



كلية الحقوق  
جامعة المنصورة  
قسم القانون العام

بحث بعنوان

## وسائل الرقابة البرلمانية الهادئة على نشاط السلطة التنفيذية

بحث مستخلص من رسالة الدكتوراه

إعداد الباحث

ممدوح عوض الرشيدى

تحت اشراف

الاستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزى

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة المنصورة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّمَا يُخَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِذْ وَجَّهَ إِلَيْهَا وَتَسْمَعُ لَهَا ۗ إِنَّ اللَّهَ هُوَ السَّمِيعُ الْعَلِيمُ

قُلْ إِنَّمَا أَدْعُوا رَبِّيَ وَأَنَا خَشِيْتُ أَنِ يَكُونَ مِنِّي جَنٌّ ۖ وَإِنِّي كُنْتُ مِنَ الْخَاسِرِينَ

كَلِمَاتٍ لَّا يُلْقِيهَا إِلَّا الْعَالَمِينَ ۗ إِنَّ رَبِّيَ لَوَاقِعٌ لِّمَا يَكْفُرُ النَّاسُ ۖ إِنَّ رَبِّيَ لَذُو فَهْمٍ عَنِ الْغُيُوبِ

وَإِنِّي لَأَعْتَقُ عَنَّا وَاعْتَقُوا لَنَا وَإِنِّي لَأَعْتَقُ عَنَّا وَاعْتَقُوا لَنَا ۗ إِنَّ رَبِّيَ لَوَاقِعٌ لِّمَا يَكْفُرُ النَّاسُ ۖ إِنَّ رَبِّيَ لَذُو فَهْمٍ عَنِ الْغُيُوبِ

الْحَافِظِينَ

## مقدمة

### أولاً: موضوع البحث:

تفاخر النظم السياسية المعاصرة بأنها تنتمي إلى الديمقراطية، وتبني مؤسسات ومعايير وآليات النظم الديمقراطية المختلفة، وتعدُّ المجالس النيابية (البرلمانات) من أهم هذه المؤسسات بوصفها المعبرة عن إرادة الشعب والحفاظ على حقوق الأفراد وحرمانهم، إلا أن التطبيق على أرض الواقع يختلف من بلد إلى آخر وفي ذات البلد من وقت لآخر بصورٍ متفاوتة، تظهر جلياً من خلال مراقبة الواقع وطبيعة العلاقة المتحركة بين النظرية والتطبيق، اقتراباً، أو ابتعاداً، أو تستراً خلف مظاهر النصوص القانونية، وشكل المؤسسات.

ولقد أضحى المجالس النيابية (البرلمانات) في ظل التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع - محط أنظار الشعوب، بوصفها المعبرة عن إرادتهم وآمالهم، من خلال سنّها للقوانين التي تراعي مصالحهم، وتحافظ على حقوقهم، مما زاد من تعاضد دور المجالس النيابية (البرلمانات) في حياة الشعوب، فهي لم تعد السلطة التشريعية التي تقف في وجه السلطة التنفيذية وتحد من تغولها على الأفراد، بل أصبحت تواجه إضافة إلى ذلك تحديات المرحلة الراهنة التي تمر بها معظم الدول العربية، وعلى رأسها مصر في ظل حالة من التخبط السياسي، وعدم الاستقرار الذي تشهده معظم دول المنطقة، نتيجة لمفرزات الثورات التي قامت بها، والتي تسير بخطى متسارعة بصعب توقع نتائجها.

لذلك أصبح من الضروري إعادة دراسة الضمانات القانونية والواقعية لاستقلال المجالس النيابية (البرلمانات)، خاصة وأنّ هناك تزايداً في العالم بالاتجاه نحو الديمقراطية النيابية، فغياب هذا المجلس في الدول المعاصرة أصبح هو الاستثناء، بل إنّ تهميش دور المجلس النيابي في عملية الحكم، أو تحجيم صلاحياته، أو إفراغه من دوره السياسي، أو تزيف تمثيله للمجتمع أصبحت كلّها أعراضاً مرضية تتنافى مع قواعد النظام الديمقراطي فوجود المجلس النيابي في الدولة لم يعد محلاً للنقاش بل إنّ البحث ينصب على كيفية تطوير عمل المجلس النيابي (البرلمان) ليلعب دوراً جوهرياً في

التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية، والتي لا يمكن تطبيقها دون وجود مجلس نيابي يمثل المواطنين، ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم.

ولا يستطيع المجلس النيابي أن يلعب هذا الدور الهام إلا إذا كان ممثلاً للشعب عبر انتخابات حرة نزيهة ويملك من الاختصاصات ما يمكنه من لعب دور رئيس في الحكم، من خلال قيامه بدوره بالتشريع والرقابة الفاعلة على السلطة التنفيذية، وإذا كان التمثيل السليم للشعب يعتمد على سلامة العملية الانتخابية والدور الرقابي يعتمد على التنظيم الدستوري والقانوني لهذا الدور، فإن هناك أيضاً ضمانات دستورية وقانونية لاستقلال مجلس النواب (البرلمان) تهدف إلى تمكينه من القيام بواجباته على أتم وجه.

ونظراً لأن موضوع ضمانات استقلال البرلمان لم ينل القدر الكافي من اهتمام الباحثين القانونيين في الكويت ومصر على الرغم من أهمية دراسة هذه الضمانات لتعزيز دور المجلس النيابي للقيام بالدور المأمول منه في تعزيز نظام الديمقراطية النيابية، لذا فإن البحث المتخصص فيه يعد غاية في الأهمية انطلاقاً من أن البحوث والدراسات تعد من أهم الروافد التي تساعد على صياغة التشريعات بعد بيان مظاهر الضعف والخلل إن وجدت، إضافة إلى الأهمية العملية لوجود مرجع متخصص بدراسة هذه الضمانات يزود أعضاء المجلس النيابي والعاملين فيه والمهتمين بالعمل النيابي بدراسة تضم جميع الضمانات الدستورية والقانونية المقررة لتعزيز موقع المجلس النيابي.

وعلى ضوء ما سبق وجد الباحث أنه من الضروري دراسة موضوع ضمانات استقلال البرلمان نظراً لأهميته الدستورية والقانونية والعملية من ناحية، وافتقار المكتبة العربية القانونية لأبحاث تعالج الموضوع بشكل متكامل من ناحية أخرى. من هنا جاءت فكرة هذه الدراسة لعلها تسهم بدور مهما كان متواضعاً، في كتابة شهادة ميلاد لاستقلال المجلس النيابي (البرلمان) في الكويت ومصر، وبخاصة في ظل نصوص دستورية وقانونية جديدة، فهذه الدراسة يتكون مقارنة مع النظام الدستوري الكويتي.

لذا يحدونا الأمل، خصوصاً مع المتغيرات الملحوظة من حولنا أن يجذب استقلال البرلمان وضمائنه الدراسات والأبحاث بالقدر الموازي لمكانته وأهميته نشاطه، ولا شك في أن الاستقلال المنشود للمجلس النيابي (البرلمان) من أبرز عوامله رصد النصوص الحاكمة للمجلس التشريعي في تكوينه، وتنظيمه، وحركته لنرى ما إذا كانت انطلاقة استقلال البرلمان تقتضى إصدار نصوص جديدة أم فقط تفعيل القائم منها، أو تعديلها وتحاشي تفرغها من مضمونها؟

### ثانياً: أهمية البحث:

ولتوضيح الغرض من هذه الدراسة نجد أنها بيان العلاقة بين تحقيق استقلال البرلمان ودوره في التعبير عن إرادة الأمة تعبيراً صادقاً، حيث يثير موضوع الدراسة كثيراً من التساؤلات التي نحاول الإجابة عليها ومن أهم هذه التساؤلات:  
إلى أي مدى تحقق وسائل الرقابة البرلمانية التمثيل السليم لجمهور الناخبين؟  
ما المبادئ الدستورية والقانونية الناضجة لوسائل الرقابة البرلمانية؟  
ما مدى استقلال وسائل الرقابة البرلمانية من خلال الواقع العملي؟  
هل تسهم وسائل الرقابة البرلمانية في استقلال أعضاء البرلمان؟

### ثالثاً: منهج البحث :

سوف يعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي التطبيقي المقارن، فمن جانب نتناول بالبحث والتحليل مواقف الدساتير والقوانين واللوائح من فكرة ضمانات عضو البرلمان في مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب المصري، وسوف نستشهد ببعض التطبيقات العملية التي شهدتها الحياة النيابية في الكويت ومصر .

رابعاً: خطة البحث:

المبحث الأول: طرح موضوع للنقاش كأحد وسائل الرقابة البرمائية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية ٧

المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها بشأن طرح موضوع عام للنقاش ٩

المطلب الثاني: السمات الأساسية لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش

المبحث الثاني: طلب الإحاطة كأحد وسائل الرقابة البرمائية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية

المطلب الأول: مفهوم طلب الإحاطة

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها بشأن طلب الإحاطة

المبحث الثالث: الاقتراح بشكوى او رغبة كأحد وسائل الرقابة البرمائية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية

المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها بشأن الاقتراح بشكوى او رغبة

المطلب الثاني: حالات انقضاء الاقتراح برغبة

## المبحث الأول

### طرح موضوع للنقاش كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط

#### السلطة التنفيذية

يهدف أسلوب طرح موضوع للنقاش كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليها الطرفان، وعليه فهو من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

وطبقاً لهذه الغاية فأسلوب طرح موضوع للنقاش يحتل أهمية كبيرة بين وسائل الرقابة الأخرى، فمن جانب يكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهة، بشكل تتوقى من خلاله المساءلة أمامه سياسياً بشأنها<sup>(٢)</sup>.

كما أنه يحقق للبرلمان هدفه في معرفة سياسة الحكومة في مواجهة مشكلة ما، أو حالة معاصرة فحين أدخلت لائحة مجلس النواب الصادرة في نوفمبر ١٩٤١ نظام طلب طرح موضوع للمناقشة لأول مرة، أورد قرار تشكيل اللجنة التي تكونت لهذا الغرض أسباب الأخذ بهذه الوسيلة بقولها: "أنه لوحظ كثيراً ما تقوم الرغبة لدى المجلس في التعرف على سياسة الحكومة في شأن من الشئون، ومناقشة هذه السياسة وإبداء الآراء فيها، ليستتير المجلس من ناحية، وتسترشد الحكومة من جهة أخرى، من غير أن يكون الغرض من تلك المناقشات محاسبة الوزراء<sup>(٣)</sup>".

(١) د/ إيهاب زكى سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية ، عالم الكتب ، ١٩٩١ ، ص ٨٨.

(٢) د/ محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري. عمان مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٦، ص ١٤٣.

(٣) د/ فتحي فكرى ، وجيز القانون البرلماني، دراسة نقدية تحليلية "، بدون دار نشر، ٢٠٠٦ ، ص ٤٤٦.

ويعتبر أسلوب طرح موضوع للنقاش من الوسائل الرقابية المنظمة دستورياً، حيث تنص المادة ١١٢ من الدستور الكويتي على أنه: يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة، الحال كذلك بالنسبة للدستور المصري حيث تنص المادة ١٣٢ من دستور ٢٠١٤ على أنه: يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه.

وحرصاً على وحدة العرض المنهجي نتناول أسلوب طرح موضوع للنقاش من خلال مطلبين، نتناول في الأول الشروط الواجب توافرها بشأن طرح موضوع عام للنقاش، بينما نتناول السمات الأساسية لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش.

## المطلب الأول

### الشروط الواجب توافرها بشأن طرح موضوع عام للنقاش

سبق الذكر أن طلبات المناقشة العامة تهدف الى طرح موضوع عام للمناقشة بقصد استيضاح سياسية الحكومة وتبادل الرأي بين البرلمان والوزارة بشأنه، وبرغم أن مسعى هذه الطلبات مجرد تبادل الرأي فإن النصوص ضيقت الخناق عليها بشكل غير منطقي، فأشترط أن الموضوع عاماً متعلقاً بالنشاط الحكومي من جانب، ومن آخر شروط لقبول الطلب وإجراء المناقشة فيه<sup>(٤)</sup>.

**أولاً: شرط أن يكون الموضوع عاماً متعلقاً بالنشاط الحكومي:**

تحدّد النصوص الدستورية واللوائح المنظمة لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش شرط أساسي للموافقة عليه وهو ضرورة أن يتوافر في الموضوع محل طلب الطرح العمومية والاختصاص، بمعنى أن يكون موضوع الطلب بالنشاط الحكومي. والحقيقة أن شرط العمومية يعكس طبيعة دور عضو البرلمان، وذاتية رسالته في تحقيق الصالح العام، وهذا يترتب عليه ألا يكون الموضوع شأنًا خاصًا بالنائب أو مسألة متعلقة بمقدمي الطلب أو بأي من ذويهم أو أقاربهم، وإلا فقد الطلب مناط قبوله، لفقد موضوعه عموميته، وبمعنى حاسم فعمومية الموضوع المطلوب طرحه تمثل جزءاً من طبيعة هذه الوسيلة، فإنها أيضاً تعد شرطاً لقبول طلب الطرح لئن كانت عمومية الموضوع المطلوب طرحه تمثل جزءاً من طبيعة هذه الوسيلة، فإنها أيضاً تعد شرطاً لقبول طلب الطرح<sup>(٥)</sup>.

(٤) وتصنف الشروط الواجب توافرها بشأن طرح موضوع عام للنقاش إلى نوعين: أولها شروط موضوعية تتعلق بالموضوع المطلوب طرحه للمناقشة، وشروط إجرائية خاصة بالطلب ذاته والأولى. راجع د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة لاسكندرية، ٢٠١٧، ص ١١١.

(٥) د/ علي السيد باز، السلطة العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣٣٢.

وجدير بالذكر في هذا الشأن، أنّ الموضوعات التي تدخل نطاق في اختصاص المجالس المحلية لا ينفي عنها صفة العمومية، بمعنى ان اختصاص المجالس المحلية لا يسلب البرلمان حقه الأصيل في الرقابة بما يعنيه ذلك من بسط هذه الرقابة على كل ما يتصل بالمصلحة العامة أياً كان نطاقه المكاني<sup>(١)</sup>.

وفى هذا الإطار تبرز عدد من الموضوعات لا يمكن أن تفقد صفتها العامة، رغم اتصالها بأشخاص لهم صلة بمقدمي الطلب. فمثلاً طلب طرح سياسة الحكومة بشأن العاملين في الخارج لا ينكر أحد عموميته، أو الهجرة غير الشرعية للشباب، ولا يفقد هذه الصفة لكون أحد أقارب مقدمي الطلب من العاملين بالخارج، إذ طالما للموضوع أصداء عامة، وله مردوده على الصالح العام.

ويؤيد الباحث هذا المسلك لان لا ينال من طبيعته تلك الموضوعات اتصالها بأي وجه بأحد من مقدميها، لأن عمومية الاتصاف هنا تجب خصوصية الاتصال. ولذا لابد من تطبيق الشرط من تلك الزاوية بدقة، نظراً لصعوبة الفصل بين العمومية المفروضة والخصوصية المرفوضة في هذا الشأن، ومن هنا لابد أن تقدر كل حالة تبعاً لظروفها، ومدى اتصالها بالصالح العام.

وبمفهوم المخالفة لشرط عمومية الموضوع، يجب ألا يكون الموضوع المطلوب طرحه للمناقشة خاصاً بدولة أجنبية ولا علاقة ولا تأثير له على الوضع الداخلي، وهذا ضابط موضوعي يحكم ممارسة جميع وسائل الرقابة<sup>(٢)</sup>.

(١) ويعد هذا التوجه عكس مشروع المادة ١٨١ من لائحة مجلس الشعب السابقة فيما كانت تنص عليه من عدم جواز تعلق السؤال بمسألة محلية بحتة مما تختص به وحدات الحكم المحلي. راجع تفصيل ذلك لدى: د/ عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة الساسية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٣٦٨.

(٢) ويستقر في هذا الشأن مبدأ دولي مؤداه عدم تدخل أي دولة في الشؤون الداخلية لدولة أخرى. إذن طالما أن الحكومة ليست طرفاً في الموضوعات المتعلقة بدولة أخرى، ولا تؤثر على مصالحها سلباً أم إيجاباً، فإن هذه الموضوعات تفقد شرط العمومية، وتكون شأنها خاصاً بحكومة أجنبية. راجع: د/ عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية: نشأتها، أنواعها، وظائفها: دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز

ويقترن بشرط عمومية الموضوع أن يكون الموضوع متعلقاً بالنشاط الحكومي، بمعنى أن يكون الموضوع المرغوب طرحه يتعلق بالأعمال القانونية التي تدخل في اختصاص الحكومة، وعلى المنظور العكسي إذا كان الموضوع المرغوب طرحه لا يتعلق بالأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة، فلا يجوز تقديم طلب الطرح بشأنه<sup>(١)</sup>، والأمثلة عديدة في ذلك الشأن، فلا يجوز أن تكون الأعمال القضائية محلاً لطلب الطرح أمام البرلمان، إذ يقف مبدأ فصل السلطات حائلاً دون تدخل البرلمان في عمل القضاء<sup>(٢)</sup>، كذلك الأعمال المتعلقة بنشاط السلطة التشريعية، فلا يجوز مثلاً طلب طرح سياسة البرلمان في سن القوانين أو تنظيم شؤونه الإدارية للمناقشة، إذ إن ذلك مما يخرج عن اختصاص الحكومة<sup>(٣)</sup>.

---

على دولة الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، مج ١١، ع ١٩٨٧، ص ٨٥.

(١) د/ هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ٤٢٤؛ د/ نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٥٣ وما بعدها.

(٢) واقع الأمر أن القضاء يمارس نوعين من الأعمال كأصل عام: أعمال قضائية بحتة، وأخرى إدارية، وفي حدود هذه الأخيرة فحسب يمكن أن تتبسط الرقابة البرلمانية. إذ يمارسها مرفق القضاء كأى جهة إدارية تخضع لتلك الرقابة. وتلك مسألة أظهر من أن نقيم عليها دليلاً. وتأسيساً على ذلك يمكن طرح سياسة الحكومة في تعيين القضاء أو إنشاء المحاكم أو البحث عن السبل الكفيلة بسرعة الفصل في الدعاوى وكفالة حق التقاضي، للمناقشة. أنظر: مدونة التقاليد البرلمانية، ص ٨٤٨.

على الجانب الآخر لا يجوز أن تطرح للمناقشة الدعاوى أو الأفضية المعروضة على القضاء للفصل فيها، أو التي تكون محلاً لتحقيق تجريه النيابة، حتى التحقيقات التي تجريها النيابة الإدارية يمكن أن تخضع للمناقشة البرلمانية. أنظر: مدونة التقاليد البرلمانية... مرجع سابق، ص ٧٧٩، ٧٤٥، ٧٤٤.

(٣) د/ صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة الجلاء، المنصورة، ١٩٩٥، ص ٩٦؛ د/ هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، مرجع سابق، ص ٤٢٤؛ د/ نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم

### ثانياً: شروط لشكل الطلب وإجراء المناقشة فيه:

تعكس النصوص اللائحية في مصر والكويت على أن يتوافر الموضوع محل طلب الطرح بعض الشروط الإجرائية اللازمة لقبول الطلب، وإجراء المناقشة فيه، فمن جانب لائحة مجلس الأمة الكويتي فحرصت على في مادتها ١٤٦ على أن يقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، موقفاً عليه من خمسة أعضاء، أما لائحة مجلس النواب المصري فتطلب تقدم طلب الطرح كتابة إلى رئيس مجلس النواب من عشرين عضواً على الأقل، ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس<sup>(١)</sup>.

وتفريعاً على ذلك يمكن القول بأنه يمكن أن يقدم الطلب أكثر من عشرين عضواً في النظام المصري، أو يزيد من خمسة أعضاء في نظيره الكويتي، على أساس المُشرع الدستوري لو كان قد أراد قصر العدد على ما حدده، لما كان منعه شيء أن يُصرح بذلك أما ولم يفعل فقد ترك تحديد العدد فيما هو دون الحد الأدنى الذي حدده لظروف كل موضوع ومقتضاه<sup>(٢)</sup>.

وجدير بالذكر في هذا الشأن أن طلب المناقشة من عشرين عضو على الأقل ما هو إلا إجراء تنظيمي محض، ولذا فإنه عرض مناقشة موضوع تلوث المياه رغم أنه تقدم

السياسية المعاصرة، مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٥٣ وما بعدها.

(١) راجع المادة ١٤٦ من لائحة مجلس الأمة الكويتي، وايضا المادة ٢/٢٣١ من لائحة مجلس النواب المصري.

(٢) أنظر عكس هذا الاتجاه: د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، ٢٠٠١، ص ٩٢٤. حيث يذكر سيادته "عدم الجواز أن يزيد مقدمو الطلب على العدد المطلوب لتقديمه، وذلك لمنع التكتلات داخل المجلس مما يؤدي إلى إحراج الحكومة".

به عضوان فقط ولم يثر أي تعليق على هذا الرأي، كما لم يتخذ المجلس قراراً في هذا الشأن<sup>(١)</sup>.

ومن أجل ضبط مسألة طرح موضوع للمناقشة صرّحت لائحة مجلس النواب المصريّ على أنه: يجوز للمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول الأعمال، لعدم صلاحية موضوعه للمناقشة، ولكن في هذه الحالة لا يحق للمجلس استبعاد الطلب إلّا بشرط سماع رأي واحد من المؤيدين للاستبعاد، وآخر من المعارضين له، بمعنى موجز ابد أن يحوز الطلب موافقة المجلس حتى تتم مناقشته<sup>(٢)</sup>.

وهدياً على ما سبق، إذا استوفى الطلب شرط الكتابة والنصاب فإنّه طبقاً لنص المادة ٢/٢٣١ من لائحة مجلس النواب، والمادة ١٤٨ من لائحة مجلس الأمة الكويتيّ يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الطلب إلى رئيس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، كما يبلغ به رؤساء اللجان الدائمة في المجالس المختصة بموضوع الطلب، ويتولّى مكتب المجلس إدراجه في جدول أعمال أولّ جلسة تالية بعد تقديمه لتحديد موعد مناقشته.

وفي شأن ضوابط وشروط مناقشة الطلب تتفرد لائحة مجلس النواب المصريّ بعدد من السمات، لعل أبرزها أنها قيدت إدراج الطلب بجدول أعمال الجلسة المحددة لنظره بتقديم الحكومة برنامجها، وانتهاء المجلس من مناقشته، وإصداره قرار بشأنه، وذلك بموجب المادة ٢٣٢ من لائحة مجلس النواب، ولم يلقى هذا المسلك اللائحي القبول لدى جانب من الفقه على أساس أنه يحرم أعضاء البرلمان ممارسة هذا الحق الذي كفله لهم الدستور وبمعنى موجز فهو قيد لا مبرر له إذ التذرع بأن في تأخير المناقشة، إلى ما

(١) دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة الجلسة الرابعة في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٧٤، ص ٤٦٩.

(٢) ونوه في هذا الشأن أن لائحة مجلس الأمة الكويتي غفلت عن هذه الضمانة فأكتفت بالنص على أنه يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة بحالته، أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده.

بعد تقديم الحكومة لبيانها قد تكون فيه إجابة عن التساؤلات التي يراد طرحها في الطلب، مما يعني عن مناقشته (١).

بينما تنفرد لائحة مجلس الأمة الكويتي بعدد من السمات هي الأخرى، أبرزها أنها أجازت لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوعين على الأكثر، وفي هذه الحالة تكون الموافقة وجوبية، أما إذا كان التأجيل لأكثر من هذه المدة، فإن الموافقة تكون جوازية للمجلس، وذلك للتحقق من أن طلب التأجيل ليس مجرد حيلة لتهرب الحكومة من المناقشة. ولذا استوجبت اللائحة ضرورة موافقة المجلس عليه (٢).

كما تنفرد لائحة مجلس الأمة الكويتي بجواز تقديم طلب طرح موضوع للمناقشة بعد توزيع جدول الأعمال، أو أثناء الجلسة، غير أنها تطالبت في هذه الحالة عدم جواز نظره إلا بإذن من المجلس، كما اعترفت لرئيس الوزراء، أو الوزير المختص بالحق في طلب تأجيل مناقشة الطلب، وفقاً لقواعد الموافقة على التأجيل المحددة سلفاً، ويجوز ضم طلبات المناقشة لنظرها في ذات الجلسة بشرطين: أولهما أن تكون متحدة في ذات

(١) د/ سامي عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية. القاهرة. الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢، ص ١٨١. وانظر عكس هذا الرأي د/ سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٦٢٠ - ٦٢١. د/ محمد باهى ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١١٨.

ويذكر سيادته أن هذا القول على قدر وجاهته إلا أنه يعيبه أنه جعل لللائحة سبباً لتعطيل ممارسة حق دستوري، على خلاف مقتضيات مبدأ التدرج بين التشريعات. هذا إلى أن تعليق إدراج الطلب بجدول الأعمال على تقديم برنامج الحكومة يعطل ممارسة هذا الحق لمدة طويلة. إذ أن تقديم الحكومة لبرنامجها يأتي عادة بعد أكثر من شهر من افتتاح دورة المجلس، وقد يتجاوز هذه المدة بكثير مما تضيع معه الفائدة المبتغاه من طرحه.

(٢) على الجانب الآخر فإن لائحة مجلس النواب لم تجز للحكومة طلب التأجيل كما أجازت أيضاً للمجلس مناقشة الطلب لحين تقديم اللجنة المختصة لتقريرها بشأنه راجع المادة ٤/٢٣٣ من لائحة مجلس النواب.

راجع: د/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون ناشر، ٢٠٠٦، ٤٣٣.

الموضوع، وثانيهما أن يكون قد سبق تحديد موعد لنظرها. هذا ويمكن في جميع الأحوال أن يرجى المجلس المناقشة، ويحيل الطلب إلى إحدى اللجان المتخصصة لبحثه وتقديم تقرير عنه، قبل البت فيه<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### السمات الأساسية لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش

هدياً على سبق ذكره من شروط دستورية ولأهمية واجبه لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش، يبرز لنا عدد من السمات والخصائص تمتاز بهم هذه الوصية عن غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية.

والحقيقة أن أول ما يتم به هذا الأسلوب هو عمومية المناقشة، بمعنى أن مناقشته تكون عامة يتبادل من خلالها جميع أعضاء المجلس، أو على الأقل الراغب منهم في ذلك، الرأي والحوار مع الحكومة حول السياسة التي تنتهجها أو تتوى اتباعها في أحد الشئون العامة. وهذا يستوجب أن تكون المناقشة عامة. ولئن كان الدستور لم يحدد ذلك صراحة، إلا أنه ليس بحاجة إلى نص. إذ هو جزء من طبيعة طلب الطرح. فلا يمكن صرف المناقشة المعنية في نص الدستور، إلا إلى المناقشة العامة التي تتبادل خلالها الآراء والأفكار، وصولاً إلى حل توافقي<sup>(٢)</sup>.

وبمفهوم المخالفة فإن إجراء المناقشة في جلسة سرية، يفقد طلب الطرح أبرز سماته، وأهم خصائصه، بل هو مما يتعارض مع الدستور؛ لأنه خروج به عن غايته وهدفه. غير أن هذا لا يحول بالقطع دون أن تعقد جلسة المناقشة سراً، شريطة أن يكون لذلك مقتضى مقبول، أو مبرر معقول. كأن يكون الموضوع المطروح للمناقشة سراً

(١) غير أنه يجب في هذه الحالة أن يحدد المجلس موعداً لانتهاج اللجنة من تقريرها. ويترتب على تجاوز هذا الميعاد مناقشة الطلب دون اعتداد بهذا التقرير. وذلك حتى لا يترتب على تأخيرها في الرد فوات المصلحة المرجوة من مناقشته في حينه، خاصة إذا كان ذا أهمية بالغة. راجع المادة ١٥١ من لائحة مجلس الأمة الكويتي.

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٧٢.

بطبيعته، مثل مناقشة الاستعدادات العسكرية، أو الدفاعية، أو غيرها من الموضوعات التي لها ذات الطبيعة، وتقدير أمر سرّيتها يرجع إلى المجلس ذاته<sup>(١)</sup>.

أما السمة الثانية لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش، فهي الجماعية على أساس أن العدد المتطلب لهذه الوسيلة يجب ألا يقل عن عشرين عضواً، وفقاً للمادة ١٣٢ من دستور ٢٠١٤، أو عن خمسة أعضاء، وفقاً للمادة ١١٢ من الدستور الكويتي، والحكمة من تطلب هذا العدد هو ضمان جدية الطلب، والحرص على ألا يضيع وقت المجلس، أو ينشغل بطرح موضوعات لا يجوز طرحها لا يؤيدها جانب يعتد به من أعضائه<sup>(٢)</sup>.

ويرى الباحث أن الشرط العددي ليس ميزة إجرائية في ذاته، وإنما هو قيد يعوق ممارسة الحق وهو من تلك الناحية يتفق مع طرح موضوع للمناقشة، باعتبار هذا الأخير وسيلة حوارية أكثر منها رقابية فهي تنطلق من فكرة التعاون والتشاور بين البرلمان والحكومة، ولذا فإن الحكومة لا تتزعج منها، باعتبارها لا تبسط عيون البرلمان على تصرفاتها، إذن تقيدها لضمان جديتها لا ينال من الرقابة البرلمانية عن طريقها في كثير.

تبقى سمة ثالثة لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش وجب علينا بيانها وهي أنها مشاركة بين الحكومة والبرلمان، وهذه خاصية ينفرد بها عن غيرها من وسائل الرقابة تعكس طبيعته التعاونية وذاتية الهدف من المناقشة، بمعنى أن المناقشة تستهدف الرقابة ولكن بعيداً عن تحريك المسؤولية السياسية غير أنها تهدف إلى الوصول إلى الحل

(١) د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري...، مرجع سابق، ص ٩٢٥.

(٢) أنظر عكس هذا الرأي: د/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٥٦٣. حيث يرى سيادته أنه من غير المعقول أن يكتفي لقبول الاستجواب الذي هو أشد خطورة، أن يقدمه عضو واحد، وطلب المناقشة الذي لا يفضي إلى طرح الثقة بالحكومة، وإما اقتصر على مجرد تبادل الرأي، واستجاء الغموض الذي يحيط بموضوع معين، يتطلب أن يقدم من عشرين عضواً على الأقل. إذ لو صح هذا الرأي لكان أولى أن يشترط في الاستجواب نفس هذا الشرط العددي.

المخفف بتكوين اقتراح مشترك بينها وبين الحكومة فهي لا تريد القضاء على الحكومة أو الوزير وإنما تريد استمرار الحكومة أو استمرار الوزير في الحكم وفي نفس الوقت إصلاح الوضع محل المناقشة أو تطويره التطور الأمثل<sup>(١)</sup>.

نتيجة لذلك، لا تقصر طلب ممارسة هذا الحق على أعضاء البرلمان فحسب، وإنما يكون للحكومة ذات الطلب أيضاً، والدليل على ذلك أن المادة ١٣٢ من دستور ٢٠١٤ - التي تعد الأساس الدستوري لها لا يوجد فيها ما يشير من قريب أو بعيد إلا أنها مقصورة على أعضاء مجلس النواب دون غيرهم، وإنما كل ما أشارت إليه الشروط المتطلبة لممارستها حال يرغب أعضاؤه في ذلك، هذا إلى أن حق الحكومة يتأسس في هذا الشأن على أصل برلماني يعترف لمقترحاتها بأولوية المناقشة في المجلس، ولأعضائها بالحق في الكلام كلما طلبوا ذلك. وهذا جميعه لا يفضي إلى تفسير إغفال اللائحة للنص على ذلك، بأنه إسقاط لحقها في المشاركة في الطلب، إذ النفع الذي يعود على المصلحة العامة من قيامها بذلك، يفسر الإغفال بأنه إهمال غير مقصود، ليرجع تأسيس المشاركة إلى الأصول والتقاليد البرلمانية التي تقرها<sup>(٢)</sup>.

على ضوء السمات الأساسية لأسلوب طرح موضوع عام للمناقشة يمكننا تحديد الطبيعة القانونية لهذا الأسلوب الرقابي من جانب، وذاتيته، أي تمييزه عن غيره من الأساليب الرقابية التي قد يتشابه معها.

فمن ناحية الطبيعة القانونية لأسلوب طرح موضوع عام للمناقشة، فالواقع يؤكد أنه لا يعد حقاً شخصياً بين أطرافه، فهو لا يقيم علاقة شخصية بينهم، مما يجعله يتأثر وجوداً وعدمياً بهم، وإنما يعتبر بمجرد تقديمه حقاً للمجلس جميعه، وليس حقاً خالصاً

(١) د/ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص ٩٨ - ٩٩.

(٢) ولنا أن نستشهد في هذا الإطار بلائحة مجلس النواب الأردني التي تعترف للحكومة بالحق في أن تطلب من مجلس النواب طرح موضوع هام عام للمناقشة، بقصد تبادل الرأي فيه مع المجلس. راجع ذلك لدى: د/ خالد سماره الزغيبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧، ص ١١٢.

لمقدميه<sup>(١)</sup>، ويترتب على هذه الطبيعة أثران هامان: الأول عدم سقوط الطلب لغياب مقدميه<sup>(٢)</sup>، والثاني عدم استبعاد الطلب لنزول مقدميه عنه<sup>(٣)</sup>.

أما من ناحية ذاتية أسلوب طرح موضوع عام للمناقشة، فلا شك أن الفقه يتفق على أن طرح موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فهو يفوق السؤال من حيث عدم اقتصاره في الحوار على طرفيه (السائل والمسئول)، إذ يفتح باب النقاش لجميع الراغبين من أعضاء البرلمان في المناقشة وهو من هذه الناحية لا يحول دون توجيه المشاركين في المناقشة أسئلة إلى الحكومة، فيما يتكشف أثناء ذلك من أمور تتعلق بالموضوع محلها<sup>(٤)</sup>.

كما أنه من تلك الناحية أيضاً يماثل الاستجواب في خاصية طرح موضوعه في مناقشة لا تقتصر على المستجوب والموجه إليه الاستجواب، ولكنه يفترق عنه في أثره، إذ إنه لا يفضي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أو لأحد أعضائها، على خلاف الاستجواب الذي قد يؤدي إلى هذا الأثر.

ومن هذا المنظور اتجه جانب من الفقه أن يماثل بينه وبين الأسئلة الشفوية مع المناقشة المعروفة في فرنسا<sup>(٥)</sup>، ولكن هذا التماثل ليس مطلقاً؛ وذلك لأن طرح موضوع

(١) د/ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٤٠٥.

(٢) بمعنى أنه إذا غاب مقدمو الطلب كلهم أو بعضهم عن الجلسة المخصصة لمناقشته، يستمر المجلس في المناقشة، إذا تمسك به أو تنبأه عدد مماثل لعدد الغائبين. فإن غابوا جميعاً، لا يسقط إذا أعلن عشرون عضواً على الأقل تمسكهم به، وفقاً للائحة مجلس النواب، أو خمسة أعضاء في النظام الكويتي. راجع نص

(٣) بمعنى أنه قد ينزل كل مقدمي الطلب أو بعضهم عنه بعد إدراجه بجدول أعمال الجلسة المحددة لنظره، أو تحديد موعد مناقشته. وفي هذه الحالة لا يستبعده المجلس، إذا تمسك به عدد من أعضاء المجلس الحاضرين مكمل للنصاب المطلوب للمناقشة، أي عدد مماثل لأولئك المتنازلين عنه (٤) د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري...، مرجع سابق، ص ٩٢٣.

(٥) د/ عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة حقوق الكويت، عدد ٤، ١٩٨١، ص ١٩.

للمناقشة، قد ينتهي إلى إحالة الموضوع على إحدى لجان المجلس المختصة لدراسته وإعداد تقرير عنه وعرضه عليه، أو قد ينتهي إلى قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال أو إلى إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذها . وهذا على خلاف الأسئلة الشفوية مع المناقشة التي تنتهي دون تصويت أو اتخاذ أي قرار<sup>(١)</sup>.

## المبحث الثاني

### طلب الإحاطة كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية

ورد النص على طلب الإحاطة لأول مرة في الفصل الأول من الباب السابع من لائحة مجلس الأمة سنة ١٩٦٥م، تحت اسم توجيه النظر للأمور ذات الأهمية العامة والعاجلة، واستمر كذلك حتى أعيد النص عليه في لائحة مجلس الشعب سنة ١٩٧٩م، تحت اسم طلبات الإحاطة<sup>(٢)</sup>، وطلبات الإحاطة وسيلة غير معروفة في النظام الكويتي. وحرصاً على وحدة العرض المنهجي نتناول طلب الإحاطة كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية من خلال مطلبين، نتناول في الأول مفهوم طلب الإحاطة، بينما نتناول الشروط الواجب توافرها بشأن طلب الإحاطة.

## المطلب الأول

### مفهوم طلب الإحاطة

بداية لم تشير الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٤ طلبات الإحاطة، ولذا فقد ذهب جانب من الفقهاء إلى أن طلب الإحاطة غير دستوري، على سند من القول بأن الدستور قد حدد وسائل الرقابة البرلمانية، ولم يذكر من بينها طلب الإحاطة، ولو كان

(١) PORTELLI (H.)، Droit Constitutionnel, 4e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 200.

(٢) د/ منى السيد عمران، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، حقوق الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٤٢٠.

يقصده لما منعه شيء من ذكره ومن هنا فإنّ النصّ عليه في لائحة مجلس الشعب (سابقاً) يعتبر تعديلاً للدستور بالإضافة دون إتباع الإجراءات المقرّرة، واتفاق اللائحة مع الدستور يستوجب إلغاء هذه الطلبات لا سيما وأنّ الخلط بينها وبين السؤال يفضي إلى إساءة الأعضاء استعمالها<sup>(١)</sup>.

والحقيقة أنّ هذا الرأي لم يلقى القبول لعدد من الأسباب أبرزها أنّ ما ورد فيها أيّ الدساتير السابقة مفصلاً لم يكن إلّا على سبيل التمثيل لا الحصر<sup>(٢)</sup>، كما أنّ الأنظمة البرلمانية قد مضى عليها فترة كبيرة من الزمن لم يكن لوسائلها الرقابية أيّ سند دستوريّ، إذ كان مصدرها التقاليد والأعراف البرلمانية، فلم تتناولها الدساتير بالنصّ إلّا منذ وقت غير بعيد. ورغم ذلك لم يشكك أحد في شرعيتها بل ولم يهدر وجودها، لغياب سندها الدستوريّ وما ذلك إلّا ليقين هذه الأنظمة بأنّ تلك الوسائل لا تستمد وجودها من الدستور، وإنما من طبيعة النظام البرلماني ذاته<sup>(٣)</sup>.

وتبعاً لذلك فإنّ طلب الإحاطة كغيره من وسائل الرقابة يجد سنده في المبادئ العامة المترتبة على حق المجلس النيابيّ في التشريع، ممّا يستوجب الاعتراف له بكلّ الوسائل التي تمكنه من تأدية وظيفته الدستورية<sup>(٤)</sup>.

(١) د/ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٤؛ د/ محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ٣٠٦.

(٢) فإذا كان من نصوص دستور ١٩٧١ ما عدد وسائل الرقابة، فإنّ المادة ٨٦ منه جاءت لتشمل كل ما عدا الوسائل المنصوص عليها. إذ كانت تنصّ على أن: يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع.. كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. فدلّت بعموم لفظها على دستورية كل الوسائل التي تمكن المجلس من ممارسة اختصاصه الرقابي. ولعلّ الدور الرقابي لطلبات الإحاطة يجعلها على رأس هذه الوسائل.

(٣) د/ يحيى الجمل، النظام الدستوري الكويتي، منشورات حقوق الكويت، ١٩٧٠، ص ٣٨٠.

(٤) د/ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٥٨، ص ٣١١.

ولتفادي الاختلاف الذي كان قائم بين الفقه حرص المشرع المصري على النص على أسلوب طلب الإحاطة في دستور ٢٠١٤ المصري، فيموجب نص المادة ١٣٤ من الدستور يحق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة أو بياناً عاجلاً إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم في الأمور العاجلة ذات الأهمية.

وعلى ذات النهج جاءت المادة ٢١٢ من لائحة مجلس النواب المصري حيث تنص على أن لكل عضو أن يقدم طلب إحاطة إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، يحيطه علماً بأمر له أهمية عامة، ويكون داخلياً في اختصاص من يوجه إليه.

وتعليقاً من الفقه على هذا المسلك الدستوري واللأحيي، يعرف طلب الإحاطة بأنه وسيلة لتبصرة الحكومة بمشكلة معينة، بقصد التدخل لحلها، أو اتخاذ ما يلزم لتفادي آثارها، وهو حق مقرر لكل عضو من أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

هدياً على هذا التعريف فإن طلبات الإحاطة لا تتعدى كونها مؤازرة الحكومة على أداء مهامها، وتبصرتها بأمر قد يصعب عليها معرفتها وما ذلك إلا لتعدد أجهزتها وتشعب مهامها<sup>(٢)</sup>، مما قد يصعب معه معرفتها بمختلف جوانب الخلل في مرافقها هنا

(١) د/ سليمان الطماوي، مبادئ القانوني الدستوري، مرجع سابق، ص ٣١١.

(٢) ونوه في هذا الشأن أن جهل الحكومة بالمشكلة محل الطلب ليس شرطاً لقبوله، كما أن علمها بها سلفاً ليس سبباً لرفضه فالطلب إن فقد دوره في إخبار الحكومة بأمر عاجل، فإنه لا يفقد أهميته في إحاطتها بواجب عليها فعله، وحثها على لزوم تدخلها لتأديته. وتطبيقاً لذلك فإن علم الحكومة بمشكلة زيادة الأسعار في الدولة المصرية لم يمنع بعض النواب من تقديم طلبات الإحاطة حول هذا الموضوع، حيث تقدم النائب عاطف مغاوري، رئيس الهيئة البرلمانية لحزب التجمع بمجلس النواب، بطلب إحاطة للمستشار حنفي جبالي، رئيس مجلس النواب، موجهاً لكل من: الدكتور مصطفى مدبولي، رئيس مجلس الوزراء، والدكتور على المصيلحي وزير التموين والتجارة الداخلية، ورئيس جهاز حماية المستهلك، بشأن اختفاء وغياب أجهزة الرقابة التابعة لوزارة التموين وجهاز حماية المستهلك، للتحكم ومراقبة الأسعار والجودة والصلاحيات والأوزان. متاح على الرابط التالي:

يقوم النائب بإحاطتها بما لم تحط به، وإخبارها بما لم تعلمه، حتى إذا أثرت مسئوليتها فيما بعد لا تعذر بجهلها بها<sup>(١)</sup>.

من هنا تبرز ذاتية طلبة الإحاطة كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة، على الرغم من تشابه مع الاقتراح برغبة من حيث اعتباره وسيلة رقابية هادئة، وأيضاً تماثله مع السؤال من حيث كونه أداة معلوماتية للحكومة.

وجدير بالذكر أنّ هناك نوع آخر من طلبات الإحاطة، شائع الاستعمال، جاءت به المادة ٢١٥ من ذات اللائحة، يفترق عن الأوّل في أنّ المشكلة محله تكون أكثر عجلة وأشدّ خطورة، وقد اصطلح على تسميته بالبيان العاجل، حيث تنص المادة ٢١٥ من لائحة مجلس النواب على أنه يجوز للعضو أن يطلب من رئيس المجلس الموافقة على الإبداء ببيان عاجل يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضاء الحكومة عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال إذا كان من الأمور ذات الأهمية العامة العاجلة<sup>(٢)</sup>.

ولعلّ أبرز التطبيقات في هذا الشأن، طلب النائب مصطفى بكري من السيد رئيس المجلس تشكيل لجنة خاص لبحث المقابلة التي أجراها النائب توفيق عكاشة مع السفير الإسرائيلي حيث قال سيادته " إن النائب توفيق عكاشة قد أخل بواجبات العضوية بأن وجه اتهاماً للشعب المصريّ بأنه شعب لدية انفصام في الشخصية وأنه يرفض التطبيع في وقت توافق فيه حكومته على التطبيع. أيضاً السيد النائب إيهاب غطاطي تشكيل لجنة خاصة لنظر هذا الأمر حيث قال هذا النائب " إن السيد توفيق عكاشة قد أخل بهذا التصرف بالأمن القومي المصريّ وعندما يطالب الأخ النائب بعملية التطبيع فإنني أعتبر هذا خيانة للأمن القومي المصريّ والعربي.....".

<https://www.albawabhnews.com/4671827>

(١) د/ عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية...، مرجع سابق، ص ٣٦٢. ويضيف سيادته بأنه عندما يتقدم أحد أعضاء مجلس النواب بطلب الإحاطة إلى أحد الوزراء، فقد يكون هذا العضو قد رأى ما لا يمكن للوزير أن يراه بسبب كثرة مشاغله.

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، قانون الإجراءات البرلمانية، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ١٧٦.

كما تقدم السيد النائب محمود بدر بتحويل النائب إلى لجنة خاصة تمهيداً لإسقاط عضويته حيث قال "نائب التطبيع الزميل توفيق عكاشة أهان الدستور المصري وقام بالعدوان على أهم مبادئه وهو مبدأ الفصل بين السلطات إذ لا يحق لأي نائب في البرلمان أن يطلب لقاء سفير أي دولة ويطلب منها أن تتدخل في شئون الأمن القومي المصري وهذا ما قام به النائب بالتحديد حيث دعى السفير الإسرائيلي إلى حل أزمة سد النهضة وهذا عمل من أعمال السيادة وبالتالي مارس العدوان على دور السلطة التنفيذية في مصر وإذا كنا نحن في مجلس النواب ننادي بمبدأ الفصل بين السلطات وهو الأساس وأقسمنا على احترام الدستور والقانون فلابد أن نقف هنا في وجه من يحاول الاعتداء على اختصاصات السلطة التنفيذية كما إننا لن نقبل فيما بعد أن تتخذ السلطة التنفيذية في أعمالنا (١).

وفي هذا الصدد فقد سمح السيد الدكتور على عبد العال رئيس المجلس بمناقشة طلبات الإحاطة العاجلة التي وردت إليه من السادة النواب بخصوص موضوع النائب (توفيق عكاشة) قائلاً: سوف أعطى الكلمة لبعض السادة النواب وقبل أن يعلن المجلس قراره في شأن كل ما ورد في كل الطلبات السابقة وقبل أن تبدأ المناقشة في هذا الموضوع أو التأكيد على مراعاة خصوصية الموضوعات الداخلة في إطار العلاقات الدولية والدبلوماسية بين الدول وأنه يجب أن تحكنا المصلحة القومية العليا للبلاد.. وبالتالي أتمنى من حضراتكم التعبير عن آرائكم بمنتهى الحرية ولكن في إطار الحرية المسئولة وفي إطار ما هو منسوب للسيد النائب دون التعرض لأي أطراف أخرى" (٢).

(١) راجع مضبطة الجلسة السادسة والعشرين، الفصل التشريعي الأول. دور الانعقاد الأول. الأحد ٩ من جمادة الأولى سنة ١٤٣٧ هجرية، الموافق ٢٨ من فبراير سنة ٢٠١٦م، ص ٤، ٥، ٦.

(٢) راجع مضبطة الجلسة السادسة والعشرين، الفصل التشريعي الأول. دور الانعقاد الأول. الأحد ٩ من جمادة الأولى سنة ١٤٣٧ هجرية، الموافق ٢٨ من فبراير سنة ٢٠١٦م، ص ٤، ٥، ٦.

## المطلب الثاني

### الشروط الواجب توافرها بشأن طلب الإحاطة

سبق الذكر أن طلب الإحاطة غايته إحاطة رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم علماً في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية، حيث تنص المادة رقم ١٣٤ من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤م على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة أو بيان عاجلاً، إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو نوابهم، في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية".

وقد نظمت الرأحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م موضوع طلبات الإحاطة في المواد من ٢١٢ حتى ٢١٤، حيث تنص المادة رقم ٢١٢ من اللائحة على إنه "لكل عضو أن يقدم طلب إحاطة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم، يحيطه علماً بأمر له أهمية عامة ويكون داخلاً في اختصاص من وجه إليه. ويجب أن يقدم طلب الإحاطة كتابة إلى رئيس المجلس محددًا به الأمور التي يتضمنها، ومبيناً صفتها العامة، وتقيد طلبات الإحاطة في سجل خاص بها وفقاً لتاريخ وساعة ورودها".

ويكون طلب الإحاطة في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، ولا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة، أو تكون له صفة شخصية، كما يجب أن يكون طلب الإحاطة واضحاً ومقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق، وأن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة، كما يجب أن تكون الإجابة كتابة على طلب الإحاطة متى كان الغرض من طلب الإحاطة مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية<sup>(١)</sup>.

ولا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال طلبات الإحاطة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس، فإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك أدرج السؤال بجدول الأعمال، ولا تدرج أية طلبات الإحاطة في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها ما لم تكن في موضوع له أهمية خاصة وعاجلة،

(١) د/ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مرجع سابق، ص ٥١١.

وبعد موافقة رئيس المجلس، ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من طلب إحاطة في جلسة واحدة أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد، وتضم طلبات الإحاطة المقدمة في موضوع واحد أو في موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً للإجابة عنها في جلسة واحدة معاً<sup>(١)</sup>.

ومع مراعاة الأحكام السابقة تكون الإجابة عن طلبات الإحاطة بحسب ترتيب قيدها، على أن تكون طلبات الإحاطة المقدمة في موضوعات عاجلة أو التي تتعلق بصالح المجتمع في مجموعه الأولوية على غيرها، ولمكتب المجلس أن يقرر حفظ الطلب بناءً على عدم توفر الشروط المنصوص عليها في المواد المذكورة، أو الاكتفاء بتبليغه كطلب إحاطة يجب عنه كتابة إلى الموجه إليه مع إخطار العضو كتابة بما قرر<sup>(٢)</sup>.

وللعضو الاعتراض على ما قرره مكتب المجلس بطلب كتابي مسبب يقدمه لرئيس المجلس خلال أسبوع من تاريخ الإخطار، ويعرض الرئيس اعتراض العضو على اللجنة العامة في أول اجتماع لها.

وتنص المادة ٢١٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه "يبلغ رئيس المجلس طلب الإحاطة إلى من وجه إليه، خلال ثلاثين يوماً من تقديمه ويدير مكتب المجلس طلبات الإحاطة التي يتم تبليغها في جدول أعمال الجلسة التالية لانقضاء سبعة أيام على إبلاغها بحسب أهمية الأمور التي تتضمنها وخطورتها".

يبقى في هذا الإطار أن نذكر أن التقاليد البرلمانية بشأن طلب الإحاطة تحول دون مناقشة الطلب بعد إجابة من وجه إليه عنه، كما أنها تمنع قيام مقدمه حتى من التعقيب على رد من وجه إليه؛ ومن السوابق البرلمانية الدالة على ذلك ما تقدم به أحد أعضاء مجلس الشعب من طلب إحاطة عن إجراءات دعم الجنيه المصري. إذ بعد رد الوزير على الطلب، أراد العضو التعقيب على هذا الرد، ولكن رئيس المجلس رفض ذلك،

(١) د/ عيد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

(٢) د/ هشام جمال الدين عرفه، مرجع سابق، ص ٣٩٨ وما بعدها.

قائلاً: "إنه وفقاً لنص اللائحة على تعقيب على بيانات طلب الإحاطة، ولو أراد العضو الاحتفاظ لنفسه بحق التعقيب لتقدم بسؤال حول الموضوع المعروض بدلاً من التقدم بطلب إحاطة عاجل<sup>(١)</sup>.

### المبحث الثالث

#### الاقتراح بشكوى او رغبة كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على

#### نشاط السلطة التنفيذية

أن الهدف من طلب الاقتراح بشكوى أو رغبة ليس الضغط على عضو من أعضاء الحكومة، أو مساءلته، وإنما الغرض هو تحقيق مصلحة قومية، أو عامة، عن طريق حث الحكومة على التدخل لاتخاذ قرارات معينة.

وتعدُّ الاقتراحات برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية المنظمة دستورياً في بعض دساتير الدول النيابية، والمنظمة لائحياً في بعضها الآخر دون أن ترد في الدستور، ولذلك فإنَّ هذه الوسيلة الرقابية البرلمانية تدخل في إطار الحرص على لفت أنظار الوزراء المعنيين إلى أمور مهمة تدخل في نطاق اختصاصهم، وكذلك في إطار سرعة طرح القضايا ذات الطبيعة العاجلة على المسؤولين ومطالبتهم بالتحرك الفوري لمواجهتها.

كما أنَّ إيداء الرغبات من قبل أعضاء البرلمان يؤدي إلى وضع موضوعات معينة تهم الصالح العام تحت نظر الحكومة ويتم بشأنها تبادل الرأي ومحاولة الوصول إلى حلول بصورة ودية، ولذلك وصفت وسيلة الاقتراح برغبة بأنها وسيلة رقابة برلمانية هادئة توفر أداة معلوماتية فعالة للحكومة.

(١) د/ مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني. القاهرة. دار

النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ١٦٥.

وحرصا على وحدة العرض المنهجي نتناول أسلوب الاقتراح بشكوى أو رغبة من خلال مطلبيين، نتناول في الأوّل الشروط الواجب توافرها بشأن الاقتراح بشكوى او رغبة، بينما نتناول حالات انقضاء الاقتراح بشكوى او رغبة.

## المطلب الأوّل

### الشروط الواجب توافرها بشأن الاقتراح بشكوى او رغبة

يتأسس الاقتراح برغبة في القانون المصريّ على المادة ١٣٣ من دستور ٢٠١٤ التي قضت بأنّ لأعضاء مجلس النواب إبداء رغبات في موضوعات عامّة إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو أحد نوابهم، وحينما وضعت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الاحكام اللازمة لإعمال النص السابق، أكدت وفق المادة ٢٣٤ من لائحة مجلس النواب أنّ لكل عضو إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم تتعلق بمصلحة عامّة ليبيدها المجلس للحكومة. ويقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس مرفقا به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامّة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس.

الحال كذلك في دولة الكويت حيث نصت المادة ١١٣ من الدستور الكويتيّ لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامّة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات، وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان

الحكومة، وقد جاءت المواد ٢١٧ - ١٢٠ من لائحة مجلس الأمة الكويتي، بأحكام مفصلات لممارسة الرقابة من خلال هذه الوسيلة.

ويعرف الاقتراح برغبة بأنه "دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها. وتشكل الاقتراحات برغبة وسيلة رقابية تساعد الحكومة على توضيح نواح معينة من سياستها في الوقت الذي يكون فيه اللجوء للمناقشة العامة سابقاً لأوانه لأن الحكومة قد لا تكون مستعدة للمناقشة فتصدر أمراً معيناً متعلق بموضوع مهم تضمنه الاقتراح برغبة، وقد يترتب على الاقتراح برغبة إحداث اصلاحات تشريعية مما يمكن عضو البرلمان مقدم الاقتراح التقدم باقتراحات لمعالجة أوجه النقص أو القصور أو الغموض في القوانين واللوائح حتى يمكنها مسايرة الواقع العملي للإدارة والتطور المستمر في هيكل الدولة ومرافقها الحكومية وبرامجها المختلفة<sup>(١)</sup>.

وبرغم أن الأمر لا يعدو مجرد إبداء رغبة للحكومة أو إصدار المجلس لقرار يدخل في نطاق اختصاصه، فإن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ومجلس الأمة الكويتي بالغت في اقامت المعوقات أمام هذه الإدارة الرقابية وهو ما تجسد في عدد من الشروط بعضها متعلق بقبول الاقتراح برغبة، وبعضها متعلق بمناقشته.

فمن ناحية الشروط المتعلقة بقبول الاقتراح برغبة، فالبداية تكون مع أطراف الاقتراح، فإذا كان الاقتراح برغبة من الحقوق الدستورية الفردية لعضو مجلس النواب أو مجلس الأمة فالعضو يمكنه أن يمارسه فرداً، ولا حجر عليه أن يتقدم به مع غيره من الأعضاء، إلا أنه يشترط ألا يزيد عدد المتقدمين به على خمسين عضواً وفقاً للمادة ١/٢٣٥ من لائحة مجلس النواب، وخمسة أعضاء وفقاً للمتقدمين للمادة ١١٨ من لائحة مجلس الأمة الكويتي، فيما أحالت بشأنه إلى مادتها ٩٧<sup>(٢)</sup>.

(١) د/ نواف سالم كنعان، الاقتراحات برغبة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة بين مصر والأردن)، دراسات كلية الشيخ نوح القضاة للشريعة والقانون جامعة العلوم الإسلامية، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، ملحق ٤، ٢٠١٦، ص ١٧٨٢.

(٢) د/ هشام جمال الدين عرفه، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

والحُجَّة في ذلك الخشية من أن يتحول موضوع الاقتراح إلى مناقشة عامّة. أو بمعنى آخر الوقاية من الانحراف الإجرائي باتخاذ وسيلة لتحقيق هدف لا يتحقق إلّا بوسيلة أخرى كطرح موضوع عام للمناقشة تحايلاً على الإجراءات المتطلبة في هذا الشأن<sup>(٣)</sup>.

وتعقيباً على هذا الشرط يرى جانب من الفقه أن هذا القيد لا يتفق من النصوص الدستوريّة المكرّسة لأسلوب الاقتراح برغبة خلت من مثل هذا العائق، فإنه يبدو غير منطقي وخاصة في ضوء كون الاقتراح برغبة يتعلق بمصلحة عامّة يبيدها للحكومة، أن ارتباط موضوع الاقتراح برغبة بمصلحة عامّة قد يجعل من المتصور ومن المقبول ومن المنطقي احتمال تقديمه من أكثر من عشرة أعضاء، وبالتالي لا معنى للنص على خلاف ذلك<sup>(٤)</sup>.

وفي هذا المقام تستوقفنا إشارة حول النص الدستوريّ الذي كرّس أسلوب الاقتراح برغبة حيث حدد أولئك الذين توجه إليهم الاقتراحات تحديداً حصرياً، وهم رئيس مجلس الوزراء، أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم هذا من ناحية النص الدستوريّ المصريّ، أمّا من ناحية النص الدستوريّ الكويتيّ فقد كان النص الكويتيّ أوسع نطاقاً إذ إنّه لم يقصر توجيه الاقتراح على أعضاء معينين من الحكومة، وإنّما شمل أعضائها جميعاً بما فيهم نواب الوزراء، حين نص على أن: لمجلس الأمة إبداء رغبات الحكومة<sup>(٥)</sup>.

ويشترط أيضاً لقبول الاقتراح برغبة أن يتعلق الاقتراح بموضوع من الموضوعات العامّة، ووصف عمومية الرغبة هنا يمثل مانعاً يحول دون تقديم اقتراحات برغبات خاصة لمقدمها، وذلك حتى لا تتخذ الأدوات الدستوريّة للرقابة سبباً للضغط

(٣) د/ خالد سماره الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٤) د/ هبه السعيد، الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق، مجلة قضايا برلمانية، عدد مايو، ١٩٩٧، ص ٤٨.

(٥) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٨٨.

على الحكومة، تحقيقاً لأغراض خاصة بأعضاء البرلمان، أو أن يجعل هؤلاء من البرلمان ساحة للتسابق في تلبية رغباتهم الذاتية على حساب المصلحة العامة<sup>(٦)</sup>. يبقى علينا في إطار الشروط المتعلقة بقبول الاقتراح برغبة أن نؤكد على ضرورة تقديم الاقتراح كتابة، فوق المادة ٢٣٤ من لائحة مجلس النواب يقدم الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس مرفقاً به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس.

والحقيقة أن هذا النص يمثل وجهاً للتعارض بين لائحة مجلس النواب والدستور، بما يقطع بمخالفته دستورياً. إذ إن المادة ١٣٣ من الدستور تنص على أن: لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبته، والإبداء ينم عن موقف إيجابي حاصلة إعلان العضو برغبته في أمر ما يتعلق بالصالح العام، وهو ما يمكن حدوثه بأكثر من سبيل كتابة أو شفاهية، ولذا حال تستلزم اللائحة أن يكون إبداء الرغبة كتابة، تكون قد ضيقت من سعة النص الدستوري وخصصت عمومته، وهو ما لا يجوز، لذا لو كان المشرع الدستوري قد قصد أن يكون إبداء الرغبة كتابة لعبر عن ذلك على نحو ما فصل بالمادة ١٣٤ بشأن طلب الإحاطة إذ نص على أن: لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلباً، أما ولم يفعل بشأن الاقتراح برغبة فإن معنى ذلك أنه يمكن دستورياً أن يكون إبداء الاقتراح شفاهية في الجلسة أو كتابة، فإذا قررت اللائحة وسيلة الإبداء كتابة، فإنها تكون قد خالفت الدستور<sup>(٧)</sup>.

(٦) د/ على الباز، مرجع سابق، ص ٣١٨؛ د/ مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٦١٨. ويضيف سيادته لابد في جميع الأحوال أن تكون الرغبة في أحد الأمور العامة يستوي في ذلك أن تكون خارجية أم داخلية. ومثل الأولى الاقتراح برغبة في إقامة العلاقات الدبلوماسية مع إحدى الدول، أو قطعها مع دولة أخرى، أو توفير المزيد من الحماية للعاملين في الخارج، أو دعم القضية الفلسطينية. ومثل الثانية التوسع في التعليم الفني، أو إطلاق اسم أحد شهداء حرب أكتوبر أو إحدى الثورات على بعض الشوارع أو الميادين العامة، أو تشجير أحد الميادين العامة.

(٧) قريب من هذا المعنى راجع: د/ فتحي فكري، مرجع سابق، ص ٤٦٩-٤٧٠.

أما من ناحية الشروط بشأن المتعلقة بمناقشة الاقتراح برغبة، إذا توافر شروط قبول الاقتراح سالفه الذكر وجب على رئيس المجلس إحالته إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو على اللجنة المختصة بموضوعه وذلك طبقاً لنص المادة ٢٣٦ من لائحة مجلس النواب<sup>(٨)</sup>، وهذه اللجنة تقوم بدورين أولهما أن تطلب من رئيس المجلس إحالة أو إبلاغ الاقتراح إلى الوزارات أو الجهات المختصة قبل اعداد تقريرها وعرضه على المجلس وثانيهما: إعداد تقرير عن الاقتراح بعد وصول رد الجهات المحددة سلفاً إليها تشفعه برأيها ثم تعرضه على المجلس لمناقشته<sup>(٩)</sup>.

يأتي بعد ذلك دور المجلس بإدراج الاقتراح في أول جلسة مقبلة لمناقشته ويكون لمقدمه أولوية الكلام في هذه الجلسة<sup>(١٠)</sup>، ثم يستمع المجلس إلى رأى الوزير المختص، ورأى رئيس أو مقرر اللجنة التي قامت بإعداد تقريرها عنه، كما يجوز لرئيس المجلس أن يأذن لأحد المؤيدين للاقتراح، وأحد المعارضين له بالكلام، وبيان أسانيده في تأييده أو معارضته. وبعد ذلك يؤخذ رأى المجلس بشأنه في ضوء تقرير اللجنة، قبولاً أم رفضاً<sup>(١١)</sup>.

## المطلب الثاني

### حالات انقضاء الاقتراح برغبة

تتعدد حالات انقضاء الاقتراح برغبة، فقد تنتهي بسقوط الاقتراح كما قد ينتهي بسحب أو استرداد الاقتراح، وعليه وجب علينا بيان هذه الحالات بشيء من التفصيل.

(٨) على الناحية الأخرى أجازت المادة ١١٨ من لائحة مجلس الأمة الكويتي للمجلس أن يقرر

مناقشة الاقتراح مباشرة، أي دون إحالته إلى اللجنة المختصة

(٩) د/ هشام جمال الدين، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

(١٠) المادة ١/٢٣٧ من لائحة مجلس النواب.

(١١) المادة ١/٢٣٧ من لائحة مجلس النواب.

فمن ناحية سقوط الاقتراح، فوفقاً للمادة ٢/٢٣٩ من لائحة مجلس النواب، هناك عدة أسباب تؤدي إلى سقوط الاقتراح برغبة: بعضها يرجع إلى مقدمه، وبعضها الآخر يتعلق بدور الانعقاد الذي قدم خلاله، والبعض الأخير منها مرجعه إلى الفصل التشريعي. السبب الأول زوال عضوية مقدم الاقتراح، تزول العضوية عن عضو مجلس النواب بأحد أمور ثلاثة: السقوط أو الإبطالي، أو الاستقالة. والسقوط جزاء للإخلال بواجبات العضوية، والإبطال مناطه انتفاء الشروط اللازمة لترشحه للبرلمان، وهي شروط ابتداء واستمرار والاستقالة سبب إرادي لعدم رغبة العضو في الصفة النيابية، وقد حددت أحكام الإبطال المواد من ٣٨٤ - ٣٨٥ من لائحة مجلس النواب، وفصلت أحكام الإسقاط المواد من ٣٨٦: ٣٩٠، وجاءت أحكام الاستقالة في المادتين ٣٩١ - ٣٩٣ من ذات اللائحة. وقد جاءت هذه النصوص تطبيقاً للمراد ١٠٧، ١١٠، ١١١ من دستور ٢٠١٤<sup>(١٢)</sup>.

والحقيقة أن هذا السبب منتقد، إذ طالما أن الاقتراح ليست له طبيعة شخصية بحتة، فليس هناك ما يمنع من أن يستمر المجلس في مناقشته، رغم سقوط أو عضوية مقدمه، ما دام أعلن عضو آخر تبنيه، وهذا أقرب إلى المنطق وأدعى إلى النزول على مقتضيات الدستورية لهذه الوسيلة، كما أنه يوفر على المجلس الكثير من الوقت والإجراءات الواجبة الإتباع، إذا ما رغب أحد الأعضاء تقديم نفس الاقتراح، إضافة إلى أن هذا الرأي يتفق مع الاتجاه الذي اعتنقه اللائحة بشأن استزاد العضو لاقتراحه، وإجازتها استمرار المجلس في نظره، إذا طلب أحد الأعضاء ذلك، وأيده عشرة آخرون، على نحو ما تقدم<sup>(١٣)</sup>.

أما السبب الثاني سقوط الاقتراح بنهاية دور الانعقاد فموجب المادة ٢/٢٣٩ من لائحة مجلس النواب يسقط ما تبقى من الاقتراحات في اللجان حتى بداية دور الانعقاد

(١٢) د/ على السيد الباز، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(١٣) د/ هشام عبد الصمد الصالح، أسقاط العضوية البرلمانية في النظام الكويتي، مجلة حقوق الاسكندرية،

عدد ٢، ٢٠١٩، ص ١-٦٨.

التالي. غير أنه يحق لمقدمي هذه الاقتراحات الحيلولة دون سقوطها بتوافر عدة شروط: أولها التقدم بطلب كتابي إلى رئيس المجلس بالتمسك بها، وثانيها تقديم الطلب خلال ثلاثين يوماً من بداية دور الانعقاد، وثالثها إحاطة رئيس المجلس للجنة المختصة بالاقترح بطلب التمسك بها لاستئناف نظرها.<sup>(١٤)</sup>

وأخيراً السبب الثالث سقوط الاقتراح بانتهاء الفصل التشريعي، وهذا أصل عام يجرى إعماله في جميع البرلمانات، إذ أنه بنهاية الفصل التشريعي تسقط جميع الأعمال البرلمانية التي لم تنجز خلاله<sup>(١٥)</sup>، استثناء من ذلك قررت المحكمة الدستورية الكويتية أن مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة إلى مجلس الأمة إعمالاً للحق المقرّر بالمادة ٦٥ من الدستور، وفي ضوء أحكام المادة ١٠٩ من الدستور، لا يوقف إجراءاتها أو يؤدي إلى سقوطها تغيير الوزير أو الوزارة أو انتهاء الفصل التشريعي لمجلس الأمة، بل تظل قائمة ومطروحة على المجلس حتى يقرها أو يرفضها ولو في فصل تشريعي آخر، ما لم تقم الحكومة بسحبها<sup>(١٦)</sup>.

أما من ناحية سحب أو استرداد الاقتراح، فتتص المادة ١/٢٣٩ من لائحة مجلس النواب على أنه لكل عضو قدم اقتراحاً برغبة أن يسحبه بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس إلى ما قبل إدراج تقرير اللجنة عن اقتراحه بجدول أعمال المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن ينظر فيه إلا إذا طلب رئيس اللجنة، أو أحد الأعضاء الاستمرار في نظره، وأيده في ذلك عشرة أعضاء على الأقل.

وعليه يجوز لمقدم الاقتراح أن يسحبه أو يسترده بشرطين: أولهما: التقدم بطلب كتابي بذلك على رئيس المجلس، وثانيهما: أن يتم ذلك قبل إدراج تقرير اللجنة

(١٤) ولعل الحكمة من النص تتبدى في توفيقه بين سقوط الاقتراح لفوات وقت مناقشته بانقضاء دور انعقاد الذي قدم خلاله، وبين الإبقاء عليه كحق دستوري لمقدمه، تكمن في مراعاة ظروف الحال بما تعكسه من عدم كفاية دور الانعقاد لنظر جميع الاقتراحات برغبة. راجع: د/ فتحي فكري، مرجع سابق، ص ٤٧١.

(١٥) د/ صلاح الدين فوزي، قانون الإجراءات البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٨٣.

(١٦) المحكمة الدستورية الكويتية، ٢٩ يوليو ١٩٨٥، طلب التفسير رقم ١ لسنة ١٩٨٥. تفسير دستوري.

مجلة التشريع والقضاء. العدد الثاني، ص ٥.

عنه بجدول أعمال المجلس، لأنه إذا ما تم إدراجه بجدول الأعمال، فإنّ هذا يعني أنه صار حقاً للمجلس، ولا يجوز حال اذ لمقدمه سحبه بإرادته المنفردة (١٧).

ويترتب على سحب العضو لاقتراحه، أنه لا يجوز للمجلس مناقشته، غير أنّ هذا الأثر ليس مطلقاً، إذ يمكن للمجلس الاستمرار في نظر الاقتراح رغم استرداده، بشرط يختلف في لائحة مجلس النواب عنه في لائحة مجلس الأمة الكويتي، فوفقاً للمادة ١/٢٣٩ من لائحة مجلس النواب يمكن للمجلس نظر الاقتراح، في إحدى حالتين: الأولى أنّ يطلب ذلك رئيس اللجنة المختصة بدراسته، والثانية أن يطلب أحد الأعضاء استمرار المجلس في نظره، على أن يؤيده في ذلك عشرة أعضاء على الأقل (١٨).

أمّا لائحة مجلس الأمة الكويتي فقد تطلبت شرطاً واحداً، هو أنّ يعلن عضو آخر تبنيه للاقتراح بعد سحبه، أو استرداد مقدمه. إذ تنص المادة ١١٩ من اللائحة على أنه: في حالة استرداد الاقتراح بقرار، أو برغبة، يجوز لأي عضو آخر أن يتبناه (١٩).

---

(١٧) د/ رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(١٨) د/ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

(١٩) د/ علي السيد الباز، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

### الخاتمة

تُعتبر الرقابة البرلمانية من وظائف البرلمان الهامة وتمارس هذه الوظيفة من خلال قيام البرلمان بمراقبة السلطة التنفيذية (الحكومة)، ومحاسبتها عن أعمالها وقراراتها التي تصدر عنها أثناء مباشرة صلاحياتها، وعلى هدي ذلك يستطيع البرلمان متابعة ومراجعة أعمال الحكومة من حيث مدى مطابقتها لحدود المشروعية والقانون، وكذلك المصلحة العامة، فإذا اتضح خروج السلطة التنفيذية عن الأهداف المرسومة لها فله أن يراجعها، وأن يعيدها إلى الطريق السليم، فهي تعد وبحق ضمانة هامة في تحقيق استقلال المجلس النيابي، وتمثل ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحياتهم .

كما تعد الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكّل محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية، ومظهر من مظاهر التعاون والتنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تمارس المجالس المنتخبة الوظيفة السياسية المجسدة في رقابة السلطة التنفيذية، وما يقتضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها، ويلاحظ أن هذا الحق لم يتقرر بسهولة للمجالس التشريعية، وإنما انتزعت

الشعوب انتزاعاً من الحكام، ولذلك جرت العادة على النص على هذا الحق في صلب الوثائق الدستورية، ونظراً لخطورة هذا الحق ولنتائج استعماله تضمنت الدساتير النص على مضمون هذه الوظيفة الرقابية وشروط وإجراءات ممارستها وسائلها المختلفة. واقتصر بحثنا على وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية، أو محدودة الاستخدام على نشاط السلطة التنفيذية، والتي جاء في مقدمتها طرح موضوع للنقاش على أساس أنه يفتح مناقشة عامة يشترك فيها كافة أعضاء البرلمان من ناحية والحكومة من ناحية أخرى، ثم يعقبه طلب الإحاطة، حيث يرمى الى إعلام رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، بأحد الأمور العاجلة ذات الأهمية، وأخيراً انتهى بتحديد الاقتراح بشكوى، أو رغبة، وينبثق هذا الحق من فكرة مؤداها أن البرلمان، بما له من حق الرقابة على الحكومة، أن يحثها على القيام بعمل معين، أو الامتناع عن آخر.

بعد أن انتهينا من ملخص بحثنا نوجز فيما يلي أهم النتائج والتوصيات:

### أولاً: النتائج:

إن النظام النيابي الذي يباشر فيه الشعب السيادة عن طريق نواب يختارهم لهذا الغرض لا يتحقق إلا إذا توافرت له عدة أركان، أو عناصر هي: وجود برلمان منتخب يمارس اختصاصات فعلية، وأن يمثل عضو البرلمان الأمة بأسرها، وتأقيت مدة نيابة البرلمان، واستقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

١. بدون استقلال البرلمان لا يمكن أن يباشر اختصاصات حقيقية وفعلية وإنما قد يتحول - برغم انتخابه - إلى مجرد هيئة استشارية، أو تابعة تمارس سلطات زهيدة، كما أن عضو البرلمان لن يتمكن من أداء واجبات العضوية باسم ولصالح الأمة بأكملها إلا إذا تحقق له الاستقلال في مواجهة أبناء دائرته بمجرد

انتخابه بحيث لا يكون لهؤلاء حق إلماء إرادتهم عليه، أو إخضاعه لما يروونه من آراء واتجاهات.

٢. وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة متعددة، وتختلف فاعليتها بقدر السلطة الممنوحة لها ومدى تأثيرها على السلطة التنفيذية والنتائج التي تترتب عليها وتتمثل هذه الوسائل في المسؤولية الوزارية، والتي تعتبر من أخطر هذه الوسائل التي أعطاه المشرع للبرلمان في مراقبته للسلطة التنفيذية، ويستطيع من خلالها إسقاط الوزارة، فضلاً عن بعض الوسائل الأخرى التي لا تقل عنها، مثل: حق توجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء والوزراء، وحق استجواب رئيس الوزراء والوزراء، والتحقيق البرلماني.

٣. إن طلبات المناقشة العامة تهدف الى طرح موضوع عام للمناقشة بفصد استيضاح سياسية الحكومة وتبادل الرأي بين البرلمان والوزارة بشأنه.

٤. طلب الإحاطة وسيلة لتبصرة الحكومة بمشكلة معينة، بقصد التدخل لحلها، أو اتخاذ ما يلزم لتفادي آثارها، وهو حق مقرر لكل عضو من أعضاء المجلس النيابي.

٥. إن الهدف من طلب الاقتراح بشكوى، أو رغبة ليس الضغط على عضو من أعضاء الحكومة أو مساءلته، وإنما الغرض هو تحقيق مصلحة قومية، أو عامة عن طريق حث الحكومة على التدخل لاتخاذ قرارات معينة.

### ثانياً التوصيات:

١. نوصي المشرع الدستوري الكويتي والمصري برفع المستوى العلمي للمرشح لعضوية مجلس النواب بأن يكون حاصلًا على شهادة الثانوية العامة، أو ما يعادلها، وألا يكتفي بشهادة التعليم الأساسي، وذلك حتى يتمكن العضو من النهوض بمهامه النيابية على أكمل وجه، والتي تتطلب منه أن يكون على قدر من الوعي والثقافة لا يقل بأي حال عن حصوله على مؤهل عال يسمح له بمناقشة سياسات الحكومة، وبرنامجها، ومراقبتها، وسن التشريعات اللازمة،

والتي تقتضيها ضرورات المجتمع، فليس هناك شك من أن درجة المؤهل العلمي لها دورٌ في شخصية وطريقة وأسلوب تفكير الشخص بطريقة تسمح له بتقدير عواقب الأمور.

٢. نوصي بضرورة العمل على تعزيز الثقافة الرقابية وأثرها على الأداء المؤسسي لدى كافة شرائح المجتمع، ومتابعة توصيات المجلس التي يقرها وتمكين المواطن من الاطلاع عليها وعلى نتائجها من خلال وسائل الاعلام.

٣. نوصي بضرورة تفعيل دور عمل اللجان الداخلية ولجان التحقيق البرلماني، وأن تكون عضويتها بناءً على الخبرة، والقدرات العملية والعلمية، وليس على المحاصصة الحزبية.

٤. - نوصي بضرورة التخطيط لتطوير الأداء الرقابي الصحيح وفق معايير فاعلة ومعالجة القصور التشريعيّ والاجرئيّ في اللائحة الداخلية للمجلس النيابيّ لبعض الأدوات الرقابية التي لم يتم النص عليها، أو التي تم النص عليها لكن دون تفصيل.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية:

١. د/ إيهاب زكى سلام، الرقابة السياسيّة على اعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب، ١٩٩١.
٢. د/ بيار حازم عبدي الشرفاني، الرقابة البرلمانيّة على نشاط السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، حقوق المنصورة، ٢٠٢٠.
٣. د/ خالد سماره الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانيّة على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإداريّة، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧.
٤. د/ رجب عبد الحميد، القانون الدستوريّ، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠١٠.
٥. د/ رفعت عيد سيد، التنظيم القانوني للمعارضة البرلمانيّة، مجلة اتحاد الجامعات العربيّة، عدد ٣٥، ابريل ٢٠١٤.
٦. د/ رفعت عيد سيد، الوجيز في أهم الأنظمة السياسيّة " الجزء الأوّل الأنظمة الديمقراطيّة"، بدون ناشر، ط٤، ٢٠٢٠.
٧. د/ رمزي طه الشاعر، النظرية العامّة للقانون الدستوريّ، دار النهضة العربيّة، ٢٠٠٥.

٨. د/ رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٩. د/ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
١٠. د/ سامي عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية. القاهرة. الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢.
١١. د/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
١٢. د/ سليمان الطماوي، مبادئ القانوني الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٥٨.
١٣. د/ صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة الجلاء، المنصورة، ١٩٩٥.
١٤. د/ صلاح الدين فوزي، قانون الاجراءات البرلمانية، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠.
١٥. د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، ٢٠٠٠.
١٦. د/ عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية: نشأتها، أنواعها، وظائفها: دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، مج ١١، ع ١٩٨٧، ١.
١٧. د/ عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي: نشأتها- تطورها - العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية الكويت، ١٩٨٥.
١٨. د/ عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٩. د/ عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة الساسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢٠. د/ عبده محمود عبده محمد، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في مصر، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠١٧.

٢١. د/ عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة حقوق الكويت، عدد ١٩٨١، ٤.
٢٢. د/ على السيد باز، السلطة العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٦.
٢٣. د/ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، دراسة نقدية تحليلية"، بدون دار نشر، ٢٠٠٦.
٢٤. د/ محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٧.
٢٥. د/ محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري. عمان مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٦.
٢٦. د/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون ناشر، ٢٠٠٦.
٢٧. د/ محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.
٢٨. د/ مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني. القاهرة. دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢٩. د/ مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاً، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦.
٣٠. د/ منى السيد عمران، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، حقوق الاسكندرية، ٢٠١٢.
٣١. د/ نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٤.
٣٢. د/ هبه السعيد، الاقتراح برغبة بين المفهوم والتطبيق، مجلة قضايا برلمانية، عدد مايو، ١٩٩٧.

٣٣. د/ هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨ .
٣٤. د/ هشام عبد الصمد الصالح، أسقاط العضوية البرلمانية في النظام الكويتي، مجلة حقوق الاسكندرية، عدد ٢، ٢٠١٩ .
٣٥. د/ يحيى الجمل، النظام الدستوري الكويتي، منشورات حقوق الكويت، ١٩٧٠ .
٣٦. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٤ .

## \*\* Bibliographie

### ثانيا: المراجع الأجنبية:

1. André Houriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1975 , p.51.
2. PORTELLI (H.) ،Droit Constitutionnel, 4e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 200.

## **فهرس المحتويات**

٣.....	مقدمة:
٧	المبحث الأول: طرح موضوع للنقاش كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية
٩.....	المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها بشأن طرح موضوع عام للنقاش
١٥.....	المطلب الثاني: السمات الأساسية لأسلوب طرح موضوع عام للنقاش
١٩.....	المبحث الثاني: طلب الإحاطة كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية
١٩.....	المطلب الأول: مفهوم طلب الإحاطة
٢٤.....	المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها بشأن طلب الإحاطة
٢٦.....	المبحث الثالث: الاقتراح بشكوى او رغبة كأحد وسائل الرقابة البرلمانية الثانوية على نشاط السلطة التنفيذية

المطلب الأوّل: الشروط الواجب توافرها بشأن الاقتراح بشكوى او رغبة.....	٢٧
المطلب الثاني: حالات انقضاء الاقتراح برغبة.....	٣١
الخاتمة:.....	٣٥
قائمة المراجع:.....	٣٩
فهرس المحتويات:.....	٤٢