

الأداء المتميز للسلطة التنفيذية في الدول العربية

د. بركات محمد
جامعة المسيلة

ملخص المداخلة: تقييم أداء السلطات الثلاث في الدول العربية

إذا كان قد بات واقعا مسلما به لدى الناس أن الدولة المعاصرة إنما تقوم بوظائفها من خلال السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، فإنه عندئذ ونتيجة لذلك يمكننا من خلال تلك السلطات تتبع مسيرة الدولة في شتى المجالات، ومن ثم الحكم منطقيا على أدائها انطلاقا من الازدهار المحقق، أو الفشل الماحق الذي لا يمكن تغطيته بأي حال من الأحوال.

وبداية ومن أجل صحة الحديث وعدالة التقييم، يجب الاستناد إلى المبادئ والنصوص الرسمية الموثقة في الدساتير والقوانين السارية المفعول في الدول العربية، التي سنُمدنا من الناحية النظرية بالمخطط الأساس الذي تُبنى وفقه أركان سلطات الدولة، وتحدد مسيرتها، وهذا سيسمح لنا بإجراء المقاربات، والمقارنات الموضوعية،

وحتى نكون منصفين وموضوعين بما يحقق أهداف الملتقى، ينبغي ربط ذلك بالواقع المعيش، في المحيط العربي (أخذين في الاعتبار حراك الشعوب العربية)، والمحيط الإقليمي، والدولي، بالقدر الممكن، مركزين على الواقع في الجزائر.

The resume:

If it becomes a conceded reality among the people that the contemporary state does its tasks through the three authorities : the legislative the executive and the judicial , then at that time and as a result we can through that authorities to follow the demonstration of the state in the various fields , and thereby to give the reasonable judgment on its perform starting from the accomplished prosperity or the total failed that is caused and cannot be covered .

First and for the sake of true and integral speech , and the justice of the evaluation , it have to lean on the official principals and the scripts that are registered in the constitutions and the effective law in Arabian countries ; which will give us from the theoretical aspect the essential plan which on it the aspect of the state's authorities are build , its demonstration is defined , which permit for us to make the similarity and the subjective comparison .

مقدمة

سنناقش في هذه المداخلة الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطتين الأخريين لاسيما السلطة التشريعية، هذه الأخيرة هي في علاقة مباشرة ومستمرة مع السلطة التنفيذية، بل أن المهام المسندة للسلطة التشريعية هي في الواقع ثمرة أداء السلطة التنفيذية، ذلك ما نستخلصه من الأنظمة السياسية القائمة خاصة في الجمهورية الجزائرية كدولة معاصرة، وبالتالي فالإشكالية التي أتاولها هنا هي جزء من إشكالية الملتي التي نُفصح عنها من خلال الأسئلة التالية:

~ ما هي المبادئ الدستورية المكرسة لممارسة كل سلطة لوظائفها على الوجه المطلوب ؟ وهل تؤدي كل سلطة الدور المنوط بها فعلا ؟

~ ثم ما هي المعوقات التي تقف حائلا ومانعا للدور والأداء الناجع لكل سلطة؟

هل تشكل القوانين الإصلاحية الأخيرة في الجزائر تطورا نوعيا في هذا الشأن ؟

لمعالجة الموضوع استعنت بمناهج البحث التي رأيتها مناسبة لتفكيك عناصر الإشكالية، ويتعلق الأمر بالمنهج التحليلي، والوصفي، والمقارن، وهذا من خلال العنصرين التاليين:

أولاً// مهام السلطات الثلاث في الدول العربية بين الاستقلالية والهيمنة ؟

في مجال التشريع

وفي مجال الرقابة

وفي مجال تنفيذ سياسة الحكومة

وفي مجال معالجة قضايا الناس قضائيا

ثانياً// التقييم والصعوبات والمعوقات التي تؤثر سلبا على أداء السلطات ؟

تقييم الصادر عن مؤسسة رئاسة الجمهورية

تقييم صادر عن وزير العدل

الصعوبات

ثم خاتمة وتوصيات

أولاً// مهام السلطات الثلاث في الدول العربية بين الاستقلالية والهيمنة ؟

في إطار قيام الدولة بوظائفها لفائدة الشعب صاحب السيادة بالمفهوم المدني الوضعي، تتكفل كل سلطة بمهامها المحددة في الدستور، الذي يعطينا صورة واضحة عن العلاقات الوظيفية بين تلك السلطات، بحيث يفترض قيامها على مبدأ الفصل المرن الذي يتجسد في التعاون المثمر، وليس التصادم المحبط، وهذا سيسمح بأداء جيد لأعمال كل سلطة على حدة، وهذا سيسمح بتطور المجتمع ويحقق له الاستقرار والنماء والرخاء المنشود.

إلا أن الأمور لا تجري بالسلاسة المطلوبة، ولا بالوتيرة المفيدة، فيحدث ما يضر بخدمات الأفراد وحاجاتهم، وتعطيل مسيرة الأمة، وتلك هي المعضلة الكبرى، وهنا ينبغي البحث في النصوص الدستورية التي تلزم كل سلطة من سلطات الدولة العليا لتبني مواطن الخلل، على الأقل من الناحية النظرية، في غياب دراسات وتقارير وإحصاءات موضوعية بالقدر الكافي.

في مجال التشريع

يحدد الدستور السلطة التي تضطلع بمهام التشريع، وهي بالأساس السلطة التشريعية، سواء كانت مشكلة من مجلس واحد أو مؤلفة من مجلسين، فهي التي تناقش وتصوت على القوانين دون التنظيمات، هذه الأخيرة يجب أن تكون متطابقة ومطبقة ومتسقة مع القانون، وإلا فقدت قيمتها لمخالفتها القانون.

ففي الجزائر باستطاعتنا ملاحظة وقوف السلطة التشريعية عاجزة عن المبادرة من ذاتها بالقوانين، بالرغم من أن الدستور يمنحها حق المبادرة، لما يُسمح به لعشرين 20 نائبا بالمجلس الشعبي الوطني بتقديم مقترحات قوانين أمام نفس المجلس، ذلك ما نصت عليه أحكام المادة 119 من دستور 1996 المعدل، وفي نفس الوقت يملك الوزير الأول (باسم الحكومة) أيضا حق المبادرة بمشاريع قوانين،⁽¹⁾ حيث يبدو من ظاهر النص أن حق المبادرة الأنف الذكر يعود بالتساوي للسلطتين 9 التشريعية من خلال المجلس الشعبي الوطني، والسلطة التنفيذية من خلال الحكومة. فهل هذا هو واقع الحال مجسدا ومطبقا في البرلمان الجزائري؟

الدستور الجزائري الحالي لم يُعط حق المبادرة لشيوخ مجلس الأمة مثلما فعل الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في المادة 39 منه⁽²⁾،

وفي هذا المقام نرى أن حرمان شيوخ مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين على غرار نظرائهم نواب المجلس الشعبي الوطني أمر في غاية الإجحاف، بل يوحي أن صفتهم البرلمانية جزئية أو نسبية، على اعتبار أن (غرفة الشيوخ) لها أهمية بالغة في الدول المتطورة التي تأخذ بهذا النظام ومنها فرنسا وبلجيكا، وأن أعضاءها أكثر نضجا والتزاما بالحضور والعمل الجاد من نظرائهم من نواب الشعب في حال الجزائر، بالرغم من أن حرمانهم قد يستند إلى أن أعضاء (غرفة النواب) هم نواب الشعب فعلا، فهم ممثلوه الحقيقيون وهذا مبرر غير كاف من كون السلطة التشريعية أو (البرلمان لا تتجزأ)، كونها تتكون من مجموع الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على السواء بنص المادة 98 من الدستور⁽³⁾.

حيث يتبين أن المبادر الفعلي والحقيقي بالقوانين هو رئيس الحكومة (الوزير الأول) باسم حكومته، التي تلتزم بتنفيذ برنامجها من خلال ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية، فلا يعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب بالقوانين التي قد لا تأتي أبدا وسوف لن على حال الأوضاع القائمة.

وفي ذات السياق يبرر رئيس المجلس الشعبي الوطني (سنة 2006) هذا الانسحاب بقوله: بأن الأولوية كانت للمشاريع التي يتقدم بها الجهاز التنفيذي وهي أكثر من مروع نص جديد، ورأيه أن هذا العدد الهام لم يترك للنواب الوقت في التفكير في نصوص أخرى⁽⁴⁾.

وبالنسبة لجمهورية مصر العربية، فإن المادة 109 من دستور 1971 المعدل تمنح رئيس الجمهورية وكل عضو في مجلس الشعب حق المبادرة بالقوانين، من غير أعضاء مجلس الشورى⁽⁵⁾، وهي مسألة مبررة من ذات الدستور الذي لا يعتبر هذا الأخير غرفة من البرلمان المصري، وأما رئيس الجمهورية فتتمثل سلطاته في إحالة مشاريع القوانين إلى الحكومة وإلى مجلس الشعب وكذا التوقيع عليها بجانب رئيس الحكومة، هذه الأخيرة منحها الدستور بنص المادة 156 منه المهام التالية في هذا الشأن: " يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية: ... إعداد مشروعات القوانين والقرارات، .."،

ونلاحظ بأن الدور الذي يلعبه البرلمان في إعداد القوانين من الناحية النظرية واضح وهام، بالنظر إلى سهولة التقدم باقتراح القوانين ولو من طرف نائب واحد⁽⁶⁾.

وفي قطر يستطيع أي عضو في مجلس الشورى القطري اقتراح قوانين تطبيقاً لأحكام المادة 105 من الدستور⁽⁷⁾، الذي تدرسه لجنة مختصة ويعرضه المجلس في شكل مشروع قانون على الحكومة بعد موافقته عليه، حيث تبدي بملاحظاتها حوله وتعيده مرة أخرى على المجلس، كما يعتبر اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم اختصاصاً أصيلاً لمجلس الوزراء حسب نص المادة 121 من الدستور، حيث تحيل مشروعات القوانين على مجلس الشورى لدراسته والتصويت عليه، أما التصديق والإصدار فمن اختصاص الأمير.

وأما دستور **الجمهورية العربية السورية** فهو يمنح مجلس الشعب باعتباره السلطة التشريعية اختصاصاً: إقرار القوانين بنص المادة 71 من الدستور⁽⁸⁾، بالإضافة إلى اختصاصه بترشيح رئيس الجمهورية، ويملك رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء أيضاً كل على حدة حق إعداد مشروعات القوانين وإحالتها على مجلس الشعب بنص المادتين، 110 و 127 من الدستور، وبالنسبة لرئيس الجمهورية أيضاً فهو يملك اختصاص التشريع خارج انعقاد دورات المجلس أو أثناءها للضرورة على أن تعرض على المجلس، وله أيضاً سلطة التشريع كاملة في المدة الفاصلة بين ولايتين (عهدي مجلسين) حسب نص المادة 111 من الدستور،

وبالنسبة **للجمهورية التونسية** يستطيع كل من النواب أو رئيس الجمهورية عرض مشاريع قوانين، والأولوية لمشاريع رئيس الجمهورية، حسب نص المادة 28 من الدستور⁽⁹⁾.

وأما مشروع الدستور المقدم بتاريخ الفاتح من جوان 2013 فتتص مادته 61 على حق تقديم مشاريع قوانين، من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو 10 نواب على الأقل⁽¹⁰⁾.

وفي العراق

ينص دستور العراق لما بعد الغزو الأمريكي في مادته الأولى على أن العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي، والسلطة التشريعية مكونة من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد حسب نص المادة 46 من الدستور⁽¹¹⁾، وأما اختصاصات مجلس النواب المحددة في الدستور (م 58 د) فهي: 1= **تشريع القوانين الاتحادية** 2= الرقابة على أداء السلطة التنفيذية 3= انتخاب رئيس الجمهورية 4= تنظيم المصادقة على المعاهدات 5= الموافقة على تعيين (رئيس وأعضاء محكمة التمييز، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ورئيس جهاز المخابرات، كل ذلك بناء على اقتراح من مجلس الوزراء) 6= مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طب مسبب من مجلس الوزراء، إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بعد إدانته من طرف المحكمة الاتحادية في الحالات التالية (الحنث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى)

ويختص رئيس مجلس الوزراء باقتراح مشاريع القوانين،

ونخلص مما سبق إلى أن السلطة التنفيذية حاضرة بقوة من خلال التقدم بمشاريع القوانين، بشكل مهيم كما هو الشأن في الجزائر ومصر، وقطر، وتونس، والمغرب، ليس هذا فقط تجسيدا لما نص عليه الدستور، ولكن أيضاً لتخصص ولتميز هذه السلطة بمواجهة الواقع وتنظيم حياة الناس، فهي الأدرى

والأكثر علما بها، مع الإشارة إلى أن الدستور الاتحادي في العراق، يمنح سلطات واضحة للبرلمان أكثر من باقي الدول العربية، ولعله يؤسس لنظام برلماني مستقبلا شبيه بالنظام البريطاني. والسلطة التنفيذية دورها حاسم في مجال إصدار التنظيمات والقرارات، تطبيقا للنصوص القانونية المختلفة، ومحاولة التكيف مع الواقع، والتعامل مع المستجدات، فهي التي يتطلع إليها المواطن بطلباته واحتياجاته، من أجل الحصول على خدمات أفضل، ولعل حديث المواطن الجزائري عما آلت إليه الخدمات العمومية في مجال الصحة دليل على ذلك.

وفي مجال الرقابة على الحكومة

برنامج الحكومة

الجزائر

وفي مجال الرقابة على أعمال الحكومة من طرف السلطة التشريعية نستشير مرة أخرى وبالضرورة الدستور، إذ مكن دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل البرلمان (بغرفتيه) من مراقبة أعمال الحكومة طبقا للمادة 99 من الدستور، وقد حددت أحكام هذه مجال الرقابة وشروطها محيلة إلى المادة 80 المتعلقة بتقديم الوزير الأول لمخطط حكومته، والمادة 84 التي تنص على تقديم الحكومة لبياناتها السنوي أمام البرلمان، والمادة 133 المتعلقة باستجواب أعضاء البرلمان الحكومة حول قضايا الساعة، وكذا إمكانية استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة، والمادة 134 التي تنص على آلية الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان لأعضاء الحكومة.

أما المجلس الشعبي الوطني فقد خصه الدستور بسلطة الرقابة على الحكومة وحده من غير مشاركة أعضاء مجلس الأمة، حيث تنص المادة 136 على ملتصق الرقابة حول بيان السياسة العامة، والمادة 137 المتعلقة باستقالة الحكومة إذا ما صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة.

وبصفة إجمالية فإن الرقابة المنصبة على برنامج الحكومة إنما تترجم ما ستقوم به من المهام الأساسية التي تختص بها السلطة التنفيذية، ورئيسها هو المنفذ والمنسق للبرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا نعتقد بوجود تعارض بين البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، وبرنامج الحكومة، كون الأخير مستمد من محاور الأول، ومن ثم يعرض على الغرفة الأولى لمناقشته⁽¹²⁾، حيث تنتهي الرقابة على البرنامج المذكور بالقبول أو بالرفض، وهنا لا يبقى أمام الوزير الأول إلا تقديم استقالته حكومته، أما مجلس الأمة فقد مكنه الدستور من تقديم لائحة حول برنامج الحكومة من غير آثار عليه.

بيان السياسة العامة

الذي يتضمن عرض ما تم تطبيقه من محاور برنامجها خلال السنة المنصرمة، وما هي الصعوبات التي واجهتها والحلول التي أنجزتها أو التي تقترحها، ويتضمن البيان أيضا أعمالها قيد الانجاز والآفاق المستقبلية، حيث يمكن بشأنه تقديم مقترحات موقعة من طرف 20 نائبا على الأقل في شكل لوائح تودع لدى مكتب المجلس وتقبل من اللوائح تلك التي صادق عليها المجلس. فإذا ما تم رفض بيان السياسة العامة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فيكون للوزير الأول الذهاب إلى طلب التصويت بالثقة. في هذا المجال نلاحظ أن المشرع الدستوري يمنح النواب وسيلتين للضغط على الحكومة هما اللائحة وملتصق الرقابة، فاللائحة المقترحة تعبير عن عدم رضا مجموعة من النواب على بيان الحكومة

لعدم اقتناعهم بمحتواه، أو لتناقضه، أو لعدم جدواه، أو لأسباب أخرى، ومن ثم نعتقد بأنها يمكن أن تتضمن الانتقادات والملاحظات لكشف العيوب والتناقضات والقصور وعدم الشمولية وعدم الكفاية والسطحية الموجهة للبيان المذكور، وقد تكون اللائحة تتضمن توصيات بديلة.

وأما ملتزم الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة، فهو الأداة والإمكانية والإجراء الأخطر الذي قد يلجأ إليه النواب، وذلك من أجل إجبارها على الاستقالة، فهو إذن إجراء مكتوب ويحتوي بالتفصيل على العيوب والأخطاء وغيرها من الملاحظات السلبية التي شابت بيان السياسة العامة لدرجة أنه لا يمكن السكوت عنه بل لا يمكن مواجهته فقط بلائحة حتى وإن صادق عليها المجلس، وعندئذ يكون الهدف والنتيجة معا هو إسقاط الحكومة إذا صادق عليه المجلس، وذلك بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

وبالنسبة للتصويت بالثقة فقد ينجر عنه حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها كأثر مباشر على عدم التصويت بالثقة لصالح الحكومة، غير أن رئيس الجمهورية بصلاحياته الدستورية له أن يقبل استقالة الحكومة (م 84 من الدستور) أو يحل المجلس مع إجراء انتخابات تشريعية في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ التصويت.

ونخلص إلى أن اكتفاء البرلمان الجزائري لاسيما المجلس الشعبي الوطني بالأسئلة الشفوية والمكتوبة، دليل على رضا نواب الشعب على أداء الحكومات المتعاقبة، وهو من هذه الزاوية قبول بأداء تلك الحكومات والى الآن، فهو إذن تقييم إيجابي لأدائها.

مصر

نقطة بداية الرقابة (القبليّة) هي تقديم الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الشعب بحسب نص المادة 133 من دستور 1971 المعدل⁽¹³⁾، حيث تتم مناقشته من طرف أعضاء مجلس الشعب، وواضح أن تقديم البرنامج أمر إجباري بالنسبة لأي حكومة جديدة، ويندرج البرنامج المذكور ضمن مجموع المهام والاختصاصات التي تتكفل بها كل وزارة في إطار أحكام الدستور، ومنها إعداد مشروعات القوانين والقرارات والموازنة العامة وتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والهيئات التابعة لها، كل ذلك تحت مسؤولية رئيس الحكومة وتحت مسؤولية كل وزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته.

وحسب الدستور المصري فإنه في حال رفض مجلس الشعب برنامج الحكومة فإن ذلك يؤدي إلى تقديم استقالته، وأما برنامج الحكومة الجديدة فغن الآثار المترتبة عن رفضه هي حل مجلس الشعب من طرف رئيس الجمهورية كخيار أول، أو قبول استقالة الحكومة الجديدة كخيار آخر، فالسلطة التقديرية عائدة لرئيس الجمهورية⁽¹⁴⁾.

طلبات المناقشة وإبداء الرغبات

طلبات المناقشة حسب نص المادة 129 من الدستور تتناول أحد الموضوعات التي تدخل تحت سلطة الحكومة، حيث يشترط في الطلب توقيعه من طرف 20 نائبا، ويقدم في الدورة الموالية للمناقشة إذا ما تم قبوله، أما إبداء الرغبات فهي شكل آخر من الرقابة على عمل الحكومة بنص المادة 130 من الدستور، وهدفها كما نعتقد هو لفت انتباه الحكومة لموضوعات معينة تستدعي التدخل منها، ولا تترتب أية آثار على طلبات المناقشة وإبداء الرغبات بالنسبة للحكومة.

الأسئلة الشفوية

في هذا المجال يمكن توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نواب الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة، وتكون الإجابة شفافة كما تكون مكتوبة في حالة طلب العضو ذلك، وقد يكون الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو إحصاءات، وقد يكون طابعه محلياً يقتضي من الوزير جواباً في نفس المستوى،... وبصفة عامة تنتشر الأسئلة والأجوبة في مضبطة المجلس. ومن المعروف أنه بإمكان الوزير تأجيل الجواب عن السؤال، الذي يجب أن يحاط به علماً قبل أسبوع من تاريخ تقديمه حتى يمنح فرصة الرد الكافي بالاستعانة بمكاتب وزارته التي يرف عليها.

الاستجواب

الاستجواب برأي الفقه المصري هو أخطر وسيلة رقابية يمارها البرلمان ضد الحكومة كونه يتضمن اتهام الحكومة بالخطأ والتقصير الذي نصت عليه المادة 125 من دستور 1071 المعدل، حيث يمكن كل عضو في مجلس الشعب توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويناقش الاستجواب في جلسات المجلس، وقد تؤدي المحاسبة إلى تقرير مسؤولية أحد أعضاء الحكومة أو أكثر.

سحب الثقة

يرتبط سحب الثقة أساساً بمسؤولية الحكومة بنص المادة 126 من دستور 1971 المعدل، ومنها أن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب حق تقرير سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم، إذ يتم سحب الثقة بعد الاستجواب وبعد تقديمه من طرف عشر 10/1 نواب أعضاء المجلس، غير أن رئيس الجمهورية يمكنه إعادة تقرير سحب الثقة مجدداً إلى المجلس، وإذا أصر المجلس فعندئذ لا تعتبر الوزارة مستقلة حكماً إلا بتوفر نصاب 3/2 أعضاء المجلس على قرار سحب الثقة⁽¹⁵⁾.

في تونس

يستطيع كل نائب توجيه أسئلة إلى الحكومة شفوية أو كتابية (م 61 د)، حيث تتحمل الحكومة المسؤولية أمام مجلس النواب، إذا عارض المجلس سياسة الحكومة لمخالفتها للاختيارات الأساسية للدولة التي ينص عليها القانون، وذلك بواسطة لائحة لوم التي لا تقبل إلا بتوقيع نصف عدد نواب المجلس عليها، وتكون لائحة اللوم مقبولة إذا صادق عليها المجلس بأغلبية 3/2 نوابه، حيث ينتهي الأمر بتقديم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية. (م 62 د)، وإذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية يستطيع رئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو حل المجلس (م 63 د)

ونفس الأحكام تناولها مشروع الدستور المقترح في المادة 95، حيث يستطيع كل عضو بمجلس الشعب توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى الحكومة...، ويشترط لتوجيه لائحة لوم ضد الحكومة أن يكون الطلب موقفاً من 3/1 الأعضاء على الأقل، ونفس النصاب مشروط لسحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة الذي يصوت عليه المجلس بالأغلبية المطلقة، ويعتبر الدستور استقالة رئيس الحكومة المقدمة إلى رئيس الجمهورية هي استقالة للحكومة بكاملها.

في المغرب

يمكن لأعضاء مجلس نواب البرلمان توجيه أسئلة إلى الحكومة التي يجيب عنها رئيسها (م 100 د)⁽¹⁶⁾، حيث تخصص جلسة سنوية لمناقشة بيان سياسة الحكومة (م 101 د)، كما أن الدستور مكن

رئيس الحكومة من **طلب تصويت بالثقة** من مجلس النواب الذي يتم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، الذي سيؤدي إلى استقالة جماعية لأعضاء الحكومة (م 103 د)، غير أنه من جهة أخرى فإن لرئيس الحكومة سلطة حل مجلس النواب بمرسوم يتخذه في مجلس الوزراء، كسلطات مقابلة وموازية، بل هي شكل من أشكال الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو إجراء تتميز به الأنظمة السياسية البرلمانية كما هو معروف، حيث يشترط فيه توضيح أسبابه ودوافعه أمام مجلس النواب حسب المادة 104 من الدستور. ومن جهة أخرى يستطيع مجلس النواب معارضة بقاء الحكومة بملتمس رقابة موقع من خمس 5/1 الأعضاء على الأقل ويوافق عليه المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، (م 10 د) وأما ملتمس مجلس المستشارين فلا يؤدي إلا إلى جواب من رئيس الحكومة حسب نص المادة 106 من نفس الدستور.

وللملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيسي المجلسين أن يحل بظهير ملكي المجلسين معا أو احدهما (م 96 د) قطر

يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء رسم السياسة العامة للدولة... (م 67 د)

وفي العراق

في إطار نص المادة 58 من الدستور الاتحادي: يمكن كل عضو في مجلس النواب توجيه أسئلة إلى رئيس الوزراء أو الوزراء في المواضيع الداخلة في اختصاصاتهم، كما يجوز لـ 25 عضوا طرح موضوع عام للنقاش لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويمكن توجيه استجواب مقدم من قبل عضو وموافقة 25 عضوا لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

ولمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة الذي يعد مستقيلا من تاريخه، بناء على طلب من الوزير، أو طلب موقع من 50 نائبا، وأيضا لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب من رئي الجمهورية، أو 5/1 أعضاء المجلس بعد استجواب موجه إلى رئيس المجلس، كما بإمكان نفس المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة وتعد حينها الوزارة مستقلة،

ونخلص إلى أن الدستور بالرغم من إعطائه صلاحيات توجيه الأسئلة، ومساءلة الحكومة مسئولية فردية وتضامنية، من خلال البرنامج الحكومي، والبيان السياسي، ومسألة الثقة، ولجان النقصي والتحقيق، وكلها تشكل أدوات رقابية قوية جدا، على أداء الحكومة، والتي قد تصل أثارها إلى استقالة الوزير أو استقالة الحكومة أو حل المجلس النيابي حسب الإجراءات المحددة في الدستور، لكن بالرغم من ذلك فإن مسيرة الحكومات العربية والجزائر على وجه التحديد، لم تشهد أزمة بين البرلمان والحكومة انتهت بحله أو استقالته، باستثناء أزمة 1991 التي انتهت إلى فراغ دستوري ولدواعي وتراكمات خطيرة،

والسبب فيما يبدو هو عدم رغبة نواب الشعب في مواجهة الحكومة، تجنباً لحل المجلس النيابي، وذلك للسلطات القوية والحاسمة التي يختص بها وحده رئيس الجمهورية في الجزائر ومصر، وبشكل أقوى في قطر والمغرب لصلاحيات الملك في حل أي من مجلسي البرلمان أو كليهما.

وفي مجال تنفيذ سياسة الحكومة

في الجزائر

لا شك أن الحكومة من خلال ووزيرها الأول تقوم بتنفيذ البرنامج الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني (م 83 دستور 1996 المعدل)، وهو برنامج مستمد من برنامج رئيس الجمهورية الذي على الوزير الأول تنفيذه من خلال مخطط يقدمه عند تأليف الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، (م 79 د) والوزير الأول هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يسهر أيضاً على حسن سير الإدارة العامة،

في تونس

تسهر الحكومة على تنفيذ السياسة العامة للدولة في إطار توجيهات رئيس الجمهورية حسب نص (م 58 د)، حيث يسير الوزير الأول وينسق أعمال الحكومة ... (م 60 د) وبالنسبة للدستور المقترح فهو ينص في مادته الـ 90 على (يضبط رئيس الحكومة السياسة العامة للدولة ويسهر على تنفيذها)، فضلاً عن اختصاصات هامة وأساسية كانت قديماً لرئيس الجمهورية. وبالنسبة للحكومة فهي مسؤولة أمام مجلس النواب (م 94 د ج)

في المغرب

تمارس الحكومة السلطة التنفيذية وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ برنامجها وتنفيذ القوانين (م 88 د)، حيث يتداول مجلس الحكومة في القضايا التالية :
السياسة العامة للدولة
السياسات القطاعية
مشاريع القوانين والمعاهدات

ويجب أن يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات المجلس (م 92 د)، وأما الوزراء فهم مسئولون عن تنفيذ سياسة الحكومة كل حسب قطاعه، وبالتضامن الحكومي، فهي مسئولية فردية، وأيضاً مسئولية تضامنية.

ومن أجل ذلك يؤدي الوزراء المهام المسندة إليهم ويطلعون عليها مجلس الحكومة، كما أن الوزراء مسئولون جنائياً أمام المحاكم المغربية عما يرتكبونه من جنایات وجنح (بإجراءات خاصة) (م 94 د).

قطر

الأمير هو رئيس الدولة ذاته مصونة واحترامه واجب (م 64 د)، فهو يتولى السلطة التنفيذية ويرسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء... (م 67 د)، هذا الأخير أي مجلس الوزراء هو الذي يتولى إدارة الشؤون الداخلية والخارجية للبلاد، كما يتولى أيضاً إدارة مالية الدولة، وفي هذا الشأن يقوم بإعداد تقرير مفصل يرفعه إلى الأمير في بداية كل سنة عن الأعمال الهامة التي أنجزتها الحكومة ... (م 121 د)

وفي نطاق المسؤولية فإن الوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة وكذا المسؤولية الفردية (م 123 د)
وفي العراق

يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الفائزة في الانتخابات التشريعية الأكثر عدداً، بتأليف الوزارة، فرئيس الوزراء حسب المادة 77 من الدستور له صلاحيات ممارسة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات المركزية الأخرى، وينص الدستور العراقي تأسيس هيئة عامة لمراقبات تخصيص الواردات العامة. ونخلص إلى أن الحكومة تتحمل مسؤوليتها حسب القطاعات التي يشرف عليها الوزراء، فكل وزير يراقب وزارته، والحكومة تتلقى حصائل أعمال الوزراء، وتقيم النشاط اليومي للمؤسسات والإدارات والهيئات العمومية،

كما أن رئيس الجمهورية يراقب ويوجه عمل الحكومة بسلطات دستورية واضحة، ويمكنه إجراء أي تعديل دستوري مهما كان حجمه ومداه، ويحدث ذلك في الجزائر وفي كل الدول العربية، من غير اشتراط سحب الثقة كآلية رقابية برلمانية، بحيث نلاحظ تعاقب تنصيب عديد الحكومات المعروفة برؤسائها، كبن فليس، وبن بيتور، وأحمد اويحي، وبلخادم، وسلال،... لكن من غير اطلاعنا على الأسباب الموضوعية المتصلة والنجاعة والفعالية ؟

وفي مجال معالجة قضايا الناس قضائياً
في الجزائر

من المعروف أن السلطة القضائية هي التي تتكفل بمعالجة قضايا الناس وحل خصوماتهم وتطبيق الجزاءات العقابية على منتهكي القواعد القانونية والتنظيمية، وذلك من طرف المحاكم العادية والإدارية حسب القوانين السارية المفعول،

ومن اجل أداء أحسن للسلطة القضائية، فإن الدستور نص على مبادئ هامة تقوم عليها، لاسيما مبدأ استقلالية القضاء (م 138 د)، ومبدأ الشرعية والمساواة (م 140 د)، ومبدأ عدم خضوع القاضي إلا للقانون (م 147 د)، ومبدأ حق الدفاع (م 151 د)، مبدأ حماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات ... (م 148 د)، وتقرير مسؤولية القاضي أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته، حسب الأشكال المنصوص عليها في القانون (م 149 د) الذي يرأسه رئيس الجمهورية (م 15 د)، هذا المجلس يختص بالسهل على رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا (م 155 د)

في تونس

تقوم السلطة القضائية على المبادئ التالية: مبدأ استقلالية القضاة ... (م 65 د)، وكذا نص المادة 100 من مشروع الدستور الجديد، ومبدأ الضمانات المكفولة لهم من حيث التعيين والنقل والتأديب أما المجلس الأعلى للقضاء (م 67 د)، ومبدأ حياد ونزاهة القاضي (م 101 جد)، ومبدأ الحصانة الجزائية للقاضي إلا في حالة التلبس وفي كل الأحوال يقوم مجلس القضاء برفع الحصانة عنه حسب نص (م 102 جد)، وكضمانة أساسية لا يجوز نقل القاضي إلا برضاه.

في المغرب

المبادئ التي تقوم عليها السلطة القضائية هي:

مبدأ استقلالية القضاء (م 107 د)، وعدم قابلية القضاة للعزل أو النقل إلا بالقانون؟ (م 108 د)، وأيضا ينص الدستور على حماية القضاة من طرف الملك ومن أي تهديد، ولذلك فإن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يتولى انضباطهم (م 109 د)

قطر

ينص الدستور القطري على مبدأ استقلالية السلطة القضائية وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها... (م 130 د)، وكذا مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، حيث يختص المجلس الأعلى للقضاء بالإشراف على حسن سير عمل القضاة في المحاكم (م 137 د)

في العراق

ينص الدستور العراقي الاتحادي على مبدأ استقلالية السلطة القضائية، (م 84 د)، ومبدأ استقلال القضاة (م 85 د)

ونخلص إلى أن السلطة القضائية وهي بصدد معالجة قضايا الناس وحل خصوماتهم، ومحاكمة الجريمة، وتجسيد هيبة الدولة دولة القانون، وإضفاء الشفافية والمشروعية على أعمالها، وتقيدتها إلى أبعد كل حدود الحياد التام حيال الأفراد والمؤسسات الخاصة والعامة، إنما تفعل ذلك بالتقيد الصارم بقواعد القانون والتنظيمات السارية المفعول،

وتقييم المواطن والرأي العام ينصب على مدى احترامها من خلال قضاة الجكم والنيابة العامة والضبطية القضائية ومساعدتي العدالة، باحترامهم المبادئ الدستورية وتطبيق القانون تحقيقا للعدل وبثا للاستقرار.

ثانيا// التقييم والصعوبات والمعوقات التي تؤثر سلبا على أداء السلطات ؟

التقييم الصادر عن مؤسسة رئاسة الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية (حامي الدستور)⁽¹⁸⁾ أنه قد جعل على رأس جملة الإصلاحات إصلاح العدالة، من أجل إعادة الاعتبار للسلطة الدولة وسيادة القانون وحماية الحريات الفردية والجماعية،... ومن ثم كانت مراجعة المنظومة القانونية مرتكزا لهذا الإصلاح، بهدف تكييفها مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا دعم القاضي وترقيته...بتهديب الحياة العامة بما يضيف مصداقية على مؤسسات الدولة، (كتحسين مستوى تكوين القضاة، والزيادة في أعدادهم، وتحسين ظروفهم الاجتماعية والمالية،... وإدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال لإضفاء الجودة والسرعة في الخدمات، وإقامة نظام حب عصري وفقا للمعايير الدولية)، حتى يتسنى لهم بسط القانون، مع إعطاء فعالية أكثر لعمل السلطة القضائية في محاربة الآفات الاجتماعية، سيما الإجرام المنظم والفساد بكل أنواعه،...

وكذا إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه، وأيضا إنشاء ديوان مركزي لمحاربة الفساد، وكذا تنصيب مجموعة أقطاب قضائية ذات اختصاص إقليمي واسع، لمتابعة ومحاكمة مرتكبي الجريمة المنظمة، التي باتت تعيق التنمية الوطنية وتضر بالاقتصاد الوطني، وأيضا الشروع في تنصيب المحاكم الإدارية...

وأيضا دعم تكوين المحضرين والموثقين وغيرهم كمساعدين للعدالة وتنظيم مهنة المحاماة، وفي آخر كلمته يشيد رئيس الجمهورية بتطور قطاع العدالة في تحسين خدماته للمواطنين، وعلاقاته

بالمقاضي، بما حققه من كفاءة واحترافية الأمر الذي أكسب العدالة مصداقية أكثر لدى المواطنين⁽¹⁷⁾. (كلمة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة لدى افتتاح السنة القضائية 26 أكتوبر 2010 مجلة المحكمة العليا العدد 2 السنة 2010)

كما أن رئيس الجمهورية قبل أكثر من سنة كان يلتقي أعضاء الحكومة فرادى في شهر رمضان برئاسة الجمهورية، وبالرغم من عدم نشر محتوى هذه الجلسات فيما أعلم، إلا أن الإعلام الوطني كان يشير إلى استماع رئيس الجمهورية إلى تقارير الوزراء التي تتعلق بقطاعاتهم الوزارية التي يشرفون عليها، ولا شك عندئذ أنها تتصل بمدى تطبيق محاور البرنامج الرئاسي في شتى المجالات، كالسكن والصحة والتعليم والأمن، وغير ذلك، وهي باعتقادنا نوع من أنواع الرقابة من رأس السلطة التنفيذية على أداء الحكومة .

كما أن وزير الداخلية كان يجتمع بولاية الجمهورية من حين لآخر في اجتماعات جهوية أحيانا وتارة في شكل مؤتمر وطني، وهو أيضا نوع من أنواع الرقابة على السلطات المحلية. وتعتبر من القبيل السابق الزيارات الميدانية التي يقوم بها رئيس الحكومة لمختلف ولايات الوطن، بالرغم من أن البعض يدخلها في الاعتبارات السياسية أكثر من البحث عن التطوير والنجاعة، إلا أن ذلك لا يقلل من أهميتها كما نعتقد.

تقييم صادر عن وزير العدل

أما وزير العدل باعتباره أحد أعضاء الحكومة فقد جاء في كلمته: الإشارة إلى قضايا (ملفات) تأخر الفصل فيها لسنوات قبل بداية الإصلاح، وأن القرارات والأحكام لا يستلمها أصحابها إلا بعد شهور من النطق بها قبل الإصلاح وتنفيذ الأحكام والقرارات في السابق لم تكن يتجاوز 30 %

وقد أصبح الفصل في القضايا يتم في مدة معقولة، و تسليم الأحكام في مدة لا تتجاوز الـ 20 يوما، ويذكر الوزير أن بعض المحاكم والمجالس ذات حجم العمل المتوسط تسلم الأحكام والقرارات زوال النطق بها.

وان تنفيذ الأحكام والقرارات لا تقل نسبته عن 94 % وهو برأيه مؤشر حقيقي لتكريس دولة القانون،

كما أصبح المواطن يتابع قضايا على مستوى جميع الجهات القضائية، وكذا رفع الطعون في الأحكام والقرارات لدى المحكمة أو المجلس الأقرب من سكنهم، وكذا بإمكان المواطن استخراج قسيمة السوابق القضائية، وشهادة الجنسية في مختلف المحاكم في وقت قياسين، كما تم إصدار 166 نصا تشريعيًا وتنظيميًا تعززت بها السلطة القضائية، كما تحدث عن 6500 قاض كما هو مسطر في برنامج التكوين المخصص لهم، واستلام 60 منشأة قضائية جديدة 2009 – 2009 وأما الرئيس الأول للمحكمة العليا فقد جاء ف كلمته:

فقد تحدث عن دور المحكمة العليا ، وتزايد عدد الطعون خلال السنة القضائية 2009—2010 لتبلغ 71771 طعنا، وكذا تنظيم الأرشيف الإلكتروني، والحسم في مسائل اجتهاد قضائي، وكذا مسألة التكوين وإصدار المجلة القضائية، وفي الأخير نوه بمجهودات القضاة والموظفين بالمحكمة العليا. الصعوبات التي تؤثر سلبا على أداء السلطات العمومية

يمكن استخلاص أهم الصعوبات المختلفة التي برؤية هذه الدراسة تؤثر على عمل السلطات العليا، وتحد من فعاليتها، ونجاعتها نذكر منها خاصة:

~ اختلال قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب، ويظهر ذلك جليا على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية.....

~ هيمنة السلطة التنفيذية على الوضع العام في الدولة داخليا وخارجيا، من خلال الصلاحيات التي يمنحها الدستور لها، هذه الصلاحيات تمارس بقوة من طرف رئاسة الجمهورية والحكومة والولاية في الجماعات المحلية....

~ إفراغ الرقابة البرلمانية من محتواها، واعتماد البرلمان بغرفتيه السياسة التي يجسدها مبدأ التعايش، ومبدأ كفى الله المومنين شر القتال....

~ انحسار استقلالية القضاء في معالجة الملفات الكبرى التي تطال القطاع الاقتصادي والمالي، وتضر بشكل واضح بمصداقية السلطات العمومية....

~ وجوب العمل بمبدأ الشفافية الذي يقتضي الحال تطبيقه كأولوية في مختلف مسائل تسير الشأن العام، سياسيا وماليا واقتصاديا وفي كل المؤسسات، ومن ثم ينبغي الوصول إلى المعلومة والكف عن العمل بقاعدة (سري للغاية)، كما هو الشأن في الدول الديمقراطية الغربية....

~ ينبغي تبني إستراتيجية واضحة في شتى المجالات، والابتعاد عن سياسة ردات الفعل لمواجهة الأوضاع والأزمات....

~ أما الصعوبات التي يمكن الاعتراف بها فهي الضغوط الدولية، والتطورات الإقليمية، والحراك الشعبي في الوطن العربي، والأزمات المتكررة، والمسائل الأمنية عوامل تواجه السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، فتؤثر سلبا في أداء الحكومات.

الخاتمة

يمكننا القول بأن تقييم أداء عمل السلطات العمومية متعلق أساسا بالنصوص القانونية وخاصة الدستور الذي ينظم عمل السلطات ويضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها، بجملة من المبادئ الأساسية، وكذا الأحكام المتعلقة بكل سلطة، هذا هو الجاري به العمل في الدساتير العربية التي أشرت إلى بعضها، كما أن أداء عمل الحكومة كجهاز تنفيذي يخضع من جهة أخرى في الجزائر إلى تقييم دوري من طرف رئيس الجمهورية، أما تقييم الأداء من قبل الإعلام الوطني، والهيئات الخاصة، فهو لا يخضع لمعايير موضوعية محددة، على الرغم من أهميته.

ومن ثم وكنتيجة لهذه الدراسة فإن تقييم لرسمي لأداء السلطات حسب الدستور، هو تقييم ايجابي بشكل عام، إن على المستوى الداخلي، أو في علاقات الجزائر بالخارج.

المراجع والهوامش

- 1- دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل
- 2- م 39 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل
- 3- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 131 وما بعدها
- 4- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 121

- 5- م 109 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 المعدل
- 6- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 185 وما بعدها
- 7- م 105 من دستور قطر الحالي
- 8- م 71 من دستور الجمهورية العربية السورية 1973 المعدل
- 9- م 28 من دستور الجمهورية التونسية 1959 المعدل
- 10- م 61 من مشروع دستور الجمهورية التونسية لسنة 2013
- 11- م 46 من دستور الجمهورية العراقية لما بعد الاحتلال
- 12- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 149 وما بعدها
- 13- م 133 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 المعدل
- 14- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 194
- 15- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 208
- 16- دستور المملكة المغربية لسنة 2011
- 17- مجلة المحكمة العليا السنة 2010 العدد 02
- 18- مقال للدكتور بركات محمد بعنوان: التعديل الدستوري بين سلطات الرئيس وصلاحيات البرلمان والسيادة الشعبية دراسة تحليلية مقارنة عن الجزائر وبعض الدول العربية وغير العربية - منشور بمجلة: دراسات قانونية العدد 15 دورية فصلية محكمة أوت 2012 م