

## الرقابة البرلمانية وتطورها (❖)

الأستاذ عدنان ضاهر

الدكتور رياض غنام

ثلاث صور أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات وكذلك الإرادة الشعبية للمواطنين. الأولى هي الرقابة من البرلمان على الحكومة، والثانية من الحكومة على البرلمان، والثالثة من الرأي العام على البرلمان. أما النوع الأول من الرقابة، وتعتبر من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً، وأشهرها سياسياً، حيث هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة.

إن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار

### (١) مفهوم الرقابة السياسية

بشكل عام، تُعدّ الرقابة السياسية صورة من صور الضبط والرقابة الذاتية الوظيفية من جانب المجلس التشريعي، وتقييم أعمال السلطة التنفيذية، مقروناً بحق المجلس في أن يُصدر أحكاماً تقيّم هذه الأعمال، قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سُحبت منها الثقة، فهو بذلك يتقصى الحقائق للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدول وتحديد المسؤول عن هذا التقصير ومساءلته.

يقوم النظام الديمقراطي على فكرة التوازن بين سلطات الحكم، التشريعية والتنفيذية والقضائية، حتى لا تطغى إحداها على الأخرى، وتستأثر بالسلطة، وبالتالي تهدد مصالح المجتمع وتؤثر سلبياً على نظام الحكم. وهناك

(\*) مبحث من كتاب صدر أخيراً لأمين عام مجلس النواب اللبناني الأستاذ عدنان ضاهر وللمدير العام لشؤون الجلسات واللجان الدكتور رياض غنام بعنوان: الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، بيروت ٢٠١٠، ص ٣٧ - ٥٧.

غيره من الجهات الرقابية حق سحب الثقة من الحكومة، فالإعلام بجميع أشكاله ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى، وإن كانت صاحبة صلاحية في الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أنها لا تملك الوسائل المؤثرة لإسقاطها، ومن جهة أخرى أصبحت البرلمانات منذ عقدين تمثل الشرعية الحقيقية للديمقراطية مما عزز دورها، وألقى على كاهلها مسؤولية ممارسة دور فاعل في الرقابة على أعمال الحكومة. ثاني هذه العوامل: التطورات العلمية والتكنولوجية المذهلة في عالمنا المعاصر، وخاصة في مجال انسياب المعلومات والصحافة والتلفزيون، حيث أتاحت هذه الوسائل الفرصة أمام البرلمانيين والمواطنين للإطلاع على التجارب الديمقراطية في الدول الأخرى.

مما تقدم يوجب علينا أن نبحث في نشأة الرقابة البرلمانية وتطورها في العالم، أولاً، ثم أطر الرقابة السياسية ثانياً، ثم نشأة الرقابة البرلمانية وتطورها في لبنان ثالثاً.

#### أ - في بريطانيا

كان للصراعات الاجتماعية أثرها في نهوض المؤسسة البرلمانية وتطورها الرقابي في بريطانيا، حين تمّ التعاون بين الطبقة الأرستقراطية ورجال الكنيسة لإجبار الملك جون خلال عام ١٢١٥، التوقيع على وثيقة «الماغنا كارتا» (Magna Carta - Wikipedia) الشهيرة، والتي اعتبرت «أهم وثيقة شرعية في تاريخ الديمقراطية»، والقاعدة الأساس في حياة بريطانيا البرلمانية ومن ثم في العالم، كما ساهمت في الحد من سلطات الملوك المطلقة في فرض الضرائب على المواطنين والتصرف العشوائي بها، وسادت فكرة دولة القانون والتعهدات، مقابل فكرة الحكم المطلق التي كانت سائدة حينها<sup>(١)</sup>.

وربما تجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء واقتناص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

#### ٢) تطور الديمقراطيات

اقترن تطوّر الديمقراطيات القديمة، في حالات كثيرة، بالصراعات الاجتماعية الداخلية من دور الدولة في فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وكيفية توزيع المال العام على أطراف المجتمع خاصة أثناء الحروب. إلا أن همّ الديمقراطيات الحديثة اتجه نحو التحرر الوطني والبحث عن هويتها، ومن هنا يبدو الفارق الذي يجب أخذه بالاعتبار بين الديمقراطيات البرلمانية في العالم وبين الديمقراطيات الناشئة ومنها لبنان. إن تاريخ التطور الديمقراطي في الغرب وفي شتى عصوره يؤكد على محطات كان لها الأثر الأكبر في نمو الرقابة وخاصة قضايا المال والدفاع.

وطبقاً لمؤشرات مؤسسة «بيت الحرية» الأمريكية House of Freedom، فإن انتشار النظم الديمقراطية البرلمانية في بلدان العالم ارتفع من ٦٦ بلداً عام ١٩٨٨ إلى ٩٩ بلداً عام ١٩٩٣ ثم إلى ١١٧ بلداً عام ١٩٩٨، مترافقاً مع تطور موازٍ على صعيد تطبيق مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، إذ ارتفع عدد «المجتمعات الحرة» الملتزمة هذه المبادئ من ٥٨ عام ١٩٨٨ إلى ٨١ عام ١٩٩٨.

وكانت هناك عدة عوامل دفعت في تعزيز دور البرلمانات في الرقابة على أعمال الحكومات. أول هذه العوامل: إن البرلمان هو الجهة المستقلة والوحيدة والقادرة على ممارسة هذا الدور، فإذا لم تُجد وسائل الرقابة في توجيه عمل الحكومة فإن البرلمان يملك دون

Crick Bernard, *Democracy: A very short introduction*, oxford: oxford univervity, press 2002 p. 39

(١)

أصبحت مساءلة الحكومة تتم أمام البرلمان، لكن ممارسة السلطات التنفيذية منوطة بالوزير الأول والوزراء<sup>(٢)</sup>.

### ب - في فرنسا

أعلنت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ شرعة حقوق الإنسان، وأعطت فرنسا حكماً دستورياً وطوّرت الحياة البرلمانية. ويعزو البعض أسباب الثورة إلى فرض النظام الملكي المطلق الضرائب الجائرة على الفرنسيين، وعجز البرلمان عن الحدّ من سلطة الملوك، فأجمعت شرائح المجتمع الفرنسي على الاعتراض. فالفلاحون يعانون من وطأة الضرائب، والطبقة المتوسطة تطالب بالمساواة وأخذ دورها في الحياة السياسية، والطبقة البورجوازية تطالب بتمثيل شعبي سليم من خلال مجلس النواب، وكان هناك مطلب جامع بينهم وهو «الحق في التصويت على الضرائب ومراقبة أوجه إنفاقها»<sup>(٣)</sup>.

وقد أطلقت الثورة الفرنسية، كالمagna كارتا من قبلها، تحولات ديمقراطية في القارة الأوروبية والعالم، أبرزها توسيع المشاركة في العملية الانتخابية، وتعزيز الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وسياساتها المالية، وقد تجلّى صدق المغناكارتا والثورة الفرنسية لاحقاً في ولاية نيوجرسي الأميركية<sup>(٤)</sup>.

تأرجحت فرنسا بين نماذج الحكم كافة؛ النظام الرئاسي، وشبه الرئاسي، والبرلماني. فبينما سادت النظم البرلمانية في عهد «لويس الثامن عشر» و «تشارل العاشر»، ساد النظام الرئاسي في عهد الجمهورية الثانية والتي لم

وقد أحدثت المغنا كارتا جملة من التطورات في بريطانيا وخارجها لتعزيز دور البرلمان في رسم السياسات المالية وجباية الضرائب والإنفاق الحكومي. وتجسد ذلك ب بروز وظيفة مدقق المالية الملحق بمجلس النواب عام ١٣١٤ بغرض التدقيق في الإنفاق العام (The history of the national audit office).

ويمكن إرجاع المفهوم الحديث للدور الرقابي البرلماني على الحكومة التي يرأسها رئيس الوزراء إلى فترة مملكة بريطانيا العظمى (١٧٠٧ - ١٨٠٠) والنظام البرلماني في السويد الذي كان مطبّقاً في الفترة ١٧٢١ - ١٧٧٢، وللذين تزامنا كل مع الآخر.

فمن الناحية النظرية، تركزت السلطة في مملكة بريطانيا العظمى في يد الملك جورج الأول الذي كان يرأس الحكومة ويختار الوزراء. ولكن، من الناحية العملية، أدت عدم قدرة الملك جورج الأول على التحدث باللغة الإنجليزية إلى أن يعهد إلى الوزير الأول (أو رئيس الوزراء) برئاسة الحكومة. وأدى إضفاء الطابع الديمقراطي على البرلمان مع التوسع في حق التصويت تدريجياً إلى زيادة دور البرلمان في مراقبة الحكومة، وفي تحديد من الذي يمكن للملك أن يطلب منه تشكيل الحكومة. وبحلول القرن التاسع عشر، أدى صدور قانون الإصلاح الكبير في بريطانيا سنة ١٨٣٢ Great Reform Act إلى هيمنة البرلمان، إذ أصبح هو الذي يحدد من يتولى رئاسة الحكومة وتشكيلها. وتبنت الدول الأخرى تدريجياً ما أصبح يُعرف باسم «نموذج ويستمنستر» للحكومة، وبموجبه

(٢) Wikipedia, free on-line encyclopedia

(٣) Maurios 1966 p.p. 195-201, 296

(٤) د. رغيد الصلح، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي عشر، ص ١٢.

المرحلة الممتدة بين الحربين العالميتين، وخلال جمهورية ويمار، كان يتمتع بقدر كبير من الإستقلالية، إلا أنه لم يصل إلى مستوى استقلالية قرينه الفرنسي، مما حدا ببعض المؤرخين إلى تقييم سلبي لتلك المرحلة<sup>(٦)</sup>.

ويبقى أن نشهد بالدور الرقابي على السياسات الحكومية والإيجابي والأفضل للبرلمان الألماني قبل الحرب العالمية الثانية.

أما في جنوب الولايات المتحدة الأميركية وجنوب أفريقيا فقد حالت مشاركة المرأة والسود خلال القرنين التاسع عشر والعشرين من تعزيز دور الرقابة الواسع، مما دفع إلى إدخال نظام الانتخاب النسبي لضمان حق الأقليات وعدم تهميش فريق من المواطنين، أما الدانمارك فكانت الرائدة في تطبيق هذا القانون الذي انتشر بعدها في دول أخرى خلال القرن العشرين<sup>(٧)</sup>.

واكب خلال هذين القرنين توسع حق المشاركة في الانتخابات، وحق تطبيق نظرية فصل السلطات، واستقلالية السلطة التشريعية، وحقها في سحب الثقة من السلطة التنفيذية وإسقاطها في الجلسات البرلمانية مما دفع بالجدية والدوام في عملها من قبل البرلمانات والتأكيد على سلطاتها الإلزامية وليست الاستشارية.

لقد استوحيت برلمانات العديد من الدول (بريطانيا، فرنسا، ألمانيا) مبادئ «مونتسكيو» حول فصل السلطات، و«روسو» حول الديمقراطية المستمدة من الشعب ومصالحه،

تستمر طويلاً. ويجمع نظام الجمهورية الخامسة بين كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني. لكن النظام البرلماني في فرنسا اختلف عنه في المملكة المتحدة من جهات عدة. أولاً، كانت الجمعية الوطنية الفرنسية الأولى تتمتع بسلطة أكبر مما كانت تتمتع به مثيلتها على الحكومة البريطانية. ثانياً، لم يدم رؤساء الوزراء في فرنسا كثيراً على عكس الوضع في بريطانيا؛ على سبيل المثال، شهدت فرنسا ما يزيد على خمسين رئيس وزارة خلال فترة الجمهورية الثالثة والتي استمرت سبعين عاماً<sup>(٥)</sup>.

وشهد القرنان التاسع عشر والعشرون على حدّ قول المؤرخين «مرحلة ذهبية» من الإصلاحات لجهة علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية. فبعد سنوات من صدور القانون الإصلاحي في بريطانيا، شهدت فرنسا إصلاحات مماثلة بعد هزيمتها في الحرب أمام ألمانيا عام ١٨٧٠ وقيام الجمهورية الثالثة، التي أصدرت دستوراً فرنسياً جديداً عام ١٨٧٥ وسّعت صلاحيات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية، إلا أن هذا الأمر قد تعطل عام ١٩٤٠ إثر قيام حكومة فيشي، وتعطيل الحياة النيابية.

غير أن نهج الإصلاحات عاد خلال الجمهورية الرابعة واستمر بين عامي ١٩٤٥ و ١٩٥٨، حيث عاد البرلمان متمتعاً بمقدار واسع من الاستقلالية تجاه الحكومات، وقام بدور رقابي صارم على أعمال الحكومات، وأدخل تعديلات على الموازنات بعد تقديمها للمناقشة.

### ج - في سائر الدول

بالرغم من أن البرلمان الألماني وفي

(٥) Ibid

(٦) Cartier Gwendolen, M. et Herz, John H., *Gouvernement and politics in the Twentieth Century*, London, Thomes and Hudson 1970. p. 36.

(٧) Hattersley, Alan F., *A short history of democracy*, London: Cambridge university, press n.d.: p.p. 161-180.

المعبر عن مصالحه وتطلعاته، وينظر بارتياح إلى نقد البرلمان للخلل الحاصل في أداء السلطة التنفيذية خاصة في الشأن المالي، لأنه ينعكس على الضرائب التي تجبها الدولة من المواطنين. بيد أنه في الديمقراطيات المتقدمة بدت البرلمانات وكأنها هي المسؤولة عن الأزمات الحكومية والعامّة، وبغض النظر عن صحة هذه النظرية، فإنها ساهمت في تحوّل قسم من الرأي العام خاصة في الطبقات الوسطى عن تأييد البرلمان.

ويسود الاعتقاد اليوم بأن الإرتقاء بالنظام الديمقراطي ومؤسساته وأدواره في مجال الرقابة والتشريع يشكل «تحدياً عالمياً»، الأمر الذي يقتضي فهماً أدق للمتغيرات التي أثرت ولا تزال على الإنسان، وقد رشحت إلى منطقتنا، «ومنها لبنان»، بعض نتائج هذه المتغيرات، وتتابعت خلالها موجات هانتتغتون الثلاث.

إزاء تشبث الدستور اللبناني بالصلاحيات المعطاة إلى المجلس النيابي وإصراره على عدم جواز التخلي عن هذه الصلاحية، ولو بشكل جزئي أو مؤقت، وإزاء الضغط الذي تمارسه هيئات المجتمع المدني بكل أطرافها واختصاصاتها لإعطائها دوراً فاعلاً في العملية التشريعية، فقد بدا واضحاً أنه بالإمكان إعطاؤها دوراً في الأعمال التحضيرية للقوانين، ولما كانت اللجان النيابية هي المطبخ الحقيقي للتشريع، وفيها يتم درس ومناقشة مشاريع القوانين وإدخال التعديلات اللازمة على النص كي يأتي معبراً عن تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم، لذلك شكّلت اللجان النيابية المكان الذي يتسع لجميع المعنيين بالموضوع التشريعي، فتتلاقى الإرادات وتتصارع الأفكار والآراء، وتتعدد الجلسات، ويستحضر الخبراء

لكنها تعثرت في ممارستها لغياب التأكيد اللازم في مراحل عديدة.

### ٣) دور المعارضة والمجتمع المدني

زاد انتشار الديمقراطية والدور الرقابي للبرلمان في أوروبا في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الأولى، إلى حد ما بسبب المنتصرين الديمقراطيين في الحرب (فرنسا وانجلترا). لكن، التوسع العمراني، والثورة الصناعية والتحديث أدى بالفعل إلى ظهور اليسار السياسي وصراعه من أجل الديمقراطية والرقابة البرلمانية<sup>(٨)</sup>.

وقد زاد دور المعارضة في مراقبة الحكومة، وطوّرت هذه القوى قدرتها على مراقبة الموازنة رغبةً منها في عدم انتقال المبادرة في الحياة العامة إلى يد القوى التي أفرزها حق المشاركة الواسعة في الانتخابات. وكان من نتائج هذا السلوك تحوّل الرقابة على السلطة التنفيذية وعلى الموازنات من دور البرلمان بصورة جماعية إلى مهمة أقيمت على عاتق المعارضة، أي على عاتق حزب الأقلية، مما حدّ من أهمية البرلمانات وقلّص دورها.

وتفترض الشفافية قيام معارضة فعلية قادرة على المشاركة في عملية الموازنة. ويناط بها في عدد من البرلمانات موضوع مساءلة الحكومة. وبالتالي يفترض بالإطار القانوني الذي يندرج فيه البرلمان، أن يسمح للمعارضة بالتعبير عن آرائها بحرية، وبمشاركتها في صنع القرار. فلا بد من مراجعة القواعد البرلمانية القاضية بإشراك المعارضة في هذا العمل. وترأس المعارضة في عدد كبير من البرلمانات اللجان الأساسية مثل لجنة الموازنة أو الحسابات العامة.

ومن الطبيعي أن يدعم الرأي العام البرلمان

(٨) Wikipedia, free on-line encyclopedia

والقوى الضاغطة، وما تكتنزه من تناقضات، قد تحد من مصداقية العملية التشريعية فتحاصرها ضمن سياج متشعب من القوى المتجاوبة أو المتعاكسة، خصوصاً وان المجتمع المدني اللبناني غني بتعددية قد تصل بتناقضاتها حداً كبيراً، لذلك وبرأينا يبقى مجلس النواب صمام الأمان الذي يدرك واقع مجتمعه، فيعمل على تدارك التناقضات والتوفيق بين مختلف الاتجاهات إنقاذاً للوحدة الوطنية، وحفاظاً على العيش المشترك، دون أي إهمال أو إسقاط لدور المجتمع المدني الذي يبقى أحد مظاهر لا بل روافد الديمقراطية في لبنان وفي غير لبنان.

تقضي عملية الإصلاح السياسي قيام ديمقراطية صحيحة تؤسس لمجتمع يستطيع أن يختار ممثليه بطريقة حرّة، ما يسمح بقيام برلمانات قادرة على ممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية، ولا يعتبر البرلمان أهم جهة للرقابة إذا لم يرقم على أسس سليمة بقانون وطرق انتخابية شفافة قائمة على الضمير والولاء الوطني والولاء المؤسساتي والكفاءة واحترام حقوق الإنسان. وإلا كان دوره في الرقابة مختلاً بالضرورة والنائب الذي يأتي بفعل السلطة التنفيذية سيكون مالياً لها وليس رقيباً عليها، ولا بد للبرلماني أن يكون متجرداً وشفافاً ونزيهاً لتعزيز دور البرلمان التشريعي والرقابي، وحتى لا تدور السلطة التشريعية في فلك السلطة التنفيذية.

«إن حوكمة الدولة وطبيعة النظام السياسي وفعالية البرلمان واختيار أعضائه بشفافية ونزاهة وتنافسية، وتعبيره فعلاً عن رأي ومشاركة ومصالح الجماهير، وكون أعضاء البرلمان مسؤولين أمام دوائرهم وجماهيرهم وأمام المواطنين، ان لم يكن كل هذا حاصلًا وحدث اختطاف للدولة، ولا أريد أن أقول اقتناص، بل اختطاف لأجهزة وسلطات الدولة، يكون من الطبيعي الا تباشر أجهزة الرقابة

والمسؤولون سواء أكانوا رسميين من القطاع العام، أم من أتباع القطاع الخاص، وكل ذلك يتم في إطار من التكامل والتعاون بهدف ترقى العمل التشريعي لكي يأتي متوافقاً مع متطلبات المصلحة العامة.

ان مشاركة شرائح المجتمع المدني في العملية التشريعية، لا تنقص من صلاحية النواب الذين ينحصر فيهم وحدهم حق التشريع والتصويت، فأعضاء اللجنة النيابية وحدهم يقررون في النتيجة مشروع القانون بمعزل عن المؤسسات المدنية التي شاركتهم الدرس والنقاش. كما ان هذا الحق ينحصر فيهم وحدهم دون سائر النواب الذين كانوا يشاركون في المناقشة، إذ ان حق التصويت على المشروع داخل اللجنة ينحصر في أعضائها دون سواهم.

لقد أصبحت مشاركة المجتمع المدني في العملية التشريعية مطلباً حكومياً بقدر ما هو مطلب شعبي، وكما في مشاريع القوانين التي تُحال إلى المجلس النيابي بموجب مراسيم، كذلك في إقتراحات القوانين التي تقدّم إلى المجلس من قبل نائب أو أكثر، فان درسها في اللجان المختصة يجري كما هو حال سائر مشاريع القوانين، مع الملاحظة ان هذه الاقتراحات غالباً ما تكون من وضع الشرائح الاجتماعية المعنية بمضمون الاقتراح، ولأمناء سر اللجان النيابية الدور الكبير في صياغة الكثير من هذه الاقتراحات. وإذا كان لا يخفى ما للمجتمع المدني الأهلي من أهمية في مشاركته في العملية التشريعية، إلا ان الحذر والتحفّظ يبقيا قائمين خصوصاً في مجتمع تتقاسمه شتى التناقضات الطائفية والمذهبية والحزبية والرأسمالية والإقطاعية والمناطقية والفئوية وغير ذلك.

إن النتائج السلبية لقوى المجتمع المدني

رقابة الحكومة عليه أيضاً. فإذا كان أعضاء البرلمان يستطيعون اتهام الوزراء، وسحب الثقة من الحكومة إذا ثبت الاتهام عليها، فإن الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان إذا رأت أنه غير متوازن أو غير موضوعي في تقديره للأمر، أو يبالغ في الاتهام بدون سند مقبول إلى درجة تجعل التعاون بينهما مستحيلاً، فترى ضرورة الاحتكام مباشرةً إلى الشعب ليقرر من الطرف الذي على صواب. وفي هذه الحالة تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، تسمى انتخابات مبكرة، فإذا اختار الناخبون نفس أعضاء البرلمان تقريباً كان معنى هذا أنهم يؤيدون البرلمان ضد الحكومة، فيجب على الحكومة أن تستقيل، أما إذا انتخب الناخبون برلماناً مختلفاً، فمعنى هذا أنهم يؤيدون موقف الحكومة، فتستمر في العمل، إلا أنه وفي مطلق الأحوال تبقى البرلمانات العربية ضعيفة وهشة وحكم اللون الواحد يعفي من أسئلة واستجابات حقيقية، برلمان الصوت الواحد والحقيقة الرسمية التي لا يتسع متنها لسؤال أو استجواب أو تحقيق، وغياب الشروط التي تساعد على نمو عشبة غريبة إسمها الديمقراطية، ونبته شريرة اسمها تداول السلطة، تبقى الحكومات قلقة ومتوترة تربكها أي نافذة مفتوحة،

ولكن لا يوجد في الميدان فرسان ولا خيول، ومن أي النوافذ والأبواب ستأتي الرقابة البرلمانية والأمية في الوطن العربي تتجاوز الـ ٣٧،٥٪.

بالعلم والمعرفة والثقافة والديمقراطية تكون الرقابة. وتبقى البرلمانات العربية برلمانات قيد

التابعة للبرلمان دورها، علماً أن البرلمان هو آلية الرقابة الأساسية داخل الدولة يمارسها نيابة عن الشعب، كما أن الرقابة المالية ستكون رقابة مفككة، ومقومات قيامها بدور صحيح غائبة<sup>(٩)</sup>.

وتكمن المشكلة في المساءلة المهزوزة في البرلمانات العربية، فالمساءلة تولد النزاهة، والنزاهة تولد الاحترام والاحترام يولد السلام والرخاء، وكلها حلقات متكاملة وإذا اختل رابط من هذه الروابط يكون الفشل الذريع ولا رقابة، وأن فعالية أي نظام رقابي هي رهن بالبيئة السياسية، ولا يمكن سلخ النظام الرقابي عن البيئة السياسية.

#### ٤) الرقابة البرلمانية المتبادلة بين المجلس والحكومة

يراقب البرلمان كمؤسسة الحكومة؛ أو فرعها التنفيذي، لكن من الخطأ الاعتقاد بأن فرعي الحكومة (التنفيذي والتشريعي) منفصلان تماماً بعضهما عن بعض. إذ بينما تنص الدساتير وغيرها من القوانين، بصفة عامة، على مراقبة السلطة التنفيذية ضمن المهام الرئيسة للبرلمان، يُلاحظ باستمرار أن كل الفرع التشريعي لا يراقب دائماً كل الفرع التنفيذي. ففي بعض البرلمانات يجب أن يكون وزراء الحكومة أعضاء في البرلمان، ويتم استدعاؤهم لتوضيح نشاطات الفرع التنفيذي. وفي هذه الحالة، تصبح الهيئة العامة ساحة يستخدم فيها مختلف الأطراف الفاعلة أدوات الرقابة على الحكومة، ويمكن للحكومة أن تدافع عن نفسها<sup>(١٠)</sup>.

ومثلما يمارس البرلمان الرقابة على الحكومة، فإنه يخضع في الوقت نفسه لنوع من

(٩) أحمد صقر عاشور، الرقابة المالية في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ص ٨١.

(١٠) Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight, a comparative study of 88 national parliaments*, published by inter-parliamentary union 2007, op. cit.

التأسيس حائرة ومحتارة<sup>(١١)</sup>.

وهناك صورة ثالثة للرقابة، وهي التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته. وقد تكون تلك الرقابة الاجتماعية موسمية أو تكون دائمة. فالأولى تتم عند تشكيل البرلمان، وتتمثل في موقف الناخبين تجاه الأعضاء وقت الانتخابات، حيث يعتبر تجديد اختيار الأعضاء نوعاً من الرقابة الدورية التي يمارسها الرأي العام على البرلمان<sup>(١٢)</sup>.

ولا يرتبط وجود أعضاء الحكومة في البرلمان بنظام الحكم المعمول به سواء كان برلمانياً، أو شبه رئاسي، أو رئاسياً، بل هو، في الواقع، مجرد تقليد متبع أو ممارسة متبعة. ففي ألمانيا، مثلاً، يتم اختيار معظم الوزراء، بشكل تقليدي، من بين أعضاء البرلمان، في حين أنه في النمسا لا يكون الوزراء، عادةً، أعضاء في البرلمان. وفي معظم النظم شبه الرئاسية، تنص الدساتير على أن المنصبين متعارضين، لكن في الوقت نفسه تسمح لأعضاء الحكومة بحضور جلسات اللجان البرلمانية الدائمة. ومن المعتاد أن يشارك الوزراء في الحكومة في جلسات الهيئة العامة سواء كأعضاء في البرلمان أو كوزراء في الحكومة<sup>(١٣)</sup>.

وتمتلك السلطة التنفيذية صلاحيات في صنع السياسات العامة، فضلاً عن كونها مصدر معظم التشريعات التي تُعرض على البرلمان لمناقشتها ثم إقرارها في النهاية، كما أنها أيضاً هي المخوّلة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، وبالتالي لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه

القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات، لذلك يصبح من الضروري (بل غاية في الأهمية) أن يستثمر أعضاء المجلس النيابي ما منحهم الدستور من أدوات رقابية لمحاولة وضع نوع من التوازن بينهما (الحكومة والبرلمان) حتى لا تصبح السلطة التنفيذية هي من يتخذ القرار وينفذه، وتترك النتائج بلا رقيب.

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

لذلك فإن النقطة المحورية هي أن الرقابة البرلمانية هي إحدى الوسائل التصحيحية المجتمعية التي يقوم بها الممثلون عن الشعب، حتى يتم تصحيح ما يقع من أخطاء عند تنفيذ

(١١) ضاهر عدنان، محاضرة أقيمت في ١٦/١٠/٢٠٠٩ في مجلس النواب اللبناني (الرقابة البرلمانية)

(١٢) د. رغيد الصلح، مرجع سبق ذكره

(١٣) Hironori Yamamoto, op. cit.



ولذلك تتضمن دساتير الدول التي تأخذ بمبدأ التوازن بين السلطات قواعد تكفل رقابة كل سلطة منهما على الأخرى، ضماناً لعدم خروج أي منهما عن الاختصاص الذي حدده لها الدستور. وليس الهدف من هذه الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة. بل أن الهدف منها هو تحقيق التعاون بينهما بما يضمن نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها<sup>(١٥)</sup>.

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

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

السياسة العامة التي يضعها أعضاء السلطة التنفيذية، وما هؤلاء الوزراء إلا أفراد لا يحاسبون بصفاتهم الشخصية وإنما بصفاتهم المهنية، ولكن تفعيل هذه الوسائل الرقابية لا بد أن يكون على أساس دستوري وقانوني حتى لا يُترك الأمر بشكل مطلق يستخدمه الأعضاء كيفما يشاؤون.

وتظهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، عادةً في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني. ورغم أن النظام البرلماني يقوم على وجود فصل بين السلطات الثلاث المعروفة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أن هذا الفصل ليس تاماً، وإنما هو فصل قائم على التعاون والتوازن اللذين يظهر أثرهما واضحاً في العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(١٤)</sup>.

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

(١٤) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٥م الناشر، دار النهضة العربية، ٢٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة ص ٥٠٦.

(١٥) المرجع السابق ذكره ص ٥٠٦.

وإعرايهم عن أثر هذا الدور الإيجابي على البرلمان والدولة، فهناك شعور منتشر في الكثير من هذه الدول أن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما تريده المجالس النيابية، وعما يريده المواطنون، وإن هذا الواقع يحد من فاعليتها ودورها. جدير بالذكر أن هذه الحالة لا تقتصر على الدول العربية فحسب، بل إنها منتشرة في الديمقراطيات الناشئة التي انتقلت من الحكم المطلق إلى النظام البرلماني الديمقراطي. إن انتشار مثل هذه المشاعر في أوساط الرأي العام تؤثر على استعداد المواطنين للتعاون مع المجالس لتعزيز سلطة البرلمانات، وتمكينها من الاضطلاع بدورها الرقابي.

#### ب. الأوضاع السياسية الداخلية:

تعتبر المنطقة العربية من أقل المناطق في العالم تطوراً بالمعيار الديمقراطي، وتبلغ نسبة الأمية في الدول العربية ٣٧,٥٪ من بين الدول الأقل تطوراً في العالم. وبديهي أن هذه النسبة مرتفعة بالمقارنة مع نسبة ١١٪ وهو ما تشكله الدول العربية بين مجموع دول العالم، إنه قد يصعب التسليم الكامل بهذه الأحكام لأنه يشوبها أحياناً استخدام نهج انتقائي في تصنيف المؤهلات الديمقراطية لدول العالم. إلا أنها مصيبة من حيث أنها تسلط الضوء على تدني حظ الإقليم العربي من الديمقراطية. فهذا الإقليم يعتبر من الأقاليم القليلة في العالم الذي تنتفي الأحزاب السياسية عن بعض بقاعه، وإذا وجدت هذه الأحزاب فإنه كثيراً ما يحدث أن تلقي الدولة بثقلها لكي تمنع تمثيلها تمثيلاً عادلاً في البرلمانات. ولما كان وجود الأحزاب السياسية، وأحزاب المعارضة بصورة خاصة، ودخولها البرلمان يعتبر من العوامل المنشطة

فعلى سبيل المثال، مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة يمارس رقابته في تعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات، وتعيين السفراء والوزراء المفوضين، وقضاة المحكمة العليا الاتحادية وغيرهم من الموظفين الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كما أن موافقة المجلس على المعاهدات ضرورية لنفاذها. ويعد إجراء العزل الذي يستخدم ضد رئيس الجمهورية، من أبرز مظاهر هذا التأثير، ولقد استخدمه الكونغرس ضد الرئيس السابق نيكسون، بسبب سلوكه في قضية «وترجيت»، ووافق البرلمان الأميركي على اتخاذ إجراءات عزله في ٢٨ يوليو سنة ١٩٧٤، ولكن الرئيس نيكسون فضل الاستقالة من منصبه في ٩ أغسطس سنة ١٩٧٤ قبل إتمام إجراءات العزل. ومن مظاهر هذا التأثير أيضاً التزام رئيس الجمهورية بمراعاة رأي مجلس الشيوخ في السياسة الخارجية، وحق لجان الكونغرس في إجراء تحقيقات للتأكد من تنفيذ القوانين على وجه صحيح<sup>(١٦)</sup>.

#### ٥) التحديات التي تواجه ممارسة الرقابة

يمكن أن نحدد بعض التحديات التي قد تشترك فيها أغلب الدول العربية بشكل يحد من الممارسة الفعالة للأداء الرقابي للأعضاء:

##### الأوضاع العامة في البلاد:

بالرغم من رغبة البرلمانات في ممارسة دورها الرقابي، فإن الأوضاع العامة في البلاد تُعدّ أحد عوامل ضعف ممارسة النواب لدورهم الرقابي.

##### أ. الثقافة السياسية:

الثقافة السياسية المهيمنة في الدول العربية لا تخدم تطور العمل الرقابي. فمقابل إطراء بعض المسؤولين الكبار للدور الرقابي للبرلمانات

(١٦) د. رمزي طه الشاعر، مرجع سبق ذكره ص. ٥٠٧.

## ٦) دور السلطة السياسية في الرقابة البرلمانية

يبرز دور السلطة السياسية في الرقابة البرلمانية، عدا أن البرلمان يشكّل ضماناً للدفاع عن حقوق الإنسان والديمقراطية والحريات العامة. ففي شباط/فبراير عام ١٩٨١ قامت مجموعة من الحرس المدني الإسباني بالهجوم على مبنى البرلمان «كورتيس» بغرض الإطاحة بالنظام الديمقراطي والعودة إلى النظام الاوتوقراطي القديم الذي تميّز بالمركزية القوية والذي أسس له الجنرال فرانكو، ثم انحسر بعد وفاته عام ١٩٧٥. عندها سارعت القوى الديمقراطية الإسبانية وعلى رأسها الملك خوان كارلوس، إلى إحباط هذه المحاولة نظراً لتعاطف الأسبان وقناعتهم، بالمعاني التي يمثلها البرلمان كجهة مؤتمنة على الحرية والديمقراطية. إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تبنته هيئة الأمم المتحدة في كانون الأول من عام ١٩٤٨، والذي شارك لبنان بوضعه، ووقّعت عليه الكثرة الساحقة من دول العالم، وقر وثيقة تمكّن البرلمانات من مراقبة مدى التزام الحكومات بمبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية. غير أن الميثاق يشكّل خطوطاً إرشادية عامة يحتاج وضعه حيّز التنفيذ العملي إلى استصدار قوانين وتشريعات واسعة، تحمي حقوق المواطنين وحرياتهم، وتلبّي حاجاتهم الرئيسية التي تضمنتها شرعة حقوق الإنسان.

## ٧) الرقابة البرلمانية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية

رغم القواسم المشتركة التي تتسم بها الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدول الديمقراطية، فإن هذا الدور يختلف باختلاف نمط العلاقة بين السلطتين، ففي الأنظمة الديمقراطية البرلمانية حيث يبقى مصير الحكومة مرهوناً بثقة المجلس وتقييم أدائها، يجد الوزراء أنفسهم مجبرين على إبقاء علاقات

للحياة البرلمانية بصورة عامة ولدورها الرقابي بصورة خاصة، فإن غيابها عنها أو حضورها المهمّش فيها، يُضعف الرقابة البرلمانية ويحدّ من مفعولها. وفي الوطن العربي بات تأييد المعارضة خارج السلطة التنفيذية والموالين على كراسي الحكم من المشاهد المألوفة على المسرح السياسي العربي، وبات انتقال السلطة التنفيذية بالكامل إلى أيدي معارضي الأمس، كما هو الحال في المغرب، أمراً استثنائياً واختراقاً لواقع مستقر.

وهذا الوضع لا يساعد على تنشيط دور البرلمانات الرقابي الذي يتطلب معارضة نشيطة، والمعارضة تنشط حيث تأمل في الوصول إلى السلطة، فضلاً عن أثر هذا الانسداد المُحبط على نشاط المعارضة في حقل المراقبة، فإنه قد يكون له أثر سلبي على الوجهة التي تستخدم فيها وسائل المراقبة، ذلك أن الغرض من استخدام هذه الوسائل في الديمقراطيات المتقدمة، حيث تتوفر فرص تداول السلطة، هو إقناع الناخب بأن الحزب أو الجماعة الحاكمة لا تخدم مصلحته، وبأنه من الأفضل له أن يقترح لمصلحة الحزب المعارض في الانتخابات المقبلة، أما في الدول العربية، وفي ظل ضعف التقاليد الديمقراطية، وإغلاق أو تضيق المعابر البرلمانية والسلمية إلى تداول السلطة، يصبح الهدف من استخدام الوسائل الرقابية في كثير من الأحيان ليس مخاطبة الناخب، بل المواطن الناقم. والمقصود بمخاطبة هذا المواطن هو تحريضه على النزول إلى الشارع إما بقصد زعزعة النظام والإطاحة به، أو بقصد الضغط على رأس الدولة لكي يستبدل الحكومة القائمة أو أحد الوزراء بحكومة أو بوزير آخر. هذا النهج يؤدي في نهاية المطاف، إلى انتقال سلطة المجلس النيابي لجهة محاسبة الحكومة وإقالتها إلى الشارع.

٦. العرض الواضح للأوضاع المالية في الجلسات البرلمانية.

٧. برلمان يستوحي في مواقفه وأعماله القيم الأخلاقية والمعنوية الراجحة، هذا فضلاً عن التزامه بمبادئ المحاسبة.

وفضلاً عن هذه الأسس، من المفترض في الرقابة الفاعلة أن تشمل سائر مجالات العمل الحكومي، وخاصة مجالات المال وإعداد الموازنة، فمن خلال ضبط الموازنة يمكن للمجلس ان يمارس دوره كحارس ومؤتمن على مصالح المواطنين، وأن يصون مساهماتهم الضرائبية من الهدر، وهذا الدور ينسحب بالضرورة على موازنات الدفاع التي تعتبر في العديد من الديمقراطيات الناشئة من الأسرار، لأن الاطلاع على دقائقها وتفصيلها ومناقشتها في العلن قد يعرض أمن الدولة، في رأي البعض إلى الأخطار خاصة إذا كانت هذه الدولة في حالة حرب مع دولة أخرى.

إن نظرية الابتعاد عن المناقشة الواسعة والتفصيلية والمحاسبة عند بحث أمر وزارة الدفاع، هو موضوع نقد متزايد لدى الديمقراطيات المتقدمة، إذ يرى هؤلاء أنه من الممكن توفير أقصى التعهدات والإجراءات التي تضمن عدم الإضرار بالمصالح الاستراتيجية للدولة، خاصة وأن الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني، ليست هدفاً، بل إن الغاية من الرقابة هي تلازم الأهداف الأمنية مع حاجات ومطالب المجتمع المدني، انطلاقاً من الأمانة الشرعية الموكلة إلى النواب عبر انتخابهم لمواكبة ومراقبة الحكومة أي الجهاز التنفيذي.

حسنة مع النواب، وعلى إمدادهم بالمعلومات الضرورية لقيامهم بعملهم، وعلى إقناعهم بأنهم يقومون بعملهم بصورة مرضية، أما في النظم الرئاسية مثل النظام الأميركي، حيث يعين الرئيس أعضاء حكومته ولا يحتاج الوزراء إلى ثقة المجلس النيابي، فإن العلاقة بين المجلس والحكومة تتسم بدرجة عالية من روح التنافس والمواجهة إذ يسعى كل منهما إلى تأكيد دوره على حساب الآخر في تسيير آلة الدولة وتأمين مصالح المواطنين والمواطنات.

وفي الدولة الحديثة التي اتسعت أعمالها وتشعبت نشاطاتها ونمت إمكاناتها بتأثير التطورات التقنية الكبرى، ازدادت الحاجة إلى اضطلاع النواب بدور الرقابة النشيطة على أعمال السلطة التنفيذية بغرض الوصول إلى الأهداف الرئيسية. ويحدد مكتب الخدمات الرقابية التابع لهيئة الأمم المتحدة، مهام الرقابة على النحو الآتي:

١. الإستخدام الرشيد والمسؤول للإمكانات والموارد الكبيرة التي تتوافر للسلطة التنفيذية.
٢. التطبيق الدؤوب لقواعد المحاسبة والشفافية في أعمال السلطة التنفيذية.
٣. التطوير المستمر للأداء الحكومي.
٤. اعتماد منهجية راشدة في اطلاع البرلمان على الأوضاع المالية، ويعتبر التوقيت المناسب واحداً من ركائز هذه المنهجية، إذ أن التأخر في ذلك يجعل الرقابة دون معنى.
٥. فعالية المؤسسات التي تستهدفها الرقابة بحيث تتمكن من توفير سائر ضروراتها ومتطلباتها.