عضوية لجان البرلمان النوعية وتشكيل مكاتبها

رؤية تحليلية لدساتير الدول العربية

دكتور / فتحى فكرى

أستاذ القانون العام

بكلية الحقوق جامعة القاهرة

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

لجان البرلمان النوعية ([1]) بمثابة " مراكز أبحاث " للمجالس النيابية، أو قل، إن شئت، هى المولد لطاقة الحركة للأنشطة البرلمانية على مدارج تنوعها وتباين صورها.

فمشروعات القوانين أو الإقتراحات بقوانين ([2])، والقرارات بقوانين لا تطرح على الجلسة العامة للمناقشة والتصويت قبل أن تُدلى اللجنة النوعية المعنية بالأمر بدلوها فى الموضوع، بتقرير يعرض ما انتهت إليه الأغلبية مشفوعاً بوجهة نظر الأقلية، بما يُعين النواب على تحديد موقفهم بالرفض أو القبول عن بصر وبصيرة.

ولا ينتهى دور اللجان النوعية بإقرار التشريعات واصدارها، فقد يناط بها تقصى " آثار تطبيق القوانين التى تمس مصالح المواطنين الأساسية.. كما تدرس الأثر التشريعى لهذه القوانين، وتبحث مدى اتفاق القرارات المنفذة لها مع أهداف القانون.. " ([3]).

ويتعدى دور اللجان المضمار التشريعى للمجال الرقابى، حيث تتابع – فى بعض الأنظمة – " كل لجنة من اللجان النوعية فى حدود اختصاصها ما تتضمنه بيانات الوزراء فى المجلس أو أمامها أو فى الصحف ووسائل الإعلام من وعود وبرامج، وكذلك التوصيات التى صدرت عنها أو صدرت عن المجلس، وتقدم تقارير إلى رئيس المجلس تُضمنها المدى الذى وصلت إليه تنفيذ كل من هذه الوعود

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

1() يطلق احياناً على هذه اللجان وصف اللجان الدائمة (على سبيل المثال: المادة 36 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية بفرنسا، المادة 81 من النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى، المادة 19 من لائحة مجلس النواب اللبنانى لعام 1994 والمعدلة فى 2003)، ولكننا نفضل تعبير اللجان النوعية لما يفيده من دلالة على مهام اللجنة، ولتعرض تلك اللجان للتغيير عقب انتهاء الفصل التشريعى، أو حتى فى غضون سريانه.

2() فى ظل لائحة مجلس الشعب لسنة 1979 تمتعت اللجان النوعية بحق اقتراح القوانين، فوفقاً للمادة 47 من تلك اللائحة ".. لكل لجنة حق اقتراح القوانين.. ".

3() المادة 47 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى لسنة 2016.

والتوصيات.. " ([1]).

ويتجاوز الدور الرقابى للجان النوعية هذا الحد، بابداء تلك اللجان لرأيها فى تقارير الهيئات المستقلة التى تُحال إليها ([2]).

يضاف لما سلف، اضطلاع اللجان النوعية – أحياناً – بدور استشارى للحكومة. واتفاقاً مع ذلك تنص المادة 49 من لائحة مجلس النواب فى مصر على أن " لرئيس الحكومة ولغيره من أعضائها، أن يستطلعوا رأى اللجان النوعية فى المسائل التى تتعلق بمشروعات الخطة أو الموازنة العامة للدولة، أو فى شأن مشروع قانون أو مشروع قرار أو أى موضوع يدخل بحثه فى اختصاصها، وذلك قبل الموافقة عليه أو اصداره أو تنفيذه.

" وللوزير أن يطلب عقد اجتماع اللجنة المختصة لاستشارتها فى أمر عاجل " ([3]).

كما تلعب اللجان النوعية دوراً فى السياسة الخارجية من خلال بحث بعض الموضوعات ذات الصلة باختصاصها ([4])، أو تبادل الرؤى فى المحافل البرلمانية الدولية، أو حتى مخاطبة برلمانات الدول الأخرى لشرح وجهة النظر الوطنية فى

---

(1) المادة 48 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى لسنة 2016، وهذه المادة تكرار حرفى للمادة 49 من لائحة مجلس الشعب لسنة 1979،وهو ما كان قائماً أيضاً فى المادة 50 من اللائحة السابقة عليها الصادرة عام 1972.

2() على سبيل المثال تعرض التقارير السنوية للجهاز المركز للمحاسبات وتقاريره عن الحسابات الختامية على لجنة الخطة والموازنة، وتطرح تقارير المجلس القومى لحقوق الإنسان على لجنة حقوق الانسان بمجلس النواب (المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى لسنة 2016).
وينص صدر المادة 217 من الدستور المصرى الحالى على تقديم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تقارير سنوية لمجلس النواب، لاتخاذ الإجراء المناسب حيالها.

3() المادة 49 من لائحة مجلس النواب المصرى لسنة 2016.

4() على سبيل المثال تعهد المادة 44 من لائحة مجلس النواب لسنة 2016 للجنة الشئون الاقتصادية بالجوانب المتعلقة بالسوق العربية المشتركة والتكامل الاقتصادى مع السودان. وعلى ذات النسق نيط بلجنة الشئون الافريقية المسائل المتعلقة بالتعاون والتكامل مع دول حوض النيل. وجاء الاهتمام بالشئون الخاصة بالاتحاد والوحدة مع الدول العربية ضمن مهام لجنة الشئون العربية.

القضايا الدولية، سيما تلك لها صدى مسموع ومؤثر داخلياً ([1]).

وإدراكاً لثقل المهام المسندة للجان النوعية وحيويتها، يسمح لها بالاستمرار فى عملها إبان العطلة البرلمانية ([2]).

وهذا البيان لدور اللجان النوعية – على ايجازه – يكشف الحاح وجود تلك اللجان فى منظومة عمل المجالس النيابية.

ويتطلب هذا الوجود تناول نظام عضوية اللجان ($-1)، وما يرتبط به من كيفية تشكيل جهازها الإدارى الموسوم بمكتب اللجنة ($-2).

وقد اخترنا أن تنصب الدراسة على الوضع فى الدول العربية ([3])، نظراً

1() حينما تأزمت مفاوضات سد النهضة بين مصر واثيوبيا فى غضون الربع الأخير من عام 2019 " أعربت لجنة الشئون الأفريقية بمجلس النواب.. عن أسفها الممزوج بحالة من الغضب حيال التطورات الأخيرة بملف سد النهضة، وما وصلت إليه الأمور بسبب التعنت الواضح من الجانب الأثيوبى ووصول المفاوضات الثلاثية إلى طريق مسدود ".
واستطردت اللجنة بالإعلان عن جاهزيتها لإعداد سلسلة خطابات من البرلمان إلى البرلمانات الدولية والأوربية والأفريقية حول تجاوز اثيوبيا للقانون الدولى والقانون الدولى للمياه فى مسألة سد النهضة، بالإضافة لرفع شكاوى للهيئات الإقليمية والدولية ومنظمات حقوق الانسان حول تهديد اثيوبيا لحق الانسان المصرى فى الحياة بالانتقاص من أحقية مصر فى مياه النيل، ما يهدد بالعطش ملايين المواطنين ويمنع وصول المياه للاراضى والمنازل فى شمال الدلتا ".
راجع موقع بوابة جريدة الشروق الإلكترونى بتاريخ 6 اكتوبر 2019.

2() انظر على سبيل المثال: الفقرة الأخيرة من المادة 52 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة 2016 " وتستمر اللجان فيما بين مواعيد جلسات المجلس فى مباشرة نشاطها لإنجاز ما لديها من أعمال، ولرئيس المجلس دعوتها للانعقاد فيما بين أدوار الانعقاد، إذا رأى محلاً لذلك أو بناء على طلب الحكومة ".كما يقضى عجز المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى بأنه يجوز للجان " أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه ".

3() نحينا جانباً الدول التى لا يتشكل فيها البرلمان بالانتخاب بصورة كاملة (يتكون المجلس الوطنى فى الإمارات من أربعين عضوا يختار نصفهم بالانتخاب والنصف الآخر بالتعيين، راجع المادة 68 من دستور الامارات لسنة 1971، ومرسوم رئيس الدولة باعتماد قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم 4 لسنة 2006 والذى نص على انتخاب نصف أعضاء المجلس الوطنى بعد إن كان يتم تعيينهم بالكامل. وفى قطر يتكون البرلمان (مجلس الشورى) من45 عضواً ينتخب ثلثيهما ويعين الأمير الثلث الآخر، راجع المادة 77 من الدستور القطرى).

للضعف البادى للعيان لدور السلطة التشريعية، الممثلة للإرادة الشعبية، فى تلك الدول، ولاعتقادنا بأن تفعيل هذا الدور من محاوره الأساسية إجراء اصلاحات هيكلية على تكوين اللجان النوعية.

واقتصر البحث على مجالس الغرفة الواحدة، والغرفة الدنيا فى دول الإزدواج البرلمانى، حتى تستقيم المقارنة. فثلة من الدول محل التقصى لا تعرف نظام الثنائية البرلمانية كتونس وفلسطين، كما أن تعيين المجلس الثانى بصورة كاملة أو جزئية لا يوفر له ذات القدر من الصفة التمثيلية المحقق فى المجلس الأدنى ([1]). ناهيك عن أن هياكل الغرفة الثانية، ومنها اللجان النوعية، كثيراً ما تتأسى بما هو قائم فى الغرفة الأولى.

$-1نظام عضوية اللجان النوعية

فى اطار نظام عضوية اللجان سنتصدى لأربع فرعيات:

(1) مدة عضوية اللجان النوعية:

أول ما بطرح فى اطار نظام عضوية اللجان النوعية تحديد مدة تلك العضوية. فالبرلمان ينتخب لمدة تعرف اصطلاحاً ب " الفصل التشريعى "، والذى ينقسم، عادة ([2])، إلى أدوار إنعقاد سنوية متساوية، فهل ستكون عضوية اللجان لكامل الفصل التشريعى، أم سيعاد النظر فيها مع مستهل كل دور انعقاد عادى؟

بتأمل اللوائح أو الأنظمة البرلمانية موضع التحليل يبين – بشكل عام –

كما أن بعض الدول تمر حالياً بمرحلة مخاض سياسى كالسودان، حيث اسقطت ثورة الشعب فى ابريل 2019 دستور 2005 بوصفه إداة نظام الحكم الذى انهار أمام إرادة الشعب فى التغيير، ولم يتم بعد صياغة وثيقة لنظام الحكم الجديد.

1() راجع مؤلفنا المعنون ثلاث قضايا برلمانية للمناقشة المبحث الأول المعنون (تشكيل الغرفة البرلمانية الثانية فى الدساتير العربية) – 2019 – ص 5 وما بعدها.

2() تتجة بعض الدول إلى توزيع دور الإنعقاد الواحد على فترتين، وترجمة لذلك تنص المادة 16 من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى لسنة 2003 على أن " يُعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى فى الأسبوع الأول من شهر آزار (مارس) والثانية فى الأسبوع الأول من شهر أيلول..".

أنها اتبعت أحد منهجين:

1- تبنى خطة إعادة تشكيل اللجان مع استهلال كل دور انعقاد. وتمشياً مع ذلك نص صدر المادة 39 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى على أن " يتلقى رئيس المجلس فى بداية كل دور إنعقاد عادى فى الموعد الذى يحدده، ترشيحات الأعضاء لعضوية اللجان ".

ونحت ذات المنحى المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى بتطلبها تأليف البرلمان " خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوى اللجان اللازمة لأعماله..".

وساير هذا الاتجاه مجلس النواب الأردنى، حيث قضى نظامه الداخلى بتشكيل اللجان " خلال مدة لا تزيد على أربعة عشر يوماً من بداية كل دورة عادية"([1]).

كما حددت المادة 32 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فى الجزائر مدة اللجان الدائمة بسنة قابلة للتجديد.

وانضم للتيار السابق نظام مجلس النواب اللبنانى ([2]) بنصه فى المادة 19 على: " فى الجلسة التى تلى انتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الانتخابات العامة وفى بدء دورة تشرين الأول من كل سنة يعمد المجلس إلى انتخاب لجانه الدائمة..".

2- استمرار اللجان طوال الفصل التشريعى. مالت بعض اللوائح الداخلية إلى استمرار اللجان لكامل الفترة النيابية، أى طوال الفصل التشريعى، ويمثل هذا التصور النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى لسنة 2017 والذى تنص مادته الرقيمة 85 على أن " تتشكل اللجان الدائمة.. فى مستهل الفترة النيابية.."، دون أدنى اشارة لتجديد التشكيل فى وقت لاحق. وسلك عين السبيل النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى بإشارته لتكوين اللجان الدائمة فى أول جلسة يعقدها

1() المادة 61 (ب) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى الصادر عام 2013.
2() صدر هذا النظام فى1994 وعدل عام 2003.

البرلمان ([1]). واقتفى ذات الأثر النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى لسنة 2003، فوفقاً للمادة 49 البند (1) منه " تجرى عملية اختيار أعضاء اللجان فى أول دورة يعقدها المجلس..".

وفى معرض الموازنة بين الطريقتين ترجح، فى تقديرنا، أُخراهما. فاستمرار التشكيل يتيح الفرصة للجنة رسم خطة لعملها تتسم بقدر من الثبات، وهو ما ينعكس على الانجاز كماً وكيفاً. وهكذا نتفادى التغيير فى اسلوب العمل الناتج عن تغيير الأعضاء، خصوصاً إذا واكبه تغيير فى الاتجاهات السياسية أو الحزبية.

وعلاوة على ما تقدم يوفر استقرار عضوية اللجنة فرصة لأعضائها لاكتساب خبرة أعمق فى معالجة الموضوعات التى تحال عليها، وهو ما سيؤثر – بلا شك – ايجاباً على المناقشات فى الجلسة العامة والقرارات التى ستتوجها.

ولا يعنى ذلك اتسام عضوية اللجان النوعية بالجمود المطلق، ففضلاً عن التغييرات التى يفرضها الواقع (الوفاة – ثبوت عدم صحة العضوية – اسقاط العضوية..الخ)، يمكن لعضو اللجنة أن يتقدم باستقالتة منها، حيث لا يتصور اجباره على البقاء فى لجنة لا يرغب فى المساهمة بنشاطها ([2]).

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، تجيز بعض الأنظمة الداخلية للبرلمان " أن يقرر فى مطلع دور الإنعقاد العادى ما يراه من تعديلات فى تشكيل اللجان "([3])، ونعتقد أن تلك التعديلات يجب أن تكون المرجعية فيها معدلات إداء اللجان التى ستطولها رياح التغيير، مع التقيد – بطبيعة الحال – بضوابط اختيار أعضاء اللجان، وهو ما سنتطرق له فى حينه.

(2)عدد أعضاء اللجنة النوعية:

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

1() المادة 69 من النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى.
2() لايعنى ذلك امكانية تخلى النائب عن عضوية كافة اللجان، فالقاعدة التزام عضو البرلمان بالمشاركة فى عضوية إحدى لجانه.
3() المادة 49 البند (2) من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى.

تحدد اللوائح والأنظمة البرلمانية – كقاعدة – عدد اللجان النوعية ([1])، ولكنها تعود وتختلف حول حجم العضوية بكل لجنة ([2]).

وباستقراء النظم واللوائح المتناولة بالفحص، نستنبط تفرق سُبلها فى عضوية اللجان إلى النماذج التالية:

– التساوى فى عضوية اللجان: حسم الشارع التونسى المسألة باسلوب مميز مقتضاه توزيع أعضاء البرلمان بالتساوى على اللجان، حيث تضم كل لجنة (22) عضواً ([3])، ما لم يقرر مكتب المجلس استثنائيا النزول بالعضوية دون هذا العدد ([4]).

ويحسب لهذا التصور منع تكالب الأعضاء على بعض اللجان لسبب أو لآخر، الأمر الذى يحول دون اكتظاظ بعضها، فى الوقت الذى يعانى فيه البعض الآخر من ضعف الإقبال عليه. ناهيك عما يمثله هذا النموذج من تأكيد على توازى أهمية كافة اللجان.

1() حددت اللجان النوعية فى لائحة مجلس النواب المصرى ب (25) لجنة، وفى النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى ب (24) لجنة، وفى النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى ب (24) لجنة، وينخفض العدد فى النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى إلى (11) لجنة، وفى ذات الاتجاه قدرعدد اللجان فى النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى ب (9) لجان، وكذا الحال فى النظام الداخلى لمجلس النواب التونسى، وهو وضع قريب من موقف اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية التى حددت عدد اللجان الدائمة ب (8) لجان (المادة 1/36 من اللائحة الداخلية).

2() وحرى بالتسجيل أن بعض الأعضاء بحكم مناصبهم البرلمانية (رئيس وأعضاء مكتب "هيئة" المجلس) لا يحق لهم الاشتراك فى عضوية اللجان، سواء لتبعات مراكزهم والتى لا تسمح لهم بعضوية فاعلة فى أنشطة برلمانية أخرى، أو للدور المنوط بالمكتب فى تشكيل اللجان، مما يتطلب حياده، ومقتضاه عدم جواز اشراك هيئة المكتب فى عضوية اللجان.وبرغم بديهية المسألة تحرص بعض الأنظمة على تقنينها بنصوص جلية، ومثال ذلك المادة 61 (د) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى، المادة 51 البند (2) من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى.

3() الفصل 64 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.

4() وفقاً للفقرة قبل الأخيرة من الفصل 64 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى " لمكتب المجلس أن يقرر استثنائياً النزول بعدد الأعضاء دون إثنين وعشرين ويكون قراره معللاً وبأغلبية الثلثين من أعضائه فى خصوص كل لجنة يقرر النزول بعدد أعضائها.. ".

ولايكاد يختلف النهج فى المغرب، فوفقاً للمادة 81 من النظام الداخلى لمجلس النواب تتشكل اللجنة الدائمة من 44 عضواً، عدا لجنة الرقابة المالية التى خُفض العدد فيها إلى 43 عضواً، وهو تخفيض غير محسوس.

ولا يفترق الحال كثيراً فى النظام الداخلى لمجلس النواب اللبنانى، حيث توجد 16 لجنة ([1])، خمسة منها تتكون من 17 عضواً، واحدى عشر تتشكل من 12 عضواً، ولجنة وحيدة بها تسعة أعضاء ([2]).

– تحديد حد أقصى وأدنى للعضوية فى اللجان: تميل بعض الأنظمة إلى تحديد العدد الأقصى والأدنى للعضوية، وهذا التصور وإن كان يتيح قدر من المرونة فى تشكيل اللجان البرلمانية، إلا أن مثلبه الواضح امكانية مقابلة هوة بين تشكيل اللجان، فمن المحتمل أن نرى أن بعضها يشتمل على ضعف العدد الذى تتشكل منه لجان أخرى.

ونسوق تدليلاً على ذلك ما ورد بالمادة 73 من النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى من أن كل لجنة من اللجان الدائمة تتكون " من عدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً ". فاستفادة بعض اللجان من الحدود القصوى، وتكون البعض الآخر من العدد الأدنى، يظهر المفارقة المسجلة أعلاه.

ويتماشى مع هذا الاتجاه النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى، بنصه على أن " تتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضواً حداً أعلى وخمسة أعضاء حداً أدنى.." ([3]).

واتبع هذه الرؤية النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر، مع تعديل طفيف يتمثل فى التفرقة من حيث النصاب بين بعض اللجان وبعضها الآخر من حيث حجم العضوية، وهو المستفاد من قوله " تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر، فى حين تتكون اللجان

1() المادة 20 من النظام الداخلى لمجلس النواب اللبنانى.
2() لجنة تكنولجيا المعلومات والتى استحدثت عام 2003.
3() المادة 61 (أ) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى.

الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً على الأكثر " ([1]).

– ترك تحديد حجم عضوية اللجان للبرلمان: اختارت بعض اللوائح الداخلية نمط عدم تحديد حجم عضوية اللجان، ومنح المجلس النيابى الاختصاص بهذا التحديد فى كل دورة برلمانية على حده. والمثال النموذج لذلك المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى القاضية بأن " يؤلف المجلس خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوى اللجان اللازمة لأعماله..".

ويؤخذ على هذا المنحى سماحه بأن تتكون اللجان الهامة من أغلبية كاسحة من الحزب أو الائتلاف الحاكم، بما لا يتيح للمعارضة مساحة ابداء الرأى الآخر بالقدر الكافى.

ولذا اتجهت بعض الأنظمة الداخلية لتقييد سلطة البرلمان فى هذا الشأن بأن تكفل قواعد التشكيل التى يضعها اضطلاع اللجان بأعمالها ([2]).

واضافت بعض اللوائح شرطاً آخر بألا يزيد " عدد أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها " ([3]). وذلك، حتى لاتكون اللجنة منبراً لمصالح محلية، على حساب انشغالها بالمصلحة العامة، إعمالاً لمبدأ تمثيل النائب للأمة بأسرها،لا دائرته الانتخابية فحسب. وهذا هو حال اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى.

(3) اسلوب اختيار أعضاء اللجان النوعية:

يدور الاختيار فى تحديد عضوية اللجان النوعية بين ثلاثة سبل:

– الانتخاب.

– التوافق.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

1() المادة 34 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر.

2() وفقاً لنص المادة 48 البند (4) من اللائحة الداخلية للمجلس التشريعى الفلسطينى " يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها ".

3() عجز المادة 38 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى.

– العهود بالمهمة لمكتب المجلس.

ولنا وقفة مع هذه السبل تباعاً.

أ) *الانتخاب*: اتجهت بعض اللوائح الداخلية إلى اتباع طريق الانتخاب لاختيار أعضاء اللجان النوعية.

فوفقاً للمادة 45 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى " ينتخب المجلس أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية..".

وهكذا انحازت لائحة البرلمان الكويتى للانتخاب لتحديد أعضاء اللجان. ويبدو أن هذا الخيار عوَّل على أن تشكيل البرلمان بالانتخاب يستتبعه اعتماد نفس الاسلوب لبناء اجهزته الداخلية ومنها اللجان النوعية.

وإذا كان النظام الداخلى لمجلس النواب اللبنانى قد طبق الانتخاب (1) أيضاً فى هذا المجال، فإن هناك ما يميزه عن الوضع فى الكويت. ففى حين اكتفى الشارع اللبنانى بالأغلبية البسيطة، أى أعلى الأصوات للفوز بعضوية اللجنة (2)، تطلبت اللائحة الداخلية فى الكويت الأغلبية النسبية، مما يعنى وقف العضوية على الظفر ب 50% + 1 من الكتلة التصويتية.

ب) *التوافق*: تحقيقاً للتناغم – لأقصى درجات الاستطاعة – بين عمل اللجان والبرلمان ككل، تجرى العديد من الانظمة الداخليةعلى تشكيل اللجان النوعية بمراعاة نسبة تمثيل الكتل والاحزاب البرلمانية، دون إغفال للعضوية المستقلة.

ويعزى هذا الحل، على الراجح، إلى أن تشكيل اللجان بالانتخاب لن يكون فى نهاية المطاف سوى ترجمة لتمثيل الاتجاهات المختلفة الممثلة فى المجلس

1() تقضى المادة 19 من لائحة مجلس النواب اللبنانى بانتخاب اللجان الدائمة " بالغالبية " من أصوات المقترعين.

2() فى حالة تساوى الأصوات يُعد الأكبر سناً منتخباً (عجز المادة 19 من لائحة مجلس النواب اللبنانى).

النيابى. ولذا من الأنسب، تجنباً لإهدار الوقت والجهد فى عملية الإقتراع ([1])، تشكيل اللجان بالتوافق وفقاً للضابط المار ذكره أعلاه.

ويعهد لمكتب المجلس، أو المكتب التنفيذى، بالتنسيق اللازم لبلوغ التوافق المشار إليه.

وفيما يلى تطبيقات ذلك:

تونس:

تتكون اللجان الدائمة فى تونس وفق قاعدة التمثيل النسبى للكتل ([2])، بحيث يخصص لكل كتلة مقعد واحد باللجنة مقابل عشرة أعضاء بالكتلة. وتوزع المقاعد المتبقية " على أساس أكبر البقايا " ([3]).

أما بالنسبة للأعضاء غير المنتمين لأى كتلة، فتحدد المقاعد المخصصة لهم طبقاً لتمثيلهم، فإذا تجاوزت ترشيحاتهم ([4]) هذا العدد تُجرى انتخابات بينهم، وإذا تساوت الأصوات يرجح الأصغر سناً، وإذا انتفى فارق السن يُلجأ للقرعة لحسم العضو الفائز.

1() كان تشكيل اللجان النوعية فى مجلس النواب الأردنى يتم بالانتخاب، إلى أن جرى التحول إلى التمثيل النسبى للكتل فى النظام الداخلى الحالى، وبياناً لايجابية هذا التحول المح البعض إلى توفيره " الكثير من وقت النواب الذى كان يهدر أثناء مارثون الانتخابات ".
فايز محمد أبو شمالة – دور النظام الداخلى فى العمل البرلمانى – دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردنى – 2018 – ص113.

2() وفقاً للفصل 34 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى " لكل سبعة أعضاء أو أكثر حق تكوين كتلة نيابية.
" ولا يجوز لنفس الحزب أو الائتلاف أن يكون له أكثر من كتلة نيابية واحدة.
" يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس الانتماء للكتلة التى يختارها.
" ولا يمكن للعضو الانتماء إلى أكثر من كتلة نيابية واحدة ".
وعالج الفصل 40 من ذات اللائحة فرض نقص العدد عن الحد الأدنى المقرر ببيانه " إذا نزل أعضاء الكتلة عن سبعة لأى سبب من الأسباب تفقد الكتلة وجودها..".

3() الفقرة الأخيرة من الفصل 64 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.

4() يقضى الفصل 65 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى بأن تقدم الترشيحات " لعضوية اللجان فى الآجال المحددة إلى رئيس المجلس إما عن طريق رؤساء الكتل أو بصورة مباشرة بالنسبة للأعضاء غير المنتمين إلى كتل ".

ويسهر على إنفاذ هذه القواعد مكتب المجلس ([1])، حيث يقوم بتعيين حصة كل كتلة فى مقاعد اللجان فى اجتماع عام يحضره رؤساء الكتل. ويعرض التشكيل على الجلسة العامة للبرلمان، وينشر بالموقع الإلكترونى للمجلس ([2])

وفى حالة شغور عضوية احدى اللجان يستكمل التشكيل بنفس الإجراءات المتبعة فى المرة الأولى ([3]). علماً بأنه " لا يترتب على انحلال كتلة تغيير فى تركيبة اللجان " ([4]).

المغرب:

اعتمد النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى قاعدة التوافق المبنى على توزيع اللجان وفقاً لمبدأ التمثيل النسبى للفرق والمجموعات النيابية ([5])، مع

1() من المفيد بيان تشكيل مكتب المجلس لما يكشف عنه من اتساع عضويته، إذ يضم: " رئيس مجلس نواب الشعب رئيساً ومن عشرة أعضاء آخرين وهم:
- مساعد الرئيس المكلف بشؤون التشريع.
- مساعد الرئيس المكلف بالعلاقات مع الحكومة ورئاسة الجمهورية.
- مساعد الرئيس المكلف بالعلاقات مع السلطة القضائية والهيئات الدستورية.
- مساعد الرئيس المكلف بالعلاقات الخارجية.
- مساعد الرئيس المكلف بالعلاقات مع المواطن والمجتمع المدنى.
- مساعد الرئيس المكلف بالتونسيين فى الخارج.
- مساعد الرئيس المكلف بالإعلام والاتصال.
- مساعد الرئيس المكلف بالتصرف العام.
- مساعد الرئيس المكلف بالرقابة على تنفيذ الميزانية.
- مساعد الرئيس المكلف بشؤون النواب ".
(الفصل 53 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى)

2() عجز الفصل 66 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.
وجرى بالذكر أن العرض على المجلس ليس للمناقشة واتخاذ قرار، وإنما للإخبار والإعلام فقط.

3() الفصل 67 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.

4() الفصل 69 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.

5() فى ايضاح مدلول الفرق والمجموعات النيابية نصت المادة 58 فى فقراتها الثلاث الأول من النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى على " أن للنائبات والنواب أن يكونوا فرقاً أو مجموعات نيابية داخل مجلس النواب.وتعتبر هذه الفرق والمجموعات النيابية الأداة الرئيسية لتنظيم مشاركة النواب، هيئات وأفراد، فى أشغال المجلس طبقاً لأحكام الدستور وهذا النظام الداخلى.
" لا يمكن أن يقل عدد كل فريق عن عشرين عضواً، من غير النواب المنتسبين.
" لا يمكن أن يقل عدد كل مجموعة نيابية عن أربعة أعضاء ".

مراعاة وجود تمثيل مماثل للأعضاء المستقلين.

وهكذا اتفق هذا النظام ونظيره التونسى فى هذه الجزئية. بيد أن النظام المغربى كانت سمته الاختصار، على خلاف الاسهاب الذى ميز النظام التونسى، على ما رأيناه آنفاً.

فتشكيل اللجان الدائمة فى النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى اقتصر على مادتين، أعلنت الأولى مبدأ التمثل النسبى ([1])، وتناولت الأخيرة ([2]) مكنة السماح للفرق والمجموعات البرلمانية باستبدال من يمثلها فى اللجان مع بداية دور الانعقاد السنوى، شريطة اشعار مكتب المجلس ومكتب اللجنة الدائمة المعنية بذلك مسبقاً.

وجلىً أن هذا الاستبدال لن يمس مبدأ التمثيل النسبى، لكون العضو الجديد سينتمى إلى ذات الفرقة أو المجموعة البرلمانية.

وصفوة القول أن تشكيل اللجان فى مجلس النواب المغربى، وإن حدث دون انتخاب، فإنه سيسفر عن ذات النسب التى اظهرتها الانتخابات العامة، أى أن تشكيل اللجان سيبدو كصورة مصغرة للتشكيل العام.

الأدرن:

واستكمالاً لجوانب الموضوع نصت المادة التالية على أن " تشكل الفرق والمجموعات النيابية فى مستهل الفترة النيابية ثم فى سنتها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة. وتبلغ إلى رئيس المجلس لوائح باسم رئيس الفريق أو المجموعة النيابية وباسماء أعضائها ممهورة بتوقيعاتهم والتسمية التى تم اختيارها للفريق أو المجموعة النيابية.
" بعد تشكيل الفرق والمجموعات النيابية، لا يؤثر أى تغيير فى عدد أعضائها فى وضعها القانونى وعلى حقوقها وواجباتها ".

1() وفقاً للمادة 85 من النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى " تتشكل اللجان الدائمة المنصوص عليها فى المادة 81 من هذا النظام، فى مستهل الفترة النيابية، على أساس التمثيل النسبى.
" يعين مكتب مجلس النواب غير المنتمين لأى فريق أو مجموعة نيابية، بناء على طلبهم، فى اللجان الدائمة فى حدود العدد المقرر ".

2() المادة 86 من النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى ".

منح نظام مجلس النواب الأردنى للمكتب التنفيذى ([1]) تقرير تشكيل اللجان النوعية بالتوافق على أساس التمثيل النسبى للكتل البرلمانية. علماً بأنه ينظر للأعضاء المستقلين ([2]) غير المنضمين إلى كتل على أنهم كتلة واحدة ([3]).

ويتماهى هذا التصور مع ماهو مطبق فى تونس والمغرب، إلا أن هذا الإتفاق يعود ويتراجع بمنح الأعضاء فرصة للتشاور لمدة أربعة عشر يوماً، وحال رفض التقيد بمخرجات هذا التوافق ([4]) يُميز بين حالتين:

– توازى عدد المرشحين لكل لجنة مع العدد المطلوب لعضويتها، هنا يعلن اختيار الأعضاء بالتزكية. وهذا الفرض يكاد يتطابق مع قاعدة التوافق، اللهم إلا إذا انصبت الترشيحات على لجان لم يتحقق التوافق عليها فى المحاولة الأولى لتشكيل اللجان.

– زيادة الترشيحات عن العدد المطلوب، بما لا معدى معه من استدعاء الانتخاب لاختيار أعضاء اللجنة.

وتجرى الانتخابات بطريقة سرية، ووفقاً لقاعدة الأغلبية المطلقة ([5]).

وهكذا تُشكل اللجان بالتوافق، ولا يستعان بالانتخاب إلا حينما يُسد الأفق أمام التوافق، ويكون هو السبيل الوحيد لتجاوز الموقف وحل الأزمة الناشبة بهذا الخصوص.

العراق:

1() إلى جوار المكتب الدائم (الرئيس ونائبيه ومساعين أثنين المادة 7 – أ من النظام الداخلى) يوجد ما يسمى بالمجلس التنفيذى، والذى يضم علاوة على أعضاء المكتب الدائم رؤساء الكتل النيابية أو من يمثلها وممثل عن المستقلين إن وجدوا.
المادة 18 (أ) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى.

2() تنص المادة 33 من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى على: " يعامل النواب المستقلون الذين لم ينضموا إلى الكتل النيابية من حيث التمثيل والحقوق وكأنهم كتلة نيابية واحدة.. ".

3() وفقاً للمادة 25 (أ) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى " يحق لكل مجموعة من النواب لا يقل عددها عن (10%) من أعضاء المجلس تشكيل كتلة نيابية ".

4() انتقد البعض جعل التوافق اختيارياً، وانحاز إلى أنه كان من الضرورى اعتباره الزامياً.
فايز محمد أبو شمالة – المرجع السابق – ذات الموضع.

5() يستفاد ذلك من التقريب بين المادتين 36 (ا)، 37 من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى.

تنص المادة 72 (أولاً) من النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى على أن " لكل عضو الحق فى أن يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان..".

ويعطى هذا الشطر من النص الانطباع بأن الانتخاب هو أداة تشكيل اللجان الدائمة، إلا إن البند التالى يحسم الأمر ببيان أن التشكيل سنده وأساسه التوافق.

وقبل أن نعرض لنص البند الأخير نود الإشارة إلى افتقاد البند الأول للدقة، فقد كان من الأنسب استخام تعبير " لكل عضو إعلان رغبته لعضوية إحدى اللجان"، عوضاً عن الصياغة المستخدمة، منعاً لحدوث لبس أو إثارة التباس.

ولم تكن صياغة البند الثانى أكثر إحكاماً. فوفقاً لهذا البند " تعرض هيئة الرئاسة ([1]) أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها فى قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية ".

وهكذا ينحصر دور البرلمان فى اعتماد ما تم التوافق عليه فى تشكيل اللجنة، وبعبارة أخرى يسبغ المجلس على التوافق الصبغة الرسمية.

واشارة النظام الداخلى للتوافق فى تشكيل اللجان الدائمة، لا تعنى حسم المشكلة، فنظراً لعدم الافصاح عن أساس هذا التوافق وقاعدته، من المتصور تنازع الكتل النيابية حول تشكيل اللجان وتعثر استكماله، مع ما لذلك من مرود سلبى على عمل المجلس، ونظرة الرأى العام للسلطة التى تمثله وتعبر عن إرادته.

وما سبق ليس من باب الاستخلاص النظرى، بل واقع عملى، ففى 2 نوفمبر 2018 نُسب للنائب الأول لمجلس النواب العراقى تصريحاً خلاصته وجود خلاف فى المجلس حول تشكيل اللجان،حيث ينحاز البعض لإعمال التوافق إى المحاصصة، بينما يؤيد البعض الآخر التخصص والخبرة ([2]).

المستفاد مما سلف أن النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى سار فى فلك

1() تتكون هيئة الرئاسة من رئيس المجلس ونائبيه (المادة 8 (ثانياً) من النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى.

2() راجع تفاصيل تصريح حسن كريم الكعبى النائب الأول لمجلس النواب العراقى على الموقع التالى:
Alalamtv.net/news/3869506

قاعدة التوافق لتشكيل لجانه الدائمة، بيد أنه أغفل تحديد اساس هذا التوافق، مما سبب اشكاليات عملية، لا علاج لها إلا بمراجعة النص، لتفادى القصور الذى اصاب بنيانه ورفع الإحكام عن صياغته.

الجزائر:

لا يتضمن النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر اشارة مباشرة إلى تبنى مبدأ التوافق لتشكيل اللجان الدائمة، ومع ذلك فإن استعراض القواعد المقننة فى هذا الصدد تفيد، بطريقة ضمنية، اتباع هذا المبدأ، وبصورة جلية.

فصدرالمادة 35 من النظام الفائت يقضى بتوزيع المقاعد " داخل اللجان الدائمة، فيما بين المجموعات البرلمانية، بكيفية تتناسب مع العدد الفعلى لأعضائها". أى أن كل مجموعة برلمانية ستحصل على عدد اجمالى من مقاعد اللجان يتناسب مع حجم عضويتها النيابية.

ولا يتصور أن يثير هذا التوزيع خلاف يعتد به بين المجموعات البرلمانية، فمن سيطالب بمقاعد تفوق تمثيله النيابى سيفتقد مطلبه لحجه تدعمه، أو دليل يؤازره. من هنا كان استخلاصنا لميل الوضع فى الجزائر إلى التوافق (1) فى تكوين اللجان الدائمة.

والجديد، وربما الفريد، فى النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى أن المجموعات البرلمانية، بعد أن يتحدد نصيبها الكلى من مقاعد اللجان، هى التى تتولى توزيع النواب على هذه اللجان (2).

ولم يهمل النظام الداخلى المستقلين، حيث نص على تعيين مكتب المجلس " النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلبهم فى لجان برلمانية "،

1() حفاظاً على هذا التوافق نصت المادة 36 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر فى ختامها على أنه " فى حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق الإجراءات المحددة فى المادة 35 أعلاه ".

2() تقضى الفقرة الأولى من المادة 36 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر بأن " توزع المجموعات البرلمانية أعضاءها على اللجان الدائمة فى حدود الحصص المحددة تطبيقاً للمادة 35 أعلاه ".

على أن يراعى فى ذلك رغبات المعينين ([1]).

ج) العهود بجل المهمة لمكتب المجلس:

يمثل النظام اللائحى لمجلس النواب المصرى المثال النموذج للعهود بالدور الرئيس فى تشكيل اللجان النوعية لمكتب المجلس النيابى. وحر بالذكر أن مجلس النواب سار فى ذلك على خطى سلفه: مجلس الشعب.

فلائحة مجلس النواب السارية حالياً تبنت حرفيا النصوص التى تضمنتها لائحة مجلس الشعب لعام 1979، والتى بدورها كانت مجرد تنقيح للائحة سنة 1972. ولم تكن للحزبية موطىء قدم حال صدور اللائحة الأخيرة، حيث اعتنقت الدولة آنذاك فكرة التنظيم السياسى الواحد ممثلاً فى الاتحاد الاشتراكى العربى ([2]).

فى هذا الاطار لم يكن هناك أدنى ضرر من ترك مسألة تكوين اللجان فى يد مكتب المجلس، فالجميع ينتمى إلى ذات التنظيم ونفس الفكر السياسى.

وإذا كان القانون قد تبنى التعددية الحزبية عام 1977 ([3])، وقننت دستورياً بتعديل دستور 1971 سنة 1980، فإن الاحزاب لم تكتسب بعد أرضية جماهيرية تسمح لها بحصد تمثيل نيابى يمكنها من دفع الجهود نحو تعديل اللائحة لتُشكل اللجان النوعية وفقاً لمبدأ التوافق. ولهذا السبب أيضاً لا تجدى المناداة بالانتخاب لتشكيل اللجان.

وقبل أن نعرض لخطوات تشكيل اللجان، نود أن نشير إلى أن المتحكم الحقيقى فى ذلك ليس مكتب المجلس، وانما رئيس المجلس. فمكتب المجلس يتكون من الرئيس والوكيلين ([4])، وتصدر قراراته باغلبية الحاضرين، بشرط أن يكون من بينهم الرئيس ([5])، وهكذا إذا اعترض الرئيس لا تصدر القرارات رغم

1() الفقرتان الثانية والثالثة من المادة 36 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر.
2() المادة الخامسة من دستور 1971 قبل تعديله الأول سنة 1980.
3() القانون رقم 40 لسنة 1977.
4() المادة 11 من لائحة مجلس النواب.
5() الفقرة الثانية من المادة 23 من لائحة مجلس النواب المصرى.

كلية الحقوق جامعة القاهرة

موافقة الأغلبية ([1]) ممثلة فى الوكيلين !

بأخذ ما سبق فى الحسبان، نشير إلى أن انطلاق اجراءات تشكيل اللجان النوعية يبدأ بتحديد رئيس المجلس فترة لتلقى رغبات الأعضاء لعضوية اللجان.

وعلى إثر انصرام تلك الفترة تعرض الرغبات على مكتب المجلس للتنسيق بينها، وفقاً للضوابط الواردة فى النصوص (عدم تجاوز العضوية من محافظة واحدة عن ربع عدد الأعضاء) أو تلك التى يضعها المجلس، وهى لا تخرج عن الآتى:

– تمثيل المعارضة.

– تمثيل المرأة.

– تمثيل الشباب.

– منح الأولوية لذوى الخبرة والتخصص، وفى حالة التساوى يفضل الأكبر سناً.

ويلاحظ بالنسبة للضوابط الثلاث الأول، أن التمثيل المشار إليه لم يُوصف، ومن ثم يكفى اشراك ممثل واحد عن كل فئة من الفئات المنوه عنها، بلغ ما بلغ عدد أعضاء اللجنة. ولاشك فى أن هذا الحل لا يحقق التمثيل المناسب لتلك الفئات، خصوصاً المعارضة، التى ستجد نفسها محصورة فى دائرة ضيقة لا تسمح لها بصوت له صدى داخل اللجنة أو خارجها.

وعقب اتمام التنسيق يعلن مكتب المجلس قوائم الرغبات، ولكل عضو ابداء اقتراحاته أو اعتراضاته على هذه القوائم لرئيس المجلس، لتطرح على المكتب للفصل فيها. ولا يتبقى إلا الخطوة الأخيرة وهى عرض القوائم على البرلمان لإقرارها، ويقتصر النقاش على الضوابط التى وضعها مكتب المجلس فقط. وتعتبر القوائم نافذة بمجرد موافقة البرلمان عليها، وهذه الموافقة أقرب إلى الاعتماد. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، لا يتصور رفض البرلمان لهذه القوائم، فكما سبق البيان يلعب رئيس المجلس الدور الأبرز فى تشكيلها، والمنتمى – للواقع المشاهد – فى ذات الآن إلى حزب أو ائتلاف الأغلبية الحاكم.

1() سبق لنا انتقاد هذا الوضع المناقض للمبادىء الديمقراطية القاضية بنفاذ رأى الأغلبية على الأقلية لا العكس، راجع مؤلفنا القانون البرلمانى – 2006 – ص 228.

أننا يجب أن نسعى إلى التنوع فى تشكيل اللجان بصورة أرحب، بعيداً عن التمثيل الهامشى خصوصاً بالنسبة للمعارضة، مع إدراكنا أن لذلك متين العلاقة بالعمل الحزبى، وضرورة فتح السبل أمامه لممارسة نشاطات تؤهله للفوز بعدد من المقاعد البرلمانية تدنينا من بلوغ تلك الغاية. وبدون هذا المسعى سيظل تشكيل اللجان النوعية من اختصاص مكتب المجلس شكلاً، وفى يد شخص واحد حقيقة: رئيس مجلس النواب.

(4) جواز عضوية النائب لأكثر من لجنة برلمانية:

تشترك اللوائح البرلمانية فى النص على ضرورة عضوية النائب فى إحدى اللجان النوعية أو الدائمة. وهكذا تُعد المشاركة فى عمل أحدى اللجان بمثابة واجب على العضو البرلمانى لا يستطيع التنصل منه أو التخلى عنه.

وهذا الالتزام منطقى، أو بالأحرى طبيعى، فالعمل البرلمانى يتسم بالجماعية، ومن ثم يتعين على الجميع المساهمة فيه، من خلال عضوية أحدى اللجان النوعية على الأقل.

بيد أن التساؤل يثور حول جواز اشتراك العضو فى أكثر من لجنه.

باستقراء الأنظمة موضع الدراسة يمكن تصنيفها إلى مجموعتين:

الأولى – أنظمة ولوائح لا تجيز الاشتراك فى عضوية أكثر من لجنة واحدة([1])، مع إمكانية السماح فى بعضها بحضور اجتماعات لجنة أخرى، أو أكثر، والمساهمة فى المناقشات، دون حق التصويت ([2]).

الثانية – جواز الاشتراك فى عضوية لجنتين، وهذا الخيار اتاحه النظام الداخلى

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

1() تنص المادة 33 الفقرة الثانية من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى بالجزائر على: " لا يمكن النائب أن يكون عضواً فى أكثر من لجنة دائمة واحدة ".

2() راجع المادة 40 من لائحة مجلس النواب المصرى التى ربطت الاشتراك فى لجنة أخرى بالاستفادة من خبرة العضو وتخصصه، المادة 88 من النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى، والتى لم تقيد المشاركة فى اللجنة الثانية بأى قيد، وكذا المادة 76 (ثانياً) من النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى.

فى كل من مجلس النواب الأردنى([1])، والنظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى([2]).

وهذا الوضع نقابله فى مجلس الأمة الكويتى ([3])، مع خلاف يتمثل فى مكنة العضو حضور اجتماعات لجان أخرى بموافقتها، ودون الاشتراك فى المناقشة أو حق التصويت ([4]).

ووضع حد أقصى للجان التى للنائب حق عضويتها من مميزاته تركيز جهد صاحب الشأن فى موضوعات بعينها، كما أنه يدفعه للتروى فى اختياره للجنة التى سيجلس على مقاعدها، بحيث تكون أقرب إلى اهتماماته، أو تتناسب مع خبراته، وهو ما يؤمل انعكاسه ايجابياً على عمل اللجنة ونشاطها.

ونرى أن تكون القاعدة الاشتراك فى لجنة واحدة، مع جواز حضور اجتماعات لجنة أخرى والمساهمة فى المناقشة دون حق التصويت، على أن يكون الاستثناء بيد هيئة جماعية تمثل فيها الأغلبية كما المعارضة.

2$ تشكيل مكاتب اللجان

لكى تباشر اللجنة النوعية أو الدائمة الاختصاصات المنوطة بها، يتعين – بعد تحديد عضويتها – تشكيل جهاز تسيير أعمالها، والإشراف على المهام التى تضطلع بها. ويطلق على هذا الجهاز،عادة، اصطلاح مكتب اللجنة.

فما هى كيفية تشكيل مكاتب اللجان؟

بتأمل أوضاع الأنظمة محل الدراسة يمكن القول بأن تشكيل تلك المكاتب يجرى بالإنتخاب بصورة أصلية ووحيدة (أولاً)، أو احتياطية (ثانياً)، (وثالثاً) وأخيراً توزيع مناصب مكاتب اللجان تبعاً لحصة كل كتلة نيابية من المقاعد البرلمانية.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

1() المادة 61 (ج) من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى.
2() المادة 50 من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى.
3() المادة 45 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتى.
4() تقضى الفقرة الثانية من المادة 54 من لائحة مجلس الأمة الكويتى بأن لكل " عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان التى ليس عضواً فيها بشرط موافقة اللجنة على ذلك، على أن لا يتدخل فى المناقشة ولا يبدى أية ملاحظة ".

أولاً – الانتخاب كطريق أصلى ووحيد: تتبنى الغالبية العظمى من الأنظمة الانتخاب لتشكيل مكاتب اللجان، وسنفتتح العرض بالمغرب بالنظر إلى تفرده بفرض هذا الاسلوب بنص دستورى، وليس بحكم لائحى فى النظام الداخلى.

فطبقاً للفصل 62 من الدستور المغربى لسنة 2011 تشكل مكاتب اللجان الدائمة بالانتخاب ([1])، وإزاء صراحة النص لم يكن بمقدور النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى سوى وضع التفصيلات اللازمة لإنفاذ حكمه.

فالانتخابات تتم لاختيار مكتب اللجنة – طبقاً للفصل المشار إليه أعلاه – فى بداية الفصل التشريعى، ومنتصفه ([2]).

ونظراً لعدم تحديد أغلبية خاصة للفوز فى تلك الانتخابات التى تجرى بالاقتراع السرى، يُعتد بالأغلبية البسيطة، أى أعلى الاصوات مهما كانت نسبتها لمجمل المقترعين.

ويمتاز تشكيل مكتب اللجان بكثرة العضوية فيه، إذ يضم: الرئيس – أربعة نواب للرئيس – مقرر – نائب للمقرر – أمناء، ويضاف لهؤلاء ممثل عن كل فريق نيابى أومجموعة نيابية تجاوز تمثيلها البرلمانى نسبة معينة ([3]).

وهذا التصور علاوة على سماحة بتمثيل أغلبية الاتجاهات البرلمانية، يمنع مقابلة ظاهرة خلو بعض المناصب، بما يجمد نشاط اللجنة لحين اختتيار الخلف، كما سنلحظ فى بعض الأنظمة.

ومن أبرز وأهم ايجابيات الوضع فى المغرب تخصيص ثلاث لجان لرئاسة المعارضة، بحيث لا يجوز الترشح لرئاستها إلا من نائب أو نائبة من المعارضة. وقد سمى الدستور أحدى هذه اللجان وهى اللجنة المكلفة بالتشريع، تاركاً لمشرع النظام الداخلى بيان اللجنتين الأخرتين.

1() وفقاً للفصل 62 الفقرة الثالثة من الدستور المغربى " ينتخب رئيس مجلس النواب وأعضاء المكتب، وروساء اللجان الدائمة ومكاتبها، فى مستهل الفترة النيابية ثم فى سنتها الثالثة عند بدء دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة ".

2() كررت الفقرة الأولى من المادة 89 من النظام الداخلى لمجلس النواب ذات الحكم، وما كان لها أن تفعل غير ذلك انصياعاً لنص وثيقة القانون الأساسى.

3() المادة 91 من النظام الداخلى لمجلس النواب المغربى.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

ولا مراء فى أن ترك لجنة فى أهمية اللجنة المختصة بالتشريع مع لجنتين إضافيتين للمعارضة، يعبر عن تقدير لدورها، وتأكيد للحاجة إليها، فى نظام يفترض احترامه للرأى والرأى الآخر، كمكون أولىً لأى حكم يدعى انتسابه للنهج الديمقراطى.

وإذا كانت النماذج التى سنعرض لها فى التالى عولت هى الأخرى على الانتخاب لتشكيل مكاتب اللجان، فإن التنظيم الخاص بذلك جاء فى الأنظمة الداخلية لا فى نصوص دستورية، ومن تلك الدول مصر. فطبقاً للمادة 42 من لائحة مجلس النواب تنتخب اللجان ([1]) من بين أعضائها بطريق الاقتراع السرى مكاتبها وفقاً لقاعدة الأغلبية المطلقة.

ويجرى الانتخاب تحت اشراف لجنة يشكلها مكتب المجلس من أعضاء اللجنة المعنية غير المتقدمين للترشح لمناصب مكاتب اللجان ([2]). ويُعلن رئيس المجلس نتيجة الانتخابات ([3])، كما انتهت إليها اللجنة، وبهذا الإعلان يتشكل بصورة رسمية مكتب اللجنة النوعية.

ومن اللافت للنظر أن مكتب اللجنة النوعية يتكون من أربعة ([4]) أعضاء (رئيس ووكيلان وأمين للسر) فى حين أن مكتب المجلس ككل يضم ثلاثة ([5]) أعضاء فقط (الرئيس ووكيلان) من مجمل الأعضاء البالغ عددهم حالياً 596 عضواً، وتلك مفارقة صارخة ما كنا نود استمرارها، إذا أنها تعود إلى أول لائحة لمجلس الشعب الصادرة عام 1972 ([6])، ولا ندرى ما سبب مقاومتها للتغيير رغم سبق انتقادها ([7])؟

ويتفق الوضع فى الأردن مع نظيره المصرى بالنسبة لعدد أعضاء مكتب

1() إذا لم يتقدم للترشح أحد غير العدد المطلوب أُعلن انتخاب المترشحين بالتزكية (الفقرة قبل الأخيرة من المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى).
2() الفقرة الثانية من المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى.
3() الفقرة الأخيرة من المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى.
4() الفقرة الأولى من المادة 42 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى.
5() المادة 11 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى.
6() المادة 13 من لائحة مجلس الشعب لعام 1972، وانتقل ذات الحكم إلى المادة 10 من اللائحة التالية المسنونة سنة 1979.
7() انظر مؤلفنا فى القانون البرلمانى – 2006 – ص 228.

اللجنة (الرئيس – نائب الرئيس – المقرر) بيد أنهم يختارون بالأغلبية البسيطة، أى أعلى الأصوات المدلى بها. علماً بأنه فى حالة تساوى الأصوات تجرى القرعة لتحديد الفائز من بين من تساوت الأصوات المعطاه لهم، سواء فيما يتعلق بالرئيس أونائبه أو المقرر ([1]).

ويتطابق الحال فى العراق بالنسبة لعدد أعضاء مكتب اللجنة (ثلاثة أعضاء: الرئيس نائب الرئيس والمقرر)، وكذا تطلب الاغلبية البسيطة ([2]) للظفر بالعضوية. ولم يفضل النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى مواجهة فرض تساوى الأصوات باسلوب القرعة الوارد فى الأردن، ومن ثم يتعين إعادة الانتخاب بين من تساوت الأصوات بينهم.

وعلى المنوال السابق سارت لائحة مجلس الأمة الكويتى، مع تغيير طفيف يترجمه تشكيل مكتب اللجنة من عضوين ([3]) فقط (الرئيس والمقرر)، إلا أن ذلك يبدو مبرراً بالنظر لقلة أعضاء ([4]) مجلس الأمة (50 عضواً)، أما عن اختيار شاغل المنصب بالانتخاب، وبالاغلبية البسيطة، فلا توجد اختلافات عما أبنا أعلاه تستأهل التسجيل أو الاهتمام.

ونلحظ التشكيل الضيق لمكاتب اللجان من عضوين (الرئيس والمقرر) فى لبنان، حيث تنص المادة 23 من النظام الداخلى لمجلس النواب على أن " تجتمع

1() وردت هذه الأحكام فى الفقرتين أ، ب من المادة 65 من النظام الداخلى لمجلس النواب الأردنى. فالفقرة الأولى قضت بأن " يدعو رئيس المجلس كل لجنة فى أول كل دورة عادية إلى اجتماع لتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً ".
وأضافت الفقرة التالية " يعتبر فائزاً بمنصب رئيس اللجنة من حصل على أعلى أصوات الحاضرين وفى حال تساوى الأصوات بين مرشحين أو أكثر تجرى القرعة بينهم وينطبق ذلك على انتخاب نائب الرئيس والمقرر ".

2() اكتفت المادة 74 من النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى الخاصة بانتخاب أعضاء مكتب اللجنة الدائمة بتطلب الاغلبية، دون توصيف، مما يقتضى إعمال الأغلبية البسيطة، لأن الأغلبية النسبية لا يمكن إعمالها دون نص صريح عليها.

3() صدر المادة 46 من لائحة مجلس الأمة الكويتى، وتجدر الإشارة أنه حال غياب الرئيس ينوب عنه المقرر، فإن غاب الاثنان حل محلهما أكبر الأعضاء الحاضرين سناً.

4() المادة 80 من الدستور الكويتى، وإذا كان الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة ينضمون بحكم وظائفهم كأعضاء بالمجلس، فإنهم ممنوعون من عضوية اللجان وفقاً للمادة 38 من اللائحة الداخلية، بما مفاده عدم إمكانية ترشحهم لمناصب مكاتب اللجان.

اللجان بعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته وتنتخب كل منها رئيساً ومقررا بالاقتراع السرى.. ".

ويُحمد للشارع اللائحى اللبنانى حرصه على حضور مناسب لجلسة انتخاب مكتب اللجنة، بتطلبه حضور " الأغلبية المطلقة " لأعضاء اللجنة على الأقل، وهوما يجعل عملية اختيار الرئيس والمقرر تحظى بقبول مناسب من الأعضاء، يرجح أنه سيكون من عوامل حسن سير العمل باللجنة. ومناصرتنا لما جاء النظام الداخلى لمجلس النواب اللبنانى لا يمنع من المطالبة برفع نصاب حضور جلسة انتخاب المكتب إلى ثلثى الأعضاء فى الأنظمة موضع البحث، سيما إذا كانت القواعد المعمول بها تتطلب تفرغ النائب للعضوية، وأولى واجباته الانتظام فى حضور جلسات المجلس ولجانه.

وفى نهاية النماذج التى اختارت الانتخاب لتشكيل مكاتب اللجان نعرض للوضع فى فلسطين لاختلافه فى معالجة بعض جوانب تنظيم المسألة.

فالشارع اللائحى الفلسطينى حصر مكتب اللجنة فى الرئيس والمقرر، قاضياً بضرورة انتخابهما ([1]) دون بيان لأغلبية الفوز فى الاقتراع، وهو فى هذا يتوافق مع ما جاء فى لائحة مجلس الأمة الكويتى، ونحيل إليه نأياً عن التكرار.

بيد أن هذا التوافق تحول إلى تباعد، يمكن استخلاصه من أمرين:

* نص البند الأول من المادة 52 من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى على أنه إذا غاب الرئيس أو المقرر، أو كلاهما تختار اللجنة من يقوم مقامهما.

وهذا المنحى يدعو إلى غير قليل من التحفظ، فقد كان من الأنسب النص على تولى المقرر رئاسة اللجنة عند غياب الرئيس، وتولى أكبر الأعضاء سناً قيادة اللجنة إذا طال الغياب المقرر أيضاً. وهذا الاقتراح يجنبنا تكرار احتمال اجراء

1() البند الأول من المادة 52 من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى.

الانتخابات ([1]) فى اللجنة كلما غاب الرئيس والمقرر أو أحدهما، ويمنع بالتالى إعاقة الاستمرارية فى العمل، وإضاعة وقت اللجنة فى اقتراعات قد تكون متوالية.

واتباع هذا المخرج لا يحول دون أن نأمل فى تعديل اشمل للنص لإضافة منصب نائب الرئيس، ليقوم مقام الرئيس حال غيابه، بما يغلق الباب فى وجه بروز هذه الإشكالية من الأساس.

* لم يكتف النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى بنيل الرئيس والمقرر لثقة أعضاء اللجنة، حيث قضى بعرض رئيس اللجنة ومقررها على المجلس ([2]) ككل للموافقة بالأغلبية النسبية (50% +1).

ومن المحتمل عدم توافر الأغلبية المشددة المشار إليها، مما سيفضى إلى العودة للجنة لاختيار رئيس ومقرر من جديد، وفى ذلك عرقلة لبدء اللجنة لنشاطها، وتعطيل لأعمال المجلس ذاته الذى يعتمد بالدرجة الأولى فى مناقشاته على تقارير اللجان.

ولذا كان من الأوفق النص على اعتماد المجلس تشكيل مكتب اللجنة بعد التدقيق فى مراعاة القواعد الضابطة لشغل مناصبه.

ثانياً – الانتخاب كطريق احتياطى: فضلت بعض الأنظمة الداخلية تشكيل مكاتب اللجان بحسب حصة كل كتلة نيابية، ولا يستعان بالانتخابات إلا إذا أغلق باب الاتفاق على توزيع تلك الحصص، كما هو الحال فى الجزائر.

فالمادة 37 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى تنص على أن " يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية فى اجتماع يعقد مع المكتب (مكتب المجلس) بدعوة من رئيس المجلس الشعبى الوطنى على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب رئيس ومقرر ".

ويعين المرشحون من المجموعات البرلمانية طبقاً للاتفاق المتوصل

1() استخدم المشرع اللائحى الفلسطينى تعبير " تختار اللجنة "، وهو ما يفيد أمكانية اتمام الاختيار بالتوافق أو حتى القرعة، إلا أن ذلك لا يمنع اللجوء للانتخابات، إذا تعذر التوافق على آلية أخرى. وعلى أى حال فإن تلك المشكلة ترفع الغطاء عن عدم دقة صياغة النص.

2() البند الثانى من المادة 52 من النظام الداخلى للمجلس التشريعى الفلسطينى.

كلية الحقوق جامعة القاهرة

إليه([1]).

وواجه النص فرض الاختلاف بإعداد قائمة موحدة لرؤساء اللجان من المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية طبقاً لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة فى المشاركة بمكتب المجلس ([2]). وتعرض القائمة على المجلس الشعبى الوطنى للمصادقة ([3]).

ويتبع ذات الحل بالنسبة للمناصب الأخرى ([4]).

وليس من المستبعد، فى المحاولة الثانية لتشكيل مكاتب اللجان، فشل المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية فى الاتفاق على معيار للاختيار، هنا لا مفر من استدعاء الانتخاب كحل أخير. وتتم الانتخابات باقتراع سرى من دور واحد (الأغلبية البسيطة)، وفى حال تساوى الأصوات يعلن فوز الأكبر سناً ([5]).

ثالثاً – توزيع مناصب مكاتب اللجان تبعاً لحصة كل كتلة نيابية من المقاعد البرلمانية: تميز النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى باستبعاد الانتخاب لتشكيل مكاتب اللجان الدائمة، مستدعياً فى ذلك قاعدة توزيع المناصب بنسبة حصة كتلة نيابية من المقاعد البرلمانية.

ويمر اختيار مكتب اللجنة بمرحلتين:

الأولى – يحدد مكتب المجلس حصة كل كتلة نيابية فى مناصب اللجان ([6]) وفقاً لقاعدة التمثيل النسبى. ويجرى تقسيم تلك الحصص على اللجان بالتشاور مع رؤساء الكتل، " وفى حالة الاختلاف يسند مكتب المجلس أولوية الاختيار من الكتلة

1() الفقرة الثانية من المادة 37 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فى الجزائر.
2() الفقرة الثالثة من المادة 13 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فى الجزائر.
3() الفقرة الرابعة من المادة 13 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فى الجزائر.
4() الفقرة الأخيرة من المادة 37 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فى الجزائر.
5() الفقرتان الخامسة والسادسة من المادة 13 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى فى الجزائر.
6() ينص الفصل 71 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى على أن مكتب كل لجنة يضم " رئيساً ونائب رئيس ومقرراً ومقررين مساعدين اثنين ".

التى تضم العدد الأكبر من الأعضاء " ([1]).

الثانية – يعقد اجتماع للجنة برئاسة رئيس المجلس ومساعدة نائبيه للمصادقة على اختيار مكتب اللجنة ([2]).

***

فى معرض المفاضلة بين النماذج السابقة فى تشكيل اللجان النوعية، نميل إلى اسلوب الانتخاب، لسمته الديمقراطى، ولا يثنينا عن ذلك القول بأن تلك الانتخابات بمثابة تحصيل حاصل، لأنها ستكون مجرد تجسيد لإفرازات الانتخابات العامة. فمن ناحية، إجراء الانتخابات فى ذاته يعمق الممارسة الديمقراطية، ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن تعزيز تلك الآلية بنصوص أو أعراف برلمانية تحتجز بعض مناصب رئاسة اللجان للمعارضة. والأمر فى هذا الشأن يقترب من النصوص الدستورية التى توفر بعض المزايا لفئات تحتاج للرعاية، فيما يعرف بالتمييز الايجابى.

**

كلمة استخلاصية:

اللجان البرلمانية النوعية هى الخلية الأولى فى الأنشطة البرلمانية، وهذا الإعتبار كاف فى ذاته للحرص على فتح القنوات أمامها للتكامل والتفاعل مع الخلايا الأخرى.

ومن مظاهر هذا الحرص العمل على رحابة التمثيل داخل اللجان بحيث تعد منبراً للآراء مهما تعارضت والتوجهات مهما تباعدت، فالإختلاف هو سنة الحياة، والإجماع ليس سوى سباحة ضد التيار لا يؤمن عواقبها. ولا يختلف الحال بالنسبة للأغلبية الكاسحة، فهى الأخرى بمثابة تمرد على حقيقة طبيعية.

وربما القت النبتة الديمقراطية داخل اللجان بظلالها إلى خارجها، ليس فقط فى الجلسات العامة، وإنما أيضاً على العمل السياسى ككل، فهل نحن راغبون؟

1() الفصل 70 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.
2() الفصل 71 من النظام الداخلى لمجلس نواب الشعب التونسى.

كلية الحقوق جامعة القاهرة

كلية الحقوق
جامعة القاهرة