

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 تتطلق 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.