

تعزير القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية-التنفيذية

Strengthening Legislative Capacity In Legislative - Executive Relations

سلسلة الأبحاث التشريعية
Legislative Research Series

أعدّه المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
بتمويل من الوقفية الوطنية من أجل الديمقراطية

Prepared by the National Democratic Institute for International Affairs
with funding from the National Endowment for Democracy



تعزير القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية - التنفيذية

**Strengthening Legislative
Capacity In Legislative -
Executive Relations**

**سلسلة الأبحاث التشريعية
*Legislative Research Series***

أعدّه المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية بتمويل من الوقفية
الوطنية من أجل الديمقراطية

Prepared by the National Democratic Institute for
International Affairs with funding from the National
Endowment for Democracy

شكر وتقدير Acknowledgments

يدين المعهد الديمقراطي الوطني للوقفية الوطنية من أجل الديمقراطية (National Endowment for Democracy) التي مولت سلسلة الأبحاث التشريعية هذه. لقد حرر هذه الدراسة أساساً المساعد السابق للمشاريع الحكومية الخاصة، جون وايلي، بتوجيه وإشراف من سوزان بندا، المديرية السابقة لبرامج الحكومة التابعة للمعهد الديمقراطي الوطني، بالإضافة إلى إيفان دوهرتي، مدير برامج الأحزاب السياسية في المعهد. ونتوجه بالشكر الجزيل إلى روبرت غوستافسون، رئيس مؤسسة غوستافسون للعلاقات الحكومية الدولية، ومسؤول سابق في الكونغرس الأميركي، وإلى طوماس أ. ميليا، نائب الرئيس السابق للبرامج الخاصة بالمعهد الديمقراطي الوطني، وذلك لمساهمتهما وإرشاداتهما القيمة. كما يود المعهد الديمقراطي الوطني أن يشكر الدكتور ستانلي باخ، كبير استشاريي البرامج التشريعية في المعهد، فضلاً عن يوهان هاملز ومريم مونتاغ، عضوي المعهد الديمقراطي الوطني السابق والحالية على التوالي، لمساعدتهم الخبيرة واقتراحاتهم المراعية للغير في هذا التقرير.

ولمزيد من المعلومات حول البرامج الحكومية للمعهد الديمقراطي الوطني يرجى الاتصال بـ:

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية،

2030 شارع م.، الطابق 5، شمال غرب

واشنطن، دي. سي. 20036.

هاتف رقم: 5500 - 728 (202)

فاكس رقم: 5520 - 728 (202)

البريد الإلكتروني: contactndi@ndi.org

صفحة الشبكة الإلكترونية: www.ndi.org

National Democratic Institute for International Affairs

2030 M Street, 5th Floor, NW

Washington, DC 20036

Tel: (202) 728-5500

Fax: (202) 728-5520

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال عن ترجمة هذا الكتيب إلى: nditranslation@sodetel.net.lb

ترجمة هذه النسخة العربية: نور الأسعد، مراجعة وتحقيق: مي الأحمر، المعهد الديمقراطي الوطني، لبنان.

© حقوق الطبع محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 11/04.2004. كل الحقوق محفوظة. يجوز نسخ و/أو ترجمة بعض الأجزاء من هذا الكتاب لأهداف غير تجارية، شرط أن يتم الاعتراف بالمعهد الديمقراطي الوطني كمصدر لهذه المادة، وأن يزود بنسخ عن أية ترجمة.

Table of Contents قائمة المحتويات

4	1. الحاجة إلى هيئات تشريعية قوية: المقدمة
5	2. العلاقات التشريعية التنفيذية في أنظمة الحكم المختلفة
5	الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمهجنة
5	الأنظمة البرلمانية: نموذج ويستمنستر
5	الأنظمة الرئاسية: النموذج الأمريكي
6	الأنظمة المهجنة: النموذج الفرنسي
6	دور الأحزاب في الأنظمة البرلمانية
7	الحكومة والمعارضة
7	الوزراء ونواب المقاعد الخلفية
8	العلاقات بين شركاء ائتلافيين
8	عضوية البرلمان والحكومة
9	الطريق إلى القيادة التنفيذية
9	3. العلاقات التشريعية-التنفيذية في العملية التشريعية
10	مرحلة ما قبل التشريع
11	البدء بإجراءات التشريع
12	تعديل التشريع
13	الموافقة على التشريع
14	عملية إعداد الموازنة
16	دور اللجان
17	4. الإشراف التشريعي على السلطة التنفيذية
17	الحاجة إلى الإشراف
18	التغلب على المثبطات السياسية والبنوية
20	إشراف اللجان
22	لجان الحسابات العامة
23	الأسئلة البرلمانية
25	تصويت منح الثقة
26	آليات الإشراف الخاصة
26	أمناء المظالم
27	مدققو الحسابات العامون (المفتشون الماليون)
27	مكاتب التنسيق الخاصة
28	5. أدوات لمساواة الفرص: الخاتمة
30	الملحق الأول: دور الهيئة التشريعية في عمليتي وضع القوانين والإشراف
32	الملحق الثاني: هل يجدر بالوزراء أن يعملوا في اللجان البرلمانية؟

رغم الحاجة إلى هيئات تشريعية قوية، فإن السلطة التنفيذية قد بسطت سيطرة غامرة على العديد من الهيئات التشريعية. ولعل

هذه المشكلة أكثر انتشاراً

في الأنظمة الديمقراطية الناشئة خاصة. صحيح أن الانتخابات الديمقراطية في هذه الدول قد تنتج هيئات تشريعية متعددة الأحزاب، إلا أنها نادراً ما تؤدي إلى مؤسسات ديمقراطية قوية. فهذه الهيئات التشريعية المتعددة الأحزاب الجديدة «تفتقر نموذجياً إلى التنظيم، الموارد المالية، المعدات، والأعضاء والموظفين الخبراء، مما يمنعها من تأدية وظيفتها كمركز تداول ناضج ومستقل حول العملية السياسية»^٢ في خضم هيمنة تنفيذية مشرعة كهذه، غالباً ما يعجز المشرعون في تلك الدول عن تصور، لا بل ابتداء «ملعب مستوي»، حيث تشارك الهيئات التشريعية في وضع القوانين والإشراف على السلطة التنفيذية. ومن دون هذا الملعب المستوي، تجازف الدول الديمقراطية الجديدة بالارتداد نحو حكم السلطة التنفيذية الحصري.

جرت العادة في كافة الديمقراطيات تقريباً أن يقوم قادة السلطة التنفيذية غالباً (كالرؤساء ورؤساء الوزارة والوزراء) بتسلم زمام القسم الأكبر من القوة السياسية، والتحكم بالموارد المالية، وتوظيف طاقم عمل مكرس لتطوير السياسات وتطبيق القوانين، وإنتاج المقدار الأكبر من التشريعات، وإدارة الاتفاقيات والبرامج الحكومية. ورغم الهيمنة التنفيذية في دول عديدة، إلا أن ميزان القوى النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ممكن التغيير. فإن كانت التشريعات الجديدة تهدف إلى أداء دور أساسي في حكم أمة ما، فسيقع على عاتق المشرعين أنفسهم حينذاك مسؤولية إنشاء مؤسسات تشريعية قوية، عبر إثبات حضورهم في وضع القوانين ووظائف الإشراف الانتظامية، أو عبر التغييرات البنوية المحددة عن طريق التعديل الدستوري أو التشريع أو قوانين الإجراءات.

يحاول هذا البحث مد يد العون إلى المشرعين أثناء سعيهم إلى

1. الحاجة إلى هيئات تشريعية قوية: المقدمة^١

The Need for Strong Legislatures: Introduction¹

تتميز الأنظمة الديمقراطية الحديثة بمشاركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في صنع القرار. من المعروف أن دستور الدولة هو الذي ينظم هذا التفاعل رسمياً. ثم تملأ الإجراءات العملية والتجارب السابقة والعادات الفراغات، لتبتكر النظام السياسي الذي تتبناه الحكومة في عملها يومياً. لكن لما كانت هذه الظروف تختلف اختلافاً جذرياً بين دولة وأخرى، تتفاوت كيفية تقسيم الأنظمة الديمقراطية للقوى السياسية، والتأثير النسبي الذي يملكه كل قطاع حكومي على صياغة السياسات.

قد تكون الممارسات المتوافق عليها في أحد النظم الديمقراطية الناجحة مخالفة للمنطق، لا بل للدستور نفسه الذي يعتمد عليه نظام ديمقراطي آخر، لا يقل عن الأول قوة ونشاطاً. إلا أن صحة الديمقراطية سرعان ما تتدهور حين تبالغ السلطة التنفيذية في سيطرتها على الهيئات التشريعية. من هنا، لا تستحق الحكومة أن تُصنّف ديمقراطية، وفق المفهوم العصري، إن كانت هيئاتها التشريعية عاجزة عن الإشراف على السياسة التنفيذية، أو سياسة التأثير، بشكل فعال؛ أي إن كانت هذه الهيئات لا تفعل إلا الموافقة بشكل آلي على القرارات التنفيذية.

يمكن أن تخدم الهيئات التشريعية كتعبير عن التعددية، وقبول للتنوع والاختلاف، وكمكان للتسوية والإجماع حول القرارات.

إن الهيئة التشريعية مكوّن أساسي من الحكومة الديمقراطية. بالفعل، تُعكس الحاجة إلى هيئات تشريعية قوية في معنى الديمقراطية نفسها: «حكم الشعب». لكن لا يستطيع الشعب أن يحكم إلا بواسطة آلية تمثل رغباته وآماله، فتصنع (أو تؤثر على) السياسات باسمه، وتشرف على تطبيقها. تؤدي الهيئات التشريعية هذه الوظائف الحرجة، فهي «تعكس ضمن صفوفها أنواعاً مختلفة من رأي الدولة السياسي»، تماماً كما يفعل المنتدى الأساسي لمناقشة القضايا المهمة^٢. كما يمكن أن تخدم الهيئات التشريعية كتعبير عن التعددية، وقبول للتنوع والاختلاف، وكمكان للتسوية والإجماع حول القرارات.

النظامين، فأصبحت تعرف باسم الأنظمة المهجنة.^٤
 الأنظمة البرلمانية: نموذج ويستمنستر
 لعلّ المثال التقليدي عن الحكومة البرلمانية يتمثل بنظام
 ويستمنستر (كالمملكة
 المتحدة). فبموجب هذا
 النظام، يعتبر رئيس
 الحكومة (رئيس الوزراء)
 ووزارؤه أعضاء من
 الحزب الحاكم (أو الأحزاب إن كانت الحكومة ائتلافية) في
 الهيئة التشريعية. أمّا الحكومة، فتعتمد على دعم الهيئة
 التشريعية، ويمكن تحيبتها من منصبها من خلال التصويت على
 حجب الثقة. يتم اختيار أعضاء البرلمان، من جهتهم، عبر
 انتخاباتٍ عادلة وذات معنى؛ فيختار هؤلاء بدورهم رئيس
 الحكومة من خلال تصويت برلماني رسمي قد يلي مفاوضات
 داخلية بين قادة الحزب.

تملك الهيئة التشريعية السلطة لتعيين أعضاء الحكومة (أو
 الوزارة) وفصلهم على حدٍ سواء. فضلاً عن ذلك، في حين
 يملك رئيس الوزارة عادةً في أيّ نظامٍ برلمانيّ سلطةً سياسية
 أكبر من زملائه الوزراء، فإنّ الوزارة ككلّ تميل إلى العمل
 بتعاون؛ حيث تتخذ القرارات المتعلقة بسياسة الحكومة بالإجماع
 عموماً.^٥ وتجدر الإشارة إلى أنّ اتفاقية «المسؤولية المشتركة»
 الراسية على قواعد متينة، هذه، غالباً ما تلزم كلّ وزيرٍ يرمي
 إلى معارضة نظرائه في المجلس جهارةً، إلى الاستقالة من
 الوزارة أولاً.^٦ كما أنّ المعايير التي تحمي سرية المناقشات
 الحكومية تزيد من دعم المسؤولية المشتركة.^٧

الأنظمة الرئاسية: النموذج الأميركي

تعتبر الولايات المتحدة نموذجاً عن النظام الرئاسي التقليدي
 الذي يميّز بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مانحاً كلاً منهما
 توكيلاً انتخابياً مستقلاً خاصاً به. وهكذا، أضحي من الممكن
 (وليس من الغريب) أن تكثر حالات «الحكومة المنقسمة»، حيث
 ينتمي أغلب الأعضاء في الهيئة التشريعية إلى حزبٍ مختلفٍ عن
 ذلك الذي ينتمي إليه الرئيس.

التأكيد على فاعلية السلطة التشريعية. وهو يصف العلاقات
 التشريعية التنفيذية في مختلف النظم الديمقراطية، بالإضافة
 إلى الآليات والاستراتيجيات التي يمكن استخدامها لتطوير تلك
 العلاقة. ويتمن هذا البحث بالتحديد في:

- ❖ العوامل البنوية والسياسية والتقليدية التي تساعد في تحديد
 مستوى التأثير النسبي لكل قطاع حكومي،
- ❖ المنهجيات التي يستخدمها المشرعون للتأكيد على حقوقهم
 وامتيازاتهم وتعزيز تأثيرهم على العمليات السياسية
 والإشراف.

وقد تمّ استخلاص أمثلةٍ عن هذه المنهجيات من كلّ حدبٍ وصوب
 من العالم، في مراحل مختلفة من التنمية الديمقراطية.

2. العلاقات التشريعية-التنفيذية في أنظمة الحكم

المختلفة

Legislative-Executive Relations in Different Governance Systems

الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمهجنة

تتأثر بنية العلاقات التشريعية-التنفيذية ومغزاها أو مجراها
 بنوع النظام الحكومي السائد في دولةٍ ما أساساً. فمن شأن كلّ
 نظامٍ أن يعيّن بعض الامتيازات والمسؤوليات الأساسية للهيئات
 التشريعية والتنفيذية، على التوالي؛ مع إضافة العوامل التي
 تشجّع التعاون، أو تجزي المواجهة بين السلطتين.

فضلاً عن ذلك، يحتوي كلّ نظامٍ على نقاطٍ غامضة تمكّن الهيئة
 التشريعية الجازمة أو القادة التنفيذيين الطموحين من توسيع
 نطاق تأثيرهم. انطلاقاً من ذلك، على المشرعين الذين يتمنّون
 التمتع بتأثيرٍ أكبر على مجرى السياسة، أو الإشراف على
 السلطة التنفيذية بفعاليةٍ أكبر، أن يعملوا ضمن هذه المناطق
 الرمادية تعزيراً لتأثيرهم.

يمكن تصنيف أغلب النظم الديمقراطية إماً برلمانية وإماً
 كرئاسية. غير أنّ بعض الأنظمة قد مزجت صفاتٍ من كلا

يزيد من المنافسة السياسية ضمن القطاع التنفيذي.¹⁰ غير أن العادة تقضي بأن يتحكّم الرئيس الفرنسي بميادين السياسة المتعلقة بالشؤون الخارجية مثلاً، فيما يدير رئيس الوزراء والوزارة قضايا الحكومة اليومية.¹¹ لما كان النظام المهجّن يجسّد مظاهر من النظامين الرئاسي والبرلماني، فقد «قدّم البعض حججاً على أنه يعمل فعلياً كواحد من الاثنين فقط، سواء كان الرئيس والأغلبية البرلمانية ينتسبون إلى الحزب نفسه أم لا.»¹² من هنا، مراعاةً لأهداف هذا البحث، تمّ فحص العلاقات التشريعية-التنفيذية في سياق النظام الرئاسي أو النظام البرلماني أولاً، مع الافتراض أن الأنظمة المهجّنة ستميل إلى التشبه بأحد النظامين، وفقاً للظروف الانتخابية.

دور الأحزاب في الأنظمة البرلمانية

تؤثر السياسة الموالية على العلاقات التشريعية-التنفيذية بشكل جذري، في شكليّ الحكومة الرئاسي والبرلماني. إلا أن امتزاج القطاعين التنفيذي والتشريعي في الأنظمة البرلمانية، بالتعارض مع مبدأ فصل السلطات في الأنظمة الرئاسية، يجعل ديناميكية الحزب وثيقة الصلة بالعلاقات التشريعية-التنفيذية في إطار هذه الأنظمة. من هنا، يتلقى دور الأحزاب في الأنظمة

في هذا النظام، تتمتع الهيئة التشريعية بالقدرة على إقالة الرئيس؛ ولكن في حالة واحدة ونادرة فقط، هي اتهام الرئيس (أمام الكونغرس)، بعد تصويت الغالبية العظمى من أعضاء الهيئة بذلك عادةً. لا يمكن المباشرة بهذه الإجراءات عادة إلا إذا وُجد أن الرئيس تصرف على نحو غير لائق أو غير شرعي؛ في حين يعتبر التصويت بحجب الثقة في نظام ويستمنستر البرلماني وظيفة للدعم السياسي (أو الافتقار له).

يستطيع الرئيس أن يعيّن¹³ أعضاء وزارته ويصرفهم. فيملك أعضاء الوزارة الرئاسيون، على غرار نظرائهم البرلمانيين، سلطة ملحوظة على وكالاتهم الخاصة بهم. أمّا الوزراء البرلمانيون، فيميلون إلى اتّخاذ صفة «مستشار الرئيس وتابعه»، عوض أن يكونوا خلفاء محتملين.¹⁴

الأنظمة المهجّنة: النموذج الفرنسي

من الخيارات الشائعة المتزايدة هي الجمع بين عناصر من كلا النظامين البرلماني والرئاسي. تمثل فرنسا الحالة التقليدية من هذا المزيج، أو النظام «المهجّن». فبموجب هذا النظام، يختار الناخبون أعضاء البرلمان والرئيس كلّهم مباشرةً. وما يلبث الرئيس أن يعيّن رئيس الوزراء والوزارة، استناداً إلى التمثيل الحزبي النسبي في البرلمان، ممّا قد يدفعه إلى تعيين رئيس وزراء من حزب غير حزبه نفسه. من شأن هذا «التعايش» أن

الأنظمة الحكومية البرلمانية والمهجّنة والرئاسية			
المميّزات	البرلمانية	المهجّنة	الرئاسية
من يختار الهيئة التنفيذية؟	الهيئة التشريعية	المقترعون	المقترعون
هل تعتمد الهيئة التنفيذية على ثقة الهيئة التشريعية؟	نعم	الرئيس: لا.	لا
ما هو دور الوزارة؟	متساو/جماعي	رئيس الوزراء والوزارة: نعم	استشاري
من يعيّن أعضاء الوزارة؟	الهيئة التشريعية	الهيئة التنفيذية	الهيئة التنفيذية
من يصرف أعضاء الوزارة؟	الهيئة التشريعية	الهيئة التشريعية	الهيئة التنفيذية
تعايش/ انقسام؟	لا	نعم	نعم

بديلة أو انتقادات استناداً إلى برنامج الحزب السياسي. وفقاً لهيغنز:

بصفتك وزير ظلّ، فأنت وزير في الانتظار أساساً، تستعدّ للعمل في حال فشل الحكومة. من شأن حالة الترقّب والاستعداد للمنصب هذه أن تقيّد معنوياتك من جهة، والحكومة من جهة أخرى، وهذا الأهمّ. الفرص موجودة للتأثير على الحكومة، إن كنت تملك الإرادة... لست مجرد ظلّ، بل أنت وزيرٌ مقتدر ومهمّ... لا تفكّك عمل، إلى جانب (أعضاء البرلمان) المعارضين، نحو «جائزة» إقرار قانون في مجلس يسيطر عليه أعضاء من غير حزبك.^{١٧}

يسعى وزير الظلّ إلى تقريب سياسة الحكومة من موقف المعارضة، من خلال نشر سياساته البديلة والترويج لها. فإن نجحت المعارضة في تجنيد الرأي العام، وفشلت الحكومة في تعديل موقفها وفقاً لذلك، قد يعتبر أغلب أعضائها متعجرفين وعاجزين عن تمثيل الشعب بشكل سليم.

الوزراء ونواب المقاعد الخلفية

يمكن أن يتعرّض قادة الأحزاب الحاكمة والمعارضة على حدّ سواء لضغوطات من نواب المقاعد الخلفية؛ وهم نواب عاديون في البرلمان لا يشكّلون جزءاً من قيادة الحزب، ولكن في وسعهم التعبير عن الرأي الشعبي الذي لا ينتبه له القادة. «تلك هي الحال في العديد من دول أوروبا الغربية خاصة، حيث بدأت الولاءات الحزبية التقليدية تتفتت، فيما الانضباط الحزبي لم يعد بالقوة نفسها التي كانها قبلاً»^{١٨} بالنظر إلى هذا الواقع، أصبح من المألوف أكثر أن يستشير أعضاء الوزارة نواب المقاعد الخلفية. «قد تؤدي هذه الاستشارات إلى اقتراح الحكومة تشريعاً غير التي كانت ستصدره لو تركت وشأنها، فتعدّل تقضيلاتها لتصدر اقتراحاً يقلص أية معارضة ناشئة في صفوف مؤيديها داخل البرلمان»^{١٩}

تعدّ المجموعة الحزبية البرلمانية، أو اللجنة التنظيمية الحزبية، مسرحاً لهذه الاستشارات. فقد جرت العادة أن تعتبر هذه المجموعات منتميات معروفة رسمياً، يتوصّل الحزب فيها إلى إجماع حول مسودّات مشاريع القانون التي لم يتمّ بثّها بعد.^{٢٠}

البرلمانية عناية خاصة في هذا القسم. وقد تمّ تقسيم هذا التحليل إلى ثلاثة أقسام: ١- العلاقة بين قادة الحكومة والمعارضة؛ ٢- العلاقة بين قادة الحزب ونواب المقاعد الخلفية؛ ٣- العلاقة بين الأحزاب داخل حكومة ائتلافية.

الحكومة والمعارضة

ينصّ دور الحزب الحاكم (أو الأحزاب) في الهيئة التشريعية على تحويل السياسة الحكومية إلى قانون. غير أنّ هذا الدور معرّضٌ لعددٍ من الضغوطات، مثل: نسبة المقاعد، والتّماسك ضمن الحزب الواحد (والتّماسك بين الأحزاب في حال تشكّل حكومات ائتلافية)، والرأي العام، وقوة المعارضة. أمّا دور أحزاب المعارضة في البرلمان، فيتمثّل بتحدّي التشريعات التي تقدّمها الحكومة. بطبيعة الحال، من شأن المعارضة أن تدافع عن مجموعة بديلة من الأولويات، أو عن طريقة مختلفة في معالجة القضية المتداولة. في هذا الإطار، يمكن للمعارضة أن تقدّم تعديلات بخصوص مشروع قانون سعياً لتقريبه من موقفها الخاص؛^{١٢} كما تستطيع أن تجنّد الدعم الشعبي حول قضية ما، وتؤخّر عملية التشريع أو تحبطها.

من المحتمل أن تتعرّض أحزاب المعارضة للانتقاد، إن اعتبرها الغير معرّقة للإجراءات السياسية.

في هذا السياق، يذكر عضو البرلمان الإيرلندي، جيم هيغنز، أنّ خير معارضة هي «تلك التي تسعى إلى أن تكون بناءة... ممّا يعني فقط تحدّي التشريعات التي تناقض سياسة المعارضة بوضوح»^{١٤} فمن المحتمل أن تتعرّض أحزاب المعارضة للانتقاد، إن اعتبرها الغير معرّقة للإجراءات السياسية.^{١٥}

إنّ أحزاب المعارضة الأكثر نجاحاً هي تلك التي تبرهن عن قدرتها على الحكم. ففي إيرلندا والمملكة المتحدة، تعيّن أحزاب المعارضة وزراء لحكومة الظلّ،^{١٦} ينطقون باسمها حول القضايا التي تخضع للسلطة الشرعية لكل وزارة، ويصوغون سياسات

القرارات التي اتخذها كل حزب، ضمن اجتماعاته البرلمانية الخاصة. ومن شأن الاجتماعات الوزارية المتواترة أن تزيد من تعزيز العلاقات بين الأحزاب.

عضوية البرلمان والحكومة

تختلف الأنظمة الحكومية أيضاً في مسألة العضوية المتزامنة في الوزارة والهيئة التشريعية معاً، رغم أن هذا الاختلاف لا يفصل بالضرورة بين النظامين الرئاسي والبرلماني. ففي نظامي البرازيل والولايات المتحدة الرئيسيين، على المشرعين أن يستقيلوا من منصبهم إن أرادوا الانضمام إلى الوزارة.^{٢٢} وتلك هي الحالة في النرويج وبلجيكا وهولندا أيضاً، رغم أن الأنظمة فيها برلمانية.^{٢٣}

أما غانا، فتعتمد مقارنة أخرى. فيلزم الدستور الغاني أغلبية الوزراء بأن يكونوا أعضاء في البرلمان. إلا أن الممارسة التي أبصرت النور في التسعينات تخصص المناصب الوزارية الأكثر تأثيراً (كوزارات الدفاع، والمالية، والخارجية، والعدل) لمن لا ينتسب إلى البرلمان. فضلاً عن ذلك، لما كان الدستور يجيز للرئيس تعيين المزيد من الوزراء ونائبي الوزراء، فقد باتت نسبة أعضاء البرلمان في الوزارة أقل من خمسين بالمائة من إجمالي المناصب الوزارية في العام ٢٠٠٠. ووفقاً لأحد مراقبي التشريع الغاني:

الهيمنة الوزارية في الجمعية الوطنية الناميبية

يشغل الوزراء، أو نائبو الوزراء، واحداً وأربعين مقعداً من أصل ثمانية وسبعين في الجمعية الناميبية الوطنية، مخلفين أقل من نصف المناصب لنواب المقاعد الخلفية ونواب المعارضة. لكن، لما كان الوزراء ونائبو الوزراء يتواجدون على رأس السلطة التنفيذية، فإن استقلالية الجمعية وقوتها تعتبران محدودتين جداً. بالإضافة إلى ذلك، تقلص هذه الهيمنة الوزارية من المحفزات السياسية التي تشجع المرء على البقاء عضواً في البرلمان.^{٢٥} رغم ذلك، لا يضم المجلس الوطني الناميبية الذي يراجع قرارات الجمعية عضواً برلمانياً واحداً من خلفية وزارية.

خلال هذه الاجتماعات، يناقش الأعضاء مواقفهم حيال مسودات القوانين، ويدرسون رأي مركز الحزب الأساسي وبرنامجه السياسي، فيتمعنون في التأثير المحتمل لذلك على الرأي العام، ثم يصوتون. فيحدد قرار الأغلبية الطريقة التي يتوقع بموجبها أن يقتصر كل عضو في الجلسة المكتملة.^{٢١}

في بعض الحالات، تنشأ تعارضات خطيرة بين تفضيلات القيادة ونواب المقاعد الخلفية. فلا شك في أن القيادة تستطيع ممارسة سلطة كبيرة لإقناع نواب البرلمان المعارضين بمناصرة قضيتهم، إلا أن «ثورات» نواب المقاعد الخلفية ليست غير مألوفة أيضاً. فإن اتحد عدد كافٍ من هؤلاء النواب، وهددوا بالتصويت ضد سياسة الحزب، لن يستطيع قادة الحزب إلا تعديل مقترحاتهم. من خلال هذه الطريقة، تقدم المجموعة الحزبية البرلمانية فرصة ذهبية للمشرعين العاديين كي يؤثر على السياسة أو التشريع.

لا شك في أن القيادة تستطيع ممارسة سلطة كبيرة لإقناع نواب البرلمان المعارضين بمناصرة قضيتهم، إلا أن «ثورات» نواب المقاعد الخلفية ليست غير مألوفة أيضاً.

العلاقات بين شركاء ائتلافيين

تواجه الحكومات الائتلافية تحدي إدارة علاقة الأحزاب في ما بينها ضمن الائتلاف، لا سيما الأحزاب التي تملك إيديولوجيات وتفضيلات سياسية مختلفة غالباً. وفي سبيل أن تحيط هذه الحكومات تلك العلاقة ببنية متماسكة، فإنها تتكلم في معظم الأحيان على «اتفاقية ائتلافية». والاتفاقية الائتلافية هي وثيقة سياسية يصوغها قادة الحزب، بمساهمة كبيرة من نواب البرلمان ومؤسسات البحوث الخاصة بكل حزب. ويحدث أن تلجأ الحكومات الائتلافية إلى المحافظة على علاقات حسنة بين شركاء الائتلاف عبر تنظيم اجتماعات أسبوعية «لمكتب الحزب»، حيث يناقش الوزراء وأعضاء البرلمان وغيرهم من قادة الحزب المقترحات السياسية. وتستند هذه المناقشات إلى

هذا المنطلق، يستغلون مناصبهم «لينجزوا» أعمال قادة الأحزاب الحاكمة أو المعارضة. في المقابل، لا ينفك قادة الحزب يقيمون مهارات الأعضاء السياسيّة والبلاغية ليقدروا إمكانية تقلدهم المناصب القيادية.

أما في الأنظمة الرئاسية، فغالباً ما يسلك السياسيون التشريعيون والتنفيذيون سبلاً مختلفة للوصول إلى مناصبهم الخاصة. فقد عمل العديد من رؤساء الولايات المتحدة كرؤساء بلدية، أو حكام ولاية، أو ضباط جيش أولاً. ونسجاً على هذا المنوال، يتم اختيار أعضاء الوزارة الأميركية من صفوف المجتمع الأكاديمي والعملي والمدني غالباً. غير أن هذا الواقع لا يرمي إلى الجزم بأنّ المشرّعين لم يصبحوا رؤساء أو وزراء في حياتهم قط (فهربرت هوفر فعل ذلك عام 1928)، بل إلى مجرد التأكيد على أنّ رجل السياسة غير مضطّر للعمل في ميدان التشريع الوطني، قبل أن يغدو زعيماً من زعماء الميدان التنفيذي.

3. العلاقات التشريعية-التنفيذية في العملية التشريعية

Legislative-Executive Relations in The Legislative Process

لعلّ إحدى آليات صنع القرار الأساسية في الديمقراطيات العصرية هي العملية التشريعية التي يتمّ بموجبها تطوير القوانين واعتمادها، وتحديد المستوى الملائم للضرائب والتفقات. ونظراً لأنه ينبغي أن توافق الهيئات التشريعية، عبر هذه العملية، على كلّ المبادرات السياسية المهمة التي يتخذها القطاع التنفيذي تقريباً، فإنّ هذه المبادرات توفر للمشرّعين فرصة حاسمة للتأثير على السياسة وفحص السلطة التنفيذية.²⁷

لقد طوّر المشرّعون حول العالم الممارسات والاستراتيجيات والأدوات اللازمة لضمان إبداء رأيهم في التشريع. توجز الفقرة التالية العملية التشريعية في النظامين البرلماني والرئاسي، كما تسلط الضوء على الوسائل التي يستطيع المشرّعون اعتمادها، لا بل يعتمدونها فعلاً، للتأثير في العملية. فضلاً عن ذلك، رغم أنّ معظم أجزاء العملية التشريعية الظاهرة تتشكل عند وجود

من خلال استغلال الرئيس سلطته الدستورية لتأسيس منصب وزارية، أثار سخط بعض أعضاء حزبه نفسه، ومنع البرلمان من أداء دوره كمشرّف على الهيئة التنفيذية. فليس من الغريب أن يعاد ترتيب المناصب الوزارية باستمرار، لمعاقبة وزير أو نائب عنيد، أو مكافأة آخر. تلك هي التفضيلية السياسية في ذروتها. وهكذا، فسدت النية الأصلية التي كانت تنصّ على ضرورة تأمين أغلبية الوزراء من البرلمان.²⁸

الطريق إلى القيادة التنفيذية

تتأثر العلاقات التشريعية-التنفيذية أيضاً بالاختلافات بين الأنظمة الحكومية في فرض المسارات المهنية (وبالتالي المحفزات السياسية) للمشرّعين والقادة التنفيذيين. في معظم الأنظمة البرلمانية، يتصرّف الوزراء كأعضاء عاديّين قبل أن يتوصّلوا إلى مراكزهم القيادية، ممّا يمكنهم من التآلف والمظاهر المختلفة لوظيفة عضو البرلمان (الحملات، وخدمة الناخبين، تشكيل اللجان، ومساءلة الوزراء، وتعديل التشريعات، إلخ...). فيصبح باستطاعة هؤلاء الوزراء أن

هل يمكن أن يعتبر الفوز بمنصب تشريعيّ مضراً بمسار حياة الشخص السياسية؟

في بعض الأنظمة الرئاسية التي تضمّ هيئات تشريعية ضعيفة، قد يعرقل العمل في الميدان التشريعي غالباً مسار حياة الشخص السياسية، عوض مساعدته. لذا لا يبدي السياسيون المكسيكيون الطموحون عادةً اهتماماً بالترشح للمناصب التشريعية، حيث يحتمل أن يتخبطوا في إبهامٍ نسبيّ؛ بل يفضلون عوض ذلك مناصب في القطاع التنفيذي على المستوى الفدرالي أو الحكومي.²⁶ قد تؤدي هذه الحالة إلى حلقة مفرغة: فتبقى الهيئة التشريعية ضعيفة لأنها لا تجذب السياسيّين البارعين اللازمين لتقويتها.

يربطوا بينهم وبين العديد من القضايا التي يواجهها الأعضاء. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا المخطط يؤثّر على العلاقات التشريعية-التنفيذية، من خلال إنشاء نظام «تمهّن». ففي هذا المحيط، يعتبر قسم كبير من الأعضاء أنّ المدة التي يقضونها في البرلمان هي مجرد مرحلة للوصول إلى المناصب الوزارية. من

والسويد، ترفق مسودة مشروع القانون بتعليقات عامة، خلال العملية التشريعية.^{٣٠} وفي نهاية الأمر، ترفع اللجنة (أو الحكومة) مشروع القانون الذي أعدته إلى الهيئة التشريعية، مرفقاً «بوثيقة بيضاء»، هو البيان الرسمي عن موقف الحكومة من القضية.

يمثل تركيب هذه اللجان قضية حرجة بالنسبة للعلاقات التشريعية-التنفيذية، لأن العديد من اللجان يتشكل غالباً من الموظفين الحكوميين والوزراء المؤيدين للحكومة. من هنا، قد يحد هذا التدبير من دور أعضاء البرلمان العاديين (والبرلمان ككل)، ويضيق عليهم الخناق عند محاولتهم التأثير على التشريع خلال هذه العملية. رغم ذلك، بذل المشرعون في بعض البلدان كل ما في وسعهم للانضمام إلى هذه اللجان.

مشاركة أعضاء البرلمان السويدي في اللجان



في السويد، يشارك أعضاء البرلمان في اللجان بمعدل يفوق معدل مشاركة نظرائهم من أوروبا الغربية. فبفضل انتسابهم إلى اللجنة، يكتسبون خبرة في بعض القضايا، كما يكونون مخزوناً عظيماً من الخبرة في مجال وضع السياسات. كما أنه ليس من الغريب أن تضم اللجنة السويدية أعضاء من المعارضة؛ لا سيما وأن انتسابهم هذا يعتبر بمثابة إنذار للحكومة بخصوص القضايا التي تختلف حولها الأحزاب، فتتطلب اتخاذ قرار في مرحلة ما من مراحل العملية التشريعية.^{٣٢}

صحيح أن الحكومة تهيمن على تطور معظم المقترحات التشريعية، إلا أن المعارضة تستطيع أن تؤدي دوراً غير مباشر باحتلالها مركز المناقش والتأطش والوعي. ورغم أنها نادراً ما تستطيع إحباط مشاريع قانون الحكومة، إلا أن في مقدورها أن تجذب انتباه الشعب إلى التناقضات الحكومية وعواقب التشريع المقترح غير المرجوة، مما يؤدي إلى دعاية سلبية تضر بالحكومة في الانتخابات المقبلة. «في مواجهة هذه الفكرة، لا تملك الحكومات إلا تشكيل مقترحاتها على أكمل وجه للتخفيف من حدة بعض انتقادات المعارضة المتوقعة»، قبل عرض مشروع القانون رسمياً.^{٣١}

المشرعين وحسب (كالتقاسم والتصويت)، إلا أن العملية التشريعية هي في الغالب فعلٌ تعاوني بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية في كلا النظامين البرلماني والرئاسي.

مرحلة ما قبل التشريع

يقع معظم الوقت والمجهود البذولين في تشكيل عملية التشريع قبل اقتراح مشروع قانون على الهيئة التشريعية. وقد تكون مرحلة ما قبل التشريع أهم من المراحل التشريعية نفسها^{٣٨} في الأنظمة البرلمانية خاصة.

في بعض الأنظمة البرلمانية، لا سيما الاسكندنافية منها ودول أوروبا الواطئة، تركز سياسة الحكومة على عقود اجتماعية واسعة النطاق بين الأحزاب السياسية والكيانات المجتمعية، مثل اتحادات العمال والكنائس والمنظمات البيئية والمجموعات العملية. فتتساور الأحزاب الحاكمة مع هذه الكيانات خلال تطور السياسات المتعلقة بمصالحها.

في الأنظمة البرلمانية خاصة، قد تكون مرحلة ما قبل التشريع أهم من المراحل التشريعية نفسها.

تطور الحكومات البرلمانية، في معظم الأحيان، التشريعات من خلال تشكيل لجنة لدراسة قضية معينة والتقرير عنها. ورغم أن دور اللجنة الظاهري ينص على بلورة التشريعات، إلا أنها تؤدي دوراً أساسياً في الإشراف أيضاً. كما أنها تحقق في الممارسات الحالية للسياسة المعنية، ولأي قانون يمت بصله إلى الموضوع، بالإضافة إلى الأهداف المرجوة وطريقة تطبيقها الحالية.

تُشر نتائج بحث اللجنة عامةً ضمن تقرير يعرف في العديد من النظم البرلمانية باسم «الوثيقة الخضراء». وما يلبث أعضاء المعارضة أن يعلقوا على التقرير، إلى جانب الفرق الأكاديمية الأخرى المهتمة، والمنظمات غير الحكومية، والإعلام، والشعب عامةً.^{٣٩} ثم تستخدم هذه التعليقات مناقضة التحيزات الحكومية المحتملة في تطوير السياسة، كما تلجأ إليها المعارضة أحياناً إبان النقاش البرلماني. في بعض البلدان، مثل الدانمارك

البدء بإجراءات للتشريع

في معظم التشريعات الديمقراطية، تقدم السلطة التنفيذية ٩٠٪ من التشريعات، يُقر منها ٩٠ بالمئة.^{٣٣}

منذ المرحلة الأولى للبدء بالتشريع فلاحقاً، يتم تجاوز الاحتكار التشريعي بشكل ملحوظ، ويميل انقسام السلطات نظرياً بين التشريعية والتنفيذية إلى إفراح المجال للعملية والممارسة، حيث تأخذ الحكومة المبادرة بكتابة مسودة التشريعات وعرضها.^{٣٤}

إنّ الهيمنة التنفيذية على الإجراءات التشريعية التمهيدية مردّها تتمتع الحكومة بتفويض انتخابي يخولها تطبيق برنامجها السياسي^{٣٥} بشكل أساسي، هذا إضافة إلى تعقيد نمط الحكم العصري. فتجدد الإشارة إلى أنّ السياسات الشاملة تتطلب معرفة إجمالية بوضع البلد، فضلاً عن مهارات ومعارف حول مختلف الميادين المتخصصة، بما فيها القانون، والاقتصاد، والعلوم الاجتماعية، والطب، والعلوم الفيزيائية، وتقنية الاتصالات. من هنا، يستلزم التشريع غالباً مساهمة المتخصصين، ليقيم كل منهم الحاجات الوطنية في حقله الخاص ويطور التشريعات وفقاً لذلك. أمّا هؤلاء الخبراء، فهم في معظمهم أعضاء من الوزارات أو الوكالات التنفيذية، تُجند خدماتهم على المدى الطويل في أغلب الأحيان.

في المقابل، يصطدم المشرعون كثيراً بندرة الموارد المالية والتقنية والقانونية المطلوبة للمباشرة بالتشريعات وتطويرها، لا سيما تلك التي تطابق النتاج التنفيذي في شموليته وخبرته. وترجع الديمقراطيات الناشئة صدى هذه الحالة بشكل خاص. لكن في سبيل الحد من هذا التفاوت، تلجأ هيئات تشريعية كثيرة في الديمقراطيات الناشئة إلى تطوير قدرتها على كتابة مسودات القوانين التشريعية، من خلال تدريب الموظفين وتنميتهم.

لا يشرع أعضاء البرلمان في إجراءات التشريع إلا نادراً، نظراً لأنّ الهيئة التشريعية تنفق معظم وقتها في تولي المقترحات التنفيذية التي تُستمد من التفويض الانتخابي للبرنامج السياسي

الفائز. وتمكس الأنظمة البرلمانية ذلك بشكل واضح، حيث تعرف القطاع التنفيذي على أنه الأغلبية المتكّمة بالهيئة التشريعية، والفارضة بالتالي جدول الأعمال. في هذه الحالات، لا تبدي الأكثرية التشريعية عادةً استعداداً لتخصيص وقت لمشاريع القوانين التي لا تشكل جزءاً من الخطة الحكومية الإجمالية، لا سيما تلك التي تعرقل سياسات الحكومة.

أمّا في بعض الحالات، فقد يعمد القادة الحكوميون إلى تقديم مشاريع القوانين سواء كانوا أعضاء في الهيئة التشريعية أم لا، رغم أنّ نواب المقاعد الخلفية الموالين للحكومة أنفسهم لا يحق لهم ذلك. ففي المملكة المتحدة مثلاً، لا يحق لهؤلاء البدء بإجراءات التشريع، إلا إن تلقوا إذنًا خاصاً من المجلس.^{٣٦}

لا ينفك المشرعون يصطدمون بالتقييدات التي تتخلل عملية تشريع الموازنة. فوفق أنظمة برلمانية كثيرة، لا سيما تلك التي تستند إلى النموذج البريطاني، لا يحق لنواب البرلمان البدء بإجراءات التشريع التي تجرّ عواقب مالية (مثلاً، زيادة الإنفاق العام)، نظراً إلى أنّه حقّ محصور بالحكومة وحسب.^{٣٧} ومن عواقب هذا التقييد أنّه «قد يؤدي إلى تجريد حقّ تقديم مشاريع القوانين (أي حقّ المشرعين) من أي معنى، لأنّ كثيراً من موادّ التشريع، إن لم نقل أغلبها، تملك تبعات مالية.»^{٣٨}

رغم أنّ العادة قد جرت بمباشرة قادة الحكومة بمعظم الإجراءات التشريعية، إلا أنّ هذه الفرصة تتوفّر أحياناً أمام نواب المقاعد الخلفية التابعين للحكومة أو المعارضة. على سبيل المثال، وصف عضو البرلمان البولندي السابق، جيرسي وايتير، استراتيجية استخدمت فيها المعارضة عامل المفاجأة، لتأخذ الحكومة على حين غرة وتبادر إلى المباشرة بقضية:

نصّ أحد الأساليب الواضحة للمعارضة على استباق الحكومة في تحديد حقل بحاجة ماسة إلى التشريع، فأخذ المبادرة إلى ذلك. فإن نجحت المعارضة في مغافلة الحكومة، ستمسي هذه الأخيرة في موقف لا يحسد عليه. فهي لا تستطيع رفض مشروع قانون، لمجرد أنّه صادر عن المعارضة. من هنا، تجد نفسها مضطرة لدعمه، مع أنّها تسجل بذلك نقاطاً لمصلحة المعارضة.^{٣٩}

بعض الكلمات أو الجمل أو الفقرات، وإما عبر إضافة شروطٍ جديدة. من هنا، تعتبر القدرة على تعديل التشريعات أداةً قويةً جداً بالنسبة للمشرعين. فباستطاعة الأعضاء أن يقترحوا التعديلات في جلسات اللجنة والجلسات المكتملة على حدٍ سواء. وقد أصبحت الجلسات الأولى من مدى تزداد أهميته تدريجاً، مع إتاحة نقاشات اللجنة فحص مشاريع القانون بشكلٍ مفصل، على يد الأعضاء والموظفين ذوي الخبرة في مضمار هذه السياسة بالتحديد. في المقابل، لا تميل النقاشات في الجلسات المكتملة إلى «التوجه نحو تعديلاتٍ مهمة، فمعظم الأعمال المتعلقة بمشاريع القانون التي تقود إلى التعديل تجري ضمن اللجنة، أو نتيجةً لمفاوضاتٍ غير رسمية بين الأحزاب»^{٤٢}

يزداد استخدام أعضاء البرلمان في ألمانيا وفرنسا للجان من أجل اقتراح التعديلات، مما يؤدي إلى اعتماد مسودات حكومية قليلة فقط من دون تعديل.^{٤٣} فضلاً عن اللجان، تستطيع مؤسساتٌ أخرى التأثير على المداولات التشريعية. ففي الولايات المتحدة مثلاً، يعمل مكتب البيت الأبيض للشؤون التشريعية كأداة يضغط بواسطتها أعضاء الكونغرس على الرئيس. ويعدّ المكتب أيضاً أداةً لإقناع المشرعين كذلك بتناول الأمور من منظور الرئيس- بالإضافة إلى التوصية بالصفقات والتسويات المناسبة.^{٤٤}

صحيحٌ أن قوة التعديل مهمة جداً بالنسبة للمشرعين، إلا أن القوانين تقيد استعمالها بشكلٍ متكرر. فتؤثر هذه القوانين على العلاقات التشريعية-التنفيذية أيما تأثير، لا سيما في الأنظمة البرلمانية، نظراً إلى أن الحزب صاحب الأثرية الفائزة هو المتحكم بالقوانين (وتأويلاتها). على سبيل المثال، إن القوانين التي تقيد تعديل التشريعات المالية، على غرار تلك التي تمنع المباشرة بإجراءات مشاريع القوانين المماثلة، من شأنها أن تحدّ دور الأعضاء في العملية التشريعية بشكلٍ صارم.

رغم ذلك، تعتبر معظم قيود التعديل خفيفةً إلى حدٍّ ما، وهي ترمي إلى المحافظة على تنظيم العملية وتعلّقها بالموضوع أساساً. فتتصّ القوانين في فرنسا والأردن والدول الواطئة، مثلاً، على ضرورة تقديم التعديلات إلى جانب بيانٍ بالدوافع. أما في

غير أن تكتيكاً مماثلاً يشترط أن يستعدّ أعضاء البرلمان المعارضون لأخذ تصرفاتٍ سريعة حين تظهر الفرص أمامهم. فلا ضير من المحافظة على علاقاتٍ حسنة مع الصحافيين والمنظمات غير الحكومية في هذا المجال، كي يشكّلوا إنذاراً أولياً ينبّه المشرعين إلى القضايا التي تستلزم انتباههم.

قرارات



قد تعتمد أكثريةٌ تشريعية قراراً للتعبير عن وجهة نظرها حول قضيةٍ معينة. بخلاف القانون، يفتقر القرار إلى سلطة قانونية ملزمة. غير أن المشرعين يعتمدونه لحث الوكالات التنفيذية أو غيرها من عناصر الحكومة على اتخاذ خطوات معينة، أو إنشاء لجنة دراسة لفحص قضيةٍ ما. كما يستخدم المشرعون القرارات أحياناً اعترافاً منهم بفردٍ أو مجموعة، أو تخليداً لذكرى هذين الكيانين أو تقديرهما.

لا تقع مواضع القرارات تحت أي التزام قانوني للامثال لأية مطالب/طلبات تقدم. لذلك، يجب استخدام القرارات قضائياً بطريقة لا تخاطر بتفريغها من المعنى. ولكن يمكن للقرارات أن ترفع الوعي، بطريقة فعّالة، حول قضيةٍ ما خاصة إذا استطاع المشرعون أن يقنعوا الإعلام والمنظمات غير الحكومية بنشر رسالتهم المطلوبة.

لكن تجدر الإشارة إلى أن نواب المقاعد الخلفية قد تلقوا دعماً إجرائياً في بعض البرلمانات. ففي البرلمان الأسترالي مثلاً، يخصّص مطلع كل أسبوعٍ بمعظمه لأعمال الأعضاء الخاصين. في هذا اليوم، يتمتع الأعضاء (من الأحزاب الحاكمة والمعارضة) بالأولوية لتقديم اقتراحاتٍ رسمية ومشاريع قانون، كما يُخصّص لهم وقت لعرض تصريحاتٍ حول قضايا يختارونها بأنفسهم.^{٤٥} ورغم أن مشاريع القوانين التي يتقدم بها هؤلاء الأعضاء نادراً ما تستحيل قوانين، إلا أن إقرارها من وقتٍ إلى آخر كانت له نتائج بعيدة الأمد في بعض الدول.^{٤٦}

تعديل التشريع

قد تغيّر التعديلات أي جزءٍ من مشروع القانون، إما عبر إلغاء

أما في الأنظمة الرئاسية، فتحفظ السلطة التنفيذية لنفسها بالفرصة الأخيرة لرفض التشريع من خلال عملية التصويت.^{٤٧} تعتبر الولايات المتحدة المثال التقليدي في هذا السياق. فحين يتلقى الرئيس الأمريكي مشاريع القوانين التي وافق عليها الكونغرس، يملك ثلاثة اختيارات. أولاً، بإمكانه التوقيع على مشروع القانون سريعاً وإحالة قانوناً. ثانياً، يمكنه ألا يتخذ أي إجراء؛ فينجم عن هذه الحالة خياران أيضاً: فإن كان الكونغرس مجتمعاً للتداول، يصبح مشروع القانون قانوناً بعد عشرة أيام؛ أما إن كان الكونغرس قد أجرى جلسته المؤجلة الأخيرة خلال تلك الأيام العشرة، فيمسي مشروع القانون باطلاً فعلياً. تعرف هذه الحالة الأخيرة باسم «الإبطال الضمني». أما الإجراء الثالث الذي يمكن أن يتخذه الرئيس، فهو رفض مشروع القانون ورده إلى الكونغرس مرفقاً بالأسباب الباعثة على معارضته. كما تمتع الرئيس سابقاً بخيار إضافي هو حق إبطال أو «نقض بند من مشروع القانون» Line Item Veto، وذلك من العام ١٩٩٧ إلى حين اعتبار الإجراء غير دستوري في العام ١٩٩٨. بموجب هذا الخيار، يبطل الرئيس مبلغاً من الموازنة الاستثنائية بالدولار الأمريكي، أو بنداً من بنود الإنفاق المباشر الجديد، أو تغييراً ضريبياً لصالح مجموعة محدودة مؤلفة من مائة شخص أو أقل.

لكن يمكن أن يفضّ المشرّعون النّظر عن نقض الرئيس، فيستون

غيرها من الأماكن، فتفرض الهيئات التشريعية أن تحظى التعديلات بدعم أكثر من عضوٍ. وتتفاوت هذه الشروط: فنلندا تفرض عضوين (من أصل ٢٠٠)، وبلجيكا ٥ (من أصل ١٥٠)، والبرازيل ٢٥ (من أصل ٥١٣)، وألمانيا ٢٦ (من أصل ٦٦٩)، وكوريا ٣٠ (من أصل ٢٧٣).

تقيّد القوانين بشكل متكرر استعمال قوّة التعديل التي تملكها الهيئات التشريعية، مما يؤثر كثيراً على العلاقات التشريعية-التنفيذية.

يجب أن تُقدّم التعديلات الخطية في بعض البلدان قبل يومٍ أو يومين من الاقتراح الرسمي، كي تدرج في جدول الأعمال بالشكل المناسب وتسهّل النقاش. ويمنع قانون عام آخر، كذلك الذي يعتمد الكونغرس الأمريكي، التعديلات غير «الملائمة»- أي التي لا تتعلّق مباشرةً بموضوع مشروع القانون المعلق مثلاً.^{٤٥} بالرغم من كلّ هذه القوانين، ما زال أمام «مقترحي» التعديلات عامةً قدرٌ كبير من الحرية. فتبقى العملية التعديلية، من خلال هذه الحرية، أداةً قويّةً يستخدمها المشرّعون للتأثير على العملية التشريعية؛ وهي عمليةٌ يسيطر عليها المسؤولون التنفيذيون بخلاف هذه الحالة. إذ إنّ كان يمكن الحدّ من قوّة التعديل على هذا النحو الصّارم، كذلك يمكن الحدّ من أيّ دورٍ معبرٍ يؤدّيه المشرّعون في السّاحة السياسية.

الموافقة على التشريع

لا يمكن أن يصبح مشروع القانون قانوناً إلا إن وافقت عليه الهيئة التشريعية أولاً. وما إن ينال مشروع القانون الموافقة التشريعية، حتّى تسنّه الهيئة التنفيذية، أو تصدر مرسوماً به، فيصبح قانوناً. في الأنظمة البرلمانية، يعتبر الإصدار الحكومي تلقائياً بعد الموافقة التشريعية، نظراً إلى أنّ الحكومة كانت تملك فرصاً عديدة لإجراء التغيير خلال العملية التعديلية. في حالة ألمانيا، «بالنّظر إلى الائتلافات المستقرّة والتصويت الحزبي المتناسك، نادراً ما تلقى المقترحات الحكومية المهمّة رفضاً».^{٤٦}

معرفة القوانين



في الأنظمة البرلمانية، قد تساعد القوانين الإجرائية المشرّعين غالباً في تحدي الهيمنة التنفيذية. فيستمد أعضاء البرلمان سلطةً كبيرة من قوانين كثيرة، خاصّةً في النقاشات البرلمانية. وفي أحيانٍ متكرّرة، تضمن القوانين لأعضاء البرلمان صوتاً خلال الإجراءات، حتى لأولئك المنتسبين إلى أحزاب الأقلّيات. وفق ما يذكر أحد الدّارسين في الشؤون البرلمانية، القوانين هي «حماية أكثر أهمية مما قد يحسبه الاعتقاد السائد. فالإجراءات تحدّ الحكومة».^{٤٨} غير أنّ قوّة هذه القوانين المتأصلة قد تضع سدىً إن كان المشرّعون لا يألفونها، وبالتالي يعجزون عن استخدامها لمصلحتهم الخاصة.

٣- تمكّن من تحديد تأثيرها على الحالة الاقتصادية وعلى أية خطة وطنية؛

٤- تسهّل الإشراف البرلماني (ويعرف أيضاً «بالمراقبة البرلمانية»).^{٥١}

يقع تطوير الموازنة على عاتق السلطة التنفيذية عادةً. فالموازنة هي، في المقام الأول، بيانٌ سياسي يعكس سياسة الحكومة بتعبير ماليّة. لهذا يعتمد اتحاد ما بين البرلمان على الحجّة القائلة: «إنّه من الأصول أن تشعر الحكومة بالحرية لتعالج تبعات هذا البرنامج».^{٥٢}

وتتطلب هذه الموازنة أيضاً الخبرة التقنيّة لتصميم وثيقة شاملة ودقيقة، تعكس حاجات الوكالات التنفيذية كافةً.

رغم هذه الهيمنة التنفيذية على الموازنة، من الضروري أن تؤدي الهيئة التشريعية دوراً مهماً في العملية. ويرجع المركز البرلماني صدى الحاجة إلى التدخل التشريعي، معتمداً على أدلة قوية تثبت أن «التدخل البرلماني في التخطيط للموازنة قد يشكّل أساساً للسياسات الاقتصادية التي تشدّد على الاستقرار، وتؤدي إلى أولويّات في الإنفاق والضرائب تعكس هذا الهدف».^{٥٣}

في أغلبية الدول، تفرض الهيئة التشريعية سلطتها على الموازنة من خلال عملية التعديل. غير أن هذه القدرة تتفاوت بشكل ملحوظ بين هيئة وأخرى. فنجد كزنجرس الولايات المتحدة على طرف واحد أقصى من الميزان، إذ يتمتع فعلياً بسلطة غير متناهية في تعديل الموازنة.

يدرس الكونغرس اقتراحات الرئيس حول الموازنة، فيوافق عليها أو يعدّلها أو يرفضها. وبإمكانه أن يغيّر مستويات التمويل، أو يلغي برامج، أو يضيف برامج أخرى لم يطلبها الرئيس. كما يستطيع إضافة الضرائب وغيرها من مصادر الدخل أو إلغاؤها، أو القيام بتعديلات أخرى تؤثر على قيمة الواردات المالية المجموعة.^{٥٤}

في المقابل، تسمح أغلب النظم البرلمانية للهيئة التشريعية بتعديل الموازنة، سعياً منها لتقليص الإنفاق والضرائب أو

التشريع بدون توقيعه (تخطّي النقص)، إن صوّت كلا المجلسين بذلك بأغلبية الثلثين. إنّما يصعب حشد هذه الغالبية العظمى في أكثر الأحيان، ممّا يستدعي تعاوناً سريعاً بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية.

عملية إعداد الموازنة

يشكّل تطوير الموازنة والتداول فيها والموافقة عليها، بمشاركةٍ تشريعية وتنفيذية على حدٍ سواء، «أحد أهمّ فحوصات الديمقراطية وموازينها».^{٤٩} فهي أهمّ جزءٍ من التشريع الذي يُعنى به القطاعان التشريعي والتنفيذي لأنّ «أعمال الحكومة اليومية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالموازنة. وبين أخذ وردّ، لا شك في أنّ ما يعتبر صحيحاً لنظام الموازنة يعتبر بدوره صحيحاً لنظام الحكومة الإجمالي».^{٥٠} ونظراً للنتائج الشاملة التي تتمتع بها عملية إعداد الموازنة، فإنّها غالباً ما تسبّب نزاعاً كبيراً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

التأثير التشريعي في النيابات



حين تقدّم الحكومة النيابية موزانتها، لا تحدث إلا تغييرات طفيفة للملاءمة نواب المقاعد الخلفية والمعارضة بعد المناقشات البرلمانية. وفيما تفرض البنية والتقاليد البرلمانية الهيمنة التنفيذية على الموازنة، يواجه أعضاء البرلمان حاجزاً إضافياً بسبب افتقارهم إلى الخبرة الاقتصادية. فمن أصل ٢٠٥ عضو في البرلمان، لم يسبق أن خضع إلا سبعة أو عشرة منهم لتدريب رسمي في الاقتصاد؛ فضلاً عن أنّ البرلمان لا يقدم أي توجيه حول السياسة الاقتصادية. من هنا، يحدث غالباً أن يرفع أعضاء البرلمان قضايا غير قابلة للتطبيق اقتصادياً، ممّا يدفع بالحكومة إلى تجاهل أفكارهم أو التصويت لنقضها لا محال.

توفّر الموازنة الإطار القانوني والمدخول اللازم لإنجاز المتطلبات الحكومية المالية. وهي تؤدي أربع وظائف أساسية:

١- تسمح بمقارنة المدخول الإجمالي بمجموع النفقات؛

٢- تتيح تصنيف النفقات وتقييم أهميتها النسبية والضرورة الماسة إليها؛



التأثير التشريعي في الولايات المتحدة

يتمتع أعضاء الكونغرس الأميركي بتأثير عظيم على الموازنة. فتطوّر لجنّتا الموازنة التابعتان لمجلسي النواب والشيوخ موازاتهما الخاصة، بمساعدة مكتب الموازنة التشريعي (CBO - Congressional Budget Office) الحيادي الذي يقدم للكونغرس الخبرة الضرورية لتقييم موازنة الرئيس، ومعارضتها في معظم الأحيان. كما يستفيد الكونغرس من خبراء المكتب في الاقتصاد والسياسة العامة، ليطّلع على تقديرات تكلفة الخيارات السياسية المتوقعة، وتصور المدخول الحكومي على مدى السنوات المقبلة. غير أنّ مكتب الموازنة التشريعي يعدّ مصدراً مرتفع الثمن. فقد رصدت له السنة المالية ٢٠٠٠ ما مجموعه ٢٦,١ مليون دولار (٨٧٪ منها سجّلت للمصاريف الشخصية).

يضمّ الكونغرس الأميركي أداة تقليدية للإشراف على الموازنة هي متطلبات الإجازة. فبموجب هذا النظام، على الكونغرس أن ينشئ البرنامج المعني بعد الموافقة على قانون - يعرف «بإجازة» البرنامج. من المألوف أن تحتوي إجازة التشريع على وصف للبرنامج، وحدّ المبالغ المرصودة لتمويله، ومدته. وما يلبث الكونغرس، في سياق خطوة مستقلة تماماً، أن يؤمّن (أو لا يؤمّن) تمويل البرنامج إلى الحد الأقصى المسموح به.

عندما يوافق الكونغرس على مشروع قرار ممهد لبرنامج جديد، على مشروع القانون أن يحتوي شرطاً كالتالي:

«بموجب هذه الوثيقة، يُسمح بتخصيص مبلغ مليون دولار للسنة المالية ٢٠٠١ من أجل تنفيذ أهداف هذا القانون.» ووفقاً لخبير تشريعي، يرمي هذا الشرط إلى هدفين:

أولاً، يصبح المبلغ الذي يسمح به الشرط (مليون دولار حسب هذا المثال) حدّاً للكمية التي يمكن أن يضع الكونغرس يده عليها بدون انتهاك قوانين مجلس النواب. أمّا ثانياً والأهمّ، فلا يستطيع الكونغرس تخصيص الأموال تطبيقاً للقانون إلا من أجل سنة مالية واحدة (السنة المالية ٢٠٠١ في هذه الحالة). أمّا إن عمد الكونغرس إلى تخصيص الأموال من أجل السنة المالية القادمة، فسيتهدك قوانين المجلس الذي لا يسمح للكونغرس بتخصيص أيّ مبلغ من أجل تطبيق القانون خلال تلك السنة المالية، إلا في حال كان الكونغرس قد وافق مسبقاً على قانون يمدّد إجازة التخصيصات/الاعتمادات حتى السنة المالية المقبلة.^{٥٨}

بموجب هذا النظام، يفترض بالكونغرس أن يوافق على مشروع قانون سنوياً، كي يسمح بمتابعة سير برنامج ما. فيجيز أحد القانونين اكتساب تمويل البرنامج - كما يرسى حدود السياسات - فيما يحدّد الآخر قيمة التخصيص نفسه. وتلزم عملية الإجازة المجددة الكونغرس بتقييم البرامج عوض تخصيص المبالغ الإضافية عشوائياً، سنة تلو الأخرى. فتصبّ اللجنة التي تملك سلطة منح الإجازة اهتمامها على قضايا الإشراف البرامجي عامة، ممّا يتيح للجنة التخصيصات/الاعتمادات التركيز على القضايا المالية واحترام قيود الإنفاق بشكل أفضل. وهكذا،

زيادتها، لكن ضمن حدود معينة في معظم الأحيان (مثلاً، شرط ألا يتجاوز العجز الهدف الذي تقترحه الحكومة).^{٥٥} أمّا الهيئات التشريعية المقيدة أكثر من غيرها، فهي تلك التي تتبع نظام ويستمنستر التقليدي. فهي مضطّرة إمّا إلى الموافقة على الموازنة برمتها، وإمّا إحباط موازنة الحكومة عبر تصويت حجب الثقة.^{٥٦}

تسمح أغلب النظم البرلمانية للهيئة التشريعية بتعديل الموازنة، سعياً منها لتقليص الإنفاق والضرائب أو زيادتها، لكن ضمن حدود معينة في معظم الأحيان.

ويمكن للمشرعين أن يواجهوا الهيمنة التنفيذية أيضاً من خلال التّحكّم بالموازنة على مدى السنة كاملة. ففي ولاية ماساتشوستس الأميركية، تستخدم الهيئة التشريعية قانوناً إجرائياً داخلياً - يدعى التقرير بالأجزاء report-in-part - لتعيد فتح أيّ جزء من الموازنة الحالية وتراجعها، كلّما طالبت الجهة التنفيذية (أي الحاكم) بأموال إضافية. وهكذا يصبح البرنامج عرضةً للتّعديل أو الإلغاء في أيّ وقت خلال السنة، ممّا يجعل الوكالات التنفيذية أكثر استجابة للهيئة التشريعية.^{٥٧}

وبمساعدة العاملين في اللجنة، بإمكان الأعضاء أن يصبحوا متخصصين فعليين في مجالهم، وبالتالي يثق بهم زملاؤهم عند الاستفهام عن محددات وفروقاتٍ سياسيةٍ دقيقة.

غالباً ما تستحيل جلسات اللجنة سببياً لإدراج الرأي العام في العملية التشريعية، مما يتيح الفرصة لعناصر مختلفة من المجتمع والحكومة لعرض آرائهم وخبرتهم حول التشريع المقترح (بالتعارض مع إجراءات الجلسات المكتملة التي تنحصر بالمشرعين). وقد كشف أحد الفحوصات البرلمانية الشاملة عن أن المساهمة الشعبية تقع «أساساً في مرحلة اللجنة». غير أن الفحص نفسه ذكر أن التقييدات على المساهمات الشعبية تختلف بين الهيئات التشريعية:

تتوّع المشاركة (الشعبية) من التقييد الطفيف في الدانمارك، حيث يرسل أعضاء من الشعب عروضاً خطية، قبل أن تدعو اللجنة شهوداً ليمثلوا أمامها، عادةً لمدة ربع ساعة تقريباً. ثم يطرح أعضاء اللجنة الدانماركية الأسئلة على الشهود، من دون «أخذ ورد» بينهم. يتعارض هذا مع البرلمان النيوزلندي، حيث يسمح للشهود أيضاً بالمثل أمام اللجان، لتقديم دليل شفهي يكمل عروضاتهم الخطية.⁶¹

فضلاً عن ذلك، تتفاوت درجة شفافية اللجنة بين دولة وأخرى. فتجتمع اللجان البرلمانية السويدية في خلوة، مما يثبت، وفقاً للفحص الشامل، أنه «يؤدي إلى جو من التعاون في العمل داخل اللجنة، مع الإشارة إلى أن هذه المراحل الخاصة تتوازن لاحقاً مع المراحل البرلمانية العلنية».⁶²

صحيح أن الجلسات السريّة تساعد المشرّعين على التفاوض بشأن السياسات، إلا أنها تحرم الشعب من فرصة المشاركة في العملية التشريعية؛ كما تلغي فرصة المشرّعين الآخرين، لا سيما أولئك الذين يمثلون أحزاب الأقليات، في إثارة القضايا الحرجة عامةً.

يؤدي طاقم عمل اللجنة دوراً قيماً في تطوير التشريع وتحليله. فعلى غرار نظرائهم التنفيذيين، يركّز موظفو اللجنة على نطاقٍ سياسيٍ واحد؛ وقد يعملون في لجنةٍ معيّنة لسنواتٍ عديدة. وفي معظم الأحيان، يتيح لهم منصبهم تطوير علاقاتٍ مهمةٍ مع

«يصبح الإشراف منتجاً ثانوياً لا مناص منه تقريباً لعملية التمويل التشريعية».⁶³

دور اللجان

تؤدي اللجان وظيفةً مهمّةً جداً في العملية التشريعية والإشراف التشريعي على الجهة التنفيذية.⁶⁴ فهي توفر منتدى، حيث يمكن للمشرّعين أن يدرسوا بالتفصيل القوانين الحالية، ومشاريع القوانين المقترحة، وغيرها من القضايا المهمة. كما تتيح المنتديات المماثلة الفرص أمام المشرّعين لتركيز انتباههم على سلسلة من القضايا المعقدة، وتحسين فهمهم لها، مما يعزّز

قوانين «سانست» «Sunset»

ما إن تتشكل البرامج الحكومية حتى تميل إلى أن تصبح من ثوابت الحكم الإداري، وذلك بعد وقتٍ طويلٍ على زوال مبرر وجودها المحتمل أحياناً. لكن يمكن للمشرّعين أن يعرفوا هذا الميل من خلال إدراج شرطٍ قانونيٍ يحدّد تاريخ انتهاء تلك البرامج. وعلى المشرّعين أيضاً أن يقيموا البرامج الخاضعة لقوانين «سانست» تلك من جديد قبل أن يتمكنوا من المتابعة.

قدرتهم على المشاركة في العملية التشريعية بشكلٍ معبرٍ.

بفضل نظام متطورٍ تعتمد عليه اللجنة، تكتسب الهيئة التشريعية مصدراً إضافياً، يتألف من طاقم عملٍ مختصّ في صميم اللجنة. فتلعب اللجان وطواقم عملها دوراً حاسماً في العلاقة التشريعية-التنفيذية، كما هو مبين في هذه الفقرة وفي المناقشة التالية حول الإشراف.

جرت العادة أن تشرف اللجان على الحقائق الوزارية المتعلقة بالوكالات التنفيذية أو الوزارات. ويحدث أحياناً أن تغطّي قضايا سياسية متعلّقة بوكالاتٍ متعدّدة. يمكن أن تشكل اللجان المرتكزة على القضية (أو اللجان الفرعية ذات الأهداف الأكثر تحديداً) منتدياتٍ فعّالة لتعزيز فهم المشرّعين للقضايا التقنية والمعقدة.

ذلك، قد تسعى الحكومات إلى الحد من قدرات اللجان من خلال تحكّمها بالموارد البرلمانية.

قد تكون أنظمة اللجان الفعّالة باهظة الثمن، من حيث الوقت والموارد. فبالنسبة للهيئة التشريعية، تتطلب اللجان أجراً كافياً لموظفيها، ومكتباً، ومعدّات. أمّا تكاليف السلطة التنفيذية، فتتخذ شكل إعداد التقارير، وتقديم الأدلة على تحليل اللجنة. من هنا، قد تحدّ الحكومات من المبلغ الذي تبدي استعداداً لرصده في الموازنة المتعلقة بموادّ اللجنة، والبنى التحتية البرلمانية العامة. لذا من المهمّ أن تحظى الهيئات التشريعية بدرجة من التحكّم بموازناتها الخاصة.

قد لا تعتبر الحكومات اللجان منافسة لها في مطلق الأحوال، بل يمكن أن تتخذها كحليف يساهم في تقدّم جداول عمل الحكومة، لا سيّما في البرلمانات حيث تتمتع الحكومة بأكثرية ساحقة. في هذا السياق، يمكن للمقاعد اللجانية أن تدير عملها بشكل يسلط الضوء على السياسات الحكومية، فتمهد السبيل للحكومات كي توكلها بعض المهمّات من دون أن تجازف بسلطتها السياسية بالضرورة.

قد يلجأ المشرعون إلى اللجان عموماً للتأثير على السياسة، وتعزيز موقف المؤسسات في العلاقات التشريعية-التنفيذية. على سبيل المثال، تدين الجمعية الوطنية النيكاراغوية بالكثير من سلطتها المتزايدة إلى «نظام لجنة ناشط وشامل»^{٦٥}، وإلى جانب التقدير الذي لطالما عرفته اللجان في الأنظمة الرئاسية، فقد بدأت تلعب دوراً تزداد أهميته أكثر فأكثر في العديد من الأنظمة البرلمانية أيضاً.^{٦٦}

4. الإشراف التشريعيّ على السلطة التنفيذية

Legislative Oversight of the Executive

الحاجة إلى الإشراف

لعلّ الإشراف على السلطة التنفيذية هو الوظيفة الأهمّ لأية هيئة تشريعية.^{٦٧} فقد احتلّ الإشراف مكانةً مهمّةً جدّاً، نظراً إلى

موظفي الوكالات التنفيذية. في هذا المجال، صرّح أحد الخبراء في البرلمان السويدي:

لا يمكن الاستخفاف بالعلاقات غير الرسمية بين الجهتين التشريعية والتنفيذية (كذا). لقد ازداد الاتصال بين الموظفين الحكوميين في الإدارة والموظفين العالين الشأن في لجان (البرلمان) الدائمة بشكل خاص. وغالباً ما يحرض على ذلك الوزير المسؤول الذي يؤيد نشر المعلومات، ليلبغ الأمر الذروة مع وليمه غداء تجمع المسؤولين الذين يمثلون البرلمان والسلطة التنفيذية السياسية.^{٦٣}

المجموعات الحزبية البرلمانية

مقابل اللجان؟

رغم أنّ العديد من الأنظمة البرلمانية قد طبقت أنظمة اللجان للمساعدة على تطوير التشريع وتقييمه، إلا أنّ الأحزاب ما زالت تلعب دوراً أساسياً في سياق العملية. فتتنظّم المجموعات الحزبية البرلمانية منتديات يناقش فيها المشرعون القضايا والاستراتيجية مع زملائهم، ويتلقون دعماً سياسياً وتقنياً. وغالباً ما توفرّ المجموعات الحزبية طاقم عمل لمساعدة المشرعين في صياغة مشاريع القانون وتحرير التعديلات، والاستعداد للأسئلة البرلمانية، وإجراء جلسات عامة، ويعزّز العمل في إطار المجموعات الحزبية أنظمة اللجان عوض المنافسة معها.

من خلال إرساء أو اصر علاقات ودية مع الوكالات التنفيذية، يستطيع موظفو اللجان تحسين التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما يمكنهم معاكسة مزايا الموظفين الضخمة في السلطة التنفيذية، وبالتالي مساعدة الهيئة التشريعية في تحليل التشريعات.^{٦٤}

لكنّ القادة التنفيذيين قد لا يقدرّون دائماً دور اللجنة في الإشراف، نظراً إلى أنّها تدقّق في البرامج الحكومية وتشرف على تطبيقها. في الأنظمة البرلمانية، تعتمد الحكومات في معظم الأحيان إلى الحد من دعمها للجان وتفاعلها معها. فضلاً عن

رغم أهمية توفير الإشراف الفعال، يفتقر المشرعون غالباً للمحفّزات السياسية التي تحثهم على تنفيذ هذه المسؤولية. فتتصدر نشاطات أخرى مراراً جدول أعمال المشرعين، مثل القضايا السياسية، وخدمات الناخبين، والسعي إلى إعادة الانتخاب، فيما يعتبر الإشراف «مملأ»^{٧١} ونسجاً على المنوال نفسه، تطرّق تحليل في العلاقات التشريعية-التنفيذية داخل جنوب أفريقيا إلى أنّ «الإشراف يشمل الأعمال الرتيبة التي لا توفر نبذة كبيرة عن العامة من أجل السياسيين المهتمين بالمحافظة على مقاعدهم»^{٧٢}.

تختلف المحفّزات السياسية المتعلقة بالإشراف بين الأنظمة الرئاسية والبرلمانية. ففي الأنظمة الرئاسية، ينمي فصل السلطات المحدد دستورياً المنافسة بين الجهتين التشريعية والتنفيذية. ولعلّ المشرعين في الأنظمة الرئاسية يتمتعون بحافز أكبر للإشراف على الأعمال التنفيذية، سعياً لتحسين موقف مؤسستهم (مع أداء السمعة السياسية الفردية دوراً أيضاً). تتواتر هذه الحالة خلال فترة الحكومات المنقسمة خاصة؛ وهي ظاهرة تزداد شيوعاً في الولايات المتحدة وفرنسا بالتحديد. في هذا السياق، يؤكّد أحد الخبراء في شؤون التشريع الأمريكي على أنّ:

في فترات الحكومة المنقسمة، يقدم الإشراف التشريعي إلى الحزب المسيطر على الكونغرس فرصة جاهزة، كي يضعف من الدعم الشعبي للرئيس وحزبه؛ كلّ ذلك بهدف تحقيق إحدى المسؤوليات الدستورية الملقاة على عاتق الكونغرس.^{٧٣}

رغم ذلك، تتاضل العديد من الأنظمة الرئاسية لإجراء إشراف فعال. غير أنّ الكونغرس التشيلي، مثلاً، يواجه الكثير من العراقيل على غرار الافتقار إلى العقوبات التشريعية، والشفافية التنفيذية (كمعلومات عن البرامج التي تخضع للمراجعة)، وموازنات من أجل لجان التحقيق، وفرص مشاركة المواطنين.^{٧٤}

أمّا في الأنظمة البرلمانية، فتحدّ الأغلبية المسيطرة على الحكومة، والوفاء الحزبي، من حثّ الأعضاء على انتقاد السياسات التنفيذية. «فليس من المفيد سياسياً أن يدقّ المرء

النّفوذ الهائل الذي يمارسه القادة التنفيذيون. في هذا السياق، يذكر أحد الخبراء في شؤون البرلمان الفرنسي:

اقتباساً عن السير كينيث وير، يعتبر أهم دور للبرلمان الحديث «هو دفع الحكومة إلى حسن التصرف»... فيتطّلع الديمقراطي إلى البرلمان ليضمن خضوع السلطة التنفيذية لتدقيق دائم، ومنعها من سوء استغلال نفوذها.^{٦٨}

فضلاً عن ذلك، يشكّل الإشراف نشاط المتابعة الواضح والمرتبط بوضع القوانين. فبعد أن تشارك الهيئة التشريعية في وضع القوانين، يتحوّل دورها الأساسي إلى التّحقق من تطبيق القوانين الفعّال، وعنايتها بالمشاكل التي تناولها محررو المسودة، وحلّها.

التغلب على المثبطات السياسية والبنوية

اللجنة الدائمة حول الاقتصاد في

الجمعية الوطنية الناميبية



كان للجنة الدائمة حول الاقتصاد في الجمعية الوطنية الناميبية تأثير ملحوظ على السياسة الاقتصادية. فوفقاً لأحد الخبراء المنفيين، «أدى عمل اللجنة في كلّ حالة تقريباً إلى تحسين مشروع القانون المعني»^{٦٩} وبعد استشارات أجرتها اللجنة مع الوزارة وأصحاب المنفعة المتنوعين، أوصت بإجراء ثمانين تغييراً مستقلاً على مشروع القانون المتعلق بضريبة القيمة المضافة في العام ٢٠٠٠. وقد ضمّن أكثر من ستين تعديلاً من تعديلات اللجنة في مشروع القانون.

تجري اللجنة غالباً جلسات عامة في العاصمة وبقية المناطق، حيث تستفيد من شهادة ممثلي الوزارات المعنية، ونقابات العمّال، والمنظمات غير الحكومية. كما تشر الصحف والإذاعات إشعارات الجلسات (وهو إجراء تفضّه سائر اللجان في ناميبيا). بالإضافة إلى ذلك، تضافر اللجنة جهودها مع الوزارات المعنية- «وهذا هو أحد أسباب الموافقة على الكثير من التعديلات التي تقترحها»^{٧٠} بعد أن تفرغ اللجنة من دراسة كلّ مشروع قانونٍ مشار إليه، تحرر تقريراً حول ذلك فضلاً عن تقرير سنوي. وحين يعقد المجلس جلساته، تجتمع اللجنة أسبوعياً على الأقل، حيث يقدم أمين اللجنة دعمه للأعضاء في ميدان الإدارة والبحث.

على مكانتهم في اللائحة الحزبية، فإن آخر ما يتمنونه هو الانخراط في نشاط يتحدى سياسات حكومة حزبه الخاص وأعمالها»^{٧٨}

في الأنظمة البرلمانية، يحتفظ الوزراء لأنفسهم بسيطرة كبيرة على عملية الإشراف، مما يحدّ تحديداً صارماً من محاولات البرلمان في مساءلة الحكومة. انطلاقاً من هذا المنظور، يعرف أحد الخبراء البريطانيين بثلاثة محفزات تشجع الحكومة على كبح الجهود في مضمار الإشراف:

أولاً، تجد الحكومات هذه الطريقة أسهل بكل بساطة... فهي لا تريد أن تفتح أبوابها أمام تدقيق أوسع، وربما أكثر فعالية، مجازفة بتفاهم الصعوبات في عملها... ثانياً، لا ترغب الحكومة في تقاسم السلطة على نطاق واسع أكثر من المطلوب...؛ ثالثاً، ونتيجة للنقطة الثانية جزئياً، لا ترغب الأحزاب الحاكمة (أو تلك التي تسعى إلى الحكم) بانتقاص قدرتها على تطبيق السياسات.^{٧٩}

اكتشف عدد من المراقبين أن قدرة البرلمان البريطاني على الإشراف تضعف. فأكد أحد الموظفين الحكوميين المحنكين أن الحكومة البريطانية «لا تتعرض للمساءلة فعلاً بشأن طريقة عملها»^{٨٠}

مع أن هذه الملاحظات ترتبط بالحالة البريطانية خاصة، إلا أنها يمكن أن تميز الأنظمة البرلمانية بشكل عام. ويذكر عالم كندي في هذا المجال أن اللجان وإن ساعدت على أداء دور إشرافي مهم في الأنظمة البرلمانية، إلا أنها تتضرر بفعل تحدّ مزدوج:

بموجب الأنظمة البرلمانية المرتكزة على نموذج ويستمنستر، لطالما واجهت اللجان تحدياً مزدوجاً، يتمثل من جهة بمطالب حازمة تتقدم بها الحكومة من أجل إدارة، لا بل احتكار، عمل البرلمان؛ ومن جهة أخرى، برغبة المعارضة والحكومة على حدّ سواء في مواصلة النزاع الانتخابي في عقر لجانها.^{٨١}

يوافق خبير إيرلندي على ذلك: «لا تتأقلم اللجان المختارة بعناية مع هذا النموذج الدستوري بسهولة، لا سيما وأنه يعتبر الوزارة مركز السلطة»^{٨٢} في المملكة المتحدة التي تمثل ربّما هذا

في أقرب حلفائه السياسيين إليه، أو حرفياً في حزبه الخاص»^{٧٥} كما يزداد الطين بلة بفعل ضغوطات من مصادر عليا تحث الأعضاء على التزام الصمت. ووفقاً لأحد النواب في جنوب أفريقيا، «يميل الوزراء إلى تهديد أعضاء البرلمان حين

الإشراف في الديمقراطيات الناشئة



تبرز أهمية الإشراف في الدول التي تخضع خاصة لانتقال ديمقراطي، حيث كانت الحكومة السلطوية تبسط نفوذها. تجدر الإشارة في هذه الحالة إلى ما سجله تقرير المعهد الديمقراطي الوطني عن المجلس الوطني للأقاليم في جنوب أفريقيا: لا يتعلق الإشراف بالسياسة الحكومية وحسب. ففي حال طبقه أعضاء الأحزاب كلها بالشكل المناسب، من شأنه أن يساهم في تحول جنوب أفريقيا أيضاً، من خلال التأكيد على:

١. تمكّن أعضاء البرلمان مستقبلاً من التشريع بطريقة حساسة إلى نجاح التشريع السابق أو فشله؛
٢. تطبيق التشريع كما خطّط له، وضمان فعاليته؛
٣. بقاء سياسة الحكومة مفتوحة على حاجات الشعب وهمومه؛
٤. تحديد القوانين المشكّلة وتغييرها.^{٧٧}

غالباً ما تكون توقعات المواطنين كبيرة جداً بشأن حكومتهم الجديدة، في الدول حيث تنشأ الديمقراطيات حديثاً. وهكذا، يسمي الإشراف التشريعي الذي تمارسه الهيئات التشريعية حرجاً بشكل خاص.

يبالغ هؤلاء في أسئلتهم، أو يطرحون أسئلة ممنوعة بخصوص قسم كل وزير»^{٧٦}

لا تبذل الحكومات البرلمانية مراراً جهداً ملحوظاً لتشجيع الإشراف؛ وبإمكانها الحدّ من قدرة البرلمان على الإشراف بدوره، كما هو مذكور سابقاً، من خلال تحكّمها بالموارد البرلمانية وامكانيات تقديم أعضاء البرلمان.

تواجه المساعي المبذولة في ميدان الإشراف حاجزاً آخر في الأنظمة الانتخابية المستندة إلى اللوائح الحزبية. فبموجب هذه الأنظمة، «حين يعتمد مستقبل البرلمان المهني داخل البرلمان

الإصلاح البرلماني في إيرلندا



تمثل إيرلندا حالة مثيرة عن الإصلاح البرلماني. ففي العام ١٩٦٩، وُصف البرلمان الإيرلندي بأنه «أحد أسوأ البرلمانات المنظمة والمجهزة والواعية في العالم الديمقراطي»^{٨٧}. فقد حُشد ثلاثة أو أربعة أعضاء من البرلمان لمنصب واحد، فيما لم يتوفر إلا أمين سرّ برلماني واحد لكل تسعة أعضاء برلمانيين.

بعد عقد من الجهود الإصلاحية، أسس البرلمان الإيرلندي نظام لجنة مختارة عام ١٩٨٣. ووفقاً لأحد الخبراء، «لم يسبق لأعضاء البرلمان الإيرلندي أن تزودوا ببحث بهذا القدر من المعلومات مسبقاً، كي يلحوا على السلطة التنفيذية بمطالبهم، أو يشكّلوا آراءهم الخاصة حول القضايا المعقدة. وهكذا، من خلال التحقيق والاستجواب، نجحت اللجان الجديدة في إنتاج ما لا يعد ولا يحصى من الفرص لاتخاذ مبادرات تشريعية جديدة»^{٨٨}.

الإشراف بشكل أفضل، نظراً إلى رغبة بعض الأحزاب الحكومية في مساءلة شركائها بصورة متزايدة. ينعكس هذا الواقع خاصة عند وجود شركاء ائتلافيين قلائل أو هامشيين؛ فيرغبون في زيادة قدرات البرلمان الإشرافية، وهم على يقين أنّهم سيعودون إلى صفوف المعارضة.

قد يعتبر القبول المتزايد للجان، لا سيما في الأنظمة البرلمانية، أداة فعالة ساهمت في إرساء قواعد الإشراف. وبفضل التغطية التلفزيونية المتزايدة للجهود في هذا الميدان، كمسألة مدة اللجنة أو جلساتها، قد يتضاعف نفوذ المشرعين عند الإشراف، وتتعرّز محفّزات الإشراف السياسية.

كما تغير المنظور السياسي بسبب حرية قوانين المعلومات-والصحافة التحقيقية-، ممّا سمح للمشرعين (بالإضافة إلى الشعب عامةً) بالاطلاع على وثائق حكومية حسّاسة.

إشراف اللجان

تقدّم اللجان إلى المشرعين أدوات إشراف قويّة. فاللجان، كما يذكر أحد الخبراء، «تسمح لأعضاء البرلمان باتّباع نمط أسئلة أكثر تفصيلاً مع الوزراء، إبّان فترة الأسئلة أو النقاش في قاعة

النموذج بحق، غالباً ما يمنع الوزراء اللجان المختارة من النقاش، في البرلمان، حول تقارير الإشراف الصادرة عنهم»^{٨٣}.

رغم ذلك، يتعاون بعض القادة التنفيذيين مع نظرائهم التشريعيين لتعزيز البرلمانات، على الصعيدين البنوي والمالي. فتجدد الإشارة إلى أنّ البرلمان الدانماركي يتمتّع بتمويل متزايد على مدى العقد المنصرم. ووفق إحدى الدراسات:

ترمي هذه السياسة إلى تعزيز قدرة البرلمان على التدقيق الفعّال بالسلطة التنفيذية. فما من جدوى للإجراءات البرلمانية التي تسمح بالمساهمة التشريعية في وضع السياسات، أو التشكيك في أعضاء الحكومة، في حال لم يكن عند البرلمانيين باحثون وإداريون يساعدهم»^{٨٤}.

شهدت نيوزيلندا بعض التحسينات أيضاً. فقد تمّ تعزيز اللجان المختارة عام ١٩٨٥ لتشرف على العمليات الحكومية بشمولية أكبر. كما مُدّت ولاية هذه اللجان، ممّا مكّنها من المباشرة بالتحقيقات الرسمية، والسجلات، واستدعاء البعض للمثول أمام المحكمة.^{٨٥} فضلاً عن ذلك، أصبحت القوانين الجديدة تلزم الحكومة بالاستجابة لعرائض اللجنة خلال تسعين يوماً.

يبدو أنّ التغييرات تعرّز محفّزات الإشراف في بعض الحالات، رغم غموض أسباب هذا التحوّل جزئياً. لعلّ أحدها مردّه الشعور المتنامي بين أعضاء البرلمان وغيرهم بخصوص تفاقم سلطة الحكومات بشكل مبالغ فيه. في مطلق الأحوال، من المفترض أن تكون الحكومات وكيلة البرلمان، لا العكس. ويلخص اسماعيل رويت، وهو برلماني من بربادوس، هذه الفكرة قائلاً:

بموجب النظام البرلماني الحالي، باتت الحكومات أشبه بديكتاتوريات منتخبة، فيما الشعب لا يؤثّر البتّة على سير الأعمال بين الانتخابات، والبرلمان أمسى عاجزاً عن ممارسة أيّ تقييد ذي مغزى طالما أنّ الحكومة تتحكّم بالأكثرية»^{٨٦}.

قد يضاعف الوفاء المتضائل للحزب من محفّزات الإشراف، لا سيما بين أعضاء البرلمان الذين لا تساورهم آمال كبيرة في نيل منصب حكومي.

ومن المحتمل أن تساهم الحكومات الائتلافية كذلك في

زيارات الموقع



وفقاً لعضو سابق ذي منصب عالٍ في الكونغرس الأميركي، «لا بد من زيارة الموظفين والأعضاء الموقع لملاحظة تطوّر المشروع»^{٩٣} فتتمتع زيارات الموقع بفوائد كثيرة، نظراً إلى أنها تسمح للمشرعين (أو موظفيهم) بالإشراف على البرامج وتحديد المشاكل عند تطبيقها. كما تمنح الزيارات المسؤولين التنفيذيين فرصة لشرح برامجهم بالتفصيل، والتخفيف ربّما من هموم المشرعين. وهي توثق عرى التواصل بين المشرعين والمسؤولين التنفيذيين، ممّا يساعد على تطوير التعاون بينهم.

لها وقته إلا عندما تستحيل هذه الجلسات تحقيقات رسمية في سلوك إجرامي أو عدم كفاءة فادح.

يشكل كونغرس الولايات المتحدة مثلاً بارزاً على نظام قويّ يعنى بإشراف اللجان. فيملك مجلس النواب والشيوخ كلاهما حوالى عشرين لجنة دائمة، متخصصة في قضايا تتراوح بين الزراعة والنقل فأحوال المتقاعدين من الجيش. فضلاً عن ذلك، تضم كل لجنة عدداً من اللجان الفرعية للتركيز على قضايا أكثر تحديداً، تقع ضمن سلطة اللجنة الشّرعية الأوسع. كما يدير الكونغرس لجاناً مؤقتة عديدة، مجدداً قوى خاصة بالمهمات للتدقيق في قضايا أساسية، مثل الأمن في أوروبا والإصلاح الضريبي، بالإضافة إلى لجان مشتركة بين كلا المجلسين.

صحيح أنّ نظام اللجان في الكونغرس الأميركي يعتبر نموذجاً للإشراف القويّ، إلا أنه يتعرّض للكثير من الانتقادات البالغة الأهمية. فيحتج بعض الباحثين في هذا المضمار بأن الإشراف التشريعيّ يحدث، في المقام الأول، رداً على «إنذارات الخطر» كالفضائح والأزمات السياسية.^{٩٤} ولا تخلو هذه الحجّة من المنطقية، نظراً إلى طبيعة الإشراف الممّلة عادةً بالنسبة للمشرعين والشعب.

لكنّ الجهود التي بذلت في محاولة لتحسين الوضع لم تتمتع بالتأثير المطلوب، حتى عند الحصول على موافقة الكونغرس نفسه. فقد استنتج التقرير التشريعيّ الصادر عام ١٩٩٣ أنّ «وظيفة الإشراف تتعرّض للإهمال في معظم الحالات، وتحتاج

مجلس النواب»^{٩٥} تستخدم اللجان آليتي إشرافٍ عموماً، تستطيع بإحداها أن تطلب معلوماتٍ خطية من الحكومة المعنية والمصادر المختصة. وفي بعض البلدان كالولايات المتحدة، بإمكان اللجان إصدار استدعاءات للمثول أمام المحكمة بهدف تعزيز مفعول تلك المطالب.

تشكل عملية عقد الجلسات آلية إشرافٍ أخرى. فتتيح الجلسات لعناصر مختلفة من المجتمع- من رجال أعمال ورؤساء منظمات غير حكومية وعلماء ومواطنين- التعليق على فعالية البرامج الحكومية أو تأثيرها. كما يمكن للجلسات أن تمنح البرلمانيين- وخاصةً الأقليات منهم- فرصة طرح الأسئلة السياسية المباشرة على الوزراء أو غيرهم من الموظفين الحكوميين. في معظم الأحيان، تتعدّد الجلسات نفسها نتيجة لشكاوى المواطنين. ففي جمهورية جورجيا على سبيل المثال، عقدت لجنة الزراعة جلسات علنية عام ١٩٩٨، حول تطبيق سياسة خصخصة الأراضي، وذلك رداً على رسائل عديدة بعث بها مزارعون يائسون. فأدت الجلسة إلى صرف الحاكم المحلي (وهو مرشّح رئاسي).^{٩٦}

كما ذُكر في المناقشة حول العملية التشريعية، قد تُجرى جلسات اللجان بطريقة خاصة أو علنية أمام الشعب. ومهما كان الاختيار، فهو يجرّ تبعات عظيمة على عملية الإشراف. فالجلسات الخاصة (المغلقة) تملك القدرة على زيادة التعاون بين الأحزاب وضمن الحزب الواحد، وتقليل الإحراج الحكومي. ومن شأن الجلسات المنعقدة بعيداً عن عيون الشعب أن تميّ تغييراتٍ سياسية مهمة بخصوص المناقشة السياسية. إلا أنّ هذه الجلسات المغلقة تخفّض نسبة الشفافية، وتحرم الإعلام والشعب من فرصة مهمة للمشاركة في عملية تطوير السياسات وتطبيقها.^{٩٧}

في المقابل، قد تزيد الجلسات المفتوحة محفّزات الإشراف السياسية. فمن وجهة النظر الأميركية، «حين تُشرع جلسات الإشراف للشعب، يستطيع الأعضاء على الأقل أن يتصوّروا إمكانية الحصول على دعاية إيجابية مكافئة لهم على جهودهم»^{٩٨} تجدر الإشارة إلى أنّ الإعلام الأميركي لا يسبغ عادةً جلّ اهتمامه على جلسات الإشراف العامة. وهو لا يكرّس



لجان الإشراف

يجادل النقاد أن النظام الأميركي للجان يؤدي إلى تفكيك وانعدام التنسيق في مراجعة السياسات التنفيذية. غير أن المجلس النيابي ردّ على هذه التقييمات منشأً لجنة الإصلاح الحكومي، وهي لجنة واحدة مخصصة للإشراف وحسب. تخضع هذه اللجنة لقوانين المجلس التي تلزمها «بمراجعة الأنشطة الحكومية على الأصعدة كافة ودراساتها باستمرار، بهدف تحديد اقتصادها وفعاليتها»^{٩٥} ومع أنه في مقدور اللجنة أن تصبح آلية إشراف قوية (لا سيما في فترات الحكومة المنقسمة)، إلا أن «توكيلها الواسع بشكل مميز» يحد من تركيزها ليقصر على عدد بسيط نسبياً من القضايا، خلال كل كونغرس يدوم لسنتين.

ويملك السويد أيضاً لجنة مخصصة للإشراف حصرياً، تدعى «المدققين البرلمانيين». بخلاف مكتب التدقيق الوطني الذي يشكل جزءاً من السلطة التنفيذية، تعتبر لجنة «المدققين البرلمانيين» هيئة تضم اثني عشر عضواً في البرلمان، وخمسة وعشرين موظفاً حكومياً. يتمتع هؤلاء بسلطة التدقيق في حسابات «السلسلة بكاملها من التطورات السياسية في البرلمان إلى التطبيق في الوكالات الحكومية. فيركّز التدقيق على النظام بأكمله والمسائل السياسية الكبيرة... وهو غير محصور بالتفاصيل العملية الضيقة»^{٩٦}.

أوصى تقرير المعهد الديمقراطي الوطني حول المجلس الوطني للأقاليم، في جنوب أفريقيا، بإنشاء لجنة مشابهة من أجل ذلك المجلس. فيستند التقرير إلى حجة أن «اللجنة المختصة هي الأفضل بالنسبة لمهمات جمع المعلومات والتقارير الضرورية والمتعلقة بتطبيق النتائج وتقييمها، وذلك نظراً إلى الواجبات الهائلة التي تتطلبها هذه المهمات، وإلى تنمية الخبرة المطلوبة». وفقاً لمحرري التقارير، تختلف الخبرة المطلوبة لإجراء الإشراف عن تلك المفترضة من اللجان المختصة بحقائب وزارية معينة.^{٩٧} كما يؤكد التقرير على أن الإجراء الأكثر فعالية بشأن موارد الموظفين الشحيحة هو تشكيل لجنة واحدة للقيام بالمراجعة. فمن خلال هذه الطريقة، يتركز طاقم المراجعة ضمن لجنة واحدة، عوض انتشاره في نظام اللجان بأكمله.

لقد شعرت بتحولٍ أساسيٍّ وخطير، نأى عبه الاهتمام الإعلامي والطاقة السياسية عن المجلس، نحو اللجان... فهناك يبني المرء سمعته ويضعها، وهناك يشعر الوزراء بالضيق والحر، وهناك يستطيع المعارضون أن يشددوا على الأجوبة، فيبدو كل شيء أكثر ازدهاراً. أمّا في مجلس النواب، فالحال ليست كذلك. وهكذا فيما توجي اللجان بالأهمية، لا يعكس المجلس هذا الشعور.^{٩٩}

لجان الحسابات العامة

تعتبر لجان الحسابات العامة آلية إشراف شعبية في دول الكومنولث. فهذه اللجان التي يرأسها عادةً أحد أعضاء المعارضة تشرف على نزاهة الإدارة الحكومية المالية، واقتصادها، وفعاليتها، وتأثيرها، من خلال فحص الوثائق الحكومية المالية، ودراسة تقارير المدقق العام أو المفتش المالي.^{١٠٠}

في النيبال مثلاً تزداد فعالية لجنة الحسابات العامة، منذ منتصف التسعينات، كأداة إشراف قوية، نظراً إلى تحقيقها في

إلى التعزيز.^{٩٨} كمثالٍ عن هذا الإهمال، ينبغي تناول ردّة فعل المجلس على الإصلاحات الصادرة عام ١٩٧٤. فقد صدرت هذه الإصلاحات لتشجّع اللجان الأوسع (من دون أن تلزمها) على إنشاء لجنة فرعية مخصصة تحديداً للإشراف. لكن بحلول العام ١٩٩٨، لم تعمد إلا خمس من أصل ثلاث عشرة لجنة إلى ذلك.

بالرغم من العوائق السياسية والبنوية، تبقى اللجان أداة إشراف واعدة. فيسهل نشاطها تطوير الشبكات بين أعضاء البرلمان، والموظفين الحكوميين، والمجموعات ذات المصلحة، لا سيما وأن هذه الشبكات تشجّع تدفق المعلومات حول تطبيق السياسات. كما تشجّع اللجنة بدورها أعضاء البرلمان على تطوير خبراتهم في حيزٍ سياسيٍّ معيّن، ممّا يتيح لهم مواجهة الوزراء على قدم المساواة أكثر من ذي قبل. في هذا المضمار، يشير أحد الصحفيين البريطانيين إلى طبيعة اللجان المتمتعة بالسلطة في مجلس العموم، فضلاً عن مساهمتها المتزايدة في ميدان الإشراف.



الأسئلة البرلمانية

نقل مستشار برلماني في غانا، في تقرير صادر عام ١٩٩٨، أن ٢٥٨ سؤالاً بقي عالقاً في ما يتعلق بالوزارات الغانية، ويرجع ذلك إلى قبل ١٦ شهراً. غير أن الوضع تحسّن في أواخر العام ١٩٩٨ وأوائل العام ١٩٩٩، بعد أن نقل الإعلام تقارير تدعي تقليل الوزراء من احترام سلطة البرلمان بشكل مفضوح. وما لبثت الحكومة أن تعرّضت لضغوط بهدف احترام هذه المطالب، وبدأ الوزراء بالظهور عام ١٩٩٩. ومع أن عدد الأسئلة المتأخّرة هبط إلى ستين، إلا أن العديد من أعضاء البرلمان ظلّ محبباً:

ما زال نواب المقاعد الخلفية يتذمرون من عدم التزام الوزراء بالشروط الزمنية عند الإجابة عن الأسئلة (ثلاثة أسابيع)، وتفاديهم الإجابة عنها، وإطلاقهم الوعود والتأكيدات الفارغة.^{١٠٤}

تقع على عاتق لجنة وعود الحكومة مهمة متابعة الوعود التي أطلقها الوزراء خلال فترة طرح الأسئلة.^{١٠٥} ومع أن اللجنة لم تجتمع إلا نادراً، إلا أنها أظهرت مزيداً من الدلائل حول المحافظة على دورها. فخلال أول دورتين من العام ٢٠٠٠، اجتمعت اللجنة عشر مرّات على الأقل. مستدعيةً وزيرين للاستجواب (بمن فيهما وزير المالية)، كما طلبت معلومات من مختلف الوزراء وتلقّتها منهم. ثمّ أعدت تقريراً لرفعه إلى البرلمان كي يناقشه في الاجتماع الأخير عام ٢٠٠٠.^{١٠٦}

عامةً والإعلام اهتماماً متزايداً بهذه الناحية من الإجراءات البرلمانية، لا سيّما في حالة مجلس العموم البريطاني. غير أن هذه ليست الحالة السائدة في الدول كلّها. ففي فرنسا، لا يحظى بثّ فترة الأسئلة إلا «بجمهور ضئيل للغاية، وليس له أي تأثير سياسي إطلاقاً».^{١٠٧}

تخدم فترة الأسئلة هدفين أساساً، أحدهما هو الإشراف. فعبر إجبار القادة البرلمانيين على الإجابة عن الأسئلة، يتمكّن أعضاء البرلمان العاديين والشعب عموماً من فحص السياسات الحكومية (وفي نهاية المطاف إصدار حكم فيها). أمّا الهدف الثاني، فسياسي. بالفعل، تشكل الأسئلة البرلمانية منتدىً للأحزاب الحاكمة والمعارضة كي تتخربط في نقاش حزبي، لصالح جمهور مهتم في الغالب.

مزاعم عديدة حول الأعمال الحكومية غير القانونية. وتجدر الإشارة إلى أن نجاح هذه اللجان يرتبط بعوامل عديدة. فقد طوّرت لجان الحسابات العامة أولاً جدول أعمال بالنشاطات التي تتعقّب أثر الإنفاق الحكومي على مدى السنّة بأكملها. ثانياً، قامت اللجنة بتطوير علاقة متينة مع المدقّق العام، مضاعفةً نسبة اتّصالها به إلى مرتين سنوياً من أجل الحصول على ملخصات انتظامية. كما سعى أعضاء اللجنة إلى تطوير موقفهم الأخلاقي، فكشفوا عن أصولهم المالية طوعاً، رغم أن القانون النيابي لا يلزمهم بذلك.^{١٠١} وبفضل هذه الإجراءات، حاز أعضاء اللجنة ثناءً كبيراً. فأكدت مقالة افتتاحية في صحيفة كاتمندو بوست أن لجنة الحسابات العامة النيبالية «تساعد على إرساء الثقة في المعايير والممارسات الديمقراطية».^{١٠٢}

رغم نجاح هذه اللجان، إلا أنها غالباً ما تصطدم بعراقيل أثناء إنجاز مهمّتها الأساسية، وهي جمع تقرير سنويّ حول نفقات الحكومة. فيتطلب هذا التقرير أن تكدس اللجان مجموعات هائلة من المعلومات حول سنة مالية بأكملها. نتيجةً لذلك، يركّز تقرير اللجان النهائي في معظم الأحيان على الأحداث التي وقعت قبل أشهر لا بل سنوات. ومن شأن هذا التأخير أن يصعب عملية الإشراف ويخفّف من فعاليتها المحتملة.

الأسئلة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية آلية يطلب عبرها المشرّعون المعلومات من القادة التنفيذيين، ويتصلون بهم لمحاسبتهم على أعمالهم السياسية. وهي شكل تقليديّ من أشكال الإشراف في الأنظمة البرلمانية. ورغم أن هذه الممارسة قد نشأت في مجلس العموم البريطاني أصلاً، إلا أنها قد انتشرت اليوم في أنحاء العالم كلّها.^{١٠٢}

تشتهر الأسئلة البرلمانية بصيغتها الشفهية، لا سيّما حين يستجوب أعضاء المعارضة قادة الحكومة حول القضايا السياسية خلال منتدى يعرف باسم «فترة الأسئلة». يعتبر هذا الأخير عموماً عمليةً ديناميكيةً وعامةً للغاية. ففي أستراليا، «تكمن أهمية فترة الأسئلة في أنه ما من جلسة عادية أخرى تحظى بهذا الكمّ من الحضور في المجلس». كما يبدي الشعب

الاستجابات



تشبه الاستجابات الأسئلة البرلمانية الشفهية التي تطرح خلال «فترة الأسئلة». لكن فيما تميل الأسئلة إلى اتخاذ شكل تفاعلٍ وجيز لتسليط الضوء على الخلافات بين الحكومة والمعارضة، تمّ تصميم الاستجابات للتسبب بنقاشٍ شاملٍ حول شأنٍ أو قضيةٍ خاصةٍ بالإهمال الوزاري.

تنتهي الاستجابات أحياناً بقرارٍ رسميٍّ صادرٍ عن البرلمان. في هذه الحالة، يقترح المشرع الذي تقدّم بطلب الاستجواب أن الوزير المعنيّ كان مهملاً، وبالتالي عليه الاستقالة. غير أنه من غير الاعتياديّ أن توافق الأثرية الحكومية على اقتراحٍ مماثل.

تستخدم ألمانيا صيغ الاستجواب الكتابية والشفهية معاً. تهتمّ الصيغة الأخيرة، وتدعى «الاستجابات الكبرى»، بمسائل لها أهمية سياسية عامة، وهي ترمي إلى إثارة نقاشٍ عام. في المقابل، تشمل «الاستجابات الصغرى» معلوماتٍ مفصلةٍ عن قضيةٍ سياسيةٍ معينة. وينبغي أن توقع على كلا الصيغتين مجموعةً برلمانيةٍ تضمّ أربعة وثلاثين عضواً على الأقل. ١٠٩ أما في أندونيسيا، فيتطلب تقديم طلب استجوابٍ عشر مشرّعين على الأقل من فئتين حزبيتين. ١١٠ من جهتها، لا تفرض بلجيكا إلا مشرعاً واحداً لهذه المهمة نفسها. ١١١

نسبياً كي يحصل عضوٌ على إذنٍ بالمعلومات، أو بيانٍ رسميٍّ بسياسة الحكومة. ١١٢

رغم أنّ الأسئلة البرلمانية تقدّم فرصةً لأعضاء البرلمان للمشاركة في سجالٍ سياسيٍّ ثنائيٍّ، إلا أنّها قد لا تشكل أداةً فعّالةً للإشراف. فمن ناحيةٍ، لا يتمّ التّطرق إلى العديد من القضايا. أمّا من نواحٍ أخرى، فيطرح أعضاء البرلمان أسئلةً غير مناسبةٍ أو غير متّصلةٍ بالموضوع، تركّز على قضايا شخصيةٍ أو سياسيةٍ عوضاً عن سياساتٍ معينة. كما يتحوّل بعض الأسئلة إلى استطرادٍ نحو خطاباتٍ سياسيةٍ قد تناسب ربّما منتدىً آخر. ١١٤

من أكثر المشاكل شيوعاً في ما يتعلّق بفترة الأسئلة هي تضاديّ الإدلاء بأجوبةٍ أساسيةٍ غالباً. ١١٥ ففي أستراليا، لا يلتزم الوزراء إلا نادراً بشرط تقديم أجوبةٍ «متعلّقةٍ بالموضوع». ١١٦ وعلى غرار

يركّز أعضاء البرلمان في المقام الأوّل على القضايا التي يختلفون بشأنها مع الحكومة، معتقدين أنّ باستطاعتهم تسجيل نقاطٍ سياسيةٍ لصالحهم. وفي سبيل تحقيق تلك الغاية، غالباً ما يطرحون أسئلة متابعةٍ أو أسئلةً «إضافية»، لتسليط الضوء على الاختلافات بين الأحزاب بشكلٍ أفضل. من جهتهم، يطرح أعضاء الحزب الحاكم أسئلةً تركّز على نجاحات الحكومة وتبرز سياسات المعارضة في مكانةٍ سلبية.

في بعض البرلمانات، يفرض نظام فترة الأسئلة تواجد الوزراء كلّهم. تلك هي الحال في أستراليا؛ فيما لا تشترط القوانين البريطانية إلا حضور الوزراء الذين تلقوا إشعاراً. كما تختلف أستراليا عن المملكة المتّحدة في أنّها تطرح الأسئلة على الوزراء بدون إشعارٍ مسبق. نتيجةً لذلك، يتوجّب على الوزراء الإجابة فوراً، من دون أن يسنح لهم الوقت صياغة ردٍّ لصالح الحكومة. ١٠٨

في المقابل، يستفيد الوزراء في المغرب من مهلةٍ عشرين يوماً للإجابة عن سؤالٍ. فينتج هذا التّأخير الكبير للحكومة وقتاً إضافياً إمّا لصياغة إجابةٍ توافقها سياسياً، وإمّا لإهمال القضية حتى تمومت وتمسي خارجةً عن الموضوع.

تحدّد كلّ هيئةٍ تشريعيةٍ القوانين التي تملّي شروط إجراء الأسئلة والإجابات البرلمانية. للوهلة الأولى، يبدو أنّ العديد من هذه القوانين ينظّم عمليةً صارمةً ومنهجيةً. إلا أنّ فترة الأسئلة سرعان ما يتّسم بالفوضى عملياً، ممّا يجعل الأعضاء والشعب يتابعونها أكثر فأكثر. ١١٢

غير أنّ الأسئلة البرلمانية لا تتخذ شكلاً شفهيّاً وحسب، بل إنّ الأسئلة الخطيّة قد أصبحت جزءاً أساسياً من العملية أيضاً. يختلف ترتيب الأسئلة الخطيّة. ففي المملكة المتّحدة على سبيل المثال، الأسئلة الخطيّة هي تلك التي بقيت من غير إجابة عند انقضاء فترة الأسئلة؛ فيما يُخصّص النوع الآخر من هذه الأسئلة للإجابات الخطيّة.

وفقاً لبعض العلماء، ما من فروقٍ شاسعةٍ بين الأسئلة الخطيّة والشفهية. إلا أنّ الأسئلة الخطيّة «تمثّل طريقةً مناسبةً وسريعة



فترة الأسئلة في مجلس العموم الكندي^{١٢١}

إبان فترة الأسئلة، على عضو البرلمان أن يطرح السؤال، فيكون وجيزاً، ويسعى إلى المعلومات، حريصاً على أن يتمحور السؤال حول قضية مهمة وطارئة تدرج في إطار المسؤولية الإدارية للحكومة أو الوزير المعني. فلا ينبغي أن يتخذ السؤال شكل بيان أو احتجاج أو حجة أو تعبير عن رأي؛ بل يكون افتراضياً؛ ويسعى إلى رأي إما قانوني أو غيره؛ ويقترح الجواب؛ ويخاطب بحديثه حقيبة الوزير السابقة أو أية مسؤولية أخرى غير حقيبة الوزارة الحالية؛ ويكون قد لقي جواباً مسبقاً؛ ويكون متعلقاً بقضية ما زالت تنتظر حكم القضاء، ومستقبلاً جدول الأعمال. بعد أن يسمع الوزير السؤال، بإمكانه أن يجيب، أو يؤجل الإجابة، أو يعتبر السؤال إشعاراً، مفسراً بإيجاز لم لا يستطيع الإدلاء بإجابة فورية، أو يمتنع عن الإجابة. أما الأسئلة الإيجابية، فلا يجب أن تضم تمهيداً أو بياناً بل أن تكون دقيقة وتطرح على الوزير مباشرة وفورياً. إن لم يشعر بعض الأعضاء بالرضا نتيجة سماعهم الأجوبة، فبإمكانهم طرح الأسئلة مجدداً خلال النقاش المؤجل؛ شرط أن يجدولوا الأمر بواسطة إشعار خطي، في فترة زمنية لا تتجاوز الساعة بعد طرح الأسئلة، وفي اليوم الذي طرحت فيه. فإن لم يتم طرح المسألة بحلول الجلسة الخامسة والأربعين من تقديم الإشعار، يعتبر أنها مسحوبة.

خلال التصويت بحجب الثقة.^{١٢٠}

في هذا السياق، يلاحظ عالمان تشريعيان أن «إحدى أهم وظائف السلطة التشريعية فعلاً، في نظام ديمقراطي برلماني، هي الانعقاد كمحكمة تصدر أحكاماً متتابعة حول سجل السلطة التنفيذية، وإمكانياتها المستقبلية». ^{١٢٢} تتواتر عمليات تصويت الثقة في الحكومات الائتلافية بشكل أوسع، نظراً إلى أن طبيعتها المنقسمة تدفع بحزب أو أكثر إلى التصويت ضد الحكومة أحياناً.

في حال تكال تصويت حجب الثقة بالنجاح، فمن شأنه أن يقود إلى ثورة سياسية. وتؤدي سلسلة من عمليات تصويت الثقة إلى زعزعة كبيرة جداً، لا سيما مع تعاقب الحكومات الواحدة تلو الأخرى (تعتبر إيطاليا أبرز مثال على ذلك). وبهدف تفادي هذه الحالة، حذت بعض الدول حذو ألمانيا، فأنشأت «تصويتاً بنائياً بحجب الثقة». يفترض هذا الشرط، المتضمن في المادة ٦٧ من قانون ألمانيا الأساسي، أن يشتمل اقتراح حجب الثقة اسم رئيس الوزراء الجديد (أو المستشار) أيضاً. ووفقاً للسفير الألماني في الهند، أثبت التصويت البنائي بحجب الثقة أنه «أساس الاستقرار السياسي في ألمانيا. فعبر هذه الطريقة، يسهل توفير الأكتريّة المطلوبة لصرف حكومة من منصبها. لكن يمسي من الأصعب تشكيل أكثرية لانتخاب بديل جديد عن صاحب المنصب الحالي». ^{١٢٥}

ذلك في المملكة المتحدة، «قد لا يفصح الوزراء عن معلومات تقيض عن العبارات الدقيقة لما يطلبه السؤال، لا بل أقل من ذلك كثيراً في معظم الأحيان. من هنا، من المستحيل إجبار وزير على الإفصاح عن كل ما يعرفه بخصوص كل موضوع». ^{١١٧}

من وجهة النظر التنفيذية، أو على الأقل كما عبّر عنها رئيس الوزراء اليميني، يجمع البرلمان الوزراء للإدلاء بشهاداتهم أو للإجابة عن الأسئلة بدون إشعار سابق، مع عدم تمتع أعضاء البرلمان بفهم للمسارات الرسمية المناسبة لتعاملهم مع الهيئة التنفيذية. بالإضافة إلى ذلك، يؤكد أعضاء البرلمان اليميني بدورهم على أن الوزراء يتجاهلونهم تماماً، ويفرضون المثل أمام البرلمان تاركين إيّاهم بلا أي مكان آخر يلجأون إليه، ولا يزودونهم بالمعلومات المناسبة بهدف تشكيل أسئلة ملائمة بشأن الإدارة الوزارية والموازنات. ^{١١٨}

في بولندا، يصوت أعضاء البرلمان للموافقة على الأجوبة الوزارية عن الأسئلة البرلمانية أو رفضها. فوفقاً لعضو البرلمان السابق ووزير التعليم، «صحيح أنه ليس لرفض الأجوبة الحكومية أي تأثير عملي، إلا أنها أشبه بصفعة على الوجه؛ لذا تحاول الحكومة تفادي ذلك لأسباب واضحة». ^{١١٩}

تصويت منح الثقة

من أقوى الأدوات التي يملكها البرلمان عند إشرافه على الجهة التنفيذية، لا بل أعلاها دويماً، هي قدرته على نبذها برمتها من

يصف عضو البرلمان البولندي السابق، جيرسي وايتز، الإجراء على أنه «تجربة سيئة للغاية بالنسبة للوزير... فيتوسط منتقوه المجلس ويشرعون في التحدث عن مواطن ضعفه. أما هو، فيستطيع الدفاع عن نفسه لكنه سيتخذ دائماً موقفاً دفاعياً؛ فيما الإعلام التلفزيوني لا ينفك يبتث الجلسات على شاشاته كي يطلع عليها الشعب.» وفقاً لوايتز، لا يعتبر التصويت النهائي مهماً جداً، بما أن الأكثرية الحاكمة سترد مطالب المعارضة لا محالة. «لكن هذه الانتقادات ستطبع في ذاكرة الشعب لمدة طويلة. لذا يظل تفاديها مهماً جداً. وهذا يمنح المعارضة نوعاً من النفوذ أو الدفع»^{١٢٧}

آليات الإشراف الخارجي

بمقدور المشرعين أن ينشئوا مؤسسات خارج الهيئة التشريعية لتساعدهم في عملية التشريع. ورغم تمتع هذه المؤسسات بالاستقلالية، إلا أنها تقدم تقاريرها عادةً إلى الهيئة التشريعية مباشرة. فيحرر عملها المشرعين من بعض مسؤوليات الإشراف المتكدسة، لا سيما وأن أغلبها يتطلب فحصاً متواصلاً وانتباهاً مجهداً إلى التفاصيل.

أمناء المظالم

بموجب هذا المنصب الذي نشأ في السويد أولاً عام ١٨٠٩، يُعتبر أمين المظالم موظفاً مستقلاً ومحايداً يتحرى في الشكاوى المرفوعة بشأن سوء التصرف الحكومي، ويقررها إلى الهيئة التشريعية مباشرة. فشرعت دول عديدة حول العالم بتأسيس هذا المنصب في عقر دارها، حتى بلغ الأمر بأحد الخبراء حد وصف انتشار أمناء المظالم بأنه «ظاهرة عالمية»^{١٢٩}

يلعب أمناء المظالم دوراً حاسماً في تعزيز الهيئات التشريعية، لا سيما بالنسبة «للبرلمانات التي فقدت نفوذها في الشؤون المتعلقة بالتشريع والموازنة لصالح السلطة التنفيذية»^{١٣٠} تعين الهيئة التشريعية أمين المظالم عادةً، فيما يعينه مجلس الوزراء نادراً. ففي بولندا مثلاً، يعين البرلمان أمين المظالم لمدة أربع سنوات، على أن يصرفه خلال ذلك في حال أقدم على خرق قسم أمين المظالم.

العلاقات مع الإعلام



بفضل توطيد عرى العلاقات بين الإعلام والهيئة التشريعية، لا شك في أن القدرة التشريعية ستعرف تقدماً ملحوظاً. لكن تجدر الإشارة إلى أن تطوير هذه العلاقات والمحافظة عليها يتطلبان جهداً هائلاً. وتجلي هذه الحقيقة بشكل خاص بالتطلع إلى الميزات الطبيعية التي يتمتع بها القادة التنفيذيون. وفضلاً عن امتلاك هؤلاء للمزيد من السلطات السياسية، يعتبرون أقل عدداً، ويعرفون بسهولة أكثر من المشرعين. من هنا، فهم عادةً ما يكونون محل انتباه عام، أكثر من المشرعين.^{١٢٣}

بالنظر إلى هذا العائق، على المشرعين أن يبذلوا كل ما في وسعهم لجذبوا الانتباه إليهم وإلى قضاياهم. فلا تتطلب العلاقات الحسنة مع الإعلام موارد باهظة؛ بل يكفي أن يسهل المشرعون على الصحفيين متابعة عملياتهم ويثيرون اهتمامهم بها. على سبيل المثال، ينبغي أن يتمكن الصحفيون من حضور الجلسات المكتملة الأعضاء فضلاً عن جلسات اللجنة. كما يجب أن تقدم الهيئة التشريعية نسخات سريعة، وإن أمكن، مكتباً ودعمًا كافياً.

يؤمن مجلس النواب الأميركي مثلاً ثلاث غرف، أو «شرفات»، لمعاونة الإعلام. فتشكل هذه الشرفات صلة وصل بين مكاتب الأعضاء الفرديين والإعلام، وتديرها لجنة تنفيذية من المراسلين.^{١٢٤}

في بعض الدول، مثل كندا، يمثل كل تصويت سياسي تصويت ثقة محتمل. بعبارة أخرى، جرت العادة أن يدعم الحزب الحائز على الأكثرية الاقتراحات الحكومية كلها، بموجب الوفاء الصارم للحزب الواحد. فإن لم يحدث ذلك، تخسر الحكومة ثقة البرلمان فعلياً.

غير أن هذه الممارسة لم ترض بعض نواب المقاعد الخلفية الموالين للحكومة، بسبب «تأثيرها المشبب» للانتقادات البرلمانية.^{١٢٦}

على غرار المجر، تملك بولندا خيار إجراء تصويت ثقة بالنسبة لوزير فردي، في خطوة لا تعد استفتاءً حول السياسات الحكومية الإجمالية، بل على أداء ذلك الفرد في منصبه. في هذا الإطار،



العلاقات مع المنظمات غير الحكومية

على غرار الإعلام، قد تشكل المنظمات غير الحكومية حليفاً مفيداً للمشرعين لنشر رسالتهم. فلا تكتفي هذه المنظمات بحيازة قاعدة عضوية من حين إلى آخر، بل تحافظ غالباً على شبكات شاملة مع المجموعات الأخرى. فضلاً عن ذلك، لما كانت المنظمات غير الحكومية تلمّ بقضاياها إماماً كبيراً، فقد استطاعت أن تزود المشرعين بمعلومات قيّمة لمساعدتهم في عملية الإشراف. كما يمكنها أن تقدم أبحاثاً إلى الهيئات التشريعية التي تعاني نقصاً في الموارد يحدّ من قدرتها على دفع أجور الموظفين التشريعيين. على سبيل المثال، يوصي تقرير صادر عن المعهد الديمقراطي الوطني بأن يتوجّه المجلس الوطني للأقاليم، في جنوب أفريقيا، إلى المنظمات غير الحكومية (بالإضافة إلى الجامعات والقطاع الخاص)، «لإقراض» البرلمان موظفين مؤقتين، من أجل إجراء أبحاثٍ تشريعية وغيرها من الواجبات.^{١٢٨}

بتوظيف محترفين في مجالاتٍ متنوّعة- من علماء اقتصاد، ومدققين عامين، ومحامين، إلى مقبمي برامج، ومحللي السياسة العامة إلخ...- وذلك لتقييم عادات الإنفاق الحكومية وتقرير أية تناقضات إلى الهيئة التشريعية. في هذا السياق، يذكر مكتب المدقق العام الأسترالي:

يؤدّي مكتب المدقق العام دوراً لا يناسب البرلمان نفسه. فيتمتّع المدقق العام بالموارد، والمعرفة، والخبرة التقنيّة المطلوبة لتقييم إن كانت الوكالات الحكومية تقدّم بياناتٍ ماليّة تعكس مكانتها الماليّة بصدق، وتوافق القوانين والمعايير المناسبة، أم لا.^{١٢٤}

على غرار أمين المظالم، يعدّ المدقق العام تقارير وينقلها إلى الهيئة التشريعية مباشرة، كما يعمل عادةً عن كثب مع لجان الحسابات العامة التابعة للهيئة التشريعية.

مكاتب التنسيق التشريعية

من الوسائل التي يمكن أن تحسّن عملية الإشراف (والعلاقات التشريعية-التنفيذية عامة) هو التنسيق بين الدوائر الحكومية. ففي جورجيا مثلاً، للرئيس ممثلٌ تنسيقي في البرلمان، بينما أنشأ البرلمان الاسكتلندي منصباً وزارياً للإشراف على عمل الحكومة في البرلمان.^{١٢٧}

يتطلّب نجاح هذه المكاتب تعاوناً بين المشرعين والقادة التنفيذيين. ففي العام ١٩٩٩، زار وزير العمل اليمني مكتب التنسيق التشريعي التابع لوزارة الطاقة الأميركية ليتعلّم كيف ينشئ كياناً كهذا في اليمن. عند ذلك، لخص مدير المكتب عدداً من النقاط التي ساعدت المكتب على تحسين العلاقات بين الوزارة والكونغرس:

١- دور طاقم العمل: لعب تنسيق مجلسي النواب والشيوخ كلاهما دوراً في العمل داخل الكونغرس لسنواتٍ عديدة؛ فأرسي بالتالي علاقات وثيقة تمّ الاعتماد عليها لصالح الوزارة. فضلاً عن ذلك، أدى موظفو التنسيق دوراً أساسياً في تقديم معلومات (وفيرة) إلى أعضاء الكونغرس، في الوقت المناسب، بهدف دعم جدول أعماله التشريعي.

بسبب طبيعة المؤسسة الشخصية للغاية، يمتسي اختيار أمين المظالم خطوة حرجة. فعلى من يشغل المنصب أن يكون معروفاً بنزاهته العالية وقدراته الإدارية القويّة. في هذا الإطار، يذكر وصفٌ لأمناء المظالم أنّ الاستقلالية ضرورية جداً لفعاليتهم: «يعتبر أمناء المظالم مستقلين دستورياً عن بقية مؤسسات الدولة والحكومة، وغير خاضعين لسيطرتها؛ فلا يمكنهم إيقاف تحقيق مثلاً لمجرد أنّه قد يجرح وزيراً أو لا يلائم حكومة.»^{١٢١}

تستخدم العديد من الدول أكثر من أمين واحد للمظالم. على سبيل المثال، وظّف المجر أربعة منهم: المفوض البرلماني (أمين المظالم العام)، والمفوض البرلماني لحقوق الإنسان، والمفوض البرلماني لحماية البيانات وحرية المعلومات، والمفوض البرلماني للأقليات الإثنية.^{١٢٢} أمّا نيوزلندا، فوظفت مفوضاً برلمانياً خاصاً للبيئة.^{١٢٣}

مدققو الحسابات العامون (أو المفتشون الماليون)

يتشابه المدقق العام وأمين المظالم في الأعمال والواجبات، باستثناء أنّ مسؤولية الأول تقتصر على القضايا المتعلقة باستلام الأموال العامة وتسديدها. يقوم مكتب المدقق العام

5 أدوات لمساواة الفرص: الخاتمة

Tools to Level the Playing Field: Conclusion

تشكل الهيئات التشريعية القوية والناشطة عنصراً أساسياً من الديمقراطية في القرن الواحد والعشرين. فرغم أن السلطة التشريعية قد تتمتع ببعض الميزات الطبيعية عند وضع جدول الأعمال، بما في ذلك إمكانية وصول أفضل إلى المعلومات والموارد، إلا أن الهيئات التشريعية تؤدي دوراً شرعياً ومهماً في تداول التشريع بشكل معبر، والموافقة عليه، والإشراف على السلطة التنفيذية.

صحيح أن العالم بأجمعه قد اعترف بهذا الدور التشريعي، وأن معظم دساتير الأمم قد أرسته في طياتها، إلا أنه غالباً ما يكون مصدراً للانشقاق والخلاف بين الهيئات التشريعية والجهة التنفيذية أينما كان. من هنا، يمسي إنشاء توازن قابل للتطبيق، ويتفق عليه الطرفان معاً، مهمة عسيرة إلى أبعد حدود.

يعتبر التوازن النسبي بين القوتين التشريعية والتنفيذية، في دولة عملية ديناميكية تتطور بشكل دائم. لكن من الممكن أن يقع هذا التوازن أسير جزر ومدد، عند تغير المنظور السياسي على يد الشخصيات والسياسات والأحداث الرأهنة والرأي العام. ففي الولايات المتحدة مثلاً، أبطلت في منتصف السبعينات العديد من القوانين التي تسبغ على السلطة التنفيذية مزايا وصلاحيات، رداً على درجة الفساد العالية التي ارتبطت بفضيحة «وترغايت».

يناضل المعنيون، في العديد من الديمقراطيات الناشئة التي تتمتع بإرث القيادة التنفيذية «الموجهة» والقوية، لتحديد توازن القوى المناسب بين الجهتين التشريعية والتنفيذية. لكن فضلاً عن المصاعب التي تمثلها السلطة التنفيذية القوية والمحصنة، تعاني الهيئات التشريعية في هذه الحالات تردداً في ما يتعلق بامتيازاتها، وافتقاراً إلى التجارب السابقة، كما أنها تعمل في ظل دستور جديد وغير ثابت بعد.

مكتب الحسابات العامة الأميركي



لعب مكتب الحسابات العامة دوراً كبيراً في تقييم البرامج التنفيذية والإشراف عليها. فقد قام بالعديد من المراجعات استجابة لطلب أعضاء اللجنة التشريعية المعنية بهذا الموضوع.^{١٣٥} يرأس المفتش المالي العام هذا المكتب، بعد أن يعينه الرئيس الأميركي بنصيحة مجلس الشيوخ وموافقة، لمدة خمسة عشر عاماً.

يمنح الكونغرس مكتب الحسابات العامة السلطة للتحقيق في قضايا الإهمال البيروقراطي. ففي أيار/مايو ٢٠٠٠ مثلاً، قامت لجنة فرعية قضائية تابعة للمجلس، ومعنية بالأمن في المنشآت الفدرالية، بتفويض مكتب الحسابات العامة كي يفتح تحقيقاً لتحديد الثغرات الأمنية المحتملة. حينذاك، اكتشف محققو المكتب- بعد أن انتحلوا شخصيات الضباط الفارضين للقانون- أن باستطاعتهم دخول المنشآت التي يفترض أنها آمنة بسهولة، كالطارات والبنتاغون ومكتب التحقيق الفدرالي ووزارة الخارجية. فتم نقل نتائج التحقيق إلى الوكالات ضمن اجتماع مغلق، بهدف تحسين الإجراءات الأمنية. كما وضعت أجزاء من التقرير في تصرف الإعلام. في نهاية الأمر، خدم التحقيق هدفين. فقد أثبت أولاً أنه شكل ثمين من أشكال الإشراف التشريعي الذي أدى إلى تحسينات أمنية ملحوظة. أما الهدف الثاني فسياسي، من خلال إتاحة الفرصة لأعضاء الكونغرس بانتقاد الممارسات الإدارية علنياً، وإثبات أن الأعمال التشريعية تصب في مصلحة الشعب الفضلى.^{١٣٦}

٢- أهمية الإعلام: تم تصوير الصحافة استراتيجياً كوسيلة للتعبير عن ديناميكية بعض المبادرات.

٣- التعاون عوض الجدل: لا شك في أن العلاقات الإيجابية مع الكونغرس تشكل عنصراً ضرورياً من أية مبادرة ناجحة. ففوض أن ترى الوزارة في الكونغرس مصدر إزعاج لها، اعتبرته مصدراً أساسياً من الأفكار الممكنة والدعم السياسي.^{١٣٨}

يستخدم المشرعون في الديمقراطيات كافةً هذه الأدوات وغيرها لتحقيق توازنٍ أكبر في العلاقات التشريعية-التنفيذية، وتعزيز مشاركتهم في تشكيل السياسات والإشراف. ويتطلب هذا الجهود المستمرّ التزام فريقَي العلاقة التنفيذي والتشريعي، والرؤساء المدنيين والإعلام والشعب بشكلٍ عامّ.

يلخص هذا البحث أسس العلاقات التشريعية-التنفيذية في الأنظمة البرلمانية والرئاسية، ومن ضمنها:

❖ الاختلافات الأساسية بين الأنظمة البرلمانية والرئاسية:

❖ المحفزات والمثبطات للمواجهة والتسوية، بما في ذلك خطط عمل القيادة التنفيذية ودور نواب المقاعد الخلفية والمعارضة.

كما سلط هذا البحث الضوء على بعض الأدوات والآليات التي تستخدمها الهيئات التشريعية في الأنظمة الديمقراطية الثابتة والتامية على حدّ سواء، بهدف التأكيد على حقوقها الشرعية وممارسة امتيازاتها في تشكيل السياسات والإشراف.

بالنسبة لتشكيل السياسات، من جهة، فقد طوّرت الهيئات التشريعية آليات تعينها في الميادين التالية:

❖ المشاركة في مرحلة ما قبل التشريع من مراحل تشكيل السياسات؛

❖ البدء بإجراءات التشريع؛

❖ تعديل مشاريع القانون؛

❖ النقاش حول التشريع فالموافقة عليه أو رفضه؛

❖ المشاركة في عملية تشكيل الموازنة؛

❖ تعزيز دور اللجان في التداول.

من جهةٍ أخرى، عمدت الهيئات التشريعية إلى تطوير الأدوات التالية لإنجاز مسؤولياتها الإشرافية بشكلٍ أفضل:

❖ تولّي اللجنة الإشراف، بما في ذلك إنشاء إجراء إشرافٍ مستقل و/أو لجان حساباتٍ عامة؛

❖ إنشاء آليات رسمية من أجل طرح أسئلة شفوية وخطية على الوزراء؛

❖ عمليات تصويت الثقة؛

❖ آليات الإشراف الخارجي، كأمناء المظالم، والمدققين العامين، والمفتشين الماليين، ومكاتب التنسيق التشريعية في الوزارات.

الملحق الأول: دور الهيئة التشريعية في عمليتي وضع القوانين والإشراف

Appendix I: Role of Legislature In Lawmaking and Oversight Processes

يلخص الجدولان التاليان عناصر متنوعة من العلاقات التشريعية-التنفيذية، ويميزان بين الهيئات التشريعية التي تعتبر شريكاً ناشطة في هذه العلاقة، وأولئك الذين لا يملكون إلا تأثيراً محدوداً. كما ورد في النص سابقاً، يفصل الجدولان المعلومات بين مشاركة الهيئة التشريعية خلال عملية التشريع، ومشاركتها في جهود الإشراف. وهما يقدمان وصفاً تقريبياً للقضايا المناقشة سابقاً. أما للاطلاع على أمثلة عن الدول، وتفاصيل إضافية، وشروحات واستثناءات، فالرجاء العودة إلى الفقرات الخاصة إلى الفقرات الخاصة بذلك في النص.

مشاركة الهيئة التشريعية في عملية وضع القوانين			
المشاركة الضئيلة أو المعدومة	المشاركة المحدودة	المشاركة الواسعة	
المشاركة الضئيلة أو المعدومة	المشاركة المحدودة	المشاركة الواسعة	ما قبل التقديم
الاستشارات أو المساهمة التشريعية معدومة عند تقديم مشاريع القوانين.	الاستشارات محدودة والتوصيات نادراً ما تدرج في مشاريع القوانين.	استشارات تنفيذية واسعة النطاق مع البرلمان قبل تقديم مشاريع القوانين المهمة والموازنة (أعضاء البرلمان بخصوص لجان الوثيقة الخضراء؛ إدراج تعليقاتهم في التشريع).	
تبادر الحكومة بكل مشاريع القوانين.	بعض التحديدات على مشاريع القوانين التي يقدمها الأعضاء (مثلاً، لا نتائج مالية لمشاريع القوانين).	قد يقدم الأعضاء الفرديون، بمن فيهم نواب المقاعد الخلفية والمعارضة، مشاريع قوانين بدون أي تقييد.	التقديم
أنظمة اللجان غير ناشطة، ولا تتمتع بسلطة مستقلة، وتملك خبرة موارد محدودة.	قد تملك اللجان بعض المسؤوليات التشريعية، لكنها تحجم أو تعجز عن ممارستها بعدائية.	نظام لجنة قوي: • جدول أعمال ناشط للجلسات • شهادة الوزراء • قوة التعديل/إصدار أوامر للممثل أمام المحكمة • خبرة الأعضاء/الموظفين	مراجعة اللجنة
الهيئة التشريعية غير خاضعة لتدريب، ولا تضم ما يكفي من الموظفين والمعدات، مما يمنح القادة التنفيذيين أفضلية كبيرة عند تشكيل السياسات.	تملك الهيئة التشريعية بعض القدرة على تطوير جدول أعمالها وتعزيزه، لكن قد تصطدم بنقص الموارد و/أو الإرادة السياسية.	خضع المشرعون لتدريب كاف، وهم يملكون طاقم عمل وموارد لتحليل المقترحات وتطوير الحلول البديلة باستقلالية.	القدرة التشريعية
تعديل الموازنة غير مسموح؛ لكن الرفض يعتبر بمثابة التصويت بحجب الثقة.	يتمتع البرلمان بقدرة جزئية على تعديل الموازنة.	يؤدي الأعضاء دوراً ناشطاً في مناقشة الموازنة وتعديلها؛ غير أن التغييرات في الموازنة لا تضعف الحكومة.	الموازنة

درجة قيام الهيئة التشريعية بالإشراف التشريعي			
الإشراف التشريعي الضئيل أو المعدوم	الإشراف التشريعي المحدود	الإشراف التشريعي الشامل	
إشراف اللجنة معدوم؛ ونادراً ما تضمّ جلسات اللجنة وزراء أو غيرهم من المسؤولين الحكوميين الرفيعة المقام؛ كما يتمّ تجاهل الطلبات الخطيئة للمعلومات.	تستجيب اللجان وحدها للقضايا التي يُلفت الانتباه إليها، لكنّها تفتقر إلى مقاربة شاملة أو فعّالة للإشراف؛ وقد تنقصها الخبرة أو الموارد الضرورية أيضاً.	إشراف اللجان قوي: • تملك اللجان ما يناسبها من طاقم العمل والخبرة • يشارك الوزراء في جلسات الإشراف، ويجيبون بسرعة عن المطالب الخطيئة بالمعلومات • يمكن إجراء تحقيقات و/أو زيارات ميدانية	لجنة الإشراف
لجنة الحسابات العامة معدومة؛ أمّا الإشراف التشريعي على السياسة المالية، فلا يملك الموارد الكافية أو إنّه غير موجود.	لجنة الحسابات العامة موجودة لكنّها قد تفتقر إلى الموظفين أو التمويل.	تتمتع لجنة الحسابات العامة بالاستقلالية، وتمويل غزير وطاقم عمل خبير، فتجري إشرافاً منسقاً على الإنفاق الحكومي؛ وتتسق جهودها مع المدقق العام.	لجنة الحسابات العامة
الأسئلة البرلمانية محدودة أو معدومة؛ أمّا الوزراء فيتجاهلون الأسئلة الخطيئة ولا يشاركون في جلسات «فترة الأسئلة».	ي طرح المشرعون الأسئلة البرلمانية، إلا أنّ الوزراء غالباً ما يتفادونها أو يعطون إجابات غير وافية؛ ويمكن أن تستفيد المعارضة من فرص ملائمة لإثارة القضايا.	الأسئلة البرلمانية متواترة؛ ويلزم الوزراء بالإجابة عنها بشكل مناسب وسريع؛ كما يشارك رئيس الوزراء وبقية الوزراء في جلسة «فترة الأسئلة» العامة.	الأسئلة البرلمانية
كيانات الإشراف الخارجي المستقل معدومة؛ فيجب أن يحدّد البرلمان قضايا الإشراف ويتابعها بمفرده.	تتواجد بعض المؤسسات، لكنّها قد تعاني تمويلاً ضعيفاً، أو موظفين قلائل، أو عدم لجوء الهيئة التشريعية إليها دائماً.	تتواجد كيانات الإشراف الخارجية المستقلة، بطاقم عمل كاف، مثل المدقق العام والمفتش المالي وأمين المظالم.	الإشراف الخارجي المستقل

الملحق الثاني: هل يجدر بالوزراء أن يعملوا في اللجان البرلمانية؟

Appendix II: Should Ministers Serve on Parliamentary Committees?

الدولة	أيمكن أن يعمل الوزراء في اللجان؟	الدولة	أيمكن أن يعمل الوزراء في اللجان؟
الأرجنتين	لا	رومانيا	لا
الأردن	لا	السلفادور	لا
ألمانيا	لا	السنغال	لا
إيرلندا	لا	غانا	نعم
البرتغال	لا	فرنسا	لا
بلجيكا	لا	كندا	الوزراء: لا أمناء سر البرلمان: نعم
بلغاريا	لا	كوستاريكا	لا
بنغلادش	نعم، لكن ليس كرؤساء.	المجر	لا
البوسنة والهرسك	لا	المغرب	لا
تايلندا	مجلس الشيوخ: نعم، بقرار صادر عنه. مجلس النواب: لا	ملاوي	نعم
تركيا	لا	المملكة المتحدة	لا
روسيا	الدوما: لا مجلس الفدرالية: نعم، إن كان الوزير نائباً في المجلس.	ناميبيا	لا
		الهند	لا
		الولايات المتحدة	لا
		اليابان	لا

شكّلت مسألة عمل الوزراء في اللجان طرحاً مثيراً للجدل، كان له عظيم الأثر على العلاقات التشريعية-التنفيذية. في حالات قليلة، حاولت الحكومات أن تتحكّم بنشاط اللجان من خلال تعيين وزراء في اللجان، لا بل كرؤساء لها أحياناً. لكن هذه الخطوة تحدّ بصرامة من استقلال اللجان عن السلطة التنفيذية. نتيجةً لذلك، لم تعد الأغلبية الساحقة من الهيئات التشريعية تسمح بعمل الوزراء (أو غيرهم من القادة التنفيذيين) في اللجان الدائمة.^{١٣٩}

يقارن الجدول أعلاه القوانين المتعلقة بمشاركة الوزراء في اللجان في سبعة وعشرين نظاماً ديمقراطياً ثابتاً ونامياً. فتسمح خمس من الدول المختارة وحسب- روسيا وتايلندا وبنغلادش وغانا وملاوي- بمشاركة الوزراء في اللجان. غير أن الحالتين الروسية والتايلندية تقتصران على المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ). فتايلندا تشترط قراراً من مجلس الشيوخ؛ أما روسيا فتسمح بمشاركة الوزراء في مجلس الفدرالية إن كانوا أصلاً أعضاء في ذلك المجلس وحسب.

في بنغلادش وغانا، يعمل الوزراء في اللجان المتعلقة بحقائبهم الخاصة، لكن ليس كرؤساء عادةً. ومن شأن هذه الممارسة أن تؤثر على العلاقات التشريعية-التنفيذية سلباً وإيجاباً في بنغلادش. فوفقاً للمسؤولين في المعهد الديمقراطي الوطني هناك، لا يشعر أعضاء البرلمان بالتهديد جرّاء تواجد الوزراء. بالفعل، يقدر أعضاء البرلمان أن البنية تضمن مشاركة الوزراء تقريباً في أنشطة اللجنة. في المقابل، لا يناسب هذا التدبير دائماً رؤساء اللجنة الذين تعينهم الحكومة. فهؤلاء لا يواجهون الوزراء بعدائية خوفاً من العواقب السياسية، ويقلقون بشأن إرهاب اللجنة كاهل الوزراء بمطالبها الفائضة.

أما في ملاوي، فإن الوزراء يعملون في اللجان، لكن ليس (باستثناء واحد) في تلك المتعلقة بحقائبهم الوزارية. ومع أن الدستور يمنع تواجد الوزراء في اللجان، إلا أن الممارسة ما زالت سارية المفعول. فوفقاً لمصادر المعهد الديمقراطي الوطني هناك، تشكل هذه العادة معضلة بالنسبة لأعضاء اللجنة من الأحزاب الحاكمة والمعارضة. في حالة أعضاء الحزب الحاكم، غالباً ما تخضع قدرتهم على التكلم بحرية لتسوية بسبب مصالح الحزب. وعلى غرار ذلك، لا يثق أعضاء اللجنة المعارضون بالوزراء، مما يقلص مستوى النقاش والتعاون الموجود بين الأعضاء في غياب الوزراء.

تستحق الحالة الكندية انتباهاً خاصاً أيضاً. فالوزراء هناك لا يعملون في اللجان، بخلاف أمناء السرّ البرلمانيين التابعين له. ومع أن هؤلاء لا يعتبرون أعضاء رسميين في الوزارة، إلا أنهم «عين الوزراء وأذنه»، فيساعدون في إرشاد نقاش اللجنة استناداً إلى رغبات الحكومة السياسية. ورغم أن أمناء السرّ البرلمانيين يتمتعون بسلطة التصويت نفسها التي يتمتع بها غيرهم من أعضاء اللجنة، إلا أن علاقتهم المتينة بالوزراء تمنحهم سلطةً سياسية هائلة. انطلاقاً من ذلك، يؤثر أمناء السرّ البرلمانيون على اللجنة بطريقتين. فمن ناحية، يزيد وجودهم من نسبة التواصل بين الوزارات واللجان، ويساعد ربّما في التطور التشريعي. ومن ناحية أخرى، يخفف وجودهم استقلالية اللجنة عن السلطة التنفيذية، ويؤدي ربّما إلى تقليص قدرة اللجان على إجراء الإشراف.

ملاحظات نهائية Endnotes

- ١ ملاحظة اصطلاحية: يستخدم هذا البحث مصطلح «هيئة تشريعية» (عوض جمعية، أو برلمان، أو كونغرس)، مقرأً أنّ السلطة التنفيذية هي صانعة أغلبية القوانين في العديد من الدول. وفق قاموس ويبستر العالمي الجديد الثالث، الهيئة التشريعية هي «مجموعة منظمة تتمتع بسلطة وضع القوانين لوحدة سياسية». من هذا المنطلق، استخدمنا مصطلح «هيئة تشريعية». فضلاً عن ذلك، قد يخلط المرء بين مصطلحي «حكومة» و«السلطة التنفيذية» وفقاً لمنظوره الخاص، سواءً تأثر بمحيط نظام برلماني أم رئاسي. غير أنّ هذا البحث يعتمد المصطلحين بدون التمييز بينهما في الغالب، مع هيمنة كبرى لمصطلح «الحكومة» حين يتم التطرق إلى الأنظمة البرلمانية. للاطلاع على مناقشة حول مصطلح «الهيئة التشريعية»، الرجاء العودة إلى: Winfred Steffani, "Parties (Parliamentary Groups) and Committees in the Bundestag," in *the U.S. Congress and the German Bundestag: Comparisons of Democratic Processes* (Boulder, CO: Westview Press, 1990), pp. 273-274; and Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), p.3, nt.2
- ٢ يلاحظ العالم البرلماني فيليب نورتون: «البرلمان هو الصلة الأساسية بين المواطن والحكومة.» «تعزيز البرلمان» (London: Commission to Strengthen Parliament, 2000) p. 4. أما الأمين العام لاتحاد ما بين البرلمانات، أندرز ب. جونسون، فرغم اعترافه بقدرة الهيئات التشريعية على وضع القوانين والإشراف، إلا أنه يذكر: «يكمن جوهر البرلمان الأساسي في التمثيل.» «Key- Note Address, Second International Conference on Legislative Strengthening, Wintergreen Resort, Virginia, 5 June 2000, p. 1»
- ٣ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 98
- ٤ لمعلومات إضافية حول الاختلافات في التصميم الحكومي، الرجاء الاطلاع على وثيقة صادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بعنوان «Governing Systems and Legislative-Executive Relations». وهي موجودة على الموقع التالي: <http://magnet.undp.org/Docs/parliaments/governing%20system.htm>
- ٥ المرجع نفسه. لمعلومات إضافية عن طبيعة القرارات الوزارية الجماعية، العودة إلى: Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, eds. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (Cambridge: Cambridge University Press 1994), pp. 298-300
- ٦ لوصف بسيط عن «المسؤولية المشتركة» عند صنع الوزارة للقرارات، الرجاء زيارة موقع البرلمان النيوزلندي على شاشة الانترنت: <http://www.dpnc.govt.nz/cabinet/guide/1.html#1>
- ٧ واطّلع أيضاً على 531- 536 John P. Mackintosh, *The British Cabinet* (London: Stevens and Sons, 1997), pp. 531- 536
- ٨ في إيرلندا، ينص الدستور على أنه «يجب احترام سرية المناقشات في اجتماعات الحكومة مهما كانت الظروف، إلا في حال قرّرت المحكمة العليا كشفها.» (المادة ٢٨، الفقرة ٤، ٣). المادة متوفرة في الموقع التالي: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/constitution/english/contents.htm>
- ٨ بموجب الأنظمة الرئاسية في كوريا الجنوبية، ونيجيريا، والفلبين، والولايات المتحدة، تلعب الهيئات التشريعية دوراً في التعيينات التنفيذية. غير أنّ سلطة هذه الهيئات تختلف من قوة الرّفص الكلي، إلى الدور الاستشاري (مثلاً، يقدم مجلس الشيوخ الأميركي «النصائح والموافقة» على التعيينات الرئاسية). أما في بعض الأنظمة الرئاسية الأخرى (كأميركا اللاتينية أساساً)، فتملك الهيئات التشريعية القدرة على إدانة أعضاء الوزارة، مما يدفع بالرئيس إلى صرفهم من حين إلى آخر. للحصول على معلومات إضافية، الرجاء العودة إلى كتاب شوغارت وكاري، الرؤساء والجمعيات *Presidents and Assemblies*، ص ١٠٦-١٢٠، وكتاب دايفيد كلوز، الهيئات التشريعية في الأنظمة الديمقراطية الجديدة في أميركا اللاتينية (London: Lynne Rienner Publishers, 1995), *Legislatures in the New Democracies in Latin America*

- ٩ أريند ليجفارت، الحكومة الرئاسية مقابل البرلمانية (New York: Oxford University Press, 1992)، ص ٣.
- ١٠ أدى التّعايش في حالة فرنسا إلى انقسام الميادين السياسيّة؛ فوقع على عاتق الرئيس تقليدياً المسؤولية الأساسيّة في إدارة الشؤون الخارجية، فيما تولّى رئيس الوزراء إدارة القضايا المحلية. غير أنّ البلاد لا تشهد هذا الانقسام الحادّ اليوم، لا سيّما وأنّ رئيس الوزراء ليونيل جوسبان (من الحزب الاشتراكي)، والرئيس جاك شيراك (من الحزب الديغولي الجديد) قد توصّلا إلى اتّفاق مشترك بين الحزبين حول السياسة الخارجية الفرنسية. «ملاحظات حول الخلفية التاريخية: فرنسا، حزيران/يونيو ١٩٩٩»، وزارة الخارجية الأميركيّة، مكتب الشؤون الأوروبية. ويتوفّر هذا المقال على الموقع التالي: http://www.state.gov/www/background_notes/france_9906_bgn.html.
- ١١ برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، «أنظمة الحكم والعلاقات التشريعية-التنفيذية» ص ٢.
- ١٢ مايكل ل. ميزيه، «العلاقات التشريعية التنفيذية»، في مؤلّف جورج كوريان الموسوعة العالمية للبرلمانات والهيئات التشريعية (Washington, DC: Congressional Quarterly Books, 1998)، ص ٧٨١. وأريند ليجفارت، «مراقبات نظريّة»، في كتاب خوان ل. لينز وأرتورو فالنزيولا، فشل الديمقراطية الرئاسية (The Failure of Presidential Democracy) (Md.: Johns Hopkins University Press, 1994) (Baltimore).
- ١٣ ما يبعث على الحيرة هو أنّ تعديل التّشريعات الحكوميّة قد يظهر نتائج عكسية بالنّسبة للمعارضة. صحيح أنّ التّعديل الذي تقترحه المعارضة قد يطرّف مشروع القانون، لكنّ الحكومة هي التي تنال شرف إقراره في بادئ الأمر. من هنا، قد تفضّل المعارضة أن تترك مشروع القانون «المعضلة» على حاله، ثمّ تستخدمه كمثال على الضّعف الحكومي، ما إن يستحيل المشروع قانوناً.
- ١٤ المعهد الديمقراطي الوطني، «تقرير ورشة عمل اللجنة الحزبية التّظيمية: دور ورشة عمل المجموعة البرلمانية» Party Caucus Workshop Report: "The Role of the Groupe Parlementaire Workshop" من ٢٧ شباط/فبراير إلى ١ آذار/مارس ١٩٩٨ في الرباط، المغرب، ص ٣.
- ١٥ يوافق وزير التّربية البولندي السابق، الدكتور جيرسي وايتز، على أنّ: «أكثر من ٦٠٪ من مشاريع القانون التي ترعاها الحكومة تلقى دعماً من بعض أقسام المعارضة على الأقل. وهذه ظاهرة صحيّة، لأنّها تظهر أنّ المعارضة البولندية لا تتخذ موقفاً سلبياً بكلّ بساطة، رافضة كلّ ما تقترحه الحكومة. فلو أنّ المعارضة فعلت ذلك، لارتدّ الأمر عليها. بالفعل، ليس التّأخّيون بأغبياء، وسيدركون أنّ المعارضة اتّخذت قراراتها غير معتمدة على قوّة مشاريع القانون». المصدر: «دور المعارضة البرلمانية الداخليّة والخارجيّة» "The Role of the Intra and Extra-Parliamentary Opposition"، برنامج المعهد الديمقراطي الوطني حول دور المعارضة في البرلمان، ٢٩ آب/أغسطس ١٩٩٨، صنعاء، اليمن.
- ١٦ يسمّى وزراء الظّل «ناقدين» في كندا.
- ١٧ المعهد الديمقراطي الوطني، «تقرير ورشة عمل اللجنة الحزبية التّظيمية: دور ورشة عمل المجموعة البرلمانية» ص ٤.
- ١٨ ميزيه، «العلاقات التشريعية-التنفيذية» ص ٧٨٤.
- ١٩ المرجع نفسه.
- ٢٠ يختلف مدخل تعيين لجنة حزبية تنظيمية بين بلد وآخر. ففي المغرب، على الحزب أن يملك اثني عشر مقعداً من أصل ٢٣٥؛ وفي كندا اثني عشر من أصل ٣٠١؛ وفي إيرلندا سبعة من أصل ١٦٦.
- ٢١ صحيح أنّ هذا الوصف يحدّد طريقة عمل مجموعات الحزب نظرياً، إلا أنّ الواقع غالباً ما يكون مغايراً جداً. ففي رومانيا، على سبيل المثال، حيث كانت الثقافة الديمقراطية تثبت في التسعينات، مال الجيل القديم من أعضاء البرلمان إلى تجاهل الأعضاء الشّباب فيما يطالبون باحترامهم. وكان الفريقان يتواصلان نادراً. نتيجة لذلك، شعر الأعضاء الشّباب بالتحرر من الآمال الكاذبة، فافتقروا إلى ما يحفزهم، كما قلّ اهتمامهم بالعمل البرلماني. المرجع: ورشة عمل المعهد الديمقراطي الوطني «دور المجموعة البرلمانية في التّشريع»، ٢١ نيسان/أبريل ١٩٩٩.
- ٢٢ ذلك هو المقياس في فرنسا أيضاً.

٢٣ من الحجج المستخدمة أن هذه الممارسة تؤدي إلى فصل أكبر للسلطات فعلاً، لكنها تبتصر صلةً محتملةً كان بإمكانها أن تحسّن العلاقات التشريعية-التنفيذية. في المقابل، تفرض نظم برلمانية أخرى، كتلك السائدة في المملكة المتحدة وإيرلندا واليابان، على الوزراء أن يكونوا أعضاء في الهيئة التشريعية (أو أن يصبحوا أعضاء لفترةٍ محدّدة). اتّحاد ما بين البرلمانات، *برلمانات العالم*، المجلد الثاني (New York: Facts on File Publications, 1986)، ص ١١٢١.

٢٤ بريد الكتروني من ستيفن تيرافيكيا، مدير المعهد الديمقراطي الوطني المقيم في غانا، ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

٢٥ تضي المراكز الوزارية الممنوحة هيبةً أكبر مهما توّعت قوّة الهيئة التشريعية المؤسّساتية. والأهمّ أنّ مسألة الهيمنة الوزارية هذه لا تقتصر على الديمقراطيات الناشئة. ففي محاولةٍ من «اللجنة البرلمانية لتعزيز البرلمان» لتشكيل حكومةٍ أقل عدداً وأكثر مسؤوليّة، أوصت بتقليص حجم الوزارة من خمسين عضواً إلى عشرين. نورتن. «تعزيز البرلمان»، ص ٤٨.

٢٦ تتضمّن العوائق الأخرى التي تقف في وجه الانتساب إلى الكونغرس المكسيكي حدوداً زمنيّةً مشدّدة، والهيمنة التقليدية التي يفرضها أحد الأحزاب، رودريك كامب، «هيئة مكسيكو التشريعية: نقص في الإجراءات الديمقراطية المعمارية المشابكة؟» "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?"، في كتاب *الهيئات التشريعية والديمقراطيات الجديدة في أميركا اللاتينية*، *Legislatures and the New Democracies in Latin America*، ص ٢١. لكن نظراً لنتائج انتخابات تموز/يوليو ٢٠٠٠ الساحقة، قد يعمد الكونغرس المكسيكي إلى تحسين موقفه بشكلٍ ملحوظ في السنوات القادمة. العودة إلى «الكونغرس المكسيكي يقرّر نيل الموافقات الآلية» "Mexican Congress Set to Discard Rubber Stamp"، واشنطن بوست، ١ آب/أغسطس ٢٠٠٠، ص ١١.

٢٧ رغم أنّ هذا البحث يدرس التشريع والإشراف بشكلٍ مستقل، إلا أنّهما في الواقع يتداخلان غالباً. على سبيل المثال، يجب أن يستند تطوير التشريعات إلى تقييم صياغة القوانين الحالية وتطبيقها. وقد لاحظ أحد الخبراء في شؤون الكونغرس الأميركي أنّ «التشريع والإشراف لا ينفصلان عملياً، كما أنّ الإشراف الأمثل غالباً ما يحدث خلال جلسات اللجان التشريعية» ستانلي باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه: التضمينات المقارنة لتجربة الكونغرس الأميركي». تمّ تقديم البحث خلال الكونغرس العالمي لجمعية العلوم السياسية الدولية، في الكيبك، كندا، آب/أغسطس ٢٠٠٠، ص ١١.

٢٨ دايفيد م. أولسن، *المؤسّسات التشريعية الديمقراطية: نظرة مقارنة Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (Armonk, NY: M.E. Scharpe, 1994)، ص ٨٧.

٢٩ تقدّم الوثيقة الخضراء للاتصالات، الصادرة عام ١٩٩٥ من جنوب أفريقيا، نقاشاً وجزياً حول أهداف الوثائق الخضراء، كما تعتبر نموذجاً عاماً. وهي متوفّرة على الموقع التالي: http://www.polity.org.za/govdocs/green_papers/telecomms.html

٣٠ وحدة دراسة الحكومة في اسكتلندا، «موازن القوى في برلمانات الغرفة الواحدة: دراسة مقارنة: المرحلة ٢» (Edinburgh: University of Edinburgh/ The Scottish Office, 1998)، الفقرة ٢، ٥.

٣١ ميزيه، «العلاقات التشريعية-التنفيذية»، ص ٧٨٤.

٣٢ دايفيد آرتر، «مجلس النواب السويدي: جمعية قويّة»، في كتاب *حققه فيليب نورتن، برلمانات غرب أوروبا Parliaments of West Europe* (London: Frank Cass & Co., 1990)، ص ١٢٥-١٣٠.

٣٣ أولسن، *المؤسّسات التشريعية الديمقراطية*، ص ٨٤. في المملكة المتحدة، أقرّ البرلمان ٩٥٪ من التشريعات التي عرضتها الحكومة من عام ١٩٨٧ إلى عام ١٩٩٢. في المقابل، لم تتم الموافقة إلا على ١١٪ من مشاريع القانون التي قدّمها الأعضاء الخاصون في الفترة نفسها. نورتن، هل البرلمان مهمّ؟ *Does Parliament Matter?* ص ٥٤-٥٥. ولعلّ بنغلادش يعدّ أبرز مثالٍ على ذلك: فمن أصل ١٧٤ قانوناً تمّ سنّها من ١٩٩١ إلى ١٩٩٧، لم تقبل الحكومة إلا واحداً. أحمد، «العلاقات البرلمانية التنفيذية في بنغلادش»، ص ٧٦. وتجدر الإشارة، رغم ذلك، إلى أنّ الولايات المتحدة تشكّل استثناءً مهماً لقاعدة «التسعين بالمائة».

٣٤ *برلمانات العالم*، ص ٨٥٩.

- ٣٥ جون، فريزر، «البرلمان الفرنسي: جواد العمل الوفي، كلب الحراسة المسكين» "The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog"، في نورتن، برلمانات أوروبا الغربية، ص ٣٤.
- ٣٦ في الولايات المتحدة، حيث يحصر الدستور تقديم مشاريع القانون بأعضاء الكونغرس وحدهم، من المؤلف أن يدرس الكونغرس مسودات مشاريع القانون التي تلقاها من الإدارة و«بموجب طلبه الخاص». شارلز و. جونسون، «مصادر التشريع»، في كتاب: كيف وضعت قوانيننا؟ *How Our Laws Are Made?* (واشنطن العاصمة: مجلس النواب الأمريكي، ١٩٩٩)، متوفر على الموقع التالي: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html>
- ٣٧ برلمانات العالم، ص ٨٦٢.
- ٣٨ المرجع نفسه، ص ٨٦٤.
- ٣٩ وايتير، «دور المعارضة البرلمانية الداخلية والخارجية»، ص ٤.
- ٤٠ «فرص الأعضاء الخاصين: بيان المعلومات السادس الصادر عن مجلس النواب» (مكتب غرفة الأبحاث، دائرة مجلس النواب، الأتحاد الأسترالي، ١٩٩٨)، متوفر على الموقع التالي: <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs06.htm>
- ٤١ مثلاً، قدم عضو خاص من المعارضة أساساً مشروع قانون لحماية الموظفين البريطانيين الذين يبلغون عن سوء العمل. فتلقى دعماً كبيراً من الحكومة التي رحبت به بصفته «القانون الأكثر فعالية في حماية المبلغين عن الشوائب على نطاق واسع في العالم». كليير داير، «المملكة المتحدة تقدم قانوناً واسع النطاق لحماية المبلغين عن الشوائب»، *المجلة الطبية الانكليزية British Medical Journal*، ٣ تموز/ يوليو، ص ٧.
- ٤٢ وحدة دراسة الحكومة في اسكتلندا، «موازن القوى في برلمانات الغرفة الواحدة»، الفقرة ٢، ٣٢.
- ٤٣ أولسن، *المؤسسات التشريعية الديمقراطية*، ص ٨٥.
- ٤٤ كينيث إ. كولييه، بين الأقسام: مكتب البيت الأبيض للشؤون التشريعية *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1997).
- ٤٥ جونسون، «التعديلات والقوانين المناسبة»، في كتاب كيف وضعت قوانيننا؟.
- ٤٦ طوماس سالفيلد، «مجلس النواب في ألمانيا الغربية: دور البرلمان في "ديمقراطية الحزب"»، في نورتن، برلمانات أوروبا الغربية، ص ٦٨.
- ٤٧ للاطلاع على قضايا إضافية بخصوص التصويت، الرجاء العودة إلى جونسون، «العمل الرئاسي»، في كتاب كيف وضعت قوانيننا؟.
- ٤٨ نورتن، «تعزيز البرلمان» ص ٨.
- ٤٩ «بنية موازنة الإنفاق»، (باريس: المنظمة الأوروبية للتعاون والتنمية/الدعم من أجل تحسين الحكم والإدارة في الدول الأوروبية الوسطى والشرقية (سيغما)، التاريخ غير موجود، متوفر على: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/PBNO1.HTM>
- ٥٠ المرجع نفسه.
- ٥١ برلمانات العالم، ص ١٠٤٩.
- ٥٢ برلمانات العالم، ص ١٠٥١.
- ٥٣ ستيفن لانغدون، «إمكانات البرلمانات القوية في حلقة الموازنة»، منتدى البنك الدولي للتطوير، ١٨ نيسان/ أبريل ٢٠٠٠. متوفر على الموقع التالي: http://www.worldbank.org/devforum/forum_parliaments.html
- ٥٤ المكتب الأمريكي للإدارة والموازنة، «نظام الموازنة والمفاهيم: موازنة حكومة الولايات المتحدة، السنة المالية ١٩٩٩»، (واشنطن العاصمة: مكتب الطباعة التابع للحكومة الأمريكية، ١٩٩٨)، ص ٢. متوفر على الموقع التالي: http://www.access.gpo.gov/su_docs/budget99/pdf/concepts.pdf

- ٥٥ العودة مثلاً إلى لانس ت. لي لويوغوميل فرفيلا، «هل أثر البرلمان على سياسة الموازنة خلال التحول إلى الديمقراطية؟ مقارنة بين هنغاريا وسلوفينيا» تم تقديم البحث في الكونغرس العالمي الثامن عشر لجمعية العلوم السياسية الدولية، الكيبك، كندا، ١-٥ آب/أغسطس ٢٠٠٠.
- ٥٦ «بنية موازنة الإنفاق»، ص ٢.
- ٥٧ المعهد الديمقراطي الوطني، «مهمة دراسة الإشراف التشريعي على أعضاء البرلمان الجيورجي»، ١٩٩٨، ص ٣.
- ٥٨ باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ١٨.
- ٥٩ المرجع نفسه. يذكر باخ أنّ عملية الإجازة المحدّدة غير فعّالة كآلية إشراف أحياناً، لأنّها تنتج عن قوانين المجلس النيابي، لا عن الدّستور أو القانون الأميركي الأكبر. من هنا، بإمكان الكونغرس أن يتجاهل متطلبات الإجازة المحدّدة إن شاء ذلك، فيتابع تمويل البرامج من دون تقييم لأهميتها أو أدائها، أو تقييمها قليلاً.
- ٦٠ للاطلاع على معلومات شاملة عن اللجان، يمكن العودة إلى بحث المعهد الديمقراطي الوطني الثاني في سلسلة الأبحاث التشريعية، بعنوان «اللجان في الهيئات التشريعية: اقتسام العمل»، وهو متوفّر على الموقع التالي: <http://www.ndi.org/ndi/resources/archives/archives.htm#governance>
- ٦١ وحدة دراسة الحكومة في اسكتلندا، «موازن القوى في برلمانات الغرفة الواحدة»، الفقرة ٣.٢.
- ٦٢ وحدة دراسة الحكومة في اسكتلندا، «موازن القوى في برلمانات الغرفة الواحدة»، الفقرة ٣.٠.٢.
- ٦٣ أرتر، «المجلس النيابي السويدي»، ص ١٣٣.
- ٦٤ لا يستطيع العديد من الهيئات التشريعية في الديمقراطيات الناشئة تكبّد تكاليف طاقم العمل التشريعي. وقد حاولت جنوب أفريقيا التحايل على هذه المشكلة من خلال توظيف طاقم العمل الوزاري، أو الحزبي، أو الاستفادة من المنظمات غير الحكومية لجمع الأبحاث. تقرير المعهد الديمقراطي الوطني، «بناء اللجان القوية: التشريع، والإشراف، والمشاركة العامة في جمعية شمال إيرلندا»، ٢٩ نيسان/ أبريل - ١ أيار/مايو ١٩٩٩.
- ٦٥ دافيد كلوز، «نيكارغوا: الهيئة التشريعية بصفقتها مرتع النزاعات»، في كتاب حقّقه كلوز، الهيئات التشريعية والنظم الديمقراطية الجديدة في أميركا اللاتينية، ص ٥٣-٥٤.
- ٦٦ مثلاً، العودة إلى بروس جورج (رئيس لجنة الدّفاع التابعة لمجلس العموم الانكليزي)، وج. دافيد مورغان، «التدقيق البرلماني في الدّفاع»، مجلّة الدراسات التشريعية، المجلد الخامس، العدد الأوّل (ربيع ١٩٩٩)، ص ٢. ويذكر الخبير في البرلمان الانكليزي أيضاً: «مع أنّه يجب التّشديد على أنّ اللجان لا تستطيع إجبار الحكومات على ما لا تريده، فإنّ كلّ ما يعزّز من قدرة المجلس على التّأثير والتّدقيق»، كما تفعل هذه اللجان، يعتبر مهماً جداً. «القيادة غير الوزارية في مجلس العموم البريطاني» في كتاب حقّقه لورنس د. لونغلي، وأتيليا آغ، ودرافوزايك، أعضاء البرلمان وقادته: التّوازن الدقيق *Parliamentary Members and Leaders: The Delicate Balance* (أبليتون: لجنة البحث للاختصاصيين التشريعيين في جمعية العلوم السياسية الدولية، ٢٠٠٠) ص ٥٠٦. للمزيد من الأمثلة عن دول أخرى، الرجاء الاطلاع على الفقرة التالية حول الإشراف.
- ٦٧ وفقاً للخبير التشريعي ستانلي باخ، للإشراف وظيفتان أساسيتان: أولاً يسمح للمواطنين، عبر ممثليهم المنتخبين، بمساءلة الحكومة حول أفعالها وجمودها، وحول نجاحها وفشلها. وثانياً، يساعد أولئك الممثلين على تحديد مدى عمل القوانين الحالية، ممّا يعتبر شرطاً مسبقاً لتحديد الحاجة إلى قوانين جديدة. «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٢.
- ٦٨ فريزر، «البرلمان الفرنسي: جواد العمل الوفي، كلب الحراسة المسكين»، في كتاب حقّقه نورتون، برلمانات أوروبا الغربية، ص ٣٤.
- ٦٩ مريم مونتاغ، عضو في المعهد الديمقراطي الوطني، البريد الإلكتروني الوارد في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٠. رغم أنّ مشاريع القانون المالية المهمة أو المثيرة للجدل غير إلزامية، إلا أنّ معظمها يرجع إلى اللجنة.
- ٧٠ المرجع نفسه.
- ٧١ باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٩.

- ٧٢ كريستينا موراي، ودون بزروكي، وليزا فيريل، وجولي هيوغز، «التحولات المتسارعة: دور المجلس الوطني للأقاليم في الإشراف على العملية» (كايب تاون: المعهد الديمقراطي الوطني، ٢٠٠٠)، ص ٨.
- ٧٣ باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٦.
- ٧٤ يتأثر الكونغرس الشيلي أيضاً «بالمكتنف التسلطي» حيث لا يتم انتخاب الشيوخ شعبياً، بل يعيّنهم الرئيس نفسه. المصدر: الرئيس السابق للكونغرس الشيلي، كارلوس مونتنس. «تقرير حول الندوة التشريعية التي أجراها المعهد الديمقراطي الوطني في الكونغرس المكسيكي». مذكرة المعهد الديمقراطي الوطني، ١٨ نيسان/أبريل، ٢٠٠٠.
- ٧٥ ماتي ويبرغ، «الاستجواب البرلماني: تحكّم الاتصال»، في كتاب هربرت دورنغ، البرلمانات وحكم الأكثرية في أوروبا الغربية (New York: St. Martin's Press, 1995)، ص ٢١٨. مقتبس في باخ: «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٣٦.
- ٧٦ حضرة السيد لينديوي زولو، العرض في المؤتمر الدولي التاسع لمناهضة الفساد، دوربان، جنوب أفريقيا، من ١٠ إلى ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، ص ٦.
- ٧٧ موراي، وبيزروكي، وفيريل، وهيوغز، «التحول السريع»، ص ٧.
- ٧٨ باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٣٧.
- ٧٩ مايكل راش، البرلمانات والشعب (London: Longman Press, 1996)، مقتبس في جويل د. أبرباخ، «العلاقات بين المنظّمات: المؤسسات والمصلحة الذاتية وسلوك الإشراف التشريعي في الولايات المتحدة»، في كتاب حقّقه جون إ. جاكسون، المؤسسات في المجتمع الأمريكي: أبحاث حول السوق، والمنظّمات السياسية والاجتماعية (Ann Arbor, Mich: University of Michigan Press, 1990)، ص ١٥٧.
- ٨٠ كلايف يونتنغ، وزارات الوايت هول: مأساة وخداع (Whitehall: Tragedy and Force) (London, Sphere Books, 1986)، مقتبس في أبرباخ، «العلاقات بين المنظّمات»، ص ١٥٧. قد ينتج التميّز الواضح بين هذه الملاحظة الأكثر تشكيكاً، وملاحظة لورد جنكن عن طبيعة مقابلة جنكن العامة.
- ٨١ «إ. إس. فرانك»، «القيود حول عمليات اللجان البرلمانية في كندا»، أعدّ من أجل مؤتمر تغيير أدوار اللجان البرلمانية، بودابست، حزيران/يونيو ١٩٩٦، ص ١.
- ٨٢ أركينز، «العلاقات التشريعية والتنفيذية في إيرلندا»، ص ٩٦.
- ٨٣ تأمل الإصلاحات المعلقة بالتخفيف من وقع هذه المشكلة. العودة إلى اللجنة المختارة لتحديث مجلس العموم، «عمل اللجنة: تقرير التقدّم الخاص»، ١٩٩٩، الفقرة ٨. متوفّر على الموقع التالي: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmmodern/865/86503.htm>
- ٨٤ وحدة دراسة الحكومة في اسكتلندا، «موازن القوى في برلمانات الغرفة الواحدة»، الفقرة ٧، ٤.
- ٨٥ «بنى الحكم والعملية الديمقراطية»، تقرير عن طاوله مستديرة حول إدارة التفاعل البرلماني التنفيذي والكونغرس، كايب تاون، جنوب أفريقيا، ١٩٩٨ (لندن: الجمعية البرلمانية التابعة للكونغرس، ١٩٩٩)، ص ٦.
- ٨٦ معالي السيد اسماعيل رويت، «حكم سليم أم اصطدام؟» البرلماني، الجزء ٨١، العدد ٢ (نيسان/أبريل ٢٠٠٠)، ص ١٢٧.
- ٨٧ ب. تشاب، «جمهورية إيرلندا»، في كتاب حقّقه س. هينينغ وج. بيندر، الأحزاب السياسية الأوروبية (London: Allen & Unwin, 1969)، ص ٤٥٨. مقتبس في بحث أركينز، «العلاقات التشريعية والتنفيذية في إيرلندا»، ص ٩٤.
- ٨٨ لعلّ أعضاء البرلمان أنفسهم كانوا العائق الأهم في وجه الإصلاح، نظراً إلى أن أغلبهم قد ركّزوا على خدمات الناخبين في المقام الأول كي يؤمّنوا فوزهم في الانتخابات الجديدة. أركينز، «العلاقات التشريعية والتنفيذية في إيرلندا»، ص ٩٥، المرجع نفسه، ص ٩٥-٩٩.

- ٨٩ شو، «القيادة غير الوزارية في مجلس العموم البريطاني»، ص ٥٠٦.
- ٩٠ يوهان هاملز، الخبير التشريعي في الشؤون الجيورجية التابع للمعهد الديمقراطي الوطني سابقاً، بريد الكتروني، آب/ أغسطس ٢٠٠٠.
- ٩١ يتوفّر خيار آخر يقضي بالجمع بين الجلسات العلنية والمخصّصات السريّة بين المشرّعين والموظّفين التنفيذيين الأساسيين. ووفقاً للعضو السابق في الكونغرس الأميركي، لي هاملتون، «قد تكون التبادلات التي تجري في الملّخصات أكثر أهمية من تلك التي تحدث في إطار جلسات علنية». ندوة صندوق الإرث، «تقييم فعالية الإشراف التشريعي»، ص ٤، ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩. المقالة متوفّرة على الموقع التالي:
<http://www.heritage.org/library/testimony/test120399.html>
- ٩٢ باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٨.
- ٩٣ حضرة السيّد لي هاملتون، ندوة صندوق الإرث، «تقييم فعالية الإشراف التشريعي»، ص ٤.
- ٩٤ ماثيو ماكينز وطوماس شوارتز، «التدقيق في الإشراف التشريعي: دوريات الشرطة وإنذارات الخطر»، *المجلة الأميركية للعلوم السياسية*، الجزء ٢٨ (١٩٨٤).
- ٩٥ نشأت هذه اللجنة أساساً عام ١٩٢٧ كلجنة المجلس حول الانفاق في الأقسام التنفيذية. قوانين المجلس النيابي، الكونغرس رقم ١٠٦، القانون العاشر، الفقرة ٣ (٥)، متوفّر على الموقع التالي:
<http://clerkweb.house.gov/106/docs.rules.RX.htm>
- ٩٦ وحدة دراسة الحكومة في اسكوتلندا، «موازن القوى في برلمانات الغرفة الواحدة»، الفقرة ٣، ٨.
- ٩٧ موراي، وبيزروكي، وفيريل، وهيوغز، «التحوّل السريع»، ص ٧. وفقاً للتقرير:
- «يجب أن يطور كلّ الأعضاء معرفةً عمليةً بالمفاهيم التي ستتعامل معها اللجنة مراراً وتكراراً. على سبيل المثال، على أعضاء اللجنة المالية أن يفهموا بعض المصطلحات مثل الجانب الدائن والمدين والأصول والخصوم... ونسجاً على المنوال نفسه، ينبغي أن يتألف أعضاء لجنة تطبيق المراجعة بمفاهيم مثل المعايير والشروط والفعل وردّة الفعل. وعليهم أن يقيموا إن كانت أنواع تدابير الأداء التي اقترحتها القسم تقيس أهمّ العوامل فعلاً». المرجع نفسه، ص ٣٦.
- ٩٨ اللجنة المشتركة حول تنظيم الكونغرس، «التقرير النهائي- تنظيم الكونغرس»، تقرير مجلس الشيوخ ١٠٣-٢١٥، المجلد الثاني، وتقرير المجلس النيابي ١٠٣-٤١٣، المجلد الثاني؛ الكونغرس رقم ١٠٣، الجلسة الأولى؛ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣، ص ٢٧. مقتبس في باخ، «محفّزات الإشراف وفرصه»، ص ٥. يذكر تقييم صادر عام ٢٠٠٠ أنّ «إنذار الخطر» والإشراف المنحاز ما «الامتفشيّين في الكونغرس». «في الكونغرس، يسيطر القادة الجمهوريين على الإشراف»، واشنطن بوست، ٢٨ تمّوز/يوليو ٢٠٠٠، ص ٢٣.
- ٩٩ ماثيو باريس، «دوائر السّلطة: اللجان البرلمانية تنشئ أخيراً جدول أعمال وفق نظام ويستمنستر»، لندن تايمز، ٢٦ تمّوز/يوليو ١٩٩٨، ص ٣٢. مقتبس في كتاب شو، «القيادة غير الوزارية في مجلس العموم البريطاني»، ص ٥٠٧. بينما يعترف نورتون بأهمية اللجان وضرورتها، تراه يحذّر من أنّها قد تسرق الانتباه من المجلس الذي لا يقلّ عنها أهمية. من هنا، ينصح بعدم تعزيز اللجان على حساب المجلس النيابي. «تعزيز البرلمان»، ص ٢٠-٢١.
- ١٠٠ العودة مثلاً إلى «وظائف لجنة الحسابات العامة»، المجلس النيابي الإيرلندي، على الموقع التالي: <http://www.irlgov.ie/committees-99/frame.htm>
- ١٠١ سوزان ر. بندا، وآلن غرين، كتيّب إرشادات لتطبيق البرامج التشريعية *Guide for Implementing Legislative Programs*، واشنطن العاصمة: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ٢٠٠٠، ص ٣٨.
- ١٠٢ ٥ نيسان/ أبريل ١٩٩٦.
- ١٠٣ فيليب نورتون، «مقدمة: البرلمان منذ ١٩٦٠»، في كتاب مارك فرانكلين وفيليب نورتون، *الأسئلة البرلمانية* (Oxford: Clarendon Press, 1993)، ص ٢. حتّى في اليوسنة والهرسك المعروفتين بصراعاتها الحكومية، تسمح الأسئلة البرلمانية لأعضاء البرلمان الطّموحين باستجواب الحكومة حول أعمالها. وقد ذكر مراقبو المعهد الديمقراطي الوطني في نيسان/ أبريل ٢٠٠٠ أنّ الحزب الديمقراطي الاجتماعي بشكل خاص «كان مستعداً للبحث والتشكيك في تقرير الحكومة». «تقرير برنامج سرايفو البرلماني»، ١٦ نيسان/ أبريل ٢٠٠٠.

- ١٠٤ ستيفن تيرافيكيا، مدير المعهد الديمقراطي الوطني المقيم في غانا، «الديمقراطية ومراقبة أداء الحكم: الجلسة الثالثة للبرلمان الغاني، ١٩٩٩» مذكرة إلى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، ٢٩ شباط/فبراير ٢٠٠٠، ص ٤-٥.
- ١٠٥ تضم اللجنة خمسة وعشرين عضواً، ويرأسها عضو من الحزب الحائز على الأكثرية (وهو واقع يعرقل جهود الرئيس وفقاً له). أما نائب الرئيس فمن أحزاب الأقلية. تقوم لجنة اختيار يرأسها رئيس مجلس النواب بتعيين أعضاء اللجنة الأساسية. وفقاً للقوانين القائمة، يحق لأي عضو من المجلس أن يطلب وهداً من الوزير خلال الاستجواب. فتجتمع اللجنة كل الوجود. ثم يتلقى الوزراء إشعاراً بالأسئلة التي ستطرحها اللجنة. كما يتلقى الوزير المعني دعوة إلى حضور الاجتماعات والإعلان عن تقارير شفوية حول التقدم الحاصل بخصوص الوعد المذكور. تبغني الإجابة عن الأسئلة كلها خلال ثلاثة (٣) أشهر. بعدئذ، تسلّم اللجنة تقريراً إلى البرلمان قبل أن تترقى في نهاية العام. المصدر: تقرير حول المهمة الدراسية البرلمانية المنتدبة من المعهد الديمقراطي الوطني إلى غانا، ١٢-١٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٠. كما يضم مجلس الشعب الهندي لجنة لعودة الحكومة أيضاً. أما المواصفات، فمتوفرة على الموقع التالي: [Http://alfa.nic.in/committee/p33.htm](http://alfa.nic.in/committee/p33.htm)
- ١٠٦ ستيفن تيرافيكيا، مدير المعهد الديمقراطي الوطني المقيم في غانا، ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.
- ١٠٧ فريزر، «البرلمان الفرنسي»، ص ٣٤.
- ١٠٨ «الأسئلة: بيان المعلومات الأول الصادر عن مجلس النواب» (كنبرا، أستراليا: مكتب أبحاث غرفة مجلس النواب، ١٩٩٨)، ص ١. متوفر على الموقع التالي: <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs01/htm>
- ١٠٩ «أسئلة للحكومة الفدرالية»، على الموقع التالي: <http://www.bundestag.de/btengver/orga/itembus5.htm>
- ١١٠ «أعضاء المجلس النيابي يسعون إلى استجواب الرئيس»، جاكارتا بوست، ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٠.
- ١١١ يوهان هاملز، الممثل الميداني عن المعهد الديمقراطي الوطني، والمشرع الإقليمي البلجيكي السابق، والعضو المؤسس لحزب الخضر في الفلاندرز-بلجيكا.
- ١١٢ «كندا»، في الموسوعة العالمية للبرلمانات والتشريعات، جورج كوربان، ص ١٢٧.
- ١١٣ هيلين إروين، وأندرو كينون، ودايفيد ناتزلر، وروبرت روجرز، «القوانين المتطورة» في كتاب حققه فرانكلين ونورتون، الأسئلة البرلمانية، ص ٦٣.
- ١١٤ حاول البرلمان الكندي أن يزيد من دقة الأسئلة والأجوبة، من خلال حصر الأولى بثلاثين ثانية والثانية بخمس وثلاثين. فتسمح هذه التقنية أيضاً بطرح المزيد من الأسئلة ضمن الفترة المحددة. حضرة السيدة سو بارنز، «بنى الحكم والعملية الديمقراطية»، ص ٥.
- ١١٥ حضرة السيدة شيريل جيليان، «بنى الحكم والعملية الديمقراطية»، ص ٥.
- ١١٦ «الأسئلة: بيان معلومات مجلس النواب الأول»، ص ٤.
- ١١٧ جاي. أ. ج. غريفيث، ومايكل رابل، وم. أ. جاي. ويلر بوث، البرلمان: وظائفه، وممارساته، وإجراءاته (London: Sweet & Maxwell, 1999)، ص ٣٧٤.
- ١١٨ مذكرة المعهد الديمقراطي الوطني، «تقرير عن حلقة دراسية تشريعية-تنفيذية»، ٢٢ نيسان/أبريل ١٩٩٩، مجلس النواب اليمني.
- ١١٩ وايتير، «دور المعارضة البرلمانية الداخلية والخارجية»، ص ٢.
- ١٢٠ لا يقتصر استخدام تصويت الثقة على الحكومة. ففي بعض الأحيان، يعتمد عليه رؤساء الوزراء لأهدافهم الخاصة. العودة إلى جون د. هيوبر، «تصويت منح الثقة في الديمقراطيات البرلمانية»، مجلة العلوم السياسية الأميركية، المجلد ٩٠، العدد ٢، (حزيران/يونيو ١٩٩٦)، ص ٢٦٩-٢٨٢.
- ١٢١ استخلصت الفقرة مباشرة من الإجراءات اليومية لمجلس الشيوخ الكندي، الفقرة ٦ (ج).
- ١٢٢ لاهر وشيبسل، مجلس الوزراء، ص ٣.
- ١٢٣ تؤكد الأبحاث على هذا التناقض. فبينما نمت السلطة التنفيذية على مدى السنوات الأخيرة، شهدت التغطية الإعلامية للبرلمان انخفاضاً. العودة إلى رالف نيغرين، البرلمان والإعلام: دراسة عن بريطانيا وألمانيا وفرنسا (London: Cassell/RIIA, 1998).

<http://www.house.gov/house/mediagallery.htm>

١٢٤ تتوفر التفاصيل عن الشرفات على الموقع التالي:

١٢٥ فرانك إليبي، «المادة ٦٧، التصويت البنائي بحجب الثقة: كيف تستمر الحكومات الائتلافية؟» الأخبار الألمانية (أيار/ مايو ١٩٩٧). متوفر على الموقع التالي:
<http://www.germanembassy-india.org/news/may97.04gn05.htm>

١٢٦ أولسن، المؤسسات التشريعية الديمقراطية، ص ٥١ و٨٠.

١٢٧ في بولندا، يلزم ١٥٪ من أعضاء البرلمان بالقيام بتصويت ثقة فردي. وايتير، «دور المعارضة البرلمانية الداخلية والخارجية»، ص ٣.

١٢٨ غير أن التقرير يبيّن إلى ضرورة عدم تطبيق هذا البرنامج لاستبدال الحاجة إلى موظفين بدوام كامل، مخصّصين للمجلس الوطني للأقاليم حصرياً. موراي، وبزروكي، وفيريل، وهيوز، «التحول السريع»، ص ٧٠-٧١.

١٢٩ غايفين دروري، «أمين المظالم البرلماني»، في الموسوعة العالمية للبرلمانات والهيئات التشريعية، ص ٨٢٩. من المثير للعجب أن حكومة الولايات المتحدة الفدرالية لا تضم أميناً عاماً للمظالم. رغم ذلك، عمدت وكالات فدرالية مختلفة والعديد من الولايات الأميركية إلى تأسيس منصب كهذا. للحصول على معلومات إضافية، الرجاء العودة إلى جمعية الولايات المتحدة لأمناء المظالم، على الموقع التالي:
<http://www.usombudsman.org/>

١٣٠ برلمانات العالم، ص ٩٢٤.

١٣١ كريستوفر بيك، «أمناء المظالم في بريطانيا» (لندن، مكتب الشؤون الأجنبية والكونغولث، ١٩٩٤)، ص ٣.

١٣٢ إيفان شنيكلي، «الموظف المجري يعزّز الوصول إلى الحكومة»، منتدى الإدارة العامة، المجلد ٢، العدد ١ (١٩٩٦)، ص ٨.

١٣٣ «كيف يعمل البرلمان: موازين القوى» (Auckland, New Zealand: Decisionmaker Publications, 1997)، متوفر على الموقع التالي:

<http://webnz.com/finalert/decisionmaker/parliament/page13.html>

١٣٤ «مراجعة تقارير المدقق العام»، اللجنة المشتركة للحسابات العامة وللتدقيق فيها (كانبيرا: برلمان أستراليا، ١٩٩٨)، على الموقع التالي:

http://www.aph.gov.au/house/committee/jpaa/auditor_generals/audrev.htm

١٣٥ يعتمد مكتب الحسابات العامة سياسة الاستجابة لجميع الأعضاء على حدّ سواء، بغض النظر عن انتمائهم الحزبي. «حول مكتب الحسابات العامة الأميركية: المنظمة والمهمة: تدقيق الحسابات والتقييمات» (التاريخ غير موجود). متوفر على الموقع التالي:

<http://www.gao.gov/about.gao/aboutgao.htm#1>

١٣٦ بيان بيل ماكولوم، رئيس اللجنة، لجنة المجلس الفرعية حول الجريمة، «جلسة حول الخروقات الأمنية في الوكالات الفدرالية الأمنية»، ٢٥ مايو/ أيار ٢٠٠٠. (<http://www.house.gov/judiciary/mcco0525.htm>) «العثور على ثغرات أمنية في المطار والبنطاغون ومكتب التحقيق الفدرالي: تتكرّر

منتدبي مكتب الحسابات العامة كضباط فرض القانون»، واشنطن بوست، ٢٥ أيار/ مايو ٢٠٠٠، ص ٢١. كما يجري القسم التنفيذي فحوصات عديدة بشأن عملياته الخاصة. مثلاً، تضمّ دوائر تنفيذية عديدة في الولايات المتحدة مكتباً للمفتش العام، يحقّق في مزاعم الاحتيال أو الهدر أو سوء استعمال البرامج الإدارية. فتقدّم هذه المكاتب تقارير سنوية إلى الكونغرس، أو تقارير خاصة رداً على قضايا أو فضائح معينة. العودة مثلاً إلى «التدقيق في المزاعم المتعلقة بمكتب شؤون قدامى الحرب للقضايا التشريعية» التقرير ٩٩-٠٠٥٥-١٢، على الموقع التالي:

<http://www.va.gov/foia/err/standard/requests/ig.html>

بوست، ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، ص ٢١. في حالة مماثلة، عينت أستراليا مفتشاً عاماً إضافياً لمراقبة أقسام الاستخبارات والأمن، نظراً إلى طبيعة عملها السريّة. «المفتش العام للاستخبارات والأمن»، على الموقع التالي:

http://www.igis.gov.au/fs_about.html

<http://www.scotland.gov.uk/who/whip.asp>

١٣٧ للمزيد من المعلومات حول الوزير الاسكتلندي من أجل البرلمان، الرجاء العودة إلى:

١٣٨ مذكرة المعهد الديمقراطي الوطني، ٢٢ نيسان/ أبريل ١٩٩٩. يمكن إيجاد مثال آخر عن ارتباط السلطتين التنفيذية والتشريعية في مديرية الشؤون البرلمانية التابعة لوزارة الدفاع الكندية، على الموقع التالي:

http://www.dnd.ca/admpol/org/dg_coord/d_parl_e.htm

١٣٩ تعمد العديد من الهيئات التشريعية المستندة إلى نظام ويستمنستر إلى ضمّ الوزير المعني إلى لجان منشأة لغرض معين (لجان «قائمة» في المملكة المتحدة). وتعتبر هذه اللجان مؤقتة، أنشئت لتعالج ناحية معينة من التشريع.

مجلس الإدارة في المعهد الديمقراطي الوطني

رئيسة مجلس الإدارة
مادلين ك. أولبرايت

الرئيس	أمين الصندوق	أمين السر	نائبة رئيسة المجلس
كينيث د. وولاك	يوجين إيدنبرغ	كينيث ف. ميلي	رايتشيل هورويتز
موريس تمبلسمان أرتورو فالنزيولا	مارك ب. ناتانسون مولي رايزر نيكولاس أ. راي	باتريك ج. غريفيث جوان أندرسون غروي شيرلي روبنسون هول هارولد هونيوكوه	برنارد و. أرونسون ج. بريان أتوود هاربيت س. باييت إليزابيث فراولي باغلي جوان باغيت كالمبوكيديس
الرؤساء الفخريون بول ج. كيرك جونيور والتر ف. موندال شارلز ت. منات	سوزان إ. رايس نانسي ه. روبن هيلين ك. شوكاس مارفا أ. سمولز مايكل ر. ستيد	بيتر كوفلر نات لاکور لويس مانيلو كونستانس ميلستين	بربارا ج. إيسترنغ جيرالدين أ. فيرارو سام جيجدنسون

اللجنة الاستشارية العليا

شارلز س. روب	بيتر ج. كيلي	كريستوفر ج. دود	ويليام ف. ألكساندر
ستيفن ج. سولارز	بول ج. كيرك جونيور	مايكل س. دوكايس	مايكل د. بارنز
ثيودور س. سورنسون	إليوت ف. كوليك	طوماس ف. إيغلتن	جون براديماس
إستييان إ. توريس	جون لويس	مارتن فروست	بيل برادلي
أن ويكسلر	دونالد ف. ماكهنري	ريتشارد ن. غاردنر	إيمانويل كليفر الثاني
أندرو ج. يونغ	أبجر ج. ميكفا	ريتشارد أ. جيفاردت	ماريو م. كيومو
	أيزي تابلور مورتون	جون ت. جويس	باتريسيا م. ديريان

سلسلة الأبحاث التشريعية

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة دولية لا تتوخى الربح المادي، وتسعى إلى توطيد الديمقراطية ونشرها حول العالم. يوفر المعهد الديمقراطي الوطني، مستعيناً بشبكة دولية من الخبراء المتطوعين، مساعدة عملية للقادة المدنيين والسياسيين لدفع القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية إلى الأمام. يعمل المعهد الديمقراطي الوطني مع ديمقراطيين في كل مناطق العالم لأجل إنشاء منظماتٍ سياسية ومدنية، وحماية الانتخابات، وتشجيع مشاركة المواطنين، والانفتاح والمساءلة في الحكم.

تم تطوير سلسلة الأبحاث التشريعية استجابةً لمطالبية المشرعين في الأنظمة الديمقراطية النامية حول العالم بمعلومات معاصرة ومقارنة حول الممارسات التشريعية. ومع أنه من المرجح أن تقدم سلسلة الأبحاث التشريعية معلومات مفيدة تعكس حال أنظمة عديدة حول العالم، فهي ليست شاملة لا نظراً ولا عمقاً. يعني كل بحث مستقل ضمن سلسلة الأبحاث التشريعية بموضوع يتعرض للكثير من الأنظمة الديمقراطية الجديدة. تتوجه الأبحاث في المقام الأول إلى المشرعين في تلك الدول، أملاً في أن تفيد المنظمات غير الحكومية والأفراد أيضاً. تتضمن الأبحاث الصادرة ضمن سلسلة الأبحاث التشريعية أمثلةً مستخلصة من آسيا، وأفريقيا، وأوروبا، وأميركا الشمالية والجنوبية، ودول المحيط الهادئ.

أصدر المعهد الديمقراطي الوطني أبحاثاً أخرى ضمن سلسلة الأبحاث التشريعية ومنها:

- ❖ رؤساء الجلسات: رؤساء مجلس النواب والهيئات التشريعية
- ❖ اللجان في الهيئات التشريعية: تقسيم العمل
- ❖ مجلس أم اثنان؟ الاختيار بين نظامين ذي هيئتين تشريعية واحدة أو مزدوجة
- ❖ الأخلاقيات في الهيئات التشريعية: تحليل مقارن
- ❖ الجدولة التشريعية
- ❖ الهيئات التشريعية وعملية الموازنة: بحث أو دراسة دولية.

