صلاحيات السلطة التشريعية في الدول العربية

د.عمر فرحاتي
قسم العلوم السياسية
جامعة بسكرة

ملخص:

يبحث هذا المقال في صلاحيات السلطة التشريعية، محاولا من خلال ذلك توضيح علاقة التأثير والتأثر بينها وبين السلطة التنفيذية، وذلك في ظل التغيرات الدولية الكبيرة التي عرفها المجتمع الدولي منذ بداية عشرية التسعينيات.

Abstract :

This article seeks for the prerogatives of the legislative power trying to throw light on the reciprocal relation ship and influence between the legislative power and the executive authorities, and this within the transformations occurring on the level of international relation ships starting from the 1990's .

تعتبر السلطة التشريعية من المؤسسات الرسمية والأساسية في أي نظام سياسي، وذلك لما تؤديه من وظائف ومهام متعددة تساهم في خلق مناخ سياسي متميز، يجعل الحياة العامة حياة هادئة، يعمل المواطنون فيها وهم على دراية تامة بأن حقوقهم مضمونة ومكفولة من خلال الوظيفة النيابية التي يقوم بها أشخاص أفرزتهم الإرادة الشعبية.

انطلاقاً من هذه الأهمية فإن كثيراً من الدول العربية حاولت إعطاء صلاحيات هامة للسلطة التشريعية وذلك لقناعتها بأنها القناة الوحيدة التي تصفى فيها مدخلات ومخرجات النسق السياسي من جهة، وللتأقلم مع التغيرات الدولية الكثيرة المتسارعة منذ بداية عشرية التسعينيات من جهة أخرى.

حتى يتحقق هذا التأقلم وهذا التحول، لا بد أن تتوفر مجموعة من الشروط الموضوعية للتمثيل أهمها انتشار قيم حرية الرأي وحرية الصحافة، وحرية الاقتراح، وحرية التجمع، وهي قيم حاولت كثير من الدول العربية تقنينها دستورياً في تعديلاتها المتتالية.

إن تركيز هذا المقال ينصب حول توضيح وتحليل صلاحيات السلطة التشريعية في الدول العربية، ومنه توضيح طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، هل هي علاقة تأثير وتأثر متبادل أم هي علاقة تأثر دائم من الجهاز التشريعي بالجهاز التنفيذي؟

إن دراسة هذا الموضوع تقتضي منا في بداية التحليل تصنيف السلطة التشريعية في سياق المنظومة الفكرية المتعارف عليها، وهذا قصد تحديد المرجعية النظرية لدراسة صلاحيات البرلمانات العربية.

1- تصنيفات السلطة التشريعية: لقد تعددت التصنيفات الخاصة بالسلطة التشريعية، وذلك لتعدد الأطر المعرفية والإيديولوجية المؤثرة في القرار السياسي.

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

ومن زاوية النشاط الحكومي، هناك نشاط مخصص بمعنى وجود مؤسسات بالدولة بغض النظر عن طبيعتها، ونشاط غير مخصص ويقصد به عدم وجود مؤسسات سياسية على الإطلاق.

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

- 1- الأنظمة المغلقة ذات النشاط الحكومي غير المخصص، وهذا النوع من الأنظمة لا توجد به مؤسسة تشريعية، وتتم عملية التشريع عبر المجالس الثورية والانقلابية.
- 2- أنظمة مغلقة ذات النشاط الحكومي المخصص: ومميزاتها وجود مجالس تشريعية ولكنها تعمل بوسيلة التمير، ومن أمثلة ذلك مجلس السوفييت الأعلى سابقا، والبرلمان الإسباني في عهد فرانكو.
- 3- أنظمة مفتوحة ذات أنشطة حكومية غير مخصصة، وفيها تصاغ القواعد القانونية عبر اجتماعات القبائل وغيرها من المؤسسات النامية، وهو ما يحدث في النظم السياسية حديثة النشأة.
- 4- أنظمة مفتوحة وأنشطة حكومية مخصصة: وتتسم بانتشار المجالس التشريعية، واتساع صلاحياتها التي تجعل منها منبرا للنقاش الواسع المدى

بين مختلف القوى السياسية، ومثلها البرلمان البريطاني والكونجرس الأمريكي⁽²⁾.

من التصنيفات الأخرى تصنيف المفكر الألماني ماكس فيبر، إذ يشير إلى نوعين من البرلمانات، وذلك بناء على الميكانيزمات التي تعتمد عليها في أداء وظيفتها:

الأول يمثل البرلمانات العاملة وهي برلمانات فنية الأداء، وتعتمد في إنجازاتها على لجان العمل، وذلك في مجال التشريع والرقابة.

الثاني يمثل برلمانات النقاش وهي برلمانات تعتمد على الحوار والنقاش الواسع الذي يظهر أهمية عمل النائب.

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، وعلى العكس من ذلك فإن التصنيف الثاني لم يكن يصلح إلا بالنسبة للدول المتقدمة، ولكن يمكن في الآونة الأخيرة تضيف بعض الدول العربية تحت إطاره مثل (النموذج الكويتي والأردني واللبناني).

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. وهذا ما سيتم توضيحه لاحقاً.

2- اختصاصات البرلمانات العربية: تشترك جميع البرلمانات العربية من حيث الشكل في وظيفتين أساسيتين هما التشريع والرقابة ولكن مع اختلافات كبيرة وجوهرية في المضمون من نظام سياسي إلى آخر، وقد حدد الفيلسوف والمفكر جون ستيوارت ميل Jean Stewart Meel دور البرلمان في كتابه الحكومات البرلمانية فيما يلي: "إن واجب الهيئة التمثيلية الصحيح هو التشريع ومراقبة

الحكومة وملاحظتها، وتجب تلك الأعمال إذا وجدت أنها تستحق الانتقاد، وإذا ما أخل الرجال الذين يؤلفون الحكومة بالأمانة التي في أعناقهم وإذا نفذوا أغراض الحكم بشكل يتناقض مع رأي الأمة، فإن للسلطة التشريعية حق طردهم من الحكم واختيار من يخلفهم فيه، إما بشكل فعلي واقعي وإما علانية وصراحة⁽³⁾

انطلاقاً من هذه المقولة يمكن تحديد أهم الوظائف في خاصيتين بارزتين هما:

أولاً: وظيفة سن القوانين أو التبريح: هذه الوظيفة رغم قدمها، إلا أنها

تعتبر من أهم الوظائف العامة في الدول حتى اليوم. ويفرق "صمويل بير" بين نوعين من التشريع، التشريع الليبرالي بمعنى أن يكون البرلمان جهاز مداولة يتخذ قراراته استجابة لمبررات وقوى بارزة داخله، والتشريع الراديكالي ويعني قيام البرلمان بالتشريع المعبر عن إرادة الشعب⁽⁴⁾. وهذا هو النوع الذي يفترض أن تكون عليه أي سلطة تشريعية.

لقد قننت أغلبية الدساتير العربية حق التشريع بالنسبة للسلطة التشريعية وجعلته من الناحية النظرية محور ارتكاز عمل البرلمان وهذا من خلال حقه في تشريع القوانين العادية والقوانين العضوية، وبصفة خاصة قوانين الموازنة العامة أو الميزانية السنوية التي لا تصبح سارية المفعول إلا بعد مناقشتها والمصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية، وهذا بغض النظر عن حقه في تعديل مشروع الميزانية من عدمه.

إن التشريع يمكن أن يكون أصلياً وخصوصاً بالسلطة التشريعية وحدها أو مشتركاً مع الجهاز التنفيذي.

فالتشريع الأصلي هو ذلك التشريع الذي تكون نواته المركزية أعضاء البرلمان من خلال المبادرة البرلمانية لنوابه، وهي تعني حقهم المطلق في اقتراح القوانين في جميع الموضوعات وفي أي وقت كان، على أن هذه المبادرة البرلمانية ليست خالية من شروط معينة مقررة من الأحكام الدستورية أو أحكام اللوائح أو الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية.

لقد تفاوتت الأحكام الدستورية في البلدان العربية البحث بشأن تقرير حق المبادرة البرلمانية للنواب حيث قررت مجموعة من الدساتير حق مجموعة معينة من النواب المبادرة البرلمانية. بينما قررت مجموعة أخرى من الدساتير حق عضو

السلطة التشريعية منفردا بالمبادرة البرلمانية، وصممت مجموعة ثالثة من الدساتير عن النص على المبادرة البرلمانية. واكتفت وثناق دستورية بإقرار القوانين فقط.

فالحق بالنسبة للنواب نجده في عدة دساتير منها الدستور الجزائري لسنة 1989 وسنة 1996 اللذين يشترطان عشرين نائبا، وفي الدستور اليمني يجب تقديم المبادرة من طرف 30 نائبا.

واكتفت الطائفة الثانية من الأحكام الدستورية بإعطاء هذا الحق لعضو البرلمان بمفرده في اقتراح القوانين من حيث المبدأ. كما هو الحال في دساتير سوريا لأعوام 1920، 1950، 1962 و1973، والدساتير المصرية لأعوام 1923، 1930 و1956، ودستور السودان لعام 1973...

وصممت عن النص على حق النائب في اقتراح القوانين أحكام الدستور السوري لعام 1930 والتونسي لعام 1959 والدساتير السودانية لأعوام 1956 و1964 و1985.

بعد أن تمر تلك المشاريع ومقترحات القوانين بمرحلة تقديمها، وبعد أن تقدم اللجان المختصة تقاريرها عنها، تبدأ المداولة في السلطة التشريعية لمناقشة المبادئ العامة للمشروع إجمالاً. فإذا لم يوافق المجلس على ذلك من حيث المبدأ، اعتبر ذلك رفضاً للمشروع المقدم، أما إذا وافق المجلس على ذلك من حيث المبدأ تبدأ المناقشة. والهدف من المناقشة والتصويت هو أن يؤمن لعضو السلطة التشريعية الوسيلة ليقول بوضوح ما يفكر به فيما يؤيده ويناهضه.

إلا أنه ورغم هذه الأسس النظرية فإن واقع النظم السياسية العربية، يجعلنا نستنتج بأن دور المجالس النيابية أصبح مسلوباً، حيث وضعت سلطة التشريع الأساسية والأولى بيد الجهاز التنفيذي وبالتحديد بيد المسؤول الأول على السلطة التنفيذية سواء كان رئيساً أو ملكاً. فقد التقت جميع الدساتير العربية على معنى واحد، وهو منحها سلطة أصلية في التشريع. فالمادة 25 من الدستور الأردني تشير إلى أن السلطة التشريعية تناط إلى مجلس الأمة والملك، والمادة 80 من دستور السودان لسنة 1973 تنص على أن رئيس الجمهورية هو رأس الدولة، ويتولى السلطة التنفيذية ويشارك في السلطة التشريعية، والمادة 42 من دستور البحرين تنص على أن لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس الوطني وصادق عليه الأمير⁽⁵⁾.

واتجهت دساتير أخرى إلى إعطاء الملك أو رئيس الدولة حق اقتراح القوانين والتشريع بالأوامر والمراسيم مثلما هو عليه الحال في الدستور الجزائري والمصري والتونسي.

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

والأمثلة 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 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 مارس هذا المجلس الوظيفة التشريعية بنفسه حتى سنة 1980 عندما أنشئ أول برلمان⁽⁶⁾

ورغم تبني الجزائر لنظام التعددية منذ نهاية عشرينية الثمانينات إلا أن رئيس الجمهورية ظل المهيم على السلطة التشريعية رغم إقرار الدستور لمسؤولية الوزراء أمام البرلمان.

فرئيس الجمهورية بإمكانه طلب قراءة ثانية، وبإمكانه التشريع فيما بين دورات البرلمان بواسطة الأوامر والمراسيم.

ويتمتع رئيس الجمهورية في السودان بمقتضى دستورها على حق التشريع، وذلك من خلال المبادرة بالتشريع، وإصدار المراسيم المؤقتة، وتعيين رئيس هيئة الانتخابات.

ونفس 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 وغير المباشر.

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

والاعتراض يمكن أن يكون مطلقاً أو جزئياً، فهو مطلقاً إذا تعلق بكامل القانون، وهو جزئي إذا خص بعض مواد فقط. فجميع الدساتير العربية نصت على هذا الحق للرئيس واختلفت فقط في تحديد المدة المحددة قانوناً، فالجزائر ولبنان وسوريا ومصر تعطي مهلة ثلاثين يوماً، في حين أخذت دساتير أخرى بفترة خمسة عشرة يوماً ومنها العراق وتونس⁽⁷⁾.

يتعاضد هذا الحق أكثر عندما يتعلق بحق التشريع من خلال إصدار الأوامر أو اللوائح، ويوضح الجدول التالي. مثلاً لهذا الأمر على النظام المصري في الفترة 1965 و1986 وهي الفترة التي توفرت لنا عنها هذه الإحصاءات بمؤشرات إحصائية رقمية⁽⁸⁾.

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، وفي ظل دستورين هما دستور 1964 و1971. هذا وتجدر الإشارة أنه لم يحدث في تاريخ البرلمان العربية أن ألغى أو عدل قرار قانون 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 البرلمان بسهولة. فبعد قيامها بصيانة مشروعات القوانين، تقوم بتأمين الموافقة، داخل البرلمان. وتشير إحدى الدراسات إلى أن نحو 90% من الأنشطة التشريعية في

البرلمانات تبادر بها الحكومات وأن 90% من تلك الأنشطة يتم الموافقة عليها دون تعديل، أي كما يرغب واضعوها⁽⁹⁾.

ثانياً: وظيفة الرقابة: تهدف الرقابة إلى التأكيد على مسؤولية موظفي السلطة

التنفيذية في إدارة الوكالات التي يرأسونها فالمسؤولية والمحاسبة 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 تشملها في النقاط التالية⁽¹⁰⁾:

- 1- تحديد ما تود السياسة التشريعية إنجازه بدقة وبفاعلية وبشكل اقتصادي، وعليه فإنه ومن أجل العمل التشريعي الأفضل يجب تصحيح كل الاختلالات والنقائص في عمل الإدارة.
- 2- تحديد ماهية البرامج التشريعية التي تنجز باستمرار وبشكل مرغوب من البرلمان.
- 3- التحقق من أن القوانين تنفذ بشكل يحقق المصلحة العامة، وتشجيع موظفي الإدارة على الكد والاجتهاد.
- 4- الكشف عن أية عيوب، وعن أية أعمال أو أفعال تعسفية.
- 5- الكشف عن الأنظمة الداخلية للإدارة ومدى سيطرتها من خلال قيادات الإدارة والرؤساء 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، وحتى قبلها بالنسبة لبعض الدول، إذ نرى اهتماماً دستورياً بإعطاء البرلمان مجالاً للرقابة كوسيلة أساسية للبرلمان خاصة وأن أغلبية الدول العربية تتبنى كثير من مبادئ النظام البرلماني.

من أهم الوسائل المقننة من طرف الدساتير العربية في مجال الرقابة الأدوات المعروفة وهي السؤال بنوعيه الشفوي والمكتوب، والاستجواب، والمناقشة والتحقيق، وإبداء الرغبات، وإسقاط الحكومة من خلال سحب الثقة منها.

ولأهمية هذه الأدوات ندرس كل مؤشر على حدى:

1- السؤال المقصود به طلب توضيح قضية معينة، ويوجه من أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة. وهذه 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⁽¹¹⁾.

والسؤال ينقسم إلى نوعين :

أ- السؤال الشفوي: ويدون في جدول خاص، وفقا لتاريخ وروده. وقد تقبل الوزارة أولا تقبل بالجواب عليه. إذ قد يكون ورادا في غير وقته المناسب، على أن السؤال الشفهي لا يفتح الباب لأكثر من محاوره بسيطة بين السائل والوزير.

ب- السؤال المكتوب: ويشترط فيه الإيجاز والنشر 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، ويعد الدستور المصري لسنة 1923 أول دستور نص عليه.

بالرجوع إلى الدساتير العربية نجد أن أغليبتها قد نصت على هذا الحق ومن أمثلتها ما جاء في المادة 124 من الدستور المصري التي تنص على ما يلي: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينوبهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، ونفس التوجه تبنته الكويت في المادة 99 التي جاء فيها الآتي: " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم وللسائل وحده التعقيب حرة واحدة على الإجابة"

وتنص المادة 96 من الدستور الأردني على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة حول أي أمر من الأمور العامة وفقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو.

وفي البحرين تنص المادة 99 على الآتي: "لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإذا أضاف الوزير جديدا تجدد حق العضو في التعقيب".

وفي الجزائر نصت المادة 134 من دستور 1996 على ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة..."

ويتبين من استعراض النصوص السابقة:

1- أن معظم الدساتير قد نصت على حق السؤال صراحة، ولا يتصور حرمان البرلمان من حق السؤال إلا في النظام الرئاسي.

2- نصت بعض الدساتير على مبدأ إلزام الوزير أو الوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة بالإجابة عليها، وهذا المبدأ مفهوم لأن السؤال يندرج في نطاق المسؤولية السياسية للحكومة، ولهذا فإنه مقرر سواء نص عليه في الدستور أم لم ينص.

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

والفرق بين الاستجواب والسؤال 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 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 ورده في فترة سبعة أيام، في حين قضت أخرى بضرورة موافقة كل الحكومة جميعها وليس رئيس الوزراء أو الوزير⁽¹²⁾.

2- **الاقتراح برغبة:** وهي التي يتم توجيهها للحكومة في المسائل العامة. نصت على الاقتراح برغبة بعض الدساتير العربية، وصممت عنه دساتير أخرى مثل دستور الجزائر لسنة 1989 والسودان لسنة 1985 وتونس لسنة 1962.

3- طرح موضوع الثقة بالحكومة: هو أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة، وهذا لأنه يتضمن اتهام الحكومة كلها وتجريح سياسته.

لقد حرصت الدساتير العربية على النص على هذا الحق، وأوضحت الضمانات التي يجب أن يحاط استعماله بها حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء إليه، فتسيئ إلى الحكومة أو إلى أعضاء منها بلا مبرر، كما يتضح من النصوص التالية:

- المادة 71 من الدستور السوري " يتولى مجلس الشعب الاختصاصات التالية...حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء"
- المادة 126 من الدستور المصري:"الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، ولكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس".
- المادة 75 من الدستور المغربي:" يمكن مجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها وذلك بالمصادقة على ملتمس رقابة، ولا يقبل الملتمس إلا إذا وقع على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدى مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس..."
- المادة 135 من الدستور الجزائري سنة 1996:" يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مستوى مسؤولية الحكومة".

يتبين من خلال استعراض النصوص السابقة أنه إذا كان ثمة صلة وثيقة بين الاستجواب وسحب الثقة، فإن الارتباط بينهما ليس قائما في جميع الحالات، وبمعنى آخر أنه إذا كان من شأن الاستجواب الناجح أن يؤدي إلى حجب الثقة عن الوزارة كلها أو عن أحد أعضائها، فإنه من الممكن أن يطرح أمر الثقة في غير حالة الاستجواب.

يضاف إلى هذا فإن موضوع طرح الثقة خص بإجراءات صارمة مرتبطة في كثير من الأحيان بعدد النواب الذي يجب أن يتجاوز النصاب القانوني المطلوب في القوانين العادية، وهذا نتيجة حساسية وأهمية الموضوع⁽¹³⁾.

إن الملاحظات التي يمكن استخلاصها من خلال دراسة آلية الرقابة تكمن في كونها أصبحت ميزة من مميزات جميع الدساتير العربية تقريبا، ولكنها في كثير من الأحيان تربط وتقيد بشروط تجعل تطبيقها في أرض الواقع صعب للغاية، خاصة آلية سحب الثقة التي نادرا ما طبقت في النظم العربية. إذ يبق الجهاز التنفيذي وعلى رأسه الرئيس أو الملك المهيمن الرئيسي على عمل السلطة التشريعية، وذلك 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، وقد استعمل هذا الحق في كثير من التجارب العربية، والجدول التالي يوضح هذا التوجه بالأرقام الإحصائية⁽¹⁴⁾.

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.

إذن فسلطة التأثير الرئيسية في النظم العربية هي السلطة التنفيذية ممثلة في مركز ثقلها الرئيس أو الملك، والذي يسعى إلى إعطاء البرلمان صلاحيات ووظائف تساهم في التحولات العالمية وتشابه الأنظمة الغربية، ولكن هذا المنحى يبق نظريا ودستوريا فقط دون تجسيده بشكل واضح وحقيقي في أرض الواقع، ويبقى الهدف الأساسي بالنسبة لهذه الأنظمة هو وجود مؤسسة تشريعية تزكي القرارات المركزية وتعطي الشرعية للأنظمة ولاستمرارها.

خاتمة: من خلال متابعة صلاحيات السلطة التشريعية في الدول العربية يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- خصصت أغلبية التشريعات العربية مكانة متميزة للمؤسسة التشريعية، إذ قننت وظائف وصلاحيات متعددة، كما جسدت أدوات الرقابة المتعارف عليها دستوريا والمتمثلة في الأسئلة الشفوية والكتابية والاستجواب وسحب الثقة من الحكومة، وهي في ذلك تشترك نظريا مع الدول الغربية ذات الممارسة العريقة.

2- رغم هذا التوجه الإيجابي، إلا أن الواقع المعيش والممارسة الميدانية يفرزان خلا في التطبيق، إذ بالإضافة إلى القيود الكثيرة المفروضة على البرلمانات، هناك سلبية أساسية تتمثل في هيمنة السلطة التنفيذية في أغلب الأنظمة العربية، فمبدأ التوازن المنصوص عليه غير مطبق، ومبدأ الفصل بين السلطات لا أثر له وهذا يؤدي إلى ضعف وتمزق وتبعية مطلقة إلى السلطة التنفيذية، ولهذا فإنه يتوجب إحداث إصلاح حقيقي يحقق التوازن الفعلي، ويجعل البرلمان مؤسسة مؤثرة في الحياة العامة وفي القرارات السياسية لا مؤسسة متأثرة وتابعة، وذلك من خلال مجموعة من الخطوات أهمها:

- الحد من السلطات الاستثنائية لرؤساء وملوك الدول في الدستور.
- إلغاء العمل بالقوانين الاستثنائية المعمول بها في بعض البلدان العربية.
- إلغاء القوانين المقيدة للحريات.
- تعديل النظام الحزبي بشكل يجعله يتأقلم مع المتغيرات الداخلية والخارجية.
- زيادة قوة المجتمع المدني في الدولة وتفعيل دوره بشكل يجعله مؤثر في المجتمع.
- تقييد حل البرلمان بشروط صعبة التحقق حتى لا يتخذ مبرر للإطاحة بالسلطة التشريعية ومنه جعلها تابعة ورقما غير مؤثرا في المعادلة العامة لتسيير الحياة السياسية.

بتحقيق هذه الأمور يمكن أن نتصور قيام سلطة تشريعية فاعلة تلعب دورا محوريا في التوفيق بين الجماعات المتعارضة وحل المشكلات العالقة، ومنه المساهمة في تحول البلدان العربية نحو الديمقراطية الحقيقية.

قائمة المراجع:

- 1- لمزيد من المعلومات ارجع إلى عمرو هاشم ربيع "البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي" كراسات استراتيجية، العدد 86، السنة العاشرة، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2000، ص8.
- 2- المرجع نفسه، ص 09.
- 3- سعيد عمران (محمود) وآخرون، النظم السياسية عبر العصور، بيروت: دار النهضة العربية، 1999. ص145.
- 4 - Ameller M, Parlements, Paris : ed , 1966, p60.
- 5- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر، 1996، ص58.
- 6- ارجع إلى علي الدين هلال، نيفين سعد، بيروت: النظم السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، 1999، ص13.
- 7- قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996، ص286.
- 8- المرجع نفسه، ص314.
- 9- أحمد فتحي سرور "الاتجاهات البرلمانية الحديثة والعلاقة بين الديمقراطية والبرلمان"، السياسة الدولية، العدد 120، القاهرة، 1999، ص250.
- 10- لمزيد من المعلومات ارجع إلى عمرو ربيع هاشم، مرجع سابق، ص9.
- 11- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995، ص370.
- 12- المرجع نفسه، ص275.
- 13- نشرة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، العددان 104 و 105 (أكتوبر- نوفمبر 1996)، ص86-87.
- 14- لمزيد من المعلومات ارجع إلى قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية، مرجع سابق، ص33.