

## مجلس الأعيان الأردني ومجلس الشورى البحريني -دراسة مقارنة-

خالد عيسى العدوان\* ورمزي محمود هيلات\*\*

### ملخص

ترمي هذه الدراسة إلى عقد مقارنة بين مجلس الأعيان الأردني ومجلس الشورى البحريني، من حيث التشكيل، الحصانة البرلمانية، الحل النيابي، الوظائف والصلاحيات، مع التركيز على الدور السياسي الرقابي، بهدف فحص الصلاحيات الرقابية للمجالس المعيّنة في المؤسسة التشريعية لإظهار مدى الجدوى السياسية لهذا النوع من المجالس، ولتحقيق أهداف الدراسة فقد اعتمدت على المنهج التحليلي المقارن من مدخله السياسي والقانوني، وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج منها:

- 1- إن الجدوى السياسية للمجالس المعيّنة ترتبط بأدوات الرقابة السياسية المناطة بها من الناحية النظرية، وأن استعمال هذه الأدوات هو العامل الأساسي في تحديد هذه الجدوى.
  - 2- إن المجلس المُعَيّن في المؤسسة التشريعية (مجلس الأعيان ومجلس الشورى) يمتلك أدوات رقابية سياسية- دستوريا على الأقل- في إطار السلطات والصلاحيات المنصوص عليها في الدستور واللائحة الداخلية؛ وإن كان أقل بالضرورة بالمقارنة مع تلك التي يملكها المجلس المنتخب.
  - 3- إن مجلس الأعيان الأردني يمتلك أدوات رقابية لا يملكها مجلس الشورى البحريني مثل الاستجواب والمناقشة العامة وتشكيل لجان تحقيق.
  - 4- إن ثمة أداة سياسية رقابية للمجالس المعيّنة يمكن أن تنبثق من الوظيفة المالية للبرلمان.
- وأخيرا قدمت الدراسة مجموعة من التوصيات أهمها اقتراح نموذج لقياس الجدوى السياسية للمجالس المعيّنة.

**الكلمات الدالة:** مجلس الأعيان، مجلس الشورى، الوظيفة التشريعية، الرقابة السياسية، الوظيفة المالية.

© جميع الحقوق محفوظة لجمعية كليات الآداب في الجامعات الأعضاء في اتحاد الجامعات العربية 2013.

\* قسم العلوم السياسية، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

\*\* قسم القانون العام، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين.

## المقدمة

بتعبير George Washington (جورج واشنطن) فإن المجلس الثاني والحاجة إليه كالوعاء الذي يُصب فيه التشريع ليُبرَد.<sup>(1)</sup>

تتفاوت الدول فيما بينها بالأخذ بنظام الغرفة الواحدة أو نظام الغرفتين للبرلمان، والبحث عن الجدوى السياسية للغرفة الثانية داخل المؤسسة التشريعية يزداد أهمية في حال كان مصدر إسناد السلطة لها مُستمدّاً من التعيين لا من الانتخاب، بالمقارنة مع الدول التي أخذت بمبدأ الانتخاب لغرفتي المؤسسة التشريعية، وهو ما من شأنه أن يُعمّق من النقاش الدائر حول الأهمية السياسية لوجودها.

إن البحث عن حقيقة الدور الذي من الممكن أن تقوم به المجالس المُعيّنة بالمقاربة مع المجالس المنتخبة هو جوهر الحالة الوجودية السياسية لها؛ حيث يتعاقد مكونا البرلمان معاً - مع تسليمنا بعلو كعب المجلس المنتخب واتساع سلطاته بالمقارنة مع المجالس المُعيّنة - لتشكيل الصخرة السياسية التي تؤلف هيكلًا مانعاً لإضعاف البرلمان، ورافعة قويّة لتعزيز وتحسين وزنه - المشكو من انخفاضه - في الجسد السياسي داخل الدولة.

إذ أنه من غير الديمقراطي أن نتصور وجود مجتمع بدون برلمان يُسيطر على أوجه النشاطات التي يمارسها الأفراد، ويقوم هذا البرلمان بالتعبير عن آراء ومعتقدات الشعب من أجل رفع شأنه حتى يصل هذا الشعب إلى تحقيق الهدف المنشود له<sup>(2)</sup>.

وفي هذا السياق تستدعي الدراسة كلمات المفكر الفرنسي فيكتور هوغو؛ إذ يقول: "من الممكن مقاومة غزو الجيوش ولكن ليس من الممكن مقاومة الأفكار" ويقول أيضاً " ليس هناك جيش أقوى من فكرة حان وقتها"<sup>(3)</sup>، إن الفكرة التي حان وقتها اليوم، هي تعزيز ما من شأنه تكريس مبادئ الديمقراطية وتقوية دور المواطن ومشاركته في الحياة السياسية من كافة جوانبها، والتي من الممكن أن تتعارض مع مبدأ التعيين الذي يكسي المجالس المعيّنة، وهنا يشير ألكسيس دو توكفيل في كتابه " الثورة والنظام القديم" إلى أن أزمنة التغيير من قبيل ما يحصل في أزمنة الثورات، تكون مليئة بالمفاجآت، كما تكون محاصرة بمعارك غير متوقعة<sup>(4)</sup>. ولكن المعركة السياسية المتوقعة اليوم تكمن في البحث عن ما هية القيمة السياسية للمجالس المعيّنة والجدوى السياسية لبقائها بقطع النظر عن الجدل الدائر بين المؤيدين والمعارضين لمبدأ التعيين والانتخاب لغرفتي الهيئة التشريعية.

وفي ضوء ذلك بدأ الحديث- وهو بالضرورة قد بدأ من قبل- عن مدى أهمية المجالس المعيّنة ومقاربتها بالديمقراطية من حيث مبدأ التعيين، لذا بدأ يلوح في الأفق الحديث عن دور

المجالس المعينة أو الغرفة الثانية في المؤسسة التشريعية، والعديد من المطالبات بإعادة النظر في مسألة التعيين برمتها أو على الأقل تبرير وجودها.

وهذا بحد ذاته يُكسب الدراسة أهمية خاصة؛ إذ يسود الاعتقاد بضعف القيمة السياسية للمجالس المعينة. وعليه فإن الأمر المهم هو تعميق البحث في مدى قدرة المجالس المعينة على ممارسة الصلاحيات المناطة بها في الحدود التي يرسمها الدستور لمساندة المجالس المنتخبة، ومن هنا انطلقت فكرة الدراسة للبحث في حقيقة دور المجالس المعينة وحدود القيمة السياسية التي يمكن أن تقدمها من المنظور الرقابي بشكل رئيس إلى جانب الدور التشريعي والمالي للمؤسسة البرلمانية ككل، حتى تجد تبريراً سياسياً لوجودها كركن من أركان هذه المؤسسة المحورية وضرورتها الوجودية في النظام السياسي للدولة.

والمملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين من الدول العربية التي أخذت بنظام المجلسين، ويرتكز المجلس الثاني فيهما على مبدأ التعيين بالكامل، فقد اتخذت الدراسة الدوليتين محلاً للمقارنة، وتتأتى مبررات وأسباب تناول الحالة الأردنية والبحرينية في ضوء انحسار عدد المجالس المعينة في الوطن العرب؛ حيث أخذت الدول التالية بمبدأ الغرفة البرلمانية الواحدة: الكويت، سوريا، فلسطين، جزر القمر، جيبوتي، الصومال، العراق، الإمارات، قطر، السعودية، لبنان، ليبيا، وثمة دولاً أخرى أخذت بمبدأ الغرفتين وهي: الأردن، والبحرين، واليمن، والسودان، وموريتانيا، والمغرب، والجزائر، وتونس، ومصر.

وبتعميق دراسة دساتير الدول العربية<sup>(5)</sup>؛ نجد أن الدول التالية أخذت بنظام الغرفتين وتتشكل فيها المجالس المعينة من قبل رئيس الدولة بالكامل وهي: الأردن - مجلس الأعيان، البحرين - مجلس الشورى، اليمن - مجلس الشورى، أما السعودية وإن كان مجلس الشورى يجري تعيينه بالكامل إلا أنها من الدول التي أخذت بمبدأ الغرفة الواحدة وليس الغرفتين كما هو في الأردن والبحرين واليمن، وهو الأمر الذي دفع الباحثين لعقد المقارنة العلمية بين دولة خليجية وهي البحرين ودولة غير خليجية وهي الأردن بالإضافة إلى أن نظام الحكم في كلا الدولتين ملكي بالمقارنة مع النظام الجمهوري في اليمن، في حين أن مجلس الشورى القطري مثلاً يتألف من أعضاء معينين من الأمير والقسم الآخر انتخاب، أما مجلس الشورى المصري فالجزء الأكبر انتخاب وثلث أعضاء المجلس تعيين من رئيس الجمهورية، بينما المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات لا يتشكل بالتعيين الخالص، بل نجد أن نصف الأعضاء يتم انتخابهم بشكل غير مباشر من خلال مجمع انتخابي والنصف الآخر تعيين.

أما بالنسبة لباقي البرلمانات العربية التي أخذت بنظام الغرفتين، فقد جمعت في المجلس الثاني بين التعيين من قبل رئيس الجمهورية والانتخاب غير المباشر في مجلس المستشارين في

تونس والجزائر ومجلس الشيوخ في موريتانيا من خلال أعضاء المجالس المحلية والنقابات والاتحادات، أما مجلس المستشارين المغربي فيتم من خلال انتخاب غير مباشر من قبل هيئات انتخاب محلية ووطنية مؤلفة من مجالس محلية وجمعيات، أما في السودان فإن مجلس الولايات يتم انتخاب ممثلين اثنين عن كل ولاية من جانب المجلس التشريعي لكل ولاية، وبالعكس المجلس الوطني الذي يخضع للانتخاب المباشر.

### أهمية الدراسة

تنبثق أهمية الدراسة العلمية من تناولها أحد أبنية المؤسسة البرلمانية التي تستند على مبدأ التعيين، وذلك من خلال استجلاء الدور الرقابي للمجالس المعينة بالمقاربة مع المجالس المنتخبة، وتوضيح حقيقة هذا الدور الذي يقتصر - في الثقافة السياسية السائدة - على مساندة الحكومات وضعف تقوية وزن البرلمان ككل في العلاقة السياسية التوازنية مع السلطة التنفيذية.

بالإضافة إلى ضرورة إظهار الجدوى السياسية للمجالس المعينة من منظور الدور الرقابي السياسي- كمتغير أساس- الذي من الممكن أن تقوم به إلى جانب الدور التشريعي والمالي، لأهمية ذلك على الوزن السياسي الكلي للمؤسسة التشريعية داخل النظام السياسي.

وعلى مستوى أهمية الدراسة العملية فمن المحتمل أن تفيد نتائج هذه الدراسة وتوصياتها الدارسين في شؤون المجالس البرلمانية عموماً، والمجالس المعينة خصوصاً، بالإضافة إلى العاملين وأعضاء مجلس الأعيان ومجلس الشورى واحتمال إفادتهم في فهم حقيقة الدور الرقابي لها وجدوى مساهمتها السياسية على هذا الصعيد في مجمل العلاقة التوازنية مع الحكومة، ومن ثم إمكانية تحسين الأداء البرلماني عموماً.

وكمحاولة لتأكيد أو تبديد الاعتقاد الشائع الذي مفاده أن دور المجالس المعينة في مجمله ينحصر - على الأغلب - في المهام التشريعية والمالية دون أن يتعداها إلى المهام الرقابية - السياسية على أعضاء السلطة التنفيذية، التي هي برأي الكثيرين تعد حكرًا على المجالس المنتخبة فقط.

### مشكلة الدراسة

كل ما نذكر يقودنا إلى إشكالية الدراسة التي انبثقت من فكرة تعميق الحفر في أعماق المجالس المعينة لاستكشاف قيمتها وجدواها السياسية من منظور المدى الذي تكون فيه داعمة للمجالس المنتخبة، انطلاقاً من فهم الباحثين الذي يتمحور حول أن الصلاحيات الرقابية المناطة بالمجالس المعينة هي من أهم المتغيرات التي من الممكن أن تدعم فكرة الجدوى السياسية لهذا النوع من المجالس، ومن هنا انطلقت مشكلة الدراسة للإجابة على السؤال الآتي: "في إطار

البحث عن الجدوى السياسية للمجالس المعينة، هل يمتلك مجلس الأعيان الأردني، ومجلس الشورى البحريني - بالإضافة إلى صلاحيات الوظيفة المالية والتشريعية-، سلطات وصلاحيات تمكنها من ممارسة الوظيفة الرقابية السياسية على السلطة التنفيذية؟".

### أهداف الدراسة

ترتيباً على ما تقدم، فقد هدفت الدراسة إلى تحقيق التالي:

1. المقارنة بين مجلس الأعيان ومجلس الشورى من حيث التشكيل، والاختصاصات، وتحديد أوجه الشبه والإختلاف.
2. محاولة إستكشاف حدود الدور الرقابي- الوظيفة السياسية، إلى جانب الرقابة التي تنبثق من منظور الصلاحيات المالية والتشريعية- الذي من الممكن أن تقوم بها المجالس المعينة، من خلال المقارنة بين الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأعيان الأردني ومجلس الشورى البحريني.
3. محاولة التحقق من الجدوى (السياسية) للمجالس المعينة في الدولتين محل الدراسة إن وجدت، في ضوء التحليل المقارن ووزن الأدوات السياسية الرقابية المناطة بها، والصلاحيات التشريعية والمالية بالمقارنة مع المجالس المنتخبة.

### منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي المقارن من مدخله السياسي والقانوني، وهي تطبقه على مستويات ثلاثة: وصف طريقة التشكيل وتحديد الوظائف والصلاحيات المحددة دستورياً ولانحياً لمجلس الشورى ومجلس الأعيان - فالمقارنة تستوجب الوصف للتعرف على الظاهرة وتحديد بدقة -، وتجلية البعد القانوني للسلطات والصلاحيات والوظائف ليُصار إلى تجلية وزن القيمة السياسية للمجلسين المعيّنين محلاً للمقارنة في ضوء الوصف والبعد القانوني، مع لزوم التنويه على المستوى المنهجي إلى أن التحليل المقارن يستدعي المقاربة القانونية في التحليل ولا يستبعداً بوصفها إحدى أبعاد الدراسة المقارنة لموضوع الدراسة إلى الجانب السياسي، فالمقاربة القانونية تفيد من حيث تحليل النصوص الدستورية والقانونية الخاصة بمجلس الأعيان، ومجلس الشورى في الدولتين محل المقارنة.

وقد حددت الدراسة وحدات المقارنة وهي: آلية التشكيل، والحصانة النيابية، والحل النيابي، والوظائف والاختصاصات الرقابية والتشريعية والمالية.

وقد تحدد البعد المكاني للدراسة في المملكة الأردنية الهاشمية - مجلس الأعيان، ومملكة البحرين - مجلس الشورى، بينما كان الدستور الأردني لسنة 1952 والنظام الداخلي لمجلس

الأعيان لسنة 1998 وتعديلاته، والدستور البحريني لسنة 2002 وتعديلاته واللائحة الداخلية لمجلس الشورى، بمثابة الحد الزمني للدراسة.

وكمحاولة للإجابة على التساؤل الذي طرحته إشكالية الدراسة تم تناول هذا الموضوع في مباحث ثلاثة وخاتمة، تناول المبحث الأول نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين ومزاياهما.

أما المبحث الثاني فقد عالج: المقارنة بين مجلس الأعيان الأردني والشورى البحريني على محك التشكيل وحصانة الأعضاء والحل النيابي، ويتم تقسيم هذا المبحث أيضاً إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول المقارنة من حيث التشكيل، والحصانة البرلمانية وحل المجلس المعين في المطلب الثاني.

أما المبحث الثالث فتناول الجدوى السياسية لوظائف وصلاحيات المجلسين بمنظور مقارن، ويتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، الوظيفة التشريعية في المطلب الأول والوظيفة المالية في المطلب الثاني والوظيفة الرقابية(السياسية) في المطلب الثالث. وتنتهي الدراسة بخاتمة تشمل النتائج والتوصيات.

### المبحث الأول: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين ومزاياهما

نظراً إلى أن موضوع الدراسة يتناول الغرفة الثانية من المؤسسة التشريعية، ويدور التساؤل البحثي حول قيمة هذا النوع من المجالس، وأن الدول تنطلق من مرتكزات فكرية وفلسفية عند الأخذ بنظام المجلسين كما هو الحال بنظام المجلس الواحد، فقد أثرت الدراسة في البداية توضيح النظامين ومزاياهما للإحاطة بفهم أعمق حول الموضوع، فالدول تختلف فيما بينها - في النظام الذي تأخذ به في تكوين البرلمان فيها - إلى اتجاهين هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، ولكل من النظامين مزايا ومؤيدون ومعارضون. وسوف ندرس هذين النظامين على النحو التالي:

#### أولاً: نظام المجلس الواحد ومزاياه

يقصد بنظام المجلس الواحد أن تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد فقط، ويطلق على هذا المجلس عدة تسميات: فمثلاً في الكويت يطلق عليه مجلس الأمة، وفي مصر وسوريا يسمى مجلس الشعب، وفي الإمارات العربية المتحدة المجلس الوطني الاتحادي<sup>(6)</sup>، وفي جزر القمر يسمى الجمعية الاتحادية، وفي جيبوتي الجمعية الوطنية، وفي العراق ولبنان مجلس النواب، وفي

الصومال البرلمان الاتحادي الانتقالي، وفي فلسطين المجلس التشريعي الفلسطيني، وفي ليبيا المؤتمر الوطني الليبي، وفي قطر والسعودية مجلس الشورى.

ويلاحظ أن بعض دساتير الدول العربية - كما تم تناوله في مبررات الدراسة- تأخذ بهذا النظام (نظام المجلس الواحد). ويتم تشكيل هذا المجلس في غالبية الدول من خلال الانتخاب؛ وذلك للتعبير عن الحياة النيابية الصحيحة، إلا أن بعضها جعله بالتعيين مثل دستور دولة قطر<sup>(7)</sup>، حيث تنص المادة (14) منه على أنه "يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميري".

ولكن وفق الدستور الدائم لدولة قطر لسنة 2004 أصبح تشكيل المجلس يجمع بين التعيين والانتخاب؛ حيث نصت المادة (74) منه على أن "يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم." وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم والبعض الآخر يتم تشكيل المجلس فيه من خلال الجمع بين الانتخاب والتعيين، على أن يشترط في ذلك أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين أكثر من عدد الأعضاء المعينين، وذلك لإضفاء الصفة النيابية على هذه المجالس. ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة الدستور المصري لعام 1971 ومن قبله دستور عام 1946<sup>(8)</sup>. ويرى دعاة الأخذ بنظام المجلس الواحد وتفضيله على الأخذ بنظام المجلسين، أن هذا النظام له مبررات ومزايا يمكن إجمالها في ما يلي<sup>(9)</sup>:

- 1- إن نظام المجلس الواحد يؤدي إلى سرعة العمل التشريعي، وذلك على خلاف نظام المجلسين الذي يعمل على تعقيده وإعاقته؛ حيث يتطلب هذا النظام موافقة وإقرار كل من المجلسين على مشروعات القوانين، الأمر الذي يتطلب وقتاً طويلاً لإتمامها ولذلك شبه "بنيامين فرانكين" نظام المجلسين بالعربة التي يجرها جوادان في اتجاهين متضادين.
- 2- يتفق نظام المجلس الواحد مع مبدأ سيادة الأمة، فالسيادة طبقاً لهذا المبدأ وحدة واحدة لا تقبل الانقسام أو التجزئة، الأمر الذي يتطلب تمثيلها بمجلس واحد لا بمجلسين. ولكن يرى الدكتور نعمان الخطيب عكس ذلك، حيث يعتبر نظام المجلس الواحد أكثر انسجاماً ووفقاً مع مبدأ سيادة الشعب، في حين أن مبدأ سيادة الأمة أكثر انسجاماً مع نظام المجلسين.
- 3- يؤدي الأخذ بنظام المجلس الواحد إلى القضاء على روح الانقسام وتجاوز النزاعات داخل السلطة التشريعية، فالأخذ بنظام المجلسين يتطلب موافقة أعضاء المجلسين على مشروعات القوانين، بحيث تكون مثاراً للاختلاف والانقسام في الرأي، إذا ما وقف احد المجلسين موقفاً مغايراً من موقف المجلس الآخر إزاء أي مشروع قانون تتقدم به الحكومة إلى السلطة التشريعية.

4- يؤدي الأخذ بنظام المجلسين إلى خلق أرستقراطيات جديد؛ وذلك لاختلاف المجلس الأعلى عن المجلس الأدنى من حيث شروط تعيين أعضائه وتكوينه وعدم جواز حله في كثير من الدول وطول مدة نيابته. كل ذلك يساعد على خلق أرستقراطيات جديدة لا تنسجم بتاتا مع العصر الديمقراطي الذي نعيش فيه. وهذه الفكرة هي التي حملت الجمعية التشريعية الفرنسية سنة 1798 على الموافقة بأغلبية كثيرة على نظام المجلس الواحد.

#### ثانياً: نظام المجلسين ومزاياه

إن أول نشوء لهذا النظام في إنجلترا نتيجةً لتطور تاريخي طويل، حيث كان البرلمان الإنجليزي يتألف من مجلس واحد يسمى بالمجلس الكبير، ويتكون من الإشراف ورجال الدين، وبعد ذلك تم إضافة ممثلين من المدن والمقاطعات الإنجليزية لعضوية هذا المجلس. وقد أدى هذا التشكيل إلى حدوث صراع بين الطرفين المكونين لهذا المجلس، الأمر الذي دعا نواب المقاطعات إلى عقد جلساتهم في قاعة منفردة، فكانت هذه الواقعة بداية لظهور نظام المجلسين في إنجلترا<sup>(10)</sup>.

ومن الدول العربية بالإضافة إلى الأردن والبحرين التي أخذت بنظام المجلسين اليمن (مجلس النواب، مجلس الشورى)، وموريتانيا (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ)، والمغرب (مجلس النواب، مجلس المستشارين)، وتونس (مجلس النواب، مجلس المستشارين)، والجزائر (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة)، ومصر (مجلس الشعب، مجلس الشورى)، والسودان (المجلس الوطني، مجلس الولايات)، وسلطنة عُمان (مجلس الدولة، مجلس الشورى). أما في الدولتين محل الدراسة، فنجد أن مملكة البحرين أخذت بأسلوب التعيين الكامل لأعضاء مجلس الشورى - كما هو الحال في مجلس الشورى اليمني، ومجلس الشورى السعودي-؛ حيث نصت المادة (51) من الدستور البحريني لسنة 2002 وتعديلاته<sup>(11)</sup> على أن: "يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب" وذلك بعد أن كانت تأخذ بنظام المجلس الواحد في ظل دستور عام 1973، ونصت المادة (52) على أن "يتألف مجلس الشورى من أربعين عضواً يعينون بأمر ملكي، وذلك وفقاً للإجراءات والضوابط والطريقة التي تحدد بأمر ملكي". كما أخذ بهذا النظام الدستور الأردني الصادر عام 1952؛ إذ نصت المادة (25) منه على أن "تتألف السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب". وكذلك نصت المادة (62) منه على أن: "يتألف مجلس الأمة من مجلسين مجلس الأعيان ومجلس النواب". ونصت أيضاً المادة (36) منه على أن "الملك يُعيّن أعضاء مجلس الأعيان ويُعيّن من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم".



وكما أن لنظام المجلس الواحد مبررات ومزايا تقدم ذكرها كذلك لنظام المجلسين مبررات متعددة جعلت الكثير من الدول تأخذ به ومن هذه المزايا:<sup>(12)</sup>

- إن الأخذ بنظام المجلسين ضرورة حتمية لدول الاتحاد الفيدرالي، إذ يمثل المجلس الأعلى الولايات على أساس المساواة، ويمثل المجلس الأدنى الشعب حسب عدد سكان كل ولاية، فعلى سبيل المثال يتكون الكونجرس الأمريكي من مجلسين: مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات الأمريكية على أساس المساواة، إذ يمثل كل ولاية شيخان بغض النظر عن عدد سكانها، ومجلس النواب الذي يمثل مجموع الشعب الأمريكي وهذا يتم تشكيله حسب عدد سكان كل ولاية.
- إن الأخذ بنظام المجلسين يؤدي إلى إتقان العملية التشريعية وإجادتها، فمناقشة مشروعات القوانين التي ترسلها الحكومة إلى المجلس النيابي المكون من مجلسين، يؤدي إلى تفادي وقوع الخطأ في التشريع، بحيث لو اخطأ المجلس الأدنى وتسرع في إقرار قانون دون اخذ المدة الكافية لمناقشته فأن مناقشته، من قبل المجلس الأعلى يؤدي إلى تلافي الأخطاء في سن التشريعات وتجعلها أكثر اتفاقاً مع دواعي الاستقرار القانوني.
- منع استبداد السلطة التشريعية: فالأخذ بنظام المجلسين يحول من استبداد السلطة التشريعية، فإذا كانت هذه السلطة مكونة من مجلس واحد فإنها كثيراً ما تعتدي على السلطة التنفيذية؛ مما قد يؤدي إلى خلل في العلاقة بين السلطتين والتي تقوم على التعاون والتوازن فيما بينها دون اعتداء إحداها على الأخرى، فوجود مجلس آخر يعمل على الحد من اندفاعه والتعسف في استعمال السلطة.
- يؤدي الأخذ بنظام المجلسين إلى رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية: إن الأخذ بنظام المجلسين يؤدي إلى دخول كفاءات لم يحالفها الحظ في الانتخابات النيابية أو لم تقدم نفسها للترشيح، وذلك من خلال تعيين الكفاءات وأصحاب الخبرة والحكمة، وهو ما ينعكس أثره ذلك على الإجابة التشريعية والعمل النيابي بشكل عام.
- يؤدي الأخذ بنظام المجلسين إلى التخفيف من حدة النزاع بين البرلمان والحكومة: فالأخذ بنظام المجلسين يساعد على تخفيف النزاع بين أحدهما والحكومة. فإذا ما حصل هذا النزاع قام المجلس الآخر بدور الوسيط والحكم بين الطرفين؛ مما يساعد على إنهاء النزاع والخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وبعد أن بيّنا مزايا كلا النظامين - نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين - وأن لكل نظام أنصاره ومؤيديه، وبناءً على ذلك نتساءل أي النظامين أفضل؟ وللإجابة على ذلك نقول: إن أخذ الدولة بأحد النظامين يعتمد على سياقها التاريخي، وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وبالنسبة للدولتين محل الدراسة، فقد أخذت مملكة البحرين بنظام المجلسين بموجب التعديل الدستوري الذي تم عام 2002، وذلك استناداً لما ورد في ميثاق العمل الوطني في الفصل الخامس منه والذي نص على أن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية، إلى جانب مجلس مُعين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة<sup>(13)</sup>.

كما أخذت الأردن كذلك بنظام المجلسين، وذلك من خلال المادة (52) من الدستور لعام 1952 والتي تنص على أن "تتألف السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان والنواب". وكذلك نصت المادة (62) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب".

### المبحث الثاني: مجلس الأعيان الأردني والشورى البحريني على محك التشكيل وحصانة الأعضاء والحل النيابي

أفردت الدراسة هذا المبحث للمقارنة بين المجلسين على مستويات ثلاثة هي: آلية تشكيل المجلس وشروط العضوية لتأثير ذلك على نوعية الأعضاء، والحصانة النيابية والتي تعتبر صمام الأمان السياسي للقيام بالواجبات والصلاحيات المناطة بالمجلس دون إعاقة، والحل النيابي الذي يُعبّر عن أداة التأثير الأقوى بيد السلطة التنفيذية وتستطيع بموجبه إنهاء الحالة الوجودية للمجلس. وتجد الدراسة أن هذه الوحدات المقارنة الثلاثة تشكل محددات على مقدرة المجالس المعينة بدايةً في ممارسة سلطاتها وصلاحياتها ومن ثم إثبات جدوى وجودها السياسي.

ويشير ذلك إلى أن خصائص وسمات وخبرة الأعضاء إلى جانب حدود ونطاق الحصانة التي يتمتع بها العضو، وتقييد حالات الحل النيابي وعدم التعسف باستخدام هذا الحق، من الممكن أن يؤثر إلى جانب صلاحيات وسلطات هذه المجالس في ارتفاع أو انخفاض وزن القيمة السياسية للمجالس المعينة.

### المطلب الأول: المقارنة من حيث التشكيل

فيما يتعلق بطريقة تكوين المجلس الأعلى كما يسميه البعض، فإنها تختلف باختلاف ما ينص عليه دستور كل دولة. فقد يتكون بطريقة الوراثة أو بالتعيين أو بالانتخاب والتعيين معاً، وقد يكون بالانتخاب الكامل، فقد يتشكل المجلس الأعلى جميعه أو غالبية بالوراثة. ومن أمثلة ذلك مجلس اللوردات في إنجلترا، الأمر الذي جعل الإنجليز يعملون على تقليل صلاحيات هذا المجلس إلى حين إلغائه أو الاستعاضة عنه بمجلس منتخب. وقد جرت عدة محاولات لذلك إلا أنها لم تحقق أية نتيجة؛ وذلك بسبب غلبة الروح المحافظة على الشعب الإنجليزي<sup>(14)</sup>. وقد

يتشكل المجلس الأعلى بواسطة التعيين من قبل السلطة التنفيذية وبالتحديد من رئيس الدولة، وقد يكون هذا التعيين سلطة مطلقة للرئيس، كما كان معمولاً به في الدستور الليبي حيث نصت المادة (94) منه على أن "يؤلف مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً يعينهم الملك"<sup>(15)</sup>.

كما قد تتشدد بعض الدساتير فتتص على أن يكون التعيين ضمن شروط معينة يجب توافرها فيمن يعين عضواً في هذا المجلس، ومن هذه الدساتير: الدستور الأردني والدستور البحريني. حيث نصت المادة 64 من الدستور الأردني لعام 1952 على أن:

"يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (75)<sup>(16)</sup> من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليين، والسابقون، ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء، والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء محكمة التمييز، وقضاةها، ومحاكم الاستئناف النظامية والشريعية، والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

كما نصت المادة 53 من الدستور البحريني لعام 2002 وتعدلاته على أنه: "يشترط في عضو مجلس الشورى أن يكون بحرينياً، وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية دولة أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى دول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، ومتمتعاً بكافة حقوق المدنية والسياسية، وأن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب، وأن لا يقل سنه يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة ميلادية كاملة، وأن يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن".

ولقد أضافت المادة (3) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلس الشورى والنواب إلى الشروط السابقة، أن يكون تعيين عضو مجلس الشورى من بين الفئات التالية:

"أفراد العائلة المالكة، الوزراء السابقين، من شغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين، أعضاء الهيئات القضائية السابقين، كبار الضباط المتقاعدين، كبار موظفي الدولة السابقين، كبار العلماء ورجال الأعمال والمهن المختلفة، أعضاء مجلس النواب السابقين، الحائزين على ثقة الشعب".

ويرى بعض الباحثين أن ثمة أهمية للمجالس المعينة؛ "لأن مبدأ التعيين في ذاته أمراً متعارف عليه في الكثير من الأنظمة التي أخذت بنظام المجلسين، فلا غضافة أن يضم البرلمان عدداً من الأعضاء المعينين، لتدارك تقلبات الانتخاب، أو لتفادي النقص في الكفايات، بالإضافة إلى

أن الأخذ بنظام المجلسين يقتضي التغيرات في تشكيلهما حتى يُستفاد من الأخذ بهذا النظام<sup>(17)</sup>. بينما يرى آخرون أن طريق تعيين أعضاء المجلس الأعلى بالكامل يتنافى والمبادئ الديمقراطية التي تجعل من الانتخاب الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة، هذا عوضاً عن أنها تتعارض مع جوهر وخصائص النظام النيابي الذي يتطلب أن تكون الهيئة النيابية الممثلة للشعب منتخبة لا معينة، ويمكن القول إن هذا التخوف يقل أحياناً في بعض الدول التي حددت أعضاء هذا المجلس بما لا يزيد عن نصف عدد أعضاء المجلس المنتخب.

ومن الدساتير التي عملت على ضمان التفوق العددي للمجلس الأدنى على المجلس الأعلى دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952 حيث نصت المادة (63) منه على أن "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".

وفي هذا السياق يُعلق أحد الباحثين حول هذا الأمر بالقول:<sup>(18)</sup> يُشكّل مجلس الأعيان ثلث مجلس الأمة. وفي حالات عديدة نص الدستور على ضرورة اتخاذ القرار في حالة اجتماع المجلسين بأغلبية خاصة<sup>(19)</sup> هي أغلبية ثلثي الحضور، أو أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة، أو أغلبية ثلثي كل مجلس على حدة، وهذه الحالات تتعلق بالعملية التشريعية، أو تعديل الدستور، ومما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية تستطيع التأثير على أعضاء المجلس المعينين، وبذلك يكون التصويت دائماً لصالح وجهة نظرها ويصبح مجلس الأعيان عقبة في وجه المجلس المنتخب؛ لذا لا بد أن يكون عدد الأعيان بنسبة لا تزيد عن ربع أعضاء مجلس الأمة".

أما دستور مملكة البحرين والمعدل لعام 2002 فقد أثر أن يساوي بين المجلسين في عدد الأعضاء؛ وذلك بأن جعل عدد أعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب أربعين عضواً بموجب المادة (52) والمادة (56) من الدستور.

وقد يتشكل المجلس الأعلى من خلال الجمع بين الانتخاب والتعيين مثل ما ورد في الدستور القطري لسنة 2004 فيما يخص مجلس الشورى، وكذلك مجلس الشورى المصري؛ حيث يقوم رئيس الدولة بتعيين بعض أعضاء المجلس، على أن يتم انتخاب البعض الآخر من قبل الشعب. وهنا وانسجاماً مع المبادئ الديمقراطية يشترط أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين أكثر من الأعضاء المعينين من قبل السلطة التنفيذية، ويؤخذ بهذه الطريقة عادة لادخال بعض الكفاءات الى السلطة التشريعية، والتي لم يحالفها الحظ في الانتخابات النيابية، او التي عرفت عن الترشيح<sup>(20)</sup>. وقد يتشكل المجلس الاعلى جميعه بالانتخاب سواء كان مباشراً، وهو ما اخذ به الدستور الامريكي بموجب التعديل السابع عشر، او غير مباشر كالدساتير الفرنسية الثلاثة الاخيرة (1875 - 1946 - 1958)<sup>(21)</sup>.

وفيما يتعلق بالعمر اللازم للعضوية، فعادة ما تكون شروط العضوية في المجلس الأدنى أيسر وأسهل منها في المجلس الأعلى، فمن حيث السن تشترط بعض الدساتير أن يكون سن العضو في المجلس الأعلى أكبر منه في المجلس الأدنى. فعلى سبيل المثال نجد أن الدستور الأمريكي يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون قد بلغ من العمر 25 سنة، بينما اشترط أن يكون عمر المرشح لمجلس الشيوخ 30 سنة. كذلك اشترط الدستور الأردني لعام 1952 أن يكون عضو مجلس النواب قد أتم من عمره 30 سنة، بينما اشترط أن يكون عضو مجلس الأعيان قد أتم 40 سنة، بالإضافة إلى انتمائه إلى إحدى الطبقات التي حددها الدستور في المادة 64 منه والتي تمت الإشارة إليها فيما سبق. وكذلك فرق الدستور البحريني بين المجلسين فيما يتعلق بسن العضوية؛ حيث اشترط أن لا يقل سن عضو مجلس الشورى عن 35 سنة<sup>(22)</sup>. ويبرر هذا الاختلاف بين المجلسين - فيما يتعلق بسن العضوية - في أن المجلس الأدنى يمثل الشباب والحيوية والنشاط والإقدام، فيما يمثل المجلس الأعلى الحكمة والاعتزان والهدوء. وكل هذه الأمور يستحسن تواجدها في البرلمان الذي يتكون من مجلسين<sup>(23)</sup>.

أما فيما يتعلق بمدة العضوية فنجد أن الدستور الأردني قد ساوى بين المجلسين في ذلك. فالمادة (1/65) من الدستور الأردني لعام 1952 نصت على ما يلي: "مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات، ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم". كما نصت المادة (68) منه على أن: "مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدد مدة العضوية إلى مدة لا تقل عن سنة ولمدة لا تزيد عن سنتين".

وعلى الرغم من أن الدستور الأردني قد ساوى بين المجلسين من حيث مدة العضوية<sup>(24)</sup>، إلا أنه أجاز في المادة (68) منه للملك أن يطيل من مدة نيابة مجلس النواب إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين، وبذلك تصبح مدة مجلس النواب ست سنوات. وبهذا أصبحت أطول من مدة المجلس المعين، مما يتنافى مع مبدأ تقصير مدة المجلس المنتخب عن مدة المجلس المعين<sup>(25)</sup>.

كذلك نصت المادة (54) من الدستور البحريني على أن: "مدة العضوية في مجلس الشورى أربع سنوات، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدة عضويته". ونصت المادة (58) منه على أن: "مدة مجلس النواب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجري خلال الأربعة شهور الأخيرة من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (64) من هذا الدستور، ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، وللملك أن يمدد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين".

ويلاحظ هنا الاختلاف بين الدستور البحريني والأردني فيما يتعلق ببداية مدة العضوية، فالمدة في الدستور الأردني تبدأ من تاريخ إعلان الإرادة الملكية بالتعيين في الجريدة الرسمية على غرار مجلس النواب الذي تبدأ عضويته من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية. أما في الدستور البحريني فتبدأ من تاريخ أول اجتماعا يعقده المجلس.

وعلى خلاف ذلك فهناك بعض الدساتير تغاير بين المجلسين من حيث مدة العضوية، فتجعلها في المجلس الأدنى أقل منها في المجلس الأعلى؛ وذلك لضمان الرقابة الشعبية على هذا المجلس المنتخب، ومن ثم عودة النواب بين الحين والآخر إلى الشعب ليقرر من هو الأفضل ويعيد انتخابه مرة أخرى. وقد أخذ الدستور المصري لعام 1923 بهذه القاعدة، فجعل مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات، بينما جعل مدة عضوية مجلس الشيوخ عشر سنوات.

أما فيما يتعلق بتعيين رئيس المجلس في كلا الدولتين، نرى أن رئيس مجلس الشورى يُعيّن لمدة 4 سنوات وفقاً للمادة (54 فقرة د) من الدستور البحريني لسنة 2002 وهي ذات مدة مجلس النواب، بينما رئيس مجلس الأعيان في الأردن يُعيّن لمدة سنتين وفق المادة (65 فقرة 2) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته. "والحقيقة أن تعيين رئيس هيئة تشريعية بواسطة السلطة التنفيذية يُضعف مركز هذه الهيئة، فضلاً على أنه يؤثر في الصبغة النيابية التي من المفروض أن تتوافر في هذه الهيئات. ويبدو شذوذاً اختيار رئيس مجلس الأعيان من قبل الملك في حالة انعقاد مجلس الأمة أن تكون الرئاسة لرئيس مجلس الأعيان وفقاً للمادة 92 من الدستور الأردني، وفي هذه الحالة يكون نواب الشعب وممثلوه تحت رئاسة عضو مُعيّن لا يستمد وكالته من هيئة الناخبين، وهو أمر شاذ لا بد من تعديله"<sup>(26)</sup>.

ويتضح مما سبق ما يلي:

أولاً: أن ثمة فارقاً في التشكيل بين المجلس المنتخب والمجلس المُعيّن من المنظور العددي، يتمثل في أن واضعي الدستور الأردني كانوا يهدفون إلى مسألة إعلاء إرادة المجلس المنتخب على المجلس المُعيّن؛ وذلك بوضع قيد ضابط لعدد أعضاء المجلس المُعيّن بحيث لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس المنتخب، بينما ساوى الدستور البحريني بين المجلسين. وهذا فارق ديمقراطي بين مجلس الشورى البحريني ومجلس الأعيان الأردني؛ لأنه من معايير الديمقراطية غلبة المجلس المُعيّن على المجلس المنتخب.

ثانياً: أن ثمة تشابهاً بين المجلسين في شروط العضوية؛ حيث حدد كلا المجلسين شروطاً دستورية لا بد من توافرها للذين يتم تعيينهم في المجلس الأعلى. ويمكن القول إن المجلسين يشتركان في الطابع الأرستقراطي في التشكيل.

## المطلب الثاني: المقارنة من حيث الحل النيابي والحصانة البرلمانية

### أولاً: الحل النيابي

يمكن القول: "إن حل البرلمان هو أفضل الشواهد للطابع التبادلي للرقابة في النظم البرلمانية؛ حيث يكون أهم اختصاص يمارسه رئيس الدولة هو حق حل المجلس النيابي رئاسياً، فالوزارة هي صاحبة السلطة الحقيقية في النظام البرلماني وهي المسئولة عن ممارسة اختصاصاتها أمام البرلمان، ولكنها أيضاً تستطيع المبادرة بطلب ممارسة الرئيس لاختصاصه في حل البرلمان. بهذا يكفل حق الحل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبدونه تصبح الحكومة خاضعة لسيطرة البرلمان"<sup>(27)</sup>.

"إن الفقه الدستوري يرى - بحق - أن حق الوزارة في حل البرلمان وما يقابله من مسؤولية سياسية للوزارة أمام البرلمان من أبرز وأهم مميزات وخصائص النظام البرلماني، حتى إن بعض الكُتّاب عند بحثهم عن خصائص هذا النظام يكتفون بذكر هاتين الخاصيتين دون غيرهما من الخواص، باعتبار أن قيام النظام البرلماني مرتبط بهما"<sup>(28)</sup>.

وعلى الرغم من أن مسألة بحث حق الحل من منظور الفقه البرلماني تعد نقطة محورية في العلاقة بين مجلس النواب والحكومة في كلا الدولتين، وتحديداً في نمط توازن علاقات القوة السياسية بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إلا أن ذلك لا يمنع من تناوله في سياق المجالس المعينة، لأهمية الحل النيابي كصلاحية بيد السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان عموماً وليس على مجلس النواب لوحده، انطلاقاً من أن المجلس المُعين يُفترض أن يقوم بمساندة المجلس المنتخب في العلاقة مع السلطة التنفيذية ويدخل في حساب طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إطار النظام السياسي ككل.

وفي ضوء ما سبق، تتصاعد أهمية الضوابط الدستورية التي تنظم استعمال حق الحل، بهدف حماية المؤسسة البرلمانية من التعسف بإستخدام هذا الحق، ولأهمية أثر الحل البرلماني على البرلمان بغرفتيه، نبين فيما يلي موضع الحل بالنسبة للمجلس الآخر المُعين، وعلى النحو التالي:

### مجلس الأعيان الأردني:

في إطار الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، نجد أن الصلاحية الدستورية بحل مجلس الأعيان في الأردن مناطة بالملك؛ حيث تنص المادة (34) فقرة (4) على أن: "للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية". مع ضرورة التنويه إلى عدم وجود أي نص يتضمن حل مجلس الأعيان في الدستور الأردني لسنة 1947، والدستور الأردني لسنة 1952

وحتى عام 1974؛ حيث أُجري تعديل على الدستور بتاريخ 1974/11/10 أضاف بموجبه الفقرة الرابعة المشار إليها إلى المادة 34 من الدستور.

وعلى صعيد ضمانات حق حل مجلس الأعيان الأردني نجد أن الدستور لسنة 1952 وتعديلاته لم يجعل هذا الحق مطلقاً للملك كما هو واضح من نص المادة (34 فقرة 4) من الدستور، بل أحاطه بضمانة قوية وهي مبدأ التوقيع المجاور؛ حيث يمارس الملك صلاحياته (بما فيها حل مجلس الأعيان) بإرادة موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين بموجب المادة 40 من الدستور والتي تلقي بالمسؤولية السياسية على الوزارة وتتسق مع المادة 30 من الدستور التي تعفي الملك بالمطلق من أي تبعية أو مسؤولية، والمادة 26 والتي أناطت السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، وهذا يعني أن الملك في الأردن لا يمارس سلطاته الدستورية المتصلة بالشأن العام بشكل مباشر.

#### مجلس الشورى البحريني:

في إطار تدقيق نصوص دستور مملكة البحرين لسنة 2002 تبين عدم وجود نص صريح ومباشر كالوارد في الحالة الأردنية ينص على حل مجلس الشورى. وهذا فارق بين المجلسين من منظور النص صراحة على الحل، وإنما نص الدستور البحريني مباشرة على حق الملك في حل مجلس النواب<sup>(29)</sup>. ولم يتناول الدستور أي نص يتعلق بحل مجلس الشورى واكتفى بالنص الوارد في المادة (33 فقرة و) من الدستور ومؤداه أن "يُعَيِّن الملك أعضاء مجلس الشورى ويعفيهم بأمر ملكي"، وأيضاً بالنص على أن جلسات مجلس الشورى تتوقف في حال حل مجلس النواب<sup>(30)</sup>.

ونلاحظ هنا أن الدستور الأردني كان أكثر دقة وتحديداً لحالة حل مجلس الأعيان، بالإضافة إلى صلاحية إعفاء أحد أعضائه. وحرصاً من واضعي الدستور على إمكانية حصول الالتباس والإبهام في ظاهر المادة الدستورية فقد نص على كلمة الحل؛ بحيث لا تكفي كلمة الإعفاء الواردة في ذات النص كبديل عن الحل. بينما خلا نص الحل من الحالة البحرينية واكتفى بمسألة إعفاء الأعضاء من العضوية. فالحل يعني إنهاء وجود المجلس قبل نهاية مدته المحددة دستورياً، أي يتعلق بالحالة الوجودية للمجلس.

وفي سياق البحث عن ضمانات حل المجلس، وجدت الدراسة وتعميق النظر في المادة 33 من الدستور البحريني لسنة 2002 والتي تنص على أن يمارس الملك صلاحياته مباشرة وبواسطة وزرائه، أن الملك في البحرين يمارس صلاحياته مباشرة ويمكن أن يمارسها من خلال وزرائه، وهو ما يفيد أن الملك يمكن أن يمارس صلاحياته مباشرة دون الوزراء، وهو على النقيض تماماً من الكيفية التي يمارس في إطارها الملك في الأردن لصلاحياته الدستورية التي حصرت ممارستها



بواسطة الوزراء فقط. وبالمقارنة بين الحالتين، نجد أن الحالة الأردنية أحاطت حل مجلس الأعيان بضمانة لا تتوافر في الحالة البحرينية إلا في حال قيام الملك في البحرين بممارسة صلاحياته بواسطة وزرائه عند إصدار قرار حل مجلس الشورى. ولكن عند ممارسته لصلاحياته مباشرة وبدون الوزراء فلا يعود هناك ضابط لحق الحل، وعندها يصبح حق الحل مطلق.

### ثانياً: المقارنة من مدخل الحصانة

أما في يتعلق بالحصانة البرلمانية، فيمكن القول: إن "الحصانة هي حماية لعضو البرلمان تفرضها متطلبات العمل البرلماني لتمكين أعضاء البرلمان من التعبير عن آرائهم بكل حرية واستقلال وعدم مؤاخذتهم؛ للحيلولة دون اتخاذ أي إجراء جنائي أو مدني في مواجهتهم، ومن هنا انبثقت الحصانة الموضوعية. وبالمقابل إذا ارتكب عضو المجلس أية جريمة خارج هذا النطاق، فإن الصفة البرلمانية لمرتكب الفعل الإجرامي تفرض تأجيل هذا التدخل إلى حين الحصول على إذن من المجلس وتسمى الحصانة الإجرائية أو الجنائية، إلا في حال الجرم الجنائي المشهود فهو المستثنى الوحيد من هذه الحصانة"<sup>(31)</sup>.

"وتختلف الأنظمة في عدة مسائل منها: مدى شمول الحصانة للعضو في فترات الانعقاد وخارجها، ومدى حرية الكلام والتعبير عن الرأي بين التضييق المكاني داخل المجلس أو في الجلسات، وآلية رفع الحصانة، والحصانة الجنائية ومدى شمولها للعضو باستثناء التلبس بالجرم المشهود".

ويمكن تصنيف الحصانة على نوعين:

1. الحصانة الموضوعية: وهي حماية تفرضها متطلبات العمل البرلماني لتمكين أعضاء البرلمان من التعبير عن آرائهم وأفكارهم بكل حرية واستقلال، وعدم مؤاخذتهم - بصفة تكاد تكون مطلقة - للحيلولة دون القيام بأي إجراء جنائي، أو مدني في مواجهتهم. وهكذا نستطيع القول بأن الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبيين أو معينين يتيح لهم أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية حرية الرأي والتعبير.

2. الحصانة الإجرائية: وهي عدم جواز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان في غير التلبس بالجريمة إلا بعد إذن المجلس التابع له العضو، ولهذا يُطلق عليها الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، إذ إن الصفة البرلمانية لمرتكب الفعل الجرمي تفرض تأجيل التدخل القانوني إلى حين الحصول على إذن من المجلس الذي ينتمي إليه العضو. ولذلك يسمى هذا النوع من الحصانة بالمؤقتة<sup>(32)</sup>.

وبالتطبيق المقارن على حالة كلا المجلسين نجد ما يلي:

### اولاً: الحصانة الموضوعية

باستعراض الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، نجد ان هذا النوع من الحصانة تجسد في المادة (87) من الدستور، حيث نصت على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملاء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه، ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس". ومن ثم نلاحظ التضييق المكاني على حرية الرأي لعضو مجلس الأعيان كما هو لعضو مجلس النواب.

وعلى الوجه المقارن وبتدقيق الدستور البحريني لسنة 2002، نجد ان الحصانة الموضوعية تجسدت في المادة (89) فقرة (ب) من الدستور حيث تنص على أنه: "لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان".

### ثانياً: الحصانة الإجرائية

تناولت المادة (86) من الدستور الأردني بفقرتها الأولى والثانية موضوع الحصانة الجزائية، فقد نصت المادة (86) فقرة (1) على أنه "لا يوقف أحد أعضاء مجلسي 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 ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً". أما الفقرة (2) من ذات المادة فقد نصت على أنه "إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس الذي هو منتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه بالإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم".

أما على مستوى مجلس الشورى البحريني فنجد ان المادة (89) فقرة (ج) من الدستور قد تناولت الحصانة الإجرائية، حيث نصت على أنه: "لا يجوز أثناء دور الانعقاد في غير حالة الجرم المشهود أن يتخذ نحو العضو إجراء التوقيف أو التحقيق أو التفتيش أو الحبس أو أي إجراء جنائي آخر إلا بإذن سابق من المجلس. وفي غير دور انعقاد المجلس، يتعين لاتخاذ أي من هذه الإجراءات أخذ إذن من رئيس المجلس. ويعتبر بمثابة إذن عدم إصدار المجلس أو الرئيس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه. ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من

إجراءات وفقاً للفقرة السابقة أثناء انعقاده، كما يجب إخطاره دوماً في أول اجتماع له بأي إجراء تُتخذ أثناء عطلة المجلس السنوية ضد أي عضو عدا أعضائه".

وفي سياق توضيح الإجراءات الناظمة لرفع الحصانة الإجرائية عن العضو، نجد وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية الناظمة لعمل المجلس في كلا الدولتين، أن النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة 1998 وتعديلاته، وفي المادة 97 قد نص على أنه "لا يجوز خلال أدوار انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس باستثناء حالة الجرم المشهود". كما نصت المادة (101) من النظام الداخلي على أنه: "إذا أوقف العضو لسبب ما عندما لا يكون مجلس الأمة منعقداً، يجب على رئيس الوزراء أن يبلغ رئيس المجلس بذلك فوراً، وعلى رئيس الوزراء كذلك أن يبلغ المجلس فور اجتماعه بالإجراءات المتخذة ومبرراتها، وللمجلس أن يقرر بالأكثرية المطلقة استمرار هذه الإجراءات أو إيقافها فوراً".

وبالمقارنة مع مجلس الشورى، وبتدقيق المادة (147) من مرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني، فقد تناولت الإجراءات الجزائية على العضو، على النحو التالي: "يقدم طلب الإذن برفع الحصانة عن العضو إلى رئيس المجلس من وزير العدل، ويجب أن يرفق بالطلب صورة رسمية من أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات فيها ويحيل الرئيس الطلب المذكور إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لبحثه وإبداء الرأي فيه، ويجب على اللجنة إعداد تقريرها بشأن طلب رفع الحصانة خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إحالة الأوراق إليها".

ومن ثم نرى أنه - في الدستور البحريني كما في الدستور الأردني - قد اقتضت الحصانة الموضوعية أثناء الجلسات فقط في مجلس الأعيان. أما في مجلس الشورى فتم تحديد الحصانة الموضوعية في المجلس أو لجانه، ولم تشملها لتمتد خارج نطاق المجلس. ومن حيث منظور الضوابط على حرية الكلام والرأي نجد أن الدستور البحريني في المادة (89) منه حدد هذه الاستثناءات: وهي إذا كان الرأي فيه مساساً بأسس العقيدة، أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان. وهذه الضوابط على حرية الكلام في حالة مجلس الشورى. أما في حالة مجلس الأعيان فثمة ضوابط أيضاً على حرية الرأي تناولتها المادة (40) من النظام الداخلي؛ حيث حددت بعض القيود منها: أنه لا يجوز للعضو أن يستعمل عبارات غير لائقة، أو فيها مساس بالأشخاص، أو بالهيئات، أو بالمصلحة العامة، وألا يأتي أمراً مخللاً بالنظام.

أما الحصانة الجزائية فقد اقتضت فقط في مجلس الأعيان ومجلس الشورى أثناء أدوار الانعقاد إلا في حالة التلبس بالجرم المشهود والتي لا تشملها الحصانة، أو قرار من المجلس لرفع الحصانة حدده الدستور الأردني بالأكثرية المطلقة للمجلس. أما في مجلس الشورى فلم يحدد الدستور - على غرار الدستور الأردني - نصاً على مقدار التصويت الذي يتوجب على المجلس بلوغه لرفع الحصانة من عدمه، واكتفى النص الدستوري بأنها تحتاج إلى إذن المجلس، وفي غير أدوار الانعقاد للمجلس، أي عندما لا يكون المجلس منعقدًا، ففي مجلس الأعيان الأردني يتعين على رئيس الوزراء إبلاغ رئيس المجلس بذلك فوراً، وعلى رئيس الوزراء كذلك أن يبلغ المجلس فور اجتماعه، ولمجلس الأعيان الحق في وقف الإجراءات فوراً أو استمرارها بقرار محدد وهو الأكثرية المطلقة. أما في مجلس الشورى فيطلب أخذ إذن من رئيس المجلس، ويقدم طلب إذن رفع الحصانة إلى رئيس المجلس من وزير العدل والشئون الإسلامية. وهذا على خلاف كما هو معمول به في الأردن؛ حيث يقدم الطلب إلى رئيس مجلس النواب من رئيس مجلس الوزراء.

#### المبحث الثالث: الجدوى السياسية لوظائف وصلاحيات المجلسين بمنظور مقارن

يسعى هذا المبحث إلى إختبار مدى الجدوى السياسية للمجلسين محل المقارنة في ضوء التحقق من الصلاحيات التي تتوفر لهذا النوع من المجالس التي تنبثق من الوظائف المنوطة بها، ومن ثمّ يمكنها من ممارستها في العلاقة مع الغرفة المنتخبة في البرلمان وكذلك العلاقة مع السلطة التنفيذية.

وفي ضوء ما سبق، يختص مجلسي الأعيان الأردني والشورى البحريني وعلى غرار المجالس المنتخبة، بوظائف رئيسة ثلاثة وهي: الوظيفة التشريعية، والوظيفة السياسية (الرقابية)، والوظيفة المالية، وكون هذه الدراسة تتركز حول الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية في كل من الأردن والبحرين، وبالتحديد للمجلس الأعلى في كل منهما (مجلس الأعيان الأردني، ومجلس الشورى البحريني)، فإننا سنتناول الوظيفة التشريعية والمالية لكل منهما بشيء من الإيجاز، على أن نتوسع في الوظيفة الرقابية وذلك على النحو التالي:

#### المطلب الأول: الوظيفة التشريعية

تعدّ الوظيفة التشريعية من الوظائف الأساسية لأي برلمان في العالم؛ لذا يسمى البرلمان في الدراسات الفقهية بالسلطة التشريعية<sup>(33)</sup>. وتناط السلطة التشريعية في الأردن بمجلس الأمة، والملك، وذلك بموجب المادة (25) من الدستور الأردني. ويتولاها في البحرين الملك، والمجلس الوطني بموجب المادة (32) من الدستور البحريني.

ومن المعروف أن العملية التشريعية تمر عادة بعدة مراحل، تبدأ باقتراح من قبل الحكومة، أو البرلمان، ثم مناقشته والتصويت عليه من قبل أعضاء البرلمان، وأخيراً التصديق والإصدار من قبل رئيس الدولة<sup>(34)</sup>. فالاقترح هو أول الأعمال الأساسية في التشريع، وقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني<sup>(35)</sup>. ويطلق على اقتراحات القوانين إذا جاءت من جانب السلطة التنفيذية مشروعات القوانين، أما التي تصدر من قبل السلطة التشريعية فيطلق عليها اقتراحات القوانين<sup>(36)</sup>. وقد اختلفت الدساتير فيما بينها على من هو صاحب الحق في اقتراح القوانين، فمنها ما جعلته من حق السلطة التشريعية لوحدها، ومنها ما جعلته حقاً مشتركاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو ما يعتبر في نظر البعض من أفضل أساليب ترتيب تلك العلاقة<sup>(37)</sup>. وبهذا الأسلوب أخذ كل من الدستور الأردني والدستور البحريني.

فالمادة (91) من الدستور الأردني نصت على أن: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك". وكذلك بينت المادة (95) من الدستور الأردني الاقتراح الذي يكون مصدره مجلس الأمة، حيث نصت على ما يلي: "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلس الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو الدورة التي تليها. كل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها".

كذلك نصت المادة (35) من الدستور البحريني على أنه: "للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها". كما نصت المادة (81) من الدستور البحريني على أن: "يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها، على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة". كما نصت المادة (82) على أن: "لخمس عشر عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأي من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين. ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس الذي قدم فيه الاقتراح لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون لتقديمه إلى مجلس النواب في الدورة نفسها، أو في الدورة التي تليها، وكل اقتراح بقانون تم تقديمه وفق الفقرة السابقة ورفضه

المجلس الذي قدم إليه لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته". وكذلك تنص المادة (70) من الدستور البحريني على أن "لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني - بحسب الأحوال - وصدق عليه الملك".

وهنا نبدي على النصوص الدستورية الأردنية والبحرينية الملاحظتين التاليتين وهما:

الملاحظة الأولى: إن كلاً من الدستور الأردني، والدستور البحريني ساوى بين المجلسين فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، وذلك فيما يتعلق باقتراح القانون أو مناقشته، ومن ثم التصويت عليه، وكذلك حق كل منهما قبول مشروع القانون أو رفضه أو تعديله المعروض من قبل السلطة التنفيذية، وختم كل منهما بالنص على أنه لا يمكن لأي قانون أن يصدر إلا إذا تم إقراره من قبل المجلسين معاً، وهذا الأمر معيب سياسياً ودستورياً، ويتناقى مع المبادئ الديمقراطية؛ وذلك لإمكانية قيام المجلس المُعين بعرقلة إرادة المجلس المنتخب على المستوى التشريعي.

الملاحظة الثانية: تتلخص في أن الدستور الأردني قد ضيق كثيراً من حق أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين، وذلك بأن اشترط أن يصدر الاقتراح على الأقل من قبل عشرة أعضاء من السلطة التشريعية. وفي ذلك يختلف عن الدستور البحريني الذي وسع من هذا الحق بأن أعطاه لأي عضو من أعضاء المجلس الوطني.

وبالمقارنة مع مجلس العموم واللوردات في المملكة المتحدة يمكن القول: "إنه في الأصل كان يتمتع مجلس اللوردات بنفس اختصاصات مجلس العموم، فكان من الضروري موافقة المجلسين لإصدار أي قانون، لكن في نهاية القرن الثامن عشر ذهب مجلس العموم أن مجلس اللوردات ليس من حقه تعديل مشروعات القوانين المتعلقة بالمسائل المالية"<sup>(38)</sup>.

وفي ضوء ذلك، نرى أن مجلس العموم "أصدر تشريعات عدة أسهمت بدورها في الحد من نفوذ مجلس اللوردات إلى حد بعيد ومن أهمها القانون البرلماني الصادر عام 1911، وقد تضمن هذا القانون أمرين هاميين: الأول، حظر على مجلس اللوردات القيام بإجراء أي تعديلات فيما يُعرض عليه من مشروعات القوانين ذات الصفة المالية، وذلك مع تخويل رئيس مجلس العموم سلطة تحديد ما إذا كان قانون ما مالياً أم لا. الثاني، في حال الخلاف بين المجلسين حول التشريعات العادية، فإن الكلمة الأخيرة تكون لمجلس العموم بإقراره إياها بعد مرور عام - هذا وقد كانت المدة في ظل النص الأصلي الصادر عام 1911 عامين، إلا أنه مع تعديلها عام 1949 إلى عام واحد- من استخدام مجلس اللوردات لحق الاعتراض (الفيتو) عليها. حيث يدخل التشريع حيز التنفيذ فور إقراره بعد مضي هذه المدة من قبل مجلس العموم"<sup>(39)</sup>.

"ويعتبر إصلاح مجلس اللوردات مستمراً في المناقشات البرلمانية عبر فترة ممتدة خلال القرن السابق تقريباً. وقد ركزت هذه المناقشات على تقييد سلطات المجلس، وربما إعادة النظر في تشكيله ليكون أكثر تمثيلية وتقليل نسبة مقاعد الوراثة وكذلك تقليل نفوذ المحافظين في مجلس اللوردات. وبالتالي فإن المقترحات المطروحة بشأن إصلاح مجلس اللوردات تستهدف أمرين؛ أولهما، تقليل صلاحيات المجلس، والثاني تغيير شكله. ومع ذلك، فإن أغلب المهتمين بالشؤون الدستورية يشعرون بالإحباط بسبب الصعوبات الكثيرة أمام تحقيق إصلاح راديكالي لمجلس اللوردات"<sup>(40)</sup>.

ويرى إتجاه آخر، إن تاريخ التطور الديمقراطي في المملكة المتحدة بدأ يدفع باختصاصات هذا المجلس في التقلص، حتى أصبح اليوم لا يملك سوى اختصاصات بسيطة<sup>(41)</sup>.

وبقطع النظر عن الجدل الدائر حول تقليص اختصاصات المجالس المعينة، إلا أنه وفي سياق الفهم السياسي للصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها كلا المجلسين في الدول محل المقارنة، فإن تحقق القيمة السياسية لهما كما ترى الدراسة يتطلب أن يكون الدور التشريعي - أوسع نطاقاً من مجرد الوقوف عند ما يملكه المجلس المعين من اختصاصات أو صلاحيات تشريعية - على النحو التالي: تشكيل وعاء التنقية والتنقيح للتشريعات التي ترده من المجلس المنتخب، وأن يمارس دور الحكماء في تحليل التشريعات والغوص في غاياتها وآثارها خصوصاً أن هذا النوع من المجالس يبتعد عن التأثير بالقواعد الانتخابية، وأن يساند المجلس المنتخب تشريعياً في العلاقة مع الحكومة، وأن يساهم بفحص وتدقيق التشريعات الواردة من الحكومة إلى المجلس المنتخب لضمان جودتها.

### المطلب الثاني: الوظيفة المالية

تعد الوظيفة المالية للمجالس النيابية أقدم من وظيفتها التشريعية، وأهم الأعمال المالية التي تقوم بها السلطة التشريعية هي الموافقة على الموازنة العامة، بالإضافة إلى التشريعات ذات الصبغة المالية. و"لقد دأب البرلمان بثبات على استخدام الموازنة العامة كذراع للتأثير على تشكيل السياسات، ومن ثم رفع درجة التحكم الديمقراطي في القرارات السياسية"<sup>(42)</sup>.

وتعرف الموازنة العامة بأنها: عبارة عن نظرة توقعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة<sup>(43)</sup>. حيث تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة، ومن ثم تقوم بإرساله إلى السلطة التشريعية والتي تقوم بدراسته ومناقشته ومن ثم التصويت عليه وفقاً لإجراءات محددة نص عليه كل من الدستور الأردني والبحريني<sup>(44)</sup>.

ومن الأمور المسلم بها أنه لا يجوز للحكومة أن تقوم بالإنفاق إلا بعد اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية، ولا تصدر الموازنة إلا إذا تم إقرارها من قبل المجلسين (النواب والأعيان) في الأردن (النواب والشورى) في البحرين. ومن خلال ذلك تقوم السلطة التشريعية في الدولتين بالرقابة على تنفيذ الموازنة من قبل الحكومة، وذلك بأن يكون لها الحق في طلب كافة البيانات والإيضاحات لدراستها، فإذا تبين لها أن هناك مخالفات مالية رافقت تنفيذ الموازنة يكون لها الحق عندها في توجيه أسئلة واستجابات إلى الوزراء المختصين بتنفيذ الموازنة، كما قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية للوزير.

وتمارس السلطة التشريعية رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة، وذلك من خلال عرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده ثم إصداره في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة. فالسلطة التشريعية لكونها تقوم باعتماد الموازنة، فمن المنطق أن تعرض عليها بعد تنفيذها؛ وذلك للتأكد من أن الحكومة قد قامت بتنفيذها على نحو اعتمادها لها<sup>(45)</sup>. فإذا تبين للسلطة التشريعية أن الحكومة قد ارتكبت مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الموازنة يحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين، وذلك من خلال سحب الثقة من الوزير أو الحكومة بأكملها. وهذا ما جاء في المادة (113) من الدستور البحريني والذي يفتقد له الدستور الأردني والتي تنص على أن "الحساب الختامي للشؤون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم أولاً إلى مجلس النواب خلال الأشهر الخمسة التالية لإنهاء السنة المالية. ويكون اعتماده بقرار يصدر عن كل من مجلس الشورى ومجلس النواب مشفوعاً بملاحظاتهما، وينشر في الجريدة الرسمية".

ونلاحظ هنا ومن خلال مناقشة الوظيفة المالية للسلطة التشريعية في كل من الأردن والبحرين أن دستور كل منهما قد ساوى بين المجلسين في هذه الوظيفة، ويقف المجلسان في الدولتين على قدم المساواة (مجلس الأعيان الأردني ومجلس الشورى) أمام مجلس النواب في كل منهما في مجال مناقشة مشروع الموازنة، ومن ثم إقرارها من قبلهما، وما يترتب على هذا الأمر - في حالة حصول مخالفات مالية من قبل الحكومة في أمر تنفيذ الموازنة - من تحريك المسؤولية السياسية لأي وزير يثبت ارتكابه مخالفات مالية في تنفيذ الموازنة.

ويعلق أحد الباحثين على اشتراك المجلسين في مناقشة الموازنة وإقرارها على قدم المساواة، بأن في هذا الأمر مخالفة لروح النص الدستوري؛ فمناقشة الموازنة تشبه إلى حد بعيد مناقشة بيان الحكومة، ولأعضاء مجلس النواب فقط الحق في سحب الثقة من الحكومة ولا يتمتع مجلس الأعيان بهذا الحق<sup>(46)</sup>.



ويشكك بعض الباحثين في فاعلية الرقابة التشريعية<sup>(47)</sup>؛ كون أعضاء هذه السلطة ليس لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبة الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي من الممكن أن يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام، بالإضافة إلى الأعباء والمهام السياسية الخطيرة والملقاة على عاتق أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل هذه الرقابة غير كافية بمفردها على تتبع سير مراقبة حسن تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

لهذا قامت العديد من الدول - ومن ضمنها الأردن والبحرين - بإنشاء جهات رقابية أخرى نص عليها الدستور لمساعدة السلطة التشريعية في هذا الأمر؛ حيث تم تشكيل ديوان المحاسبة بقانون بموجب نص المادة (119) من الدستور الأردني ليتولى مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها، وكذلك ديوان للرقابة المالية بموجب المادة (116) من الدستور البحريني.

وترتيباً على ما تقدم، يمكن القول إن ثمة بعداً سياسياً للوظيفة المالية للمجلس المُعيّن - إلى جانب المجلس المنتخب- ينبثق من مساواة الدستور في كلاً من الأردن والبحرين بين المجلس المُعيّن والمجلس المنتخب في المصادقة على قانون الموازنة العامة. ولما كانت الموازنة العامة هي في الحقيقة أبعد من مجرد الأرقام والاعتمادات المالية، لأنها تتضمن برامج عمل الحكومات وخططها، فإن ذلك يجعل من مناقشة المجلسين للموازنة العامة لا تقل أهمية عن مناقشة البيان الوزاري للحكومة، وهو ما يشير إلى أن رفض البرلمان لقانون الموازنة العامة هو إعلان غير مباشر عن حجب الثقة عن الحكومة، ومن هنا يكتسب الاختصاص المالي أهميته السياسية. وفي ضوء هذا الفهم السياسي لأهمية الوظيفة المالية التي تنتبثق من أن الحكومات لا تملك حق تنفيذ برامجها وخططها دون موافقة البرلمان على قانون الموازنة العامة، فإن للوظيفة المالية بعداً سياسياً يمكن أن يُعزّز الوظيفة الرقابية للمجلس المُعيّن جنباً إلى جنب مع المجالس المنتخبة.

واتساقاً مع التحليل السياسي للوظيفة المالية يمكن القول أن المساواة بين المجلسين في موضوع الموازنة لا يتفق مع المبادئ الدستورية الحديثة؛ فمن ناحية يتحمل الأفراد نتائج الميزانيات التي تقترحها الحكومات، ومن ثم يجب أن يكون لممثلي الأمة المنتخبين الكلمة الأخيرة في أي موضوع يتعلق بالموافقة على الميزانية، ولهذا السبب نجد أن عرفاً دستورياً قد استقر في إنجلترا قبل التعديل الأخير على قانون البرلمان لسنة 1911، وبمقتضاه لا يجوز لمجلس اللوردات رفض ميزانية وافق عليها مجلس العموم<sup>(48)</sup>.

لقد "كان مجلس اللوردات في أول أمره يتمتع بذات الاختصاصات التي يمارسها مجلس العموم وكان يشير بعض الفقهاء، أن مونتسكيو دعا إلى المساواة بين المجلسين في إنجلترا، وكانت حجته في ذلك أن يوفق بين المبادئ الأرستقراطية والمبادئ الديمقراطية، ويجنب النبلاء،

أو الشعب من أن يتعسف أيهما في استعمال سلطته ضد الآخر. ولكن هذه الاختصاصات تقلصت إلى حد كبير" (49).

وهكذا يتضح لنا أن مجلس العموم هو مركز الثقل الحقيقي بالنسبة للعملية التشريعية، وفق الوضع القائم الآن بالنسبة للسلطة التشريعية في المملكة المتحدة، فهو صاحب الاختصاص وحده بالنسبة للقوانين المالية ومحور حياة الدولة الحديثة، وترجمان سياساتها العامة، وإن تكوين مجلس اللوردات هو السبب في تقليص سلطة المجلس المالية إلى أن أصبحت مجرد حق في الاعتراض لا يصمد أمام رغبة مجلس العموم (50).

### المطلب الثالث: الوظيفة الرقابية (السياسية)

يعود الثقل الكبير للوظيفة الرقابية في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية، أهمها: هيمنة الحكومات على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتملك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، ورسم الأولويات. ومن ناحية ثانية فإن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية، وصنع السياسات العامة، ومن ثم تصبح الوظيفة الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية (51).

وقد يبدو للوهلة الأولى أن المجالس المُعيّنة لا تتمتع بدور رقابي إلا في أضيق الحدود بالمقارنة مع المجالس المنتخبة. وإن كنا نقر بأن المجالس المنتخبة - ومن المنظور الديمقراطي - لها الأولوية في ممارسة الدور الرقابي، إلا أننا - ومع تسليمنا بذلك - نرى من باب التعامل مع الحقيقة القائمة، وهي وجود بعض المجالس إلى اليوم تتشكّل أوتوقراطياً (التعيين)، أن نبحث عن الجدوى السياسية لها على المستوى التشريعي والرقابي-السياسي، ويمكن أن نستكشف هذه الجدوى المبحوث عنها في إطار الموازنة بدقة بين تبرير وجود المجلس المُعيّن من ناحية - إن وجد - وعدم علو كعب هذا المجلس على إرادة مجلس النواب المنتخب ومساندته في العلاقة الرقابية مع الحكومة من ناحية أخرى؛ حيث إن ممارسة الدور الرقابي للمجالس المُعيّنة - مهما كان وزن هذا الدور - فلا بد أن يتحدد في إطار المساندة للمجلس المنتخب في العلاقة الكلية مع السلطة التنفيذية.

إن هذه الموازنة الدقيقة تفترض أن الدور الرقابي تنحصر حدوده ابتداءً بما رسمه الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأعيان، ومجلس الشورى من سلطات وصلاحيات ومقاربتها بالجانب العملي التطبيقي، والهدف هو أن يكون مجلس الأعيان في الأردن، أو مجلس الشورى في البحرين

عاملين لدعم وتطوير المجلس النيابي، وليس من عوامل إضعافه أو إعاقته، وهذا هو الهدف النهائي من فحص دوره الرقابي السياسي تعزيزاً للديمقراطية.

إن المجلس المُعَيَّن يمكنه من خلال مراجعته للتشريعات والمصادقة عليها ممارسة دور رقابي في تنقية التشريعات للمصالح العام وليس لتمرير ما تريده الحكومات وبالتالي كسر إرادة المجلس المنتخب. فمشروع القانون الذي يمر عبر مجلس الأعيان/الشورى يوفر فرصة سياسية لهذا المجلس من ممارسة رقابة ثنائية على مشروع القانون القادم إليه من مجلس النواب. وأيضاً فإن المشروع بصيغته الحكومية وتنقيحه وتعديله والموافقة على بنوده هو الدور الذي يساهم به مجلس الأعيان/الشورى في هذا الجانب، الذي من الممكن اعتباره رقابياً وفق هذا الفهم؛ لأنه يفحص المشروع في صيغته الأصلية وموقف مجلس النواب منه. ومن ثم فإن موقفه من المشروع - بقطع النظر عن مضمونه - هو إعمال لرقابته من خلال سلطته التشريعية. ويستوي في هذا الجانب مجلس النواب أيضاً الذي يمارس الرقابة الثنائية على ما يقوم به مجلس الأعيان، والحكومة بخصوص مشروع القانون محل المناقشة والدراسة.

ومن خلال ممارسة الأدوات الرقابية المتاحة - مهما بلغت أو آلت إليها نتيجة الممارسة - بهدف تحسين الأداء الرقابي - ليس فقط لمجلس الأعيان/الشورى بل أيضاً للصورة العامة للسلطة التشريعية - ومساندة المجلس المنتخب (النواب) في تحسين توازن القوة السياسية مع السلطة التنفيذية، فإن المجلس المعين يكون بمثابة عامل وآلية توازن بدلاً من آلية إضعاف داخلي، أو حتى إملاء إرادته عليه.

ويمكن في ضوء أهمية موضوع الموازنة العامة للدولة وقيمتها السياسية المتمثلة في أنها ليست مجرد أرقام وبنود، بل هي في الحقيقة السياسية تشمل تقريباً كل أعمال الحكومة على أساس أن السياسات والخطط معبر عنها رقمياً. ومن هنا يمكن لمجلس الأعيان/الشورى أن يراقب الحكومة ويتعامل مع الموازنة العامة - وإن كان من حيث الشكل يمر في القنوات التشريعية - إلا أن مشروع الموازنة العامة ليس الجانب القانوني منه إلا الشكل، والأهم هو القيمة السياسية التي تستتر خلف الأرقام والبنود بشكل يُعمق من ممارسة الدور الرقابي على السلطة التنفيذية.

ومن الممكن أن نحافظ على الشكل الديموقراطي لدور مجلس الأعيان/الشورى في حال تمكن المجلس من الموازنة بدقة بين ممارسة الدور الرقابي المأمول والحد الذي لا يطغى به على الدور الرقابي للمجلس المنتخب (النواب)، ومن ثم يساهم في تعزيز الدور الرقابي للسلطة التشريعية في إطار العلاقة التوازنية السياسية مع الحكومة، أي القبول بدور محدود لمجلس الأعيان في الرقابة السياسية بما يساعد جناحي السلطة التشريعية على الحركة بشكل يضمن الحد الأدنى من التوازن في العلاقة المختلة مع الحكومة، ويتجنب مجلس الأعيان ممارسة أدوار قد

تطغى على مجلس النواب من ناحية وتعرقل أو تكبح إرادته من ناحية أخرى. وهنا يصبح المحدد أو المحذور الديموقراطي حاضراً دائماً في تحليل دور المجلس المُعيّن الرقابي.

إن الدور السياسي الرقابي الحقيقي المأمول للمجلس المُعيّن هو دور مساندة لرقابة المجلس المنتخب صاحب الحق الأصيل في هذه الرقابة، وليس دوراً شكلياً أو خاتماً مطاطياً للحكومة، أو معيقاً لإرادة المجلس المنتخب (النواب)، أو عنصر الإخلال في العلاقة التوازنية مع السلطة التنفيذية.

ومن ثم، تمتلك السلطة التشريعية العديد من الصلاحيات الرقابية تجاه السلطة التنفيذية بموجب النصوص الدستورية؛ كون هذه الوظيفة من مؤشرات الدولة القانونية، وخضوع الحاكم والمحكوم لسيادة القانون على حد سواء، إن يتم من خلالها مناقشة الحكومة في أعمالها لمنعها من الانحراف عن الأهداف العامة وحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

ويملك كل من مجلس الأعيان الأردني ومجلس الشورى البحريني صلاحيات رقابية على السلطة التنفيذية نص عليها دستورا البلدين وأنظمتها الداخلية، وتتلخص هذه الصلاحيات فيما يأتي:

#### أولاً: السؤال

"يرتبط وجود الأسئلة البرلمانية مع حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان، فكلما كان للوزير حق الحضور، كان بالإمكان توجيه الأسئلة إليه... ولقد تقرر رسمياً الاعتراف بحق السؤال لأعضاء البرلمان في بريطانيا عندما أعلن رئيس مجلس العموم بتاريخ 1783/5/21 بأنه (يمكن لأعضاء البرلمان الآن تقديم الأسئلة إلى أحد الوزراء، والذي يلتزم بالإجابة عليها، أو على الأقل يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة"<sup>(52)</sup>.

ويقصد بهذا الحق أن لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه الأسئلة إلى الوزارة، أو أحد الوزراء في أي موضوع يدخل في اختصاصهم؛ لمعرفة بعض الأمور التي يود أن يتعرف عليها أو لغرض لفت نظر الحكومة إلى أي أمر من تلك الأمور<sup>(53)</sup>. ولقد نص الدستور الأردني لعام 1952 في المادة (96) منه على حق أعضاء البرلمان في توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة، ومما جاء فيها: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو.....".

وقد عرفت المادة (114) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1996 السؤال بأنه: استفهام العضو في البرلمان من رئيس الوزراء، أو الوزراء عن أمر يجمله في شأن من الشؤون

التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور. ويلاحظ هنا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد أجاز توجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء، في حين أن النص الدستوري قد ذكر الوزراء فقط. ويرى الدكتور أمين العضايلة - بحق - أن هذا التوسع مقبول لأن رئيس الوزراء هو الوزير الأول ولا يجوز استثنائه من توجيه الأسئلة من قبل أعضاء مجلس الأمة<sup>(54)</sup>.

وفي مملكة البحرين نص الدستور البحريني المعدل لعام 2002 في المادة (91) منه على ما يلي: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب، ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالوسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكلية".

وبناءً على النصوص الدستورية السابقة والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس الأعيان والشورى في كل من البلدين<sup>(55)</sup>، نرى أن هناك شروطاً شكلية وموضوعية يجب مراعاتها عند توجيه عضو البرلمان للسؤال؛ بحيث يتعين أن يُقدم إلى الوزير مكتوباً، وأن يكون موجزاً ومنصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها، وخالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة، وألا يكون ضاراً بالمصلحة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور، كما لا يجوز أن يتضمن عبارات نابية وغير لائقة، وأن يخلو من أسماء الأشخاص، أو المس بشؤونهم الخاصة، وألا يكون به مساس بأمر تنظره المحاكم، أو يشير إلى ما نشر في الصحف، ولا يجوز أن يتعلق بشخص عضو البرلمان، أو بمصلحة خاصة، كما لا يجوز أن يوجه السؤال إلى أكثر من وزير. وحق السؤال شخصي، فللعضو الحق في سحب السؤال في أي وقت قبل الإجابة عليه من الوزير المعني، ولا يجوز تحويله إلى استجواب في نفس الجلسة، فإذا لم يقتنع العضو في الإجابة فله الحق بتحويل السؤال إلى استجواب بعد مضي شهر من ورود السؤال إلى الحكومة دون الرد عليه.

وبناءً على النصوص الدستورية السابقة واللوائح الداخلية لكل من المجلس الوطني البحريني، ومجلس الأمة الأردني، نرى أن مجلس الشورى البحريني، ومجلس الأعيان الأردني يمكن لهما أن يلعبا دوراً رقابياً من خلال ممارسة حق السؤال - من المنظور الدستوري على الأقل- في العلاقة التوازنية مع السلطة التنفيذية. ويمكننا هنا أن نبدي الملاحظة التالية فيما يتعلق بحق أعضاء المجلس الأعلى في كل من الأردن والبحرين بتوجيه الأسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وهي أن الدستور في كل من البلدين لم يبين مصير السؤال إذا ما كانت إجابة الوزير غير مقنعة للعضو السائل، أي ما هو مصير السؤال؟. وهل يترتب على ذلك أي إجراء آخر من قبل أعضاء مجلس الأعيان، ومجلس الشورى؟. وذلك على العكس من قدرة عضو مجلس النواب في كلا البلدين الذي يمتلك القدرة على تحويل السؤال إلى استجواب.

## ثانياً: الاستجواب

يرى البعض أن بريطانيا مهد النظام البرلماني لا تعرف نظام الاستجواب كوسيلة رقابية على الوزارة، ولكن في الوقت نفسه أقرّ النظام البريطاني الوسائل الرقابية التالية: الأسئلة، لجان التحقيق البرلمانية، لجان المحاسبة العامة، تحريك المسؤولية الوزارية<sup>(56)</sup>.

ولتعميق فهم نشأة الاستجواب كأداة رقابية يمكن القول أن أصل نشأة السؤال انجليزي، غير أن الاستجواب أصله فرنسي، لكن ثمة جانباً من الفقه يرى أن هناك إجراءً شبيه بالاستجواب في الفقه الانجليزي. هذا الإجراء ما يُعرف باسم "الاقتراح بالتأجيل" ومضمونه هو السؤال مع المناقشة. ويوافق الفقهاء على اعتبار أن الاقتراح بالتأجيل هو أسلوب متطور عن نظام الأسئلة، ولو أنه منفصل عنه، ويُقارن بالإجراء الذي يقابله في فرنسا وهو تحويل السؤال إلى استجواب، وهو إذن امتياز يقدم للأعضاء غير الراضين عن إجابة الوزير. ومن ثم، فإن الاستجواب - في حد ذاته - هو إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. وبناءً عليه فالاستجواب هو إجراء من إجراءات تقصي حقائق أوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة؛ فالمناقشة هي التي تؤدي إلى هذه الحقيقة<sup>(57)</sup>.

ويقصد بالاستجواب محاسبة السلطة التنفيذية أو أحد أعضائها في أي أمر من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصهم<sup>(58)</sup>. وعبارة عن نوع من الإنذار الموجه من أحد أعضاء البرلمان لوزير من الوزراء بقصد تقديم إيضاحات وشروح في أحد الأمور المتعلقة بوزارته أو فيما يتعلق بأمر السياسة العامة للحكومة، وقد ينتهي بإثارة مسألة طرح الثقة بالحكومة<sup>(59)</sup>. وهو أخطر من السؤال؛ حيث يتضمن مناقشة سياسة الوزارة في أمر من الأمور وانتقادها بحيث لا يقتصر على المستجوب فقط، بل يحق لكل من الأعضاء والوزراء الاشتراك في المناقشة حتى لو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه<sup>(60)</sup>. ويقوم جوهر الاستجواب على أساس اتهام الوزارة - أو أحد أفرادها - والرغبة في محاسبتها تمهيداً لسحب الثقة عنها وعزلها<sup>(61)</sup>.

ونظراً "لخطورة الاستجواب على هذا النحو، تحيطه الدساتير أو الأنظمة الداخلية للبرلمانات بضمانات لحماية الحكومة من التعسف أو عدم التروي في مناقشة الاستجواب، ومنها منح الوزارة، أو رئيسها، أو الوزير المختص مهلة كافية من أجل تحضير ردود الحكومة ودفاعها المعززة بالمستندات"<sup>(62)</sup>. وعليه فإن المشرع الدستوري في كل من الأردن والبحرين أحاطه ببعض الضمانات التي تكفل سلامة استخدامه؛ حيث ورد النص عليه في المادة (96) من الدستور الأردني لعام 1952 بقولها: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي

للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة".

كذلك نصت المادة (65) من الدستور البحريني المعدل لعام 2002 على أنه "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكله، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير وفقاً لأحكام المادة (66) من هذا الدستور".

يتبين لنا من النصوص السابقة أن السؤال والاستجواب كليهما وسيلة رقابية لأعضاء البرلمان على السلطة التنفيذية، ضمن شروط شكلية وموضوعية مقررة للاستجواب هي نفسها التي ذكرناها في معرض حديثنا عن السؤال. ولكنهما يختلفان من حيث غرض كل منهما، فالغرض من السؤال كما ذكرنا هو مجرد استفهام عن أمر مجهول لدى عضو البرلمان قامت به الحكومة فإذا وصل مقدم السؤال إلى ما يريد من السؤال أو وافق الوزير الموجه إليه السؤال على اتخاذ الإجراءات، أو الامتناع عن اتخاذ إجراءات يطلبها السائل ينتهي السؤال، وإلا قام بتحويل السؤال إلى استجواب في الجلسات اللاحقة. في حين أن الغرض من الاستجواب هو أشد من ذلك ويتمثل في محاسبة الوزير أو الوزارة عن تصرف يتعلق في شأن من الشؤون العامة، وقد يؤدي في النهاية إلى طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة على مجلس النواب؛ مما يؤدي إلى استقالة الوزير في حالة فقدانه ثقة المجلس واستقالة الحكومة عند حجب الثقة عنها.

وكذلك نلاحظ من خلال النصوص الدستورية المتعلقة بالاستجواب في الدستور الأردني، أن الاستجواب حق لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، مع التوضيح بأن أعضاء مجلس النواب يمكن لهم حق تحويل الاستجواب إلى تحريك المسؤولية الوزارية، بينما لا نرى هذا الحق لأعضاء مجلس الأعيان، الأمر الذي يدفع البعض إلى التساؤل حول القيمة السياسية للاستجواب الذي لا يمكن أن يؤدي إلى طرح الثقة. وفي هذا الإطار يرى البعض أن الدستور البحريني أكثر دقة وواقعية من الدستور الأردني عندما اقتصر الاستجواب على مجلس النواب فقط.

ويرى إتجاه آخر أن قيمة الاستجواب لا تقف عند حدود تحويل الاستجواب إلى طرح ثقة حتى تكتسب هذه الوسيلة قيمتها، بل تكتسب هذه الوسيلة الرقابية قيمتها السياسية بمجرد استخدامها من المجالس المعينة وذلك في إطار الجهد الرقابي للبرلمان ككل؛ حيث أن قيام المجالس المعينة باستخدام وسيلة الاستجواب في العلاقة مع الحكومة هو بحد ذاته مؤشر سياسي

يَقْوِي من المركز السياسي للمؤسسة التشريعية بغرفتيها المنتخبة والمعيّنة في مواجهة الحكومة؛ خصوصاً إذا ما علمنا أن الاستجواب يحمل في طياته اتهام للحكومة أو احد أعضائها.

كما تبين لنا كذلك أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني قد أجاز توجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء، في حين لم نجد ذلك في التشريع البحريني. ولكن المادة (67) فقرة ل) من الدستور البحريني قررت لأعضاء المجلس الوطني الحق في إصدار قرار بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ضمن شروط محددة، وإحالة الأمر في النهاية إلى الملك للبت فيه إما بإعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه وتشكيل وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب. وفي ذلك نصت على ما يلي: "إذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء أحيل الأمر إلى المجلس الوطني للنظر فيه. لا يجوز للمجلس الوطني أن يصدر قراره في عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه. إذا أقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل المجلس".

### ثالثاً: التحقيق البرلماني

قد تكون الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - بالإضافة إلى السؤال والاستجواب - من خلال تشكيل لجان برلمانية تقوم بالتفتيش داخل أجهزة السلطة الإدارية، أو قيامها بالتحقيق في مسألة معيّنة من المسائل المعروضة على المجلس. وهذه الوسيلة تختلف عن السؤال والاستجواب؛ إذ قد يقوم بها كافة أعضاء المجلس أو من خلال لجنة برلمانية خاصة تشكل لهذا الغرض<sup>(63)</sup>. وهذا النوع من أنواع الرقابة مقتصر على أعضاء مجلس النواب في مملكة البحرين فقط دون أعضاء مجلس الشورى. وهذا ما جاء في المادة (69) من الدستور البحريني، حيث نصت على أنه: "يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو ينيب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبيّنة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات، والوثائق، والبيانات التي تطلب منهم".

أما عن هذا النوع من الرقابة في الأردن فلم نجد في التشريع الأردني نصاً مباشراً يخول مجلس الأمة هذا الحق. وعلى الرغم من خلو النظام الداخلي من الإشارة مباشرة إلى لجنة التحقيق، إلا أنه يمكن اشتقاق إمكانية مجلس الأعيان (وكذلك مجلس النواب) تشكيل هذا النوع من اللجان في ضوء أمرين:



- الأول: المادة (17) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 1998 وتعديلاته، التي تنص على أن "للمجلس أن يعين لجاناً مؤقتة يحدد عدد أعضائها ومهامها ومدة عملها"، وذلك من أجل الاطلاع والتحقق من قضايا محددة عن طريق البحث والاتصال مع المؤسسات الحكومية، والاطلاع على ملفات خاصة بالقضية المراد البحث فيها. وأيضاً نجد خلو النص المباشر من تشكيل هذا النوع من اللجان حتى في مجلس النواب الأردني، ولكن منحت المادة (51) من النظام الداخلي صلاحية للمجلس بتشكيل لجان مؤقتة، ويمكن في ظل هذا النص أن يشكل المجلس لجان تحقيق.
- الثاني: على الرغم -أيضاً- من عدم النص على وجود لجنة التحقيق النيابية، إلا أن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال، حرمان البرلمان من واحدة من أهم الوسائل اللازمة لممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، وهو أيضاً ما يؤكد عليه فقه القانون الدستوري في تقريره لحق البرلمان بإجراء ما يراه ضرورياً ومناسباً للتحقيق، حتى وإن لم يرد النص على ذلك في الدستور<sup>(64)</sup>. وترتيباً على ذلك تسمح الدساتير عادةً أن يشكل المجلس النيابي لجنة من أعضائه، تتولى مهمة التحقيق"<sup>(65)</sup>.

#### رابعاً: المناقشة العامة

تعدّ هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع من الموضوعات الهامة؛ من أجل الوصول إلى حل حوله يتفق عليه الطرفان. لهذا عدّه البعض من قبيل التعاون بين الطرفين في سبيل تحقيق المصلحة العامة<sup>(66)</sup>.

"ومن خلال طلبات المناقشة أيضاً يمكن الوقوف على الحقيقة، وتبادل الرأي حول موضوع معين مع الحكومة لكشف الحقيقة أو للإطلاع على سياستها تجاه ذلك، وللحكومة أيضاً حق طلب المناقشة مع البرلمان بقصد إطلاع المجلس على برامجها وسياساتها في موضوع معين"<sup>(67)</sup>.

وفي ذلك نصت المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996 على أنه: "يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس لطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة، وكذلك للحكومة الحق في أن تطلب من المجلس طرح موضوع هام وعام للمناقشة ليتناول فيه الرأي مع المجلس". أما النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني فقد حدد الأعضاء الذين يحق لهم طلب المناقشة العامة بخمسة أعضاء أو أكثر؛ كون عدد أعضاء مجلس الأعيان لا يزيد على نصف أعضاء مجلس النواب<sup>(68)</sup>.

ويقدم طلب المناقشة العامة خطياً إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره في إدراجه ضمن قائمة أعمال المجلس في أول جلسة تالية، حيث ينظر المجلس في طلب المناقشة العامة. وبعد

انتهاء المناقشة العامة يحق لطالبي المناقشة وغيرهم من أعضاء المجلس طلب طرح الثقة بالحكومة أو بالوزارة، وذلك طبقاً لأحكام المادة (54) من الدستور. وهذا الحق هو حكر لمجلس النواب الأردني دون مجلس الأعيان الذي لا يمتلك بالضرورة طلب طرح الثقة بعد جلسة المناقشة العامة، وهو أمر يتسق مع المبادئ الديمقراطية.

واستناداً لما سبق يتضح لنا أن هذه الوسيلة الرقابية هي من حق المجلسين اللذين يتكون منهما مجلس الأمة الأردني على حد سواء، وبالمقارنة مع البحرين نجد أن هذه الوسيلة غير مقررّة للمجلس الوطني البحريني.

#### خامساً: الاقتراحات برغبة

عرفت المادة (131) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني الاقتراح برغبة بأنه "عبارة عن دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها". كما نص الدستور البحريني على هذا الحق لأعضاء مجلس النواب في المادة (68) والتي نصت على ما يلي: "لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك". كما نصت على هذا الحق المقرر لأعضاء مجلس النواب البحريني المواد (127-132) من المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني. وبناءً على ما سبق تبين لنا أن هذا الحق مقرر لأعضاء مجلس النواب في كل من الأردن والبحرين دون المجلس الآخر.

وفي إطار الصلاحيات المشار إليها آنفاً، ولإظهار الصلاحيات التي يتفوق فيها مجلس النواب على مجلس الأعيان، فقد خصّ الدستور الأردني المجلس المنتخب عن المجلس المغيّن بالعديد من الوسائل الرقابية وهي:

1- المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب، إذ أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية، ومسؤولية فردية أمام مجلس النواب، الذي له منفرداً سلطة منح الثقة للحكومة عند تأليفها، أو طرح الثقة بها أو بأحد وزرائها، وهذا ما يسمى تحريك المسؤولية السياسية تجاه الوزارة أو أحد الوزراء فيها، وفقاً للمادتين 53 و54 من الدستور لسنة 1952 وتعديلاته.

2- إحالة الوزراء إلى النيابة العامة بأغلبية الأعضاء اللذين يتألف منهم مجلس النواب وفقاً للمادة 56 من الدستور المعدل لسنة 2011، علماً أن نص المادة 56 وقبل التعديل الذي طرأ عليها منحت مجلس النواب حق الاتهام الجنائي؛ حيث كانت تنص على أنّ "لمجلس النواب حق إتهام الوزراء.... ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء اللذين يتألف منهم مجلس النواب....".

3- طلب دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورة استثنائية وفقاً للفقرة الثانية من المادة 82 من الدستور؛ حيث يمكن لمجلس النواب تحديد الأمور التي يراد البحث فيها، والتي من الممكن أن تتضمن مسائل رقابية.

وعلى الجانب الآخر أيضاً، فقد وجد الباحثان وبالمقارنة بين النصوص الدستورية من ناحية، والتعديلات التي طرأت عليها من ناحية أخرى، أن ثمة صلاحية لمجلس الشورى البحريني لم تتوفر لمجلس الأعيان الأردني، وهي التي وردت بالمادة 67 من الدستور البحريني لسنة 2002 وحتى بداية العام 2012 والتي ساوت بين مجلس النواب ومجلس الشورى في تقرير التعاون مع رئيس الوزراء من عدمه وهو يرقى إلى مستوى مشاركة المجلس المعين مع المجلس المنتخب في هذا الخصوص؛ حيث نصت المادة على أن "لا يُطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، وإذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطني للنظر في ذلك."

إن التدقيق في هذه المادة الدستورية يكشف في المقام الأول عن العجز السياسي للمجلس المنتخب في طرح الثقة بالوزارة وتغييرها، لأنه ليس الوحيد الذي يحتكر ذلك، والأمر الثاني يُظهر حالة "المساواة الشاذة" بين مجلس النواب، والشورى في مسألة التقرير حيال التعاون مع رئيس الوزراء من عدمه؛ التي تعادل وترقى إلى مصاف تحريك المسؤولية الوزارية في الفقه البرلماني مع اختلاف عدم قدرة المجلس المنتخب في الحالة البحرينية في أن يكون المرجع الوحيد ديمقراطياً والحاسم في طرح الثقة بالوزارة. إذ أن إضافة عبارة "المجلس الوطني" يعني مجلسي الشورى والنواب معاً. وهو الأمر الذي يؤدي إلى إرتطام إرادة المجلس المنتخب على صخرة مجلس الشورى المعين في أهم الوسائل الرقابية المقررة للمجالس المنتخبة.

وبالمقارنة مع مجلس الأعيان، نجد أن ذات الحالة كانت موجودة بطريقة أخرى؛ فمنذ تأسيس مجلس الأعيان عام 1947 وحتى 1974 لم يكن هناك نص دستوري على حل مجلس الأعيان، في الوقت الذي ساوى فيه الدستور بين مجلس النواب والأعيان في الصلاحيات التشريعية والمالية. وأن رفض الموازنة من مجلس الأعيان مثلاً لا يقل أهمية عن طرح الثقة بالحكومة، وهذه الحالة غير الصحية برلمانياً تم تجاوزها عند تعديل الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، بإضافة حق الملك في حل مجلس الأعيان أو إعفاء أي عضو من منصبه.

وللخروج من حالة العوار هذه في الحالة البحرينية التي تتنافى مع المبادئ الديمقراطية السليمة، وبمتابعة الباحثين للإصلاحات الدستورية، فقد جرى تلافياً وفاقاً للتعديل الدستوري الذي جرى لسنة 2012 والمذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012 في الجريدة الرسمية/ ملحق العدد 3050/ بتاريخ 3 مايو، وذلك بحصر مسألة تحريك

عدم امكانية التعاون مع رئيس الوزراء بمجلس النواب فقط، وإلغاء صلاحية مجلس الشورى في هذا الخصوص؛ حيث نصت المادة 67 المعدلة فقرة د على أنه " انا أقر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب. "

وبهذا التعليق يمكن القول ومن خلال استعراض الوسائل الرقابية المختلفة أن هناك من الوسائل ما هي مشتركة على حد سواء بين المجلسين في البلدين، ومنها ما هو مقتصر على المجلس الأدنى؛ وبذلك نستطيع أن نقرر أن للمجلس الأعلى - مجلس الأعيان الأردني ومجلس الشورى البحريني - دوراً رقابياً لا يُستهان به على أعضاء الحكومة بموجب النصوص الدستورية والأنظمة الداخلية للمجلسين.

ويتوازي مع كل ما ذكر الإيمان بأن الرقابة السياسية الحقيقية هي للمجلس المنتخب والتي تنتهي إلى طرح الثقة في الحكومة، إلا أننا نرى أنه - وحرصاً على تقوية الدور السياسي للبرلمان في الإطار التوازني مع الحكومة - يمكن التحويل سياسياً على الدور الرقابي لمجلس الأعيان/ الشورى والاعتراف له بدور رقابي إلى الحد الذي لا يتجاوز معه بسط المجالس المنتخبة رقابتها السياسية على الحكومة. ولكن التقليل من الدور الرقابي لمجلس الأعيان/ الشورى قد يقود بالمحصلة إلى عملية إضعاف سياسي للبرلمان ككل، الأمر الذي يدفع سياسياً إلى تحديد دقيق للدور الرقابي لمجلس الأعيان/ الشورى من منظور فهمنا للديموقراطي لدور المجالس المعينة بالمقاربة مع المجالس المنتخبة.

## الخاتمة

توصلت الدراسة إلى ثلة من النتائج أهمها ما يلي:

أولاً / إن طريقة تشكيل مجلسي الأعيان والشورى في ضوء الشروط، والضوابط الدستورية الحاكمة لإختيار الأعضاء، تجعل من المجلس المعين مجلساً للخبرة والحكمة - في حال الإلتزام الدستوري بهذه الشروط والضوابط-، بالإضافة إلى أن مبدأ التعيين قد يتلافى التقلبات الانتخابية، ويرفد البرلمان بنقص الكفايات التي أحدثها مبدأ الانتخاب، ويؤثر ذلك إيجاباً على طريقة تناول التشريعات، ومستوى ممارسة الصلاحيات والسلطات، ويساند بالتالي في وزن القيمة السياسية لهذا النوع من المجالس التي تتعزز أيضاً لتوافر الحصانة النيابية الإجرائية، والموضوعية لأعضاء كلا المجلسين في حدود أداء عملهم داخل البرلمان.

أما مسألة ضمانات حق حل المجلس، فقد وجدت الدراسة أن المشرع الدستوري في الأردن أحاط حق حل مجلس الأعيان بضمانة مبدأ التوقيع المجاور، في حين أن المشرع الدستوري في

البحرين أباح للملك ممارسة السلطة مباشرة ويمكنه ان يمارسها إلى جانب الوزارة وهو ما من شأنه أن يجعل حق الحل مطلقا دون قيود.

ثانياً/ أظهرت الدراسة أن مجلس الشورى ومجلس الأعيان، يمتلكان صلاحيات من خلال الوظيفة الرقابية والتشريعية والمالية نظرياً على الأقل، وهي بالضرورة أقل من تلك المناطة بالمجالس المنتخبة، التي من المحتمل أن تشير إلى حد ما عن وجود جدوى سياسية لها. ووجدت الدراسة أن مختبر الجدوى السياسية للمجالس المُعَيَّنة يُقاس في إطار المقاربة بين مدى توفر السلطات والصلاحيات دستورياً ودرجة أعمالها تطبيقياً.

ثالثاً/ ساوى كل من الدستور الأردني والبحريني بين المجلسين فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية والمالية، حيث لا يمكن إصدار أي قانون، إلا إذا اقره المجلسان. ولا يجوز للحكومة أن تقوم بالإنفاق إلا إذا تم اعتماد الموازنة وإقرارها من قبل المجلسين. وهذه المساواة بين المجلس المُعَيَّن والمجلس المنتخب علامة غير ديمقراطية لاحتمالية قيام المجلس المُعَيَّن بعرقلة إرادة المجلس المنتخب.

رابعاً/ تستخدم السلطة التشريعية في الأردن، والبحرين، العديد من الوسائل الرقابية بموجب النصوص الدستورية اتجاه أعضاء السلطة التنفيذية، منها ما هو حق للمجلسين كالسؤال، ومنها ما هو حق لمجلس النواب دون مجلس الشورى في البحرين كالاستجواب. في حين وجدت الدراسة أن الدستور الأردني قد ساوى بين المجلسين في استخدام هذه الوسيلة.

خامساً/ أما فيما يتعلق بالوسائل الرقابية الأخرى والمتمثلة في التحقيق البرلماني، فهو حق لمجلس النواب البحريني دون مجلس الشورى. أما في الحالة الأردنية فهو من حق كلا المجلسين الأعيان، والنواب. أما المناقشة العامة فهي من حق المجلسين في الدستور الأردني. كما أن الاقتراحات برغبة من حق مجلس الأعيان، ومجلس الشورى، بالإضافة إلى مجلسي النواب في الدولتين. أما بالنسبة لمسألة حجب الثقة عن الحكومة فهي حكر على المجالس المنتخبة فقط في المجلسين.

سادساً/ هناك دور رقابي فعّال يمارسه كل من المجلسين في الأردن، والبحرين، وذلك من خلال اشتراكهما في مناقشة مشروع الموازنة العامة واعتمادها له كي تتمكن الحكومة من الإنفاق، ومراقبة هذا الإنفاق عند عرض الحساب الختامي للموازنة على المجلسين معاً. وما يزيد من أهمية هذا الدور هو الأهمية السياسية لقانون الموازنة العامة الذي هو برنامج عمل الحكومة وسياساتها.

ولأهمية الدور الرقابي وجدنا أن حدود هذا الدور لا يقتصر أو يقف عند حد الأدوات الرقابية المعروفة كالسؤال أو الاستجواب أو لجان التحقيق في العلاقة مع الحكومة، بل أيضاً ثمة وسيلتان يمكن اعتبارهما رقابيتان - بشرط عدم عرقلة إرادة المجلس المنتخب- وباتجاهين على مستوى الحكومة وعلى مستوى البرلمان ذاته من الداخل؛ أي رقابة أفقية وتبادلية مع مجلس النواب، وأخرى عمودية على مستوى الحكومة، وعلى النحو الآتي بيانه:

1. تلك التي تنبثق من الوظيفة التشريعية؛ بحيث يقوم كلٌّ من مجلسي الأعيان/الشورى بدور الترشيح السياسي لمشروعات القوانين الواردة إليه من مجلس النواب، ومن الممكن أن يمارس دوراً رقابياً على البنود القانونية الواردة في المشروع؛ فهو من جهة يراقب ما قام به مجلس النواب، وذلك بما يمتلكه من خبرات وبُنَى تقنية ناشئة من مواصفات الأشخاص الذين يكونون أعضاء في هذا النوع من المجالس. والرقابة هنا بمفهوم فحص الأعمال، وله الحق في الموافقة، أو التعديل، أو الرفض، وهنا تكمن أهمية المجلس المُعيّن الرقابي بشرط ألا تقوم هذه المجالس بأي دور لإعاقة إرادة المجالس المنتخب. وعلى مستوى الحكومة يكون المجلس المُعيّن قد بسط رقابته أيضاً على المشروع في النقاط التي لم يتناولها المجلس المنتخب في دراسة المشروع، ومن هنا تكون الرقابة الثنائية الأفقية والعمودية للمشروع، والدور الرقابي في هذا الجانب.

2. الوظيفة المالية: لا يخفى على أحد أهمية الموازنة العامة من المنظور السياسي وأنها في المحصلة ليست مجرد أرقام وجداول وبيانات؛ بل هي أيضاً سياسات الحكومة وبرامجها. ويأتي هنا دور مجلس الأعيان/الشورى عند ممارسة حقه الدستوري والتشريعي ببسط رقابته في الواقع على سياسات الحكومة. وهنا ينبثق في ضوء الصلاحيات التشريعية رقابة سياسية لمجلس الأعيان/الشورى على أعمال الحكومة. وهنا تكمن أهمية الوظيفة المالية وصلاحيات مجلس الأعيان/الشورى في هذا الجانب<sup>(69)</sup>.

وفي ضوء النتائج السابقة، توصي الدراسة بما يلي:

أولاً/ إعادة الهندسة السياسية للمجالس المعيّنة من حيث التشكيل والصلاحيات لتكون أكثر جدوى على المستوى السياسي من خلال:

أ- تكوين المجلس الأعلى من خلال الانتخاب والتعيين (مختلط) مثلاً، وأن يكون الأعضاء المنتخبون أكثر من الأعضاء المُعيّنين؛ وذلك انسجاماً مع المبادئ الديمقراطية بالإضافة إلى أن يكون انتخابهم من قطاعات وفئات معيّنة في المجتمع، وعلى غرار مجالس المستشارين في المغرب العربي. وذلك للتخفيف من حدة البعد الأوتوقراطي (التعيين) وتطعيم هذه المجالس بمبدأ الانتخاب.

ب- ضرورة ممارسة مجلس الأعيان الأردني، ومجلس الشورى البحريني للوسائل السياسية المتاحة دستورياً مهما كان حدودها ووزنها، التي تُدعم الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة لمساندة المجلس المنتخب، وذلك في نطاق العلاقة السياسية التوازنية مع الحكومة، من أجل تعزيز مسألة الجدوى السياسية التي تبرر وجود المجالس المُعيّنة.

ج- أن يقوم كلاً من مجلسي الأعيان والشورى بدور العقل والحكمة للمجلس المنتخب؛ من حيث ترشيد قراراته التشريعية والمساهمة في مزيد من عقلانية المؤسسة التشريعية في تعزيز الأداء التشريعي.

د- من الضروري أيضاً أن تكون هناك ثقافة سياسية لدى المجالس المُعيّنة مفادها قيمة وأهمية القيام بممارسة الوظيفة السياسية الرقابية حتى ولو أنها لا تُفضي إلى طرح الثقة بالحكومة مقارنة مع سلطات المجالس المنتخبة؛ لأن ممارسة الصلاحيات حتى وإن لم تُقد إلى طرح الثقة إلا أنها ستؤثر حتماً على الحكومة بشكل أو بآخر، ومن المحتمل أن تدفعها إلى إعادة النظر بسياساتها وتضعها أمام مسؤولياتها السياسية، والأخلاقية من ناحية، وأمام الصحافة والرأي العام من ناحية أخرى. وهو الأمر الذي يقوّي من المركز السياسي للبرلمان بغرفتيه أمام الحكومة.

### ثانياً/ تطوير المستوى الإعلامي للمجلس المعين:

ضرورة العمل على تطوير الصورة الشعبية لمجلسي الأعيان/الشورى، وعدم الإسراف في تحصيله من المتابعة الصحافية، أو حتى الشعبية، الأمر الذي من الممكن أن يُدعم من الأهمية السياسية لقراراته وإجراءاته.

### ثالثاً / البعد الدستوري:

أ- زيادة أعضاء المجلس المنتخب عن عدد أعضاء المجلس المعين في الحالة البحرينية يعد تماشياً مع المبادئ الديمقراطية.

ب- أن يقوم المُشرع في كل من البلدين بالعمل على المغايرة بين المجلسين من حيث المدة، وذلك بأن تكون مدة المجلس المُعيّن أطول من مدة المجلس المنتخب؛ وذلك انسجاماً مع المبدأ القاضي بتقصير مدة المجلس المنتخب عن مدة المجلس المعين.

ج- إجراء تعديل دستوري يقضي بمدة فترة الحصانة النيابية لتشمل كامل مدة العمر الدستوري للمجلس، ولا تقتصر على أدوار الإنعقاد فقط كما هو الحال في مجلسي الأعيان والشورى.

د- إجراء تعديل دستوري يتضمن إحاطة حل مجلس الشورى في البحرين بضمانات تنظم حق الحل. وان يقترن بتوقيع رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين على غرار الحالة الأردنية.

رابعاً: تتقدم الدراسة باقتراح نموذج لقياس مقدار الجدوى السياسية للمجالس المعيّنة وعلى النحو الآتي:

يمكن القول: إن الجدوى السياسية للمجالس المعيّنة تخضع لمعايير ثلاثة من وجهة نظر الباحثين، وفي حال توافرها يكون من الممكن قياس درجة الجدوى السياسية للمجالس المعيّنة وهي:

1- المتغير السياسي: ويتمثل في الوسائل الرقابية المختلفة والمتاحة ابتداءً (السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق، المناقشة العامة)، ومقدار إعمال هذه الوسائل الرقابية الدستورية على أعمال الحكومة لكي تكتسي بالبعد السياسي؛ حيث يكون المجلس المعين ركيزة مع المجلس المنتخب في ممارسة الرقابة على الحكومة وإخضاعها للمساءلة، لا أن يكون أداة الحكومة في إضعاف المؤسسة البرلمانية.

2- المتغير التشريعي (الترشيد والحكمة): قيام المجالس المعيّنة بمساندة المجالس المنتخبة؛ وذلك من خلال ترشيد القرار التشريعي وإكسابه مزيداً من العقلانية والجودة، وإعلاء الصالح العام كمعيار نهائي وغائي من التشريع، وهو الأمر الذي يتطلب بالضرورة الإمعان والتدقيق في أعضاء هذا النوع من المجالس وما يتمتعون به من الخبرة والحكمة الواجب توافرها فيمن يُعين منهم.

3- المتغير الديمقراطي (إعمال الإرادة): أن يكون للمجلس المنتخب القول الفصل في القرار النهائي داخل البرلمان؛ بحيث تخضع المجالس المعيّنة - إعلاءً للمبادئ الديمقراطية - للمجالس المنتخبة، حتى ولو كان هناك مساواة بينهما على المستويين التشريعي، والمالي، وعلى غرار البرلمانات الديمقراطية، ومن المؤشرات الداعمة لذلك:

أ- أن يمارس المجلس المعين السلطات والصلاحيات السياسية المناطة به، وذلك لتعزيز مركز البرلمان، وتوفير أي فرصة للحكومة بإضعافه؛ حيث لا يكون أداة الحكومة في إضعاف المجلس المنتخب.

ب- أن يقوم المجلس المعين بأخذ إرادة المجلس المنتخب في عين الاعتبار؛ بحيث لا يقوم بما من شأنه إعاقة إرادة المجلس المنتخب لا على المستوى التشريعي، أو المالي، في ضوء تحديد دستوري لمراحل يقف عندها دور المجلس المعين، كما هو الحال في بريطانيا التي حرمت مجلس اللوردات من إعاقة مجلس العموم في التشريعات المالية، وبالنسبة للتشريعات



الأخرى فلا يجوز لمجلس اللوردات تعطيلها إلا لفترة لا تزيد عن سنة واحدة فقط، وفي حال تم ذلك سيظهر دوراً للمجالس المعيّنة كقناة تنقية وتمحيص للتشريعات والسياسات ويترك بالمحصلة القرار النهائي للمجالس المنتخبة.

اتساقاً مع ما سبق، يمكن الحديث عن جدوى و/أو عدم الجدوى السياسية للمجالس المعيّنة ووجودها في الجسد السياسي للدولة، ويبقى المعيار النهائي للحكم عليها رهينة بالمؤسسة البرلمانية ووزنها السياسي الكلي في العلاقة مع السلطة التنفيذية ودور المجالس المعيّنة في تدعيم هذا الوزن و/أو تخفيضه.

## **The Jordanian Senate and the Bahraini Shura Council A Comparative Study**

**Khalid I. Al Odwan**, *Department of Political Science, Yarmouk University, Irbid, Jordan.*

**Ramze Helat**, *Department of Public Law, University of Applied Sciences, Bahrain.*

### **Abstract**

This study aims at comparing the Jordanian Senate and the Shura Council of Bahrain in terms of composition, parliamentary immunity, parliamentary dissolution, functions, and powers, with a focus on the political oversight role, to examine the oversight authority according to the appointed councils in the legislative institution to investigate the political feasibility of this kind of appointed councils. In order to achieve the objectives of the study, we resorted to a comparative analysis approach concentrating on legal and political dimensions. The findings of the study were:

- 1- The political feasibility of the appointed council correlated with the political oversight tools assigned to it theoretically, and the exert of these tools is the key factor in determining this feasibility.
- 2-The results of the study showed that the appointed councils in the legislative institution (the Senate and the Shura Council) have the political oversight tools – at least constitutionally – in the framework of the jurisdictions and authorities within the constitution and the internal regulation. And that was less by necessity compared with the elected council.
- 3- The study concluded that the Jordanian Senate has oversight tools more than the Bahraini Shura Council, such as interrogation and the general debate and the formation of commissions of inquiry.

4- The study also showed that there is a political oversight tool that can emerge from the financial function to the parliament.

Finally, the study provides a set of recommendations; the most important is to propose a model to measure the political feasibility of appointed councils.

Key words: The Jordanian Senate, The Bahraini Shura Council, Political Oversight, The legislative Function, Financial Function.

قدم البحث للنشر في 2012/2/22 وقبل في 2012/9/26

### هوامش الدراسة

- 1 أبو علي، محمد أبو زيد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، القاهرة، المؤلف، 1993 ص 273
- 2 د. بشير باز علي، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 5
- 3 محمد العدوان، أهمية التوثيق في عالم اليوم، عمان، المؤلف، 2011، ص6
- 4 د.كمال عبد اللطيف، مدخل إلى قراءة الأبعاد الثقافية للثورات العربية، في: أمحمد مالكي (وأخ.)، الانفجار العربي الكبير في الأبعاد الثقافية والسياسية، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012، ص49
- 5 حصل الباحثان على معلومات حول تنظيم الدساتير العربية للسلطة التشريعية من موقع مكتب الأمم المتحدة الإنمائي: [www.pogar.org](http://www.pogar.org)
- 6 نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ط1، عمان 1999- ص345.
- 7 د. نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص346.
- 8 د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، بالإسكندرية 2005 ص263.
- 9 انظر، د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص346- ص347.
- 10 د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، منشورات جامعة البحرين، كلية الحقوق، 2006، ص272.

- 11 تعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012 والمذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012 والمنشورة في الجريدة الرسمية، ملحق العدد 3050، الخميس 3 مايو 2012.
- 12 انظر في ذلك:- د. نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص360 وما بعدها.
- د. عبد الكريم علوان، المرجع السابق، ص168.
- د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص261 وما بعدها
- د. محمد المشهداني، المرجع السابق، ص125 وما بعدها.
- وكذلك:- المرشد الى عمل مجلس الشورى في مملكة البحرين، الامانة العامة لمجلس الشورى، ص15.
- المجموعة التشريعية، الامانة العامة لمجلس النواب في مملكة البحرين، ص91 وما بعدها.
- 13 المجموعة التشريعية، الامانة العامة لمجلس النواب في مملكة البحرين، ميثاق العمل الوطني، الفصل الخامس، الحياة النيابية، ص24
- 14 نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص349.
- 15 د. نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص350.
- 16 نعلق هنا بالقول ان المادة 75 من الدستور الاردني تعرضت للتعديل بموجب مشروع تعديل الدستور الاردني لسنة 2011 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5117 تاريخ 2011/10/1 بحيث تم النص في المادة 23 من مشروع التعديل والخاصة بالمادة 75 فقرة 1 باضافة النص التالي:
- ب- من يحمل جنسية دولة أخرى؛ حيث لا يجوز أن يكون عضواً في مجلس النواب أو الأعيان من يحمل الجنسية غير الأردنية. وعلى اثر هذا التعديل تقدم خمسة اعضاء من مجلس الاعيان الرابع والعشرين الحالي بتقديم استقالاتهم تماشياً مع هذا النص الجديد.
- 17 د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، الجامعة الأردنية، المؤلف، 1972، ص 724
- 18 د. امين سلامة العضيلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص138 - ص139.
- 19 انظر على سبيل المثال المادتين 92 / 93 من الدستور الأردني لعام 1952.
- 20 د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص257.
- 21 د. نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص352.
- 22 انظر المادتين (53، 57) من الدستور البحريني.
- 23 د. نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص355.

- 24 يود الباحثان التنويه هنا إلى أن مجلس الأعيان الأردني في دستور 1952 الأصلي وقبل إجراء التعديلات عليه كانت مدة عضوية أعضائه ثمان سنوات، وهناك التجديد النصفي لأعضائه؛ حيث تتجدد العضوية كل أربع سنوات وفق آلية الاقتراع لنصف الأعضاء الذين سيغدرون المجلس.
- 25 د. أمين سلامة العضيلة، المرجع السابق، ص 138.
- 26 د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص 727
- 27 د. علي الصاوي، من يراقب من: محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية، القاهرة، المؤلف، 2003، ص 19.
- 28 د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974، ص 176.
- 29 انظر المادة 42 فقرة ج من الدستور البحريني لسنة 2002.
- 30 انظر المادة 55 من الدستور البحريني لسنة 2002.
- 31 عبد الإله بناتي، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانين العرب، المؤتمر البرلماني الإقليمي حول وسائل تعزيز البرلمانين، والمنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي، بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ص 3.
- 32 د. خالد العدوان، صلاحيات وسلطات مجلس النواب من المنظور الدستوري والسياسي، عمان، مجلس النواب الأردني ومكتب الأمم المتحدة الإنمائي، 2009، ص 65.
- 33 د. محمد المشهداني، د. مروان المدرس، المرجع السابق، ص 303.
- 34 د. أمين العضيلة، المرجع السابق، ص 185.
- 35 د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص 131.
- 36 د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 332. وانظر أيضاً د. محمد المجذوب القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الرابعة، بيروت 2002، ص 299.
- 37 د. محمد سليم محمد غزوي، المرجع السابق، ص 132.
- 38 د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2000، ص 336
- 39 د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية دراسة تحليلية مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002، 154.
- 40 بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة د. علي الصاوي، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، ط 2004، 1، ص ص 397-398

- 41 زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة:دراسة مقارنة،مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، جامعة الزرقاء،المجلد الثامن،العدد الأول،2006، ص128
- 42 ريتشارد كوربت وآخرون، البرلمان الأوربي، ترجمة د.علي الصاوي، القاهرة،برنامج الدراسات البرلمانية،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،جامعة القاهرة، ص 336
- 43 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لسنة 2008، ص327.
- 44 انظر المواد 112، 113 من الدستور الأردني، وكذلك المواد 109، 110، 113 من الدستور البحريني المعدل لعام 2002.
- 45 د.سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق ص390 - ص391.
- 46 د.أمين سلامة العضائيلة، المرجع السابق، ص231.
- 47 د.سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص392.
- 48 هاني خير، الدستور الأردني منذ عام 1923، عمان، المؤلف،2002، ص ص 559-560
- 49 محمد أبو زيد أبو علي، مرجع سابق،1993، ص ص 270-271.
- 50 د.يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، مرجع سابق، ص ص 187-189
- 51 د.علي الصاوي،مستقبل البرلمان في العالم العربي،القاهرة،المؤلف،2003، ص 71
- 52 د.عادل الططبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها، أنواعها، وظائفها، الكويت،المؤلف،1987، ص ص 12-13
- 53 د.محمد عبدالله حمود الدليمي، القضاء الإداري في مملكة البحرين جامعة العلوم التطبيقية، ط1 2008، ص73. د.ماجد راغب الحلو القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعة، الإسكندرية، 2007 ص350.
- 54 د.أمين سلامة العضائيلة، المرجع السابق، ص216.
- 55 انظر(المواد 126- 136) من المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني، والمواد (133- 143) من المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني والمواد (114- 121) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996 والمواد (76- 81) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 1998، وكذلك انظر فيما يتعلق بالشروط الشكلية والموضوعية للسؤال، المحامي، وسيم حسام الدين الأحمد، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1 2008، بيروت ص308 وما بعدها.
- 56 سيد رجب محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة،رسالة دكتوراة غير منشورة،كلية الحقوق،جامعة القاهرة،1986، ص71
- 57 د.ايهاب زكي سلام،الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،القاهرة،عالم الكتب،1983، ص ص 86-87.

- 58 د. محمد عبد الله حمود الدليمي، القضاء الإداري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص74.
- 59 د. محمد فرحان الهياجنة، مبادئ العلوم السياسية، عمان، المؤلف، 2000، ص 213
- 60 محمد عبد الله حمود الدليمي، المرجع السابق، ص74.
- 61 فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص 302
- 62 د. محمد المشهداني، النظم السياسية، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، 2007، ص 131
- 63 محمد عبدالله حمود الدليمي، القضاء الإداري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص 75 وللاستزادة حول هذا الموضوع: انظر المحامي - وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 346 وما بعدها، وكذلك المواد (160 - 164) من المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.
- 64 محتسب بني علي، العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن، 1989-2001، اريد، المؤلف، 1999، ص72
- 65 د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري: الدستور اللبناني، الجزء الثاني، القاهرة، دار النهضة العربية، ط2 1967، ص208.
- 66 د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة 1974، ص226.
- 67 نضال العمرو، دور مجلس الأعيان في العملية التشريعية والرقابية، رسالة مجلس الأمة، الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني، العدد 57، أيلول 2005، ص 52
- 68 د. أمين سلامة العضائيلة، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص221.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع العربية

- أبو علي، محمد أبو زيد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، القاهرة، المؤلف، 1993.
- الأحمد، وسيم حسام الدين، الشروط الشكلية والموضوعية للسؤال، بيروت، المؤلف، 2008.
- بشير باز علي، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.

- بني علي، محتسب، العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن، 1989-2001، اريد، المؤلف، 1999.
- جمال الدين، سامي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005.
- الجمال، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار الشروق، 1974.
- الجمال، يحيى، النظام الدستوري المصري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974.
- الخلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعة، 2007.
- الحياري، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، الجامعة الأردنية، المؤلف، 1972.
- خليل، محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري: الدستور اللبناني، الجزء الثاني، القاهرة: دار النهضة العربية، ط2، 1967.
- خير، هاني، الدستور الأردني منذ عام 1923، عمان، المؤلف، 2002.
- الدليمي، محمد عبدالله حمود، القضاء الإداري في مملكة البحرين، البحرين، جامعة العلوم التطبيقية، ط1، 2008.
- سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، 1983.
- سيلك، بول، والترز، رودري، كيف يعمل البرلمان، ترجمة د.علي الصاوي، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، ط1، 2004.
- الصاوي، علي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، القاهرة، المؤلف، 2003.
- الصاوي، علي، من يراقب من، محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية، القاهرة، المؤلف، 2003.
- الطبطبائي، عادل، الأسئلة البرلمانية نشأتها، أنواعها، وظائفها، الكويت، المؤلف، 1987.

- العدوان، خالد، *صلاحيات وسلطات مجلس النواب من المنظور الدستوري والسياسي*، عمان، مجلس النواب الأردني ومكتب الأمم المتحدة الإنمائي، 2009.
- العدوان، محمد، *أهمية التوثيق في عالم اليوم*، عمان، المؤلف، 2011.
- العضيلية، أمين سلامة، *الوجيز في النظام الدستوري*، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- عيفي، كامل عيفي، *الأنظمة النيابية الرئيسية دراسة تحليلية مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002.*
- علوان، عبدالكريم، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- عمران، فارس محمد، *التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998.*
- العمرى، نضال، *دور مجلس الأعيان في العملية التشريعية والرقابية، رسالة مجلس الأمة، الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني، العدد 57، أيلول 2005.*
- غزوي، محمد سليم محمد، *الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري*، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.
- فوزي، صلاح الدين، *المحيط في النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2000.*
- قدورة، زهير أحمد، *المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، جامعة الزرقاء، الأردن، المجلد الثامن، العدد الأول، 2006.*
- كورت، ريتشارد وآخرون، *البرلمان الأوروبي، ترجمة د.علي الصاوي، القاهرة، برنامج الدراسات البرلمانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.*
- مالكي، أمحمد وآخرون، *الانفجار العربي الكبير في الأبعاد الثقافية والسياسية، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012*



المجذوب، محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 4، 2002.

محمد، سيد رجب، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.

المشهداني، محمد كاظم، النظم السياسية، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، 2007.

المشهداني، محمد، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدولة والحكومة، جامعة البحرين، البحرين، 2006.

المشهداني، محمد، المدرس، مروان، القانون الدستوري البحريني، جامعة البحرين، البحرين، 2006.

ناشد، سوزي عدلي، أساسيات المالية العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، 2008.

الهياجنة، محمد فرحان، مبادئ العلوم السياسية، عمان، المؤلف، 2000.

### ثانياً: الدساتير والقوانين والأنظمة

1. الدستور الأردني لعام 1952 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1093 تاريخ 1952/1/8.

2. تعديل الدستور الأردني لسنة 2011 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5117 تاريخ 2011/10/1

3. الدستور البحريني لعام 2002. والتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012 والمذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012 المنشورة في الجريدة الرسمية، ملحق العدد 3050، الخميس 3 مايو 2012.

4. المجموعة التشريعية، الأمانة العامة لمجلس النواب في مملكة البحرين، ميثاق العمل الوطني، الفصل الخامس، الحياة النيابية.

5. المرسوم بقانون رقم 55 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني.

6. المرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

العدوان وهيلات

7. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996.
8. النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 1998.