



الباب الأول
تأثيرات العولمة على قانون
تنظيم الدولة

الباب الأول

تأثيرات العولمة على قانون تنظيم الدولة

تهدية:

رغم أن الجانب الاقتصادي هو أبرز مجالات العولمة بحسب رأي أغلب المفكرين والدارسين لهذه الظاهرة، إلا أن الجوانب الأخرى ومنها الجانب التشريعي والسياسي لا تقل أهمية خصوصاً أنه لن يتسنى تحقيق تقدم في فتح الأسواق وحرية التجارة وما يرتبط بذلك من إزالة الحواجز أمام تدفق السلع والخدمات، ما لم يكن هناك تأثير واقتناع من قبل حكومات وشعوب الدول النامية ومنها الدول العربية، بما يحقق مساهمة الشعوب في صنع القرار وتوجيه السياسات التي تساهم في تحقيق الجانب الاقتصادي وما يستتبع ذلك من تأثير على جوانب الحياة الأخرى الثقافية منها والاجتماعية.

والعولمة بذلك ليست إلا مشروعاً سياسياً يعزز بتشريع محلي يتوافق مع التوجهات الدولية التي تدعمها العولمة، وأهم سماته انحصار الحدود الوطنية، وتهشم الحدود الجغرافية؛ متخطيتنا بذلك الحدود التي كانت تتحصن ورائها الوطنية، التي لا زالت الكثير من الدول النامية تتمسك بها لا عن دراية ووعي؛ وإنما في إطار من العصبية الوطنية والأيديولوجية الثقافية أو الدينية. إن تلك الدول دون استثناء أمام واقع يحتم عليها التحول نحو نمط جديد من التراكيب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، بعيداً عن أي اعتبارات للقوميات والأعراق والأجناس التي كانت تجسد الدولة الوطنية.

إن إضعاف دور الدولة التقليدي هدف عام للعولمة، فمما لا شك فيه أن الدولة القوية المتماسكة يمكن أن تشكل عقبة أمام تحقيق أهداف العولمة التي تعتمد على آليات غايتها غزو الدول والشعوب بطريقة ليست بتلك التي اتبعتها

القوى الكبرى سابقا، عن طريق استعمار أراضي الدول التي قامت بغزوها واحتلالها، وكما أسلفنا فإن العولمة لا تستهدف القضاء على أي دور للدولة الوطنية، بل تزيد دولة رخوة مطيعة وتساير رغبات الدول مصدرة العولمة التي تسعى إلى تفكيك البنية الداخلية التكاملية لشعوب الدول المستهدفة المرتكزة على الولاءات الأساسية القائمة على الدين والقيم والأعراف الاجتماعية، وبناء تجانس عالمي استهلاكي للسلع على النطاق العالمي.

وعلى مقتضى ما تقدم جاز التساؤل عما تمكنت العولمة من تحقيقه في مجالات الحياة التنظيمية للدولة التقليدية، بدءا من الدولة التي تدور حولها الدراسة وهي " سلطنة عمان " والتالي : الدول التي تتشابه في ظروفها مع هذه الدولة وأخرى تقتضي الدراسة الإشارة إليها، ومن أجل ذلك سوف يتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين، على النحو الآتي :

- الفصل الأول: تأثيرات العولمة على نظام الحكم في الدولة وحق المواطنين في المشاركة فيه.
- الفصل الثاني: تأثيرات العولمة على استقلال سلطات الدولة، والعلاقة بينها.

1

الفصل الأول

تأثير العولمة على نظام الحكم في الدولة
وحق المواطنين في المشاركة فيه

الفصل الأول

تأثير العولمة على نظام الحكم في الدولة وحق المواطنين في المشاركة فيه

تمهيد:

من جميل الله على الإنسان أن خلقه وجعله خليفته في أرضه، قال تعالى: ﴿وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ﴾^(١) فالإنسان خليفة الله في الأرض ليقوم بعمارها، ويتفكر في خلقه تعالى وما أسبغ عليه من نعم ظاهرة وباطنه، ويقابل ذلك بالعبادة لله سبحانه وتعالى: ﴿وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ۗ﴾^(٢). والإنسان وبحسب الفطرة التي خلق عليها اجتماعي، فالبشر مضطرون للعيش في جماعة إما لأسباب أمنية أو اقتصادية أو اجتماعية، وبالرجوع إلى تاريخ البشرية على الأرض نرى أن الإنسان كان مقيدا بالروابط الاجتماعية، والتاريخ قاطع في هذا الشأن، ولأن الإنسان كذلك ويعيش وسط جماعة من جنسه له بينهم عديد من الحقوق التي تتيح له أن يمارس حياته ويحقق الهدف منها عزيزا كريما، وذلك ناتج من جهة ثانية إلى اعتزاز الإنسان بكونه فردا في جماعة، فهو يهتم بشخصيته البشرية، فأساس حقوق الإنسان ووعاؤها هو القيمة الإنسانية، ويعتبر الفرد محور نشاط مؤسسات الدولة، وتتضمن القوانين على أن من حق الأفراد؛ بل ومن واجبهم أن يحققوا هدفهم الفردي، بشرط ألا يتعارض ذلك مع المصلحة العامة، وما حق المشاركة في الحكم إلا أحد الحقوق التي تكفلها تلك القوانين، وأساسه العدل والمساواة الذي على أساسهما يتعين مساواة الإنسان مع بني جلدته في الحقوق والواجبات، فالحاكم والمحكوم متساوون في الحقوق العامة، فالحاكم إنما

(١) سورة البقرة، الآية: (٣٠).

(٢) سورة الذاريات، الآية: (٥٦).

هو موكل من الشعب في رئاسة الدولة وإدارة شؤون الحكم، ليس له أي وضع متميز على المحكومين إلا بمناسبة أداء وظيفته وبما يمكن له القيام بأعبائها على الوجه الأكمل . هذا هو الأصل . فإذا ما تم اختيار الحاكم فليس له أن يتفرد بالحكم على حساب الآخرين، وعليه أن يشاركهم ويستمع إليهم وينتقي منهم أهل الصلاح ويجعلهم بطانته ونصحاءه، فإن ذلك حق طبيعي للإنسان يستكمل بالإضافة إلى حقوق أخرى غاية وجوده على هذه البسيطة كما خلقه رب العزة، ولقد تجسد معنى المشاركة في الحكم في الأديان السماوية التي أرسل بها الأنبياء والرسل والتي كان خاتمها رسالة نبينا محمد ﷺ فقد قال تعالى في كتابه العزيز: ﴿ وَأْمُرْهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ ﴾^(١) .

وفي أول خطبة لخليفة رسول الله ﷺ سيدنا أبي بكر الصديق ؓ قال: " أيها الناس، فإنني قد وليت عليكم، ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني. الصدق أمانة، والكذب خيانة، والضعيف فيكم قوي عندي حتى أريح عليه حقه إن شاء الله، والقوي منكم الضعيف عندي، حتى آخذ الحق منه إن شاء الله ... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"^(٢).

وكان أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب يرى أن نقد ولي الأمر ليس مجرد حق للناس، بل إنه واجب عليهم، لأن عمر بشر وكل بشر يرد عليه الخطأ، وقد يقع فيه بحسن نية، أو نتيجة لنقص في المعلومات، وقد روي انه قال يوما على المنبر: يا معشر المسلمين ! ماذا تقولون لو ملت برأسي إلى الدنيا كذا (وميل رأسه) فقام إليه رجل فقال: أجل، كنا نقول بالسيف كذا (وأشار إلى القطع) فقال

(١) سورة الشورى، الآية: (٣٨).

(٢) نص خطبة أبي بكر كما ورد في كتاب: نصوص الموثيق والإعلانات والاتفاقيات لحقوق الإنسان للدكتور سيد أبو الخير، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ص : ٢٣. وأورد الدكتور سليمان الطماوي الجزء المذكور من خطبة أبي بكر في كتابه: عمر ابن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة - دار الفكر العربي، ص : ١١٧.

عمر، إياي تعني؟! قال الرجل: نعم! إياك أعني بقولي. فقال عمر: رحمك الله، الحمد لله الذي جعل في رعيتي من إذا اعوججت قومني!".
وقال رجل لعمر: اتق الله يا عمر، وأكثر عليه، فقال له قائل: اسكت فقد أكثرت على أمير المؤمنين! فقال عمر: "دعه لا خير فيهم إن لم يقولوها لنا، ولا خير فينا إن لم نقبل!"⁽¹⁾.

رحم الله أبي بكر وعمر فقد قالوا قولهم المأثور وطبقاه واقعا عمليا، قبل أكثر من ألف وأربعمائة وثلاثين سنة من الآن، وقبل أن نسمع بمصطلح الديمقراطية ويرتفع صوت العولمة وتصبح سيفا على رقاب الحكام والشعوب، يرجى بها تحقيق أهداف دول الغرب المتقدم وبسط هيمنتها على الدول النامية.

وإذا كنا قد خصصنا هذا الفصل لدراسة تأثير العولمة على نظام الحكم في الدولة وحق المشاركة فيه، فإنه مما يجدر الإشارة إليه في هذا المقام وقبل الولوج إلى الموضوع أن المواطن الذي يحمل جنسية الدولة وحده صاحب الحق أن يصير حاكما أو أن يشارك فيه، وذلك هو ما يميز المواطن عن غيره من المقيمين على أرض الدولة، فأى كان ما للمقيم من غير المواطنين من حقوق مدنية يتمتع بها، فإنه لا يتمتع بالحقوق السياسية وأخصها حق المشاركة في الحكم.

وإذا كان حق المشاركة في الحكم يعني من بين مقتضياته تداول السلطة بين المواطنين، ذلك ما يقودنا إلى السؤال حول ما إذا كان تداول السلطة في الوطن العربي قائم على أرض الواقع؟ وأين موقعها وفق المعايير والضمانات المعتبرة لتداول السلطة على أساس تنافس سلمي؟. وعلام يؤشر المسار التاريخي لانتقال السلطة في بلدان الوطن العربي؟ هل يعطي واقع الحكم وآليات عمله فرصة لتداول السلطة وإتاحتها للمواطنين على نحو عادل قائم

(1) د. سليمان الطماوي، عمر ابن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر العربي، ص: 119.

على تساوي الفرص؟ أم ماذا؟ وما دور المجالس النيابية ومجالس الشورى في تحقيق تداول السلطة وما مدى مرجعيتها وتأثيرها في اختيار الحكومات وتغييرها؟ كيف تنظم الدساتير العربية - إن وجدت - انتقال السلطة وتداولها وما مدى الالتزام بالنظام الأساسي أو بالدستور وتطبيقه؟. وما الذي تقدمه الأحزاب العربية القائمة علنا والتي تعمل سرا لتفعيل الحياة السياسية على أساس التداول والتنافس السلمي؟. وما قيمة التعددية الحزبية والسياسية القائمة في بعض الأقطار العربية؟. إن السلطة تمثل واحدة من أهم القضايا التي شغلت الناس والجماعات والنخب والقادة باعتبارها أحد مداخل الإصلاح والتغيير، وكان الوصول إلى السلطة وسيلة معلنة للإصلاح والعدل ومبرر النزاع والحروب والصراعات بين الدول والأسر والجماعات، ويبدو أن العمل السياسي والإصلاحي العربي لم يشغل كثيرا بآليات تنظيم انتقال السلطة وتداولها كما سنرى على أساس سلمي وعادل ويعطي الفرصة لجميع الناس من مواطني الدولة بالتساوي في التنافس على السلطة واختيار الحاكم.

وعلى مقتضى ما تقدم فسيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين،

على النحو الآتي :

- المبحث الأول: تأثيرات العولمة على أنظمة الحكم في الدول التي تأخذ بنظام الحكم الملكي وأخرى بنظام الحكم الجمهوري.
- المبحث الثاني: دور المجالس النيابية الممثلة للشعب في الرقابة على أعمال الحكومة.

المبحث الأول

تأثيرات العولة

على أنظمة الحكم في الدول التي تأخذ بنظام الحكم الملكي وأخرى بنظام الحكم الجمهوري

رئاسة الدولة لا تعدو أن تكون وظيفة عامة يهدف منها خدمة يؤديها شخص تتوفر فيه صفات خاصة تؤهله لقيادة البلاد تحقيقاً للمصلحة العامة في المجال الذي يعمل فيه، والأصل أن يتم شغل هذه الوظيفة بناء على اختيار أفراد الشعب ممن تتوفر فيهم شروط اختيار الحاكم، ولا تشغل هذه الوظيفة قهراً عن هذه الإرادة العامة.

والضابط في اختيار رئيس الدولة، هو ضابط الكفاءة والقدرة والصلاحية، ومن ثم فإن الأصل في هذا المنصب أنه ليس وقفاً على فئة بعينها، أو طبقة معينة، متى ما توفرت الشروط اللازمة لشغل هذا المنصب، إلا أن الحياة السياسية في البلدان العربية خاصة يلاحظ أن السلطة فيها إما أن تكون في يد شخص واحد (الحكومة الفردية) وقد تكون في يد أقلية من أفراد الشعب، وفي حالات محدودة قد تكون السلطة في مجموعة (الحكومة الديمقراطية) ولا تثور ثمة مشكلة في الحكومة الديمقراطية باعتبار أن الشعب مشارك في الحكم ولو باختيار أعضاء الحكومة إن لم يكن قد شارك في اختيار الحاكم نفسه، إلا أن الأمر نقيض ذلك عندما تكون الحكومة في يد شخص واحد أو في يد أقلية من أفراد الشعب، وذلك ما سيتم بحثه من واقع أحكام الدساتير والأنظمة المعمول بها سواء في بلد الدراسة أو في بلدان مقارنة، ولذلك سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول: وضع اختيار وتعيين رئيس الدولة في سلطنة عمان، وفي الدول التي تطبق النظام الملكي وأخرى تطبق النظام الجمهوري.

المطلب الثاني: التطور التشريعي في اختيار الحاكم، ومدى تأثيره مؤخرًا بالعلامة.

المطلب الأول

وضع اختيار رئيس الدولة في الدول التي تطبق النظام الملكي وأخرى تطبق النظام الجمهوري

أولاً: اختيار رئيس الدولة في الدول التي تأخذ بالنظام الملكي

١- سلطنة عمان

يتعين الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن سلطنة عمان لم يصدر لها نظام أساسي أو دستور إلا في عام ١٩٩٦م بموجب المرسوم السلطاني رقم (١٠١ / ٩٦) الصادر بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٩٦م^(١)، وعدل بالمرسوم السلطاني رقم (٩٩ / ٢٠١١) الصادر في ١٩ من أكتوبر ٢٠١١م^(٢) ويمكن تصنيف هذا النظام بحسب طريقة إصداره على أنه صدر منحة من السلطان، حدد بموجبه السلطات العامة وكيفية عملها وعلاقتها ببعض وبالأفراد، فهو وليد إرادة السلطان، وتنازل بموجبه عن بعض سلطاته؛ ومنح الشعب بعضاً من الحقوق والضمانات، ومن بين ما تضمنه هذا النظام: المبادئ التي وجهت سياسة الدولة في الحقبة الماضية^(٣)، مؤكداً في هذا الخصوص على التصميم في مواصلة الجهد من أجل بناء مستقبل أفضل، كما أخذ في الاعتبار أهمية تعزيز المكانة الدولية التي تحظى بها عمان، وفي مرسوم تعديل هذا النظام أكد

(١) ورد في ديباجة النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان الآتي: " تأكيداً للمبادئ التي وجهت سياسة الدولة في مختلف المجالات خلال الحقبة الماضية.. وتصميماً على مواصلة الجهد من أجل بناء مستقبل أفضل يتميز بمزيد من المنجزات التي تعود بالخير على الوطن والمواطن.. وتعزيزاً للمكانة الدولية التي تحظى بها عمان ودورها في إرساء دعائم السلام والأمن والعائلة والتعاون بين مختلف الدول والشعوب. وورد في ديباجة المرسوم السلطاني رقم (٩٩ / ٢٠١١) (تعديل هذا النظام ما نصه: "إيماناً منا بأهمية تطوير مسيرة الشورى في البلاد لما فيه مصلحة الوطن والمواطنين، وتأكيداً على أهمية المشاركة من جميع أفراد المجتمع في مسيرة التنمية الشاملة بما يتماشى ومتطلبات التطور المنشود".

(٢) الجريدة الرسمية، العدد: ٩٤٨، ص: ٣.

(٣) يقصد بالحقبة الماضية الفترة منذ تولي حضرة صاحب الجلالة السلطان قابوس ابن سعيد الحكم في ٢٣ يوليو ١٩٧٠م وحتى تاريخ صدور النظام الأساسي للدولة.

في ديباجته على أهمية المشاركة من جميع أفراد المجتمع في مسيرة التنمية الشاملة بما يتماشى ومسيرة التطور المنشود، وبذلك يكون السلطان قد أدرك بنظرته لمجريات الأحداث والمتغيرات التي طرأت على العالم، وتمكن بحكمته من قراءتها على الوجه الذي ينبغي لحاكم مثله، واضعا نصب عينيه الواقع الذي استوعبه على نحو جيد لمكونات السلطنة الثقافية والاجتماعية والسكانية، وتأثرها بالمستجدات على الساحة العالمية باعتبارها بلدا في المنظومة الدولية لها وضعها ومكانتها التاريخية والإستراتيجية، وهي ليست بمنأى عما يحدث في العالم، مما يحتم التعايش مع ذلك؛ بهدف فتح مجالات أوسع للتعاون بين السلطنة ودول العالم.

"وقد جاءت أحكام النظام الأساسي لسلطنة عمان مرنة، إذ يمكن تعديله بمرسوم سلطاني، وهو الأداة التشريعية التي صدر بها أصلا"^(١)، فتضمنت أحكامه قواعد ومبادئ عامة وأحال في العديد من النصوص إلى المشرع العادي لتنظيمها، فهي قابلة للتطبيق في عديد الظروف والمراحل التي تمر بها البلاد، وطبيعي أن بقاء الحال من المحال، فسنة التغيير سنة ثابتة لا مراء فيها، وكما يمر الإنسان بمراحل عمرية وأحوال اجتماعية واقتصادية كذلك الدول، مما يحتم التعايش مع كل مرحلة على حدة، من حيث التشريعات التي تحكمها، والسياسات التي يتعين العمل بها في مختلف قطاعات الدولة.

ونظام الحكم في سلطنة عمان سلطاني وراثي؛ فقد نصت المادة (٥) من النظام الأساسي للدولة على أن: " نظام الحكم سلطاني وراثي في الذكور من ذرية السيد تركي بن سعيد بن سلطان ويشترط فيمن يختار لولاية الحكم من بينهم أن يكون مسلما رشيدا عاقلا وابنا شرعيا لأبوين عمانيين مسلمين "، وتنتقل ولاية الحكم في عمان بقرار من مجلس العائلة، فإذا لم يتفق مجلس

(١) د. حسن بن عبدالرحيم السيد، القواعد المنظمة لوراثة الحكم في دول مجلس التعاون الخليجي، بحث منشور بمجلة الحقوق التي تصدر عن جامعة الكويت، العدد " ١ " السنة ٣٣ - مارس ٢٠٠٩م، ص: ٤٠٣.

العائلة على من تنتقل إليه ولاية الحكم خلال ثلاثة أيام قام المجلس المعين في المادة (٦) بتثبيت من أشار به السلطان في رسالته إلى مجلس العائلة، وجاء نص هذه المادة على أن: " يقوم مجلس العائلة الحاكمة، خلال ثلاثة أيام من شغور منصب السلطان، بتحديد من تنتقل إليه ولاية الحكم. فإذا لم يتفق مجلس العائلة الحاكمة على اختيار سلطان للبلاد قام مجلس الدفاع بالاشتراك مع رئيسي مجلس الدولة ومجلس الشورى ورئيس المحكمة العليا وأقدم اثنين من نوابه بتثبيت من أشار به السلطان في رسالته إلى مجلس العائلة"^(١)، وبحسب مفهوم نصي المادتين سالفتي البيان من النظام الأساسي للدولة، فإن نظام الحكم في سلطنة عمان سلطاني وراثي في الذكور من ذرية السيد تركي بن سعيد بن سلطان، إلا أن أحكام ذات النظام قررت للمواطنين حق المشاركة في الشؤون العامة، فقد نصت المادة (٩) منه على أنه: " يقوم الحكم في السلطنة على أساس العدل والشورى والمساواة. وللمواطنين . وفقا لهذا النظام الأساسي والشروط والأوضاع التي يبينها القانون . حق المشاركة في الشؤون العامة " ومفاد ذلك أن حق مشاركة المواطنين في الحكم مكفول من خلال مجلس شورى يناقش ويبيدي الرأي والمشورة لرئيس الدول (السلطان) وسوف نتطرق إلى ذلك في موضع آخر، كما أن للمواطن حق المشاركة في الشؤون العامة، وكلا الحقين قابليين للتوسع أو الحد فيهما بحسب تطور المجتمع والدولة وظروف ومتطلبات كل مرحلة على حدة، وذلك من خلال التنظيم الذي يصدره المشرع العادي بموجب القوانين واللوائح التي تنظم الحياة العامة في الدولة.

وتعد سلطنة عمان وفقا لنظامها الأساسي من الدول التي تأخذ بالنظام الملكي في الحكم حيث يتم الوصول إلى رئاسة الدولة بالوراثة، ويسمى رئيس

(١) عدل النص بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١١ / ٩٩) بإضافة الآتي: " ... قام مجلس الدفاع - بالاشتراك مع رئيسي مجلس الدولة ومجلس الشورى ورئيس المحكمة العليا وأقدم اثنين من نوابه ..."

الدولة " السلطان " على نحو ما قضت به أحكام النظام سالف الذكر، ووصول السلطان إلى سدة الحكم لا يعني أنه عنوة عن الشعب، فبالرجوع إلى تاريخ تولي أسرة البوسعيد (الأسرة الحاكمة في سلطنة عمان التي ينتمي إليها السلطان قابوس) للحكم نجد أن مؤسس دولتهم هو الإمام أحمد بن سعيد البوسعيدي، وقد تم اختياره إماما من قبل أهل عمان بعد عزل الإمام بلعرب بن حمير بن سلطان (من أئمة دولة اليعاربة) وتم ذلك في سنة سبع وستين ومائة وألف للهجرة^(١)، وبذلك فإن انتقال الحكم من سلطان إلى من يأتي بعده دون اعتراض شعبي في حقيقته هو تجديد للبيعة وتأكيد للاختيار الأول الذي تم به اختيار مؤسس دولة البوسعيد، ويؤكد ذلك عندما تولى السلطان قابوس مقاليد الحكم في عمان في ٢٣ يوليو ١٩٧٠م استقبله الشعب بحفاوة بالغة مجددين له العهد والولاء في مظاهرة شعبية غيرت وجه التاريخ في هذا البلد، وقد أثبتت الأيام هذا التلاحم من خلال تضافر جهود القيادة والشعب، تمخض عنهما نهضة شاملة في كافة ميادين الحياة ... وقد نكون على حق إذا قلنا أن الشعب العماني وجد في النظام السلطاني أنه الأنسب لبلد تطغى عليه العادات القبلية، وما تأكد يقينا من استقرار سياسي بفضل هذا النوع من الحكم؛ مما كان لذلك بالغ الأثر على الاستقرار الأمني الذي ينعم به الوطن والمواطن وساهم كثيرا في التنمية الاجتماعية والتطور الاقتصادي الذي تعيشه سلطنة عمان في الوقت الحاضر.

وفي تقديرنا المتواضع فإن النظام الملكي أو السلطاني لا يتعارض مع مفاهيم الديمقراطية الحديثة، إذا ما وجدت الضمانات الأخرى التي تكفل حق تمثيل الشعب ومشاركته في الشؤون العامة، ولا أدل على ذلك النظام الملكي البريطاني، "فلا نتصور مثلا أن الشعب البريطاني يريد نظاما آخر غير النظام

(١) العلامة الشيخ نور الدين السالمي، تحفة الأعيان بسيرة أهل عمان، الطبعة الخامسة، ص: ١٦٩.

الملكي، وإلا فما كان أيسر عليه أن يغيره بنظام آخر^(١)، كما أنه لا يتعارض مع التعددية السياسية الذي يقضي أن يكون هناك تعدد واختلاف في الآراء داخل المجتمع.

وبالرجوع إلى أحكام النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان، فإنه من بين ما يتوجب على رئيس الدولة عند اعتلائه عرش الحكم أن يقسم قبل ممارسته صلاحياته يمين الولاء واحترام النظام الأساسي للدولة والقانون^(٢). ودلالة هذا القسم واضحة أن المنصب " وظيفية عامة " تمارس لصالح الشعب العماني ووفق نظام الحكم السلطاني الوراثي، وهو ما يؤكد القسم. ويبدو أن نظام الحكم في سلطنة عمان رغم أنه سلطاني وراثي، إلا أن النظام الأساسي للدولة لم يتطرق إلى تعيين ولي للعهد في حياة السلطان، وترك أمر من يخلف السلطان بعد وفاته أو عجزه عن ممارسة صلاحياته لمجلس العائلة، وترتب على ذلك أن النظام المذكور لم ينظم موضوع الوصاية على العرش بما يكفل الحفاظ على حقوق السلطان الذي لم يبلغ سن الرشد، وذلك على خلاف الأنظمة الملكية التي تولي أهمية بهذا الجانب.

إن عدم تنظيم ولاية العهد قد يتناسب للفترة الحالية، لأسباب بعضها يتعلق بشخص السلطان قابوس باعتباره مؤسس دولة عمان الحديثة، ويحظى باحترام وتقدير كافة طوائف الشعب، وهو أول سلطان يمنح شعبه بموجب النظام الأساسي للدولة الحقوق التي نص عليها ذلك النظام وكفل لهم الحريات العامة، بما فيها حق المشاركة في الشؤون العامة، وأنه عندما ترك أمر من سيخلفه للأسرة الحاكمة؛ ربما يكون قد أراد بذلك أن يترك لهذه الأسرة الحرية في اختيار

(١) د. محمد مرغني خيرى، الوجيز في النظم السياسية، مطابع جامعة حلوان عام ١٩٨٧م، ص: ١٢٧.

(٢) نصت المادة (٧) من النظام الأساسي للدولة على أنه : " يؤدي السلطان قبل ممارسة صلاحياته، في جلسة مشتركة لمجلسي عمان والدفاع، اليمين الآتية:
"أقسم بالله العظيم أن أحترم النظام الأساسي للدولة والقوانين، وأن أرعى مصالح المواطنين وحررياتهم رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه".

من سيتولى الحكم، وهو نهج يستقيم مع منهج الشورى المطبق في الإسلام في اختيار الحاكم الذي يقوم به أهل الحل والعقد والاستقامة من أفراد الأمة، وإن كان في هذه الحالة قد قصره بين أفراد الأسرة الحاكمة، إلا أنه لا يوجد ما يحول دون أن يقوم أفراد الأسرة الحاكمة بالتشاور مع أهل المشورة من مفكرين وسياسيين وقيادات الدولة في أجهزتها المدنية والعسكرية؛ للوصول إلى قناعات فيمن يتولى الحكم ويكون مقبول شعبياً، وقد يكون من الضرورات الحتمية تعديل النظام الأساسي لاحقاً إن لم يكن في عهد السلطان قابوس، فإنه سيكون في عهد من سيخلفه بما يضمن تنظيم ولاية العهد، وموضوع الوصاية على العرش^(*)، خصوصاً إذا ما ظهر خلاف على من يتولى الحكم بعد السلطان قابوس، وذلك لضمان استمرار السلطة بعد خلو منصب السلطان، بدلاً من تركها في رحمة مجلس العائلة الذي قد يتصارع أفراداه على من سيتولى منهم هذا المنصب، أو أن يتم حسم ذلك بقرار من المجلس الذي أشارت إليه المادة (٦) سالفه البيان، والذي عليه أن يفرض أمر من يتولى منصب السلطان بالقوة لمن أشار إليه السلطان في رسالته إلى مجلس العائلة، مما قد يعرض البلاد إلى انقسامات وقد يتجاوز الأمر ذلك إلى تدخلات خارجية مناصرة لطرف على حساب طرف آخر، فيعرض البلاد إلى تدخل خارجي في شؤونها قد لا يحمدها عقبا، فضلاً عن أن ترك الدولة بدون سلطان لمدة قد تصل إلى ثلاثة أيام أو أكثر فيه من الخطورة بمكان على الأمن والاقتصاد ومصالح المواطنين. وإزاء ذلك وفي حالة بقاء الوضع التشريعي في شأن من سيخلف السلطان على ما هو عليه دون تحديد، فقد يكون من المناسب إسناد اختصاص تسيير أمور الدولة في حالة عجز السلطان عن تسيير مهامه أو خلال الثلاثة الأيام الانتقالية إلى

(*) إن المواطن العماني وهو الشغوف للاستقرار كان يتطلع أن يتضمن أول تعديل للنظام الأساسي للدولة تنظيم ولاية العهد وانتقال الحكم بعد وفاة السلطان أو عجزه عن ممارسة صلاحياته، إلا أن التعديل الذي جاء به المرسوم السلطاني رقم (٩٩ / ٢٠١١) لم يتطرق لولاية العهد وأبقى الحال كما جاء بالنص السابق - أي النص الذي صدر النظام الأساسي به.

أن يتم اختيار سلطان جديد بمرسوم سلطاني يصدره السلطان في حياته يحدد من خلاله شخص من يتولى تسيير أمور البلاد، والاختصاص المنوط به، ومن الأهمية أن لا يكون من يقع عليه الاختيار له مطامع شخصية في الحكم، ويحظى بثقة أغلب الشعب.

٢- المملكة المغربية، فقد نص الفصل الأول من دستور سنة ٢٠١١م على أن: "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية واجتماعية". ونص الفصل الثالث والأربعين على: "إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك فالملك ينتقل إلى أقرب أقرائه من جهة الذكور ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر"^(١).

٣- دولة الكويت، حيث نصت المادة (٤) من دستور الكويت لعام ١٩٦٢م على أن: "الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح، ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تولية الأمير، ويكون تعيينه بأمر أمير بني بناء على تزكية الأمير ومبايعة من مجلس الأمة ...".

٤- دولة قطر، وقد نصت المادة (٨) من دستورها على أن: "حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني، وفي ذرية حمد بن خليفة بن عبدالله بن جاسم من الذكور، وتكون وراثة الحكم إلى الابن الذي يسميه الأمير وليا للعهد، فإن لم يوجد ابن ينتقل الحكم إلى من يسميه الأمير من العائلة وليا للعهد...".

(١) وثيقة الدستور المغربي المنشور في الجريدة الرسمية المغربية في ٣٠ يوليو ٢٠١١م والمعمول به في اليوم التالي.

٥- مملكة البحرين، وقد نص " أولاً " من الفصل الثاني من دستور البحرين (نظام الحكم) على أن: "نظام الحكم في دولة البحرين ملكي وراثي دستوري...".

٦- المملكة العربية السعودية، وقد نصت المادة الخامسة (الباب الثاني " نظام الحكم) من النظام الأساسي للحكم في السعودية الصادر بالأمر الملكي بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ على الآتي: أ- نظام الحكم في المملكة العربية السعودية.. ملكي . ب- يكون الحكم في أبناء الملك المؤسس عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء.. وبياع الأصلح منهم للحكم على كتاب الله تعالى وسنة رسوله (صلى الله عليه وسلم) . ج- ... د- يختار الملك ولي العهد.. ويعفيه بأمر ملكي...".

٧- المملكة الأردنية الهاشمية، ونصت المادة (٢٨) من الدستور على أن : " عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبدالله ابن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الأحكام التالية :

أ- تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سناً إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة ، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية لأكبر أبنائه ولو كان للمتوفى إخوة، على أن يجوز للملك أن يختار أحد إخوته الذكور ولياً للعهد وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه . (عدل في عام ١٩٦٥ م)
... د- إذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي "

٨- بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة، فإنه وبرغم أن المادة (٥١) من دستورها الصادر في شهر يوليو سنة ١٩٧١م تنص على أن : " ينتخب

المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه رئيساً للاتحاد ونائباً لرئيس الاتحاد... " ، فإن الواقع أن رئيس الاتحاد هو حاكم إمارة أبوظبي وعندما يشغر المنصب ينتقل الحكم إلى ولي عهده بالوراثة، وبذلك فإن نظام الحكم في الاتحاد لا يخرج عن كونه وراثي في الأسرة التي تحكم إمارة أبوظبي، وخير دليل عندما توفي الشيخ زايد بن سلطان حل محله ولده الشيخ خليفة الذي كان ولياً للعهد لإمارة أبو ظبي في عهد والده، ولم ينتقل إلى نائب رئيس الدولة وهو حاكم إمارة دبي ولو لفترة انتقالية إلى حين اختيار رئيس للدولة(*) .

ويتضح من استعراض نصوص الدساتير والأنظمة للدول سالفه الذكر أن لقب رئيس الدولة يختلف من بلد إلى آخر فباستثناء سلطنة عمان التي يلقب فيها رئيس الدولة بالسلطان والكويت وقطر التي يلقب فيهما بالأمير، والإمارات العربية المتحدة برئيس الدولة، فإن باقي الدول العربية الأخرى المشار إليها وهي الأردن والسعودية والمغرب والبحرين فإن رئيس الدولة فيها يلقب بالملك، وقد التزمت الدساتير المذكورة ما عدا دستور الإمارات بحصر المنصب في ذرية معينة، بينما يوجد ثمة تباين في تنظيم من يتولى ولاية العهد ، فقد تضمن دستور دولة الكويت أن يتم تعيين ولي العهد بأمر أمير بناء على تزكية الأمير ومبايعة من مجلس الأمة، وبالنسبة للمملكة الأردنية الهاشمية، فإن ولاية العهد محددة في الابن الأكبر للملك، إلا أنه إذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي، وفي المملكة العربية السعودية يتم مبايعة الملك على حكم كتاب الله، وبذلك تعتبر السعودية الدولة الوحيدة من الدول التي تطبق النظام الملكي وتشتترط البيعة، بمعنى أن يتم بعد

(*) من المعلوم أن دولة الإمارات العربية المتحدة تتكون من سبع إمارات هي: أبوظبي، ودبي، والشارقة، وعجمان، ورأس الخيمة وأم القوين، والفجيرة.

خلو منصب الملك مبايعة ولي عهده من قبل الشعب أو ممثلين عنهم لشغل المنصب وهو تقليد متبع في الدولة الإسلامية، إذ يجمع بين نظام الوراثة ونظام البيعة.

ثانياً: اختيار رئيس الدولة بالنسبة للأنظمة الجمهورية:

يقوم النظام الجمهوري على أساس أن يكون اختيار رئيس الدولة بواسطة الشعب أو بواسطة ممثليه، ويشهد حال الدول التي تطبق النظام الجمهوري طرقاً ثلاث في اختيار رئيس الجمهورية^(١):

١- أن يتم اختيار رئيس الدولة بواسطة الشعب مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، ويقصد بطريقة مباشرة أن يتم اختيار رئيس الجمهورية بأن يحدد الناخب في استمارة التصويت اسم المرشح الذي يختاره من خلال عملية انتخابية يفترض أن تكون حرة ونزيهة، ويكون الانتخاب غير مباشر إذا كان مهمة الناخبين تقتصر على اختيار مندوبين عنهم، وهؤلاء هم الذين يختارون رئيس الجمهورية، أي أن يقوم المندوبون بعد أن يتم اختيارهم باختيار رئيس الجمهورية، ويرى أستاذنا الدكتور محمد مرغني خيرى أن هذه الطريقة لا تختلف كثيراً عن الأولى من الناحية العملية، لأن رأي المندوب محدد سلفاً ومعروف للناخب، وبالتالي فإن اختيار المندوب هو في الحقيقة اختيار لرئيس الجمهورية، وتمتاز هذه الطريقة أنها تقوي مركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، نظراً لأن اختياره تم بواسطة الشعب ولا فضل للبرلمان في اختياره.

٢- أن يتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق أعضاء البرلمان، وهذه الطريقة يعاب عليها أنها تفقد رئيس الجمهورية هيئته، بحيث يصير

(١) د. محمد مرغني خيرى، المرجع السابق، ص: ١٤٤ وما بعدها.

تابعا للأغلبية التي اختارته من بين أعضاء هذا المجلس، ويتوقف استمراره في استمرار تأييده لها، فيفقد واحدة من أهم مهام رئيس الدولة وهو كونه حكما بين الأحزاب والسلطات.

٣- أن يتم اختيار رئيس الدولة بالاقتدار باشتراك البرلمان والشعب أو ممثلين عنه، وقد أريد بهذه الطريقة تجنب العيوب التي قيل بها بالنسبة للطريقتين السابقتين، فللبرلمان دور في اختيار رئيس الدولة، إلا أنه لا ينفرد في القيام بهذه المهمة، ويمكن التمييز بين صورتين لهذه الطريقة: الأولى: أن يتم انتخاب الرئيس بواسطة هيئة انتخابية تتكون من أعضاء البرلمان ومن أعضاء آخرين سبق انتخابهم بواسطة الشعب، كالأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية ومن عمد المدن والقرى. الثانية: وهو أن يقترح أو أن يرشح البرلمان بأغلبية معينة شخصا محددًا ولكن لا يتم انتخابه إلا إذا عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي ونال المرشح موافقة أغلبية المصوتين، وإلا على البرلمان أن يقترح شخصا ثانيا (فثالثا إذا دعا الأمر) يعرض على الاستفتاء الشعبي، وهكذا حتى ينال المرشح أغلبية الأصوات.

ومع تقديرنا لهذه الطريقة إلا أنها ليست المثالية نظرا للوضع الذي تعايشه البرلمانات من هيمنة حزب بعينه أو جماعة بعينها هي في الغالب تلك الموالية لنظام الحكم، وبالتالي يصبح اختيار مرشح واحد لرئاسة الدولة من قبل البرلمان وعرض الأمر على الاستفتاء بمثابة أمر واقع، وكان يمكن تطوير هذه الطريقة لو قام البرلمان باختيار أكثر من مرشح وعرض الأمر للاستفتاء لاختيار الرئيس من بينهم، وبذلك يكون الشعب قد قال كلمته وساهم مع البرلمان باختيار أفضل المترشحين؛ أو لنقل المرشح الأكثر قبولا من قبل الناخبين.

وبعد أن وقفنا على الطرق المتبعة في اختيار رئيس الدولة في الدول التي تطبق النظام الجمهوري، يتعين استعراض نصوص بعض الدساتير العربية في

هذه الدول ليستبين بأي الطرق تأخذ في اختيار الرئيس أم أن ثمة طرق أخرى أكثر ملائمة لطبيعة نظام الحكم فيها، وذلك على النحو التالي:

٩- جمهورية مصر العربية، حيث نصت المادة (٢) من الدستور المصري الذي تم الاستفتاء عليه في شهر ديسمبر ٢٠١٢م على أن: " الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع. وتتص المادة (٣) على أنه: " مبادئ شرائع المصريين من المسيحيين واليهود المصدر الرئيسي للتشريعات المنظمة لأحوالهم الشخصية، وشؤونهم الدينية، واختيار قياداتهم الروحية" فيما كان نص المادة (٣) من الدستور الصادر عام ١٩٧١م (معدلة في عام ٢٠٠٥م) تنص على أن: " السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها، ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور ". وتتص المادة (١٣٣) من دستور ٢٠١٢م على أن: " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه؛ ولا يجوز إعادة انتخابه إلا مرة واحدة. وتبدأ إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئاسة بتسعين يوما على الأقل؛ ويجب أن تعلن النتيجة قبل نهاية هذه المدة بعشرة أيام على الأقل. ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشغل أي منصب حزبي طوال مدة الرئاسة". فيما كانت تنص المادة (٧٦) من دستور ١٩٧١م على أنه: " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر. ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلس الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة

محافظة على الأقل. ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله . . . " ونصت المادة (٧٧) من دستور ١٩٧١م على أن: " مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى ".

ويلاحظ أن جمهورية مصر العربية وبعد ثورة يناير ٢٠١١م أخذت طريقها إلى الديمقراطية، وذلك إذا ما قارنا نصوص كل من دستور ديسمبر ٢٠١٢م والذي حاز على ثقة الشعب المصري في استفتاء عام، وبين نصوص دستور ١٩٧١م أنه أبقى على الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، إلا أنه اعترف لأول مرة بأن تكون مبادئ شرائع المصريين من المسيحيين واليهود المصدر الرئيسي للتشريعات المنظمة لأحوالهم الشخصية، وشؤونهم الدينية، واختيار قياداتهم الروحية، وهو تطور مهم كفل لهاتين الأقليتين أن تكون مبادئ شريعتيهما الدينية هي المنظم لأحوالهما الشخصية وشؤونهما الدينية واختيار قياداتهما الروحية، وفي ما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية فقد أصبح بنظام الانتخاب المباشر ولمدة أربع سنوات فقط قابلة للتجديد لمرة واحدة، وهذا بخلاف ما كان عليه الحال من فتح مجال التجديد دون قيد في الدستور السابق. ولا يسعنا إلا أن نبارك هذا التقدم، وكلنا أمل أن يقابل النصوص المكتوبة واقع عملي يترجم تطلع الشعب المصري إلى مزيد من الحرية والديمقراطية.

١٠- الجمهورية العربية السورية، وتنص المادة الثانية من الدستور الصادر عام ١٩٩٠م والمعدل في عام ١٩٩١م، و٢٠٠٠م على أن: " ١- نظام

الحكم في القطر العربي السوري نظام جمهوري. ٢- السيادة للشعب ويمارسها على الوجه المبين في الدستور " . وتنص المادة الثامنة من ذات الدستور على أن: " حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية " . وتنص المادة الرابعة والثمانون على أن: " ١- يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه. ٢- يجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب . . . ٤- يصبح المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين فإن لم يحصل على هذه الأكثرية رشح المجلس غيره وتتبع بشأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهر واحد من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول" . وتنص المادة الخامسة والثمانون على أنه : " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم " .

والملاحظ في النظام الدستوري السوري أن من يترشح لرئاسة الجمهورية شخص واحد بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويصدر ترشيحه عن مجلس الشعب، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه، وهي طريقة تحتكر السلطة في يد حزب واحد فقط، ولا يحق لأحد من خارج هذا الحزب الترشح لمنصب رئيس الجمهورية. هذا وما تزال الأوضاع في سوريا في تاريخ كتابة هذا البحث غير مستقرة بل أنها تسير من سيئ إلى أسوأ نتيجة تمسك النخبة الحاكمة في دمشق بالسلطة وكفاح المعارضة الغير متفكة والمنقسمة على نفسها من أجل أن تكسب المعركة لصالحها، وذلك في ظل وضع دولي منقسم هو

الأخر نتيجة دفاع كل من القوى المؤثرة عن مصالحها، أو أن روسيا وحسب تصريحات مسؤوليها لا تريد أن يتكرر في سوريا ما سبق أن تم في ليبيا عندما أسقط نظام القذافي نتيجة تدخل مباشر لحلف الناتو وقيام الأخير بعملية عسكرية لإسقاط النظام في طرابلس.

١١- الجمهورية اللبنانية، وقد نصت المادة (٤٩) من الدستور اللبناني على أن: "... ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفا بالغالبية في دورات الاقتراع التي تلي. وتدوم رئاسته ست سنوات ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنياحة وغير المانعة لأهلية الترشيح....".

وجدير بالذكر أن لبنان تعد من الديمقراطيات الرائدة في المنطقة رغم تعدد طوائفه وتباين معتقداتهم الدينية والفكرية، وتكفل الدولة الحريات العامة، ويتم تداول السلطة على الوجه المبين بالدستور والقانون، ويعد دستورها الأقدم إذ صدر عام ١٩٢٦م وعدل أجزاء منه لأكثر من مرة، وقد أخذ بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، ويشترط أن يحصل المرشح لرئاسة الجمهورية على أصوات ثلثي أعضاء البرلمان في الاقتراع الأول، فإذا لم تتحقق هذه النتيجة، فإن الدستور يكتفي بالأغلبية المطلقة في الاقتراع الثاني وأي اقتراع آخر مهما تعددت الاقتراعات، إلا أن ما يأخذ على نظام الحكم في لبنان أنه موزع على أسس دينية ومذهبية فرئيس الدولة من الديانة المسيحية، بينما رئيس الحكومة من المسلمين السنة، ورئيس مجلس النواب من المسلمين الشيعة.

١٢- الجمهورية التونسية، غني عن البيان أن دستور الجمهورية التونسية ما بعد الثورة لم يصدر حتى تاريخ مناقشة هذا البحث، وبالتالي ما كان أمامنا إلا أن نأخذ بما هو عليه في الدستور المعمول به قبل الثورة، حيث تنص المادة

(٣٩) - من دستورها على أن: " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة أعوام انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سرىا، خلال الأيام الثلاثين الأخيرة من المدة الرئاسية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الانتخابي. وإذا تعذر إجراء الانتخاب في الميعاد المقرر لسبب حالة حرب أو خطر داهم، فإن المدة الرئاسية تمدد بقانون إلى أن يتسنى إجراء الانتخاب. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يحدد ترشحه مرتين متتاليتين". وتتص المادة (٤٠) -على أن: " الترشح لمنصب رئيس الجمهورية حق لكل تونسي غير حامل لجنسية أخرى، مسلم مولود لأب ولأم وجد لأب وأم تونسيين وكلهم تونسيون بدون انقطاع ... ". ويتضح من هذا النص أن الجمهورية التونسية تأخذ بنظام الانتخاب المباشر والحر لرئيس الجمهورية دون تدخل المجلس النيابي والترشح لهذا لمنصب حق لكل تونسي وفق الشروط المحددة بالدستور.

١٣- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حيث تنص المادة (٦) من الدستور الصادر عام ١٩٨٩م والمعدل عام ١٩٩٦م على أن: " الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده ". ونصت المادة (٧١) يُنتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية".

وتنص المادة (٧٤) على أن: " مدة المهمة الرئاسية خمس (٥) سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة. ". وقد تضمن الدستور الصادر في ٢٨ نوفمبر ٢٠٠٢م الأحكام ذاتها.

ومن خلال مراجعة النصوص السابقة للساتير العربية في البلدان سالفة الذكر ذات النظام الجمهوري نجد أنها لم تشترط جنس معين لرئاسة الدولة بخلاف في البلدان ذات النظام الملكي التي تشترط فيمن يرث العرش أن يكون

ذكرا، من جانبه يرى الدكتور سليمان الطماوي أن " شرط الإسلام " ينطوي ضمنا على شرط " الذكورة "، ويرى كذلك " أن طول مدة الرئاسة مع جواز إعادة الانتخاب لمدد أخرى مفتوحة يجعل الجمهورية قريبة من النظام الملكي القائم على انتخاب الملك والذي طبق في بعض النظم القديمة"^(١).

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ص: ٢٣٣ وما بعدها .

المطلب الثاني

التطور التشريعي في اختيار الحاكم ومدى تأثيره بالعودة

كما هو معلوم فإن الدول التي تدخل في نطاق ما يسمى ببلدان الوطن العربي، مرت بمراحل مختلفة من الأنظمة التي تمكنت من وضع سيطرتها عليها منها ما كان ضمن وحدة الدولة الإسلامية كحكم الأمويين ومن بعدهم العباسيين، ثم الدولة الفاطمية التي تمكنت من بسط سيطرتها على عدد من تلك البلدان، ثم الدولة العثمانية، التي سيطرت على جزء كبير من تراب الوطن العربي، إلى أن جاء الاستعمار الغربي المتمثل في بريطانيا وفرنسا وإيطاليا، واستمر إلى منتصف القرن العشرين، إلى أن تحررت شعوب تلك البلاد منه بفضل الثورات التي قادها مناضلون من أجل الحرية، كللت باستقلال أغلب التراب العربي باستثناء فلسطين التي ما زالت ترزخ تحت الاستعمار الإسرائيلي الجائر وبمساندة الولايات المتحدة الأمريكية، ومنذ التحرير يقدم تاريخ تداول السلطة في الوطن العربي مجموعة من المؤشرات، أهمها:

١- غلبة حكم الأسر والعائلات التي كانت تتولى السلطة وينتقل الحكم فيها إلى الأبناء والأخوة والأقارب، وقد أبقّت بعض الدول على هذا النظام حتى الآن، بينما دول أخرى وإن كانت اختارت الاستمرار في أنظمة الحكم الملكية إلا أنها قامت بالفصل بين الملك والحكم، فالملك يتراأس السلطات ويشرف عليها ولكن الشعب ينتخب ممثليه في المجلس التشريعي وهؤلاء الممثلين بدورهم يقومون بتحديد الحكومة حسب نتائج الانتخابات التي تتنافس فيها قوائم وأحزاب سياسية، مثال: (المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة المغربية).

٢- واقع حال السلطة القائمة في الوطن العربي منذ قيام الدول الحديثة تشير إلى استمرار الوضع في الوطن العربي كما هو دون تغيير، وفي الدول التي استبدلت النظام الملكي بالجمهوري لم يتغير الوضع فيها كثيراً، وتحولت من حكم العائلات إلى حكم الأفراد الذين ربما يؤسسون لحكم عائلي بدليل التمديد لرئيس الدولة لولايات لا نهاية لها، مثال: (جمهورية مصر العربية " قبل ثورة ٢٥ يناير ومن المبكر الحكم على واقع التجربة ما بعد الثورة على أقل تقدير في هذا البحث)، وبالمثل بالنسبة للجمهورية التونسية، والجمهورية العربية السورية).

٣- بالرغم من أن مفهوم تداول السلطة في التشريعات العربية قد نص عليه في غالبيتها وحُدِّدت لمؤسسات الحكم مدد قانونية تنتهي بانقضائها إلا أن التطبيقات استمرت تنقص من قيمة تلك التشريعات، إذ غيرت أغلب الدول العربية دساتيرها أو علقتها أو عدلت مواد الحكم فيها بما يخدم توجهات النخب المسيطرة على الحكم.

٤- برغم أنه تجري انتخابات نيابية في كثير من الدول العربية أو معظمها فإن الحياة النيابية العربية لم ترق إلى التأثير في تداول السلطة، وما زال دورها يقتصر على الرقابة والتشريع وتقديم المشورة والرأي، وهي وإن كانت بوضعها الحالي في بعض البلدان ذات النظام الملكي وأغلب الدول ذات النظام الجمهوري تساهم في تطوير الحياة السياسية وحفظ الحقوق العامة، والرقابة على الحكومات، فإنها لم تكن مرجعية لتداول السلطة كما يفترض أن يكون، والغريب أن التجارب القليلة التي كانت الانتخابات البرلمانية فيها هي المرجعية في اختيار الحكومة هي حالات تاريخية قديمة، وتبدو الانتخابات النيابية تتطور باتجاه احتكار السلطة والنفوذ وتعزيز الفردية والعسكرية بزينة برلمانية، وكان المسار البرلماني عكس ما يفترض إذ بدلا من أن تتطور الحياة

السياسية نحو التعددية والتداول السلمي فإنها اتجهت إلى الفردية، ولكن المغرب قدم حالة استثنائية عندما كلف الملك المغربي الراحل الحسن الثاني رئيس الحزب الاشتراكي (المعارض) عبد الرحمن يوسف تشكيل الحكومة المغربية، وذلك بعد الانتخابات البرلمانية التي جرت وحقق فيها الحزب أغلبية نسبية^(١) وتكرر ذلك المشهد في انتخابات ٢٠١١م بفوز حزب العدالة والتنمية في الانتخابات وتكليفه بتشكيل الحكومة.

٥- الأحزاب السياسية تؤثر في قيامها ونشاطها وتتأفها على تداول السلطة والتأثير فيها ويمكن الحديث عن تعددية سياسية في الوطن العربي في كثير من أقطاره، وهي تعددية وإن كانت لم تقدم للحياة السياسية فرص التنافس والتداول سوى حالات قليلة وفي بعض البلدان كالمغرب، وفي الأردن عام ١٩٥٦م لمرة واحدة فقط ومدة زمنية لا تتجاوز السنة الواحدة، وفي مصر قبل عام ١٩٥٢م.

وبرغم ذلك وحتى لا نظلم الواقع السياسي العربي فيجب ملاحظة أن قدرا من الانفتاح والهوامش الديمقراطية تحققت منذ التسعينيات، فقد جرت انتخابات نيابية وأطلقت الحياة السياسية في معظم الدول العربية، وهي تحولات وإن كانت إيجابية فإنها لا ترقى إلى ما وصلت إليه دول أخرى تنتمي أيضا إلى العالم النامي مثل الهند وبعض دول أمريكا الجنوبية، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يشعرنا باليأس فلعل ما استجد بعد الحراك الشعبي الأخير أو ما سمي بالربيع العربي يأتي بأنظمة ديمقراطية تعمل على خدمة بلدانها وشعوبها، وإن كان ما حدث في مصر من انتكاسة للتجربة الديمقراطية الوليدة بعد انقلاب العسكر على الرئيس المنتخب من الشعب لأمر يدعو إلى الأسف، خصوصا إذا ما كانت

(١) فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، عمان ٢٠٠٨م، ص: ١٥٤.

الأسباب هي أنه من الإخوان المسلمين، وكأن الشعب المصري ليس يدين بدينهم، إلا أن الحكم على هذه المرحلة لا يزال مبكرا، وإن غدا لناظره قريب. ويمكن في ضوء ما تقدم إلقاء نظرة على تداول السلطة في رئاسة الدولة نبدوها بالدول التي تطبق النظام الملكي ثم نتبع ذلك الدول التي تطبق النظام الجمهوري، ومدى تأثيرها بالحدثة والعولمة:

• في البلدان ذات النظام الملكي :

من المؤكد أن الأنظمة الملكية القائمة ليست هي ذاتها التي كانت قائمة في الوطن العربي ما قبل منتصف القرن العشرين، فقد تجردت من الاستبداد والملكية المطلقة التي كان الملك هو الكل في الكل في الدولة يأمر وينهي ويعزل وينصب ويمنح ويمنع لمن يشاء، فقد لاحظنا في البلدان التي تطرق البحث إليها أن جميعها أصبح لها أنظمة حكم دستورية، والبعض منها أطلق على النظام بأنه نظام ديمقراطي وراثي، إلا أننا مع احترامنا للدساتير والأنظمة التي اعتبرت النظام ديمقراطيا، فإن ذلك مردود عليه أنه يكفي أن وراثة الحكم في تلك البلدان تتنافى مع الديمقراطية، نظرا لأنها لا تتيح لجميع أو غالبية أفراد الشعب التنافس على تولي منصب رئيس الدولة، فضلا قيام بعض من أفراد الأسر الحاكمة بأعمال غير قانونية يسعون من ورائها ولو بطرق غير مشروعة لضمان بقاء الملك فيهم، ولو أدى ذلك إلى قيام حرب مستترة بينهم وبين الشعب، فضلا عن الامتيازات المالية والعقارية التي تصرف لهم من أموال الدولة كميزة عن أقرانهم من أفراد الشعب بحكم أنهم ينتمون إلى الأسرة الحاكمة، ووصل في بعض الأنظمة ارتكاب بعض من أفراد تلك الأسر لجرائم جنائية دون أن يتم مساءلتهم عنها قانونا، وينتشر في وسط العديد منهم الفساد الإداري والمالي واستغلال مواقعهم في الحصول على أكبر الامتيازات والاستقطاعات، والتي تكون بلا شك على حساب بقية أفراد الشعب.

إلا أنه وبالرغم من ذلك فإنه لا يمكن أن ننكر على هذه الأنظمة أنها تمتاز في أغلبها بالاستقرار، مما ينعكس ذلك على التنمية وجذب الاستثمارات للدولة، نظرا لما توفره من استقرار أمني وسياسي واقتصادي بعيدا عن ما يشيع في بعض البلدان التي تطبق النظام الجمهوري، فقد لا يختلف الوضع فيها كثيرا عن الأنظمة الملكية في أغلب ما تم الإشارة إليه، بل إن في عدد غير قليل من تلك البلدان ينتشر الفساد الإداري والمالي وسط النخب الحاكمة، واستطاعت بحكم مواقعها في الدولة الاستيلاء على جزء غير يسير من مقدرات الشعب .

لذلك يحق التساؤل ما إذا كانت الحداثة والعولمة كان لهما تأثير على وضع رئيس الدولة في البلدان التي تطبق النظام الملكي في الحكم ؟. والإجابة بلا شك نعم !، فبالرجوع إلى الأنظمة والداستير العربية وتحديدًا منها للدول التي تعرضنا لها بالدراسة نجد أنه باستثناء دولة الكويت والمغرب والأردن في البلدان التي ينتقل الحكم فيها بالوراثة، والتي يعود إصدار دساتيرها إلى السبعينات وما قبل من القرن الماضي، فإن باقي الأنظمة الملكية قد أصدرت نظامها الأساسي أو الدستور في عصر بدت فيه العولمة تأخذ طريقها إلى مختلف أقطار المعمورة أو أن آثارها تجلت في مختلف مناحي الحياة فعلا، من خلال ممارسة الدول الغربية المتقدمة بعض الضغوط على أنظمة الحكم القائمة من أجل تطبيق النهج الديمقراطي القائم في الغرب متخذة من حقوق الإنسان والحريات ذريعة لهذا الضغط، وقد بدا ذلك من خلال التقارير التي تصدر عن وزارة الخارجية الأمريكية وبعض الهيئات والمنظمات المعنية بالحقوق المدنية التي كشفت الكثير عما عليه الأوضاع القائمة في بلدان العالم النامي ومن بينها البلاد العربية، الأمر الذي سرع في إصدار بعض التشريعات التي تستجيب لمطالب الدول الراحية للعولمة في هذا الشأن، ويمكن ملاحظة ذلك على النحو الآتي:

١- أنه وبرغم عدم مشاركة الشعب في صياغة الدستور أو النظام وإقراره، إلا أن الملك أو السلطان أو الأمير الذي يتربع على سدة الحكم في الدولة أصدر دستورا كمنحة منه لشعبه، وبإستثناء بعض الدساتير التي يعود تاريخ إصدارها إلى ما قبل السبعينات من القرن الماضي، تبقى أغلب الدساتير والأنظمة حديثة جداً، وجاءت كاستجابة للأوضاع الداخلية والدولية وواقع الحداثة الذي تعيشه دول العالم.

٢- أن بنية الدستور متقدمة حيث نصت على أغلب إن لم يكن جميع المبادئ الديمقراطية (الفصل بين السلطات، استقلال القضاء..). وهذا لا يعني أنها بريئة من كل عيب، وسنأتي إلى ذكر ذلك في حينه.

٣- تخلى أغلب الحكام عن السيادة التي كانت من قبل لشخص الملك لتكون للشعب بإستثناء القليل من الدساتير التي لم تتطرق لهذا الشأن، مما يفهم منها ضمناً أن السيادة لازالت لشخص الملك أو السلطان أو الأمير، وهذا يتعارض مع السائد في الأنظمة الديمقراطية، بل مع الحقوق الطبيعية باعتبار أن الناس متساوون في الحقوق والواجبات.

٤- احتفظت أغلب الدساتير المشار إليها للحاكم بالجمع بين وظيفته كحاكم، ورئيساً للسلطة التنفيذية عدا القليل من الأنظمة التي تنازلت عن رئاسة السلطة التنفيذية لرئيس الوزراء، إلا أن ذلك لا يتعدى الشكل؛ أما في المضمون فإن الملك أو الرئيس له سلطة تجعله صاحب الكلمة العليا في الدولة، وأعطت دساتير أخرى بعض الصلاحيات القضائية لرئيس الدولة، وهو أمر يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

٥- يجب الإقرار بحدوث إصلاح للمؤسسات السياسية على نحو يبرز صورة التغيير، لكنه لا يستتبع بإجراءات ذات شأن من إعادة توزيع السلطة.

٦- يجب الإقرار كذلك بوجود إصلاح في الجانب المتعلق بالقضايا الاجتماعية لاسيما في ما يتعلق بالأحوال الشخصية وأحيانا بالحقوق الفردية، ولكنه لا يعالج مسألة إصلاح المؤسسات السياسية بطريقة ذات معنى وذلك على نحو ما أسلفنا في العنصر السابق، ويشكل المغرب أفضل مثال على ذلك، وتبعته على هذا المسار ولو ببطء المملكة العربية السعودية وسلطنة عمان، وهناك شكل مختلف من هذا النموذج نشأه بوضوح كبير في الإمارات العربية المتحدة وتونس حيث تتبعان سياسة جريئة في التنمية الاقتصادية وإتباع أسلوب الإدارية الحديث؛ مع غياب الإصلاح السياسي المنشود.

ومما تقدم نستطيع القول أن ثمة تأثير للعولمة على الأنظمة الحاكمة في الدول العربية، وعلى طريقة ممارستها للحكم، وإن لم يكن بالقدر المتأمل، ولكن تعتبر التنازلات التي تحققت بما فيها عدم وجود حاكم مطلق، وتحديد سلطات الدولة، وسيادة حكم القانون، مع الإقرار بحق الشعب لبعض حقوقه، ولبعض الحريات، وإن كانت لا ترقى بعد إلى مستوى نظيراتها في الدول المتقدمة، إلا أن التغيير المتسارع وما أحدثته وسائل الاتصال من نقلة علمية وفكرية سيكون بلا شك أحد أهم العوامل التي ستدعو النخب الحاكمة إلى التنازل عن بعض امتيازاتها السلطوية في الحكم؛ وإقرار تشريعات تمنح الشعب الحريات التي تكفلها المواثيق الدولية، فضلا عن التغيير الذي تتطلع إليه هذه الشعوب بفضل الحراك الشعبي أو ما سمي بالربيع العربي الذي ما زال ما سيسفر عنه غير واضح المعالم بحيث يسمح إلى تحديد مستوى التقدم في هذا السياق، والكل على أمل أن يتم ذلك في القريب العاجل، ليس ذلك بداعي مصالح فئة على فئة أخرى؛ وإنما من أجل صالح الدولة حكاما ومحكومين حتى لا تجد نفسها متخلفة عن الركب العالمي وتكون محلا للطعن وتوجيه النقد والتشهير بنظام الحاكم، وواقع الحال يؤكد تلك الحقيقة من خلال لجوء الدول الغربية المتقدمة

بين الحين والآخر وكلما سنحت لها الفرصة ذلك، بيبث تقارير حول أوضاع حقوق الإنسان، وحقوق الأقليات في بعض الدول، والاتهامات بالاضطهاد الديني، وإلى ممارسة مزيد من الضغوط السياسية والاقتصادية، مما يصعب الشأن أمام النظام الحاكم وكثيرا ما يضطر إلى التجاوب مع المطالب الدولية في هذا الشأن.

المبحث الثاني

دور المجالس النيابية الممثلة للشعب

في الرقابة على أعمال الحكومة

تعتبر مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة لبلدانهم إحدى الركائز الأساسية لحقوق الإنسان التي أكد عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨م، حيث نصت المادة (٢١) منه على أنه: " ١- لكل فرد الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية." ٢- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد . ٣- إن إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت"^(١).

وأكدت المادة (٢٥) من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية على أنه: " لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز مما ورد في المادة (٢) ودون قيود غير معقولة في: أ. أن يشارك في سير الحياة العامة إما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية.

ب. أن ينتخب وأن ينتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة وعلى أساس من المساواة، على أن تتم الانتخابات بطريق الاقتراع السري وأن تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

(١) د. السيد أبو الخير، نصوص المواثيق والإعلانات والاتفاقيات لحقوق الإنسان (بتصرف في الصياغة)، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ص: ٧٠ .

ج . أن يكون له الحق في الحصول على الخدمة العامة في بلاده، على أسس عامة من المساواة^(١)

ويفهم من نصوص الميثاقين الدوليين المشار إليهما أن حق الانتخابات يعتبر الركيزة الأساسية في عملية البناء الديمقراطي في أي دولة معاصرة، ولكن بطبيعة الحال ليست إجراء الانتخابات وحدها كافيا، بل يتطلب إجراؤها ضمانات عدة أهمها النزاهة والحيدة، وكفالة حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي، وتشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات والجمعيات المستقلة وسيادة القانون وقد أكدت منظمة الأمم المتحدة في عديد المناسبات أن الانتخابات بحد ذاتها لا تشكل الديمقراطية، فهي ليست غاية بل خطوة لا ريب في أنها هامة وكثيرا ما تكون أساسية على الطريق المؤدية إلى إضفاء الطابع الديمقراطي على المجتمعات، ونيل الحق في مشاركة المواطن في حكم البلاد على النحو المعلن في المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وسيكون من المؤسف خلط الغاية بالوسيلة وتناسي الحقيقة القائلة بأن معنى كلمة الديمقراطية يتجاوز مجرد الإدلاء دوريا بالأصوات ليشمل كل جوانب عملية مشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلدهم.

وأكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام ١٩٩١م أن "الانتخابات الدورية والنزيهة عنصر ضروري لا غنى عنه في الجهود المتواصلة المبذولة لحماية حقوق ومصالح المحكومين، وأن التجربة العملية تثبت أن حق كل فرد في الاشتراك في حكم بلده عامل حاسم في تمتع الجميع فعليا بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان والحريات الأساسية الأخرى وتشمل الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

كما أكدت كافة الوثائق والإعلانات والاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان على العديد من المعايير الدولية التي تضمن إجراء انتخابات حرة ونزيهة، ونذكر

(١) د. السيد أبو الخير، مرجع سابق، ص: ١٠٣، و١٠٤.

منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، ومشروع المبادئ العامة بشأن الحرية وعدم التمييز في مسألة الحقوق السياسية، وقرار لجنة حقوق الإنسان حول زيادة فعالية الانتخابات الدورية النزيهة، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ...

واستنادا لهذه الوثائق فقد صنف مركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة هذه الحقوق على النحو التالي:

- ١- إرادة الشعب. ٢- تأمين الحرية. ٣- تأمين الحقوق الأساسية التالية:
 - أ- حرية الرأي والتعبير. ب - حرية التجمع السلمي. ج- حرية تكوين الجمعيات / الأحزاب.
 - ٤- استقلالية السلطة القضائية. ٥- مبدأ عدم التمييز. ٦- الاقتراع السري. ٧- الاقتراع العام المتساوي. ٨- الاقتراع الدوري.
- وتمثل الانتخابات التعبير الأمثل لمفهوم المشاركة في الشؤون العامة وهو الأمر الذي يعني أن يكون الشعب مصدرا للسلطات، ويعكس أسلوب خضوع السلطة العامة فيه لأحكام الدستور والقانون، الأمر الذي يضيف على تلك السلطة صبغة المشروعية، وهو ما يغرس في نفوس المواطنين قبولاً لنظام الحكم في الدولة ويعد دافعا لتلاحم أفراد الشعب مع النظام الحاكم.
- وتطلع المجالس النيابية المنتخبة بدورين رئيسيين؛ هما: الدور التشريعي في سن القوانين، والدور الرقابي على أعمال الحكومة، وهو ما يهتما في هذه الدراسة؛ باعتباره سمة الدولة الديمقراطية الحديثة التي يسود فيها حكم القانون، حيث يراقب الشعب أداء الحكومة من خلال ممثليه في المجالس النيابية.

وبهدف فهم نشأة الرقابة البرلمانية وتطورها، سوف نقسم دراسة هذا المبحث إلى مطلبين، على النحو التالي:

- المطلب الأول: حق الاقتراع والترشح في سلطنة عمان وفي بعض الدول العربية.
- المطلب الثاني: تطور الدور الرقابي للبرلمانات العربية، وأنواع تلك الرقابة على أداء الحكومة، ومدى تأثير التطورات العالمية والعولمة على التجربة البرلمانية العربية.

المطلب الأول حق الاقتراء والترشح في بعض الدول العربية

الانتخاب هو أن يختار المواطن الذي بلغ السن القانونية التي حددها القانون المرشح أو المرشحين الذين يفضلهم على غيرهم من المرشحين لتمثيل الشعب في المجلس النيابي أو مجلس الشورى كما يسمى في سلطنة عمان وبعض الدول العربية.

" والغرض من الانتخاب أن تتحقق في نتائجه رغبة جماعة الناخبين في الدولة اختيار من يروونه صالحا من المواطنين لتمثيلهم في الوظيفة التي يجري الانتخاب لمقعدتها"^(١).

وتتعدد صور الانتخاب ونظمه بحسب قانون كل دولة، فبعض الدول تتبع نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة أو على دورين، أو نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية، أو الانتخاب بالقائمة، فيما تجمع بعض الأنظمة بين الانتخاب بالقائمة الحزبية والانتخاب الفردي.

ولبيان الأسس القانونية التي تنظم الانتخاب، نستعرض في " أولا " التنظيم الدستوري والقانوني " لحق الانتخاب والترشح في سلطنة عمان، ثم نتعرض لبيان ذلك؛ في البلدان المقارنة.

أولا : التنظيم الدستوري والقانوني لحق الانتخاب والترشح في سلطنة عمان.
فقد نصّت المادة (٥٨) من النظام الأساسي للدولة على أنه: يتكون مجلس عمان من مجلس الشورى، ومجلس الدولة. ويبين القانون اختصاصات كل منهما ومدته وأدوار انعقاده ونظام عمله . كما يحدد عدد أعضائه والشروط

(١) د. قات محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، الجزء الرابع، المكتب الجامعي الحديث، ص: ٢٢٧.

الواجب توافرها فيهم، وطريقة اختيارهم أو تعيينهم، وموجبات إعفائهم، وغير ذلك من الأحكام التنظيمية"^(٢).

وتنص المادة الثانية من لائحة انتخابات مجلس الشورى على أنه: " لكل عماني الحق في انتخاب أعضاء مجلس الشورى إذا توافرت فيه الشروط الآتية:-

١- أن يكون قد أكمل واحد وعشرين عاما ميلاديا في اليوم الأول من شهر يناير من سنة الانتخاب.

٢- أن يكون مقيداً في السجل الانتخابي .

وتنص المادة الثالثة على أن: " حق الانتخاب حق شخصي يستعمل لمرة واحدة في الانتخاب الواحد ولا يجوز الإنابة أو التوكيل فيه.

كما لا يجوز للناخب أن يدلي بصوته في غير الولاية المقيد في سجلها الانتخابي".

وتنص المادة العاشرة من ذات اللائحة على أنه: " يجوز لكل عماني الترشح لعضوية مجلس الشورى إذا توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في المادة (٢٢) من نظام مجلسي الدولة والشورى الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 97/86 في شأن مجلس عُمان.

(١) بموجب التعديل الذي أدخل على النظام الأساسي للدولة، فقد تم إلحاق النصوص التي تضمنها قانون مجلس عمان إلى الباب الخامس من هذا النظام، وأصبح نص المادة ٥٨ على النحو الآتي: " يتكون مجلس عمان من: ١ - مجلس الدولة. ٢ - مجلس الشورى". وقد تكررت المادة (٥٨) من النظام الأساسي للدولة (٤٤) مرة في مواد متتالية في هذا النظام بعد تعديل بعض أحكامها بما يتوافق والصلاحيات الجديدة للمجلس، وحلت أحكام تلك المواد محل قانون مجلس عمان الذي ألغي ضمنا.

وتنص المادة الحادية عشر على أنه : " يحرم من حق الترشح - حتى مع توافر شروط المادة (10) من هذه اللائحة كل من تحققت بشأنه إحدى الحالات التالية:.

- المحكوم عليه بالإفلاس ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- المحجور عليه بحكم قضائي أثناء مدة الحجر.
- المصاب بأمراض عقلية مدة حجزه.
- المحكوم عليه في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

ويتضح من أحكام المواد سالفة الذكر أن سلطنة عمان لا تقر نظام الأحزاب السياسية في نظامها، وتجري الانتخابات عن طريق مراكز الاقتراع التي تتواجد في الولايات العمانية بحسب اتساع مساحة الولاية وعدد سكانها، فالولايات التي يزيد عدد سكانها على ثلاثين ألف نسمة يتنافس المترشحين فيها على مقعدين من مقاعد مجلس الشورى، أما الولايات التي يقل عدد السكان فيها عن ثلاثين ألف فيمثلها في المجلس عضو واحد وبالتالي يتنافس المترشحين على مقعد واحد فقط، وقد نصت على ذلك المادة (٥٨ مكررا " ٨) من النظام الأساسي للدولة^(١).

بالنسبة للبلدان المقارنة للمملكة العربية السعودية، فإن المادة (٨) من النظام الأساسي للحكم تنص على أنه: " يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية

(١) " مادة ٥٨ مكررا (٨): يتكون مجلس الشورى من أعضاء منتخبين يمثلون جميع ولايات السلطنة، ويحدد عدد أعضاء المجلس بحيث يمثل كل ولاية عضو واحد إذا كان عدد سكانها لا يتجاوز ثلاثين ألفا في تاريخ فتح باب الترشيح وعضوين متى تجاوز عدد سكان الولاية هذا الحد في ذات التاريخ.

وكان النص قبل التعديل: " يتألف مجلس الشورى من ممثلين لولايات السلطنة يجري انتخابهم على النحو الآتي: أ - تقوم كل ولاية بانتخاب اثنين من مترشحيها إذا كان عدد سكانها ثلاثين ألف نسمة فأكثر. ب - تقوم كل ولاية بانتخاب واحد من مترشحيها إذا كان عدد سكانها أقل من ثلاثين ألف نسمة. ج - يعلن وزير الداخلية نتائج الانتخابات ويكون من حصلوا على أكبر عدد من الأصوات ممثلين لولاياتهم في المجلس. د - يصدر بتصنيف الولايات وفقا لعدد سكانها بيان من وزير الداخلية...".

على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية^(١)، وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالأمر الملكي بتاريخ ٢٠ / ٨ / ١٩٩٣م لم يثبت أنها تضمنت أحكام في كيفية اختيار أعضاء مجلس الشورى أو اختصاصات المجلس، وبذلك يتضح أن المملكة العربية السعودية بدورها لا تقر النظام الحزبي، كما لا تقر حتى الآن نظام الانتخاب وإنما يتم تعيين أعضاء مجلس الشورى من قبل الملك.

وبالنسبة للمملكة المغربية^(٢)، تنص المادة (٣٦) من دستورها الصادر في ٧ أكتوبر ١٩٩٦م على أنه: " يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه".

وتنص المادة (٣٧) من ذات الدستور على أن : " ينتخب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات ... ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم وشروط انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي ونظام المنازعات الانتخابية... "

وتنص المادة (٣٨) على أنه : " يتكون ثلاثة أخماس مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، ويتكون خمساها الباقيان من أعضاء تنتخبهم أيضا في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين . . . "

وفي مملكة البحرين، تنص المادة (٥٦) من دستور مملكة البحرين الصادر عام ٢٠٠٢م على أنه: " يتألف مجلس النواب من أربعين عضوا

(١) عصام نعمة إسماعيل، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ص: ١٩٤.
(٢) لمزيد من الاطلاع، يراجع عبدالفتاح مراد، الدساتير العربية والمستويات الدولية، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الإلكتروني، الإسكندرية.

ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقا للأحكام التي يبينها القانون".

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، تنص المادة (٦٨) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر في عام ١٩٧١م على أن: " يشكل المجلس الوطني الاتحادي من (٤٠) عضوا ويوزع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الأعضاء كما يلي: ابوظبي (٨) مقاعد، دبي (٨) مقاعد، الشارقة (٦) مقاعد، رأس الخيمة (٦) مقاعد، عجمان (٤) مقاعد، أم القيوين (٤) مقاعد، الفجيرة (٤) مقاعد.

وتنص المادة (٦٩) على أنه: " يترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي".

وفي المملكة الأردنية الهاشمية تنص المادة ٦٣ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٣م على أنه: " يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".

وتنص المادة (٦٧) من ذات الدستور على انه: " يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخابا عاما سريا ومباشرا وفاقا لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية:

١- سلامة الانتخاب.

٢- حق المرشحين في مراقبة الأعمال.

٣- عقاب العابثين بإرادة الناخبين".

وفي الجمهورية التونسية ينص دستورها الصادر عام ١٩٥٩م في المادة (١٨) منه على أن : "يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين أو عن طريق الاستفتاء . ينتخب أعضاء مجلس النواب انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريا، حسب الطريقة والشروط التي يحددها القانون الانتخابي.

وفي جمهورية الجزائر ينص دستورها الصادر عام ١٩٩٦م في المادة (٩٨) منه على أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

وتنص المادة (٩٩) على أن: " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد ٨٠ و ٨٤ و ١٣٣ و ١٣٤ من الدستور. يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من ١٣٥ إلى ١٣٧ من الدستور".

وتنص المادة (١٠١) منه على أن: ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

ينتخب (٢/٣) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي . ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي، على الأكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

وفي جمهورية مصر العربية تضمن الدستور الصادر عام ٢٠١٢م على حق المواطنين في المشاركة السياسية بشكل واضح وصريح في المادة (٥٥) بنصها على أن: " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني؛ ولكل مواطن حق الانتخاب، والترشح، وإبداء الرأي في الاستفتاء. وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق. وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب، متى توافرت فيه شروط ..". وكان النص في الدستور

السابق: "وتكفل الدولة سلامة الاستفتاءات والانتخابات وحيدتها ونزاهتها. وتدخل أجهزتها بالتأثير في شيء من ذلك جريمة يعاقب عليها القانون".

كما كفل ذات الدستور حق المواطنين المصريين المقيمين في الخارج، فنص في المادة (٥٦) على أن: "ترعى الدولة مصالح المصريين وتحميهم، وتكفل حقوقهم وحررياتهم وتعينهم على أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع المصري، وتشجع إسهامهم في تنمية الوطن. وينظم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات. وورد النص في دستور ١٩٧١م في المادة ٦٢ منه على أن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني".

وقد رسخت هذا الحق المحكمة الدستورية العليا في أحكام عديدة، نسوق منها ما جاء فيه " أن الحقوق السياسية المنصوص عليها في المادة ٦٢ من الدستور - ومن بينها حق الترشيح الذي عني الدستور بالنص عليه صراحة مع حقي الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء - اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها لضمان إسهامهم في اختيار قيادتهم وممثلهم في إدارة دفة الحكم ورعاية مصلحة الجماعة وعلى أساس أن حقي الانتخاب والترشيح خاصة هما حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما ولا تتحقق للسيادة الشعبية أبعادها الكاملة إذا هما أفرغا من المضمون الذي يكفل ممارستها ممارسة جديّة وفعالة. ومن ثم كان هذان الحقان لازمين لزوماً حتمياً لإعمال الديمقراطية في محتواها المقرر دستورياً ولضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الآراء الشعبية ومعبرة تعبيراً صادقاً عنها"^(١). ولذلك لم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في ممارسته تلك الحقوق السياسية وإنما جاوز ذلك إلى

(١) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا منذ إنشائها في مجال الحقوق والحرريات العامة، الطبعة الأولى، م. رجب عبدالحكيم سليم، دار النهضة العربية.

اعتبار مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به في أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية التي تعتبر قواما لكل تنظيم يرتكز علي إرادة هيئة الناخبين. ولئن كانت المادتين (٥٥ و ٥٦) من الدستور قد أجازت للمشرع العادي تنظيم الحقوق السياسية الثلاثة بما تضمنته من أن ممارسة هذه الحقوق يكون . وفقا لأحكام القانون . فإنه يتعين عليه أن يراعي في هذه القواعد التي يتولى وضعها تنظيما لتلك الحقوق ألا تؤدي إلي مصادرتها أو الانتقاص منها، وألا تتطوي على التمييز المحظور دستوريا أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين ممن تتماثل مراكزهم القانونية، وبوجه عام ضرورة عدم تعارض التنظيم التشريعي لتلك الحقوق مع أي نص من الدستور بحيث يأتي التنظيم مطابقا للدستور في عموم قواعده"^(١).

(١) حكم المحكمة الدستورية المصرية في ١٦ / ٥ / ١٩٨٧، نقلا عن: د. فاروق عبدالبر، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات، النسر الذهبي للطباعة ٢٠٠٤م، ص: ٦٨٠ (بتصرف).

المطلب الثاني

تطور الدور الرقابي للبرلمانات العربية

وأنواع تلك الرقابة ومدى تأثير التطورات العالمية والعولمة

على التجربة البرلمانية العربية

أولاً: تطور الدور الرقابي للبرلمانات العربية.

السلطة التشريعية في الدول العربية إما أن تكون من مجلس واحد يتم انتخابه من قبل الشعب، أو من مجلسين يتم انتخاب أحدهما، وتختلف التسميات من بلد لآخر فالبعض يطلق عليه مجلس النواب كما هو في مصر بعد الثورة أو مجلس الأمة كما في الكويت، وفي بعض دول الخليج العربي يسمى بمجلس الشورى، كما هو عليه الحال في سلطنة عمان والمملكة العربية السعودية، أما المجلس الآخر فتتبع بعض الدول أسلوب التعيين لأعضاء هذا المجلس، وفي دول أخرى يعين بعض الأعضاء وينتخب أعضاء آخرين، وأغلب الدساتير العربية تنص على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ما عدا بعض الدول التي ستأتي عليها الدراسة.

جدير بالذكر أن الرقابة البرلمانية عانت في الدول العربية من ضعف كبير في الماضي، فبعض من هذه الدول لا تعرف أية هيئات تمثيلية، ولم تعرف طريقها إلى صناديق الانتخاب حتى الآن، فيما افتقدت أغلب المجالس القائمة في بلدان أخرى للدور الرقابي، أو جرى تقييد هذا الدور بدرجات متفاوتة في باقي المجالس البرلمانية، إلا أن ثمة تجارب برلمانية في بعض الدول يتعين الإشادة بها، وتعتبر من الأنظمة البرلمانية الرائدة نظراً للدور الرقابي الذي تطلع به، وخير مثال لذلك مجلس الأمة الكويتي، فقد أقر الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢م مبدأ إخضاع أعمال الإدارة العامة للرقابة البرلمانية، فعهد إلى مجلس

الأمة بمهمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وتحقق رقابة مجلس الأمة على أعمال الإدارة عن طريق غير مباشر، وذلك عند تعرضه لسن التشريعات المختلفة ومنها المتعلقة بإنشاء وتعديل وإلغاء الضرائب، وتحصيل وصرف الأموال العامة، وحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال، وعقد القروض العامة وتنظيم المؤسسات العامة .

كما تتحقق عن طريق مباشر في قيام مجلس الأمة بممارسة الرقابة المالية وذلك بمناسبة فحص واعتماد مشروع الميزانية العامة، والتصديق على الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة، وبمناسبة طلب موافقته على مصروفات غير واردة في الميزانية أو زائدة على التقديرات الواردة فيها أو نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، أو موافقته على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة، وكما أنط الدستور بالبرلمان سلطة التشريع التي يشاركه فيها الأمير، فقد وضع له من السلطات والوسائل الدستورية ما تمكنه من رقابة أعمال السلطة التنفيذية، ولذلك تتحقق الرقابة التي يباشرها مجلس الأمة عن طريق عدة وسائل، فقد تأخذ صورة مساءلة الوزراء منفردين أو مجتمعين عن كافة التصرفات التي تصدر عن سلطة التنفيذ والمتعلقة بوزارات الدولة والمصالح التابعة لها، سواء أكانت هذه المسؤولية في صورة اقتراحات برغبة أو قرار أو أسئلة أو طلبات طرح مواضيع عامة للمناقشة أو استجابات أو تحقيقات برلمانية، أو كانت في صورتها النهائية ممثلة في إعلان عدم إمكان تعاون مجلس الأمة مع رئيس مجلس الوزراء، وسنأتي إلى ذكر ذلك لاحقاً.

وفي لبنان، فإنه طبقاً لأحكام المادة (٣٧) من الدستور اللبناني، فإن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية...".

ويكفل القانون الحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء.

إلا أن الوضع يختلف في سلطنة عمان فمسئولية الحكومة مسؤولية تضامنية أمام السلطان عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول مسؤولية فردية أمام السلطان عن طريق أداء واجباته وممارسة صلاحياته في وزارته أو وحدته. وبموجب التعديل الذي أجري على النظام الأساسي للدولة، فقد نصت المادة (٥٨) مكررا (٤٣) على أنه: "يجوز بناء على طلب موقع من خمسة عشر عضوا على الأقل من أعضاء مجلس الشورى استجواب أي من وزراء الخدمات في الأمور المتعلقة بتجاوز صلاحياتهم بالمخالفة للقانون، ومناقشة ذلك من قبل المجلس ورفع نتيجة ما يتوصل إليه في هذا الشأن إلى جلالة السلطان".

وبذلك تكون سلطنة عمان قد خطت خطوة إلى الأمام بإقرار صلاحية مجلس الشورى استجواب أي من وزراء الخدمات في الأمور المتعلقة بتجاوز صلاحياتهم بالمخالفة للقانون، إلا أن هذا التعديل لم يمنح المجلس اختصاص الرقابة على الوزارات السيادية، فالوزراء الذي يشغلون مناصبها محصنين عن هذا الاستجواب، ونأمل أن لا يظل الحال كذلك، وأظن صادقا أن صلاحية المجلس في استجوابهم ستأتي لاحقا، وإن بقاء هذا الوضع لن يدوم وإنما في إطار ما عرف عن السلطنة إتباعها لسياسة التدرج التي تمهد لمراحل تالية وإعطاء كل تجربة فترة من الزمن لتثبت صلاحياتها، وفي ذات الوقت ليكتسب أعضاء البرلمان الخبرة اللازمة التي تؤهلهم للقيام بهذا الدور على الوجه الأكمل. ولكفالة الخبرة المطلوبة نرى أنه من الأهمية في عصر المعرفة أن تعدل الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس، بتضمينها شرط أن يكون حاصلا على مؤهل جامعي على الأقل، فالتأهيل العلمي يعد الفاعل الحقيقي في تكوين فكر الإنسان مما يكسبه الأسس اللازمة لبناء فكره وتطويره، فكيف لا إذا كنا حكومة وشعبا حريصين على التعليم، أن نبقي شرط القراءة

والكتابة أو الثانوية العامة لعضو مجلس الشورى وهو من سيتولى مع زملائه من أعضاء المجلس سن القوانين، والرقابة على الجهاز التنفيذي للدولة. وفي المملكة العربية السعودية ، فقد نصت الفقرة " ب " من المادة السابعة والخمسون من نظام الحكم في المملكة العربية السعودية على أن " يعتبر نواب رئيس مجلس الوزراء.. والوزراء والأعضاء بمجلس الوزراء مسؤولين بالتضامن أمام الملك عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة " . وفي مصر يمارس مجلس الشعب (قبل الثورة وقبل دستور ٢٠١٢ ، وعدل هذا الاسم إلى " مجلس النواب ") رقابته على أعمال الحكومة استنادا إلى ما قرره الدستور من مسؤولية الوزراء أمامه مسؤولية تضامنية وفردية. وتتمثل أساليب الرقابة المقررة لمجلس النواب في السؤال وطلب الإحاطة والاستجواب وطلب المناقشة العامة والاقتراح برغبة أو بقرار ولجان تقصى الحقائق ولجان الاستطلاع والمواجهة والعرائض والشكاوى وسحب الثقة وتقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ومتابعة المجلس لشئون الإدارة المحلية، إلا أن فعالية هذه الرقابة كانت محدودة في ظل سيطرة الحزب الحاكم على أغلب مقاعد مجلس الشعب كما هو الحال في جمهورية مصر العربية قبل الثورة، ونتطلع أن يتعدل الوضع بأن تأخذ الديمقراطية طريقها الصحيح في هذا البلد. " أما بالنسبة للمسئولية الجنائية فقد خول الدستور المجلس حق توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه على الأقل ويصدر قرار الاتهام بموافقة ثلثي أعضاء المجلس. كما خوله أيضا حق إحالة الوزراء إلى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها"^(١) .

(١) للاطلاع على مزيد من المعلومات في هذا الخصوص، راجع: <http://www.sis.gov.eg/>

ثانياً: أنواع الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة.

وسائل المجالس النيابية في مراقبة أداء الحكومة ومحاسبتها غالباً ما يتم النص عليها في الدستور على سبيل العد والحصر، وتخضع للإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس النيابي، إلا أن الرقابة المذكورة يتطلب لتوافرها شرطين أساسيين لقيام المؤسسات الرقابية بالدور المطلوب منها؛ أولهما: يتعلق بالمجالس النيابية نفسها من حيث سلطتها وقدرتها ورغبتها في مراقبة السلطة التنفيذية؛ وثانيهما: يتعلق بالظروف العامة التي تعمل المجالس النيابية في ظلها، سواء على مستوى الثقافة السياسية السائدة في البلاد أم على مستوى نظرة المواطن إلى مجلس النواب، أم على مستوى الانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة في العمل البرلماني، أم على مستوى دور الأحزاب إن كان النظام يسمح بقيامها في عملية التطور الديمقراطي وتداول السلطة في البلاد. وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع التي تشكل محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية في الدول بشكل عام ومظهراً من مظاهر التعاون والتنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تحقيقاً للفصل بين السلطات الثلاث "التنفيذية والتشريعية والقضائية".

وتعد الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني؛ شكل من أشكال الرقابة السياسية " في النظام البرلماني أو الرئاسي " ويمارسها أعضاء السلطة التشريعية بشكل فردي أو جماعي، تجاه أعضاء السلطة التنفيذية . بالمعنى الواسع . عن طريق وسائل محددة لهم دستورياً، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، هذا بالإضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتختلف أنواع الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية من بلد إلى آخر بحسب نصوص الدستور والقانون التي تنظم هذا النوع من الرقابة، فنجد في بلد ما رقابة فاعلة، بينما في بلد آخر محددة أو كما أسلفنا معدومة، ومن خلال ما

سيأتي ذكره؛ سوف نحاول التعرف على بعض أنواع الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية أو مجالس الشورى في البلاد العربية، ونبدوها بسلطنة عمان باعتبارها محور الدراسة، ثم نتطرق إلى دول أخرى نرى نجاح تجربة مجالسها في فرض رقابة فاعلة.

أولاً : سلطنة عمان: وتعد تجربتها في مجال الشورى تجربة قصيرة بقصر عمر نهضتها التي قادها السلطان قابوس بن سعيد الذي تولى قيادة البلاد في الثالث والعشرين من يوليو ١٩٧٠م، فلم يكن قبل هذا التاريخ مجالس تطلع بدور بجانب الحكومة، إلا ما كان في عهد الأئمة، وفي أجزاء بعينها من تراب الوطن، فقد كان للعلماء والمشايخ من أهل الحل والعقد دور بارز في تقييم أعمال الإمام ومحاسبته، بل وعزله إذا انحرف عن جادة الصواب وما تقتضيه الشريعة من النزاهة والاستقامة والعدل، وفي هذا المقام لا يعنينا كثيراً تاريخ تجربة الشورى في عمان إلا بالقدر الذي يطلعنا على هذه التجربة، والأهم من ذلك الواقع الذي تتطلع به الرقابة التي يمارسها مجلس عمان على أعمال الحكومة في العصر الحاضر. ويجدر التنويه أن البعض يعود بتجربة الشورى العمانية . كمؤسسة وطنية حديثة - إلى العامين الأخيرين من عقد السبعينات، حيث كان مجلس الزراعة والأسماك الذي ضم عدداً من ممثلي الولايات وآخرين من القطاع الحكومي، في وقت كان فيه هذان القطاعان يمثلان الشاغل اليومي للمواطن العماني^(١) وإن كنا لا نشارك القائل بهذا الرأي؛ فالمجلس الذي عناه مجلس تخصصي في مجال الزراعة والأسماك، وكان اقتصاد السلطنة يعتمد عليهما قبل الاكتشافات الواسعة للنفط وارتفاع أسعاره.

وبالمفهوم المقصود في هذا البحث، فقد تم إنشاء أول مجلس استشاري للدولة في عمان عام ١٩٨١م، وجاء في أول كلمة ألقاها جلالة السلطان أمام هذا

(١) عاصم رشوان، تجربة الشورى العمانية. رؤية شاهد عيان، ص: ٣٦.

المجلس: "إننا إذ نعهد إلى مجلسكم بمهمة إبداء الرأي والمشورة في السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية، فإننا نريد بذلك أن يكون المجلس إطاراً لجهود مشترك بين القطاعين الحكومي والأهلي..."^(٢).

وفي عام ١٩٩٠م أنشأ مجلس الشورى، وقد جاء في كلمة جلالة السلطان بتاريخ ١٨ / ١١ / ١٩٩٠م (بمناسبة العيد الوطني العشرين) الأتي: "لقد كان إنشاء المجلس الاستشاري للدولة تجربة متميزة نابعة من صميم واقعنا العماني... أتاحت للدولة قدراً كبيراً من المشاركة في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها الحكومة..."

وأضاف جلالتة في كلمته قائلاً أنه: من هنا كان حرصنا على تدعيم هذه التجربة باستمرار وتمكين المجلس من أداء دوره في مسيرة النهضة الشاملة... وتقديراً منا لهذا النجاح الذي أحرزته التجربة العمانية في مجال الشورى، وتحقيقاً لوعدنا بالعمل على تطويرها بما يوفر مزيداً من الفرص أمام المواطن لمشاركة أوسع في تحمل المسؤولية والإسهام في بناء الوطن، فإننا قررنا إنشاء مجلس للشورى تمثل فيه جميع ولايات السلطنة..."^(٣).

تجدر الإشارة أن مجلس عمان يتكون من مجلسين هما: مجلس الشورى، ومجلس الدولة، ويتم اختيار أعضاء مجلس الشورى بالانتخاب، فيما يعين أعضاء مجلس الدولة بمرسوم سلطاني من ذو الخبرة والكفاءة الذين عملوا في مختلف قطاعات الدولة، أو من الوجهاء والأعيان، وكان لهم إسهاماتهم في الحياة العامة في السلطنة، وقد نص النظام الأساسي للدولة في المادة (٥٨) منه تحت الباب الخامس الذي يحمل اسم مجلس عمان على أن مجلس عمان يتكون من: ١. مجلس الدولة. ٢. مجلس الشورى.

(٢) هادي حسن حمودي، الفكر السياسي العماني من الثوابت إلى المتغيرات، رياض الرويس للكتب والنشر، لندن - قبرص، ص: ٢٨٥.

(٣) هادي حسن حمودي، مرجع سابق، ص: ٢٩٩ وما بعدها.

١- مجلس الدولة:

نصت المادة ٥٨ مكررا على أنه: " يتكون مجلس الدولة من رئيس وأعضاء لا يتجاوز عددهم بالرئيس عدد أعضاء مجلس الشورى، يعينون بمرسوم سلطاني. ونصت المادة ٥٨ مكررا (١) على أنه : " يتم اختيار أعضاء مجلس الدولة من بين الفئات الآتية:

الوزراء ووكلاء الوزارة السابقون ومن في حكمهم. - السفراء السابقون. - كبار القضاة السابقين - كبار الضباط المتقاعدين. - المشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجالات العلم والأدب والثقافة وأساتذة الجامعات والكليات والمعاهد العليا. - الأعيان ورجال الأعمال. - الشخصيات التي أدت خدمات جليلة للوطن. - من يرى جلالة السلطان اختياره من غير الفئات السابقة".

٢- مجلس الشورى:

فقد نصت المادة ٥٨ مكررا (٨) على أن: " يتكون مجلس الشورى من أعضاء منتخبين يمثلون جميع ولايات السلطنة، ويحدد عدد أعضاء المجلس بحيث يمثل كل ولاية عضو واحد إذا كان عدد سكانها لا يتجاوز ثلاثين ألفا في تاريخ فتح باب الترشيح، وعضوان متى تجاوز عدد سكان الولاية هذا الحد في ذات التاريخ. ونصت المادة ٥٨ مكررا (٩) على أن : يكون انتخاب أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع العام السري المباشر على النحو الذي يبينه قانون الانتخاب". وعن اختصاصات مجلس عمان بمجلسيه الدولة والشورى، فقد نصت المادة (٥٨) مكررا (٣٥) على أن: " تحال مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة إلى مجلس عمان لإقرارها أو تعديلها ثم رفعها مباشرة إلى جلالة السلطان لإصدارها. وفي حال إجراء تعديلات من قبل مجلس عمان على مشروع القانون، يكون لجلالة السلطان رده إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات ثم رفعه ثانية إلى جلالة السلطان".

المادة (٥٨) مكررا (٣٦) نص على أنه: " لمجلس عمان اقتراح مشروعات قوانين وإحالتها إلى الحكومة لدراستها ثم إعادتها إلى المجلس، وتتبع بشأن إقرارها أو تعديلها وإصدارها ذات الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٥٨) مكررا (٣٥)".

ونصت المادة (٥٨) مكررا (٣٧) على أن: "تحال مشروعات القوانين من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى الذي يجب عليه البت في المشروع بإقراره أو تعديله خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه ثم إحالته إلى مجلس الدولة الذي يجب عليه البت فيه بإقراره أو تعديله خلال خمسة وأربعين يوما على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، فإذا اختلف المجلسان بشأن المشروع اجتمعا في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الدولة وبدعوة منه لمناقشة أوجه الاختلاف بين المجلسين ثم التصويت على المشروع في ذات الجلسة، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وفي جميع الأحوال على رئيس مجلس الدولة رفع المشروع الى جلاله السلطان مشفوعا برأي المجلسين".

وحددت المادة (٥٨) مكررا (٣٨) المدد التي على المجلسين إقرار القوانين التي لها صفة الاستعجال فنصت على أن: " تحال مشروعات القوانين التي لها صفة الاستعجال من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى الذي يجب عليه البت في المشروع بإقراره أو تعديله خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه ثم إحالته إلى مجلس الدولة، الذي يجب عليه البت فيه بإقراره أو تعديله خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، وعلى رئيس مجلس الدولة رفعه إلى جلاله السلطان مشفوعا برأي المجلسين".

وقضت المادة (٥٨) مكررا (٣٩) على أنه: " لجلالة السلطان إصدار مراسيم سلطانية لها قوة القانون فيما بين أدوار انعقاد مجلس عمان وخلال فترة حل مجلس الشورى وتوقف جلسات مجلس الدولة.

وأوجبت المادة (٥٨) مكررا (٤٠) على الحكومة إحالة مشروعات خطط التنمية والميزانية السنوية للدولة إلى المجلس؛ ونصت على أن: " تحال مشروعات خطط التنمية والميزانية السنوية للدولة من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه ثم إحالتها إلى مجلس الدولة لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، وعلى رئيس مجلس الدولة إعادتها إلى مجلس الوزراء مشفوعة بتوصيات المجلسين، وعلى مجلس الوزراء إخطار المجلسين بما لم يتم الأخذ به من توصياتهما في هذا الشأن مع ذكر الأسباب".

ونصت المادة (٥٨) مكررا (٤١) على أن: " تحال مشروعات الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية التي تعتمدها الحكومة إبرامها او الانضمام إليها إلى مجلس الشورى، لإبداء مرئياته وعرض ما يتوصل إليه بشأنها على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسبا".

فيما أوجبت المادة (٥٨) مكررا (٤٢): "على جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة إرسال نسخة من تقريره السنوي إلى كل من مجلس الشورى ومجلس الدولة".

ويتضح أن مجلس عمان بمجلسيه الدولة والشورى بعد تعديل النظام الأساسي للدولة بالمرسوم السلطاني رقم (٩٩ / ٢٠١١) يساير في اختيار أعضائه التجارب الديمقراطية، فيتم اختيار أعضاء مجلس الدولة من بين ذوي الخبرة والكفاءة وكبار القضاة، وأساتذة الجامعات المشهود لهم بالمعرفة، ومن الوجهاء ورجاء الأعمال، بينما يتم اختيار أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع الحر المباشر، وللمجلسين دور فعال في المساهمة في سن القوانين، ومراجعة خطط التنمية والميزانية العامة السنوية، إلا أنه من غير الواضح ما إذا كان يلزم إصدار القوانين بالصيغة التي أقرها المجلس، فالمادة (٥٨ مكررا " ٣٥)

أوجبت إحالة مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة إلى مجلس عمان لإقرارها أو تعديلها ثم رفعها مباشرة إلى جلالة السلطان لإصدارها. وفي حال إجراء تعديلات من قبل مجلس عمان على مشروع القانون يكون لجلالة السلطان رده إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات ثم رفعه ثانية إلى جلالة السلطان، ومقتضى ذلك أن جلالتة يكون الحكم الفصل في حالة إذا ما اختلف المجلس مع الحكومة ورأى ترجيح النص المعد من الحكومة عن التعديل الذي أقره المجلس، وبعد إعادته إليه يتمسك بما سبق أن انتهى إليه، ففي هذه الحالة يكون القول الفصل لجلالة السلطان. وفي مجال مراجعة خطط التنمية والميزانية السنوية، وكذلك الشأن في شأن الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية، فمن الواضح أن دور المجلس لا يصل لحد الرقابة، وإنما يبيد مرئيات قد يأخذ بها أو لا يأخذ، إلا أن لمجلس الشورى صلاحية مهمة تم النص عليها في المادتين (٤٣ و ٤٤) مكررا من المادة (٥٨) من النظام الأساسي للدولة، فقد أوجبت على وزراء الخدمات موافاة المجلس بتقارير سنوية عن مراحل تنفيذ المشاريع الخاصة بوزاراتهم، ويجوز للمجلس بناء على طلب موقع من خمسة عشر عضوا على الأقل من أعضائه استجواب أي من وزراء الخدمات في الأمور المتعلقة بتجاوز صلاحياتهم بالمخالفة للقانون، إلا أنه يجدر التأكيد على أن المجلس لا يملك صلاحية إسقاط الثقة عن الوزير لو ثبت أمامه تجاوزه لصلاحياته أو لزوم تقديم استقالته، فدور المجلس ينتهي عند حد رفع ما يتوصل إليه لجلالة السلطان الذي له أن يقرر الإجراء التالي.

وبجانب الصلاحيات أعلاه أقرت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم (٨٨ / ٩٧) والمعدلة في الأعوام ٢٠٠٠، و ٢٠٠٣، و ٢٠٠٤، و ٢٠٠٧م بعض الصلاحيات التي تقترب من الرقابة على بعض الأعمال الحكومية المتعلقة بالخدمات، وذلك ما يتضح من المادة (٧٠

(من هذه اللائحة التي أقرت حق أعضاء مجلس الشورى توجيه الأسئلة لوزراء الخدمات ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ولوزير واحد.

ويقصد بالسؤال في تطبيق أحكام اللائحة المذكورة، استفهام العضو عن أمر يجهله أو عن واقعة وصلت إلى علمه للتحقق من حصولها، وذلك في شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس

ونصت المادة (٧١) من تلك اللائحة على أنه : " يقدم السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز موقعاً من مقدمه ، ويجب أن يقتصر على الأمور المراد الاستفهام عنها دون إبداء آراء أو تعليقات عليها ، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة ، أو أمر من الأمور ذات الطابع الشخصي ، وألا يخالف أحكام النظام الأساسي للدولة أو يضر بالمصلحة العامة.

كما يجب أن يخلو السؤال من ذكر أسماء الأشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة وألا يكون فيه مساس بأمر تنظره المحاكم.

ونصت المادة (٧٤) من ذات اللائحة على أنه: " يجيب الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظره وله أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة تالية أو أن يودع الإجابة كتابة لدى الأمانة العامة للمجلس لإطلاع الأعضاء عليها، ويثبت ذلك في محضر الجلسة، كما أن له أن ينيب عنه في إبدائها أمام المجلس أحد كبار موظفي وزارته".

وقضت المادة (٧٦) على أنه: "ينتهي أثر السؤال بالإجابة عليه ولا يجوز تحويله إلى مناقشة عامة أو إصدار قرار في شأنه من المجلس". ومن المؤمل في القريب العاجل إصدار لائحة جديدة وفقاً للاختصاصات الأخيرة لمجلس عمان، ومواكبة لها.

ويتضح من العرض المتقدم أنه رغم الخطوات التي قطعتها عملية الإصلاح السياسي في سلطنة عمان بما يتفق ونهج التدرج، إلا أن هذه العملية لا زالت تحتاج إلى مزيد من الصلاحيات يتم تقريرها لمجلس عمان تواكب التطور الذي

تشهده مختلف قطاعات الدولة، والآمال معقودة أن تتم بعد تقويم التجربة الحالية بما منحتة التشريعات من صلاحيات لم يكن متوقعا من قبل إحداثها على الأقل في هذه الفترة من عمر الدولة العمانية الحديثة، ونتطلع بل الشعب العماني بأسره أن يقابل تقرير هذه الصلاحيات غرس مفاهيم سياسية ووضوح في الدور المهم الذي يطلع به عضو مجلس عمان ليس من قبل الحكومة فحسب، بل العضو نفسه الذي عليه أن يفعل التجربة ويطورها بناء على ما تمليه الأمانة والمسؤولية . باعتبار أن عضو المجلس هو الفاعل الحقيقي لأي نجاح، فلا قيمة لنص بدون تطبيق.

وبالبناء على ما تقدم نستطيع القول أن نظام الشورى في سلطنة عمان أصبح بعد تعديل النظام الأساسي للدولة عام ٢٠١١م، يملك بعض صلاحية الرقابة على أعمال الحكومة، في قطاع الوزارات الخدمية وبالنسبة لخطط التنمية والموازنة السنوية.

ثانيا: المملكة العربية السعودية، أحال نظام الحكم في المملكة بموجب المادة الثامنة والستون منه مسألة إنشاء مجلس للشورى، وبيان نظامه وطريقة تكوينه.. وكيفية ممارسته لاختصاصاته... إلى القانون، وقد صدر تنفيذا لذلك الأمر الملكي، رقم: أ/٩١ بتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ، حيث نصت المادة الخامسة عشرة منه على أنه: " يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي:

- أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها.
- ب - دراسة الأنظمة واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها.
- ج - تفسير الأنظمة.
- د- مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها.

ونصت المادة السابعة عشرة على أن: " ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها، إذا تباينت وجهات النظر في المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه.

تجدر الإشارة أن النص السابق لهذه المادة كان: " ترفع قرارات مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء وبحيلها إلى مجلس الوزراء للنظر فيها، فإن اتفقت وجهات نظر المجلسين صدرت بعد موافقة الملك عليها، وإن تباينت وجهات النظر فللملك إقرار ما يراه) وقد عدل بالأمر الملكي رقم أ/١٩٨ بتاريخ ١٠/٢/١٤٢٤هـ.

ونصت المادة الثامنة عشرة على أن: " تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتُعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى".

وتنص المادة الثانية والعشرون: " على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات مجلس الشورى، إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت".

ويتضح أن نظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية ليس له صلاحيات رقابية على الحكومة، إلا أنه يمتاز أن توصياته ونتائج أعماله ترفع إلى الملك مباشرة ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، فإذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها، أما إذا تباينت وجهات النظر في المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه، وهذه الميزة من وجهة نظرنا تتفق مع الدور الاستشاري للمجلس، ومع النهج الإسلامي للشورى.

ثالثاً: دولة الكويت، وهي الدولة التي استبقنا الإشادة بنظامها، فقد تضمن الدستور الكويتي تنظيمًا شاملاً لدور البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة، فنصت المادة (٩٩) منه على أنه : " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة" .

ونصت المادة (١٠٠) على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم.

ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في حالة غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير.

وبمراعاة حكم المادتين ١٠١ و ١٠٢ من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس".

ونصت المادة (١٠١) على أن : " كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء اثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة".

ونصت المادة (١٠٢) على أنه: " لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به .

ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو أن يحل مجلس الأمة .

وفي حالة الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكيل وزارة جديدة".

وتنص المادة (١١٤) من ذات الدستور على أنه: " يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق، أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ويتضح من النصوص سالفة الذكر أن مجلس الأمة الكويتي يمارس رقابة مباشرة وحقيقية على أعمال الحكومة، ويتم له ذلك من خلال أسئلة يمكن توجيهها إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء بهدف الاستيضاح عن أمر من الأمور الداخلة في اختصاصهم، ولأعضاء المجلس استجواب رئيس المجلس أو الوزراء ، وكل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء اثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، فيما عدا الوزراء ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة"، أما في شأن رئيس مجلس الوزراء لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان

التعاون مع رئيس مجلس الوزارة رفع الأمر إلى رئيس الدولة وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو أن يحل مجلس الأمة، وللمجلس حق تأليف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم، وتعد هذه اللجان الأنجع في العمل الرقابي لكونها تقوم بدور التقصي، ولها في سبيل ذلك الإطلاع على الوثائق التي تكون بيد الحكومة أو أي من موظفيها .

رابعا: الإمارات العربية المتحدة: تنص المادة (٩٣) من دستورها على أن: "يمثل حكومة الاتحاد في جلسات المجلس الوطني الاتحادي، رئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضاء الوزارة الاتحادية على الأقل، ويجب رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص على الأسئلة التي يوجهها إليهم أي عضو من أعضاء المجلس للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وذلك وفقا للإجراءات المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس".

خامسا: دولة قطر، تنص المادة (١٠٩) من دستورها على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. وللوسائل وحده التعقيب مرة واحدة على الإجابة".

ونصت المادة (١١٠) على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجابا إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجاب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة الاستجاب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة".

سادسا: مملكة البحرين، حيث نصت المادة (٦٦) من دستور مملكة البحرين

الصادر في ١٤ فبراير ٢٠٠٢م على أنه:

أ- كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته.

ب- لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب

موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب اثر مناقشة استجواب

موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة

أيام من تقديمه .

ج- إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم

الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم

استقالته فورا.

وتنص المادة ٦٧ من ذات الدستور على أنه ^(١) أ- لا يُطرح في مجلس

النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء. ب- إذا رأى ثلثا أعضاء مجلس

النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس

الوطني للنظر في ذلك. ج- لا يجوز للمجلس الوطني أن يصدر قراره في

موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ

إحالاته إليه. د- إذا اقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان

التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس

مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب. وتنص المادة (٦٨

) على أنه: " لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة،

وان تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابةً

أسباب ذلك. كما تنص المادة (٦٩) على أنه: " يحق لمجلس النواب في كل

وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في

(١) عصام نعمة إسماعيل، دساتير النول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى
٢٠٠٨م.

أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.

سابعاً: المملكة الأردنية الهاشمية، تنص المادة (٦٩) من دستورها على أن:-
" لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو. ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة."

وتنص المادة (١١٤) على أن: "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة."

ثامناً: الجمهورية التونسية، تنص المادة (٦١) من دستورها على أن :-
" لأعضاء الحكومة الحق في الحضور بمجلس النواب وبلجانه. ولكل نائب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهة."

وتنص المادة (٦٢) على أن:- " يمكن لمجلس النواب أن يعارض الحكومة في مواصلة تحمل مسؤولياتها إن تبين له أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية المنصوص عليها بالفصلين التاسع والأربعين والثامن والخمسين ويكون ذلك بالاقتراع على لائحة لوم. ولا يمكن تقديم لائحة لوم إلا إذا كانت معللة وممضاة من طرف نصف أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يقع الاقتراع عليها إلا بعد مضي ثمان وأربعين ساعة على تقديمها. ويقبل رئيس الجمهورية استقالة

الحكومة التي يقدمها الوزير الأول إذا وقعت المصادقة على لائحة اللوم بأغلبية الثلثين من النواب"^(١).

تاسعا: الجمهورية العربية السورية، تنص المادة (٧٠) من دستورها على أن:-
" لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس."

وتنص المادة (٧٢) على أن: " لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى احد الوزراء ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو احد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس. وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حجبت الثقة عنه تقديم استقالته."

عاشرا: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية: تنص المادة (١٣٣) من دستور الجزائر الصادر عام ١٩٩٦م على أنه: " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة".
وتنص المادة (١٣٤) على أنه: " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".
ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون (٣٠) يوما.

(١) من المعلوم أن الثورة التي قامت في تونس في أواخر عام ٢٠١٠م وأطاحت بالرئيس زين العابدين بن علي، قد تمكن التونسيين من خلالها من إعادة المبادرة إلى الشارع، وتنظيم انتخابات لاختيار مجلس تأسيسي مهمته في المرحلة القادمة صياغة دستور جديد للبلاد، يأخذ بمبادئ الثورة ويحفظ للمواطن حقوقه، ويكفل للدولة الانفتاح على شعبها وعلى العالم الخارجي.

وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.
إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
تتشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان".

وتنص المادة (١٦١) من دستور الجزائر على أنه : " يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ".

حادي عشر: جمهورية مصر العربية: نظم الباب الثالث من دستور ٢٠١٢م في المواد من (١٠٥ إلى ١٠٨) حقوق أعضاء مجلسي النواب والشورى في توجيه أسئلة، وإبداء اقتراح برغبة، أو مناقشة لرئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء ، وقد نصت المادة (١٠٥) على أنه: " لكل عضو من أعضاء المجلسين أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة نفسها". كما نصت المادة (١٠٦) على أنه: " لأي من أعضاء المجلسين إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء". ونصت المادة (١٠٧) على أنه: " يجوز لعشرين عضوا من مجلس النواب، أو عشرة من مجلس الشورى، على الأقل، طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه". فيما نصت المادة (١٠٨) على أنه: " لكل عضو في مجلس النواب أو مجلس الشورى، الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات تتعلق بأداء عمله في المجلس، وذلك بمراعاة أحكام المادة (٤٧) من الدستور". فيما كان النص في

المادة ١٢٤ من الدستور الصادر عام ١٩٧١م على أنه: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء، ويجوز للعضو سحب السؤال ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب". ونصت المادة (١٢٥) من ذات الدستور على أنه: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة". كما تنص المادة (١٢٦) على أن : " الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس". وتنص المادة (١٢٧) على أنه : " لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاث أيام على الأقل من تقديم الطلب....

وعالجت المواد من ١٢٨ إلى ١٣١ من هذا الدستور الإجراءات التي يتعين اتخاذها في حال أن تقرر سحب الثقة، والنصاب القانوني الذي يتعين تحقيقه لطرح موضوع عام للمناقشة، والآليات التي يمكن أن يلجأ إليها المجلس لفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة... ويتضح من كل هذه

الأحكام الدور الرقابي الفعال المناط بمجلس الشعب المصري، هذا لو تم تفعيل هذه الأحكام، إلا أن الواقع بحسب ما شهده عصر الرئيس المصري حسني مبارك ومن قبله السادات، أن رقابة المجلس ليس كما كانت تأمل القاعدة الشعبية، فقد شهدت تلك الفترة بتفرد الحزب الحاكم بالأغلبية التي تمتع بها في المجلس وباستصدار القرارات التي تخدم النظام دون وجود معارضة فاعلة.

وفي ضوء ما تقدم يتضح من أحكام الدساتير والأنظمة العربية التي سبق بيانها أنها تكاد تجمع على حق أعضاء المجالس النيابية في توجيه أسئلة إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها، والأسئلة بحسب التعريف الاصطلاحي لها هي التي "يوجهها أعضاء المجلس إلى الحكومة؛ يقصد منها الحصول على معلومات أو بيانات معينة لا يعرفها العضو، كما قد يقصد بها استجلاء حقيقة غامضة أو أمر غير واضح، ولكن الأسئلة لا يقصد بها بذاتها رقابة من المجلس للحكومة ولا هي مؤدية بذاتها إلى مثل هذه الرقابة"^(١) ونرى أنه ولئن كانت الأسئلة لا تؤدي بذاتها إلى رقابة من المجلس على أعمال الحكومة، إلا أن المعلومات التي تدلي بها الحكومة في ردها على السؤال أو الأسئلة المطروحة عليها، قد تقود إلى الانتقال إلى أسلوب آخر من الرقابة على ذات الموضوع متى ما كان نظام المجلس يجيز طرق أخرى. هذا فضلا عما يحدثه ردة فعل السؤال لدى الوزير وموظفي وزارته من رقابة ذاتية وتصحيح ما قد يتكشف لهم من قصور في أداء المرفق على ضوء طرح وجهة نظر الطرف الآخر.

وبجانب الأسئلة تجيز بعض الأنظمة حق المجلس النيابي في استجواب الحكومة أو أحد أعضائها، أي محاسبتها على أمر ما، وقد ينتهي إلى اتهامها بخصوص هذا الأمر، "ولذلك فهو وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة التي

(١) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، ص: ٢٧٥.

تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية" (٢) وفيما عدا نظام الحكم في السعودية ودستور دولة قطر اللذين لم يتضمنا أحكام تجيز استجواب أعضاء الحكومة، فإن باقي الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية تنظم عملية الاستجواب وفق بعض الشروط، كضرورة الإيجاز في صوغ السؤال، أو ضرورة الحفاظ على وحدة الموضوع، أو عدم تكرار الأسئلة، أو عدم استخدام عبارات غير لائقة في الأسئلة، أو عدم مخالفة مبادئ الدستور .

وتقدم الأسئلة وفق أحكام اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية، إلى رئاسة مكتب المجلس كتابة، وغالباً ما توجه إلى رئيس الوزراء وإلى الوزراء أو إلى وزير واحد فقط، وذلك يتوقف على ما تحدده اللائحة الداخلية لهذا البرلمان أو ذلك . وتحدد اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية المدة التي تعطى للوزراء لكي يجيبوا عن الأسئلة، وهي مدة تختلف بين برلمان عربي وآخر، كما تختلف لناحية اختلاف طريقة السؤال لجهة كونه سؤالاً خطياً أو سؤالاً شفهيّاً. كما تتيح هذه اللوائح الفرصة للنواب للتعليق على أجوبة الحكومة عن أسئلتهم. أما تحويل السؤال إلى استجواب أو اقتراح تحويله إلى موضوع للمناقشة فهو أمر يقتصر على اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات العربية دون غيرها، مع وجود ضوابط محددة تنظم تقديمه .

أما من ناحية الممارسة فيبدو أن هناك أهدافاً سياسية وراء طرح الأسئلة في البرلمان، سواء لجهة سعي نواب المعارضة لتسليط الأضواء على قصور وسلبيات النظام الحاكم، أم لجهة سعي نواب الموالاة لإفساح المجال أمام النظام الحاكم لعرض منجزاتها ولإظهار نجاحها في إدارة شؤون البلاد . ومما يلاحظ من جلسات المجالس النيابية في البلاد العربية وعلى وجه الخصوص أمام مجلس الشورى في سلطنة عمان، فإن معظم الأسئلة التي تطرح تتركز على القضايا المحلية، وتعكس الأسئلة الموجهة إلى الحكومة حول

(٢) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص: ٢٧٩.

القضايا المحلية تمركز الخدمات في بعض المدن على حساب مدن وقرى أخرى، والبطء في إنجاز الخدمة وضعف الإشراف وما ينشئ عن ذلك من تدني الجودة ويتجه البعض الآخر إلى مساءلة الحكومات حول أدائها على مستوى السياسة الخارجية، مثل مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب اللبناني. ويعد توجيه الأسئلة من أكثر الوسائل انتشاراً في البرلمانات العربية قابلة باستخدام الوسائل الرقابية الأخرى، وذلك يعود لسببين، أحدهما دستوري يكمن في وجود عقبات دستورية تعرقل أو تحول دون استخدام وسائل رقابية أخرى؛ والآخر سياسي يتمثل أساساً بضعف المعارضة والنواب المستقلين عددياً. إن وجدت معارضة فاعلة أصلاً في عديد من هذه البلاد.

وعلى الرغم من اعتماد البرلمانات العربية الأسئلة كوسيلة أساسية للرقابة، فإن الفارق بين هذه البرلمانات وبرلمانات الدول الغربية المتقدمة يظل واسعاً. ويطغى في البرلمانات العربية أسلوب الأسئلة الشفهية على الخطية، ربما لأن الشفهية تعطي الأولوية في المناقشات، ولأنها تتقل مع الأجوبة عنها عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة ويتاح للرأي العام مشاهدتها ومتابعتها مباشرة.

إلا أنه وكما هو الحال في عديد البلاد العربية وخصوصاً الخليجية منها فإن أجوبة وزراء الحكومة تتسم بالعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة، ويتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة وبخاصة على المستوى الوطني العام. ويوجد في بعض البرلمانات العربية ضمن وسائل الرقابة الاقتراح برغبة أو قرار، وهو يتمثل بدعوة الحكومة إلى القيام بعمل ذي أهمية يدخل في نطاق اختصاصها، وهو معتمد في التجربة الكويتية وفي التجربة المصرية مثلاً مع اختلاف شروط اعتماده بين كل من التجريبتين، وفي لبنان فإنه رغم أن اللائحة الداخلية للبرلمان لا تعتمد هذا النوع من الرقابة، ومع ذلك اعتاد أعضاء

البرلمان اللبناني استخدامه عند التقدم باقتراح القوانين التي يجري التفاهم بشأنها في أغلب الأحيان مع السلطة التنفيذية.

ويبدو أن هذا الأسلوب أكثر اعتماداً من قبل النواب الموالين للسلطة التنفيذية.. أما نواب المعارضة في الدول التي ينقسم التمثيل النيابي بين مؤيدين للنظام ومعارضين له، فلا تشير التجارب البرلمانية العربية التي يتمتعون بموقع محدود فيها إلى سعة استخدامهم هذا الأسلوب .

وثالث أساليب الرقابة البرلمانية هو تأليف لجان التحقيق، وهي يتصف عملها بأهمية كبرى. وغالباً ما يكون هناك نوعان من هذه اللجان: اللجان الدائمة أو النوعية، وهي لجان يجري في تصنيفها مراعاة الاختصاص ويختلف عددها بين تجربة برلمانية وأخرى؛ ولجان تقصي الحقائق، وهي لجان مؤقتة يؤلفها البرلمان في حالات محددة، وهي غالباً ما تتألف بناء على اقتراح عدد من النواب، وبقرار من المجلس أو باقتراح من إحدى لجانه، أو باقتراح ملكي .

وفي سياق الممارسة، لكي تتجح اللجان النيابية في الاضطلاع بالمهام الموكلة إليها يفترض أن تتوفر لها شروط العمل بحرية، بما فيها المعلومات الكافية وبعض الاحتياجات المادية .

وتواجه اللجان النيابية في البرلمانات العربية صعوبات عدة، على الرغم من أنها خطت في بعض التجارب العربية خطوات مهمة وتعاملت مع قضايا حساسة، كما حدث في الأردن في قضية الفساد، أو كما حدث في لبنان في قضية التصنت على الهاتف من قبل بعض أجهزة الأمن... غير أن أعمال اللجان أثارها لا تثمر دوماً. ويعيد البعض أسباب قصور هذه اللجان، وبخاصة لجان تقصي الحقائق، إلى تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها والضغط لتي تمارسها على أعضائها أحياناً .

ثم يأتي الاستجواب وطرح الثقة كأحد أساليب الرقابة المهمة. وهي إحدى وسائل الرقابة البرلمانية المعتمدة في بعض البرلمانات العربية دون الآخر، وللجوء

إليها مقيد بشروط تختلف بدورها بين برلمان عربي وآخر. ففي بعض التجارب يحق لأي عضو برلماني بمفرده تقديمه، كما في مصر ولبنان والأردن، في حين في الجزائر مثلاً يصل العدد المطلوب لتقديم استجواب إلى (٣٠) عضواً. أما فيما يتعلق بطرح الثقة في وزير أو في الحكومة فيحق في التجربة اللبنانية للنائب وللحكومة ولكل وزير طرح الثقة عقب انتهاء مناقشة الاستجواب. أما في تجارب عربية أخرى فيشترط لسحب الثقة من الوزير أن يقدم الطلب لا يقل عن ١٠ نواب، كما في الكويت ومصر والأردن .

وتعد الحكومة مستقبلة إذا انتهت مناقشة الاستجواب إلى الموافقة على اقتراح سحب الثقة منها .

وعلى الرغم من حصول بعض التوسع في التسعينات باستخدام أسلوب الاستجواب في بعض التجارب البرلمانية العربية، فإن الاتجاه العام يبدو ميالاً إلى تراجع استخدام هذا الأسلوب مقابلة باستخدام الأسئلة. وهو أمر يعبر عن سياسات متعمدة تتبعها السلطة التنفيذية بهدف تجنب بعض الوزارات التعرض للاستجوابات بحجة الحفاظ على المناخ الاستثماري في البلاد، وهي ظاهرة لا تقف عند حدود التجارب البرلمانية العربية بل تشمل تجارب برلمانية في البلدان الغربية المتقدمة كفرنسا .

ومن أساليب الرقابة البرلمانية المعتمدة في بعض التجارب العربية أيضاً أسلوب طرح موضوع عام للمناقشة. وهو وفق النظام الداخلي للبرلمان الأردني يطرح من قبيل "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة". وهو يشترط أن يقدمه عشرة نواب وما فوق في كل من البرلمان الأردني والبرلمان المصري، مقابل خمسة نواب على الأقل في البرلمان الكويتي. كما يحق للحكومة طرح موضوع عام للمناقشة للوقوف على رأي المجلس فيه .

وفي الممارسة استمرت البرلمانات العربية في التسعينات في ممارسة حقها في طرح موضوعات عامة للمناقشة. وكانت جلساتها تنقل في بعض الأحيان على

شاشات التلفزيون مباشرة مثيرة اهتماماً مميّزاً في أوساط الرأي العام، كما حصل في سلطنة عمان أو في الإمارات العربية المتحدة. وشهدت هذه المناقشات تنوعاً في موضوعاتها، بدءاً من الأداء الوزاري مروراً بقضايا توزيع الخدمات وصولاً إلى الموازنة العامة، في حين كان الاهتمام ببعض القضايا الحساسة المتعلقة بالأمن الوطني والسياسة الخارجية ضعيفاً في بعض البرلمانات وفي بعضها منعداً كما هو الحال أمام مجلس الشورى العماني، نظراً لتصنيف الوزارتين المنطقتين بهما هذين القطاعين الهامين من الوزارات السيادية.

وكانت المناقشات في البرلمانات العربية تعبر أحياناً عن تناقضات وتباينات حقيقية ومتنوعة. وقد اقترن عمق هذه المناقشات وقوتها بتطور الكتل البرلمانية، في حين شهدت البرلمانات العربية التي تفتقد مثل هذه الكتل ضموراً وضعفاً في مستوى أداء النائب في المناقشات. أما إذا كانت التجربة الحزبية تتركز على هيمنة الحزب الواحد الحاكم على الحياة البرلمانية فإن المناقشات كانت تنحصر في أغلبيتها بنواب هذا الحزب .

أما أسلوب الرقابة الأخير فهو الاتهام الجنائي، وتبيح دساتير بعض الجمهوريات العربية دون الملكية للبرلمانات حق توجيه الاتهام لرئيس الدولة في حال ارتكابه خيانة عظمى أو جريمة جنائية أو خرق الدستور، كما جاء في الدستور اللبناني مثلاً. كما تمنح الدساتير العربية البرلمانات حق توجيه التهم إلى الوزراء أو مساءلتهم، أو طلب إحالتهم إلى المحاكمة .

وفي الممارسة تعد إحالة رؤساء الجمهوريات إلى المحاكمة أمراً نادر الحدوث، وكذلك الأمر إلى حدٍ ما فيما يتعلق بإحالة الوزراء. وهذا الواقع ينطبق على التجربة البرلمانية العربية أيضاً، إذ لم يحدث أن تقدم برلمان عربي باقتراح محاكمة رئيس لا يزال يمارس سلطاته الرئاسية، على الرغم من حدوث بعض المواجهات التي لم تجرِ وفق آليات الرقابة البرلمانية ووسائلها. وخلال العقد المنصرم لم يجر استخدام أسلوب الاتهام الجنائي ضد الرؤساء في أي تجربة

برلمانية عربية، لكن جرى استخدام هذا الأسلوب ضد بعض الوزراء أحياناً، وهذا ما حصل في الأردن عام ١٩٩٢ مثلاً، حيث وجه الاتهام إلى رئيس الوزراء ووزيرين من حكومته بـ "الفساد وسوء استخدام المال العام"، وقد وافق مجلس النواب على توجيه الاتهام إلى الوزيرين لكن دون رئيس الوزراء . وتظهر تجارب البرلمانات العربية أن مسألة توجيه الاتهام إلى الوزراء ليست أمراً ميسراً. فأوضاع البرلمانات العربية لا تزال واقعياً أقرب إلى وضع البرلمان البريطاني قبل القرن التاسع عشر من حيث العلاقة بين البرلمانات والوزراء ورؤساء الدول، ومن حيث الحصانة السياسية والقانونية المتوفرة للوزير في مواجهة النواب عموماً ونواب المعارضة خصوصاً .

ثالثاً: تأثير التطورات العالمية والعوامة على التجربة البرلمانية العربية:

من العرض الذي تم التطرق إليه في السابق يتضح أن الأوضاع الداخلية للبرلمانات، تفتقد الإطار القانوني الملائم نسبياً للقيام بالعمل البرلماني، في حين يشكو البعض الآخر النقص في القوانين والتشريعات على هذا الصعيد، غير أن النظرة المقارنة بين التجربة البرلمانية العربية وبين التجارب البرلمانية في بلدان الدول المتقدمة تظهر أن العامل القانوني ليس هو العامل الحاسم في قصور البرلمانات العربية في أداء دورها الرقابي، إنما ثمة أسباب أخرى يرجعها بعض المعنيين بهذه المجالس إلى افتقارها إلى التجهيزات اللازمة، مثل مراكز المعلومات والدوائر الفنية المساعدة والكفاءات الإدارية، إلا أن بعض المجالس النيابية العربية حقق تقدماً ملحوظاً على مستوى هذه التجهيزات، كمجالس الأمة الكويتي ومجلس النواب اللبناني، وفي الطريق يمضي قدماً وبخطٍ راسخاً مجلس الشورى العماني.

ثمة أمر آخر لا يقل أهمية عن السبب السابق، وهو عدم وجود مراكز بحوث متخصصة وتكون موضوعية في تناولها لقضايا الأمة، يمكن الاعتماد عليها في مناقشة الحكومة ومراقبتها، فضلاً عن أن مراقبة الأداء الحكومي يتطلب

أساساً جمع المعلومات من مصادرها الأولية، وبخاصة الإدارات والمؤسسات العامة أو الذين يملكون ملاحظات مهمة عن سير العمل الحكومي، وإعطاء هؤلاء ما لديهم من معلومات للنائب يتطلب أن يوفر النائب لهم ضمانات بعدم تعرضهم لردود فعل سلبية من قبل الجهات الحكومية التي يمكن أن يمسها بشيء حصول النائب على مثل هذه المعلومات.

من جهة أخرى فإنه لا يخفى على أحد أن التجارب البرلمانية العربية لا تزال بصورة عامة خاضعة للسلطة التنفيذية من خلال التوجيهات التي تصدر إلى مكاتب هذه المجالس أو إلى رئيس المجلس والأمين العام فيه، الأمر الذي يحد من قدرة هذه البرلمانات على القيام بدورها الرقابي.

كما أظهرت هذه التجارب أن استخدام النواب وسائل المراقبة المحدودة التأثير كتوجيه الأسئلة، وتوجيهها نحو الأمور الأقل تأثيراً في الأوضاع العامة والأقل مساساً بمصالح أصحاب النفوذ والجهات المؤثرة في اتخاذ القرار في الدولة، كان أمراً أسهل على النواب من استخدام وسائل الرقابة الأكثر مساساً بالقضايا الحساسة .

وليس الأمور تجري كما يتمنى كل منا، فواقع التجربة العملية في البرلمانات العربية تؤكد أن ثمة عوائق تحول دون قيام هذه البرلمانات بدورها الرقابي، رغم أنها تضم في أوساطها نخبة من الأعضاء ذوي الاختصاصات والكفاءات العلمية والفنية الذين يستطيعون المساهمة إذا ما فتح لهم المجال على نحو معقول في العمل الرقابي، وأبرزها:

١- الثقافة السياسية المهيمنة في العالم العربي، إذ هناك شعور منتشر في معظم البلدان العربية مفاده أن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما تريده المجالس النيابية وعما يريده المواطنون... وهو ما يؤثر في استعداد المواطنين للتعاون مع المجالس النيابية في مجالات تعزيز سلطة البرلمانات وتمكينها من الاضطلاع بدورها الرقابي.

٢- الأوضاع السياسية الداخلية، إذ يعد الإقليم العربي من أقل أقاليم العالم تطوراً بالمعيار الديمقراطي، لأسباب لعل من أهمها عدم غرس مبادئ الديمقراطية في الناشئة من أبناء الوطن، وغياب الأعلام الحر، وهناك عدد من الدول العربية لا تزال حتى الآن تغيب عنها الأحزاب السياسية التي تساهم في تنشيط الدور الرقابي للبرلمان.

٣- الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، إذ لا يزال هناك في الدول العربية خلل في العلاقة بين الدولة والمواطن، وبين الحكومات والمجتمعات المدنية حيث تطغى الدولة والحكومات على المواطنين والمجتمعات المدنية، ومن أهم أسباب ذلك اتساع بيروقراطية الدولة على حساب هيئات المجتمع المدني ومنظماته، الأمر الذي يؤثر في الدور الذي تحتله البرلمانات في الحياة السياسية وفي ممارستها دورها الرقابي .

وإذا كان حال البرلمانات العربية على النحو المتقدم، فإنه من الأهمية ذكر أبرز التطورات السياسية والتقنية في العالم وأثرها في الدور الرقابي للبرلمانات وفي تعزيز دور السلطة التشريعية وما إذا كانت البرلمانات العربية قد استفادت إيجاباً من ذلك. فعلى مستوى التطورات السياسية لا زالت النظم الديمقراطية البرلمانية العربية أثرها محدود في الرقابة على أعمال الحكومة وذلك بالمقارنة مع دول العالم الأخرى، وينعكس ذلك على تطبيق مبادئ الديمقراطية .

كما أن البرلمانات العربية لا زالت عاجزة عن مواكبة التطورات في بلدان الدول الغربية المتقدمة في مجال استخدام تكنولوجيا الاتصال، فقد جرت ترجمة ثورة الاتصالات في عدد من البلدان، كمشروع " الاقتراع الهاتفي" في نيوزيلندا أو كمشروع "الديمقراطية الهاتفية" في هولندا أو كغيرهما من المشاريع المشابهة في اليونان وبريطانيا... أو كأحد المشاريع الأميركية المتمثل بإنشاء بنى تحتية معلوماتية لحماية ودعم الحرية والديمقراطية في العالم، ومع ذلك فإن هذه التطورات التي شهدتها العالم، سواء على المستوى السياسي أم على المستوى

الثقافي، من شأنها أن تحث البرلمانات العربية على النهوض بالعمل البرلماني وبدور البرلمانات الرقابي على الصعيد العالمي^(١).

ولعل من المخيب للآمال وجددير بالإشارة إليه في هذا المقام تراجع البرلمانات العربية عن استخدام أسلوب الاستجواب وطرح الثقة الذي أثبتته تجربة هذه المجالس في التسعينات من القرن الماضي، إذ جرى استخدام الاستجواب في بعض هذه التجارب من أجل المطالبة بالحصول على معلومات تتعلق ببعض القضايا الحساسة، مثل تجاوزات أتهم بها بعض مراكز الشرطة في مصر أو مخالفات نسبت إلى وزير المالية الكويتي. أما المطالبة بحجب الثقة فقد تفاوت مستوى استخدامها بين التجارب البرلمانية العربية. ففي الوقت الذي فشلت هذه المحاولات في لبنان والمغرب مثلاً نجح مجلس النواب الأردني لأول مرة منذ مطلع الستينات في حمل الحكومة على تقديم استقالته عام ١٩٩٠م. كما نجح المجلس النيابي الكويتي على حمل بعض الوزراء على تقديم استقالاتهم، وعلى قبول استقالة الحكومة، وفي مناسبات أخرى أدى الأمر إلى حل البرلمان وإعلان الانتخابات، كما حدث في أواخر عام ٢٠١١م.

ومما تقدم، فإن من مقتضى مسايرة الأوضاع العالمية والتطور المتسارع في ظل عالم مفتوح بفضل وسائل الاتصال والتقدم الهائل في عالم التكنولوجيا، فإننا نوجه دعوة صادقة إلى الأنظمة العربية إلى إعادة النظر في سياساتها تجاه صلاحيات المجالس النيابية، وتبني سياسات إصلاحية تتناسب وحاجات مجتمعاتها إلى الحرية والديمقراطية، ويقترح من أجل ذلك الآتي:

١- الإسراع بوضع الأطر القانونية التي تحدد علاقات البرلمانات العربية بالسلطات التنفيذية، والتخفيف من القيود التي تضعها بعض اللوائح الداخلية للمجالس النيابية على أوجه الرقابة التي سبق أن أقرت لهذه

(١) للمزيد من المعلومات راجع: http://doc.abhatoo.net.ma/IMG/doc/_3.doc

المجالس ضمن صلاحياتها، وعلى المجالس التي لم تقر ذلك، التعجيل حتى لا تجد نفسها في مؤخرة الركب.

٢- ضرورة الاهتمام من قبل المجالس النيابية بتعيين مساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص ومن الإداريين ذوي الكفاءة، وتكليفهم بإعداد البحوث والدراسات التي تخدم المسيرة الديمقراطية وتطور من عمل المجلس، مع تمكين أعضاء المجلس من الاستعانة بهم كلما اقتضى الأمر ذلك.

٣- منح اللجان النيابية الثقة في أعمالها وتميئتها وتوفير ما يلزم من حرية ومعلومات لأعضائها من أجل تحقيق الغاية المستهدفة من وجود مثل هذه اللجان.

٤- الاعتناء بتطوير المكتبات وتزويدها بكل ما هو جديد من الكتب تلبية للحاجة إلى ثقافة نيابية وأعضاء على قدر من هذه الثقافة.

٥- إتاحة الفرصة لأعضاء المجالس النيابية إلى تنظيم ملتقيات علمية وتثقيفية من أجل تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي.

٦- على المنظمات والهيئات العربية عقد المزيد من الندوات الإقليمية للنواب وبخاصة حول موضوعات مراقبة الأداء الحكومي.

٧- منح مزيد من الحرية للنواب المستقلين لتأليف كتلتات نيابية، يمكن أن تطلع بدور متقدم في العمل البرلماني، وبالأخص الرقابي .

وفي الجانب الآخر، فإنه من الأهمية بمكان تنمية اهتمام المواطن العربي بالحياة البرلمانية وثقته بالعمل البرلماني والانتخابات، مع تعزيز دور الأحزاب والتكتلات السياسية وتعزيز أجواء تداول السلطة، وتأكيد دور الجامعة العربية وهيئة الأمم المتحدة ودور المنظمات الدولية المختصة في دعم عملية التحول الديمقراطي، وتنمية الدور الرقابي للبرلمانات، على أن يتزامن مع هذا الإصلاح تشجيع الجماعات الأهلية المستقلة والمنظمات غير الحكومية على القيام

بمساهمات أوسع في الانتخابات العامة وفي الاضطلاع بمراقبة الأداء الحكومي
وحفز البرلمانين على تطوير مراقبتهم للسلطة التنفيذية.