

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد خيضر -بسكرة-

كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية

قسم العلوم السياسية

الموضوع

دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية

رسالة دكتوراه دولة مقدمة في قسم
العلوم السياسية فرع التنظيمات الإدارية و السياسية
للحصول على درجة الدكتوراه

تحت إشراف :

الدكتور: حسين بوقارة

إعداد الطالب :

عمر فرحاتي

لجنة المناقشة :

-الأستاذ الدكتور : محدة محمد رئيسا

-الأستاذ الدكتور : كيبش عبد الكريم

-الدكتور سليم قلالة عضوا

-الدكتور بوقارة حسين عضوا و مقرا

-الدكتور دبله عبد العالي عضوا

السنة الجامعية 2002-2003

مقدمة

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات و أخطرها ، فهي جوهر الحياة السياسية و المدخل الحقيقي للارتقاء بالثقافة السياسية لدى المواطنين ، و هي الأداة الفاعلة للمشاركة السياسية في النظم السياسية المعاصرة .

إن الممارسة النيابية التي يحققها البرلمان تخلق مناخا سياسيا متميزا في الدول مما يجعل الحياة العامة حياة هادئة ، و يعمل المواطنون فيها و هم على دراية تامة بأن حقوقهم مضمونة و مكفولة من خلال الوظيفة النيابية التي يقوم بها أشخاص أفرزتهم الإرادة الشعبية.

كما أن الحياة النيابية أيضا تساهم مساهمة ملحوظة و بارزة في زيادة الوعي السياسي و التقدم الاجتماعي و التطور الحضاري في المجتمع، و ذلك من خلال المناقشات الحرة التي تجرى من خلال مختلف أجهزة قبة البرلمان.

هذه الأهمية التي إكتسبتها السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية الغربية من خلال إعتبارها مهذا للتجربة البرلمانية ، جعلتها تتميز على بقية المؤسسات السياسية الأخرى ،فالتجارب الغربية المختلفة و خصوصا الرائدة منها أثبتت ميدانيا بأن نجاح هذه السلطة مرتبط بالهامش الكبير من الحرية و الديمقراطية الذي يوفره النظام السياسي. و هذا مؤشر على أن حدود الدور الذي تقوم به المؤسسة التشريعية، مرتبط بدرجة التطور الديمقراطي، فكلما قطعت الدولة شوطا أكبر على طريق التطور الديمقراطي كلما إقتربت من أداء الدور التشريعي و الرقابي على السلطة التنفيذية ، و العكس صحيح ، إذ أن إنتفاء سمة الديمقراطية عن النظام

السياسي تعني غياب المؤسسة التشريعية ماديا ، و إذا و جدت فغالبا ما يكون دورها شكلي ، ووظائفها لا تتعدى تمرير مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية . ومن ثم فإن حدود الدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية مرتبط بالسياق العام لتطور النظام السياسي و مدى قدرته على الأخذ بالمبادئ العامة للديمقراطية .

و هذا التوجه الإيجابي من شأنه تحقيق دور مركزي للبرلمان، يجعله يشكل ثقلا يوازي ثقل الحكومة و يقيد سلوكياتها، و بالتالي يكون مؤثرا في النظام السياسي. و عنصرا أساسيا في تصفية مدخلات و مخرجات النسق السياسي ، في هذا الإطار يقول الفيلسوف و المفكر جون ستيوارت ميل Jean Stewart Meel في كتابه الحكومات البرلمانية " إن واجب الهيئة التمثيلية الصحيح هو مراقبة الحكومة و ملاحظتها . و شجب تلك الأعمال إذا ما و جدت أنها تستحق الانتقاد . و إذا ما أخل الرجال الذين يؤلفون الحكومة بالأمانة التي في أعناقهم أو إذا نفذوا أغراض الحكم بشكل يتناقض مع رأي الأمة، فإن للسلطة التشريعية حق طردهم من الحكم و اختيار من يخلفهم فيه ، إما بشكل فعلي واقعي ، وإما علانية و صراحة "(1)

انطلاقا من هذا ، فإن المجال الأساسي لهذه الدراسة هو متابعة دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية، و بصفة خاصة في إطار ما أصبح يسمى بالتحويلات الديمقراطية التي أفرزتها تحولات ما بعد

(1) انظر : محمود سعيد عمران و آخرون ، النظم السياسية عبر العصور، بيروت: دار النهضة العربية، 1999، ص450.

الحرب الباردة و انهيار الاتحاد السوفياتي و ما رافقه من انهيار للمنظومة الاشتراكية في كثير من مناطق العالم .

يأتي هذا التحول في كثير من النظم السياسية العربية بعد سلسلة الأزمات المتعددة التي أنجبت عدم استقرار في النظام السياسي. و هذا يعود إلى عدم احترام و عدم تطبيق أسس تنظيم العلاقات بين الحاكم و المحكوم من جهة، و بين السلطات العامة فيها كما قررتة دساتيرها من جهة أخرى، و هو ما يؤدي حتما إلى طغيان إحدى السلطات على السلطات الأخرى في الدولة . ومن ثم هيمنة هذه السلطة على الحكم بشكل ينحدر بنظام الدولة السياسي إلى أدنى درجات الهبوط و التدهور . و يبدو أن السلطة المهيمنة في هذه الأنظمة كانت دائما ممثلة في السلطة التنفيذية .

لقد ساهمت مجموعة من العوامل في توجه هذه الأنظمة نحو الإصلاح السياسي أهمها العوامل الإقتصادية المرتبطة برغبة معظم هذه الدول في الإستعانة بالمعونات الخارجية و القروض و المنح من المؤسسات المالية الدولية. و كذلك رغبة هذه الدول في التقرب من الغرب لتحقيق بعض الأهداف الخاصة بها و منها أن تكون شريكا في المنظومة العالمية، و بالتالي تجديد مصادر شرعيتها التي تآكلت في الكثير من المجتمعات العربية. و لهذا سعت إلى تحسين صورتها في مجال حقوق الإنسان من خلال فسخ المجال لحرية التعبير و التعددية السياسية، وإعطاء ضمانات خاصة لأعضاء السلطة التشريعية.

من مرتكزات الدراسة الأساسية أيضا السعي إلى كشف النقاب عن طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية و دراسة مفاهيم المراقبة، التوازن ، الفصل ، و التداخل بين السلطات الثلاث .
و هي تتطرق في ذلك من ثلاثة فرضيات أساسية و مركزية ذات صلة بالموضوع هي :

- هناك خلل في التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و هذا الخلل يميل دائما لصالح السلطة التنفيذية و أنه ليس وليد النصوص المقننة فقط، بل و أيضا الممارسة في العلاقة بين الطرفين.

-البرلمانات العربية لم يكن لها دورا بارزا في عملية التحول الديمقراطي في الأنظمة السياسية العربية.

-البرلمانات العربية فشلت في معظم البلدان العربية في أداء المهام المنوط بها.

هذه الفرضيات الأساسية مع التساؤل المركزي المطروح تهدف إلى توضيح دور البرلمان في النظم السياسية العربية، و هذا الأمر يقتضي بدرجة أولى دراسة طبيعة و خصوصيات هذه الأنظمة، و تصنيفاتها. و هنا تعترضنا صعوبة كبيرة، إذ يمكن أن تتعدد محاولات التصنيف بقدر تعدد المعايير و تنوعها، فليس هناك معيار جامع مانع يمكن الاعتماد عليه لتصنيف النظم السياسية العربية.

فهناك معيار طبيعة و شكل نظام الحكم، وهو الذي يستخدم للتمييز بين ثلاثة أشكال للنظم السياسية و هي الحكم الرئاسي و البرلماني و حكم الجمعية الوطنية. وهناك معيار النخب السياسية، و هو الذي يقوم على تحليل النخب السياسية و العلاقات التي تنشأ بينها. ومعيار النظام الحزبي الذي يشير إلى درجة المنافسة السياسية في الدول و مدى تعدد مراكز التأثير في صنع القرار فيها.و هناك معيار آخر مهم هو شكل

رئاسة الدولة و هو المعيار الذي يستخدم في الأساس للتمييز بين النظامين الملكي و الجمهوري.

هذا التصنيف الأخير هو الذي إعتدناه في هذه الدراسة من خلال متابعة تجربة بعض الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري و أخرى تأخذ بالنظام الملكي. وهذا بهدف توضيح و تحديد مرتكزات الدراسة المشار إليها سابقا في مختلف النماذج العربية، مع الأخذ بمتغير أساسي لدراسة التجارب و هو توجه هذه الأنظمة نحو التحول الديمقراطي و الإصلاح السياسي ، أي محاولة التركيز على الدول التي تعرف نقلة نوعية في هذا المجال .

إن تحليل عمل البرلمانات العربية من هذه الزاوية من شأنه أن يعطي عمقا أكثر للموضوع ، ومن شأنه أيضا أن يزيل الغموض على كثير من التناقضات المتداولة في الأنظمة السياسية العربية ،ذلك أن البرلمان الحقيقي لا يمكن أن يفصل عن الوضع السياسي ، إذ لا بد أن تتحقق الشروط الموضوعية للتمثيل و المتمثلة أساسا في إنتشار قيم حرية الرأي و حرية الصحافة ، و حرية الاقتراع ، و حرية التجمع . وهي قيم حاولت كثير من الأنظمة العربية تصنيفها من خلال تقنينها في دساتيرها. و لنا من الأمثلة في هذا الاتجاه الكثير، إذ أن تجارب الجزائر و مصر و الأردن و الكويت و غيرها من التجارب تحقق هذا التوجه في الإطار النظري على الأقل. و تظهر بأن توجهاتها مؤشر على بداية تجذر الممارسة الديمقراطية .

إلا أن الواقع المعيش يظهر كثير من الإشكالات، ذلك أن الإعلان الرسمي عن التزام السلطة بالقانون و سعيها لتفعيل المؤسسات السياسية، و منها المؤسسة التشريعية يبقى مقتصرًا على مستوى التأكيد المبدئي، وذا وظيفة ديكورية شكلية، وذلك لإبراء ذمة المشرع العربي أمام

المجتمع الدولي ، ولإقناعه بإحترامه لمبادئ حقوق الإنسان . و على صعيد الواقع دائما هناك أساليب إفراغ النصوص من مضامينها عند التعامل الفعلي ، فالسمة العامة لوضعية القوانين في البلدان العربية هي المباعدة بين النصوص الدستورية والواقع العملي .

من خلال هذه الطروحات السلبية ، هل يمكن تصور دور إيجابي للبرلمانات العربية . وهل التجسيد الدستوري للحقوق و للحريات يمكن أن يعطي مكانة بارزة وريادية للمؤسسة التشريعية إنطلاقا من كونها السلطة التي تشرع القوانين، و السلطة التي يتجسد فيها الإطار الحقيقي للسياسة الديمقراطية.

إن من أهم الوظائف التي يستتف منها قوة المجالس التشريعية، الوظيفة الرقابية و التي تتجسد في جملة الوسائل السياسية الممنوحة للبرلمان في وجه الحكومة و منها الأسئلة بنوعيتها و الإستجاب و طرح موضوع عام للمناقشة و سحب الثقة من الحكومة ، أو من الرئيس في بعض الحالات .

إن تفعيل هذه الوسائل الأساسية هو أحد معايير العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية و أحد مؤشرات قياسها. و على ضوء هذا يتجدد التساؤل من جديد هل تملك البرلمانات العربية أدوات التأثير في السلطة التنفيذية ، و هل وجود هذه الأدوات و الوسائل سمح ميدانيا بإستخدامها ، و إلى أي مدى وصل هذا الإستخدام .

لذلك فإن هذه الدراسة تسعى للإجابة على هذه الإشكالات المتعددة ذات الارتباط بدور البرلمانات العربية في المجالات المختلفة التشريعية و الرقابية ، و حدود هذه السلطة و مناخها الضروري و الملائم.

إن الدراسة من هذه الزاوية ليست سهلة، إذا ما قورنت بغيرها من الموضوعات كدراسة السلطتين التنفيذية و القضائية ، و تكمن الصعوبة

في الحساسية العالية التي تنطوي عليها سواء فيما يتعلق بدورها في علاقتها بالسلطة التنفيذية أو في طريقة إنتخاب أو تعيين أعضائها و بصفة عامة في تقويم أدائها .

لنتاول مختلف جوانب الموضوع، فإن هذه الدراسة تتخذ من المنهج المقارن منهجا رئيسيا، و هذا لأنه يمكن الباحث من المقارنة بين الإطار النظري و العملي من جهة و المقارنة بين مجموعة من الأنظمة السياسية من جهة أخرى.

كما اعتمد الباحث أيضا على المنهج الوصفي التحليلي، مستخدما في ذلك النقد و التفحص لأن كل ما كتب على الموضوع، لا يخلو من الشوائب و التميزات و المواقف الإيديولوجية.

انطلاقا من هذا فإن الباحث قام بتقسيم الموضوع إلى خمسة فصول رئيسية، تناول الفصل الأول الأبعاد النظرية و التطورات التاريخية للسلطة التشريعية ، و ذلك من خلال متابعة تطور مبدأ التمثيل من الحضارات القديمة إلى العصر الحديث الذي كان مدخلا للموضوع.

في الفصل الثاني تناول الباحث موقع السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية المختلفة المتعارف عليها و ذلك بمراعاة التسلسل التاريخي لها بدء بالنظام البرلماني مرورا بالنظام الرئاسي ، فالنظام المجلسي، و هي مجتمعة تمثل ركائز عدد كبير من الأنظمة السياسية في العالم و منها الأنظمة السياسية العربية .

الفصل الثالث خصص لدراسة المرجعية النظرية و الفكرية لعمل البرلمانات العربية، و ذلك من خلال دراسة مميزات و خصائص النظم السياسية العربية و افرازتها على أدوار و صلاحيات البرلمانات العربية مع ما تحمله من إمتيازات و حصانات متعددة .

الفصل الرابع يركز على التجارب الميدانية لبعض الدول ذات التوجه الملكي و معيار الإختيار كان و جود قدر من التحولات و الإصلاحات في المجال السياسي في هذه الأنظمة ، و هذا الأمر جعل الباحث يختار المغرب و الأردن و الكويت كنماذج تشكل عينات مختلفة من أغلبية المناطق العربية .

الفصل الخامس خصه الباحث للنوع الثاني من الأنظمة و هي الأنظمة الجمهورية، و بنفس السياق الذي تم تبنيه في الفصل الرابع و قع الإختيار على ثلاثة تجارب مهمة شكلت مصر أولها على أساس أقدمية التجربة، و موقع مصر الريادي في العالم العربي، و ثانيها التجربة اللبنانية و ذلك نتيجة لهامش الحرية الكبير الذي عرفته لبنان عبر مسيرتها السياسية . و تم التركيز أيضا على الجزائر، و هي من الدول التي تسعى إلى إرساء أسس و دعائم للممارسة الديمقراطية الفعالة برغم كل الظروف التي عانت منها ، و برغم السلبيات المتعددة في التطبيق و ذلك على شاکلة أغلبية الدول العربية .

و ختمنا الدراسة بخاتمة تعرضنا فيها إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها و ذلك على ضوء التجارب المتعددة المدروسة.

الفصل الأول

التطور النظري و التاريخي

لمبدأ التمثيل.

المبحث الأول : مبدأ التمثيل في الحضارات القديمة.

المبحث الثاني : مبدأ التمثيل في الإسلام.

المبحث الثالث : مبدأ التمثيل في أوروبا.

الفصل الأول : التطور النظري و التاريخي لمبدأ التمثيل.

لقد عرف مبدأ التمثيل تطورات كثيرة و تغييرات جذرية على امتداد الحضارات المتعاقبة، كان أولها الحضارة اليونانية التي فتحت مجالا واسعا للحريات، ساهم بطريقة مباشرة في ظهور مبدأ التمثيل في صورته و أشكاله المناسبة لطبيعة الدولة التي سادت في تلك الفترة، و بدرجة أقل اتجهت الحضارة الرومانية التي لم تعر اهتماما كبيرا للحرية آخذة في عين الاعتبار سلبيات التجربة اليونانية.

و قد كان للحضارة الإسلامية دورا كبيرا في تعمق مبدأ التمثيل و هذا من خلال تعاليم الدين الإسلامي الحنيف التي فتحت المجال لانتشار كل أشكال الحريات، من حرية التعبير إلى الاختيار إلى التفكير، و هذه تمثل بصمات ساهمت في انتشار مبدأ التمثيل ، و رغم كل هذه التطورات فإن الفضل في تشكل طرق التمثيل الحالية يعود إلى الحضارة الأوروبية، و بالتحديد إلى مساهمات بريطانيا التي كانت مهد التجربة النيابية التي تطورت بعد ذلك بشكل كبير إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن. و هذا ما سنحاول توضيحه في هذا الفصل من خلال متابعة التطور التاريخي و النظري لمبدأ التمثيل و تحليل أبعاده المختلفة .

المبحث الأول : مبدأ التمثيل في الحضارات القديمة.

لقد ساهمت الحضارات القديمة في ظهور مبدأ التمثيل الذي أخذ الشكل المباشر في كثير من الأحيان، و بحكم أن أكثر الحضارات بروزا في هذا المجال الحضارة اليونانية و الحضارة الرومانية ، فإن تركيزنا سوف ينصب عليهما، و هذا بمراعاة التطور التاريخي المرتبط بالظاهرة.

أولا : عند اليونان:

لقد شكلت الحضارة اليونانية مصدرا من المصادر التاريخية البارزة في ظهور و انتشار مبدأ التمثيل، و قد كان لها أثر في تطور الممارسة الديمقراطية و انتشارها على مر الأزمان. في هذا الصدد يقول المفكر جورج شفالیه George Chvalier في كتابه النفس اليونانية: "إن النور الذي وصلنا من اليونان القديمة ليس هو وحده الذي ينير العصور الحديثة، و لكن كان من الصعب بدونه استيعاب الحضارة و الأفكار الأوروبية و فهمهما"⁽¹⁾.

انطلاقا من هنا فإن هذه الحضارة كانت مليئة بالمبادرات الفكرية و العملية، إذ أن المفكرين اليونانيين أسهموا بشكل متميز في معالجة الفكر السياسي و إثرائه، حتى أن القرن الرابع قبل الميلاد كان علامة بارزة على طريق الفكر السياسي.

تعلق اليونانيون بمبدأ الحرية، و هذا يرجع بالدرجة الأولى إلى رغبتهم في تدعيم كيان مدني و خلق الروح الوطنية لدى كل اليونانيين، و كان للمفكرين السياسيين دور كبير في ذلك من خلال سعيهم الدائم إلى

(1) مارسيل بريلو ، جورج شفالیه ، تاريخ الأفكار السياسية ، بيروت: الأهلية للنشر و التوزيع ، 1993،

الحصول على النموذج الأمثل⁽¹⁾. و من بين هؤلاء المفكر سولون (638 ق.م -559 ق.م) الذي اشتهر بقوانينه الجديدة التي أدخلها على أثينا و غير بها مجرى الأحداث، فقد تضايق سولون من حكم الطبقة النبيلة و احتكارها السلطة، و لذلك قرر أن يجعل أساس المشاركة في الحكم مقدرة الفرد على الملكية، و تسديد الضرائب للدولة بدلا من الاعتماد على النسب و شرف الأسرة⁽²⁾. و مع ذلك فإن سولون رغم تطرقه إلى تصورات جديدة ، إلا أنها تبقى قاصرة و لا يمكن لها أن تبني ديمقراطية محكمة.

لهذا جاء بعده سقراط بأفكار مغايرة ، إذ اشتهر بعبارته المعروفة "الفضيلة هي المعرفة" و هي تعني أن الإنسان يرتكب الأخطاء و يقوم بأعمال الشر لأنه جاهل، و لا يتمتع بالقسط الكافي من العلم و المعرفة لإصدار الأحكام العادلة، فالمعرفة تجعل الإنسان عفيف. و عموما فإن مساهمة سقراط السياسية في وضع أسس المدينة الفاضلة لا يمكن فصلها عن إنتاج و إسهام تلميذه أفلاطون لأنه زوده بالأفكار الرئيسية و الاعتبار السياسية التي تسود دولة المدينة الفاضلة⁽³⁾.

كنتيجة لهذا حاول أفلاطون في بداية الأمر أن يرسم صورة للدولة كما يجب أن تكون من خلال نظريته لمدينته الفاضلة. و ذهب أفلاطون في كتابه القوانين إلى أن توزيع السلطة يكون على عدة هيئات هي أولا مجلس السيادة المكون من عشرة أعضاء يهيمنون على دفة الحكم وفقا

(1) فتحية النبراوي ، محمد نصر مهنا، تطور الفكر السياسي في الإسلام ، الجزء الأول، القاهرة: دار

المعارف، 1982. ص 42 .

(2) نفس المرجع ، ص 43.

(3) Jean touchard , Histoire des idées politiques, Paris :presse universitaire, 1959, p30.

للدستور، ثانياً جمعية تضم الحكماء مهمته الإشراف على التطبيق السليم للدستور، ثالثاً مجلس شيوخ منتخب مهمته التشريع، رابعاً هيئة لحل المنازعات التي تقوم بين الأفراد، خامساً هيئات البوليس و أخرى للجيش مهمتها الحفاظ على الأمن، و سادساً هيئات تنفيذية و تعليمية⁽¹⁾.

من خلال هذا التوزيع حد أفلاطون و قسم الناس إلى ثلاثة أقسام و طبقات رئيسية، العقلاء و خصهم بالحكم، الأشداء و خصهم للحرب و القتال، و المنتجين من زراع و صناع و مهمتهم الإنتاج.

و بهذا فإن أفلاطون يضع السلطة بيد الفلاسفة الذين اعتبرهم أصحاب العقول الذهبية و الأفكار النيرة الذين يهتدون حسه إلى الخير بهذه الملكة الجبارة التي منحت لهم ملكة العقل⁽²⁾، و عيه فإنه يتوصل من خلال كل ما سبق إلى نظرية جديدة مفادها أن السلطة و الديمقراطية لا تقوم على حكم الأكثرية بل الأقلية النيرة التي تملك من المؤهلات ما يمكنها من ممارسة الحكم.

و بحكم قصور وجهة نظر أفلاطون، جاء بعده أرسطو (384 ق.م-322 ق.م) ليعطي نظرة أكثر بعداً و عمقا لمبدأ التمثيل و هذا في الكثير من كتاباته التي كان أهمها "السياسة" و الذي سعى من خلاله البحث في المدينة الدولة.

فأرسطو لم ينصرف إلى وضع تصميم مثالي للدولة لأنه يؤمن بأن المثل العليا لا تعيش إلا في الخيال، و لن يمكن لها أن تتحقق على الواقع، لذلك اكتفى بأن يأخذ الدساتير الفاسدة و حاول تصحيحها، و التقليل من

⁽¹⁾ سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الجزائر: المؤسسة الوطنية

للكتاب، 1986، ص33.

⁽²⁾ م جونز، الديمقراطية اللاتينية، ترجمة عبد المحسن الحشاش، القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب، بدون سنة، ص8.

عيوبها، فأرسطو يرى كأستاذة أفلاطون أن أشكال الحكم ثلاثة، الحكم الملكي و الأرستقراطي و الديمقراطي، إلا أنه يأخذ بالديمقراطية و بالتحديد يأخذ منها حكم العدد الكبير ليضيف إليه صورة للكيفية ، للأقلية الممتازة مأخوذة من الأرستقراطية، و يجمع هذا إلى ذلك ليخرج بنظام جديد هو حكم الأكثرية يعتقد أرسطو أنه يحقق مصلحة الجميع⁽¹⁾. فالحكم الديمقراطي إذن هو الأكمل و الأحسن لأنه من جهة يمنح الأفراد فرصا متساوية و يسير الأمور حسب قوانين تتال موافقة الأمة، و من جهة ثانية لأنه قائم على دستور تحدد فيه الصلاحيات لكل حكومة و توضح حقوق المواطنين.

و يمكن تلخيص الأسباب التي جعلت أرسطو يثق في الحكم الدستوري و لا يثق في الحاكم الفيلسوف كما ذهب إلى ذلك أفلاطون فيما يلي⁽²⁾:

- 1- أن القوانين تعد عادة لتحقيق العدالة الاجتماعية و ليس لخدمة طبقة معينة و الدستور يحمي المصلحة العامة من القوانين الارتجالية.
- 2- الدستور شبيه بوثيقة منهجية للعمل بالنسبة لكل حكومة، و بذلك يتسنى للمواطنين أن يعرفوا نوعية القرارات التي تطبق عليهم في حالة ما يواجهونها ، و بالتالي تطمئن نفوسهم.
- 3- أن حكم القانون مفيد من الناحية الديمقراطية للحكم، و ذلك أن الدستور الذي يوافق عليه أبناء الدولة يعطيهم عادة الارتياح النفسي

(1) حنين حاتم، النظم البرلمانية ، ، جامعة دمشق : كلية الحقوق، 1954، ص10.

(2) فتحة النراوي، مرجع سابق ، ص51.

و الشعور الوطني بأنهم اختاروا بأنفسهم المسؤولين على مصير الشعب نظرا لكفاءتهم و رضا الأمة عنهم.

انطلاقا من هذا فإن أرسطو يرى بأن أحسن نظام تتبناه دولة المدينة هو الذي تتحقق فيه ثلاثة هيئات رئيسية هي الجمعية العامة أو مجلس تنفيذي يتولى الإشراف على الأمور العامة للدولة و يقضي في المسائل الهامة، ومجلس تطبيق الأمن و تحقيق الاستقرار و يقوم بها الولاية و هيئة قضاء تتكفل بالبت في أمور العدالة و محاكمة الأفراد الذين يحاولون اختلاس أموال الدولة أو خرق القوانين العامة ، فهو بذلك يرى بأن أحسن وسيلة لإقامة دولة مدينة تكمن في توزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة⁽¹⁾. و لهذا وجدت آرائه معارضة من طرف مفكرين آخرين من بينهم هوميروس الذي رأى أن السلطة المتعددة الرؤوس غير مقبولة، كما دعى للعمل على مبدأ الحاكم الواحد و هو الملك الذي تعطيه حسبه الآلهة السلطة و الصولجان⁽²⁾. إلا أن آراء هوميروس عارضها التطبيق الفعلي للنموذج الأغريقي، و عارضها أيضا مفكرون كثيرون من بينهم هيرودوتوس و هيبو دام و غيرهم كثيرون لا يشكلون مع ما توصلوا إليه من آراء سياسية سوى القليل من ثروة علمية فلسفية قديمة عند الإغريق تدعمت بنماذج راقية في الميدان كانت تعبيرا على وجود آليات للتمثيل منذ القدم.

فالحضارة الإغريقية القديمة كانت تتكون من مجموعة مدن يطلق عليها اسم " دول المدينة" و كانت هذه المدن منتشرة في جبال اليونان

(1) مارسيل بريلو ، مرجع سابق ، ص17.

(2) سنوا شاتليه ، أوليفيه دوهاميل، معجم المؤلفات السياسية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ، القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، 1997، ص50.

ووديانها و سواحلها، و في الجزر القريبة منها، و لجميع دول المدينة نظرة اجتماعية و دينية واحدة، و ترجع في نشأتها إلى أصل واحد.

من مميزات المجتمع اليوناني أيضا الصراع الطبقي ، إذ كان المجتمع منقسما إلى ثلاثة طبقات اجتماعية، لكل واحدة ميدان نشاطها الخاص بها، فتتكون الطبقة الأولى من المواطنين الأحرار و كانت تستحوذ على الحكم و تشرف على تسيير إدارة المدينة، بحيث أن كل فرد يتكفل بمهمة معينة حسب مقدرته و مؤهلاته العلمية⁽¹⁾. و تجدر الإشارة أن صفة المواطنة كانت تعتبر امتياز يكتسب بالمولد، و يتيح لصاحبه حق المشاركة في الحياة السياسية، فيشارك في الاجتماعات العامة.

أما الطبقة الثانية ، فهي طبقة الأجانب ، و هم الذين أقاموا فيها بقصد تنشيط التجارة الخارجية أو بعض الحرف اليدوية الفنية، و أهم سماتهم أنهم أحرار لا تتحكم في مصيرهم أو تستعبدهم النخبة الحاكمة ، إلا أن القوانين المحلية لم تكن تسمح لهم باكتساب الجنسية، و عليه فلم يكن لهم الحق في المشاركة في الحياة السياسية.

أما الطبقة الثالثة فهي طبقة العبيد ، و هي أقل الطبقات مرتبة فكانت تقوم بالأعمال لترضية و إشباع رغبات طبقتي الأحرار و الأجانب، و كانت محرومة من الحقوق السياسية⁽²⁾. و من المفارقات الغربية أن الأفراد البسطاء الذين لا ينتمون إلى عائلات ثرية أو عريقة في المجد كانوا يعتبرون مجرد أرقاء يستخدمون أدوات طيعة في أيدي العائلات و الأسر العريقة.

(1) بطرس غالي، مدخل إلى علم السياسة ، القاهرة : مكتبة مدبولي ، 1986 ، ص 35.

(2) نفس المرجع ، ص 27.

من النماذج الراقية لدولة المدينة أو غيرها أثينا التي كانت من المدن ذائعة الصيت في المجتمع اليوناني، و قد عرفت تطبيقاً لمبدأ التمثيل في إطار الصورة الأولى للديمقراطية و هي الديمقراطية المباشرة، فكان الأفراد يحضرون الاجتماعات العامة، و يختارون بأنفسهم القادة الأكفاء ليقوموا بالأدوار السياسية، و قد اعتبر تطبيق أثينا للديمقراطية تطبيق عكس تطور معين في الفكر في تلك الفترة، في هذا الصدد يقول المفكر باريكليس Barclis: " إن نظامنا المطلق في أثينا يستحق عن جدارة لقب النظام الديمقراطي حيث السلطة في يد الأكثرية ، بل الغالبية و ليس في يد الأقلية الضئيلة من الحاكمين و هي الميزة الأولى للديمقراطية"⁽¹⁾، و يذهب باريكليس أبعد من هذا حيث يقول: " إن ديمقراطيتنا تركز إلى مبدئين أساسيين الأول هو المساواة أمام القانون. الثاني حرية التعبير عن الرأي ، أما المساواة فإنها تشمل المساواة المدنية و السياسية وفقاً للقوانين ، و الركيزة الأساسية هي الخضوع لهذه القوانين ، لتطبق على الجميع لأن الديمقراطية هي نظام قانوني و نظام مساواة...إن المساواة أمام القانون تعني الحق في التعبير عن الرأي، فلنعبر عن رأينا سعياً وراء المصلحة"⁽²⁾.

إن المتصفح للنظام السياسي لدولة المدينة و بالتحديد لنموذج أثينا ، يجد أن مبدأ التمثيل كان موجوداً و مطبقاً، و لكن تطبيقه لم يكن عاماً، و على العموم فإن التنظيم السياسي لدولة أثينا كان يقوم على الهيئات التالية:

(1) مارسيل بريلو، مرجع سابق، ص24.

(2) نفس المرجع ، نفس الصفحة.

1- المؤتمر العام أو الجمعية العامة (Eclesia) ، و قد كانت تضم جميع المواطنين الأحرار الذين ولدوا من أبوين أثينيين، و الذين لهم الحق في مباشرة الحقوق السياسية ، و يفوقون سن العشرين سنة. و هذا المؤتمر عبارة عن اجتماع عام للمدينة، و قد كان أعضائه يجتمعون عشرة مرات في السنة ، كما يمكن أن يعقد دورات استثنائية غير عادية و هذا بطلب من مجلس الخمسمائة⁽¹⁾ .

يختص هذا المؤتمر في النظر في جميع المسائل الكبرى، من تشريع و انتخابات و جيش و دبلوماسية و سلم و حرب و شؤون مالية. كما يضمن هذا المجلس حرية المناقشات ، إذ يحق لكل مواطن حر أن يأخذ الكلمة أو بتقديم باقتراح نص جديد أو إجراء تعديل عليه⁽²⁾. و هذا يمثل الصورة الأولى للديمقراطية و هي الديمقراطية المباشرة.

2- الهيئات التمثيلية (المجلس النيابي): في هذا المجال فإن اليونانيين ابتكروا وسائل سياسية للتمثيل، فقد أوجدوا هيئات منتخبة واسعة تسمح بتمثيل جميع طوائف المواطنين، و منحوها سلطة العمل نيابة عن الشعب، و من هذه المجالس :

أ-مجلس الخمسمائة : و هو ممثل بكل القبائل المشكلة لأثينا و عددها عشرة قبائل، فكل قبيلة تمثل بخمسين مندوبا عنها، و بحكم أن هذا العدد كبير جدا لا يمكن أن يؤدي الغرض، فقد اتفقت القبائل أن يكون التمثيل بالتناوب و هذا بإعطاء كل عشر السنة مهمة تسيير المجلس لخمسين

⁽¹⁾ اسماعيل المهدي ، معنى الديمقراطية في الإيديولوجية الجديدة، القاهرة : دار المعارف ، 1990، ص67.

⁽²⁾ Jean Touchard, Op.cit, p80.

عضوا فقط⁽¹⁾. و هذا كي يتاح للجميع فرصة القيام بحكم أئينا خلال عام كامل، و هذا مع تجدد رئاسة اللجنة كل يوم.

لهذا المجلس صلاحيات كبيرة و هامة أهمها اقتراح القوانين و المواضيع التي تقدم إلى الجمعية العمومية في شكل اقتراحات لدراستها و الموافقة عليها، إجراء الاتصالات السياسية مع البعثات الأجنبية و اتخاذ القرارات الإلزامية باسم الجمعية العمومية ، القيام بالسلطة التنفيذية نيابة عن المؤتمر العام، مراقبة أعمال القضاة و اتخاذ أي إجراء ضدهم في حالة عدم احترامهم للقوانين، و أخيرا الإشراف على مالية الدولة و ميزانيتها و إدارة الممتلكات العامة⁽²⁾.

ب-مجلس القواد العشرة : و قد كان يشكل الهيئة التنفيذية، و قد سمي بهذا الاسم لأن كل قبيلة من قبائل أئينا العشرة تختار قائد أو حاكما عنها لمدة سنة واحدة. و هؤلاء القادة يتراأسون المجلس العام، و يقدمون النصائح ، إلى جانب تنفيذ القرارات التي تتخذ من طرف المجلس العام أو الجمعية العمومية كما يتكفلون بمتابعة الأمور الأمنية و العسكرية⁽³⁾ .

3 -المحاكم: وهي تعتبر من الأسس الرئيسية للنظام الديموقراطي في أئينا، و هي لا تتشابه مع المحاكم الحديثة من حيث الاختصاصات و لا طريقة التكوين و لا العدد ، إذ أن عدد قضاة المحاكم يتراوح بين مائتين و واحد (201) و خمسمائة و واحد (501) ، و في بعض الأحيان يتعدى هذا الرقم . و يتم اختيار القضاة عن طريق الهيئات المحلية ، و هم لا

(1) فتحية النراوي ، مرجع سابق ، ص3.

(2) بطرس غالي ، مرجع سابق ، ص28.

(3) تيسير عواد ، محاضرات في النظم السياسية ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، 1993 ، ص11.

يتقاضون أجرا ، و يشترط فيهم أن يكونوا من المواطنين الأحرار و أن يتجاوزا سن الثلاثين سنة⁽¹⁾.

من أهم اختصاصات هذه المحاكم النظر في القضايا العامة مثل الأمور المالية و محاكمة الأفراد الذين خرقوا قوانين الدولة ، بمعنى أنها تصدر الأحكام في القضايا التي تعرض عليها مدنية كانت أم جنائية، كما تشرف على الموظفين العموميين بوسائل أهمها اختيار صلاحية المترشحين للوظائف العمومية و مراجعة حسابات الموظفين و دفاترهم بعد انتهاء مدة خدمتهم⁽²⁾.

و أهم صلاحية تتمتع بها هذه المحاكم هي صلاحية الإشراف على القانون بمعنى أن لها حق محاكمة القانون نفسه بمعنى أنها تستطيع الاعتراض على أي قانون أقره المؤتمر و هذا إذا تعارض مع دستور المدينة، كما أن لكل مواطن الحق في تقديم شكوى إلى المحاكم من القانون الذي أقر به، و لها حق إيقاف هذا القانون إذا اتضح لها بأنه غير صالح، و من هنا نستنتج أن الحاكم كان لها سلطة تشريعية تماثل سلطة المؤتمر، فقراراتها تمثل الإرادة الشعبية.

إن الخلاصة التي يمكن الخروج بها على ضوء تتبع تجربة اليونان بشقيها النظري و التطبيقي تتمثل في أن مبدأ التمثيل عرف رواجاً كبيراً و انتشاراً كما تم تجسيده في أرض الواقع من خلال مبدأ الاختيار أو الانتخاب الذي كان متداولاً في بعض الهيئات و التي منها بالتحديد الهيئتين النيابية و القضائية ، و هي الصورة الأولى و البدائية لهذا المبدأ.

(1) جونس ، مرجع سابق، ص 84.

(2) فتحية، مرجع سابق ، ص 41.

إلا أن هذه التجربة رغم هذا لم تخلو من العيوب و التي يمكن أن
نشملها في الآتي :

1- كان العمل السياسي مقصورا على المواطنين الأحرار ، لا يتعدى إلى
غيرهم.

2- كان هناك طغيان للآراء الجاهلة، لكثرة العامة على الآراء النيرة
للفلاسفة و المفكرين القلة نجم عنه ضياع حرية الفكر و هذا نتيجة تطبيق
الديمقراطية المباشرة.

2- جعل الاشتراك في الحكم وظيفة اجتماعية، و بالتالي إجبار الأفراد
على المشاركة، و إلا حرموا من لقب المواطنة و امتيازاته و هذا
الأسلوب غير محبذ و غير مجدي.

3- هذه الديمقراطية لم تعمر طويلا ، و هذا لأنها راعت الكم أكثر من
مراعاتها الكيف مما جعلها لا تحقق الأهداف التي وضعها مفكرو و
فلاسفة اليونان.

4- أسلوب لا يمكن ممارسته في الدول الكثيرة التعقيد و الكبيرة من
الناحيتين الجغرافية و السكانية.

ثانيا : عند الرومان :

لقد اقتبس الرومان مبدأ التمثيل من فلسفة الإغريق، و أضافوا له
بعض المبادئ، إلا أن إسهاماتهم لم ترق إلى مرتبة و قوة ما قدم من
طرف أفلاطون و أرسطو، و هذا يعود إلى طبيعة الرومان، إذ لم يكونوا
ميالين إلى الفلسفة، و لكن رغم هذا كان لهم دور في تنظيم الحياة
السياسية و الاجتماعية.

فالفلسفة و الفكر الروماني لم يدمجا الفرد في الدولة كما فعل الإغريق، بل فصلا الفرد عن الدولة، و جعل لكل منهما حقوق وواجبات، و نظرا للدولة على أنها تطور طبيعي لحياة الأفراد في المجتمع، و عليه فقد جعلنا من الفرد المحور الأساسي للتفكير القانوني، و ما وجود الدولة إلا للمحافظة على حقوق الأفراد.

من أهم الأفكار السياسية الجديدة التي أتت بها الرومان فكرة السيادة إلا أنه منذ بداية تطورهم اقتنعوا بأن المجتمع له سلطة أخرى غير محدودة و لا يمكن التنازل عنها لشخص ما. فالسلطة العليا حسبهم دائما هي ملك للشعب، و قد تسلم الإمبراطور هذه السلطة عن طريق التوكيل، فهو وكيل للشعب، و مسؤول أمامه عن تنفيذ واجباته⁽¹⁾.

من المفكرين البارزين و الأوائل الذين ساهموا في تطوير الفكر الروماني المفكر "بوليبوس" (201-120 ق.م)، فله يعود الفضل في تقديم أول دراسة للمؤسسات السياسية الرومانية، و قد تأثر في كتاباته بالأوضاع السياسية التي عاصرها، و باتساع نفوذ روما من الذي وصل إلى آسيا الصغرى⁽²⁾.

و قد وضع تقييم للدولة يقوم على ثلاثة مؤسسات هي القنصل، مجلس السناتور، المجالس الشعبية. و قد كان لهذا التقسيم أهميته القصوى في الحفاظ على قوة روما لفترة معينة.

بعده جاء شيشرون (106-43 ق.م) و قد كان له تأثير كبير في تطور سياسة روما، و قد تأثر بالرواقية و ظهر ذلك جليا في كتابيه

(1) بطرس غالي ، مرجع سابق، ص48.

(2) فتحة النراوي ، مرجع سابق، ص6.

الجمهورية و القوانين، و قد تركز تفكيره و اهتمامه على فكرتين رئيسيتين هما الدستور المختلط، و التطور التاريخي للدساتير. فمن خلال تركيزه على الدستور المختلط أراد الوصول إلى الدولة الكاملة، و هذا مع السماح لها بالتطور في إطار واحد هو الدستور الروماني، الذي كان حسب شيشرون أكمل وسيلة لإقامة نظام سياسي يحقق الاستقرار و لكمال معاً. كما رأى أن العمل السياسي واجب على القادر عليه، و أنه يتطلب جهوداً مضنية، كما يترتب عليه عواقب خطيرة⁽¹⁾.

شبه شيشرون الدولة بأنه شركة للمواطنين حق العضوية فيها، فسر وجودها هو لمساعدة المواطنين، و هذا لأن الدولة ملك عام للشعب، فهي تستمد سلطاتها من القوة الجماعية له، فالسلطة السياسية لا يمكن أن تتصف بالشرعية ما لم ترتكز على إرادة الشعب.

قسم شيشرون Chichroun الحكومات إلى ثلاثة أنواع ، ملكية أرستقراطية و ديمقراطية فهو في هذا الأساس يركز على الدورة التاريخية لتطور الدساتير ، إذ يرى أن الحكومات عرضة دائماً للفساد و الاضمحلال، فالحكومة الملكية تفسد و تتحول إلى حكومة استبدادية، و الحكومة الأرستقراطية تندهور و تتحول إلى حكومة أو ليباركية ، و الحكومة الديمقراطية تنقلب إلى حكومة رعاع⁽²⁾. و حسبه فإن أفضل نوع و نظام هو النظام الملكي، و يليه الحكم الأرستقراطي . أما الديمقراطية في رأيه أسوأ نظام للحكم، و هو يفضل نظام الحكم المشترك الذي يجمع بين محاسن نظم الحكم المختلفة.

(1) نفس المرجع ، ص62.

(2) بطرس غالي ، مرجع سابق، ص50.

تطور الفكر الروماني بعد لك بشكل كبير، و ظهر بشكل واضح في مجلد ضخم أطلق عليه اسم "Digest" قام بنشره الإمبراطور جستيمان سنة 533م ، إلا أنه أخذ في كثير من أفكاره بنظرية شيشرون، و قد حاول بعض المفكرين تطوير نظريته و منهم على وجه الخصوص أولبيان الذي لخص هذا التطور في قوله "الإرادة الإمبراطور قوة القانون، لأن الشعب تنازل له ووضع في يده جميع قواته و اختصاصاته(1)"، و هذا يعني بأن الشعب يملك حق إصدار القانون، فالقانون حسب المشرعين الرومان إما إن يصدر عن هيئة شعبية ، و إما أن يصدر عن هيئة تمثيلية ، أو بقرار من الإمبراطور، و في كل هذه الحالات يجب أن يكون القانون صادرا عن هيئة مسؤولة و مختصة، و ترجع هذه المصادر كلها في النهاية إلى الشعب نفسه، و هو السند الوحيد الذي يعول عليه في إصدار القوانين. في هذا الصدد اتجه شيشرون أيضا في نظريته إذ جاء في أحد أقواله: " نحن جميعا خدم للقانون لكي نكون أحرار (2)"

و على العموم فإن الفكر الروماني لم يهتم بالحرية و الديمقراطية بقدر ما اهتم بإقرار النظام و القوانين و الوحدة، و لم يتحقق لهم ذلك إلا عن طريق القضاء على الحريات، و لكنهم في المقابل عملوا على نشر مبادئ المساواة و الإخاء في جميع أنحاء روما.

أما عن النظام السياسي الذي عرفه الرومان، فقد عرف بدوره تطورات كبيرة يمكن شملها في ثلاثة مراحل كبرى:

(1) نفس المرجع ، ص62.

(2) نفس المرجع ، ص63.

المرحلة الأولى: وتمتد من منتصف القرن الثامن قبل الميلاد إلى سنة 509 قبل الميلاد، و الحكم فيها لم يكن وراثيا و كان التنظيم السياسي فيها قائم على ثلاث هيئات هي الملك و مجلس الشيوخ الذي كان مؤلف من 300 عضو من رؤساء و شيوخ العشائر و الأشراف، و كان يختص في المصادقة على قرارات المجالس الشعبية و قراراته لها طبع استشاري فقط و ليس إلزامي. أما الهيئة الثالثة فهي المجالس الشعبية و كان عددها ثلاثين مجلسا (30) لكل وحدة سياسية مجلسا* يقتصر التمثيل فيه على الذكور فقط، و يجتمع بناء على دعوة الملك أو الإمبراطور، و لكل مجلس من هذه المجالس صوت واحد عند التصويت على الموضوعات، و كان يختص بدراسة التعديلات المقترح إدخالها على نظام المدينة⁽¹⁾.

المرحلة الثانية: تميزت بتطبيق النظام الجمهوري و امتدت من 509 قبل الميلاد إلى 27 ق.م، و قد ظهرت هذه المرحلة بعد إلغاء النظام الملكي في أعقاب الثورة التي قامت سنة 509 ق.م. و فيها قسم التنظيم السياسي إلى ثلاثة أقسام هي :

أولا القنصلان و ينتخبان بواسطة الشعب لسنة واحدة غير قابلة للتجديد. يتمتع القنصلان باختصاصات واسعة متعلقة بالقيادة العسكرية و الإشراف على النظام العام و الاختصاصات الإدارية⁽²⁾.

ثانيا المجالس الشعبية، و قد كانت مقسمة بدورها إلى أنواع مختلفة هي المجالس المنوية، المجالس القبلية و مجالس العامة. و اختصاصات

* كان هناك ثلاثة قبائل يشكلون شعب روما، و كل قبيلة كانت مقسمة إلى عشرة وحدات سياسية ، و كل وحدة لها مجلس خاص و رئيس.

(1) تيسير عواد ، مرجع سابق، ص14.

(2) نفس المرجع ، ص15.

المجالس الشعبية تكمن في التصويت على مشروعات القوانين التي تعرض على مجلس الشيوخ للمصادقة عليها، و اختيار القنصلين و بعض كبار الموظفين، كما تفصل في التظلمات التي تعرض عليها.

ثالثا مجلس الشيوخ و كان يتألف في بداية الأمر من رؤساء و شيوخ العشائر من الأشراف، ثم أصبح يتألف من جميع القضاة القدامى الذين خرجوا من الخدمة، و يختص المجلس في رسم السياسة الداخلية و الخارجية للدولة و إدارة الشؤون المالية و المصادقة على المشروعات.

أما المرحلة الثالثة فقد تميزت بتوزيع السلطة بين الإمبراطور و مجلس الشيوخ، وامتدت من 27 ق.م إلى 284 ميلادي⁽¹⁾، إلا أن الإمبراطور استحوذ على كثير من صلاحيات مجلس الشيوخ، ثم تطورت بعد ذلك و اتجهت نحو الملكية.

و كاستنتاج عام فإنه يمكن القول بأن مبدأ التمثيل في روما لم يعرف ازدهارا و تطورا على شاكلة ما عرفه اليونان، و هذا يعود إلى عدم اهتمام الرومان بالحرية، و تركيزهم الأساسي على الوحدة، و هذا لتشكل قناعة لديهم مفادها أن سبب فشل اليونان و تفهقرهم يعود إلى فتح هامش كبير من الحريات أدى إلى انزلاقات خطيرة، و عليه فإن مبدأ التمثيل لم يعرف تألقا كبيرا عند الرومان، و ظل الإمبراطور المصدر الأساسي للسلطة انطلاقا من كونه المفوض الوحيد من طرف الشعب.

(1) نفس المرجع ، نفس الصفحة.

المبحث الثاني : مبدأ التمثيل في الإسلام.

لقد أوجد الإسلام مبدأ التمثيل و اعتبره من الركائز البارزة لتسيير الدولة الإسلامية، فالتمثيل الأساسي في بداية العهد الإسلامي كان للرسول صلى الله عليه و سلم، إذ كان المشرع و المنفذ و القاضي، على أنه إذا أمكن اعتبار التنفيذ و القضاء عملاً شخصياً للرسول صلى الله عليه و سلم فإن ذلك ليس الشأن بالنسبة للتشريع لأن مصدرها الرئيسي هو القرآن⁽¹⁾

و يمتاز القرآن كمصدر للتشريع الإسلامي بالخصائص التالية⁽²⁾:

- 1- نزوله تدريجياً حسب الحوادث و مقتضى الحال، إذ أن عدداً كبيراً من الآيات كانت توحى للرسول صلى الله عليه و سلم بمناسبة حوادث معينة.
- 2- اقتصار القرآن على المبادئ العامة، فالأحكام الشرعية الواردة فيه جاءت بصورة عامة كلية، لا تقي بالجزئيات و التفاصيل، إلا في حالات نادرة.
- 3- الشمول ، إذ تعرضت لجميع ما يصدر عن الإنسان من أعمال خاصة بالعبادات من صلاة و صوم و زكاة و حج و بيع... الخ
- 4- إن آيات التشريع محدودة، إذ أن من بين آيات القرآن الكريم التي تزيد على ستة آلاف آية، لا نجد منها إلا مائتين خاصة بالتشريع. و هذا كان بهدف ترك التفصيل و التنوير لرسول الرحمة، الذي استمد حقه في التشريع من الله سبحانه و تعالى، و آيات القرآن في

⁽¹⁾ سليمان الطماوي ، التطور السياسي للمجتمع العربي، القاهرة : دار المحامي للطباعة ، بدون سنة ، ص25.

⁽²⁾ وردت هذه الخصائص في كتاب الدكتور محمد حلمي، نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، القاهرة : دار المعارف، 1986، ص165.

هذا كثيرة منها قوله تعالى: " و ما آتاكم الرسول فخذوه و ما نهاكم عنه فانتهوا(1). و قوله : " و أطيعوا الله و أطيعوا الرسول(2)" و قوله أيضا : " فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم، ثم لا يجدوا في أنفسهم حرجا مما قضيت و يسلموا تسليما(3)".

استمر الوضع على هذا النحو في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم، إذ كان يقوم بمهمة التمثيل أو السلطة التشريعية و ذلك إما وحيًا أو اجتهادا، و لم يبدأ الرسول في وضع أسس الدولة من قضاء و تنفيذ إلا بعد هجرته إلى المدينة سنة 622 ميلادي(4).

وواصل الخلفاء الراشدون على نفس المنوال، إذ كانوا يحلون إشكالياتهم بكل سهولة، و قد صور أحد كبار الصحابة و هو ميمون بن مهران هذا الأمر بقوله : "كان أبو بكر الصديق إذا ورد عليه حكم نظر في كتاب الله تعالى، فإن وجد فيه ما يقضي به قضى به، و إن لم يجد في كتاب الله نظر في سنة رسول الله، فإن لم يجد سأل الناس هل علمتم أن رسول الله قضى فيه بقضاء، فإن لم يجد جمع رؤساء الناس فاستشارهم فإذا اجتمع رأيهم على شئ قضى به(5)".

و قد ذهب الخليفة أبو بكر في هذا الاتجاه بشكل يكرس مبدأ النيابة التي تخضع للرقابة، فقد كان يرى بأن الحكم إنما هو نيابة عن الأمة،

(1) الآية 7 من سورة الحشر.

(2) الآية 59 من سورة النساء.

(3) الآية 65 من سورة النساء.

(4) عبد السيد متولي ، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية، الأسكندرية: منشأة

المعارف، 1978، ص236.

(5) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص32.

فهو لم يبادر في مباشرة السلطة إلا بعد أن بايعه الجميع، و لم يكتف بذلك بل قرر سلطة الأمة في الرقابة على تصرفاته في أول كلمة يلقيها على الناس و التي جاء فيها : " إني وليت عليكم و لست بخيركم ، فإن أحسنت فأعينوني و إن أسأت فقوموني..."(1)

جاء بعده عمر و عثمان و علي رضي الله عنهم جميعا، و قد كانوا يسيرون في نفس اتجاهه في الحكم، إذ أعلن كل منهم أثناء توليه الخلافة أنه يخضع لرقابة الأمة في الإساءة و الإحسان.

انطلاقا مما سبق فإن مصادر التشريع الأساسية أربعة متفق عليها من طرف الجميع و هي : القرآن الكريم و السنة و الإجماع و القياس. يضاف إليها خمسة مصادر حولها اختلاف هي :

1-الاستحسان: و يعني العدول في مسألة من المسائل عن حكم استند إلى حكم آخر، استنادا إلى دليل أقوى.

2-المصالح المرسلة: و يراد بها كل مصلحة غير مقيدة بنص من الشارع يدعو إلى اعتبارها أو عدم اعتبارها.

3-العرف: و هو ما اعتاد الناس عليه و ألفوه من قبل شاع أو لفظ تعارفوا إطلاقه على معنى خاص، و هو لا يأخذ به إذ كان مخالفا لأصل شرعي.

4-شرع من قبلنا: و يقصد به الأحكام التي شرعها الله تعالى للأمم السابقة بواسطة أنبيائه الذين أرسلهم إلى تلك الأمم.

(1) أحمد حمد، نظرية النيابة في الشريعة و القانون، الكويت : دار القلم، 1991، ص20.

5- أقوال الصحابة: و هم من لازموا النبي صلى الله عليه و سلم طويلا، كالخلفاء الراشدين و زوجات الرسول، و كبار الصحابة(1).

لقد كان للاجتهاد دور كبير بعد وفاة الرسول صلى الله عليه و سلم، و لهذا فقد انحصرت وظيفة التشريع في الصحابة الأقربون، و هذا لقدرتهم على استنباط الأحكام العملية من أدلتها الشرعية، و اشترط فيهم للقيام بعملية الاجتهاد المعرفة و الإلمام بالقرآن و السنة و اللغة العربية و أصول الفقه.

" و قد أجمع هؤلاء الفقهاء في المذاهب الإسلامية المختلفة إلى أن المحكومين جميعا لهم حق ممارسة مظاهر السيادة في الدولة الإسلامية، و هذا الحق ليس لفرد معين، غير أن المحكومين لا يمكنهم أن يقوموا بهذه الممارسة برمتهم. و تأسيسا على ذلك لا بد من وجود سلطة عامة ذات أعباء، و هو ما يمكن معه قبول فكرة الوكالة أو النيابة طبقا لرأي الفقهاء المسلمين حينما قرروا أن الخليفة يعد وكيلا من الأمة في ممارسة هذه السلطة، و مع ذلك فإن السيادة في القانون الإسلامي تكمن في الله وحده الذي فوضها للأمة و ليس لشخص أو مجموعة من الناس، فالخليفة هنا ليس ممثلا لله و لكنه ممثل لمجتمع نفسه الذي يمثل الأمة(2)".

من أهم النظريات التي حاولت التأسيس لمبدأ التمثيل و النيابة ، نظرية الخلافة عند أهل السنة، و قد ركزت على أسس من القرآن الكريم و السنة النبوية تتمثل أساسا في الشورى، و البيعة أو المبايعة.

(1) هذه المصادر وردت في كتاب سليمان الطماوي ، مرجع سابق، ص32.

(2) فتحة النراوي ، مرجع سابق، ص82.

فبالنسبة للمبدأ الأول فإنه يعتبر من أهم المبادئ الأساسية و الدستورية التي تشكل الأساس الذي يقوم عليه نظام الدولة و الحكم، و قد وضح القرآن الكريم مبدأ الشورى في صورة واضحة لا لبس فيها، إذ جعل من التشاور بين أفراد الجماعة الإسلامية المؤمنة أساس تصريف الأمور كلها، في هذا الصدد يقول المولى عزوجل: " و شاورهم في الأمر"⁽¹⁾، و يقول أيضا: " و الذين استجابوا لربهم و أقاموا الصلاة و أمرهم شورى بينهم و مما رزقناهم ينفقون"⁽²⁾. و عليه فقد أثنى عزوجل جل جلاله على المؤمنين لما يتمتعون به من صفات تتمثل في الطاعة لله، و إقامة الصلاة و الإنفاق مما رزقهم الله. في تفسير هذه الآية الكريمة يرى الفقيه الإسلامي أبو الأعلى المودودي أن قاعدة " و أمرهم شورى بينهم" تتطلب بذاتها أربعة أمور"⁽³⁾:

- 1- أن ينال الناس الحرية الكاملة في التعبير عن آرائهم في أمور المجتمع التي تتعلق بهم و بحقوقهم و مصلحتهم، و يعلموا تمام العلم كيف يجري تصريف هذه الأمور.
- 2- أن مسؤولية تصريف أمور المجتمع لا بد و أن تلق على كاهل من يتم تعيينه أو اجتيازه برضى الناس، و هذا الرضى لا بد أن يكون حرا.

(1) الآية 159 من سورة آل عمران.

(2) الآية 38 من سورة الشورى.

(3) لمزيد من التفصيل في معاني هذه الآية، انظر: فضل عفاش، المجالس الشعبية و النيابية في الوطن العربي، دمشق:

دار بن هاني، 1988، ص-17.

3- أن يختار للتشاور مع القائد أو الخليفة، الذين يحصلون على ثقة الشعب بعيد عن الضغط و الإكراه و النفوذ، و شراء الأصوات و التزوير، و غير ذلك من وسائل الغش.

4- التسليم بما يجمع عليه أهل الشورى أو أكثرهم، فلا معنى للشورى إذا استمع ولي الأمر إلى آرائهم ثم يختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة.

هذا و قد كان رسول الله صلى الله عليه و سلم يقول بالشورى و يعمل بها لتحقيق أربعة أهداف رئيسية هي (1):

1. الرغبة في استمالة الصحابة إليه و إلى الدين الإسلامي أكثر.
2. الاستعانة برأيهم في أيام الحروب و هذا بهدف الخروج بالرأي الأصوب.

3. الأخذ بها لما فيها من فوائد كثيرة.

4. الرغبة في استمرارية هذه الميزة، بمعنى أن تكون أعماله قدوة للناس ك يستمروا في الأخذ بهذه الخاصية، فتكون بذلك العمود الفقري للحياة السياسية في الإسلام.

كنتيجة طبيعية لأهمية هذا المبدأ، فقد سعى الرسول إلى الاعتماد عليه باستمرار و في كل الأوقات، في هذا الصدد يقول الإمام أبو هريرة: "لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله" (2).

و بنفس القدر الذي أخذه مبدأ الشورى، كان مبدأ البيعة أو المبايعة، و الذي يسمى حالياً الانتخاب، و قد كانت في عهد الخلفاء الراشدين بشكل

(1) لمزيد من التوضيح أنظر: محمد جلال شرف، نشأة الفكر السياسي و تطوره في الإسلام، بيروت، دار النهضة

العربية، 1990، ص34.

(2) عبد الحميد متولي، مرجع سابق، 1978، ص241.

خاص ، إذ أن أمر الخلافة لم يكن وراثيا، و إنما كان يخضع لمعيار الأكَفأ و لأنسب لتولي المنصب، و قد عهد الأمر إلى مجموعة أطلق عليها أهل العقد و الحل و هي تمتاز بالعدالة الاجتماعية لشروطها و التي يقصد بها الورع و التقوى، و كذلك بالعلم الغزير الذي يمكنها من اختيار و معرفة من يستحق الإمامة على الشروط المعتبرة، كما يمتازون بالرأي و الحكمة المؤديان بالضرورة إلى اختيار من هو أصح للإمامة و لتدبير أمور المؤمنين من بين الأسماء المتداولة⁽¹⁾، و هذا لا يعني الانفراد التام لهذه الفئة، و إنما قيامها بعملية الاتصال بأفراد الأمة و أخذ رأيهم، و لنا من الأدلة على هذا الكثير. فعندما طعن عمر بن الخطاب، طلب منه أن يعين خليفة، فقال عليكم بهؤلاء الرهط، و كان يقصد بعض المبشرين بالجنة، و منهم عثمان بن عفان، عبد الرحمان بن عوف، سعد بن أبي وقاص، طلحة بن الزبير، عبد الله بن الزبير و غيرهم. فقام عبد الرحمان بن عوف رضي الله عنه باستشارة المسلمين لثلاثة أيام إلى أن انتهى الأمر به إلى التأكد من أن العامة ترى في عثمان بن عفان أهلا للخلافة⁽²⁾.

من الأمثلة أيضا، و الأدلة البارزة على أن للشعب الكلمة الأخيرة ما روي على سيدنا علي كرم الله وجهه عندما طعنه ابن ملحم بالسيف، إذ دخل المسلمون و هو في النزع الأخير فقالوا "إن فقدانك و لا نفقدك، نبايع الحسن"، فقال سيدنا علي كرم الله وجهه "ما أمركم بهذا، و لا أنهاكم ، أنتم أبصر"⁽³⁾.

⁽¹⁾ سليمان الخطيب، أسس مفهوم الحضارة في الإسلام، القاهرة: الزهراء للإعلام العربي 1986، ص317.

⁽²⁾ فضل عفانس ، مرجع سابق ، ص18.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص19.

هذه الأمثلة هي دليل على أن الكلمة الأخيرة تعود للشعب
لاختيار من يراه مناسب. و هذه هي المبادئ الرئيسية التي وضعها ديننا
الحنيف، و التي جعل من خلالها التمثيل و النيابة شئ ضروري و
أساسي للمؤمنين، و لكن ربطهما بشروط أساسية حث عليها بهدف أن
يكون الحاكم عادلا، و منصفا لجميع أفراد الأمة، و هذه الشروط كثيرة
منها الإمام بالدين الإسلامي بمعنى التمكن من القرآن تمكنا كاملا و من
سنة الرسول، و أن يكون عاقلا، راشدا و غيرها من الشروط الأخرى
الضرورية التي كانت تسمح بتسيير أمور الدولة بحكمة و بقدرة، و لكن
مبدأ التداول تم الانحراف عنه بعد وفاة سيدنا علي، إذ أصبح الحكم
وراثيا و استمر على ذلك النحو إلى أن اضمحلت الحضارة الإسلامية و
تشنت الدولة الأمة إلى دويلات كثيرة.

المبحث الثالث : مبدأ التمثيل في أوروبا.

لقد عرفت أوروبا تطورات كبيرة كان لها تأثير بالغ في ظهور مبدأ التمثيل و تطوره بشكل واسع، و قد ظهر هذا المبدأ بعد صراع طويل مع الملكيات المطلقة، حيث تأسست في مواجهة الملوك برلمانات بدأت في القرن الرابع عشر في إنجلترا و تطورت فيما بعد، لتأخذ شكلها الحديث في القرنين التاسع عشر و العشرين⁽¹⁾.

و عليه فإن نشأة النظام البرلماني لم تكن نتيجة ابتكار ابتدعه البحث النظري أو ثمرة لتفكير سياسي أو نتاج مذهب فكري، و إنما جاء وليد التاريخ البريطاني و خلاصة تطور النظام الإنجليزي، لكن و رغم هذا فإن هذا النظام تأثر بأفكار الكثير من المفكرين و المنظرين الذين غذوا الديمقراطية الغربية بأفكار كثيرة. و من أهمهم جان لوك Jean Luck و جان جاك روسو Jean Jack Rousseau، و أعظمهم على الإطلاق مونتيسكيو الذي كان له الفضل في ظهور مبدأ الفصل بين السلطات.

أول من اهتم بمبدأ الفصل بين السلطات كان المفكر جان لوك إذ تكلم عنه في كتابه الشهير "الحكومة المدنية" فهو أول من اهتم بدراسة هذا المبدأ في الحكومة النيابية القائمة على أساس السيادة الشعبية لا على أساس الملكية المطلقة التي كان يأخذ بها كتاب العصور القديمة عندما كتبوا عن السلطات إذ ميز لوك السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية و الاتحادية.

⁽¹⁾ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة 1988، ص376.

- و لهذا فقد قسم السلطات إلى أربعة سلطات رئيسية هي: (1)
- 1- السلطة التشريعية و تختص في سن القوانين و منحها الأولوية و الهيمنة على غيرها.
 - 2- السلطة التنفيذية: فهي خاضعة للسلطة الأولى و ممنوحة للملك.
 - 3- السلطة الاتحادية: و هي تختص بالمسائل الخارجية كإعلان الحرب و السلم.
 - 4- سلطة التاج: و هي خاصة بالملك.

أكد لوك على أهمية السلطات الثلاثة الأولى، مع تأكيده على ضرورة وضع كل منهما في أيدٍ مختلفة لأسباب كثيرة يعددها الأستاذ "السيد صبري" فيما يلي: "أن السلطة التشريعية هي تلك السلطة التي لها حق تحديد كيفية استخدام سلطان الدولة يحفظ الجماعة و أفرادها، و لما كانت القوانين التي تظل دائمة النفاذ و دائمة الاحتفاظ بقوتها يمكن وضعها في وقت قصير، فليس من الضروري أن تظل السلطة التشريعية دائمة العمل ما دام لا يتوافر لها ذلك باستمرار، و من الناحية الأخرى فإن منح أصحاب سلطة تشريع القوانين سلطة تنفيذها كذلك يؤدي إلى إيجاد سلطة كبيرة خطيرة لأنهم يستطيعوا التحلل من الخضوع له سواء عند وضعها أو عند تنفيذها، و ينتج عن ذلك ظهور مصلحة مستقلة عن مصلحة الجماعة، و مخالفة لها و للغرض من وجود الحكومة. و على ذلك يجب في كل دولة منظمة يكون الصالح العام هدفها كما هو المفروض وضع السلطة التشريعية في أيدي أشخاص مختلفة، يوكل لهم عندما يجتمعون بشكل قانوني، حق عمل القوانين بمفردهم أو بالإشتراك

(1) لمزيد من المعلومات انظر : سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص33.

مع غيرهم، و عندما ينتهون من وضع هذه القوانين ينفذون و يخضعون هم أنفسهم إليها. و على هذا فإن السلطة التشريعية و التنفيذية تنفصل في الغالب كل منهم عن الأخرى⁽¹⁾.

من خلال هذا يتضح بأن لوك يرى بأنه من غير اللائق تركيز السلطتين لأن هذا من شأنه أن يؤدي إلى الاستبداد، لذلك يجب توزيع السلطتين حتى تتسنى عملية المراقبة.

رغم إسهام لوك في مجال الفصل ، إلا أنه لم ينظمه تنظيمًا محكمًا، فلوك اكتفى بالتركيز على ما يشهده النظام الإنجليزي فهو في عرض نظريته تأثر بالواقع، يضاف إلى هذا عدم اهتمامه إطلاقًا بالقضاء، و لهذا كانت نظريته بدايةً لنظريات أخرى كان لها الفضل الكبير في ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، و التي أهمها نظرية مونتيسكيو التي تضمنها كتابه الشهير "روح القوانين".

اعتبر مونتيسكيو الفصل بين السلطات سلاح أساسي لمكافحة الحكومات المطلقة التي كانت تعمل على تركيز جميع السلطات في يدها، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك، و لهذا فإنه أكد على ضرورة عدم تجميع مختلف وظائف الدولة أي سلطاتها في يد أو هيئة واحدة، بل يجب العمل على توزيعها بين هيئات مختلفة تستقل كل منها عن الأخرى. و يلاحظ أنه ليس المقصود بفصل السلطات أن تستقل كل هيئة عن الأخرى تمام الاستقلال بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى، بل المقصود بهذا المبدأ هو عدم تركيز السلطة و تجميعها في يد واحدة و ذلك بالعمل على توزيعها بين هيئات مختلفة متساوية و

(1) السيد صبري، النظم الدستورية في الباد العربية، القاهرة: معهد الدراسات العربية العالمية، 1956، ص26.

مستقلة بحيث لا يمنع هذا التوزيع و الاستقلال من تعاون و رقابة كل هيئة على الأخرى⁽¹⁾.

هذا و قد أرجع مونتيسكيو خصائص السيادة إلى ثلاثة سلطات متميزة هي السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية. في هذا الصدد يقول مونتيسكيو : " في كل دولة ثلاثة سلطات مختلفة هي السلطة التشريعية و السلطة المنفذة للقانون العام و السلطة المنفذة للقانون المدني، فالسلطة الأولى يقوم بها الأمير أو رجال القانون، و هي التي تضع القوانين لوقت ما أو على سبيل الدوام مع حقها في تعديل أو إلغاء المعمول به منها. السلطة الثانية هي التي تعلن حالي الحرب و السلم، و تبعث السفراء و تسهر على الأمن، أما السلطة الثالثة فهي التي تعاقب على الجرائم"⁽²⁾.

بعد تمييزه بين السلطات الثلاثة، قام مونتيسكيو بفصلها و أكد على ضرورة توزيعها على الحكومات ذات الشكل النيابي، و هذا على هيئات مستقلة بعضها عن البعض، و قد وضع هذا استنادا إلى ثلاثة اعتبارات هي:

1- توضيح ما تجنح إليه الطبيعة البشرية إذ اجتمع لها سلطة التشريع و التنفيذ، و في هذا المجال يقول مونتيسكيو: "إن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في الحكومات المعتدلة، على أنها لا توجد دائما في تلك الحكومات، إنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال الحق للوصول إلى

⁽¹⁾ Edaward Fuzier-Herman. La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel camparé. Paris : edition, 1980, p180.

⁽²⁾ السيد صبري، مرجع سابق، ص 28.

عدم إساءة السلطة، و لهذا يجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة تحد السلطة"⁽¹⁾.

2- أن فصل السلطات هو الوسيلة التي تكفل احترام القوانين و تطبيقها تطبيقا صحيحا، لأن تركيز السلطتين في يد شخص واحد حسب مونتيسكيو من شأنه إلغاء الحرية، و لهذا فإن هذا المبدأ يسعى إلى صيانة الحرية ومنع الاستبداد، يقول مونتيسكيو: "لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيئ استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه، إن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود"⁽²⁾.

هكذا يتضح أن فصل الهيئات و عدم السلطات جميعها في يد واحدة إنما يؤدي إلى حسن استعمال السلطة لأن كل هيئة من هذه الهيئات المختلفة إنما تستعمل لمراقبة الأخرى مما يؤدي إلى إيقاف الهيئة التي تعمل على تجاوز و إساءة سلطتها عند حدها، و بذلك تلتزم كل هيئة حدود سلطتها القانونية، و تتحقق بذلك حرية الأفراد.

3- احترام القوانين و حسن تطبيقها، حيث يحقق مبدأ فصل السلطات احترام القوانين و يكفل تطبيقها تطبيقا عادلا سليما، و ذلك على خلاف ما إذا ساد مبدأ عدم الفصل بين السلطات الذي يؤدي إلى عدم استقرار القوانين و الاستهتار بها"⁽³⁾.

إن الاستنتاج الذي يمكن الخروج به يتمثل في أن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ لقي رواجاً كبيراً في الديمقراطيات الغربية، على أنه و إن اعتنق هذا المبدأ كأصل، إلا أن أساليب تطبيقه قد تتنوع و هذا من زاوية

(1) لسيد صبري، المرجع السابق، ص28.

(2) محمود سعيد عمران و آخرون، مرجع سابق، ص395.

(3) نفس المرجع، ص360.

علاقة الهيئات مع بعضها البعض، فقد تأخذ بعض الدول بمبدأ عدم التعاون بين هيئاتها المختلفة، و ذلك بأن تستقل كل منها عن الأخرى، إلى أقصى درجة ممكنة في ممارسة اختصاصاتها، و هو ما يظهر في النظام الرئاسي، و قد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين الهيئات، و ذلك بقيام علاقة متبادلة من التعاون و الرقابة بين هذه الهيئات، و هو ما يظهر في النظام البرلماني.

رغم أهمية هذا المبدأ، إلا أنه لم يسلم بدوره من الانتقادات التي يمكن تصنيفها إلى نوعين رئيسيين :

1- انتقادات ذات صبغة سياسية، و يتضح من خلالها استحالة ممارسة خصائص السيادة من طرف هيئات مستقلة عن بعضها البعض، و هذا لأن خصائصها متصلة و غير منفصلة، يضاف إلى هذا فإن هذا المبدأ صعب التحقيق، إذ لا تلبث أن تسيطر سلطات على السلطات الأخرى و تسيروها وفق ما تريد رغم الحواجز الموجودة في الدستور⁽¹⁾.

2- انتقادات ذات صبغة قانونية، و يظهر من خلالها أن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى هدم وحدة الدولة، في هذا الصدد يقول موريس ديفرجيه: " إن نظرية فصل السلطات هي نظرية صناعية و مناقضة للظواهر الفنية للوقائع... إن كل نظرية تتصل من قريب أو بعيد بفصل السلطات تصبح بلا هدف، و تغدو بذلك في حكم العدم"⁽²⁾.

(1) السيد صبري، مرجع سابق، ص36.

(2) موريس ديفرجيه. الأحزاب السياسية (ترجمة علي مقلد و عبد الحسن سعد)، بيروت: دار النهار للنشر،

من خلال هذا فإن ديفرجيه يرى بأن تنظيم السلطات يجب أن تكون ناتية التعاون و الانسجام بين السلطات لا الفصل بينهم، و عليه سعى موريس ديفرجيه إلى ابتكار نظرية قانونية تحتم توزيع السيادة بين هيئات ثلاثة متعادلة في السلطات، و منفصل بعضها عن بعض تمام الانفصال. رغم هذه الانتقادات، بقيت نظرية مونتييسكيو مصدرا أساسيا أخذت منه الديمقراطية الغربية الكثير و كان مكان تطبيقه الأكثر في الولايات المتحدة الأمريكية، هذا و للتوفيق بين المبدأ الديمقراطي و النظام النيابي التمثيلي ظهرت عدة نظريات ركزت على مبدأ التمثيل و حاولت دراسته من مختلف جوانبها و من أهمها ما يلي :

1- نظرية التمثيل المجزأ: من القائلين بهذه النظرية المفكر الفرنسي جون جاك روسو الذي يرى بأن سيادة الشعب تتشكل من مجموع الأجزاء المختلفة للسيادة و التي يشكل كل جزء منها حصة كل فرد على انفراد، و هذه النظرية تؤدي إلى الانتخاب الشامل، بمعنى أنها تؤدي بالضرورة إلى مشاركة كل المواطنين في اختيار حكاهم، و هذا لاعتبارهم جزء من السيادة، فالتصويت بالنسبة لكل مواطن حق يملكه من حيث هو مالك لجزء من السيادة ، لا أحد يستطيع أن يحرمه منه، في هذا الصدد يقول روسو : "حق الانتخاب حق لا تستطيع أية قوة انتزاعه من المواطنين"⁽¹⁾.

إلا أن هذه النظرية لقيت معارضة كبيرة بحكم أنها تركز على الجزء بدل تركيزها على الكل و لذلك كانت هناك نظرية أكثر معارضة هي :

⁽¹⁾ نفس المرجع ، ص60.

2- نظرية التمثيل الوطني : و قد كانت من اجتهاد الجمعية التأسيسية الفرنسية، و جوهرها يتمثل في أن السيادة لا يملكها المواطنون، بل الأمة أي جماعة المواطنين. فبحكم أن الأمة هي صاحبة السيادة و ليس للمواطنين الذين يؤلفونها، فإن الصلاحية الانتخابية، لا تمنح لهؤلاء إلا بصفتهم أعضاء مكلفين بتعيين ممثلي الأمة. و بما أن حق الانتخاب ليس ملكا خاصا لأي مواطن، فإن الأمة تستطيع منح هذه الصلاحية الانتخابية لأولئك فقط الذين ترى بأنهم الأكثر أهلا و جدارة⁽¹⁾.

إن فخلاصة هذه النظرية تكمن في أنها تركز على أن النائب لا يمثل ناخبيه و دائرته، بل يمثل الأمة برمتها. و رغم إيجابياتها إلا أنها جاءت مسايرة للتوجه الذي ساد فرنسا في تلك الفترة، إذ جاءت لخدمة الطبقة البرجوازية أكثر من غيرها من الفئات الأخرى.

3- نظرية الوكالة: و تنقسم إلى نوعين رئيسيين وكالة إلزامية ووكالة تمثيلية .

I- الوكالة الإلزامية: و تعني أن تعيين النواب هو وكالة يعطيها الناخبون لمنتخبهم كي يحلوا محلهم، و عليه تكون على الممثل واجبات كثيرة أهمها الامتثال إلى تعليمات الموكل⁽²⁾، و هذا يؤدي إلى تبني الأوامر المقدمة من طرف الموكلين، كما أن هؤلاء لا يمكنهم عزل المنتخب إذ لم يستجب لأوامرهم. تعرضت هذه النظرية إلى انتقادات كثيرة، من بينها أنها تجعل المنتخب تحت

(1) عصمت سيف، النظام النيابي و مشكلة الديمقراطية، القاهرة: المطبعة العربية الحديثة، 1976، ص75.

(2) موريس ديفرجيه، مرجع سابق، ص61.

رحمة المنتخبين، و بالتالي لا يتمكن من أداء مهامهم على أكمل وجه.

II- الوكالة التمثيلية: و ترى بأن الممثلين ليسوا مرتبطين بوكالة محددة تصدر عن ناخبهم، لأن هؤلاء ليسوا موكلين حقيقيين بل الأمة، و بحكم أن الأمة شخص معنوي عاجز عن التعبير، و توجيه الأوامر فإنها تعطيهم فقط وكالة تمثيلها أي التعبير عنها، و بهذا يصبح النواب أحرار في أعمالهم و قراراتهم التي هي التعبير عن الأمة. خلاصة القول، فإن أوروبا عرفت نظريتان رئيسيتان هما نظرية النيابة أو التمثيل النيابي، و نظرية العضو.

فالأولى مفادها أن الشعب يحكم نفسه بواسطة ممثلين له ينوبون عنه. و يسند الشراح عادة إلى هذا المبدأ عدة خصائص يقولون أنها مميزات له، منها أن يكون ثمة برلمان منتخب من الشعب، و إن لم يتم هذا الانتخاب دوريا، و أن يكون البرلمان ممثلا للأمة كلها أو للشعب كله و مستقلا عن هيئة الناخبين، و ينطبق هذا على البرلمان كله و على كل نائب فيه، فالنائب هو من ناحية ممثل للأمة أو للشعب، و هو من ناحية أخرى مستقل عن الذين انتخبوه⁽¹⁾.

تعرضت هذه النظرية لانتقادات كثيرة أهمها أن الانتخاب ليس توكيلا و إنما مجرد اختيار فقط، كما أنه لا يمكن نيابة الإرادة، و هذا هو الاعتبار الذي استنتجوا منه عدم قابلية السيادة الشعبية للانتقال أو التنازل عنها⁽²⁾.

(1) عصمت سيف، مرجع سابق، ص75.

(2) سليمان الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1988، ص158.

أما نظرية العضو، فقد انتشرت في ألمانيا بفضل المفكر قيرك Gierke و مضمونها أن الأمة صاحبة السيادة، شخص معنوي له إرادة يعبر عنها بواسطة عضو لا يمكن أن يفصله عن ذلك الشخص المعنوي، و نعترف له بشخصية ثانية مستقلة، فالشخص الواحد هو الشخص الجمعي (مجموع الأفراد)، و لهذا الشخص إرادة هي الإرادة الجماعية، و يوجد عضو للتعبير عن هذه الإرادة هو الحكومة أي الهيئات التي تتولى التشريع و التنفيذ و القضاء.

تعرضت هذه النظرية بدورها إلى النقد، و الذي تمحور حول أساسها الذي اعتبر أساسا وهمي، و هذا لاستنادها إلى تشخيص الأمة معنويا، كما أنه يستحيل إيجاد مقاربة و تطابق بين شخصية الأمة المعنوية و شخصية الإنسان المادية، كما أنها قد تفتح آفاق للاستبداد من قبل الحاكمين على المحكومين.

خارج الإطار النظري، عرفت أوروبا الكثير من التجارب الفاعلة أهمها تجربة بريطانيا، إذ تعتبر التجربة الأولى و الممهدة لانتشار النظام النيابي بصفة عامة، و مبدأ التمثيل بصفة خاصة.

إن متابعة هذه التجربة و تصفحها بدقة، يظهر بأن السلطة التشريعية عرفت تطورات كبيرة منذ أواخر القرن الثالث عشر (13)، فقبل هذا التاريخ كانت كل السلطات في يد الملك الذي كان يستعين بمجموعة من المساعدين يجمعهم في مجلس لأخذ رأيهم في بعض المسائل فقط. إذن فإن فكرة التمثيل كانت قائمة و لكن فكرة النيابة لم تكن موجودة. و هذا نظرا لأن الملك هو الذي يختار الممثلين و يدعوهم، فالشعب كان غائبا. و تكررت دعوة هذا المجلس للانعقاد في عهد هنري

الثاني (1154-1189)، و انصبت حول استشارة أعضاء المجلس في فرض الضرائب اللازمة لتمويل الحروب الصليبية⁽¹⁾.

تطور الأمر بعد ذلك في نهاية القرن الثاني عشر و بداية القرن الثالث عشر ، و هذا بموجب الشريعة الكبرى أو العهد الكبير الذي صدر سنة 1215، و كان يضم في البداية نخبة واحدة مشكلة من النبلاء و رجال الكنيسة و هو يشبه مجلس اللوردات حالياً.

استمر هذا الوضع إلى غاية سنة 1254، حيث دعى الملك هنري الثالث فارسين عن كل مقاطعة للحضور، و تكرر هذا سنة 1261 و 1264، ثم استقر الوضع و أصبح لكل مدينة ممثلين في البرلمان. و كان أول انعقاد للبرلمان المثالي أو النموذجي سنة 1295، و ضم ممثلين عن الأشراف و رجال الكنيسة و الطبقة البرجوازية⁽²⁾.

و بحكم صعوبة التنسيق بين هذه الفئات، و كثرة الاختلاف في المواقف و الآراء بينهم، كون الأشراف و رجال الكنيسة كتلة خاصة بهم، و كونت البرجوازية و صغار النبلاء و ممثلي المقاطعات كتلة أخرى، و كان هذا مؤثر على انقسام المجلس الكبير إلى مجلسين و هذا سنة 1351، مجلس خاص باللوردات، و مجلس خاص بالعموم، و قد تمكن النواب في مجلس العموم من الحصول بعد ذلك على الحق في التشريع و منه السيطرة على الجهاز التشريعي، و هذا عن طريق استخدامهم لحقهم في الموافقة على الضرائب و تقديم العرائض، و ازداد دورهم اتساعاً

(1) عصمت سيف، مرجع سابق، ص79.

(2) أندريو هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، الجزء الأول (ترجمة علي مقلد شفيق، عبد المحسن سعد)، بيروت: الأهلية للنشر و التوزيع، ط2، 1977، ص202..

بموافقة الملك هنري الرابع سنة 1407 على عرض كل المسائل المالية على مجلس العموم لمناقشتها ثم رفعها لمجلس اللوردات. إلا أن الملك استمر خلال هذه الفترة في الاحتفاظ بسلطة الاعتراض على القوانين⁽¹⁾. و هذا هو السبب الذي أدى إلى ثورتي 1648 و 1688، و اللتين أفرزتا قتل الملك في الأولى، و فرار ملك آخر في الثانية، و قد كانت النتائج بعد ذلك عظيمة بالنسبة للسلطة التشريعية، إذ قويت صلاحياتها على حساب امتيازات الملك. و مما ساعد على هذا الأمر وصول ملوك من عائلة هانوفر الألمانية العرش*. ثم بعدها كانت هناك صراعات أخرى كثيرة، و تشكلت الأحزاب و التي كان أهمها حزبي الأحرار و المحافظين سنة 1830 اللذين كانا يحملان أسماء أخرى قبل هذا التاريخ، و بعدها بدأت تنقلص تدريجيا سلطة مجلس اللوردات و تقلصت بشكل واضح سنة 1949، إذ أصبح هيئة استشارية فقط، و تشكلت بذلك الملامح العامة للنظام السياسي الإنجليزي بظهور النظام البرلماني القائم على أسس التعاون و التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

إذن فإن الخلاصة تمكن في أن تشكل النظام الإنجليزي بالشكل الذي هو عليه الآن عرف مراحل كثيرة و صراعات كبيرة و تغييرات عميقة كان لها الأثر البالغ في صقل التجربة الإنجليزية، و التي جعلت السلطة التشريعية في مركز مرموق. في هذا الصدد يقول لجينوقو

(1) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 500

* تمكنوا من الوصول إلى العرش عن طريق المصاهرة مع ملكة إنجلترا، و هم لا يتكلمون اللغة الإنجليزية جيدا و لا يهتمون كثيرا بالقضايا السياسية، و عليه تركوا سلطة قيادة الدولة لرؤساء الوزراء، و يسمى هذا الشكل من الاتحاد بالاتحاد الشخصي.

لوهم Leginoukon Louhhem: " إن البرلمان الإنجليزي يستطيع أن يفعل كل شيء إلا أن يحول رجالاً إلى امرأة(1)".

لقد طرحت هذه المقولة في القرن الثامن عشر من طرف هذه الشخصية البريطانية و ما زالت صالحة إلى يومنا هذا. و قد تأثر الكثير من دول أوروبا و خارج أوروبا بالتجربة البريطانية، و منها فرنسا و ألمانيا و غيرها من الدول، و لكن مع خصوصيات معينة في التطبيق. خلاصة هذا الفصل فإن مبدأ التمثيل عرف تطورات كبيرة منذ الحضارات القديمة التي كان لها إسهام بارز في إرساء قواعده الأولى من خلال تطبيقه بشكل مباشر يختلف عن الأشكال غير المباشرة المطبقة في الوقت الحالي.

فالحضارة اليونانية ساهمت بقدر كبير في بروز هذا المبدأ و تجذره و ممارسته ميدانياً إلا أنها و على غرار الحضارة الرومانية كانت تنتظر نظرة استعلاء للطبقات المعدمة و الفقيرة، الأمر الذي جعل التوجه العام يشوبه كثير من السلبيات أثرت على انتشار هذا المبدأ بالشكل المرجو و المطلوب.

و كان للحضارة الإسلامية دور هام في تعمق هذا المبدأ من خلال تعاليم الدين الإسلامي و ممارسات و سلوكيات الرسول و صحابته في بداية العهد إلى غاية انتهاء عهد الخلفاء، و ظهور بوادر الملكية التي استمرت لقرون طويلة.

التطور الأكبر لمبدأ التمثيل عرفته أوروبا التي تعتبر مهد و منشأ التجارب الكبرى للعمل البرلماني و خاصة في بريطانيا التي عرفت

(1) سعاد الشرفاوي ، مرجع سابق، ص384.

تغييرات كبيرة في هيكلها النظامي أفرز تقييد سلطة الملك و فتح مجال
لعمل المؤسسات السياسية و أهمها السلطة التشريعية، و بنفس المنوال
اتجهت كثيرا من التجارب الأخرى، و تعدى الأمر إلى دول أخرى منها
الدول العربية.

الفصل الثاني

موقع السلطة التشريعية

في الأنظمة السياسية

المختلفة

المبحث الأول : ماهية النظم السياسية.

المبحث الثاني: موقع السلطة التشريعية في النظام
البرلماني.

المبحث الثالث : السلطة التشريعية في النظام
الرئاسي.

المبحث الرابع : السلطة التشريعية في ظل النظام
المجلسي.

الفصل الثاني : موقع السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المختلفة.

إن تركيز هذا الفصل سوف ينصب على إظهار و إبراز دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المتعارف عليها عالمياً، و الشائعة الاستعمال، و نعني بها النظام البرلماني، و النظام الرئاسي و النظام المجلسي. و هذا لا يعني انعدام أنظمة حاولت المزج و الأخذ بخصوصيات و مميزات أكثر من نظام و منها على وجه الخصوص النظام شبه الرئاسي، إلا أن اختيارنا لهذه الأنظمة كان على أساس عوامل تاريخية، و على أساس انتشار تطبيقها في عدد كبير من الدول. و عليه سوف نحاول الإلمام من خلالها بأدوار السلطة التشريعية و علاقتها بالسلطة التنفيذية مستهلين كل ذلك بتعريف الأنظمة السياسية.

و هذا يمكننا من معرفة أهم خصوصيات هذه الأنظمة، و بالتالي إمكانية تصنيف الدول العربية تحت إطارها، و هذا منطلق أساسي للدراسة على اعتبار أن تحديد توجهات الأنظمة السياسية العربية و تصنيفها من شأنه أن يساعد الباحث في الدراسة الميدانية.

المبحث الأول :ماهية النظم السياسية.

لقد شاع استخدام مصطلح النظم السياسية، و هو في الحقيقة مصطلح مركب من كلمتين النظم و السياسية، فالنظم هي جمع نظام ، و النظام هو ترتيب الأمور على نحو معين لتحقيق هدف معين و محدد. أما السياسية، فصفة مشتقة من السياسة، و السياسة هي القيام بالشئ بما يصلحه فيقال هو يسوس كذا، بمعنى أنه يقوم عليها و يرعاها. أما النظم السياسية اصطلاحا فهي تعني أنظمة الحكم أو نوعياته و طرائقه في الدول المختلفة، و يحدد نظام الحكم في كل دولة طبقا لقانونها الدستوري⁽¹⁾.

و لا تقتصر دراسة الأنظمة السياسية على مجرد شرح أحكام الدساتير في الدول المختلفة و التعليق عليها كما وردت بالوثائق الدستورية إن وجدت، و إنما تمتد لتشمل نظم الحكم المطبقة من حيث الواقع في تلك الدول، و إن خالفت النصوص أو أضافت إليها، و تشمل على وجه الخصوص دراسة أنظمة الحكم الأساسية في العالم دراسة مقارنة و تصنيفها و تقييمها⁽²⁾.

و على العموم فقد خصت النظم السياسية بدراسات كبيرة، وبتعريفات عديدة منها التي تعود إلى الحضارات القديمة و من أهم روادها أرسطو، و منها الحديثة و هي كثيرة جدا أغلبها لمفكرين غربيين منهم روبرت داهل الذي يعرف النظام السياسي على أنه نموذج مستمر للروابط الإنسانية التي تضم إلى حد كبير عناصر القوة و الحكم و

(1) ماجد راغب الحلوي، أنظمة الحكم و دستور الإمارات، أبو ظبي : مكتبة العين الوطنية ، 1993، ص7.

(2) نفس المرجع ، ص11.

السلطة⁽¹⁾. و بعد التحليل أدرك دال أن تعريفه يتسم بالعمومية، إذ أن أيا من الوحدات التي لا تعتبر في الظروف العادية سياسة يمكن اعتبارها ذات نظم سياسية كالنوادي الخاصة و مؤسسات الأعمال و اتحادات العمال و القبائل بل و ربما العائلات، لكنه برر ذلك بأن أية وحدة إنسانية لها في الوقت نفسه سمة سياسية⁽²⁾.

أما جابريل ألموند Gabriel Almond، فقد عرف النظام السياسي بأنه مجموعة التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة و التي تقدم من خلالها وظائف الدمج و التكيف داخليا و خارجيا، أي في إطار المجتمع ذاته و بينه و بين المجتمعات الأخرى، من خلال استخدام الإجبار المادي الشرعي أو التهديد باستخدامه⁽³⁾. و يرى ألموند أن استخدامه لهذا التعريف، و المتمثل في استخدام القوة من أجل الحفاظ على استمرارية النظام و بقاءه، أو من أجل تحقيق عملية تحول و تطور النظام السياسي، إنما جاء لإدخال كل النظم الشمولية و الثورية في إطاره، فالنظام الشمولي برأيه لا زال أمر شرعيته موضع شك، أما النظم الثورية فالقاعدة الأساسية لشرعيتها محل تطور. أما باستخدامه للفظ الإجبار المادي فيهدف إلى التفريق بين النظام السياسي و النظم الاجتماعية الأخرى، إذ أن النظام السياسي هو وحده الذي يمتلك هذه الخاصية و التي تعتبر بمثابة الرابط يمر عبر كل من المدخلات و المخرجات للنظام السياسي، فيعطيه الترابط و التلاحم و السمات المميزة

Robert Dahl, Modernm political analysis, New Delhi : prentice of India 1965,p6. ⁽¹⁾

Ibid, p7. ⁽²⁾

Gabriel Almond, A Functonal approach to comparative politics, 1960, p80. ⁽³⁾

له كنظام، و عمد إلى استخدام مفهوم المدخلات و المخرجات حتى يتم الانتقال من مفهوم السياسي إلى مفهوم النظام.

و قد وضع ألموند مجموعة من العناصر المحددة لمفهوم النظام و هي الشمول و الاعتماد المتبادل* . إلا أن هذه الحدود التي وصفها ما هي إلا حدود افتراضية لا وجود لها من الناحية العملية.

لهذا حاول دافيد إيستون الذهاب أبعد من هذا، من خلال سعيه لإعطاء تعريف شامل للنظام السياسي و تحليله. فهو يعرفه بأنه تلك المتغيرات المتعلقة بالحكم و تنظيماته، و الجماعات السياسية و السلوك السياسي، أما حدود النظام السياسي فيمكن التعرف عليها من خلال مجموعة الأعمال المتصلة بشكل مباشر، أو غير مباشر بعملية صنع القرارات الإلزامية للمجتمع، و هذا ما يميز النظام السياسي عن غيره من الأنظمة، فأبي سلوك أو عمل اجتماعي يتم تجريده من هذه الخاصية، لا يعد جزء من النظام السياسي، بل يصبح أحد العوامل البيئية المحيطة بالنظام⁽¹⁾.

و عليه فقد حدد إيستون مفهوم النظام السياسي في ثلاثة عناصر هي صنع السياسات، إلزامية السياسات، و مجتمعية الإلزامات.

أما فيما يتعلق بالبنية التي تحيط بالنظام السياسي فيرى إيستون أنها تتكون من البنية المجتمعية الداخلية، و تضم مجموعة الأنظمة الموجودة في المجتمع، و هي بمثابة أجزاء مجتمعية تمارس وظائف معينة في

* نعي بالشمول أنه عندما يتم التحدث عن النظام السياسي فإننا ندخل في إطاره كافة التفاعلات، أما الاعتماد المتبادل فنعي أن أي تغيير يحدث في أي من المكونات الفرعية للنظام، لا بد و أن يؤدي إلى تغير في كافة النظم الفرعية الأخرى

David Easton, A systems analysis of political life, New york : John wiley and sons, ⁽¹⁾ second printing, 1967, p23.

إطار المجتمع الذي يعتبر النظام السياسي نفسه أحد مكوناته، و تتمثل في مجموعة الاتجاهات و أنماط السلوك و الأفكار التي يمكن أن تطلق عليها اقتصاد، ثقافة، بنية اجتماعية، إلى غير ذلك، و تشكل هذه النظم في أي مجتمع مصدر العديد من الضغوط و التأثيرات مما يؤدي إلى خلق الظروف التي يعمل في ظلها النظام السياسي.

أما البنية المجتمعية الخارجية فتضم كافة النظم الموجودة في المجتمع الدولي الذي يعتبر المجتمع المحلي أحد أجزائه. في حين أن أهمية البنية الكلية المحيطة بالنظام بشقيها الداخلي و الخارجي فتكمن في الضغوط و التأثيرات التي تمارسها عليه مما يحدث اضطرابا في النظام نفسه عليه أن يواجهه و يتعامل معه حتى يستطيع الاستمرار بشكل رسمي⁽¹⁾.

و على العموم فهناك تعاريف أخرى للنظام السياسي تبرز و توضح درجة الاهتمام بهذا المصطلح و أهميته في نفس الوقت، و من أهمها التعريف الذي يرى بأن النظام السياسي يتكون من مجموعة من الوحدات التي تؤثر في بعضها البعض، و التي تنقسم إلى قسمين أو نوعين، نوع يشارك في الحكم و نطلق عليه الأجهزة الرسمية*، و نوع يكون خارج الحكم لكنه يؤثر عليه نطلق عليه الأجهزة غير الرسمية. انطلاقا من هذه الاختلافات الموجودة في تعريف النظام السياسي، فإنه يلاحظ اختلافات أخرى في اتجاهات و مناهج البحث في النظم

⁽¹⁾ Ibid, P24.

* الأجهزة الرسمية تقصد بها السلطات المختلفة تنفيذية و تشريعية و قضائية، أما الأجهزة غير الرسمية فهي الأحزاب، جماعات الضغط، و غيرها من الجمعيات الأخرى.

السياسية، و في هذا الإطار يمكن القول بأن تحليل النظم السياسية قد عرف عدة اتجاهات و مناهج أساسية هي :

1- المنهج المؤسسي القانوني، و هو يتعامل مع النظام السياسي كمرادف لنظام الحكم، و هذا الاتجاه ينهج منهاجا قانونيا يحلل مؤسسات الحكم في ضوء النصوص الدستورية المنظمة لها في كيانها العضوي و الوظيفي، و معالجتها باعتبارها منظمات قانونية، و حينئذ يختص بها فرع من فروع القانون هو القانون الدستوري، و تكون دراسة هذه المؤسسات بهذه النظرة من شأن الدراسات القانونية البحتة⁽¹⁾.

2- المنهج الثاني هو منهج تجريبي سلوكي، و ينظر أصحابه إلى المؤسسات السياسية بمنهج التحليل السياسي التجريبي، بتحليلها تحليلا علميا أي في ضوء ممارستها للنشاطات و أدوارها الفعلية، و التي كثيرا ما تنشأ نشأة واقعية، حتى و إن لم ترد في النصوص الدستورية. إذ يلقي عليها الضوء من خلال نشاطاتها الفعلية و هذا بنظرة سلوكية⁽²⁾.

3- الاتجاه الثالث اتجاه واقعي استقرائي، و يصف أصحابه واقع النظم السياسية بما هو عليه دون تفسيره، و من ثم يجعلون القول الفصل في تحليلاته للواقع السياسي ، و هم في هذا يكشفون عن الحقيقة الكامنة وراء واجهات النظم المعاصرة.

(1) علي الدين هلال ، نيفين مسعد، النظم السياسية قضايا الاستمرار و التغيير، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص43.

(2) عادل ثابت، النظم السياسية، دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة و نظم الحكم في بعض البلدان العربية، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1999، ص11.

4- منهج النخبة السياسية، و يركز على الخلفية الاجتماعية و سمات أعضاء النخبة و بالذات تلك الحاكمة، بافتراض أن الحكام في أي مجتمع هم جماعة تتميز بالتماسك و القوة، و تتخذ القرارات الهامة، الأمر الذي يجعل من دراستهم بحثا في أنماط التفاعلات الأساسية في المجتمع⁽¹⁾.

5- الاتجاه الآخر في التحليل و التحليل المقارن و يرتكز أصحابه على المقارنة بين النظم السياسية المختلفة، بهدف الوقوف على دلالات الشبه و الخلاف بينها، و هذه المقارنة تقتضي وجود حد أدنى من الملامح العامة و درجات التركيب بين النظامين محل المقارنة حتى تتم، كما تركز على سمة للمقارنة، و قد تكون هذه السمة قيمية أو موضوعية⁽²⁾.

6- منهج صنع القرار و يجعل من عملية صنع القرار محور لاهتمامه، و يعني من ثم بتحديد من هم صانعو القرار، و ما هي طرق اختيارهم، و ما هو الواقع الاجتماعي السياسي لعملية صنع القرار و مختلف إجراءاتها و أساليبها⁽³⁾.

7- الاتجاه الآخر هو اتجاه تحليل أنماط الشرعية، و ينطلق أصحابه في تحليل النمط من التمييز بين لفظتي الشرعية و المشروعية على أساس أن المشروعية تعني قيام سلطة سياسة من ناحية، و قيام نظام قانوني من ناحية ثانية، و التزام القائمين على السلطة بهذا

(1) علي الدين، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص43.

(2) محمد طه بدوي، النظرية السياسية، النظرية العامة للمعرفة السياسية، القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986، ص22.

(3) علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص43.

النظام القانوني في كل ما يصدر عنهم من قرارات من ناحية ثالثة،
و من ثم فهي فكرة قانونية في مضمونها. بل و في ضماناتها كذلك
و التي هي ضمانات قانونية.

أما الشرعية فتعني ضرورة إلتزام القائمين على السلطة بالأهداف
العليا و القيم، فالشرعية فكرة سياسية في مضمونها، و في ضماناتها
كذلك و التي تتمثل في ضرورة مقاومة السلطة في حالة خروج القائمين
عليها في قراراتهم على إيديولوجية المجتمع⁽¹⁾.

من هنا يضيف أصحاب هذا الاتجاه النظم السياسية المعاصرة إلى ثلاثة :
نظم ديمقراطية، نظم شمولية و نظم تحكمية، فالنظم الديمقراطية هي التي
تقوم فيها السلطة السياسية كقدرة شرعية و من ثم تقوم على فرض
الإرادة على مستوى المجتمع الكلي و مرتبطة في ذلك بالقبول العام لها
تبعاً لارتباطها بنسق مجتمعي القيمي. النظم التحكمية و هي تلك النظم
التي يغيب فيها رباط القدرة بنسق قيمي، فيقف الأمر هنا عند حد "السلطة
التحكمية" و ذلك في مواجهة السلطة الشرعية، فسمي تبعاً لذلك بالنظم
التحكمية.

أما النظم الشمولية فهي تلك النظم التي تركز على حزب واحد
يحتكر السلطة السياسية في مجتمعه، و يقوم على إيديولوجية معينة
باعتبارها الإيديولوجية الرسمية للدولة، و التي يعمل على فرضها على
كل أعضاء المجتمع مستعملاً مختلف الوسائل بما في ذلك الإرهاب و
التنكيل، بمعنى أنها تقوم على مبدأ الخوف⁽²⁾.

⁽¹⁾ D'entreves passerien. "L'égalité et légitimité » Anales de philosophie politique, N7, Presse
universitaire de France, 1967, pp29-41.

Ibid , P42. ⁽²⁾

هذه المناهج الأساسية التي تواتر بها العمل في التحليل السياسي المعاصر، و الملاحظ من خلال تحليلها أنها تباينت و اختلفت في تحليل النظم السياسية، و رغم هذا فإنها ارتبطت في غالبتها بصفة أصلية بالمنهج العلمي التجريبي، إلا أن هذا الربط لا يعني تخليصها نهائياً من التحليلات الفلسفية، و قد وصلت هذه الاتجاهات إلى تقسيم النظم السياسية إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي النظام البرلماني و النظام الرئاسي و نظام حكومة الجمعية و التي سوف تكون محور دراستنا فيما يأتي. فكيف نظرت هذه المقاربات إلى موضوع السلطة التشريعية أو فكرة النيابة ؟

المبحث الثاني : موقع السلطة التشريعية في النظام البرلماني.

يرتبط النظام البرلماني بشكل واضح بالمجتمع الإنجليزي، حيث يتميز هذا النظام بخصائص جعلته برلمانيا، و كلما توفرت هذه الخصائص في نظام ما خارج بريطانيا سمي بدوره برلمانيا.

يقوم النظام البرلماني في الأصل على المبادئ التي أقرها جون لوك و مونتيسكيو، و القائمة على الفصل بين السلطات بمعنى توزيع السلطة على هيئات مختلفة على أساس التوازن و التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية. وعلى هذا فإن النظام البرلماني يعمل على تساوي كل سلطة مع الأخرى من الناحية القانونية دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحداها على الأخرى، إلا أن هذا التساوي يعني من ناحية أخرى ضرورة تعاون كل سلطة مع الأخرى بمعنى أن يكون هناك علاقة متبادلة بينهما تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية و علاقة تربط السلطة التنفيذية بالتشريعية من ناحية أخرى. و على العموم فإن النظام البرلماني يمتاز بمجموعة من الخصائص و المميزات نשמها فيما يلي :

1-ثنائية السلطة التنفيذية: فالسلطة التنفيذية فيه تسند إلى هيئة مركبة من عضوين أو هيئتين هما: الملك و الوزارة، و لكل عضو منهما ذاتيته و استقلاله عن الآخر. فالوزارة تمثل همزة الوصل بين الهيئة التنفيذية (الملك) و الهيئة التشريعية (البرلمان)⁽¹⁾. كما أن الملك ليس مسؤولا سياسيا و لا جنائيا، فهو مجرد رمز للدولة فقط، فالوزارة تاريخيا نشأت إلى جانب الملك لكي تسأل أمام البرلمان و لكي تتحمل عن الملك

(1) أحمد أرسلان، الوجيز في النظم السياسية، مصر: مكتبة النهضة العربية، 1960، ص28.

المسؤولية، و من هنا نشأت قاعدة عرفية تقول بأن الملك الذي يملك و لا يحكم، لا يصدر قرار في شؤون الدولة إلا إذا وقع عليه أحد الوزراء، حتى يتحمل المسؤولية عن الملك الذي لا يسأل سياسياً⁽¹⁾.

انطلاقاً من هذا فإن الملك في النظام البرلماني مكانته غير مكانة رئيس الوزراء بل هما شخصان متميزان يشغل كل منهما منصبا يتميز عن الآخر. وكذا فإن الملك لا يمارس أي سلطة فعلية أو اختصاصات حقيقية في شؤون الحكم المختلفة، بل يكون دوره في هذا الخصوص دور أدبي محض يستطيع بمقتضاه أن يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة و توجيه كل منهما توجيهاً صحيحاً بإسداء النصح و الإرشاد إليها. فرئيس الدولة يكون خارج نطاق سياسة الوزارة و كذا خارج نطاق سياسة البرلمان، فهو يعد لذلك بمثابة الحكم بينهما أو بين الوزارة و البرلمان إلا أنه لا يظهر في هذا مظهر الحكم السياسي. و عليه فإن الملك أو رئيس الدولة غير مسؤول على الإطلاق فهو غير مسؤول سياسياً عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، و هو غير مسؤول كذلك جنائياً عن الجرائم المتعلقة بوظيفته⁽²⁾.

أما الطرف الثاني للسلطة التنفيذية أي الوزارة، فهو الطرف المسؤول سياسياً عن شؤون الحكم لأنها هي التي تمارس السلطة الفعلية. فالوزارة في النظام البرلماني على خلاف رئيس الدولة أو الملك تحكم فعلياً و تسأل سياسياً، لذلك يكون لها الدور الرئيسي الفعلي في مجال و ميدان السلطة التنفيذية و عليها تقع المسؤولية السياسية.

(1) محمود سعيد عمران و آخرون، مرجع سابق، ص 383.

(2) نفس المرجع، ص 386.

و هكذا يتميز طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بمظهرين متناقضين يتلخصان في اختفاء السلطة الفعلية عن رئيس الدولة لعدم مسؤولية و بروز تلك السلطة الفعلية للوزارة نتيجة مسؤولياتها السياسية المقررة.

2- برلمان منتخب كل فترة زمنية، و له صلاحيات كبيرة أهمها الرقابة السياسية التي سيتم التطرق إليها لاحقاً.

3- التوازن و التعاون: و تعتبر من أهم خصائص النظام البرلماني، فالعلاقة بين سلطتي التشريع و التنفيذ تقوم على فكرة التوازن في القوة، بمعنى أن لكل منها ما يستطيع به أن يوقف القوة الأخرى (أي التأثير فيها). فالبرلمان قوة لكونه يتلقى قوته من الأمة كنائب عنها، و الوزارة قوة تهيمن على التنفيذ و تسأل أمام البرلمان سياسياً⁽¹⁾.

أما بالنسبة للتعاون فإنه من أهم مظاهر النظام البرلماني، و هذا يعني قيام علاقة تعاون بين السلطتين يكون متبادلاً، و يمكن تحديد هذا التعاون من خلال محورين و مظهرين رئيسيين هما علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، و علاقة هذه الأخيرة بالسلطة التنفيذية.

أ- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية: إن المنتبغ للنظام البرلماني يلاحظ بأن هناك بعض المهام و الأعمال تقوم بها السلطة التنفيذية على التشريعية و هذا كدليل لقيام رابطة التعاون بين هاتين السلطتين:

1/ قد تتدخل السلطة التنفيذية في أمر تكوين البرلمان، بمعنى أن تدعو الحكومة إلى انتخابات نيابية و هذا سواء عقب حل المجلس النيابي أو بانتهاء مدة النيابة لأعضاء البرلمان. كما تباشر السلطة التنفيذية بعض

⁽¹⁾ عادل ثابت ، مرجع سابق، ص62.

الأعمال التي تتعلق بعملية الانتخاب ذاتها كتحرير الجداول الانتخابية و إجراء الانتخابات في مواعيدها. كما تتدخل السلطة التنفيذية في بعض الأعمال الخاصة بانعقاد البرلمان و ذلك بأن تدعو السلطة التنفيذية البرلمان إلى الانعقاد العادي أو الانعقاد غير العادي، أو فض انعقاد البرلمان أو تأجيل انعقاده⁽¹⁾.

2/تتدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع من خلال اقتراح أو إصدارها، و قد أصبحت هذه العملية شائعة جدا بالنسبة للحكومة، إذ أن 90 % من القوانين في جميع الأنظمة البرلمانية تقريبا تكون باقتراح من السلطة التنفيذية⁽²⁾.

في المقابل لهذا تشترك السلطة التنفيذية مع البرلمان في بعض الوظائف منها الوظيفة المالية و هذا بأن يقوم وزير المالية بتحضير مشروع الميزانية العامة للدولة و أن يتقدم بها للبرلمان لإقرارها⁽³⁾. كما يمكن أيضا الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة، إذ يقرر النظام البرلماني هذا، و ذلك للتعبير عن الروابط الوثيقة و المتينة بين السلطة التنفيذية و التشريعية. و عليه فإن هذا السلوك يؤدي إلى تعاون السلطتين في أداء مهمتها، إذ يمكن الوزراء من حضور جلسات البرلمان بصفتهم الرسمية، و من الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي، و في

(1) محمود سعيد عمران و آخرون ، مرجع سابق، ص379.

(2) Marcel Prelot et Jean Boulois, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, (2) edition le seuil, 1978, p96.

(3) P.La. lumiere et Alain Demichel: Les risques parlementaires Européens, Paris : (3) PUF, 2^{eme} ed, 1978, p103.

الدفاع عن سياسة الحكومة العامة، و أعمال كل وزارة على حدة ثم من الاشتراك في تقرير القوانين المختلفة⁽¹⁾.

من أهم و أخطر وسائل التأثير الأخرى حق حل البرلمان، و هو أمر متروك للوزارة تمارسه في مواجهة البرلمان، و ذلك كوسيلة مقابلة للمسؤولية الوزارية و بمقتضى هذا تستطيع الوزارة في حالة حدوث خلاف حل البرلمان و إجراء انتخابات جديدة⁽²⁾.

ب- علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، و تظهر علاقة التأثير التي تمارسها السلطة التشريعية من خلال أدوات ووسائل الرقابة الممنوحة إليها و التي يمكن أن نلخصها فيما يلي :

1-السؤال: و هذا يعني بأن لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في مساءلة الوزراء في أية قضية من القضايا التي تستحق التوضيح و عليه فإن السؤال بقدر ما يعتبر وسيلة من وسائل متابعة عمل البرلمان، فإنه أيضا طريقة للاستفسار عن مسألة معينة، و قد يكون وسيلة من الوسائل الناجعة في لفت نظر الوزير إلى مسألة معينة⁽³⁾.

2-الاستجواب: هو أكثر أهمية و خطورة من السؤال، إذ لا يقتصر على طلب التوضيح و الاستفسار، و إنما يتعداه إلى حد محاسبة الوزارة. كلية أو فرديا على تصرف من التصرفات، فخطورته تكمن في احتوائه ضمنا على اتهام أو نقد، لعمل عام تقوم به السلطة التنفيذية.

(1) Marcel Prelot, Op cit, p100.

(2) أحمد أرسلان ، مرجع سابق، ص224.

(3) Jean Claude Calluau, Les régimes parlementaires contemporaines, Paris , PUF, (3)

و الاستجواب أوسع من السؤال لأنه لا يقتصر على علاقة بين عضو في البرلمان و الوزير، و إنما يمتد ليشمل كل أعضاء البرلمان. و نتيجة خطورة الأمر فإنه عادة ما يتم وضع بعض الخطوات و العقوبات في النظام الداخلي للمجلس، و التي منها إعطاء الوقت المناسب للوزارة و غيرها من الإجراءات الأخرى.

3- حق إجراء التحقيق: أعطت النظم البرلمانية صلاحيات كبيرة للبرلمان لمتابعة بعض القضايا الشائكة التي يثيرها أعضاء البرلمان، و التي ينتج عنها تشكيل لجان تحقيق تتابع الموضوع ميدانيا و تستخلص بعد المتابعة و المعاينة الميدانية النتائج الصحيحة التي تمكنها من إيجاد حلول للقضايا المستعصية، و هذه من وسائل التأثير التي يمارسها الجهاز التشريعي و النيابي على السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

4- تولي رئيس الدولة منصبه بواسطة البرلمان: وضعت بعض النظم البرلمانية اختيار رئيس الدولة من بين مهام و صلاحيات الجهاز البرلماني، فالبرلمان وحده هو الذي يختص باختيار رئيس الدولة و هذا باختيار أعضاء البرلمان له⁽²⁾.

5- المسؤولية الوزارية السياسية: للبرلمان في النظام البرلماني الحق في الرقابة على أعمال كل وزير على حدى و على أعمال الوزارة بأجملها، ففي حالة المسؤولية الفردية التي تقع على كل وزير على حدى يجوز للمجلس النيابي أن يسحب ثقته عن الوزير المسؤول. و في هذه الحالة يجب على هذا الأخير اعتزال الوزارة. كما يجوز للمجلس النيابي في

⁽¹⁾ Palmière et A.Dermiche, Op.cit, p105.

⁽²⁾ أندريو هوريو ، مرجع سابق، ص214.

حالة المسؤولية التضامنية أن يسحب الثقة عن هيئة الوزارة بأجمعها، و في هذه الحالة يتحتم استقالة الوزارة بأجمعها.

إذن فإن الاستنتاجات الرئيسية للنظام البرلماني أنه نظام كان نتاجا للتجربة الإنجليزية، و قد عرف تطورات كبيرة بعد ذلك، و قد انتشر في البداية في كثير من الدول الأوروبية، ثم انتقل إلى كثير من دول العالم، و هو من أكثر الأنظمة انتشارا في العالم مع تغيرات في التطبيق من نظام إلى نظام آخر بشكل يحافظ على الخصوصيات التي تتأقلم مع محيطه و ظروفه الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.

المبحث الثالث : السلطة التشريعية في النظام الرئاسي.

يتميز النظام الرئاسي بصفة خاصة بأخذه بمبدأ الفصل بين السلطات، و بالعمل على توزيع السلطة على هيئات مختلفة، و هذا شريطة أن تكون لكل هيئة الاستقلالية التامة عن الأخرى، دون أدنى تعاون أو رقابة متبادلة بينهما، فالسلطة التشريعية تتفرد مثل السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصاتها دون تعاون أو تبادل بينهما، و لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة بالنسبة للنواب و كذا الوزراء⁽¹⁾. إن أهم نموذج أخذ و طبق النظام الرئاسي هو نموذج الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر رائدة في تطبيق هذا النظام.

و على العموم فإن أهم مميزات و خصائص هذا النظام ما يلي :

1-أحادية السلطة التنفيذية: فرئيس الجمهورية هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأدائها خلافا للنظام البرلماني، إذ يكون رئيسا للدولة و للحكومة في آن واحد، و مما يزيد في قوة رئيس الجمهورية انتخابه بواسطة الشعب نفسه لا البرلمان، كما يلاحظ أن الرئيس و إن كان مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضلته في الانتخاب، إلا أنه بحكم شخصيته و رئاسته لذلك الحزب يقوم بدور شخصي خطير في توجيه سياسة الدولة⁽²⁾.

و يعتبر الوزراء الذين يعينهم الرئيس مجرد معاونين له في ميدان السلطة التنفيذية التي يتولاها أصلا بصفته صاحب السلطة الحقيقية في هذا الميدان. فمساعدوه يتولون النشاط الحكومي العام، و لكن لا يكونوا

(1) سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص05.

(2) سليمان الطماوي ، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص295.

مجلساً أو هيئة ذات إرادة جماعية، و لا يسود بينهم مبدأ التضامن الوزاري المعروف في النظام البرلماني، و يخضعون في المقابل خضوعاً تاماً لرئيس الجمهورية الذي يتولى وحده توجيههم و مراقبتهم و محاسبتهم⁽¹⁾.

إن فمظاهر حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة تتجلى في ثلاثة مظاهر رئيسية أولها عدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني للمفهوم، أي عدم وجود مجلس متضامن يهيمن على مصالح الدولة يختص برسم السياسة العامة لها، و ثاني مظهر يتلخص في خضوع الوزراء لسياسة الرئيس خضوع تاماً. فرئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية قانوناً و فعلاً فله وحده رسم و تقرير السياسة العامة للدولة، و ثالث مظهر من مظاهر حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة هو انفراده بتعيين الوزراء و عزلهم أيضاً، و هذا رغم ضرورة عرض القائمة المقترحة من طرف الرئيس على مجلس الشيوخ للمصادقة عليها، إلا أن العرف جرى على أن يترك لرئيس الدولة مطلق الحرية في الاختيار، و ساعد على ذلك مجاملة مجلس الشيوخ له⁽²⁾.

2- استقلال السلطات: يقوم النظام الرئاسي على مبدأ استقلال السلطات كل عن الأخرى إلى أقصى درجة ممكنة. فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصاتها عن السلطة التنفيذية التي تستقل بدورها في ممارسة اختصاصاتها عن السلطة الأولى دون وجود حد أدنى لعلاقة

(1) محمد حلمي ، مرجع سابق، ص281.

(2) محمود سعيد عمران و آخرون، مرجع سابق، ص367.

تعاون أو تبادل بين السلطتين، و هكذا تتحقق المساواة و الاستقلال بين السلطات⁽¹⁾.

و يمكن أن تشمل مظاهر الاستقلال فيما يلي :

أ- استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية: تستقل السلطة التشريعية في أداء مهامها عن السلطة التنفيذية و من أهم مظاهرها عدم جواز دعوة رئيس الدولة البرلمان للانعقاد العادي، غير أنه يمكن أن يكون له الحق في دعوته بصفة استثنائية، كما لا يملك رئيس الدولة حق حل المجلس، و لا الحق في اقتراح القوانين، و إنما له فقط أن يوصي الجهاز التشريعي بأمر من الأمور الهامة عن طريق رسالة خاصة توجه كل سنة، كما ليس لرئيس الدولة سلطة في إعداد الميزانية، لكنه في المقابل لوزير المالية بعض الصلاحيات في هذا المجال⁽²⁾. و هذا يعني استقلال البرلمان بمجلسيه بمباشرة الوظيفة التشريعية و حده دون اشتراك السلطة التنفيذية معه في ذلك.

كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة و عضوية البرلمان و هذا خلافا للنظام البرلماني، فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان و لا يحقق لهم الحضور إلى جلسات المجلس أو الكلام فيها، و إن حضروا فاعتبارهم من الجمهور فقط. هذا و ليس للكونغرس أي وسائل تأثير على الرئيس أو مستشاريه، فهم غير مسؤولين سياسيا أمام البرلمان و ليس للرئيس في المقابل حق و سلطة حل البرلمان⁽³⁾.

(1) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 297.

(3) عادل ثابت، مرجع سابق، ص 66.

ب-استقلال السلطة التنفيذية عن التشريعية:

تستقل السلطة التنفيذية بدورها عن السلطة التشريعية و تفصل عنها، فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتولى السلطة التنفيذية يتولى منصبه عن طريق انتخابات الشعب له عن طريق البرلمان مما يحقق له الاستقلال التام و عدم الخضوع للسلطة التشريعية، فالرئيس يستمد سلطاته من الشعب لا من البرلمان مما يحقق استقلاله و تدعيم قوته إزاء البرلمان و يجعله على قدم المساواة، مع هذا الأخير ما دام أن كلا منهما منتخب بواسطة الشعب⁽¹⁾.

كما أن الوزراء أو مساعدي الرئيس لا يخضعون للبرلمان، فهم غير مسؤولين سياسيا أمام البرلمان، و في المقابل يمكن أن تكون لهم مسؤولية جنائية أمام البرلمان و تكون المحاكمة بواسطة مجلس الشيوخ. كما لا يستطيع البرلمان استدعاء أو دعوة الوزراء للحضور إلى البرلمان⁽²⁾.

رغم هذه المظاهر الدالة على الفصل، إلا أن هناك مظاهر للتعاون بين السلطتين، و إن كانت في مجموعها استثنائية و ضئيلة و هي :

1- حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للانعقاد استثناء، و يكون هذا للضرورة القصوى فقط.

2- حق رئيس الجمهورية في الاعتراض التوقيفي، و هذا يكون في خلال العشرة أيام الموالية للمصادقة على القانون، و يحيله من جديد على البرلمان، فإذا لم يتم الموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء

(1) محمود سعيد عمران، مرجع سابق، ص396.

(2) Brinkley, American political parties, New york : John wiley, 1959, p109.

في المجلسين معا يسقط القانون. و هذا الاعتراض استعمل في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

3- لرئيس الجمهورية الحق في توجيه أنظار البرلمان إلى العناية بموضوع معينة على أن يخص هذا الأمر المواضيع الهامة التي تستحق التشريع بواسطة رسائل يبعث بها إليه، إلا أنه يلاحظ أن هذه الرسائل لا تقدم في صورة مشروع قانون إذ ما هي إلا مجرد رغبات لا تلزم البرلمان و لا تقيده، فله أن يأخذها بعين الاعتبار و له أن يعرض عنها⁽²⁾.

4- وجود أمور يشترك فيها مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية و في مقدمتها المسائل و الشؤون الخارجية، إذ يشترط للتعين في الوظائف السامية التي من بينها الوظائف الدبلوماسية، موافقة مجلس الشيوخ، كما يشترط مصادقته أيضا على المعاهدات.

كما أن هناك مظاهر أخرى للتعاون أفرزها التطبيق العملي للدستور الأمريكي باعتباره النموذج الحي و الواقعي للنظام الرئاسي، و من أهمها اتصال الحكومة باللجان البرلمانية ذات الأثر الفعال في توجيه البرلمان، و هذا الأمر أصبح ضروريا حتى تضمن الحكومة الموافقة على الاعتمادات التي تروها. و في هذا المجال أصبح لوزير المالية حق الاتصال بالبرلمان لتقديم التقارير و البيانات المالية على أن يكون هذا الاتصال بطريق الكتابة بأن يرسل سكرتير المالية تقريرا سنويا إلى

(1) سليمان الطماوي ، مرجع سابق، ص297.

(2) محمود سعيد و آخرون، مرجع سابق، ص371.

البرلمان عن الحالة المالية، كما يرسل كتابا سنويا يشمل على المصروفات و الإيرادات للسنة المقبلة⁽¹⁾.

أخيرا فإنه يمكن القول بأن النظام الرئاسي من الأنظمة التي تأثرت بأفكار مونتيسكيو، و حاولت الذهاب بعيدا في تطبيق المبدأ الرئاسي الذي جاء به و المتمثل في الفصل المطلق بين السلطات إلا أن الواقع المعيشي قد أثبت صعوبة تطبيقه، لأنه لا يمكن بأي حال أن يكون هناك استقلال تام بين السلطتين الرئيسيتين في أي نظام و هما السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية. فإذا كان الاتصال بين الوزراء و البرلمان نظريا منعما من خلال عدم حضورهم جلسات البرلمان و الاشتراك في المناقشات البرلمانية، فإنه واقعا موجودا و هذا من خلال الاتصال الذي يتحقق عن طريق اللجان البرلمانية، فالسلطة التنفيذية على اتصال دائم باللجان البرلمانية حتى تضمن الموافقة على الاعتمادات المالية التي تمكنها من أداء مهامها بسهولة. و عليه فإن هذا الفصل يبقى نسبيا و لكنه أكثر تشددا من النظام البرلماني و أقل تعاونا و توازن منه.

Brinkley, op.cit, p115. ⁽¹⁾

المبحث الرابع: السلطة التشريعية في ظل النظام المجلسي.

هو نظام نيابي يقوم على فكرة التبعية فيما يتصل بطبيعة علاقة التشريع بالتنفيذ (تبعية التنفيذ للتشريع)، و أهم نموذج لهذا النظام هو نموذج الاتحاد السويسري. تجمع الهيئة النيابية في هذا النظام سلطات الحكم كلها، و تكون السلطات الأخرى مجرد هيئات تابعة للهيئة النيابية تخضع لها خضوعا تاما. و هذا النظام في حقيقته يمثل التطبيق السليم لمبادئ جون جاك روسو حيث يعتبر الهيئة النيابية الهيئة المعبرة عن الإدارة العامة. و يجب نتيجة لذلك أن تهيمن السلطة النيابية على كل الهيئات الأخرى⁽¹⁾. هكذا يتضح تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في هذا النظام، بل خضوع هذه السلطة الثانية للسلطة الأولى خضوعا تاما مما يجعل للسلطة التشريعية الكلمة العليا في إدارة شؤون الحكم⁽²⁾.

و نظرا لتعذر قيام الهيئة النيابية بجميع الأعمال، و أن تباشر بنفسها جميع السلطات التنفيذية، فإنها تختار ممثلين منهم، و هؤلاء هم الوزراء الذين يمارسون مهامهم طبقا لتوجيهات الهيئة التشريعية، و هي وحدها التي تملك تعيينهم و عزلهم، كما تملك تعديل قراراتهم أو إلغائها، و لا تملك الوزارة حق حل الهيئة النيابية أو تأجيل انعقادها أو دعوتها للانعقاد⁽³⁾.

و فيما يتصل بتوزيع الوظائف، فإن الجمعية الفدرالية هي صاحبة الاختصاص الأصيل للتشريع و التنفيذ معا، و تقوم الجمعية وفقا لما سلف

(1) محمد حلمي ، مرجع سابق، ص286.

(2) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص62.

(3) محمد حلمي، مرجع سابق، ص286.

الذكر بتفويض التنفيذ إلى المجلس الفيدرالي الذي يتكون في العادة من سبعة (7) أعضاء من بين أعضاء الجمعية تعينهم الجمعية الفدرالية بالانتخاب و لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد المباشر⁽¹⁾.

أما القضاة في هذا النظام، فإن مهامهم الأساسية تكمن في تطبيق القوانين التي تضعها الهيئة النيابية، و هم يتمتعون بكثير من الاستقلال و هذا بهدف تحقيق العدالة الكاملة و ضمان تطبيق القوانين تطبيقا سليما⁽²⁾. نستنتج مما سبق بأن أهم خاصية في هذا النظام تكمن في تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية. فالبرلمان هو الهيئة التي تتركز في يدها جميع سلطات الحكم من تشريعية و تنفيذية. فالسلطة التشريعية هي التي تحدد و تعين حدود اختصاصات السلطة التنفيذية بل هي التي تقوم بتوجيهها و رسم سياستها، بحيث يجوز لها أن تعدل أو تلغي القرارات التي تصدرها الهيئة التنفيذية إذا ما خالفت سياسة الهيئة النيابية التشريعية.

لقد طبق هذا النظام في عدد كبير من الدول، منها بريطانيا، فرنسا و سويسرا، ففي بريطانيا كان تطبيق النظام في عهد شارل الأول، و كان سببا في الخلاف الذي كان بين البرلمان و شارل الأول. كما طبق في فرنسا خلال المرحلة الممتدة من 1793 حتى 1795، حيث تمكنت الجمعية من الاستحواذ على كل السلطات. و أسندت مهمة التنفيذ لمجلس تابع لها، و لكن تطبيقه في هاتين الدولتين لم يدم طويلا، و هذا خلافا لسويسرا التي طبق فيها بموجب دستور 1774 في مادتيه 71 و 85

(1) عادل ثابت، مرجع سابق، ص 69.

(2) محمد حلمي، مرجع سابق، ص 286.

اللتين أقرتا بأن السلطة السامية في الاتحاد تعود إلى المؤسسة التشريعية الفيدرالية، فهي مصدر السلطات باعتبارها ممثل الشعب⁽¹⁾. و البرلمان الاتحادي في سويسرا يتكون من مجلسين هما المجلس الوطني و مجلس الولايات. فالمجلس الوطني ينتخب على أساس أن يمثل كل عضو قرابة أربعة و ثلاثين (34) ألف من السكان، و هذا شريطة تمثيل كل ولاية مهما صغرت، بعضو واحد على الأقل، و بلك فإن العدد الإجمالي هو في حدود مائتي (200) عضو يتم التصويت عليهم طبقا للانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي، و تكون كل ولاية أو نصف ولاية دائرة انتخابية⁽²⁾.

أما مجلس الولايات فيتمثل من أربعة و أربعين (44) عضوا، لكل ولاية عضوين، و عضو واحد لنصف الولاية، و تقرر كل ولاية شروط ناخبها و مرشحها و مدة العضوية بالمجلس. و يجتمع المجلسان معا لاختيار أعضاء المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية و الهيئة القضائية)، كما يجتمع المجلسان معا لمباشرة حق العفو عن المجرمين، و لاختيار القائد العام للقوات المسلحة و إعلان حالة الطوارئ، و يرأس رئيس المجلس الوطني جميع الاجتماعات المشتركة.

إذن فالخلاصة العامة أن عددا قليلا من الدول يطبق هذا النموذج أي نموذج حكومة الجمعية أو نظام الهيئة النيابية الذي كما قلنا سابقا يمتاز بخاصية رئيسية هي تركيز السلطة في يد الهيئة النيابية، بحيث يكون لها الحق في مباشرة السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية معا.

(1) سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص65.

(2) محمد حلمي ، مرجع سابق، ص287.

إلا أن هذا النظام تعرض لانتقادات كبيرة، فتركيز السلطات في يد هيئة واحدة يؤدي إلى استبداد هذه الهيئة بالسلطة الممنوحة لها و طغيانها بالتالي على حقوق الأفراد و حرياتهم العام. و هذا ما يتنافى و الديمقراطية الصحيحة التي تقوم أساسا على صيانة تلك الحقوق و الحريات، و طالما أن نظام حكومة الجمعية النيابية يعمل على تركيز السلطات في يد البرلمان فكأنه نظام يؤدي بطبيعته إلى طغيان البرلمان و استبداده بالسلطة و قضائه على الحقوق و الحريات، و هو ما يتعارض و مبادئ النظام الديمقراطي كما يؤدي أيضا إلى إضعاف السلطة التنفيذية و إلى عجزها عن أداء ما يكون ضروريا من الإجراءات الضرورية التي يقتضيها سير الحياة العامة و قد ينتهي الأمر إلى الفوضى الشاملة. و لهذا فإن النموذج الوحيد الذي بقي يساير هذا النظام بخصوصياته هو النظام السويسري و هذا يعود إلى طبيعة المجتمع السويسري و خصائصه.

من خلال دراسة هذه الأنظمة المختلفة نستج أن أغليبتها تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات مع اختلاف في تطبيق هذا الفصل بين التوازن بين السلطات و بين الفصل المطلق الذي يحمل بعض مظاهر التعاون فقط.

إن هذه الأنظمة التي تم تسليط الضوء عليها تمثل المرجعية الفكرية و السياسية لأغلبية الأنظمة السياسية في العالم، و قد اقتبست كثير من الأنظمة العربية مميزاتا و خصائصها منها خاصة النظام البرلماني مع اختلافات في التطبيق و بالتحديد في موقع هرم السلطة التنفيذية في الدول العربية، و هذا ما سنحاول توضيحه من خلال دور السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية العربية.

الفصل الثالث

التأصيل النظري للسلطة

التشريعية

في الدول العربية.

المبحث الأول: خصائص النظم السياسية العربية.

المبحث الثاني: وظائف و صلاحيات البرلمانات العربية

المبحث الثالث : الحصانات البرلمانية للمجالس

التشريعية العربية.

الفصل الثالث: التأسيس النظري للسلطة التشريعية في الدول العربية.

إن دراسة التجارب الميدانية لعمل المجالس التشريعية العربية، لا يمكن أن تكتمل و تتضح صورتها دون تأسيس نظري و مرجعية تمكننا من معرفة خصائص النظم العربية، و دور السلطة التشريعية و تصنيفها في الإطار العام، و أهم الحصانات الممنوحة للنواب في الدول العربية. و هذا بهدف إظهار طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية.

إن تركيز هذا الفصل سينصب في المقام الأول على المرجعية الفكرية و الفلسفية للوظيفة النيابية في الدول العربية، و في المقام الثاني تحديد الأطر الرسمية التي تضمن أداء الوظيفة التمثيلية على أحسن وجه في دول مازالت عملية بناء الدولة القطرية فيها لم تكتمل.

المبحث الأول: خصائص النظم السياسية العربية.

إن دراسة حركية النظم السياسية العربية تتطلب الوقوف عند مميزات و خصائص هذه النظم و هذا في أبعادها المختلفة سواء كانت سلبية أم إيجابية، و هذا بهدف توضيح طبيعة هذه النظم و طرق عملها و تعاملها مع التحولات و التغييرات العالمية و حقوق أفرزت قيم و أفكار أصبحت رائدة في المجال العالمي أهمها الديمقراطية و حقوق الإنسان و اقتصاد السوق و هذه هي أبعاد فكر العولمة الذي يعبر عن عملية مركبة لها أهدافها الاقتصادية و الاتصالية و السياسية و الثقافية. و بهدف معرفة البيئة التي تميز نشاط الوظيفة النيابية.

إن توضيح هذه الخصائص من شأنه أن يساعد الباحث على استنتاج نقاط التحول الديمقراطي و بالتالي تبيان مدى قدرة هذه الأنظمة على إعطاء دور حقيقي للسلطة التشريعية. لهذا الغرض كان لزاما علينا تحديد هذه المميزات و تقييمها إلى قسمين رئيسيين خصائص سلبية، و أخرى إيجابية.

أولا : الخصائص السلبية.

لقد تعددت الخصائص السلبية في طروحات كثير من المختصين الذين حاولوا جمع هذه العوامل مستدلين من خلالها على واقع معين معيش تحياه هذه النظم. من بين هذه الطروحات ذلك الذي يعتبر بأن النظم السياسية العربية جميعها محافظة بوجه عام، و الدليل في ذلك أنه على الرغم من النصوص القانونية و الدستورية فإن هذه الأنظمة لا تسمح بتغيير قمة النظام و لا هيكله الأساسي و ذلك استجابة للرأي العام

أو بطريقة دورية سياسية طبيعية، فإما أن تكون بالوفاء الطبيعية أو الاغتيال أو الانقلابات، و هذا باستثناء تجربة الجزائر سنة 1989.

في هذا الإطار يرى الدكتور محمود المجنوب أن السلطة التنفيذية في الأنظمة العربية هي أقوى السلطات، و من ثم نجد أن الحزب الذي تسانده السلطة هو أقوى الأحزاب، حتى و إن لم يكن له نصيب من التأثير الجماهيري أو الفاعلية على الساحة السياسية، و عليه فإن الدكتور محمود مجنوب يذهب إلى أنه لا توجد حياة حزبية ذات تأثير في أنظمة الحكم العربية، و هذا بغض النظر عن النصوص الدستورية⁽¹⁾.

من خلال ما سبق يتضح أن عملية اتخاذ القرار و تركيز السلطة في النظم السياسية العربية تكون بيد حاكم و جماعة صغيرة من المرئيين و التابعين، إذ أن القيادة هي التي تقرر الشكل الذي تراه مناسباً لمشاركة بقية المواطنين في الحياة السياسية، و ليس أمام الشعب سوى قبول القرارات السياسية الملهممة⁽²⁾.

من السلبيات الأخرى التي تعتبر من مميزات النظم السياسية العربية أن هناك توجه في هذه الأنظمة على عدم احترام حقوق الإنسان، و هذا بدوره يعود إلى مجموعة من الأسباب أهمها أن عدداً من الرؤساء يرى أن الديمقراطية بما تعنيه من انتخابات و برلمانات نيابية تعرقل التنمية و تحول دون السير بها أو تطبيق الخطط الإصلاحية⁽³⁾.

(1) محمود مجنوب، الديمقراطية في الدساتير العربية الراهنة، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات و النشر، 193، ص81.

(2) مصطفى عمر البشير "ظاهرة التحديث في المجتمع العربي: محاولة لتطوير نموذج قطري" المستقبل العربي، السنة 12، العدد 128 (أكتوبر 1989)، ص ص 53-54.

(3) اسماعيل صبري عبد الله، في التنمية العربية، بيروت: دار الوحدة، 1983، ص181.

إن هذا التجاوز لحقوق الإنسان لا يتطابق مع التوجهات الدستورية الكبيرة المنصوص عليها في مجال الحريات و حقوق الإنسان، إذ أن أغلب الدساتير العربية نجدها نصت صراحة على هذه الحقوق، إلا أنها لم تؤد إلى إشاعة مناخ و فلسفة التعددية السياسية في المجتمع إما لوجود نصوص دستورية أخرى تحظر إنشاء أحزاب سياسية غير الحزب الرسمي أو تعلي من شأن الحزب الرسمي على باقي الأحزاب الأخرى، و إما لإحالة الدستور إلى التشريع العادي ليقيد هذه الحقوق و الحريات أو ليصادرهما نهائياً من خلال وسائل شيطانية معروفة في هذا السياق⁽¹⁾.

يتأكد هذا الطرح من خلال متابعة النصوص الدستورية لبعض الدول و النظم العربية فيما يتعلق بالحريات. فالدساتير الأردنية (في المادة 15) و البحرينية (في المادة 23) و التونسية (في المادة الثامنة) تكفل حرية الرأي، إلا أنه يجعل ممارستها في حدود القانون و هذا تقييد من الناحية العملية. إذ يمنع العمل السياسي في إطار تعددي في بعض الدول، و يقيد الإعلام في البعض الآخر.

في المقابل لهذا نجد أن الدستور السوري لم ينص على حرية الرأي نهائياً و إنما اكتفى فقط بالنص على حرية التعبير مع اشتراطه أن يصب استعمالها في إطار ضمان سلامة النظام الوطني و القومي و النظام الاشتراكي. و يذهب الدستور العراقي أبعد من هذا من خلال اشتراطه الانسجام مع خط النظام.

(1) مصطفى عمر البشير، مقال سابق، ص56.

أما فيما يتعلق بالتعدد السياسي و حق الأفراد في تكوين الجمعيات بمختلف أنواعها، فإننا نجد تباينا في بعض الأحيان رغم توفر شرط القيد الضمني و الفرعي.

ففي الأردن مثلا تنص المادة 16 من الدستوري الحالي على حق التعدد السياسي ، في حين أن الأمر في الإمارات يختلف، إذ رغم النص على الحق في تكوين الجمعيات، إلا أنه لم يرد أي تفصيل تشريعي آخر عن الأحزاب السياسية و النقابات، و بقي هذا النص الدستوري معلقا دون تطبيق. و في البحرين نص الدستور على حرية تكوين الجمعيات و النقابات، إلا أنه لم يشر صراحة إلى حرية تكوين الأحزاب السياسية. و في المقابل لهذا نجد الدستور المصري نص صراحة على حرية التعدد السياسي إلا أنه وضع قيودا شديدة على التكوين و الوظيفة و التوجه السياسي، و جعل تأسيسها هنا بموافقة لجنة الأحزاب التي تشكل غالبية عضويتها من أعضاء الحزب الحاكم⁽¹⁾.

من خلال هذه المتابعة الميدانية يمكن إبداء ملاحظة جوهرية مفادها أن المشرع العربي ينظر بحذر شديد إلى مبدأ التعددية السياسية، ففي الوقت الذي يحظره صراحة في عدد من الدساتير (سوريا، الصومال)، يتغافل عنه في دساتير أخرى (قطر، البحرين)، و يفرغه من كل مضمون بطرق مختلفة في عدد كبير من الدول التي تتبنى التعددية. و هذا التوجه الظاهري في هذه الدول هدفه إبراء ذمة المشرع و النظام أمام الرأي العام العالمي و المجتمع الدولي.

⁽¹⁾ نفس المرجع ، ص520.

إن انتهاك حقوق الإنسان في الدساتير العربية رغم بعض التحولات الإيجابية له من الناحية التجريبية و العملية الكثير من الأدلة بالإضافة إلى الاعترافات السالفة الذكر، فبعد أن كانت خمسة دول عربية لا تأخذ بمواثيق دستورية مكتوبة، تقلص الأمر في الوقت الحالي إلى دولة واحدة هي ليبيا(*) . بالإضافة إلى هذا فإن ثلاثة أقطار أخرى التي لها دساتير مكتوبة قامت بتعطيلها كلياً أو جزئياً، و هي السودان و الكويت و البحرين. و فرضت عشرة دول منها قوانين الطوارئ أو نظم الأحكام العرفية لسنوات طويلة، حتى غدت هذه القوانين في بعض الدول بمثابة دستور ثان، و هذه الأقطار هي مصر و سوريا و الأردن و العراق و الكويت و البحرين و الصومال و موريتانيا و الجزائر و السودان. و لم تسجل حالة واحدة تم فيها إلغاء حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، أو جرى فيها إعادة تفعيل الضمانات الدستورية. و هذا ما جعل عدد لا بأس به من الدول العربية لا توقع على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان إلى غاية الآن، و هي دول مجلس التعاون الخليجي السنة، و لم تتضمن جيبوتي و موريتانيا إلى الإعلان العالمي إلا سنة 1990⁽¹⁾. و هذا بعد الضغط عليها بسحب المساعدات الاقتصادية التي كانت تمنح لها من طرف الولايات المتحدة الأمريكية.

إن فإن الخاصية التي يمكن استنتاجها من خلال كل ما تقدم أن عدم الاهتمام بحقوق الإنسان في النظم السياسية العربية أثر على ظهور

(*) الدول الأربعة الأخرى : العربية السعودية، جيبوتي، عمان ، السودان.

(1) محسن عوض "مستقبل حقوق الإنسان في الوطن العربي" في حقوق الإنسان العربي، سلسلة كتب مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999، ص 79.

مؤسسات قوية، و فاعلة و قد أوضحت بعض التقارير العالمية و العربية هذا الأمر بإحصائيات رسمية، ففي 22 ماي 1991 نشرت إحدى هيئات الأمم المتحدة تقريرا لأحد خبراتها هو "تشارلز نيز" يصنف دول العالم طبقا لموقعها من قائمة مختارة من الحقوق و الحريات الأساسية في إطار ما يسمى "دليل حقوق الإنسان في العالم" و قد احتكم إلى أربعين مؤشر لقياس الحرية^(*)، و رتبت الدراسة الدول في ثلاثة مجموعات، أولها الدول المتقدمة في هذا المجال، و ثانيها الدول المتوسطة، وثالثها الدول المتأخرة، و شملت تطبيقات جدول الحريات ثمانية و ثمانين دولة من دول العالم من بينها تسعة أقطار عربية. و مما يؤسف له أن واحد من الأقطار العربية لم يندرج في المجموعة المتقدمة و ظهر اسما قطرين عربيين في المجموعة الثانية، و احتلت الأقطار العربية السبعة المتبقية مجموعة المؤخرة ليشغل اثنان منهما مؤخرة المجموعة⁽¹⁾.

و تدعم هذا الطرح أكثر بالدراسة التي صدرت عن مؤسسة "بيوم Poom" و الخاصة بالاثنتي عشرة دولة الأسوء أداء في مجال حقوق الإنسان في العالم، و قد صنفت ثلاثة من الدول العربية في هذه الخانة. و بنفس السياق كانت التقارير السنوية للمنظمة العربية لحقوق الإنسان، التي تعكس سنويا الواقع المؤلم لحقوق الإنسان في النظم السياسية العربية، فهناك حسبها انتهاك متواصل للحق في الحياة جراء النزاعات السياسية و الاقتصادية و الثقافية.

^(*) يتعلق بعضها بالحق في السفر و الانتقال و التجمع و التنظيم السلمي، و تعليم الأفكار و التحرر من العمل العشري و الإعدام خارج نطاق القضاء و الاعتقال الغير القانوني، أو حرية المعارضة السياسية و الانتخاب بالاقتراع السرياني ظل التعددية السياسية و المساواة السياسية...

⁽¹⁾ Bladin Rulleau "La nouvelle constitution", Maghreb-Machrek, (3^{eme} trimestre 1990), p16.

من خلال الطروحات السالفة الذكر يتبين أن المواطن يعيش تحت وطأة القهر، و لا يطمئن إلى وجود نفسه، فضلا عن حقوقه و حرياته و هذا رغم إقرار الدساتير العربية بمبدأ المساواة أمام القانون، و الحق في التعدد السياسي و الثقافي على النحو المشار إليه سابقا و هذا يعود إلى سببين رئيسيين:

1- تصطدم هذه الضمانات و الحقوق المنصوص عليها دستوريا بكثير من العوائق التي تعترضها، فمعظم الدساتير العربية يحيل تنظيم ممارسة الحقوق المختلفة إلى القوانين و بعضها يتضمن استدراقات على النصوص و شروط سياسية تطيح بالضمانات التي سبق أن أقرتها.

2- يلاحظ أن أمر تداول السلطة في معظم النظم العربية محتكر بيد فئة حاكمة تتداول بطرق مختلفة، لا تعطي فرصة جدية للاتجاهات المعارضة كي تبرز.

إن هذه الخاصية لها انعكاس كبير على أداء الوظيفة التشريعية، إذ يجعل من إمكانية وجود معارضة قوية في المجالس التشريعية أمرا نادرا، و حتى و إن وجدت فإن ثقلها قليل و ذلك بحكم عدد ممثليها في المجالس التشريعية.

من السلبيات الأخرى المميزة للنظم السياسية العربية، مجموعة من الأزمات جمعها الدكتور عمر هاشم ربيع و لخصها في ستة أزمات أثرت على بناء هذه النظم و تطورها و هي⁽¹⁾:

(1) لمزيد من المعلومات ارجع إلى عمر هاشم ربيع، حقوق الإنسان العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص19.

- 1- أزمة هوية: و هي ترتبط بتعريف المواطن لهويته، و هي تعني التشرذم الثقافي و العجز عن التكامل في إطار واحد.
 - 2- أزمة بناء الأمة: و هي مرتبطة بالأولى و تتعلق بعدم مطابقة الحدود الجغرافية للدولة بالحدود الجغرافية للأمة.
 - 3- أزمة شرعية: و هي تتعلق بعدم تقبل غالبية أفراد المجتمع للنظام السياسي القائم، و من ثم عدم خضوعهم له طواعية لاعتقادهم أنه لا يحقق أهدافهم و توقعاتهم، فهي نوع من "الفراغ التبريري" في ممارسة القيادة السياسية القائمة للسلطة السياسية على المحكومين. و من أمثلتها و مظاهرها لجوء العديد من النظم السياسية إلى الشرعية الثورية لتبرير هيمنتها و بقائها في الحكم، عوضا عن الشرعية القانونية أو الدستورية.
 - 4- أزمة مشاركة: و هي النتيجة الطبيعية لوجود أزمة شرعية و تتعلق بعدم وجود ميكانزمات محددة في المجتمع لتداول السلطة على كافة المستويات القيادية.
 - 5- أزمة تكامل: و تتعلق بوجود جماعات عرقية، ترى أن الانتماءات المنطقية و الجهوية و الطائفية تسمو على الانتماء للدولة القائمة.
 - 6- أزمة توزيع: و تتعلق بعدم مساواة و عدالة في توزيع الموارد الإجمالية، حيث تظهر القلة بالنصيب الأكبر من تلك الموارد بينما تتال الأغلبية الجزء الأصغر و الأقل منها.
- إن هذه الأزمات أيضا أثرت في عدم ظهور برلمانات متميزة و قوية، لأن ظاهرة الانتماءات الجهوية و الطائفية، و عدم الثقة، و انتشار

الفقر، و انعدام العدل و هشاشة الممارسة السياسية كلها عوامل لا تساعد على إبراز دور حقيقي و فعال للمؤسسة النيابية في العالم العربي.

و يذهب المفكر السياسي علي الدين هلال إلى التأكيد على سلبيات النظم السياسية العربية من خلال تركيزه على وجود عوامل مشتركة أثرت سلبا عليها هي الخبرة الاستعمارية⁽¹⁾، و تعني تأثر هذه الدول بعوامل الاستعمار الذي خضعت له مهما كان شكله، يضاف إلى ذلك التبعية التي ظهرت بعد انقضاء العلاقة الاستعمارية، و محدودية الموارد، و هنا ليس المقصود انعدام الموارد و إنما محدودية القدرة على توظيفها، يضاف إلى هذا المعاناة من مشكلات المرحلة الانتقالية و أزماتها المتعددة و يذهب الدكتور السيد ياسين ابعده من هذا في عرضه و تحليله للنظم السياسية العربية، إذ يرى أن هناك ثلاثة نماذج للنظم العربية في صورتها الراهنة :

- الأول نموذج الاستبداد الواضح أيا كانت مصادر شرعيته سواء كانت التقاليد أو الشخصية الملهمة أو الانقلاب الثوري.
 - الثاني نموذج التعددية السياسية المقيدة و فيه تظهر التعددية و لكن هي مقيدة بقوانين كثيرة لا تجعلها تمارس العمل السياسي بسهولة.
 - الثالث نموذج الحكم الذي ينهض على أساس الشورى الإسلامية حتى و لو كانت هذه الشورى في الإطار النظري فقط.
- و يستطرد السيد ياسين في طرحه بالتأكيد على أم هذه النظم تتراوح بين المشيخات و الإمارات، و الممالك المقيدة و المطلقة و نظم

(1) علي الدين هلال ، نيفين مسعد، مرجع سابق ، ص

الحزب الواحد، و النظم التي تتخذ من قواعد الليبرالية في صورتها الغربية غطاء شكليا و سوريا⁽¹⁾.

إن هذه المميزات التي جمعها الباحث تدل على أن هناك توجه لدى هذه النظم تعيق في كثير من الأحيان التطبيق العملي الحقيقي للديمقراطية بكل أبعادها، و منه فإن آفاق مركز قوي للسلطة التشريعية يبقى مستبعدا رغم النصوص الدستورية التي تظهر رغبة هذه النظم في التأقلم مع التغيرات العالمية.

رغم هذا التصور و هذه الأدلة إلا أن هناك مفكرين آخرين حاولوا تصنيف هذه النظم تصنيفا مغايرا للتصنيف السابق، و هذا من خلال التركيز على إيجابية هذه النظم و على قدرتها التامة و المطلقة للتحويل الإيجابي، و هذا ما سنلاحظه من خلال العنصر الموالي.

ثانيا: الخصائص الإيجابية.

لقد عدد الكثير من المفكرين التوجه الإيجابي للنظم السياسية العربية، مستدلين في تحليلهم على تجارب من الواقع المعيس. من بين هذه المميزات التي كانت محل إجماع، التبنى و الأخذ بالديمقراطية كأساس عام للعمل. فالمفكر العربي برهان غليون يرى بأن المجتمعات العربية جميعها على المستوى نفسه من التقدم على طريق التعددية. فمنها من تبنى حربه دائما عمليا و مثالها الجزائر، و منها من تحاول أن تطبق التعددية مع بعض التضييق على الحريات العامة، و مثالها تونس و الأردن و مصر و المغرب و اليمن، و منها من لا يزال ينظر إلى التعددية كخطوة ممكنة تحتاج فقط إلى إجراءات وقائية مسبقة

⁽¹⁾ السيد ياسين " الشرعية السياسية على الطريقة العربية، الأهرام، 1994/03/21، ص 10.

حتى لا تتحول إلى وسيلة لنقل السلطة إلى فرقاء آخرين، مثل الكويت، و ربما دول الخليج الأخرى و السودان و الصومال⁽¹⁾.

لقد حدثت تحولات عميقة في كثير من الدول العربية بما فيها مجموعة دول الخليج. فالسعودية أصدرت نظامها الداخلي الذي حمل كثير من الإيجابيات، إذ لأول مرة في تاريخها أشار هذا النظام الأساسي إلى مجلس الشورى. و رغم تعيين أعضائه إلا أن هذا الإجراء يعتبر خطوة في إطار إصلاح سياسي إضافي مرتقب.

و في سلطنة عمان بدأت سنة 1991 تجربة مجلس الشورى، و كأن اختيار أعضائه من كبار رجال القبائل، ثم تدريجيا أدخل نوع من الانتخابات الذي كان محدودا، لكن فكرة حق الانتخاب غير معروفة في هذه المنطقة من العالم، رغم إدخال المرأة لأول مرة في مجلس شوري. في قطر أيضا، أنشئ مجلس شوري، و أدخلت المرأة أيضا فيه، و الكويت تشهد على نفس المنوال تغييرات بالغة الأهمية في إطار ظروفها، فثمة مجلس أمة قوي هناك، و لديه القدرة على مواجهة الحكومة، و هذا رغم أن هذا المجلس لا توجد فيه أحزاب بالمعنى المعروف في بلاد أخرى، إنما فيه تيارات سياسية، وهذا المجلس تاريخيا له تقاليد ديمقراطية قوية⁽²⁾.

و ثمة مجموعة أخرى من البلاد مثل مصر، لبنان، الجزائر، المغرب توجد فيها حياة حزبية مكنة من ظهور مجالس تشريعية متعددة الاتجاهات السياسية.

(1) برهان غليون ، مرجع سابق، ص 17.

(2) علي الدين هلال، "المجتمع العربي و التعددية السياسية" في الواقع العربي و تحديات قرن جديد، عمان: قولة عبد الحميد شومتان، 1999، ص 57.

إذن فإن المجتمعات العربية ليست مغلقة على البرنامج الديمقراطي، أي على المشاركة السياسية و حقوق الإنسان، أكثر من غيرها من الدول النامية، و أن المسيرة التعددية ليست غائبة كليا و لا مهددة و إنما هي بطيئة و متأخرة بالمقارنة مع بعض الدول الآسيوية و الأمريكية اللاتينية و الأوروبية.

من الخصائص الإيجابية للنظم السياسية العربية أيضا التنوع في مصادر الفكر السياسي الذي يفترض أن يكون مصدر ثراء و مرجعية فكرية لهذه الأنظمة، فهناك الفكر السياسي الإسلامي الذي تضمن تحديدا واضحا لطبيعة السلطة السياسية، فقد بين أسس ممارستها تاركا تحديد شكل النظام السياسي للمجتمع الإسلامي وفقا لظروف الزمان و المكان. و ذلك انطلاقا من تصوره لوظيفة الدولة⁽¹⁾.

و هناك الفكر السياسي الليبرالي الذي تبلور من خلال الأفكار السياسية التي قدمها المفكرون و الفلاسفة في المجتمعات الغربية، و بخاصة تلك التي ترتبط بالتيار الفكري الذي برز مع عصر النهضة و ركز على الفرد و قدراته العقلية التي واجه بها الطبيعة و سخرها لخدمة أهدافه⁽²⁾.

و ثالثا هناك الفكر الاشتراكي الذي تبناه عدد كبير من الأنظمة العربية، و ما زالت تأثيراته على البنية السياسية و الهيكلية مستمرة في البعض منها.

⁽¹⁾ قارن أحمد بن الداية ، الفلسفة السياسية عند العرب ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1971، ص 48-85.

⁽²⁾ Jean Tonchard, Op cit, P403.

هذه المصادر الفكرية تجلت في شكل أنساق إيديولوجية رسمية و مستوردة، إذ فشل بعضها على المستوى الدولي إلى انهيار عربيا، و بالتالي سقوط خلفيتها النظرية على المجالس التشريعية.

و يتجه مفكر آخر هو الفرنسي كلود فاتان إلى تأكيد إيجابية التحول في النظم السياسية العربية، و هذا من خلال تأكيده أن هناك محاولات كثيرة في هذه النظم لإقامة الحجة على وجود ممارسات اجتماعية و سياسية ليست شديدة الاختلاف عن نظيرتها في أوربا و أمريكا الشمالية. و لها نماذجها الفاعلة بما يسوغ المقارنة الديمقراطية بالمقاييس العالمية، و لقد أثبتت حسب فاتان كل من الديمقراطية بالمقاييس العالمية، و لقد أثبتت حسب فاتان كل من الجزائر و مصر أن الليبرالية ليس لها فقط جانبها الاقتصادي الذي يقوم على السماح لأصحاب المشروعات الخاصة بالقيام بالمزيد من المبادرات و لكن لها كذلك جانبها السياسي الذي يقوم على إتاحة قدر أكبر من حرية التعددية القانونية مثل ما هو عليه الحال في مصر. و الواقعية مثل ما هو في الجزائر، و تقوم التجربة المغربية بدورها شاهدا على إمكانية اقتران النظام الملكي بالممارسات البرلمانية و المشاركة السياسية. بل أن ليبيا التي توجه لها انتقادات شديدة تقدم نموذجا هاما و يكاد يكون فريدا من نوعه للجان الشعبية التي تعبر عن القناعة بالديمقراطية المباشرة⁽¹⁾.

من إيجابيات الأنظمة السياسية العربية أيضا الاهتمام بالعملية الانتخابية، و السعي على أن تكون في موعدها المحدد بغض النظر عن طبيعة و مميزات هذه العملية.

Jean Claud Valin "Les changements politiques dans le monde Arabe"

(1)

Le monde diplomatique, N-850, Octobre, 1998, p7.

و رغم التأكيد على وجود تحولات ديمقراطية في هذه البلدان إلا أن الممارسة السياسية ما زالت مقيدة، بمعنى أن تشكيل الأحزاب السياسية مرتبط ببعض القيود مثل ما جاء في القانون العضوي للأحزاب السياسية في الجزائر بعد المصادقة على دستور 1996، و هذا أثر على العملية الانتخابية بصفة عامة. فمن خلال تحليل الانتخابات التشريعية في الأنظمة العربية يمكن إبداء بعض الملاحظات:

1- دور الحزب الكبير، أو هيمنة الحزب الكبير، ففي مصر في انتخابات 1995 حاز الحزب الوطني و هو أكبر حزب على 94 % من إجمالي عدد المقاعد، و قبل ذلك حصلت المعارضة على أقل نصيب لها فمنذ بداية الخبرة الحزبية عام 1977، و في اليمن حصل حزب المؤتمر الشعبي مرارا على أكبر نتيجة بمقدار 69 % من عدد المقاعد⁽¹⁾، و في الجزائر حصل حزب جبهة التحرير الوطني على أكثر من 51 % و هي تشكل الأغلبية المطلقة من عدد المقاعد.

2- انتشار ظاهرة ترشح المستقلين ، فالأصل في الحياة الحزبية أن الذي يخوض العملية السياسية ينخرط في الأحزاب، و في بلادنا العربية، هناك ظاهرة أخرى، فعدد المرشحين للانتخابات من غير الأحزاب أو عدد المرشحين المستقلين أكبر من عدد المرشحين الحزبيين في بعض الأحيان.

أخيرا و في خلاصة المبحث يمكن القول أنه مع كثرة سلبيات النظم السياسية العربية، و تجذر فكر الهيمنة و التسلط، الأمر الذي جعل

(1) علي الدين هلال "المجتمع العربي و التعددية السياسية" مرجع سابق، ص58.

المفكر خلدون النقيب يطلق عللا فترة 1950-1990 تسمية عصر هيمنة العسكر و الدول التسلطية. رغم هذه السلبيات العميقة في الأنظمة السياسية العربية، إلا أن الهزات الكثيرة التي عرفها العالم منذ بداية عشرية التسعينيات جعل هذه الأنظمة تسعى إلى التغيير، و تحاول التأقلم مع المستجدات التي فرضها فكر العولمة بأبعادها المختلفة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، فالديمقراطية بكل ما تعنيه من معاني نبيلة كحرية الراي و الصحافة و التعددية و المشاركة السياسية و حقوق الإنسان ليست مستحيلة التطبيق في النظم العربية. فليس من الصعب إشراك الأطراف السياسية المعارضة في السلطة، و لا يفرض هذا على الفئات الحاكمة تنازلات كبيرة يستحيل القيام بها. و ليس من الصعب أيضا فتح المجال أمام الصحافة لتقول ما تشاء في حدود ضوابط أخلاقية. إن النظم العربية في السنوات الأخيرة لم تعد مغلقة على البرنامج الديمقراطي، أي على المشاركة و حقوق الإنسان، و أن المسيرة التعددية ليست أيضا غائبة و لا مهددة، بل إن هناك ما يدعونا إلى القول بأن الحقبة المقبلة من التحول السياسي العربي ستبقى من دون شك حقبة التحول نحو التعددية، و هذا رغم المعوقات الكثيرة التي تعترض سرعة التغيير.

المبحث الثاني : وظائف و صلاحيات البرلمانات العربية.

إن متابعة وظائف البرلمانات بصفة عامة، يدفع الباحث إلى ضرورة دراسة التصنيفات الأساسية للبرلمانات، والتي يتم من خلالها معرفة الصلاحيات الخاصة بكل تصنيف، ثم استنتاج التصنيف الذي يمكن وضع البرلمانات العربية في خانته.

من بين التصنيفات الخاصة بالمؤسسة التشريعية تصنيف نلسون بولسباي Nelson Polsby و ميشال مزاي Michel Mezey⁽¹⁾ الصادر سنة 1975، فقد حدد الباحثان أربعة أشكال للبرلمانات مستمدة من طبيعة النظام السياسي و نشاط الحكومة. فمن زاوية طبيعة النظام السياسي، هناك نظامين، نظام مغلق يتميز بعدم احترام الحريات، و عدم وجود ممارسة ديمقراطية. و من الجهة الثانية نظام منفتح مناقض تماما لنظام الأول، أي أنه منفتح على حقوق الإنسان و الحريات و العمل الديمقراطي.

و من زاوية النشاط الحكومي، هناك نشاط مخصص بمعنى وجود مؤسسات بالدولة بغض النظر عن طبيعتها، و نشاط غير مخصص و يقصد به عدم وجود مؤسسات سياسية على الإطلاق.

انطلاقا من هذا التمهيد تنقسم النظم السياسية حسب الباحثان إلى أربعة أنظمة هي :

(1) لمزيد من المعلومات ارجع إلى عمرو هاشم ربيع "البرلمانات العربية و التحول الديمقراطي" كراسات استراتيجية، العدد 86، السنة العاشرة، القاهرة : مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية، 2000، ص8.

- 1- الأنظمة المغلقة ذات النشاط الحكومي غير المخصص، و هذا النوع من الأنظمة لا توجد به مؤسسة تشريعية، و تتم عملية التشريع عبر المجالس الثورية و الانقلابية.
 - 2- أنظمة مغلقة ذات النشاط الحكومي المخصص: و مميزاتا وجود مجالس تشريعية و لكنها تعمل بوسيلة التمير، و من أمثلة ذلك مجلس السوفييت الأعلى سابقا، و البرلمان الإسباني في عهد فرانكو.
 - 3- أنظمة مفتوحة ذات أنشطة حكومية غير مخصصة، و فيها تصاغ القواعد القانونية عبر اجتماعات القبائل و غيرها من المؤسسات النامية، و هو ما يحدث في النظم السياسية حديثة النشأة.
 - 4- أنظمة مفتوحة و أنشطة حكومية مخصصة: و تتسم بانتشار المجالس التشريعية، و اتساع صلاحياتها التي تجعل منها منبرا للنقاش الواسع المدى بين مختلف القوى السياسية، و مثلها البرلمان البريطاني و الكونجرس الأمريكي⁽¹⁾.
- من التصنيفات الأخرى تصنيف المفكر الألماني ماكس فيبر، إذ يشير إلى نوعين من البرلمانات، و ذلك بناء على الميكانيزمات التي تعتمد عليها في أداء وظيفتها:
- الأول يمثل البرلمانات العاملة و هي برلمانات فنية الأداء، و تعتمد في إنجازاتها على لجان العمل، و ذلك في مجال التشريع و الرقابة.
- الثاني يمثل برلمانات النقاش و هي برلمانات تعتمد على الحوار و النقاش الواسع الذي يظهر أهمية عمل النائب.

⁽¹⁾ نفس المرجع ، ص9.

إن هذا التصنيف من أكثر التصنيفات أهمية، إذ يمكن من خلال النوعين السابقين تصنيف أغلبية برلمانات العالم، فالأول يمكن تطبيقه على العديد من النظم السياسية، بما فيها البلدان العربية، و على العكس من ذلك فإن التصنيف الثاني لم يكن يصلح إلا بالنسبة للدول المتقدمة، و لكن يمكن في الآونة الأخيرة تصنيف بعض الدول العربية تحت إطاره مثل (النموذج الكويتي و الأردني و اللبناني).

إن الدارس لهذه التصنيفات يلاحظ بأنها ممكنة التطبيق في بعض الدول، مع اختلافات بسيطة في تحديد طبيعة عمل البرلمانات العربية، التي عرفت تغييرات كبيرة مست المظهر العام دون الممارسة الفعلية في كثير من الأحيان.

لمتابعة هذا التحول و جب دراسة وظائف و صلاحيات البرلمانات العربية، و التي يمكن تحديد أهمها في الوظائف التالية:

أولاً : وظيفة سن القوانين أو التشريع: هذه الوظيفة رغم قدمها، إلا أنها تعتبر من أهم الوظائف العامة في الدول حتى اليوم. و يفرق "صمويل بير" بين نوعين من التشريع، التشريع الليبرالي بمعنى أن يكون البرلمان جهاز مداولة يتخذ قراراته استجابة لمبررات و قوى بارزة داخله، و التشريع الراديكالي و يعني قيام البرلمان بالتشريع المعبر عن إرادة الشعب⁽¹⁾. و هذا هو النوع الذي يفترض أن تكون عليه أي مؤسسة تشريعية.

إلا أن تشريع واقع النظم السياسية العربية، يجعلنا نستنتج بأن دور المجالس النيابية أصبح مسلوباً، حيث وضعت سلطة التشريع الأساسية و

⁽¹⁾ Ameller M, Parlements, Paris, ed , 1966, p60.

الأولى بيد الجهاز التنفيذي و بالتحديد بيد المسؤول الأول على السلطة التنفيذية سواء كان رئيسا أو ملكا. فقد التقت جميع الدساتير العربية على معنى واحد، و هو منحها سلطة أصلية في التشريع. و نصت على ذلك صراحة كثير من الأحيان، فالمادة 25 من الدستور الأردني تشير إلى أن السلطة التشريعية تناط إلى مجلس الأمة و الملك، و المادة 80 من دستور السودان لسنة 1973 تنص على أن رئيس الجمهورية هو رأس الدولة، و يتولى السلطة التنفيذية و يشارك في السلطة التشريعية، و المادة 42 من دستور البحرين تنص على أن لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس الوطني و صادق عليه الأمير⁽¹⁾.

و اتجهت دساتير أخرى إلى إعطاء الملك أو رئيس الدولة حق اقتراح القوانين ، و التشريع بالأوامر و المراسيم مثلما هو عليه الحال في الدستور الجزائري و المصري و التونسي.

إذن فعملية التشريع التي تعتبر الوظيفة الأساسية نظريا لصالح المجالس النيابية، مفقودة في أغلب النظم العربية، و هذا يعود إلى عدم توازن السلطات، و التي يختل فيها الميزان لصالح السلطة التنفيذية مع تركيز خاص على دور رئيس الدولة أو الملك في إدارة العملية التشريعية.

و الأمثلة على ذلك كثيرة سواء بالنسبة للدول التي طبقت التعددية السياسية، أو الدول التي ما زالت منغلقة على النظام الأحادي. فنجد مثلا أن رئيس الدولة في النظام العراقي يتدخل في عمل السلطة التشريعية من

(1) سليمان الطحاوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية و في الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة،

خلال ما يخوله له الدستور من اختصاصات، فهو يرأس مجلس قيادة الثورة الذي تشكل عام 1968 ليكون بمثابة أعلى سلطة في الدولة، بل أكثر من هذا ما روي هذا المجلس الوظيفة التشريعية بنفسه حتى سنة 1980 عندما أنشئ أول برلمان⁽¹⁾.

و رغم تبني الجزائر لنظام التعددية منذ نهاية عشرية الثمانينات إلا أن رئيس الجمهورية ظل المهيم على السلطة التشريعية رغم إقرار الدستور لمسؤولية الوزراء أمام البرلمان. فرئيس الجمهورية بإمكانه طلب قراءة ثانية، و بإمكانه التشريع فيما بين دورات البرلمان بواسطة الأوامر و المراسيم.

و يتمتع رئيس الجمهورية في السودان بمقتضى دستورها على حق التشريع، و ذلك من خلال المبادرة بالتشريع، و إصدار المراسيم المؤقتة، و تعيين رئيس هيئة الانتخابات.

و نفس الأمر ينطبق على الأنظمة الملكية، فبالإضافة إلى المثل الأردني المقدم سابقا، هناك أمثلة كثيرة تصب في نفس التوجه. فالدستور المغربي على سبيل المثال يمنح صلاحيات واسعة للملك للتشريع المباشر و غير المباشر.

من أهم الوسائل المقننة في أغلبية الدساتير العربية في مجال التشريع صلاحيات رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين، و يقصد به عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقر من طرف السلطة التشريعية بعد رفعه إليه في فترة محددة.

⁽¹⁾ ارجع إلى علي الدين هلال، نيفين سعد، مرجع سابق، ص 13.

و الاعتراض يمكن أن يكون مطلقاً أو جزئياً، فهو مطلقاً إذا تعلق بكامل القانون، و هو جزئي إذا خص بعض موادّه فقط. فجميع الدساتير العربية نصت على هذا الحق للرئيس و اختلفت فقط في تحديد المدة المحددة قانوناً، فالجزائر و لبنان و سوريا و مصر تعطي مهلة ثلاثين يوماً، في حين أخذت دساتير أخرى بفترة خمسة عشرة يوماً و منها العراق و تونس⁽¹⁾.

يتعاضد هذا الحق أكثر عندما يتعلق بحق التشريع من خلال إصدار الأوامر أو اللوائح، و يوضح الجدول التالي. مثلاً لهذا الأمر على النظام المصري في الفترة 1965 و 1986 و هي الفترة التي توفرت لنا عنها هذه الإحصاءات بمؤشرات إحصائية رقمية⁽²⁾.

السنة	القرارات بقوانين من طرف الرئيس	القوانين التي سنّها البرلمان
1965	97 قراراً	50 قانون
1969	78 قراراً	46 قانون
1971	79 قراراً	56 قانون
1985	489 قراراً	188 قانون
1986	524 قراراً	188 قانون

يتضح من خلال هذا الجدول أن القرارات بقوانين هي أكثر من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في عهد ثلاثة رؤساء جمهورية في مصر، و في ظل دستورين هما دستور 1964 و 1971. هذا و

⁽¹⁾ قان محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بيروت: المؤسسة الجامعية

للدراستات و النشر و التوزيع، 1996، ص286.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص314.

تجدر الإشارة أنه لم يحدث في تاريخ البرلمانات العربية أن ألغي أو عدل قرار القانون أصدره رئيس الجمهورية أو الملك.

خارج سلطة رئيس الدولة أو الملك، نلاحظ أولوية الجهاز التنفيذي على التشريع في كثير من الأنظمة، فالحكومات أصبحت تحصل على ما تطلبه من البرلمانات بسهولة. فبعد قيامها بصيانة مشروعات القوانين، تقوم بتأمين الموافقة، داخل البرلمان. و تشير إحدى الدراسات إلى أن نحو 90 % من الأنشطة التشريعية في البرلمانات تبادر بها الحكومات و أن 90 % من تلك الأنشطة يتم الموافقة عليها دون تعديل، أي كما يرغب واضعوها⁽¹⁾.

ثانياً: وظيفة الرقابة: تهدف الرقابة إلى التأكيد على مسؤولية موظفي السلطة التنفيذية في إدارة الوكالات التي يرأسونها فالمسؤولية و المحاسبة تقام عند تقصير موظفي السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات التشريعية، كما أنها تهدف إلى إخضاع أو تنفيذ القواعد الداخلية للسلطة التنفيذية، ومتابعة حالة الإدارة في الانفاق العام.

يضع المفكر "جوزيف هاريس" ستة أهداف رئيسية للرقابة البرلمانية نשמها في النقاط التالية⁽²⁾:

1- تحديد ما تود السياسة التشريعية إنجازه بدقة و بفاعلية و بشكل اقتصادي، و عليه فإنه و من أجل العمل التشريعي الأفضل يجب تصحيح كل الاختلالات و النقائص في عمل الإدارة.

⁽¹⁾ أحمد فتحي سرور "الاتجاهات البرلمانية الحديثة و العلاقة بين الديمقراطية و البرلمان"، السياسة الدولية، العدد

120، القاهرة، 1999، ص250.

⁽²⁾ لمزيد من المعلومات ارجع إلى عمرو ربيع هاشم، مرجع سابق، ص9.

- 2- تحديد ماهية البرامج التشريعية التي تتجزأ باستمرار و بشكل مرغوب من البرلمان.
 - 3- التحقق من أن القوانين تنفذ بشكل يحقق المصلحة العامة، و تشجيع موظفي الإدارة على الكد و الاجتهاد.
 - 4- الكشف عن أية عيوب، و عن اية أعمال أو أفعال تعسفية.
 - 5- الكشف عن الأنظمة الداخلية للإدارة و مدى سيطرتها من خلال قيادات الإدارة و الرؤساء التنفيذيين.
 - 6- متابعة مدى قيام موظفي الإدارة بمسؤولياتهم تجاه الأموال العامة. إن دراسة آلية الرقابة في الدساتير العربية، تبين بأن الأمر عرف تحولات كبيرة من الناحية النظرية منذ بداية عشرية التسعينيات، و حتى قبلها بالنسبة لبعض الدول، إذ نرى اهتماما دستوريا بإعطاء البرلمان مجال للرقابة كوسيلة أساسية للبرلمان خاصة و أن أغلبية الدول العربية تتبنى كثير من مبادئ النظام البرلماني.
- من أهم الوسائل المقننة من طرف الدساتير العربية في مجال الرقابة الأدوات المعروفة و هي السؤال بنوعيه الشفوي و المكتوب، و الاستجواب، و المناقشة و التحقيق، و إيداء الرغبات، و إسقاط الحكومة من خلال سحب الثقة منها.
- و لأهمية هذه الأدوات ندرس كل مؤشر على حدى :

- 1- السؤال المقصود به طلب توضيح قضية معينة، و يوجه من أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة. و هذه الطريقة مستمدة من التقاليد البرلمانية الإنجليزية. إذ يلجأ النواب إلى توجيه الأسئلة دون الاستجواب، إلى درجة أن مجلس العموم البريطاني قد خصص

الثلاثة أرباع الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة التي يجيب عليها الوزراء عادة بكلمات نعم أو لا أعرف⁽¹⁾.

و السؤال ينقسم إلى نوعين :

أ- السؤال الشفوي: و يدون في جدول خاص، وفقا لتاريخ وروده. و قد تقبل الوزارة أو لا تقبل بالجواب عليه. إذ قد يكون ورادا في غير وقته المناسب، على أن السؤال الشفهي لا يفتح الباب لأكثر من محاورة بسيطة بين السائل و الوزير.

ب- السؤال المكتوب: و يشترط فيه الإيجاز و النشر بالكامل في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس. كما ينشر جواب الوزارة عليه خلال مدة زمنية لا تتعدى في العادة شهرين.

لقد أصبح السؤال سمة تميز أغلبية الدساتير العربية، و يعد الدستور المصري لسنة 1923 أول دستور نص عليه.

2- الاستجواب: يعتبر من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقتها بالوزارة، و يقصد به الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة.

و الفرق بين الاستجواب و السؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة هو أن الأخيرين يحملان معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح الأمر حول موضوع محدد بينما يكون الاستجواب مقدمة لطلب

(1) قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بيروت: المؤسسة الجامعية

الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكن رد الوزير على الاستجواب مقنعا.

لقد اختلفت الدساتير العربية في تحديد موافقة الوزارة من عدمها على الاستجواب، إذ حددت بعض الدساتير شرط موافقة الوزير و رده في فترة سبعة أيام، في حين قضت أخرى بضرورة موافقة كل الحكومة جميعها و ليس رئيس الوزراء أو الوزير⁽¹⁾.

3- الاقتراح برغبة: و هي التي يتم توجيهها للحكومة في المسائل العامة. نصت على الاقتراح برغبة بعض الدساتير العربية، و صممت عنه دساتير أخرى مثل دستور الجزائر لسنة 1989 و السودان لسنة 1985 و تونس لسنة 1962.

4- طرح موضوع الثقة بالحكومة: لقد تعددت آليات طرح موضوع الثقة بالحكومة، فقد يكون عند تقرير بيان السياسة العامة، و قد يكون عند تقديم البرنامج، و قد يكون عند رفض قانون المالية، و هي كلها مبررات لطرح موضوع الثقة.

بالعودة إلى أحكام دساتير البلدان العربية، نجد أنها قد تغيرت في موضوع طرح الثقة. فبعض الدساتير قضت بالأمر على الوزير فقط، و قضت أحكام أخرى بطرح موضوع الثقة على الحكومة بأجمعها من حيث المبدأ، مثل دستور اليمن لسنوات 1965 و 1967 و 1970 ، و سوريا لسنة 1950، و 1962 و 1973، و دستور الجزائر لسنة 1989 و 1996⁽²⁾.

(1) قادة أنور طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص 275.

(2) نشرة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، العددان 104 و 105 (أكتوبر-نوفمبر 1996)، ص ص 86-87.

و قد خص موضوع طرح الثقة بإجراءات صارمة مرتبطة بعدد النواب الذي يجب أن يتجاوز النصاب القانوني المطلوب في القوانين العادية، و هذا نتيجة حساسية و أهمية الموضوع.

إن الملاحظات التي يمكن استخلاصها من خلال دراسة آلية الرقابة تكمن في كونها أصبحت ميزة من مميزات جميع الدساتير العربية تقريبا، و لكنها في كثير من الأحيان تربط و تقيد بشروط تجعل تطبيقها في أرض الواقع صعب للغاية، خاصة آلية سحب الثقة التي نادرا ما طبقت في النظم العربية. إذ يبق الجهاز التنفيذي و على رأسه الرئيس أو الملك المهيمن الرئيسي على عمل السلطة التشريعية، و ذلك من خلال أدوات التأثير الكثيرة الممنوحة له سواء فيما يتعلق بتعيين أعضاء البرلمان أو في دعوته للانعقاد، أو في حل البرلمان الذي يعتبر من أهم الأدوات الممنوحة له، و قد استعمل هذا الحق في كثير من التجارب العربية، و الجدول التالي يوضح هذا التوجه بالأرقام الإحصائية⁽¹⁾.

البلد	سنة الحل
لبنان	1943-1939-1922
اليمن	1975
تونس	1975
مصر	1990-1987-1971-1952
الجزائر	1991-1965
السودان	1989-1969-1958
الأردن	10 مرات منذ سنة 1947.

⁽¹⁾ لمزيد من المعلومات ارجع إلى قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية، مرجع سابق، ص 337.

إذن فسلطة التأثير الرئيسية في النظم العربية هي السلطة التنفيذية ممثلة في مركز ثقلها الرئيس أو الملك،و الذي يسعى إلى إعطاء البرلمان صلاحيات ووظائف تساير التحولات العالمية و تشابه الأنظمة الغربية، و لكن هذا المنحى يبق نظريا و دستوريا فقط دون تجسيده بشكل واضح و حقيقي في أرض الواقع، و يبق الهدف الأساسي بالنسبة لهذه الأنظمة هو وجود مؤسسة تشريعية تزكي القرارات المركزية و تعطي الشرعية للأنظمة و لاستمرارها.

المبحث الثالث: الحصانات البرلمانية للمجالس التشريعية العربية.

إن الحصانة نعني تلك الضمانات التي تمنح للنائب بهدف تحقيق استقلالية عن كل المؤثرات و الضغوطات التي يمكن أن تقدر خلال العمل التشريعي.

و تتبثق هذه الحصانة في الفقه الدستوري من استقلالية النائب عن جمهور الناخبين في أداء نيابته في هذه السلطة انطلاقاً من أن النائب يمثل إرادة الشعب أو الأمة. و عليه فإن أي تقييد لإرادته هو تقييد لإرادة الشعب. و كل حماية يوفرها له الشرع لتمكينه من ممارسة عمله النيابي هي في الواقع حماية لإرادة الشعب، و على هذا الأساس تقرر الأحكام الدستورية هذه الحصانة⁽¹⁾.

إن الفكرة الرئيسية التي يركز عليها مبدأ الحصانة هي أن النائب غير مسؤول عن آرائه و أفكاره، حتى و لو كانت هذه الأفكار تشكل جريمة يعاقب عليها القانون لأن الغاية من الحصانة هي تمكين النائب من التعبير الحر عن إرادة الأمة⁽²⁾.

تعود الجذور التاريخية الأولى لمبدأ الحصانة إلى بريطانيا حين كان الملك يتحكم بالسلطة التشريعية. في هذه الفترة كان أعضاء السلطة التشريعية لا يتناولون على الملك و لكن ينتقدون سياسته و أسلوبه في إدارة الحكم دون أن ينجر عن هذا أي عقاب، ثم تطورت فكرة الحصانة تدريجياً إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن في الدول الغربية و حتى الدول العربية سواء التي يسنى الأحادية الحزبية أو التعددية السياسية.

(1) قائد محمد طربوس ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص337.

(2) نفس المرجع ، نفس الصفحة.

لقد أقرت الدساتير العربية المختلفة لأعضاء البرلمان ، ضمانات متعددة الغرض منها كفالة حرية العضو في مباشرة وظيفته، فقررت إعفائه من المسؤولية المدنية، و الجنائية عن الآراء و الأفكار التي يبديها داخل المجلس، أثناء ممارسة لعمله النيابي.

هذه الحصانات متعددة و كثيرة في الإطار العام و في الإطار الدستوري، إذ سعت أغلبية الدساتير العالمية إلى تقنينها و الأخذ بها على الأقل في الجانب النظري و الدستوري مع اختلاف في الممارسة العملية من دولة إلى أخرى، و أهم هذه الضمانات ما يلي :

- 1- عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو الهيئة النيابية أثناء انعقاد دورة هذه الهيئة.
- 2- عدم مسؤولية أعضاء الهيئة النيابية عما يبذونه من الآراء و الأفكار.
- 3- عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس و الوظائف العامة.
- 4- استقلال المجلس بوضع نظامه الداخلي.
- 5- استقلال المجلس النيابي بحماية مبانيه و الإشراف على القوة البوليسية الموضوعة تحت رئاسته و إشرافه.
- 6- عدم جواز منح الأعضاء أثناء فترة العضوية أوسمة.
- 7- عدم جواز تعاقد عضو الهيئة مع الحكومة لشراء أو بيع أو استئجار أو مقايضة شئ من أموالها.
- 8- عدم جواز تعيين عضو الهيئة، في إدارة شركة عمومية خلال فترة العضوية.
- 9- استقلال المجلس بفحص الطعون المقدمة في انتخابات أعضائه.

10- قيام المجلس باتهام الوزراء عما يقع منهم من الجرائم⁽¹⁾.

إن المتصفح لكل هذه العناصر يلاحظ بأنها غير مطبقة برمتها في أغلبية الأنظمة العربية، فالنقاط الستة الأخيرة تكاد تكون منعدمة في الدساتير العربية المختلفة. و هذا بالنظر إلى طبيعة و خصوصيات هذه الأنظمة رغم التحولات الإيجابية في المجال السياسي في عشرية التسعينيات، و هذه العشرية.

لقد ركزت أغلبية الدساتير العربية على حصاتين بارزتين مركزتين هما الحصانة السياسية و الحصانة الجنائية.

فالحصانة السياسية ينطلق مبدأ سموها من الأحكام الدستورية بدرجة أساسية، ثم من أحكام اللوائح و الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية و أهم ضمان في هذا الاتجاه هو عدم المسؤولية عن الآراء و الأفكار، و يعرف هذا المبدأ بأنه امتياز دستوري يمنح لعضو البرلمان كي يباشر وظيفته على أكمل وجه، و أنه متعلق بالنظام العام، فلا يجوز التنازل عنه، إذ يعد ضمانة موضوعية، و ليس حقا شخصيا. فهو يوجد مركزا قانونيا للعضو يتمتع به طوال مدة العضوية و بعد انتهائها، فلا يجوز مساءلته عن أمور أباها وقت أن كان عضوا في المجلس النيابي.

و يختلف مفهوم عدم المسؤولية عن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية ذلك أن عدم المسؤولية يرفع عن الفعل صفة التجريم، و بالتالي لا يخضع لأي نص قانوني، فلا محل للعقاب بشأنه، و ذلك على خلاف الشأن بالنسبة للحصانة الإجرائية التي تعد بمثابة عقبة إجرائية، تزول إما

(1) فرانسوا شاتليه- أوليفيه دوهاميل و آخرون ، معجم المؤلفات السياسية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، القاهرة:

المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1997، ص250.

بضبط العضو في حالة تلبس بالفعل أو حالة الحصول على إذن من البرلمان⁽¹⁾.

و يعد مبدأ عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبذره من أفكار و آراء أثناء مباشرة مهامهم ووظائفهم ضمانة دستورية هامة، حرصت سائر الدساتير الحديثة على النص عليها، كضمانة لأعضاء البرلمان في مباشرة وظائفهم، دون الخشية من المسؤولية المدنية أو الجنائية عن هذه الأفكار و الآراء، مما يحول بينهم و بين القيام بهذه الوظيفة على أكمل وجه⁽²⁾.

ذلك أن المبرر الذي وجد هذا المبدأ من اجله هو تمكين العضو من التعبير عن إرادة الشعب الذي اختاره، ليمثله في البرلمان، و أن يدافع عن حقوقه و يقترح الأفكار التي من شأنها تحقيق مصالحه، دون أن يخشى أية مسؤولية، سواء مدنية أم جنائية أثناء قيامه بذلك، كما وجد هذا المبدأ بهدف بث الثقة في نفس العضو، حتى يستطيع أن يواجه الحكومة بأخطائها، و يبلغ مظالم الأفراد إلى المسؤولين في الدولة و يعرضها أمام البرلمان، و يطالب بمحاسبة المسؤول عنها، و من ثم فلو ترك هذا العضو لكي يحاسب عن كل رأي أو فكر يصدر منه، لآثر السلامة خوفا على وضعه و مستقبله، و لآثر السكوت على كشف عيوب الحكومة و أخطائها. و عليه فإن امتياز عدم المسؤولية ليس امتيازاً مقررًا لشخص العضو، و إنما هو ضمانة دستورية مقررة للوظيفة البرلمانية، باعتبار

⁽¹⁾ اسماعيل عبد الرحمان اسماعيل الحلفي، ضمانات عضو البرلمان دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق،

1999، ص70.

⁽²⁾ Pierre Eugense, Traité de droit politique, Paris :PUF, 1990, pp260-262.

البرلمان ممثلاً للأمة، تحقيقاً لمصلحة المجتمع و دعماً لمسيرة الديمقراطية النيابية⁽¹⁾.

الخلاصة الأساسية أن مبدأ عدم المسؤولية هو امتياز دستوري يمنح لعضو البرلمان كضمانة له على مباشرة عضويته على أكمل وجه، و أنه متعلق بالنظام العام، فلا يجوز التنازل عنه، كما أن مبدأ عدم المسؤولية مقصور على الآراء و الأفكار، و لا يمتد إلى الأفعال المادية. يضاف إلى هذا فإن هذا المبدأ يختلف عن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، فالأول يرفع عن الفعل صفة التجريم، فلا يخضع لنص قانوني، أما الثانية، فهي بمثابة عقبة إجرائية تزول إما بضبط العضو في حالة تلبس، أو من خلال الحصول على إذن من البرلمان أو زوال العضوية.

لقد نصت كثير من الدساتير العربية على الحصانة السياسية المتمثلة في مبدأ المسؤولية عن الأفكار و الآراء، ففي جمهورية مصر لم يكن المشرع المصري يعرف ضمانة عدم المسؤولية إلا عام 1982، إذ نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في 07 فيفري 1882 على ضمانة عدم مسؤولية النواب عن آرائهم و أفكارهم، و أنها تشمل جميع أعضاء المجلس، فقد نصت المادة الثالثة منها على أن "النواب مطلقوا الحرية في إجراء وظائفهم، و ليسوا مرتبطين بأوامر أو تعليمات تصدر لهم، تذل باستقلال آرائهم، و لا بوعد أو وعيد يحصل إليهم"⁽²⁾. و قد جاءت دساتير جمهورية مصر الموالية كلها ناصة على هذا المبدأ عدا دستور 1958، كما نصت عليها الدساتير العراقية و السودانية و الجزائرية و اللبنانية،

(1) اسماعيل عبد الرحمان اسماعيل الخلفي، مرجع سابق، ص72.

(2) نفس المرجع، ص84.

فالمادة 39 من الدستور اللبناني تنص على عدم جواز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب آرائه و أفكاره. إلا أنه رغم النصوص الدستورية الكثيرة التي تعني هذا المبدأ، إلا أن الممارسة الميدانية تظهر بأن هناك قيود في كثير من الأنظمة العربية مباشرة و غير مباشرة.

و مثالنا على ذلك أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة في 16 أكتوبر 1979، قد أوردت قيود على هذا المبدأ تصل إلى درجة المصادرة لهذه الضمانة. فقد قررت اللائحة توقيع جزاءات على العضو الذي يأتي أفعالا أو يبدي آراء تصل إلى درجة إسقاط العضوية عنه، في حين أنها تدخل في دائرة مبدأ عدم المسؤولية. و يمكن إجمال هذه القيود في النقاط التالية⁽¹⁾ :

- 1- إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته.
- 2- إهانة المجلس أو أحد أجهزته البرلمانية أو التأثير على حرية إبداء الرأي.
- 3- استخدام العنف داخل حرم المجلس، ضد رئيس المجلس أو رئيس الحكومة أو أحد أعضائها أو أحد أعضاء المجلس.
- 4- تهديد رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء لحمله لأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في اختصاصه.

(1) لمزيد من المعلومات ارجع إلى مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري و رقابة دستورية القوانين، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1984، ص 340.

5- استخدام العنف لتعطيل مناقشات و أعمال المجلس أو لجانه أو للتأثير في حرية إبداء الرأي.

من خلال متابعة هذه القيود يلاحظ بأن هناك مصادرة للضمانات الدستورية المدروسة سابقا، إذ أن الجزاءات التأديبية للعضو تصل إلى درجة الطرد من المجلس، و هذا يعني إفراغ هذه الضمانة من محتواها. فاستعمال عبارة إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بالهبة، أو إهانة المجلس أو أحد أجهزته البرلمانية، أو التأثير على حرية إبداء الرأي تؤدي إلى التساؤل عن المقصود بالإهانة؟ هل الاعتراض على سلوكات سلبية للجهاز التنفيذي يعتبر إهانة أو مساس بهيبته.

إن الممارسة الفعلية أثبتت بأن هذه القيود تعتبر حواجز حقيقية للحد من حرية التعبير، ذلك أن التجربة البرلمانية العربية تظهر لنا تطبيق هذه القيود. فمجلس الشعب المصري على سبيل المثال قام فعلا بإسقاط العضوية عن أحد أعضائه هو النائب عاشور محمد نصر في جلسة 27 مارس 1978، و ذلك بسبب قيام هذا الأخير بتوجيه عبارات اعتبرها المجلس تحمل إهانة له و لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

كما قام نفس المجلس بتوقيع عقوبة الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة عشر جلسات على العضو و النائب علوي حافظ بسبب قيامه بتوجيه عبارات اعتبرها المجلس إهانة له و للحكومة و تؤثر على حرية الرأي في المجلس.

(1) فتحي فكري "إسقاط العضوية النيابية بسبب التعبير عن الرأي في البرلمان، دراسة حالة تطبيقية في الدستور المصري" مجلة الشريعة و القانون، جامعة الإمارات العربية، العدد الخامس، ماي-أفريل 1991، ص ص 549-551.

و تفاصيل القضية أنه أثناء مناقشة مشروع القانون الخاص بتنظيم
تملك غير المصريين للعقارات المبنية و الأراضي الفضاء، وعندما
أعطيت الكلمة للعضو حافظ علوي اعترض بشدة على ما جاء في المادة
الثامنة من المشروع المقدم، حيث جاء على لسانه العبارات التالية: "كل
الأدلة و المستندات معي، و سأفضحكم، أنتم بتعلموا تشريع للفساد و من
مصلحة مصر" "خافوا ربنا... اللصوص يحكموا مصر... حكومة
لصوص..."⁽¹⁾.

إن هذه القيود هي الأدوات التي تستعمل في الأنظمة السياسية
العربية للتأثير على السلطة التشريعية بهدف جعلها دائما في موقف التابع
للسلطة التنفيذية و المتأثر بها و بتوجهاتها و سياستها، و هذا خلافا
للبرلمانات الغربية التي لا نجد في الغالب لوائحها تتضمن مثل هذه
القيود، فقد واجهت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية إهانة رئيس
الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المؤسسات
المنصوص عليها في الدستور بتدابير لا تتجاوز اللوم أو الإخراج من
الجلسة، فبهذه السلوك تساهم هذه المؤسسات في تفعيل الحياة السياسية، و
جعل قنوات التواصل ممتدة في سياق تعددي و ديمقراطي واضح المعالم
و في نسق متفتح يتعامل بمرونة مع مختلف التغيرات.

النوع الثاني المحوري للحصانة هو الحصانة الجنائية أو الحصانة
ضد الإجراءات الجنائية، و يقصد بها عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي
قبل عضو البرلمان، كالقبض أو التفتيش أو الاتهام أو المحاكمة إلا بعد
الرجوع إلى المجلس التابع له العضو. فقد وجدت الحصانة ضد

(1) اسماعيل عبد الرحمان اسماعيل الخلفي ، مرجع سابق، ص122.

الإجراءات الجنائية ضماناً لحماية العضوية البرلمانية، بعدم جواز إبعاد الشخص الذي يمثلها عن المجلس التابع له، فهي ضمانة وظيفية و ليس شخصية، الهدف منها حماية العضو من الإجراءات الكيدية التي يمكن أن تتخذ ضده من جانب السلطة التنفيذية.

إذن فإن هذه الحصانة تسعى إلى الوقوف في وجه السلطة التنفيذية صاحبة الحق بتحريك دعوى الحق العام و صاحبة السلطان على النيابة العامة بواسطة وزارة العدل لكي لا تأخذ من تصرفات النائب ذريعة للتأثير عليه و الحد من حرّيته⁽¹⁾. و على هذا الأساس فإنه لا يمكن أن يتخذ أي إجراء قضائي ضد أعضاء السلطة التشريعية دون ترخيص من السلطة التشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

لقد تفاوتت أحكام دساتير كثير من الدول العربية في بعض تفاصيل الإجراءات التي تتخذ بشأن حصانة النائب الجنائية، حيث قررت أحكام طائفة من الدساتير أنه لا يجوز أثناء انعقاد السلطة التشريعية في غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ ضد أي عضو من أعضائه أية إجراءات جنائية إلا بإذن المجلس و في حالة اتخاذ أي من هذه الإجراءات في غيبة المجلس يجب إخطاره فيها في كل من دستور مصر لعام 1956 في المادة 107 و دستور 1958 و 70 و الدساتير الأخرى و دستور اليمن في المادة 83 و الدستور العراقي لسنة 1970 في المادة 49 و اللبناني في المادة 40 و دساتير سوريا لأعوام 1930 و 1950 و 1953 و 1962⁽²⁾.

(1) قائد طربوش ، مرجع سابق، ص342.

(2) نفس المرجع ، نفس الصفحة.

و بالمقابل نصت أحكام طائفة أخرى من الدساتير على أن الحصانة النيابية تكون أثناء انعقاد أدوار المجلس و خارج الأدوار و الأمثلة على هذا كثيرة بدءا بالدستور التونسي مرورا بالدساتير الجزائرية الأربعة^(*) و السوداني و السوري و غيرهم كثير.

و لوقوع رفع الحصانة هناك عدة إجراءات يجب أن تتحقق أولها أن يتم تقديم طلب من ذي الشأن، و في العادة يكون من مؤسسة قضائية، مصحوبا بالمستندات التي تؤيده، و يقتصر دور المجلس على بحث مدى توافر الجدية في الطلب، و البعد عن الكيد السياسي للعضو من عدمه، فإذا توافر هذان الشرطان كان لزاما على المجلس أن يصدر قراره بالموافقة على اتخاذ الإجراءات الجنائية قبل العضو.

و تزول الحصانة عن عضو المجلس، إما بالإذن من المجلس، أو من خلال ضبط العضو متلبسا بالجريمة، أو انتهاء مدة المجلس أو حله أو استقالة العضو من المجلس أو إسقاط العضوية عنه و اصطلاح الإجراءات الجنائية جاء عاما، فهو يشمل كافة الإجراءات الجنائية كما هي معروفة في قانون الإجراءات الجنائية، كالإعلان و الاستجواب، و الأمر بالضبط و الإحضار، و الأمر بالتفتيش أو الإبعاد إلى جهة معينة أو الحبس الاحتياطي⁽¹⁾.

و للحصانة مجموعة من المبررات أهمها :

^(*) عرفت الجزائر أربعة دساتير هي : دستور 1963 و 1976 ، و 1989، و 1996 . و رغم اختلاف الدستوريين الأخيرين عن الدستوريين الأولين من حيث تبني التعددية السياسية و اقتصاد السوق إلا أن النظام السياسي الجزائري تبني مبدأ الحصانة الجنائية و السياسية في كل هذه الدساتير.

⁽¹⁾ محمود نجيب: شرح قانون الإجراءات الجنائية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1996، ص 150.

1- حماية أعضاء البرلمان من الكيد السياسي أي بهدف منع السلطة التنفيذية اختلاق جرائم معينة و نسبها إلى أعضاء البرلمان، كمبرر له للقبض عليهم و لإبعادهم عن جلسات البرلمان.

2- تمثيل جميع الدوائر في البرلمان، و هذا يعني ضمنا ألا تستمد القوانين من مجلس غير كامل، أو أن تكون دائرة من الدوائر غير ممثلة كليا أو جزئيا في البرلمان.

3- حماية النظام النيابي في الدولة و هذا باعتبارها ضمانا لصلاحيته، فهي ضمانة مقررة لأعضاء البرلمان بصفتهم ممثلين لإرادة الأمة⁽¹⁾. فالقبض على العضو قد يحول بينه و بين المشاركة في إحدى جلسات المجلس الهامة، كما لا يستبعد أن يكون هذا الإجراء بالذات قد اتخذ ضد العضو لإبعاده عن جلسة معينة تبغي الحكومة عدم تواجده فيها.

و لهذا جاءت بعض الدساتير و بعض اللوائح الداخلية للبرلمانات مشددة على هذا الأمر، فقد أشار النظام الداخلي للبرلمان المصري سنة 1971 أنه لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب، إلا بإذن مسبق من المجلس و في غير دور انعقاد المجلس، يتعين أخذ إذن رئيس المجلس، و يخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء.

إن تشديد إجراءات رفع الحصانة هدفه إعطاء أكثر ثقة لعضو البرلمان بشكل يجعله يمارس مهامه التشريعية دون خشية الكيدية. فرفع

(1) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان و سائر البلدان العربية، بيروت: دار العلم للملايين، بدون سنة طبع،

الحصانة لا يتم إلا من خلال طلب يوجه إلى رئيس المجلس البرلماني الذي يحيله بدوره إلى لجنة الشؤون الدستورية و التشريعية في لائحة مجلس الشعب المصري، و إلى اللجنة الدستورية في لائحة المجلس اليمني، و المجلس السوداني، و إلى النظام الداخلي في البرلماني اللبناني، و إلى لجنة مختصة تضم عشرة أعضاء في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

و تقوم بعد ذلك اللجنة المختصة بدراسة الملف المحال إليها على أن هناك إشكال يتمثل في عدم تحديد المدة التي تقوم فيها اللجنة المختصة بالعمل عدا النظام التونسي الذي ألزم اللجنة بتقديم تقريرها إلى المجلس خلال خمسة عشرة يوماً⁽¹⁾.

و يقوم النائب المطلوب رفع الحصانة ضده بنفسه أو بواسطة أحد زملائه الإدلاء برأيه أمام هذه اللجنة، ثم ترفع اللجنة تقريرها لرئيس المجلس. و يتم بعد ذلك إدراج الموضوع في جدول أعمال المجلس بناء على طلب تلك الجهة ثم تجري المناقشة و تنحصر مهمة المجلس في مناقشة الوقائع و التحري عن جدية الملاحقة و تقدير ما إذا كانت دوفعها سياسية. فهو في مهمته هذه لا يبحث هل التهمة صحيحة أم لا، و إنما التأكد من وجود دافع الانتقام و الكيد من عدمه.

و في آخر مراحل رفع الحصانة يكون التصويت في المجلس على القرار. و هنا نلاحظ اختلاف في الدساتير العربية في العدد المطلوب لرفعها، إذ قررت طائفة من الدساتير أن يتم التصويت على رفع الحصانة بأغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية كما هي عليه الحال في النظام

⁽¹⁾ قان محمد طربوش، مرجع سابق، ص346.

الداخلي لمجلس النواب اللبناني في المادة 112 و الدستور اليمني و
السوداني لسنة 1973.

و بالمقابل قررت طائفة أخرى من الدساتير رفع الحصانة عن
عضو السلطة التشريعية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس كما هو عليه
الحال في دستور الجزائر لسنة 189 و 1996.

خلاصة القول، فإن الدساتير العربية عامة اهتمت بمبدأ الحصانة
بكل أبعاده و حاولت إظهار توجه أنظمتها نحو الحقوق و الحريات و
الممارسة الديمقراطية، و قننت هذه الضمانات و الامتيازات في دساتيرها
خاصة في الدول التي تبنت التعددية السياسية. و لكن الممارسة الميدانية
تظهر بأن هناك قيود كثيرة تفرض حتى لا يتم تطبيق هذه الحصانات
بشكل يجعل للبرلمان تأثير على بقية المؤسسات الأخرى انطلاقاً من كونه
الجهاز المشرع للدولة و لأنساقها المختلفة. و هذا يعود إلى هيمنة السلطة
التنفيذية على بقية السلطات الأخرى، فهي مركز الثقل في الأنظمة
السياسية العربية، و هذا يخول لها جميع الحصانات التي لا تضاهيها أي
حصانات أخرى حتى و لو كانت الحصانات البرلمانية.

إن أهم الاستنتاجات التي يمكن الخروج بها من خلال هذا الفصل
أن هناك اهتمام من الناحية الدستورية بالسلطة التشريعية. فأغلبية الأنظمة
العربية خاصة مع بداية مرحلة التحولات حاولت إعطاء مكانة متميزة
للبرلمانات، و ذلك من خلال تقنين كثير من النصوص التي تصب في
هذا الإطار من صلاحيات تشريعية و مالية و رقابية ، و حصانات
برلمانية كثيرة. إلا أنه رغم هذا التميز في الطرح النظري، إلا أن
الممارسة كثير ما حملت تناقضات فعلية تظهر بأن هناك قيود و خطوط

لا يجب أن تتجاوزها السلطة التشريعية ، و بصفة أخص في علاقتها
بالسلطة التنفيذية، و هذا ما سنحاول توضيحه من خلال الدراسة الميدانية
لكثير من التجارب العربية.

الفصل الرابع دور السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الملكي

المبحث الأول: السلطة التشريعية في المغرب.

المبحث الثاني: السلطة التشريعية في المملكة

الأردنية.

المبحث الثالث : تجربة الكويت.

الفصل الرابع: دور السلطة التشريعية في الدول العربية ذات

النظام الملكي

إن دراسة التجارب الميدانية للمجالس التشريعية العربية مسألة مهمة على أكثر من مستوى، إذ تمكننا من وصف و تحليل ميكانزمات العمل و إظهار التحولات الإيجابية إن وجدت، و بالتالي تقييم أدائها على أرض الواقع. كما يمكننا أيضا من متابعة مدى مطابقة الأطر النظرية و المرجعيات المعتمدة سابقا مع الواقع المعيش للمؤسسات التشريعية في العالم العربي.

انطلاقا من هذا فإن الباحث يسعى إلى التركيز على بعض النماذج من الأنظمة المختلفة، مع تبني مؤشر أساسي هو اختيار الأنظمة الأكثر تفتحا على العمل السياسي و الحريات، لأن هذه التجارب عرفت تحولات كبيرة و عليه سوف يتم تأكيد أو نفي وجود ثقل برلماني و مؤسسات تشريعية فاعلة في الأنظمة العربية من خلال دراسة البعض منها ذات التوجه الملكي. و هي المملكة المغربية و الأردنية و دولة الكويت، و هي نماذج تتمتع بهامش من الحرية و الممارسة الديمقراطية. فهل يملك البرلمان في هذه التجارب مكانة و صلاحيات متميزة تجعله يشكل مركز الثقل في النظام السياسي ؟ هذا ما سنحاول توضيحه في هذا الفصل.

المبحث الأول: السلطة التشريعية في المغرب.

إن الدارس لتجربة المغرب التشريعية يلاحظ بأنها تختلف اختلافا كبيرا من الناحية التاريخية على التجارب العربية الأخرى، فهي من جهة تعد سابقة تاريخيا عن غالبية التجارب الأخرى، إذ بدأت مع إعلان الاستقلال و انتخاب أول مجلس تشريعي في 18 نوفمبر 1963، و من جهة ثانية لأنها تقريبا التجربة التشريعية العربية الوحيدة التي جرت في كافة حلقاتها بنظام التعدد الحزبي ، حيث حظرت الدساتير المغربية الأربعة المتعاقبة نظام الحزب الواحد، و هذا لا يعني بأن السلطة التشريعية لها صلاحيات و مهام أكثر و أكبر من التجارب العربية الأخرى.

و لمعرفة كيفية تطور و أداء السلطة التشريعية و علاقتها بالسلطة التنفيذية، لا بد من توضيح ملامح النظام السياسي المغربي و خصوصياته المتعددة و التي يمكن جمع أهمها فيما يلي :

1-يعتبر الملك الشخصية المحورية التي يركز عليها النظام، فالدستور يخوله أغلبية السلطات مثل التصديق على المعاهدات، و الأمر بتنفيذ القانون، و تسمية و إقالة أعضاء الحكومة و كبار الموظفين، و القيادة العليا للجيش، و إجراء الاستفتاء و رئاسة مجلس الوزراء، و بعض المؤسسات الدستورية، و حل مجلس النواب و ممارسة حق العفو⁽¹⁾.

يمثل الملك في النظام السياسي المغربي و يجسد الزعامة الروحية و الدينية معا⁽²⁾، في مجتمع تقليدي يعتبر الريف الركيزة الأساسية له، و

⁽¹⁾ إدريس عبده المراكشي، الممارسة الديمقراطية في المغرب من خلال النص التعاقدية أو الدستوري، القاهرة: دار المستقبل العربي، 1987، ص56.

⁽²⁾ Reny Leveau. Islam et politique. Paris, CNRS, 1981, P273.

هذا لكون النظام المغربي نظاما تقليديا رعويا، يجمع بين التقليدية و الحدائة(1).

و قد ذهب الباحث الأمريكي و اتربوري Waterbury إلى التأكيد على هذا، فحسب الباحث دائما فإن النمط التقليدي يمكن أن يوجد في ثلاثة أنواع هي النمط الأبوي، النمط الرعوي و النمط الإقطاعي، و هو في تحليله يصنف النظام المغربي ضمن النمط الرعوي(2). و هذا انطلاقا من أن مميزات الرعوية تنطبق عليه و هي :

أ- استخدام قاعدة الولاء و ليس الكفاءة في تقريب الأنصار و المخلصين.

ب- الطابع الشخصي للسلطة.

ج- العداء للمؤسسات، حيث تظل السلطة بذلك غير مقيدة.

د- تحكم السلطة السياسية في الصراعات و المنافسات داخل المجتمع عن طريق توازنات هشة و متغيرة الطابع.

هـ- ميل السلطة الرعوية إلى إظهار روح العسكرية.

و- هيمنة الدين الرسمي للدولة.

هذه هي مجموعة المميزات التي تبنى على أساسها الباحث الأمريكي تصنيفه للنظام الملكي المغربي، وهي عند التحليل مسابرة فعلا لواقع النظام السياسي المغربي، الذي يعتبر الملك فيه مركز الثقل، فقد تم الإعلان في سنة 1977 عن عدم وجود أي تناقض بين النظام الملكي

(1) خالد السرحاني ، المؤسسة التشريعية في المغرب، القاهرة: مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1997، ص107.

(2) جون و اتر بوري ، الملكية و النخبة السياسية في المغرب، ترجمة ماجد نعيمة ، بيروت: دار الوحدة للطباعة، بدون سنة طبع، ص ص 82-83.

القائم على الشرعية التقليدية و بين التعدد الحزبي. و هذا مؤشر لتوضيح كيفية معالجة المؤسسة الملكية لمشكلة الشرعية و العمل السياسي. في هذا المجال يرى المفكر هانتغتون Huntington أن الأنظمة الملكية عادة ما تواجه هذه المشكلة و على الملك أن يختار بين ثلاثة استراتيجيات أساسية هي⁽¹⁾:

1- إما محاولة الحد من دور السلطة الملكية و الاتجاه إلى نظام ملكي دستوري حديث تكون فيه السلطة لكل من الشعب و الأحزاب و البرلمان.

2- و إما الاتجاه إلى إدماج كل من السلطة الملكية و السلطة الشعبية داخل النظام السياسي.

3- أو الاحتفاظ بالنظام الملكي كأهم مصدر للسلطة في النظام السياسي و محاولة الحد من آثار ازدياد الوعي السياسي لدى مختلف القوى السياسية.

لقد استبعد النظام السياسي المغربي الاستراتيجية الأولى لاستحالة تطبيقها في المغرب، و تم اللجوء إلى الاستراتيجية الثانية في السنوات الأولى للاستغلال. إلا أن صعوبة التوفيق بين السلطة الملكية التقليدية، و السلطة الحديثة أدت إلى فشلها. و عليه لجأ الملك إلى تطبيق الاستراتيجية الثالثة و احتفظ لنفسه بحق السيطرة على الأدوات الإكراهية، إلا أنه ما لبث أن تعرض لأزمات عنيفة نتيجة انفراده باتخاذ القرارات السياسية.

لقد فضل الملك القيام بدور الحكم السياسي بدلا من أن يكون زعيما سياسيا. و سعى من خلال دور الحكم السياسي بين مختلف التنظيمات

⁽¹⁾ S.Huntington, Political order in changing societies, New haven com: Yole university press, 1968, p177.

السياسية أن يجعل النظام الملكي رمزا للحياد بين القطاعات السياسية و الاجتماعية المتعارضة التي يتكون منها المجتمع المغربي، و هذا بهدف أن يبق دائما رمزا لوحدة الدولة، و حتى لا يشكك في شرعيته التقليدية. انطلاقا من هذا فإن شخص الملك يبق وفقا لهذا النمط مقدسا و يبق متحكما في اللعبة السياسية من خلال تركيز كافة السلطات في يده، كما تتم معاقبة من يناقش شرعية هذه الاختصاصات أو يوجه الانتقاد أو يتهم على شخص الملك، بعقوبات فورية⁽¹⁾، و هذا نتيجة لوضع الملك الديني و السياسي السالف الذكر.

4- الميزة الثانية للنظام المغربي أنه يسمح بالتعددية، حيث يحظر الدستور المغربي نظام الحزب الواحد، إلا أن هذه التعددية مقيدة. و قد كان للملك دور في هذا من خلال استراتيجية واضحة لمواجهة مختلف التنظيمات السياسية و ذلك من خلال عدد من الخطوات نلخصها فيما يلي⁽²⁾:

- أ- ضمان استمرارية نوع من التوازن، فلا تتفوق إحداها و ذلك لضمان عدم وجود أي تهديد محتمل للسلطة.
- ب- الحرص على عدم الاختفاء الكامل لأحد هذه التنظيمات السياسية.
- ج- إثارة الفرقة و الانقسام بحيث يضمن مناخا من الفراغ السياسي.
- د- لجوء القصر إلى تكوين ما يسمى بأحزاب المناسبات، و الأحزاب الموسمية التي تظهر إلى حيز الوجود قبل الانتخابات و يتولى القصر دعمها، بحيث ترجح كفته.

(1) محمد شقير ، القرار السياسي في المغرب، الدار البيضاء: دار الألفية، 1992، ص ص 10-38.

(2) Guy Hernet, Aux frontières de la démocratie, Paris : PUF, 1983 , P95.

لقد أدت هذه الاستراتيجية إلى إضعاف القوى السياسية في المغرب بصفة عامة و المعارضة بصفة خاصة، حيث قبلت الأحزاب السياسية على سبيل المثال المشاركة في الحياة السياسية رغم قناعتها بصعوبة التأثير على التوازنات الأساسية إلى جانب قبولها للخيارات التي يطرحها النظام⁽¹⁾. إلا أنها رغم هذا كانت لها مواقف هدفت من خلالها إلى التعبير عن رفضها لآليات تسيير النظام، و رغبتها في الإصلاح السياسي، و هذا من طرف أحزاب المعارضة على الخصوص، كان أهمها ميثاق 17 ماي 1992 المقدم من طرف خمسة أحزاب معارضة^(*) شكلت كتلة أسمتها الكتلة الديمقراطية. حمل هذا الميثاق الدعوة إلى إصلاح دستوري عميق يضمن ترسيخ دولة المؤسسات، و يمكن إبراز أهم المطالب في النقاط التالية⁽²⁾:

- 1- تغيير الدستور، بما يضمن ترسيخ سلطة المؤسسات و تعزيز دولة الحق و القانون.
- 2- تفعيل دور مجلس النواب و ذلك من خلال إقرار حقه في تشكيل لجان الرقابة، و حقه في استجواب رئيس الوزراء (الوزير الأول) و تخفيض النصاب القانوني لإيداع ملتمس الرقابة يجعله مقتصرًا على عشر الأعضاء و ليس ربع الأعضاء كم ورد في دستور

(1) عفيف البيوي " الوعي القومي و الأحزاب السياسية في المغرب العربي " المستقبل العربي، عدد 73، 1981، ص 209.

(*) هذه الأحزاب هي الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب الاستقلال، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، التقدم و الاشتراكية، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية.

(2) لمزيد من التوضيح انظر أحمد ثابت ، "التحول الديمقراطي في المغرب" في المؤسسة التشريعية في العالم العربي، سلسلة كتب مركز البحوث و الدراسات السياسية، القاهرة، 1997، ص 25.

1972، توسيع مجال التشريع بإضافة مواد أخرى إلى تلك التي يختص بها القانون مثل العفو، عرض جميع مشروعات المعاهدات على مجلس النواب للمصادقة عليها، و إصدار الأمر بتنفيذ القانون خلال ثلاثين يوما من تصويت مجلس النواب عليه.

و في مجال تكوين المجلس دعت الوثيقة إلى ضرورة انتخاب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر بمعنى إلغاء انتخاب ثلثي الأعضاء بصفة غير مباشرة من أعضاء المجالس الجماعية و الفرق المهنية و ممثلي العمال. و تخفيض مدة البرلمان إلى خمس سنوات. أما فيما يتعلق بالجهاز التنفيذي (الحكومة)، فقد طالبت المذكرة بضرورة تأكيد مسؤوليتها أمام مجلس النواب، و هذا يربط تقديم الوزير الأول المعين من قبل الملك للبرنامج الحكومي أمام المجلس بالتصويت عليه و حصوله على الأغلبية.

رغم هذه المبادرة، و هذه المطالب المتعددة للمعارضة إلا أن إرادة القصر الملكي رأت غير هذا، إذ رد مستشار الملك في تلك الفترة السيد أحمد رضا جديرة بأن الملك قد أعد دستورا جديدا، و أن هذه التعديلات الواردة في المذكرة تتفق في كثير من النقاط مع المقترحات التي رفعتها أحزاب الكتلة⁽¹⁾. و قد جاء هذا الموقف الملكي نتيجة لرغبته في عدم تقديم أي تنازلات تحت ضغط التهديد، و تفضيله أن تكون إنجازاته في صورة "من أو عطاء أو منحة" و هذا بهدف تأكيد قوته.

3- الميزة الثالثة للنظام المغربي، أن اختيار النخبة يتم على أساس الولاء للحاكم سواء أكانت النخبة تقليدية أو حديثة، حيث يلاحظ أنه

(1) نفس المرجع ، ص 26.

منذ سنة 1977 ارتفعت نسبة الفنيين و التكنوقراط داخل النخبة السياسية المغربية في إطار هيمنة النخبة الحضرية أو بورجوازية المدن برغم تشكيل الريف لحوالي 75 % من إجمالي عدد السكان في المغرب. و قد أدى هذا الوضع إلى ظهور نوع من الصراع الطبقي نتيجة اتساع الفجوة بين الطبقات العليا و الطبقات الدنيا، بعد أن احتكرت النخبة الارستقراطية الحضرية كلا من السلطة السياسية و الاقتصادية دون الطبقات الأخرى⁽¹⁾.

4- الميزة الرابعة تتمثل في كثرة لجوء المؤسسة الملكية إلى الاستفتاء دون الرجوع إلى الأحزاب⁽²⁾.

يضاف إلى هذا وجود نظامين لقواعد اللعبة السياسية أولهما قواعد شكلية تقوم على ركيزتين أساسيتين هما قدسية الملكية و الإسلام حيث ينص الدستور أن شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمة. أما الخاصة الثانية فهي البرلمانية المعقلنة التي تتميز بإعطاء بعض الصلاحيات للسلطة التشريعية⁽³⁾.

أما النظام الثاني من قواعد اللعبة السياسية، فيمثل القواعد الحقيقية و هي ستة متكاملة⁽⁴⁾:

(1) هدى متكيس، التطور الديمقراطي في المغرب و آفاق التسعينيات ، القاهرة: مركز الدراسات السياسية، 1999، ص70.

(2) بنية الأصفهاني " المغرب بعد أحداث 20 يونيو " السياسة الدولية، عدد 66، 1981، ص129.

(3) محمد معتصم، الحياة السياسية المغربية (1962-1991) الدار البيضاء: مؤسسة إيزيس للنشر، ط1، 1992، ص ص 113-128.

(4) نفس المرجع ، ص ص 118-128..

- أ- القبول بالمجال الملكي الخاص، و أساسه إمارة المؤمنين التي تجعل الملك منبع كل السلطات و الاختصاصات.
- ب- دمج المعارضة في المؤسسات، و ذلك بشرط قبولها لقواعد اللعبة كما حددها الملك.
- ج- عدم قبول وسطاء بين الملك و الشعب.
- د- الحرص على تمثيل المناطق و زعماء الأحزاب و الطوائف و العائلات الكبرى حيث تبين دراسة التجارب الانتخابية المغربية أن أغلب الأحزاب تحرص على هذا الأمر في الترشيحات الخاصة بأعضائها.
- ه- عدم تمكين أي حزب من التجدر التام في منطقة معينة، حيث تظهر الدراسات المقارنة للانتخابات المغربية على الدوام تغير الجغرافية الانتخابية للأحزاب الكبرى، و هذا الأمر تم تغييره رسميا بعدم وقوع قلاع انتخابية محصنة، و بأن الوراثة ليست خدمة أوتوماتيكية أو مضمونة في مجال السياسة.
- و- القبول باللعبة السياسية و بالتحديد في شقها القديم القائم على التفاوض بين القيادات و الحكم حول وسائل دعم مبادرات الملك لا حول الاختيارات.
- من خلال هذه التغيرات العامة للنظام السياسي المغربي يمكن القول بأن حجر الزاوية يمثله الملك، و في المقابل فإن للبرلمان صلاحيات و دور ظهر من خلال الدساتير المغربية المختلفة و بالتحديد من خلال دستور 4 سبتمبر 1992 الذي أدخل تعديلات كبيرة من الناحية النظرية أهمها التأكيد على حقوق الإنسان، و على العلاقة بين الحكومة و البرلمان

و التي نجدها مجسدة و مفصلة في المادة 59 التي تنص على مسؤولية الحكومة أمام الملك و أمام مجلس النواب. بالإضافة إلى عدم جواز حل البرلمان عن إعلان حالة الطوارئ، بعدما كان الإجراء آليا في السابق. كما أدخل نفس الدستور تعديلات جزئية على آليات مراقبة البرلمان للحكومة، إذ أصبح للبرلمان الحق في تكوين لجان لتقصي الحقائق، و بإمكانه أيضا مناقشة برنامج الحكومة و التصويت عليه⁽¹⁾.

أما عن تركيبة السلطة التشريعية فإنها تتكون من مجلس واحد يسمى مجلس النواب^(*). و قد جاء في الفصل الثالث و الأربعون من الدستور المغربي كيفية انتخاب البرلمان، حيث ينص على أن ينتخب أعضاء مجلس النواب لمدة ست سنوات، ثلثهم عن طريق الاقتراع المباشر و الثلث الباقي من قبل هيئة ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية و ممثلي العمال⁽²⁾، أي يتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة. و هذا أسلوب نادرا ما نجده في الأنظمة السياسية خاصة على مستوى الفرقة الأولى.

من صلاحيات مجلس النواب المغربي إصدار القوانين في مجالات حددها الدستور في الفصل الخامس و الأربعون، و منها على وجه الخصوص حقوق الفرد و الحقوق الجماعية^(*) و تحديد الجرائم و

(1) لمزيد من المعلومات ارجع إلى الدستور المغربي الصادر سنة 1992.

(*) يتكون مجلس النواب من 333 عضوا ينتخب ثلثهم 222 من خلال انتخابات مباشرة، و الثلث المتبقي من الهيئة المنتخبة التي حددها الدستور.

(2) للتوضيح أكثر ارجع إلى الفصل الثالث و الأربعون من الدستور المغربي الصادر في 4 سبتمبر 1992.

(*) من الحقوق الجماعية حق تكوين الأحزاب ، المساواة، حرية ، الانخراط في المنظمات النقابية و السياسة، حق الإضراب.

العقوبات الجارية عليها و النظام الأساسي للقضاة و للوظيفة العامة و الضمانات الأساسية للموظفين المدنيين و العسكريين، و النظام الانتخابي للمجالس المدنية و التجارية.

و لكن الملاحظ أن الدستور نفسه يعطي صلاحيات أوسع للحكومة التي تحال إليها المسائل الأكثر أهمية مثل القضايا الخاصة بالسياسة العامة للدولة، الإعلان عن حالة الحصار و الطوارئ، الحرب، مشروع تعديل الدستور، إصدار القوانين بمراسيم. و هذا يعني أن سلطات مجلس النواب في صنع القوانين و تشريعها مقيدة في مجالات محددة ليست ذات أهمية كبرى. و لعل أهمها إمكانية مناقشة الموازنة العامة للدولة، و التصويت عليها دون أن يكون له الحق في تعديل الإيرادات أو النفقات العامة.

في ميدان الرقابة يلاحظ بأن دستور 1992 قد أعطى البرلمان جميع وسائل الرقابة المعروفة و هي السؤال الشفوي و الكتابي، إمكانية استجواب الحكومة، إنشاء لجان تحقيق، و أهمها سحب الثقة من الحكومة.

و بقراءة ميدانية لعمل السلطة التشريعية في هذا المجال يمكن إعطاء بعض الإحصائيات:

- عدد الأسئلة المطروحة خلال الولاية البرلمانية الرابعة الممتدة من سنة 1984 إلى 1992 أربعة آلاف و أربعمئة و سبعة و سبعون سؤالاً (4477) توزعت كما يلي⁽¹⁾:

⁽¹⁾ عبد اله فوستير، مقال سابق، ص 80.

- طرح خلال ثماني سنوات تشريعية ألفين و سبعمائة و خمسة و سبعون سؤالاً شفويًا منها ثلاث مائة و عشرون سؤالاً تحولت إلى أسئلة كتابية، و ثمانون سحبت من طرف واضعيها، و واحد و ثلاثون رفضت لعدم الاختصاص و ألف و تسعمائة و ثلاثة و ستون سؤالاً تمت الإجابة عنهم و بقي واحد و ثمانون سؤالاً بدون جواب.

- أما الأسئلة الكتابية فقد قدر عددها بألف و سبعمائة و اثنين سؤالاً تمت الإجابة عن ألف و ثلاث مائة و اثنين و خمسون سؤالاً منها، في حين بقي ثلاثمائة و خمسون سؤالاً بدون جواب.

على ضوء هذه الأرقام يمكن إبداء بعض الملاحظات أهمها :

- أن هذه الحصيلة من الأسئلة تكشف على صعيد العمل النيابي، وجود تفاوت واضح بين القطاعات، إذ يلاحظ بأن أغلبية الأسئلة أغفلت قطاعات حساسة مثل الداخلية و الدفاع و الخارجية، و هذا له دلالات على محدودية عملية الرقابة.

- الملاحظة الثانية تتمثل في انعدام احترام الحكومة للأجال القانونية في الرد على أسئلة النواب رغم وضوح النصوص، فقد تطول مدة الإجابة لتتجاوز أحيانا ستة اشهر، و حتى سنتين، الأمر الذي كان محل نقد من طرف الكثير، و خاصة من المعارضة. في هذا الصدد يقول فتح الله لعلو رئيس مجموعة و كتلة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: "إن التأخير الكبير الملاحظ في أجوبة السادة الوزراء على أسئلة السادة النواب، يؤدي إلى تراكم الأسئلة و تجاوز الظروف التي طرحت فيها. فرغم اجتهاد النواب، و تكييفهم للأسئلة مع الظروف الحالية المعاشة

فإن الوزراء لا يأخذون ذلك بعين الاعتبار، و يأتون بأجوبة مرتبطة
بالأسئلة كما طرحت منذ سنة أو سنتين...⁽¹⁾.

من الأدوات الأخرى الأكثر فعالية أداة سحب الثقة من الحكومة، و
هذا الأمر لا يتحقق إلا بموافقة الأغلبية المطلقة، و لا يقع التصويت إلا
بعد مضي ثلاثة أيام كاملة بعد طرح مسألة الثقة، و ينتج عن تحقق
سحب الثقة استقالة الحكومة وجوبا. و إذا تم هذا الأمر فإنه لا يحقق
لمجلس النواب أن يسحب الثقة من الحكومة مرة أخرى خلال عام، و
تشير الممارسة العملية لمجلس النواب من صدور دستور 1972 و حتى
الآن إلى عدم ممارسة هذا الحق إلى اليوم، بالإضافة إلى عدم استعمال
ملتزم الرقابة الذي يمكن للبرلمان استخدامه إذا لم يوافق على السياسة
التي تنتهجها الحكومة في مجال من المجالات. و يعود عدم استعمال هذه
الآلية إلى وجود شروط صعبة لتحقيقها و هذا طبقا لنصوص الفصل
الخامس و السبعون من الدستور⁽²⁾. ذلك أنه من الصعب على الأقلية داخل
مجلس النواب الاستفادة من هذه التقنية و الأداة الفعالة في الرقابة.

خلاصة القول، فإن دستور سبتمبر 1992 حمل بعض الإيجابيات
بالنسبة للسلطة التشريعية يمكن شملها في النقاط التالية :

1- تحديد أجل إصدار القانون في ثلاثين يوما التالية لإحالة القانون من
مجلس النواب إلى الحكومة⁽³⁾.

⁽¹⁾ Reny Leveau "Le pouvoir marocain entre la repression et le dialogue"

Le monde diplomatique, octobre, 1993, p7.

⁽²⁾ ينص البند الثاني من الفصل الخامس و السبعون على ما يلي : " لا تصح الموافقة على ملتزم الرقابة من لدى

مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس"

⁽³⁾ ارجع إلى الفصل السادس و العشرون من الدستور المغربي لسنة 1992.

2- توسيع حق الإحالة الذي لم يبق مقصورا على الوزير الأول أو على رئيس مجلس النواب، بل أصبح حق الإحالة معترف به أيضا لربع أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾.

3- عدم إصدار قرار بحل البرلمان عن إعلان الحالة الاستثنائية.

4- اتساع مجال مراقبة البرلمان للحكومة، ففي الوقت الذي اقتصرت وسائل الرقابة في السابق على التصويت على طرح الثقة و ملتصق الرقابة و الأسئلة الشفوية و الكتابية، أضاف دستور 1992 ثلاثة وسائل جديدة هي :

- إلزام الوزراء بالإجابة على أسئلة النواب في مدة عشرين يوما. و بهذا التحديد الزمني تنتهي حرية الوزراء في التماطل عن الإجابة التي كانت تستغرق شهور على الشكل الموضح سابقا.

- إمكانية إحداث لجان لتقصي الحقائق بطلب من الملك أو من الأغلبية في مجلس النواب⁽²⁾.

- تنصيب الحكومة من طرف مجلس النواب، بعد عرض برنامجها. رغم هذه الإيجابيات المنصوص عليها في دستور 1992، إلا أنه يحمل في طياته الكثير من السلبيات التي أعاققت الممارسة الحقيقية و الفعلية للديمقراطية و التي يمكن ذكر بعضها فيما يلي :

1- حق الملك في اختيار الوزير الأول من خارج البرلمان و هذا يتناقض مع الأعراف البرلمانية المتعارف عليها.

⁽¹⁾ ورد هذا في الفصل التاسع و السبعون من دستور 1992.

⁽²⁾ محمد سيقر ، مرجع سابق ، ص45.

- 2- أغفل الدستور استجواب البرلمان للحكومة، أو لأي عضو فيها، و هذا يدل على عدم الاهتمام بآليات الرقابة من طرف الملك.
- 3- ظلت صلاحيات البرلمان مقيدة في الدستور، خاصة في مجال الرقابة و المصادقة على الميزانية العامة، فالمادة 50 نصت على رفض المقترحات و التعديلات التي يتقدم بها أعضاء النواب، إذا كلن قبولها يؤدي إلى تعديل الميزانية.
- 4- يلاحظ أولوية و هيمنة الجهاز التنفيذي على الجهاز التشريعي، و هذا من خلال آليات التشريع الكثيرة الممنوحة للأول على حساب الثاني. هذا التوجه أثر على أداء المؤسسة التشريعية من استقلال المغرب إلى غاية اليوم و أدى إلى عدم اقتناع القوى السياسية بجدوى الدخول إلى هذه المؤسسة، و هذا أفرز عدم إبراز البرلمان لتوازنات القوى السياسية و الاجتماعية التي تتفاعل داخل المجتمع المغربي، و يعود ذلك إلى مجموعة من الأسباب أهمها أنه في كل عملية انتخابية، كانت تتجه قوى معينة إلى مقاطعة إحدى مراحل هذه الحلقة، بدء ببرنامج 1963 الذي قاطعه حزبي الاستقلال و الاتحاد الوطني للقوات الشعبية اللذان لم يشاركا في الانتخابات الإقليمية و المحلية، و كذلك انتخابات مجلس المستشارين استنادا إلى وقوع تزيف في هذه الانتخابات، و بسبب هذه المقاطعة فاز مرشحو جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية و المستقلون بكل مقاعد مجلس المستشارين، و بقي حزب الاستقلال و الاتحاد الوطني للقوات الشعبية ممثلين فقط في مجلس النواب، حي كان المغرب يطبق النظام البرلماني ذي المجلسين، و كان للأول 44

مقعدا في مجلس النواب و للثاني 21 مقعدا في مواجهة 74 مقعدا لكل من الجبهة و المستقلين. و بسبب الجو المشحون بالخلافات بين الأقلية و المعارضة تأثر هذا البرلمان بما لم يسمح له بالقيام بأي عمل مستمر، و لم تحقق التجربة البرلمانية لعام 1963 أية انجازات تذكر حيث لم يعمر البرلمان سوى سنة و نصف السنة فقط، و لم يصدر إلا مجموعة قليلة من القوانين تعلقت بتوحيد المحاكم و تعريبها و بالاقتطاع الضريبي من أجور الموظفين، و قد انتهى عمر البرلمان مع إعلان الملك لحالة الاستثناء في جوان 1965⁽¹⁾.

ظل الأمر على نفس الحال إلى غابة أوت 1970 أين أجريت انتخابات برلمانية جديدة بعد تعديل الدستور في 26 جويلية 1970 و سريان العمل به في 31 جويلية من نفس السنة⁽²⁾. و قد قاطعت هذه الانتخابات أحزاب المعارضة مثل حزب الاستقلال، و الاتحاد الوطني للقوات الشعبية التي رفضت مشروع الدستور من الأساس.

ضم هذا البرلمان 240 نائب منهم 219 مؤيد للحكومة، و نتيجة لضغط المعارضة أصدر الملك قرارا بتجميد نشاط مجلس النواب و إيقاف العمل بالدستور تمهيدا لظهور دستور جديد.

صدر هذا الدستور الجديد عام 1972 و ظل مجمدا إلى غاية 1977 بسبب محاولة الاعتداء على الطائفة الملكية عام 1972، و أيضا بسبب الاضطرابات التي عرفتتها بعض المدن المغربية.

(1) خالد سرحالي، مرجع سابق، ص 109.

(2) إدريس عبده المراكشي، مرجع سابق، ص 52.

و في عام 1977 أجريت الانتخابات مجددا، و قد أفرزت برلمان أكمل عهده لمدة أربع سنوات و زاد عنها سنتين بسبب التعديل الدستوري لسنة 1980.

تميزت تركيبة هذا المجلس بغلبة أصحاب التكوين الثقافي و المهني الأمر الذي أثرى مناقشات البرلمان، إذ ناقش برنامجين حكومتين و اصدر ستة قوانين للميزانية، و 153 مشروع قانون تقدمت بها الحكومة، و 94 اقتراحا بقانون تقدم بها النواب، و عدد ضخم من استجابات الحكومة⁽¹⁾.

أما انتخابات سنة 1984، فقد تحصل فيها اليمين على الصدارة، و هو من المقربين إلى القصر الملكي. و بعد انتهاء عهده تأخر إجراء الانتخابات من جديد و هذا بسبب حرب الخليج الثانية، و انعكاساتها على الأوضاع الداخلية، و هذا إلى غاية 1993. و قد شاركت فيها كافة أحزاب المعارضة، و تقدم فيها حزبين معارضين هما الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الذي تحصل على 48 مقعدا يليه الاستقلال بـ43 مقعدا. و هو مؤشر على تغير نسبي إيجابي في الممارسة الديمقراطية.

لكن هذا التقدم لأحزاب المعارضة تقلص إلى حد كبير مع إعلان نتائج الجولة الثانية التي جرت في سبتمبر و الخاصة بانتخاب ثلثي أعضاء البرلمان من قبل المجالس القروية و الغرف التجارية و ممثل

(1) خالد رحالي ، مرجع سابق، ص110.

العمال. و نتجت عنها تقدم طفيف لأحزاب التكتل الحكومي السابق المسمى بكتلة الوفاق الوطني (*).

يوضح الجدول التالي بأرقام محددة النتائج النهائية للانتخابات البرلمانية المغربية المنعقدة في شهر سبتمبر 1993.

النسبة المئوية	عدد المقاعد	الحزب أو الهيئة السياسية
16.81 %	56	الاتحاد الاشتراكي
16.21 %	54	الاتحاد الدستوري
15.61 %	52	حزب الاستقلال
15.31 %	51	الحركة الشعبية
12.31 %	41	التجمع الوطني للأحرار
7.50 %	25	الحركة الوطنية الشعبية
7.20 %	24	الحزب الوطني الديمقراطي
3.03 %	10	التقدم و الاشتراكية
2.70 %	09	الشورى و الاستقلال
1.20 %	04	مستقلون
0.60 %	02	العمل الديمقراطي الشعبي
0.60 %	02	العمل
0.90 %	03	الاتحاد المغربي للشغل

المصدر : أحمد ثابت ، مرجع سابق ، ص 106.

^١ تحصل حزب الاتحاد الدستوري على 27 مقعدا ليقفز إلى 54 مقعدا إجمالا و حصلت الحركة الشعبية على 18 مقعدا ليصل عدد مقاعدها 56 ، أما الحزب الوطني الديمقراطي فقد حصل على 10 مقاعد، ليصل إلى 24 مقعدا، أما التجمع الوطني للأحرار فلم يحصل إلا على ثلاثة مقاعد.

من خلال هذا الجدول نلاحظ بأن عدد كبير من الأحزاب شاركت في هذه الانتخابات، بما فيها أحزاب المعارضة التي كثيرا ما قاطعت الانتخابات البرلمانية السابقة. و رغم تأثير الانتخابات غير المباشرة و هي الانتخابات الثانية التي لا يشارك فيها جميع الناخبين، إلا أن البعض من هذه الأحزاب حافظ على ريادة الترتيب دون أن يحدث هذا أثرا في الممارسة السياسية لأنه لا يملك الأغلبية التي تمكنه من تشكيل الحكومة، و هذا بحكم تحالف الأحزاب المؤيدة للملك من جهة ، و بحكم التقليد الدستوري الذي جرى العمل به في المغرب، و المتمثل في عدم وجود علاقة آلية بين نتائج الانتخابات التشريعية و تعيين الحكومة، و هذا خلافا لجميع الأنظمة السياسية التي تتبنى التعددية الحزبية. و هذا دليل إضافي و مؤشر على هيمنة السلطة التنفيذية و تأثيرها البالغ على السلطة التشريعية، إذ أن القانون الصادر من مجلس النواب لا ينفذ إلا بأمر الملك الذي له الحق في أن يطلب قراءة ثانية بالنسبة لأي اقتراح قانون أو مشروع قانون اتخذ منه مجلس النواب موقفا، و في حالة ما إذا لم يكن هذا الموقف قد اتخذ بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، فله أن يستفتي الشعب حوله كما يوسع الدستور من دائرة الاختصاص التشريعي للحكومة على حساب اختصاص مجلس النواب حيث أعطاهما حق المبادرة التشريعية عن طريق التقدم بمشروعات القوانين، و الحق بالدفع بعدم قبول الاقتراحات أو التعديلات، و الحق بأسبقية مشروعات القوانين المقدمة من طرفها، و هذا الأمر من شأنه أن يلغي أو يؤخر مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من النواب⁽¹⁾.

(1) محمد ضريف، الإسلام السياسي في المغرب، الدار البيضاء: مكتبة الأمة، 1992، ص ص 119-144.

انطلاقاً من كل ما سبق، يمكن القول بأن القرارات السياسية تخضع و تقرر خارج المؤسسات السياسية، وبصفة خاصة خارج السلطة التشريعية، فالملك هو المهيم على النظام السياسي المغربي بصورة واضحة، و يعود ذلك إلى طبيعة و تكوين المجتمع المغربي و إلى الخصوصيات الموضحة سلفاً.

و رغم وجود جهاز تشريعي بآليات غريبة واضحة و معروفة، إلا أن الممارسة الفعلية تعكس ضعف في أداء مجلس النواب، و تقييداً لأعماله.

المبحث الثاني : السلطة التشريعية في المملكة الأردنية.

تعتبر المملكة الأردنية من المملكات التي أنشأت حديثاً، إذ أنشأت كإمارة خاضعة للنفوذ البريطاني و هذا سنة 1921. و قد كان للمباحثات التي أجراها الأمير عبد الله بن الحسين مع تشرشل وزير المستعمرات البريطاني في القدس في 29 مارس 1921 نتائج عديدة أهمها تأسيس حكومة وطنية برئاسة الأمير عبد الله في شرق الأردن لها استقلال إداري تام⁽¹⁾.

بدأ عهد المؤسسات السياسية و الدستورية في إمارة شرق الأردن بصدور القانون الأساسي للبلاد الذي نشر في 16 أفريل 1926 الذي اعتبر بمثابة أول دستور للإمارة. و قبل هذا التاريخ كانت كل السلطات بيد الأمير الذي كان يحكم البلاد بمفهوم الأب الذي يمارس سلطاته على أفراد أسرته⁽²⁾، و ساعده في ذلك المرحلة الاقتصادية و الاجتماعية التي كانت تعيشها البلاد، حيث تقبل المجتمع الزراعي الرعوي هذا النمط من الحكم بارتياح، رغم رفض الفئات المثقفة التي سعت إلى تبني مفهوم الدولة الحديثة، إلا أن تأثيرها كان ضعيفاً ففشلت في مسعاها⁽³⁾.

أفرز هذا القانون مجموعة من المؤسسات الأساسية أهمها :

1- رئيس الدولة و منح للأمير بوصفه الأب الروحي و أعطي صلاحيات كبيرة، فله حق تعيين رئيس الوزراء و إقالته، و قبول

⁽¹⁾ هاني خير، الحياة النيابية في الأردن 1920-1993. عمان : منشورات لجنة تاريخ الأردن، الطبعة الأولى، 1993، ص19.

⁽²⁾ ثناء فؤاد عبد الله، آليات التسيير الديمقراطي في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص139

⁽³⁾ نفس المرجع ، ص140.

استقالته، إصدار الأوامر، إجراء الانتخابات الخاصة بالمجلس التشريعي، و صلاحيات أخرى عديدة منحت من خلال هذا القانون للأمير بإيعاز من بريطانيا شريطة أن لا يلحق بمصالحها الضرر⁽¹⁾.

2- السلطة التشريعية، و قد نص عليها القانون في المواد 25 إلى 41، و تقاسمها الأمير مع الجهاز التشريعي . تركزت صلاحيات السلطة التشريعية على إقرار مشاريع القوانين المقترحة من قبل المجلس التنفيذي، و التي تقدم بعد إقرارها للأمير ليصادق عليها. الملاحظ في فترة عهد الإمارة أنها لم تشهد حياة برلمانية و هذا لعدة أسباب أهمها :

أولا اختصاصات الأمير كانت بكثير من تلك السلطات التي جرى النظام البرلماني على منحها لرئيس السلطة التنفيذية في أي نظام برلماني، فالأمير له حق التصرف في أراضي الدولة و ثرواتها و مياهاها بكل حرية، عن طريق منح عقود امتياز لهيئة معينة، يضاف إلى هذا صلاحيات أخرى كثيرة سبق الحديث عنها.

ثانيا: منح العضوية في المجلس التشريعي لأعضاء الجهاز التنفيذي مع تولي رئيس الحكومة رئاسة المجلس التشريعي أثناء اجتماعاته.

ثالثا: عدم ذكر القانون لوسائل الرقابة مما جعل اختصاصات المجلس شكلية و عديمة الجدوى⁽²⁾.

(1) عادل الحيارى، القانون الدستوري و النظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة ، عمان: الدار الأردنية، 1972، ص722.

(2) لمزيد من المعلومات انظر هاني حمد اللوباني، "المؤسسة التشريعية" في الأردن في المؤسسة التشريعية في العالم العربي، القاهرة: مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1997، ص224.

أمام هذا الوضع المعقد دستوريا، كانت هناك مطالب من المعارضة ركزت على وجه الخصوص على ضرورة تشكيل حكومة دستورية مسؤولة أمام مجلس نيابي، و اعتبار كل حكومة تتشكل على غير هذا الأساس حكومة غير شرعية.

هذه المطالب المتعددة لم تلق صدى و بقيت الأوضاع على حالها إلى غاية 17 جوان 1946 تاريخ توقيع معاهدة جديدة بين بريطانيا و الأردن جاءت في ظل متغيرات دولية كبيرة أهمها نهاية الحرب العالمية الثانية و بداية بوادر ترسيخ و ترسيم دولة اليهود.

تم من خلال هذه المعاهدة الاعتراف من طرف بريطانيا باستقلال الأردن، و في نفس الوقت اتخذ مجلس الوزراء الأردني قرارا يقضي بإعلان الحكم الملكي النيابي مع مبايعة الأمير عبد الله ملكا دستوريا على رأس الدولة، و أصبحت إمارة شرقي الأردن المملكة الأردنية الهاشمية. و تم بعدها انتخاب أول مجلس نواب عام 1947، و هذا وفقا لأحكام الدستور الأردني الصادر سنة 1946 الذي جعل السلطة التشريعية بيد الملك و مجلس الأمة⁽¹⁾.

جاء دستور 1946 متضمنا كثيرا من خصائص النظام البرلماني و حاملا في نفس الوقت كثيرا من التعديلات على القانون السابق أهمها:

- 1- الأخذ بكلمة دستور بدلا من القانون الأساسي.
- 2- اعتماد نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية أهمها منتخبا و الآخر معين.

⁽¹⁾ هاني خير، مرجع سابق، ص20.

3- اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، مع امتياز الفصل بالمرونة
المجسدة في تعاون السلطتين التشريعية و التنفيذية.

هذه التعديلات لم ترض المعارضة، التي كانت ترغب في حكم
نيابي ديمقراطي حقيقي، إذ رأت بأن هذا الدستور قد أغفل قضايا
عديدة أهمها⁽¹⁾:

1- مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، و الاكتفاء فقط بجعلها مسؤولة أمام
الملك و هو نفس الذي كان يتميز به الدستور السابق، و هذا مؤشر
على الرغبة في استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على الحياة
السياسية.

2- احتفاظ الملك بمختلف الصلاحيات العائدة له في الدستور السابق و
توسيعها أكثر.

3- بقاء البرلمان محروم من صلاحيات كثيرة منها حق اقتراح
القوانين، و محدودية الاختصاصات المالية، و عدم إمكانية سحب
الثقة من الوزارة، و الحرمان من حق النظر أو التصديق أو الرقابة
على المعاهدات الدولية.

و كملاحظة عامة على هذه الفترة، يمكن القول بأنها عرفت بعض
التحسينات، فقد تشكلت الأحزاب السياسية كما تطور الجهاز التشريعي
نسبياً، إلا أن الأدوات الحقيقية و الناجعة لتحقيق نظام نيابي فعلي بقيت
منعدمة و حكراً على الملك.

(1) محمد حمدان ، النظام البرلماني للملكة الأردنية، رسالة ماجستير مقدمة بجامعة القاهرة، قسم العلوم
السياسية، 1994، ص129.

لقد كان لاحتلال اليهود لفلسطين انعكاسات على الأردن، إذ توحدت الضفة الغربية (و هي الجزء الذي لم يحتل بعد حرب 1948) مع المملكة الأردنية الهاشمية، و هذا سنة 1950 ليتبعها ظهور أهم دستور في تاريخ الأردن سنة 1952.

اقترب هذا الدستور من النظام البرلماني التقليدي، حيث تم توسيع دور المؤسسة البرلمانية مع زيادة في اختصاصاتها و ارتكاز العلاقة بين السلطات على الأصول البرلمانية المتعارف عليها و أساسها ثلاثة عوامل رئيسية⁽¹⁾: 1- رئيس دولة غير مسؤول.

2- وزارة مسؤولة أمام البرلمان.

3- برلمان منتخباً مع تميزه بتبادل الرقابة بينه و بين السلطة التنفيذية.

أخذ هذا الدستور بمبدأ إناطة السلطة لمجلس الأمة و الملك، على أن يتألف مجلس الأمة من الأعيان و النواب. فمجلس الأعيان هو مجلس أوتوقراطي يعين أعضائه بواسطة الملك من الطبقات التي حددها الدستور، و منها رؤساء الوزراء السابقين، الوزراء الحاليون و السابقون، و رؤساء مجالس النواب السابقين، و السفراء السابقين، و الوزراء المفوضين⁽²⁾.

إن الاستنتاج الرئيسي الذي يمكن استخلاصه على هذا المجلس هو سيطرة السلطة التنفيذية عليه، و قد ذهب بعض المحللين السياسيين إلى إطلاق صفة "مجلس الملك" و هذا دلالة على هيمنة الملك عليه⁽³⁾.

(1) لمزيد من المعلومات انظر ثناء فؤاد عبد الله ، مرجع سابق، ص 140.

(2) محمد حمدان ، مرجع سابق ، ص 131.

(3) للدلالة على هذا يمكن الرجوع إلى المادة 36 التي تنص على أن "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، و يعين من بينهم رؤساء الوزراء السابقين، و السفراء السابقين...".

يضاف إلى، فإن عدد مجلس الأعيان مرتفع، إذ نصت المادة 63 على أن يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب.

و هذا الرقم يعد مرتفع بالقياس لعدد أعضاء مجلس النواب المنتخب، و من هنا فإن مجلس الأعيان يمكن أن يشكل عقبة فورية أمام مشاريع مجلس النواب، و خاصة في حالة اجتماع المجلسين لإقرار مشروع ما، إذ يشترط مصادقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، و هذا يمكن أن يؤدي إلى رفض المشروع إذا صمم الأعيان على ذلك.

أما مجلس النواب، فإنه ينتخب عن طريق الاقتراع العام و المباشر لمدة أربعة سنوات، مع انتخاب رئيسه في بداية كل دورة عادية، و تستمر رئاسته لمدة سنة، و يمكن تجديد انتخابه⁽¹⁾.

أعطى دستور 1952 صلاحيات كثيرة لمجلس الأمة، جعلت وظائفه تتعدد بتعدد الوظائف الموكلة إليه و هي :

1- الوظيفة التشريعية و تتمثل في إمكانية اقتراح القوانين و هذا بطلب من عشرة أو أكثر من الأعضاء، و إقرار القوانين التي تأتي بعد صيانة المشروع من قبل الحكومة⁽²⁾.

الملاحظة التي يمكن إبداءها في هذا الصدد، أن هذه الوظيفة تقوم على فكرة التداخل الوظيفي، فالحكومة تقترح القوانين مثلها مثل الجهاز التشريعي مع فارق أساسي مفاده أن التجربة الميدانية أثبتت أن أغلبية القوانين تصاغ من طرف الحكومة.

⁽¹⁾ تنص المادة 6 بما يلي: "مدة مجلس النواب 4 سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة

الرسمية، و للملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة و لا تزيد عن سنتين"

⁽²⁾ هاني محمد علي اللوباني ، مرجع سابق، ص239.

2- الوظيفة المالية، و تقوم على أساس متابعة الموازنة العامة، فالمادة 112 تنص على أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور، و يكون لمجلس الأمة الحق في تعديل الموازنة، بحسب ما يراه متوافقا مع المصلحة العامة⁽¹⁾.

ما يؤخذ على تطبيق هذه الوظيفة أنه لا يقبل أثناء مناقشة الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة. و هذا يدل على أن ممارسة مجلس الأمة للوظيفة المالية ممارسة مقيدة و ليست مطلقة، و هذا يظهر بأن الأدوات الحقيقية و الفعلية مع وجودها تبقى محصورة و نسبية فقط.

3- الوظيفة السياسية: و هي من أهم الوظائف في الإطار النظري، و هي متعلقة أساسا بالآليات الممنوحة لمراقبة الحكومة. و بتصريح دستور 1952 نجد أنه قنن عدة وسائل للرقابة منها السؤال، و قد عرفه النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 81 بأنه "استفهام العضو عن أمر يجمله أو رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل عملها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر ما"⁽²⁾، و الاقتراح برغبة الذي يجب أن يقدم مكتوبا إلى رئاسة المجلس التي تخبر المجلس به في أول جلسة لإحالاته على اللجنة الإدارية⁽³⁾.

من الآليات الأخرى أيضا الاستجواب و هو يعني محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة. و كذلك طلب

⁽¹⁾ لمزيد من التفصيل انظر المادة 112 بمختلق فقراتها.

⁽²⁾ جاء هذا في النظام الداخلي للبرلمان الأردني

⁽³⁾ لمزيد من المعلومات ارجع إلى المادة 90 من النظام الداخلي للبرلمان الأردني.

المناقشة الذي عرفته المادة 104 من النظام الداخلي بأنه " لكل عضو إذا أبدى عشرة أعضاء على الأقل، و كذلك للحكومة الحق في أن تطلب من المجلس طرح موضوع هام. للمناقشة لتبادل الرأي فيه بين المجلس و الحكومة...".

من وسائل الرقابة الأخرى تشكيل لجان تحقيق، إصدار قرارات تحريك المسؤولية الوزارية، و أهمها على الإطلاق نزع الثقة من الحكومة. و قد قرر الدستور أن الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء إنما تطرح أمام مجلس النواب في جلسة تسمى جلسة تسمى جلسة الثقة تكون في حالتين :

الأولى بناء على طلب رئيس الوزراء^(*)، و الثانية بناء على طلب موقع من عدد من النواب لا يقل عن عشرة أعضاء⁽¹⁾. و يكون طرح الثقة بالوزارة عن تأليف الوزارة أو في وقت آخر من حكمها.

إن متابعة الواقع الميداني، تجعلنا نسجل ندرة سحب الثقة من الحكومة، فالحكومة الوحيدة التي حُجبت منها الثقة هي حكومة الرفاعي سنة 1963، و هذا يعود إلى كون رئيسها لم يكن يحظى بقبول الشعب و النواب من جهة، و للأحداث على الصعيد العربي في ذلك الوقت من جهة ثانية، و قد اقترح حجب الثقة من طرف 32 نائبا، و مع هذا أقدم الملك على حل المجلس، و أرجع السبب إلى سلوك المجلس الذي وصفه بمنبع للنزاعات الشخصية المبنية على كسب المنفعة الخاصة⁽²⁾.

^(*) تجرى هذه الحالة عادة عن تقديم الوزارة لبيائها الوزاري إلى مجلس النواب بعد شهر من تأليفها لنيل الثقة على أساسها.

⁽¹⁾ يكون طرح الثقة عند رغبة النواب في تحريك المسؤولية، و من ثم الثقة بالحكومة.

⁽²⁾ محمد حمدان ، مرجع سابق، ص203.

لقد عرف هذا الدستور تعديلات كثيرة لم تمس جوهره، و هذا سنة 1954، و 1984. و في التسعينيات ظهر الميثاق الوطني الذي وضع أسس الحياة السياسية، ومنها إقرار مجلس الوزراء سنة 1991 التعددية السياسية التي فتحت المجال لأكثر من خمسة عشرة تشكيلة للظهور. و تعزز هذا بصدور المرسوم الملكي بإنشاء مركز دراسات الديمقراطية و الحرية و حقوق الإنسان في الوطن العربي⁽¹⁾.

لقد ساهمت عوامل كثيرة بعضها محلي و بعضها إقليمي دولي في تبني خيار الديمقراطية في الأردن. و ينبغي ملاحظة أن العوامل الداخلية توزعت بين ضغوط قاعدية جماهيرية و اجتماعية وسياسية.

فعلى المستوى الداخلي جاء الخيار الديمقراطي بعد أحداث أفريل 1989 التي اتخذت شكلا و مضمونا مظهر الانتفاضة المجانية، و رفعت بشكل سمي عدد من الشعارات توحى بفعالية تنظيمات المجتمع المدني بأشكالها التقليدية و الحديثة، لا سيما حين طالبت بالتغيير و الإصلاح السياسي و الاقتصادي، من خلال استئناف الحياة البرلمانية الانتخابية، و تشريع التعددية السياسية و الحزبية.

أما على المستوى الدولي، فإن الإصلاحات تأثرت بعدد من العوامل الإقليمية و الدولية، أبرزها العلاقة مع منظمة التحرير الفلسطينية و قرار فك الارتباط القانوني و الإداري مع الضفة الغربية المحتلة. فقد اندلعت الانتفاضة الشعبية في فلسطين، و اتخذت القمة العربية في الجزائر في جوان 1988 قرارها بتجديد الدعم لمنظمة التحرير

(1) عبد الرزاق بني هاني " الديمقراطية، إنجازاتها و عثراتها: دراسة استطلاعية للحالة الأردنية" المستقبل العربي، العدد

الفلسطينية كـممثـل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. ثم أعلن الملك حسين في خطاب له يوم 31 جويلية 1988 قراره بفك الارتباط الإداري و القانوني بين المملكة الأردنية و الضفة الغربية المحتلة⁽¹⁾.

و فور اتخاذ هذا القرار عادت المطالب القديمة مثل إجراء انتخابات برلمانية جديدة، و إطلاق الحريات السياسية و الديمقراطية، و هي أمور كان يجري تأجيل البت فيها بدعوى عدم إمكانية تنفيذها في الضفة الغربية، ما دامت تحت الاحتلال الإسرائيلي. و من العوامل الدولية الأخرى انعكاسات الأحداث في كثير من دول العالم الثالث في عقد الثمانينيات مطالبة بالديمقراطية و الحريات و الإصلاح الاقتصادي.

نتيجة لهذه العوامل اتخذت عدة إجراءات أهمها إجراء الانتخابات العامة التي سمح فيها لأحزاب المعارضة بالتقدم للترشيح لها دون استخدام بعض مواد قانون الانتخاب التي كانت تحول فيها و بين خوض الانتخابات.

بالإضافة إلى هذا الميثاق، صدرت خلال عامي 1992 و 1993 مجموعة من القوانين الجديدة، تعتبر بمثابة الأساس القانوني لعملية الانفراج الديمقراطي في الأردن و في مقدمتها:

- قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992 ، و قانون المطبوعات و النشر رقم 10 لسنة 1993، و قانون الدفاع رقم 16 لسنة 1992، الذي حل محل قانون الدفاع السابق لسنة 1935، و قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، و هو الذي أعطى المحكمة صلاحية الطعن

(1) هاني الحوراني ، التجربة الديمقراطية في الأردن واقعها و آفاقها. أبو ظبي :مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، 1997، ص 6.

في القرارات الحكومية، و ألغى من الناحية العملية الحصانة السابقة لهذه القرارات.

إلا أن هذا الفضاء لم يتعمق بشكل جوهري، إذ دخلت العملية الديمقراطية بعد انتخابات 1993 مرحلة من الجمود و المراوحة في المكان، الأمر الذي أفرز سلبيات كثيرة من بينها الاستمرار في تبني قانون انتخاب مرفوض من قبل القوى السياسية، و هذا لعدم تخصيصه مقاعد بشكل عادل في المناطق التي تتواجد فيها المعارضة، بالإضافة إلى إقرار مجموعة من التشريعات تحد من حرية الصحافة⁽¹⁾.

إن سياسة الانفراج الديمقراطي التي سادت الأردن خلال سنوات، هي حصيلة التقاء في منتصف الطريق ما بين جهاز السلطة و بين المجتمع المدني. و هي أيضا محصلة مصالح و وطنية فرضت على كل من السلطة التنفيذية و حركة المعارضة تنازلات متبادلة. إلا أن الديمقراطية الواقعية في الأردن لم تستند إلى خطة وطنية للإصلاح السياسي تتمتع بالقوة القانونية و الإلزامية، و لذلك بقيت السلطة التنفيذية هي التي تملك زمام المبادرة لإنجاز عملية التحول الديمقراطي في الأردن. و بالرجوع إلى كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية أن المملكة تقسم إلى 20 دائرة انتخابية تعطي في المجموع 80 نائبا، لا تستفيد المحافظات الكبرى فيها و هي محافظات عمان، الزرقاء و إربد و هي تشمل على 72 % من عدد سكان الأردن إلا على 33 مقعدا، في حين أن المحافظات

(1) من بين هذه الإجراءات رفع رأس مال الصحف اليومية إلى 600 ألف دينار و الأسبوعية إلى 300 ألف دينار. و فرض عقوبات مشددة ماليا أساسا على الصحف و المحررين في حالة ارتكاب تجاوزات.

الأقل كثافة سكانية تستفيد من عدد أكبر من المقاعد، و هذا لكون أحزاب المعارضة تعرف تأييدا كبيرا في المحافظات الأولى⁽¹⁾.

إن دراسة التجربة البرلمانية من بداية مرحلة التغيير تظهر لنا هذا التوجه، فالمجلس النيابي الحادي عشر الذي نشط في الفترة من 1989 و 1993 عرف نجاح الإخوان المسلمون في إيصال 22 نائبا و ساعد في إنجاح عدد آخر من النواب من الذين داروا في فلك حزبهم، مما أعطى هذا الحزب ثقلا نيابيا في حدود 30 نائبا.

أما التيار الثاني داخل هذا المجلس، فقد كان من نصيب التجمع النيابي الديمقراطي باثني عشر نائبا (12)، و لكنه ظهر مفككا و غير متجانس مما أثر على دوره و وزنه في تلك العهدة.

التيار الثالث، غالبية أفراده من القطاع السياسي، و كبار الموظفين السابقين و المتقاعدين العسكريين و أصحاب رؤوس الأموال، و الوزراء السابقين، و قد شكل هذا التيار قاعدة الحكومات المختلفة و أداة الدفاع عن ما هو قائم.

لعب المجلس في دورته العادية الأولى دورا بارزا في التأكيد على أهمية الخيار الديمقراطي، و كشف عيوب المرحلة العرفية، و أنجز المجلس قانون الأحزاب الذي جاء مليئا بالعيوب. و شكل المجلس في دورته الأولى لجنة الحريات العامة و حقوق الإنسان، و قد راوحت

⁽¹⁾ غالب عبد المعطي الفريجات. آفاق و تطلعات نحو الديمقراطية و حقوق الإنسان في الوطن العربي، التجربة

مكانها في عدم قدرتها على فتح ملف مخلفات المرحلة العرفية و حقوق الإنسان .

و جاء بعده المجلس الثاني عشر في الفترة 93-1997، و ذلك بعد عام من المشروع بترخيص الأحزاب السياسية وفق قانون الأحزاب الجديد رقم 32 الذي أقر في سبتمبر 1992، فهي أول انتخابات على أساس حزبي و لو بشكل جزئي، حيث شاركت فيها الأحزاب المعتمدة و عددها عشرون حزبا.

و تشير نتائج الانتخابات أن إمكانية العمل الجماعي غير ممكنة في ضوء برامج عمل و خطط استراتيجية، غير قابلة للاستمرار، حيث أن الطيف السياسي للأحزاب ذات الأبعاد المتقاربة أيديولوجيا لم تبرز على السطح في ضوء النتائج البرلمانية التي أفرزت المجلس النيابي، و الجدول التالي يشكل ملامح تقريبية للتيارات السياسية على الساحة الأردنية و الممثلة في البرلمان⁽¹⁾

الرقم	الطيف السياسي	عدد الأعضاء	التوجه السياسي
1	جبهة العمل الإسلامي	15	إسلامي
2	العهد	3	وسط
3	البعث	1	قومي
4	ديمقراطي اشتراكي	1	ماركسي الجذور
5	المستقبل	1	وسط
6	الوطن	1	وسط
7	اليقظة	1	وسط
8	المستقلون	56	الاتجاه العام وسط
المجموع	80		

⁽¹⁾ إيهاب الشلبي و آخرون "انتخابات 1993/دراسة تحليلية" سلسلة المجتمع الأردني و الحياة السياسية الأردنية، مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان سبتمبر 1994، ص40.

من خلال تشكيلة هذا المجلس نلاحظ ما يلي :

- 1- ليس هناك ثقل لتيار سياسي باستثناء جبهة العمل الإسلامي، و التي هي غير قادرة على تشكيل معارضة، تحد من توجهات الحكومة في الاتجاه، الذي تود السير فيه، أو عن طرح مشروع أي قانون.
 - 2- التيار السياسي من خلال التشكيلة الحزبية الواردة في الجدول ذات أبعاد و برامج و إيديولوجيات مختلفة، و غير قابلة للعمل في ضوء برامج و خطط محددة وواضحة.
 - 3- من الواضح أن التمثيل الحزبي في البرلمان لا يصل في أحسن حالاته إلى نسبة الثلث 33 % من مجموع أعضاء البرلمان، و لكن رغم هذا حاول هذا المجلس المسك بزمام الأمور من خلال السعي إلى تجسيد صلاحياته ووظائفه التشريعية و الرقابية.
- خلاصة القول، فإن المؤسسة التشريعية في الأردن عرفت مجموعة من المراحل هي⁽¹⁾:

- 1- مرحلة المجلس التشريعية من عام 1929 إلى سنة 1947، و عددها خمسة مجالس مدد في العهدة التشريعية لاثنتين منها.
 - 2- مرحلة المجالس النيابية من عام 1947 حتى اليوم، و عدد المجالس أربعة عشر مجلساً حل منها عشرة مجالس، و يلاحظ في هذا المجال ظاهرة الاستمرارية في عمل المجالس.
- و مع هذا فإن التجربة البرلمانية في الأردن ما زالت تعترضها عدة مشاكل و سلبيات يمكن شملها فيما يلي:

(1) أحمد عبيدات و آخرون ، النظام السياسي العربي و الديمقراطية ، عمان: مؤسسة عبد الحميد شومان، 2001،

1- هيمنة السلطة التنفيذية، و بصفة خاصة الملك على مختلف مجالات الحياة، و يظهر هذا من خلال عدة مؤشرات أهمها حق الملك في حل مجلس النواب. و قد استعمل هذا الحق عدة مرات⁽¹⁾. و هذا يظهر الرغبة في الحد من أداء هذا الجهاز المهم، و بالتالي الحد من إمكانية قيام مؤسسة برلمانية قوية.

بالإضافة إلى هذا، يظهر تأثير الملك على السلطة التشريعية من خلال دعوة البرلمان للانعقاد، إمكانية تأجيل الاجتماع في دورته العادية على أن لا يتجاوز شهرين، تمديد الدورة، طلب دورة استثنائية أو غير عادية، و كلها نصب في إطار هيمنة الملك. و الأمر لا يقتصر عن الملك فقط، بل يتعداه إلى الوزارة التي تقوم باقتراح أغلبية القوانين، مع عدم إعطائها المجلس المكانة التي تليق باقتراح أغلبية القوانين، مع عدم إعطائها المجلس المكانة التي تليق بها من خلال تجاهل الأدوات الرقابية الممنوحة له.

2- صلاحيات محدودة للبرلمان، يمكن ملاحظتها من خلال عدة مؤشرات أهمها في مجال التكوين و تركيبة مجلس الأعيان، فهذا الأخير يمكنه تعطيل أي مشروع قانون يتقدم به مجلس النواب، ناهيك عن طرح الثقة الذي يشترط فيه توافر أكثرية الثلثين، و هذا لا يمكن أن يتحقق بوجود مجلس الأعيان المعين من طرف الملك.

الملاحظات الأخرى تخص الاختصاصات التشريعية، إذ يلاحظ عليها تغليب كفة الجهاز التنفيذي الذي قد يشكل عائقا في تنفيذ رغبة

(1) قام الملك حسين بحل البرلمان 7 مرات في الفترة الممتدة من سنة 1954 إلى سنة 1990، و هي جوان 54، جوان 56، أكتوبر 62، أبريل 63، ديسمبر 1963، مارس 1967، جويلية 1977.

ممثل الشعب، كما أن رئاسة مجلس الأعيان لاجتماع المجلسين يبق غير مبرر.

نفس الملاحظات يمكن إيداءها على الاختصاصات المالية و السياسية للبرلمان الذي تبقى صلاحياته قليلة و محدودة رغم تأكيد الدساتير المتعاقبة على مكانة المؤسسة التشريعية و دورها في الحياة السياسية.

المبحث الثالث: تجربة الكويت البرلمانية.

إن تأسيس الكويت يعود إلى بداية القرن الثامن عشر، و هذا على أيد مهاجرين من قبائل القبوب، على أن التاريخ الحقيقي للكويت يبدأ منذ وصول أسرة آل الصباح إليها، و هي أسرة مرتبطة برباط القرابة و النسب مع العائلتين الحاكميتين في كل من السعودية و البحرين⁽¹⁾. و قد حكمت الكويت و ما زالت إلى غاية اليوم.

يعود التاريخ النيابي في الكويت إلى سنة 1921 تاريخ ظهور أول وثيقة مثبتة تطالب بانتخاب عدد من الأهالي إلى جانب أسرة الصباح لإدارة البلاد. و تمخض عن هذا ظهور أول هيئة استشارية دعمتها مطالب النخبة التجارية التي بدأت تتموقع في النظام الكويتي⁽²⁾.

توالت بعد ذلك ضغوطات المواطنين من أجل تأسيس حقيقي لنظام نيابي، تجلى سنة 1938، و هي السنة التي ظهر فيها أول مجلس تشريعي أفرز قانونا أساسيا جاء في مادته الأولى أن: "الأمة هي مصدر السلطات ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين". و جاء في مادته الخامسة أن "رئيس المجلس التشريعي هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد"

من خلال هذا القانون يتضح أنه كانت هناك رغبة ملحة في إرساء قواعد عمل تشريعي ريادي، و لكن هذه التجربة لم تستمر طويلا، إذ

⁽¹⁾ عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت: دار النهضة العربية، 1978، ص170.

⁽²⁾ هدى متكيس " التجربة الديمقراطية في الكويت، ثغرات في الجدار و آفاق للانطلاق " مجلة السياسة الدولية،

وقعت مشاكل كبيرة بين المجلس و الحكومة أدت في آخر المطاف إلى حل المجلس، و تكوين مجلس شوري على أنقاضه بطريقة التعيين⁽¹⁾. تعود أهم أسباب حل المجلس إلى النزاع بين كل من الحاكم و الهيئة التشريعية حول الصلاحيات و الاختصاصات، يضاف إلى هذا معارضة الشيعة لبعض قوانين المجلس التي أعطتهم حق التصويت دون حق التشريح لعضوية المجلس.

امتدت حالة الجمود من سنة 1938 إلى سنة 1955، كان خلالها الحاكم هو مصدر السلطات و الرئيس الأعلى لها، و بعدها قام بإنشاء دوائر حكومية و هيئات و مجالس بسيطة إلى غاية الاستقلال. مع هذا يمكن وصف الحياة الدستورية في الكويت قبل الاستقلال بالبدائية و البسيطة، و هذا يعود إلى عدم امتلاك الكويت لإرادتها السياسية الكاملة نتيجة ارتباطها بمعاهدة الحماية مع بريطانيا. بعد إعلان استقلال الكويت سنة 1961، انتخب الكويتيون ممثلهم في المجلس التأسيسي عام 1961، و الذي أصدر سنة واحدة بعد ذلك الدستور الكويتي.

حاول المجلس التوفيق بين النظام الوراثي و النظام البرلماني، حيث جعل الكويت إمارة وراثية في ذرية مبارك الصباح مع النص على ديمقراطية الحكم. و على أن السيادة للأمة مصدر السلطات جميعا. كما أوضح بأن مجلس الأمة و هي التسمية الرسمية للبرلمان أو الجهاز التشريعي هو الذي يقر قوانين البلاد ثم يعرضها على الأمير الذي

(1) عبد المجيد مصطفى عثمان فيض الله ، دراسات حول الكويت و الخليج العربي ، القاهرة : مكتبة النهضة ،

يصدرها، و من هنا أصبح دور مجلس الأمة من الناحية الدستورية النظرية دورا بارزا في سن القوانين و مراقبة تنفيذها و توجيه السلطة التنفيذية. و عليه فإن الدستور الكويتي لسنة 1962 يكشف لنا بأن مجلس الأمة هو صاحب التأثير الفعال في عمل السلطة التنفيذية بالنظر إلى طبيعة وظيفته المتجسدة أساسا في التشريع، سواء أكان ذلك في مجالات اقتراح القوانين و الموافقة عليها أو رفضها من خلال المناقشة و التصويت حسب نصوص المواد 66،79،106، أو من حيث وظيفته المالية التي ليس بوسع السلطة التنفيذية إلا الاستجابة إليها، و كذلك عن طريق ما تقرر للمجلس وفق أحكام الدستور من أمور تأخذها السلطة التنفيذية في حسابها⁽¹⁾.

من تلك الأحكام الرغبات التي يبديها المجلس، و الملاحظات التي ينوه بها عندما تتقدم إليه وزارة جديدة ببرنامجها، و غيرها من الآليات الأخرى.

هذه الصلاحيات لا تعني انفراد مجلس الأمة بعملية التشريع، فالأمير له الحق في التشريع، و هذا وفقا للمواد 65،79،51 من الدستور، فالمادة 51 تنص على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير و مجلس الأمة" و المادة 79 تشير إلى أنه: "لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة و صدق عليه الأمير" في حين تركت المادة 65 الأمر صراحة: "للأمير اقتراح القوانين و حق التصديق عليها و إصدارها" و

(1) شفيق ناظم الفيرا، دراسة في آليات الدولة القطرية و السلطة و المجتمع، القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات

عليه فإن التشريع لكي يكون قانونيا يجب أن تلتقي إرادة الأمير و مجلس الأمة معا⁽¹⁾.

يتألف مجلس الأمة الكويتي من خمسين عضوا ينتخبون بطريقة الاقتراع العام السري المباشر. يضاف إليهم الوزراء غير المنتخبين الذين يعينهم الأمير⁽²⁾.

من خلال التركيبة يلاحظ أن السلطة التنفيذية لها قوتها العددية داخل المجلس التشريعي، و هو أمر له سلبياته خاصة و أن الوزراء لهم الحق في التصويت في جميع القرارات و التوصيات التي يتخذها المجلس تقريبا عدا مسألة طرح الثقة بأحدهم.

قنن دستور 1962 صلاحيات كثيرة لمجلس الأمة، فبالإضافة إلى الصلاحيات المذكورة سابقا، أعطى الدستور اختصاصا مركزيا و رقابيا هو الاقتراح و هذا وفقا لما نصت عليه المادة 109 (*).

يضاف إلى هذا المناقشة و الإقرار و التصويت الذي يكون في الأمور العادية برفع الأيدي، و في الأمور غير العادية المناداة على الأعضاء بأسمائهم و التي تتم في الحالات التالية :

- 1- مشروعات القوانين و المراسيم بقوانين و المعاهدات.
- 2- الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة.
- 3- بطلب من الرئيس أو الحكومة أو عشرة أعضاء على الأقل.

(1) نفس المرجع ، ص ص 47-48.

(2) يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت: مقدمة في دراسات مبادئ الدستور العام، الكويت: مطبوعات

جامعة الكويت ، 1970، ص144.

(3) يحق لخمسة أعضاء أن يتقدموا باقتراح واحد و ذلك في وثيقة ممضاة من طرفهم كآلية من آليات الرقابة.

و الحكمة من وراء هذا هو تمييز الفريق الموافق من المعارض بصورة جلية، و مع هذا فإن الدستور أقر للأمير الحق في الاعتراض و طلب إعادة النظر، فالمادة 66 تنص على هذا الأمر حتى و لو أنهى المجلس جلساته. و في المقابل فإن للمجلس وسيلتين أساسيتين يمكن من خلالهما تجاوز اعتراض الأمير و يتمثلان في :

- إقرار ذات المشروع بأغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين الذين يتألف منهم المجلس حتى و لو كان ذلك في نفس اليوم الذي تبلغ فيه المجلس مرسوم الاعتراض و في ذات الدورة.
- عدم النظر في الطلب طوال فترة دورة الانعقاد الذي حصل فيه الاعتراض، و ليس في وسع الأمير إلا القبول و الموافقة و الإلتزام بالتصديق و الإصدار في خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه عملاً بأحكام المادة 66.(1)

أما اختصاصات مجلس الأمة في مجال الشؤون المالية، فإن الدستور عالجها من المواد 134 إلى 156. و قد اشترط الدستور ضرورة عرض الحكومة لمشروع الميزانية شهريين على الأقل قبل انتهاء السنة المالية، و في المقابل يحق للجنة الشؤون المالية اقتراح أي تعديل شريطة أن تضع في حساباتها شرطين أساسيين هما :

- الاستئناس برأي الحكومة في التعديل المقترح.
- الإشارة إلى هذا الأمر عند رفعها للتقرير إلى المجلس(2).

(1) يوسف محمد عبيدات ، مرجع سابق، ص417.

(2) لمزيد من التوضيح ارجع إلى هدى متكيس ، مقال يابوق، ص 27.

و يعتبر هذا مؤشر على أن هناك تقييد على عمل الجهاز التشريعي في المجال المالي.

من الاختصاصات الأخرى ذات الأهمية البالغة المعطاة لمجلس الأمة الكويتي من خلال دستور 1962 أدوات و آليات الرقابة الكثيرة، و التي تنفرد في بعضها عن تجارب كثيرة، و قد أتى الدستور على ذكرها في نصوصه و تولاهها بالتنظيم متبعا فيها قاعدة التدرج حسب درجة ضعفها و قوتها، و هذه العوامل هي: السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، تأليف لجان تحقيق، الاستجواب، طرح الثقة، تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. و بعبارة أخرى فإن مجلس الأمة يضطلع بدور أساسي يتمثل أساسا فيما يملكه من أدوات الرقابة التي حددها له الدستور، فهناك رقابة تشريعية أشرنا لها سابقا، و هناك رقابة سياسية بأدواتها المعروفة في النظم البرلمانية و هي أهم الأدوات في العمل السياسي، و لتوضيح أكبر نتطرق لكل آلية على حدى :

1-السؤال: و يقصد به قيام العضو باستيضاح نقطة معينة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء، و هذا السؤال قد تقرر دستوريا، فيجوز لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء و إلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، و للسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة⁽¹⁾.

2- طرح موضوع عام للمناقشة: الأمر هنا يكون أكثر إثارة من السؤال، فعندما تكون هناك مجابهة نقاشية بين كافة أعضاء المجلس من ناحية، و

(1) محمد بشير صغار، المؤسسة التشريعية في الكويت، في المؤسسة التشريعية في العالم العربي، القاهرة: مركز البحوث و الدراسات السياسية 1997، ص357.

الحكومة من ناحية أخرى، يصبح طرح الموضوع العام للمناقشة أمرا مهما و ضروريا، و يكون في الوقت نفسه أكثر حيوية و أرحب مجالا من السؤال لأنه يسمح لجميع الأعضاء بالمناقشة أمام المجلس. و قد نصت المادة 112 من الدستور على هذا الحق بقولها: "يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه و تبادل الرأي بصدده و لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة".

3- لجان التحقيق: اعترف الدستور الكويتي لمجلس الأمة بهذه الآلية إذ تنص المادة 114 منه على أنه " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، و يجب على الوزراء و جميع موظفي الدولة تقديم الشهادات و الوثائق و البيانات التي تطلب منهم".

إذن فمجلس الأمة له الحق في تشكيل لجان تحقيق في أي موضوع يرى ضرورة التحقيق فيه، و سلطة المجلس في هذا الصدد ليست مطلقة بل هي مقيدة و محصورة في الأمور الداخلة في اختصاصاته، فلا يجوز و الحالة هذه أن يمتد الأمر إلى الأحكام القضائية النهائية حيث يخطر التعقيب عليها قانونا، و لا كذلك إلى الموضوعات التي تتصل بصلاحيات أمير البلاد الشخصية المنصوص عليها في الدستور و التي يباشرها بنفسه بواسطة الأوامر الأميرية و دون تدخل من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء⁽¹⁾.

(1) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 369.

يشترط لطلب إجراء التحقيق أن يكون مكتوباً، و موقعا عليه من خمسة أعضاء على الأقل. مع أحقية رئيس مجلس الوزراء و الوزير المختص حسب الأحوال في الطلب من المجلس تأجيل النظر في هذا التحقيق لمدة لا تزيد على أسبوعين، فإن زاد التأجيل من ذلك فينبغي أن يكون بقرار من المجلس.

4-الاستجواب: يقصد به محاسبة الوزارة ككيان أو أحد الوزراء من تصرف معين بالمسائل، بما ينطوي عليه من تجريح الوزارة و نقد سياستها و التنديد بها، و كذلك يمتد هذا التحديد و اللوم إلى الوزير بذاته. و الاستجواب في النظم السياسية، و خاصة البرلمانية يعد وسيلة من الوسائل الخطيرة بالنسبة لتقرير مصير الوزارة و كيانها⁽¹⁾. و مكن خطورته في كونه المقدمة لإثارة المسؤولية الوزارية و تحريكها. لا يمكن مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور ثمانية أيام على الأقل من تقديمه، و هو من الوسائل المهمة في إطار الرقابة السياسية لأنه كثيرا ما يؤدي إلى طرح الثقة.

5- طرح الثقة بأحد الوزراء: يعتبر مبدأ طرح الثقة بالوزير أحد أهم مظاهر المسؤولية السياسية التي تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني⁽²⁾. بل إنها في الواقع إحدى دعائمه و أركانه الجوهرية، بحيث إذا فقد هذا الركن فلا يمكن أن يطلق على النظام وصف البرلماني.

هذه المسؤولية نوعان، الأولى مسؤولية تضامنية تتبع أساسا من كون الوزراء مسؤولين تضامنيا مع السياسة العامة التي يتبعونها في

(1) محمد كامل ليلة ، مرجع سابق، ص 619.

(2) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة،

مرجع سابق ، ص 501.

إدارة شؤون الدولة، لأن مبدأ التضامن الوزاري في النظام البرلماني يفترض وجود المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء، و الثانية مسؤولية فردية ناتجة عن مسؤولية كل وزير على حدى عن شؤون وزارته، و تكون نتيجتها تحية الوزير من منصبه دون امتداد التحية إلى بقية زملائه من أفراد الوزارة، و هذه المسؤولية قد استقر العمل بها في جميع النظم السياسية.

ضمن المشرع الكويتي نصوص الدستور أحكاما تتعلق بمسألة طرح الثقة بأحد الوزراء، و لكن بصورة تختلف عن المبدأ العام الذي يسود الأنظمة البرلمانية في تقرير مبدأ طرح الثقة بالوزارة. ففيما يتعلق بمبدأ المسؤولية السياسية للوزارة، نجد أن المشرع الكويتي على ضوء المادتين 101 و 102 من الدستور قد أقر الأخذ بصورة واحدة من صور المسؤولية، و هي المسؤولية الفردية للوزراء، أما المسؤولية التضامنية لهيئة الوزارة كوحدة فلم يأخذ بها الدستور صراحة عن طريق سحب الثقة منها، و إن كان قد أخذ بوسيلة قريبة من هذا السبيل و هي تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء⁽¹⁾.

و بعبارة أخرى فإن المسؤولية السياسية في الكويت تنصب أساسا على الوزراء فرادى. و على هذا الأساس أشار الدستور الكويتي في المادة 101 منه إلى موضوع طرح الثقة ناصا أن كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، و إذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد

(1) يوسف محمود عبيدات ، مرجع سابق، ص 511.

الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة بدءاً من تاريخ قرار عدم الثقة و يقدم استقالته على الفور⁽¹⁾.

6- عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء: لم ترد المسؤولية التضامنية في الدستور الكويتي بالنص الصريح عن طريق سحب الثقة، وإنما انفرد الدستور الكويتي باتباع طريقة خاصة في هذا المجال، مفادها تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾.

جاء القرار على هذا صراحة في المادة 102 من الدستور حيث تنص "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، و لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به"، و مع ذلك إذ رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، أي الأمير، و في هذه الحالة عليه أن يبقي رئيس مجلس الوزراء و يعين وزارة جديدة أو أن يحل مجلس الأمة. و في حالة الحل إذا أقر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن و تشكل وزارة جديدة.

و لحصول عدم التعاون، لا بد أن يحظى القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس مستثنى منهم الوزراء،الذين لا يشتركون في التصويت⁽³⁾.

(1) محمد الرميحي ، تجربة المشاركة السياسية في الكويت: 1962-1981 في دسعد الدين ابراهيم و آخرون ، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي ، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، 1987، ص645.

(2) رمزي الشعار، النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة الكويت: مطابع دار السياسة، 1992، ص425.

(3) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 379.

إذن و من خلال ما سبق يستنتج بأن الدستور الكويتي أعطى وسائل سياسية رقابية كثيرة لمجلس الأمة، إلا أن استعمالها كان قليلا، إن لم يكن منعدما خاصة بالنسبة للآليات الثلاثة الأخيرة و هذا له دلالات كثيرة تعود إلى طبيعة التجربة الكويتية و خصوصياتها المشار إليها سابقا بصفة عامة.

و بتمعن المتصفح و المحلل للدستور الكويتي يمكن إبداء كثير من الملاحظات و الانتقادات أهمها ما يلي :

- 1- عدم شمول الدستور على حق التمتع بالحقوق السياسية و خاصة حق الانتخاب و الترشح للمرأة، و لمن ليس مواطنا بصفة أصلية و لمن يجهل القراءة و الكتابة.
- 2- سكوت المشرع عن حق الاقتراع العام المباشر للشعب فيما يتعلق بالقضايا الجوهرية التي يستوجب الرجوع إلى الشعب لحسمها، و هذا يؤدي إلى مصادرة الحقوق الفعلية و الضمنية⁽¹⁾.
- 3- إعطاء امتيازات كبيرة للأسرة الحاكمة و بصفة خاصة للأمير، إذ يملك حق الاعتراض على القوانين، و تعديل الدستور، و تعيين أعضاء في البرلمان، و حق الحل و غيرها من الحقوق الأخرى.
- 4- عدم نص الدستور صراحة على تشكيل الأحزاب، و عدم منعه للأمر في نفس الوقت⁽²⁾. و هذا بالرغم من نص الدستور على كثير من الحريات، و في هذا الأمر دلالة على تأرجح القرار و عدم ثباته رغم أن النص دستوري.

(1) هدى ميتكيس ، مرجع سابق، ص26.

(2) تنص المادة 45 من الدستور على حق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة، و حق الهيئات النظامية في مخاطبة السلطات العامة، مصطلح الهيئات هنا يطلق على الأحزاب أيضا.

هذه الملاحظات خاصة بالجانب النظري للدستور، أما من الناحية العملية فإنه يلاحظ تجاوزات كثيرة و اختراقات عديدة للدستور في مجال الحريات، و في مجال هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و يمكن شمل أهم هذه الخروقات في الآتي :

- نص الدستور على كثير من الحقوق و الحريات الخاصة بالرأي و البحث مع ما ينجر عنه من حرية للعمل الإعلامي و الصحفي، و حرية المراسلات، و عدم جواز الحبس أو التقييد العشوائي⁽¹⁾. إلا أنه عمليا لا يتم احترام هذه الحقوق، فالصحف ممنوعة، و حرية المراسلات منعدمة، و الحق في الاجتماع غير مضمون. و هذا ينقص من ريادة التجربة الكويتية على مستوى دول الخليج.

- يلاحظ تجاوز فيما يخص إقرار الأحكام العرفية. فالمادة 69 من الدستور تنص على أن الأمير هو الذي يعلنها في حالة الضرورة التي يحددها القانون، و يكون إعلانها بمرسوم يعرض على مجلس الأمة خلال عشرين يوما التالية للبت في مصير الأحكام العرفية، و إذا حدث ذلك في فترة حل المجلس و يجب عرض الأمير على المجلس الجديد في أول اجتماع له. و يشترط لاستمرار الأحكام العرفية أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. و في جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر بالشروط السابقة كل

(1) نصت المواد 31، 36، 37، 39 على حقوق كثيرة أهمها حرية الرأي و حرية الصحافة، و حرية المراسلات البريدية، و حق الاجتماع و غيرها.

ثلاثة شهور. إلا أن الأمر لا يطبق، إذ أن القانون العرفي يطبق بطريقة تتناقض مع الحد الأدنى لأخلاقيات العمل السياسي⁽¹⁾.

- الاستخدام المفرط لحق الحل الممنوح دستوريا للأمير في مواجهته للسلطة التشريعية طبقا لنص المادة 107. و مع أن هذه المادة تنص صراحة على أنه إذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، إلا أن ذلك لم يطبق في كثير من الأحيان و منها سنتي 1976، و 1986، ففي الأولى لم تتم الانتخابات إلا في عام 1981، و في المرة الثانية لم تتم فيها الانتخابات إلا بعد أزمة الخليج الثانية⁽²⁾. و عليه فإن الغياب الكبير للمجالس من جراء هذه السلوكات يعطي مردودا سلبيا على القوانين التي تصدر في هذه الفترة، إذ يلاحظ أن هناك كثير من القوانين تصدر أثناء فترة حل المجلس، و ذلك بعد أن تناقش في مجلس الوزراء، رغم أن المادة 71 تجيز فقط إصدار القوانين التي لا تتحمل التأخير. كما أن المادة نفسها أجازت لمجلس الأمة الذي يأتي بعد المجلس المتخذ القرار إلغائها رجعي مما يربك مصالح البلاد و بالتالي يربك الحياة القضائية.

(1) أحمد الربيعي ، الكويت و تحديات مرحلة إعادة البناء، القاهرة : مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1992، ص48.

(2) عبد المحسن جمال " تقييم التجربة البرلمانية في الكويت " السياسة الدولية، العدد 121، السنة 1996، ص50.

- عدم الفصل بين ولاية العهد و رئاسة الوزارة، فرغم عدم نص الدستور على هذا، إلا أن الواقع فرض الجمع بين المنصبين، و هذا خلافا للمنطق الدستوري الذي يؤكد على التوازن بين السلطات⁽¹⁾.

هذا الازدواج الوظيفي يثير كثير من الإشكالات، فرئيس مجلس الوزراء الذي يكون في العادة ولي العهد يمكن طبقا للدستور محاسبته و ذلك باستجواب تمهيدا لإعلان عدم التعاون معه، و هذا الأمر يؤدي إلى أزمة حقيقية بين المجلس و الوزارة تضع الأمير أمام خيارين، إما حل المجلس أو إعفاء رئيس مجلس الوزراء. ففي حالة الحل، فإنه من حق المجلس الجديد أن يعلن عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بذات الأغلبية، فإذا تم ذلك اعتبر رئيس مجلس الوزراء معتزلا منصبه منذ تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن⁽²⁾، و هذا الشأن يولد أزمة دستورية كبيرة، ذلك أن المجلس سحب ثقته بعدم التعاون من ولي العهد و أمير المستقبل، و هذا شئ خطير كان يمكن تجنبه لو تم الفصل بين ولاية العهد و رئاسة مجلس الوزراء.

إن هذه التغييرات أثرت سلبيا على نجاح التجربة الكويتية، و على نجاح الهيئة النيابية على امتداد المحطات التاريخية المتعاقبة، ففترة الستينيات و السبعينيات التي عرفت أربعة مجالس تشريعية سنوات 63، 67، 71، 75، تميزت بعدم احترام السلطة السياسية فيها الدستور، و قوة تأثير السلطة في مجال سير الانتخابات و أداء المجالس البرلمانية حي كان ذلك واضحا من تدخل السلطة في الانتخابات الشئ الذي أدى

⁽¹⁾ سلوى شعراوي جمعة ، التجربة البرلمانية في الكويت: دراسة في العوامل الداخلية، في د نيفين مسعد (محرر)

التحولات الديمقراطية في الوطن العربي، القاهرة: مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1993، ص 170.

⁽²⁾ محمد بشير صفار ، مقال سابق، ص 359.

إلى إهمال المجالس النيابية للدور الرقابي و عدم ممارسة الصلاحيات المخولة لها دستوريا. و تغير الأمر نسبيا في فترة الثمانينيات، إذ أحبط مجلس 1981 مشروع تعديل الدستور، و مارس كثير من الوسائل الرقابية منها على وجه الخصوص الأسئلة و لجان التحقيق و الاستجوابات لوزير العدل و لآخرين في الحكومة. و لكن هذه الفترة في المقابل عرفت حل برلمان 1986، لأنه حاول مناقشة قضايا حساسة متعلقة بالتجاوزات الخاصة بالمال العام⁽¹⁾. و هذا دليل إضافي على عدم وجود نية حقيقية في إعطاء دور كامل للجهاز التشريعي.

أما فترة التسعينيات فقد عرفت تغييرات كثيرة، و هذا لأن المسألة الديمقراطية أخذت بعدا مهما و جديدا تمثل في قوة المعارضة السياسية و جرأتها في طرح مطالبها، و التي حاولت الحكومة احتوائها و تهدئتها عبر الطرق السلمية⁽²⁾.

بعد تحرير الكويت أعادت حكومة الشيخ سعد العبد الله الصباح التي كانت تعمل في المنفى خلال الاحتلال تأكيد وعودها و إلتزامها بالتحول الديمقراطي على نحو ما وعد به جابر الصباح أمير البلاد، غير أن تعيين الحكومة الجديدة جاء على غير آمال المعارضة المنظمة و عددها سبع قوى سياسية في المشاركة في حكومة موسعة رغم استجابة الأسرة الحاكمة لمطالب المعارضة و تقليص عدد الوزراء من العائلة الحاكمة من سبعة وزراء إلى خمسة وزراء⁽³⁾.

(1) هدى ميتكس ، مقال سابق، ص 39.

(2) فيليب تميز ، الديمقراطية ... وغيرها، القاهرة : مركز دراسات التنمية السياسية و الدولية، 1992، ص 11.

(3) ثناء فؤاد عبد الله ، مرجع سابق، ص 138.

لتهدئة المعارضة أعلن الأمير في 2 جوان عن موعد الانتخابات في أكتوبر 1992، و في الوقت نفسه صدر مرسوم أميري باستئناف عقد جلسات المجلس الوطني الكويتي التي كانت توقفت بسبب غزو العراق للكويت.

الملاحظ على هذه الانتخابات أنها حظيت بمشاركة كل التشكيلات السياسية و أدت إلى إفراز غالبية واضحة للمعارضة داخل مجلس الأمة الجديد، فمن 50 مرشحا لها نجح 36 فردا، كما عرف هذا المجلس تحديدا كبيرا، حيث أن أكثر من نصف أعضائه و بالتحديد سبعة و عشرون (27) عضوا من الوجوه الجديدة⁽¹⁾، الأمر الذي يدل على حجم التغيير. و قد كان لهذه المعارضة طلبات تمثلت أساسا في ضرورة تمثيل المجلس لقوة رقابية حقيقية على الحكومة قادرة على محاسبة السلطة من خلال رقابة حازمة بما يتفق مع الدستور، ومشاركة عناصر جديدة في الحكومة و فصل رئاسة مجلس الوزراء عن ولاية العهد، بالإضافة إلى طلبات أخرى بقيت في مد و جزر مع السلطة التنفيذية إلى غاية الآن.

إن دراسة التجربة الكويتية تجعلنا نخلص إلى أن هناك مجال لنشاط برلماني و سياسي في الكويت من خلال نصوص الدستور الكثيرة، و من خلال بعض الأعمال المنجزة من طرف هذه المؤسسة، إلا أن هذا الأمر يبقى نسبيا و ليس مطلقا، لأن مشكلات التطور الديمقراطي و المشاركة السياسية في الكويت لا تختلف من حيث النوعية عن مشكلات

(1) تحصل في هذه الانتخابات الاتجاه الإسلامي الممثل لثلاثة تجمعات هي الحركة الدستورية القريبة من الإخوان و المجتمع و الائتلاف على 9 مقاعد و الكتلة النيابي على 10 مقاعد، و المنبر الديمقراطي الذي يمثله القوميون العرب على 2 مقعدين و المستقلين على 07 مقاعد، و أعضاء المجلس السابق على 6 مقاعد و التجمع الدستوري على مقعد واحد فقط، و القبائل الثمانية على 15 مقعدا تتقدمهم قبيلة العوازم بثمانية مقاعد.

الديمقراطية في كل الدول العربية، بل و في أغلب بلدان العالم الثالث. فظواهر ضعف المشاركة السياسية و مركزية صنع القرار، و غياب أو ضعف التوازن بين السلطات، و ضعف مؤسسات المجتمع المدني ظواهر عامة تعرفها البلدان العربية و منها الكويت.

من خلال تصفح تجارب بعض الدول العربية ذات النظام الملكي، و هي المملكة المغربية و الأردنية و الكويت، يمكن الاستنتاج بأنها دول خطت خطوات في إطار التحول السياسي، الأمر الذي جعل بعض المحللين يصنفون بعضها منها من ضمن التجارب البارزة، و هذا لما قننته من وسائل للسلطة التشريعية ، أهمها الوسائل الرقابية التي تصل في بعض الأحيان إلى إمكانية سحب الثقة من الحكومة.

إلا أن الممارسة الميدانية تجعلنا نستنتج بأن مركز النقل بقي دائما يمثله هرم السلطة في الجهاز التنفيذي ، و بقيت مظاهر التأثير تتجه بشكل واحد من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية مع بعض الاستثناءات التي لا يمكن أن يشكل قاعدة عامة يأخذ بها.

خاتمة

على ضوء دراستنا للسلطة التشريعية و التي تعتبر من المؤسسات المركزية و الأساسية في بناء النظام السياسي، و في تفعيل قنواته المختلفة نتيجة لما تفرزه من قرارات و قوانين منظمة و مسيرة للمجتمع فإننا نخرج بمجموعة من الاستنتاجات الجوهرية التي تمزج بين البعد النظري و البعد العملي و نشلها في الآتي :

- تحظى هذه المؤسسة في الأنظمة السياسية العربية باهتمام بالغ، إذ تسعى أغلبية الدول و تحرص أن تتشكل هذه السلطة بشكل يظهر بتكامل البناء المؤسساتي. و هي في هذا الإطار تعتمد على السند الدستوري من خلال النصوص الكثيرة المخصصة لهذه السلطة.

- تخصص أغلبية التشريعات العربية مكانة متميزة للمؤسسة التشريعية، إذ تقنن وظائفها و صلاحياتها و تركيبتها، و هذا مؤشر على توجه إيجابي من الناحية النظرية.

- أعطت أغلبية الأنظمة السياسية العربية للبرلمانات أدوات الرقابة المتعارف عليها قانونا و المتمثلة في الأسئلة الشفوية و الكتابية و لجان التحقيق و الاستجواب و سحب الثقة من الحكومة من خلال وسائل متعددة أبرزها رفض البرنامج و ملتمس الرقابة و غيرها. و هي في ذلك تتشابه إلى حد بعيد للآليات الممنوحة في النظم الغربية.

رغم هذه التوجهات الإيجابية للبرلمانات العربية في سياق استراتيجيات الأنظمة، إلا أن الواقع المعيشي و الممارسة الميدانية تفرز خلافا في التطبيق، حاولنا توضيحه من خلال معانيه و تحليل كثير من التجارب العربية في مختلف الأنظمة السياسية و نسجله في الملاحظات التالية :

- محدودية دور السلطة التشريعية في هذه الأنظمة رغم بعض الاستثناءات القليلة، و تتجسد هذه الصفة في أمثلة كثيرة منها عدم المبادرة بالتشريع في غالب الأحيان من طرف البرلمانات العربية رغم النصوص الكثيرة التي تجيز لهم هذا الأمر. و منها أيضا عدم إمكانية التغيير في الجوانب المالية و بصفة خاصة في الموازنات العامة.

و هذا الضعف يمكن إرجاعه إلى عاملين أساسيين هما طبيعة تداول السلطة في المجتمع الغربي، و في معظم دول العالم الثالث بصفة عامة شكلت سببا جوهريا في شل كافة التحركات الساعية إلى الإصلاح السياسي و المشاركة الفعلية المؤدية إلى تحول حقيق في البناء الديمقراطي، العامل الثاني يعود إلى الوضع الداخلي للبرلمانات العربية، إذ تتميز أغلبية هذه البرلمانات بضعف هيكلها التنظيمية الداخلية. فاللجان البرلمانية تفتقد إلى التنظيم في أغلب الأحيان، و رغم أن وظيفتها الرئيسية هي تسهيل و تيسير عمل البرلمان، إلا أن افتقادها إلى كادر بشري مدرب و مصادر معلومات تستطيع تغذية دراستها المطروحة على جدول أعمال البرلمان أثر على نشاطه بشكل عام.

- الملاحظة الأساسية بالنسبة لهذه الدراسة تتمثل في هيمنة السلطة التنفيذية في عموم الأنظمة البرلمانية غير مطبق، و مبدأ الفصل بين السلطات المميز للنظام الرئاسي لا تأثر له. فمركز الثقل بالنسبة لكل هذه الأنظمة هي السلطة التنفيذية سواء كانت أحادية أو ثنائية.

فالرئيس هو أساس هذه الأنظمة، إذ يملك كل الصلاحيات المؤثرة في البرلمان ، فهو الذي يدعيه في العادة إلى الانعقاد عاديا و استثنائيا، و هو الذي يعترض على القوانين و يطلب قراءة ثانية لها، و هو الذي يصادق عليها، و هو الذي يشرع بواسطة الأوامر و المراسيم في بين دورات

البرلمان دون أن يتبع ذلك إجراءات تقييدية. فالرئيس من خلال هذا يكاد يكون شريكا في عملية التشريع، إن لم يكن هو الطرف الفاعل فيها. و تصل قمة تأثيراته على السلطة التشريعية في حقه في حل البرلمان، و هذه ميزة للأنظمة السياسية العربية، إذ من خلال الدراسة لم نسجل خلو أي تجربة من عمليات الحل، و تكاد تشكل سمة للبرلمان في بعض الدول العربية، و هذا رغم التحولات الديمقراطية و حركات الإصلاح السياسي المتعددة، المتبناة من طرف كثير من الدول خاصة منذ بداية عشرية التسعينيات.

من خلال هذه التوضيحات يتضح الخلل في العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، الشئ الذي يمنع هذا الأخير من أن يكون مؤثرا في القرارات المركزية، و في النسق السياسي بوجه عام رغم محاولاته الكثيرة ، من خلال السعي إلى تفعيل و استخدام أدوات الرقابة الممنوحة له قانونا.

هذا الخلل يجعلنا نؤكد بأنه رغم توجه كثير من الأنظمة العربية إلى إظهار تعليقها بالبعد الديمقراطي، و بتوفر مناخ سياسي ملائم قائم على التعددية السياسية و الحرية، فإن الممارسة العملية و المعيشية تناقض تجسيد هذا السلوك عمليا، إذ تبقى هذه التوجهات شعارات ترفعها هذه الأنظمة بغية تحسين صورتها على المستوى العالمي. و لأدل على هذا حالة الطوارئ التي تكاد تعم أغلبية هذه الدول و تصبح ذات قوة كالقوانين العادية أو أكثر.

هذه الملاحظات تبين بأن السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية تعاني من ضعف و تمزق و تبعية مطلقة إلى السلطة التنفيذية، و حتى يعود للبرلمان في هذه الأنظمة هيئته و قوته، و يصبح فعلا مؤسسة فاعلة في الحياة السياسية فإنه يتطلب إحداث إصلاح حقيقي هدفه النهوض بهذه المؤسسة و يتمثل في الخطوات التالية :

1- تحقيق التوازن الفعلي بين السلطات من خلال الحد من السلطات الاستثنائية للرؤساء و الملوك بشكل يجعلهم قوة تأثير، و لكنها مرتبطة بمهام مماثلة لبقية السلطات الأخرى.

2- إلغاء العمل بالقوانين الاستثنائية المعمول بها في بعض الدول العربية و ذلك بشكل صريح يظهر بأن التوجه نحو تقنين حالة الطوارئ كان فعلا مرتبطا بظروف صعبة، و يجب العودة إلى القوانين العادية بمجرد زوال الخطر. هذا التوجه مرده سلوك كثير من الدول العربية، ففي مصر حالة الطوارئ موجودة منذ اغتيال السادات، و في الجزائر منذ إلغاء الانتخابات التشريعية، و الأمثلة في هذا السياق كثيرة. هذا المناخ غير مساعد على عمل مميز للسلطة التشريعية، و بالتالي إلغاء القوانين الاستثنائية من شأنه أن يضيفي حركية كبيرة على الممارسة الديمقراطية.

3- إعطاء مكانة خاصة لحقوق الإنسان من خلال احترام كرامة الفرد و حقه في الحياة و في بقية الحقوق الأخرى، و بصفة خاصة الحقوق السياسية، التي تمكنه من الاختيار الحر و الشفاف الذي يفرز بالضرورة برلمانيين متميزين يملكون قوة الانتخاب الحر، و قوة التمثيل الصحيح.

4- تفعيل دور المجتمع المدني، و جعله مساهما حقيقيا في بناء المؤسسات و سندا لها لتأدية مهامها على أكمل وجه لا تابعا و معبرا عن إرادتها.

5- تصحيح الأنظمة الانتخابية، و جعلها الإطار التنظيمي و القانوني لممارسة العملية الانتخابية، و ذلك من خلال تشريعات عادلة للمقاعد البرلمانية و للانتخاب.

6- تعديل البناء الهيكلي و التنظيمي للبرلمانات، من خلال إعطاء هامش كبير لها لكي تتميز بإعداد نظامها الداخلي دون تأثيرات فوقية من جهة، و فسح المجال للمناقشة و التعديل في كل المجالات دون استثناء لجانب مالي.

7- ربط حل البرلمان بإجراءات صعبة، حتى لا يفرط في استعمال هذا الحق دون مبررات مقنعة و سديدة. و هذا من شأنه أن يعطي معنويا للبرلمان القوة المفقودة، و التحكم اللازم، و الإطار الملائم للعمل.

هذه بعض الاقتراحات التي نراها ضرورية لنشاط متميز و فعال للبرلمان يكببه هيبه ووقارا و مكانة متميزة، تجعل تواريخ انتخابات أعضائه تواريخ للمناقشة السياسية الحقة و المتميزة التي تؤدي إلى مشاركة نوعية و كبيرة في العملية الانتخابية.