

النظام القانوني للأعضاء غير المنتخبين في المجالس التشريعية الخليجية، وأثره على فاعلية أدائها

الأستاذ الدكتور/ حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد
أستاذ القانون العام - كلية القانون، جامعة قطر

النظام القانوني للأعضاء غير المنتخبين في المجالس التشريعية الخليجية، وأثره على فاعلية أدائها

الأستاذ الدكتور/ حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد

أستاذ القانون العام - كلية القانون، جامعة قطر.

المُلخَص

نتناول في هذه الدراسة النظام القانوني للأعضاء غير المنتخبين في ثلاثة مجالس تشريعية خليجية، هي مجلس الأمة الكويتي ومجلس الشورى القطري والمجلس الوطني البحريني. ونبحث في الأحكام الدستورية والقانونية المنظمة لعضويتهم فيها، والشروط الواجب توفرها فيهم، وكيفية انتهاء عضويتهم. تتمثل إشكالية هذه الدراسة في البحث في مدى تأثير وجود الأعضاء غير المنتخبين على فاعلية المجلس في أداء دوره التشريعي والرقابي. هذه الإشكالية تستدعي أيضاً الإجابة عن عدة أسئلة أخرى تتعلق بعدد أو نسبة الأعضاء غير المنتخبين في المجلس في مقابل المنتخبين، وهل تعد إغراقاً يخل بمبدأ التمثيل النيابي للشعب؟ ومدى إمكانية تولي أحد الأعضاء غير المنتخبين لرئاسة المجلس التشريعي، ومدى جواز عضويتهم في لجان المجلس أو مكتبه، وهل يحظر الدستور عليهم المشاركة في بعض الاختصاصات المقررة للمجلس؟

نتهج في هذه الدراسة المنهج التحليلي، والمقارن، وسيتم الاستشهاد بالنصوص الدستورية والقانونية، وإبراز ما جرى عليه العمل بشأنها في الواقع. وبغية الإحاطة بجوانب الدراسة والوصول إلى نتائجها وتقديم توصيات بشأنها، سوف تقسم إلى ثلاثة مباحث، نطرق في الأول منها أبواب الأحكام المنظمة لعضوية غير المنتخبين في المجالس التشريعية، ونبحث في الثاني في نطاق مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في أعمال المجلس واختصاصاته، ونخصص الثالث لتحديد أثر عضوية الأعضاء غير المنتخبين في فاعلية المجلس التشريعي.

الكلمات المفتاحية: المجلس التشريعي - مجلس الأمة - مجلس الشورى - الأعضاء غير المنتخبين - الأعضاء المعينون - الانتخاب - التعيين.

ABSTRACT

The Legal System for Unelected Members of Gulf Legislative Councils, and its Impact on the Effectiveness of their Performance

Prof. Hassan Abdulrahim Albuhashim Al-Sayed

Professor of Public Law, College of Law, Qatar University

This study deals with the legal system for unelected members of three Gulf legislative councils, namely the Kuwaiti National Assembly, the Qatari Shura Council and the Bahraini National Assembly. It discusses the constitutional and legal provisions regulating their membership, the conditions that must be met by them, and how their membership ends. The Study will address the number of unelected members of the Legislative Council versus those elected ones, and whether this violates the principle of representation of the people. The main question that we are seeking an answer for in this study is whether the membership of unelected members has an impact on the effectiveness of the Council in performing its legislative and oversight role. Several other questions will be raised, such as whether unelected members can hold the position of Speaker of the Legislative Council, whether they can be members of the committees of the Council or in its Bureau, and whether the Constitution prevents them from exercising some of the competencies of the Council.

The study adopts the analytical and comparative methodology, analyses constitutional and legal texts, and highlights how they are applied in practice. It is divided into three sections, the first of which examines the provisions governing the membership of non-elected members in legislative councils, the second deals with the scope of participation of non-elected members in the competencies of the Council, and the third determines the impact of the membership of non-elected members on the effectiveness of the Legislative Council.

Key words: Legislative Council – National Assembly – Shura Council – Unelected Members Appointed Members – Election – Appointment.

المقدمة

يعد المجلس التشريعي المنتخب من قبل الشعب لمدة محدّدة تتجدّد دورياً، والعودة إلى الشعب ثانيةً لانتخاب من يصل للمجلس في فصل تشريعي لاحق، وهكذا دورياً كلما انتهت مدة المجلس، أحد أركان الديمقراطية النيابية⁽¹⁾. فركن المجلس التشريعي المنتخب دورياً هو الذي يميز الديمقراطية النيابية عن الديمقراطية المباشرة، ففي هذه الأخيرة يحكم كل الشعب بنفسه دون نواب أو وسطاء. ولصعوبة ممارسة الديمقراطية المباشرة في الواقع العملي كانت فكرة التمثيل هي الحل لتفادي هذه الصعوبة⁽²⁾، وعلى ذلك لا يكون المجلس ديمقراطياً دون أن يكون أعضاؤه منتخبين من قبل الشعب صاحب السيادة، ممثلين عنه، يصلون إلى المجلس عن طريق انتخابات حقيقية، حرة ونزيهة، تعكس إرادة الشعب ورغبته. علاوة على تمتع المجلس بصلاحيات برلمانية حقيقية يكون فيها صاحب القرار النهائي.

لكن بالرغم من ذلك، تجيز بعض الأنظمة أن يكون في هيئتها التشريعية المنتخبة أعضاء غير منتخبين، ولعل المثال التقليدي الذي يتبادر إلى الأذهان هو برلمان المملكة المتحدة الذي يتألف من مجلس العموم ومجلس اللوردات، فالأول منتخب من الشعب، والآخر يتألف من لوردات روحيين كرؤساء الأساقفة وأساقفة كنيسة إنجلترا، ولوردات غير دينيين كالنبلاء مدى الحياة، يعينهم الملك عبر رئيس الوزراء وفق إجراءات معينة، ونبلاء بالوراثة، ويتمتع هذا المجلس ببعض الصلاحيات التشريعية كالاطلاع على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس العموم لإعطاء وجهة نظر ثانية، ويمكن له أن يجبر هذا الأخير على إعادة النظر في مشروع قانون سبق إقراره، غير أنه لا يمكنه منع صدوره⁽³⁾. علاوة على هذا النموذج التاريخي، تجيز بعض الأنظمة تعيين عدد محدود من الأعضاء في البرلمان لأسباب متعددة كمنح بعض المقاعد للأقليات الذين يشكلون أحد مكونات الشعب، ولكن لقلتهم يصعب وصولهم إلى المجلس إن خاضوا غمار الانتخابات، أو لتمكين بعض الكفاءات التي لا يفضل أصحابها خوض المعارك الانتخابية⁽⁴⁾.

(1) تتمثل أركان الديمقراطية النيابية في وجود برلمان منتخب، ودورية الانتخاب، وفي كون عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها واستقلال البرلمان عن جمهور الناخبين. انظر السيد، حسن عبد الرحيم، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري (الدوحة، دار نشر جامعة قطر، 2022)، 156 – 157.

(2) دال، روبرت. الديمقراطية ونقادها (عمان، دار الفارس، 2005)، 57.

(3) ((Russell, Meg. House of Lords Reform: Navigating the Obstacles, Institute for Government, (Bennett Institute for Public Policy, Cambridge, 2022), Pp. 3-6.

(4) علي، شمس مرغني. القانون الدستوري (القاهرة، عالم الكتب، 1978)، 574، ربيع، عمرو هاشم، «المعيّنون بمجلس الشعب في الحياة السياسية»، مجلة الديمقراطية، مج: 1، ع: 1 (2001): 83.

والتعيين في الهيئات التشريعية أمر منتقد لتعارضه مع بعض المبادئ الدستورية المهمة كمبدأ الفصل بين السلطات، وكون الشعب مصدرها وهو مصدر السيادة. فالتعيين قد يخل بالتمثيل النيابي للشعب، كما يُخشى بوجود المعينين أن يفقد المجلس التشريعي فاعليته ويصبح جهازاً استشارياً خاضعاً للسلطة التنفيذية عوضاً عن كونه يمثل سلطة عامة مستقلة تأتي في مصاف السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

ووجود الأعضاء غير المنتخبين في الهيئات التشريعية له صور مختلفة، تتعدد وفقاً لشكل هذه الهيئات إن كانت ذات مجلس واحد، أو مجلسين⁽⁵⁾. ففي الهيئات التشريعية ذات المجلس الواحد نجد بجانب الأعضاء المنتخبين الذين يمثلون الأغلبية، أعضاء آخرين غير منتخبين، وهؤلاء قد يكونون أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم أو مناصبهم، كالوزراء في مجلس الأمة الكويتي على سبيل المثال، أو قد يكونون أعضاء معينين من قبل رئيس الدولة، فالدستور المصري لعام 2014 نص في المادة (102) منه على أنه «يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم». كما توجد علاوة على الأعضاء بحكم وظائفهم والأعضاء بالتعيين نوع آخر يجيز فيه القانون لمن خسر في الانتخاب من حزب معارض أن يكون عضواً في المجلس التشريعي وفقاً لشروط معينة، كما هو شأن عضو البرلمان من خارج الدائرة الانتخابية في البرلمان السنغافوري⁽⁶⁾.

أما الهيئات التشريعية ذات المجلسين، فلها أيضاً صور لتواجد الأعضاء غير المنتخبين بها، إحداها يكون فيها بجانب المجلس المنتخب مجلس يتم اختيار جميع أعضائه بالتعيين، ومثال ذلك مجلس الأمة الأردني الذي يتألف من مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المعين كلياً من قبل الملك⁽⁷⁾. والثانية يكون فيها بجانب المجلس المنتخب مجلس به أعضاء معينين وأعضاء منتخبين، ومثاله البرلمان الجزائري الذي يتألف من مجلسين أحدهما المجلس الشعبي الوطني وهو مجلس منتخب، والآخر مجلس الأمة وهو مجلس يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضائه، أما الثلثين فهم أعضاء منتخبون بالاقتراع غير المباشر⁽⁸⁾.

(5) قيل في مزايا نظام المجلس الواحد أنه أكثر بساطة وأقل تعقيداً من نظام المجلسين، وأن نظام المجلسين يؤدي إلى البطء في سن التشريع، وقيل في مزايا نظام المجلسين أنه يمكن من تمثيل الطبقات والمصالح المختلفة، وأنه يمنع التسرع في سن التشريع. انظر: عثمان، خليل عثمان. القانون الدستوري، الكتاب الأول (القاهرة، مطبعة مصر، 1956)، 213 - 221.

(6) ((Tey, Tsun Hang, "Singapore's Electoral System: Government by the People?", Legal Studies, Vol. 28 No. 4, (2008), pp. 610-628.

(7) انظر المادة (36) والمادة (40) ج والمادة (67) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.

(8) لمادة (114) والمادة (121) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 2020.

تقتصر هذه الدراسة على المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ولغايات تحديد نطاق هذه الدراسة اخترنا ثلاثة نماذج من المجالس التشريعية فيها، وبنينا أساس اختيارنا لأمثلة الدراسة على أمرين، أولهما أن يتألف المجلس التشريعي من أعضاء منتخبين بجانب الأعضاء غير المنتخبين، وعلى ذلك استبعدنا مجلس الشورى السعودي لكون جميع أعضائه من المعينين ولا يوجد أعضاء منتخبين من قبل الشعب في هذا المجلس⁽⁹⁾. أما الأمر الثاني للاختيار فهو أن يتمتع المجلس بممارسة قدر من الاختصاصات البرلمانية لا سيما في سن القوانين وطلب تعديل الدستور وإقرار الموازنة ومراقبة الحكومة، وعلى ذلك تم استبعاد كل من مجلس عمان⁽¹⁰⁾، والمجلس الوطني الإماراتي⁽¹¹⁾، لكون دورهما في الغالب يقتصر على تقديم توصيات إلى السلطة التنفيذية⁽¹²⁾. وعلى ما سبق سوف نتناول في هذه الدراسة ثلاثة مجالس تشريعية هي مجلس الأمة الكويتي ومجلس الشورى القطري وأخيراً المجلس الوطني البحريني.

فأما المجلس الأول وهو مجلس الأمة الكويتي، فقد أنشئ وفقاً لدستور دولة الكويت لعام 1962، ويتخذ شكل الهيئة التشريعية التي تتألف من مجلس واحد، به أعضاء منتخبون وأعضاء بحكم وظائفهم أو مناصبهم⁽¹³⁾، فالمادة (80) من الدستور تنص على أن «يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب، ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم».

(9) يتكون مجلس الشورى السعودي من رئيس ومائة وخمسين عضواً يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، ونص نظام مجلس الشورى على ألا يقل تمثيل المرأة فيه عن (20%) من عدد الأعضاء. انظر المادة (3) من نظام مجلس الشورى السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم 91/1 بتاريخ 27/8/1412 الموافق لتاريخ 3/1/1992.

(10) يتألف مجلس عمان من مجلس منتخب هو مجلس الشورى ومجلس معين هو مجلس الدولة. وقد قرر القانون لمجلس عمان بعض الصلاحيات المتعلقة باقتراح القانون وإقرار مشروعه، كما حدد لمجلس الشورى المنتخب مجموعة من أدوات المتابعة ومنها الاستجواب وهو مقتصر على وزراء الخدمات ويمكن أن ينتهي الاستجواب بتقرير عما توصل إليه المجلس يُرفع إلى السلطان ليرى في شأنه ما يراه. انظر المواد (48) و(56) و(75) من المرسوم السلطاني رقم 7 لسنة 2021 بإصدار قانون مجلس عمان.

(11) يقرر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة للمجلس الوطني الاتحادي اختصاص مناقشة مشروعات القوانين الاتحادية، وللمجلس أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها، إلا أن لرئيس الاتحاد أن يصدر هذه القوانين إن لم تكن التعديلات مقبولة له. انظر المادة (89) والمادة (110) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(12) انظر: البحراني، حسين محمد. التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية (1820 – 2004) (بيروت، دار الكنوز الأدبية، 2005)، 9. الهاشمي، سعيد سلطان. عمان، الإنسان والسلطة (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013)، 176.

(13) أطلق الأستاذان وحيد رأفت ووايت إبراهيم على الأعضاء بحكم مناصبهم (الأعضاء القانونيون) أي يتمتعون بالعضوية بحكم القانون أو الدستور نظراً لمراكزهم في الدولة. انظر: رأفت، وحيد وإبراهيم، وايت. القانون الدستوري (الفعالة، المطبعة العصرية، 1937)، 614.

وأما المجلس الثاني وهو مجلس الشورى القطري، فقد أنشئ وفقاً للدستور الدائم لدولة قطر لعام 2004، ويتخذ شكل الهيئة التشريعية التي تتألف من مجلس واحد، به أعضاء منتخبون وأعضاء بالتعيين؛ إذ تنص المادة (77) من الدستور على «أن يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً. يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم. وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم»⁽¹⁴⁾. في هذه الصورة نجد بجانب الأعضاء المنتخبين أعضاء يتم تعيينهم، وبخلاف الصورة السابقة الوزراء ليسوا أعضاء في المجلس التشريعي بالضرورة بل يمكن أن يتم تعيينهم فيه أو تعيين غيرهم.

أما المجلس الثالث وهو المجلس الوطني البحريني، فقد أنشئ وفقاً لدستور مملكة البحرين لعام 2002 ويتخذ شكل الهيئة التشريعية التي تتألف من مجلسين، مجلس ذي أعضاء منتخبين هو مجلس النواب، ومجلس ذي أعضاء معينين هو مجلس الشورى، وقد نصت المادة (51) من الدستور على أن «يتألف المجلس الوطني»⁽¹⁵⁾ من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب». وأن مجلس النواب يتألف من أربعين عضواً يتم انتخابهم بطريق الانتخاب العام السري المباشر⁽¹⁶⁾، وأن مجلس الشورى يتألف من أربعين عضواً يعينون بالكامل بأمر ملكي⁽¹⁷⁾.

وعلى ما سبق فإن الأعضاء غير المنتخبين في هذه المجالس التشريعية الثلاثة إما أن يكونوا أعضاء بحكم وظائفهم، أو أعضاء بالتعيين، أو أعضاء في مجلس معين بالكامل بجانب مجلس منتخب.

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تتناول موضوعاً قلّ تناول الباحثين له بتعمق، وفي كونها تسلط الضوء على بعض العوائق التي تؤثر على أداء المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية مناهة الدراسة: ما تسهم، من خلال ما تثيره من أسئلة وما تتوصل إليه من نتائج وتوصيات، في تطوير الحياة الديمقراطية فيها.

(14) المادة (77) من الدستور الدائم لدولة قطر.

(15) تجدر الملاحظة هنا أن المشرع البحريني اتخذ ذات الاسم الذي كان يطلق على الهيئة التشريعية في دستور 1973 وهو المجلس الوطني، إلا أن تلك الهيئة كانت تتألف من مجلس واحد.

(16) المادة (55) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(17) المادة (52) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

وتتمثل إشكالية هذه الدراسة في البحث عن مدى تأثير وجود الأعضاء غير المنتخبين على فاعلية المجلس التشريعي في أداء مهامه واختصاصاته، لا سيما الدور التشريعي والدور الرقابي. وللوصول إلى إجابة لهذا السؤال نتناول الأحكام المنظمة لعضوية الأعضاء غير المنتخبين، والشروط والضوابط التي يشترطها الدستور والقانون في شأن اختيارهم، وكيفية انتهاء عضويتهم، ونسلط الضوء على عددهم أو نسبتهم في المجالس التشريعية في مقابل عدد أو نسبة الأعضاء المنتخبين، وننظر في مدى مشاركتهم في أعمال المجلس، وهل حظر الدستور عليهم المشاركة في بعض الاختصاصات المقررة للأعضاء المنتخبين؟ كما نستعرض خلال الدراسة العديد من القرارات التي يشترط فيها الدستور أو القانون أغلبية خاصة أو مشددة.

وللإحاطة بجوانب موضوع الدراسة واستخلاص نتائجها وتقديم التوصيات والمقترحات لإشكالياتها، نتبع المنهج التحليلي والمقارن، من خلال دراسة النصوص القانونية وسبر أعماقها وفحص قوتها أو ضعفها وبيان مناسبتها لأداء المجالس التشريعية مناصب الدراسة لاختصاصاتها ودورها التشريعي والرقابي. كما نقارن بين القواعد والأحكام الدستورية والقانونية في دولة الكويت ودولة قطر ومملكة البحرين، المنظمة لعضوية الأعضاء غير المنتخبين في المجالس التشريعية ونبرز مدى قربها من، أو بعدها عن تمكين هذه المجالس من أداء وظائفها.

وبناءً على ما تقدم نقسم الدراسة إلى ثلاثة مباحث، نتناول في الأول منها الأحكام المنظمة لعضوية غير المنتخبين في المجالس التشريعية، ونبين الشروط الواجب توافرها فيهم والفئات التي يتم اختيارهم منها، وعدد الأعضاء غير المنتخبين وكيفية انتهاء عضويتهم. أما المبحث الثاني فننتطرق فيه إلى نطاق مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في أعمال المجلس التشريعي ومدى توليهم للمناصب البرلمانية أو عضويتهم في لجانه أو في مكتبه، كما نبحث في مدى مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في الاختصاصات المقررة للمجلس. وأخيراً نخصص المبحث الثالث لأثر عضوية الأعضاء غير المنتخبين على فاعلية المجلس التشريعي لا سيما في دوره التشريعي والرقابي.

المبحث الأول

الأحكام المنظمة لعضوية غير المنتخبين في المجالس التشريعية

في هذا المبحث سوف نتناول الشروط التي يجب أن تتوفر في الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي، كما سوف نبحث في الأحكام المتصلة بعدد الأعضاء وكيفية انتهاء عضويتهم، وذلك في مطلبين.

المطلب الأول

الأحكام المتصلة بالشروط الواجب توفرها في الأعضاء غير المنتخبين

يحدد الدستور الشروط الواجب توفرها في الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي، كما قد يبين الفئات التي يجب مراعاتها عند اختيار هؤلاء الأعضاء، وعلى ذلك سوف نتناول شروط العضوية أولاً، ثم الفئات التي تتم مراعاتها عند الاختيار.

أولاً: شروط عضوية غير المنتخبين:

تحدد الدساتير في الغالب شروط العضوية في الهيئة التشريعية لضمان مشاركة المواطنين في الشؤون العامة وعدم حرمان فئات محددة من ممارسة حقوقهم السياسية⁽¹⁸⁾، ولكي يكون الأعضاء أهلاً لأداء مهام واختصاصات المجلس وتحقيق أهدافه بفاعلية. فبشأن الشروط التي توجبها الدساتير مناط الدراسة في الأعضاء غير المنتخبين فإنها إما أن تتفق تماماً مع ما تشترطه في الأعضاء المنتخبين، فتكون هي ذاتها لجميع الأعضاء منتخبين كانوا أم غير منتخبين، أو أن تضع بعض الشروط المغايرة لغير المنتخبين. فمجلس الأمة الكويتي، وهو هيئة تشريعية تتألف من مجلس واحد وتضم، كما سبق أن بينا، أعضاء منتخبين وأعضاء بحكم وظائفهم، هم الوزراء، ويقصد بهؤلاء رئيس مجلس الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء⁽¹⁹⁾. فإن الدستور أوجب أن تتوفر فيهم ذات الشروط التي أوجبها في الأعضاء المنتخبين. فالمادة (125) منه تنص على أن «تشتترط فيمن يولى الوزارة الشروط المنصوص عليها في المادة (82) من هذا الدستور». والمادة (82) المذكورة هي ذاتها التي حددت الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو مجلس الأمة وتتمثل في أن يكون كويتي

(18) تنص المادة (25) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن «لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون بحرية...». وتنص المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن تتاح لكل مواطن دون أي وجه من وجوه التمييز فرصة التمتع، دون قيود غير معقولة، بالمشاركة في الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية...».

(19) رئيس مجلس الوزراء عضو في مجلس الأمة بالرغم من حظر الدستور توليه حقيبة وزارية علاوة على منصبه، فالمادة (102) من الدستور الكويتي تنص على أن «لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة...».

الجنسية بصفة أصلية، وأن تتوفر فيه شروط الناخب⁽²⁰⁾، وألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية، وأن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها. ويعود السبب في اشتراط ذات الشروط في أعضاء مجلس الأمة وفي الوزراء، إلى كون هؤلاء الآخرين أعضاء في المجلس، ولكون الدستور من جانب آخر، يوجب أن يتم تعيين واحد على الأقل من أعضاء المجلس المنتخبين وزيراً⁽²¹⁾.

وفي ذات المسار سار الدستور الدائم لدولة قطر بشأن مجلس الشورى القطري، إذ لم يأت بشروط مغايرة للأعضاء المعينين، فالمادة (80) من الدستور جاءت عامة لتشمل جميع الأعضاء، إذ تنص على أن «يجب أن تتوفر في عضو مجلس الشورى الشروط التالية: 1- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية. 2- ألا تقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية. 3- أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة. 4- ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون. 5- أن تتوفر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب⁽²²⁾». وعلى ذلك فإن الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري يجب أن تتوفر فيهم ذات الشروط التي تشترط في الأعضاء المنتخبين في المجلس. ولم يذهب القانون القطري إلى ما اشترطه القانون المصري من عدم تعيين من خاض الانتخابات في الفصل التشريعي ذاته ولم يفز فيها⁽²³⁾، وربما كانت الحكمة؛ ما ذهب إليه القانون المصري هي عدم مخالفة إرادة الشعب بتعيين من لم يحصل على ثقته في الانتخابات.

وعلى خلاف اتجاه الدستورين الكويتي والقطري، نجد دستور مملكة البحرين قد اشترط بعض الشروط المختلفة في عضو مجلس الشورى عما اشترطه في عضو مجلس النواب. فعلاوة على الشروط التي أوجبها للعضوية في المجلسين كشرط الجنسية وشرط التمتع

(20) يحرم القانون الكويتي من الانتخاب المحكوم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة إلى أن يرد إليه اعتباره. كما يحرم من الانتخاب من أدين بحكم نهائي في جريمة المساس بالذات الإلهية والأنبياء والذات الأميرية، ويوقف القانون استعمال حق الانتخاب بالنسبة لرجال القوات المسلحة والشرطة. انظر المادة (17) والمادة (18) من قانون رقم (120) في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة.

(21) يوجب الدستور الكويتي عند تشكيل الوزارة أن يتم اختيار أحد الوزراء أو بعضهم من مجلس الأمة، فالفقرة الثانية من المادة (56) منه تنص على أن «ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم».

(22) يشترط القانون القطري في الناخب أن تكون جنسيته الأصلية قطرية أو ممن اكتسب الجنسية القطرية بشرط أن يكون جده قطرياً ومن مواليد دولة قطر، وأن يكون كامل الأهلية وألا يكون قد صدر ضده حكم نهائي في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يرد إليه اعتباره، وبخلاف القانون الكويتي لم يوقف القانون القطري استعمال حق الانتخاب بالنسبة لأفراد القوات المسلحة والشرطة. انظر المادة (2) والمادة (3) من القانون رقم (6) لسنة 2021 بإصدار قانون نظام انتخاب مجلس الشورى.

(23) انظر المادة (27) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 المعدل بالقانون رقم 140 لسنة 2020.

بكافة الحقوق المدنية والسياسية وأن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الناخبين، اشترط في عضو مجلس الشورى ألا تقل سنه عن 35 سنة ميلادية يوم التعيين، في حين قرر لسن عضو مجلس النواب ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية. والمغايرة بين سن الأعضاء في البرلمانات التي تتألف من مجلسين أمر متعارف عليه، ففي البارغواي على سبيل المثال يشترط في عضو مجلس النواب أن تكون سنه 25 عاماً بينما يشترط في عضو مجلس الشيوخ أن تكون سنه 35 عاماً⁽²⁴⁾. واشترط سن أعلى في عضو المجلس المعين مرتبطاً في قصد المشرع في أن يتألف هذا المجلس من أعضاء من ذوي الخبرة في شؤون الحياة المختلفة، وعلى ذلك نصت المادة (53) من دستور مملكة البحرين على أن يشترط في عضو مجلس الشورى أن يكون ممن تتوفر فيه الخبرة أو من الذين أدوا خدمات جليلة للوطن، وهذا الشرط لم يشترطه الدستور في عضو مجلس النواب مكتفياً في شأنه بالحد الأدنى من التعليم المتمثل في شرط «أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها».

ثانياً: الفئات التي يتم اختيار الأعضاء غير المنتخبين منها:

اختيار الأعضاء غير المنتخبين في المجالس التشريعية، وفقاً للنماذج محل الدراسة، إما أن يكون محدداً في فئة واحدة، أو أن الدستور يترك تعيينهم للحاكم دون تحديد أي فئة، أو أن يجعل اختيارهم من فئات يحددها تشريع أدنى. فأمّا بشأن الفئة المحددة حصراً في الدستور فهي فئة الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي، فالدستور الكويتي يحظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظائف العامة عدا الحالات التي نص عليها الدستور⁽²⁵⁾. وعند العودة إلى أحكام الدستور لا نجد من الحالات التي تجيز الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة إلا حالة واحدة هي الجمع بين العضوية والوزارة، وقد نص الدستور على عضويتهم صراحة في المادة (80) منه معتبراً الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم. وعليه لم يترك الدستور للحاكم خياراً لتعيين من يشاء من فئات أخرى. غير أن أهمية هذه الفئة أو خطورتها تكمن في كونها جزءاً من السلطة التنفيذية؛ ما يجعلها كتلة متناسقة ومتوافقة عند التصويت على قرارات المجلس وتحقق لها ثقل مؤثر. ويعود السبب في جعل الوزراء أعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي إلى أن النظام السياسي في الكويت ليس برلمانياً صرفاً ولا رئاسياً، بل في منطقة تقع في الوسط بين هذين

(24) انظر المادة (221) والمادة (223) من دستور بارغواي لعام 1992.

(25) وفي ذلك نص المادة (120) من الدستور الكويتي على أن «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور، وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتبات الوظيفة، ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى».

النظامين⁽²⁶⁾، وعليه فإن رئيس مجلس الوزراء وأغلب الوزراء لا يأتون من البرلمان، بل يقوم الأمير بتعيينهم من غير الأعضاء المنتخبين.

أما بشأن ترك الخيار للحاكم لتعيين من يشاء في ضوء الشروط التي حددها الدستور دون تحديد لفئة معينة، فهو ما ذهب إليه الدستور القطري؛ إذ نصت المادة (77) منه على أن «ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم...»، ففي هذه الصورة وبخلاف الصورة السابقة الوزراء ليسوا أعضاء في المجلس التشريعي بحكم وظائفهم أو مناصبهم، بل للحاكم مجالاً واسعاً لاختيار من يشاء في عضوية المجلس ضمن حدود العدد المنصوص عليه والشروط المحددة في الدستور. وعبارة «يعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر من الوزراء أو غيرهم» تجيز للأمير إما تعيين جميع الأعضاء الخمسة عشر من الوزراء، أو بعضهم أو لا يعين أحداً من الوزراء في المجلس. وهذا ما كان في أول فصل تشريعي لمجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم في عام 2021. في هذه الصورة يجب صدور قرار أميري بتعيين الأعضاء الخمسة عشر في المجلس بخلاف الصورة السابقة لمجلس الأمة الكويتي التي يكون فيها الوزراء أعضاء في المجلس بناء على نص الدستور دون ضرورة لصدور قرار بذلك. والقاعدة أن صدور قرار التعيين يكون لاحقاً على إعلان نتيجة الانتخابات والفوز بالعضوية؛ وذلك ليُستدرك بالتعيين بعض الجوانب التي لم تتحقق من خلال الانتخابات⁽²⁷⁾، وهذا ما كان في قطر إذ بعد إعلان نتائج الانتخابات صدر قرار تعيين الأعضاء الخمسة عشر⁽²⁸⁾.

وتعيين الأعضاء الخمسة عشر في مجلس الشورى القطري غير مقيد بأن يكونوا من فئات معينة أو من النساء أو من تخصصات علمية أو إدارية أو غيرها. هذا وقد كان النظام الأساسي المؤقت المعدل لقطر (1972) ينص في المادة (43) منه على أن «يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة». وهذا النص هو نص عام غير مقيد، غير أنه يحث على مراعاة التنوع عند الاختيار لما في ذلك من انعكاس إيجابي على المناقشات وتبادل الأفكار أو الآراء في المجلس وأثره على القرارات التي يتخذها. وعبارة «مجالات مختلفة» تتسع لتشمل جميع المجالات

(26) Albloshi, Hamad H, "Kuwait's National Assembly; Roles and Dynamics", College of Arts and Sciences, Qatar University, and School of Government and International Affairs, Durham University, Monograph Series: The Shura Councils in the Gulf, Number 1 (2019), p. 4.. انظر أيضاً الصفحات 37 و41 و124 و125 و128 من محاضر اجتماعات لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، ملحق مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة 23، سبتمبر 1999.

(27) صبري، السيد. مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، 1949)، 380.

(28) صدر القرار الأميري رقم (56) لسنة 2021 بتاريخ 14 أكتوبر 2021، بينما ظهرت نتيجة الانتخابات في 2 أكتوبر 2021.

المرتبطة بشؤون الدولة والحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية كالصحة والتربية والتعليم والقانون والتشريع والسياسة والمال والاقتصاد والشؤون الخارجية والخدمات والمرافق العامة والمهن والعمل وغيرها. كما أن عبارة « أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية » تدل على بروز الشخص المختار وشهرته بحيث يشار إليه عند ذكر هذا التخصص أو المجال. كما تدل هذه العبارة على سن الشخص المختار فهو لم يصل إلى المكانة العالية في أحد المجالات إلا بعد سنوات من الخبرة والتجربة والمعرفة والاطلاع.

وعلى الرغم من عدم تحديد الدستور الدائم لدولة قطر للفئات التي يتم تعيين أعضاء مجلس الشورى القطري منها، إلا أنه يمكننا أن نرى من قراءة قرار تعيين الأعضاء الخمسة عشر في الفصل التشريعي الأول لمجلس الشورى⁽²⁹⁾، أنه أخذ بعين الاعتبار التنوع في الخبرات؛ إذ تعددت الخلفيات العلمية والعملية التي جاء منها الأعضاء المعينون من تربية وهندسية وقانونية وعسكرية ومن القضاء والتخطيط والاقتصاد. كما تم تعيين بعض الأعضاء ممن كانوا في سنوات سابقة أعضاء في مجلس الشورى والمجلس البلدي المركزي، علاوة على أخذ العنصر النسائي بعين الاعتبار واستدراك ما أفرزته العملية الانتخابية المبنية على الانتخاب الفردي والموطن الانتخابي⁽³⁰⁾.

أما أخيراً بشأن ترك الدستور لأداة تشريعية أدنى لتحديد الفئات التي يعين الحاكم الأعضاء غير المنتخبين منها، فإن الدستور البحريني لم يحدد الفئات مكتفياً بذكر الشروط وأن « يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن »⁽³¹⁾ وأن يكون وفقاً للإجراءات والضوابط والطريقة التي تحدد بأمر ملكي⁽³²⁾، وقد جاء المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب ليحدد هذه الفئات؛ إذ نصت المادة (3)، (د) منه على أن يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الشورى « أن يكون ممن توافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن من بين الفئات التالية: 1- أفراد العائلة المالكة. 2- الوزراء السابقون⁽³³⁾. 3- من شغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين. 4- أعضاء الهيئات القضائية السابقين. 5- كبار الضباط المتقاعدين. 6- كبار موظفي الدولة السابقين. 7- كبار العلماء ورجال الأعمال والمهن المختلفة. 8- أعضاء مجلس النواب السابقين. 9- الحائزين

(29) القرار الأميري رقم (56) لسنة 2021، نشر القرار الأميري في العدد 15 من الجريدة الرسمية، بتاريخ 4 نوفمبر 2021.

(30) انظر المادة (4) من القانون رقم (6) لسنة 2021 بإصدار قانون انتخاب مجلس الشورى.

(31) المادة (53) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(32) المادة (52) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(33) يلاحظ أن المادة قد قصرت التعيين من فئة الوزراء على الوزراء السابقين، بينما تجيز تشريعات دول أخرى كالأردن أن يتم تعيين رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقين في عضوية مجلس الأعيان.

على ثقة الشعب»⁽³⁴⁾.

ويلاحظ بشأن الفئة الأولى المتمثلة في أفراد العائلة المالكة، أن العرف قد جرى في بعض دول الخليج على عدم جواز ترشحهم لعضوية المجلس المنتخب حرصاً على حرية الانتخابات ونأياً بالأسرة المالكة عن التجريح السياسي الذي قد يفرض من التنافس بين المرشحين في الانتخابات⁽³⁵⁾؛ لذا لما كانت العضوية في هذا المجلس بالتعيين فإن المخاوف التي دفعت إلى ذلك العرف غير متحققة هنا. هذا وإن كانت جميع الفئات المذكورة في المادة (3)/(د) من المرسوم بقانون واضحة في المراد منها، فإن الفئة الأخيرة المتمثلة في «الحائزين على ثقة الشعب» غير واضحة ولم تقتزن بمعيار لمعرفة كيفية التدليل عليها، ولا نرى انصراف عبارة «ثقة الشعب» إلى كونهم ممن سبق أن نال ثقة الشعب في انتخابات مجلس النواب، لكون هذه الفئة منصوص عليها في المادة وهم أعضاء مجلس النواب السابقين، وقد يكون المراد بثقة الشعب توافق الشعب على احترامهم أو تقديرهم لشهرتهم وبروزهم في تخصص معين أو مجال ما بسبب موضوعيتهم وعدم انحراف آرائهم. ونظراً لعدم وضوح المقصود بهذه الفئة في البحرين فإن تقديرها بلا شك يرجع للملك الذي منحه الدستور حق تعيين أعضاء مجلس الشورى. كما نجد من جانب آخر أن المشرع البحريني في شأن فئة أعضاء مجلس النواب السابقين قد جاء مطلقاً في حين تشترط تشريعات أخرى في هذه الفئة أن يكون قد انتخب نائباً لمرتين على الأقل⁽³⁶⁾.

ولم يأخذ المشرع البحريني بما تذهب إليه بعض التشريعات من تحديد نسبة معينة من المعيّنين يتم اختيارهم من العنصر النسائي، أو أن يكون اختيار الأشخاص المنتخبين للفئات بناء على ترشيح من جهات معينة، فالتشريع المصري على سبيل المثال، بين أن التعيين في مجلس النواب يتم في ضوء ترشيحات المجالس القومية والمجلس الأعلى للجامعات ومراكز البحوث العلمية والنقابات المهنية والعمالية وغيرها، كما اشترط القانون المصري أن يكون

(34) ربما يستمد هذا النص من الدستور البحريني جذوره التاريخية من الدستور المصري لعام 1923 الذي كان يشترط في عضو مجلس الشيوخ القديم أن يكون من إحدى الطبقات التالية: «أولاً: الوزراء، الممثلين السياسيين، رؤساء مجلس النواب، وكلاء الوزارات، رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها، النواب العموميين، نقيب المحامين، موظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً، سواء في ذلك الحاليون أم السابقون. ثانياً: كبار العلماء والرؤساء الروحيين، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنياً مصرياً في العام، من لا يقل دخلهم السنوي عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية، أو المهنة الحرة..» انظر المادة (78) من دستور مصر لعام 1923، أشار لها الدكتور السيد صبري، المرجع السابق، ص: 370.

(35) الطبطبائي، عادل. النظام الدستوري في الكويت (الكويت، الطبعة الرابعة، 2001)، 526.

(36) كالدستور الأردني، انظر المادة (64) منه.

نصف عدد المعينين على الأقل من النساء⁽³⁷⁾. وجدير بالملاحظة أخيراً أن تحديد القانون البحريني للفئات التي تراعى عند التعيين، لا تقيد الملك بوجوب الاختيار من جميع الفئات، فمتى ما تحقق التنوع في التعيين تحقق مبتغى النص.

المطلب الثاني

الأحكام المتصلة بعدد الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي وانتهاء عضويتهم

سوف نتناول في هذا المطلب جانبين يحدان عضوية الأعضاء غير المنتخبين في المجلس، الأول هو العدد أو النسبة التي يتألف منهم المجلس التشريعي، والآخر هو كيفية انتهاء عضويتهم فيه.

أولاً: عدد الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي:

الأصل في المجلس التشريعي كما سبق أن بينا هو أن يكون منتخباً يأتي جميع أعضائه عن طريق اختيار الشعب له بالاقتراع العام السري، غير أنه لأسباب مختلفة تجيز بعض الأنظمة تعيين بعض الأعضاء في المجلس بجانب الأغلبية المنتخبة. وحتى لا يتم إضعاف أو الإخلال بمبدأ التمثيل النيابي للشعب⁽³⁸⁾، ويتم تحديد عدد الأعضاء غير المنتخبين أو تحديد نسبتهم لتكون ضئيلة غير مؤثرة في قرارات المجلس، فالدستور المصري لعام 1971، على سبيل المثال، أجاز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة أعضاء وهو عدد ضئيل مقارنة بعدد أعضاء المجلس المحدد بـ 140 عضواً عن 350 عضواً⁽³⁹⁾، و دستور مصر لعام 2014 حدد نسبة المعينين الذين يجوز للرئيس تعيينهم وهي ألا تزيد على 5% من عدد أعضاء المجلس⁽⁴⁰⁾. وعلى ذلك تأتي أهمية تحديد نسبة الأعضاء غير المنتخبين في المجلس لضمان فاعليته كسلطة عامة مستقلة تقف بجانب السلطة التنفيذية بتوازن، ولتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وأن الشعب هو مصدرها.

في نطاق دراستنا، نجد أن الدساتير الخليجية الثلاثة ذهبت إلى تحديد عدد الأعضاء غير المنتخبين في المجلس أيضاً. ففي دولة الكويت، نصت الفقرة الثالثة من المادة (56) من

(37) المادة (27) من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 المعدل بالقانون رقم 140 لسنة 2020.

(38) عفيفي، مصطفى محمود. الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (القاهرة، الكتاب الأول)، 330.

(39) انظر المادة (87) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.

(40) المادة (102) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014. انظر أيضاً: المرشدي، محمد، «قانون مجلس النواب الجديد رؤية مقارنة»، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، مج: 14، ع: 55، (2014): 126.

الدستور على أن «لا يزيد عدد الوزراء جميعاً عن ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة»، والوزراء هم أعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم كما سبق أن بينا، وعلى ذلك لما كان عدد الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة هو 50 عضواً، كما نصت المادة (80) من الدستور، فإن عدد الأعضاء بحكم وظائفهم ينبغي ألا يزيد على 16 عضواً. ويكون إجمالي عدد أعضاء مجلس الأمة بالتالي 66 عضواً في الغالب. وبهذا التحديد لا يخشى من إغراق المجلس بأعضاء غير محددى العدد من الوزراء المعيّنين من خارج المجلس؛ ما يمس بالصفة النيابية والتمثيل الشعبي في المجلس ويؤثر على قراراته⁽⁴¹⁾. وعلى الرغم من ذلك فإن هذه النسبة نجدها عالية، ولها ثقل مؤثر عند اتخاذ قرارات المجلس، إن نُظر إليها على أنها كتلة صوتية متناسقة ومتوافقة تمثل السلطة التنفيذية.

ولا شك في أن النسبة التي فرضها الدستور الكويتي وهي ألا يتجاوز عدد الوزراء ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين مقترناً بوجود المجلس، أما إن حُلّ حلاً غير دستوري كما جرى في عام 1986، فإن الحكمة من تحديد النسبة وهي عدم إغراق المجلس بالأعضاء غير المنتخبين لم تعد لها أهمية، وعلى ذلك لم تلتزم الحكومة بعدد 16 وزيراً في عام 1986؛ إذ شكّلت من رئيس مجلس الوزراء 22 وزيراً⁽⁴²⁾.

هذا وكانت دولة قطر قد تبنت صورة الهيئة التشريعية المكونة من أعضاء منتخبين وأعضاء بحكم وظائفهم في أول دستور مكتوب عرفته، وهو (النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر 1970)؛ إذ نصت المادة (44) منه على أن يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً ينتخبون على الوجه المبين في النظام الأساسي، ومن الوزراء. وبخلاف الدستور الكويتي الذي حدد نسبة الوزراء في مجلس الأمة بألا تزيد على ثلث أعضاء المجلس، لم يقيد النظام الأساسي المؤقت القطري عدد الوزراء، بل جاء عوضاً عن ذلك بتسمية الوزارات⁽⁴³⁾. وكان عددها عند وضع النظام الأساسي عشر وزارات ثم أضيف لها وزارة أخرى⁽⁴⁴⁾. وبذلك نجد أن عدد الأعضاء المنتخبين في مجلس الشورى وفقاً لذلك النظام الأساسي هم 20 عضواً،

(41) الصالح، عثمان عبد الملك. النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت (الكويت، 1989)، 484 - 485.

(42) انظر مرسوم بتشكيل الوزارة الصادر في 12 يوليو 1986، وثائق، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، ع 47، (1986)، 246. (43) نصت المادة (33) من النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر (1970) على أن الوزارات التي يشملها أول تشكيل للوزارة، هي: 1- وزارة المالية والبتروöl. 2- وزارة التربية والتعليم. 3- وزارة الداخلية. 4- وزارة العدل. 5- وزارة الصحة العامة. 6- وزارة الأشغال العامة. 7- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. 8- وزارة الصناعة والزراعة. 9- وزارة المواصلات والنقل. 10- وزارة الكهرباء والماء. (44) أضيف للوزارات التي ذكرت في الهامش السابق، وزارة الاقتصاد والتجارة وذلك بموجب قرار حاكم قطر رقم (1) لسنة 1970، وبالتالي أصبح عدد الوزارات 11 وزارة.

وعدد الوزراء في حال تعيين وزيراً لكل وزارة من الوزارات المذكورة في النظام هو أحد عشر، وهو عدد من الممكن أن يرتفع بتعديل النظام وإضافة وزارات جديدة كما حصل مباشرة بعد وضع النظام. مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر (1970) لم ير النور ولم تفعل المواد المتعلقة به إلى صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل (1972)، والذي تبنى ابتداءً مجلساً معيناً.

ونرى أن قيام الدستور بتسمية الوزارات في صلبه كما جاء في النظام الأساسي المؤقت أمر يخالف ضرورات تنظيم العمل الحكومي والإداري والذي قد يقتضي إعادة ترتيب الوزارات والإدارات التابعة لها أو دمجها أو إلغاء بعضها. ولا شك في أن هذا الأمر قد كان يسيراً بشأن النظام الأساسي المؤقت لكونه كان من الدساتير المرنة ويمكن تعديله كلما اقتضى الأمر ذلك، لكن الأمر على خلافه، إن جاءت تسمية الوزارات في دستور جامد كالـدستور الكويتي.

هذا وإن كان الدستور الكويتي قد حدد نسبة الأعضاء بحكم وظائفهم، وهي ثلث أعضاء المجلس، فإننا نجد مثلاً آخر لتحديد الأعضاء بحكم وظائفهم تحديداً عددياً وليس من خلال النسبة، هذا المثال هو ما تبناه الدستور البحريني السابق لعام 1973، فقد نص على أن «يصبح الوزراء المعينون من خارج المجلس أعضاء فيه بحكم منصبهم». وألا يزيد عدد الوزراء جميعاً على أربعة عشر وزيراً⁽⁴⁵⁾. هذا المجلس لم يستمر طويلاً، إذ تم حله في عام 1975⁽⁴⁶⁾. هذا المجلس كان يماثل إلى درجة كبيرة مجلس الأمة الكويتي⁽⁴⁷⁾، ولم يفعل ثانية إلى أن تبنى الدستور البحريني الجديد نظام المجلسين في عام 2002.

أما بشأن النموذج الثاني مناط الدراسة وهو مجلس الشورى القطري، فوفقاً للدستور الدائم، يتمثل عدد الأعضاء المعينين بخمسة عشر عضواً، فالمادة (77) منه نصت على «أن يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً. يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق

(45) الفقرة الثالثة من المادة (33) من الدستور البحريني 1973.

(46) لخص الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي أسباب حل المجلس وفقاً لوجهة النظر الرسمية في انعدام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضياح حل وقت المجلس في مناقشات الترف الفكري، ووجود فئات داخل المجلس تريد فرض أفكاراً غريبة لا تتفق وتفكير الشعب البحريني. وقد سبق حل المجلس تقديم الحكومة لاستقالتها مبنية على إمكانية تعاونها مع المجلس الوطني. وربما كان موقف الحكومة يعود إلى بعض الاستجابات التي قدمت لها من المجلس علاوة على معارضة المجلس الوطني لمشروع قانون أمن الدولة. انظر في ذلك الطبطبائي، عادل، «السلطة التشريعية في دول الخليج العربي»، الندوة العالمية الرابعة لمركز دراسات الخليج بجامعة البصرة، مج 1، البصرة: جامعة البصرة، ومجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، (1981): 605-609. وانظرايضاً خلف، همسة قحطان، «الانتخابات البرلمانية البحرينية وأثرها في قيام الانتفاضة الشعبية»، مجلة العلوم السياسية كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ع 46، (2013): 161.

(47) ينظر إلى دستور البحرين لعام 1973 بأنه نسخة مقتبسة إلى حد ما من الدستور الكويتي لعام 1962. انظر الطبطبائي، عادل، «السلطة التشريعية في دول الخليج العربي»: 578 - 632.

الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم. وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم». ويلاحظ أن عدد الأعضاء المعينين يمثل ثلث عدد أعضاء المجلس جميعهم، أي 15 من 45، وذلك بخلاف النموذج الكويتي المتمثل في الأعضاء بحكم وظائفهم؛ إذ إن نسبتهم وإن كانت الثلث في مقابل عدد الأعضاء المنتخبين، فإن عدد الوزراء إن حُسب كنسبة ضمن إجمالي عدد أعضاء المجلس وهو 66 عضوًا فإن نسبتهم ستصبح قرابة الربع.

أما أخيرًا، بشأن عدد الأعضاء غير المنتخبين في المجلس الوطني البحريني، وهو يتألف من مجلسين، مجلس النواب، ومجلس الشورى، فقد جاء الدستور محددًا عدد الأعضاء في كل منهما، فالأول يتألف من أربعين عضوًا يتم انتخابهم بطريق الانتخاب العام السري المباشر⁽⁴⁸⁾، والثاني يتألف من أربعين عضوًا يعينون بالكامل بأمر ملكي⁽⁴⁹⁾. وبذلك ذهب الدستور البحريني إلى المساواة في عدد الأعضاء في كل من المجلس المنتخب والمجلس المعين، بتعبير آخر فإن نسبة المعينين هي 50% من عدد أعضاء المجلسين المشكلين للمجلس الوطني، وهي نسبة تعد بحق عالية جدًا تؤثر على قرارات المجلس المنتخب من الشعب لا سيما في الاختصاصات المشتركة التي يقرر الدستور البحريني في شأنها ألا تصدر إلا بموافقة المجلسين معًا. ولا شك في أن هذا الأمر كان محل انتقاد من العديد من الباحثين، لا سيما إذا قورن بالمجلس الوطني السابق المنشأ وفقًا لدستور البحرين لعام 1973، والذي كانت نسبة المنتخبين فيه قرابة 75% من عدد الأعضاء⁽⁵⁰⁾. ويلاحظ أخيرًا، أن المشرع البحريني لم يذهب إلى ما ذهبت إليه بعض الدساتير من المغايرة في عدد الأعضاء بين المجلسين المشكلين للبرلمان بجعل عدد أعضاء المجلس المنتخب يفوق المجلس المعين، فالدستور الأردني على سبيل المثال، نص على أن «يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب»⁽⁵¹⁾. بقي أن نقول إن الدستور البحريني أضفى حماية على نظام المجلسين فمنع تعديله مطلقًا⁽⁵²⁾.

(48) المادة (55) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(49) المادة (52) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(50) عبد الله، محمد أحمد، «واقع الانتخابات النيابية في البحرين»، الفصل الثامن عشر من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية)، مجموعة من الباحثين، (بيروت، المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، 2008)، 475، والبحارنة، حسين محمد، «التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية»، 79 – 80. انظر أيضًا مقالة: انتخابات الكويت وانتخابات البحرين، للصحفي البحريني علي صالح، دلمون بوست في 6 أكتوبر 2020. وانظر: Mohamoud, A. A., "The Role of Constitution-Building Processes in Democratization, Case Study: Bahrain", IDEA, (2005): 20.

(51) المادة (63) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952. وقد حدد قانون انتخاب مجلس النواب الجديد عدد المقاعد في مجلس النواب بمائة وثمان وثلاثين مقعدًا، وعليه يكون عدد أعضاء مجلس الأعيان نصف هذا العدد وهو 68 عضوًا.

(52) انظر المادة (120) (ج) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

ونخلص مما سبق، أن المجالس التشريعية الخليجية الثلاثة مناط الدراسة قد حُدد عدد الأعضاء غير المنتخبين فيها، فنسبتهم في مجلس الأمة الكويتي تقارب ربع عدد الأعضاء جميعاً، وفي مجلس الشورى القطري تمثل ثلث الأعضاء، وأخيراً تمثل نسبتهم في المجلس الوطني البحريني نصف عدد الأعضاء⁽⁵³⁾. هذه النسبة للأعضاء غير المنتخبين في المجالس التشريعية في مقابل الأعضاء المنتخبين فيها هي نسبة عالية تؤثر على أداء المجلس لمهامه؛ لذا يستحسن أو يقترح تخفيضها.

ثانياً: كيفية انتهاء عضوية غير المنتخبين:

الأصل أن يبقى أعضاء المجلس التشريعي أعضاء فيه مدة الفصل التشريعي للمجلس، فالمادة (83) من دستور دولة الكويت، على سبيل المثال، تنص على أن مدة المجلس أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وهكذا يذهب كل من الدستور القطري والدستور البحريني بتقرير أربع سنوات مدةً للفصل التشريعي⁽⁵⁴⁾. وعليه يبقى أعضاء هذه المجالس محتفظين بعضويتهم خلال هذه المدة⁽⁵⁵⁾. غير أنه قد تتحقق أسباب تؤدي إلى فقد العضوية، فقد يكون هذا فقدان جماعياً كانهاء مدة المجلس أو حله، وقد يكون خاصاً بأحد الأعضاء كالوفاة أو تقديم الاستقالة، أو فقدان أحد الشروط الواجب توفرها فيه. وهذه الأسباب في الغالب يخضع لها جميع الأعضاء المنتخبين كانوا أم غير منتخبين، غير أن مناط دراستنا هؤلاء الآخرين.

فبشأن أعضاء مجلس الأمة الكويتي غير المنتخبين وهم الوزراء، فإن الدستور يوجب إعادة تشكيل الوزارة أي تشكيل مجلس الوزراء، عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة⁽⁵⁶⁾، وبذلك يقترن بدء تعيينهم كوزراء ببدء عضويتهم في مجلس الأمة بحكم وظائفهم، وقد وضحت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي سبب إعادة تشكيل الحكومة بأنه «أمر توجبه الأصول البرلمانية التي تذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك المدى؛ إذ تقرر أن الوزارة الجديدة لا يستقر بها المقام إلا بعد الحصول على ثقة المجلس النيابي الجديد»، وتبين المذكرة أن الدستور الكويتي لم يأخذ بذلك، بل اكتفى «بمجرد إعادة تشكيل الوزارة على

(53) السيد، حسن عبد الرحيم، «الدستور الديمقراطي ودساتير السلطة الواحدة»، الفصل التاسع عشر من كتاب الدساتير والانتقال الديمقراطي، (الدوحة، المركز العربي، 2023) 744.

(54) انظر المادة (81) من الدستور الدائم لدولة قطر، والمادة (54) والمادة (58) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(55) الفصل التشريعي هو مدة المجلس وحدده الدستور الكويتي بأربع سنوات ما لم يحل المجلس وفقاً للمادة (107) من الدستور فتقل مدته عن أربع سنوات، أو يمد للضرورة في حالة الحرب فتزيد مدة المجلس عن أربع سنوات.

(56) انظر المادة (57) من الدستور الكويتي، يساعد إعادة التشكيل على اختيار بعض الوزراء من الأعضاء المنتخبين في المجلس، لاشتراط الدستور ذلك، علاوة على غيرهم من الوزراء من غير المنتخبين.

النحو الذي يرتثيه أمير البلاد، على أن يكون هذا التعيين نهائياً وغير معلق على إصدار قرار من المجلس بالثقة بالوزارة الجديدة، وأمير البلاد يراعي عند إعادة تشكيل الوزارة في هذه الحالة الأوضاع الجديدة في المجلس وما قد يقتضيه الصالح العام من تعديل في تشكيل الوزارة أو تغيير في المناصب الوزارية بين أعضائها». وعلى ذلك يبقى الوزراء أعضاء في مجلس الأمة طالما لم ينته الفصل التشريعي أو لم يحل المجلس، وعلى الرغم من ذلك قد تنتهي عضوية أحد الوزراء في مجلس الأمة بإعفائه أو بتقديم استقالته. فأما الإعفاء فقد نصت عليه المادة (56) من دستور دولة الكويت من أن «يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء، ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء». وإعفاء الوزير من منصبه يؤدي إلى فقدته لعضويته في مجلس الأمة، وقد جاء في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي في شأن إعادة تشكيل الحكومة بأنها تكفي «سموه مؤونة الالتجاء إلى الوسائل الدستورية العنيفة كاستعمال حقه في إقالة الوزارة أو إعفاء بعض الوزراء من مناصبهم». وعلى ذلك يجوز للأمير أن يلجأ أثناء الفصل التشريعي لمجلس الأمة إلى إعفاء أحد الأعضاء بحكم وظائفهم.

علاوة على الإعفاء، فإن الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي يمكنهم تقديم استقالتهم؛ إذ لا يجبر شخص على الاستمرار في عمل لا يرغب فيه. والاستقالة عندما تقدم تكون عن منصب الوزير وليس كعضو في مجلس الأمة، ولا تسري عليهم القواعد الخاصة بالاستقالة المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، كأن تقدم إلى رئيس مجلس الأمة وألا تعرض على مجلس الأمة إلا بعد عشرة أيام من تقديمها، وأن يختص المجلس بقبولها، وعلى ذلك فإن استقالة عضو مجلس الأمة بحكم وظيفته تكون من خلال استقالته كوزير فتقدم إلى رئيس مجلس الوزراء، ويصدر مرسوم أميري بقبولها، وبقبولها يفقد عضويته في المجلس. ويقدم الوزير استقالته أحياناً لتجنب استجواب وجه إليه⁽⁵⁷⁾، ويكلف أحد الوزراء الآخرين بتولي وزارته بالوكالة، كما قد يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته بسبب طلب مقدم بعدم إمكان التعاون معه، وبقبولها تعد الحكومة مستقيلة بجميع وزرائها⁽⁵⁸⁾، وتكلف بتصريف العاجل من شؤون مناصبهم إلى حين تشكيل الوزارة.

(57) قدمت وزيرة الأشغال العامة استقالتها مؤخراً، وتم قبولها في تاريخ 31 أكتوبر 2023 قبل يوم من تاريخ الجلسة المحددة لاستجوابها، كما كانت الاستجوابات الموجهة إلى وزير الدفاع ووزير الداخلية في 2022 سبباً في تقديم استقالتهما وتم قبولها. (58) انظر على سبيل المثال قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء الشيخ صباح الخالد في مايو 2022، وقبول استقالة الشيخ أحمد النواف رئيس مجلس الوزراء في يناير 2023.

ومن جانب آخر، لا نرى خضوع الأعضاء بحكم وظائفهم للقواعد المنظمة لإسقاط العضوية التي يخضع لها الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة. فإذا فقد أحد الأعضاء بحكم وظيفته لشروط العضوية أو فقد الثقة والاعتبار فينبغي إعفائه من منصبه كوزير لاشتراط ذات الشروط المقررة في عضو مجلس الأمة فيه أيضاً كوزير، وبفقدان منصبه كوزير يفقد مكانه في مجلس الأمة. أما إن اتخذ المجلس قراراً بإسقاط عضويته لإخلاله بواجبات عضويته فإننا نرى أن هذا القرار ملزم يفقد العضو بحكم وظيفته عضويته في المجلس بناء عليه.

ولم يقرر دستور دولة الكويت حكماً خاصاً في شأن خلو منصب العضو بحكم وظيفته بخلاف ما نص عليه بشأن الأعضاء المنتخبين الذين إن خلا محل أحدهم قبل نهاية مدته، وكان قد تبقى على انتهاء الفصل التشريعي أكثر من ستة أشهر، انتخب بدله خلال شهرين من تاريخ إعلان الخلو، وتكون مدة العضو الجديد لنهاية مدة سلفه⁽⁵⁹⁾. وفي الغالب قد يكلف أحد الوزراء الآخرين بحمل مهام الوزير المستقيل إلى أن يتم تعيين خلف له فيصبح عضواً في مجلس الأمة، دون التقيد بالشروط الزمنية المقرر لانتخاب البديل عن العضو المنتخب.

أما بشأن انتهاء عضوية الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري، فإن الدستور الدائم قد حدد طرق انتهاء العضوية عموماً إذ نصت المادة (101) منه على أن «تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الأسباب التالية: 1- الوفاة أو العجز الكلي. 2- انتهاء مدة العضوية. 3- الاستقالة. 4- إسقاط العضوية. 5- حل المجلس». هذه الطرق حددت لجميع الأعضاء سواء المنتخبين منهم أم المعيّنين، وعلاوة على هذه الطرق نص الدستور صراحة على أن تنتهي عضوية المعيّنين في مجلس الشورى بالإعفاء من العضوية أو الاستقالة⁽⁶⁰⁾. فلأمر إعفاء من يشاء من الأعضاء الذي قام بتعيينهم في المجلس. وهذه الطريقة ينفرد بها دون أن يكون لمجلس الشورى دور فيها؛ إذ لا تستدعي موافقة المجلس على الإعفاء أو طلب إذنه للقيام به.

أما الاستقالة فنرى أن ما يسري بشأنها على الأعضاء المعيّنين يختلف عما قرره الدستور في المادة (102) منه من أن «تكون استقالة عضو المجلس كتابة إلى رئيس المجلس وعلى الرئيس أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقدر قبولها أو رفضها. وتنظم اللائحة الداخلية الأحكام المتعلقة بهذا الشأن». ونرى أن الأمر بشأن الأعضاء بالتعيين لا تكون بناء على قبول المجلس للاستقالة بل برفع الأمر إلى الأمير ولا تعد الاستقالة نهائية إلا بقبول الأمير لها؛ وذلك لأن الدستور قرن تعيين هؤلاء بألية انتهاء عضويتهم المتمثلة بالإعفاء والاستقالة؛ إذ

(59) المادة (84) من دستور دولة الكويت.

(60) الفقرة الثانية من المادة (77) من الدستور الدائم لدولة قطر.

نصت المادة (77) منه على أن «.. ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم. وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم». أما إسقاط العضوية فقد نصت المادة (103) من الدستور مبيّنة أن «لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة أو الاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه»⁽⁶¹⁾. ونرى أن هذا الحكم يشمل جميع الأعضاء سواء المنتخبين منهم أم المعينين، على أن يرفع قرار إسقاط عضوية العضو المعين بعد اتخاذها إلى الأمير لتعيين من يحل محله.

بقي أن نقول إن الدستور القطري وبخلاف الدستور الكويتي قد نص صراحة على الإجراء المتبع عند خلو محل أحد الأعضاء المعينين مميّزاً بينه وبين خلو محل أحد الأعضاء المنتخبين؛ إذ نصت المادة (83) منه على أن «إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين قبل نهاية مدته بستة أشهر على الأقل لأي سبب من الأسباب، انتخب خلف له خلال شهرين من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان، وإذا خلا محل أحد الأعضاء المعينين عين عضو جديد خلفاً له، وفي كلتا الحالتين يكمل العضو الجديد مدة سلفه». وعلى ذلك، فإن تعيين من يحل محل العضو المعين، وبخلاف المنتخب، يتم وإن بقي على انتهاء الفصل التشريعي أقل من ستة أشهر.

أما أخيراً، بشأن انتهاء عضوية أعضاء مجلس الشورى البحريني، فقد تكون بالإعفاء أو بطلب الإعفاء أو إسقاط العضوية، ففي الإعفاء نصت المادة (33) / (و) من دستور مملكة البحرين ضمن اختصاصات الملك تعيين أعضاء مجلس الشورى وإعفائهم. أما بشأن طلب الإعفاء، والمقصود به الاستقالة، فإن الدستور يجيزه، وذلك بأن يتقدم العضو بالتماس إلى رئيس مجلس الشورى يطلب فيه إعفاءه، ويقوم رئيس المجلس برفعه إلى الملك ولا تنتهي عضوية هذا الشخص إلا من تاريخ قبول الملك للالتماس⁽⁶²⁾. كما يجيز الدستور إسقاط عضوية عضو مجلس الشورى إذا فقد الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات عضويته، وذلك بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويرفع القرار للملك لإقراره⁽⁶³⁾. وكما هو الوضع في الدستور القطري، عالج دستور مملكة البحرين حالة خلو محل أي عضو من أعضاء مجلس

(61) كانت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي تنص على نص مماثل لما ورد في الدستور القطري، غير أن المحكمة الدستورية الكويتية حكمت بعدم دستوريته، ولا شك في أن النص القطري جاء في الدستور ذاته وعليه لا يثير أي شبهة في شأن دستوريته. انظر حكم المحكمة الدستورية الكويتية، في الطعن رقم (6) لسنة 2018، الصادر في 19 ديسمبر 2018.

(62) انظر المادة (54) ج من دستور مملكة البحرين.

(63) المادة (99) من دستور مملكة البحرين.

الشورى المعين؛ إذ يقوم رئيس المجلس بإخطار الملك بذلك ليعين بديلاً عمن فقد عضويته ويكمل العضو الجديد مدة سلفه⁽⁶⁴⁾.

ومما سبق عرضه نجد أن الإغفاء على خلاف الأسباب الأخرى لانتهاة عضوية الأعضاء في المجالس التشريعية، فهو سبب يخص الأعضاء غير المنتخبين، وهو سبب يعود تقديره للحاكم دون أن يقيد الدستور استخدامه بشروط أو بتحقيق حالات معينة، وهو أداة كما التعيين قد يكون له تأثير على حياد العضو أو موضوعيته تجاه الموضوعات التي تثار في المجلس والقرارات التي تتخذ بشأنها، ولتجنب ذلك نرى ألا يكون الإغفاء أحد طرق انتهاء العضوية.

المبحث الثاني

نطاق مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في أعمال المجالس التشريعية

يمارس الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي في الغالب ذات الدور الذي يقرره الدستور أو القانون للأعضاء المنتخبين فيه. غير أن هذه القاعدة قد يرد عليها بعض الاستثناءات يُحظر بها على غير المنتخبين المشاركة في أمر أو آخر ينص عليه الدستور أو القانون. في هذا المبحث سوف نرى مدى مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في المناصب البرلمانية، ومدى مشاركتهم في الاختصاصات المقررة للمجلس، وذلك في مطلبين.

المطلب الأول

مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في المناصب البرلمانية

نتناول في هذا المطلب مدى جواز ترشح الأعضاء غير المنتخبين لمنصب رئيس المجلس التشريعي ونائبه، ومدى مشاركتهم في التصويت على الاختيار لهذين المنصبين، ثم نبحث ثانياً، في مدى جواز عضويتهم في لجان المجلس وفي مكتبه.

أولاً: منصبا رئيس المجلس ونائبه:

يعد منصب رئيس المجلس التشريعي من المناصب المهمة جداً؛ إذ يوكل الدستور واللائحة الداخلية لمن يشغله العديد من المهام الجوهرية، كالإشراف على أعمال المجلس ومكتبه ولجانه وإدارة دفة المناقشات في اجتماعاته، كما أن نائب الرئيس يحل محل الرئيس عند غيابه في إداء ذات المهام⁽⁶⁵⁾. وعليه نرى في هذا الجزء مدى إمكانية ترشح الأعضاء غير

(64) المادة (54)ب من دستور مملكة البحرين.

(65) لبيان أهمية الدور الذي يقوم به رئيس المجلس في إدارة الجلسات، يظهر النائب أحمد الخطيب أنه بعد استقالة عبد العزيز الصقر من مجلس الأمة، كان من الصعوبة مناقشة بعض القوانين كقانون المختارين وقانون الوظائف العامة وقانون المطبوعات وقانون التجمعات وقانون الجمعيات ذات النفع العام، إذ كان الرئيس الجديد يسجل للموالين للحكومة الحديث

المنتخبين في المجلس التشريعي لمنصب رئيس المجلس ولمنصب نائبه، كما نرى مدى جواز مشاركتهم في التصويت على اختيار من يترشح لهذين المنصبين، وذلك في المجالس التشريعية الخليجية الثلاثة مناط الدراسة.

فأما بشأن مدى جواز ترشح الأعضاء بحكم وظائفهم لرئاسة مجلس الأمة الكويتي ومنصب نائب الرئيس، فقد نصت المادة (92) من الدستور الكويتي على أن «يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ومثل مدته، رئيساً ونائب رئيس من بين أعضائه...». والمتأمل في هذه المادة يجدها لا تحظر صراحة على الأعضاء بحكم وظائفهم في المجلس وهم الوزراء أن يترشحوا لرئاسة المجلس أو لمنصب نائب الرئيس⁽⁶⁶⁾، أو أن يشتركوا في التصويت على اختيار من يتولى أحد هذين المنصبين. وبالرغم من ذلك فإننا نرى عدم ملائمة ترشح الأعضاء بحكم وظائفهم لأحدهما، وإن لم ينص الدستور على ذلك صراحة، وذلك لعدة أسباب، هي:

- أن مجلس الأمة هو مجلس نيابي يمثل الشعب ويتولى إحدى السلطات العامة الثلاث وهي السلطة التشريعية، وترأس أحد الأعضاء غير المنتخبين، أي من الوزراء، وهو في الأصل جزء من السلطة التنفيذية، لهذا المجلس، يضعف بلا شك من هذا الدور النيابي ويخل بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها.

- أن إحدى وظائف مجلس الأمة الرئيسية هي الرقابة على أداء الحكومة، وترأس أحد الوزراء للمجلس سوف يضعف من هذا الدور الرقابي.

- أن عدد الأعضاء بحكم وظائفهم هو في الغالب 16 عضواً يمثلون كتلة منسجمة واحدة تتمثل في رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فلو ترشح أحدهم لأجمع بقيتهم على التصويت له؛ ما يخل بالمساواة في المنافسة، عند ترشح عضو أو أكثر من الأعضاء المنتخبين.

- أن هذا الأمر لو سمح به لأدى إلى نتائج غير منطقية وغير مقبولة، ففي حال ترشح أحدهم والفوز بالرئاسة، فإما أن يكون وزيراً يترأس مجلساً يكون في عضويته رئيس مجلس الوزراء، أو أن يكون رئيس مجلس الوزراء وحينها يجمع بين رئاسته لمجلس الأمة ورئاسته للحكومة، وكلا الفرضين لا يمكن القبول به.

أولاً. وعندما يأتي دور المعارضة لبيان معايير هذه القوانين وانتهاكها للدستور يغلق باب النقاش على طلب الأغلبية. انظر: الخطيب، أحمد. الكويت من الإمارة إلى الدولة، دار البيضاء، المركز الثقافي العربي، (2007)، 298. وانظر أيضاً: حميد، محمد عباس وآخرون، «مجلس الأمة الكويتي وعلاقته بالسلطة التنفيذية (1965 - 1977)»، «مجلة القراءة والمعرفة»، (2016): 270 - 271.

(66) جاء في محضر جلسة المجلس التأسيسي الكويتي رقم 62/21 على لسان رئيس المجلس عبد اللطيف محمد الثنيان الغانم ما يأتي: «الرئيس سيأتي بالانتخاب كعضو ونظام الانتخاب هو يقول لك يعني مؤسس أصلي ولا يصير رئيس إلا وهو عضو». فرئيس المجلس التأسيسي هنا يشير إلى أن رئيس مجلس الأمة يأتي ابتداءً إلى المجلس كعضو منتخب. انظر محاضر اجتماعات لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، المرجع السابق، ص: 661.

جميع ما سبق يجعل من ترشح الأعضاء بحكم وظائفهم لرئاسة المجلس أمراً محظوراً، هذا وإن لم ينص الدستور صراحة على هذا الحظر، فإن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة نصت عليه بشكل غير مباشر عندما حظرت على الوزراء أن يكونوا أعضاء في مكتب المجلس، ولما كان المكتب يتألف من رئيس المجلس ونائبه وأمين سر المجلس والمراقب ورؤساء بعض اللجان، كما سوف نوضحه أدناه، فإن ترشح أحد الوزراء لمنصب الرئيس يتعارض مع عضويته في المكتب.

من جانب آخر، جرى العمل منذ نشأة مجلس الأمة إلى اليوم، على عدم ترشح أحد الأعضاء بحكم وظيفته لرئاسة المجلس، ولم يثر أي جدل بشأن ذلك؛ ما يؤكد على توافق السلطتين التشريعية والتنفيذية عليه، وما يسري على رئاسة المجلس يسري كذلك على منصب نائب الرئيس؛ إذ يتولى هذا ذات المهام الجوهرية التي قررها الدستور واللائحة الداخلية للرئيس في حال غياب الرئيس وحلوله محله.

ومما سبق نخلص إلى أن الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي لا يحق لهم الترشح لهذين المنصبين. لكن هل يجوز لهؤلاء المشاركة في التصويت لانتخاب رئيس المجلس ونائبه؟ لا يوجد في الدستور الكويتي أو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ما يمنع مشاركتهم في التصويت، وهذا ما سار عليه المجلس في الواقع؛ إذ يشترك الأعضاء بحكم وظائفهم في التصويت. وربما كان قصد المشرع الدستوري في مشاركة الأعضاء بحكم وظائفهم في الاختيار هو تحقيق قدر من الاستقرار وتخفيف التوتر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولا شك في أن عدد الأعضاء بحكم وظائفهم وهو 16 وزيراً، يشكل ثقلًا يرجح من كفة أحد المرشحين للرئاسة دون الآخرين. هذا ويلاحظ أن الحكومة لم تشترك في آخر فصلين تشريعيين للمجلس، أي 2022⁽⁶⁷⁾، و2023، في انتخابات رئيس مجلس الأمة وغيره من المناصب البرلمانية واتخذت موقفاً محايداً في شأنها دون تدخل لمصلحة أحد على حساب الآخر. وغادر الأعضاء بحكم وظائفهم المجلس قبيل النظر في بنود انتخاب الرئيس ونائبه⁽⁶⁸⁾.

(67) مدة الفصل التشريعي كما سبق أن بينا هي أربع سنوات، غير أن مجلس 2022 حل قبل انتهاء العام الأول من فصله التشريعي، وذلك في 1 مايو 2023.

(68) تم الإعلان عن ذلك في عام 2022 التزاماً بالنطق السامي لممثل سمو الأمير ونائب الأمير وولي العهد -آنذاك- الشيخ مشعل الأحمد، بينما تم الإعلان عنه في عام 2023 من خلال نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الأمة. انظر وكالة الأنباء الكويتية (كونا)، 18 أكتوبر 2022، و20 يونيو 2023.

وأما بشأن مدى جواز ترشح الأعضاء بالتعيين لرئاسة مجلس الشورى القطري أو منصب نائب الرئيس، فقد نصت المادة (93) من الدستور الدائم لدولة قطر على قيام مجلس الشورى في أول اجتماع له، بانتخاب رئيساً ونائباً للرئيس من بين أعضائه، وذلك لمدة المجلس. ومجلس الشورى كما سبق أن بينا يتشكل من 45 عضواً، ثلاثين عضواً منهم يتم انتخابهم من قبل الشعب بالاقتراع العام السري المباشر، وخمسة عشر عضواً يقوم الأمير بتعيينهم⁽⁶⁹⁾. فهل يمكن للعضو المعين ترشيح نفسه لرئاسة مجلس الشورى؟ المتأمل في هذه المادة، كما النص الكويتي سابق الذكر، لا يجد فيه ما يمنع صراحة الأعضاء المعيّنين في المجلس من الترشح لرئاسة المجلس أو لمنصب نائب الرئيس، أو أن يشتركوا في انتخاب من يترشح لأحد هذين المنصبين. وذلك بخلاف ما كان يذهب إليه النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر عام (1970)، من أن «ينتخب مجلس الشورى من بين أعضائه المنتخبين بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية رئيساً ونائباً للرئيس سنوياً في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي، ويرأس هذه الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً، ويجوز إعادة انتخاب رئيس مجلس الشورى ونائبه»⁽⁷⁰⁾.

و نرى من الأفضل وجود نص يمنع الأعضاء المعيّنين من الترشح لمنصب الرئيس أو منصب نائب الرئيس، لمخالفة هذا الترشح لروح الدستور الذي جعل مجلس الشورى سلطة مستقلة هي السلطة التشريعية؛ إذ تنص المادة (61) منه على أن «السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور». وهذه الجهة قرر لها الدستور بعض الأدوات الرقابية اتجاها السلطة التنفيذية ومسألة الوزراء، ولما لرئاسة المجلس من أهمية كبيرة في تمثيل المجلس والإشراف العام على جميع أعماله وأجهزته وإدارة الجلسات والمناقشات والإذن في الكلام، وترجيح أحد الجانبين إن تساوت الأصوات⁽⁷¹⁾. ناهيك عما لرئاسة المجلس من تأثير معنوي على المجلس، فإن جواز ترشيح أي عضو معين لرئاسة المجلس سوف يضعف من كفة السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية. بجانب هذه الأسباب فإن نسبة الأعضاء بالتعيين كما سبق أن بينا تمثل ثلث الأعضاء، وهي نسبة تشكل كتلة صوتية ترجح كفة من تقف معه، وتخل بالمنافسة الحرة للأعضاء الآخرين. ويزداد الأمر وضوحاً

(69) المادة (77) من الدستور الدائم لدولة قطر.

(70) المادة (49) من النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر (1970).

(71) تنص المادة (100) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن «تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس». انظر: Hassan Al-Sayed, The Legal System of Qatar Shura Council, College of Arts and Sciences, Qatar University, and School of Government and International Affairs, Durham University, Monograph Series: The Shura Councils in the Gulf, Number 4, September 2021, p. 20

بخطورة هذا الموضوع لو كان أحد الأعضاء المعيّنين من الوزراء، فيرغب في ترشيح نفسه لمنصب رئاسة مجلس الشورى. لكل ذلك نرى عدم جواز ترشح الأعضاء المعيّنين لرئاسة المجلس، ونرى أن ما يسري في شأن رئيس المجلس يسري أيضاً في شأن نائب الرئيس، لكونه يحل محله في ممارسة جميع اختصاصاته عند غيابه.

وعلى الرغم من رأينا، إلا أنه لعدم وجود نص صريح يمنع ترشح الأعضاء المعيّنين، تقدم في الفصل التشريعي الأول لمجلس الشورى المنتخب عضوان من الأعضاء المعيّنين لمنصب نائب رئيس المجلس، دون أن يتم الاعتراض على ترشحهما من قبل المجلس أو أعضائه، ولتجنب ذلك نتمنى تعديل الدستور للنص صراحة على قصر منصب رئيس المجلس ونائب الرئيس على الأعضاء المنتخبين.

ومن جانب آخر، لم يرد نص صريح أيضاً بشأن حظر مشاركة الأعضاء بالتعيين في التصويت في انتخاب الرئيس ونائبه، والممارسة الفعلية في أول فصل تشريعي لمجلس الشورى المنتخب تظهر مشاركة جميع الأعضاء المنتخبين والمعينين في التصويت؛ إذ ترشح للمنصب الأول اثنين هما الأستاذ حسن بن عبد الله الغانم والأستاذ مبارك بن محمد الكواري، نال الأول 37 صوتاً والآخر 8 أصوات. ومجموع هذه الأصوات 45، بمعنى أن جميع الأعضاء المنتخبين والمعينين شاركوا في التصويت. وهو شأن المنصب الثاني أيضاً إذ ترشح له ثلاثة هم: الدكتورة حمدة بنت حسن السليطي والأستاذ علي بن سعيد الخيارين والأستاذ سعد بن أحمد المسند، نالت الأولى 27 صوتاً، وحصل الثاني على 14 صوت بينما نال الثالث 4 أصوات. ومجموع الأصوات المشتركة في الانتخاب هو 45، أي مجموع عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس.

وجدير بالملاحظة، أن الأعضاء المعيّنين في مجلس الشورى القطري وبخلاف الوضع في مجلس الأمة الكويتي لا تجمعهم منظومة مشتركة خارج المجلس للتسيق أو التوافق على التصويت لأحد الأعضاء أو مساندته أو الامتناع عن التصويت وترك الأمر للأعضاء المنتخبين، فوجود رئيس مجلس الوزراء والوزراء كأعضاء بحكم وظائفهم في الكويت يجعلهم متضامنين معاً ويساعد على تبني توجه مشترك لهم في شأن انتخاب الرئاسة. ولا شك في أن هناك عوامل أخرى غير المنظومة المشتركة توجه الأعضاء المعيّنين نحو التصويت لأحد الأعضاء دون الآخر.

أما أخيراً، بشأن منصبى الرئيس ونائبه في مجلس الشورى البحريني، ولما كانت الهيئة التشريعية تتألف من مجلسين وكل مجلس له كيانه الداخلي المستقل، فإنه لا تأثير لوجود المجلس المعين على المناصب في المجلس المنتخب أو العكس. وقد جعل دستور مملكة البحرين للملك تعيين رئيس مجلس الشورى⁽⁷²⁾، يعينه لمدة المجلس. ولم يشترط الدستور في شأن الرئيس شروط مغايرة عما يشترطه في أعضاء المجلس الآخرين كما تذهب بعض التشريعات⁽⁷³⁾. أما نائب رئيس مجلس الشورى فإن الدستور البحريني ترك اختياره إلى أعضاء المجلس؛ إذ تنص المادة (54) / (د) منه على أن ينتخب نائبى الرئيس لكل دور انعقاد⁽⁷⁴⁾، وعلى ذلك يبقى الرئيس لمدة المجلس غير أن نائبيه من المحتمل أن يتغيرا في كل دور انعقاد إن انتخب المجلس غيرهما.

وعلى الرغم من أن لكل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية في مملكة البحرين استقلاله الداخلي إلا أن الدستور يقرر بعض الاختصاصات المشتركة بين مجلس الشورى ومجلس النواب كالاختصاص التشريعي والاختصاص المالي. وعلى ذلك، فإن اختلافهما أمرٌ وارد؛ لذا قرر الدستور اجتماع المجلسين في هيئة المجلس الوطني لمعالجة عدم الاتفاق، ومثاله ما نصت عليه المادة (85) من الدستور من أنه إذا اختلف مجلس الشورى ومجلس النواب حول مشروع أي قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني لبحث المواد المختلف عليها. ويقرر الدستور عند اجتماع المجلسين أن تكون الرئاسة لرئيس مجلس النواب المنتخب ثم لرئيس مجلس الشورى في حال غياب الأول⁽⁷⁵⁾. وقد كان الدستور البحريني قبل تعديله في عام 2012 يجعل رئاسة المجلس الوطني أي عند اجتماع أعضاء المجلسين معاً لرئيس مجلس الشورى⁽⁷⁶⁾، وهو

(72) قيام الحاكم بتعيين رئيس المجلس المعين نجده في نماذج أخرى أيضاً، ففي الأردن على سبيل المثال، لا يتم انتخاب رئيس مجلس الأعيان من قبل أعضاء المجلس، بل يقوم الملك باختياره، فالمادة (36) من الدستور الأردني تنص على أن «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم». انظر المادتين (65) و (68) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.

(73) فالدستور الجزائري على سبيل المثال يوجب أن تتوفر في رئيس مجلس الأمة المعين جزئياً شروطاً مغايرة عن شروط بقية أعضاء مجلس الأمة، إذ يجب أن تتوافر فيه ذات الشروط التي اشترط توفرها في رئيس الجمهورية، ومنها أن يكون بلغ الأربعين عاماً يوم ترشحه، وأن يكون متمتعاً بالجنسية الأصلية ولا يكون تنجس بجنسية أخرى وأن تثبت الجنسية الأصلية لأبيه وأمه، وأن زوجته تتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وغيرها مما نصت عليه المادة 87 من الدستور. انظر: بوليفة، محمد عمران، «التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية»، دفا تر السياسة والقانون، ع 8، (2013): 192-193.

(74) المادة (54)د من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(75) المادة (102) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(76) في الأردن تكون رئاسة المجلس عند اجتماع غرفتيه لرئيس مجلس الأعيان. انظر المادة (92) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية.

أمر كان محل انتقاد لأهمية إعلاء المجلس المنتخب من الشعب على المجلس المعين في تكوين الهيئة التشريعية، ونحن لا نرى لهذا الأمر أهمية تذكر؛ إذ إنها لا تحل الإشكالية الحقيقية المتمثلة في وجود مجلس معين يتقاسم مع المنتخب اختصاصاته التشريعية والمالية ويتماثل معه في العدد وهو ما يؤثر لا محالة على قرارات المجلس.

ثانياً: لجان المجلس ومكتبه:

تشكل لجان المجلس التشريعي عند بدء دور انعقاده، وتتولى اللجان مهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاصات المجلس تمهيداً لعرضها عليه بكامل أعضائه لاتخاذ القرار المناسب بشأنها⁽⁷⁷⁾، وتقوم اللجان بمهام يصعب على المجلس التشريعي القيام بها كهيئة جماعية كبيرة العدد، كالدراسة والتدقيق والمراجعة ومقابلة المعنيين من السلطة التنفيذية أو مؤسسات المجتمع المدني وغيرها⁽⁷⁸⁾. في هذا الجزء سوف نبحث في مدى مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في لجان المجلس ومكتبه. فأما بشأن عضوية الأعضاء بحكم وظائفهم في لجان مجلس الأمة الكويتي، فلا يوجد في الدستور ما يمنع صراحة من ذلك، غير أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة نصت صراحة على عدم جواز أن يكون الوزراء أعضاء في اللجان⁽⁷⁹⁾. أما رئاسة أي لجنة من لجان المجلس، فيتم من خلال أعضاء اللجنة ذاتها؛ إذ ينتخبون من بينهم رئيساً ومقررًا لها. هذا وإن كان القانون الكويتي يحظر عضوية الوزراء في لجان المجلس، إلا أنه لا يمنعهم من المشاركة في التصويت على اختيار أعضاء اللجان. وجدير بالذكر، أن بعض أعضاء مجلس الأمة قد قدموا مقترحاً بقانون بتعديل اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لمنع الوزراء من التصويت على عضوية اللجان، والنص المقترح للمادة (45) من اللائحة جاء كالتالي: «ينتخب المجلس أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية دون اشتراك الوزراء بالتصويت، ولو كانوا من أعضاء المجلس المنتخبين». وقد أبدت وزارة العدل عدم الموافقة على هذا المقترح لعدم انسجامه أو توافقه مع أحكام الدستور⁽⁸⁰⁾.

أما بشأن مكتب مجلس الأمة الكويتي فهو يتكون من رئيس المجلس ونائبه وأمين سر المجلس والمراقب ورئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ورئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ورئيس لجنة الأولويات، ويتولى المكتب اختصاصات عديدة بينها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة منها الفصل فيما يحيله إليه المجلس من اعتراضات على مضمون مضابط الجلسات⁽⁸¹⁾. وقد حظرت اللائحة، كما سبق أن بينا، أن يكون أحد الوزراء عضواً

(77) الطبطبائي، عادل. النظام الدستوري في الكويت، 856.

(78) أحمد، ثروت عبدالعال وإبراهيم، أحمد محمد، «اللجان البرلمانية في الكويت، مجلة الثقافة والتنمية»، جمعية الثقافة من أجل التنمية، ع 165، (2021): 45.

(79) المادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (12) لسنة 1963.

(80) جريدة الجريدة الكويتية، العدد 5437، السنة السابعة عشر، 15 سبتمبر 2023، الصفحة الأولى والخامسة.

(81) المادة (39) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

بمكتب المجلس⁽⁸²⁾. ومكتب المجلس بالتالي يعرف بعض أعضائه تلقائياً عند انتخاب رئيس المجلس ونائبه، ويكمل انتخاب باقي أعضائه بانتخاب رؤساء اللجان المعنية وأمين السر والمراقب.

أما بشأن لجان مجلس الشورى القطري، ومكتبه، فلم تصدر اللائحة الداخلية للمجلس وفقاً للدستور الدائم لدولة قطر بعد⁽⁸³⁾، وعليه لا وجود لنص يحظر مشاركة الأعضاء بالتعيين في اللجان كما هو شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي حظرت ذلك على الأعضاء بحكم وظائفهم. أما ما سار عليه العمل في أدوار الانعقاد الثلاثة للفصل التشريعي الأول لمجلس الشورى القطري، فيتمثل في مشاركة الأعضاء المعيّنين في لجان المجلس، ولم يُثر موضوع حظر عضويتهم فيها، وربما كان ذلك بسبب عدم تعيين أي من الوزراء عضواً في مجلس الشورى. وجدير بالملاحظة أن رؤساء لجان المجلس، في أدوار انعقاده التي مضت من الفصل التشريعي الأول، كانوا جميعهم من الأعضاء المنتخبين. ومن أبرز لجان مجلس الشورى القطري لجنة الشؤون الداخلية والخارجية ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية. أما مكتب المجلس، فإنه باختيار رئيس المجلس ونائبه، ورؤساء اللجان يكون قد اكتمل تأليفه؛ إذ تنص المادة (95) من الدستور على أن يكون للمجلس مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان...».

أما بشأن عضوية الأعضاء في مجلس الشورى البحريني في لجان المجلس، فهو من البداهة بمكان، لكون المجلس معين بأكمله، ولا تأثير في شأنه على المجلس المنتخب. وقد نصت المادة (21) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على ست لجان نوعية منها على سبيل المثال لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية. تشكل هذه اللجان خلال الأسبوع الأول من دور انعقاد المجلس وترسل طلبات الانضمام للجان إلى رئيس المجلس، ويتولى مكتب المجلس التنسيق بين الطلبات ثم يتم الإعلان عنها قبل عرضها على المجلس لإقرارها، ويمكن للعضو الاعتراض على وضعه في لجنة ما أو يقترح وضعه في لجنة أخرى، ثم تعرض القوائم على المجلس لإقرارها. أما رؤساء اللجان فإن الأعضاء في كل لجنة يقومون بانتخابهم⁽⁸⁴⁾. ومكتب مجلس الشورى البحريني يتألف من الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان النوعية المذكورة في المادة (21) من اللائحة الداخلية للمجلس⁽⁸⁵⁾.

(82) المادة (38) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(83) وافق مجلس الشورى على مشروع لائحته الداخلية مؤخراً، غير أنها لم تصدر بعد، انظر: مجلس الشورى يوافق على مشروع اللائحة الداخلية، موقع مجلس الشورى القطري في 14 يونيو 2023، www.shura.qa

(84) انظر المواد (22) و(23) و(24) و(25) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002.

(85) المادة (15) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني.

ومما سبق نخلص إلى أن القانون الكويتي منع الوزراء من عضوية لجان مجلس الأمة دون منعه من المشاركة في التصويت على اختيار أعضائها. أما القانون القطري فليس به نص صريح يمنع الأعضاء بالتعيين من المشاركة أو العضوية في لجان مجلس الشورى ومكتبه. وأما أخيراً مجلس الشورى البحريني فإن كيانه الذي لا يضم إلا أعضاء معينين يفرض عضويتهم في لجانه ومكتبه.

المطلب الثاني

مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في الاختصاصات المقررة للمجلس

يمارس جميع الأعضاء في الغالب الاختصاصات المقررة للهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد دون تفريق بينهم إن كانوا أعضاء منتخبين أم أعضاء غير منتخبين، بينما قد تختلف هذه الاختصاصات إن كانت الهيئة التشريعية ذات مجلسين. ولما كان كل من الدستور الكويتي والقطري قد اتخذوا صورة الهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد، بينما تبني دستور مملكة البحرين الهيئة التشريعية ذات المجلسين، فإننا سوف نتناول أدناه الاختصاصات المقررة للمجلس التشريعي، ومدى ممارسة الأعضاء غير المنتخبين لها، وفقاً لصورتى الهيئة التشريعية.

أولاً: الهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد:

تبني كل من الدستور الكويتي والدستور القطري الهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد، كما بينا، وقررا للمجلس مجموعة من الاختصاصات التشريعية والمالية والسياسية، وقد نُص عليها في الغالب لتمارس من قبل جميع الأعضاء منتخبين أو غير منتخبين. فبشأن مجلس الأمة الكويتي، فإن الاختصاصات التشريعية والمالية المقررة له جاءت دون أن يحظر على الأعضاء بحكم وظائفهم المشاركة فيها. فجميع الأعضاء يمكنهم بشأن التشريع تقديم اقتراح القانون، فالمادة (109) من الدستور تنص على أن «لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين...». كما لجميع الأعضاء حق مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها قبل رفعها للأمير للتصديق والإصدار، فالمادة (79) من الدستور تنص على أن «لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير». وفي ذات المسار فإن لجميع الأعضاء منتخبين أو بحكم وظائفهم المشاركة في اتخاذ القرار في شأن تخفيض مدة إصدار القوانين إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، أو التغلب على رفض الأمير التصديق على مشروع قانون وإعادته للمجلس. فالدستور يجيز للأمير أن يطلب من مجلس الأمة إعادة النظر في مشروع قانون، ولمجلس الأمة إن أراد التمسك بمشروع القانون إقراره ثانيةً بموافقة ثلثي أعضاء المجلس،

فإن تحقق صدق عليه الأمير وأصدره⁽⁸⁶⁾. هذه الأغلبية لم يرد أي حظر أن يكون أصوات الأعضاء بحكم وظائفهم جزء منها. والأمر ذاته دون تفرقة بين الأعضاء مقرر في حال رفض مجلس الأمة للمراسيم بقوانين التي تصدر في فترة غيبة المجلس، وهكذا بشأن طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور وإقرار التعديل. ولا يختلف الأمر بشأن الوظيفة المالية لمجلس الأمة فجميع الأعضاء مناقشة الموازنة العامة وإقرارها وإقرار قانون فرض الضرائب وعقد قروض الدولة واعتماد الحساب الختامي. ففي جميع هذه الوظائف يشترك الأعضاء بحكم وظائفهم في مناقشتها والتصويت عليها واتخاذ القرار بشأنها.

أما بشأن الاختصاص السياسي المقرر لمجلس الأمة الكويتي، فيمكن التمييز بين نوعين من الاختصاصات بعضها لم يحظر فيها الدستور على الأعضاء بحكم وظائفهم المشاركة فيها، وبعضها الآخر حظر عليهم ذلك؛ إذ لم يحظر الدستور على الأعضاء بحكم وظائفهم المشاركة في اعتماد من يزيه الأمير لمنصب ولي العهد؛ إذ يقوم مجلس الأمة بمبايعة من زكاه الأمير بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس⁽⁸⁷⁾. وكذلك بشأن توجيه الأسئلة أو الاستجابات، وإن كان هذا الأمر مستبعد استناداً إلى مبدأ التضامن الوزاري بينهم، إذ من غير المتصور أن يقوم عضو مجلس الأمة بحكم وظيفته وهو وزير في الأساس بتوجيه السؤال أو الاستجواب لزميله الوزير. أما ما حظر الدستور الكويتي على الأعضاء بحكم وظائفهم المشاركة فيه، فهو التصويت على سحب الثقة من أحد الوزراء، وطلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ولأهمية هذه الأدوات الرقابية وحتى لا تفقد فاعليتها فإن الدستور أكد في المادة (101) منه على أن «يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء...». والأمر ذاته قرره الدستور بشأن طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، إذ لا يجوز اشتراك الوزراء في التصويت عليه.

أما بشأن مجلس الشورى القطري، فلم يرد في الدستور أي حظر لمشاركة الأعضاء المعينين في مناقشة أي موضوع أو التصويت عليه أو إقراره سواء كان بشأن اقتراح القوانين أم مناقشة مشروعاتها أو التمسك بمشروع أعاده الأمير. الأمر ذاته بشأن المراسيم بقوانين التي تصدر في فترة غيبة المجلس؛ إذ لم يرد أي حظر على مشاركة الأعضاء بالتعيين في التصويت على رفضها أو قبولها أو على طلب تعديلها. وهذا هو شأن تقديم تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور أيضاً؛ إذ نصت المادة (144) من الدستور على أن «لكل من الأمير

(86) المادة (66) من دستور دولة الكويت.

(87) المادة (4) من دستور دولة الكويت.

ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ، ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس. ولا يسري التعديل إلا بعد موافقة الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية...». فدور أعضاء مجلس الشورى في هذه المادة جاء مطلقاً ليشمل جميع الأعضاء. أما الوظيفة المالية للمجلس فقد سار الدستور القطري في شأنها أيضاً إلى الاتجاه ذاته؛ إذ يشترك جميع الأعضاء في مناقشة الموازنة العامة وإقرارها.

أما بشأن الاختصاص السياسي، فقد قرر الدستور القطري لمجلس الشورى، مجموعة من الأدوات الرقابية، منها السؤال والاستجواب وسحب الثقة من الوزير، ولم ينص على إمكانية المجلس إنشاء لجان تحقيق، أو استجواب رئيس مجلس الوزراء، أو طلب عدم إمكان التعاون معه. الأدوات الرقابية التي قررها الدستور لمجلس الشورى جاءت مطلقة أيضاً لا تميز في ممارستها بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء بالتعيين، فعلى سبيل المثال تنص المادة (109) من الدستور على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم...»، والمادة (110) منه تؤكد أيضاً بأن «لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم...»، وهكذا في شأن سحب الثقة من أحد الوزراء. وفيما سبق لا يوجد ما يقيد إطلاق النص أو يستثني الأعضاء المعيّنين من ممارسة هذه الأدوات أو التصويت لإحداث أثرها. فبخلاف الدستور الكويتي الذي نص، كما سبق أن بينا، على عدم مشاركة الوزراء في التصويت على الثقة، لا نجد في نص المادة (111) التي تبين أن «يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس...»؛ ما يستثني الأعضاء المعيّنين من المشاركة في التصويت.

ونرى أنه من غير المتصور أن يصوت الأعضاء بالتعيين في صالح سحب الثقة من الوزير، فجهة تعيين الوزراء هي ذاتها التي تُعين الأعضاء في المجلس، كما أن الدستور يجيز تعيين الوزراء في المجلس وفقاً للمادة (77) منه، ولا يتصور أن يصوت هؤلاء إن تم تعيينهم في جانب سحب الثقة من زميلهم. وعلى ذلك فإن عدم حظر مشاركة الأعضاء بالتعيين في التصويت على سحب الثقة من الوزراء يفقد هذه الأداة أهميتها بسبب الأغلبية المشددة التي قررتها المادة (111) المذكورة، وعدم استثناء المعيّنين من المشاركة في التصويت، وعليه نتمنى تعديل المادة فتحظر مشاركتهم في التصويت.

ثانيًا: الهيئة التشريعية ذات المجلسين:

والمقصود هنا مجلس الشورى البحريني، والذي يشكل ومجلس النواب غرفتي المجلس الوطني، ويلاحظ أن دستور مملكة البحرين ميّز بين المجلسين بشأن الاختصاص السياسي دون الاختصاص التشريعي والمالي. فبشأن الاختصاص التشريعي، فلأعضاء مجلس الشورى كما لأعضاء مجلس النواب حق تقديم اقتراحات القوانين⁽⁸⁸⁾، وحق مناقشة مشروعات القوانين وتعديلها، فأى مشروع قانون لا بد أن يوافق عليه المجلسان قبل أن يرفع للملك للتصديق والإصدار⁽⁸⁹⁾. كما أن الدستور قرر لمجلس الشورى كما لمجلس النواب التمسك بمشروع قانون رفض الملك التصديق عليه؛ إذ تنص المادة (35) من الدستور على أنه «إذا أعاد كل من مجلس النواب ومجلس الشورى أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه صدق عليه الملك وأصدره خلال شهر من إقراره للمرة الثانية». وفي المجال ذاته يفرض الدستور على الملك أن يعرض المراسيم بقوانين على المجلسين النواب والشورى عند عودتهما لإقرارها. علاوة على أن لمجلس الشورى كما لمجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور؛ إذ يمكن لخمس عشرة عضوًا من مجلس النواب أو من مجلس الشورى المبادرة بذلك، وللمجلسين أيضًا مناقشة التعديلات وإقرارها قبل رفعها للملك⁽⁹⁰⁾.

وفي المسار ذاته اتجه الدستور البحريني بشأن الوظيفة المالية؛ إذ قرر لمجلس الشورى كما لمجلس النواب حق مناقشة مشروع الموازنة العامة من خلال لجنة كل منهما المختصة بالشؤون المالية وقرر أيضًا للمجلسين حق إدخال أي تعديل على مشروع الموازنة بموافقة الحكومة. كما قرر لمجلس الشورى وللمجلس النواب حق إقرار الحساب الختامي للدولة⁽⁹¹⁾. هذا بجانب العديد من الموضوعات المالية التي اشترط الدستور بشأنها أن تصدر بقانون، وهذه الأداة التشريعية تمر عبر المجلسين، فيكون لمجلس الشورى المعين دور في إقرارها أيضًا.

أما بشأن الاختصاص السياسي، فقد ميز الدستور البحريني في شأنه بين مجلس الشورى ومجلس النواب؛ إذ قرر لهذا الأخير صلاحيات أوسع لكون أعضائه يأتون عن طريق الانتخاب ويمثلون إرادة الشعب البحريني ومراقبتهم للأداء الحكومي من المفترض

(88) المادة (92) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(89) تنص المادة (70) من دستور مملكة البحرين لعام 2002 على أن «لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك».

(90) المادة (92) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(91) المادة (109) والمادة (113) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

أن تكون أكثر جدية وفاعلية من المجلس المعين من الملك، وعلى ذلك لم يقرر الدستور البحريني لمجلس الشورى إلا حق توجيه الأسئلة للوزراء؛ إذ تنص المادة (91) منه على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم...». وبخلاف ذلك قرر الدستور للمجلس المنتخب إقرار برنامج الحكومة الذي يقدمه رئيس مجلس الوزراء لمجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من أداء اليمين الدستورية، كما قرر له حق توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء والتي من الممكن أن تتحول إلى طلب طرح الثقة في الوزراء⁽⁹²⁾. كما جعل لهذا المجلس حق تأليف لجان تحقيق⁽⁹³⁾، علاوة على ما قرر له من إمكانية طلب عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء؛ إذ نصت المادة (67) / (د) من الدستور على أنه «إذا أقر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب». جميع الأدوات السابقة لا يتمتع بها أعضاء مجلس الشورى البحريني.

المبحث الثالث

أثر عضوية غير المنتخبين على فاعلية المجلس التشريعي

تناولنا في المبحثين السابقين الأحكام المنظمة لعضوية الأعضاء غير المنتخبين ونسبتهم في المجالس التشريعية منوط الدراسة، وبحثنا في آلية انتهاء عضويتهم وإعفائهم، كما تطرقنا إلى مدى جواز ترشحهم لرئاسة المجلس والعضوية في لجانه ومكتبه، وقد نظرنا أيضاً في الاختصاصات التشريعية والمالية والسياسية المقررة لهذه المجالس، ومدى مشاركة الأعضاء غير المنتخبين في ممارستها. هذه الجوانب السابقة قد تمهد لمعرفة أثر عضوية الأعضاء غير المنتخبين في فاعلية المجلس التشريعي، ولكي نبرزها بشكل مؤصل سوف نتناول في هذا المبحث أثر عضويتهم على الدور التشريعي للمجلس وعلى الدور الرقابي له، وذلك في مطلبين.

المطلب الأول

أثر عضوية غير المنتخبين على فاعلية الدور التشريعي للمجلس

سوف نتناول في هذا المطلب أثر عضوية الأعضاء غير المنتخبين على فاعلية دور المجلس بشأن التشريعات العادية وعلى دوره في التعديلات الدستورية.

(92) المادة (65) والمادة (66) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(93) المادة (69) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

أولاً: التشريعات العادية:

ونقصد بالتشريعات العادية هنا مشروعات القوانين من جانب، والمراسيم بقوانين من جانب آخر، وهذه الأخيرة وإن كانت تصدر عن السلطة التنفيذية إلا أن الدستور قد جعل لها قوة القانون، وعليه قمنا بمناقشتها في هذا الجزء. فأمّا مشروعات القوانين فدور المجلس التشريعي في شأنها هو أن يقوم بالتصويت على إقرارها بعد مناقشتها⁽⁹⁴⁾، ثم ترفع للحاكم الذي له أن يصدق عليها فتصدر، أو يطلب إعادة النظر فيها. وعلى ذلك سوف نتناول هنا هاتين الحالتين، وهما الإقرار، ومرحلة التغلب على إعادة النظر في حال وقوعها، وذلك في المجالس التشريعية الخليجية الثلاثة. ثم سوف نتناول المراسيم بقوانين.

(أ) إقرار مشروعات القوانين: ليس للأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي أثر كبير في عرقلة إقرار مشروعات القوانين إن لم يساندتهم أعضاء منتخبون يتجهون إلى الاتجاه ذاته. فنسبة الأعضاء بحكم وظائفهم كما علمنا من إجمالي عدد أعضاء مجلس الأمة تقارب الربع، في حين أن الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع أي قانون هي الأغلبية العادية أي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

أما بشأن إقرار مشروعات القوانين في مجلس الشورى القطري، فإن الأغلبية المطلوبة لذلك هي الأغلبية ذاتها التي قررها الدستور الكويتي في هذا الشأن، إلا أن نسبة الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري تفوق نسبة الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي، ففي مجلس الشورى القطري يمثلون الثلث، ولا شك في أنه كلما زادت نسبة الأعضاء غير المنتخبين زاد أثرهم في إمكانية تبني مشروع القانون أو رفضه.

أما بشأن أثر مجلس الشورى البحريني في إقرار مشروعات القوانين، فإنه قد يكون أكثر وضوحاً من وجود الأعضاء غير المنتخبين في المجلسين التشريعيين الكويتي والقطري، ذلك أن الإشكالية تبرز فيما قرره المادة (70) من الدستور من أن «لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك». فالدستور يشترط موافقة المجلسين لصدر القانون، بتعبير آخر، لو لم يوافق مجلس الشورى المعين على مشروع قانون وافق عليه مجلس النواب، فإن المشروع لن يصدر.

(94) لا شك في أن لأعضاء المجالس التشريعية حق اقتراح القانون، إلا أننا لم نتناوله هنا، إذ بإمكان أي عضو أن يتقدم به، فافتقنا بإقرار مشروع القانون لما يشترطه الدستور من موافقة المجلس عليه قبل رفعه للتصديق والإصدار.

فالأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع قانون هي الأغلبية العادية المتمثلة في الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين شأنها في ذلك شأن ما يشترطها الدستور الكويتي أو الدستور القطري، غير أن عدد الأعضاء في كلا المجلسين متساوٍ؛ ما يسهل إعاقة المجلس المعين لأي مشروع يرغب في المجلس المنتخب.

والبحث في إقرار مشروعات القوانين في مملكة البحرين، يفرض علينا الوقوف أمام حالة لم ترد في الدستورين القطري والكويتي، وهي حالة مشروعات القوانين التي تنظم موضوعات اقتصادية أو مالية وتطلب الحكومة نظرها بصفة عاجلة؛ إذ جعل لها الدستور البحريني أحكاماً خاصة تختلف عن القوانين العادية، فالدستور يوجب أن تعرض أولاً على مجلس النواب لإبداء رأيه فيها خلال خمسة عشر يوماً، ثم تحال إلى مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد ليقرر ما يراه بشأنها خلال خمسة عشر يوماً أخرى، فإذا اختلف المجلسان بشأنها عرضت على المجلس الوطني الذي يجمع أعضاء كلا المجلسين للتصويت عليها خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يبت فيها المجلس الوطني خلال هذه المدة، جاز للملك إصدارها بمرسوم له قوة القانون. ومفهوم القوانين المالية والإقتصادية قد يستوعب القوانين التي تتعلق بعقد القروض العامة والإلتزام باستثمار موارد الثروة الطبيعية أو مرافق الدولة وغيرها، وعليه من الأهمية أن تخضع لذات الأحكام التي تخضع لها مشروعات القوانين المنظمة للموضوعات العادية دوت تمييز بينها.

(ب) إعادة النظر في مشروع قانون لم يصدق عليه الحاكم: يلزم الدستور الكويتي للتمسك بمشروع قانون لم يصدق عليه الأمير أن يقره مجلس الأمة ثانيةً بموافقة ثلثي أعضائه، أي بمن فيهم الأعضاء بحكم وظائفهم، ولا شك بأن هذه الآلية سوف تعيق صدور القانون لصعوبة التوصل إلى هذه الأغلبية في الغالب. وقد أدرك الدستور الكويتي صعوبة التوصل إلى هذه الأغلبية فوضع طريقاً لمجلس الأمة يمكن أن يسلكه إذا لم يتوصل إلى الأغلبية المطلوبة في ذات دور انعقاد؛ إذ نصت المادة (66) منه على أنه إذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، فيجب على الأمير أن يصدر القانون خلال ثلاثين يوماً. وعلى ذلك، خفف الدستور من الأغلبية المطلوبة إن تمسك المجلس للمرة الثالثة في دور انعقاد آخر بالمشروع، وقرر هذه المرة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وهي أغلبية يمكن التوصل لها من خلال الأعضاء المنتخبين وإن لم يقف الأعضاء بحكم وظائفهم معهم في التصويت لصالحه، دون إغفال أن الحكومة قد لا تعتمد على الأعضاء بحكم وظائفهم فقط في تمرير مشروع قانون ترغب فيه أو إعاقة تمريره إن لم ترغب فيه، بل تستند أيضاً إلى ما تفرزه العملية الانتخابية من أعضاء آخرين يقفون إلى جانبها.

هذا وقد كانت الحكومة الكويتية قد قدمت مقترحاً لتعديل المادة (66) من الدستور بحذف ما قررته من تخفيض الأغلبية إذا عاد المجلس في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذات المشروع، وذلك بالإبقاء على أغلبية ثلثي الأعضاء. وقد عقب أستاذنا الدكتور عثمان عبدالمك الصالح على هذا المقترح «بأن تحقق هذه الأغلبية مستحيل استحالة مطلقة ما دام أن الوزراء وعددهم يصل إلى ثلث أعضاء المجلس وهم أعضاء بهذا المجلس بحكم وظائفهم والذين لا يستطيعون إلا أن يصوتوا إلى جانب الحكومة تطبيقاً لمبدأ التضامن فيما بينهم، ومبدأ أن يكون الوزراء صوتاً واحداً في مجلس البرلمان»⁽⁹⁵⁾. هذا المقترح للتعديل لم يؤخذ به، ولم تعدل أية مادة من الدستور الكويتي منذ صدوره⁽⁹⁶⁾.

أما بشأن ما قرره الدستور القطري من أحكام تتعلق بإمكانية التغلب على رفض التصديق على مشروعات القوانين، فإنه يشترط الأغلبية ذاتها التي اشترطها الدستور الكويتي وهي موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس عليها ثانية. هذه الأغلبية تواجه صعوبة أكبر في الوضع القطري عنه في الوضع الكويتي؛ إذ يمثل الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي قرابة ربع العدد الإجمالي للأعضاء، بينما يمثل الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري الثلث. ولا شك في أن ما تقرره الفقرة الثالثة من المادة (106) من الدستور القطري من إمكانية وقف القانون بعد صدوره أداة أخرى تصب في عرقلة نفاذ أي قانون يرغب فيه المجلس. وعلى خلاف ما يقرره الدستور الكويتي، فإن الدستور القطري لم يقرر تخفيض الأغلبية في حال تمسك المجلس في دور انعقاد آخر بمشروع القانون للمرة الثالثة.

أما أخيراً بشأن الوضع في المجلس التشريعي البحريني، فإن دستور مملكة البحرين هو الآخر يقرر للملك إن لم يرغب في التصديق أن يرد مشروع القانون طالباً إعادة النظر فيه محدداً لهم موعد إعادة النظر في ذات دور الانعقاد أو الذي يليه. وقد قرر الدستور البحريني ذات الأغلبية المقررة في دستور الكويت والدستور القطري وهي موافقة ثلثي الأعضاء من المجلسين عليه، فالمادة (35) منه نصت على أنه «إذا أعاد كل من مجلس النواب ومجلس الشورى أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه صدق عليه الملك وأصدره

(95) لا شك في أن عدم تخفيض الأغلبية المشددة كما اقترحتة الحكومة الكويتية لتعديل المادة (66) من الدستور وإن لم يجعل تحقق الأغلبية مستحيلاً كما بين الأستاذ الدكتور عثمان عبدالمك الصالح، إلا أن تحقيقها في غاية الصعوبة حتى في البرلمانات التي تتألف من أعضاء منتخبين بالكامل، إذ لا تزيد نسبة تمكّن البرلمان من تجاوز اعتراض الرئيس في أمريكا على سبيل المثال 10%، ففي عهد الرئيس أوباما تم استخدام حق الاعتراض 11 مرة على مشروعات قوانين رفض التصديق عليها، ولم يتمكن البرلمان من تجاوز هذه الاعتراضات إلا مرة واحدة. انظر، السيد، حسن عبد الرحيم، «قانون العدالة ضد رعاة الإرهاب- جاستا»، المجلة الدولية للقانون، 5، ع 1، (2017): 3-4.

(96) الصالح، عثمان عبد الملك، «مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها»، مجلة الحقوق والشرعية، ع 3، 5، (1981): 29.

خلال شهر من إقراره للمرة الثانية». ولا شك في أن ما يشترطه الدستور من الصعب تحقيقه في الواقع العملي، ذلك إن توصل المجلس المنتخب للأغلبية المطلوبة فلا يمكن تصور أن يتوصل إليها المجلس المعين؛ إذ إن من المستبعد أن يتمسك المجلس المعين بمشروع قانون رفض الملك التصديق عليه. وعلى ذلك إن تم الاختلاف بين المجلسين في شأن التمسك بالمشروع بقانون ثانية وبالأغلبية المطلوبة، يجتمع المجلس الوطني المكون من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشورى لحسم الأمر، وهنا أيضًا لا يمكن تصور وصول المجلس الوطني، الذي يعد نصف أعضائه من المعينين، للأغلبية المطلوبة المتمثلة في موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ونقترح كما بينا أعلاه في حال عدم تصديق الملك على مشروع قانون وطلب إعادة النظر فيه، أن يعاد مشروع القانون إلى مجلس النواب وحده دون مجلس الشورى، فإن أقره بأغلبية ثلثي أعضائه صدق عليه الملك وأصدره. وكما الدستور القطري لم يقر الدستور البحريني تخفيض الأغلبية المطلوبة في حال تمسك المجلس بمشروع القانون للمرة الثالثة في دور انعقاد آخر.

ج) المراسيم بقوانين: وهي التشريعات التي لها قوة القانون ويجوز للحاكم أن يصدرها، في فترة عدم انعقاد المجلس التشريعي، إذا تحققت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير وتقتضي إصدار قوانين. فبشأن موقف الدستور الكويتي بشأنها، فإنه أجاز لمجلس الأمة عند عرضها عليه، إما رفضها أو إقرارها أو اعتماد نفاذها أو تسوية ما يترتب من آثارها. ولم يشترط الدستور صراحة أغلبية خاصة بشأن إقرار المراسيم بقوانين أو رفضها، وعليه يفترض أن تطبق القاعدة العامة في شأن رفض المراسيم بقوانين وهي الأغلبية العادية، أي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قررت في حال الرفض أغلبية خاصة، فقد نصت المادة (114) منها على أن «يصوت المجلس على المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض، ولا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وينشر الرفض في الجريدة الرسمية». هذا وقد عرض على مجلس الأمة في مايو 1981 مرسوم بقانون رقم (95) لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (15) لسنة 1972 في شأن بلدية الكويت، وتبين أن عدد مجموع الأصوات التي أعطيت وإن كانت لا تقل عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، إلا أن رفض هذا المرسوم لم تتحقق له أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس حسبما نصت عليها المادة (114) من اللائحة. وعلى ذلك، ثار النقاش في المجلس حول مدى دستورية المادة الواردة في اللائحة، لكون الدستور لم يشترط أغلبية خاصة، وإن الأغلبية العادية قد تحققت، وعليه يجب رفض المرسوم بقانون.

وقد عرض مجلس الأمة هذا النزاع على المحكمة الدستورية فذهبت إلى دستورية المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وعليه فإن الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية الخاصة المتمثلة برفض أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين للجلسة⁽⁹⁷⁾. وقد أسست المحكمة الدستورية حكمها في دستورية المادة على ما ورد في المادة (97) من الدستور من استثناء؛ إذ تنص على أن «يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة بشأنه مرفوضاً». فعبارة «وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة..» وردت في صيغة مبني للمجهول وعليه تتيح القول بجواز أن ترد هذه الحالات في الدستور أو في أي تشريع أدنى من الدستور مرتبطة به وتتصل بالوظيفة التشريعية لمجلس الأمة⁽⁹⁸⁾. وقد بينت المحكمة الدستورية أيضاً أن طبيعة المراسيم بقوانين تختلف عن القوانين العادية لما ترتبه من آثار ومراكز قانونية يقتضي بالضرورة لزوال أثرها أن تقرر أغلبية تفوق الأغلبية اللازمة لإقرار مشاريع القوانين، وقد استهدت المحكمة في ذلك بقول الخبير الدستوري الذي تولى صياغة المادة⁽⁹⁹⁾. كما بينت المحكمة بأن اللائحة شرعت على سند من تفويض تشريعي بمقتضى نص المادة (117) من الدستور وفي نطاق الإسناد الذي أورده المادة (97) من الدستور، وعليه رأت المحكمة عدم مخالفة المادة (114) من اللائحة الداخلية للدستور⁽¹⁰⁰⁾. وعلى المثال السابق، نجد عدم تحقق الأغلبية الخاصة؛ ما حال دون رفض المجلس للمرسوم بقانون، ولا شك بأن أصوات الأعضاء بحكم وظائفهم رجحت عدم التوصل إلى الأغلبية المطلوبة وفقاً لللائحة.

أما بشأن مجلس الشورى القطري، فإن عدم إمكانية التوصل إلى الأغلبية المطلوبة لرفض المراسيم بقوانين يظهر أكثر وضوحاً مما عليه الوضع في الدستور الكويتي؛ إذ بخلاف هذا الأخير نص الدستور القطري صراحة على أن رفض المراسيم بقوانين لا يكون إلا

(97) انظر في مخالفة رأي المحكمة الدستورية، الطبطبائي، عادل، «مدى دستورية المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (تعليق على حكم المحكمة الدستورية رقم 2 - 1981، بتاريخ 11 / 7 / 1981)»، مجلة الحقوق والشرعة، ع 4، 5 (1981)، 261. وانظر أيضاً الصالح، «مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها»، 39.

(98) انظر حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الطعن رقم 2 / 1981 «دستوري»، بجلسة 11 يوليو 1981، المحكمة الدستورية، المجلد الأول، الأحكام الدستورية من الفترة 1979/5/2 حتى 1997/2/8. مايو 2003، ص: 87.

(99) المقصود الأستاذ الدكتور عثمان خليل عثمان، أستاذ القانون العام، والخبير في مجلس الأمة الكويتي وهو من استعانت به دولة الكويت عند وضع دستورها من خلال المجلس التأسيسي.

(100) حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الطعن رقم 2 / 1981، ذكر الهامش 100 أعلاه.

بأغلبية مشددة تتمثل بثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الشورى على الأقل، وهي أغلبية من الصعب التوصل إليها في ظل وجود الأعضاء المعيّنين المشكّلين للثلث المتبقي للمجلس. وعليه نتمنى تدخل المشرع لتخفيض هذه الأغلبية فتكون أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

وأخيراً، وفي ذات المسار، يفرض الدستور البحريني أن تعرض المراسيم بقوانين على مجلسي النواب والشورى عند عودتهما لإقرارها أو رفضها. وبخلاف ما وجدناه في الدستور القطري الذي اشترط صراحة أغلبية مشددة لرفض أو تعديل المراسيم بقوانين، لم ينص الدستور البحريني على ذلك، غير أن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني كما هو شأن اللائحة في الكويت نصت على أن يصدر قرار المجلس بعدم إقرار المرسوم بقانون بأغلبية أعضاء المجلس⁽¹⁰¹⁾. والنص ذاته قرّره اللائحة الداخلية لمجلس النواب⁽¹⁰²⁾، وعلى ذلك تواجه المراسيم بقوانين إشكالية وجود المجلس المعين هنا؛ ذلك أنه في حال وصول مجلس النواب إلى الأغلبية المقررة في اللائحة ورفض المرسوم بقانون، فإن من غير المتصور رفض مجلس الشورى له، وحينها يرفع الأمر إلى المجلس الوطني المكون من مجموع أعضاء المجلسين، والذي لن يصل إلى الأغلبية المقررة بوجود المجلس المعين. ونقترح لضمان فاعلية دور المجلس المنتخب أن تعدل هذه الأحكام، فيُنص على أنه عند رفض مجلس النواب مرسوم بقانون يرفع إلى مجلس الشورى فإن أقره، يعاد الأمر إلى مجلس النواب ثانية، فإن رفضه بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، زال ما له من قوة القانون من تاريخ صدوره أو من تاريخ رفض المجلس له إذا قرر ذلك.

ثانياً: التعديلات الدستورية:

أما بشأن إجراءات طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإن دور الأعضاء غير المنتخبين يظهر بوضوح في شأنها في جميع المجالس التشريعية الخليجية مناط الدراسة، فبالنسبة لتعديل مواد الدستور الكويتي، وبخلاف ما سوف نراه بشأن تعديل الدستور القطري والدستور البحريني، يشترط لطلب اقتراح تعديل بعض مواد الدستور موافقة كل من الأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة معاً. ولا شك في أن وجود الأعضاء بحكم وظائفهم في المجلس سوف يسهل من الوصول إلى موافقة الثلث إن رغب الأمير في التعديل، أما بشأن الأغلبية المطلوبة لإقرار التعديل في مجلس الأمة فهي موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، علاوة على تصديق الأمير. فباستراط هذه الأغلبية وبوجود الأعضاء بحكم

(101) الفقرة الثانية من المادة (123) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالمرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002.

(102) انظر المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالمرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002.

وظائفهم الذين من غير المتصور أن يصوتوا مع تعديل مادة من الدستور إن لم ترغب في تعديله الحكومة أو الأمير، وامتلاك الأمير في حال التوصل للأغلبية لحق عدم التصديق، وهو في ذلك يملك التصديق الكامل وليس رد التعديل للمجلس لإعادة النظر فيه كما هو شأن مشروعات القوانين العادية، جميع هذه الأمور تجعل من الصعوبة بمكان تعديل أي مادة من مواد الدستور إن رغبت في ذلك مجلس الأمة. لكن في المقابل ليس من السهل الوصول إلى أغلبية ثلثي الأعضاء لتمرير طلب التعديل إن لم يرغب فيه المجلس أيضاً، ورغبت فيه الحكومة.

وهذا قد كانت هناك عدة محاولات لتعديل الدستور الكويتي لا سيما المادة الثانية التي تنص على أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع⁽¹⁰³⁾، ولم تثمر هذه المحاولات، كما أن الحكومة عندما حلت مجلس الأمة في عام 1976 أشارت في قرار الحل إلى مرسوم يصدر بتشكيل لجنة من ذوي الخبرة للنظر في تنقيح الدستور، وقد أنشئت اللجنة في عام 1980 وقدمت لها الحكومة مقترحات بتعديل عشرين مادة من مواد الدستور، وقد رفعت اللجنة رأيها بشأن المقترحات⁽¹⁰⁴⁾. هذه المحاولة لتعديل الدستور لم تثمر أيضاً، ولم تعدل أي مادة من الدستور منذ صدوره في عام 1962.

أما بشأن تعديل الدستور الدائم لدولة قطر، فإن لوجود الأعضاء بالتعيين أيضاً أثر في تمرير التعديل أو عرقلته وفقاً للجهة الراغبة فيه. فالأغلبية المشددة المتمثلة في موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس مع وجود الثلث المعين، ناهيك عن وجوب التصديق جميعها عوامل تعيق تمرير طلب التعديل إن لم ترغب فيه السلطة التنفيذية. والأمر خلاف ذلك في حال رغبت فيه؛ إذ تكون أصوات الأعضاء بالتعيين مساندة لهذه الرغبة علاوة على امتلاك السلطة التنفيذية للتصديق.

أما بشأن تعديل دستور مملكة البحرين، فإنه يسير في ذات اتجاه النموذجين السابقين، فحق طلب التعديل منحه الدستور للملك، كما يمكن لخمس عشرة عضواً من مجلس النواب أو من مجلس الشورى طلب اقتراح تعديل الدستور. وقد اشترط الدستور البحريني أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وأن يصدق عليه الملك. وقد افترض الدستور عدم الوصول إلى هذه الأغلبية ابتداءً في أحد المجلسين، فقرر

(103) فكري، فتحي «تعليق على اقتراح تعديل المادة الثانية من الدستور الكويتي مع تقييم بعض جوانب قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر بشأن المادة المقابلة من دستور 1971»، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع 4، 18، (1994).

(104) الصالح، «مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها»، 15.

أن يجتمعاً في هيئة المجلس الوطني مع اشتراط ذات الأغلبية وهي موافقة ثلثي أعضاء المجلسين عليها، أي 54 صوتاً من 80. ولا شك في أن الأغلبية الخاصة المقررة هنا وهي ثلثا الأعضاء علاوة على اشتراط موافقة الملك يعيقان في الواقع العملي أي سعي لمجلس النواب المنتخب لتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، إذا لم يكن الملك أو الحكومة يرغبان فيه، وعلى خلاف ذلك فإن أي اقتراح مقدم من الملك لن يواجه هذه الصعوبة فمن المتصور جداً أن يقف جميع أعضاء مجلس الشورى المعينين لمساندة التعديل، وحينها لن يبقى لإكمال الأغلبية إلا 14 عضواً من أعضاء مجلس النواب، ولن تجد صعوبة للوصول إليها في ظل وجود نواب يفقون إلى جانبها، وعلى ذلك نجد أن دستور مملكة البحرين تم تعديله عدة مرات في أقل من عشرين عاماً⁽¹⁰⁵⁾، بينما لم يتم تعديل أي مادة من الدستور الكويتي على الرغم من مرور ستين عاماً عليه.

المطلب الثاني

أثر عضوية غير المنتخبين على فاعلية الدور الرقابي للمجلس

نتناول في هذا المطلب أثر عضوية الأعضاء غير المنتخبين في اتخاذ قرار سحب الثقة من الوزير، وفي اتخاذ قرار طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

أولاً: سحب الثقة من الوزير:

بينما فيما سبق ما يتمتع به المجلس التشريعي من أدوات رقابية في مواجهة السلطة التنفيذية كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق، وغيرها، ووفقاً لشكل الهيئة التشريعية إن كانت ذات مجلس واحد أو مجلسين، لم تأت النصوص التشريعية في الغالب لتمنع الأعضاء غير المنتخبين من ممارستها، غير أننا في هذا الجزء نتناول أشد هذه الأدوات صرامة والتي لا تمارس بشكل منفرد، بل تشترط إقرار وموافقة المجلس ويترتب عليها عزل الوزير من منصبه، هذه الأداة هي سحب الثقة من الوزير.

فبشأن الدستور الكويتي، فإن الاستجواب هو الطريق إلى طلب طرح الثقة بالوزير، وقد قرر لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء

(105) أجري على دستور مملكة البحرين لعام 2002 العديد من التعديلات تتمثل في: تعديل عام 2012 نشر في الجريدة الرسمية في العدد 3050، وتعديل عام 2017 نشر في العدد 3307 من الجريدة الرسمية، وتعديل عام 2018 نشر في العدد 3390 من الجريدة الرسمية.

استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، غير أن الاستجواب وإن كان سبباً لطرح الثقة، فإن طلب هذا الأخير يقتصر على سحب الثقة من الوزراء دون رئيس مجلس الوزراء والذي قرر له الدستور أداة أخرى سوف نتناولها أدناه. واشترط الدستور الكويتي لطرح موضوع الثقة في الوزير أن يكون بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على أثر مناقشة استجواب موجه إليه⁽¹⁰⁶⁾. ولضمان فاعلية المسألة الوزارية وضع الدستور الكويتي ضابطين، أولهما: عدم مشاركة الأعضاء بحكم وظائفهم في التصويت على الثقة بأحد الوزراء، والآخر هو جعل الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة هي أغلبية الأعضاء المنتخبين الذين يتألف منهم المجلس، بخلاف الأغلبية المشددة المتمثلة في موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس والتي اشترطها كل من الدستور البحريني والدستور القطري، كما ستأتي أدناه. فالمادة (101) من دستور دولة الكويت تنص على أن «يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة».

هذه الإمكانية في استخدام هذه الأداة كانت سبباً في التصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الكويت في كثير من الأحيان، أو سبباً في حل مجلس الأمة لتفادي الوصول إلى هذه النتيجة، أو سبباً لقبول استقالة الوزير الموجه له الاستجواب، أو لقبول استقالة رئيس الحكومة. وقد حاولت الحكومة كبح جماح المجلس عدة مرات عبر تعطيل الحياة النيابية بحل غير دستوري استمر لسنوات في النصف الثاني من سبعينيات القرن الماضي، ثم إصدار مرسوم بقانون بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية لتصبح 25 دائرة بعد أن كانت عشر، ثم تعطيل الحياة النيابية للمرة الثانية في النصف الثاني من ثمانينيات ذلك القرن⁽¹⁰⁷⁾، ثم إنشاء مجلس وطني معين ذي اختصاصات استشارية يكون بديلاً لمجلس الأمة في عام 1990⁽¹⁰⁸⁾، ثم عادت الحياة النيابية وعاد مجلس الأمة بعد تحرير الكويت ليوواجه بمحاولات أخرى.

أما بشأن أثر عضوية الأعضاء بالتعيين على فاعلية أداة سحب الثقة من الوزير في مجلس الشورى القطري، فإن الدستور جعل الطريق إليها من خلال الاستجواب، وبخلاف الدستور الكويتي لم يجعل الدستور القطري توجيه الاستجواب إلا إلى الوزراء دون رئيسهم. ويلاحظ أن توجيه الاستجواب ابتداء لأي من الوزراء لا يقتصر على طلب يقدمه عضو واحد من أعضاء المجلس فحسب، بل يجب أن يوافق على الطلب خمسة عشر عضواً ليسير عبر مراحلها التالية، ثم إذا رغب الأعضاء في طلب طرح الثقة بالوزير بعد مناقشة الاستجواب،

(106) المادة (101) من دستور دولة الكويت لعام 1962.

(107) النجار، غانم، «الانتخابات البرلمانية في الكويت»، شؤون اجتماعية، جمعية الاجتماعيين، الشارقة، مج 12، (1995)، 123.

(108) الكتبي، ابتسام، «التحولات الديمقراطية في منطقة دول مجلس التعاون الخليجي»، الفصل التاسع من كتاب: الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2004): 308.

فإن الدستور يشترط موافقة خمسة عشر عضواً على الأقل، فإن تحققت، فإن الدستور يشترط أغلبية ثلثي أعضاء المجلس لسحب الثقة من الوزير، وعلى ذلك فإن الأغلبية المشددة هنا مع وجود الثلث المعين من الأعضاء، يعيقان بلا ريب ممارسة هذه الأداة الرقابية في الواقع العملي.

أما بشأن أثر وجود المجلس المعين على فاعلية أداة سحب الثقة من الوزير في مملكة البحرين، فإن أثره يعد منعدماً، إذ بخلاف الاختصاصات التشريعية والمالية التي لا تصدر إلا بمشاركة وموافقة المجلسين النواب المنتخب والشورى المعين معاً، قصر الدستور البحريني هذه الأداة الرقابية على مجلس النواب دون أن يقررها لمجلس الشورى. غير أن ما يضعف من هذه الأداة أن الدستور اشترط لها أغلبية مشددة تتمثل في موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، فالفقرتان (ب) و(ج) من المادة (66) من الدستور تتصان على أن «لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً». علاوة على هذه الأغلبية المشددة التي قد تفقد هذه الأداة الرقابية أهميتها، فإن المشرع البحريني وضع عدة عقبات في طريق الاستجواب قد تحول دون وصوله إلى منتهاه، تتمثل في مراجعة مكتب المجلس لطلب الاستجواب، ثم عرضه على لجنة جديدة الاستجواب التي تتظر في مدى جديته.

ثانياً: طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء:

لا تقرر الدساتير الخليجية مناط الدراسة للمجلس التشريعي كما سبق أن بينا طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، مكتفية بإمكانية توجيه الأسئلة له، أو توجيه الاستجواب له كما هو شأن الدستور الكويتي دون الدستوريين القطري والبحريني. وعلى الرغم من ذلك فإن كل من الدستور الكويتي والبحريني قد قررا بشأن رئيس مجلس الوزراء أداة رقابية أخرى تتمثل في طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. فبشأن مجلس الأمة الكويتي يمكن لأغلبية الأعضاء المنتخبين، أي من غير الأعضاء بحكم وظائفهم، طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إن استدعى الأمر ذلك ويرفع الأمر إلى الأمير، الذي له في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة لا يترأسها الشخص المعفي،

أو أن يحل مجلس الأمة⁽¹⁰⁹⁾. هذا وكان العرف في دولة الكويت قد استقر على أن يتولى ولي العهد رئاسة مجلس الوزراء، وكان مجلس الأمة يحفظ لرئيس مجلس الوزراء هذه المكانة على اعتبار أنه أمير المستقبل؛ لذا لم يُثر أو يُلوح بطلب عدم إمكان التعاون معه في السابق، إلا بعد عام 2003 عندما أصدر أمير الكويت أمراً أميرياً بتعيين الشيخ صباح الأحمد رئيساً لمجلس الوزراء، مفرقاً بذلك بين منصب ولي العهد الذي يتولاه الشيخ سعد العبد الله، وبين منصب رئيس مجلس الوزراء. وبذلك انطوى عرف استمر قرابة أربعين عاماً يقضي بالجمع بين المنصبين. وقد استمر مجلس الأمة في عدم ممارسة أداة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء حتى عام 2006، إذ أُستخدم ابتداءً مع الشيخ ناصر المحمد، ثم مع من تولى رئاسة مجلس الوزراء من بعده.

أما بشأن طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في قطر، فإن الدستور الدائم لم يقرر هذه الأداة، مكتفياً بحق الأعضاء في توجيه الأسئلة له لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاته.

أما بشأن أثر وجود المجلس المعين على فاعلية أداة طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في مملكة البحرين، فلا يثار هنا؛ إذ إن هذه الأداة الرقابية مقررّة لمجلس النواب المنتخب دون مجلس الشورى. والدستور البحريني كما هو شأن سحب الثقة من الوزير يشترط هنا أيضاً أغلبية مشددة تتمثل في موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب على طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. فإن توصل إلى هذه الأغلبية يرفع الأمر للملك الذي قرر له الدستور اتخاذ أحد أمرين، إما إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو حل مجلس النواب. وجدير بالذكر أن الدستور كان في السابق يقرر لمجلس الشورى المعين دور في اتخاذ قرار طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء؛ إذ كان يوجب بعد تقرير مجلس النواب عدم إمكان التعاون، عرض الأمر على المجلس الوطني، وهذا الأخير يضم في عضويته جميع أعضاء المجلسين بمن فيهم أعضاء مجلس الشورى؛ ليصوتوا على عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي أعضائه، ما كان يفقد هذه الأداة الرقابية فعاليتها لمشاركة المجلس المعين فيه. غير أنه منذ عام 2012 انضرد مجلس النواب بهذه الأداة. وعلى الرغم من ذلك فإن ممارسة الدور الرقابي من خلال هذه الأداة تواجه أيضاً صعوبات تفقدها أهميتها، كشأن الأداة السابقة، وإن انضرد المجلس المنتخب بها.

(109) المادة (102) من دستور دولة الكويت لعام 1962.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة الأحكام الدستورية والتشريعية المنظمة لعضوية الأعضاء غير المنتخبين في ثلاثة مجالس تشريعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، هؤلاء هم أولاً: الأعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة الكويتي؛ حيث ينص الدستور الكويتي على أن الوزراء أعضاء في هذا المجلس. ثانياً: الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري، وينص الدستور القطري على تعيين الأمير لثلاث أعضاء المجلس بينما يأتي الثلثان عن طريق الاقتراع العام السري المباشر. ثالثاً: أعضاء مجلس الشورى البحريني وهو مجلس يعين الملك جميع أعضائه بأمر ملكي ويشكل مع مجلس النواب المنتخب غرفتي المجلس الوطني البحريني.

وتتمثل نتائج هذه الدراسة فيما يأتي:

أولاً: أن الشروط التي توجبها الدساتير في الأعضاء غير المنتخبين ليست مختلفة في الغالب عما تشترطه في الأعضاء المنتخبين، وإن كان الدستور البحريني يشترط سناً أعلى لعضو مجلس الشورى عما يشترطه في عضو مجلس النواب علاوة اشتراطه الخبرة في عضو الشورى أو أن يكون قد أدى خدمات جليلة للوطن وهو ما لم يشترطه في النائب.

ثانياً: فيما عدا الكويت التي يجعل دستورها الوزراء أعضاء بحكم وظائفهم في مجلس الأمة، فإن التعيين في مجلس الشورى القطري ليس مقتصرًا على فئات معينة أو أن يكونوا بالضرورة من الوزراء، كما أن تحديد الفئات التي يتم الاختيار منها لعضوية المجلس التشريعي ليس مقيداً للملك عند التعيين في مجلس الشورى البحريني.

ثالثاً: نسبة الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي أمر ذو أهمية بالغة؛ إذ قد تخل بمبدأ التمثيل النيابي للشعب، وتؤثر على فاعلية أدائه. نسبة الأعضاء غير المنتخبين في مجلس الأمة الكويتي هي الأقل خليجياً؛ إذ أن نسبتهم ضمن مجموع أعضاء المجلس قرابة ربع الأعضاء، بينما تمثل نسبة الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري الثلث، أما المجلس الوطني البحريني فهو الأعلى من حيث عدد المعينين فيه؛ إذ تصل نسبتهم إلى 50% وذلك لكون الدستور يساوي بين عدد أعضاء مجلس الشورى المعين وعدد أعضاء مجلس النواب المنتخب.

رابعاً: الإغفاء كسبب لإنهاء العضوية، يخص الأعضاء غير المنتخبين دون المنتخبين، وهو سبب يعود تقديره إلى الحاكم دون شروط يجب مراعاتها أو حالات يجب تحققها. وهو أداة قد يكون لها تأثير على حياد العضو أو موضوعيته تجاه القرارات التي تتخذ في المجلس.

خامساً: لا يوجد حظر صريح لعدم تولي الأعضاء غير المنتخبين لمنصب رئيس المجلس ومنصب نائبه في الدستور الكويتي أو الدستور القطري، ولا شك في أن إجازة ذلك تعد مخالفة ضمنية للدستور ومبادئه وإن لم ينص على الحظر صراحة، وقد جرى العمل منذ إنشاء مجلس الأمة الكويتي إلى اليوم على عدم جواز ترشح الوزراء لرئاسة المجلس، في قطر هذا الأمر لم يراع في شأن منصب نائب الرئيس، أما في البحرين فقد نص الدستور على أن يعين الملك رئيس مجلس الشورى بينما يقوم أعضاء المجلس بانتخاب نائبه.

سادساً: العضوية في لجان المجلس تم حظرها على الأعضاء بحكم وظائفهم في الكويت بموجب اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، غير أن لهم التصويت على اختيار أعضاء اللجان، في قطر لا يوجد أي حظر على الأعضاء المعيّنين في عضوية اللجان أو في التصويت على اختيار الأعضاء، وقد شارك جميع الأعضاء المنتخبين والمعينين في عضوية اللجان. في البحرين لم يكن هذا الأمر ذا أهمية تذكر لكون اللجان خاصة بالمجلس المعين، فمن البدهة أن تكون رئاستها وعضويتها للأعضاء المعيّنين.

سابعاً: يقرر الدستور الكويتي والدستور القطري لجميع الأعضاء منتخبين أو معينين ممارسة الاختصاصات المقررة للمجلس سواء التشريعية منها أم المالية، أما بشأن الوظيفة السياسية، فإن الدستور الكويتي وبخلاف القطري يمنع مشاركة الأعضاء بحكم وظائفهم من التصويت على سحب الثقة من أحد الوزراء أو في التصويت على طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، بينما لا يحظر الدستور القطري عليهم ذلك، ولم يقرر الدستور القطري للمجلس أداة طلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. في البحرين يتقاسم المجلس المعين الاختصاصات التشريعية والمالية على السواء مع مجلس النواب المنتخب، بينما حُصصت الأدوات الرقابية المتمثلة في تشكيل لجان التحقيق وسحب الثقة من الوزير وطلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لمجلس النواب ينفرد في ممارستها دون المجلس المعين.

ثامناً: نسبة الأعضاء غير المنتخبين، والأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرار كان لهما أثر في الدور التشريعي في كل من الكويت وقطر والبحرين، لا سيما في التمسك بمشروع قانون أعيد للمجلس دون تصديق، أو في تمرير التعديلات الدستورية.

تاسعاً: يعد مجلس الأمة الكويتي مقارنة بالمجلسين القطري والبحريني أكثر فاعلية في الدور الرقابي لا سيما في شأن سحب الثقة من الوزير وطلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء؛ وذلك لكون الدستور حظر مشاركة الأعضاء بحكم وظائفهم في التصويت بشأنهما، علاوة على تقريره أغلبية من الممكن التوصل إليها في الواقع العملي، وهي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وذلك خلاف كل من الدستور القطري والدستور البحرينيين اللذين يشترطان أغلبية مشددة تتمثل في موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

وبناء على النتائج السابقة، فإن الدراسة توصي ببعض التوصيات التي نتمنى من المشرع دراستها والأخذ بها، ونوردها وفقاً لترتيب موضوعات الدراسة:

أولاً: أن تخفض نسبة الأعضاء غير المنتخبين في مقابل الأعضاء المنتخبين في المجالس التشريعية الخليجية الثلاثة مناط الدراسة.

ثانياً: ألا يكون الإغفاء من طرق انتهاء عضوية الأعضاء غير المنتخبين في المجلس التشريعي في كل من دولة قطر ومملكة البحرين.

ثالثاً: أن ينص الدستور الكويتي والدستور القطري صراحة على قصر منصب رئيس المجلس التشريعي ونائب الرئيس على الأعضاء المنتخبين.

رابعاً: أن يتم تعديل المادة (70) من دستور مملكة البحرين لتنص على قصر دور مجلس الشورى في شأن مشروعات القوانين على الاعتراض من خلال طلب إعادة النظر فيها من مجلس النواب، فإن أقرها مجلس النواب ثانية بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، رفعت للملك للتصديق. وأن يختص مجلس النواب وحده في التمسك بمشروع قانون رفض الملك التصديق عليه.

خامساً: أن تخفض الأغلبية التي يقرها الدستور القطري بشأن رفض المراسيم بقوانين لتكون أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس عوضاً عن الأغلبية المشددة المتمثلة في موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

سادساً: أن تحذف القواعد والأحكام الواردة في دستور مملكة البحرين بشأن مشروعات القوانين التي تنظم موضوعات اقتصادية ومالية وأن تخضع هذه الموضوعات لذات الأحكام المتعلقة بمشروعات القوانين المنظمة للموضوعات العادية.

سابعاً: أن ينص صراحة في دساتير دولة الكويت ودولة قطر ومملكة البحرين على عدم جواز تعديل قوانين الانتخابات بمراسيم بقوانين تصدر أثناء عدم انعقاد المجلس التشريعي.

وختاماً، يجدر التأكيد على أن هذه الدراسة جاءت لتلقي الضوء على عامل واحد ذي أهمية له تأثير على فاعلية أداء المجالس التشريعية الخليجية. هذا العامل هو وجود الأعضاء غير المنتخبين في هذه المجالس، ولا يعني ذلك مطلقاً عدم وجود عوامل أخرى، أساسية أيضاً، لها تأثير على فاعليتها.

المراجع

الكتب:

- البحارنة، حسين محمد. التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية (1820 - 2004). بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2005.
- الخطيب، أحمد. الكويت من الإمارة إلى الدولة، اشراف دار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 2007.
- دال، روبرت. الديمقراطية ونقادها. عمان: دار الفارس، 2005.
- رأفت، وحيد وإبراهيم، وايت. القانون الدستوري. الفجالة: المطبعة العصرية، 1937.
- السيد، حسن عبد الرحيم. المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري. الدوحة. دار نشر جامعة قطر، 2022.
- الصالح، عثمان عبد الملك. النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، 1989.
- صبري، السيد. مبادئ القانون الدستوري. القاهرة: المطبعة العالمية، 1949.
- الطبطبائي، عادل. النظام الدستوري في الكويت: الكويت، 2001.
- عثمان، عثمان خليل. القانون الدستوري، الكتاب الأول. القاهرة: مطبعة مصر، 1956.
- عفيفي، مصطفى محمود. الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. الكتاب الأول.
- علي، شمس مرغني. القانون الدستوري. القاهرة: عالم الكتب، 1978.
- مجموعة من الباحثين. الدساتير والانتقال الديمقراطي. الدوحة: المركز العربي، 2023.
- مجموعة من الباحثين. الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004.
- مجموعة من الباحثين. النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية. بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، 2008.
- الهاشمي، سعيد سلطان. عمان، الإنسان والسلطة. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.

-

المقالات العلمية:

- أحمد، ثروت عبدالعال وإبراهيم، أحمد محمد، «اللجان البرلمانية في الكويت»، مجلة الثقافة والتنمية، جمعية الثقافة من أجل التنمية، ع 165 (2021).
- بوليفة، محمد، «عمران التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية»، دفا تر السياسة والقانون، ع 8، (2013).
- خلف، همسة قحطان، «الانتخابات البرلمانية البحرينية وأثرها في قيام الانتفاضة الشعبية»، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، مجلة العلوم السياسية، 46، 157 - 184.
- ربيع، عمرو هاشم، «المعنيون بمجلس الشعب في الحياة السياسية»، مجلة الديمقراطية، مج: 1، ع: 1 (2001)، 83 - 96.
- السيد، حسن عبد الرحيم، «قانون العدالة ضد رعاية الإرهاب- جاستا»، المجلة الدولية للقانون، 5، ع 1، (2017).
- الصالح، عثمان عبد الملك، «مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها»، مجلة الحقوق والشرعية، ع 3، 5، (1981)، 11 - 73.
- الطبطبائي، عادل، «السلطة التشريعية في دول الخليج العربي»، الندوة العالمية الرابعة لمركز دراسات الخليج، جامعة البصرة، ومجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، مج 1 (1981)، 578 - 632.
- الطبطبائي، عادل، «مدى دستورية المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية رقم 2 - 1981، بتاريخ 11 / 7 / 1981»، مجلة الحقوق والشرعية، ع 4، 5 (1981).
- فكري، فتحى، «تعليق على اقتراح تعديل المادة الثانية من الدستور الكويتي مع تقييم بعض جوانب قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر بشأن المادة المقابلة من دستور 1971»، مجلة الحقوق، ع 4، 18، (1994).
- المرشدي، محمد، «قانون مجلس النواب الجديد رؤية مقارنة، مجلة الديمقراطية»، مؤسسة الأهرام، مج: 14، ع: 55، (2014)، 125 - 129.
- النجار، غانم، «الانتخابات البرلمانية في الكويت»، شؤون اجتماعية، جمعية الاجتماعيين، الشارقة، مج 12 (1995)، 121 - 144.

الدساتير والتشريعات الأخرى:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 1966.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام، 1952.
- دستور دولة الكويت لعام 1962.
- النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر (1970).
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.
- دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام 1971.
- دستور بارغواي لعام 1992.
- دستور مملكة البحرين لعام 2002.
- الدستور الدائم لدولة قطر لعام 2004.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2020.
- قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014.
- قانون رقم (120) لسنة 2023 في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة.
- نظام مجلس الشورى السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم 91/1.
- المرسوم السلطاني رقم 7 لسنة 2021 بإصدار قانون مجلس عمان.
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الصادرة بقانون رقم (12) لسنة 1963.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالمرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002.
- القرار الأميري رقم (56) لسنة 2021 بتعيين الأعضاء الخمسة عشر في مجلس الشورى.

مراجع أخرى:

- حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الطعن رقم 2 / 1981 «دستوري»، بجلسة 11 يوليو 1981، المحكمة الدستورية، المجلد الأول، الأحكام الدستورية من الفترة 1979/5/2 حتى 1997/2/8. مايو 2003، ص: 87.
- حكم المحكمة الدستورية الكويتية، في الطعن رقم (6) لسنة 2018، الصادر في 19 ديسمبر 2018.
- محاضر اجتماعات لجنة الدستور والمجلس البلدي، ملحق مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة 23، سبتمبر 1999.
- وثائق، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد 47، 1986.

مراجع باللغة الإنجليزية:

- Dr. A. A. Mohamoud, The Role of Constitution–Building Processes in Democratization, Case Study: Bahrain, IDEA, 2005.
- Hamad H. Albloshi, Kuwait's National Assembly; Roles and Dynamics, , College of Arts and Sciences, Qatar University, and School of Government and International Affairs, Durham University, Monograph Series: The Shura Councils in the Gulf, Number 1, July 2019.
- Hassan Al–Sayed, The Legal System of Qatar Shura Council, College of Arts and Sciences, Qatar University, and School of Government and International Affairs, Durham University, Monograph Series: The Shura Councils in the Gulf, Number 4, September 2021.
- Meg Russell, House of Lords Reform: Navigating the Obstacles, Institute for Government, Bennett Institute for Public Policy, Cambridge, 2022.
- Tsun Hang Tey, Singapore's Electoral System: Government by the People?, Legal Studies, Vol. 28 No. 4, December 2008, pp. 610–628.

