الرقابة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية

1- الوظيفة الرقابية للبرلمان

غالباً ما ينظر البعض إلى وظيفة الرقابة البرلمانية التي يقوم بها أعضاء المجلس التشريعي كأحد الوظائف المنوط به تجاه السلطة التنفيذية (سواء كانت في مجموعها أو إلى رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء) على انها نوعاً من الاتهام الذي لا تزول آثاره إلا بالمواجهة، بل والمواجهة العنيفة، فيسارع من استخدمت تجاهه اي من الوسائل الرقابية بمحاولة إبراز الإنجازات والنجاحات المستمرة (والتي قد تكون حقيقة وموجودة على ارض الواقع،أو مفتعلة ليس لها من الصدق شيئاً سوى تأكيد من يذكرها)، والتي يتم إبرازها فقط حتى لا يقف موقف المتهم، بل انه يصبح المدافع وكأن القضية قضية شخصية موجهة لذات الوزير او رئيس الوزراء، لينتهي الأمر بانتصاره في تلك المعركة، ورفعة شأن الوزارة التي يمثلها، ويتناسى الجميع ان تلك القضية التي تم إبرازها من أحد أعضاء المجلس على ان بها شيئاً من التقصير، قد تكون كارثة تهدد حياة المواطنين، بل انها في بعض الأحيان وقد تهدد الوطن بأكمله، ويتيه الأمر بعد عرض الإنجازات المتلاحقة التي لا تظهر ثانية إلا بعد وقوع كارثة أخرى.

وقد تتعمق تلك النظرة ولكن من ناحية أخرى، لدى أحد أعضاء المجلس التشريعي ذاته، فقد يسعى أحد الأعضاء إلى استخدام تلك الوظيفة التي منحها له الدستور على إنها نوعاً من الدعاية داخل المجلس وعبر وسائل الإعلام التي تتحدث عنه وكأنه المدافع الوحيد عن الوطن والذي لا يفوته معرفة أي خلل أو تقصير يقع من الحكومة، وقد يتخذها البعض على إنها تصفية حسابات شخصية مع أحد الوزراء. هذه الصورة ليست النمط الوحيد للعلاقة الرقابية بين المجلس والحكومة ولكن هناك من ينظر إلى تلك العلاقة على انها تكاملية وتعاونية من اجل هدف واحد

يجتمع عليه الجميع وهو مصلحة المجتمع التي لا يختلف عليها اثنان. لذلك تسعى هذه الورقة إلى توضيح أبعاد هذه العلاقة بين المجلس والحكومة والتركيز على أهم التحديات التي تواجه نجاح تلك العلاقة بشكل متكامل وليس متضاد (بالتطبيق على الدول العربية عموماً، وعلى مصر بشكل خاص) للوصول إلى بعض المقترحات لتفعيل تلك العلاقة بشكل صحي وصحيح.

يمثل البرلمان في بلدان الديمقراطية الليبرالية، او مجلس الشعب في بلدان الديمقراطية الشعبية، السلطة التشريعية، وهذا هو العامل المشترك ولكن بعد هذا العامل المشترك يبدأ الاختلاف بين وظائف البرلمان ومجلس الشعب في كل منها، فيشكل نواب البرلمان سلطة تشريعية تراقب السلطة التنفيذية المسؤولة أمامها باعتبارها ممثلة الشعب والجهة الوحيدة التي تصدر عنها سيادة في الدولة وتتمتع بها حيث ان البرلمان ساحة التمثيل الشعبي الوحيدة في الدولة، كما ان السلطة التنفيذية هي جهاز إدارة المصالح المعبرة عن الإرادة الشعبية، مسؤولة أمامه، وإلا كانت غير خاضعة لأي رقابة من أي نوع كان.

اذن فالرقابة البرلمانية تعتبر أحد الوظائف الأساسية التي منحها الدستور للمجلس النيابي التمثيلي (مجلس الشعب) لمتابعة السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة التي تخص المجتمع بأكمله، من هذا المنطلق يمكن تعريف الرقابة البرلمانية على انها "كل سلوك يتم من خلال أعضاء الهيئة التشريعية بشكل فردي أو جماعي، بغرض التأثير المقصود على سلوك السلطة التنفيذية". هناك أيضا من يعرّف الرقابة البرلمانية بحسب الغرض منها على انها "عملية فحص القوانين بعد تشريعها لتوضيح مدى انضباط تنفيذها، وهل حققت النتائج المرجوة منها، وما هي الإجراءات الكفيلة بتصحيح المثالب في هذا الشأن". فالرقابة البرلمانية صورة من صور الشبط والرقابة الذاتية الوظيفية من جانب المجلس التشريعي وتقييم أعمال السلطة التنفيذية مقرونا بحق المجلس في ان يصدر أحكاما قيميّة عن هذه الأعمال، قد تقود إلى استقالة

الحكومة إذا سحبت منها الثقة، فهو بذلك يتقصى الحقائق للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدول وتحديد المسئول عن هذا التقصير ومسائلته.

الرقابة البرلمانية كمطلب موضوعي وتعاوني بين المجلس والحكومة

في ظل ما تهيمن عليه السلطة التنفيذية من صلاحيات في صنع السياسات العامة، فضلا عن كونها مصدر معظم التشريعات التي تعرض على البرلمان لمناقشتها ثم إقرارها في النهاية، كما انها أيضا هي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، وبالتالي لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات، لذلك يصبح من الضروري (بل غاية في الأهمية) ان يستثمر أعضاء المجلس النيابي ما منحهم الدستور من أدوات رقابية لمحاولة وضع نوع من التوازن بينهما (الحكومة والبرلمان) حتى لا تصبح السلطة التنفيذية هي من يتخذ القرار وينفذه، وتترك النتائج بلا رقيب.

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

لذلك فان النقطة المحورية هي ان الرقابة البرلمانية ما هي إلا أحد الوسائل التصحيحية المجتمعية التي يقوم بها الممثلون عن الشعب حتى يتم تصحيح ما يقع من أخطاء عند تنفيذ السياسة العامة التي يضعها أعضاء السلطة التنفيذية، وما هؤلاء الوزراء إلا أفراد لا يحاسبون بصفتهم الشخصية وإنما بصفتهم المهنية، ولكن تفعيل هذه الوسائل الرقابية لا بد أن يكون على أساس دستوري وقانوني حتى لا يترك الأمر بشكل مطلق يستخدمه الأعضاء كيفما يشاءون، لذلك كان من الضروري ان يتم إلقاء الضوء على أبعاد هذه العلاقة كما وضعها الدستور على اعتبار إنها حالة الدراسة التي يتم التركيز عليها، لننظر بعدها على ما يواجه هذه الممارسة في الواقع من معوقات تقيد من تفعيل هذه الممارسة، لنخلص منها إلى بعض التوصيات العملية (التي أضعها موضع النقاش)، أيضا سوف يتم إلقاء الضوء على بعض المعوقات التي تعوق الممارسة البرلمانية على المستوى العربي لنخلص منها إلى بعض التوصيات التي يمكن تطبيقها في الواقع العملي.

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

1- الأوضاع العامة في البلاد ورغبة البرلمانات في ممارسة دورها الرقابي أحد عوامل ضعف ممارسة النواب في دورهم الرقابي.

2- الثقافة السياسية: الثقافة السياسية المهيمنة في الدول العربية لا تخدم تطور العمل الرقابي. فمقابل إطراء بعض المسئولين الكبار للدور الرقابي للبرلمانات وإعرابهم عن اثر هذا الدور الإيجابي على البرلمان والدولة، فهناك شعور منتشر في الكثير من هذه الدول ان الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما تريده المجالس النيابية وعما يريده المواطنون، وان هذا الواقع يحد من فاعليتها ودورها. ويجدر بالذكر ان هذه الحالة لا تقتصر على الدول العربية فحسب بل انها منتشرة في الديمقراطيات الناشئة التي انتقلت من الحكم المطلق إلى النظام البرلماني الديمقراطي، فكانت البرلمانات أحد جسور هذا الانتقال ومجالاته، حتى إذا استقرت الأنظمة المعنية على حالها الجديد ضعفت أهمية البرلمانات في الوعي العام وتراخت

الآمال العريضة التي علقت عليها والاحتضان الشعبي لها. فضلا عن ذلك فان الاضطلاع بدور الرقابة يتطلب ترصدا لمواطن الضعف والخلل في واقع الحكم، وتنقيبا عن الثغرات والنواقص، وتسليطا للأضواء على ما هو مسكوت عنه من قضايا وعلل خلافية، وتلويحا بالعقوبة لمن يستحقها، والاضطلاع بهذا الدور يجعل قسما لا يستهان به من المواطنين يجدون في تمسك المجلس النيابي بدوره الرقابي أحيانا مظهر غلو وانشقاق في بيئات متأثرة بثقافة الإجماع. ان انتشار مثل هذه المشاعر في أوساط الرأي العام تؤثر على استعداد المواطنين للتعاون مع المجالس لتعزيز سلطة البرلمانات وتمكينها من الاضطلاع بدورها الرقابي.

3- الأوضاع السياسية الداخلية: يعتبر الإقليم العربي من اقل أقاليم العالم تطورا بالمعيار الديمقراطي، وتبلغ نسبة الدول العربية 37.5% من بين الدول الأقل تطورا في العالم وبديهي ان هذه النسبة مرتفعة بالمقارنة مع نسبة 11% وهو ما تشكله الدول العربية بين مجموع دول العالم، انه قد يصعب التسليم الكامل بمثل هذه الأحكام لأنه يشوبها أحياناً استخدام نهج انتقائي في تصنيف المؤهلات الديمقراطية لدول العالم. إلا أنها مصيبة من حيث أنها تسلط الضوء على تدني حظ الإقليم العربي من الديمقراطية. فهذا الإقليم يعتبر من الأقاليم القليلة في العالم الذي تنتفي الأحزاب السياسية عن بعض بقاعه، وإذا وجدت هذه الأحزاب فانه كثيرا ما يحدث ان تلقي الدولة بثقلها لكي تمنع تمثيلها تمثيلا عادلا في البرلمانات. ولما كان وجود الأحزاب السياسية، وأحزاب المعارضة بصورة خاصة، ودخولها البرلمان يعتبر من العوامل المنشطة للحياة البرلمانية بصورة عامة ولدورها الرقابي بصورة خاصة، فان غيابها عنها أو حضورها المهمش فيها، يضعف الرقابة البرلمانية ويحد من مفعولها. وفي الإقليم العربي بات تأييد المعارضة خارج السلطة التنفيذية والموالين على كراسي الحكم من المشاهد المألوفة على المسرح السياسي العربي، وبات انتقال السلطة التنفيذية بالكامل إلى أيدي معارضي الأمس، كما هو الحال في المغرب، أمراً استثنائيا واختراقا لواقع مستقر. هذا الوضع لا يساعد على تنشيط دور البرلمانات الرقابي الذي يتطلب معارضة نشيطة، والمعارضة تنشط حيث تأمل في الوصول إلى السلطة، فضلا عن اثر هذا الانسداد المحبط على نشاط المعارضة في حقل

المراقبة، فانه قد يكون له اثر سلبي على الوجهة التي تستخدم فيها وسائل المراقبة، ذلك ان الغرض من استخدام هذه الوسائل في الديمقراطيات المتقدمة، حيث تتوفر فرص تداول السلطة، هو إقناع الناخب بأن الحزب أو الجماعة الحاكمة لا تخدم مصلحته وبأنه من الأفضل له ان يقترع لمصلحة الحزب المعارض في الانتخابات المقبلة، أما في الدول العربية، وفي ظل ضعف التقاليد الديمقراطية وإغلاق أو تضييق المعابر البرلمانية والسلمية إلى تداول السلطة، يصبح الهدف من استخدام الوسائل الرقابية في كثير من الأحيان ليس مخاطبة الناخب بل المواطن الناقم. والمقصود بمخاطبة هذا المواطن هو تحريضه على النزول إلى الشارع أما بقصد زعزعة النظام والإطاحة به، أو بقصد الضغط على رأس الدولة لكي يستبدل الحكومة القائمة أو أحد الوزراء بحكومة أو بوزير آخر. هذا النهج يؤدي في نهاية المطاف، إلى انتقال سلطة المجلس النيابي لجهة محاسبة الحكومة وإقالتها إلى الشارع.

بديهي ان الرقابة البرلمانية لا تنحصر في مجال واحد، فهي تشمل كافة مجالات الحكم وسائر النشاطات التي تقوم بها الحكومة والمؤسسات الرسمية. وهذه المجالات والنشاطات نمت نموا هائلا مع تطور المجتمعات وتنوع حاجاتها والثورة الكبرى في التقنية الحديثة. ان هذه التطورات لم تقلل من دور الدولة ولا أضعفت مسوغات توسع هذا الدور. فرغم المخاوف التي يبديها الكثيرون من تعاظم دور الدولة، ورغم كل المحاولات من اجل الحد من هذه الظاهرة عن طريق الاقتصاد والسياسة، فان الدولة الحديثة تكبر باستمرار وتتوسع باطراد. ونمو دور الدولة يفرض نمو دور السلطات السياسية التي تحمي حريات المواطنين وحقوقهم وفي مقدمتها المجالس النيابية، ويضع على عاتق الأخيرة مسؤوليات مضاعفة ومتعاظمة في مجال مراقبة نشاطات السلطة التنفيذية في كافة المجالات.

هذا المنحى لا يفرض نفسه على السلطة التنفيذية فحسب، وإنما هو جدير بأن يفرض نفسه أيضا على السلطة التشريعية بحيث تكون قادرة على ممارسة عملها الرقابي في أي ميدان من الميادين التي يطرقها العمل الحكومي. أي انه يفرض على

السلطة التشريعية ان تطور نفسها على كل صعيد حتى تكون في حالة جهوزية واستعداد للاضطلاع بدورها الرقابي على وجه ناجح وفاعل. في هذا السياق يسعى العاملون على تطوير أداء البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة إلى تعزيز قدراتها في المجال الرقابي. إلا انه لا بد من الأخذ بالاعتبار ان هذه المساعي لم تصل إلى الأهداف المرتجاة فلا يزال هناك الكثير مما يجب إنجازه حتى تستقر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أسس الندية والتعاون معا وحتى تكون لكل منهما استقلالية أكيدة في التفاعل مع السلطة الأخرى. هذا لا يقلل من أهمية التحولات الديمقراطية التي طرأت في العالم فعززت دور البرلمانات بصورة عامة ودورها الرقابي بصورة خاصة فتنوعت مجالاتها وتعددت أنواعها وخاصة في مجالات الرقابة السياسية والمالية والأمنية التي نتناولها بالتفصيل.

2- الرقابة السياسية للبرلمان

تستأثر السلطة السياسية بقسط مهم من الدور الرقابي للبرلمان، وبات من المعتاد النظر إلى البرلمانات على انها المدافع الرئيسي عن حقوق الإنسان وعن الديمقراطية والحريات العامة. وتجسد هذا الدور وهذه النظرة إلى البرلمانات في شباط/فبراير 1981 لحظة قيام مجموعة من الحرس المدني الإسباني بالهجوم على مبنى البرلمان (كور تيس) بغرض الإطاحة بالنظام الديمقراطي، والعودة إلى النظام الاوتوقراطي القديم الذي اتسم بالمركزية الشديدة الذي شيده الجنرال فرانكو والذي انحسر بعد وفاته عام 1975. ولقد سارعت القوى الديمقراطية الإسبانية، وعلى رأسها الملك خوان كارلوس، إلي إحباط هذه المحاولة بسرعة. ولعل ما ساعد الديمقراطيين الأسبان على حسم هذه المعركة بيسر لصالح التطور الديمقراطي هو المعاني الرمزية التي يمثلها البرلمان في عالم اليوم باعتباره الجهة المؤتمنة على الحريات وعلى الديمقراطية.

يوفر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تبنته هيئة الأمم المتحدة في كانون الأول عام 1948، والذي ساهم مندوب لبنان بدور مهم في وضعه، وثيقة رئيسية يمكن البرلمانات الاستناد إليها في مناقشة سياسات الحكومات في هذا المجال، ولقد وقعت الكثرة الساحقة من دول العالم هذه الوثيقة وهذا أمر يسهل على المجالس النيابية مراقبة مدى التزام الحكومات بمبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية. بيد ان الميثاق لا يعدو ان يكون خطوطا إرشادية عامة وتنفيذه يحتاج الى جهد كبير واستصدار قوانين وتشريعات واسعة تحمي حقوق المواطنين وحرياتهم وتؤمن لهم حاجياتهم الرئيسية التي بينتها شرعة حقوق الإنسان.