العـــدد
2

فكر

العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية

Quelle est la nature de la crise actuelle? comment en sotir?

•••• JEAN PAUL BÉTBÉZE

Taux d'internet et epargne la controverse sur la sensibilité de l'épargne à sa rémunération

•••• ABDELLAH MEZZINE

Crise de représntation politique ou "Findu politique" quel avenir pour lespartis politiques au Maroc?

•••• NOUREDDINE JALAL

رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع

•••• المصطفى منار

ملاحظات منهجية حول كتابة التاريخ الاقتصادي

•••• عبد الكرم مدون

الأبعاد الاقتصادية والإجتماعية لسياسات الخصخصة في موريتانيا

•••• الغوث ولد الطالب

نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية

•••• إدريس لكريني

السياسة الانتخابية البرلمانية المغربية

•••• حسن طارق

باب الاجتهاد القضائي : قرارات

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

فكر

العلوم الاقتصادية و القانونية والسياسية

مجلة دورية - علمية - متخصصة- محكمة

العـــــــدد : الثاني 2009

الســـــنـــــة : الأولى

لوحـة الغـلاف : الموقع الإلكتروني (علم الفنون)

مـنـشـــــورات : فكر

الإيداع القانوني : 2006/0129

الحـــــقـــــوق : محفوظة لفكر

الإنجـــاز الفني : ندكوم

الســـــحـــــب : مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء

التـــــوزيـــع : سشبريس

طبع هذا العدد بدعم من وزارة الثقافة

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

إدريس لكريني أستاذ، باحث، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية
فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية العدد2، 2008، (101-109)

نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية

إدريس لكريني
كلية الحقوق/ مراكش

تقديم:

يعتبر إشراك المواطنين في تدبير الشؤون العامة، من خلال مؤسسات تمثيلية مظهرا من مظاهر الممارسة الديموقراطية الحديثة.

وقد شكل ظهور المؤسسات البرلمانية مدخلا مهما للحد من مظاهر الاستبداد والحكم المطلق الذي شهدته العديد من الدول في الماضي، ولتدشين مبدأ الفصل بين السلطات؛ وبخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن البرلمان هو هيئة منتخبة تمارس مهام التشريع ومراقبة العمل الحكومي وتسطير السياسة العامة للدولة.

وقد شهدت هذه المؤسسة تطورا ملحوظا تراوح في أهميته وفعاليته تاريخيا بين المد تارة والجزر تارة أخرى.

ويتبوأ البرلمان مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري للدول بالشكل الذي يجعل منه عصب الدولة، وهو يحمل تسميات متعددة ومتباينة: فنجده مثلا يسمى بمؤتمر نواب الشعب في روسيا الاتحادية، والمجمع القوميDiete في اليابان، والكنيست في إسرائيل، والجمعية الوطنية في فرنسا، ومجلس الشعب في مصر والكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية..

و عادة ما تتكون هذه الهيأة من أعضاء منتخبين أو معينين أو هما معا، ويتحدد عدد أعضائها بحسب عدد السكان أو بتحديد دقيق للعدد بمقتضى بنود الدستور، وهي يتكون من غرفة واحدة أو غرفتين.

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

وعموما، فكلمة برلمان من الناحية الاصطلاحية تنصب على تحديد مكان مناقشة مجموعة من القضايا القانونية والسياسية..، وهي مستمدة من فعل تكلم Parler ، رغم أن المناقشة غالبا ما تشكل إحدى الوظائف لهذه المؤسسة فقط. وقد ارتبط ظهور البرلمان بتطور الممارسة الديموقراطية الغربية، حيث كان منبرا لمراقبة مالية الدولة ومواجهة شطط الحكام خلال القرون الوسطى؛ ووسيلة لتقييد سلطات الملكيات المطلقة وبخاصة في بريطانيا؛ قبل أن ينتشر في مختلف دول العالم.

وفي المغرب، يذكر أحد الباحثين بأن المغاربة لم يكن من طبعهم الانسياق نحو الحكم المطلق، بل كانوا يميلون تاريخيا نحو حكم الجماعة وإلى الشورى كيفما كان شكلها، وهو ما تبلور بوضوح في مختلف أشكال الحكم التي اتبعوها في تاريخهم(1).

وهكذا، ففي بداية الاستقلال، تأسس مجلس وطني استشاري بموجب ظهير ملكي صادر بتاريخ 3 غشت من سنة 1956 ، وقد حاول هذا المجلس أن يمثل الرأي العام الوطني، حيث تشكل من 76 عضوا ينتمون لهيئات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.. وكان هذا المجلس استشاريا لدى الملك ولم تمنح له صلاحيات تقريرية أو تشريعية، فقد كان مرتبطا بالسلطة التشريعية والتنفيذية الممثلة في الملك، الذي كان يملك إمكانية إيقاف دوراته وإعفاء أعضائه أو حله(2).

ومنذ بداية الستينيات من القرن المنصرم عرف المغرب تجربة العمل البرلماني، غير أن هذه التجربة ظلت محدودة في أهميتها على مستوى الأداء والتأثير وذلك لمحدودية الضوابط التي تحكمت في مسارها والأحداث السياسية والاجتماعية الكبرى التي مر بها المغرب.

أولا: السياق النظري والتاريخي لنظام الغرفتين

يمكن للبرلمان أن يتخذ شكل غرفة، كما يمكن أن يتخذ شكل غرفتين أو أكثر في بعض الحالات النادرة.

ففي الدول الفيدرالية أي المركبة، يعتبر نظام الغرفتين ضروريا تفرضه طبيعة هذا الشكل من الدول، كما هو الشأن بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا والهند والاتحاد السوفييتي سابقا.. مع وجود دول من هذا النوع لكنها تنهج نظام الغرفة الواحدة، مثلما هو الحال بالنسبة لجزر القمر ودولة الإمارات العربية المتحدة..، فيما نجد الغالبية من الدول البسيطة الموحدة تأخذ

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

بنظام المجلس الواحد الذي يتلاءم بدوره مع خصوصيتها، لكن ذلك لا يمنع من وجود دول بسيطة تعتمد أيضا نظام المجلسين كالمغرب..

وعموما؛ فالازدواج البرلماني ينتشر في حوالي ثلاث أرباع دول العالم، وتأخذ به معظم الدول العريقة في الديموقراطية كفرنسا وإنجلترا وإيطاليا وبلجيكا.. وتختلف صلاحيات وسلطات الغرفة الثانية حسب تباين الأنظمة.

ويعود الفضل لإنجلترا في بروز هذا النظام، وبخاصة عندما تكون مجلس العموم إلى جانب مجلس اللوردات؛ لتنتقل التجربة بعد ذلك إلى مختلف بلدان العالم.. وتنطوي هذه النشأة على أسباب تاريخية أسهمت في بلورته وتطوره، فقد كان البرلمان الإنجليزي في بداية ظهوره إطارا لتمثيل القرى والفرسان والبرجوازية وممثلي المدن إلى جانب النبلاء واللوردات ورجال الدين..، حيث كانوا يجتمعون في قاعة واحدة، مما كان يحدث إرباكا في أوساط الطبقات الدنيا، الأمر الذي دفع بهذه الأخيرة إلى عقد اجتماعاتها في قاعة منفردة، لتتطور الممارسة بعد ذلك إلى أن تبلورت في شكل ازدواج برلماني ضم مجلس اللوردات من جهة ومجلس العموم من جهة ثانية..

أولا: تقييم نظام الغرفتين

إن نظام الغرفتين هو نسق مؤسسي يمارس فيه مجلسان مكونان بطرق مختلفة وظائف برلمانية حسب شروط يحددها الدستور، وقد تباينت الآراء بصدد هذا النظام بين اتجاه أكد على دوره وأهميته في الحياة السياسية للدول، وبين اتجاه آخر أنكر رواده عليه هذه الأهمية؛ وفضلوا في المقابل نظام المجلس الواحد.

1- مبررات نظام المجلسين

يقتضي هذا النظام ممارسة السلطة التشريعية بواسطة غرفتين، وتؤكد الممارسة التاريخية أن هذا الأسلوب جاء لوضع حد للسلطات المطلقة التي كان يحظى بها الملوك في أوربا، فإلى جانب المجلس الأرستقراطي الموالي للملك في بريطانيا والمعروف بمجلس اللوردات، تشكل مجلس ثان هو مجلس العموم يتوفر على صلاحيات دستورية كبرى، ولذلك وخلال القرنين الثامن والتاسع عشر قيل في سياق الدفاع عن هذا النظام بأن الإرادة الشعبية يتم التعبير عنها في المجلس الأدنى؛ بينما يتم تصحيح هذه الإرادة وتوضيحها في المجلس الأعلى.

وإذا كانت طبيعة شكل الدولة في ارتباطها بالنظام الفيدرالي تفرض من الناحية الموضوعية

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

نهج هذا النظام، فإن هناك اتجاها قاده مجموعة من الفقهاء والباحثين الذين أعجبوا بهذا النظام، ورأوا فيه العديد من العناصر التي تسهم في دعم الأسس الديموقراطية للدول عبر خلقها تمثيلية لمختلف الوحدات الترابية والحؤول دون هيمنة الغرفة الأولى، وتأسيس توازن على مستوى ممارسة السلط، وعقلنة العمل البرلماني وضمان اشتغاله بنوع من الهدوء وعدم الاندفاع.

فالمجلس الأعلى يلعب - بحسب رأي هؤلاء - دورا أساسيا في تمثيل الدويلات والولايات في الدول المركبة على قدم المساواة، فإرادة الشعب تمثل في المجلس الأدنى بينما يتم تمثيل إرادة هذه الولايات والدويلات في المجلس الأعلى - مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة ومجلس الولايات في الاتحاد السويسري..-.

وحتى في الدول الموحدة أي البسيطة يظل نظام الغرفتين ضروريا بحسب هذا الاتجاه، فهو في اعتقادهم يضمن عملا تشريعيا هادئا وغير متسرع من الناحية الشكلية والموضوعية؛ عبر تعميق المناقشة لمختلف القوانين، بالشكل الذي يجعلها تستجيب لحاجات المجتمع بشكل أكثر دقة وفعالية.

كما أن هذا النظام ومن خلال اختيار أعضاء الغرفة الأولى بشكل غير مباشر؛ يمكن من تمثيل المصالح المحلية ويقوي النظام المركزي، ويمكن من استثمار بعض القدرات عبر رفع مستوى كفاءة الهيئة التشريعية وتعزيزها بنخب وشخصيات مهمة لها خبرات في مختلف المجالات، وبخاصة إذا لم تتح لها إمكانية المرور عبر الوسيلة الانتخابية أو عزفت عن المشاركة أصلا.

ومن جانب آخر يعتبر المجلس الثاني بمثابة عامل استقرار للنظام السياسي والدستوري للبلد؛ وذلك بالنظر لتكوينه ومدة عمله وصلاحياته، ودوره في منع حدوث احتكاك واصطدام أو أزمات مفترضة بين السلطة التشريعية ونظيرتها التنفيذية.

ويضيف رواد هذا الاتجاه؛ بأن المجلس الثاني أيضا؛ اتجه تاريخيا لتطوير أدواره من خلال إعطاء أبعاد اقتصادية واجتماعية لصلاحياته إلى جانب الأبعاد التشريعية الأصلية؛ وذلك عبر تمثيل فئات مجتمعية منظمة في شكل نقابات مرتبطة بقطاعات معينة أو هيئات تمثيلية لموظفين وحرفيين.. حيث تصبح الغرفة الأولى فضاء لتمثيل إرادة الشعب، فيما تمكن الغرفة الثانية من تمثيل مصالح سياسية واقتصادية.

2- في نقد نظام المجلسين

إن المدافعين عن نظام المجلس الواحد يعتقدون بأن الممارسة الديموقراطية، تتطلب مجلسا

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

برلمانيا واحدا، لأنه يتطابق مع مبدأ السيادة التي لا ينبغي أن تتجزأ، ويبررون موقفهم هذا بمجموعة من الأسباب:

- فتشكيل المجلسين يخضع في غالبيته لنفس الإجراءات، كما أنهما يقومان في كثير من الأحيان بوظائف متشابهة.

- ثم إن التعيين الذي يرافق تشكيل أحدهما، يتناقض مع المبادئ العامة للديموقراطية ويسهم في تجزيء سيادة الأمة.

- كما أن وجود تباين على مستوى السن المطلوب في المرشحين للمجلسين، وكذا طول المدة المخصصة لبقاء الأعضاء في الغرفة الثانية، يعد نوعا من الابتعاد والنأي عن إرادة الشعب.

- هذا بالإضافة إلى أن وجود مجلسين بإجراءات مستقلة يؤدي إلى عرقلة التشريعات، لاسيما وأن نظام الديموقراطية في مجموعه يتسم بالبطء(3).

- إمكانية حدوث تصادم مستمر بين الغرفتين، بالشكل الذي قد يؤثر سلبا في الحياة السياسية والدستورية للدولة.

- خلق نوع من الأرستقراطيات، بسبب اعتماد اكتساب العضوية بالوراثة أو التعيين في بعض الأنظمة.

- كما أن نظام الغرفة الواحدة يضمن السرعة والبساطة في ممارسة العمل التشريعي بعيدا عن المساطر والإجراءات الطويلة والمعقدة، ويتلافى اختيار الأعضاء بنفس الطرق والأساليب.

ثانيا: الازدواج البرلماني في التجربة المغربية

استئناسا ببعض التجارب الرائدة في مجال الازدواج البرلماني، مثلما هو الشأن بالنسبة لإنجلترا والولايات المتحدة وفرنسا..، يمكن القول إن التجربة المغربية في هذا الشأن تميزت بمجموعة من الخصوصيات التي عكست في مجملها طبيعة النظام السياسي والضوابط الدستورية التي تتحكم في السلطة التشريعية بشكل عام.

1- السياق التاريخي لنظام الغرفتين بالمغرب

تولدت مؤسسة الغرفة الثانية _ كما رأينا - داخل المجتمعات الغربية الرأسمالية، ووجدت لها مكانا ضمن الواقع السياسي المغربي، وساهم الاستعمار في إدخال هذه المؤسسة إلى البلاد كإحدى آليات الديموقراطية(4).

وقد اختار المغرب منذ حصوله على الاستقلال نهج تعددية سياسية واعتماد نظام برلماني

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

كأحد الخيارات السياسية والدستورية الكبرى التي تكفل نوعا من التعايش بين النظام الملكي ومختلف الفاعلين السياسيين، الأمر الذي تبلور في دستور 1962 . وبموجب مقتضيات هذا الأخير، اختار المغرب خلال تجربته البرلمانية الأولى اعتماد نظام الغرفتين (مجلس للنواب: منتخب بالاقتراع العام المباشر، ومجلس للمستشارين: منتخب بالاقتراع غير المباشر)، وعلى الرغم من حداثة هذه التجربة وقصرها بالنظر لفرض حالة الاستثناء سنة 1965 ، فقد أفرزت نقاشات كبرى بصدد العديد من المواضيع والقضايا الحيوية، من قبيل توحيد القضاء ومغربته؛ وتعريب الإدارة وتعديل قانون الصحافة..، وبخاصة وأن تشكيلة البرلمان تميزت حينئذ بوجود أعضاء لهم وزنهم السياسي والثقافي والاجتماعي..، ومع ذلك كانت حصيلة هذه التجربة محدودة ومتواضعة على مستوى التشريعات المعتمدة.

قبل أن يتم اعتماد نظام الغرفة الواحدة بموجب دستور سنة 1970 والتي تكون فيها المجلس من 240 عضواً، ينتخب تسعون منهم بواسطة الاقتراع العام المباشر، فيما ينتخب الباقون بالاقتراع غير المباشر (مدة العضوية ست سنوات).

وبموجب مقتضيات دستور 1972 تم الإبقاء على نظام الغرفة الواحدة، التي أضحت مشكلة من ثلثين من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام المباشر، والثلث الباقي ينتخب بالاقتراع غير المباشر(حددت مدة العضوية فيه بأربع سنوات)، قبل أن تتم العودة من جديد إلى نظام الغرفتين بمقتضي دستور سنة 1996، حيث أصبح مجلس النواب ينتخب بالاقتراع العام المباشر، ومجلس المستشارين ينتخب بالاقتراع غير المباشر؛ ويتشكل هذا الأخير بموجب الفصل 38 من الدستور المغربي من 270 عضوا منتخبا بالاقتراع غير المباشر، يتم انتخاب 120 عضوا منهم أي ثلاثة أخماس، على مستوى كل جهة من جهات البلاد من طرف هيئة ناخبة تتكون من ممثلي الجماعات المحلية.

ويتألف خمساه الباقيان من أعضاء يتم انتخابهم على مستوى كل جهة من قبل فئة ناخبة تتكون من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين. وتنحصر مدة العضوية بالمجلس في تسع سنوات، ويتجدد ثلث المجلس كل ثلاثة سنوات، بحيث المقاعد التي تكون محل التجديدين الأول والثاني بواسطة القرعة.

2- تقييم التجربة المغربية

خلال خطاب ألقاه الراحل الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش بتاريخ 3 مارس من سنة 1996

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

أعلن أن العودة لنظام الغرفتين تتوخى في أهدافها تحقيق مجموعة من المزايا الأساسية التي تتلخص في:

- توسيع قاعدة المشاركة الشعبية للمواطنين؛ بالشكل الذي ينسجم مع التزايد الديموغرافي للسكان.
- ضمان تمثيلية عادلة للفاعلين الاقتصاديين المغاربة.
- تحقيق نوع من الانسجام بين الهيئة التشريعية ومؤسسة الجهة.
- تفعيل المراقبة البرلمانية على العمل الحكومي بواسطة غرفتين اثنتين إلى جانب الرقابة التي يمارسها الملك.

وتبعا لذلك، وبعد التعديل الذي عرفه الدستور المغربي لسنة 1996، أصبح البرلمان يتكون من جديد من غرفتين(الفصل 36 من الدستور): مجلس المستشارين الذي أضحت مدة النيابة فيه تسع سنوات مع تجديد الثلث منهم كل ثلاث سنوات ومجلس النواب الذي أصبحت مدة النيابة فيه خمس سنوات بدل ست سنوات كما رأينا في السابق.

إن تجربة الازدواج البرلماني الواردة في هذا الدستور المعدل لم تكن جديدة، فقد عرف المغرب هذا النظام مع دستور سنة 1962 كما رأينا، لكن الأمر الذي أثار بعض الردود هو تلك الإمكانيات والاختصاصات التي خولها هذا الدستور 1996 للغرفتين معا في مجال التشريع والرقابة بشكل يكاد يكون متشابها ومتساويا(أنظر الفصول: 44، 45، 46، 50، 56، 57، 58 من الدستور المغربي).

إن تجربة الازدواج البرلماني في المغرب كما في معظم البلدان السائرة في طريق النمو، فرضت طرح مجموعة من الأسئلة والملاحظات، وذلك بالنظر إلى الخصوصيات التاريخية والاجتماعية المرتبطة بهذه البلدان، فهذه الأخيرة التي من ضمنها المغرب تظل بحاجة إلى مؤسسة تشريعية تتميز بالتدخل السريع لتستجيب للحاجات الملحة والأولويات المطروحة بصدد مختلف المجالات والقطاعات، كما أن تجاربها وتطوراتها تختلف بشكل كبير عن التجارب الغربية التي أفرزت هذا النظام- الازدواج البرلماني- الذي يجد تربته الخصبة والملائمة في الأنظمة الفيدرالية، ناهيك عن التكاليف المالية التي يتطلبها هذا الإحداث وما تخلفه من انعكاسات سيئة على اقتصاديات هذه البلدان المنهكة أصلا.

وإذا كان مؤيدو نظام الغرفتين بالمغرب، قد اعتبروا أن هذا الإجراء يمكن أن يشكل مدخلا

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

لتحقيق تمثيلية أوسع لمختلف الجهات والقطاعات بالبلاد؛ وإرساء الجهوية والرفع من الأداء الوظيفي للمؤسسة التشريعية..

فإن اتجاها آخر لاحظ أنه وعوض أن تشكل الغرفة الثانية في المغرب منبرا للتأمل والاقتراح، أضحت تمثل نسخة تكاد تتطابق من حيث إمكاناتها وصلاحياتها الغرفة الأولى، بالشكل الذي أفرغ هذا الازدواج من أي محتوى؛ وبخاصة وأنها تملك صلاحيات تقريرية تصل إلى درجة الإطاحة بالحكومة (الفصل 77 من الدستور المغربي الذي ينص على أن: لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس رقابة ضدها..).

وفي هذا السياق، اعتبر الكثيرون أن خلق هذا النظام في المغرب يعرقل العمل التشريعي ويندرج ضمن الترف السياسي، مع العلم أن عملية انتخاب أعضاء هذه الغرفة تعرف مجموعة من مظاهر الفساد(الارتشاء، استعمال المال..). فيما رأى فيه آخرون محاولة لإعادة مأسسة الثلث الذي كان يتم انتخابه بشكل غير مباشر(5).

فهذه الغرفة جاءت - حسب البعض - من أجل تعزيز التحكم في المشهد السياسي، وبخاصة مع وصول المعارضة إلى الحكم، مما جعل هذا الرأي يعتبر ذلك مؤشرا على عدم الثقة في هذه المعارضة.

وأكد البعض الآخر أن العودة لنظام الغرفة الواحدة أمر يطرح نفسه بحدة، وبخاصة وأن التمثيل الجهوي هو أمر أكثر فعالية، وبإمكانه أن يعزز الممارسة الديموقراطية عبر تفعيل مجالس الجهات والتي يمكن أن تلعب دور برلمانات محلية من أجل تمثيل الهيئات الاجتماعية والاقتصادية و والمهنية بشكل أفضل.

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

الهوامش:

1- عبد الكريم غلاب: التطور الدستوري والنيابي بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، الطبعة الأولى 1409- 1988؛ ص 93

2- لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن؛ يراجع كذلك: عبد الكريم غلاب؛ التطور الدستوري والنيابي بالمغرب، مرجع سابق، ص 146 وما بعدها

3- محمد أبو زيد محمد على: الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديموقراطية: الهيئة المصرية للكتاب، 1994، ص 14

4- المختار مطيع: نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية، المغرب، الطبعة 1999، ص 12

5-اعتبر أحد الباحثين أن الانتخابات غير المباشرة اعتادت القيام بوظيفة خاصة، تكمن في تمكين بعض الأحزاب التي لم يحالفها الحظ في الانتخابات المباشرة من استرجاع بعض ما ضاع منها، كما أنها تشكل دورة استدراكية لبعض مسؤولي الأحزاب الذين فشلوا في الاقتراع المباشر. حسن قرنفل: النخبة السياسية والسلطة، أفريقيا الشرق 1997، ص 296

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner