

## النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية (دراسة مقارنة في الدساتير العربية)

نواف سالم كنعان \*

### ملخص

ركزت هذه الدراسة على النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية وذلك من خلال تحديد أنواع النصاب القانوني وبيان مضمون كل نوع منها، التي تشمل: الإجماع، وأغلبية الثلثين، والأغلبية المطلقة، والأغلبية النسبية، وحالة التساوي. وبيان النصاب القانوني الذي تحدده دساتير الدول النيابية العربية واللوائح الداخلية لبرلماناتها، لصحة اجتماعات هذه البرلمانات ونصاب اجتماع مجلس الأمة الأردني، وظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن اجتماعاته وتهريب النصاب المطلوب والآثار السلبية التي تترتب على ذلك. وكذلك بيان النصاب القانوني المطلوب لصحة القرارات التي تصدر عن البرلمان في مجالات: إقرار تعديلات الدستور، وإقرار مشروعات القوانين، ونصاب انتخاب رئيس البرلمان ونوابه، ونصاب إقرار رفع الحصانة عن النائب، ونصاب إقرار طرح الثقة بالوزارة أو بالوزير، وبيان آلية التصويت واحتساب النصاب القانوني. وعرض مجموعة من النتائج والتوصيات حول هذا الموضوع.

**الكلمات الدالة:** النصاب القانوني، الإجماع، أغلبية الثلثين، الأغلبية المطلقة، الأغلبية النسبية، الأعضاء الحاضرين، ظاهرة تغيب النواب عن الجلسات.

### المقدمة

التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين أحدهما منتخب، والثاني معين أو الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلس واحد. كما تحدد النصاب القانوني المطلوب لصحة إصدار قرارات في المجال التشريعي أو المجال الرقابي، التي تشمل: تعديل الدستور، وإقرار مشروعات القوانين أو تعديل القوانين النافذة، وانتخاب رئيس البرلمان ونوابه، ورفع الحصانة النيابية عن النائب، وطرح الثقة بالوزارة أو بالوزير.

ونظراً لأهمية موضوع النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية وأثره في صحة وسلامة اجتماعات هذه المجالس وقراراتها، وما يثيره هذا الموضوع من إشكالات في التطبيق العملي، جاء اختيارنا لدراسة هذا الموضوع وفقاً لأحكام الدساتير العربية النيابية وأحكام الدستور الأردني المعدل والأنظمة الداخلية لبرلمانات هذه الدول، وما كشفت عنه الممارسة والتقاليد البرلمانية في هذا المجال، والتعرف على كيفية تطبيق النصوص الدستورية في الممارسة، وما هي الثغرات التي أسفر عنها هذا التطبيق وتحتاج إلى إعادة ومراجعة، وما هي السبل التي يمكن تلافيها.

وستكون دراستنا لهذا الموضوع في ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: أنواع النصاب القانوني.

المبحث الثاني: النصاب القانوني لصحة اجتماعات المجالس التشريعية.

تحدد دساتير الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها كيفية ممارسة السلطة التشريعية لدورها التشريعي والرقابي، كما تحدد الإجراءات القانونية اللازمة لممارسة هذا الدور، ومن ضمن هذه الإجراءات التزام البرلمان بالنصاب القانوني المحدد في هذه الدساتير أو في الأنظمة البرلمانية والمطلوب لصحة اجتماعاتها وإصدار قراراتها. حيث يختلف النصاب القانوني المطلوب لاجتماعات وقرارات البرلمانات وفق طبيعة الاجتماع وأهميته، وطبيعة الموضوعات وأهميتها المعروضة على هذه الاجتماعات المطلوب إصدار قرارات بها.

وتشمل أنواع النصاب القانوني بشكل عام أي التي تطبق على جميع أنواع المجالس، أو بشكل خاص التي نصت عليها دساتير الدول النيابية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها: الإجماع، وأغلبية الثلثين، والأغلبية المطلقة، والأغلبية النسبية، وحالة التساوي. وتتولى الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات تحديد النصاب القانوني لصحة اجتماعات البرلمانات سواء في الدول

\* كلية الشيخ نوح القضاة للشريعة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2016/6/22، وتاريخ قبوله 2016/10/19.

الإجماع أعلى درجات النصاب القانوني لصحة اجتماعات وقرارات البرلمان ويسمى (نصاب خاص) إلا أن تطبيقه محدود في اجتماعات المجالس واللجان ولا يعدّ ملزماً إلا إذا نص عليه صراحة أو أوجبه الدستور أو القانون.

وقد تطرق القضاء في الأردن في وقت مبكر إلى نصاب الإجماع الذي يحكم اجتماعات بعض اللجان الإدارية، حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بالقول: "إن واضع القانون أوجب على لجنة التحقيق أن تتعقد (بكامل أعضائها) ولم يرد أي نص على جواز انعقادها بنصاب أقل، وبالرجوع إلى محضر التحقيق يتبين أن اللجنة في بعض جلساتها لم تتعقد بكامل أعضائها وإنما انعقدت من اثنين فقط. وحيث إن من المبادئ القانونية التي استقر عليها الفقه والقضاء أنه إذا أوجب القانون تشكيل لجنة من عدد معين من الأعضاء وسكت عن التصريح بصحة الانعقاد من أقل من هذا العدد فلا بد من حضور الأعضاء جميعاً، حيث لو غاب أحدهم لما صح النصاب. فإن ما يبنى على ذلك أن انعقاد لجنة التحقيق من عضوين فقط من أعضاء اللجنة الثلاثية يكون مخالفاً للقانون، ولا يجوز لمجلس النقابة الاعتماد على التحقيقات التي أجرتها اللجنة في إصدار القرار بفرض العقوبة على المستدعي".(2)

وفي مجال النص على نصاب الإجماع في دساتير بعض الدول النيابية يتم ذلك في حالات استثنائية تتطلب ما يسمى (بالأغلبية الخاصة أو الاستثنائية) حيث يوجب دستور الدولة لصحة اجتماعات بعض المجالس التشريعية حضور جميع أعضاء المجلس، للنظر في مسائل موضوعية مهمة يحددها الدستور صراحة. ومن أمثلة ذلك: أن الدستور الإماراتي نص على نصاب الإجماع لحضور اجتماع المجلس الأعلى للاتحاد المكون من سبعة أعضاء هم حكام الإمارات السبع، واشترط موافقتهم جميعاً على موضوع حدده الدستور وهو الموافقة على قبول القطر الراغب بالانضمام للاتحاد بعد توفر شروط هي: أن يكون القطر الراغب في الانضمام عربياً وذلك للمحافظة على عروبة دولة الإمارات العربية المتحدة، وأن يكون القطر مستقلاً، وأن يوافق المجلس الأعلى للاتحاد على قبول القطر الراغب بالانضمام باجماع الآراء.(3) كما تشترط بعض الدساتير لصحة اجتماع المجلس التشريعي نصاباً قانونياً خاصاً يقترب من الإجماع وأعلى من نصاب الثلثين. ومثال ذلك أن الدستور العراقي الجديد قد حدد (21) حالة تتطلب أغلبية ثلاثة أرباع لبعضها وأغلبية ثلاثة أخماس لبعضها الآخر وعدّها أغلبية خاصة. فنص على أن: "النصاب القانوني لاجتماعات مجلس النواب هو حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء

المبحث الثالث: النصاب القانوني لصحة قرارات المجالس التشريعية.

## المبحث الأول

### أنواع النصاب القانوني

يعني النصاب القانوني في مجال اجتماعات وقرارات المجالس واللجان بشكل عام: الحد الأدنى من الحضور الكافي لعقد جلسات هذه المجالس واللجان.(1)

ويعني في مجال اجتماعات المجالس التشريعية وقراراتها: الحد الأدنى من الحضور الكافي لعقد جلسات هذه المجالس، والحد الأدنى من المشاركين في التصويت على قرارات هذه المجالس وفقاً لما تحدده الدساتير والأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول النيابية. حيث يتراوح النصاب القانوني لاجتماعات هذه المجالس وقراراتها في أغلبها بين أغلبية الثلثين، والأغلبية المطلقة، والأغلبية النسبية. كما يختلف أيضاً وفق نوعية الاجتماعات، فالاجتماعات الدورية والاعتيادية غالباً ما يكفي فيها حضور أغلبية مطلقة، فيما ترتفع درجة النصاب القانوني إذا ما كان الاجتماع استثنائياً أو كان موضوعه مهماً ويقتضي اتخاذ قرارات مصيرية كقرارات الحرب والسلام، أو تعديل الدستور لتصعد درجة النصاب القانوني إلى الثلثين أو أكثر من جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وقد يصل النصاب إلى الإجماع لأعضاء المجلس التشريعي.

ونعرض فيما يلي أنواع النصاب القانوني التي تطبق على اجتماعات المجالس التشريعية، التي تشمل: الإجماع، وأغلبية الثلثين، والأغلبية المطلقة، والأغلبية النسبية، وحالة التساوي، مع بيان المدلول القانوني لكل نوع منها:

### أولاً: الإجماع:

يعني الإجماع لغة: الاتفاق، يقال أجمع القوم على كذا إذا اتفقوا عليه.

ويعني الإجماع اصطلاحاً: اتفاق المجتمعين.

ويعني الإجماع - نوع من أنواع النصاب القانوني المطلوب لصحة اجتماعات المجالس واللجان بشكل عام - اتفاق جماعي في الرأي، أو اتفاق جميع الآراء من خلال الاشتراك في الرأي، سواء دلّ عليه الجميع بأقوالهم جميعاً أو بأفعالهم جميعاً.

أما الإجماع - نصاب قانوني في مجال وقرارات المجالس التشريعية تنص عليه الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات - فهو النصاب الملزم إذا نص عليه الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان صراحة ويترتب على عدم تحققه بطلان الاجتماع، وبالتالي بطلان القرارات الصادرة عن هذا الاجتماع. ويعدّ

كل مجلس من المجلسين إذا نظر كل منهما الموضوع بشكل مستقل عن الآخر. أما إذا اجتمع المجلسان في اجتماع مشترك في حالات معينة يحددها الدستور فإن (أغلبية الثلثين) تحسب للمجلسين مجتمعين وتصدر القرارات في الاجتماع المشترك بهذه الأغلبية.

وهكذا يعدّ اشتراط أغلبية الثلثين لإصدار قرارات البرلمان - سواء أكان البرلمان مجلساً واحداً أم مجلسين - تطبيقاً للأصل العام الذي يقضي بأن النصاب القانوني المطلوب لصحة قرارات البرلمان بشكل عام يتناسب في الغالب مع أهمية الموضوع المطلوب اتخاذ المجلس قرار فيه، إذ كلما كان الموضوع المعروض على المجلس هاماً كلما تطلب نصاباً قانونياً أعلى.

### ثالثاً: الأغلبية المطلقة (أو الأكثرية المطلقة):

استقر العمل في احتساب (الأغلبية المطلقة) نصاب قانوني لاجتماعات وقرارات المجالس واللجان بشكل عام على أنها (النصف زائداً واحداً) في جميع الحالات، إلا أن ذلك لا يشكل قاعدة عامة تطبق على المجالس واللجان أياً كان عددها. فهناك مجالس تتكون من عدد زوجي وهي المجالس التي يكون للمشرع الدستوري أو القانون العادي خيار في تحديد عددها بأن يكون زوجياً وهذا متاح في الدستور وفي القوانين العادية التي تنظم المجالس التشريعية والمجالس البلدية والمجالس الإدارية بشكل عام. وهناك مجالس تتكون من عدد فردي من الأعضاء وهي المجالس التي تتكون بحكم الأمر الواقع الذي يحكم العدد ولا يكون للمشرع خيار في ذلك كأن ينص قانون الجامعات الرسمية على أن يتشكل مجلس العمداء في الجامعة من عمداء الكليات فيها، وكان عدد الكليات بحكم الأمر الواقع إحدى عشر كلية. ومن هنا يثور التساؤل حول معيار احتساب الأصوات الصحيحة المعطاة للأغلبية المطلقة وخاصة في إصدار القرارات في المجالس التشريعية؟

يمكن القول في الإجابة عن هذا التساؤل أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجالس التشريعية هي أغلبية عادية وهي تعني أصوات أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة بأي قدر وليس (نصف أصوات المجلس زائداً واحداً) سواء في احتساب الأغلبية المطلقة لصحة الاجتماع أو لصحة القرارات. وهذا ما تشترطه معظم دساتير الدول النيابية لصحة انعقاد جلسات المجالس التشريعية حيث تنص على اشتراط حضور (أكثر من نصف أعضاء المجلس) ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الإماراتي من أنه: " لا تتعقد جلسات المجلس الوطني الاتحادي إلا بحضور الأغلبية المطلقة (أي أكثر من نصف أعضاء المجلس) ووجوب أن

البرلمان، ما لم يقرر الدستور أغلبية أخرى منها أغلبية الثلثين، وأغلبية ثلاثة أرباع، وأغلبية أربعة أخماس بالنسبة لبعض القرارات التي يتخذها البرلمان ". (4) إلا أن تقدير المشرع الدستوري للموضوعات التي تتطلب تحقق نصاب الإجماع لاجتماعات المجالس التشريعية أو لإصدار قراراتها يجب أن يكون دقيقاً إذ ليس من الصواب الاعتقاد دائماً أن الأغلبية الكبيرة - مثل الإجماع أو القربة من الإجماع - تضيحي حماية أكبر على أعضاء المجلس التشريعي وتعطي وزناً أكبر لقراراته.، والعكس - كما يقول أحد الباحثين - (5) هو الصواب، ففي المسائل التي تتطلب لاجازتها أو إقرارها أغلبية أكثر من الثلثين - كالإجماع أو القربة من الإجماع - تنتقل السيطرة في اتخاذ القرارات حول موضوعاتها من يد الأغلبية إلى يد الأقلية طرداً كلما زاد مقدار الأغلبية. ويضرب على ذلك مثلاً هو: أنه في حالة الاقتراحات أو القرارات التي تحتاج أغلبية ثلثي الأصوات لاجازتها، يمكن لمجموعة من ثلث الأعضاء زائد واحداً أن تهزم إرادة المجلس في تلك المسألة. وهكذا كلما زادت النسبة المطلوبة - أي النصاب القانوني - لإجازة اقتراح من الاقتراحات صغر حجم الأقلية التي يؤول إليها حق الاعتراض عليه.

### ثانياً : أغلبية الثلثين:

تعدّ أغلبية الثلثين أكثر أنواع النصاب القانوني استعمالاً في اجتماعات المجالس التشريعية وإصدار قراراتها. وهي تعني أن يصوت مع الاقتراح - قبولاً أو رفضاً - ما لا يقل عن (ثلثي) جميع أعضاء المجلس، أو ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة الذين يحق لهم التصويت، وذلك في اجتماع دعي إليه بطريقة صحيحة واكتمل نصابه القانوني.

وتحدد دساتير الدول النيابية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها الحالات أو الموضوعات التي يستعمل فيها أغلبية الثلثين وهي في الغالب حالات أو موضوعات تتطلب أغلبية خاصة مثل تعديل الدستور أو إلغاء بعض مواده، وغيرها من المسائل الموضوعية المهمة، أياً كان قرار البرلمان، وسواء أكان بالموافقة أم الرفض أم التعديل أحياناً. ويختلف تطبيق نصاب الثلثين على اجتماعات وقرارات البرلمان بين الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلس واحد - مثل لبنان والكويت - حيث يكون تطبيق هذا النصاب واضحاً ومحدد في الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، سواء أكان نصاب الثلثين من جميع أعضاء البرلمان، أم من الأعضاء الحاضرين في جلسة المجلس.

أما في الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين - مثل الأردن والمغرب والبحرين - (6) أحدها منتخب والآخر معين، تشترط دساتيرها لإصدار قرارات (أغلبية الثلثين) من أعضاء

للأعضاء الحاضرين بعد توفر النصاب القانوني للحضور. ويعتبر نصاب الأغلبية النسبية استثناء على الأصل حيث لا يرد إلا بنص ويكون محدداً لحالات معينة على سبيل الحصر ولا يطبق للتصويت على الموضوعات المهمة كتعديل الدستور أو إقرار مشروعات القوانين أو طرح الثقة بالوزراء، إذ تتطلب مثل هذه الموضوعات أغلبية الثلثين أو الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء البرلمان.

وتنص دساتير الدول النيابية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها على أن تكون الأغلبية النسبية المطلوبة لإصدار قرارات البرلمان من عدد الحاضرين في جلسة المجلس، مما أثار التساؤل عن المقصود باصطلاح (الحاضرين بجلطة المجلس)؟ وما إذا كان النص الدستوري أو النظامي في هذه الحالة يعني الأعضاء الحاضرين الذين انعقدت بهم جلسة المجلس أم يقصد بهم من يتبقى من الأعضاء في المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحة وتسرب من تسرب من الأعضاء؟

إن التطبيق السليم لهذا النص الذي أورد اصطلاح (الحاضرين في جلسة المجلس) يقتضي لصحة انعقاد جلسات المجلس ضرورة التزام الأعضاء الذين انعقدت بهم الجلسة صحيحة بالتواجد داخل قاعة المجلس ونظر جدول الأعمال، ومن ثم لن تصح أعمال المجلس إلا بتحقيق الأغلبية المطلوبة وهي الأغلبية النسبية للحاضرين. أما بالنسبة لاتخاذ المجلس قراراته فيمكن أن تكون الأغلبية النسبية للحاضرين مهما تضاعل عددهم، فقد يكون خمسين وقد يكون ثلاثة فقط، وتبقى عندئذ موافقة اثنين منهما كافية لإصدار القرارات، وهذا يعني أنه إذا بدأ الاجتماع صحيحاً استمر في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه بعد تنبيه رئيس المجلس الأعضاء إلى الحضور لقاعة الجلسة. ومن ثم فإنه بمجرد انعقاد الجلسة انعقاداً صحيحاً بحضور الأغلبية النسبية المطلوبة، وبمجرد فوات لحظة الانعقاد تصبح قرارات المجلس بأغلبية الأعضاء الحاضرين صحيحة مهما قل عددهم. ويعلق بعض الباحثين (11) على التفسير الذي يسمح للمجلس التشريعي - في غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة - أن تصدر قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين حتى لو تضاعل عددهم بالقول: إن مثل هذا التفسير يقلل من فاعلية المجلس التشريعي، بما يكفل للحكومة تمرير أي مشروع قانون وفي أي وقت وهو ما أدى إلى ضعف البرلمان وانعدام كفاءته التشريعية والرقابية وجعله يقع في دائرة التأثير المباشر للسلطة التنفيذية وتحديدًا رئيس الوزراء، فسلطة التشريع يجب إلا تشترط وهي متأثرة بالاعتبارات السياسية للحكومة، وإنما هي مدفوعة بها وذلك على الرغم من أهمية الوظيفة التشريعية للبرلمان، وعلى أساس

يظل النصاب قائماً طوال الجلسة وليس فقط عند افتتاحها". (7) وما نص عليه دستور مملكة البحرين من أنه: " يشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب حضور (أكثر من نصف أعضائه)". (8) وهذا ما أقرته بعض المحاكم الدستورية في تفسيرها لعبارة (الأغلبية المطلقة) الواردة في الدساتير وتطبيقها في إصدار قرارات المجالس التشريعية حيث قررت بالقول: " (تختلف الأغلبية المطلقة) في حالة ما إذا كان عدد الأصوات الصحيحة المعطاة زوجياً أم فردياً. فإذا كان العدد (زوجياً) تكون الأغلبية المطلقة هي (نصف عدد الأصوات زائداً واحداً)، كأن يكون العدد (60) صوتاً فتكون الأغلبية المطلقة لهذا العدد هي (31) صوتاً أما إذا كان العدد (فردياً) فتتحقق الأغلبية المطلقة بأن يكمل الكسر الناتج عن نصف العدد الصحيح التالي، ومن ثم تكون الأغلبية المطلقة لعدد (59) صوتاً هي (30) صوتاً، ذلك أن نصف العدد وهو (29.5) فيكمل الكسر ليصل إلى العدد الصحيح التالي لرقم (29.5) وهو (30). أما إذا قيل بأن الأغلبية المطلقة هي (نصف الأصوات زائداً واحداً) لكانت النتيجة ثلاثين ونصف وهو ما لا يمكن القبول به". (9)

وقد نصت بعض دساتير الدول النيابية التي تتكون فيها بعض المجالس التشريعية من عدد فردي محدود من الأعضاء - وهو عدد محدد بحكم الأمر الواقع - على احتساب الأغلبية (سواء أغلبية الثلثين أو الأغلبية المطلقة) رقماً وليس نصاباً لأن هاتين الأغليبتين لا تنطبقان. ومثال ذلك: ما نص عليه الدستور الإماراتي من تحديد نصاب الأغلبية المطلقة رقماً صحيحاً لصحة اجتماعات وقرارات المجلس الأعلى للاتحاد المكون من (7) أعضاء هم حكام الإمارات السبعة التي يتكون منها الاتحاد. حيث اشترط الدستور لصحة انعقاد جلسات هذا المجلس، ولصحة انتخاب رئيس الاتحاد، وفي المسائل الموضوعية الأخرى كتعديل الدستور أغلبية هي (موافقة 5 أصوات على الأقل من 7) وذلك لأن نصاب الثلثين من عدد (7) غير ممكن. أما القرارات التي يصدرها المجلس في المسائل الاجرائية فاشترط الدستور لصحتها صدورها (بأغلبية 4 أصوات من 7) وهي تعادل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، لأن نصاب النصف زائداً واحداً هو (3.5) لا ينطبق مما اقتضى جبر الكسر ليصبح عدداً صحيحاً، أي موافقة أربعة أعضاء وهو نصاب أكثر من النصف. (10)

**رابعا: الأغلبية النسبية:**

تعني الأغلبية النسبية: العدد الأكبر من أصوات المقترعين دون بلوغ الأغلبية المطلقة. ويقصد بها في مجال اجتماعات وقرارات المجالس التشريعية تطلب نسبة معينة من التصويت

عليه الدستور الأردني المعدل بأنه: "عند تساوي الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح".<sup>(15)</sup>

والدستور الإماراتي الذي نص على أنه: "إذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة".<sup>(16)</sup> والدستور البحريني الذي نص على أنه: "وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس".<sup>(17)</sup>

النوع الثاني: الدساتير التي تطبق قاعدة التساوي بطريقة مغايرة في حالات معينة كانتخاب رئيس المجلس فتعطي الأولوية في حالة التساوي لمعيار السن والقرعة. ومثال ذلك: ما نص عليه الدستور اللبناني من أنه: "في حالة تساوي الأصوات بين المرشحين لرئاسة المجلس يعتبر المرشح الأكبر سناً منتخباً".<sup>(18)</sup> وما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي في حالة التساوي بين المرشحين لرئاسة المجلس من أنه: "في حالة تعادل الأصوات يعتبر المرشح الأصغر سناً فائزاً، ويتم اللجوء إلى القرعة للإعلان عن الفائز إذا حصل التساوي في السن".<sup>(19)</sup>

وما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في حالة التساوي بين المرشحين لرئاسة المجلس من أنه: "في حالة التساوي في الحصول على الأكثرية النسبية بين المرشحين لرئاسة المجلس تجري القرعة بينهم".<sup>(20)</sup>

النوع الثالث: الدساتير التي لم تأخذ بقاعدة التساوي عند التصويت على قرارات البرلمان بشكل عام ولم تجز لرئيس البرلمان ترجيح رأي إذا تساوت الآراء بين موافق ومعارض، واعتبرت حالة التساوي في التصويت على قرارات البرلمان بمثابة رفض في موضوعات معينة. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور المصري الجديد من أنه: "عند تساوي الآراء يعدّ الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً".<sup>(21)</sup> وبالتالي لا يعتد بالجانب الذي يكون فيه رئيس المجلس. وما نص عليه الدستور الكويتي من أنه: "وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً".<sup>(22)</sup> ورأى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي تعادل الأصوات في التصويت على القضايا المعروضة على مجلس النواب للمرة الثانية غير مصادق عليها".<sup>(23)</sup>

## المبحث الثاني

### النصاب القانوني لصحة اجتماعات المجالس التشريعية

تتباين الأحكام الخاصة باجتماعات المجالس التشريعية من مجلس لآخر من حيث إجراءات الدعوة لهذه الاجتماعات، ومواعيدها، ومدى علانيتها وسريتها، ومكان انعقادها، والنصاب القانوني المطلوب لصحة هذه الاجتماعات وحالات

أن أي إصلاح في المجتمع - سواء كان سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً - هو في حقيقته إصلاح تشريعي، وهو ما لم يمكن أن يتحقق في ظل مثل هذه النصوص.

وحسناً فعل المشرع الدستوري الأردني عندما عالج هذه الإشكالية فنص الدستور الأردني المعدل على أنه: "لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وتستمر الجلسة قانونية ما دامت هذه الأغلبية حاضرة".<sup>(12)</sup>

### خامساً: حالة التساوي:

تعني حالة التساوي في مجال التصويت على قرارات المجالس التشريعية تعادل الأصوات بأن تأتي الأصوات مع الاقتراح لصالح مرشح أو أكثر أو لصالح القرار مثل ضدها.

وقد طبقت البرلمانات العريقة - كمجلس العموم البريطاني - قاعدة التساوي عند التصويت على قرارات المجلس، وذلك عندما تقدم زعيم المعارضة في المجلس باقتراح تعديل (قانون الانضمام للبروتوكول الاجتماعي لاتفاقية ماستريخت) والذي تقدم به رئيس الوزراء، حيث انقسم المجلس في التصويت على اقتراح التعديل بين (317 عضواً للمؤيدين للاقتراح و317 للمعارضين له) وقد صوت رئيس المجلس ضد الاقتراح (مع المعارضين) وذلك بحجة أن اقتراح التعديل يجب أن يحصل على الأغلبية قبل النظر فيه استناداً إلى السوابق البرلمانية وتم رفض الاقتراح بناءً على ذلك.<sup>(13)</sup> وتنص دساتير الدول النيابية عادة على الأصل الذي يقضي بأن صوت رئيس البرلمان هو المرجح عند تساوي الأصوات يستعمله ليرجح به كفة على أخرى إذا تساوت الكفتان في التصويت. وإذا أجاز إعطاء رئيس المجلس الحق في أن يصوت مرتين: مرة كعضو في المجلس، وأخرى بصفته رئيساً فإن ذلك يعدّ تعديلاً على المبادئ الديمقراطية السليمة، فالرئيس عضو في البرلمان وليس هناك سبب معقول يعطي أي عضو الحق في أن يصوت مرتين، وقد كان من المنطق في إعطاء الرئيس صوتين هو أن يستعمل الصوت الثاني كصوت ترجيح فقط ويحل بالتالي عقدة نشأت بتعادل الأصوات، ولكن حقيقة أن تعادل الأصوات نفسه يحسم المسألة بسقوطها ولا يترك المسألة بحاجة إلى حسم.<sup>(14)</sup>

وتنقسم دساتير الدول النيابية بالنسبة للنصاب الخاص بحالة التساوي وأثره في قرارات البرلمان إلى ثلاثة أنواع:

النوع الأول: الدساتير التي تنص صراحة على الأخذ بحالة التساوي وترجح صوت رئيس البرلمان عند تساوي الأصوات في حال التصويت على القرارات، ويكون هذا النص في الغالب بالصيغة التالية: "وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت إلى جانبه الرئيس". ومن أمثلة هذه الدساتير ما نص

العدد بعد البدء بنظر جدول الأعمال ولم يعترض أحد من الأعضاء على ذلك، فإن لم يكن العدد متوفراً لزم التأجيل، ولا يؤخذ الرأي على الموضوع المعروض على الجلسة. ولضمان اكتمال العدد القانوني المطلوب لانعقاد جلسة المجلس أوجب بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات تلاوة أسماء أعضاء البرلمان الغائبين عن جلسة المجلس من واقع سجلات الحضور وذلك للتحقق من قانونية العدد وهو أمر معتاد في معظم برلمانات الدول النيابية. وهذا ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من أن: " تتلى بعد افتتاح الجلسة أسماء الأعضاء، ثم أسماء المعتذرين منهم والغائبين عن الجلسة الماضية دون إذن أو اخطار".<sup>(26)</sup> وما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي من أنه: " تسجل أسماء الأعضاء الحاضرين والمعتذرين عن الحضور والمتغييبين بدون عذر في محضر كل جلسة وتبلغ لمكتب المجلس. كما تتلى أسماء المتغييبين في بداية الاجتماع الموالي وتسجل أسماء الذين تغيبوا دون أن يبرروا ذلك في النشرة الداخلية للمجلس وموقعه الإلكتروني".<sup>(27)</sup>

ومن العوامل المؤثرة في توفر النصاب القانوني المطلوب لصحة اجتماعات البرلمان تحديد فترات ومواعيد عقد جلسات البرلمان وتوقيتها. وهو أمر يختلف من برلمان لآخر، ففي بعض البرلمانات يمكن أن تعقد جلسات البرلمان بشكل دوري، وفي برلمانات أخرى تعقد الجلسات كلما دعت الحاجة إلى ذلك، سواء كان البرلمان في دور الانعقاد التشريعي العادي أم في غيره، وهذا هو المبدأ السائد في معظم برلمانات الدول النيابية. وقد تجيز بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات أن يفوض المجلس رئيسته في تحديد موعد الجلسات القادمة. إلا أنه إذا حدد الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان مواعيد قانونية لعقد جلسات المجلس فإن عقد الجلسات خارج هذه المواعيد يجعل الاجتماع باطلاً. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور اللبناني من أن: " كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يعد باطلاً حكماً أو مخالفاً للقانون ".<sup>(28)</sup> وما نص عليه الدستور البحريني من أنه: " كل اجتماع يعقده مجلس الشورى أو مجلس النواب في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً وتبطل القرارات التي تصدر عنه ".<sup>(29)</sup> وكذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من أن: " كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه".<sup>(30)</sup> ولضمان حضور العدد القانوني المطلوب لصحة اجتماع البرلمان على رئاسة البرلمان مراعاة تحديد أيام عقد الجلسات في مواعيد تسهل على الحكومة والوزراء أن

حضور وتغيب أعضاء هذه المجالس عن اجتماعاتها وظاهرة فقدان النصاب القانوني لهذه الاجتماعات. ونعرض فيما يلي الأغلبية المطلوبة لصحة عقد جلسات البرلمانات وظاهرة تغيب النواب عن هذه الجلسات وفقدان النصاب وذلك في المطلبين التاليين:

**المطلب الأول: الأغلبية المطلوبة لصحة عقد جلسات البرلمان.**

تحدد دساتير الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها النصاب القانوني المطلوب لصحة انعقاد جلسات البرلمان، وهي الغالب الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان، أي ما يزيد عن نصف عدد الأعضاء. وعند احتساب الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس لأغراض صحة اجتماعه يجب الاعتداد بعدد النواب الحاضرين في الجلسة عند التصويت على الموضوعات المعروضة على جلسة المجلس دون اعتبار لمن يكون منهم خارج القاعة، إلا أن غياب النائب أثناء الجلسة ثم عودته لا يعد غياباً، إذ إن النواب غير ملزمين بالبقاء في مقاعدهم ولهم الحرية المطلقة في الانصراف أو البقاء وهم دائماً مستعدون للاستماع لمناقشات المجلس. وقد جرت الممارسة البرلمانية على أن العبرة بعدد الحاضرين من النواب عند بدء انعقاد جلسة البرلمان ولو استمرت الجلسة ليوم تالي، والاكتفاء بتوفر الأغلبية المطلوبة لحظة الجلسة ولا يشترط تكامل العدد القانوني عند اتخاذ الإجراءات الإدارية البسيطة داخل المجلس.<sup>(24)</sup>

### المطلب الأول: الأغلبية المطلوبة لصحة عقد جلسات البرلمان

تحدد دساتير الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها النصاب القانوني المطلوب لصحة انعقاد جلسات البرلمان، وهي الغالب الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان، أي ما يزيد عن نصف عدد الأعضاء. وعند احتساب الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس لأغراض صحة اجتماعه يجب الاعتداد بعدد النواب الحاضرين في الجلسة عند التصويت على الموضوعات المعروضة على جلسة المجلس دون اعتبار لمن يكون منهم خارج القاعة، إلا أن غياب النائب أثناء الجلسة ثم عودته لا يعد غياباً، إذ إن النواب غير ملزمين بالبقاء في مقاعدهم ولهم الحرية المطلقة في الانصراف أو البقاء وهم دائماً مستعدون للاستماع لمناقشات المجلس. وقد جرت الممارسة البرلمانية على أن العبرة بعدد الحاضرين من النواب عند بدء انعقاد جلسة البرلمان ولو استمرت الجلسة ليوم تالي، والاكتفاء بتوفر الأغلبية المطلوبة لحظة الجلسة ولا يشترط تكامل العدد القانوني عند اتخاذ الإجراءات الإدارية البسيطة داخل المجلس.<sup>(24)</sup>

وأجازت الأنظمة الداخلية لبعض البرلمانات - في حالة عدم توفر الأغلبية القانونية اللازمة لصحة انعقاد جلسة البرلمان - للمجلس تأجيل جلسات المجلس إلى وقت محدد، وإذا لم يكتمل النصاب القانوني بعد انتهاء هذا الوقت يتم تأجيل الانعقاد إلى جلسة مقبلة لعدم قانونية عدد الأعضاء الحاضرين. وهذا ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بأنه: " يفتتح الرئيس الجلسة في الموعد المحدد فإذا لم تحضر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس يؤخر افتتاحها نصف ساعة، وإذا مضت هذه المدة ولم يكتمل النصاب القانوني يحدد الرئيس موعد الجلسة القادمة".<sup>(25)</sup>

كما يقضي الأصل بأنه بعد البدء بانعقاد الجلسة ونظر جدول الأعمال لا مجال لاثارة موضوع اكتمال العدد القانوني المطلوب لصحة انعقاد الجلسة، إذ لا محل لاثارة مسألة قانونية

فيه النصاب القانوني لأهميته، وإلا فإنه يعد تقويتاً على بعض الأعضاء الغائبين الذين يكونوا قد طلبوا الكلمة ثم انصرفوا اعتقاداً منهم بأن المناقشة ستطول وأن الجلسة سترفع قبل أن يأتي دورهم في الكلام، وهذه النسبة هي أغلبية الحاضرين في الجلسة مهما كان عددهم. وذهب رأي آخر - على عكس الرأي الأول - إلى أنه لا محل للأخذ بهذا الرأي لأنه يسمح لمن غاب من الأعضاء أن يتخذ من مخالفته هذه عذراً للحيلولة دون إقفال باب المناقشة، على أن فتح باب المناقشة من جديد يمكن الوصول إليه بتقديم طلب من عدد من الأعضاء. (34)

وبالنسبة لعينية وسرية اجتماعات البرلمان التي يتوفر فيها النصاب القانوني لصحة هذه الاجتماعات فالأصل أن العمل البرلماني يتم بشكل علني، وهذا هو المبدأ الذي أقرته دساتير الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها وفي حالات استثنائية تقتضي طبيعة بعض المعلومات المعروضة على البرلمان أن تكون سرية وعندئذ يتم النص على ذلك صراحة. وتقتضي الحكمة من سرية الاجتماعات في مثل هذه الحالات أن تجري مناقشة الموضوعات المعروضة في جلسة البرلمان بصراحة تامة دون أن يتأثر النواب بالضغوط التي يمكن أن تمارس عليهم نتيجة العلانية. كما أن سرية الجلسات تسمح بإجراء المصالحة بين أعضاء البرلمان عند وجود خلافات وتؤدي إلى الوصول إلى قرارات سريعة ومرضية. (35)

وقد كان موضوع علنية وسرية اجتماعات البرلمان محل خلاف في الفقه الدستوري: فذهب أنصار علانية اجتماعات البرلمان: إلى القول بوجود أن تكفل العلانية لهذه الاجتماعات وخاصة في الحالات التي يكون المقصود منها إطلاع الرأي العام على أهم المسائل وحماية نظام الحكم وسمعة الحكومة، وكذلك الحالات التي لا يكون في إذاعة محاضر جلسات البرلمان بشأنها الحاق ضرر بالمصلحة العامة. (36)

في حين ذهب رأي آخر إلى القول: بوجود التزام النص النظامي الذي يقضي بسرية بعض اجتماعات البرلمان وعدم الاجتهاد فيه. فإعمال أحكام السرية في اجتماعات البرلمان هو إعمال لنص صريح لم يوجد ما يخالفه صراحة أو ضمناً. ذلك أن سرية العمل في بعض جلسات البرلمان هي من العوامل المساعدة على تهيئة مناخ الحياء لأعضائه، وعليه فلا يجوز بحال من الأحوال نشر شيء عن جلسات البرلمان التي أوجب النظام سريتها، ولا تناول الموضوعات التي أولى البرلمان بحثها وتحقيقها. (37)

وفي الأردن حدد الدستور الأردني المعدل والنظام الداخلي لمجلس النواب الأحكام الخاصة بعلانية اجتماعات مجلس

يتفرغوا في أيام معينة في الأسبوع لأعمال وزاراتهم المختلفة وخاصة في مواسم معينة كالجلسات التي يعقدها البرلمان خلال شهر رمضان في ساعات متأخرة من الليل. وكذلك مراعاة التنسيق بين مواعيد عقد جلسات البرلمان ومواعيد عقد جلسات اللجان البرلمانية لتمكين أكبر عدد ممكن من النواب من حضورها وحتى لا يدلي الوزراء ببياناتهم أمامها مرة واحدة. يضاف إلى ذلك أن هناك أحداث معينة قد تقتضي وقف جلسات البرلمان سواء لبضع دقائق أو لأيام محددة، أو تعطيل هذه الجلسات بعد استقالة الحكومة وقبل تشكيل حكومة أخرى، لأن اجتماعات البرلمان بدون الحكومة تعتبر غير قانونية، إذ يشترط ألا يعمل البرلمان عملاً إلا إذا كانت الحكومة موجودة.

وبالنسبة للمناقشات التي تدور بين أعضاء البرلمان في أثناء انعقاد جلساته فقد نظمت اللوائح الداخلية للبرلمانات هذه المناقشات من حيث ترتيبها وأولوية الكلام بالنسبة للنواب، وإقفال باب المناقشة، والمدة المحددة لكل نائب في إبداء رأيه. ومثال ذلك: ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في الفصل الحادي عشر تحت عنوان: نظام الكلام. حيث حدد الحالات التي يؤذن فيها للنائب الكلام في الجلسة وهي " نقاط النظام، وطلب تأجيل النقاش، وطلب تصحيح واقعة مدعى بها، وطلب الرد على قول يمس طالب الكلام، وطلب سحب الاقتراح، وطلب إحالة الموضوع المعروض على الجلسة إلى لجنة برلمانية، وطلب إقفال باب المناقشة". (31)

أما بالنسبة لإقفال باب المناقشة حول الموضوع المعروض على جلسة البرلمان فقد نصت بعض اللوائح الداخلية لبرلمانات الدول النيابية على الضوابط التي تحكم ذلك. ومثال ذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه: " يشترط لقفل باب المناقشة أن يكون قد سبق الإذن بالكلام لاثنتين من المؤيدين واثنتين من المعارضين على الأقل ". (32) وما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من أنه: " لا يجوز إقفال باب المناقشة إلا إذا تكلم في الموضوع المطروح للنقاش ثلاثة من مؤيديه وثلاثة من معارضييه على الأقل إن وجدوا". (33)

وبلاحظ على هذين النصين أنهما لم يحددا ما إذا كان انتهاء المناقشة وإقفال الباب فيها في جلسة البرلمان حول الموضوع المعروض يستوجب نصاب قانوني معين لإقفال باب المناقشة؟

يستفاد من الممارسة البرلمانية أن هذا التساؤل كان قد أثر في إحدى جلسات مجلس الشعب المصري وظهر حوله رأيان داخل المجلس: الرأي الأول: ذهب إلى أن إقفال باب المناقشة للموضوعات المعروضة على اجتماع المجلس يجب أن يتوفر

دوائريهم، وقضاء الوقت إما أمام الوزراء في المجلس - وخاصة الوزراء والنواب في الدول التي تسمح دستورها بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة (41) - أو خارج البرلمان على أبواب الوزراء للحصول على الخدمات الشخصية لهم أو الخدمات للناخبين في دوائريهم.

4- أسباب تعود إلى قوة وحزم البرلمان في تعامله مع النواب: وذلك من خلال التساهل إزاء غياب أعضاء البرلمان عن اجتماعاته بإذن أو بدون إذن، وقد يصل الأمر إلى توقيع بعض الأعضاء بعضهم عن بعض بأسمائهم في محاضر الحضور والغياب في المجلس.

5- أسباب تعود إلى أهمية القضايا المثارة في اجتماعات البرلمان: حيث تتنوع وتتعدد النسب للحضور والغياب وفق اهتمام أعضاء البرلمان بالموضوعات التي تعرض على البرلمان، إذ تزيد نسبة حضور الأعضاء عند مناقشة موضوعات مهمة مثل: تعديل الدستور، وإقرار مشروعات القوانين المهمة والمستعجلة، وحجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، حيث تجذب مثل هذه الموضوعات أكبر عدد من أعضاء البرلمان لحضور جلساته والمشاركة في المناقشات حولها.

وتعدّ ظاهرة غياب أعضاء البرلمان عن حضور جلساته - بعدد أو بدون عذر - من الظواهر السلبية التي تطبع أعمال البرلمان بعدم الجدية، حيث رسخت صور المقاعد الفارغة في قاعة الجلسات موقفاً شعبياً سلبياً تجاه العمل البرلماني وهزت مصداقية السلطة التشريعية لدى الرأي العام ولعل النسب المنخفضة لعدد المشاركين في الانتخابات النيابية تفسير لذلك. حتى أصبح عدد الأصوات الهزيل الذي يصادق به البرلمان على مشروعات القوانين يرهق مصير البلاد ومستقبلها لعقود طويلة، كما أصبح موضع تعليقات الصحفيين وانتقاداتهم.

ولعل من المفيد الإشارة إلى أن ظاهرة تغيب النواب عن جلسات البرلمان وفقدان النصاب القانوني لاجتماعاته ليست ظاهرة خاصة بالبرلمانات العربية بل تجدها حتى في أعرق الديمقراطيات، إلا أن الذي يختلف أن هذه الديمقراطيات تحرص على مصداقيتها فلا تكفي بسن الإجراءات التي تحدّ من ظاهرة الغياب وإنما تضعها موضع التنفيذ بوسائل مختلفة منها إصدار تقارير احصائية بنسب حضور البرلمانيين وغيابهم عن جلسات البرلمان، بحيث من يعيد ترشيحه منهم يكون ملزماً أمام ناخبيه بالتصريح في أوراق دعايته الانتخابية بنسبة حضوره في البرلمان.

وفي الأردن تدلنا تجربة البرلمان السابع عشر الحالي -

النواب وسريتها. فنص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن: " جلسات المجلس علنية ويجوز أن تكون سرية إذا طلبت الحكومة أو خمسة نواب على الأقل خطياً، وفي هذه الحالة تخلى قاعة المجلس من الحضور من غير الوزراء والأعيان وأمين عام المجلس ". (38)

كما نص النظام أيضاً على أن: " أ- تعتبر أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي شيء منها إلا بعد إدراجها في جدول الأعمال أو تحويلها إلى الحكومة ". (39)

## المطلب الثاني: ظاهرة تغيب النواب عن الاجتماعات وفقدان النصاب القانوني

يعدّ حضور أعضاء البرلمان اجتماعاته والتزامهم بذلك من القضايا المهمة التي شكلت وما تزال معضلة بالنسبة للكثير من برلمانات الدول النيابية، فغياب عدد من أعضاء البرلمان يؤدي إلى الإخلال بالنصاب القانوني المطلوب لصحة اجتماع البرلمان وبالتالي لمشروعية القرارات المتخذة من قبله، مما يؤثر سلباً على مجمل عمل البرلمان ويعيق أداءه لوظيفته التشريعية والرقابية. يضاف إلى ذلك أن غياب عضو البرلمان بل حتى تأخره عن موعد انعقاد الجلسات يجب أن يؤخذ في الاعتبار، لأن ذلك يؤثر على مشاورات ومناقشات البرلمان من جهة وعلى المخرجات من مشروعات القوانين والرقابة البرلمانية بل وشرعية اجتماعاته وقراراته من جهة أخرى.

ويرجع بعض فقهاء القانون الدستوري أسباب ظاهرة غياب أو تغيب أعضاء البرلمان عن اجتماعاته إلى عدة أسباب هي: (40)

1- أسباب سياسية: ترتبط بالخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسيطرة هذه الأخيرة على الأغلبية من أعضاء البرلمان التابعين لها وذلك من خلال الإيعاز إلى الأعضاء الموالين للحكومة بالحضور أو عدم الحضور والسيطرة على أدوات البرلمان في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

2- أسباب اقتصادية واجتماعية: تعود إلى عزوف بعض أعضاء البرلمان - غير الموالين للحكومة - عن حضور اجتماعاته. وقبول البعض الآخر للمبادرات التشريعية - تقديم مشروعات القوانين من الحكومة - لأن معظمهم كانوا قد وصلوا إلى عضوية البرلمان عن طريق دعم الحكومة لهم. فضلاً عن وجود نواب جدد لا يعرفون إلا القليل عن الأدوات الرقابية البرلمانية، وعن أسلوب وإجراءات عمل البرلمان.

3- أسباب ترجع إلى أعضاء البرلمان أنفسهم: ومن هذه الأسباب تغليب المصالح الشخصية للنواب والاستجابة لطلبات

عمله. (43) وقد نصت بعض الأنظمة الداخلية للبرلمان على عدم جواز انصراف النائب الذي حضر جلسة البرلمان قبل ختامها، ومثال ذلك: ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من أنه: " لا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف منها نهائياً قبل ختامها إلا بإذن من الرئيس". (44)

وقد حاولت برلمانات الدول العربية النيابية معالجة ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن جلساته وما يترتب على ذلك من فقدان النصاب القانوني المطلوب لصحة الاجتماعات، وذلك من خلال أنظمتها الداخلية بأساليب مختلفة للحد منها، واقتراح تضمين هذه الأنظمة جزاءات صارمة توقع على النواب الذين يتغيبون بدون أعذار أو يتكرر غيابهم عدة جلسات، وذلك لضمان وصيانة إرادة البرلمان وتعزيزها، وتمكينه من القيام بدوره التشريعي والرقابي الذي رسمه له الدستور.

وقد توزعت هذه الأساليب بين: نشر أسماء النواب المتغيبين عن جلسات البرلمان بدون عذر مقبول في الجريدة الرسمية وفي الصحف اليومية، أو حسم نسبة من راتب النائب الشهري أو مخصصات العضوية عن المدة التي تغيبها، أو حرمانه من المشاركة في الوفود الرسمية، أو اعتباره مستقلاً عند تكرار الغياب عن الجلسات بدون عذر لمرات متعددة يحددها النظام الداخلي للبرلمان.

ومن الأمثلة على ذلك: ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من أنه: " إذا تغيب العضو دون عذر مقبول أو انصرف نهائياً من الجلسة دون إذن من رئيسها ينشر أمر غيابه أو انصرافه في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين على نفقته، وإذا تكرر غيابه في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية ينشر أمر غيابه بذات الطريقة السابقة وتقطع مخصصاته عن المدة التي يتغيبها العضو دون عذر مقبول وينذر الرئيس العضو بهذه الأحكام قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الأحكام السابقة، وإذا تكرر الغياب بدون عذر بعد ذلك عرض أمره على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم اعتباره مستقلاً. (45) كما عالج النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني ومجلس الأعيان ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن جلساته بهدف إلزامهم بالحضور في هذه الاجتماعات فنص على أن: " كل عضو يتغيب بدون عذر عن جلسات المجلس واجتماعات لجانه البرلمانية ثلاث مرات متتالية أو عشر مرات متفرقة خلال الدورة العادية يحرم من المشاركة في الوفود الرسمية خلال تلك الدورة أو الدورة التي تليها". (46) كما فرض النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي جزاءات مالية على النائب الذي يتغيب

على أن تغيب النواب عن اجتماعاته وفقدان النصاب القانوني المطلوب كان يحول في أغلب الأحيان دون عقد الجلسات التشريعية والرقابية للمجلس، حيث كان يمضي على بدء جلسة المجلس ما يقارب الساعة، ويتم التغاضي عن فقدان النصاب ومواصلة عقد الجلسة بمن حضر حتى كان يصل عدد النواب تحت القبة عند رفع الجلسة إلى ستة عشر نائباً فقط. وأن جلسات المجلس كانت تعاني في كثير من الأحيان من مسألة فقدان النصاب القانوني لانعقادها الأمر الذي كان يدفع رئيس المجلس لإرجاء عقدها لمدة نصف ساعة علاوة على النصف ساعة التي نص عليها النظام الداخلي للمجلس لتوفير النصاب القانوني لصحة الاجتماع.

ومثل هذا الوضع لا يتفق مع ما نص عليه الدستور في المادة (84) من أنه: " لا تعتبر جلسة أي من المجلسين (مجلس الأعيان ومجلس النواب) قانونية إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وتستمر الجلسة قانونية ما دامت الأغلبية حاضرة". (42)

وقد كشفت دراسة حديثة أجراها مجلس النواب الأردني السابع عشر الحالي في شهر يناير عام 2015 حول ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن جلساته، أن المجلس كان يعاني من تغيب النواب عن جلساته ولساعات لجانه البرلمانية الدائمة مما كان يستدعي أن تقوم رئاسة المجلس برفع الجلسة أو جلسات اللجان أكثر من مرة لعدم تحقق النصاب القانوني المطلوب لصحة اجتماعاته أو اجتماعات لجانه. وكان المكتب الفني للمجلس (الذي يضم 33 نائباً من بينهم رئيس المجلس ونائبيه ومساعديه ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة العشريين والكتل النيابية الثمانية) يضطر لإصدار قرارات بحسم ما نسبته 10% من بدل التنقلات في حال غياب النائب عن كل جلسة، وعدّ المجلس الغياب المقبول بعذر لسببين فقط هما: السفر خارج البلاد، أو حالة وفاة قريب للنائب من الدرجة الأولى.

وقد حصل في بعض الممارسات البرلمانية - في مجال تهريب النصاب القانوني لاجتماعات البرلمان - أن ينسحب بعض أعضاء البرلمان من الجلسة التي يتم فيها مناقشة بعض الموضوعات المعروضة كتعديل الدستور أو إقرار مشروعات القوانين أو الموضوعات الأخرى بعد حضورهم الجلسة واشترائهم في المناقشة وعند أخذ الرأي عليها (التصويت) بهدف تعطيل عمل البرلمان ومنعه من إصدار قرار بالموضوع. ويعدّ مثل هذا التصرف من الأمور التي لا تجيزها الدساتير أو اللوائح الداخلية للبرلمانات، ولا تتفق مع الواجب البرلماني، وأن فقهاء القانون الدستوري يشبهون مثل هذا التصرف (بالغش والتدليس) وأنه لا يجوز قانوناً أن يستفيد غاش أو مدلس من

مجلس الشعب المصري - وهو محام - قد طلب اجازة من المجلس وتغيب عن اجتماعاته وذلك بحجة انشغاله أمام المحاكم لمصلحة المتهمين الذين يدافع عنهم، فرأى رئيس المجلس - عند تقدير العذر - أنه إذا كان هناك مصلحة للمتهمين الذين يدافع عنهم ففي عمل المجلس مصلحة الأمة، كما أن المجلس يعتمد على المحامين كما يعتمد على غيرهم من أعضائه، وعليه جرت التقاليد البرلمانية على ألا يكون الترخيص بالإجازة لأعضاء البرلمان إلا لعذر شرعي أو لسبب قهري.<sup>(50)</sup> وتسهيلاً على رئاسة البرلمان في قبول الأعذار لغياب النواب عن الجلسات حددت بعض اللوائح الداخلية للبرلمانات الأعذار المقبولة للغياب على سبيل الحصر. ومثال ذلك: ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي من أنه: "تعتبر الأعذار التالية مقبولة للغياب عن جلسات المجلس: أ- حضور نشاط رسمي بالدائرة الانتخابية. ب- القيام بمهمة خارج أرض الوطن. ج- الإجازة المرضية.<sup>(51)</sup> د- العطلة السنوية. هـ - مهمة نيابية أو رسمية ذات طابع وطني. و- المشاركة في دورات مجالس الجماعات الترابية أو الغرف المهنية بالنسبة للنوابات والنواب الذين يتحملون مسؤولية بهذه المجالس".<sup>(52)</sup>

### المبحث الثالث

#### النصاب القانوني لصحة قرارات المجالس التشريعية

تتباين الأحكام الخاصة بالنصاب القانوني المطلوب لصحة القرارات التي تصدر عن البرلمان من برلمان لآخر، حيث تشترط دساتير الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها أنصبة قانونية متفاوتة وفق طبيعة الموضوع المعروض على البرلمان، حيث تشترط نصاباً قانونياً أعلى للموضوعات المهمة كتعديل الدستور، وإقرار مشروعات القوانين، وطرح الثقة بالوزارة أو الوزراء، في حين تشترط نصاباً قانونياً أدنى للموضوعات الاجرائية، كالإجراءات الخاصة بجدول أعمال الجلسات وتأجيلها وإقفال باب المناقشة وغيرها. كما تحدد أيضاً آليات التصويت على قرارات البرلمان ومعايير احتساب الأصوات عند التصويت على القرارات.

ونعرض فيما يلي لهذه الموضوعات في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: النصاب القانوني لصحة قرارات البرلمان في المجال التشريعي.

المطلب الثاني: النصاب القانوني لصحة قرارات البرلمان في المجال الرقابي.

المطلب الثالث: آلية التصويت على قرارات البرلمان واحتساب الأصوات.

عن جلسات المجلس فنص على أن: "يتم اقتطاع من مبلغ التعويضات الشهرية الممنوحة للنائبة أو النائب بحسب عدد الأيام التي تغيب فيها بدون عذر مقبول، ويعلن رئيس المجلس عن هذا الاجراء في جلسة عامة وينشر في النشرة الداخلية للمجلس والجريدة الرسمية".<sup>(47)</sup> كما رأيت بعض الأنظمة الداخلية لبرلمانات بعض الدول حضور الجلسات البرلمانية إلزامي ورتبت على الإخلال بهذا الالتزام الاستقالة الحكيمة أو إسقاط العضوية. ومثال ذلك ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني من أن: "حضور جلسات المجلس إلزامي، ويعدّ مستقيلاً حكماً عضو البرلمان أو عضو اللجنة البرلمانية الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع مقدم وفقاً لأحكام المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس والخاصة بتغيب النواب عن جلسات المجلس".<sup>(48)</sup> وكذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب السوداني من أن: "لرئيس المجلس الحق في إنذار عضو البرلمان حال تغيبه ست جلسات وتسقط عضويته إذا غاب دورة كاملة بدون عذر أو إذن مسبق".<sup>(49)</sup>

ويستفاد من النصوص السابقة التي نصت عليها اللوائح الداخلية لبرلمانات بعض الدول العربية والخاصة بمعالجة ظاهرة تغيب النواب عن جلسات البرلمان أنها جاءت متفاوتة فيما بينها من حيث نوع الجزاءات، فبعضها نص على جزاءات مالية تتمثل في الحسم من راتب النائب أو من مخصصاته، وبعضها جزاءات أدبية تتمثل في منعه من المشاركة في الوفود الرسمية خلال الدورة البرلمانية التي يتغيب فيها بدون عذر أو إذن، أو نشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية أو الجرائد اليومية أو نشرة البرلمان، أو إسقاط العضوية عن النائب، أو اعتباره مستقيلاً حكماً إذا تغيب عدداً من الجلسات سواء أكانت متوالية أم متتالية. إلا أن جميع أشكال هذه الجزاءات - رغم تنوعها وتعددتها وشدة بعضها - فإنها لم تحد من ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان، الأمر الذي يتطلب تفعيل هذه الجزاءات من جهة، ومعالجة الأسباب التي تؤدي إلى توسع هذه الظاهرة والتي ذكرنا بعضها سابقاً.

أما بالنسبة لتقدير الأعذار لغياب النائب عن جلسات البرلمان فيعود ذلك للبرلمان نفسه وذلك وفق طبيعة العذر وظروف النائب إلا إذا حدد النظام الداخلي للبرلمان حصرياً الأعذار المقبولة للغياب كسفر النائب خارج الدولة، أو وفاة أحد أقربائه من الدرجة الأولى كما هو الحال في بعض الأنظمة البرلمانية. وقد جرت الممارسة البرلمانية في بعض برلمانات الدول النيابية على عدم اعتبار أعمال النائب (الشخصية أو المهنية) عذراً مقبولاً للتغيب عن جلسات البرلمان. ومن الأمثلة التطبيقية لذلك أن أحد أعضاء

## المطلب الأول: النصاب القانوني لصحة قرارات البرلمان في المجال التشريعي

تحتل قرارات البرلمان في المجال التشريعي بأهمية خاصة من حيث إجراءات تقديم مشروعات هذه التشريعات للبرلمان، والنصاب القانوني المطلوب لإقرارها، سواء تعلق موضوع هذه التشريعات بإقرار تعديل الدستور أو إقرار مشروعات القوانين الجديدة أو إقرار تعديل التشريعات النافذة. سواء تم في الدول النيابية التي يتكون فيها البرلمان من مجلس واحد منتخب، أو الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين (مجلس منتخب ومجلس معين) حيث تحدد الأنظمة الداخلية لهذه المجالس النصاب القانوني المطلوب لصحة قراراتها في المجال التشريعي. ونعرض فيما يلي الأحكام الخاصة بالنصاب القانوني المطلوب لإقرار تعديل الدستور أو إقرار مشروعات القوانين في فرعين:

الفرع الأول: النصاب القانوني المطلوب لإقرار تعديل الدستور.

الفرع الثاني: النصاب القانوني لإقرار مشروعات القوانين.

### الفرع الأول: النصاب القانوني المطلوب لإقرار تعديل الدستور

تتطلب التعديلات الدستورية من حيث إعدادها وصياغتها وادماجها في نسيج الدستور نصاً قانونياً خاصاً وعالياً وخاصة عند توزيع العمل التشريعي بين مجلسين - مجلس منتخب ومجلس معين - حيث يتطلب التعديل الدستوري الالتزام بالآليات والإجراءات التي تحكم نظام عملهما، والأحكام الخاصة باجتماعهما المشترك، وعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية والضوابط التي تحكم التوازن والتعاون بينهما. فضلاً عن أن التعديلات المراد إدخالها على الدستور تحمل اصلاحات دستورية لم تكن في الحسبان عند وضع الدستور، وبالتالي فإن تغيير الظروف بين وضع الدستور ووقت تعديله يقتضي اشتراط المشرع في معظم دساتير الدول النيابية أن تتم الموافقة على التعديلات الدستورية بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان في حدها الأدنى. وقد كان الدستور الأمريكي الاتحادي الصادر عام 1787 والمعدل عام 1791 من أوائل دساتير الدول النيابية التي حددت نصاً قانونياً خاصاً لتعديل الدستور حيث نصت المادة الخامسة منه على أن: " للكونجرس أن يقترح كلما رأى (ثلثا المجلسين) ضرورة لذلك تعديل الدستور أو أن يدعو بناء على رغبة (ثلثي المجالس التشريعية للولايات المختلفة) إلى مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين جزءاً من هذا الدستور من حيث جميع الأهداف والغايات عندما توافق عليها المجالس

التشريعية (ثلاثة أرباع الولايات) أو عندما يوافق عليها (مؤتمرات عقدت في ثلاثة أرباع الولايات) أيًا كانت وسيلة التعديلات التي يقترحها الكونجرس". والأصل أن النصاب القانوني المطلوب لصحة إقرار تعديل الدستور هي في الغالب ثلثي أعضاء البرلمان، سواء في الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلس واحد أو الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين أحدهما منتخب والآخر معين. - فبالنسبة للدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلس واحد منتخب، حددت دساتيرها نصاً قانونياً خاصاً لإقرار تعديل الدستور هو في بعضها نصاب الثلثين وبعضها نصاب أعلى هو نصاب ثلاثة أرباع. ومثال النوع الأول: ما نص عليه الدستور الكويتي من أنه: " للأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو بإضافة أحكام جديدة إليه. وإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشتط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس". (53) ومثال النوع الثاني: ما نص عليه الدستور السوري من اشتراط موافقة أغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس لتعديل الدستور". (54)

- وبالنسبة للدول النيابية التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين (مجلس منتخب ومجلس معين)، كما هو الحال في المغرب والأردن، تتضمن دساتيرها أحكاماً خاصة بشأن إجراءات تعديل الدستور تتعلق باجتماع مشترك بين المجلسين، وينظم عملهما، وبالنصاب القانوني اللازم لإقرار تعديل الدستور.

ففي المغرب: نص الدستور المغربي على أنه: "لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي البرلمان - مجلس النواب ومجلس المستشارين - إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس". (55) كما نص الدستور أيضاً على أن: " تعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء وتكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء، ويصادق البرلمان المنعقد بدعوة من الملك في اجتماع مشترك لمجلسيه على مشروع هذه المراجعة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم". (56) وفي الأردن: تطلب الدستور الأردني المعدل لإقرار تعديل الدستور اجتماع المجلسين معاً (مجلس النواب ومجلس الأعيان) في اجتماع مشترك، كما تطلب أغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وهي أغلبية مختلفة عن الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون أو تعديل القانون

النافذ. فنص على أنه: "يشترط لإقرار تعديل الدستور أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلس الأعيان والنواب، وفي حال اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (92) من الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك". (57)

وبتحليل العبارات المتقدمة الواردة في النصوص الدستورية الخاصة بتحديد النصاب القانوني المطلوب لإقرار تعديل الدستور، وتدقيق النظر فيها وما تحمله من توجيهاً ملزمة يتبين لنا بصورة قاطعة لا تقبل الجدل أو المناقشة مجموعة من الضوابط هي:

1. إن الدستور الأردني المعدل قد تبنى الاتجاه الحديث في تعديل القواعد الدستورية باسناد مهمة التعديل إلى البرلمان بمجلسيه (مجلس النواب ومجلس الأعيان) وبينني على ذلك أنه لا يمكن تعديل الدستور إلا بالطريقة التي يتضمنها في نصوصه وبواسطة السلطة التي حددها. وإلى جانب ذلك جعل حق التعديل لجميع أفراد الشعب أو اعطاء هذه السلطة لأغلبية الشعب من خلال نوابه وبأغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين من أعضاء كل مجلس من المجلسين أسوة بما هو متبع في دساتير الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين. (58)

2. نص الدستور الأردني المعدل على النصاب القانوني المطلوب لصحة الجلسات المشتركة للمجلسين مجتمعين بأن: "لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات". (59) ويلاحظ على هذا النص الذي حدد النصاب القانوني لصحة الاجتماع المشترك بين المجلسين، والنصاب القانوني المطلوب لصحة القرارات الصادرة عنه لإقرار تعديل الدستور في هذا الاجتماع ما يلي:

الملاحظة الأولى: إن نصاب الحضور لصحة الاجتماع المشترك أصبح بعد تعديل المادة (84) من الدستور الأغلبية المطلقة بعد أن كان أغلبية الثلثين. ويبدو أن السبب في تخفيض النصاب القانوني المطلوب لصحة الجلسات المشتركة للمجلسين هو ما كشف عنه التطبيق العملي من عزوف أعضاء البرلمان عن حضور الجلسات مما كان يجعل نصاب الجلسات غير مكتمل وبالتالي تأجيل الجلسات وهو أمر يعيق عمل المجلسين وخاصة إذا كان الموضوع المعروض على الاجتماع المشترك هو تعديل الدستور، وبالتالي يحد من فعالية دور المجلسين في التشريع والرقابة.

الملاحظة الثانية: إن تقرير نصاب الأغلبية المطلقة

للأعضاء الحاضرين من المجلسين للموافقة على التعديل الدستوري في الاجتماع المشترك قد يؤدي لاعطاء الصوت الأعلى لمجلس الأعيان في حالات معينة. ويمكن تصوير الوضع على النحو التالي: إذا كان عدد أعضاء مجلس النواب (وفق قانون الانتخاب الجديد لعام 2016) هو (130) عضو فإن عدد أعضاء مجلس الأعيان يحكم الدستور هو نصف هذا العدد أي (65) عضواً. وعدد أعضاء المجلسين مجتمعين هو (195) عضو. وتعدّ الجلسة المشتركة للمجلسين قانونية إذا حضرها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين أي أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس النواب (66) عضواً، وأكثر من نصف عدد أعضاء مجلس الأعيان، أي (33) عضواً، ويصبح المجموع (33+66) = 99 عضواً. وفي هذه الحالة يصدر القرار بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين أي أكثر من النصف للعدد (99) وهو تقريباً (51) عضواً. فلو حضر هذه الجلسة جميع أعضاء مجلس الأعيان وتغيب جميع أعضاء مجلس النواب أو عدد كبير منهم، لكان لمجلس الأعيان الصوت الأعلى في إقرار تعديل الدستور.

3. تضمنت النصوص الخاصة بالنصاب القانوني المطلوب لإقرار تعديل الدستور في الاجتماع المشترك بين المجلسين بعض الإجراءات والضوابط التي تتناسب مع أهمية تعديل الدستور، وهي: أن رفض مشروع تعديل الدستور بالصورة المحددة بالنصوص يترتب عليه عدم تقديم مشروع التعديل إلى المجلس في الدورة نفسها. وأن التصويت في المجلسين على إقرار تعديل الدستور يجب أن يتم بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ.

### الفرع الثاني: النصاب القانوني المطلوب لصحة إقرار مشروعات القوانين

يتولى البرلمان في الدول النيابية مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة واقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان في جلسات يتوجب أن يتوفر في اجتماعاتها الأغلبية المطلوبة لصحة هذه الاجتماعات والاكتفاء بتوفر النصاب القانوني للاجتماع لحظة افتتاح الجلسة المخصصة لمناقشة هذه المشروعات حتى لو استمرت الجلسة ليوم تالٍ، وإذا بقيت الجلسة مستمرة فلا يلزم أن يكون العدد قانونياً عند مناقشة مشروع القانون، فالبرلمان يستمر في مناقشة ما يعرض عليه إلا أنه يلزم أن يكون العدد قانونياً عند أخذ الرأي على مشروع القانون بالموافقة أو الرفض. وهكذا جرى العمل البرلماني على أنه إذا بدأت جلسات البرلمان قانونية فهي تستمر قانونية بالنسبة لمناقشة الموضوع أو اتخاذ إجراءات خاصة كرفع

الجلسة مثلاً، أما بالنسبة لاتخاذ قرارات بالموافقة على القرارات التشريعية أو الرقابية فلا بد أن يكون العدد قانونياً وقت التصويت على القرار. أما الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين فهي على نوعين: أغلبية مطلوبة لإقرار مشروع القانون من قبل كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان منفرداً، والأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون من قبل المجلسين مجتمعين في اجتماع مشترك عندما يكون هناك مواد في مشروع القانون مختلف عليها بين المجلسين حيث يوجب الدستور أن يصدر القرار من المجلسين مجتمعين: الحالة الأولى: الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين: أوجب الدستور الأردني المعدل والنظام الداخلي لمجلس النواب أن تكون الأغلبية هي موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب مهما كان قرار المجلس - أي سواء أكان بالموافقة أم بالرفض أم بالتعديل .. حيث ينص الدستور على أن: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو رفضه أو تعديله، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدق القانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك". (60) ثم يحال المشروع إلى مجلس الأعيان للنظر فيه من خلال المداولة والمناقشة أيأ كان القرار بالموافقة أو التعديل أو الرفض. ويشترط لإقرار مشروع القانون أو تعديله أن تجيزه أغلبية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وإذا ما أقر المشروع من قبل المجلسين - مجلس النواب ومجلس الأعيان - بالأكثرية المطلوبة وهي (أغلبية الثلثين) من أعضاء كل مجلس من المجلسين يحال بعد ذلك إلى الملك للتصديق عليه. الحالة الثانية: الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين عندما يكون هناك مواد مختلف عليها بين المجلسين، هي أغلبية الثلثين للمجلسين مجتمعين في اجتماع مشترك. وهذا ما نص عليه الدستور من أنه: "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يُقدم مرة ثانية إلى المجلس بالدورة نفسها". (61). والأصل أن الأغلبية المنصوص عليها في الدستور - وهي ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة المشتركة بين المجلسين - تسري على إقرار جميع مشروعات القوانين أو حتى إقرار تعديل القوانين النافذة أيأ كان نوع القانون وموضوعه. إلا أنه ثار التساؤل في هذا المجال حول ما إذا كان إقرار مشروع بعض القوانين

كقانون الموازنة العامة للدولة يتطلب أغلبية خاصة - كأغلبية الثلثين لجميع أعضاء المجلس - أسوة بالنصاب القانوني المطلوب لإقرار بعض الموضوعات المهمة كتعديل الدستور، أم تكفي لإقراره أغلبية مطلقة للأعضاء الحاضرين؟ لقد أجابت عن هذا التساؤل المحكمة الدستورية الكويتية بالقول: "إن الرأي الراجح في الفقه الدستوري يرى أن قانون الموازنة العامة للدولة هو بطبيعته قانون شكلي لا يتضمن أية قواعد قانونية موضوعية لها صفة العمومية والتجديد، ويعمل به من تاريخ صدوره بغير أثر رجعي، ويكفي لإقراره الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفقاً لأحكام المادة الدستورية التي حددت هذا النصاب ولا يستوجب لإقراره موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان". (62) كما ثار التساؤل حول الأغلبية المطلوبة لإقرار مواد مشروع القانون المختلف فيها بين المجلسين - مجلس النواب ومجلس الأعيان - وهل هي أغلبية الثلثين للأعضاء الحاضرين، أم هي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين؟ في الإجابة عن هذا التساؤل أفتى ديوان تفسير القوانين بالإجابة على هذا التساؤل في قراره التفسيري بالقول: "إن نص المادة (92) من الدستور الأردني المعدل صريحاً ومضمونه (أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين). بينما جاء نص الفقرة (3) من المادة (89) من الدستور بأن (على أن تصدر القرارات عن - مجلس الأعيان والنواب مجتمعين - بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات)، وهذا النص عام يتعلق بالقرارات الصادرة عن مجلس الأمة في جلساته المشتركة على وجه العموم. وحيث أن الخاص يقيد العام، ويؤخذ بالنص الخاص في الحدود التي ورد فيها، وبالتالي فإن ما جاء في المادة (92) من الدستور المعدل بشأن الأغلبية لإصدار القرار المشترك وفقاً لأحكامها هو الأولى بالتطبيق وهي أغلبية (أو أكثرية) ثلثي الأعضاء الحاضرين، مع ملاحظة أن انعقاد الجلسة يكون بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من مجلس الأعيان والنواب". (63) إلا أن دساتير بعض الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين - مجلس منتخب ومجلس معين - لم تأخذ بنفس النصاب القانوني في الاجتماع المشترك للمجلسين لإقرار مشروعات القوانين. ومثال ذلك ما نص عليه دستور مملكة البحرين حيث يتكون المجلس الوطني (البرلمان) فيها من مجلسين (مجلس النواب المكون من أربعين عضواً منتخبون ومجلس الشورى المكون من أربعين عضواً يعينون بأمر ملكي) من أنه: "إذا اختلف المجلسان حول مشروع أي قانون مرتين يجتمع المجلس الوطني (المكون من مجلسين) في اجتماع

يعاد الانتخاب بين المرشحين اللذين حصلوا على أعلى الأصوات، ويعتبر فائزاً من يحصل على الأكثرية النسبية، وإذا تساوت الأصوات تجري القرعة بينهما". (67) وما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي من أنه: "ينتخب الرئيس عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس في الدور الأول، وبالأغلبية النسبية في الدور الثاني". (68) وكذلك ما نص عليه الدستور اللبناني من أن: "يتم انتخاب رئيس المجلس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما على حدة بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة من أصوات المقترعين، وتبنى النتيجة في دورة اقتراع ثالثة على الأغلبية النسبية". (69)

ويلاحظ على النصوص السابقة التي حددت النصاب القانوني لانتخاب رئيس البرلمان أنها تتفاوت فيما بينها في الأغلبية المطلوبة لذلك، فبعضها حدد أغلبية مطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم البرلمان، والبعض الآخر حدد أغلبية نسبية للحاضرين. كما أن بعضها جعل الانتخابات لمنصب الرئيس في دور ثاني وبعضها جعلها في دورة اقتراع ثالثة بحسب عدد المرشحين من أعضاء المجلس لمنصب الرئيس. وأن بعضها أخذ بنظام القرعة عند تساوي الأصوات. إلا أن هذه النصوص لم تبين لنا كيفية الاقتراع في المجلس على انتخاب الرئيس وكيفية احتساب الحضور والغياب وإعلان النتيجة وكلها أمور لازمة لعملية انتخاب رئيس البرلمان. وبالنسبة لانتخاب نواب رئيس البرلمان ومساعديه تحدد اللوائح الداخلية لبرلمانات الدول النيابية آلية هذه الانتخابات والنصاب القانوني المطلوب لذلك، سواء تم ذلك بالطريقة ذاتها والنصاب القانوني المحدد لانتخاب الرئيس أو تم انتخاب كل منهما على حدة.

ومثال ذلك: ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من أنه: "أ- يجري انتخاب النائبين (الأول والثاني) واحداً فواحداً بالطريقة التي يجري فيها انتخاب الرئيس وفقاً لأحكام المادة (14) من هذا النظام. ب- ينتخب المساعدان (الأول والثاني) بقائمة واحدة ويعلن فوز اللذين حصلوا على الأكثرية النسبية بينهم. ج- عند تساوي الأصوات بين مرشحين أو أكثر لنفس المنصب تجري القرعة بينهم". (70)

ويلاحظ على هذا النص أنه لم يحدد بصريح العبارة الأكثرية المطلوبة للفائز بهذا المنصب، وهل هي الأكثرية المطلقة أم الأكثرية النسبية خلافاً لما كان عليه الوضع في النظام الداخلي السابق لمجلس النواب؟ ولهذا تم استفتاء ديوان تفسير القوانين حول هذا الأمر فأجاب بقراره التفسيري بالقول: "حيث إن قواعد التفسير هي قراءة النصوص جملة واحدة، وحيث إن المشرع لم ينص صراحة على (الأغلبية المطلقة)

مشترك برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين". (64)

كما لم تأخذ برلمانات دول نيابية أخرى بنصاب الثلثين للأعضاء الحاضرين لإقرار مشروعات القوانين واكتفت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. ومثال ذلك ما نص عليه دستور جمهورية مصر العربية الجديد من أن: "تصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين بما لا يقل عن ثلث أعضاء مجلس النواب". (65) وما نص عليه الدستور اللبناني من أنه: "لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم يحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه، ويتخذ القرارات بغالبية الأصوات". (66)

### المطلب الثاني: النصاب القانوني لصحة قرارات البرلمان في المجال الرقابي

يباشر البرلمان في النظام النيابي في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال بعض وسائل الرقابة البرلمانية التي يحددها الدستور والتي تشمل: السؤال البرلماني، والاستجواب البرلماني، والتحقيق البرلماني وغيرها، وذلك للكشف عن مدى القصور التشريعي الموجود في موضوع معين وتقدير مدى الحاجة إلى سن تشريع جديد يضبطه من عدمه، وكذلك للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية من قبل الوزراء ومحاسبتهم من خلال الاستجواب البرلماني. وتشمل رقابة البرلمان موضوعات يتطلب الدستور والنظام الداخلي للبرلمان لإقرارها نصاً قانونياً محدداً، ومن أمثلة هذه الموضوعات: انتخاب رئيس البرلمان ونائبه، وطلبات رفع الحصانة النيابية عن عضو البرلمان، وموضوع طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء.

### أولاً- النصاب القانوني لانتخاب رئيس البرلمان ونوابه ومساعديه:

تنص دساتير الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها على النصاب القانوني المطلوب لانتخاب رئيس البرلمان، وهو في الغالب إما الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم البرلمان، أو أغلبية الأعضاء الحاضرين في جلسة البرلمان. ومن أمثلة هذه الدساتير والأنظمة الداخلية لبرلمانات بعض الدول النيابية: ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من أنه: "أ- يعتبر فائزاً بمنصب الرئيس من حصل على الأكثرية المطلقة للحاضرين إذا كان المرشحين للموقع أكثر من اثنين، أما إذا كان المرشحان اثنين فقط فيعتبر فائزاً من يحصل على الأكثرية النسبية، وإذا تساوت الأصوات تجري القرعة بينهما. ب- إذا لم يحصل أي مرشح على تلك الأكثرية

وتحدد الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول النيابية الإجراءات الخاصة برفع الحصانة النيابية، وشروطها، والنصاب القانوني المطلوب لإصدار قرار من المجلس برفعها والآثار التي تترتب عليها. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الأردني المعدل بأنه: "1- لا يوقف أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته أو مالم يقبض عليه في حالة تلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً". (73)

وقد جاء في القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية حول مضمون الفقرة الأولى من المادة السابقة: " أن المشرع الدستوري لم يستثني من القاعدة المنصوص عليها في هذه المادة إلا حالة القبض على أحد أعضاء المجلس متلبساً بجريمة جنائية حيث يجب اعلام المجلس بذلك فوراً أو حالة توقيف العضو خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها حيث يجب على رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم". (74) كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أنه: " أ- إذا وجد المجلس سبباً كافياً لاتخاذ الإجراءات المطلوبة يتخذ قراره برفع الحصانة بالأكثرية المطلقة". (75)

وبالنسبة لقرار إحالة الوزراء إلى المحاكمة أمام المحاكم النظامية المختصة يلاحظ أن الدستور الأردني المعدل قد أوجب صدور قرار الإحالة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب فنص على أن: " لمجلس النواب حق إحالة الوزير إلى النيابة العامة مع ابداء الأسباب المبررة لذلك، ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب". (76) وبهذا ساوى الدستور بين النصاب القانوني المطلوب لرفع الحصانة عن النائب، والنصاب القانوني المطلوب لإحالة الوزير إلى النيابة العامة.

ونرى أن الأغلبية المقررة في الدستور الأردني المعدل لرفع الحصانة النيابية عن النائب - وهي الأغلبية للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب - لا يتناسب مع أهمية موضوع رفع الحصانة عن النائب، ذلك أن الحكمة من تقرير حصانة أعضاء البرلمان أصلاً في معظم دساتير الدول النيابية هي عدم تعرض نشاط البرلمان لنوع من الشلل أو الجمود الذي ينتج عن تردد عضو البرلمان أو حتى الامتناع عن ابداء الرأي خشية المسؤولية عن الاشتراك في المناقشات وابداء الاقتراحات أو غير ذلك من الأنشطة البرلمانية، وكذلك حماية النائب من

لا انتخاب نائب رئيس مجلس النواب فلا بد من تطبيق القواعد العامة للانتخابات في هذه الحالة وهي الأخذ (بالأغلبية النسبية) لأن النص الصريح على أمر ما هو استبعاد ضمني لغيره، أي أن ارادة المشرع قد اتجهت في النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ 2013 إلى تغيير اسلوب انتخاب نائب رئيس مجلس النواب لأن النظام الداخلي السابق للمجلس لعام 1996 قد نص صراحة على انتخاب نائب الرئيس بالطريقة ذاتها التي انتخب فيها الرئيس، وقد أسقط المشرع حكم هذه المادة سالف الذكر على النحو الذي ورد سابقاً، فإن الأصل التاريخي لهذا النص يشكل أساساً لتفسير النص الحالي موضوع طلب التفسير". (71)

ويلاحظ على هذا القرار التفسيري أنه اعتبر النصاب القانوني لانتخاب نائب رئيس مجلس النواب هو (الأغلبية النسبية) وليس (الأغلبية المطلقة) وذلك على خلاف ما كان منصوص عليه في النظام الداخلي السابق للمجلس والذي كان ينص صراحة على أن يتم انتخاب نائب رئيس المجلس بالطريقة ذاتها وبالنصاب القانوني الذي ينتخب بموجبه الرئيس. وأن هذا القرار اعتمد الأصل التاريخي للنص المفسر كأساس لتفسير النص الحالي موضوع طلب التفسير، فجاء هذا التفسير على خلاف ما استقر عليه العمل البرلماني تاريخياً في مجالس النواب السابقة. يضاف إلى ذلك أن مضمون هذا التفسير قد جاء على خلاف ما أخذت به معظم الأنظمة البرلمانية التي ساوت في النصاب القانوني بين انتخاب رئيس البرلمان وانتخاب نائبه، واستخدمت عبارة صريحة للدلالة على ذلك هي: " يتم انتخاب رئيس المجلس ونائب الرئيس. بالأغلبية المطلقة "، وذلك ادراكاً من واضع هذه الأنظمة أن نائب الرئيس يتولى في حالات كثيرة صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس، وهذا ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بأن: " يتولى النائب الأول صلاحيات رئيس المجلس واختصاصاته في حالة غيابه أو تعذر قيامه بمهامه أو اشتراكه في مناقشات المجلس أو عند بحث الأسئلة والاستجابات والاقتراحات التي يقدمها الرئيس باعتباره نائباً في المجلس ". (72) وكل هذه المهام والاختصاصات المناطة بنائب رئيس المجلس تؤكد الدور الهام الذي يضطلع به نائب الرئيس مما يقتضي أن يتم انتخابه بنفس النصاب القانوني الذي يتم به انتخاب رئيس المجلس.

كالوزراء غير الأعضاء في البرلمان والخبراء الذين تستعين بهم اللجان البرلمانية في المجلس في أعمالها وغيرهم ممن تقتضي طبيعة عملهم حضور جلسات البرلمان ولجانه ونقل ما يدور فيها مثل رجال الصحافة والاعلام.

وبالنسبة لقرار إحالة الوزراء إلى المحاكمة أمام المحاكم النظامية المختصة يلاحظ أن الدستور الأردني المعدل قد أوجب صدور قرار الإحالة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب فنص على أن: " لمجلس النواب حق إحالة الوزير إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك، ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب".<sup>(76)</sup> وبهذا ساوى الدستور بين النصاب القانوني المطلوب لرفع الحصانة عن النائب، والنصاب القانوني المطلوب لإحالة الوزير إلى النيابة العامة.

ونرى أن الأغلبية المقررة في الدستور الأردني المعدل لرفع الحصانة النيابية عن النائب - وهي الأغلبية للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب - لا يتناسب مع أهمية موضوع رفع الحصانة عن النائب، ذلك أن الحكمة من تقرير حصانة أعضاء البرلمان أصلاً في معظم دساتير الدول النيابية هي عدم تعرض نشاط البرلمان لنوع من الشلل أو الجمود الذي ينتج عن تردد عضو البرلمان أو حتى الامتناع عن إبداء الرأي خشية المسؤولية عن الاشتراك في المناقشات وإبداء الاقتراحات أو غير ذلك من الأنشطة البرلمانية، وكذلك حماية النائب من الكيد من جانب السلطة التنفيذية أو الأفراد بما يعوقه عن مباشرة مهامه ومسؤولياته البرلمانية. يضاف إلى ذلك أن الحصانة النيابية بشقيها (الموضوعية والاجرائية) تعتبر من النظام العام لأنها مقررة أصلاً للصالح العام وليس لصالح النائب لتمكينه من مباشرة مسؤولياته الدستورية في التشريع والرقابة.<sup>(77)</sup> وكل ذلك يقتضي أن تكون الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار من المجلس بوجود سبب لرفع الحصانة النيابية عن النائب هي أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وليس الأغلبية المطلقة.

### ثالثاً- النصاب القانوني المطلوب لسحب الثقة من الوزارة

#### أو الوزير:

تنص دساتير الدول البرلمانية واللوائح الداخلية لبرلماناتها على الأحكام الخاصة بتقديم اقتراح سحب الثقة من عدد من أعضاء البرلمان، وهذا يعني أن حق سحب الثقة ليس من الحقوق الفردية التي تقرر لكل عضو على حده، بل هو من الحقوق الجماعية التي تمارس من خلال عدد معين من أعضاء البرلمان ينص عليه الدستور.

وقد جرت بعض الدساتير على الأخذ بالمبدأ (العشري) أي اشتراط أن يقدم اقتراح سحب الثقة من (عشر أعضاء البرلمان)، ومثال ذلك: الدستور المصري السابق الذي أخذ بهذه القاعدة وطبقها على عدد أعضاء مجلس الشعب وهو (454) عضو، وأن عشر هذا العدد هو (45.4) وعليه اشترط للموافقة

الكيد من جانب السلطة التنفيذية أو الأفراد بما يعوقه عن مباشرة مهامه ومسؤولياته البرلمانية. يضاف إلى ذلك أن الحصانة النيابية بشقيها (الموضوعية والاجرائية) تعدّ من النظام العام لأنها مقررة أصلاً للصالح العام وليس لصالح النائب لتمكينه من مباشرة مسؤولياته الدستورية في التشريع والرقابة.<sup>(77)</sup> وكل ذلك يقتضي أن تكون الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار من المجلس بوجود سبب لرفع الحصانة النيابية عن النائب هي أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وليس الأغلبية المطلقة.

### ثانياً- النصاب القانوني لإصدار قرار رفع الحصانة عن

#### النائب:

تمنح دساتير الدول النيابية الحصانة النيابية لكل عضو من أعضاء البرلمان، وهذا يعني قصر هذه الحصانة على هؤلاء الأعضاء واستبعاد ما عداهم مهما بلغت مشاركتهم في أعمال البرلمان كالوزراء غير الأعضاء في البرلمان والخبراء الذين تستعين بهم اللجان البرلمانية في المجلس في أعمالها وغيرهم ممن تقتضي طبيعة عملهم حضور جلسات البرلمان ولجانه ونقل ما يدور فيها مثل رجال الصحافة والاعلام.

وتحدد الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول النيابية الإجراءات الخاصة برفع الحصانة النيابية، وشروطها، والنصاب القانوني المطلوب لإصدار قرار من المجلس برفعها والآثار التي تترتب عليها. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الأردني المعدل بأنه: "1- لا يوقف أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته أو مالم يقبض عليه في حالة تلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً".<sup>(73)</sup>

وقد جاء في القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية حول مضمون الفقرة الأولى من المادة السابقة: " أن المشرع الدستوري لم يستثني من القاعدة المنصوص عليها في هذه المادة إلا حالة القبض على أحد أعضاء المجلس متلبساً بجريمة جنائية حيث يجب اعلام المجلس بذلك فوراً أو حالة توقيف العضو خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها حيث يجب على رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم".<sup>(74)</sup> كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على أنه: " أ- إذا وجد المجلس سبباً كافياً لاتخاذ الإجراءات المطلوبة يتخذ قراره برفع الحصانة بالأكثرية المطلقة".<sup>(75)</sup>

وفي الأردن قصر الدستور الأردني حق طرح الثقة بالوزراء على مجلس النواب وحده باعتباره المجلس المنتخب من الشعب وحدد الأغلبية اللازمة لتقرير طرح الثقة بالوزير. فنص على أن: "1- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب. 2- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه وجب عليها أن تستقيل. 3- وإذا قرر عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه". (84) كما نص أيضاً " على وجوب أن تحصل الوزارة على الثقة من مجلس النواب إذا صوت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب". (85) وأوجب التعديل الدستوري المتعلق بمنح الثقة للحكومة دعوة مجلس النواب للانعقاد في دورة استثنائية إذا كان المجلس غير منعقد وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها، وإذا كان المجلس منحلًا فعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد". (86)

ويلاحظ على النصوص الدستورية السابقة الواردة ضمن التعديلات الدستورية الأخيرة أنها وضعت معياراً جديداً للأغلبية المطلوبة لطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، وهو يختلف عن النص الدستوري الذي كان سارياً قبل التعديل حيث كان النص السابق يقضي بأن تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب إذا قرر المجلس عدم الثقة بالأكثرية المطلقة (أي أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس النواب) وجب عليها أن تستقيل. ووفقاً لهذا النص السابق كانت الحكومات تحصل على ثقة مجلس النواب بأغلبية بسيطة، إلا أن النص الجديد - بعد التعديل - حدد الصورة الإيجابية لمنح الثقة بالحكومة وذلك بتصويت الأغلبية المطلقة لعدد نواب المجلس لصالح منح الثقة حيث جاء النص على النحو التالي: " تحصل الوزارة على الثقة إذا صوت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب". وهكذا بموجب هذا التعديل الدستوري الجديد تحتاج الحكومة لمنحها الثقة إلى أغلبية مطلقة لعدد الأعضاء، كما اعتبرت بموجب هذا التعديل - أصوات الامتناع والغياب عن عملية التصويت - بمثابة حجب الثقة، وهذا ما حصل مع آخر حكومة منحت الثقة بتاريخ 2011/12/1 حيث صوت إلى جانب منح الثقة لهذه الحكومة عدد (89) نائباً.

### المطلب الثالث: آلية التصويت على قرارات المجالس التشريعية واحتساب الأصوات

تختلف آلية التصويت على قرارات المجالس التشريعية من نظام برلماني لآخر، وذلك وفق طبيعة الموضوع المعروض

على سحب الثقة موافقة (46) عضواً على الأقل. في حين حددت دساتير دول أخرى عدداً معيناً - وليس نسبة معينة من مجموع أعضاء البرلمان - ومثالها الدستور الأردني المعدل الذي نص على أن: "1- تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناء على طلب رئيس الوزراء وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من المجلس". (78) وسار على نفس النهج الدستور الكويتي فاشتراط توقيع طلب سحب الثقة من عشرة نواب، فنص على أنه: " لا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء أثر مناقشة استجواب موجه إليه". (79)

وبالنسبة للنصاب القانوني المطلوب لسحب الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء في جلسة البرلمان التي تخصص لذلك، تشترط دساتير لمعظم الدول النيابية واللوائح الداخلية لبرلماناتها نصاباً قانونياً هو في الغالب الأغلبية للأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان. ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور المصري الجديد الذي نص على أن: " يكون سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم بأغلبية الأعضاء". (80) والدستور المغربي الذي نص على أنه: " لا يمكن سحب الثقة من الحكومة إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب". (81)

ويختلف الوضع في دساتير الدول التي تجيز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الكويتي من أن: " يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة". (82)

ويلاحظ على هذا النص أنه اشترط في الأغلبية المنصوص عليها لسحب الثقة أن تقتصر على الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، وهذا يعني أنه إذا كان عدد أعضاء مجلس الأمة (50) عضواً، وكان عدد الوزراء من أعضاء مجلس الأمة عشرة مثلاً فالأغلبية اللازمة لسحب الثقة من الوزير هي أغلبية الأربعين غير الوزراء، أي واحد وعشرون صوتاً على الأقل. وقد أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور " فيما يخص هذا الحظر الخاص بالوزراء النواب بأنه يشمل الوزراء جميعاً لو كان من أعضاء مجلس الأمة المنتخبين. وحكمة هذا النص كذلك ما هو مقرر صراحة أو بحكم الواقع من تضامن الوزراء وتساندهم في مثل هذه المناسبة، فمنعهم من الاشتراك في التصويت في هذين الأمرين - وهما عدم التصويت على سحب الثقة، وعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء - يدع مجال البت فيه كاملاً لأعضاء مجلس الأمة غير الوزراء". (83)

على جلسات البرلمان، حيث تحدد بعض الدساتير آلية التصويت على إقرار مشروعات القوانين. كما تختلف أيضاً في طريقة احتساب الأصوات عند التصويت على قرارات البرلمان. ونعرض فيما يلي لهذه الموضوعات في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: آلية التصويت على قرارات المجالس التشريعية.

الفرع الثاني: طريقة احتساب الأصوات.

### الفرع الأول: آلية التصويت على قرارات المجالس التشريعية

حددت دساتير بعض الدول النيابية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها آلية التصويت على قرارات البرلمان سواء أكانت باستخدام كلمات معينة أم بالإشارة وذلك وفق طبيعة الموضوع المعروض على جلسة البرلمان والمطلوب إصدار قرار فيه، فبعض الدساتير نصت على استخدام الطرق التقليدية للتصويت وبعضها الآخر نص على استخدام الوسائل التقنية الحديثة. كما أن بعض الدساتير حددت آلية للتصويت على موضوعات معينة مثل تعديل الدستور تختلف عن آلية التصويت على إقرار مشروعات القوانين أو طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء.

وقد حددت بعض الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول النيابية آلية التصويت على قرارات البرلمان على اختلاف الموضوعات المعروضة على البرلمان: - ففي النظام البرلماني الأردني: نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في الفصل التاسع منه على آلية التصويت على تعديل الدستور وسحب الثقة بأن: أ- تعطى الأصوات بالمناداة على أعضاء المجلس بأسمائهم وبصوت عالٍ في الحالتين التاليتين:

- \* إذا كان التصويت متعلقاً بتعديل الدستور، ويكون الجواب باحدى الكلمات التالية (موافق، مخالف، امتناع).
- \* إذا كان التصويت متعلقاً بالثقة بالوزارة أو بالوزراء يكون الجواب باحدى الكلمات التالية (ثقة، حجب، امتناع).

ب- في غير الحالتين السابقتين وهما (التصويت المتعلق بالدستور أو المتعلق بالثقة بالوزارة) يجري التصويت برفع الأيدي أو بالقيام أو باستخدام التقنية وفقاً لما يقرره الرئيس<sup>(87)</sup>. أما بالنسبة لآلية التصويت على مشروعات القوانين والقوانين المؤقتة فنص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن: "أ- يجري التصويت على مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة مادة مادة. ب- يجري التصويت على الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية فصلاً فصلاً ويجوز التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة، وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجملها. وبعد الانتهاء من التصويت على المواد يؤخذ الرأي على مشروع القانون بمجموعة".<sup>(88)</sup>

- وفي النظام البرلماني المغربي: حدد النظام النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الأحكام الخاصة بآلية التصويت على قرارات البرلمان بشكل تفصيلي في الباب الثالث منه تحت عنوان (مسطرة التصويت) فنص على أن: " يكون التصويت علنياً برفع اليد أو بواسطة الجهاز الإلكتروني المعد لذلك. ويعبر عن المصادقة بلفظ (نعم) وبعدم المصادقة بلفظ (لا)، وفي حالة الامتناع بلفظ (ممتنع). ويعلن رئيس المجلس عن مضمون الاقتراح عموماً بشكل اجمالي باحدى العبارتين التاليتين: ان مجلس النواب صادق على. أو أن مجلس النواب لم يصادق على. إلا إذا طلب منه التفصيل فإنه يعلن النتائج كما يلي: عدد المصوتين بالموافقة يساوي كذا. عدد المصوتين بالمعارضة يساوي كذا. عدد الممتنعين عن التصويت يساوي كذا. ولا يقبل أي تغيير في التصويت بعد اختتام عملية التصويت".<sup>(89)</sup>

- وفي النظام البرلماني الكويتي: نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن:

" يكون أخذ الآراء على المشروع علنياً بطريق رفع اليد، فإن لم تتبين الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بأسمائهم. ويجب أخذ الرأي بطريق المناداة بالأسماء في الأحوال الآتية: أ- مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات. ب- الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. ج- إذا طلبت ذلك الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل. ويجوز لرئيس المجلس أخذ الآراء باستخدام أجهزة التقنية الحديثة وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام السابقة".<sup>(90)</sup> وبالنسبة لآلية التصويت على (المراسيم بقوانين) نصت اللائحة على أن: "يصوت المجلس على المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض، ولا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وينشر الرفض بالجريدة الرسمية".<sup>(91)</sup>

- وفي النظام البرلماني اللبناني: حدد الدستور اللبناني آلية التصويت على قرارات البرلمان، وهي تختلف باختلاف الموضوعات المعروضة على البرلمان والمطلوب إصدار قرارات فيها فنص على أن: "تعطى الآراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس إلا في الحالات التي يراد فيها الانتخاب فتعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري. أما فيما يخص القوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم بصوت عالٍ".<sup>(92)</sup> ويلاحظ على النصوص الواردة في دساتير الدول النيابية السابقة والأنظمة الداخلية لبرلماناتها أنها تستخدم طرقاً للتصويت على قرارات البرلمان تكاد تكون واحدة هي: رفع الأيدي، والمناداة

التصويت في البرلمانات اتباع نظام جديد للتصويت وهو ما طبقه مجلس النواب الأمريكي باستخدام أجهزة الكمبيوتر حيث تظهر نتيجة أصوات الأعضاء على لوحة كبيرة تعلو منصة رئيس المجلس ويسمح للأعضاء في العادة بخمس عشرة دقيقة للإدلاء بأصواتهم، ويعد التصويت منتهياً إذا أغلق رئيس المجلس الجهاز الخاص بهذا النظام، ولا يتم التصويت على الموضوع إلا بعد انتهاء كافة المناقشات.

### الفرع الثاني: احتساب الأصوات

تنص الدساتير واللوائح الداخلية لبرلمانات الدول النيابية على النصاب القانوني المطلوب لصحة قرارات البرلمان التي يصدرها في المجال التشريعي والرقابي، سواء كان هذا النصاب الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء البرلمان، أو الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ولكن كيف يتم احتساب الأصوات لأغراض تحديد النصاب القانوني؟

يُقصد بالتصويت - في مجال احتساب الأصوات لصحة قرارات البرلمان - الإدلاء بالرأي والتعبير عن الإرادة لصاحبه سلباً أو إيجاباً، سراً أو علناً، سواء في المرشح المطلوب اختياره لرئاسة البرلمان أو لثانيه، أو للقرار المطلوب من البرلمان إصداره في الموضوع المعروض للتصويت عليه، فهو عمل إرادي إيجابي وليس حضوراً مادياً. والأصل أن يقتصر احتساب الأصوات على الأصوات للأعضاء الحاضرين في جلسة البرلمان الذين يدلون بأصواتهم، فلا عبرة بالحضور المادي لعضو البرلمان دون الإدلاء بصوته، ولا عبرة أيضاً بصوت من يثبت اسمه من النواب في سجل الحضور، أو بالحضور في الجلسة والانصراف قبل عملية التصويت طالما لم يشارك في عملية التصويت فعلاً وإيجاباً. وترتيباً على ذلك فإن الحضور والتصويت يقتضي عدم جواز التصويت وكالة أو التصويت بالتفويض. وهذا ما نصت عليه بعض دساتير الدول النيابية صراحة، ومثال ذلك ما نص عليه الدستور اللبناني من أنه: " ليس لأعضاء المجلس حق الاقتراع ما لم يكونوا حاضرين في الجلسة ولا يجوز التصويت وكالة ". (94) كما يُعد في احتساب الأصوات بالأصوات الصحيحة المعطاة في جلسة البرلمان، وهذه الأصوات هي لأعضاء البرلمان المشاركين في التصويت على القرار فعلاً. وبالتالي يخرج من حساب أغلبية الأصوات غير الصحيحة، وتلك التي لحقها سبب من أسباب البطلان. وهذا تطبيق للقاعدة التي شايها الفقه والقضاء وتبنتها بعض التشريعات ومنها قوانين الانتخابات التي نصت على ألا يعتد في انتخاب أعضاء البرلمان إلا بعدد الأصوات الصحيحة المعطاة. وهذا ما نص عليه قانون

على الأعضاء بأسمائهم، والقيام والجلوس، واستخدام أجهزة التقنية الحديثة. إلا أن استخدام هذه الطرق للتصويت يختلف من موضوع لآخر، فآلية التصويت على تعديل الدستور، تختلف عن آلية التصويت على إقرار مشروعات القوانين. (93) والتصويت على الثقة بالوزارة أو الوزراء تختلف عن طريقة التصويت على الموضوعات الأخرى، سواء كان هذا الاختلاف في طريقة التعبير عن الآراء قبولاً أو رفضاً، أو حتى في الكلمات المستخدمة في التعبير عن هذه الآراء. وأحياناً اشترط التصويت العلني، وأحياناً أخرى اشترط التصويت السري، رغم أن التصويت العلني يكون في الغالب أكثر فائدة في العمل البرلماني من التصويت السري.

وقد كشف التطبيق العملي في مجال استخدام آليات التصويت على قرارات مجلس النواب الأردني وهي (طريقة رفع الأيدي أو الوقوف والجلوس) أنها طرق غير مجدية ولا تعطي دقة واضحة في نتيجة التصويت على قرارات المجلس إذ غالباً ما يتم اللجوء إلى آلية رفع الأيدي في التصويت على مشروعات القوانين اختصاراً للوقت وخاصة عندما يكون لمشروع القانون صفة الاستعمال، ومثل هذا النظام لا يتيح التأكد من العدد الفعلي المتواجد داخل قاعة المجلس ولا يتيح بالتالي معرفة النصاب القانوني المطلوب لإصدار القرارات، لاسيما في ظل عدم التزام أعضاء المجلس مقاعدهم تحت القبة خلال جلسة المجلس ودخولهم وخروجهم من تحت القبة أثناء انعقاد الجلسة مما كان يعيق آلية التصويت ويضطر المجلس إلى إعادة التصويت أحياناً على الموضوع المعروض على جلسة المجلس مما يعطي الانطباع بالتشكيل وعدم الدقة في عدد الأصوات الموافقة والرافضة، مما يتطلب إيجاد وسيلة تقنية لمطابقة العدد الفعلي للأعضاء الموجودين في قاعة المجلس. ومثال ذلك: ما حصل في إحدى جلسات المجلس السابع عشر الأخيرة حيث قام رئيس المجلس بإعادة التصويت على إلغاء هيئة التأمين ثلاث مرات وفي كل مرة كان العدد للحصول على أغلبية الثلثين المطلوب دستورياً يزيد نتيجة دخول أعضاء المجلس للقاعة أثناء التصويت. الأمر الذي يتطلب الحاجة إلى إيجاد آلية تصويت على قرارات المجلس وخاصة خلال الاجتماع المشترك للمجلسين (مجلس النواب ومجلس الأعيان) أفضل من تلك التي يتم اللجوء إليها في الوقت الحاضر مما يقتضي اجراء تعديلات على النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان بحيث يتم اعتماد التصويت الإلكتروني كوسيلة أكثر شجاعة لضمان دقة التصويت وأن تكون هذه الوسيلة ملزمة، وذلك أسوة بما هو مطبق حديثاً في بعض برلمانات الدول النيابية حيث اقتضى التطور التكنولوجي في مجال آليات

يطلب منه بعد أخذ الرأي وقبل إعلان القرار إبداء أسباب امتناعه، ويجوز بعد ذلك لربع أعضاء المجلس على الأقل طلب إعادة فتح باب المناقشة في الموضوع بشرط موافقة أغلبية أعضاء المجلس، ولا يعتبر الممتنعون عن التصويت من الراضين". (99)

وفي الأردن لم يعالج النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني حكم الامتناع عن التصويت على قرارات مجلس النواب أسوة بما نصت عليه الأنظمة البرلمانية في الدول الأخرى، وإن كان قد أوردته ضمن الألفاظ التي يستخدمها النائب في التصويت على التعديل الدستور وهي كلمة (ممتنع)، وفي التصويت على الثقة بالوزارة أو بالوزير وهي كلمة (امتناع) كما سبق أن ذكرنا في موضوع آلية التصويت على قرارات البرلمان.

وقد جرت الممارسة البرلمانية في برلمانات بعض الدول على اعتبار الممتنع عن التصويت غائباً، وتبرر ذلك بأن الممتنع عن التصويت لا يريد أن يكون لرأيه تأثير على الموضوع المطروح للتصويت، وأن امتناعه عن التصويت يكون في الغالب؛ لعدم الاقتناع بما قدم من بيانات حول الموضوع، أو لأن النائب الممتنع لم يحضر مناقشة الموضوع، وبالتالي لا يجوز أن يعد صوته مع الراضين ولا مع القابلين وإنما يعد صوته لتكوين النصاب القانوني فقط. إلا أن الامتناع عن التصويت في الممارسة البرلمانية قد تكون واجباً على النائب أن يمتنع عن التصويت في حال وجود تعارض في المصلحة بشأن المسألة المطروحة للتصويت عليها. (100)

وبالنسبة لاحتساب الورقة البيضاء في التصويت لأغراض الانتخابات بشكل عام، فتعرف الورقة البيضاء في هذا المجال بأنها: ورقة تصويت لا تتضمن أية علامة مهما كان نوعها، وتحسب الورقة البيضاء ضمن الأصوات المصرح بها، إلا أنها لا تحسب ضمن الحاصل الانتخابي. وعضو البرلمان الذي يقدم عند التصويت على قرارات البرلمان ورقة بيضاء إنما يخفي وراء ذلك عديد من الدوافع أبرزها عدم اقتناعه بالموضوع المطروح للتصويت، كما أن الأعضاء الذين يصوتون باعتماد الورقة البيضاء إنما يتخذون موقفاً يعبرون من خلاله عن عدم الإقتناع بالموضوع المعروض وبالتالي لا يتم احتسابها ضمن الحاصل الانتخابي. وقد اعتبرت المحكمة الدستورية الكويتية في قرار تفسيري لها حول الوضع القانوني للورقة البيضاء التي يتقدم بها عضو مجلس الأمة عند التصويت على قرارات المجلس " بأن صاحب الورقة البيضاء في التصويت على قرارات مجلس الأمة يأخذ حكم الغائب، إذ جاء في قرارها: " أن ترك العضو الورقة بيضاء هو بمثابة عمل سلبى مؤداه عدم

الانتخاب الأردني الجديد بأن: " تعتبر ورقة الاقتراع باطلة في أي من الحالات التالية: 2- إذا تضمنت الورقة عبارات معينة أو إضافات لا تدل على اسم المقترح. 3- أوراق الاقتراع البيضاء والأوراق الباطلة وسبب بطلانها ". (95) وبالنسبة للحضور في اجتماعات البرلمان فيشمل جميع أعضاء البرلمان الذين يتمتعون بحق العضوية ولم تسقط عنهم للأسباب الواردة في الدستور، وإن كانت بعض أنظمة البرلمانات قد أجازت لعضو البرلمان الذي رفعت عنه الحصانة النيابية ولم يوقف الحق في حضور جلسات البرلمان. وهذا ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من أنه: " للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان والمشاركة في المناقشة والتصويت". (96) ويثير التساؤل - في مجال احتساب الأصوات لأعضاء البرلمان عند التصويت على قراراته - حول الوضع القانوني لإقتناع العضو عن التصويت، وترك العضو الورقة بيضاء عند التصويت؟

- بالنسبة للامتناع عن التصويت: عالج بعض الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول النيابية حالة الامتناع عن التصويت في جلسات البرلمان، والوضع القانوني للعضو الممتنع عن التصويت، وهل هو في حكم الغائب عن الجلسة أم أن امتناعه عن التصويت يعدّ رفضاً أم قبولاً؟ ومن أمثلة هذه الأنظمة ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من أن: " يعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة فلا تحسب أصوات الممتنعين ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا يدخل في حساب الأغلبية، وكل ذلك إذا كانت الأصوات التي أعطيت لم تقل عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، أما إذا كان عدد المؤيدين والمعارضين يقل عن هذا النصاب فإن الامتناع عن التصويت لا يعتبر غياباً عن الجلسة وتدخل أصوات الممتنعين في حساب الأغلبية". (97) وقد أفتت المحكمة الدستورية الكويتية في قرارها التفسيري حول احتساب الأصوات في التصويت على قرارات مجلس الأمة بالقول: " إن العبرة بالحضور في اجتماع مجلس الأمة هي بمن شارك في التصويت بشكل ايجابي وصحيح ومن ثم يستبعد من حساب تلك الأغلبية الأصوات الباطلة أو الممتنعة وهو ما يسري على الورقة البيضاء الذي يعتبر صاحبها ممتنعاً عن التصويت، والامتناع عنه هو بمثابة الغياب عن الجلسة، كل ذلك إذا كانت النسبة الدستورية اللازمة لانعقاد المجلس متوفرة". (98)

كما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الجديد على أن: " للعضو أن يمتنع التصويت ولرئيس المجلس أن

أعضاء البرلمان أم من الأعضاء الحاضرين، وكيفية إحصاء عدد الحضور من الأعضاء المتغييبين عن الجلسة والمعتذرين عن الحضور. والتركيز على ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن حضور جلساته، وأسباب هذه الظاهرة، التي تؤدي إلى فقدان النصاب القانوني لاجتماعات البرلمان وبالتالي إلى إعاقة قيام البرلمان بدوره التشريعي والرقابي، وكذلك عرض المحاولات لمعالجة هذه الظاهرة في الأنظمة الداخلية للبرلمانات.

3- الوقوف على اتجاهات الأنظمة البرلمانية المختلفة فيما يتعلق بالنصاب القانوني المطلوب لصحة قرارات البرلمان في المجال التشريعي وخاصة النصاب القانوني المطلوب لتعديل الدستور، والنصاب القانوني المطلوب لصحة إقرار مشروع القانون. وكذلك تحديد النصاب القانوني للموضوعات الرقابية الأخرى مثل انتخاب رئيس البرلمان ونائبه، وقرارات رفع الحصانة عن النائب، وقرار سحب الثقة من الوزارة أو الوزير.

4- تحديد النصاب القانوني المطلوب لصحة الاجتماعات المشتركة في الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين - مجلس منتخب ومجلس معين - كما هو الوضع في الأردن والمغرب والبحرين، وكذلك النصاب القانوني لصحة القرارات التي تصدر عن الاجتماع المشترك بالنسبة للموضوعات المهمة التي تتطلب أغلبية خاصة، كتعديل الدستور، أو في الحالات التي يكون فيها اختلاف بين المجلسين حول بعض نصوص مشروع القانون المعروض على الاجتماع المشترك.

5- تم عرض الآليات المختلفة في دساتير دول المقارنة للتصويت في قرارات البرلمان، وطرق استخدامها بحسب طبيعة وأهمية الموضوع المطلوب إصدار قرار فيه، وتفاوت هذه الطرق بين: المناداة على الأعضاء بأسمائهم، وبين رفع الأيدي، والقيام والجلوس. والتعبير عن الآراء عند التصويت باستخدام ألفاظ محددة مثل: موافق، مخالف، ممتنع، حجب، ثقة. وبيان كيفية احتساب الأصوات وخاصة بالنسبة للأعضاء الذين يمتنعون عن التصويت، أو يتقدمون بأوراق بيضاء.

#### ب- التوصيات:

1- ضرورة النص في الأنظمة الداخلية للبرلمانات عن مضمون كل نوع من أنواع النصاب القانوني الخمسة، سواء تعلق هذا النصاب باجتماعات البرلمان أم بقراراته، وأن يراعى في تحديد النصاب القانوني للاجتماعات أو للقرارات طبيعة وأهمية الموضوع المعروض على الاجتماع والمطلوب إصدار قرار فيه، وما إذا كان الموضوع عادياً أم مستعجلاً، بسيطاً أو هاماً.

2- نصي المشرع النظامي الذي يضع الأنظمة الداخلية للبرلمان أن يقدر النصاب القانوني لصحة اجتماعات وقرارات

افصاح العضو عن ارادته حول المرشح لرئاسة المجلس المراد اختياره، أو الموضوع المراد اتخاذ قرار فيه، وهو تجهيل برأيه في المرشح وفي الموضوع. وفي حقيقة الأمر هو امتناع عن المشاركة في التصويت. وأن صاحب الورقة البيضاء ليس له وضع قانوني يمكن أن يعده ممتنعاً عن التصويت بل يأخذ حكم الغائب وإن كان له حضور مادي". (101)

#### الخاتمة

يستفاد من العرض السابق لمفردات هذا البحث أنه تركز على موضوع النصاب القانوني المطلوب لصحة اجتماعات وقرارات المجالس التشريعية من خلال دراسة مقارنة في الدساتير العربية. عرضنا فيه في المبحث الأول: أنواع النصاب القانوني التي تحكم اجتماعات وقرارات المجالس بشكل عام، التي تشمل: الإجماع، وأغلبية الثلثين، والأغلبية المطلقة، والأغلبية النسبية، وحالة التساوي. وفي المبحث الثاني: عرضنا الأغلبية المطلوبة لصحة عقد جلسات المجالس التشريعية والعوامل المؤثرة في توفر هذا النصاب، وركزنا على ظاهرة تغيب النواب عن الجلسات وفقدان النصاب القانوني المطلوب وأسباب ذلك، ووسائل الحد من هذه الظاهرة في الأنظمة البرلمانية المختلفة. وفي المبحث الثالث: عرضنا النصاب القانوني المطلوب لصحة قرارات المجالس التشريعية في المجال التشريعي كقرارات تعديل الدستور وإقرار مشروعات القوانين، وقرارات هذه المجالس في المجال الرقابي كقرارات انتخاب رئيس المجلس ونائبه، وقرارات رفع الحصانة عن النائب، وقرارات سحب الثقة من الوزارة أو الوزير. وبيننا أخيراً آلية التصويت على قرارات المجالس التشريعية، وكيفية احتساب الأصوات. ومن خلال دراسة هذه الموضوعات توصلنا إلى عدة نتائج وتوصيات هي:

أ- النتائج: يمكن تلخيص النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث كالآتي:

1- بيان المدلول القانوني لكل نوع من أنواع النصاب القانوني الخمسة وهي: الإجماع، وأغلبية الثلثين، والأغلبية النسبية، وحالة التساوي، وذلك وفق مفهوم هذه الأنواع في دساتير دول المقارنة والأنظمة الداخلية لبرلماناتها، ووفق ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية في هذا المجال، وذلك من خلال تطبيق كل نوع من هذه الأنواع بما يتناسب مع طبيعة وأهمية الموضوعات المعروضة على البرلمان والمطلوب إصدار قرار فيها.

2- تم إبراز النصاب القانوني المطلوب لصحة اجتماعات البرلمان، واختلاف الدساتير في تحديد هذا النصاب من مجموع

وهو الأغلبية المطلقة التي تعدّ أغلبية بسيطة إذا ما علمنا أن الموضوعات التي تعرض على الاجتماع المشترك بين المجلسين هي موضوعات مهمة غالباً ما تكون إما إقرار تعديل الدستور، أو إقرار مشروعات القوانين في حالة الاختلاف بين المجلسين على نصوص بعض المواد الواردة في مشروع القانون، وهذه موضوعات يتطلب إقرارها أغلبية خاصة كأغلبية الثلثين.

6- ضرورة إعادة النظر في الطرق التقليدية للتصويت على قرارات البرلمان أو المطبقة حالياً وهي: رفع الأيدي، والمناداة على الأعضاء بأسمائهم، والقيام والجلوس عند التصويت.

7- واستبدالها باستخدام أجهزة التقنية الحديثة كأجهزة الكمبيوتر التي تظهر نتيجة أصوات الأعضاء على لوحة كبيرة بعد إعطاء أعضاء البرلمان مدة محددة لإنهاء تعليقاتهم وإغلاق باب المناقشة يتم بعدها التصويت على القرارات، وذلك أسوة بما هو مطبق في برلمانات بعض الدول النيابية.

8- ضرورة النص صراحة في النظام الداخلي للبرلمان على حكم الامتناع عن التصويت على قرارات البرلمان وذلك باعتبار العضو الممتنع عن التصويت غائباً، فلا يجوز أن يُعد صوت العضو الممتنع لا مع الموافقين ولا مع الراضين، وإن كان يعد صوته لتكوين النصاب القانوني فقط. وذلك أسوة بما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية الأخرى التي ترى امتناع العضو عن التصويت غير مقتنع بما قدم من بيانات حول الموضوع أو لأنه لم يحضر مناقشة الموضوع المطلوب إصدار البرلمان قراراً فيه.

البرلمان على ضوء عدد أعضاء المجلس وهل هو عدد فردي أم زوجي، وهل هذا العدد يخضع لتقدير المشرع عند وضع النظام أم أن العدد محدد بحكم الأمر الواقع. فإذا كان العدد زوجياً يسهل تطبيق معظم أنواع النصاب القانوني، أما إذا كان العدد فردياً فيفضل أن ينص النظام على تحديد النصاب عدداً، فمثلاً بدلاً من تحديد نصاب (الأغلبية المطلقة) للعدد (7) يحدد ما يقابلها رقماً وهو عدد (4)، وبدلاً من تحديد نصاب (أغلبية الثلثين) لهذا العدد يحدد ما يقابلها رقماً أي عدد (5).

3- نوصي بتحديد نصاب (الأغلبية المطلقة) بأنها تعني (أكثر نصف الأعضاء) وليس (النصف زائداً واحداً)، لأن مثل هذا التحديد يمكن تطبيقه إذا كان عدد أعضاء المجلس زوجياً، أما إذا كان عدد الأعضاء فردياً فلا تكون الأغلبية المطلقة دائماً النصف زائداً واحداً وإنما يجب أن تكون أكثر من النصف بأي عدد كان وليس واحداً فقط.

4- ضرورة معالجة ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن جلساته التي تؤدي إلى فقدان النصاب القانوني المطلوب وأحياناً إلى تهريب هذا النصاب، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات حازمة وجزاءات صارمة توقع على النواب الذين يتغيبون عن الجلسات بدون أعذار أو يتكرر غيابهم عدة مرات، بحيث تصل هذه الجزاءات بحدها الأعلى إلى اعتبار العضو مستقلاً حكماً أو إسقاط العضوية. والزام من يعاد ترشيحه من النواب لدورة أخرى بالتصريح بأوراق دعايته الانتخابية بنسبة حضوره جلسات البرلمان.

5- نوصي بإعادة النظر في النصاب القانوني المطلوب لصحة الاجتماع المشترك بين مجلس النواب ومجلس الأعيان

## الهوامش

- (3) المادتان (1، 49) من الدستور الإماراتي لعام 1971 وتعديلاته.
- (4) المادة (59) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (5) احمد الصافي، (2003) الديمقراطية العملية، ص: 22.
- (6) لعل مما يجدر ذكره أن هذه الدول الثلاث التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين - مجلس منتخب ومجلس معين - لا يتطابق الوضع فيها بنسبة عدد أعضاء المجلس المعين إلى نسبة عدد أعضاء المجلس المنتخب. ففي الأردن يتكون مجلس النواب المنتخب وفقاً لقانون الانتخاب الجديد من (130) عضواً ويتكون مجلس الأعيان من نصف عدد أعضاء مجلس النواب. وفي البحرين يتساوى عدد أعضاء مجلس الشورى المعين وهو (40) عضواً. وفي المغرب يتكون مجلس النواب المنتخب من (395) عضواً في حين يتكون

- (1) يرجع أصل اصطلاح (النصاب القانوني) إلى كلمة (quorum) وهي كلمة لاتينية تعني (الذين حضورهم يكفي)، والمقصود بذلك الحد الأدنى من الأعضاء الذين يتعين حضورهم جلسات المجلس أو اللجنة، ومشاركتهم في التصويت لتصبح الجلسة قانونية، وليكون بالإمكان اتخاذ قرارات ملزمة.
- (2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1975/6، منشورات قسطاس. وقد جاء هذا الحكم استناداً لنص المادة (74) من قانون نقابة المهندسين رقم 15 لسنة 1972 ونصها: "تتألف لجنة التحقيق من مهندس يعينه الوزير وعضوين من الهيئة العامة للنقابة ينتخبها المجلس من غير أعضائه، ويعين المجلس رئيساً لهذه اللجنة من بين الأعضاء الثلاثة".

- (28) المادة (32) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- (29) المادة (77) من الدستور البحريني لعام 2005.
- (30) المادة (66) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.
- (31) المادة (104) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (32) المادة (84) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.
- (33) المادة (110/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (34) انظر: مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، دور الانعقاد الثاني لمجلس الشعب، تاريخ 6 فبراير 1988، ص: 337.
- (35) عمرو حسبو، (1995)، اللجان البرلمانية - دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة روح القوانين، العدد (10) سنة 1995، ص: 28.
- (36) من أنصار هذا الرأي: سعاد الشراوي، (1994)، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري ودستور 1971، ص: 357. وعبد الله ناصيف، (1989) مدى توازن السلطة السياسية، ص: 157.
- (37) من أنصار هذا الرأي: د. ايهاب زكي، (1983)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ص: 138.
- (38) المادة (95) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (39) المادة (94/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (40) انظر: عمرو هاشم ربيع، (1991)، أداء مجلس الشعب المصري، ص 6 وما بعدها.
- (41) مثال ذلك: ما نص عليه الدستور الكويتي في المادة (56) من أن: " يكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم، ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة".
- (42) انظر: التقرير الصادر عن برنامج مراقبة أداء المجالس المنتخبة (راصد) الصادر بتاريخ 2016/2/13 حول ظاهرة فقدان النصاب القانوني لجلسات مجلس النواب الأردني السابع عشر الحالي، وكذلك التقرير الصادر عن (راصد) بتاريخ 2016/6/5 حول نتائج رصد وتقييم أداء مجلس النواب السابع عشر. الذي يشير في مجال تغيب أعضاء مجلس النواب السابع عشر الذي وصفه مجلس (المقاعد الفارغة) حيث كان فقدان النصاب القانوني لانعقاد الجلسات ظاهرة واضحة طيلة عمر المجلس، فقد سجل المجلس (1619) غياباً خلال (283) يوم عمل جاءت حصة السيدات منها 14%.
- (43) مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، مضبطة الجلسة السادسة، مجلس المستشارين المعين من (265) عضواً.
- (7) المادة (87) من الدستور الإماراتي لعام 1971 وتعديلاته.
- (8) المادة (80) من دستور مملكة البحرين لعام 2005.
- (9) انظر: القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية رقم 26 تاريخ 8 يناير 1997، حول تفسير المادة (92) من الدستور الكويتي حول المقصود (بالأغلبية المطلقة للحاضرين).
- (10) المادتان (49، 51) من الدستور الإماراتي لعام 1971 وتعديلاته.
- (11) جابر جاد نصار، (2012) ملاحظات حول الدستور المصري الجديد واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، منشورة في صحيفة الوطن المصرية بتاريخ 2011/12/20.
- (12) المادة (1/84) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (13) بول سيلك ورودرى والترز، (2004)، كيف يعمل البرلمان، ترجمة عربية للدكتور علي الصاوي، ص: 60.
- (14) (أ)، (2003) الديمقراطية العملية، ص: 26.
- (15) المادة (1/84) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (16) المادة (87) من الدستور الإماراتي لعام 1971 وتعديلاته.
- (17) المادة (80) من الدستور البحريني لعام 2005.
- (18) المادة (44) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- (19) المادة (17) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.
- (20) المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (21) المادة (121) من الدستور المصري الجديد لعام 2014.
- (22) المادة (97) من الدستور الكويتي لعام 1962 وتعديلاته.
- (23) المادة (115) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.
- (24) لقد أفتت لجنة الشؤون الدستورية بمجلس الشعب المصري حول هذا الموضوع بما مؤداه: أن القرارات التي يتم التصويت عليها والخاصة بالمسائل التشريعية والرقابية تتطلب توافر الأغلبية المطلوبة عند بدء افتتاح الجلسة واستمرارها لحين التصويت على القرارات. أما المسائل الاجرائية - كإقفال باب المناقشة - فإنها تعتبر من الأمور المتعلقة بتنظيم جلسات المجلس، إذ من حق المجلس أن ينظم نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة وأن يكتفي بأغلبية الحاضرين عند التصويت. (انظر: مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، مضبطة الجلسة الثامنة عشرة، دور الانعقاد الثاني لمجلس الشعب، تاريخ 26 أغسطس عام 1957، ص354).
- (25) المادة (90) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (26) المادة (75) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المعدلة بالقانون رقم 8 لسنة 2007.
- (27) المادة (68) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.

- تاريخ 1975/12/25، دور الانعقاد الثاني لمجلس الشعب، ص25.
- (44) المادة (2/ف2) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.
- (45) المادة (25) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المعدلة بالقانون رقم 19 لسنة 1998.
- (46) المادة (122/ثانياً / د) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (47) المادة (69) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.
- (48) المادة (24) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني المعدل لعام 1994.
- (49) المادة (77) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب السوداني لعام 2011.
- (50) مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، مضبطة الجلسة الرابعة، تاريخ 1971/1/27، دور الانعقاد الثاني لمجلس الشعب، ص: 793.
- (51) جرت التقاليد البرلمانية على عدم الزام النائب بتقديم شهادة طبية لاثبات اعتذاره وللدلالة على مرضه، إذ في مثل هذا التكليف لاثبات قوله بشهادة طبية فيه مساس بكرامة النائب.
- (52) المادة (68) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.
- (53) المادة (174) من الدستور الكويتي لعام 1992 وتعديلاته.
- (54) المادة (149) من الدستور السوري لعام 1973 وتعديلاته.
- (55) الفصل (173) من الدستور المغربي لعام 2011.
- (56) الفصل (174) من الدستور المغربي لعام 2011.
- (57) المادة (126/ ف1) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (58) قارن في ذلك: د. رمزي الشاعر، (1983)، النظرية العامة للقانون الدستوري، ص: 751. ود. عمرو حسبو، (2004)، القانون الدستوري، ص: 148.
- (59) المادة (3/ 89) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (60) المادة (91) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (61) المادة (92) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (62) انظر: قرار التفسير الصادر عن المحكمة الدستورية الكويتية رقم (9) لسنة 2001 حول الأغلبية المطلوبة في مجلس الأمة لإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة.
- (63) قرار ديوان تفسير القوانين الأردني رقم (1) الصادر بتاريخ 2014/3/17.
- (64) المادة (85) من الدستور البحريني لعام 2005.
- (65) المادة (121) من الدستور المصري الجديد لعام 2014.
- (66) المادة (34) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- (67) المادة (14/ أ، ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (68) المادة (17) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.
- (69) المادة (44) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- (70) المادة (16/ أ، ب، ج) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (71) قرار ديوان تفسير القوانين الأردني الخاص بتفسير نص الفقرة (أ) من المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013، والصادر بتاريخ 2013/2/18.
- (72) المادة (10/ أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (73) المادة (86/ ف1) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (74) القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية حول نص الفقرة الأولى من المادة (86) من الدستور، رقم (7) لسنة 2013.
- (75) المادة (149/ أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (76) المادة (56) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (77) قارن في ذلك: د. رمضان محمد بطيخ، (1994)، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ص: 53 وما بعدها.
- (78) المادة (53/ 1) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (79) المادة (10) من الدستور الكويتي لعام 1962 وتعديلاته.
- (80) المادة (131) من الدستور المصري الجديد لعام 2014.
- (81) الفصل (103) من الدستور المغربي لعام 2013.
- (82) المادة (101/ ف2) من الدستور الكويتي لعام 1962 وتعديلاته.
- (83) المذكرة التفسيرية لنصوص الدستور الكويتي والمتعلق بالمادة (101)، ص: 58.
- (84) المادة (54/ 1، 2، 3) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (85) المادة (53/ ف6) من الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
- (86) لعل مما يجدر ذكره بالنسبة لحل البرلمان أنه يمثل حقاً للسلطة التنفيذية وهو بمثابة سلاح - من حيث القوة والفاعلية في مواجهة طرح الثقة في الحكومة الذي منحه الدستور للبرلمان. ويعتبر حل البرلمان عن طريق انتهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي - أي قبل الميعاد المعين دستورياً لنهايته - أهم حق يقرره الدستور في الأنظمة النيابية، ففي هذا الحق يتمثل أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان، إذ يعتبر السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي. انظر في ذلك: حسني درويش عبد الحميد، (2005)، وسائل الرقابة البرلمانية لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين - دراسة مقارنة، ص: 20. ود. محمد محمد الغنام، (1998)، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة والفكر الإسلامي ص: 21.
- (87) المادة (88/ أ، ب، ج، 84/ أ) من النظام الداخلي

- أعضاء المجلس وهو نادر الحدوث في الوقت الحاضر.
- التصويت بندااء الأسماء، ويطلق عليه التصويت المدون.
- (94) المادة (45) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- (95) المادتان (43/أ، 45/ف) من قانون الانتخاب الأردني الجديد لعام 2016.
- (96) المادة (152) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (97) المادة (37) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المعدلة بالقانون رقم 3 لسنة 1982.
- (98) القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية حول موضوع احتساب الأصوات في مجلس الأمة رقم (9) لسنة 2001.
- (99) المادة (58) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الجديد لعام 2013.
- (100) مدونة التقاليد البرلمانية المصرية، محضر الجلسة (67) بتاريخ 14 يونيو 1972، دور الانعقاد العادي الثاني، ص: 1956.
- (101) القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية حول الوضع القانوني للورقة البيضاء بالتصويت، رقم 26 لسنة 1997.
- لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (88) المادة (89/ أ، ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (89) المواد (109، 114، 116) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
- (90) المادة (110/ ف1) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المعدلة بالقانون رقم 8 لسنة 2007.
- (91) المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.
- (92) المادة (36) من الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- (93) من أمثلة الدساتير التي حددت طرق للتصويت على مشروعات القوانين بشكل خاص، الدستور الأمريكي الذي نص في الفقرة الثامنة من المادة الأولى منه على أربع طرق لتصويت أعضاء مجلس النواب على مشروع القانون هي:
- التصويت بالتعبير الصوتي، وهي الطريقة الأكثر شيوعاً.
- التصويت بالوقوف، حيث يقف أعضاء المجلس المؤيدين لمشروع القانون ثم يقف المعارضين.
- أخذ الأصوات بواسطة أحد العدادين من خلال المرور بين

## المصادر والمراجع

- العربية، ص: 157.
- نصار، ج. (2012)، ملاحظات حول مشروع الدستور المصري الجديد واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، منشورة في صحيفة الوطن المصرية بتاريخ 2012/12/20.
- القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الكويتية حول تفسير نص المادة (92) من الدستور الكويتي حول المقصود بعبارة الأغلبية المطلقة للحاضرين رقم (26) تاريخ 8 يناير، 1997.
- القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الكويتية حول الأغلبية المطلوبة في مجلس الأمة لإقرار مشروع قانون الميزانية، رقم (9) لسنة 2001.
- القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية حول مضمون نص المادة (1/86) من الدستور الأردني المعدل رقم (7) لسنة 2013.
- قرار ديوان تفسير القوانين الأردني الخاص بتفسير نص الفقرة (أ) من المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، الصادر بتاريخ 2013/12/18.
- التقرير الصادر عن برنامج مراقبة أداء المجالس المنتخبة (راصد) الصادر بتاريخ 2016/2/13، حول ظاهرة فقدان النواب القانوني لجلسات مجلس النواب الأردني السابع عشر الحالي.
- مدونة التقاليد البرلمانية المصرية منذ بدء الحياة النيابية في ظل دستور 1923 حتى الفصل التشريعي الثالث لمجلس الشعب، إعداد لجنة التقاليد البرلمانية، الصادر عن الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية بالقاهرة، 1984.
- الشاعر، ر. (1983) النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية ص: 751.
- الصافي، أ. (2003)، الديمقراطية العملية، دار الفكر العربي، ص: 22.
- الغنام، م. (1998) رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة والفكر الإسلامي دار منشأة المعارف، ص: 21.
- بطيخ، ر. (1994) الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، ص: 28.
- حسبو، ع. (1995) اللجان البرلمانية - دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة روح القوانين، العدد (10) ص: 6 وما بعدها.
- ربيع، ع. (1991) أداء مجلس الشعب المصري، منشورات مجلس الشعب، ص: 6.
- زكي، أ. (1983) الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، ص: 138.
- سعاد، أ. (1994)، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار الجامعة، ص: 357.
- سيلك، ب. (2004)، كيف يعمل البرلمان، ترجمة عربية للدكتور علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، ص: 6 وما بعدها.
- عبد الحميد، د. (2005) وسائل الرقابة البرلمانية لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين - دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبحي للطباعة والنشر، ص: 20.
- عبد الله، ن. (1989)، مدى توازن السلطة السياسية دار النهضة

## The Legal Quorum of the Meetings and Legislative Decisions

*Nawaf S. Kanaan\**

### ABSTRACT

This study mainly focuses on the legal quorum of the meeting and legislative assembly decisions, through defining the main types of legal quorum and ways of determining the correct numbers, which includes: consensus, two - third majority, absolute majority, plurality, and equality. It also aims to represent the quorum defined by the constitution of other Arab countries parliaments, and the internal regulations of the parliaments for a valid parliamentary meetings and the quorum of Jordanian parliament meeting, on the same line, the phenomenon of the absence of parliament members in meetings, and evading the required quorum, discussing the negative its effects.

In addition it investigates the legal quorum required for accurate parliament decisions in adopting constitution amendments, draft laws, the quorum for the election of speaker and his deputies, quorum for adopting lift the immunity of the member of deputies, quorum for adopting the decision to vote confidence for ministers. The paper finally introduces a set of findings and recommendations on this subject.

**Keywords:** Legal Quorum, Consensus, Two- Third Majority, Absolute Majority, Relative plurality, Attending Deputies.

---

\* Faculty of Sharia and Law, University of Islamic World Sciences, Jordan. Received on 22/6/2016 and Accepted for Publication on 19/10/2016.