

" تغير دور البرلمان في الدساتير العربية المعاصرة "

د. كريم سيد عبد الرازق

قسم العلوم السياسية، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، جمهورية
مصر العربية

الملخص:

لطالما كانت البرلمانات العربية ضعيفة ومهمشة، فواجهت صعوبات في فرض نفسها في مواجهة السلطة التنفيذية. فهل تؤدي المعطيات الجديدة بعد عام ٢٠١١ في المنطقة العربية من تغيير الأنظمة السياسية، وإجراء إصلاحات سياسية في دول أخرى، إلى تعزيز دور البرلمانات العربية؟

تمثلت المشكلة البحثية في التعرف على: إلى أي مدى تم بلورة دور البرلمانات العربية في الحياة السياسية من خلال الدساتير العربية سواء الجديدة أو التعديلات التي أدخلت عليها بعد عام ٢٠١١؟.

وجاءت الدراسة في ثلاثة أقسام، تناول الأول، توصيف واقع ووضع البرلمانات العربية: نظرة عامة وإجمالية لما قبل ٢٠١١، واستعراض بعض مما شهدته من إصلاحات كمدخل للإصلاح، أما الثاني، فقد تم استعراض مداخل تطوير وتفعيل دور البرلمانات العربية في إرساء مبادئ الحكم الرشيد، ودورها في الترسخ للممارسة الديمقراطية بالمجتمعات العربية. وجاء الثالث، لرصد التغيير في دورها ووضعها واختصاصاتها في الدساتير العربية بعد عام ٢٠١١.

وتوصلت الدراسة إلى أن التطوير والإصلاح البرلماني في الدول العربية يحتاج إلى نظرة إصلاحية شاملة ومستمرة، وإلى تكلفة يجب تحملها، وفي نفس الوقت يمكن استعادتها كأى استثمار. وإن عملية "حكمانية الإدارة البرلمانية" في العالم العربي تعد نوعاً من "الاستثمار في البرلمان"، ويتطلب، خمسة محاور أو مستويات رئيسة هي: الإطار الدستوري والقانوني لتنظيم عمل البرلمانات الوطنية، والموارد البشرية، ونظم المعلومات والبحوث، وتمويل عمل البرلمانات الوطنية، وتحديث آليات عمل الأمانات العامة.

الكلمات المفتاحية: البرلمانات العربية، الإصلاح البرلماني، تطوير البرلمانات، الاستثمار في البرلمان.

Abstract:

Arab parliaments have always faced difficulties in imposing themselves in the face of the executive branch. Will the new era after 2011 in the Arab region, from changing political regimes and undertaking political reforms in other countries, enhance the role of Arab parliaments? The research problem consisted in identifying what the role of Arab parliaments in political life was crystallized through Arab constitutions, whether new or amendments made after 2011.

The study came in three sections, the first dealt with describing the reality and status of Arab parliaments: an overview of what preceded 2011, and a review of some of the reforms that it witnessed as an introduction to reform. The second, the approaches to developing and activating the role of Arab parliaments in establishing principles of good governance and its role reviewed. In consolidating the democratic practice in Arab societies. The third came to monitor change in its role, status and prerogatives in Arab constitutions after 2011.

The study concluded that parliamentary development and reform in the Arab countries needs a comprehensive and continuous reform, and a cost that must be

borne, and at the same time can recovered as any investment. The process of "governance of parliament" in the Arab world is a kind of "investment in parliament", and requires five main axes or levels: the constitutional and legal framework for organizing the work of national parliaments, human resources, information and research systems, financing the work of parliaments, and updating work mechanisms General Secretariat.

Key words: Arab parliaments, parliamentary reform, developing parliaments, investing in parliament

مقدمة:

شهدت المنطقة العربية مزيداً من التحولات والانتقالات نحو تعزيز المؤسسات العامة، وخاصة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد كان هناك توجه دستوري وقانوني بإعادة توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتوسيع وزيادة الاختصاصات لصالح البرلمانات، وخاصة التطورات والتغييرات في عام ٢٠١١.

وفي حين تركز اهتمام أغلب الباحثين على العوامل الكلية والخارجية في إنشاء المؤسسات الديمقراطية، لاحظ الباحث أنه لا يوجد اهتمام كافي بتحليل قدراتها وبنيتها القانونية والتنظيمية، وخصوصاً في مجال عملها، وأبرزها بالطبع هو البرلمان، ومما لا شك فيه أن تناول الأمور والموضوعات المتعلقة بالبرلمانات العربية أمر صعب نظراً لأنها تعد أحد أكثر المؤسسات إثارة للجدل، ما بين التأييد والدعم أو الانتقاد واقتراح التطوير أو عدم الافتتاح بدورها ووجودها بالأساس، في الحياة السياسية العربية.

تتواجد البرلمانات العربية اليوم ضمن ظروف تجعل الطلب يزداد على دورها في إطار الديمقراطية، والتحويلات الديمقراطية التي تشهدها المجتمعات المختلفة، ويتعاضد دورها في توطيد الوحدة الوطنية وتدعيم التماسك الاجتماعي؛ نظراً لكونها نقطة النقاء كافة الفرقاء والأطياف السياسية والاجتماعية، ومن خلالها

يستطيع الجميع المساومة والتفاوض والوصول للتسويات والحلول الوسط، والتخفيف من حالات الاستقطاب السياسي والاجتماعي. كما تعد البرلمانات بوابة العبور نحو إقامة دولة القانون وإنعاش العملية المؤسسية ليس فقط من خلال موقعها كسلطة موازنة للسلطة التنفيذية ولكن أيضاً باعتبارها شريكاً لها ومراقباً على عملها.

المشكلة البحثية:

لطالما واجهت البرلمانات العربية حالات من الضعف والتهميش والتي قابلتها حالات من تزايد دور ونفوذ السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك الأمر لم يدم عقب إندلاع أحداث ٢٠١١ في الدول العربية، التي يشبهها البعض بموجة الديمقراطية، الأمر الذي طرح الأسئلة ذات الصلة بأدوار البرلمانات والمكانة التي يمكن أن تحتلها على ضوء عملية إعادة الهيكلة السياسية التي شهدتها العديد من الدول العربية.

وعليه فقد تمثلت المشكلة البحثية في تساؤل رئيس قوامه: إلى أي مدى تم بلورة دور البرلمانات العربية في الحياة السياسية من خلال الدساتير العربية سواء الجديدة أو التعديلات التي أدخلت عليها بعد عام ٢٠١١؟ وإلى أي مدى تم التوافق مع الاقترابات والمداخل النظرية لتحديد الأدوار المطلوبة والمفترضة والمستهدفة من البرلمانات في الديمقراطيات الناشئة والمستقرة في التغييرات الحادثة في البرلمانات العربية؟

وقبل الولوج في هذا الأمر لابد من وضع إجابات وتصورات أكثر واقعية ودقة لأحوال هذه المؤسسات، وموقعها على الخريطة السياسية من حيث دورها الواقعي والمأمول في خضم عملية التحولات الديمقراطية العربية.

وارتباطاً بالتساؤل الرئيس السابق، فقد انبثقت عنه جملة الأسئلة الفرعية، وهي:

(١) إلى أي مدى تعد البرلمانات العربية جزءاً من المشكلة والرغبة في التغيير؟ وكيف يمكن أن تكون أداة فاعلة في الانتقال إلى الديمقراطية؟

(٢) هل المشكلة في الإطار الدستوري والقانوني المنظم لعمل البرلمانات العربية؟

(٣) ما هي مجالات التطوير والإصلاح للبرلمانات العربية التي تقدمها الاقترابات والمدارس الفكرية المختلفة؟ وإلى أي مدى تم مراعاتها في التغييرات التي شهدتها؟

(٤) ما هو موقع البرلمانات في الدساتير العربية بعد ٢٠١١؟ من حيث الاستمرارية والتغيير؟

فرضيات الدراسة:

تقوم الدراسة على مجموعة من الافتراضات للإجابة عن المشكلة البحثية، ويمكن عرضها على النحو التالي:

- هناك علاقة طردية إيجابية بين الإطار الدستوري لصلاحيات واختصاصات البرلمانات، وفعاليتها، ودورها في المجتمعات العربية، مع الأخذ في الاعتبار العناصر الأخرى المؤثرة على فاعلية البرلمانات ومنها الموارد البشرية، ونظم المعلومات والبحوث، وتمويل عمل المجالس الوطنية، وبرامج تحديث عمل الأمانة العامة.
- إذا كانت فعالية البرلمانات تتطلب تعزيز دورها في النظام السياسي وعملية صنع القرار، بإقرار صلاحياته واختصاصاته الدستورية (التشريعية والرقابية والمالية..)، إلا أنها تتطلب أيضاً برلماناً مؤهلاً لممارسة تلك الصلاحيات وقادراً على تعزيز قدرة الأعضاء لأداء هذه المهام.
- هناك علاقة طردية بين طبيعة الترتيبات المؤسسية للبرلمان، ومدى قدرته على ممارسة الدور المسموح به دستورياً وسياسياً، ومن الترتيبات المؤسسية: حجم ونوعية الموارد البشرية، مصادر المعلومات، الخبرة البرلمانية للأعضاء وقدراتهم التشريعية.

المنهج، ومصادر البيانات:

اعتمدت الدراسة على كل من:

- المنهج المقارن ودراسات الحالة لاستعراض واقع البرلمانات العربية، ورصد التغييرات الدستورية على صلاحياتها واختصاصاتها.

- الرصد الواقعي والملاحظة من خلال المعاشية الفعلية لبعض البرلمانات العربية.
- الاقتربات والمداخل النظرية وأدواتها للتطوير والإصلاح البرلماني في البرلمانات العربية.
- تحليل مضمون قانوني لاختصاصات وصلاحيات البرلمانات وفقاً للتعديلات الدستورية في الدول العربية بعد عام ٢٠١١.

الإطار العام وتقسيم الدراسة:

وبناء على ما سبق، تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أقسام، على النحو التالي:

- القسم الأول: توصيف واقع ووضع البرلمانات العربية: نظرة عامة وإجمالية لما قبل ٢٠١١، واستعراض بعض مما شهدته من إصلاحات كمدخل للإصلاح السياسي في بعض الدول العربية.
- القسم الثاني: استعراض مداخل تطوير وتفعيل دور البرلمانات العربية في إرساء مبادئ الحكم الرشيد "Good Governance"، ودورها في الترسخ للممارسة الديمقراطية بالمجتمعات العربية.
- القسم الثالث: رصد التغيير في دورها ووضعها واختصاصاتها في الدساتير العربية بعد عام ٢٠١١.
- وأخيراً، الخاتمة، وتتناول أهم النتائج والتوصيات لتفعيل دور البرلمانات العربية.

أولاً: واقع البرلمانات والمجالس العربية قبل الربيع العربي:

بدايةً، يمكن الإشارة إلى خمسة مشاهد أساسية تعبر عن وضع البرلمانات العربية قبل الربيع العربي وبعضها لا يزال مستمراً، وربما تصلح كمدخل للإصلاح والتطوير البرلماني العربي.

المشهد الأول: حداثة التجربة البرلمانية

ويمكن تناول هذا المشهد من خلال ثلاثة محاور أساسية:

أ. تجربة حديثة: نقلة نوعية حديثة:

ويقصد بحداثة التجربة البرلمانية في الدول العربية هو أن المرحلة الحالية بدأت حديثة حتى لو كانت قد نشأت منذ فترة طويلة، لأن كل عهد سياسي يبدأ بمرحلة مختلفة وجديدة في مؤسسات الحكم وفي مقدمة المؤسسات التي تشهد التغيير والتطوير هي البرلمانات.

ولعل أبرز ملامح التغيير في النظام السياسي هي تلك التي تقع على البرلمانات، لأن المؤسسة التنفيذية فنية وتكنوقراطية، أما السلطة القضائية فتتمتع بديمومة أطول وتكون خارج إطار الحديث عن الإصلاح السياسي والديمقراطي.

ومن هنا فالمرحل المختلفة التي مرت بها الدول العربية يتم معها تدشين فترة برلمانية جديدة، وبهذا المعنى فإنها حديثة، ومن الأمثلة على ذلك:

- تعد التجربة البرلمانية المصرية هي الأبرز ضمن البرلمانات العربية، حيث تعود نشأة البرلمان إلى عام ١٨٢٤، ثم الولوج إلى مرحلة جديدة عام ١٩٩٠، ولعل المرحلة الأهم في دور البرلمان بغرفتيه قد بدأت عام ٢٠٠٧ بعد التعديلات الدستورية عبر نقلة نوعية لوضع البرلمان في خريطة الحكم، ثم مرحلة الصلاحيات الأوسع للبرلمان بعد ثورتي ٢٠١١، ٢٠١٣، وهذا ما انعكس في دستور ٢٠١٤، وأخيراً العودة للغرفة الثانية بعد التعديلات الدستورية في ٢٠١٩.
- وقد بدأت الكويت تجربتها البرلمانية في ١٩٦٣، ثم دخلت عهداً جديداً في ١٩٩٠.
- فيما بدأت الأردن تجربتها البرلمانية عام ١٩٢٨، بينما بدأت المغرب مع تولي الملك الحكم، وشهدت كلتاهما تغييرات وتطورات في دور البرلمانات بعد ٢٠١١، وذلك كخطوة استباقية واستجابة للتغيير في بعض الدول العربية.
- وبرزت التجربة البرلمانية اللبنانية لا سيما بعد اتفاق الطائف ١٩٩١، وانتهاء الحرب الأهلية.

- وقد بدأت التجربة البرلمانية في اليمن مع الوحدة اليمنية في بداية تسعينيات القرن العشرين.
- وقد شهدت السودان تجربة برلمانية منذ بداية التسعينات، وبعد انفصال جنوب السودان.
- فيما شرعت سلطنة عمان في تجربتها البرلمانية منذ أوائل التسعينيات عند تشكيل مجلس الشورى بالانتخاب المباشر.
- وقد برزت تجربة البحرين منذ ٢٠٠٢ عقب إنشاء مجلس النواب، وعودة الحياة البرلمانية بعد توقف طويل.
- وقد عاصرت الإمارات تجربة برلمانية منذ بضعة سنوات، عندما تم الاتجاه إلى انتخاب نصف الأعضاء في المجلس الوطني الاتحادي، بعدما كان كله بالتعيين فقط، ثم في عام ٢٠١٩، بعد تخصيص نسبة ٥٠% من أعضاء المجلس للمرأة.
- فيما ظهرت تجربة السعودية البرلمانية منذ أوائل التسعينيات بعد تأسيس مجلس الشورى، وأيضاً تنوع المشاركة للمرأة، وأكبر تمثيل لها في تشكيل المجلس الحالي (٢٠١٦-٢٠٢٠)

ب. نقلة نوعية غير شاملة:

- لا تعني النقلة النوعية بالضرورة تعظيم الإيجابيات أو معالجة كافة السلبيات، فعلى الرغم من أنها إيجابية على مستوى النصوص الدستورية والقانونية، وعلى مستوى اهتمام المجتمع بالشأن البرلماني، إلا أنها لم تكن النقلة الشاملة أو الكافية لإنطلاق البرلمانات العربية، كما أنها لم تحقق كافة المطالب أو الطموحات لدور البرلمانات في الدول العربية، فنجدها على سبيل المثال على النحو التالي:
- تغيير في الوزن السياسي للبرلمان وخصوصاً في مواجهة الحكومة كما في الكويت والبحرين والمغرب ولبنان والأردن.
 - تغيير قانوني في نطاق اختصاص البرلمان:

- التشريعي في مصر ودوره في تعديل الموازنة، وإقرار تشكيل للحكومة، وزيادة دور الغرفة الثانية، قبل إلغائها في دستور ٢٠١٤، وعودتها تحت اسم مجلس الشيوخ في التعديلات الدستورية ٢٠١٩.
- العراق مثل الرقابة على النفط والموازنة.
- المغرب مثل دوره في قضايا حقوق الإنسان، ومشاركة المجتمع المدني.
- اليمن مثل دوره في إنشاء ومتابعة هيئات وطنية، كمكافحة الفساد والإدارة الانتخابية.
- التغيير في تركيبة المجلس، كما في المجلس الوطني الاتحادي الإماراتي فبعدما كان معيناً أصبح النصف منتخب والآخر معين، ولو على درجتين.
- تأسيس مجلس الشورى وانتخابه، وزيادة صلاحياته كما في سلطنة عمان.

ج- التغيير من أعلى:

- ترتبط النقلة النوعية في دور البرلمانات العربية بالتغيير في نظام الحكم Regime وبالتحديد توجهات رأس الدولة، أي أن الإصلاح البرلماني يتم تدشينه من أعلى إلى أسفل، بالرغم من عدم إنكار دور المطالبات المجتمعية -وكذا الضغوط الخارجية- إلا أن القرار الحاسم غالباً يأتي من أعلى.
- فقد لوحظ، أن أغلب الإصلاحات أما أن تأتي من قيادة الدولة أو مبادرة من السلطة التنفيذية التي أصبحت في بعض الأحوال أكثر تقدمية من البرلمانات، ومن الأمثلة على ذلك:
- موقف أمير الكويت من تمكين المرأة ومعارضة مجلس الأمة في بداية الألفية حتى تم تمرير القانون الخاص بتخصيص المقاعد للمرأة.
 - مبادرة ملك البحرين بعودة الحياة البرلمانية بعد توقفها أكثر من ربع قرن.

- مبادرة رئيس الدولة بتعزيز صلاحيات مجلس الشعب والشورى في مصر، في عام ٢٠٠٧، وكان ذلك نوعاً من الاستجابة لبعض الضغوط الداخلية أيضاً.
- مبادرة الحكومة الاتحادية بالإمارات بإدراج مبدأ الانتخاب في المجلس الوطني الاتحادي.
- مبادرة ملك الأردن بإصلاح النظام الانتخابي، وبالتعديلات الدستورية بعد ٢٠١١، ويمكن إرجاع ذلك إلى الاستجابة إلى بعض المظاهرات والتجمعات التي طالبت بالإصلاح قبل ذلك.
- مبادرة ملك المغرب بمشاركة المعارضة في الحكم، وهذا بخلاف التعديلات الدستورية خلال فترة الربيع العربي.

ومما سبق، يستشف الباحث أن مستقبل الدور البرلماني ومدى تطوره وتغييره مرهون بنظرة القيادة السياسية لدور البرلمان وقدرته وأهميته في صنع السياسات.

وخلاصة المشهد الأول، أن الإصلاح البرلماني ممكن وأمر غير مستبعد في الدول العربية في ضوء المعطيات البرلمانية، وأن العقدين الماضيين قد شهدا مجموعة مبادرات إصلاحية هيكلية وكذلك ارتفاعاً في سقف التغطية الإعلامية وحرريات التعبير وتوسعاً في دور المجتمع المدني في الشؤون البرلمانية.

المشهد الثاني: تنوع التحديات والخصوصية

ويمكن تناول هذا المشهد من خلال النقاط الآتية:

أ. تحدى الأصولية الدينية:

صنعت التيارات الإسلامية لنفسها على مدار العقد الماضي موقفاً كأحد الفاعلين السياسيين على الساحة العربية في بعض الدول، ولعبت الحركات الإسلامية المعتدلة والراديكالية دوراً بعد عام ٢٠١١؛ حيث أظهرت قدرة على صياغة بعض البرامج التي تحظى بالقبول الشعبي، بل وتمكنت من الاستفادة من الوضع في العديد من الدول العربية لتحقيق مكاسب كبيرة سواء على المستوى السياسي بالتواجد في البرلمانات أو في سدة الرئاسة أو على مستوى الشارع أو المستوى الاجتماعي من إنشاء منظمات ذات أساس اجتماعي حقيقي

ووضع استراتيجيات سياسية متسقة في حين فشلت العديد من الأقطاب المحتملة في تحقيقه، وذلك على مختلف الأصعدة.

وكشفت التطورات في المشهد السياسي في العديد من الدول العربية بعد ٢٠١١، عن قدرة التيارات الإسلامية في الدول العربية على الاستفادة من تطورات الأحداث في بعض الدول العربية، وعلى رأسها مصر، تونس، ليبيا، سوريا.

ب- ضعف المؤسسات ونجاح الأفراد:

بالنظر إلى الإطار الدستوري والقانوني والسياق السياسي الذي يضع البرلمان في مكانة محدودة في هياكل القوة والسلطة بوجه عام، فإن نماذج النجاح غالباً ما ارتبطت بأفراد وأشخاص، بل وربما عمل هؤلاء الأفراد على تعزيز مصداقية المؤسسات ولكن ليس العكس. فعلى سبيل المثال؛ أضافت توجهات الملك في الأردن كثيراً إلى نظرة الإعلام والمجتمع وإلى الحراك في الحياة السياسية الأردنية، كما مثل النائب "ناصر الصانع" نقلة نوعية في اهتمام البرلمانين الكويتيين والعرب في مكافحة الفساد، كما قدم النائب "على عشان" حالة مرجعية للبرلمانين اليمنيين في استقلالية الرأي والتعبير الحر الهادئ، وكذا ساهمت شخصيات في إبراز مكانة برلماناتها، وكان لهم ولغيرهم دور مؤثر في إبراز مكانة برلماناتهم في الساحة البرلمانية الإقليمية والدولية. ومع ذلك تظل حالات فردية، يمكن بالتراكم أن تمهد لوضعية ونقله نوعية في الحياة البرلمانية العربية.

وإضافةً لما سبق، يظهر ضعف القدرات المؤسسية والاعتماد على القدرات الشخصية أو المالية للعضو، الأمر الذي يمكن ملاحظته بشكل جلي في الأداء البرلماني ككل، كما تواجه المؤسسة البرلمانية وأعضاءها مشكلة كبيرة تتمثل في صعوبة الحصول على البيانات وندرتها المعلومات المتاحة للأعضاء لممارسة الدور الرقابي ومناقشة التشريعات فضلاً عن غياب تشريع ينظم تداول المعلومات، وتعتبر الأردن من المبادرات العربية الرائدة في إقرار قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات.

ج- الآثار الجانبية للتحويل طويل المدى:

تتعرض المجتمعات العربية إلى إشكالية معقدة تدخلها في دوامة الشعور بالعجز عن الخروج منها، وهي ناتجة ومصاحبة لعمليات التحول التي يطول أمدها ويتجاوز أكثر من جيل (حوالي ربع قرن) دون أن تظهر بوادر مداخلة جديدة، وبالتالي فإن التحول طويل المدى لا يقوى على الآثار الجانبية المصاحبة له ومن هنا تبرز أهمية وجود إصلاحات سريعة وملموسة في الحياة البرلمانية العربية تقترب أكثر -من حيث الممارسة وليس فقط النصوص الدستورية والقانونية- نحو الحياة النيابية الفاعلة.

وخلاصة المشهد الثاني، أن هناك نوعاً من التحديات الرئيسية التي تواجه العديد من البرلمانات العربية، وهناك بعض المبادرات العربية التي واجهتها وقدمت نماذج لعلاجها، يمكن أن تبني البرلمانات العربية الأخرى عليها وتستفيد منها.

المشهد الثالث: تنوع واختلاف النظرة لوضع البرلمان

يمكن نظرياً الإشارة إلى ثلاثة اتجاهات فكرية حول تطوير عمل ومكانة البرلمانات العربية، قبل عام ٢٠١١:

- **الاتجاه الأول: دعم ومساندة الوضع القائم،** والذي تعبر عنه المقولة الشهيرة "ليس في الإمكان أبدع مما كان!"، وعليه يزعم أصحاب هذا الاتجاه أن الأوضاع الاقتصادية (البطالة، التضخم، الفقر) والاجتماعية (الأمية، القبلية، تحديات ومشاكل اجتماعية مثل الطلاق والعنوسة وغيرها) والسياسية (ضعف المشاركة والوعي السياسي) والاستراتيجية (التحديات والتهديدات الداخلية والإقليمية والدولية)، محددات يجب مراعاتها عند تقييم أدوار المؤسسات ومنها البرلمانات العربية، الأمر الذي يستدعي ضرورة الحفاظ على الوضع القائم وإلا تعطلت مسيرة الإصلاح بكاملها.
- **الاتجاه الثاني: السخط وعدم الرضا على الأوضاع،** والذي يمكن التعبير عنه بقول القائل: "يجب هدم المعبد!" وأنه لا بد من التغيير الكلي. وعليه ينكر هذا الاتجاه على المؤسسات السياسية (كالبرلمانات والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني..) القيام بدور فعال أو ملموس في عملية التغيير والتطور. ويدعو إلى التغيير الشامل (السياسي والاقتصادي والاجتماعي).

• أما الاتجاه الثالث، تأييد التغيير والإصلاح التدريجي، والذي يصفه البعض بأنه يستهدف "إعادة ترتيب البيت من الداخل". ففي ظل تفاوت درجة التطور البرلماني العربي، وتباين الأهداف من تطوير العمل البرلماني^{lxx}، إلا أن موجة التطوير تكاد تعم سائر البلدان العربية، ما بين الاتجاه إلى تأسيس مجالس لأول مرة (ولو استشارية) كما في قطر وسلطنة عمان والبحرين مثلاً، أو تعديل الأطر الدستورية والقانونية وهياكل المجالس القائمة، كما في اليمن ومصر والأردن مثلاً، أو زيادة الوعي بدور البرلمان في إعادة ترسيم العلاقة بين سلطات الحكم، كما في الجزائر وتونس والمغرب، أو البحث عن سبل واستراتيجيات تحديث العمل البرلماني وجعله أكثر شفافية، كما في لبنان والكويت وفلسطين.

وخلاصة المشهد (الملح) الثالث أنه "إذا أمعنا النظر في غالبية الدساتير العربية خاصة بعد مراحل استقلالها، والمفترض أن تكون فيها البرلمانات في موضع القوة إزاء السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع العربي هو تطبيق للإخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث أصبحت السلطة الحقيقية تكمن في أجهزة التنفيذ، وتحولت البرلمانات إلى مجرد أشكال مظهرية، تقرر ما تعرض عليها من السلطة التنفيذية"^{lxxi}.

المشهد الرابع: تواضع الثقافة البرلمانية

ويمكن تسليط الضوء على هذا المشهد من خلال نقاط أربع أساسية كالتالي:

أ. ضعف المشاركة في الانتخابات:

والتي تشير إلى محدودية الميل للمشاركة السياسية عموماً في المجتمعات العربية، وفي هذا الصدد يمكن رصد مجموعة من العوامل التي تفسر ضعف المشاركة، فيما يلي:

١. استمرارية الثقافة التقليدية الأبوية والقبلية والتي تربط الفرد بها أكثر من مؤسسات المواطنة مثل البرلمان والمجتمع المدني، فلا تزال الحكومات هي أقرب للجمهور العام من مؤسسات الدولة الحديثة.

٢. عدم الثقة في نتائج الانتخابات في العديد من الدول العربية، وبروز بعض مشاهد تزوير إرادة الناخبين.

٣. لا زالت مساحة الأمية واسعة تدور حول نصف المجتمع بشكل تقريبي في مجمل المجتمعات العربية، مما يقيد الوعي العام بالمشاركة وبالبرلمان.

٤. توريث ثقافة الإحباط، فالخطورة الحقيقية في مسألة الإحباط العام هي تناقله إلى الأجيال الجديدة عن طريق الأسرة والإعلام الذي يبرز الشعور بالإحباط ويكرسه، وبالتالي تقل فرص تعزيز الاتجاه إلى المشاركة بين الأجيال الجديدة لاسيما إذا أضيف تعرضها إلى العولمة التي تستحوذ عليها وتعلي من القضايا الخارجية على الداخلية والتي تتسم بطابع متمرّد وساخر وأن عالم السير (Sipper) حر وتحرر من كل القيود.

٥. ضعف وهامشية دور البرلمانات والمجالس العربية في البناء الدستوري للعديد من الدول العربية، وغياب دورها الحقيقي في صنع السياسات، والتعبير عن أولويات المواطنين.

ب. مركزية السلطة السياسية وضعف المؤسسات الحزبية:

لا يزال الرأي العام يرى أن الخدمات والمرافق الأساسية تقدمها البيروقراطية الحكومية بصرف النظر عن التركيب الحزبي والسياسي للبرلمان، ومن ثم فاهتمام المجتمع بالسلطة التنفيذية أكبر من اقتناعه بدور البرلمان في حياته اليومية. يضاف إلى ذلك ضعف المؤسسات الحزبية والمدنية الوسيطة، وعدم وصول أيّا منها للحكم، وبالتالي اقتصارها على طرح أفكار وتعزيز الجدل السياسي أكثر من إثبات مصداقيتها كآليات ل طرح بدائل للسياسات العربية التي تنفذها الحكومة.

ج. الثقافة القدرية:

وتشير إلى التي تلك الفئات الراسخة لدى قطاعات عريضة من المجتمع ذات الارتباط بعادات وتقاليد اجتماعية وثقافية وتكتسي أحياناً بقناعات دينية تجعل الرأي العام مستهلكاً أكثر منه مشاركاً، وتجعله يستمر في التوجه المحافظ أكثر من تقبله لأفكار التغيير. يضاف إلى ذلك آليات التوعية المدنية وترويج ثقافة المشاركة لا تزال محدودة الموارد البشرية والمالية برغم تطور قدراتها الفنية في عدة مجالات، كما أن

مؤسسات التعليم ووسائل الإعلام الوطنية لم تحدث نقلة في ثقافة المشاركة وخصوصاً في الانتخابات البرلمانية.

د. انغلاق وعزلة البرلمانات

اتسمت البرلمانات العربية في أغلب الأحوال بالإنغلاق على نفسها وصعوبة تواصلها المباشر مع المجتمع، وإن كان يتم التواصل مع الأعضاء من خلال مكاتبهم، أو الآليات التقليدية مثل الخيام في الخليج، أو النقابية مثل المغرب، ولكن تواصل المؤسسة البرلمانية مع المجتمع لا يزال محدوداً، وبالتالي فإن دوره في ثقافة المشاركة والتوعية البرلمانية في حاجة إلى تطوير.

وخلاصة المشهد الرابع، أنه على الرغم من ضعف الثقافة البرلمانية العربية، إلا أنه تم تحقيق نجاحات لبعض البرلمانات العربية خاصة في مجال التواصل مع المواطنين، ومنها:

- زيارات من وإلى البرلمانات، كما في الكويت، لبنان، المغرب.
- المواقع الإلكترونية التفاعلية، كما في الكويت، البحرين، ومواقع الأعضاء في المغرب، البحرين والإمارات.
- الإعلام (Media)، ومن أهمها الصحف، الفضائيات مثل النقل المباشر لكافة جلسات البرلمان كما في الإمارات والبحرين والكويت.

المشهد الخامس: عدم الاتفاق حول معايير عربية للبرلمان الجيد

وتشير الملاحظة إلى أن نظرة الرأي العام العربي لجودة البرلمان لا تتسق دائماً مع المعايير الموضوعية أو المقارنة، وذلك من خلال ملاحظة أن:

- البرلمان يهتم بالرقابة أكثر من الأداء التشريعي.
- البرلمان يقدر الخدمات الشخصية / المناطقية أكثر من العامة. وكذا المادية أكثر من السياسية.

• يتأثر بنظرته وتقييمه للبرلمان بالعوامل الخارجية، مثل تأثير الإعلام على الأداء.

ومن الناحية الموضوعية، يصعب الحديث عن معايير عربية مشتركة للبرلمان الجيد^{lxxii}، هذا الأمر الذي يمكن إرجاعه لعدة أسباب أبرزها:

- أن النظم السياسية متنوعة بشكل كبير، وبالتالي تركيب البرلمان متنوع بما يجعل من الصعب رصد معايير مشتركة، فبعضها معين تماماً مثل السعودية/ والآخر منتخب تماماً في غرفتيه مثل المغرب - لبنان - العراق، وبعضها يمزج بين الانتخاب والتعيين مثل الأردن - مصر.

- أن النظم الانتخابية متنوعة بين أسلوب الأغلبية البسيطة على مقاعد فرعية مثل مصر في جزء منها، أو القوائم مثل العراق، لبنان، ونظام يجمع بينهما مثل مصر حالياً، وفلسطين.

- أن صلاحيات البرلمان مختلفة في الدول العربية ما بين برلمان له صلاحيات تشريعية ورقابية وسياسية تتمثل في إفراز الحكومة مثل لبنان، العراق، وأخرى لها صلاحيات استشارية مثل السعودية وعمان والإمارات، وثالثة تمزج بينهما مثل اليمن والسودان ومصر وتونس وسوريا.

وخلاصة المشهد الخامس، أنه بالرغم من عدم التوافق على معايير عربية للبرلمان الجيد والديمقراطي، إلا أنه يمكن الحديث عن معايير فرعية داخل العالم العربي أكثر منها معايير إقليمية عربية، ومثال ذلك دول مجلس التعاون الخليجي ولاسيما الكويت - البحرين حيث يعد الأداء الرقابي مؤشراً لجودة البرلمان. كما يعتبر التمثيل الاجتماعي القبلي والعائلي مؤشراً لجودة البرلمان في دول مجلس التعاون الخليجي. بينما تزداد أهمية النظام الانتخابي ونزاهة العملية الانتخابية كمؤشر للبرلمان الجيد في مصر، المغرب ولبنان، الأردن، اليمن، السودان.

ولذا، واستناداً لما تم عرضه بشأن المشاهد الخمس السابقة^{lxxiii} يتضح أن هناك مجموعة من العقبات وأخرى من التطورات والتغيرات التي شهدتها البرلمانات العربية، والمبادرات التي عالجت العديد من التحديات، وعلى الرغم من التقدم الملحوظ في أغلبها بالبرلمانات العربية إلا أنه يلاحظ أيضاً بعض الاختلافات في التطبيق.

إلا أن بصفة عامة، يمكن الإشارة إلى أهم إيجابيات البرلمانات العربية، وذلك على النحو التالي:

(١) الاستمرارية، وعدم التعطيل بالحل، وبالتالي إعطاء أفق مستقبلي للتطوير.
(١) التحديث التقني في البنية التحتية ونظم المعلومات ووسائل الاتصال. أي التحديث التقني للعمل البرلماني.

(٢) انفتاح أكثر على المجتمع المدني، واتساع التغطية الإعلامية للبرلمان والأعضاء، وتنوع وتعدد وسائل تفاعل البرلمان مع المجتمع ككل. وهناك مبادرات هامة وإيجابية، ومنها:

- برلمانيون عرب ضد الفساد بمبادرة كويتية، ثم إقليمية يشارك فيها أغلب البرلمانات العربية.
- تحديث وسائل التواصل مع المجتمع مثل الإمارات - المغرب - البحرين - لبنان.
- تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة (IT) مثل الأردن - مصر - عمان
- التوسع في البث والانفتاح الإعلامي، مثل البث المباشر للجلسات في الإعلام مثل اليمن أو على المواقع الإلكترونية مثل البحرين.

(٣) زيادة/ التنوع في تركيب العضوية بدخول شرائح مجتمعية مثل مجتمع الأعمال والأقليات والرموز الفنية والرياضية والشباب.

(٤) زيادة اهتمام وحضور المعارضة سواء من خلال أحزاب أو مستقلين ودخول جماعات دينية وعرقية.

أما من ناحية القضايا الجديرة بالبحث لتعزيز الحياة البرلمانية العربية، يمكن تسليط الضوء على ما يلي:

- (١) الثقافة البرلمانية، وتعزيز المشاركة.
- (٢) الأدوار غير التقليدية الجديدة للبرلمانات، ومنها الاهتمام بالتنمية المستدامة، والبرلمانات المتخصصة مثل برلمان المناخ، والمجموعات البرلمانية الإقليمية لمواجهة الجوع والقضاء عليه.
- (٣) الحكم الجيد الداخلي والشفافية وتداول البيانات والمعلومات.
- (٤) تبادل الخبرات في تعزيز القدرات التنظيمية والفنية والإدارية.

٥) إيجاد قوانين ناظمة للعمل الحزبي وتشجع العمل الجماعي، وكذلك قوانين صديقة للعمل البرلماني كقوانين الاجتماعات العامة، ومؤسسات المجتمع المدني.

ويتناول الباحث فيما يلي المداخل والاقترابات النظرية التي يتم الاستناد إليها لتحديد الأدوار الرئيسية للملكة على عاتق البرلمانات العربية خلال مرحلة التحول الديمقراطي، ولقد تمت الإشارة بصدق ذلك إلى خمسة مداخل رئيسية: المدخل التاريخي، المدخل الدستوري والقانوني، المدخل الوظيفي، المدخل الاقتصادي، المدخل الإمبريقي.

ثانياً: المداخل والاقترابات النظرية وآليات تطوير البرلمانات العربية

لقد شكل عام ٢٠١١ نقطة تحول في مسيرة العالم العربي، من خلال ما شهدته العديد من الأقطار العربية من تطورات على خلفية المطالبة بإصلاح النظم السياسية، وصولاً إلى الحكم الرشيد وتطوير الأنظمة البرلمانية العربية.

وبالرغم من الأوضاع المختلفة في كل بلد عربي شهد مخاض التحول الديمقراطي، إلا أن ثمة الكثير من المسائل المشتركة، التي تجعل من الممكن الاستفادة من بعض الخبرات والنجاحات التي تحققت، ومن المؤكد أن أحد أهم التأثيرات ستطال البرلمانات، وبالتالي على البرلمانات العربية المسارعة في تقييم الموقف، وتحديد التحديات التي تواجه العمل التشريعي، وأن تسعى إلى بلورة الأفكار والاقتراحات لمعالجة الصعوبات الناشئة والاستفادة من الفرص المتاحة.

مداخل تفعيل التطوير البرلماني العربي:

تسعى الدراسة في هذه الجزئية للاستفادة من المداخل أو الاقترابات التحليلية، المألوفة في التحليل السياسي لتوضيح ما يمكن أن تقوم به البرلمانات في مرحلة البناء الديمقراطي أو التحول نحو الديمقراطية،

فالتغيرات تتطلب مراجعة للنظريات ومنطلقات المدارس الفكرية حتى يمكن فهم التحولات أولاً ومنطلقاتها، ومن أجل بلورة بدائل للتعامل معها ثانياً، ثم محاولة التنبؤ بمساراتها المحتملة ثالثاً.^{lxxiv}

ويمكن استعراض خمسة مداخل رئيسية لتحديد الأدوار المطلوبة من البرلمانات العربية في مرحلة التحول الديمقراطي، ونستعرضها على النحو الآتي:^{lxxv}

أولاً: المدخل التاريخي:

تعد التحولات السياسية خاصة البرلمانية بمثابة "مرحلة جديدة" من التاريخ السياسي للدول العربية، إلا أن هذه المرحلة تعتبر في ذات الوقت استمراراً للماضي، من إرهابات تراكمت، وأسفرت عن تلك التحولات سواء الشاملة أو الجزئية، مثل تأزم نظام الحكم، وضعف الحياة الحزبية، والمشاكل والتحديات الاقتصادية، مشكلة الفساد، وغيرها من المشاكل.

وعليه، يمكن الاستفادة من المدخل التاريخي؛ للتعرف على سرد الأحداث ذات الصلة بالحياة البرلمانية وتتبعها، والبحث عن القواسم المشتركة، حيث أن الأدبيات التي ركزت على موجات التحول الديمقراطي ومراحل التطوير والإصلاح البرلماني تتفق على مجموعة من التشابهات، تتمثل في الآتي:

- الانتقال إلى النظام الديمقراطي والتعددية السياسية والحزبية قد يحدث بسرعة، ولكنه لن يمثل انقطاعاً تاماً مع الثقافة والتوازنات السياسية القديمة، حيث سيطر للقوى والتيارات السابقة وزن ولو محدود في الحياة السياسية الجديدة.
- التحولات نحو الديمقراطية تتمحور حول قضايا رئيسية مثل تصميم شكل المجلس النيابي ووضع نظم الانتخابات والاتفاق على قواعد جديدة للعبة السياسية.
- تتم التحولات في الغالب بفعل القوى خارج البرلمانات ذاتها. ولهذا، فلا تزال البرلمانات العربية المتجددة تكافح من أجل رسم صورة إيجابية عنها لدى الرأي العام.

ثانياً: المدخل الدستوري والقانوني:

إن التغيير في الحياة السياسية والبرلمانية يتوج بالتغيير في الأطر الحاكمة لهما، ولاسيما في الأطر الدستورية والقانونية، بدايةً من الدستور، وربما كان ذلك سبب تسميتها بالمدرسة الدستورية أو المؤسساتية أو القانونية أيضًا.^{lxxvi} وتشير القدرة المؤسسية للبرلمانات إلى صلاحياتها القانونية والفعلية في صناعة السياسات العامة وصنع القرار. وتنطلق هذه المداخل من خصائص جوهرية للنظام البرلماني، وتعتبرها أساساً لتقييم التحولات فيه، وهي: درجة التركيب التنظيمي، والتعقد المؤسسي، والاعتماد على منظومة من أفضل الممارسات والتقاليد البرلمانية (Best Practices).^{lxxvii}

على الرغم من اختلاف الدساتير في الكثير من الإجراءات، إلا أنها تشترك في المبادئ التي تجسد قوام النظام الديمقراطي، مثل حكم القانون، وسمات النظام البرلماني أو الرئاسي، والمساواة أمام القانون. كذلك، ترتبط عملية الانتقال والتحول نحو الديمقراطية والإصلاح البرلماني في نظر المدخل القانوني، بإقرار دور هام للسلطة القضائية سواء من خلال القضاء المنشئ مثل مجلس الدولة في مصر، أو من خلال المحاكم الدستورية والتي تساهم في تدشين عملية التحول الديمقراطي وتكريسها وتطويرها، لا سيما من حيث ترسيم وتوضيح اختصاصات سلطات الحكم، وحدود الصلاحيات التشريعية.

وعلى الرغم من أهمية هذا المدخل القانوني، إلا أنه لا يمكن إغفال أهمية الممارسة العملية والتطبيقية، والتي تجعل من القواعد الدستورية والقانونية جسد بلا روح، أو تجعل منها كائناً حياً أو جسد وروح.

ثالثاً: المدخل الوظيفي:

لا يكتفي رواد هذا المدخل بتفسير التحولات في أداء المؤسسات وهياكلها واختصاصاتها، وإنما تطرح أسلوباً للتنبؤ بها، ويتجاوز هذا المدخل الأطر القانونية وتعديلات النظام الدستوري، وكذا لا تقف كثيراً عند الأحداث التاريخية ومساراتها، وإنما ينظر إلى ما أسفرت عنه تلك الأحداث التاريخية وما قادت إليه التغييرات الدستورية في أبنية نظام الحكم، ووظائف مؤسساته، وقدرتها على التكيف مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، المحلية والخارجية، وبالتالي تكون أكثر حذراً في عملية تقييم "التحولات"، وأكثر نقداً تجاه اعتبارها مؤشرات على الانتقال إلى الديمقراطية.

وارتباطاً بما سبق، تعد البرلمانات مؤسسات تمثيلية، وأحد الآليات الاستيعابية، لإتاحة الفرص للتعبير عن المصالح والاتجاهات المختلفة في المجتمع. ولعل طبيعتها التوافقية هي التي تميزها عن سلطات الدولة الأخرى، وهذا ما ظهر بوضوح في التجربة التونسية سواء في صياغة الدستور الجديد بعد ٢٠١١، أو التوافق على تشكيل الحكومة، وأيضاً في مسودة الدستور الليبي في اتجاهه إلى الأخذ بالديمقراطية التوافقية في اقتراح وتعديل القوانين.

وفي ضوء ذلك، ينظر البعض إلى البرلمان باعتباره كياناً للتعبير عن المصالح المجتمعية وتجميعها، وهذا هو الفهم البراجماتي له، الذي يعتبره مظلة مؤسسية لتجميع المصالح المتصارعة، وتسعى إلى بلورة حلول وسط بينها، على نحو دائم، ودون الارتباط بأولويات أيديولوجية مسبقة.^{lxxviii} ويرى آخرون البرلمان بوصفه آلية لتحقيق المصالح المجتمعية العليا أو العامة، وبالتالي فإن للعمل البرلماني آليات مختلفة ومتجددة، وليس مجرد آلية ميكانيكية محايدة، وقد تكون مبتورة عن سياقها الاجتماعي والثقافي وهدفها التنموي.

من هنا، فإن اتجاهات التطوير المؤسسي تتعلق بقضية "كيف تكون البرلمانات مؤسسات سياسية قوية". ومن الأمور المتعلقة بذلك: العلاقة بين السلطة التشريعية والحكومة، الترتيبات الانتخابية، أثر التحالفات والأحزاب السياسية وجماعات المصالح على فعالية البرلمان، وطبيعة اللجان البرلمانية والقواعد والإجراءات اللائحية، وكذلك درجة تدفق المعلومات وتأثيرها على دور البرلمان في دعم التحول نحو الديمقراطية.^{lxxix}

رابعاً: المدخل الاقتصادي:

يركز أصحاب هذا المدخل على العلاقات المتبادلة بين التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذلك تأثير العولمة، وتكنولوجيا الاتصال والمعلومات، وفي ضوء ذلك يتم طرح تساؤلات هامة بشأن تقييم التحول الديمقراطي، والإصلاح البرلماني، يتعلق بعضها بتأثير التحول نحو اقتصاد السوق وأثره على مستويات المعيشة، وبقدرة الحكومات الجديدة على تحقيق التوازن بين التحول السياسي والتنمية، فضلاً عن حدود تأثير العولمة والتكتلات الاقتصادية على تفاعلات الحياة السياسية داخل الدول.^{lxxx}

ووارتباطاً بهذا الاتجاه؛ يجب أن يرتبط الإصلاح البرلماني بإنجاز قدر معقول من العدالة الاقتصادية والاجتماعية، وتمكين المواطن من ممارسة حقوقه السياسية، وذلك انطلاقاً من معطيات اقتصادية واجتماعية مواتية. ولذا فإن التحولات والإصلاحات السياسية والبرلمانية بصفة خاصة التي لا تمتد إلى الإصلاح الاجتماعي وتغيير الأوضاع الاقتصادية، ربما تكون سبباً في إعادة سطوع وبروز الأحزاب الدينية والتيارات المتطرفة، وإعادة انخراطها في الحياة السياسية؛ وذلك بسبب إحباط المواطنين من محدودية أثر "التحولات" والإصلاحات السياسية.

وفضلاً عما تقدم، يمكن الاستفادة من هذا المدخل في الحالات العربية، كون أن الربيع العربي لا يرتبط بالأمور السياسية فقط، ولكن ثمة تأثيرات كبيرة للبيئة الاقتصادية وعدم عدالة توزيع الثروة في المجتمع، وتعدد المشاكل الاقتصادية وتداخلها وعلى رأسها الفقر والبطالة والامية. لذلك فإن البرلمانات العربية تكون في حاجة ملحة لمراجعة المنظومة التشريعية، خاصة الاقتصادية والاجتماعية، لتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، كما أنها تكون تحت ضغط الاستجابة للمطالب الاقتصادية من المواطنين، وبالتالي فإن هذا المدخل من أهم المداخل في وضع التصور لدور البرلمان المستقبلي، وتغيير صورته النمطية أمام الرأي العام، ويساهم في وضع أولوياته الاقتصادية والاجتماعية خاصة في الجوانب التشريعية، ومراقبة الحكومة في الاستجابة لمطالب المواطنين.

خامساً: المدخل التجريبي/الأميريقي:

تتمحور الفكرة الأساسية لهذا المدخل حول القدرة على التكيف مع تطور الواقع، من خلال دراسة السلوك على المستوى الفردي (مثل السلوك التصويتي) وعلى المستوى الجماعي (مثل التجنيد في المؤسسات السياسية والأحزاب، وأداء اللجان البرلمانية)^{lxxxi}. حيث يمثل هذا المدخل طريقة فهم وتقدير محاور شرعية أداء البرلمان. فبصرف النظر عن طريقة تشكيل البرلمان (بالانتخاب أو التعيين أو خليط منهما) أو نظام الانتخابات (فردية أو قائمة أو الجمع بينهما)، وعدد أعضاء البرلمان..، وغير ذلك من الأمور التنظيمية والهيكيلية، فإن الأهم في تحديد شرعية البرلمان أمام الرأي العام هو درجة الشفافية في أعماله وانفتاحه على مؤسسات المجتمع والمواطنين، والاستجابة لمطالبهم وأولوياتهم والتعبير عنها.

ويهتم هذا المدخل بمكون الإصلاح البرلماني في عملية التطور الديمقراطي والبرلماني باعتباره منظومة من المؤشرات، مثل طريقة تشكيل البرلمان، واختصاصاته، ومدى تحقيق الشفافية في أعمال البرلمان ولجانه، وإتاحة المعلومات عن مجريات العملية التشريعية والأداء الرقابي.

ولقد استقرت الدراسات على مجموعة من المواصفات للبرلمان الديمقراطي، ومنها أن يكون:^{lxxxii}

- ممثلاً لكل فئات الشعب، سياسياً واجتماعياً وإثنيًا.
 - شفافاً، أي مفتوحاً أمام الشعب وشفافاً في إدارة عمله.
 - متاحاً للجميع، يشرك الجمهور، لاسيما منظمات المجتمع المدني في أعماله.
 - فعالاً على جميع المستويات: المحلي، الوطني، الدولي، خصوصاً في مجال ممارسة مهمته الرقابية.
- ويستعرض الباحث فيما يلي الإصلاحات الدستورية في البرلمانات العربية بعد عام ٢٠١١، حيث سيتم تناول التطور في الاختصاصات والصلاحيات للبرلمانات العربية كما ورد في الدستور سواء الدساتير الجديدة، أو التعديلات التي أدخلت على بعض الدساتير القائمة، وإن كان يجب التأكيد على أن هذا التحليل لا يقدم سوى جانب من الصورة "ما يجب أن يكون" تبعاً للنصوص، ذلك أن تقييم أي وثيقة قانونية أو دستورية لا يمكن أن يتم فقط على أساس النصوص، ولكن يجب أن ينظر إليها أيضاً في التطبيق وبشكل حركي.

ثالثاً: التطور في اختصاصات وصلاحيات البرلمان في الدساتير العربية المعاصرة:

نستعرض في هذه الجزئية من الدراسة دور وصلاحيات واختصاصات البرلمان في دساتير ما بعد الربيع العربي، وكذا ملامح التغيير والتطوير في هذه الدساتير.

وسيتم التركيز بصفة أساسية على التغييرات في دساتير كل من: مصر، وتونس، والمغرب، بالإضافة إلى الوثيقة الدستورية الليبية المقترحة.

فلقد استطاعت كل من المغرب والبحرين والأردن أن تتجاوز الأزمة بفضل اختيارها لتكتيك "التغيير ضمن الاستمرارية" فجاءت التعديلات الدستورية في الدول الثلاثة معبرة عن إرادة ملكية، مع توسيع صلاحيات الحكومة واختصاصات وسلطات البرلمان. بينما نجد أن الدستور التونسي قد صدر نتيجة لتسويات مضمّنة بين الأحزاب والائتلافات السياسية والحزبية، وشكّلت تطوراً مهماً على صعيد حقوق الإنسان ورفع تمثيل المرأة. وفي مصر شكّل الدستور تطويراً لدستور ٢٠١٢، وتقاسم السلطات بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ومجلس النواب.

ويمكن تناول أهم التطورات في محاور رئيسية مقارنة، نستعرضها على النحو التالي:

١- التغيير في الأدوار والصلاحيات:

بصفة عامة هناك نقلة نوعية في دور وصلاحيات البرلمانات في دساتير ما بعد أحداث ٢٠١١ في المنطقة العربية، واختلفت من دولة إلى أخرى، فعلى سبيل المثال:

- منحت التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ مجلس النواب المغربي مزيداً من الصلاحيات؛ إذ وسع نطاق سن القوانين وتم الاعتراف بمكانة المعارضة، وأشار إلى أنها مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة،^{lxxxiii} ولكن لم يفتح الدستور المغربيّ الجديد الطريق نحو ملكية برلمانية كصيغة متقدّمة للحكم، ولم يضمن العبور إلى ديمقراطية حقيقية^{lxxxiv}.
- ووسعت التعديلات الدستورية في ٢٠١١، ٢٠١٤، ٢٠١٦، صلاحيات الملك من خلال إقرار صلاحيات منفردة له بتعيين ولي العهد ونائب الملك ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية، وقائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك، دون توقيع رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، وعلى الجانب الآخر وسعت من صلاحيات مجلس النواب الأردني، وخاصة تعديل المادة (٥٣) عام ٢٠١١، والإشارة إلى ضرورة طلب الثقة من المجلس على برنامج الحكومة خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، وأيضاً إعطاء الحق لمجلس النواب بإحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك. كما جاءت التعديلات في ٢٠١١، لتشير إلى إنشاء بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية.^{lxxxv}

• أما في تونس، فقد جاء الدستور الجديد كنتاج لتحالف عريض بين الحركة الإسلامية والقوى العلمانية، وفيما كانت الدساتير السابقة تعاني من هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية وسّع الدستور مجال السلطة التشريعية وخصّ المعارضة بحقوق تمكّنها من ممارسة مهامها، وتمييز الأدوار بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة والنص على استقلالية القضاء والمحكمة الدستورية. وأكد الدستور^{lxxxvi} على أن المعارضة مكون أساسي، ولها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها، وتضمن تمثيلها في هياكل المجلس الداخلية والخارجية، وترأس وجوباً للجنة المكلفة بالمالية، ومقرر بلجنة العلاقات الخارجية، كما يحق لها تكوين لجنة تحقيق كل سنة، ومن واجبها الإسهام النشط والبناء في العمل النيابي.

• أما في مصر، فحدثت نقلة نوعية في دور مجلس النواب (الشعب سابقاً) في كل من دستور ٢٠١٢، تعديلاته في ٢٠١٤ مقارنة بما تضمنه دستور ١٩٧١، وأصبح مجلس النواب في ظل تلك التعديلات مشاركاً فاعلاً في الحياة السياسية، حيث زادت الصلاحيات والاختصاصات خاصة التشريعية والرقابية، وأضيفت له أدوار جديدة خاصة في مواجهة رئيس الجمهورية.

• أما في ليبيا، فيعد المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أول برلمان حقيقي في الدولة الليبية، وبيّش أعمال السيادة العليا، بما في ذلك التشريع ووضع السياسة العامة للدولة. ويجب مصادقته على المعاهدات الدولية، فضلاً عن تكليفه بإقامة أسس الدولة المدنية الدستورية الديمقراطية.

٢- التغيير في تركيبة البرلمان: نظام المجلس الواحد أم المجلسين:

حدث نوع من التطور والتغيير في تركيبة البرلمان في الدول العربية محل الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

- حافظت كل من المغرب والأردن والبحرين على المجلسين، ونوعت في الاختصاصات بينهما.
- حافظ الدستور المغربي المعدل على برلمان بمجلسين تشريعيين، مجلس النواب المنتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، ومجلس المستشارين المنتخب بالاقتراع غير المباشر من قبل

- الهيئات الناخبة المحلية والوطنية، وقد شهدت تركيبة هذا المجلس بعض التغييرات حيث سمح بتمثيل للاتحادات المهنية بعكس دستور ١٩٩٦، أما مدة ولايته فقد انخفضت من ٩ سنوات إلى ٦ سنوات.
- حدث تغيير في مصر مرتين، حيث أشار دستور ٢٠١٤، إلى الانتقال من نظام المجلسين إلى المجلس الواحد وهو مجلس النواب، إلا أن التعديلات الدستورية في ٢٠١٩، قد أعادت مرة أخرى نظام المجلسين بإضافة مجلس الشيوخ.
 - أما في تونس فقد تم اعتماد نظام المجلس الواحد وهو مجلس نواب الشعب، كما تم إدخال نوع من الديمقراطية شبه المباشرة عن طريق التأكيد على أن ممارسة السلطة للشعب من خلال ممثليه أو من خلال الاستفتاء الشعبي.^{lxxxvii}
 - فيما اتجهت ليبيا في مسودة دستورها إلى تبني نظام المجلسين، وقد تم تشكيل المجلس الثاني وهو مجلس الدولة الليبي.

٣- عدد الأعضاء وطريقة الانتخاب:

بيد أن ثمة اتجاهًا لتزايد عدد أعضاء البرلمانات بعد الربيع العربي؛ فلقد زاد في كل من المغرب وتونس ومصر، كما أن الانتخابات صارت بالانتخاب الحر المباشر في كل من المغرب (مجلس النواب) وتونس ومصر وليبيا، أما مجلس المستشارين المغربي استند إلى الانتخاب غير المباشر، ويمكن رصد التغير على النحو الآتي:

- وفيما يتعلق بالمغرب فقد زاد عدد أعضاء مجلس النواب من ٣٢٥ إلى ٣٩٥ عضواً، في حين انخفض عدد أعضاء مجلس المستشارين من ٢٧٠ عضواً إلى عدد يتراوح بين ٩٠-١٢٠ عضواً.

- أما تونس، فلم يحدد الدستور العدد الإجمالي لنواب المجلس وترك الأمر للقانون، الذي حدده بـ ٢١٧ عضواً مقارنةً بـ ١٨٢ عضواً في السابق، وكان مجلس المستشارين لا يتجاوز ثلثي عدد مجلس النواب.
- أما في مصر، فقد حدد الدستور الحد الأدنى لعدد أعضاء البرلمان بـ (٤٥٠) عضواً مقارنةً بالحد الأدنى ٣٥٠ في دستور ١٩٧١، وكان العدد الفعلي لمجلس الشعب ٤٥٤ عضواً (منهم ١٠ أعضاء بالتعيين)، أما العدد الحالي فيقدر بنحو ٥٩٦ عضواً. كما حافظ الدستور على تعيين نسبة من المجلس لرئيس الجمهورية وهي ٥% من إجمالي الأعضاء.^{lxxxviii}
- وأخيراً ليبيا، يكون المجلسان بالانتخاب المباشر، ويتكون مجلس النواب من ١٤٤ عضواً، أما مجلس الدولة أو الشورى من ٧٢ عضواً مخصص بالتساوي للأقاليم الجغرافية الثلاثة الواردة في مسودة الدستور.

٤ - اختيار الحكومة ومنحها الثقة:

تنبغي الإشارة إلى أن ثمة اتفاقاً بين الدساتير ما بعد الربيع العربي على دور البرلمان في اختيار الحكومة، والتصويت لمنحها الثقة، ويكون التكليف من رئيس الدولة للحزب أو الائتلاف الحاصل على الأغلبية في المجلس، ولكن اختلفت الدساتير في الطريقة، والإجراءات، ويمكن أن نستعرضها على النحو التالي:

- فيما يتعلق بالتجربة المغربية، يعين الملك الحكومة وتعرض برنامجها على المجلسين، ويتم التصويت عليه في مجلس النواب فقط، ويجب الحصول على ثقة مجلس النواب بتصويت الأغلبية المطلقة لصالح البرنامج.^{lxxxix} ولم يشر الدستور إلى الإجراءات في حال عدم موافقة المجلس على البرنامج.
- وتشير التجربة التونسية، إلى أنه خلال ٧ أيام بعد تشكيل المجلس وعقد أول جلسة، يكلف رئيس الدولة مرشح الحزب الحاصل على أكبر عدد من المقاعد^x بتكوين الحكومة خلال

شهر، وفي حالة عدم الحصول على الثقة، يجري رئيس الدولة المفاوضات مع الأحزاب والائتلافات والكتل لتكليف أحد الشخصيات بتشكيل حكومة خلال شهر، وحدد الدستور مدة ٤ أشهر إجمالاً لمحاولات تشكيل الحكومة وبعدها يحق للرئيس حل المجلس والدعوة إلى انتخابات جديدة خلال مدة تتراوح بين ٤٥ - ٩٠ يوم.^{xci}

• وفيما يخص التجربة المصرية، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً للوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة-ولا يشترط في هذه الحالة من الحزب الحاصل على الأغلبية في البرلمان أي سلطة مطلقة لرئيس الدولة في الاختيار- ويعرض برنامجاً على مجلس النواب، فإذا لم تحصل الحكومة على موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ٣٠ يوم على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد المجلس، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة المجلس خلال ٣٠ يوماً، عُِد المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية إلى انتخاب مجلس جديد خلال ٦٠ يوماً من تاريخ الحل. وفي حالة الحل يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له.^{xcii}

• وأخيراً، في ليبيا، يكلف رئيس الدولة رئيس الوزراء من الحزب الحاصل على الأغلبية خلال ٧ أيام من تشكيل المجلس، وتعرض الحكومة برنامجها خلال شهر، وفي حالة عدم الحصول على الأغلبية تقدم الحكومة استقالتها، ويشكل رئيس الدولة حكومة مؤقتة وتكون مسئولة أمامه فقط، ويكون أمام المجلس فترة عام إما الموافقة على برنامج الحكومة المؤقتة ومنحها الثقة، أو التوافق على حكومة جديدة، وفي حالة عدم التوصل إلى قرار خلال السنة يحل المجلس وجوباً ويعلن الرئيس عن انتخابات مبكرة خلال ٦٠ يوماً.^{xciii}

٥- سحب الثقة من الحكومة وحل البرلمان:

هناك اتفاق بين الدساتير بعد الربيع العربي على سلطة وصلاحيات البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، ولكنها تختلف من حالة إلى أخرى، والتي يمكن إجمالها في صور ثلاث مختلفة، وذلك على النحو الآتي:

- في تونس (مبادرة من المجلس- طلب من الحكومة بتجديد الثقة- بطلب من رئيس الجمهورية)، وهناك قيد على المجلس عند سحب الثقة والمتمثل في اختيار رئيس الوزراء الجديد،^{xciv} أما في مصر فهناك حالتين (بعد استجواب- تضامن الحكومة قبل التصويت على سحب الثقة).
- أما في المغرب فقد تم قصر سحب الثقة لمجلس النواب دون المستشارين. ومن ناحية أخرى فقدرت الحكومة على طلب حل المجلس أسهل في المغرب حيث تعتمد على موافقة المجلس الوزاري برئاسة الملك.
- ووضعت الدساتير شروطاً لحل البرلمان في كل من مصر وليبيا حيث يجب عرض الموضوع على استفتاء شعبي، ولم يضع هذا القيد الدستور التونسي.
- وتقدم ليبيا تصوراً جديداً من خلال طلب ٢٤ عضواً بحل المجلس، ثم عرض الموضوع للتصويت، وإذا حصل على الأغلبية المطلقة يصدر رئيس الدولة قراراً بالحل.

ويمكن عرض تنظيم الدستور لهذه النقطة في الدول العربية على النحو الآتي:

- المغرب: لمجلس النواب أن يعارض مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها بالتصويت على ملتصق للرقابة، وقد تم تبسيط شروط تقديم الملتصق حيث يستلزم توقيع خمس أعضاء المجلس، وتؤدي موافقة الغالبية المطلقة من أعضاء المجلس على التماس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية. بينما فقد مجلس المستشارين صلاحية تقديم ملتصقات للرقابة أو لتوجيه التوبيخات التي كان يتمتع بها في دستور ١٩٩٦، ويمنح الدستور الحالي مجلس المستشارين حق مساءلة الحكومة بواسطة التماس يجب أن يوقعه على الأقل خمس أعضائه، ولا يؤدي إلى استقالة الحكومة. كما يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب،^{xcv} وهذا حكم جديد يعطي الحكومة سلطة أكبر على البرلمان، كما أن مرسوم حل مجلس النواب يعرض على المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك.

• أما في تونس: يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة بعد طلب معطل من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، ويشترط الدستور أموراً صعبة وقد تكون تعجيزية لسحب الثقة من الحكومة حيث يُشترط "موافقة الأغلبية المطلقة وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة ويصادق عليه في نفس يوم التصويت على سحب الثقة. ولا يمكن تقديم لائحة اللوم مجدداً ضد الحكومة إلا بعد مضي ٦ شهور". أما الصورة الثانية، فيمكن "لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة بالحكومة، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة، فإن لم يجدد المجلس الثقة اعتبرت الحكومة مستقلة". وحالة ثالثة لسحب الثقة، حيث "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التصويت على سحب الثقة من الحكومة مرتين خلال مدته الرئاسية، وفي حالة تجديد الثقة في الحكومة في المرتين، يعتبر الرئيس مستقياً".^{xcvi}

• وفي مصر، يجوز للمجلس سحب الثقة من الحكومة بعد تقديم استجواب، وبناء على اقتراح عُشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره بأغلبية أعضائه، "وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أحد الوزراء وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالته". وفي المقابل، لم يمنح الدستور للحكومة الحق في طلب حل البرلمان، كما حصن الدستور المجلس بالنص على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب، وبعد استفتاء شعبي".^{xcvii}

• وأخيراً في ليبيا:^{xcviii} يجوز للمجلس سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء بعد استجواب فقط مثل مصر، ويكون بطلب كتابي من ٢٤ عضواً في حالة طلب سحب الثقة من رئيس الحكومة، ومن ١٢ عضواً في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء. ومن ناحية أخرى يمكن للحكومة أن تتقدم بطلب لرئيس الدولة بحل البرلمان بشرط موافقة ثلثي الحكومة على الطلب ويكون متضمناً أسباباً وجيهة بعرقلة المجلس للسياسات العامة أو خطة التنمية أو تعطيل الميزانية، ويجري الرئيس مشاوراته خلال ٣٠ يوماً لتقريب وجهات النظر وحل الخلاف، ثم يقرر إما رفض الطلب وتعتبر الحكومة مستقلة في هذه الحالة، أو قبول الطلب وعرض

الموضوع على استفتاء، وفي حالة الرفض تعتبر الحكومة مستقيلة. والحالة الفريدة للبرلمان الليبي في اقتراح ٢٤ عضواً من المجلس بحله، ويعرض رئيس المجلس الاقتراح وأسبابه على المجلس ويتم التصويت عليه بأغلبية مطلقة للأعضاء، وفي حالة الموافقة يصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل المجلس.

٦- الصلاحيات التشريعية:

يعد الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من الأمور البارزة والأكثر وضوحاً في الدول العربية على اختلاف أنظمتها، بل الأكثر من ذلك هو غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية -صاحبة الاختصاص الأصلي بالتشريع- في العملية التشريعية، فنجد أن حق التشريع لا يقتصر على أعضاء البرلمان فقط بل تشاركه الحكومة ورئيس الجمهورية، وذلك على النحو الآتي:

- يمارس الدور التشريعي في كل من مصر وتونس من خلال (رئيس الجمهورية- الحكومة- أعضاء البرلمان)، ولكن في حين أنه يمكن لعضو واحد التقدم باقتراح بقانون في مصر، إلا أنه يلزم عدد (١٠) أعضاء في تونس، كما أن مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من النواب في تونس لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي يتم ضبطها في قوانين المالية.^{xcix}
- جاءت إضافة في مصر بدستور ٢٠١٤، حيث أنه يجوز تقديم مشروعات قوانين من قبل عشر أعضاء المجلس، ويتساوى في هذه الحالة المشروع المقدم من الحكومة ويحال للجان المختصة مباشرة.^c
- وفيما يتعلق بالتجربة المغربية (رئيس الحكومة- أعضاء البرلمان)، تعززت سلطات البرلمان في مجال التشريع، حيث جرى توسيع نطاق القوانين التي يناقشها البرلمان لتغطي قطاعات مختلفة من الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتولى رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان صلاحية اقتراح القوانين، ولتشجيع أعضاء المجلس على الاستفادة من هذا

الامتياز، تم تخصيص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها المقدمة من قبل المعارضة.^{ci} ويلاحظ استمرار التقييد المالي على السلطات التشريعية للمجلس وأعضائه، حيث ظل باقياً في الدستور الجديد إيمان الحكومة أن ترفض أي مقترحات أو تعديلات يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.^{cii}

- وفيما يخص التجربة في ليبيا، فقد تبنى مشروع الدستور فكرة الديمقراطية التوافقية من خلال منح المواطنين الحق في التقدم بمشروعات القوانين أو التعديلات على هذه القوانين، حيث تمت الإشارة إلى أن التقدم بمقترح مشروع قانون هو حق لرئيس الجمهورية- رئيس الوزراء- ٥ أعضاء من أيا من المجلسين- ٣٠٠٠ ناخب.^{ciii}
- كما تلاحظ أن هناك نوعاً من التقييد في كل من تونس والمغرب في مقترحات القوانين من الأعضاء، وهي اشتراط موافقة الحكومة وأنها لا تحدث تأثيراً مالياً.

٧- الدعوة للانتخابات الرئاسية المبكرة:

ابتكر الدستور المصري صيغة جديدة على الدساتير العربية في الدعوة إلى انتخابات رئاسية مبكرة، حيث يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح الأمر في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى الرئيس من منصبه وتجرى انتخابات رئاسية مبكرة خلال ٦٠ يوماً. أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال ٣٠ يوماً من تاريخ الحل.^{civ}

أما في تونس، فيمكن لأغلبية أعضاء المجلس المبادرة بلائحة معجلة لإعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين، وترسل إلى المحكمة الدستورية للبت فيها بأغلبية ثلثين أعضائها أيضاً، ولا يمكن للمحكمة أن تحكم بالإدانة إلا بالعزل.^{cv}

الخاتمة: النتائج والتوصيات

استهدفت الدراسة الإجابة عن تساؤل رئيس قوامه: إلى أي مدى تم بلورة دور البرلمانات العربية في الحياة السياسية من خلال الدساتير العربية سواء الجديدة أو التعديلات التي أدخلت عليها بعد عام ٢٠١١؟ وإلى أي مدى تم التوافق مع الاقتربات والمداخل النظرية لتحديد الأدوار المطلوبة والمفترضة والمستهدفة من البرلمانات في الديمقراطيات الناشئة والمستقرة في التغييرات الحادثة في البرلمانات العربية؟. وجاءت الدراسة في ثلاثة أقسام، تناول الأول، وضع إجابات وتصورات أكثر واقعية ودقة لأحوال البرلمانات العربية، وموقعها على الخريطة السياسية من حيث دورها الواقعي والمأمول في خضم عملية التحولات الديمقراطية العربية، أما الثاني فقط استعرض مجالات التطوير والإصلاح للبرلمانات العربية التي تقدمها الاقتربات والمدارس الفكرية المختلفة، أما الثالث فقد عرض موقع البرلمانات في الدساتير العربية بعد ٢٠١١: من حيث الاستمرارية والتغيير.

واتضح من خلال الدراسة، ومن الأدبيات التي تناولت عمليات الإصلاح والتطوير البرلماني أنه على الرغم من التطورات التاريخية والمستمرة كماً، والجوهرية نوعاً، في التجارب البرلمانية، إلا أنه لم تتبلور نظريات جديدة أو منظور أو اتجاه تحليلي لعودة بروز الاهتمام بالبرلمانات، وإنما لا تزال المدارس الفكرية والنظريات الرئيسية في العلوم السياسية هي الأساس في الدراسات البرلمانية.

وكما انتهت الدراسة إلى أن هناك العديد من المحاولات للبرلمانات لأن تصبح أحد اللاعبين الأساسيين لتطوير السياسة ونظم الحكم،^{cvi} التخلص من الصورة الذهنية عن الدور المحدود وسيئ السمعة السائد (Rubber-stamp)، لتصبح أكثر مشاركة وقدرة وتفاعلاً مع الرأي العام؛ لترسيخ فكرة أن التقدم نحو الحكم الديمقراطي، يعتمد بالأساس على وجود برلمان قوي.

كما انتهت الدراسة إلى أن التطوير والإصلاح البرلماني في الدول العربية يحتاج إلى نظرة إصلاحية شاملة ومستمرة، مع اليقين بأن هناك تكلفة يجب الاستعداد لتحملها، ويمكن أن تكون هذه التكلفة نوعاً من الاستثمار الذي يمكن استعادته والحصول على عائد منه، أما التغيير الشامل أو نتيجة الثورات فله مخاطره التي ترتبط بعملية إعادة تشكيل نظام الحكم، وربما يصعب حسابها أو حتى توقعها.

وعليه، فقد أكدت الدراسة على أن الإصلاح والتطوير في نهاية المطاف أفضل مما عداه من بدائل، سواء بالنسبة لنظم الحكم أو الاستقرار والتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فتجاهل الإصلاح فيه خداع، ورفض الاستماع لمطالب الإصلاح فيه تقصير، وإطالة لأمد الخلاف.

وكذا انتهت الدراسة إلى أن الفارق بين الأدبيات الغربية وكتابات مفكري العالم النامي في مجال الإصلاح والتطوير البرلماني هو نطاق الإصلاح واستراتيجيته. ففي حين يتركز الاهتمام في الأدبيات الغربية حول الإصلاح التشريعي (Legislative Reform)، تتجه الأدبيات في العالم النامي إلى الإصلاح السياسي (Political Reform) والإصلاح البرلماني (Parliamentary Reform).

وفضلاً عما تقدم، انتهت الدراسة توصلت الدراسة إلى أنه في الغرب، يتمحور الإصلاح والتطوير حول الوظيفة السياسية للبرلمان (دور البرلمانات الوطنية والبرلمان الأوروبي في السياسة الخارجية، التوازن مع احتكار التكنوقراط لصنع القرار)، وتحسين أدائه المؤسسي (كتطوير اللجان، والتوسع في آليات الاستماع، وأدوات التواصل مع الرأي العام) أكثر مما يتطرق إلى شرعية البرلمان ووجوده، أو صحة الانتخابات وسلامتها والطعن عليها. وربما يعود هذا التركيز على مسألة الإصلاح التشريعي إلى الدور الفعال الذي تلعبه برلمانات الدول المتقدمة في العملية التشريعية (المبادرات التشريعية للأعضاء) تقديم وصنع السياسات العامة، في حين لا تتمتع برلمانات البلدان النامية بمثل تلك الفعالية.

التوصيات:

إن عملية حوكمة الإدارة البرلمانية في البرلمانات العربية تعد نوعاً من "الاستثمار في البرلمان، وموارده وطاقاته"، ويتطلب ذلك الاستثمار، خمسة مستويات رئيسية هي: الإطار الدستوري والقانوني لتنظيم عمل

البرلمانات الوطنية، والموارد البشرية، ونظم المعلومات والبحوث، وتمويل عمل البرلمانات الوطنية، وتحديث آليات عمل الأمانة العامة. وتجدر الإشارة إلى أمرين:

- أولهما، أن العلاقة بين المستويات الخمس ذات طبيعة تكاملية أكثر منها تراتبية، أو هيراركية، فكل منها يؤثر على الآخر، وليس بالضرورة تابعاً أو مقدمة حتمية له. فكما أن زيادة فعالية البرلمان تتطلب تعزيز دوره في نظام الحكم وعملية صنع القرار، بإقرار صلاحياته واختصاصاته الدستورية، فإنها تتطلب أيضاً برلماناً مؤهلاً لممارسة تلك الاختصاصات والصلاحيات، بل وقادراً على تعزيز قدرة أعضائه لأداء هذه المهام.
- ثانيهما، أن الحوكمة والإدارة الرشيدة عملية مستمرة وليست قراراً، فهي عملية متعددة المستويات (دستورية، وقانونية، ومؤسسية، واقتصادية، وإجرائية)، ومتنوعة الأبعاد (الأعضاء وخلفياتهم وخبراتهم وثقافتهم، الرأي العام وسبل تشكيله، ونظرته إلى البرلمان، وقدرة البرلمان على التعاطي الإيجابي معه، طبيعة التقاليد والثقافة في المجتمع، تبلور المصالح الاقتصادية والاجتماعية).

واستناداً لما سبق، يمكن استعراض أهم مجالات تطوير وتفعيل عمل البرلمانات العربية بصفة عامة، وبعد التغييرات التي شهدتها المنطقة العربية منذ عام ٢٠١١ بصفة خاصة على النحو التالي:

أ. يوصي الباحث بدعم عمل الأعضاء، وذلك كن خلال:

- تعاون السلطة التنفيذية مع البرلمان في مجال إتاحة المعلومات. وعلى البرلمانات سرعة وضع تشريع لتداول البيانات والمعلومات يضمن الشفافية والإفصاح، لتفعيل المساءلة والرقابة البرلمانية.
- تطوير آلية مؤسسية لتنظيم علاقة العضو بالدائرة الانتخابية، من خلال أمرين:

- أولهما، الإمكانيات البشرية، والفنية، والتمويل لإدارة علاقاتهم بالناخبين/ المواطنين، والقدرة على تأسيس مكاتب في الدوائر الانتخابية.

• ثانيهما، الاهتمام بموضوع التمويل والقدرات المالية؛ لتغطية تفعيل أدائه في البرلمان من ناحية، وأنشطته في الدائرة من ناحية أخرى.

• الاهتمام بتنظيم الزيارة الدراسية والتعليمية (Study Tours) للأعضاء. لتبادل الخبرات مع البرلمانات الإقليمية والدولية المعاصرة.

• دعم دور المرأة في البرلمانات، من خلال توسيع قاعدة تمثيل المرأة، وتنسيق أنشطة العضوات، ومثلت كل من الانتخابات التونسية والليبية نموذجاً في المناصفة بين الرجل والمرأة في الترشح للانتخابات، وجاءت الإمارات في انتخابات ٢٠١٩، لتكون أعلى دولة عربية في تمثيل المرأة بالبرلمان بنسبة ٥٠%.

ب. يوصي الباحث بالتطوير المؤسسي، هذا الأمر الذي يتأتى من خلال:

• تطوير أنظمة العمل الداخلية واللوائح للبرلمانات، بما يتيح قدر من التوازن في إدارة فعاليات العمل البرلماني، وتولي المناصب القيادية.

• تطوير نظام عمل اللجان البرلمانية، وتفعيل دورها في المبادرة التشريعية.

• الاهتمام بالإعلام البرلماني، وإتاحة الفرص أمام الرأي العام بمتابعة أعمال البرلمان، خاصة باستخدام وسائل تكنولوجية واتصالية حديثة.

• التدريب المستمر والجاد للباحثين بالأمانات العامة، لاسيما في مجالات البحوث والمعلومات، ومهارات الصياغة التشريعية، التي تعد أحد الصعوبات أمام المشاركة الفعالة في العملية التشريعية.

• الاهتمام بالمعلوماتية والدعم التقني وأتمتة العمل البرلماني (مثلاً: الحضور الإلكتروني، التصويت الإلكتروني، أتمتة العمل من حفظ المستندات والوثائق).

ج. يوصي الباحث بضرورة تحديث وتفعيل البحوث والمعلومات والإعلام، ذلك الأمر الذي يمكن تحقيقه من خلال:

• الانفتاح على مراكز البحوث وبيوت الخبرة ومؤسسات المجتمع المدني الدولية والإقليمية.

● إعداد تقرير عربي شامل للبرلمانات العربية، حيث لا يوجد تقرير عربي حول الحياة البرلمانية. ومما لا شك فيه أن فكرة إعداد "التقرير البرلماني العربي" سوف تكون وسيلة هامة لتدعيم جهود تطوير العمل البرلماني.

المراجع:

^١ Abdo Baaklini, Guilian P. Denoeux and Robert Springborg, "Legislative Politics in the Arab World" (London: Lynne Rienner Publishers, 1999), p. 25-36.

^١ علي موسى، "معوقات التحول الديمقراطي- طبيعة الدولة، وإشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم العربية"، ورقة مقدمة لندوة التحول الديمقراطي بالمنطقة العربية خلال التسعينيات، التي نظمتها جامعة آل البيت، الأردنية، في الفترة من ١١/٣٠-١٢/١-١٩٩٩، ٣-٧

^١ David. M. Olson, Democratic Legislative Institutions: A Comparative View (N.Y. and London: M.E.Sharpe, 1994).

المزيد من التفاصيل، أنظر:

• Bill James A. and Springborg Robert, (1994), Politics in the Middle East Harper Collins College Publishers, 4th Edition, 1994), 278 (N.Y.:

^١ Mitja Zagar, "Parliaments in the Democratic Process", in: Lawrence D. Longley and Drago Zajc (eds.), 1998, p.319.

^١ هذا التصنيف لا يتطابق بدقة مع النظريات العلمية عن هذه المدارس، وإنما هو تصنيف اجتهادي من الباحث.

^١ Richard L. Hall, "Empiricism and Progress in Positive Theories of Legislative Institutions", in: Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast (eds.), Positive Theories of Congressional Institutions (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995), p. 273.

^١ Samuel C.Patterson and Gary Copeland (eds.), Parliaments in the Modern World: Changing Institutions (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994), pp.1-12; 151-160

^١ Alan Rosenthal, "The Legislative Institution: Transformed and At Risk", in: Carl Van Horn (ed.), The State of the States (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc., 1989); Alan Rosenthal,"Strategic Problems in Legislative

Improvement”, in: Donald Herzberg and Alan Rosenthal (eds.), Strengthening the States: Essays on Legislative Reform (N.Y.: Doubleday, Inc., 1971).

^١ David. M. Olson and Philip Norton, The New Parliaments of Central and Eastern Europe (London: Frank Cass, 1996); Attila Agh and Sandor Kurtan (eds.), The First Parliament (Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies, 1995).

^١ Lorentzen, Anne and Marianne Rostgaard, “Final Remarks”, in: Anne Lorentzen and Marianne Rostgaard (eds.), The Aftermath of ‘Real Existing Socialism’ in Eastern Europe (London: The Macmillan, 1996), p.283

^١ Richard L. Hall, “Empiricism and Progress in Positive Theories of Legislative Institutions”, pp. 273-275; 291-298.

^١ David Beetham, (2008), Evaluating Parliament: A Self-Assessment Toolkit for Parliaments”, Inter-Parliamentary Union.

^١ الفصل (٨٨) من دستور المملكة المغربية المعدل في ٢٠١١.

^١ أحمد المالكي، قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد ٢٠١١، (تبيين للدراسات الفكرية والثقافية، العدد ٤، ربيع ٢٠١٣).

^١ وفقاً لنص المادة (٦٧) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية، تعديل ٢٠١٤.

^١ الفصل (٦٠) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في ٢٠١٤.

^١ الفصل (٥٠) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في ٢٠١٤.

^١ وفقاً للمسودة الأخيرة من التعديلات على القوانين الانتخابية بتاريخ ٢٠١٥/٤/١٦، فيبلغ عدد الأعضاء المعيّنين ٢٨ عضواً، من إجمالي المجلس البالغ ٥٩٢ عضواً.

^١ الفصل (٨٨) من دستور المملكة المغربية المعدل في ٢٠١١.

^١ أشار الدستور إلى أنه في حالة التساوي في عدد المقاعد بين حزبين، يتم الرجوع إلى إجمالي عدد الأصوات الحاصل عليها كل حزب لترجيح كفة أحدهما بتشكيل الحكومة (الفصل ٨٩).

^١ المادة (٨٩) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في ٢٠١٤.

^١ المادة (١٤٦) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر ٢٠١٤.

^١ المادتين (٧٥-٧٤) من مسودة مشروع دستور دولة ليبيا،

^١ (https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar)

آخر تاريخ للزيارة: ٢٠٢٠/٥/١.

^١ الفصل (٩٧) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في ٢٠١٤.

^١ الفصلين (١٠٤، ١٠٦) من الدستور المملكة المغربية المعدل في ٢٠١١.

^١ المواد (٩٧-٩٨-٩٩) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في ٢٠١٤.

^١ المادتين (١٣١-١٣٧) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر ٢٠١٤.

^١ المادتين (٦٨-٧٧) على الترتيب من مسودة مشروع دستور ليبيا،

، (https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar)

آخر تاريخ للزيارة: ٢٠٢٠/٥/١.

^١ الفصلين (٦٢، ٦٣) من دستور الجمهورية التونسية الصادر في ٢٠١٤.

^١ المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر ٢٠١٤.

^١ الفصول (٧١، ٧٨، ٨٢) على الترتيب من دستور المملكة المغربية المعدل في ٢٠١١.

^١ الفصل (٧٧) من دستور المملكة المغربية المعدل في ٢٠١١.

^١ المادة (٩) من مسودة مشروع دستور دولة ليبيا،

، (https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar)

آخر تاريخ للزيارة: ٢٠٢٠/٥/١.

^١ المادة (١٤٦) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر ٢٠١٤.

^١ الفصل (٨٨) من دستور الجمهورية التونسية ٢٠١٤.

^١ Abdo Baaklini, Guilian P. Denoeux and Robert Springborg, “Legislative Politics in the Arab World” (London: Lynne Rienner Publishers, 1999), p. 25-36.