

التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

أمين عام مجلس النواب اللبناني
عدنان محسن ضاهر

إن مسألة التعاون والشراكة الفعلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مسألة بالغة الأهمية خاصة في بلد شديد الخصوصية كلبان. والتعاون بين السلطتين هو تعزيز للعملية السياسية الديمقراطية وتحقيق للمسؤوليات الدستورية التي أوتمنت عليها السلطان من قبل الشعب.

إن التشريع مهمة المجلس النيابي أمر لا نقاش فيه، ومبدأ فصل السلطات مبدأ ثابت لا غبار عليه، ولكن صناعة التشريع هي مهمة مشتركة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية، ويلعب المجتمع المدني دوراً من خلال تعاطيه مع اللجان النيابية. وهذه الشراكة لا بدّ منها مع بقاء مطرقة التشريع في يد صاحبها مجلس النواب.

وهذا لا يعني على الإطلاق الانفصال، فالمطلوب دائماً التواصل والتناغم والتكامل بين جميع من ذكرت فيأتي التشريع نتاج شراكة حقيقية بين السلطتين مما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما أتى واضحاً في الدستور اللبناني الذي أعطى الحق في المبادرة في طرح مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين إلى مجلس الوزراء من جهة ومجلس النواب من جهة أخرى.

ومن هنا نرى أن الشأن العام هو مسؤولية مشتركة بين الحكومة من جهة ومجلس النواب من جهة ثانية، ولا تستطيع أي من الجهتين الانفراد به. إن تمركز السلطة أو السلطات في شخص واحد أو هيئة واحدة يشكّل خطراً على الحرية.

ويقول «مونتسكيو» أنه لا بدّ لكل انسان يتمتع بسلطة من أن يميل إلى الإساءة في استعمالها، وهو يظل متجهاً نحو هذه الإساءة بالسلطة إلى أن يجد حدوداً أمامه، ولكي لا تقع الإساءة بالسلطة فإنه يقتضي، بتهيئة طبيعية للأشياء، أن توقف سلطة السلطة الأخرى.

ولا يعني ذلك انفصال أو استقلال كل منها عن الأخرى، بل لا بدّ لاستقامة الحكم ونجاحه من التواصل والتعاون بين هذه السلطات، ولا بدّ من أن تكمل الواحدة الأخرى.

- مفهوم المبادرة التشريعية

تقوم المبادرة التشريعية على تقديم نص إلى مجلس النواب للتباحث فيه فيصبح قانوناً إذا أقرّه وفقاً للأصول المرعية لإقرار القوانين في الدستور.

إنها «التصور الأول لما سيصبح قانوناً» L'imagination première de ce qui deviendra la loi ، وما دامت كذلك فإن الأهلية لوضع الأساس الذي بدونه لا يصبح القانون قانوناً هي من الأهمية بمكان عظيم.

ويقول سار Serre «من اقترح القانون ساد» Proposer une loi c'est régner .

ولن أدخل في التطور التاريخي لحق اقتراح القانون.

ولا يخفى ما للعملية التشريعية من أهمية في تنظيم واستقرار الحياة العامة في المجتمع الإنساني بشكل عام. كما لا ينكر ما لممثلي الأمم والشعوب من دور خاص في أداء هذه العملية على الشكل الأمثل والأكمل، بهدف تطوير البنى الاجتماعية وتحديثها عبر النصوص التنظيمية والقانونية، حتى بات معيار رقي الدولة وتقدمها متوقفاً على مدى ملامستها أو مقارنتها لما يسمونه دولة المؤسسات والقانون.

وإذا كان رجل التشريع يتمتع بمزايا متعددة تؤهله للقيام بالمهمة التي انتدب لتحمل أعبائها، فإن الأكثرية من المشرعين تنقصهم ليس فقط القدرة على التشريع، بل المؤهلات العامة التي يفترض أن تميزهم عن سائر الناس الذين لم تراودهم يوماً فكرة ولوج هذا الموقع الصعب الذي يتطلب كمّاً هائلاً من المؤهلات العلمية والثقافية والاجتماعية والأخلاقية وغير ذلك من القدرات والقيم الذاتية والفريدة.

وحتى لا نضيع في متاهات واقعنا العربي المؤلم، وبيّن ما نحن فيه، وما يجب أن نكون عليه، نستدرك لنقول أن النظام الانتخابي في أي بلد من البلدان يحدد وإلى حد بعيد نوعية أعضاء الندوة التمثيلية، وقدرة أفرادها على وضع صيغ تشريعية جيدة تلبي حاجات الشرائح الاجتماعية، وتعبّر عن تطلعات الناس من خلال صياغة نصوص قانونية تكون على المستوى المطلوب والملائم. لأن أهم ما يميّز به ممثل الأمة إلى جانب مؤهلاته العلمية والأخلاقية هي قدرته على صياغة نص تشريعي جيد يكون بمستوى المؤسسة النيابية التي يشغل عضويتها.

إن التشريع الجيد لا يمكن أن يصدر إلا عن مجالس تمثيلية أو نيابية جيدة. ومستوى المجالس التمثيلية يكمن بمدى الخيار الصحيح الذي تمارسه الهيئة الناخبة في اختيار المرشحين الكفوئين، وحملهم نواباً إلى الندوة البرلمانية، وهذا الخيار أو الاختيار يخضع لمعيار وعي الناخب، وقدرته على المفاضلة بين المرشحين بمعزل عن النوازع الشخصية والذاتية، واختيار الأصلح منهم.

إن القانون بمفهومه العصري، هو نتاج المؤسسات المدنية الحديثة، وهو وان كان «يخرج من فطرة الشعوب واحتياجاتها، كما يخرج النبات من الأرض» على حد قول سافيني، فإن جذوره ومصادره تمتد عميقاً في عادات وتقاليد شعبه، وفي البنى الثقافية والأخلاقية والاجتماعية، وهي تراث يرتكز على خصوصية الدولة وذاتيتها الثقافية والحضارية ويجسده غالباً ممثلو الأمة الذين تنحصر فيهم مهام السلطة التشريعية.

- المبادرة بالتشريع

إذا كان الدستور اللبناني قد حصر حق التشريع بالمجلس النيابي دون غيره، من خلال نص المادة (16) منه التي نصت على أنه «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب». فما هي الآلية المتبعة لتحقيق هذه الغاية. وفقاً للدستور اللبناني إن آلية التشريع تنبع من مصدرين لا ثالث لهما.

الأول من الحكومة من خلال تحويلها مشاريع القوانين بموجب مراسيم إلى مجلس النواب، والثاني من مجلس النواب من خلال ما يسمى باقتراحات القوانين.

أولاً: مشاريع القوانين:

حصر المشرع اللبناني حق وضع مشاريع القوانين بالحكومة، فيجري إقرار مشروع القانون في مجلس الوزراء، ثم يحوّل إلى مجلس النواب بموجب مرسوم يوقعه كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزراء المختصين.

وقد جاء ذلك في مكانين من الدستور، الأول في البند السادس من المادة 53 التي نصت على صلاحيات رئيس الجمهورية حيث ورد: «يحيل (رئيس الجمهورية) مشاريع القوانين التي تُرفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب»، والثاني في المادة 58 من الدستور التي نصت على الآتي:

«كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً

من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة، وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.»

وزيادة في توضيح المادة 58 من الدستور جاءت المادة 105 من النظام الداخلي لتقول : «عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة 58 من الدستور، فنقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، لا تبدأ مدة الأربعين يوماً، إلا من تاريخ طرح المشروع بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة، وتلاوته فيها، ومضي هذه المهلة دون أن يبيت فيه.»

ثانياً: اقتراحات القوانين:

أعطى المشرّع اللبناني النواب الحق في المبادرة بوضع تشريعات استناداً لتلك الحكومة في وضع تشريع معين، وذلك من خلال تقديمهم اقتراحات قوانين يتقدمون بها مباشرة إلى رئاسة مجلس النواب. فالنائب بحكم تعاطيه المباشر مع شرائح المجتمع قد يكون أكثر تحسناً بمشاكل الناس ومتطلباتهم، من الحكومة التي غالباً ما يقبع أعضاؤها في بروجهم العالية، وقد يغرق الوزراء في روتين إداري وسياسي يبعدهم عن القاعدة الشعبية، في حين أن النائب وبهدف إعادة تجديد نيابته ينصرف إلى إيلاء شأن المواطنين عنايته واهتمامه، فيتابع مطالبهم وحاجياتهم سواء لدى الدوائر الرسمية، أو عبر إنصاف شريحة منهم من خلال نص تشريعي يعيد إليها شيئاً من حقوقها أو يرفع عنها غبن نص أقر خطأ أو بصورة غير مدروسة.

يمارس النائب حقه في المبادرة في التشريع من خلال تقديمه اقتراح قانون يوقع عليه ويقدم مباشرة إلى رئاسة مجلس النواب، ولا يجوز أن يوقع اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب، وعلى رئيس المجلس أن يحيل اقتراح القانون إلى اللجنة أو

اللجان المختصة، وإيداعه الحكومة للاطلاع (المادتان 101 و 102 من النظام الداخلي).

كما يمكن لنائب أو أكثر أن يتقدم باقتراح قانون معجل مكرر، وفي هذه الحالة يُشترط توافر حالة العجلة، وأن يكون الاقتراح قد صيغ بمادة وحيدة، وفي هذه الحالة على المجلس أن يباشر درس اقتراح القانون المعجل، فيصوّت أولاً على صفة الاستعجال، فإذا أقرها مضى بدرس الاقتراح، وإذا نزع عنه صفة الاستعجال، أعاده الرئيس إلى اللجنة أو اللجان المختصة، وأتّبعت بشأنه الأصول العادية (المواد 110-112-113 من النظام الداخلي).

لقد جاء إعطاء النائب الحق بتقديم اقتراحات قوانين ليقيم نوعاً من التوازن النظري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإذا كان مجلس النواب هو المصدر الأساسي للتشريع كونه المصدر الوحيد للتشريع أي تشريع، إلا انه يبقى محكوماً بالأكثرية النيابية، وهي غالباً ما تكون ممثلة بالحكومة وموالية لها، لذلك ظلت مشاريع القوانين وفي مختلف العهود متقدمة على اقتراحات القوانين وتحظى بامتياز الإقرار على سائر اقتراحات القوانين التي ظلت محكومة بموافقة الحكومة، وسياساتها العامة، وخصوصاً الوزير المختص.

- آلية مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين وإقرارها

وفي العودة إلى مصدر القانون نرى أنه لا بد لأي قانون من سلوك إحدى طريقتين فإما أن يكون مصدره حكومياً عن طريق مشروع قانون يتم تحويله إلى

مجلس النواب بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وأما أن يكون مصدره نائباً أو أكثر ويسجل في قلم مجلس النواب تحت عنوان اقتراح قانون، وأياً كان المصدر الذي يأتي المشروع أو الاقتراح منه فبعد تسجيله في قلم مجلس النواب تتم إحالته من قبل رئيس المجلس إلى اللجنة أو اللجان المختصة حتى تتم دراسته وتقديم تقرير بشأنه يُرفع إلى الهيئة العامة التي يعود لها حق الإقرار أو عدمه ويُحال بعدها القانون إلى رئيس الجمهورية لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول.

- العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال الموازنة- حالة لبنان

تتكرر الشكوى في الديمقراطيات المتقدمة من أن الحكومات لا تقيم وزناً كافياً للسلطة التشريعية، فهي تعدّ الموازنة مستندة إلى سلة مشاريع مع النفقات المقدّرة لها، بدل تقديم موازنة تستند إلى رؤى واستراتيجيات وخطط وأهداف بعيدة ومتوسطة المدى.

كما تُوجّه انتقادات إلى الحكومات لأنها لا تلتزم الشفافية اللازمة بسبب غياب المعلومات عن المؤسسات شبه الرسمية التي تتلقى دعماً مالياً من الحكومة وتستهلك جزءاً لا يستهان به من موارد الخزينة (1)

(1) لبنان - لجنة المال والموازنة د 18 ع أ 1966 مرهج الحياة 1996/1/30

كذلك ينتقد النواب قصور السلطة التنفيذية في تضمين الموازنات تقديرات معقولة للإيرادات مستندة إلى تجارب السنوات السابقة أو الاتجاهات الراهنة للاقتصاد والانتاج الوطني، كذلك يُوجّه النقد إلى تأخر السلطة التنفيذية في كثير من الأحيان

في إحالة مشروع قانون الموازنة إلى النواب، رغم مطالبة السلطة التشريعية بأهمية إحالتها باكراً كي يتمكن النواب من الدراسة الوافية لها وليس الإطلاع السريع عليها(1).

يشير ما تقدم إلى محدودية اهتمام السلطة التنفيذية بدور البرلمان الرقابي عموماً ومراقبة الموازنة خصوصاً.

ويرى الناقدون والأختصاصيون أنه لو أعدت السلطة التنفيذية موازنات متطورة تعتمد الدراسة المتأنية للأرقام ولمعانيها لتوافرت مجالات أوسع لمساهمة البرلمان في تنقيتها من فرضيات وتوقعات استراتيجية وانتقادية خاطئة(2).

تعيد السلطة التنفيذية إخفاقها إلى نقص في قدرات الحكومة نفسها وليس إلى خلل في علاقتها بالسلطة التشريعية(3) لكن الناقدون لا يردون القصور إلى معوقات فنية بل إلى ثغرات من نوع آخر.

ومن هذه الثغرات تبريرات السلطة التنفيذية غير القانونية لإغفالات ونقائص جاءت في مشاريع قوانين الموازنة(4) مما يشكّل حرجاً للسلطة التشريعية المعنية بالدفاع عن القوانين وإلزام السلطة التنفيذية باحترامها وتطبيقها، كما أن غياب العديد من الوزراء لدى بحث مشروع الموازنة والتي أثارت ملاحظات متكررة من النواب لا تجعل العلاقة بين السلطتين مستقيمة(5).

(1) ضاهر، عدنان 2001 ، برين الحياة 1994/2/1، حرب، الحياة 1997/2/2

(2) د. سليم الحُص 1995

(3) فؤاد السنيورة، الحياة 1995/1/27

(4) ضاهر، عدنان - كتاب (قوانين الموازنة العامة في الذاكرة)

(5) الحياة 24، 26، 1995/

وفي الديمقراطيات المتقدمة تسيطر أحزاب الأكثرية على البرلمان والحكومة، أما في لبنان فإن الأحزاب، وكذلك التكتلات النيابية محدودة القدرة والتأثير، وقد تكون شريكة في الحكومة والبرلمان ولكنها لا تسيطر عليهما.

إذن على أي أساس تنتظم العلاقة بين السلطتين؟ وكيف تمارس السلطة التنفيذية هيمنتها على السلطة التشريعية؟

الوسيلة البارزة في تمكين السلطة التنفيذية من سيطرتها على البرلمان هي تشكيل حكومة موسعة تضمن تأييد أكثرية النواب(1) هذه الظاهرة ليست حصراً في لبنان بل شائعة في العديد من الدول التي تتميز بالتنوع الديني والمذهبي والاثني والسياسي مثل سويسرا وهولندا.

وتأثير هذه الظاهرة على العلاقة بين السلطتين أكبر في الدول الأوروبية منه في لبنان، مردّ ذلك أن الوزراء المشتركين في الحكومات الأوروبية يمثلون جماعات متماسكة يمكن الاعتماد على استمرار تأييدهم في الحكومات، أما في لبنان وبسبب هشاشة التنظيم وضعف الالتزام يصعب الاعتماد على تأييد الوزراء في الحكومة وبالتالي التصويت إلى جانب مشاريع قوانين الموازنة التي تتقدم بها.

(1) زين أحمد 1997

- الرقابة البرلمانية المتبادلة بين المجلس والحكومة

يراقب البرلمان كمؤسسة الحكومة؛ أو فرعها التنفيذي، لكن من الخطأ الاعتقاد بأن فرعي الحكومة (التنفيذي والتشريعي) منفصلان تماماً بعضهما عن بعض. إذ بينما تنص الدساتير وغيرها من القوانين، بصفة عامة، على مراقبة السلطة التنفيذية ضمن المهام الرئيسية للبرلمان، يُلاحظ باستمرار أن كل الفرع التشريعي لا يراقب دائماً كل الفرع التنفيذي. ففي بعض البرلمانات يجب أن يكون وزراء الحكومة أعضاء في البرلمان، ويتم استدعاؤهم لتوضيح نشاطات الفرع التنفيذي. وفي هذه الحالة، تصبح الهيئة العامة ساحة يستخدم فيها مختلف الأطراف الفاعلة أدوات الرقابة على الحكومة، ويمكن للحكومة أن تدافع عن نفسها. (1)

ومثلما يمارس البرلمان الرقابة على الحكومة، فإنه يخضع في الوقت نفسه لنوع من رقابة الحكومة عليه أيضاً. فإذا كان أعضاء البرلمان يستطيعون اتهام الوزراء، وسحب الثقة من الحكومة إذا ثبت الاتهام عليها، فإن الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان إذا رأت أنه غير متوازن أو غير موضوعي في تقديره للأمر، أو يببالغ في الاتهام بدون سند مقبول إلى درجة تجعل التعاون بينهما مستحيلاً، فتترى ضرورة الاحتكام مباشرة إلى الشعب ليقرر من الطرف الذي على صواب. وفي هذه الحالة تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة للبرلمان، تسمى انتخابات مبكرة، فإذا اختار الناخبون نفس أعضاء البرلمان تقريباً كان معنى هذا أنهم يؤيدون البرلمان ضد الحكومة، فيجب على الحكومة أن تستقيل، أما إذا انتخب الناخبون برلماناً مختلفاً، فمعنى هذا أنهم يؤيدون موقف الحكومة، فتستمر في العمل.

Hironori Yamamoto, op. cit. (1)

وهناك صورة ثالثة للرقابة، وهي التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته. وقد تكون تلك الرقابة الاجتماعية على البرلمان موسمية أو تكون دائمة. فالأولى تتم عند تشكيل البرلمان، وتتمثل في موقف الناخبين تجاه أعضاء البرلمان وقت الانتخابات، حيث يعتبر تجديد اختيار الأعضاء نوعاً من الرقابة الدورية التي يمارسها الرأي العام على البرلمان. (1)

ولا يرتبط وجود أعضاء الحكومة في البرلمان بنظام الحكم المعمول به سواء كان برلمانياً، أو شبه رئاسي، أو رئاسياً، بل هو، في الواقع، مجرد تقليد متبع أو ممارسة متبعة. ففي ألمانيا، مثلاً، يتم اختيار معظم الوزراء، بشكل تقليدي، من بين أعضاء البرلمان، على حين في النمسا لا يكون الوزراء، عادةً، أعضاء في البرلمان. وفي معظم النظم شبه الرئاسية، تنص الدساتير على أن المنصبين متعارضان، لكن في الوقت نفسه تسمح لأعضاء الحكومة بحضور جلسات اللجان البرلمانية الدائمة. ومن المعتاد أن يشارك الوزراء في الحكومة في جلسات الهيئة العامة سواء كأعضاء في البرلمان أو كوزراء في الحكومة. (2)

وتمتلك السلطة التنفيذية صلاحيات في صنع السياسات العامة، فضلاً عن كونها مصدر معظم التشريعات التي تُعرض على البرلمان لمناقشتها ثم إقرارها في النهاية، كما أنها أيضاً هي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، وبالتالي لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات، لذلك يصبح من الضروري (بل غاية في الأهمية) أن يستثمر أعضاء المجلس النيابي ما منحهم الدستور من أدوات رقابية لمحاولة وضع نوع من التوازن بينهما (الحكومة والبرلمان) حتى لا تصبح السلطة التنفيذية هي من يتخذ القرار وينفذه، وتترك النتائج بلا رقيب.

(1) د. رغيذ الصلح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، المركز اللبناني للدراسات، برنامج إدارة الحكم في الدول

العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

Hironori Yamamoto, op. cit. (2)

والرقيب هنا ليس من يراقب لمجرد المراقبة أو الانتقاد، إذ أن التفرد بالسلطة والقدرة على التنفيذ يقودان إلى السيطرة والتغول، وفي بعض الأحيان إلى الفساد، لذلك فإن المراقب هنا يرى الصواب والخطأ، ولكنه يسلط الضوء على مواطن الخلل حتى تُصوّب، فالنتيجة أو المحصلة النهائية من وضع السياسة وتنفيذها ثم مراجعتها ومراقبتها هي المصلحة العامة، لأن من يقوم بأعمال المراقبة هنا هم ممثلون عن الشعب تم اختيارهم بناءً على إرادة هذا الشعب (الذي يُفترض أنه قد اختار ممثليه في البرلمان بمنتهى الحرية والنزاهة)، كما أن من يقوم بوضع السياسة وتنفيذها يوجهها إلى الشعب ذاته، لذلك فإن المحصلة النهائية التي يهدف إليها الجميع هي مصلحة ذلك الشعب، وإذا كانت الضرورة تفرض وجوب التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أن ذلك لم يحجب حق السلطة التشريعية في رقابة تنفيذ الحكومة للأعمال المنوط بها أدائها.

لذلك فإن النقطة المحورية هي أن الرقابة البرلمانية هي إحدى الوسائل التصحيحية المجتمعية التي يقوم بها الممثلون عن الشعب حتى يتم تصحيح ما يقع من أخطاء عند تنفيذ السياسة العامة التي يضعها أعضاء السلطة التنفيذية، وما هؤلاء الوزراء إلا أفراد لا يحاسبون بصفاتهم الشخصية وإنما بصفاتهم المهنية، ولكن تفعيل هذه الوسائل الرقابية لا بد أن يكون على أساس دستوري وقانوني حتى لا يُترك الأمر بشكل مطلق يستخدمه الأعضاء كيفما يشاؤون.

وتظهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، عادةً في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني. ورغم أن النظام البرلماني يقوم على وجود فصل بين السلطات الثلاث المعروفة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن هذا الفصل ليس تاماً، وإنما هو فصل قائم على التعاون والتوازن اللذين يظهر أثرهما واضحاً في العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. (1)

(1) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، 2005م الناشر، دار النهضة العربية، 32

شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة

وقد شهد مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الكثير من الخلل، فأصبح هذا التوازن يميل أحياناً لصالح السلطة التنفيذية وأحياناً أخرى لصالح السلطة التشريعية. فأحياناً، تكون الصدارة لرئيس الدولة فيقترب النظام البرلماني من النظام الرئاسي، وأحياناً للبرلمان فيقترب من نظام حكومة الجمعية. ونتيجة لذلك اختلف النظام البرلماني التقليدي عما يطبق في الوقت الحديث من أنظمة تطلق على نفسها مع ذلك ذات التسمية، رغم ما بين النظام البرلماني التقليدي وصورته الحاضرة من خلافات كثيرة، تتمثل أساساً في عدم احترام النظم المسمّاة برلمانية في الوقت الحاضر لقاعدتي المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. (1)

ولذلك تتضمن دساتير الدول التي تأخذ بمبدأ التوازن بين السلطات قواعد تكفل رقابة كل سلطة منهما على الأخرى، ضماناً لعدم خروج أي منهما عن الاختصاص الذي حدده لها الدستور. وليس الهدف من هذه الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة. بل أن الهدف منها هو تحقيق التعاون بينهما بما يضمن نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها. (2)

ورغم أن النظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات وعدم تدخل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في عمل الأخرى، فإن التطور الذي صاحب هذا النظام أدى إلى وجود بعض أنواع من الرقابة من السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية. وأصبح الفصل بين السلطتين نتيجة لذلك مرناً ونسبياً، فقامت بين السلطتين علاقات تخفف من الفصل الجامد.

(1) د. رمزي طه الشاعر، مرجع سبق ذكره

(2) المرجع السابق

وعلى سبيل المثال، في معظم الدول التي تتبنى النظام الرئاسي، لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البرلمان، فإذا أراد البرلمان إصدار القانون رغم الاعتراض، وجب أن يحوز القانون على أغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين. وكذلك من حق رئيس الجمهورية أن يصدر بعض أنواع اللوائح، ويطلق على هذا الحق سلطة التشريع الفرعي وهو ما يعتبر مشاركة للسلطة التشريعية في اختصاصها.

ومن جهة أخرى، تمارس السلطة التشريعية الرقابة على السلطة التنفيذية في صور عدة. فعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة، مجلس الشيوخ في تعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات وتعيين السفراء والوزراء المفوضين وقضاة المحكمة العليا الاتحادية وغيرهم من الموظفين الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كما أن موافقة المجلس على المعاهدات ضرورية لنفاذها. ويعد إجراء العزل الذي يستخدم ضد رئيس الجمهورية، من أبرز مظاهر هذا التأثير، ولقد استخدمه الكونغرس ضد الرئيس السابق نيكسون، بسبب سلوكه في قضية «ووترجيت»، ووافق البرلمان الأميركي على اتخاذ إجراءات عزله في 28 يوليو سنة 1974، ولكن الرئيس نيكسون فضل الاستقالة من منصبه في 9 أغسطس سنة 1974 قبل إتمام إجراءات العزل. ومن مظاهر هذا التأثير أيضاً التزام رئيس الجمهورية بمراعاة رأي مجلس الشيوخ في السياسة الخارجية، وحق لجان الكونغرس في إجراء تحقيقات للتأكد من تنفيذ القوانين على وجه صحيح. (1)

(1) د. رمزي طه الشاعر، مرجع سبق ذكره

أوجه الاختلاف والتشابه لمراحل العملية التشريعية في البرلمانات العربية

هناك أمور وعقبات متشابهة في الأنظمة واللوائح الداخلية للدول العربية (الأردن، السودان، الكويت، لبنان، مصر) حيث لا يجوز تقديم الاقتراح بمشروع القانون إذا تم رفضه في الدورة نفسها. وللبرلمان في حال المعاهدات أو الاتفاقات الدولية الحق فقط إما في أن يقرّ المشروع أو يرفضه وليس له أن يدخل أي تعديل على نصوص مشروع المعاهدة أو الاتفاقية.

وتتشابه أنظمة ثلاث دول هي مصر والسودان والكويت في حالة الاقتراح بمشروع قانون، حيث يجب عرضه على اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه، وإن لم ينص النظام السوداني على مصطلح الاقتراح بمشروع فإنه يتبع نفس الإجراءات في مصر والكويت. أما النظام الأردني فهو يتبع إجراءً فريداً وهو أنه بعد موافقة اللجنة المختصة على مشروع القانون ثم المجلس في مجموعه يعرض على الحكومة مرة أخرى لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

كما تتشابه البحرين والكويت في أنه يحق لكل عضو تقديم الاقتراح ولا يجوز أن يقدم الاقتراح أكثر من خمسة نواب.

وتتلاقى كل من مصر ولبنان بأنه لا يجوز أن يكون العدد أكثر من عشرة نواب وان كان النظام اللبناني يأخذ بحق النائب في تقديم الاقتراح (المادة 161 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري والمادة 101 من النظام الداخلي اللبناني). وينفرد الصومال بإعطاء حق تقديم اقتراح القانون لكل عشرة آلاف ناخب.

وتتفق بصورة عامة كل من البحرين وفلسطين والصومال والكويت ولبنان والمغرب وموريتانيا واليمن في أن الحد الأدنى لتقديم الاقتراح هو من نائب واحد.

وبعض الدول العربية تحصر حق اقتراح القوانين في يد النواب وبعضها الآخر يجيز ذلك لرئيس الدولة أو الحكومة إذ أن هناك تبايناً بين الدول العربية من حيث الصلاحيات المخولة إلى كل من المجلس النيابي والسلطة التنفيذية. فيحق لرئيس الدولة اقتراح القوانين في البحرين والكويت والعراق وسوريا ومصر والسودان وتونس. ويحق للحكومة اقتراح القوانين في اليمن وعمان والإمارات وقطر والبحرين والكويت والأردن وسوريا ولبنان ومصر والصومال وموريتانيا والسودان وتونس والجزائر والمغرب. كما يحق للجان النيابية اقتراح القوانين في السودان والجزائر.

- الاقتراح برغبة أو قرار:

الاقتراح برغبة أو قرار أو «دعوة الحكومة للقيام بعمل ذي أهمية يدخل في نطاق إختصاصها» كما عرف في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني (المادة 131) مثبت كحق من حقوق النواب في بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية وليس كلها، وقد قيدت الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية العربية التي أشير فيها على الاقتراح برغبة أو قرار هذا الأسلوب الرقابي، فهو مباح في الكويت لكل عضو شرط الا يتضمن عبارات غير لائقة أو مساساً بالأشخاص والهيئات (المادتان 118 و 120) وكذلك في النظام الداخلي المصري مع إضافة شروط أخرى منها ألا يكون الاقتراح مخالفاً للدستور او القانون أو خارجاً عن اختصاص المجلس، وأن يقدم كتابة مرفقاً بمذكرة إيضاحية (المادتان 212 و 213) وأعطى في الكويت (المادة 120) وفي مصر (المادة 213) رئيس المجلس النيابي الحق في حفظ الاقتراح إذا لم تتوافر فيه هذه الشروط، مع تثبيت حق صاحب الاقتراح بالمطالبة بمراجعة هذا القرار. والاقتراح برغبة غير موجود في لبنان وموريتانيا.

- في علنية أو سرية انعقاد الجلسات:

أجمعت الأنظمة العربية على مبدأ علنية الجلسات العامة التي يعقدها المجلس ما عدا في سلطنة عُمان حيث تعقد الجلسات بصورة غير علنية. كما أجمعت الدول العربية على مبدأ سرية جلسات اللجان وأعمالها حيث تتم بصورة غير علنية.

- في نصاب انعقاد جلسات المجلس التشريعية:

يشترط لصحة انعقاد جلسات المجلس لبحث الأمور التشريعية حضور الغالبية المطلقة للأعضاء في كل من: الامارات، البحرين، تونس، سورية، الصومال، العراق، قطر، فلسطين، الكويت، لبنان، المغرب، مصر، موريتانيا، اليمن.

بينما يُشترط في كل من الأردن، والسعودية وعمان حضور ثلثي الأعضاء لصحة انعقاد المجلس.

وبنفرد السودان باشتراط حضور ثلث الأعضاء لانعقاد المجلس.

- في نصاب التصويت في المجالس:

تؤخذ القرارات بأكثرية أصوات النواب الحاضرين في كل من: الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، السعودية، سورية، السودان، الصومال، العراق، فلسطين، قطر، لبنان، المغرب، مصر، موريتانيا،

ويُشترط التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب في كل من الكويت واليمن.

وتشترط عُمان التصويت على القرارات بثلثي أصوات الحاضرين.

بينما يشترط الجزائر التصويت بثلاثة ارباع أصوات الأعضاء

- مرجع إصدار القوانين ومهل التوقيع عليها:

تتفق كل الدول العربية في منح حق إصدار القوانين لرئيس الدولة (السلطان، الملك، الأمير، رئيس الجمهورية، رئيس الاتحاد) وتختلف في تحديد المهلة المعطاة للرئيس في إصدار القوانين.

* فالمهلة لإصدار القانون هي ثلاثون يوماً في كل من: الجزائر، سورية، السودان، فلسطين، الكويت، لبنان، المغرب.

* والمهلة هي خمسة عشر يوماً في كل من تونس، العراق، اليمن.

* بينما المهلة هي شهران في الصومال.

* والمهلة هي ثمانية أيام في موريتانيا.

ولم يتم تحديد مهلة لإصدار القانون من قبل رئيس الدولة في كل من: الأردن، الإمارات، البحرين، السعودية، قطر، مصر، عُمان.

- النشر والنفاد:

اتفقت جميع الدساتير العربية على أنه يعود لرئيس الدولة أمر نشر القوانين ما عدا في السودان حيث يقوم بهذه المهمة وزير العدل بعد إحالة القانون إليه من قبل رئيس المجلس الوطني.

وحددت الدساتير العربية مهلاً لنشر القوانين في الجريدة الرسمية وتاريخ بدء العمل بها على الشكل الآتي:

- مهلة أسبوعين للنشر في كل من: الإمارات، البحرين، تونس، عُمان، قطر، الكويت، مصر، اليمن.

- ويبدأ العمل بالقوانين من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية ما لم ينص القانون نفسه على مهلة مغايرة في كل من: الأردن، تونس، الجزائر، السعودية، السودان، سورية، العراق، عُمان، لبنان، موريتانيا.

- ويبدأ العمل بالقوانين بعد مرور شهر من تاريخ النشر في كل من: الإمارات، البحرين، فلسطين، قطر، الكويت، مصر، اليمن.

- وانفردت الصومال في بدء العمل بالقانون بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ النشر.
