

ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في دساتير الدول العربية*
 (الأسباب . المشكلات . الحلول)
 دراسة مقارنة في الجزائر، تونس، مصر

LASLEDJ Nawel, M A "A"
 Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
 Université de Skikda

لصلح نوال أستاذة مساعدة قسم " أ "
 كلية الحقوق والعلوم السياسية،
 جامعة سكيكدة

ملخص

يشكل عضو البرلمان المفتاح الرئيسي لتحريك السلطة التشريعية، وذلك من خلال الأدوار الرئيسية المنوطة به سواء على المستوى الوطني باعتباره ممثلاً للأمة، أو من خلال دوره المحلي باعتباره وليد دائرته الانتخابية التي أوصلته إلى المقعد النيابي، وهذا كله من أجل أداء برلماني يدفع بالمؤسسة التشريعية إلى الأمام لتجسيد استقلالها، كما يشكل في نفس الوقت اعتراف بقيمة النواب على المستوى القانوني.

ولكن على المستوى الواقعي يلاحظ ظاهرة الغياب التي ألفت بظلالها على المؤسسة التشريعية فقد باتت مقاعد البرلمان شاغرة أثناء المناقشات وأثناء التصويت، وهذا كله يرجع إلى سيطرة السلطة التنفيذية، إضافة إلى غياب نصوص قانونية ردية تحمل النواب على الحضور.

الكلمات الدالة

عضو البرلمان، السلطة التشريعية، غياب أعضاء البرلمان، الدساتير

* تمّ استلام المقال بتاريخ 02/02/2015 وتمّ تحكيمه بتاريخ 06/04/2015 وقُبل للنشر بتاريخ 10/11/2015.

**Phenomenon of members parliament absence in the Arab States
Constitutions
(Causes, Problems, Solutions)
A Comparative Study in Algeria, Tunisia, Egypt**

summary

The parliament member constitutes the principal key in order to move the legislative authority and this by the way of the principal functions that are relative at the national extent as it is considered as a representative of the nation, or by his local function because it is appeared for the first time at his electoral sub-prefecture who conduct it to the parliament seat ,all this in order to concretize a parliament duty that pushes forward the legislative enterprise to realize his independence ,besides at the same time it constitutes recognition of parliament value at the juridical extent.

But at the real level we observe the widespread of the absence phenomenon at the legislative enterprise, the parliament seats has became empty during the debates and during absence of the repressive juridical texts that obliged the parliamentarians to be present .

Key words

Parliament members, the legislative power, absence of parliament members constitutions.

**Phénomène d'absence des membres du parlement dans les constitutions
des pays arabes
(Les causes, les problèmes, les solutions)
Etude comparative en Algérie, Tunisie, et L'Egypte**

Résumé

Le membre du parlement constitue la clé principale pour mouvoir l'autorité législative et cela à travers les rôles principales qui y sont relatifs soit au niveau national comme étant considéré un représentant de la nation, ou à travers son rôle local comme étant il a vu le jour dans sa sous –préfecture électorale qui l'a mené au siège parlementaire ,tout cela afin de concrétiser un devoir parlementaire qui pousse l'entreprise législative en avant pour réaliser son indépendance .en outre il constitue en même temps une reconnaissance de la valeur des parlementaires au niveau juridique .

Mais au niveau réel on observe le phénomène de l'absence qui règne au sein de l'entreprise législative, les sièges du parlement sont devenus vides durant les discussions et pendant le l'absence des textes juridiques répressifs qui obligent les parlementaires à être présents.

Mots clés

Le membre du parlement, le pouvoir législative, l'absence des membres du parlement, les constitutions.

مقدمة

يعتبر أعضاء البرلمان المحرك الرئيسي و الأساسي لدواليب السلطة التشريعية من خلال المهام المسندة إليهم من تشريع ورقابة.

فأعضاء البرلمان هم نواب الأمة و ثقل الأمانة الموكلة إليهم تفرض الانضباط في ممارسة عملهم البرلماني احتراماً للدستور و الأنظمة الداخلية و التقيد بأخلاقيات العمل البرلماني، لأن العضوية البرلمانية ليست امتياز شخصي بقدر ما هي أمانة تقتضي العمل الدؤوب على إيجاد حلول واقعية للقضايا الملحة للشعب عن طريق المواظبة لحضور اجتماعات البرلمان ولجانته سعياً لأداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي.

صحيح أن طبيعة المناقشات داخل البرلمان تظل العامل الموضوعي الحاسم في أداء العضو داخل البرلمان، لكن يبقى عدد الأعضاء الحاضرين بداية أمراً مؤثراً، كما أنه أمر في غاية الأهمية في عملية التصويت على ما يتخذه البرلمان من قرارات أو توصيات في المجالين التشريعي و الرقابي، لكن ومع ذلك فقد باتت ظاهرة الغياب تلقي بضررها على واقع البرلمان، حيث أصبحت معظم القضايا التي تحتاج إلى تصويت البرلمان معطلة بسبب الغياب المتكرر للنواب و بدأت وتيرته في التزايد نتيجة لتنامي العديد من الأسباب و هذه الظاهرة لا نجدها في الجزائر فقط وإنما حتى في أعرق الديمقراطيات مما جعل البعض يشكك في مصداقية و شرعية السلطة التشريعية، فما هي عوامل و أسباب تنامي هذه الظاهرة في الدول العربية ؟ و ماهي الحلول المقترحة لمحاربة هذه الظاهرة ؟

للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا هذه المقالة إلى ثلاثة مباحث كالآتي:

المبحث الأول: سير العمل البرلماني

المبحث الثاني: الانضباط البرلماني

المبحث الثالث: النتائج المترتبة على الإخلال بالانضباط البرلماني

المبحث الأول / سير العمل البرلماني

يقوم أعضاء البرلمان بأعمالهم النيابية المنوطة بهم من خلال نظام الدورات و الجلسات المحددة لأعمالهم، و المضبوطة وفق نظام قانوني يجب عليهم احترامه سواء كان الدستور أو النظام الداخلي .

المطلب الأول / الدورات

من المعلوم أن البرلمانات لا تمارس اختصاصاتها الكاملة إلا أثناء دوراتها، ولكن هذا لا يعني أنها تغلق أبوابها إلى حين افتتاح الدورة¹، فاللجان الدائمة تستمر في عملها لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين خارج الدورة باعتبارها مخابر للتشريع على حد تعبير الفقيه " برتلي"²

و يختلف عدد الدورات من دولة إلى أخرى، فالمشعر الجزائري يأخذ بنظام الدوريتين، وذلك بنص المادة 118 من دستور 1996 المعدل " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية، بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من 2/3 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله "

و قد فصل القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و غرفتي البرلمان هاتين الدوريتين، وهما دورتي الربيع و الخريف، تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس، تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، و تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، ويتم تحديد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتي الغرفتين و بالتشاور مع الحكومة³ وهو ما يعني أن دورة البرلمان مقيدة من حيث فترتها، فضلا على أن البرلمان لا يجتمع طيلة الأسبوع نظرا لتوزيع العمل بين اللجان و الجلسات العامة، كما أن كثرة الأعمال تقتضي منح الأعضاء في اللجان والجلسات قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم، أي أن مدة أربعة أشهر على الأقل لا تعني الاجتماع كل يوم، وهذا التحديد يؤثر سلبا على مكانة البرلمان بموجب تقليص مدة الدورة، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار تشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر فيما بين الدوريتين⁴، على عكس بعض الدول كتونس ومصر فإنها تأخذ بنظام الدورة الواحدة⁵ فقد نص الفصل 57 من الدستور التونسي الجديد 2014 على أن " يعقد مجلس نواب الشعب دورة عادية تبتدئ خلال شهر

أكتوبر من كل سنة وتنتهي خلال شهر جويلية، على أن تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس النواب في أجل أقصاه 15 يوما من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات بدعوة من رئيس المجلس المتخلى.

وفي صورة تزامن بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس نواب الشعب مع عطلته تعقد دورة استثنائية إلى غاية منح الثقة للحكومة.

و يجتمع مجلس نواب الشعب أثناء عطلته في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس الحكومة أو من 1/3 أعضائه للنظر في جدول أعمال محدد.⁶

و نصت المادة 115 من دستور 2014 المصري الجديد " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد الدور السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور .

ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

و يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو بطلب موقع من 1/10 من أعضاء المجلس على الأقل ."

يلاحظ أن هناك سيطرة كبيرة من قبل رئيس الجمهورية في مصر في مجال انعقاد البرلمان فالأصل أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس النواب للانعقاد، فإذا لم تتم الدعوة فإن المجلس ينعقد بقوة القانون، وهو ما يمس باستقلالية البرلمان، وهذا الأمر لم يتغير منذ دستور 1971 الملغى⁷ مقارنة بالدستورين الجزائري والتونسي التي تتمتع

فيهما مجالسهما بالاستقلالية في مجال الانعقاد العادي فهو يجتمع بقوة القانون كلما حلّ الأجل المحدد لذلك دون تدخل من جانب السلطة التنفيذية، أما بالنسبة للدورات

الغير عادية (الاستثنائية) فإن الدساتير العربية أعطت الأولوية لرئيس الجمهورية مع في دعوة البرلمان للانعقاد مع مشاركة أطراف أخرى و جهات أخرى مثل الوزير الأول و 2/3

أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للجزائر مع حرمان أعضاء مجلس الأمة من ذلك ورئيس الحكومة و 3/1 أعضاء مجلس النواب في تونس، و 10/1 على الأقل من

مجلس النواب المصري.

و تقدير الحالة الاستثنائية متروك لرئيس الجمهورية، ما عدا الحالات التي يفرض فيها الدستور دعوة البرلمان للانعقاد غير العادي⁸، و يبقى الهدف من الدورات هو ممارسة العمل التشريعي و الرقابي و هي من الاختصاصات الأساسية لأعضاء البرلمان.⁹

المطلب الثاني / الجلسات

إن المجالس النيابية باعتبارها ممثلة للشعب لا يمكن أن تعمل في الخفاء، ولما كان من المتعذر الرجوع إلى الشعب في كل ما تصدره من قرارات، و جب أن يستعاض عن ذلك بنوع من الإشراف من قبل الشعب على المجالس وقراراتها و يتم هذا الإشراف بجعل الجلسات علانية.

و إقرار مبدأ علانية الجلسات، يرجع في فرنسا إلى سنة 1971 عندما انتدب المجلس 24 نائباً لمقابلة الملك، وطلب منه أن يسمح بعلنية الجلسات، و قد أقر الدستور 1971 ما طلبه النواب و أصبحت الجلسات منذ ذلك الحين علانية، و في إنكلترا أصبحت الجلسات علنية منذ 1845¹⁰ أما في الجزائر فقد نصت المادة 116 من دستور 1996 المعدل على أن " جلسات البرلمان علانية، و تدون مداولاته في محاضر تنشر طبقاً للشروط التي يحددها القانون العضوي.

و يجوز للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسهما، أو من أغلبية أعضائهما أو بطلب من الوزير الأول."

و يتولى الإعلام نقل الجلسات و تغطيتها عبر القنوات الإعلامية، بحيث يناقش و يحلل كل ما يدور من مناقشات و آراء و مقترحات، و قرارات و تكتلات نيابية من مؤيد أو معارض و ذلك من أجل تعزيز ثقافة المشاركة السياسية و الشفافة بهدف تدعيم التواصل و الاتصال بينهم و بين أفراد الجمهور و مؤسسات المجتمع المدني و توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صناعة القرار و نشر المعلومات¹¹، و تعتبر الجريدة الرسمية مداولات البرلمان التي تصدر باللغة العربية أحسن مصدر للإطلاع على أعمال البرلمان من خلال ما ينشر من محاضر الجلسات و تقارير اللجان .

أما الجلسات السرية أو المغلقة في الجزائر فإنها تعقد بطلب من رئيسي الغرفتين و من أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول، و تخصص الجلسات المغلقة عادة لبحث المسائل التي تحتم التكتم و السرية حفاظاً على سلامة الدولة، و

عادة ما يتم تخصيص هذه الجلسات للتداول في قضايا تهم الدفاع الوطني و السياسة الخارجية¹².

و بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن تاريخ الجلسة و جدول أعمالها يبلغ إلى النواب و الحكومة خلال 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه يبلغ خلال 15 يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة¹³، و يلاحظ أن المدة التي يبلغ فيها تاريخ الجلسة و جدول الأعمال إلى المجلس الشعبي الوطني مدة قصيرة جدا بالمقارنة مع المدة الممنوحة لمجلس الأمة فظرف أسبوع لا يكفي أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتحضير للمناقشة في الجلسة علما أن انشغالات النواب و اختصاصاتهم ثقيلة وكثيرة و متنوعة و جدول أعمالهم مثل ذلك بالعديد من المسائل التي تهم شؤون الأمة من مسائل اقتصادية اجتماعية ثقافية، سياسية.

و خلافا لما هو معمول به في العديد من البلدان فإن النظام الداخلي للبرلمان التونسي، لم يحدد الأيام التي يجتمع فيها البرلمان التونسي، انطلاقا من حرية المجلس في تحديد جلساته كما يشاء و يعين رئيس المجلس مواعيد الجلسات و هو الذي يفتتحها و يختمها و عند تعذر ذلك من جانب الرئيس يقوم نائبه بهذه المهمة، و في مصر نصت المادة 120 من دستور 2014 على أن " جلسات مجلس النواب علنية، و يجوز انعقاد المجلس في جلسات سرية بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس المجلس، أو 20 عضوا من أعضائه على الأقل ثم يقرر المجلس بأغلبية أعضائه ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية ".

ولم يلزم المشرع الجزائري في نظامه الداخلي المجلس الشعبي الوطني نصاب معين لمناقشات اللجان، و مناقشات المجلس الشعبي الوطني و اقتصر على عدد الحاضرين فقط¹⁴ على عكس مجلس الأمة الذي نص المشرع على أن لا تصح مناقشات لجانه الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائه و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل، أما مناقشات مجلس الأمة فقد اكتفى المشرع بمصطلح " مهما كان عدد الحاضرين"¹⁵، أما التصويت داخل اللجان الدائمة فإنه لا بد من حضور أغلبية الأعضاء في كلا الغرفتين¹⁶، و في حالة عدم توافر النصاب تعقد جلسة ثانية في

أجل 06 ساعات ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وبالنسبة لمجلس الأمة فإنها تعقد جلسة ثانية بعد 48 ساعة ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين¹⁷ ويلاحظ أن المشرع الجزائري منح لمجلس الأمة مدة أطول كذلك من المجلس الشعبي الوطني في عقد جلسة ثانية مع العلم أن المجلس الشعبي الوطني هو المعني بالعملية التشريعية أكثر من مجلس الأمة، لكن ومع ذلك يلاحظ عدم التكافؤ في المدة الممنوحة مما أدى إلى تضيق الخناق على المجلس الشعبي الوطني.

كذلك من المفروض أن عمل اللجان البرلمانية هو الأصل في العملية التشريعية أو هي كما يقال المخبر الحقيقي للعملية التشريعية، لذلك فإنه من الأجدر بالمشرع الجزائري أن يضبط عدد الحاضرين حتى تتاح الفرصة لجميع الأعضاء في المناقشة، أما التصويت فهو تحصيل حاصل فما الفائدة من حضور الأغلبية في التصويت إذا لم تشارك في المناقشة؟ لا سيما مناقشات اللجان، وكأن المشرع الجزائري يجعل من تصويت النواب شكلي لا غير وهذا غير مقبول ومنطقي لان فاقد الشيء لا يعطيه .

فالمشرع الجزائري ضبط فقط مناقشات اللجان في مجلس الأمة، أما مناقشات اللجان في المجلس الشعبي الوطني لم يكثر لها، أما بالنسبة للتصويت داخل الغرفتين فإنه لا يصح إلا بحضور أغلبية الاعضاء في كلا الغرفتين، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 06 ساعات على الأقل و12 ساعة على الأكثر ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وأغفل النص الإشارة إلى مدة عقد الجلسة الثانية في حالة عدم توفر النصاب المطلوب وهو أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة¹⁸، فالمشرع بعد أن تطلب حضور أغلبية الأعضاء في مجال المناقشة (بالنسبة للجان الدائمة في مجلس الأمة) و أغلبية الأعضاء في مجال التصويت بالغرفتين و فرض التأجيل لجلسة ثانية عند تخلف هذا النصاب، عاد وأبدى مرونة فائقة في صحة نسبة حضور الجلسة المؤجلة و نصاب إصدار القرارات فيها، و يرى الفقه أن هدف المشرع من ذلك ربما هو الحث على سرعة الإنجاز وعدم إعاقة نشاط المجلس بتقاعس اللجان عند الانتهاء من الموضوعات المحالة إليها أو أعضاء البرلمان في حد ذاتهم¹⁹.

وقد أثار البعض الشك حول تفسير تعبير "الحاضرين" فهل يقصد بهم الأعضاء اللذين انعقدت بهم جلسة المجلس أي النصف زائد واحد، أم أنه يقصد بهم من تبقى في المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحة و تسرب من تسرب، ويرى الفقه أن التفسير الثاني هو المعمول به²⁰.

بالنسبة للمشرع التونسي نص الفصل 13 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "تجتمع الجلسة العامة بدعوة من رئيس المجلس الذي يفتتحها في الوقت المعين لها إذا اكتمل النصاب بحضور الأغلبية المطلقة من النواب، فإذا لم يكتمل النصاب في ذلك الوقت يمكن للرئيس أن يفتتحها بعد مضي ساعة من الوقت المحدد.....مهما كان عدد الحاضرين ويقع التصويت عليها حسب مقتضيات هذا النظام"، و يقابلها الفصل 12 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

أما اجتماعات اللجان فلا تكون قانونية إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتتخذ قراراتها بأغلبية الحاضرين من أعضائها، وفي صورة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس²¹، وعند انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في تونس نص الفصل 52 أن اللجان تعقد جلساتها خارج أوقات انعقاد الجلسات العامة، وذلك بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وفي صورة عدم توفر النصاب القانوني تنعقد صحيحة بعد ساعة من موعدها.

أما الجلسات العامة فهي علنية ويبت إشرها بشتى الوسائل ومنها :

- 1 – الإعلان عن مواعيد انعقاد الجلسات العامة و جدول أعمالها .
- 2 – قبول المواطنين ورجال الإعلام في الأماكن المخصصة لهم و حسب الترتيب التي يضبطها المكتب .
- 3 – نشر مداوات المجلس و مقراراته و نتائج عملية التصويت و الاقتراع و غير ذلك بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في نشرته المتعلقة بمداوات المجلس الوطني التأسيسي .

4 – البث الإذاعي و التلفزيوني لمداوات الجلسات العامة .

5 – النشر على الموقع الإلكتروني للمجلس .

6 – النشر على الموقع الإلكتروني للمجلس .

ويمكن للمجلس أن يعقد جلسة سرية بطلب من رئيسه أو من رئيس كتلة أو من 10 أعضاء على الأقل وبموافقة أغلبية الأعضاء²².

وفي مصر فإن انعقاد للجنة لا يكون صحيح إلا بحضور 3/1 أعضاء ومع ذلك لا يجوز للجنة اتخاذ أي قرار في موضوع معروض عليها إلا بحضور أغلبية أعضائها و تصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، و إذا لم يكتمل أغلبية اللجنة أجل رئيسها التصويت على القرارات إلى جلسة مقبلة يحددها²³، وتحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الحاضرين و الغائبين و ملخص المناقشات و نصوص القرارات²⁴.

أما بالنسبة للجلسات العامة فإنها لا تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.²⁵

المبحث الثاني / الانضباط البرلماني

إن ثقل الأمانة الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان تفرض عليهم الانضباط في عملهم البرلماني عن طريق احترام نصوص الدستور و الأنظمة الداخلية والتقييد بأخلاقيات العمل البرلماني لذلك حرصت الأحكام الخاصة بعضوية المجالس النيابية في الدول العربية على ضرورة حضور أعضاء البرلمان الجلسات المقررة بموجب نصوص الدستور وتنظيم أحوال الغياب .

المطلب الأول / حضور جلسات البرلمان

لقد أجمعت دساتير الدول العربية و أنظمتها الداخلية على مواظبة حضور النواب اجتماعات البرلمان و لجانه سعياً لأداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي، فطبيعة المناقشات داخل البرلمان تظل العامل الموضوعي الحاسم في أداء العضو داخل البرلمان، لكن يبقى عدد الحاضرين بدايةً أمراً مؤثراً و إن كان بشكل غير مباشر في طبيعة المناقشات، لكنه أمر في غاية الأهمية بالنسبة لاجتماعات اللجان وفي عملية التصويت وما يتخذه البرلمان من من قرارات أو توصيات في المجال التشريعي و الرقابي²⁶.

وقد خلت الدساتير العربية للجزائر و تونس و مصر من الإشارة إلى ظاهرة تغيب النواب ولو أن المادة 100 من دستور 1996 المعدل جاءت عامة بالنص على أن "

واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته " ولكنه استدرك هذا النقص مؤخرًا في مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014 بإضافة فقرة ثانية إلى نص المادة 100 بنصه على " يجب على عضو البرلمان أن يتفرغ كليًا لممارسة عهده من خلال حضوره الفعلي أعمال البرلمان" لا سيما إذا علمنا أن المشرع الجزائري يمنع الجمع بين العضوية البرلمانية و مهام ووظائف أخرى جاءت بمقتضى القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي²⁷ حفاظًا على استقلالية العضو من ناحية وتفرغه لأداء مهامه على أحسن وجه من ناحية أخرى وأهمها التشريع والرقابة، أما على مستوى النصوص الأخرى فنجد المادة 12 من القانون الخاص بحقوق وواجبات عضو البرلمان التي نصت على أن " على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة، وأشغال اللجان التي هو عضو فيها، والمشاركة في التصويت أو المصادقة، مع أداء المهام المسندة إليه"، وهذا يعني أن المشرع الجزائري استعمل صيغة الإلزام في حضور العضو لكل الأعمال البرلمانية من أشغال اللجان، وجلسات عامة ومناقشة وتصويت مع عدم إهماله المهام الأخرى المسندة إليه خارج هذا المجال، ونفس الشيء على مستوى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان إذ نجد المشرع الجزائري ألزم أعضاء البرلمان بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني و أشغال اللجان، في حين اقتصر على مصطلح " يحضر " عضو مجلس الأمة جلسات المجلس²⁸، ومع ذلك فالإطار القانوني لنظام الجلسات و ضوابطها موجود، فالأصل هو حضور الجلسات، لكن قد تكون هناك ظروف تمنع حضور عضو البرلمان أشغال و جلسات المجلس واللجان وهذا يعتبر استثناء من الأصل العام ألا وهو الحضور .

و في تونس نص الفصلين 113 و 14 من النظام الداخلي للغرفتين على أنه " لا يجوز للنائب التغيب عن أشغال المجلس بدون إعلام"²⁹ .

وفي النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي نص الفصل 125 على أن " يجب على أعضاء المجلس الحضور بانتظام في الجلسات العامة و جلسات اللجان المنتمين إليها، ويعتبر عضو المجلس معذرا أليا إذا كان عضوا في الحكومة، أو إذا كلفه المجلس بمهام تمنعه من حضور هذه الجلسات "

و كذلك الفصل 126 منه على أنه " لا يجوز للنائب التغيب عن أشغال المجلس دون إعلام
و لرئيس المجلس أن يأذن بتغيب العضو لمدة محدودة ولا يجوز الإذن لمدة غير
معينة إلا في رخصة المرض
للرئيس عند تغيب العضو عن أشغال المجلس دون إذن أن ينهيه و عند التكرار
أن ينذره كتابيا

و إذا تجاوز الغياب دون عذر ثلاث جلسات في نفس الشهر، للمكتب أن يقرر
الإقتراع من المنحة بما يتناسب و مدة الغياب، وعند تغيب العضو دون عذر مدة ثلاثة
أشهر خلال السنة، يمكن للمكتب أن يعرض على المجلس إعتبار العضو متخليا أن يبت
المجلس في ذلك بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأعضائه "
أما في مصر نظمت المادة 369 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على
أن " مع مراعاة الأحكام المقررة في المواد 364 وما بعدها من هذه اللائحة، يجب على
العضو الانتظام في حضور اجتماعات المجلس ولجانه، ويجب على العضو أن يراعي
الإحترام الواجب لمؤسسات الدولة الدستورية و أصول اللياقة مع زملائه بالمجلس و
رياسة الجلسة "، و عليه فإن الإطار القانوني لنظام الجلسات و ضوابطها موجود
فالأصل هو حضور الجلسات، لكن قد تكون هناك ظروف تمنع أو تحظر على عضو
البرلمان حضور أشغال و جلسات المجلس و اللجان و هذا يعتبر استثناء من الأصل
العام ألا وهو الحضور .

المطلب الثاني / تنظيم حالات التغيب

إذا كان الأصل هو حضور جلسات البرلمان ولجانه، فإنه استثناء من ذلك يجوز
للنائب أو عضو البرلمان التغيب بموجب عذر مقبول، فقد نصت قوانين النظام الداخلي
لغرفتي البرلمان في الجزائر على أن "...يوجه إشعارا بالغياب عن جلسات المجلس الشعبي
الوطني إلى الرئيس ويكون ذلك مبررا"³⁰.

وفي تونس نص الفصل 14 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أن "
لا يجوز للنائب التغيب عن أشغال المجلس بدون إعلام، و لرئيس المجلس الحق في

الإذن بتغيب النائب لمدة محدودة، ولا يجوز الإذن لمدة غير معينة إلا في رخص المرض " وهو نفس ما نص عليه الفصل 13 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا . وفي مصر نصت المادة 364 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أن " على العضو الذي يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو اجتماعات لجانه أن يخطر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال كتابة بذلك، ولا يجوز للعضو أن يتغيب أكثر من جلسة واحدة للمجلس أو اجتماعين متتاليين للجنة إلا إذا حصل على إجازة أو إذن من المجلس لأسباب تبرز ذلك .

ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة، وللرئيس في حالة الضرورة العاجلة أن يرخص بالإجازة للعضو ويخطر المجلس بذلك في أو جلسة " .

وعليه فإن هذا النوع من التغيب الذي نظمته هذه الدول هو التغيب بإذن مسبق وبعذر أو مبرر فهو جائز لكن بشروط و لمدة محددة لا يتعداه، لكن ما العمل إذا حضر العضو أو النائب الجلسة ولكنه يغادر ألا يعتبر هذا غياب ؟

يلاحظ أن المشرعين الجزائري والتونسي لم يتطرقا إلى هذا النوع من الغياب، وإنما عالجا حالة الغياب بصفة عامة، لكن حسنا فعل المشرع المصري الذي نصت المادة 365 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على " على العضو الذي يطرأ ما يستوجب مغادرته مبنى المجلس أثناء انعقاد جلساته أو جلسات لجانه أن يستأذن في ذلك كتابة إلى رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال " .

و عليه فإن المشرع المصري قد ميز بين حالتين فيما يخص الإذن بالتغيب من خلال نصوص اللائحة الداخلية لمجلس نواب الشعب المصري وهما الإذن بالتغيب عن الحضور والإذن بمغادرة اجتماعات المجلس أو لجانه بعد المشاركة في هذا الاجتماع أو ذاك، وبذلك يكون المشرع المصري قد قنن الأشكال المنظمة لتغيب الأعضاء عن حضور اجتماعات المجلس أو لجانه³¹

وقد يكون الغياب نتيجة عدم تفرغ أعضاء البرلمان، وهذه المسألة غير مطروحة في الجزائر وهذا بموجب المادة 105 من دستور 1996 المعدل على أن " مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام ووظائف

أخرى"، وقد صدر القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي، ونصت المادة 03 منه على أن: تتنافى العهدة البرلمانية مع:

- وظيفة عضو في الحكومة .
 - العضوية في المجلس الدستوري .
 - عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب .
 - وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو العضوية في أجهزتها و هيكلها الاجتماعية .
 - وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح.
 - ممارسة نشاط تجاري .
 - مهنة حرة شخصيا أو باسمه.
 - مهنة القضاء .
 - وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية .
 - رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية .
- كما نص القانون العضوي على الإجراءات الواجب إتباعها في حالة ثبوت المانع، والنتائج أو الآثار المترتبة على الجمع بين العضوية البرلمانية و مهام ووظائف أخرى المحددة في هذا القانون العضوي³²
- وفي تونس نص الفصل 90 من الدستور التونسي الجديد 2014 بصريح العبارة على أنه " يمنع الجمع بين عضوية الحكومة و عضوية مجلس نواب الشعب، يضبط القانون الانتخابي كيفية سد الشغور³³، وعدد الفصل 35 من قانون الانتخابات التونسي التي لا يمكن الجمع بينها وبين عضوية مجلس نواب الشعب سواء كان ذلك بصفة دائمة أو وقتية و مقابل أجر أو دونه :
- عضوية الحكومة
 - وظيفة لدى الدولة و المؤسسات و المنشآت العمومية والجماعات المحلية أو لدى الشركات ذات المساهمة العمومية المباشرة أو غير المباشرة .

- خطة تسيير بالمؤسسات و المنشآت العمومية أو الشركات ذات المساهمة العمومية المباشرة أو غير المباشرة .
 - عضوية مجالس الجماعات المحلية المنتخبة .
 - وظيفة لدى دول أخرى .
 - وظيفة لدى المنظمات الدولية الحكومية أو المنظمات غير الحكومية .
- كما نص الفصل 36 من نفس القانون على أنه " لا يمكن تعيين عضو بمجلس نواب الشعب لتمثيل الدولة أو الجماعات المحلية في هياكل المنشآت العمومية، أو الشركات ذات المساهمة العمومية، أو الشركات ذات المساهمة العمومية المباشرة أو غير المباشرة" و يعتبر كل عضو بمجلس نواب الشعب كان عند انتخابه في حالة من حالات عدم الجمع المنصوص عليها بهذا الفرع من القانون معفى وجوبا من وظائفه بعد الإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات³⁴
- و هذا ليس بالجديد في تونس فقد سبق و أن نص القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المؤرخ في 14 جوان 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب و مجلس المستشارين و علاقتهما ببعضهما البعض، و أن نص على حالات عدم الجمع³⁵
- أما بالنسبة للمشرع المصري فقد أقره الآخر حظر الجمع بين العضوية البرلمانية و الوظيفة العامة، فقد نصت المادة 22 من القانون رقم 38 لسنة 1972 المتعلقة بمجلس الشعب على أنه " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب و عضوية مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب و وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بها "
- و أعتبر المشرع المصري السابق أن من ينتخب لعضوية مجلس الشعب من الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة متخليا مؤقتا عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد توليه عمله في المجلس و يعتبر العضو متخليا مؤقتا عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد توليه عمله في المجلس، و يعتبر العضو متخليا نهائيا عن عضويته الأخرى، أو وظيفته بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يبد رغبته في الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته .

لكن بموجب صدور دستور 1971 أصبحت القاعدة هو "جواز الجمع بين العضوية و الوظيفة شريطة التفرغ للأعباء النيابية " وذلك بموجب المادة 89 من الدستور " يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب فيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقا لأحكام القانون"، و تطبيقا لذلك نصت المادة 24 من قانون مجلس الشعب على أنه "إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في لدولةيتفرغ لعضوية المجلس و يحتفظ له بوظيفته أو عمله، و تحتسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة"³⁶

و عليه فإنه ليس من اليسير على النائب القيام بأعباء وواجبات الوظيفة في آن واحد، وكيف يتيسر له ذلك، علاوة على عمله عليه الحضور جلسات البرلمان و المشاركة في نشاط لجانته و اجتماعاتها، ودراسة القضايا المطروحة حتى يمكن أن يعبر عن رأيه فيها، أضف إلى ذلك أن بعض الوظائف تباشر في أماكن تبتعد كثيرا عن العاصمة حيث مقر انعقاد جلسات البرلمان، كل هذه الأسباب تحول دون مباشرة العضوية البرلمانية على أكمل وجه كذلك وجود أعضاء من الحكومة في المجلس المنتخب يؤثر على استقلال النائب في مواجهة السلطة التنفيذية.³⁷

و كما يقال حال البرلمان ينصلح كثيرا لو تفرغ أعضاؤه ونوابه للعمل البرلماني فقط³⁸

و تفاديا لهذه الأسباب فقد عدّل المؤسس الدستوري المصري حاليا عن موقفه السابق بموجب المادة 103 من دستور 2014 بنصه على أن " يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقا للقانون "، كما أقرت بصريح العبارة في المادة 164 فقرة 02 من نفس الدستور على "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس الشعب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين"، ثم تلاه صدور قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 الذي نص في المادة 45 منه على أنه " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب

المحافظ أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة، والأجهزة الرقابية أو عضويتها أو وظائف العمدة والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما

وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو أي منصب آخر مما ذكر يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين، ما لم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين³⁹

وقد يكون التغيب نتيجة لمهمة قد يكلف بها النائب من قبل المجلس خارج قبة البرلمان، وذلك نتيجة لتنامي العلاقات البرلمانية الدولية، فقد أصبح من اللازم على البرلمان القيام بإيفاد العديد من أعضائه لحضور المؤتمرات البرلمانية التي تشترك العديد من الدول و منظماتها الدولية والإقليمية إذ أشارت إلى ذلك المادة 367 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بنصها على "يعتبر عضو المجلس الذي يوفد للخارج في مهمة خاصة للمجلس في إجازة طوال المدة المحددة لهذه المهمة ولا يتوقف إيفاد المجلس لأحد أعضائه على موافقة الجهة الأصلية التي يعمل بها، ولو كان ممن تقرر إستئناؤوهم من التفرغ"، في حين لم تتطرق الأنظمة الداخلية الجزائرية و التونسية لهذا الأمر.

أما النوع الثاني من التغيب هو التغيب دون إذن و دون عذر سواء كان عن جلسات المجلس بشكل خاص، وعن اجتماعاته و أنشطته المختلفة الأخرى بشكل عام ويعتبر أهم الجوانب السلبية في قضية تغيب النواب، ويعتبر كذلك من أحد أهم جوانب التقصير في أدائها، لأن تلك الظاهرة السلبية تكتسب أبعاد خطيرة عند تواترها⁴⁰، لكن التساؤل الذي يطرح نفسه ما هي أسباب تغيب أعضاء البرلمان عن حضور جلسات البرلمان و لجانه دون عذر مقبول ؟ وللإجابة عن هذا السؤال قسم الفقه المصري أسباب الغياب إلى أربعة أسباب وهي كالآتي :

1. الأسباب السياسية

ترجع الأسباب السياسية إلى الخلافات التي تقوم بين أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي خلافات غير ظاهرة ولكن النواب ينددون بها، وأبرز مثال على ذلك رغبة قيادة حزب الأغلبية في السيطرة على إدارة المجلس، ولا أدل من ذلك من مناقشة مشروع قانون المالية في الجزائر التي جرت في قاعة شبه فارغة بعد أن هجرها النواب

وعدد منهم من أعضاء الحكومة و على رأسهم وزير المالية، و تأخذ قرابة 180 نائب من تشكيلات سياسية مختلفة رفع عريضة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني يتضمن امتعاض من طريقة تعامل الجهاز التنفيذي مع الهيئة التشريعية التي يرونها تحمل انتقاصا من قيمتهم كنواب وممثلين عن الشعب، وهو ما أدى إلى عزوفهم عن حضور الجلسات التي يشارك فيها الوزراء تطبيقا لسياسة المعاملة بالمثل، وهو ما يخفي الخلل في توازن السلطات⁴¹

2. أسباب ترجع إلى العضو في حد ذاته

وهي مرتبطة بقضاء مصالح الدوائر الانتخابية و احتياجات المواطنين بالإضافة إلى المصالح الشخصية لدى الوزارات و الهيئات و المصالح الحكومية المختلفة الأمر الذي يؤدي إلى إهدار جزء من الوقت في حضور الجلسات واجتماعات اللجان، كذلك أن عضو البرلمان قد تخونه الثقافة القانونية في مناقشة المشاريع و الاقتراحات لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المشرع الجزائري لم يشترط المؤهل العلمي في الترشح لعضوية البرلمان مما يجعل النائب في حالة حرج أمام مواجهة الحكومة فيكون في موقف مواجهة الهاوي أمام المحترف وهي معدلة غير متكافئة .

3. أسباب ترجع إلى المجلس في حد ذاته

وترجع إلى تسامح المجلس إزاء غياب الأعضاء دون إذن مسبق و توقيع الآخرين بأسمائهم في محاضر الغياب و الحضور حيث أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الجزائر فقد أجازت نصوص مواده التصويت عن طريق الوكالة لكن في حدود توكيل واحد⁴² وهو ما يشجع النواب على الغياب، في حين حظرت بعض الدول ذلك كما هو الحال في تونس، إذ نص الفصل 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي السابق "التصويت شخصي و لا يصح بالنيابة أو بالمراسلة، و يكون التصويت بالتصريح بالموافقة أو الرفض أو الإحتفاظ " وتنطبق على أعضاء مجلس المستشارين سابقا كذلك .

و ذهب المشرع المصري إلى أكثر من هذا في نص المادة 368 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب " يعرض رئيس اللجنة على رئيس المجلس شهريا و كلما رأى رئيس اللجنة ضرورة لذلك تقريراً عن حضور أعضاء اللجنة و غيابهم "

4. أسباب ترجع إلى الدوائر الانتخابية

يرجع السبب كذلك إلى ضعف رقابة الناخبين على ممثلهم بالبرلمان، علماً أنه توجد علاقة طردية بين الناخب والناخب لأنه هو من أوصله إلى المقعد النيابي، لذلك لا أن يمارس عليه رقابة الحضور والغياب، لكن المشرع الجزائري يأخذ بنظرية الوكالة العامة⁴³ و يعتبر أن النائب ممثلاً للأمة وليس لدائرته الانتخابية، وذلك حفاظاً على استقلالية النائب بموجب المادة 105 من دستور 1996 " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية ... " ولكنه لم يهمل فكرة الوكالة الإلزامية بصفة مطلقة فقد أسندت للنائب مهمة متابعة تطورات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية و تقدم الاقتراحات بشأنها⁴⁴.

كذلك لا توجد درجة معينة من الوعي السياسي لدى الناخبين و عزوفهم عن الاهتمام بالشؤون السياسية و الركض وراء سد الاحتياجات الاقتصادية، كما أن النظام الانتخابي له دور فعال ومهم في إعطاء ضمانات كافية لحرية التعبير بالنسبة للناخبين، فإذا كان النظام الانتخابي يحمل في طياته حرية الناخب في التعبير كانت رقابة الناخب على ممثله رقابة واسعة، أما إذا ضيق النظام الانتخابي الخناق على الناخب ضعفت بذلك الرقابة و أنصرف المواطنين عن المشاركة في الحياة السياسية بصفة عامة، اعتقاداً منهم بقوة و نفوذ السلطة .

المبحث الثالث / النتائج المترتبة على الإخلال بالانضباط البرلماني

لا شك أن عمل أعضاء البرلمان في غاية الأهمية لذلك فالأصل هو حضور النواب للجلسات العامة و المشاركة في اتخاذ القرارات المهمة عن طريق الاختصاصات الموكلة إليهم و غيابهم دون عذر قانوني يرتب آثاراً سيئة على العمل البرلماني .

المطلب الأول / آثار الغياب

إن تغيب أعضاء البرلمان يعطل انعقاد البرلمان، وذلك في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني الذي يحدد الحد الأدنى لعدد الأعضاء الحاضرين اجتماعات البرلمان ولجانته و ولا شك أن هذا التعطل يؤدي إلى إرجاء جدول أعمال كل من البرلمان ولجانته إلى يوم تال، وهذا الأمر لا يؤدي فقط إلى إحباط باقي الأعضاء الملتزمين بالحضور و ضياع الموارد المعدة سلفاً في إعداد الجلسة و إعداد الطاقم الإداري العامل على

إنجاحها، بل والأهم أيضا إرجاء البت في الأمور الضرورية التي قد تمثل حاجة ماسة و ضرورية للمجتمع، ويحتاج الأمر من الناحية الدستورية والقانونية لموافقة البرلمان عليها بشكل عاجل تحقيقا للصالح العام .

كما أن تغيب أعضاء البرلمان أثناء انعقاد جلسات البرلمان أو لجانه أو ما يعرف بظاهرة " التزويغ " يؤدي إلى تعطل الدور المنوط للبرلمان في المجالين التشريعي والرقابي صحيح أن جلسة البرلمان قد انعقدت بشكل صحيح من حيث اكتمال النصاب إلا أن " تزويغ " الأعضاء أثناء المناقشات يؤدي دون شك إلى التأثير السلبي على المناقشات التي تثرى من خلال زيادة عدد المداخلات التي تتيح وجهات نظر مختلفة أثناء المناقشات، كل ذلك يؤدي إلى القصور الواضح في المعالجة التشريعية للعديد من الأمور، وهو ما يتسبب أحيانا في قصور التشريعات و القرارات و التوصيات التي تعد المخرج الأساسي للبرلمانات في النظم السياسية المختلفة .

إن تغيب النواب أثناء انعقاد البرلمان يؤدي إلى حدوث خلل كبير في طبيعة القرارات التي يتخذها البرلمان، فالتصويت على التشريعات المختلفة يحتاج من الناحية الدستورية والقانونية في أي نظام سياسي إلى اكتمال نصاب قانوني معين من عدد الأعضاء، وإلا تصبح القرارات و التشريعات الصادرة عن البرلمان لا تتمتع بالشرعية الكافية لصدورها من جانب عدد محدود من الممثلين يشكلون في الواقع الأقلية من الناحية العددية و إن كانوا هم الأغلبية من الناحية السياسية، وما لا شك فيه أن العديد من هذه التشريعات تكون عرضة في بعض البلدان للطعن بعدم دستوريتهما لأنها صدرت من غير مخولين و حدهم بعملية التشريع⁴⁵

تكريس السلبية في الأداء البرلماني واهتزاز مصداقية المؤسسة البرلمانية من حيث التخلي عن واجبات النيابة في التشريع والرقابة على الأداء الحكومي، وهو ما يسبب إلى سمعة المؤسسة التشريعية و يعد إخلالا بالمسؤولية خاصة و أنهم متفرغون و يتقاضون مقابل ذلك تعويضها و تقاعدا محترمين .

ظاهرة الغياب تنم عن خلل في الحياة السياسية الوطنية، وغياب مشاعر النبيل والمسؤولية و الروح المتشعبة بالقيم الوطنية .

المطلب الثاني / الجزاءات المترتبة على الغياب

اختلفت الدول العربية محل الدراسة في إقرار جزاءات مناسبة لمعالجة مشكل الغياب ففي الجزائر لم نعثر على أي نص ذات طابع جزائي رادع لغياب النواب سواء في الدستور أو النظام الداخلي للغرفتين أو في القانون الخاص بحقوق وواجبات عضو البرلمان .

أما بالنسبة للمشرع التونسي فقد نص الفصل 14 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه " للرئيس عند تغيب نائب بدون إذن عن جلسات المجلس و جلسات اللجان أن ينهيه، و أن يندره، وعند التكرار يعاتبه كتابيا مع حرمانه من المنحة مدة لا تتجاوز شهر وعند تغيب النائب مدة 03 أشهر متوالية بدون عذر، فلرئيس أن يحرمه من المنحة طيلة مدة التغيب، وأن يعرض على المجلس اعتبار النائب متخليا، ويبت المجلس في ذلك بالاقتراع السري "

وعليه فإن المشرع التونسي تدرج في العقوبات المطبقة على النائب من أضعفها إلى أقصاها أو أشدها حتى يعطي للنائب فرصة عن التراجع عن الإخلال الذي يقوم به . أما المشرع المصري فقد نص على الجزاء في المادة 366 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري " مع عدم الإخلال بما ورد بشأنه نص خاص، إذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو لجانه بغير إجازة أو إذن أو لم يحضر بعد مضي المدة المرخص له فيها أعتبر متغيبا دون إذن ويسقط حقه في المكافأة عن مدة الغياب " فحسنا فعلا المشرعين التونسي والمصري في النص على الجزاءات المترتبة عن غياب العضو عن جلسات البرلمان ولجانه دون عذر، وهي جزاءات مشددة تصل إلى حد حرمانه من حقه في المكافأة البرلمانية مقارنة بالمشرع الجزائري الذي سكت عن الأمر و هو ما يعد قصورا من جانبه مما يفتح المجال على التشجيع على ظاهرة الغياب .

وفيه دول أخرى مثل الكويت والعراق ذهبت إلى أبعد من ذلك في مجال الجزاءات التي قد تصل إلى حد الإقالة و التهديد بنشر أسماء المتغيبين بكثرة في الصحف ووسائل الإعلام إشهارا بتغيهم أما الرأي العام .

خاتمة

نستنتج مما سبق أن ظاهرة غياب نواب البرلمان يتحكم فيها أكثر من سبب، ولكن حدتها تكمن في سيطرة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي إذ أن جل المبادرات التشريعية في أصلها حكومية فماذا بقي للنواب يناقشونه ويصوتون عليه؟، كما أن ضعف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يشكل عائقاً أمام النواب، إضافة إلى غياب نصوص قانونية ردية لمعاقبة النواب على الغياب دون مبرر يؤدي إلى كثرة الغيابات دون رقابة أو محاسبة و حتى الدول التي تبنت عقوبات ردية فإنها لم تحد من ظاهرة الغياب، لذلك فإن المقاربة القانونية وحدها غير كافية للحد من هذه الظاهرة و إنما المسؤولية في هذا المجال هي مسؤولية تشاركية في تحمّل المسؤولية تقع على عاتق الفاعلين في العملية السياسية من بينهم الأحزاب السياسية فهي ملزمة بتقديم مترشحين ذوي كفاءة عالية ومصداقية لها القدرة على أداء مهام برلمانية و الوفاء بتعهداتهم تجاه ناخبهم .

كذلك الهيئة الناخبة مدعوة لحسن الاختيار ومنح أصواتها لمن يستحقها و متابعة الناخبين، و اعتبار أحد درجات التزامهم بالحضور أحد معايير محاسبتهم، أما العضو أو النائب فهو ملتزم التزاما ذاتيا تجاه الهيئة الناخبة وغيابه عن الجلسات هو في حقيقته خيانة للأمة التي وضعت ثقتها فيه، فالشعور بروح المسؤولية التي يتحملها أعضاء البرلمان تجاه ناخبهم ووطنهم و إدراكهم للأوضاع المختلفة بشكل جلي سوف يكون حافزا أدبيا و أخلاقيا

كما أن شعور النائب بأهمية دوره على المستوى الوطني والمحلي و عدم سلبه في مواجهة تغول السلطة التنفيذية، فالنواب مطالبون بخلع قبعتهم السياسية أثناء عملهم و أن يكون لهم انتماء واحد إلى المجلس الذي يشتغلون فيه، ولهذا لا بد للجزائر من إعادة "حكومة برلمانية جديدة" عمادها التشعب بشفافية نيابية ناجحة قائمة على تعزيز حضور الأعضاء و جودة أعمالهم ومستوى إسهامهم في معالجة الانشغالات الحقيقية للشعب و انخراط النائب البرلماني في المسار الإصلاحي للبلاد، ولا سبيل له في ذلك إلا بالحضور فقط و ضمان التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

الهوامش

1. أ.د/السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، الجزء الرابع، ص 72.
2. Joseph Barthélemy, Travail Parlementaire et le Système des commissions, librairie de la grave, paris, 1934, p77.
3. أنظر المواد 04، 05 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و غرفتي البرلمان جريدة رسمية، عدد 15، مؤرخة بتاريخ 09 مارس 1999.
4. أ.د /السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 73، 75.
5. أنظر الفصل 57 من دستور تونس الجديد 2014، و المادة 115 من الدستور المصري الجديد 2014.
6. وهي تقريبا نفس المدة المنصوص عليها في الفصل 29 من الدستور التونسي الملغى و المنقح بالقانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002، المؤرخ في 01 جوان 2002.
7. أنظر المواد: 101، 108 من دستور 1971، و المواد: 94، 95 من دستور 2012 الملغى .
8. د/فتحي فكري، القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، مصر، 200، ص 384.
9. نفس المصدر الأتف الذكر، ص 364.
10. د / زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، (التجربة البرلمانية 1959 . 1986)، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1989، ص 140 .
11. محمد حسن الخياط، الإعلام البرلماني و دوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، عدد 11، جانفي 2006، ص 152 .
12. د/ زهير المظفر، مرجع سابق، ص 143 .
13. المواد 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
14. الفصل 13 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، و الفصل 12 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين سابقا.
15. أنظر المواد 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
16. أنظر المواد 40، 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .
17. المواد: 34، 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .
18. المواد : 40 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 34 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .
19. المواد فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 34 فقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
20. المادة 120 فقرة 03 من دستور 1996 المعدل .
21. الفصل 39 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، و الفصل 33 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين .
22. الفصل 78 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي .
23. المادة 60 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .
24. المادة 64 من نفس المصدر الأتف الذكر.
25. المادة 121 من دستور 2014 المصري الجديد، أنظر كذلك المادة 107 من دستور 1971 المصري الملغى .

26. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية) (UNDP، ص 165).
27. المادة 03 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بحالات التنافي، جريدة رسمية، عدد 01، مؤرخة في 14 يناير 2012.
28. المواد: 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
29. الفصل 14 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، الفصل 13 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
30. المادة 64 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 57 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
31. عمرو ربيع هاشم، أداء مجلس الشعب وقضية تغيب الأعضاء، مجلة قضايا برلمانية، العدد 23 فبراير 1999 السنة الثالثة، القاهرة، ص 20.
32. أنظر المواد: 07، 08، 09، 10، 11 من القانون العضوي 01/12 المحدد لحالات التنافي، جريدة رسمية عدد 01، مؤرخ في 14 يناير 2012.
33. نص الفصل 19 فقرة 07 من الدستور التونسي الملغى على أنه " لا يمكن الجمع بين عضوية مجلس النواب و عضوية مجلس المستشارين "
34. الفصل 38 من القانون الأساسي، عدد 16 لسنة 2014، مؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات و الاستفتاء، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 42، 27 ماي 2014.
35. أنظر الفصول: من 37 إلى 43 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004، مؤرخ في 14 جوان 2004 المتعلق بتنظيم مجلس النواب و مجلس المستشارين وعلاقتهم ببعضهما، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 48 مؤرخ في 15 جوان 2004.
36. تطبق ذات القاعدة على مجلس الشورى سابقا بموجب المادة 24 من قانون 120 لسنة 1980 بشأن مجلس الشورى.
37. د/ فتحي فكري، مرجع سابق، ص 318.
38. إسماعيل عبد الرحمان، إسماعيل الخلفى، ضمانات عضو البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1999، ص 140.
39. قانون مجلس نواب الشعب رقم 46 لسنة 2014، جريدة رسمية عدد 23، 05 يونيو 2014.
40. د / عمرو ربيع هاشم، مقالة سابقة، ص 20.
41. الشروق أون لاين، الخميس 16 أكتوبر 2014.
42. المواد: 63 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 58 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
43. د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 373.
44. أ د / السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 324.
45. د / عمرو ربيع هاشم، مقالة سابقة، ص 19.