب المؤلفين الى التقليل من شأنها ، حتى قال بعضهم ان النائب لا يتمتع بها فى كل الاجراءات ، أى أنه يتمتع بها فى الاجراءات التى يجب اتخاذها فى حضوره . أما التى تتخذ فى غيابه فلا يتمتع بها . والظاهر أن العلماء والمؤلفين أخذوا بهذا الرأى ، لأنهم لم ينجحوا فى الانتخابات (ضحك) .

«أما البرلمانات فتميل الى توسيع مدى الحصانة الى أقصى حد ممكن ، لدرجة أن بعضها يرى أنه يجب استئذان المجلس فى حالة القبض على نائب متلبسا بالجريمة ، مع أن هذه الحالة مستثناة بنصوص صريحة فى الدساتير .

«وتقول البرلمانات صاحبات هذا الرأى إن أحوال التلبس غير محدودة وتعريفه مبهم ، ولذلك يجب استئذان المجلس ليعلم أكان هناك تلبس أم لا ، لأنه يخشى أن تدعى السلطة التنفيذية لغرض ما أن هناك تلبسا ، وبذلك تتخلص من مراقبة

البرلمان . قد يعترض على هذا الرأى بأن للمجلس أن يتدخل بعد القبض ، وهذا صحيح ، ولكنه قد يحصل بعد أن يكون النائب قد تعذب ومنع من حضور جلسات المجلس يومين أو ثلاثة ، وحرم المجلس من آرائه فى هذه المدّة .

«هذا فضلا عن أن بعض الحكومات وافقت برلماناتها على إطلاق الحصانة وامتدادها ، حتى أن بعضها تستأذنها فى الأحوال التى يعفيها الدستور من ذلك ، إلا أنها تلج هذا السبيل احتراما للهيئة النيابية . وقد تكلم فى هذا الموضوع جناب المسيو ارستيد بريان وزير خارجية فرنسا الحالى ، وهذا طبيعى ، لأن الوزراء لم يخرجوا عن كونهم نوابا . وإنى أتعشم أن تكون حكومتنا من هذا الرأى .

«وزير الحقانية — هى كذلك فى الواقع .

«الرئيس — بعد هـذا البيان أرى فيما يختص بالتحقيـق مع حضرة النائب أمين همام حمادى افندى — أن يبدى المجلس رغبتـه فى لفت نظر حضرة صاحب المعالى وزير الحقانية الى أن المجلس كان ينتظر أن يستأذن عن الاستمرار فى الاجراءات التى اتخذتها النيابة العمومية ضد حضرة أمين همام حمادى افنـدى ، ويرغب الى معاليه أن يرسل اليه أوراق هذه الدعوى ليتمكن من ابداء رأيه فيها ، كما هو الشأن فى التهم التى توجه الى أعضاء البرلمـان أثناء الانعقاد (تصفيق) .

«وزير الحقانية — اذا كانت وزارة الحقانية لم تأخذ رأى مجلس النواب فيما يختص بهذه القضـية ، فلأن النص كما ظهر من المناقشـة لم يكن واضحا الوضوح الكافى الذى يحتم أخذ رأى المجلس فى الاستمرار فى الاجراءات ، على أن الحكومة تشارك المجلس رأيه فيما يختص بالاستئذان فى الاستمرار فى الاجراءات التى اتخـذت ضد أحد أعضائه قبـل دور الانعقاد واستمرت بعده . ولذلك فهى سـتعمل على تنفيذ رغبة المجلس ، وتعتبرها سابقة دستورية من السوابق التى تعتبر تفسيرا للدستور (تصفيق)» .

ولتحديد أثر التقليد الذى وضعه المجلس بموافقته على هذا البيان والتعليق نقول : إن حلول الدور إما ألا يؤثر مطلقا على الاجراءات المتخذة قبله ، وقد استبعد المجلس هذه النظرية ، وإما أن يؤثر عليها ، وهذا التأثير يختلف مداه كما يأتى :

(أولا) ألا يتناول حق النيابة فى مواصلة الاجراءات ، وانما يعطى للمجلس فى مقابل هذا حق التداخل لإيقافها ، وهذا هو المتبع فى فرنسا ، ولكن الظاهر أن التقليد الذى وضعناه لا يفيد هذا المعنى .

(ثانيا) أن يقطع سير الاجراءات قطعا مطلقا ، سواء فى ذلك ما كان قد اتخذ قبل ابتداء الدور أو ما يراد اتخاذه بعد الدور ، بحيث انه اذا كان العضو قد اعتقل مثلا وجب فى الحال وبحكم القانون إخلاء سبيله ، وهذا فيما نظن مالا يذهب اليه قرار المجلس .

(ثالثا) أن يوقف سير الاجراءات إيقافا نسبيا مع اعطاء المجلس حق ابطال ما يكون قد اتخذ منها ، بمعنى أن الاجراءات التى تكون قد اتخذت قبل الدور تظل صحيحة نافذة ، ولكن لا يجوز للنيابة بمجرد حلول الدور اتخاذ اجراءات جديدة كما أنه يحل للمجلس أن يأمر بابطال ما يكون قد اتخذ من الاجراءات قبل الدور ، وهذا فيما يلوح لنا هو المراد من قرار المجلس .

٦٣٠ — من المقرر فى فرنسا أن عقوبة الحبس أو السجن الصادرة بناء على اجراءات متخذة فى غير الدور يمكن تنفيذها فى أثناء الدور بدون تعليق على شرط استئذان المجلس . وانما للمجلس حق إيقاف التنفيذ اذا شاء . هذا فى فرنسا ، أما عندنا فالظاهر أيضا أن التنفيذ جائز من غير استئذان المجلس ، لأن عبارة « ولا القبض عليه » الواردة فى النص الدستورى انما تفيد الحبس الاحتياطى لا الحبس أو السجن التنفيذى . ولكن هل للمجلس حق إيقاف التنفيذ كما فى فرنسا ؟ هذه المسألة لم تعرض بعد على بساط البحث ، ولكنا نرى أن الحكمة الداعية الى تقرير مبدأ الحصانة تقضى باعطاء المجلس هذا الحق .

٦٣١ — حكمت محكمة النقض والابرام الفرنسية أنه اذا حكم على أحد أعضاء البرلمان بالحبس بناء على اجراءات مبتدئة فى غير الدور ، فأراد أن يطعن

فى الحكم بطريق النقض والابرام ، فهو غير ملزم — لكى لا يسقط حقه فى هـذا الطعن — بأن يقدّم نفسـه للحبس أثناء انعقاد الدور ، لأن الحبس فى هذه الحالة يكون من قبيل الحبس الاحتياطى .

المبحث السادس — أحوال المخالفات

٦٣٢ — هل تشمل الحصانة الاجراءات المتخذة فى أحوال المخالفات ؟

هذه المسألة محل خلاف فى فرنسا . أما عندنا فلا نزاع فيها ، لأن النص عندنا عام ، فعبارة «اجراءات جنائيـة» عبارة شاملة تنطوى على جميع أنواع الاجراءات ، سواء أكانت بسبب جناية أو جنحة أو مخالفة .

المبحث السابع — استدعاء أعضاء البرلمـان للشهادة فى المحاكم

٦٣٣ — المقرر فى فرنسا أن هذا الاستدعاء جائز اذا كانت الشهادة متعلقة بأمور لاشأن لها بالمهمة البرلمـانية . أما اذا كانت الشهادة متعلقة بأعمال البرلمـان ، أى بأمور لم تصل الى علم العضو الا بمناسبة تأديتـه أعماله البرلمـانية ، أو اذا كان الغرض اكراه العضو على تأدية ايضاحات و بيانات عن أقواله فى المجلس و بقصـد تحويل العبارات التى فاه بهـا فى عرض خطبة سياسـية عامة الى اتهام قضائى ، فالتقاليد الفرنسية تقضى بعـدم جواز الاستدعاء ، لأنه يكون انتهاكا لحرمة الأعمال والمناقشات البرلمـانية .

وعلى كل حال اذا أبى العضو التوجه لأداء الشهادة أيا كانت صفتها ، فلا يجوز أصدار الأمر بضبطه واحضاره أمام القاضى أثناء انعقاد الدور إلا باذن من المجلس التابع له . وقد جرت العادة فى فرنسا بأن تقبل المحاكم الاعتذار بالانشغال فى البرلمـان . هذا واذا فرض أن المحكمة حكمت بالغرامة على العضو الممتنع عن الحضور للشهادة ، فلا يجوز تحصيل الغرامة أثناء الدور إلا باذن المجلس ، لأنه اذا رفض العضو دفعها ، فلا يجوز إكراهه بدنيا على دفعها ما دام الدور منعقدا .

المبحث الثامن — دعاوى التعويض المدنى

٦٣٤ — الحصانة البرلمانية لا تشمل الحالة التى يدعى فيها العضو للحضور أمام محكمة الجنح باعتباره مسئولا مدنيا عن عمل منسوب الى الغير، كما لا تشمل الحالة التى يدعى فيها العضو للحضور أمام المحكمة المدنية لمطالبته بدفع التعويض من الضرر الناشئ عن فعله شخصيا. لأن المرافعة فى كل هذه الأحوال لا تستدعى حضور المدعى عليه بنفسه، ولا تستلزم تعطيله عن عمله البرلمانى. وكذلك لا يمكن أن يترتب شيء من ذلك على الحكم الذى قد يصدر ضده.

المبحث التاسع

إجراءات طلب الأذن من المجلس برفع الدعوى أو الاعتقال

٦٣٥ — طلب الأذن باتخاذ الاجراءات الجنائية يوجه الى رئيس المجلس، ويصدر إما من النيابة العمومية، أو من الأفراد. ولكن فى حالة صدوره من الأفراد لا بد أن يقدم طالب الإذن الدليل على أنه رفع دعوى مباشرة أمام القضاء، وأنه منع من مواصلة دعواه بسبب الحصانة البرلمانية، لأنه لا يجوز عقلا ولا عدلا أن يسمح لأى شخص يريد التشفى من أحد الأعضاء والكيد له بأن يلزم المجلس — دون تقديم أى دليل على حسن نيته — بالبحث فى طلبه واحالته على لجنة تنظر فيما شاء أن يوجهه للعضو من التهم الباطلة والافتراءات الموهومة ثم يعرض الأمر بعدئذ على المجلس للمناقشة العلنية، وبذلك يثير حول اسم العضو من الاشاعات ما لا بد أن يترك أثرا سيئا فى الأذهان، مهما اتضح بعدئذ كذب هذه الافتراءات وتلفيق تلك التهم.

والواقع أنه بغير هذا الضمان — الذى هو عبارة عن تكليف طالب الاذن باقامة الدليل على رفع دعواه أمام القضاء — تصبح الحصانة البرلمانية وبالا على الأعضاء، لأن رفض الطلب لا يكفى قط لغسل الإهانة التى تلحق العضو من جراء نشر التهمة الكاذبة فى الجريدة الرسمية.

٦٣٦ — لا محل لطلب الاذن بواسطة أحد الأفراد بناء على شكوى مقدمة منه للنيابة العمومية؛ لأن الدعوى فى هذه الحالة تكون من حق النيابة، وليس لصاحب الشكوى أن يطلب الى المجلس رفع الحصانة، بل هذا الطلب يكون من حق النيابة نفسها اذا رأت وجها للسير فى الدعوى؛ وإلا أصبح عضو البرلمان فى منزلة دون منزلة الأفراد العاديين الذين يحق للنيابة أن تحفظ الشكاوى المقدمة ضدهم إن لم تجد لها وجها وبذلك تقبر الشكوى دون أن ينشر عنها شيء .

٦٣٧ — من المقرر فى فرنسا أن موظفى الحكومة معفون من تقديم الدليل على رفعهم الدعوى المباشرة ، لأنه من غير المعقول أن يلجأ مرظف الحكومة الى طلب الإذن بالمحاكمة إن لم يكن طلبه مستندا الى أسباب وجيهة؛ وإلا تعرض لأشد العقوبات التأديبية . وفى هذا ضمان كاف للمجلس . وعلى ذلك لا يشترط فى الطلبات المقدمة من الموظفين سوى التصديق على الامضاء .

٦٣٨ — يجوز تقديم طلب الاذن بالمحاكمة من عضو ضدّ عضو آخر ، سواء أكان فى مجلسه ، أم فى المجلس الآخر . وفى هذه الحالة لا يشترط تقديم الدليل على رفع الدعوى المباشرة .

المبحث العاشر — النظر فى الطلبات أمام اللجنة والمجلس

٦٣٩ — يطلع الرئيس المجلس على الطلب بعد أن يكون المكتب قد فحصه فحصا تمهيديا لا يختم بقرار أو باقتراح ، بل الغرض الوحيد منه تنوير أحزاب المجلس عن المسئلة بواسطة ممثليها فى المكتب .

وعند تبليغ الطلب للمجلس يجوز للعضو المراد اتخاذ الاجراءات ضده أن يقدم بعض ايضاحات ، كما أن للرئيس الحق فى تلاوة الخطاب الذى قد يوجهه اليه ذلك العضو . هذا وقد جرت العادة بعدم تبليغ المجلس الطلبات الخاصة بأعضاء متغيبين بإجازة أو متغيبين لحظات يسيرة إلا بعد حضورهم ، ما لم يلحظ أنهم يتعمدون الغياب .

٦٤٠ — اذا قدم الطلب قبيل انفضاض المجلس للعطلة السنوية، فالعادة ألا يبلغه الرئيس إياه اعتمادا على أن انتهاء الدور يرفع الحصانة من نفسه، فلا داعى لقرار من المجلس برفعها، إلا اذا كان يخشى سقوط حق بمضى المدّة بسبب الانتظار حتى يحل انتهاء الدور، ففى هذه الحالة يتحتم عرض الطلب على المجلس لاصدار قرار فيه.

٦٤١ — اذا قدم الطلب والمجلس مؤجل، فليس للرئيس أن يتخذ فى شأنه إجراء ما، ولو كان صادرا من النيابة العمومية. واذا حدث أن الحكومة طلبت من الرئيس فى الأحوال الخطيرة استعمال حقه فى دعوة المجلس قبل انتهاء فترة التأجيل، فللرئيس أن يقرر ما يراه.

٦٤٢ — يقرر المجلس إحالة الطلب على اللجنة التى يختارها لهذا الغرض. ويجوز له أن يقرر الاستعجال فى نظر الطلب. وله فى هذه الحالة إما أن يحيل الطلب على اللجنة مع تكليفها نظره بطريق الاستعجال، وإما أن يستغنى عن الإحالة على اللجنة، ويقرر المناقشة الفورية فيه.

عندنا فى جلسة ٢١ ابريل سنة ١٩٢٤ حدث أن المجلس أصدر قرارا فوريا فى طلب رفع الحصانة دون إحالته على لجنة، ودون تقرير الاستعجال فى نظره. ولكن هذه الحالة كانت ذات ظروف خاصة، لأن التهمة التى وجهت للعضو فى طلب رفع الحصانة كان قد سبق فحصها بمعرفة لجنة الطعون، فرأت عدم ثبوتها وأشارت على المجلس باعتماد صحة النيابة، فأصدر المجلس قراره بالاعتماد. ولذلك عند ما طلب اليه رفع الحصانة لم ير محلا لإحالة الطلب على لجنة لنظره من جديد، بل أصدر قراره بالرفض فورا.

وقد جرى العمل عندنا أخيرا على أن المجلس كثيرا ما يصدر قراراته فورا برفع الحصانة من غير إحالة الطلب على لجنة، وذلك فى المسائل غير ذات الخطر، وبعد سماع أقوال العضو ذى الشأن.

٦٤٣ — اذا أحيل على لجنة واحدة أكثر من طلب واحد جاز لها أن تقدم تقريرا واحدا عن جميع الطلبات، ولكن يجب عليها أن تقدم اقتراحا قائما بذاته عن كل طلب .

٦٤٤ — تغيب العضو ذى الشأن بالإجازة لا يحول دون تقديم اللجنة تقريرها، وانما يحسن عدم ادراجه فى جدول الأعمال حتى يحضر، ما لم يثبت أنه يرفض الحضور، أى يجب اخطاره بالطلب المقدم ضده وتكليفه بالحضور .

٦٤٥ — مهمة اللجنة، وبالتالى المجلس، عند النظر فى طلبات رفع الحصانة مهمة سياسية بحتة، فليس لها أن تبحث فى صحة التهم المعزوة الى العضو أو بطلانها، فان هذه مهمة القضاء . وليس لها أن تقوم بتحقيق قضائى للتثبت من صحة الوقائع المنسوبة للعضو، ولا بتحقيق قانونى للتثبت من توافر أركان الجريمة المعزوة اليه، وإلا كان فى عملها اعتداء على اختصاص السلطة القضائية . والواقع أن الحصانة البرلمانية لم تقرر إلا لأمرين : (الأول) حماية العضو من الاجراءات الصادرة عن بواعث كيدية ؛ (والثانى) حمايته من الاجراءات المبنية على أسباب تافهة غير مستعجلة .

فالمهمة الملقاة على عاتق اللجنة، وبالتالى المجلس، هى : (أولا) النظر فيما اذا كان الباعث على اتخاذ الاجراءات الجنائية هو الرغبة فى الكيد له، سواء أكانت هذه الرغبة صادرة عن الحكومة، أو عن منافسة فى الانتخاب، أو عن معارضة فى الحزبية. فكل طلب لرفع الحصانة أساسه شىء من ذلك يجب أن يرفض بتاتا، بصرف النظر عن صحة التهمة أو بطلانها، وبغض الطرف عن تفاهة التهمة أو خطورتها . (ثانيا) اذا اتضح للجنة أن الطلب نزيه غير مبنى على بواعث كيدية، فعليها بعد ذلك أن تنظر فيما اذا كانت التهمة هى من الخطورة والاستعجال بحيث تبرر رفع الحصانة وتعطيل العضو عن تأدية واجباته البرلمانية . فاذا لم يكن الأمر كذلك، أى اذا كان الطلب مبنيا على تهم تافهة غير مستعجلة، ولا يخشى أن يسقط حق رفع

الدعوى عنها بمضى المدة قبل انتهاء الدور، فالواجب أن تقترح اللجنة رفض الطلب، لأن الاحترام الواجب للتمثيل النيابى ينبغى أن يحول دون منع عضو البرلمان من تأدية واجبه البرلمانى لأسباب تافهة غير جدّية ولا خطيرة ولا مستعجلة .

أما اذا اقتنعت اللجنة بنزاهة الطلب أولا، وبجدّيته ثانيا، فانها تقترح رفع الحصانة . وليس معنى هذا الاقتراح — اذا أقره المجلس — أن يتضمن اعترافا أو اشتباها فى صحة التهمة، بل هو يقتصر على ازالة الحائل دون سريان العدالة فى مجراها .

٦٤٦ — عملا بالمبدأ القاضى بأنه ليس للجنة ولا للمجلس التعرض للتحقيق القضائى قرر مجلس النواب الفرنسى أنه لا يجوز مطالبة الحكومة بإيداع ملف القضية لفحصه، بل كل ما يمكن طلبه هو استعلامات اضافية . وعملا بهذا المبدأ أيضا تقرر أنه ليس حتما على اللجنة أن تسمع أقوال العضو المتهم، بل لها الخيار فى ذلك . واذا كان لا يجوز للمجلس أن يطالب الحكومة بإيداع ملف التحقيق القضائى، فانه يجوز له مطالبتها بإيداع ما لديها عن القضية من المستندات الادارية . ولكن الحكومة مطلقة التصرف فى إجابة هذا الطلب كله أو بعضه، أو رفضه بتاتا على مسئوليتها الخاصة، وذلك عملا بمبدأ فصل السلطات .

هذا كله فى فرنسا، أما عندنا فقد جرى العمل على أن الحكومة كانت تودع بين يدى المجلس ملفات القضايا التى نطلب فيها رفع الحصانة .

٦٤٧ — تصريح العضو المتهم أمام اللجنة برغبته فى رفع الحصانة ليس وحده سببا كافيا لاقتراح اللجنة ذلك اذا هى رأت أنه ليس ثمة مسوّغ كاف لرفعها .

٦٤٨ — تقديم الطلب متأخرا، أى بعد أن يكون قد مضى على وقوع الجريمة المنسوبة الى العضو فترة طويلة كان يمكن فى أثنائها اتخاذ الاجراءات الجنائية، يجوز أن يعتبر مسوّغا كافيا لرفض الطلب . كذلك قرب انتهاء الدور يجوز أن يعتبر مسوّغا كافيا لرفض الطلب، كما قدّمنا .

٦٤٩ — اذا كان تقرير اللجنة لا يشتمل على اقتراح برفع الحصانة أو إبقائها، بل يقتصر على القول بأنه نظرا الى وشك انقضاء الدور فليس هنالك إلا ترك العدالة تجرى مجراها ، فلا محل لإدراج هذا التقرير فى جدول الأعمال ، لأنه لا يضع أمام المجلس اقتراحا يتطلب البت ، بل يضع أمامه بديهية دستورية ليست فى حاجة الى قرار من المجلس .

٦٥٠ — عند النظر فى اقتراح اللجنة يجب أن يؤذن للعضو المتهم بالكلام اذا طلب ذلك ، حتى ولو كان تقرير اللجنة يشير بعدم رفع الحصانة .

٦٥١ — اذا كان طلب رفع الحصانة يشمل عدّة أعضاء جاز للمجلس أن يصدر عنهم جميعا قرارا واحدا . ولكن اذا طلبت التجزئة فانها تحصل حتما عن كل عضو بمفرده . كذلك تحصل التجزئة اذا كان الطلب عن عضو واحد ولكن لاتهامه بعدّة جرائم . وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يرفض رفع الحصانة عن تهمة منها ، و يقرّر رفعها عن تهمة أخرى . وعند حصول التجزئة يجب طبعا أخذ الرأى على المجموع .

٦٥٢ — هل يجوز الدفع بعدم المناقشة فى طلبات رفع الحصانة ؟

هذه مسئلة دقيقة ، فان هذا الدفع يتضمن معنى الاستهجان والازدراء بالطلب ، ففى إقراره تعرّض ضمنى من المجلس لموضوع القضية ، وفى هذا خروج عن اختصاص المجلس ، واعتداء على حقوق مقدّم الطلب بإصدار حكم فى غير مصلحته . غير أنه قد يقدّم للمجلس طلبات ظاهر منها بأوضح شكل أنه لا يقصد بها إلا مجرّد الكيد والتشهير ، بحيث يكون من الإسراف منع المجلس من الدفاع عن كرامة أحد أعضائه بتقرير الدفع بعدم المناقشة . ثم إنه قد يقدّم فى الواقع للمجلس تقارير برفض اتخاذ الاجراءات رفضا بسيطا ، ولكنها مبنية على أسباب لا تقل عن الدفع بعدم المناقشة مساسا بجوهر القضية .

٦٥٣ — يترتب على قرار رفع الحصانة إزالة المانع الذى كان يحول دون سريان القانون العام على العضو ، فللجهة القضائية المختصة أن تتخذ ضدّه جميع

الاجراءات التى ينص عليها قانون تحقيق الجنايات . وليس للمجلس أن يقرر رفع الحصانة بالنسبة لاجراءات معينة ، وابقاءها بالنسبة لاجراءات أخرى ، كأن يأذن بالاستجواب ، و يمنع الاعتقال .

٦٥٤ — قرار رفع الحصانة انما يقتصر على التهمة الموجهة للعضو ، فاذا وجهت اليه بعد صدوره تهمة أخرى وجب الحصول على اذن جديد . ولذلك اذا أراد المجلس أن يطلق يد النيابة فى التحقيق ، لكى يمكنها من تغيير وصف التهمة طبقا لما تؤدى اليه مباحثها ، فانه يتحرى عدم التنصيص على تهمة معينة فى قرار رفع الحصانة .

٦٥٥ — نظرا لما لقرارات رفع الحصانة من الاستعجال يجوز تسليمها لوزير الحقانية بمجرد صدورها فى نفس الجلسة بدون انتظار اعتماد المحضر فى الجلسة التالية ، فقد يتفق أن يتأخر موعد هذه الجلسة عدة أيام ، فلا يكون من مصلحة العدالة الانتظار ، وقد تكون النيابة مضطرة لمصلحة التحقيق الى اتخاذ اجراءات فورية .

٦٥٦ — أثر رفع الحصانة يقتصر على إجازة اتخاذ الاجراءات الجنائية ، فلا يمس مطلقا سائر الحقوق والامتيازات البرلمانية للعضو . فمادام العضو لم يعتقل ، فانه يظل محتفظا بهذه الحقوق ، فله أن يحضر جلسات اللجان والمجالس ، وأن يقدم الاقتراحات ، وأن يشترك فى المناقشات والتصويت .

٦٥٧ — اذا اعتقل أحد الأعضاء باذن من المجلس ، فله أن يرسل الى الرئيس فى أثناء التحقيق ما يشاء من الرسائل فى شأن قضيته ، ولكن ليس للرئيس أن يتلوها فى الجلسة العلنية ، وان طلب اليه ذلك ، لأنه يعد اعتداء على السلطة القضائية ، وانما له أن يحيلها على اللجنة التى كانت قد نظرت فى طلب رفع الحصانة .

٦٥٨ — اذا صدر قرار من النيابة بحفظ القضية ، فلا داعى لتبليغه الى المجلس : (أولا) لأنه لا يبلغ الى المجلس إلا الرسائل الخاصة بأعماله أو المستلزمة صدور قرار منه ، ومعلوم أن رفع الحصانة لا يؤثر فى حقوق العضو البرلمانية ، ثم

أن قرار الحفظ لا يستدعى صدور قرار من المجلس . (ثانيا) لأنه قد يستجدّ بعد صدور قرار الحفظ ما يدعو الى استئناف الاجراءات، فاذا كان القرار قد بلغ للمجلس، فالأمر يستدعى الرجوع اليه مرة أخرى لرفع الحصانة .

٦٥٩ — اذا حكم على العضو بناء على اجراءات مأذون باتخاذها من المجلس، فلا داعى للرجوع اليه لاستئذانه فى تنفيذ الحكم .

الفصل الثانى

حـــرمة المجلس

المبحث الأوّل — حماية الخطابة والآراء والتصويت

٦٦٠ — أهم من الحصانة التى تحمى أشخاص الأعضاء من اتخاذ الاجراءات الجنائية ضدّهم، تلك الحصانة أو المناعة التى تحمى هيئة المجلس، وتشمل كل مايبديه الأعضاء فيه من الآراء والأقوال، وهى التى نصت عليها المـادة (١٠٩) من الدستور بقولها: "لايجوز مؤاخذة أعضاء البرلمـان بما يبدونه من الأفكار والآراء فى المجلسين".

وليلاحظ هنا أن هـذه المناعة تختلف فى جوهرها عن الحصانة الشخصية، فانها لا تقتصر على الحيلولة دون اتخاذ الإجراءات الجنائيـة مدّة انعقاد الدور، بل هى تذهب الى أبعد من هذا بكثير، هى تقتلع كلتى المسئوليتين الجنائية والمدنية من أصولها، فلا يعود هنالك أمر يعاقب عليـه أصلا، بحيث لا يجـد القانون سبيلا للتدخل، سواء فى الدور أو بعـد الدور، أثنـاء تمتع العضو بالعضوية أو بعـد انسلاخها عنـه، فهى تسبغ على العضو حماية مستديمة لا تفارقه لحظة فى حياته.

ويرجع الأصـل التاريخى لهذه المناعة الى النظام البرلمـانى فى انجلترا. فقـد حصل هناك فى القرن الرابع عشر الى القرن السادس عشر أن حوكم كثير من الأعضاء عن مقترحات قدّموها الى المجلس بدعوى مناقضتها لحقوق العرش، أو عن أقوال أبدوها فى المجلس بدعوى أنهـا تتضمن عيبا فى الذات الملكية، ولم يكن فى استطاعة المجلس منع هذه المحاكمات، حتى شبت ثورة سنة ١٦٨٨، فصدر بعدها قانون بإعفاء الأعضاء من كل مسئولية عما يبدونه فى المجلس من الأقوال والآراء. وغنىّ عن البيان أن الأصل المقصود بالذات من تقرير هـذه المناعة إنمـا هو ضمان

الاستقلال التام لأعضاء المجلس بحمايتهم من الإجراءات المبنية على دعاوى كاذبة وجرائم وهمية . بيد أنه قد رؤى أن هذه الحماية الضرورية لا يمكن أن تكون ناجعة وأن تفى بالغرض المنشود تمام الوفاء، إلا اذا كانت مطلقة غير مقيدة، بحيث تشمل حتى الجـرائم الحقيقية التى قد تتضمنها أقوال العضو أو آراؤه فى المجلس . وحكم هـذه المناعة يسرى على التحقيقات والمباحث الأولية المقصود بها إثبات الجريمة، كما يسرى على عريضة الاتهام التى يحال بها المتهم الى المحكمة، وكما يسرى على الحكم الصادر بتوقيع العقوبة . فاذا كان البوليس قد قام بتحقيق تمهيدى، فعلى النيابة أن تمتنع عن إحالة القضية على المحكمة . واذا كانت النيابة قد قدّمت القضية خطأ الى المحكمة ، فعلى القاضى أن يرفض النظر فيها . واذا كان الحكم قد صـدر فعلا، فهو باطل لا يجوز قط تنفيذه .

٦٦١ — الحماية التى نصت عليها المـادة (١٠٩) من الدستور انما تشمل نفس الخطب أو الأقوال أو الآراء التى يحصل ابداؤها من العضو فى المجلس ، والغرض منها حمـاية حرمة المناقشة والتصويت ، وضمان استقلال أعضاء البرلمـان فى تأدية وظيفتهم البرلمـانية . وعلى ذلك فهى لا تشـمل الأمور والتصرفات التى تكون قد بنيت عليها وصـدرت عنها آراء الأعضاء وأقوالهم ما دامت هـذه الأمور والتصرفات ليست من أعمال المجلس . وقد حكمت محكمة النقض والابرام الفرنسية بأنه يجوز أن ترفع على عضو البرلمـان دعوى أساسها قبول هدية للعمل على تحويل مشروع الى قانون، لأن الدعوى هنا ليست موجهة الى الصوت الذى أبداه العضو فى المجلس، بل إلى قبوله الهدية التى بناء عليها أعطى صوته .

٦٦٢ — كما لا يجوز للعضو أن يتنازل عن الحصانة التى تحمى شخصـه ، لا يجـوز له أن يتنازل فيما يختص بنفسـه عن المناعة التى تحمى مناقشات المجلس، فليس له والحالة هذه أن يعلن فى المجلس أنه مستعدّ لقبول المحاكمة على ما يبديه فيه من الأقوال .

٦٦٣ — هل يجوز مؤاخذة العضو عن أقوال وآراء يبديها خارج المجلس، ولكن بمناسبة قيامه بعمل برلمانى كأن يكون منتخبا فى لجنة تحقيق منتدبة لعمل خارج المجلس ؟ .

فى فرنسا النص الدستورى صريح فى أنه لا يجوز مؤاخذة العضو عن الأقوال والآراء التى يبديها بمناسبة قيامه بعمله البرلمانى . فهو ، كما ترى ، لم يقيد عدم المؤاخذة بحالة ابداء الأقوال والآراء فى نفس المجلس . وفى بلجيكا عرضت هذه المسئلة على المجلس، فقرّر عدم جواز المؤاخذة .

ومع أن النص عندنا غير صريح فى هذه النقطة، وبالرغم من أن تأويله الحرفىّ قد يؤدّى الى نتيجة مخالفة لما هو مقرّر فى فرنسا وبلجيكا ، فإنى أرى أن إجازة المؤاخذة فى هذه الحالة تكون مناقضة لروح الدستور. والواقع أن عبارة فى «المجلسين» الواردة فى النص الدستورى يجب تفسيرها على الوجه المعنوى دون الوجه المادّى، فيقال إن المقصود من المجلس هو تلك الهيئة المعنوية بجميع لجانها وفروعها، وبصرف النظر عن المكان الذى يكون أحد هذه الفروع قائما فيه .

٦٦٤ — الحماية التى يقرّرها هذا النص الدستورى تشمل ما يقال فى الجلسات السرية وجلسات اللجان، كما تشمل ما يقال فى الجلسات العلنية؛ لأنه اذا كانت الأقوال التى تقال فى الجلسة العلنية لا يؤاخذ عليها ، فمن باب أولى الأقوال التى تقال فى الجلسات السرية وجلسات اللجان .

وهى تشمل أيضا جميع ما يلقى من الخطب فى المجلس ولجانه، ولو كانت قد نشرت بصفة خاصة بأمر من المجلس، كما أنها تشمل التقارير التى تنشر مع المضبطة سواء فى الجريدة الرسمية أو فى الجرائد السيارة .

٦٦٥ — النص الدستورى المقرّر لحماية مناقشات المجلس مكمل فى فرنسا بنصين فى قانون المطبوعات، مؤدّاهما أنه لا يمكن رفع الدعوى بسبب ما يرد فى أى تقرير أو مستند يأمر المجلس بطبعه، كما لا يجوز رفعها بسبب ما يرد فى البيان المنشور فى الجرائد بحسن نية عما يقال ويحدث فى الجلسات العلنية .

أما الحكمة فى عدم إجازة رفع الدعوى بسبب ما يرد فى أى تقرير أو مستند يأمر المجلس بطبعه، فهى أن المجلس بإصداره هذا الأمر قد أخذ على نفسه مسئولية النشر، والمجلس غير محاسب على تصرفاته . فسواء أكان صاحب التقرير أو المستند هو من أعضاء المجلس أم من غير أعضائه، فان المناعة التى تشمل تصرفات المجلس تحول دون رفع أى دعوى يكون أساسها هذا التقرير أو المستند .

وأما النص الخاص بعدم إجازة رفع الدعوى بسبب ما يرد فى البيان المنشور فى الجرائد بحسن نية عما يقال ويحدث فى الجلسات العلنية ، فالغرض منه إعفاء أصحاب الجرائد ومديريها من كل مسئولية تترتب على نشرهم مضابط الجلسات العلنية متى كان النشر بحسن نية . وهذا النص هو نتيجة لازمة لعلنية الجلسات أولا، وللحصانة التى تشمل مناقشات المجلس ثانيا .

هذا فى فرنسا . أما عندنا فليس فى القوانين المصرية ما يماثل هذين النصين الواردين فى قانون المطبوعات الفرنسى . وهذا موضع آخر من مواضع النقص التى يجب سدّها إتماما وضمانا لما احتواه الدستور من مختلف النصوص .

٦٦٦ — تأييدا للمبدأ القاضى بعدم إجازة رفع أى دعوى يكون أساسها مستندا مطبوعا بأمر المجلس، تقرر فى فرنسا أنه لا يمكن الاعتماد على المضبطة الرسمية لاثبات إحراز أحد الأعضاء مستندا تلاه فى الجلسة العلنية وأصحابه الحقيقيون مطالبون به . ولكن تلاوة المستند فى الجلسة لا تمحو على وجه الاطلاق كل مسئولية قِبل أصحابه الحقيقيين . فاذا حدث بعد ذلك أن العضو الحائز له نشر صورته فى أية جريدة، كان هذا النشر الأخير كافيا لإثبات المسئولية عليه .

٦٦٧ — حكمت محكمة النقض والابرام الفرنسية أن حسن النية المطلوب توافره فى نشر مضابط الجلسات العلنية لا يستلزم نشر كل ما حصل فى الجلسة ، بل يكفى نشر جزء منه، بشرط إيراد وجهتى نظر المناقشة : أى أقوال المعارضة وأقوال التأييد . أما الاقتصار على إيراد وجهة نظر واحدة فى أية مناقشة بإيراد أقوال المعارضة وحدها، أو أقوال التأييد وحدها، فهو دليل كاف على سوء النية .

٦٦٨ — هل يجوز لمن عرض به أو ذكر اسمه فى مناقشات الجلسات أو تقارير اللجان أن يستعمل حق الرد المخوّل بمقتضى المادة (١٥) من قانون المطبوعات التى نصها : «على صاحب الجريدة أو الرسالة أو من تطبع على نفقته أن يدرج فيها الردّ الذى يرد اليه من الشخص الذى حصل التعريض به أو ذكر اسمه فى تلك الجريدة أو الرسالة ، ويكون نشر الردّ فى الثلاثة الأيام التالية ليوم وروده ، أو فى أول عدد يصدّر إن كان ميعاد صدوره بعد انقضاء الثلاثة الأيام . ومن خالف ذلك يجازى بدفع غرامة من جنيهين الى ١٠ جنيهات ، وهذا مع عدم الاخلال بما يترتب على تلك المقالة من العقوبات والتعويضات . ويكون نشر ذلك الرد بدون أجرة . ويجوز أن يكون طول الشرح خمسة أضعاف المقالة المردود عليها» .

فيما يختص بمناقشات الجلسات يختلف الجواب على هذا السؤال تبعا لما اذا كان البيان المنشور هو نص المضبطة الرسمية ، أو هو بيان موضوع بمعرفة الناشر . ففى الحالة الأخيرة يمكن استعمال حق الرد لكل من ذكر اسمه أو عرّض به فى هذا البيان ، سواء أكان من الأعضاء ، أم غيرهم . ولا يعترض على ذلك بأن النشر فى هذه الحالة يكون مشمولا بالمناعة البرلمانية اذا كان بحسن نية ، لأن المقصود من المناعة حماية الناشر من المسئولية المدنية أو الجنائية المترتبة على النشر ، لا محو حق الرد الذى لا صلة له على الاطلاق بالمسئولية المذكورة .

أما فى الحالة الأولى — أى عند ما يكون البيان المنشور هو نص المضبطة الرسمية المحرّرة بمعرفة موظفى سكرتيرية المجلس تحت اشراف المكتب — فلا محل لاستعمال حق الرد ، سواء أكان النشر قد حصل فى الجريدة الرسمية ، أم فى الصحف الأخرى .

كذلك لا محل لاستعمال حق الرد بالنسبة لتقارير اللجان ، لأنها من الأعمال العمومية ، وحكمها حكم المضابط الرسمية سواء بسواء .

٦٦٩ — المبدأ القاضى بعدم جواز استعمال حق الرد على ما يرد فى مضابط الجلسات وتقارير اللجان يحول دون اطلاع رئيس المجلس على ما يصل اليه من

الخطابات المرسلة من أشخاص أو هيئات ورد ذكرهم فى مناقشات وأرادوا استعمال حق الرد، وهـذا الحكم يسرى حتى لو كانت الخطابات المذكورة قـد وصلت الى الرئيس عن طريق أحد النواب . فاذا أراد عضو أن يبلغ المجلس ردا من أجنبى على خطبة من خطبه، فلا سبيل له إلا أن يطلب الإذن بالكلام لمسئلة شخصية، أو أن ينشر فى الجريدة الرسمية تصحيحا لأقواله . ويسـوى فى هذا الحكم أعضاء مجلس الشيوخ بسائر الأجانب .

وبهذه المناسبة نذكر ما حصل فى جلسة ٣٠ أغسطس سنة ١٩٢٦، إذ أرسلت الجمعية الزراعية الى رئيس المجلس مذكرة ترد بها على بيان كان قد ألقاه وزير الزراعة فى جلسة سابقة، ولكن الرئيس اقترح على المجلس عدم تلاوة المذكرة، فأقرّه المجلس على ذلك .

٦٧٠ — المناعة البرلمـانية تحول دون اخضاع مضابط الجلسـات العلنية لنظام الرقابة عنـد اعلان الأحكام العرفية . على هـذا جرى العمل فى فرنسا أيام الحرب العالمية ؛ وقد حدث هناك أن مدير الرقابة طلب من المجلس التصريح لأحد موظفيـه بالجلوس الى جانب موظفى السكرتيرية يرقب عن كثب كل ما يحصـل فى المجلس من الحوادث التى قد يميـل أصحاب الصحف الى التوسـع فى وصفها ، ولكن رياسة المجلس رفضت هذا الطلب ،واكتفت باتخاذ التدابير الكفيلة بابلاغ الرقابة صـورة المضبطة الرسمية بأسرع ما يمكن، حتى يتسنى لها مراجعـة ما تنشره الصحف على هذا الأصل .

المبحث الثانى — عدم اختصاص الهيئات الادارية والقضائية بالنظر فى تصرفات المجلس

٦٧١ — من القواعد المقررة أنه ليس لأية هيئـة ادارية أو قضائية أن تتعرّض لتصرفات المجالس النيابية أو قراراتها، وهذه القاعدة قائمة على مبدأين :

(أولهما) مبدأ فصل السلطات الذى يقضى بأن تكون الهيئة التشريعية فى موقف المستقل تمام الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والقضائية، بحيث لا يجوز لإحدى هاتين السلطتين أن تتدخل بالذات أو بالواسطة فى شأن من شئون الهيئة التشريعية.

(وثانيهما) مبدأ الحصانة التى تشمل كل ما يقال فى المجلس من الأقوال، وما يدور فيه من المناقشات، والتى تحول دون ترتب أية مسئولية على هذه الأقوال والمناقشات.

وبهذه المناسبة نذكر ما حدث فى فرنسا سنة ١٨٧٩، فقد أصدر مجلس النواب هناك قرارا بالاحتجاج على تصرفات وزارة سابقة، وأمر فى الوقت عينه بنشر هذا القرار فى جميع أنحاء البلاد. والمتبع فى مثل هذه الأحوال أن تتولى وزارة الداخلية تنفيذ أمر النشر، فاتفق أن أحد العمد لما قام بتنفيذ الأمر فى دائرته ألصق بجانب قرار الاحتجاج الصادر من المجلس بيانا موقعا عليه من أعضاء الوزارة السابقة بالرد على هذا الاحتجاج، فحكم العمدة لهذه المخالفة، وحكمت عليه المحكمة بغرامة، ولكنها تعرضت فى حيثيات الحكم لتقدير قرار المجلس، وطعنت فى صحة هذا القرار، كما طعنت فى التدابير التى اتخذتها الحكومة لتنفيذه. فرفعت النيابة العمومية الأمر الى محكمة النقض والابرام ملتمسة الغاء الحكم، أو على الأقل الغاء حيثياته لما تضمنته من اعتداء السلطة القضائية على اختصاصات السلطة التشريعية.

فلما عرضت القضية على محكمة النقض ذكر مقررها فى سياق ملاحظاته أن كلا من مجلس النواب والسلطة التنفيذية يكوّن شطرا من السلطة العامة التى تتمثل فيها سيادة الدولة، وأنه بناء على ذلك ليس لأية محكمة أن تقتادهما، ولو من طريق غير مباشر، الى ساحة قضائها، وإلا كان فى ذلك هدم لمبدأ الفصل بين السلطات، واحلال للخلط الذى أراد الشارع أن يتوقاه، محل الفصل الذى أراد أن يتوخاه. وقد جاء حكم محكمة النقض مؤيدا لهذه الملاحظات، وموافقا على طلب النيابة العمومية، حيث تضمن فى حيثياته :

"وحيث ان محكمـة الجنح قد تعرضت فى حيثياتها للقـرار الصادر من مجلس النـوّاب، وأخذت تبحث فى مشروعيته وفى مـداه، ثم أنكرت على المجلس بأعنف لهجة حق إصدار مثل هذا القرار، كما أنكرت على الحكومة القيام بتنفيذه بطريق النشر. وحيث إن المحكمة بسلوكها هذا المسلك قد اعتدت اعتداء صريحا على مبدأ فصل السلطات. وحيث انه حتى لو كانت المسألة تختص بأمر ادارى من الأوامر الادارية العادية التى قد تصح المنازعة فى مشروعيتها، فان المحكمة تكون مع ذلك غير محقة، لا فى اثارة هذا النزاع، ولا فى التعرض للأمر فى حدّ ذاته؛ واذن فمن باب أولى تكون المحكمة غير مختصة بالنظر فى تصرفات الهيئة التشريعية التى هى أعلى السلطات مقاما بعد رئيس الدولة مباشرة.

وحيث انه من غير حاجة للبحث فى ماهية القرار الصادر من مجلس النوّاب، وفيما اذا كان يدخل بحق ضمن اختصاصات المجلس الذى أصدره، وفيما اذا كان يحق للحكومة أن تقوم بتنفيذه — وهى كلها من المسائل التى لا يصح لمحكمة النقض والابرام، كما لا يصح لمحكمة الدرجة الأولى أن تتعرض لبحثها — نقول حيث انه من غير حاجة لبحث هـذه المسائل، فانه يكفى لاثبات فسـاد الحكم الصادر من محكمة الجنح لفت النـظر الى أن كلا من مجلس النواب والسـلطة التنفيذية ان هو إلا شـطر من السلطة العامة التى تتمثل فيها سـيادة الدولة. وبناء على ذلك تكون تصرفاته خارجة عن اختصاص المحاكم. وحيث ان محكمة الجنح بتسويلها لنفسها انتقاد القرار الصادر من مجلس النوّاب، والطعن فى التـدابير التى اتخذتها الحكومة لتنفيذه، قد تجاوزت حدود سلطتها، وانتهكت حرمة مبـدأ من المبادئ العامة التى يجب عليها احترامها — لهذه الأسباب حكمت المحكمة بالغاء حيثيات الحكم الصادر من محكمة الجنح ... الخ».

المبحث الثالث — نشر الخطب والقرارات

٦٧٢ — نصت اللائحة الفرنسـية على أن للمجلس الحق فى أن يقـرر نشر أى قرار صـدر منه أو خطبة ألقيت فيـه فى جميع أنحاء البلاد بواسطة اللصق على

الجدران، وذلك سواء أكانت الخطبة قد ألقيت من رئيس المجلس، أو أحد الوزراء، أو أحد الأعضاء . واقتراح النشر هذا غير خاضع للاجراءات العادية من وجوب احالته على لجنة، بل يبت فيه فورا فى نفس الجلسة بلا مناقشة، وانما يشترط أن يكون كتابة، ولا يجوز تقديمه قبل أوّل جلسة بعد نشر المضبطة الرسمية المتضمنة نص الخطبة . والحكمة فى ذلك وجوب الانتظار حتى يحل آخر ميعاد لتصحيح الخطبة، لكى تكون الصورة التى تنشر هى الصورة النهائية التى لا تقبل تصحيحا .

ويجوز أن ينشر مع الخطبة أو القرار كشف النداء بالأسماء، ولكن نشر هذا الكشف يستلزم قرارا صريحا من المجلس .

وقرار المجلس بالنشر ينفذ تحت إشراف الرياسة، أى أن الطبع يجرى بمعرفة سكرتيرية المجلس، ويوقع على الخطبة أو القرار من رئيس المجلس، ثم ترسل الصور المطبوعة الى وزارة الداخلية لتتولى هى عملية النشر .

ومع أنه ليس فى لائحتنا نص فى هذا الشأن، فقد حصل أن مجلس النوّاب عندنا قرر فى جلسة ٣٠ مارس سنة ١٩٢٤ نشر خطبة العرش التى ألقيت فى فاتحة الدور الأوّل للفصل التشريعى الأوّل .

٦٧٣ — نصت اللائحة الفرنسية أيضا على أنه يجوز لكل عضو أن يطبع وينشر على نفقته الخاصة كل ما يفوه به فى المجلس من الخطب والبيانات . ومع أنه لا يوجد عندنا نص بهذا المعنى، فالقواعد العامة لحرية النشر تقضى بإعطاء العضو هذا الحق، وقد استعمله فعلا بعض الأعضاء .

المبحث الرابع — حق المجلس المطلق فى المحافظة على أمنه ونظامه

٦٧٤ — الاستقلال الواجب توافره لكل مجلس يقتضى أن يحصر فيه وحده حق المحافظة على أمنه ونظامه، لأنه اذا جعل هذا الحق من اختصاص سلطة أخرى، أو اذا أشركت مع المجلس فى مباشرته سلطة أخرى لأمكن أن تجد هذه

السلطة الأخرى من ذلك الاشتراك أو الاختصاص منفذا للتدخل فى شئون المجلس، وهو ما ينبغى العمل بكل الوسائل على اجتنابه . لهذا نص الدستور فى المادة(١١٧) على أنه : «لكل مجلس وحده حق المحافظة على النظام فى داخله، ويقوم بها الرئيس . ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس، ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه » . وقد جاءت المادة (١٣٣) من اللائحة مؤيدة لهذا النص الدستورى، حيث قالت : « المحافظة على السلام داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاصه وحده، ويقوم بها الرئيس باسم المجلس بمساعدة المراقبين، وللرئيس أن يحدّد القوات التى يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت إمرته» .

٦٧٥ — قد تطرأ أحوال لا تكفى فيها القوات الموضوعة تحت تصرف الرئيس للمحافظة على أمن المجلس، فاحتياطا لهذه الطوارئ، ومحافظة فى الوقت عينه على استقلال المجلس، قد تقرر فى فرنسا أن للرئيس حق استدعاء القوات المسلحة رأسا، حيث نصت المادة الخامسة من القانون الصادر فى ٢٢ يوليه سنة ١٨٧٠ على أن «رئيس كل من المجلسين مكلف بالمحافظة على السلام داخل المجلس الذى يرأسه وحوله . وتحقيقا لهذا الغرض لكل رئيس الحق فى استدعاء القوات المسلحة وجميع السلطات التى يرى ضرورة للاستنجاد بها، ويجوز توجيه الاستدعاء رأسا الى أى ضابط أو قومندان أو موظف، وعلى هؤلاء تلبية الطلب فى الحال، وإلا تعرضوا للمعاقبة حسب نصوص القانون . ويجوز لرئيس كل من المجلسين أن يعهد بحق الاستدعاء الى المراقبين أو أحدهم» .

هذا فى فرنسا . أما عندنا فلا وجود لمثل هذا النص، ولكن ألا يرى المتأمل أن روح الدستور تعطى الرئيس حق الاستدعاء هذا ؟ واذا كان القانون قد نص على إعطاء المحضر البسيط هذا الحق، فهل يعقل أن يضن به على رئيس المجلس، لاسيما وأن احتمال وقوع الطوارئ التى تستلزم استعماله أصبح غير مستبعد فى هذه الأيام التى انتشرت فيها النزعات المتطرفة والشيوعية ؟ ثم أليس من الواضح أن عبارة :

«وللرئيس أن يحدد القوات التى يراها كافية لهذا الغرض» الواردة فى نهاية المادة (١٣٣) من اللائحة فيها اعتراف ضمنى بحق الرئيس فى استدعاء القوات المسلحة ؟ .

٦٧٦ — من المقرر أن الرئيس يستعمل حقه فى المحافظة على السلام وفى استدعاء القوات المسلحة — حيثما يباح له هذا الحق — تحت مسئوليته الشخصية ؛ أى أنه يجوز للمجلس مطالبة الرئيس بتقديم إيضاح عن كيفية تصرفه بسلطته فى هذا الشأن .

٦٧٧ — من المتبع فى فرنسا أن يكون تعيين قائد القوات المنوط بها حراسة المجلس بأمر من رئيس المجلس، لا من وزير الحربية ؛ وذلك رعاية لمبدأ استقلال المجلس والقوة المكلفة بحراسته . ومع أن العمل عندنا جرى على خلاف ذلك فترة من الزمن، إلا أنه قد تقرر أخيرا فصل القوة الموجودة بالبرلمان عن بوليس الحكومة، وأصبحت تحت تصرف رئيس المجلس ، وخاضعة لأوامره من حيث التعيين والترقى والقيام بالعمل .

المبحث الخامس — الجرائم التى ترتكب فى دار المجلس

٦٧٨ — إن المناعة البرلمانية التى تشمل هيئة المجلس فتجعل المحافظة على أمنه ونظامه من اختصاصه وحده، وتمنع كل قوة مسلحة من الدخول فى المجلس أو الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه ، وتمحو كل مسئولية جنائية أو مدنية يمكن أن تترتب على ما يدور فيه من المناقشات أو ما يقال فيه من الأقوال ؛ نقول : إن هذه المناعة تحول بطبيعة الحال دون إعطاء قوات البوليس والنيابة الحرية المطلقة فى تعقب ما يقع فى دار المجلس من الجرائم ومحاكمة مرتكبيها، لأنه ليس للبوليس ولا للنيابة حق الدخول بغير اذن الرئيس فى دار المجلس لاجراء أى تحقيق، حتى فى الأحوال التى يكون المجلس قد أصدر فيها قرارا برفع الحصانة . واذن لا بد من التساؤل عما يمكن أن يتخذ من الاجراءات فى حالة وقوع جريمة فى دار المجلس .

٦٧٩ — إن اللائحة عندنا خلو من أى نص فى هذا الشأن . ولذا كان المستحسن أن نأتى هنا على بيان المتبع فى فرنسا ، وهو يختلف تبعا لما اذا كانت الجريمة جنحة أو جناية ، وتبعا لما اذا كانت واقعة من عضو أو من غير عضو .

فاذا كانت الجريمة جنحة ، وكان وقوعها من أحد الأعضاء ، فقد نصت اللائحة هناك على أن توقف المناقشة فى الحال ، ويسجل الرئيس الحادثة باعلانها من منبر الرياسة ، ثم يسمح للمتهم بإبداء مالديه من الإيضاحات ، وبعدئذ يأمر الرئيس من غير استشارة المجلس باخراجه من الجلسة وحجزه فى المكان المعد للاعتقال . فاذا لم يمتثل ، أو اذا حصل اضطراب ، فان الرئيس يوقف الجلسة . وفى كلتى الحالتين يخبر المكتب النيابة العمومية بوقوع الحادثة .

ويتضح من السوابق فى فرنسا أن للرئيس فى أحوال هذه الجنح سلطة واسعة ، فله أن يوقف الجلسة أو لا يوقفها تبعا لخطورة الاضطراب الناشىء عن الحادثة . كذلك له أن يعفى المتهم من الاعتقال أو يقصر مدته .

ويتضح أيضا أنه ليس للمكتب عند إخبار النيابة بالحادثة أن يتعرض فى بلاغه لما قد يؤثر فى مصير القضية ، ولا أن يصف الجريمة وصفا قانونيا . ومن المقرر فوق هذا أنه ليس للنيابة أن تتخذ من تلقاء نفسها ، بناء على هذا البلاغ ، أى اجراءات جنائية ، وانما عليها أن تشرع فى تحقيق مبدئى مع مراعاة أن البلاغ لا يرفع الحصانة بنفسه . فاذا اتضح لها من التحقيق ضرورة اتخاذ اجراءات ، فلا بد من استصدار قرار من المجلس برفع الحصانة .

وليلاحظ هنا أن الاجراءات الآنفة الذكر إنما تتبع عند وقوع الجنحة فى قاعة الجلسة أثناء انعقادها . أما اذا وقعت فى خارج القاعة ، أو فيها ولكن فى غير وقت الجلسة ، فللرئيس ألا يطلع المجلس على الحادثة ، والا يبلغ أمرها للنيابة ، بل يترك الأمر لذوى الشأن . فاما أن يتصالحوا ، وإما أن يتقاضوا أمام المحاكم مباشرة .

٦٨٠ — هذا اذا وقعت الجنحة من أحد الأعضاء . أما اذا كان وقوعها من غير الأعضاء فلا محل لاتباع شيء من الاجراءات الآنفة الذكر، بل تكون المسألة من اختصاص الرئيس وحده، فاذا بلغها الى النيابة كان بها، وإن لم يبلغها فالمفروض فرضا أن النيابة تظل لا تعرف عنها شيئا . وانما يكون طبعا للمجنى عليه حق رفع دعوى الجنحة المباشرة .

ومما يذكر بهذه المناسبة ما حصل فى مجلس النواب فى فرنسا سنة ١٨٩٢ ، وذلك أن أحد الوزراء، ولم يكن عضوا بالمجلس ، اعتدى على نائب أثناء الجلسة ، فأوقفها الرئيس لحدوث اضطراب، وعند استئنافها قدم الوزير اعتذارا عن فعلته ، ووافق المجلس على هذا الاعتذار ، واعتبرت المسألة منتهية من الوجهة البرلمانية ، فلم يبلغ الرئيس خبرها للنيابة . ولكن العضو المعتدى عليه أبلغ شكواه للنيابة فأخبرته هذه أنها لا تستطيع عمل شيء مطلقا الا اذا تلقت بلاغا من مكتب المجلس، فأرسل العضو الى الرئيس خطابا بشكواه، وطلب ابلاغ المسألة الى النيابة، فلم يطلع الرئيس المجلس على هذا الخطاب؛ ولكن أحد الأعضاء قدم استجوابا لوزير الحقانية عن جمود النيابة إزاء البلاغ المقدّم لها من العضو المجنى عليه . فكان جواب الوزير أن النيابة لا تستطيع عمل شيء إزاء ما يتمتع به المجلس من الحصانة ، وأضاف الى ذلك أن للعضو المجنى عليه الحق فى رفع دعوى الجنحة المباشرة .

٦٨١ — ارتكاب العضو جنحة وابلاغ أمره للنيابة لا يعفيه من توقيع الجزاءات التأديبية إذا رأى المجلس ذلك ، لأن فى المسألة مخالفتين : مخالفة للقانون العام بارتكاب الجنحة، ومخالفة للائحة المجلس بالإخلال بنظام الجلسة .

٦٨٢ — الحصانة التى يتمتع بها المجلس تحول دون دعوة رئيسه وسكرتيره العام لتأدية الشهادة عن الحوادث التى تقع فى الجلسة . فأما بالنسبة للرئيس فانه يكون من المخالف للمبادئ العامة وللتقاليد الدستورية أن يستدعى أمام القضاء ليؤدى شهادة عن كلمات أو عن تصرفات النظر فيها وتقديرها من اختصاصه وحده دون سواه .

وأما بالنسبة للسكرتير العام ، فانه من غير المستحسن تكليفه تأدية شهادة لن تكون بطبيعتها الا اعتذارا عن تصرف رئيس المجلس بسلطته فى المحافظة على النظام ، أو انتقادا لهذا التصرف .

٦٨٣ — كل ما قيل آنفا انما يسرى على أحوال الجنح . أما فيما يختص بالجنايات فانه لم يقع منها شيء فى مجلسى فرنسا . ولكن اذا اتفق حدوثها فلا شك فى أن المبادئ الآنف بيانها تتبع أيضا . فاذا وقعت الجناية من عضو فالرئيس هو الذى يبلغ أمرها للنيابة ، وليس للنيابة أن تفتح محضر تحقيق ، أو تتخذ أى اجراء قبل وصول هذا البلاغ . أما اذا كان وقوع الجناية من أجنبى ، فالظاهر أنه يكون فى وسع النيابة تلقى البلاغات عنها وفتح محاضر التحقيق بشأنها ، ولكن لا يجوز لها أن تقوم بأى تحقيق فى دار المجلس الا بعد استئذان رئيسه .

٦٨٤ — قد يعترض معترض على هذه المبادئ الخاصة بالحصانة البرلمانية بحجة أنها تقيم فى عاصمة البلاد ملاجئ لا تمتد اليها يد العدالة ، ولكن يرد على ذلك بأنه لا يعقل فى أى بلد دستورى أن رئيس المجلس والمجلس معه يتآمران على إخفاء الجرائم بالسكوت عنها . أضف إلى ذلك أن من حق النائب العمومى عند اهمال رئيس المجلس ابلاغه خبر جناية أو جنحة أن يوجه الى وزير الحقانية طلبا باجراء التحقيق واستدعاء الشهود ، فاذا رفض المجلس الإذن بذلك فالأمة التى اليها يرجع الأمر قائمة بالمرصاد ، وحكمها — الذى لا مفر منه يوم تجديد الانتخاب — فيه الضمان الكافى بألا يسيء المجلس استعمال حقه فى الحصانة .

الباب السابع

أحكام عامة عن وضع اللائحة الداخلية وتعديلها وتطبيقها

٦٨٥ — نصت المادة (١١٩) من الدستور على أن يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية. ولو لم يوجد هذا النص لكان من حق كل مجلس مع ذلك أن يضع لائحته الخاصة به ، ما لم يكن ثمة نص صريح يحرمه هذا الحق ، لأن وجود المجلس فى حدّ ذاته وضرورة وضع نظام يسير عليه موجبان لهذا الحق .

٦٨٦ — اللائحة الداخلية هى فى الظاهر مجموعة من الأحكام الغرض منها تسيير الأعمال بنظام فى داخل هيئة مؤلفة من جماعات ذات آراء متباينة وأغراض مختلفة . أما فى الحقيقة فهى تكملة الدستور فيما يتعلق بنظام البرلمان ، وهى أداة خطيرة فى أيدى الأحزاب . وقد يكون لها من الأثر ما هو أخطر من الدستور فى تسيير شؤون الدولة . لهذا نرى كل الدساتير تشتمل على موادّ هى فى حدّ ذاتها من اختصاص اللائحة ، ولكن نظرا لخطورتها ولما لها من الأثر البليغ فى أعمال المجلس وقراراته ، رأى الشارع أن يضعها فى صلب الدستور ، وأن يكسبها بذلك من القوّة والثبات ما يتناسب مع أهميتها : مثال ذلك النصوص الخاصة بعلنية الجلسات وسريتها ، وأخذ الآراء ، والأغلبية اللازمة لإصدار القرارات ، والنصاب العددى ، وطرق التصويت ، وكيفية نظر الاقتراحات والمشروعات وأساليب المناقشة فيها ... الخ .

٦٨٧ — يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية بمفرده ، فهى تكتسب قوتها الإلزامية بمجرّد إقرار المجلس إياها بدون حاجة الى اعتماد المجلس الآخر أو تصديق الملك ، أعنى أنها تصدر بقرار إدارى لا بقرار تشريعى . لذلك لا يجوز أن تتضمن

أى نص مخالف لا للدستور ولا لأى قانون عادى، إذ هى من الوجهة التشريعية دونهما فى القوّة .

بيد أنه بالرغم من أنها عمل داخلى، فان حكمها ثابت مستديم لا يقتصر على الهيئة النيابية التى أصدرتها دون غيرها من الهيئات التى تعقبها، سواء من طريق الانحلال العادى أو الحل القهرى؛ وذلك طبعا ما دامت القواعد الدستورية التى قامت عليها الهيئة التى أصدرتها باقية لم تتغير .

٦٨٨ — اللائحة لا تسرى على الأعضاء إلا بصفتهم أعضاء . بيد أنها تسرى عليهم جميعا بلا استثناء، من وافق عليها منهم ومن لم يوافق . وحكمها لا يسرى على الأعضاء فرادى فقط ، بل يربط هيئة المجلس برمته ، أعنى أنه ما دام المجلس لم يعدّلها، فانه يكون مقيدا بها، كما يكون مقيدا بأى قانون .

٦٨٩ — للمجلس بعد وضع اللائحة أن يعدّل فيها ما يشاء . ولكن من المستحسن متى تم اعتمادها ألا يتكرر التعديل فيها بكثرة ، فان ذلك يسلبها القوّة التى تكتسبها على مر الزمن ويجعلها مزعزعة غير مستقرة ، وهو ما لا يضمن حسن النظام . ولقد تكون اللائحة الناقصة المعروفة جيدا لدى الأعضاء خيرا من اللائحة التى لا تزال تعمل فيها يد التنقيح والتصحيح ، بحيث لا يتمكن الأعضاء من الانتفاع بها إلا بدوام الرجوع الى نصوصها .

ومع ذلك اذا دل الاختبار على نقص أو عدم ملاءمة فى بعض نصوص اللائحة فالواجب تعديلها . وانما ينبغى أن يحاط التعديل بنفس الضمانات التى تراعى عند وضع اللائحة ، فلا يصح مثلا تعديل اللائحة بناء على اقتراح برغبة يؤخذ عليه الرأى فورا، بل يحال الاقتراح على لجنة ترفع عنه تقريرا، ويأخذ سير الاقتراحات العادية، اللهم إلا اذا تقرّر الاستعجال ، فعندئذ تجوز المناقشة الفورية فى اقتراح التعديل . (أنظر جلسة ٧ أبريل سنة ١٩٢٤) .

٦٩٠ — تنفذ اللائحة بمجرد اعتمادها دون انتظار اجراء آخر، وللمجلس أن يقرّر تنفيذ موادها أوّلا بأوّل بمجرد اعتمادها من غير انتظار لأخذ الرأى على المجموع، وبدون حاجة الى اعادة التلاوة .

وليس للرئيس أن يعترف بالوجود الا للائحة المعتمدة من المجلس فعلا . وعلى ذلك فليس له أن يستشير المجلس فى تنفيذ تعديل لم يعتمد بعد، وإن يكن على وشك الاعتماد .

وللمجلس الحق عند اعتماد التعديل فى أن يعين التاريخ الذى يبدأ منه تنفيذه .

٦٩١ — الرئيس هو المكلف بتطبيق اللائحة وبملاحظة تنفيذها ، وهو الذى يقوم بتفسير نصوصها وتطبيقها على مختلف الأحوال من غير حاجة الى استشارة المجلس لاعتماد التفسير الذى يراه، ما دام النص لا يحتمل شكا .

أما اذا كان فى النص مجال للشك فالرئيس يعرض على المجلس الحل الذى يراه خير ما يمكن لحسن سير الأعمال ولاحترام حقوق الأعضاء، فاذا اعترض عليه كان له أن يستشير المجلس . وقد اختلف فى فرنسا على وجوب أو عدم وجوب هذه الاستشارة، فكان من رأى بعض رؤساء مجلس النوّاب هناك أنهم ملزمون بها إلزاما فى حالة الشك، ورأى البعض الآخر أن من حقهم تطبيق التفسير الذى يكون أكثر اتفاقا مع روح اللائحة، بالرغم من معارضة بعض الأعضاء .

وأما فى حالة الخلاف على مسئلة من المسائل التى لم تنص عليها اللائحة مطلقا، والتى لا توجد لها سابقة يرجع اليها، فلا نزاع فى وجوب استشارة المجلس فى الحل الذى يراه الرئيس .

وعلى ذكر السوابق هذه نقول : ان الرئيس مرتبط بقرارات المجلس وسوابقه، كما هو مرتبط بنصوص اللائحة، فان للسوابق من القوة ما للنصوص سواء بسواء. فليس لأحد من الأعضاء أن يطلب الى المجلس العدول عن حكم سابقة إلا بتقديم اقتراح صريح بتعديلها، وينظر فى هذا الاقتراح كما ينظر فى سائر الاقتراحات .

٦٩٢ — لكل واحد من الأعضاء الحق فى طلب الإذن بالكلام للفت النظر الى مراعاة أحكام اللائحة ، وهذا الطلب يجب حتما أن يجاب ، ويعطى الأولوية على موضوع المناقشة الأصلية، بشرط عدم مقاطعة الخطيب .

ويشترط لإجابة الطلب تقديمه فى الوقت الذى تحصل فيه المخالفة لأحكام اللائحة، فاذا قدم عن مخالفة وقعت فى جلسة سابقة، فلا يؤذن بالكلام ما لم يوافق الرئيس على ذلك .

وغنى عن البيان أن طلب الكلام للفت النظر الى أحكام اللائحة لا يجوز تقديمه أثناء عملية التصويت ، فاذا قدم الطلب عند افتتاح العملية المذكورة ، فللرئيس أن يؤجل إعطاء الإذن الى نهايتها .

وجدير بالذكر أن حق الوزير فى الكلام مقدّم على حق طالب لفت النظر الى اللائحة .

ملحق

تقرير لجنة الحقانية

عن اختصاص مجلس النوّاب بنظر الاقتراحات برغبات

قرر مجلس النوّاب بجلسته المنعقدة يوم ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ تكليف لجنة الحقانية بحث ما يأتى :

(أولا) هل يجوز للمجلس أن يبدى رغبات أم لا ؟

(ثانيا) اذا كان له هذا الحق ، فهل له أن يبدى رغبات مما يدخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات ؟

بحثت اللجنة فيما كلفته ، وكان نتيجة بحثها ما يأتى :

إن سبب الغموض فى هذه المسألة يرجع الى أن حق اقتراح الرغبات مذكور صراحة فى اللائحة الداخلية (المواد ٧٢ وما بعدها) ولم يأت به نص فى الدستور . فكان هذا الحق مثار خلاف فى سنة ١٩٢٤ أمام مجلس النوّاب الأوّل بمناسبة اقتراح برغبة قدّمه حضرة صاحب السعادة محمد بدراوى عاشور باشا بفصل مركزى طلخا وشربين من وجهة الأعمال الادارية عن مديرية الغربية .

رأت لجنة الاقتراحات فى ذلك الوقت أن الاقتراح " هو رغبة وأنها مختصة بنظره ، وقررت عدم قبوله موضوعا لعدم اختصاص المجلس بنظره ، لأنه خاص بمسائل إدارية ليس للمجلس عليها من سلطان إلا الهيمنة العامة" . ثم قامت مناقشة بين حضرات النواب بجلسة ١٠ مايو سنة ١٩٢٤ فى موضوع حق المجلس فى إبداء

الرغبات، ثم تأجلت المناقشة الى يوم ١٧ مايو، وفيه أعلن معالى رئيسه أن مكتب المجلس بحث مسألة الرغبات ووجد أنه يمكن تقـديم رغبات بدون أن تكون ملزمة للحكومة . وأخيرا قرر المجلس بالأغلبية أن "الرغبات التى يقرّها غير ملزمة للحكومـة مع عدم المساس بمبدأ مسئولية الوزارة" وكان رأى الأقلية أن "الرغبات التى يقرها المجلس ملزمة للحكومة" .

رأى المجلس الحـالى إعادة بحث هذا الموضوع من جديد .

رأى اللجنـــة

عن المسألة الأولى

"هل يجوز للمجلس أن يبدى رغبات أم لا؟"

قلنا : إن حق إبداء الرغبات مذكور صراحة فى المواد ٧٢ وما بعدها من اللائحة الداخلية ، ولم يأت عنه نص صريح فى الدستور . ونضيف أن حق إبداء الرغبات كان معترفا به للجمعية التشريعيـة فى المـادة ١٩ من القانون النظامى ، إذ نصت هذه المـادة على أن "للجمعية أن تبدى رأيها أو رغباتها سواء كان ذلك بناء على طلب الحكومة بالنسبة للمسائل والمشروعات المعروضة عليها أو من تلقاء نفسها" .

ولمـا كانت هذه الرغبات من جانب الجمعية التشريعية ذات صبغة استشارية ، وأتى الدستور خلوا منها ، فقد قام الشك فى جواز أن يبدى المجلس النيابى مثل هذه الرغبات بناء على أن المجالس النيابية هيئات تشريع — فليس من شأنها أن تبـدى رغبات فى عمل من أعمال السـلطة التنفيذية ، وأن حق إشراف المجالس البرلمـانية لا يتفق وإبداء رغبات يجـوز للسلطة التنفيذية صاحبـة الشأن ألا تنفذها ؛ وأن إبداء الرغبات كان مفهوما صدوره من الجمعية التشريعية باعتبار أنها هيئة استشارية محضـة ، ولم يصبح الآن متفقا مع السلطة البرلمـانية التى يتمتع بها مجلس النوّاب ؛ وأن مبـدأ فصل السلطات يحول دون تدخل السلطة التشريعية فى أعمال حكومية هى من اختصاص السـلطة التنفيذية وحدها ؛ وأن واجب مجلس النوّاب أن يترك

الحكومة تعمل داخل سلطتها واختصاصها بكامل حريتها وهى أعرف بدخائل أمورها من غيرها دون أن يمس ذلك بمبدأ المسئولية الوزارية، فلا مسئولية إلا عند حرية العمل؛ وأن الدستور قد منح المجلس حق السؤال، وحق التحقيق البرلمانى، وحق الاستجواب الذى يمكن أن يتبعه منح الثقة بالوزارة أو رفضها، وكل ذلك حقوق معينة بنص الدستور فلا يمكن التوسع فيها بما ليس فيه — وأخيرا فان مصلحة البلاد تقضى بعدم تدخل سلطة فيما هو من اختصاص سلطة أخرى، وإلا اضطرب النظام، وتعطلت الأعمال، وضاعت المسئولية. ذلك بعض ما قيل للحيولة بين مجلس النوّاب، وبين حق إبداء الرغبات، ونتيجته أن إبداء الرغبة من المجلس اعتداء على السلطة التنفيذية ومخالفة للدستور (راجع مضبطتى جلستى ١٠ و ١٧ مايو سنة ١٩٢٤ لمجلس النوّاب).

ولكن التقاليد الدستورية الأوروبية على غير هذا الرأى، وتقرر بأن السلطة التى تخوّلها الدساتير للمجالس النيابية ليست منحصرة فى مجرّد التشريع، وإنما تتناول الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وتتناول المسئولية الوزارية. وهذان الحقان ينتجان حتما بطبيعتهما وبلا احتياج لنص فى الدستور حق مجلس النوّاب فى تكليف الحكومة بالقيام بعمل معين أو باتخاذ خطة معينة.

والدستور المصرى يؤيد هذه النظرية تمام التأييد بما قرره من حق المجلس فى الاشراف العام على شؤون الدولة ومراقبة سياسة الحكومة فيها (راجع بالأخص المواد ٤٢ و ٦١ و ١٠٧ و ١٠٨ و ١٣٨ من الدستور).

فمن ذلك ترى اللجنة أن لمجلس النواب حق إقرار الرغبات، كمجالس النوّاب الأوربية التى قررت لنفسها هذا الحق — مع عدم وجود نص صريح عليه فى دساتيرها — باعتباره حقا طبيعيا مستمدّا من طبيعة النظام البرلمانى نفسه. ولو قلنا بغير ذلك فاننا نحرم المجلس من حق هو من أقدس الحقوق النيابية، ولم يصبح نظامنا الدستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم.

وتبادر اللجنة بأن تلاحظ أن الرغبات ليست مفهومة فى المجالس النيابية الأوروبية ، كما يفهمها البعض هنا من أنها من نوع تلك الرغبات التى كانت تبديها الجمعية التشريعيـة ولا تكون ملزمة للحكومة . فان رغبات الجمعيـة التشريعية كانت قريبـة من الالتماس يجوز للحكومة أن تقبلها أو أن ترفضها ، ولكن رغبات المجالس النيابية غير ذلك ، فإما أن تقبلها الحكومة فتتقيد بتنفيذها ، أو أن تعارض فيها فتطرح على المجلس مسألة الثقة .

(راجع كتاب موريس هريو صفحة ٥٨١ المطبوع سنة ١٩٢٣) .

(Prècis de Droit Constitutionnel - Par Maurice Hauriou- Page 581.)

ولهذا كان التعبير عن الأمر الذى تقره المجالس النيابية لا بكلمة "رغبة" ، كما هو فى قانون الجمعية التشريعية ، أو فى لائحتنا الداخلية الحالية ، بل بكلمة "اقتراح" .

Motion أو Proposition وما نسميه نحن "اقتراحا برغبة" يسمونه أحيانا فى مجلس نواب فرنسا مشروع قرار projet de résolution ، وكل هذه التعبيرات تتناسب مع مدلولها ومرماها .

وقد قرروا أن لمجلس النواب الفرنسى حق الاقتراع على رغبة يقدّمها أحد أعضائه ، فتكون بذلك ملزمة للحكومة .

وهذا الحق البرلمانى عام لم يحدّه الدستور ، ويجوز استعماله فى كل موضوع ، ما دام فى دائرة حق الاقتراح البرلمانى Droit, d'initiative parlementaire

فمن المسلم به مثلا أن لمجلس النواب الفرنسى الحق فى تكليف الحكومة بتقديم مشروع قانون فى أمر معين (أنظر أوچين بيير صفحة ٧٠ نبذة ٦٦ ، وصفحة ٧٤ نبذة ٧١ فقرة ثانية — طبعة سادسة) .

(Eugène Pierre page 70 No. 66 et page 74 No. 71 Parag. II 6 me. édition)

وهذا الحق مقرر أيضا لمجلس العموم الانجليزى (أنظر الكتاب المذكور صفحة ٧٤ — فى الهامش آخر نمرة ٤) ؛ وقرر مجلس النوّاب الفرنسى مرات عديدة عقب إقرار مشروع قانون تكليف الحكومة أن تدافع بشدّة أمام مجلس الشيوخ عن مشروع هذا القانون حتى يصبح نهائيا .

(أسمن الجزء الثانى طبعة سابعة لكتاب القانون الدستورى صفحة ٤٦٥) .

(A. Esmein - Droit Constitutionnel tome II page 465. 7 me. édition).

وعلى هذه القاعدة جاز للنوّاب أن يقترحوا فتح اعتمادات جديدة فى الميزانية أو زيادة بعض الاعتمادات ، كما جاز لهم أن يقترحوا فتح اعتمادات خارجة عن الميزانية .

" كتاب القانون الدستورى لليون دوجى — الجزء الرابع صفحة ٣١٣ طبعة ثانية " .

"Leon Duguit-Droit Constitutionnel tome 4 page 313—2me édition".

وعلى هذه القاعدة أصدر مجلس نوابنا قرارا فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ بدخول الحكومة شارية قطنا فى بورصة العقود ، كما أصدر قرارا فى ١١ يناير سنة ١٩٢٦ فى الرغبات المقدّمة لتخفيض إيجارات الأطيان ، وصرحت الحكومة بأنها لا تعارض فى هذين الاقتراحين .

إنما الممنوع على المجالس النيابية نظره كاقتراح برغبة و إصدار قرار فيه هو التدخل فى الأمور الادارية البحتة التى هى من اختصاص الحكومة وحدها ، كإسداء الشكر لبعض الموظفين ، فان ثقة المجالس لا تمنح إلا للوزراء ، وكالنظر فى حالة موظفين بالذات ، لأن قرارات المجالس النيابية يجب أن تكون فى مسائل عامة ، لا فى مسائل شخصية (أوچين بيير ملحق صفحة ٥٦٨ طبعة خامسة) وهذا لا يحول بين المجلس وبين حقه فى مراقبة الحكومة فى هذا الصدد عن طريق السؤال والاستجواب .

متى عرفنا ذلك ، علمنا ما لقرارات مجلس النواب فى شأن الرغبات من خطر قد يكون فى بعض الظروف أعظم خطرا من قراراته فى شأن القوانين نفسها .

وقد دل العمل فى المجالس النيابية الأوروبية على أن أعضاءها يسرفون أحيانا فى اقتراح رغبات فى مسائل مالية يقررها المجلس فترهق الميزانية وتسبب العجز فيها ، ويكون الدافع لتقديم هذه الرغبات اعتبارات انتخابية ، ويزداد هذا الخطر وضوحا اذا علمنا أن رغبات كثيرة تقدم فجأة أثناء نظر الميزانية وينظر المجلس فيها ، فعدلت اللائحة الداخلية بفرنسا بما ينظم حق الأعضاء فى الاقتراحات الخاصة بالشئون المالية .

وقد جرت تقاليد مجلس عموم انجلترا بطريقة مستمرة على أن للنواب حق اقتراح كل شىء إلا فتح اعتماد أو زيادة فى أى باب من أبواب الميزانية ، وبالجملة فلا يقبل من أى نائب أى اقتراح يرمى الى زيادة فى مصاريف الدولة . وأن كل اقتراحات من هذا القبيل متروكة الى الحكومة وحدها . (أوجين بيير صفحة ٧٠ الهامش نمرة ٣) .

ذلك ما جرى عليه العمل وأقرته التجارب للمصلحة العامة — وزادوا على ذلك ان موضوع الاقتراح يجب أن يكون دستوريا وقانونيا ، وكل اقتراح مخالف للدستور أو لقانون من القوانين أو للائحة المجلس لا يصح الاقتراع عليه ، ولرئيس المجلس سلطة مطلقة فى هذا الموضوع . فمن حقه ، بل من واجبه ، أن يمنع عرض أى اقتراح من هذا القبيل على المجلس . واذا فرض أن اقتراحا قرره أحد المجلسين وكان مناقضا لنص قانون من القوانين ، فان الحكومة لا تأخذ به ، لأنه ليس من اختصاص السلطة التنفيذية أن توقف العمل بقانون بمجرد طلب أحد المجلسين (انظر دوجى جزء رابع صفحة ٣٢٢ ، وأوجين بيير صفحة ٦٦ وما بعدها نبذة ٦٣ وما بعدها وصفحة ٤٩٤ نبذة ٤٥٠) .

من هذا كله ترى اللجنة أن حق المجلس فى تقرير رغبات حق ثابت بمقتضى طبيعة النظام الدستورى ، وجرى عليه العمل فى البلاد المتمتعة بالأنظمة الدستورية

الحديثة، ولا محل لأن نخرج عنها ، وأن قرارات المجلس فى هذه الاقتراحات ملزمة للحكومة بالمعنى السالف بيانه .

الآن وقد انتهينا من بحث حق المجلس فى الاقتراع على رغبات، وقلنا بأن له حق الاقتراع، وبأن رأيه ملزم للحكومة، فلننظر بعد ذلك فى الطريقة التى تجرى عليها المجالس فى الاقتراع على تلك الرغبات .

الطريقة مقررة عندنا، وهى أن يحال الاقتراح على لجنة الاقتراحات ، وبعد عودته الى المجلس يحيله الى اللجنة المختصة، وعند رجوعه ثانية اليه يصدر قرارا بشأنه .

هذه القاعدة مقررة فى البلاد الأخرى بضمان بحث الموضوع بحثا وافيا . ولهذا قيل بعدم جواز تعديل نص فى اللائحة الداخلية دون أن يأخذ الاقتراح لهذا التعديل سيره الطبيعى ويمر على جميع تلك اللجان المختلفة . ولا يجوز تكليف مكتب المجلس بعمل هذا التعديل . (أوجين بيير صفحة ٤٩٤ نبذة ٤٥٠) .

إنما يوجد نوع من الاقتراحات برغبات لا علاقة لها بالسلطة التنفيذية ولا تمس الدستور أو القوانين أو اللائحة الداخلية لأنها بسيطة فى موضوعها وفى مرماها وتسمى بالاقتراحات البسيطة (Simples motions d' ordre) كاقتراح إسداء الشكر للجيش ، أو أن فلانا استحق تقدير الوطن، أو إيفاد وفد برلمانى فى حفلة، أو حضور الهيئة كاملة عند استعراض الجيش، أو إرسال شكر الى أمة أجنبية، أو تحية رئيس حكومة أجنبية أتى البلاد زائرا . فمثل هذه الاقتراحات يمكن أخذ رأى المجلس عليها فورا بدون حاجة الى مرورها على لجان مختلفة (أوجين بيير صفحة ٤٩٥) .

النتيجة

ومما تقدّم ترى اللجنة ما يأتى :

(أولا) إن للمجلس الحق فى أن يقترع على اقتراح برغبة، وقراره فى هذا ملزم للحكومة بقوّة مبدأ المسئولية الوزارية .

(ثانيا) يشترط لقبول اقتراح برغبة توفر شرطين : أحدهما : أن يكون ضروريا، وثانيهما : أن يكون تنفيذه ممكنا، بمعنى أنه لا يرهق الميزانية، وألا يعطل مشروعا أو مشروعات ألزم منه . وذلك كله مع اشتراط أن موضوع الاقتراح غير مخالف للدستور ، أو القوانين، أو لائحة المجلس الداخلية .

(ثالثا) تشير اللجنة بأخذ رأى الحكومة فى كل اقتراح قبل الاقتراع عليه .

(رابعا) بعد قبول كل اقتراح يستدعى فتح اعتماد غير وارد بالميزانية ، يقرر المجلس ما اذا كانت هناك ضرورة ماسة لاتخاذ الاجراءات اللازمة لطلب الاعتماد اللازم له فورا، أو إدراجه فى مشروع الميزانية المقبلة .

(خامسا) اذا لم يتوفر فى الاقتراح شرطا الضرورة و إمكان التنفيذ، فللمجلس أن يرفضه ، أو أن يعتبره كعريضة من أحد أفراد المصريين تسرى عليها أحكام المادتين ٢٢ و ١١٦ من الدستور .

عن المسألة الثانية

هل للمجلس أن يبدى رغبات مما يدخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات ؟

ان القانون النظامى نمرة ٢٩ لسنة ١٩١٣ جعل لمجالس المديريات رأيا قطعيا فى بعض المسائل التى تنظرها، وجعل لها رأيا استشاريا فى البعض الآخر، وأعطاها الحق فى أن تبدى للمدير ولكل وزير ولمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بحاجات المديرية العمومية، وعلى الأخص فى شؤون الزراعة والرى، وطرق المواصلات، والأمن العام، والصحة العمومية، والتعليم (تنظر المواد ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ من القانون المذكور) .

كما أن القوانين واللوائح الخاصة بإنشاء البلديات جعلت من اختصاصها النظر فيما يتعلق بمصالح المدن، كصيانة الشوارع والميادين والحدائق العمومية، وكالمياه

والنور، والأسواق والملاهى، والأمور الصحية . وجعلت لوزارة الداخلية حق التصديق على قراراتها .

(ينظر مثلا الأمر العالى الصادر فى ٥ يناير سنة ١٨٩٠ الخاص ببلدية الاسكندرية — والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٠٥ الخاص بتشكيل مجلس محلى مختلط بمدينة طنطا — واللائحة الأساسية للمجالس المحلية الصادرة فى ١٤ يوليه سنة ١٩٠٩ والمعدّلة بقرار ١٥ مارس سنة ١٩٢٠ وقرار ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٢٤) .

ومن هذا كله ترى اللجنة ما يأتى :

(أوّلا) إن لمجالس المديريات وللمجالس البلدية والمحلية اختصاصات حدّدتها القوانين واللوائح، وقد أقر الدستور وجودها واختصاصاتها، ولم ينص على حق تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية فى شؤونها إلا لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها، أو إضرارها بالمصلحة العامة، وإبطال ما يقع من ذلك . (المادة ١٣٢ و ١٣٣ من الدستور) .

فبعد أن سوى الدستور بين السلطة التشريعية وبين السلطة التنفيذية فى حق التدخل فى أمور هذه المجالس، صار بعيدا عن الدستور أن تنفرد السلطة التشريعية بالتدخل فى أمور ممنوعة عن السلطة التنفيذية نفسها، مع أنها هى المهيمنة على هذه المجالس بمقتضى القوانين، وأكثر ارتباطا بها من السلطة التشريعية . وقد جاء فى كتاب قانون بلجيكا الدستورى لمؤلفه هنرى فان مول (Henrie Vanol) فى موضوع رقابة السلطة المركزية فى أمور أمثال هذه المجالس ما يأتى :

" وينتج من هذه المبادئ أن ليس للسلطة المركزية أن تتدخل فى أعمال المديريات أو المراكز إلا فى الأحوال التى يسمح بها القانون " أنظر صفحة ١٤٨ رقم ١٩٥ وصفحة ١٤٤ نمرة ١٨٨ وما بعدها .

(ثانيا) أن مجالس المديريات والبلديات هيئات منحتها القوانين حقوقا كانت من اختصاص السلطة التنفيذية، لما رآه الشارع من أن هذه المجالس أدرى من

غيرها بالنظر فى شؤونها، وأقدر على تعرف حاجاتها الخاصة . فاذا اقترح مجلس النواب رغبة من اختصاص هذه المجالس، كان معناه تكليف السلطة التنفيذية بأن تتدخل فيما ليس من اختصاصها قانونا ، أو بعبارة أخرى مخالفة القانون ومصادرة المصلحة العـامة .

(ثالثـا) نضيف أن كرامة السلطة التشريعية تقضى بعدم تقرير اقتراح برغبات من اختصاص تلك المجالس ، لأنه إما أن يكون هذا الاقتراح من المسائل التى يحق لهـذه المجالس قانونا أن تبـدى فيه رأيا قطعيا، وعندئذ يجوز لهـذه أن تقرّر قرارا يهـدم قرار السلطة التشريعيـة بقوّة القانون ؛ وإما أن يكون اقتراح السـلطة التشريعية فى أمر من الأمور التى يجب عرضها على تلك المجالس أو التى يحق لهـا أن تبدى رغبتها فيها، وفى هذه الحالة يجوز لهذه المجالس أن ترفض الاقتراح، أو أن تبدى رغبة منافية له . ولا ندرى بعد ذلك كيف تكره السلطة التشريعية مجلس مديرية أو مجلسا بلديا على أمر من اختصاصهما النظر فيه ولا يريانه مفيدا لمصالحهما وهما أدرى من غيرهما .

لهذا كله ترى اللجنـة أن ليس لمجلس النوّاب أن يبـدى رغبات فى أمور من اختصاص مجالس المديريات والبلديات ، وذلك لا يمنع ما للمجلس من حق اقتراح القوانين، ومن حق المراقبـة العامة، ومنها استجواب الحكومة فى شؤون هذه المجالس عند الاقتضاء .

وبنـاء عليه يجب ألا يتنـاول الاقتراح برغبـة مسائل تدخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات والمجالس المحلية .

فى ١٩ يناير سنة ١٩٢٧

السكرتير	رئيس لجنة الحقانية
محمد صبرى أبو علم	مصطفى النحاس

ملحق لتقرير لجنة الحقانية

الخاص باختصاص المجلس بنظر الاقتراحات برغبات

قرّر مجلس النوّاب فى أوّل فبراير سنة ١٩٢٧ إعادة تقرير لجنة الحقانية عن اختصاص مجلس النواب بنظر الاقتراحات برغبات الى اللجنة لبحثه مع وزارة الحقانية، وعرض النتيجة عليه ليقرر ما يراه .

وقد اتصلت اللجنة بمعالى وزير الحقانية نائبا عن الحكومة بجلسة ٩ فبراير سنة ١٩٢٧، واتصل رئيسها أيضا بمعاليه اليوم، وتم الاتفاق بين اللجنة والحكومة على أن يكون نص الفقرة الأولى من النتيجة الواردة بتقرير اللجنة المذكورة كما يأتى :

(أوّلا) إن للمجلس الحق فى أن يقترع على اقتراح برغبة ، وفى هذه الحالة اذا لم توافق الحكومة على هذه الرغبة أو على تنفيذها، فعليها أن تدلى للمجلس بالأسباب التى حالت دون قبولها أو تنفيذها ليقدّرها قدرها مع عدم المساس بمبدأ المسئولية الوزارية .

وهذا النص يتفق تمام الاتفاق مع وجهة نظر اللجنة ؛

١٦ فبراير سنة ١٩٢٧ السكرتير رئيس لجنة الحقانية

(عنه) عمر عمر مصطفى النحاس

(مطبعة دار الكتب المصرية ٥٤٤/١٩٢٧/١٠٠٠)

FEB 1974

DATE DUE

Golserain Zaki
74/122

DEC 3 1977

Imon Ghardla 75/079

DEC 8 - 1977

A.U.C
17 MAY 1995

(عنه)

(مطبعة دار الكتب المصرية ٥٤٤/

AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO

EGAC99-B4987

b12335496
i13663677