

# 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<sup>(1)</sup>.

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

<sup>(1)</sup> إدريس عبده المراكشي، الممارسة الديمقراطية في المغرب من خلال النص التعاقدية أو الدستورية، القاهرة: دار

المستقبل العربي، 1987، ص56.

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup>:

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 للاستقلال. 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

---

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>، 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<sup>(2)</sup>:

- 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(\*)</sup> 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<sup>(2)</sup>:

- 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<sup>(1)</sup>. 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

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>.

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

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<sup>(3)</sup>.

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

---

(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<sup>(1)</sup>.

أما عن تركيبة السلطة التشريعية فإنها تتكون من مجلس واحد يسمى مجلس النواب<sup>(\*)</sup>. 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، ثلاثهم عن طريق الاقتراع المباشر و الثلث الباقي من قبل هيئة ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية و ممثلي العمال<sup>(2)</sup>، 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<sup>(\*)</sup> 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<sup>(1)</sup>:

---

<sup>(1)</sup> 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...<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>. 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<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Reny Leveau "Le pouvoir marocain entre la repression et le dialogue"

Le monde diplomatique, octobre, 1993, p7.

<sup>(2)</sup> 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"

<sup>(3)</sup> 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<sup>(1)</sup>.

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

4- اتساع مجال مراقبة البرلمان للحكومة، ففي الوقت الذي اقتضت 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<sup>(2)</sup>.

- 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.

<sup>(1)</sup> ورد هذا في الفصل التاسع و السبعون من دستور 1992.

<sup>(2)</sup> 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 ببرلمان 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 إنجازات 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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>. 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<sup>(1)</sup>.

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 ، ص106.

<sup>١</sup> 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 أعطاهم 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<sup>(1)</sup>.

---

(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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>، 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<sup>(3)</sup>.

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

---

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

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

<sup>(3)</sup> 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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>.

---

(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 صدًى 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<sup>(1)</sup>.

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.

---

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>:

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<sup>(1)</sup>: 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<sup>(2)</sup>.

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<sup>(3)</sup>.

(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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>.

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.

<sup>(1)</sup> 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"

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup>.

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 بتصفح 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"<sup>(2)</sup>، و الاقتراح برغبة الذي يجب أن يقدم مكتوبا إلى رئاسة المجلس التي تخبر المجلس به في أول جلسة لإحالاته على اللجنة الإدارية<sup>(3)</sup>.

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

<sup>(1)</sup> لمزيد من التفصيل انظر المادة 112 بمختلق فقراتها.

<sup>(2)</sup> جاء هذا في النظام الداخلي للبرلمان الأردني

<sup>(3)</sup> 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<sup>(\*)</sup>، و الثانية بناء على طلب موقع من عدد من النواب لا يقل عن عشرة أعضاء<sup>(1)</sup>. 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 حجت 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<sup>(2)</sup>.

---

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

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

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(1)</sup>.

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

---

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>

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
<b>المجموع</b>	<b>80</b>		

<sup>(1)</sup> إيهاب الشلبي و آخرون "انتخابات 1993/دراسة تحليلية" سلسلة المجتمع الأردني و الحياة السياسية الأردنية،

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 و واضحة.
  - 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 و وظائفه التشريعية و الرقابية.
- خلاصة القول، فإن المؤسسة التشريعية في الأردن عرفت مجموعة من المراحل هي<sup>(1)</sup>:

- 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<sup>(1)</sup>. 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 تبق 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(2)</sup>.

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

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

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(1)</sup>.

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

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 مؤشراً 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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(2)</sup>. 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<sup>(1)</sup>.

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

---

<sup>(1)</sup> يوسف محمود عبيدات ، مرجع سابق، ص 511.

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

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<sup>(2)</sup>.

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<sup>(3)</sup>.

---

(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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>. 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(1)</sup>.

- الاستخدام المفرط لحق الحل الممنوح دستوريا للأمير في مواجهته للسلطة التشريعية طبقاً 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<sup>(2)</sup>. و عليه فإن الغياب الكبير للمجالس من جراء هذه السلوكات يعطي مردوداً سلبياً 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، ص 48.

(2) عبد المحسن جمال "تقييم التجربة البرلمانية في الكويت" السياسة الدولية، العدد 121، السنة 1996، ص 50.

- 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<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>، 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

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(2)</sup>.

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<sup>(3)</sup>.

---

(1) هدى ميتكس ، مقال سابق، ص 39.

(2) فيليب تميز ، الديمقراطية ... و غيرها، 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<sup>(1)</sup>، 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 بعضا 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.