



# نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية

## تطوير الإطار القانوني

منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية  
التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٢٠١١

مبادرة التنمية البرلمانية في الدول العربية هي مشروع مشترك أطلقه البرنامج العالمي لدعم البرلمانات وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابعان لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي استجابةً للطلب المتنامي على المساعدة البرلمانية في المنطقة العربية. تركز المبادرة على الأنشطة والنتائج والعبر المستخلصة وترمي إلى تعزيز الحكم الديمقراطي عبر الارتقاء بدور وقدرات وصورة المؤسسات التشريعية في الدول العربية ودعم عمل الأعضاء والإدارات التابعة لها.

موقع المبادرة على شبكة الإنترنت: [www.arabparliaments.org](http://www.arabparliaments.org)

تعبّر الآراء الواردة في هذا الكتاب عن وجهة نظر فريق المؤلفين ولا تعكس بالضرورة رأي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

## المشاركون في إعداد الكتاب

منسق المشروع  
كريمة القري

فريق التحرير  
رغيد الصلح، إيلي خوري، سارة سلمان، كريمة القري

معدو الدراسات  
رغيد الصلح، امحمد مالكي، أحمد سيف، سارة سلمان

معدو التقارير حول ورشات العمل  
إيلي خوري، سارة سلمان

ترجمة  
ريتا يحشوشي

تصميم وإخراج  
بثينة شمس

طباعة  
شركة Footprint، بيروت - لبنان



## المحتويات

ملخص تنفيذي ..... 9

الجزء الأول: أدوات وآليات الرقابة في البرلمانات العربية ومبادئ عامة  
حول تطوير الإطار القانوني نحو تفعيل الرقابة البرلمانية

القسم الأول: ..... 19  
تطور الحياة البرلمانية والدور الرقابي للبرلمانات

أولاً: السياق العام لتطور الحياة البرلمانية ..... 21

ثانياً: الموقع المؤسسي للبرلمان ..... 23

ثالثاً: الدور الرقابي الشامل للبرلمان ..... 24

رابعاً: الرقابة المالية ..... 26

خلاصة ..... 28

القسم الثاني: ..... 29  
دراسة مقارنة حول آليات وشروط استخدام الأدوات الرقابية  
في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية

مقدمة ..... 31

أدوات المساءلة ..... 32

أدوات المحاسبة ..... 52

خاتمة ..... 59

ملحق: النصوص القانونية المعتمدة ..... 60

القسم الثالث: ..... 63  
المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني للأدوات والآليات  
الرقابية للبرلمانات العربية

مقدمة ..... 65

أولاً: مبادئ عامة حول أدوات المساءلة ..... 66

ثانياً: مبادئ عامة حول أدوات المحاسبة ..... 78

(إثارة المسؤولية السياسية)

## الجزء الثاني: الدراسات الإقليمية المقارنة

- 83 ..... القسم الأول: دراسة حول الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة: تجارب لبنان وسوريا وفلسطين والأردن والعراق
- 85 ..... مقدمة
- 88 ..... القسم الأول: موقع البرلمان في البنية الدستورية والسياسية
- 92 ..... القسم الثاني: أدوات وآليات الرقابة الدستورية والقانونية
- 116 ..... القسم الثالث: المقترحات
- 123 ..... القسم الثاني: دراسة حول الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في تونس والجزائر ومصر والمغرب وموريتانيا
- 125 ..... تقديم
- 126 ..... القسم الأول: موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية
- 131 ..... القسم الثاني: الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة
- 156 ..... القسم الثالث: مقترحات لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان وتجويد أدائها
- 165 ..... القسم الثالث: دراسة حول الإطار القانوني للمراقبة البرلمانية على الحكومة في الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت واليمن
- 167 ..... مدخل
- 168 ..... أولاً: موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية للبلدان موضوع الدراسة
- 173 ..... ثانياً: الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة في البلدان موضوع الدراسة
- 180 ..... ثالثاً: الإصلاحات اللازمة والمحتملة لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمانات موضوع الدراسة ذات الصلة بالإطار الدستوري والقوانين التنظيمية والداخلية
- 195 ..... خلاصة

## الجزء الثالث: تقارير ورشات عمل مجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية

- 199 ..... القسم الأول: «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني»: تقرير حول ورشة العمل الإقليمية الأولى لمجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية
- 201 ..... مقدمة
- 203 ..... القسم الأول: الرقابة البرلمانية من المنظور الدولي
- 207 ..... القسم الثاني: خلاصات الدراسات الإقليمية
- 215 ..... القسم الثالث: مقترحات لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان
- 218 ..... قائمة بأسماء المشاركين (بحسب التسلسل الأبجدي)
- 225 ..... القسم الثاني: تقرير حول اجتماع مركز للجنة الصياغة بعنوان: «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية»
- 227 ..... مقدمة
- 227 ..... الجلسات
- 229 ..... خاتمة
- 230 ..... قائمة بأسماء المشاركين (بحسب التسلسل الأبجدي)
- 233 ..... القسم الثالث: «تطوير الإطار القانوني نحو تفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية»: تقرير حول ورشة العمل الإقليمية الثالثة لمجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية
- 235 ..... مقدمة
- 236 ..... أولاً: الجلسة الافتتاحية
- 235 ..... ثانياً - جلسات العمل
- 243 ..... ثالثاً- الجلسة الختامية
- 245 ..... قائمة بأسماء المشاركين (بحسب التسلسل الأبجدي)
- 253 ..... ملحق: معجم بالمصطلحات





# ملخص تنفيذي



## ملخص تنفيذي

### مقدمة

الشعب في أي نظام ديمقراطي هو صاحب السلطة والسيادة يمارسهما من خلال هيئة منتخبة هي البرلمان. لذلك فإن البرلمان يتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابية ومالية وتمثيلية وحتى قضائية في الأنظمة البرلمانية وغيرها من الأنظمة الديمقراطية. وتمثل السلطة الرقابية للبرلمان أهمية بارزة ذات ثلاثة وجوه: أولاً، أنها تلتزم الأصول الديمقراطية في سياق الرقابة والمحاسبة. ثانياً، أنها تجسد السلطة المصححة لأداء السلطة التنفيذية. وثالثاً، أنها تشكل الآلية الضامنة لتوازن السلطات الدستورية من دون أي جنوح.

بناءً على هذا الواقع، وضمن إطار جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية الرامية لتعزيز قدرات أعضاء البرلمانات العربية وتشكيل شبكات برلمانية تهتم بقضايا رئيسية في عالمنا العربي، أنشئت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ مجموعة عمل برلمانية للبحث في سبل تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية. ضمت هذه المجموعة أكثر من ثمانين مشاركاً من برلمانيين وأمراء عامين وخبراء يمثلون ١٦ دولة عربية، إضافة إلى نخبة من الخبراء الدوليين، وسعت إلى تحقيق الأهداف التالية:

**أولاً:** التعرف بصورة أفضل على الخلفية العامة للعمل الرقابي للبرلمانات العربية والظروف التاريخية التي حكمت وأثرت في أوضاعها، والاطلاع على بعض التجارب العالمية الأخرى في مجال الرقابة البرلمانية في عدد من الديمقراطيات العريقة والناشئة على حد سواء.

**ثانياً:** إجراء مراجعة وتقييم للصلاحيات والأدوات الرقابية التي تملكها البرلمانات العربية كما وردت في دساتيرها وأنظمتها الداخلية، من خلال ثلاث دراسات إقليمية مقارنة نظرت في الإطار القانوني الناظم للعمل الرقابي للبرلمانات في معظم الدول العربية. واقتضت هذه المراجعة تحديد هذه الأدوات وتصنيفها، ودراسة الإشكاليات البنيوية والصيغية المحيطة بها، وتقييم مدى تناسقها الداخلي وعدم تعارض النصوص القانونية المتعلقة

بها ووضوح آلياتها وأهدافها، وتناسبها مع القدرات الإدارية والفنية التي تملكها البرلمانات ومع الأوضاع العامة التي تؤثر في تطور الحياة البرلمانية في المنطقة العربية.

**ثالثاً:** استخلاص الدروس المستفادة من عملية المراجعة والتقييم ومن المقارنة بين البرلمانات العربية وبرلمانات دول أخرى، وكذلك بين البرلمانات العربية نفسها ومن ثم بلورتها في عدد من المبادئ العامة التي تصلح كإطار قانوني لتعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية بحيث يمكن الأخذ بها في سياق عملية إصلاح وتطوير الحياة البرلمانية في الدول العربية.

شملت مجموعة العمل إجراء دراسات إقليمية وعقد سلسلة من ورشات العمل وفرت أرضية للحوار وتبادل الخبرات والمعرفة بين البرلمانيين والخبراء والمختصين. وقد انطلقت من اقتراحات المشاركين في نشاطات المبادرة السابقة، وتحديداً الندوة الإقليمية التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العاصمة المغربية الرباط عام ٢٠٠٧ تحت عنوان «الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية: الواقع وتحديات الإصلاح في العالم العربي»، والاجتماع المركز الذي تلاها في بيروت عام ٢٠٠٨ والذي هدف إلى تحديد الأولويات فيما يتعلق بتطوير الإطار القانوني والإدارة الداخلية للبرلمانات العربية.

عقدت مجموعة العمل ورشتي عمل إقليميتين (بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ والرباط، حزيران/يونيو ٢٠١٠) إضافة إلى اجتماع مركز (بيروت، نيسان/أبريل ٢٠١٠). وقد وفرت الدراسات الإقليمية التي أعدتها المبادرة إطاراً غنياً للنقاش الذي دام على مدى عام كامل، خلص المشاركون على ضوءه إلى تحديد عدد من المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني لتفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية. وقد تم تبني هذه المبادئ من قبل أكثر من ٦٠ برلمانية وبرلمانياً يمثلون عدة أطياف سياسية من ١٥ دولة عربية، بالإضافة إلى أمراء عامين وخبراء وباحثين.

يتضمن هذا الكتاب مجموعة من الدراسات والمبادئ العامة والتقارير التي صدرت عن مجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية.

## الجزء الأول: أدوات وآليات الرقابة في البرلمانات العربية ومبادئ عامة حول تطوير الإطار القانوني نحو تفعيل الرقابة البرلمانية

**القسم الأول: تطور الحياة البرلمانية والدور الرقابي للبرلمانات** يلقي القسم الأول الذي أعده الدكتور رغيد الصلح الضوء على السياق العام لتطور الحياة البرلمانية والمراحل التي تمر بها الدول خلال الانتقال من الأنظمة المطلقة إلى الأنظمة الديمقراطية، وعلى موقع البرلمان في المنظومات الدستورية والسياسية في المنطقة العربية التي لا تزال تعاني من ضعف الفصل بين السلطات. كما يركز هذا القسم على الدور الرقابي الشامل للبرلمان، وخاصة على دوره في الرقابة المالية.

**القسم الثاني: دراسة مقارنة حول آليات وشروط استخدام الأدوات الرقابية في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية** يتضمن القسم الثاني دراسة مقارنة أعدتها السيدة سارة سلمان حول الأدوات والآليات الواردة في الدساتير والأنظمة الداخلية في البرلمانات العربية. تم عرض هذه الدراسة خلال الاجتماع المركز للجنة الصياغة (بيروت، ٢٠١٠) وفي الاجتماع الإقليمي الثاني لمجموعة العمل حول تعزيز الرقابة البرلمانية (الرباط، ٢٠١٠). وقد هدفت هذه الدراسة إلى التمهيد لتحديد معايير إقليمية حول تطوير الأطر القانونية للبرلمانات العربية من خلال مقارنة الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية (السفلى) أو الوحيدة لـ ١٧ برلمان عربي (الإمارات العربية والأردن والبحرين وتونس والجزائر والسودان وسوريا والعراق وعمان وفلسطين وقطر والكويت ولبنان والمغرب ومصر وموريتانيا واليمن)، وتحديد أدوات الرقابة التي وفرتها كل منها. كما سعت إلى تبيان الشروط والآليات المشتركة بين عدة دول لاستخدام هذه الأدوات، وتلك التي يختص بها برلمان أو عدد قليل من البرلمانات، بهدف رصد بعض الممارسات الإقليمية وذلك تسهيلاً لتحديد بعض النماذج الجيدة التي يمكن البرلمانات العربية الأخرى الاستفادة منها، واستكشاف مجالات الإصلاح في أنظمتها.

١. باحث وخبير في العلوم السياسية، لبنان

٢. باحثة في مجال التنمية البرلمانية، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

**القسم الثالث: المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني للأدوات والآليات الرقابية للبرلمانات العربية** يعرض القسم الثالث المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني للأدوات والآليات الرقابية للبرلمانات العربية. تم تقسيم هذه المبادئ إلى مبادئ عامة حول أدوات المساءلة وأدوات المحاسبة. يستخدم البرلمانيون أدوات المساءلة لجمع المعلومات الضرورية من السلطة التنفيذية أو غيرها لممارسة

وظائفهم، وهي: السؤال والاستجواب والمناقشة العامة واللجان البرلمانية ولجان تقصي الحقائق والعرائض والشكاوى. أما أدوات المحاسبة فيستخدمها البرلمانيون لتحميل السلطة التنفيذية مسؤولية سياسية نتيجة لأفعالها، ومن هذه الأدوات: طرح الثقة والاتهام الجنائي. كما اقترح البرلمانيون والخبراء أعضاء مجموعة العمل تضمين المبادئ بعض الأدوات الرقابية المستخدمة في عدد محدود من الدول العربية والتي يمكن باقي البرلمانات الاستفادة منها كطلبات الإحاطة، وتوجيه التنبيه. بالإضافة إلى تحديد المبدأ العام لكل من أدوات الرقابة والتعريف بها، يقدم هذا القسم عدداً من الاقتراحات حول الشروط والآليات والمبادئ الفرعية التي من شأنها أن تعزز قدرة البرلماني على استخدام هذه الأدوات.

تمت ترجمة الجزء الأول إلى الإنجليزية ونشره ضمن هذا الكتاب بهدف نشر المعرفة على أوسع نطاق ممكن، ولتوفير لمحة عامة للقارئ الأجنبي حول تجربة الدول العربية في تقنين العمل الرقابي للبرلمانات، إضافة إلى تقديم نموذج عن نشاطات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التنمية البرلمانية في المنطقة العربية.

### الجزء الثاني: الدراسات الإقليمية المقارنة

نظراً لقلة البحوث والمعرفة حول الأطر القانونية للرقابة البرلمانية في المنطقة العربية، قامت المبادرة بتحضير ثلاث دراسات إقليمية تمت مناقشتها في الاجتماع الأول لمجموعة العمل حول الرقابة البرلمانية الذي انعقد في بيروت عام ٢٠٠٩. هدفت هذه الدراسات إلى التدقيق في الإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية، أي الوسائل والأدوات التي تنص عليها دساتير الدول العربية المعنية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها لممارسة هذه الرقابة، وهو ما يعرف بالقابلية الرقابية دون الخوض في تقييم فعالية البرلمانات في أداء دورها الرقابي.

وقد اشتملت كل دراسة إقليمية على ثلاثة أقسام هي تباعاً: موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية للبلدان موضوع الدراسة، والآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة والإصلاحات اللازمة والمحتملة لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمانات المعنية. وتجدر الإشارة إلى أن الدراسات ركزت على المجالس النيابية المنتخبة فقط، واعتمدت التقسيم الجغرافي في المنطقة العربية (دول المغرب وشمال إفريقيا، دول المشرق، ودول الخليج).

القسم الأول: دراسة حول الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة: تجارب لبنان وسوريا وفلسطين والأردن والعراق

تناولت هذه الدراسة التي أعدها الدكتور رغيد الصلح الرقابة البرلمانية في العراق والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا. ونظرت في عددٍ من المؤشرات الهامة لتحديد الموقع الدستوري للبرلمان في الدول المختارة، ومنها امتلاك البرلمان لحق وضع نظامه الداخلي ووضع موازنته، وحرمة المؤسسة البرلمانية في القوانين، وصلاحيات البرلمان في الاضطلاع بالدبلوماسية البرلمانية، وعلاقته بالسلطتين التنفيذية والقضائية. كما تطرقت الدراسة في جزئها الأول إلى طبيعة النظام السياسي في الدول قيد البحث. أما القسم الثاني من الدراسة فقد ركز على أدوات وآليات الرقابة الدستورية والقانونية بشكل مفصل. فتم تحديد أدوات الرقابة التي نصت عليها الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في الدول موضوع الدراسة، وهي: السؤال والاستجواب وطرح الثقة واللجان العادية ولجان تقصي الحقائق والمناقشة العامة والالتهام الجنائي والشكاوى والعرائض. وقارنت الدراسة آليات استخدام كل من الأدوات من قبل البرلمانيين وطريقة تعامل السلطة التنفيذية معها.

نتج عن هذه الدراسة مقترحات غنية توزعت على مقترحات عامة ومقترحات فرعية ومقترحات حول دراسات مستقبلية. شددت المقترحات العامة على ضرورة تطوير الإطار القانوني للرقابة البرلمانية، وتنمية الهيئات والمؤسسات الرقابية الإدارية والمالية (ديوان المحاسبة الخ)، وإعادة النظر في نظام الدورات النيابية لتقليص الفترة الزمنية بين الدورة والأخرى. تمحورت المقترحات الفرعية حول تطوير الأدوات والآليات الرقابية من خلال تقديم توصيات حول كل أداة على حدة، أما المقترحات حول الدراسات فشددت على الحاجة إلى إعداد دراسات حول العوامل التي تؤثر بصور غير مباشرة على الدور الرقابي والتي لم يتم التطرق لها في هذه الدراسة، وحول دور المجالس العليا للبرلمانات العربية.

القسم الثاني: دراسة حول الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في تونس والجزائر ومصر والمغرب وموريتانيا

قارنت الدراسة التي أعدها الدكتور امحمد مالكي<sup>٢</sup> الإطار القانوني للرقابة البرلمانية في كل من تونس والجزائر ومصر والمغرب وموريتانيا. تناول القسم الأول من الدراسة موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية، فنظر في الهندسة الدستورية في كل من الدول موضوع الدراسة حيث تحظى السلطة التنفيذية، وتحديدًا مؤسسة الرئاسة، بمكانة محورية مقارنة مع باقي السلطات

٢. أستاذ العلوم السياسية ومدير مركز الدراسات الدستورية والسياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب.

الأخرى. وقد أثرت هذه التراتبية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في بنية الدستور على الإمكانيات المتاحة للبرلمان لممارسة وظائفه ومنها وظيفة الرقابة على نشاط الحكومة وأدائها بشكل واضح. كما لحظت الدراسة في هذا القسم الإطار المرجعي للدساتير التي نهلت بمعظمها من الجمهورية الفرنسية الخامسة والتي اتجهت نحو حصر مجال تدخل البرلمان ورسم حدود اختصاصه. كما شددت على أهمية بيئة الممارسة البرلمانية والتي تشكو في الدول الخمس موضوع المقارنة من ضعف حضور الثقافة الديمقراطية في جسم الدولة وفي المجتمع.

عمدت الدراسة في القسم الثاني منها إلى مقارنة الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة في الدول الخمس، وإلى تحديد أدوات الرقابة المتوفرة في الدساتير والأنظمة الداخلية. فقسمت أدوات الرقابة إلى «وسائل جمع المعلومات» (وهي السؤال والاستجواب ولجان التحقيق واللجان الدائمة) ووسائل «إثارة المسؤولية» (وتتضمن ملتمس الرقابة وطرح الثقة وملتمس توجيه التنبيه). وعلى ضوء قراءة النصوص بشكل مفصل، خلص معد الدراسة إلى أن النصوص القانونية أخذت بمجمل الآليات الرقابية العصرية المألوفة في النظم السياسية، إلا أنها قيّدتها من خلال وضع شروط وآليات معقدة. أما أبرز المقترحات التي تضمنتها الدراسة في الجزء الأخير منها فركزت على الإصلاحات ذات الصلة بالإطار الدستوري والقوانين التنظيمية والداخلية لتفعيل العمل الرقابي إضافة إلى الإصلاحات اللازمة للبنية السياسية والحاجة إلى إعادة توازن المؤسسات الدستورية الثلاث.

شملت الدراسة الثالثة التي أعدها الدكتور أحمد سيف برلمانات دول الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت واليمن. بهدف تحديد موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية للبلدان موضوع الدراسة، استعرض الباحث السياق التاريخي للتطور الدستوري الحاصل في هذه الدول وقسم على

القسم الثالث: دراسة حول الإطار القانوني للمراقبة البرلمانية على الحكومة في الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت واليمن

أساسه دول شبه الجزيرة العربية إلى ثلاث فئات: فئة النمط ذي التوجه الغربي، وفئة النمط التقليدي وفئة النمط الهجين الذي يجمع بين الاثنين. استكمل معد الدراسة هذا الجزء بعرض الأنظمة السياسية في الدول موضوع المقارنة، وخلص إلى أن السلطة التنفيذية هي المهيمنة فيها.

وفي الجزء الثاني من الدراسة تم استعراض الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة في البلدان المختارة وهي الرغبات



والأسئلة والشكاوى والاستجابات وطلبات المناقشة والتحقيق والتصويت على الثقة. كما ناقش هذا القسم دور اللجان البرلمانية، إضافة إلى الرقابة المالية والرقابة على الشؤون الخارجية بشكل مفصل، ودرس مدى الانسجام بين الدستور واللوائح الداخلية للبرلمان. أما المقترحات فتركزت على الإصلاحات اللازمة للإطار القانوني والدستوري لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمانات. وضمت المقترحات توصيات خاصة بكل من الدول موضوع الدراسة، ومن أبرزها تعديل المواد النازمة لاستخدام أدوات الرقابة آليات العمل داخل البرلمان، وتفعيل دور اللجان وتنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان، وتصحيح الخلل في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الجزء الثالث: تقارير ورشات عمل مجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية

يشتمل هذا الكتاب، بالإضافة إلى الأوراق المذكورة أعلاه، على ثلاثة تقارير عن أعمال مجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية التي أطلقتها مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العام ٢٠٠٩. وقد عقدت مجموعة العمل أولى ورشاتها الإقليمية في بيروت (١٦ و ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)، تلاها الاجتماع المركّز للجنة الصياغة في بيروت (١-٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠) والاجتماع الإقليمي الثاني لمجموعة العمل في الرباط (١٨ و ١٩ حزيران/يونيو ٢٠١٠) والتي تم خلاله التوافق حول المبادئ العامة.

تتضمن هذه التقارير ملخصات عن النقاشات والمداخلات المكتوبة والأوراق التي قدمت خلال المؤتمرات والاجتماعات التي نظمتها المبادرة للتوصل إلى بلورة المبادئ العامة المقترحة للمراقبة البرلمانية في المنطقة العربية. وتوفر هذه التقارير مورداً قيماً للمعلومات لأي باحث أو مشرّع مهتم بالتنمية البرلمانية في المنطقة العربية.

ملحق: معجم بالمصطلحات

بناءً على اقتراحات المشاركين في مجموعة العمل، تم تحضير معجم مختصر يعرف ببعض التعابير والمصطلحات التي وردت في المبادئ العامة والدراسات والتقارير وذلك توضيحاً للمعنى واجتناباً لأي التباس.



الجزء الأول: أدوات وآليات  
الرقابة في البرلمانات  
العربية ومبادئ عامة  
حول تطوير الإطار  
القانوني نحو تفعيل  
الرقابة البرلمانية

القسم الأول: تطور الحياة البرلمانية  
والدور الرقابي للبرلمانات



## تطور الحياة البرلمانية والدور الرقابي للبرلمانات

### أولاً: السياق العام لتطور الحياة البرلمانية

يمر الانتقال من الأنظمة المطلقة إلى الأنظمة الديمقراطية عادةً بمنعطفات متنوعة وبمراحل متعددة وذلك بحسب البلد أو الظروف التي تؤثر وتتفاعل مع عملية الانتقال هذه. ولكن من المستطاع الحديث عن سياق عام مرت به أكثر الديمقراطيات المتقدمة. ومن الضروري أن يعي المشرعون والإصلاحيون هذه المراحل وأن يميزوا بينها بحيث يتجنبوا منزلقين يعرقلان تطور الحياة البرلمانية في بلادهم. الأول هو الاندفاع إلى تقديم مطالب إصلاحية تتسم بالطابع التعجيزي وتفوق بكثير قدرة الدولة على تلبيتها. وتستند هذه المطالب عادة إلى تقييم خاطئ لطابع المرحلة التي تمر بها البلاد وللحوافز التي تدفع النخب الحاكمة إلى تقديم التنازلات، وتغفل ضرورة إنضاج الظروف المناسبة لإقرارها. أما المنزلق الثاني، فيتمثل في الإمساك عن الاستفادة من الفرص الإيجابية التي تتوفر من أجل تسريع عملية الإصلاح البرلماني والتحول الديمقراطي في البلاد. ومع التأكيد على هذين الاعتبارين، وتوضيحاً للسياق العام الذي تمر به عادة التحولات الديمقراطية، عدد باحثون المراحل الرئيسية التالية:

**مرحلة الانفتاح السياسي**  
تتصف هذه المرحلة بإدخال إصلاحات جزئية تخفف من الطابع المركزي الشديد للنظام الحاكم. ويتم إدخال هذه الإصلاحات المحدودة بمبادرة من النخبة الحاكمة ووفقاً لتصوراتها وإمكاناتها وخياراتها. ومن الإصلاحات والتنازلات المعتادة في هذه المرحلة: التخفيف من وطأة المراقبة على الإعلام، وإعطاء حيز أكبر من الحريات لأفراد ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وإطلاق سراح معظم المعتقلين السياسيين ومراعاة بعض الأصول القضائية إبان تنفيذ الملاحقات بحق المتهمين وخاصة السياسيين منهم. إلا أن هذه المرحلة لا تتضمن بالضرورة أية ضمانات بالتنازل عن مقاليد السلطة إلى الآخرين سواء كانوا من المعارضين أو من المستقلين.

**مرحلة الانتقال من الانفتاح السياسي إلى النظام الديمقراطي**  
تتضمن هذه المرحلة، بالإضافة إلى الخطوات السابقة، استعداداً للتنافس مع الآخرين على السلطة، وتنظيم انتخابات

١. حول الأخطاء التي ترتكب في هذا السياق، انظر

Ottaway, Marina. Amr Hamzawy. (Eds) Getting to Pluralism: Political Actor in the Arab World (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009). P. 20.

عامّة تتسم بدرجة مقبولة من الحرية، وتسليماً من الفريق الحاكم بنتائج هذه الانتخابات حتى ولو جاءت لمصلحة الخصم، أي إقراراً بمبدأ تداول السلطة وهو ما يشكل تطوراً مهماً في الحياة البرلمانية. كذلك تتميز هذه المرحلة بقيام النخبة الحاكمة والنخبة المضادة<sup>٢</sup> بجهد مشترك على صعيد بلورة المبادئ الأساسية الناظمة للحياة السياسية بما في ذلك العلاقة بين السلطات الثلاث، وقوانين الانتخاب والأحزاب، وذلك بصرف النظر عما إذا كان النظام الدستوري في الدولة مركزياً أم فدرالياً، جمهورياً أم ملكياً، رئاسياً أم برلمانياً، توافقياً أم أكثرياً.

**مرحلة توطيد الديمقراطية**  
تصل الدول التي تنخرط في عملية الديمقراطية إلى هذه المرحلة عندما تصبح الديمقراطية «اللعبة الوحيدة في البلد»، أي عندما يقلع أي حزب أو جهة نافذة سياسية أو غير سياسية، معارضة أو حاكمة، عن التفكير بإسقاط النظام الديمقراطي، أو تحقيق أغراضها السياسية والمطلبية عن طريق اللجوء إلى وسائل غير مشروعة وغير سلمية وديمقراطية أو عن طريق تعريض كيان الدولة الترابية للتهديد والسعي إلى الانفصال عن الدولة<sup>٣</sup>.

إن هذه المراحل افتراضية، وهي تتميز بسيولة أحداثها ومتغيراتها خاصة في المرحلتين الأولى والثانية. وهذه المراحل ليست معزولة عن بعضها البعض، إذ كثيراً ما تتداخل وتتقاطع في بعض المواضع وحلقات التغيير. وكما نشهد في حالات كثيرة في المنطقة العربية، فإن مرحلة الانفتاح قد تتوقف وتتم العودة عنها إلى مرحلة الحكم المركزي الشديد والتراجع عن كافة مفاعيل مرحلة الانفتاح، كذلك فإن مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية قد تتعرض إلى الانتكاس.

وفي كافة الحالات، فإن تطوير الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية من شأنه تسهيل عملية التحول الديمقراطي والسلمي عبر هذه المراحل. إلا أن الاضطلاع بهذا الدور الإيجابي يقتضي قيام المشرعين الناشطين في مجال الرقابة البرلمانية بتقديم تأكيدات مستمرة وملموسة على أن الرقابة لا تهدف إلى إحداث أزمات وزارية كبرى ولا إلى إسقاط النظام عن طريق المطالبات التعجيزية والحملات التحريضية، بل الإسهام في تطوير الأداء الحكومي والبرلماني، وإلى تعاون الطرفين من أجل بناء الديمقراطية. وفي الوقت الذي يسعى فيه المشرعون المعنيون بالنهوض بالحياة البرلمانية إلى الحيلولة دون طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فإنهم قادرون على الاضطلاع بدور إيجابي في الحد من التعسف في استخدام أدوات الرقابة.

٢. counter elite إذ أننا لا نتحدث هنا عن المعارضة العادية التي تعتبر جزءاً من النخبة الحاكمة وإنما عن قوى راديكالية تسعى إلى الإطاحة بالنخبة الحاكمة برمتها.

٣. Linz, Juan J. & Alfred Stepan Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996). P. 5. See also Di Palma, Guiseppe To Craft Democracies. (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990) pp. 137-155.

## ثانياً: الموقع المؤسسي للبرلمان

ميّزت الدراسات والبحوث بين ثلاثة أنواع من الأنظمة الديمقراطية: الأنظمة الرئاسية مثل النظام الأميركي حيث يختار الرئيس حكومته ويتمتع بصلاحيات دستورية واسعة وإن كان بعضها خاضعاً لتصديق مجلس الشيوخ، الأنظمة البرلمانية مثل النظام البريطاني حيث تستمر الحكومة أو تذهب وفقاً لما تقررته الأغلبية البرلمانية، والأنظمة المختلطة (semi-presidential systems)؛ مثل النظام السياسي في الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب، ويملك البرلمان سلطة ترحيل الحكومة. ومهما كان نظام الحكم في النظم الديمقراطية المتقدمة، فإن المشرعين يحرصون على أن يؤكدوا مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات الثلاث، ومن ثم على المكانة الرئيسية للبرلمان في البنية الدستورية للدولة.

توحي الانطباعات الأولية التي يكونها المرء من قراءة النصوص ذات الصلة بمكانة البرلمان، والواردة في دساتير بعض الدول العربية، بأن البرلمانات في المنطقة العربية تحتل مكانة متقدمة في بنائها الدستورية. ويجري تعزيز هذا الاستنتاج عادة بالاستناد إلى مؤشرات دستورية وقانونية مثل امتلاك البرلمان إضافةً إلى وظيفتيه التشريعية والرقابية صلاحيات واسعة في شتى المجالات الأخرى، ومنها الدستورية (توازن السلطات والفصل بينها) والقانونية (وضع نظامه الداخلي) والمالية (وضع موازنته الخاصة والإشراف على الشؤون المالية للمجلس) والإدارية (تعيين الموظفين ورعاية شؤونهم) والأمنية (اضطلاع المجلس بتعيين حرس وجهاز أمني مستقل وتابع لرئاسة المجلس)، والدبلوماسية (اضطلاعه بالدبلوماسية البرلمانية أي القيام باتصالات مع البرلمانات الأخرى في العالم).

بالمقارنة مع هذه الصورة الأولية، فإن التدقيق في أوضاع البرلمانات العربية يفضي إلى استنتاجات مغايرة كما نلمس في العديد من الدراسات والبحوث المتعلقة بالمنطقة العربية. ففي تقرير نشره البنك الدولي بعنوان «الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تحسين التضمينية (inclusiveness) والمساءلة» تتكرر الملاحظات المتعددة التي تشهد بضعف موقع البرلمان في النظم السياسية العربية. ويعزو التقرير هذا الواقع إلى «ضعف الفصل بين السلطات والتمركز المفرط للسلطة في الجهاز التنفيذي» في دول المنطقة. وبصور التقرير هذه السلطة بأنها «لا تزال تتصف بأعلى قدر من المركزية بين كل الدول النامية»<sup>٥</sup>. ورغم مضي سنوات على نشر هذا التقرير إلا أن ما جاء فيه

٤. Kaiser, Andre. "Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism", Journal of Theoretical Politics, Vol. 9, No. 4, pp449-444(1997).

٥. البنك الدولي، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا-تحسين التضمينية والمساءلة (واشنطن: البنك الدولي، ٢٠٠٢). ص. ٥.

لجهة الخلل في التوازن والفصل بين السلطات في الدول العربية لا يزال في محله، كما بينت دراسات وندوات واجتماعات عديدة حول الأوضاع السياسية في المنطقة<sup>٦</sup>.

وبيّنت تلك الدراسات أيضاً أن الأنظمة العربية هي أقرب إلى الأنظمة الرئاسية حيث يتمتع رأس الدولة بصلاحيات واسعة تفوق ما يملكه عادة قادة الأنظمة الرئاسية التي تمر في مرحلة الانفتاح السياسي أو الانتقال إلى الديمقراطية أو توطيدها.

### ثالثاً: الدور الرقابي الشامل للبرلمان

نجد في كثير من البرلمانات تقدمين على المستويين التمثيلي والتشريعي لا يرافقهما تقدم مماثل على الصعيد الرقابي. فالتقدم على الصعيد الأخير هو المؤشر الأكثر دقة وحساسية وقدرة، في تقدير بعض المعنيين بالحياة البرلمانية، على تعزيز مكانة البرلمانات في النظم السياسية.

هذا الاستنتاج لا يقلل من أهمية الدورين التشريعي والتمثيلي، ولكنه يشدد على أهمية الدور الرقابي. وإذا كان التشديد على أهمية هذا الدور مطلوباً بصورة عامة وفي سائر الديمقراطيات البرلمانية، فإنه مطلوب بصورة خاصة في المنطقة العربية التي تشكو من العجز الديمقراطي، ومن تخلف العمل الرقابي بصورة خاصة. ويظهر هذا العجز من خلال عقبات كثيرة تعرقل اضطلاع البرلمانات العربية بالدور الرقابي. وتتوزع هذه العقبات على المحاور الرئيسية التالية:

**أولاً،** فجوات وثغرات موجودة في المواد والنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالرقابة البرلمانية تحتم على المهتمين بتطوير العمل البرلماني مراجعة هذه النصوص وتطويرها.

**ثانياً،** نقص في الأطر الإدارية والفنية الضرورية للعمل الرقابي في البرلمانات. فهذا الدور يحتاج إلى أجهزة إدارية ووحدات مهنية كفوءة ترفد مساعي المجلس للحصول على جمع المعلومات وتقييم وتحليل السياسات وإيجاد حلول وبدائل للمشاكل والصعوبات، وتوفير لكل برلماني العون الذي يطلبه على هذا الصعيد. ورغم التحسن النسبي الذي أحرزته البرلمانات العربية، على الصعيدين الإداري والفني، لا تزال تفتقر بصورة عامة إلى مثل هذه الأجهزة.

٦. ضاهر، محسن عدنان. حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدون تاريخ) ص. ٥.



**ثالثاً،** إضافة إلى البيئتين التشريعية والإدارية، وفضلاً عن الأدوات التشريعية التي تشكل جزءاً من عملية الرقابة المباشرة، فإن هناك عوامل غير مباشرة تساعد عادة على تطوير الرقابة البرلمانية في الديمقراطيات الناشئة وهي نفسها لم تتطور كفاية في المنطقة العربية وفي مقدمتها ما يلي:

- انتشار وترسيخ الثقافة الديمقراطية: والمقصود هنا انتشارها في أوساط الرأي العام وبين أفراد النخبة السياسية. ففي غياب الثقافة الديمقراطية التي توجه العملية الرقابية وتبلور أهدافها وقيمها، يمكن أن تبتعد هذه العملية عن غاياتها وحوافزها، وأن تتحول إلى أدوات للانتقام السياسي وتصفية الحسابات بين الأطراف المتنافسة ما يؤدي إلى تشويه طابع التنافس بين الفاعلين السياسيين وما ينجم عن هذا المنحى من ضرر كبير بالصالح العام.

- التأكيد على الالتزام بمبدأ حصانة النواب طيلة فترة عملهم وبكل ما يترتب عن أعمالهم البرلمانية.

- توفير الحماية والحرية للمواطنين الذين يساهمون في إنفاذ الرقابة البرلمانية ويتعاونون مع السلطة البرلمانية على صعيد توفير المعلومات الضرورية للتحقيقات البرلمانية.

- تطوير العلاقة مع منظمات المجتمع المدني وإفساح المجال لها لكي تساهم في العملية الرقابية على نحو تحدده اللوائح الداخلية للبرلمانات.

- تنمية التعاون بين البرلمانات، من جهة، والهيئات الرقابية الأخرى مثل ديوان المحاسبة وهيئات حقوق الإنسان وهيئات التفتيش الإداري والفني ومجلس تعيين ومراقبة الموظفين (مجلس الخدمة المدنية) والمجالس والهيئات شبه الرسمية المكلفة بأعمال رقابية وغيرها، من جهة أخرى.

- تنمية التكتلات النيابية وهو ما يساعد على الارتقاء بأداء البرلمان على كل صعيد ومنه صعيد الرقابة البرلمانية.

تشمل الرقابة البرلمانية مجالات وأدوات متنوعة. وتغطي المجالات المتعددة للرقابة البرلمانية مروحة واسعة من الأنشطة والاهتمامات وسائر ميادين العمل الحكومي الذي تخصص له وزارات مستقلة ومختصة مثل

مجالات الداخلية والأشغال العامة، التربية والتعليم، الخدمات الاجتماعية والصحية، الأمن والدفاع، الاقتصاد والعلاقات الخارجية وغيرها. وكلما تنامت مجالات العمل الحكومي، ازدادت الحاجة إلى توسيع نطاق الرقابة البرلمانية وتطوير أدواتها واستحداث الجديد منها تمكيناً للبرلمانيين من متابعة ومراقبة المجالات المستحدثة التي يطرقها العمل الحكومي. كما يخضع جميع العاملين في هذه المجالات إلى المساءلة البرلمانية من أعلى الهرم الإداري إلى أدناه.

### رابعاً: الرقابة المالية

احتلّ المجال المالي عبر التاريخ حيزاً مميزاً بين مجالات الرقابة البرلمانية لأنه يشمل شتى ميادين العمل الحكومي. وما ينطبق على الرقابة المالية هنا قد لا ينطبق بالضرورة على الرقابة في المجالات الأخرى. من هذه الناحية تستحق الرقابة المالية دراسة مستقلة لا تتوقف عند الأدوات الرقابية التي تطبق في إطارها فحسب، ولكن تشمل أيضاً مجالاتها الواسعة بما فيها الرقابة على إعداد الموازنة العامة وتقديمها للبرلمان ومناقشتها وإقرارها والرقابة والمحاسبة على تنفيذها. ونجاح الرقابة المالية يقتضي توفر مواد تشريعية ناظمة ومؤسّسات مهنية إضافة إلى آليات ووسائل عمل ضرورية منها مراجعة وتحليل التقارير المالية الدورية ووجود أجهزة رقابة فعالة ومستقلة.

وحيث أننا نركز على الأدوات الرقابية، فسوف نتطرق إلى موضوع الرقابة المالية بصورة خاصة تأكيداً على أهميتها، ولأنها حق أساسي تاريخي للسلطة التشريعية وواجب عليها. وبدون الرقابة المالية يفقد البرلمان وظيفة أساسية من وظائفه. وتعبيراً عن أهمية الرقابة المالية نصت معظم دساتير الدول الديمقراطية القديمة والحديثة على ضرورة إخضاع الموازنة العامة إلى مراقبة البرلمان وموافقته باعتباره الممثل الأصيل للشعب. ولذلك تتسم الموازنة بكونها عملاً تشريعياً وسنوياً في آن معاً، يمارس البرلمان من خلالها رقابته المالية ويتحقق من صدقية وصوابية السياسة المالية للدولة.

وحيث تغيب النصوص الدستورية والقانونية التي تؤكد الأهمية القصوى للمجال المالي وللمؤسّسات الحكومية والبرلمانية التي ترعى شؤونه، فإن الخبرة والممارسة والعرف تقوم بهذه المهمة وتحث المسؤولين على إعطاء هذا المجال أقصى درجات الاهتمام والمتابعة والرقابة.<sup>7</sup>

وكما أكدت الديمقراطيات القديمة الحق في الرقابة المالية، فقد

7. Weir, Stuart. And David Beetham. Political Power and Democratic Control in Britain (London: Routledge, 1999). P.155.

أكدته أيضاً معظم دساتير الدول العربية. ويكاد يكون هذا الحق من أبرز المسؤوليات المناطة بالسلطة التشريعية، فعندما يقر البرلمان الموازنة والسياسة المالية والاقتصادية للحكومة، فإنه يضع الأساس الذي يستند إليه في محاسبة الحكومة ومساءلتها على ما التزمت به من أولويات، وعلى مدى تقيدها بأحكام القوانين ذات العلاقة (قانون الموازنة العامة، قانون الدين العام، قانون المشتريات العامة، قانون استثمار المال العام) وإدارة الموجودات والممتلكات والموارد العامة الخ.

وهذه الرقابة على تنفيذ الموازنة تمارسها السلطة التشريعية التي أجازت للحكومة الجباية والإنفاق. وتنبثق أساساً من طبيعة النظم البرلمانية التي تمنح البرلمان حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وعليه يكون من الطبيعي أن تشمل هذه الرقابة الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية ضمن إطار تنفيذ الموازنة للثابت من أن هذا التنفيذ يتم وفقاً لمضمون إجازة الجباية والإنفاق التي منحها البرلمان للحكومة. ورغم أن الرقابة المالية تنصب على الموازنة العامة إلا أنها لا تتوقف عندها بصورة حصرية، بل تشمل سائر الأمور ذات الطابع المالي التي تتعلق بالسياسة المالية والاقتصادية وتلك التي تتصل بالموازنة بصورة مباشرة أو غير مباشرة مثل فرض الضرائب والقروض العامة والاتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي وأملاك الدولة وامتيازات المرافق العامة واستثمار الثروات الطبيعية وسائر المسائل الدولية الكبرى التي تواجه المجتمع.

تستخدم الرقابة المالية جميع أدوات الرقابة البرلمانية الهادفة إلى مساءلة الحكومة ومحاسبتها مثل الأسئلة والاستجابات وجلسات الاستماع ولجان التحقيق وطرح الثقة والاتهام الجنائي الموجه إلى السلطة التنفيذية. ومن هنا، فإن تطوير استخدام هذه الأدوات يساهم في تفعيل وتنمية الرقابة المالية.

فيما يستخدم البرلمانيون وسائل الرقابة المتنوعة للتحقق من صواب سياسة الحكومة المالية، فإنه من المفترض بهم الأخذ بعين الاعتبار أن الرقابة تستمر على مدار السنة المالية وذلك عن طريق الاطلاع على البيانات والتقارير الدورية والمتواترة التي توفرها الإدارات الحكومية المختصة أو المؤسسات الرقابية شبه المستقلة.

### الحساب الختامي (قطع حساب)

إلى جانب الأدوات الرقابية المتعارف عليها، فإن للرقابة البرلمانية أداة فعالة خاصة بها تتمثل في حق البرلمان في إقرار الحساب الختامي للموازنة للتأكد من حسن التنفيذ وعدم تجاوز الاعتمادات المرصودة والتثبت من صحة تحصيل الواردات المقررة وتجنب التبذير وإنفاق الاعتمادات وفقاً للأصول والغايات التي فتحت من أجلها. ومن المستحسن الأخذ بعين الاعتبار، عندما يضطلع البرلمان بدوره الرقابي، هذه العلاقة بين النظر في الحساب الختامي، وما يمثله من رقابة لاحقة على الإنفاق العام وعلى السياسة المالية للحكومة من جهة، وسياستها العامة في سائر الميادين التي تتطرق إليها الرقابة البرلمانية، من جهة أخرى. تأسيساً على ذلك، فإن الاهتمام الجاد بمراقبة الحساب الختامي يُعتبر معياراً لاضطلاع البرلمان بدوره الرقابي عموماً.

وحتى يكون للحساب الختامي الأثر الرقابي المطلوب، فإنه لا بد من أن يوضع بين أيدي البرلمانيين في الوقت المناسب الذي تحدده القوانين، وألا يحال إليهم بعد انقضاء هذا الوقت بحيث يفقد طابعه كأداة رقابية على أداء الحكومة، نظراً لتعقيدات الموازنة وبرامجها. وحيث أن البرلمانيين لا يملكون في أغلب الحالات الكفاءات المالية التي تساعدهم على إنجاز المهمة الرقابية، فإنه من المستساغ أن تعزز البرلمانات العربية نفسها بالوسائل الذاتية لإتمام هذه المهمة وذلك بتشكيل اللجان والهيئات والدوائر والوحدات المتخصصة وبإلحاق ديوان المحاسبة بها أو بتأكيد استقلاليتها على الأقل وإلزام السلطة التنفيذية بمدّها بتقارير دورية حول تنفيذ الموازنة.

### خلاصة

بناءً على ما تقدم، يصبح تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية محطة أساسية باتجاه ترسيخ الديمقراطية. وغني عن البيان أن تطور الدور الرقابي للبرلمان يحتاج إلى إطار تشريعي ينظمه ويضبطه ليشكل عنواناً مهماً من عناوين نضج الحياة البرلمانية والعمل التشريعي. ومن المفروض أن يوفر هذا الإطار في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات الحد الأدنى المطلوب من المبادئ الناظمة لعملها الرقابي. فالدستور ينبغي أن يؤكد الدور الرقابي للبرلمان باعتباره حقاً من الحقوق الرئيسية لأي برلمان، وعلى الأنظمة الداخلية أن توفر كافة الأدوات والآليات الضرورية لتطبيق هذه الرقابة.

القسم الثاني: دراسة مقارنة  
حول آليات وشروط استخدام الأدوات  
الرقابية في الدساتير والأنظمة  
الداخلية للبرلمانات العربية



## دراسة مقارنة حول آليات وشروط استخدام الأدوات الرقابية في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية\*

### مقدمة

تشكل المؤسسة البرلمانية الفعّالة إحدى الركائز الأساسية للدولة الديمقراطية. فبالإضافة إلى وظيفته التشريعية والتمثيلية، يستطيع البرلمان من خلال الرقابة الفعّالة التي يمارسها على السلطة التنفيذية، أن يضمن توازناً بين السلطات، مؤكداً دوره كممثل لمصالح واهتمامات مختلف فئات الشعب ومدافع عنها.

وتكريساً لهذا الدور المهم وتيسيراً له، وفّرت الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات عدداً من الأدوات والآليات التي تمكّن البرلمانيين من ممارسة الرقابة. وتسمح هذه الأدوات والآليات للبرلمانيين بمساءلة الحكومة وتساعدهم على جمع المعلومات اللازمة والاطلاع على السياسات العامة للحكومة وفهمها ومراقبة تنفيذها. كما تمكنهم من تحميل الحكومة مسؤولية سياسية عن سياساتها وأعمالها ومحاسبتها.

في عالمنا العربي، أظهر عدد من الدراسات المعمقة حول الدور الرقابي للبرلمان، أهمية الإطار القانوني الناظم لهذه الوظيفة الأساسية، من دساتير وأنظمة داخلية للمجالس البرلمانية. وأبرزت هذه الدراسات الحاجة إلى التدقيق في الآليات والشروط التي تضعها من حيث قدرتها على تمكين البرلماني من استخدام الأدوات المتاحة والاضطلاع بدور رقابي فعال، أو إضعافه والحد من قدراته في هذا المجال.

تهدف هذه الدراسة إلى مقارنة الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس السفلى أو الوحيدة لسبع عشرة دولة عربية (وهي: الإمارات العربية المتحدة والأردن والبحرين وتونس والجزائر والسودان وسوريا والعراق وعمان وفلسطين وقطر والكويت ولبنان والمغرب ومصر وموريتانيا واليمن)، وتحديد الأدوات التي وفّرتها كل منها. كما تسعى إلى تبيان الشروط والآليات المشتركة بين عدة دول لاستخدام هذه الأدوات، وتلك التي يختص بها برلمان أو عدد قليل من البرلمانات، لكن دون تحليلها أو تقييمها، وإنما بهدف رصد بعض الممارسات الإقليمية وذلك تسهيلاً

\*. أعدت هذه الدراسة السيدة سارة سلمان، باحثة في مجال التنمية البرلمانية، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

لتحديد بعض الممارسات الجيدة التي يمكن للبرلمانات العربية الأخرى الاستفادة منها، واستكشاف مجالات الإصلاح في أنظمتها.

وتجدر الإشارة إلى وجود نصوص أخرى تحكم عمل البرلمانات قد تحتوي على شروط أو أدوات رقابية إضافية، لكن لم يتم التطرق إليها لأسباب عملية ( كالقوانين العضوية والتي تم عرضها في هذه الدراسة في حالة الجزائر استثناءً، والقوانين المالية). إضافةً إلى ذلك، اقتصرَت هذه الدراسة على مقارنة النصوص القانونية فقط، علماً أن لكل برلمان مخزوناً من الممارسة والأعراف الذي قد يكون متطابقاً مع هذه النصوص أو قد يكون مكملاً لها، وبالتالي فمن الممكن أن تعمل بعض المجالس بأدوات أو آليات لم يتم التطرق إليها في سياق هذه الدراسة.

## أدوات المساءلة

وفرت جميع الدساتير والأنظمة الداخلية التي تمت دراستها أدوات للبرلمانيين لمساءلة الحكومة. تتناول هذه الدراسة المقارنة في الجزء الأول منها أدوات المساءلة التي تم تحديدها وهي: السؤال، المناقشة العامة، الاستجابات، اللجان البرلمانية، العرائض والشكاوى، الرغبات، وطلبات الإحاطة. كما تستعرض بعض الشروط والآليات التي وضعتها النصوص لاستخدام هذه الأدوات.

### ١. السؤال

يشكل السؤال إحدى الأدوات الرقابية الأكثر انتشاراً حيث نصت عليه جميع الأنظمة الداخلية التي تمت دراستها، كما كرسه العديد من الدساتير. وبرز من خلال مراجعة الدساتير واللوائح نوعان رئيسيان من السؤال: السؤال الشفهي والسؤال الكتابي، في حين سمح عدد أقل من النصوص بتوجيه السؤال الآني. وفي ما يلي بعض الشروط والآليات التي وضعتها الأنظمة الداخلية والدساتير لتوجيه السؤال وإجابة الحكومة عنه.

#### أ. السؤال الشفهي

اعتمد عدد كبير من اللوائح السؤال الشفهي (تونس والجزائر والسودان وسوريا والعراق ولبنان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن). وسمح عدد أكبر منها بتوجيه الأسئلة الشفهية خلال مناقشة الموازنة أو موضوع مطروح على المجلس فقط.



**تخصيص جلسة عامة**  
**للأسئلة الشفهية**  
خصصت بعض البرلمانات العربية جلسات دورية للأسئلة الشفهية، تراوحت بين جلسات شهرية (تونس)، وجلسات أسبوعية (المغرب وموريتانيا واليمن)، وجلستين في الشهر (الجزائر)، وجلسة بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر (لبنان).

**توجيه السؤال الشفهي،**  
**تسجيله وجدولته، وشروط**  
**طرحه، ونشره**  
• آلية توجيه السؤال الشفهي  
برز من خلال مقارنة الدساتير والأنظمة الداخلية نوعان من الأسئلة الشفهية: أسئلة شفوية تقدم خطأ عن طريق المجلس إلى الحكومة قبل فترة محددة من الجلسة المخصصة للأسئلة (في معظم اللوائح)، وأسئلة فورية يطرحها النواب بشكل مباشر خلال الجلسة عن طريق رئاسة المجلس متى أرادوا ذلك (في عدد أقل من اللوائح ومنها سوريا ولبنان). وفي حال التقدم بالسؤال الشفهي خطأ، ألزمت بعض اللوائح رئيس المجلس بإعلام الحكومة بفحوى السؤال (تونس والجزائر والسودان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن).

• تسجيل السؤال الشفهي وجدولته  
عمدت بعض البرلمانات إلى وضع سجل للأسئلة الشفهية وترتيبها حسب تاريخ تقديمها (تونس والسودان والعراق ومصر وموريتانيا)، في حين نصت لوائح أخرى على تسجيل الأسئلة تبعاً للمواضيع (مصر)، أو للقطاعات حيث ترتب تنازلياً بحسب عدد الأسئلة الواردة في كل قطاع (المغرب).

فرضت معظم اللوائح إدراج السؤال الشفهي في جدول الأعمال خلال فترة محددة. كما نصت بعض اللوائح على توزيع جدول أعمال جلسة الأسئلة والأجوبة على البرلمانيين قبل موعد الجلسة ليتسنى لهم الاطلاع عليها (المغرب ولبنان).

• بعض الشروط على تقديم السؤال الشفهي  
حددت بعض اللوائح المدة المخصصة لطرح السؤال الشفهي (وتراوحت بين ٣ دقائق في المغرب و١٠ دقائق في سوريا ولبنان). كما وضع بعضها شروطاً على عدد الأسئلة الشفهية التي يمكن أن يوجهها النواب في كل جلسة (١٠ أسئلة كحد أقصى من قبل النواب في الجلسة الواحدة في سوريا، وسؤال واحد لكل نائب في الجلسة في الجزائر والعراق، وثلاثة أسئلة لكل نائب في الشهر الواحد (مصر)).

## • نشر السؤال الشفهي

عملاً بمبدأ الشفافية في العمل البرلماني، نصت بعض اللوائح على وجوب نشر الأسئلة الشفهية في مضبطة المجلس (الجزائر) أو في الجريدة الرسمية (موريتانيا). كما ألزمت بعض اللوائح بث جلسات المجلس التي يقدم فيها الوزراء بياناتهم ويجيبون على أسئلة الأعضاء عبر وسائل الإعلام الوطنية (عمان).

## • آلية إجابة الحكومة

على السؤال الشفهي  
وتعقيب النواب على الإجابة

• تحديد المهلة لإجابة الحكومة على السؤال الشفهي

فرضت معظم اللوائح الإجابة على الأسئلة الشفهية في الجلسة المخصصة، وحدد العديد منها المهلة التي يمكن للوزير الإجابة خلالها. وتراوحت هذه المهلة بين أسبوعين (العراق)، و٢٠ يوماً من تاريخ الإحالة (المغرب) وشهر (تونس والسودان). واتجهت بعض اللوائح إلى وضع بعض القيود على طريقة إجابة الحكومة وطلبت أن لا تتخذ إجابة الوزير شكل البيانات الوزارية المطولة (السودان).

## • تعقيب النائب على الإجابة

سمحت العديد من اللوائح للنائب صاحب السؤال التعقيب على جواب الحكومة (تونس والجزائر والسودان والعراق ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن) وأعطت بعض اللوائح الحق بالتعقيب لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال (باذن رئيس المجلس في العراق ومصر واليمن) ولغير العضو السائل (السودان والعراق ومصر). وحددت بعضها مدة التعقيب للسائل في ٥ دقائق في تونس.

## • تحويل السؤال الشفهي

إلى سؤال كتابي

نصت بعض اللوائح على إمكانية تحويل السؤال الشفهي إلى سؤال كتابي (السودان)، ووضعت بعض اللوائح شروطاً على ذلك، ومنها: أن يتم تحويل السؤال الشفهي إلى سؤال كتابي في حال لم يكتف السائل بجواب الحكومة (سوريا)، أو بناءً على طلب من رئيس المجلس (موريتانيا)، أو بناءً على طلب مكتب المجلس في حال كان للسؤال طابع شخصي أو محلي شرط إشعار صاحب السؤال بذلك كتابةً ونيل موافقته (المغرب).

## • تحويل السؤال الشفهي

إلى مناقشة عامة

أجازت بعض اللوائح تقديم أسئلة شفوية تليها مناقشة (الجزائر والمغرب وموريتانيا). كما أجاز البعض منها فتح النقاش إذا ما

رأى المجلس أن جواب عضو الحكومة شفهيًا أو كتابيًا يبرر إجراء مناقشة (الجزائر). وأعطت بعض اللوائح للمجلس الحق بإحالة السؤال إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه إلى المجلس وذلك تمهيداً لإجراء مناقشة عامة حوله (السودان).

وفي حال تم تحويل السؤال إلى مناقشة، اشترطت بعض اللوائح فتح لائحة لتسجيل الراغبين في المشاركة، وإعلام الحكومة بذلك، كما حددت الحصة الزمنية للمشاركة في النقاش بحسب التمثيل النسبي للكتل لضمان مشاركة متوازنة للكتل البرلمانية (المغرب).

وسمحت بعض اللوائح بتخصيص الجلسة الدورية للأسئلة الشفهية جزئياً أو كلياً لحوار حول التوجهات والسياسات القطاعية يتولى أثناءها الوزير أو الوزراء المعنيون تقديم عرض حول التوجهات والسياسات القطاعية والإجابة عن الأسئلة التي يطرحها النواب في هذا الشأن (تونس).

#### ب. الأسئلة الآنية

عمدت بعض البرلمانات (كالمغرب مثلاً) إلى السماح بطرح أسئلة شفهية آنية تتعلق بقضايا ظرفية طارئة لتلقي الحكومة الضوء عليها باستعجال، وتقدم هذه الأسئلة خطياً لرئيس المجلس وتعطى لها الأولوية في الجلسات المخصصة للأسئلة.

#### ج. الأسئلة الكتابية

تخصيص جلسة عامة  
للأسئلة الكتابية

خصصت بعض اللوائح جلسات دورية للأسئلة الكتابية (بعد كل أربع جلسات عمل على الأكثر في الأردن). كما سمحت بعض اللوائح للرئيس بتخصيص نصف ساعة للأسئلة والإجابة عليها في كل جلسة عامة (فلسطين وقطر والكويت). في حين اقتصر بعض اللوائح على الإعلان عن عدد الأسئلة الكتابية في بداية كل جلسة للأسئلة الشفهية، على أن يتم نشرها في الجريدة الرسمية (المغرب).

تقديم السؤال الكتابي،  
تسجيله وجدولته، ونشره

• آلية تقديم السؤال الكتابي  
نصت معظم اللوائح على أن يقدم النائب السؤال كتابياً إلى رئيس المجلس أو إلى مكتب المجلس، ويقوم الرئيس بإبلاغ الوزير المختص. وعمدت بعض اللوائح إلى تحديد المهلة التي يتوجب على الرئيس

خلالها إبلاغ السؤال للوزير (خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه في البحرين، وفور وروده في الجزائر).

• تسجيل طلبات تقديم الأسئلة الكتابية وإدراجها في جدول الأعمال حددت بعض اللوائح تسجيل طلبات تقديم الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص (البحرين ومصر وموريتانيا). كما نصت بعض اللوائح على ضرورة إدراج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة بعد إبلاغ الوزير المختص (الأردن والإمارات وفلسطين وقطر والكويت ومصر واليمن). وحددت بعض اللوائح المهل لإدراج الأسئلة وتراوحت بين أسبوع من تاريخ إبلاغ الوزير (فلسطين واليمن) وأسبوعين (قطر) وأول جلسة تالية مخصصة للأسئلة (الأردن).

#### • نشر السؤال الكتابي

نصت بعض اللوائح على ضرورة نشر السؤال والجواب عنه في الجريدة الرسمية (المغرب وموريتانيا) أو في مضبطة المجلس (الجزائر وتونس ومصر واليمن). ومن الملاحظ أن بعض اللوائح نصت على الاكتفاء بنشر الأسئلة الكتابية دون تلاوتها على المجلس (كما هي الحال في المغرب حيث تتلى الأسئلة الشفهية فقط على المجلس).

استبعاد السؤال الكتابي من قبل المجلس  
أجازت بعض اللوائح لرئيس أو مكتب المجلس استبعاد السؤال الكتابي إذا لم تتوافر فيه الشروط المطلوبة بناءً على إحالة من الرئيس مع إبلاغ العضو بذلك، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر المكتب، عرض الأمر على الهيئة المعنية في المجلس للبت فيه دون مناقشة (الإمارات والبحرين وقطر والكويت ومصر).

آلية إجابة الحكومة على السؤال الكتابي، والتعقيب على الجواب ونشره  
• الإجابة على السؤال الكتابي برز من خلال مراجعة اللوائح نوعان من آليات الإجابة على الأسئلة الكتابية: الإجابة الشفهية التي يدلي بها الوزير في الجلسة المخصصة (عمان)، والإجابة الخطية (كما في الأردن والبحرين وتونس والجزائر وسوريا وعمان وقطر والكويت ومصر واليمن). كما تتم الإجابة خطياً على الأسئلة بين دور الانعقاد وتوجه إلى الرئيس وتدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس (الكويت ومصر).

#### • تحديد مهلة الإجابة على السؤال الكتابي

حددت بعض اللوائح مهلة الإجابة الخطية على السؤال الكتابي فتراوحت بين أسبوع في اليمن و٨ أيام في الأردن، وأسبوعين في الكويت، و١٥ يوماً في لبنان والبحرين، وشهراً في تونس والجزائر وسوريا. وقد منحت معظم اللوائح الحق للوزير بطلب تأجيل الإجابة، في حين أعطته بعض اللوائح الحق بالتصريح كتابياً بأن المصلحة العامة تمنعه من الرد (موريتانيا).

#### • نشر الإجابة على السؤال الكتابي

نصت بعض اللوائح على نشر الإجابة في الجريدة الرسمية (المغرب وموريتانيا) أو في مضبطة المجلس (تونس ومصر واليمن).

#### • التعقيب على الإجابة

أعطت بعض اللوائح الحق لمقدم السؤال بالتعقيب على إجابة الحكومة (كما في الأردن والإمارات والبحرين وعمان وفلسطين وقطر والكويت)، في حين سمح بعضها لغير العضو السائل بالتعقيب إذا كان الأمر يمس شخصه (الأردن) كما مكنت رئيس المجلس من أن يأذن لرئيس اللجنة المعنية أو لعضو آخر إبداء تعليق (اليمن).

**بعض الشروط التي تفرضها** نصت بعض اللوائح على عدم إمكانية **اللوائح على الأسئلة** توقيع السؤال من أكثر من نائب أو **الكتابية، والإعفاءات منها** توجيهه إلى أكثر من وزير (الأردن والإمارات والبحرين وعمان وقطر والكويت وموريتانيا). كما وضعت بعض اللوائح شروطاً محددة لتوجيه السؤال الكتابي ومنها: الطلب من مقدم السؤال الإجابة عليه خطياً (السودان ومصر واليمن)، أو إذا كان الغرض من السؤال هو الحصول على بيانات أو إحصاءات فقط (السودان ومصر)، أو إذا بقي السؤال دون إجابة عنه حتى انتهاء دور الانعقاد (مصر).

وأعفت بعض اللوائح الأسئلة التي توجه إلى الوزراء خلال النظر في الموازنة العامة من الشروط الخاصة بالأسئلة (الأردن والإمارات والبحرين والكويت واليمن)، أو التي توجه أثناء النظر في مشروعات القوانين (الأردن والبحرين والكويت)، أو تلك التي توجه للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس (الإمارات والسودان وفلسطين وقطر والكويت ومصر واليمن). وقد أجازت العديد من هذه اللوائح توجيه الأسئلة الشفهية في هذه الحالات.

**تحويل السؤال الكتابي إلى** أجازت بعض اللوائح تحويل السؤال  
سؤال شفهي، مناقشة عامة، الكتابي إلى سؤال شفهي في حال لم  
أو استجواب يجب الوزير على السؤال الكتابي خلال  
المهلة المحددة (البحرين وموريتانيا).

سمحت بعض اللوائح للحكومة من تلقاء نفسها أو بمناسبة سؤال  
موجه إلى أحد وزرائها أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بالسياسة  
(الإمارات والبحرين والكويت واليمن). كما أجازت أن تفتتح  
المناقشة إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الشفوي يبرر إجراء مناقشة  
(الجزائر).

نصت بعض اللوائح على إمكانية تحويل السؤال الكتابي إلى استجواب  
إذا لم تجب الحكومة خلال المدة المحددة (الأردن ولبنان) أو إذا لم  
يكتف السائل بإجابة الحكومة (لبنان).

## ٢.٢ الاستجواب

أعطت معظم الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية التي تمت دراستها  
الحق للنواب باستجواب الوزراء (الأردن والبحرين والجزائر والسودان  
وسوريا والعراق وفلسطين وقطر والكويت ولبنان ومصر واليمن). ومن  
اللافت أن معظم هذه اللوائح لم تتضمن تعريفاً واضحاً لهذه الأداة،  
على عكس السؤال مثلاً. أما بالنسبة إلى اللوائح التي نصت على  
التعريف بهذه الأداة، فبرز اتجاهان في تعريف هذه الأداة. عرّف الاتجاه  
الأول والذي طغى على معظم اللوائح الاستجواب على أنه من الأدوات  
التي تهدف إلى محاسبة الوزراء على تصرفهم (الأردن والعراق ومصر  
واليمن)، أما الاتجاه الثاني فشدّد على الطابع الاستفهامي لهذه الأداة  
وعرفه كالتالي: «هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها  
في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل التدخل في  
أعمال السلطة التنفيذية» (سوريا). وفيما يلي بعض الشروط والآليات  
التي وضعتها الدساتير والأنظمة الداخلية على توجيه الاستجواب إلى  
السلطة التنفيذية.

**بعض الشروط العامة التي** تتشابه الشروط التي تفرضها معظم  
نصت عليها اللوائح حول **الاستجواب** اللوائح على السؤال والاستجواب، ومنها:  
يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً  
مخالفة للدستور أو القانون، أو عبارات  
غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار  
بالمصلحة العليا للبلاد، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في

اختصاص الوزير المستجوب أو بأعمال أو تصرفات سابقة على توليه الوزارة، أو أن يكون فيه تقديم مصلحة خاصة للمستجوب أو لأقاربه. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك.

كما نصت بعض اللوائح على عدد من الشروط الإضافية، ومنها أن يكون للاستجواب أسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال (البحرين وفلسطين والكويت ومصر)، وأن يعتبر كل مستجوب متنازلاً عن أية أسئلة يكون قد سبق له أن تقدم بها في ذات موضوع الاستجواب (البحرين ومصر).

**الجهة التي يمكن استجوابها**  
أعطت بعض اللوائح الحق للنواب باستجواب كل من رئيس الوزراء والوزراء (الجزائر والعراق والكويت ولبنان ومصر وموريتانيا واليمن)، في حين حصرت لوائح أخرى الاستجواب بالوزراء فقط (الأردن والبحرين والسودان وسوريا وفلسطين وقطر). وأعطت بعض اللوائح الحق باستجواب نواب رئيس الوزراء (العراق ومصر واليمن) ونواب الوزراء (مصر) ومسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء (العراق).

**تقديم طلب الاستجواب وجدولته**  
• آلية تقديم طلب الاستجواب في جميع البرلمانات التي تعطي حق الاستجواب، يقَدَّم طلب خطي للرئيس الذي يبلغ الوزير ويدرجه في جدول الأعمال. سمحت بعض اللوائح لنائب واحد فقط أن يقدم طلب الاستجواب (الأردن ومصر وسوريا وفلسطين ولبنان واليمن والكويت)، أو من نائب واحد يحظى بدعم فريقه (موريتانيا). في حين اشترطت بعض اللوائح أن يوقع الطلب أكثر من نائب (تراوح العدد المطلوب بين 5 نواب (البحرين) و10 نواب (موريتانيا) و20 نائباً (السودان) و25 نائباً (العراق) و30 نائباً (الجزائر) وثلاث أعضاء المجلس (قطر)). وسمحت بعض اللوائح لأحد أعضاء هيئة الرئاسة التقدم بطلب استجواب (العراق). وعمدت بعض اللوائح إلى وضع سقف لعدد النواب الذين يمكن أن يوقعوا طلب الاستجواب (ثلاثة نواب في الكويت كحد أقصى).

• تحديد جلسة مناقشة الاستجواب  
عمدت بعض اللوائح إلى تحديد المهلة لعقد جلسة لمناقشة الاستجواب. وتراوحت هذه المهل بين 5 أيام من تاريخ تقديم طلب الاستجواب

(سوريا)، و٧ أيام (العراق ومصر واليمن)، و٨ أيام (الكويت)، و١٠ أيام (قطر)، وأُسبوعين (الأردن)، و١٥ يوماً (الجزائر ولبنان)، وخلال أسبوعين من إعلام الوزير (السودان). واشترطت بعض اللوائح عدم إطالة المناقشة لأكثر من ١٠ أيام (فلسطين).

وأعطت معظم اللوائح التي نصت على الاستجابات الحق للحكومة بطلب تأجيل موعد جلسة الاستجابات.

**حق الاطلاع على المعلومات** كرسّت بعض اللوائح حق كل عضو في المتعلقة بالاستجابات توجيه طلب إلى الحكومة لاطلاعه على أوراق أو بيانات تتعلق بالاستجابات (الأردن والبحرين وفلسطين والكويت ومصر)، في حين شددت بعض اللوائح على ضرورة تقديم الحكومة المعلومات إلى النواب قبل مهلة محددة من جلسة الاستجابات (نصت اللوائح في البحرين ومصر على وجوب تقديم المعلومات للنائب قبل ٤٨ ساعة من جلسة الاستجابات).

**عملية الاستجابات** • المدة المحددة للنائب لطرح الاستجابات حددت بعض الأنظمة المدة المعطاة للنائب لطرح الاستجابات، وتراوحت بين ١٥ دقيقة للكلام (سوريا ولبنان)، وساعة ونصف (في الكويت إذا كان طلب الاستجابات موقفاً من نائب واحد)، و٣ ساعات (في الكويت إذا كان الطلب موقفاً من ٣ أعضاء).

• رد الحكومة على طلب الاستجابات ألزمت معظم اللوائح الوزراء بالإجابة الشفهية على طلب الاستجابات (البحرين والسودان وسوريا والكويت ومصر واليمن)، كما حددت بعض اللوائح مدة كلام الوزير (في الكويت، لا تتجاوز مدة كلام الوزير مدة كلام النواب). في حين سمح عدد أقل من اللوائح للوزير بالإجابة خطياً على طلب الاستجابات على أن يتلى الجواب في الجلسة المخصصة (الأردن).

• المشاركة في المناقشة سمحت بعض اللوائح لأعضاء المجلس بالاشتراك في المناقشة (الأردن والبحرين والسودان وسوريا وفلسطين والكويت ولبنان ومصر واليمن). وحددت بعض اللوائح التراتبية في كلام الأعضاء وذلك لضمان عرض وجهات النظر المختلفة، فيتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجابات والمعارضون له بالتناوب (البحرين وسوريا والكويت واليمن).



نصت بعض اللوائح على أن تتم مناقشة الاستجواب من خلال اللجان التي تتم إحالة طلب الاستجواب إليها. وتقوم اللجنة برفع تقريرها حول المناقشة، ويبت المجلس بشأن الاقتراحات دون مناقشتها. وإذا تضمن التقرير إدانة من وجّه إليه الاستجواب فيجب أن تجري المناقشة بالمجلس قبل التصويت على قرار اللجنة (البحرين).

كما حددت بعض اللوائح الإجراءات التي على المجلس اتباعها في حال اشتملت التوصيات الناتجة عن الاستجواب، أي مقترحات تتضمن معاقبة أحد الوزراء. ففرضت على المجلس رفع تقريره إلى رئيس الوزراء، وفي حال لم يتم اتخاذها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة التقرير إلى رئيس الوزراء، يقوم رئيس المجلس بإبلاغ رئيس الجمهورية والسلطة القضائية المختصة، طبقاً للقوانين المعمول بها (موريتانيا).

#### • تبني الاستجواب

أعطت بعض اللوائح للنواب الحق في أن يتبنى أحد النواب موضوع الاستجواب (الأردن وسوريا والكويت ولبنان).

**تحويل الاستجواب إلى طرح الثقة** سمحت بعض اللوائح بتحويل الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة ككل (الأردن وسوريا والعراق وفلسطين ولبنان واليمن)، أو إلى طلب سحب الثقة من الوزير المستجوب فقط (الأردن والسودان وفلسطين واليمن).

### ٣. مناقشة عامة لاستيضاح سياسة الحكومة

**تقديم طلب للمناقشة العامة وجدولتها** سمحت بعض اللوائح للمجالس بعقد جلسات المناقشة العامة لمساءلة الحكومة حول موضوع يتعلق بالسياسة العامة (الأردن والإمارات وسوريا والعراق وقطر والكويت ولبنان واليمن). وفيما يلي بعض الشروط والآليات حول المناقشة العامة التي نصت عليها الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية موضوع الدراسة.

نصت معظم اللوائح على أن يُقدم طلب المناقشة العامة خطياً إلى الرئيس، وذلك من قبل إحدى لجان المجلس (سوريا) أو من قبل عدد محدد من الأعضاء حيث تراوح العدد المطلوب بين ٥ أعضاء (الإمارات وقطر والكويت) و١٠ أعضاء أو أكثر (الأردن وسوريا ولبنان) و٢٥ عضو

(العراق) و٢٠٪ من أعضاء المجلس على الأقل (اليمن). وأجازت بعض اللوائح للحكومة أن تطلب المناقشة العامة (الأردن والإمارات ولبنان).

كما نصت بعض اللوائح على أن يدرج الرئيس الطلب في جدول أعمال أول جلسة تلي تقديمه (الأردن وسوريا والعراق). في حين نصت لوائح أخرى على أن يبلغ رئيس المجلس رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة، وللمجلس أن يقرر في إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان (سوريا).

**مهلة تحديد موعد المناقشة العامة**  
فرضت بعض اللوائح مهلة لتحديد موعد جلسة للمناقشة العامة (خلال ١٤ يوماً في الأردن، ومهلة يحددها المجلس في العراق). كما أعطت الحكومة الحق في طلب تأجيل المناقشة فتراوحت مدة التأجيل بين أسبوعين (قطر والكويت)، وأول جلسة تلي مرور خمسة عشر يوماً على تاريخ إبلاغ مجلس الوزراء بطلب المناقشة (الإمارات).

**تحويل المناقشة إلى طرح ثقة**  
أجازت بعض اللوائح بأن تؤدي المناقشة العامة إلى طرح الثقة بالوزير أو بالوزارة (الأردن).

## ٤. اللجان البرلمانية

تسهل اللجان عملية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. وقد اتجهت معظم البرلمانات إلى إنشاء لجان بالتوازي مع مختلف الإدارات الحكومية وذلك لمتابعة عملها بشكل أفضل. كما سعت معظم البرلمانات إلى تمكين اللجان من خلال منحها صلاحيات لجمع المعلومات ومنحها القدرة على استدعاء الوزراء والمختصين لحضور اجتماعاتها وتقديم المعلومات والمشورة.

أظهرت مقارنة اللوائح التي تمت دراستها أن جميع اللوائح أعطت البرلمان الحق في تشكيل لجان برلمانية دائمة، كما منح معظمها الحق للمجلس بتشكيل لجان مؤقتة تتناول موضوعاً محدداً وظيفياً. وقد أعطت بعض الدساتير واللوائح للمجالس البرلمانية الحق في تشكيل لجان لتقصي الحقائق، لكنه في سياق هذه الدراسة تم التعامل معها كأداة رقابية مستقلة نظراً لاختلاف الآليات والشروط التي تحكم عملها عن بقية لجان المجلس. وفيما يلي بعض الآليات والشروط التي تنظم تشكيل وعمل اللجان البرلمانية.

### عضوية اللجان البرلمانية

#### • شروط عامة على عضوية اللجان

وضعت بعض اللوائح شروطاً على عضوية

اللجان، فمنها من حصر عضوية النائب بلجنة دائمة واحدة (تونس واليمن)، ومنها من سمح بعضوية لجنتين (الأردن وسوريا ولبنان ومصر). ومنحت معظم اللوائح الحق لجميع النواب في حضور جلسات اللجان المختلفة دون أن يكون لهم حق التصويت، في حين أعطت بعض اللوائح هذا الحق لرؤساء الكتل البرلمانية فقط (السودان). كما وضعت لوائح أخرى شروطاً تتعلق بمراعاة الاختصاص والخبرة (السودان واليمن) والتمثيل المناطقي داخل اللجنة (في مصر اشترط النظام الداخلي على أن لا يزيد عدد أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها).

#### • عدم جمع العضوية

حرصت بعض اللوائح على منع الجمع بين عضوية اللجان وعضوية السلطة التنفيذية (سوريا وفلسطين ولبنان ومصر) أو منصب رئيس المجلس البرلماني أو نائبه (الأردن ولبنان) أو عضوية هيئة مكتب المجلس (فلسطين).

#### • التمثيل النسبي

شددت بعض اللوائح على أهمية التمثيل النسبي في اللجان بحسب الكتل النيابية (الجزائر والسودان والمغرب وموريتانيا).

### نصاب عقد جلسات اللجان

حددت اللوائح النصاب المطلوب لعقد

جلسات اللجان. وتراوح النصاب

المطلوب بين: ثلث الأعضاء (مصر) ونصف الأعضاء (السودان وسوريا) وأكثريية الأعضاء (الإمارات والبحرين وتونس والعراق وفلسطين والكويت واليمن) وثلثي الأعضاء (عمان). واشترطت بعض اللوائح حضور أكثريية الأعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس أو المقرر (الأردن)، في حين اختلف النصاب المطلوب في بعض اللوائح لعقد الجلسة الأولى والجلسات اللاحقة (أكثريية الأعضاء لعقد الجلسة الأولى وثلث الأعضاء لعقد الجلسات التالية (لبنان)).

### سرية جلسات اللجان

تشكل السرية القاعدة في عمل اللجان

حيث اتجه عدد كبير من اللوائح إلى

النص على سرية الجلسات (الإمارات والبحرين وتونس والسودان وسوريا وعمان وفلسطين ولبنان وموريتانيا)، أما العلنية فهي الاستثناء حيث تركت بعض اللوائح الخيار لرئيس أو مكتب اللجنة بعقد جلسات علنية أو نشر تقارير اللجنة.

### صلاحية اللجان في طلب المعلومات

• طلب المعلومات من الجهات الحكومية أعطت معظم اللوائح الحق للجان بطلب المعلومات والإيضاحات اللازمة من أي جهة حكومية وذلك لإتمام عملها. وحدد بعضها مهلة لهذه الجهة لتجيب خلالها على طلب المعلومات (خلال ١٥ يوماً في سوريا ومصر). وفي حال الامتناع عن تزويد اللجنة بالمستندات والمعلومات اللازمة، أعطت بعض اللوائح الحق للجان برفع الأمر إلى رئيس المجلس الذي يعرض بدوره الموضوع على المجلس في أول جلسة تالية ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال (الأردن ولبنان).

• طلب المعلومات من الإدارات العامة والجهات غير الحكومية منحت معظم اللوائح الحق للجان في طلب المعلومات من موظفي الإدارات العامة وغيرهم من ذوي الاختصاص لمساعدة اللجان في أعمالها (الإمارات والأردن والبحرين والسودان وسوريا والعراق وعمان وفلسطين والكويت ولبنان ومصر والمغرب واليمن)، كما أعطتها الحق في دعوة من تراه مناسباً للأخذ برأيهم في موضوع تناقشه.

### دعوة الوزراء للمثول أمام اللجان

• مكنت معظم اللوائح اللجان الدائمة من الطلب من الوزراء حضور اجتماعات اللجنة وذلك لسماع رأيهم أو للاستفسار حول سياسية الوزارة في موضوع محدد (الأردن والإمارات والبحرين وتونس والجزائر والسودان وسوريا والعراق وعمان والكويت ولبنان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن). كما أتاحت بعض اللوائح للوزراء أن يستطلعوا رأي اللجان في المسائل التي تتعلق بمشروعات الخطة أو الموازنة (مصر).

• وضعت بعض اللوائح مهلة زمنية محددة لتلبية الوزير دعوة الحضور (خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة في العراق). وفي حال امتنع الوزير عن تلبية الدعوة لأكثر من مرة، أعطت بعض اللوائح الحق للجان بتقديم تقرير إلى المجلس، ليتم الطلب للوزير الحضور إلى المجلس لسؤاله عن أسباب عدم حضوره (اليمن).

### • تأليف لجان تحقيق فرعية

• تتيح بعض الأنظمة الداخلية للجان تأليف لجان تحقيق فرعية لفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة (الأردن وتونس والسودان ولبنان ومصر والمغرب واليمن).

**النصاب المطلوب للتصويت داخل اللجان** اتفقت معظم اللوائح على النصاب المطلوب للتصويت داخل اللجان على أن يكون بأكثرية الأعضاء الحاضرين (الأردن والبحرين وتونس والجزائر وسوريا والعراق وعمان وفلسطين والكويت ولبنان واليمن). واشترطت بعض اللوائح نصاباً مختلفاً لعقد الجلسات التي يتم فيها التصويت عن بقية الجلسات (ففي مصر تعقد الجلسات بحضور ثلث الأعضاء، أما في حالة التصويت فيكتمل النصاب لعقد جلسة التصويت بحضور أغلبية أعضاء اللجنة، أما في موريتانيا فتحتاج اللجان إلى حضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء للتصويت).

## ٥. لجان تقصي الحقائق

**تشكيل لجنة تقصي الحقائق** أعطى العديد من الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات الحق في تشكيل لجان لتقصي الحقائق (البحرين والجزائر وسوريا والعراق وفلسطين والكويت ولبنان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن). تختلف آليات تشكيل وصلاحيات هذه اللجان عن اللجان الفرعية ولجان التحقيق التي يمكن أن تشكلها اللجان الدائمة في بعض البرلمانات للتحقيق في موضوع محدد. وفيما يلي مقارنة للآليات والشروط التي تحكم عمل لجان تقصي الحقائق في البرلمانات موضوع المقارنة.

أعطت اللوائح الحق للمجالس بتشكيل لجان تقصي الحقائق بناء على طلب من هيئة الرئاسة (العراق) أو مكتب المجلس (البحرين والكويت وسوريا) أو إحدى اللجان (البحرين والكويت ومصر)، أو بناء على طلب موقع من عدد من النواب (وتراوح العدد المطلوب بين ٥ أعضاء على الأقل (البحرين، الكويت) و١٠ أعضاء (اليمن) و٢٠ عضواً (الجزائر ومصر) و٥٠ عضواً بشرط موافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس (العراق)، وأغلبية أعضاء مجلس النواب (المغرب)). كما يمكن تشكيل هذه اللجنة بناءً على طلب إحدى الفرق البرلمانية (موريتانيا).

كما أعطت بعض اللوائح الحق للمجلس في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب أو مشروع يطرح عليه (سوريا ولبنان). ومكنت بعض اللوائح المجلس من انتداب عضو أو أكثر للتحقيق (البحرين وسوريا والكويت).

**بعض الشروط على عضوية لجان تقصي الحقائق**

وضعت بعض اللوائح شروطاً على عضوية لجان تقصي الحقائق، ومنها: أن يراعى التمثيل النسبي في تشكيل اللجان (مصر والمغرب وموريتانيا) وأن يراعى التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق (البحرين ومصر). كما اشترطت بعض اللوائح أن يقوم الرئيس بترشيح الأعضاء (البحرين ومصر)، فيما حددت بعض اللوائح عدد أعضاء اللجنة (في مصر يجب ألا يقل عن سبعة ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً، وألا يزيد عن ثمانية في موريتانيا). واشترطت بعض اللوائح أن لا يشارك في أعمال اللجنة كل نائب سبق أن اتخذت ضده إجراءات تأديبية بسبب عدم حفظ أسرار لجنة مماثلة (المغرب وموريتانيا)، أو النواب الذين وقّعوا اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة التحقيق (الجزائر).

**صلاحيات لجان تقصي الحقائق**

• صلاحية جمع المعلومات

منحت جميع اللوائح التي تسمح بتشكيل لجان تقصي الحقائق هذه اللجان صلاحيات واسعة لجمع المعلومات واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإتمام عملها، وألزمت الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم المعلومات التي تطلب منهم (البحرين وسوريا والكويت واليمن). كما مكنت بعض اللوائح اللجان من استدعاء الوزراء وغيرهم من المسؤولين الذين يمكن أن يوفرُوا المعلومات المطلوبة (البحرين والجزائر وسوريا والعراق واليمن). واتجه عدد أقل من اللوائح إلى إلزام السلطة القضائية بتسهيل مهمة التحقيق وأن تقدم للجنة الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها (سوريا).

• صلاحية شبه قضائية

أعطى عدد أقل من اللوائح المحققين القدرة على إصدار مذكرة إحضار بحق الأشخاص الذين لم يلبوا دعوة اللجنة للحضور بعد دعوتهم خطياً، بواسطة النيابة العامة مع مراعاة قانون أصول المحاكمات. كما نصت هذه اللوائح على معاقبة كل من حضر أمام المحققين وامتنع عن الإجابة أو أدلى بغير الحق وفقاً لقانون العقوبات، وسمحت للمحققين بأن يطلبوا من رئاسة المجلس تكليف السلطة القضائية تحريك الدعوى العامة بحقه (سوريا).

في حين منحت بعض اللوائح المجلس القدرة على إيلاء لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة للبرلمان (لبنان).

### نتيجة التحقيق

حددت بعض اللوائح المهلة لتقديم نتيجة تحقيق اللجنة إلى المجلس (تراوحت بين ٤ أشهر في البحرين و٦ أشهر في الجزائر، ويمكن التمديد في الحالتين). ونص بعضها على ضرورة إبلاغ رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالنتائج، وتوزيع التقرير على أعضاء المجلس خلال مهلة محددة من تاريخ استلامه للاطلاع عليه (خلال ٣٠ يوماً في الجزائر)، كما مكنت المجلس من فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير (الجزائر).

يناقش المجلس التقرير في هيئته العامة (البحرين ولبنان والمغرب). وفي حال بين التحقيق وقوع جرائم، تحال الأوراق إلى وزير العدل من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني. أما في حال ظهور مخالفات مسلكية أثناء التحقيق، فتحال الأوراق إلى السلطة التنفيذية من قبل رئيس المجلس (سوريا).

شروط إضافية على تشكيل لجان تقصي الحقائق وعملها  
اشتراطت بعض اللوائح إخطار رئيس الجمهورية قبل التحقيق في أية مسألة تقع ضمن المسؤولية المباشرة للسلطة التنفيذية (السودان). ونصت العديد من الأنظمة على أن لا تنظر لجان التحقيق في قضية ينظر فيها القضاء. كما منعت بعض اللوائح إعادة تشكيل لجان حول نفس الموضوع قبل انقضاء مهلة محددة (١٢ شهراً ابتداءً من تاريخ انتهاء مهمتها في الجزائر).

وضعت بعض اللوائح شروطاً إضافية على صلاحية لجان تقصي الحقائق، ونصت على عدم إعطاء اللجان حق الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعاً سرياً واستراتيجياً يهتم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وفرضت على الأعضاء التقيد بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم (الجزائر).

## ٦. العرائض والشكاوى

في سبيل جعل البرلمان متاحاً أمام المواطنين، مكنت بعض اللوائح المواطنين من تقديم العرائض والشكاوى إلى المجلس (الأردن والإمارات والسودان وسوريا وفلسطين والكويت ومصر وموريتانيا واليمن). يستطيع المواطنون من خلال هذه الأداة، رفع أي طلب أو شكوى لديهم إلى المجلس لينظر فيها ويتخذ الإجراءات اللازمة. وفيما يلي بعض الشروط والآليات التي نصت عليها اللوائح حول العرائض والشكاوى.

**شروط عامة على العرائض والشكاوى**  
 وضعت اللوائح بعض الشروط حول طريقة صياغة العريضة أو الشكوى وما يجب أن تتضمنه، ومن أكثر هذه الشروط شيوعاً: يجب أن يوقعها مقدمها ذكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل، ولا يجوز ان تحتوي على ألفاظ نابية أو عبارات غير لائقة (الأردن والإمارات وسوريا وفلسطين والكويت).

**تقديم العرائض والشكاوى إلى المجلس**  
 تقدم العرائض والشكاوى إلى المجلس خطياً بحسب ما نصت عليه بعض اللوائح، وقد أعطى بعضها الحق لكل مواطن بأن يرفع عريضة أو شكوى إلى المجلس (الأردن وسوريا وفلسطين ومصر وموريتانيا واليمن)، كما أعطت هذا الحق للجماعات والهيئات (السودان وفلسطين والكويت ومصر واليمن).

وسمحت بعض اللوائح للمواطنين بتضمين العريضة ما يقترحونه في شأن تعديل القوانين واللوائح أو تطوير الإجراءات والأنظمة الإدارية والمالية والاقتصادية التي يتبعها القطاع العام (مصر).

**تسجيل العرائض والشكاوى**  
 نصت بعض اللوائح على تسجيل العرائض والشكاوى في جداول عامة بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم مقدمها وعنوانه وملخص عن موضوعها (الأردن والإمارات وسوريا وفلسطين والكويت وموريتانيا ومصر). وأعطت الحق لكل عضو في الاطلاع على أي عريضة أو شكوى بناءً على طلب يقدم إلى رئيس المجلس (الأردن والإمارات وسوريا والكويت)، وله أن يأخذ صورة منها دون إفشاء سريتها (الكويت)، كما فرضت بعض اللوائح توزيع تقرير دوري مختصر عن العرائض والشكاوى والقرارات المتخذة بشأنها على أعضاء المجلس (موريتانيا).

**إحالة العرائض والشكاوى**  
 اختلفت الآليات المتبعة لإحالة العرائض والشكاوى. فنصت بعض اللوائح على أن يحيلها الرئيس إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان ذات الصلة (الإمارات وسوريا وفلسطين والكويت ومصر واليمن)، ونص البعض الآخر على أن يحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوى إلى مكتب المجلس لدراستها، وأعطى المكتب الخيارين: إما حفظها أو إحالتها إلى اللجان المختصة أو الوزير المختص أو المجلس (الأردن ولبنان). كما فرضت بعض اللوائح تقديم العرائض والشكاوى للأمين العام، الذي يعرضها بدوره



على الرئيس الذي ينظر فيها، ويأخذ القرار بشأنها، فإذا قرر أنها مناسبة لنظر المجلس تدرج في جدول الأعمال لتقديمها للمجلس ويجوز للرئيس عند تقديمها أن يأذن بمناقشتها مباشرة أو يحيلها إلى لجنة مختصة (السودان).

وأعطت بعض اللوائح الحق لرئيس المجلس في إحالة العرائض والشكاوى المتعلقة بموضوعات هامة وعاجلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى غيره من الوزراء مباشرة (مصر). وبحسب بعض اللوائح، يفحص ديوان الشكاوى ما يحال إليه من شكاوى ويبين في تقريره المقدم إلى رئاسة المجلس ما يرى إرسالها منها لمجلس الوزراء أو اللجنة المختصة وما يرى رفضه منها (فلسطين).

**دراسة العرائض والشكاوى** حددت بعض اللوائح أنه في حال أحيلت العريضة أو الشكاوى إلى اللجنة المختصة تقوم اللجنة بدراستها وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى الوزير المختص (الأردن والكويت ولبنان)، وتقدم تقريراً عما تراه ضرورياً منها إلى المجلس (سوريا ولبنان ومصر وموريتانيا).

سمح عدد قليل من اللوائح بتشكيل لجان تختص بتلقي العرائض والشكاوى (اليمن والكويت). ومكنت بعض اللوائح اللجان البرلمانية بعد دراسة العريضة أو الشكاوى والحصول على جواب السلطة التنفيذية من أن تقترح القوانين اللازمة عند الاقتضاء لضمان حقوق المشتكين (سوريا). كما لها في حال عدم اقتناعها بجواب السلطة التنفيذية أن تحيلها مصحوبة بجواب الحكومة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع ملاحظات اللجنة لإجراء التحقيقات اللازمة (سوريا).

في حين فرضت بعض اللوائح على تقارير اللجنة أن تتضمن اقتراحات لعلاج المشاكل المطروحة في العرائض الهامة المحالة إليها، ولرئيس المجلس أن يطلب من المجلس إحالة هذه التقارير إلى اللجنة المختصة أو إلى الحكومة لاتخاذ إجراء فيما تتضمنه (مصر).

**طلب الإيضاحات من السلطة التنفيذية حول العرائض والشكاوى** سمحت بعض اللوائح للمجلس أو اللجنة أن تطلب من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء تقديم الإيضاحات الخاصة بالعرائض والشكاوى المحالة إليها (الأردن والإمارات وسوريا وفلسطين والكويت ولبنان وموريتانيا ومصر واليمن). وحددت بعض اللوائح المهل لإجابة الوزراء (تراوحت بين أسبوعين في الكويت وشهر في سوريا ولبنان).

فرضت بعض اللوائح على المجلس إشعار صاحب العريضة بنتيجة شكواه من خلال رئيس المجلس (الأردن والإمارات وفلسطين واليمن) أو اللجنة المختصة (سوريا والكويت).

إشعار مقدم العريضة أو الشكوى بما اتخذ بشأنها

## ٧. طلبات الإحاطة

نص عدد قليل من اللوائح على طلبات الإحاطة كوسيلة إضافية لجمع المعلومات (السودان ومصر). وتستخدم هذه الأداة بشكل أساسي لإعلام الحكومة بأمر له أهمية عامة وعاجلة. كما مكنت بعض اللوائح الوزراء من الإدلاء ببيان أمام المجلس بمبادرة من الوزير. وفيما يلي بعض الشروط والآليات التي نصت عليها اللوائح حول هذه الأداة.

مكنت اللوائح كل نائب (مصر) أو عشرة نواب (السودان) أو رئيس إحدى اللجان (السودان ومصر) أو ممثل إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب (مصر) الطلب من رئيس المجلس الموافقة على الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال إذا كان من الأمور العاجلة أو ذات الأهمية العامة. ويقدم هذا الطلب كتابةً متضمناً بياناً بالأمور التي يطلب الكلام فيها، ومبررات ذلك قبل بدء الجلسة (السودان ومصر).

تقديم طلبات الإحاطة وتسجيلها

نصت اللوائح على أن يبلغ رئيس المجلس طلب الإحاطة إلى الجهة التي وجه إليها (السودان ومصر)، كما نصت على أن يدرج مكتب المجلس طلبات الإحاطة التي يتم تبليغها في جدول أعمال الجلسة التالية لانقضاء أسبوع على إبلاغها بحسب أهمية وخطورة الأمور التي تتضمنها قبل الأسئلة مباشرة (مصر).

إدراج طلبات الإحاطة في جدول الأعمال ومناقشتها

وفي حال موافقة الرئيس على الطلب، يدلي العضو الذي قدم طلب الإحاطة ببيانه، ويجيبه الوزير بإيجاز (السودان ومصر). ولا يجوز أن تجري مناقشة في موضوع البيان إلا إذا قرر رئيس المجلس (السودان) أو المجلس (مصر) ذلك. وللرئيس (السودان) أو المجلس (مصر) أن يقرر إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عنه (السودان ومصر). وألزم بعض اللوائح الوزير أو الوزير الذي ينوب عنه حضور الجلسات التي تتم فيها مناقشة الطلب أو مناقشة تقرير اللجنة حوله (السودان).

**تحويل طلب الإحاطة** سمحت اللائحة الداخلية لمكتب المجلس بتحويل طلب الإحاطة إلى سؤال يجاب عنه كتابة ويتم إخطار العضو كتابة بذلك. وللعرض الاعتراض على ما قرره مكتب المجلس بطلب كتابي مسبب يقدمه لرئيس المجلس خلال أسبوع من تاريخ الإخطار، ويعرض الرئيس اعتراض العضو على اللجنة العامة في أول اجتماع لها (مصر).

## ٨. الرغبات

سمحت بعض اللوائح للبرلمانيين بإبداء رغبات للحكومة حول مسائل تتعلق بالصلحة العامة أو ذات أهمية (الأردن والبحرين وعمان وقطر والكويت ومصر).

**شروط عامة نصت عليها اللوائح حول الرغبات** نصت اللوائح على شروط عامة حول صياغة الرغبات ومنها: لا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون، أو إضراراً بالصلحة العليا للدولة، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بكرامة الأشخاص أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس (البحرين).

**تقديم الاقتراح برغبة** سمحت اللوائح لكل نائب بتقديم الاقتراح برغبة خطياً إلى رئيس المجلس، وحددت بعض اللوائح عدد النواب المطلوب لتوقيع الطلب (لا يجوز تقديم اقتراح برغبة موقع من أكثر من ٥ أعضاء في البحرين و١٠ أعضاء في مصر).

**دراسة الاقتراح برغبة** حددت بعض اللوائح آلية النظر في الاقتراح برغبة، ونصت على أن يحيل رئيس المجلس الاقتراح إلى اللجنة المختصة (الأردن والبحرين وقطر)، وفرضت على اللجنة تقديم تقرير موجز عن الاقتراح (الأردن والبحرين ومصر). كما حددت بعض اللوائح المهلة لتقديم التقرير إلى المجلس (خلال ١٥ يوماً من إحالته إليها في الأردن، وفي أول جلسة تالية في قطر وعمان).

وأعطى للمجلس في حالة الاستعجال الحق في أن يقرر النظر في الاقتراح برغبة دون إحالته إلى اللجنة المختصة، وفي هذه الحالة يمكن

للحكومة أو الوزير المختص طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة أسبوع على الأكثر (البحرين والكويت).

**مناقشة الاقتراح برغبة** نصت اللوائح على آلية مناقشة الاقتراح، فأعطت العضو مقدم الاقتراح برغبة أولوية الكلام في الجلسة التي أدرج في جدول أعمالها التقرير عن اقتراحه (البحرين ومصر). كما ألزمت التناوب في الكلام بين مؤيدي الاقتراح ومعارضيه قبل أخذ رأي المجلس في تقرير اللجنة (البحرين ومصر). واشترطت في حال رفض المجلس الاقتراح برغبة أن لا تتم إعادة تقديمه قبل مضي ٤ أشهر (البحرين والكويت).

فرضت بعض اللوائح على رئيس الوزراء إبلاغ المجلس بما تم في الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة محددة (لا تتجاوز شهراً واحداً، إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر (الأردن)).

## أدوات المحاسبة

وفرت معظم الدساتير والأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول التي تمت دراستها أدوات لتحميل السلطة التنفيذية المسؤولية السياسية ولحاسبتها على سياساتها وأعمالها وما قد ينتج عنها. وفي معظم الأحيان، تؤدي هذه الأدوات في حال استخدامها والموافقة عليها إلى استقالة وزير أو حكومة بأكملها. ونظراً لما قد يتبع استخدام هذه الأدوات من أزمات سياسية، فرضت معظم الدساتير واللوائح شروطاً أكثر صرامة على استخدامها مقارنة مع أدوات المساءلة. كما اشترطت العديد من اللوائح التدرج في الرقابة من مرحلة المساءلة إلى المحاسبة وذلك لإنضاج عملية الرقابة وتحجيدها قدر الإمكان عن المناكفات السياسية التي قد تنشأ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تتناول هذه الدراسة في الجزء الثاني منها أدوات المحاسبة وهي: ملتمس توجيه التنبيه وطرح الثقة وعدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء والاتهام الجنائي. وتستعرض الشروط والآليات التي تفرضها النصوص على استخدامها.

### ١. ملتمس توجيه تنبيه

على الرغم من تناول هذه الدراسة لأدوات الرقابة التي وفرتها المجالس السفلى فقط في الدول موضوع المقارنة، إلا أنه من المفيد الإضاءة على هذه الأداة الذي يتفرد بها مجلس المستشارين المغربي لما تمثله من تدرج في استخدام الأدوات الرقابية. تشكل هذه الأداة مرحلة أولية في

محاسبة الحكومة نظراً لضعف أثرها السياسي مقارنة مع بقية أدوات المحاسبة، فلا يؤدي استخدامها إلى أي تغيير في تركيبة الحكومة.

وتهدف هذه الأداة إلى تمكين أعضاء المجلس من استدعاء رئيس الوزراء للمثول أمام المجلس والحصول منه على المعلومات، ثم توجيه تنبيه إليه في حال تبين أي تقصير أو سوء في الممارسة. وفيما يلي بعض الشروط والآليات لاستخدام هذه الأداة.

يتم إيداع ملتمس توجيه التنبيه للحكومة بتسليم مستند خاص به إلى رئيس المجلس في جلسة عامة. ويجب أن يرفق هذا المستند بلائحة موقعيه وأن يشمل ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

آلية تقديم ملتمس توجيه التنبيه

يأمر الرئيس بنشر أسماء الموقعين على ملتمس توجيه التنبيه الذي ينشر برمته في المحضر.

نشر ملتمس توجيه التنبيه

لا يحق لأي عضو في المجلس أن يوقع أكثر من ملتمس توجيه تنبيه واحد في نفس الوقت. ولا يمكن أن يضاف إليه توقيع جديد أو يسحب منه بعد إيداعه لدى الرئيس.

بعض الشروط على ملتمس توجيه التنبيه

لا تصح الموافقة على ملتمس توجيه التنبيه إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ومضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه.

التصويت على ملتمس توجيه التنبيه

يوجه الرئيس نص ملتمس توجيه التنبيه إلى رئيس الوزراء فور مصادقة المجلس عليه، ويحدد المكتب تاريخ مناقشة الملتمس مع مراعاة المهلة المنصوص عليها. وبعد تقديم تصريح رئيس الوزراء بخصوص ملتمس توجيه التنبيه تنظم المناقشة باقتراح من المكتب وندوة الرؤساء ولا يعقب المناقشة أي تصويت.

مناقشة ملتمس توجيه التنبيه

## ٢. طرح الثقة

منح العديد من الدساتير والأنظمة الداخلية التي تمت دراستها القدرة لمجلس النواب على طرح الثقة بالحكومة ككل أو بسحب الثقة من وزير محدد (الأردن والبحرين وتونس والجزائر وسوريا والعراق وفلسطين وقطر والكويت ولبنان ومصر والمغرب واليمن). تختلف تسمية طرح الثقة في الدساتير والأنظمة البرلمانية للدول المغاربية، حيث تعرف بملتمس الرقابة في الجزائر والمغرب وموريتانيا. أما في تونس فتشبه لائحة اللوم طرح الثقة إلى حد بعيد، وتلزم الحكومة في حال الموافقة على اللائحة بتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية. وفيما يلي بعض الشروط والآليات حول طرح الثقة.

**طلب الثقة على البيان الوزاري** فرضت بعض الدساتير واللوائح على الحكومة أن تنال الثقة على بيانها الوزاري كشرط أساسي لتنال الشرعية (الأردن وفلسطين ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن). كما حددت المهلة التي يجب خلالها على الحكومة أن تتقدم ببيانها الوزاري (خلال ٢٥ يوماً من تأليفها في اليمن وشهر في الأردن).

**الجهة التي تُطرح الثقة بها** مكنت اللوائح البرلمانات من طرح الثقة بأحد الوزراء (الأردن والبحرين وسوريا والعراق وفلسطين وقطر ولبنان ومصر واليمن)، وبرئيس الوزراء (في العراق ومصر، وتعتبر الحكومة بأكملها مستقلة في حال الموافقة عليها)، وبالحكومة (الأردن وتونس والجزائر وسوريا وفلسطين والمغرب)، وبالوزراء الجدد لدى تعيينهم (فلسطين). كما أعطت بعض اللوائح الحق في طرح الثقة بأحد نواب رئيس مجلس الوزراء (مصر واليمن) وبأحد نواب الوزراء (مصر).

**المساءلة قبل طرح الثقة** ألزمت بعض الدساتير واللوائح البرلمانيين بعدم تقديم طلب سحب الثقة من الوزير إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إليه (البحرين وسوريا والعراق وقطر والكويت ومصر واليمن).

**تقديم طلب طرح الثقة** حددت الدساتير واللوائح عدد النواب المطلوب لتوقيع طلب كتابي لطرح الثقة. وتراوح العدد بين: عضواً (لبنان)، و٥ أعضاء (سوريا)، و١٠ أعضاء (الأردن والبحرين وفلسطين والكويت)، و١٥ عضواً (قطر)، ثلث أعضاء

المجلس (تونس وموريتانيا)، وربع الأعضاء (المغرب) وسُبع الأعضاء (الجزائر) وعُشر الأعضاء (مصر). وقد اختلفت الأعداد المطلوبة لسحب الثقة من الوزير أو من الحكومة أو من رئيس الوزراء في بعض اللوائح (ربع أعضاء المجلس لسحب الثقة من العضو وثلث الأعضاء لسحب الثقة من الحكومة في اليمن و٥٠ عضواً لسحب الثقة من الوزير وخمس أعضاء المجلس لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء في العراق).

كما مكنت بعض الدساتير واللوائح طرح الثقة بناءً على طلب رئيس الوزراء (الأردن والجزائر وموريتانيا)، أو على طلب رئيس الجمهورية (العراق)، أو طلب الوزير (البحرين والكويت ولبنان). وسمحت بعض اللوائح للحكومة بتعليق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة (لبنان والمغرب وموريتانيا). كما يمكن للحكومة ربط الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول (المغرب).

**• جدولة طلب سحب الثقة ومناقشته**  
 حددت الدساتير واللوائح المهلة التي يتوجب على رئيس المجلس خلالها عرض طلب اقتراح سحب الثقة على المجلس ومناقشته. وتراوحت هذه المهلة كالتالي: فور تقديمه (البحرين)، وفي أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه (سوريا)، ٣ أيام (الجزائر)، و٧ أيام من تاريخ الإيداع (المغرب).

**• مناقشة طلب سحب الثقة**  
 حددت بعض اللوائح آليات مناقشة طلب طرح الثقة قبل التصويت عليه، وشددت على التناوب في الكلام بين مؤيدي الطلب ومعارضيه (إثنان من مقدمي الاقتراح وإثنان من معارضيه في البحرين والكويت، ونائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضده في الجزائر). كما نصت بعض اللوائح على التمثيل النسبي للفرق (موريتانيا). فيما أعطت بعض اللوائح الحق للرئيس بأن يأذن بالكلام لمقدمي الاقتراح ومن ثم تجري المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك (مصر).

**• مناقشة لائحة اللوم**  
 نص الدستور والنظام الداخلي التونسي على أن تحال لائحة اللوم على لجنة مؤلفة من رؤساء اللجان الدائمة ومقرريها وتتولى اللجنة إعداد تقرير حول مشروع اللائحة وعرضه على المجلس في أجل أقصاه عشرة أيام. ويجتمع مجلس النواب في جلسة عامة لمناقشة مشروع اللائحة في أجل لا يتجاوز أسبوعاً من إتمام عمل اللجنة.

**التصويت على الثقة** فرضت جميع الدساتير والأنظمة التي سمحت للبرلمان بطرح الثقة الحصول على أغلبية الأصوات للموافقة على طرح الثقة. واختلفت الأغليات المطلوبة كالتالي: الأغلبية المطلقة (الأردن وتونس وسوريا والعراق وفلسطين والمغرب وموريتانيا واليمن) وأغلبية ثلثي عدد الأعضاء (البحرين والجزائر وقطر). واختلف عدد النواب المطلوب للموافقة على لائحة اللوم في حال تم تقديمها أكثر من مرة، فيصادق على لائحة اللوم الأولى بالأغلبية المطلقة، في حين تتم المصادقة على اللائحة الثانية بأغلبية ثلثي المجلس). واشترطت بعض اللوائح على أن لا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة ولو كانوا من أعضاء المجلس المنتخبين (الكويت).

**قرار سحب الثقة والإجراءات اللاحقة له** فرضت بعض اللوائح مهلة زمنية محددة قبل أن يصدر المجلس قراره بشأن طلب سحب الثقة، تراوحت هذه المهلة بين ٤٨ ساعة من تاريخ تقديم الطلب (تونس وموريتانيا) و٣ أيام (فلسطين ومصر) و٥ أيام (لبنان) و٧ أيام (البحرين والعراق والكويت)، و١٠ أيام (قطر). كما فرضت اللوائح مهلة ٣ أيام من تاريخ عرض الطلب (المغرب) و٧ أيام (اليمن).

وقد اختلفت في بعض اللوائح الإجراءات اللاحقة لسحب الثقة من الوزير عن تلك اللاحقة بسحب الثقة من رئيس الوزراء (في مصر تتشابه الآليات لتقديم طلب سحب الثقة من الوزير ومن رئيس الوزراء، أما في حال الموافقة على سحب الثقة من رئيس الوزراء (أو ما يعرف بتقرير مسؤولية رئيس الوزراء) فعلى المجلس أن يعد تقريراً ويرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة).

وفي حال قيام المجلس بالأغلبية المطلقة له بحجب الثقة عن أعضاء مجلس الوزراء، أو عن واحد أو أكثر منهم، ألزم الدستور والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني رئيس السلطة الوطنية بتقديم بديل في الجلسة التالية أو خلال أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى.

**بعض الشروط التي فرضتها الدساتير واللوائح حول طرح الثقة** منعت بعض اللوائح النواب من توقيع أكثر من مئتمس رقابة واحد في الوقت نفسه (المغرب). وقد حددت بعض



اللوائح عدد المرات التي يمكن للنواب أن يتقدموا بملتمس للرقابة جديد (في المغرب لا يستطيع النواب التقدم بملتمس جديد طيلة سنة، وفي موريتانيا لا يمكن لموقعي ملتمس رقابة تم رفضه التقدم بملتمس جديد في نفس الدورة البرلمانية).

### ٣. عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

في بعض الدول التي لا يجوز للبرلمان فيها أن يطرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، مكّن الدستور والنظام الداخلي البرلمانيين من تقديم طلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء (البحرين والكويت).

**تقديم طلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء**  
نصت اللوائح على أنه يمكن لعشرة أعضاء التقدم بطلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء (البحرين والكويت) واشترطت اللائحة في البحرين موافقة ثلثي أعضاء المجلس على الطلب لإحالة دون مناقشة إلى المجلس الوطني للنظر فيه، ويخطر رئيس المجلس رئيس مجلس الوزراء بذلك.

**مناقشة الطلب والتصويت عليه**  
نصت اللائحة في البحرين على أن يدعو رئيس مجلس الشورى المجلس الوطني إلى الاجتماع فور إحالة مجلس النواب اقتراح عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إليه. ويعرض الرئيس الطلب على المجلس. قبل التصويت في المجلس الوطني، يأذن الرئيس بالكلام في هذا الموضوع لاثنتين من مقدمي الاقتراح واثنين من معارضيته كذلك.

فرضت النصوص على أن تتم الموافقة على الطلب بأغلبية الأعضاء في الكويت وأغلبية الثلثين في البحرين. كما فرضت النصوص في البحرين والكويت مهلة زمنية قبل إصدار القرار بشأن الطلب (٧ أيام من تاريخ إحالة الطلب على المجلس الوطني في البحرين و٧ أيام من تاريخ تقديمه في الكويت).

**الإجراءات اللاحقة للموافقة على الطلب**  
في البحرين وفي الكويت، أعطى الدستور للملك/الأمير في حالة الموافقة على طلب عدم التعاون مع رئيس الوزراء الحق إما في إعفاء رئيس الوزراء من

مهامه وتعيين وزارة جديدة أو حل المجلس. وفي حالة حل المجلس، نص الدستور الكويتي على أنه في حال قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معترضاً لمنصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

#### ٤. الاتهام الجنائي

منحت بعض الدساتير واللوائح البرلمان الحق في توجيه الاتهام الجنائي إلى أعضاء السلطة التنفيذية على ما ينسب إليهم من جرائم أو جنح أثناء ممارستهم لمهامهم (الأردن والمغرب ولبنان ومصر وموريتانيا واليمن). وتشكل هذه الأداة العقوبة القصوى التي يمكن للبرلمان استخدامها في محاسبة السلطة التنفيذية.

**الجهة التي يوجه إليها الاتهام الجنائي**  
سمحت بعض الدساتير واللوائح بتوجيه الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية (لبنان، اليمن)، ولرئيس مجلس الوزراء (لبنان وموريتانيا واليمن)، وللوزراء (الأردن ولبنان والمغرب وموريتانيا ومصر واليمن) ولنواب الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء (اليمن).

**تقديم الاتهام**  
فرضت الدساتير واللوائح أن يتم تقديم طلب كتابي لاتهام الوزراء إلى رئيس المجلس موقع من عدد محدد من النواب (خمس أعضاء المجلس على الأقل في مصر واليمن، وربع أعضاء المجلس في المغرب). كما حددت العدد المطلوب لاتهام رئيس الجمهورية (نصف أعضاء مجلس النواب في اليمن).

**عرض طلب الاتهام على المجلس**  
فرضت بعض الدساتير على رئيس المجلس عرض طلب الاتهام فور تقديمه على المجلس (المغرب ومصر واليمن)، ثم إحالته إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير حوله (مصر واليمن).

**الموافقة على قرار اتهام الوزراء/رئيس الوزراء**  
فرضت الدساتير موافقة أغلبية المجلس على قرار اتهام الوزراء أو رئيس الوزراء. وتراوحت هذه الأغلبية بين ثلثي أعضاء المجلس على الأقل (الأردن ولبنان ومصر واليمن)، وأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلسا البرلمان (المغرب) والأغلبية المطلقة (موريتانيا). واشترطت بعض الدساتير عدم مشاركة الأعضاء الذين

عهد إليهم بالمتابعة أو التحقيق أو الحكم، في التصويت (المغرب).

الموافقة على قرار اتهام  
رئيس الجمهورية

تصدر الموافقة على قرار اتهام رئيس  
الجمهورية بحسب دساتير بعض الدول  
بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب  
(اليمن).

الجهة التي تقوم  
بالمحاكمة

نصت الدساتير والأنظمة الداخلية  
للبرلمانات في الدول التي سمحت بتوجيه  
الاتهام الجنائي إلى أعضاء السلطة  
التنفيذية على تشكيل هيئة خاصة لمحاكمة الرؤساء والوزراء.  
واختلفت تسمية هذه الهيئة في الدول (المجلس العالي في الأردن،  
المحكمة العليا للدولة في الجزائر، المجلس الأعلى في لبنان، المحكمة  
العليا في المغرب، محكمة العدل السامية في موريتانيا). وتنظم قوانين  
خاصة عمل هذه المجالس والمحاكم. ونصت الدساتير واللوائح على أن  
تضم عضوية هذه المجالس عدداً محدداً من البرلمانيين (الأردن ولبنان  
والمغرب وموريتانيا) إضافة إلى أعضاء آخرين (من السلطة القضائية،  
من الغرفة العليا في البرلمان إلخ).

أما في مصر، فألزمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، في حال الموافقة  
على اتهام وزير، المجلس بتشكيل لجننتين للتحقيق والمحاكمة طبقاً  
لقانون محاكمة الوزراء.

## خاتمة

عرضت هذه الدراسة معظم الأدوات الرقابية التي نصت عليها الدساتير  
والأنظمة الداخلية للمجالس السفلى في البرلمانات، وقارنت شروط وآليات  
استخدام هذه الأدوات. وهدفت الدراسة بشكل أساسي إلى تعزيز معرفة  
البرلمانيين ببعض التجارب الإقليمية، على أمل الاستفادة منها لمراجعة  
الدساتير والأنظمة الداخلية لمجالسهم العربية وتطويرها نحو تفعيل  
دورهم الرقابي.

## ملحق: النصوص القانونية المعتمدة

يبين الجدول التالي النصوص القانونية التي اعتمدت في إعداد هذه الدراسة.

الدولة	النص القانوني
الأردن	دستور المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٥٢ النظام الداخلي لمجلس النواب، ١٩٩٦
الإمارات	دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٧١ اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي، ١٩٧٧
البحرين	دستور مملكة البحرين، ٢٠٠٢ اللائحة الداخلية لمجلس النواب مرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢
تونس	دستور الجمهورية التونسية ٢٠٠٢ - قانون عدد ٥٧ لسنة ١٩٥٩ مؤرخ في ٢٥ ذي القعدة ١٣٧٨ وفي أول جوان ١٩٥٩ في ختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره النظام الداخلي لمجلس النواب، ٢٠٠٤
الجزائر	دستور ١٩٩٦ المعدل عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٨ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ٢٠٠٠ قانون عضوي رقم ٩٩-٠٢ مؤرخ في ٢٠ ذي القعدة عام ١٤١٩ الموافق ٠٨ مارس سنة ١٩٩٩
السودان	دستور ٢٠٠٥ لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني لسنة ٢٠١٠
سوريا	دستور الجمهورية العربية السورية لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته النظام الداخلي لمجلس الشعب، ١٩٧٤ وتعديلاته
العراق	دستور ٢٠٠٥ النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية، ٢٠٠٦

الدولة	النص القانوني
عمان	النظام الأساسي للدولة مرسوم سلطاني رقم ( ٩٦/١٠١ ) اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ١٩٩٧
فلسطين	القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ٢٠٠٦
قطر	الدستور الدائم لدولة قطر، ٢٠٠٤ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ١٩٧٩
الكويت	دستور دولة الكويت، ١٩٦٢ قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة
لبنان	دستور ١٩٢٦ وتعديلاته النظام الداخلي لمجلس النواب، ١٩٩٤ (والمعدل في ٢٠٠٣)
مصر	دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ معدلاً طبقاً للاستفتاء الذي أجري في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ وكان قد سبق تعديله في ٢٥ مايو ٢٠٠٥ وفي ٢٢ مايو ١٩٨٠ اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، ٢٠٠٨
المغرب	دستور المملكة المغربية، ١٩٩٦ النظام الداخلي لمجلس النواب، ٢٠٠٤
موريتانيا	دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية، ١٩٩١ نظام الجمعية الوطنية، ١٩٩٢
اليمن	دستور الجمهورية اليمنية المقر بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠١ قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب



القسم الثالث: المبادئ العامة  
حول تطوير الإطار القانوني للأدوات  
والآليات الرقابية للبرلمانات العربية





## المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني للأدوات والآليات الرقابية للبرلمانات العربية<sup>١</sup>

### مقدمة

يتلخص الدور الرقابي للبرلمان بالاضطلاع بالمهمتين التاليتين: الأولى، مساءلة السلطة التنفيذية للوصول إلى المعلومات التي تمكنه من ممارسة الرقابة الفعّالة، والثانية، القدرة على محاسبة السلطة التنفيذية أي إثارة المسؤولية السياسية إذا ظهر قصور في أدائها.

وحتى ينجح البرلمان في القيام بدوره الرقابي فمن المفترض أن يتمتع بعدد من الصلاحيات والمواصفات الأساسية، ومن أبرزها: حرية البرلمان في الوصول إلى المعلومات وحتى السرية منها؛ حقه في الطلب من أعضاء الحكومة المثل أمام البرلمان للإجابة عن أية استفسارات وتزويده بالمعلومات اللازمة؛ تمثيل التكتلات النيابية وخاصة المعارضة في مختلف هيئات المجلس وإفساح المجال لها للمشاركة في شتى وجوه العملية الرقابية لما تدخله إلى المجلس من حراك فيها؛ تعاون المجلس مع الأجهزة الرقابية المختلفة (ديوان المحاسبة، هيئات التفتيش، وسيط الجمهورية الخ...) وحصوله على تقارير دورية منها؛ تزويد المجلس وأعضائه بالموارد المادية والبشرية اللازمة لممارسة عملهم الرقابي.

يفترض أن توفر الأطر القانونية من دساتير وأنظمة داخلية للبرلمانات عدداً من الأدوات والآليات التي تمكن البرلمان من ممارسة دورها الرقابي. ويراعى في تحديد أنماط أدوات الرقابة البرلمانية الاعتبارات التالية:

- الغاية المتوخاة من استخدامها: من هذه الزاوية، يمكن تصنيف الأدوات الرقابية بحسب المهمة التي تخدمها، أي أدوات للمساءلة وأخرى للمحاسبة. هذا مع العلم بأن الفصل الكامل بين مهمتي المساءلة والمحاسبة قد لا يكون دوماً في محله.
- الجهة التي يحق لها استخدامها: وهي أربع جهات رئيسية: الهيئة العامة واللجان والبرلمانيون والكتل البرلمانية. فالهيئة العامة هي المكان المناسب للمناقشة العامة ولتشكيل اللجان ولطرح الثقة، واللجان هي التي تضطلع بجمع المعلومات وتخزينها طالما أنها لجان مختصة تركز على مجالات محددة، في حين أن البرلماني والكتل يتقدمون بالسؤال وبالاستجواب.

١. قد تمت صياغة هذه المبادئ بناء على اقتراحات المشاركين في الاجتماع الأول لمجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، من قبل لجنة الصياغة التي تشكلت من أعضاء المجموعة. تم استخلاص هذه المبادئ من بعض الممارسات الجيدة الموجودة في الدساتير والأنظمة الداخلية لعدة برلمانات عربية، وعرضت على أعضاء مجموعة العمل في الاجتماع الإقليمي الثاني لهم (الرباط ٢٠١٠) حيث تم تطويرها وتبنيها كركائز أساسية لتفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية من قبل أكثر من ٦٠ برلمانياً يمثلون عدداً كبيراً من الأحزاب السياسية، وأميناً عاماً وخبيراً من خمس عشرة دولة عربية.

إن الغرض من المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني للأدوات والآليات الرقابية للبرلمانات العربية هو تقديم إطار عام وتحديد مبادئ رئيسية للارتقاء بالعمل الرقابي في البرلمانات العربية. وبديهي أن تطبيق هذه المبادئ يختلف من بلد إلى آخر ومن مرحلة في تطور الحياة البرلمانية إلى مرحلة أخرى، وأنها ستكون في حاجة إلى مراجعات في المستقبل. أما في المستقبل المنظور فإننا نأمل أن تخدم هذه الوثيقة العمل الرقابي العربي وأن توفر الإطار القانوني للأدوات الرقابية للبرلمانات العربية التي وعدنا بها في بداية الورقة-الوثيقة كمرجع يستطيع البرلمانيون العرب الرجوع إليه لدى مناقشتهم مشاريع تطوير العمل الرقابي، والاستفادة من مضمونه بما يمكنهم من إدخال التعديلات والإصلاحات المناسبة على الأنظمة الداخلية لبرلماناتهم.

وأخيراً يجب لفت انتباه القارئ إلى أن المقصود هنا ليس وضع مشروع لائحة داخلية بديلة عما هو موجود في الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، إنما الغرض من هذه الوثيقة هو إيجاد إطار عام إرشادي يحفز البرلمانيين على تنمية وتطوير العمل الرقابي في البرلمانات العربية من خلال تطوير وإصلاح الإطار القانوني.

## أولاً: مبادئ عامة حول أدوات المساءلة

إن الهدف الأساسي من أدوات المساءلة هو الحصول على معلومات حول سير عمل الحكومة أو على تفسير أو توضيح لطبيعة القرارات المتخذة أو التعليمات الصادرة من قبل أحد المسؤولين. وهي لا تنطوي بالضرورة على تهيئة لعمل لاحق يحمل طابع التقييم أو التخطئة أو «العقاب» المعنوي أو السياسي للسلطة التنفيذية، ولكنها لا تنفي في نفس الوقت مثل هذا الاحتمال إذا جاء في هذه المعلومات ما يؤكد وجود خلل أو قصور فادحين في أداء السلطة التنفيذية.

### ١. السؤال

أ. تعريف السؤال هو استفهام موجه من نائب أو أكثر إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء بشأن سياسات أو ممارسات تتبعها أو يتبعها الوزير الذي يوجه إليه السؤال أو ما تنوي الحكومة أو الوزير القيام به. وهو يتوزع عادة على الأنواع الرئيسية التالية:

#### • السؤال الكتابي

هو سؤال يوجه إلى الحكومة أو إلى الوزير المعني كتابة كما هو واضح في توصيفه. وفي عدد كبير من البرلمانات، تلزم الجهة التي وجه إليها السؤال بالإجابة عليه خطياً، بينما يترك عدد أقل من البرلمانات لصاحب السؤال أن يحدد شكل الجواب على سؤاله.

#### • السؤال الشفهي

هو السؤال الذي يوجه إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء شفاهاً. يكون السؤال الشفهي عادة قصيراً ومختصراً فلا يستغرق الحوار حوله أكثر من بضع دقائق.

#### • السؤال الفوري/الآني/المفاجئ

هو السؤال الذي يطرحه البرلمانيون في ضوء الأحداث الطارئة والاستثنائية. ورغم الطابع «المفاجئ» لهذا السؤال، تفرض بعض البرلمانات على النواب إبلاغ رئيس المجلس بمضمون السؤال، الذي ينقله بدوره إلى الجهة الحكومية المعنية، مما ينزع عن السؤال طابعه المفاجئ ولكن مع الحفاظ على طابعه الآني.

المبدأ العام: لنائب أو أكثر الحق في توجيه السؤال بشتى أشكاله إلى الحكومة والحصول على الإجابة ضمن مهلة معقولة.

ب. آليات وشروط مقترحة حول السؤال  
ضماناً لتفعيل هذه الأداة فإنه من المستحسن الأخذ بالمبادئ التالية:

#### • مواصفات صياغة السؤال

- منح الصلاحية الشاملة والمطلقة للنائب في توجيه السؤال، وتجنب الإسراف في وضع الشروط الصياغية: من المستحسن تحديد المواصفات المتعلقة بصياغة السؤال بحيث تخلو من الشروط الكثيرة والمواصفات المعقدة، وأن يكون طابعها إجرائياً. وتسهيلاً للأمر فإن للمجلس أن يبلور نموذجاً طوعياً للسؤال يمكن للبرلماني الاستفادة منه في صياغة سؤاله إلى الحكومة.

#### - توخي الدقة والاختصار:

من المفضل الابتعاد عن الصياغة التي تتسم بالطابع الفضفاض والتي يمكن تفسيرها بصورة استنسابية مما يؤثر سلباً على عملية المساءلة. فضلاً عن ذلك، فإنه من المرغوب به أن يساعد النموذج

٦. Yamamoto, Hironori: Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007) pp. 49-62..

أنظر أيضاً:

Blackburn, Robert & Andrew Kennon Parliament: Functions, Practice and Procedures (London: Sweet & Maxwell, 2003) Pp. 361-2.

المقترح البرلماني على توخي الدقة في صياغة السؤال فيحدد بوضوح المعلومات المطلوبة ولا يفسح المجال أمام إعطاء إجابات ومعلومات مبهمّة.

- تجنب الإدانة المسبقة:

من المفضل أن يصاغ السؤال بحيث يؤكد أن الغرض منه هو الحصول على المعلومات المطلوبة بصورة حصرية، وليس الإدانة المسبقة ومناكفة السلطة التنفيذية.

• آلية توجيه السؤال

- ضمان وصول السؤال إلى الجهة المعنية:

من المهم تحديد الخطوات الضرورية التي تضمن وصول السؤال إلى الجهة الوزارية التي وجه إليها، وضمن مهلة محددة بحيث تسجل الجهة البرلمانية المعنية مثل الرئاسة أو الإدارة البرلمانية المعنية السؤال في سجل عام وفقاً للتسلسل الزمني تحدد فيه ساعة ويوم الإحالة، ومن المفروض أيضاً ألا يكون لهذه الجهة صلاحية إهمال السؤال أو إبطاء تحويله إلى الجهة الوزارية المختصة.

- إعطاء الوقت الكافي للأسئلة الشفهية والسماح بالفوري منها:

ولما كانت الأسئلة الشفهية أكثر استئثاراً باهتمام الإعلام والرأي العام من الأسئلة المكتوبة، وبالتالي باهتمام أصحاب القرار في السلطة التنفيذية، وحيث أن هذا الاهتمام يشكل حافزاً إضافياً لهم لتوفير المعلومات التي يطلبها البرلمانيون إتماماً لعملهم الرقابي، فإن موجبات تطوير هذا العمل، تتطلب الاهتمام بهذا النوع من الأسئلة، وزيادة الوقت المخصص له في الجلسات البرلمانية. ولنفس هذه الأسباب، فإنه من المفيد السماح بالأسئلة الشفهية الفورية.

• تحديد وقت مخصص للسؤال

من الأفضل تخصيص أوقات محددة ودورية للأسئلة ومناقشتها، ومن الممكن أن تخصص جلسات كاملة من بين جلسات المجلس وبصورة دورية لطرح الأسئلة وللاستماع إلى الأجوبة التي تقدمها الجهات الوزارية التي وجهت إليها الأسئلة ومناقشتها.

• تنظيم الأسئلة

من المفضل أن تنظم الأسئلة المعروضة في الجلسة وفقاً لموضوعها أو مسؤولية الوزير الذي تقدم له هذه الأسئلة.

### • الإجابة على السؤال

- إلزام الحكومة/ الوزراء بالإجابة على السؤال خلال مهلة محددة ومعقولة:

يستحسن إدخال النصوص والتعديلات التشريعية التي تلزم الجهات البرلمانية بتسليم السؤال إلى الحكومة فور إيداعه من قبل البرلمان، وإلزام الجهات الوزارية التي يوجه إليها السؤال بالإجابة عليه خلال مهلة معقولة من تاريخ استلامها الأسئلة، أي في أقرب فرصة ممكنة لأن الكثير منها يكون متعلقاً بأحداث وتطورات عاجلة وملحة، والتأخر في الإجابة عليها قد يلغي مفعولها.

- إجابة الجهة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان:

من المستحسن أن تجيب على السؤال الجهة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان. وغالباً ما تكون هذه الجهة رئيس الوزراء أو الوزير.

### • التعقيب على السؤال

من المفيد إتاحة المجال أمام الجهة التي طرحت السؤال التعقيب على إجابة الحكومة وذلك للاستيضاح عن أي معلومات قد ترد في إجابة الحكومة.

### • نشر الأسئلة والأجوبة

ضمان نشر الأسئلة والأجوبة على أوسع نطاق ممكن تعزيزاً للشفافية في عمل البرلمان. ومن المستحسن نشر الأسئلة وإجابات الحكومة عليها على الموقع الإلكتروني للمجلس، وفي المطبوعات الدورية الصادرة عن البرلمانات أو في الجريدة الرسمية حتى تكون مرجعاً لمن يشاء من المواطنين ومن الجهات الرسمية والشعبية المعنية بمتابعة النشاطات البرلمانية، وتمكيناً للرأي العام من تقييم أداء النواب والكتل والأحزاب النيابية في ضوء أدائها ومواقفها الرقابية.

### • تحويل السؤال إلى مناقشة عامة أو إلى استجواب

من المناسب تمكين البرلمان السائل من تحويل سؤاله إلى استجواب أو إلى مناقشة عامة في حال لم يكتف برد الحكومة، أو في حال لم تقم الحكومة بالرد ضمن المهلة المحددة.

## ٢. الإستجاب

أ. تعريف الاستجواب يأتي الاستجواب عادة بعد استنفاز مرحلة السؤال، ويشار عندما لا يلاقي السؤال أي

جواب من الجهة الحكومية المسؤولة أو عندما لا يقتنع السائل بالجواب. والاستجاب ذاته يشكل سؤالاً يوحى بوجود قضية أو مخالفة أو انحراف أو قصور أو فساد. وقد يؤدي الاستجواب إلى محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على سلوك في معالجة شأن عام وإلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة.

**المبدأ العام: يحق لكل نائب أو أكثر أو أي كتلة برلمانية تقديم طلب خطي لاستجواب الحكومة أو أحد أعضائها.**

**ب. آليات وشروط مقترحة** حتى يحقق الاستجواب الغاية المتوخاة **حول الاستجواب** منه فإنه من المفضل الأخذ بالمبادئ التالية:

• **الجهة التي يوجه إليها الاستجواب** من المناسب أن يُعطى المشرع حق استجواب كل مسؤول حكومي شرط أن يكون قد نال ثقة المجلس.

• **توجيه طلب الاستجواب** من المفضل أن يكون لكل نائب أو أكثر حق التقدم بطلب لاستجواب أحد أفراد الحكومة عن طريق طلب خطي يقدم إلى رئيس المجلس والذي يقوم بدوره بإبلاغ رئيس الحكومة وبإدراجه على جدول الأعمال.

• **شروط صياغة الاستجواب** تتشابه الشروط المتعلقة بصياغة الاستجواب مع تلك المتعلقة بصياغة السؤال، ومن المستحسن تحديد الشروط المتعلقة بصياغة الاستجواب في إطار مدونة سلوك يضعها المجلس.

• **الإطلاع على المعلومات المتعلقة بالاستجواب** من المستحسن أن يكون لكل برلماني أو أكثر تقدم بطلب استجواب حق الطلب من الحكومة اطلاعه على أي أوراق أو بيانات أو معلومات تتعلق بموضوع الاستجواب، وتوفير هذه المعلومات قبل مدة معقولة من تاريخ جلسة الاستجواب.

• **تحويل الاستجواب إلى طرح الثقة** من المناسب تمكين موجه/موجهي الاستجواب من تحويل الاستجواب إلى طرح للثقة في حال عدم الاقتناع بجواب الحكومة وفقاً لشروط وآليات يحددها المجلس.

### ٣. المناقشة العامة

**أ. تعريف**  
**المناقشة العامة** هي أداة يتوخى منها نائب أو أكثر طرح موضوع للمناقشة بقصد استطلاع سياسة الحكومة وتبادل الرأي معها حول الموضوع المطروح. وحيث أن هذا النوع من المناقشات يمس قضايا هامة، ولأنه قد يتطور فيتطرق إلى أكثر من قضية، تخصص جلسات خاصة ودورية للمناقشات العامة. وتختلف المناقشة العامة عن جلسات المناقشة التي تعقب طرح الأسئلة والاستجابات حيث تتطرق المناقشات الأولى إلى موضوعات أساسية وشاملة، وتركز الثانية على موضوعات محددة وجزئية تثيرها عادة الأسئلة والاستجابات.

المبدأ العام: يحق للمجلس إجراء مناقشة عامة بهدف استطلاع سياسة الحكومة. وتشكل جلسات المناقشة العامة مرتكزاً رئيسياً من عمل البرلمان الرقابي بحيث تستحق المزيد من الاهتمام بدورية انعقادها وتنظيم أعمالها وجدولة مواضيعها.

**ب. آليات وشروط مقترحة** تحقيقاً لهدف تعزيز الأدوات الرقابية فإنه حول المناقشة العامة من المستحسن الأخذ بالمبادئ الآتية:

- دورية جلسات المناقشة العامة، والجهة التي يمكن أن تطلبها من المستحسن تحديد موعد دوري لعقد جلسات المناقشة العامة. ويمكن لعدد معين من النواب يحدده المجلس طلب عقد جلسة للمناقشة العامة، كما يمكن لإحدى اللجان الدائمة التقدم بهذا الطلب بناء على تقرير صادر عنها.

- تنظيم جلسة للمناقشة العامة نظراً لأهمية هذه الجلسات، فإنه من المناسب بذل المزيد من الاهتمام بجدولة مواضيعها وبرمجتها زمنياً على نحو يتماشى مع تواريخ تقديم الأسئلة والاستجابات وطرح المواضيع في المجلس. وإذا كان هذا الأمر يدخل في اختصاصات الرئاسة فإنه من المستحسن إشراك رؤساء الكتل في البرلمان بالمساهمة في إعداد برنامج المناقشات في هذه الجلسات.

- علنية جلسات المناقشة العامة من المستحسن أن تكون جلسات المناقشة العامة علنية تنقل على وسائل الإعلام وذلك لضمان شفافية عمل البرلمان.

• تحويل المناقشة العامة إلى طرح الثقة من الممكن أن تؤدي المناقشة العامة إلى طلب سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها.

#### ٤. اللجان البرلمانية

**أ. تعريف اللجان البرلمانية**  
تشكل اللجان أداة المجلس التقليدية لممارسة دوره الرقابي. واللجان الدائمة هي تلك التي تنص عليها الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات. ومن حق المجلس أن يشكل أي لجنة إضافية يراها ضرورية لممارسة مهامه، ومن أبرزها لجان تقصي الحقائق. وفي كل الأحوال تقدم هذه اللجان تقاريرها للمجلس الذي يبت فيها.

المبدأ العام: للجان بكل أنواعها صلاحية طلب المعلومات التي تحتاجها من السلطة التنفيذية، واستدعاء أعضاء السلطة التنفيذية للمثول أمامها. وعلى المجلس أن يوفر لها الإمكانيات اللازمة لتيسير عملها.

**ب. آليات وشروط مقترحة** حتى تتمكن اللجان، بسائر أنواعها، من الاضطلاع بدورها الرقابي فإنه من المفضل أن تطبق المبادئ والقواعد التالية:

#### • التمثيلية في تشكيل اللجان

- أن تمثل في اللجان جميع الكتل وخاصة الرئيسية منها. وأن يراعى الحجم البرلماني لكل كتلة في تشكيل اللجان عندما يؤخذ بمبدأ النسبية.

- أن تمثل المعارضة في أعمال اللجان حتى تقوم بعملها الرقابي على النحو المطلوب. وجزير بالذكر أن الحرص على تمثيل المعارضة يصل في برلمانات متقدمة إلى حد حصر رئاسة بعض اللجان مثل اللجنة المالية بالمعارضة وحدها.

#### • العلنية والشفافية في أعمال اللجان

من المستحسن أن تكون العلنية القاعدة في عمل اللجان وأن تكون السرية هي الاستثناء، وأن يسمح لوسائل الإعلام ومن يرغب من المجتمع المدني كحضور الجلسات. هذا إضافة إلى نشر التقارير حول أعمال اللجان في مختلف وسائل الإعلام المتاحة. ويمكن اللجان عقد جلسات سرية إذا ما ارتأت ضرورة وطنية وسياسية لذلك.



#### • التعاون مع منظمات المجتمع المدني

من المفضل دعوة منظمات المجتمع المدني للمشاركة في أعمال اللجان عندما تكون المواضيع المطروحة للمناقشة تعنيها. توفر هذه الممارسة معلومات إضافية قد تحتاجها اللجان وتملكها منظمات المجتمع المدني. فضلاً عن ذلك فإن إشراك هذه المنظمات في أعمال اللجان البرلمانية يعزز تواصل البرلمان مع الرأي العام ومع المواطنين العاديين.

#### • اجتماعات اللجان

من المفضل أن تعقد اللجان اجتماعاتها بصورة دورية تحدد مسبقاً. كما يمكن أن تتعاون أكثر من لجنة دائمة لمناقشة موضوع مشترك بينها.

#### • استقلالية عمل اللجان

من الضروري توطيد استقلالية اللجان من خلال إعطائها الحق في النظر في ما ترتأيه من المواضيع التي تقع ضمن اختصاصها، هذا عدا ما يحال إليها من القضايا، ورفع التقارير إلى الهيئة العامة حولها. ومن المفيد أن يكون لكل لجنة ميزانية خاصة.

#### • صلاحيات اللجان

من المفضل ان تتمتع اللجان بالصلاحيات التالية:

- جمع المعلومات واستدعاء المسؤولين: للجان الدائمة صلاحيات ووسائل متنوعة تمكنها من تحقيق أهدافها الرقابية. وتعدد هذه الوسائل يعتبر من علامات حيوية البرلمان. ومن هذه الوسائل المعروفة ما يلي: جلسات الاستماع حيث يمكن اللجنة أن تستدعي أي مسؤول للمثول أمامها ويكون ملزماً بالإجابة على الاسئلة وتقديم كافة المعلومات المطلوبة؛ الندوات؛ مهمات جمع المعلومات؛ مجموعات العمل؛ مراقبة تطبيق القوانين؛ مجموعات برلمانية (يمكن أن تضم برلمانيين من خارج اللجنة المعنية)؛ مراقبة المصروفات العامة للوزارات الداخلة في نطاق عملها.

- تشكيل لجان فرعية: من المفيد أن تتمكن اللجان الدائمة من تشكيل لجان فرعية من أجل المزيد من التدقيق في الموضوعات التي تدرسها اللجنة.

#### • عضوية اللجان وسير عملها

- أن يتم التمثيل في اللجان الدائمة عن طريق الانتخاب بين البرلمانيين أنفسهم.

- أن يكون كل برلماني عضواً في لجنة، على الأقل، وأن يعطى أعضاء البرلمان حق المشاركة في جميع أعمال اللجان، بما فيها تلك التي لا ينتسبون إليها فيكون لهم حق الحضور والمشاركة في المناقشة دون أن يكون لهم حق التصويت فيها.

- من المناسب أن تتمكن اللجان من عقد جلساتها بحضور ثلث أعضائها، أما قراراتها فيفضل أن تكون بالأغلبية المطلقة من أعضائها.

## ٥. لجان تقصي الحقائق

**أ. تعريف لجان تقصي الحقائق**  
لجان تقصي الحقائق أداة رقابية منصوص عليها في الدستور و/أو النظام الداخلي للبرلمان. وتشكل هذه اللجان بغرض تقصي الحقائق المتعلقة بقضية ذات أهمية كبرى كتلك التي ظهرت انعكاساتها لدى الرأي العام واستحوذت على اهتمامه. وتمنح صلاحيات تحقيق شبه قضائية بموجب الدستور والنظام الداخلي ومنها الحصول على المعلومات واستدعاء الأشخاص ولها مهمة التوصية بإحالة المتهمين للمحاسبة القضائية وفق النظام القضائي في كل بلد.

المبدأ العام: للمجلس تشكيل لجان تقصي الحقائق تتمتع بالاستقلالية وبصلاحيات التحقيق شبه القضائي تخولها الحصول على المعلومات اللازمة.

**ب. آليات وشروط مقترحة حول لجان تقصي الحقائق**  
• تشكيل لجان تقصي الحقائق  
تشكل لجان تقصي الحقائق من قبل الهيئة العامة وبناء على اقتراح مقدم من عضو واحد، أو من عدد من الأعضاء يحدده المجلس بحسب ظروفه، أو بناءً على طلب إحدى اللجان الدائمة أو هيئة المجلس. نجاح اللجنة في عملها يتطلب أن يكون لها هدف واضح ومهلة زمنية محددة وجدول زمني لإنجاز مهمتها.

• عضوية لجان تقصي الحقائق  
يفضل أن يتم إشراك سائر الكتل والأحزاب السياسية في لجان التحقيق مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات التي يجري بشأنها التحقيق. ومن المهم أن لا يشارك فيها أي نائب له مصلحة متضاربة مع الغاية من تشكيل اللجنة.

• **صلاحية لجان تقصي الحقائق**  
- من المفضل تزويد اللجان بالصلاحيات والقدرات الإدارية والفنية واللوجستية ضماناً لفاعليتها.

- من المستحسن توسيع نطاق عمل لجان تقصي الحقائق حتى تتمكن من القيام بالمهام المطلوبة. ومن المهم أن تشمل هذه الصلاحيات عقد جلسات استماع وندوات ومجموعات عمل ودراسات كما هو الأمر مع اللجان الدائمة، وكذلك القيام بزيارات ميدانية مبرمجة بقصد الوقوف على سائر جوانب الموضوع قيد التحقيق.

- ومن المهم أن يزود المجلس اللجنة بصلاحيات واسعة تجاه الشهود الذين تستدعيهم اللجنة حتى تتمكن من الحصول على المعلومات الكافية والضرورية لإنجاز تقريرها. ويؤكد الطابع المؤقت والمحدود لهذه الصلاحيات احترام المجلس لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية السلطة القضائية، إذ أنه متى أنجزت اللجنة تقريرها تنتهي صلاحياتها القضائية عند ذلك الحد وينتقل الأمر إلى المجلس الذي له صلاحية اتخاذ القرار بصد التوصيات التي وضعتها اللجنة.

• **وضع تقرير حول أعمال لجان تقصي الحقائق**  
- من المفضل أن تقدم لجنة تقصي الحقائق تقارير دورية للمجلس حول سير عملها مع تجنب الإعلان عن أية معلومات توصلت إليها، وكذلك أن يحدد المجلس مهلة لتقديم تقرير اللجنة النهائي حول سير عملها والنتائج التي خلصت إليها وتوصياتها بصد القضية التي حققت فيها.

- ومن المفضل أن يوزع هذا التقرير على جميع أعضاء المجلس قبل فترة كافية من انعقاد جلسة مناقشة التقرير لكي يتاح لهم الاطلاع عليه والاستعداد لمناقشته في البرلمان، كما من المستحسن جعله متاحاً للإعلام بعد المناقشة.

- ومن المهم أن يقوم المجلس، في حال أظهر التقرير وقوع أي جرائم أو تضمن أي اتهام، بتحويلها إلى الجهات المعنية بعد أن يناقشها البرلمان ويقر التوصيات بشأنها.

## ٦. العرائض ولشكاوى

أ. تعريف  
العرائض والشكاوى  
تتخذ المطالب التي يقدمها أفراد أو جماعات أو جهات أخرى إلى البرلمان أو

أحد أعضائه شكلين رئيسيين: أولاً، الشكاوى، وتتضمن تظلماً ضد تدابير أو ممارسات صادرة عن جهات رسمية لها طابع عام وليس شخصياً. ثانياً، العرائض، وتنقل مطالب أخرى كالاقتراحات والأفكار وغيرها من المعلومات. ولا تتحول هذه المطالب بشكليها إلى أدوات رقابية إلا إذا تم تفعيلها من خلال آليات يضعها البرلمان لاستلامها ومعالجتها والبت فيها.

المبدأ العام: يحق للمواطنين التقدم بعرائض أو شكاوى للمجلس، كما يحق لهم الحصول على رد المجلس ضمن مهلة مناسبة. ويمكن للمواطنين أن يقدموا العرائض والشكاوى مباشرة إلى نوابهم. وللنائب أن يتبنى ما يراه مناسباً من هذه العرائض والشكاوى، خاصة من بين المقدمة إليه شخصياً، علماً بأنها تشكل مصدراً مفيداً للمعلومات ووسيلة تواصل بينه وبين القاعدة الشعبية والمواطنين.

ب. آليات وشروط مقترحة من المفضل تفعيلاً لهذه الآليات والأدوات حول العرائض والشكاوى الأخذ بالقواعد التالية:

#### • صياغة العرائض والشكاوى

- وجود نموذج للعرائض والشكاوى:

من المفروض أن يساعد هذا النموذج المواطنين على وضع العرائض والشكاوى التي يتقدمون بها للمجلس. وليس لهذا النموذج أي طابع إلزامي فالمواطن له الخيار في الإفادة منه أو وضع شكواه بالطريقة التي يتوخاها. وللمجلس أن يضع نموذجاً موحداً يتضمن آلية استلام الشكاوى والعرائض وطريقة الرد عليها. ويوفر هذا النموذج بعض المواصفات العامة حول الصياغة، ويحث مقدم العريضة أو الشكوى على توقيعه وعلى تدوين الاسم والعنوان الذي يمكن إرسال رد المجلس إليه. وحتى تكون للنموذج الفوائد المرجاة، فإنه من المفروض تعميمه على أوسع نطاق عبر سائر مؤسسات الدولة ومواقعها الإلكترونية وهيئات المجتمع المدني.

#### • تقديم العرائض والشكاوى

- ضمان وصول العرائض والشكاوى إلى السلطات المعنية:

من المهم أن يتمكن مقدم العريضة أو الشكوى من إيصال شكواه إلى رئيس المجلس أو أية جهة محددة مسؤولة في المجلس، وأن يتبنى البرلمان هذه الشكاوى وأن يلاحقها كجزء من عملهم الرقابي إذا وجدوها جديّة ومحقّة. ومن المفيد أن يتمكن مقدم الطلب من

توجيه شكواه إلى النائب مباشرة لتسهيل آلية إيصال الشكوى إلى المجلس.

- هيئات متابعة شكاوى المواطنين:

من المفيد أن يشكل المجلس لجنة لتلقي شكاوى المواطنين. ومن الممكن أيضاً أن يستحدث هيئات وإدارات مركزية ومناطقية تستلم الشكاوى من المواطنين بغرض النظر فيها ومتابعتها، ومن المستحسن تنظيم عمل هذه الهيئات بحيث تتمكن من فرز هذه الشكاوى وتوجيهها إلى لجان البرلمان المعنية حيث قد تقرر تبنيها ومتابعتها. ووجود هذه الهيئات لا يمنع المواطنين من تسليم شكاويهم عبر طرق أخرى، مثل توجيهها بصورة مباشرة إلى نائب أو أكثر.

• تسجيل العرائض والشكاوى والنظر فيها

من المستحسن إعداد سجل للشكاوى والعرائض يتضمن تاريخ ورودها مع بيان اسم مقدمها وعنوانه وملخص عن موضوعها وأن توزع نسخة عن هذا السجل على البرلمانين دورياً. ولرئيس المجلس أو الجهة المخولة لتلقي العرائض والشكاوى إحالة أي من هذه العرائض والشكاوى إلى اللجان المعنية للنظر فيها إذا وجدا هذا الأمر ضرورياً. وللجنة أن تطلب من السلطة التنفيذية تقديم الإيضاحات الخاصة بالعرائض والشكاوى المحالة إليها.

• الرد على أصحاب العرائض والشكاوى

من المهم إعلام أصحاب الشكاوى بمصير شكاويهم، ويحدد المجلس آلية إخطار صاحب الشكوى بنتيجة شكواه والإجراءات التي اتخذها المجلس.

## ٧. أدوات رقابية يؤخذ بها في عدد محدود من البرلمانات

تختلف هذه الأدوات عن الأدوات التي جرى استعراضها أعلاه من حيث مدى انتشارها واستخدامها في البرلمانات العربية، فهي تُستخدم في عدد محدود من البرلمانات، وقد تم استحداثها استجابة إلى خصوصية الأوضاع السياسية في البلدان المعنية. رغم ارتباطها بهذا البلد أو ذلك، إلا أنه من المفيد الاطلاع عليها كمؤشر ومعبر عن التنوع في أشكال الرقابة ووجهها، وكتجارب يمكن الاستفادة منها أو من بعض جوانبها في سياق تطور العمل الرقابي للبرلمانات العربية.

**أ. طلبات الإحاطة** هو طلب يتقدم به أي برلماني لإحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة «علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه إليه». أي أنه عبارة عن طلب إفساح المجال أمام البرلماني للإدلاء بمعلومات هامة وربما خطيرة لا يعتقد أنها في حوزة الحكومة. ونظراً لصفة الاستعجال، فإن طلبات الإحاطة تدرج قبل الأسئلة مباشرة من حيث الترتيب الزمني. بذلك يكون الفارق الرئيسي بين طلب الإحاطة والسؤال هو أن طلب الإحاطة يتعلق بمعلومات ذات أهمية يملكها البرلماني ويعتقد أنها ليست في حوزة الحكومة أو الوزير، أما السؤال فهو موجه بغرض الحصول على معلومات تمتلكها الحكومة ولا يعرفها البرلماني صاحب السؤال.

**ب. الاقتراح برغبة** هو اقتراح مكتوب موجه من قبل نائب أو أكثر أو من البرلمان إلى الحكومة للقيام بعمل يتعلق بالمصلحة العامة ولأمر يدخل في اختصاصات البرلمان.

## ثانياً: مبادئ عامّة حول أدوات المحاسبة (إثارة المسؤولية السياسية)

كما هو واضح في توصيف هذه الأدوات، فإنها تتخطى مرحلة تجميع المعلومات حول سير العمل الحكومي باتجاه تقييمه وتبيان نواقصه وثغراته واتخاذ التدابير المناسبة لإنهاء هذه الثغرات والنواقص. وتدور هذه الأدوات حول مبدئين: مبدأ طرح الثقة بالحكومة ومبدأ الاتهام الجنائي.

### ١. توجيه التنبيه

**أ. تعريف توجيه التنبيه** هو أداة محاسبة تمكّن البرلمان من استدعاء رئيس الحكومة وتوجيه تنبيه (لوم أو نقد) للحكومة لتقشير أو خلل في أدائها. ولا يترتب على توجيه التنبيه أي أثر سياسي مباشر على الواقع الحكومي، ولكنه يضعف مكانة الحكومة المعنوية فيؤثر عليها بصورة غير مباشرة وعلى المدى البعيد، بحيث يمكن تصنيفه ضمن أدوات المحاسبة.

٣. ظاهر، عدنان محسن  
والدكتور رياض غنام.  
مرجع سبق ذكره. ص.  
٦٢٢.

المبدأ العام: يحق لعدد من البرلمانيين تقديم عريضة  
أو ملتصق توجيه تنبيه للحكومة.

ب. آليات وشروط  
مقترحة حول  
توجيه التنبيه

من المناسب الأخذ بهذه الأداة التي تمثل مرتبة وسيطة بين أدوات المساءلة، من جهة، وبين أدوات إثارة المسؤولية السياسية، من جهة أخرى. وهي تساعد على التدرج في استخدام أدوات الرقابة صعوداً إلى زيادة مفاعيلها وأثرها على أداء الحكومة والتزامها بمبادئ الحكم الرشيد.

تفسح هذه الأداة المجال أمام البرلمان لتوجيه نقد مركز إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها، وإلى اتخاذ إجراء عقابي - معنوي وغير سياسي - بحق المسؤول المقصّر والمخطئ، ولكن دون الوصول إلى مواجهة سياسية واسعة بين الحكومة والمجلس، أي طرح الثقة بالحكومة.

ومن المستحسن تقديم طلب توجيه التنبيه من قبل عددٍ من النواب يحدده المجلس بحسب ظروفه. ومن المفضل أن لا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية يحددها المجلس، وأن تعطى الحكومة وقتاً كافياً للإجابة عليه وللممثل أمام البرلمان.

## ٢. طرح الثقة

أ. تعريف طرح الثقة

الثقة هي حصول السلطة التنفيذية على الشرعية من قبل السلطة التشريعية لممارسة أعمالها. تتعدد أنماط النظر في مسألة الثقة التي يمارسها البرلمان في هذا المجال وأوسعها انتشاراً هي الأنماط التالية: منح الثقة لحكومة جديدة أو حجبها، سحب الثقة، وإعادة طرح الثقة.

تنتشر أداة طرح الثقة في كل من الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية وفي نمط من الأنظمة الرئاسية تكون فيه الحكومات مسؤولة تجاه البرلمان . ويقصد بطرح الثقة الطلب إلى المجلس تبيان موقفه تجاه أعمال الحكومة أو تجاه وزير من الوزراء وعن رغبته في استمرارها أو استمرار الوزير المعني من عدمه.

قد يؤدي طرح الثقة إما إلى حصول الحكومة عليها ومن ثم إلى تثبيت شرعيتها واستمرارها، واستباق واحتواء الانتقادات الموجهة ضدها وتأكيد تأييد البرلمان لها؛ وإما حجب الثقة مما يفضي إلى ذهاب الحكومة.

٤. أما في النظام الرئاسي الأميركي والأنظمة المشابهة له، فإنه ليس للبرلمان أن يطرح الثقة بالحكومة كمؤسسة أو أن يسحبها منها. ولكن يحق لمجلس الشيوخ استدعاء أي وزير أو سفير أو أي موظف آخر ذي رتبة عالية واستجوابه. ويمكنه، على ضوء هذا الاستجواب، سحب الثقة منه.

فضلاً عن سحب الثقة كأداة متعارف عليها ومعمول بها في أغلب المجالس النيابية العربية، فإن هناك أنماطاً من سحب الثقة تمارس في دول عربية معينة، من هذه الأدوات طلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. وتستخدم هذه الأداة حين لا يسمح لمجلس النواب بطرح موضوع الثقة برئيس الوزراء، على أن يقرر البرلمان بأكثرية موصوفة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

ومن هذه الأدوات أيضاً لائحة اللوم (تونس) التي تدخل حيز التنفيذ إذا وقّعت أغلبية أعضاء مجلس النواب عريضة تتضمن توجيهاً للوم إلى الحكومة مما يترتب عليها تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية فيقبل استقالتها وفقاً للدستور.

وهناك اختلاف بين حجب الثقة وسحب الثقة، إذ أن حجب الثقة يتم عند التصويت على الموقف تجاه الحكومة بعد تشكيلها وعندما تمثل أمام المجلس لأول مرة. أما سحب الثقة فإنه عمل لاحق لمنح الثقة أو حجبها، فلا تسحب الثقة ممن لم يحصل عليها أصلاً. ويختلف مصطلح طرح الثقة في بعض الدول فيحل محله في بعض الدول المغاربية، على سبيل المثال، مصطلح «ملتمس الرقابة».

المبدأ العام: يفضل أن يُمنح البرلمان حق التصويت على منح الثقة وحجبها وسحبها. يحق لأي كتلة برلمانية أو عدد محدد من البرلمانيين التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة لأي عرض كان. في حال تقدم الحكومة بطلب طرح الثقة، يفضل أن يعتمد المجلس مبدأ التصويت الفردي على الوزراء بالإضافة إلى التصويت الشامل عليها.

## ٢. آليات وشروط مقترحة • تنصيب الحكومة

في ما يتعلق بتشكيل الحكومة ومباشرتها أعمالها، يوجد نوعان من التنصيب. الأول هو الأحادي، أي حينما يكون التنصيب أو التعيين من صلاحيات رأس الدولة وبتكليف منه، وهو الأكثر انتشاراً في الأنظمة الرئاسية أو شبه الرئاسية. والثاني هو الثنائي، أي بعد أن يمنحها المجلس الثقة، وهو الأكثر انتشاراً في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية.

- من المفضل، تعزيزاً لسلطة البرلمان الرقابية، أن يكون التنصيب ثنائياً. وفي حال تعذر التنصيب الثنائي، فمن المتفق عليه أنه



باستطاعة الحكومة ممارسة عملها ساعة تأليفها على أن تحصر القرارات التي تتخذها بما هو تسييري وإداري وأن تبتعد عن اتخاذ القرارات الهامة والمصيرية حتى تنال الثقة.

- ومن المستحسن أن تنال الحكومة الثقة على بيانها الوزاري، على أن تقدمه إلى المجلس ضمن مهلة معقولة ومحددة.

#### • سحب الثقة

- من المفضل أن يشترط تقديم طلب سحب الثقة من قبل نسبة معقولة من أعضاء المجلس ضماناً لإحاطة الطلب بالجدية وبالأهمية التي يستحقها.

- من الممكن ربط طلب سحب الثقة بالاستجواب أو المناقشة العامة أو عمل برلماني آخر.

- من المستحسن اضطلاع رئيس المجلس بتحديد جلسة الثقة في وقت معقول ما بين التصويت على الطلب بسحب الثقة وبين اتخاذ القرار، والتأكد من إعلام كافة الأعضاء بتاريخ الجلسة.

#### • طلب طرح الثقة من قبل الحكومة

يمكن إعطاء الحكومة أو أحد أفرادها الحق بطلب طرح الثقة. كما يمكن للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة.

#### • التصويت على الثقة

يختلف حجم الأثرية البرلمانية الضرورية للتصويت على منح الثقة أو سحبها أو سحبها، فقد تكون مطلقة أو نسبية، وقد يحسب التصويت على أساس عدد أعضاء المجلس، أو على أساس الأعضاء الحاضرين. وإذا كان التصويت على تعيين الحكومة بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة، فإن التصويت على الثقة في الحالات اللاحقة يكون بنفس الأغلبية. ترتبط النسب المطلوبة بالأوضاع السياسية العامة، ففي حال الحاجة إلى تثبيت الاستقرار الحكومي من المفضل اعتماد الأثرية المطلقة، أما في الحالات العادية فإنه من المفضل أن يكون التصويت بالأثرية النسبية تيسيراً للعملية الديمقراطية.

وتأكيداً للالتزام بمبدأ الشفافية في مناقشة مسألة الثقة، فإنه من المفضل أن تكون الجلسة علنية وأن يعطى كل من الأعضاء المعارضين والموالين الفرصة لإبداء وجهة نظرهم على أفضل وجه.

### ٣. الإتهام الجنائي

المعروف أن الرؤساء والوزراء يخضعون للقوانين والمحاكم العادية لدى ارتكابهم أي جرم جزائي أو عادي. إلا أن الدساتير في بعض الدول لحظت تشكيل هيئات قضائية - سياسية عليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء. وتلحظ هذه الدساتير التفاصيل المتعلقة بسلطة الإتهام وسلطة الحكم من داخل المجلس النيابي ذاته. وتلحظ الدساتير، عادة، المخالفات التي ترتكبها السلطة التنفيذية والتي تستوجب الإحالة إلى هذه الهيئات وصولاً إلى رئيس الجمهورية. وتحدد هذه الدساتير الهيئة الصالحة للإتهام وللمحاكمة والحكم.

**أ. تعريف الإتهام الجنائي**  
هو الإتهام الذي يوجهه البرلمانيون لمسؤولين في المناصب السياسية العليا كالوزراء ومن في حكمهم وصولاً إلى رؤساء الجمهوريات لدى ارتكابهم الخيانة العظمى أو مخالفة الدستور. وعادة يحمل هذا الإتهام مضموناً سياسياً.

المبدأ العام: يحق للمجلس أن يوجه الإتهام الجنائي، بعد إجراء التحقيق اللازم، إلى أي عضو في الحكومة وإلى رئيس الجمهورية، ومن ثم يحيله إلى الجهة القضائية المختصة.

**ب. آليات وشروط مقترحة • تقديم الاقتراح بتوجيه الإتهام الجنائي حول الإتهام الجنائي والموافقة عليه**

من المستحسن تقديم اقتراح توجيه الإتهام الجنائي من قبل عدد من النواب يحدده المجلس بحسب ظروفه إذا كانوا يملكون أدلة بهذا الصدد. ومن الممكن أن يحال الطلب إلى إحدى لجان المجلس لدراسته ومناقشته. ومن المفضل أن تكون الموافقة على قرار الإتهام من قبل أغلبية وازنة يحددها كل مجلس.

• التمييز الدقيق بين دور البرلمان وبين دور القضاء  
ينظر البرلمان أو هيئات تشكل لهذا الغرض (مثلاً المحكمة العليا التي عادة ما تتألف من برلمانيين وقضاة) في فئة الأفعال التي تستحق تحريك الإتهام الجنائي، أي فئة المخالفات الكبرى مثل الخيانة العظمى أو ارتكاب المخالفات الدستورية. وينظر القضاء الجزائي في فئة الجرائم العادية التي يتهم المسؤولين الكبار بارتكابها. وفور صدور الإتهام الجنائي عن المجلس يتوقف القضاء عن متابعة أي دور سابق له.

الجزء الثاني:  
الدراسات الإقليمية  
المقارنة

القسم الأول: الإطار القانوني للرقابة  
البرلمانية على الحكومة في تجارب  
لبنان وسوريا وفلسطين والأردن والعراق  
دراسة إقليمية مقارنة



## الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في تجارب لبنان وسوريا وفلسطين والأردن والعراق دراسة إقليمية مقارنة\*

### مقدمة

اتجهت دراسات وبحوث سابقة أعدها باحثون وباحثات بتكليف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول أدوار البرلمانات العربية بصورة عامة، وفي المجال الرقابي بصورة خاصة إلى الاهتمام بما أنجزته هذه البرلمانات على صعيد التشريع والممارسة معاً<sup>١</sup>. بالمقارنة فإن الشروط المرجعية التي وضعت لهذه الورقة المتعلقة بالرقابة البرلمانية تحصر مجالها بالإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية أي بالقابلية الرقابية (oversight potential) دون الفاعلية الرقابية (oversight impact).

إن هذا المنحى في بحث مسألة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية قد يبدو تراجعاً عن درجة الاهتمام بهذه القضية البالغة التأثير على الحياة البرلمانية. كذلك فإن التركيز على الإطار القانوني وحده في مجال الرقابة البرلمانية قد يثير أسئلة في ظل انطباعات غير مؤاتية حول فاعلية التشريعات والقرارات التي تتخذها المؤسسات الجماعية في الدول العربية بصورة عامة. فلئن كان من غير المستغرب أن تكون هناك فجوات بين التشريع واتخاذ القرارات من جهة، وبين التطبيق، من جهة أخرى، في الدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي التمثيلي بما في ذلك في الديمقراطيات القديمة أو المتقدمة، فإن هناك انطباعاتاً أيضاً بأن الفجوة بين التشريع والتطبيق واسعة في الدول العربية إلى درجة غير مألوفة.

وتبدو هذه الفجوة بين القابلية والفاعلية أكبر اتساعاً في المنطقة التي تبحثها هذه الورقة والتي تضم كل من لبنان وسوريا والعراق والأردن والأرض الفلسطينية المحتلة. كما ينطبق ذلك بصورة خاصة على البلدان الثلاثة التي تعاني من أوضاع أمنية وسياسية قلقة (لبنان والعراق والأرض الفلسطينية المحتلة) والتي تحد من قابلية برلماناتها على تفعيل التشريعات التي تقرها وتؤثر بصورة مباشرة على دور البرلمانات الرقابي<sup>٢</sup>.

\* أعد هذه الدراسة الدكتور  
رغيد الصلح، باحث وخبير في  
العلوم السياسية، لبنان

١. نحو تطوير العمل البرلماني  
العربي: أوراق الندوة البرلمانية  
العربية (بيروت: المركز  
اللبناني للدراسات، ٢٠٠١) ص.  
٢٠٩-٢٦١، ٢٦٩-٢٧١.

٢. مع اقتراب موعد نهاية  
ولايته التشريعية. النهار ٩  
آب/أغسطس ٢٠٠٩.

إذا أضفنا إلى هذه الصورة ميل لدى الرأي العام وفي صفوف أصحاب القرار في المنطقة العربية إلى تقديم الفاعلية السياسية على بناء المؤسسات، وإذا زدنا على ذلك ما شهدناه في السنوات الأخيرة من تراجع في الاهتمام بالإصلاحات الديمقراطية وبالعمل البرلماني، لبدا من المنطقي أن يتمحور الاهتمام بتطور وتطوير الدور الرقابي للبرلمانات العربية حول مسألتي التشريع والفاعلية معاً. بل أنه إذا لم يكن من بد من ترجيح لإحدى الكفتين، فإن البعض قد يرى أنه من الأفضل إعطاء الأولوية لفاعلية الرقابة البرلمانية العربية.

إن هذه الورقة، خلافاً لما هو سائد من النظرات والمقاربات، وعملاً بما جاء في كتاب التكليف، لا تنطلق من مفاضلة بين التشريع والفاعلية ولا هي تقلل، قطعاً، من أهمية اختبار فاعلية القوانين والتشريعات. إنها تنطلق من الاقتناع بأن المخزون الدستوري والقانوني مهم في حد ذاته وأنه يستحق أن يكون موضوع دراسات وأبحاث مستقلة وتأمل وذلك للأسباب التالية:

**أولاً،** لأن وضع القوانين والتشريعات يساعد على توضيح أهداف العمل الرقابي ويحدد إطاراته ومجالاته، كما يساعد على تحديد أفق استراتيجي للتحالفات بين المعنيين بهذه الأهداف والمستفيدين منها. فلا ريب أن وضوح الأهداف يساعد على رسم السياسات الصائبة في مجال التنمية الديمقراطية ويزيد في فاعلية الجهود الرامية إلى تعزيز العمل الرقابي.

**ثانياً،** لأن الارتقاء بهذه القوانين وتطويرها وتنقيتها من الثغرات والشوائب يزيل الكثير من العقبات والصعوبات التي تعترض عملية المراقبة البرلمانية. فهذه الثغرات تحد من فاعلية الرقابة وتسمح للمتضررين منها باستغلالها لإضعاف العمل الرقابي وللتفلسف من أحكامه.

**ثالثاً،** إن القابلية الرقابية تبقى ذات أهمية في حد ذاتها حتى ولو اقتصر الأمر، في ظروف معينة، على تفعيل جزئي لها. ذلك أنه إذا تطورت الحياة الديمقراطية وتوفرت ظروف أفضل لتفعيل الدور الرقابي للبرلمان، فإنه يكون باستطاعة المشرعين الاستفادة من المخزون التشريعي والقانوني الموجود أساساً بين أيديهم بدلاً من البدء من تشريعات محدودة تفتقر في كثير من الأحيان إلى التناسق والبنيان المتكامل.

**رابعاً،** لأن دراسة المخزون الدستوري والقانوني المتعلق بالرقابة

البرلمانية أقل تعقيداً من دراسة فاعلية الدور الرقابي للبرلمانات العربية المبحوثة. فالاطلاع على النصوص الدستورية والقانونية المتوفرة لدى الجهات البحثية المعنية وتحليلها هما أقرب إلى تناول اليد من دراسة مدى فاعلية الرقابة البرلمانية. فمثل هذه الدراسة تحتاج إلى مجهودات كبيرة من أجل الوقوف على المعطيات والحصول على البيانات والمعلومات والإحصائيات الضرورية لتقييم تلك الفاعلية. هذا بالطبع أمر ممكن ولكنه غير متيسر في الظرف الراهن. استطراداً فإنه من المستطاع اعتبار دراسة القابلية الرقابية لدى البرلمانات هدفاً بحثياً قريباً، ودراسة الفاعلية الرقابية هدفاً متوسطاً أو بعيد الأمد.

وفيما نحن نشير إلى الحدود التي تلتزم بها هذه الورقة، فإنه لا بد من الإشارة إلى أمر إضافي من الضروري أخذه بعين الاعتبار ألا وهو الإشارة إلى نوعين من الأدوات والآليات التشريعية التي تؤثر على دور البرلمانات الرقابي: نوع يؤثر على هذا الدور بصورة مباشرة إذ يدخل في صلب العمل الرقابي مثل حق النائب في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة. ونوع آخر يؤثر على هذه الأدوات بصورة غير مباشرة مثل دور الأحزاب والتكتلات البرلمانية في الحياة البرلمانية ومن ثم تأثيرها على العمل الرقابي. إن التأثير غير المباشر قد لا يقل في فاعليته وتأثيره الكلي عن التأثير المباشر. لذلك فإن هذه الورقة قد تتطرق إلى هذا النوع الأخير من الأدوات والآليات. إلا أنها سوف تفعل ذلك في أضيق الحدود التزاماً بما جاء في كتاب التكليف من رغبة في إعطاء النوع الأول من الأدوات الدستورية والتشريعية التي تتصل بصورة مباشرة بعملية الرقابة حقها من الدراسة والبحث. وهنا أيضاً يمكن الاستطراد والتأكيد على النوع الثاني من الأدوات يستحق أن يكون موضوع دراسات مستقلة في المستقبل.

في ضوء هذه التقديرات سوف تسعى هذه الورقة، وفقاً لما جاء في الشروط المرجعية المرسومة لها، إلى دراسة ومقارنة الأدوات الرقابية المتوفرة في الدساتير والقوانين النازمة للحياة البرلمانية في أربع من دول المشرق العربي بالإضافة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة. وهي تقع، بالإضافة إلى المقدمة القصيرة، في ثلاثة أقسام رئيسية: أولاً، عرض موجز لموقع ومكانة البرلمان في البنية الدستورية والسياسية للأقطار العربية الخمسة. ثانياً، دراسة مفصلة للآليات الرقابية في الأقطار الخمسة. ثالثاً، تقديم مقترحات تهدف إلى تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية في الدول المبحوثة.

## القسم الأول: موقع البرلمان في البنية الدستورية والسياسية

يقارب المعنيون بمسألة دور وموقع البرلمان هذا الموضوع عادة من زوايا متعددة. فمن المستطاع استكشاف موقع البرلمان من خلال الاستقلالية التي يتمتع بها في إطار الدولة. وهناك مؤشرات هامة متعددة على هذا الصعيد. من أهم هذه المؤشرات امتلاك البرلمان لحق وضع نظامه الداخلي. وهذا ما ينطبق على مجلس النواب اللبناني (الدستور - مادة ٤٣)، والسوري (الدستور - مادة ٦٥)، والفلسطيني (الدستور - مادة ٥١). من هذه المؤشرات أيضاً اضطلاع البرلمان بوضع موازنته. فالفصل الرابع من النظام الداخلي للبرلمان اللبناني ينص على حقه في وضع موازنته وإنفاقها وفقاً لقانون المحاسبة العمومية بدون الرجوع إلى أية سلطة أخرى. كذلك ينيط مجلسا النواب الأردني (الدستور - مادة ٥٨)، والفلسطيني (الدستور - مادة ٥١) مهمة إعداد الموازنة إلى اللجنة المالية. ويسند الدستور مهمة الإشراف على إعداد موازنة مجلس النواب العراقي إلى لجنة المجلس المالية (الدستور - مادة ٥١، ١٤٢، ١٤٣، ١٤٤)، ومهمة الإعداد الفعلي لها وعرضها على المجلس والإشراف على تنفيذها إلى هيئة الرئاسة (مادة ٩/٩/سابعاً). كما ينيط النظام الداخلي للبرلمان العراقي مهمة إعداد موازنته باللجنة المالية (مادة ٩٣/رابعاً). أما مجلس النواب السوري فيسند هذه المهمة إلى هيئة المجلس (مادة ١٨)، والأردني إلى مكتب المجلس (مادة ١٠/د). وفي فلسطين ينيط النظام الداخلي للبرلمان الأمانة العامة التي تشكلها هيئة المجلس مسؤولية الإشراف على الشؤون المالية للمجلس ولكنه لا يحدد ما إذا كانت هذه المسؤولية تشمل إعداد موازنة المجلس (مادة ١١/١).

ومن المؤشرات المهمة أيضاً التأكيد على حرمة البرلمان في القوانين وهذا ما تؤكد المادة ٥١ من القانون الأساسي الفلسطيني إذ تنص على أن للمجلس التشريعي وحده حماية الأمن والنظام في إرجاء المجلس وأنه ليس لرجال الأمن دخول البرلمان إلا بطلب من مسؤوليه. إلا أن دساتير الدول المبحوثة الأخرى والقوانين الداخلية لبرلماناتها ذهبت إلى أبعد من ذلك إذ نصت على حق هذه البرلمانات في امتلاك حرسها وجهاز أمن خاص (لبنان مادة ٨، سوريا مواد ١٩٥-١٩٧، العراق مادة ٧/٣٤، الأردن مادة ١٥١-١٥٢). يضاف إلى هذه المؤشرات الهامة أيضاً إعطاء المجلس الحق في تعيين ورعاية شؤون موظفيه ففي لبنان أصدر رئيس المجلس قراراً خاصاً بهذا الصعيد<sup>٣</sup>.

٣. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة. البرلمان في الدول العربية: الأردن - لبنان - المغرب - مصر، رصد وتحليل (بيروت، ٢٠٠٧). ص ٢٥١-٢٥٢.



ومن المؤشرات الأخرى الهامة هي صلاحيات البرلمان في الاضطلاع بالدبلوماسية البرلمانية مع البرلمانات والهيئات التمثيلية في الدول الأخرى سواء على صعيد الاتصالات الثنائية أو في إطار المنظمات الدولية مثل الاتحاد البرلماني الدولي والإقليمية مثل الاتحاد البرلماني العربي وهو ما يشار إليه في بعض الأنظمة الداخلية للبرلمانات المبحوثة (سوريا مادة ٢٠٠، العراق مادة ١٤٥/أولاً/ثانياً). بموازاة هذا الاهتمام بالمجال العالمي لنشاط البرلمانات الوطنية فقد نص النظام الداخلي للبرلمان العراقي على إنشاء مكاتب للبرلمان في المحافظات العراقية ضماناً للتواصل بين النواب والجماهير (مادة ١٥).

الزاوية الأخرى والأهم بالمعيار الرقابي التي يتحدد من خلالها موقع البرلمان في البيان الدستوري للدولة هي علاقته بالسلطتين التنفيذية والقضائية. وهناك على هذا الصعيد ثلاثة أنماط للنظم الديمقراطية. هناك النظام الرئاسي الذي ينتخب رئيسه من قبل الشعب مباشرة، وحيث يسمي الرئيس حكومته ويقودها ويتمتع بصلاحيات قانونية واسعة. وهناك النظام البرلماني حيث تخرج الحكومة من المجلس نفسه وتستمر ما بقيت حائزة على ثقته. وهناك نظام يمزج بين الاثنين حيث يختار الشعب الرئيس في الانتخابات الرئاسية ويتمتع الرئيس بصلاحيات دستورية واسعة، ولكن تكون إلى جانبه حكومة يختارها المجلس النيابي وتبقى في الحكم إلا إذا فقدت ثقته.

بحسب دساتير البلدان المبحوثة فإنه من المستطاع القول بأن النظام الرئاسي هو الأكثر انتشاراً فيها من بين الأنظمة الثلاثة. ففي فلسطين يختار الشعب رئيس السلطة الفلسطينية عبر الانتخابات العامة (الدستور - مادة ٣٤). وفي سوريا يرشح مجلس الشعب شخصاً للرئاسة بناء على اقتراح تحيله إليه القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي أو الحزب القائد في المجتمع والدولة كما يقول الدستور. غير أن الخطوة الحاسمة في الترشيح تكون عبر الاستفتاء الشعبي فإذا ما فاز المرشح بأكثرية أصوات المقترعين المطلقة، فاز بمنصب الرئاسة (الدستور - مادة ٨٤). أما الأردن الذي يتبع النظام الملكي وحيث يقرر الدستور أن «الملك هو رأس الدولة» (مادة ٣٠) وحيث يتمتع الملك بصلاحيات دستورية واسعة، فإنه من البديهي أن يكون الأردن أقرب إلى النظام الرئاسي منه إلى النظام البرلماني.

للنظام السياسي في الأردن خصوصية أخرى عدا كونه ملكياً، وهو أنه يتبع «نظام الغرفتين» إذ يوجد فيه مجلس نيابي ومجلس أعيان.

ويتمتع مجلس الأعيان ببعض الصلاحيات الرقابية، إذ يتولى رئيس المجلس رئاسة المجلس العالي الذي ينظر في الاتهامات الجنائية الموجهة إلى الوزراء، ويجري اختيار ثلاثة من أعضاء هذا المجلس من بين الأعيان. فضلاً عن ذلك فإنه يحق لأعضائه أن يتقدموا بالأسئلة والاستجابات إلى الحكومة. على الرغم من ذلك، فإنه من الصعب مساواة مجلس الأعيان بمجلس النواب الأردني من حيث دوره وصلاحياته الرقابية. فمجلس الأعيان الممثل في المجلس العالي يعينه الملك وهو يختلف عن مجلس الشيوخ الأميركي المنتخب من قبل الأميركيين، أو مجلس اللوردات البريطاني الذي يجري اختيار غالبية أعضائه من قبل الأحزاب البريطانية وخاصة تلك الممثلة في مجلس العموم. ثم إن صلاحيات مجلس الأعيان الرقابية تقف عند حدود توجيه الأسئلة والاستجابات فيما تشمل صلاحيات المجلس النيابي نطاقاً أوسع من ذلك إذ أن الحكومة مسؤولة تجاهه وكذلك أعضائها مما يمكنه من سحب الثقة منهم والتسبب في استقالة الحكومة والوزراء (الدستور - مادة ٥٤). في ظل هذا التباين بدا أنه من الأفضل التركيز على مجلس النواب الأردني وعلى دوره الرقابي، بأمل وضع دراسات مقارنة في المستقبل حول المجالس العربية المماثلة لمجلس الأعيان الأردني وحول دورها المفترض في مراقبة الحكومات.

علاوة على طريقة اختيار الرئيس في الدول المبحوثة فإن ما يرجح كفة النظام الرئاسي على البرلماني في البلدان الثلاث فهو طريقة تشكيل الحكومات وعلاقتها بالمجالس النيابية. ففي سوريا يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وأعضائها (الدستور - مادة ٩٥)، وفي الأردن يعين الملك أيضاً رئيس الحكومة وأعضائها ويقيلهم (الدستور - مادة ٣٥) وفي فلسطين يختار رئيس السلطة رئيس الحكومة ويكلفه بتشكيل الحكومة (الدستور - مادة ٤٥).

بالمقارنة فإن النظام البرلماني هو الأقرب إلى واقع البنيان الدستوري والسياسي في لبنان والعراق. فالمجلس النيابي في العراق (الدستور - مادة ٧٦) وفي لبنان (الدستور - مادة ٤٩) هو الذي ينتخب رئيس الجمهورية. كذلك يضطلع المجلس النيابي في لبنان باختيار رئيس الحكومة عبر استشارات نيابية (الدستور - مادة ٥٣)، كما تنبثق الحكومة العراقية من المجلس النيابي إذ يتوجب على رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة (الدستور - مادة ٧٦).

رغم التباين بين الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية في البلدان

الخمسة، فإنه لا بد من الإشارة إلى أن ثمة عنصراً مشتركاً بين هذه الأنظمة ألا وهو أن مجالسها النيابية تتمتع جميعها بصلاحيات سحب الثقة من الحكومة. وهذه الصلاحيات تميز المجالس النيابية في الأنظمة البرلمانية عنها في الأنظمة الرئاسية، وتجعل صلاحياتها قريبة من الصلاحيات المتوفرة للبرلمانات في نموذج الأنظمة المرئج من النظامين الرئاسي والبرلماني.

إن هذا العرض لواقع الحياة البرلمانية ومن ثم واقع التشريع في مجال مراقبة الحكومات في البلدان الخمسة يبقى ناقصاً إذا لم يترافق مع إشارة سريعة إلى طبيعة التطور السياسي الذي تمر به المنطقة. وإذا جاز لنا أن نميز بين مراحل تمر بها البلدان التي تخطو على طريق التحول الديمقراطي بدءاً بالانفتاح السياسي، مروراً بالانتقال إلى الديمقراطية ووصولاً إلى ترسيخ النظام الديمقراطي فإنه من المستطاع القول بأن هذه البلدان، ربما باستثناء لبنان، هي أقرب إلى مرحلة الانفتاح السياسي، منها إلى مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية.<sup>٤</sup>

إن الانفتاح السياسي يوفر فرصة لتوسيع المشاركة في الحياة العامة أي للاشتراك في أندية الحوار وبعض منابر التعبير عن النفس ولانتقاد الأوضاع القائمة. كذلك فإن الانفتاح السياسي يوفر ميزة مهمة بالمقارنة مع الأنظمة السابقة وهي أنه يفسح المجال أمام المواطنين والمواطنات للمطالبة العلنية والنشيطة بتطبيق النظام الديمقراطي ومبادئ حقوق الإنسان في حين يتعذر هذا النوع من الحراك السياسي في المراحل السابقة. بيد أن الانفتاح السياسي لا يوفر للمواطنين والمواطنات فرصة حقيقية للوصول إلى أروقة السلطة ومراكز اتخاذ القرار والمساهمة في إدارة سياسة الدول.<sup>٥</sup> ولئن كان الانفتاح السياسي يمثل شيئاً من الاستجابة إلى الطلب على الديمقراطية، فإن النخب السياسية الحاكمة هي التي تحدد أفق هذه الاستجابة ومآلها وآلياتها. تأسيساً على ذلك فإن الانفتاح السياسي لا يقود بالضرورة إلى الانتقال إلى الديمقراطية أو ترسيخها.

في ظل مثل هذه المعطيات، كيف نقيم دور ومكانة البرلمان في البلدان الخمسة؟ يعتقد علماء وباحثون متعددون أن مكانة البرلمانات هي أكثر رسوخاً في الأنظمة البرلمانية منها في الأنظمة الرئاسية، وأن هذه المكانة تتأثر أيضاً بدرجة التطور الديمقراطي التي يمر بها البلد.<sup>٦</sup> فترسيخ الديمقراطية يعزز البرلمانات بمقدار ما يساهم نهوض البرلمانات في توطيد النظام الديمقراطي.<sup>٧</sup> فمن سمات مرحلة الانفتاح السياسي أنها ترجح كفة الحكومة والسلطة التنفيذية على

٤. Shugart, Matthew Soberg. "Comparative Executive-Legislative Relations" in Goodin, Robert (ed.) The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford: Oxford University Press, 2008). Pp. 344-370.

٥. Zambelis, Chris. "The Strategic Implications of Political Liberalization and Democratization".

٦. Linz, Juan. "The Perils of Presidentialism" in (Dahl, R. Shapiro, I. and Jose Antonio Cheibub-eds) The Democracy Sourcebook (Cambridge, Massachusetts: The IMT Press, 2003) Pp.258-266.

٧. Fish, M. Steven. "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". Journal of Democracy, Volume 17, Number 1, January 2006 (Washington: National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press).

السلطة التشريعية، ويشمل ذلك تقاسم الأولى مهام التشريع مع الثانية في بعض الحالات.

وتنطبق هذه التقييمات على واقع الحال في دول المشرق المبحوثة. إن النصوص الدستورية تدل على أن البلدان التي أخذت بالنظام البرلماني أعطت البرلمانات مكانة أكبر من الأنظمة الرئاسية. كذلك علينا أن نأخذ بعين الاعتبار أن النظام الرئاسي يبدو هو الأكثر رسوخاً في البلدان المبحوثة، فالنظام الديمقراطي في لبنان لبث لسنوات طويلة نظاماً مركباً بحكم الصلاحيات الواسعة التي تمتع بها رئيس الجمهورية وأنه هناك اليوم تحرك ناشط وسجلات مكثفة حول إعادة النظام إلى ما كان عليه سابقاً<sup>٨</sup>. أما المكانة التي يحتلها البرلمان في العراق فإنه من الصعب الجزم بأنها استقرت على النمط الذي يحدده الدستور العراقي وحده. وإذ يقتزن رسوخ الأنظمة الرئاسية بمراوحة الإصلاح السياسي فترة طويلة عند حدود الانفتاح وحسب، فإنه من المستطاع تقييم حجم الجهود المطلوبة حتى تكتسب البرلمانات في البلدان الخمسة المكانة التي تحتلها عادة في الديمقراطيات المتقدمة.

## القسم الثاني: أدوات وآليات الرقابة الدستورية والقانونية

### أولاً: الأسئلة

الأسئلة هي أكثر الأدوات الرقابية شيوعاً واستثارةً بنشاط المشرعين والنواب بصورة عامة، وفي البرلمانات العربية بصورة خاصة<sup>٩</sup>. تأكيداً لأهمية هذه الآلية قال جيمس جيروم رئيس البرلمان في كندا (١٩٧٤-١٩٧٩) أنه إذا كانت المراقبة هي محور الحياة البرلمانية، فإن الأسئلة هي محور العمل الرقابي البرلماني<sup>١٠</sup>. ربما انسجاماً مع هذه النظرة أشارت دساتير سوريا (مادة ٧٠) والعراق (مادة ٦١/سابعاً/أ) وفلسطين (مادة ٥٦/٣) إلى الدور الرقابي للمجلس النيابي. كذلك تضمنت النظم الداخلية للبرلمانات الخمسة تحديدات حول الجوانب المتعددة المتعلقة بهذه الأداة الرقابية.

تتفق الأنظمة الداخلية للبلدان المبحوثة، فيما خلا لبنان الذي لم يتطرق النظام

الغاية من توجيه الأسئلة

٨. قباني، د. خالد. «دور رئيس الجمهورية وصلاحياته: تفعيل أم تعديل؟» النهار ٩ آب/أغسطس ٢٠٠٩.

٩. زاهر، عدنان محسن. حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية. ص. د. ت. ١٠٧.

١٠.

www.carleton.ca/jmc/cnews/14112003/connections/c2.html

الداخلي لمجلسه النيابي إلى هذه النقطة، على أن للأسئلة ثلاثة أهداف رئيسية ألا وهي استفهام النائب عن أمر يجهله، أو التيقن من حصول واقعة علم بها ولكن لا تزال لديه شكوك حولها، أو السعي للوقوف على الخطوات والإجراءات التي تنوي الحكومة اتخاذها في أمر من الأمور (الأردن مادة ١١٤، فلسطين مادة ٧٥، العراق مادة ٥٠، سوريا مادة ١٣٦). وتتفق هذه الغايات مع التعريف السائد للأسئلة في أكثر الدول الديمقراطية.

### أنواع الأسئلة

تنقسم الأسئلة إلى نوعين رئيسيين: الكتابية والشفهية. ويختلف نوع الأسئلة على أكثر من صعيد. فموضوع الأسئلة الكتابية قد يكون مركباً أي يتطرق إلى عدة مواضيع بينما تنحصر الأسئلة الشفهية في موضوع واحد فحسب. وقد تتعاون في الإجابة على الأسئلة الكتابية عدة وزارات، بينما تجيب عادة وزارة واحدة على الأسئلة الشفهية المركزة. أخيراً لا آخراً فإنه لا سقف للمعلومات التي تطلب في الأسئلة الكتابية بينما يقتصر الأمر على معلومات محدودة ومباشرة في الأسئلة الشفهية.

وبالمقارنة بين هذين النوعين من الأسئلة أظهرت بعض البرلمانات في البلدان المبحوثة ميلاً إلى الثانية فنصت أنظمتها الداخلية على ضرورة توجيه الأسئلة خطياً على أن يسمح للنائب بعد أن يجيب الوزير على السؤال الخطي التعليق على الجواب شفهيًا (الأردن مادة ١١٤/أ، فلسطين مادة ٧٦) وأباح النظام الداخلي الفلسطيني للنائب أن يوجه سؤاله بصورة شفهية على أن يكون ذلك في إطار مناقشة موضوع عام مطروح على المجلس (مادة ٧٩). وسمح الدستور (المادة ٦١/سابعاً/م) والنظام الداخلي للبرلمان العراقي (المواد ٥١، ٥٠، ٥٢، ٥٣، ٥٥) بتوجيه السؤال شفهيًا إلى أحد المسؤولين (رئيس الحكومة أو أحد الوزراء) إذا كان موجوداً في البرلمان ساعة توجيه السؤال (المادة ٦١/سابعاً) وسمح كل من البرلمانين اللبناني والسوري بتوجيه السؤال خطياً أو شفهيًا. ولكن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني اشترط البدء بتوجيه السؤال خطياً على أن يوجه السؤال الشفهي بعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال (مادة ١٢٤). أما في البرلمان السوري فانعكس الترتيب إذ سمح للنائب أن يوجه السؤال الشفهي «متى أراد»، على أن يحوله إلى سؤال خطي إذا لم يكتف بالمداخلة الشفهية (مادة ١٣٩/أ.ب).

إن إيثار الأسئلة الكتابية على الشفهية هو عادة أقرب إلى التعبير عن

خيارات السلطات التنفيذية والإدارات الحكومية التابعة لها. فالإجابة على الأسئلة الشفهية تحتاج إلى جهد أكبر من ذلك الذي يبذل في تحضير الجواب على الأسئلة الكتابية. ففي النوع الأول من الأسئلة، يتعين على هذه الوزارات أن تتنبأ سلفاً بما يمكن أن يوجه إلى الوزير المعني من أسئلة شفوية، وأن تزود الوزير بملفات مكثفة حول الجوانب المتعددة لكل من الموضوعات التي يمكن أن تتطرق إليها الأسئلة الكتابية المرتقبة، وأن تعد أجوبة مقنعة تجنب الوزير والوزارة كل المطبات والفخاخ التي يمكن أن تنصب لمن يوجه إليه السؤال الشفهي. أما الجواب على الأسئلة الكتابية فإنه يتطلب التركيز على ما جاء في السؤال وما هو واضح ومعلوم فيه، فلا يحتاج إلى الاحتياطات التي يتطلبها السؤال الشفهي.

ثم إن الأسئلة الكتابية التي يجاب عليها بنفس الأسلوب لا تستأثر عادة باهتمام إعلامي وسياسي كبير، أما الأسئلة الشفهية فهي أكثر استثارة للاهتمام الإعلامي ومن ثم أكثر فاعلية بالمعيار الرقابي. وللتخفيف من الفارق بين الأسئلة الكتابية والشفهية، فقد ألزمت القوانين والأعراف النواب الذين يريدون التقدم بأسئلة شفوية في بعض البرلمانات أن يبلغوا رئاسة المجلس سلفاً وقبل أيام بنيتهم هذه وبموضوع السؤال مما يسمح للوزير المختص بالتهيؤ للجواب عليه. بيد أن هذا التدبير أدى إلى تقسيم الأسئلة الشفهية هي نفسها إلى نوعين: عادية ينطبق عليها الشرط المشار إليه أعلاه وحدثية طارئة تفرض على الوزير المعني الإجابة الشفهية والسريعة.

بين الأسئلة الكتابية والشفهية يمكن الملاحظة أن إدخال الأسئلة الشفهية ومن بعدها الأسئلة العاجلة رافقا التطور الديمقراطي في العالم، ونمو سلطة البرلمانات بالمقارنة مع السلطة التنفيذية، وتعزيز دورها الرقابي بالمقارنة مع دورها في مجالي التشريع والتعبير عن المواطنين. ففي البرلمان الفنلندي أدخلت الأسئلة الشفهية عام ١٩٦٦، وفي اسبانيا أدخلت الأسئلة العاجلة عام ٢٠٠٠، وبدأ الأخذ بالأسئلة الشفهية في البرلمان النمساوي عام ١٩٦١ (Bergman, 2008: Pp. 154-157).

**من يوجه السؤال؟** ينص النظام الداخلي للبرلمان الأردني على أنه لا يحق لأكثر من نائب أن يوجه السؤال (١١٦)، أما الأنظمة الداخلية في البرلمانات السورية (مادة ١٣٧)، والعراقية (مادة ٥٠) والفلسطينية (مادة ٧٥) فقد نصت على حق النائب في توجيه السؤال ولكن ليس بصورة حصرية كما جاء في النظام

١١. Bergman et al. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns" in Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies (eds.) Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman (Oxford-UK: Oxford University Press, 2008) p. 172.

الداخلي للبرلمان الأردني. النظام الداخلي للبرلمان اللبناني سمح لنائب أو أكثر بتوجيه السؤال. وعندما يجيب الوزير على السؤال فإن الأنظمة الداخلية في برلمانات لبنان (مادة ١٢٩) والأردن (مادة ١١٨/١) وفلسطين (مادة ٧٨) تحصر التعليق والمناقشة بصاحب السؤال وحده. ويخرج النظام الداخلي للبرلمان العراقي (مادة ٥٣) عن هذه القاعدة بصورة استثنائية إذ يعطي رئيس المجلس الحق إذا وجد أن الموضوع يتعلق بموضوع ذي أهمية عامة بالسماح لعضو آخر ولرئيس اللجنة المختصة بالموضوع بإبداء تعليق أو ملاحظة. أما النظام الداخلي للبرلمان السوري فإنه يسمح لكافة الأعضاء بالاشتراك في مناقشة جواب الوزير إذا كان السؤال شفهيًا (مادة ١٣٩/ب).

إن إعطاء النائب صاحب السؤال حق التعقيب على جواب الوزير المختص هو تقليد معمول به في برلمانات الديمقراطيات القديمة والحديثة، ولكن في بعض البرلمانات القديمة يعطى صاحب السؤال الأولوية في التعقيب، ثم يدعو رئيس المجلس النواب الآخرين الذين يريدون الاشتراك في المناقشة إلى الإدلاء بملاحظاتهم. ويتم ترتيب هذه المشاركات مداورة بين الأحزاب الرئيسية في البرلمان<sup>١٢</sup>.

ويمنح النظام الداخلي للبرلمان اللبناني للنائب حق توجيه السؤال إلى الحكومة خلال نصف الساعة الأولى المخصصة للأوراق الواردة من الجلسات العامة. ويسمح للنائب بتوجيه سؤاله خلال عشر دقائق فقط ومثلها للوزير المختص للإجابة على السؤال (مادة ٧٣). وهذا الترتيب يفسح المجال أمام النواب للاستعجال في توجيه الأسئلة إذا كانت هناك حاجة إلى ذلك.

**المهلة المعطاة للإجابة على الأسئلة**  
تحدد الأنظمة الداخلية للبرلمانات المبحوثة مهلة معينة للوزراء المختصين للإجابة على الأسئلة تتفاوت بين ثمانية أيام (الأردن مادة ١١٧/أ) و١٥ يوماً (لبنان مادة ١٢٤، العراق مادة ٥١) وشهر (سوريا مادة ١٤٠). أما في المجلس التشريعي الفلسطيني فإن السؤال يدرج على جدول أعمال أقرب جلسة شرط أن ينقضي أسبوع على تاريخ تسلمه السؤال (مادة ٧٦).

١٢. House of Commons Information Office, Parliamentary Questions Factsheet P1.

تثير هذه الإجراءات تساؤلات لها علاقة بأهمية توقيت الأسئلة على إيقاع أحداث عاجلة وداهمة تتعرض لها البلاد والحاجة إلى اطلاع النواب والرأي العام على معلومات ومعطيات تسمح لهم بمناقشة الأوضاع العامة ومراقبة المواقف التي تتخذها الحكومة من هذه الأحداث. ذلك أن الإجراءات المشار إليها أعلاه لا تحدد مهلة معينة

وعاجلة لإبلاغ الحكومة أو الوزراء المعنيين بالأسئلة التي يوجهها إليهم النواب. ففي لبنان تلتزم الحكومة بالإجابة على السؤال خلال أسبوعين من تسلمها السؤال، وفي سوريا تجيب الحكومة خلال شهر من تاريخ إيداع السؤال لديها، ولكن الأنظمة الداخلية لا تحدد مهلة محددة لإحالة السؤال إلى الحكومة أو إلى الوزير المختص. وفي العراق والأردن لا يحدد النظام الداخلي ما إذا كان على الحكومة أو الوزير المختص الإجابة خلال مهلة تبدأ من تاريخ توجيه السؤال أم من تاريخ إحالته إلى الحكومة أو الوزير. وهذا الإغفال قد يؤدي إلى تطويل المهلة الواقعة بين توجيه السؤال والرد عليه. أما إدراج السؤال على جدول أعمال أقرب جلسة فيحتاج إلى توضيح عما إذا كانت هذه الجلسة سوف تحل مع حلول موعد الدورة البرلمانية المقبلة.

### شروط الأسئلة

وفيما تخلو اللوائح الداخلية للبرلمانات في لبنان وفلسطين والعراق من شروط تتعلق بصياغة السؤال ومضمونه، فإن الأنظمة الداخلية لمجلس النواب الأردني (مادة ١١٥/أ-٥)، والسوري (مادة ١٣٨) تضع عدداً من الشروط منها الإيجاز، وعدم مخالفة الدستور والإضرار بالمصلحة أو السلامة العامة واستخدام عبارات نابية والتطرق إلى أمر تنظر به المحاكم ويضيف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني شرطين آخرين هما ألا يستند السؤال إلى أمر تنشره الصحف أو ألا يتصل بمصلحة موكلة إلى النائب. وفي حين يمتنع النظام الداخلي للبرلمان السوري عن تحديد مصير السؤال إذا خالف هذه الشروط، ينص النظام الداخلي للبرلمان الأردني على أنه «إذا توفرت في السؤال شروطه» يبلغ السؤال إلى الوزير المختص.

إن الالتزام بهذه الشروط لا يضعف السؤال بل على العكس يزيد من قيمته وأهميته ويساهم في ترشيد وتصويب آلية المساءلة البرلمانية. ولكن هذه الشروط تثير، من جهة أخرى، تساؤلاً. فماذا يحصل إذا لم يستوف السؤال الشروط؟ ومن هي الجهة التي تقرر أن السؤال أدخل بالشروط الواردة في النظام الداخلي؟ كذلك لا ينص النظام الداخلي الداخليان لبرلماني سوريا والأردن على ضرورة إبلاغ النائب بأن سؤاله غير مستوف للشروط ولا على لزوم توضيح أوجه الخلل للنائب بغرض إعطائه فرصة لإعادة صياغة سؤاله على النحو المطلوب.

### دور رئاسة المجلس

تعطي الأنظمة الداخلية للبرلمانات المبحوثة رئاستها دوراً مهماً في عملية المراقبة. فالأسئلة توجه إلى الوزراء عبر



رئيس المجلس. وهذا إجراء معمول به في أكثر الأنظمة البرلمانية في الديمقراطيات المتقدمة. إلا أن دور الرئاسة في البرلمانات المبحوثة يثير أسئلة تستحق بعض البحث بقصد تطوير أنظمتها وتعزيز دورها الرقابي. فالأنظمة الداخلية التي تضع بعض الشروط على الأسئلة وتنبط بالرئاسة مهمة إحالة هذه الشروط إلى الوزراء المختصين تطرح سؤالاً حول دور الرئاسة في التحقق من استيفاء الأسئلة للشروط المطلوبة، فهل يكون من صلاحيات بل من واجب الرئاسة أن تتأكد من هذا الأمر قبل إبلاغ الوزير السؤال، أم أنه يفترض بالرئاسة أن تكون أشبه بصندوق البريد فتبلغ السؤال بصرف النظر عن مدى مطابقته للشروط المطلوبة؟ النظام الداخلي السوري الذي حدد بعض الشروط لا يجيب على هذا السؤال، أما النظام الداخلي الأردني فإنه يمنح رئاسة المجلس الحق، بصورة ضمنية، أن تقرر ما إذا كان السؤال مطابقاً للشروط المطلوبة (مادة ١١٧/أ). وفي غياب نص واضح حول مصير السؤال في حال عدم توفر شروطه فإنه يمكن الاستنتاج بأنه من حق الرئيس الامتناع عن إبلاغه إلى الوزير المختص.

كما أن النظام الداخلي للبرلمانيين السوري والأردني يخلو من تحديد لمصير السؤال في حال نشوب خلاف بين واضع السؤال، من جهة، ورئاسة المجلس، من جهة أخرى، حول مطابقة السؤال للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي. فهل يحق للنائب في هذه الحالة أن يطالب المجلس بالتصويت على هذه القضية؟

وما ينطبق على دور الرئاسة في النظر في مسألة توفر الشروط في السؤال الذي يوجهه النائب إلى الوزير، ينطبق أيضاً إلى حد ما على دور الرئاسة في إحالة السؤال إلى الوزير المختص وفي إدراجه على جدول الأعمال. فهنا أيضاً تتضمن الأنظمة الداخلية بعض الغموض. فهل تدرج هذه الأسئلة على جدول الأعمال على نحو متسلسل حسب تسليمها إلى الرئاسة أم تدخل في ذلك اعتبارات أخرى؟ ماذا لو قدم النائب في نفس التاريخ أكثر من سؤال؟ هل يتم إدراجها في نفس الوقت؟ النظام الداخلي للبرلمان العراقي لا يسمح لعضو البرلمان بإدراج أكثر من سؤال في الجلسة الواحدة (مادة ٥٢) أما الأنظمة الداخلية الأخرى فلا يوجد فيها نص صريح بهذا المعنى.

## ثانياً: الاستجابات

تتفق الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية في لبنان (مادة ١٢٩) والأردن (مادة ١٢١/أ/ب) على أنه في حال عدم اكتفاء النائب بجواب

الوزير المختص أو الحكومة على سؤاله الهادف أساساً إلى الوقوف على معلومات والتيقن منها فإنه من حقه تحويل سؤاله إلى استجواب. ويهدف الاستجواب، كما يحدد في النظام الداخلي للبرلمان السوري إلى مطالبة الحكومة بتفسير الأسباب والغايات التي دفعتها إلى التصرف في أمر من الأمور (مادة ٧٠). أما الغاية من الاستجواب في الدستور (مادة ٦١/سادساً/ج) وفي النظام الداخلي لمجلس النواب العراقيين (مادة ٥٦) فتصل إلى حد محاسبة وتقييم أداء رئيس الحكومة وأعضائها في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

### من يوجهها؟

تختلف الأنظمة الداخلية للنواب في البرلمانات المبحوثة من حيث تحديد صفة الجهة التي تتقدم بالاستجواب وفي تقرير عدد النواب الذين يساهمون في تقديمه. ففي العراق يحق لكل عضو تقديم الاستجواب على أن يوافق عليه ٢٥ نائب (الدستور- مادة ٦١/سابعاً/ج). وينص النظام الداخلي في الأردن (مادة ١٢٣/أ) ودستور سوريا (مادة ٧٠) وفلسطين (مادة ٥٦) على أن للنائب الحق في تقديم الاستجواب. ويعطي النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني النائب هامشاً أوسع من الحرية في توجيه الاستجواب بالمقارنة مع الأنظمة الداخلية في البلدان الأخرى المبحوثة إذ يسمح لنائب أو أكثر بتوجيه الاستجواب (مادة ١٣١). وفي برلمانات لبنان وسوريا والأردن يعتبر النقاش منتهياً إذا أعلن صاحب الاستجواب الاقتران بجواب الجهة الوزارية على استجوابه إلا إذا رغب أحد النواب بتبنيه، فيصار عندها كما تقول الأنظمة الداخلية في تلك البرلمانات إلى تقديم الاستجواب من جديد. وللنائب في البرلمان اللبناني أن يوجه الاستجواب خلال المدة المحددة للأوراق الواردة في جلسات المجلس. وتخصص للنائب مدة ربع ساعة لتقديم الاستجواب ومثلها للحكومة للرد عليه (مادة ٧٣).

### أنواعها

هناك أنواع متعددة من الاستجابات كما تنص الأنظمة الداخلية لبرلمانات البلدان المبحوثة (لبنان مواد ١٣١-١٣٥، سوريا مواد ١٥١-١٥٦، العراق مواد ٥٦-٦١، الأردن مادة ١٢٤/أ-و، فلسطين مادة ٨٠/١-٥). فهناك استجابات تنتهي إذا اقتنع صاحب الاستجواب بجواب المستجوب. النوع الثاني من الاستجواب هو الذي قد ينتهي بسحب الثقة من المستجوب.

وبحسب الأنظمة الداخلية في سوريا والعراق وفلسطين، فإن مناقشة الاستجواب تدور حول الموضوع المحدد الذي تضمنه والمتعلق بأحد

أعضاء الحكومة، هذا ينسحب على الأردن أيضاً رغم أن النظام الداخلي للبرلمان الأردني يجيز للمستجوب ولغيره من النواب أن يطرحوا الثقة بالوزارة وليس فقط بالوزير (مادة ١٢٢/و). أما في لبنان حيث يوجه الاستجواب إلى الحكومة فضلاً عن أعضائها، فإن مناقشة الاستجواب قد تنحصر في موضوعه بصورة حصرية، أو إلى مناقشة عامة إذا طلبت الحكومة أو عشرة نواب على الأقل تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة الحكومة بصورة عامة ووافق البرلمان على طلبها هذا (مادة ١٢٣).

وتختلف أنواع الاستجابات من حيث الجهة الموجهة إليها. فقد يوجه الاستجواب إلى وزير كما هو الأمر في فلسطين (مادة ٣/٨)، أو إلى وزير أو أكثر (الأردن مادة ١٢٣/أ، فلسطين مادة ٣/٨٠). وقد يتدرج الاستجواب فيشمل أيضاً رئيس الحكومة فضلاً عن وزراء فيها (العراق مادة ٥٦). أما في لبنان فإنه من حق النائب أن يوجه الاستجواب إلى وزير أو أكثر وإلى الحكومة بمجموعها (مادة ١٢٤).

**الجدول الزمني لسير الاستجابات**  
يلزم النظام الداخلي للبرلمان السوري رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب حالاً إلى الحكومة وبإدراجه على جدول أعمال أول جلسة بعد تبليغه إياه محدداً موعد مناقشته بخمسة أيام إلا إذا أعرب الوزير المستجوب عن استعداده للجواب الفوري على الاستجواب (مادة ١٥٢). ويعطي كل من النظامين الداخليين للبرلمان اللبناني (مادة ١٢٢) والأردني (مادة ١٢٤/أ) مهلة أقصاها أسبوعان للإجابة على الاستجواب. وفي لبنان أجاز النظام الداخلي للحكومة أن تطلب تمديد المهلة إذا شعرت بالحاجة إلى وقت إضافي من أجل إجراء تحقيقات أو تحضير معلومات ضرورية للإجابة على الاستجواب. وتوجه الحكومة في هذه الحالة طلب التمديد إلى هيئة المكتب التي تحدد المهلة الجديدة وفقاً لما تراه مناسباً. وفي الأردن، سمح النظام الداخلي لرئيس المجلس أن يستعجل الإجابة وبموافقة الوزير إذا رأى ذلك ضرورياً (مادة ١٢٤/ب). وترك النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لرئيسه أن يحدد موعد «تلاوة الاستجواب المكتوب» على أن تراعى السرعة الممكنة في تعيين هذا الموعد (مادة ٨٠/أ). أما النظام الداخلي للبرلمان العراقي فقد حدد سقفاً أدنى لا يقل عن الأسبوع لمناقشة الاستجواب دون أن يعين سقفاً أعلى لهذه المهلة (مادة ٥٦).

**شروط الاستجابات**  
يحدد النظام الداخلي للبرلمان العراقي (مادة ٥٨) شروط الاستجابات لجهة المضمون

والأسلوب. فمن المفروض أن يتضمن الاستجواب تحديداً لموضوعه، والأسباب التي دعت إلى التقدم به، والمخالفة التي يرصدها المستجوب، والأدلة على وقوع المخالفة. أما من ناحية الأسلوب فيشترط النظام الداخلي العراقي ألا يتضمن الاستجواب مخالفة للدستور والقانون أو كلمات وأوصاف تخرج عن اللياقة وأن يبتعد عن الأمور التي لا تدخل في اختصاص الحكومة، وألا يعود إلى موضوعات سبق أن بت فيها المجلس. ويتبع النظام الداخلي للبرلمان الأردني في تحديده لشروط توجيه الاستجابات نفس المعايير التي حددها للأسئلة والشروط ذاتها تقريباً المحددة في النظام الداخلي العراقي. لا تتضمن الأنظمة الداخلية للبرلمانات الأخرى المبحوثة أيّاً من هذه الشروط التي سبق أن أتت على ذكرها في تبيانها لشروط تقديم الأسئلة.

**متى الاستجابات؟** يحق للنائب الذي لا يقتنع بجواب الجهة الوزارية على سؤاله أن يحوله إلى استجواب (لبنان مادة ١٢٩، الأردن مادة ١١٨). ويحق للنائب في برلمانات سوريا والعراق وفلسطين أن يوجه استجواباً إلى الجهة الوزارية المعنية. كذلك يحق للنائب في لبنان أن يحول سؤاله إلى استجواب إذا انقضت المهلة القانونية المحددة للإجابة على الأسئلة ولم تجبه الحكومة على سؤاله (مادة ١٢٦) ومن حق النائب الأردني أيضاً أن يحول سؤاله إلى استجواب إذا انقضى شهر على تاريخ تسلم الحكومة السؤال ولم ترد عليه وفقاً للمدة المحددة في النظام الداخلي للمجلس النيابي (مادة ١٢١).

### ثالثاً: طرح الثقة

الأنظمة الداخلية لبرلمانات البلدان المبحوثة لا تتطرق إلى الغاية من طرح الثقة، ولكن هذا الأمر يعتبر بديهياً في الدول الديمقراطية. ففي نهاية المطاف يبقى حق النواب المنتخبين في طرح الثقة الأداة الرقابية الأقوى التي يملكها مجلس النواب، والعلامة الحاسمة على ممارسة الشعب للرقابة على الحكومة<sup>١٣</sup>.

**الغاية من طرح الثقة** حق النائب في طلب عدم الثقة هو «حق مطلق» كما جاء في الدستور اللبناني (مادة ٣٧). وتجري مناقشة هذا الطلب والاقتراع عليه بعد خمسة أيام من إبلاغه الوزير/الوزراء المختصين. وإذا اتخذ المجلس النيابي قراراً بحجب الثقة عن أحد الوزراء كان عليه أن يستقيل من منصبه (الدستور - مادة ٦٨). وتعتبر الحكومة مستقيلة، بموجب الدستور

١٣. Weir, Stuart And David Beetham. Political Power and Democratic Control in Britain (London: Routledge, 1999). P.119.

اللبناني، إذا نزع المجلس عنها الثقة (مادة ٦٩/و). ويحق للنائب، حسب النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء مناقشة الاستجابات. وإذا تقدمت الحكومة بتعليق ثقة المجلس على إقراره لمشروع قانون تقدمت به، يعتبر رفض القانون بمثابة نزع للثقة بالحكومة (مادة ١٣٨).

**من يطرح الثقة؟** ويعطي النظام الداخلي لمجلس النواب السوري هذا الحق أيضاً للنائب الذي يوجه الاستجابات إلى الحكومة إذا لم يكتف بجواب الحكومة على استجوابه (مادة ١٥٧). ويحتاج طلب حجب الثقة إلى توقيع خمسة نواب من أعضاء المجلس على الأقل، فإذا قرر المجلس بأغلبيته حجب الثقة عن الحكومة أو الوزير وجب على رئيس الحكومة الاستقالة أو على الوزير الذي حجبت عنه الثقة تقديم استقالته (مادة ١٥٧).

وفي الأردن وفلسطين أدرج المشرعون في البلدين مسألة طرح الثقة في الدستور. فالدستور الأردني ينص على أن الملك هو الذي يعين رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ويقيلهم (الدستور- مادة ٣٥). إلا أن الدستور سمح أيضاً لمجلس النواب بحجب الثقة عن الحكومة على أن يتخذ المجلس قراراً بهذا الصدد بالأكثرية المطلقة، كذلك سمح الدستور بحجب الثقة عن أحد الوزراء ولكن دون تحديد لنسبة النواب المطلوبة في هذه الحالة. وفي الحالتين اعتبر الدستور الأردني أنه إذا ما خسرت الحكومة أو أحد الوزراء ثقة المجلس فعليهما الاستقالة (الدستور- مادة ٥٣). وفي فلسطين، تضمن الدستور تأكيد حق النواب، بعد الاستجابات، في تقديم طلب بسحب الثقة من الحكومة بمجملها أو من أحد الوزراء. ورفع الدستور الفلسطيني عدد النواب المطلوب تبنيهم لهذا الطلب من خمسة نواب كما هو الأمر في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري، إلى عشرة من أعضاء المجلس التشريعي. ونص الدستور على أنه لا يجوز التصويت على الطلب إلا بعد انقضاء ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه، كذلك نص على أن قرار المجلس يصدر بأغلبية أعضائه (مادة ٥٧).

وتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي يربط بين مناقشة الاستجابات التي يوجهها النواب وبين طرح الثقة بعض الشروط الإضافية بصدد هذا الموضوع. فلقد ميز النظام الداخلي إياه بين ثلاث حالات من طرح الثقة التي تلي توجيه الاستجابات. الحالة الأولى هي طرح الثقة بأحد الوزراء وهي تتم عادة برغبة الوزير نفسه، أو

بناء على تبني خمسين عضواً من أعضاء المجلس النيابي طلب طرح الثقة، وتنص على ألا يصدر المجلس قراره النهائي بصدد الثقة إلا بعد أيام من تاريخ تقديم الطلب (مادة ٦٣). الحالة الثانية هي طرح الثقة برئيس الوزراء، وهي تشترط تقديم طلب بهذا الخصوص من قبل خمسة أعضاء من المجلس النيابي، وسحب الثقة يتم في هذه الحالة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس (مادة ٦٤/ثانياً/ثالثاً). إذا حاز طلب سحب الثقة من رئيس الحكومة على الأغلبية المطلوبة تعتبر الحكومة مستقلة (مادة ٦٥). الحالة الثالثة هي التصويت على سحب الثقة من الحكومة بمجملها (مادة ٦٦).

يثير موضوع طرح الثقة بالحكومة نقاشاً من زاوية أثره على تنشيط وتفعيل الأدوات الرقابية الأولية المتوفرة للمجالس النيابية. والنقاش لا ينصب هنا على أهمية امتلاك النواب لحق طرح الثقة بالحكومة الذي يعتبره المشرعون الأداة الأمضى في تمكين المجلس من الاضطلاع بدوره الرقابي. ولكن النقاش يتناول بصورة خاصة أثر الحق في طرح الثقة وشروط طرحها على الحق في تقديم الأسئلة والاستجابات واقتراح تقديم جلسات المناقشة العامة. فهنا ينظر مشرعون إلى الربط بين هذه الأدوات، من جهة، والحق في طرح الثقة، من جهة أخرى، أدى أحياناً إلى عكس النتيجة المتوخاة، أصلاً من الربط بينهما. ففي حين كان المطلوب منه التشديد على أهمية الاستجابات وجلسات المناقشة العامة وحث الحكومة على التعامل مع هذه الأدوات الرقابية بصورة جدية، أدى في بعض الأحيان إلى تلوؤ النواب في اللجوء إلى استخدام هذه الأدوات والآليات. يعود هذا التلوؤ أحياناً إلى أن طرح الثقة قد ينقلب إلى صالح الحكومة إذا فازت بأكثرية كبيرة. كذلك فإن طرح الثقة قد يؤدي إلى فتح أزمات سياسية واقتصادية والى تحميل مسؤوليتها إلى من يتقدم بالاستجابات ويقترحون عقد جلسات المناقشة العامة وهي نتيجة لا تخدم العمل الرقابي وإنما تضعفه. تأسيساً على ذلك، فإنه من المعتقد أنه من الأجدى، استبعاداً لهذا المحذور التمييز بين نوعين من الاستجابات: الأول، يكون سقفه إلزام الحكومة باطلاع المجلس والرأي العام على معلومات وبيانات تلبي حاجات العمل الرقابي، ومن ثم إظهار أوجه الخلل في الأداء الحكومي إذا كان هذا حاصلًا بالفعل. الثاني، قد ينتهي إلى طرح الثقة بالحكومة<sup>١٤</sup>.

١٤. أنظر النهار ٨ تموز/يوليو ٢٠٠٩ «اقتراح تطوير الأعمال الرقابية لمجلس النواب لا يزال في الإدراج». (مقابلة مع النائب اللبناني غسان مخيبر).

كذلك تثير عملية طرح الثقة نقاشاً أيضاً من زاوية مدى تأثيرها على الاستقرار العام في البلاد. وكثيراً ما يرجع البعض هنا إلى تجارب عالمية كما كان الأمر في الجمهورية الفرنسية الثالثة وجمهورية

ويمار الألمانية من حيث فقدانهم للاستقرار الحكومي وما خلفه هذا الأمر من مضاعفات سلبية على الأوضاع السياسية العامة في البلاد. ولعل هذه المشاهد التاريخية فضلاً عن الخبرات والظروف المحلية في البلدان المبحوثة جعل المشرعين في البعض منها يضعون بعض الشروط على طرح الثقة بوزير أو بالوزارة كأداة رقابية في يد البرلمان. إلا أن بعض الشروط الموضوعية يحد من فاعلية هذه الأداة مثل أن يكون سحب الثقة بالأغلبية المطلقة، بينما بالإمكان اشتراط حضور الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس جلسات مناقشة الثقة على أن يكون التصويت على مصير الحكومة بالأكثرية البسيطة.

#### رابعاً: اللجان العادية

**الغاية من اللجان** من الصعب أن يتصور المرء برلمانات من دون لجان، فهي من الأهمية بالنسبة إلى المجلس إلى درجة أنه وصف بأنه هيئة يجري اختيار اللجان من صفوفها<sup>١٥</sup>، ووصفت اللجان بأنها بمثابة القلب من الجسم. ولهذا الوصف صلة حميمة بالغاية الأساسية التي نشأت من أجلها اللجان ألا وهي النظر في كم كبير من التفاصيل والدقائق التي لا يسع البرلمان الانكباب عليها. لذلك يتفق الكثيرون من أهل الفكر والسياسة ومن القادة البرلمانيين في العالم على تقدير أهمية اللجان كأداة رقابية على الحكومات يتجمع فيها برلمانيون من ذوي الخبرات السياسية والمعارف التقنية، ويعملون في إطار مؤسساتي وقانوني مناسب لممارسة أعمال ومهام الرقابة المحددة لهم في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات<sup>١٦</sup>. ويعكس تشكيل اللجان العادية وعددها أحياناً تنوع مهام المجالس النيابية واتساع نطاقها. فعدد اللجان العادية في مجلس النواب العراقي يصل إلى ٢٤ (مادة ٧٠)، وفي لبنان يبلغ عدد اللجان العادية ١٦ (مادة ٢٠)، وعدد اللجان العادية في البرلمان الأردني لا يزيد عن ١٤ (مادة ٣٥)، وفي سوريا ينحصر العدد في ١٢ لجنة (مادة ٧٠). أما في المجلس التشريعي الفلسطيني فلا يزيد عدد اللجان العادية عن ١١ (مادة ٤٨).

**تحديد اللجان ومهامها** قد تحدد اللجان ويجري تعيين مهامها على ضوء واقع البلد ومشاكل أهله والجسم السياسي فيه. ففي فلسطين خصصت ثلاث لجان دائمة من أصل ١١ لجنة لقضايا تدل على طابع البلد الذي لا يزال يعيش في حال الاحتلال ويسعى إلى التعامل مع آثاره وهي لجان القدس (مادة ٤٨/أ) ومقاومة الاستيطان (مادة ٤٨/ب) وشؤون اللاجئين (مادة ٤٨/ج). ويعكس

١٥. Kenneth Bradshaw and David Pring. The Parliament and Congress (London: Quartet Books, 1981).P. 211.

١٦. الصلح، رغيد. «الدور الرقابي للمجالس العربية» في نحو تطوير العمل البرلماني العربي: أوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت ١٨-١٦ أيار/مايو ٢٠٠٠ (بيروت: المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠٠).

اختيار اللجان أحياناً تركيب البلد المجتمعي فقد شكلت في البرلمان العراقي لجنة للعشائر (مادة ٧٠) ومثلها في الأردن للبادية والريف (مادة ٣٥) وكذلك وفقاً لصلتها بأعمال الحكومة وحاجة البرلمان إلى متابعة نشاطات الوزارات المختلفة ومراقبة أدائها ومشاريعها. ففي لبنان روعي هذا المبدأ في تشكيل لجان المجلس العادية أي أن تكون للبرلمان لجنة مقابل كل وزارة. ولئن عكس تحديد واختيار اللجان في بعض الحالات تبايناً في أوضاع البلدان المبحوثة، فإنه من الملفت للنظر أن أربعة من هذه البلدان استحدثت في برلماناتها لجان حقوق الإنسان والحريات العامة ألا وهي: لبنان (مادة ٢٠)، العراق (مادة ٧٠)، الأردن (مادة ٣٥) وفلسطين (مادة ٤٨)، وأنه قد شكلت لجنتان من بين اللجان العادية في كل من البرلمان العراقي (مادة ٧٠) والسوري (مادة ٧٠) لتلقي شكاوى المواطنين وللتواصل مع المجتمع المدني.

ومن المفروض أن تكون اللجان العادية لجاناً متخصصة وأن تركز على مجالات عمل معينة حتى تتمكن من الاضطلاع بتزويد البرلمان بالخبرات والمعلومات والمتابعات المطلوبة والضرورية لصوغ القوانين والتشريعات ومراقبة أداء الحكومة. وفي أكثر الحالات يجري الأخذ بهذا المبدأ ولكن ليس دوماً. ففي لبنان مثلاً توجد لجنة المرأة والطفل، وهذا ما يعكس في نظر البعض تقليلاً من أهمية قضايا النوع وموضوع الطفولة. وتوجد أيضاً لجنة السياحة والزراعة وهو دمج يثير تحفظات كثيرة حيث أنه ليس هناك من مبرر فني له وحيث أن قطاعي السياحة والزراعة هما من القطاعات الرئيسية في لبنان ويستحق كل منهما، في نظر الناقدين لجنة متخصصة (مادة ٢٠).

وينص النظام الداخلي للبرلمان العراقي على أن عدد أعضائها ينبغي ألا يقل عن سبعة أعضاء وألا يزيد عن ١٥ (مادة ٧٠)، يتفاوت عدد أعضائها في لبنان بين ٩ و١٧ نائباً (مادة ٧٢). ووراء هذا الاختيار رغبة ألا يكون عدد أعضاء اللجان صغيراً إلى درجة تقلل من أهميتها ومن نتائج عملها، وألا يكون العدد كبيراً إلى درجة تؤثر سلباً على سير النقاش فيها والمداومات الجادة في الموضوعات المطروحة على جدول أعمالها.

### صلاحياتها

العلاقة التي ترسمها قوانين البرلمان بين اللجان، من جهة وبين المؤسسات الحكومية، من جهة أخرى، تؤثر على مدى بعيد على دور النواب الرقابي. وتكرس أكثر الأنظمة الداخلية للبرلمانات المبحوثة حق لجانها في دعوة ممثلين عن الحكومة أو الوزارات من أجل الاطلاع



منهم بصورة مباشرة على معلومات ومناقشتهم في أمور تعود إلى الحكومة أو إلى وزارات وإدارات معينة لها صلة بأعمال اللجنة. يكرس النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني هذا الحق للجنة (مادة ٥٨)، كما تكرسه أيضاً الأنظمة الداخلية للبرلمانيين اللبناني (مادة ٣١) والأردني (مادة ٥٨/أ/ب) ولكن للوزير في البلدين أن يعتذر عن تلبية الدعوة وأن ينتدب من ينوب عنه حضور الاجتماع مع اللجنة، إلا أن للجنة أن تصر على حضور الوزير بالذات. وينص النظام الداخلي للبرلمان العراقي على حق اللجنة في دعوة الوزير للاستيضاح ولكن بعد أن توافق أغلبية أعضاء اللجنة على توجيه هذه الدعوة وعلى أن يبلغ رئيسي المجلس والحكومة بها (مادة ٧٧). وينص النظام الداخلي للبرلمان السوري على حق اللجان في الطلب إلى الحكومة انتداب من يمثلها من الوزراء أو الموظفين لحضور الاجتماعات التي تعقدتها وللإدلاء بالمعلومات والبيانات المطلوبة. وبحسب النظام الداخلي فإنه من واجب السلطة التنفيذية أن تستجيب إلى هذه الدعوة (مادة ٨٦).

النظام الداخلي للبرلمان الفلسطيني لا يوضح ما إذا كانت استجابة الوزير لهذا الطلب أمراً ملزماً أم لا. وهذا الإشكال ينسحب بصورة أقل وضوحاً على مسألة الاستجابة إلى دعوة اللجان في سائر البرلمانات المبحوثة. فالأنظمة الداخلية للبرلمانات الأخرى تخلو من الإشارة إلى هذا الموضوع، أي إلى الأداة القانونية التي يمكن اللجوء إليها من أجل إلزام الوزير بالاستجابة إلى طلب اللجان. ويمكن اعتبار هذا الإغفال من المؤشرات على محدودية القابلية الرقابية للجان البرلمانية في الأقطار المبحوثة.

المؤشر الآخر الهام هو مدى توفر النصوص القانونية التي تلزم الوزير أو ممثل الحكومة لدى حضوره اجتماعات اللجان على الإجابة على كافة الأسئلة التي توجهها إليه اللجنة وأعضاؤها، واستعداده لتزويد اللجنة بالوثائق التي تطلبها من أجل الاضطلاع بالمهام الرقابية الموكلة إليها. النظام الداخلي للبرلمانيين اللبناني والأردني ينص على أنه على الوزير الاستجابة إلى اللجان إذا طلبت تزويدها بالمستندات والمعلومات والوثائق الضرورية لاستكمال عملها الرقابي، فإذا تمنع عن تلبية هذا الطلب ترفع اللجنة هذه الواقعة إلى رئاسة المجلس الذي «... يعرضها على المجلس في أول جلسة ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال» (مادة ٣٢). باستثناء النموذجين اللبناني والأردني فإن الأنظمة الداخلية للبرلمانات الأخرى لم تحدد الوسائل القانونية التي يمكن اللجوء إليها من أجل إلزام الوزير والإدارات المختصة بالإجابة على الأسئلة التي تطرحها اللجان وبتزويدها بالمعلومات والوثائق

اللازمة. يضيف معنيون بشأن الدور الرقابي للبرلمانات إلى هذا المؤشر مؤشراً ثالثاً هو ما إذا كان للجان صلاحية الاطلاع على محاضر الاجتماعات الوزارية<sup>١٧</sup>. بيد أنه من الواضح من الأنظمة الداخلية للدول المبحوثة أن اللجان البرلمانية لا تزال بعيدة عن الوصول إلى هذا المدى من حيث الصلاحيات الرقابية المعطاة لها.

**اللجان ومراقبة الموازنة** من بين مهام اللجان وصلحياتها يستأثر دور اللجان في مراقبة الموازنة باهتمام خاص. وتنبط البرلمانات الخمسة هذه المهمة بصورة رئيسية إلى لجنة مستقلة يتغير اسمها بحسب كل بلد<sup>١٨</sup>. وإذ تقسم الأدوار التي تمر بها عملية المراقبة إلى مرحلتين رئيسيتين: السابقة أي التي تشمل مرحلة وضع الموازنة والمرحلة اللاحقة أي التي تشمل تنفيذها، فإن بعض دارسي تطور المراقبة على الموازنة في الديمقراطيات المتقدمة باتوا يتحدثون عن هذه المراقبة باعتبارها عملية دائمة. بهذا المعنى يقيم دور البرلمان في وضع الموازنة بقدرته على التدخل والتأثير على تفاصيلها. وهنا تجري المقارنة بين ثلاثة أنواع من البرلمانات: نموذج البرلمانات الذي «يعد» الموازنة مثل الكونغرس الأميركي، وآخر يؤثر فيها ولو تأثيراً جزئياً، كما هو الأمر في برلمانات الدول الاسكندنافية وكوريا الجنوبية وأكثر برلمانات أميركا اللاتينية، وثالث، ليس له أي تأثير يذكر مثل بريطانيا وأكثير الدول الانجلوفونية<sup>١٩</sup>.

فيما يقوم البرلمان بمهمة المراقبة على الموازنة فإنه يستطيع الاعتماد على مصدرين مستقلين للمعلومات الضرورية لتمكينه من الاضطلاع بدوره المطلوب على نحو فعال. المصدر الأول هو ديوان المحاسبة، الذي يتغير اسمه من دولة إلى أخرى. ولكي يقوم الديوان بدوره هو الآخر بشكل فعال، فإنه من المفروض أن يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية عن السلطات الثلاث. وإذ تحرص بعض الدول على إضفاء هذه الصفة على ديوان المحاسبة فإنها تلزمه في نفس الوقت بإعداد وتزويد البرلمانات بالتقارير التي تمكنها من تعزيز مراقبتها للموازنات التي تعدها الحكومات. المصدر الثاني هو منظمات المجتمع المدني شرط أن تتمتع هذه المنظمات بالاستقلالية والحيدة الكافيتين لتزويد البرلمانات بمعلومات تساعد على إحكام المراقبة على موازنة الحكومة وعلى التأثير على أولوياتها.

من بين البرلمانات الخمسة المبحوثة يتمتع البرلمان العراقي بأوسع درجة من التأثير في تقرير حجم وتفاصيل الموازنة إذ له أن يجري مناقلة

١٧. Bergaman et al. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns" in Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies (eds.) Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman (Oxford-UK: Oxford University Press, 2008) p. 172.

١٨. راجع تسمية اللجان في البلدان الخمسة في: ضاهر، عدنان محسن. حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ص. ٢١٥-٢٢٣).

١٩. فهنر، يواكيم. وويني بيانيما. البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي: دليل عملي للبرلمانيين (بيروت: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، ٢٠٠٤). ص. ٥١-٥٤، ٧٥.

المبالغ بين فصولها وأن يخفضها، وان يقترح «عند الضرورة» زيادة مجملها (الدستور- مادة ٦٢/ثانياً). وسمح النظام الداخلي للبرلمان اللبناني بإلغاء أو تخفيض الاعتمادات أو نقلها من بند إلى آخر أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب (مادة ١١٥)، إلا أنه منع زيادة الاعتمادات قبل إقرار الموازنة إلا إذا وافقت الحكومة على الاقتراح (مادة ١١٤). وسمح الدستور الأردني للبرلمان بتخفيض النفقات «بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة»، إلا أنه لم يسمح له بزيادة النفقات إلا بعد الانتهاء من مناقشة الموازنة وعن طريق وضع قوانين جديدة بهذا الصدد (الدستور - مادة ١١٢) ووضع النظام الداخلي للبرلمان السوري تبيان وسائل تنفيذ الاقتراح شرطاً لزيادة الموازنة (مادة ١٢٣).

**جلساتها** تتسم جلسات اللجان بالسرية، كما هو مقرر في أنظمة داخلية في أكثر البرلمانات المبحوثة، (سوريا مادة ٨٧، فلسطين مادة ١/٥٤) وكذلك أعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشات والتصويت (لبنان مادة ٣٤). ويحظر النظام الداخلي للبرلمان العراقي، الذي يقرر سرية الجلسات حضورها على غير أعضاء اللجنة والمجلس والموظفين فيها ومن تستعين بهم اللجنة من أعضاء الحكومة والخبراء، كذلك يحظر النظام الداخلي حضور ممثلي الإعلام إلا إذا سمح لهم رئيس اللجنة بذلك.

وتضع اللجان عادة محضراً تفصيلياً بوقائع الجلسات يتضمن أسماء الغائبين والحاضرين وملخص المناقشات ونص القرارات (سوريا مادة ٩١، الأردن مادة ٦٠، فلسطين مادة ٥٥) وأحياناً عرضاً مفصلاً للمناقشات والآراء والمقترحات والقرارات التي تم التوصل إليها (لبنان مادة ٣٧، العراق مادة ٨١/ثانياً). ويرفع رئيس اللجنة تقريراً عن جلساتها وعن الموضوعات التي نظرت فيها اللجنة والنتائج التي توصلت إليها. وتبقى هذه التقارير والمحاضر سرية لا يجوز الاطلاع عليها إلا بموافقة الجهة البرلمانية المختصة.

#### خامساً: لجان تقصي الحقائق

تختلف هذه اللجان عن اللجان العادية أو النوعية أو الدائمة من حيث علاقتها بالإدارات المختلفة في السلطة التنفيذية أو من حيث مجال عملها. فاللجان العادية تشكل أحياناً بموازاة الوزارات والإدارات القائمة، كما ذكرنا أعلاه في الحديث عن لجان البرلمان اللبناني، وبغرض متابعة ومراقبة أعمالها. بالمقارنة فإن لجان تقصي الحقائق لا

تركز على وزارة واحدة فحسب، بل تسعى إلى التحقيق في شأن قد يتجاوز الوزارة الواحدة، أو فيما ينحصر في إدارة معينة من بين إدارات متعددة داخل وزارة واحدة. وفي الحالتين يكون للموضوع الذي يجري التحقيق بصدده أهمية وطنية عامة. مثل ذلك التحقيق في شأن وطني عام مثل مسألتي النوع الاجتماعي والدفاع الوطني لا ينحصر في إطار إدارية معينة.

### تشكيل

#### لجان تقصي الحقائق

قد تأتي المبادرة إلى تشكيل هذه اللجان أحياناً من خارج المجالس النيابية، أما في البلدان المبحوثة فإنها تأتي من داخلها. فالنظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان (مادة ٢٤) والأردن (مادة ٥٢) يسمح للجان الدائمة باستحداث لجان فرعية لدراسة مواضيع معينة (مادة ٢٤). وللبرلمان الحق كما جاء في الدستور الفلسطيني (مادة ٥٨) وفي النظام الداخلي لكل من المجلس التشريعي في فلسطين (مادة ٣/٤٨) ومجلس النواب في الأردن (مادة ٥١) بتشكيل لجنة مؤقتة تلبية لحاجة ماسة ولأغراض آنية. ويحدد المجلس مدة عملها ومهامها وعدد أعضائها. وفي سوريا يسمح الدستور (مادة ٧٣) والنظام الداخلي للبرلمان السوري (مادة ٧٤) للمجلس أو في حال غيابه لمكتبه بتشكيل لجان تحقيق أو بانتداب بعض أعضاء المجلس لهذا الغرض. والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يسمح له بتشكيل لجان تحقيق ولجان فرعية أو مؤقتة (مادة ٨٢).

### صلاحيات اللجنة

تتمتع هذه اللجان بسائر الصلاحيات التي تتمتع بها اللجان العادية. ولكن تعزيزاً لدورها ارتأى المشرعون في بعض البلدان المبحوثة تزويد اللجان بصلاحيات إضافية. ففي سوريا ينص النظام الداخلي على أنه في حال استدعاء لجنة التحقيق لشخص بقصد سماع أقواله وامتناعه عن الإمتثال لهذا الاستدعاء الخطي، جاز للمحققين إصدار مذكرة توقيف بحقه بواسطة النيابة العامة شرط مراعاة أصول المحاكمات (مادة ٧٥). كذلك ينص القانون على أنه إذا حضر الشخص المدعو اجتماع اللجنة وامتنع عن الإجابة على أسئلة الأعضاء، أو «أدلى بغير الحق»، تجري معاقبته وفقاً لما ينص عليه قانون العقوبات، وللجنة عندها أن تطلب من رئاسة المجلس تكليف القضاء بتحريك الدعوى العامة بحقه (مادة ٧٦). كذلك بيّن النظام الداخلي أوجه التعاون بين اللجنة والقضاء بقصد المتابعة السريعة لما ينكشف خلال التحقيق من جرائم ومخالفات مسلكية بحيث يمكن للسلطات القضائية المباشرة بدراسة الموضوع الذي يجري تقصي حقائقه أولاً بأول وقبل أن تضع اللجنة تقريرها النهائي (مادة ٧٨).

وللجنة التحقيق في مجلس النواب اللبناني ما للجان العادية من صلاحيات بصدد الاطلاع على جميع الأوراق والوثائق الحكومية (مادة ١٤١). ولكن يضاف إليها أن المجلس يملك الحق في منحها سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في القضية التي تحقق فيها في جلسة للهيئة العامة (مادة ١٤٣). وفيما يتجه النظام الداخلي في كل من البرلمان السوري واللبناني إلى إلقاء أضواء على طبيعة عمل هذا النمط من اللجان، فإن النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لم يحد أيّاً من الإجراءات الإضافية بالمقارنة مع اللجان العادية التي يمكن أن تتبعها هذه اللجان.<sup>٢٠</sup>

وكما هو الأمر في اللجان العادية فإنه يتوجب على لجان تقصي الحقائق أن ترفع عبر رئيسها تقريراً يتضمن توصياتها ومقترحاتها لكي يتولى المجلس البت فيها.

إن طريقة عمل اللجان وطابع السرية الذي يحيط بنشاطها جعلها أحياناً موضع نقد ومخاوف. تعبيراً عن هذا الواقع قال آلمر شاتسنايدر، أستاذ العلوم السياسية الأميركي الذي وضع عدداً من أهم المراجع عن الأنظمة البرلمانية، عندما أشار إلى أن «العمل الحاسم على صعيدي التشريع والرقابة بات في يد أقل الهيئات تمثيلية».<sup>٢١</sup>

أطلقت هذه الملاحظة بصورة خاصة على دور اللجان التقليدي في مجال التشريع. غير أنها تتصل بصورة أدق بدورها الرقابي الذي تحيطه القوانين البرلمانية في الديمقراطيات الناشئة بقيود كثيرة. ومن الطبيعي أن يتجه الذهن عند الحديث عن هذه القيود إلى عراقيل خارجية، أي من خارج السلطة البرلمانية، تحد من دور ومن قابلية اللجان الرقابية، ولكن هناك قيود هامة ناشئة عن طبيعة عمل اللجان. فهذه الأدوات الرقابية الحساسة تبدو وكأنها تعمل في الظل وفي أجواء يمكن وصفها «بالنخبوية البرلمانية». ولربما كان هذا النمط من العمل يتماشى مع مهام اللجان في المجال التشريعي الذي يتطلب جهداً فكرياً مركزاً، بينما هو يأتي في سياق مغاير لحاجات وضرورات العمل الرقابي التي تتطلب درجة عالية من الشفافية في عمل اللجان، وتعاوناً وثيقاً مع منظمات المجتمع المدني ومع مؤسسات الإعلام.<sup>٢٢</sup>

وتعكس القوانين المتعلقة بتشكيل وعمل اللجان في البرلمانات المبحوثة ذلك التجاذب بين ضرورات العمل التشريعي الصرف من جهة وما يتطلبه من انقطاع وتركيز، وحاجات العمل الرقابي الذي يتطلب رصداً لنشاطات وتواصلات مع قطاعات تقع خارج الحيز البرلماني

٢٠. حرب، جهاد. ملاحظات مكتوبة قدمت إلى ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، بيروت ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

٢١. Roche and Stedman, The Dynamics of Democratic Government (New York: McGraw-Hill Book Company, INC.).P.187.

٢٢. بيثام، دافيد. البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل الممارسة الجيدة (بيروت: الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٦) ص. ٥٤-٥١.

البحث. وهذه الحاجات تدخل في صلب عمل سائر أنواع اللجان البرلمانية. ويستهدف هذا النوع الأخير من النشاطات «إعادة البرلمان إلى الشعب» عبر التماس والتواصل مع الناخبين والناخبات ومع المنظمات التي تعمل بينهم وتعبّر عنهم والإسهام في المناقشات والمحاورات العامة وإقناع الرأي العام بالدور الحيوي الذي يقوم به البرلمان في الدفاع عن مصالح المواطنين والمواطنات<sup>٢٢</sup>.

### سادساً: طرح موضوع عام للمناقشة

#### الغاية

«استيضاح سياسة الحكومة» في موضوع المناقشة المطروح هو الهدف من طرحه كما يحدده الدستور العراقي (الدستور- مادة ٦١/سابعاً/ب)، والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري مضيفاً إلى ذلك رغبة المجلس تبادل الرأي مع الحكومة حول تلك السياسة (مادة ١٤٣). ويركز النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في تعريفه لهذه الأداة البرلمانية على طابعها الأخير والتشاورى إذ يعتبر بأنها من قبيل «تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة» (مادة ١٢٧). وفي هذا الوصف ما ينزع عن هذه الأداة البرلمانية طابعها الرقابي، أما النظام الداخلي للبرلمان العراقي فإنه يبدو أكثر مراعاة لهذا الدور إذ يعتبر أن الغرض من جلسات المناقشة العامة هو «لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات» كما جاء في المادة ٥٥: «يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته».

ومهما يكن الأمر فإنها تعتبر في التقاليد البرلمانية من الأدوات الرقابية الأساسية. فكثيراً ما سلطت هذه المناقشات الأنظار على ثغرات في الادعاء الحكومي، ومارس المجلس من خلالها ضغطاً على السلطة التنفيذية لكي تأخذ بعين الاعتبار رغبات النواب ومن ورائهم رغبات المواطنين.

من يطرح الموضوع للمناقشة؟

يسمح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بعقد جلسة مناقشة الحكومة بطلب من عشرة نواب كحد أدنى وبعد الحصول على موافقة المجلس، كما يسمح للحكومة نفسها بطلب عقد جلسة لمناقشتها (مادة ١٣٧). أما النظام الداخلي للبرلمان العراقي فيرفع عدد طالبي جلسات المناقشة من النواب إلى ٢٥ كحد

٢٢. جاء في ورشة عمل نظمها مركز المؤسسات الديمقراطية في فانيواتو

[http://www.cdi.anu.edu.au/van\\_uatu/2008-09/2009\\_03\\_VAN\\_Parl\\_Comm\\_Wkshp.htm](http://www.cdi.anu.edu.au/van_uatu/2008-09/2009_03_VAN_Parl_Comm_Wkshp.htm)

أدنى (مادة ٥٥) ويجيز النظام الداخلي للبرلمان السوري لأية لجنة من لجان المجلس أن تطرح موضوعاً للمناقشة العامة (مادة ١٤٣)، كذلك يجيزه النظام الداخلي للبرلمان الأردني (مادة ١٢٨) والفلسطيني (مادة ٣/٢٠) عشرة أو أكثر من النواب للمطالبة بمناقشة «أي من الأمور والقضايا العامة». فضلاً عن هذا يعتبر النظام الداخلي للبرلمان الأردني هذا الحق متبادلاً بين النواب والحكومة إذ ينص على حق الحكومة أيضاً بأن تطلب جلسة مناقشة عامة (مادة ١٢٨/ب). ويقدم الطلب كما ينص النظامان الداخليان السوري (مادة ١٤٣) والأردني (مادة ١٢٩/أ) عادة خطياً إلى رئيس المجلس الذي يدرجه على جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد مناقشته.

**موعد جلسة المناقشة** استعجالاً للنظر في الطلب، يقوم رئيس المجلس في البرلمان السوري، بحسب النظام الداخلي (مادة ١٤٣)، فضلاً عن إدراجه في الجلسة القريبة، بإبلاغ السلطة التنفيذية ورؤساء اللجان المعنية (مادة ١٤٤) بموضوع المناقشة بتسلمه الطلب فإذا وافقت الحكومة على الطلب يمكن المباشرة في مناقشته فوراً، وللمجلس أن يحيل الطلب إلى إحدى اللجان من أجل بحثه وتقديم اقتراحات بصدده (مادة ١٤٥). أما البرلمان الأردني فله أن يحدد موعد مناقشة الطلب شرط ألا يتجاوز الأسبوعين (مادة ١٢٩/ب). ويترك النظام الداخلي لرئاسة مجلس النواب أن تحدد أصول وتوقيت جلسة المناقشة العامة (الدستور - المادة ٦١/سابعاً/ب، والمادة ٥٥ من النظام الداخلي للبرلمان). ويخصص البرلمان الأردني جلسة للأسئلة وللإستجابات وللإقتراحات برغبة بعد كل أربع جلسات عمل (مادة ٨٧) ويسمح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لأعضاء المجلس بتقديم الأسئلة والإستجابات خلال الوقت المخصص للأوراق الواردة وهو عادة النصف ساعة الأولى من الجلسات. ويحدد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أنه بعد كل ثلاث جلسات عمل، على الأكثر، في العقود العادية والإستثنائية، ينبغي تخصيص جلسة للأسئلة وللأجوبة أو للمناقشة العامة بعد الاستماع إلى بيان من الحكومة حول موضوع/موضوعات المناقشة (مادة ١٢٦). ومن المفترض أن تكون هذه الجلسات مفتوحة للإعلام المرئي والمسموع. وعند مناقشة هذه الأسئلة والإستجابات يعطى النائب عشر دقائق لشرح سؤاله ومثله من الوقت للوزير للرد عليه، ويعطى النائب صاحب الإستجابات ربع ساعة لشرح إستجابته وللوزير ربع ساعة للإجابة على السؤال، ويعطى كل من النواب الآخرين خمس دقائق لإبداء الرأي في موضوع النقاش (مادة ٧٣).

## النتائج

يجيز النظام الداخلي لكل من البرلمان في سوريا (مادة ١٤٣) والأردن (مادة ١٢٩/ب) استبعاد الموضوع إذا قرر أنه غير صالح للمناقشة. ويزيد النظام الداخلي الأردني على ذلك بأن يعطي طالبي المناقشة العامة وأعضاء المجلس الآخرين، بعد انتهاء المناقشة العامة الحق في طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء (مادة ١٣٠) على أن يراعى في ذلك أحكام المادة ٥٤ من الدستور الأردني.

تشكل جلسات المناقشة العامة جزءاً مهماً من الحياة السياسية خاصة وأن مستوى الاهتمام الإعلامي بها يفوق، بما لا يقاس أحياناً، مستوى الاهتمام بجلسات اللجان المختصة التي تنعقد في ظل «تقاليد السرية» التي أشرنا إليها أعلاه. وإذ يشترك النواب من سائر الكتل والتيارات النيابية في هذه المناقشات، وحيث أن موجبات العمل البرلماني - مهما كانت ثغراته - تفرض على أعضاء المجالس النيابية أن يبذلوا كل جهد من أجل تأكيد صواب وجهة نظرهم، فإن هذه المناقشات تستأثر بالاهتمام العام، وتساهم في التأثير على وعي المواطنين. بهذا المعيار، فإنه من المعتقد بأن هناك قصوراً برلمانياً إذ لا تعقد جلسات كافية لمناقشة أحوال البلاد<sup>٢٤</sup>.

## سابعاً: الاتهام الجنائي

### الغاية

هي حماية الدولة من احتمال تورط أحد وزرائها بارتكاب جرائم ناشئة عن تآدية وظائفهم، كما يقول الدستور الأردني (مادة ٥٦). أما في الدستور اللبناني فإن الغرض من الاتهام الجنائي فهو حماية الدولة من احتمال ارتكاب الوزراء خيانة عظمى، أو إخلالهم بواجباتهم، وتحدد هذه الارتكابات على خلفية قانون خاص يتضمن شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحاقوقية في لبنان (الدستور - مادة ٧٠). أما في الأردن فينظر في القضية بموجب قانون العقوبات العادي أما الجرائم التي لا يتناولها قانون العقوبات وتترتب عليها مسؤولية الوزراء فيصدر بها قانون خاص، كما هو الأمر في الدستور اللبناني يكون أساساً لمتابعة الاتهام (الدستور - مادة ٥٨). والمفروض أن يمثل الاتهام الجنائي الحد الأقصى الذي يمكن أن تصل إليه المراقبة البرلمانية على أعضاء الحكومة، حيث أنه يهدد الوزير ليس فقط بخسارة مقعده الوزاري، كما يحصل في حال حجب الثقة عن الحكومة، ولكن قد يؤدي إلى فقدانه كل شيء بما في ذلك حريته إذا ثبتت التهمة.

٢٤. مرجع سبق ذكره. النهار  
٨ تموز/ يوليو ٢٠٠٩.



**من يوجه الاتهام؟** يخول الدستور العراقي (المادة ٦١/سادساً/أ) والنظام الداخلي للبرلمان (المادة ٦٢) البرلمان إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بموافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان إذا أدانته المحكمة الاتحادية بتهمة الخيانة العظمى أو انتهاك الدستور أو الحث في اليمين الدستورية. وينص الدستور السوري (مادة ١٢٣) والفلسطيني (مادة ٣/٧٦) على حق كل من الرئيس السوري ورئيس الحكومة الفلسطيني على التوالي في توجيه الاتهامات إلى الوزراء، ولكن الدستور في الحالتين لا يتطرق إلى حق البرلمان إلى توجيه الاتهام إلى الوزير.

يوجه المجلس قرار الاتهام شرط أن يحصل على أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء البرلمان كما جاء في كل من الدستورين اللبناني (مادة ٧٠) والأردني (مادة ٥٦). وتنص نفس المادة من الدستور الأردني على أن المجلس يعين، من بين الأعضاء، من يقوم بتقديم الاتهام ويتولى تأييده أمام الهيئة المختصة.

وتتشكل هذه الهيئة في كل من الأردن ولبنان من أعضاء يمثلون السلطات التشريعية والقضائية. ففي الأردن تتكون الهيئة المعنية من المجلس العدلي الذي يضم رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء يختارهم الرئيس بالاقتراع من بين أعضاء مجلس الأعيان، ومن خمسة من أعلى القضاة مرتبة أقدمية (مادة ٥٧). وتشكل الهيئة في لبنان من المجلس الأعلى الذي يتولى النظر في قرار الاتهام ويضم سبعة نواب ينتخبهم البرلمان وثمانية من أعلى القضاة رتبة وأقدمية (الدستور - مادة ٧٠ و٨٠). ويرأس المجلس أرفع هؤلاء القضاة رتبة (الدستور - مادة ٨٠).

**متابعة الاتهام** وتأكيداً لأهمية قرار الاتهام وجديته، فقد نص الدستور في البلدين المبحوثين على وجوب توقف الوزير عن العمل ما دامت المحاكمة مستمرة (الأردن مادة ٦١، لبنان مادة ٧٢). وخلال المحاكمة يطبق في الأردن قانون العقوبات العادي (الدستور - مادة ٥٨)، ويلزم النظام الداخلي في البلدين الوزير المتهم بالتوقف عن العمل لريثما يتم صدور قرار الجهة القضائية المختصة (الأردن، الدستور - مادة ٥٨؛ لبنان، الدستور - مادة ٧٢). وإذا استقال الوزير اللبناني تلقائياً فلا يعتبر ذلك سبباً لوقف الإجراءات القضائية بحقه (الدستور - مادة ٧٢).

## ثامناً: الشكاوى والعرائض

**الغاية** تطلق السلطات التشريعية في جنوب إفريقيا الجنوبية على الجهة المختصة باستلام الشكاوى اسم «مكتب حماية الشعب» ويبدل على الغاية المتوخاة من هذه الأداة الرقابية. فالعرض الرئيسي منها هي توفير قناة قانونية سريعة ومباشرة للنظر في المظالم التي يشكو منها الأفراد، مواطنون ومواطنات أو جماعات وجمعيات تتكون منهم. وتتفاقم هذه المظالم التي تجعل من الصعب على المتضررين منها - سواء كانت هذه المظالم حقيقية أم ماثلة في أذهان أولئك المواطنين فحسب - الانتظار إلى موعد الانتخابات المقبلة لكي يحاسبوا الذين أهملوا النظر فيها وفي مسبباتها من النواب والزعماء، فتكون الشكاوى والعرائض وسيلة لاستعجال النظر في ما يسبب المصاعب الداهمة والمتفاقمة للمواطنين. فضلاً عن ذلك فإن الغاية من هذه الأداة الرقابية السماح للمواطن في تخطي الحواجز الكثيرة التي تعرقل أو تحول دون وصول شكواه إلى أصحاب الشأن. أخيراً لا آخراً فإنها توفر للمجلس النيابي ولأجهزته الرقابية الأخرى مصدراً مهماً للمعلومات التي يمكن الاستفادة منها في تعزيز الرقابة على الحكومة<sup>٢٥</sup>. هذه الأداة ترسخ العلاقة بين السلطة التشريعية والمواطنين وتزيد من مصداقية العمل البرلماني ومن تمثيليته.

**مقدمو العرائض** يحصر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (مادة ١١١) حق تقديم العرائض «بالمواطنين»، والأردني (مادة ١٤٣) بكل أردني يمتلك شكوى تتعلق بما «ينوبه من الأمور» (مادة ١٤٣). ويضيف النظام الداخلي للمجلس التشريعي إلى حق الفلسطينيين في تقديم الشكوى، حق أية «هيئة نظامية» أو «أشخاص اعتبارية» في تقديمها أيضاً (مادة ١٠٠).

**طريقة تقديمها** تقدم العرائض والشكاوى، كما ينص النظام الداخلي للبرلمان العراقي إلى لجنة الشكاوى (مادة ١/١١). أما في سوريا والأردن ولبنان وفلسطين فإنها تقدم إلى المجلس دون تحديد لجهة أو إدارة معينة في هذه المجالس. وتحال العرائض والشكاوى، بحسب النظام الداخلي للبرلمان اللبناني (مادة ٤٥، و ٤٦) إلى هيئة المجلس، وبحسب النظام الداخلي للبرلمانيين السوري (مادة ١٦٢) والأردني (مادة ١٤٦) إلى رئاسة البرلمان لاتخاذ التدبير المناسب بشأنها. كذلك تنص الأنظمة الداخلية في برلمانات سوريا (مادة ١٦٠) والأردن (مادة ١٤٥) وفلسطين (مادة ١٠١) على تسجيل العرائض في جدول عام أو في الديوان - في المجلس السوري -

٢٥. Diamond, Larry and Leonardo Morlino. Assessing the Quality of Democracy (Baltimore-US: The Johns Hopkins University Press, 2005). P.xxii.

بأرقام متسلسلة بحسب تاريخ تسليمها مع بيان اسم وعنوان صاحبها وملخصاً لموضوعها. ويحق لأي عضو من أعضاء المجلس، كما هو الأمر في سوريا (مادة ١٦٢)، والأردن (مادة ١٤٧) الاطلاع على العريضة أو الشكوى ومتابعتها.

**النظر في العرائض والشكاوى**

لرؤساء البرلمانات في الأردن (مادة ١٤٤/ج) وفلسطين (مادة ١٠٢)، كما لهيئة المجلس في لبنان (مادة ٤٦) حفظ الشكوى بعد دراستها. كذلك يحق للرئيس في الأردن (مادة ١٤٤/ج) إحالة العريضة إلى هيئة المكتب، وفي فلسطين (مادة ١٠٢/أ) إلى ديوان الشكاوى، وفي لبنان (مادة ١٤٦/أ) إلى اللجنة المختصة للنظر فيها، أو للوزير المختص أو للهيئة العامة (مادة ٤٦). ولهذه الهيئات أن تقرر بدورها حفظ الشكاوى والعرائض أو إحالتها إلى الوزير المختص أو إلى المجلس للنظر فيها وتقديم تقريراً بها. وينص النظام الداخلي للبرلمان العراقي على وجود لجنة خاصة بالشكاوى (مادة ٧٠/أ) تملك الحق في النظر في الشكاوى تحيلها إلى اللجنة المختصة. ولكن النظام الداخلي لا يحدد ما إذا كان من حق لجنة الشكاوى حفظ الشكوى المقدمة إليها أم لا (مادة ١١١/ب).

وتختلف المقاربة التي يتبعها النظام الداخلي للبرلمان السوري في النظر في العرائض والشكاوى عن مقاربات البرلمانات الأخرى إذ ينص على أنه بعد تسجيل العرائض في الديوان، يتعين على الرئيس، حكماً وفي غياب أي نص يسمح له بحفظ الشكوى، بإحالتها إلى لجنة العرائض والشكاوى أو إلى اللجان المختصة مع تلاوة ملخص لها في أقرب جلسة (مادة ١٦٠، ١٦١). كذلك ينص النظام الداخلي أنه على اللجنة التي تحال إليها العريضة أن تضع تقريراً بشأنها، وأنه على السلطة التنفيذية أن تجيب على العرائض خلال شهر (مادة ١٦٣، ١٦٤).

**البت بالشكاوى والعرائض**

يتعين على الوزير المختص، كما تقول الأنظمة الداخلية للبرلمان في لبنان (مادة ٤٧، ٤٨) والأردن (مادة ١٤٦) وفلسطين (مادة ١٠٣)، وكذلك على السلطة التنفيذية كما هو الأمر في البرلمان السوري (مادة ١٦٤، ١٦٥، ١٦٧) الإجابة على العريضة وتقديم إيضاحات بشأنها. وبحسب النظام الداخلي في البرلمان اللبناني (مادة ٤٨) والسوري (مادة ١٦٤) فإنه على الوزير المعني أو السلطة التنفيذية الإجابة خلال شهر على العريضة، فإذا لم يأت الجواب، يتوجب على هيئة المكتب أو اللجنة المختصة في لبنان عرضها على المجلس مقرونة،

إذا اقتضى الأمر، بالوقائع التي تم التوصل إليها مع المقترحات كما جاء في النظام الداخلي اللبناني (مادة ٤٨). وبحسب النظام الداخلي السوري، فإنه إذا ارتأوا أن موضوع العريضة وإجابة السلطة التنفيذية تتطلبان رأياً من المجلس يتعين على اللجنة تقديم تقرير بهذا الصدد من أجل إثبات الطلب في جدول الأعمال (مادة ١٦٥) أما إذا لم تقتنع اللجنة بجواب السلطة التنفيذية فلها أن تحيل الشكوى إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأن تقترح إجراء التحقيقات اللازمة، وأن تبلغ المجلس ملاحظاتها على سير التحقيق في الشكوى (مادة ١٦٧). كذلك فإنه للجنة أن تقترح، في ضوء هذه الواقعة، إدخال القوانين والتشريعات المناسبة صوتاً لحقوق المشتكين والمواطنين (مادة ١٦٨).

عند اتخاذ التدابير التي تنص عليها الأنظمة الداخلية للبرلمانات المبحوثة بصد الشكاوى والعرائض، ينص البعض منها على ضرورة إبلاغ صاحب الشكوى النتيجة التي توصلت إليها الجهات المعنية (سوريا مادة ١٦٧)، (الأردن مادة ١٤٦/ج)، (فلسطين، مادة ١٠٤).

## القسم الثالث: المقترحات

أكثر المقترحات الواردة أدناه مستمد من تجارب البلدان العربية المبحوثة فضلاً عن بعض الديمقراطيات الناشئة والمتقدمة. وهي تشكل بمجملها حصيلة توصيات واقتراحات قدمها مشاركون ومشاركات في المؤتمر وهذه المقترحات موجهة أساساً إلى المجالس النيابية نفسها، وخاصة إلى رئاسات المجالس وقادة الكتل النيابية فيها بأمل أن يجد مشرعون فائدة في الأخذ بها بغرض تعزيز دور السلطة التشريعية الرقابي، ولكن البعض منها موجه إلى دور البحث والعلم المعنية بالحياة البرلمانية العربية. وهي تنقسم كما هو مبين أدناه إلى ثلاثة أنواع من الاقتراحات:

- مقترحات عامة تتناول مجموعة من الآليات والأدوات القانونية والدستورية.
- مقترحات فرعية متعلقة بوحدة من هذه الأدوات الدستورية والقانونية.
- مقترحات متعلقة بدراسات وبحوث يستحسن بالمنظمات والهيئات المعنية تنفيذها في المستقبل وذلك كمساهمة في تنمية وتحسين الإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية في الدول العربية.

## ١- مقترحات عامة

- اعتبار الاقتراحات المتعلقة بتطوير الإطار القانوني للرقابة التي تمارسها البرلمانات العربية حلقة من حلقات نهوض الحياة البرلمانية العربية، ونهوض البرلمانات العربية ركناً من أركان الإصلاح السياسي لدول المنطقة. في هذا السياق فإن الجهد المبذول في تطوير الدور الرقابي يتمشى مع الجهود والمبادرات الإصلاحية مثل تطوير قوانين الأحزاب وقوانين الانتخاب في الدول العربية.

- تقديم العمل على تطوير المواد والنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بهذه المهمة والموجودة أساساً على استحداث مواد ونصوص جديدة. ينطلق هذا الترتيب وهذه الأولوية على فرضيتين: الأولى، هي أن تطوير النصوص الموجودة يستند إلى تجارب البرلمانات العربية نفسها في حين أن استحداث نصوص جديدة يفتقر إلى هذه الميزة. الفرضية الثانية، هي أنه في إطار بلورة إستراتيجية لتطوير العمل البرلماني العربي من الأسهل إقناع الجسم النيابي عادة بتطوير ما هو قائم ومجرب، على إقناعه بإدخال نصوص جديدة كلياً.

- ضرورة تنمية الهيئات والمؤسسات الرقابية الإدارية (ديوان المحاسبة أو مجالس التفتيش الإدارية مثلاً) أو شبه الرسمية وتعزيز استقلاليتها. إتماماً لهذه الغاية فإنه من المفيد تمكين صلتها بالمجالس التشريعية.

- إعادة النظر في نظام الدورات النيابية الحالي بحيث تقلص الفترة الزمنية بين الدورة والأخرى التي ينحسر فيها النشاط البرلماني وخاصة الرقابي الطابع. في هذا السياق يدعو نواب إلى استبدال نظام الدورات النيابية الراهن بنظام الدورة السنوية المستمرة التي تخللها عطل محددة (الصيف، العطل الدينية والوطنية الخ..). كما هو الأمر في الإدارة الحكومية والمؤسسات الخاصة.

- التعاون الحثيث مع مؤسسات الإعلام وذلك بغرض كشف مواطن الخلل وظواهر الإهمال والفساد في بعض الإدارات.

## ٢- مقترحات فرعية

**الأسئلة**  
تطوير الآليات القانونية المتعلقة بالأسئلة الشفهية عبر الأخذ بالإجراءات التالية:  
- إعطاء النائب الحق في تقديم سؤا له الشفهي «متى شاء» أخذاً بالقاعدة المعتمدة في النظام الداخلي للبرلمان السوري حيث أنها

- تفسح المجال في بعض الحالات إلى حوار مفتوح بين ممثلي السلطة التشريعية وبين الوزراء حول قضية ملحة وتحتاج إلى متابعة سريعة.
- استحداث آلية المناقشة الشفهية المتعلقة بمواضيع تتسم بصفة العجلة أو ذات الاهتمام الطارئ.
- تنظيم آلية مناقشة الأسئلة الشفهية بغرض إعطائها المزيد من الوقت المخصص للأسئلة والاستجابات.
- السماح لنائب أو أكثر بتقديم السؤال، كما هو الأمر في البرلمان اللبناني، فتبني عدد من النواب للسؤال يضي عليه أهمية أكبر، وينبّه المجلسين النيابي والوزاري، فضلاً عن الرأي العام إلى أهميته. ثم إن توسيع مناقشة جواب الحكومة على السؤال بحيث يشترك فيها عدة نواب وليس صاحب السؤال إذا كان نائباً فحسب، يؤدي إلى نفس النتيجة. ويمكن هنا تطبيق القاعدة المعمول بها في بعض البرلمانات المتقدمة من حيث السماح لممثل واحد من كل كتلة نيابية في إبداء الرأي في موضوع السؤال.
- تحديد المهلة المعطاة للإجابة على السؤال ابتداء من تاريخ إيداع النائب سؤاله لدى الجهة المختصة وليس ابتداء من موعد استلامه من قبل الجهة الحكومية المعنية. ذلك أن صاحب السؤال ليس مسؤولاً عن التأخر في تسليم سؤاله إلى الوزير أو الحكومة، خاصة عندما يكون هدر الوقت على حساب الأهمية الراهنة لموضوع السؤال.
- التخلي عن وضع المواصفات التي حددتها بعض الأنظمة الداخلية ك شروط للأسئلة لأنها قد تتحول إلى قيد على حرية النائب في تقديم السؤال إذ أن بعض الشروط قابل لتفسيرات كثيرة. وفي حال التمسك بالشروط فإنه ينبغي إعادة السؤال إلى صاحبه خلال فترة قصيرة من تسليمه إلى الجهة البرلمانية المختصة مع شرح لما جاء فيها من إخلال بالشروط مع حثه على إعادة صياغتها بالصورة المناسبة لكي يتم تسليمها إلى الجهة الوزارية المختصة.
- الاستجابات** يمكن أن يطبق على الاستجابات بعض المقترحات المتعلقة بالأسئلة لجهة السماح لنواب آخرين بتبني الاستجاب، وإبلاغ الحكومة فوراً به حرصاً على مناقشته في التوقيت والظروف المناسبة.

الأخذ بالاقتراح القاضي باعتماد نوعين من الاستجابات: واحد لا يؤدي إلى طرح الثقة، وآخر يمكن أن يفضي إليها. في تطبيق هذا المقترح مراعاة للاعتبارات التي عرضت أعلاه وتشجيعاً للنواب الذين لا يرغبون في طرح الثقة ولكنهم في نفس الوقت يريدون مناقشة سياسة الحكومة أدائها في موضوع أو أكثر على تقديم استجاباتهم.

### طرح الثقة

الأخذ بمبدأ «الثقة الايجابية/البناء» التي استحدثته ألمانيا والذي نقلته عنها اسبانيا وبلجيكا وعدد من الدول الأخرى. وبموجب هذا المبدأ القانوني فإنه من واجب الذين يتقدمون باقتراح حجب الثقة عن الحكومة أن يتفوقوا على ترشيح رئيس لحكومة بديلة فيما لو تم حجب الثقة على الحكومة القائمة. يمكن بالإضافة إلى ذلك الطلب إلى الذين يتقدمون بحجب الثقة أن يرفقوا اسم الشخصية التي يرشحونها لرئاسة الحكومة البديلة بمسودة برنامج وزاري يكون بديلاً عن البرنامج الوزاري الذي تعتمد الحكومة الراهنة.

هذه الخطوات لا تجعل حق المجلس في سحب الثقة من الحكومة شأناً نظرياً، ولكنها تؤكد على المجلس وعلى المعارضة فيه بصورة خاصة ضرورة إتباع منهج ايجابي في مراقبة السلطة التنفيذية وفي المطالبة بتغيير الحكومة القائمة. ومثل هذا النهج سوف يخفف من احتمال وقوع البلد في فراغ سياسي وأزمات كثيرة. وهو أمر مهم إذا أخذنا بعين الاعتبار أن البلدان الخمسة المبحوثة تواجه تحديات كبيرة متعلقة بوحدتها الترابية واستقرارها السياسي.

### اللجان العادية

إلزام أعضاء الحكومة بحضور جلسات اللجان وتقديم الأجوبة والبيانات والوثائق التي تطلبها اللجان البرلمانية وذلك تحت طائلة المساءلة القانونية والقضائية إذا تخلف عضو الحكومة عن الاستجابة إلى طلب اللجنة البرلمانية.

إلزام اللجان النيابية بالتشاور مع ممثلي النقابات والقطاعات المختلفة التي تعنى بنفس المواضيع التي تدرسها اللجان فتدعى، على سبيل المثال، الهيئات والمنظمات الأهلية المعنية بشؤون النوع والطفل إلى المشاركة في أعمال لجنة المرأة والطفل، وممثلو غرف التجارة والصناعة والزراعة إلى اجتماعات اللجان النيابية التي تعنى بهذه القضايا وإلى الاشتراك في أعمال هذه اللجان.

اعتبار جلسات اللجان علنية ما لم تتخذ اللجنة قرارات بصدد عقد جلسة/ جلسات سرية لاعتبارات وطنية عامة.

توجيه دعوات إلى قيادات من المجتمع المدني ومن طلبه الدراسات العليا ومن العاملين والعاملات في حقل الإعلام لحضور اجتماعات اللجان بصفة مراقبين مع تشجيعهم على إبداء ملاحظاتهم على الاجتماعات في رسائل خطية توجه إلى مقرري اللجان.

وضع تقارير اللجان في متناول المواطنين الذين يرغبون في الاطلاع عليها ما عدا التقارير التي تصنفها اللجان نفسها كتقارير سرية. وفي هذه الحالة تكون التقارير سرية ولكن لمدى زمني معين قابل للتجديد إلى أن يأتي وقت السماح للمواطنين الذين يرغبون بالاطلاع على محتوياتها.

توفير قاعدة بيانات ومصادر معلومات بالاستفادة من التقنية الالكترونية تزود بها اللجان الدائمة في مجلس الشعب بحسب اختصاصها لكي تمارس دورها الرقابي على أسس علمية ومستمرة.

تعزيز التعاون بين اللجان البرلمانية الدائمة من جهة وأجهزة الرقابة الداخلية في كل وزارة من الوزارات.

**لجان تقصي الحقائق** تطبيق المقترحات الواردة أعلاه على أعمال لجان تقصي الحقائق لجهة الحاجة إلى استحداث النصوص الدستورية والقانونية التي تلزمها بالشفافية في قيامها بمهامها الرقابية، والسماح لها بإجراء التحقيقات الضرورية للوصول إلى المعلومات والحقائق المطلوبة.

إدخال تعديلات على الأنظمة الداخلية ما يمكن سائر البرلمانات المبحوثة، على غرار النظام الداخلي لكل من البرلمان اللبناني والسوري، من إلزام المسؤولين والأفراد بالتعاون مع اللجنة تحت طائلة المساءلة القانونية.

**طرح موضوع عام للمناقشة** زيادة عدد جلسات المناقشة العامة، وتخصيص موضوعات ثابتة لها بصورة دورية كما تفعل برلمانات الدانمرك والنمسا ولاتفيا إذ تحدد مواعيد دورية أو نسبة محددة من اجتماعات المجلس من أجل بحث العلاقات الخارجية والأوضاع الدولية.



تعميم قاعدة تخصيص جلسة للمناقشة بعد كل عدة جلسات عادية للمجلس النيابي.

**الاتهام الجنائي** إدخال النصوص الدستورية والقانونية التي تسمح للبرلمانات المبحوثة، كما هو الأمر في البرلمانين اللبناني والأردني، بالحق في استخدام هذه الأداة كآلية رقابية.

**الشكاوى والعرائض** تحديد الجهة التي يوجه إليها المواطنون الشكاوى والعرائض، مع إعداد نشرة/مطوية flier تتضمن معلومات كافية عن الأصول القانونية والدستورية لتقديم الشكاوى والعرائض وطرق متابعتها، كما تتضمن أيضاً إرشادات حول كيفية كتابة الشكاوى والعرائض ونوع المعلومات التي ينبغي توفرها فيها.

تشكيل لجنة خاصة للشكاوى والعرائض في البرلمانات التي لا توجد فيها مثل هذه اللجنة.

إدخال نص يلزم الجهات البرلمانية المعنية بإعادة الشكاوى إلى صاحبها إذا وجدت أنه من غير المناسب متابعتها بدلاً من السماح بحفظها مع إبلاغ صاحب الشكاوى بالأسباب التي حدثت بالجهة المعنية إلى اتخاذ هذا التدبير. كذلك فإنه ينبغي إلزام الجهة البرلمانية المعنية بإبداء الاستعداد لمساعدة صاحب الشكاوى على إعادة صياغتها على النحو المطلوب، إذا وجدت أن هناك جدوى من متابعة الأمر.

إفساح المجال أمام صاحب الشكاوى لعرض رأيه في موضوعها ومناقشتها أمام اللجنة البرلمانية المختصة.

### ٣- دراسات مقترحة

الغرض من هذه الدراسات هو متابعة واستكمال الجهود المبذولة من أجل تنمية وتطوير الرقابة البرلمانية على الحكومة وتوطيد التوازن والتفاعل بين السلطات الثلاث.

إعداد دراسة حول مجالس الشورى ودورها الرقابي من حيث واقعها الحالي ومدى توفير أنظمتها الداخلية إمكانية اضطلاع هذه

المجالس ذات الطابع الشورى برقابة مثمرة وفاعلة على الحكومات. إعداد دراسة حول الأدوات التشريعية التي تؤثر بصورة غير مباشرة على العمل الرقابي. ومن البديهي أن مثل هذه الدراسة تحتاج أولاً إلى اعتماد مقاييس دقيقة للتمييز بين الأدوات التشريعية التي تؤثر بصورة عامة على العمل الرقابي وهذه كثيرة إلى درجة قد تبطل الفائدة من الدراسة والبحث، والأدوات التشريعية التي تؤثر بصورة حثيثة وإن يكن غير مباشرة على الدور الرقابي للمجلس وهي ما يمكن إدخاله في هذا البحث.

كما هو واضح من هذه المقترحات فإنها لم تتطرق إلى تطوير لممارسات البرلمانات أو الفاعلين البرلمانيين في كل من فلسطين ولبنان وسوريا والعراق والأردن، وإنما انحصرت في مجال إدخال تعديلات على النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالمراقبة البرلمانية على الحكومات بغرض تعزيز فاعلية الدور الرقابي للبرلمانات الخمسة. إن هذه التعديلات المقترحة، حتى ولو أصابت الهدف ولبّت الغاية المقصودة منها، سوف تبقى عرضة لمراجعة واسعة عندما تعد دراسات عن أثر المراقبة البرلمانية الملموس على البلدان الخمسة.

القسم الثاني: الإطار القانوني للرقابة  
البرلمانية على الحكومة في مصر  
والجزائر والمغرب وموريتانيا وتونس  
دراسة إقليمية مقارنة



## الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في مصر والجزائر والمغرب وموريتانيا وتونس دراسة إقليمية مقارنة\*

### تقديم

تشارك الدول الخمس المكونة لعينات الدراسة في العديد من العناصر، أهمها صلتها الحديثة بـ «التعددية الحزبية» وخضوعها الطويل لنظام الحزب الوحيد أو الحزب المهيمن. فباستثناء المغرب الأقصى حيث برزت التعددية مبكراً (١٩٣٧)<sup>١</sup>، ظلت الدول الأربع: الجزائر وتونس وموريتانيا ومصر محكومة إما بالأحزاب سلية الحركة الوطنية<sup>٢</sup>، أو بالجيش تارة، والحزب المسيطر Parti dominant طوراً آخر، والحال أن هذا الوضع لعب دوراً مفصلياً في تشكيل المنظومة الدستورية والسياسية النازمة لمكانة البرلمان، وطبيعة الآليات المخولة له لممارسة الوظيفة الرقابية على الحكومة. كما تنهل الدول المغاربية الأربع من مرجعية موحدة، من حيث تصورها لمكانة السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، وعلى وجه التحديد مؤسسة الحكومة، أي فلسفة الجمهورية الخامسة الفرنسية، كما حدد أحكامها دستور الرابع من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٨<sup>٣</sup>. وتأخذ الدول الخمس بنظام «الثنائية المجلسية» Bicaméralisme، مع وجود تباينات في طريقة تشكيل الغرفة الثانية، ونوعية الاختصاصات المنوطة بها دستورياً، لاسيما في علاقتها الرقابية بالحكومة. بيد أن هناك تمايزات واختلافات نسبية على صعيد تجاربها البرلمانية، ومساراتها الانتخابية، وطبيعة أداء نخبها النيابية<sup>٤</sup>.

تروم الدراسة، استناداً إلى الشروط المرجعية الواردة في خطاب التكليف، فهم الإطار القانوني الناظم للرقابة البرلمانية على الحكومة فهماً دستورياً وقانونياً سليماً، من حيث الاختصاصات المسموح بها، ومدى قدرة النخب البرلمانية على إعمالها بشكل فعال، وتفكر، بالمقابل، في الإصلاحات الواجب إدخالها لتعزيز الوظائف الرقابية، إما من زاوية تطوير النصوص وتقويتها، ونزع الجوانب المعيقة لها، أو من ناحية ربطها بالإصلاحات الكبرى ذات الصلة بالبنية السياسية، أي بمعطيات المجال السياسي الذي يشكل وعاء الممارسة البرلمانية للوظيفة الرقابية على الحكومة<sup>٥</sup>. أما منهجياً،

\* أعد هذه الدراسة الدكتور امحمد مالكي، أستاذ العلوم السياسية ومدير مركز الدراسات الدستورية والسياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب.

١. انشقت كتلة العمل الوطني المؤسسة عام ١٩٢٤ ليخرج منها حزبان، هما: «الحزب الوطني»، و«الجهة القومية المغربية»، التي ستتحول لاحقاً إلى «حزب الشورى والاستقلال»، ومنذ (١٩٢٧) بدأت ترسخ فكرة التعددية الحزبية في المغرب، ليتم ترسيمها دستورياً مع عام ١٩٦٢.

٢. نقصد كلاً من: «جبهة التحرير الوطني الجزائرية»، و«الحزب الدستوري» «التونسي»، وكلاهما قادا للنضال الوطني من أجل الاستقلال.

٣. من أهم المبادئ المستلهمة من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية التي كان لها بالغ التأثير في مجمل الدساتير المغاربية مبدأ «العقلنة البرلمانية» أي تحديد اختصاصات البرلمان على وجه التحديد، وترك المجال واسعاً لمجال اللائحة، أي السلطة التنظيمية.

٤. أنظر حالتي المغرب ومصر في، البرلمان في الدول العربية، رصيد وتحليل، (بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٧).

فتنحصر عُدَّةُ البحث في الوثائق الدستورية والقانونية ذات الصلة، أي دساتير الدول الخمس، والقوانين التنظيمية والداخلية لبرلماناتها. غير أن التقيد بالإطار القانوني لتحليل آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة لا يمنع من الانفتاح، في حدود الممكن غير المخل بهدف الدراسة، على معطيات الحياة السياسية لإضاءة النصوص وجعل منطوق أحكامها واضحاً، مفهوماً، وميسراً.

## القسم الأول: موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية

ليس ثمة شك في أن من الوظائف الأصلية للبرلمان الرقابة إلى جانب التشريع. بيد أن التطورات العميقة التي طالت مفهوم «البرلمانية» Parlementarisme منذ عقود، أدخلت المؤسسات التشريعية دائرة التراجع والأفول، وغيّرت طبيعة أدائها في هذا المجال. فمن المعروف أن الآليات الرقابية كما تكوّنت بالتدرج في النظم البرلمانية على سبيل المثال، لم يعد لها نفس المدى والوقوع، ليس بسبب عدم جدوى فعاليتها في ضمان التوازن بين السلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية عبر أعمال وسائل الضغط المتبادلة، ولكن نتيجة التغييرات الجوهرية التي طرأت على الحياة السياسية وكيفت معطياتها، وفي صدارتها نظام الأحزاب، والتداول على السلطة، والدور المتنامي لمنظمات المجتمع المدني<sup>١</sup>. بيد أن مقابل هذا التحول في مسار الوظائف الأصلية للمؤسسة البرلمانية، تقوّت أساليب وآليات أخرى جديدة، حافظت لفكرة التوازن على حيويتها، وجنّبت، إلى حد بعيد، النظم السياسية خطورة هيمنة سلطة على أخرى بداخل بنيانها الدستوري، كما هو حاصل منذ عقود في أمم البرلمانات في العالم بريطانيا، حيث لم تعد قاعدة «التوازن والمراقبة» Checks and Balances مفعلة على صعيد الممارسة، ما يعني أن آليات الرقابة التي في حوزة البرلمان تجاه الحكومة تظل مقيدة بفعل الثنائية الحزبية وما يترتب عنها من نتائج سياسية، وفي مقدمتها صعوبة مراقبة الأغلبية البرلمانية للحكومة المنبثقة عنها أصلاً، وإن هي فعلت ذلك فستراقب نفسها بنفسها، وهو ما لا يعدُّ ممكناً ولا جائزاً من الناحية الواقعية.

بيد أننا حين ننتقل إلى منظومات دستورية وسياسية مغايرة، سنلاحظ أن «التوازن» المسمى إليه أعلاه ضعيف وشاحب، ليس بفعل التطور

٥. تعرف الرقابة البرلمانية contrôle Parlementaire بكونها «أحد أشكال الرقابة السياسية التي تنتهجها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية»، فهي «سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية حول إهمال السلطة التنفيذية بغية الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤولية عن ذلك ومسألة القائمين عليها». أنظر، عدنان محسن ظاهر، في: حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٢، ص ١٠٥.

٦. للتدقيق في واقع الأنظمة الدستورية المعاصرة من هذه الزاوية بالذات، أنظر د. محمد مالكي، الأنظمة الدستورية الكبرى مراكش: المطبعة الوطنية، ط١، ٢٠٠٠، ص ١٨٩.

الدستوري الطبيعي للنظم السياسية موضوع الدراسة (مصر والمغرب والجزائر وتونس وموريتانيا)، ولكن بسبب أن الدساتير ذاتها تمت هندستها على فكرة الاختلال وعدم التكافؤ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد عززت القوانين المكملّة لها (القوانين التنظيمية والداخلية) هذا المنحى، وعمّقت مداه الممارسة. وتوعز الدراسة مصادر هذا الاتجاه إلى جملة من المحددات، أهمها:

### ١ - الهندسة الدستورية

تنطوي دساتير<sup>٧</sup> الدول موضوع الدراسة على هندسة تحظى السلطة التنفيذية، وتحديدًا مؤسسة الرئاسة، في نطاقها بمكانة محورية مقارنة مع باقي السلطات الأخرى (التشريعية والقضائية). فباستثناء الدستور التونسي حيث وردت السلطة التشريعية في الباب الثاني بعد الديباجة والمبادئ العامة، وإلى حد ما في دستور جمهورية مصر العربية<sup>٨</sup>، ترتبت السلطة التنفيذية في دساتير الدول الثلاث (المغرب والجزائر وموريتانيا) في الصدارة بعد الباب الخاص بالمبادئ العامة. ومن الواضح أن اعتماد المشرع الدستوري هذه التراتبية ليس أمراً جزافياً، بل كان قصده إبراز مكانة السلطة التنفيذية في هندسة الوثيقة الدستورية، باعتبارها القانون الأساس للدولة. ثم إن الأمر لا يتوقف عند موقع السلطة التنفيذية في معمار الدستور، بل يتأكد عند فحص الأحكام المتضمنة في مواده وفصوله، والاختصاصات المنبثقة عنها، سواء على الصعيد الكمي (عدد الفصول والمواد)، أو على مستوى السلطات المتضمنة فيها، مقارنة طبعاً مع نظيرتها التشريعية. والحقيقة أن الدساتير لم تكتف بخلق تراتبية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية داخل بنية الدستور، فرجحت الأولى على الثانية، بل رسمت أيضاً قسماً داخل السلطة التنفيذية نفسها، حين محورتها حول مؤسسة الرئاسة وقدمت الحكومة في صورة جهاز تنفيذي لها. ففي دساتير الدول الخمس تصدر مؤسسة الرئاسة الباب الخاص بالسلطة التنفيذية، ثم تأتي الحكومة مرتبةً بعد الباب المخصص للسلطة التشريعية<sup>٩</sup>، ما يعني أن الدساتير وضعت رئيس الدولة في نفس التخصيص الذي أفردته للسلطة التشريعية، والأكثر، كما هو الحال في دستور المملكة المغربية، يعتبر «الملك الممثل الأسمى للأمة» (ف.١٩)<sup>١٠</sup>، وقد ذهب كتابات كثيرة إلى تأويل هذه العبارة بالقول إن الوثيقة الدستورية خلقت تراتبية في باب التمثيلية، حين جعلت تمثيلية الملك أسمى من تمثيلية أعضاء البرلمان المنتخبين. فهكذا، تتبين قيمة الإشارة إلى الهندسة الدستورية في إبراز الاختلال الكامن في الوثيقة الدستورية ذاتها بين السلطة التنفيذية، ومؤسسة

٧. سنعتمد في هذه الدراسة الدساتير التالية: دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة ١٩٩١، المصادق عليه في استفتاء ١٢ تموز/يوليو ١٩٩١، والصادر بأمر قانوني في ٢٠ تموز/يوليو ١٩٩١، والدستور المغربي المستفتى عليه في ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، والصادر في الجريدة الرسمية في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، دستور الجمهورية التونسية لسنة ١٩٥٩، دستور الجمهورية الجزائرية المستفتى عليه في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، والدستور المصري لعام ١٩٩٥.

٨. تميزت هندسة الدستور المصري عن باقي دساتير الدول موضوع الدراسة من حيث إفرادها الفصل الأول من الباب الخامس لرئيس الدولة، قبل الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية، قبل أن تعود في الفصل الثالث فتنص على السلطة التنفيذية.

٩. نلاحظ، على سبيل المقارنة، أن بعض دساتير الدول الغربية اختلفت في مثل هذا الترتيب. فبينما جاءت الحكومة مرتبة بعد الباب الخاص بالملكية والسلطة التشريعية في دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨، ترتبت الحكومة بعد مؤسسة الرئيس في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لربيع أكتوبر ١٩٥٨.

للإطلاع، أنظر: Recueil des constitutions Européennes, Francois Delpérier 1994 & autres, Bruyant, Bruxelles,

١٠. ظل رقم الفصل التاسع عشر ثابتاً في كل دساتير المملكة (١٩٦٢ - ١٩٧٠ - ١٩٧٢ - ١٩٩٢ - ١٩٩٦)، وقد وردت صياغته كما يلي: «الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة...»

الرئاسة تحديداً، والسلطة التشريعية، وإلى حد بعيد السلطة القضائية<sup>١١</sup>، والذي نلمس مفعوله الواضح في الإمكانيات المتاحة للبرلمان لممارسة وظائفه ومنها وظيفة الرقابة على نشاط الحكومة وأدائها. والحال أن السلطة القضائية خضعت، بدورها، للاختلال الدستوري نفسه، حيث وردت مرتبةً في هندسة الدساتير ما بعد السلطتين التنفيذية والتشريعية. ثم إن المؤسسة القضائية وإن حظيت بمجموعة من الأحكام الدستورية التي وضحت مكانتها، ومجالات اختصاصها، وطبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية، فإنها تشكو في عمومها، وإن بدرجات متفاوتة، من ضعف الاستقلالية، لاسيما تجاه السلطة التنفيذية، ومحدودية النزاهة، وقلة الفعالية.<sup>١٢</sup>

## ٢ - الإطار المرجعي

نقصد بـ«الإطار المرجعي» Cadre Référentiel المنظومة التي شكلت مصدر استلهام المبادئ، والأفكار، والتوجهات، حين إعداد الدستور وصياغته، والحال يتعلق الأمر هنا بدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية (٠٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٨)، الذي نلمس بصمات تأثيره واضحة في الدساتير المغاربية الأربعة. فمن المعروف أن بناء الجمهورية الفرنسية الخامسة تأسس على فلسفة إعادة الاعتبار لمؤسسة الرئاسة وتمتين مكانة الحكومة، عبر الحد من نفوذ المؤسسة التشريعية، وضبط نشاطها، مع العمل على ترشيد العمل الحزبي، ودرء تأثيره السلبي على الحياة السياسية والبرلمانية على وجه الخصوص، كما حصل إبان الجمهورية الرابعة (١٩٤٦ - ١٩٥٨). لذلك، ابتدع واضعو دستور ١٩٥٨ جملةً من الآليات لتجسيد الفلسفة الجديدة في تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث، من ضمنها مفهوم «العقلنة البرلمانية»، الذي تم استلهامه من دستور «فيمر» الألماني لعام ١٩١٩، ووقع تطويره وفق متطلبات الجمهورية الخامسة. فالعقلنة البرلمانية تعني تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان، أو مجال القانون *Domaine de la loi*، على سبيل الحصر مقابل اختصاصات الحكومة، أو مجال اللائحة *Domaine du règlement*<sup>١٣</sup>. فهكذا، نحت دساتير الدول الأربع (المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا) منحى حصر مجال تدخل البرلمان ورسم حدود اختصاصه، أما الصلاحيات التي لم ترد مرتبة على سبيل الحصر فقد أدخلتها ضمن مجال السلطة التنظيمية، التي يزاولها الرؤساء عبر نصوص مختلفة، ورؤساء الحكومات أو الوزراء الأولون، نلاحظ ذلك في الفصل ٤٦ من دستور المملكة المغربية لعام ١٩٩٦<sup>١٤</sup>، والفصل ٣٤ من دستور تونس، المنقح

١١. تجنباً للتعميم نشير إلى الاختلافات التي يتميز به نسبياً القضاء المصري مقارنة مع نظيره في بلاد المغرب، لاسيما من حيث «استقلاليته» الوظيفية والمؤسسية.

١٢. أنظر التقرير الإقليمي المقارن حول القضاء في كل من مصر والمغرب والأردن ولبنان، في: القضاء في الدول العربية، رصد وتحليل، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ٦٨٥ وما بعد.

١٣. أنظر د. محمد مالكي، البرلمان في المغرب، في «البرلمان في الدول العربية»... م.س، ص ١٥/٢٦٢.

١٤. قضى الفصل ٤٦ بما يلي: «يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى بالتشريع في الميادين الآتية...»، وقد حصرها في عشرة ميادين.



سنة ١٩٩٧<sup>١٥</sup>، والمادة ١٢٢ من الدستور الجزائري<sup>١٦</sup>، أما في موريتانيا، فقد أخذت الدساتير بهذه التقنية منذ الوثيقة الأولى لعام ١٩٥٩، واعتمدها كافة الدساتير المنقحة لاحقاً. يبقى الدستور المصري وحده الذي لم يأخذ صراحة بتقنية «العقلنة البرلمانية»، كما هو واضح في مختلف أحكامه ومقتضياته. فهكذا، تحيلنا تقنية «العقلنة البرلمانية» إلى استنتاج مفاده أن البرلمان ولد أصلاً مقيداً على صعيد الصلاحيات المخولة له، سواء في ميدان التشريع وإنتاج القوانين، أو على صعيد مراقبة الحكومة ومتابعة نشاطها. وإذا أردنا تعميق النظر في موضوع «العقلنة البرلمانية» وربطها بالسياق الدستوري والسياسي للدول الخمس، يمكننا القول أنها أحد تجسيّدات التوزيع غير المتكافئ للسلطة في وثيقة الدستور، وقد ألمحنا إلى ذلك عند تحليل «الهندسة الدستورية». ففي الدول الخمس تحظى السلطة التنفيذية، ومؤسسة الرئاسة على وجه التحديد، بمكانة سميقة وسامية مقارنة مع السلطة التشريعية، بل إن الرؤساء في الدول الأربع (الجزائر وتونس وموريتانيا ومصر)، أو الملك في المغرب، يتمتعون بسلطات واسعة خاصة بهم، وأخرى مهمة جداً في علاقتهم بالسلطتين التشريعية والقضائية، الأمر الذي جعل البرلمان يظهر في صورة متواضعة، حتى لا نقول شاحبة قياساً لواقع مؤسسة الرئاسة على وجه الخصوص. لذلك، نعتبر «الإطار المرجعي» أحد العناصر المضيئة للاقتراب من معرفة مكانة البرلمان وفهم مصادر تواضعه في الدول الخمس موضوع الدراسة.

### ٣ - بيئة الممارسة البرلمانية

نقصد بـ«بيئة الممارسة البرلمانية» المحيط العام الذي في إطاره يمارس البرلمان (مؤسسة ونواباً) نشاطه. فالبرلمان عنصر ضمن نسق عام يتكون من المؤسسات الدستورية (السلطة التنفيذية والقضائية)، والفاعلين السياسيين (الأحزاب على وجه الخصوص)، ومنظمات المجتمع المدني. لذلك، تتأثر ممارسته إيجاباً أو سلباً بطبيعة العلاقة بين مكونات هذه البيئة وعناصرها. ففي البيئات ذات الثقافة السياسية الديمقراطية، كما هو الحال في العديد من نظم العالم، تساعد مكونات المحيط العام على تطوير ممارسة البرلمان وتعميقها في اتجاه إدراك مقومات الفعالية والنجاح في الممارسة البرلمانية. وبالعكس، تعوق البيئة البرلمان في الوصول إلى أهدافه حين تكون الثقافة السياسية واطئة وغير ديمقراطية، سواء في سلوك الدولة وأجهزتها، أو في ممارسة المجتمع وتعبيراته. لذلك، يستمد البرلمان قوته من واقع هذه البيئة وطبيعة ثقافتها السياسية، وفي الدول الخمس، موضوع الدراسة، تشكو البيئة الناظمة للممارسة البرلمانية

١٥. نص الفصل ٣٥ من دستور تونس على ما يلي: «ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون».

١٦. حصرت المادة ١٢٢ من الدستور الجزائري ثلاثين موضوعاً من الموضوعات التي تدخل ضمن مجال القانون، أي اختصاص البرلمان.

من ضعف حضور الثقافة الديمقراطية في جسم الدولة والمجتمع معاً. فإذا استندنا إلى المبادئ التي اهتمت إليها الخبرة الدولية لقياس وجود برلمان صالح، أي «التمثيل» و«المشاركة»، و«الاستقلالية»، و«الأداء»، و«النزاهة»<sup>١٧</sup>، سنلاحظ أن ثمة فجوة كبيرة بين ما تقضي به هذه المبادئ وواقع البرلمان في كل من مصر والمغرب والجزائر وتونس وموريتانيا. ففي مؤلفه الموسوم «البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين: دليل الممارسة الجيدة»، حدد «ديفيد بيثام» القيم التي تحقق للبرلمان المعاصر ممارسة جيدة، مرتبة في سلم من ستة مستويات، هي: التمثيلية الواسعة، الانفتاح والشفافية، اللوجية<sup>١٨</sup>، المساءلة، الفعالية على المستويين الوطني والدولي<sup>١٩</sup>. فالتمثيلية الشاملة تعني أن يكون البرلمان مفتوحاً في تكوينه وطريقة أدائه على كل الفئات، خاصة النساء والأقليات، والجماعات المهمشة، كما يعني الانفتاح والشفافية، أن يكون متواصلاً مع الناس بشكل أكثر فعالية عن «طريق اطلاع وسائل الإعلام على المزيد من نشاطاته، وإنشاء قنوات إذاعية وتلفزيونية ومواقع خاصة بها على الشبكة الإلكترونية، وبالموازاة، يُشترط في البرلمانين كي يستعيدوا ثقة المواطنين في نزاهتهم وضع قواعد سلوك واجبة التطبيق وإجراء إصلاحات بشأن تمويل الأحزاب»، علاوة على تكريس ثقافة «مراقبة السلطة التنفيذية بشكل أكثر فعالية»، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي<sup>٢٠</sup>. إن النظر بإمعان في مدى حضور هذه المبادئ في واقع الممارسة البرلمانية في الدول الخمس موضوع الدراسة، يعطي الدليل على أهمية اعتماد «بيئة الممارسة» مؤشراً إرشادياً Paradigme لتفسير المكانة المتواضعة للبرلمانات في الدول المغاربية الأربع (المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا) ومصر. فالعينات الخمس تشكو برمتها من ضعف الثقافة المؤسسة على روح هذه المبادئ، سواء تعلق الأمر بشمولية التمثيلية وقدرتها على التعبير عن كل مكونات المجتمع، أو في ما يخص سهولة الولوج إلى المؤسسات التشريعية والإطلاع على نشاطاتها، وكذا الثقة المطلوبة بين البرلمانين والجسم الذي انتخبهم، على صعيد الوظائف المنوطة بالتمثيلية، أو في ما يتعلق بمدى إعمال الآليات الدستورية لمراقبة الحكومة وفحص أدائها. إن ثمة شعوراً ووعياً متزايدين، من خلال العديد من الدراسات الأكاديمية المنجزة لهذا الغرض<sup>٢١</sup>، بأن البرلمان، بحسبه مؤسسة للتشريع والمراقبة، تشوبه شوائب كثيرة، أضعفت قدرته على التحول إلى سلطة دستورية عصرية، تمثل مفهوم التمثيلية Représentation، وتعني المستلزمات التي من واجب النائب المنتخب القيام بها.

١٧. ن فكر في مبادئ البرلمان الصالح التي وضعتها منظمة IFES، والتي اشتغل عليها «المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة» في إعداد تقاريره حول البرلمان في كل من المغرب والأردن ولبنان ومصر عام ٢٠٠٧.

١٨. بمعنى أن يكون البرلمان متاحاً للجميع.

١٩. قارن: ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين: دليل «الممارسة الجيدة»، الإتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٦، ٢٤٦ ص.

٢٠. المصدر نفسه، ص. XII - XI

٢١. من أعمال كثيرة، نذكر: Claisse/le parlement Imaginaire et autres في: البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب، ج٢، ندوة كلية الحقوق، أكادال، الرباط، (الدار البيضاء: دار توبقال للنشر، ١٩٨٤).

## القسم الثاني: الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة

تنطوي النظرية التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات على قواعد وآليات لتحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ورسم أوجه التعاون أو «الاستقلال» بينهما، بحسب ما إذا كان النظام برلمانياً أم رئاسياً<sup>٣٣</sup>. وقد أبانت التجربة عن وجود صعوبات عملية على صعيد ممارسة هذا المبدأ في الدول الأكثر عراقية في الديمقراطية، فبالأحرى في الدول التي صُعب عليها الانتقال إلى الديمقراطية، أو لم تتوفر لديها بعد شروط الانتقال في أساسه، والحال أن الدول الخمس موضوع الدراسة لا تشذ عن هذه الأخيرة. بيد أن الفارق الجوهرى بين الوضعين، يكمن في توفر النظم الديمقراطية على ثقافة سياسية تحمي من الانزلاقات التي تنجم عن العلاقة المُختلفة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال فعالية الأحزاب، واستقلال القضاء، ووعي وبقظة المجتمع المدني (الرأي العام)، وهو ما لا نجد نظيراً له في النظم المفتقدة لمثل هذه الثقافة، حيث يظل الاختلال مستمراً، مما يُضعف آليات الرقابة على محدودية طبيعتها الدستورية والقانونية. ففي العينات الخمس، موضوع الدراسة، نلاحظ أن الدساتير والقوانين التنظيمية والداخلية ذات الصلة أخذت بمجمل الآليات الرقابية العصرية المألوفة في النظم السياسية المعاصرة، غير أنها قيّدتها، من جهة أخرى، بإجراءات أضعفت مفعولها وقوتها في مضمار الرقابة البرلمانية على الحكومة. ففي حالة الدول المغاربية الأربع (المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا) تمت عملية «عقلنة» آليات الرقابة، عبر ضوابط ومساطر وإجراءات، نصت عليها الدساتير، وأكدتها ودقتها القوانين ذات الشأن. أما في مصر، حيث لم تأخذ تجربتها الدستورية بمبدأ العقلنة، فقد شجعت الهندسة الدستورية على ترسيخ مكانة السلطة التنفيذية، وتحديداً مؤسسة الرئاسة، على حساب الدور الرقابي للبرلمان، أي «مجلس الشعب» أساساً.

تتوزع آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة بين «وسائل جمع المعلومات» (أولاً)، وتندرج ضمنها «الأسئلة» بشقيها المكتوب والشفهي (١)، و«الاستجابات» (٢)، و«لجان التحقيق» (٣)، و«اللجان الدائمة» (٤)، ووسائل «إثارة المسؤولية» (ثانياً)، وتتضمن كلاً من تحريك المسؤولية السياسية عبر ملتمس الرقابة (١)، وطرح الثقة (٢)، و«ملتمس توجيه تنبيه» (٣).

٢٢. انظر د. امحمد مالكي،  
الأنظمة الدستورية الكبرى،  
م.س، ص ٦ - ٣٠.

## أولاً - وسائل جمع المعلومات

تعتبر عملية جمع المعلومات من الوسائل التي تتيح للبرلمان إمكانية الإطلاع على نشاط الحكومة، ومعرفة تفاصيل أداؤها، والحال أن الأمر هنا لا يتعلق بمجرد الإطلاع والمتابعة فحسب، بل يتجاوزها إلى التحقق والتأكد من أفعال الحكومة في مختلف مجالات تدخلها. لذلك، سمحت الدساتير العصرية للمؤسسة التشريعية بمجموعة من الأدوات تمكّنها من الاقتراب من واقع أنشطة الحكومة. لكن إذا كانت مجمل دساتير العالم، ومنها دساتير الدول الخمس موضوع الدراسة، أخذت بمجمل الآليات التي تساعد البرلمان على الولوج إلى المعلومات وجمعها بغية ممارسة وظيفته الرقابية تجاه الحكومة، فإن مكنم الاختلاف من تجربة إلى أخرى يظل، من جهة، في طبيعة الإجراءات الدستورية والقانونية (المساطر) التي تنظم أعمال هذه الآليات، ويرتبط، من جهة ثانية، بطبيعة البيئة السياسية والثقافية التي تحكم الممارسة البرلمانية، ما يعني أن التنصيص الدستوري والقانوني وحده لا يكفي لضمان فعالية ونجاعة هذه الوسائل، بل يحتاج الأمر كذلك إلى معطيات ذات صلة بنسق العمل البرلماني نفسه.

١ - آلية الأسئلة تُعد الأسئلة وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، فهي آلية لـ «استيضاح أمر مجهول، يطلب بواسطته عضو في البرلمان من الوزير المختص معلومات وبيانات، وقد يُراد بها لفت نظر الحكومة أو الوزير المختص إلى أمر من الأمور»<sup>٢٣</sup>، وهي كذلك وسيلة من وسائل التحاور بين البرلمان والحكومة<sup>٢٤</sup>. فهكذا، يميز الفقه الدستوري بين الأسئلة المكتوبة Questions écrites، والأسئلة الشفهية Questions orales، حيث تتمثل الأسئلة المكتوبة في «توجيه سؤال كتابي من نائب لوزير على أن يجيب عنه هذا الأخير، ويتم نشره في الجريدة الرسمية». أما الأسئلة الشفهية فـ«تتمثل في توجيه السؤال من طرف نائب معين إلى الوزير الأول أو الوزراء، مع جواب هؤلاء عنه أثناء الدورات العادية في جلسته الأسبوعية»<sup>٢٥</sup>.

تتشارك دساتير الدول الخمس موضوع الدراسة في إقرار الأسئلة آلية للرقابة البرلمانية على الحكومة. ففي المغرب نصت الفقرة الثانية من الفصل ٥٦ على أن «تخصص بالأسبوعية جلسة كل أسبوع بأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة»، في حين قضت الفقرة الثانية من المادة ٦١ من الدستور التونسي بأن «لكل نائب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية وشفاهية»<sup>٢٦</sup>، وتنص المادة ١٣٤ من الدستور

٢٣. Voir entre autres : Debbach (Ch) et autres, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica; Paris; 3è ed. 1990 Pierre Pactet, Institutions politiques et Droit constitutionnel; 14e édition; Masson/Armand Colin; Paris; 1995.

٢٤. نظر، د. عبد الإله فونتيير، العمل التشريعي بالمغرب، سلسلة أطروحات وأبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، ٢٠٠٢.

٢٥. أنظر د. امحمد مالكي، السؤال في الممارسة البرلمانية المغربية، في: المؤسسة البرلمانية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ٢٣/٢٠٠٠، ص ٥١ وما بعد.

٢٦. راجع الدستور التونسي في، دساتير دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، ط١، ١٩٩٧، ص ٥٤ - ٧٥.

الجزائري على ما يلي: «يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة»، أما الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ من الدستور الموريتاني، فنصت على أن «تخصص جلسة كل أسبوع، وبالأسبوعية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة»<sup>٢٧</sup>. تجدر الإشارة إلى أن الدساتير المغاربية الأربعة نحت منحى الدستور الفرنسي الرابع تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٨<sup>٢٨</sup>، في إقرار جلسة أسبوعية للأسئلة مع أجوبة الحكومة، والحال أن الدستور المصري لم يختلف عن نظرائه في البلاد المغربية، حيث قضت الفقرة الأولى من المادة ١٢٤ بما يلي: «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم»<sup>٢٩</sup>. تجدر الإشارة إلى أن هناك ما يشبه الإجماع في الفقه الدستوري حول إلزامية الحكومة وأعضائها بالإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها، بسبب ترسخ تقنية السؤال في الأنظمة الآخذة بمبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وعلى اعتبار أن الدساتير الخمسة موضوع الدراسة استعملت صيغة الوجوب في إقرار هذا الحق للبرلمان، وفي مخاطبة الحكومة بضرورة الإجابة عما يوجه إلى أعضائها من أسئلة، نجد ذلك واضحاً في الفقرة الثالثة من المادة ٥٤ من الدستور المغربي: «يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً التالية لإحالة السؤال إليها...»، والفقرة الثانية من المادة ١٢٤ من دستور مصر: «وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء»، وأيضا الفقرة الثانية من المادة ١٣٤ من دستور الجزائر: «ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً»، «وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس...». أما الدستور التونسي فقد جاء خلواً من أية إشارة إلى الوجوب وتحديد أجل الإجابة، فقد ألزم الفصل ١١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الحكومة على الإجابة عن السؤال خلال شهر من إعلانها به<sup>٣٠</sup>، في حين اكتفت الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ من الدستور الموريتاني بالتنصيص على اقتران السؤال بالجواب في الجلسة الأسبوعية المخصصة لطرح الأسئلة. بيد أن إقرار الدساتير إجبارية الإجابة عن الأسئلة الموجهة للحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وإن فتح إمكانية المناقشة والتحاور خلال جلساتها، فقد سكت عن الإشارة إلى التصويت عليها، أو إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب، كما هو معمول به في بعض الدساتير المقارنة<sup>٣١</sup>، ما يعني أن الوظيفة الرقابية للأسئلة تتحدد في جمع المعلومات، والاستيضاح، واستجلاء الغموض الذي يلف القضايا المتعلقة بها، ولفت انتباه الحكومة، وليس إثارة مسؤولية الوزير أو الوزراء المعنيين بها بشكل فردي أو تضامني.

٢٧. نفس المصدر والصفحة.

٢٨. نصت الفقرة الثانية من المادة ٤٨ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية على ما يلي: «يحتفظ في كل أسبوع بالأولوية لجلسة أسئلة أعضاء البرلمان وإجابات الحكومة.»

٢٩. راجع دستور جمهورية مصر العربية، جمهورية مصر العربية، مطبعة مجلس الشعب، ١٩٩٥، ص ٣٤.

٣٠. راجع النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لعام ٢٠٠٤، الجمهورية التونسية، مجلس النواب، ٢٠٠٤.

٣١. أنظر على سبيل المثال الدستور الكويتي.

تنطوي القوانين والأنظمة الداخلية للبرلمانات المغاربية الأربعة (الجزائر والمغرب وتونس وموريتانيا) ومصر على تدقيقات للأحكام الدستورية الخاصة بالأسئلة المبينة أعلاه. فاعتماداً على الدستور تم التمييز بين الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفهية، بحسب اختلاف مقصد كل صنف منهما، كما تنوعت الإجراءات والمساطر اللازمة لإعمالهما على صعيد الممارسة.

### الأسئلة المكتوبة

السؤال المكتوب «عبارة عن طلب مكتوب يوجه من طرف أحد البرلمانيين إلى عضو من أعضاء الحكومة، أو رئيس مجلس الوزراء نفسه، كما هو وارد في الدستور المصري، قصد الحصول على معلومات، ويكون هذا الأخير ملزماً على الرد عليه خلال مهلة محددة بموجب الدستور، أو القوانين ذات الشأن. وإذا لم يجب الوزير على السؤال خلال هذه المهلة يمنح مهلة إضافية مماثلة، وإذا لم يحصل النائب على جواب خلال هذه المهلة يسأله رئيس المجلس النيابي عما إذا كان يرغب في تحويل سؤاله إلى سؤال شفهي وفي حالة النفي يمنح الوزير مدة مماثلة للمدة الأولى ليتمكن من جمع عناصر إجابته...»<sup>٣٢</sup>. فهكذا، نحت القوانين الداخلية للدول الخمس المنحى نفسه مع الاختلاف في بعض التفاصيل. ففي تونس، بيّن الفصل الحادي عشر من النظام الداخلي المشار إليه أعلاه، طريقة طرح الأسئلة، حين أشار إلى ضرورة توجيهها إلى الحكومة عن طريق رئيس مجلس النواب، وحدد شهراً واحداً للإجابة عنها من قبل الحكومة، ليصار إلى النشر (أي الإجابة) بمعية السؤال في الرائد الرسمي (الجريدة الرسمية) لمداولات مجلس النواب. أما في الجزائر، فيمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أسئلة كتابية إلى أي عضو من الحكومة، حيث يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ليتولى رئيس الغرفة الأولى أو الثانية إرساله إلى رئيس الحكومة، فيكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي مكتوباً خلال ثلاثين يوماً التي تلي الإعلام والتبليغ، ويودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويبلغ إلى صاحبه<sup>٣٣</sup>. وفي موريتانيا يجب أن تحرر الأسئلة المكتوبة بإيجاز، كما يجب الرد عليها من قبل الحكومة بعد ثمانية أيام من التوصل بها، بالنسبة للجمعية الوطنية، وبعد شهر بالنسبة لمجلس الشيوخ. بيد أن حق الوزراء تقديم طلب استثنائي بتمديد المدة الممنوحة لهم بغية جمع معطيات الإجابة، أما النائب صاحب السؤال فبإمكانه تحويله من سؤال كتابي إلى سؤال شفوي إذا اقتضى نظره ذلك<sup>٣٤</sup>. بقي أن نشير إلى أن النظام الداخلي الموحد

٣٢. قارن: عبد الحميد العزال، القانون الدستوري والنظم السياسية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، ١٩٨٣)، ص ٣١٢.

٣٣. راجع المادتين ٧٢ و٧٣ من القانون التنظيمي للبرلمان الجزائري.

٣٤. أنظر المادتين ٩٦ و٩٧ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ، والمادة ٦٥ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية في: [www.asszmbleenationale.mr](http://www.asszmbleenationale.mr) أو [www.senat.org](http://www.senat.org)

لمجلسي البرلمان المغربي لعام ٢٠٠٤، وانسجاماً مع أحكام الفصل ٥٦ من دستور ١٩٩٦، منع على واضعي الأسئلة تضمين أية تهمة شخصية إلى الوزراء الموجه إليهم السؤال، كما ألزم هؤلاء بالإجابة خلال مدة لا تتجاوز العشرين يوماً من إفادتهم بالأسئلة. أما المادة ١٨٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، فأجبرت أعضاء الحكومة الموجهة إليهم الأسئلة على التقيد بمدة شهر للإجابة عنها<sup>٣٥</sup>.

### الأسئلة الشفوية

تتكامل الأسئلة الشفوية مع الأسئلة الكتابية من حيث الوظيفة الرقابية للبرلمان على الحكومة، غير أنها تكتسي لدى مجمل النواب أهمية خاصة بسبب أنها تسمح لأصحابها بمساءلة أعضاء الحكومة علناً وبشكل مباشر، وقد ازدادت أهميتها مع التطور الحاصل في ثورة الاتصال الرقمي، حيث تلعب دوراً واضحاً في التسويق السياسي لصورة أعضاء البرلمان لدى الرأي العام، لاسيما في البلدان التي أحدثت قنوات تلفزيونية خاصة بمؤسساتها التشريعية، أو التي تحظى تغطية أعمال البرلمان بحيز مهم في البث التلفزيوني العمومي. أما على صعيد الإطار القانوني المنظم لها، فقد لقيت إحاطة من قبل المشرع أسوةً بالأسئلة الكتابية في كل دساتير وتشريعات الدول الخمس موضوع الدراسة.

فوفق الفصل ١١ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي «يحق لكل نائب التقدم بسؤال شفاهي إلى للحكومة بعد أن يُعلم رئيس مجلس النواب كتابياً بفحواه»، ويتولى هذا الأخير بدوره إخطار الحكومة بمضمونه، لتتولى الإجابة عنه في أجل لا يتجاوز الشهر من تاريخ تسلم الإعلام. «ويخصص المجلس جلسة شهرية للأسئلة الشفهية للاستماع إلى الحكومة، وللنائب صاحب السؤال حق التعقيب عن الجواب في حدود خمس دقائق»<sup>٣٦</sup>. تجدر الإشارة إلى أن اللجوء إلى تقنية الأسئلة لمراقبة أعمال الحكومة ظل غير معترف به دستورياً في الجزائر حتى حدود عام ١٩٧٦<sup>٣٧</sup>، ولم يتم الإقرار بدستورية الأسئلة الشفهية إلا مع صدور دستور ١٩٨٩، علماً أن البرلمان الذي يستطيع نزع الثقة من الحكومة ويسقطها، كيف لا يحق له توجيه أسئلة إلى أعضائها، وهي من الآليات الأقل تأثيراً على العمل الحكومي من إثارة المسؤولية. لذلك، أولى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أهمية لطريقة التقدم بالأسئلة الشفهية والإجابة عنها، حين سمحت المادة ١٣٤ من دستور ١٩٩٦ لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بتوجيه أسئلة شفوية لأي عضو في الحكومة، وقد أجاز النظام الداخلي تخصيص جلسة شهرية للأسئلة الشفهية للاستماع

٣٥. مع تنصيها هي الأخرى على الإيجاز والوضوح في صياغة الإجابة، وعدم استعمال الكلمات المشينة للآداب.

٣٦. يراجع الفصل ١١ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لعام ٢٠٠٤.

٣٧. تمّ إقرار آلية الأسئلة لأول مرة في الجزائر في دستور تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦.

إلى الحكومة، ويمكن للنائب صاحب السؤال التعقيب على الجواب على أن لا يتجاوز ذلك خمس دقائق، ويمنع على الأسئلة الشفهية أن يكون لها طابع شخصي أو محلي أو لها صبغة الاستشارة<sup>٢٨</sup>. أما في موريتانيا، فقد ميزت مقتضيات النظام الداخلي لكل من مجلس الشيوخ<sup>٢٩</sup>، والجمعية الوطنية<sup>٣٠</sup>، بين الأسئلة الشفهية البسيطة، والأسئلة الشفهية المتبوعة بنقاش. ففي النوع الأول «يمكن لأي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه سؤالاً شفويًا إلى أحد الوزراء حول أمر من الأمور، وتطرح الأسئلة الشفهية من قبل النائب على عضو الحكومة أو الوزير المتعلقة بوزارته، أما الاستفسارات والأسئلة ذات العلاقة بسياسة الحكومة فتُطرح على الوزير الأول». يُذكر أن هذا النوع من الأسئلة لا يعقبه تصويت، لذلك لا يكتسي أهمية كبيرة من الناحية السياسية، خلافاً للصنف الثاني المتعلق بالأسئلة المتبوعة بنقاش، بحيث يحق لأعضاء المجلس الآخرين الاشتراك فيها، شريطة أن لا تتجاوز مدة المناقشة عشرين دقيقة يُشرح خلالها السؤال، أما المتدخلون فتمنح لهم عشر دقائق لكل واحد، ولصاحب السؤال نظيرها للرد على جواب الحكومة. ربما يختلف النظام الداخلي لمجلسي البرلمان المغربي لعام ٢٠٠٤، عن نظرائه في الدول المغاربية الأخرى في بعض التفاصيل ذات الصلة بالجانب الإجرائي، حيث طبقاً للفصل ٥٦ من دستور ١٩٩٦، تم تخصيص جلسة يوم الثلاثاء من كل أسبوع للنظر في الأسئلة الشفهية في مجلس المستشارين، ويوم الأربعاء لنظيراتها في مجلس النواب، بعد أن تكون قد أُحيلت على الحكومة واستنفذت مدتها القانونية، أي ٢٠ يوماً، وقد حوّل النظام الداخلي لمكتب المجلس صلاحية تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي، إذا لاحظ أن له طابعاً شخصياً أو محلياً أو سبقته الإجابة عليه في جلسة سابقة، وذلك بموافقة النائب أو المستشار. أما في مصر فقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب عدداً من المواد (م ١٨٠ - م ١٩١) لتدقيق الإجراءات الواجب إتباعها في عملية طرح الأسئلة بشقيها الكتابي والشفهي، وهي في عمومها لا تختلف جوهرياً عن نظيراتها في قوانين الدول المغاربية الأربع (المغرب والجزائر وتونس وموريتانيا).

٢ - تقنية الاستجواب  
يعتبر الاستجواب Interpellation إحدى آليات الرقابة البرلمانية، فهو عبارة عن «إنذار موجه من أحد النواب إلى الحكومة أو أحد الوزراء لشرح عمل من أعمال إحدى الوزارات أو السياسة العامة للحكومة»<sup>٤١</sup>، القصد منه «محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف من التصرفات التي تدخل في إطار عمل الحكومة. فحين تصل إلى علم أعضاء البرلمان معلومات تثير الشك والريبة في مسألة معينة، فإنه يكون من حقهم

٢٨. تراجع المادة ٧٦ من النظام الداخلي لمجلس الأمة بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، والمادة ٦٨ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

٢٩. راجع المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الموريتاني.

٤٠. أنظر المادتين ٦٣ و٦٤ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية.

٤١. أنظر عدنان محسن ظاهر: حقوق النائب وواجباته. م. س، ص ١١٧.



استجواب الحكومة عن سلوكها في مجال من المجالات». أما عن أهميته الرقابية، فالفرق واضح بينه وبين السؤال، حيث يتجاوز الاستجواب العلاقة الإعلامية بين النواب والحكومة ليصبح من وسائل نقد ومحاسبة سياسة الحكومة، وفي الأنظمة البرلمانية يؤدي الاستجواب إلى مناقشة عامة تنتهي بالتصويت على منح أو سحب الثقة<sup>٤٢</sup>. ثم إن نطاق الاستجواب أوسع من نطاق السؤال، ذلك أن حق السؤال يتعلق بالسائل وحده، حيث تكون العلاقة بين السائل والوزير المعني، أما الاستجواب فالعلاقة لا تنحصر في أصحابه والحكومة، بل يجوز إشراك باقي أعضاء المجلس في مناقشة موضوع الاستجواب، ومن هنا تبرز المكانة الرقابية لهذه التقنية.

فبالعودة إلى دساتير الدول موضوع الدراسة، نلاحظ إنفراد الدستور الجزائري بالأخذ بهذه التقنية إلى حدود ٢٠٠٨ حين أخذت موريتانيا بدورها بألية الاستجواب ورفعت اللبس القانوني الخاص بلجان الرقابة. فهكذا، تنص الفقرة الأولى من المادة ١٣٣ من الدستور الجزائري على ما يلي: «يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة»<sup>٤٣</sup>. فالدستور الجزائري خول إذن لأعضاء البرلمان وسيلة مهمة لمتابعة ومراقبة أعمال الحكومة، وإن وردت أحكامه ذات الصلة محصورة في قضايا الساعة دون سواها. وبالمقابل، جاءت أحكام دستوري كل من المغرب وتونس خالية من أية إشارة إلى تقنية الاستجواب، علماً أن في ظل دستور<sup>٤٤</sup> ١٩٧٠ حاول مجلس النواب المغربي اعتماد هذه الوسيلة والتنصيص عليها في قانونه الداخلي، حين تضمن الفصل ١٠٩ منه الإشارة إلى «حق النواب في استجواب الحكومة حول برنامجها وسياساتها العامة»، غير أن الغرفة الدستورية<sup>٤٥</sup> قضت بعدم دستورية هذا المقتضى (ف.١٠٩)، بحجة عدم مطابقته للدستور، الذي جاء خلواً من تقنية الاستجواب، وتنسحب الملاحظة نفسها على تونس وأيضاً موريتانيا إلى حدود العام ٢٠٠٨. ونميل إلى الظن أن استنكاف المشرع الدستوري عن دسّرة تقنية الاستجواب راجع إلى مجازاة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة في إعمال مبدأ العقلنة، وإن سعت الجمعية الوطنية الفرنسية من خلال قانونها الداخلي لعام ١٩٥٩ إلى العودة إلى تقليد الاستجواب بإخضاع الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة للتصويت، لولا اعتراض المجلس الدستوري على ذلك لعدم مطابقتها للدستور<sup>٤٦</sup>. أما في مصر فقد نصت الفقرة الأولى من المادة ١٢٥ من الدستور على ما يلي: «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم»، أما مسطرياً، فقضت الفقرة الثانية من المادة نفسها بما يلي: «تجري المناقشة في

٤٢. أنظر على سبيل المقارنة الدستور الكويتي في مادته المائة التي نصت على حق الاستجواب.

٤٣. لتنمية REMALD، ط١، ١٩٩٧، ص ٤١.

٤٤. شهد المغرب صدور خمسة دساتير منذ استقلاله عام ١٩٥٦، هي كما يلي: ١٩٦٢ - ١٩٧٠ - ١٩٩٢ - ١٩٩٦.

٤٥. أخذ المغرب بنظام الغرفة الدستورية من الدستور الأول لعام ١٩٦٢ وحتى مراجعة ٤ سبتمبر ١٩٩٢ ليستبدل الغرفة بمجلس دستوري تمّ تنصيبه أول مرة عام ١٩٩٤.

٤٦. نشير إلى أن الاستجواب أخذت به الجمهوريتان الفرنسيتان الثالثة والرابعة، حيث تم اللجوء إليه بقرارة خلالهما.

الاستجاب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة»<sup>٤٧</sup>.

تضمّن القانون العضوي (أو التنظيمي)<sup>٤٨</sup> Loi organique للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة تدقيقات حول الإجراءات الواجب اعتمادها، استناداً إلى المادة ١٢٢ من الدستور الجزائري، لإعمال تقنية الاستجاب من قبل البرلمانين في إطار ممارستهم الوظيفة الرقابية على الحكومة، من ذلك «أن يكون الاستجاب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة»، وأن «يوقعه على الأقل ثلاثون نائباً أو ثلاثون عضواً من مجلس الأمة»، وأن يبلغ إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه<sup>٤٩</sup>، وفي هذا السياق يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجاب فيها، التي تكون وجوباً خلال الخمسة عشر يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجاب<sup>٥٠</sup>، ليصار بعد ذلك إلى جواب الحكومة<sup>٥١</sup>. فمما تجدر ملاحظته أن الدستور الجزائري لم يعتمد إمكانية مسألة طرح الثقة عن طريق الاستجاب، ما يجعلنا نعتبر هذا الأخير مجرد آلية لتحريك الحوار والنقاش بين البرلمان والحكومة، ووسيلة للاستيضاح وجمع المعلومات ليس إلا، بل حصل تطور في اتجاه تقييد اللجوء إلى هذه الآلية ما بين دستوري ١٩٨٩ و١٩٩٦، برفع عدد التوقيعات المطلوبة من خمسة توقيعات في الدستور الأول (١٩٨٩) إلى ٣٠ في الثاني (١٩٩٦)، وتم التراجع عن إمكانية إفضاء مناقشة الاستجاب إلى اقتراح لجنة تحقيق، إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة<sup>٥٢</sup>. أما في مصر، فقد حددت المادة ١٩٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، استناداً إلى المادة ١٢٥ من الدستور، الإجراءات الواجب احترامها عند اللجوء إلى تقنية الاستجاب، من ذلك «تقديم طلب توجيه الاستجاب كتابة إلى رئيس المجلس مبيناً به بصفة عامة موضوع الاستجاب»، وصياغة مذكرة تتضمن بيانات حول «الأمر المستجوب حولها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجاب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجاب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجاب، وما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه»، علاوة على حظر المادة نفسها على المستجوب استعمال عبارات غير لائقة، أو أمور مخالفة للدستور والقانون، أو إثارة قضية لا تدخل في اختصاص الحكومة، أو تروم تحقيق مصلحة خاصة به، أو يكون المجلس قد فصل فيها من قبل<sup>٥٣</sup>.

٤٧. أنظر دستور جمهورية مصر العربية... م.س، ص ٣٤.

٤٨. اعتمدت التشريعات الجزائرية ترجمة loi organique إلى قانون عضوي، في حين تتم ترجمتها عموماً بقانون تنظيمي، كما هو الحال في الدستور المغربي.

٤٩. أنظر المادة ٦٥ من القانون العضوي للبرلمان الجزائري، في: [www.apn-dz.org](http://www.apn-dz.org)

٥٠. راجع المادة ٦٦ من القانون نفسه في المصدر نفسه.

٥١. راجع المادة ٦٧ من القانون نفسه في المصدر نفسه.

٥٢. علماً أن تشكيل لجنة التحقيق يشترط اقتراحها من طرف ١٠ نواب وتتكون من ١٥ عضواً.

٥٣. أنظر اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري- م.س، ص ٩٧.

## ٣- لجان التحقيق

يُقصد بـ«التحقيق البرلماني» Enquête  
Parlementaire حق البرلمان في تقصي

الحقائق عن وضع معين بغية الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية وإدارية بواسطة لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضائه، تقوم بمهمة التقصي والبحث وتقدم اقتراحات تعرضها على البرلمان في شكل تقرير.<sup>٥٤</sup> تجدر الإشارة إلى أن بريطانيا كانت سباقة إلى تشكيل لجان التحقيق السياسي لمراقبة الأجهزة التنفيذية، حين أسست أول لجنة عام ١٧٨٩، نتيجة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا.<sup>٥٥</sup> أما وظيفتها الدستورية فتحدد في تقصي الحقائق في موضوع معين مرتبط بنشاط الجهاز التنفيذي ويدخل في صلب اختصاصه، علماً أن ليس لها الحق الخروج عن الإطار المرسوم لها عند تشكيّلها، وكذا الزمان المسموح به لمزاولة مهامها. والحقيقة أن الرقابة البرلمانية على الحكومة لا تتحقق بواسطة لجان التحقيق فقط، بل تتأى أيضاً باللجان الدستورية الأخرى (العادية والخاصة) التي تشكّل مكوّناً من المكونات الداخلية للبرلمان، حيث تلعب دوراً مهماً في جمع المعلومات عبر التحوار مع الحكومة، واستيضاح آراء أعضائها في القضايا التي يثيرها البرلمانيون.

أجمعت الدول المغاربية الأربع على الأخذ بلجان التحقيق البرلمانية، وإن ترددت بعض دساتيرها في اعتمادها، أو سكتت عن التنصيص عليها صراحة. ففي تونس لم يتضمن الدستور أية إشارة واضحة إلى لجان التحقيق، ومع ذلك حين «يرغب مجلس النواب في الإطلاع على بعض المسائل أو مزيد من المعلومات حول بعض القطاعات أو القضايا يمكنه تكليف لجنة خاصة من بين أعضائه تتولى جمع المعلومات والتحقيق في القضية المثارة ووضع تقرير على ذمة المجلس يتخذ على ضوءه النواب ما يروونه مناسباً من الإجراءات».<sup>٥٦</sup> إن خلو الدستور من الإشارة إلى لجان التحقيق لم يمنع الباحثين والممارسين التونسيين من إجازة إحداثها من الاستناد إلى منطوق الفصل ٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يقضي بأن «للمجلس انتخاب لجان أخرى غير قارة لدرس شؤون خاصة كتنقيح الدستور أو النظام الداخلي أو غير ذلك...»، وهو ما أكدته الممارسة في حالات كثيرة، لعل أولها اللجنة المحدثة في ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٩ للتحقيق في سياسة وزير الاقتصاد والتخطيط سابقاً السيد احمد بن صالح في أعقاب فشل سياسة التعااضد أو التعاونيات.<sup>٥٧</sup> في حين جاء الدستور الجزائري صريحاً في الأخذ بلجان التحقيق، حيث نصت المادة ١٦١ على ما يلي: «يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، لأن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة».<sup>٥٨</sup> أما

٥٤. قارن إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، (القاهرة: عالم الكتب، ١٩٨٢)، ص ١٢٠ وما بعد.

٥٥. المرجع نفسه، ص ١٢٤.

٥٦. CF, Zouhir Moudhaffar, le Pouvoir législatif au Maghreb, CERES, imprimerie officielle, 1987.

٥٧. Voir Zouhir Moudhaffar, ... op.cit, P 401.

٥٨. راجع الدستور الجزائري، في: دساتير دول المغرب العربي... م.س، ص ٤٦.

الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١، فلم ينص صراحة على لجان التحقيق، وإن استندت على مادته الرابعة والستين<sup>٥٩</sup> أحكام النظام الداخلي للغرفتين لإجازة تشكيلها، وفق شكليات وإجراءات سيشار إليها لاحقاً. بيد أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية في مادته العشرين أوكل وظيفة التحقيق للجان سميت «لجان المناسبة»، في إشارة إلى الموضوعات التي أنيطت بها حصراً، أي القضايا التي لا تتكفل بها اللجان الدائمة، من قبيل الحصانة البرلمانية، والرقابة والتحقيق، ونظام الجمعية، أو أي موضوع لا يندرج في صلاحيات اللجان الوارد ذكرها في المادة ٦٤ من الدستور، والأمر نفسه أجازته المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الموريتاني،<sup>٦٠</sup> علماً أن إصلاحات العام ٢٠٠٨ رفعت اللبس القائم بين الدستور والقوانين ذات الصلة، باعتمادها صراحة بألية لجان الرقابة. بقي أن نشير إلى حالة المغرب، حيث تراوحت دساتيره بين استبعاد التنصيص عليها تارة (١٩٦٢ - ١٩٩٢)، ودسترتها منذ المراجعة الدستورية لرابع أيلول/سبتمبر ١٩٩٢. فهكذا، جاءت دساتير ١٩٦٢ - ١٩٧٠ - ١٩٧٢ خالية من أية إشارة إلى لجان التحقيق، وإن سعى مجلس النواب في ظل دستور ١٩٧٢ التنصيص عليها في قانونه الداخلي، لولا اعتراض الغرفة الدستورية وإبطالها الأحكام ذات الصلة. فالواقع أن موضوع لجان التحقيق أو «لجان تقصي الحقائق»، من القضايا التي أثارت جدلاً سياسياً، وإلى حد ما فقهيًا في المغرب طيلة الثلاثين سنة التي أعقبت صدور أول دستور (١٩٦٢ - ١٩٩٢). والواقع أن البرلمان في ظل دستور ١٩٦٢ و١٩٧٠ كان يجيز إنشاء لجان لتقصي الحقائق، بيد أن النواب حين سعوا إلى تشكيلها مع دستور ١٩٧٢ اعترضت الغرفة الدستورية، كما أسلفنا القول، ومع ذلك أحدثت لجنتان، تعلقت الأولى بالبحث والتقصي في قضية الزيوت المسمومة، وخصت الثانية الفيزانات التي أضرت بعض المناطق المغربية<sup>٦١</sup>. وقد جددت الغرفة الدستورية منعها إنشاء لجان تقصي الحقائق سنة ١٩٧٧، حين قضت بعدم دستورية المواد (١٠١ - ١٠٢ - ١٠٣ من القانون الداخلي لمجلس النواب،<sup>٦٢</sup> ومع ذلك شكّلت لجنة للبحث والتقصي في قضية تسرّب امتحانات البكالوريا عام ١٩٧٩، وعاودت الغرفة موقفها عام ١٩٨٥، حين قضت بعدم دستورية الفصل ٤٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي أجاز إنشاء لجان للتحقيق والتقصي، ومرة أخرى أحدثت لجنة للتحقيق في الأحداث الدموية التي عرفتها كل من مدينة فاس وطبنجة في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، غير أن الأمر هذه المرة جاء عبر اللجوء إلى التحكيم الملكي، الذي أكد موافقته على التماس مجلس النواب تشكيل هذه اللجنة.<sup>٦٣</sup> يُذكر أن الدستور المراجع في ٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ وضع حداً للتلذذ بين غياب التنصيص الدستوري الصريح على لجان التحقيق وتشكيلها

٥٩. أنظر الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١ في: دساتير دول المغرب العربي... م.م.س، ص ٩٤.

٦٠. قضت المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الموريتاني بما يلي: «يمكن لمجلس الشيوخ وفقاً... إنشاء لجان - بالمناسبة - مثل لجان التحقيق والرقابة...» للإطلاع على النص، راجع، قاعدة النصوص القانونية المتعلقة بالهيئات التشريعية العربية، برنامج الحكم في البلاد العربية POGAR، موريتانيا.

٦١. Cf, Madani Mohamed, les commissions parlementaires d'enquête, REMALD No 23, thèmes actuels, 2000.

٦٢. Voir Omar Bendourou, le pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance, Ed. publisud, 1986, PP 259 - 263.

٦٣. مما ورد في قول الملك الحسن الثاني عند موافقته على تشكيل لجنة تقصي الحقائق: «وبعد فقد رفع إلى جنابنا العالي بالله الملتمس الذي تقدمتم به نيابة عن مجلس النواب الموقر بكامل فرقه وأحزابه ونقاباته طلبه السامي لتكوين لجنة البحث والتقصي وتوضيح الحقائق وتنوير الرأي العام حول ما مرت به بلادنا من أحداث... فإننا نوافق على ملتتمس مجلس النواب الموقر...».

من الناحية الواقعية، حين نص في فصله الأربعين على أحقية البرلمان في إحداثها، وعاود التأكيد على ذلك في المراجعة الدستورية للثالث عشر من أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، وقد نص الفصل الثاني والأربعون على ما يلي: «...يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي مجلس من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق يُنَاط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكاهها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، ولا يجوز أن تكون لجان تقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها، فلجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها...»<sup>٦٤</sup>. أما الدستور المصري فقد أجاز بشكل صريح في المادة ١٣١ أحقية مجلس الشعب بـ«تكليف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة...»<sup>٦٥</sup>

لعل من المفارقة الإشارة إلى أن القوانين والأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول موضوع الدراسة كانت دائماً سباقاً إلى التنصيص على لجان التحقيق من الدساتير، كما سبق بيان ذلك أعلاه، وقد تكاملت القوانين التنظيمية Lois réglementaires مع القوانين أو الأنظمة واللوائح الداخلية في تدقيق الإجراءات النازمة لتشكيل وعمل لجان البحث والتقصي، دون أن تكون بعيدة أو غير منسجمة مع روح الدساتير وأحكامها. فوفقاً للمادتين ٧٦ و٧٧ من القانون التنظيمي للبرلمان الجزائري يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إحداث لجان تحقيق عن طريق التصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويوقعها عشرون نائباً أو عشرون عضواً من مجلس الأمة. أما مجالها الزمني فهي مؤقتة بطبيعتها، حيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة أشهر قابلة للتמיד ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها. وفي ما يتعلق بالأعضاء، ألزمتهم المادتان ٨٠ و٨٢ من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه بالتقيد بسرعة تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم، قصد إنجاز تقريرهم، الذي يجب تسليمه إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، وتبلغ نسخة منه إلى رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، ويوزع على

٦٤. أنظر دستور ١٩٩٦ في: دستور المملكة المغربية مع قوانينه التنظيمية والدساتير السابقة، سلسلة النصوص التشريعية (١٨)، ٢٠٠٧، ص ١١٩.

٦٥. راجع دستور جمهورية مصر العربية، مجلس الشعب، ١٩٩٥...م.س، ص ٢٧.

النواب وعلى أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة<sup>٦٦</sup>. أما في موريتانيا وتونس، خلافاً للمغرب، لم يعترض القضاء الدستوري عملياً على تضمين القوانين الداخلية للمجالس البرلمانية أحكاماً تجيز إنشاء لجان التحقيق، فوحدها هذه القوانين تكفلت بتحديد إجراءات وطرق تشكيل لجان التحقيق والمراقبة، كما هو حال المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الموريتاني، والمادتين ٢٠ و٥٢ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، أما النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لعام ٢٠٠٤ ف جاء خلواً من أي مقتضى يحيل على لجان البحث والتقصي<sup>٦٧</sup>. وفي المغرب تولى القانون التنظيمي رقم ٥.٩٥ الصادر عن مجلس النواب في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، تحديد طريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، سواء من حيث الهيكلية (م٢ - م٧)، أو جمع المعلومات (م٨ - م١٧)، أو تقرير اللجان (م١٨ - م١٩)، أو الإحالة على المجلس الدستوري (م٢٠)<sup>٦٨</sup>. يبقى أن نشير إلى أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، أفردت فصلها السادس (م ٢١٨ - م ٢٢٢) للجان تقصي الحقائق، سواء من حيث تشكيلها، أو الإجراءات المتبعة في عملها، أو التقارير الصادرة عنها.

#### ٤- اللجان الدائمة غير أننا في سياق تحليل الأهمية الرقابية

للجان تقصي الحقائق، إلى جانب الأسئلة بكل أنواعها، والاستجواب، نرى من الأهمية بمكان منهجياً الإشارة إلى الأدوار التي تلعبها اللجان المنصوص عليها بشكل مألوف في الدساتير، سواء أكانت عادية أم خاصة أم مشتركة، لاسيما من زاوية جمع المعلومات، ومحاورة أعضاء الحكومة، واستيضاح آرائهم في القضايا ذات الصلة بالسياسات العمومية، التي يُفترض في البرلمانيين، استناداً إلى وظيفتهم التمثيلية، الاهتمام به تشريعاً ورقابياً. ويتخذ المفهوم الجديد لدور اللجان في الرقابة على نشاطات الحكومة أشكالاً متعددة بحسب مكانة البرلمان، ونوعية نخبه، وطبيعة الصلاحيات المخولة له دستورياً، والبيئة السياسية التي يشتغل في نطاقها. ففي الدول التي انتقلت ديمقراطياً، أو توطدت الديمقراطية في نسيج مؤسساتها، تلعب اللجان أدواراً بارزة في متابعة أشغال الحكومة ومراقبة أداؤها، وتقدم نماذج ناجحة كثيرة في العالم الدليل على نجاعة الدور الذي تلعبه اللجان في مجال الرقابة البرلمانية على الحكومة. ففي جنوب إفريقيا أدت الإصلاحات التي أدخلت على نظام اللجان البرلمانية عام ١٩٩٤ إلى تقوية دورها في مجال الرقابة، حيث «حل نظام اللجان الجديد الذي يتسم بالنشاط والفعالية والاستقلال عن الحكومة محل النظام القديم المكون من ثلاث عشرة لجنة، الذي كان دوره ينحصر بشكل أساسي في الانعقاد سراً

٦٦. أنظر المادة ٨٥ من القانون التنظيمي للبرلمان الجزائري...م.س.

٦٧. قارن: النظام الداخلي لمجلس النواب، الجمهورية التونسية، ٢٠٠٤.

٦٨. للاطلاع على النص الكامل للقانون التنظيمي، أنظر الجريدة الرسمية، عدد ٤٣٣٥، الصادر بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥.

للتصديق على تشريعات حكومة الحزب الوطني دون دراستها...»<sup>٦٩</sup>.  
 والأمر نفسه أكدت عليه تقارير برلمان السويد، وتجربة النرويج<sup>٧٠</sup>،  
 وغيرهما من الدول التي تعززت فيها مكانة اللجان البرلمانية.  
 فبإطلالة على دساتير الدول موضوع الدراسة، والقوانين التنظيمية  
 والأنظمة الداخلية لمؤسساتها التشريعية، يمكن ملامسة المكانة  
 الدستورية والقانونية المخولة للجان في مجال الرقابة على الحكومة.  
 فعلى صعيد الدساتير، تباينت الدول الخمس موضوع الدراسة بين  
 التنصيص صراحة على اللجان وبين الإشارة إليها في سياق غير مباشر،  
 ونعتقد أن الأمرين معاً لا يختلفان ذلك أن اللجان غدت من  
 المكونات اللازمة للحياة الداخلية للبرلمانات، وبالتالي، يمكن  
 الإشارة إليها بصريح الدستور أو بطريقة عرضية على أساس أن تتولى  
 القوانين التنظيمية أو الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية تفاصيل  
 تنظيمها. فبينما نص كل من الدستور الجزائري (م ١١٧) والتونسي (ف.  
 ٣٠) صراحة على أحقية البرلمان في تشكيل لجانه الدائمة أو القارة،  
 اكتفى الدستور المغربي (ف.٤٢) والمصري (م.١١) والموريتاني (م.٦٤)  
 بالإشارة إليها في سياق عام دون تخصيص فصول أو مواد مستقلة خاصة  
 بها. بيد أن القوانين التنظيمية والأنظمة واللوائح الداخلية أولت  
 اهتماماً باللجان، من حيث عددها، وطرق تأليفها، واختصاصاتها.  
 لذلك، يمكن للجان، في إطار تفعيل الصلاحيات المخولة لها،  
 تنشيط دورها الرقابي على الحكومة، على الأقل في الشق الخاص  
 بجمع المعلومات، واستيضاح آراء أعضاء الحكومة في الشؤون التي  
 تدخل ضمن أنشطة قطاعاتهم الوزارية، بل يمكن فعل الأمر نفسه  
 مع رئيس الوزراء، كما قضت بذلك المادة ٢٤ من اللائحة الداخلية  
 لمجلس الشعب المصري، حين سمحت للجنة العامة بـ«دعوة رئيس  
 مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة أو رئيس الجهاز المركزي  
 للمحاسبات، أو المدعي العام الاشتراكي، للاستماع إليهم كلما رأت  
 ضرورة لذلك»<sup>٧١</sup>. وقد عاودت المادة السادسة والثلاثون من اللائحة  
 نفسها التأكيد على الوظيفة الرقابية للجان، في سياق تحديدها عدد  
 اللجان النوعية، وصلاحياتها، بالقول: «...وتعاون هذه اللجان (١٩)  
 لجنة) المجلس في اختصاصاته التشريعية والرقابية»<sup>٧٢</sup>. والواقع أن  
 للجان أدواراً مركزية في مجال الرقابة على الحكومة، بدءاً بالتشريع،  
 الذي تحول من وظيفة أصيلة للبرلمان إلى مجال محتكر من قبل  
 الحكومة، حيث أصبح يتجاوز نصيبها من الإنتاج التشريعي (مشاريع  
 القوانين) التسعين في المائة (٩٠٪)، حتى في النظم الأكثر عراقية في  
 الديمقراطية، كما هو حال بريطانيا، ناهيك عن الموازنة والقوانين  
 المالية، والدبلوماسية، والدفاع، وباقي القطاعات المنتجة للسياسات  
 العمومية، التي تستلزم رأي ممثلي الناخبين فيها، وتشتد مراقبة

٦٩. أنظر، ديفيد بيثام،  
 البرلمان والديمقراطية في  
 القرن الواحد والعشرين: دليل  
 الممارسة الجيدة...م.س، ص  
 ١٥٢-١٥٣.

٧٠. للتدقيق، أنظر المصدر  
 نفسه، ص ١٥٣-١٥٤.

٧١. أنظر اللائحة الداخلية  
 لمجلس الشعب. المصري..  
 م.س، ص ٢٤.

٧٢. المصدر نفسه، ص ١٦.

تنفيذها من قبل الحكومة فمن المعروف أن للجنة المالية مكانة مركزية في مجمل البرلمانات المعاصرة، بما فيها برلمانات الدول الخمس مجال هذه الدراسة، إذ يمكنها، أسوةً بباقي اللجان الدائمة الأخرى، أن تلعب دوراً رقابياً، من خلال «تكليف بعض أعضائها باستطلاعات حول شروط وظروف تطبيق قانون المالية، ولها الصلاحية في التوصل بالمعلومات والمعطيات الضرورية، كما يمكنها أن تطلب من وزير المالية ومن الحكومة تقديم إيضاحات خلال تنفيذ قانون المالية وتضع تقريراً يعرض على اللجنة للمناقشة»<sup>٧٣</sup> طبقاً لما ورد صراحة في المادة ١٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.<sup>٧٤</sup> بيد أن الأمر لا يتوقف عند حد ما تضمنته هذه الأحكام، بل يتجاوزه إلى ما هو موجود في الواقع، وسائد في الممارسة، حيث تعدّ وزارة المالية سيده الموقف بامتياز وبلا منازع، من الشروع في تحضير قانون المالية وحتى تطبيقه. فهي (الوزارة) التي تحتكر المعلومات والمهارات، وتتقوى بالكفاءات المتوفرة لديها في الأمور الفنية، التي ليس للبرلمان القدرات والخبرات الكافية للولوج إليها، بغية إدخال التعديلات اللازمة في المقترحات المقدمة من لدن وزارة المالية، ويمكن للمتابع للشأن البرلماني ملامسة هذا المعطى في سير مناقشات البرلمان لقوانين المالية والتصويت عليها، بل إن الأحكام الدستورية ذات الشأن قد لا تتسع أحياناً في الذهاب بعيداً في أعمال حقه في التعديل، كما هو حال البرلمانين المغربيين مع مقتضيات الفصل الحادي والخمسين (٥١) من الدستور المغربي<sup>٧٥</sup>، التي شكلت على الدوام مصدر تقييد لإرادة النواب في المشاركة الفعلية في إعداد قوانين المالية، والتي ما انفك العديد منهم يطالب بتعديلها. يُضاف إلى ذلك ظاهرة الإيداع المتأخر Dépôt tardif لمشروع قانون المالية. فعلى سبيل المثال، لم يتضمن الدستور المغربي، ولا القانون التنظيمي للمالية (رقم ٧ - ٩٨) أي جزاءات في هذا الشأن<sup>٧٦</sup>، وهو ما استشعر وعي البرلمانين وحقّزهم على التعبير عن السلبيات الناجمة عن التأخير، وأثرها على العمل البرلماني. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن التجربة المصرية غنية إلى حد ما في موضوع تحريك الرقابة البرلمانية على المال العام، استناداً إلى المواد ١١٤ - ١٢٤ من الدستور، فقد تم استخدام مجمل الآليات الرقابية المتاحة في هذا المجال، من الأسئلة بشقيها الشفهي والكتابي، والاستجابات، وطلبات الإحاطة، غير أن لجوء مجلس الشعب إلى الآليات الأخرى لمراقبة المال العام، من قبيل لجان البحث والتقصي، أو طلب مناقشة عامة، ظل محدوداً، بل لاحظت بعض الدراسات كثرة «لجوء مجلس الشعب إلى الرقابة محدودة الجدوى، مثل طرح الأسئلة، وطلبات الإحاطة، والبيانات العاجلة، التي لا يترتب عليها أي إجراء معين، إلا إذا كانت مرتبطة بأدوات الرقابة الأكثر

٧٣. راجع، د. ندير المومني... م.س، ص ٤٦٣.

٧٤. للإطلاع على نص المادة، أنظر القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي... م.س.

٧٥. نص الفصل الحادي والخمسون على ما يلي: «إ؛ المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود».

٧٦. Cf, Harakat Mohamed, gouvernance et Evaluation des politiques publiques, Essai sur le rôle du parlement. Dans l'évaluation de l'action publique au Maroc, in ; gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, Textes réunis et présentés par M/Harakat, série management stratégique, No 6, 2005, Publication de la Revue Marocaine de l'audit et de développement, pp 73 - 74.



فعالية، وهي الاستجواب وتشكيل لجان التحقيق، إلا إذا قادت الأولى إلى الثانية...»<sup>٧٧</sup> والواقع أن على الرغم من القيود الدستورية والقانونية والفنية التي تحول دون ممارسة البرلمانين لدورهم في المجال المالي<sup>٧٨</sup>، فإن القيمة الإستراتيجية لقانون المالية في تمويل السياسات العمومية تستلزم منهم إنباء أهمية خاصة للأدوار المنوطة بهم في هذا الميدان، لاسيما في مناقشة مشاريع قوانين المالية، والحسابات الختامية، سواء في إطار اللجنة الدائمة ذات الاختصاص المالي، أو عبر الجلسات العامة، أو من خلال وسائل وآليات الاستيضاح، وطلبات الإحاطة، ودعوة الوزراء لتقديم ما يلزم من المعطيات والتفاصيل ذات العلاقة بالإطار المالي، وذلك بغية التأكد من شفافية وصحة أرقام الموازنة، ومدى انعكاسها على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية، ثم إن دور البرلمان مفصلي في التصويت على قانون التصفية (الحساب الختامي)، حيث يتأكد بواسطته من المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها المتعلقة بنفس السنة، حيث يكون مرتبطاً بإيداع مشروع قانون التصفية برفقة تقرير يعده، في حالة المغرب على سبيل المثال، المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية، وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفرديين للحساب العام للمملكة المغربية.<sup>٧٩</sup> علاوة على ذلك، يمكن لأعضاء برلمانات الدول الخمس ممارسة نوع من الرقابة، ولو في حدها الأدنى (جمع المعلومات) في المجال الدبلوماسي، من خلال طرح أسئلة واستفسارات حول الاتفاقيات الدولية، من حيث مدى احترام تنفيذها، ومن واجب الوزارة المعنية تقديم أجوبة مكتوبة أو شفوية خلال حصة الأسئلة المباشرة إعلامياً أثناء الجلسات العامة. غير أن فعالية البرلمان في هذا المجال مرتبطة بطبيعة السلطات المخولة له في الدستور، حيث تتمتع السلطة التنفيذية (مؤسسة الرئاسة تحديداً) بمكانة سامية مقارنة مع دور البرلمان. كما تلعب المؤسسة التشريعية دوراً رقابياً في مجال «الالتهام الجنائي». ففي الدستور المغربي، على سبيل المثال، تضمن باب الثامن أحكاماً خاصة بالمسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم مهامهم (ف.٨٨)، كما حوّل البرلمان حق توجيه التهمة إليهم وإحالتهم على المحكمة العليا (ف.٨٩)، والأمر نفسه أقره نظامه الداخلي في باب السابع.

٧٧. أنظر د. مصطفى كامل السيد، البرلمان في مصر، في: البرلمان في الدول العربية. م.س، ص ٥٥٤-٥٥٦.

٧٨. أنظر، عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (د.ت)، ٢٨١ ص.

٧٩. أنظر، امحمد مالكي، في: البرلمان في الدول العربية... م.س، ص ٤٠٩.

يتضح مما سبق تحليله أن ثمة آليات عديدة تسمح للمؤسسة التشريعية بممارسة وظيفتها الدستورية في ميدان الرقابة على الحكومة، ونحن إذ حصرنا الدراسة في الوسائل المألوفة والمتعارف عليها في النظم البرلمانية، أو ذات المنحى البرلماني، فإن ذلك لا

يمنع من الإشارة إلى غيرها من الآليات التي نصت عليها، بقدر من التفاوت، دساتير وقوانين الدول الخمس المعنية، أو التي اجتهدت أقطار أخرى في ترسيخها في عملها البرلماني، من قبيل الأنواع الجديدة للأسئلة (الأسئلة الآنية وأسئلة الساعة)، وطلب الإحاطة<sup>٨١</sup>، وجلسات الاستماع والاستيضاح<sup>٨٢</sup>، والآليات المتعددة لطلب المعلومات، لاسيما في القضايا ذات الأهمية الإستراتيجية، مثل إعداد الموازنات العامة وتهيئة قوانين المالية، والسهر على احترام صرف المال العام<sup>٨٣</sup>، أو من قبيل السياسة الخارجية والدفاع الوطني<sup>٨٤</sup>، ثم إن القيمة الدستورية والعملية لهذه الوسائل لا تنحصر في مجرد جمع المعلومات والاقتراب من المطبخ الداخلي للحكومة فحسب، بل تتعداه إلى جعل البرلمان ونخبه مشاركين بشكل أو بآخر في العمل الحكومي بالحوار، وإبداء الرأي، والاقتراح والتصويب والتعديل، وفي كل الأحوال تعد وسائل جمع المعلومات مرحلة أساسية في أفق إثارة المسؤولية السياسية عبر الآليات المألوفة في النظم السياسية البرلمانية أو التي تنهل من معينها الدستوري والسياسي.

## ثانياً - وسائل إثارة المسؤولية السياسية

تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة من الإشكاليات الدستورية المهمة والدقيقة في النظم السياسية المعاصرة، ومن المعروف أن تطورها من المسؤولية الجنائية، أو «الاتهام الجنائي» Impeachment إلى المسؤولية السياسية Responsabilité Politique، جاء في سياق تراكمات دستورية وسياسية ذات علاقة ببنية توزيع السلطة، كما حصل في بريطانيا حين تصاعدت قوة مجلس العموم أمام تراجع مكانة كل من الملكية ومجلس اللوردات، فأصبحت الحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية ممارسة حقيقية للسلطة، وهو ما ولد شعوراً جماعياً مفاده أن «الذي يُسأل يجب أن يحكم». لذلك ارتبط تاريخ ميلاد مبدأ المسؤولية السياسية وصيرورته مقوماً أساسياً للنظام البرلماني، بعملية إعادة توزيع السلطة بين رأسي الجهاز التنفيذي (الملكية والحكومة) من جهة، وبين الحكومة والجهاز التشريعي من جهة أخرى<sup>٨٤</sup>. بيد أن معالجة موضوع المسؤولية السياسية في أنظمة الدول الخمس مجال الدراسة يطرح أكثر من صعوبة وتعقيد لأسباب موضوعية، تتعلق بطبيعة المنظومة الدستورية والسياسية التي تحكم علاقة البرلمانات بالحكومات في هذه الأقطار. فالدول المغاربية الثلاث (الجزائر وتونس وموريتانيا) ومصر أقرب في عمومها إلى النظام الرئاسي منها إلى النظام البرلماني، على الرغم من اعتمادها تقنيات كثيرة من البرلمانية الكلاسيكية

٨٠. نجد هذه التقنية في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، وقد نظمتها المواد من ١٩٤ إلى ١٩٧.

٨١. تنص المادة ١٢٩ من الدستور المصري على ما يلي: يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه.

٨٢. Pour le cas Marocain, voir entres autres, Tahar Mesmoudi ; L'exercice du pouvoir financier du Parlement, in; Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, ouv/collectif, LGDJ, 1993, pp 559 – 576.

٨٣. مما جاء في المادة ١٣٠ من دستور جمهورية مصر العربية، ما يلي: «لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء.»

٨٤. أنظر د. امحمد مالكي، الأنظمة الدستورية الكبرى (مراكش: المطبعة الوطنية، ط ١، ٢٠٠٤) ص ٣٤.

Parlementarisme Classique، في حين يمكن تكييف طبيعة «الملكية» في المغرب بكونها «ملكية رئاسية غير متوازنة»<sup>٨٥</sup>، وإن أخذت دساتيرها بالكثير من مقومات النظام البرلماني. فمن الوسائل الدستورية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، والتي تلجأ إليها البرلمانات لممارسة وظيفتها الرقابية، نشير إلى اثنتين: «ملتمس الرقابة»، ثم «طرح الثقة»، وإلى جانبها يمكن إضافة تقنية ثالثة «ملتمس توجيه تنبيه»، التي انفرد بها المغرب بُغية خلق قدر من التوازن بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، تحديداً منذ عودته إلى نظام الغرفتين في دستور ١٩٩٦.<sup>٨٦</sup>

#### ١- ملتمس الرقابة

يقصد بـ«ملتمس الرقابة» Motion de censure المسطرة التي بمقتضاها يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وأداة قانونية بيد البرلمانيين يلجئون إليها كلما تبين لهم أن الحكومة انصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة خلال تقديمها البرنامج السياسي أو التصريح الحكومي الذي تعرضه لنيل الموافقة والتصويت عليه<sup>٨٧</sup>، ويعرف أيضاً بكونه «الإجراء الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب المطلوب دستورياً»<sup>٨٨</sup>. فهكذا، سعت دساتير الدول الخمس موضوع الدراسة إلى الأخذ بملتمس الرقابة، بحسبه وسيلة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وإن تفاوتت في تواريخ دسترة Constitutionnalisation هذه التقنية. ففي الجزائر لم يؤخذ بملتمس الرقابة إلا مع دستور ١٩٨٩، وقد خلت المرحلة الدستورية السابقة عن هذا التاريخ من أية إشارة إلى هذه الوسيلة، حيث لم يسمح دستور ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦ للمجلس الشعبي الوطني بإعمال وسائل تحريك المسؤولية، ومنها ملتمس الرقابة، ومنحه فقط آليات جمع المعلومات، من قبيل الأسئلة والاستجواب. وقد عاود دستور ١٩٩٦ التأكيد على أحقية المجلس الشعبي الوطني في اللجوء إلى ملتمس الرقابة، حين نص في المادة ١٣٥ على التالي: «يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة»<sup>٨٩</sup>، كما اشترط لقبوله أن يكون موقَّعاً على الأقل من قبل سبع أعضاء المجلس الشعبي الوطني،<sup>٩٠</sup> وكي يصار نهائياً وقابلاً للتنفيذ يجب أن يحظى بموافقة ثلثي أعضاء المجلس المذكور<sup>٩١</sup>، وهي في الواقع نسبة مشددة، قلما تتحقق على صعيد الممارسة، أما إذا توفرت هذه الشروط، فيكون رئيس الحكومة حينئذ ملزماً، بمقتضى المادة ١٢٧ من الدستور، على تقديم استقالة حكومته بصفة جماعية إلى رئيس الجمهورية. وفي

٨٥. أنظر د. امحمد مالكي، الوجيز في القانون الدستوري (مراكش: المطبعة الوطنية، ط١، ٢٠٠١)، لاسيما القسم الثاني الخاص بالنظام السياسي المغربي.

٨٦. للإشارة أخذ المغرب بنظام الغرفتين في أول دستور لعام ١٩٦٢، وخلال أول برلمان منتخب سنة ١٩٦٢، وتخلّى عنه في دساتير ١٩٧٠ - ١٩٧٢ - ١٩٩٢.

٨٧. حقوق، مراكش، ١٩٩٦، ص ٢٥.

٨٨. أنظر سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج١، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ١٩٨٩.

٨٩. أنظر الدستور الجزائري، في: دساتير دول المغرب العربي...

٩٠. نفس المصدر والصفحة.

٩١. نصت المادة ١٣٦ من الدستور الجزائري على ما يلي: «تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب».

سياق التطور نفسه، لم يتضمن الدستور التونسي في صيغته الأصلية لعام ١٩٥٩ أي تنصيب على وسائل تحريك المسؤولية من قبل مجلس الأمة وقتئذ، بل لم يقر مسؤولية الحكومة أصلاً، ولم تظهر الرقابة إلا مع تنقيح الثامن من نيسان/أبريل ١٩٧٦، الذي ضبط أحكام ومقتضيات المسؤولية في الفصل ٦٢، حيث جاءت صارمة في شروطها ولوازمها، يتعذر على المجلس معها التمكّن من أعمال لائحة اللوم (ملتمس الرقابة) لإسقاط الحكومة. لذلك، سعى التنقيح الدستوري له ٢٥ تموز/يوليو ١٩٨٨ إلى التخفيف نسبياً من صرامة الإجراءات المطلوبة لنفاذ لائحة اللوم، منها أساساً إلغاء شرط التوصية المعلّلة Motivée، فجاء الفصل ٦٢، كما يلي: «يمكن لمجلس النواب أن يعارض الحكومة في مواصلة تحمل مسؤولياتها إن تبين أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية المنصوص عليها بالفصلين التاسع والأربعين والثامن والخمسين ويكون ذلك بالاقتراع على لائحة لوم.»<sup>٩٢</sup>، التي يُشترط أن تكون ممهضة من طرف نصف أعضاء مجلس النواب على الأقل، أما إذا صادق عليها النواب بأغلبية الثلثين فحينها يقبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة التي يقدمها الوزير الأول.<sup>٩٣</sup> من جهة أخرى، سمحت المادة ٦٣ لرئيس الجمهورية، في حالة ما صادق مجلس النواب مرة ثانية خلال نفس الولاية التشريعية بأغلبية ثلثي أعضائه على لائحة لوم، إما أن يقبل استقالة الحكومة، أو يحل مجلس النواب وتجرى انتخابات جديدة. والحقيقة أن اللجوء إلى لائحة اللوم، أو ملتمس الرقابة، يطرح أكثر من استفهام، لاسيما حين نقرأ الفصل ٦٢ أعلاه في ضوء ما ورد في الفصلين المبيينين في نصه، أي التاسع والأربعين والثامن والخمسون. فوفق الفصل التاسع والأربعين «يوجه رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة ويضبط اختياراتها الأساسية ويعلم بها مجلس النواب...»، أما الفصل الثامن والخمسون، فقضى بأن «تسهر الحكومة على تنفيذ السياسة العامة للدولة طبق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهورية». فهل يُفهم من هذه المقتضيات أن الغرض من لائحة اللوم يروم تحويل مجلس النواب إلى ضامن لتنفيذ السياسة العامة المحددة دستورياً من قبل رئيس الجمهورية؟ وإذا كان الجواب بالإيجاب فما هي قيمة اللجوء إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من طرف البرلمان، وما الجدوى، بالنتيجة، من الرقابة البرلمانية على الحكومة أصلاً؟ أما في موريتانيا، فقضت المادة الرابعة والسبعون، بأن «للجمعية الوطنية أن تطعن في مسؤولية الحكومة بالتصويت على ملتمس رقابة مقدم، ويشترط في ملتمس رقابة مقدم من طرف أحد النواب أن يحمل بالتصريح هذا العنوان وتوقيع صاحبه، ولا يقبل الملتمس إلا إذا كان يحمل توقيع ثلث أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل. لا يقع التصويت

٩٢. راجع ، دساتير دول المغرب العربي-م.س، ص ٦٩ .

٩٣. نفس المصدر والصفحة.

إلا بعد ثمان وأربعين ساعة من إيداع مسألة الثقة أو ملتمس الرقابة»<sup>٩٤</sup> وفي المغرب لا يختلف الوضع كثيراً عن باقي الدول المغاربية، اللهم ما تعلق بالتغيير الحاصل في النسبة المطلوبة لتقديم ملتمس الرقابة، حيث ارتفع من عشر عدد أعضاء مجلس النواب إلى الربع، واستمر عليه الأمر حتى الآن (دستور ١٩٩٦)<sup>٩٥</sup>، أو ما يخص تخويل مجلس المستشارين الحق في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وهو ما لا نجد نظيراً له في الأنظمة الآخذة بنظام الثنائية المجلسية، حيث يقتصر هذا الحق على الغرفة الأولى، باعتبارها منتخبة بالاقتراع العام المباشر، وتصادق على البرنامج الحكومي. فهكذا، نص الفصل السادس والسبعون من دستور ١٩٩٦ على ما يلي: «يمكن مجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، وذلك بالموافقة على ملتمس الرقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس...»<sup>٩٦</sup>، وتشترط الفقرة الثانية من الفصل ذاته حصول الملتمس على موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء ليصبح مقبولاً، وحينها تكون الحكومة ملزمة على الاستقالة استقالة جماعية، ولا يمكن تقديم ملتمس رقابة آخر إلا بعد مرور سنة على إيداع الأول. يُذكر أن المشرع الدستوري المغربي لم يعتمد نفس النسب المطلوبة حين نظم مسطرة تقديم ملتمس الرقابة داخل مجلس المستشارين، فالفصل السابع والسبعون قضى بأن «لا يكون ملتمس الرقابة مقبولاً أمام مجلس المستشارين إلا إذا وقعه على الأقل ثلث أعضائه، ولا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت عليه إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس. تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية...»<sup>٩٧</sup>. فالملاحظ أن المشرع المغربي وإن تفرّد بتخويل الغرفة الثانية إمكانية تقديم ملتمس رقابة ضد الحكومة، وهو ما يندّر وجوده في تجارب برلمانية أخرى<sup>٩٨</sup>، فقد شدد الإجراءات المطلوبة لجعل هذه الوسيلة ممكنة، وفي الحالة المغربية بالذات نرى من المتعذر بشكل مطلق تحقق هذه الشروط. لذلك، يمكن الإقرار، دون تردد، أن الأحكام الواردة في الفصل السابع والسبعين أعلاه جاءت ميتة أو على الأقل ظلت معطلة الأعمال والتنفيذ. أما في مصر فلم يتضمن دستورها أية إشارة إلى آلية ملتمس الرقابة، بل اكتفى بالتصيص على سحب الثقة، والأمر نفسه سارت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب. ويبدو أن عدم أخذ الدستور المصري بهذه الوسيلة الرقابية، خلافاً للدساتير المغاربية الأربعة، يُعزى إلى رغبة المشرع الدستوري في إبعاد هذه الوسيلة من متناول البرلمان، لاسيما وأنها (ملتمس الرقابة) تتم بمبادرة من المؤسسة التشريعية، بعكس مسألة الثقة، التي تكون

٩٤. أنظر دساتير دول المغرب العربي... م.س، ص ٩٧.

٩٥. أنظر الفصل ٨١ من دستور ١٩٦٢، والفصل ٧٤ من دستور ١٩٧٠، والفصل ٧٥ من دستور ١٩٩٢، والفصل ٧٦ من دستور ١٩٩٦.

٩٦. أنظر دساتير دول المغرب العربي... م.س، ص ١٢٣.

٩٧. نفس المصدر، ص ١٢٤.

٩٨. من باب المقارنة العمودية، نصت المادة الرابعة والتسعون من الدستور الإيطالي للعام ١٩٤٩ في فقرتها الخامسة على حق غرفتي البرلمان في اللجوء إلى ملتمس الرقابة، وحددت الإجراءات المسطرية اللازمة في هذا الشأن. للإطلاع على نص الدستور، أنظر: Recueil des constitutions Européennes ...op.cit, P556.

بطلب من الحكومة إما أثناء التنصيب Investiture وتقديم البرنامج، أو خلال مزاولة العمل. ومع ذلك، نحت الدول المغاربية الأربع منحى الأنظمة البرلمانية المعقلنة<sup>٩٩</sup>، حين ضمنت الأحكام الدستورية ذات الصلة شروطاً يتعذر بمقتضاها، كما أسلفنا القول، تحقيق النسب المطلوبة لجعل ملتزمات الرقابة قابلةً للتطبيق.

عَرَفَ المعجم الدستوري Dictionnaire ٢- طرح الثقة

Question de confiance constitutionnel طرح الثقة

confiance بالقول: « طرح الثقة تسمية تقليدية للإجراء الذي يطرح بموجبه رئيس الحكومة وجود حكومته أمام المجلس النيابي. ويتعلق الأمر بالتحقق من أن العقد المبرم بين الحكومة والأكثرية النيابية موجود تماماً وبقا. ويميز بين طرح الثقة في وقت تشكيل الحكومة (يسمى في بعض الحالات تولية أو تنصيب) وبين طرح الثقة الحاصل خلال مجرى الحياة الحكومية. وتتضمن الإجراءات، حسب البلدان، كفاءات مختلفة، بيد أن الذهنية تبقى دائماً ذهنية التحقق من تطابق توجهات الحكومة والمجلس النيابي»<sup>١٠٠</sup>.

يتبين من التعريف أعلاه أن طرح الثقة يتوزع بين طلبها، ويتحقق ذلك حين تقدم الحكومة برنامجها السياسي عند تشكيلها، وبين سحبها، عند الإدلاء بتصريح حول السياسة العامة، أو عندما تريد الحكومة ربط مصيرها بالتصويت على نص. والواقع أن الوصيلتين معاً متوقفتان في العمق على طبيعة التشكيلة السياسية التي يتكون منها البرلمان. فحين لا يتوفر الوزير الأول على الأغلبية البرلمانية الصافية أو المريحة والصلبة، يكون بمستطاع البرلمان سحب ثقته من الحكومة، وقد يحدث أحياناً حصول انشقاقات داخل الأغلبية النيابية، كما هو مألوف ومعتاد في التجربة الدستورية الإيطالية على سبيل المثال. بيد أن ثمة بعض الدساتير، وعياً منها خطورة هذه الوسيلة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، شددت إجراءات اللجوء إليها على صعيد الممارسة، أي ما يسمى في المنظومة الدستورية الأوروبية «البرلمانية المعقلنة» Parlementarisme Rationalisé، وقد ساهمت هذه التقنية كثيراً في تقييد إمكانية لجوء البرلمانات إلى الأعمال المتكرر أو المبالغ فيه لسحب الثقة، نجد ذلك، بشكل أساسي، في فرنسا وألمانيا، وإلى حد ما إسبانيا وإيطاليا.

فمن الملاحظ أن دساتير الدول الخمس موضوع الدراسة، وإن أقرت وسيلة « طرح الثقة»، بحسبها آلية لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، ظلت متباينة من حيث الإجراءات والتفاصيل. ففي

٩٩. من قبيل فرنسا أساساً، وإلى حد ما ألمانيا وإسبانيا وإيطاليا.

١٠٠. أنظر المعجم الدستوري، تأليف أوليفيه دوهاميل، إيف ميني ترجمة منصور القاضي والعميد د. زهير شكر، «بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٦»، ص ٧٧٦.

الجزائر سكت كل من دستور ١٩٦٢ و١٩٧٦ عن موضوع طرح الثقة، ولم يقع اعتماده إلا مع دستور<sup>١٠١</sup> ١٩٨٩، حين نص لأول مرة على وجوب حصول الحكومة على ثقة البرلمان كشرط أساسي لمزاولة اختصاصاتها الدستورية، وقد عاود دستور ١٩٩٦ التأكيد على ذلك بمقتضى المادتين ٨٠ و٨١. فهكذا، نصت المادة الثمانون على أن «يقدم رئيس الحكومة برنامجاً إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيّف برنامجاً على ضوء هذه المناقشة»<sup>١٠٢</sup>. أما المادة الموالية (٨١)، فقضت بما يلي: «في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية. يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها»<sup>١٠٣</sup>، أما إذا لم تحظ من جديد بموافقة المجلس الشعبي الوطني، يتم حل هذا الأخير، وتجرى انتخابات خلال الثلاثة الأشهر الموالية كحد أقصى (م٨٢). ومن الملاحظ أن الدستور الجزائري أضاف إلى جانب هذه الأحكام إمكانيات أخرى لطرح الثقة، وردت في نص المادة الرابعة والثمانين (٨٤)، ومما جاء فيها «تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتزم رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد ١٣٥ و١٣٦ و١٣٧» من الدستور<sup>١٠٤</sup>، فما يلاحظ على منطوق هذه المادة (٨٤) أن الصياغة وردت بصيغة الاختيار وليس الوجوب، حين أشارت إلى «يمكن أن تختتم المناقشة بلائحة»، أو إيداع ملتزم رقابة، أما المواد المحال عليها، فتولت تبيان الشروط اللازمة لإعمال ملتزم الرقابة، كما سبق لنا بيان ذلك أعلاه، في حين شددت المادة الثانية والستون من القانون العضوي رقم ٠٢.٩٩ بتاريخ ٠٩ آذار/مارس ١٩٩٩، الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني، على وجوب تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال، بناء على طلب رئيس الحكومة<sup>١٠٥</sup>. أما المادة الثالثة والستون (٦٣)، فحددت من له أحقية التدخل في المناقشة، وحصرت المادة الموالية لها (٦٤)، النسبة المطلوبة في التصويت لفائدة الحكومة (الأغلبية البسيطة)، وعند تعذر تحققها يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، وفقاً لما ورد في المادتين ٨٤ و١٢٩ من الدستور.

١٠١. تميز دستور ١٩٨٩ بالعديد من التغييرات خلافاً لدستوري ١٩٦٢ و١٩٧٦، منها إقرار مبدأ فصل السلطات، والتعددية الحزبية، والمسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني.

١٠٢. أنظر دساتير دول المغرب العربي... م.س، ص ٢٧.

١٠٣. نفس المصدر والصفحة.

١٠٤. المصدر نفسه، ص ٢٧.

١٠٥. للإطلاع على نص القانون العضوي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:  
<http://ar.jurispedia.org>

خلافاً للدستور الجزائري، لم يشر نظيره التونسي إطلاقاً إلى آلية سحب الثقة، واكتفى بالتنصيص على إجراء وحيد لمعارضة مجلس النواب

الحكومة في مواصلة تحمل مسؤوليتها، يتعلق الأمر بإجراء «لائحة اللوم»، وفق الضوابط والشروط التي تم توضيحها في سياق تحليل الإطار القانوني لملتمس الرقابة في الدول المغاربية الأربع. ومن الواضح جداً أن المشرع الدستوري التونسي بسكوته عن دسترة وتقنين وسيلة طرح الثقة، يكون قد ابتعد عن روح النظم البرلمانية، بل صرف نظره عن أحد أهم مقومات البرلمانية الكلاسيكية، أي إثارة المسؤولية السياسية. وفي موريتانيا لا يتم سحب الثقة من الحكومة إلا بمبادرة من الوزير الأول، وذلك بغية التأكد من مدى تأييد البرلمان لمواقف الحكومة وسياستها. لذلك، قضت الفقرة الثانية من المادة الرابعة والسبعين (٧٤)، بأن «يستخدم الوزير الأول بعد مداوات مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة عند الاقتضاء أمام الجمعية الوطنية حول برنامج أو بيان سياسي عام»<sup>١٠٦</sup>. فالواضح من منطوق المادة، أن المبادرة محصورة في الحكومة، وتتعلق تحديداً إما بالبرنامج الحكومي أو ببيان سياسي عام. غير أن الفقرة الرابعة من المادة الخامسة والسبعين (٧٥)، أضافت إليهما إمكانية ثالثة، بقولها: «لوزير الأول بعد مداولة مجلس الوزراء أن يستخدم مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية للتصويت على نص وفي هذه الحالة يعتبر النص مصادقاً عليه، ما لم يتم التصويت على ملتمس رقابة مقدم في الأربع والعشرين (٢٤) ساعة اللاحقة...»<sup>١٠٧</sup>، أما إذا كان التصويت مناوئاً، أي في غير صالح الحكومة، تلزم الحكومة بتقديم استقالتها فوراً. بقي أن نشير إلى أن التعديلات الدستورية لعامي ١٩٩٢ و ١٩٩٦، أدخلت بعض التحويرات على آليات تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في المغرب. فالفصل الخامس والسبعون (٧٥) من دستور ١٩٩٦، نظم طريقة طرح الثقة، حيث نص في فقرته الأولى على ما يلي: «بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه»<sup>١٠٨</sup>. فإذا كان هذا الفصل قد جاء، هو الآخر، خلواً من صيغة الوجوب، باعتماده عبارة «بإمكان الوزير الأول»<sup>١٠٩</sup>، فإنه ألزم إجرائياً هذا الأخير باحترام مسطرة تقديم موضوع طرح الثقة على أنظار المجلس الوزاري من أجل التداول<sup>١١٠</sup>، أما الفقرتان الثانية والثالثة من الفصل نفسه فتعرضتا للأغلبية المطلوبة للموافقة على سحب الثقة (الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب)، والأجل الواجب احترامه للتصويت (ثلاثة أيام كاملة)، ليُصار بعد ذلك إلى استقالة الحكومة عند الموافقة الإيجابية على الطلب. وفي جانب آخر، أشار الدستور المغربي في فصله الستين (٦٠) إلى المسؤولية المزدوجة للحكومة أمام الملك والبرلمان<sup>١١١</sup>، كما أن الفقرة الثانية من الفصل نفسه قضت بأن «يتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي

١٠٦. أنظر، دساتير دول المغرب العربي...م.س، ص ٩٧.

١٠٧. المصدر نفسه، ص ٩٨.

١٠٨. المصدر نفسه، ص ١٢٣.

١٠٩. نشير إلى أن هذا التعبير مقتبس من الفصل التاسع والأربعين من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨.

١١٠. وهو ما قضى به الفصل الحادي والستون من دستور ١٩٩٦.

١١١. نص الفصل الستون على ما يلي: «الحكومة مسؤولة أمام الملك والبرلمان».



البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية». أما الفقرة الثالثة منه، فربطت تقديم البرنامج بمناقشة مجلسي البرلمان، أي مجلس النواب ومجلس المستشارين، غير أن التصويت يظل مقتصرًا على الغرفة الأولى وحدها، وفق الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل الخامس والسبعين، المبين أعلاه. وفي تناغم مع هذه المقتضيات، نظمت المادة ١٤٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب، الصادر في ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٤، طريقة أعمال الوزير الأول للأحكام الواردة في الفصلين الستين والخامس والسبعين، بخصوص تقديم برنامج حكومته، ومناقشته والتصويت عليه، والآثار الدستورية المترتبة عن رأي البرلمانين فيه، وتصويت النواب فقط على قبوله أو رفضه<sup>١١٢</sup>. فهل يفهم مما سبق أن موافقة مجلس النواب المغربي شرط أولي إجباري للإذن للحكومة بالشروع في مزاولة عملها، وفي هذه الحالة هل نحن أمام تنصيب مزدوج Double investiture للحكومة، أي تنصيب الملك والبرلمان، أم تعتبر الحكومة المغربية منصفة بمجرد تعيينها من قبل الملك؟.. إن نوعية الإجابة عن هذا السؤال هي التي تحدد قيمة الأحكام الواردة في الفصل الستين، علماً أن نقاشات دستورية وسياسية مستفيضة شهدتها قبة البرلمان في خريف ١٩٩٣، في أعقاب تعيين أول حكومة بعد المراجعة الدستورية للرابيع أيلول/سبتمبر ١٩٩٢، وإجراء الانتخابات التشريعية للولاية التشريعية الخامسة (١٩٩٣ - ١٩٩٧). لذلك نميل إلى الإقرار بازدواجية التنصيب، لجملة من الاعتبارات، منها أن الحكومة التي أقر الدستور مسؤوليتها أمام الملك والبرلمان، تحتاج إلى غطاء أو رداء برلماني لمزاولة عملها، بل إن نظاماً كثيرة لم تأخذ صراحة بقاعدة انبثاق الحكومة من الأغلبية البرلمانية، كما هو الحال في فرنسا، ومع ذلك يكون رئيس الجمهورية مضطراً لاختيار الوزير الأول من الأكثرية النيابية، وقد حدث ما لم يتوقعه مؤسسو الجمهورية الخامسة، حين أجبر كل من الرئيس الاشتراكي «ف. متران»، وبعده «جاك شيراك» على التساكن Cohabitation مع رؤساء وزراء من غير لونهما السياسي. إن روح الدستور ومنطق السياسة يفرضان أن يكون التنصيب مزدوجاً طالما أن المسؤولية ذاتها مزدوجة.

١١٢. للإطلاع على النص الكامل للنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، الصادر بتاريخ ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٤، راجع الموقع الإلكتروني التالي: <http://ar.jurispedia.org>

يتميز الدستور المصري عن الدساتير المغاربية الأربعة بالعديد من التفاصيل في تنظيم موضوع طلب الثقة، وقد جاءت الأحكام المنظمة له مرتبة من المادة ١٢٦ إلى ١٢٨، كما وردت موزعة في

اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، بين أحكام الفصل الثالث الخاص بمناقشة برنامج الحكومة (م ١١١)، والفصل التاسع، المتعلق بسحب الثقة من نواب مجلس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء (م ٢٤٠- ٢٤٢)، وكذلك الفصل العاشر، الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء (م ٢٤٣- ٢٤٤).<sup>١١٣</sup> فالمادة ١٢٦ من دستور جمهورية مصر العربية نظمت الإجراءات الخاصة بمسؤولية نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء ونوابهم، بينما تولت المادة الموالية لها (م ١٢٧)، مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب، وقد تناغمت معهما في ذلك الأحكام المتضمنة في المواد من ٢٤٠ إلى ٢٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، ولعل أهم ما ورد في مقتضيات الدستور واللائحة الداخلية، إقرار حق أعضاء مجلس الشعب في سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء أو نوابهم، شريطة عدم جواز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجوابهم، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس، مع احترام أجل ثلاثة أيام قبل إصدار المجلس قراره في الطلب، وأن يحظى سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس. وبخصوص مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، تضمنت المادة ١٢٧ من الدستور، والمادتان ٢٤٣ و ٢٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، الإجراءات نفسها، إضافة إلى إلزام «مجلس الشعب - في حالة إقراره مسؤولية رئيس مجلس الوزراء - بإعداد تقرير يُرفع إلى رئيس الجمهورية مُتضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه»<sup>١١٤</sup>. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها (م ١٢٧)، على إمكانيتين: إما أن يقبل الرئيس استقالة الوزارة، أو يعيد التقرير إلى المجلس خلال العشرة أيام من تسلمه. فإذا «عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة..»<sup>١١٥</sup>. فهكذا، يكون الدستور المصري في موضوع سحب الثقة متفرداً مقارنة مع الدساتير المغاربية الأربعة، لاسيما من زاوية إقحام دور رئيس الجمهورية في مسؤولية الحكومة أو الوزارة أمام مجلس الشعب.

٣ - ملتمس توجيه تنبيهه يتفرد المغرب عن باقي الدول الأربع موضوع الدراسة (تونس وموريتانيا والجزائر ومصر) بما سمي في دستور ١٩٩٦ «ملتمس توجيه تنبيه» Motion d'avertissement، وهو من الآليات الجديدة غير المسبوقة في الحياة الدستورية المغربية، التي نيّطت بمجلس المستشارين لمراقبة الحكومة. يُذكر أن المغرب خلال اعتماده الثنائية المجلسية Bicaméralisme ما بين ١٩٦٣ - ١٩٦٥<sup>١١٦</sup>، لم يعرف هذه التقنية لا في نص الدستور ولا في القانونين التنظيمي والداخلي للبرلمان، كما أنها آلية غير معروفة ولا مألوفة في الدساتير المقارنة، بما فيها التي تسمح

١١٣. للإطلاع على كل هذه الأحكام، راجع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري...م.س.

١١٤. راجع الدستور المصري...م.س، ص ٣٥.

١١٥. نشير إلى أن نسخة سابقة من الدستور (١٩٩٥)، كانت المادة ١٢٧ تسمح لرئيس الجمهورية عند إقرار مجلس الشعب مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بأن يطرح الموضوع على الاستفتاء الشعبي.

١١٦. هو برلمان التجربة التشريعية الأولى بعد الاستقلال، التي توقفت بفعل لجوء الملك إلى تفعيل الفصل ٢٥ من الدستور الخاص بحالة الاستثناء، التي استمرت حتى عام ١٩٧٠.

بقدر كبير من السلطات الرقابية للغرفة الثانية على الحكومة. فهكذا، نص الفصل السابع والسبعون (٧٧) على أن «لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس رقابة ضدها. لا يكون ملتمس توجيه تنبيه للحكومة مقبولاً إلا إذا وقع ضدها ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملمس. يبعث رئيس المستشارين على الفور بنص التنبيه إلى الوزير الأول، وتتاح لهذا الأخير مهلة ستة أيام ليعرض أمام مجلس المستشارين موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه إليها. يتلو إلقاء التصريح الحكومي نقاش لا يعقبه تصويت»<sup>١١٧</sup>.

يتضح من النص أعلاه أن المشرع الدستوري المغربي ميز، من جهة، بين ملتمس توجيه تنبيه وملتمس الرقابة، حيث أقرن مناقشة الثاني بالتصويت والاستقالة الجماعية للحكومة عند الموافقة عليه وفق الشروط المطلوبة، في حين أوقف مسطرة الأول عند المناقشة فقط. كما تشدد، من جهة ثانية، في الشروط والنسب المطلوبة لقبول ملتمس توجيه تنبيه، حين استلزم توقيعه من قبل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، وبالأغلبية المطلقة، أي النصف زائد واحد، لقبوله، واشترط كذلك أجل ثلاثة أيام بعد إيداع الملمس للشروع في مناقشته، ويبدو أن الهدف من ذلك إتاحة الفرصة للحكومة للاتصال بأغلبيتها والتفاوض مع أعضاء مجلس المستشارين. وفي الواقع ولدت هذه الآلية الرقابية مية في نص الدستور، حيث منذ الانتخابات التشريعية لمجلس المستشارين في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ لم يلجأ هذا الأخير إلى أعمال تقنية ملتمس توجيه تنبيه، وحتى لو تم تحريكها فإن الدستور بمقتضى هذا الفصل (٧٧) لا يتيح إمكانية إسقاط الحكومة، كما هو الحال بالنسبة لملتمس الرقابة، ما يفيد أن الغاية المرجوة من هذه الآلية إعطاء إمكانية للحوار بين البرلمان والحكومة، وتوجيه أنظار هذه الأخيرة، في حالة ما أقدمت على بعض الإجراءات أو السياسات الخاصة، إلى أهمية توضيح مواقفها وإقناع المستشارين، ومن خلالهم، الرأي العام بجدوى الإقدام عليها. بيد أن النصوص وحدها لا تكفي لفهم المغزى من تضمين الدستور مثل هذه الآليات غير المألوفة في التجارب البرلمانية المقارنة. فمن المعروف أن المغرب دخل مساراً سياسياً نوعياً مع نهاية العُشورية الأخيرة من القرن الماضي، تجلّى أساساً في حصول شبه إجماع على دستور ١٩٩٦، بعدما ظلت المسألة الدستورية موضوع تنازع بين الفاعلين السياسيين منذ الاستقلال (١٩٥٦)، كما تجسد في انتقال جزء يسير من المعارضة إلى

١١٧. أنظر، دساتير دول المغرب العربي... م.س، ص ١٢٣.

السلطة في أعقاب انتخابات ١٩٩٧ وتكوين ما سُمي حينئذ حكومة «التناوب التوافقي» Alternance consensuelle في ١٤ آذار/مارس ١٩٩٨، ويبدو أن الذين صاغوا دستور ١٩٩٦ استحضروا متغيرات الانتقال في الحقل السياسي المغربي فاهتدوا إلى بعض التقنيات التي من شأنها المحافظة على قدر من التوازن بين المؤسسات في حالة ما إذا انتقلت المعارضة إلى السلطة، ومن بينها تقنية ملتزم توجيه تنبيه<sup>١١٨</sup>.

تتكامل وسائل إثارة المسؤولية مع وسائل جمع المعلومات في تمكين البرلمان من ممارسة قدر من الرقابة على الحكومة، والواضح أن دساتير الدول الخمس، موضوع الدراسة، أخذت بمجمل الآليات المألوفة في التجارب الدستورية المعاصرة، فالإطار القانوني الناظم لوسائل الرقابة لا يختلف جوهرياً عن نظرائه في النظم السياسية المعاصرة، حتى بالنسبة لتلك التي نهل منها الكثير من التقنيات، كما هو حال «البرلمانات المعقلنة»، بيد أن القانون، وإن كان في حاجة إلى إصلاح وتعديل وتنقيح ليصبح أكثر قابلية للتفعيل والنفاد، فهو يحتاج كذلك، وبشكل أقوى، إلى بيئة سياسية حاضنة له، وفي صدارتها الثقافة السياسية الموجّهة لسلوك السلطة والفاعلين السياسيين والمجتمع. فالقانون، مهما كانت حكمة صياغته، وتوازن أحكامه، ووضوح مقاصده، يظل مرتيناً بمتغيرات عديدة، أهمها طبيعة السلطة السياسية، ودرجة وعي المجتمع، ونوعية الثقافة السياسية السائدة، وفي الظن تلعب هذه المحددات أدواراً مفصلية في رسم صورة الرقابة البرلمانية على الحكومة.

## القسم الثالث: مقترحات لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان وتجويد أدائها

تكتسي عملية تعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان وتجويد أدائها أهمية خاصة في أفق تقوية مركز المؤسسة التشريعية وتمتين مكانتها. وحيث أن الوظيفة الرقابية أحد الوجوه الأساسية لصورة البرلمان، بل إنها الوجه الأبرز أمام تراجع الوظيفة التشريعية في البرلمانات المعاصرة، فإن التركيز عليها له قيمته المنهجية والسياسية. لذلك، وضعتنا دراسة «الإطار القانوني للوظيفة الرقابية للبرلمان على الحكومة» في صورة ما يجب القيام به من أجل جعل أداء برلمانات الدول الخمس، مجال هذه الدراسة، أكثر فعاليةً، وعقلانيةً، وجودةً. ومن الواضح أن إصلاح المنظومة القانونية الناظمة للوظيفة الرقابية

١١٨. يتضمن الخطاب الملكي بمناسبة ٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٦ إشارات ضمنية حول هذا الموضوع.

للبرلمان، بما يمكن هذا الأخير من اكتساب الفعالية والجودة، ليست عملية معزولة عن سلة من المتغيرات، نخالها إستراتيجية في تحقيق شروط انتقال المؤسسات التشريعية في الدول المعنية من الوضع الذي آلت إليه إلى وضعية أفضل وأجود. ونميز، في هذا الصدد، بين مستويين من الإصلاحات، يتعلق الأول بالمستوى الأفقي، أي الإصلاحات الممكن إدخالها على الإطار القانوني الناظم لوظائف الرقابة للبرلمان على الحكومة، في حين يخص المستوى الثاني الإصلاحات البنوية، التي لها صلة بالبنية العميقة للسلطة، وفلسفة توزيعها وممارستها، والمكونات المتصارعة أو المتعاونة داخلها.

### ١ - الإصلاحات ذات الصلة بالإطار الدستوري والقوانين التنظيمية والداخلية (إصلاحات أفقية)

نقصد بـ«الإصلاحات الأفقية» التعديلات والتنقيحات اللازم إدخالها على الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة، سواء تعلق الأمر بالدساتير، أو بالقوانين التنظيمية والداخلية. بيد أننا نود، قبل الدخول في بسط ما نراه ضرورياً، التأكيد على أن الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في الدول الخمس جاء متضمناً وإن بدرجات متفاوتة، مجمل الآليات المألوفة في النظم الدستورية المعاصرة، بل هناك من قوانين بعض هذه الدول، من احتوى على آليات غير موجودة على صعيد الممارسة، كما هو حال «ملتصم توجيه تنبيه» في المغرب. ونشدد في هذا السياق على أن الإصلاحات المرجوة والمطلوبة لافساح روح العقلانية في الوظائف الرقابية للبرلمان، ومدّها بقوة الفعالية والنجاحة، تحتاج إلى جانب القانون الجيد النائب الجيد، الذي يعي المعنى العميق لمفهوم التمثيلية Representation، ويعمل على ممارسته بمسؤولية. فالإنسان وحده قادر على جعل القانون منتجاً لآثاره الإيجابية من عدمه. فمن الجدير بالملاحظة أن البرلمانية وإن شهدت تراجعاً متدرجاً في مجمل التجارب، بما فيها النظم الأعرق ديمقراطياً، ظل البرلمانيون مستشعرين قيمة مفهوم وظيفة التمثيل، مجتهدين في الدفاع عن القضايا الكبرى لبلدانهم، تدعمهم في ذلك أحزابهم وتنظيماتهم السياسية، ويسندهم الرأي العام المواقب بالنقد والتقويم لأعمالهم<sup>١١٩</sup>. غير أن هذه الصورة ليست بهذا البيان في بلداننا العربية، ومنها الدول الخمس مجال هذه الدراسة، حيث أصيبت صورة البرلمان بكثير من الريبة والشك وتواضع الثقة، لاعتبارات لا يسمح المقام بالتفصيل فيها<sup>١٢٠</sup>، علاوة على ضعف تأثير أجهزة الوساطة organes de médiation في إعادة الاعتبار للبرلمانية في ذاتها. فمن العناصر الجديرة بالاهتمام في إطار الإصلاح الأفقي، الذي لا يمس

١١٩. أنظر د. امحمد مالكي، في: البرلمان في الدول العربية (دراسة حالة المغرب)، م.م.س، ص ٤٤٤.

١٢٠. أنظر د. امحمد مالكي وآخرون، النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في البلدان العربية، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط ١، ٢٠٠٨).

النواة العميقة لبنية السلطة كما رسمتها دساتير الدول الخمس، نشير، بتركيز، إلى التالي:

أن تكون صياغة الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة البرلمانية واضحةً وغير مبهمه في لغتها ودقيقة في تعابيرها، وأن تتسم بالشمولية والإحاطة والتدقيق، درءاً للجوء غير المعقول للتفسير والتأويل، الذي غالباً ما يمارس بشكل غير سليم من قبل السلطة التنفيذية.

وفي السياق نفسه، نرى من الأهمية بمكان تجويد مضامين الإطار القانوني الناظم للرقابة البرلمانية على الحكومة ومحتوياته، عبر تضمين القوانين والأنظمة الداخلية قواعد ومبادئ من شأنها مساعدة المؤسسة التشريعية على تفعيل الأحكام ذات الصلة بعمل أجهزتها الداخلية، وفي مقدمتها، مقتضيات الرقابة البرلمانية على الحكومة. ونود التأكيد في هذا الإطار على ضرورة رسم مساحة معقولة للمعارضة والأقليات السياسية في الإعلان عن نقدها لسياسات الأغلبية وتقويم مظان الانزلاق التي قد لا تنتبه إليها على صعيد الممارسة، فالأغلبية تستقيم وتكون فاعلةً بوجود معارضة جيدة، ولعل أولى شروط الجودة في هذا المقام، أن تحظى بشرعية الاعتراف الواعي والمسؤول.

من القضايا الجديرة بالاهتمام في أفق تعزيز الآليات الرقابية للبرلمان على الحكومة وتجويد أدائها في عينات هذه الدراسة، التخفيف من شدة النسب المطلوبة في اللجوء إلى وسائل إثارة المسؤولية السياسية، من قبيل «ملتصم الرقابة»، و«طلب سحب الثقة»، سواء من حيث تقديم القوائم أو اللوائح والتوقيع عليها، أو من حيث الأغلبية المطلوبة للموافقة عليها كي تُنتج آثارها، أي الدفع بالحكومة إلى الاستقالة. وقد لاحظنا في الدول المغاربية الأربع، مدى تشدد المشرع، في إطار اعتماده مبدأ العقلانية البرلمانية، في الشروط المطلوبة لإعمال آليات إثارة المسؤولية بالنسبة لمجلسي البرلمان. والأمر نفسه ورد في الدستور المصري واللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والأكثر من ذلك تم تحويل رئيس الدولة دوراً محورياً في هذا الشأن. ما يعني أن استمرار منحى التشدد في الإجراءات المسطرية سيجعل آليات إثارة المسؤولية مجرد وسائل لاستمالة أنظار الرأي العام وإقناع المواطنين أن هناك رقابة برلمانية، دون أن تصل هذه الأخيرة مداها وتنتج آثارها الدستورية والسياسية، أي إقالة الحكومة، وقد شهدت الدول موضوع الدراسة، بدرجات مختلفة، لحظات تحريك مسطرة المسؤولية، غير أنها توقفت في أقصى الحالات عند التوقيع على اللوائح والعرائض وإثارة

المناقشة بخصوصها. ففي حالة المغرب، على سبيل المثال، قُدمت العديد من ملتمسات الرقابة، وأثارت نقاشات حادة داخل البرلمان، لكن لم يكن بمُستطاع المبادرين بها تجاوز هذا السقف، نظراً لطبيعة تركيبة البرلمان، وتعذر الحصول على الأغلبية اللازمة للموافقة.

إلى جانب ذلك، هناك بعض الآليات الرقابية المهمة تحتاج إلى تعديل وتدقيق كي تصبح منتجة لأثارها، من ذلك الاستجواب مثلاً. فالأحكام الناظمة لمسطرة اللجوء إلى هذه الآلية الرقابية، لا تسمح للمبادرين بطلب الاستجواب إلى ربطه بطرح الثقة، كما هو الحال في بعض النظم المقارنة. ففي دستور الكويت، نصت المادة مائة (١٠٠) على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة حكم المادتين ١٠١ و١٠٢ من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس».

تجدر الإشارة أيضاً إلى ضرورة دَسْتَرَة لجان تقصي الحقائق في بعض الدول موضوع الدراسة، ومنها تحديداً تونس، أما في موريتانيا فقد حسم إصلاح العام ٢٠٠٨ هذا الأمر. فقد لاحظنا كيف استغرق الجدل مدةً طويلةً بين مجلس النواب المغربي والغرفة الدستورية حول أحقية النواب في تشكيل لجان البحث والتقصي، إلى حين تنصيب التعديل الدستوري لعام ١٩٩٢ عليها صراحة. فمن الأهمية بمكان أن يتضمن دستور كل من موريتانيا وتونس أحكاماً خاصة بهذا الصنف من لجان المراقبة، وأن تعزز بقوانين تنظيمية لضبط وتدبير سيرها، فتصبح القوانين أو الأنظمة الداخلية متناغمة مع الدساتير ومطابقة لأحكامها. ثم إن الدسترة وإن كانت ضرورية لإقرار أحقية النواب في اللجوء إلى آلية لجان التحقيق، فهي وحدها غير كافية، بل تحتاج إلى تدقيق صياغة الأحكام الدستورية، والمتقصيات الواردة في القانون التنظيمي والنظام الداخلي. ففي حالة المغرب، على سبيل المثال، تثير صياغة الفصل الثاني والأربعين أكثر من تساؤل حول دلالات التعابير الواردة في أحكامه لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار الفرق بين «التقصي» Enquete والمراقبة Contrôle، والحال أن الدستور المغربي نص في فصله المذكور (٤٢)، على «لجان نيابية لتقصي الحقائق»، وقد جاء القانون التنظيمي الخاص بهذه الأخيرة متناغماً مع مدلول التقصي حين تصدر قسمه الثاني عنوان بارز دال هو «جمع المعطيات»<sup>١٢١</sup>. علاوة على ذلك، هناك حدود معيارية تحد من

١٢١. راجع الظهير الشريف رقم ١٦٠١ - ٢٢٤ الصادر في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ بتنفيذ القانون التنظيمي رقم ٥ - ٩٥ المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

مجالات تدخل لجان تقصي الحقائق، يتعلق الأمر بالميادين الحساسة، أو التي قدّر المشرع الدستوري أنها ذات حساسية. فالمادة العاشرة (١٠) من القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق في المغرب، نصت على «ضرورة إخبار الوزير الأول في حال ما إذا أرادت اللجنة جمع معلومات حول وقائع تتعلق بالدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي»<sup>١٢٢</sup>، أو علاقات المغرب مع الدول الأجنبية، حيث يمكن للوزير الأول أن يعترض على ذلك بسبب الطابع السري للوثائق»<sup>١٢٣</sup>. وفي السياق نفسه، نرى أن ثمة قيوداً معيارية على نتائج عمل اللجنة، مما قد يؤثر على شفافيته، إذ يجوز، وفقاً للمادة الثامنة عشرة (١٨) من القانون نفسه، لمجلس النواب أن يقرر مناقشة مضمون تقرير اللجنة في جلسة عمومية، أو دراسته في جلسة مغلقة، وله كذلك أن يقرر نشر مجموع أو بعض مضمون التقرير في الجريدة الرسمية. أما على مستوى الوظائف، فيُستنتج من قراءة أحكام الدستور والقانون التنظيمي أنه لا يُسمح مبدئياً للجان التقصي القيام «بتحقيقات حول تدبير المرافق العامة والمقاولات العمومية، وإنما يتمثل دورها الأساس في القيام بتقصص حول حدث معين، له طابع طارئ ومؤقت، وإذا حدث أن قامت اللجنة بمجهود تقييمي فذلك لا يتم إلا بشكل ثانوي، غير مباشر، وبمناسبة قضية أو حدث معين موضوع التقصي. فبالرغم من أهمية الخلاصات المدونة في التقييم، فإنه لم يكن بالإمكان تصورها إلا بمناسبة اختلال استلزم إقامة لجنة تقصص. كما أن فعالية Effectivité الجزاءات تبقى مرهونة إلى حد كبير بالطبيعة القانونية لنتائج عمل لجان التقصي، التي لا يمكن اعتبارها قرارات، وإنما عناصر ومعلومات تستعمل لفائدة المؤسسة البرلمانية»<sup>١٢٤</sup>، وللتدليل على هذه الجوانب الجديرة بالإصلاح كي تصبح لجان تقصي الحقائق وسائل فعالة بيد البرلمان نشير، على سبيل المثال، إلى تقرير لجنة تقصي الحقائق حول «مؤسسة القرض العقاري والسياحي» (كانت مؤسسة بنكية عمومية)، الصادر بتاريخ ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠١.<sup>١٢٥</sup>

من الجوانب التي تستلزم الإصلاح بغية تعزيز الرقابة البرلمانية على الحكومة وتجويد أدائها، الأحكام ذات الصلة بالسلطات المالية الرقابية للبرلمان، التي غالباً ما يشكو منها البرلمانيون، ويعتبرونها إحدى أهم مصادر وهن المؤسسة التشريعية. فبالنظر للطابع الاستراتيجي لقانون المالية ودوره المفصلي في تمويل السياسات العمومية للدولة، يُفترض أن يكفل الدستور والقوانين ذات الشأن سلطات مهمة للبرلمان، سواء خلال إعداد قانون المالية، أو أثناء مناقشته، والمصادقة عليه، وتطبيقه، أو عبر ممارسة الرقابة على تدبير صرف المال العام.<sup>١٢٦</sup>

١٢٢. أنظر، على سبيل الإطلاع، الدراسات المنجزة في إطار برنامج «مبادرة التنمية البرلمانية العربية»، الخاصة بـ«الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن»، الرقابة البرلمانية على أجهزة المخابرات.

١٢٣. أنظر المصدر نفسه.

١٢٤. أنظر، د. ندير المومني، دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية: حالة المغرب «ورقة خلفية»، في: البرلمان في الدول العربية... م.س، ٤٨٨ - ٤٦٧.

١٢٥. راجع، تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي (١٢ يوليو/تموز ٢٠٠٠ - ٠٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١) المنشور بالجريدة الرسمية عدد ٤٨٧٤، بتاريخ ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠١، ص ٤٧٧ - ٥٢٩.

١٢٦. إحالة على مؤلف إعداد الموازنة.



علاوة ما سبق بيانه، تشكل الأسئلة، بشقيها الكتابي والشفهي، واحدة من حلقات الإصلاح الأفقي المطلوب لتطوير الإطار القانوني الناظم للرقابة البرلمانية على الحكومة. فمن الملاحظ لجوء البرلمانيين بكثرة إلى آلية الأسئلة، قياساً للآليات الرقابية الأخرى، لاعتبارات خاصة بالعقبات الدستورية والقانونية التي تحول دون إعمالهم كافة الإمكانيات الرقابية المتاحة لهم.<sup>١٢٧</sup> ومع ذلك، تسمح قراءة القوانين واللوائح الداخلية للدول الخمس موضوع الدراسة بإبداء جملة من الملاحظات الجديرة بالاهتمام، في أفق إصلاح الأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة بهذه الآلية، من قبيل المهل الزمنية Delais المسموح بها لأعضاء الحكومة للإجابة عن الأسئلة، والإجابات من حيث التركيز والإحاطة، وجدولة الأسئلة، ومدى إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب، وغيرها من النقائص التي أثبتت الممارسة ضرورة صلاحها وتقويمها.<sup>١٢٨</sup>

## ٢ - إصلاحات البنية السياسية

### وإعادة توازن المؤسسات الدستورية الثلاث (إصلاحات بنيوية)

نقصد بـ«الإصلاحات البنيوية» في هذا المقام التغييرات المطلوبة، التي لا تتوقف عند تعديل النصوص ولوازمها، ولكن تمس السلطة ومقوماتها. ولئن جاء خطاب التكليف شبه خلو من الإشارة إلى هذا النوع من الإصلاحات، فإننا نرى من الأهمية بمكان منهجياً الوقوف، بتركيز واقتصاد شديدين، عند العناصر التي نخالها مفاتيح لتشكيل البيئة الحاضنة للإطار القانوني القادر على تعزيز الرقابة البرلمانية على الحكومة في الدول الخمس مجال الدراسة. ونود الإشارة، مع ذلك، إلى أن مجمل الأدبيات الصادرة في إطار «مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية»، سعت إلى معالجة القضايا المرتبطة، بشكل أو بآخر، بالإصلاحات ذات الطابع البنيوي في البلاد العربية،<sup>١٢٩</sup> كما أن وثائق «الندوة البرلمانية الإقليمية العربية»، الملتزمة في الرباط يومي ٢٨ - ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٧، حول موضوع «الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية: الواقع وتحديات الإصلاح في العالم العربي»، تضمنت مقاطع وإشارات بخصوص هذا البعد في الإصلاح.<sup>١٣٠</sup> فمن المداخل التي بدت لنا مفصلية في هذا الجانب من الإصلاحات، نشير إلى الأولويات التالية:

نعتبر إصلاح الوثيقة الدستورية أولوية الأولويات، ليس بحسبها القانون الأسمى في البلاد فحسب، ولكن لكونها ترسّم، حين حصول تراضٍ حولها، توافقاً وطنياً، وتفتح إمكانية ميلاد عقد اجتماعي جديد،

١٢٧. أنظر، د. عدنان محسن  
ضاهر، حقوق النائب  
وواجباته...م.س، ص ١٠٧.

١٢٨. يتضمن مؤلف عدنان  
محسن ضاهر، سابق الذكر،  
العديد من عده النقائص،  
لاسيما في فصله السادس: حف  
النائب في الرقابة على السلطة  
التنفيذية، ص ١٠٣ وما بعد..

١٢٩. للإطلاع على قائمة هذه  
الأدبيات، راجع الموقع  
الإلكتروني التالي:  
www.arabparliaments.org

١٣٠. تراجع أساساً كلمة  
الراحل د. سليم نصر في افتتاح  
أشغال الندوة، والتقارير  
التركيبية لمعد الدراسة  
(امحمد مالكي).

نعتقد أن الدول الخمس مجال هذه الدراسة في حاجة ماسة إليه، وإن بدرجات مختلفة من حيث الحدة.<sup>١٣١</sup> فعلى الرغم من أن الدول المغربية الأربع ومصر شهدت مراجعات دستورية متتالية، فقد ظلت المسألة الدستورية موضوع تجاذب واختلاف بين الفاعلين السياسيين والاجتماعيين والدولة. ولعل السمة البارزة في الوثائق الدستورية لهذه الدولة مشتركة وجود هندسة غير متكافئة على مستوى توزيع السلطة بين المؤسسات الدستورية الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، حيث تتمتع مؤسسة الرئاسة في كل من الجزائر و مصر وتونس وموريتانيا، والملكية في المغرب، بمكانة محورية، تكفلها الأحكام الدستورية، وتعززها الممارسة الواقعية للسلطة. ومقابل ذلك، جاءت مكانة السلطة التشريعية على صعيد التشريع والمراقبة متواضعة ومحدودة، وفي الدول المغربية الأربع مقيدة بصريح الدستور (العقلنة البرلمانية). ليس في مكن الدراسة بسط التغييرات الدستورية المطلوبة لإعادة الاعتبار للبرلمان<sup>١٣٢</sup>، لأن المقام لا يسمح بذلك، غير أن بوسعها الإشارة إلى أهمية أن تتقوى العناصر المدعّمة للبرلمان في علاقته بالسلطة التنفيذية، وتحديد رأس هذه السلطة، في الدول الخمس، وذلك بالإقرار الفعلي لمبدأ فصل السلطات، وإعادة النظر في وظيفة التمثيل، وكذلك من خلال تكريس انبثاق الحكومة عن الأغلبية البرلمانية بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج سياسية وقانونية في علاقة السلطتين، ما يعني سياسياً صيرورة البرلمان سلطة فعلية وليس مجرد مرفق خدمة.

يعتبر العمل البرلماني عملاً حزبياً بامتياز، لذلك يرتهن المفعول المنتظر من تغيير الدستور بمدى تعمق قيمة الديمقراطية في الممارسة الحزبية. فليس مطلوباً أن يكتسب البرلمان موقفه الطبيعي في المنظومة الدستورية والسياسية وتعضد سلطاته تجاه رأس السلطة التنفيذية فحسب، بل الواجب أن تستوعب الأحزاب قيمة هذا التحول وتعمل على تعميقه بإمداد البرلمانات في الدول الخمس موضوع الدراسة بنخب قادرة على استيعاب مفهوم وظيفة التمثيل والسعي إلى الاجتهاد والمبادرة والفعل والمتابعة والتقييم، الأمر الذي يستلزم تغييراً نوعياً وعميقاً في الممارسة السياسية الحزبية. بيد قبل ذلك، نود التركيز على نقطة مفصلية في أفق إصلاح المنظومة الحزبية في المجال السياسي المغربي ومصر، تتعلق بسيادة ظاهرة الحزب الواحد، أو المهيم لعقود من الزمن، إذ باستثناء المغرب، لازال منطلق الأحادية الحزبية مسيطراً على الحياة السياسية، وبالنتيجة على العمل البرلماني، على الرغم من سعي دساتير الدول المغربية الثلاث (الجزائر وتونس وموريتانيا) منذ سنوات إلى إقرار التعددية، والمنحى نفسه سارت

١٣١. ظلت المسألة الدستورية في المغرب على سبيل المثال قضية خلافية حتى مراجعة ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، التي حصل فيها ما يشبه الإجماع حول الوثيقة الدستورية.

١٣٢. أنظر د. امحمد مالكي، حول الدستور الديمقراطي، في: الديمقراطية والتحركات الراهنة للشارع العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ٢٠٠٧)، ص ٤٣ - ٧٨.

عليه الممارسة في مصر، حيث تكفي إطلالة بسيطة على خريطة التوازنات داخل برلمانات هذه الدول لمعرفة هيمنة المحور الرئاسي على مصادر القوة في المؤسسة التشريعية، سواء تعلق الأمر بالحزب الوطني في مصر، أو التجمع الدستوري الديمقراطي في تونس، أو التحالف الرئاسي في الجزائر. ففي ظننا أن مفاصل أساسية من وهن العمل البرلماني في هذه الأقطار مرتبط بشكل جوهري بواقع التعددية الحزبية المُعاقبة ومحدودية الديمقراطية داخل تنظيماتها وفي ما بينها. صحيح أن عوامل متعددة ساهمت في تعطيل مفهوم وظيفة التمثيل Représentation وإبعاده عن دلالاته السياسية والثقافية، وفي صدارتها عُسِر انفراس مبدأ الحيادية الإيجابية في ثقافتنا الانتخابية، بيد أن بعضاً من الأحزاب تقاسم مع الإدارة مسؤولية تفكير مفهوم وظيفة التمثيل وتحويله إلى غنيمة للإثراء بدون سبب، والنتيجة شجع على تقهقر صورة البرلمان في المخيال الجماعي l'imaginaire collectif للمجسم الانتخابي.. فليس صدفة أن تراجعت، وإن بدرجات مختلفة، معدلات المشاركة في الانتخابات في الدول الخمس مجال الدراسة، بل وصلت في بعضها درجة مقلقة (الجزائر والمغرب ومصر). ولعل من المداخل المطلوبة لإعادة الاعتبار إلى العمل البرلماني، وربطه بالمعنى العميق لمفهوم التمثيلية إشراك «المجتمع المدني» (الجمعيات والروابط والنوادي) في الشأن البرلماني، والاجتهاد في وضع الصيغ الكفيلة بتحقيق مقصد المشاركة. صحيح أن الدساتير والقوانين ذات الشأن لا تقضي صراحة بإمكانية صيرورة المجتمع المدني طرفاً مشاركاً، ما يعني ضرورة إصلاح النصوص، غير أن الأمر يستلزم أكثر من هذه العملية القانونية أو المعيارية، وذلك بترسيخ ثقافة الولوج إلى البرلمان والاستفادة من خدماته، وجعله إطاراً مفتوحاً ومتاحاً للجميع.

عطفاً على ما سبق بيانه، نعتبر الثقافة السياسية شرطاً واقفاً لقيام برلمان المستقبل، وليس البرلمان الافتراضي أو المتخيل Parlement Imaginaire، ونشدد في هذه الدراسة على وهن الثقافة السياسية الديمقراطية كمصدر من المصادر المفسرة لمحدودية أداء برلمانات الدول الخمس مجال الدراسة، بل نعتبر مسؤولية ما آلت إليه المؤسسات التشريعية في هذه الأقطار مشتركة، وإن بدرجات مختلفة، بين الدولة وعدد يسير من الفاعلين السياسيين. لقد ساهمت الدول في استيلاد نموذج قيم حول البرلمان إلى مرفق للاغتناء، عبر شراء الذمم، وتوظيف سلطة المال، وترتيب بناء التوازنات داخل المؤسسات التشريعية، بيد أن الدولة لم تكن وحدها صانعة هذا النموذج، فقد وجدت من اصطف إلى جانبها، وتماهى معها، فاستفاد من قوتها التوزيعية، وحتى القوى التي

مارست المعارضة حُيال عدم نزاهة الدولة وحيادها، اكتشفت مع قِدم تجربتها في المعارضة أن الديمقراطية في الدولة ومؤسساتها تبدأ من بناء الديمقراطية في «الأنا»، أي في الحزب، بحسبه كياناً مستقلاً عن الدولة ونموذج قيمها. لذلك، ترتب عن عُسر انغراس قيمة الديمقراطية داخل الأحزاب عسر تكوّن نخبة برلمانية محترفة قادرة على مراكمة ثقافة سياسية ديمقراطية جديرة بالمحافظة على المغزى العميق لنبل وظيفة التمثيل ودلالاتها السياسية والثقافية.

القسم الثالث: الإطار القانوني  
للرقابة البرلمانية على الحكومة  
في البحرين والكويت والإمارات  
العربية المتحدة واليمن  
دراسة إقليمية مقارنة



## الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في البحرين والكويت والإمارات العربية المتحدة واليمن دراسة إقليمية مقارنة\*

### مدخل

تعتبر البرلمانات المنبر الناجح والوحيد للمشاركة السياسية والتمثيل السياسي على المستوى القومي، حيث تمثل مجالس شرعية يتم عبرها تسوية النزاع وسن شرعية النظام السياسي. إضافة إلى ذلك، تلعب البرلمانات دوراً أساسياً في توجيه السياسات التي تستهدف التنمية السياسية والاقتصادية. ومن هذا المنطلق تهدف هذه الدراسة إلى تحليل التطورات التي تشهدها الهيئات التشريعية في بعض دول شبه الجزيرة العربية وقدراتها الرقابية بناءً على الإطار القانوني المتاح، وتشمل الدراسة كلاً من الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت واليمن، وهي ما سنشير لها هنا تسهيلاً واختصاراً باسم «دول شبه الجزيرة العربية». ولكن ستشمل المقارنة في بعض الأحيان دولاً أخرى من شبه الجزيرة العربية، وذلك من أجل توسيع آفاق الفهم، واستكشاف الآليات والقوى المحركة للبرلمانات (تسمية عامة إذ تختلف هذه المجالس في التسميات من دولة لأخرى)، وتقييم درجة الكفاءة والاستقلالية التي عملت البرلمانات من خلالها في إطار البناء الاجتماعي للبلد وإطاره الدستوري والقانوني.

وما يبرر وضع الدول محل الدراسة في هذه الورقة للمقارنة هو تقارب جغرافيتها، والأهم من ذلك هو ما تتميز به هذه الدول من تقارب ثقافي واجتماعي وسيادة اقتصاد الريع فيها. وتظل مسألة التشابه في المشاكل التي تعاني منها هذه الدول غاية في الأهمية، مشاكل بعضها متأصل ولم يتم معالجته بعد، بينما البعض الآخر هو نتيجة لمنهجية السياسات الحديثة. ومن هذه الإشكاليات على سبيل المثال: انعدام الأمن؛ التفكك الاجتماعي والسياسي والاقتصادي؛ التنمية المضطربة وغير المستدامة؛ الفساد المستشري؛ انتهاكات حقوق الإنسان؛ وتراجع الديمقراطية. وقد شهدت دول شبه الجزيرة العربية منذ الحرب العالمية الثانية زخم التحديث السريع، ولكن لم يتصف ذلك التقدم بالتوازن والاستمرارية نظراً لصعود ثروتها حيناً وهبوطها حيناً آخر جراء أسعار النفط التي شهدت ارتفاعاً عالياً خلال السبعينات وهبوطاً حاداً خلال الثمانينات والتسعينات، ومن ثم العودة العارمة في الارتفاع خلال السنوات العشر من عام ٢٠٠٠م. أما المستويات التعليمية من ناحية فهي في ارتفاع مطرد، الأمر الذي أدى

\* أعد هذه الدراسة الدكتور  
أحمد عبد الكريم سيف،  
مدير مركز سبأ للدراسات  
والأبحاث، اليمن

إلى سمو تطلعات الشباب والزيادة الكبيرة في المطالب على الحكومات القومية.

وجدير بالذكر أن البرلمان هو، إلى حد كبير، انعكاس لبيئته السياسية،<sup>١</sup> لذا في كثير من الأحيان تمت مناقشة وضع النظام السياسي لأنه المحرك الحقيقي لأي إصلاحات يكون البرلمان جزءاً منها.

## أولاً: موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية للبلدان موضوع الدراسة

منذ استقلال دول الدراسة: البحرين والإمارات عام ١٩٧١، والكويت عام ١٩٦١، واليمن بشطريه الشمالي والجنوبي عام ١٩٦٢ و١٩٦٧ على التوالي (ومن ثم اليمن الموحد في العام ١٩٩٠)، والبرلمان موجود فيها بغض النظر عن مدى فاعليته واستقلاله، أو انقطاعه لفترات كما في حالي البحرين والكويت. وهذا يدل على مركزية وجود هيئة تشريعية في المنظومة الدستورية في هذه الدول، حتى وإن كانت غير منتخبة. وقد شهدت مجتمعات هذه الدول مطالبات بوجود هيئات تشريعية منتخبة ساهمت فيها الأحزاب السياسية (اليمن) والجمعيات السياسية (البحرين والكويت) ومكونات المجتمع المدني، برغم أن بروز المجالس المنتخبة كلياً أو جزئياً كان في النهاية جزءاً من إصلاحات سياسية قامت بها النخبة السياسية كخيار للبقاء دون أن يكون نتيجة لضغوط شعبية حقيقية.

### ١- نظرة تاريخية

أ. البحرين  
أصدرت البحرين أول دستور لها في ٢٦ أيار/مايو ١٩٧٣، بعد استقلالها في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١، وقد أصبح ساري المفعول في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣، لكنه ما لبث حتى تم تعليقه وتم حل البرلمان عام ١٩٧٥ عندما عارض الأخير تأييد قانون التأمينات الاجتماعية القاسي. بعدها أصدر أمير البلاد مرسوماً قضى بانتخاب ممثلي هيئة مفوضة تقوم بإعداد دستور جديد والمصادقة عليه. وتكونت الهيئة من ٢٢ عضواً منتخباً إضافة إلى ٢٠ عضواً آخرين، منهم ثمانية أعضاء منتدبين عنهم الأمير واثنا عشر وزيراً اختارهم أيضاً الأمير. وأُجريت

١. See conclusions in Ahmed A. Saif, A Legislature in Transition, Aldershot: Ashgate, 2001. Also see Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries, New Haven and London: Yale University Press, 1999, pp. 301-309.



أول انتخابات وطنية في تاريخ البحرين في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢، وكانت تقتصر على الناخبين الذكور من مواليد البحرين الذين لا تقل أعمارهم عن عشرين سنة.

وينص الدستور البحريني على انتخاب برلمان من ٨٠ عضواً لمدة أربعة أعوام، ويتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشورى، يتكون كل منهما من ٤٠ عضواً. ويكون انتخاب الأول عن طريق التصويت العام المباشر والسري - كما تنص المادتان ٥٦ و ٥٨ - بينما يتم تعيين الأخير من قبل الملك - كما تنص على ذلك المادتان ٥٢ و ٥٤. ولكل من المجلسين نفس الصلاحيات التشريعية والرقابية ويعقدان اجتماعاتهما بشكل متزامن.

وفي نهاية المطاف شكلت البحرين هيئة تشريعية من مجلسين، وأجرت انتخابات عامة مباشرة لمجلس النواب (المجلس الأدنى) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. أما المجلس الاستشاري (المجلس الأعلى) فيتكون من أعضاء ذوي خبرة لإسداء النصح. ويقوم الدستور بتشكيل هيئة قضائية مستقلة وفصل الصلاحيات ويضمن حق جميع المواطنين البحرينيين للمشاركة في الحياة العامة، وينص على المساواة الدينية بين مسلمي السنة والشيعة. ومع كل ذلك يبقى ملك البحرين هو السلطة العليا، فقد أصبحت البحرين مملكة دستورية في عام ٢٠٠١ عندما حصل الاستفتاء الذي جرى في ١٢-١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٢ على نسبة ٩٨٪ من الموافقة، ونسبة ٩٠٪ من إجمالي الناخبين المسجلين البالغ عددهم ٢١٧,٠٠٠ ناخباً. وأصبح كل البحرينيين البالغين من العمر عشرين عاماً فأكثر يملكون الحق في التصويت، بمن فيهم النساء. وفي ١٧ شباط/فبراير من نفس العام أعلن الأمير حمد (الذي أصبح ملكاً فيما بعد) البحرين كمملكة دستورية.

## ب. الكويت

أما بالنسبة للكويت فإن دستور ١٩٦٢ كان ثمرة حركة شعبية بدأت عام ١٩٢١

بتأسيس مجلس استشاري تبعه إنشاء مجلس تشريعي عام ١٩٣٨ الذي وضع وثيقة دستورية تؤكد أن الأمة مصدر السلطات، ورغم عدم دوام هذه التجربة المبكرة إلا أنها توجت بدستور ١٩٦٢. <sup>٢</sup> وقد تم انتخاب أول مجلس للأمة عام ١٩٦٣م، لحق ذلك إجراء انتخابات في عام ١٩٦٧ و ١٩٧١ و ١٩٧٥. ومنذ العام ١٩٧٦ وحتى ١٩٨١ ظل مجلس الأمة معلقاً، علماً أنه تم حل مجلس الأمة وتعليق العمل بالدستور بعد ذلك في عام ١٩٨٥. وفي عام ١٩٩٢ وإيفاء لوعده قطعته أمير البلاد أثناء الاحتلال العراقي، تم

٢. يدين الباحث بهذا لملاحظات عادل عبدالعزيز الصراوي، عضو مجلس الأمة الكويتي.

إجراء انتخابات جديدة لمجلس الأمة، غير أنه تم حل ذلك المجلس مرة أخرى عام ١٩٩٩ عام ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، وكان حل المجلس في الثلاث مرات المشار إليها عبر قنوات دستورية بحتة.

وعلى المستوى التشريعي، تنص المادة ٨٠ والمادة ٩٦ من الدستور الكويتي على انتخاب برلمان يتكون من مجلس واحد عدد أعضائه ٥٠ عضواً (مجلس الأمة) لمدة أربعة أعوام، وتكون الانتخابات حرة وسرية.

**ج. الإمارات العربية** وفقاً لدستور الإمارات يعتبر المجلس الوطني الاتحادي هو السلطة الاتحادية الرابعة من حيث الترتيب في سلم السلطات الاتحادية الخمس المنصوص عليها في الدستور وهي:

- المجلس الأعلى للاتحاد
- رئيس الاتحاد ونائبه
- مجلس وزراء الاتحاد
- المجلس الوطني الاتحادي
- القضاء الاتحادي

عقد المجلس الوطني الاتحادي أولى جلساته بتاريخ ١٢ شباط/فبراير ١٩٧٢، وتشكل من أربعين عضواً معينين، يتوزعون على الإمارات بحسب الدستور كما يلي: (٨) مقاعد لإمارة أبو ظبي، (٨) مقاعد لإمارة دبي، (٦) مقاعد لإمارة الشارقة، (٦) مقاعد لإمارة رأس الخيمة، (٤) مقاعد لإمارة عجمان، (٤) مقاعد لإمارة والفجيرة، (٤) مقاعد لإمارة أم القيوين.

وقد تغير الوضع منذ عام ٢٠٠٦ بحيث يتم انتخاب نصف أعضاء المجلس من قبل هيئات انتخابية في كل إمارة، بينما يتم تعيين النصف الآخر. وشاركت المرأة الإماراتية في عضوية المجلس لأول مرة منذ تأسيسه في الفصل التشريعي الرابع عشر، حيث فازت بمقعد واحد في أول تجربة انتخابية تشهدها الدولة في انتخابات عام ٢٠٠٦، وتم تعيين ثمان أخريات لعضوية المجلس. وهذه المبادرة كانت من جانب النخبة السياسية وليس على أساس مطالبة شعبية.

يكون التأكد من صحة القانون بالاشتراك بين المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة. وهذا ما يبينه نص الدستور، حيث يكون للهيئات التنفيذية دور السلطة الجماعية، ولهذا السبب يشارك المجلس الأعلى رئيس الدولة في بعض الوظائف، سواء كانت تشريعية

أو تخص تعيين أعضاء مجلس الوزراء.<sup>٢</sup> والجدير بالذكر أن هذا التساهل السياسي لم يصل إلى حد السماح بتشكيل الأحزاب السياسية.

#### د. اليمن

وفي اليمن ومنذ العام ١٩٤٨ تم إصدار ميثاقين وأثنى عشر دستوراً، ثلاثة منها كانت مؤقتة واثنين دائمين والباقي قوانين دستورية (تحدد الهيئات الحكومية وحقوق المواطنين). وكانت طبيعة الدولة في أحد الموثائق عبارة عن اتحاد كونفدرالي وفي الآخر كانت فدرالية، بينما نصت باقي الدساتير على دولة بسيطة. درست ست وثائق يمنية النظام الملكي، بينما درست ثمانية دساتير واتفاقية وأحد عشر قانوناً دستورياً وستة مراسيم دستورية النظام الجمهوري.<sup>٣</sup> أما فيما يخص إصدار هذه الدساتير فقد تمت ستة منها عن طريق الهبة، واثنان باتفاقية، واثنان عن طريق مجلس مفوض، ولم يتم أي منها عن طريق استفتاء عام سوى دستور ١٩٩٠ الذي صيغ لدولة الوحدة والذي تمت كتابة مسودته منذ عشر سنوات مسبقاً نتيجة للجهود التي بذلتها لجنة الوحدة المشتركة، وأثناء المفاوضات على الوحدة في ١٩٨٩ و١٩٩٠ استخدمت اللجنة الدستورية تلك المسودة، مع إجراء التعديلات الضرورية. وخضع الدستور للنقاش وتم إجراء استفتاء في ١٥-١٦ أيار/مايو ١٩٩١ للمصادقة على الدستور من قبل الشعب اليمني، وتم ذلك بأغلبية ٩٨.٣٪ من إجمالي الناخبين.<sup>٤</sup> كما أصبحت كل البرلمانات في اليمن منذ عام ١٩٩٣ تنتخب عن طريق تصويت حر مباشر وسري.<sup>٥</sup>

وبالإجمال، كان انتشار مفاهيم الديمقراطية أمراً لا مناص منه وليس خياراً حراً، حيث انساق إلىها دول الجزيرة العربية، وبالأخص الكويت والبحرين واليمن، نتيجة لمجموعة من العوامل الداخلية والخارجية التي كان لا بد للدول من التكيف معها من أجل البقاء، مع غياب أي ضغوطات شعبية. وقد وصف الخبير الاقتصادي والمؤرخ مايكل هيدسون الوضع المماثل بإيجاز، قائلاً:

تحصل التعددية في بادئ الأمر على رواج سياسي، فالسياسيون والقادة الذين يرتبطون بها دون أن يجرفهم تيارها يجدونها مصدر تعزيز لنفوذهم وسلطتهم. والقادة الذين بحاجة إلى إنعاش شرعيتهم قد يجدون التعددية إستراتيجية لها ثمارها.<sup>٦</sup>

لذلك من المهم جداً بالنسبة لأنظمة الحكم في شبه الجزيرة العربية من تطوير طرق سياسية إبداعية وبتكيفة من أجل البقاء، والخيار الأكثر نجاحاً والمعروف حتى الآن هي الديمقراطية. وإذا ما أمعنا النظر

٢. وسيم حرب، «هيئات البرلمانات العربية: دراسة مقارنة»، ورقة مقدمة في ندوة تطوير البرلمانات العربية التي عُقدت برعاية البرلمان اللبناني وبرنامج التنمية التابع للأمم المتحدة في بيروت خلال ١٦-١٨ مايو ٢٠٠٠م.

٤. قايد طربوش، الإطار التشريعي لتحويلات الديمقراطية في اليمن، ورقة مقدمة في المؤتمر اليمني: تحديات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والديمقراطية، المنعقد خلال ١-٤ أبريل ١٩٩٨م، جامعة اكستر، ص ١.

٥. أقل من ٥٠٪ من إجمالي الناخبين المسموح لهم بالتصويت كانوا مسجلين للاستفتاء. أنظر:

Iris Glosemeyer, 'The First Yemeni Parliamentary Elections in 1993: practicing democracy', Orient (Opladen), vol. 34, 1993, pp. 439-51; see also Robin Bidwell, 'Yemen', Middle East and North Africa, 1993, pp. 948-88.

٦. أنظر المرجع السابق، ص ٢.

٧. Hudson, Michael, 'After the Gulf War: Prospects for Democratization in the Arab World', Middle East Journal, vol. 45, no. 3 (Summer), 1991, pp. 407-26, p. 423.

في دساتير دول شبه الجزيرة العربية وجدناها تقتدي بغيرها. فالدستور الكويتي مثلاً صيغ على نمط الخبرات الغربية والعربية، كذلك الحال بالنسبة للبحرين واليمن. وبما أن مفهوم الديمقراطية هو مفهوم عالمي فإن تبني القواعد والقيم العالمية يبدو أمراً لا مناص منه، لكن دول شبه الجزيرة استطاعت الحفاظ بشكل كبير على خصوصيتها التي تنبع من تاريخ الدولة، فالحاجيات الثقافية تملئها الضرورة لإبقاء هيكل السلطة. والقيام بهذا، مع أن الانتماء للمكان شرعي لا غبار عليه، يجعل العملية كاملة عملية تداخل من خلال وضع المواد جنباً إلى جنب و/أو تقبل بعض القواعد الديمقراطية في حين يتم ترسيخ قيم غير ديمقراطية بطريقة قد تعرقل التطورات الدستورية الطبيعية. وهذا إذا استمر، خاصة في ظل التغييرات الديمغرافية المتسارعة والإحباط وعدم الرضا، سيؤدي إلى تغيير سياسي كبير غير منتظم.

واعتماداً على التطور الدستوري والتمثيل المؤسسي، يمكننا تقسيم دول شبه الجزيرة إلى ثلاث فئات، هي: فئة النمط ذات التوجه الغربي، وتشمل الكويت والبحرين واليمن؛ فئة النمط الهجين أو المزدوج المتأرجح بين النمط التقليدي وشبه الغربي، وتضم قطر؛ وفئة النمط التقليدي، كما هو الحال في عمان والسعودية والإمارات العربية.

## ٢ - الأنظمة السياسية

عرّفت الدساتير والقوانين الأساسية لدول شبه الجزيرة على أنها دول عربية إسلامية، وعرّفت الأنظمة السياسية لثلاثة منها على أنها مملكات متوارثة مع اختلاف في توارث الحكم من بلد إلى آخر. اليمن هي الدولة الوحيدة التي تتبع النظام الجمهوري حيث يتم انتخاب الرئيس عن طريق انتخابات رئاسية تعقد على فترات منتظمة. وفي البحرين يتم توارث الحكم عن طريق تولية الابن الأكبر لآخر حاكم. أما في الكويت فتتص المادة الرابعة من الدستور على أن الكويت إمارة وراثية في ذرية مبارك الصباح. ودرج العرف على توالي الحكم بين فرعي سلالة مبارك الصباح، مع وجود حالات لكسر هذا العرف. أما بالنسبة لنظام الحكم في الإمارات العربية فإن لكل إمارة الحق في السيادة الكاملة في إدارة شؤونها الداخلية، لهذا لم ينص الدستور على مواد تتعلق بتولية الحكم مع أن مقاليد الحكم في كل إمارة تذهب إلى الابن الأكبر أو الذي يليه. أما على المستوى الفدرالي، فإن المساهمة المالية لكل إمارة تلعب دوراً مهماً في تنظيم هيكل الصلاحية والسلطة داخل الاتحاد الفدرالي.

### ٣- هيمنة السلطة التنفيذية

أما فيما يتعلق بالصلاحيات، فإن المادة ٥٠ من الدستور الكويتي تنص على أن النظام مبني على مبدأ فصل السلطات، غير أن المادة ٥١ تنص على أن السلطة التشريعية مخولة لمجلس الأمة، ولكن لأمير البلاد سلطات تشريعية غير مباشرة. ووفقاً للمادة ١٠٦ فالأمير يمتلك الحق في فض اجتماعات مجلس الأمة وإرجائها لمدة شهر، وهي وسيلة هامة في تمرير القضايا المتنازع عليها. وعلى وجه العموم، تمتلك الهيئات التنفيذية في كل دول شبه الجزيرة سلطات تشريعية، وإن بدرجات متفاوتة من حالة لأخرى؛ والرؤساء هم من يمثل القائد الأعلى للقوات المسلحة وهم من يعلن الحرب والمحكمة العسكرية عند اللزوم. ولديهم الصلاحية في تعيين رؤساء الوزراء وكبار المسؤولين وتنحيتهم عن مناصبهم، بمن فيهم كبار قضاة المحاكم العليا وأعضاء مجالس القضاء، إضافة إلى أنهم يمتلكون حق الإعفاء. والأهم من ذلك هو أنه بالنسبة للمجالس المعينة، مثل المجالس التي في الإمارات العربية، فإن الدستور يتجاهل الظروف التي وفقها يمكن حل مثل تلك المجالس، مع أن دساتير البحرين والكويت واليمن تشير إلى الظروف والضوابط التي تنظم حل المجالس المنتخبة. وفي اليمن، يسمح الدستور بنظام الغرفتين المتكون من ٣٠١ عضو مجلس نواب منتخب و١١١ عضو مجلس شوري معين.<sup>٩</sup>

## ثانياً: الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة في البلدان موضوع الدراسة

يمثل هذا القسم من الدراسة الجزء الأساسي والمحوري فيها، وسوف نستعرض فيه الدور الرقابي للبرلمانات موضوع الدراسة والأدوات التي تستخدمها في النصوص القانونية من دساتير ولوائح داخلية برلمانية وقوانين أخرى ذات علاقة، ومن ثم سنحلل تطبيقات مثل هذه المعايير في أعمال البرلمانات محل الدراسة. وفيما يلي سنورد كل حالة من حالات الدراسة بشكل منفصل لبيان فاعلية كل برلمان في الرقابة على أعمال الحكومة وسنطبق معايير الرقابة البرلمانية السابقة.

٨. هناك مشروع قانون تم تسليمه لمجلس النواب من أجل تعديل الدستور ليسمح بانتخاب ٥٠٪ من أعضاء مجلس الشورى بينما يتم تعيين باقي الأعضاء حسب المحافظات ويكون التمثيل متساوياً. ويدعو المشروع أيضاً إلى توسيع المجلس الجدير بالذكر أن هذا المشروع لا يزال موضع جدل في أوساط السياسيين والمثقفين.

٩. <http://www.ipu.org/parline-e/mod-oversight.asp>

## ١. المجلس الوطني البحريني

في البحرين يكتسب ميثاق العمل الوطني الصادر عام ٢٠٠٢ قوة قانونية تفوق الدستور. وقد استقرت اللجنة الدستورية التي صاغت دستور البحرين في تحديدها لطبيعة ميثاق العمل الوطني لدولة البحرين على أنه سواءً احتل مرتبة أعلى من الدستور أو كان في ذات مرتبته، فإن له الصفة الإلزامية، مستندة في ذلك إلى أن الميثاق قد صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة، كما أن الصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها تحمل في طياتها معنى الإلزام، مما يجعله أساساً لتعديل الدستور ووضع القوانين.

لذا تضمنت بنود الميثاق النص على الموضوعات التي يجب أن تشملها التعديلات الدستورية، من ذلك الأخذ بنظام المجلسين في العمل التشريعي؛ مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص، والمجلسان معاً يشكلان (المجلس الوطني)، وتعديل نظام الحكم في دولة البحرين إلى ملكي وراثي دستوري، وديمقراطية الحكم، وتأكيد سيادة الشعب وأنه مصدر السلطات جميعاً، والفصل بين السلطات الثلاث؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع التعاون بين هذه السلطات وفق أحكام الدستور، ويأتي الملك على رأس السلطات الثلاث، وتمتع المواطنين، رجالاً ونساءً، بحق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءاً بحق الانتخاب والترشيح، وإنشاء ديوان للرقابة المالية.

وقد أعطت المادة ٣٦ من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ الحق للملك في إعلان حالة الطوارئ للسيطرة على الأوضاع في البلاد عندما تتعرض لطارئ يهدد السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها دون أن يلزم الملك بموافقة أي من المجلسين، وللملك من التعسف في هذا الحق نص البند (ب) من المادة ٣٦ على أنه «لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب في جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين»<sup>١٠</sup>.

### أ. أدوات الرقابة البرلمانية ١. الرغبات

فيما يتعلق بأدوات البرلمان الرقابية على أعمال الحكومة، فهناك عدد من الأنواع، الأولى؛ الرغبات، واشترطت المادة ٦٨ من الدستور أن تكون الرغبات التي توجه إلى الحكومة مكتوبة، وذلك لضمان جديتها ودراستها دراسة كاملة. كما تطلبت

١٠. دستور البحرين، ٢٠٠٢، المادة ٣٦.

أيضاً أن يكون رد الحكومة على المجلس مكتوباً في حالة تعذر الأخذ بهذه الرغبات، حتى يتمكن المجلس من التعرف على الأسباب التي تمنع تنفيذها بصورة واضحة.<sup>١١</sup>

## ٢. الأسئلة

والأداة الثانية توجيه الأسئلة، فلكل عضو من الأعضاء أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة محددة الموضوع لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه. ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد.<sup>١٢</sup>

## ٣. الاستجواب

أما الأداة الرقابية الثالثة، فهي الاستجواب. وفيما يتعلق بأداة الاستجواب نصت المادة ٦٥ من الدستور، والمادة ١٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أن يكون طلب الاستجواب الموجه إلى الوزير موقفاً من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكلية.<sup>١٣</sup> وتخول المادة ٦٦ من الدستور إمكانية أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب.

## ٤. التحقيق

والأداة الرابعة التحقيق، فقد أعطت المادة ٦٩ من الدستور والمادة ١٦٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق، مع إلزام لجان التحقيق البرلمانية، أو العضو المنتدب للتحقيق، بتقديم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه. والهدف من هذه الإضافة أن تستقر الأمور بصورة سريعة حتى لا يؤدي عدم البت فيها خلال فترة معقولة إلى التساؤلات والخلافات.<sup>١٤</sup>

## ٥. التصويت على الثقة

أما الأداة الخامسة فهي التصويت على الثقة بوزير، فقصرت المادة ٦٦ من الدستور والمادة ١٥٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، حق طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وحده، باعتباره المجلس المنتخب من الشعب. وحددت الأغلبية اللازمة لتقرير سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ليتفق ذلك مع الأغلبية المطلوبة لإسقاط العضوية عن أحد أعضاء أي من مجلس الشورى أو مجلس النواب. كما استبعدت المادة النص على عدم اشتراك الوزراء

١١. نفس المصدر، المادة ٦٨، واللائحة الداخلية لمجلس الشورى المواد ١٢٧ إلى ١٣٦ والمرسوم بقانون لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المواد ١٢٧-١٣٢.

١٢. دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ المادة ٩١، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المادة ١٢٣، ومرسوم بقانون ٥٥ لعام ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني، المادة ١٢٦.

١٣. دستور البحرين، ٢٠٠٢، المادة ٦٥، والمادة ١٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

١٤. دستور البحرين، ٢٠٠٢، المادة ٦٩، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المادة ١٦٤.

في التصويت على الثقة، بعد أن قصر الدستور في المادة ٥٦ عضوية المجلس على الأعضاء المنتخبين وحدهم.<sup>١٥</sup>

أما فيما يخص عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء، فقد نصت المادة ٦٧ من الدستور والمادة ١٥٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بعدم طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، وإذا رأى ثلثي مجلس النواب عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء، أحيل الأمر للمجلس الوطني (الاجتماع المشترك بين مجلسي النواب والشورى)، وإذا أقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثيه ذلك، رفع الأمر للملك للبت فيه، وله إما إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو حل مجلس النواب والدعوة لانتخابات جديدة.<sup>١٦</sup>

**ب. الرقابة المالية** وفي المجال المالي، وللمحد من رقابة

مجلس النواب المنتخب، وعلى شكل مماثل لمجلس الأمة الكويتي، أعطى الدستور مشروعات القوانين ذات الطابع الاقتصادي أو المالي التي تطلب الحكومة النظر فيها صفة الاستعجال، وحددت مدة زمنية قصيرة (خمسة عشر يوماً) لكل من مجلس الشورى ومجلس النواب والمجلس الوطني عند عرض الأمر عليه، بحيث إذا مضت هذه المدد دون صدور قرار بشأن القانون المعروض أمره، جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون. ولا يجوز عرض هذا المرسوم - بعد صدوره - على المجلس الوطني.<sup>١٧</sup>

واشترط الدستور موافقة الحكومة على أي تعديل يتم اقتراحه بشأن الميزانية من أعضاء البرلمان. وسيراً مع هذه الاتجاهات أضاف البند (ب) من المادة ١٠٩ عبارة «يجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بموافقة الحكومة». وتفيد المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى والمادة ١٧٠ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، كل تعديل تقترحه لجنة الشؤون المالية والاقتصادية في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة بأن يكون ذلك بالاتفاق مع الحكومة، وأن تنوه عن هذا الاتفاق في تقريرها.<sup>١٨</sup> كما يكون نظر المجلس في الموازنة بصفة الاستعجال.<sup>١٩</sup> كما لا يتم أخذ رأي مجلس النواب في الموازنة قبل تقديمها إليه، ولكن الأهم أن هناك موازنات خاصة بالديوان الملكي والدفاع والأمن تظل سرية وخارجة عن موازنة الدولة العامة وبعيدة عن رقابة المجلس.<sup>٢٠</sup> ويزيد من ضعف الرقابة المالية تبعية ديوان الرقابة المالية للملك، فقد نص قانون ديوان الرقابة المالية الصادر بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ صراحة على خضوع ديوان الرقابة المالية لتبعية الملك.<sup>٢١</sup>

١٥. دستور البحرين ٢٠٠٢، المادة ٦٦، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المادة ١٥٢.

١٦. دستور البحرين ٢٠٠٢، المادة ٦٧، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المادة ١٥٦.

١٧. نفس المصدر، المادة ٨٧.

١٨. اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني، المادة ١٤١، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المادة ١٧٠.

١٩. نفس المصدر المادة ١٣٩.

٢٠. دستور البحرين ٢٠٠٢، المادة ٣٣.

٢١. دستور البحرين، ٢٠٠٢، المادة ١١٦، قانون ديوان الرقابة المالية الصادر بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢، المواد ١، ٤.



**ج - الرقابة على الشؤون الخارجية**  
وفي مجال رقابة البرلمان على الشؤون الخارجية، فبرغم وجود لجنتي الشؤون الخارجية في كلا مجلسي النواب والشورى، إلا أن دورهما في ذلك شديد التواضع، وحتى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لا يجوز لهما الاعتراض أو التعديل ويقتصر دورهما على الإطلاع، بل ويعطي الميثاق الوطني (وهو أعلى من الدستور) للملك حق حجب بعض المعاهدات التي يرى هو دون غيره ضرورة سريتها للمصلحة الوطنية العليا التي يقيها ويحددها هو وحده.

**د - مدى الانسجام بين الدستور واللوائح الداخلية لمجلسي النواب والشورى**  
يلاحظ بداية علو وثيقة الميثاق الوطني على الدستور وقوتها القانونية التي تفوقه، وعلى نصوص الدستور عدم مخالفة الميثاق وضرورة تناغمه معه، ورغم تصويت الشعب البحريني على الميثاق إلا أن تعديله يظل حصراً على الملك، لذا مهما وجدت آليات تعديل للدستور تظل قليلة الجدوى في ضوء شرط تناغم الدستور مع الميثاق. ولم نجد تناقض بين الدستور ولائحتي مجلسي النواب والشورى، مع ملاحظة أن الأخير معين من الملك ويمتلك حق توجيه الأسئلة وليس له أدوات مجلس النواب الرقابية الأخرى.

## ٢. مجلس الأمة الكويتي

### أ. أدوات الرقابة البرلمانية ١. القرارات والرغبات

فيما يتعلق بمساءلة الحكومة تجاه البرلمان، يوجد لدى مجلس الأمة الكويتي عدد من الدرجات. أولها؛ القرارات والرغبات: فلمجلس الأمة إبداء رغبات العضو/المجلس للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة. وفي حالة رفض الاقتراح بقرار أو برغبة لا تجوز إعادة تقديمه قبل مضي أربعة أشهر على هذا الرفض، وفي حالة استرداد الاقتراح بقرار أو برغبة يجوز لأي عضو آخر أن يتبناه.<sup>٢٢</sup>

### ٢. الأسئلة

تشكل الأسئلة الدرجة الثانية من أدوات مساءلة الحكومة. فلكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجمله العضو والتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه. ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ويكون توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى

٢٢. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، المواد ١١٧ و١١٩.

وزير واحد ولكن لا يجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب في ذات الجلسة.<sup>٢٢</sup>

### ٣. الاستجابات

أما الدرجة الثالثة من أدوات مساءلة الحكومة فهي الاستجابات. فالقانون يجيز لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات في أمر من الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ويقدم الاستجواب كتابة لرئيس المجلس، وتبين فيه بصفة عامة وبإيجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها، ويبلغ الرئيس الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد للمناقشة فيه بعد سماع أقوال من وجه إليه الاستجواب بهذا الخصوص. ولكل عضو أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئيس المجلس. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس، ويكون طرح موضوع الثقة بالوزير بناء على رغبته أو على طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة الاستجواب الموجه إليه، وعلى الرئيس قبل عرض الاقتراح أن يتحقق من وجودهم بالجلسة.<sup>٢٤</sup>

### ٤. طلبات المناقشة والتحقيق

أما الدرجة الرابعة تتمثل في طلبات المناقشة أو التحقيق. فبناء على طلب موقع من خمسة أعضاء يجوز طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة لاستيضاح الحكومة في شأنه، ولسائر أعضاء المجلس حق الاشتراك في المناقشة. ويحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق وأن يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.<sup>٢٥</sup>

### ٥. سحب الثقة

وأخيراً الدرجة الخامسة من هذه الأدوات فهي سحب الثقة. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة ولو كانوا من أعضاء المجلس المنتخبين ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.<sup>٢٦</sup>

ب. اللجان البرلمانية في الكويت وفقاً للمادة ٤٣ من قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي يؤلف المجلس لجاناً دائمة عديدة ومن ضمنها

٢٢. نفس المصدر، المواد من ١٢١ إلى ١٢٢ تنظم عملية طرح الأسئلة وآليات رد الحكومة والتعقيب.

٢٤. نفس المصدر، المواد من ١٢٣ إلى ١٤٣ وتبين خطوات الاستجواب.

٢٥. نفس المصدر، المواد من ١٤٦ إلى ١٥١.

٢٦. نفس المصدر، المواد ١٤٤ و١٤٥.

اللجان ذات العلاقة بموضوعنا حول الرقابة وهي لجنة الشؤون الداخلية والدفاع، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية، ولجنة الشؤون الخارجية. كما يخول الدستور مجلس الأمة حق الرقابة على أعمال الحكومة، إذ تخول المادة ٤٤ الحق للمجلس في أن يؤلف لجاناً أخرى دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل وكذلك لجان تقصي حقائق، ويضع لكل لجنة ما قد يراه من أحكام خاصة في شأنها ويجوز للجنة دائمة كانت أو مؤقتة أن تشكل من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر حسب ما تقتضيه أعمالها وتضع اللجنة العامة النظام الخاص بلجانها الفرعية. بالإضافة لذلك تجيز المادة ٤٧<sup>٢٧</sup> للجان المجلس أن تطلب بواسطة رئاسة المجلس من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة البيانات والمستندات التي تراها لازمة لدرس موضوع معروض عليها وعلى هذه الوزارات والمصالح والمؤسسات تقديم البيانات والمستندات المطلوبة لتطلع عليها اللجنة قبل وضع تقريرها بوقت كاف.

### ج. الرقابة المالية

أما فيما يتعلق بالرقابة المالية على الحكومة، فمجلس الأمة لا يستشار أثناء إعداد الحكومة للميزانية العامة للدولة، ولكن على الحكومة تقديم الميزانية إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها. حيث تقوم لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بدراسة مشروع قانون الموازنة<sup>٢٨</sup> وتقديم تقريراً مفصلاً عنها للمجلس<sup>٢٩</sup>. وتكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة باباً باباً. ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون.

ومما يحد من فاعلية رقابة المجلس المالية، وعلى الخصوص الموازنة العامة للدولة، أن القانون يلزم المجلس بالنظر في الموازنة بطريق الاستعجال، ولا يسري في شأن مشروع قانون الموازنة شرط المداولة الثانية المنصوص عليه في المادة ١٠٤ من القانون. كما أن كل تعديل تقترحه لجنة الشؤون المالية والاقتصادية في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، يجب أن تأخذ رأي الحكومة فيه، وأن تنوه عنه في تقريرها، فإن كان التعديل يتضمن زيادة في اعتمادات النفقات أو نقصاً في الإيرادات الواردة بمشروع الموازنة وجب أن يكون ذلك بموافقة الحكومة أو بتدبير ما يقابل هذا التعديل من إيراد آخر أو نقص في النفقات الأخرى<sup>٣٠</sup>. وربما نظر المشرع في هذا الأمر من زاوية تفعيل دور الحكومة وعدم تعطيل أعمالها بإطالة الفترة الزمنية للنظر في الموازنة في مجلس الأمة.

٢٧. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، المواد ٤٣، ٤٤، ٤٧.

٢٨. تم التعديل على اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بموجب القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٠، بحيث أنشأت لجنة دائمة تسمى «لجنة الميزانيات والحساب الختامي». تعقيب عادل عبدالعزيز الصرعاوي (عضو مجلس الأمة) أكتوبر ٢٠٠٩، في مداوات ورشة العمل الإقليمية التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإقليمي حول «تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية» بيروت ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

٢٩. نفس المصدر، المواد ١٥٩، ١٦٠، ١٦١ و١٦٢.

٣٠. نفس المصدر، المادة ١٦٤.

إلا أن مما يعوض من هذا القصور، أن القانون يلحق بمجلس الأمة ديوان المراقبة المالية المنصوص عليه في المادة ١٥١ من الدستور، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الموازنة، ويقدم الديوان لكل من الحكومة والمجلس تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته.<sup>٣١</sup> كما أن هناك محكمة خاصة بمحاكمة الوزراء سواء أكانوا في الوزارة أم بعد مغادرتهم الوزارة، وذلك في حال توافر أدلة توجيه الاتهام أو الإدانة.<sup>٣٢</sup>

**د. الرقابة على الشؤون الخارجية** وبخصوص عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية تنص الفقرة الأخيرة من المادة ٧٠<sup>٣٣</sup> على أنه لا يجوز، في أي حال، أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية، وذلك درءاً لمخاطر السرية التي تبلغ حد التناقض بين ما خفي وما أعلن، وهو تناقض يتنافى مع الرقابة البرلمانية التي نصت عليها المادة المذكورة، ويستثني الدستور السرية التي لا تتناقض مع شروط المعاهدة المعلنة، إنما تكملها وتعمل على تنفيذها، فلا يشملها الحظر في هذه المادة، بل لعل الضرورات والمصلحة العامة تقتضيها في بعض الأحيان.

**هـ. مدى الانسجام بين الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة** هناك تناغم كامل بين الوثيقتين القانونيتين، الدستور واللائحة الداخلية، رغم القصور الذي يحد من فاعلية المجلس الرقابية كما سيأتي ذكره لاحقاً.

### ٣. المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات

يتشكل المجلس الوطني الاتحادي من ٤٠ عضواً ويوزع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الأعضاء كما يلي: ٨ مقاعد أبوظبي، ٨ مقاعد دبي، ٦ مقاعد الشارقة، ٦ مقاعد رأس الخيمة، ٤ مقاعد عجمان، ٤ مقاعد أم القيوين، ٤ مقاعد الفجيرة. ويترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي. ومدة العضوية في المجلس سنتان ميلاديتان، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم في المجلس.<sup>٣٤</sup>

والجدير بالذكر أن الدستور لا يفصل في كيفية ممارسة المجلس لدوره الرقابي وترك ذلك لللائحة الداخلية للمجلس.

٣١. الدستور الكويتي لسنة ١٩٦١ المادة ١٥١، واللائحة الداخلية لمجلس الأمة المادة ١٧١.

٣٢. مداخلة النائب صالح عاشور (مجلس الأمة الكويتي) أثناء مداوالات ورشة العمل الإقليمية التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإقليمي حول «تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية» بيروت ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

٣٣. الدستور الكويتي لعام ١٩٦١ المادة ٧٠.

٣٤. مرسوم إتحادي رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٧ بخصوص اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة المادة ٦.

### أ. أدوات الرقابة البرلمانية ١. الأسئلة

يملك المجلس الوطني ثلاث أدوات رقابية؛ أولاًها توجيه الأسئلة، فلكل عضو أن يوجه لرئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العضو والتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه ويبلغ رئيس المجلس السؤال المقدم وفقاً للمادة السابقة إلى رئيس مجلس وزراء الاتحاد أو الوزير المختص ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتاريخ إبلاغه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير. ويجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص على السؤال في الجلسة المحددة لنظره ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين فيجيب إلى طلبه ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس.<sup>٣٥</sup>

### ٢. الشكاوى

والأداة الثانية هي النظر في شكاوى المواطنين، ولرئيس المجلس أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء المختصين تقديم البيانات والإيضاحات المتعلقة بالشكاوى.

### ٣. النقاش

والأداة الأخيرة هي النقاش، إذ يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام متعلق بشؤون الاتحاد على المجلس للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة، وللمجلس أن يصدر توصيات بشأنه، ويبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء ويجوز للمجلس الوطني الاتحادي إدراج الموضوع في جدول أعمال أول جلسة تلي مرور خمسة عشر يوماً على تاريخ إبلاغ مجلس الوزراء بطلب المناقشة فإذا اعترض مجلس الوزراء على مناقشة الموضوع لاعتبارات تتعلق بمصالح الاتحاد العليا استبعد الموضوع من جدول الأعمال، وإلا جاز للمجلس نظره أو إحالته إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه.

ب. اللجان البرلمانية يجوز للجان المجلس أن تطلب بواسطة رئيس المجلس من الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة البيانات والمستندات التي تراها لازمة لدراسة الموضوع المطروح عليها وعلى هذه الجهات تقديم المستندات والبيانات المطلوبة لتطلع عليها اللجنة قبل وضع تقريرها بوقت كاف.<sup>٣٦</sup>

٣٥. المصدر السابق المواد ٤٧ و٤٩.

٣٦. المصدر السابق المادة ٤٥.

**ج. الرقابة على الشؤون الخارجية**  
وعلى صعيد الرقابة على السياسة الخارجية للدولة ينحصر دور المجلس بأن يخطر رئيس المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرم وفقاً لنص المادة ٩١ من الدستور مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها ويتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدة ومرفقاتها أمانة المجلس. وللمجلس إبداء ما يراه من ملاحظات بصدده هذه المعاهدات دون اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها.<sup>٣٧</sup>

**د. مدى الانسجام بين الدستور واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي**  
يغلب على كل من دستور الإمارات واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي القصر والاختصار والسكوت على كثير من القضايا التفصيلية الخاصة بتنظيم سير أعمال المجلس وصلاحياته الرقابية، ومرد ذلك إلى عملية التوافق بين حكام الإمارات السبع المختلفة التي نشأت على أساسها الدولة، لذا يعيد المشرع كثير من القضايا التي يفترض أن يختص بها مجلس التشريع إلى المجلس الأعلى وهو أعلى سلطة في البلاد ويتكون من حكام الإمارات السبع. ويغلب كلا من الدستور واللائحة الداخلية للمجلس صفة الاستشارية غير الملزمة على المجلس ويحدان كثيراً من وظيفته الرقابية وحتى التشريعية.

#### ٤. مجلس النواب اليمني

أما اليمن فتتشكل تجربته البرلمانية من نظام المجلسين، مجلس النواب الذي يتألف من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريقة الاقتراع السري العام الحر المباشر والمتساوي ومدته أربع سنوات، ومجلس الشورى المعين والمتكون من ١١١ عضواً.<sup>٣٨</sup> ويتمتع البرلمان بصلاحيات رقابية واسعة نظرياً.

##### أ. أدوات الرقابة البرلمانية ١. الأسئلة

يمتلك مجلس النواب عدداً من أدوات الرقابة على أعمال الحكومة. وتمثل الأسئلة الأداة الأولى. وتفيد المادة ١٣٥ بأن مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية أو فردية، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وعلى من يوجه إليه السؤال أن يجيب عليه، ولأي منهم أن يطلب

٣٧. دستور الإمارات لعام ١٩٧١ المادة ٩١، وقد أكد الدستور الجديد نفس الوضع.

٣٨. قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المادة ٢. وجرير بالذكر أن مدة المجلس تراجعت بين أربع وست سنوات قبل أن تستقر أخيراً على أربع سنوات.

تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوع فيجاء إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس.<sup>٣٩</sup>

## ٢. الاستجواب

ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالحكومة وذلك بناءً على رغبتها أو بناءً على طلب موقع من ثلث أعضاء المجلس إثر مناقشة الاستجواب الموجه إليها، أو إلى طرح موضوع سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء المعنيين وذلك بناءً على اقتراح من ربع أعضاء المجلس. ويكون قرار سحب الثقة من الحكومة أو من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس.<sup>٤٠</sup>

## ٣. طلب المعلومات

ولمجلس النواب أو أية لجنة من لجانه طلب أية بيانات أو تقارير أخرى من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وللمجلس ولجانه أن يكلفوا الجهاز بفحص نشاط أية جهة حكومية تابعة للجهاز الإداري للدولة أو لوحدات القطاعين العام والمختلطة والمجالس المحلية وغيرها، وعلى جهاز الرقابة القيام بذلك دون تأخير وأن يضع تحت تصرف المجلس أو أية لجنة من لجانه كل ما لديه من خبرات ومستندات وبيانات تمكنهم من أداء واجبهم في هذا المجال.<sup>٤١</sup>

والجدير بالملاحظة هنا، أنه رغم مطالبة المجلس المتكررة بإلحاق الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالمجلس إلا أن هذا لم يتم، ولا يزال الجهاز نظرياً مستقلاً عن السلطات الثلاث، إلا أنه في الممارسة الواقعية يتبع رئاسة الجمهورية. ورغم ذلك فقد قدم الجهاز عشرات القضايا الموثقة بالأدلة والمستندات عن قضايا فساد عامة لمجلس النواب الذي أحالها للنيابة العامة، ومع ذلك لم يتم اتخاذ أي إجراء قانوني في أي منها.

## ٤. مناقشة برنامج الحكومة

وبخصوص مناقشة برنامج الحكومة أو أي بيان عن سياساتها، فيقدم رئيس مجلس الوزراء خلال خمسة وعشرين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الحكومة برنامجها العام إلى مجلس النواب للحصول على

٣٩. المصدر السابق، المواد ١٣٥ و ١٣٨.

٤٠. المصدر السابق، المواد ١٥٤ و ١٥٩.

٤١. نفس المصدر السابق، المادة ١٧٦.

الثقة بالأغلبية لعدد أعضاء المجلس وإذا كان المجلس في غير انعقاده العادي دعي إلى دورة انعقاد غير عادية، ولأعضاء المجلس وللمجلس ككل التعقيب على برنامج الحكومة ويعتبر عدم حصول الحكومة على الأغلبية المذكورة بمثابة حجب الثقة.<sup>٤٢</sup>

#### ه . أدوات أخرى

والأدوات الأخرى تشمل القرارات وطلب المناقشة والتحقيقات وسحب الثقة والإحالة للمحاكمة. فالمادة ١٤٣ تتيح لمجلس النواب حق توجيه توصيات للحكومة في المسائل العامة أو في أي شأن يتعلق بأدائها لمهامها أو بأداء أي من أعضائها، وعلى الحكومة تنفيذها. وفي حالة عدم التنفيذ على الحكومة تبرير ذلك. وإذا لم يقتنع المجلس بالمبررات يحق له مباشرة إجراءات سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء المعنيين، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة على المجلس إلا بناءً على اقتراح من ربع أعضاء المجلس وبعد استجواب، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل مرور سبعة أيام من عرضه، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.<sup>٤٣</sup>

يجوز لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله. ولمجلس النواب الحق في إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تادية أعمال وظائفهم أو بسببها ويكون قرار المجلس بالاتهام بناءً على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.<sup>٤٤</sup>

**ب. اللجان البرلمانية** يضم مجلس النواب اليمني ٢٠ لجنة دائمة وهو الأكثر في هذا المجال بين حالات الدراسة هنا. ويجوز للمجلس إنشاء وتشكيل لجان دائمة أخرى أو دمج لجنتين أو أكثر من اللجان الدائمة مع تحديد اختصاصاتها بما لا يتعارض مع أحكام الدستور وهذه اللائحة.

تستطرد اللائحة الداخلية لمجلس النواب في الدور الرقابي المناط باللجان الدائمة دون استثناء، إلا أن الممارسة الواقعية لهذا الأمر تميز بين مجالات الرقابة، فكلما كان الموضوع فنياً وخدمياً كلما زادت فعالية اللجنة الرقابية، وعلى العكس عندما يتعلق الأمر بدوائر السلطة الفعلية كالمدفوع والأمن وشؤون الرئاسة. فعلى سبيل المثال،

٤٢. المصدر السابق، المادة ١٤٩.

٤٣. المصدر السابق، المادة ١٤٣.

٤٤. المصدر السابق، المواد ١٤٥ و١٤٦.



تورد المادة ٤٦ صلاحيات لجنة الدفاع والأمن، وتختص بالآتي:

- مراجعة ودراسة التشريعات والاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بشؤون الدفاع الداخلية والأمن وأسر الشهداء ومعاقبي وأسرى الحرب.
- الرقابة على كل الدوائر والمؤسسات العسكرية والأمنية ومتابعة مستوى أدائها.
- الرقابة على تنفيذ القوانين العسكرية والأمنية والعقود والاتفاقيات.<sup>٤٥</sup>

ونتيجة للصلاحيات الرقابية الواسعة نظرياً التي يمنحها القانون لمجلس النواب، فللنائب الطلب من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة والمختلطة البيانات والمستندات التي يراها لدراسة موضوع معروض على المجلس وعلى هذه الأجهزة تقديم البيانات والمستندات المطلوبة. وللجان المجلس أن تطلب مباشرة حضور الوزير المختص بالموضوع المعروض أمامها أو من يمثله أو رؤساء الأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها وغيرهم من القائمين على إدارات قطاعات عامة أو مختلطة من نشاط المجتمع، وعلى المطلوبين أن يزودوا اللجان بالإيضاحات والبيانات التي تساعد اللجان على أداء مهامها وممارسة اختصاصاتها ولا يكون لهم حق التصويت، وإنما تثبت آراؤهم في محضر الاجتماع ويتضمنها التقرير الذي سيعرض على المجلس.<sup>٤٦</sup>

ولمجلس النواب بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه لتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط أي من الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أو المختلط أو المجالس المحلية، وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب من ترى ضرورة لسماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات.<sup>٤٧</sup>

٤٥. المصدر السابق، المادة ٤٦.

٤٦. المصدر السابق، المادة ٥٤.

٤٧. المصدر السابق، المادة ٧٤.

**ج. الرقابة المالية** أما الرقابة في المجال المالي فالقانون يفرض على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون، ولكن لا يجوز للمجلس أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه

الصرف إلا بقانون.<sup>٤٨</sup> ويجب تقديم تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن الحساب الختامي لموازنات الدولة إلى مجلس النواب متزامناً مع موعد تقديم الحكومة للحساب الختامي ويجب أن يتضمن هذا البيان إيجازاً للمخالفات الرئيسية العامة المتعلقة بتنفيذ الموازنات العامة للدولة وموازنات القطاع الاقتصادي والموازنات المستقلة والملحقة عن السنة المالية المنتهية أو أية مخالفات أو اختراقات وما حدث من تجاوزات للقواعد الخاصة بتنفيذ الموازنات وجميع القوانين واللوائح النافذة مع ذكر التدابير والإجراءات التي اتخذها جهاز الرقابة أو الجهات المعنية إزاء ذلك بصورة عامة.<sup>٤٩</sup>

والملاحظ أن موازنات رئاسة الجمهورية والدفاع والأمن وبعض المؤسسات التابعة للدفاع والأمن، مثل المؤسسة الاقتصادية، جميعها تظل خارج نطاق الرقابة والتدقيق.

**د. الرقابة على الشؤون الخارجية** وعلى صعيد دور المجلس في الرقابة على السياسة الخارجية، فالمجلس يصادق على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية ذات الطابع العام وفقاً للمادة (٩٢) من الدستور أيضاً كان شكلها أو مستواها أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون.<sup>٥٠</sup> أما في الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصالح والسلم والحدود فيصادق مجلس النواب في اجتماع مشترك مع مجلس الشورى، ويتم التصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين من كل من المجلسين.<sup>٥١</sup>

**هـ. مدى الانسجام بين الدستور واللوائح الداخلية لمجلس النواب والشورى، ولكن التطبيقات العملية تفرغ هذا الانسجام من معناه من خلال الهيمنة الكبيرة للسلطة التنفيذية على التشريعية وتقليص صلاحيات المجلسين الرقابية المنصوص عليها في الوثائق القانونية، ولم نجد لهذه الخروقات القانونية أي تبعات على النظام السياسي إجمالاً.**

٤٨. نفس المصدر، المادة ١٦٥.

٤٩. نفس المصدر، المادة ١٧٤.

٥٠. الدستور اليمني، لسنة ٢٠٠٣، المادة ٩٢.

٥١. الدستور اليمني، لسنة ٢٠٠٣، المادة ١٢٥، وقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المادة ١٣٢.

جدول مقارنة رقم ١: أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة: البحرين والكويت والإمارات واليمن				
الأداة البرلمانية	البحرين	الكويت	الإمارات	اليمن
مسائلة الحكومة تجاه البرلمان				
أسئلة كتابية	√	√	√	√
أسئلة شفوية	√	√	√	×
تقارير حكومية	√	√	√	√
تصويت على حجب الثقة	√	×	√	√
العزل والاتهام	√	×	√	√
الرقابة على أعمال الحكومة				
الحق في مراقبة الحكومة	√	√	√	√
طلب أعضاء الحكومة للاستماع إليهم في اللجان الدائمة	√	√	√	√
لجان استجواب	√	×	√	√
استدعاء وزراء ومدراء حكوميين كبار	√	√	√	√
لجان تقصي حقائق	√	√	√	×
جهاز الرقابة والمحاسبة وتبعيته للبرلمان	×			
الرقابة على الموازنة				
هل يستشار البرلمان أثناء إعداد الموازنة	×	×	×	×
فحص الموازنة	√	×	√	√
تقارير على الموازنة	√	×	√	√
الرقابة على موازنات الدفاع والأمن	×	×	×	×
الرقابة على الموازنات الخاصة (مثل الرئاسة)	×	×	×	×
الرقابة على ومراجعة خطط التنمية	√	×	√	√
وجود موعد نهائي لتقديم الموازنة وتعديلها وفقاً لتصويت البرلمان	√	×	×	×
تبعات فشل الحكومة في تنفيذ ذلك	√	×		×

اليمن	الإمارات	الكويت	البحرين	الأداة البرلمانية
الرقابة على الإنفاق الحكومي				
√	×	√	√	وجود تقارير حكومية دورية للبرلمان حول الإنفاق
√	√	√	√	الرقابة على الشركات العامة
×	×	√	×	وجود مدقق ومراجع مالي وقانوني لدى البرلمان على الإنفاق الحكومي
√	×	√	×	ورود تقارير دورية للبرلمان من جهاز الرقابة والمحاسبة
√	×	√	×	تشكيل لجان خاصة للرقابة على الإنفاق الحكومي
الرقابة على السياسة الخارجية				
√	√	√	√	وجود لجنة دائمة للعلاقات الخارجية
×	×	×	×	مشاركة البرلمان في صنع السياسة الخارجية
رقابة البرلمان على سياسة الدفاع والأمن				
√	√	√	√	وجود لجنة دائمة للدفاع والأمن
×	×	√	×	الرقابة على الشركات العامة والمؤسسات التابعة للدفاع والأمن
×	×	×	×	دور البرلمان في الموافقة على أو منع إرسال قوات للخارج
×	×	×	×	وجود آليات أخرى
حالات الطوارئ				
√	×	×	×	دور البرلمان في تعريف حالات الطوارئ
√	×	×	×	المبادرات والتبعات
×	×	×	×	دور البرلمان في الرقابة أثناء إعلان حالة الطوارئ

## ثالثاً: الإصلاحات اللازمة والمحتملة لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمانات موضوع الدراسة ذات الصلة بالإطار الدستوري والقوانين التنظيمية والداخلية

### أ. البحرين

يعاني مجلس نواب البحرين المنتخب من جملة من العوائق الدستورية والقانونية التي تحد من فاعليته. وأول هذه العوائق هو إعطاء الميثاق الوطني المقدم من الملك قوة تفوق قوة الدستور، وبالتالي فأي تعديلات دستورية يجب أن لا تتعارض مع بنود الميثاق الوطني.

**اختراقات في عملية الرقابة** تحد القوانين والأنظمة الداخلية من فاعلية لجان التحقيق البرلمانية، حيث

أفرغت ضمناً من أدواتها بفعل سوء إدارة الملفات ذاتها. ويمكن توظيف آليات الرقابة المتاحة على قلتها، لتحقيق ما هو ممكن من مستويات المساءلة السياسية، على طريق تعزيز مستويات الإفصاح في الموازنات العامة والرقابة على المال العام والثروات. إن تجربة البحرين الديمقراطية الوليدة، أكدت في السنوات الأربع الماضية، الحاجة الملحة لخلق فهم أكبر لضرورات تطوير البناء السياسي وأدواته وآلياته. ورغم أن المجلس نفذ بعض الاختراقات المهمة في عملية الرقابة من خلال الموازنة العامة للدولة، وملفات الفساد في هيئتي التأمينات الاجتماعية وصندوق التقاعد وهيئة الأراضي، إضافة لملفات أخرى ذات أهمية في ضرورة تعزيز عوامل الشفافية كاستثمارات مؤسسات الدولة مثل (بابكو) و(ألبا) و(طيران الخليج). فإن ما حدث في تلك الشركات من قضايا تتعلق جلها بسوء الإدارة والتعدي على المال العام والتسيب والتجاوزات المالية، يرتبط بغياب مستويات الإفصاح وتراجع الأنظمة الإدارية والرقابية وضياع مفهوم المؤسسة لحساب مفهوم الاستحواذ.<sup>52</sup>

هناك حاجة لتحديد مدة بقاء رؤساء اللجان لإتاحة الفرصة للكفاءات الأخرى في مجلس النواب من خلال تغيير رئاسة اللجان والتي تعتبر توطيداً للعملية الديمقراطية وتدفع الكفاءات إلى الأمام.

كما أن هناك حاجة للنظر فيما يتعلق بطول الدورة التي يمر بها المقترح بقانون أو برغبة إلى أن يصل إلى مرحلة التنفيذ فهذه ثغرة

٥٢. أنظر تقارير «برلمانيون عرب ضد الفساد» منذ ٢٠٠٧ وحتى ٢٠٠٩، وهي لجنة مكونة من برلمانيين عرب من ضمنهم نواب بحرينيون. وتحديداً تقرير الجمعية العمومية لمنظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» الصادر عن مؤتمر الرباط في ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٦.

كبيرة في آليات عمل المجلسين، ما يدفعنا لاقتراح أفكار أخرى من قبيل حصر التشريع في مجلس النواب دون مجلس الشورى، أو جعل هيمنة التشريع للأول، وعدم جعل القوانين تقضي مراحل زمنية طويلة.

تنظيم العلاقة بين مجلسي الشورى والنواب بما يضمن عدم تعدي مجلس على صلاحيات الآخر خاصة في مجال التشريع، أخذ النظام البحريني عن السعودية والإمارات بوجود مجلس شورى (معين)، وهو مثل مجلس الشورى السعودي والمجلس الوطني الاتحادي في الإمارات ولكنه يختلف عنهما في صلاحيات المجلس، فمجلس الشورى في البحرين له بعض الصلاحيات التشريعية ولا يقتصر دوره على تقديم المشورة فقط للملك مثلما الحال في مجلس الشورى السعودي. وفي تجربة البحرين ملامح من التجربة العمانية في وجود مجلسين هما «مجلس الشورى» و«مجلس الدولة» وإن كانا أقل صلاحية، كما أن بها ملامح من التجربة الكويتية في وجود مجلس للنواب منتخب مثل مجلس الأمة الكويتي وله صلاحيات تشريعية. لكن ما يجعل التجربة البحرينية فريدة هو في توزيعها سلطة التشريع على مجلسين ومنحها المجلس المعين نفس صلاحيات المجلس المنتخب، وهو نهج جديد على الساحة الخليجية يعني «التغيير في وضع الثبات»، وهذا النهج ابتكار بحريني قد تنهجه دول خليجية لاتزال مترددة.

## ب. الكويت

نصوص دستورية تقيّد دور  
مجلس الأمة الرقابي  
ابتدع الدستور فكرة لا تخفى أهميتها  
برغم عدم مجاراتها لكمال شعبية  
المجالس النيابية، فقد نصت المادة ٨٠ من  
الدستور على أن «يعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في  
هذا المجلس بحكم وظائفهم»، وحين يرى المشرع الكويتي أن هذا  
يهدف لأمرين، أولهما وضع حد أعلى لعدد الوزراء، سواء أكانوا وزراء  
عاديين أو وزراء دولة، وهو ما قرّره العبارة الأخيرة من المادة ٥٦ من  
الدستور بقولها «لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس  
الأمة» وبهذا التحديد لا يكون هناك خوف من إغراق مجلس الأمة  
(وعدد أعضائه أصلاً خمسون عضواً) بأعضاء غير محددى العدد من  
الوزراء المعيّنين من خارج المجلس بما يخشى معه المساس بشعبية  
المجلس النيابي أو بأهمية قراراته. أما الأمر الثاني فمبتكر كذلك  
وهو اشتراط ألا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة بأحدهم (المادة  
١٠١ من الدستور)، أو على موضوع عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

(المادة ١٠٢ من الدستور)، ويشمل هذا الحظر الوزراء جميعاً ولو كانوا من أعضاء مجلس الأمة المنتخبين. ومع ذلك، لا يخفى بحكم الواقع من تضامن الوزراء وتساندهم في مثل هذه المناسبة، سيكون بيد الحكومة دوماً ثلثاً مضموناً في المجلس.

كما أن عدم النص على إسقاط الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة، والاستعاضة عن ذلك الأصل البرلماني بنوع من التحكيم يحسمه الأمير بما يراه محققاً للمصلحة العامة، وذلك إذا ما رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء (المادة ١٠٢ من الدستور)، وبشرط ألا يصدر قرار بذلك بناء على استجواب، وبعد الانتهاء من مناقشته (والاستجواب لا تجوز مناقشته أصلاً إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه ما لم يوافق من وجه إليه الاستجواب على الاستعجال) ويجب أيضاً أن يكون قرار المجلس بعدم التعاون صادراً بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (فيما عدا الوزراء - مادة ١٠١) فإن أمكن اجتياز هذه العقبات جميعاً وصدر قرار المجلس بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لم يترتب على ذلك تنحيه (والوزراء بالتالي) عن الوزارة كما هو مقرر بالنسبة للوزير، وإنما يكون الأمير حكماً في الأمر، إن شاء أخذ برأي المجلس وأعطى الوزارة، وإن شاء احتفظ بالوزارة وحل المجلس. وفي هذه الحالة إذا استمر رئيس الوزارة المذكور في الحكم وقرر المجلس الجديد عدم التعاون معه اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة. ولا يخفى ما في هذا من عدم استقرار الوزارة في مجموعها، وهو الأمر الذي تكرر مرتين خلال العامين الأخيرين.

علاوة على ذلك، وضع الدستور قيوداً أيضاً على المسؤولية السياسية الفردية للوزراء، بحيث لا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته هو أو بطلب موقع من عشرة من أعضاء المجلس على الأقل (أي خمس الأعضاء) وذلك إثر مناقشة استجواب في شأن رئيس مجلس الوزراء، ثم لإصدار قرار من المجلس في شأنه، وباشتراط موافقة أغلبية الأعضاء السابق بيانها كذلك، فإن صدر القرار على الرغم من كل هذه العقبات اعتبر الوزير معتزلاً منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة، وقدم استقالته وجوباً إلى رئيس الدولة استيفاءً للشكل القانوني المادة ١٠١ من الدستور.

وفي نصوص متفرقة من الدستور ترك مجال واسع لتصرف رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية دون رجوع سابق إلى مجلس

**هيمنة السلطة  
التنفيذية**

الأمة أو دون الرجوع إليه كلية، ومثال ذلك اختيار نائب الأمير المادة ٦١ من الدستور، وإعلان الحرب الدفاعية (مادة ٦٨) وإعلان الحكم العرفي (مادة ٦٩) وإبرام المعاهدات فيما لم يستثن منها بالذات (مادة ٧٠) والاستعاضة بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة مجلس الأمة عقب كل تجديد لانتخابات هذا المجلس (مادة ٩٨).

لقد غلب الدستور السلطة التنفيذية على التشريعية، ورغم ذلك أثبتت التجارب الكويتية أن مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التمادي فيها أو الإصرار عليها، ولذلك تولدت فكرة المسؤولية السياسية تاريخياً عند التلويح أو التهديد بتحريك المسؤولية الجنائية للوزراء، كما أن تجريح الوزير، أو رئيس مجلس الوزراء بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة أو عدم التعاون، كفيل بإحراجه والدفن به إلى الاستقالة، إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية تتردد أصدائها في الرأي العام، كما أن هذه الأصداء ستكون تحت نظر رئيس الدولة باعتباره الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير أو رئيس مجلس الوزراء.

ومن ناحية أخرى فلمجلس الأمة حق إبداء ما يراه من ملاحظات على برنامج كل وزارة جديدة (مادة ٩٨)، وله في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء حق السؤال (مادة ٩٩)، وحق الاستجواب (مادة ١٠٠) وحق سحب الثقة من الوزراء فرادى (مادة ١٠١)، وحق الاحتكام إلى رئيس الدولة في كيان الوزارة بأسرها باعتبارها مسؤولة بالتضامن أمام الأمير، والتزام رأي المجلس الجديد في شأن رئيس مجلس الوزراء إذا جدد تعيينه فظل رئيساً للوزارة بعد الانتخابات وانعقاد المجلس الجديد (مادة ١٠٢) كل ذلك بالإضافة إلى ما يرجى مع الزمن مع تناقص عدد الوزراء الذين يعينون من غير أعضاء مجلس الأمة، ومن التجاوب واقعياً - كما سبق - مع اتجاهات المجلس المذكور وعدم الرغبة في مخالفة نظره ولو كانت لهذه المخالفة وسيلة شكلية في الدستور.

كما أوجبت المادة ٩٨ على كل وزارة جديدة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، ولكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بإبداء المجلس ملاحظاته بصدده هذا البرنامج.

وأخيراً، ورغم قوة مجلس الأمة الكويتي النسبية، إلا أن كثيراً من النصوص الدستورية لا تساعد على تقوية دوره الرقابي، ولعل قدم الدستور



وعدم إدخال أي تعديل عليه منذ إصداره في ١٩٦٢ يجعل من الضرورة مراجعة ذلك.

### ج. الإمارات

لعل أهم عائق أمام فاعلية المجلس الوطني الاتحادي الإماراتي هو تجزئ السلطة وفقاً لنظام الإمارات شبه الاتحادي. لذا نجد تفاوتاً في توجه الإمارات الليبرالي بين بعضها البعض، الأمر الذي انعكس على نوع المجلس وفاعليته. وبالمثل، دستور الإمارات، التوافقي والذي ظل بدون تعديل منذ الاستقلال عام ١٩٧١ وحتى عدل أخيراً عام ٢٠٠٦.

أظهرت الدراسة افتقار المجلس للعديد من أدوات الرقابة الأساسية مما يضعف دوره الرقابي بشكل كبير مقارنة مع بقية المجالس موضوع الدراسة، إضافة إلى أن نصف أعضائه يتم تعيينهم.

### د. اليمن

لقد تمتع مجلس النواب بصلاحيات قوية إلى حد كبير في دستور ١٩٩١، من حيث أنه المخول بانتخاب مجلس الرئاسة المكون من خمسة أعضاء، كما يمنح الثقة ويسحبها عن الحكومة ويقترح على القوانين وغير ذلك. أما الحكومة فهي مسؤولة أمام البرلمان وفي الوقت نفسه أمام مجلس الرئاسة، وإذا سحب البرلمان الثقة منها فإنه يتوجب عليها الاستقالة. وبذلك يمكن وصف النظام الحكومي للجمهورية اليمنية بالنظام النيابي (البرلماني) مع فرعين تنفيذيين، حيث مهام مجلس الرئاسة في الأساس محصورة في المهام التمثيلية والتنظيمية، ونظرياً لا يمكن سن أي قانون بدون العودة إلى البرلمان.

إلا أنه تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن التعديلات الدستورية في ١٩٩٤ و١٩٩٩ و٢٠٠١ قد حدت كثيراً من سلطات مجلس النواب لصالح رئيس الجمهورية، بعد إلغاء مجلس الرئاسة. وهذه التعديلات الدستورية في الواقع تقوى من سلطات رئيس الجمهورية الذي يولييه الشعب السيادة بوضعه على نفس مستوى مشروعية مجلس النواب ويعطيه نفوذاً وشرعية مصدرها الشعب. كما أن الدستور الحالي يتسم بالغموض من حيث نظام الحكم أهو نيابي أم رئاسي. فالدستور يعطي صلاحيات واسعة للرئيس ولكن يحاسب رئيس الحكومة، فهناك ازدواجية وعدم تناسب في الصلاحيات والمسؤوليات.

**دور اللجان النيابية في تفعيل الرقابة** وعلى مستوى التشريع، فإنه عادة ما يراعى في نظر مشاريع القوانين التي يقترحها النواب قيود إجرائية تعفى منها مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة. وطبقاً لنص الدستور فإن كل مشروع «تقترحه الحكومة» يجب أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة لمقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها. وأفضلية أخرى لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أن الدستور وضع أيضاً في المادة (٨٤) منه على أن كل اقتراح بمشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في نفس دور الانعقاد لكن لا أثر لهذا القيد على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة. وذلك يعني أن أي مشروع قانون قدمته الحكومة لمجلس النواب ورفضه، فلا يوجد ما يمنع الحكومة من طلب تقديمه إلى المجلس مرة ثانية في نفس دور الانعقاد.

والواقع أن اللجان تلعب دوراً كبيراً وهاماً، فعليها يقع الدور الأكبر في الجانب التشريعي والرقابي، والأصل أن المواضيع المطروحة على المجلس تحال على اللجان، فالمجالس النيابية عادة ما يتركز نشاطها في نشاط اللجان، فهي الأداة الفاعلة لتسيير أي مؤسسة تشريعية، وإن كانت اللجان في مجلس النواب، كما يؤكد بعض الأعضاء أنفسهم، لا يزال نشاطها قاصراً ومحدوداً ربما بنسبة ٩٠٪<sup>٥٣</sup> على التشريع والباقي للرقابة وهو ما يرجعونه إلى:

- عدم تراكم الخبرة في تنشيط لجان المجلس.
- أن المجلس لا يأخذ حقه الدستوري الذي ينص على إمكانية استعانة المجلس بخبرات متخصصة محلية أو أجنبية لتساعد على إنجاز نشاط أعمال اللجان وتستفيد منها.
- عدم توافر الإمكانيات المادية، لأنه لا يمكن للجان أن تقوم بدورها الرقابي ما لم تتحرك ميدانياً، وتتأكد من الحقائق والأرقام في ضوء الوثائق المتوفرة لديها بدءاً من برنامج الحكومة الذي يقدم وانتهاء بالوثائق التي تقدمها الحكومة ما بين الوقت والآخر سواء حول الخطة الخمسية أو الموازنة. وعلى ذلك لا تزال الرقابة للأسف محدودة داخل المجلس، وخصوصاً والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لا يزال غير تابع للمجلس.

٥٣. من نتائج استبيان ودراسات ميدانية أجراها الباحث على مجلس النواب اليمني عام ١٩٩٨.

## خلاصة

من بين دول شبه الجزيرة، نجد أن الهيئات التشريعية اليمنية والكويتية والبحرينية فقط لها الحق في أن تستدعي الوزراء للمساءلة وأن تسحب الثقة من الحكومة (ما عدا رئيس الوزراء في الكويت كونه يتم اختياره من قبل الأسرة الحاكمة) وفي مثل هذه الحالات تقوم الهيئة العليا (الحاكم) بحل الهيئة التشريعية بشرط أن يدعو إلى انتخابات برلمانية جديدة، عادة خلال شهرين وإلا فإن قرار الحل يعتبر ملغياً ويعود الأعضاء المسرحين. أما في حالة البحرين إذا ما تم حل مجلس النواب فإن اجتماعات مجلس الشورى تتوقف طبقاً للقانون الدستوري. وعلى نفس المنوال، لا بد من الموافقة على موازنة الدولة من قبل الهيئة التشريعية في هاتين الدولتين. أما في حال إجازة الهيئات التشريعية أو بين الدورات التشريعية فإن الرؤساء في كل من البحرين والكويت واليمن لهم الحق في إصدار القرارات وتكون لها شرعية القانون، ويتم مراجعتها من قبل الهيئات التشريعية بعد أن تستأنف جلساتها، لكن مع ذلك يكون من الصعب تعديل تلك القرارات أو إبطالها لما لتلك القرارات من مسؤولية قانونية واجتماعية فرضتها وترتبت عليها حقوق وواجبات في حياة الناس. وكل الهيئات التشريعية هنا تتطلب نصاباً محدداً من حضور الأعضاء حتى تتحقق شرعية الجلسات التشريعية.

وفي الإمارات العربية تقوم الهيئة التنفيذية العليا بضبط كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وكون المجلس الوطني الفدرالي معين فمن حق الحاكم حله دون أي مضاغفات دستورية. ومع أن المجلس الوطني يقوم بمراجعة ميزانية الدولة إلا أنه لا يملك الصلاحية في رفضها أو تعديلها، وإنما يقوم بتسليم توصياته غير الملزمة لرئيس مجلس الوزراء. وبما أن السلطة التنفيذية هي الأمر الناهي، فإن الإشراف على الشؤون المالية للدولة ربما يكون أكثر أهمية من بعض الوسائل الديمقراطية، مثل الانتخابات، في تعيين إدارة حكم مسؤولة كحجر زاوية لترسيخ المفاهيم الديمقراطية.

أما العملية الرقابية فتقوم بها هيئة متخصصة (الرقابة والمحاسبة) والتي من المفترض أن تكون مستقلة. وفي الكويت فقط يرتبط هذا الفرع بمجلس الأمة الكويتي، بينما في باقي الدول يتم تعيين رئيس وكبار موظفي جهاز المراقبة والمحاسبة من قبل السلطات التنفيذية، ويقوم هذا الجهاز بتقديم المعلومات وتقرير سنوي إلى كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وفي الختام، تمتلك البرلمانات في دول شبه الجزيرة العربية محل الدراسة وظائف دستورية، ماعدا في الإمارات العربية المتحدة فان تلك الوظائف تمنح لرئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد. أما الوظائف التشريعية فيقوم بها كل من البرلمان من ناحية والحكومة من ناحية أخرى (تقترح وتصحح المشاريع القانونية والقوانين التي سنتها قرارات رئاسية والاتفاقيات الدولية). وهناك بعض الدول حيث يمتلك أعضاء البرلمان دون غيرهم الحق في اقتراح مشاريع القانون، بينما تمنح بعض الدول هذا الحق لرئيس الدولة والحكومة. ومن الملاحظ أن مهمة البرلمانات في الإشراف على القوانين التي تصدر بقرارات رئاسية محدودة جداً وأن معظم القوانين المسنونة أما تكون مشاريع قوانين حكومية أو قوانين بقرار رئاسي تم إصدارها أثناء توقف البرلمان بين الدورات التشريعية.

أيضاً دور البرلمانات في تفحص الاتفاقيات الدولية التي وقعتها الحكومة بسيط جداً، ناهيك عن القيود التي تحد من هذا الدور في تعديل هذه الاتفاقيات وتصحيحها والمصادقة عليها. وليس بين دول الجزيرة العربية محل الدراسة سوى الكويت واليمن، حيث نجد البرلمانات فعالة في توجيه الأسئلة والاستفسارات للحكومة، بالإضافة إلى التعبير عن الآراء والرغبات وتفحص المظالم والشكاوى التي يقدمها المواطنون إلى البرلمان.

وفي كل حالات الدراسة، باستثناء الإمارات العربية، يحق للبرلمانات سحب الثقة من مجلس الوزراء أو توجيه الأسئلة والاستفسارات لهذا المجلس. أيضاً في كل الحالات المدروسة هنا، باستثناء الإمارات إلى حد ما، نجد البرلمانات تلعب دوراً هاماً في فحص الموازنة العامة وتوضيح القواعد والضوابط لمناقشتها (دفعة واحدة أو فصلاً فصلاً) وتصحيحها والتصويت عليها. وتلعب البرلمانات دوراً هاماً أيضاً في عملية الموافقة على فرض ضرائب إضافية أو استثنائية.

ومن الناحية النظرية، يعتبر الممثلون المنتخبون والمعيّنون (أعضاء مجالس الشورى - الغرفة الثانية) مستقلين لأنه لا يُسمح بإنشاء أحزاب سياسية في دول شبه الجزيرة العربية سوى في اليمن. أما من الناحية التطبيقية، فهناك عدة كتل نيابية وجمعيات سياسية في البحرين والكويت تعكس مواقف وفكر ووجهات نظر تيارات فكرية وأحزاب سياسية مختلفة.

وبالنسبة للتعديلات الدستورية في البحرين والكويت واليمن، يمتلك

الحاكم وعدد معين من الهيئة التشريعية الحق في طلب مراجعة الدستور من خلال تعديل أو الإضافة أو حذف مادة ما أو أكثر. وبالمقابل تتطلب التعديلات في الإمارات العربية موافقة ثلثي أعضاء المجلس الوطني الفدرالي بالإضافة إلى إجماع أعضاء المجلس الأعلى الذي يضم حكام الإمارات السبع. وعلى النقيض من ذلك نجد الدساتير وقوانين أنظمة الحكم في كل من السعودية وقطر وعمان يتم تعديلها بنفس الطريقة التي أعلن بها، وهو الأمر الذي يقع حصراً بيد الحكام.

القسم الثاني: تقرير حول اجتماع  
مركز اللجنة الصياغة بعنوان  
«نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات  
العربية»



## تقرير حول اجتماع مركز للجنة الصياغة بعنوان «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية»\*

### مقدمة

نظمت مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اجتماعاً مركزاً في بيروت بتاريخ ١-٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠. جاء هذا الاجتماع نتيجة التوصيات الصادرة عن الورشة الأولى لمجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، والتي نظمتها المبادرة في بيروت بتاريخ ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ بعنوان «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني». ركزت توصيات المشاركين في الاجتماع الأول لمجموعة العمل على أهمية تحديد معايير إرشادية تساعد البرلمانيين على تطوير الأطر القانونية بهدف تعزيز دورهم الرقابي. وبناءً على هذه التوصيات تم تشكيل لجنة صياغة ضمت برلمانيين وخبراء من ست دول عربية أعضاء في مجموعة العمل.

وَقَرَّ الاجتماع المركز للجنة الصياغة فرصة للتعمق في الدساتير والأنظمة الداخلية لعدد كبير من البرلمانات العربية، كما شكل مناسبة سانحة لعرض مسودة الدراسة الإقليمية حول الدور الرقابي للمجالس العليا في الدول العربية والتي أعدها السيد إيلي خوري.

### الجلسات

امتدت أعمال الاجتماع المركز على مدى يومين من النقاش الجاد. فبعد الجلسة الافتتاحية تم تقديم مسودة الدراسة حول الدور الرقابي للمجالس العليا في الدول العربية ومناقشتها. ثم تلاها عرض خلاصات الدراسات الإقليمية المقارنة الثلاث حول الدور الرقابي للبرلمان في ١٤ دولة عربية، والتي أعدها كل من السيد رغيد الصلح، والسيد امحمد المالكي، والسيد أحمد سيف، وتمت مناقشتها خلال الاجتماع الأول لمجموعة العمل. كما تم تقديم ملخص تقرير الاجتماع الأول وعرض أبرز التوصيات التي نتجت عنه.

\* أعدت التقرير السيدة سارة سلمان، باحثة في مجال التنمية البرلمانية، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

خُصِّصت الجلسة الثالثة لعرض الدراسة المقارنة التي أعدتها السيدة سارة سلمان حول الأدوات الرقابية المتوفرة في الأطر القانونية في ١٤ دولة عربية، والآليات والشروط التي تنظم استخدامها. أما بقية الجلسات



فهدفت إلى بلورة الصيغة الأولى لـ «مبادئ عامة حول تطوير الإطار القانوني لتعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية». وعمد أعضاء لجنة الصياغة إلى مناقشة عدد من المحاور لاستخلاص هذه المبادئ، من أبرزها:

**الرقابة المالية** بعد نقاش مطوّل حول الرقابة المالية، اتفق المشاركون مع الاتجاه الجديد في الأدبيات والدراسات البرلمانية التي تصنّف الموازنة والرقابة المالية كوظيفة رقابية مستقلة للبرلمان بالإضافة إلى وظائفه التقليدية الثلاث التشريعية والتمثيلية والرقابية. ويستخدم البرلمانيون لممارسة هذه الوظيفة الأدوات الرقابية المتوفرة إضافة إلى أدوات وآليات تختص بالموازنة (كالحساب الختامي).

كما اتفق المشاركون على ضرورة توفير عرض حول تطور الرقابة البرلمانية في المنطقة العربية بشكل عام، وتطور الرقابة المالية والأدوات الخاصة بها بشكل خاص. ووافق كل من السيد رغيد الصلح والسيد إيلي خوري على تحضير هذا العرض.

**تحديد الأدوات الرقابية** ناقش المشاركون الأدوات التي من الضروري للبرلمانات أن توفرها لتمكين البرلمانيين من الاضطلاع بدور رقابي، وأيضاً الأدوات الموجودة في بعض البرلمانات والتي من المفيد تعميمها على باقي المجالس.

**كيفية تقسيم الأدوات الرقابية** اتفق المشاركون على طريقة تقسيم الدراسات الإقليمية لأدوات الرقابة إلى أدوات المساءلة وأدوات المحاسبة. تهدف أدوات المساءلة إلى تمكين البرلماني من الحصول على المعلومات الضرورية من السلطة التنفيذية لممارسة الرقابة. وصنّف المشاركون الأدوات التالية كأدوات مساءلة: السؤال والاستجواب والمناقشة العامة واللجان البرلمانية (مع تمييز لجان تقصي الحقائق) والعرائض والشكاوى. كما اتفقوا على إضافة بعض الأدوات المعمول بها في عدد قليل من البرلمانات ومنها طلبات الإحاطة والاقتراح برغبة.

أما أدوات المحاسبة، وهي الأدوات التي تتخذ طابعاً عقابياً وتهدف إلى إثارة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، فاتفق المشاركون على حصرها بطرح الثقة (بأشكالها المختلفة) والتهام الجنائي كأدوات محاسبة أساسية. إضافة إلى هذه الأدوات، وجد المشاركون بعض

الأدوات في عدد قليل من البرلمانات والتي من الممكن أن تفيد البرلماني في محاسبة السلطة التنفيذية ومنها أداة «عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء» والتي تشكل أداة مهمة للبرلمانيين في الدول التي يتعذر فيها طرح الثقة برئيس الوزراء. وعلى الرغم من تركيز الدراسات والنقاش على الأطر القانونية للمجالس السفلى للبرلمانات العربية، تم الأخذ بأداة يوفرها مجلس المستشارين المغربي وهي ملتزم توجيه تنبيه لما تمثله من مرحلة انتقالية من المساءلة إلى المحاسبة حيث تشكل هذه الأداة أدنى درجات العقاب.

تحديد العراقيل  
والممارسات الجيدة في  
الدراسات والأنظمة  
الداخلية للبرلمانات  
العربية

على ضوء الدراسة المقارنة حول الشروط والآليات لاستخدام الأدوات الرقابية في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، عمل المشاركون على مناقشة الشروط والآليات الموضوعية حول استخدام كل من الأدوات الرقابية. ساهم هذا النقاش في تحديد الشروط والآليات التي من شأنها أن تعرقل عمل البرلماني وتضعف دوره الرقابي، وتلك التي تسهل عمله وتعزز قدرته على ممارسة رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية.

التدرج في ممارسة الرقابة أكد المشاركون على أهمية تشجيع التدرج في ممارسة الرقابة من خلال استخدام أدوات المحاسبة بعد أن يكون البرلمان قد لجأ إلى استخدام أدوات المساءلة. ويمكن لهذا التدرج أن يساعد في تجنب المناكفة التي قد تخلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

## خاتمة

عقب النقاش المكثف الذي دار خلال يومي الاجتماع والتوافق الذي نتج عنه حول عدد من المبادئ الأولية لتطوير الإطار القانوني بهدف تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، اتفق أعضاء لجنة الصياغة على العمل على تطوير هذه المبادئ لتشمل جميع النقاط التي تمت مناقشتها من خلال التواصل الإلكتروني. وفي الختام شدد المشاركون على ضرورة تعميم المسودة على باقي أعضاء المجموعة فور إنجازها، ومناقشتها في اجتماع ثانٍ لمجموعة العمل يهدف إلى بناء التوافق حولها لتصبح بذلك معايير إقليمية إرشادية تحفز البرلمانيين على تطوير الأنظمة الداخلية لبرلماناتهم العربية.

## قائمة بأسماء المشاركين (بحسب التسلسل الأبجدي للدول)

### الأردن

- السيد عريب الرنتاوي  
مدير مركز القدس لدراسات السياسية
- السيد عبدالله النسور  
عضو في مجلس الأعيان، نائب رئيس الوزراء سابقاً

### العراق

- السيد سروان الزهاوي  
عضو في مجلس النواب

### فلسطين

- السيد عزمي الشعبيبي  
عضو سابق في المجلس التشريعي الفلسطيني

### لبنان

- السيد إيلي الخوري  
خبير في مجال التنمية البرلمانية
- السيد رغيد الصلح  
باحث ومحلل سياسي

### المغرب

- السيد محمد مالكي  
أستاذ في جامعة القاضي عياض - مراكش
- السيد رشيد المهدور  
عضو سابق في مجلس النواب

### اليمن

- السيد أحمد سيف  
مدير مركز سبا للدراسات والأبحاث

### برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- السيدة نور بجاني  
موظف برامج، منسقة لشؤون الانتخابات، برنامج إدارة الحكم في  
الدول العربية
- السيدة منى سكرية  
موظف برامج، منسقة لشؤون الجندر، برنامج إدارة الحكم في الدول  
العربية
- السيدة سارة سلمان  
موظف برامج، منسقة لشؤون الإنماء البرلماني، مبادرة التنمية  
البرلمانية بالمنطقة العربية
- السيدة كريمة القري  
مدير برامج محور المشاركة - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية  
منسقة مبادرة التنمية البرلمانية بالمنطقة العربية



الجزء الثالث:  
تقارير ورشات عمل  
مجموعة العمل حول  
تعزيز الدور الرقابي  
للبرلمانات العربية

القسم الأول:  
«نحو تعزيز الدور  
الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير  
الإطار القانوني»  
تقرير حول ورشة العمل الإقليمية  
الأولى لمجموعة العمل حول تعزيز  
الدور الرقابي للبرلمانات العربية



## «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني» تقرير حول ورشة العمل الإقليمية الأولى لمجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية\*

### مقدمة

نظمت مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ورشة عمل إقليمية بعنوان «تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني»، في بيروت يومي ١٦ و١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. شارك في هذه الورشة حوالي ٤٥ برلمانياً وأمييناً عاماً وخبيراً من ١٣ دولة عربية هي: الجزائر والبحرين ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وموريتانيا والمغرب وفلسطين وسوريا وتونس واليمن. كما شارك في الورشة خبراء دوليون من بلجيكا والمملكة المتحدة والبنك الدولي إضافة إلى خبراء وموظفين من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية. إلى جانب المشاركين، حضر الجلسة الافتتاحية وجلسة العمل الأولى اللتين عقدتا في مجلس النواب اللبناني ١٥ نائباً لبنانياً وأميين عام مجلس النواب وعدد من كبار موظفي المجلس.

تندرج هذه الورشة ضمن سلسلة نشاطات أقامت سابقاً مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، ركزت خلالها على الوظيفة الرقابية للبرلمانات العربية. وهدفت هذه الورشة إلى التدقيق في الإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية، أي الوسائل والأدوات التي تنص عليها دساتير الدول العربية المعنية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها، لممارسة هذه الرقابة وهو ما يعرف بالقابلية الرقابية (Oversight Potential) وبالتالي لم تبحث الدراسات المعدة لهذه الورشة ولا المناقشات التي جرت خلالها إلا عرضاً بنتائج الممارسة الرقابية وفعاليتها (Oversight Impact). كما أنها لم تتناول التأثيرات غير المباشرة على هذه الممارسة (الأحزاب، التكتلات البرلمانية، البيئة السياسية والثقافية) والتي من شأنها تفعيل أو تعطيل الأدوات الرقابية. فالورشة ركزت تحديداً على الإمكانيات القانونية المتاحة للبرلمانات العربية لممارسة وظيفتها الرقابية والتعرف إلى هذه الإمكانيات، وناقشت الورشة ثلاث دراسات إقليمية شملت ١٤ دولة عربية، أعدت

\* أعد هذا التقرير السيد إيلي خوري، خبير في مجال التنمية البرلمانية، لبنان



بتكليف من مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية. أعد هذه الدراسات وقدمها في الورشة السادة:

- أحمد سيف، مدير مركز سبا للدراسات والأبحاث، اليمن. شملت دراسته برلمانات دول الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت واليمن.

- محمد مالكي، أستاذ في جامعة القاضي عياض - مراكش، المغرب. شملت دراسته برلمانات دول الجزائر وتونس والمغرب وموريتانيا ومصر.

- رغيد الصلح، باحث وخبير في العلوم السياسية، لبنان. شملت دراسته العراق والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا.

وعقب على هذه الدراسات نواب وخبراء ينتمون إلى الدول المعنية بها، باستثناء دولة الإمارات التي لم يشارك أي مندوب عنها في أعمال الورشة. ورغبة بإعطاء المشاركين نظرة شاملة عن الرقابة البرلمانية في العالم، دعا منظمو الورشة ثلاثة خبراء دوليين لإلقاء الضوء على الرقابة البرلمانية من المنظور الدولي، والخبراء هم:

- السيدة ليزا فون تراب، برنامج تعزيز البرلمانات، البنك الدولي.

- السيد روبير ميتنار، الأمين العام الفخري، مجلس النواب البلجيكي.

- السيد غريغ باور، أخصائي في العمل البرلماني، مؤسسة Global Partners

## القسم الأول: الرقابة البرلمانية من المنظور الدولي

شكّل موضوع الإطار النظري والتجارب الدولية محور مداخلات الخبراء السيدة ليزا فون تراب (البنك الدولي) وروبير ميتنار (مجلس النواب البلجيكي) وغريغ باور (مؤسسة Global Partners) في جلسة العمل الأولى. بدايةً، عرضت السيدة فون تراب نتائج الإحصاء الشامل الذي أجره البنك الدولي حول الرقابة البرلمانية في العام ٢٠٠١. وأفادت السيدة فون تراب أن ٨٨ برلماناً، من جميع أنحاء العالم، تجاوب مع هذا الإحصاء ووفّر المعلومات اللازمة. وتعمل هذه البرلمانات في أنظمة رئاسية وشبه رئاسية (٤٥٪) وبرلمانية (٤٠٪) وملكية وراثية (٥٪) وغيرها من الأنظمة (١٠٪). وتناول الإحصاء أدوات الرقابة البرلمانية والعلاقات بين البرلمانات والسلطة التنفيذية وموقع أمين المظالم ومؤسسات المحاسبة العليا والموازنة. ولم تشمل الدراسة فعالية الأدوات المستخدمة في الممارسة. وبيّنت الدراسة أن بعض الأدوات موجودة في غالبية البرلمانات (اللجان الدائمة، الأسئلة، الاستجابات) وأن العمل البرلماني يتم في اللجان الدائمة أكثر مما يتم في الهيئة العامة للمجلس. وأشارت إلى أن هذه اللجان يجب أن تتمتع بصلاحيّة دعوة أعضاء الحكومة إلى حضور جلساتها كي تتمكن فعلاً من القيام بدورها، كما شددت على الدور الأساسي للجنة المال والموازنة. وبيّنت الدراسة كذلك أن حق البرلمانين بطرح الأسئلة معمول به في ٩٥٪ من البرلمانات كما أن ٧٥٪ من البرلمانات تحدد وقتاً للأسئلة، وأشارت إلى أن ديوان المحاسبة تابع لمجلس النواب في غالبية الدول. وختمت السيدة فون تراب مداخلتها بالإشارة إلى الإحصاء الجديد الذي أجره البنك الدولي في حزيران/يونيو ٢٠٠٩ وشاركت فيه ١١٠ برلمانات من بينها تونس والمغرب والأردن والجزائر والبحرين ولبنان. وستبنى، بالاستناد إلى هذا الإحصاء، قاعدة معلومات عالمية عن الرقابة البرلمانية.

وكانت المداخلة الثانية للسيد روبر ميتنار (بلجيكا) الذي قدم عرضاً عاماً عن الرقابة البرلمانية، تخلله إعطاء بعض الأمثلة عن تطبيقها في بلجيكا. ورأى في بداية مداخلته أن البرلمان يجب أن يوفر إطاراً للمواطنين كي يقدموا شكاويهم وطلباتهم وأن وسيط الجمهورية والأنظمة البرلمانية يقومان بهذه المهمة. ثم انتقل إلى الأدوات الرقابية فميّز بين الأنظمة الرئاسية والأنظمة البرلمانية. ففي الأولى لا تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، بينما في الثانية يجب أن تبقى الحكومة باستمرار حائزة على ثقة البرلمان. وأوضح أن في

بلجيكا تجتمع اللجان دائماً بحضور الوزير أو كبار الموظفين وأن على الوزير أن يقدم كل ستة أشهر تقريراً عن تقدم الأعمال في وزارته إلى اللجان المختصة. وأكد أن اللجان على أنواعها تلعب دوراً حاسماً في الرقابة البرلمانية وبخاصة في جلسات الاستماع وتقصي الحقائق. ورأى أن الوظيفة التشريعية للبرلمانات تتراجع لصالح الوظيفة الرقابية، وأن الرقابة المالية، بأشكالها المختلفة، هي أساس الوظيفة الرقابية. وتحدث بعد ذلك عن الهيئات الجانبية (ديوان المحاسبة، وسيط الجمهورية، الهيئة الدائمة لمراقبة أعمال الشرطة) التي أنشأها مجلس النواب البلجيكي وهي مستقلة عن الحكومة، وترفع إليه التقارير التي تساعد على تفعيل رقابته البرلمانية على أعمال الحكومة. وأكد أخيراً على أهمية إعلام المواطنين بما يحصل في البرلمان.

وكانت المداخلة الثالثة وهي المداخلة المحورية للسيد غريغ باور (Global Partners) حول الدروس المستقاة من التجارب الدولية مع التركيز على بعض دراسات الحالة. وشمل عرضه ثلاثة أقسام:

- أهداف الرقابة البرلمانية.
- دراسات حالة عن جمهورية جنوب إفريقيا واندونيسيا وتنزانيا والمملكة المتحدة.
- العملية الإصلاحية للرقابة البرلمانية.

بالنسبة إلى أهداف الرقابة البرلمانية، أشار السيد باور إلى أنها تسعى إلى مساءلة الحكومة بالنيابة عن الشعب. وفي هذا الإطار حدد الإتحاد البرلماني الدولي أربع وظائف للرقابة البرلمانية:

- أ- الشفافية والانفتاح، أي أن يوفر البرلمان فسحة عامة لمناقشة سياسات ونشاطات الحكومة وإخضاعها للتدقيق وعرضها على الرأي العام.
- ب- التنفيذ، أي التأكد من أن سياسات الحكومة قد تم تنفيذها وأنها أدت إلى تحقيق النتائج المتوخاة.
- ج- القيمة لقاء المال، أي على البرلمان إقرار الإنفاق الحكومي والسعي إلى ترشيد وتحسين مردودية هذا الإنفاق.
- د- التصدي للفساد وسوء استعمال السلطة، أي أنه على البرلمان حماية حقوق المواطنين ومنع سوء استعمال السلطة وأي ممارسة غير قانونية من قبل الحكومة.

ولتحقيق هذه الأهداف أوضح السيد باور أن البرلمان يتمتع بعدد من أدوات الرقابة، بعضها يرمي إلى الحصول على المعلومات أو التوضيحات

وبعضها يوصي بإحداث تغييرات في سياسة الحكومة والإدارات التابعة لها، والبعض الأخير يسعى إلى تغيير الوزراء من خلال التصويت على الثقة. وأشار إلى أن هذه الآليات تختلف من برلمان إلى آخر غير أنها على العموم تأخذ ثلاثة مسالك هي الهيئة العامة واللجان النيابية والتواصل مع الهيئات الخارجية التي تقدم تقاريرها إلى المجلس. وأشار إلى أن جلسات الهيئة العامة تستخدم أدوات مثل الأسئلة والاستجابات والمناقشات، وفي أعمال اللجان تستخدم التحقيقات وجمع الأدلة واستجواب الوزراء وفي هيئات الرقابة الخارجية هناك ديوان المحاسبة وأمين المظالم. وتطرق إلى خصائص الرقابة الفعالة ورأى ضرورة توافر الموارد لدعم الرقابة وأشار إلى أن الرقابة هي مهمة جميع النواب. ثم استعرض السيد باور دراسات الحالة بدءاً بجمهورية جنوب إفريقيا. فتناول في هذا الصدد الأحكام الدستورية المتعلقة بالرقابة والتي تدعم ممارستها من قبل البرلمان وبخاصة البنود ٥٥ و٥٦ و٩٢ و٩٣. وأشار إلى الحقوق التي يتمتع بها البرلمانيون وبخاصة في مجال طرح الأسئلة الشفوية والكتابية وكذلك إلى صلاحيات اللجان في مساءلة الوزراء حول عمل الإدارات العامة. ونوّه بالتعديلات التي أقرت في تموز/يوليو ٢٠٠٩، إثر صدور تقرير عن الرقابة البرلمانية الممارسة في جنوب إفريقيا. وقد هدفت التعديلات إلى تعزيز التنسيق فيما يخص الرقابة البرلمانية وتحسين الموارد المتخصصة للرقابة وتفعيل تأثير اللجان وتوسيع النفاذ إلى أعمال مراقب الحسابات.

وبعد الانتهاء من عرض حالة جنوب إفريقيا، انتقل السيد باور إلى عرض حالة اندونيسيا فأشار إلى المواد الدستورية التي ترعى حق الرقابة البرلمانية وبخاصة المادة ٢٠ من الدستور وعدّد الحقوق التي يمارسها النائب بموجب الدستور مثل الاستجواب والتحقيق وإبداء الرأي وطرح الأسئلة وتقديم الاقتراحات. وأشار إلى أن اللجان البرلمانية وعددها ١١ هي السبيل الرئيسي لممارسة رقابة مفصلة على الوزراء. ثم تطرق إلى بعض المشاكل التي يعاني منها البرلمان (الفساد، عدم استقلالية المجلس، عدم النفاذ إلى المعلومات، التنظيم السيئ للجان...).

وبعد حالة اندونيسيا، تطرق الباحث إلى حالة تنزانيا وأشار إلى عدم فعالية البرلمان سابقاً في ظل النظام القائم حينذاك. غير أن هذا البرلمان بدأ بعملية إصلاحية وإن بطيئة منذ منتصف الثمانينات وذكر بالمادة ٦٣ من الدستور التي تنص على أن الجمعية الوطنية هي الجهاز الرئيسي الذي يتولى باسم الشعب مراقبة وتقديم المشورة إلى الحكومة وعدد الأدوات الرقابية التي يحق للنواب استخدامها: الأسئلة، المناقشات، المصادقة على جميع المعاهدات الدولية. ونوه بالإصلاحات الحديثة التي سعت إلى استقلالية البرلمان المالية وتفعيل

رقابة اللجان وتحسين إجراءات العمل خلال الجلسات العامة. وانتقل الباحث بعد عرض حالة تنزانيا، إلى تناول حالة المملكة المتحدة، وأشار في هذا الصدد إلى الأدوات التي يستخدمها البرلمانيون تقليدياً (الأسئلة الكتابية والشفهية، اللجان الدائمة) وإلى الإصلاحات التي طرأت بعد ٢٠٠١ وتتعلق باستجواب الوزراء وتوسيع نطاق رقابة اللجان وتوفير الموارد الإضافية لأنشطة اللجان. وبعد الانتهاء من عرض الحالات الأربع، قدم خلاصاته من التجارب الدولية لتحسين الرقابة البرلمانية. ورأى أن نجاح العملية الإصلاحية يتطلب وجود فهم مشترك من قبل النواب للمشكلة وقيام تعاون بين الأحزاب وإضفاء التوازن على مصالح مجموعات النواب المختلفة والتركيز على المسائل الإصلاحية الرئيسية واتخاذ إجراءات تنفيذ مناسبة. وختم السيد باور مداخلته بالتركيز على خصائص الرقابة البرلمانية الفعالة وهي: توفير الموارد الضرورية لدعم الوظيفة الرقابية ورفع التقارير المستندة إلى الأدلة من قبل اللجان والرقابة البناءة واعتماد آليات تحسن الاستجابة الحكومية على أسئلة النواب والاستعانة بالخبرات من خارج البرلمان.

- وتلت العروض الثلاثة، مناقشة مفتوحة وطرح أسئلة، من قبل الحاضرين. وركزت مداخلات المشاركين على الأمور التالية:
- آليات البنك الدولي في تفعيل الرقابة البرلمانية.
  - مشاركة السلطة التنفيذية في أعمال اللجان النيابية.
  - أهمية قانون الانتخاب في تفعيل الرقابة البرلمانية.
  - التأثير السلبي لتغيير الحكومات على فعالية الرقابة.
  - الفساد الذي يمارسه النواب أنفسهم.
  - مدى فعالية الرقابة الاقتصادية عندما تخف القبضة الحكومية على الاقتصاد.
  - دور المجتمع المدني في تفعيل الرقابة.
  - الآليات المعتمدة لمراقبة النواب لأنفسهم.
  - تأثير البيئة السياسية والثقافية على العمل الرقابي للنائب.
  - الرقابة على السلطات اللامركزية.
  - ضرورة توافر المعلومات لإجراء رقابة فعالة.
  - ضرورة وجود هيئات متخصصة لمساعدة النائب على الرقابة (ديوان المحاسبة).
  - أهمية ثقافة النائب ووجود مساعدين له لإجراء رقابة فعالة.

## القسم الثاني: خلاصات الدراسات الإقليمية

قدمت الدراسات الإقليمية الباحثون الذين أعدها وجرى التعقيب عليها ومناقشتها في ثلاث جلسات عمل. واشتملت كل دراسة إقليمية على ثلاثة أقسام هي تباعاً موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية للبلدان موضوع الدراسة والآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة وختاماً، الإصلاحات اللازمة والمحملة لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمانات المعنية.

### أولاً: موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية

بيّنت الدراسات الإقليمية أن البرلمان يتمتع «بمكانة متواضعة» (على ما جاء في دراسة د. مالكي) في المنظومة السياسية للدول المبحوثة مقابل هيمنة السلطة التنفيذية وتحديداً مؤسسة الرئاسة (ملك/ أمير/ رئيس). فهذه الدول في غالبيتها الساحقة تتبع نظاماً رئاسياً أو ملكياً أو متوارثاً أو شبه رئاسي يحتل فيه البرلمان مرتبة متدنية في سلم الهندسة الدستورية للدول. وفي جميعها تشارك السلطة التنفيذية البرلمان بالمبادرة التشريعية. كما أن البيئة الثقافية والسياسية في هذه الدول لا تساعد على قيام سلطة تشريعية مستقلة وديمقراطية، وبخاصة بسبب طغيان الحزب الواحد أو الحزب المهيمن والأنظمة الانتخابية السائدة. غير أن الدراسات بيّنت بالمقابل أن بعض البرلمانات تتمتع باستقلالية في إدارة شؤونها تتسع وتضيق بحسب طبيعة النظام، فهي الأوسع في لبنان (نظام داخلي يضعه المجلس، حرمة المجلس، الاستقلال المالي، تطور الدبلوماسية البرلمانية، تعيين الأمين العام والموظفين...) ثم تتدنى إلى حد أن السلطة التنفيذية هي التي تعين الأمين العام للمجلس (الأردن). ولكن برزت في المناقشات رغبة أكيدة لدى البرلمانيين المشاركين بأعمال الورشة، بتفعيل دور البرلمان في المنظومة السياسية القائمة في بلدانهم وقدموا لهذه الغاية اقتراحات محددة سيؤتى على ذكرها في القسم الثالث من هذا الملخص.

### ثانياً: أدوات الرقابة البرلمانية

استحوذ هذا المحور على الحيز الأوفر في الدراسات الإقليمية الثلاث وشكل عمودها الفقري. وقد استعرضت كل دراسة جميع الأدوات الرقابية المتاحة في الدول المبحوثة، وما فات ذكره من أدوات تمت

الإشارة إليه في جلسات العمل تمهيداً لإضافته إلى الأدوات الرقابية المحصاة. وأحصت هذه الدراسات (١١) أداة رقابية منصوص عليها في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية. وأضيفت إليها في أثناء المناقشات أدوات «طلبات الإحاطة ومتابعة المجلس لشؤون الإدارة المحلية» ولجان الاستطلاع والمواجهة في مجلس الشعب المصري وسعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في مجلس النواب البحريني. وتبين أن بعض الأدوات الرقابية مشترك بين جميع البرلمانات العربية المبحوثة أو غالبيتها وأن بعضها الآخر مشترك بين عدد منها وأن بعضها الثالث يقتصر استخدامه على مجلس واحد. ولكن هذه التسميات المشتركة تخفي اختلافات وتباينات واسعة في آليات تطبيقها وشروط العمل بها.

### أما الأدوات المتاحة فهي:

١. الأسئلة: الأسئلة هي أكثر الأدوات الرقابية شيوعاً واستثارةً بنشاط المشرعين العرب، وهي منصوص عليها في جميع الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية كما أن بعض الدساتير نص عليها (سوريا والعراق وفلسطين والمغرب وتونس والجزائر ومصر والبحرين والإمارات وموريتانيا). وعرضت الدراسات الإقليمية وناقشت جلسات العمل النقاط الخمس التالية في مسألة الأسئلة:

- هل حق توجيه السؤال يمارسه النائب بمفرده (كما هي الحال في الأردن والبحرين والكويت ومصر واليمن والإمارات) أو يمكن أن يشترك أكثر من نائب بتوجيه السؤال (كما هي الحال في العراق وسوريا وفلسطين ولبنان).

- من يحق له مناقشة جواب الحكومة وكيف تتم هذه المناقشة. بعض البرلمانات أعطت هذا الحق حصراً للنائب مقدّم السؤال: لبنان والأردن وفلسطين وموريتانيا والبحرين ومصر. والبعض الآخر أتاح فرصة للنواب الآخرين بالمشاركة ضمن شروط (العراق وسوريا) وتخصص بعض البرلمانات جلسة أسبوعية للإجابة عن الأسئلة (المغرب) أو شهرية (تونس والجزائر ومصر) أو بعد عدد من جلسات التشريع (لبنان).

- ما هي المهلة المعطاة للحكومة/الوزير للإجابة عن الأسئلة؟ هذه المدة تتراوح بين حد أدنى: ٨ أيام (الأردن وموريتانيا) و١٥ يوماً (لبنان والعراق) و٢٠ يوماً (المغرب) وشهر (سوريا وتونس والجزائر ومصر). وفي

كل الأحوال يبقى السؤال مطروحاً عن بدء سريان المهلة، هل هو تاريخ تقديم السؤال أم استلام الحكومة للإحالة.

- هل هناك شروط معينة تُفرض على مقدم السؤال: تبين أن هناك برلمانات لا تفرض أية شروط (لبنان وفلسطين والعراق...) بينما هناك برلمانات تضع شروطاً، مثل عدم استخدام كلمات نابية، توخي المصلحة العامة فقط، عدم مخالفة الدستور... (سوريا والأردن والبحرين ومصر والمغرب في الأسئلة الشفهية).

- ما هو دور رئيس المجلس في إحالة الأسئلة إلى الحكومة. بعض الأنظمة الداخلية لا ينص على أي دور لرئيس المجلس في إحالة الأسئلة (لبنان وفلسطين والعراق) في حين أن البعض الآخر يعطيه حق الامتناع عن إحالة الأسئلة إذا كانت مخالفة للشروط (الأردن وسوريا ومصر والبحرين).

**٢. الاستجواب:** الاستجواب هو آلية رقابية متاحة في غالبية البرلمانات المبحوثة باستثناء

المغرب وتونس والإمارات العربية. وخلافاً للسؤال الذي يرمي إلى الاستعلام وجمع المعلومات، يعتبر الاستجواب آلية رقابية لمحاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف يدخل في إطار عمل الحكومة. وخلافاً للسؤال كذلك يمكن أن يؤدي الاستجواب إلى مناقشة عامة تنتهي بالتصويت على منح أو سحب الثقة كما يمكن أن ينتهي إلى قفل الموضوع إذا اقتنع صاحب الاستجواب بجواب الوزير أو الحكومة. وبينت الدراسات والمناقشات العديد من التباينات بين البرلمانات العربية في هذا الشأن فبعض الأنظمة الداخلية (لبنان وسوريا والأردن وفلسطين ومصر) لم يضع شروطاً لتقديم الاستجواب من قبل نائب واحد، بينما وضعت أنظمة أخرى في الدستور قيوداً لأشغال هذه الآلية مثل الكويت التي ينص دستورها على «أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة»، وفي البحرين يشترط توقيع خمسة نواب. ويمكن أن يوجه الاستجواب إلى وزير أو إلى رئيس الوزراء أو إلى الحكومة مجتمعة وأن يطلب سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة. بعض البرلمانات يحدد مهلة للحكومة للإجابة عن الاستجواب: سوريا (٥ أيام) لبنان والأردن (أسبوعان).

**٣. لجان تقصي الحقائق:** هذه الآلية منصوص عليها في دساتير الدول المبحوثة و/أو الأنظمة الداخلية لمجالسها النيابية إما بصورة واضحة وصريحة وإما استنتاجاً. وهي متاحة في جميع المجالس باستثناء المجلس الاتحادي لدولة الإمارات. وتمتع



هذه اللجان بسائر الصلاحيات التي تتمتع بها اللجان العادية لجهة تجميع المعلومات وإجبار الإدارات العامة على تزويدها بالبيانات والمعلومات المتوافرة لديها. غير أنها خلافاً للجان العادية، يمكن أن تتمتع بصلاحيات قضائية وأن يشمل نطاق عملها أكثر من وزارة وإدارة عامة. وتتمتع لجان تقصي الحقائق في لبنان وسوريا بصلاحيات قضائية تقرها الهيئة العامة للمجلس. وفي البحرين حُددت مهلة تقديم نتيجة التحقيق بأربعة أشهر. والى جانب لجان تقصي الحقائق، تنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على لجان «الاستطلاع والمواجهة» التي تشكل لبحث موضوع ذي طبيعة هامة يدخل في اختصاص المجلس.

**٤. اللجان الدائمة:** اللجان الدائمة قائمة في جميع البرلمانات المبحوثة وهي من المكونات اللازمة للحياة الداخلية للبرلمانات، ومن الصعب أن يتصور المرء برلماناً من دون لجان. وتلعب اللجان الدائمة دوراً بارزاً في متابعة أشغال الحكومة ومراقبة أدائها. وفي موضوع اللجان الدائمة، أجمع الباحثون والمتدخلون على أهميتها ودورها الحاسم. غير أن نقاطاً عديدة أخرى تمت مناقشتها وهي:

- سرية أو علنية اجتماعات اللجان: تبين أن جلسات اللجان تتسم بالسرية في عدد من البرلمانات (سوريا وفلسطين والبحرين ولبنان والعراق والأردن) وتكون تقاريرها ومحاضرها سرية لا يجوز الاطلاع عليها إلا بموافقة الجهة البرلمانية المختصة (في لبنان، رئيس المجلس).

- حق اللجان في دعوة ممثلين عن الحكومة لحضور جلساتها وتزويدها بالمعلومات المطلوبة. تبين أن في الغالب يحضر الوزراء ومعاونوهم اجتماعات اللجان، غير أنهم لا يزودونها غالباً بالمعلومات المطلوبة بالرغم من النصوص القانونية التي تلزمهم بذلك.

- إلزامية العضوية في اللجان: جميع الأنظمة الداخلية تلزم النواب بالانتساب إلى لجنة على الأقل (البحرين) أو إلى لجنتين (لبنان) ويختلف عدد اللجان الدائمة من برلمان إلى آخر: العراق (٢٤) مصر (١٩) لبنان (١٦) الأردن (١٤) سوريا (١٢) فلسطين (١١) الإمارات العربية (٨) البحرين (٥).

- لجنة المال والموازنة: احتلت الرقابة المالية حيزاً كبيراً من العروض والمناقشات. وأجمع المشاركون على أهمية هذه الرقابة وبخاصة

على تدفق المعلومات إلى اللجنة والمجلس عن النفقات الحكومية. وتتفاوت صلاحيات اللجان المالية، فهي واسعة في العراق، حيث يحق للجنة مناقلة المبالغ بين أبواب الموازنة وتخفيضها وزيادتها، فيما غالبية المجالس لا تعطي حق الزيادة للجانب المالي.

- الحساب الختامي للموازنة الذي يصادق عليه بسرعة فائقة رغم أهميته القصوى في الرقابة المالية.

- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية: تنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أن لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية في المجلس تتولى متابعة شؤون الإدارة المحلية ويجوز لهذه اللجنة أن تدعو لحضور اجتماعاتها الوزير المختص ومعاونيه وتعد تقريراً يُرفع إلى المجلس، بالاستناد إلى التقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص إلى رئيس المجلس.

- محدودية دور لجنة الشؤون الخارجية وتأثيرها على السياسة الخارجية للدول المعنية.

٥. طرح موضوع عام للمناقشة:

بيّنت العروض والمناقشات أن العديد من الأنظمة الداخلية ينص على حق النواب بطلب طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة كأداة للرقابة البرلمانية تستخدمها البرلمانات: الإمارات والكويت واليمن والعراق وسوريا والأردن ولبنان وفلسطين ومصر. ففي مجلس الأمة الكويتي يجوز طرح موضوع عام على المجلس للمناقشة ولاستيضاح الحكومة في شأنه بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء، ولسائر أعضاء المجلس حق الاشتراك في المناقشة. وهذه الأداة موجودة في المجلس الاتحادي في الإمارات العربية غير أنه يحق لرئيس مجلس الوزراء الاعتراض على مناقشة أي موضوع لاعتبارات تتعلق بمصلحة الاتحاد العليا. أما في اليمن فيجوز لعشرين بالمائة على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام لمناقشته وينص على هذه الأداة كذلك الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري ويركز النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على طابع «تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة» لهذه الأداة. وسمح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بعقد جلسة مناقشة الحكومة بطلب من عشرة نواب كحد أدنى وبعد الحصول على موافقة المجلس. كما أنه بعد كل ثلاث جلسات عمل في العقود العادية والاستثنائية ينبغي تخصيص جلسة للأسئلة والأجوبة أو للمناقشة العامة. وتستأثر هذه

الجلسات باهتمام الرأي العام لأنها منقولة مباشرة على وسائل الإعلام. وبحسب اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، يجوز لعشرين عضواً على الأقل أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة بقصد استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي في شأنه. وتحدد اللائحة آلية العمل بهذه الأداة الرقابية.

**٦. الاقتراحات** هذه الأداة تستخدم في بعض البرلمانات: البحرين والكويت والإمارات العربية واليمن ومصر وسوريا. وبموجب هذه الأداة، يحق للنائب وللمجلس إبداء رغبات واتخاذ قرارات ورفعها للحكومة في المسائل العامة، وعلى الحكومة إما أن تستجيب لهذه الرغبات أو أن تبين للعضو/المجلس أسباب عدم إمكانية تلبيةها. وتنظم الأنظمة الداخلية دقائق تطبيق هذه الآلية.

**٧. الشكاوى والعرائض:** الغرض الرئيسي من هذه الأداة هو توفير قناة قانونية سريعة ومباشرة للنظر في المظالم التي يشكو منها المواطنون. وتوفر هذه الأداة للمجلس النيابي وللنواب مصدراً مهماً للمعلومات يمكن الاستفادة منه في تعزيز الرقابة على الحكومة. وتستخدم هذه الأداة في برلمانات العراق والأردن وفلسطين ولبنان وسوريا والإمارات العربية ومصر وموريتانيا. وينص بعض الأنظمة الداخلية على طريقة تقديم الشكاوى والعرائض والمسار الذي تأخذه والمهل المعطاة للوزير للإجابة بشأنها في حال إحالتها إليه وتضم بعض البرلمانات (العراق والإمارات) لجاناً خاصة للنظر بالشكاوى.

**٨. طرح الثقة بوزير** أو بالحكومة مجتمعة: هي أقوى سلاح في يد البرلمان بمواجهة الحكومة، لذلك فهي تخضع لشروط عديدة تحد من استخدامها. وفي موضوع طرح الثقة، يجب التمييز بين عدة حالات:

• طرح الثقة أثر تشكيل الحكومة.

لقد نصت دساتير عديدة على وجوب حصول الحكومة على ثقة البرلمان كشرط أساسي لمزاولة مهامها الدستورية: (الجزائر والمغرب واليمن ولبنان وسوريا والعراق ومصر والأردن). في هذه الحالة يأخذ رئيس الحكومة المبادرة بطرح الثقة بالحكومة مجتمعة على أساس بيانها الوزاري. بالمقابل، إن بعض الدساتير سكتت عن موضوع طرح الثقة لدى مثول الحكومة أمام البرلمان لمناقشة بيانها الوزاري: تونس وموريتانيا والإمارات العربية.

#### • طرح الثقة بالحكومة أو بوزير خلال مجرى الحياة الحكومية:

يحق لرئيس الحكومة طرح الثقة بحكومته مجتمعة، اثر مناقشة عامة أو استجواب للتأكد والتأكيد أنه ما زال يحتفظ بثقة الأغلبية في المجلس. كما يمكن أن يبادر نائب أو أكثر بطلب الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها، وفقاً لأحكام الدستور: لبنان وسوريا والأردن والعراق وفلسطين واليمن والجزائر ومصر. وفي بعض البرلمانات (الكويت والبحرين) يحق للنواب طلب سحب الثقة من الوزير وليس من رئيس الوزراء. وفي البحرين أعطي حق للمجلس الوطني (مجلس النواب ومجلس الشورى مجتمعان) أن يقر بأغلبية الثلثين عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. ويرفع الأمر إلى الملك الذي يعود له أن يعين رئيساً جديداً للوزراء أو أن يحل مجلس النواب. وفي كل الحالات فإن إجراء حجب الثقة يخضع في العديد من البرلمانات لشروط مقيدة ومعيقة، تجعل من حجب الثقة أمراً استثنائياً وغير مرغوب فيه.

#### • الشروط المعيقة لحجب الثقة:

وفق النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، يحتاج طلب حجب الثقة إلى توقيع خمسة نواب ويتم حجب الثقة بغالبية أعضاء المجلس (وليس الحضور). وسمح الدستور الأردني بحجب الثقة عن الحكومة بالأكثرية المطلقة. وقد حددت شروط صعبة لتحقيق هذا الأمر (عدد النواب لتقديم طلب حجب الثقة، والأغلبية المطلوبة للموافقة والآليات المستخدمة. وهذه الأكثرية مفروضة كذلك في العديد من البرلمانات).

٩. ملتمس الرقابة: هو أداة قانونية بيد البرلمانين يلجأون إليها كلما تبين لهم أن الحكومة انصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة. وهذه الأداة متاحة في المجلس الشعبي الوطني الجزائري الذي اشترط لقبوله أن يكون موقعاً على الأقل من قبل سبع أعضاء المجلس، وكي يصار قابلاً للتنفيذ أن يحظى بموافقة ثلثي أعضاء المجلس. وفي تونس، يشترط أن يكون ملتمس الرقابة/ اللوم موقعاً من قبل نصف أعضاء المجلس ومصادقاً عليه من قبل الثلثين. وفي موريتانيا يجب أن يحمل توقيع ملتمس الرقابة ثلث أعضاء الجمعية الوطنية. وفي المغرب يتطلب الأمر توقيع ربع أعضاء مجلس النواب ويجب أن يحصل الملتمس على موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء ليصبح مقبولاً. وهكذا فإن ملتمس الرقابة يقتصر استخدامه في الدول المغاربية الأربع، ولا أثر له

في دساتير دول عربية أخرى. وهو مقتبس عن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا.

**١٠. الاتهام الجنائي:** الغاية من الاتهام الجنائي هي حماية الدولة من احتمال تورط أحد وزرائها بارتكاب جرائم ناشئة عن ممارسة وظائفهم (الدستور الأردني) أو من احتمال ارتكاب الوزراء خيانة عظمى (الدستور اللبناني). ويمثل الاتهام الجنائي الحد الأقصى الذي يمكن أن تصل إليه المراقبة البرلمانية على أعمال الحكومة إذ قد يؤدي إلى فقدان الوزير كل شيء. بما في ذلك حريته إذا ثبتت التهمة. وفي لبنان والأردن، يوجه المجلس النيابي قرار الاتهام، شرط أن يحصل على أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء البرلمان. وتتشكل في لبنان هيئة مختلطة من نواب وقضاة للمحاكمة. ويرأس هذه الهيئة أرفع هؤلاء القضاة رتبة. ولمجلس النواب في اليمن الحق في إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. وفي مصر يقدم الاقتراح من خمس أعضاء المجلس على الأقل. ويصدر قرار المجلس باتهام الوزير بموافقة ثلثي أعضاء المجلس على الأقل. أما في المغرب فيجب أن يكون اقتراح توجيه الاتهام إلى الوزير موقَّعاً على الأقل من ربع أعضاء مجلس النواب وأن تتم الموافقة على توجيه الاتهام عن طريق التصويت السري بأغلبية ثلثي الأعضاء.

### أدوات خاصة ببعض البرلمانات:

**١١. ملتمس توجيه تنبيه:** ينفرد المغرب باعتماد هذه الأداة الرقابية التي أنيطت بمجلس المستشارين لمراقبة الحكومة. ويشدد الدستور في الشروط والنسب المطلوبة لقبول ملتمس توجيه تنبيه إذ يجب توقيعه من قبل ثلث أعضاء مجلس المستشارين وبالأغلبية المطلقة لقبوله بالإضافة إلى شروط أخرى مقيدة.

**١٢. طلبات الإحاطة:** تتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في مجال الرقابة البرلمانية أداة رقابية عنوانها طلبات الإحاطة وبموجب هذه الأداة يحق لكل عضو أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه إليه (المادة ١٩٤). وتبين اللائحة الإجراءات التي تتبع في تقديم الطلب. كما تنص

المادة ١٩٧ على طلبات الإحاطة عن الأمور العامة الخطيرة العاجلة التي تجيز للنائب الطلب من رئيس المجلس الموافقة على الإدلاء ببيان غير وارد في جدول الأعمال إذا كان من الأمور الخطيرة ذات الأهمية العامة العاجلة.

وباختصار تبين أن الأسئلة واللجان الدائمة متاحة في جميع البرلمانات، وأن لجان تقصي الحقائق متاحة كذلك في جميعها (باستثناء الإمارات) والاستجابات (باستثناء المغرب وتونس والإمارات). وتبين كذلك أن طرح موضوع عام للنقاش متوافر في ٩ دول هي: الإمارات والكويت واليمن والعراق وسوريا والأردن ولبنان وفلسطين ومصر. كما أن الشكاوى والعرائض قائمة في غالبية البرلمانات: لبنان والعراق والأردن وفلسطين وسوريا والإمارات ومصر وموريتانيا. أما الأدوات الأخرى فهي أقل انتشاراً وتعميماً.

## القسم الثالث: مقترحات لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان

قدم معدو الدراسات والمشاركون في جلسات ورشة العمل مجموعة واسعة من الاقتراحات والتعليقات تناولت السبل والآليات الآيلة إلى تعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان. وجاءت هذه الاقتراحات والتعليقات مبنية على البنية السياسية القائمة في الدول المدروسة وعلى الممارسات الفعلية للرقابة البرلمانية. ورأى الكثيرون من المتدخلين أن إصلاح البنية السياسية بمفهومها الواسع هو شرط أساس لقيام رقابة برلمانية سليمة، وأكدوا على أهمية تطوير القوانين الانتخابية وقوانين الأحزاب والبيئة السياسية والثقافية القائمة في البلد وتعريف طلاب الجامعات على العمل البرلماني وتوسيع الإعلام البرلماني والحد من هيمنة السلطة التنفيذية. وبالمقابل، ركز العديد من المناقشات على الممارسات الفعلية في استخدام أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة. وأكد العديد من المشاركين على وجود معيقات قانونية أي منصوص عنها في الأنظمة الداخلية تحد من استخدام الأدوات المتاحة، وكذلك معيقات تضعها السلطة التنفيذية فتؤدي إلى حجب المعلومات عن النواب، ومنها أخيراً معيقات ناجمة عن تصرف النواب وسوء أدائهم وعن عدم توافر قدرات بشرية ومادية داخل المجالس النيابية تساعد البرلمانيين على ممارسة عملهم البرلماني. وخلصت

النقاشات إلى اقتراحات عملية وقابلة للتنفيذ في المدى المنظور، يمكن تصنيفها في الفئات التالية:

### أولاً- تحسين القدرات الذاتية للبرلمانات:

١. بناء قدرات الأمانات العامة لتتمكن من مساعدة اللجان والنواب في أدائهم
٢. تأمين الاستقلال المالي والإداري للبرلمانات
٣. تطوير الهيكلية الإدارية والتنظيمية للمجلس النيابي
٤. تعزيز دور الإعلام البرلماني وبخاصة المواقع على الانترنت
٥. توفير قاعدة معلومات في المجلس النيابي

### ثانياً- مراجعة الأنظمة الداخلية للبرلمانات، بهدف:

١. إزالة الشروط التي تحد من استخدام الأدوات الرقابية: تخفيف الأعداد والنسب المطلوبة لطرح الأسئلة والاستجابات وسحب الثقة
٢. تقصير المهل المعطاة للحكومة وإلزام الحكومة على الإجابة عن الأسئلة والاستجابات
٣. إدخال مبدأ الأسئلة الشفوية والفورية
٤. اعتماد نوعين من الاستجابات بحيث لا يؤدي واحد منها إلى طرح الثقة
٥. زيادة وتيرة الجلسات العامة وبخاصة جلسات المناقشة وزيادة أيام العمل الأسبوعية
٦. إلغاء الصفة السرية لأعمال اللجان
٧. نشر أعمال اللجان في الجريدة الرسمية
٨. إعطاء لجان تقصي الحقائق صلاحيات قضائية
٩. اعتماد النسبية في اللجان وهيئات المجلس مما يتيح للمعارضة المشاركة في العمل البرلماني
١٠. تعميم جلسات الاستماع في اللجان
١١. تنقية الأنظمة الداخلية من الغموض والمعاني الملتبسة
١٢. دعم إنشاء لجان نيابية لحقوق الإنسان في جميع البرلمانات العربية
١٣. إشراك وسائل الإعلام بنقل وقائع الجلسات العامة
١٤. فتح البرلمان أمام هيئات المجتمع المدني للمشاركة في أعمال اللجان النيابية
١٥. مناقشة الحسابات الختامية للموازنة في المجلس النيابي

### ثالثاً- تحسين صورة النائب في المجتمع

١. إعداد مدونة سلوك للنواب
٢. إيجاد نظام رقابة ذاتية على البرلمانيين
٣. التزام النواب بحضور الجلسات النيابية وجلسات اللجان
٤. إيجاد مساعدين/موظفين للنواب

### رابعاً- التعاون بين البرلمان والسلطة التنفيذية

١. إشراك البرلمان في جميع مراحل إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة
٢. تزويد اللجنة المالية بتقارير دورية عن تنفيذ الموازنة
٣. عدم التأخير في تقديم الحسابات النهائية
٤. إخضاع جميع النفقات العامة لرقابة المجلس النيابي
٥. إلحاق الجهاز المركزي للمحاسبة والرقابة المالية بالبرلمان
٦. تسريع أجوبة الحكومة على الأسئلة والاستجابات النيابية
٧. التزام الحكومة بحضور جلسات اللجان وتزويدها بالمعلومات

### خامساً- توصيات موجهة إلى برنامج مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

١. إجراء تقييم للتجارب الرقابية في العالم العربي
٢. إعداد مدونة سلوك للبرلمانيين للعرب
٣. إجراء دراسات مقارنة بين البرلمانات العربية والبرلمانات الأجنبية في مجال الرقابة البرلمانية
٤. وضع معجم لآليات وأدوات الرقابة المستخدمة في العالم العربي
٥. إجراء مقارنة بين نظامي الغرفة والغرفتين من منظور الرقابة البرلمانية
٦. إنشاء شبكة معلوماتية عربية حول الأدوات الرقابية العربية
٧. إعداد دراسة استرشادية حول أفضل الأساليب في استخدام الأدوات الرقابية
٨. الدعوة لورشة عمل خاصة لمناقشة الوثيقة الاسترشادية
٩. طباعة ونشر أعمال ورشة العمل الحالية
١٠. عقد ورش عمل على مستوى كل دولة في موضوع الرقابة البرلمانية
١١. إعداد دراسة حالة لكل دولة منفردة والتعمق بالمعوقات التي تواجهها الرقابة البرلمانية فيها.



وبعد انتهاء المشاركين من تقديم اقتراحاتهم، كانت المداخلة الأخيرة للسيدة كريمة القري التي جددت التأكيد على الإطار القانوني للدراسات الإقليمية دون واقع الممارسة الفعلية للأدوات المستخدمة. وشددت في كلمتها الختامية، على أن العمل الذي أنجز في هذه الورشة سيتم استكمالها في ورشات ونشاطات لاحقة وسيجري التركيز فيها على تفعيل الأدوات المتاحة من خلال الأنظمة الداخلية دون التطرق إلى الإصلاحات الدستورية والبنوية صعبة المنال في الأنظمة السياسية.

ووعدت بإجراء التصحيحات على الدراسات الإقليمية وإرسالها إلى المشاركين كما أكدت على متابعة العمل في مجال الرقابة البرلمانية وإعداد وثيقة تشتمل على المعايير والمبادئ الدنيا في الرقابة البرلمانية. وختاماً شكرت المشاركين على مداخلاتهم وشكرت جميع الذين ساهموا بإنجاح ورشة العمل.

## قائمة بأسماء المشاركين (بحسب التسلسل الأبجدي للدول)

### أعضاء المجالس البرلمانية والأمناء العامون

#### الأردن:

- السيد بسام حدادين  
عضو في مجلس النواب
- السيد محمد عقل  
عضو في مجلس النواب
- السيد عبدالله النسور  
عضو في مجلس الأعيان، نائب رئيس الوزراء سابقاً

#### البحرين

- السيد عيسى أبو الفتح  
عضو في مجلس النواب
- السيد صلاح عبدالرحمن  
نائب رئيس مجلس النواب

- السيد نوار علي المحمود  
الأمين العام لمجلس النواب

### بلجيكا

- السيد روبير ميتنار  
الأمين العام لمجلس النواب البلجيكي

### تونس

- السيد محمد الأمين القسيس  
الكاتب العام لمجلس النواب

### الجزائر

- السيد نزار الشريف  
عضو في المجلس الشعبي الوطني

- السيد كمال شوراق  
عضو في مجلس الأمة

- السيد لخضر عزي  
عضو في المجلس الشعبي الوطني

### سوريا

- السيد محمد أسامة برهان  
عضو في مجلس الشعب

- السيد محمد الحمال  
أمين عام مجلس الشعب

### العراق

- السيد سامي الأتروشي  
عضو في مجلس النواب

- السيدة سعاد العقبي  
عضو في مجلس النواب

- السيد سروان الزهاوي  
عضو في مجلس النواب

### فلسطين

- السيد قيس عبدالكريم خضر  
عضو في المجلس التشريعي الفلسطيني
- السيدة سحر القواسمي  
عضو في المجلس التشريعي الفلسطيني

### الكويت

- السيد علي فهد الراشد  
عضو في مجلس الأمة
- السيد عادل الصرعاوي  
عضو في مجلس الأمة
- السيد صالح عاشور  
عضو في مجلس الأمة

### لبنان

- السيد جان أوغسبيان  
عضو في مجلس النواب
- السيد طوني بو خاطر  
عضو في مجلس النواب
- السيد جمال الجراح  
عضو في مجلس النواب
- السيد شانت جنجيان  
عضو في مجلس النواب
- السيد محمد الحجار  
عضو في مجلس النواب
- السيد بطرس حرب  
عضو في مجلس النواب
- السيد عمّار حوري  
عضو في مجلس النواب

- السيد فريد الخازن  
عضو في مجلس النواب

- السيدة جيلبرت زوين  
عضو في مجلس النواب

- السيد انطوان زهرا  
عضو في مجلس النواب

- السيد عدنان ضاهر  
أمين عام مجلس النواب

- السيد عاصم عراجي  
عضو في مجلس النواب

- السيد إيلى عون  
عضو في مجلس النواب

- السيد غسان مخيبر  
عضو في مجلس النواب

- السيد جوزف المعلوف  
عضو في مجلس النواب

- السيد قاسم هاشم  
عضو في مجلس النواب

#### مصر

- السيد حسام بدرأوي  
عضو في مجلس الشورى

- إبراهيم الجوجري  
عضو في مجلس الشعب

- السيد علاء عبد المنعم سيد  
عضو في مجلس الشعب

- السيد علي فتح الباب  
عضو في مجلس الشعب

### المغرب

- السيد محمد الأنصاري  
عضو في مجلس النواب
- السيدة فاطنة الكحيل  
عضو في مجلس النواب
- السيد رشيد المدور  
عضو سابق في مجلس النواب

### موريتانيا

- السيد أحمد سالم ولد بكار  
عضو في مجلس الشيوخ
- السيدة منتاتا بنت حديد  
عضو في الجمعية الوطنية

### اليمن

- السيد سلطان العتواني  
عضو في مجلس النواب
- السيد علي عشال  
عضو في مجلس النواب
- السيد علي المعماري  
عضو في مجلس النواب

### خبراء وباحثون

### الأردن

- السيد عريب الرنتاوي  
مدير مركز القدس لدراسات السياسية

### لبنان

- السيد إيلي الخوري  
خبير في مجال التنمية البرلمانية

- السيد رغيد الصلح  
باحث ومحلل سياسي

- السيد طوني عطالله  
خبير في العلوم السياسية

### فلسطين

- السيد جهاد حرب  
مدير عام للإدارة العامة البحوث والدراسات في المجلس التشريعي  
الفلسطيني

### المغرب

- السيد محمد مالكي  
أستاذ في جامعة القاضي عياض، مراكش

### المملكة المتحدة

- السيد غريغ باور  
أخصائي في العمل البرلماني ومستشار سابق للحكومة البريطانية

- السيدة فاتن حسين  
منسقة برامج غلوبال بارتنرز

### اليمن

- السيد أحمد سيف  
مدير مركز سبأ للدراسات والأبحاث

### البنك الدولي

- السيدة ليزا فون تراب  
برنامج تعزيز البرلمانات

### برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- السيد سيف الدين أبارو  
مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان

- السيدة نور بجاني  
موظف برامج، منسقة لشؤون الانتخابات، برنامج إدارة الحكم في  
الدول العربية

- السيدة مايا بيضون  
رئيس قسم وحدة الدعم، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية
- السيدة غادة حايك  
موظف معاون للشؤون المالية والعمليات، برنامج إدارة الحكم في  
الدول العربية
- السيدة منى سكرية  
موظف برامج، منسقة لشؤون الجندر، برنامج إدارة الحكم في الدول  
العربية
- السيدة سارة سلمان  
موظف برامج، منسقة لشؤون الإنماء البرلماني، مبادرة التنمية  
البرلمانية بالمنطقة العربية
- السيدة رلى غرة  
مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني
- السيدة كريمة القري  
مدير برامج محور المشاركة - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية  
منسقة مبادرة التنمية البرلمانية بالمنطقة العربية





القسم الثالث: «تطوير الإطار القانوني  
نحو تفعيل الدور الرقابي للبرلمانات  
العربية»

تقرير حول ورشة العمل الإقليمية  
الثالثة لمجموعة العمل حول تعزيز  
الدور الرقابي للبرلمانات العربية



## «تطوير الإطار القانوني نحو تفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية» تقرير حول ورشة العمل الإقليمية الثالثة لمجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية

### مقدمة

بدعوة مشتركة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني العربي وبالتعاون مع مجلس النواب المغربي، نظمت مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وورشة عمل إقليمية حول «تطوير الإطار القانوني لتفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية» وذلك يومي ١٨ و١٩ حزيران/يونيو ٢٠١٠ في الرباط، المملكة المغربية. وقد شارك في هذه الورشة ٦٠ برلمانياً وأميناً عاماً وخبيراً وموظفاً في الاتحاد البرلماني العربي وفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وينتمي البرلمانيون والأمناء العامون المشاركون إلى ١٥ دولة عربية هي: الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس وسوريا والسودان والكويت ولبنان والعراق وعمان وفلسطين، ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن. وباستثناء وفد البحرين الذي ضم وفداً مشتركاً من مجلسي النواب والشورى، فإن وفود الدول الأخرى اقتصرت على مجالس النواب.

وتندرج هذه الورشة ضمن سلسلة نشاطات أقامت سابقاً مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية ضمن إطار أعمال مجموعة العمل حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، وكانت أولها ورشة العمل المنعقدة في بيروت بتاريخ ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ بعنوان «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني». عرضت خلال الورشة الأولى مجموعة دراسات دولية وعربية تناولت الدور الرقابي للبرلمان في ١٤ دولة عربية. وبناء على توصيات هذه الورشة، عقدت المبادرة اجتماعاً مركزاً في بيروت بتاريخ ١-٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠، أعدت خلاله مسودة أولية حول «مبادئ عامة حول تطوير الإطار القانوني لتعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية» التي عرضت للمناقشة في ورشة العمل الثانية لمجموعة العمل في الرباط. وقد شملت هذه الورشة إلى جلستي الافتتاح والاختتام مجموعة جلسات عمل تناولت المبادئ العامة الناظمة للأدوات الرقابية.

\* أعد هذا التقرير السيد إيلي خوري، خبير في مجال التنمية البرلمانية، لبنان

## أولاً: الجلسة الافتتاحية

افتتحت ورشة العمل في ١٨ حزيران/يونيو ٢٠١٠ في فندق صومعة حسان في مدينة الرباط/المغرب، بكلمة السيد لحسن الداودي، نائب رئيس مجلس النواب المغربي ممثلاً رئيس مجلس النواب المغربي السيد عبد الواحد الراضي، رحب فيها بالمشاركين باسم مجلس النواب المغربي، منوهاً بأهمية التعاون بين البرلمانات العربية ومؤكداً على ضرورة توفير الإطار القانوني والأجهزة المناسبة لإنجاح الرقابة البرلمانية ومشهداً على ضرورة تفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية لأن المساءلة والمحاسبة هما من أهم ركائز النظام الديمقراطي في أي بلد. وعبر، في نهاية كلمته، عن استعداد مجلس النواب المغربي لدعم التعاون البرلماني العربي. ثم تحدثت السيدة عالية الدالي، نائب الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المغرب، فأكدت في مداخلتها على إستراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم مبادرات الحكم الرشيد في العالم، وعرضت لبرنامج التعاون بين البرنامج والبرلمان المغربي. ومن ثم ألقى السيد نور الدين بوشكوج، أمين عام الإتحاد البرلماني العربي، كلمة الإتحاد فأثنى على التعاون بين الإتحاد ومبادرة التنمية البرلمانية في تنظيم هذه الورشة وغيرها من الورش الإقليمية البرلمانية. وأكد على أن الدور الرقابي للبرلمانات مرشح لمزيد من التطور مستقبلاً، انطلاقاً من التوجّه العالمي لتعزيز الديمقراطية وترسيخ دور المؤسسات التمثيلية في حياة المجتمعات. وكانت الكلمة الأخيرة في الجلسة الافتتاحية للسيدة كريمة القري، منسقة مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. رحبت السيدة القري، في كلمتها، بأعضاء الوفود المشاركة ووجهت الشكر لمجلس النواب المغربي الذي رعى انعقاد هذه الورشة الإقليمية في المغرب وقدم لها جميع التسهيلات المطلوبة وانتدب وفداً كبيراً للمشاركة في جلساتها.

كما أثنت على الشراكة القائمة بين مبادرة التنمية البرلمانية والإتحاد البرلماني العربي، الشريكين في تنظيم هذه الورشة وغيرها من الأنشطة البرلمانية الإقليمية. ومن ثم تناولت السياق الذي تندرج فيه هذه الورشة. وأوضحت أن المبادرة أطلقت في مطلع العام ٢٠٠٩ مجموعة عمل عربية لدراسة سبل تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية. وأعدت، في إطار هذه المجموعة، ثلاث دراسات إقليمية حول الإطار القانوني للرقابة البرلمانية شملت ١٤ برلماناً عربياً. وشكلت هذه الدراسات محور الاجتماع الإقليمي الأول لمجموعة العمل الذي بحث في تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية وتطوير إطاره الرقابي والذي انعقد في بيروت يومي ١٦ و١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ بالشراكة

مع مجلس النواب اللبناني. وأوصى المشاركون في هذا الاجتماع بإعداد وثيقة استرشادية تتضمن المبادئ العامة لتعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية. وأعدت المسودة الأولى لهذه الوثيقة في اجتماع مركز انعقد في بيروت بتاريخ ١-٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠، وجرى تطويرها في اجتماعات لاحقة في مكتب المبادرة البرلمانية. وأكدت السيدة قري أن الوثيقة المعروضة للمناقشة في هذه الورشة، هي مسودة قابلة للتعديل والتطوير. وأشارت، إلى أنه، استكمالاً للصورة الرقابية في البرلمانات العربية، تم إعداد دراسة مقارنة عن الدور الرقابي للغرف الثانية في البرلمانات العربية (مجالس الشيوخ وما يماثلها) وستتم مناقشتها في ورشة عمل لاحقة. وشددت على أن الهدف من الورشة الحالية هو مناقشة مسودة المبادئ العامة والآليات المقترحة لتطوير الإطار القانوني الناظم للرقابة البرلمانية في الدول العربية، وبناء التوافق حول هذه الوثيقة وتبنيها كمعايير إقليمية تساهم في ضمان رقابة برلمانية أكثر فعالية. وأوضحت في نهاية كلمتها الإطار العام لجدول أعمال الورشة.

## ثانياً - جلسات العمل

### الجلسة الأولى

فور الانتهاء من الجلسة الافتتاحية، انعقدت جلسة العمل الأولى التي رئسها السيد نور الدين بوشكوج، أمين عام الإتحاد البرلماني العربي. وشكلت هذه الجلسة مدخلاً لجلسات العمل التالية وتناوب فيها على الكلام على التوالي السادة ايلي الخوري، خبير في مجال التنمية البرلمانية والسيد امحمد المالكي، أستاذ في جامعة القاضي عياض (مراكش) والسيد رغيد الصلح، باحث وخبير في العلوم السياسية. تناول السيد الخوري في مداخلته الدور الرقابي للبرلمان وعرضه من خلال إجابته عن أربعة أسئلة هي: لماذا على البرلمان أن يراقب السلطة التنفيذية، وماذا يراقب في عمل هذه السلطة وكيف يراقب أعمالها وأقوالها وأخيراً ما هي العوامل المؤثرة في إنجاح أو إفشال المهمة الرقابية. وخلص إلى القول أن وجود الإطار الدستوري والقانوني لممارسة البرلمان رقابته، يعتبر أمراً أساسياً، بدونها لا يمكن القيام بهذه المراقبة، ولكنه لا يكفي إذ المطلوب أيضاً وجود برلمانيين واعين مستعدين للاستفادة من الصلاحيات والأدوات الرقابية واستخدامها على النحو السليم. أما السيد مالكي فقدم في مداخلته خلاصات ورشة العمل التي انعقدت في بيروت بتاريخ ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ ومجموعة العمل المركزة التي انعقدت كذلك في بيروت بتاريخ ١-٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠. وأشار في خلاصاته عن الدراسات

الإقليمية الثلاث إلى أن مكانة البرلمانات العربية في المنظومة الدستورية والسياسية لدولها ما زالت متواضعة، كما تناول الأدوات الرقابية المتوافرة في الدساتير واللوائح الداخلية والتي تقع في فئتين كبيرتين هما أدوات الاستعلام وجمع المعلومات وأدوات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. وأشار إلى أن الأسئلة واللجان الدائمة متاحة في جميع البرلمانات، أما الأدوات الأخرى (الاستجابات، طرح الثقة بالحكومة، تقصي الحقائق، الاتهام الجنائي...) فيتفاوت توافرها من برلمان إلى آخر. وتطرق أخيراً إلى الاقتراحات التي تم تداولها في ورشة تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ وهي ترمي إلى تحسين القدرات الذاتية للبرلمانات وإزالة الشروط التي تحد من استخدام الأدوات الرقابية وتحسين صورة النائب في المجتمع والتعاون بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

وكانت المداخلة الثالثة في هذه الجلسة للسيد رغيد الصلح الذي قدم مسودة المبادئ العامة والآليات المقترحة لتطوير الإطار القانوني الناظم للرقابة البرلمانية في الدول العربية. وأشار السيد الصلح في كلمته إلى منهجية العمل المتبعة في إعداد وثيقة المبادئ القائمة على إعطاء الأولوية لما هو قائم من أدوات بهدف تطويرها وتعديلها لتصبح أكثر ملاءمة مع متطلبات العمل الرقابي. وشدد على ضرورة انتقاء الأدوات الرقابية في ضوء التطور السياسي والاجتماعي للمنطقة العربية، لأن المهم هو الثقافة السياسية السائدة في كل بلد والتي تسهل أو تعرقل استخدام هذه الأدوات. وأشار أخيراً إلى أن وثيقة المبادئ صُنفت الأدوات الرقابية في فئتين، أدوات المساءلة (الاستعلام وجمع المعلومات) وأدوات المحاسبة (إثارة المسؤولية السياسية وسحب الثقة). ولفت أخيراً إلى أن هدف الوثيقة ليس وضع مشروع لائحة داخلية نموذجية بل إيجاد إطار عام إرشادي يحفز البرلمانيين على تطوير وإصلاح الإطار القانوني القائم. ورفعت الجلسة، فور انتهاء السيد الصلح من مداخلة، دون تخصيص وقت للمناقشة، على اعتبار أن الأوراق الثلاث المقدمة هي مجرد مدخل للورشة، وأن الجلسات اللاحقة ستشمل نقاشات تفصيلية لكل أداة رقابية.

## جلسات أدوات المساءلة (الجلسات الثانية والثالثة والرابعة)

١. السؤال والعرائض  
الشكاوى
- خصصت ثلاث جلسات لمناقشة المبادئ العامة لأدوات المساءلة، الأولى تناولت السؤال والعرائض والشكاوى والثانية الاستجابات والمناقشة العامة والثالثة اللجان الدائمة ولجان تقصي الحقائق. واتبعت منهجية واحدة في جميع الجلسات المخصصة

للأدوات الرقابية، تبدأ (١) بتعريف الأداة الرقابية، يتولاها رئيس الجلسة ثم (٢) عرض آليات وشروط استخدام الأدوات الرقابية في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية تولته السيدة ساره سلمان و(٣) عرض المبدأ العام الناظم للأداة الرقابية والمبادئ الفرعية، يتولاها السيد رغيد الصلح وأخيراً (٤) نقاش عام.

في الجلسة الأولى، استحوذ السؤال بأشكاله المختلفة، على حيز كبير من العرض والمناقشة، وبخاصة في مجال التمييز بين الأسئلة الكتابية والشفوية والفورية وإلزام الحكومة على الإجابة عن السؤال وتوفير المعلومات المطلوبة وتخفيف الدور الإستنسابي لرئيس المجلس في منع/تأخير وصول الأسئلة إلى الحكومة. وفي مجال العرائض والشكاوى كان تأكيد على حق المواطنين بتقديم عرائض وشكاوى إلى البرلمان وإلى نوابهم وعلى حقهم بتلقي أجوبة الحكومة عن مطالبهم.

وشارك في النقاش العام تبعاً للسيدات والسادة سيروان الزهاوي (العراق)، صلاح عبد الرحمن (البحرين)، عيسى أبو الفتح (البحرين)، فايز شوابكه (الأردن)، عادل الصرعاوي (الكويت)، بسام حدادين (الأردن)، محمد زويتيني (المغرب)، محمد مصطفى (السودان)، توفيق الصيد (تونس)، علي الراشد (الكويت)، عبد الرحيم الشاهين (الإمارات العربية المتحدة)، عبد الغني وافق (المغرب)، علي المعماري (اليمن)، نزهة العلوي (المغرب)، غسان مخيبر (لبنان)، عزمي شعبي (فلسطين)، عبد الرزاق الهجري (اليمن)، سحر القواسمي (فلسطين)، عبد القادر الذهب (عمان)، جمال البدالي (موريتانيا)، محمد بن عطية (المغرب)، وركز المشاركون في تعليقاتهم على النقاط التالية:

- ضرورة أن تتضمن الوثيقة الخيارات المثلى للأدوات الرقابية التي يمكن البرلمانات اعتمادها وأن تكون حصيلة توافق ومقبولة من الجميع.

- فعالية الأدوات الرقابية وما حققته من إنجازات في المنطقة العربية.  
- خصوصية كل برلمان والاختلاف بين الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية.

- التوسع بالنقل المباشر للجلسات الرقابية على وسائل الإعلام.

- تدريب النواب وتعزيز مصداقيتهم.

- تعزيز الأسئلة الفورية، الفجائية.
- التعمق في المعايير المطروحة: إتباع الأسئلة بمناقشة أو لا، شروط صياغة السؤال، عدم دمج الأسئلة.
- عدم نمذجة الأسئلة وعدم الحد من حرية النواب، في تقديم الأسئلة.
- الوسائل المعتمدة لإلزام الحكومة على الإجابة.
- أهمية الجهاز الإداري المختص لتفعيل العرائض والشكاوى وتصنيفها.
- التمييز بين العرائض والشكاوى المقدمة إلى النواب من ناخبهم والعرائض المقدمة للبرلمان كسلطة تشريعية.
- ضرورة تعميم الشكاوى والعرائض على جميع النواب للإطلاع عليها ومتابعتها.

**٢- الاستجواب والمناقشة** خصصت الجلسة الثانية من جلسات العمل (الجلسة الثالثة في جدول الأعمال) العامة لمناقشة موضوعي الاستجواب والمناقشة العامة. وبعد تعريف كل من هاتين الأداتين الرقابيتين، واستعراض واقعهما في البرلمانات العربية، عرض السيد رغيد الصلح المبادئ العامة والفرعية التي تحكم كلاً منهما، ومنها اعتماد مسودة المبادئ نوعين من الاستجواب، الأول يقود إلى احتمال طرح الثقة بالحكومة/ الوزير والثاني يكتفي بالحصول على المعلومات المطلوبة ولا يذهب أبعد من ذلك. وأثار هذا التصنيف بين نوعي الاستجواب نقاشاً عميقاً بين المشاركين تبين من خلاله أن البرلمانين يفضلون نوعاً واحداً من الاستجواب هو الذي يحتمل أن يقود إلى مناقشة عامة وطرح الثقة. أما المناقشة العامة، فاعتبرت أداة رقابية مألوفة في البرلمانات العربية. وشارك تباعاً في النقاش في هذه الجلسة السيدات والسادة: علي فهد الراشد (الكويت)، علي المعماري (اليمن)، جهاد حرب (فلسطين)، محمد مصطفى (السودان)، عبد الرزاق الهجري (اليمن)، عدنان ضاهر (لبنان)، صلاح عبد الرحمن (البحرين)، علي فتح الباب (مصر)، علي عشال (اليمن)، جمال اليدالي (موريتانيا)، عيسى أبو الفتوح (البحرين)، سحر القواسمي (فلسطين)، عبد الرحيم الشاهين (الإمارات العربية المتحدة)، محمد بن عطية (المغرب)، محمد برهان (سوريا) وعزيمي شعيب (فلسطين). وركزت مداخلات المشاركين على الأمور التالية:



- ضرورة المحافظة على نوع واحد من الاستجابات الذي يؤدي إلى احتمال طرح الثقة بالحكومة/الوزير لأن هيبة الاستجابات مرتبطة باحتمال طرح الثقة.
- اعتبار الاستجابات من أهم الأدوات الرقابية وضرورة تعميمه على البرلمانات العربية.
- تأكيد مجموعة العمل على أن النوعين يمكن اعتمادهما ولا يلغي تبني أي نوع إلغاء النوع الآخر.
- حصر المناقشة العامة بالأمور العامة الوطنية، وترك المواضيع الثانوية للأسئلة والاستجابات.
- ضرورة تأهيل النواب على استخدام الأدوات الرقابية.

**٣- اللجان الدائمة ولجان** خصصت الجلسة الثالثة من جلسات العمل (الجلسة الرابعة على جدول الأعمال) لمناقشة أداتي الرقابة الأخريين **تقصي الحقائق** في مجال المساءلة وهما اللجان الدائمة ولجان تقصي الحقائق. بدأت الجلسة بالتعريف باللجان الدائمة وواقعها في البرلمانات العربية والمبادئ العامة المقترحة بشأنها. ودار نقاش مستفيض حول مفهوم اللجان الدائمة واللجان المؤقتة وسرية اجتماعات اللجان وعلنيتها ومشاركة أعضاء البرلمان في اجتماعات اللجان وحقهم بالمناقشة وتشكيل اللجان على قاعدة التمثيل النسبي للكتل البرلمانية.

وبعد الانتهاء من موضوع اللجان الدائمة انتقل البحث إلى لجان تقصي الحقائق والصفة الدستورية والقانونية التي تتمتع بها والصلاحيات القضائية التي تناط بها وهل من الضروري تمييزها عن اللجان المؤقتة الأخرى التي يؤلفها المجلس. وشارك في مناقشة موضوعي اللجان الدائمة ولجان تقصي الحقائق السيدات والسادة: علي فتح الباب (مصر)، سروان الزهاوي (العراق)، عبد الرحمن الشاهين (الإمارات العربية المتحدة)، محمد الزيتيني (المغرب)، أحمد سيف (اليمن)، عريب الرنتاوي (الأردن)، ايلي خوري (لبنان)، محمد برهان (سوريا)، بسام حدادين (الأردن)، سحر قواسمي (فلسطين)، صلاح عبد الرحمن (البحرين)، غسان مخيبر (لبنان)، جهاد حرب (فلسطين)، علي الراشد (الكويت)، حسب الله حسب الله (السودان)، محمد المالكي (المغرب)، نور الدين بوشكوج (الاتحاد البرلماني العربي)، ومبارك الخرينج (الكويت). وركز المشاركون في مداخلاتهم على الأمور التالية:

- اعتماد مبدأ العلنية في اجتماعات اللجان الدائمة واعتبار سرية الاجتماعات استثناء.
- جواز المساءلة السياسية حتى لو كان الموضوع مطروحاً أمام القضاء.
- تصنيف اللجان في فئتين فقط: دائمة ومؤقتة، بما في ذلك لجان تقصي الحقائق.
- أهمية الشفافية في عمل اللجان البرلمانية.
- اعتماد التمثيل النسبي للكتل البرلمانية في تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة.
- الطابع الخاص للجان تقصي الحقائق لأنه منصوص عنها في الدساتير واللوائح الداخلية.
- الأفضل أن تؤلف اللجان الدائمة بموازاة الوزارات، مما يسهل عملها الرقابي.
- أهمية توفر الحصانة النيابية للبرلمانيين.

### جلسات أدوات المحاسبة

خصصت الجلستين الخامسة والسادسة (١٩ حزيران/يونيو ٢٠١٠) للبحث في أدوات المحاسبة (إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والوزراء). خصصت الجلسة الخامسة لمناقشة موضوعي ملتمس توجيه التنبيه للحكومة وطرح الثقة. وتناولت الجلسة السادسة موضوع الاتهام الجنائي.

١. ملتمس توجيه التنبيه هذه الأداة معتمدة فقط في مجلس الحكومة المستشارين (المغرب) غير أن مجموعة العمل ارتأت عرض هذه الأداة وتبنيها والدعوة إلى تعميمها نظراً للدور الذي يمكن أن تؤديه في التدرج بالمحاسبة السياسية للحكومة. وتقضي هذه الأداة بتوجيه تنبيه للحكومة حول أمر معين، فيحضر رئيس الوزراء ويناقش الأمر مع البرلمان، ولا تؤدي هذه المناقشة إلى طرح الثقة بالحكومة بل هي مجرد تنبيه إلى خلل مهم موجود. وشرح السيد امحمد المالكي (المغرب) آلية توجيه التنبيه في المغرب وأسباب اعتماد هذه الأداة في مجلس المستشارين. وشارك في مناقشة هذه الأداة السادة: عادل الصرعاوي (الكويت)، جهاد حرب (فلسطين)، نور الدين بوشكوج

(الاتحاد البرلماني العربي)، عبد الرزاق الهجري (اليمن)، ومشعل العنزي (الكويت). وتركزت المناقشات حول الأمور التالية:

- وجود أداة مماثلة في فلسطين (توجيه اللوم).
- هدف الأداة الإشارة إلى وجود خلل في العلاقة بين البرلمان والحكومة، يجب معالجته.
- مبدأ التدرج (الذي تمثله الأداة) نحو سحب الثقة من الحكومة.
- تماثل توجيه التنبيه مع المناقشة العامة، واقتراح بدمج الأدوات في أداة واحدة.
- ضرورة ذكر جميع الأدوات الرقابية المعتمدة في البرلمانات العربية حتى ولو كانت خاصة ببرلمان معين، تعميماً للفائدة.
- عقلنة الأدوات الرقابية والتدرج في استخدامها قبل طرح الثقة بالحكومة.
- تقليل القيود (الأكثرية المطلوبة) في ممارسة الرقابة البرلمانية.

**٢. طرح الثقة**  
**بالحكومة/ الوزراء**  
 استحوذ موضوع الثقة بالحكومة (طرح الثقة، سحب الثقة، حجب الثقة، منح الثقة) بنقاش كبير تناول ضرورة توحيد المصطلحات في المنطقة العربية وتعريفها والتمييز بين طرح الثقة برئيس الحكومة أو بالوزراء، ومنح الثقة لدى تنصيب الحكومة والأكثرية المطلوبة في كل حالة من حالات الطرح والحجب والمنح. وشارك في النقاش السيدات والسادة: عبد الرحيم الشاهين (الإمارات العربية المتحدة)، سحر القواسمي (فلسطين)، علي فتح الباب (مصر)، بسام حدادين (الأردن)، علي الراشد (الكويت)، علي المعماري (اليمن)، فايز الشوابكة (الأردن)، نور الدين بوشكوج (الاتحاد البرلماني العربي)، محمد الأعرج (المغرب)، هالة حفصة (تونس)، جهاد حرب (فلسطين)، عادل الصرعاوي (الكويت)، عيسى أبو الفتح (البحرين)، ومحمد مصطفى (السودان). وركزت مداخلات المشاركين على الأمور التالية:

- ضرورة توحيد المصطلحات المتعلقة بالثقة، وإدراج معجم للمصطلحات في نهاية الوثيقة.
- الأكثرية المطلوبة لحجب الثقة (الأكثرية المطلقة، أم أكثرية الحاضرين).

- أهمية أداة طرح الثقة في النظام البرلماني.

- النتائج المحققة من خلال استخدام الأدوات الرقابية، والمطالبة بالتركيز على الانجازات وليس فقط على توافر الإطار القانوني أو عدمه.

### ٣. الاتهام الجنائي

خصصت الجلسة السادسة لمناقشة موضوع

الاتهام الجنائي الذي بدوره استحوذ على

نقاش حاد لأنه قد يطاول رأس الدولة وهذا أمر خطير وغير ممكن في المنطقة العربية لاعتبارات عديدة، منها أن رأس الدولة لا تُمس شخصيته في العديد من الدول بموجب دساتيرها. وقد شمل النقاش العلاقة في حالة الاتهام الجنائي بين البرلمان والسلطة القضائية والمراكز التي يمكن أن يطاولها، ومدى ملاءمة هذه الأداة للبرلمانات العربية والمحاكم التي تتولى الاتهام الجنائي والمحكمة، وتجارب الدول العربية في مجال الاتهام الجنائي. وقد شارك في مناقشة هذه الأداة السيدات والسادة: عزمي شعبي (فلسطين)، علي فتح الباب (مصر)، عبد الرحيم الشاهين (الإمارات العربية المتحدة)، علي المعماري (اليمن)، عيسى أبو الفتح (البحرين)، صلاح عبد الرحمن (البحرين)، عبد الرحمن محمد (البحرين)، حسب الله حسب الله (السودان)، سحر قواسمي (فلسطين)، عبد الرزاق الهجري (اليمن)، عبد الله نسور (الأردن)، محمد بن عطية (المغرب)، جمال اليدالي (موريتانيا)، عادل الصرعاوي (الكويت)، علي راشد (الكويت)، غسان مخيبر (لبنان)، ايلي خوري (لبنان)، واحمد سيف (اليمن) وركزت مداخلات المشاركين على الأمور التالية:

- التأكيد على مبدأ فصل السلطات واستقلالية السلطة القضائية والخشية من المس بهذا الفصل في حال مشاركة البرلمان في الاتهام وأعمال المحكمة.

- الشك في إمكانية اتهام أي رئيس عربي جنائياً.

- الخطر من تحويل الاتهام الجنائي في المنطقة العربية إلى أداة لتصفية الحسابات السياسية.

- الوضع الدستوري والقانوني للمحكمة الخاصة التي تتولى محاكمة الرؤساء والوزراء.

- توضيح لبعض الممارسات في الاتهام الجنائي في بعض الأقطار العربية وبخاصة في الأردن ولبنان.

- القيمة المعنوية للاتهام الجنائي الذي يقوي الرقابة على الحكومة.

- الطابع السياسي للاتهام الجنائي: المسؤولية السياسية التي لا ينص عليها قانون العقوبات هي موضوع الاتهام الجنائي.
- دور البرلمان في الاتهام الجنائي: المشاركة في الاتهام والمحاكمة.
- صلاحيات قضاة التحقيق التي يمكن منحها للمحكمة الخاصة المشتركة بين القضاء والبرلمان.
- المطالبة بعدم إدراج هذه الأداة على لائحة الأدوات الرقابية الملائمة للمنطقة العربية.

## ثالثاً- الجلسة الختامية

خصت الجلسة الختامية (الجلسة السابعة) لقراءة المبادئ العامة والآليات المقترحة لتطوير الإطار القانوني الناظم للرقابة البرلمانية في الدول العربية ولعرض الملاحظات الختامية والأجندة المستقبلية.

### ١. المبادئ العامة الناظمة للأدوات الرقابية

استعرض السيد رغيد الصلح بالنسبة لكل أداة رقابية المبادئ العامة والمبادئ الفرعية، التي تم التوافق حولها في جلسات العمل. والتعديلات التي أدخلت على المسودة الأولى نتيجة المناقشات التي جرت في هذه الجلسات. غير أن الوثيقة النهائية لم توزع لعدم اكتمال صياغتها. وبالإضافة إلى المبادئ الناظمة لكل أداة أوضح السيد الصلح الدور الاسترشادي للوثيقة وغير الملزم وعلى أنها ليست مشروع لائحة داخلية نموذجية معروضة على جميع البرلمانات. وأوضح أهمية تصنيف الأدوات بين المساءلة والمحاسبة. وركز على أن ورشة العمل اقتضت فقط على الإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية ولم تتناول فعالية الأدوات والإنجازات التي تحققت. وجرى نقاش حول الصيغة الجديدة للمسودة الأساسية، شارك فيه رئيس الجلسة، عريب الرنتاوي (الأردن)، أحمد سيف (اليمن)، نور الدين بوشكوج (الإتحاد البرلماني العربي)، عبد الرزاق الهجري (اليمن)، عبد الله نسور (الأردن)، محمد بن عطية (المغرب)، عادل الصرعاوي (الكويت)، علي الراشد (الكويت)، توفيق الصيد (تونس)، محمد مصطفى (السودان)، علي فتح الباب (مصر)، ايلي خوري (لبنان)، وعبد القادر الذهب (عمان). وتناولت مداخلات المشاركين الأمور التالية:

- ضرورة تعريف المصطلحات وتوحيدها وبخاصة في موضوع الثقة بالحكومة، وتضمين التعريفات في الوثيقة النهائية.
- التأكيد على طابع الاستجواب: فهو ليس سؤالاً عادياً بل يوحي بوجود مشكلة أو قضية قد يؤدي كشفها إلى الاتهام، وطرح الثقة وبالتالي التمسك بهذا الطابع الوحيد في الوثيقة النهائية.
- إيجاد الوسائل لإجبار الحكومة على الإجابة عن أسئلة البرلمانيين.
- ضرورة توضيح الأكثرية المطلوبة في كل نوع تصويت على الثقة أو على المشاريع في البرلمان
- ضرورة الإطلاع على الوثيقة النهائية وإرسالها إلى جميع المشاركين.

## ٢. الملاحظات الختامية

تولى السيد نور الدين بوشكوج (أمين عام الإتحاد البرلماني العربي) والسيدة كريمة القرني (منسقة مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية) إدارة الجلسة الختامية. وشدد السيد بوشكوج في مداخلته على إيجابيات الورشة وبخاصة التزام جميع المشاركين بالحضور والتزام المنظمين بأوقات الجلسات وهما أمران غير مألوفين عادة في الاجتماعات من هذا النوع، كما أشار إلى أهمية المناقشات التي تناولت الأدوات الرقابية، متمنياً أن تنعكس إنجازات هذه الورشة على الأرض في البرلمانات العربية، وأن يأخذ كل برلمان ما يناسبه من الأدوات وما يتلاءم مع أوضاعه الدستورية والسياسية.

وجددت السيدة القرني في مداخلتها شكرها للبرلمان المغربي والإتحاد البرلماني العربي وللمشاركين لالتزامهم بالحضور والوقت وشكر لجنة الصياغة على الجهود المبذولة لإدخال التعديلات على المسودة الأساسية في مهلة قصيرة من الوقت. ووعدت بتضمين الوثيقة الجديدة جميع الخلاصات التي توافق عليها المشاركون وإرسال الوثيقة إلى جميع المشاركين لإبداء الرأي في ما يكون قد ورد فيها، والأخذ بملاحظاتهم لتعبير الوثيقة، في صيغتها النهائية، عن التوافق الذي حصل في هذه الورشة.

وأشارت إلى أن العمل على تطوير الإطار القانوني للرقابة البرلمانية انطلق بناء على اقتراحات المشاركين في نشاطات المبادرة منذ

٢٠٠٤، وأن دور المبادرة تركز على تسهيل بناء المعرفة وقنوات التواصل بين البرلمانيين العرب والخبراء الإقليميين والدوليين وإيجاد أرضية لتبادل الخبرات والتجارب.

## قائمة بأسماء المشاركين (بحسب التسلسل الأبجدي للدول)

### أعضاء المجالس البرلمانية والأمناء العامون

#### الأردن

- السيد بسام حدادين  
عضو في مجلس النواب
- السيد فايز الشوابكه  
أمين عام مجلس النواب
- السيد عبدالله النسور  
عضو في مجلس الأعيان، نائب رئيس الوزراء سابقاً

#### الإمارات العربية المتحدة

- السيد عبدالرحيم الشاهين  
عضو المجلس الوطني الاتحادي

#### البحرين

- السيد عيسى أبو الفتح  
عضو في مجلس النواب
- السيد أسامة خليل بوعلي  
أخصائي تنسيق ومتابعة في مجلس الشورى
- السيد صلاح علي عبدالرحمن  
النائب الثاني لرئيس مجلس النواب
- السيد عبد الرحمن عبد السلام محمد  
عضو في مجلس الشورى

- السيد حمد المهدي  
عضو في مجلس النواب

### تونس

- السيدة هالة حفصة  
عضو في مجلس النواب

- السيد توفيق الصيد  
عضو في مجلس النواب

### السودان

- السيد محمد مصطفى أحمد  
عضو في المجلس الوطني

- السيد حسب الله صالح حسب الله  
عضو في المجلس الوطني

### سوريا

- السيد محمد الجمال  
أمين عام مجلس الشعب السوري

- السيد محمد أسامة برهان  
عضو مجلس الشعب السوري

### العراق

- السيد سروان الزهاوي  
عضو سابق في مجلس النواب

### عمان

- السيد عبد القادر الذهب  
أمين العام لمجلس الشورى

### فلسطين

- السيد عزمي الشعبي  
عضو سابق في المجلس التشريعي الفلسطيني



- السيدة سحر القواسمي  
عضو في المجلس التشريعي الفلسطيني

### الكويت

- السيد مبارك بنيه الخرينج  
عضو في مجلس الأمة

- السيد علي فهد الراشد  
عضو في مجلس الأمة

- السيد عادل الصرعاوي  
عضو في مجلس الأمة

- السيد سالم العدواني  
سكرتير في مجلس الأمة

- السيد مشعل العنزي  
رئيس قسم الشؤون العربية، مجلس الأمة

- السيد غانم علي الميع  
عضو في مجلس الأمة

### لبنان

- السيد قاسم عبد العزيز  
عضو في مجلس النواب

- السيد عدنان ضاهر  
أمين عام مجلس النواب

- السيد غسان مخيبر  
عضو في مجلس النواب

### مصر

- السيد علي فتح الباب  
عضو في مجلس الشعب

### المغرب

- السيد محمد الأعرج  
عضو في مجلس النواب

- السيد محمد بن عطية  
عضو في مجلس النواب
- السيد لحسن الداودي  
نائب رئيس مجلس النواب
- السيد محمد الزيتين  
عضو في مجلس النواب
- السيدة ثريا الشرقي  
عضو في مجلس النواب
- السيدة نزهة العلوي  
عضو في مجلس النواب
- السيدة فاطنة الكحيل  
عضو في مجلس النواب
- السيد رشيد المدور  
عضو سابق في مجلس النواب
- السيد عبداللطيف مرداس  
عضو في مجلس النواب
- السيد عبدالغني وافق  
عضو في مجلس النواب

### موريتانيا

- السيد صالح عبدالله صالح  
عضو في الجمعية الوطنية
- السيد جمال ولد محمد اليدالي  
عضو في الجمعية الوطنية

### اليمن

- السيد علي عشال  
عضو في مجلس النواب
- السيد علي المعماري  
عضو في مجلس النواب

- السيد عبدالرزاق الهجري  
عضو في مجلس النواب

### خبراء وباحثون

#### الأردن

- السيد عريب الرنتاوي  
مدير مركز القدس لدراسات السياسية

#### الإمارات العربية المتحدة

- السيد أحمد العقيلي  
باحث برلماني

#### فلسطين

- السيد جهاد حرب  
خبير في الشؤون البرلمانية

#### لبنان

- السيد إيلي الخوري  
خبير في مجال التنمية البرلمانية

- السيد رغيد الصلح  
باحث ومحلل سياسي

#### المغرب

- السيد امحمد مالكي  
أستاذ في جامعة القاضي عياض، مراكش

#### اليمن

- السيد أحمد سيف  
مدير مركز سبأ للدراسات الإستراتيجية

#### الاتحاد البرلماني العربي

- السيد نور الدين بوشكوج  
أمين العام للاتحاد البرلماني العربي

- السيد أحمد مكييس  
مدير العلاقات البرلمانية

### برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- السيدة نور البجاني  
موظف برامج، منسق لشؤون الانتخابات برنامج إدارة الحكم في  
الدول العربية

- السيدة غادة حايك  
موظف معاون للشؤون المالية والعمليات، برنامج إدارة الحكم في  
الدول العربية

- السيدة عالية الدالي  
نائب الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المغرب

- السيد أركان السبلاني  
اختصاصي قانوني، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

- السيدة سارة سلمان  
موظف برامج، منسقة لشؤون الإنماء البرلماني، مبادرة التنمية  
البرلمانية بالمنطقة العربية

- السيدة منى سكرية  
موظف برامج، منسقة لشؤون الجندر، برنامج إدارة الحكم في الدول  
العربية

- السيدة كريمة القري  
مدير برامج محور المشاركة - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية  
منسقة مبادرة التنمية البرلمانية بالمنطقة العربية

معجم  
بالمصطلحات



## معجم بالمصطلحات

١. **علنية أعمال المجلس:** تعني جعل حضور جلسات المجلس متاحاً أمام المواطنين ووسائل الإعلام على أنواعها. أما الجلسات السرية فهي التي يقتصر فيها الحضور على أعضاء المجلس (والحكومة) دون غيرهم، إلا بقرار من الهيئة العامة.
٢. **شفافية أعمال المجلس:** هي نمط دائم من العمل تتصف به أعمال المجلس بحيث تكون أعماله ونشاطاته مكشوفة للمواطنين عبر الإنترنت والمنشورات والدوريات وزيارات المقر، وحيث يحق للمواطن ولوسائل الإعلام الاطلاع على ما يقوم به المجلس من أعمال وتقارير. وكما هو معروف، فإن الشفافية الكاملة هي أمر غير متيسر لأنها في بعض الأحيان قد تسبب أضراراً فادحة، ولكنها تبقى مثلاً يتطلع المعنيون بالأمر إلى تحقيقه والاقتراب منه. وتختلف الشفافية عن العلنية من حيث أن الأخذ بها لا يخضع لاعتبارات استثنائية، فليس للمؤسسات أن تأخذ بالشفافية في ظرف معين، وأن تتخلى عنها في ظرف آخر. بالمقابل، فإنه من حق المؤسسات، ومنها المؤسسة البرلمانية، أن تفتح جلساتها ونشاطاتها للعلن أو أن تضي عليها طابع السرية وفقاً لما تراه من مقتضيات المصلحة العامة.
٣. **جلسات الاستماع:** هي الجلسات التي تخصصها اللجان البرلمانية لسماع معلومات أو ملاحظات أو آراء مسؤولين مرشحين لتولي مناصب حكومية رفيعة أو تستدعي خلالها خبراء أو شهود أو موظفين أو ممثلين عن المجتمع المدني في أمر تود اللجنة النظر فيه واتخاذ موقف حياله. وعلى من يتم استدعاؤهم واجب الحضور والإدلاء بما يملكون من معلومات تحت طائلة المسؤولية.
٤. **التنصيب الثنائي:** التنصيب الثنائي يعني أن الحكومة تحتاج قبل الشروع بممارسة كامل صلاحياتها الدستورية إلى ثقة مزدوجة، الأولى من قبل رئيس الدولة الذي يصدر مرسوم تشكيلها، والثانية من قبل مجلس النواب الذي يوافق على بيانها الوزاري فيمنحها الثقة.

٥. أغلبية نسبية/أغلبية الأعضاء الحاضرين: النصف زائد واحد من الأعضاء الحاضرين في الجلسة.
٦. أغلبية مطلقة/أغلبية أعضاء المجلس: النصف زائد واحد من مجموع أعضاء المجلس (الحاضرين وغير الحاضرين).
٧. حساب ختامي (قطع حساب): الحساب الختامي للدولة هو بيان حقيقي لما تم في شأن الميزانية العامة وما تحقق فعلاً نتيجة العمل بها، وهو يتضمن ما أنفق بالفعل خلال السنة الماضية المنقضية، ويوضح مقدار العجز الذي حدث أو الوفر الحقيقي الذي تحقق. وتقوم الحكومة عادة بتحضيره وتقديمه إلى البرلمان للموافقة عليه بعد مدة زمنية محددة من انتهاء السنة المالية.
٨. ديوان المحاسبة/ديوان الرقابة المالية/المجلس الأعلى للحسابات: هو هيئة عليا لممارسة الرقابة المالية على الأموال العامة، وقد أنشأ عدد من الدول العربية مثل هذه الهيئة، وتختلف تسمياتها من دولة إلى أخرى (ديوان المحاسبة/ديوان الرقابة المالية/المجلس الأعلى للحسابات). كذلك اتخذت الهيئة أشكالاً قانونية متعددة ومنها: دائرة أو هيئة مستقلة؛ محكمة إدارية تتولى القضاء المالي؛ مؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية. وفي حين تؤكد بعض الدول على استقلالية مثل هذه الهيئات، فإن البعض منها ألحقها بالسلطة التشريعية، بينما عمدت دول أخرى إلى إلحاقها بالسلطة التنفيذية.
- تختلف أيضاً الصلاحيات والمهام المعطاة لهذه الهيئات. فقد تخضع جميع المؤسسات التالية أو البعض منها لرقابة هذه الهيئات: البرلمان، الوزارات، الدوائر الحكومية، المؤسسات العامة، المجالس البلدية والمحلية، سائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها. وتتنوع مهام هذه الهيئة بحيث يكون منها التدقيق في الموازنات، ومراقبة تنفيذ واردات الدولة ونفقاتها، وتقييم العقود العامة وكذلك أداء الجهات الخاضعة لرقابتها وغيرها من الأعمال الرقابية.
٩. السؤال: هو استفهام موجه من نائب أو أكثر إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء بشأن سياسات أو ممارسات تتبعها أو يتبعها الوزير الذي يوجه إليه السؤال أو ما تنوي الحكومة أو الوزير القيام به.



وهناك ثلاثة أنواع من السؤال هي التالية:

أ. السؤال الشفهي: هو السؤال الذي يوجه إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء شفاهاً. يكون السؤال الشفهي عادة قصيراً ومختصراً فلا يستغرق الحوار حوله أكثر من بضع دقائق.

ب. السؤال الكتابي: هو سؤال يوجه إلى الحكومة أو إلى الوزير المعني كتابة.

ج. السؤال الآني/الفجائي: هو السؤال الذي يطرحه البرلمانيون شفهاً في ضوء الأحداث الطارئة والاستثنائية.

١٠. **الوقت المخصص للأسئلة:** تحدد بعض البرلمانات أوقاتاً دورية مخصصة لطرح الأسئلة على الوزراء، والإجابة عنها.

١١. **الاستجاب:** هو سؤال يوحي بوجود قضية أو مخالفة أو انحراف أو قصور أو فساد. ويأتي الاستجاب عادة بعد استنفاذ مرحلة السؤال، ويثار عندما لا يلاقي السؤال أي جواب أو عندما لا يقتنع السائل بالجواب. وقد يؤدي الاستجاب إلى محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على سلوك في معالجة شأن عام وإلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة.

١٢. **المناقشة العامة:** هي أداة يتوخى منها نائب أو أكثر طرح موضوع للمناقشة بقصد استطلاع سياسة الحكومة وتبادل الرأي معها حول الموضوع المطروح. وحيث أن هذا النوع من المناقشات يمس قضايا هامة، ولأنه قد يتطور فيتطرق إلى أكثر من قضية، تخصص جلسات خاصة ودورية للمناقشات العامة. وتختلف المناقشة العامة عن جلسات المناقشة التي تعقب طرح الأسئلة والاستجابات من حيث تطرق المناقشات الأولى إلى موضوعات أساسية وشاملة، وتركيز الثانية على موضوعات محددة وجزئية تثيرها عادة الأسئلة والاستجابات.

١٣. **اللجان البرلمانية:** وهي تنقسم إلى الأنواع الرئيسية التالية:

أ. اللجان الدائمة: هي تلك التي تنص عليها الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات.

ب. اللجان الفرعية: وهي تنقسم بدورها إلى فرعين:

- لجان فرعية دائمة: وهي تلك التي تشكلها اللجان الدائمة وتخصص لأمر معين ولمساعدة اللجان الرئيسية الدائمة على الاضطلاع بأعمالها.
- لجان فرعية مؤقتة: وهي تلك التي تشكلها اللجان

الدائمة للنظر في قضية مؤقتة وينتهي عملها عندما تفرغ من تلبية الهدف الذي نشأت من أجله.

ج. لجان تقصي الحقائق: تشكل الهيئة العامة للمجلس هذه اللجان بهدف تقصي الحقائق المتعلقة بقضية ذات أهمية كبرى خاصة تلك التي ظهرت انعكاساتها لدى الرأي العام واستحوذت على اهتمامه. وتمنح هذه اللجان صلاحيات تحقيق شبه قضائية بموجب الدستور والنظام الداخلي ومنها الحصول على المعلومات واستدعاء الأشخاص، ولها مهمة التوصية بإحالة المتهمين للمحاسبة القضائية وفق النظام القضائي في كل بلد.

١٤. **العرائض والشكاوى:** تتخذ المطالب التي يقدمها أفراد أو جماعات أو جهات أخرى إلى البرلمان أو أحد أعضائه شكلين رئيسيين: أولاً، الشكاوى، وتتضمن تظلماً ضد تدابير أو ممارسات صادرة عن جهات رسمية لها طابع عام وليس شخصياً. ثانياً، العرائض، وتنقل مطالب أخرى كالاقتراحات والأفكار وغيرها من المعلومات.

ولا تتحول هذه المطالب بشكليها إلى أدوات رقابية إلا إذا تم تبنيتها من قبل نائب أو أكثر (حتى في غياب الآليات المقترحة أدناه).

١٥. **طلبات الإحاطة:** هو طلب يتقدم به أي برلماني لإفساح المجال أمامه في انعقاد جلسة عامة للإدلاء بمعلومات هامة، وإحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وبمعلومات قد تكون خطيرة وعاجلة ويعتقد أن الحكومة لا تحوزها. وتكون هذه المعلومات عادة داخلية في اختصاص من تقدم إليه. وتختلف طلبات الإحاطة عن السؤال من حيث أن الغرض منها هو إخبار الحكومة عما لا تعرفه وليس الاستفسار عما لا يعرفه البرلماني. ونظراً لصفة الاستعجال، فإن طلبات الإحاطة تدرج قبل الأسئلة مباشرة من حيث الترتيب الزمني.

١٦. **الاقتراح برغبة:** هو اقتراح مكتوب موجه من قبل نائب أو أكثر أو من البرلمان إلى الحكومة للقيام بعمل يتعلق بالمصلحة العامة ولأمر يدخل في اختصاصات البرلمان.

١٧. **توجيه تنبيه:** هو أداة محاسبة تمكّن البرلمان من استدعاء رئيس

الحكومة وتوجيه تنبيه (لوم أو نقد) للحكومة لتقصير أو خلل في أدائها. ولا يترتب على توجيه التنبيه أي أثر سياسي مباشر على الواقع الحكومي، ولكنه يضعف مكانة الحكومة المعنوية فيؤثر عليها بصورة غير مباشرة وعلى المدى البعيد، بحيث يمكن تصنيفه ضمن أدوات المحاسبة.

١٨. **الحصول على الثقة/منح الثقة:** حصول السلطة التنفيذية على الشرعية لممارسة أعمالها من قبل السلطة التشريعية.

١٩. **طرح الثقة (يعرف بملتصم الرقابة في بعض الدول المغاربية):** يقصد بطرح الثقة الطلب إلى مجلس النواب تبيان موقفه تجاه أعمال الحكومة أو بيانها الوزاري أو تجاه وزير من الوزراء، وعن رغبته في استمرارها أو استمرار الوزير المعني من عدمه.

٢٠. **ملتصم رقابة:** أنظر طرح الثقة

٢١. **حجب الثقة:** حجب الثقة يتم في حال قرر البرلمان عدم منح الثقة عند التصويت على الموقف تجاه الحكومة بعد تشكيلها وعندما تمثل أمام المجلس لأول مرة.

٢٢. **سحب الثقة:** هو عمل لاحق لمنح الثقة، ويتم حين يقرر البرلمان عدم رغبته في استمرار عمل الوزير أو الحكومة.

٢٣. **الاتهام الجنائي:** هو الاتهام الذي يوجهه البرلمان لمسؤولين في المناصب السياسية العليا كالوزراء ومن في حكمهم وصولاً إلى رؤساء الجمهوريات إذا ما ارتكبوا الخيانة العظمى أو خالفوا الدستور. وعادة يحمل هذا الاتهام مضموناً سياسياً.

٢٤. **المحكمة العليا:** هي الهيئات السياسية - القضائية العليا التي تشكلها الدول لمحكمة الرؤساء والوزراء ومن في مصافهم لدى ارتكابهم الخيانة العظمى أو مخالفة الدستور أو ارتكابهم أي مخالفة أخرى واردة فيه. وتختلف طريقة تشكيل وصلاحيات هذه المحكمة من دولة لأخرى.