جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الطبيعة القانونية للائحة الداخلية للبرلمان

"دراسة مقارنة"

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون

مقدمه من الباحث

وليد محمد التوني

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ رأفت فودة (**مشرفاً ورئيساً**)

أستاذ القانون العام - جامعة القاهرة - كلية الحقوق.

أ.د/ جمال جبريل (**عضواً**)

أستاذ القانون العام - جامعة حلوان - كلية الحقوق.

أ.د/ منصور محمد أحمد (**عضواً**)

أستاذ القانون العام – عميد كلية الحقوق - جامعة المنوفية.

١٤٤٤هـ - ٢٠٢٣

جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الطبيعة القانونية للائحة الداخلية للبرلمان

"دراسة مقارنة"

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون

مقدمه من الباحث

وليد محمد التوني

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ رأفت فودة (**مشرفاً ورئيساً**)
أستاذ القانون العام - جامعة القاهرة - كلية الحقوق.

أ.د/ جمال جبريل (**عضواً**)
أستاذ القانون العام - جامعة حلوان - كلية الحقوق.

أ.د/ منصور محمد أحمد (**عضواً**)
أستاذ القانون العام – عميد كلية الحقوق - جامعة المنوفية.

١٤٤٤هـ - ٢٠٢٣

(إهـــــداء)

إلى روح أبي الطاهرة المغفور له بإذن الله محمد التوني عضو مجلس الشعب الأسبق... استحضاراً لذكراه العطرة...

عربون وفاء وحب... ورمز تعلق وإخلاص ...

إلى أغلى من في الوجود ... أمي حفظها الله وأدام عزها ودعواتها..

داعياً المولى العزيز الكريم، أن ينفعهما بثمرة عملي المتواضع، وأن يرحمهما كما ربياني صغيراً.

إلى أشقائي الأعزاء، جزاهم الله عني خير الجزاء وبارك الله لهم في أزواجهم وذرياتهم.

إلى زوجتي وأبنائي حفظهم الله ورعاهم، سائلاً العزيز القدير أن يبارك لي فيهم وأن ينبتهم نباتاً حسناً وأن يفقههم في دينهم ودنياهم.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير وعظيم الإمتنان إلى كل من ساهم في إنجاز هذه الرسالة وأخص بالذكر أستاذي ومعلمي ومشرفي الأستاذ الدكتور/ **رأفت فوده** الفقيه الدستوري وأحد أعلام القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة، لتفضل سيادته بقبول الإشراف على هذه الرسالة والحكم عليها، ولما جاد به من علم قيم ونُصح وتوجيه وإرشاد مستمر كان له بالغ الأثر في كل مراحل رسالتي مما ساهم في إنجاز هذا العمل، وهذا ما شرفت به فله مني أسمى آيات المودة والعرفان بالجميل.

كما أتوجه بخالص الشكر وعميق التقدير إلى الفقيه الدستوري السيد الأستاذ الدكتور/ **جمال جبريل** أستاذ القانون العام بجامعة حلوان كلية الحقوق، والفقيه الدستوري الأستاذ الدكتور/ **محمد سعيد أمين** أستاذ القانون العام بجامعة عين شمس كلية الحقوق على تفضلهم وتكرمهم بقبول تقييم هذا العمل والمشاركة في لجنة الحكم، وتحملهم عناء قراءة هذا البحث، وهذا شرف لي أحمد الله تعالى أن خصني به.

فلهم مني جميعاً خالص الشكر والتقدير،،،،

الباحث

مقدمة

الحمد لله رب العالمينْ، والصلاة والسلام على سيد المرسلين، وخاتم النبيين، سيدنا محمد صل الله عليه وسلم، المبعوث رحمة للعالمين، وبعد:

تعتبر المؤسسة التشريعية من المؤسسات المركزية والأساسية في بناء النظام السياسي، وفي تفعيل قنواته المختلفة نتيجة لما تفرزه من قرارات وقوانين منظمة ومسيرة للمجتمع.

ونظراً لأهمية السلطة التشريعية، فإن اللائحة الداخلية للبرلمان تستمد أهميتها من حيث إنها تنظم أعمال البرلمان، فإذا كان البرلمان مؤشر من المؤشرات التي تدل على ديمقراطية الأنظمة السياسية، فإنه لكى يجسد هذا البعد الديمقراطي، لابد أن يكون فعلاً، ينظم أعماله بكفاءة ووفقاً للقيم الديمقراطية، ويؤدى مهامه التشريعية والرقابية بطريقة تلبى احتياجات جميع السكان، وأن يضمن تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضائه، وأن يكون شفافاً في إدارته لأعماله، ومفتوحاً للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة[1].

وإذا كانت الوثيقة الدستورية تحدد الأحكام الموضوعية المنظمة لعمل البرلمان، فإن اللائحة الداخلية تضع الإجراءات البرلمانية المتبعة لوضع هذه الأحكام الموضوعية موضع التطبيق السليم، ولذلك فإن اللائحة الداخلية للبرلمان إنما تبنى على أساس دستورها من جانب، وتعتبر مكملة ومفسرة لهذا الدستور من جانب آخر.

أولاً: أهمية الدراسة

في الواقع، عندما يجتمع أعضاء البرلمان لمناقشة التشريعات أو لممارسة مهامهم الرقابية على السلطة التنفيذية، فمن المستحيل ألا يكون هناك قانون لتوجيه مناقشاتهم، وتنظيم كيفية ممارستهم لاختصاصاتهم التي أناطهم بها الدستور، قانون يصعب – عملياً – فرضه عليهم من الخارج، وستزداد سلطته بالضرورة إذا كان هذا من عمل البرلمان نفسه[2].

ونظراً لأن اللائحة الداخلية للبرلمان تنظم سير عمل مؤسسة دستورية ذات أهمية قصوى في النظام السياسي – إن لم تكن أهمها على الإطلاق نظراً لتأثيرها السياسي الكبير على كافة مؤسسات الدولة –

[1] د/ رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور "دراسة دستورية تحليلية"، الطبعة الأولى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ٢٠١٦، ص ٣٥.

[2] Rivero (J.), Les mesures d'ordre intérieur administratives, Paris, Sirey, 1934, p. 177.

قائمة المحتويات

مقدمة ٤

فصل تمهيدي..... ٨

المبحث الأول: التعريف بالبرلمان وأهميته ١٠

المطلب الأول: التعريف بالبرلمان ١١

المطلب الثاني: أهمية البرلمان ١٤

المطلب الثالث: وضع البرلمان في أنظمة الحكم..... ١٧

الفرع الأول: وضع البرلمان في النظام البرلماني..... ١٨

الفرع الثاني: وضع البرلمان في النظام الرئاسي..... ٢٣

الفرع الثالث: وضع البرلمان في نظام حكومة الجمعية النيابية..... ٢٩

الفرع الرابع: وضع البرلمان في النظام المختلط..... ٣٢

المبحث الثاني: التطور التاريخي لنشأة البرلمان في العصر الحديث..... ٣٧

المطلب الأول: تطور الحياة النيابية في فرنسا..... ٣٨

الفرع الأول: نشأة المجالس النيابية في فرنسا..... ٣٩

المطلب الثاني: الأصول المبكرة للبرلمان الإنجليزي..... ٦٠

المطلب الثالث: نشأة وتطور المجالس التشريعية في مصر..... ٧١

الفرع الأول: الحياة النيابية قبل ثورة ١٩٥٢..... ٧٢

الفرع الثاني: الحياة النيابية بعد ثورة ١٩٥٢..... ٨٢

الفصل الأول: الإطار الدستوري للوائح الداخلية للبرلمان..... ٩٢

المبحث الأول: ماهية اللوائح الداخلية للبرلمان..... ٩٤

المطلب الأول: التعريف الفقهي والقضائي للائحة الداخلية للبرلمان..... ٩٥

الفرع الأول: تعريف الفقه للائحة الداخلية للبرلمان..... ٩٦

الفرع الثاني: تعريف القضاء الدستوري للائحة الداخلية للبرلمان..... ١٠٤

المطلب الثاني: التطور التاريخي للوائح الداخلية للبرلمان في فرنسا ومصر..... ١٠٧

الفرع الأول: تأصيل اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية في فرنسا.....١٠٨
الفرع الثاني: الإطار الدستوري للوائح الداخلية في مصر.....١٢٠
المبحث الثاني: الأهمية التشريعية والتنظيمية للوائح البرلمانية.....١٣٣
المطلب الأول: مفهوم مصطلحي التشريعية والتنظيمية.....١٣٤
الفرع الأول: تعريف مصطلح التشريعية.....١٣٥
الفرع الثاني: مفهوم مصطلح التنظيمية.....١٣٩
المطلب الثاني: الأهمية التشريعية للوائح الداخلية للبرلمان.....١٤٩
الفرع الأول: الارتباط الوثيق بين الدستور واللائحة الداخلية.....١٥٠
الفرع الثاني: اللائحة الداخلية للبرلمان مكملة للدستور ومفسرة له..... ١٥٦
الفرع الثالث: اللائحة الداخلية مصدراً للقانون البرلماني.....١٦٢
المطلب الثالث: الأهمية التنظيمية للائحة الداخلية للبرلمان.....١٧٢
الفرع الأول: أهمية اللوائح الداخلية في انعقاد المجلس ونظام الكلام ومناقشة القوانين.....١٧٤
الفرع الثاني: أهمية اللوائح في تحديد أدوات الرقابة البرلمانية.....١٨١
الفرع الثالث: أهمية اللوائح في تحديد حقوق الهيئات البرلمانية والمعارضة ١٨٨
الفصل الثاني: مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....١٩٨
المبحث الأول: ماهية مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢٠١
المطلب الأول: مفهوم مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢٠٤
الفرع الأول: تحديد معنى مصدر.....٢٠٤
الفرع الثاني: أثر معاني اللوائح البرلمانية على تحديد مصادرها.....٢٠٧
المطلب الثاني: خصائص مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢١٠
الفرع الأول: أنماط مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢١١
الفرع الثاني: طبيعة مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢١٤
الفرع الثالث: تنظيم مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢١٧
المبحث الثاني: كيفية تحديد مصادر اللوائح الداخلية للبرلمان.....٢٢٠
المطلب الأول: المصادر الرئيسية للوائح الداخلية للبرلمان.....٢٢٢

الفرع الأول: الدستور كمصدر للوائح الداخلية للبرلمان..... ٢٢٥
الفرع الثاني: القوانين المكملة للدستور..... ٢٣٤
الفرع الثالث: القوانين العادية..... ٢٤١
الفرع الرابع: اللوائح الداخلية السابقة..... ٢٤٦
الفرع الخامس: اللوائح التنفيذية..... ٢٥٣
المطلب الثاني: المصادر الفرعية للوائح الداخلية للبرلمان..... ٢٦٠
الفرع الأول: السوابق والأعراف البرلمانية..... ٢٦١
الغصن الأول: السوابق البرلمانية..... ٢٦٢
الغصن الثاني: العرف البرلماني..... ٢٧٢
الفرع الثاني: المعاهدات والاتفاقيات الدولية..... ٢٧٧
الفصل الثالث: وضع اللوائح الداخلية للبرلمان وقيمتها القانونية..... ٢٨٦
المبحث الأول: وضع وتعديل اللوائح البرلمانية..... ٢٨٩
المطلب الأول: سيادة المجالس النيابية في وضع لوائحها..... ٢٩٠
الفرع الأول: استقلال البرلمان الفرنسي في وضع لائحته الداخلية..... ٢٩١
الغصن الأول: حرية المجالس البرلمانية في سن وتعديل لوائحها الداخلية ٢٩٣
الغصن الثاني: خضوع اللوائح الداخلية للرقابة الدستورية..... ٢٩٥
الفرع الثاني: استقلال البرلمان المصري في وضع لائحته الداخلية..... ٢٩٨
الغصن الأول: استقلال البرلمان بمبادرة اقتراح لائحته الداخلية وضعاً وتعديلاً..... ٢٩٨
الغصن الثاني: مشاركة الحكومة في المناقشات الخاصة باللائحة الداخلية للبرلمان..... ٣٠٣
الفرع الثالث: سيادة البرلمان في وضع لائحته الداخلية في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة..... ٣٠٥
المطلب الثاني: طرق وضع اللوائح الداخلية..... ٣٠٩
الفرع الأول: صدور اللائحة بقرار من المجلس التشريعي نفسه..... ٣١٠
الفرع الثاني: إصدار اللائحة الداخلية بقانون بموجب نص دستوري..... ٣١٤
الفرع الثالث: وضع البرلمان لائحته الداخلية بعد إخضاعها لرقابة القضاء..... ٣٢٠
الفرع الرابع: إصدار السلطة التنفيذية للائحة الداخلية للبرلمان..... ٣٢٧

المطلب الثالث: بعض الاعتبارات حول سن اللوائح الداخلية للبرلمان وإجراءات تعديلها.....٣٢٩
الفرع الأول: إعداد مشروع اللائحة الداخلية للبرلمان.....٣٣٠
الفرع الثاني: شروط وإجراءات تعديل اللائحة الداخلية للبرلمان.....٣٣٦
المبحث الثاني: القيمة القانونية للوائح الداخلية للبرلمان.....٣٤١
المطلب الأول: اللوائح الداخلية للبرلمان الصادرة بقانون.....٣٤٣
الفرع الأول: اللوائح الداخلية للبرلمان الصادرة بقانون في بعض الأنظمة الدستورية.....٣٤٤
الفرع الثاني: مرتبة اللوائح الداخلية الصادرة بقانون.....٣٤٦
أولاً: مرتبة القانون الداخلي للبرلمان بالنسبة للدستور.....٣٤٦
(أ) : مرتبة القانون الداخلي للبرلمان بالنسبة للدساتير المرنة.....٣٤٧
(ب): مرتبة القانون الداخلي للبرلمان بالنسبة للدساتير الجامد.....٣٤٨
ثانياً: مرتبة القانون الداخلي للبرلمان بالنسبة للقوانين المكملة للدستور (الأساسية).....٣٤٩
ثالثاً: مرتبة القانون الداخلي للبرلمان بالنسبة للقوانين العادية.....٣٥١
المطلب الثاني: اللائحة الداخلية للبرلمان الصادرة كعمل برلماني.....٣٥٣
الفرع الأول: ماهية الأعمال البرلمانية.....٣٥٥
الغصن الأول: تقسيم الأعمال البرلمانية.....٣٥٨
أولاً: الأعمال البرلمانية الخاصة باللائحة الداخلية للبرلمان.....٣٥٨
ثانياً: القرارات المتعلقة بأعضاء المجلس التشريعي.....٣٥٨
ثالثاً: الأعمال الصادرة من السلطة التشريعية.....٣٥٨
١- موقف القضاء الفرنسي.....٣٥٩
٢- موقف القضاء المصري.....٣٦٠
الغصن الثاني: اللوائح الداخلية الصادرة كعمل برلماني في الأنظمة المقارنة.....٣٦١
(أ) الوضع في المغرب ومسايرة النظام الفرنسي.....٣٦١
(ب) التطبيق في النظام اللبناني.....٣٦٣
(ج) التطبيق في النظام الفرنسي.....٣٦٤
(د) الوضع في مصر.....٣٦٦

الفرع الثاني: مرتبة اللوائح الداخلية للبرلمان الصادرة كعمل برلماني.....٣٦٨
أولاً: منزلة اللوائح الداخلية بالنسبة للدستور.....٣٦٨
ثانياً: مرتبة اللوائح الداخلية بالنسبة للقوانين المكملة للدستور.....٣٧٢
ثالثاً: مرتبة اللوائح الداخلية للبرلمان بالنسبة للقوانين العادية.....٣٧٦
المطلب الثالث: القوة الملزمة للوائح الداخلية للبرلمان.....٣٨١
أولاً: مدى إلزامية اللائحة الداخلية للمجلس الذي أقره.....٣٨٢
ثانياً: القوة الإلزامية للائحة الداخلية للبرلمان للمجالس البرلمانية اللاحقة.....٣٨٤
الفصل الرابع: جهة الاختصاص بالرقابة على دستورية اللوائح الداخلية ونطاقها ٣٩٢
المبحث الأول: تطور الرقابة على دستورية اللوائح الداخلية في فرنسا.....٣٩٨
المطلب الأول: الرقابة الدستورية قبل دستور ١٩٥٨.....٣٩٩
الفرع الأول: انعدام الرقابة الدستورية في ظل دستور ١٧٩٩.....٤٠٠
الفرع الثاني: الرقابة السياسية في ظل دستور ١٨٥٢.....٤١٠
الفرع الثالث: الرقابة السياسية في ظل دستور ١٩٤٦.....٤١٢
المطلب الثاني: الاختصاص بالرقابة على دستورية اللوائح الداخلية في ظل دستور ١٩٥٨..... ٤١٨
الفرع الأول: تشكيل المجلس الدستوري الفرنسي.....٤١٩
الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الدستوري.....٤٢٢
المبحث الثاني: تأصيل فكرة الرقابة على دستورية اللوائح الداخلية في مصر.....٤٣٩
المطلب الأول: مبررات الرقابة على دستورية اللوائح الداخلية للبرلمان.....٤٤١
الفرع الأول: مبدأ سمو الدستور.....٤٤٣
الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.....٤٤٨
الفرع الثالث: الحد من السيادة البرلمانية (مبدأ العقلانية البرلمانية).....٤٥٥
المطلب الثاني: جهة الاختصاص بالرقابة على دستورية اللوائح الداخلية للبرلمان.....٤٥٨
الفرع الأول: الرقابة الدستورية على اللائحة الداخلية قبل إنشاء المحكمة الدستورية العليا.....٤٥٩
الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على اللائحة الداخلية بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا.....٤٦٣
الغصن الأول: تشكيل المحكمة الدستورية العليا.....٤٦٣

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية العليا في ظل دستور ١٩٧١.....٤٦٣
ثانياً : تشكيل المحكمة الدستورية في ظل دستور ٢٠١٢م.....٤٦٥
ثالثاً : تشكيل المحكمة الدستورية في ظل دستور ٢٠١٤م.....٤٦٥
رابعاً : تشكيل المحكمة الدستورية في ظل التعديلات الدستورية ٢٠١٩م.....٤٦٦
الغصن الثاني: مدى اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية اللوائح.....٤٦٧
أولاً: اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية اللوائح قبل صدور دستور ٢٠١٤م.٤٦٧
ثانياً: اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية اللوائح في ظل دستور ٢٠١٤م...٤٦٨
المبحث الثالث: نطاق الرقابة على دستورية اللوائح الداخلية للبرلمان.....٤٧٠
المطلب الأول: القواعد المرجعية للرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية للبرلمان.....٤٧٢
الفرع الأول: رقابة تتم في إطار الدستور.....٤٧٣
الفرع الثاني: القوانين المكملة للدستور كمرجعية للرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية ٤٧٩
الفرع الثالث: القوانين العادية كمرجعية للرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية للبرلمان.....٤٨٦
الغصن الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية للبرلمان في ظل دستور ١٩٧١.....٤٩٠
الغصن الثاني: الرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية للبرلمان في ظل دستور ٢٠١٤.....٤٩١
المطلب الثاني: أساليب الرقابة على اللوائح الداخلية للبرلمان.....٤٩٣
الفرع الأول: الرقابة الدستورية السابقة ٤٩٤
الفرع الثاني: الرقابة الدستورية اللاحقة.....٤٩٧
الفرع الثالث: موقف الفقه من الرقابة على دستورية اللوائح الداخلية للبرلمان.....٥٠٠
الخاتمة.....٥٠٣
النتائج.....٥٠٦
التوصيات.....٥٠٩
قائمة المراجع.....٥١٠
قائمة المحتويات ٥٤٢

ملخص الرسالة

تعتبر المؤسسة التشريعية من المؤسسات المركزية والأساسية في بناء النظام السياسي، وفي تفعيل قنواته المختلفة نتيجة لما تفرزه من قرارات وقوانين منظمة ومسيرة للمجتمع.

ونظراً لأهمية السلطة التشريعية، فإن اللائحة الداخلية للبرلمان تستمد أهميتها من حيث إنها تنظم أعمال البرلمان، فإذا كان البرلمان مؤشر من المؤشرات التي تدل على ديمقراطية الأنظمة السياسية، فإنه لكى يجسد هذا البعد الديمقراطي، لابد أنْ يكون فعلاً، ينظم أعماله بكفاءة ووفقاً للقيم الديمقراطية، ويؤدى مهامه التشريعية والرقابية بطريقة تلبى احتياجات جميع السكان، وأن يضمن تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضائه، وأن يكون شفافاً في إدارته لأعماله، ومفتوحاً للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

وإذا كانت الوثيقة الدستورية تحدد الأحكام الموضوعية المنظمة لعمل البرلمان، فإن اللائحة الداخلية تضع الإجراءات البرلمانية المتبعة لوضع هذه الأحكام الموضوعية موضع التطبيق السليم، ولذلك فإن اللائحة الداخلية للبرلمان إنما تبنى على أساس دستورها من جانب، وتعتبر مكملة ومفسرة لهذا الدستور من جانب آخر.

الكلمات الدالة:

- المؤسسة التشريعية - النظام السياسي- اللائحة الداخلية للبرلمان- ديمقراطية الأنظمة السياسية- تنظم أعمال البرلمان- وضع الإجراءات البرلمانية المتبعة.

Abstract

The legislative institution is considered one of the central and basic institutions in building the political system, and in activating its various channels as a result of the decisions and laws that organize and guide society.

In view of the importance of the legislative authority, the internal regulations of the parliament derive their importance in that they organize the work of the parliament. It performs its legislative and oversight functions in a manner that meets the needs of the entire population, guarantees equal opportunities and protection for all its members, is transparent in its management of its business, and is open to the nation through various media.

And if the constitutional document defines the substantive provisions regulating the work of Parliament, then the internal regulations establish the parliamentary procedures followed to put these substantive provisions into proper application. Therefore, the internal regulations of the parliament are based on its constitution on the one hand, and are considered complementary and interpretive to this constitution on the other.

Key words:

-The legislative institution - The political system - Parliament's bylaws - Democratic political systems - Organizing Parliament's work - Developing the followed parliamentary procedures.