الحدود والقيود الدستورية للفصل التشريعي في إطارها الزمني

د. أحمد محمد العبيان
عضو جمعية المحامين الكويتية

(ISSN : 2537 - 0758)

الحدود والقيود الدستورية للفصل التشريعي في إطارها الزمني

د. أحمد محمد العبيان

الملخص

كان لجائحة فيروس كورونا المستجد تداعيات مباشرة على عقد اجتماعات المجالس النيابية مما أثير معه التساؤل حول مد الفصل التشريعي للبرلمان ومدى تأثير ذلك على الانتخابات العامة للبرلمان الجديد في ضوء الحدود الدستورية والقيود الزمنية للفصل التشريعي التي تحتسب بسنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع للبرلمان وتقسيمه إلى عدد من أدوار الانعقاد. وخلصت الدراسة إلى أن الحدود الدستورية لمدة الفصل التشريعي المحددة بخمسة سنوات لمجلس النواب المصري وأربعة سنوات لمجلس الأمة الكويتي لا يجوز الانتقاص منها وأن حلول البرلمان الجديد محل البرلمان الذي أنهى فصله التشريعي يكون بعد إجراء انتخابات عامة في ميعادها المحدد دون الإخلال بمدة الفصل التشريعي ذلك أن القواعد التي اشتملت عليها النصوص الدستورية المحددة لمدة الفصل التشريعي هي قواعد آمرة لا لخيار بين تطبيقها أوعدم تطبيقها حتى في ظل تداعيات جائحة كورونا في عام ٢٠٢٠.

Abstract

The COVID-**19** had direct repercussions on the holding of Parliamentary Council meetings, which raised the question about the extension of the legislative term for Parliament and the extent of Its impact on the general elections for the new parliament in light of the constitutional limits and time restrictions of the legislative term, which are calculated in years from the date of the first meeting of Parliament and its division into a number of Sessions. The study concluded that the constitutional limits for the legislative term, Which are defined as five years in the Egyptian Parliament and four years in the Kuwaiti National Assembly (Parliament), Non decrease- able. He replacement of the existing parliament in the new parliament will take place after the holding of general elections on time. The constitutional provisions

specified for the duration of the legislative term are peremptory norms and there is no choice between their application or non-application even in light of the repercussions of COVID-19 in 2020.

المقدمة

يطلق مصطلح "الفصل التشريعي" على المدة الدستورية والقانونية لعمر المجلس النيابي التي تبدأ من تاريخ أول اجتماع يعقده البرلمان بعد انتخابه، وليس من تاريخ إجراء الانتخاب(١).

ويعتبر انتخاب المجلس النيابي لميقات معلوم، ركن من أركان النظام النيابي، وشرط منطقي حتى لا يبتعد النائب تماما عن إرادة ناخبيه فيعود لهم بعد حين كي يجدد الشعب ثقته به أو يختار غيره.

ويمتد الفصل التشريعي للمجالس النيابية وفق قيد زمني دستوري تنظمه اللوائح والنظم الداخلية للبرلمانات ففي فرنسا قيد دستور الجمهورية الخامسة والمعدل في عام ٢٠٠٨ الجمعية الوطنية كإحدى غرفتي البرلمان التي تتكون بالانتخاب السري المباشر بخمس سنوات، وعلى ذات النهج قيد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩ مدة مجلس النواب كإحدى غرفتي البرلمان التي تتكون بالانتخاب السري المباشر، بخمس سنوات بينما وضع الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ بداية الفصل التشريعي ونهايته الطبيعية لمجلس الأمة وهو البرلمان الكويتي المكون من غرفة واحدة بأربعة سنوات.

وتحتسب بداية الفصل التشريعي في النظم المشار إليها بسنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع للبرلمان، فيتم تقسيم الفصل التشريعي إلى أدوار انعقاد، بحيث تخصص مدة الشهرين الأخيرين غالبا من دور الانعقاد الأخير لانتخابات المجلس الجديد في حال انتهى الفصل التشريعي بصورة طبيعية.

---

(١) راجع:

A.Griffith and Michael Ryly, Parliament, London: Sweet and Maxwell, 2015, p98.

(ISSN : 2537 - 0758)

ولما كان البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة الفصل التشريعي بل يكون ذلك لمدة عدد من الأشهر كل سنة، وكان مقتضى الفصل بين السلطات أن يترك الحق في الانعقاد وفض الدورة البرلمانية وتحديد مدتها إلى المجالس التشريعية نفسها، إلا أن النظام البرلماني والنظم قريبة الشبه منه اوتلك التي خلطت بين مظاهر النظام البرلماني والرئاسي مثل فرنسا ومصر والكويت والبحرين والأردن، جرت على إعطاء السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفض أدواره وتأجيل هذه الأدوار. وهذا الدور للسلطة التنفيذية يخضع لمقتضيات فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(٢)، دون طغيان سلطة على الأخرى، ومن ثم تُقيم الدساتير، في النظم البرلمانية والنظم قريبة الشبه، توزيع اختصاصات السلطات على أساس مبدأ فصل السلطات، دون أن يجعل ذلك فصلا تاما، بل مصحوبا بالتعاون والتآزر فيما بينها(٣).

إشكالية الدراسة:

لم يعتبر المشرع الدستوري أن البرلمان في حالة انعقاد دائم دون أي تدخل من السلطة التنفيذية(٤) وهذا هو الحال بالنسبة للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني كما في

(٢) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٧، ص ٥٢٤

(٣) راجع:

- Frédérique Rueda, Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, allemand et espagnol, LGDJ, 2014, p 22.

وانظر في فكرة تقاسم الدور بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في فرنسا حول تحقيق التوازن لا سيما عند حل البرلمان في:

- ANTONIN-XAVIER FOURNIER, Le partage des pouvoirs entre le président et le premier ministre sous la Ve République, l'Association québécoise d'histoire politique, 2016, p 6.

(٤) على سبيل المثال اعتبر الدستور السويسري، والدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ أن البرلمان في حال انعقاد دائم دون تدخل من السلطة التنفيذية.

المملكة المتحدة أو تلك التي مزجت بين خصائص ذلك النظام وبعض خصائص النظام الرئاسي كما في فرنسا ومصر والكويت. كما لم يرتض المشرع الدستوري في تلك النظم بأن تحدد السلطة التنفيذية للبرلمان إمكانية الانعقاد لفترة زمنية معقولة يؤدي خلالها وظيفته(٥)، بل وضع فترات محددة يجوز خلالها فقط للبرلمان أن ينعقد، وإلا كان انعقاده باطلا، وهذه الفترات المحددة هي التي تسمى أدوار الانعقاد، ويكون للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية في تحديدها وفي دعوة البرلمان للانعقاد وفض دور انعقاده، بل وفي تأجيل جلساته.

وبسبب تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد تأثرت اجتماعات المجالس النيابية على مستوى دول العالم، وأثيرت مد الفصل التشريعي الأول لمجلس النواب المصري الذي ينتهي دستوريا في ٢٠١٢/١/٩، ومد الفصل التشريعي الخامس عشر من عمر مجلس الأمة الكويتي الذي ينتهي دستوريا في ٢٠٢٠/١٢/١٠، إما بسبب تأجيل أغلب الجلسات البرلمانية لا سيما في فترات ذروة انتشار الفيروس خلال شهري مارس وإبريل ٢٠٢٠ أو لاحتمالية صعوبة تنفيذ الدعوة لانتخابات المجالس النيابية لفصل تشريعي جديد حال انتشار الفيروس لموجة ثانية.

وتثير هذه المسالة إشكالية مد الفصل التشريعي من ناحية والدعوة إلى انتخاب المجلس النيابي الجديد من ناحية أخرى، مما يقودنا إلى التساؤل عما إذا كان المشرع الدستوري توقع احتمالية حدوث قوة قاهرة تحول دون عقد جلسات البرلمان مما يدعو لمد الفصل التشريعي؟ وهذا ما نحاول الإجابة عليه من خلال الوقوف على الحدود الدستورية المتعلقة بالقيد الزمني للفصل التشريعي.

- Frédérique Rueda. op, cit, p 212.

(٥) على سبيل المثال دستور فرنسا الصادر في ١٦ يوليو ١٨٧٥، راجع:.

-FRANÇAIS ANGLAIS, Le retour au divisionnisme: l'exemple de l'interprétation des pratiques constitutionnelles par la doctrine française", RDP, 1996 .p 344.

(ISSN : 2537 - 0758)

نطاق الدراسة:

لما كانت الدراسة تتعلق ببدء ومد وإنهاء الفصل التشريعي بسبب جائحة كورونا على عقد جلسات البرلمان والدعوة لانتخابات البرلمان الجديد، فإن معالجة هذه الإشكالية من الوجهة الدستورية تقتضي التطبيق على الفصل التشريعي الأول من عمر مجلس النواب المصري والخامس عشر بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي، على أن نطاق البحث يكون في حدود السير الطبيعي للفصل التشريعي دون التطرق لحالات الإنهاء المبتسر أي حل البرلمان.

خطة الدراسة:

لعرض ودراسة وتحليل النصوص الدستورية والقانونية ببدء ومد وإنهاء الفصل التشريعي بسبب جائحة كورونا بالتطبيق على الفصل التشريعي الأول من عمر مجلس النواب المصري والخامس عشر بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي يقتضي الأمر عرض للحدود الدستورية للفصل التشريعي في إطارها الزمني وبصفة خاصة من خلال نصوص المواد ١٠٦، ١١٥، ١٢٤ من الدستور المصري والمواد ٨٣، ٨٥، ١٤٥ من الدستور الكويتي، وذلك في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الحدود الدستورية للفصل التشريعي في إطارها الزمني

المبحث الثاني: القيود الدستورية على الفصل التشريعي في إطارها الزمني

المبحث الأول

الحدود الدستورية للفصل التشريعي في إطارها الزمني

ركن البرلمان يمثل الأمة لمدة محددة وهو توقيت البرلمان لمدة معينة يتجدد دورياً، ليتيح فرصة الرجوع إلى الشعب من وقت لآخر لمعرفة رغباته وإرادته، ولكي يتيح للشعب مراقبة نوابه، ذلك لأنهم لو ظلوا نواباً مدى الحياة قد يؤدي إلى الانحراف بالسلطة واستبدادهم، وضعف فكرة تمثيل الأمة مع مرور الزمن.

وفي حال قرر المشرع الدستوري هذا الركن من أركان النظام النيابي فمن الطبيعي وضع إطار زمني لبدء وانتهاء الفصل التشريعي كقيد دستوري يحدد مدة المجلس النيابي، بحيث يقسم الفصل التشريعي إلى أدوار انعقاد.

أولا: الفصل التشريعي:

يتحدد الفصل التشريعي في النظام السياسي المختلط وفق المدة الدستورية لحياة البرلمان وعلى أساسها تكون الانتخابات التشريعية عقب انتهاء الفصل التشريعي، فعلى سبيل المثال تجرى الانتخابات التشريعية في فرنسا مرة كل خمسة أعوام لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية (**l'Assemblée Nationale**) وتحدد هذه المدة بقانون أساسي (تنظيمي) وفق المادة (٢٥) من دستور ١٩٥٨(٦).

وفي مصر تُجرى الانتخابات التشريعية مرة كل خمس سنوات(٧)، هي مدة الفصل التشريعي لمجلس النواب أو خلال فترة زمنية محددة دستوريا من تاريخ قرار حل مجلس النواب هي ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور قرار الحل إذا كان الحل رئاسيا بعد استفتاء، على أن يبدأ أول اجتماع للبرلمان الجديد خلال مدة أقصاها أربعين يوما(٨) من تاريخ صدور قرار الحل الرئاسي(٩)، أما في حال وقع الحل بسبب عدم حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب، عند تكليف رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء المرشح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب بتشكيل الحكومة، فإن الدعوة للمجلس الجديد تكون خلال ستين يوماً من تاريخ الحل(١٠).

---

(٦) جرت انتخابات الجمعية الوطنية الفرنسية على جولتين في شهري مايو- يونيو ٢٠١٧ لانتخاب (٥٧٧) عضو بالجمعية للفصل التشريعي الرابع عشر (٢٠١٢-٢٠١٧). راجع:
- Résultats des élections législatives 2017; http://www.interieur.gouv.fr.

(٧) راجع: المادة (١٠٦) من الدستور ٢٠١٤، وكذلك القرار الجمهوري رقم ٥٦١ لسنة ٢٠١٥ بدعوة مجلس النواب للانعقاد يوم الأحد الموافق ١٠ يناير ٢٠١٦.
http://arabic.cnn.com.

(٨) المادة (١٣٧) من دستور مصر ٢٠١٤.

(٩) المادة (١٤٦) من دستور مصر ٢٠١٤.

(ISSN : 2537 - 0758)

وننوه إلى أنه في ظل تداعيات جائحة كورونا يجوز لمجلس النواب المصري عقد جلساته في مكان آخر بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو ثلث عدد أعضاء المجلس(١١).

وفي الكويت تجرى الانتخابات التشريعية مرة كل أربعة سنوات، أو خلال فترة أقصاها (٦٠) يوما من تاريخ صدور مرسوم حل مجلس الأمة(١٢)، ولا يجوز وفقا للمادة (٨٣) من الدستور الكويتي مد الفصل التشريعي، بمعنى تأجيل الانتخابات بعد انقضاء عمر مجلس الأمة، إلا للضرورة في حالة الحرب ويكون ذلك بقانون(١٣).

وترتبُ النصوصُ الدستوريةُ المقارنةُ في حالِ عدمِ التزامِ السلطةِ التنفيذيةِ بموعدٍ الانتخاب جزاءً يتمثلُ في عودة البرلمان المنحل لعدمِ رغبةِ المُشرعِ الدستوريّ في تركِ الأمةِ دونَ مُمثليها على مستوى السلطات العامة للدولةِ ولعدم انفرادِ السلطةِ التنفيذيةِ بالتشريع(١٤).

ولما كان البرلمان المنتخب أحد أهم مظاهر النظام البرلماني، فإن نواب البرلمان المنتخبون لا يمثلونه مدى الحياة، فكان لابد أن يمثل عضو البرلمان الأمة لفترة زمنية محددة يطلق عليها الفصل التشريعي(١٥)، وذلك من أجل إتاحة فرصة الرجوع إلى الشعب من وقت لآخر لمعرفة رغباته وإرادته، ولكي يتيح للشعب مراقبة نوابه، ذلك لأنهم

---

(١١) المادة (١١٤) من الدستور المصري ٢٠١٤.

(١٢) المادة (٢/١٠٧) من الدستور الكويتي.

(١٣) تنص المادة الثالثة من لائحة مجلس الأمة على أن "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له ويجرى التجديد خلال الستين يوما السابقة على نهاية تلك المدة مع مراعاة حكم المادة ١٠٧ من الدستور. وتثبت صفة النيابة للعضو من وقت إعلان انتخابه حتى نهاية مدة المجلس ما لم تزل عنه تلك الصفة قبل ذلك لأي سبب قانوني. الفصل فى صحة العضوية".

(١٤) حول انفراد السلطة التنفيذية بالتشريع وما تثيره هذه المسألة من مشكلات راجع: د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، ص ٣٨٧.

(١٥) راجع في شأن تمثيل عضو البرلمان بفترة محددة:

– د عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت دار النهضة العربية، ١٩٦٢، ص١١٣.

لوظلوا نواباً مدى الحياة قد يؤدي إلى الانحراف بالسلطة واستبدادهم، وضعف فكرة تمثيل الأمة مع مرور الزمن.

ويترتب على بدء المدة الدستورية للفصل التشريعي بدء عقد الجلسات أي اجتماع البرلمان وتشكيل لجانه دون سلطان لأي هيئة على عمل البرلمان أو لجانه(١٦)، وثبوت صفة النيابة للعضومن وقت إعلان انتخابه حتى نهاية مدة الفصل التشريعي ما لم تزل عنه تلك الصفة قبل ذلك لأي سبب قانوني كالاستقالة(١٧) أو سقوط العضوية، دون الخلط بين "الفصل في صحة العضوية" واستقالة النائب، فالأخيرة تعني إنهاء العضوية بصورة طوعية، ذلك أنه من حق النائب أن يستقيل والأصل في البرلمان أن يقبل الاستقالة، فإذا كان المتبقي من عمر الفصل التشريعي أكثر من ستة أشهر تجرى الانتخابات التكميلية لشغل المقاعد الشاغرة.

كما ينبني على بدء الفصل التشريعي إعادة التشكيل الوزاري وتقديم الحكومة الجديدة برنامجها لمناقشته من قبل أعضاء البرلمان في بداية الفصل التشريعي لمنحها الثقة أو الاعتراض على البرنامج لكن هذا الموقف الأخير لا يصل إلى سحب الثقة من الوزارة.

ثانيا: أدوار الانعقاد

لما كان البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة الفصل التشريعي بل يكون ذلك لمدة عدد من الأشهر كل سنة، وكان مقتضى الفصل بين السلطات أن يترك الحق في الانعقاد وفض الدورة البرلمانية وتحديد مدتها إلى البرلمان نفسه، إلا أن المشرع

(١٦) د. على السيد الباز، السلطات العامة في الدستور الكويتي، الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠١٦، ص٢١٢.

(١٧) تعني استقالة النائب في البرلمان، إنهاء العضوية بصورة طوعية، ذلك أنه من حق النائب أن يستقيل والأصل في البرلمان أن يقبل الاستقالة، فإذا كان المتبقي من عمر الفصل التشريعي أكثر من ستة أشهر تجرى الانتخابات التكميلية لشغل المقاعد الشاغرة. د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية: دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦، ص٢١٢.

(ISSN : 2537 - 0758)

الدستوري في النظم قريبة الشبه من النظام البرلماني منح السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفض أدواره وتأجيل هذه الأدوار(١٨).

وعندما ينعقد البرلمان لفترة محددة بعدد من الأشهر في كل سنة لمباشرة وظيفته التشريعية والرقابية وهذا ما يسمى بدور الانعقاد السنوي(١٩)، وقد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي أي خلال عطلة البرلمان السنوية مما يؤدي إلى وجوب دعوة البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية، وتسمى بدور الانعقاد غير العادي(٢٠).

وهكذا يشكل (الفصل التشريعي) على عدد من أدوار الانعقاد العادي، وغير العادي كما يشتمل كل دور انعقاد على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلال كل دور، ووفقا لأحكام المادة (٢٧٤) من لائحة مجلس النواب المصري فإن مدة دور الانعقاد السنوي العادي هي لمدة تسعة أشهر على الأقل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر. ووفقا لأحكام المادة (٦٢) من لائحة مجلس الأمة الكويتي يكون للمجلس دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، يعقد المجلس دوره العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام. وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر. فان صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة.

ويجوز انعقاد مجلس النواب المصري فى اجتماع غير عادى لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر عدد أعضاء المجلس على

---

(١٨) أنظر هذا المعنى في:

– د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٥٢٤، وكذلك: – تعليق المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي على المادة ٥٦، مناقشات المجلس التأسيسي، مضبطة الجلسة العشرون، ص٦ وما بعدها.

(١٩) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري. مرجع سابق. ص ٣٠١.

(٢٠) د. عثمان عبدالملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفى واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفى إطاره النظري ، مرجع سابق، ص ٣١٢.

الأقل. وقد يدعى مجلس الأمة الكويتي بمرسوم لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر في غير الأمور التي دعي من أجلها إلا بموافقة الوزارة(٢١).

وإذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، بينما لا يعرف مجلس الأمة هذا الانعقاد الطارئ.

المبحث الثاني

القيود الدستورية على الفصل التشريعي في إطارها الزمني

كفل النظام الوارد في الدستور المصري ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩ ونظيره الكويتي الصادر في ١٩٦٢ أحكاما تضمن تنظيما شاملا ومتكاملا للمجالس النيابية وبما يكفل للديموقراطية دعائمها.

ومن بين تلك الأحكام توخي وجود فراغ تشريعي أو غياب للسلطة التشريعية فوردت الأحكام الخاصة بالفصل التشريعي وأدوار الانعقاد في الدستور المصري والكويتي دون وجود فترة تكون فيها البلاد بدون مجلس نيابي.

من أجل ذلك كان حرص المشرع الدستوري على وجود حدود زمنية للفصل التشريعي موضحا بدايته ونهاية مدته، كما سبق شرحه، على اعتبار أنه يمثل عمر البرلمان وأن هذا الأخير هو ركن أساسي من أركان النظام شبه النيابي.

ومع ذلك فإن ثمة قيدين على نهاية الفصل التشريعي وبداية انتخاب أعضاء البرلمان لفصل تشريعي جديد ليمارس البرلمان خلاله سلطته ومهامه المنوطة به في مجالي الرقابة والتشريع، وتحديد ميعادًا لإجراء تجديد الانتخاب ولدور الانعقاد الأول الذي يلي الانتخابات العامة ووضع أجلا حتميا للانعقاد في أول اجتماع للبرلمان حتى

(٢١) في خصوص أدوار الانعقاد في مجلس الأمة واجتماعاته راجع:
– د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، الكويت، طبعة ٢٠٠٦، ص١١٦.

(ISSN : 2537 - 0758)

لا يكون أية تراخي في دعوة البرلمان الجديد للانعقاد، يتمثل القيد الأول في فترة الشهرين الأخيرين من الفصل التشريعي من أجل الإجراءات الممهدة لانتخاب البرلمان في فصله التشريعي الجديد، والقيد الثاني هو مناقشة الموازنة العامة قبل انتهاء دور الانعقاد.

أولا: مدة الـ٦٠ يوما من نهاية الفصل التشريعي

استنادا لأحكام المادتين (١٢١-١٢٢) من قانون الانتخاب الفرنسي تنتهي نيابة أعضاء الجمعية الوطنية في نهاية دور الانعقاد العادي الذي يأتي في شهر إبريل من السنة الخامسة التي تلي الانتخاب، ثم تجري الانتخابات العامة خلال الستين يوما التي تسبق انتهاء أعمال الجمعية الوطنية(٢٢) وهذا ما يجب مراعاته عند تحديد تاريخ قرار دعوة الناخبين لانتخابات أعضاء الجمعية الوطنية.

باستقراء النصوص الدستورية الحاكمة لبداية ونهاية الفصل التشريعي في النظامين المصري والكويتي، يتبين أن المشرع الدستوري قيد الفصل التشريعي بأمرين متلازمين ومتكاملين.

أولهما: أن مدة البرلمان محددة بعدد سنوات ميلادية يبدأ حسابها من تاريخ أول اجتماع للبرلمان بعد انتخابه وتنتهي تلك المدة بانقضاء الخمسة سنوات بالنسبة لمجلس النواب المصري والأربعة سنوات بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي.

---

(٢٢) راجع: المادة ١٢١ من قانون الانتخاب الفرنسي على أن تنتهي نيابة أعضاء الجمعية الوطنية في نهاية دور الانعقاد العادي الذي يأتي في شهر إبريل من السنة الخامسة التي تلي الانتخاب ويجري النص الفرنسي على النحو التالي:

-(Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection)

- المادة ١٢٢ من ذات القانون بنصها على أن تجري الانتخابات العامة خلال الستين يوما التي تسبق انتهاء أعمال الجمعية الوطنية:

-(Sauf le cas de dissolution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.)

أمـا الأمـر الثـاني: أن حلول البرلمان الجديد محل البرلمان الذي انهى فصله التشريعي منوط بإجراء انتخابات عامة في الميعاد المحدد يعقبها دعوة البرلمان الجديد لأول اجتماع له.

وتبدأ الانتخابات العامة الجديدة منذ صدور الأداة القانونية الخاصة بدعوة الناخبين، ففي فرنسا يصدر قرار دعوة الناخبين في فرنسا من السلطة التنفيذية وتختلف سلطة إصدار هذا القرار بحسب ما إذا كان القرار متعلقا بانتخابات عامة أو تكميلية أواستفتاء، فانتخابات البرلمان (سواء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ) تصدر بمرسوم بدعوة الناخبين المسجلين بالقوائم الانتخابية وفي القوائم القنصلية بالنسبة للفرنسيين خارج فرنسا، وفي مصر يصدر قرار دعوة الناخبين من الهيئة الوطنية(٢٣)، وفي الكويت يصدر مرسوم أميري بالدعوة إلى الانتخابات العامة.

وفي حال لم تصدر الأداة الخاصة بدعوة الناخبين للبرلمان الجديد خلال تلك المدة، اعتبر البرلمان الذي انتهى فصله التشريعي مدعوللاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين الأخيرين من الفصل التشريعي(٢٤).

من هنا كانت أهمية الـ٦٠ يوما الأخيرة من عمر الفصل التشريعي التي تبدأ خلالها صدور الأداة القانونية لبداية انتخابات البرلمان الجديد قبل انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان القائم بـ٦٠ يومًا على الأقل، أي أن انتخابات البرلمان الجديد.

ويذهب راي(٢٥) إلى أنه ليس هناك ما يمنع أن بدء عملية الاقتراع ويكون البرلمان القديم لازال قائما ولم تفض جلساته خلال الـ٦٠ يوما الأخيرة من فصله التشريعي، إلا أن البرلمان الجديد بعد إعلان نتيجة الانتخابات لن يكون له حق ممارسة مهام العضوية.

---

(٢٣) راجع: قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٨ بدعوة الناخبين لانتخابات رئيس الجمهورية، وكذاك قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٧ لسنة ٢٠١٨ بشأن تزكية أعضاء مجلس النواب للمترشح.

(٢٤) راجع: المادتين (١٠٦، ١١٥) من الدستور المصري ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ والمادتين(١/٨٣) و(١/٨٧) من الدستور الكويتي ١٩٦٢.

(٢٥) د. صلاح الدين فوزي، "الدستور يلزم البرلمان بعقد دور انعقاد سادس أكتوبر المقبل"، مجلة الدستور، عدد ٢٠٢٠/٨/٢٦، ص٣.

(ISSN : 2537 - 0758)

ونرى بأنه من المتصور تأخير إعلان نتيجة الانتخابات العامة لحين انتهاء مدة الـ٦٠ يوما لا سيما في النظم التي يكتسب فيها المرشح المركز القانوني لعضوية البرلمان بمجرد إعلان النتيجة لأننا سنكون بصدد وجود أعضاء قائمون لم تنتهي مدة عضويتهم وأخرون جدد اكتسبوا العضوية بإعلان نتيجة الانتخاب.

وقد استقر قضاء المحكمة الدستورية الكويتية على أن مدة الستين يومًا السابقة على انتهاء مدة المجلس يتسع مفهومها ليشمل جواز إجراء انتخاب مجلس جديد في أول هذا الميعاد أو في منتصفه، وانطوائها على استثناء من الأصل المقرر لمدة المجلس لتكون ثلاث سنوات وعشرة أشهر، لا وجه لذلك إذ لا عبرة بالظن البين خطؤه، فالمشرع بعد أن حدد بنص صريح مدة المجلس بأربع سنوات أعقب ذلك النص بأن يجرى التجديد خلال الستين يومًا السابقة على انتهاء مدته بما مفاده ألا يكون من شأن إجراء التجديد الانتقاص من المدة المحددة للمجلس وأنه لو قصد المشرع أن تكون مدة المجلس ثلاث سنوات وعشرة أشهر ما أعوزه النص على ذلك صراحة وعلى أن يتم إجراء التجديد خلال الشهرين التاليين لانتهاء تلك المدة(٢٦).

ثانيا: الإذن البرلماني ومناقشة مشروع الموازنة العامة

اهتم المشرع الدستوري في فرنسا ومصر والكويت بالموازنة العامة للدولة بما تتضمنه من توقع للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية، غالبا ما تكون سنة(٢٧).

وتعبر وثيقة الموازنة العامة عن البيان المالي التقديري لكل ما يجوز للحكومة إنفاقه وما تستطيع أن تجبيه خلال فترة معينة من الزمن.

---

(٢٦) المحكمة الدستورية الكويتية، القضية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢ جلسة ٢ فبراير ٢٠٠٣ طلبات تفسير، منشور في العدد ٦٠٣ لسنة ٢٨ من الجريدة الرسمية "الكويت اليوم" بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٩.

(٢٧) راجع: د. عادل أحمد حشيش أصول الفن المالي في الاقتصاد العام دراسة تحليلية للقواعد العملية الحاكمة للجانب الفني لعناصر مالية الدولة وفقا للأصول المتعارف عليها في علم المالية العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، دون تاريخ نشر، ص٥٦٤.

– د. مصطفى حسني مصطفى، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٢٣.

وليس للموازنة العامة أية قيمة قانونية أو دستورية أو حتى سياسية بدون الإجازة أي موافقة السلطة التشريعية وحقها في أن تنفرد به دون منازع سواء تكونت هذه السلطة من مجلس واحد كما في الكويت أو أكثر كما في فرنسا ومصر.

ويملك البرلمان سلطه إجازة الموازنة العامة أو عدم إجازتها وفقا للمصلحة العامة، ولذلك قيد المشرع الدستوري نهاية دور الانعقاد بضرورة مناقشة البرلمان لمشروع الموازنة العامة الذي تقدمه له الحكومة قبل بدء السنة المالية حتى تحوز على موافقة البرلمان وهذا ما يعرف بالإذن البرلماني للحكومة بتحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة.

وإذا كانت السنة المالية تبدأ في فرنسا (من أول يناير – نهاية ديسمبر)، فقد حددها قانون الموازنة المصري رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ لتكون من (أول يوليو – نهاية يونيه من السنة التالية) أما المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٧ في الكويت والخاص بتنظيم الموازنة العامة وموازنات الجهات الملحقة والمستقلة والحسابات الختامية فحددها من (أول إبريل – نهاية مارس من السنة التالية).

وعملا بأحكام المواد (٤٧، ٤٧-١) من دستور فرنسا ١٩٥٨ لا تستطيع الحكومة جباية الضرائب أو تنفيذ الموازنة العامة إلا بعد تصويت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقا لإجراءات يحددها قانون أساسي(٢٨).

واستجابة لنص المادة (١٢٤) من الدستور المصري تعرض الحكومة مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب قبل ٩٠ يومًا على الأقل من بدء السنة المالية الجديدة، ولا يجوز لرئيس الجمهورية فض دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك لمجلس النواب قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة(٢٩).

(28) MICHEL, BOUVIER, Finances publiques, MARIE-CHRISTINE, JEAN-PIERRE, Paris, Éditions L'extenso, 9 édition, 2018, p22.

(٢٩) راجع المواد (٩٨) و(١١٤) من دستور ٢٠١٢ الملغي، والمادة (١١٥) من دستور ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

وإذا كان المشرع الدستوري الكويتي قد حدد دور انعقاد سنوي لمجلس الأمة لا يقل عن ثمانية أشهر، فقد قيد فض هذا الدور في إطاره الزمني بضرورة اعتماد مشروع الموازنة العامة الذي قدمته الحكومة.

ويثار التساؤل في حال رفض البرلمان اعتماد الموازنة العامة فهل يظل دور الانعقاد مستمرا إلى حين اعتماده للموازنة؟

الواقع أن المادة (١٤٥) من الدستور الكويتي أوجبت العمل بالميزانية القديمة لحين صدور قانون الميزانية الجديدة، بحيث تجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المالية المذكورة، وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب حتى إقرار هذه الميزانية بكاملها، بما مؤداه أن الميزانية الجديدة التي تأخر اعتمادها لن يكون لها أثر رجعي، لأن الميزانية القديمة سيستمر العمل بها بحيث لن تطبق الميزانية الجديدة إلا بعد إقرارها إعمالاً للأثر المباشر للقانون، كما أنه إذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة فإنه يعمل بهذه الأبواب فور إقرارها دون انتظار لإقرار أبواب الميزانية بكاملها.

فقد يتعسف نواب البرلمان في اعتماد مشروع الموازنة العامة، وإزاء هذا الموقف لرفضهم مشروع الموازنة تأتي أهمية النص على العمل بالموازنة القديمة كأحد البدائل التي يمكن أن تتخذها الحكومة لتمرير المشروع حتى لا تتوقف مناحي الحياة في الدولة من جراء وقف تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وإن كان العمل بالموازنة القديمة في حد ذاته قد لا يتناسب ومتطلبات السنة المالية الجديدة.

ومما يلفت الانتباه أن الدستور المصري ٢٠١٤ والمعدل في عام ٢٠١٩ أغفل النص على الحكم الذي يواجه حالة عدم اعتماد مجلس النواب للموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية، على النقيض من الموقف في الدساتير المصرية السابقة من حالة عدم اعتماد مجلس الشعب لقانون الموازنة خلال مدد محددة بالنص على العمل بالموازنة القديمة لحين اعتماد الموازنة الجديدة(٣٠)، ويبدو أن الدستور المصري ٢٠١٤ ترك

(٣٠) العمل بالموازنة القديمة لحين اعتماد الموازنة الجديدة نصت عليه الدساتير المصرية: ١٩٢٣، ١٩٥٤، ١٩٧١، ٢٠١٢.

الأمر للتنظيم الوارد بالمادة (١٧) من قانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ التي تنص على أن: "إذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها".

الخاتمة

حظي الفصل التشريعي للبرلمان على اهتمام المشرع الدستوري في فرنسا ومصر والكويت كنظم برلمانية أو قريبة الشبة بالنظام البرلماني بحيث حدد مدة الفصل التشريعي من بدايته إلى نهايته ولم يغفل الموقف من الانتخابات العامة للبرلمان الجديد وحالة عدم الانتهاء من الفصل التشريعي للبرلمان القائم.

وقد لاحظنا الحدود الدستورية والقيود الزمنية للفصل التشريعي والتي تحتسب بسنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع للبرلمان ومراعاة المشرع الدستوري في النظم المقارنة بتنظيم مدة الفصل التشريعي إلى عدد من أدوار الانعقاد.

وعلى الرغم من عدم مراعاة المشرع الدستوري الفرنسي والمصري لمواجهة حالات القوة القاهرة أو الظروف الاستثنائية مثلما حدث في تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد الذي أثر على اجتماعات البرلمان، فإن المشرع الدستوري الكويتي حصر تلك الاستثناءات التي يجوز معها مد الفصل التشريعي في حالة الحرب.

النتائج

١. يبدا احتساب بدء مدة الفصل التشريعي من تاريخ أول اجتماع للمجلس النيابي وليس من تاريخ فض دور الانعقاد الأخير للبرلمان القديم.
٢. الحدود الدستورية لمدة الفصل التشريعي بخمسة سنوات لمجلس النواب المصري وأربعة سنوات لمجلس الأمة الكويتي لا يجوز الانتقاص منها.
٣. حلول البرلمان الجديد محل البرلمان الذي أنهى فصله التشريعي يكون بعد إجراء انتخابات عامة في ميعادها المحدد دون الإخلال بمدة الفصل التشريعي.
٤. القواعد التي اشتملت عليها النصوص الدستورية المحددة لمدة الفصل التشريعي في النظام الدستوري المصري والكويتي هي قواعد آمرة وليست محض قواعد توجيهية

(ISSN : 2537 - 0758)

يستباح في شأنها الخيار بين تطبيقها أو عدم تطبيقها حتى في ظل تداعيات جائحة كورونا في عام ٢٠٢٠.

التوصيات

١. في ظل تداعيات جائحة كورونا يجوز لمجلس النواب المصري عقد جلساته في مكان آخر بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو ثلث عدد أعضاء المجلس.
٢. لا يجوز مد الفصل التشريعي الأول لمجلس النواب او الفصل التشريعي الخامس عشر لمجلس الامة لعدم وجود نص صريح يجيز ذلك تفاديا لتداعيات فيروس كورونا المستجد.
٣. على المجالس النيابية اعتماد مشروع الموازنة العامة كقيد دستوري على إنهاء دور الانعقاد قبل بداية السنة المالية الجديدة.

المراجع

المراجع العربية

١. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية: دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦.
٢. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٧.
٣. صلاح الدين فوزي، "الدستور يلزم البرلمان بعقد دور انعقاد سادس أكتوبر المقبل"، مجلة الدستور، عدد ٢٠٢٠/٨/٢٦.
٤. عادل أحمد حشيش أصول الفن المالي في الاقتصاد العام دراسة تحليلية للقواعد العملية الحاكمة للجانب الفني لعناصر مالية الدولة وفقا للأصول المتعارف عليها في علم المالية العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، دون تاريخ نشر.
٥. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت دار النهضة العربية، ١٩٦٢.

٦. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.
٧. على السيد الباز، السلطات العامة في الدستور الكويتي، الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠١٦.
٨. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، الكويت، طبعة ٢٠٠٦.
٩. مصطفى حسني مصطفى، مبادئ المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

الدساتير والقوانين والقرارات والأحكام القضائية

- الدستور الفرنسي ١٩٥٨ المعدل في ٢٠٠٨.
- الدستور الكويتي ١٩٦٢.
- دستور مصر ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩.
- القرار الجمهوري رقم ٥٦١ لسنة ٢٠١٥ بدعوة مجلس النواب للانعقاد يوم الأحد الموافق ١٠ يناير ٢٠١٦.
- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٨ بدعوة الناخبين لانتخابات رئيس الجمهورية.
- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٧ لسنة ٢٠١٨ بشأن تزكية أعضاء مجلس النواب للمترشح.
- المحكمة الدستورية الكويتية، القضية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢ جلسة ٢ فبراير ٢٠٠٣ طلبات تفسير، منشور في العدد ٦٠٣ لسنة ٢٨ من الجريدة الرسمية "الكويت اليوم" بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

المراجع الأجنبية

10. A.Griffith and Michael Ryly, Parliament, London: Sweet and Maxwell, 2015.
11. ANTONIN-XAVIER FOURNIER, Le partage des pouvoirs entre le président et le premier ministre sous la Ve République, l'Association québécoise d'histoire politique, 2016.
12. FRANÇAIS ANGLAIS, Le retour au divisionnisme : l'exemple de l'interprétation des pratiques constitutionnelles par la doctrine française", RDP, 1996 .
13. Frédérique Rueda, Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, allemand et espagnol, LGDJ, 2014.
14. MICHEL, BOUVIER, Finances publiques, MARIE-CHRISTINE, JEAN-PIERRE, Paris, Éditions L'extenso, 9 éditions, 2018.

مواقع الانترنت

- Résultats des élections législatives 2017. http://www.interieur.gouv.fr.
- http://arabic.cnn.com