

مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

ورشة عمل إقليمية

نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني

الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة في

مصر - الجزائر - المغرب - موريتانيا - تونس

د. امحمد مالكي

أستاذ العلوم السياسية

ومدير مركز الدراسات الدستورية والسياسية

(مسودة الرجاء عدم الاقتباس أو التوزيع)

تُعبّر الآراء الواردة في هذه الدراسة عن وجهة نظر المؤلف ولا تعكس

بالضرورة رأي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

17-16 تشرين الأول/أكتوبر 2009

فندق جفينور روتانا

بيروت

الفهرس

تقديم ص 02

القسم الأول : موقع البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية

.....ص 03

1 - الهندسة الدستورية ص 05

2 - الإطار المرجعي ص 06

3 - بيئة الممارسة البرلمانية ص 07

القسم الثاني: الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على الحكومة ص

09

أولاً" - وسائل جمع المعلومات ص 09

1 - آلية الأسئلة ص 09

2 - تقنية الاستجواب ص 13

3 - لجان التحقيق ص 16

10

4 - وسائل المراقبة

ثانياً" - وسائل إثارة المسؤولية السياسية.....ص 21

1 - ملتمس الرقابة.....ص 22

2 - طرح الثقة.....ص 25

3 - ملتمس توجيه تنبيه.....ص 29

القسم الثالث: مقترحات لتعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان وتجويد أدائها.....ص

31

1 - الإصلاحات ذات الصلة بالاطر الدستوري والقوانين التنظيمية والداخلية

(إصلاحات أفقية).....ص 32

2 - إصلاحات البنية السياسية وإعادة توازن المؤسسات الدستورية الثلاث

(إصلاحات بنيوية).....ص 37

● تشترك الدول موضوع الدراسة في العديد من العناصر، منها:

✓صلتها الحديثة ب " التعددية الحزبية"، وخضوعها الطويل،
باستثناء المغرب، لنظام الحزب الوحيد، أو الحزب المسيطر [الجزائر، تونس، مصر]، أو الجيش [موريتانيا].

✓تأثراً لدول المغاربية الأربع بمرجعية دستور الجمهورية الخامسة
الفرنسية [1958]، أي العقلانية البرلمانية [حصر مجالات اختصاص
البرلمان].

✓إشراكها في اعتماد نظام الغرفتين، مع بعض الاختلافات في
التنظيم والصلاحيات.

● تنحصر عُدّة البحث منهجياً في الوثائق الدستورية والقانونية ذات
الصلة [الداستير، القوانين التنظيمية والداخلية للدول الخمس] ، مع
انفتاح محدود على المعطيات السياسية.

القسم الأول: مكانة البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية:

● ثمة اتجاه عام نحو تراجع مكانة المؤسسة التشريعية، حتى في الدول الأكثر عَراقةً في الممارسة [بريطانيا مثلاً]: صعوبة أعمال قواعد البرلمانية التقليدية [التوازن والمراقبة]، بفعل النظام الحزبي [الثنائية الحزبية في بريطانيا مثلاً].

● في منظومات دستورية أخرى، كالتي ندرس حالة دولها الخمس، التقييد لم تفرزه الممارسة وتغيرات معطيات المجال السياسي، ولكن حصل منذ وضع الوثيقة الدستورية، وعزّزته الممارسة لاحقاً. لذلك، هناك ثلاثة محددات تستطيع من خلالها تفسير المكانة المتواضعة للبرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية للدول الخمس موضوع الدراسة:

✓ جاءت الهندسة الدستورية مكرّسة للاختلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تتمتع الثانية بمكانة قوية مقارنة مع الأولى [قسمة غير متكافئة للسلطة في وثيقة الدستور]. وتحديدًا مكانة مؤسسة الرئيس قياساً لمؤسستي التشريع والحكومة [إشارة إلى المثال المغربي: التراتبية في التمثيلية/ف.19].

✓ أكد هذا الاختلال الإطار المرجعي الذي نهلت منه دساتير الدول المغاربية الأربع، حيث نحت منحى "العقلنة البرلمانية" [دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام 1958]، أي تقييد وحصر مجال القانون، وترك الباب واسعاً لمجال النظام واللائحة [دساتير: المغرب/ف.46، تونس/ف.34، الجزائر/ف.122، موريتانيا منذ الدستور الأول].

✓ يتعلق المحدد الثالث بطبيعة البيئة الحاضنة للممارسة البرلمانية في الدول الخمس، حيث تشكو مجتمعة من تواضع الثقافة السياسية الديمقراطية فيها] تمت الإشارة في هذا الصدد إلى مؤشرات البرلمان الديمقراطي : ستة مستويات].

الخلاصة أن هذه المحددات الثلاثة لا تفعل في صالح تقوية
مكانة البرلمان، وبالنتيجة تعزيز وتفعيل دوره الرقابي على
الحكومة.

القسم الثاني: الآليات الدستورية والقانونية للمراقبة البرلمانية على الحكومة

● من الملاحظ أن هناك صعوبات على صعيد تطبيق مبدأ فصل السلطات حتى في الدول الأكثر عراقة في الديمقراطية، فبالأحرى في البلدان ذات الثقافة الديمقراطية الواطنة، كما هو حال البلدان مجال الدراسة. ومع ذلك، تمتلك النظم الديمقراطية إمكانيات لدرء مخاطر الإنزلاقات الناجمة عن الاختلال بين السلطتين، خلافاً للدول موضوع الدراسة. [أهمية الأحزاب، واستقلال القضاء، وفعالية الرأي العام].

● أخذت الدول الخمس، موضوع الدراسة، بمجمل الآليات الرقابية المألوفة في النظم المعاصرة، غير أنها قيدتها على صعيد الوثيقة الدستورية والقوانين ذات الصلة، إما بفعل مبدأ العقلانية البرلمانية [الدول المغربية]، أو بسبب مكانة مرسسة الرئاسة في مصر.

● **نميز في إطار الدراسة بين نوعين من الوسائل الرقابية:**

✓ **وسائل جمع المعلومات، ويندرج ضمنها:**

■ **الأسئلة**

■ **الاستجواب**

■ **لجان التحقيق**

■ **اللجان الدائمة**

✓ **وسائل إثارة المسؤولية السياسية**

■ **ملتمس الرقابة**

■ **طرح الثقة**

■ **ملتمس توجيه تنبيه**

أقترح التركيز على الجدول الارتجاعي المتضمن
في الدراسة [ص 35 - 36]، مع إبداء ملاحظات
حول ما بدا لي مثيراً للانتباه في الوسيلتين معاً،
على أساس أن السادة المشاركين إطلعوا قراءةً و
ملاحظة على ما ورد في هذا القسم الأساسي في
الدراسة، الذي إستغرق قرابة ثلثي الدراسة [25
ص].

وسائل جمع المعلومات

موريتانيا	تونس	الجزائر	المغرب	مصر	
● م69/3	● م61/2	● م134	● ف.م2/56	● م124/1	1 - الأسئلة: تشارك دساتير وقوانين الدول الخمس في إقرار هذه الآلية
● لا يوجد أي تنصيب في الدستور	● لا يوجد أي تنصيب في الدستور	● م.1/133	● لا يوجد أي تنصيب في الدستور	● م.1/125	2 - الاستجابات: انفردت كل من الجزائر ومصر بإقرار هذه التقنية خلافا للمغرب وتونس وموريتانيا
● استناداً إلى المادة 64 من الدستور، نصت المادة 20 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على تشكيل لجان تحقيق، سميت " لجان المناسبة"	● لم يشير إليها الدستور، لكن أخذت بها المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس النواب	● م.1/161	● ف.م42	● م.1/133	3 - لجان التحقيق اشتركت الدول الخمس في الأخذ بها، إما بالتنصيب عليها في الدساتير، أو باعتمادها في القوانين الداخلية
● ف.م64 : تمت الإشارة إليها في سياق عام	● ف.م30 : نص الدستور عليها صراحة	● م117/د: تمت الإشارة إليها صراحة	● ف.م42: تمت الإشارة إليها ضمن لجان التقصي	● م110: تمتا لإشارة إليها في سياق عام	4 - اللجان الدائمة: تشارك الدول الخمس في الأخذ باللجان الدائمة، إما بالتنصيب

موريتانيا	تونس	الجزائر	المغرب	مصر	
● م 74.	● ف.68 : لائحة لوم] مع اشتراط أغلبية الثلثين للموافقة النهائية	● م.135 مع اشتراط أغلبية الثلثين للموافقة النهائية	● ف.76، مع اشتراط الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، والسماح لمجلس المستشارين بالجوء إلى ملتمس الرقابة	● لم تتم الإشارة إليه في نص الدستور	1 - ملتمس الرقابة أخذت به دساتير الدول المغربية الأربع، مع بعض الاختلافات في نسب الموافقة النهائية. أما الدستور المصري فلم يشير إليه، واكتفى بالتنصيص على آلية طرح الثقة
● م 74/2 : بمبادرة من الوزير الأول	● لم يشير الدستور التونسي إلى هذه الآلية، واكتفى بتقديم لائحة لوم، أي ملتمس الرقابة.	● م.80/81/84	● ف.75	● م.126 - 128. جاءت عده الأحكام مختلفة مع نظيراتها في الدول المغربية من حيث إقحامها رئيس الدولة في مسؤولية الحكومة أمام مجلس الشعب.	2 - طرح الثقة" أخذت دساتير الدول الخمسة بهذه الآلية، باستثناء الدستور التونسي الذي لم يشير إلى سحب الثقة، واكتفى بلائحة اللوم ومع ذلك هناك بعض الاختلافات في الإجراءات
● لا يوجد أي نص في الدستور يشير إلى هذه الآلية	● لا يوجد أي نص في الدستور يشير إلى هذه الآلية	● لا يوجد أي نص في الدستور يشير إلى هذه الآلية	● ف.77.. لكن من الملاحظ أن هذه التقنية لا تؤدي عند الموافقة عليها إلى إسقاط الحكمة	● لا يوجد أي نص في الدستور يشير إلى هذه الآلية	3 - ملتمس توجيه تنبيه: يتفرد دستور المغرب بهذه التقنية، مقارنة مع باقي الدول الأربع

وسائل إثارة
المسؤولية

القسم الثالث: مقترحات لتقوية الوظيفة الرقابية للبرلمان وتجويد أدائه

● تكتسي عملية تعزيز الوظيفة الرقابية للبرلمان وتجويد أدائها أهمية خاصة في أفق تقوية مركز المؤسسة التشريعية وتمتين مكانتها.. غير أن إصلاح المنظومة القانونية الناظمة للوظيفة الرقابية للبرلمان، ليست عملية معزولة عن سلة من المتغيرات، نعتبرها إستراتيجية في تحقيق شروط انتقال وتأهيل البرلمانات في الدول الخمس المعنية نحو الأفضل [الفعالية، والجودة في الممارسة].

● نميز في هذا الصدد بن مستويين من الإصلاحات:

✓ الإصلاحات ذات الصلة بالإطار الدستوري والقانوني [الإصلاحات الأفقية].

✓ الإصلاحات ذات الصلة بالبنية العميقة للسلطة [الإصلاحات العمودية أو الهيكلية].

1- الإصلاحات الأفقية:

● لا بد من التشديد في هذا المجال على أن الإصلاحات ذات الصلة بالإطار الدستوري والقانوني تحتاج، إلى جانب القانون الجيد، النائب الجيد، الذي يعي المعنى العميق لمفهوم التمثيلية، ويعمل على ممارسته بمسؤولية، لجعله منتجاً لآثاره [حتى في الدول الديمقراطية التي تراجعت فيها البرلمانية، ظل النواب مستشعرين دورهم ، مُسندين بدعم أحزابهم والرأي العام، غير أن هذه الصورة لا توجد بالمعنى المطلوب في البلدان مجال الدراسة: نزعة التشكيك في الوظيفة البرلمانية].

● من العناصر الجديرة بالاهتمام في إطار الإصلاح الأفقي، الذي لا يمس النواة العميقة لبنية السلطة كما رسمتها دساتير الدول الخمس، نشير ، بتركيز، إلى ما يلي:

✓ إعادة النظر في صياغة الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة البرلمانية، لتصبح واضحة وغير مبهمة في لغتها، ودقيقة في تعابيرها] مشكلة التفسير والتأويل من قبل السلطة التنفيذية].

✓ تجويد مضامين الإطار القانوني الناظم للرقابة بغية مساعدة المؤسسة التشريعية على اكتساب الفعالية] تمتين موقع المعارضة، على سبيل المثال].

✓ التخفيف من شدة النسب المطلوبة في تحريك وإعمال وسائل الرقابة، لاسيما وسائل إثارة المسؤولية السياسية] ملتمس الرقابة، طرح الثقة].

✓ تدقيق اللجوء إلى بعض آليات الرقابة، من قبيل: الاستجواب] ربطه بالثقة / مثال الكويت].

✓دسترة لجان تقصي الحقائق في بعض الدول [تونس وموريتانيا]، مع صياغة الأحكام المنظمة لها [القوانين التنظيمية]، والتخفيف كذلك من القيود المعيارية المحددة لدورها[التحقيق عوض التقصي، أي مجرد جمع المعلومات]. إضافة إلى طبيعة الآثار الناجمة عن نتائجها [مثال لجنة تقصي الحقائق حول " القرض العقاري والسياحي المغربي/2000 - 2001].

✓من العناصر اللازم إصلاحها الأحكام ذات الصلة بالسلطات المالية الرقابية للبرلمان، التي يشكو منها البرلمانيون [إعداد الميزانية، مناقشتها، المصادقة عليها، تطبيقها، ممارسة الرقابة على تدبي صرف المال العام].

✓تشكل الأسئلة، بشقيها الكتابي والشفهي، واحدة من حلقات الإصلاح، لاسيما من زاوية : المخل الزمنية المسموح بها لأعضاء الحكومة للإجابة عنها، وطبيعة الإجابات [الدقة، الشمولية، الإحاطة، التركيز]، جدولة الأسئلة، إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب..الخ.

2 - الإصلاحات البنوية :

● نقصد بـ " الإصلاحات البنوية " التغييرات المطلوبة التي لا تتوقف عند تعديل النصوص ولوازمها، ولكن تمس السلطة ومقوماتها. فمع أن خطاب التكليف حصر الدراسة ، من حيث واقع الإطار القانوني وأفق إصلاح، في ما له صلة بالنصوص القانونية دون سواها، فإن الندوة الإقليمية الأولى المنعقدة في الرباط في ربيع 2007 حول " الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية في البلاد العربية " ، وإصدارات " مبادرة التنمية البرلمانية العربية " ، شددت في عمومها على أهمية الإصلاح الهيكلي للسلطة وممارستها.

● فمن العناصر التي نخالها مفاتيح لتشكيل بيئة حاضنة للإطار القانوني القادر على تعزيز الرقابة البرلمانية على الحكومة في الدول الخمس، نشير إلى ما يلي:

✓ إصلاح الوثيقة الدستورية: أولوية الأولويات.. [ميلاد عقد اجتماعي جديد، يسمح بتوزيع جديد للسلطة بين المؤسسات الدستورية الثلاث].

✓ إصلاح العمل الحزبي [الديمقراطية داخل الأحزاب وفي ما بينها]: إقرار التعددية السياسية وتوفير شروط توطئتها في المجال السياسي، وجعل مشاركة المجتمع المدني بعداً أساسياً في الحياة السياسية.

✓ تنمية الثقافة السياسية الديمقراطية