

ادوات الرقابة واستخداماتها في البرلمانات العربية الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية د. رغيد الصلح

أدوات الرقابة واستخداماتها في البرلمانات العربية:
1- الاسئلة

أ- الاطار القانوني:

تهدف الاسئلة كما جاء في اللوائح الداخلية لعدد من الدساتير العربية الى 'استفهام عضو البرلمان عما يجهل' او 'التحقق من واقعة'، وتضيف بعض اللوائح الداخلية، كما هو الامر في مصر والاردن الى ذلك 'التعرف الى نية الحكومة'، وهي غاية توطد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية وتسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع (جمعية الامناء العاميين للبرلمانات العربية: 4-30). وتضع اللوائح الداخلية عددا من الشروط لتنظيم عملية تقديم الاستجواب، فكثرها يشدد على ضرورة الايجاز في صياغة السؤال، وبعضها يبينه الى ضرورة الحفاظ على وحدة الموضوع فلا ينتسب السؤال وتضع الغاية الرئيسية منه (المملكة المغربية- المادة 278) وذلك بقصد افساح المجال للنظر في اكبر عدد من الاسئلة في الفترات المخصصة لهذا الغرض، كما يطلب في لوائح اخرى عدم تكرار الاسئلة .

وتشترط بعض اللوائح على مقدمي الاسئلة تجنب تضمين اسئلتهم اي تعليق، وكذلك الابتعاد عن ادخال العبارات غير اللائقة في اسئلتهم (دولة الكويت-المادة 122) وعدم التطرق الى قضايا تنظر فيها المحاكم وعدم الاستناد الى ما جاء في الصحف في تقديم اسئلتهم (المملكة الاردنية الهاشمية-المادة 115)، وعدم مخالفة مبادئ الدستور واحكامه (الجمهورية العربية السورية-المادة 138). وفيما تسمح اللوائح الداخلية لنائب او اكثر بتقديم الاسئلة (الجمهورية اللبنانية-المادة 124)، فان اللوائح الداخلية في برلمانات اخرى تحصر حق تقديم السؤال بنائب واحد فقط (جمهورية مصر العربية-المادة 181). وتشترط لوائح داخلية لبعض البرلمانات العربية التركيز على القضايا الوطنية والعامية وتجنب ما يتسم منها بالطابع المحلي والخاص الذي يترك للمجالس المحلية لكي تنظر في امره.

تقدم الاسئلة، بحسب اكثر اللوائح والانظمة الداخلية للبرلمانات العربية، الى رئاسة او مكتب المجلس كتابة، وتوجه بحسب اكثر الدساتير واللوائح الداخلية في الدول العربية الى رئيس الوزراء والى الوزراء، وتوجب اللائحة الداخلية للبرلمان الكويتي توجيه السؤال الى وزير واحد فقط (المادة 121)، بينما يسمح الدستور السوري (المادة 70)، والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بتوجيه الاسئلة الى الحكومة بمجموعها (المادة 124) مما يوسع نطاق استخدام السؤال كاداة للمراقبة. ويحق للنواب، كما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في جمهورية مصر العربية، توجيه الاسئلة الى نواب رئيس الحكومة ونواب الوزراء (المادة 180). وهي خطوة توسع ايضا نطاق استخدام السؤال نظرا الى الادوار المهمة التي يضطلع بها هؤلاء المسئولين.

للنواب ان يقدموا اسئلة شفوية وللحكومة ان ترد عليهم بنفس الاسلوب في حالات متفاوتة مثل رغبة مناقشة موضوعات رغبت الحكومة في مناقشتها في المجلس بغرض الحصول على رأيه او على توصية منه (جمهورية مصر العربية-المادة 191، دولة الامارات العربية المتحدة-المادة 112) او خلال النظر في الموازنة العامة (المملكة الاردنية الهاشمية-المادة 119)، او بعد استنفاد البحث في الاسئلة الخطية الواردة في جدول الاعمال (الجمهورية اللبنانية-المادة 124)، او استجابة لرغبة النائب نفسه (الجمهورية العربية السورية-المادة 139)، او اذا كان السؤال متعلقا بالسياسة العامة او القطاعية (المملكة المغربية-المادة 274).

وتحدد الانظمة الداخلية المهل التي تعطى للوزراء لكي يجيبوا على الاسئلة، ففي جمهورية مصر العربية يوجب النظام الداخلي لمجلس الشعب الاجابة على السؤال بعد ادراجه على جدول اعمال اقرب جلسة بعد اسبوع من تاريخ تقديمه الى الوزير(المادة 184). وفي دولة الكويت (المادة 124)، وفي دولة الامارات العربية المتحدة (المادة 109) وفي المملكة الاردنية الهاشمية (المادة 117) يتعين على رئاسة المجلس ابلاغ الوزير المختص بمضمون السؤال فور تلقيه من صاحبه، وتدرجه الحكومة على جدول الاعمال في اول جلسة قريبة.

ويجب الوزير على السؤال في المملكة المغربية خلال 20 يوما من تاريخ احواله اليه من قبل المرجع المجلس المختص (المادة 297). وفي الجمهورية اللبنانية (المادة 124) وفي الجمهورية العربية السورية (المادة 140) تجيب الحكومة او الوزير المختص على صاحب السؤال الشفهي فورا، اما اذا كان السؤال خطيا فتجيب عليه الحكومة او الوزير اللبناني خلال اسبوعين، او تطلب تأجيل الاجابة اذا شعرت بحاجة الى المزيد من الوقت من اجل الحصول على المزيد من المعلومات الضرورية للاجابة على السؤال، اما في سوريا فان الحكومة تجيب على السؤال الخطي خلال شهر واحد.

يجب الوزير الذي يوجه اليه السؤال شفها خلال مدة حددت في بعض اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية بعشرة دقائق فقط لكل سؤال (المملكة المغربية-المادة 285). وتحدد الانظمة الداخلية للبرلمانات العربية الاسئلة التي تنفي الاجابة عليها كتابة، فهي في مجلس الشعب المصري تلك التي يطلب صاحبها جوابا خطيا، او اذا كان المطلوب منها الحصول على بيانات واحصائيات رسمية، او اذا وجهت خارج دورات انعقاد المجلس، او اذا كانت اجابات على اسئلة متبقية دون اجابة خلال دورات انعقادات المجلس (جمهورية مصر العربية-المادة 182). اما في المملكة المغربية فتكون الاجابة كتابة او اذا اتسم موضوع السؤال بالطابع المحلي، او كان متكررا سبق لاحد النواب او صاحب السؤال نفسه ان قدمه في جلسات سابقة، او اذا تغيب صاحب السؤال عن الجلسة (المملكة المغربية- المادة 128، 289).

وتسمح انظمة داخلية لبعض البرلمانات العربية لصاحب التعليق على جواب الحكومة مرة واحدة، الا ان البعض منها يسمح له بالتدخل مرة ثانية شفها اذا لم يقتنع بجواب الحكومة (دولة الامارات العربية المتحدة-المادة 110)، او ان يتقدم بسؤال خطي اذا اعتبر ان جواب الحكومة على سؤاله الشفهي لم يكن مرضيا (الجمهورية العربية السورية-المادة 139). اما تحويل السؤال الى استجواب او اقتراح تحويله الى موضوع للمناقشة فان بعض الانظمة الداخلية تفره مع تقديم ضوابط له. فالنظام الداخلي لمجلس النواب الكويتي يمنع تحويل السؤال الى استجواب في نفس الجلسة ويؤجله الى جلسة لاحقة (المادة 127)، اما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فانه يسمح للعضو بان يحول السؤال الى استجواب اذا اخفقت الحكومة في الاجابة على سؤال خطي تقدم به خلال المهلة العادية المحددة لها او المهلة التي طلبتها للحصول على المعلومات التي يطلبها صاحب السؤال (المادة 124، 125).

ب- الممارسة:

بذهي ان الغرض من الاسئلة، في واقع الحياة البرلمانية، هو ليس الوقوف على الحقائق بصورة مجردة بل هو خدمة الاهداف السياسية للجهة التي توجه السؤال. فالمجلس يعتبر توجيه الاسئلة وسيلة لمحاسبة الحكومة ووضعها على المحك، نواب المعارضة يرغبون عادة في تسليط الانظار على قصور الجماعة الحاكمة. (LAUNDRY: P.88). او قد يرغب نواب معارضون من تقديم الاسئلة التركيز على وزير معين بقصد اخراجه من الحكم او ردعه عن تنفيذ مشروع او برنامج يرى فيه اولئك المعارضين تهديدا للقيم والمشاريع التي يحملونها، كما حصل في الكويت عام 1992 عندما وجه فريق من نواب المعارضة 71 سؤالا الى وزير التربية (الحياة 19-5-1992). او قد يستخدم واحد من الاحزاب السياسية الاسئلة لا كاسلوب للرقابة فحسب، ولكن ايضا للتأكيد على صواب الخط الفكري والسياسي الذي يعتمده الحزب، كما حدث في المغرب حيث قدم زعيم حزب التقدم والاشتراكية وحده 71 سؤالا ايضا خلال دورة نيابية واحدة الى الحكومة فحسب الرقم القياسي في تقديم الاسئلة في الشفهي الى الحكومة من بين النواب (المعتصم: ص. 34).

اما النواب الذين يقفون في صف موالة الحكومة فانهم يرمون احيانا من وراء تقديم الاسئلة الى افساح المجال امام الحزب او الجماعة الحاكمة لعرض منجزاتهم وللتأكيد على نجاحهم في ادارة البلاد وللإشادة بهذه المنجزات والنجاحات (ابراهيم: ص. 136). كما ان البعض من هؤلاء النواب المواليين يوجه اسئلة الى بعض اعضاء الحكومة، ولكنه يختارهم عادة من الوزراء المنتمين الى الاحزاب الاخرى المنافسة للاحزاب التي ينتمون اليها. الشفهي الى الحكومة من بين النواب (المعتصم: ص. 37). الا انه قد تكون للنواب المواليين اهدافا اخرى يتوخون تحقيقها من وراء تقديم الاسئلة في البرلمانات.

ومن هذه الاسئلة التي يوجهها نواب مواليون احيانا ما يرمي الى الضغط على الحكومة من اجل تعديل موقفها في قضية جزئية بحيث لا يؤثر تراجعها او تغيير موقفها في هذه القضية على وضعها بصورة عامة. وهذا النوع من الاستخدام للوسيلة الرقابية قد لا يرضي الحكومة او الوزير الذي وجه اليه السؤال ولكنه، في الحالات العادية لا يستثيرها ولا يستثير

مؤيديها بين النخبة الحاكمة الى حد دفعها الى الاقتصار من صاحبه فيبقى استخدام السؤال كوسيلة رقابية في حدود اللعبة البرلمانية المقبولة لدى سائر فقاء الحكم. وعندما يتقدم نواب موالون للحكومة باسئلة من هذا النوع فانهم يستندون الى معطين رئيسيين: الاول هو شعور اولئك النواب ان الحزب الحاكم الذي ينتمون اليه يتمتع بموقع حصين في الحكم وان توجيه الاسئلة الى الحكومة التابعة له لن يعرضها الى الاهتزاز. المعطى الثاني، هو ان صفوف الحزب الحاكم تتسع عادة الى جماعات متباينة من النواحي الاجتماعية والثقافية بحيث يكون من الطبيعي ان تعبر عن مصالحها المتباينة او فئاتها المتنوعة من خلال البرلمان بامل توفير بعض الحماية لهذه الفئات والمصالح. تعبيرا عن هذا الحال تقدم 27 نائب سوري ينتمي بعضهم الى الحزب الحاكم الى وزير الاقتصاد بسؤال مشترك، في نهاية العام الفائت، حول استيراد الالبسة من الخارج. ولقد ابرزت المناقشات التي شهدتها المجلس في اعقاب اجابة الوزير المختص على السؤال وجود اتفاق الجميع حول فكرة حماية الصناعة الوطنية، ولكنها بينت من جهة اخرى وجود اجتهادات مختلفة حول كيفية ومدى تطبيقها بما يحقق التوازن بين موجبات حماية الصناعة الوطنية، من جهة، وبين الحاجة الى حماية المستهلكين السوريين خاصة من اصحاب الدخل المحدود. (تشرين 14-1999-12). كذلك بينت المناقشات حولت الميزانية العامة وموقف بعض اعضاء المؤتمر الشعبي العام من الحكومة في اليمن، اجواء مماثلة من التباين في الاجتهادات والفئات داخل الحزب الحاكم (الحياة 13-6-2000). وتعبيرا عن حال التنافس والتباين داخل الحزب الواحد الحاكم هدد د. احمد فتحي سرور رئيس مجلس الشعب المصري في العام الفائت "...بمطالبة قيادة الحزب التحقيق مع نواب الاغلبية لعدم انضباطهم في مناقشة القوانين وتسببهم في احراج الحكومة..." هذا مع العلم ان الصحف الحكومية المصرية الرسمية دأبت في نفس الوقت على حض البرلمان على التمرد على الحكومة حتى يتخلص من الاتهام بانه تحول "الى اداة حكومية لتمرير القوانين" (الحياة 29-4-1999). ومن الخطأ في معرض تحليل الاهداف المتوخاة من تقديم الاسئلة واستخدام الاساليب الرقابية اغفال هذا العامل والتقليل من اهميته في حياة البرلمانات العربية. ولربما كان من المناسب هنا التذكير بان العديد من الاحزاب المستقلة في البلدان العربية والتي تقف حاليا موقف المعارض للاحزاب الحاكمة او لاحزاب الاغلبية كانت في الاساس اطرافا ورفقاء داخل هذه الاحزاب.

يركز بعض الاسئلة الموجهة الى الحكومات العربية على القضايا المحلية، بينما يتجه البعض الآخر الى مساءلة اداء الحكومة على صعيد السياسة الخارجية، بينما يتمحور القسم الاكبر منها، كما هو الامر في جمهورية مصر العربية، على سبيل المثال، حول الاوضاع والسياسات الوطنية العامة. (ابراهيم: ص. 136). وتعكس الاسئلة الموجهة الى الحكومة حول القضايا المحلية تمركز العمل السياسي في المدن الكبرى وفي عواصم الدول العربية عادة وضعف المجالس المنتخبة المحلية ومحدودية دورها. ففي بلد مثل لبنان يتصف بتقديم تجربته البرلمانية، تعطلت الانتخابات البلدية والمحلية لعدة عقود من الزمن. وحتى في الدول التي تتوفر فيها هيئات محلية، فان الكثيرين من النواب يفضلون متابعة قضاياها عبر المجلس النيابي وفي العاصمة حيث تتخذ القرارات الحاسمة المتعلقة. ويتعد الكثيرون من النواب عن توجيه اسئلة حول السياسة الخارجية. ففي جمهورية مصر العربية لم يوجه اي سؤال الى وزير الخارجية خلال الدور العادي الثالث للفصل التشريعي السابع (الصاوي: ص. 128) ويرجح ان يكون الابتعاد عن توجيه الاسئلة في هذا المضمار عائدا الى ان السياسة الخارجية هي في اغلب الاحوال محط اهتمام رؤوس البلاد في الدول العربية وبسبب الانطباع الشائع بان توجيه الاسئلة حولها قد ينطوي على تعرض لقادة البلاد ومن ثم قد تكون له بعض المحاذير من حيث علاقة النائب بالسلطة التنفيذية. ولربما كان هذا الشعور في محله بعض الاحيان ولكن ليس دائما، خاصة عندما يكون رأس البلاد مهتما بتنشيط الحياة البرلمانية كما كان الامر مع ملك المغرب الراحل الحسن الثاني الذي خاطب نواب البرلمان بقوله "...ان كنت ساواخذ عليكم شيئا فساواخذ عليكم عدم اهتمامكم بنشاط المغرب من الناحية الخارجية". (المعتصم: ص. 37، عن جريدة العلم 10-10-1982).

ومن المفروض ايضا ان يوفر العمل الرقابي، ومنه تقديم الاسئلة فرصة للنواب لكي يعبروا عن مصالح الفئات الاجتماعية التي يمثلونها في البرلمان حيث ان ظروفهم تسمح لهم بالاطلاع على اوضاع هذه الفئات وبالوقوف على حاجاتها، كما ان تجربتهم في الحقل العام تسمح لهم ببلورة مطالب هذه الفئات الاجتماعية. وتبين بعض التجارب البرلمانية احيانا صحة هذه الفرضية، كما هو الامر مع ممثلي العمال في مجلس الشعب المصري الذين قدموا خلال دور الانعقاد 7، 42% من الاسئلة الى الحكومة والتي تعرضوا في العديد منها الى احوال القطاع الذي يمثلونه، وكذلك الفئات المهنية التي قدمت النسبة الاعلى من الاسئلة خلال الدورة البرلمانية نفسها. ولكن خلافا لهذه الفرضية فقد امسك ممثلو الفلاحين عن استخدام الاسئلة كوسيلة لمراقبة سياسة الحكومة المتعلقة بقضايا الفلاحين، واطهرت البرلمانيات ضعفا في متابعة قضايا المرأة والنوع (الصاوي: ص. 273).

يعتبر توجيه السؤال من اكثر الوسائل الرقابية انتشارا واستخداما في البرلمانات العربية بالمقارنة مع استخدام الوسائل الرقابية الاخرى. هذا ما تؤكدته، على سبيل المثال تجربة البرلمان المغربي الذي قدم اعضاؤه بين تشرين الاول / اكتوبر عام 1977 و نيسان/ ابريل عام 1981 حوالي 1272 اي بمعدل 314 سؤال سنويا. ويعزى اثار النواب لاسلوب السؤال بالمقارنة مع الاساليب الاخرى الى عاملين رئيسيين: الاول، هو السبب الدستوري حيث توجد في بعض الحالات عقبات دستورية تحول او تعرقل استخدام وسائل رقابية اخرى، او تحيط استخدامها بالصعوبات. الثاني، سبب سياسي يتمثل بصورة خاصة في ضعف المعارضة والنواب المستقلين العددي في البرلمانات العربية وهو واقع شائع ويحد من حماس بعض المعارضات البرلمانية العربية لاستخدام اسلوب السؤال نفسه، ففي جمهورية مصر العربية تقدم نواب الحزب الحاكم خلال دور الانعقاد العادي الثالث للفصل التشريعي السابع بين عامي 1997 و1998 ب 7، 74 % من الاسئلة التي وجهت الى الحكومة، اما نواب المعارضة فانهم قدموا 12 % من الاسئلة فقط (الصاوي: ص. 273، انظر ايضا المعتصم، ص.31-33).

رغم التوسع النسبي في استخدام الاسئلة كوسيلة رقابية في البرلمانات العربية، فان الفارق يبدو كبيرا بين متوسط استخدام هذه الوسيلة في المجالس العربية، من جهة، وبين مدى استخدامها في بعض الديمقراطيات المتقدمة، من جهة اخرى. ففي بريطانيا مثلا بلغ متوسط عدد الاسئلة خلال الخمسينات والستينات 16000 سوء الا في العام الواحد، وليث عدد الاسئلة يتصاعد في بريطانيا بحيث وصل عام 1987 مثلا الى 73000 (HAGUE: P. 194).

وبلغ متوسط عدد الاسئلة خلال الجمهورية الفرنسية الرابعة 4140 سؤالا. ومن بين انواع الاسئلة التي تقدم الى الوزراء والى الحكومة، يفضل النواب عادة في البرلمانات العربية توجيه الاسئلة الشفهية على الاسئلة الكتابية. ففي المغرب، مثلا، كان المعدل السنوي للأسئلة الشفهية التي تقتضي ردا شفويا، في الحقبة المشار اليها اعلاه، 177، بينما بلغ معدل الاسئلة الكتابية التي تقتضي ردا مكتوبا 140 (المعتصم 31). ويختلف النواب العرب من هذه الناحية عن النواب الفرنسيين الذين بلغت الاسئلة الكتابية التي قدموها خلال سنوات الجمهورية الرابعة ما فاق الاسئلة الشفهية ب 28 ضعفا تقريبا (WHEARE، 127-128). ويرجح ان يكون سبب اثار الاسئلة الشفهية على الكتابية بين النواب العرب هو انها تعطى الاولوية في المناقشات، ولان الاسئلة والاجوبة عليها باتت تنقل عبر وسائط الاعلام المرئي والمسموع بحيث يباح للرأي العام الاطلاع عليها، ومن ثم متابعة الجهود التي يقوم بها مقدمو السؤال في مراقبة الحكومة والدفاع عن قضايا الناخبين والناخبات. اما الاسئلة الكتابية فان الجواب عليها يبقى في نطاق ضيق بحيث يصعب توظيفه كوسيلة ضغط على الحكومات او كاداة للتأثير على المواطنين والمواطنات.

ج- اثر توجيه الاسئلة:

الاجابات الحكومية عن اسئلة النواب لا تختلف كثيرا من حيث نسبتها ومضمونها عن الاجوبة التي تقدم في برلمانات الديمقراطيات المتقدمة. ففي المغرب بلغت بين عامي 1977 و1981 حوالي 41 %، وهي نفس النسبة تقريبا في مجلس العموم البريطاني، او البرلمان الفرنسي هذا دون التقليل من اهمية الفارق بين كمية الاسئلة في البرلمانات المتقدمة، وكميتها في البرلمانات العربية. وتتسم اجوبة الحكومات العربية، في تقدير بعض الباحثين، بالعمومية والابتعاد عن اعطاء معلومات جديدة وتجنب التطرق الى الموضوعات الحساسة خاصة على المستوى الوطني العام (الصاوي 130، انظر ايضا المعتصم 48-49). الا ان هذا النمط من الاجوبة يطبع الكثير من الاجوبة التي تقدمها الحكومات في الديمقراطيات المتقدمة. ففي بريطانيا، كان هذا النوع من الاجوبة محور رئيسيا من محاور الانتقادات التي وجهها تقرير سكوت الشهير الى الحكومات البريطانية والى 'ثقافة التعمية والحقائق الناقصة التي طبعت الاجوبة التي قدمتها تلك الحكومات حتى بداية التسعينات' (WEIR 481، SEE ALSO WHEARE 126).

المقارنة بين البرلمانات العربية والبرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة لجهة استخدام السؤال كاداة للمراقبة تدل على ان البرلمانات العربية لا تستخدم هذا السؤال استخداما كافيا، لا من حيث العدد ولا من حيث تنوع الموضوعات وتعدددها، هذا مع التشديد على ان السؤال هو، كما جاء اعلاه، الاداة الرقابية الاكثر استعمالا من قبل النواب العرب بالمقارنة مع ادوات الرقابة الاخرى. ومن هنا كان التوسع في عرض استخداماتها في البرلمانات العربية.

2- الاقتراح برغبة او قرار:

أ- الاطار القانوني:

الاقتراح برغبة او قرار، او 'دعوة الحكومة للقيام بعمل ذي اهمية يدخل في نطاق اختصاصها' كما عرف في النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني (المادة 131)، مثبت كحق من حقوق النواب في بعض اللوائح والانظمة الداخلية للبرلمانات العربية وليس كلها. ولقد قيدت الدساتير والانظمة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية العربية التي اشير فيها الى الاقتراح برغبة او قرار هذا الاسلوب الرقابي، فهو مباح في الكويت لكل عضو شرط الا يتضمن عبارات غير لائقة او مساسا بالاشخاص والهيئات (المادة 118، 120)، وكذلك في لنظام الداخلي المصري مع اضافة شروط اخرى منها الا يكون الاقتراح مخالفا للدستور او القانون او خارجا عن اختصاص المجلس وان يقدم كتابة مرفقا بمذكرة ابضاحية (المادة 212-213). واعطي في الكويت (المادة 120 وفي مصر(المادة 213) رئيس المجلس النيابي الحق في حفظ الاقتراح اذا لم تتوفر فيه هذا الشروط، مع تثبيت حق صاحب الاقتراح بالمطالبة بمراجعة هذا القرار.

ب- الممارسة:

هذا الاسلوب من اساليب الرقابة هو اكثر شيوعا واستخداما من قبل النواب المتفاهمين مع السلطة التنفيذية ولهم حظوة بين اربابها. ففي مصر تقدم خلال الدورة النيابية 1997 رجال الحزب الوطني ب 2، 96 % من الاقتراحات (الصاوي: ص. 297). وفي لبنان لا يشير دستوره او النظام الداخلي لمجلس نوابه الى الاقتراح برغبة، ولكن نوابه اعتادوا التقدم باقتراح القوانين التي يجري التفاهم بصدها في اغلب الاحوال مع السلطة التنفيذية كما جرى في ايار (مايو) 1987 عندما تقدم عدد من النواب اللبنانيين باقتراح قانون معجل بالغاء اتفاقيين: الاول المعروف باتفاق القاهرة بين السلطات اللبنانية ومنظمة التحرير الفلسطينية الذي عقد عام 1969، والثاني المعروف باتفاق 17 ايار والذي عقد عام 1983 بين الحكومة اللبنانية واسرائيل (السفير 5-22-1987). اما نواب المعارضة الذين لا يتمتعون بالعدد الكافي في البرلمانات العربية فليس هناك ما يدل على سعة استخدامهم لهذا الاسلوب ربما لاعتقادهم بانه لن يحقق لهم اي هدف لا يمكن تحقيقه عبر استخدام الوسائل الرقابية الاخرى مثل توجيه الاستئلة.

3- تأليف لجان التحقيق

أ- الاطار القانوني:

ينصف عمل اللجان البرلمانية باهمية كبرى مما جعل رئيس الجمهورية الاميركي وودرو ويلسون يقول تأكيدا على هذه الاهمية، "ان الكونغرس في لجانه هو الكونغرس في حال العمل"، (HAGUE 188). وقد اضفى عليها هارولد لاسكي اهمية مماثلة اذ جعلها قلب العمل البرلماني (LASKI، 349-350)، ويتفق المسئولون العرب من ذوي التجربة البرلمانية على تقدير اهمية عمل اللجان في الحقل الرقابي (السفير، 21-3-1990). وتكون لجان المجلس عادة على نوعين: اللجان الدائمة او النوعية التي يتفاوت عددها من مجلس نيابي الى آخر والتي يراعى في تصنيفها الاختصاص، ولجان تقصي الحقائق وهي اداة الرقابة التي تشكل في حالات محددة يجد فيها المجلس حاجة الى الاضطلاع بصورة مباشرة باعمال الاستقصاء والاستطلاع لتجميع معلومات وحقائق 'حول امر عام له اهمية خاصة' او 'لفحص احوال ادارة عامة' كما جاء في الدستور المصري (المادة 131)، فيشكل مثل هذه اللجان او يكلف واحدة من لجانه النوعية بتقصي الحقائق (اللائحة الداخلية-المادة 218). وفي بعض الحالات ينتدب المجلس احد اعضائه وليس لجنة كاملة لتقصي الحقائق (دولة الكويت-المادة 147). وتشكل لجنة تقصي الحقائق كما هو الامر في اكثر الحالات بناء على اقتراح من عدد من النواب، ويقرر من المجلس او باقتراح من احد لجانه، او بمادرة ملكية (المملكة المغربية- المادة 40). وتعمل اللجنة على بلوغ غايتها، اي تجميع الحقائق عبر زيارات ميدانية وتحقيقات تشمل الافراد والمؤسسات ومراجعة بيانات ووثائق رسمية. ويراعى في تشكيل اللجان عادة التخصص وتمثيل الاحزاب المعارضة والنواب المستقلين (جمهورية مصر العربية-المادة 219، المملكة المغربية-المادة 76). وتنتهي لجان تقصي الحقائق الى وضع تقرير يناقشه المجلس لاتخاذ الموقف المناسب في ضوءه.

ب- الممارسة:

ان تمكين اللجان البرلمانية من الاضطلاع بالمهام المكلفة بها يتطلب افساح المجال لها لكي تعمل بحرية ولكي تحصل على معلومات كافية، هذا فضلا عن توفير بعض الحاجات المادية. الا انه بمقدار اهمية اللجان في معيار العمل البرلماني، وكوسيلة من وسائل مراقبة الحكومة، فانها قد تصطدم بصعوبات ناشئة عن رغبة اصحاب القرار في الدولة في الحد من نشاط اللجان، وبالتالي من حيوية المجلس ومن دوره الرقابي. هكذا بقيت اللجان في نيكاراغوا، مثلا، بدون عرف تجتمع فيها بحيث كان اعضاؤها يضطرون الى الاجتماع في الهواء الطلق، ووجدت لجان الدوما في روسيا صعوبة في القيام بعملها في بعض المراحل، لان

الرئيس الروسي السابق يلتسين امتنع عن صرف مبلغ كاف لشراء الورق الضروري لعملها (HAGUE 199).

وتواجه اللجان البرلمانية في الدول العربية صعوبات مماثلة، الا ان بعض البرلمانات العربية، خلال عقد التسعينات من القرن العشرين، خطت خطوات مهمة عندما قامت بتشكيل لجان تحقيق في قضايا حساسة ودقيقة. ففي الاردن شكل المجلس لجنة خاصة في صيف 1990 للنظر في قضايا فساد اتهم بها بعض الوزراء السابقين (السفير 7-23-1990). وفي بداية هذا العام شكل المجلس لجنة جديدة في اتهامات وجهها نائب مستقل ايضا الى مسئولين حكوميين (النهار 1-14-2000). وتشكلت في مجلس الامة الكويتي ايضا لجان تحقيق متعددة كلفت بوضع تقارير حول موضوعات حساسة منها، على سبيل المثال، لجنة كلفت بالتحقيق في اداء الحكومة تجاه الغزو العراقي للكويت، وللنظر في اوضاع القوات المسلحة، واستطرادا للبت في موازنة الدفاع التي تقدمت بها الحكومة الى المجلس. (الحياة 4-27-1994). وفي لبنان شكل المجلس، في نهاية عام 1992 لجنة تقصي الحقائق بصدد شراء طوافات البوما على اثر اتهامات تناولت بعض المسئولين اللبنانيين (السفير 30-12-1992). وشكل المجلس ايضا 3 لجان نيابية للتحقيق في مسألة التنصت على الهاتف من قبل بعض اجهزة الامن اللبنانية (النهار 5-29-1997) وهي ايضا مسألة حساسة في بلد داخل في نزاع مسلح مع كيان مجاور.

اضافة الى نشاط لجان تقصي الحقائق واعمالها، فان التقارير التي تتقدم بها اللجان العادية تساهم ايضا في تعزيز دور البرلمانات الرقابية في بعض الدول العربية، وفي قضايا حساسة ايضا مثل دور المؤسسات الامنية وعلاقتها بالمواطنين. ففي صيف عام 1993 تبنى مجلس الامة الكويتي تقرير لجنة الدفاع عن حقوق الانسان البرلمانية الذي تضمن انتقادا لاجهزة امن الدولة بسبب تجاوزاتها في بعض الحالات (الحياة 6-16-1993). وفي صيف 1995 وجهت لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في المجلس الاردني انتقادات الى الحكومة الاردنية لما اعتبرته تجاوزات من قبل المؤسسات الامنية (السفير 8-18-1995). واثارت لجنة الزراعة والمياه في مجلس النواب الاردني في صيف 1998 مسألة تلوث مياه الشفة التي يتلقاها الاردن من اسرائيل، واتسمت هذه القضية بالحساسية لصلتها بالعلاقة مع اسرائيل وبسبب حاجة الاردن الماسة الى مياه الشرب خاصة في فترات الصيف، وطالبت اللجنة باقالة وزير المياه والري لما اعتبرته تقصيرا منه في هذا المجال (السفير 4-1998)،

ج- اثر اللجان:

ان الغاية الاساسية من تشكيل هذه اللجان لم تتحقق دوما. ويرى بعض المعنيين بالعمل البرلماني ان من اسباب قصور اللجان، وخاصة لجان تقصي الحقائق، هو تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها، والضغط التي تمارسها على اعضاء اللجنة احيانا، او على الاشخاص الذين تتصل بهم اللجان بقصد الحصول على معلومات منهم (الاهرام 6-1-1997، الحياة 31-3-1999). ففيما ادت الحملة التي شنتها لجنة الزراعة والمياه الاردنية الى اقضاء الوزير عن وزارته، فان لجنة تقصي الحقائق في الكويت مثلا، لم تنجح في اقناع المجلس بانتظار تقريرها النهائي قبل التصويت على الموازنة. وطالب اعضاء اللجنة بتأجيل التصويت الى ما بعد مناقشة التقرير لاعتقادهم بان المعلومات التي يجمعونها جديدة بالتأثير على موقف النواب من الموازنة. الا ان اكثرية النواب لم تأخذ بهذا الرأي واثرت التصويت على الموازنة التي تقدمت بها الحكومة، قبل ان تفرغ اللجنة من اعداد تقريرها النهائي بغرض تقديمه الى المجلس (الحياة 4-27-1994، السفير 9-22-1998). والفرق في النتيجة بين اللجنتين الكويتية والاردنية يعود، على الارجح، الى الفرق بين تأثير السلطة التنفيذية على لجان تقصي الحقائق، وتأثيرها على اللجان الدائمة. ففي الاولى يكون للمعارضة عادة درجة اكبر من التأثير نظرا لدورها في اثارة القضية التي تشكل من اجلها لجنة تقصي الحقائق، ومن هنا فانه لا يكون غريبا ان يتعثر عمل اللجنة في احد مراحلها. اما اللجان الدائمة فانها تكون اقرب الى السلطة التنفيذية التي تجتهد في حشد انصارها فيها سلفا عندما يجري تكوين اللجان وانتخاب مسئوليتها. وهذا ما يفسر احيانا سعي الحكومات الى نقل النقاش في قضية ساخنة الى لجنة من لجانه بغرض التخفيف من آثاره السلبية على الوضع الحكومي، او على مضاعفاته المصرة بالاوضاع العامة (السفير 8-27-1991، الحياة 25-11-1999)

4- الاستجواب وطرح الثقة

أ- الاطار القانوني:

في الاستجواب عنصران رئيسيان: الاول انه يفضي الى مناقشة عامة في المجلس، والثانية انه يحمل معه عقوبة سياسية لانه قد ينتهي الى طرح الثقة بالحكومة: AMELLER (P.290). والاستجواب وسيلة من وسائل المراقبة المشار اليها في اللوائح الداخلية لعدد

من البرلمانات العربية ولكن ليس كلها. وهو مقيد بشروط وآليات. ففي بعض الدول مثل الكويت يحق لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة حق تقديمه (الدستور-المادة 100)، وكذلك في مصر (الدستور-المادة 125)، ولبنان (الدستور 37)، والأردن-المادة 96). ويرتفع عدد النواب المطلوب لتقديم استجواب إلى الحكومة في بعض الدول العربية حتى يصل في البرلمان الجزائري، كما جاء في تصريح أدلى به النائب الجزائري مقرن آيت العربي، إلى 30 عضواً (الشرق الأوسط 18-11-1999). ويحق في مجلس النواب اللبناني للنائب وللحكومة ولكل وزير طرح الثقة في أعقاب انتهاء مناقشة الاستجواب (المادة 138). وفي برلمانات عربية أخرى يشترط في طلب سحب الثقة من الوزير أن يصدر عما لا يقل عن عشرة نواب (دولة الكويت-المادة 101، جمهورية مصر العربية-المادة 126، المملكة الأردنية الهاشمية-المادة 54). وتحدد الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية مهلة قصيرة عادة بين تاريخ تقديم طلب الاستجواب أو سحب الثقة، وبين تاريخ انعقاد جلسة مناقشة الاستجواب أو الثقة. وتعتبر الحكومة مستقبلية (الجمهورية اللبنانية-المادة 69)، أو أنها مضطرة إلى الاستقالة (المملكة الأردنية الهاشمية-المادة 53) إذا انتهت مناقشة الاستجواب إلى الموافقة على اقتراح سحب الثقة من الحكومة، وهذا ينطبق على الوزير الذي تسحب الثقة منه أيضاً. وفي مصر إذا قرر المجلس، بعد مناقشة الاستجواب وطرح الثقة مسئولية رئيس الحكومة، فلرئيس الجمهورية الحق رد القرار بغرض إعادة النظر فيه وفق آليات تحددها اللائحة الداخلية للمجلس (المادة-243، 244).

ويشترط في تقديم الاستجواب، كما هو الأمر في السؤال، الابتعاد عن إيراد العبارات غير اللائقة، أو المساس بكرامة الأفراد والهيئات الاعتبارية، وكذلك في بعض الدساتير واللوائح الداخلية تجنب الأضرار بالمصلحة العليا للبلاد (دولة الكويت-المادة 134)، أو التكرار في أمر تم النظر فيه في نفس دور الانعقاد (جمهورية مصر العربية-المادة 199). ونظراً إلى تزايد عدد الاستجوابات وتنوعها أبحاث بعض اللوائح الداخلية ضم المتشابه منها في استجواب واحد. (جمهورية مصر العربية-المادة 201). وتأكيداً على أهمية الاستجوابات، تقرر في بعض البلدان العربية تخصيص جلسة استجواب بعد كل 4 جلسات عمل عادية كما جاء، على سبيل المثال، في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني (المادة 87)، وقد أدخل هذا التقليد مؤخراً في مجلس النواب اللبناني (المادة 136).

ب- الممارسة:

شهدت فترة التسعينات توسعاً في استخدام المجالس النيابية العربية لاسلوب الاستجواب وسحب الثقة من وزراء معينين أو من الحكومة. فقد استخدم الاستجواب في بعض البرلمانات العربية من أجل المطالبة بالحصول على معلومات بصدد قضايا حساسة مثل تجاوزات اتهمت بها بعض مراكز الشرطة في مصر (السفير 20-5-1992)، أو مخالفات نسبت إلى وزير المال في الكويت وهو عضو في الأسرة الحاكمة في الكويت ما أثار رد فعل سلبي لدى واثق على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الحياة 25-4-1999). أما المطالبة بسحب الثقة فقد تعاوت مستوًى استخدامها في المجالس العربية. ففي المجلس التشريعي الفلسطيني، طالب فريق من النواب بإجراء تعديل وزاري بعد وضع تقرير تضمن اتهاماً إلى بعض أعضاء السلطة التنفيذية بارتكاب مخالفات وتجاوزات خلال العام المنصرم، إلا أن المجلس التشريعي لم يذهب بعيداً في متابعة هذه المطالبة. وطبع الموقف العام للمجلس التشريعي الفلسطيني بالعزوف عن استخدام التصويت على سحب الثقة من الحكومة ولذلك بسبب الشعور السائد فيه بأنه ليس من السهل تحقيق مثل هذه الغاية في ظل سيطرة الحزب الحاكم على السلطتين التنفيذية والتشريعية (صايغ و الشقافي:ص. 65). وفي لبنان طرحت مسألة الثقة في الحكومة مراراً، وكانت في بعض الحالات تشكل وسيلة للضغط على الحكومة خاصة وإنها كانت تفسح المجال أمام فريق واسع من النواب للدلاء بالانتقادات العنيفة ضد الحكومة. إلا أنه كان يحد من أهمية هذه الظاهرة قيام كثرة من هؤلاء الناقدون بإعطاء الحكومة ثقتهم رغم الانتقادات التي كانوا يبدونها وذلك في محاولة لإرضاء الرأي العام والسلطة التنفيذية معاً (السفير، 10-1-1991، 13-9-1991، 28-1994-6).

وقدم نائب كويتي في ربيع العام الفائت استجواباً إلى وزير الأوقاف في قضية ذات طابع ديني فتفاعلت على نحو أدى إلى حل مجلس الأمة. ولم تعتبر المعارضة الاستجواب والنتيجة التي أسفرت عنه تعزيزاً للعمل الرقابي في مواجهة السلطة التنفيذية لأن النائب الذي قدم الاستجواب كان أساساً من مؤيدي الحكومة ولأن بعض الوزراء الأساسيين كانوا أساساً مؤيدين لحل المجلس، "الذي كان يضيع وقته في مناقشات... كان من نتائجها تعطيل مصالح الناس" كما جاء في تصريح لاحدهم. (الشرق الأوسط 6-5-1999). إلا أنه أتيح لنواب المعارضة الكويتيين امتحان قدرتهم على سحب الثقة باحد الوزراء في مناسبتين، الأولى عندما طرح بعض النواب الاسلاميين سحب الثقة من وزير من الوزراء الليبراليين القريب من

تكتلات معارضة، فلم تنجح المحاولة لانها شقت المعارضين (الحياة 11-3-1995). الثانية، نجحت عندما اقترح نواب اسلاميون سحب الثقة من وزير الاعلام والثقافة لامر ذي طابع ديني ايضا، وقد نجحت المحاولة نجاحا غير مباشر اذ اضطرت الحكومة الى الاستقالة واعيد تشكيلها بعد ان اعطي الوزير المستهدف حقبة وزارية اخرى (الحياة 11-3-1998). وكان من اسباب نجاح المحاولة الثانية ان الوزير في هذه الحالة الثانية لم يكن ينتمي الى احد التكتلات المعارضة مما سهل توحيد صف المعارضة في هذه المسألة حتى ولو جاءت مبادرة المطالبة بسحب الثقة من نواب اسلاميين. وقدمت احزاب معارضة مغربية عام 1990 استجوابا تبعه طلب سحب الثقة من الحكومة لأول مرة خلال 26 سنة (السفير 21-5-1990). وهزم الاقتراح باكثرية كبيرة ولكنه كان خطوة مهمة في سياق تطور المؤسسة البرلمانية المغربية.

ونجح مجلس النواب الاردني لأول مرة منذ مطلع الستينات في حمل الحكومة على تقديم استقالته (السفير 7-12-1990). تم ذلك بعد ان وقع 49 من النواب عريضة بحجب الثقة عن الحكومة. ورغم انه لم يكن للعريضة تأثير قانوني مباشر لان المجلس النيابي كان في عطلة، الا ان الحكومة لم تستطع تجاهل العريضة حيث انها حملت توقيع اكثر من نصف اعضاء المجلس النيابي البالغ عدده 80 نائبا، ولان بعض الموقعين كانوا من المنتمين الى تكتل نيابي موال. واضطرت الحكومة، في ضوء هذه الاعتبارات الى تقديم استقالته (السفير 8-10-1991، 12-11-1991). وكرر المجلس النيابي الاردني استخدام مثل هذا الاسلوب خلال الاشهر الاخيرة اذ وقع عدد من النواب خلال صيف العام المنصرم عريضة بحجب الثقة عن الحكومة الحالية، ثم وقع ثلثا اعضاءه رسالة الى الملك، خلال شهر نيسان (ابريل) الفائت تدعوه الى اقالة الحكومة بسبب 'سياستها على الصعيدين الاقتصادي والسياسي' دون ان يصل المجلس هذه المرة الى اثر حاسم (الحياة 13-4-2000).

ج- اثر الاستجواب وطلب سحب الثقة:

اذا كان الاتجاه العام خلال التسعينات في بعض البرلمانات العربية هو الى التوسع في استخدام الاستجواب وطرح الثقة فانه حدث تراجع نسبي على هذا الصعيد خلال بعض سنوات تلك الحقبة، ففي مصر تقلص عدد الاستجوابات الى النصف بين دوري الانعقاد العادي الثاني ودور الانعقاد التشريعي الثالث للفصل التشريعي السابع (الصاوي 277). ويعزى التقلص هنا في استخدام الاستجواب او محدودية استخدامه اصلا بالمقارنة مع الاسئلة الى سياسة متعمدة تتبعها السلطة التنفيذية بقصد تجنب بعض الوزارات التعرض للاستجوابات وذلك حفاظا على المناخ الاستثماري في البلاد (ابراهيم 141، البيان 26-4-2000)، وكذلك يعزى هذا التراجع الى القيود التي فرضت على استخدام اسلوب الاستجواب (ابراهيم 139).

ويجدر بالذكر هنا ان هذه القيود ادخلت في بعض الديمقراطيات المتقدمة من اجل معالجة اوضاع عدم الاستقرار الحكومي التي عانت منها. وبرزت هذه الظاهرة بصورة خاصة في فرنسا حيث كانت الاستجوابات وطلبات طرح الثقة بالحكومة، تؤدي الى تبدلات وزارية متتالية مما اسفر عن مضاعفات عامة سلبية على مستوى السياسة والادارة. لهذا اتجهت الاصلاحات البرلمانية المتتالية في فرنسا الى التصيق على الاستجوابات وطلبات طرح الثقة. وهذا ما ادى الى تراجع عددها تراجعا كبيرا بين الجمهوريتين الثالثة والرابعة، والتي ضم عدد كبير منها في استجوابات واحدة او استنكاف الحكومة عن الاجابة عليها اصلا. ففي عام 1952 قدم النواب 350 استجوابا فلم تجب الحكومة الا على 17 منها. وفي الجمهورية الخامسة ادخل المشرعون تعديلات واسعة على نظام البرلمان الداخلي في نفس الاتجاه ووضعا المزيد من القيود على طلبات طرح الثقة (291 AMELLER، SEE ALSO WHEARE 130-131). من هنا فان ادخال بعض القيود على استخدام الاستجواب وطلبات طرح الثقة على الانظمة الداخلية للبرلمانات العربية لا يشكل، بالضرورة، خروجا عما هو متعارف عليه في البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة، ولكنه لا قيمة عملية كبيرة له وهو اقرب الى الترتيبات القانونية الاحترازية منه الى القيد الفاعل على حركة النواب اذ ان البرلمانات العربية لم تمارس تاريخيا مثل تلك الضغوط الواسعة عبر استخدام الاستجواب وطلبات طرح الثقة كما كان الامر في بعض الديمقراطيات المتقدمة، ولان الذي يضبط العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في البلاد العربية هو ليس الانظمة الداخلية بمقدار ما هو السلطة التنفيذية نفسها.

5- طرح موضوع عام للمناقشة

أ- الاطار القانوني:

يعرف النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني بانها هذا الاسلوب بانه من قبيل "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة" (المادة 127). ويشترط ان يقدمه 5 اعضاء على الاقل

في الكويت (المادة 148) والامارات العربية المتحدة (المادة 103)، و10 نواب وما فوق في الاردن (المادة 128) وسوريا (المادة 143)، و مصر (المادة 129). واشترط تقديم الطلب من عدد من الاعضاء يحد من استخدام هذا الاسلوب خاصة اذا كان عدد النواب قليلا او تكتلات المجلس النيابي ضعيفة. كذلك يحق للحكومة ان تطرح موضوعا للمناقشة وللوقوف على رأي المجلس فيه (المملكة الاردنية الهاشمية-المادة 128) فضلا عن الحق في طرح موضوع عام للمناقشة من قبل عدد من النواب فانه يحق لعضو مجلس الشعب المصري ان يطلب احاطة اعضاء الحكومة علما بامر ذي اهمية عامة وعاجلة (المادة 194)، كما يحق له او لرئيس لجنة برلمانية او للممثل الكتلة النيابية لاي حزب الطلب من الرئاسة الموافقة على الادلاء ببيان عن موضوع خطير وعاجل حتى ولو لم يكن واردا على جدول الاعمال المادة (197). وهذه الحقوق تيسر للنواب المساهمة في تحديد وتعديل جدول اعمال الجلسات وفقا لما يتصورونه من اولويات ومستجدات.

ب- الممارسة:

واصلت البرلمانات العربية خلال التسعينات والسنة الحالية ممارسة حقها في طرح موضوعات عامة للمناقشة مع تطور في اداء بعض مجالس الشورى. ففي سلطنة عمان اتجه المجلس الى مناقشة الوزراء الي حد احراجهم بالاسئلة وايداء ملاحظات متنوعة حول اداء وزاراتهم ، وذلك على مسمع ومرأى المواطنين والمواطنات حيث ان جلسات المناقشة كانت تنقل بواسطة التلفزيون. واثارت هذه المناقشة اهتماما في اوساط الرأي العام واضفت مصداقية على مناقشات المجلس (الحياة، 3-1-1992، 14-1-1994، 16-1-2000). وكذلك في الامارات العربية المتحدة وعلى وجه الخصوص عندما كانت المناقشات المفتوحة لوسائل الاعلام متعلقة بظواهر تؤثر تأثير مباشر على حياة المواطنين مثل اوضاع الجريمة التي ازدادت كما جاء في طلب احاطة تقدم به 21 عضوا من اعضاء مجلس الشورى في امارة الشارقة (الاتحاد 1-4-2000).

وتنوعت موضوعات المناقشات ففي حين كان الاهتمام ببعض القضايا الحساسة مثل قضايا الامن القومي والسياسة الخارجية ضعيفا في بعض البرلمانات الا في حدود التعبير عن تأييد المواقف التي تتخذها السلطة التنفيذية، فان بعض البرلمانات العربية اثبتت قضايا خلافية كما اشير اعلاه. وكانت من القضايا الهامة التي نوقشت في اكثر البرلمانات الموازاة العامة (السفير 4-6-1998، 21-2-1999، (HERMAN 883-894). وجاء قسم من هذه المناقشات ردا على مشاريع الموازنة التي تقدمت بها الحكومة، واتسمت اكثرها بطابع العمومية، او الاختصار خاصة عندما كانت الحكومة تستعجل التصويت عليها (الحياة 29-10-1998)، وتطالب باقرارها بمادة وحيدة بدلا من مناقشتها بندا بندا (النهار 1-12-1993). ولقد القي عبء مناقشة الموازنة العامة في اكثر الحالات على لجان المجلس المختصة الا ان هذه اللجان في البرلمانات العربية ليست افضل حالا من مثلتها في برلمانات الديمقراطيات المتقدمة. فرغم ان مهمة مناقشة الموازوات ومراقبة الانفاق الحكومي هي من اقدم مهام المجالس النيابية في العالم، فان البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة تضطلع بدور هامشي على صعيد وضع الموازنة. ففي بريطانيا ونيوزيلاندا واوستراليا لا تملك البرلمان القدرة ولا يملك نوابها المعرفة الكافية لكي يتقدموا بمقترحات ذات طابع مالي (HAGUE 193). وفي سائر هذه الدول وغيرها من الدول الديمقراطية المتقدمة توجد في البرلمانات لجان مهمتها مراقبة الانفاق في الادارات الحكومية المقابلة، الا ان هذه اللجان تقصر عن بلوغ غايتها مما يبقي حق البرلمان في ضبط الانفاق الحكومي امرا نظريا لا يطابقه الواقع اوالممارسة البرلمانية الحقيقية حتى في اكثر المجالس النيابية تمسكا بهذا الحق (WEIR: P. 437، ROCHE: P. 214-216، HERMAN: P. 898-908).

ورغم ان اغلب مناقشات البرلمانات العربية سادتها الرتابة مما ساهم في انتشار ظاهرة التغيب عن الجلسات في البعض منها، الا ان المناقشات في بعض جلساتها طبعت بالحدة خاصة عندما تطرقت الى قضايا ساخنة مثل الطعن في اهلية بعض الوزراء وتوجيه الاتهامات التي تنال من التزامهم الاخلاقي او الديني، كما حدث في جلسة من جلسات مجلس الشعب المصري في ايار (مايو) 1993. وقد بلغ الانفعال في الجلسة حدا دعا الرئاسة الى طلب امدادات من من وزارة الداخلية تحسبا لاحتدام النقاش في المجلس السفير (22-5-1993). ومشاهد الاحتداد في المناقشات تكررت في مجلس النواب الاردني (الحياة 13-2-1996) والمغربي (الحياة 20-1-2000). وبلغ الانفعال ف الجولات البرلمانية حدا دفع قادة بعض الدول العربية الى ابداء ملاحظات مباشرة على سير المناقشات. فقد وجه الملك الراحل الحسين انتقادا صريحا الى المجلس الاردني بسبب حدة الانتقادات التي وجهت الى الحكومة في نهاية عام 1993 (السفير 10-12-1993). وفي نفس السياق دعا ملك المغرب الراحل الحسن الثاني البرلمان المغربي الى "تفادي الخطاب الديماغوجي واستبدال اسلوب بيداغوجي (تربوي) به..". (الحياة 23-4-1998). المهم في جميع هذه الحوادث

والمواقف هو ان مناقشات البرلمانات العربية عبرت في بعض الحالات عن تناقضات وتباينات حقيقية وحية ومتنوعة سواء اصاب في التعبير عن نفسها او اخطأت.

وحيث تكون الاحزاب والتكتلات البرلمانية ضعيفة من حيث العدد والتماسك، فان المناقشات تنح في وجهة لا تتماشى مع العمل الرقابي الذي يتطلب تركيزا ودرجة واسعة من اطلاع العضو النيابي على الموضوع الذي يناقشه. ففي الديمقراطيات المتقدمة التي تضم برلماناتها احزابا كبيرة يمكن لكل حزب تعيين ناطق باسمه في قضايا الحكم المختلفة فيتكفل بمناقشة الحكومة في موضوع اختصاصه وخبرته. في البرلمانات العربية التي لا تحوي مثل هذه الاحزاب والتكتلات، فان النائب يجد نفسه مضطرا في كثير من الاحيان الى مناقشة الحكومة في قضايا خارج اختصاصه فيتسم نقاشه احيانا بالعمومية، بحيث ان "الكثير من وقت المجلس يضيع في خطابات مطولة ليست ضرورية في معظم الاحيان" كما جاء وفي وصف المداخلات في احد المجالس النيابية العربية التي شهدت تراجع التمثيل الحزبي فيها نتيجة تعديل قانون الانتخاب على نحو اضعف الحياة الحزبية. (الحياة 27-2-1995).

وحيث يكون الحضور الحزبي في البرلمان قويا ولكنه يتمثل في حزب حاكم قوي ويتمتع باغلبية عددية ساحقة واحزاب معارضة ضعيفة من حيث عدد نوابها فان اغلب طلبات المناقشة كانت تأتي من الحزب الحاكم. وفي هذه الحال كانت المناقشات محدودة الافق والاثر الرقابي، الا عندما كانت تعبر عن تمايز وتباين داخل الحزب الحاكم (ابراهيم 143، الصاوي 278) .

وحيثما تشعر احزاب المعارضة بان صوتها سوف يضيع في خضم هيمنة الاحزاب الحاكمة على البرلمانات وعلى لجانها وهيئاتها، فانها تلجأ الى وسيلة هي اقرب الى وسائل الاحتجاج والضغط منها الى وسائل المراقبة، وان كان بين الوسيلتين تماثل من حيث الرغبة في التأثير على سير المناقشات وعدم الاستئثار بصوغ الاجندة البرلمانية. وهذه الوسيلة هي الامتناع عن حضور الجلسات او الانسحاب منها. وقد تكررت مرارا في البرلمان اليمني بحجة ان رئاسة المجلس لا تنقيد باللوائح والاعراف البرلمانية مما يمكن السلطة التنفيذية من اختزال المناقشات وابتسارها والسماح للحكومة بتمرير ما تشاء (الحياة 7-12-1998). كما استخدم هذا الاسلوب في المغرب لسبب مماثل (الحياة 26-4-1999). واستخدم في الاردن مرارا بحيث ادى احيانا الى استحالة عقد جلسات المجلس (السفير 6-12-1999).

6- الاتهام الجنائي

أ- الاطار القانوني:

تتيح الدساتير ايضا الجمهوريات العربية للبرلمانات حق توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية في حال ارتكابه الخيانة العظمى او جريمة جنائية او خرق الدستور كما جاء في الدستور اللبناني، فيحال عندها بحسب الدستور المصري الى "محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها واجراءات المحاكمة امامها..". (المادة 85) او الى مجلس اعلى يشكل من سبعة نواب وثمانية قضاة، كما جاء في الدستور اللبناني (المادة 60، 80)، او امام محكمة دستورية عليا تشكل من خمسة اعضاء بسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم كما نص الدستور السوري (المادة 139). ولتقديم اقتراح باتهام رئيس الجمهورية يشترط الدستور المصري موافقة 1/3 اعضاء مجلس الشعب (المادة 85) واللبناني 2/3 الاعضاء (المادة 60)، والسوري 1/3 الاعضاء (المادة 91). ويشترط الدستور المصري موافقة 2/3 اعضاء المجلس لصدور قرار الاتهام (المادة 85) وكذلك اللبناني (المادة 60).

وتمنح الدساتير العربية البرلمانات حق توجيه التهم الى الوزراء، او مساءلتهم، كما جاء في دستور الامارات العربية المتحدة (المادة 99)، وطلب احالتهم الى المحاكمة. ويحصر الدستور اللبناني هذا الحق بمجلس النواب دون غيره (المادة 70، السفير 29-10-1997)، بينما يعطي الدستور المصري (المادة 159)، والسوري (المادة 123) رئيس الجمهورية، الى جانب المجلس النيابي، هذا الحق. ويشترط الدستور المصري موافقة 5 من اعضاء مجلس الشعب لتقديم اقتراح الاتهام (المادة 159)، اما الدستور المغربي فينص على ان بيت المجلس "...في هذا الامر بالاقتراع لسري وبأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس" باستثناء الاعضاء الذين يكلفون بمتابعة المسألة (الفصل 88). ويشترط في اصدار قرار الاتهام من المجلس النيابي في بعض الدساتير موافقة 2/3 اعضاء المجلس (جمهورية مصر العربية-المادة 159، المملكة الاردنية الهاشمية-56، الجمهورية اللبنانية، 123)، وتوجب ان يتوقف الوزير عن عمله اثناء التحقيق في هذه الاتهامات، كما هو الامر في الدستور المصري (المادة 16) والاردني (المادة 61)، واللبناني (المادة 70-72)، والسوري (124).

ب- الممارسة:

تعتبر احالة رؤساء الجمهوريات الى المحاكمة امرا نادر الحدوث في العالم، وحتى احالة الوزراء الى المحاكمة فانه ايضا من المشاهد التي لا تتكرر كثيرا في الديمقراطيات المتقدمة التي تملك برلماناتها حيزا واسعا من حرية الحركة. ففي الولايات المتحدة مثلا، جرت 3 محاولات شهيرة لاحالة رؤساء الى المحاكمة (اندرو جونسون 1868، ريتشارد نيكسون 1974، ووليم كلينتون 1999) الا ان هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح المباشر بمعنى ان الرؤساء المتهمين لم يحالوا الى المحاكمة. اما محاكمة الوزراء فقد كانت مألوفة في بعض البرلمانات مثل البرلمان البريطاني عندما كان الوزراء من رجال الملك وعندما كانوا مسئولين امامه بحيث تعرضوا الى المحاكمات في سياق الصراع بين الملك والبرلمان، ولكن بعد ان استقرت السلطة في يد البرلمان واصبحت الملكية دستورية ويات الوزراء مسئولين امام المجلس، فقد توقفت البرلمانات منذ بداية القرن التاسع عشر تقريبا عن احالتهم الى المحاكمة (141 WHEARE). وما يصح على البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة يصح الى حد ابعد على البرلمانات العربية، فلم يحدث ان تقدم برلمان عربي باقتراح محاكمة رئيس عربي عندما يكون يمارس سلطاته الرئاسية، وان حدث هذا بعد مغادرته السلطة. (راجع قرار المجلس النيابي اللبناني بصدق صفقة البوما النهار 2-12-1994). واذا كان المجلس النيابي اللبناني قد تحدى سلطة بعض رؤسائه في عقود من الزمن سابقة، فانه لا بد من الملاحظة ان هذا التحدي حدث في ظل ظروف ازمة عام وان هذا التحدي لم يعتمد على آليات الرقابة البرلمانية ووسائلها، بمقدار ما استند و اعتمد على وسائل تقع خارج العمل البرلماني اساسا () (BAKLINI، P. 92 DENOEUX AND SPRINBOARD) ويتكرر نفس المشهد تقريبا في البرلمانات العربية الاخرى، فقد باشر البرلمان السوداني النظر في نهاية العام المنصرم، في تعديلات دستورية تحد من صلاحيات رئيس الجمهورية ورد طلبات قدمها الرئيس بوقف هذه العملية واستمر الصراع بين الطرفين حتى وصل الى النتائج المعلومة مؤخرا. الا ان التنافس بين الجهتين لم يكن في الاطار البرلماني البحت، فلم يعتمد على ادوات الرقابة ووسائل التشريع، ولم يتكيف مع حاجات العمل المؤسسي ووفقا للقوانين والاعراف وحدها عندما وصل التنافس بين الرئيس والمجلس الى مغترق حاسم (الحياة 16-11-1999). بيد انه رغم محدودية قدرة البرلمانات على تأكيد دورها المستقل والمؤثر، وتفعيل دورها الرقابي في مثل هذه المواجهات، فانه من الممكن توظيف هذه التجارب والخبرات في مجال تطوير العمل البرلماني العربي اذا خرج منها البرلمانيون العرب بالعبير والدروس المناسبة.

ان البرلمانات العربية لم تستخدم اسلوب الاتهام الجنائي ضد الرؤساء خلال العقد الفائت، الا ان البعض منها استخدمه ضد بعض الوزراء. فقد وجهت لجنة التحقيقات النيابية في الاردن اتهاما الى رئيس وزراء اسبق، والى وزيرين من وزارته "بالفساد وسؤ استخدام المال العام". ووافق مجلس النواب على الاتهام الموجه الى الوزيرين و لكنه لم يوافق على الاتهام الموجه الى رئيس الحكومة، اي انه لم تتامن اكثرية الثلثين للموافقة على هذه الاتهامات (الحياة 28-29/7/1992، 6-8-1992). وتنبغي الملاحظة هنا ان رئيس الحكومة كان قد قدم استقالته قبل سنوات مع توجيه الاتهام اليه والى عضوي حكومته، الا انه لم يخسر موقعه في السياسة المحلية، كما حدث في الحالة اللبنانية المشار اليها اعلاه، ولا خسر حظوته لدى السلطة العليا في البلد. ومن هنا كان توجيه الاتهام اليه مثلا على تفعيل ادوات الرقابة البرلمانية توفرت ظروفه في دورة نيابية توطد فيها دور الاحزاب السياسية.

هذه الواقعة لا تعني ان توجيه الاتهام الجنائي الى الوزراء في البرلمانات العربية امر متيسر. فإوضاع البرلمانات العربية ما زالت، من الناحية الواقعة اقرب الى وضع البرلمان البريطاني قبل القرن التاسع عشر من حيث علاقة العلاقة المثلثة بين الوزراء والبرلمان وقادة الدول، ومن حيث الحصانة السياسية والقانونية المتوفرة للوزير في مواجهة النواب عموما، ونواب المعارضة بصورة خاصة. واذا كانت بعض الدساتير والقوانين تجعل من عملية توجيه الاتهام الى الوزراء شبه مستحيلة كما قال احد نواب مجلس الشعب المصري المعارضين، فان محاولات ادخال تعديلات على هذه الدساتير والقوانين تصطدم عادة بالرفض الجازم الذي تبديه السلطة التنفيذية (الاتحاد-29-3-2000). وهذا الموقف الذي تقفه السلطة التنفيذية يسهم في تعزيز موقفها تجاه السلطة التشريعية وتغليبها عليها في اكثر الاحيان.