مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

ورشة عمل إقليمية

نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني

مداخلة السيد إيلي خوري

خبير في مجال التنمية البرلمانية

لبنان

16-17 تشرين الأول/أكتوبر 2009

فندق جفينور روتانا

بيروت

أدوات الرقابة البرلمانية في البرلمانات العربية

1- استعرضت الندوة في الجلسات السابقة، ثلاثة أبحاث حول أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة في 14 دولة عربية موزعة على ثلاث مجموعات شبه إقليمية.

- مجموعة الدول المغاربية (الجزائر، المغرب، موريتانيا، تونس) ومصر.
- مجموعة الدول المشرقية (لبنان، سوريا، فلسطين، الاردن، العراق).
- مجموعة الدول الخليجية (البحرين، الكويت، الامارات العربية المتحدة، اليمن).

وركزت هذه الدراسات على الإطار الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية أي على الادوات والوسائل التي تنص عليها دساتير هذه الدول والأنظمة الداخلية لبرلماناتها لممارسة هذه الرقابة. وبالتالي لم تتناول الدراسات الا عرضا" لنتائج هذه الممارسة ومدى فعاليتها. غير أنها، في المقابل، أظهرت، بالنسبة لكل دولة، ولمجموعة الدول، العقبات والصعوبات التي تعترض عملية الرقابة البرلمانية. وتفسح هذه الصورة الشاملة في المجال لتطوير هذه الادوات وتنقيتها من الشوائب والثغرات.

2- رصدت الدراسات القطاعية جميع أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة في الدول المعنية وتبين أن بعضها مشترك بين جميع هذه الدول أو غالبيتها وأن بعضها الآخر مشترك بين عدد منها أو يقتصر على دولة واحدة. غير أن هذه التسميات المشتركة تخفي اختلافات وتباينات واسعة في آليات تطبيقها وشروط العمل بها. واحصت هذه الدراسات (11) أداة رقابية منصوص عنها في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية وهي تتشابه، إلى حد كبير، مع مثيلاتها في البرلمانات الديمقراطية في أوروبا وغيرها من أنحاء العالم. أما الأدوات المحصاة فهي:

- الأسئلة، بنوعيها الكتابية والشفوية.
- الاستجوابات، بنوعيها، التي تنتهي بطرح الثقة وتلك التي تكتفي بجواب المستجوب.
- اللجان الدائمة، وبخاصة لجنة المال والموازنة (بتسمياتها المتعددة).
- لجان تقصي الحقائق.
- طرح موضوع عام للمناقشة.
- طرح الثقة بوزير أو بالحكومة مجتمعة.
- الرغبات والقرارات.
- الشكاوى والعرائض.
- ملتمس الرقابة (Motion de censure) .
- ملتمس التنبيه(Motion de d'avertisement).

- الاتهام الجنائي.

3- وتهدف هذه الأدوات:

- اما إلى تجميع معلومات واستعلام واستفسار، وهي تشمل (6) أدوات: الأسئلة، الاستجوابات، لجان تقصي الحقائق، اللجان الدائمة، طرح موضوع للنقاش، الرغبات والقرارات.
- اما إلى اثارة المسؤولية السياسية للحكومة وتشمل (5) أدوات هي: طرح الثقة، ملتمس الرقابة، ملتمس توجيه تنبيه، الاتهام الجنائي، الشكاوى والعرائض.

4- في قراءة سريعة لمدى انتشار هذه الأدوات، جغرافيا"، نلاحظ أن:

- **الأسئلة،** متاحة في جميع البرلمانات، مع تفضيل واضح للأسئلة الخطية على الأسئلة الشفوية في معظم البرلمانات. بعض الأنظمة الداخلية يسهل استخدام هذه الاداة، لجهة عدد النواب الذين يطرحون أسئلة أو المهل للإجابة أو للجهة التي يتوجه اليها السؤال، في حين أن البعض الآخر يحدد شروطا" صعبة لثني النواب عن توجيه الأسئلة.
- **الاستجوابات،** متاحة في معظم الدول، باستثناء الامارات، المغرب، تونس وموريتانيا. بعض البرلمانات التي تتيح استخدامها تضع شروطا" معقدة لممارستها وكأن المطلوب عدم إشغالها.
- **اللجان الدائمة،** قائمة في جميع البرلمانات، وهي نظريا" تؤدي دورا" متقدما" في الرقابة البرلمانية، وبخاصة لجنة المال والموازنة سواء في مناقشة الموازنة واقرارها، سواء في التصديق على الحساب الختامي. غير ان الواقع يشير إلى محدودية عمل اللجان الدائمة وبخاصة لجنة المال والموازنة. والأسباب لذلك عديدة: عدم تجاوب الادارات التنفيذية، عدم وجود أجهزة فنية كافية داخل البرلمانات، عدم الحاق جهاز الرقابة والمحاسبة المالية (ديوان المحاسبة)، تغييب نفقات الرئاسة والأمن والدفاع عن مناقشات لجان المال والموازنة. كما أن هذه اللجان تلعب دورا" محدودا" جدا" في مجال الشؤون الخارجية والاتفاقيات العسكرية والأمنية.
- **لجان تقصي الحقائق،** منصوص عنها صراحة أو ضمنا" في جميع الأنظمة الداخلية باستثناء الامارات العربية المتحدة. وتحد القوانين والانظمة الداخلية من فاعلية لجان التحقيق.
- **طرح موضوع للمناقشة العامة،** متاح في جميع البرلمانات، باستثناء البحرين. وفي حالة الامارات يحق لرئيس الحكومة الاعتراض على مناقشة أي موضوع باسم المصلحة العليا للبلاد.
- **الرغبات والقرارات،** متاحة في برلمانات البحرين والكويت واليمن. وتقوم على ابداء رغبات النائب\المجلس للحكومة في المسائل العامة وان تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك.

- **طرح الثقة،** هذه الأداة متاحة في جميع البرلمانات، باستثناء مجلس الامارات. ويلاحظ أن استخدام هذه الاداة أكثر سهولة في دول المشرق منه في الدول المغاربية حيث هناك شروط معقدة ومتباينة بين هذه الدول وبخاصة في موضوع تنصيب الحكومة.

- **ملتمس الرقابة،** هذه الاداة متاحة في الدول المغاربية الأربع، المتأثرة بالنظام البرلماني الفرنسي.

- **ملتمس توجيه تنبيه،** هذه الاداة متاحة فقط لمجلس المستشارين في المغرب. وهذا أمر فريد من حيث اعطاء الغرفة الثانية هذا الحق.

- **الشكاوى والعرائض،** متاحة في دولة الامارات ودول المشرق. الشكاوى والعرائض تقدم من قبل المواطنين الى البرلمانات وتقوم هذه الأخيرة بمتابعتها وملاحقتها لدى السلطة التنفيذية.

- **الاتهام الجنائي،** منصوص عنه في دساتير لبنان، الاردن، المغرب واليمن.

5- يلاحظ من خلال هذه القراءة السريعة لأدوات الرقابة البرلمانية، ان هذه الادوات محدودة جدا" في عدد من البرلمانات (دولة الامارات العربية مثلا") وهي معقدة التطبيق في العديد من الدول وغير فعالة في الدول التي تتمتع فيها رئاسة الدولة (رئيس الجمهورية\الملك\ الأمير) بحق التشريع أو الدول التي تهيمن فيها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. فالسلطة التنفيذية في هذه الدول تكبح (ان لم تمنع كليا") الرقابة البرلمانية. فالاجهزة الحكومية تمتنع أو تتباطأ بتزويد النواب بالمعلومات أو تخفي عن أنظارهم العديد من النفقات الحكومية العائدة للرئاسة والأمن والدفاع وكذلك العديد من الصفقات التجارية والعسكرية. وفي المحصلة الأخيرة تتعدد أسباب تعطيل العمل الرقابي وتتباين من دولة الى أخرى، غير انها في النهاية تصب في نتيجة واحدة هي محدودية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

6- اقتراحات لتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية:

أشارت الدراسات الثلاث الى العديد من الآليات المعقدة في تطبيق الوسائل المتاحة أمام البرلمانيين، مما يفقد هذه الوسائل فعاليتها، ويشجع على عدم استخدامها. لذلك لا بد من تخفيف التعقيدات والشروط الصعبة. والاقتراحات التالية قد تسهم ببلوغ هذا الهدف:

- التحقيق من شدة النسب المطلوبة (من النواب) للعمل بالادوات الرقابية، وبخاصة في مجال الأسئلة التي تعتبر الوسيلة الأكثر استخداما" في البرلمانات العربية. ومما يساعد في هذا المجال الاكثار من جلسات النقاش وجلسات انعقاد الهيئات العامة للمجالس والضغط على الحكومة للاجابة ضمن مهل معقولة على أسئلة النواب.

- تعميم الادوات الرقابية المتاحة على جميع البرلمانات وتفعيلها في البرلمانات التي تعتمدها.

- تعزيز الدور الرقابي للبرلمان في الشؤون المالية وذلك من خلال إلحاق الجهاز المركزي للمحاسبة والرقابة البرلمانية بالبرلمان، واطلاع البرلمان مسبقا" أي خلال مرحلة إعداد

- تعزيز أمانات سر اللجان النيابية بالامكانات البشرية والمادية التي تسمح لها بمساعدة هذه اللجان في الحصول على المعلومات من الإدارات التنفيذية المعنية واجراء الدراسات اللازمة.
- دعم الأقليات البرلمانية لتوالي رئاسة لجنة المال والموازنة ولجان تقصي الحقائق والاتهام الجنائي، حرصا" على شفافية الاجراءات.
- مراجعة النصوص الدستورية والقانونية الخاصة بالرقابة البرلمانية لتنقيتها من الغموض والمعاني الملتبسة، وذلك لمنع تهرب السلطة التنفيذية من تطبيق النصوص.
- تعديل آلية الاستجوابات بحيث لا تؤدي جميعها حكما" إلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة.
- إيجاد آليات تسمح لممثلي المجتمع المدني بالمشاركة في أعمال اللجان النيابية وابداء الرأي في مشاريع واقتراحات القوانين المتداولة.
- دعم انشاء لجان نيابية لحقوق الانسان في جميع البرلمانات العربية.
- تعزيز موقع البرلمان في المشهد السياسي والاجتماعي من خلال زيادة وتيرة اجتماعاته وعدد أيام العمل وجلسات المناقشة العامة ونقل وقائع الجلسات على الوسائل الاعلامية. يؤدي تعزيز هذا الموقع إلى اعطاء دفع لعملية الرقابة البرلمانية.

وفي الخلاصة، ان النصوص والآليات المتاحة، على أهميتها تبقى قاصرة عن تأدية دورها، اذا لم يتوافر النائب الجيد والتكتلات النيابية المستقلة والمجتمع المدني الفاعل.