الجيمات في الدول العربية
رصد وتحليل
البرلمان في الدول العربية
رصد وتحليل
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
المحتويات

مقدمة .................................................. 7

القسم الأول
الإطار المرجعي لرصد وتحليل وضع البرلمان
في الدول العربية
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصالح .......................................................... 17
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية ....................................... 34
أولًا: الاستطلاعات: الإعداد، التطبيق والنتائج ........................................ 37
ملحق الدفعة .................................................. 48
ثانيًا: التقرير الإقليمي المقارن: استطلاعات الرأي حول وضع البرلمان
في مصر والأردن وليبنا والمغرب ................................................................. 51
ملحق : 1 - استمارة أسئلة متخصصة لأهل المهنة ........................................ 67
2 - استمارة أسئلة متخصصة للرأي العام ..................................................... 81

القسم الثاني
التقارير الوطنية (الأردن - لبنان - المغرب - مصر)
الجزء الأول: البرلمان في الأردن ................................................................. 87
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن .................................... 200
الجزء الثاني: البرلمان في لبنان ................................................................. 215
ملحق ................................................................................................................. 327
ورقة خلفية حول دور المجلس النباتي في تقرير السياسات الإنجابية ............ 329
محضر ورشة العمل عن البرلمان في لبنان ..................................................... 344
الجزء الثالث: البرلمان في المغرب ................................................................. 347
المحتويات

ملاحظات 451
ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية 453
محضر ورشة العمل عن البرلمان في المغرب 498
الجزء الرابع: البرلمان في مصر 509
محضر ورشة العمل عن البرلمان في مصر 583

القسم الثالث
التقرير المقارن والمؤشر الإقليمي

القرير الإقليمي المقارن عن البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب 589
ملاحظات 639
1 - ورقة خلفية حول المؤشر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية 641
2 - جدول أعمال المؤشر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية 645
3 - محضر المؤشر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية 648

القسم الرابع
خطة عمل نحو تطوير البرلمان في الدول العربية

خطة عمل نحو تطوير البرلمان في الدول العربية 659
مقدمة

تهدف المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، IFES، والتعاون مع المنظمة الدولية لل俸ضات الاختيائية، UNDP، مشروعًا بهدف إلى قيام الحكم الرشيد في الدول العربية، والإسهام في تحقيق الأمور الآتية:

1- دعم تطوير الابحاث المتخصصة التي أعدّها وبعدها خبراء عرب ودوليون بالاستناد إلى منهجيات علمية يمكن بواسطة قياس مستوى التطور في مجال الإصلاح.

2- تعزيز الإدراك لدى الجهات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني بأهمية بناء دولة القانون والنزاهة في الدول العربية، والإسهام في تحويل هذا الإدراك إلى ثقافة عامة.

3- تعزيز المناقشات على الصعيد العربي والدولي حول عملية الإصلاح في المنطقة العربية وتقديم شبكات الإصلاح الإقليمية.

لقد تناول المشروع محاور ثلاثة هي البرلمان والقضاء والإعلام، لكونها تشكل إحدى الركائز الأساسية للديمقراطية والحكم الرشيد، فجرى تخصيص واقع البرلمان والقضاء والإعلام في دول أربع هي لبنان والأردن ومصر والغرب، وتم اختيار هذه الدول لاعتبارات تتعلق بطباعة تركيباتها المجتمعية وأنظمةها السياسية وموقعها الجغرافي، وذلك بهدف التوصل إلى رسم استراتيجيّة إصلاح، تأخذ بالاعتبار المعرفات، وتجد طريقها إلى التنفيذ عبر خطة عمل تترجم برامج.

اعتمد المشروع في تنفيذه منهجية علمية، إنطلق من تحديد المبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات، الواجب توافرها في كل محور، لقياس مدى إسهامه في تحقيق الحكم الرشيد. ولقد اعتمدت المنهجية المبادئ والمؤشرات بالاستناد إلى
مقدمة

المعايير الدولية وبعد مداولات مع خبراء وأخصائيين عرب وأجانب مشهود لهم، ومناقشة جرت في إطار ورش عمل ضمت برلمانيين وقضاة ورجال قانون وأكاديميين وإعلاميين ومسؤولين في هيئات المجتمع المدني. ومن ثم جرى اختيار الخبراء الأساسيين الذين توفر كتابة التقارير الوطنية والتقرير المقارن، كما جرى اختيار الخبراء الذين توفر كتابة الأوراق الخلفية، وقد معايير علمية أخذت في الاعتبار المستوى الأكاديمي والاختصاص والخبرة والنتائج الفكري للخبر.

فشَّل الخبراء في كل محور فريق عمل متكامل يتولى التنسيق بين أعضائه من جهة، وبين المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة من جهة أخرى، من أجل إعداد، يقوم بضبط أداء الفريق في إطار المنهجي المعتمدة للتنفيذ المشروع، وبالتنسيق مع مساقي المحاور الأخرى والمساقين المساعدين، وذلك بإشراف الهيئة المشتركة على المشروع في المركز.

قد تم تنفيذ المشروع بالمراحل الآتية:

- المرحلة الأولى: بدأت باعتماد إطار المنهجي للتقرير الوطني والتقارير المقارنة، وجاء ذلك نتيجة مداولات ونقاشات بين خبراء المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وخبراء المنظمة العالمية للدعاية الانتخابية IFES، وأقر الإطار المنهجي في ورش عمل شارك فيها خبراء عربي وأجانب.

- المرحلة الثانية: تمثلت في اختيار الخبراء الأساسيين وكتاب الأوراق الخلفية.

- المرحلة الثالثة: تناولت كتابة الأوراق الخلفية والمساعدات الأولى للتقرير الوطني، وذلك بالاستناد إلى أبحاث علمية وميدانية ومقابلات خبراء معتمة. وقد تركز في الدول المعنية في كل محور، ومناقشات حول طلبات مستمرة مع ذوي التخصص، واستطلاعات الرأي العام ورأي الخبراء. وجرى وضع الملاحظات على مساعدة التقارير من قبل المنسقين في المركز، وخبراء المنظمة العالمية للدعاية الانتخابية، ومن ثم جرى تنقيح المساءلة من قبل الكتاب في ضوء هذه الملاحظات.

- المرحلة الرابعة: تناولت 우리의 عمل ورش عمل وطنية في بيروت وعمان والقاهرة.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

والربط، جرى فيها مناقشة مسوات التقارير الوطنية، وشارك في كل ورشة عمل المعينين بالمحور الذي تناولت مسوات التقارير من الدولة المعنية. وكان الهدف بقوة المعلومات الواردة في مسوات التقارير وإضافة معلومات جديدة إليها في إطار المنهجية المعتمدة لكتابة التقارير. وقد تمت مناقشات بمستوى عالي من الجدية والرصانة والعمق، ما أسهم في تسليط الضوء على مواطن الخلل في أداء البرلمان والقضاء والإعلام، وأسباب هذا الخلل، والمعلومات التي تتعلق بالإصلاح، ووسائل التغلب عليها.

- المرحلة الخامسة: تمثلت في تطبيق مسوات التقارير من قبل الخبراء الأساسيين في ضوء المناقشات التي جرت في ورش العمل الوطنية، فتحولت المسوات الأولى إلى مسوات ثانية.

- المرحلة السادسة: تناولت وضع تقرير مقارن إنطلاقاً من التقارير الوطنية، وقد ظهر هذا التقرير العوامل المشتركة وأوجه الاختلاف في كل محور في الدول المعنية، وخلصت إلى وضع توصيات في إطار استراتيجيات الإصلاح.

- المرحلة السابعة: تناولت عقد ورشة عمل إقليمية في كل من المحاور الثلاثة، نوقشت فيها المسوات الثانية للتقارير الوطنية ومسوات التقرير المقارن، وقد شارك في ورشة العمل عدد من Collaborators، ومعلمين ومعلمين من حيث المجتمع المدني، من لبنان والأردن وفلسطين والعراق ومصر والمغرب وتونس والجزائر والبحرين واليمن والكويت، إضافة إلى خبراء أجنب، وقد تميزت ورشة العمل الإقليمية بفائدة جيدة وقيمة، شملت أولويات الإصلاح وإمكانات تطبيقها والاستراتيجيات اللازمة لتحقيقها.

- المرحلة الثامنة: تمثلت في تطبيق التقارير ووضعها في صفحتها النهائية.

لقد واجه الكتب صعوبات، تمثلت في الحصول على المعلومات التي تمكنهم من تحليل واقع كل محور من خلال ممارسة مهامه وليس من خلال التوصيات الدستورية والتشريعات حسب، خاصة أن الممارسة تبتعد عن أحيان كثير من النصوص، ولا يمكن إدراك الحقيقة إلا عبر التعرف على حقيقة الممارسة في تفاصيلها، الدقيقة، الأمر الذي تتحول دونه صعوبات كبيرة، في ظل غياب الشفافية، وإخفاء...
الحقيقة عن الرأي العام، وبخاصة عن الباحثين الساعين إلى معرفة الخلل في النصوص وفي الأدلة، يُغيّر تقديم الاقتراحات الأسلحة إصلاحه وبالتالي تفعيل الطريق على المستفيدين من الخلل هذا. كما أن غياب مقاربات سابقة يمكن الاعتماد عليها في مثل هذه الأبحاث شكل إحدى الصعوبات أمام الباحثين.

من ناحية أخرى واجهت استطلاعات الرأي العام والخبراء صعوبات ناجمة عن محدودية التجاوب من قبل المستطلعين. لغياب ثقافة إبداء الرأي بجرأة ووضوح.

لماذا محور البرلمان؟

إن أيّة عملية إصلاح تتطلب رسم سياسات من قبل الحكومة يوافق عليها البرلمان ويرجعها إلى قوانين، فالبرلمان هو صاحب القرار بحكم ممارسته للسلطة الاشتراكية ودوره في مراقبة الحكومة ومحاسبتها في الأنظمة البرلمانية، والحفاظ على المال العام. فالبرلمان في دولة القانون يشكل ركيزة أساسية لكونه السلطة التي تضع القوانين. والقانون ينبغي أن يبغي متطلبات الحكم الصالح، أي الحكم الذي يوفر شروط العيش الكريم للمواطنين، ويعطّله من التصعيد بحقوقهم وحرابهم، ما يطرح على نطاق البحث جودة القوانين التي يضعها البرلمان، ومدى استجابتها لمتطلبات الحكم الصالح.

إن تقابل البرلمان بهما في تحقيق الإصلاح وترشيد الحكم يتطلب توافر الشروط الآتية:

- تمثل المواطنين تمثيلاً صحيحاً وعادلاً لتكون الشعب مصدر السلطات في الأنظمة الديمقراطية، ما يعني تحمل البرلمان مسؤوليته تجاه الشعب وachinery للمحاسبة في الانتخابات. فالديمقراطية لا تتمحور بدون المحاسبة، ولا حكم رائع بدون المحاسبة. محاسبة الشعب لأعضاء البرلمان، ومحاسبة الدولة للبرلمان، ومحاسبة الحكومة للأشخاص المسؤول عن أدائهم.
- استقلالية البرلمان ككي يكون حراً في ممارسة مهامه المسؤول عنها تجاه الشعب.
- النزاهة في أداء البرلمان، وهي مرتبطة إلى حد كبير بالمحكمة في الانتخابات، وباستقلالية البرلمان.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

إن العمل على تحقيق الإصلاح يتطلب رصد حال البرلمان لمعرفة مدى استجابة
لمتطلبات الحكم الرشيد، وتحديد مواطن الخلل في أدائه، والبحث عن أسبابه،
وهذا يتطلب بدوره وضع معايير تشكل وحدة قياس. لذلك عمد المركز العربي
لتطوير حكم القانون والنزاهة إلى وضع منهجية لكتابة التقارير عن البرلمان، قوامها
مبادئ أساسية وفرعية ومؤشرات، تشكل دليلاً لتشخيص حال البرلمان في ضوء
أبحاث ميدانية مدعمة بالوثائق، ورسم استراتيجية الإصلاح.

يتضمن هذا الكتاب شرح المبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات للبرلمان
الصالح، ومبررات اختيارها، ومنهجية كتابة التقارير وإجراء عملية الرصد، كما
يتضمن استطلاعات الرأي العام ونتائجها، والتقارير عن البرلمان في لبنان والأردن
и مصر والمغرب وملاحقها، والتقييم المقارن، وخطة العمل.
قد يشكو هذا الكتاب من نقص في مجال أو أكثر من المجالات التي تطرأ إليه، وقد يكون ذلك ناتجة عن تقسيم في البحث أو اجتهاد خاص أو عدم تدقيق كاف أو عن صعوبة وصول إلى المعلومات في مصادرها الأساسية.

وقد يكون ذلك ناتجة عن أن هذا العمل يشكل التجربة الأولى التي يشهدها العالم العربي بهذا الحجم، ويبدأ التعميم في عدد الدول وعدد مجالات الدراسة وهي تجربة لا تستند إلى مقاريات سابقة لك ذلك، وعلى الرغم من أن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة يسجّل أعلى التقدير للجهود التي بذلها المشاركون في وضع هذا الكتاب، فإنه يرغب باب أملاحزة أو تقد أو إضافة أو إضفاء برى فيها المعنى من أهل المهنة ومن مسئات الهيئات الرسمية وغير الرسمية ضرورة التصويب.

وأخذ المركز على عاته النظر إليها بعين الاعتبار فيضها على موقعه الإلكتروني ويعدد إلى الأخذ بها تصبحًا لطباعات لاحقة.

يقدّر المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة تقديرًا عاليًا الجهود التي بذلها جميع الأطراف الذين أسهموا في وضع هذا الكتاب، وذ اليسد إلىهم جميعًا جزيل الشكر والامتنان لعطاءاتهم العظيمة وأداتهم المميزة بفضل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ووزارات العدل والإعلام والمجالس الندوية في المغرب وقطر والأردن ولبنان لما قدته من مساعدات وتسهيلات مكنت المركز من انجاز مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية.

وإذا يждد المركز شكره لجميع هؤلاء، يؤكد لهم استعداده لمواصلة التعاون من أجل الارتقاء بحكم القانون والنزاهة في الدول العربية إلى المستوى الذي توق إليه جميعًا.
إذ يعترف المركز العربي لتطوير حكم القانون والنظام مسبقًا عن أي إغفال
لأي طرف، يعود أن يقدم بالشكوى العميق من جميع الأطراف الذين أسندوا
بشأن أو بآخر، من مواقفهم ومسؤولياتهم المتعددة في إعداد هذا الكتاب
إخراجه إلى النور:
- الاتحادات والنقابات، اتحاد المحامين العرب ونقاباتهم ونقابات
  الصحافة.
- شركاء المركز وحلفاؤه خصوصًا الموقعين على ميثاق المجموعة العربية
  لتطوير حكم القانون في الدول العربية ومجلس الإشرافي.
- المشاركين في الورش الوطنية والورش الإقليمية وجلسات العصف
  الفكري والمقابلات الشخصية.
- الخبراء المحليون والإقليميون والدوليون خصوصًا خبراء IFES
  ومستشاروها.
- خبراء المركز ومستشاروه.
- إدارة المركز وجميع العاملين فيه.
- الشركة المنفذة لاستطلاعات الرأي.
- المترجمون.
الخبراء الإقليميون:
وبسم حرب، عادل عبد اللطيف، سليم نصر، سامين عساف، عصام سليمان، إيليا شالوه، رامي خوري، ريم بو حسان.

الخبراء الوطنيون عن محور البرلمان:
أمين مشاقة (الأردن)، عصام سليمان (لبنان)، جورج قرم (لبنان)، محمد مالكي (المغرب)، ندي العموسي (المغرب)، مصطفى كامل السيد (مصر).

وحدة استطلاعات الرأي:
شارل حرب، ماريا ريز، الشركة الدولية للمعلومات.

الباحثون في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة:
مرغريت حلو، روزي خوري، ندى الخوري، أركان السلاني، هوفيك آت يميزيان، روبي بيضون، منير عانوتي، سهاد سكري.

المنظمة الدولية للنظم الانتخابية:
كيث هندرسون، نعومي صفر، نايين بروان، بوب ميلر، سارة الغنيبي، نجية الوزير، ركيش، أيلين هتلر، أيمي هوثرن، فيويلين هثمان، ساحل ورسلي.
القسم الأول

الإطار المرجعي
لرصد وتحليل وضع البرلمان
في الدول العربية
الجزء الأول
مبادئ البرلمان الصالح

1 - وظيفة المبادئ والمؤشرات

إن تشخيص حال البرلمان، بهدف معرفة مدى إسهامه في قيام الحكم الرشيد، يتطلب وضع مبادئ، جرى تصنيفها إلى أساسية وفرعية، تبعًا لأهميتها وموقعها في سلم الأولويات الذي ينبغي أن يعتمد في البرلمان لكي يقوم بمهمته في بناء الحكم الصالح، بحيث يمكن التعرف إلى مدى الالتزام بالمبادئ الأساسية من خلال مبادئ فرعية، ومعرفة مدى الالتزام بالمبادئ الفرعية من خلال مؤشرات، تشكل وحدة قياس. وتشخيص واقع البرلمان، استنادًا إلى هذه المبادئ والمؤشرات، تطلب العودة إلى النصوص، ورصد الممارسة في آن معا.

2 - إعداد المبادئ والمؤشرات

لقد توصل الخبراء المركز إلى اعتماد مبادئ ومؤشرات البرلمان الصالح، وتصنيفها وفق منطق يتدرج من المبادئ الأساسية إلى المبادئ الفرعية مؤشرات، وذلك بعد دراسة التجارب البرلمانية في العديد من الدول، وما اعتبرها من مواقف، وما عرفها من عمليات الإصلاح والنجاحات والانتصافات التي وكتها، ودراسة مسار تطور العمل البرلماني في الدول الديمقراطية وعلاقته بالواقع المجتمعي والثقافي والسياسي والاقتصادي لهذه الدول، وخصائص كل منها، وبعد التواصل في التجارب البرلمانية مع خبراء وأكاديميين، والاستشاد بأراء برلمانيين مشهود لهم، والاستناد على دراسات صدرت عن مراكز أبحاث متخصصة، والوقوف على آراء ناشطين في المجتمع المدني. وقد تعاون المركز مع المنظمة الدولية لنظم الانتخابية IFES لوضع لائحة المبادئ والمؤشرات في صيغتها النهائية.
3- تصنيف المبادئ الأساسية

تجاوزت المبادئ الأساسية المعتمدة للبرلمان الصالح المفهوم الحضري للبدا، وذلك لأسباب مرتبطة بطبيعة التقرير عن البرلمان والغاية منه، فشملت المبادئ الأساسية الوظائف الأساسية التي يجب أن يقوم بها البرلمان، إضافة إلى المبادئ الأساسية التي لا غنى عنها لهذه الوظائف. لذلك تضمنت التمثيل والمشاركة، الاستقلالية، الأداء، النزاهة.

أ- التمثيل والمشاركة

مهما أساسي من مهام البرلمان تمثل الشعب لكونه مصدر السلطة في الأنظمة الديمقراطية، فمشاركة الشعب في السلطة تتم من خلال البرلمان. ومن المفترض أن يتم التواصل باستمرار بين المجتمع والسلطة عبر البرلمان. لذلك لا يمكن معرفة مدى قيام البرلمان بدوره في بناء الحكم الرشيد إلا من خلال معرفة مدى تمثيله للمجتمع تمثيلاً صحيحاً وتواصلاً معه. وهذا ما يجري رصده من خلال مبادئ فرعية ومؤشرات مرتبطة بالتمثيل والمشاركة.

ب- الاستقلالية

مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وهو يتطلب استقلالية البرلمان في إدارة شؤونه وتأديته وظائفه، لذلك تعتبر الاستقلالية شرطاً أساسيًا من شروط قيام البرلمان الصالح.

إن قياس درجة الاستقلالية يتم بواسطة مبادئ فرعية ومؤشرات جريدة تحدثها وتصنفها من خلال العناصر التي تدخل مباشرة في بناء استقلالية البرلمان.

ج- الأداء

تأتي أهمية أية مؤسسة بنسبه أداءها، ونظراً ل무ئزة البرلمان في تركيبة النظام الدموطي، تناوله وظائف عديدة، إضافة إلى السلطة الإشراعية، يراقب أعمال الحكومة، المسؤولة أمامه في الأنظمة البرلمانية، وهو مسؤول عن الحفاظ على المال العام وما يرتبط ذلك من اتخاذ إجراءات من بينها إنشاء لجان تحقيق برلمانية، وتوجيه التهم، وإحالة الوزراء والرؤساء إلى المحاكمة، وغير ذلك من المهام...
البرلمان في الدول العربية

الOKIE

المنطقة والبرلمان. فمعرفة مستوى الأداء تؤدي إلى معرفة وقياس مدى قرب أو بعد البرلمان المعنى بالدراسة من البرلمان الصالح. ويجري التعرف على مستوى الأداء من خلال مبادئ فرعية وميزات.

د - النزاهة

قيمة أية مؤسسة من قيمة العاملين فيها، فتتحقق النزاهه بقدر ما يبتدد البرلمانيون في ممارسة مهامهم عن استغلال السلطة والانحياز، ويلزمون بالمعايير الأخلاقية. فالنزاهة في ممارسة البرلمان لمهمها شرط أساسي، لكي يكون البرلمانا صالحا، وهي تقاس بواسطة مبادئ فرعية وميزات.

ه - العلاقة بين الشمك والاستقلالية والأداء والنزاهة

صحة الشمك تجعل البرلماني يتحمل مسؤوليته تجاه الناخبين المدين لهم بدخوله إلى البرلمان، وليس لغيرهم، وهذا ما يزدوج إلى الحفاظ على التواصل معهم، ويحمله على أداء مهامه بما يرضي الناخبين، وبعد عنه الشهادات، خاصة أنه سيتضح إلى المحاسبة في الانتخابات القادمة.

أما استقلالية البرلمان فهي شرط ضروري لحسن الأداء ولكن غير كاف. هي شرط ضروري لأنها تجعل البرلمانيين أحرزا في اتخاذ القرارات، وبا تمليله عليهم أخلاقياتهم والقيم الملتزمون بها ومصالح الشعب. ولكنها شرط غير كاف، لأن الاستقلالية لا تؤدي بالضرورة إلى الأداء الحسن والنزاهة. والنزاهة بدورها شرط ضروري للأداء الحسن ولكن ليس كافيا أيضا، فالنزاهة لكي تحقق الغاية المنشودة يجب أن تكون بالكفاءة.

لذلك لا بد من قياس كل هذه العناصر لمعرفة مدى قرب أو بعد البرلمان عن مواصفات البرلمان الصالح.

4 - تصنيف المبادئ الفرعية والمؤشرات

أ - المبادئ الفرعية ومؤشرات الشمك والمشاركة

لا يمكن معرفة مدى تمثيل البرلمان للشعب إلا من خلال مبادئ فرعية هي الآية:
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصالح

- تمثل صحيح وعادل.
- تكافؤ الفرص بين المرشحين.
- انتخابات حرة ونزيهة.
- المحاسبة في الانتخابات.
- المشاركة.

الممثل الصالح والعادل هو ذلك الذي يؤدي إلى تمثيل أوساط شرائح المجتمع، بما يتلاءم مع أحمامها الفعلية، وهو يتطلب، إضافة إلى نظام انتخابات ملائم، توفر تكافؤ الفرص بين المرشحين، وبخاصة في مجال الإقامة على الحملة الانتخابية واستخدام الإعلام والإعلام الانتخابيين، كما يتطلب إجراء الانتخابات في أجواء من الحرية والتزامة، بحيث يمكن الناخبين من تحديد خياراتهم بحرية بعيدًا عن الضغوط وتدخلات السلطة. ولئن تحقق الانتخابات أغراضها ينبغي أن تكون بالمحاسبة وتشكل وسيلة للمشاركة في السلطة.

وكل مبدأ فرعي لا يمكن معرفة مدى توافره في التمثيل والمشاركة إلا من خلال مسارات (تراجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته).

ب - المبادئ الفرعية ومؤشرات الاستقلالية

استقلالية البرلمان رهن باستقلاليته كمؤسسة، كما هي رهن بحماية البرلمانيين وتزويق الحصانة لهم، وباستقلالية البرلمان في ممارسة مهامه. وهذه الأمور مترابطة ومتملكة بعضها مع البعض.

ومدى تحقيق الاستقلالية في إطار هذه المبادئ الفرعية، رهن بمؤشرات تشكل وحدات قياس (تراجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته).

ج - المبادئ الفرعية ومؤشرات الآداء

لا بد من مبادئ فرعية لمعرفة مدى قيام البرلمان بالمهام المنوط به، وبالتالي قياس مستوى أدائه. وهذه المبادئ الفرعية هي الآتي:

- الفاعلية في التشريع.
- فاعلية السهر على المال العام.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

- فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها.
- فاعلية اللجان البرلمانية.
- ملاءمة النظام الداخلي للآباء البرلماني.
- فاعلية الكتل (الفرق) البرلمانية.
- فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان.
- كفاية البرلمانيين.

صحة تمثيل البرلمان لشروح المجتمع، واستقلاليته لا قيمة لهما إلا بقدر ما يساعدان البرلماني على أدائه المهام المنوطة به بما يسهّل في قيام الحكم الرشيد.
وهذا الأمر يرتكب بوضع التشريعات التي تستجيب للمنطقات المجتمع بسعي قانونية سليمة وبناء على دراسات. ومراعاة الحكومة ومساءلة ومحاسبتها بهدف ترشيد أدائها. والحفاظ على المال من خلال دراسة الموازنة العامة وإقرارها ومراعية تنفيذها. وهذه الأمور تتطلب نظامًا داخليًا للبرلمان يساعد على تأدية مهامه، وجهاز إداري يتمتع بالكفاءة والقدرة على توفير الشروط التي تمكن البرلمانيين من أدائه مهامهم. كما أن أداء البرلمان يرتبط بفاعلية اللجان البرلمانية ونشاط الكتل البرلمانية.

يندرج تحت كل مبدأ فرعي من هذه المبادئ مجموعة مؤشرات، تشكل وحدات قياس لمدى الالتزام بالمبادئ الفرعية، وبالتالي بالمبادئ الأساسية (ترجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراتها).

- المبادئ الفرعية ومؤشرات النزاهة
لمعرفة مستوى النزاهة في أداء البرلمان لوظائفه، ينبغي متابعة أداء البرلماني في ضوء مبادئ فرعية للنزاهة هي الآتية:
- الأخليات البرلمانية.
- حسم صراع المصالح ومنع صرف الفوائد.
- شفافية التمويل السياسي.
- شفافية في ممارسة المهام.
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصالح

- عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة.
- الالتزام باحترام الدستور.
- النزاهة شرط أساسي لسلامة الأداء. وهي تتطلب التبشير بالقيم الأخلاقية التي يفرضها العمل البرلماني، بحكم تمثيل البرلمان للشعب وتحمله المسؤولية أمامه. وتتطلب النزاهة منع صرف النفذ حيث لا يستخدم الموقع في البرلمان من أجل الكسب المادي على حساب الصالح العام. كما تعتبر معاملة المواطنين بالمساواة في التشريعات، وممارسة المهام بشفافية، والالتزام باحترام الدستور.
- يتم قياس مستوى النزاهة عبر مؤشرات كل مبدأ من هذه المبادئ الفرعية (راجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراتها).

هـ - لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته

لقد جرى اعتماد أربعة مبادئ أساسية، هي الآتي:
- التمثيل والمشاركة.
- الاستقلالية.
- الأداء.
- النزاهة.

1 - التمثيل والمشاركة

التمثيل الصحيح، أي نواب يمثلون الفعل أوعسع شرائح المجتمع. التمثيل العادل أي تمثيل القوى السياسية بعدم من النواب يوزع حجم قاعدتها الانتخابية يجب أن يكون للبرلمان صفة تمثيلية أكيدة، لا يرقى إليها الشك، بحيث يمثل التنوع في المجتمع وبخاصة المرأة والأقليات.

1-1 تمثيل صحيح وعادل

عناصر التحليل:

1-1-1 انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

1 - 1 - 1 - 1 - 3 - نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات

1 - 1 - 1 - 4 - نسبة المفترضين الممثلين عمليًا في البرلمان مرتفعة قياسًا إلى مجموع المشاركين في الانتخابات

1 - 2 - تكافؤ الفرص بين المرشحين

عناصر التحليل:

1 - 2 - 1 - تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

1 - 2 - 2 - تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان

1 - 2 - 3 - تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية

1 - 2 - 4 - تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

1 - 3 - انتخابات حرة ونزية

عناصر التحليل:

1 - 3 - 1 - متابعة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية (في مرحلة ما قبل الاقتراع وأثناء الاقتراع، وعند فرز الأوراق وإعلان النتائج)
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصالح

1 - 3 - 2 - إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات
1 - 3 - 3 - جهة/آليات فعالة وحيادية للنظر في الطعون النسبيّة
1 - 4 - المحاسبة في الانتخابات

عناصر التحليل:
1 - 4 - 1 - عدم تحكم العصبّات في خيار المقترعين
1 - 4 - 2 - عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين
1 - 4 - 3 - عدم تحكم العلاقات الزبائنيّة في سلوك الناخب
1 - 4 - 4 - تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلياً مدى رضى المواطنين عن أداء البرلماني
1 - 4 - 5 - توفير ثقافة المحاسبة

عناصر التحليل:
1 - 5 - 1 - تواصل النائب الدوري مع الناخبين، استمرارية التواصل، وطبيعته (سياسي/اجتماعي/الاثنين مغا...)
1 - 5 - 2 - تواصل مع/استشارة هيئة المجتمع المدني والخبراء
1 - 5 - 3 - جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني، في اللجان والجلسات العمومية في البرلمان

2 - استقلالية البرلمان:

2 - 1 - استقلالية البرلمان كمؤسسة

عناصر التحليل:
2 - 2 - ضمانات الدستور لاستقلالية البرلمان
2 - 1 - انفراد البرلمان في إدارة شؤونه

24
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

2 - 1 - 1 - 1 - وضع نظامه الداخلي
2 - 1 - 1 - 2 - انفراد البرلمان في وضع موازنته وإتفاقها
2 - 1 - 1 - 3 - انفراد البرلمان في تعيين الموظفين في البرلمان،
وتحديد أجورهم، والإشراف عليهم، وترقيتهم، الخ...

2 - 1 - 1 - 4 - تولي البرلمان ضبط أمته من خلال قوى أمنية
(شرطة) تابعة له
2 - 1 - 2 - تحديد دورات انعقاد البرلمان في الدستور
2 - 1 - 3 - تحديد ولاية البرلمان في الدستور
2 - 1 - 4 - وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب
2 - 2 - حماية البرلمانيين

عناصر التحليل:
2 - 2 - 1 - تكريس الدستور للحصانة الترابية
2 - 2 - 1 - 1 - تقيييم إمكانية رفع الحصانة الترابية في بعض الحالات
2 - 2 - 1 - 2 - آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني
2 - 2 - 2 - ضمان دستوري لحرية المشترك في التعبير
2 - 2 - 3 - الأمن الجسدي
2 - 2 - 4 - تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين (الأمن المالي)
2 - 2 - 5 - عدم تعرض البرلمانيين لضغوط غير مشروعة من أجل اتخاذ قرارات مميتة

2 - 3 - استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

عناصر التحليل:
2 - 3 - 1 - حصر صلاحية التشريع في البرلمان
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصادر

2 - 3 - 2 - صلاحية تشريع واسعة

2 - 3 - 2 - أمثلة لنطاق التشريع:

- تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قانوني يضعه البرلمان
- حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان

3 - 2 - اقتراح إنفاق المال العام بموافقة البرلمان
- اقتراح اقتراح الاقتراح الملح من قبل الدولة بموافقة البرلمان

- غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التنفيذية أو جهات نافذة أخرى

3 - الإذاء

3 - 1 - الفاعلية في التشريع

عناصر التحليل:

3 - 1 - 1 - جدير قبل إقرارها

3 - 1 - 2 - قانونين - برامج ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة

3 - 1 - 3 - وضع البرلمان قوانين في حوار في مختلف القطاعات، في قوانين يقرها البرلمان
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

1 - تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملهما من

2 - اجراء رسم إستراتيجية سياسة شاملة

3 - 1 - 4 - مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات

اقتراحات ومشاريع القوانين

3 - 1 - 5 - الاستعانة بخبراء في دراسة واقتراح مشاريع القوانين

3 - 2 - فاعلية السهر على المال العام

عناصر التحليل:

3 - 2 - 1 - دراسة ومناقشة كاملة للموازنة

3 - 2 - 1 - شفافية في تحديد أرقام الموازنة

3 - 2 - 1 - التأكد من صحة الأرقام

3 - 2 - 1 - التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية

والمالية والاجتماعية

3 - 2 - 1 - الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

لدراسة الموازنة وإقرارها

1 - 5 - دراسة البرلمان لقطع الحساب (الحساب النهائي) الذي

يبين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق

3 - 2 - 2 - تصويت شفاف على الموازنة

3 - 2 - 3 - مراقبة شاملة للموازنة

3 - 2 - 1 - ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ

الموازنة (مراقبة الإنفاق والجباية الفعليين)

3 - 2 - 2 - استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط إتفاق

3 - 2 - استعيمال العام

3 - 2 - فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصالح

عناصر التحليل:

3 - 3 - 1 - وجود معارضية منظمة وفاعلية في البرلمان
3 - 3 - 2 - مساعدة فعالة للحكومة ( مدى تقدم النواب باستقلة إلى
الحكومة/إجابة الحكومة عليها/تحول الأسئلة إلى استجوابات/ مدى تادية
الأستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة. تادية الأسئلة والاستجوابات إلى ترشيد
أداء الحكومة عمليا)
3 - 3 - 3 - فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة ( مدى
استعمال هذه الصلاحية)
3 - 3 - 4 - فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات
الدولية
3 - 3 - 4 - 1 - توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام
الاتفاقيات الدولية
3 - 3 - 4 - 2 - متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية
الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية
3 - 3 - 4 - 3 - متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان
الحكومة بشأن القضايا بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان
والحريات العامة
3 - 3 - 5 - صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء
وبعض الدول ( خاصة بما يتعلق بالفساد أو بأخلاقهم بالواجبات المترتبة
عليهم)
3 - 3 - 5 - 1 - سهولة ووضوح الآليات المعتمدة في الاتهام
3 - 3 - 5 - 2 - عدد حالات الاتهام
3 - 3 - 6 - صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء
وأو الرؤساء المتهمين

28
البرلمان في الدول العربية
(الأردن – لبنان – المغرب – مصر)

3 - 3 - 6 - 1 - سهولة ووضوح الآلية المعمَّدة في المحاكمة
3 - 3 - 6 - 2 - عدد حالات المحاكمة

3 - 4 - فاعلية اللجان البرلمانية

عناصر التحليل:
3 - 4 - 1 - وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة
لمهمة محددة، ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان
3 - 4 - 2 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع
3 - 4 - 3 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة
3 - 4 - 4 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال التحقيق
3 - 4 - 5 - مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في
ejامعات تشاورية مع اللجان

3 - 4 - 6 - استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم
3 - 5 - ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

عناصر التحليل:
3 - 5 - 1 - ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل
البرلمان
3 - 5 - 2 - ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء
3 - 5 - 3 - ضمانة النظام الداخلي حق النقض على اختلاف انتخاباتهم

بالمشاركة في اللجان
3 - 5 - 4 - تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطبة به
3 - 5 - 5 - وضوح النظام الداخلي
3 - 6 - فاعلية الكتل (الفرق) البرلمانية
الجزء الأول: مبادئ البرلمان الصالح

عناصر التحليل:
3 - 6 - 1 - تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها
3 - 6 - 1 - 1 - الالتزام بنظام الكتل الداخلي
3 - 6 - 1 - 2 - المواقف على حضور اجتماعات دورية
3 - 6 - 1 - 3 - المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال
3 - 6 - 2 - التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها
3 - 6 - 3 - تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفعالة
3 - 7 - 7 - فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

عناصر التحليل:
3 - 7 - 1 - وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان
3 - 7 - 1 - 1 - اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان
3 - 7 - 1 - 2 - عدد كافٍ من الموظفين الكفوئين
3 - 7 - 1 - 3 - دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان (بهدف تحسين أدائهم وذلك وفق برامج مخصصة)
3 - 7 - 2 - 1 - تقاضي الموظفين في البرلمان مربات ملائمة
3 - 7 - 2 - 2 - وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق / بنك معلومات في البرلمان
3 - 7 - 3 - وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة ليستطيع البرلمان أداء مهامه
3 - 7 - 4 - نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

3 - 7 - 5 - نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة
3 - 8 - كفاية البرلمانات

عناصر التحليل:
3 - 8 - 1 - مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم
3 - 8 - 1 - 1 - استيعاب النصوص الدستورية والقوانين
3 - 8 - 1 - 2 - استيعاب آليات عمل البرلمان
3 - 8 - 1 - 3 - استيعاب كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية
3 - 8 - 2 - قدرة المشترع للوصول إلى المعلومات المطلوبة لتمارسة مهام التشريع والرقابة
3 - 8 - 3 - إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

4 - النزاهة
4 - 1 - الأخلاقيات البرلمانية

عناصر التحليل:
4 - 1 - 1 - وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه
4 - 1 - 2 - تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين وأجياتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم عملهم
4 - 1 - 3 - وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، موطئ بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية
4 - 1 - 4 - عقوبات واضحة، فعالة وضيقة
4 - 1 - 5 - وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين
الجزء الأول: مبادئ البرلمان المصالح

4 - 1 - 6 - إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

4 - 2 - حسم صراع المصالح

عناصر التحليل:

4 - 2 - 1 - قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

4 - 2 - 2 - اقتران القواعد بعقوبات واضحة، فعالة، ومسؤولة

4 - 2 - 3 - علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمثابة

الجمهور

4 - 2 - 4 - متابعة البرلمان تطبيق قواعد صراع المصالح بفاعلية

4 - 2 - 5 - فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

4 - 3 - شفافية التمويل السياسي

عناصر التحليل:

4 - 3 - 1 - قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي (أنظمة حملات

 الانتخابية، الخ...)

4 - 3 - 2 - فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخلات والثروات

الممتلكات

4 - 3 - 3 - اعتماد عقوبات رادعة بموجب قانون الشفافية وتنفيذها

4 - 3 - 4 - متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل

السياسي

4 - 3 - 5 - إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل السياسي

4 - 4 - الشفافية في ممارسة المهام
البرلمان في الدول العربية
(الأردن – لبنان – المغرب – مصر)

عناصر التحليل:

4 - 4 - 1 - آلية شفافية للمناقشة والتصويت
4 - 4 - 2 - بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع
4 - 4 - 3 - إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه
4 - 4 - 4 - نشر محاضر الجلسات والمناقشات

4 - 4 - 5 - عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

عناصر التحليل:

4 - 5 - 1 - عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى
4 - 5 - 2 - لا يتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز (عرقي أو ديني أو طبقي أو جنسي أو غير ذلك من أنواع التمييز) اتخاذ البرلمان قرارات، ووضع تشريعات غير منحازة لمصلحة التكتلات الاقتصادية أو المالية على حساب المصلحة العامة

4 - 5 - 3 - تشريعات لمنع التمييز

4 - 6 - الالتزام باحترام الدستور

عناصر التحليل:

4 - 6 - 1 - وجود هيئة مستقلة (محكمة عليا، مجلس دستوري) تنظر في دستورية القوانين وفق آليات ملائمة (الطريقة المعتمدة للنظر في دستورية القوانين تشكل ضمانة إجابة لعدم وضع قوانين مخالفًا للدستور)
4 - 6 - 2 - وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور.
الجزء الثاني
منهجية كتابة التقارير الوطنية

1 - فريق العمل

تشكل لكل من التقارير فريق عمل برئاسة الخبير الأساسي الذي تولى الإشراف على جمع المعلومات والأبحاث وقام بكتابة التقرير. وقد تواصل الخبراء الأساسيون مع المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاعة عبر وحدة التنسيق، والخبير/ المنظم الإقليمي لكل محور من المحاور التي تناولها المشروع.

2 - جمع المعلومات لعملية الرصد

مصادر المعلومات الأساسية هي المراجع والأبحاث الميدانية والمقابلات مع خبراء ونتائج استطلاعات.

1 - مراجع اعتمدت كأساس للبحث:

- نصوص دستورية، قوانين، مواسم، قواعد وتنظيمات متعلقة بالبرلمان.
- تقارير أساسية (خطابات لرؤساء ورسميون لها صفة السياسات الرسمية).
- مشاريع: كتب، دراسات، تقارير، تحليلات، مقابلات إعلامية متعلقة بالبرلمان خاصة تلك التي تتناول موضوع الإصلاح.

2 - مقابلات مع الخبراء:

- أجرى الخبراء الأساسيون وكتاب الأوراق الخلفية مقابلات بغية التأكد من الإطلاع على جميع القوانين والمواسم والتصاريح السياسية المتعلقة بالبرلمان.

- تحليل كيفية تطبيق المبادئ الخاضع لها البحث.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

- تحديد العوائق، التحديات، وفرص الإصلاح.
- دراسة مواقف المعنيين والخبراء فيما يتعلق بوضع البرلمان.
- جرت المقابلات مع نواب حاليين وسابقين، وموظفين في البرلمان، وخبراء من الأكاديميين وصحافيين ينطوي أعمال البرلمان، ومسؤولين في هيئات من المجتمع المدني لها علاقة بأعمال البرلمان.

وقد جرت هذه المقابلات وفق نماذج تضمنت أسئلة محددة جرى إعدادها بالتفاهم بين الكاتب والمركز، وقد سجلت في محاضر.

ج - الاستطلاعات:
- أجرى المركز استطلاعات في الدول المعنية تضمنت:
  - استطلاعات رأي البرلمانيين وموظفين في البرلمان.
  - استطلاعات رأي المواطنين لرصد المواقف من البرلمان.

لقد اعتمدت الكتاب على نتائج الاستطلاعات كمصدر معلومات.

3 - الإطار المرجعي
وضع المركز إطارًا مرجعًا لكتابة التقرير، يتضمن المبادئ الواجب اعتمادها كقاعدة للتحليل، فيما يلي وصف سريع لما تضمنه الإطار المرجعي:

أ - الخلفية والسباق:
- يتناول الكاتب فيه نشأة البرلمان في الدولة المئوية، والعوامل التاريخية والسياسية والاقتصادية التي أثرت في هذه النشأة، وفي الدور الذي يقوم به. كما يتناول بنية البرلمان والسياسات التي هدفت إلى إصلاحه، والعوائق التي اعترضت عملية الإصلاح.

ب - الجزء التحليلي:
- يقوم على شرح مدى احترام مجموعة من المبادئ المتعلقة بالإدارة الرشيدة وحكم القانون والنظام، في البرلمان. وقد عمل المركز إلى تحقيق هذه المبادئ بناءً على أبحاث تناولت التجارب البرلمانية وتقييمها وإصلاحها في العديد من الدول.
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

كما تناولت المعايير الدولية والإقليمية للبرلمان الصالح، وبناءً على استشارات خبراء مختصين.

لقد حلل كتاب التقارير كل مبدأ انطلاقاً من بين الأسئلة الآتية:

- هل تضمن النصوص القانونية، بما فيها الدستور والقوانين الوضعية والمراسم التطبيقية والإجراءات المنفذة، احترام هذا المبدأ؟
- هل تطبق النصوص القانونية، بما فيها الدستور والقوانين الوضعية والمراسم التطبيقية والأحكام والإجراءات، على الجمع بطريقة تؤمن الاحترام العادل لهذا المبدأ؟
- ما هي العوامل الهامشية (أي غير القانونية) التي تؤثر على احترام هذا المبدأ؟
- ما هي نظرة الإعلام والمجتمع إلى مدى احترام هذا المبدأ؟

وهكذا يمكن أن تشكل الإجابة عن الأسئلة بشأن المبادئ وحدة قياس لمدى توافر شروط البرلمان الصالح في البرلمان موضوع التقرير.

4- التوصيات

وضع الكتاب مسلسلة من التوصيات الإصلاحية المستندة من الرصد والتحليل واقتراحات الخبراء والمقابلات ومن نتائج الاستطلاعات. وقد أخذت هذه التوصيات بالاعتبار التجارب الإصلاح السابقة والمرافقتة التي اعتبرت، بعثة وضع أسس الإصلاحات الجديدة بشكل يضمن نجاحها وأيضاً على التحديات والمواقف.

الوصيات تهدف إلى وضع استراتيجية لإصلاح التجربة البرلمانية في الدول العربية، لذلك جرى وضع تقرير مقارن، تحدثت فيه المناصر المشتركة في واقع البرلمانات في الدول العربية، وعناصر الاختلاف، وخلص هذا التقرير بدوره إلى توصيات تدرج في إطار استراتيجية إصلاح العمل البرلماني العربي.
أولاً: الاستطلاعات

الإعداد، التطبيق والنتائج

المحتويات

1 - الهدف ......................................................... 39
2 - المناهج العامة ........................................... 39
40 - 1 - إعداد استمارات الأسئلة ................. 2
2 - 1 - استطلاعات أهل المهنة ................. 2
41 - 2 - الهدف ................................................. 2
41 - 2 - 1 - استطلاعات الرأي العام ......... 2
42 - 1 - الأهداف ............................................. 2
42 - 2 - 1 - 3 - استطلاعات الرأي العام .... 2
43 - 2 - 2 - بيئة الاستطلاع ......................... 2
43 - 3 - التطبيق: وكالات الاستفتاء .............. 4
44 - نتائج الاستطلاعات ......................... 4
44 - 1 - وصف العينات .................................. 4
45 - 2 - النتائج العامة .............................. 4
45 - 2 - 1 - أهل المهنة ............................... 4
47 - 2 - 2 - استطلاع الرأي العام ............. 4
الجزء الثاني: مهنية كتابة التقارير الوطنية

4 2 - 2 - 1 - معلومات حول الخلفية ........................................ 47
4 2 - 2 - 2 - نتائج عامة ........................................ 47
4 2 - 2 - 3 - الإصلاح ........................................ 47
ملحق القيود ........................................................................ 48
1 - الهدف:
قام المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاع بتحقيق تجريبي مواز لواقع
ويمكن تقييمه المتخصص بوضع البرلمان في مصر والأردن، لبنان والمغرب.
يُمكن هدف البحث الأساسي في تأمين دعم عملي للتحليل الذي بعده المركز العربي
لتطوير حكم القانون والنزاع في تقييمه للبرلمان. يصف هذا التقرير بالتفصيل إعداد
البحث الذي أجرى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاع في الفترة الممتدبة
بين نيسان/أبريل 2005 وتشرين الثاني/نوفمبر 2006، بالإضافة إلى طريقة تطبيقه
والنتائج التي توصل إليها.

2 - المنهجية العامة:
بهدف تأمين تقييم معمق لوضع البرلمان، اعتمد المركز العربي لتطوير حكم
القانون والنزاع عند مراجعة الاستطلاعات، منهجية ممتددة الأساليب
وال metodيات. وبتحديد، طُلب من مجموعة مختارة من الخبراء الدائمي الضيوف
في مجال البرلمان تأمين تقرير معمق حول وضع البرلمان. وفي مزايا التقرير
التحليلي الذي أعد الخبراء، قام المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاع
بمشروع بحث تجريبي لتأمين بيانات حول البرلمان في البلدان الأربعة المستهدفة
(مصر، الأردن، لبنان، والمغرب). بالإضافة إلى ذلك، لجأ هذا المشروع
التجريبي إلى مقارنة ممتددة المستويات من خلال:

1 - مراجعة النصوص المكتوبة (تحليلية).
2 - مقابلات الخبراء والمجموعات المستهدفة (نوعية).
3 - استطلاع عيّنة عشوائيّة من أهل المهنة (كمية).

4 - استطلاع عامة الشعب في كل من البلدان المستهدفة (كمية).

ساهمت المجموعات المستهدفة في تحديد المعايير الضروريّة والأبعاد التي يجب اعتمادها لتقسيم وضع البرلمان. تم استخلاص مجموعة من الأسئلة المخصصة من تضمن جهود المجموعات المستهدفة والخبراء من داخل وخارج المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزامة والمنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية.

قدّمت إعدادات الأسئلة المخصصة أداة التقييم الموضوعي لبحث التجربة التي أجريت في البلدان العربية لتطوير حكم القانون والتزامة. تتقاضى الأسئلة مواقف الخبراء والرؤساء الخاصة بهم حول مجموعة من المبادئ والمؤشرات التي تغيّب وضع البرلمان. تم توزيع إعدادات الأسئلة على عنبات من أهل المهنة (نواب موظفون في البرلمان). أخيراً تم تطوير أسئلة مخصصة للمراة العام ووزّعت على عنبات عشوائيّة في كل من البلدان المستهدفة وهدفت إلى تقييم الرؤية العامة لوضع البرلمان.

2 - إعداد استمارات الأسئلة:

2-1-1 - مقابلات الخبراء والمجموعات المستهدفة (الطريقة النّوعية):

تم إجراء المقابلات والمناقشات مع الخبراء المحليّين والإقليميّين خلال تطوير المشروع. ناقش الخبراء المحليّون والإقليميّون الأسئلة الأساسية الخاصة بوضع البرلمان التي طورها الخبراء في المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزامة بالتعاون مع المنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية.

أدت مشاركة الخبراء والأكاديميين المعنيّين بالمبادئ والمبادئ المفهوم إلى تطوير عدّة سياسات متكسّحة، مما أدى إلى تشكيل إطار محدد يتمّ باست والسيلة (مراجعة لائحة المؤشرات المذكورة من قبل المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزامة).

أدت المجموعات المستهدفة والمناقشات المفصلة مع الخبراء من مصر، العراق، والأردن، ولبنان، والمغرب إلى مجموعة نهائية من المبادئ المذكورة إلى مجموعات واضحة. شكلت هذه المجموعات مؤسّرات بالنسبة إلى وضع البرلماني.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن – لبنان – المغرب – مصر)

2 – 1 – 2 – استطلاعات أهل المهنة:

2 – 1 – 2 – 1 – الهدف:

كانت أهداف استطلاعات أهل المهنة:

١. وضع الأسس لتشكيل تقييم شامل، موثوق به وفعال لوضع البرلماني في البلدان

٢. الأربعة المستهدفة.

٣. تمكين التقييم الاختباري لوضع النظام البرلماني في كل بلد مستقل.

٤. إثراء التقييم المفاهيمي والتحليلي للتعامل مع الوضعية ووضع البرلماني التي أنتجها

المؤشر العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة.

2 – 1 – 2 – 2 – المنهجية:

2 – 1 – 2 – 2 – 1 – استطلاع الاستطلاعات:

قام المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة بإجراء الاستطلاعات بالتعاون مع المنظمة الدولية للانتخابات. يكمن هدفها في تحديد ما هو البحث الذي تم إجراؤه على المستوى الإقليمي حول البرلماني، ومن خلال هذه العملية، إثراء عمل المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة، وحماية أبحاثه من الأشرار السابقة، وبالتالي تعزيز نوعية مشروعه وقيمه.

قدّمت مراجعة الاستطلاعات لمركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة والمنظمة الدولية للانتخابات معلومات كافية حول البحث كما سألت القضاء على عدّة فئات مثيرة للقلق في المشروع. أدى ذلك النتائج الرئيسيّة إلى صقل المبادئ، وتوضيح الفئات الخاصة بالبرلمان. تمّ مناقشة النتائج مع خبراء المنظمة الدولية للانتخابات المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة، المشاركون في المشروع.

2 – 1 – 2 – 2 – 2 – إعداد الاستطلاعات:

المبادئ:

حوّل وحدة الاستطلاع مجموعة المبادئ النهائية إلى أسئلة عن البرلماني. تمّ حذف كافة التفاصيل المشابهة والمكررة والمتشابكة، بالإضافة إلى الأسئلة الخاصة

41
الجزء الثاني: مهنية كتابة التقارير الوطنية

بالصرف والمعلومات (أيّ الاستمالة التي تأخير معرفة الخبراء ضمن مجالهم عوضًا عن طلب تقييمهم لوضع البرلمان). تمّ تحويل المبادئ إلى أسئلة يمكن تقييمها بحسب مقياس ليكيرت المبديي على خمس درجات. تُثبت الاستمالة بحذر ودقة للتأكد من أنّ التقارير تقدّم مسائل تفهم الفنات التي اُختيرت منها العيّات وأنها تحتزم الخطوط الرئيسيّة الأكاديميّة في تصميم استمارة الاستمالة.

الإعداد والتصديق:

توجد الإشارات إلى أنّ إعداد الاستمالة قد استغرق وقتًا طويلاً واتّصفت هذه العمليّة بالذقة المتناهية. قام خبراء المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاعة والمنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية بمراجعة المسؤولاّت التي أُعدّت وحدة الاستمالة، ومن ثمّ تمّت مناقشتها إلى أنّ تمّ إرضاّة كافة الأطراف (خبراء المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاعة، خبراء وحدة الاستمالة والمنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية).

الاختبار الأولي:

فضلاً عن ذلك، خضع كلّ استمارة أسئلة إلى اختبار أوليّ في كلّ من البلدان المستهدفة. لجأ الاستمالة إلى عيّات صغيرة وأوقفت تنفيذية استرجاعيّة مفصلة من المشاركون. تمّ تقييم مشاكل المصطلحات، والشمولية، وحول المعرفة إلخ... بشكل دقيق. وأخذت النتائج إلى صقل استمارات الأسئلة الموجبة إلى الخبراء قبل تطبيقها النهائي.

2 - 1 - 3 - 2 - 1 - 3 - 3 - 2 - تركيبة الاستمالة:

ركزت الاستمارة على 4 أبعاد (التمثيل والمشاركة، الاستقلاليّة، النّزاعة، الحيادية، والأداء) وضمت 61 مسألة، تحور 44 منها على تقييم المستطلعين لأبعاد محددة في البرلمان، وتطرّق 17 سؤالًا إلى الإصلاحات الضروريّة.

2 - 1 - 3 - 3 - 2 - استماثات الرأي العام:

هذّفت استماثات عامة الشعب إلى تحديد نظرية الشعب لوضع البرلمان في كلّ من البلدان المستطلعة.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

2 - بنية الاستطلاع:

تم إعداد استطلاع وحيد للرأي العام يضمّ أسلحة حول البرلمان والقضاء والإعلام. تضمن الاستمارة 74 سؤالًا من بينها 19 سؤالًا متعلقًا بالديموغرافيا والخلفية. واجب الأمثلة الخاصة بالبرلمان كالتالي:

1) سؤال واحد حول الخلفية. في هذا القسم، تم توجيه سؤال واحد متعلق بالمشاركة في الانتخابات النيابية الأخيرة.

2) 14 سؤالًا عامًا حول البرلمان.

3) 4 أسئلة حول الإصلاحات.

3 - التطبيق: وكالات الاستفتاء:

أجرى المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزاهة ووحدة الاستطلاع بحثًا عن وكالات الاستفتاء في لبنان والعالم العربي الذي قد تبقي حاجات مشروع البحث. في تشرين الثاني/نوفمبر تم نصيحة اقتراح للرئاسة الثلاثة وأرسل إلى وكالات الاستفتاء المحلية والإقليمية للمناقشة. قام الخبراء في المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزاهة والمنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية بمراجعة المناقشات التي قُدِّمت إلى المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزاهة عبر استخدام مجموعة من المعايير المتوفرة لكل منها (مثلًا: خطة اختيار عينات، مؤهلات الموظفين، الخبرة، الخبرة، المقدرة على إنجاز المشروع في كل من البلدان المستقلة، إحترام المعايير الدولية في البحث، الصيغة، إلخ.). تمّت مقارنة التصنيف الذي قدمه كلّ من المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزاهة والمنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية، وأدى التوافق بين الثلاثين إلى التعقد مع الشركة الدولية للمعلومات لتنفيذ العمل على الأرض بالنسبة إلى استطلاعات الخبراء والرأي العام في كل من البلدان المستهدفة.

قدّمت الشركة المنفذة تقارير المنهجية المفصلة للمركز العربي لتطوير حكم القانون والتزاهة، كما ساهمت في تطبيق الاختبارات الأولية المذكورة أعلاه. يمكن الاقتراع على تقارير المنهجية التي تُفضّل الطرق المتّبعة لجمع البيانات، بالإضافة إلى اختيار العينات، غير أنّ هذه الأخيرة لم تعرض في هذا التقرير.
الجزء الثاني: مهтика كتابة التقارير الوطنية

4- نتائج الاستطلاعات:

إن النتائج الرئيسيّة التي توصّلت إليها الاستطلاعات مذكورة أدناه، وهي تقدّم وصفًا عن العيّنات المختارة (أهل المهنّة والرأي العام)، وعن نتائج استطلاع أهل المهنّة ونتائج استطلاعات الرأي العام.

<table>
<thead>
<tr>
<th>العينة</th>
<th>الرأي العام</th>
<th>الخبراء</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>نسبة الرجال والنساء</td>
<td>حجم العينة</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>58 42%</td>
<td>800</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>52 48%</td>
<td>400</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>لا تذكر</td>
<td>400</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>المغرب</td>
<td>800</td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

ملمحة: تجد الإشارة أن "الإخوان المسلمين" في البرلمان في مصر رفضوا المشاركة في استطلاع الخبراء.

4 - النتائج العامة:
4 - النتائج العامة:
1 - النتائج العامة: 4

- لدى الموظفين عدد أكبر من الشكوى مقارنة بالناخبين في المغرب وليبيان ومصر.

- في الأردن، فقد فاقت شكاوى النواب تلك التي قدّمت الموظفين.

- قدّم أعضاء البرلمان في الأردن أعلى نسبة من الشكاوى (44٪)، وبهذا المغرب (25٪)، مصر (22٪) وليبيان (20٪). وما يثير الاهتمام هو أن الترتيب يصبح معكوسًا حين يسأل الموظفون عن وضع البرلماني فضّل ليبر الانتظار المتضاربة بين أعضاء البرلمان والموظفين بعض الاستفادة والتحليل.

- التمثيل والمشاركة:

بعد التمثيل والمشاركة (باستها النواب في الأردن الذين اشتكوا من مبدأ المشاركة) وهذه الشكوى المشتركة هي إحدى أقوى الشكاوى التي قدّمتها الخبراء.

- إشتكى الموظفون في مصر والأردن وليبيان من "المشاركة" في حين اشتكى الموظفون في المغرب وليبيان من "الانتخابات الحرة والعادلة".

- إشتكى الموظفون في مصر والمغرب من "الممارسة المهمة باستقلالية" في حين اشتكى المستشارون في المغرب وأعضاء البرلمان في لبنان من التقلص في "الحماية".

- الأداء: لم يكن هناك أي تقييم سلبي من قبل النواب أو الموظفين حول الأبعاد التالية:

- فعالية التشريع.
- فعاليّة اللجان النيابية.
الجزء الثاني: مهنية كتابة التقارير الوطنية

النزاهة:

- يعتقد النتائج والموظفون في كافة البلدان (باستثناء النتائج في المغرب ولبنان) أن قوانين التمويل السياسي للأحزاب والحملات الانتخابية تؤثر سلبياً على نزاهة البرلمان.

- صنف النتائج في مصر والأردن وليبنان، بالإضافة إلى الموظفين في الأردن تطبق قوانين تحايل المخالب بشكل سلبي كل في بلد.

- لم يقدّم أي من النتائج أو الموظفين في أي بلد مستطاع شكاوى خاصة بشفافية العمل البرلماني.

تحليل النتائج:

أولاً: تمويل الحملات الانتخابية:

- بحسب النتائج:

  - تم تمويل الحملات الانتخابية بشكل كبير بواسطة الأموال الخاصة بالمرشح في الأردن ولبنان ومصر والمغرب.
  - في المغرب فقط وجد النتائج أن تبرعات فردية والأموال العامة تساهم في تمويل الحملات الانتخابية.

بحسب الموظفين:

- تم تمويل الحملات الانتخابية بواسطة أموال المرشح الخاصة في الأردن ولبنان ومصر والمغرب، بواسطة تبرعات فردية في لبنان ومصر والمغرب.
  - في المغرب فقط نالت كافة أنواع التمويل (3/4) تقييماً ملحوظًا.

ثانيًا: التأثيرات والضغوط على البرلمان:

- بحسب النتائج:

  يظهر النتائج في الأردن أن البرلمان يخضع بشكل ملحوظ لتأثيرات ضغوط الحكومة. لم يذكر أي نوع آخر من الضغوط في أي من البلدان. غير أن المشاركون تقيموا بالمواصفات الحياتية في مصر حيال كافة أنواع الضغوطات باستثناء حالة الجهات غير الحكومية. في الحالة الأخيرة، كانت 50% من أراء المشاركين
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

محاولة في ما يخصّ بمدى الضغط الممارس على البرلمان من قبل هذه الجهة، في حين أنّ 50% أن التأثير ضعيف. هذه الأراء المتسقة تظهر أيضًا في لبنان (36,8 من الأراء المحايدة، 36,8 تأثير ضعيف، 26,3 تأثير قوي).

بحسب الموقفين:
يظهر أن الموقف في الأردن ومصر أن البرلمان يخضع بشكل كبير لتاثير/ضغط الحكومة. في لبنان، نوع الضغط الوحيد المذكور هو الجهات الدولية.

- الإصلاح:
تبنت الآراء بصورة كبيرة بين النواب والموظفين، والبلدان. الإصلاحات الأكثر شيوعًا هي تلك المتعلقة بعد الأداء.

- استطلاع الرأي العام:

- معلومات حول الخلفية:
في مصر (46,4 %)، المغرب (49,8 %)، لبنان (51,3 %)، معظم المستطلعين قد شاركوا في الانتخابات التفتيشية الأخيرة التي أجريت في بلادهم. على الرغم من أن نسبة مرتفعة من المستطلعين في الأردن قد شاركت في الانتخابات التفتيشية الأخيرة، فالأكثرية لم تشارك (47,5 %).

- نتائج عامة:
يميل المستطلعون إلى تقييم وضع البرلمان في البلدان الأربعة بالسلبي. بعض النّظر إن كانت الأسئلة متعلقة بالفساد، أو بسلوك المنصب والسلطة، تكفاء، الوظيفة، والانتخابات الحرة. التقييمات الأكثر سلبية جاءت في مصر ولبنان حيث تم تصنيف 93% من النّواقض بالسلبية، وليهما المغرب بنسبة 86% والأردن بنسبة 71%. التقييم السلبي يثير الدهشة ويختلف بشكل ملحوظ عن التقييم المعتدل الذي قدّمه النواب وموظفو البرلمان.

- الإصلاح:
رتب المستطلعون الأولويات الإصلاحية بشكل مختلف في البلدان الأربعة. قد يتطلب هذا الترتيب مختلف مداخلات مختلفة في كلّ من البلدان الأربعة.

47
ملحق القيود

1 - نسبة الرَفَض وتعميم النتائج:
توجب الإشارة أن نسبة الرَفَض في العينات المختارة قد تضعف إمكانية التعميم على الفئة المعبطيّة بأكملها. ويتضح هذا الأمر على استطلاعات أهل المهنة والرأي العام. إن المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزامات والجهة التي نفذت الاستطلاع قد أدرك تماماً احتمال الرَفَض ضمن هذه الفئة، واتخذ عددًا من التدابير لزيادة تعاون المشاركين. غير أنَ نسبة الرَفَض تفرض تحدي الحذر من حيث تعميم النتائج.

2 - المدن والبلدان:
تم حصر استطلاع الخبراء واستطلاعات الرأي العام بمدن محدّدة مستهدفة في كل بلد. وبالتالي، يجب أن تحصر تعليمات النتائج بتلك المدن.

3 - عقبات استمارات الاستفسارات:
إن العقبات المتعلقة بطرق الاستطلاع تؤثر على صحة الاستطلاعات: إنّ لائحة المبادئ التي تقتبض ضعف البرلماني كانت طويلة جدًا. وقد منعت هذه الضعوبة إعداد مقاييس لتقييم كل مبدأ وعناصره ما أدى إلى بعض المبادئ الثانوية يتم تقييمها بواسطة نقطة واحدة، أو إلى بعض الأسئلة المزدوجة.
قد يواجه المستطلعين من عامة الشعب بعض الصعوبات الناجمة عن القلاب المعقد للمبادئ الخاصة بوضع البرلمان. إن الحاجة إلى إعداد أسلوب أقصر وأقلّ تخصصًا لاستهداف عامة الشعب تُوجب مقارنة مباشرة بين أهل المهنة والرأي العام.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن – لبنان – المغرب – مصر)

- كان هناك بعض البيانات الناقصة في بضعة نقاط؛ لم يُوضع المستطلعين أو لم يعلموا كيف يجيبون على تلك الأسئلة. قد يؤدي تحليل البيانات الناقصة إلى أسلحة مثيرة للاهتمام للأبحاث المستقبلية.

4 - أسلوب الإجابة:

- يمكن أن يؤثر الاختلاف في أسلوب الإجابة على النتائج. رغم أن ذلك أمر مستبعد، فمن المحتمل أن المشاركين في مختلف البلدان المستطلعة يعبرون عن أنفسهم بدرجات مختلفة من التطرف. فضلاً عن ذلك، من الممكن أن تكون التجزئة مع الاستطلاعات ودرجة الحرية العامة في البلدان المستطلعة قد أثرت على النتائج.

- عقد لقاء إقليمي للخبراء في عمان (24 و25 أيلول/سبتمبر) بهدف مناقشة وصقل مبادئ وضع النظام القضائي. لم يعقد أي لقاء إقليمي للمجموعات المستهدفة من أجل مغاشطة مؤشرات وضع الإعلام والبرلمان. لكن، كان للقاء عمان انعاسات على محور الإعلام والبرلمان وكان بثميدة معيار لصقل مؤشرات وضع الإعلام ووضع البرلمان.

- مراجعة الاستطلاع لم تكن شاملة بالنسبة إلى ركائز المشاركة.
نود الإشارة، إلى توافر المواد المثبتة عن هذه الاستطلاعات، والمعدة:
   : www.arbrulroflw.org
- تقرير تصنيفي لنتائج أسئلة الاستطلاعات (ملحق أ).
- النتائج المفصلة لاستطلاعات أهل المهدة (ملحق ب).
- النتائج المفصلة لاستطلاعات الرأي العام (ملحق ب).
- ملخص تنفيذي لاستطلاعات الرأي خاص بكل دولة مستطلعة: الأردن، لبنان، المغرب ومصر.
- أربعة تقارير وطنية لاستطلاعات أهل المهدة (الأردن، لبنان، المغرب و مصر).
- أربعة تقارير وطنية لاستطلاعات الرأي العام (الأردن، لبنان، المغرب ومصر).
ثانياً: التقرير الإقليمي المقارن

استطلاعات الرأي حول وضع البرلمان

في مصر والأردن وليبنان والمغرب

1 - لمحة عن المنهجية:

طور المركز العربي لتطوير حكم القانون والتزاهة مجموعة مبادئ تهدف إلى تقييم وضع البرلمان في البلدان العربية. وُضعت مجموعة المبادئ هذه ضمن استطلاع للرأي يستهدف البرلمانيين والموظفين في البرلمان في أربعة بلدان عربية هي: مصر والأردن وليبنان والمغرب. كما أجري استطلاع لتقييم وجهة نظر الرأي العام في وضع البرلمان.

يتناول الاستطلاع 4 أبعاد (المثيل والمشاركة والاستقلالية والتزاهة والأداء) ويتضمن 61 سؤالاً. تهدف 44 من هذه الأسئلة إلى معرفة تقييم المشاركين لأوجه محدّدة في البرلمان و17 منها إلى تحديد الإصلاحات الضرورية.

تمت صياغة استمارات استطلاع كلّ على حدة. توجّه إجادهما إلى الرأي العام والآخر إلى النواب والموظفين في البرلمان والمستشارين (1). وتعرض، في الجداول التالية، انتقاء العيّنات والمعايير السكانية الخاصة باستطلاع المختصين واستطلاع الجمهور.

(1) وحده البرلمان المغربي يضمّ هذه الفئة المحددة.
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

استطلاع المحتضن:

<table>
<thead>
<tr>
<th>المغرб</th>
<th>لبنان</th>
<th>الأردن</th>
<th>مصر</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>السكان العينة</td>
<td>325</td>
<td>25</td>
<td>110</td>
</tr>
<tr>
<td>النواب</td>
<td>25</td>
<td>25</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>غير متوفرة</td>
<td>35</td>
<td>25</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>الموظفوين</td>
<td>25</td>
<td>25</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>المستشارون</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>نسبة الرفض</td>
<td>15,3</td>
<td>16,7</td>
<td>26,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

ملحوظة: تجدر الإشارة إلى أن أعضاء البرلمان من تنظيم "الإخوان المسلمين" رفضوا المشاركة في استطلاع البرلمانيين.

استطلاع الرأي العام:

<table>
<thead>
<tr>
<th>المغرب</th>
<th>لبنان</th>
<th>الأردن</th>
<th>مصر</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>المرابط والداً</td>
<td>بيروت الكبرى</td>
<td>عمان</td>
<td>القاهرة والسكندرية</td>
</tr>
<tr>
<td>حجم العينة</td>
<td>800</td>
<td>400</td>
<td>400</td>
</tr>
<tr>
<td>نسبة الرفض الفوري</td>
<td>لا يذكر</td>
<td>لا يذكر</td>
<td>لا يذكر</td>
</tr>
<tr>
<td>18,3%</td>
<td>27,2%</td>
<td>11%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>نسبة الذكور إلى الإناث</td>
<td>50</td>
<td>50 - 50</td>
<td>48 - 52</td>
</tr>
<tr>
<td>36</td>
<td>33</td>
<td>35</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>معدل سن المشاركين</td>
<td>35</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(1) المناطق التي أجري فيها الاستطلاع في المغرب هي: المرابط، مراكش، الدار البيضاء.

52
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

11 - نتائج استطلاعي المختصين والرأي العام:

فاقت الشكاوى التي عبر عنها الموظفون في المغرب ولبنان ومصر، تلك التي عبر عنها النواب بشكل ملحوظ، في حين كانت شكاوى النواب أكثر من شكاوى الموظفين في الأردن. وفي المغرب، أعطى كل من النواب والمستشارين العدد عينه من التقييمات السلبية، ويشير إلى أن سبعة من هذه التقييمات مشتركة بين النواب والموظفين. راجع الجدول التالي لزيادة من المعلومات (1).

<table>
<thead>
<tr>
<th>المستشارون</th>
<th>الموظفون</th>
<th>النائب</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>الأردن</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>مصر</td>
<td>8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>المغرب</td>
<td>9</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>لبنان</td>
<td>7</td>
<td>16</td>
</tr>
</tbody>
</table>

ملحوظة: مجموع المواد هو 36.

سجلت النسبة الأكبر من الشكاوى في صفوف النواب الأردنيين (44.4%)، يليهم نواب المغرب (25%) ثم نواب مصر (22.2%) نواب لبنان (20%). وما يثير الاهتمام أن هذا الترتيب انقلب عندما سجل الموظفون عن وضع البرلمان، فأصبح الترتيب على الشكل التالي: لبنان (44.4%) تلاه مصر (41.6%) للأردن والمغرب (25%). وستنتج هذا الانقلاب في وجهات النظر (الصورة المعكوسة) بين النواب والموظفين بعض الانتقاء والتحليل.

تحليل المبادئ (2):

وترقيم وضع البرلمان بشكل كامل ثم تجميع الأسئلة ضمن مجموعات قياس

(1) راجع التقارير والتفاصيل الخاصة بالبلدان للحصول على تفصيل حول الأسئلة الخمسة الأكثر سلبية في كل بلد.

(2) مع استعداد الأسئلة من 5 إلى 9 ومن 18 إلى 20 راجع قسم النواترات لتحليل هذه الأسئلة.
الجزء الثاني: مهنية كتابة التقارير الوطنية

عدد من المبادئ الخاصة بالبرلمان. ويذكر الجدول أدناه ترتيب الشكاوى الأساسية التي تقدم بها النواب والموظفون والمستشارون في البلدان الأربعة:

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>مصر</th>
<th>الأردن</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>رئيس</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>نائب</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>مساعد</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>الوزير</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>رئيس الوزراء</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- التمثيل والمشاركة
- المشاركة
- الحماية
- الاستقلالية في تنفيذ المهام
- المالية العملية
- المالية التشريمية
- المالية المصرفية
- المالية العامة
- المالية الانتقالية
- المالية الانتقالية
- الأداء
- المالية اللجان
- المالية الفنية
- أداء المراقبة وفقا لقوانين مجلس النواب الداخلية
- المالية المجموعات الفنية

---

54
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>مصر</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>نائب موظف</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>نائب مستشار</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>نائب موظف</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>موظف موظف</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

النظام الإداري والنفوذ
- اختصاصية الهيئات الإدارية والتقنية
- كفاءة النزاهة
- تضارب المصالح
- توأمة التعاون السياسي للأحزاب والحملات الانتخابية
- شفافية العمل اليومي

التمثيل والمشاركة:
- عبر النواب والموظفون في البلدان الأربعة جميعها عن نقش في تكافؤ الفرص. فيما يخص التمثيل والمشاركة (باستثناء نواب الأردن الذين كُمن شكاوى في مبدأ المشاركة). وتعتبر هذه الشكاوى المشتركة إحدى أقوى الشكاوى فيما بين المختلتين والبلدان.
- عبر الموظفون في مصر والأردن ولبنان عن شكاوى حيال "المشاركة" في حين عبر الموظفون في المغرب والمستشارون في لبنان عن شكاوى حيال "حرية ونزاهة" الانتخابات.

الاستقلالية:
- أعرب الموظفون في مصر والمغرب عن شكاوى في ما يتعلق بالاستقلالية في تطبيق المهام، في حين اشتكي المستشارون في المغرب والنواب في لبنان من "نقص الحماية".

55
الجزاء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

الإداء:

- في هذه المجال، بدأ أنّ النواب والموظفين قيّموا الأبعاد التالية بشكل سلبي:
  - الفعالية في العملية التشريعيّة.
  - فعاليّة اللجان البرلمانيّة.

النواب:

- لم يشتك النواب المصريين واللبنانيّين من أيّ مبدأ من مبادئ الأمان.
- إشتكى النواب الأردنيين والمغاريَّة من نقص في مراقبة التنفيذ الفعّالة، ومن فعاليّة الجهات الإداريّة واللقبيّة.
- كما إشتكى النواب الأردنيّين من فعاليّة الجهات البرلمانيّة.

الموظفون والمستشارون:

- وقد قيم الموظفون البرلمانيّون في كل من الأردن ولبنان سلبيًا كل من مراقبة التنفيذ الفعّالة وفعاليّة الجهات البرلمانيّة.
- كما قيم الموظفون البرلمانيّون في مصر سلبيًا كل من الفعاليّة العامة وكفاءة البرلمانيين.

- لم يشتك الموظفون المغاريَّة في هذا الصدد، غير أنّ المستشارين اعتبروا أنّ ثمة تقصيرًا في أداء النواب وفقًا لقوانين البرلمان الداخليّة.

النُزاهة:

- اعتبر النواب وموظفو برلمانات البلدان كلًا (في ما عدا نواب المغاريّة واللبنانيين) أنّ قوانين التمثيل السياسيّ للأحزاب والحملات الانتخابيّة تؤثر سلبيًا على نزاهة وضع البرلمان.
- قيم نواب مصر والأردن ولبنان والموظفون في الأردن سلبيًا تطبيق قوانين تضارب المصالح في بلادهم.

- لم تصدر أيّ شكو من نواب أو موظفي البرلمان في أيّ من البلدان التي شملها استطلاع الرأي في ما يتعلق بشفافيّة النشاطات البرلمانيّة.
تحليل النتائج:

تمويل الحملات الانتخابية:

وفقًا للنواب:
- تُمول الحملات الانتخابية بشكل أساسي من أموال المرشح الخاص في كل من الأردن وليبانيا ومصر والمغرب. وتُعتبر هذه الطريقة الوسيلة الوحيدة لتمويل الحملات الانتخابية في هذه البلدان.
- وحدهم نواب المغرب رأوا أن التبرعات الشخصية والأموال العامة (1) تساهم في تمويل الحملات الانتخابية.

وفقًا للموظفين:
- يعتبر من الطبيعي أن يكون تمويل الحملات الانتخابية من أموال المرشح الخاص في كل من الأردن وليبانيا ومصر والمغرب، ويهب إليها الهبات الفردية وذلك في لبنان ومصر والمغرب.
- في المغرب وحدها حازت أكثرية أنواع التمويل (3/4) على درجة قييم مهمّة.

تأثيرات الضغوط على البرلمان:

وفقًا للنواب:
- وحدهم النواب الأردنيون يعتقدون أن البرلمانيان يتأثر بالضغوط عليه من الحكومة بشكل ملحوظ. ولم يذكر أي نوع آخر من الضغوط في أي من البلدان. لكي يتأثر المشاركين المصريين لم يجدوا أي رأي يتصل به أنواع الضغوط، باستثناء ما يتعلق بالكيانات غير الحكومية. في ما يخص الاقتراح الأخير، لم يجد 50% من

(1) يدور نقاش حول هذه المادة، إذ يعتقد 35% من المشاركين أن الحملات الانتخابية تُمول بشكل أساسي من الأموال العامة في حين يختلفهم الرأي 35%، أما الباقون (أي نسبة 30%) فقد لزموا الحياد في ما يتعلق بهذه المسألة.
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

المشاركين أي رأى في ما يتعلق بالآراء حول مدى الضغط الذي تمارسه هذه الكيانات، فيما يعتبر 5% أن تأثيرها ضعيف. كم لوحة انقسامٍ مماثل في الآراء في لبنان (إذن نسبة 8.34% لم تبد أي رأي مقابل نسبة 34.8% تعتقد أن التأثير ضعيف فيما يقل بـ 24.3% أن هذا التأثير قوي).

وفقًا للموظفين:

- يعتبر الموظفون في الأردن ومصر أن البرلمان يتأثر بالضغط عليه من الحكومة بشكل ملحوظ. أما في لبنان فنوع الضغط الوحيد الذي ذكر هو ضغط الكيانات الدولية. ولكن لم يُعتبر أن أي من أنواع التأثير المذكورة له تأثير يذكر على البرلمان.

الإصلاح:

عندما مثل البرلمانون والموظفون عن الإصلاحات الضرورية لتحسين وضع البرلمان، تضاربت الآراء بشكل كبير بين النواب والموظفين والبلدان. ونُشير إلى أن الالتزام المرتبطة بأي إصلاحات يجب أن تطبيق أي منها ضروريًا، جدير بالاهتمام. ومع ذلك نجده أجندات ترتيب الإصلاحات الضرورية بحسب البلدان ووفقًا لنواع المختصين. ومن الممكن إصدار توصيات خاصة بكل بلد عوضًا عن إجراء تقييم إقليمي شامل.

لقد ارتبطت معظم أنواع الإصلاحات بالأداء. فعلى سبيل المثال، أعرب الموظفوون في البلدان الأربعة كلها والنواب في مصر ولبنان والمغرب عن الحاجة إلى خبراء ماليين متخصصين لمساعدة النواب على إعادة النظر في الموازنة ومقارنتها. بالإضافة إلى ذلك، شدد نواب الأردن والمغرب ولبنان على الحاجة إلى تحسين الموظفين والجهات، في حين شدد النواب في كل من المغرب والأردن ومصر على الحاجة إلى مراقبة التنفيذ بشكل أكبر.

شدد النواب اللبنانيون الذين شملهم الاستطلاع، على حاجة النواب لاستشارة التأخير ومنظمات المجتمع المدني بشكل أكبر لكي يصبح البرلمان أكثر تميّزًا (التمثيل والمشاركة).

58
البرلمان في الدول العربية

(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

من ناحية أخرى، أشار الموظفون في الأردن والمغرب إلى أهميّة تحسين الموظفين والتجهيزات (الأدوات) باعتبارها أهم أنواع الإصلاح. وشدد الموظفون في مصر بشكل أساسيّ على الحاجة إلى تعزيز حريّة الانتخابات وترميمها (التمثيل والمشاركة).

في النهاية، يرى الموظفون في لبنان أن أهم أنواع الإصلاح هو استشارة الناخبين ومنظمات المجتمع المدني بشكل أكبر لكي يصبح البرلمان أكثر تمثيلاً (التمثيل والمشاركة).

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>مصر</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>نائب</td>
<td>موظف</td>
<td>نائب</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

31 من المهم وجود خبراء إقتصاديين يساعدون النواب في مراجعة الموازنة ومراقبتها.

50 تحسين الموظفين والتجهيزات قد يعزز قدرة البرلمان على العمل بفعالية.

34 يجب أن يكون هناك نشاطاً في مراقبة التنفيذ.

3 تندفع الحاجة إلى الإصلاح تقوية الحرية ونزاهة الانتخابات.
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>مصر</th>
<th>الأردن</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>نائب</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>موظف</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>نائب</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>موظف</td>
<td></td>
<td>3</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>نائب</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>موظف</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1. من المهم إشراك النواب في لبنان وفقاً لخبرتهم وذلك لزيادة فعالية اللجان المذكورة.
2. تقديم الحاجة إلى الإصلاح ضمان التكافؤ بين المرشحين في تحويل حملاتهم الانتخابية وظهورهم في وسائل الإعلام.
3. تنفيذ قوانين تضامن المصالح بفعالية لضمان نزاهة البرلمان.
4. إصلاح قوانين البرلمان الداخلي ضروري لتحسين فعالية البرلمان.
5. إخضاع النواب لمزيد من الموارد التدريبية المستمرة قد يساهم في زيادة كفاءة البرلمان وفعاليته.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>مصر</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>نائب</td>
<td>موظف</td>
<td>نائب</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>نائب</td>
<td>موظف</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4</td>
<td>5</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

59 تستدعى الحاجة إلى إصلاح قوانين التمويل السياسي تثبيت نزاهة البرلمان
13 على النواب استشارة الناشرين ومنظمات المجتمع المدني بشكل أكبر لكي يصبح البرلمان أكثر تمثيلاً
61 زيادة شفافية العمل البرلماني قد تزيد من نزاهة البرلمان
45 تشجيع إنشاء كتل برلمانية قد يزيد من فعالية البرلمان

III – الرأي العام:

أ – النتائج الأولية والخلفية:

قبل عرض النتائج المهمة لأستطلاع الرأي حول وضع البرلمانات، تسلّط تفاصيل من بعض الأسئلة الضوء على الجماليَّة التي شملها استطلاع الرأي في كلّ بلد، أهمها التالي:

61
الجزء الثاني: مهنيّة كتابة التقارير الوطنية

· سجلّت نسبة عالية من الأمّيّة في كل من القاهرة والإسكندرية، فـ 16,5% من العينة التي شملها الاستطلاع أمّيّة و35% منها لم يتقّام سوياً الدراسة التكميلية.

نتائج تجربة المشاركون مع البرلمان مُعراضة في الجدول أدناه:

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>الأردن</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>هل شاركت في الترشيحات التشريعيّة؟</td>
<td>نعم</td>
<td>39</td>
<td>40.8</td>
</tr>
<tr>
<td>لا</td>
<td>9.8</td>
<td>2,4</td>
<td>47.5</td>
</tr>
<tr>
<td>لا إجابة</td>
<td>11.8</td>
<td>8</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

· شارك معظم الأشخاص في مصر والمغرب ولبنان في الانتخابات التيّة في بلدهم.

· على الرغم من أنّ نسبة كبيرة من المشاركين الأردنيين شارك في الانتخابات التيّة الأخيرة في بلدها، إلا أنّ الأكثرية لم تشارك.

ب- وضع البرلمان:

توصلاً إلى نتيجة مهمّة وهي أنّ التقييم الإجمالي للبرلمان ولاسم المشاركة، تَقِيّم بشكل سلبيّ في البلدان الأربعة.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>الأردن</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>يتمّن المرشحون للانتخابات البرلمانية</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>يغرض تنافس متساويّة</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>38</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>يُسمى الإدارة على الحملة الانتخابية المحدّد</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>39</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>الهيئة المعنية بالإشراف على الانتخابات حياديةً وموضوعة</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>40</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

<table>
<thead>
<tr>
<th>الأردن</th>
<th>لبنان</th>
<th>المغرب</th>
<th>مصر</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>x</td>
<td>x</td>
<td>x</td>
<td>x</td>
</tr>
</tbody>
</table>

41 يمثل البرلمان الفئات الاجتماعية والقوى السياسية بشكلًا صحيحاً

|x|   |   |   |
|x| x |   |   |

42 يتواصل نواب دائري الانتخابية مع ناخبهم

|x|

43 يرضخ النواب لضغوط غير مشروعة

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

44 يمارس النواب رقابة على جميع أعمال الوزراء

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

45 يحارب أعضاء البرلمان الفساد

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

46 يشترّع مجلس النواب بفاعلية

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

47 يهنّم أعضاء مجلس النواب بالشأن العام

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

48 لا يستغل النواب مناصبهم لتحقيق كسب غير مشروعة

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

49 تجري الانتخابات في بلدي بطريقة حرة ونزيهة

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

50 يمتنع أعضاء مجلس النواب بالكافية

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

51 بإمكان أي مواطن أن يترشح للانتخابات إذا حاز الشروط القانونية

|x|   |   |   |
|x|   |   |   |

مجموع عدد المواد 13

يميل تقييم المشاركون لوضع البرلمان في البلدان الأربعة لأن يكون سلبيًا بغض النظر عمومًا إذا كانت الأسئلة مرتبطة بالفساد، وإساءة استخدام السلطة والكافية والأداء والانتخابات الحرّة.
في مصر ولبنان، تمّ المشاركون سابًّا 13 بنًّا من أصل 14، في حين تمّ المشاركون في المغرب سابًّا 12 بنًّا وفي الأردن 10 بنًّا من أصل 14. ما معناه أن التقييمات السلبية مصدرها مصر ولبنان، حيث اعتبرت 93% من البنود سلبيّة، يليهما كل من المغرب والأردن بنسبة 86% و71% على التوالي.

يُستَهِضِّنا هذا التقييم السلبيّ ويفتَخَّل بشكل ملحوظ على وجهة نظر الّواب.

وموظفي البرلمان الذي تبدو أكثر اعتدالاً.

ج - أسلحة حول الإصلاح:

مثّل المشاركون في البلدان/المدن كلها أن يقيموا ويرتّبوا أولويّات الإصلاح في البرلمان، ويعرض الجدول التالي التّالي:

<table>
<thead>
<tr>
<th>لبنان</th>
<th>مصر</th>
<th>الأردن</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

52 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز التمثيل والمشاركة في الانتخابات الرئاسية
53 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز استقلالية البرلمان
54 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز نزاهة البرلمان
55 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز أداء البرلمان

رتب المشاركون أولويّات الإصلاح بشكل مختلف في البلدان الأربعة. وقد يستدعي هذا الرَّتَب الممّتخت، تدخلات مختلفة في كل من البلدان الأربعة.

في النهاية، من المهم أن نشير إلى أن الاستنتاجات المذكورة أعلاه هي عرضة لسلسلة من القيود التي تهدّد صلاحيّاتها. نذكر بعض هذه القيود في ما يلي:

---

64
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

القيود:

معدل الرفض وتعليم النتائج

من المهم أن نشير أن معدل الرفض المرتفع بالإضافة إلى صغر حجم عينات البرلمانيين والموظفين في البرلمان يضعف، إلى حد كبير القدرة على تعليم النتائج على سائر النواب والموظفين والمستشارين في المدن المعينة التي شملها استطلاع الرأي. يشكل الموظفون والنواب والمستشارون شريحة سكانية مميزة من المختصين يصعب اختراقها، فانسخال الهيئة البرلمانية وحساسية المواضيع التي تطرح إليها في هذا الاستطلاع قد تكون ساهمت في رفع معدل الرفض الأساسي (بما فيه رفض الإخوان المسلمين في مصر).

وقد كان المركز العربي لتطوير حكم القانون والتواه浴 والشركة التي أنجزت استطلاع الرأي рагبين تمامًا لمعدلات الرفض المحتملة بين هذه الشريحة، وقد اتخذوا خطوات عدة لرفع كفاءة المشاركين. تضمنت إحدى هذه الخطوات مقاربة حذر ومستدامة لكل شخص مشارك، بدأت بطلب الموعد وألقت بمجموعة زيارات وتحقيقات. لم يخل ذلك دون رفض بعض المشاركين الفوري المشاركة في الاستطلاع، أو استغراقهم أسباب لمن استمارة الاستطلاع. من ناحية أخرى حملت استمارة الاستطلاع شعاري برنامج الأمم المتحدة للتربية والمركز العربي لتطوير حكم القانون والتواه، بالإضافة إلى تضميمها معلومات شفافة حول أهداف الاستطلاع والمركز العربي لتطوير حكم القانون والتواه. زد أنه كان يُتضاءل على إدّى من النصائح عندما كانت تدعو الحاجة إلى ذلك، ما خفّي الضغط المحتمل على المشاركين. كما أن معدلات الرفض تستدعي الحذر في ما يتعلق بتعميم النتائج.

المدن والبلدان

انحصر استطلاع المختصين والرأي العام في مدن محددة في كل بلد. ولذلك، يجب أن يقتصر تعميم النتائج على هذه المدن.
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

قيود استمرار الاستطلاع

أثرت القيود المرتبطة بمنهجية الاستطلاع على صلاحية هذا الأخير: وتعد لائحة المبادئ التي تقيس وضع البرلمان طويلة بحيث لا يمكن حصرها باستطلاع واحد.

لقد منعتنا هذه الصعوبة من بناء درجات لقياس كل مبدأ وما يحتويه، ما قد يقود إلى بعض المبادئ الفرعية التي تقتبس بمادة واحدة وحسب، أو قد تقودنا إلى بعض الأسئلة الحرجة التي لا مجال لتجنّبها.

قد يخلق تعقيد مبادئ وضع البرلمان صعوبة للمشاركين من الرأي العام. وقد يحول تركيب استمرار استطلاع أقصر وأقل تخصصًا تستهدف الرأي العام دون القيام بمقارنة مباشرة بين نتائج المختصين ونتائج الرأي العام.

انتقدت بعض المواد لبعض البيانات، إذ إن المشاركين لم يردو الإجابة أو لم يعرفوها. وقد يقود تحليل المعلومات الناقصة إلى أسئلة مثيرة للاهتمام في بحوث مستقبلية.

أسلوب الأجواب:

من الممكن أن يؤثر اختلاف أساليب الأجواب على النتائج. على الرغم من أن ذلك لا يبدو ممكنًا، إلا أن بعض المشاركين من البلدان المختلفة الذين شملهم الاستطلاع عبروا عن أنفسهم بدرجات متفاوتة من التطرف.

بالإضافة إلى ذلك من الممكن أن تكون الخبرة في ما يتعلق باستطلاعات الرأي ومستوى الحرية العام في البلدان التي شملها الاستطلاع قد أثرت على النتائج.
ملاحظة:

1 - استمارة أسئلة متخصصة لأهل المهنة
2 - استمارة أسئلة متخصصة للرأي العام

1 - استمارة أسئلة متخصصة لأهل المهنة

يدعوكم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (ACRLI) للمشاركة في هذا الاستطلاع الذي يهدف إلى تقييم وضع العمل البرلماني في بلدكم. والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة هو منظمة غير حكومية، لا تتوخى الربح، مقرها بيروت، أسسها خبراء عرب يهتمون بتعزيز حكم القانون في العالم العربي. سوف يقوم مشروع البحث - الاستطلاع المشترك هذا بتحليل وضع البرلمان في عدد من الدول العربية، كما أنه سيقدم توصيات لإصلاح بعض السياسات بغية تعزيز استقلالية البرلمان ونزاهته.

لمزيد من المعلومات عن المركز، يمكنكم زيارة موقع المركز على الإنترنت:

www.arabruleoflaw.org

أعد هذا الاستطلاع خصيصًا لأجلك يهدف تقييم وضع البرلمان في بلدك، حيث يهدف إلى استكشاف التصور العام للنواب والعامين في المجلس النهائي حول آلية عمل البرلمان في الواقع وكذلك ضمن الإطار القانوني الذي يحدد عمل البرلمان. يكمن الهدف الرئيسي لهذا الاستطلاع في مساعدة الأعضاء البرلمانيين في تعريف القضايا المتعلقة بالبرلمان ووضع أولويات لها وتحليلها.

تحقيقًا لهذه الغاية، يطرح الاستطلاع أسئلة تتوزع على أربع فئات:

1) التمثيل والمشاركة.
2) استقلالية البرلمان.

67
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

(3) الأداء.

(4) النزاهة.

وتنمني عليكم أن تتصدقوا المبادئ والوعود المتعلقة بهذه الفئات، وذلك وفقًا للكيفية الممارسة التي ترونه في عمل البرلمان في بلدكم.

تجد الإشارات إلى أن هذا الاستطلاع اختياري، مغلق التوقع وسرٍّ; ولن يتم الإفصاح كليًا أو جزئيًا عنه لأي طرف ثالث. من أجل ضمان السرية، يُرجى عدم ترك أي معلومات أو علامات قد يتمكن منها في أي جزء من الاستطلاع. ما من أجوبي صحيحة أو خاطئة في هذا الاستطلاع للاجابة تعكس معرفتكم وإدراككم الشخصيين، لذلك يُرجى الإجابة بصراحة ودقة قدر الإمكان، وفقًا لخبرتكم ومعرفتكم بالبرلمان في بلدكم.

إذا كنت مهتمين بمعرفة النتائج الإجمالية لهذه الدراسة، يُرجى الاتصال بالمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة على البريد الإلكتروني:

acrl@arabruleoflaw.org

شكرًا جزيلاً على تعاونكم

استعمال المقياس:

الرجاء التدوير حسب التصنيفات المناسبة: استعمل لكل جواب درجة واحدة من درجات الإجابات المعروضة في ما يلي:

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا أعرف</th>
<th>لا أتمكن من التقييم</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>إلى حد كبير</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>جدًا</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>5</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

I. التمثيل والمشاركة

انتخابات حرة ونزيهة

| لا أعرف | إلى حد صف|| إلى حد صف|| محايدين | إلى حد كبير| إلى حد كبير |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|         | 5           | 4           | 3           | 2           | 1           |             |

1. تجري العملية الإنتخابية بحرية ونزاهة من دون ضغوط

2. يملك المرشحون امكانية المطالبة بنتائج الانتخابات

3. الإصلاحات ضرورية لتعزيز حرية الانتخابات ونزاهتها

تكافؤ الفرص بين المرشحين للانتخابات

| لا أعرف | إلى حد صف|| إلى حد صف|| محايدين | إلى حد كبير| إلى حد كبير |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|         | 5           | 4           | 3           | 2           | 1           |             |

4. يتسع المرشحون للإنتخابات البرلمانية بفرص متساوية في وسائل الإعلام الخاصة والحكومية للتفاعل مع الناخبين

5. يشكل عادة، إلى أية درجة يتم تحويل الحملة الانتخابية من خلال:

| لا أعرف | إلى حد صف|| إلى حد صف|| محايدين | إلى حد كبير| إلى حد كبير |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|         | 5           | 4           | 3           | 2           | 1           |             |

أموال المرشح الخاصة
الجزء الثاني: مهنية كتابة التقارير الوطنية

| لا يعرف | لا أوافق | لا أوافق بشدة | لا أوافق أبدًا | محايد | أوافق | أوافق بشدة | تبرعات فردية للمرشح | تبرعات المؤسسات للمرشح | المال العام | غير ديباج
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td>7</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td>8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td>9</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

الإصلاحات القانونية ضرورية لتأمين تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين للانتخابات من حيث الإقليم على الحملة الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام

المشاركة

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني القيام بالتقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق بشدة</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>التواصل الدوري مع ناخبين في الشأن العام</th>
<th>استشارة الشوا لحلات المجتمع المدني بشأن القضايا المطروحة على البرلمان</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td>11</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td>12</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
## II. استقلالية البرلمان

### حماية النواب

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا اعرف</th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td></td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يجب على النواب اجراء المزيد من التشاور مع الناخبين وهيئات المجتمع المدني لجعل البرلمان أكثر مسؤوليةً عن قضايا الناس.

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا اعرف</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يهتم النواب بتعليقات بالاذن الرئاسي.

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا اعرف</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يحصل النواب على توصيات مالية مناسبة تضمن استقلاليتهم.

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا اعرف</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يوافق النواب احياناً على بعض القرارات تحت تأثير ضغوط غير مباشرة (داخلية أو خارجية).

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا اعرف</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>لا أافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- من الضروري اتخاذ إجراءات إضافية لحماية النواب وتعزيز استقلاليتهم.
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محدود</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>الجهات حكومية</td>
<td>18</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>الجهات غير حكومية</td>
<td>19</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>الجهات دولية</td>
<td>20</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>غالباً ما يفوض البرلمان سلطته التشريعية للسلطة التنفيذية</td>
<td>21</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>إن إصلاح المؤسسات الإدارية، بغض الحد من تأثير الحكومة عليها، عمل يساعد على تعزيز استقلالية البرلمان</td>
<td>22</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>الإصلاحات ضرورية لضمان ممارسة البرلمانيين لمناهجهم باستقلالية</td>
<td>23</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### III. الأداء

**فعالية التشريع**

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أيضًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>إجمالي</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>24</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يدرس النواب ويتناقشون مشروعات القوانين بشكل جدي ويتم قبول إقرارها

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أيضًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>إجمالي</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>25</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يستعين البرلمان بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أيضًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>إجمالي</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>26</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يساعد لجوء النواب إلى خدمات مراكز الدراسات المتخصصة المستقلة عن البرلمان على تفعيل التشريع

### فعالية مراقبة إنفاق المال العام

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أيضًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>إجمالي</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>27</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يستعين النواب بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أيضًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>إجمالي</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>28</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- يستعين النواب بالأرقام الواردة في موازنة السنة السابقة لحساب تقدير الأرقام موازنة السنة المقبلة
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يمارس البرلمان رقابة فعالة على تنفيذ الموازنة (مراقبة الإلتزام والجباية العامين)

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>نتائج</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>29</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يمارس البرلمان رقابة فعالة على تنفيذ الموازنة (مراقبة الإلتزام والجباية العامين)

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>نتائج</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>30</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يتمتع النواب بتقارير ديوان المحاسبة لتصويب إنفاق المال العام

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>نتائج</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>31</td>
</tr>
</tbody>
</table>

من الضروري وجود خبراء متخصصين في الشؤون المالية لمساعدة النواب في دراسة الموازنة ومراقبة تنفيذها

مراقبة فعالة على الحكومة

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>نتائج</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>32</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يمارس البرلمان رقابة فعالة على جميع أعمال الحكومة

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>نتائج</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>33</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يحقق البرلمان فعالية في تفتيش الفساد وضمان المال العام

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني تقديم التقويم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبدًا</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بشدة</th>
<th>نتائج</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>34</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يجب تعزيز دور البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة

---

74
فالية اللجان النسائية

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبناً</th>
<th>محايدين</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بصفة</th>
<th>عدد</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

ترقى اللجان النسائية بفعالية
عمل الحكومة

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبناً</th>
<th>محايدين</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بصفة</th>
<th>عدد</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

تدار معظم جلسات اللجان البارلمانية بشكل يضمن حسن ادائها

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبناً</th>
<th>محايدين</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بصفة</th>
<th>عدد</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

من الضروري مراعاة الخبرة في اتخاذ أعضاء اللجان النسائية من أجل زيادة فاعلتها

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>لا أوافق أبناً</th>
<th>محايدين</th>
<th>أوافق</th>
<th>أوافق بصفة</th>
<th>عدد</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

أداء النواب وفقاً لقوانين النظام الداخلي للبرلمان

| لا يعرف | لا يعرف إلى حد صغير جداً | لا يعرف إلى حد كبير جداً | محايدين | كيكن بعد المحدد | كيكن بعد المحدد | النظام الداخلي للبرلمان واضح
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

يحقق النظام الداخلي للبرلمان بطريقة تضمن تحقيق المهام المنوط بها (التشريع والرقابة)

| لا يعرف | لا يعرف إلى حد صغير جداً | لا يعرف إلى حد كبير جداً | محايدين | كيكن بعد المحدد | كيكن بعد المحدد | النظام الداخلي للبرلمان واضح
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

تم إجراء جلسات البرلمان في إطار التقديم الناشم بالنظام الداخلي

| لا يعرف | لا يعرف إلى حد صغير جداً | لا يعرف إلى حد كبير جداً | محايدين | كيكن بعد المحدد | كيكن بعد المحدد | النظام الداخلي للبرلمان واضح
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
الجزء الثاني: مهندسة كتابة التقارير الوطنية

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا أعرف</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>لا أعرف</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>التحسينات في النظام الداخلي للبرلمان ضرورية لتفعيل أدائه</td>
<td>42</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

فعالية الكتل البرلمانية

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يكتنف الكتلة</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>لا يكتنف الكتلة</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>تعمل الكتلة البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها</td>
<td>43</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>يشارك النواب في جهود العمل الكتابية التي يشترطون فيها بشكل دوري وعلى أساس جدول أعمال محدد</td>
<td>44</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ضرورة تشجيع قيام كتل برلمانية لتفعيل أداء البرلمان</td>
<td>45</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

فعالية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يكتنف الكتلة</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق إبّا</th>
<th>أوافق</th>
<th>لا أوافق</th>
<th>محايد</th>
<th>أوافق</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>لا يكتنف الكتلة</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>يعنّمون المسؤولين في البرلمان بناء على معايير علمية موضوعية</td>
<td>46</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>يشارك موظفو البرلمان بشكل دوري في دورات تدريبية إلزامية</td>
<td>47</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق بدلاً من أوافق</th>
<th>محابد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>يوجد في البرلمان مصادر موثقة (مكتبة أو مركز دراسات وتثقيف أو بنك معلومات)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق بدلاً من أوافق</th>
<th>محابد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>يستسن التواب بشكل دوري بالمصادر الموثقة (مكتبة أو مركز دراسات وتثقيف أو بنك معلومات)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق بدلاً من أوافق</th>
<th>محابد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>إن تحسين مستوى الموظفين والجهود يؤدي إلى تعزيز دور البرلمان</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

كفاءة التواب

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق بدلاً من أوافق</th>
<th>محابد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>يستطيع التواب الحصول على الوثائق الحكومية</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق بدلاً من أوافق</th>
<th>محابد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>يشارك التواب في ورش عمل لتطوير أدائهم</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يمكنني التقييم</th>
<th>لا أوافق بدلاً من أوافق</th>
<th>محابد</th>
<th>أوافق بشدة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>إن رفع مستوى كفاءة التواب عبر دورات تدريب متخصصة ومستمرة يؤدي إلى تعزيز أداء البرلمان</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

77
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

IV. التزام

تضارب المصالح

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير محدود</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير محدود</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

لدى البرلمان قوانين واضحة تمنع تضارب المصالح (صرف الفوائد)

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير محدود</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير محدود</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يلزم النواب بفعالية بقوانين تضارب المصالح (منع صرف الفوائد)

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير محدود</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير محدود</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

التطبيق الفعال لقانون يمنع صرف الفوائد ضروري لضمان تزامن اللجان والبرلمان

قوانين التمويل السياسي للأحزاب والحملات الانتخابية

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير محدود</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير محدود</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

التمويل السياسي منظم بقوانين واضحة

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير محدود</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير محدود</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يقدم النواب تصاريح عن ممتلكاتهم بطريقة صحيحة ودقيقة
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td></td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

الإصلاحات في قوانين التمويل السياسي ضرورية لتمزيق فرضية البرلمان

شفافية العمل البرلماني

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
<th>إلى حد كبير</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td></td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td></td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يمكن لأي فرد أن يحصل على معلومات جلسات البرلمان بسهولة

شفافية أكثر في العمل البرلماني تعزز تنظيم البرلمان

7. معلومات عامة

تعليقات: الرجاء ملء الفراغات ووضع دائرة حول الجواب المناسب.

62. الجنس: 1. ذكر 2. أنثى

63. العمر (السن): __________________________

64. الوضع العائلي: 1. متزوج 2. أعزب 3. غيره، عدد __________________

65. الجنسية ________________________________

66. الدولة التي تعمل فيها: ________________________
الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية

67. هل تعتبر نفسك جزءاً من فريق أقليّة (دينيّة، سياسيّة، اثنيّة، أو الخ)؟
1. نعم  2. كلاً

68. إذا قلت "نعم"، الرجاء تحديد فريق الأقليّة الذي تنتمي إليه:
1. أقليّة دينيّة  2. أقليّة سياسيّة  3. أقليّة اثنيّة  4. غيره، حدد_____________________

69. المهمة أو الدائرة التي تمثلها: 1. نائب  2. موظف في البرلمان  4. غيره، حدد_____________________

70. تعمل في هذه المهمة منذ______________________ سنة.
2 - استمارة أسئلة متخصصة للرأي العام

يدعوكم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة للمشاركة في هذا البحث – الاستطلاع الذي يهدف إلى تقييم وضع القضاء والإعلام والبرلمان في بلدك. والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة هو منظمة إقليمية عربية غير حكومية لا تلتقي الربح أساسًا خبراء عرب مهتمون بتعزيز حكم القانون في العالم العربي. لمزيد من المعلومات عن المركز، يمكنك زيارة المركز على الموقع الإلكتروني التالي: www.arabruleoflaw.org

هذا الاستطلاع اختياري ودون ذكر الأسماء وسري ولن تكشف جزئيًا أو كليًا أي من أجوبتك لفريق ثالث. ولا تترك أي معلومات تشير إلى هويتك أو أي علامة فارقة على أي قسم من الاستفتاء ضمانًا للس雷达. وليس هناك أية أسئلة خاطئة أو صحيحة فرجم الإجابة عن الأسئلة بأكبر قدر ممكن من الصدق والدقة استنادًا إلى خبرتك ومعلوماتك حول القضاء والإعلام والبرلمان في بلدك.

استعمال المقياس:

الرجاء وضع دائرة حول رقم التصنيف المناسب: استعمل لكل جواب درجة واحدة من درجات الإجابات المعروضة في ما يلي:

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا أعرف</th>
<th>بدرجة جدًا</th>
<th>بدرجة محدودة جداً</th>
<th>محايد</th>
<th>بدرجة كبيرة</th>
<th>بدرجة كبيرة جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ل 1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

لمست قادرًا على التقييم

أوافق بشدة

أوافق

محايد

أعارض

أعارض بشدة

لا أعرف
المشاركة والبرلمان في بلدك

<table>
<thead>
<tr>
<th>اللقب</th>
<th>لا يعرف إلى حد كبير</th>
<th>إلى حد صغير جدًا</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير</th>
<th>جمع</th>
<th>الملاحظات</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>يتمتع المرشحون للانتخابات البرلمانية بفرص تنافس متساوية</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>38</td>
<td>سقف الإتفاق على الحملة الانتخابية محدد</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>39</td>
<td>الهيئة المعنية بالإشراف على الانتخابات حيادية وموضوعية</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>40</td>
<td>يتمثل البرلمان النفقات الاجتماعية والقوى السياسية تمثيلًا صحيحا</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>41</td>
<td>يتوصل نواب دائريين الانتخابية مع ناخبهم</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>42</td>
<td>يفرض النواب لضغوط غير مشروعة</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>43</td>
<td>يمارس النواب رقابة على جميع أعمال الوزراء</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>44</td>
<td>يحارب أعضاء البرلمان الفساد</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>45</td>
<td>يشترّ مجلس النواب بفاعلية</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>5 4 3 2 1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>46</td>
<td>ينظم أعضاء مجلس النواب بالاشتراك العام</td>
</tr>
</tbody>
</table>

الجزء الثاني: منهجية كتابة التقارير الوطنية
البرلمان في الدول العربية
(الأردن – لبنان – المغرب – مصر)

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

لا يستطيع النواب مناصبهم لتحقيق كسب غير مشروع 48

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

تجري الانتخابات في بلدي بطريقة حرة ونزية 49

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يتم اعفاء مجلس النواب بالكفاءة 50

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

يمكن أي مواطن أن يترشح للانتخابات إذا حاز الشروط القانونية 51

حاجة الإصلاح

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز التحليل والمشاركة في الانتخابات النيابية 52

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز استقلالية البرلمان 53

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز نزاهة البرلمان 54

<table>
<thead>
<tr>
<th>لا يعرف</th>
<th>إلى حد صغير جداً</th>
<th>إلى حد صغير</th>
<th>إلى حد محايد</th>
<th>إلى حد كبير جداً</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز أداء البرلمان 55
القسم الثاني
التقارير الوطنيّة
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)
الجزء الأول

البرلمان في الأردن

(1) جمع معطيات هذا التقرير وأعد صياغته الدكتور أمين مشاقبة.
المحتويات

الفصل الأول: الخلفية والسياق .......................................................... 99
المجالس التشريعية (1929 - 1947) .................................................. 100
البرلمان الأردني: مجالس النواب (1947 - 2006) ......................... 106
الإطار الدستوري والقانوني للبرلمان الأردني ........................... 107
الفصل الثاني: تحليل المبادئ ......................................................... 112

1 - التمثيل والمشاركة ............................................................... 112
1 - تمثيل صحيح وعادل ............................................................. 112
1 - 1 - 1 انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان ........................................ 112
1 - 1 - 1 - 1 على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والقومية 113
1 - 1 - 2 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي .......................................................... 114
1 - 1 - 3 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات ................................ 116
1 - 1 - 4 نسبة المقتروحن الممثلين عمليًا في البرلمان .............. 117
1 - 2 - 1 تكافؤ الفرص بين المرشحين ........................................... 119
1 - 2 - 1 - 1 تنظيم الإعلام الانتخابات بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي ......................................................... 119
1 - 2 - 2 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن المساواة .................. 120
1 - 2 - 3 تنظيم التبرع بالمال للحملات الانتخابية ...................... 122
1 - 2 - 4 تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية .................. 123
1 - 3 انتخابات حرة ونزية ............................................................ 123
المحتويات

1 - 3 - 1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية ........ 123

1 - 3 - 2 إشراف جهية حيادية وموثوقة على الانتخابات ........ 124

1 - 3 - 3 جهية آلية فعالة وحيادية للنظر في الطعون النتائجية .. 126

1 - 4 المحاسبة في الانتخابات .............................. 128

1 - 4 - 1 عدم تحكم العصبات في خيار المقترعين ............. 128

1 - 4 - 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين 129

1 - 4 - 3 عدم تحكم العلاقات الزبونية في خيار المقترعين 129

1 - 4 - 4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلا مدى رفض المواطنين عن الأداء البرلماني ........ 129

1 - 5 المشاركة .............................................. 130

1 - 5 - 1 تواصل النائب الدورى مع الناخبين ................. 130

1 - 5 - 1 تواصل مع هيئات المجتمع المدني والخبراء ....... 130

1 - 5 - 3 جلسات استماع دورية للمعتدين في المجتمع المدني في اللجان والجلسات العامة للبرلمان .................. 131

2 - استقلالية البرلمان ..................................... 131

2 - 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة .......................... 131

2 - 1 - 1 ضمانة الدستور لإصلاحية البرلمان ............... 131

2 - 1 - 2 انقادات البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه 132

2 - 1 - 2 - 1 وضع نظام الداخلي .............................. 133

2 - 1 - 2 - 2 انقادات البرلمان في وضع موازنته وانفاقها 134

2 - 1 - 2 - 3 انقادات المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان 134

2 - 1 - 2 - 4 تولي المجلس ضبط أمته من خلال قوى أمنية تابعة له .................. 134

2 - 1 - 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور ......... 135

90
الفيلم في الدول العربية

(الاردن)

2 - 1 - 4 تحديد ولاية البرلماني في الدستور

2 - 1 - 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقسيم ولاية مجلس النواب

2 - حماية البرلمانيين

2 - 1 - نظرية الدستورية للحصول الاجتماعية

2 - 2 - تكريس الدستور للحصول الاجتماعية

2 - 1 - تقييم إمكانية رفع الحصانة التأديبية في بعض الحالات

2 - 2 - عدم تعرض البرلمانيين لضغوط غير مشروعة من أجل

اتخاذ قرارات معينة

2 - استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

2 - 1 - حصر صلاحية التشريع بالبرلمان

2 - 3 - صلاحية تشريع واسعة

2 - 2 - غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

2 - الأداء

3 - الفاعلية في التشريع

3 - 3 - اعتبارات القوانين واقتراحات القوانين ضمن دور الانعقاد

3 - 1 - 2 دراسة ومناقشة المشاريع واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل اقرارها

3 - 1 - 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

3 - 1 - 4 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دورات اقتراحات ومشاريع القوانين
المحتويات

1 3 - 5 الاستعانة بخبراء في دراسات افتراضات ومشاريع القوانين

1 3 فاعلية السهر على المال العام

1 3 دراسة وناقشة كاملة للموازنة

1 3 قيام السعودية في تحديد ارقام الموازنة

1 3 التأكد من صحة هذه الارقام

1 3 التأكد من انتهاكات الموازنة على الأوضاع

1 3 الاقتصادية والمالية والاجتماعية

1 3 4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

1 3 لدراسة الموازنة واقرارها

1 3 الحساب (الحساب النهائي)

1 3 الذي بين الارقام الفعلية للجباية والانفاق

1 3 تصويت شفاف على الموازنة

1 3 مراجعة شاملة للموازنة

1 3 5 دراسة البرلمان لقطع البناء

1 3 4 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وقائمة على تنفيذ الموازنة

1 3 4 استعانت الائتمان ببيان المحسية لضبط إتفاق

1 3 المال العام

1 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

1 3 وجود محاورة منتظمة وفاعلية في البرلمان

1 3 مساءلة فعالة للحكومة

1 3 فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

1 3 فاعلية البرلمان في السهر على الالتزام الحكومة بالاتفاقيات

1 3 الدولية

1 3 توجيه مسألة واستجابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

1 3 4 متابعة اللجنة البرلمانية بشأن الخارجيات الحكومة

1 58
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

3 - 3 - 4 - 3 متابعة اللجنة البرلمانية لمحقق الإنسان الحكومية بشأن انتهاكاتها بالالتزامات الدولية التي تزود بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة.

158 - 3 - 5 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين.

160 - 3 - 3 - 5 - 1 تسهيل ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة.

161 - 3 - 6 - 1 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة الوزراء المتهمين.

161 - 3 - 3 - 6 - 1 - 2 عدد حالات الاتهام.

161 - 3 - 3 - 6 - 1 - 3 - 3 - 3 عدد حالات المحاكمة.

4 - 3 - 4 - 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مختصة لمهمة محددة ولجان تحقق عند الضرورة.

في البرلمان.

163 - 2 - 4 دور فاعل وشاف للجنة في مجال التشريع.

164 - 3 - 4 - 3 دور فاعل وشاف في مجال الرقابة.

164 - 3 - 4 - 4 دور فاعل وشاف للجنة في مجال التحقيق.

3 - 3 - 5 - 4 - 5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان.

165 - 3 - 4 - 1 استعانتة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم.

165 - 3 - 5 - 1 ضمانة النظام الداخلي تمنع الاتهامات والانتهاكات.

165 - 3 - 5 - 2 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء.

165 - 3 - 5 - 3 ضمانة النظام الداخلي حق الزواج على اختلاف انتهاكم بالمشاركة في اللجان.

93
المحتويات

3 - 5 - 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطو به .............................................. 167
3 - 5 - 5 وضوح النظام الداخلي .............................................. 167
3 - 6 فاعلية الكتل البرلمانية .............................................. 167
3 - 6 - 1 تنظيم الكتل النيابية على أساس نظام داخلي لكل منها .............................................. 167
3 - 6 - 1 - الالتزام بنظام الكتل الداخلي .......................... 169
3 - 6 - 1 - 2 المواطنة على حضور اجتماعات دورية ........... 169
3 - 6 - 1 - 3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال .............................................. 169
3 - 6 - 2 الالتزام أعضاء الكتل البرلمانية بقرارتها ................. 170
3 - 6 - 3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة .............................................. 170
3 - 7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية .............................................. 170
3 - 7 - 1 وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان ................. 170
3 - 7 - 1 - 1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان .............................................. 171
3 - 7 - 1 - 2 عدد كاف من الموظفين الكفؤين ...................... 171
3 - 7 - 1 - 3 دورات تدريبية الزامية لموظفى البرلمان ........... 172
3 - 7 - 1 - 4 تفاضل الموظفين في البرلمان مرتبت ملائمة ........... 172
3 - 7 - 2 وجود مكتبة متطرفة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان .............................................. 172
3 - 7 - 3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان اداء مهامه .............................................. 174
3 - 7 - 4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه .............................................. 174
3 - 7 - 5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة .............................................. 174
البرلمان في الدول العربية

(الأردن)

3 - 8 تقوية البرلمانيين

3 - 8 - 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه الثاني

3 - 8 - 1 استيعاب النصوص الدستورية والقانونية

3 - 8 - 1 - 2 آليات عمل البرلمان

3 - 8 - 1 - 3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

3 - 8 - 2 قدرة المشرع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة

3 - 6 ممارسة مهام التشريع والرقابة

3 - 8 - 3 إجراء دورات تدريبية للفارضيات

4 - النزاهة

4 - 1 الأخلاق والقيم

4 - 1 - 1 وجود قواعد محددة ومكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين

4 - 1 - 2 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين وواجباتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم علماهم

4 - 1 - 3 وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، مسئولة بحكما السهر على الالتزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاق والقيم

4 - 1 - 4 حُكّمة واضحة وفعالة ومثلية

4 - 1 - 5 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن

سلوك البرلمانيين

4 - 1 - 6 إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول الأخلاق والقيم

البرلمانية

4 - 2 حسم صراع المصالح

4 - 2 - 1 قواعد محددة واضحة في موضوع صراع المصالح

4 - 2 - 2 افتراض هذه القواعد بعقود واضحة، فعالة ومتقنة

4 - 2 - 3 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها في

منزل الجمهور

4 - 2 - 4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفاعلية

95
المحتويات

- 2 - 5 فرض قانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية 181
- 4 شفافية التمويل السياسي 181
- 4 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي 181
- 4 قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات 182
- 4 قوانين في ممارسة المهام 182
- 4 آليات شفافية للمناقشة والتصويت 183
- 4 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع 184
- 4 اتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان 184
- 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات 184
- 4 استطاعة من يشتهي من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان 185
- 4 عدم التمييز بين المواطنين ومعاماتهم بالمساواة 185
- 4 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراره لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى 185
- 4 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز 185
- 3 تشريعات لمنع التمييز 186
- 6 الالتزام باحترام الدستور 186
- 6 وجود هيئة / آليه مستقلة تنظير في دستورية القوانين 186
- 6 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور 187
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الفصل الثالث: النتائج والتوصيات .................................... 188
أولاً: نتائج وتشريعات التمثيل والمشاركة .................. 189
ثانياً: النتائج المتعلقة باستقلالية البرلمان ............... 191
ثالثاً: النتائج المتعلقة بالأداء ................................... 193
رابعاً: النتائج المتعلقة بالنزاهة ................................ 197
المراجع ................................................................. 199
الفصل الأول
الخلفية والسيءاق

سعت إدارة شرق الأردن منذ البدايات إلى تأسيس مجلس نواب، ففي أوائل تموز 1923 شكّلت لجنة أهلية من زعماء البلاد تقوم بوضع قانون انتخابي على أساس التمثيل الصحيح، ووافقت الحكومة على هذا التمثيل في 9 كانون الأول 1923، ولكن سلطات الانتداب البريطاني رفضت هذا المشروع في آب 1924. وقد عرفت البلاد مجلسًا للشورى تأسّس في أول نيسان عام 1923 برئاسة نقضي القضاة، وعضوية كل من مدير المحاسسة ومدير الاستناف العام ومدير المعارف ومدير الورادات ومدير التسجيل ومدير الطرق والبريد، وتمثل دور هذا المجلس في اقتراح وصياغة القوانين والأنظمة التي تساعد في إدارة البلاد، واستمر في عمله إلى أن تم إلغاؤه في أوائل تموز 1927.

وعلى أثر صدور المعاهدة الأردنية - البريطانية الأولى عام 1928، صدر القانون الأساسي (دستور 1928) بطريقة المشابهة، وعندئذ بريطانيا من ذلك إلى إضفاء طابع الشرعية السياسية على المعاهدة. وبناءً على هذا القانون الأساسي كرست السلطات برلمان البلاد، وهذا اكتنفت المعاهدة بسيطرة الانتداب بالمعاهدة على البلاد، وسيطر الأمير بالقانون الأساسي على الشعب، إذ نصت المادة 16 من ذلك القانون على أن السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير، وهو رأس الدولة الذي يصادق على جميع القوانين ويصدرها، ويرافق تطبيقها، وهو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي ويدعوه إلى الاجتماع، ويفتحه ويوجهه ويدفعه وفقاً لأحكام القانون. أما ما يتعلق بالسلطة التشريعية فقد نصت المادة 25 من ذلك القانون على أن تتألف مجلس التشريعي والأمير، ويتتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن.
الفصل الأول: الخلفية وال㎣اق

يراعي فيه التمثيل العادل للأغلبيات؛ على أن يكون رئيس الوزراء والوزراء غير المنتخبيين أعضاء في المجلس التشريعي ويرأس رئيس الوزراء الجلسات أثناء حضوره. ولا يملك المجلس حق اقتراح مشاريع القوانين بل أعطي حق إجازتها شريطة أن يقبلها الأمير وتقترب بتوقيعه، ولم يعط المجلس حق الرقابة السياسية والإدارية على أعمال السلطة التنفيذية، وعلى ذلك فقد تشكل أول مجلس تشريعي في 2 نيسان 1929، من 16 عضوًا، منهم 14 بالانتخاب بالطريقة غير المباشرة واثنان بالتعيين حيث ان 160 ممثلاً من المواطنين هم الذين انتخبوا أعضاء المجلس التشريعي الأول واستمر حتى حل في 9 شباط 1931 على أثر خلاف حول ملحق الموازنة العامة.

وتم انتخاب المجلس الثاني في 10 حزيران 1931، وتوالت على البلاد خمسة مجالس تشريعية كان آخرها المجلس التشريعي الخامس الذي تألف في تشرين الثاني عام 1942. ولاحظ ان هذه المجالس كانت شكلية وفاقدة لدورها الأساسي، أكان على مستوى التشريع أو على مستوى الرقابة؛ ولكنها أضفت الشرعية السياسية للانتداب والأمير معًا.

المجالس التشريعية (1929 – 1947)

<table>
<thead>
<tr>
<th>أسباب الحل</th>
<th>تاريخ الانتهاء أو الحل</th>
<th>تاريخ الانعقاد</th>
<th>عدد الأعضاء</th>
<th>رقم المجلس</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>رفضه ملحق الموازنة العامة</td>
<td>9/2/1931</td>
<td>1929/4/2</td>
<td>16</td>
<td>الأول</td>
</tr>
<tr>
<td>أكمل مدة الدستورية 3 سنوات</td>
<td>6/10/1934</td>
<td>1931/6/10</td>
<td>16</td>
<td>الثاني</td>
</tr>
<tr>
<td>أكمل مدة الدستورية 3 سنوات</td>
<td>10/10/1937</td>
<td>1934/10/16</td>
<td>16</td>
<td>الثالث</td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

<table>
<thead>
<tr>
<th>أسباب الحل</th>
<th>تاريخ الانعقاد أو التمديد المدته لمساعي</th>
<th>حسب الدستور</th>
<th>عدد الأعضاء</th>
<th>رقم المجلس</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>أكمل مدة الدستورية وعدد له مساعي</td>
<td>1942/10/20</td>
<td>الرابع</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>أكمل مدة الدستورية وعدد له مساعي</td>
<td>1942/10/20</td>
<td>الخامس</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


وينتظر لوحدة الضفتيان (الضفة الشرقية للأردن - والضفة الغربية) أعيد تعديل الدستور، الذي صدر في عام 1952، وهو دستور معدل لدستور 1947 وهو النافذ حاليًا، فقد أخذ الدستور بمبدأ سيادة الأمية بقوله: «أن الأمية مصدر السلطات...»
الفصل الأول: الخلفية والسياسي

وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور، وأخذ بالنظام السياسي وأن
السلطة التشريعية كما نصت المادة 62 تتكون من مجلسي الأعيان والنواب،
والملك هو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان بناءً فيهم الرئيس، ومدة المجلس
الدستوري أربع سنوات، ومجلس النواب يتم انتخابه بطريقة سرية وعامة ومباشرة
من الشعب حسب قانون الانتخاب المعمول به في المملكة، وقد أخذ الدستور بمبدأ
المساواة بين المجلسين، ولكن الدستور ينص على أن مجلس النواب كونه مشتركًا شعبيًا
والذي يمثل الرسمي العام في المجتمع، أعطي حق الاقتراع على الثقة للوزراء أو بأحد
الوزراء وحق سحب الثقة وإسقاط الوزارة وكذلك الحق في إهانة الوزراء وربط
ديوان المحاسبة بالمجلس.

وشكل عام، فإن وجود مجلس معين يتعارض مع الديمقراطية البرلمانية التي
تؤسس على بدأ الاقتراع العام؛ وحيث أن المجلس المعين من قبل السلطة التنفيذية
برئاسة الملك يجعل هذا المجلس حسبًا لإرادة الملك، وكونه صاحب اختصاص تشريعي
مؤثر يشكل ضاغطًا على أعمال المجلس المنتخب في هذا السياق.

فمنذ أن صدر دستور عام 1952، بدأت نقطة نوعية في طبيعة الحياة الديمقراطية
والسياسية في المملكة، واستمرت الحياة السياسية مع تفاعلات الحياة الحزبية وتأثيرات
الأحداث والوقائع الإقليمية على الأردن، وخصوصًا الصراع العربي- الإسرائيلي.
وفي فترة الخمسينيات من القرن الماضي، حل مجلس النواب الأردني أربع مرات،
معظمها بسحب الثقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية. وفي فترة التسعينات
من القرن الماضي، حل المجلس ثلاث مرات، بسبب الخلافات بين السلطة
التنفيذية والتشريعية.

ونتيجة لحرب الخامس من حزيران عام 1967 وإعلان الأحكام العرفية(1)، بقي
المجلس الذي مدد له ستين وحل في عام 1974 بسراً قرارًا مؤتمر القمة في

(1) الأحكام العرفية بدأت مع عام 1967 وتهيأت في عام 1989 وانتهى العمل بها عام
1992

102
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الرابط الذي اتفق فيه العرب على أن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، وعبر عشر سنوات تلت ذلك لم تجر أي انتخابات برلمانية، إلى أن وصلت الأمور إلى إشكالية دستورية، فتم تعديل المادة 73 من الدستور وأعيد المجلس السابق، وأجريت انتخابات تشريعية في سبع دوائر انتخابية في الأردن، وتم انتخاب الأعضاء الباقيون الممثلين عن الضفة الغربية من قبل "المجلس نفسه" من خلال مرشحين تلقى الدوائر التي تتعذر إجراء الانتخابات فيها، وسمي هذا المجلس العاشر الذي امتدت فترة من عام 1984 إلى 1988 والذي جاء نتيجة لتعديل الفقرة الخامسة من المادة 73 من الدستور.(1)

وفي نهاية السبعينات وبداية الثمانينات، من القرن الماضي، ونتيجة لغياب الحياة البرلمانية، شكّلت في الأردن ثلاثة مجالس استثنائية بطريقة التعيين من قبل الملك، في الفترة الواقعة ما بين الأعوام 1978 و 1984، منه كل مجلس سنّان وعاد تعينه. ولعبت هذه المجالس دورًا استثنائيًا في مناقشة مشاريع القوانين والسياسات العامة، ولم تكن قراراتها ملزمة للمحكومة ولا بديلاً عن البرلمان.(2)

بعد قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية عام 1988، وانتهاء الظروف التي أدت إلى عدم إجراء انتخاب عام طيلة ما يزيد عن عقدين من الزمن استنفدت الحياة البرلمانية وأجريت انتخابات عامة في 8/11/1989 على أثر أزمة اقتصادية خانقة استنادًا إلى نظام النقاط لكل دائرة إذ تناقص فيها 64 مرشحًا على مقاعد مجلس النواب الثمانين (80) حسب قانون الانتخابات رقم 22 لعام 1986 وتعديلاته. وشاركت المرأة الأردنية لأول مرة منذ أن منحت حق الانتخاب والترشيح في 4 نيسان 1973، وكانت نسبة المشاركة 61% من مجموع

(1) نص المادة 73، فقرة 4، 5، 6.
(2) المجلس الوطني الاستثنائي الأول 20/11/1978 - 20/20/10/1980؛
النفاذ الأول: الخلفية والسياق

الذين حصلوا على البطاقات الانتخابية، وكانت 54% نسبة الاقتراع العام من الذين يحق لهم التصويت. وبرز مجلس النواب الحادي عشر مثلاً للكفالة القوى والتيارات السياسية على الساحة الأردنية، حيث حصلت جماعة الإخوان المسلمين على 22 مقعدًا، والإسلاميون المستقلون على 11 مقعدًا، وشكل اليمار الإسلامي ما نسبته 40% من مقاعد المجلس، والتيارات القومية واليسارية 12 مقعدًا، وحصل تراجع في التيار العشائري، وهذا المجلس بدأ البرلمان يمارس مهامه في التشريع والرقابة وصدرت العديد من القوانين والتشريعات التي عززت المسار الديمقراطي الأردني.

عدل قانون الانتخاب الأردني رقم 22 لسنة 1986 إذ أنه نظام الانتخاب بالقائمة وتم إعطاء كل مواطن صوتًا واحدًا، وسمي قانون الصوت الواحد، وأجريت الانتخابات للمجلس الثاني عشر في 8/11/1993 على هذا الأساس، واستطاعت المرأة الأردنية الحصول على مقعد واحد، وكانت المرأة الأولى في تاريخ الأردن. وقد تمثلت معظم الزيارات السياسية في هذا المجال، غير أن قانون الصوت الواحد أثر على النسيج الاجتماعي ومرزق الفئات الاجتماعية والعشائر والعائلات إلى فرق متاحة بدل أن تكون متناهية ديمقراطيًا، إذ أزدادت العصائب داخل العشيرة الواحدة، وتفصمت العائلة أو العشيرة إلى عدة كتل متصارعة وزادت من حدة الفروع والشحناء وأحيانًا أخذ الصراع أشكالًا عدوانية وعندوانية بين الأطراف على أمسع العصبة وبالتالي تأثر التماسك والنهوض الاجتماعي وزادت حدة الخلافات بين العشائر والعائلات.

أما بالنسبة إلى مجلس النواب الثالث عشر 1997 - 2001، فقد جرت الانتخابات في ظل مقاطعة لعدد من القوى السياسية منها جبهة العمل الإسلامي.

البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

(الإخوان المسلمون)، والحزب الديمقراطي الأردني، وحزب الوحدة الشعبية
الديمقراطي الأردني وحزب العمل القومي (حق) والجبهة الأردنية الدستورية،
وحزب الأنصار العربي، والحركة القومية الديمقراطية، وأيدت النقابات المهنية
قرار المقاطعة، وكانت الأسباب الرئيسية في المقاطعة هي الاحتجاج على قانون
الصوت الواحد، والحكم سلفا بعدم النزاهة وإجراءات المعقدة في تسجيل
الناخبين واستخراج البطاقات، وعدم المساواة في التقييمات الإدارية وأعداد
المواطنين في كل دائرة. وعلى الرغم من المقاطعة، فقد شارك إسلاميون مستقلون,
وعند نسبتي المشاركة إلى 55,9% من الذين استأنفوا بطاقياتهم، ووصلت نسبة
الإئتلاف العام الكلي إلى 45.1%. وقد حل مجلس النواب الثالث عشر بصدور
الإرادة الملكية في صيف 2001 قبل انتهاء مدة الدستورية، وانتقلت الحياة
النابية لمدة ستين استنادًا لصلاحيات الملك الدستورية في التاجيل لوجود ظروف
قاهرة تعني من إجراء الانتخابات. وعدل عدد إجراء الانتخابات في موعدها بسبب
الإجراءات الإدارية المعقدة في إصدار البطاقات المدنية المخملة، ويرى البعض
أن سبب التاجيلعود إلى الأوضاع الإقليمية السائدة وعدم الاستقرار السياسي
الحالي في المنطقة على الجانبين الشرقي (العراق) والغربي (فلسطين) وتأثيرهما
على الحالة الأردنية، واعتقادنا ان حالة الضعف التي وصل إليها رئيس الوزراء
شخصيًا بعدم قدرته على مواجهة برلمان جديد ورغبته في إطالة المدة الزمنية لوزارة
كانت السبب المباشر في تأخير إجراء الانتخابات العام لمدة ستين، وفي هذه الفترة
الزمنية استغل غياب البرلمان، واستنادًا إلى نص المادة 94 من الدستور، تم إصدار
ما يزيد عن 211 قانونًا مؤقتًا من قبل السلطة التنفيذية، بما فيها قانون الانتخابات
النابية رقم 34 لسنة 2001 (مؤقت) الذي أجريت على أساسه الانتخابات في 17
حزيران 2003، وبهذا القانون تم زيادة أعداد المقاعد النابية من 80 إلى 110
وخصص فيها 6 مقاعد للنساء (الكوتا النسائية) وقسمت المملكة إلى 45 دائرة
الانتخابية موزعة على 12 محافظة بالإضافة إلى مناطق البادية الثلاث في الشمال
والوسط والجنوب.
البرلمان الأردني
مجلس النواب (1947 – 2006)

<table>
<thead>
<tr>
<th>سبب الاجراء</th>
<th>التاريخ المغادرة أو الانتهاء</th>
<th>التاريخ الانعقاد</th>
<th>عدد الأعضاء</th>
<th>رقم المجلس</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>من أجل إجراء انتخابات لوحدة الضفة</td>
<td>1/1/1950</td>
<td>10/12/1947</td>
<td>20</td>
<td>الأول</td>
</tr>
<tr>
<td>عدم التعاقد مع السلطة التنفيذية</td>
<td>5/3/1951</td>
<td>4/10/1950</td>
<td>40</td>
<td>الثاني</td>
</tr>
<tr>
<td>عدم التعاقد مع السلطة التنفيذية</td>
<td>6/22/1954</td>
<td>9/1/1951</td>
<td>40</td>
<td>الثالث</td>
</tr>
<tr>
<td>عدم التعاقد مع السلطة التنفيذية</td>
<td>6/26/1956</td>
<td>10/17/1954</td>
<td>40</td>
<td>الرابع</td>
</tr>
<tr>
<td>اكتمل منتهي الدستورية</td>
<td>10/21/1961</td>
<td>10/2/1956</td>
<td>50</td>
<td>الخامس</td>
</tr>
<tr>
<td>عدم التعاقد مع السلطة التنفيذية</td>
<td>17/10/1962</td>
<td>2/10/1961</td>
<td>60</td>
<td>السادس</td>
</tr>
<tr>
<td>عدم منح الحكومة الثقة</td>
<td>4/20/1963</td>
<td>27/11/1962</td>
<td>60</td>
<td>السابع</td>
</tr>
<tr>
<td>عدم التعاقد مع السلطة التنفيذية</td>
<td>23/12/1966</td>
<td>8/7/1963</td>
<td>60</td>
<td>الثامن</td>
</tr>
<tr>
<td>بسبب قرارات قمة الرباط</td>
<td>23/11/1974</td>
<td>18/2/1967</td>
<td>60</td>
<td>التاسع</td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

<table>
<thead>
<tr>
<th>أسباب الحل والانتهاء</th>
<th>تاريخ الانتهاء أو حل</th>
<th>تاريخ الانعقاد</th>
<th>عدد الأعضاء</th>
<th>رقم المجلس</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>بسبب فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية</td>
<td>30/7/1988</td>
<td>1/1/1984</td>
<td>60</td>
<td>العاشر</td>
</tr>
<tr>
<td>حل للمهند لإجراء الانتخابات العامة</td>
<td>9/1997</td>
<td>1993</td>
<td>80</td>
<td>الثاني عشر</td>
</tr>
<tr>
<td>حل وتم تأجيل الانتخاب لمدة سنتين حسب المادة 73 من الدستور</td>
<td>6/11/2001</td>
<td>29/11/1997</td>
<td>80</td>
<td>الثالث عشر</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

الإطار الدستوري والقانوني للبرلمان الأردني

في مجال السلطات تعتبر الأمة مصدر السلطات وتعمار سلطاتها على وجه المين في الدستور إذ تنطن السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتكون المجلس من مجلس الأعيان والنواب(1)، وقد أعطي الدستور الملك صلاحية واسعة في المجال التشريعي، فنص الدستور على أن الملك هو الذي يصدر الأوامر و

(1) الدستور الأردني م 24-25.
الفصل الأول: الخلفية والسياق

بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، وهو الذي يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتحه ويفصل وقفة أحكام الدستور، ولله الحق في حل مجلس النواب، وكذلك الحق في حل مجلس الأعيان أو إعفاء أي من أعضائه من العضوية، وهو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعيين من بينهم رئيس المجلس، ويلي استقالتهم (1).

يتشابه من مجموعة هذه النصوص الدستورية أن الملك في النظام السياسي الأردني يملك صلاحيات واسعة حيث إن الدستور الأردني يعني الملك الحق في الحكم والتدخل في الشؤون العامة كونه مصون من كل تبعية ومسؤولية حيث تقع المسؤولية على كاهل الوزراة أمام مجلس الأمة، ويعتبر الملك رأس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية. إذ تناول السلطة التنفيذية بالملك وتولاها بواسطة وزرائه، وهذا يوضح جليا مدى التدخل في أعمال السلطات التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن صلاحيات ذات طابع صريحي أعطيت للسلطة التنفيذية متمثلة بالملك، وفي مجال موضوع مجلس الأعيان فالصلاحيات لرأس الدولة تأتي مطلقة في التعيين، أو الإعفاء من العضوية أو قبول الاستقالة أو حل المجلس نفسه، فال الواقع أن الأمر يحتاج إلى تنصيب من رئيس الوزراء وتوقيع وزير الداخلية كي تصدر الإرادة الملكية، وتأتي في كثير من الأحيان هذه التوقيبات شكلية أو مطلوبة لأنهم ليسوا أصحاب قرار فعلي في هذا الشأن (2).

وفي مجال التطبيق النصوص السافلة الذكر فإن التطبيق دقيق ودائم ومستمر لأن معظمها صلاحيات لرأس الدولة ونصب في خدمة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهذا يعني مؤشرًا على مدى تحكم السلطة التنفيذية بالتشريعية، ولاحظ ذلك في عمليات الاجراء للاستقلال التي نص على الدستور إذ بدأ الدورة العامة كل عام في الأول من تشيرين الأول حيث أصبح عوقًا سياسيًا لاستخدام الحق الدستوري للإجراء لمدة لا تزيد عن شهرين، وضاع إلى ذلك عمليات حل مجالس النواب قبل انتهاء مدة الدستورية، فقد تم حل المجالس الثلاثة الأخيرة قبل نهاية

1. الدستور الأردني م 34 فقرة 1-4.
2. الدستور الأردني م 26، فقرة 30.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

مدته الدستورية وهي أربع سنوات، إذنص الدستور على أنه يجب إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم
عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائمًا حتى يتم
انتخاب المجلس الجديد (1). إذ يلاحظ أن هناك تجاوزًا بصورة دائمة لهذه المادة إذ
تحل المجلس قبل نهاية مدته الدستورية بحجة إجراء الانتخابات العام، وعملية
تأجيل الانتخاب العام حق للملك إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى مجلس
الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر، ويظهر النص صفة الإطلاق على حق الملك
في تأجيل الانتخاب العام حيث إن الصلاحية التقديرية للظروف القاهرة التي تحول
دون إجراء الانتخاب العام في البلاد تعود إلى مجلس الوزراء، وهذا النص تم
استخدامه بعد حل مجلس النواب الثالث عشر في 2001 وعلى أساسه تم تعطيل
الحياة البرلمانية مدة سنين إلى أن أجريت انتخابات المجلس الرابع عشر في تموز
2003 أما مجلس الأعيان فقدته الدستورية أربع سنوات ومنذ عام 2001 حتى
2006 تم حله وإعادة تشكيله ثلاث مرات، بمعنى كل سنين مرة، والمعرف أن
dستور ينص على أن مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين
الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدة منهم (2)، وهذه تدخل
ضمن صلاحيات الملك الدستورية كما نصت المادة 34 و36 من الدستور (3).

ومن رئيس مجلس الأعيان ستئن، ويجوز إعادة تعيينه. ويجب مجلس الأعيان
عند اجتماع مجلس النواب، وتكون أدور الانعقاد واحدة للمجلسين. ونص
الدستور على أنه إذا حل مجلس النواب، توقف جلسات مجلس الأعيان، وحدد

(1) الدستور الأردني، م 68.
(2) الدستور الأردني، م 65.
م 34 فقرة 4، "لم يحل مجلس الأعيان أو يعيق أحد أعضائه من العضوية.
م36: "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعيين بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل
استقالتهم".
(3) - مجالس الأعيان: الناثئ عشر 23/11/2001-17/11/2003;
الفصل الأول: الخلفية والسياق

الدستور شروط العضوية لمجلس الأعيان بأن يكون العضو قد أمّن أربعين سنة، وأن يكون من إحدى البلطتين التالية: رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليين والسابقين، ومن شغل سابقاً مناصب السفراء، والوزراء المفوضين، ورؤساء الأحزاب، ورؤساء وقادة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعداً، والناضلون الذين انتخبوا مرتين أو أكثر، ومن متأهل هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب، واعتناء بأعمالهم وخدمتهم للوطن.

أما الإطار الدستوري لمجلس الأعيان فإنه يستند إلى أن المجلس يتتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سريعاً ولقاء لقانون الانتخاب الذي يكلف مبايعاً سلامة الانتخابات وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بإدارة الناخبين. ومدة المجلس أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام، وأعطى للملك صلاحية تمديد عمر المجلس لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على ستين، وحدد المرشح لمجلس الأعيان أن يكون قد أمّن ثلاثين سنة من عمره، بالإضافة إلى الشروط الواجب في المادة 75 من الدستور وهي شروط تنطبق على كل أعضائه، وتمثل بأن يكون أردني الجنسية ولا يعاني بحري أو حماية أجنبية، وأن لا يكون محكوماً بالإفلاس ولم يستد اعتباره قانونياً، وأن لا يكون محجوزاً عليه ولم يرفع الحجز عنه، وأن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعط عنه، أن تكون له مهنة مادية لدى إحدى دوامات الحكومة بسبب عدم وجود استمرار للأعمال وأعمال ولا يظل على من كان مساهمًا في شركة أعضاؤه أكثر من عشرة أشخاص، أن لا يكون مجنونًا أو معتمداً (الأهلية العقلية)، وأن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تبين لقانون خاص، وأن لا يكون مرتبطاً إلى حزب سياسي غير أردني، وأعطى حق الأعضاء في الناخبة لمجلس نفسه ولا تعتبر الناخبة غير متأهلة لتصدر بأثرية الثالثة، وعند تاريخ المجلس لم يحصل أن تم إبطال ناخبة أحد، ونص الدستور على أنه لا يؤثر فصل أحد من عضوية مجلس الأعيان والنواب إلا بقرار صادر من المجلس الذي هو متسبب إليه، ويصدر قرار الفصل بأثرية ثالثي الأعضاء الذين يتأهل منهم المجلس، ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب، وأعطي كل من المجلسين الحق في وضع الأنظمة الداخلية لضبط وتنظيم إجراءاته، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها.
الفصل الثاني
تحليل المبادئ

1 - التمثيل والمشاركة

1 - تمثيل صحيح وعادل

- انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان.

- يبلغ عدد سكان المملكة الأردنية الهاشمية خمسة ملايين وثلاثمائة وخمسين ألف نسمة (500,000). ويشكل الذكور منهم ما نسبته 51,5% والإناث 49,5%.

- ويقسم السكان إلى فئتين هما، الحضر ونسبتهم 82% والأرياف ونسبتهم 17,7% من العدد الكلي للسكان. وتشكل الفئة العمرية ما دون العشرين عامًا ما نسبته 49,8% وهذا مؤشر على أن المجتمع الأردني ما زال فتياً، وتبلغ نسبة النمو السكاني الحالية 2,6%. وينص الدستور على أن دين الدولة الإسلام ونسبة المسلمين تصل إلى 97,5% يتبعون المذهب السني. وهناك طوائف مسيحية نسبتها 2,5% من مجمل السكان هم من جذور عربية اللغة وثقافة، وتوجد أقليات عرقية مثل الشراكسة والشيشان بأعداد لا تزيد عن خمسين ألفًا، ونتيجة للصراع العربي الإسرائيلي تعرض الأردن لهجرات فلسطينية قسرية منذ عام 1948، و1967، إضافة إلى قرار الوحدة بين الصواريخ عام 1950 الذي أعطى الجنسية الأردنية للفلسطينيين، وأضاف حرب الخليج الثانية أعدادًا من الفلسطينيين الذين عادوا إلى الأردن عام 1990 وما بعدها، وتشير بعض المصادر لعام 2004 أن عدد الأردنيين من أصل فلسطيني حوالي مليون وسبعمائة وخمسون ألفًا، يضاف إليهم 350 ألفًا من قطاع غزة، وفي ضوء هذه الأرقام فإن نسبةهم تصل إلى 39,25% من السكان.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)
وفي ضوء أحكام الدستور والقوانين النافذة فإن جميع مكونات المجتمع الأردني بمن فيهم الأقليات، قد حفظت حقوقهم، ونصت المادة السادسة من الدستور على أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تميز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلوا في العرق أو اللغة أو الدين.

1.1 - 1.1 على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والقومية
وفي نظام الدوائر الانتخابية رقم 42 لسنة 2002 توزعت مقاعد مجلس النواب على الأبعاد الجغرافية والعرقية والطائفية، وتتنوع الدوائر، إذ قسمت البلاد إلى ثلاث عشرة منطقة انتخابية: أثنا عشرة محافظة، بالإضافة إلى منطقة البداية (شمال، وسط، جنوب)، فيها 45 دائرة انتخابية خصص لكل دائرة انتخابية عدد من المقاعد، أعلاها 7 مقاعد، وأدنها مقعد واحد، وتم تمثل الأقليات بعدة من المقاعد في مناطق سكنهم وتواجدهم حيث أعطيت لطوائف المسيحية 9 مقاعد وببت خصوصاً 8.18% من مجموع المقاعد للجنس، وأعطيت للشركس والشهيان ثلاثة مهاجمات ونسبة 2.72% من مجموع مقاعد مجلس، وهذه النسب المئوية تزيد عن نسبة تعادلهم كسكان في المملكة، وحدد للنساء 6 مقاعد ما يسمى "الكوتا النسائية" لتمثيل المرأة في المجلس بعدما فشلت في العديد من الدورات السابقة باستثناء المجلس 12 فقد حصلت فيه على مقعد واحد، وبالنظر إلى واقع المجلس اليومي الرابع عشر فإن تمثيل نسبي واضح وجعلى لمعظم شرائح المجتمع الأردني بكافة أطياف السياسة وشرائط الاجتماعية.

<table>
<thead>
<tr>
<th>الصنف</th>
<th>عدد المقاعد</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>مسلمون</td>
<td>92</td>
</tr>
<tr>
<td>مسيحيون</td>
<td>09</td>
</tr>
<tr>
<td>الشراكسة والشهيان</td>
<td>03</td>
</tr>
<tr>
<td>النساء (كوتا)</td>
<td>06</td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>110</td>
</tr>
</tbody>
</table>
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

إذ ضم المجلس كافة الفئات العمرية من 30 سنة فما فوق وهو الحد الأدنى حسب القانون إلى فئة 60 سنة فما فوق، وأكبر فئة عمرية هي فئة (51 - 55) سنة حيث وصل عددهم إلى 28 نائباً ونسبة 25.45 %، وتلتها فئة (56 - 60) سنة حيث يبلغ عددهم 20 نائباً، ثم الفئة العمرية (41 - 45) سنة إذ وصل عددهم إلى 19 نائباً.

وكان أقل فئة عمرية هي فئة (30 - 35) سنة حيث وصل عددهم إلى اثنين ونسبة 1.82 %، ويمكن القول هنا إن نسبة النواب الذين تزيد أعمارهم عن 50 سنة وصلت إلى 59.90 % من المجموع الكلي لعدد النواب، وهي يعني مؤشرًا على مستوى النضوج العمري للعدد الأكبر من أعضاء المجلس آخرين بعين الاعتبار أن هذا العامل وحده لا يكفي ولكنه مؤشر شكلي فقط.

الفئات العمرية لأعضاء مجلس النواب الرابع عشر

<table>
<thead>
<tr>
<th>الفئة العمرية</th>
<th>العدد</th>
<th>الفئة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>35 - 40</td>
<td>2</td>
<td>35 - 30</td>
</tr>
<tr>
<td>40 - 45</td>
<td>9</td>
<td>30 - 40</td>
</tr>
<tr>
<td>45 - 50</td>
<td>19</td>
<td>40 - 50</td>
</tr>
<tr>
<td>50 - 55</td>
<td>15</td>
<td>45 - 50</td>
</tr>
<tr>
<td>55 - 60</td>
<td>28</td>
<td>50 - 55</td>
</tr>
<tr>
<td>60 فما فوق</td>
<td>20</td>
<td>55 - 60</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>17</td>
<td>60 فما فوق</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1 - 1 - 2 تمثل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي

في مجال الانضمام إلى النقابات والاتحادات على مختلف أنواعها، بلغ عدد المنتسبين إلى النقابات المهنية بشكل عام 53 نائباً ونسبة 19.48 %، وغير
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المنشدين إلى أي نقابة بلغ عددهم 57 نائبًا ونسبة 51.18 %، إذ يبلغ عدد
المنشدين إلى نقابة الأطباء 17 نائبًا ونسبة 15.45 %، تلتها نقابة المحامين وبلغ
عددهم 12 نائبًا ونسبة 10.91 %، أما المتسابقون إلى نقابة المحامين فيبلغ عددهم
12 نائبًا ونسبة 10.91 %، والمنشدين إلى نقابة الصيادلة بلغ عددهم 4 نواب
ونسبة 3.64 %، وبقية النقابات المهنية مثل نقابة المهندين الزراعيين أو
المقاولين، والعمال، والشاحنات والنقل وغيرها فقد بلغ عددهم 8 نواب ونسبة
7.27 %، أخذين بعين الاعتبار أن هؤلاء لا يمثلون النقابات من ناحية سياسية أو
مؤسسات مجتمع مدني بل هم أعضاء متسابقون لجاه بعضاهم لعضوية مجلس
الأدب على أسس حزبية والبعض الآخر على أسس عشائية أو كمستشارين.

أعضاء مجلس النواب الأعضاء في النقابات المهنية

<table>
<thead>
<tr>
<th>النقابة</th>
<th>العدد</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>نقابة الأطباء</td>
<td>17</td>
<td>15.45</td>
</tr>
<tr>
<td>نقابة المحامين</td>
<td>12</td>
<td>10.91</td>
</tr>
<tr>
<td>نقابة المهندسين</td>
<td>12</td>
<td>10.91</td>
</tr>
<tr>
<td>نقابة الصيادلة</td>
<td>4</td>
<td>3.64</td>
</tr>
<tr>
<td>النقابات الأخرى</td>
<td>8</td>
<td>7.28</td>
</tr>
<tr>
<td>غير المتسابقين</td>
<td>57</td>
<td>51.81</td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>110</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

أثرت البنية الاجتماعية على تركيبة مجلس النواب بدرجة عالية، حيث إن النسبة
الغالبة لأعضاء مجلس الحالي هي النسبة العشائية (القبلية) إذ ما يزيد عن 75 %
من أعضاء المجلس تم انتخابهم على هذا الأساس، ومشجور الأحزاب السياسية
استدروا إلى تقلهم العشائي أو العائلي، ولولا ذلك لما حالفهم الحظ بالنجاح في
هذه الدورة. وهذا مؤشر على قوة البنية الاجتماعية التقليدية والعشيرة والقبيلة
والعائلية في الحياة السياسية للدولة.

115
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وعلى الرغم من وجود 34 حزباً سياسيًا مرحضاً رسمياً واتجاهاتها السياسية، تتخلص في ثلاثة تيارات هن: يمين، وسط، ويسار قومي، لكنهم لم يحصلوا إلا على 25% من أعضاء المجلس، وكانت جهة العمل الإسلامي (الإخوان المسلمون) الأكثر تمثيلًا إذ يسيطرون على 17 مقعدًا ما نسبته 15.5% من مجموع مقاعد مجلس النواب، وهناك عدد من النواب ذوي اتجاهات سياسية إسلامية مستقلة من خارج إطار جهة العمل الإسلامي أو أعضاء سابقين في الجهة، ويضم المجلس نائبين من البيار القومي اليساري وخمسة نواب يمثلون الاتجاه القومي، و15 نائباً من الوسط المعادل (الوطني الدستوري)، وتظهر تركيبة مجلس النواب الحالية أن 89 من 110 يعتبرون معتدلين وسطيين أي موالين أكثر منهم معارضين.

ويضم المجلس فئة من رجال المال والأعمال والاقتصاديين الذين اعتمدوا على العلاقة المالية للوصول إلى عضوية المجلس، وتمثل المرأة بست مقاعد استدامة لنظام الكوتا النسائية، ويلاحظ أن هناك تمثيلاً نسبيًا لمعظم القوى السياسية والاجتماعية، وتوزيعًا للمقاعد على كافة الأحزاب الاجتماعية، والجنرالية، والطائفية، والعرقية، فتشتت العظام للمجتمع يعكس على الواقع البرلماني، وإذا ما أخذنا بين الاعتبار عدد السكان الكلي فإن لكل 48,630 ألف مواطن مقعدًا واحدًا. وتتفاوت نسبة الأعداد إلى المقاعد من منطقة إلى أخرى لظروف اجتماعية، وعقارية وربما بعضها سياسي، فأعلاها لكل 94 ألف مواطن مقعد، وأدنىها لكل 19 ألف مواطن مقعد واحد.

1- 3 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات

استنادًا إلى مؤشرات الانتخابات العام لمجلس النواب 2003، بلغ مجموع الأفراد الذين حققهم الانتخاب 2,843,483 مواطنًا من أصل 3.5 مليون نسمة وهم من سن 18 سنة فما فوق، أما أعداد الحاصلين على البطاقة الانتخابية التي اعتمدت من قبل وزارة الداخلية (دائرة الأحوال المدنية) فقد بلغ 2,335,496 ونسبةهم 81.78% من إجمالي الأعداد التي حققها الانتخاب، وبلغ عدد الذكور 1,133,907 ونسبةهم 48.75 %، وبلغت الإناث 1,191,589 ونسبةهم 51.25 %، ووصلت نسبة الاقتراع العام الكلي إلى 49.20% إذ صوت 1,369,126 من
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

2,782,435 يحق لهم الانتخاب، أما النسبة المئوية للمقترعين من عدد الحاصلين
على البطاقات الانتخابية فقد وصل إلى 58,87% . وبلغت أعداد المقترعين من
الذكور 655,512 ونسبة 57,81، ووصلت الناتج الإجمالي من النسبة لمجتمع اللغة
والأن الخاصة والدفاع المدني والمدارس العامة لا يحق لهم المشاركة في الانتخابات
المحلية، ويزداد الإقبال على الاقتراع في المناطق الريفية والبلدية إذ وصل أعلاهم إلى نسبة
82,9% ويدني في المدن الكبيرة مثل العاصمة مثلا وصول إلى 43,1%.

أعداد ونسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية

<table>
<thead>
<tr>
<th>السنة</th>
<th>عدد المقترعين</th>
<th>نسبة المشاركة</th>
<th>عدد الحاصلين على البطاقات الانتخابية</th>
<th>عدد المسجلين في القوائم الانتخابية</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1989</td>
<td>541,426</td>
<td>53,06 %</td>
<td>877,475</td>
<td>1,020,446</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>819,576</td>
<td>54,59 %</td>
<td>1,196,04</td>
<td>1,501,279</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>798,829</td>
<td>45,10 %</td>
<td>1,480,898</td>
<td>1,838,199</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>1,369,126</td>
<td>49,20 %</td>
<td>2,325,496</td>
<td>2,782,435</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 1-4 نسبة المقترعين الممثلين عمليا في البرلمان

في انتخابات 2003 أظهرت النتائج أن مجموع الأصوات التي حصل عليها
النواب الناجحين من دون الكوتا النسائية وعددهم 1,04 نواب وصل إلى 495,686
صوتًا، ووصل عدد الأصوات التي نالتها الناجحت في الكوتا النسائية وعددهم 6
النواب نساء 1,268,888 صوتًا، وبدأ تكون نسبة الأصوات التي حصل عليها النواب
فعلًا يساوي 37% من مجموع أصوات المقترعين الكلي على مستوى المملكة.

بالمثل، ظهر النتائج المحافظة العاصمة إربد كانت أكثر أهمية في انتخابات
النواب الناجحين من حيث عدد الأصوات التي حصلوا عليها من مجموع المقترعين

117
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

في محافظة عجلون، وُجد أن النسب في محافظة العقبة ومعان، وقد كان الترتيب
كذلك فيما يتعلق بالمجموع العام للمقترعين في المملكة.
وظهر أن التنافس على المقاعد الانتخابية كان شديداً في محافظة عجلون ومادبا،
حيث تنافس ما يقارب عشرة مرشحين على كل مقعد في كل منها بينما كان التنافس
أقل شدة في محافظة المفرق والكرك والبلقاء والعقبة ودوائر البدو، حيث تنافس ما
بين 4 - 6 مرشحين على كل مقعد ناخب، فيما يلي النسب المئوية للناجحين فعليًا:

عدد المرشحين والنسب التي حصلوا عليها
في كل محافظة في انتخابات عام 2003

<table>
<thead>
<tr>
<th>المحافظة</th>
<th>نسبة تنافس المرشحين على مقاعد المحافظة (%</th>
<th>مجموع أصوات النواب في المحافظة</th>
<th>نسبة التي حصل عليها الفائزون في المقاعد للمرشحين في كل محافظة</th>
<th>نسبة التي حصل عليها مرشحو كل محافظة من المجموع العام للمقترعين في المملكة</th>
<th>عدد المرشحين في كل محافظة</th>
<th>الدائرة الانتخابية</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>العاصمة</td>
<td>% 7,1</td>
<td>171,661</td>
<td>% 12,6</td>
<td>% 27,5</td>
<td>165</td>
<td>محافظة العاصمة</td>
</tr>
<tr>
<td>اردية</td>
<td>% 8</td>
<td>85,1,2</td>
<td>% 6,1</td>
<td>% 21</td>
<td>129</td>
<td>محافظة اردية</td>
</tr>
<tr>
<td>البلقاء</td>
<td>% 6,3</td>
<td>39,4,2</td>
<td>% 2,6</td>
<td>% 8,9</td>
<td>63</td>
<td>محافظة البلقاء</td>
</tr>
<tr>
<td>محافظة</td>
<td></td>
<td>%</td>
<td></td>
<td>%</td>
<td></td>
<td>%</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-----</td>
<td>------</td>
<td>-----</td>
<td>------</td>
<td>-----</td>
<td>------</td>
</tr>
<tr>
<td>الكرك</td>
<td>31,78</td>
<td>5,7</td>
<td>10</td>
<td>2,3</td>
<td>6,7</td>
<td>57</td>
</tr>
<tr>
<td>الزرقاء</td>
<td>48337</td>
<td>8,9</td>
<td>10</td>
<td>3,5</td>
<td>11</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>معاي</td>
<td>19350</td>
<td>7</td>
<td>4</td>
<td>0,6</td>
<td>1,7</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>المفرق</td>
<td>8318</td>
<td>4,5</td>
<td>4</td>
<td>1,4</td>
<td>3</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>الطفيلة</td>
<td>10628</td>
<td>8,2</td>
<td>4</td>
<td>1,3</td>
<td>1,2</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>مادبا</td>
<td>13796</td>
<td>9,7</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
<td>3,2</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>جرش</td>
<td>13960</td>
<td>8</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
<td>3,3</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>عجلون</td>
<td>13426</td>
<td>10,5</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
<td>0,3</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>العقبة</td>
<td>7931</td>
<td>6,5</td>
<td>2</td>
<td>0,5</td>
<td>1,1</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>دوائر البلد</td>
<td>32675</td>
<td>6,5</td>
<td>9</td>
<td>2,3</td>
<td>6,3</td>
<td>59</td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>495686</td>
<td>36,3</td>
<td>104</td>
<td>39,1</td>
<td>99,1</td>
<td>765</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1 - 2 تكافؤ الفرص بين المرشحين
1 - 2 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي
الجهة المشرفة على إدارة العملية الانتخابية هي وزارة الداخلية; فإن إشرافها من
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

مرحلة إعداد الجداول الانتخابية ومرورًا بعمليات الانتخاب والفرز وإعلان النتائج وتشكيل لجنة مركزية عالياً لهذه الغاية. ويوجد في الوزارة مديرة متخصصة بشأن الانتخابات، ويتولى في العادة وزير الداخلية تعثر في السلطة التنفيذية عملية الإعلام عن مجريات العملية الانتخابية منذ بدايتها، وفي انتخابات عام 1997 تم تعيين ناطق إعلامي لشؤون الانتخابات يعنى مؤتمرات صحفية متنوعة ويوضح سير الإجراءات المتبعة، مثبًة موقف الحكومة من القضايا المطردة ومقرًّا الأحداث التي قد تحصل أثناء سير الإجراءات ويتولى هذه المهمة طبعة العملية الانتخابية.

وجرت العادة أن تقوم مديرة الانتخابات باستخدام وسائل الإعلام الحكومية لبث نشرات تفصيلية أو إرسال رسائل إعلامية تتعلق بالنزاهة وحق المواطن في استخدام صوته بأمانة كحق دستوري وعملية تحرز المواطنين على المشاركة بكثافة في العملية الانتخابية واحترام المرشح الكفؤ والمتعاون من الاصطلاح إلى غير ذلك من إعلام تقييمي يساهم في دفع عملية الديمقراطية والمشاركة السياسية، ويقوم وزير الداخلية بتحديد واتخاذ مواعيد التشريع حسب قانون الانتخابات، وتجري أحيانًا مقابلات تلفزيونية مع المسؤولين عن عملية الانتخابية تطرح فيها المسائل القانونية والعملية لهذه العملية، وبالتالي فإن الحكومة هي المسؤولة الأولى عن الإعلام الانتخابي.

1- 2- تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة

نظم قانون الانتخاب في مواده 17 و19 و20 عملية الدعاية الانتخابية ونص على أنها حرة وقد أحكام القانون، ويعتمد على مرشح القبول بها من تاريخ تبرع الترشيح، وعلى المرشح أن يقيد عند ممارسته للدعاية الانتخابية بأحكام الدستور، واحترام سيادة القانون، واحترام حرية الفكر والرأي لدى الغير، وعليه الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره وعدم التمييز بين المواطنين، وعليه الالتزام بعدم إجراء الدعاية الانتخابية في الورزات والدورات والمؤسسات الرسمية أو دور العبادة والجامعات والمعاهد العلمية والمدارس الحكومية والخاصة والشوارع العامة، وكذلك الأنبية التي تشغله الوزارات والمؤسسات العامة الرسمية أو الخاضعة لإشراف الحكومة، وعليه الالتزام بعدم التعرض لأي دعاية انتخابية لغيره من المرشحين سواء بصورة شخصية أو بواسطة أوعانه في حملة الانتخابات.

120
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

وأعطى الحق للمرشحين في نشر إعلاناتهم وبياناتهم المتضمنة أهدافهم وخططهم وманاوج عملهم شريطة أن تحمل أسماءهم الصريحة، وتفعيل هذه الإعلانات والبيانات من الترخيص أو الرسم، وتحذر القانون من استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والبيانات الانتخابية كما يمنع لهذه الغاية استعمال مكبرات الصوت خارج القاعات وعلى وسائط النقل.

ومنع القانون المرشحين من إلصاق أو تعيق إعلاناتهم وصورهم وبياناتهم على الجدران وأعمدة الهاتف والكهرباء والإعلام العامة، وتغريدة الأماكن من أمانات المدن الكبرى والبلدات لغايات الإعلان والصور، ومنع القانون أثناء الدعاية الانتخابية أن تتضمن الخطابات والبيانات والإعلانات وكافة وسائل الدعاية الانتخابية، أساساً بأي مرشح آخر بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو إثارة العناصر الطائفية أو الإقليمية أو الجهوية أو العنصرية بين فئات المواطنين، ومنع إقامة المهرجانات والجمعيات بالقرب من مراكز الاقتراع والفرز.

ومنع القانون موظفي الحكومة والمؤسسات العامة الرسمية وأمناء البلديات وموظفيها من القيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي مرشح من المرشحين في مناطقهم. ومنع أي مرشح من تقديم الهداء أو تبرعات أو مساعدات تقدية أو عينية أو غير ذلك من المكافح، أو العهد بتقديمها إلى شخص طبيعي أو معنوي سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بواسطة غير، وتحظر على أي شخص أن يطلب مثل تلك الهداء أو الطرود أو المساعدات أو العهد بها من أي مرشح. وقد حدد القانون العقوبات في حالة مخالفات المواد المتعلقة بالدعاية الانتخابية قانونية 17 - 20 بالقول: يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار، أو بكلتا العقوبات كل من يخالف الأعمال المحظورة في هذه المواد.

أعطي المرشحون حرية نشر إعلاناتهم الانتخابية بالوسائل المتاحة، ولكن التلفزيون الحكومي لا يسمح لهم بنشر إعلاناتهم ولا يوجد لتفليزات للقطاع الخاص بعد، وبالتالي يقتصر الإعلان الانتخابي على الصحف اليومية والاسبوعية بالإضافة إلى المنشورات والدعاية في الشوارع أو الأماكن العامة المسموح بها. و من منظور
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

واقعية الدعاية الانتخابية مصورة بشكل واسع في مختلف وسائل الإعلام المقرية، فالصحافة تنشر البيانات والإعلانات الانتخابية للمرشحين مقابل مبالغ مالية وحسب حجم الإعلام وتكاره، فقد كانت هناك أكاذير في إعطاء بعض المرشحين دفائق إعلانية عبر التلفاز ولكنها لم تنجب، وبشكل عام ما زالت الدعاية الانتخابية تقليدية بحتة تعتمد على البيانات الإعلامية والبيانات الانتخابية والمهرجانات المختلفة، وهي تطبق دون الأخذ بالمحاضر والممنوعات في القانون في كثير من الدول.

الانتخابية وتستخدم أعمدة الهاتف والكهرباء وحتى أعمدة الأشارات الضوئية، والجدران العامة بشكل موسع دون تطبيق فاعل للقانون من قبل السلطات العامة.

وبشكل عام فإن ممارسات غير سلبية تمارس في الدعاية والإساءة للمرشحين الخصوم منها تزيز الصور والباقطات وعمليات اغتيال الشخصية باشتراعات، أما الإذاعة الرسمية فهي غير مُستَخدَمة مطلقًا مثل هذا النوع من الدعاية، وربما بعد ظهور محطات إذاعية خاصة على موجة FM ستكون وسيلة جديدة في فضاء الأيام. يلاحظ أن جميع المرشحين متساوون في حقهم في التعبير عن آرائهم وإظهار بياناتهم. وعمليًا فالوضع المالي (العلاة المالية) للمرشح هي التي تحدد حجمه ونوع الدعاية الانتخابية التي يتبناها. ولوحظ في انتخابات مجال النواب الرابع عشر أن تم تخصص برنامج تلفزيوني للانتقاء بالمرشحين في كل محافظة بحضور جمهور من المواطنين، وقد حرص بعض المرشحين على حضور البرنامج، ورغب عنه ولم يشارك فيه أعدد لا يباس بها من المرشحين. وبشكل عام، لا يوجد قانون يضمن المساواة في الظهور في وسائل الإعلام.

1 - 2 - 3 تنظيم التبرع بالمال للحملات الانتخابية

لم يعالج قانون الانتخابات موضوع التبرعات المالية والعينية للحملات الانتخابية، ولم يحدد أي سقف أو أعداد أو عقوبات، وتتردد دون نص، وهذا لا يعني أنها عملية لا تمارس فهي من الناحية الواقعية ممارسة ولكن بشكل سري وغير معلن من بعض قوى المصالح والضغط أو حتى أحياناً بين أبناء العائلة الواحدة في دعم مرشحهم بتبرعات مادية أو عينية. تم عملية التبرع بالمال لبعض المرشحين بصورة شخصية من قبل مجموعة مصالح اقتصادية أو مالية إذ يتم اختيار عدد من...
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المرشحين في دوائر مختلفة، وحسب مصالح تلك الجماعة تقدم بعضًا من المال بصفة شخصية لبعض المرشحين لدعم حملاتهم الانتخابية. أما الأحزاب السياسية المسجلة رسميًا فهي تحدد مصروفًا ماليًا لكل مرشح من مرشحها وتقدم هذا المبلغ المالي لتشجيع الحملة الانتخابية للمرشح، وأظهر الاستطلاع أن ما نسبة 93% يوافقون على أن الحملة الانتخابية يتم تمويلها من أموال المرشح الخاصة، ويرى ما نسبته 60% من الأحزاب الفردية.

1 - 2 - 4 تحديد سقف الإقفال على الحملة الانتخابية

لم يحدد قانون الانتخاب الأردني أي سقف مالي للإقفال على الحملات الانتخابية، وهذه تحددها القيادة المالية للمرشح أو الهيئة الحزبية التي ينتمي إليها، وحقيقة الأمر أنه لا وجود لأرقام دقيقة لذلك.

لا أنه مع تطور الحالة الديمقراطية وتكرار الانتخابات في السنوات الأخيرة، أصبح رأس المال يلعب دوراً رئيسياً في معظم الحملات الانتخابية البرلمانية أو إن الكفالة العامة لأي حملة أصبحت باهظة، ولم يحدد قانون الانتخاب أية أيات لضبط الإقفال إلا أن مع الهدايا والتنزبات المالية والعينية أو الرشوة لشراء الأصوات ووضع عقودات لها كما ورد في المادة 47 من قانون الانتخاب. ولكنها تمارس بصورة سرية من قبل بعض المرشحين وأعوانهم في الكثير من الدوائر.

1 - 3 انتخابات حرة ونزية

تراعى المعايير الدولية في مراحل العملية الانتخابية المتعددة، حيث يتم إعداد جداول الناخبين وعرضها وحق الاعتراض عليها في مدة محددة وثم تنقيحها ووضعها بشكل نهائي، ولاحظة أحيانًا عدم دقة الكشفات النهائية إذ يكون فيها تكرار وندراء غير مشروعة. وفي انتخابات عام 2003 تم إعداد جداول الناخبين من قبل دائرة الاحوال المدنية وحسب الرقم الوطني وأصدرت القوائم لذين حق لهم الانتخاب، ووزعت على كل دائرة انتخابية، وتطبق المعايير الدولية في آليات الاقتراع حيث تتأكد اللجان من الهوية الشخصية ذات الرقم الوطني وتسلم
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

للمواطن ورقة الانتخابات وهكذا أمكن خاصة وشبه مغلقة لتحقيق شرط السرية وبالتالي يضع الورقة في الصندوق أمام اللجنة وممثل المرشحين الذين يحق لهم الاعتراف في حالات الخلافة، وتتم عملية الفرز من نفس اللجنة وفي نفس المكان وتتم النتائج وتغلق الصناديق التي ترسل مع مجموع الأصوات التي حصل عليها كل مرشح إلى المركز الرئيسي. ويلاحظ أن معظم المعايير الدولية المتبعة مطابقة في الانتخابات الأردنية.

1- 3- 2 إشراف جبهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تقوم السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية بالإشراف على إدارة العملية الانتخابية، إذ تتكون اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات البرلمانية من وزير الداخلية وثلاثة أعضاء من الوزارة بالإضافة إلى قاض من الدورة العليا يسمي رئيس المجلس القضائي، ومن هنا تظهر مشاركة السلطة القضائية بعض في اللجنة العليا وعضو في اللجان المركزية في المحافظات، ويكون دور اللجنة العليا بـ جميع الأمور التي تعرضها عليها اللجان المركزية في المحافظات حول أي أفعال أو أعمال تتعلق بسير العملية الانتخابية من بذل التحضيرات الإدارية والفنية وعملية الاقتراع وحتى عملية الفرز وإعلان النتائج، وأعطيت اللجان المركزية صلاحيات في مراكز الاقتراع وحتى خلال عملية الفرز لحماية وتمتني سير العملية الانتخابية ومنع القيام بأي أعمال أو أفعال أو تصرفات من شأنها التأثير على حسن سير العملية الانتخابية، وأعطيت الحق في إخراج أي شخص من المركز المتعلقة بالاقتراع والفرز، ولها الحق في الطلب من رجال الأمن العام بإخراجه لوقوع من أجل الحفاظ على نزاهة وحرية الانتخابات وحتى تحويله للقضاء، ونص القانون على جرائم الانتخاب والعقوبة بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على ستة واحدة، أو غرامة مالية لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار، أو بكلا العقوبتين لكل من يرتكب فعلاً يؤثر على سير العمليات الانتخابية وحدد القانون الجرائم بالآتي:

• الاحتفاظ ببطاقة الغير.
• انتحال شخصية الغير بقصد الاقتراع (التزوير).
استخدام الحق في الاقتراع أكثر من مرة.
● حمل سلاح ناري أو أي أداة تشكل خطرًا.
● شراء الأصوات.
● التأثير على حرية الانتخاب أو إعاقتها.
● العبث بصناديق الاقتراع أو الجداول الانتخابية أو أوراق الاقتراع.

وقد ساد القانون العقوبة على الموظفين العامين أعضاء اللجان المركزية والفرعية في كل المرات للعملية الانتخابية إذما قاموا بأعمال الزور أو الاحتيال للتأثير على نتائج الانتخاب العام. ومن الناحية العملية فإن المعايير المطبقة نسبيًا من المعايير الدولية المشتركة في العديد من الدول، ولكن السؤال هو مدى أو مستوى درجة الحريات؟

فال🎂 مبتهجة في الكثير من الدول هو وجود لجنة خاصة ومعاهدة للاشراف على العمليات الانتخابية بجميع مراحلها، أو أن يكون هناك إشراف كلی للسلطة القضائية كونها سلطة مستقلة عن بقية السلطات، إلا أنه في الحالة الأردنية فالسلطة التنفيذية ممثلة في أمانة الدولة هي المشرف الرئيس والفاعل معًا على مجريات العملية الانتخابية مع مشاركة جزئية أو تكافئ تكون شكلية من قبل السلطة القضائية، وشرافها بدأ من توزيع البطاقات الانتخابية مرورًا بالاقتراع والفرز وإنهاءًا بإعلان النتائج. أما فيما يتعلق بالتعاون الدولي فإن الدستور أعطى الحق للمجلس نفسه (مجلس النواب) بالنظر في جميع العقوبات المقدمة من الناخبين أو المرشحين الذين لم يحالفهم الحظ بالفوز.

أما عمليًا فإن العمليات الانتخابية يشبهها العديد من التحديات التي تؤثر على سير العملية والنتائج معًا. ففي انتخابات 2003 على سبيل المثال، استغل بعض المرشحين وأتباعهم نقطة الضعف العربية في البيئة الانتخابية وإزالة خصم النجومية وإعادة استخدامها ثانية وهكذا، إذ تم استخدام أجهزة فنية كهربائية وصحيحة خصم النجومية لإعادة استخدام البطاقة، وقد تم ذلك على نطاق واسع في العديد من الدوائر الانتخابية مما أثر على نتائج الانتخاب العام في كثير من المناطق من الراوية القانونية والفنية تتحمل الحكومة المسؤولية الكاملة عن هذا الخطأ الفني.
النفوذ الثاني: تحليل المبادئ

الذي ساعد على التزوير إذ كان من الاجدر اختيار وسيلة أفضل وخصوصاً لا يمكن إزالته
بشموله. وقد طلبه الملك من الحكومة إجراء تحقيق في هذه التجاوزات لكن
التحقيق لم يتم بصورة جادة وطوي الملف.

أما ظاهرة شراء الأصوات من قبل بعض المرشحين، وأتباعهم من ذوي العلاقة
المالية وحرج بعض بطاقات الناخبين لمنعهم من الاقتراب لمرشحهم مناسبين فهي
موجودة ولكنها محدودة الانتشار، فالظهور غالباً موجودتان ويعاقب عليها القانون،
وبناءً على المعاملة بصورة سريعة وغير معنوية في بعض الدوائر.

وقد أثيرت ضجة إعلامية وسياسية حول هذه التجاوزات إلا أن استطلاعات للرأي
العام أوجه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية أفاد بأن 70% من
العملة برون ويعتقدون أن الاقتراب كانت حرة ونزية. وحسب الاستطلاع المعد
لصيغة هذه الدراسة، عبر من نسبتهم 44% عن موافقتهم على أن العملية الانتخابية
تجري بحرية ونزاهة.

إن التجاوزات أثناء العملية الانتخابية تحدث أثناء استخدام الحق في
الانتخاب أكثر من مرة، والتصويت بدلاً من الآخرين الغائبين، والتأثير على إرادة
الناخبين بوسائل متعددة، وزيادة عدد أوراق الاقتراب في بعض الصناديق. تحدث
هذه في معظم الانتخابات الأردنية ولكنها ليست في كل الدوائر بصورة نسبية،
وعلى الرغم من حدوثها فإن قانون الانتخاب قد وضع لها عقوبات وجرامها، لكن
تطبيق القانون تدخل فيه وتأثر عليه متعارف معه ومعها تدفق إلى عدم
تطبيقه.

1- 3 جهة / آليات فعالة وحيادية للنظر في الطعون النسبية

أعطى الدستور الحق للفصل في صحة النية لمجلس النواب نفسه، إذ يحق لكل
مرشح أو ناخب الطعن في صحة عضوية أي من النواب، وعلى أن يقدم إلى
سكونارية المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات في
دارته طعناً بين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نية المطلوب فيه، ولا تعتبر النية
باطلة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس، وهذه الحالة تعتبر مجلس
النواب جهة غير محيدة للنظر في الطعون القانونية التي تقدم في صحة نية أحد
المشتركة.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الأعضاء، إذ إن المنصوص أن تكون جهتاً التي تبت أو تقضي بالطعنون جهة حديدة مستقلة أو محكمة متخصصة، أو السلطة القضائية من خلال محاكمات متعددة، مثل محكمة العدل العليا على سبيل المثال. وعبر تاريخ مجلس النواب الأردني لم تسجل أي سابقة في إلغاء نية أي من أعضاء مجلس النواب بطريقة الطعن هذه.

وتغطي الدراسات أن الأنظمة السياسية المختلفة تعمد أسلوبين هما الرقابة القضائية بمعنى إعطاء مهمة الفصل في صحة النيابة إلى السلطة القضائية، وللفصل في المنازعات القانونية من طبيعة أعمال هذه السلطة على ارتكاب أنها سلطة مستقلة عن باني السلطة، والأسلوب الآخر هو الرقابة السياسية، ويتم إعطاء الفصل في صحة النيابة إلى المجلس نفسه، وهذا أخذ به في الحالة الأردنية على أساس أن السلطة التشريعية سلطة مستقلة، وهذا يعتبر على السلطات التشريعية القضائية التدخل في شؤون السلطة التشريعية، وهذا الأسلوب يقود إلى محاية النواب بعضهم البعض وإقصاء الخصوم السياسيين من تحقيق قواعد العدالة والانصاف.

وهذه الامور تثير طبقاً لأسئلة عن جذور وفاعلية هذا الأسلوب.

أما لجان الطعون فهي لجان يتم تشكيلها بحكم الدستور استناداً إلى المادة 71 منه، وكذلك نص المواد (23 – 34) من النظام الداخلي لعام 1996، وقد بنيت مواد النظام الداخلي الأحكام المتعلقة بالطعون من حيث تشكيلها وآليات عملها والشروط الشكلية الواجب توفرها في طلبات الطعون وحق لجان الطعون في استدعاء الشهود وتبادل اللوائح ثم إصدار القرار وعرضه على المجلس.

وبعد إعلان نتائج الانتخابات العام للمجلس الرابع عشر في تموذ 2003 قدم 53 طعنًا بائتين وشمانين نائبة، ووصلت نسبة الطعون إلى 74.5% من مجموع أعضاء المجلس، ومؤازرة تم الطعن بصحة نباتهم لعدة أسباب قانونية، وشكلت لهذه الغاية سبع لجان لنظر في جميع هذه الطعون المقدمة من الناخبين (المواطنين) ومرشحين لم يحالفهم الحظ بالنجاح في تلك الانتخابات، وقد نسبت اللجان المع المشكلة من المجلس بعد جميع هذه الطعون المقدمة إليها، ووافق المجلس على تسبيقات تلك اللجان بالرد. أما القضايا التي تم الطعن بها فتتمثل بالآتي:

- طعون متعلقة بإزالة ختم النجمة عن بطاقة الانتخاب وإعادة استخدامها.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

- استخدم حق الانتخاب أكثر من مرة (تكرار التصويت).
- جمع بطاقات المواطنين ومنهم من التصويت لصالح مرشحين معينين.
- الانتخاب في دائرة غير الدائرة الانتخابية المخصصة له.
- عدم توفر شروط الترشيح لبعض النواب (الشروط الدستورية).
- إجراءات لجان الاقتراع والفرز.
- الزيادة في صناديق الاقتراع أكثر من 5%.
- التصويت عن الغائب والموتى.
- عدم دستورية قانون الانتخاب.

وعبر تاريخ مجال النواب لم يحصل أن تم إمقاطع عضوية أي عضو عن طريق لجان الطعون، وحتى لو كانت الطعون صحيحة وقانونية فإن النتائج معروفة سابقاً برد هذه الطعون كقاعدة عامة لا يوجد عليها استئناف. وأشار الاستطلاع إلى أن ما نسبته 56% من المرشحين يملكون إمكانية الطعن بنتائج الانتخابات.

1 - 4 المحاسبة في الانتخابات

1 - 4 - 1 عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

لعب قانون الصوت الواحد المطلق منذ عام 1993 دورًا أساسيًا في عملية تغيير البنية الاجتماعية فازدادت الاختلافات والانقسامات بين العشيرة والعائلة الواحدة، فالتناقض على الأساس العرقي أصبح قويًا جدًا داخل العشيرة، إذ يرشح من العشيرة الواحدة أكثر من مرشح مما يضعف قوة المرشحين لتشتت الأصوات في أكثر من المناطق، وفي بعض الدوائر في المناطق العشائرية، وهي القاعدة العامة، وتسمى طبعة البنية التقليدية واستمرار قياداتها، تلعب العصبية العشائرية دورًا أساسيًا في مجريات العملية الانتخابية إذ أن كل عائلة ضمن العشيرة الواحدة تصوت لمرشحها وبالتالي يفقدون فرصة النجاح لتشتت الأصوات، ناهيك عن أن نسبة المشاركة تتفوق بصورة عالية إلى ما فوق 80%، فالأنتخابات تم على أساس عشائري تقليدي في العديد من المناطق باستثناء بعض المدن التي تظهر فيها الحزبية، ومجموعات المجتمع المدني. وفي كثير من الأحيان يترشح بعض الحزبيين.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

على أساس القاعدة العشائرية، ولا قواعدهم العشائرية لا يمكن أن يصلوا إلى البرلمان.

1 - 4 - 2 عدم تحمّل العلاقات الشخصية في خيار المقبولين

وفي بعض الدواوين الانتخابية تلعب العلاقات الشخصية والصداقات دورًا ولكنه ليس بالدور الواقعي، فالعلاقات الاجتماعية التي تقوم على النسب أو الصداقة هي أحد معايير اختيار المرشحين، فكثر من المرشحين يعتمدون على صداقاتهم في الحي أو المدينة أو الدائرة الانتخابية، كما تلعب زماليات المدرسة أو الجامعة دورًا ولكن هذه الأدوار أو المعايير في الاختيار لا تشكل الا نسبة قليلة إذ أن الأساس هو العشيرة أو القبيلة أو الحزب وبالذات جماعة الإخوان المسلمين، فالتوزيع الحزبي هو الذي يرشح وهو الذي يدفع برضم الناخبين نحو مرشحه.

1 - 4 - 3 عدم تحميل العلاقات الزبائنية في خيار المقبولين

وتتحمل العلاقات الزبائنية والذات في المدن الكبرى والمناطق الحضرية ولدى المرشحين ذوي العلامة المالية، فتلعب دورًا أساسيًا في الحصول على التأييد والأصوات، ويبقى دورها ضعيفًا جدًا في التأثير على نتائج الانتخابات.

1 - 4 - 4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلياً مدى رضي المواطنين عن الإداء البرلماني

أما نسب الترشيح لمقاعد البرلمان فهي عالية نسبةً في أول الانتخابات عام 1989 بعد إعادة المساس الديمقراطي، ترشح 654 شخصًا على 80 مقعدًا ووسطهم 8 مرشحين لكل مقعد، أما في انتخابات 2003 فقد ترشح 765 مرشحًا على 110 مقاعد وبمعدل 7 مرشحين لكل مقعد. أما نسبة التغير في أعضاء البرلمان من دوره إلى دورة أخرى فهي كبيرة. في انتخابات 1997 عاد من النواب السابقين تقريبًا 21 نائبًا ونسبة 26%， وفي عام 2003 عاد منهم ثلاثة 19 نائبين ونسبة 23%， وإن دل هذا على شيء فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن فإذن إنا}

129
النماذج:
1 – 5 المشاركة

1 – 5 1 تواصل النائب الدوري مع الناخبين

تنبأ علاقنة النائب بناخبته، فالتواصل الدوري مع النواب مقطاعاً بشعور
النواب الحزبيين والذين نواب حزب جبهة العمل الإسلامي الذين يواصلون مع
ناخبيهم من خلال مؤسسات ومرافق اجتماعية ومدنية. وبالنسبة إلى أغلبية النواب
فإن العلاقة تتمثل بالخدمات التي يقدمها النائب لناخبه، وذلذا ترتبط بهم
جميلة من المصاحف أهمها المصالح الانتخابية، أو صراعات القرب. ويعتبر النائب
الأردني نائب خدمات، ويبدو ما يكون نائبًا سياسيًا أو مشرعاً بالمعنى الدقيق
للكلمة، لأن أغلبية النواب يعتمدون استثمارى إلى البنى التحتية العشائرة وعلى
أساس تقديم الخدمات وتحقيق مصالح تلك الفئات التي يمثلها. ومن هنا تواصل
النواب السياسي أو مقطع ولا يتم إلا عند نهاية تدريبة المجلة وأعتبрат الانتخابات
حيث إن أغلبية أعضاء فضاء نواب يتشمحون لدورات أخرى، ويتزعم التواصل
بالأطر الاجتماعية مثل الولاد ووالد، والأفراد، والأخوة، والصلحات
العائارية، ومناسبات اجتماعية مختلفة. والأصل أن مسؤولية الناخب في إجراء
محاسبة وإعادة تقدير العلاقة، لكن ثقة المحاسبة غير متوفرة بشكل متساوي. وبشكل
عام، فإن أغلبية أعضاء فضاء نواب ينشدون بالدور السياسي أكثر منه بالدور
السياسي أو الرقابي أو حتى الشعري، ويجيب الأمر بإطلاق الشكلي في كثير من
الأحيان. وبالنظر إلى مدى المحاسبة من خلال انتخابهم، فإن كثيراً من
النواب يرغبون في إعادة انتخابهم، مما سيسبب شدة التنافس العشائري، وأحياناً من
باب عدم ثقة الناخبين بهم. وقد أظهر استطلاع الرأى أن من نسبتهم 44% يعتقدون
أن النواب لا يواصلون دورياً مع ناخبهم للتفاوض في الشأن العام.

1 – 5 2 تواصل مع هيئات المجتمع المدني والخبراء

تقريراً للمعلومات إلى تدفق العلاقة بين النائب ومؤسسات المجتمع المدني، إذ
يوجد لقاءات أو جلسات دورية ومنظمة للتواصل، لكن تصل أحياناً لقاءات عندما
تكون هناك مشاريع تتعلق بقضية أو موضوع تتهم به تلك المؤسسات. ومن
الممكن القول أن النوبات المهنية ومؤسسات المرأة (النسوية) هي الأكثر فاعلية في
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

هذا المجال، وذلك لما تمتلكه من قوة تنظيمية وتشكل أحياناً قوى ضاغطة بالمعنى الحقيقي، وعلى سبيل المثال لا الحصر استطاعت النقابات المهنية تجميع النظر في مشروع قانون النقابات المهنية الجديد. وظهر الاستطلاع أن نسبة 53% لا تعتقد أن النواب يستيرون هيئة المجتمع المدني، ويرى ما نسبته 96% من المبحوثين ضرورة أن يكون هناك مزيد من التشاور والتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني.

1 – 5 - جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني في اللجان والجلسات العضوية للبرلمان

أما التعامل مع الخبراء والمستشارين ذو الاختصاص فإنه يحدث في أضيق الحدود ولا يأخذ طابع الاستشارية أو الدورية، حيث يتم التعامل مع مؤسسات المجتمع المدني أحياناً وفي قضايا محددة تهم تلك المؤسسات وليس بصورة مستمرة ودائمة، وكذلك الأمر بالنسبة للخبراء.

2 - استقلالية البرلمان

2 - 1 - استقلالية البرلمان كمؤسسة

اخذ النظام السياسي الأردني ببدا الفصل الواحد بين السلطات، أي أنه لم يطيق مبدأ فصل السلطات بصورة كاملة أو مطلقة، وتغيير السلطة التشريعية مستقلة في اختصاصاتها ودورها التشريعي والرقيبي. أما عملياً فإن الصلحيات المنوطة برئيس السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية ذاتها تفقد السلطة التشريعية استقلالها الحقيقي إذ ان هناك تدخل من التنفيذية على حساب التشريعية، ولكن هناك حالة من التدخل والتعاون في أعمال السلطات، إذ تناول السلطة التشريعية مجلس الأمة والملك، ويتكون مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، وإن مبدأ المساواة بين المجلسين قائم إلا أن هناك مجموعة من الاختصاصات منوطة فقط بمجلس النواب.

وهي:
- طرح القتا بالوزراء أو بأحد الوزراء
- اتهام الوزراء وتحويلهم إلى المحاكمة.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

- دعوة مجلس الأمة للانعقاد في دوره استثنائي.
- ارتفاع ديوان المحاسبة كجهاز رقابي مالي.
- نصت المادة 119 من الدستور على ارتفاع ديوان المحاسبة بمجلس النواب
انطلاقاً من مدى المسؤولية المالية للسلطة التنفيذية أمام مجلس النواب عن كافة
المخالفات المالية المرتبطة.

وأعطي الدستور في مادته 51 مبدأ المسؤولية أمام مجلس النواب بالقول:
"رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة
العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول عن أعمال وصائرته.
ولا يجوز حل مجلس
النواب أثناء تأجيل الاقتراع على الثقة، وتعقد جلسة الثقة بناء على طلب موقف من
عشرة نواب على الأقل، ونص الدستور على أن كل وزارة تولى عليها تقديم بيانها
الوزاري خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، وفي المجال التشريعي نص على أنه لا
يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان (الأعيان والنواب) وصدق عليه الملك.

ويلاحظ من النصوص الدستورية مدى استقلالية السلطة التشريعية وحجم
الصلاحات الممنوحة لها، وبالذات مجلس النواب المنتخب شعبياً وباشرة،
فالاستقلالية الكاملة في مجال التشريع يشود بها نصب معلق يجعل من الأعيان شريكة
رئيسيًا في اجتماع معين من قبل السلطة التنفيذية ممثلة برأس الدولة وهذا يحدد من
مبدأ الاستقلالية للسلطة التشريعية، وبالذات من القوانين تعاد
إلى النواب وأحيانًا توقف في أدراج رئاسة الأعيان لفترات، إذ إن هناك ست قوانين
في الفترة الحالية ينطوي عليه هذا الأمر. والحقيقة قال أن الأعيان يقوم
بتقديم وتعديل كثير من القوانين التي تقر مجلس النواب، إذ إن الأعيان
يتمتعون بخبرة واسعة، وتجربة عميقة، وهذه تعكس على حسن الأداء وفترة القوانين
والتسريع في إنجازها من قبل النواب، فإنه في هذه الحالة يلعب دوراً إيجابياً في
تصحيح المسار الدقيق للتشريع بما يتوافق مع رؤية السلطة التنفيذية.

2 - 1 - 2 اقتراح البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموقفه

ومؤشرات استقلال مجلس النواب أنه ينفرد في عملية إدارة شؤونه من خلال
جهاز إداري متكامل يقدم الأعمال الفنية والمعلوماتية والإدارية والخدمية اللازمة
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

لقيام أعضاء المجلس بوظائفهم الدستورية التشريعية والرقابية، ويأخذ مجلس
النواب استقلالية إدارية بعدما كان في السابق مرتبطة برئيس مجلس الأعيان في كل
المجالات، فالاستقلالية واضحة في إدارة شؤونه بنفسه من خلال تعيين الموظفين
وتحديد أجورهم ورعاية أدائهم لأعمالهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم عن الوظائف
التي يشغلونها، وينفرد بوضع موازته المالية بتعاون مع دائرة الموازنة العامة في
وزارة المالية، وتحديد بنودها وآليات صرفها وإمكانية إجراء مناقشات مالية من بنود
إلى آخر شروط الحاجة، وهذا ينطبق على مجلس الأعيان والنواب أي البرلمان ككل
في مستوى الاستقلالية وإدارة شؤونه الإدارية والمالية بنفسه.

2 - 1 - 2 - 1 وضع نظامه الداخلي

وأعطى الدستور الحق لمجلس النواب في وضع الأنظمة الداخلية التي تضم كافة
إجراءات، ويدعي النظام الداخلي لمجلس النواب لتنظيم وضبط كافة إجراءات
المجلس ضمن اختصاصاته التشريعية والرقابية، وتعرض هذه الأنظمة على الملك
لمعاقبتها، وقد صدر النظام الداخلي الأحدث لمجلس النواب في تاريخ 16/3/1996، وهذه الأنظمة يجب أن لا تخرج عن مضمون المواد الدستورية وجب
أن تلتزم بها، وهناك محاولة جديدة لإعادة صياغة النظام الداخلي لمجلس النواب
كمقترح لكنه في طور الاجراءات، وهناك مقتراحات جديدة مثل قضية الأمثلة
وضرورة ضبطها في متناول الدستورية ثمانية أيام للإجابة وإن تكون لها جلسات
خاصة، وهناك مقترح يتعلق بالعراض الذي تقدم للنواب إذ لا يوجد نص تشريعي
للتعامل معها، ومقترح يتعلق بالأعراف بالكوني البرلماني وقد رفض من المجلس
بحجة أن الاقتراح غير ثابت، واحتوى المقترح أن يكون رؤساء الكنال التي يزود
علي عشرة نواب أعضاء في المكتب الدائم للمجلس، ومن أهم المواضيع
المطروحة هو طريقة النقاش تحت القبة وخصوصا لأعضاء اللجان الذين يدرسون
القوانين ويعطون آراءهم داخل اللجان التي يؤخذ بها، لا يجوز مناقشتها ثانية، فإن
دام الرأي قد أخذ به فلا داعي للتكرار، ولكن إذا كان مرتزح لم يؤخذ به داخل
اللجنة فله الحق في مناقشته تحت القبة. ورفض المجلس اقتراحًا يتعلق بإضافة لجنة
للسلوك البرلماني، ومراقبة مسلكي اللجان من حضور، ومشاركة في اللجان إلى
غيرها، ولكنها مقتراحات تم رفضها في القراءة الأولية.
النصل الثاني: تحليل المبادئ

2 – 1 – 2 انفراد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

بلغت الموازنة المالية للبرلمان (الأعيان والنواب) لعام 2006 مبلغ 7,605,000 دينار أردني، متبوعة على عدة فصول منها مخصصات الأعيان والنواب، الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية، والنفقات التموية ونفقات أخرى، ويقوم رئيس كل من المجالس بإدارة الشؤون المالية من خلال الدائرة المالية المتصلة في المجالس. وبالنظر إلى موازنة مجلس النواب، فإنها تبلغ خمسة ملايين دينار أردني للعام الحالي 2006، يذهب جزء كبير منها إلى مخصصات ومكافآت للنواب وبلغ تلك المخصصات 1,980,000، ورواتب الموظفين الإداريين وغيرهم تبلغ 1,246,000، وبلغ النفقات التشغيلية 1,296,000، وادي النسف في المهمات الخارجية والزيارات يبلغ 340,000 لعام 2006، وبلغ فعلياً العام الماضي 2005، 950,000 دينار أردني، وهذه الأرقام المتعلقة بالموازنة يذهب ما يزيد عن ثلثها رواتب ومكافآت وهي بالمقارنة مع العديد من البرلمانات المشابهة لا تساوي شيئاً إذ إن الاحتياجات أكثر لتفعيل العمل وتحسين الآداء.

2 – 1 – 3 انفراد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان

يولى رئيس مجلس النواب والمكتب الدائم والأمين العام للمجلس القيام بعملية اختيار وتعيين الموظفين الإداريين والفنين والمستشارين، وكافة أمور التعيين تتم عن طريق رئيس المجلس، وهو مستقل بهذه الخاصية لا يشاركه أحد فيها، وتولى أمانة المجلس الأشراف عليهم، وتحديد أجورهم وترخيصهم وتأديبهم أو الاستغناء عن خدماتهم.

أما بالنسبة إلى المحافظة على النظام العام والأمن داخل المجلس وحوله وضم حجمه فهي في اختصاص المجلس وحده، ويقوم بذلك الرئيس باسم المجلس ولا يجوز استدعاء القوات الأمنية غير شرطة المجلس إلا بطلب منه. وتوضع قوات شرطة كافية لحفظ الأمن تكون تحت إمرة الرئيس ومستقلة عن أي سلطة أخرى وتنافي الأوامر منه، فالمجلس يحتفظ بالاستقلالية في حفظ آمنة و نظامه العام.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

1 - 2 - 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

هناك ثلاثة أنواع من الدورات لمجلس الأمة (البرلمان)، والمقصود بالدورة هي:

- الدورة العادية
- الدورة غير العادية
- الدورة الاستثنائية

الدورة العادية حددت بدورات واحدة في غضون كل سنة ومدتها أربعة أشهر، والملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر أيلول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية في أول يوم فيه لا يكون عطلة رسمية، وإذا لم يدع مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجمع من تلك نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها.

وأعطى الدستور الحق للملك في إرجاء اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإطاحة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرهاق شهرين، وتمتد الدورة العادية مدة أربعة أشهر إلا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يحدد فترة الدورة العادية مدة أخرى لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وعند انتهاء مدة الدورة أو أي تمديد لها يفوض الملك الدورة.

وإضافة إلى نصوص الدستور، يحق للملك أن يؤجل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، وإذا كان قد أرجى اجتماع المجلس بموجب المادة 78 فلم يحق له على أنه لا يجوز أن تزيد مدة التأخيرات في الدورة الواحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرهاق، ولا تدخل هذه التأخيرات في حساب مدة الدورة.

أما النوع الثاني من الدورات فهو الدورات غير العادية، وهي الدورات التي تتم نتيجة لحل البرلمان وإجراء الانتخابات العام بحيث يجمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، ولا يجوز أن تتجاوز مدة الدورة غير العادية في أي حال يوم 30 أيار، وتتقلد الدورة لتمكين المجلس من عقد دورته العادية في أول تشرين الأول.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

والفترة الثالثة من الدورات هو الدورة الاستثنائية وأعطي الحق للملك والمجلس نفسه بعدها، وهي دورة عند الضرورة ولمدة غير محددة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإيرادات الملكية وتتقصى إدارتها، ويريد ذلك للأغلبية المطلقة من أعضاء
المجلس النواب يطلب عقد دورات استثنائية توضح فيه الأمور المراد بحثها، وأثناء
الدورة الاستثنائية لا يجوز مناقشة أي أمر أو موضوع لم يرد ذكره بالإدارة الملكية،
فبما تحدد الموضوعات ولا يجوز الخروج عنها ومناقشة أي أمر لم يرد ذكره.

2 - 1 - 4 تحديد ولاية البرلمان في الدستور

نص المادة 68 فقرة 1 «إن مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من
تاريخ إعلان نتائج الانتخابات العام في الجريدة الرسمية، وللملك أن يحدد مدة
المجلس بإدارة الملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على ستين.

2 - 1 - 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصي ولاية مجلس النواب

إن المقصود بحل مجلس النواب إنهاء ولاية المجلس قبل انتهاء مدته الدستورية
وهي أربع سنوات، وأعطي الحق للسلطة التنفيذية ممثلة بالمجلس كرئيس لها.
والملك يقوم بإعلان عمليةحل من خلال إدارة الملكية تكون موقعة من قبل رئيس
الوزراء والوزير المختص، وهذه العملية مرهونة بشروط دستورية كي لا تتعصف
السلطة التنفيذية باستخدام هذا الحق، وتمثل شروط حل مجلس النواب بالآتي:

يجب إجراء انتخاب عام خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل. وإذا لم يتم
الانتخاب بعد انتهاء الشهور الأربعة، يستدعي المجلس تحديدا سلطاته الدستورية
ويجتمع فوراً كأن الحك لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن يتم حل المجلس
الجدد، ولا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، وضرورة م]<<</s>
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

انتخابات جديدة، وكثرًا ما حل مجلس النواب الأردني قبل انتهاء مدة الدستورية
بأشهر من أجل إعطاء فرصة لانتخاب مجلس جديد خلودًا من أن يقوم النواب
باستغلال استمرارهم كأعضاء وربما هذا يؤثر على سير الإجراءات والعملية
الانتخابية.

2 – حماية البرلمانيين

2 – 1 تكريس الدستور للحصانة البرلمانية

كوسم الدستور الأردني مبدأ الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة بشقيه
الأعيان والنياب لممارسة أعمالهم واجتهاداتهم الدستورية داخل المجلس بكل
حرية ودون أدنى خوف أو حرج أو تأثير من قبل السلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى،
وتحمل هذه الحصانة بعدم إيقاف (حبس) أو محاكمة أي من أعضاء مجلس الأمة
الأردني أثناء مدة انعقاد المجلس ودون أن يصدر قرار من المجلس المنتمب إليه
ذلك العضو، ولا يجوز إيقافه أو محاكمته ما لم يقض عليه متبنا بجريمة جنائية
وذلك استنادًا إلى نص المادة 86 من الدستور (لا يؤتيف أحد أعضاء مجلسي
الأعيان والنياب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس
الذي هو يتسبب إليه قرارًا بالأكثرية المطلقة بدون سبب كاف تستوفي ومحاكمته وما
لم يقض عليه بحالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القضى عليه بهذه الصورة
يجب إعلام المجلس بذلك فورًا)، ومن هنا فإن إلغام الحصانة عائدة للمجلس الذي
ينتسب إليه العضو.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد نصت على أنه (إذا أوقف عضو لسبب ما
خلال العدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعًا فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ
العضو المنتمب إليه ذلك العضو عند إجتماع الاجراءات المتخذة مشروعة
بالإيضاح اللازم). ومن منطوق النص الدستوري السابق فإن رفع الحصانة لا يجوز
إلا من المجلس المنتمب إليه ذلك العضو ونقصد (مجلس الأعيان والنياب) فهي
إذا محسورة فقط بالمجلس، وفي حالات الطلب يرفع الحصانة يجب أن يوافق
المجلس بالأكثرية المطلقة كي ترفع الحصانة عن العضو، وترفع الحصانة حكماً في
حالة إلغاء القبض على عضو متلبس بجريمة جنائية. ونصت المادة 135 من النظام

137
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الداخلي لمجلس النواب على أنه لا يجوز خلال دورة انتخابات المجلس ملاحقة العضو جزائيًا أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلغاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن من المجلس باستثناء حالة الجرم المشهور، ونصت المادة 141 من النظام الداخلي على أنه للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور الجلسات والاجتماعات والجلسات وحق التصويت، ونصت المادة 142 من النظام الداخلي على أنه ليس من حق النائب أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المجلس، ومن خلال هذه التصويب السالفة الذكر إن رفع الحصانة من حق المجلس وليس العضو، وإذا طلب ذلك فهي تحتاج إلى تصويت الأكثريّة المطلقة.

2 - 2 - 1 - 1 تقليص إمكانية رفع الحصانة النسبية في بعض الحالات

ترفع الحصانة حكمًا في حالة القبض على العضو مثلاً بجريمة جنائية، أما باقي الحالات فيترك أمرها لتقرير اللجان القانونية الذي يقدم للمجلس من أجل التصويت عليه ويجيب إلى الأكثريّة المطلقة من أصوات المجلس، وهذه الحالة في معظم الأحيان من الصعوبة يمكن الوصول إلى هذه النسبة، وبدا تناقل احتمالات رفع الحصانة لوجود هذا الشرط في نصاب التصويت.

2 - 2 - 1 - 2 آلية واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

وتظم النظام الداخلي ليات رفع الحصانة النسبية، فطلبات رفع الحصانة تقدم عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة رئيس الحكومة بتحديد الإجراءات الجزائية إلى رئيس اللجان المشغولًا بمذكرة تشتمل نوع الجرم ومكانه وسرعة وأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة، ويجيب الطلبات إلى اللجنة القانونية لفحصه وتأتي في تقديم تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين، ويحال التقرير إلى المجلس لاخذ قرار فيه.

وفقرر رفع الحصانة مصورة بالفعل الوارد في طلب التهمة، ولا يعتمد ليسري على أفعال أخرى، وليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة ويتصرّر دورة على الإذن بالإجراءات فقط، وعبر تاريخ المجلس من عام 1989 حتى 2006 تمدّدت طلبات رفع الحصانة خمس مرات ولم يتم التصويت عليها وانتهت عند اللجنة القانونية بمعنى أنه لم يتم رفع الحصانة عن أي عضو طيلة الفترات السابقة.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

2 - 2 ضمانة دستورية لحرية المشرع في التعبير

ضمن الدستور الأردني الحق في مادته 87 لكل أعضاء مجلس الأعيان والنواب في التعبير والكلام والإياب، ولا يجوز لإغلاق أو تشكيل أو تأجيل ت유ين أو اعتزازه أو نقله في أثناء جلسات المجلس، وقد نظم النظام الداخلي آليات وإجراءات التعبير وإياب الرأي والمناقشة حسب ما ورد فيه من المادة 93 - 107 من النظام.

2 - 3 الأمن الجسدي

استنادًا إلى الأبعاد القانونية المعمول بها، لا يعرض أعضاء البرلمان لتهديدات أمنية أو عسكرية، ولم يسبق أن ذكر أن أيًا من أعضاء البرلمان قد مرت بهم ضدهم مثل هذه الإجراءات الخارجة عن الشرعية القانونية، أو هدد حياتهم، أو تم إرغامهم على وجهة نظر معينة أو موقف معين. و agréable الاستنتاج الذي أجري لهذه الغاية أن ما نسبته 96% يوافقون على عدم تعرض النواب للذى الجسدي.

2 - 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

استنادًا إلى مبدأ استقلال السلطة التشريعية عن التنفيذية فإنه لا يجوز الجمع بين عضوية السلطة التشريعية والوظائف العامة، ويقصد بالأوامر العامة كل وظيفة تتناول صاحبها مرتبة من الأموال العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات، وأن لا تكون لديه أية مناخات مالية لدى إحدى دوائر الحكم، فبسبب عدم خروج استثمار الأراضي والأملاك، ولا يطبق ذلك على من كان مساهمًا في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص، وهذا أصح النائب يتقاضى مكافأة مالية من الخريطة العامة للدولة لقيام بأعماله في التشريع والرقابة، وقد صدرت عدة قرارات عن مجلس الوزراء حددت فيها مخصصات النواب المالية، وقد طرأت عدة تعديلات على هذه المخصصات إلى أن تم فيها مساواة النواب بالوزراء. وكما ورد في موافقة عام 2006، بلغت مجموع مخصصات مجلس الأمة (البرلمان الأردني) 2,960,000 دينار، وتحديداً مخصصات مجلس النواب وصولاً إلى 1,980,000 دينار أردني سنويًا، والأعيان 990,000 دينار، هذا وتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة مالية شهرية بحدود 1500 دينار أردني وكذلك أعضاء مجلس الأعيان، ولهم الحق في تقاضي
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

رواتبهم التقاعدية السابقة وهو استثناء خاص لأعضاء المجلسين في المملكة حيث ان معظمهم قد عملوا في أعمال سابقة أو كانوا متقاعدين مدنيين وعسكريين وبالتالي تعدل رواتبهم التقاعدية في ضوء وضعهم الجديد، وبحلول النوب على مبلغ 1000 ألف دينار بدل سكن سنويًا، ويدا يعتبرون من أصحاب المداخيل العالية مقارنة بالحد الأدنى للايجور البالغ 95 دينارًا ومقارنة بمعدل الدخل السنوي للفرد الذي يصل تقريبًا إلى 2200 دينار أردني. ويرى ما نسبته 43% من عينة الاستطلاع أن النواب يحصلون على تعويضات مناسبة.

2 – 5 عدم تعرض البرلمانيين لضغوط غير مشروعة من أجل اتخاذ قرارات معينة

أما في مجال الضغوط من قبل أصحاب المصالح، فهي متوفرة ولكن ليس بشكل واسع؛ وتظهر عند طرح موضوعات معينة فالضغط هو من قبل بعض أصحاب الشركات الكبرى، والبنوك، ورجال الأعمال مكتنة الحديث، ولكن ليس بشكل موعض، مثل شركات التأمين، شركات الدخان، الاتصالات، والبنوك فقد حصل أن تحركوا لتشكيل قوى ضاغطة بالتعاون مع بعض أعضاء المجلس ذوي المصالح للتأثير على القرارات والتشريعات التي يصدرها المجلس في مواضيع محددة تهم أصحاب تلك الشركات والمصالح. وبين استطلاع الرأي في هذه المسألة أن هناك تأثيرات دولية بنسبة 46 %، بينما تعتد ما نسبته 67 % بأن البرلمان يتأثر بالضغط من الجهات الحكومية.

2 – 3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

2 – 3 حصر صلاحية التشريع بالبرلمان

يمارس البرلمان الأردني إختصاصاته الدستورية والتشريعية، والسياسية، والمالية استنادًا إلى بدأ استقلاليته عن بقية السلطات، وتنافذ عملية إقراح مشاريع القوانين بالسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، ويجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء المجلس أن يقترحوا القوانين، ولا يعتبر مشروع القانون قانونًا إلا إذا مر براحله الدستورية وهي الأقرار، والتصديق، والأصدار والنشر، ويعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس
وصدَّق عليه الملك. إذا لم يَرِ الملك التصديق على القانون فله، في غضون ستة
أشهر من تاريخ رفعه إليه، ان يرده إلى المجلس مشفوعًا ببيان اسباب عدم التصديق،
وإذا رد مشروع أي قانون ما عدا الدستور خلال المدة المبينة وأقره مجلسًا الأعيان
والنواب بموافقة الكليان وجب عندئذ إصداره، ولا يقف حق مجلس الامة عند
اقتراح مشروع قوانين جديدة بل يتعهد إلى إقتراح تعديل أو إلغاء قانون قائم،
وإلا حَظ أن نسبة اقتراحات القوانين من السلطة التشريعية قليلة بالمقارنة مع مشاريع
القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية، وبين الأعوام 1989 - 2001 أنجزت
المجالس المعتمدة 369 قانونًا كان منها 80 قانونًا بتقريع من قبل السلطة التشريعية
وبنسبة 21 % من المجموع الكلي لقوانين المقترحة.

وأعطيت السلطة التنفيذية حق وضع القوانين المؤقتة (أنظمة التشريعية) في
حالات معينة نص عليها الدستور بالقول: عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو
منحلًا، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي
تستوجب إتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة
غير قابلة للتأخير، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام
الدستور قوة القانون على أن ترضع على المجلس في أول اجتماع له، وللمجلس ان
يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة
الملك ان يعلن بطلانها فورًا، ومن تأريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على ان لا
يؤثر ذلك على المعقد المكتسب، ونتيجة لقصر مرة الدورة العامة للمجلس وهي
أربعة أشهر (فترات الاعمدة) وأحيانًا دورة إستثنائية قصيرة، ونتيجة لكثرة إجراء
الانعقاد وتاجل الانتخابات أحيانًا فقد تم التوسع في استخدام المادة 94 من
الدستور وإصدار قوانين مؤقتة إستنادًا لبماد ضرورة وغياب البرلمان، وعلى سبيل
المثال لا الحصر إجراء الاعمدة العام لسنة 2001 وتأرجيح إقرار الاعمدة
العام لمدة سنتين حتى عام 2003 وقامت السلطة التشريعية بإصدار العديد من القوانين
المؤقتة، وفي حالات سابقة وبالأخص عام 1998 قامت محكمة العدل العليا بإعلان
بطلان قانون المطبوعات المعدل لعدم توفر النص الضروري عندما صدر التعديل
بقانون مؤقتة، وبشكل عام فإن التوسع في الاستناد إلى المادة 94 من الدستور

141
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

والتوسع في استخدامها بشكل استثماري لحق البرلماني وتعديًا على حقوقه في عمليات التشريع، وفي نفس الوقت يقبل كاهل البرلمان عدد كبير من القوانين التي يجب أن يتعامل معها في دوراته العادية مما يؤثر على دوره وضعف حقه في الرقابة السياسية.


2 - 3 - 2 صلاحية تشريع واسعة

يمكن البرلماني صلاحيات واسعة في مجال التشريع في مختلف النواحي الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والمالية وثيقة الموضوعات التي تنظم مكونات واحتياجات الدولة، باستثناء الموضوعات الواردة في المادة 114 و120 من الدستور وهي الأنظمة المتعلقة بتنظيم المراقبة العامة، ونصت المادة 114 على أن «المجلس الوزاري بموافقة الملك في بعض أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإتفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة»، والمادة 120 من
البرلمان في الدول العربية

(الأردن)

الدستور تتحدث عن التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكلات الدوائر ودرجاتها وأسمائها ومنهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم وخصائصهم تبعاً لأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. إن إصدار الأنظمة المطلقة في الموضوعات الساقطة الذكر هي من اختصاص السلطة التنفيذية ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تتناول في تشريعاتها أي من هذه الموضوعات، وقد قرر المجلس العالي لفسير الدستور أنه لا يجوز لقانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية أن يطرق إلى أي موضوع من الموضوعات الواردة والمحددة بنص المادة 114 و120 من الدستور، وهي هذا التفسير استناداً إلى التأكيد على أنه من الضمانات اللازمة لبداً استقلال السلطة التنفيذية.

- أمثلة لنطاق التشريع

- تنظم الحريات العامة من خلال أطر قانوني يضعه البرلمان

السند الأساسي للحريات العامة هو المواد الدستورية من 5 إلى 23، ولكنها تطرح قوانين تتعلق جزء منها ببعض الحريات العامة، مثل قانون المطبوعات، قانون الاحزاب السياسية، قانون الملكية الفكرية وغيرها من القوانين التي تنظم الحريات العامة، وجميعها تمر بمراحلها الدستورية وضرورة أقرارها من قبل السلطة التشريعية بمجلسها.

- اقتراح إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان

أما موضوعات حالات الطوارئ فهنالك قانون الدفاع والاحكام العرفية كما ورد في المادة 124 و125 من الدستور وهما صلاحيتان استثنائيتان أعطياً للسلطة التنفيذية لمواجهة الحالات الطارئة التي تهدد أمن واستقرار البلاد، والصلاحية التقديرية في تحديد طبيعة تلك الحالات هي من حق السلطة التنفيذية بصورة مطلقة، وهي غير مكلفة باستثمار السلطة التشريعية أو أخذ موافقتها، ولا يوجد أي نص دستوري يقول بأخذ موافقة البرلمان في حالة أخرى، وينص المادة 125 من الدستور على تعطيل البرلمان أو حل، وهذا يدل على حق البرلمان في ممارسة اختصاصاته بالرقابة السياسية في هذه الحالات.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

- حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان

يقوم البرلمان بالرقابة المالية من خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة التي تشمل نفقات وإيرادات الدولة، وكيفية إدارة الموازنة العامة من صلاحياته في اعتماده لمجوع قانون الموازنة العامة أو رفضها، ويتبع الدستور في مادته 111 على أنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون.

- اقرار إتفاق المال العام بموافقة البرلمان

إذا كل ما يستوفي من الضرائب والرسوم وغيرها من واردات الدولة لا بد أن تدخل الخزانة العامة للدولة، ولا يخصص أي جزء من أموال الخزينة العامة ولا ينقض إلا بقانون، وكذلك فإن كل امتزاز لمنع أي حق يتعلق باستثمار اليناجم والمداجن أو المراصد العامة يجب أن يصدق عليه بقانون، إضافة إلى ما ورد في المادة 119 وربط ديوان المحاسبة بمجلس النواب الذي يعمل لمناقشة إيرادات ونفقات الدولة وطرق صرفها، إذا يقدم الديوان تقاريره وآراءه سنويًا أو كلما طلب منه ذلك.

- اقرار إقرار المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان

نصت المادة 33 فقرة 2 على أن المعاهدات والاتفاقيات التي يتزامن عليها تحمل خزانة الدولة شيئًا من النفقات أو مسال في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة. من هنا فإن عمليات إقرار المال العام يجب المصادقة عليها بقانون.

2 - 3 - 2 غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات تائف أخرى

من النواحي العملية، تشهد العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية شدًّا وجدلًا من حين إلى آخر، وعلى الرغم من وضوح الاختصاصات الدستورية والوظائف لكلا السلطة إلا أن العلاقة شهدت توترات متعددة ومختلفة الأسباب وحسب الظروف السياسية والاقتصادية التي تمر فيها البلاد، وقد ساهم مجلس النواب نتيجة لموافقته المتشددة من بعض الحكومات، إذ شكلت بعض التكتلات السياسية قوة ضغط أدت إلى تغير أو إعادة تشكيل حكومات في مراحل مختلفة، وانقسمت العلاقة أحيانًا.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

يشير من الانسجام الذي كان أحد أسبابه جملة الامتيازات التي حصل عليها النواب، وتشير الوقائع التاريخية إلى أن العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية، إنما مرت في مراحل متعددة، منها حالات من التصادم أو التعاون المبني على تحقيق المصالح للأعضاء والحكومة معاً أو السيطرة من المجلس على الحكومة في قوانين معينة أو العكس. وبكل الأحوال فإن أعضاء السلطة التشريعية ومجلس النواب بالذات يتعرضون لضغوط من قبل السلطة التنفيذية لتمرير قوانين معينة تزيدها السلطة التنفيذية، وتم هذه من خلال تقديم بعض الامتيازات والخدمات أو التوظيف من أجل تمرير بعض القوانين أحياناً، وهذه لا تتم إلا في حالات قوانين معينة أو أن تقوم السلطة التنفيذية بحملة علاقات عامة مع النواب بشكل مختلف.

3- الأداء

3-1 الفاعلية في التشريع

3-1-1 يعتبر البرلمان مشاريع القوانين واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده

تُحوَّل مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة أو البرلمان إلى رئيس مجلس النواب من أجل عرضها على المجلس، فإذا قبلها المجلس تحوَّل تلك المشاريع للجنة المتخصصة لدراسةها ومناقشةها ووضع توصيات بشأنها، وتعتبر إعداد مشاريع القوانين كثيرة التي تقدم للمجلس والذات القوانين المؤقتة، فعلى سبيل المثال حولت الحكومة للمجلس الرابع عشر ما يزيد عن 210 قانونًا مؤقتًا ناهيك عن القوانين المرجحة سابقًا والموجودة في لجان البرلمان، منها ما هو مؤقت ومنها مشاريع قوانين عادية تنظر فيها اللجان وزيد عددها على 64 قانونًا رحبت من الأعوام السابقة، وبالتالي فإن قدرة المجلس واللجان على إنهاء تلك القوانين في الدورات العادية أو حتى الاستثنائية يكاد يكون صعبًا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن مدة الدورة العادية هو أربعة شهور يحتوي نصفها في أوروبا:

الأمر الأول هو أعطاء الثقة للحكومة نتيجة للতغييرات السريعة للحكومات في الأردن، فقد تعامل هذا المجلس منذ انتخابه في تموز 2003 مع ثلاث حكومات.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

والامر الثاني هو الموازنة العامة للدولة التي تأخذ وقتًا لا يقل عن أربعة أسابيع.

وحتى الدورات الاستثنائية من مهن القوى، وموكحرة بإدارة الملكية التي تحدد الموضوعات المطروحة للمناقشة، ولا يجوز لمجلس المناقشة أي موضوعات لم ترد في الإرادة، ويفضل إلى ذلك عدم الالتزام الواضح بعمل اللجان وتدني مستوى الحضور وفقدان أنصاف القوانين لجلسات اللجان أحيانًا، حتى إن المجلس يهرع نصيحة من أجل أن لا تنعقد الجلسات. وبالتالي فإن هناك ضعفًا في الإنتاج وتدنيًا في فاعلية المجلس في أداء مهامه التشريعية وعدم إنجاز أكبر قدر من مشاريع القوانين المعروضة عليه.

3-2 دراسة ومناقشة المشاريع واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل إقرارها.

بلاحظ أن كثرة الضغط وحجم العمل افتقار الجدية والاستعمال في دراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، والدليل الواضح هو كثرة رد القوانين من قبل مجلس الأعيان إذا أعمق القوانين التي يتم إجاظتها من مجال النواب تعود ثانية إليه مشغولة بأسباب ارجاعها، وتكون في أكثر الأحيان تقدير مواد في أ왕د التسريع وعدم الجدية، وفي جانب آخر أن كثيرة من القوانين تعدل في السنة أكثر من مرة، فتترسق يكون من الحكومة ومن ثم من المجتمع وبالتالي يؤدي إلى مثل هذا الوضع. ويُنظر إلى وقائع الدورات الاستثنائية صيف 2006، ومدتها 46 يومًا انتهت في 28/9/2006، فقد تم إنتاج قانونًا في حدود اثنتي عشرة جملة، وأشار استطلاع الرأي المعاد لفائتين هذه الدراسة أن 60% يرون أن النواب يدرسون ويناقشون مشاريع القوانين بشكل جدي ومفصل.

ويمكن أن عدد مشاريع القوانين المقترحة من المجلس بالمباراة وما تقدمه الحكومة من مشاريع قوانين يكاد يكون قليلاً جدًا، فعلى سبيل المثال تقدمت المجلس الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر والرابع عشر باقتراحات قوانين كانت على التوالي 8، 38، 17، 25، وقد أنجزت تلك المناطق من مشاريع قوانين وصل إلى حد 214، 146، 92، 131 على التوالي، وتشمل هذه الفترة الزمنية ما بين أعوام 1989 و2006، وما يقدر زيادة الإنتاج في مشاريع القوانين

__________________________
146
لدى المجلس الرابع عشر هو زيادة الجلسات الأسبوعية إلى ثلاث جلسات وتخصيص جلسات للتشريع وهذا مهم في زيادة الإنجازات عن الدورات السابقة، إضافة إلى تعرض المجلس لهجة شعبية بأنه ضعيف الأداء، وظهر اتجاه آخر يدعو إلى تفعيل اداء المجالس خاصة من شعارات سرت في البلاد حول إمكانية حل مجلس النواب الرابع عشر.

3 - 1 - 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

إن رسم السياسات العامة وظيفة تقوم بها الحكومات وتحكموها في الأغلب، إلا أن البرلمان يساهم في مناقشة هذه السياسات وإبداء آرائه ويجعل التوصيات اللازمة لذلك، وكثيرًا ما تستدعي اللجان المتخصصة الوزراء أصحاب العلاقة للحوار ومناقشة السياسات أو استراتيجيات وزرائهم، وأحيانًا تأخذ هذه المناقشات شكلاً بروتوكوليًا، والحكومات المتحدة تضع السياسات العامة وتحاول إقناع أعضاء المجلس بصحة هذه السياسات، وإذا ما أخذنا عدد طلبات المناقشات للحكومات فقد وصل إلى 41 طلبًا خلال الفترة الواقعة ما بين عام 1989 و2001، ويمكن القول إن الدور الرقابي على تنفيذ السياسات العامة يكون محدودًا، وتسعى الحكومات للحفاظ على علاقة توازن مع البرلمان من أجل تحرير بعض السياسات العامة التي تقضي بالمصالح الوطنية العليا، وعلى الرغم من ذلك فقد شهدت العلاقة بين السلطتين إصدارًا أدى إلى حدوث تكالبات ناحية ضد الحكومات وسياساتها أو حتى تركيبتها وصدرت بيانات بذلك، وكان آخرها التشكيل الذي جمع 49 نائبًا ضد تشكيك حكومة عنوان يدرار في ربيع 2005 لعدم أخذها معين الاعتبار تمثل محاورات الجنوب كطلب عليًا مما أدى إلى تعديل الحكومة بعد فترة وجيزة من تشكيلها. وفي مشهد آخر من مشاهد التعاون في شهر شباط 2005 ضمت لجنة إعداد الأجهزة الوطنية عددًا من مقري اللجان في المجلسين وصل عددهم إلى ثمانية أعضاء من أصحاب الهيئة التشريعية للإجادة الذين كان هدفها إعداد أجهزة وطنية لإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي لسنوات العش القدما. وجرت العادة عند اختلاع العلاقة بين الحكومة والبرلمان أن يدخل الملك بدعوة أعضاء البرلمان والتحاور معهم في أهمية التعاون من أجل المصالح الوطنية العليا ومستقبل البلاد وطبيعة القضايا الصعبة التي تمر بها المنطقة التي تفرض
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

التعاون والتلاقي لا إنسان صدام أو التخليق كلًاً في إتجاه، وبشكل عام فإن ثقة المواطنين مراجعة في إدارات المجلس كما تشير العديد من استطلاعات الرأي العام، فالرضي عن الاداء والفاعلية مراجع منذ عام 1993 إلى الآن، وإذا ما اخذنا بعين الاعتبار حجم عenção المواطنين من عام 1989 إلى 1993 التي وصلت إلى 4184 عريضة بالمقارنة مع البرلمان الحالي 2003 - 2006 التي وصلت إلى 41 عريضة، فهذا مؤشر واضح على تدني الثقة والشعور العام بأنهم غير قادرين على خدمة المواطنين في قضاياهم العامة.

- 3 - 1 - 4 مشاريع المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دارات اقتراحات ومشاريع القوانين

أما تعاون البرلمان الأردني مع مؤسسات المجتمع المدني عامة، والفاعلية منها بالذات، فهو موجود إذ يتم إنشاؤها في مناقشة مشاريع القوانين المطروحة والسياسات العامة المعمول بها أو المقدرة مع اللجان المختصة، ومن هذه المؤسسات النقابات المهنية، مؤسسات ومركز حقوق الإنسان، والهيئات النسائية، مؤسسات النقالة، ونقابات الأعمال وغيرها، ولكن ليس بصورة مستمرة أو دائمة، أما يحدث ذلك أحيانًا حين تطلب تلك المؤسسات برض اتفاكارها ومناقشتها تجاه أي مشروع قانون متوفر أمام المجلس. ومن الممكن القول إن النقابات المهنية هي الأكثر فاعلية في التأثير كونها تشكل تقولًا عددًا وقوة سياسية وقد استطاعت التأثير في أكثر من مجال كان آخرها من تمرير قانون النقابات المهنية الجديد.

- 3 - 1 - 5 الاستعانة بخبراء في دارات اقتراحات ومشاريع القوانين

أما في مجال التعاون مع الخبراء في الدراسات والمراكز المتخصصة لدارسة أو مناقشة مشاريع القوانين فهو في أضيق حالاته، وفي حالات محدودة يتم الاستعانة بالخبراء أو المستشارين وأهمها حين مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، وأول مرة عام 2006 تم تعيين خبير ومستشار اقتصادي مالي ومستشارين قانونيين لمثل هذه الغايات، أخذين بين الاعتبار أن آرائهم ليست ملزمة، وكثيرًا ما يعتقد النواب أنهم ليسوا بحاجة إلى مثل هذه الخبرة، وان كانت فإن تأثرها ضعيف.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

عدد القوانين من مجالس النواب

إنجازات مجالس النواب
2006 – 1989

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>قوانين</td>
<td>214</td>
<td>146</td>
<td>92</td>
<td>131</td>
</tr>
<tr>
<td>استجوابات</td>
<td>596</td>
<td>294</td>
<td>917</td>
<td>412</td>
</tr>
<tr>
<td>طلب مناقشة</td>
<td>4</td>
<td>8</td>
<td>1</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>إقتراحات بقوانين</td>
<td>7</td>
<td>9</td>
<td>18</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>إقتراحات ب وغيرها</td>
<td>8</td>
<td>38</td>
<td>17</td>
<td>25</td>
</tr>
</tbody>
</table>

149
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

| المواضيع       | الرابع عشر | الثالث عشر | الثاني عشر | الحادي عشر | عراض موظفين
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>41</td>
<td>373</td>
<td>1133</td>
<td>4184</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

3 - 2 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

 difficulté السهر على المال العام

تعامل الموازنة العامة كمشروع قانون وتمر في المراحل كافة التي يمر بها أي مشروع قانون، أما مشروع قانون الموازنة العامة فإنه يتحول إلى اللجنة المالية لدراسته و مستفيضة ومعمقة وشاملة و عالية. وبالنظر إلى آليات التعامل مع مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2006 فقد اجتمعت اللجنة المالية اثني عشر اجتماعا لمناقشة مشروع قانون الموازنة، وقد حضر الاجتماعات نواب من خارج اللجنة ما يقرب أربعة وعشرين نائباً شاركوا في المناقشة بالإضافة إلى اللجنة المالية، وقابلت اللجنة ثلاثة عشر ونائباً إذا تم مناقشة بنود الموازنة معهم بالتفصيل، إضافة إلى محافظ البنك المركزي ورئيس هيئة التخطيط واستمعت اللجنة إلى أحد عشر أمين عام، وثمانية وعشرين مديرًا لدوائر مستقلة ومواقع عامة، وبلغ عدد الذين استمعت اللجنة لهم لمناقشة الموازنة لعام 2006 ما يقارب 87 مسؤولاً، وغيرهم، وتتم مناقشة كافة بنود الموازنة بالتفصيل وتحديد أوقاتها والتزامنها على الواقع الاقتراضي الاجتماعي والمالية للدولة، إذ تم إقرار تفاصيل مالية على الاتفاق العام في العديد من البنود التي ارتقت اللجنة أن فيها شرطة، وأوصت بتقليص الإنفاق العام، ومقتراحات وتوصيات حسبما يتلاءم مع الأوضاع المالية والاقتصادية للبلاد، وقد وافقت الحكومة على الأخذ بالتوصيات كافة، ويتضح من ذلك ان اللجنة المالية تقوم بدراسة الموازنة العامة للدولة بصورة متكاملة ودقيقة وتضع توصياتها ضمن الحق الدستوري والقانوني لها، على أن التوصيات غير ملزمة، لكنها أحياناً يتم التوافق بين السلطتين على الأخذ بالتوصيات وأحياناً أخرى يكون هذا القبول من قبل الحكومة من أجل تمرير الموازنة.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

3 – 2 – 1 – 1 شفافية في تحديد ارقام الموازنة

تقوم اللجنة المالية بدراسة ارقام الموازنة النهائية للفصول المختلفة بصورة واضحة ودقيقة وبوحدة خبراء وفنين في تحليل فصول وبنود الموازنة العامة وتباع الغربات والاختلافات الواردة في الموازنة وتظهر هذه في التقرير النهائي الذي يقدم إلى البرلمان قبل البدء بالمناقشة.

3 – 2 – 1 – 2 التأكد من صحة هذه الارقام

جانب كبير من الموازنة هو موضوع في مالي إذ تقوم مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد إيرادات ونفقات الدولة، وتقوم اللجنة المالية في البرلمان بثبيته بعملية التأكد من صحة الارقام وتدقيقها فعليًا والتاكيد من صحة وتبيان ما إذا كان هناك أخطاء رقمية وحتى التأكد من مجامع الفصول واحدًا تلو الآخر، وتشير التقارير النهائية التي تقدمها اللجنة إذا كان هناك فروق رقمية في الفصل الواحد أو مجامع الفصول واحدًا تلو الآخر، ويجب على تلك الاختلافات أو الفروقات ان وجدت في سياق التقرير أو توصياته.

3 – 2 – 1 – 3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

بالاطلاع على جدول اعمال ومناقشات اللجنة المالية لمجلس النواب في 5 شباط 2006 وتمتاقبة الموازنة العامة لمجلس النواب 2006 تجد أن اللجنة المالية ركزت على انعكاسات الارقام المالية المقدرة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية، والتاكيد على معاداة الظروف والاتفاقيات والأولويات الملمحة والظروف الموضوعية التي تعريدها الدولة ومراعاة الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية مثل الفقر، البطالة، وارتفاع الأسعار، وال]));(مليونية، وارتفاع اسعار النفط والسعي إلى تحقيق درجة من التوازن بين الانفاق العام وال الإيرادات العامة من خلال تخفيف رصيد الدين الخارجي، وعطيه اسعار الفائدة، وإعادة هيكلة الأنظمة الضريبية وعجز الموازنة الدائم، وسياسات التدريب المهني، وتعزيز الانتاجية الاجتماعية وحماية الأمن الاجتماعي، وقد ضمت الابعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية في
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

توصياتها، وطلبت الحكومة بضرورة الالتزام بالنصوص العامة، وهي 24 بنداً شملت تلك الأوضاع.

3- 2- 1- 4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

لدراسة الموازنة واقرارها

عند دراسة الموازنة العامة تقوم اللجنة المالية بالاستعانة بالخبراء الماليون والاقتصاديين، وقد عين مستشار مالي متخصص في هذا الشأن. بالإضافة إلى ذلك تقوم اللجنة بدعوة خبراء ومختصين ومسؤولين حكوميين لمناقشة فصول وبند الموازنة معهم، وفي مناقشة الموازنة العامة لعام 2006 قابلت اللجنة المالية لأغراض المناقشة ثلاثة عشر وزيراً، ومحافظ البنك المركزي ورئيس هيئة التحصية، ومدير دائرة الموازنة العامة، وقابلت 38 من أعمال، ورئيساً لدوائر ومؤسسات الدولة المختلفة، وكذلك من القطاع الخاص ورؤساء الغرف التجارية، وغرف الصناعة، ورؤساء الجامعات وغيرهم من المختصين.

3- 2- 1- 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب (الحساب النهائي) الذي

يبين الإرقام الفعلية للجباية والإنفاق

يدرس البرلمان الحساب النهائي للإنفاق والجباية ووضع لها عدة بنود في تقريره وتوصياته. إذ يجدها وينظر إليها عملاً مع الموازنة السابقة ومعطيات الواقع. وفي موازنة عام 2006 قررت اللجنة المالية تخفيف حجم النفقات العامة ببلغ 90 مليون دينار مع العلم أن اللجنة لم تلتزم بأي من المنشورات المدرجة على جدول الموازنة، وأوضحت في جدول نصائح المشاريع والبنود التي تم تخفيف إنفاقها بالموازنة المقدرة ببلغ 9044 مليون دينار، وأوصت بضرورة إعادة هيكلة النظام الضريبي وتعديل قانون الضريبة المعين لمنشآت ومشاريع休みلاً لقانون الموازنة برمته. وبشكل عام فإن اعضاء مجلس النواب عند مناقشتهم الموازنة تمت من خلال خطاباتهم التي تستمر إلى ما يزيد عن ثلاثة إلى أربعة أيام طابعون فيها الحكومة بمزيد من الانتقادات، فتكثر الخطابات ذات الطابع الخديم من طالبة بالطرق، ومستشفيات، زيادة الانتقادات لخدمات الجمعية وغيرها من المطالب.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الخدمة التي تزيد من الانفاق العام. وزيادة الانفاق دستورياً أثناء مناقشة الموازنة
مرتفعة، وبالتالي تصبح معظم الخصائص ذات هدف انتخابي لنسب
المؤدبين في دوراتهم الانتخابات، وينبغي أن تجد أحداً يخطب بنود الموازنة أو
يقدمها رقمياً.

2 – 2 تصويت شفاف على الموازنة

حسب نصوص الدستور، يتم التصويت على الموازنة وفق شروط معينة منها
التصويت (الاقتراع) على الموازنة فصلاً فصلاً. ولا يجوز تقلي مبلغ في قسم
النفقات من الموازنة من فصل إلى آخر إلا بقانون، والمجلس الحق بإنتاج
النفقات في الفصول بحسب ما يكون موافقاً للمصلحة العامة، وليس له أن يزيد تلك النفقات
بطرق الاعتدال ولا بطريقة الاقتراع المقدم على حدة، ولا يقبل أي اقتراح أثناء
مناقشة الموازنة العامة يقدم لإنفاذ ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل
الضريب المقرر في إنفاذ أو نقسان. وينبغي ما أقرته القوانين المالية السابقة
المفصول. ويصدق على واردات الدولة ونهقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون
الموازنة العامة، هذا وتم التصويت على الموازنة العامة فصلاً فصلاً كلاً على حدة
رفع اليد وعد الاصوات للإطاء، وتم التصويت النهائي برفع اليد وعد
الاصوات، وتصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وكبراً ما يتم نقل التصويت بين
 مباشر على التفاصيل، ومن المفروقات التادرة أنه في موازنة عام 2006 لم يتم أحساء
الاصوات، وأعلن رئيس المجلس اقرار الموازنة العامة بالغالية مما أثار ازاعاج
بعض النواب الذين غادروا الجلسة احتجاجاً على آلية التصويت هذه ومعظمهم من
المعارضة البرلمانية، وتندل هذه الحالة على عدم شفافية التصويت على موازنة عام
2006.

3 – 2 – 3 مراقبة شاملة للموازنة

يقوم البرلمان بقرار مشروع قانون الموازنة، وتعمل الموازنة العامة كمشروع
قانون ويجب أن تم بجميع الراملا الدستورية، وينص الدستور على أنه لا
يخصص أي جزء من أموال الخزانة العامة ولا يتفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا

153
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

قانون، وهذه النصوص تعطي البرلمان العراقي الشامل للموازنة العامة و اقرارها وطرق اتفاقها.

3 - 2 - 3 - 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وقائمة على تنفيذ الموازنة

يقوم البرلمان بالرقابة المالية لتفتيذ الاتفاقات وذلك من خلال وسائل متعددة منها أن الاتفاق لا يتم إلا من خلال القانون، وعمليات الاستمالة، والاستجوابات وبلاغ التحققي في قضايا اتفاقات محددة للكافة المؤسسات ودوائر الدولة التي تحصول على أموالها من الموازنة العامة، اضافة إلى ضرورة اصدار ملاحق الموازنة العامة بقانون، ويلاحظ ان الرقابة المالية في أمور الاتفاق بعد اقرار الموازنة ضعيفة ولا يتم إلا عندما تثار مشكلة في مسؤولية عامة، ولا يوجد متابعة مستمرة لتلك الغايات على الرغم من ان نصوص الدستور واضحة في ذلك.

3 - 2 - 3 - 2 استعانتة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط إنفاق المال العام

يربط ديوان المحاسبة ارتباطاً مباشرًا بمجلس النواب، ويقدم سنوياً تقاريره التي تحتوي على آرائه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتبطة والمسؤولية المرتبطة عليها إذا ممارس الرقابة الفعلية والتنفيذية على الاتفاقات العام، ويجوز له تقديم تقارير دورية عندما يطلب منه. ويقوم مجلس النواب بمناقشة هذه التقارير بشكل سنوي مع بداية الدورة العادية لكل سنة، واستناداً إلى هذه التقارير والمخالفات، يتم محاسبة الوزراء عن المخالفات المرتبطة بوسائل الرقابة والمحاسبة المعمل بها قانونيًا.

وبشكل عام فإن مناقشة تقارير ديوان المحاسبة لا تتعامل بجدية وأصبحت شكلية أكثر منها فعلية، وقد عدل قانون ديوان المحاسبة سنة 2001 لتكون الرقابة لاحقة ولست سابقة كما كان في القانون السابق، وهذا التذبذب أثر على عمليات الرقابة يعيده ان يتم الصرف وتتم المراجعة لاحقاً وهذا أضعف دور ديوان المحاسبة والتي تقاريره، وتم عملية تعين رئيس ديوان المحاسبة من خلال رئيس الوزراء واستمزاً رأي رئيس مجلس النواب، وهذا يضعف دور رئيس ديوان المحاسبة في عمليات الرقابة لانه معنى من قبل رئيس الوزراء.
3 - 3 - 1 وجود معارضة منظمة وفعلية في البرلمان

بالنظر إلى تركيبة المجلس الرابع عشر، فإن أغلبية النواب اتخاذهم على أساس
عشائريًا وعائليًا ووفقًا نسبتهم إلى 77% من المجموع العام لأعضاء المجلس،
وتوجد معارضة منظمة تتمثل في حزب جهة العمل الإسلامي (الوجه السياسي
للإخوان المسلمين) وعددهم 17 عضوًا ونسبة 15% من المجموع العام لأعضاء
المجلس، وهذه المظاهرة ليست فاعلة لدى نسبتها، فهي تحاول أن تكون فاعلة
ولكنها لم تستطع تحقيق ذلك كما كان الأمر في المجلس الحادي عشر في الفترة ما
بين 1989 و1993، وتوجد معارضة من بعض النواب ولكنها تأخذ الطابع الفردي
غير المنظم، وتظهر مواقفهم الوضعية لسياسات الحكومة من حين إلى آخر، وكذلك
التصويت بعدم منح الثقة للحكومة وعددها متفاوت، في هذه الأذى أربعة نواب،
وحدها الاعلى ثمانية نواب، والحكومات المتعاقدة في السنوات الأخيرة حصلت
على ثقة مريحة جدًا وبأغلبية زادت على ثمانين صوتًا، فالحكومة الحالية حصلت
على 85 صوتًا ونسبة 77% من المجموع الكلي، وهذا تصبح المعارض المنظمة أو
غير المنظمة تشكل ما نسبته 23%، وبالتالي فهي ليست مؤثرة أو فاعلة من أجل تغيير
السياسات أو حتى تعطل مشاريع القوانين أو حتى حجب الثقة عن الحكومة. وفي
التصويت على الموازنة خرجت جهة العمل الإسلامي من الجلسة احتجاجاً على
طريقة التصويت، لكن الموازنة أقرت بأغلبية برلمانية.

3 - 3 - 2 مسألة فعالية للحكومة

أما في ما يتعلق بمسؤولية الوزراء، فقد نصت المادة 51 من الدستور على أن
رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة
الامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته،
وأعطي الحق في ممارسة الرقابة السياسية من خلال الإستماع والاستجوابات،
وإلغاء التحقيق الخاصة، وإبداء الرغبة. فالرقابة السياسية موجودة ولكنها غير
فاعلة، وتأثرها لا يكاد يخرج عن إطار الشكل، وفي الواقع تطرح أسئلة كثيرة
حوالي السياسات العامة حيث إن المقصود بالسؤال هو استهداف العضو عن أمر يجهله.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ


وعلى الرغم من كثرة الاستمالة في بعض الدورات، إلا أن الالتزام بالموعد الدستوري (ثمانية أيام) للرد عليها غير وارد في كثير من الأحيان، إذ تأخذ الردود مدة زمنية طويلة خالفة لفترة المدة الدستورية، وفي بعض الأحيان ترحل الاستمالة من دوراً إلى أخرى، وأحياناً تصل الردود وتكون الحكومة قد تغيرت. وعلى سبيل المثال في المجلس الحالي تم الإجابة على 338 من 596 ونسبة 56 %، والعديد من النواب يقدمون الاستمالة لأبعاد إعلامية بحثاً والبحث عن الشعبي، والبعض الآخر لاهداف شخصية في علاقته مع أعضاء الحكومة، لكن هذا لا يمنع من وجود استمالة هدفها الحقيقي هو تطبيق الرقابة السياسية، وفي الغالب فإن الحكومة تسعي دوماً لبقاء الرقابة في حدود السؤال بمعنى أن لا تتحول الاستمالة إلى استجوابات لأن الاستجواب يعني المحاسبة الفعلية للفوز أو الوزير، ونادرًا ما يتحول السؤال إلى استجواب، والاستجواب إلى التصويت بالثقة. أما في مجال الاستجوابات فهي نادرة جدًا، ففي الفترة الواقعة ما بين 1989 و1993 وصل عدد الاستجوابات إلى 41 استجواباً، وفي الفترة الواقعة ما بين الاعوام 1993 و1997 كان هناك استجواب واحد. وفي البرلمان الثالث عشر (1997 - 2001) وصل عدد الاستجوابات إلى 8 استجواباً، أما في البرلمان الرابع عشر وهو الحالي فوصلت الاستجوابات إلى 4 استجوابات تم مناقشة إثنين منها.

وتشير الوثائق في المجلس الحالي والمجالس السابقة أنه لم تحدث أي سابقة بأن ينهي الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة. ويمكن القول إن استخدام وسائل الرقابة السياسية المختلفة لم تؤثر كثيرًا على تعديل السياسات العامة للحكومات المتعاقبة. وبين استطلاع الرأي حول موضوع ممارسة البرلمان للرقابة الفعالة على
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

جميع أعمال الحكومة أن 40% لا توافق، وما نسبته 35% توافق، ونسبة 25% محايدة. وأعربت ما نسبته 57% عن قلقها بشأن الفساد، وأن البرلمان لا يحقق بفاعلية في تلك القضايا.

3 - 3 - 3 فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

أما في مسألة التصويت بالثقة على الحكومة فإن الوقائع البرلمانية تشير إلى عدم حدوث ذلك الأمر إلا مرة واحدة حين حجب مجلس النواب السابع عام 1963 الثقة عن حكومة السيد سمير الرفاعي، وهي الحالة الوحيدة في التاريخ السياسي الأردني. وفي السنوات الخمس عشرة الأخيرة، منذ أن أعيدت الحياة البرلمانية، لم يحصل أن ضعف بحجب الثقة عن أي حكومة من الحكومات المتولدة والتي وصل عدها إلى عشر حكومات. والملاحظة الجدودة بالاهتمام هي ارتفاع نسبة التصويت بالثقة على الحكومات في السنوات الأخيرة، فقد حصلت جميع الحكومات على ثقة عامة ومرحية.

3 - 3 - 3 فعالية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

تشير الوقائع السياسية أن هناك تراجعًا ملحوظًا في دور مجلس النواب في الرقابة على السياسة الخارجية على الرغم من أن الدستور أعطى هذا الحق للمجلس حيث ورد في الدستور أن المعاهدات والاتفاقيات التي ترتبط عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مسأس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافعة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة. واستناداً إلى ذلك، ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 38 التأكد على ذلك بالقول بدراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تخص بالسياسة الخارجية.

3 - 3 - 4 - 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

تشير الوقائع البرلمانية أن إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية يكون شكلًا، وتأنب ما تكون هناك أسئلة حول تلك الاتفاقيات. وفي عمر المجلس الحالي الرابع عشر لم يتقدم أي من النواب بسؤال أو استجواب حول أي معاهدة أو اتفاق دولي.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وكم هو الأداء العام المتكرمي لمجلس النواب في مجال مراقبة الحكومة لتنفيذ الاتفاقات والمعاهدات الدولية، فهو كذلك بالنسبة إلى لجنة الشؤون العربية والدولية إذ تسير على نفس النهج على الرغم من أن النظام الداخلي في مادته 38

منها هذا الحق.

3 - 3 – 4 - 2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومية

بشأن احترام الاتفاقات الدولية

إن الدور الذي تقوم به لجنة الشؤون الخارجية في البرلمان يقتصر في معظمها على علاقات المجتمع وأعضائه بالاتحادات البرلمانية (الشعب البرلماني) الدولية والعربية وموضوع الزيارات الخارجية التي تشكل في أطرها ما يشبه العلاقات العامة. وقليلة هي الأسئلة في شأن الاتفاقات الدولية، وستعارض عنها بعملية التواصل بين وزراء الخارجية واللجنة حيث تعقد اجتماعات عندما تطرح مسائل أو قضايا لها علاقة بالشؤون الخارجي اذ تم اللقاءات والتشاور في قاعة الصور، وقد تابعت لجنة الشؤون الخارجية الحالية لمجلس النواب مع الحكومة موضوع بيع الكنيسة الأرثوذكسية لعقارات في القدس لإسرائيل اذ اتخذت موقفاً يرفض بيع تلك العقارات وضرورة اعادتها للكنيسة الأرثوذكسية، وعقدت الحكومات السابقة العديد من الجلسات السرية لمجلس النواب لإطاعةهم على بعض القضايا المحددة في الشؤون الخارجية.

3 - 3 – 4 - 3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومية

بشأن التزامها بالاتفاقات الدولية التي التزمت بها الدولة

بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة.

إن متابعة لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنيين في عملية تطبيق الاتفاقات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان تعني في إطارها الشكلي للجوهر، وعلى الرغم من أن النظام الداخلي للمجلس في مادته السابقة والأربعين قد منحها صلاحيات واسعة في دراسة جميع القوانين والأمر والأقتراعات التي تتعلق بحقوق المواطنيين وحقوقهم سواء تلك المتصور عليها في الدستور أو في الاتفاقات الدولية، إلا أن اللجنة لم يكن لها نشاط فاعل ومؤثر في السهر على تلك
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الحقوق والحريات، وهذا ليس بالشيء الغريب إذا علمنا أن المجلس يوجه من قبل الحكومات. وكب الأحوال فقد سعت اللجنة إلى توجيه مذكرات وآنية مكتوبة للحكومة في إطار حقوق المواطنين وحرياتهم، وكانت تكفي بالاجمات التي تقدم من الحكومة. وقامت اللجنة بالعديد من الزوارات للسجون الرسمية «مراكز الإصلاح والتأهيل» التابعة لمديرية الأمن العام (وزارة الداخلية) للإطلاع على واقع السجون وأمليت التعامل مع السجناء والموقوفين وطبيعة المعاملة التي تلقونها، ويذكر البعض أنها كانت زيارات إستعراضية دعائية تغيب عنها الجدية أو تحقيق الاهداف المقصودة منها.

3- 3 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

أما في ما يتعلق بمبدأ المسؤولية فإن الدستور ينص على أن تنظيم السلطة التنفيذية بالملك ويُريقها بواسطة وزرائه. وعند الحدث من نفس الدولة الملك فهو ملص من كل تبعية ومسؤولية، وتلتقى المسؤولية في النظام السياسي الأردني على كاهل رئيس الوزراء والوزراء في عددها التضامني (المشترك) أو الفردي، واعطي حق اتهام الوزراء لمجلس النواب حسبا بالقول: لمجلس النواب حق إتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين تتألف منهم مجلس النواب، وبحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب إليهم من جريمة تأتي من تأديته ووظائفهم(1). يقوم مجلس النواب بتعيين أحد أعضائه لتقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي، ولا يجوز لمجلس النواب الذي يقدم الاتهام أن يشارك في عملية المحاكمة لأن الدستور أنطوه بالملحق الدستوري الذي يتكون من مجلس الأعيان والسلطة القضائية، وحسب ما ورد في قانون محكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952 فإن الوزراء يحاكم على جرائم الخيانة العظمى، جميع الجرائم التي تعظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي كما وردت في قانون العقوبات الأردني، ومجالة أحكام الفقرة الثانية مادة 33 من الدستور المتعلقة بالمعاهدات

(1) ينظم المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان وثلاثة أعيان منتخبين وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الاقليمية، وتصدر قراراته بأغلبية ستة أصوات.

159
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

والانتهافات، جرائم الرشوة والاختلاس، وجرائم اساءة استخدام السلطة ومنها مخالفات احكام الدستور الواجب في المواد 9 و12 و13 و15 و111 المتعلقة بحقوق المواطنين وصرف أموال دون رسم أو فرض رسم أو رسمة بدون قانون والخلاص بالواجب الوظيفي ويشمل شراء أو استيجار أملاك الدولة، الدخول في العهودات والמצאات، وإذا كان عضوًا في مجلس ادارة شركة أو رئيسًا لمجلس ادارة الشركة أو وكيلًا عنها، أو تعاطي التجارة. ومن النواحي العملية فان العديد من الوزراء يمارسون التجارة بأساليب مختلفة ووسائل غير معنطة.

3 – 3 - 5 – 1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

الآلية لعملية الاتهام واضحة كما نص دستورياً عليها في حالات محددة وهي جرائم الخيانة العظمى، والخلاص بالواجب الوظيفي وأساءة استخدام السلطة، وإن أي اتهام يحتاج إلى تصريح أكثر من ثلثين من أعضاء مجلس بصورة كاملة، وتأتي الصعوبة بل التحقيق في الوصول إلى هذه النسبة العالية، ناهيك عن تداخل الأمور السياسية في صورتين في هذا الاتجاه.

3 – 3 - 5 – 2 عدد حالات الاتهام

أن أقرب حادث في هذا المجال كانت في المجلس الحادي عشر في دورته العادية الثانية عام 1990، إذ عقدت جلسة مرتبطة في 20/3/1990 وتضمن التقرير خمس مجموعات من القضايا المتعلقة بالفساد المالي والإداري واستيجار الوظيفة العامة والخلاص بالواجبات الموكلة للوزراء، وقرر المجلس إعادة بعض هذه المجموعات من قضايا الفساد إلى في الثالث العام والسير في إجراءات التحقيق، وتم التحقيق على مستويات البعض الآخر من هذه المجموعات لمسيرة من التحقيق.

وحول بعض القضايا إلى المجلس العالي لأنها صاحب الاختصاص فيها وبانوات قضية رفع الجرف – الأزرق، وقد وجه المجلس الاتهام لوزيرين هما وزيرًا الأشغال العامة والمالية، وفي النهاية لم تم محاكمتهما، أما رئيس الوزراء آنذاك فقد سقط التصويت على اتهامه وتم تبرئته ساحته. وفي الفترة الحالية من عمر المجلس الرابع عشر أو حتى المجالس التي سبقته، لم يحصل أن تم اتهام أي من رؤساء الوزارات أو الوزراء.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

3 - 3 - 6 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة الوزراء المتهمين

ينص الدستور على تشكيل المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان وثلاثة أعيان متخبين وخمسة أعضاء من أعلى محكمة نظامية، وبالتالي فإن الأعيان كجزء من البرلمان هم الذين يشاركون في عملية محاكمة الوزراء، وهنا يقوم مجلس النواب بتقديم الاتهام، ويشارك أعضاء من الأعيان في المحاكمة استنادًا إلى أن الجهء التي تهم لا يجوز لها ان تحاكم.

3 - 3 - 6 - 1 سهولة ووضوح الآليات المعتمدة في المحاكمة

المجلس العالي هو المجلس الذي يحق له محاكمة الوزراء أورؤساء (رؤساء الوزارات) المتهمين، ويقوم المجلس العالي بعملية تنظيم وترتيب محاكمة الوزراء حسب قانون خاص يوضع لهذه الغاية. وبناءً على نص المادة 61 من الدستور فإن الوزير الذي يتم اتهامه من قبل مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

3 - 3 - 6 - 2 عدد حالات المحاكمة

لا يوجد في التاريخ السياسي للأردن أي حالة لمحاكمة وزير أو رئيس وزراء من قبل المجلس العالي إذ تنتهي الحالة عند الاتهام ولا يستمر بالسير في الإجراءات.

3 - 4 فاعلية اللجان البرلمانية

3 - 4 - 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة

لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

تعرف اللجان البرلمانية بأنها لجان داخلية مخصصة تنشأ في كل من مجلس الأعيان والنواب كل على حدة وتشمل كافة أوجه نشاطاتها، ويشكلها كل مجلس من أعضائه وتقوم بدراسة موضوعات محددة حسب النظام الداخلي وتقدم التوصيات إلى المجلس لاتخاذ القرارات النهائية بشأنها، وتقود اللجان بالدور الرقابي على أعمال الحكومة حسب اختصاص كل لجنة، وتتلعب اللجان البرلمانية الدور الأساسي في أداء البرلمان لكافة الوظائف المحددة له دستورياً، وتشريعيًا.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وماليًا، وسياسيًا، واداريًا ورسميًا إلى غيرها من الوظائف، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني القيادة بانتخاب أعضاء اللجان بمدة كل دورة عادية له وعددها أربعة عشر لجنة دائمة، بالإضافة إلى اللجان المؤقتة مثل لجان الطعون النيابة (دستورية) ولجان التحقيق المتخصصة التي تنتهي بانتهاء المهمة. وتم عملية الانتخاب لللجان الدائمة مرة واحدة كل سنة في بداية الدورة العادية للمجلس، تنتهي مع نهاية السنة البرلمانية وهكذا.

نص النظام الداخلي في المادة 50 بأن تتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضوًا كحد أقصى يتخبؤه المجلس بالاقتراع السري إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر، وأنه لا يجوز للنائب أن يكون عضوًا في أكثر من لجنتين دائتين، ولا يجوز الجمع بين منصب رئيس اللجان أو نائب وعضوية اللجان، يجوز اجتماع لجنتين أو أكثر لدراسة مشروع قانون أو أمر معين بناءً على قرار من المجلس. وفي مجال آليات عمل اللجان قد بنيت مواد النظام الداخلي صلاحيات اللجان في استدعاء الوزير أو الوزراء المختصين أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سباع رآية، وحق اللجان في طلب المستندات والوثائق والمعلومات التي تطلب من الوزير أو الوزراء التي تتعلق بموضوع البحث، وإذا امتنع الوزير عن الأداء بالمعلومات أو تزويد اللجان بالوثائق ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس في أول جلسة تالية مع إعطائه الأولوية على سأئل الأعمال، وتدرج تقارير اللجان على جدول أعمال المجلس لما تستحقه واتخاذ القرارات بها، وأعطي الحق لكل نائب حضور جلسات اللجان وحق المشاركة والمناقشة دون حق التصويت. ونص النظام على أن يعتبر مستقبلًا حكماً من اللجان كل من يتغيب عن حضور ثلاثة جلسات دون عذر.

وفي البرلمان الرابع عشر اكتسبت اللجان البرلمانية أهمية بالغة وشهد الانضمام إلى اللجان تناقصًا قويًا وخصوصًا اللجان "القانونية، والمالية، والإدارية، والشؤون الخارجية"، ومرد ذلك يعود إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب من 80 إلى 110 وشدة التنافس بين الكتل حيث إن عدد أعضاء اللجان الواحدة حسب النظام الداخلي لا يعهد أحد عشر عضوًا كحد أقصى، وتعود شدة التنافس القوي إلى تنافس أو تناحر الكتل البرلمانية بهدف الاستحواذ على اللجان، حيث سعت الكتل
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الرئيسية إلى السيطرة على مقرري اللجان ونسبة العضوية فيها وخصوصا اللجان الرئيسية، ونتيجة لهذا الوضع تعتطل تشكيك اللجنة المالية لفترة وجيزة زادت على شهر حتى حسم أمر تشكيكها بالانتخاب، وشهدت اللجنة القانونية تنافسًا شديدا بين الكتل البرلمانية.

3 - 4 - 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

أما فاعلية اللجان ونتيجة للكم الهائل من القوانين والمواضيع المطروحة وقصر مدة الدورة العادية، فهي ضعيفة لدرجة كبيرة، وعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا ما تم قياس حجم الإنجاز في الدورة الواحدة مثلا، عقدت اللجنة القانونية 12 اجتماعًا في الدورة العادية الأولى للمجلس الرابع عشر في المدة الواقعة ما بين 17/12/2003 إلى 21/3/2004 وكان مدرجًا على جدول أعمالها 48 قانونًا واقترح واحد بقانون. أنجز خمسة عشر قانونًا بين الموافقة أو الرفض، وبدأ تكون نسبة الإنجاز 31% (1). أما اللجنة المالية والاقتصادية وفي نفس الفترة الزمنية فقد عرض على جدول أعمالها 45 قانونًا، وعقدت 9 اجتماعات عادية أنجزت بها إثني عشر قانونًا، وبدأ تكون نسبة الإنجاز قد وصلت إلى 26%. أما لجنة التربية والثقافة والشباب ونفس الفترة الزمنية فقد وصلت نسبة الإنجاز فيها إلى 27%. هذه بعض المؤشرات الرقمية على مستوى الفاعلية في الإنجاز لبعض اللجان، وبيقة اللجان الأخرى لا تتجاوز إنجازاتها كثيرًا هذا المستوى. والحقيقة أن حجم الأعمال ومشاريع القوانين كبير جدًا، فعلًا سبيل المثال لا الحصر، رحل إلى هذا المجلس ما يقارب 211 قانونًا مؤقتًا دفعة واحدة، وذلك عندما تم تأجيل الانتخابات لمدة عامين. ولقد أثبتت الوقائع العملية أن النظام الداخلي أوجد شكلًا من ازدواجية بين عمل المجلس ككل وعمل اللجان، وهذه تحتاج إلى حل وذلك بتعمد النظام الداخلي بحيث يتم وضع آلهة تحترم إرادة المجلس في عملية إقرار القوانين. وهناك العديد من التساؤلات تطرح في هذا المجال مثل: هل تعطى

(1) نسبة الإنجاز = عدد القوانين المنجزة × 100% عدد القوانين المعروضة
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

المجال دورًا تشريعيًا؟ أم يبقى دورًا مقتصرًا على تقديم التوصيات وتكون المناقشة والاقرار تحت قبة البرلمان؟

3 - 4 دور فعال وشفاف في مجال الرقابة

في مجال الرقابة السياسية فإن اللجان البرلمانية وحسب اختصاصاتها تقوم بإنجاز مهماتها حسب القضايا والمواضيع التي تتحوال من قبل المجلس، وتقدم توصيات يتم مناقشتها والتصويت عليها من قبل المجلس، وبالتالي تضع هذه التوصيات في خضم الاصطفاكات السياسية القائمة في المجلس والتي تميل لصالح الحكومات. كذلك الأمر بالنسبة إلى لجان التحقيق المحدودة التي تصل أحيانًا إلى قرارات تعود إلى الاتهام إما بالإخلال بالواجب الوظيفي أو إساءة استخدام السلطة. ولكنها تنتهي في المجلس بعد حصولها على أكثرة ثلثي الأصوات وتنتهي عند هذا الحد، وأحيانًا يتم تعليق لجان التحقيق الخاصة نتيجة الضغوط من السلطة التنفيذية بإجراءهم المختلطة، وتتحول المسألة من مسألة تحقيق إلى ثناء وإطراء على إنجازات كما حدث في آخر لجنة تحقيق.

3 - 4 دور فعال وشفاف للجان في مجال التحقيق

في المجلس الرابع عشر شكلت لجنة واحدة للتحقيق في برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي إذ ورد هناك ان تنقلة شبه نفاذ في تطبيق البرنامج، وعندما بدأت لجنة التحقيق في ذلك الأمر وصلت إلى نتيجة نفاذها أن لا وجود لأي شبهة نفاذ في تطبيق البرنامج وأعلنت توصياتها وأغلق ملف الموضوع. وربما تم إغلاق هذا الملف لوجود ضغوط سياسية منعت من الاستمرار في التحقيق. وفي المجلس السابق شكلت بعض اللجان للتحقيق في قضايا معينة لكنها لم ترق إلى مستوى الاتهام. وفي الحالة الأردنية يمكن القول أن دور لجان التحقيق غير فعال وغير شفاف نتيجة لعديد من الضغوط السياسية التي تتم حين تشكيكها وأثناء عملها.

3 - 4 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

تشترك هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان المختلفة ولكن ليس
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

 بصورة دائمة ومتواصلة حيث أن المشاركة تم بطلب من تلك الهيئات المتخصصة،
اذا كان الموضوع أو القانون يتعينها أو يدخل في صلب عملها.

3 - 4 - 6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

تستعين اللجان البرلمانية أحيانًا بالخبراء والمستشارين وأصحاب الرأي في
مواضع أو قضية محددة ولكنها ليست متكررة ولا تأخذ طابع الاستمرارية
والديمومة.

3 - 5 ملاءمة النظام الداخلي للإدارة البرلماني

3 - 5 - 1 ضمانات النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والتفاعلات داخل

البرلمان

يضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني التنوع والتعدد في الاتجاهات
والتفاعلات بكل حريّة ضمن إطار نصه، فلا توجد قيود قانونية أو حتى سياسية
على الاتجاهات واتجاهات أعضاء المجلس غيرالاتجاهات التنظيمية غير مشروع أو لا
يقرها الدستور.

3 - 5 - 2 ضمانات النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء

يضمن الدستور، كما هو النظام الداخلي، حرية التعبير وإبداء الرأي، وتكوين
وطرح أي موضوع له صلة بالصالح العام، والتصويت أو الانتفاع أو الخلافة
وتقديم الاقتراحات برغبة، أو اقتراح بقانون حسب ما يجزيه النظام الداخلي من
شروط مثل طرح هذه المقتراحات ومناقشتها. ونص النظام الداخلي في مواده 88 -
113 والمتعلقة بنظام الكلام داخل الجلسات على أن يassium الرئيس بالكلام لطالب
حسب ترتيب الأسبقية، ولكن من طالب الكلام يتناسل عن دوره، وغيره، ويؤخذ دائمًا
بالكلام في الحالات التالية وحسب ترتيبها:

1 - نقاط النظام.

2 - طلب التأجيل للنقاش.

3 - طلب تصحيح واقعة مدعى بها.

4 - طلب الرد على قول يمس طالب الكلام.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

5 - طلب سحب الاقتراح.
6 - طلب إحالة الموضوع إلى لجنة.
7 - طلب إقالة باب النقاش.

ويعطي الحق لكافة الأعضاء من دون تجيز أو تميز بالتحدث وإبداء الرأي حسب النظام المعمول به، وحدد النظام الداخلي ضرورة الالتزام بالأداب العامة وعدم استخدام الألفاظ النايدة أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة المجلس أو رئيسه أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو مساس بالنظام العام، إلا أنه يحق للرئس من المتكلم عن متابعة كلمته بدون قرار من المجلس في الحالات التالية:

إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور، وإذا تكلم بدون إذن الرئيس، وإذا تقوه بعبارات نايدة بحق أحد أعضاء أو إحدى اللجان أو الكتل التصويتية، وإذا تعرض للحياة الخاصة للغير، وإذا تعرض بالتحريز لشخص أو هيئة ما لم تكون أقواله مؤيدة بحكم قضائي قطعي، وإذا تعرض لوقائع مزعومة أمام القضاء. وفي غير الحالات السابقة لا يجوز من المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس. ونص النظام على عدم جواز مقاطعة الكلمة إلا من قبل الرئيس أو إبداء ملاحظات على كلمته، وإذا أخل أحد الأعضاء بالنظام الداخلي يحق للمجلس أن يقرر حرمته من الاستمرار باللمحة. وحسب استطلاع الرأي فإن ما نسبته 71% ترى أن إدارة جلسات البرلمان تتم في إطار التقديم النام بالنظام الداخلي.

3 - ضمانة النظام الداخلي حق النقاب على اختلاف امتدائهم بالمشاركة في اللجان

بالنسبة إلى المشاركة في اللجان لا توجد قيد على أحد، فالحرية متاحة للجميع بأن يرشح نفسه إلى أي لجنة، وأعضاء المجلس يترشون على ذلك. ولا يجوز للعضو أن يرشح نفسه لأكثر من لجنتين. وتشتت المناقشة بين الخلافة على رئاسة اللجان والمقررین مما يؤدي عمليا إلى اقصاء بعض الكلأت عن تلك اللجان.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

3 – 5 – 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

يلاحظ أن النظام الداخلي جاء مفصلاً ويعالج كافة القضايا المتعلقة بالعمل البرلماني. ويكون النظام من واحِد وعشرين فصلاً و164 مادة، وي الحال جميع اختصاصات وأيام عمل المجلس مما يساهم في تسهيل عمل المجلس لتحقيق المهام المنوطة به.

3 – 5 – 5 وضوح النظام الداخلي

giene صياغة المواد الواردة في النظام الداخلي بشكل واضح ومبسط وشفافية عالية وفصل مبسط ومكتوب بلغة واضحة ومعروفة مما يعني الفرصة لكافة الأعضاء في استيعاب وفهم آليات عمل البرلمان. وأظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 86% يعتقدون بأن النظام الداخلي للبرلمان واضح ويتفقد بطريقة ضمن تحقيق المهام المنوطة به (التشريع والرقابة).

3 – 6 فاعلية الكتلة البرلمانية

3 – 6 – 1 تنظيم الكتلةшибبية على أساس نظام داخلي لكل منها

بالنظر إلى مجلس النواب الرابع عشر، منذ صدور النتائج للانتخاب العام، بدأت الدعوات والاجتماعات والاتصالات لتشكيل الكتلة البرلمانية. ومع بداية الدورة غير العادية في 15/7/2003 بدأت تتضج الملأعمة الأولية للكتلة والإعلان عن أسماء الأعضاء فيها، وأخذت مواقعها الأولية من انتخابات رئيسة المجلس والثقة على الحكومة. وكانت الحاجة أكثر الحاجة لتشكيل الكتلة البرلمانية كون النتائج أثرت إثرًا وثمانين نائبًا يمارسون العمل البرلماني لأول مرة، ومن الطبيعي أن تشكل الكتلة لاستغلال من خبرات البرلمانيين الذين سبق لهم ممارسة العمل البرلماني، وتشكلت الكتلة على أساس مصلي أو جزري أو عشائري أو حتى صداقات شخصية دون نظام داخلي يحدد صيغ التعامل داخل الكتلة الواحدة، باستثناء كتلة جبهة العمل الإسلامي، التي تمثل حزب واحد، وهي مستندة إلى أيديولوجية دينية سياسية، وبالتالي هناك انتزاع مبدئي وآليات منظمة يفرضها تكتل الحزب الواحد على مجموع أعضائه داخل البرلمان والذي ضمت 17 عضوًا. أما
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

بقيت الكتل فلا يوجد لها نظام داخلي بحدد أهدافها وآليات عملها باستثناء الاتجاه
على مصالح شخصية مشتركة كانت أم عامة، وحريةً الحركة واسعة، وعدم الالتزام
أحياناً واضح بين أعضاء مثل هذه الكتل، ويفضّى البعض بأنها "كل هلامية".

لا يوجد نص دستوري في النظام السياسي الأردني أو في النظام الديمقراطي
للبرلمان يتعلق بالكتل البرلمانية؛ إلا أن الهدف البرلماني الذي تمارسه المجالس
النيابية استقر على وجودها وتفاعل معها بشكل فاعل وأصبح عرقاً سياسيًا برلمانيًا
معترفاً به وممارساً عملياً، وعرفت البلدان العربية أول كتلة نوابية في مجلس
النواب الأول عام 1947. وعلى أثر التوسع والрост في المسار البرلماني وإعادة الحياة
البرلمانية إلى وضعها الدستوري، ظهرت الكتل البرلمانية بشكل ملموس وفاعل في
مجلس النواب الحادي عشر عام 1989 هذا وتعرف التكتلات البرلمانية على

أنها:

توافق بين مجموعة من أعضاء السلطة التشريعية إما أيديولوجيًا أو متصورًا للتأثير
على عملية صناعة القرار وتعيين مواقف موحدة، أو التأثير من خلال التصويت، وفي
النتيجة تحقيق مصالح مشتركة تخدم أهداف مثل هذه التكتلات، إضافة إلى ذلك
تكمن أهمية الكتل البرلمانية في تفعيل دور المجالس وتحسين أدائها وإعداد
لجانات المجالس والهيئة العامة للجالس والمشاركة مباشرةً وتيسير مشاركة أعضاء
المجالس في المناقشات وأعمال المجالس، ناهيك عن أهمية دورها في تقديم
المبادرات التشريعية ووضع اقتراحات القوانين، ودورها في عمليات الرقابة
السياسية.

وشكلت الكتل في المجلس الرابع عشر الذي انتخب عام 2003 (الحالي) سبع كتل
برلمانية هي:

- كتلة الوطن (12 نائباً)، كتلة التجمع الديمقراطي (10 نواب)، جهة العمل
- البرلماني الوطني (25 نائباً)، كتلة الوفاق (9 نواب)، الكتلة الوطنية الديمقراطي (8
- نواب)، جهة العمل الإسلامي (17 نائباً)، الجهية الوطنية (10 نواب)،
- الاصلاحون الجدد (5 نواب)، المستقلون (14 نائباً)، تخليد بين الاعتبار
- الاستحبابات من الكتل بشكل مستمر والانضمام إلى كتل أخرى أو البقاء مع قائمة

168
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المستقبل. ونتيجة لذلك فإن عدد أعضاء الكتلة الواحدة متغير لا يثبت على رقم محدد.

3 - 6 - 1 - 1 الالتزام بنظام الكتلة الداخلي

باستثناء كتلة جبهة العمل الإسلامي وعدد أعضائها 17 عضوًا، لا يوجد أي نظام داخلي للبرلمانики، حيث أنها تأسست على أسس شخصية أو مصلحية ولا يربطها أي رابط فكري أو إدراكيًا إلا جملة من المصطلحات، وبالتالي هي غير مستقرة أو ثابتة وكثيرة التغير.

وشهد هذه الكتل كثيرًا من الاضطرابات والاختلافات عند القضايا المفصلية، وخصوصًا انتخابات المكتب الدائم للمجلس، والثقة على الحكومات. ولذا فهي عبارة عن ثبات والاستقرار، وينتج عن ذلك أحيانًا عدم الالتزام بالقرارات مما يدفع باتجاه تعويض التصويت لأعضاء الكتلة المختلفة. وأظهر استطاعتها أن ما نسبته 46 % ترى أن الكتلة البرلمانية لا تعمل على أساس نظام داخلي لها.

3 - 6 - 1 - 2 الموافقة على حضور اجتماعات دورية

لا تجتمع الكتل بشكل دوري لغياب النظام الداخلي لهذه الكتل، وبالتالي لم تختلف إجتماعاتها تحدثًا الأحداث والقضايا التي تطرح على الساحة السياسية والبرلمانية، فاجتمعتها غير متصلة أو دورية، وبالتالي فإن نسبة الحضور أحيانًا ضعيفة ولا يلتزم كل الأعضاء بالحضور. ويتبين الاستطلاع حول مشاركة النواب فيجتماعات الكتل النتائج التي يتعتبر فيها تشكيل دوري حيث أن ما نسبته 36 % بالموافقة و 40 % بدعمها.

3 - 6 - 1 - 3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

تعقد جلسات الكتلة البرلمانية في معظم الأحوال دون وجود جدول أعمال مكتوب وموضوع على أعضاء الكتلة، وتحصل الاجتماعات حين يقوم رئيس أو مقرر اللجنة بالدعوة إلى اجتماع يتناول موضوعاً محدداً. ويتبع الاجتماع على هذا الأساس دون وجود جدول أعمال مكتوب ومحدد، وأحيانا تكون هناك دعوة لاجتماع الكتلة مرفقة به جدول أعمال مختصر من عدة بنود.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3 6 - 2 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقرارها

الكتلة البرلمانية الأكثر النزاعاً بقرارها هي كتلة جهة العمل الإسلامي. وبصرورة
نسبية وليست مطلقة يلتزم أعضاء الكتل الأخرى بقرارات الكتل، وأحياناً يتم تعويض
التصويت. وبشكل عام فإن درجة الالتزام ليست عالية، وفي أغلب الأحيان،
واعتمدًا على الموضوع تكون ضعيفة.

3 6 - 3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

لا يمكن النظام الداخلي من وجود مبدأ الكتل البرلمانية وذلك لغياب النص
المانع، أي إنه غير منصوص عليها. واستقر العرف البرلماني على وجود الكتل
البرلمانية منذ أول برلمان أردني، وبالتالي فهي عرفًا موجودة، ولا يوجد نص يمنع
قيامها أو تشكيلها، ولا توجد أي مخصصات مالية للكتل البرلمانية أو مكاتب
خاصة للدراسات أو صلاحية الاستعانة بالخبراء والمستشارين، وإن تم
ذلك فيكون بصورة شخصية أكثر منها مؤسسة أو قانونية، ولذا فإن الكتل البرلمانية
في الحالة الأردنية تقاد تكون نسبًا غير منظمة أو فاعلة.

3 7 - فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

3 7 - 1 وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان

إن وظيفة الإدارة البرلمانية تتمثل في تقديم الأعمال الإدارية والفنية والمعلوماتية
والخدمة (كجزء تفريدي) من أجل قيام أعضاء البرلمان بوظائفهم التشريعية
والرقابية، وتشمل متابعة الخطوات التشريعية والرقابية، والخدمات العامة، وتوفير
المعلومات والتثقيف وإعداد الدراسات والتقارير والعلاقات الداخلية والخارجية
والنشر والاعلام، وتدرج تحت هذه الوظائف الابعاد العملية للوظيفة الإدارية
لاجهزة المجلس المختلفة، مثل:

إعداد جدول الأعمال للمجلس واللجان، وتدقيق وضبط محاضر الجلسات
وطباعتها وتثقيفها ونشرها، والخدمات الضرورية المساندة لعمل أعضاء
المجالس، وتنظيم العلاقة بين الجمهور والإعلاميين والبرلمان، وخدمات
السفر، والمؤتمرات، والأعمال، والاستشارات القانونية والمالية والاقتصادية.
البرلمان في الدول العربية

(الأردن)

وتوجد في البرلمان كآفة الجهة والعوائد الإدارية المتعلقة بتسهيل العمل البرلماني كشؤون قانونية ومالية، وإدارية ودراسات وعلاقات داخلية وخارجية، وغيرها من الوظائف اللازمة للعمل البرلماني.

3-7-1-1 اعتبار المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

تلعب الواسعة والمحسوبة الدور الأكبر في عمليات التوظيف داخل كوارد البرلمان، وكما يقول أحدهم أنهم يختارون الأفضل من الاحتكاف بالتخصصات التي تحصل على وساطة أو دعم، كموظفين من إبناء المختصين وخاصة الباب، وهذا يعني أنه لا توجد معايير واسع كافية ودقيقة في عمليات تعيين الموظفين والمختصين، وأن وجدت فانه يتم التخليل عليها وإيجاد وسائل لاستغلالها واحترائها لرأي المختصين والتواب لغات التوظيف. وحسب استطلاع الرأي الذي أجري لهذه الغاية فان ما نسبته 42% أجروا بان الموظفين في البرلمان لا يعينون بناءً على معايير علمية موضوعية.

3-7-1-2 عدد كاف من الموظفين الكفؤين

وبالنظر إلى البرلمان الأردني، وبالرغم من أن مجلس النواب، هناك تضخم كبير في الجهاز الإداري نتيجة لتراكمات تاريخية مثل بقية المؤسسات العامة الأخرى في الدولة، إذ يصل عدد الموظفين إلى 96 موظفًا بينهم مدراء المكاتب والسكرتارية والمختصين، وحتى مدراء المكاتب للتواب يمتازون بعدم المخاوف الفنية وعدم قدرتهم على تسدير أعمال النواب وتحقيق الغايات التي عينوا من أجلها، وهناك نوعان من الموظفين:

النوع الأول: وهو الذي لديه الرغبة في تطوير نفسه و ]] استيعاب معطيات العمل.

النوع الثاني: وهو الذي ليس لديه الرغبة أو حتى القدرة على تطوير ذاته وإدراك نوع وأهمية العمل الموكل إليه.

المستشارون والباحثون

المستشارون: يتوزع ضمن الجهاز الإداري لمجلس النواب عدد من المستشارين
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

المختصين في الشؤون القانونية والاقتصادية والمالية، مهمتهم الرئيسية تقديم الاستشارات، ومن طاب مهام الاعضاء المؤتمرين وللمجلس، ويفتح عليه عمل المستشارين قلة عددهم لعدم التفرغ العام للعمل في المجلس، وأسلوب التعين والآليات.

الباحثون: توفر الأمانة العامة لمجلس النواب عددًا من الباحثين مهمتهم إعداد الدراسات والأبحاث وأوراق العمل في المجالات السياسية والاقتصادية والقانونية والمواضيع التي تناقش في المؤتمرات البرلمانية، ويفتح على عمل الباحثين قلة الخبرة والكفاءة وعدم الاختصاص.

3-7-1-3 دورات تدريبية اللازمة لموظفي البرلمان

صرفت أموال طائلة على تأهيل الموظفين وتدريبهم بدورات متخصصة، وهذه الجهود التأهيلية والتدريبية لا تقابل بالاستعداد النفسي للافراد لعدم الجدية والرغبة في التطوير، ومن هنا صبح غير مجدية وتم ابتكارها. وقد عمل البرلماني على عدد دوازة تم تأهيل الموظفين وتحسين أدائهم، ولكن العديد من هذه الدورات وورش العمل لم تسهم كثيرًا في تحسين اداء الموظفين لعدم رغبة البعض في تطوير نفسه، واؤثر استطلاع رأي أن ما نسبته 60% لا تعتقد بأن موظفي البرلمان يشاركون بشكل دوري في دورات تدريبية إزامية.

3-7-1-4 تقاضي الموظفين في البرلمان مراتب ملائمة

من حيث الرواتب والمكافآت المالية فإنه لا يوجد كادر خاص للمجلس، وإنما تعامل مثل باقي مؤسسات الدولة. وتبلغ الرواتب والأجور كنفقات جارية 863,000 دينار أردني لعام 2005، أما في عام 2006 فالإنفاق المقرر لهذا الباب يصل إلى 1,247,000 دينار أردني وهو ما يعادل مليون وستمائة ألف دولار سنويًا.

3-7-2 وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان

بدأ عمل المكتبة في البرلمان الأردني منذ عام 1929 مع بدء عمل أول مجلس تشريعي، وتطورت المكتبة مع تطور الحياة البرلمانية في الأردن، وتضم المكتبة

172
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

أكثر من 2500 عنوان مختلف جلها ذو طابع قانوني، والقليل منها يختص بالشأن
dيمقراطي والتيابي، بالإضافة إلى الاشتراك في 90 دورة محلية وعربية ومختصة
الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، بالإضافة إلى احتفاظ المكتبة بمحاضر جلسات
المجالس الترابية، وإعداد الجريدة الرسمية، والموضوعات القانونية، والتقارير
السنية، والنشرات الصادرة عن المؤسسات الرسمية.

والوضع القائم في المكتبة البرلمانية لا يمكن أن يوفر المعلومة البرلمانية التي
تؤدي إلى تطوير العمل والآداء البرلماني، فالكتبة البرلمانية يعودها الكثير من
المعلومات على مصادر مصرفية من مصادر استقصاء المعلومات البرلمانية، كما أن
وسائلها المعلوماتية ما زالت بدائية وهي لا ترتبط بأي شكل من أشكال التعاون
المعلوماتي مع المكتبات البرلمانية في العالم، ولتحقيق مع الاتصاق البرلمانية
العربية والإقليمية والدولية، ناهيك عن العنصر البشري العامل في المكتبة البرلمانية
الذي يفتقر إلى الكثير من التدريب والتأهيل والمشاريع الداخلية والخارجية في
الدورات والمعارض.

ولأن المستفيد الأول من خدمات المكتبة البرلمانية عضو البرلمان فانه من
الضروري إعادة النظر في عمل المكتبة وتطويره لتبسيط احتياجات السلطة التشريعية
سواء من حيث توزيعها بكافة الوسائل المعلوماتية الحديثة أو من خلال التعاون مع
مصادر المعلومات في البرلمانات في جميع أنحاء العالم أو من خلال رفع كفاءة
العاملين فيها.

الانترنت:

أدخلت مؤخرًا إلى مجلس النواب خدمة الإنترنت إلى مكاتب جميع النواب،
وتم الاشتراك مع العديد من المؤسسات القانونية لتزويد النواب بما يحتاجونه من
معلومات أو على سبيل الاطلاع.

المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات المجتمع المدني:

مثل الجامعات والمعاهد والاحزاب والنقابات والجمعيات والأمانة ومراكز
الدراسات التي يجب على أعضاء المجلس الاطلاع على أنشطتها فيما تقدمه من
ندوات ودراسات واستطلاعات للرأي العام. وقد استحدث مؤخرًا في الهيكل
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

التنظيمي لمجلس النواب قسمًا خاصًّا (لم يفعل) لمتابعة أنشطة أعمال هذه المؤسسات (قسم مؤسسات المجتمع المدني).
- متابعة وسائل الإعلام المعتمدة في البرلمان أو خارجه وما تبثه الإذاعات ومحتويات التلفزية.
- الإعلام الخارجي: وما يبث من تقارير تتعلق بالقضايا الوطنية أو الإقليمية أو الدولية.
- المصادر الرسمية الحكومية: من خلال التقارير والتصريحات والدوريات التي تصدرها أو من خلال تسريب المعلومات من موظفيها.
- مصادر أخرى: كالبعثات الدبلوماسية والمنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات غير الحكومية.

3-7-3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توفرها

لا يستطيع البرلمان إداء مهامه

يوجد مبنى متكامل من عدة أدوار، وخصص لكل نائب مكتب خاص ومدير مكتب خاص وآلة من مختلف أنواع وكمبيوترات مربطة بالإنترنت، ولا يوجد أي مشكلة في الأجهزة أو الاجهزة الفنية المساعدة والحديثة والمبتكرة لتطوير العمل البرلماني، والبناء حديث ومجهز وذو مساحات واسعة.

3-7-4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

يقوم البرلمان بنشر إنجازات المجلس في كل دورة تصدر عن مديريتة شؤون النواب قسم المراجع والقوانين فقط للنواب والمهتمين ويتم تجليدها وإبداع نسخ منها في مكتبة المجلس.

3-7-5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

لا يوجد للمجلس نشرات خاصة أيا كانت دورية أو سنوية، أما القوانين التي تم بضعة تتكرر الدستورية فهي تصدر بالجريدة الرسمية من مديريتة الجزيرة الرسمية في دار رئاسة الوزراء.

ولدى لمجلس الأمة مجلة تسمى رسالة مجلس الأمة كدورية ينشر فيها إعلان عن
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الزيارات والمقابلات والمؤتمرات وبعض المقالات القصيرة المتخصصة في
الشؤون البرلمانية والقانونية وأحيانا السياسة منها.

(فئات وأعداد ومتوسطات رواتب موظفي مجلس النواب)

<table>
<thead>
<tr>
<th>الراتب الشهري (متوسط) دينار أردني</th>
<th>عدد الموظفين</th>
<th>فئة الموظفين</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>موظفون مصنفون (تقاعد)</td>
<td>45</td>
<td>موظفون مصنفون (تقاعد)</td>
</tr>
<tr>
<td>موظفون غير مصنفون (عمر)</td>
<td>158</td>
<td>موظفون غير مصنفون (عمر)</td>
</tr>
<tr>
<td>عقود سنوية</td>
<td>23</td>
<td>عقود سنوية</td>
</tr>
<tr>
<td>موظفون على المكافأت</td>
<td>170</td>
<td>موظفون على المكافأت</td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>396</td>
<td>المجموع</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3 - 8 موظفي البرلمانيين

3 - 8 - 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

3 - 8 - 1 - استيعاب النصوص الدستورية والقانونية

التحصيل العلمي لأعضاء مجلس النواب الرابع عشر (2003 - 2007) متفاوت حيث أن هناك نسبة عالية تصل إلى 77% منهم يحملون شهادة البكالوريس وما فوقها، ونسبة 13% من الأعضاء دون درجة البكالوريس، ثانوية عامة ودبلوم عالي سنتين بعد الثانوية. وعلى الرغم من إختلاف التخصصات العلمية من أطيار، ومهندسين، وصيادلة، ومحامين وتخصصات أخرى، إلا أنه يوجد الحد الأدنى من المعرفة بالدستور والقوانين المعمول بها في المكملة. وجد الدراسة أن نسبة عالية
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

إن إدراك آليات عمل البرلمان وعلاقة السلطة التشريعيّة بالتنفيذية قضايا متفاوتة جدًا بين أعضاء السلطة التشريعيّة، فمن أكتسب الخبرات في العمل العام وواصل وجوده في السلطة التشريعيّة على ادراك عام لهذه الآليات، ولكن هناك نسبة عالية لست لديها اهتمامات في تنمية قدراتها وإمكاناتها القانونية، والمعرفة، وإنما يسيطر عليها طابع تقديم الخدمات لجمهور الناخبين من أجل الردّة ثانوية إلى السلطة التشريعيّة، ناهيك عن خلفياتهم العملية والعملية التي لا تساعد في الوصول إلى ادراك عميق لآليات عمل البرلمان، وتبقي المعركة الشكلية أو السطحية هي الطاغية على مثل هذه الفئات. فإن الأمر ويشكل عام نسيًا ومقتفي في درجات بين أعضاء السلطة التشريعيّة.

3 - 8 - 1 - 3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

أما ما يتعلق بكيفية عمل الأنظمة الديمقراطية وطبيعة تركيتها فإن هناك نسبة لا بأس بها من غير متعمقين بهذا المفهوم، وربما يكون لديهم إطلاع شكلي وليس جوهريًا على طبيعة عمل الأنظمة الديمقراطية وكيفية تكوينها والأسس التي تستند إليها.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

3 - 8 - 2 قدرة المشرع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة

لممارسة مهام التشريع والرقابة

ليس ثمة صعبة في الوصول إلى المعلومات لممارسة مهام التشريع أو الرقابة، ولكن المشكلة تكمن في أن نسبة عالية من أعضاء السلطة التشريعية لا يرغبون في الابتكار والبحث والتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني، والمختصين والمراكز البحثية للإطلاع، وإنما البعض يريد أن تصله المعلومات لمكتبه دون عناية، وحسب رؤية بعض العاملين في حقل الدراسات والأبحاث في المجلس فإنه نادرًا ما تطلب منهم المعلومات، ولكن هناك عدد قليل من النواب من يبحثون عن المعلومات ويكففون الآخرين بدراسات أو تقارير مخصصة

تتعلق بمجال عملهم.

3 - 8 - 3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

الدورات التدريبية لعداد البرلمانين الجدد من أجل تطوير أدائهم هي مبدأ مرفوض لدى العديد من النواب حيث إنهم يعتقدون أنهم ليسوا بحاجة إلى مثل هذه الدورات الإعدادية والمهنية لهم في تطوير كفاءاتهم وأدائهم، وفي معظم الحالات، مشاتكلهم ضعيف في الورشات والمؤتمرات والندوات المحلية. وعلى سبيل المثال، يرشح عشرة نواب لحضور ورشة، فيحضر اثنان أو ثلاثة أشخاص كأنهم يعتقدون أنهم أكبر من أي دورات تدريبية كونهم أصححوا ممثلي الشعب، وبالتالي في أكثر الأحيان يرفضون عقد مثل هذه الورشات التدريبية، ولكنهم ينافسون بشدة على الرحلات الخارجية وحتى لو كانت ورشات عمل وذلك لسببين هما:

الخروج من البلاد لدعم عدد من الهروب من حجم المراجعين وقضايا الخدمات والوصول على مخصصات وميزانيات مالية لهذه الاغراض، وبالنظر إلى الموازنة العامة للسلطة التشريعية لا يوجد أي رصد للمخصصات المتعلقة بالدورات التدريبية في ثلاث موازات على التوالي من عام 2004 - 2006، أما المشاركة في المؤتمرات والندوات وورشات العمل ذات العلاقة بالشؤون البرلمانية خارجياً وداخلياً فهي كبيرة ومتنوعة، ففي المجلس الرابع عشر شارك أعضاء المجلس بـ60
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

المؤتمر دينياً وعربيّاً وإقليمياً، وقام المجلس من خلال وفود خاصة بخمس عشرة زيارة خاصة للدول خارجية، وشارك أعضاء المجلس ببعض ورشات عمل داخل المملكة.

4 – التراوة

4 - 1 الإخلاصات البرلمانية

4 - 1 - 1 وجود قواعد محددة ومكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه.

لا توجد عبر تاريخ البرلمان الأردني قواعد محددة ومكتوبة تتعلق بسلوك البرلمانيين، ولا يوجد أي نص صادر عن البرلمان (النظام الداخلي) يتعلق بهذه المسألة، باستثناء المواد 148 - 150 المتعلقة بالإجازات والغياب بدون عذر والتي يكفي تدوين ذلك في محاضر الجلسات.

4 - 1 - 2 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين واجباتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم عملهم.

لا يوجد أي تحديد للقواعد العامة المتعلقة بالسلوك البرلماني والمبادئ التي تحكم عملهم غير المبادئ المتعلقة بالأداب العامة النابعة من قيم وعادات واخلاق المجتمع، وقد منع النظام الداخلي استخدام الالتفاوت النابعة أو المثلة بالآداب العامة.

4 - 1 - 3 وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، موطئ بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاصات البرلمانية.

لا يوجد أي مؤسسة أو مفوضية، أو موطئ موطئ بها أو به السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاصات البرلمانية.

4 - 1 - 4 عقوبات واضحة وفعالة وتطبيق

لا يوجد أي شكل أو نوع من العقوبات المتعلقة بالسلوك البرلماني.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

4 - 1 و 5 - 1 - يوجد آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

لا توجد آليات رسمية أو غير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

باستثناء الأقابيل والتشائمات التي تطلق هنا أو هناك، وفي نهاية الدورة العادية

التالية، 2006، ظهرت مقتربات بتعديل النظام الداخلي وإضافة لجنة تسمى لجنة

الانظام والسلوك؛ وتشكل من رؤساء اللجان الدائمة في المجلس للنظر في سلوك

ومخالفات البرلمانيين، ولكنها رفضت من قبل المجلس عندما طرحت للنقاش، وتم

رد النقد في هذه المسألة، ويمكن القول إن بعض الأجهزة الأمنية في الدولة تتابع

سلوك أعضاء البرلمان وتصرفاتهم ومشروعيتهم ولكنها ليست للنشر أو اطلاع

الأخرين اما تتحفظ لغايات خاصة بتلك المؤسسة.

4 - 1 - 6 - إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

استنادًا إلى عدم وجود قواعد محددة وعدم وجود مؤسسة أو مفوض من

الصعب على المواطنين الإطلاع أو المعرفة بالسلوك البرلمانيين إلا من خلال

المعلومات السمعية أو الإشاعات أو الحكم القمي على تصرفاتهم وأفعالهم بأنها

خارجة عن حدود الرعاياية المتعرف عليها.

4 - 2 حسم صراع المصالح

4 - 2 - 1 - قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

لا توجد قوانين تتعلق بعملية صراع المصالح داخل السلطة التشريعية، ولكن

الدستور في مادته 75 فقرة "قدنص على أنه لا يكون عضوًا في مجلس الأعيان

والنواب من كان له مساحة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عدد غير عقود

استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهمة في شركة

أعضاءًا أكثر من عشرة أشخاص، وقياسا عليه فإن من تعاطي التجارة أو

الوكالات عن شركات أو المساهمة في شركات عدد أعضاها أقل من عشرة عدم

الملجية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لاي ضر من عضو مجلس الأعيان

والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخاب يسقط عضويته ويرجح مطلق ضاغرًا
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه، وترى أن عمليات الكسب غير المشروع قد تصفع عليها في قانون العقوبات الأردني وتضمن ذلك تعريفًا للكسب غير المشروع وعقوبات لكل حالة.

4 - 2 اقتراح هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة وملفقة

في حالات مجلس الأعيان والرواب لم يحدث حتى تم تنفيذ المادة 75 فقرة "و" على أي عضو، وبالتالي لم تسقط عضوية أحد نتيجة للاعمال التجارية التي يقومون بها، وعملاً فأن الكسب غير المشروع ربما يكون مخفياً، فإن التعامل بصفات تجارية أمر وارد أو حتى الحصول على وكالات لشركات أجنبية عمالياً هناك احتمالية عالية بتوافر هذه المعطيات ولكن لا يوجد عقوبات رادعة على ذلك.

4 - 3 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها في متناول الجمهور

إذا تطرقنا لعملية استغلال النفوذ وتحقيق الكسب المادي الشخصي على حساب الصالح العام والمال العام، فإن أعضاء السلطة التشريعية يمارسون أعمالهم السابقة قبل اتخاذهم أو تعديهم، ولا يقطع أو يتفرع أي منهم للعمل البرلماني، فنبقى مصالحة ومكتبة وشركاه موجودة. فمنهم من هو رئيس مجلس إدارة شركة عقارية أو تجارية أو مصرف أو صاحب مكتب محاماة أو طبيب أو مهندس إلى غيرها من المهنيين يتعاملون بها، ونادرًا ما تجد أي منهم قد اتفرع عن عمله السابق، وبالتالي فإن استمرارتهم في أعمالهم قائمة، وأعمال استغلال وجودهم في السلطة التشريعية لتمир مصالحهم العامة الشخصية لاحتمال قائم. وإذا نظرنا نظرية واقعية فقد تم استغلال مناصبه وضغط للحصول على سيارات بدون جمرك في المرة الأولى، وفي الثانية قام المجلس بشراء سيارات، ثم توزيعها على النواب باسعار الكلفة، وتعامل النواب مع هذه الحالة باستثناء ثلاثة نواب، ناهيك عن أن البعض منهم قد حصل على موطأ أراض أميرية، أملاً في عودة بأسعار مخفضة، أو وزعت عليهم وواجعات عشائية، والبعض استغل نفوذه في الحصول على رخص استيراد أو تسريح حالات أو مكتات بكميات بأسعارهم أو أسماء مستعارة أو الحصول على عطاءات من مؤسسات الدولة باسمء أخرى أو كوسطاء خارج
البرلمان في الدول العربية

الأردن

لا توجد قوانين واضحة من أجل تطبيقها بفعلية، وبالتالي يمكن القول أنه لا توجد متابعة حثيثة لتطبيق القواعد حسب ما أظهر الرأي أن ما نسبته 54% ترى أن التوافر لا ينطوي على قوانين تضاؤل المصالح.

4 - 2 - 4 متابعة البرلمان تنطبق هذه القواعد بفاعلية

4 - 2 - 5 فرض قانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

أخضع قانون إشارة الزمة رقم 54 لسنة 2006 في مادة اثنان رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاء المجلسين وذلك بتحديد إقرار عن ممارسة المالية وذمة زوجها وأولاده القصر خلال خمسة أشهر من تاريخ تزويده باليات في القانون، ونص القانون في المادة السادسة على أنه يعتبر إثراء غير مشروع كل مال، ملغي أو غير ملغي، ملغي أو حق مملوكة بناء عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون وأنه أو غيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو علاه أو لوالده القصر بعد توقيع الوظيفة أو قيام الصفة كانت لا تتناسب مع موارد وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع للكمية، فتعتبر ناتجة عن استغلال الوظيفة أو الصفة.

4 - 3 شفافية التمويل السياسي

4 - 3 - 1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

لا توجد قوانين أو أنظمة معلنة أو واضحة في عمليات التمويل السياسي وإن كان ذلك للأحزاب السياسية أو الحملات الانتخابية والذين من قبل الحكومة، ولكن هناك آليات غير معلنة لدعم بعض المرشحين من قبل جماعات مصالح اقتصادية، أو مالية، أو عائلية، أو حتى عشائرية، ولكنها غير محددة بوضوح أو قواعد، وتكون في كثير من الأحيان سريا، أما الأحزاب السياسية والذين حزب جبهة العمل الإسلامي فهو الذي يحدد إعداد المرشحين ويحدد لهم حجم الافتاق ويوافق الدعم المالي المخصص والمحوري لإدارة الحملات الانتخابية في الدوائر المختلفة.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

ذلك بعض الاحزاب اليسارية والقومية تساهم مساهمة مالية ومعنوية في دعم مرشحها. يمثل الاحوال فإن هذه المساعدات والبالغات المالية يشوهها شيء من السرية وعدم الاعلان عنها صراحة، وحول هذه النقطة أظهر استطلاع الرأي على أن ما نسبته 48% لا تعنقد بأن التمويل السياسي منظم بقوانين واضحة.

4 - 3 - 2 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخيل والмагазات

الممتلكات

صدر قانون إشارة الذهمة المالية والمشمول به أعضاء السلطة التشريعية بشقها الأعيان والنواب في 1/11/2006 تحت رقم 54 لسنة 2006، ونص القانون على أن يعمل به بعد شهر من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، إذ يلزم عضو السلطة التشريعية الإعلان عن دعته المالية من أموال متفقية وغير متفقية، وذمة زوجه وأولاده القصر، وإنشاء هيئة مكافحة الفساد تحت قانون رقم 62 لسنة 2006، ونص القانون على ارتباط هيئة مكافحة الفساد برئيس الوزراء، وتتكون الهيئة من رئيس وستة أعضاء، هدفها وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة ل处罚ة الفساد والوقاية منه والكشف عن موظف الفساد وبجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والوساطة والمحسوبية إذا شكلت أعداء على حقوق الغير وحقق على المال العام، وتوفير مبادئ المساءة وتكافؤ الفرص والعدالة، ومكافحة اغتيال الشخصية. واعتبر نسأدًا ما يلي:

- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الراجعة في قانون العقوبات، والجرائم المخلة بالثقة العامة الراجعة في قانون العقوبات، والجرائم الاقتصادية بالمحتوى المحدد في القانون، والمساء بالأموال العامة، وإساءة استخدام السلطة خلقًا لأحكام القانون، وقبول الوسيلة والمحسوبية التي تأتي حقًا أو تحظى باطلاً، وجميع الأفعال الراجعة في الاتفاقات الدولية التي تأتي بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة، وأعطى القانون الحصانة القانونية لرئيسي وأعضاء المجلس باستثناء حالة التفليس بالجريمة أو إذن سابق من المجلس القضائي.

4 - 3 - 3 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتثبيتها

نصت المادة 11 من قانون إشارة الذهمة المالية على أن يعاقب بالأعمال الشاقة...
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المؤقتة كل من حلول على إثراء غير مشروع نفسه أو تغييره وبغرامة تعادل ذلك الإثراء ورد مثله، ولا يمنع سموم الدعوى بالوقفا من الحكم برد الإثراء غير المشروع وذلك خلال ستة من تاريخ الوقفة. ونص القانون على المعاقبة بالحبس أو بالغرامة ويكتال العقوبين أي شخص شملته أحكام القانون 2. إذا تخلف عن تقديم إقرارات الدعمة المالية رغم تلبية بذلك هيئة مكافحة الفساد، فقد أعطت حق الضابطة العدلية لغايات القيام بمهمتهم.

4 - 3 - 4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

غياب النصوص القانونية لعملية تنظيم التمويل السياسي يؤدي لعدم المتابعة.

4 - 3 - 5 إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل السياسي

كون عمليات التمويل السياسي غير منظمة بقانون فإن الإعلان عنها غير وارد وبالتالي لا تتوفر لدى المواطنين معلومات دقيقة، ولكن الاعتماد على الأفكار والشائعات غير الدقيقة يمكن أن تكون متناولة بين المواطنين.

4 - 4 الشفافية في ممارسة المهام

4 - 4 - 1 آلية شفافية للمناقشة والتصويت

يمارس البرلمان مهامه بشفافية عالية في مجالات التشريع والرقابة، فالآليات المناقشة والتصويت يحكمها النظام الداخلي، وقد حدد النظام الداخلي في مواده 65 - 75 آليات لمناقشة القوانين، ومنها القراءة وطلب التعديل، وإن تكون مطروحة مع تعييناتها، وترجع المناقشة على مشروع القانون مادة مادة، ويوخذ الرأي بالمشروع كله وهكذا. وبالنسبة إلى آليات التصويت فقد نص عليها في المواد 76 - 78، وآليات صدور القرارات، إذ تعتذر الأصوات بالمناداة على الأعضاء باستكماله وتصوت عادة إذا كان الأمر متعلقًا بالدستور أو التصويت على الفئة، في غير ذلك يكون التصويت يرفع الايدي. وفي طلاب المناقشة العامة بين النظام الداخلي في مواده 127 - 130 تحديد آليات طلب المناقشة العامة والتي تعني تبادل الرأي بين المجلس والحكومة.
4 - 4 - 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

بثت جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، كما بث تقارير مختصرة في نشرات الأخبار التلفزيونية والإذاعية، وتتم عملية بث جلسات مجلس النواب في حالات افتتاح الدورة العادية وخطاب العرش، وانتخاب رئيس مجلس النواب وجلسات الثقة بالحكومة ومناقشات الموازنة العامة والتصويت عليها. وهذا ما جرت عليه العادة في ان يتم بهما مباشرة عبر التلفاز والإذاعة، ونشر الصحف اليومية الخطابات والمداخلات بشكل كاملاً أو ملخصات عنها.

4 - 4 - 3 اتاحة الفرصية أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

القاعدة العامة ان جلسات المجلس علنية ولكن يجوز عقد جلسات سرية بناءً على طلب الحكومة أو خمسة أعضاء من المجلس شريطة موافقة المجلس على ذلك. عندما تخلى قاعة المجلس من الحضور غير الوزراء والأعيان، وتتاح لكافة المواطنين حضور جلسات البرلمان من خلال شروط معقدة خصيصًا لهذه الغاية شريطة الالتزام بالهدوء والسكون النام مدة انعقاد الجلسة، وأن يطلعوا جالسين ولا يظهروا علامات الاستحسان أو الاستهجان، وأن يراعوا التعليمات التي يبددها رئيس المجلس أو المكلفون بحفظ النظام، وأي إنسان من المواطنين يحدث ضجيجًا أو ضوضاء يكلف بمغادرة الشرفة. أما حضور جلسات اللجان فلا يجوز للمواطنين ذلك اذ نص النظام الداخلي في المادة 56 على ذلك يقول: يقتصر حضور جلسات عمل اللجان على أعضاء المجلس وأمانة سر كل لجنة والخبراء الذين تدعىهم.

4 - 4 - 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

نشر محاضر الجلسات ويتم تدوينها وإعدادها مديرة الشؤون البرلمانية التي ترسل نسخة إلى المكتبة كمرجع، وقد نظم النظام الداخلي في المادة 83 فترة ًأً ان أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي جزء منها إلا بعد ادراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة، وعلى إشارة الإعلام مراعاة الدقة عند النشر وانه لكل جلسة محاضر تفصيلي يتم نشره في الجريدة الرسمية بعد موافقة المجلس عليه.
البرلمان في الدول العربية

(الأردن)

4 - 5 استطاعة من بسيلة من المواطنين الإطلاع على محفوظات البرلمان

يستطيع أي موطن الاطلاع على محفوظات ومنشورات البرلمان ولا توجد أي قيود على ذلك، إذ تعود نسخة من محاضر الجلسات المكتبة، وكذلك المنشورات إضافة إلى نشر المحاضر في الجريدة الرسمية للدولة. وبالتالي فإن كل مواطن مهتم أو بباحث يحق له الإطلاع على محاضر الجلسات وما ينشره المجلس.

4 - عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

4 - 5 - 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين

على حساب فئات أخرى

يتمثل البرلمان الأردني، بمجلسي الاعيان والنواب، مختلف مكونات المجتمع الأردني، من شرائح وفئات اجتماعية مختلفة. ويعمل البرلمان في قراراته وآدائه وبياناته فيما يحتوي مبدأ المساواة القانونية بين كافة فئات المواطنين وشراحيهم. وقدنص الدستور الأردني في مادته السادسة على مبدأ المساواة القانونية بالقول:

"الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلافوا في الورق أو اللغة أو الدين، يعمل البرلمان في ضوء هذا النص الدستوري وتحت مظلته لتحقيق كافة المصالح الوطنية العليا التي في النهاية تخدم أبناء المجتمع كافة دون تحيز أو تمييز.

4 - 5 - 2 لا تنتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

والنظر إلى القوانين التي تصدر عن مجلس الأمة (البرلمان) فهي تأخذ بعض الاعتبار مبدأ المساواة بين كافة شرائح المجتمع كقواعد عامة ومنظمة هدفها جميع الشرائح الاجتماعية المكونة لبناء الدولة، ولا يوجد أي تمييز عنصري، أو ديني، أو تيماري، أو جنسي أو أي شكل من أشكال التمييز بين فئات المواطنين بغض النظر عن عرقهم، أو دينهم، أو جنسيتهم. والمتعامد بالفصل الثاني من الدستور في مادة من المادة الخامسة وحتى المادة الثامنة والعشرين يحدد أن هناك شفافية عالية في احترام حقوق وحريات المواطنين، وهذا ما يلتزم به المشرع بصورة عامة، وبالتالي لا يتم تشريع قانون من أجل خدمة شخص أو اشخاص معينين.
الفصل الثاني: تحليل المباديء

إن المنطق العام في التشريع هو خدمة المصلحة العامة وإن التشريعات الاقتصادية والمالية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار هذا المبدأ الذي يجب عدم تجاوزه، ولكن تحصل أحيانًا ضغوط من قوى اقتصادية أو مالية أو تجارية لتأثير على مجريات التشريع ليصب في مصالح هذه القوى، ومثال ذلك عندما ضغط قوى متائف لتفتيض نسبة الضرائب على شركات التأمين والبنوك العامة في الأردن، وقد حصل أن مرتبات مثل هذه القوانين التي جاءت لخدمة مجموعات وصالح وقوى ضاغطة من داخل المجلس ومن خارجه الذي اثر على سير مثل تلك القوانين.

4 - 5 - 3 تشريعات لمنع التمييز

لا توجد أي تشريعات قانونية خاصة بمنع التمييز ولكن هذه الموضوعات تنظمها الاتفاقيات الدولية. وقد صادق الأردن على جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمنع التمييز العنصري، والديني، والطائفي أو الجنسى، أخذين بين الاعتبار أن مصادقة الدولة الأردنية على الاتفاقيات الدولية هذه تسمى على أي قانون وطني نافذ المفعول.

4 - 6 الالتزام باحترام الدستور

4 - 6 - 1 وجود هيئة / آلية مستقلة تنظير في دستورية القوانين

يلتزم البرلمان التزاماً دقيقاً في بنود الدستور ولا يصدر أي قانون فيه مخالفته لاحكام الدستور وجميع مشاريع القوانين المقدرة من الحكومة وهي الأكبر، أو المقترحة من المجلس، نمر بمرحلة فئة قانونية عبر ديوان التشريع الذي يضم خبراء ذو خبرة طويلة في مجال الصياغة ومواجهة كافة المواد ومقارنتها بالقوانين النافذة في الدولة ومواد الدستور كي لا تعتبر مع أحكامها. وحتى اللجنة القانونية، في كل من مجلسي الأعيان والنواب، يتوفر فيها أسلوبات في القانون وخبراء ذو تجربة يعملون على عدم صياغة أي مادة أو بنود فيه مخالفته أو شبه دستورية، ونجد أن قانون محكمة العدل العليا (محكمة نظامية إدارية) رقم 12، لسنة 1992، أعطى للمحكمة الحق في الammentاع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور، وذلك بموجب أحكام البند رقم 6 الفقرة «أ» من المادة 9، ولكن هذا الحق لا يمتد إلى حق

186
البرلمان في الدول العربية

(الأردن)

إلغاء القانون بل يقتصر على الامتثال عن تطبيقه، فكل من تضرر أن يقدم للمحكمة طلب عدم تطبيق أي قانون أو إجراء يخالف المواد الدستورية، وفي حالة الخلاف بين السلطات حول تفسير أي مادة من مواد الدستور فإن الجهة المختصة دستوريًا بتفسير قواعد هي المجلس العالي الذي يتكون من رئيس مجلس الأعيان وعضوية ثلاثة أعيان بالانتخاب وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الأقدمية، وهو المجلس المخول تفسير القواعد الدستورية في حالات الخلاف. وفي مجال وجود محكمة دستورية العليا فإن ثمة خلافاً وحوارات دائمة ومستمرة على ضرورة وجودها، وقد شكلت لجنة مختصة في وثائق الأردن أولاً في بداية عام 2002 لدراسة إمكانية إنشاء المحكمة الدستورية، ولكنها أوصت بعدم جدوى إنشائها، وورد في الأجندة الوطنية لعام 2005 ضرورة إنشاء محكمة دستورية لكن لم يتم استحداث هذه المحكمة بعد.

4 - 6 - 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور عمليا التشريع عبر مراحل متعددة منها عملية اقتراح مشاريع القوانين، وعطي هذا الحق للسلطتين التنفيذية والتشريعية. وعندما يصر على وضع مشروع قانون، يقوم ديوان التشريع بدراسة ووضع مواد شرطة ان تتوافق مع الدستور والقوانين السارية المفعول في الدولة، وبالتالي يتولى البرلمان التزامًا دقيقًا بأحكام الدستور ولا يجوز أي قانون فيه مخالفة أو شبه مخالفة دستورية، وجميع القوانين التي تصدر عن البرلمان هي دستورية وغير مخالفة لأحكامه.
الفصل الثالث
النتائج والتوصيات

من خلال دراسة محور البرلمان والمشاركة في المملكة الأردنية الهاشمية تم التوصل إلى بعض النتائج المتعلقة بالبرلمان وآليات المشاركة لجهة تحلي العوامل المتعلقة بالتمثيل والمشاركة، واستقلالية البرلمان، والأداء والنزاهة. وهذه النتائج حصيلة لدراسة المبادئ القانونية الناشئة لآليات عمل البرلمان والواقع العملي المتصل به كونه إحدى السلطات الثلاث التي تكوّن منها الدولة الأردنية. واستخدمت عدة مناهج في إعداد هذا التقرير منها المنهج التاريخي والوصفي لمعرفة الخلفية التاريخية لتطور البرلمان وآليات عمله، والظروف التاريخية التي أثرت على هذا التطور ومرحل الإصلاح المختلفة التي مر بها، واستخدام المنهج القانوني لمعرفة المبادئ القانونية التي تحكم عمل هذه السلطة إذ كانت قواعد دستورية أو قوانين أو أنظمة، واستخدام المنهج التحليلي لمعرفة الواقع العملي والممارسات وآليات العمل في التطبيق والممارسة في العمل البرلماني وآلياته، وضاف إليها المنهج المقارن في ما يتعلق بمقارنة الواقع القانوني والعملي المطبق بالمعايير الدولية في هذا السياق، وخلص التقرير إلى نتيجة عامة مفادها أن إصلاح السلطة التشريعية وآليات المشاركة وتأثيرات الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي تتطلب بالضرورة أن يكون الإصلاح في إطار كلي شمولي لتحقيق منهم ومقومات الدولة الديمقراطية الحديثة المستدامة لبدا التمثيل والمشاركة الحقيقية والفاعل.

وسيتم عرض النتائج والتوصيات حسب التقسيم التالي:
أولاً: نتائج وتوصيات التمثيل والمشاركة.
ثانيًا: نتائج وتوصيات استقلالية البرلمان.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

ثالثاً: نتائج وتوصيات الأداء.
رابعاً: نتائج وتوصيات النزاهة.

أولاً: التمثيل والمشاركة

1 - ضعف المشاركة في العمليات الانتخابية حيث وصلت نسبة إلى 49% من الذين حصلوا على بطاقات انتخابية، وانخفضت نسبة المشاركة في المدن إذ وصلت إلى 43%.

2 - اختلافات شابت قانون الانتخابات، ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية من حيث أعداد وجدول الناخبين، ونقل الأصوات من منطقة إلى أخرى وجهات الإشراف على الانتخابات. وتقسيم الدوارات غاب عنه الانصاف والعدالة، فبعض المحافظات قسمت، وأخرى لم تقسم إلى دوارات، وقيت مفتوحة كدائرة واحدة، وضعف التدقيق على جداول الناخبين.

3 - ضعف نتائج الأحزاب السياسية وضعف تمثيلها وفشل العديد منها في الحصول على معايير نمطية.

4 - آلية احتساب الكوتا النسبية تظهرها اختلال حيث يتم احتساب النسبة المئوية من خلال تقسيم حاصل أصوات المرشحة على أصوات الدائرة مفرغة في 100% وهذا يؤدي إلى إقصاء واستبعاد كافة المرشحات من الدوارات الكبرى التي يزداد فيها أعداد المصوتين ويعطى الأفضلية إلى الدوارات الصغرى.

5 - تعد أنواع الكوتا إذا انتجت أربعة أنواع من الكوتا: كوتا للمسيحين، ود كوتا للشركس والشيشان، ود كوتا للبدو (مناطق البدائية (شمال ووسط وجنوب) ود كوتا للنساء، مما سيفتح الباب للمزيد من المطالب بالخصوص، وهذا يؤثر على مبدأ العدالة والمساواة والتنافس الاجتماعي.

6 - ضعف تطبيق قانون الاقتراب فيما يتعلق بجرأة الاقتراب إذ ساهم ذلك في زيادة حجم المخالفات في موضوع البطاقة الانتخابية وإعادة استخدامها وعدم استخدام الجر السري، وشراء الأصوات، وزيادة عدد الأصوات عن الرقم المحدد لبعض الصادقات، وزيادة شراء الدم.

189
الفصل الثالث: النتائج والوصيات

7 - كثرة الطعون في النتائج إذ وصلت إلى 53 طعناً في 82 نائباً، وضعف أداء
لجان الطعون نتيجة تبعيتها للمجلس، وبالتالي لم يحل تاريخياً أن أسقطت
عوضة أي من النواب.

8 - كثرة الاحتجاج على قانون الصوت الواحد وعدم الرضا عن تطبيق النتائج.

الوصيات:

1. إيجاد آليات لتفعيل حجم ومستوى المشاركة في العملية الإنتخابية وخصوصاً
في المدن الكبرى، وضرورة تعزيز وتعزيز القيم الديمقراطية الهادفة إلى زيادة
مستويات المشاركة وفهم استخدام الحق الدستوري للمواطن.

2. إعادة النظر في قانون الانتخاب لعام 2001 وتعديله بما يضمن تحقيق العدالة
والمساواة والتخلص من الاحتكارات التي تشهب.

3. إعادة النظر في نظام التقسيمات للدواوير الانتخابية لتحقيق أكبر قدر من العدالة
بين الدواوير من حيث حجم ومستوى التمثيل، بما يتناسب مع الكثافة
السكانية، وأن لا يعد عن المعدل العام مقعد واحد لكل 48 ألف مواطن.

4. تفعيل الأحزاب السياسية وزيادة مستوى مشاركتها وتعزيز دورها كمؤسسات
فاعلة وليست هامشية.

5. ضرورة إيجاد آلية جديدة لاحساس نتائج الفائزات من مقاعد الكوتا النسائية.

6. إعادة النظر في توزيع المقاعد على أساس الدين، أو العرق، أو المنطقة
الجغرافية، والنظر إلى الدولة كوحدة سياسية واجتماعية واحدة، وإيجاد صيغة
قانونية لتعزيز التكامل الاجتماعي.

7. تفعيل قانون الانتخاب وخصوصاً المواد المتعلقة بجرائم الاتخاب.

8. إلغاء التصويت بالبطاقة المدنية (الهوية) وإيجاد بططة خاصة بالانتخاب.

9. ضرورة استخدام الحبر السري أثناء عملية التصويت لمنع التكرار.

10. التدقيق في كشوف الانتخاب، وعدد أصوات كل صندوق انتخابي لمنع الزيادة
في الأرقام المحددة لكل صندوق.

11. وضع عقوبات رادعة تجاه شراء الأصوات وإهداء الدم.

190
البرلمان في الدول العربية

(الأردن)

12. إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية من مرحلة إعداد الجداول إلى إعلان النتائج.

13. إنشاء جنة أو هيئة مستقلة للنظر في الطعون النسبية أو تعيين محكمة خاصة بذلك.

14. إعادة النظر في قانون الصوت الواحد للكثير من الاحتجاجات وتسليماته على السبب الاجتماعي.

15. تحديد مكافأة مالية للإنفاق على الحملات الانتخابية، وتنظيم التبرع بالمال للحملات الانتخابية، واعتماد الآليات تؤدي إلى ضبط الإنفاق على الآليات الانتخابية.

16. زيادة وعي المجتمع في المواصفات اللازمة للنازح الصالح وان يتم تخصيص جزء من التربة الوطنية لذلك والتركيز على دور مؤسسات المجتمع المدني في هذا المجال.

ثانيًا: النتائج المتعلقة باستقلالية البرلمان:

1 - وجود مبادئ دستورية وقانونية تؤثر على مبدأ استقلال وفصل السلطات الثلاث.

2 - يظهر مبدأ استقلال السلطات بأنه شكلياً وليس فعلياً، فصلاحيات رئيس الدولة الدستورية تعطل الكثير من صلاحيات السلطة التشريعية وتزيد من هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية مما يؤدي إلى ضعف وتراجع مبدأ استقلال السلطات عن بعضها.

3 - دور مجلس الأعيان، الناشق الأول من السلطة التشريعية، والمعين من قبل السلطة التنفيذية دوريًا ممثلاً لعمليات التشريع في بعض الأحيان، فالعديد من مشاريع القوانين يتم ردها من المجلس المذكور، ناهيك عن احتفاظ بعض مشاريع القوانين وعدم السير في إجراءات التشريع ألان في ردها أو إجازتها أو حتى عقد جلسات مشتركة للبحث في المواد المختلف عليها.

191
الفصل الثالث: النتائج والتوصيات

4 - الجزء الأكبر من موازنة البرلمان (الخصائص المالية) يذهب للإنفاق الجاري مثل الرواتب والأجور. وصل إلى 75% من الموازنة المحددة للبرلمان ما يضعف من أدائه ويؤثر على قيامه بصلاحياته المختلفة.

5 - قصر مدة الدورة العادية وهي أربعة أشهر في السنة يساهم في تدني مستوى الإنجاز، ويراكم العمل ويقلل من عمليات التشريع والرقابة.

6 - جميع البرلمانات الأردنية تم حلها قبل نهاية مدتها الدستورية لأسباب متعددة إذ حلل 13 مجلسًا من 14.

7 - تم استغلال فترات عدم انعقاد المجلس أو حله والتوسع في تفسير حالة الضرورة واستخدام نص المادة 94 من الدستور وإصدار المئات من القوانين المؤقتة، ففي الفترة الواقعة ما بين 2001 و2003 حين حل البرلمان لظروف قاهرة تم إصدار 211 قانونًا مؤقتًا.

8 - قلة اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية وترك الاقتراحات لصالح السلطة التنفيذية، ووصلت نسبة اقتراحات لمشاريع القوانين إلى 21% من المجموع الكلي للاقتراحات.

التوصيات:

1 - تفعيل مبدأ استقلال السلطات وإعادة النظر في بعض المبادئ القانونية التي تعطل ذلك.

2 - تطوير آليات عمل مجلس الأعيان في ما يتعلق بمجال التشريع بحيث يكون دوره وفاعليته في تطوير التشريع لا تعطيله.

3 - زيادة المخصصات المالية للبرلمان من أجل أن يقوم بأدواره الدستورية ونشاطاته المختلفة.

4 - تعديل الدستور في ما يتعلق بحدود الدورة العادية، وزيادتها لتصبح ستة أشهر بدلاً من أربعة أشهر.

5 - تقييم استخدامصلاحيات الدستورية بحل مجلس النواب إلى أدنى مستوياتها وعدم التوسع في استخدام هذهصلاحية.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

6 - عدم التوسع في تفسير حالة الضرورة عند حل البرلمان أو في فترات عدم انعقاده لإصدار القوانين المؤقتة.

7 - تفعيل دور مجلس النواب في مجال اقتراح القوانين.

ثالثًا: النتائج المتعلقة بالإداء

1 - ضعف الإنجاز العام وتدني مستوى الفاعلية في أداء المهام التشريعية وتدني مستوى إنجاز مشاريع القوانين المدرجة على جدول الأعمال.

2 - فقدان الجدية والاستعجال في إقرار القوانين من قبل مجلس النواب مما يؤدي إلى ركازة من مجلس الأعيان وتعطيل التشريع.

3 - عدم الترقب في إقرار القوانين والاستعجال في دراستها مما يؤدي إلى تعددها، فالعديد من القوانين تم تعديلها أكثر من مرة في السنوات الأخيرة.

4 - تراجع وتدني مستوى الدور الرقابي على السياسات العامة.


6 - ضعف الرقابة السياسية وشموليتها من حيث الأمثلة وتدني مستوى الاستجابات إذ وصلت إلى 4 استجابات في عمر المجلس الرابع عشر - 2003.

7 - عدم تعاون الحكومة في الالتزام بالمدة الدستورية المحددة للإجابة على الأمثلة، فهي مدة المجالس الرابع عشر أُجِبِت عن 338 سؤالاً من أصل 596، وبنسبة 56%.

8 - شكلية دور لجان التحقيق وعدم قدرتها على التعمق، و تعرضها لضغوط خارجية مما يؤثر على مسار عملها.

9 - ضعف المعارضة البرلمانية وعدم فاعليتها وتدني مستوى تأثيرها.

10 - التعامل الشكلي مع تقارير دورات المحاسبة المتعلقة بالمخالفات المالية المرتكبة من أجهزة السلطة التنفيذية.
الفصل الثالث: النتائج والتوصيات

11 - تظهر مناقشات الموازنة العامة كثرة المطالب الخدمية والدفع باتجاه زيادة الانفاق مما يتناقض مع النص الدستوري بعدم الطلب بزيادة الانفاق أثناء مناقشة الموازنة العامة. وعدم تعرض خطط أعضاء مجلس النواب للتحليل المالي والرقمي المتعلق بنود الموازنة ومدى انعكاسها على الحياة العامة والشؤون الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

12 - ضعف الانجاز على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة من القوانين والمواضيع المعروضة عليها، ففي البرلمان الرابع عشر وصلت نسبة انجازات اللجنة القانونية إلى 31؟، ونسبة انجازات اللجنة المالية إلى 26؟، ونسبة انجازات لجنة التربية إلى 27% من مجموع القوانين والمواضيع المعروضة عليها.

13 - ضعف دور لجنة الشؤون الخارجية ولجنة الحريات العامة في متابعة شؤون السياسة الخارجية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المختلفة.

14 - شدة التنافس على عضوية اللجان الرئيسية وخصوصا اللجان القانونية والمالية والشؤون الخارجية.

15 - ضعف مشاركة مؤسسات المجتمع المدني وتدني مستوى مشاركتها في أعمال اللجان البرلمانية.

16 - قلة الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في شتى المجالات التي تهم العمل البرلماني.

17 - غياب العديد من النصوص المتطورة التي تخدم العمل البرلماني عن النظام الداخلي.

18 - غياب النص في النظام الداخلي عن تشغيل الكتل البرلمانية وآليات عملها.

19 - ضعف الالتزام بالكنت البرلمانية وكثرة الالتباسات منها.

20 - ضعف المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان وازدياد مستويات الواسطة والمحسوبة ودور المتفقين في التعيين.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

21 - تضخم الجهاز الإداري في مجلس النواب وضعف الكفاءات وتدني مستواها العملي والرفي.

22 - وضع وتدني مستوى برامج التأهيل والتدريب وانعدامها أحيانًا.

23 - ضعف وتدني مستوى المكتبة البرلمانية وعدم قدرتها الفعلية على توفير المعلومات التي تهم العمل البرلماني وقلة ارتباطها بالمكتبات البرلمانية العالمية أو الاتحادات البرلمانية.

24 - وضع وتدني مستوى العنصر البشري العام في المكتبة البرلمانية وانعدام الدورات التأهيلية والتدريبية.

25 - عدم وجود دورات تدريبية وتأهيلية للبرلمانيين الجدد في المواضيع المتعلقة بالعمل البرلماني وآلياته والأنظمة الديمقراطية واسمه.

26 - التناقض الشديد في السفر إلى الخارج للمشاركة في أعمال برلمانية أو زيارات، وضعف المشاركة في الورشات والندوات المحلية.

التوصيات:

1 - ضرورة تفعيل دور المجلس ورفع مستوى الإنجاز في أداء مهامه التشريعية.

2 - تفعيل دور المجلس بما يتعلق بالتشريعة والمحادثة على الدقة والشمولية، والدراسة الجادة لمشاريع القوانين المعروضة.

3 - تفعيل وتطوير الدور الرقابي للمجلس من خلال جدية الأسئلة وشمولها المصالحة العامة، والمحاسبة المسؤولة والهادفة إلى رفع الأداء الحكومي، وتقدم مصلحة البلاد على المصالح الشخصية الضيقة.

4 - تفعيل دور اللجان البرلمانية بما يضمن تحسين الأداء العام للمجلس.

5 - ضرورة وجود الشفافية عند مناقشة الموازنة العامة.

6 - تفعيل دور الرقابة المالية والاهتمام الجدي بتحرير دوائر المحاسبة السنوية وإيجاد آلية جديدة لأن تكون هناك تقارير دورية.

7 - تفعيل دور المعبرة البرلمانية بما يتناول مع المصالح العليا للدولة.
الفصل الثالث: النتائج والوصيات

8 - زيادة دور ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في العملية البرلمانية وتفعيل مستوى تواصلاً مع اللجان البرلمانية.

9 - ضرورة الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في عمل اللجان البرلمانية.

10 - تفعيل دور الوحدات المتخصصة ومديرية الدارسات وردها بكافطة التخصصات المطلوبة لرفع سوية أداء العمل البرلماني.

11 - تعزيز وإرتقاء دور الكتل البرلمانية في المجلس بما يتناسب من نوعية الأداء.

12 - إيجاد معايير علمية وموضوعية لعملية اختيار الموظفين.

13 - تنظيم برامج تأهيل وإعادة تأهيل وتدريب كتلة العاملين من موظفين في أجهزة ووحدات البرلمان.

14 - رفع الجهاز الفني والمختص بشكل قادر على النهوض بالأداء الإداري والتنفيذي في المجلس.

15 - رفع المكتبة البرلمانية بالمراعاة والتقارير والدوريات، وربطها بالمكتبات البرلمانية العالمية لتوفير المعلومات الدقيقة والمحدثة لتحسين مستوى العمل البرلماني وردها بالكوادر المدربة وربطها بالإنترنت.

16 - تصميم دورات تدريب وتأهيل للبرلمانيين الجدد لرفع مستوى أدائهم وتعزيز الادراك لديهم بطبعية الأنظمة الديمقراطية وآليات عملها.

17 - تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بحيث يشمل ما يلي:

أ - إيجاد نصوص في النظام يتعلق بالكل البرلمانية، وتنظيم عملها، والحدود الادنية لأعضاء الكتلة الواحدة.

ب - إيجاد نص يفرض الزامية الدخول في الكتل البرلمانية.

ج - إيجاد نص يتعلق بموضوع العرائض التي يقدمها النواب.

د - إيجاد نص يتعلق بمباشرة الكتل البرلمانية في المكتب الدائم.

ه - زيادة عدد أعضاء اللجان ليصل إلى 15 عضواً بدلًا من 11.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

و - إيجاد نص يتعلق بالآليات عمل اللجان، وفرض عقوبات على عدم حضور الجلسات لتلك اللجان، وضرورة التزام أعضاء اللجنة بالتوصلات التي وقعوا عليها.

ز - وضع آليات جديدة لطريقة النقاش في المجلس.

ح - إيجاد نصوص تتعلق بالآليات نظام التصويت الإلكتروني الجديد.

ط - إيجاد نص يعطي الأولوية لأصحاب الاختصاص بعضاً اللجان حسب اختصاص اللجنة ذاتها.

ي - إيجاد نصوص تتعلق بالمهام والصلاحيات البرلمانية.

18 - تفعيل الدور الرقابي لمجلس الأعيان حسب نصوص الدستور والصلاحيات الخاصة به.

19 - إنشاء دائرة قانونية في البرلمان تكون موزية لدور ديوان التشريع ورفدها بالكفاءات المؤهلة.

20 - إنشاء مركز متخصص للدراسات والبحوث والمعلومات للساحة التشريعية حيث يضم كفاءات من خبراء ومستشارين في مختلف التخصصات ذات العلاقة.

رابعًا: النتائج المتعلقة بالنزاهة

1 - غياب القواعد والنصوص المتعلقة بالسلوك البرلماني.

2 - عدم وجود مؤسسة أو مفوض ملحوظ يباشر على السلوكيات الانتهاك.

3 - عدم وجود آليات رسمية أو غير رسمية لجمع المعلومات بشأن السلوك البرلماني.

4 - عدم وجود محاكمة دستورية مستقلة للنظر في دستورية القوانين.

التوصيات:

1 - ضرورة وجود محكمة دستورية يناظرها النظر في دستورية القوانين.
الفصل الثالث: النتائج والتوصيات

2 - ضرورة وجود قوانين أو أنظمة تتعلق بعمليات تنظيم التمويل السياسي.

3 - إيجاد تشريعات خاصة تتعلق بالسلوك البرلماني.

4 - إنشاء هيئة أو مفوضية أو مؤسسة يناظر بها السهر على موضوع السلوك الانتخابي.
المراجع

1 - د. أمين مشاقبة، التربية الوطنية، دار الحامد، عمان، 2006.
2 - د. أمين مشاقبة، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، ط 7، دار الحامد، عمان، 2004.
4 - منيب الماضي، وسلمان النمسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، ط 2، عمان، 1988.
5 - د. أمين عواد مهنا، التحديث والاستقرار السياسي في الأردن، دار الجيل، بيروت، 1989.
7 - مجلس النواب الأردني الحادي عشر، مطبوعات توثيقية للأمانة العامة لمجلس الأمة، ط 1، 2001.
8 - مجلس النواب الأردني الثالث عشر، مطبوعات توثيقية للأمانة العامة لمجلس الأمة، عمان، 2001.
محضر ورشة العمل عن البرلماني في الأردن

عقد المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لمناقشة تقرير عن وضع البرلماني في الأردن أعد الدكتور أمين مشاية ضمن مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي وذلك في فندق الشيراتون / عمان يوم الأربعاء 5/7/2006 ما بين الساعة 09:30 صباحًا و30 ظهيرة وقع حضره عدد من البرلمانيين والقانون والسياح في الموضوع، وهم السادة: عبد اللطيف عريات، كمال أبو جابر، محمد طه أرسلان، أدب الأسد، زهير أبو الراغب، نوال الفاعوري، خالد الزغبي، عوض أبو جراد، عبد الغفار خباح، خلدون الناصر، ياسر العدوان، نظام بركات، بلال عبد السلام العبادي، محمد حسين العموزي، هزاع المجالي، ياسر العدوان، عمر كلام، أحمد معيّن نوافل، عصام سليمان، هوفيغ آت يميني، ريم أبو حسان، سهاد السكري، ديمة المصري.

وفيما يلي وقائع لقاء الخبراء والملاحظات التي أبدوها المشاركون حول التقرير:

1- تقدم المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بكلمة ترحيبية للمشاركين في لقاء الخبراء لمناقشة التقرير عن وضع البرلماني والذي أعد الدكتور أمين مشاية، كما قدمت لفحة موجزة عن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة من حيث أهدافه ورسالته والمشاريع التي يقوم بتنفيذها، كما أوضحت السبب في عقد لقاء الخبراء هذا.

2- تقدم الدكتور كمال أبو جابر، رئيس الجلسة، بكلمة ترحيبية للمشاركين في لقاء الخبراء لمناقشة تقرير وضع البرلماني في الأردن، كما قدم الشكر للمركز العربي.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

الإطار القانوني والتنزّه على الجهاد المبذول وعقود مثل هذه اللقاءات، ووجه بعض الاستفسارات كمدخل للنقاش خلال اللقاء منها مسألة هامان وهم:

- هل العقل العربي قادر على استيعاب الديمقراطية؟
- هل الإسلام قادر على استيعاب الديمقراطية؟

كما أُتي في الدراسة والجهاد المبذول من كاتبها، وأفاد أن التقرير جيد وقد اتبع فيه النهج العلمي.

كما ذكر أن أهم ما يميز الأردن أنه منذ لحظة تأسيسه كانت النية نتيجة تأسيس حكم ملكي تابي يأخذ بعض الاعتبار إرادة الشعب والعلاقة الجيدة التي تجمع بين الحكومة والحركة الإسلامية، كما أن محاولات الانتفاض مستمرة رغم الصعوبات، بالإضافة إلى استمرار تعاون الدولة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

كما أن الأردن لا يفصل بين الشؤون الداخلية والشأن الفلسطيني، فهو يعتبره شأناً داخلياً وخارجيًا في آن واحد.

3 - تقدم الدكتور أمن مشاقبة كاتب التقرير بالشكر للمشاركين في اللقاء على حضورهم ومشاركتهم في أعمال هذا اللقاء، والشكر لرئيس الجلسة والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنظام والمنظمة الدولية للنظام الانتخابي (IFES) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، كما أعطى لمحبة موجزة عن التقرير الذي أعد حول وضع البرلمان في الأردن، وذكر أنه كان مثيرًا في كتابته للقرير، وتحري الدقة والمعلومة الصحيحة، كما ذكر أنه يستخدم عدة أساليب بحثية في كتابة التقرير فاستخدم المنهج الوظيفي التاريخي في القول الأول من التقرير والمعترف بالخلفية والسبق، كما اتبع اتفاق القانوني الذي تركز عليه المؤسسة البرلمانية في الأردن، وقد بين أنه تم الرجوع إلى كل الملفات والمستندات اللازمة سواء داخل مجلس النواب أو المراجع المختلفة، وأيضًا أجرى مقابلات فردية من أجل الحصول على كافة المعلومات اللازمة لإعداد هذا التقرير، وقد أوضح أن أي دراسة لا بد من أن يشترى اختلافات أو اختلافات، واللقائه هذه هذه الفجوات والاختلافات، ثم استعرض وبشكل سريع المفصول التي احتوته التقرير.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن

4 - ملاحظات المشاركين:

المدخلة الأولى:

- الحمل الكبير الملقى على مجلس النواب ادى إلى تدني أداء البرلمان ونجانه.
- مجلس النواب ليس مجلساً تشريعيًا في وضعه الحالي، وانما يتقدم من الحكومة بطلب لتعديل أو اقتراح مشروع قانون، وسبقه قلة الأمكانيات المالية والكوادر.
- موضوع اللجان البرلمانية غير مؤثر على صناعة القرار.
- هناك هجمون كبير على مجلس النواب خاصة في ما يتعلق بموضوع السفر لأعضاء المجلس، لكن إذا جرت مقارنة بين ميوزات البرلمان الأردني والبرلمانات العالمية نجد أن نسبة المصاريف فيها أكبر بكثير من نسبة المصاريف في مجلس النواب وهي أقل نسبة في العالم، كما أن النواب بحاجة إلى نوع من الثقافة والسفر يعتبر نوعًا من أنواع هذه الثقافة، كما أشار هنا إلى أن معدل سفر النائب في السنة هي 11 ليلة فقط.
- فيما يتعلق بواقع المواطنين، على الأقل يتم تقديم استدعاء ببه الشهر ولكن لا تسجل في جلسات مجلس النواب، وهذا الموضوع لا علاقة له بموضوع تراجع رأي الناس في أداء المجلس.
- يجب أن يكون هناك أساس يحدد العلاقة بين مجلس النواب والحكومة (وثيقة شرف).
- هناك مطالبات كثيرة من النواب لتعديل النظام الداخلي للمجلس.

المدخلة الثانية:

- في البداية ذكر أن التقرير علمي ومنهجي وهو جهد مشكور وأي ملاحظات ممكن أن تبدى على التقرير لا تقلل من قيمةه.
- هناك مطالبات لتعديل الدستور، ولكن حسب رأي المتحدث فإن هذه المطالبات تصدر من غير متناسق إلى الدولة الأردنية.
- ضرورة العمل على إعادة النص الدستوري الذي يجعل رئيس محكمة العدل رئيس.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المجلس العربي لفسير الدستور، حيث إن الوضع الحالي يجعل رئيس مجلس الأعيان رئيس المجلس العربي لفسير الدستور مما أدى إلى ضعف القرارات التي تصدر عن المجلس العربي لفسير الدستور.

ذكر الناس أن مدة دورة البرلمان 4 أشهر حسب النص الدستوري، وهذا لا يجعل المجلس قادرًا على تفعيل دوره في الرقابة، فنادي بتبني توصية أن تمدد فترة انعقاد المجلس إلى ثمانية أشهر.

إن إنجازات المجلس من ناحية القوانين المؤقتة المعروضة على المجلس ضعيفة نتيجة لمدة انعقاد المجلس مما يعيق عمله (المواد القانونية والدستورية تعق عمل المجلس).

الديمقراطية وتحرير حكم القانون وتطوير العمل البرلماني بما يحقق الاستقرار هو تجسيد للأمن بأشكاله، والأشكال الأمنية ضرورة أساسية ولكن في إطار نظرة عميقة وقانون متوارز والالتزام.

من الأمور التي يفترض فيها البرلمان البحوث والمعلومات.

الموازنة والتصاغة الفنية للقوانين هي الاعمال التي تتركز عليها المجالس النوابية المعاصرة.

المادة الدستورية المتعلقة بحل مجلس النواب تعيق عمل المجلس حيث إن أي تناقض مع سياسة الحكومة يؤدي إلى حل ب무وجب هذه المادة الدستورية، لذا يجب أن تكون هناك أسباب سياسية تبرر الحل ولا لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تسند هذا السلاح إلى رقاب مجلس النواب، ويعترف ذلك لا يمكن أن يؤدي هذا الأمر إلى صدور قرار بنزاهة.

لا بد أن يكون من بين التوصيات توصية تتعلق بجعل العملية الانتخابية تحت الاشراف القضائي.

المادة (94) من الدستور هي المتعلقة بإصدار القوانين المؤقتة المتعلقة بحالة الضرورة والتي بموجبها صدر 211 قانونًا في زياب البرلمان. فهل صدرت كل هذه القوانين نتيجة لحالة الضرورة؟ لذا هذه القوانين غير دستورية لعدم اتفاق حالة الضرورة حيث إن حالة الضرورة لم تطبيق إلا على قانون واحد صدر نتيجة

203
ملحق: محاضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن

لحالة الضرورة من 211 قانونًا، ولكن لأسباب خارج نطاق المجلس اجبرت
المجلس على القول أنها صدرت نتيجة لوجود حالة الضرورة.
- تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

- المواضيع التي اتخذ فيها مجلس النواب موقفًا جيدًا لصالح الشعب:

السجون والمعاملة غير القانونية للمعتقلين السياسيين.
- ارتفاع الأسعار: ضغطت الحركة الإسلامية على الحكومة في هذا المجال.
- ضعف لجنة الحرية العامة: كان هناك تأثير من خارج المجلس لعدم وصول
الإخوان المسلمين إلى هذه اللجنة بحيث لا يزيد عددهم على شخصين بالإضافة إلى
توجهات بعدم وصول الإسلاميين.

- ضرورة وجود محكمة دستورية.
- ضرورة تعديل قانون الانتخاب.

- أن تكون هناك جزءاً من إعداد المركز من خلال الدراسات والتقارير لتقديم
سلوك النائب في موضوع القضايا التي تهم الرأي العام.

المداخلة الثالثة:
- أن يكون هناك دارسة تحليلاً لواقع الهور التشريعي لمسيرة الأردن، وما هي
النتائج التي وصلنا إليها.

- ما هو العمل الحزبي والسياسي.
- من الذي يقوم بالتنمية السياسية هل هي وزارة أم أجهزة الدولة بأكملها.
- نحن بحاجة إلى تنمية وطنية وسياسية سليمة.
- ويأتي ذلك من خلال مؤسسات وليس وزارات.
- أين هو الميثاق الوطني الذي أقر بمؤتمر حضره جلالة الملك.
- أين هي الأجندة الوطنية التي عمل بها لفترة طويلة.
- أي منطق يوافق على أن التعيين أفضل من الانتخاب.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المداخلة الرابعة:

• الإشكالية ليست في النصوص وإنما الإشكالية في تطبيقها.
• يعتبر الدستور الأردني من أفضل الدساتير في العالم (دستور مثالي).
• من الضروري التحدث عن أسباب تقويل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

ما هو سبب تراجع دور البرلمان الأردني.

• هل تركيبة المجلس هي التي تحد من هذا الدور، وهل توجد أسباب سياسية أدت إلى دخول بعض الأعضاء التي أدت إلى هذا التراجع.
• ورد على الصفحة 78 من التقرير بالنسبة إلى المجالس من 11 إلى 14 قل عدد الاستجوابات. ما هي أسباب ذلك؟
• في المجلس الحادي عشر صدر العديد من القوانين المهمة.
• ما هي الأسباب التي أدت إلى تراجع عدد الأسئلة الموجهة إلى الحكومة.

المداخلة الخامسة:

• من هي الهيئة التي ستتلقى التوصيات التي نتجت عن التقرير.
• مما لا شك فيه أن التقرير ونتائج في صالح العمل الاختياري.
• يمكن أن تكون المعلومات التي حصل عليها الباحث غير دقيقة في بعض الأمور.

ورد في العرض المقدم حول استطلاع الرأي في ما يتعلق بالحصول على محاضر جلسات مجلس النواب (السؤال 60) والذي كانت الإجابة عليه أن الحصول على هذه المحاضر في متناول الجميع. هذا الكلام غير صحيح.

المداخلة السادسة:

• سيفعظ في المحال السياسة إذا اتخذت الدراسة كما هي.
• غاب عن الدراسة هل التمثيل في الأردن اعتمدت بداية السكان أو الأرض.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلماني في الأردن

- نحن نمثل جغرافياً (أرضًا) في الأردن وليس حسب السكان، وهذا أثر على اقتتاع الناس بقانون الانتخاب.
- ان القيام باستمرار دون اتباع الاملاج العلمي ممكن أن يؤدي إلى تهديم
الحلفالناطلي وذالسبي وبلين يفيد.
- يوجد تطبيق يذل وليس القانون.
- لا يجوز ان تكون العشيرة واحدة سياسية فهي ليست جزءًا من المدخل السياسي.

المداخلة السابعة:

- يلاحظ عن النفس العام للدراسة وجود نظرية صغرية قوية حيث تم التركيز على السبلات أكثر من الإجابات.
- لا بد من رصد الأفكار التي تعارض تعديل الدستور كما تم وضع الأسباب لتعديل الدستور.
- المحكمة الدستورية: هناك من يطالب بها، وهناك من يقول أنها ليست ضرورة ملحة الآن، حيث تم تشكيك لجنة للمحكمة الدستورية وخلصت إلى قرار بعدم الحاجة إليها.
- قضية حل المجلس سلبية موجودة، ولكن بالطريقة التي طرحها بها قد يرى القارئ أن المحكمة هي التي تحل المجلس ومن أول عام.
- كانت هناك وجهات نظر للحكومة لحل المجلس.
- الفردية والانعدام الحزبية في عمل المجلس هي من أهم سبلات عمل المجلس.
- هل يمكن تطبيق نفس المنهجية المستخدمة لتقييم مجلس النواب وذلك لتقييم مجلس الأعيان?
- ضرورة وجود فريق داخل مجلس النواب للعمل في مجال الابحاث لمساعدة
النواب في اداء واجباتهم.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

المداخلة الثامنة:

- هذه الدارسة واحدة من الدراسات المهمة.
- يجب أن يكون المواطنين مقترناً للمعايير الديمقراطية.
- الأجندمة الوطنية مشروع نهوض، وبالتالي لا بد من الاستفادة من الاقتراحات والتوصيات الواردة في الأجندمة خاصة بالنسبة إلى توصيتها المتعلقة بقانون الانتخاب.
- الحديث عن الاحزاب موضوع هام جدًا خاصة وانه من البناء الديمقراطي.
- يجب أن نعني ونفعل دور الاحزاب في نوعية المواطن.
- حجم التحديات والعقبات كثيرة، لكن يجب أن نواجهها بحكمة وعقلانية.

المداخلة التاسعة:

- بالنسبة إلى موضوع الكوتا وتمثل الأقليات: هل هناك رضا اجتماعي على تطبيق هذا التمييز، وغير تم أخذ رأي الناس حولها.
- يوجد كثير من النواب الممثلين من دائرة صغيرة، إلا أن فاعليتهم في مجلس النواب مرفقة، ويمكن أن يوجد نائب يغليدته الانتخابية كبيرة إلا ان درجه فاعليته داخل المجلس متدنية.
- برلمان الشباب هو مطلب شعبي، وبناء على ذلك تقوم الوزارة بتنفيذها، وقد بذل لأجل الجهود الكبير والكثير من الدورات التدريبية.

المداخلة العاشرة:

- لو كان هناك إشارة لمتبني النخبة لدارسة النخبة البرلمانية لأعضاء البرلمان أكثر من دراسة البرلمان كمؤسسة.
- عندما يطرح النواب آراءهم بالموافقة والحكومة، ثم يأتي موضوع التصويت على اللغة بالحكومة، تمنح الحكومة اللغة.
- ذكر في التقرير عبارة "وتشير بعض المصادر"، وهذا غير دقيق من النواحي العلمية حيث لا بد من ذكر مصادر معلومات الكاتب.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلماني في الأردن

- أكثر من الدراسات تحاول إظهار نسبة مرتفعة للمشاركة في الانتخابات وذلك من خلال قياس نسبة المشاركة مقارنة مع نسبة الأشخاص المقيمين على البطاقة. لذا لا تحسب النسبة بناء على الأشخاص الذين يحق لهم الاقتراع، وهذا قد تختلف النسب وقد تنخفض.
- هناك مشكلة للشعب أو الباحثين في الحصول على المعلومات من داخل مجلس النواب في حين أنها سهلة للموظفين والنازحين.
- أعطي الكثير من موظفي المجلس دورات تتعلق بكيفية إعداد الدراسات والأبحاث، ولكن الموظف الذي يكتب الخبرة المناسبة يترك العمل في المجلس.
- الأردن الدولة الوحيدة في العالم التي يوجد فيها تعددية حزبية ولا يوجد فيها حزب حاكم.

المداخلة الحادية عشرة:

- إن دور البرلمان الرئيسي ليس التشريعي حيث أعطي الدستور لمجلس الوزراء.
- هذا الحق بأن يقترح مشروع قانون، ومن ثم أعطي هذا الحق لمجلس النواب، لكن القول الأخير في هذا المجال لمجلس النواب، والدور الأساس له دور رقابي.
- أن يعطي القضاة سلطة النظر في الطلبات حول صحة الاقتراع للبرلمان، هذا قول صحيح لأنه ليس من العقول أن يكون الخصم والحكم جهة واحدة.
- محكمة العدل العليا هدفها الحفاظ على حرية وحقوق الأفراد وليس صحيحًا أنها محكمة رد.

٥ تعليق الدكتور امين مشاشة على الملاحظات:

- بدأ فصل السلطات الكامل في الأردن غير متوفر.
- استقلال السلطة القضائية يشبه بعض الامتيازات.
- سحب الثقة بالمحكمة في الأصل هي صلاحية تنفيذية إلا أنها أعطيت للسلطة التشريعية.
- المشرفون لا يشرعون وإنما المنفذون هم الذين يشرعون.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

- من الذي يحدد المصلحة الوطنية لإعداد تشريع يقال أنها الحكومة، لذا هي التي تقرح القوانين.
- 21% من مشاريع القوانين يقترحها النواب والباقي للمؤسسة التنفيذية.
- الملاحظات هذه الدارسة هي الاصلاح لل >>= النظام البرلماناء في الأردن، وانطلق الكاتب من الواقع حيث طلب عناوين وموضوع معيية، وبالتالي كان البحث على هذا الأساس.

- يوجد ثوابات أساسية دستورية في الأردن، والجميع متفق عليها.
- أي نظام سياسي يحتاج إلى وجود أحزاب موالاة ومعارضة حيث تكون أهمية المعايق لتحقيق التوازن السياسي كحزب جهية العمل الإسلامي.
- يرى أغلب الناس يوجد توسع في إصدار القوانين المؤقتة.
- وضعت واحدة من التوصيات تتعلق بزيادة فترة الدورة العادية للمجلس.
- تراجع في الرقي العام لدور البرلمان.
- اوصت الأجنة الوطنية بضرورة إنشاء المحكمة الدستورية.
- تعليق السيد هواشل آت على الملاحظات:
  - يوجد استناد للخبراء واستنبات للرأي العام والتقرير يحضر الآن.
  - أن يتم تصنيف المداخلات حسب المواضيع.
- مداخلة:
  - أن يعدل الدستور شيء طبيعياً، وهذا يزيد قوة وأحترامًا، ولا يجوز أن يغلق الباب أمام هذا الموضوع.
  - تشكيل المجمع الأعلى لفسير الدستور في افتراض على الدستور من ناحية قدرة وكفاءة أعضائه على القيام بواجبهم كما يجب.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن

- لا يملك النواب خبرة في قضايا التحقيق في مجال الفساد. ومن الخبرات التي يمكن الاستفادة منها ما هو معمول به في الدول الأخرى حيث يقوم ديوان المحاسبة بالتحقيق، وهذا أفضل من ناحية أهمية أن تقوم بالتحقيق جهات مختصة، لذا يجب أن يتنمى مراجعة وضع ديوان المحاسبة وأن يتم ربطه بمجلس النواب، لأن يقوم النواب بتعيين رئيس ديوان المحاسبة.

- مداخلة:

- أشارت المتحدثة أنه يوجد في المنهجية خلل كبير.

- أشارت إلى أن الهدف من إجراء مثل هذا التقرير هو مصلحة للجهات الممولة في استكمال معلومات تفهمهم عن الوضع في الأردن.

- هذه الدراسة يفضلها الكثير من الخطوات الإجرائية.

- دائمًا البحوث التي تجري على البرلمان تكون نتائجها سلبية تأتي كما يوجد خلل في البرلمان، لذا يجب أن يكون هناك أسباب مقابل السلبيات.

- يوجد الكثير من التعديل على المجلس النصي والدستور.

- أكدت سعادتها على أن تعديل الدستور ضروري في هذه المرحلة.

- هذا التقرير لم يأت بوصولات وإنما بالاتراحات، فلم تأت بأيات.

- هناك مدة دستورية للبرلمان يجب أن يستغرقها بعض الظروف عن علاقته بالحكومة.

- يجب أن يكون الأصلح والتنمية من الشعب نفسه وليس من جهات خارجية.

- مداخلة:

- بداية يجب أن نحدد من هو المواطن الصالح والإنسان الصالح.

- أشار المتحدث إلى أن التعددية هي أساس العمل البرلماني.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

- يجب أن يحدد في التقرير أسباب ضعف النائب، وأن يتم وضع معايير في هذا المجال.
- الدستور قانون في النهاية، والقانون يجعل، كما أن الدستور قد نظم عملية تعديله في نصوص خاصة. ولذا وضع الدستور أدرك الحاجة في فترة ما إلى هذا التعديل، إلا أن لم يضع مثل هذه النصوص.
- معظم الدور التشريعي لمجلس النواب هو مناقشة التشريعات الواردة إلى المجلس، ولكن ما عدد التشريعات التي اقترحها هو؟ لا بد من وجود إدارة معلومات متطورة في المجلس.
- لا بد من تحديد فترة ينظر خلالها مجلس الأعيان في القوانين التي ترد إليه من مجلس النواب بحيث تكون العملية منظمة.

5. مداخلة:
- أصلح النظام الانتخابي العربي مسألة شائكة، وصعبها تكمن في طبيعة العلاقات التي لا تزال تتحكم بالعملية السياسية، والتي تسودها العصبات على اختلاف أنواعها.
- أساس أي أصلاح هو الأصلاح السياسي، وأساسه التمثيل والمشاركة.
- يوجد تجاوزات كثيرة في الانتخابات التي جرت وليس فقط في قانون الانتخابات، وإنما أيضًا في إدارة العملية الانتخابية والطعن التي قدمت ولم تؤد إلى أي نتيجة فلا يجري إبطال نتائج أي نائب إذا كان الطعن بطل مجلس النواب، فلو كانت الطعون ينظر فيها من قبل مجلس دستوري في هذه الحالة يمكن أن يتم إبطال انتخاب بعض النواب.
- على صعيد تطوير التمثيل البرلماني من المفترض تثبيط الطعون النابية من قبل مجلس دستوري أو محكمة دستورية.
- البعض يرى أن المحكمة الدستورية غير ضرورية في الأردن، ولكن الطعن بدستورية القوانين عن طريق الدفع غير كاف.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن

الكواترة في الدولة التي المرأة فيها مهمة ضرورية حتى تصل إلى مواقع صنع القرار.

فضية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني ضرورية في جميع المجالات وليست فقط في الانتخابات.

هناك اتجاه في بعض الدول نحو إشراك مؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في اقتراح مشاريع القوانين والاستماع إليها في عملية رسم السياسات العامة للدولة.

ضعف السلطة التشريعية ظاهرة في كل دول العالم وليس فقط في الأردن، وهذا يعود إلى أن التطور على جمع الأصعدة جعل المجالس النوابية عاجزة عن موافقة هذا التطور لقلة الإمكانيات. فمما يكثر هذا التطور تحتاج إلى دراسات وأبحاث واستشاريين، وهو ما يتوقف للحكومات وليس للبرلمانات.

· مداخلة:

- طرق اختيار مجلس الأعيان نص عليها الدستور وحدود الشخصيات، ولا يجوز الاجتهاد في اختيار شخصيات غير واردة في النص الدستوري.
- لم ينص القانون على الالتزام إرجاع القوانين من مجلس الأعيان مما يؤدي إلى تعطيل عمل مجلس النواب.
- بالنسبة إلى موقف النواب من قانون الكسب غير المشروع، لقد طالبوا بأنه يجب أن يُطبق على النواب أيضًا بالإضافة إلى الأطوار التي يشملها. وبناءً على ذلك، أحال مجلس الأعيان القانون إلى المجلس العالي لفسر الدستور.
- المحكمة الدستورية ضرورية لانه يوجد قوانين كثيرة مخالفة للدستور، ولا تستطيع المؤسسات عدم تفعيلها رغم عدم دستوريتها.

· التوصيات وأقرارها:

- توصيات المبدأ الأول: التمثيل والمشاركة

1. أن تكون العملية الانتخابية تحت إشراف قضائي.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن)

2. تعديل قانون الانتخاب.
3. زيادة وعي المجتمع في المواصفات اللازمة للنائب الصالح كأن يتم تخصيص جزء من التربية الوطنية حول هذا الموضوع.

توصيات المبدأ الثاني: استقلالية البرلمان

4. تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب.
5. تمديد فترة انعقاد مجلس النواب من 4 أشهر إلى ثمانية أشهر.
6. ضرورة وجود أسابيع سياسية تبرر حل مجلس النواب بموجب النص الدستوري.

توصيات المبدأ الثالث: الأداء

7. يمكن تنظيم العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب عن طريق وضع وثيقة شرف.
8. وجود جهة تراقب اداء مجلس النواب من خلال الدراسات والتقييم لقوانين سلوك النائب.
9. ضرورة وجود فريق داخل مجلس النواب لكي يساعد النواب في اداء واجباتهم عن طريق البحوث والدراسات وجمع المعلومات.
10. تحديد الفترة التي يبقى القانون خلالها لدى مجلس الأعيان بعد إحالتة من مجلس النواب ومنها نشر ثقافة الديمقراطية.
11. وجود إدارة معلومات متطورة في مجلس النواب.
12. ضرورة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في جميع المجالات.

توصيات المبدأ الرابع: النزاهة

13. أن يكون رئيس مجلس الأعلى لتفسير الدستور هو رئيس محكمة التمييز.
14. مراجعة وضع ديوان المحاسبة لمجالي الفساد، وأن يتم ربطه بمجلس النواب، وأن يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل النواب.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن

توصيات عامة:

15. ضرورة وجود محكمة دستورية.

16. إعداد دراسة تحليلية لواقع الاعتراف التشريعي لمصرية الأردن وما هي النتائج التي تم الوصول إليها.

17. الحاجة إلى تنمية وطنية سياسية سليمة عن طريق كامل أجهزة الدولة وليس عن طريق وزارة.

18. لا بد من الاستفادة من التوصيات التي جاءت بها الأجندة الوطنية خاصة تلك المتعلقة بقانون الانتخاب.

19. من هي الجهة التي ستتلقى التوصيات الناتجة عن التقرير.

20. عدم اعتبار العشرة وحدة سياسية فهي ليست سوى جزء من المجتمع الأردني.

21. تفعيل دور الأحزاب في توعية المواطنين.

22. أن يتضمن التقرير آليات تنفيذ التوصيات.

23. إرسال نسخة من التقرير إلى رئاسة مجلس النواب ليتم توزيعه على كل أعضاء مجلس النواب.

24. أن تتم عملية الإصلاح والتنمية من داخل الوطن وليس عن طريق جهات خارجية.

25. أن تحدد في التقرير اسباب السلبيات في الأداء البرلماني وأسباب ضعف النائب.
الجزء الثاني

البرلمان في لبنان(1)

(1) جمع مطببات هذا التقرير وأعد صياغته الدكتور عصام سليمان.
المحتويات

الفصل الأول: الخلفية والسباق ........................................... 227

1 - نشأة التمثيل السياسي في لبنان ونواة البرلمان ....... 227

2 - عوامل نشأة التمثيل السياسي في لبنان وبروز نواة البرلمان ....... 229

3 - التمثيل النسائي في علاقته بالبنية المجتمعية ....... 230

4 - توزيع المقاعد النسائية ...................................... 232

5 - دور البرلمان اللبناني ........................................... 235

الفصل الثاني: تحليل المبادئ ........................................... 237

1 - التمثيل والمشاركة ........................................... 238

1 - 1 التمثيل الصحيح والعادل .................................. 242

1 - 2 تكافؤ الفرص بين المرشحين ......................... 242

1 - 2 - 1 تنظيم الإعلام الانتخابي في قانون الانتخاب بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي ........ 242

في الإعلام ......................................................... 243

2 - 2 - 3 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية .... 244

2 - 2 - 4 تحديد سقف الإتفاق على الحملة الانتخابية .... 245

1 - 3 انتخابات حرة ونزيهة ..................................... 245

1 - 3 - 1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية .... 245

1 - 3 - 2 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات .. 246

1 - 3 - 3 جهات وآليات تكافؤ وحيادية للنظر في الطعن النسائي والشكاوى ........................................... 246

217
المحتويات

1 - 4 المحاسبة في الانتخابات ............................................ 247
1 - 4 - 1 عدم تحكم العصبات في خيار المقترعين .............. 247
1 - 4 - 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين . 247
1 - 4 - 3 عدم تحكم العلاقات الزيانية بسلوك الناخب ....... 248
1 - 4 - 4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس
فعلاً مدى رضا المواطنين عن أداء البرلماني ................. 248
1 - 4 - 5 توفير ثقافة المحاسبة ................................. 249
1 - 5 المشاركة ............................................. 249
1 - 5 - 1 تواصل النائب الدورياً مع الناخبين ............... 249
1 - 5 - 2 تواصل مع/ استغلال هيئات المجتمع المدني والخبراء .. 250
1 - 5 - 3 جلسات استماع للمعينين في المجتمع المدني ....... 250
2 - استقلالية البرلمان .............................................. 250
2 - 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة ............................. 251
2 - 1 - 1 ضماناً الدستور استقلالية البرلمان ............. 251
2 - 1 - 2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه .... 251
2 - 1 - 2 - 1 انفراد البرلمان في إدارة نفسه ................. 251
2 - 1 - 2 - 2 - 1 الرقابة الداخلي .......................... 252
2 - 1 - 2 - 2 - 2 انفراد البرلماني في إدارة شؤونه ....... 252
2 - 1 - 2 - 2 - 3 انفراد البرلمان في وضع موازنة وانفاقها .. 252
2 - 1 - 2 - 4 تفرد البرلمان في تنفيذ ادارته ....... 253
2 - 1 - 2 - 5 تولي المجلس ضبط أمته من خلال قوى أمنية 253
2 - 1 - 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور ......... 253
2 - 1 - 4 تحديد ولاية البرلمان في الدستور ............. 254
2 - 1 - 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب 254
البرلمان في الدول العربية (لبنان)

2 - حماية البرلمانيين .................................................. 255

2 - 2 - 1 تكرير الدستور الحصانة النبأية .......................... 256

2 - 2 - 1 - 1 تفليس إمكانية رفع الحصانة النبأية في بعض الحالات .................................................. 257

2 - 2 - 1 - 2 آلية واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني ........ 257

2 - 2 - 2 - 2 ضمان دستوري لحرية المنشوع في التعبير .... 259

2 - 2 - 3 - 2 الأمن الجسدي والضغوط غير المشروعة .... 259

2 - 2 - 4 - 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين ....... 260

2 - 3 - 3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه ............. 261

2 - 3 - 3 - 1 حصر صلاحية التشريع في البرلمان .......... 262

2 - 3 - 3 - 2 صلاحية تشريع واسعة ......................... 262

2 - 3 - 3 - 2 - 1 أمثلة لنطاق التشريع ......................... 263

2 - 3 - 3 - 3 غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى ........... 265

3 - الأداء ................................................................. 265

3 - 1 الفاعلية في الاشتراك ...................................... 265

3 - 1 - 1 - 1 نتائج البرلمان مشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده ................................................................. 266

3 - 1 - 2 - 2 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين .... 267

3 - 1 - 3 - 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة .................................................. 269

3 - 1 - 3 - 1 - 1 وضع البرلمان قوانين برامج، ترسم الأطر للخطط التي تنفذ الحكومة .................................................. 269

3 - 1 - 3 - 1 - 2 اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات، في قوانين يقرها البرلمان .................................................. 270

219
المحتويات

3 - 1 - 3 تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملها من أجل رسم إستراتيجية سياسية شاملة. 270
3 - 1 - 4 مشاركة المعينين من هيئات المجتمع المدني في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين 271
3 - 1 - 5 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين 271
3 - 2 فاعلية السهر على المال العام 272
3 - 2 - 1 دراسة ومناقشة كاملة للموازنة 273
3 - 2 - 1 - 1 شفافية في تحديد أرقام الموازنة 274
3 - 2 - 1 - 2 التأكد من صحة هذه الأرقام 274
3 - 2 - 1 - 3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية 275
3 - 2 - 2 دراسة الموازنة وإقرارها 275
3 - 2 - 2 - 1 دراسة البرلمان لقطع الحساب أو الحساب النهائي 276
3 - 2 - 2 - 2 تصويت شفاف على الموازنة 276
3 - 2 - 3 مراجعة شاملة للموازنة 277
3 - 2 - 3 - 1 مراجعة البرلمانية رقابة فعلية وفاعلية على تنفيذ الموازنة 278
3 - 2 - 3 - 2 استعانتة البرلمان بديوان المحاصلة لضبط اتفاق العمال العام 278
3 - 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها 279
3 - 3 - 1 وجود معارضة منظمة وفاعلية في البرلمان 279
3 - 3 - 2 مساءلة فاعلة للحكومة 280
3 - 3 - 3 فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة 282
3 - 3 - 4 فاعلية البرلماني في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية 282
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

3 - 3 - 4 - 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام
الاتفاقيات الدولية .................................................. 282
3 - 3 - 4 - 2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية للحكومة
3 - 3 - 4 - 3 متابعة اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان للحكومة
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 283
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 284
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 285
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 286
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 287
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 288
3 - 3 - 4 - 4 - 3 - 289

الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة ............................................. 283
3 - 3 - 5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء
ورئيس الدولة .............................................................. 283
3 - 3 - 6 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة
الوزراء أو الرؤساء المتهمين ............................................. 284
3 - 4 فاعلية اللجان البرلمانية ............................................. 285
3 - 4 - 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان
مخصصة لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة
3 - 4 - 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع .......................... 286
3 - 4 - 3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة .......................... 287
3 - 4 - 4 دور فاعل وشفاف للجان التحقيق ................................. 288
3 - 4 - 5 مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في
اجتماعات اللجان .......................................................... 288
3 - 4 - 6 استماع اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم ..................... 288
3 - 5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني .................................. 289
3 - 5 - 1 النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات .......................... 289
3 - 5 - 2 النظام الداخلي يضمن حرية التعبير والنقاش .......................... 289
3 - 5 - 3 النظام الداخلي يضمن حق النقاب على اختلاف
التماماتهم بالمشاركة في اللجان ........................................... 289

221
المحتويات

3 - 5 - 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به ......................................................... 290
3 - 5 - 5 وضوح النظام الداخلي ................................................................. 291
3 - 6 فاعلية الكتل البرلمانية ................................................................. 291
3 - 6 - 1 تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها . 291
3 - 6 - 2 انتظام أعمال الكتل البرلمانية بقراراتها ........................................ 293
3 - 6 - 3 تشريع النظام الداخلي للكتل البرلمانية قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلية ................................................................. 293
3 - 7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية .................................................. 293
3 - 7 - 1 وجود وحدات إدارية وفنية متخصصة في البرلمان ................. 293
3 - 7 - 1 - 1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان ................................................................. 294
3 - 7 - 2 - 1 عدد كاف من الموظفين الكفؤين ............................................. 294
3 - 7 - 2 - 3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي المجلس ...................... 295
3 - 7 - 3 4 تقاضي الموظفين في المجلس مربات ملائمة .................. 295
3 - 7 - 2 وجود مكتبة متطرفة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان ................................................................. 295
3 - 7 - 3 وجود المبانى والجهات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان أداء مهامه ........................................... 296
3 - 7 - 3 - 1 نشر القوانين والتأكد من كفاية البرلمانيين .................... 296
3 - 8 - 1 مدى استياع البرلمانيين لدورهم بما فيه التأليف ............ 296
3 - 8 - 2 قدرة المشترع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة للاستعانة بمهم التشريع والرقابة ................................................................. 297
3 - 8 - 3 إجراء دورات تدريبية للممثليين .............................................. 297
3 - 1 الأخلاق البرلمانية ................................................................. 297

222
البرلمان في الدول العربية

(ليبيان)

4 - 1- 1 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه 298
4 - 1- 2 وجود مؤسسة منوطة بها الشهر على الالتزام بالأخلاق البرلمانية 298
4 - 1- 3 عقوبات واضحة، فعالة وطبية 298
4 - 1- 4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين 300
4 - 2 حسم صراع المصالح 300
4 - 2- 1 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح 300
4 - 2- 2 عقلية المعطيات بشأن صراع المصالح 300
4 - 2- 3 متزامنة البرلمان تطبق القواعد بفاعلية 300
4 - 2- 4 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية 300
4 - 3 شفافية التمويل السياسي 301
4 - 3 - 1 قوانين واضحة تتنظيم التمويل السياسي 301
4 - 3 - 2 قوانين واضحة تفرض الإعلان عن المداخيل والثروات 301
4 - 4 والمتلكات 302
4 - 4 - 1 وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل السياسي 302
4 - 4 - 2 الشفافية في ممارسة المهام 302
4 - 4 - 1 آلية شفافية للمناقشة والتصويت 303
4 - 4 - 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئية والمسموع 303
4 - 4 - 3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان 304
4 - 4 - 4 ولجانه 304
4 - 4 - 5 نشر محاضر الجلسات والمناقشات 304
4 - 4 - 6 استطاعة من يشاء من المواطنين الإطلاع على معلومات البرلمان 304
4 - 5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة 304
المحتويات

4 - 5 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى 304.

4 - 5 2 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز 305.

4 - 5 3 تشريعات لمنع التمييز 305.

4 - 6 الالتزام باحترام الدستور 306.

4 - 6 1 وجود هيئة/آلة مستقلة تنظر في دستورية القوانين 306.

4 - 6 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور 307.

الفصل الثالث: التوصيات 309.

1 - تجارب الإصلاح السابقة 312.

2 - استراتيجية إصلاح وتطوير البرلمان اللبناني 312.

2 - 1 إصلاح وتطوير في المدى القريب 312.

2 - 1 - 1 قانون الانتخاب 312.

2 - 1 - 2 قانون الأحزاب 314.

2 - 1 - 3 صون استقلالية البرلمان 314.

2 - 1 - 4 تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب 315.

2 - 1 - 5 إصلاح إدارة مجلس النواب 316.

2 - 1 - 6 إصلاح عملية التشريع 316.

2 - 1 - 7 تفعيل رقابة المجلس المالية 317.

2 - 1 - 8 مشاركة المجلس في رسوم السياسات العامة 318.

2 - 1 - 9 تفعيل الرقابة على دستورية القوانين 319.

2 - 1 - 10 تفعيل دور هيئات المجتمع المدني ونشر ثقافة الديمقراطية والمحاسبة 320.

2 - 1 - 11 إنشاء مفوضية الأخلاقيات البرلمانية 321.

2 - 1 - 12 إنشاء الهيئة الوطنية لتجاوز العصيات الطائفية 321.

2 - 1 - 13 اعتماد اللامركزية الإدارية الموسمية 322.

2 - 1 - 14 إصلاح الإدارة واعتماد الاحصارية الموسمية 322.

2 - 2 إصلاح وتطوير في المدى المتوسط 322.
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>نص المقالة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>مراجع باللغة العربية</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>مجلات ومنشورات</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>مراجع باللغة الأجنبية</td>
</tr>
</tbody>
</table>

البرلمان في الدول العربية

(لبنان)

- 1. صلاحية حل مجلس النواب 
- 2. انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه 
- 3. إصلاح وتطوير في العد إلى البعيد 

الصفحات: 322, 323, 325, 326
الفصل الأول
الخلفية والسياق

1- نشأة التمثيل السياسي في لبنان ونواة البرلمان

جاءت نشأة البرلمان اللبناني في سياق تطور تاريخي لبدء المشاركة في السلطة من خلال هيئات ذات طابع تمثيلي. فنظام مصري في جبل لبنان، الذي وضع في العام 1861، نص في مادته الثانية على إنشاء مجلس إداري كبير مؤلف من أثري عشر عضوًا، يتم انتخابهم بالاقتراع السري على درجتين، مهما ليست التشريع إمامة مساعدة المصرف في القيام بمهامه الإدارية، فقد جاء في النظام الأساسي أن مجلس الإدارة يقوم بتوزيع الضرائب، ومراقبة الواردات، وإعطاء رأيه الاستشاري في كل القضايا التي يحلها عليه المعصر.

أما توزيع المقاعد في مجلس الإدارة فقد تم على أساسي طفيفي، فوفق النظام الأساسي المؤتمن الموضوع في العام 1861، كان عدد أعضاء المجلس تشي عشرين بمعدل ثمانين عن كل طائفة من الطوائف الآتية: مارونية، روم أرثوذكس، روم كاثوليك، دينز، ستة، شيعة. وقد اعتبر مجلس الإدارة مثالياً للطوائف، وكان الاقتراع في المجلس يتم على أساس الطوائف، وهذا يعني أنه كان للطائفة صوت واحد في المجلس. غير أن هذه القاعدة ألغيت في العام 1864، فحل محلها الاقتراع على أساس الأعضاء، كما عُدل توزيع المقاعد، فأصبح عدد مقاعد المسيحيين مسبعة (4 مارونية، 2 روم أرثوذكس، وواحد روم كاثوليك) مقابل خمسة للمسلمين (3 دينز، واحد سني، وواحد شيعي)، فأمسى عدد أصوات الطائفة في المجلس مساويًا لعدد مماثلها. وقد وزع المقاعد في مجلس الإدارة ثمانًا للقاعدة النسبية اعتناظًا من عدد أفراد كل طائفة. وبموجب النظام الأساسي كان على أهالي
الفصل الأول: الخلفية والسياق

كلا قرية أن يتخون خيارًا أو شيخ صلح، لادارة الشؤون المحلية، وكان مشايخ القرى هؤلاء يتخون أعضاء مجلس الإدارة (1).

بعد الحرب العالمية الأولى، وانتقال لبنان من الحكم العثماني إلى الاستقلال الفرنسي، وإعلان دولة لبنان الكبير في العام 1920، أصدر المفوض السامي الفرنسي الجنرال غرو، قرارًا نص على إلغاء مجلس الإدارة وإقامة لجنة إدارية عامة، عين أعضاؤها على أساس انتظامهم الطاقتوي. أما صلاحياتها، فصلاحيات مجلس الإدارة القديم، وفي آذار من العام 1922، صدر قانون بإنشاء مجلس تمثيلي مدة أربع سنوات، بعد أعضائه ثلاثون، يمثل المناطق والطوائف المختلفة، ينتخب بالاقتراع على درجتين بواسطة مندوبين ثانويين، يجري انتخابهم من الشعب مباشرة.

في العام 1926 أعلن المفوض السامي الفرنسي، رغبة في وضع دستور للدولة، فاجتمع المجلس التمثيلي وانتخب لجنة من النواب مهمتها إعداد الدستور. وقد أعلن هذا الدستور في 23 أيار (مايو) من العام 1926. وهكذا استحال المجلس التمثيلي مجلسًا تأسيسيًا ومن ثم نابيًا لأن الدستور نص على إنشاء مجلس نيابي. وعين المفوض السامي، إلى جانب مجلس النواب، مجلس شيوخ عند عضوات ستة عشر شيخًا، غير أن هذا المجلس ألف في جوابي القانون الدستوري الصادر في 17/10/1927، فأصبح البرلمان اللبناني مكونًا، منذ ذلك الوقت، من مجلس واحد هو مجلس النواب، قنت المادة 16 من الدستور على ما يلي: "تولى السلطة المشتركة هي واحدة هي مجلس النواب"، وإلى العام 1939 كانت كل مجالس النواب مشكلة من نواب منتخبين ونواب معيون، بعد هذا التاريخ أصبحت جميع مجالس النواب مختصة بكل أمورها ولم يعد هناك نواب معيونين، غير أنه وشكل استثنائي وتتفقًا لثقة الطائف (2)، تم في العام 1991 تقنين 40 نائبًا، إضافة إلى

(1) عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، 1991، ص 103 - 105.

(2) اتفاق الطائف هو اتفاق تم التوقيع عليه في غريف العام 1989، في اجتماع عقدته النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، بمساعدة عربية ومبادرة دولية،
البرلمان في الدول العربية (لبنان)

النواب السابقين البقيين على قيد الحياة، فأصبح عدد أعضاء مجلس النواب 108 موزعين مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، إنما هذا التعيين لم يلق استحسانًا عند الكثير من اللبنانيين.

2 - عوامل نشأة التمثيل السياسي في لبنان وبرز نواة البرلمان

يدو، من هذه اللمحة التاريخية، أن التمثيل السياسي بدأ بالبروز في جبل لبنان، الذي كان يتمته بحكم ذاتي في إطار الأمبراطورية العثمانية، مع تأييده النظام المتصريفي. وقد سبب ذلك عوامل تاريخية، بعضها يرتبط بالسلاطنة العثمانية نفسها، وبعضها يعود إلى الأحداث التي عرفها جبل لبنان في أواض القدر المتماسع عشر، وبعضها الآخر يعود إلى الدول الأوروبية صاحبة النفوذ في جبل لبنان.

لقد تعرضت السلطة العثمانية في هذه الحقبة إلى ضغوط أوروبية، دفعت بالسلاطين إلى اتباع سياسة مفتوحة على الأفكار التحررية التي بدأت تهب على المجتمعات الخاضعة للسلاطنة. وقد برز ذلك بتطبيق سياسة التنظيمات، عبر تطبيق خط كهنة الهمايوني الذي كان بحثًا الشرعية الأولى لحقوق الأفراد وحرائاتهم على اختلاف مذاهبهم وترعهم، بدون تمييز بينهم في الدين والجنس واللغة. وقد أكد السلطان عبد الحميد سنة 1856 ما ورد في خط كهنة بخط آخر، أقر فيه بحقوق الطوارئ المسيحية محدودًا إياها تحديداً، وذلك بهدف تخفيف الضغط البريطاني الفرنسي عليه في حرب القرم. وقد أسهم هذا التوجه السياسي لدى السلطة العثمانية بالتمهيد لاعتماد بدأ التمثيل في حكم جبل لبنان في عهد المتصريفي.

أما على صعيد جبل لبنان نفسه، فانهار الإمارة، وتغفر الصراعات الطائفية بين الموارنة والدروز، بفعل عوامل داخلية سوسيولوجية وديموغرافية واقتصادية، ورؤفة إنها الصراع المحلي بين اللبنانيين ومقاومة السلام الأهلي وإعادة بناء الدولة. وقد تضمن نصوصًا تناولت إصلاح النظام السياسي وإصلاحات أخرى، وسط سياحة الدولة اللبنانية على كامل أراضيها، وتحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي، والعلاقات اللبنانية السورية.
الفصل الأول: الخلفية والسياسة

وعوامل خارجية ناتجة عن تدخل الدول الأوروبية في شؤون الأسرة وظيفة العثمانية من جهة، وتفجر الصراع بين الفلاحين الموارنة، بقيادة طابوس شاهين، والاعتقاديين الموارنة والدروز، من جهة ثانية. وتدخل الدولة الكبرى الخمس: فرنسا وروسيا وبريطانيا والنمسا وروسيا، مباشرة من أجل إنجاد صيغة حكم جديدة لجبل لبنان تضمن استقراره، وتعزز هذا نهجاً رئيسيًا للصراعات الطائفية من جهة، والصراع بين الفلاحين والاعتقاديين من جهة ثانية. وقد أدى ذلك إلى اعتماد النظام الأساسي لجبل لبنان، أي نظام المتسخف، الذي ألفه النظام العثماني (1)، واعتمد بناءً التمثيل الشعبي الطائفي في تشكيك مجلس الإدارة. وقد تمكنت النظام الجديد، بواسطة مؤسسات مختلفة، من استيعاب غالبية القوى الاجتماعية التي خاضت النزاعات السابقة. فالفاعليون الذين فقدوا امتيازاتهم وجدوا في الوظائف الأدارية التي عينوا فيها خير وسيلة للتعويض عما خسروه. غير أن التمثل السياسي، للطائفة في مجلس الإدارة، أدى إلى سيطرة الطائفة المارونية على نظام المتسخف.

ويقول الدكتور إدموند ربطان رابط أو مجلس الإدارة، منذ نشأته، وكأنه نواة برلمان، وكان أعضاؤه بطابع نواب الشعب، أما روح الديمقراطية، التي وجدت تعبيراً عنها في شكل هذا المجلس، فقد ارتدت طابعاً طائفيًا، أصبح واضحاً (2).

3- التمثيل النلنابي في علاقته بالبنية المجتمعية

بدأت الطوائف الدينية تتكون كيانات اجتماعية – سياسية في لبنان منذ بداية القرن التاسع عشر. وقد نشأت هذه الطوائف تحت تأثير عوامل تاريخية متعددة، فاكتسب كل طائفة منها بيئة داخلية على درجة متفاوتة من الصلاحية، تبعًا لظروف الصراعات والسياسية التي مررت بها، كما اكتسبت هذه الكيانات مع الزمن بعداً سياسياً، وتجذر في الواقع اللبناني. فالانتماءات الطائفية طغت على الاتماسات

(1) نصت المادة الخامسة من النظام الأساسي على السماوة أمام القانون، واتهم كل الاعتقادات الإقطاعية.


230
البرلمان في الدول العربية

الاجتماعية الطبقية، وعلى الانتقاءات الاجتماعية، على الرغم من أن كل طائفة من الطوائف ضمت فئات من طبقات اجتماعية مختلفة، ومن انتقاءات سياسية متنوعة، وأحيانًا احترامًا مع بعضها البعض. فهذا المجتمع اللبناني مكونًا بشكل أساسي من طوائف دينية، على الرغم من وجود قوى اجتماعية وسياسية عربية للطوائف.(1)

لقد حاول الذين وضعوا الدستور اللبناني، في العام 1926، التوافق بين ما يتطلب الواقع اللبناني في بيئة المجتمعية الطولافية، والمبادئ المعتمدة للاعداد في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. فضمن الدستور الرياسب والمطالب للأفراد كمواطنين، كما ضمن حقوق وحقوق الجماهير الدينية، نص في مادة سابعة على أن كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء في الحقوق المدنية والسياسية، وتجميل القرارات والواجبات العامة دونما فرق بينهم، والدستور لا يضمن فقط الحقوق المدنية والسياسية وإنما يضمن أيضًا حرية الاعتقاد واحترام

نظام الأحوال الشخصية لكل من الطوائف ومصالحها الدينية (العادة الناشئة). وذهب الدستور بعد من ذلك نص في المادة 95 على ما يلي: "كما تحدد الوزارة دو أن تؤثر ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة، وقد عدل هذه المادة في العام 1990، بموجب اتفاق الطائف، فأصبحت على تشكيل هيئة رئاسة لغة الطائفية السياسية، وعلى تمثيل الطوائف في المرحلة الانتقالية، بصورة عادلة في تشکیل الوزارة، وتوزیع وظائف القادة الأولی مناصفة بين المسيحيين والمسلمين.

ومن الملاحظ أن المرحلة الانتقالية هذه لم تحدد مهيئة زمنية.

هكذا جرى الاعتراف رسميًا بالطوائف الدينية في الدستور، وبحقوقها السياسية، وكان من الطبيعي أن ينصق ذلك على التمثيل الشعبي، وقد تكرست قاعدة تمثيل الطوائف، التي نشأت في ظل نظام الصرف الفيكات، تكرست في قوانين الانتخابات البلدية التي نصت على عدد النواب ككيفية توزيعهم على الطوائف والدوائر الانتخابية. وقد بريل دمود، مقرر لجنة الدستور، بدأ تمثيل الطوائف

(1) عصام سليمان، المرجع السابق، ص 119 - 125.

231
الفصل الأول: الخلفية والسياق

في مجلس النواب، لن glob أن يكون التمثيل الثاني واقع البلاد، وبما أن هذه مقاسة إلى طوارئ، فمن الضروري تمثل هذه الأخيرة، وان التمثيل الطفيلي يؤدي إلى حفظ حقوق الأقليات، ولا يترك مجالاً للإحتجاجات، وأن التضامن بين الطوائف لم يصل بعد إلى مستوى يمكننا من التخلص عن السياسة الطفيلية.

4 - توزيع المقامات الطفيلية

لم يتغير الدستور قبل تفعيله في العام 1990، على توزيع المقامات الطفيلي على الطوائف. غير أن قوات مقاتلات المختارة، التي وضعت في ظل الانتقاب وبعد الاستقلال، اعتمدت جميعها مبدأ التوزيع الطفيلي الرسمي للمقامات الطفيلية. والمجلس الطفيلي الذي أُنشئ في العام 1922، انتخب فعلياً لقرار رقم 1307، الذي وزع المقامات بين الطوائف نسبةً لأهميتها العددية. وكل قوات مقاتلات التي صدرت حتى الآن، احتوت دائماً بدأ توزيع المقامات في مجلس النواب بين الطوائف. قبل العام 1943 كان عدد المقامات المخصصة للمسيحيين يتجاوز عدد مقاتلات المسلمين بعدد يتراوح بين مقاعد وخمسة مقاعد، تبعاً لحجم عدد المقامات. ولكن قانون الانتخابات الصادر في العام 1943 حدد عدد المقامات في المجلس بـ 55 مقعداً، 30 منها للمسيحيين و25 للمسلمين. وهذا يعني خمسة مقاعد للمسلمين مقابل ستة مقاعد للمسيحيين. ومنذ ذلك الوقت، وحتى تعديل الدستور في العام 1990، اعتمدت كل قوات مقاتلات هذه القاعدة، أي نسبة خمسة على ستة. وعدد المقامات الذي اعتمد في كل هذه القوانين كان نتيجة ضرب عدوى بالرقم 11 من أجل المحافظة على هذه النسبة (أنا 5 + 6 = 11)، فتبدل عدد المقامات الطفيلي من 55 إلى 77، ومن ثم 44 و66 و99، بهدف احتراز هذه القاعدة العرفية.

ولقد حدد قانون الانتخابات، الصادر في العام 1960، عدد المقامات في المجلس بـ 99 للمسلمين منها 45، مقابل 54 للمسيحيين. وهذه المقامات موزعة بدورها على سائر الطوائف المسيحية والإسلامية، وفق الجدول التالي:

البرلمان في الدول العربية
(ليبيان)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>مسيحيين</th>
<th>مسلمون</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>مو alternative</td>
<td>30</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>شيعة</td>
<td>11</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>روم كاثوليك</td>
<td>6</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>ارمن أرثوذكس</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>إنجيليون</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>أغلب</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>54</td>
<td>45</td>
</tr>
</tbody>
</table>

لقد أثار موضوع التوازن في المشاركة الكنائسية في السلطة الكبرى من الخلافات بين الليبين في لبنان، وكان سببًا من الأسباب التي أدت إلى اندلاع الصراعات المسلحة في لبنان في العام 1975. وعندما تمّت التسوية في مؤتمر الطائف في العام 1989، جرى اعتماد إصلاحات سياسية في نظام الحكم والمجلس النيابي للمعول به في لبنان، شملت قضية التمثيل الكنائسي، وقد عدل الدستور في العام 1990، فأدخل مبدأ توزيع المقاعد النيابية على الطائف في الدستور، فجاء في المادة 24 منه ما يلي: "يتألف مجلس النواب من نواب من مختلف الطوائف، يكون عددهم وقيمة انتخابهم وفقًا لقانون الانتخاب المتعاري الإجراء، وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القياد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقًا لقواعد الآتي:

أ - بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب - نسبًا بين طوائف كل من الفتيين.

ج - نسبًا بين المناطق.

وقد حدد اتفاق الطائف عدد المقاعد النيابية بـ 108 مقاعد، للمسيحيين منها 54 مقاعد للمسلمين، فرفع عدد المقاعد المخصصة للمسلمين من 45 مقعدًا إلى 54.
الفصل الأول: الخلفية والسياق

مقعدًا لتصبح مساوية لعدد مقاعد المسيحيين البالغ 54 وحدهما، بموجب اتفاق الطائف والتعديل الدستوري، جرى تعيين نواب من قبل الحكومة، بصورة استثنائية، في المقاعد المستحدثة والمقاعد الشاغرة بسبب وفاة النواب الذين كانوا يشغلونها.


أما المقاعد النابية فقد وزعت على الطوائف وفق الجدول التالي:

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>مسيحيون</th>
<th>مسلمون</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>سنة</td>
<td>34</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>شيعة</td>
<td>14</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>دروز</td>
<td>8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>أرمن أرثوذكس</td>
<td>2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>أرمن كاثوليك</td>
<td>1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>إنجليزي</td>
<td>1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>أثبات</td>
<td>1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>64</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

لقد حددت قوانين الانتخاب ولاية مجلس النواب بأربع سنوات، ما عدا القانون الذي وضع في العام 2000 حيث جعل ولاية مجلس النواب، استثنائيًا ولمدة واحدة، أربع سنوات وثمانية أشهر.(1)

5 – دور البرلمان اللبناني

يقول Mishal Shinya، وهو أبرز المؤرخين للنظام السياسي اللبناني، أن مجلس النواب في لبنان هو عنصر أساسي في الحياة السياسية، فالآليات الطائفية المتقدمة بحاجة لتمثيل جماعي لكي تستمر متعلقة، أي أنها لا تستطيع أن يهدم دون أن يهدد وجود الدولة. وإذا لم تجد العناصر المتعددة، المكونة للبنان، نفسها في مجلس يمثلها، يخشى أن يفوت عقدها، وهذا ما أدركه ممثلو الدول الأوروبية في العام 1860 والعام 1864. ويتبع Mishal Shinya قائلاً، لقد أكد تاريخ لبنان المعاصر أنه في كل مرة غاب فيها المجلس، وزال بدأ التمثيل، حلت السلطة الطائفية الصرفة مكان المجلس، وبرزت على المسرح مجالس الطوائف. فهناك لا يكون للطوائف ممثلون سياحيون، فإنه من الطبيعي أن يصبح رؤساء الطوائف الرؤوس ممثلين لها. والقضية الطائفية، بدلاً من أن تدوم في الحياة الوطنية، تفجع.(2)

إن مجلس النواب في لبنان، إضافة إلى دوره في التشريع والرقابة، وصلاحياته المالية والقضائية، وجوده كبيئة تاخية، له دور أساسي لا يقتصر فقط على تمثيل المواطنين، إنه يتجاوز ذلك لتشمل مكانًا للحوار الدائم بين الطوائف الدينية، بهدف توطيد العيش المشترك، وترسيخ الوحدة الوطنية، وتحقيق الاستقرار، وذلك من خلال استيعاب الواقع الطائفي، وتحويل الحالة الطائفية إلى حالة وطنية جامعية، يغلب فيها الالتمام الوطني على الالتمام الطائفي. وهذا يفترض قيام مجلس النواب

---

(1) جُعلت ولاية المجلس أربع سنوات وثمانية أشهر لكي لا تجري الانتخابات النسبية في السنة نفسها التي يجري فيها انتخاب رئيس الجمهورية أي 2004، ولكي يتخب المجلس المنتخب في العام 2000 الرئيس.

Michel CHIHA, Politique Intérieure, Ed. Du Trident, Beyrouth, 1964, pp. 54- 56.
الفصل الأول: الخلفية والسياق

بدوره في رسم السياسات التي تؤدي إلى تحقيق هذا الهدف السامي، الذي يرتبط به مصير الدولة والوطن، وتؤدي إلى بلورة هوية وطنية جامعية.

إذا كانت هذه مهمة أساسية من مهام المجلس، نظرًا لخصوصية الواقع اللبناني، فإنه لا يجوز أن يغيب دور المجلس كمكان للحوار والتفاعل والتفاهم بين مختلف مكونات المجتمع اللبناني التي لا تقتصر فقط على الطوائف، فإن جانب الطوائف، وداخل الطوائف نفسها، توجد قوى سياسية واجتماعية واقتصادية ومهنية، الخ، ينبغي أخذ مصالحها وطحلاتها بالاعتبار، وإيجاد الحلول للمشاكل التي تعاني منها. من هنا ضرورة تمثيل مختلف القوى في مجلس النواب.
الفصل الثاني
تحليل المبادئ

يجري البحث في هذا الفصل عن مدى تحقيق التمثيل الصحيح والعادل والمشاركة في البرلمان اللبناني، ومدى استقلاليته في أداء مهامه، ومستوى هذا الأداء، والنزاهة الواجب توافرها، وذلك انطلاقاً من المبادئ والمؤشرات التي جرى اعتمادها في دراسة البرلمان الصالح على مستوى النصوص والممارسة في آن معاً.

1. التمثيل والمشاركة

ينبغي أن يمثل مجلس النواب أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، في الأنظمة الديمقراطية تمثيل السلطة من الشعب، وهذا ما نصت عليه مقدمة الدستور اللبناني (1). ولكي تعب السلطة عن الإدارة الشعبية وتمثيلاً بالشرعية، يجب أن يتمثل في الواقع الغالبية العظمى من الشعب. فبقدر ما تنسق قاعدة التمثيل الشعبي تتوارد شرعية السلطة.

ويتطلب التمثيل الصحيح والعادل تحقيق تكافؤ الفرص في الانتخابات بين المرشحين. فالانتخابات الديمقراطية تقوم على التنافس الحر والمتساوي، الذي ينطلق فيه المنافسون من مواقع متوازنة وفي إطار ظروف تحقق قدرةً من المساواة لا غنى عنه.

وربط التمثيل النمطي، الصحيح والعادل، بهدف أبعد منه، وهو تحقيق المشاركة في السلطة عبر مجلس النواب. وهذا ما أكد عليه الدستور اللبناني حيث

(1) نصت الفقرة 4 من مقدمة الدستور على ما يلي: "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية".

237
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

نص في مقدمته على أن الشعب مصدر السلطات يمارسها عبر المؤسسات الدستورية. والمؤسسة الدستورية التي تعتبر أكثر من غيرها عن إدارة الشعب، وتتحك من خلالها المشاركة في ممارسة السلطة، هي مجلس النواب المنتخب من الشعب مباشرة.

1- التمثيل الصحيح والعادل

التمثيل الصحيح يعني أن النواب يتمثلون بالفعل أوسع شرائح المجتمع، أي أنهم انتخبوا من قبل أكثرية كبيرة، مشكلة من مختلف فئات المجتمع، بحيث يعكس مجلس النواب في تركيبة المجتمع، ولا يجري تهديم أية فئة وحمرانها من حقها في التمثيل.

لقد نصت قوانين الانتخابات النيابية في لبنان على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف الدينية وعلى المناطق، وفق نسب محددة جرى الاتفاق عليها. وقد تكرس هذا التوزيع في نص دستوري، في العام 1990، وجرى تعديل النسب في التوزيع، بحيث أصبحت المقاعد النيابية موزعة مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبةً بين الطوائف والمناطق.

توزيع المقاعد على هذا الأساس، ضمن تشكيل المجالس النيابية من نواب يتعود إلى مختلف الطوائف والمناطق، بحيث يعكس مجلس النواب في تركيبة التركيبة المجتمعية، الطائفية والمناطقية، غير أن هذا التوزيع للمقاعد لا يؤدي بالضرورة إلى تحقيق تمثيل صحي، فالتمثيل الصحيح رهن بقانون الناخب، يعتمد نظامًا انتخابيًا في إطار دوائر انتخابية ملائمة، ويضمن تكافؤ الفرص بين المتسابقين. كما هو رهن بإجزاء انتخابات حرة ونزية.

إذا ما تناولنا الانتخابات التي جرت في لبنان، بعد نهاية الحرب والتعديلات الدستورية بموجب اتفاق الطائف، أي التي جرت في الأعوام 1992 و1996 و2000 و2005، نرى أنها جرت جميعها في إطار قوانين توأمت مع مبادئ أساسية نص عليها الدستور، كما تعرضت مع اتفاق الطائف نفسه، فسمعت الدوائر الانتخابية على مقاسات معينة، من أجل إنجاح من برلمان نجاحه وإسقاط من برلمان إسقاط. وجرى اعتماد النظام الأكثرية في دوائر انتخابية كبيرة، وصل أحيانًا...
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

عدد المقاعد فيها إلى 28 مقعدًا، للفائز حق التصويت للمرشحين عليها جميعًا، ما أدى إلى نجاح مرشحين، لا يتمتعون بتأييد شعبي، بآرائهم جبرىًا لهم رؤساء اللوائح، فجرى إصدار نواب إلى الأميش، ليس لهم صفة تمثيلية ولا حقيقة سياسية، وقد ذلك تدريجيًا، ومن خلال الدورات الانتخابية المتكررة، إلى احترام التمثيل النيابي في عدد من الدوافع الانتخابية، وتسهيلن قنات كبرى وإيقافها دون تمثيل. فال أكثرية النسبية في الدوائر الكبرى تتحك يتزامن الانتخابات، وأدت إلى بقاء نفاذ، تجاوزت في العديد من الدوائر نحو عدد المقترعين، دون تمثيل. وهذا ما يؤدي إلى إغلاق النظام الأثري في الدوائر الكبرى. في هذا النظام لا يحقق تمثيلًا صحيحة إلا في الدوائر القريبة أو الدوائر القريبة التي لا تتجاوز عدد المقاعد فيها الأثنين أو الثلاثة على أبعد حد، وكلما ازداد عدد المرشحين واللوائح المتنافعة في الانتخابات، في الدوائر الكبرى ذات النظام الأثري، كلما تضاءل حجم التعامل، فأنتخابات العام 1992 الفائز الذي نال أكبر عدد من الأصوات في دائرة بيروت كان الرئيس سليم الحص، ولم يفرز إلا نسبة 55% من أصوات المقترعين، بينما لم يتلق آخر الفائزون، يغلي حجاجي جبريل، سوى 10% من المقترعين. وبلغ العدد الوظيفي للناخبين حوالي 22% من أصوات المقترعين. ولم تبلغ نسبة المشاركة في الانتخابات، بسبب مقاطعة معظم المسيحيين لها، سوى 16,24%، ما يعني أن نسبة كبيرة من التناخبين بقيت دون تمثيل.

أما في انتخابات العام 1996 في دائرة بيروت، فقد تألًا الرئيس رفيق الحريري 63,93% من أصوات المقترعين، بينما لم يتلق آخر الفائزون في هذه الدائرة، غسان مطر، سوى 22,92%. وكان العدد الوظيفي للناخبين حوالي 42,5% من أصوات المقترعين. أما نسبة المشاركة في الانتخابات في هذه الدائرة، فوصلت إلى 32,6% من الناخبين المسجلين.

(1) تراجع الدراسة التي وضعها د. عصام سليمان، ونشرت في كتاب: الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب، المركز اللبناني للدراسات ودار النهار، بيروت، 1993، ص 277.

الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وفي انتخابات العام 2000، جرى تقسيم بيروت إلى ثلاث دوائر انتخابية، فازت فيها لويغ رفيق الحريري، فازت في الدائرة الأولى 62.9% من المقترعين وكانت نسبة المشاركة 40.2%، ونالت في الدائرة الثانية 56.7% من المقترعين وكانت نسبة المشاركة 35.3%، ونالت في الدائرة الثالثة 58.1% وكانت نسبة المشاركة 31.8%.(1)

أما انتخابات العام 2005، فلا يمكن أن يعود في دراستها على انتخابات دوائر بيروت لأن معظم المرشحين فيها فازوا بالتزكية بسبب الظروف التي رافقت الانتخابات بعد استشهاد رفيق الحريري، والتعبيئة الشعبية حول نجله سعد الدين الحريري. لذلك ستأخذ مثل انتخابات الدائرة الثانية في الشمال، وهي دائرة كبرى عدد مقاعدها 17، وبلغت فيها المنافسة أشدًا بين لائحة مدعومة من سعد الدين الحريري، ولائحة أخرى مدعومة من العسام ميشال عون.

لقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الدائرة 45.23%، متوسط ما نالتها لائحة المصالحة والإصلاح، المدعومة من سعد الدين الحريري، بلغ 97721 صوتًا، أي ما نسبته 55.1% من أصوات المقترعين، في حين أن متوسط ما نالته لائحة قرار الشعب، المدعومة من العسام عون، بلغ 74189 أي ما يساوي 40.31% من المقترعين.(2)

نتستنتج من الأرقام التي أوردناها ان نسبة كبيرة من المقترعين في انتخابات 1992 و1996 و2000 و2005 بقيت دون تمثيل، وأن نسبة التمثيل تضعف أكثر إذا ما أخذنا بالاعتبار الناخبين الموجودين في لبنان أثناء الانتخابات ولم يشاركون فيها، لذا نستنكر بأن أصواتهم ستذهب هدرًا. فقانون الانتخاب، وتشكل لويغ المرشحين من قوى الجهات النافذة، والطريقة التي كانت تجري فيها العمليات الاحترافية، كانت كفيلة بتحديد نتائج الانتخابات، في العديد من الدوائر، قبل إجرائها.

(1) كمال فغالي، الانتخابات النسبية اللبنانية 2000، بيروت، 2001، ص 166 - 172.
(2) عبد سعد، الانتخابات النسبية لعام 2005 تقارير ونتائج، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، بيروت، 2005.
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

أضاف إلى ذلك أن اعتماد الدوائر الكبرى في نظام أثري أدى إلى تحكم
أثريات من لون طفيف معن معصر المقاعد النابية المخصصة للطوابق الأخرى،
وبالتالي عدم توفر الحد الأدنى في تمثيل هذه الطوابق.

هذه الأطرف تؤكد أن صحة التمثيل غير متوازنة عامة، دون أن ننكر أن هناك نواب
في المجلس لا يرى الكشك إلى قدرتهم التمثيلية، إلى جانب نواب آخرين لا صفة
تمثيلية لهم، دخلوا المجلس من طريق تركيب اللوائح في نظام أثري في دوائر
كبرى، تحولت فيها لوائح المرشحين إلى ما سيء «البوسطة» التي توصل من يصعد
إليها إلى مجلس النواب.

ومن الطبيعي في هذا أوضاع أن لا يكون التمثيل عادلاً، وان لا تمثيل كل فئة
وكل قوة سياسية بعدم من النواب يوحي حجم قاعدتها الشعبية. فبعض القوى
تمثلت في الدوائر الانتخابية المنتقالة منذ العام 1992 بعدد من النواب أكبر من
حجم قاعدتها الشعبية، وبعضها تمثل بعدد من النواب أقل من قاعدتها الشعبية،
والبعض الآخر لم يمثل مطلقاً على امتداد عدد دورات، وهذا ما حدث للنائب
الوطني الحر الذي يترشح العماد ميشال عون، فلم يمثل في مجلس النواب سوى في
انتخابات العام 2005، وكذلك القوى اللبنانية.

لقد كان لتدخل النظام السوري في شؤون لبنان الداخلي، من خلال الاجهزة
التابعة له، وللزعة التنافسة لدى الجهات اللبنانية المتحالفة معه، الدور الأكبر في
تشويه التمثيل النابي، في انتخابات الأعوام 1992، و1996، و 2000 أما في
انتخابات العام 2005، التي جرت على قانون 2000، فإن العصبات
tلفتة والمذهبية عبث دورًا أساسيًا في تحديد نتائج الانتخابات.

وإذا كان توزيع المقاعد النابية على الطوابق والمناطق أدى إلى تحقيق نوع من
التساوي في تمثيلها، دون أن يتوفر قدر كاف من صحة التمثيل ومدتها، فإن تمثيل
المرأة في مجلس النواب بقي ضعيفًا إلى حد كبير، وقد تراوح عدد النساء، في
المجالس المنتخبة ما بين العام 1992 والعام 2005، بين اثنين وستة، على الرغم
من نمو الحركة النسائية في لبنان، وانخراط المرأة اللبنانية منذ زمن بعيد في
النشاطات الاجتماعية والسياسية.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

أما الحركات النقائية فهي غير ممثلة في مجلس النوب، وتكتفي بلعب دورها كقوة ضغط مع العلم ان عددًا من النوب يتشابكون إلى نقابات المهنية الحرة (محامين، أطباء، مهندسين ...)، وهم يمثلون القوى السياسية التي ينتمون إليها، ولا يمكن القول بأنهم يمثلون النقابات المسجلين فيها.

وإذا ما تناولنا تركيبة المجالس النقابية لحثمة انتماء النوب الطبي، نرى أن طبقة كبار الرأسماليين ممثلة في المجلس، إضافة إلى تمثيل الطبقة الوسطى من أصحاب المهنة الحرة. أما الطبقة الفقيرة فتكاد تكون معدومة في التمثيل.

1- تكافؤ الفرص بين المرشحين

تكافؤ الفرص بين المرشحين شرط أساسي لصحة التمثيل وعملية التصويت، وهو يتطلب تنظيم الإعلام والإعلان الانتخابي، وتحديد مساحة الأفق على الحملة الانتخابية، وإيجاد الآلة الملائمة لضبط الأفق والميزات للحملة الانتخابية بعد تحديد مساحة التمثيل، ووضع نظام للعقوبات بحق المخالفين، وتحديد الجهات التي لها صلاحية فرض هذه العقوبات.

1-1 تنظيم الإعلام الانتخابي في قانون الانتخاب بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

لم تتناول قوانين الانتخابات في لبنان، حتى الآن، تنظيم الإعلام الانتخابي، بما يضمن استخدام وسائل الإعلام، العربي والمسموع والمكتوب، من قبل المرشحين بالتساوي، إذ بالنسبة للمادة المتعاطية للمرشح، أو بالنسبة للمرشح الذي يستخدم فيه وسيلة الإعلام، أو بالنسبة لكلية الاستخدام، واقتران المخالفات بعقوبات. مع العلم أن لبنان بحاجة لتكون نظام الانتخابات أكثر من غيره من الدول، لأن وسائل الإعلام المرئي والمسموع تمثلها جهات سياسية، وزعت عليها الرخص، بموجب قانون الإعلام العربي والمسموع، في إطار المحاصلة بين الجهات السياسية النافذة، وهذه الجهات تخوض الانتخابات وتحوز وسائل الإعلام التابعة لها إلى وسيلة للدعاية الانتخابية، في حين أن منافس هذه الجهات قد لا يكون بإمكانهم الظهور في أية وسيلة إعلامية بسبب افتقارهم إلى المال.

ومع أجل التعويض عن النقص في مجال تنظيم الإعلام الانتخابي، نص قانون
البرلمان في الدول العربية

(ليبان)


1 - 2 - تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان

نص قانون الانتخابات في لبنان على تنظيم الإعلان الانتخابي، ف содержа المادة 68.

(1) نسبة عالية من الناخبين في الاستطلاع (74%) أكدت أن المرشحين للانتخابات لا يتعينن بفرص متساوية في وسائل الإعلام الخاصة والحكومية، لمكنهم من التواصل مع ناخبهم. كما أن معظم الناخين المشاركين في الاستطلاع رأوا أن ليس هناك تكافؤ فرص بين المرشحين.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

64. منه أن «السلطة الإدارية تعيين في كل مدينة أو مكان جامع مواضع خاصة للاستحقاقات الانتخابية طيلة مدة الانتخاسب، وتمنح الباقين في عرض الشوارع، ويمنع نشر أي إعلان أو صور للمرشحين في غير المواضع المعينة للإعلانات».

كما نصت المادة 66 من قانون الانتخاب على أنه "يُحظر توزيع كل نشرة أو مخططة لصالح مرشح أو عدد من المرشحين أو ضدهم يوم الانتخاب. وعند حصول مخالفات من هذا النوع تصادر الأوراق والمنشورات والمخطوطة ويعاقب المخالف بالحد الأعلى للغرامة المتصور عليها في المادة 69 من هذا القانون"(1).

هذه التوصيات بقيت دون تطبيق، فهي كل انتخابات كانت الفوضى الانتخابية سيدة الموقف، والأقوى ماليًا يسيطر على وسائل الدعابة بما فيها الإعلان ويوثر على خيارات الناخبين، فقد تم استعمال اللوحات الإعلانية العائدة للشركات الخاصة دون أي تنظيم، وجرى تكليف شركات إعلان دولية للقيام بالحملات الإعلانية للمرشحين الأثرياء(2).

1-2-3 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية

لقد تعاونت دول المال في الانتخابات النوببية منذ انتخابات العام 1996، فأتفق على الحملات الانتخابية في كل دورة انتخابية أكثر من مئة مليون دولار أمريكي، وبخاصة في بيروت والشمال، دون وجود أية ضوابط في قانون الانتخاسب للانطلاق على الحملة الانتخابية. وقد أتفق المال في الانتخابات بطرق مختلفة ومبتكرة، كتقديم مساعدات واعادات، وتبرعات، وتكوين مكتبات انتخابية ضخمة تضم الآلاف من الذين يتفاوضون أجرًا، وغير ذلك من الوسائل التي هي بمثابة رشوة مقدعة، إضافة إلى شراء الأصوات(3). كما أن المال لعب دورًا في دخول لوالح المرشحين الأقطاب وشكل بذلك وسيلة للوصول إلى المجلس.

(1) نصت المادة 69 على غرامة مالية تتراوح ما بين ثلاثة ملايين وخمسة ملايين ليرة لبنانية.
(2) تقرير الجمعية اللبنانية من أجل الديمقراطية الانتخابات.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

لذلك يمكننا القول ان المال لعب دورًا أساسيًا وأحيانًا حاسمًا في الانتخابات، والمحاولات التي جرت في العام 2000 و2005 لتحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية باءت بالفشل.

1- تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية

ليس في القانون ما ينظم التبرع بالمال للعمليات الانتخابية، ولا يمكن ضبط التبرع إلا في إطار قانون يحدد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية. لذلك لا تُعرف مصادر التبرع، ولا قيمة المبلغ الذي جرى التبرع به. فأحيانًا يجري التبرع من قبل جهة واحدة بكم مصاريف الحملة الانتخابية، فيصبح المرشح، خاصة إذا فاز في الانتخابات، تابعًا لن تبرع له.

1 - 3 انتخابات حرة ونزية

الحرية والنزاهة في الانتخابات شرط أساسي لصحة التمثيل. ف ينبغي أن يتمكن الناخب من تحديد خياراته بحرية تامة، دون تدخل من قبل السلطة وأية جهات أخرى. ويجب إدارة العمليات الانتخابية بما يمنع التزوير والغش والإهمال، وبخاصة في فرز الأوراق وإعلان النتائج.

1 - 3 - 1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية

لقد كان للقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري، بإبطال نية بعض الفائزين في انتخابات 1996، أثر بارز في معنى وزارة الداخلية الليبية إلى تحقيق إدارة العمليات الانتخابية، ففجأت الفائزات في انتخابات العام 2000 أقل من تلك التي كانت في العام 1996. غير ان بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات الليبية في العام 2005 تناولت في تقريرها النهائي، عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين، وضرورة وضع قانون انتخابات جديد، وسلطات الضوء على أضعاف أساسية في العملية الانتخابية لجهة سريعة الانتخاب، والضغوط التي يتعرض لها الناخبون في أقاليم الاقتراع من قبل مدنوي المرشحين، والحملات الدعائية التي تكثف يوم الانتخابات. وتأثر الناخبين بنتائج الدورات الانتخابية السابقة، ما يستدعي إجراء الانتخابات في يوم واحد. كما ان البعثة لفتت النظر إلى ضعف
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الشفافية في فرز الأوراق وإعلان النتائج، وحذف هذه الأوراق مباشرة بعد الفرز، ما يجعل من المستحيل إعادة التدقيق بالفرز.

وقد لفت التقرير إلى تغيرات تسبق يوم الاقتراع، وتتعلق بتسجيل الناخبين، وبالحصول على البطاقات الانتخابية، حيث أن الناخب لا يستطيع الحصول عليها بسهولة، فستغل ذلك بعض المرشحين الذين يتولون إدارات البطاقات إلى الناخبين

كوسيلة لكسب أصواتهم.

كما أن البعثة أشارت إلى عدم اتخاذ القرارات بشأن إدارة العمليات الانتخابية، يوم الانتخابات، وفقًا محددة وواضحة، فالقرارات لا تتخذ بشفافية، وفي أحيان كثيرة لا يعرف من اتخاذ القرار. وقد أشارت البعثة أن الشكاوى كانت شبه معدومة لضعف في ثقة الناخبين. هذا وقد أكد معظم الناخبين المشاركة في الاستطلاع أن الانتخابات لا تجري في مناطقهم بما يضمن حرية ونزاهتها.

1-3-2 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تشرف في لبنان وزارة الداخلية على الانتخابات في جميع مراحلها، ويجري دائمًا الكلام عن التدخل لصالح مرشحين معينين. وقد طالب بعض الجهات، ومنها هيئات في المجتمع المدني، والجمعية اللبنانية من أجل الديمقراطية الانتخابات، كما طالبت البعثة التي تولت مراقبة الانتخابات العام 2005، بإنشاء هيئة مستقلة وحيادية تشرف على العمليات الانتخابية، وتولى مهام وزارة الداخلية، وتغطي صلاحيات كاملة تمكنها من أداء مهامها.

هذا وقد اعتبر معظم المشاركون في الاستطلاع أن السلطة التي تشرف على الانتخابات ليست موضع ثقة وليست حيادية.

1-3-3 جهة وألياف فعالة وحيادية للنظر في الطعونITEDY والشكواوى

ليس هناك آليات واضحة للنظر في الشكاوى التي تقدم أثناء الانتخابات، أما بالنسبة إلى الطعونالنية، فتولى النظر فيها المجلس الدستوري، وفقًا محددة واضحة حددتها قانون انتخاب، وقد جرى إبطال أربع نيات في العام 1996، ولم يجر إبطال أية نية في العام 2000، وحالت الشكوك حول المجلس الدستوري بعد انتخابات
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

المتن الفرعي في العام 2002 وأصدر مجلس النواب قرارا، في العام 2005،قضي إرجاء بإبطال المجلس الدستوري بالطبع النسببية لانتخابات 2005، ريثما يعاد النظر في تكوينه.

1 - 4 المحاسبة في الانتخابات

لا تستقيم الديمقراطية، وبالتالي مسيرة الحكم، إلا بالمحاسبة. فالشعب ينبغي أن يحاسب من تولى السلطة نيابة عنه. والمحاسبة تتمن من خلال الانتخابات. فالغالبية من إجراء الانتخابات دوريًا ليس فقط الوقوع على خيارات المواطنين، وإنما المجال أمام إمكانية تداول السلطة وتجديدها، إنما أيضًا إعطاء الفرصة للناخبين للقيام بدورهم في المحاسبة، وضبط مسيرة الحكم.

1 - 4 - 1 عدم تحكم العصبات في خيار المفترضين

الشرط الأساسي لقيام الناخب بدوره في المحاسبة، أن يتحرر من العلاقات التقليدية والموروثة التي تقيدة. وهذا ليس بالأمر السهل في مجتمع لا تزال تسيطر فيه هذه العلاقات. ففي ليبيريا لا يزال الانتقاء الطائفي يطفئ على الانتقاء الوطني، بشكل عام. في حين عدد كبير من المواطنين أنفسهم مقيدين داخل شبكة من العلاقات الطائفية، فتسد العصبات الطائفية في تحديد خياراتهم يوم الانتخاب، ولا يعود بمقدورهم إجراء المحاسبة.

هذا ما برز في الانتخابات التربوية، وبخاصة في انتخابات 2000 وعلى الأخص في انتخابات 2005، حيث بلغ الأصطفاف الطائفي ذروته. فأتت الأصطفافات الطائفية إلى احتكار تمييز معظم الطوائف الكبرى من قبل من ترى فيها الطائفة قادتها الأبار الذين لا تجوز محاسبتهم، فجري الاقتراع لمن هو على لونتهم بشكل تلقائي، دون البحث في مدى جدارة لمثل الشعب والقيام بالدور المفترض.

أن يقوم به في مجلس النواب.

1 - 4 - 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيارات المفترضين

تفرض المحاسبة في الانتخابات تحريم الناخب من العلاقات الشخصية والاقتراع في ضوء اقتراحاته. وهذا يتطلب درجة متقدمة من الوعي والتحجر لا تتوافر.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

في كثير من الناخبين، فهي لبنان لا تزال العلاقات الشخصية تلعب دوراً أساسيًا في تحديد خيارات الناخبين. وهذه العلاقات تتغذى بالنشاطات الاجتماعية الكثيفة التي يقوم بها المرشحون للنيابة، كحضور الأعراس والمواسم والاحتفالات ومحفظ المناسبات الاجتماعية، في حين تبدو فيه الانتخابات الحزبية محدودة بشكل عام. لذلك تلعب العلاقات الشخصية دورًا في تحديد خيارات الناخبين الذين لا يقيمون في هذه الحالة أي وزن للمحاسة.

1 - 4 - 3 عدم تحكم العلاقات الزيتانية بسلوك الناخب

تقوم العلاقات الزيتانية على تبادل الخدمات بين الناخب والناخب أو المرشح، بحيث يقدم هذا الأخير الخدمات للناخب، وفي المقابل يمنحه الناخب صوتته في الانتخابات. هذه العلاقات الزيتانية تتفق عقبة في وجه المحاسبة. وهي منتشرة في لبنان، لأن المواطنين عامة لا يستطيع أن يصل إلى حقوقة إلا عبر وساطة أحد الناخبين، الذين يشكلون صلة وصل بينه وبين إدارات الدولة ومؤسسات الدولة العامة، واجتهازها. كما أن تردي الأوضاع الاجتماعية في لبنان، نتيجة الأزمة الاقتصادية، ساهمت في انتشار العلاقات الزيتانية، التي أضافت إلى الخدمات التي يقدمها الناخب أو المرشح للناخب، المساعدات المالية والمعيشية.

لا يمكن الحد من العلاقات الزيتانية، وبالتالي إفساح المجال أمام المحاسبة، إلا بإصلاح الإدارة وتحديثها وجعلها في خدمة المواطنين، ومعالجة الأزمة المعيشية.

1 - 4 - 4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلاً مدى رضا المواطنين عن أداء البرلماني

تؤدي المحاسبة عامة إلى تغيير في تركيبة البرلمان بحيث يحل أعضاء جديد مكان أعضاء أُضِعفو في الانتخابات. فالتغيير في تركيبة البرلمان بين انتخابات أخرى، يدل، من الناحية المبدية، على مدى رضا المواطنين عن أداء البرلمان. هذا إذا كان هناك محاسبة جدية.

أما في لبنان، ففي غياب المحاسبة الجدية نتيجة العوامل السابق ذكرها، فإن التغيير في تركيبة مجلس النواب لا يأتي عامة نتيجة المحاسبة، إنما نتيجة تبدل في
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

التحالفات السياسية وظروف سياسية طارئة. فالتغيير الكبير في تركيبة مجلس النواب المنتخب في العام 2005، جاء نتيجة انسحاب القوات السورية من لبنان، وردة الفعل على اغتيال الرئيس رفيق الحريري، وعودة العماد ميشال عون إلى لبنان، والاستقطابات الطائفية.

1 - 4 - 5 تتوفر ثقافة المحاسبة

ممارسة المحاسبة تتطلب انتشار ثقافة المحاسبة بين المواطنين على أقصى نطاق، وهذه الثقافة هي جزء من ثقافة الديمقراطية، غير أن المصبات والعلاقات الشخصية والزنبذلة تقف حجر عثر في وجه انتشار ثقافة المحاسبة في لبنان.

1 - 5 المشاركة

لا ديمقراطية بدون مشاركة فعلية. ولا يجوز أن تقتصر المشاركة على مشاركة الناخبين في الانتخابات، وأختيار من يمثلهم في ممارسة السلطة، إنما يجب أن تتجاوز ذلك إلى استمرار المشاركة بين الدوائر الانتخابية، من خلال مراقبة ومتعبة ما يجري على مستوى البرلمان والحكومة، والتعاون المستمر بنوع خاص مع النواب، لبقي هؤلاء على معرفة بمطالب المواطنين وتعلقاتهم، ومواقيفهم من أداء السلطة، بحيث لا تتعد السلطة في ممارساتها عن الشعب، ولا تقوم هوية بين الدولة والمجتمع.

1 - 5 - 1 تواصل النائب الدوريّ مع الناخبين

تتطلب المشاركة تواصل النائب مع الناخبين، والتعاون معهم في الشأن العام، والقضايا المطروحة، والتعريف على المشاكل التي يعانون منها، والبحث معهم في إيجاد الحلول لها. غير أن التواصل النائب مع المواطنين في لبنان نادرًا ما يتواصل هذه الأمور، ويدوّن عمومًا على المناسبات الاجتماعية، واللقاءات السياسية الجماهيرية التعبوية، التي يجري فيها دعابة مشاعر المواطنين، دون البحث في مشاكلهم وفي الشأن العام. وقد رأى معظم الناخبين المشاركون في الاستطلاع أن النواب لا يشرفونهم في بحث القضايا المتعلقة بالشأن العام.
الفصل الثاني: تحليل اليداد

1 - 5 - 2 تواصل مع استشارية هيئات المجتمع المدني والخبراء

تلعب هيئات المجتمع المدني دورًا بارزًا في تشخيص المشاكل التي يعاني منها المجتمع، وفي بلوغر حلول لها. وهيئات المجتمع المدني في لبنان ناشطة في مختلف المجالات، ولعبت أدوارًا هامة، وخاصة أثناء الحرب، التي كان لها أثر كبير في توسيع دائرة نشاطات هذه الهيئات. وتさまح بعض هيئات المجتمع المدني ورش عمل يشارك فيها خبراء وبرلمانيون، ما يساعد على تحقيق نوع من التواصل بين المجتمع المدني والبرلمان.

1 - 5 - 3 جلسات استماع للمعنيين في المجتمع المدني

يجري أحيانًا دعوة بعض هيئات المجتمع المدني المعني بمشاريع واقتراحات القوانين المطلوبة إلى اللجان البرلمانية، للاستماع إلى آرائها، والاستشراف بها، ما يفسح في المجال أمام هيئات المجتمع المدني للمشاركة في تحديد التوجهات التي ينبغي أن تحكم التشريعات. ولكن دعوات هذه الهيئات لحضور جلسات اللجان محدودة، وينبغي التوسع بها من أجل تحقيق المزيد من المشاركة.

2 - استقلالية البرلمان

تقوم الأنظمة الديمقراطية على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يشكل إحدى ضمانات حقوق الإنسان والحريات العامة، ما يعني استقلالية كل من السلطات الثلاث، الإجرائية، والتشريعية، والقضائية، وذلك في إطار الآليات المعروفة في النظام الدستوري المعتمد.

لقد اعتمد لبنان منذ العام 1926 النظام البرلماني، وترعى هذا النظام بعد تعديل الدستور في العام 1990، فجاء في مقدمة الدستور أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة. وان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

تفرض استقلالية البرلمان استقلاليته كمؤسسة، كما تعني استقلاليته في ممارسة مهامه، وحماية البرلمانيين.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

2-1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

لكي يستطيع البرلمان القيام بهمه يجب أن يتمتع بالاستقلال تجاه السلطات الإجرائية والقضائية، فلا تدخل أي من السلطات في شؤونه الداخلية. وهذه الاستقلالية تشمل عمله في التشريع، وإدارة شؤونه، وموازنته، وحفظ أمنه.

2-1-1 ضمانة الدستور استقلالية البرلمان

لقد ضمن الدستور اللبناني البرلمان كمؤسسة مستقلة عن السلطات الإجرائية والقضائية فأنه بلغ الرياضة النيابية، جاء في المادة 43 منه أن المجلس العام يضع نظامه الداخلي وفي المادة 46 أن المجلس العام يضع نظامه في داخله بواسطة رئيسه، ونصت المادة 32 على موعد انعقاد دورات مجلس النواب.

هذه النصوص تؤكد على وجود مجلس النواب كمؤسسة مستقلة في إدارة شؤونه، وعقد اجتماعاتها في الدورات العادية التي نص عليها الدستور، واستقلالية مجلس النواب كمؤسسة شرط أساسي لممارسة المهام الموكولة إليه.

2 - 1-2 انفراد البرلماني في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

2 - 1 - 2 - 1 البرلمان يضع نظامه الداخلي

بموجب الدستور اللبناني، يضع مجلس النواب نظامه الداخلي. فالدستور أكثى بعض المبادئ العامة، وأحاول إلى النظام الداخلي قضية تنظيم وسياسة العمل البرلماني. فالنظام الداخلي يقتنون القواعد التي تحكم عمل مجلس النواب وأدائه.

ويكيّف الفرق بين النظام العام من النظام الداخلي، نص القانون الذي يقره البرلمان، يصدر عن رئيس الجمهورية، أما النظام الداخلي فيقرر ويصدره مجلس النواب دون أن يكون للسلطة الإجرائية حق التدخل فيه.

إذا كان الدستور نص على صلاحيات البرلمان في وضع نظامه الداخلي، عملًا بمبدأ استقلالية البرلمان، وعلى أساس أن مجلس النواب سيد نفسه، فهل يعني ذلك أن النظام الداخلي لمجلس النواب يخرج عن إطار ممارسة الرقابة الدستورية عليه من قبل المجلس الدستوري؟

لقد عُمدت العديد من الدول إلى تطبيق نظام الرقابة الدستورية على القوانين
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الداخلية لبلداناتها، لكون هذه القوانين تتضمن أحكامًا ذات قيمة دستورية،
ومع ذلك، فإن تأسيس النظام الداخلي لمجلس النواب، وعلاقته مع الحكومة، والتي لا يجوز
أن يتبخر البرلمان مبديًا في تحديد أطرها وقواعدها التنظيمية. غير أن الدستور
اللبناني لم يعط صراحة المجلس الدستوري صلاحيات مراقبة النظام الداخلي لمجلس
النواب.

2 - 1 - 2 انفراد البرلمان في إدارة شؤونه

عملًا باستقلالية البرلمان ومحوّب النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان،
يدير مكتب المجلس شؤون المجلس، وهو يتألف من نائب رئيس المجلس ونائب الرئيس
وأمين المصرف وثلاثة مفوضين. وقد حدد النظام الداخلي صلاحيات الرئيس ونائب
الرئيس وأمين المصرف والمفوضين، وتولى هيئة مكتب المجلس، درس الاعتراضات
على محاضر الجلسات، وإدارة الجلسات والتصويت وإعلان نتيجة الاقتراح
والفصل بها، وتحري جدول أعمال الجلسات ونشره، وتلبية إلى النواب مع نسخة
عن المشاريع والاقتراحات والموارد موضوع جدول الأعمال، قبل انعقاد الجلسة
بأربعة وعشرين ساعة على الأقل. وتُظام موافقة المجلس السنوية والإشراف على
تنفيذها، وتقرير تعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين،
ودرس العروض والشكاوى، إضافة إلى صلاحيات أخرى.

ونص النظام الداخلي على عدد اللجان البرلمانية، وكيفية انتخابها،
وصلاحياتها، وخصوصاتها، وآليات عملها.

2 - 1 - 3 انفراد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

تطلب استقلالية البرلمان إعطاء صلاحيات وضع موازنته وانفاقها، دون أي
تدخل من قبل السلطة الإدارية على خلاف ما يجري في وضع الموازنة العامة
للدولة، حيث يضع مجلس الوزراء مشروع الموازنة ويرسلها إلى مجلس النواب من
أجل درسها وإقرارها. فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن تكون هيئة
مكتب المجلس تنظم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها. فهيئة مكتب
المجلس تُعد مشروع موازنتها، وتنفيذها الموازنة بحوالات، يوقعها رئيس المجلس
وأثناء بالاشتراك مع أحد أمني السر وأحد المفوضين، وتراعى في تنفيذها أحكام

---

252
قانون المحاسبة العمومية.

وفي نهاية السنة المالية، ترسل رئيسة المجلس جداول الاعتمادات المصرفية إلى وزارة المالية، مصداقية من الرئيس أو نائبه. وتطبق في شأن هذه الجداول قواعد قانون المحاسبة العمومية.

2 - 1 - 2 - 4 تفرد البرلمان في تنظيم ادارته

تشمل استقلالية البرلمان صلاحية البرلمان في تنظيم إدارته وتعيين الموظفين في البرلمان والإشراف عليهم. وهذا ما هو معتمد في البرلمان اللبناني. فقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحية تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين. ويتعم الموظفين في مجلس النواب بقرار من رئيس المجلس.

وعملًا بالنظام الداخلي أصدر رئيس مجلس النواب قرارًا، رقم 934 بتاريخ 8/12/2005، تحت عنوان " تنظيم مجلس النواب، شمل تنظيم جميع الأجهزة الإدارية العامة في مجلس النواب، وتحديد ملاكاتها، وصلاحيات كل منها، وعدد العاملين فيها وترتيبهم، كما شمل الوصف الوظيفي.

2 - 1 - 2 - 5 توقيع المجلس ضبط أمته من خلال قوى أمنية تابعة له

يتوقيف حفظ أمن البرلمان جهاز أمني خاص به وتأتي له. وفي لبنان توقيع شرطة مجلس النواب هذه المهمة. وعندما مكتب المجلس تضع نظام شرطة المجلس، يتم تعيين أفرادها وترتيبهم بقرار من رئيس مجلس النواب. وانطلاق النظام الداخلي برئيس المجلس صلاحية حفظ الأمن داخل المجلس وفي حرمه، ويفوز ويفيك العقوبات.

2 - 1 - 3 تحديد دورات انتخابات المجلس في الدستور

من مظاهر استقلالية البرلمان تحديد دورات انتخاباته في نص دستوري، بحيث لا يكون انتخابات هذه الدورات عرضة لتأجيل أو إلغاء، والحلولة دون قيام البرلمان بمهامه.

لقد نصت المادة 32 من الدستور اللبناني على أن مجلس النواب يجتمع في كل سنة في عقدين عاديين. العقد الأول ينتهي يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

شهر آذار وتوالي جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر شعبان الأول وتخصص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة.

كما أن المادة 33 من الدستور نصت على أن لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتمها وبرنامجها، وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طالت الأمور المطلوبة من مجموع أعضائها.

غير أن المادة 59 من الدستور منحت رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهرًا واحدًا، وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد، وبموجب المادة 54 من الدستور فإن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء باعتبار أن الحكومة هي التي تتحمل تبعات تأجيل دورة انعقاد مجلس النواب.

ويمكننا القول أن هذه الصلاحية لا تزوم لها وهي تحت من استقلالية مجلس النواب، وإذا كانت قد بررت بالظروف الاستثنائية التي قد تتطلب تأجيل دوره مجلس النواب، فالظروف الاستثنائية تستدعي عقد جلسات مجلس النواب وليس تأجيلها.

2-1-4 تحديد ولاية البرلماني في الدستور

يعتبر البعض أن تحديد ولاية البرلماني في نص دستوري يشكل ضماناً أخلاقياً مثبتاً من تحديد هذه الولاية في قانون الانتخاب، على أساس أن الدستور أعلى من القانون، وتعددية يتطلب أكثرية ثابتة موصوفة، ويرجع بذاتها معقدة لا يطابق القانون الدائم.

لم يحدث الدستور في لبنان ولاية مجلس النواب، فهذه الولاية حددت في قوانين الانتخاب. ولم يسبق أن عدلت هذه القوانين لجهة تقصير ولاية مجلس النواب الذي هي أربع سنوات.

2-1-5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

نص الدستور اللبناني، كسائر الدساتير التي تعتمد النظام البرلماني، على إمكانية
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

حل مجلس النواب من قبل السلطة الإجرائية، وذلك في إطار بدأ التوازن بين السلطات الإدارية والإدارية، فصلح قرارات الحكومة من قبل مجلس النواب، وسحب الثقة منها وإسقاطها ساعة بساعة، يوازي حق السلطة الإدارية بحل مجلس النواب قبل انتهاء ولايته ودعا الهيئة الناحية إلى انتخاب مجلس جديد. غير أن الدستور، بعد تعديلاته في العام 1990، ربط حل مجلس النواب بشروط صعبة التحقق نصت عليها المادة 65 و77، حيث أصبح الحل من الناحية العملية مستحيلاً. فسمعت رئيس الجمهورية الطب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب

إذا انتخب مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد دوري أو طوال عقدين استثنائيين متوازيين لا تقل مدة كل منهما عن شهر، أو في حال دوه الموازنة بتقديم شمل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.

أما في معرض تعيين الدستور، إذا أصر مجلس النواب على التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع أعضاء الفرنسا، فلرئيس الجمهورية إما اتخاذ المجلس إلى رغبتة أو طلب من مجلس الوزراء حل وإجراء انتخابات نيابية جديدة خلال ثلاثة أشهر.

وهكذا يبدو أن حل مجلس النواب قد أمرًا صعبًا لا بل مستحيلاً، ما يعزز استقلالية مجلس النواب ولكن على حساب التوازن بين السلطات الإدارية والإدارية. هذا في النصوص أما في الممارسة فقد أثبت الأمور مختلفة، فالمجلس النابي، وعلى امتداد السنوات التي أعقبت اتفاق الطائف، خضع لهيمنة السلطة الإدارية، التي خضعت بدورها لمراكز التفوذ التي تمتثل بالقيادات التي كانت

متحالفة مع سوريا.

2 - حماية البرلمانيين

تطلب استقلالية البرلمان حماية البرلمانيين من الضغوط التي قد يتعرضون لها من السلطات الإدارية والقضائية، ومن الضغوط غير المشروعة من قبل الأجهزة الأمنية والعسكرية، ومن الاغرامات المالية، وذلك لكي يتمكنوا من القيام بمهامهم بحرية وثبات.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

تجري حماية البرلمانيين من خلال الحصانة البرلمانية، وحفظ سلامتهم الجسدية، ودفع تعويضات مالية لهم.

2 - 1. تكييف الدستور الحصانة النفيدية

تشكل الحصانة البرلمانية ضمانة، تحكي البرلمانيين من ممارسة مهامهم باستقلالية تامة. وهي تقوم على مبدأين: عدم المسؤولية والحرمة الشخصية (1).

والحصانة البرلمانية هي مجموعة الأحكام الدستورية التي تؤمن للبرلمانيين نظامًا قانونيًا مختلفًا عن النظام القانوني العادي الذي يطبق على العامة الناس فيما خص علاقاتهم بالدولة، وذلك بهدف الحفاظ على حريةهم واستقلاليتهم (2).

لقد نصت المادة 39 من الدستور على أنه «لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبدعها مدة نابه»، فاننابات غير مسؤولة، عما يبيده من أفكار وأراء قوّلًا، وكتابة طيلة مدة نابه، سواء أكان ذلك داخل البرلمان أو خارجه. فالمسؤولية تحمي أقوال النائب وأعماله البرلمانية، وتمتد لتحمي بعد انتهاء نابه من الملاحقة بسبب الآراء والأفكار التي عبر عنها أثناء نابه.

وإذا كانت المسؤولية تمنع إقامة دعوى جزائية بحق النائب، فهي لا تمتد إلى الدعوى المدنية بالتعويض، التي يحق للمتضرر أن يقدحها على النائب، استنادًا إلى مسؤوليته المدنية ووفقًا لأحكام المادة 13 من قانون الموجبات والعقود.

أما بشأن الحرمة الشخصية أو الحصانة الجزائية، فقد نصت المادة 40 من الدستور اللبناني على أنه «لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرمًا جزائيًا إلا إذا كان مجلس ما خلا حالة التلاس بالجريمة (الحرم المشهود)».

الهدف من هذا النص الحياله دون ملاحقة أعضاء مجلس النواب، ومنهم من القيام بمهامهم النفيدية، من طريق تدبير اتهامات كيدية أو ملفقة يكون الهند ف منها.

البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

حرمان النائب من حضور جلسات المجلس. أما إذا أقرت النائب جرائمًا صفيحة، في حالة وجود المجلس في دور انعقاد، فلا يمكن ملائحته أو إلغاء القبض عليه إلا بإذن المجلس نفسه.(1)

2 – 2 – 1 تقييم إمكانية رفع الحصانة النوبية في بعض الحالات

بما أن الحصانة النوبية لا ترفع إلا بقرار من مجلس النواب، لكونها ملك المجلس، ترتبط به كمؤسسة ولا ترتبط فقط بالنائب لكونه عضوًا في المجلس، فالحصانة النوبية تتعلق بالقانون العام، ولا يرفع مجلس النواب الحصانة عن أحد أعضائه إلا في المسائل الجرمانية والجناحية، وبعد التأكد من جدية الاتهامات الموجهة للنائب. ولا تدخل في هذه المسائل الأعمال المدنية والمخالفات الضريبية وغرامات مخالفات قانون السير. كما أنه لا ترفع الحصانة عن النائب في الحالات المتعلقة بواقفه وآرائه وتصريحات وخطبته، لأنها تندرج في إطار النظام الأساسي.

ورفع الحصانة يجري وفق آليات نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب.(2)

2 – 2 – 1 – 2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

لا تجوز خلال دورات انعقاد المجلس، ملاحقة النائب جزائيًا أو اتخاذ إجراءات جزائية بحقه أو إلغاء القبض عليه أو توبته إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلمس بالجريمة (الجرم المشهود).

يجب أن يقدم وزير العدل طلب الإذن باللائحة مرفقًا بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز. تشمل على نوع الجرم وزمانه ومكانه وقوعه، وعلى خلاصة الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة.(3)

يقدم طلب رفع الحصانة إلى رئيس المجلس الذي يدعو هيئة كابتن المجلس ولجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدرس الطلب، وعلى هذه الهيئة تقديم تقريرًا بشأنه في مهلة أقصاها أسابيعان.(4)

------------------

(1) في حالة اللاسؤولية، لا يستطيع المجلس رفع الحصانة عن النائب.
(2) الفصل الثالث عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب: الحصانة النوبية ورفعها.
(3) النظام الداخلي، مادة 91.
(4) النظام الداخلي، مادة 92.

257
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

إذا لم تقدم الهيئة المشتركة تقريرها في المهلة المعيّنة ورجع إلى رئيسة المجلس
إطاعة علم بذلك للمجلس في أول جلسة بعدها، وللمجلس أن يقر أن نحن الهيئة
المتضمنة مهلة إضافية بالقدر الذي يراه كافياً أو وضع يده على الطلب ويتّه
مباشرةً. (1)

عندما يباشر المجلس البحث في طلب رفع الحصانة يجب استمرار المناقشة حتى
بت الموضوع نهائيًا.

لإذن بالملاحقة مفعول حصري، ولا يسري إلا على الفعل المعين في طلب رفع
الحصانة (2). يتخذ قرار رفع الحصانة بالأكثريّة النسبية وفقًا للمادة 94 من الدستور.
أما بالنسبة لملاحقة نائب بال مجر المشهور أو خارج دورة الانعقاد أو قبل
اختياء نائبًا فقد نصت المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس النواب أن استمرار
الملاحقة في دورات الانعقاد اللاحقة دون حاجة إلى طلب إذن المجلس، ولكن
على وزير العدل أن يحيط المجلس علماً بالأمر في أول جلسة يعقدها، وللمجلس
الحق بأن يقرر عند الانتهاك بتّه على تقرير الهيئة المشتركة المشار إليها في المادة
92 (هيئة مكتب المجلس وللإدارة والعدل) وقف الملاحقة بحق النائب
والإخلاء سبيله مؤقتًا أثناء الدورة إذا كان موقفًا ذلك إلى ما بعد دور الانعقاد،
وقد استقر التعامل في لبنان على عدم ملاحقة النائب، حتى خارج أديار
الانعقاد، إلا بناءً من مجلس النواب. (3)

وهكذا يبدو أن الحصانة النيابة تشكل ضمانة أكيدة للنائب في لبنان، فلم يرفع
الحصانة ما بعد العام 1990 إلا في حالتين وقرار من مجلس النواب، ونادرًا ما
رفعه قبل ذلك. وفي كل مرة كانت رفع الحصانة لدورة جديدة، ولم يستخدم رفع
الحصانة أو التهويل به كوسيلة للضغط على النواب إلا في حالات نادرة.

(1) النظام الداخلي، مادة 93.
(2) النظام الداخلي، مادة 95.
(3) لقد اتمتع القضاء عن ملاحقة النائب حسب حكم خارج دور الانعقاد، تاركًا المبادرة إلى
مجلس النواب بعد تفع الدورة الاستثنائية. وقد وافق المجلس على رفع الحصانة عليه،
وكان قد رفع الحصانة قبل ذلك عن النائب بحجة شمس، وقد أدت المحاكمة إلى سجنه.

258
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

هذا ومن الضروري عدم استغلال الحصانة كوسيلة للحماية من القانون.

2 – 2 ضمان دستوري لحرية المشرّع في التعبير

لقد ضمن الدستور اللبناني منذ العام 1926 حرية إبداء الرأي قولاً وكتباً وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات، وذلك ضمن دائرة القانون
ولجميع المواطنين دون استثناء (المادة 13).

وأعطى ضمانة إضافية لنائب من أجل تمكينه من أداء مهامه البرلمانية بحرية تامة
ودون قيد، فنص في المادة 39 على أنه «لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو
من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبددها مدة تابعه».

وقد استقر موقف مجلس النواب على تفسير المادة 39 تضامناً واسعاً، لا يحصر
عده إمكانية ملاحقة النائب بسبب آرائه وأفكاره في نطاق الولاية التشريعية وأقوال
النائب في حرم البرلمان. فمبدأ لا مسؤولية النائب في لبنان في هذا المجال هو
مطلق.

2 – 2 – 3 الآمن الجسدي والضغوط غير المشروعة

لا يستطيع عضو البرلمان ممارسة مهامه بحرية، حتى ولو كان هناك ضمانات
دستورية، ما لم تتوفر له السلامة الجسدية، بعيداً عن التهديدات والضغوط.

لقد جرى الكلام على ضغوط مورست على النواب في لبنان، في مناسبات
مختلفة، فقد تعرض النواب لضغوط من قبل القوات الإسرائيلية التي احتلت
بيروت في العام 1982 وذلك أثناء انتخاب رئيس الجمهورية، وبعد ذلك
التصويت على اتفاق 17 أيار (مايو). كما تعرضوا لضغوط من قبل الأجهزة
الأمنية السورية واللبنانية، قبل خروج القوات السورية من لبنان. وقد وقع عدد
من النواب في شهر شباط (فبراير) من العام 2006، عريضة يؤكدون فيها أنهم
وافقوا على تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، في أيار (May) من العام
2004، تحت تأثير الضغوط والتهديدات من قبل القيادة السورية والأجهزة
الأمنية التي كانت تابعة لها.
النصل الثاني: تحليل المبادئ

لا يستطيع أحد أن ينكر الضغوط والتداخلات، في كل شاردة وواحدة، من قبل الأجهزة الأمنية السورية واللبنانية التي كانت مرتبطًا بها، والتي تفاقمت وتعزيزات أحيانًا، غير أن بعض النواب قاموا هذة التهديدات ولم يتأجروا بها، فقد عاشر تمديد ولاية الرئيس إيل لحواد 28 نابًا، كما عارض 11 نابًا تمديد ولاية الرئيس السابق الياس الهراوي في العام 1995، غير أن بعض هؤلاء النواب أقسم في انتخابات العام 1996 كعقاب له(1).

والعاقب لم يقف عند هذه الحدود، فقد تعرض نواب للاعتداء، منهم من تعرض لمحاولات اغتيال، ومنهم من اعتقل (رفق الحريري وباصل فالحان وجريران التوني).

2- 2 - 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

تشكل التعويضات المالية للبرلمانيين ما يمكن تسميته بالأمن المالي، والهدف من هذه التعويضات توفير عيش كريم للبرلماني، يمكنه من الالتفاف إلى ممارسة مهامة البرلمانية، وتوخيس كامل وثيق لها، وتحصينه في وجه المغريات المالية التي قد تأتي من جهات معينة، بهدف تسخيره لخدمة مصالحه الخاصة على حساب الصالح العام.

إن التعويضات التي يتقاضاها النائب في لبنان ملائمة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، وهي تعتبر كبيرة وغيرًا لمستوى الرواتب والتعويضات التي يتقاضاها العاملون في القطاع العام.

لقد حدد القانون رقم 717 تاريخ 5/11/1998 تعويضات ومخصصات النائب الشهرية كما يلي:

(1) يؤكد النائب السابق مخايل الضاهر أنه أقسم في عكار، في انتخابات العام 1996، لأنه عارض تمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي، ومن ثم أقسم في الانتخابات الفرعية، التي جرت بعد أشهر بسبب صدور قرار عن المجلس الدستوري أبطل نية تأديته للجهة، وذلك للسبب نفسه.
البرلمان في الدول العربية

(لبنان)

المؤسسات والمؤسسات والمؤسسات والمؤسسات
المجموع تعويض سائر وامين سر تعويض نشريات تعويض تمثل

8.5 مليون ليرة 1.5 مليون ليرة 1.5 مليون ليرة 1 مليون ليرة

3 ملايين ليرة

تضاف إليها 2.5 مليون ليرة شهرياً كمساعدة اجتماعية، ليصبح مجموع ما يتلقاه النائب 11 مليون ليرة، أي ما يساوي 36 مرة الحد الأدنى للأجور المحدد بـ 300 ألف ليرة شهرياً، وما يساوي بالعملة الأجنبية حوالي 7500 دولار أمريكي.

كما يتلقى النواب السابقون مخصصات وتعويضات (2). هذا مع أن العديد من النواب يستمرون في ممارسة مهنتهم أثناء ولائهم البرلماني، ولا يكتفون بما يحصلون عليه من تعويضات ومخصصات (3).

2- الاستقلالية البرلمانية في ممارسة مهامه

ينبغي أن يتمتع البرلمان باستقلالية في ممارسة مهامه ككونه مثبّتًا من الشعب عبر الانتخابات العام وال مباشر، والتعبير عن السيادة الوطنية، وحماي حقوق المواطنين وحرياتهم، والساهمة على المال العام، والعمل على ضبط أداء الحكومة وترشيده.

للمعلومات، برير، 2003.

2- هذا القانون رقم 74/9/25/1974 تعويضات وخصصات النواب السابقين وعائلياتهم كما يلي: يتلقى كل من سبق وانتخب نائباً النسبة الآتية من المخصصات وأتعويضات التي يتلقاها النائب الفعلي:

- 65% عن دورات ناخبة كاملة
- 55% عن دورات ناخبة
- 40% عن ثلاث دورات ناخبوة وما فوق 75%

وإذا توفي النائب أثناء دورته الأولى اعتباراً من أمضى ثلاثة دورات، وفي حالة وفاة النائب السابق، يقترض ظل أسرته على 75% من المخصصات التي كان يتلقاها.

3- معظم النواب المشاركون في الاستطلاع اعتبروا أن تعويضاتهم غير كافية.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

واستقلالية البرلمان في ممارسة مهامه تقتضي حظر التشريع في البرلمان وتوصيف صلاحياته في هذا المجال، وتشجيع الضعوط التي يمكن أن تمارس عليه بشكل غير شرعي.

2 - 3 - 1 حظر صلاحية التشريع في البرلمان

لقد أتاح الدستور اللبناني السلطة المشتركة بهيئة واحدة هي مجلس النواب. ونص على أنه لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب(1). ومنح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار القوانين وطلب نشرها، دون أن يكون له حق إدخال أي تعديل عليها أو إعطاء أحد من التقدير بأحكامها(2). دفعت أن أنات حق اقتراح القوانين بمجلس النواب ومجلس الوزراء.

هذة الأمور تؤدي حظر صلاحية إقرار القوانين بمجلس النواب، أما مجلس الوزراء فيضع المراسيم الضرورية لوضع القوانين موضع التنفيذ.

2 - 3 - 2 صلاحية تشريع واسعة

صلاحية التشريع بقوانين في لبنان واسعة جدًا، فهي تشمل حقوق الإنسان والحريات العامة، والأمور المالية على اختلافها، وتضمن وزارات الدولة والمرافق العامة. صلاحية البرلمان التشريعي في لبنان متفقة من أي قيد دستوري، خلافًا لما اعتمدت بعض دساتير الدول ومنها فرنسا، إن في ما خص تحديد نطاق التشريعي وتوظيف صلاحية التشريع بين البرلمان والحكومة، أو في ما يتعلق بالتعويض بين القوانين بحيث تختلف الطرق المتبعة في إقرارها والأكثرة المطلوبة. فالدستور اللبناني لا يميز بين مختلف فئات القوانين ما عدا القانون الدستوري الذي يطلب أصولًا وإجراءات خاصة وأكثرية موصوفة.

أما إقرار القوانين في مجلس النواب فيغلب أصوات النواب الحاضرين. ولا

(1) الدستور، المادة 18.
(2) الدستور، المادة 51.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

تصبح الأكثريّة المطلوبة مطلوبة لإضافات القوانين إلا إذا استخدم رئيس الجمهوريت حقه
في إعادة القانون إلى مجلس النواب ضمن المدة القانونية.

2 - 3 - 2 - 1 أمثلة لنطاق التشريع

2 - 3 - 2 - 1 توظيف المحاكم العامة من خلال إطار قوانين

يضعه البرلمان

لقد عمّد مجلس النواب إلى وضع قوانين تنظم في إطار المحاكم العامة في
ضوء المبادئ التي نص عليها الدستور والتي ضمت هذه المحاكم. ووضع القوانين
الآتية:

- قانون المطوعات.
- قانون الإعلام العربي والمسموع.
- قانون الأمن الفضائي.
- قانون صون الحق بحرية التعبير.

ورتك للسلطة التنفيذية وضع المراسيم التنظيمية التي توضع بموجب هذه القوانين
قيد التنفيذ.

2 - 3 - 2 - 1 اقتران إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان

أخضع المشترع اللبناني إعلان حالة الطوارئ، التي تتطلب الظروف الاستثنائية،
إلى موافقه مجلس النواب، لكون هذه الحالة تشكل قيدًا على المحاكم العامة،
وينبغي أن تمارس تحت إشراف مجلس النواب ولا يترك أمرها للحكومة لوحدها.
لذلك نصت المادة 2 من المرسوم الإداري رقم 52، تاريخ 5/8/1967، على
ما يلي: «إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء
على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وان لم يكن
في دور الانعقاد».

2 - 3 - 2 - 1 حصر حق ضرائب والرسوم بالبرلمان

عملاً بمبدأ «لا ضريبة بدون قانون» نصت المادة 81 من الدستور اللبناني على ما
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

النظام: تعرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبيق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء

الاتفاق العام في الدولة يتم من خلال الموافقة العامة. وقدنص الدستور اللبناني في المادة 83 على أنه في كل سنة في بدء عقد تجديد الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موافقة شاملة للمؤتمرات وغيرها عن السنة القادمة، ويتمتع على الموافقة ببداً ببداً ولا يجوز فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص. أما إذا دعت ظروف طارئة ل دقائق مستمدة في تتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، قاضياً يفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية. وينقل اعتمادات في الموافقة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات جدًا أقصى يحدد في قانون الموافقة. يجب أن تعرض هذه التفاوض على موافقة المجلس في أول عقد يلبث فيه بعد ذلك (المادة 85).

إذا الاتفاق رهن بقرار من مجلس النواب من خلال إقرار الموافقة والاعتمادات الاستثنائية التي تقر بقانون. غير أنه يمكن لمجلس الوزراء إتخاذ قرار يضع بموجب الموافقة في التنفيذ مرسوم إذا لم بيت مجلس النواب نهائياً مشروع الموافقة قبل الانتهاء من العقد المعين لدروه، وبعد انتهاء العقد الاستثنائي الذي يستمر حتى نهاية كانون الثاني بهدف إقرار الموافقة في مجلس النواب، شرط أن يكون مشروع الموافقة قد طرح على المجلس قبل بداية عقدته بعدم عشر يومًا على الأقل (المادة 86). ما يبرز ذلك استمرارية سيطرة المراق العام.

البرلمان

نظراً لأهمية التعددات المالية التي تتخذها الدولة تجاه الغير، وخوضًا من هدر موارد الدولة اشترط الدستور قانونية الفرض العمومي بالمادة 88 منه حيث جاء فيها "لا يجوز عقد قرض ولا تعهد يترتب عليه إتفاق من مال الخزينة إلا بموجب قانون"
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

2 - 3 غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

لا تحقق استقلالية البرلمان فقط من خلال نصوص دستورية تضمن هذه الاستقلالية، إنما تطلب أيضًا عدم ممارسة ضغوط غير مرغوبة على البرلمان، لكي يستطيع أن يمارس الاستقلالية في أداء وظائفه.

في لبنان، مرست على امتداد السنوات المنصرمة، ومنذ العام 1975، ضغوط على مجلس النواب من قبل الميليشيات المسلحة أثناء الحرب الأهلية، ومن إسرائيل أثناء احتلالها لبيروت ومناطق واسعة من لبنان، ومن القيادة السرية التي كانت متحكمة بالوضع في لبنان، كما مرست على البرلمان، وفي حقبات مختلفة.

منذ العام 1992، ضغوط من قبل ترويكا الحكم التي تمثلت بالرئاسة الثلاثة: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء. وهذه الترويكا قلصت في أحيان كثيرة دور مجلس النواب وجعلته واعية لها.

من ناحية أخرى، تمارس الحكومة ضغوطًا على النواب من خلال توزيع الاعتمادات المخصصة للمشاريع في مناطقهم، فتحرم النواب المعارضين من هذه المشاريع.

3 - الأداء

لكي يحقق البرلمان الأهداف التي وجد من أجلها، لا بد له من أن يؤدي وظائفه بفاعلية.

3 - 1 الفاعلية في الإشراع

ينبغي أن يواكب البرلمان التطورات والمستجدات على الصعيد الداخلي والدولي، نظرًا للتداخل المتزايد بين الداخل والخارج في ظل العولمة، وتبدل المعطيات باستمرار، وأن يضع التشريعات الملائمة دون تباطؤ. كما ينبغي أن يشارك في رسم السياسات العامة، من خلال تحديد التوجهات التي تحكم السياسات المعتمدة من قبل مجلس الوزراء.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

ويمكن أن نتعرف على مستوى الفاعلية في التشريع من خلال الأمور التي سنتناولها بالبحث.

3 - 1 - 1.1 نتائج مشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورات انعقاد

وترة التشريعة في البرلمان اللبناني سريعة جدًا. فقد أقر المجلس المختار في العام 1992 وخلال مدة أربع سنوات 431 قانونًا في 34 جلسة تشريعية، استغرقت 361 ساعة، أي بمعدل 44 دقيقة للقانون الواحد.(1)

أما المجلس المختار في العام 1996، فقد أقر، خلال ولايته 296 قانونًا في 18 جلسة تشريعية، بمعدل وسطي يساوي تقريبًا 16 قانونًا في الجلسة الواحدة.(2)

أما في العام 2003 فقد أقر مجلس النواب 58 قانونًا، كما أقر 96 قانونًا في العام 2004(3)، وأقر 68 قانونًا في العام 2005(4).

يبلغ القوانين التي يجري إقرارها في بعض جلسات التشريع حوالي الخمسين، وأحيانًا أكثر، وهذه السرعة في بث القوانين لا يبررها القول بأن مشاريع واقتراحات القوانين تأتي إلى الهيئة العامة لمجلس النواب وقد أثبتت درسًا في اللجان البرلمانية، ولا تعود تحتاج إلا للتصويت عليها. فالهيئة العامة يجب أن تمارس دورها في مناقشة المشاريع والاقتراحات المطروحة عليها قبل أن تثبتها، نظرًا لأهمية القوانين وأثرها على المواطنين والمجتمع والدولة. واللجان بدورها ترحب بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة عليها.

يجب أن تأتي السرعة في التشريع على حساب مضمون وجود القوانين. لذلك يجب زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، فلا يجوز أن تقتصر هذه الجلسات على 4 أو 5 جلسات في السنة، كما يحدث عادة، خاصة أن هناك العديد من القوانين.

(1) أحمد زين، الحياة النيابية، مجلس النواب، المجلد 21، كانون الأول/ ديسمبر 1996، ص 14.
(2) الحياة النيابية، مجلس النواب، المجلد 36، أيول/ سبتمبر 2000، ص 35.
(3) أعمال مجلس النواب 2004، مجلس النواب.
(4) الحياة النيابية، المجلد 57، كانون الأول/ ديسمبر 2005، ص 113-117.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

التي تحتاج إلى تحديث. وقد سبق أن لعبت لجنة تحديث القوانين، التي شكلها
رئيس مجلس النواب، دورًا إيجابيًا في هذا المجال.

3-1-2 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

إنّ التحسن في دراسة القوانين التي أقرها مجلس النواب، منذ العام 1992 حتى
نهاية العام 2005، يبين أن بعضها درس بشكل جيد واتجاه على مستوى مقدم من
حيث المضمون والعبارة، كقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون حماية
الملكية الأدبية والفنية، وقانون صون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة أية
وسيلة من وسائل الاتصال، وقانون حقوق الأشخاص المومعين. بينما جاءت بعض
القوانين على مستوى متوسط، من حيث المضمون والعبارة، كقانون الإعلام
المرئي والمسموع، وقانون نعمة القضاة في حين جاءت قوانين مخالفة للمنطق
القانوني السليم ومنع عقاب من الدستور، وأبرزها قوانين الإفلاس، التي جرت على
الطعن بدعوى في الدستور إلا مرة واحدة في العام 1996، فأبطل المجلس الدستوري
العديد من مواد القانون المطعون به، فعدلها مجلس النواب، ولكن التعديل جاء
مخالفاً للدستور أيضاً، ولم يجر الطعن بدعوى القوانين، فجرت انتخابات العام
1996 على أساس قانون مخالف للدستور.

كما أن بعض القوانين، كقانون حماية البيئة، لم يتناول أمرًا أساسيًا، وترك
للسلطة الإجرائية قوتها بمراقبة تصدر عن مجلس الوزراء.

إن جودة التشريع ترتبط إلى حد كبير، بالآليّة المعتمدة في عملية التشريع، وهذه
الأخيرة تمر بسلاسل مراحل وهي التالية:

• وضع السياسات والأهداف التشريعية.
• وضع مشروع النص.
• الرقابة التشريعية.
• المناقشات التنسيقية (وهي عادة أعمال اللجان).
• المناقشة العامة والمصادقة.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

- التشريفات
- مراقبة التنفيذ

يوضع القانون من أجل تحقيق هدف محدد في إطار سياسات معينة. لكن الواقع يبين ضعف السياسات العامة المعتمدة في لبنان، وغياب الدراسات المعتمدة التي يستند إليها مشروع أو اقتراح القانون. تصل مشاريع القوانين إلى اللجان النسائية لا تتجاوز الأسباب الموجبة في نص الصفحة أو الصفحتين أو الثلاثصفحات، وما من دراسات مرفقة بهما. فمشروع قانون البلدية، الذي أرسل إلى مجلس النواب في العام 2003، أرقى بأسباب موجبة لا تتجاوز الأربعصفحات، ولم تركز على فهم عميق لتقييم البلديات في لبنان.

كما أن تقنية التشريع تفترض أن يقترب مشروع أو اقتراح القانون بجدول مقارنة بين النص القديم والنص الجديد، لكي يبرز التغيير الذي طرأ على النص، وهذا نادرًا ما يحدث.

كما أن الصياغة القانونية تكون أمامًا معقدة، وفيها مواد معطوفة على مواد أخرى، معطوفة على قانون سابق، معطوفة على مرسوم تنفيذي، ما يجعل فهمها وتفسيرها صعبًا.

إن التعنون في دراسة التشريعات اللبنانية يبين أن بعضها يفتقر إلى وحدة المعيار، فيجيء اعتماد معايير مختلفة في نص مواد القانون نفسه، وذلك لاعتبارات سياسية ومصلحية لا تتفق والمصلحة العامة. فبعض القوانين يجري تفصيلها على مقامات محددة خدمة لمصالح أشخاص معينين. وهذا ما يبرز بشكل أساسي في قانون الانتخابات وقوانين الأعفاءات الضريبية. كما أن بعض القوانين لا تأتي نصوصها متفقًا مع الأسباب الموجبة.

ولقد بُرِز في المجلس المنتخب في العام 2005 اتجاه إلى استخدام التشريع كأداة تنفيذية في قد أكثره نابية، مع العلم أن التشريع ينبغي أن يخفض لأصول

(1) غسان مخيار، ثلاث صفات للتشريع، مرصد التشريع في لبنان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي العالمي، بيروت، 2005، ص 191.
(2) غسان مخيار، المرجع السابق.
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

وقواعد ثابتة وعمومية وهي أكثر صرامة من تلك العائدة إلى تدابير وإجراءات تنفيذية.1) ويبدو أن عدم قدرة الأكثري على التحكم بالقرار داخل مجلس الوزراء، لاعتبارات تتعلق بالمشاركة الطاغية وتكتيب الحكومة، دفعها إلى التعريض عن ذلك بتعديل بعض القوانين، ما أساء إلى التشريع.

3 - 1 – 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

يلعب البرلمان من الناحية المبدئية دورًا في المشاركة في رسم السياسات العامة التي تضعها الحكومة، وتأتي القوانين في إطارها التي تحقق هذه السياسات الأهداف المرجوة منها. فالبرلمان يشارك في رسم السياسات العامة من خلال التشريع.

في لبنان، تبدو السياسات العامة ضعيفة، فقد جرى وضع آلاف الدراسات في مختلف المجالات، على امتداد الخمس عشر سنة المتصورة، وأنقذت عليها مبالغ طائلة، ولم تجر الاستعانة بها، في رسم السياسات العامة وصياغة القوانين، إلا على نطاق ضيق. فغياب الرؤية الوطنية الشاملة لدى المسؤولين في الحكومة وفي مجلس النواب، والسعي إلى تحقيق مصالح فئوية وشخصية ضيقة، يحولان دون رسم السياسات العامة، خاصة أنه لم تتشكل بعد كتلة شعبية، في إطار المجتمع المدني، قادرة على أن تحمل الحكومة و مجلس النواب على رسم سياسات تأتي في صالح المواطنين والدولة.

3 - 1 – 3 - 1 وضع البرلماني قوانين برامج، ترسم الإطار للخطط

التي تنفذها الحكومة

تُعتمد قوانين – البرامج لتمكين الحكومة من تنفيذ سياساتها التي تمتد إلى عدة سنوات. وقد تميزت الموازات العامة في لبنان منذ العام 1993 بتضمينها ما يعرف بالقوانين – البرامج، أي تخصص اعتمادات لموضوع معين موزعة على عدد

بول موافقة، مداخلة في ورشة العمل لمناقشة التقرير، والقوانين التي أشار إليها هي تعميل
قانون إنشاء المجلس الدستوري، قانون تنظيم مطالبة الموحدين الدروز، وإنقراض
قانون إعادة تشكيك مجلس القضاء الأعلى.

269
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

سنوات، والقوانين - البرامج هذه اعتمدت في إطار سياسة الإعمار وإعادة بناء وتأهيل البنية التحتية في مختلف المناطق اللبنانية (1)، وكان دور مجلس النواب في وضعها محدودًا جدًا، فأثارها كما وضعها الحكومة دون تعديلات تذكر.

3 - 1 - 3 - 2 إعتماد خطط النهوض والإصلاح في مختلف القطاعات,

في قوانين يقرها البرلمان

ينبغي أن يُعد مجلس الوزراء هذه الخطط، فقد أناط به الدستور وضع السياسات العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والموارد التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها (المادة 65).

ويستطع مجلس النواب أن يلعب دورًا أساسيًا في هذا المجال، فهو الذي سيتولى دراسة ومناقشة وإقرار مشاريع القوانين التي تأتي في إطار هذه السياسات، وتوضعها ووضع التنفيذ. ولكن دور مجلس النواب، في الواقع، محدود جدًا على هذا الصعيد. وهو يقتصر على خبراء وأخصائيين بمعنى أن يمنع أن يكون النائب بالدراسات المعتمدة التي تساعدهم على المشاركة في وضع السياسات العامة.

تقر الخطط عادةً في مجلس النواب كما يأتي من الحكومة دون تعديل يذكر، هذا إذا وضعتها الحكومة. فقد سبق أن وضع وزير الدولة للمالية الإدارية فؤاد السعد خطة لإصلاح الإدارية، بعد الاستعانة بالخبراء والدبلوماسيين، حاول ترجمتها إلى قوانين، غير أن هذه الخطوة لم تصل إلى مجلس النواب لأن مجلس الوزراء لم يقر مشاريع القوانين بشأنها، بسبب الاختلاف في وجهات النظر بين الوزراء.

3 - 1 - 3 - 3 تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملها من أجل

رسم إستراتيجية سياسية شاملة

إن عملية النهوض بالبنان والخروج من الأزمات التي يعاني منها، والتي تبدو متداخلة بعضها مع البعض، ولا يمكن معالجة إحداها دون معالجة الأزمات

(1) لبنان بالأرقام في 10 سنوات 1992-2002، المرجع السابق، ص 73-75.
البرلمان في الدول العربية

(لبنان)

الأخرى، تتطلب تعاونًا جدًا، بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، في رسم
استراتيجية شاملة، تتناول مختلف المجالات والقطاعات، غير أنه حتى الآن لم
يجر بالبدء برسم هذه الاستراتيجية.

3 - 1 - 4 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات
اقتراعات ومشاريع القوانين

تدرج مشاركة هيئات المجتمع المدني في عملية التشريع في إطار الديمقراطية
والحكم الرشيد، فالقوانين لها أثرها المباشر على المواطنين، ويجب أن يكون لهم
رأي فيها، لكي يقبلوا على تطبيقها طوعًا، أو في الحد الأدنى من الإكراه، إذا لزم
الأمر، والキー يأتي القانون مراعيًا مصالح أوسع فئات الشعب ان لم يكن جميعها.

من ناحية ثانية، يمكن تعويض النقص في الدراسات، جزئيًا، بمشاركة هيئات
المجتمع المدني في التمهد لوضع السياسات والأهداف التشريعية، وبخاصة أن
هيئات المجتمع المدني، المعنيه مباشرة بالمشاريع والاقتراحات المطلوبة على
اللجان البرلمانية، يمكن أن تزود هذه اللجان بدراسات يعول عليها في صياغة
القوانين.

تدعو اللجان النيابية أحيانًا هيئات المجتمع المدني المعنيه بمشاريع واقترحات
القوانين التي تترس بها، وتستمع إلى آرائها وتزود بالدراسات التي هي في حوزتها.
وقد لعبت نقابة المحامين، وبعض كبار القضاة، دورًا بارزًا في وضع قانون أصول
المحاكمات الجزائية، فجاء على درجة مقدمة لناحية المضمون والصياغة. كما إن
الهيئة الوطنية للشؤون المعروفة، كان لها اليد الطويل في وضع قانون الأشخاص
المعروفين، فجاء في مصاف أرقى القوانين. وهناك اتجاه في مجلس النواب لمزيد
من التعاون مع هيئات المجتمع المدني.

3 - 1 - 5 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

يجب أن تأتي مشاريع واقترحات القوانين نتيجة دراسات معمقة، يضعها خبراء
متخصصون في المجالات التي تتناولها هذه القوانين. وقد سبق وأشرنا إلى أنه
وضعت آلاف الدراسات من قبل الوزارات المختلفة بواسطة خبراء لبنانيين

271
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

(1) ولكن لم تجري الاستعانة منها إلا على نطاق ضيق. ولا يوجد في مجلس النواب خبراء متخصصون في مختلف الحقول التي تتناولها التشريع لكي يعودوا النتاج بالدراسات التي تتطلبها دراسة مشاريع واقتراحات القوانين. ولا تجري الاستعانة بمكتبات دراسات خاصة إلا نادرًا، بينما كانت تجري الاستعانة بخبراء في التشريع في إطار لجنة تحديد القوانين، وبعض القضايا ورجال القانون وخبراء في إطار لجان فرعية.

3 - 2 فاعلية السهر على المال العام

نشأت البرلمانات في الأساس من أجل تحديد الضرائب، عملاً ببدأ لا ضريبة بدون قانون. وضبط إنفاق المال العام، فلا يمكن الإنفاق من ضمن قانون الموازنة، أو بإمكانيات إضافية تقر بها قانون، ولا يمكن عقد القروض إلا بموجب مجلس النواب، ولا يجوز منح أي التزام، أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي احتكار، إلا بموجب قانون، وإلى زمن محدد(2).

كل هذه الأمور نص عليها الدستور اللبناني منذ العام 1926 والمطلوب معرفة مدى فاعلية مجلس النواب في الحفاظ على المال العام في إطار الصلحات الممنوحة له.

3 - 2- 1 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

يتولى مجلس الوزراء اعداد الموازنة حصرًا، وذلك بموجب المادة 83 من الدستور، ويركز مجلس النواب، بعد دراستها ومناقشتها، غير أن صلاحية مجلس النواب مقيدة، فلا يجوز له أن يزيد الاعتمادات المطلوبة، أي أن يزيد الإنفاق، سواء أكان ذلك في مشروع الموازنة، أو في مشاريع الاعتمادات الإضافية أو

(1) ليلي بركات، فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2002.
(2) الدستور، المادة 70.
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

الاستثنائية(1) إلا بعد موافقة الحكومة، غير أنه يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيف
الاعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات، من بلد إلى
 بلد، أو من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب، كما نصت على ذلك المادة 115
 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

أما بخصوص الورادات، فليس من قيد على صلاحية مجلس النواب، فقد جاء
في المادة 81 من الدستور ما يلي: "تفرض الضرائب العمومية، ولا يجوز إحداث
ضرائب ما، وجبتها، في الجمهورية اللبنانية، إلا بموجب قانون شامل، تطبق
أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية، دون استثناء" وهذا يعني أيضًا أنه لا يجوز
تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون.

بعد أن يعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة يرسله إلى مجلس النواب. والمهلة
المعطاة له لدراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها لا تتجاوز الشهر ونصف الشهر،
كما أقصى. وقد استدرك الدستور قصر هذه المهلة، فنص على دوحة المجلس فورًا
لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، كمكلة إضافية، بحيث تصبح المهلة
المعطاة لمجلس النواب ثلاثة أشهر ونصف الشهر كحد أقصى.

فور إبداع مشروع الموازنة، والتقرير الاقتصادي والمالية المرفق، قلم مجلس
النواب، يُحيث رئيس المجلس إلى لجنة المال والموازنة حيث تجري دراسة
مشروع الموازنة ومناقشته. وتدعو لجنة المال والموازنة، إزاءًا، كل لجنة من
لجان المجلس، لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال كل
من هذه اللجان. ويشترك أعضاء كل لجنة في المناقشة، وتقديم الاقتراحات،
والتصويت. وللجنة المال والموازنة أن تدعو وزير المالية لحضور جلساتها.
وعندما تُنجز اللجنة درسها، ترفع تقاريرها، مع التعديلات التي أقرتها إلى رئاسة
المجلس. وتجري المناقشة في المجلس، على أساس المشروع الذي ورد من
اللجنة.

(1) الدستور، المادة 84.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3 - 2 - 1 - 1 شفافية في تحديد أرقام الموازنة

الأرقام الواردة في مشروع الموازنة هي أرقام تقديرية، إن لجنة الورادات أو لجنة النفقات. من هنا تكتسب عملية تقدير النفقات والورادات أهمية خاصة. وينبغي اعتماد الواردة والردود والأرقام الخاصة. فلا تجري المبالغة بالورادات وتضخيمها أكثر من الواقع، ولا يجري تقدير النفقات بأقل مما هي في الواقع، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين الورادات والنفقات نظرًا، أو المبالغة في تقدير النفقات، فهناك عادة اتجاه لدى الورادات والإدارات العامة للمبالغة في تقدير النفقات، واتجاه آخر لدى وزير المالية يقضي بضغط تقدير النفقات والمبالغة في الورادات، لظهور العجز في الموازنة في أدنى مستوياته. فالشفافية في تحديد أرقام الموازنة تتطلب استخدام أفضل الوسائل وأنجعها، لكي تأتي الأرقام مبررة بصدق عن واقع الحال.

وقد برز في لبنان اتجاه، خلال السنوات العشر المنصرمة، للمبالغة في تقدير الورادات، وضغط النفقات، وهذا ما بنيه العجز الحقق في الموازنة الذي تخطى غالبًا العجز المقدر.

3 - 2 - 1 - 2 التأكد من صحة هذه الأرقام

من المفترض أن يتأكد مجلس النواب، وبخاصة لجنة المال والموازنة، من صحة الأرقام. وهذا يتطلب خبرة متقدمة، وجهدًا كبيرًا، وقدرة على استقاء المعلومات من الورادات المختلفة والإدارات العامة. وبحما أنه لا يوجد خبراء في الشؤون المالية، مفرغون في مجلس النواب، لتفتيق في الأرقام الواردة في مشروع الموازنة، والتأكد من واقعها، يُترك أمر التأكد من هذه الأرقام إلى بعض النواب القليلين الذين يستطيعون الاعتماد على بعض الخبراء بسبي علاقاتهم الشخصية بهم، ولا تؤدي هذه الوسيلة إلى نتائج ذات أهمية كبيرة. لذلك تقتصر دراسة الموازنة، في لجنة المال والموازنة عامة، على نقل الاعتمادات داخل بند، أو

لمزيد من المعلومات يراجع عبد اللطيف قط بش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلي

القانونية، بيروت، 2005.
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

3 - 2 - 1 - 3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

يفترض أن ينطوي مشروع الموازنة على رؤية مالية واقتصادية واجتماعية شاملة. وقد نص قانون المحاسبة العمومية في المادة 18 على أن يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول شرين الثاني، تقريرًا مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة.

أهمية الموازنة، وانعكاساتها على مختلف الأوضاع، تتطلب من مجلس النواب، وبخاصة لجنة المال والموازنة، دراسة هذه الانعكاسات على الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى تأثيرها الإيجابية والسلبية.

هذا الأمر نادرًا ما يحصل، والقرير الذي يقدمه وزير المالية إلى السلطة التشريعية، لا يحظى بالدراسة والمناقشة، وأصبح عمليًا مجرد إجراء شكلي.

3 - 2 - 1 - 4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

لدراسة الموازنة وتقديمها

إن صلاحية مجلس النواب، في دراسة الموازنة العامة وإقرارها، هي من أهم الصلاحيات المعطاة له، نظرًا لما تتناوله الموازنة من أمور تتعلق بمختلف نشاطات الدولة، ولانعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

لذلك ينبغي الاستعانة بخبراء يعملون في المجال النقابي، وفي مراكز دراسات خاصة، لتأتي دراسة الموازنة على المستوى المطلوب. ولكن من غير المتبقي ذلك للنواب في لبنان، لذلك يتعين في وضع الموازنة على مجلس الوزراء، ويكون دور مجلس النواب محدودًا جدًا. وهذا ما يؤكده المناخ الذي يسود الهيئة العامة لمجلس النواب، أثناء مناقشة الموازنة والتصويت عليها، فيجري الكلام على مختلف الأمور والقضايا، والقليل من الذين يطلقون الكلام يبرجون في كلامهم على الموازنة.

275
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

ولقد أجمع النواب، الذين أجريت مقابلات معهم، على أن المجلس غير مجهز
لممارسة الرقابة المالية كما يجب.

3 - 2 - 1 - 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب أو الحساب النهائي

بين قطع الحساب أو الحساب النهائي الأرقام المنفذة، إن بالنسبة إلى الجباية أو
بالنسبة إلى الإتفاق، ويمكن من خلالها تكوين فكرة عن مدى واقعية الأرقام الواردة
في مشروع الموازنة. قطع الحساب يجري على موازنة جري تفديها، بينما مشروع
الموازنة يتناول السنة التي ستأتي. وهكذا يستطيع النواب أن يستهلكوا بقطع
الحساب لدراسة ومناقشة مشروع الموازنة للسنة القادمة.

لقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على المرحل التي يجب أن يلتزم بها
المجلس في التصديق على الموازنة العامة، فعليه أن يصدر أولاً على قانون قطع
حساب موازنة السنة التي أجريت حساباتها، وهي موازنة السنة التي تسبق السنة
السابقة، غير أنه يتبين من متابعة أعمال مجلس النواب اللبناني، أنه يصدق على
قطع الحساب دون أن يجري دراسة له، فأتي التصديق عليه تلقائياً.

3 - 2 - 2 تصويت شفاف على الموازنة

نصت المادة 83 من الدستور على أنه يجري الإقرار على الموازنة بناءً بدأ. 
و جاء في المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس النواب أنه يجري التصويت على
مشروع الموازنة ومشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات إضافية أو استثنائية بناء
بناءً.

غير أن الشفافية لا تقتصر على طريقة التصويت، إنما تتناول الأمور التي يجري
عليها التصويت. لقد نصت المادة 5 من قانون المحاسبة العمومية على أن ينصر
قانون الموازنة على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة، فلا يجوز إقحام أحكام
قانونية غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة في قانون الموازنة، غير أن السلطة التنفيذية لم
تلتزم بأحكام هذا النص، بصورة دائمة، إذ إنها عمدت في بعض الأحيان، إلى
تمرير أحكام عديدة، غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، مستفيدة من المناخ العام الذي
يسود مناقشات مجلس النواب لمشروع الموازنة، إذ ينصب اهتمام النواب على

276
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

الأمور ذات الصلة بمناطقهم الانتخابية، فلا يتفقون إلى ما هو خارج هذه الدائرة، إلا لفترة، لذلك ترى السلطة التنفيذية في الموازنة مسألة مسألةً لتعزيز أحكام قانونية، قد تثير جدلاً واسعاً فيما لو سلكت بها السبيل المادي في إقرار القوانين. (1)

فإذا راجعنا قانون الموازنة العامة للأعمال 2004 الفصل الرابع من باب مواد مفروقة، نجد فيه إخضاع مقالة التعين في المؤسسات العامة لصلاحية مجلس الخدمة المدنية، وتعديل قانون الملكية العقارية، وتعديل أنظمة السجل العقاري. وهكذا الأمور جميعها ليس لها علاقة بقانون الموازنة العامة، ويفترض بالنصوص التي تعدل نصوصاً أن تدرج في القوانين اللاحقة لها. (2)

هلذا يقتضي مجلس النواب على أحكام قانونية أدرجت في قانون الموازنة خلافًا للقانون، ويجري تمريرها بالخوف.

3 - 2 - 3 مراقبة شاملة للموازنة

يمارس مجلس النواب رقابة شاملة على الموازنة، فهو ينافش مشروع الموازنة ما يتبع له إجراء الرقابة الشاملة على السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، وعلى إدارتها لموازنة الدولة، وعلى الامكانيات المالية التي وضعت بتصرف الوزرا، وما أنجزوه من مشاريع، أو قصروا في إنجازها. فنافذة الموازنة تشمل جميع مناحي الحياة العامة، وأداء الحكومة في جميع المراقب، غير أن نشاطات الموازنة تحول عامة إلى نوع من الاستعراضات الخطائية في الهيئة العامة لمجلس النواب، مع العلم أن مجلس النواب يستطيع أن يعدل مشروع الموازنة ولكن في إطار الصلاحيات الممنوحة له. وتدخل التغييرات عامة في مجال المساواة السياسية والصفقات.

أما رقابة مجلس النواب على تنفيذ الموازنة، فهي تعتبر الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الموازنة، وهي مرجع الرقابات الأخرى، من

(1) عبد الطيف قطش، المرجع السابق، ص 184.
(2) بول مرقص، مرصد التشريع في لبنان، مرجع سابق، ص 97.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الإدارة والقضايا، وهي محورها الرئيس، من حيث أن الالتزام بحدود الإجازة
البرلمانية للموازنة هو معيار صحة التنفيذ، وشرعية (1).

ويرتكز حق مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ الموازنة على حق إجراء الرقابة
الشاملة على أعمال الحكومة، غير أن الرقابة على تنفيذ الموازنة هي عمل تقني
يطلب الاحتراف ووفرة في المعلومات، وهذه الأمور غير متوازنة لمجلس النواب.
لذلك تعتبر رقابته على تنفيذ الموازنة ضعيفة إلى حد بعيد، ليس في لبنان وحسب،
إيما في مختلف دول العالم، لذلك يجري الاعتماد على الرقابة الإدارية والرقابة
القضائية.

أما رقابة مجلس النواب المؤخرة على تنفيذ الموازنة فتمارس في لبنان من خلال
إقرار قانون قطع الحساب، وقد رأينا أن قطع الحساب لا يدرس في مجلس
النواب.

3 - 2 - 3 - 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلية على تنفيذ
الموازنة

نصت المادة 87 من الدستور على أن «حسابات الإدارة المالية الوطنية لكل سنة،
يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي
تلك السنة...»

هذه الحسابات النهائية يتم إقرارها بموجب قانون قطع الحساب.

3 - 2 - 3 - 2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط اتفاق المال

العام

نصت المادة 87 من الدستور على أنه «سُتوضع قانون خاص لتشكيل ديوان
المحاسبة» وقد أنهى ديوان المحاسبة في العام 1951 بموجب قانون المحاسبة
ال العامة، وحددت مهامه بالنشر على إدارة الأموال العامة، وذلك بتفعيل وتحرير
حسابات الدولة والبلديات، والفصل بخصوصها، وقانونية معاملاتها، وبمراقبة
الإعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة.

(1) عبد اللطيف طلش، المرجع السابق، ص 414.
البرلمان في الدول العربية
(ليباني)

يدرس ديوان المحاسبة رقابة قضائية ورقابة إدارية على الأموال العمومية،
وينظم في نهاية كل سنة تقريرًا عن نتائج رقابته، والتعديلات التي يقترح إدخالها على
مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية. ويقر الديوان هذا
التقرير بهيئة العامة، ويقدمه إلى رئيس الجمهورية، ويتم نسخة عنه إلى رئيس
مجلس النواب، ليوزع على أعضائه، وينشر في الجريدة الرسمية. كما أن للديوان,
كما رأى لزومًا لذلك، أن يرفع، إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس النواب
أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الإدارات العامة والهيئات المعنية، تقارير خاصة
بمواضيع معينة، واقتراحات ملائمة لها.

هذه التقارير ينبغي أن يستعين بها مجلس النواب في مراقبته للموازنة، في مرحلة
الإعداد والتنيف، وما بعد التنفيذ. وهي تشكل مصدر معلومات هامة جدًا، لمساعدة
مجلس النواب على ممارسة صلاحياته بفاعلية في المجال المالى، غير أن نادرًا ما
تجري الاستعانة بها، والإطلاع عليها بين إدارات الموارد معلومات عن المخالفات
التي أدت إلى هدر المال العام.

3 - فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

الحكومة في لبنان مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب، ويفترض أن يقوم
بدور فاعل في مراقبتها ومحاسبتها.

3 - 1 وجود معارضة منظمة وفاعلية في البرلمان

لا يمكن ممارسة الرقابة على الحكومة عمليًا إلا من قبل المعارضة في مجلس
النواب. ولكي تقوم المعارضة بهذا الدور ينبغي أن تكون متماسكة ومتماسكة، وتحمل
مشروعًا سياسيًا بديلاً من مشروع الحكومة، فالمعارضة يكون لها تأثير كبير
داخل مجلس النواب لتسهيل إسقاط الحكومة، ولكنها تستطيع أن تكون
الثير في أداها، وتقلب الرأي العام عليها، لكي تأتي الانتخابات التالية في
صالحها، فتحول إلى أكثرية تتولى ممارسة السلطة من خلال حكومة جديدة،
فالأنظمة البرلمانية لا تستطيع إلا في إطار اللعبة السياسية بين الموالاة والمعارضة.
في لبنان، لم تعرف المجالس التشريعية إلا نادرًا جدًا وجود معارضة منظمة
وفاعلة. فقد عرفت هذه المجالس معارضين بارزين، لعبوا أدوارًا هامة في الحياة
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

البرلمانية، غير أن معارضتهم لم تأت في إطار خطة هادفة للتغيير، فاقتصرت على الضغط على الحكومة وتوحید النقد إليها، بهدف ترشيد أدائها.

في بعض الحالات النادرة تكون جبهة معارضة من قوى متنوعة، ففي نهاية السينات قامت جبهة معارضة بوجه ما عرف بالنهج الشهابي، وتمكنت من انتخاب أحد أعضاياها، سليمان فرحاني، رئيسا للجمهورية، وبعد تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، في العام 2004، نشأت جبهة معارضة متوازنة للتمديد، تمكن من الفوز بالأكثرية النسبية في انتخابات 2005، ولم تتمكن من التفرد في تشكيك الحكومة، لاعتبارات مرتبطة بالتوزيعات الطائفية، فتشكلت الحكومة من انتفاض ضد الأغلبية النسبية ووزراء يمثلون كلاً نسبياً من خارج هذه الأغلبية، وقد تعرًّ أداها.

فالتروت الأساسي في لبنان لتسليط الممارسة السياسية في إطار النظام البرلماني اللبناني، أن تكون الأغلبية، كما المعارة، من قوى سيسية من مختلف الطوائف المختلفة في مجلس النواب. وهذا الأمر رهن إلى حيد كبير بقانون الانتخاب.

3-3-2 مسألة فاعلة للحكومة

من الوسائل التي يمارس بواسطتها مجلس النواب الرقابة على الحكومة، الأمثلة والاستجوابات. وصلاحيات النائب في توجه الاستماع للحكومة مطلقة وشاملة. وتركز غالبية الاستماع على مسائل متعلقة برامج الحكومة ومتابعة الوزير المختص للأمور المتعلقة بأعماله، والقرارات التي يتخذها ومدى ملاءتها القانونية والسياسية. وبعض الأمثلة تحذت في دائرية تشغيل المنطقة الانتخابية للنائب وتقديم الخدمات اللازمة. وقد كثير في السنوات الأخيرة لجهة النائب إلى توجيه الأمثلة، وهو أمر إيجابي يفترض أن يعزز الرقابة البرلمانية ويصبح الخلل في الأداء الحكومي (1). ويجب أن ترى الحكومة على الساق الخطفي في مهلة خمسة عشر يومًا على الأكثر من تاريخ تسلمها السأوال (2).

(1) د. زهير شكر، الوسط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001، ص. 548.

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 124.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

إذا لم يقتنع الساعل بجواب الحكومة أو الوزير المعني يمكنه أن يحول السؤال إلى استجواب، كما يمكنه أن يحول السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة على السؤال ضمن المهلة القانونية. والاستجواب في لبنان حق مطلق يمارسه النائب دون أي قيد. ويعطى الكلام في الاستجواب لمن يشاء من النواب، حتى في الحالة التي يعلن فيها المستجيب اقتطاع بجواب الحكومة يمكن لأحد النواب تبني موضوع الاستجواب، وبعد انتهاء المناقشة يمكن طرح舾اة بالحكومة.

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع المناقشة العامة، فنص على عقد جلسة للأسئلة والاستجوابات والمناقشة العامة، بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر، في العقود العادية والاستثنائية. ومن المفروض عقد المزيد من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجوابات والمناقشة العامة، لتبقى الحكومة تحت رقابة المجلس.

### ردود الحكومة على الأسئلة والاستجوابات

<table>
<thead>
<tr>
<th>السنة</th>
<th>الأسئلة</th>
<th>الاستجوابات</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1992</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>10</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>11</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>10</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>15</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>المجموع</td>
<td>46</td>
<td>93</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### التفاصيل

الفصل الثاني: تحليل المبادئ

أما في العام 2004 فقد بلغ عدد الأسئلة التي وجهها النواب إلى الحكومة عشرة

1

3-3-3 فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الأسئلة بالحكومة

لمجلس النواب صلاحية طرح الأسئلة بالحكومة ساعة يشاء وإسقاطها، لكن لم

يحدث أن سحب مجلس النواب الأسئلة من أي حكومة منذ الاستقلال في العام

1943. فالحكومة تستقبل عندما تنشب الخلافات بين أعضائها، خاصة أن

الحكومات في لبنان هي حكومات اتفاقية بحكم تكوين البلد من طوائف وقوى

سياسية متعددة، أو تستقبل عندما تصبح عاجزة عن تسير شؤون الحكم. أما في فترة

الهيمنة السورية، فكان مصير الحكومة رهنًا بإرادة القوى المهيمنة، التي تعمل

بتوجيهات القيادة السورية وتنقسم معها السلطة والمعنوم.

3-3-4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالإتفاقيات الدولية

الدولة ملزمة باحترام الإتفاقيات الدولية التي تتضمن إليها، خاصة وأن هذه

الإتفاقيات قد صادقت عليها مجلس النواب اللبناني، وعليه واجب مراقبة الحكومة

في تطبيقها.

3-3-4-1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام

الإتفاقيات الدولية

نادرًا ما توجه الأسئلة من قبل النواب للحكومة بشأن احترام الإتفاقيات الدولية.

الضغط على الحكومة، من أجل احترام التعددات الدولية، يأتي من قبل الهيئات

الدولية.

3-3-4-2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة

بشأن احترام الإتفاقيات الدولية

تهتم اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية بسياسة الدولة الخارجية، ومتعبة أداء

وزارة الخارجية. وفي الحالات التي تتعرض فيها الحكومة إلى انتقادات، من قبل

أعمال مجلس النواب 2004، مجلس النواب، ص. 20.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

الهيئات واللجان الدولية، بسبب إخلالها بالتزاماتها، تتحرك اللجنة البرلمانية
لشؤون الخارجية، وتسدعي وزير الخارجية للاستفسار وتصحيح المسار.

3-3-4-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة
بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية التي نتمت بها
الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة

لمجلس النواب اللبناني تاريخ في الدفاع عن حقوق الإنسان والحريات العامة.
وقد أنشأ اللجنة النبائية لحقوق الإنسان في العام 1993(1)، ومن ثم اللجنة النبائية
للمرأة والطفل، وذلك استجابة لرغبة عامة لكون الحقوق والحريات جزءًا لا يتجزأ
من تراتش لبنان. وقد وضع المجلس تشريعات ألغت التمييز بين الرجل والمرأة، كما
تقصي للحكومة دفاعًا عن حرية الإعلام، في العام 1994، ووضع قانونًا آخر في
المرسوم الذي حصر بث نشرات الأخبار والبرامج السياسية في تلفزيون وإذاعة
لبنان، ربما يصدر قانون ينظم الإعلام المري والمسموع، وسمح لشبكات المرئي
والمسمن بمعاودة بث الأخبار والبرامج السياسية التي حظرها المرسوم. كما أن
اللجنة النبائية لحقوق الإنسان قامت بنشاطات عدة، من بينها متابعة الالتزام
بالاتفاقيات التي وقعتها لبنان والأعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تلزم به لبنان
نص دستوري. ومن بين هذه الأنشطة متابعة وضع السجون والعمل على تحسينها.
كما قامت لجنة المرأة والطفل بالعمل على تعديل القوانين اللبنانية التي تتعارض مع
الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل والاتفاقية الدولية بشأن التمييز ضد المرأة.

3-3-5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء

ورئيس الدولة

نصت المادة 80 من الدستور على ما يلي: "يتألف المجلس الأعلى، ومهمته
محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب يختارهم مجلس النواب، وثمانية من
 أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجة التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا

(1) أنشئت اللجنة النبائية لحقوق الإنسان، في العام 1993، بمسمى من النائب جوزف ميغل،
أحد رواد حقوق الإنسان في لبنان والعالم العربي.

283
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

تزاوت درجاتهم... وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشرة أصوات. وتنحدر أصول المحاكمات لديه بموجب قانون

واجه في المادة 60 من الدستور أنه يعود حق اتهام رئيس الجمهورية، في حالتين

خوض الدستور والخيانة العظمى، وفي حالة الجرائم العادية، لمجلس النواب

بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه.

واجه في المادة 70 من الدستور أن مجلس النواب أن يتنبأ رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلائهم بالواجبات المنسقة عليهم،

ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس...

إشراف أكثرية الثلاثين من مجموع أعضاء مجلس النواب لتوجه الاتهام هو بمثابة

ضابط وضمانة للتحول دون توجيه الاتهام إلا إذا توافرت القاعة عند الأكثرية

الساحقة من النواب. ولكن تغلب الانتقادات السياسية عامة لدى النواب على الرغبة

بإحراز الحق، وجعل العدالة تأخذ مجارها، جعل البعض يعتبر أن أكثرية الثلاثين من

شأنها حماية من هو وضع شبهة، من الاتهام من قبل مجلس النواب، وبالتالي

الحيلولة دون إحلاله للمحاكمة أمام المجلس الأعلى. فالحماية السياسية تشكل

خطأ يحول دون ملاحظة المشبوهين.

خلال الخمس عشرة سنة المقررة، طرح على مجلس النواب موضوع الاتهام

وزيرين، ولكن لم يتخذ القرار بالاتهام لأن التصويت لم يقترب بأكثرية الثلاثين.

3 - 6 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو

الرؤساء المتهمين

يشترك مجلس النواب في المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء بسعة

نواب ينتخبهم مجلس النواب من أصل خمسة عشر عضواً في هذا المجلس.

وجرایات التجريم تتخذ بغالبية عشرة أصوات. وحتى الآن لم تجري أي محاكمة أمام

هذا المجلس، رغم الفساد المستمر على كل صعيد.

3 - 4 فاعلية اللجان البرلمانية

تلعب اللجان البرلمانية دوراً محورياً في أداء البرلمان. ويفترض بها أن تفعل
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

باستمرارًا أداءها، تستطيع الهيئة العامة للبرلمان اتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة. فللسجلان هي "المبطخ" الداخلي الذي تضمنه كل المشاريع والاقتراحات، خصوصًا أن اللجان تبني ما تطرحه مبدئيًا على التقارير والمعلومات التي يقدمها الوزراء، وكل من تسديده من أصحاب الاختصاص. وتواجد اللجان في مجلس النواب اللبناني على عقد الجلسات. فقد بلغت جلساتها 258 جلسة في العام 2004.

3 – 4 - 1 يوجد عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة
لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان.

في مجلس النواب اللبناني 16 لجنة دائمة تغطي نشاط مختلف الوزارات والقضايا الأساسية. وهذه اللجان هي الآتية:

- لجنة المال والميزانية، لجنة الإدارة والعمل، لجنة الشؤون الخارجية والمغزيات، لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه، لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية، لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات، لجنة شؤون المجالس، لجنة الزراعة والموارد، لجنة البيئة، لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، لجنة الإعلام والاتصالات، لجنة الشباب والرياضة، لجنة حقوق الإنسان، لجنة المرأة والطفولة، لجنة تكنولوجيا المعلومات. ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة ما بين 17 عضوًا و9 نواب. إضافة إلى هذه اللجان الدائمة، تتشكل لجان فرعية للنظر في قضية مطروحة على إحدى اللجان الدائمة، وهي لجان مؤقتة، كما تشكل لجان مخصصة لمهمة محددة.

أما لجان التحقيق النهائية، فهي تدخل في إطار صلاحيات مجلس النواب في إجراء تحقق برلماني. وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب أن لمجلس النواب في الهيئة العامة أن يقرر إجراء تحقق برلماني، في موضوع معين، بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين، أو مشروع يطرح عليه. وترتفع اللجان تقريرًا بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على الهيئة العامة لبحث الموضوع.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3 - 4 - 2 دور فاعل وشفاف للجنان في مجال التشريع

تعتبر دراسة اللجان البرلمانية لمشاريع واقتراحات القوانين العملية الجوهريّة والأساسية، والمرحلة الفنية التي تمكن الهيئة العامة من مناقشة الموضوع بشكل دقيق. فللحنان أن تطلب كل المستندات التي تراها مناسبة لدراسة الاقتراح أو المشروع، كما لها أن تطلب الاستماع إلى الوزير المختص، أو إلى من يتهدبه، وباستطاعة من يشترط من النواب حضور اجتماع اللجان حتى ولو لم يكن عضوًا فيها، ما يمكن النواب من المشاركة الفاعلة في المرحلة التالية، أي مرحلة المناقشة في الهيئة العامة.

وحكذا يبدو أن للجان الدور الفاعل والأساسي في عملية التشريع. ومحاولة تقييم أداء اللجان البرلمانية في لبنان، تبين تفاوت الفاعلية من لجنة إلى أخرى، فنشاط اللجنة يتوقف إلى حد بعيد على رئيسها ومقررة ومثابرة على أعضائها. وتلعب لجنة الإدارة والعدل الدور الأبرز والمحوري في عملية التشريع، وتستعين أحيانًا بأخصائيين في المجالات المختلفة. غير أن اللجان تفتقر عامة إلى العمق في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين (1).

أما عمل اللجان، فهو خليط أحيانًا. يقول النائب أحمد ففت، وهو كان عضوًا في لجنة الإدارة والعدل، "نتفاجأ بمارسات مختلفة مثل وضع مشروع أو اقتراح على جدول الأعمال، فيما يستمد من المناقشات مشاريع أخرى، ويتفرج أن تكون أساسية مثل قانون الانتخابات الفصلية. من مناقشات جدية ومتميزة في دراسة مواز أيضًا قوانين تتوقف فجأة لطروحات رموض سياسية (قانون البلدات). مطابق سياسية جانبية تؤدي في آخر لحظة إلى تعديلات جذرية في بعض النصوص أثناء التصويت في الهيئة العامة دون نقاش جدي. . .(2)، ما يعني أن عمل اللجان تفتقد الشفافية أحيانًا.

(1) النائب غسان مخيّر، المرجع السابق، ص 191.
(2) النائب أحمد ففت، عواقف في التشريع، مسند التشريع في لبنان، مرجع سابق، ص 114.
جدول احصائي بعمل لجنة الإدارة والعدل
للقرة ما بين 18/7/2005 و31/12/2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>عدد الجلسات التي عقدتها اللجنة</th>
<th>31</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>عدد المشاريع المحالة</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المقترحات المحالة</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المشاريع التي أقرت قوانين</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المقترحات التي أقرت قوانين</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المشاريع التي استهدفت الحكومة</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المقترحات التي جرى ردًا للمقترحين</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المشاريع التي قررت اللجنة ردًا للحكومة</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد المشاريع التي أُحلت إلى اللجنة النسائية المشتركة</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد التوصيات التي تم إصدارها</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد اللجان الفرعية التي شكلت</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد جلسات اللجان الفرعية</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد مقترحات القوانين التي لا تزال عالقة في اللجنة</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>عدد مقترحات القوانين التي لا تزال عالقة في اللجنة</td>
<td>42</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3-4-3 دور فاعل وشفاف للجعان في مجال الرقابة

يعتبر دور الجهاز ليشمل مراقبة أداء الحكومة، فمثابه كل وزارة من الوزارات، لجنة برلمانية تتألف بأعمالها، ولكن دور الجهاز النسائي في مراقبة الحكومة هو محدود وينبغي تفعيله.

(1) الحياة النسائية، المجلد 57، كانون الأول 2005، مجلس النواب، ص 89.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3- 4 - 4 دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

نص النظام الداخلي لمجلس النواب على إعطاء صلاحيات واسعة للجان التحقيق البرلمانية، ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئة التحقيق القضائية. ولكن تجربة هذه اللجان لم تكن ناجحة في لبنان. فمن أشهر لجان التحقيق التي شكلت، لجنة للتحقيق في عوقفة صواريخ الكروتال. في عهد الرئيس شارل حلو. وأخرى للتحقيق أيضًا في عوقفة وغش في المواصفات بشأن صفة طائرات هليكوبتر "بوما"، في عهد الرئيس أمين الجميل. والنتائج في الحالات كانت عدم بث الموضوع من قبل مجلس النواب.

3- 4 - 5 مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في إجتماعات اللجان

يُستدعي أحيانًا متدورين عن هيئة المجتمع المدني إلى حضور جلسات اللجان البرلمانية، للاستشاد بآرائهم في الأمور التي تدخل في دائرة اهتماماتهم، وللتزود بالدراسات التي في حوزتهم، للاستفادة منها في دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين.

3- 4 - 6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

لا يوجد في الجهاز الإداري في مجلس النواب أخصائيون في المجالات المختلفة، يتمتعون بمعرفة وخبرة واسعة، غير أن بعض مشاريع واقتراحات القوانين يخبره. وهذا ما قامت به لجنة الإدارة والعدل في دراسة قانون أصول المحاكمات الجزائية، وما جرى في دراسة قانون الملكية الفكرية في إطار لجنة تدقيق القوانين(1)، وغيرهما من قوانين.

3- 5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب آليات عمل المجلس، ويشكل الإطار القانوني الذي يتظم فيه الأداء البرلماني. من هنا ضرورة اعتماد نظام داخلي يميل في تعديل هذا الإطار.

(1) أكد النائب السابق مخابي الشاهر، وكان رئيسًا لللجنة الإدارية والعدل، أن هذه اللجنة كانت تعقد اجتماعات مع كبار القضاة ورجال القانون وخبراء للمؤلف على آرائهم في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وأحيانًا كانت الاجتماعات تعقد خارج مجلس النواب.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

3 – 5 – 1 النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات

تؤدي صحة التمثيل النبوي إلى تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان،KEN:
اما دور النظام الداخلي للجلس، في هذا المجال، فهو الحفاظ على التنوع في
الأداء البرلماني، من طريق معاملة النواب بالتساوي، وإفساح المجال أمامهم
للتعبير عن إرادتهم بحرية، وممارسة العمل البرلماني دون قيد. فليس في النظام
الداخلي نصوص يمكن استخدامها، من قبل رئيس المجلس، لتنفيذ دور فئة من
النواب، أو تهيجها.

3 – 5 – 2 النظام الداخلي يضمن حرية التعبير والنقاش

تناول النظام الداخلي طريقة المناقشات، وطرح الأسئلة والاستجوابات، والثقة
بالحكومة، فأعطي الحق لكل نائب في الكلام مرة واحدة، في كل جلسة مناقشة في
كل أمر يتعلق بالنظام الداخلي، أو إذا كان قدم اقتراحًا بتعديل المشروع أو الاقتراح
موضوع البحث أو أراد شرحة أو طلب استرداده. ولا يجوز للنائب أن يتكلم أكثر
من مرة واحدة في مناقشة موضوع واحد مناقشة عامة، إلا في الحالات المنصوص
عليها في النظام الداخلي. والهدف من ذلك إسهام المجال لم يرغب من النواب
في طلب الكلام والمشاركة في النقاش. ومن أجل تحقيق الهدف نفسه نص النظام
الداخلي على إعطاء ربع ساعة للمستجيب لشرح استجوابه، وربع ساعة للحكومة،
وخمس دقائق لكل من النواب الآخرين، وعشر دقائق لكل من السائل والوزير
المختص، وفي الموازنة ومناقشة البيان الوزاري ساعة لكل نائب.
وفي الممارسة يجري احترام هذه النصوص.

3 – 5 – 3 النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتمائاتهم

بالمشاركة في اللجان

يجري انتخاب اللجان النائبية من قبل النواب، وبالاقتراع السري، ما يعني أنه
بإمكان كل نائب الترشح والفوز إذا نال أكثرية المقترعين. وجرت العادة أن يتم
الترشح، بين مختلف الكتل النخيلة والنواف الداخليين، على عضوية اللجان
ورئاساتها ومقرريها، مع مراعاة أحمام هذه الكتل، غير أنه تحصل مناقشة أحيانًا
وتكون شديدة على رئاسة بعض اللجان الأكثر أهمية من غيرها، كلجة المال
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

والوازنة ولجنة الإدارة والعدل. ونستطيع القول أن مختلف القوى الممثلة في مجلس النواب تتمثل في اللجان البرلمانية. وقد نص النظام الداخلي على حق كل نائب بحضور اجتماعات أي لجنة من اللجان، ولو لم يكن عضوًا فيها، والمشاركة في النقاشات، دون أن يكون له حق التصويت. غير أنه يقتصر حضور جلّسات اللجان على عدد قليل من النواب، حتى أعضاء اللجان أنفسهم تكون نسبة تغييرهم عن الحضور مرتفعة. ومن أجل تسهيل عمل اللجان، وتداريًا للنهوض، نص النظام الداخلي على أن اللجان، التي تأتي للجلسة الأولى، تعقد شرط أن لا يقل عدد الحضور عن ثلث عدد أعضاء اللجنة.

ومن أجل إضفاء المجال أمام جميع النواب للمشاركة وفاعلية في عضوية اللجان نص النظام الداخلي على أنه لا يحق للنائب أن يكون عضوًا في أكثر من لجنتين إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الإنسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات، تكون عمل هذه اللجان الثلاث محدودًا.

3 ـ 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنشوطة به

نظم النظام الداخلي جلسات الهيئة العامة واللجان، وفق الأصول والقواعد المعمول بها في البرلمانات في الدول الغربية، وبما يضمن حسن سير العمل البرلماني، لجنة اللجان والمناقشات، ومحاضر اللجان، والتصويت، والاستجوابات وطرح الثقة، إلخ... غير أن النظام الداخلي يربط جلّسات الاستجوابات والأجواء وجلسات الاستجوابات والمناقشة العامة، على أهميتها، بجلسات التشريعي، فنص في المادة 136 على أنه يعقد ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والأسئلية، تخصص جلسة للأسئلة والأجواء، أو جلسة للاستجوابات أو المناقشة العامة مسبقة بيان من الحكومة، ون المعلوم أن دور النظام القاضي هو أساسي في الأنظمة البرلمانية، ولا يجوز أن يضيع هذا الدور في جلسات، قد لا تعقد على مدار السنة للجلسات أو الجلستين. فعلى سبيل المثال لم يعقد المجلس سوى جلسة مناقشة عامة واحدة في كل من العامين 1996 و1997، وجلستين في العام 1998، ولم يعقد أي جلسة مناقشة عامة في العام 1999 والعام 2000.
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

أما بالنسبة إلى العوائق والشكاوى التي تقدم لمجلس النواب، فقد نص عليها النظام الداخلي، ولكن بطريقة يمكن أن تؤدي إلى إهمال هذه العوائق والشكاوى، على الرغم من أهميتها في توطيد العلاقة بين الشعب والبرلمان، وفي ممارسة المجلس لدوره في الرقابة الشاملة.

لذلك ينبغي تطوير نصوص النظام الداخلي في إطار استراتيجية تطوير العمل البرلماني في لبنان.

3 - 5 - 5 وضوح النظام الداخلي

 صياغ النظام الداخلي بوضوح فليس ثمة إهمام في نصوصه، وهذا ما يسهل على النواب فهم آليات العمل البرلماني.

3 - 6 فاعلية الكتل البرلمانية

تلعب الكتل البرلمانية دورًا بارزًا في الحياة البرلمانية، وتتمحور في ما بينها العملية السياسية داخل البرلمان، فهي من الناحية المبدئية تشارك في إعداد اقتراحات القوانين، وفي تحضير جلسات اللجان، وفي توجيه الأمثلة وتقديم الاستجابات، وذلك في إطار الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتضع الخطط للمشاركة في المناقشات العامة في المجلس. ولذا تستطيع أن تقوم بالأدور، المفترض أن تقوم بها، ينبغي أن تكون منظمة ومنظمة في أدائها وموالية على أفعالها.

3 - 6 - 1 تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها

تشكل الكتل البرلمانية في لبنان حول أقطاب سياسيين، يخوضون المعارك الانتخابية بلوائح، يشكل من يفوز منها بالنيابة كتلة نسبية حول زعيم اللائحة. هناك بعض الكتل ذات الطابع الحزبي، مع العلم أن بعض الزعامات في لبنان تكون من حولها تكتلات حزبية.

(1) د. عصام سليمان، الكتلة النسائية في لبنان، “الأحزاب والقوى السياسية في لبنان”، المؤسسة اللبنانية للعلم الاجتماعي، بيروت، 1996، ص 403-428.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

لا يستطيع أن نقول بأن الكتل النيابية في لبنان هي تجمع حول أقطاب نافذتين. فليس
لكتلة نظام داخلي، وبرنامج عمل برلماني، واجتماعات أسبوعية منتظمة،
وجلسات تعقد على أساس جدول أعمال، كما هي الحال في البرلمانات في الدول
الغربية. في هذه الكتل تجمع عند الضرورة لاتخاذ موقف تفرده الظروف الآتية،
وتشتت الدفاع عن مواقع زعيمها. فهي لا تقوم بدور فاعل عملي في الحياة
البرلمانية، ولا على صعيد التشريع ولا على صعيد الرقابة. نادرًا جدًا ما تقدم كتلة
باقتراح قانون. أما ممارسة دورها في الرقابة فرغمًا بإدارة زعيمها. ونجد أحيانًا نوابًا
أعضاء في كتلتين أو أكثر في الوقت نفسه، ما يدل على عدم جدية هذه الكتل.
فالصالة الانتخابية والعلاقات الشخصية هي التي تحكم عامة الكتل النيابية في
لبنان، وليس rôle السياسية أو خطة عمل تضعها الكتلة لمحارسة دور فاعل في
مجلس النواب.

جدول بالكتلة النيابية في برلمان 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>اسم الكتلة</th>
<th>عدد النواب</th>
<th>عدد النواب المنتمين إلى كتلة أخرى</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>كتلة تيار المستقبل (رئيسية سعد الدين الحريري)</td>
<td>38</td>
<td>3 متمنية إلى كتلة اللقاء الديمقراطي</td>
</tr>
<tr>
<td>تكتل الإصلاح والتغيير (رئيسية مشال عون)</td>
<td>21</td>
<td>4 متمنية إلى كتلة الشعبية</td>
</tr>
<tr>
<td>كتلة اللقاء الديمقراطي (رئيسية ميشال عون)</td>
<td>19</td>
<td>2 متمنية إلى كتلة نواب الأمن</td>
</tr>
<tr>
<td>كتلة التحرير والتنمية (رئيسية نبيه بري)</td>
<td>17</td>
<td>3 متمنية إلى كتلة تيار المستقبل</td>
</tr>
<tr>
<td>كتلة الوفاء للمقاومة (حزب الله)</td>
<td>15</td>
<td>1 متمنية إلى كتلة الحزب الديمقراطي</td>
</tr>
</tbody>
</table>
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

<table>
<thead>
<tr>
<th>اسم الكتلة</th>
<th>عدد النواب</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>كتلة القوات اللبنانية</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>(سمير جمعع)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>كتلة اللقاء الديمقراطي</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>1 متم إلى كتلة حزب الله</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1 متم إلى كتلة النقابية</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>اللقاء الطرابلسي</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>1 متم إلى كتلة التحرير والتنمية</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

إن طبيعة تكوين الكتل البرلمانية في لبنان، تجعل التزام الأعضاء بقراراتها، التي هي في الواقع قرارات زعمائها، التزامًا كاملًا.

لا يأتي النظام الداخلي لمجلس النواب على ذكر الكتل البرلمانية. وهذه نغمة فيه، بينما تتناول الأنظمة الداخلية للبرلمانات، في الدول المتقدمة، الكتل البرلمانية، وتفردها نصوصًا تسمى في تكوينها وتفعيل أدائها على أساس صحيحة.

لكي يستطيع مجلس النواب أن يقوم بدوره ويفعل أداءه، يجب أن توافر فيه الأجهزة الإدارية التي تتمتع بالكفاءة العالية، والتنظيم الدقيق، والانضباط، كما ينبغي أن توفر لها التجهيزات الحديثة والمتقدمة. فالجهاز الإداري وال الفني في مجلس النواب ينبغي أن يلعب دورًا أساسيًا في توفير الشروط الملائمة للنواب للاستمرار في مهامهم.

يتتألف الجهاز الإداري لمجلس النواب من الإدارات التالية:

3 - 7 - 1 وجود وحدات إدارية وفنية متخصصة في البرلمان.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

- الأمانة العامة.
- المفتشية العامة.

يتنقل الأمانة العامة أمين عام مجلس النواب، وهو موظف من الفئة الأولى، يتولى الإشراف على جميع الوحدات الإدارية في المجلس.

تتألف الأمانة العامة لمجلس النواب من أمين عام مجلس النواب، المديرة العامة للمفتشية العامة، المديرة العامة لشؤون الرئاسة، المديرة العامة للجمعيات واللجان، المديرة العامة للدراسات والمعلومات، المديرة العامة للشؤون الخارجية، المفتشية العامة، مراقبي ملف النقاط، المصلحة الإدارية المشتركة ومصلحة المعلومات.

وتتألف كل مديري عام من مصالح ودوائر ومكاتب، يختلف عددها من مديرية إلى أخرى، أما المفتشية العامة، فرأسها المفتش العام. وتشمل صلاحياتها جميع إدارات المجلس باستثناء الأمين العام، وهي تتولى مسؤولية تفتيش الوحدات الإدارية.

لقد بلغ العدد الإداري للجهاز الإداري الدائم في مجلس النواب، وفق القرار رقم 943 تاريخ 8/12/2005 الصادر عن رئيس المجلس، 337 موظفًا من مختلف الفئات، يضاف إليهم جمعية المجلس.

أما التعيين في وظائف المجلس فيتم بقرار من رئيسه. يبدو من هذه الهيكلية الإدارية الواجب أن يكون في مجلس النواب جهازيًا إداريًا ونقديًا متكاملاً.

3 - 7 - 1 - 1    1 - 1 - 1 - 1

اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

أحيانًا لا يجري التقيد بمعايير العلمية والوضوعية في تعيين الموظفين وترقيتهم. فقد تشكل المحسوبات إلى إدارة المجلس.

3 - 7 - 1 - 2    2 - 2 - 2 - 2

عدد كفاءة الموظفين الكفاءة

هناك تضخم في عدد العاملين في مجلس النواب، وبعضهم تنقصه الكفاءة،
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

والبعض يتقاضى مرتين دون أن يؤدي عملًا. غير أن معظم أمانة مر جلالة يعتمدون 
بالكفاءة، ويمارسون وظائفهم بجدية، وبخاصة تحضير جدول الأعمال وتثبيت 
المحاضرات.

3 - 7 - 1 - 3 دورات تدريبية إلزامية لموظفين المجلس

(UNDP) أقام مجلس النواب اللبناني شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 
لتعزيز قدرات البارلمان المؤسساتية، وذلك في مجال تدريب الموظفين والناخب، 
في الخارج، بهدف تعزيز قدرة الناخب على الحصول على المعلومات لمناسبة عملهم الاقتراضي، من خلال تطوير مركز للأبحاث الاقتصادية والاجتماعية 
والمدنية والقانونية، وبناء قاعدة متطرفة للمعلومات، وتضمن المحفوظات، 
وتحسن قدرة المجلس على مراقبة الحكومة من خلال إشارة وحدات لمتابعة 
مشاريعها. وتطوير مشاركة هيئة المجتمع المدني بمثابة مشاركة القوانين 
المتعلقة بهم، وتعزيز التبادل البرلماني بين لبنان وبلديات العالم من خلال تطوير 
مكتب العلاقات البرلمانية في المجلس وتجهيزه قاعة بوسائل الترجمة الفورية.

وخلال العامين المنصرمين، شارك حوالي 40 موظفًا و20 نائبا في الدورات 
التدريبية في الخارج. والدورات التدريبية التي تجري في لبنان لا تكون المشاركة 
بها ناشئة وفاعلة، وهي ليست إلزامية.

3 - 7 - 1 - 4 تقاضي الموظفين في المجلس مراتين ملائمة

رواتب الموظفين في المجلس مرتبات ممتازة الموظفين في الإدارات العامة، فهي 
لا تجدب أصحاب الكفاءة الذين يفضلون العمل في القطاع الخاص، حيث 
الرواتب أعلى مما هي عليه في القطاع العام.

3 - 7 - 2 وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتثبيت/ بنك معلومات في 
البرلمان

في المجلس مديرية عامة للدراسات والمعلومات، ولكنها تفتقر إلى أخصائيين 
على مستوى مروج في الاقتصاد والسياسة والقانون والمال وغير ذلك. أما المكتبة 
فقد جرى تجهيزها وهي تضم حوالي عشرين ألف كتاب. وقد ساهمت اتفاقية
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

التعاون بين المجلس والجمعية الدولية للبرلمانات الناطقة باللغة الفرنسية في تغذية المكتبة بالمواد الأولية التي تحتاج إليها، وحذفًا بدأ تغذية المكتبة بمئات الكتب في إطار مشروع التطوير البرلماني المعقود بين المجلس وبرنامج الأمم المتحدة الإنساني، غير أن عدد النواب الذين يرتدون المكتبة ضئيل جدًا.

3- 7 - 8 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها

لا يستطيع البرلماني آداء مهماته

مباني مجلس النواب فضحة ولا مشكلة فيها، أما التجهيزات فيجري تحسينها، ولكن تتطلب المزيد. وقد أقام مجلس النواب في لبنان عقد شراكة مع مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك (أثباتي) لتجهيزات الصوتي والمكتبة. وقد جهزت الجمعية البرلمانية بنظام لإدارة الموظفين، وطورت برنامجًا خاصًا للاحتجاجات والمشاريع القانونية، وأمت عددًا من أجزاء الكمبيوتر لمديرية اللجان والجلسات. وصمم المركز موقع المجلس الإلكتروني ودراسات معلومات.

3- 7 - 4 نشر القوانين والتقارير

تغري القوانين والتقارير ونشاطات رئيس المجلس والمجلس في مجلة "الحياة البرلمانية"، وهي مجلة فصلية. تنشر فيها أيضًا أبحاث ودراسات.

3- 8 كفاءة البرلمانيين

شرط من شروط فاعلية العمل البرلماني: أن يكون البرلماني مستوعبًا للمهام التي ينبغي أن يقوم بها، قادرًا على الوصول إلى المعلومات التي تساعده على أداءمهامه، وجادلًا في تطوير أساليب عمله وتحديثها.

3- 8 - 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

على النائب أن يستوعب جيدًا النصوص الدستورية، ويبدأ أعمالها، ويفهم الروحية التي بنيت عليها، خاصة أن الصياغة السياسية اللبنانية تقوم على تعزيز العيش المشترك، وتعمد مرونة في المواقف، تحول دون دخول المؤسسات الدستورية في أزمة، تجعلها في حالة تعارض مع بعضها البعض، وبالتالي شلل أدائها. كما ينبغي...
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

إسعاب آليات عمل النظام البرلماني في إطار الصيغة الليبية المدنية، واتباعه
الديمقراطية التوافقية، التي هي وسيلة ليست غاية بدائها، وسيلة لتوفير الاستقرار
والعيش الكريم للبنانيين على شتى امداداتهم.

يدو ان نسبة غير كبيرة من/cl من البرلمانيين تدرك هذه الأمور، وعدد ضئيل منهم عريق
في الممارسة الديمقراطية البرلمانية. وعدد لا يتأس به تقضى المعرفة العميق.

3 – 8 - 2 قررة المشترع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة

مهام التشريع والرقابة

الوصول للمعلومات ليس بالأمر السهل، وقد سبق وأشرنا إلى ضعف الجهاز
الاداري وال الفني في مجلس النواب القادر على مد النواب بالمعلومات. بعض
النواب القلائل قادرون على الوصول للمعلومات بإمكاناتهم الذاتية.

3 – 8 - 3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

ليس هناك دورات تدريبية للنواب، إما هناك ورش عمل تعقد في المجلس، غير
أن مشاركة النواب فيها ليست فعلية، وغالبًا ما تكون هامشية.

4 – النزاهة

البرلمان هو حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، وب خاصة البرلمانانية منها.
ف ينبغي أن يمارس البرلمانيون مهامهم بنزاهة وتحقيق لدى الائمون العمل البرلماني،
ويكون لبرلمان القدرة على مواجهة الفساد، وتحقيق الأبعداج في مختلف
مؤسسات الدولة. فمن الناحية التوافقية تكسر قيمة البرلمان في قيمة البرلمانيين،
وتحددًا في مستوى نزاهتهم وشفافاتهم.

4 - 1 الأخلاقية البرلمانية

على البرلماني أن يقيد بقواعد الأخلاقية التي تفرض عليه عدم استغلال منصبه
من أجل تحقيق المكسب الشخصي، المادي والمعنوي. كما عليه أن يؤدي مهامه
بشفافية تامة، فلا يقيم علاقات مشبوهة أو خفية تثير الشكوك، وإن يمارس مهامه
دون تميز بين المواطنين، بسبب إتماماتهم الاجتماعية والسياسية والدينية

297
الفصل الثاني: تحليل المبادئ والطابعية، وأن يرتفع المبادئ البرلمانية إلى المستوى الذي يعزز ثقة الشعب بالبرلمان.

4-1 وجد قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوكيات البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه.

ليس في لبنان قانون بشأن الأخلاق البرلمانية، كما هي الحال في كندا على سبيل المثال. وليس في النظام الداخلي لمجلس النواب نصوص تتعلق بسلوك النواب، وإنما هناك نصوص بشأن التغيير عن حضور جلسات المجلس واللجان، وهي لا تطبق. أما قانون الانتخابات، فقد اشترط على من يتولى بعض الوظائف العامة، الاستقالة قبل ستة أشهر من موعد الانتخابات، والانقطاع عن العمل، لكي يقبل برشحه لانتخابات النبوة (1)، وذلك لكي لا يستغل وظيفته لأغراض انتخابية.

كما نص قانون الانتخاب على عدم الجمع بين النبوة والوظيفة العامة، كي يفرغ النائب لممارسة مهامه في المجلس ولا يسرح الوظيفة العامة لمصالحه الانتخابية، كما نص أيضاً على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوكالة القانونية عن الدولة أو إحدى مصالحها أو مؤسساتها العامة المستقلة أو البلدات.

من ناحية ثانية، نص قانون الانتخاب على أنه لا يجوز أن يعني امتياز أو التزام نائب. هذا النص لا يجري الالتزام به أحيانا، فبعض النواب يتحايلون على القانون، ويدخلون في شراكة خفية مع أقاربهم أو آخرين، ويستغلون نفوذهم لتحقيق الكسب غير المشروع، وعلى حساب الصلح العام.

أما قانون الإثراء غير المشروع، وقد وضع في العام 1953، ولم يطبق، ومن ثم عُدل ووضع بصيغة جديدة في العام 2000، وهو يرسي على الموظف والقائم بخدمة عامة ونافذ، وكل شريك لهم في الإثارة بالرشوة أو صرف النفوذ أو استمار الوظيفة أو بأي وسيلة غير مشروع. «يعتبر قائمًا بخدمة عامة كل من أسند...

(1) نصت المادة 30 من قانون الانتخاب على ضرورة تسجيل الموظفين من الفئة الأولى والثانية والفقاعة ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة ومديريها وأعضاءها، قبل ستة أشهر من موعد الانتخابات، لقبول ترشيحهم.
البرلمان في الدول العربية

(لبنان)

إلى: بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة أو النيابة. ...

ونص قانون الإثراء غير المشروع على التصريح عن الثروة، فعلي النائب أن يصرح عن ثروته، في مهلة شهر من تاريخ مباشرة العمل، ويودع التصريح في المجلس الدستوري، ويغني أن يشمل الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها...

هو وزوجته وأولاده القاصرون.

كما نص قانون الإثراء غير المشروع على تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في التحقق في الإثراء غير المشروع، وتطبيق قانون العقوبات في حال تحقق الإثراء غير المشروع. ومع مراجعة أحكام الدستور، تنظر محكمة الاستئناف الجزائية في بروت في قضايا الإثراء غير المشروع، ما يعني أن ملاحظة النائب بالإثراء غير المشروع تطلب رفع الحصانة عنه.

ومن اللافت أن، وعلى الرغم من الفساد المستمر على كل صعيد، لم تجر حكمة أي شخص بتهمة الإثراء غير المشروع، فكأنه محكوم على قانون الإثراء غير المشروع أن يبقى دون تطبيق فعلي.

4 – 1- 2 وجود مؤسسة مزودة بها السهولة على الاختبار بالأخلاقيات البرلمانية

ليس في لبنان مؤسسة مزودة بها مرافق قد الالتزام بالمبادئ والقواعد التي ينبغي أن تحكم سلوك النائب، غير أنه يمكن ملاحظة الفاصل أمام القضاء، بعد رفع الحصانة عنه في مجلس النواب، إذا ما خالف القواعد المنصوص عنها في القوانين اللبنانية، بما فيها صرف النفوذ، وكل ما له علاقة بقانون الإثراء غير المشروع.

4 – 1- 3 عقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

نصت القوانين على عقابات فاعلة لردع الفاسدين ومحاسبتهم، وحددت طرق الاتهام، والمحامين المتولى محاكمتهم. ولم يلحق بتسجي لامتداد الخمس

1) قانون الإثراء غير المشروع، المادة 2.
2) قانون الإثراء غير المشروع، المادة 8.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

عشرة سنة المنصرمة سوى تأبط واحد، نتيجة رفع الظاء السياسي عنهم من قبل الجهات النافذة، التي كانت تتوفر له هذا الظاء. إن ما يحمل دون ملاحقة الفاسدين هو الاعترافات السياسية والمدنية التي يعتبر بها الفاسدين والمفسدون.

4 - 1 - 4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

ليس هناك آليات رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين في لبنان، غير أنه هناك آليات غير رسمية تستعمل من قبل جهات في المجتمع المدني، تهتم بمكافحة الفساد، وتحقيق الشفافية، ومن قبل بعض أجهزة الإعلام. فلايست المشكلة في جمع المعلومات بقدر ما هي في ملاحقة الفاسدين وإنزال العقوبة عليهم.

4 - 2 حسم صراع المصالح

لا يجوز لمن ينوي السلطة أن يغلب مصلحته الخاصة على المصلحة العامة.

فبعد التعارض بين المصالح الخاصة والصالح العام، ينبغي القيام على تحقيق صلاح العام. وهذا المبدأ يجب أن يحدد التعبير عنه في قوانين تضبط سلوك من يتولى أي سلطة في الدولة، وبخاصة النواب، لكنهم يضعون التشريعات ويراقبون الحكومة. فالانحياز إلى مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، يقود إلى الفساد الذي ينتمي إلى سائر مؤسسات الدولة. فالفساد السياسي هو أخطر أنواع الفساد لأنه يؤدي إلى تعقيم النظام.

4 - 2 - 1 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

لقد تم إصدار قانون للمشروع اللبناني إلى وضع قواعد قانونية لمنع صرف الفئودس، وذلك في قانون الإثراء غير المشروع، وقانون الانتخاب، وقانون المناقصات العمومية، وقانون العقوبات، وقانون المحاسبة العمومية. وهذه القواعد اقترحت تحديد الجهة القضائية التي تجري تحقيق، وتصدر الأحكام، وتعقيم الفئودس، غير أنه يجري الاتفاق على القانون والتحايل عليه بفعل الفئودس بقي وغياب المحاسبة.

فالقواعد التي صدرت عن ديوان المحاسبة جرى تجاوزها مارأا بقرارات اتخاذها مجلس الوزراء، ولم يتحرك مجلس النواب ولم يمارس دوره في محاسبة الحكومة.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

4 - 2 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

يعد أصحاب النفوذ ومن بينهم نواب إلى تحقيق مصالحهم الخاصة على حساب
الصالح العام بطرق خفية، من الصعب كشفها للعليان، غير أن بعض الأمور، بسبب
قداحتها، تظهر للرأي العام ويداولها الإعلام، كما يتناولها التقرير السنوي لديوان
المحاسبة الذي تنشر وسائل الإعلام مقاطعاته منه.

4 - 2 - 3 متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية

دور البرلمان اللبناني في متابعة تطبيق القواعد التي تمنع صرف النفوذ، يكاد
 يكون معدوماً، على الرغم من الصلاحيات الواسعة المعطاة له في المراقبة
والمحاسبة، وإنشاء لجان تحقيق، يمكنه منحها سلطة هيئة التحقيق القضائية.

4 - 2 - 4 فرض القانون الإعلام الواضح عن المصالح المالية

فرض قانون الإشراف غير المشروع التصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة
التي يمكنها كل من يقوم بخدمة عامة وزوجته وأولاده المقررن.

4 - 3 شفافية التمويل السياسي

شفافية التمويل السياسي عنصر أساسي في تحقيق النزاهة ومنع الفساد.
والتمويل السياسي يشمل خاصة تمويل الأحزاب والشخصيات السياسية
والحملات الانتخابية.

4 - 3 - 1 قواعنين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

ليس في لبنان حتى الآن قانون للأحزاب السياسية، فهذا يعترض على الأحزاب
هو قانون الجمعيات المحمولة به منذ العام 1909، أي في عهد السلطة العثمانية،
 وهو حتماً لا يتناول تمويل الأحزاب. أما قوانين الانتخاب فلم تعالج، حتى الآن،
قضية تمويل الحملات الانتخابية.

لذلك تسود القواعنين عملية التمويل السياسي في مختلف جوانبها، فتحول الحياة
السياسية إلى بازار مفتوح، تفق فيه الأمور دون حساب، ودون معرفة مصادرها
الحقيقية، و بدون رقيب، وتشرى الذمم وتباع، ما يلطف الحياة السياسية ويجعلها

301
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

مشورة على أبواب الفساد(1)، ناهيك عن تمويل بعض الأطراف السياسية من المال العام.

4 - 3 - 2 قوانين واضحة تفرض الإعلان عن المداخلة والثراء والممتلكات

فضر قانون الإثراء غير المشروع في لبنان تقديم تصاريح بالإعلان عن المداخلة والثراء والممتلكات. وهذه التصاريح يبقى مضمونها سريًا، وتودع في إدارات محددة، ولا يكشف مضمونها إلا إذا تعرض صاحبها للاتهام وخضع للتحقيق، ونادرًا جدًا ما يوجه اتهام إلى أحد ويحقق معه.

4 - 3 - 3 وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل السياسي

لا يخضع التمويل السياسي في لبنان للقانون، وهو سري، ببعضه يأتي من جهات سياسية متميزة، تغدق الأموال على الأحزاب والجمعيات والمرشحين في الانتخابات، وبعضه الآخر يأتي من الأموال العمومية من طريق تزوير المشاريع ودفع الخوات عليها، والصندوق المالية التي تمويلها الدولة وتُفق أموالها عامة لأغراض سياسية. وبعض التمويل للأحزاب والأطراف السياسية والحملات الانتخابية يأتي من جهات خارجية.

لا يوجد إطار عام على معرفة بهذه الأمور، ولكن لا يمكن للمواطن أن يصل إلى معلومات دقيقة حول تمويل الحياة السياسية، وليس هناك ملاحظة لعن يمول بطرق غير مشروعة.

4 - 4 الشفافية في ممارسة المهام

وعوض السياسات العامة في إطار الصلحات الممنوحة له.

(1) احتل لبنان، في العام 2003، المرتبة الحادية عشرة بين البلدان الأكثر فسادًا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (من أصل 14 بلدًا). أما على الصعيد العالمي فجاء في المرتبة 78 ضمن لائحة تتضمن 133 بلدًا.

302
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

4 - 4 - 1 آليّة شفافية للمناقشة والتصويت

نص النظام الداخلي لمجلس النواب، في الفصل الحادي عشر، على آليّة المناقشات في الهيئة العامة، وتناول بالتفصيل هذه الآليّة، التي تنص في المجال أمام كل نائب للتعبير عن رأيه بحرية. أما عملية التصويت، فقد نص عليها أيضًا النظام الداخلي، وتناول الطريقة المعتمدة في التصويت على مشاريع القوانين، وعلى الموازنة، وعلى القمة، وعلى مشاريع القوانين التي تجيز إيراد المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وعلى التوصيات وسائر المواضيع الأخرى. كما نص على أنه إذا حصلت شبهة حول أي تصويت جرى بطريقة رفع الأيدي، وطلب خمسة نواب على الأقل إعادة التصويت، وجب إعادته وإجراؤه بطريقة القيام والقعود أو بطريقة المناضلة بالأسماء.

لقد أشار النواب، الذين أجريت مقابلات معهم إلى أن التجهيز العملي وتقني للمجلس عامل، وتوجد لوحة إلكترونية لعد الأصوات ولكن لا تستخدم، ويتم الاكتفاء برفع الأيدي مما يترك مجالاً واسعاً للشك.

والمشكلة الأهم تكمن في عدم الشفافية، في المناقشة والتصويت، لدى عدد كبير من النواب، وازدادت في الشخصية لدى هؤلاء، ففي المناقشات يزيدون، ويهاجمون أداء الحكومة، إبرازاً لقواعدهم الانتقابية، وعند التصويت يصنعون في إنجاز معاكس للإجابة الذي سلكوه في المناقشة. إضافة إلى أن التصويت يأتي أحياناً في ضوء صفحات تتعقد بين جهات نوابية نافذة والحكومة.

4 - 4 - 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

تثبت في وسائل الإعلام المرئي والمسموع جلسات المناقشة العامة، ولا تثبت جلسات التشريع. ويتتولى البث إلى مناسبة للنواب، يظهرون فيها براعهم الخطابي، واهتمامهم بشؤون مناطقهم، وذلك كله إرضاء للناشرين، فتتحول هذه الجلسات إلى جلسات استعراضية، ولكن أهميتها تكمن في وضع الرأي العام بصورة ما يجري في مجلس النواب، وكشف الازدواجية في شخصية البعض.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

4 - 4 - 3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

يمكن دعوة بعض المواطنين لحضور جلسات مجلس النواب، وتداركاً ما يحدث.

أما جلسات اللجان، وهي جلسات سرية، فيمكن لرئيس لجنة من اللجان
البرلمانية أن يدعو هيئة من المجتمع المدني، أو خبراء، للتشاور والاستفادة منهم
في مناقشة اقتراحات ومشاريع القوانين المطروحة للدرس والمناقشة أمام اللجنة.

وهذا ما يحدث أيضًا.

4 - 4 - 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

تنتشر محاضر الجلسات وتنشر المناقشات في وسائل الإعلام، ما عدا الجلسات
التي ترتيدي طابع السرية.

4 - 4 - 5 استطاعة من يشاء من المواطنين الإطلاع على محفوظات البرلمان

يمتبط من يشاء الاطلاع على محفوظات مجلس النواب بعد الحصول على إذن
من الهيئة المعنية.

4 - 5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

لقد نص الدستور اللبناني منذ العام 1926 على مبدأ المساواة بين المواطنين أمام
القانون، وقد جرى التأكيد على مبدأ المساواة في التعديلات التي أدخلت على
الدستور في العام 1990، مع الأخذ بالاعتبار الصيغة السياسية اللبنانية التي فرضت
بتويع مناصب في الدولة على الظروف وفق نسب محددة، وذلك في إطار عملية
وفق وطنية. إن عدم التمييز بين المواطنين، والتأكد على مبدأ المساواة، يفرض
وحدة المعايير في التشريع.

4 - 5 - 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين

على حساب فئات أخرى

لا يبدو أن هناك انحيازاً في القوانين اللبنانية لصالح فئة على حساب فئات
أخرى. الانحياز قد يأتي في مرحلة وضع القانون موضوع التنفيذ، فيجري تطبيقه
بشكل انتقائي، غير أنه بدأ أن هناك انحيازاً لصالح رجال سياسة تابعين على حساب
آخرين. وهذا ما برز في قوانين الانتخابات النيابية منذ العام 1992، فلم يعتمد
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

قانون الإنتخاب نفسه المعيار في تقسيم الدوائر الانتخابية التي فُضلت على قياسات
محددة خدمةً لبعض السياسيين. ولم توزع المقاعد النبوية على الدوائر بشكل
عادل، في إطار مبدأ المناصفة. كما بدأ أن هناك انحيازاً أيضاً لصالح بعض
الناشئين، وذلك في قوانين الإعفاء الضربي وقوانين مالية أخرى.

4 - 5 - 2 لا تقم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

القوانين التي يقرها مجلس النواب لا تميز بين المواطنين، على أساس الجنس أو
العربية الغالية أو الطائفي أو الاجتماعي أو المناطيق، ما عدا قوانين الأحوال
الشخصية، حيث أن لكل طائفة نظام خاص للأحوال الشخصية. كما هناك تمييزاً
في قانون الإرث بين المسلمين وغير المسلمين لاختلافات دينية أيضاً.

على صعيد آخر يبرز التمييز بين المناطق في قوانين الموازات العامة، فتوزع
الاعتمادات وفق النفوذ السياسي، بعيداً عن مبدأ العادلية والمساواة. فعلى الرغم
من أن الدستور نص في مقدمته، على أن الإساءة المتزاوي للمناطق، اقتصادياً
واجتماعياً وثقافياً، ركن من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، وعلى الرغم من
أن مجلس النواب ومجلس الوزراء ملزمان باحترام الدستور، نرى أن هناك مناطق
كثيرة من لبنان لا تزال تعاني الحرمان، بينما تنعم مناطق أخرى بالإهدار.
والأموال التي تمت استدلالها بمبادئ كبيرة، لم يفق منها، إلا القليل جدًا، في
المتاحات المحرومة.

4 - 5 - 3 تشريعات لمنع التمييز

شراع الدستور اللبناني، ومنذ العام 1926، المسالحة بين المواطنين، ومنع
التمييز أمام القانون. فنصت المادة 12 منه على أن «لا ميزة لأحد على الآخر إلا من
حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون» كما أكد
الدستور على منع التمييز والقبول ببداية الموازات، في المقدمة التي أضيفت له في
العام 1990، وجاء فيها دستور جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام
الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والتعبير، وعلى مساواة الاجتماعية
والمسالحة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل» كما
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

حَرِّم الدستور على رئيس الجمهورية إعفاء أي مواطن من التقييد بأحكام القانون الذي يصدره بعد إقراره في مجلس النواب.

يُعتبر البعض أن توزيع المقاعد النتائجية على الطوائف، كما توزيع وظائف الفئة الأولى، هو خرق لمبدأ المساواة لحساب التمييز، غير أن هذا التوزيع جاء في إطار الصيغة المبتغمة التي توافق عليها اللبنانيون.

التأكيد على مبدأ المساواة في الدستور يعني عدم جواز صدور قوانين لا تحتزم مبدأ المساواة، وقد رأينا أنه جرى خرق هذا المبدأ في بعض الأحيان.

4 - 6 الالتزام باحترام الدستور

الدستور هو القانون الأساسي في الدولة، ويأتي في رأس سلم القواعد الحقوقيّة. لذلك احترامه واجب على الجميع. وعلى البرلمانيين التقيد بأحكام الدستور، وعدم إقرار قوانين تعارض معه.

4 - 6 - 1 وجود هيئة/آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

نص الدستور في المادة 19، بعد تعديله في العام 1990، على إنشاء مجلس دستوري لроверة دستورية القوانين وتحقيق النظام والطعن الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنوابية.

أما الحق بمراجعة المجلس الدستوري، للنظر في دستورية القوانين، فقد أعطي لكل من الرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، وإلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانونًا، في ما يتعلق حصرًا بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

وقد حدد قانون إنشاء المجلس الدستوري (القانون رقم 250)، طريقة تأليفه وآليات عمله، فجاء في المادة 2 منه أن المجلس الدستوري يتألف من عشرة أعضاء، يعين مجلس النواب نصفهم بالกวالي المطلقة من عدد أعضائه، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأغلبية ثلثي عدد أعضاء الحكومة، لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي عضو منهم.

306
الأعمال في الدول العربية
(ليبيا)

أما المهمة المعطاة بتقديم الطعن الدستوري القانون فهي خمسة عشر يومًا من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية.

وقد خذلت بعض أطراف عمل مجلس الدستوري قانون إنشائه، وفي القانون الذي حدد نظامه الداخلي (القانون رقم 516).

السؤال الذي يطرح هو الآتي: هل يشكل المجلس الدستوري اللبناني ضمانة أكيدة دستورية القوانين، ويحول باتالي دون تطبيق قوانين مخالفة للدستور؟

لقد خُ",حرف رمزي", مراجعة المجلس الدستوري، بشأن دستورية القوانين، بالرؤساء الثلاثة وعشرة نواب ورؤساء الطوائف، بما يختص بالأمور التي أدخلها الدستور في إطار صلاحيات هؤلاء. وقد لا يكون لأي من هؤلاء مصلحة بالطعن، وهذا ما بيئة التجربة، فجرى وضع قوانين موضع التنفيذ، إنْظَرْتَ على مخالفات الدستور، والمحاكم متزمزَمَة بتطبِيقها، لأن قانون إنشاء المجلس الدستوري حصر الحق في النظر في دستورية القوانين لمجلس الدستوري، ولم يعد للمحاكم الحق في عدم تطبيق قانون لكونه مخالِفاً للدستور. فتقصِبْ فرض مراجعة المجلس الدستوري، ومنع المحاكم من النظر في دستورية القوانين، يحولان دون ممارسات رقابية فاعلة على دستورية القوانين.

1. تأكيَد على أن الاعتبارات الشخصية والمصالح القيِمة التي لعبت دورًا في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، والضغوط السياسية التي مورست على هذا المجلس أحيانًا، أدأ إلى المرسَ، بنتاهته، وجرى إدخاله في إطار الاتجاهات السياسية، ما جعل دون تعيين أعضاء مكان الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في العام 2003، وانقضوا عن مزاولة مهامهم في العام 2005 نتيجة الحملة السياسية عليهم، فأصيبَ المجلس الدستوري بالشلل.

4 - 6 - 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

بعض القوانين التي وضعها مجلس النواب، بعد تشكيل مجلس الدستوري والباشرة بتدريب مهامه، جاءت مخالفة للدستور، منها ما طعن بدستوريته وأبطله المجلس الدستوري، ومنها ما لم يجر الطعن بدستوريته فوضع موضع التنفيذ على

(1) عصام سليمان، دراسات لبنانية، العدد 3-4، وزارة الإعلام، بيروت، 1997.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الفصل الثالث
التوصيات

دراسة التجربة البرلمانية في لبنان، تؤكد الحاجة العامة لوضع استراتيجية لتطويرها، بهدف تعزيز دور البرلمان، من خلال توسيع قاعدة التمثيل السياسي، على أساس صحة التمثيل وعدلاته، وتوضيح المشاركة، التي لا تقتصر على الانتخابات، وتستمر بعدها، عبر إشراك هياكل المجتمع المدني في المشورة، لكي تأتي القرارات في البرلمان مبررة عن إرادة وطلعات ومصالح أوصمام فتات الشعب.

كما يتطلب تطوير التجربة البرلمانية تفعيل دور المجالس، كمؤسسة للحوار الدائم بين مختلف مكونات المجتمع اللبناني، قادرة على استيعاب التنافسات، واستباط الحلول الملائمة لها، وتحفيز البرلمان لتطوير أدائه في مجال التشريع والرقابة، والمساهمة في رسم السياسات العامة.

لقد شكلت أنماط العلاقات السياسية، التي لا تزال سائدة في المجتمع اللبناني، عقبة في وجه تطوير النظام السياسي، وتحقيق إصلاحات جذبية فيه. فالعطيصيات الطائفية والمهذبة لا تزال تحكم هذه العلاقات، وقد زادتها تجاذباً لصراعات السياسة التي جعلت الطوائف متفائلة لها. فالصيغة السياسية اللبنانية، التي تقوم على المشاركة الطائفية في السلطة، في إطار نظام ديمقراطي برلماني، تحكم بها موازين القوى السياسية الطائفية، على مستوى النص والمساحة في آن معاً، ما يشكل عقبة في وجه تطوير النظام البرلماني اللبناني وعلقته باتجاه تفعيل أداء المؤسسات الدستورية، وخلق دينامية سياسية تدفعها نحو مزيد من التطور.

1 - تجارب الإصلاح السابقة

بسبب تعذر الإصلاح السياسي نتيجة هذا الواقع، عموم الرئيس المؤسس شهاب، في
الفصل الثالث: التوصيات

نهاية الخمسينات وبداية السبعينات من القرن المنصرم، إلى تحديث الإدارة، وإنشاء المؤسسات الضرورية لبناء دولة عصرية، ترعي شؤون المواطنين على شكل اقتصاديه، اعتقاداً منه ومن الذين شاركوا في هذه السياسة، أن جعل الدولة في خدمة المواطنين ينمي الانتماء الوطني على حساب الانتماءات الضيقة، ما يقود، في المدى المتوسط، إلى بناء قوة سياسية تخطى الأطر الطائفية الضيقة، وتدعى الصيغة السياسية والنظام البرلماني في لبنان باتجاه الطور. غير أن التجربة الشهابية أجهضت، تحت تأثير عوامل داخلية وخارجية، فالصراع العربي - الإسرائيلي، وجود الثورة الفلسطينية على الأراضي اللبنانية، أدأ إلى مزيد من الانقسامات بين اللبنانيين على أساس طائفي. كما أن تدخل الجيش، وتحديد الشعبة الثانية، في الأمور السياسية، تحت ستار دعم النهج الشهابي، قلّب الرأي العام اللبناني على هذا النهج. فانتهت التجربة الشهابية، وأصبحت المؤسسات التي أوجدها بالضعف، وازداد التوتر في العلاقات بين الطوائف، فشكل المسلمين من الخلل في المشاركة الطائفية في السلطة من جهة، وخوف المسيحين من تحجب دورهم في الصيغة السياسية، من جهة ثانية، أدأ إلى جعل لبنان تربة خصبة لتدخل الأطراف الخارجية، ذات المصالح المناقصة، في شؤونه الداخلية، فنتجت الصيغة اللبنانية بفعل الصراعات المسلحة، المتعددة الأوجه والأبعاد، والتي لم تنته إلا بعد التوافق على تعديل هذه الصيغة في اتفاق الطائف.

كان من المتوقع أن تتطور التجربة البرلمانية اللبنانية، بفعل الممارسة، وفق الآليات التي حددتها الدستور، والقواعد المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية، غير أن الصراعات الطائفية حالت دون تحقيق التطور المنشود، لا بل أدت إلى تصدع صيغة العيش المشترك واستمرار التجربة البرلمانية في ظروف بالغة الصعوبة. لقد استمرت اللحمة بين اللبنانيين، بحدها الأدنى، بواسطة البرلمان. وعندما ظنظام التوافق في العام 1989، ثم التباين على إصلاح صيغة الحكم بين النواب اللبنانيين، في مؤتمر الطائف، ومن ثم عدل مجلس النواب الدستور في ضوء ما تم الاتفاق عليه. فمجلس النواب بقي المؤسسة الوحيدة المتمثلة بالإدارة الوطنية الجامعة، بعد أن انقسمت سائر مؤسسات الدولة على نفسها.
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

لقد أدت الإصلاحات السياسية، التي جاء بها اتفاق الطائف، إلى الحفاظ على المبادئ التي قامت عليها الصيغة الليبية لجهة التوازن الطائفي، مع إجراء تعديل فيد يرضي الطوائف الإسلامية، وإلى إصلاح الخلل في النظام البرلماني، لجهة انتهاك السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء كمؤسسة، وتغيير دور مجالس النواب. وقد أدت الرغبة في تحقيق التوازن الطائفي في إطار النظام البرلماني، إلى تعزيز موقف رئيس مجلس النواب الشيعي ورئيس مجلس الوزراء المدني، دون تجديد رئيس الجمهورية الماروني من كاهل صلاحياته، فأبقته له صلاحيات أساسية، لعل أبيزها صلاحية التوقيع على مرسوم تشكيل الحكومة، وبالتالي إمكانية عدم الموافقة على التركيبة الحكومية التي لا يقبل بها. كما أن رغبة النواب في إعادة دولة القانون أدت إلى قيام المجلس الدستوري المناط به النظر في دستورية القوانين والمدونات في الانتخابات البرلمانية، وانتخابات رئاسة الجمهورية و主任 مجلس النواب.

إن ممارسة الحكم، في مرحلة ما بعد اتفاق الطائف، لم تكن ناجحة. وذلك يعود لعدة أسباب، أبرزها الهيمنة السورية على الدولة، وتولي معظم السياسيين الليبيين الدعم السوري من أجل الوصول إلى السلطة، ودعم مواقفهم فيها، وتحويل ما اتفق عليه ديمقراطياً إلى توافقات. أدت إلى إقامة الفوائد والمعاناة بين من نصبوا زمام انتقال إلى طرفهم، وجاء على حساب مصالح الشعب والوطن والدولة والطائفي نفسها. فالديمقراطية التوافقية، التي تعني التوافق بين الطوائف على المبادئ والقواعد التي يجب أن تحكم أداء السلطة، والأمور الأساسية، وذلك بهدف تعزيز العيش المشترك، وتسريع الوحدة الوطنية، وتوفير الاستقرار وشروط العيش الكريم للمواطنين، الديمقراطية التوافقية هذه أفرغت من مضمونها، فبدلاً من أن يكون التوافق وسيلة لتحقيق الديمقراطية، بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تحول التوافق في إطار الممارسة، إلى غاية قيّمة ذاتها، وجاء في أحيان كثيرة على حساب الديمقراطية دولة القانون والمؤسسات، وهذا ما أدى إلى الخروج على الدستور، وتراجع التجارة الديمقراطية وتعثر بناء دولة القانون والمؤسسات، فقدت الممارسة متناولها عن النص.

311
الفصل الثالث: التوصيات

في ضوء التجارب التي تكلمنا عنها، وخصوصيات الواقع اللبناني، وضرورة تصويب مسار الحكم وتطوير التجربة الديمقراطية في لبنان، ومن ضمنها نظامه البرلماني، وتعزيز دولة القانون والنظام، وقيام الحكم الرشيد، نرى ضرورة رسم استراتيجية إصلاح في المدى القريب والمتوسط والبعيد، تتناول البرلمان لكونه حجر الأساس في النظام الديمقراطي البرلماني، والمؤسسة المفتوحة بها أن تستوعب تناقضات المجتمع اللبناني، وتستند له الحلول، التي ترسخ الوحدة الوطنية والاستقرار وتحقيق الازدهار.

2 - استراتيجية إصلاح وتطوير البرلمان اللبناني

هذه الاستراتيجية تأخذ بالاعتبار واقع البرلمان اللبناني، وبucher مواطن الخلل في شرعية تمثيل المجتمع، وفي أهداف وبدائله، كما تأخذ بالاعتبار أيضًا المعوقات التي تعرقل عملية الإصلاح والتطوير، فلا تطرح حلولاً مثالية ونظرية غير قابلة للتطبيق، إنما الحلول القابلة للتطبيق والقادرة على تغيير الواقع نحو الأفضل.

2 - إصلاح وتطوير في المدى القريب

يتعين تحقيق إصلاحات في وقت قريب جدًا، بغية تفعيل دور مجلس النواب وضبط مسار الحكم، والنهوض بالدولة في المجالات كافة. وهذه الإصلاحات لا بد لها من أن تشمل النصوص والممارسات في آن معاً، وأن تتناول النظام التشريعي ونظام الأحزاب، وعملية التشريع ورسم السياسات العامة، واستقلالية البرلمان وإدارته، والنزاهة في الأداء.

2 - 1 - قانون الانتخاب

إصلاح البرلمان يبدأ بإصلاح قانون الانتخاب، وإجراء انتخابات نياية حرة ونزية، تضمن صحة التمثيل وعادته، يتيح للبرلمان ممثلاً لأوسع شرائح المجتمع، ومعبرًا عن الإدارة الشعبية وإدارة العيش المشترك، فتتكسر شريعة وفق ما جاء في الدستور(1)، وبالتالي شريعة السلطة على المستويات كافة.

(1) نص الدستور في مقدمته أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وأن لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

إن قانون الانتخاب الواجب اعتماده، ينبغي أن يؤدي إلى تمثيل مختلف مكونات المجتمع اللبناني، بما فيها الطوائف الدينية، والقوية السياسية المتعددة، والمرأة، ومختلف الطبقات الاجتماعية. وأن يأتي التمثيل عادلاً. كما ينبغي أن يؤدي إلى تجديد الحياة السياسية، وإفراز المجال أمام قوى جديدة وشفافية لدخول الندوة البرلمانية.

ومما أن نظام الانتخاب أثرًا مباشرًا على أداء النظام البرلماني، وما أن النجاح أدرك أن النظام البرلماني لا يقيم إلا في إطار أفكار ثابتي تولى السلطة الإجرائية، ومعارضة ثابية تمارس رقابة فاعلة عليها، وما أن الصيغة التوافقية تفترض تنوّعًا في تمثيل الطوائف وغباصية الكبرى منها، بحيث تكون الأفكار، كما المعاوضة، من نواب من هذه الطرفان جميعًا. لذلك ينبغي وضع قانون انتخاب يساعد على تحقيق التنوّع في تمثيل الطوائف وأفضل نظام لتحقيق التنوّع في التمثيل على المستويات كافة هو نظام الانتخاب النسيب، الذي يؤدي أيضًا إلى صحة التمثيل وعدلاته، وإلى توافر سياسي يتأتي بشكل طبيعي، عبر العملية الديمقراطية، ويتورط ضمن قواعدها، والتوافر السياسي عصر ضروري ولا غنى عنه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. وفي غاية يفقد هذا النظام بمرور ووجوده، وينحرف باتجاه الدكتاتورية والاستبداد. وغبني عن القول أن النظام النسيب يتطلب دوائر كبيرة أو متوسطة الحجم. ويمكن تحقيق تمثيل صحيح وشامل وعدل ونواب أيضًا من خلال قانون انتخاب مركب أو مختلط يجمع بين النظام النسيبي في دوائر كبرى والنظام الأكثري في دوائر صغيرة.

كما أن صحة وعالية التمثيل يتطلبان تكافؤ الفرص بين المرشحين، ما يعني تحديد سقف الالتفاق على الحملة الانتخابية، وإيجاد الآليات الكفيلة بمواجهة الاتفاق الانتخابي بصرامة، وتنظيم الإعلام والإعلام الانتخابي، خاصة أن الفوائد الإعلامية واالعائليّة في الانتخابات تؤدي إلى كثير من التشويش في الرأي العام، وتؤثر إلى حد كبير على خيارات الناخبين. ومن أجل ضمان تكافؤ الفرص، يجب تضمين قانون الانتخابات نصوصًا بإزلاء عقوبات الممنوحين الذين يتجاوزون سقف الالتفاق، ولا يقيدون تنظيم الإعلام والإعلام الانتخابي، وتعريض نتائجهم للطعن والإبطال بقرار من المجلس الدستوري.
الفصل الثالث: التوصيات

من ناحية ثانية، تشكل الإجراءات الإدارية قبل الانتخابات، وأثناء العمليات الانتخابية، وعنوانًا أساسًا في صحة الانتخابات وسلامتها. لذلك ينبغي إيجاد هيئة مستقلة تُنظر فيها مهمة إجراء الانتخابات في يوم واحد، وتعظى الصلاحيات التي تمكنها من ممارسة هذه المهمة على أكمل وجه، وضبط سير العمليات الانتخابية، والتفتيش في النتائج، التي قد تطلب إعادة فرز الأوراق، لذلك ينبغي إلغاء النص الذي يقضي بإحراق أوراق المقترعين مباشرة بعد فوزها، والاحتفاظ بها لمدة أسبوع. وحظر عن القول إن سلامة الانتخابات تتطلب إعادة النظر في لوائح الناخبين، وتطهيرها من الشوائب.

2 - 1 - 2 قانون الأحزاب

إن القانون الذي يحكم الأحزاب في لبنان هو القانون العثماني، الذي وضع في العام 1909، وقد مر عليه حوالي قرن من الزمن. لذلك ينبغي وضع قانون جديد للأحزاب، يتيح حالة الفوضى في هذا المجال، وينظم الأحزاب وفق أصول وقواعد تضمن سلامة العمل الحزبي، وتحدد دون استغلال الأحزاب العصابات الطائفية، لما في ذلك من إساءة للوحدة الوطنية والاستقرار، وتعرض الحزب الذي يلجأ إلى هكذا أسلوب إلى الحل، ومعاقبة المسؤولين عنه بقرار من السلطة القضائية.

كما ينبغي أن يتضمن أي قانون للأحزاب نصوصًا تتناول عملية تمويل الأحزاب، ووضع سقف التبرعات، وعملية الاتفاق، حيث يجري التمويل والتفقيض بشفافية تامة، وبالطرق المشروعة بعيداً عن الشهادات، فلا يتحول الحزب إلى أداة يد الممول لنشاطاته.

كما ينبغي أن ينص قانون الأحزاب على ضرورة التقيد بالقواعد والأصول الديمقراطية في تنظيم الحزب، بحيث تسود أنشطة العلاقات الديمقراطية بين المحاربين من جهة، وبينهم وبين الآخرين من جهة ثانية. فالحزاب لا يشكل ركيزة للديمقراطية إلا إذا تزالت في القوى والحقوق في ممارساتها.

2 - 1 - 3 صوت استقلالية البرلمان

لقد نص الدستور اللبناني علىبدأ الفصل بين السلطات، ومنح مجلس النواب
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

الصلاحات التي تضمن استقلاليته، غير أن تحول المشاركة الطوافنية في السلطة، من خلال الممارسة، إلى مشاركة رئيس مجلس النواب، في اتخاذ القرارات الإدارية، مع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، في إطار بدعه «الترويكا» أدى إلى اتهامه مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والأجرائية، وإلى الحد من استقلالية مجلس النواب عمليًا في ممارسة مهامه، إذ على صعيد التشريع أو على صعيد الرقابة، تكون رئيس مشتركًا في اتخاذ قرارات مجلس الوزراء.

لذلك ينبغي وضع حد نهائي لبذعة «الترويكا» صونًا لاستقلال الحكومة، ومحفظًا على مبدأ الفصل بين السلطات، وممارسة المشاركة الطوافنية في السلطة، ليس على مستوى الرئاسات، التي هي رئاسات لمؤسسات وإن كان شاغولاً يتمون إلى طواف، إنما على مستوى مجلس النواب ومجلس الوزراء. فالمشاركة الطوافنية في مجلس النواب والوزراء توسع قاعدة المشاركة هذه، ولا تنص مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والأجرائية.

2 – 1 – 4 تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب

ينبغي تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب لجهة متابعة العرائض والشكاوى التي ترد من المواطنين وهيئة المجتمع المدني بجهد. وخصص أول نصف ساعة من أية جلسة، أكانت تشريعية أم رقابية، لطرح ومناقشة العرائض والشكاوى المحالاة على الهيئة العامة لمجلس النواب من قبل مكتب المجلس أو اللجنة الدائمة المختصة بالعائض والشكاوى. كما ينبغي تحديد جلسة للمناقشة العامة شهريًا على الأقل، في النظام الداخلي، في الدورات العادية والاستثنائية. وإنسحاب المجال أمام النواب لطرح الأسئلة الشفوية، على الحكومة أو على أحد الوزراء، خلال نصف ساعة في بداية كل جلسة للهيئة العامة لمجلس النواب. هذه الأمور جعل الحكومة تحت الرقابة الدائمة لمجلس النواب، وتعزز صلة بين الشعب والبرلمان من ناحية ثانية، ونظرًا لأهمية الكتل البرلمانية في فهغ آداء مجلس النواب.
الفصل الثالث: التوصيات

المفترض إضافة نصوص في النظام الداخلي، بهدف تشجيع النواب على النظام في كل برلمان. ووضع شروط لتكوين هذه الكتلة، لجهة عقد النواب الضروري لتشكيل كتلة، وأن يكون لكل كتلة نظام داخلي، وبرنامج عمل، واجتماعات دورية منتظمة، تُعقد لدراسة جدول أعمال محدد، والكتلة التي تلتزم بهذه الشروط، وتقييد بها فعليًا، تُعطى مخصصات مالية تمكّنها من أداء مهامها، وتفعيل العمل البرلماني.

2 - 1 - 5 إصلاح إدارة مجلس النواب

ينبغي تحديث إدارة مجلس النواب لجهة إعادة النظر بالهيكلية الإدارية، وإنشاء وحدات متخصصة بالدراسات القانونية والسياسية والمالية والاقتصادية، قادرة على تزويد النواب بالمعلومات القيمة التي تساعدهم في ممارسة مهامهم. كما ينبغي إعادة تأهيل الكادرات الإدارية والفنية، واستغلال خدمات غير الكفوتيين منها، وضبط الإدارة في مجلس النواب، واعتماد الكفاءة في التعيين، بعيدًا عن المحسوبات، ووفق مبارة، لا تعتمد فيها سوى المعايير العلمية والنزاهة؛ وإخضاع الموظفين في المجلس لدورات تدريبية، تمكّنهم من معرفة الوسائل الحديثة المستخدمة في إدارات المجالس النابية، والتدريب على استخدامها على أكمل وجه.

2 - 1 - 6 إصلاح عملية التشريع

ينبغي أن تأتي التشريعات في إطار سياسات معتمدة من قبل الدولة في شتى المجالات، لكي تحقق القوانين الأهداف المرجوة من هذه السياسات، فلا تأتي بشكل عشوائي. من هنا أهمية رسم السياسات العامة لإصلاح عملية التشريع، ووضع التشريعات المحفزة لهذه السياسات وليس فقط التشريع الناظم لها، أي التشريعات المؤثرة في الواقع الاقتصادي والاجتماعي، والخروج بالتالي من عقلية التشريع الضروري إلى التشريع من أجل التغيير. (1)

من ناحية ثانية، يجب أن تكون مشروعات واتراحات القوانين بدراسات، وأوراق خلفية، تشكّل الزيارة الأساسية في مناقشتها وإقرارها، ولا يجوز الاكتفاء فقط

(1) بول مرجع، مداخلة في ورشة العمل لمناقشة التقرير.
بالأسباب الموجبة. لذلك يجب الاستعانة بالدراسات التي وضعت سابقاً،
وبأخصائيين مشهور لهم لوضع الدراسات الضرورية. ومن المفترض أن يكون في
المجلس مركز دراسات على المستوى المطلوب، قادر على القيام بهذه المهمة.
ومن أجل الإحاطة الكاملة بمشاريع واقترحات القوانين المطروحة على جلسات
اللجان المهنية، ينبغي دعوة هيئة المجتمع المدني المعنية للوقوف على آرائها وتقييم
الاقتراحات، كما ينبغي دعوة بعض كبار الأخصائيين إلى جلسات اللجان
لتلقيح آرائهم، وإنشاء وحدة متخصصة في صياغة القوانين، في مجلس
النواب، لتولي التدقيق في النصوص قبل عرضها على الهيئة العامة لإقرارها.

من ناحية ثالثة، ينبغي توخي الشفافية في عملية التشريع، بحيث يجري التقد
المصادر جدول الأعمال في اجتماع اللجان، وعدم التدخل من وراء الكواليس
لمراجعة النصوص، أو تعديل النصوص بأسلوب خفي في اللحظة الأخيرة، أو إيقاف
الحوارات خدمة لمصالح سياسية ضيقة. كما ينبغي أن تكون الشفافية على
دفعت قوانين، لا علاقة لها بالموازنة، من خلال قانون الموازنة العامة. واعتماد
التصويت الإلكتروني الذي لا يترك أي مجال للالتلاس.

إضافة إلى ذلك، ينبغي زيادة جلسات المختصصة للتشريع، بحيث تأخذ الهيئة
العامة للمجلس الوقت الكافي لمناقشة مشروعات القوانين، بعد دراستها
في اللجان، وقبل التصويت عليها، وتقديم القواعد العامة، وعدم استخدام التشريع
المسيطرة للخروج عن المدار السياسي. ومن المفهوم أن تأتي المراقبة، التي تضع
القوانين في وضع التنفيذ، مطابقة مع هذا القانون، ومن المأمل أن تتخذ جلسات
الوزراء قرارات صدرت بمراسيم، وجاءت مخالفات للقوانين ولم تراعي المصلحة
العامة، ومن المأمل أن يستطيع أحد الأعضاء أو الأمين العام مجلس شورى الدولة تغيير الصفحة
وعند وجود مصلحة مباشرة، لكل هذه الأسباب يجب إعطاء النائب حق الطعن بأي
مسووم يعد فيه تعارضًا مع القوانين وتطالباً على المصلحة العامة (اقتراح الرئيس
حسن الحسيني).

2 - 1 - 7 تفعيل رقابة المجلس المالية

إذا كان من الصعب فرض رقابة فاعلة من قبل مجلس النواب على الحكومة بشأن
الفصل الثالث: التوصيات

تنفيذ الموازنة، لأن ذلك يتطلب معرفة متخصصة، وثرقة لỬمارسة هذه المهنة، وخبرة غير متوازنة للنواب، فإن بإمكان المجلس تعديل أدائه لجهة الرقابة المالية، من خلال تقارير ديون المحاسبة، المفترض اعتقادًا من قبل النواب للتعرف على أداء الحكومة المالي، ومقدار محافظتها على المال العام، والتقيد بقانون المحاسبة العمومية. كما ينبغي على المجلس دراسة الحساب الختامي، أو ما يسمى بقطع الحساب، لمعرفة حقيقة الوضع المالي، ومقالة الأرقام المواردة في قطع الحساب بالأرقام المواردة في قانون الموازنة، إن لجهة الواردات أو لجهة النفقات، لمعرفة مدى الجدية والواقعية بشأن الأرقام الماردة في قانون الموازنة، وتكوين فكرة عن مدى جدية وواقعية الأرقام في مشروع الموازنة الذي يصدر عليه للمال القادم. فلا يجوز أن يجري التصويت على قانون قطع الحساب بشكل غير ودون أخذ العين.

من ناحية ثانية، ينبغي إنشاء وحدة، في مجلس النواب، متخصصة في الشؤون المالية، قادرة على توزيع النواب بالمعلومات والدراسات التي تمكن من تفعيل دورهم في مجال الرقابة المالية. غير أن لا يمكنهم معالجة جيد، في بعض الأحيان، للمجالات التقنية في ممارسة رقابة فاعلة على الحكومة في الأمور المالية. فالتطورات التكنولوجية المعقدة في ميدان كثير من الاقتصاد، والاجتماعية الاقتصادية في إطار المعلومة، والمتمثلة بالمدرسة الليبرالية الجديدة، الداعية إلى إعتاد خصخصة المشاريع الاقتصادية الرئيسية التابعة للقطاع العام، إلى إكتساب المصارف المركزية استقلالًا مما سواء بالنسبة إلى الجوانب أو المجالات التقنية، هذه الأمور جميعها تجعل من المثير على المجالات التقنية ممارسة رقابة فاعلة على إدارة الدولة المالية.

2-1 - 8 مشاركة المجلس في رسم السياسات العامة

إن التطورات الألغاء الذكر لم تساعد المجالات التقنية في ممارسة دورها في توجه السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. فمن الصعب جدًا على المجالات التقنية اقتراح القوانين ذات الطابع الاقتصادي والمالي، نتيجة التقيدات

(1) جورج قرم، دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الاقتصادية، ورقة خلفية، ص 2-3.
المجلس النيابي في لبنان

التقنية والتكنولوجيا في القطاعين الاقتصادي واللبناني، فالحكومات هي التي تبادر إلى تقديم مشاريع القوانين إلى المجالس النيابية، لأنها تتمتع بالقدرة، غير أنها تتمتع في المجالس النيابية، على وضع مشاريع القوانين التي تتطلب قدرة تقنية متطورة، لا تتوفر لدى الحكومات إلا في بعض الأحيان. غير أنه يمكن تحسين دور مجالس النواب، في لبنان، في التأثير إيجابيا في رسم السياسات العامة إذا جرى اعتماد الأمور الآتية:

- تعيين معاونين ومساعدين للجان النيابية من ذوي الاختصاصات العالية في مختلف الفئات.
- وجود لجان نياية نشطة وقادرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، يعتمد فيها على عناصر تكوينية تتمتع بالشجاعة والإتقان.
- قيام النواب بدورهم في حمل الحكومة على الالتزام، في رسم سياساتها، بما في ذلك النزاع بشأن الانتهاء المتزاون للمناطق، والطعن أمام المجلس الدستوري بكل قانون يتعارض مع مفهوم الانتهاء المتزاون.
- تنشيط المجال الاقتصادي الاجتماعي، المنحلة في النزاعات، وهيئات المهن الحرة، وأرباب العمل، وهيئات المجتمع المدني. ومن المعروف أن لهذا المجال صفة استثنائية، غير أن الممكن أن يقدم الدعم لمجلس النواب في مجال رسم السياسات العامة.

2-1-9 تفعيل الرقابة على دستورية القوانين

تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، لجهة التنوع في منح حق الاطلاع بدستورية القوانين بحيث يصبح للمجلس قضاة المهن الحرة والاتحاد العمالي العام، حق الاطلاع بدستورية القوانين التي لهم علاقة مباشرة بها، أسوة بالحق المعطي لرؤساء الطاواف الرئوية، واعتماد هذا القانون بواسطة الدفع، بحيث يعطى كل مواطن لديه دعوى عائدة أمام محكمة ما، حق الطلب منها رفع قضية النظر في دستورية القانون، الذي ستحكى بموجبه، إلى المجلس الدستوري، إذا رأى أنه (1)

جورج قرم، المرجع السابق.

319
الفصل الثالث: التوصيات

يعترض مع الدستور، لكي يبت المجلس الدستوري الأمر. وفي ذلك ضمانة عدم تطبيق قوانين تعارض مع الدستور.

ومن المفترض أن يعين في المجلس الدستوري الأشخاص الذين لا يرتكب الشك إلى كفاحهم وتزويدهم. وقدرتهم على رفض تدخل السياسيين والجهات النافذة في شؤون المجلس الدستوري.

2 - 10 تفعيل دور هيئات المجتمع المدني وتشر ثقافة الديمقراطية والمحاسبة

إن تفعيل دور هيئات المجتمع المدني لجهة التأثير في اتخاذ قرارات البرلمان، ومراقبة تطبيق القوانين، وخصوصا تلك المتعلقة بمحاربة الفساد وصرف النفذ، يعتبر عنصرًا أساسيًا في تحقيق الإصلاح الشامل.

يتطلب تفعيل دور هيئات المجتمع المدني نشر ثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان على أوسط نطاق. فالديمقراطية هي أساس الإصلاح المشروط. وان الإنسان هو العنصر الأساسي، الذي ينبغي أن ندول عليه في عملية الإصلاح، وتطوير البحيرة الديمقراطية. فالإصلاح بدأ بالمواطن، الذي ينبغي أن يتربي على قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، لكي يستطيع أن يمارس الديمقراطية على مستوى العلاقة بينه وبين المجتمع، من جهة، فسوس النظام الديموقراطي في العلاقة بين المواطنين، وبحل مكان النظام العصوري، الطائفي والمذهبي والعشائري، فيتحرب المواطن من العصبضات المريرة. ويستطيع المواطن، من جهة ثانية، أن يمارس الديمقراطية في علاقته بالسلطة، فيحمل الاختيار في الانتخابات، ويمارس دوره في المراقبة والمساءلة والمحاسبة. فالديمقراطية لا تستقيم بدون هذه الأمور. والديمقراطية كنظام سياسي لا قيمة لها، إلا بقدر ما تتجذر في المجتمع كنظام قيم وثقافة ونظام في العلاقات الإنسانية. والمجتمعات العددية، كلبان، هي أحجار ما تكون إلى الديمقراطية وفق هذا المفهوم.

وإذا كان نشر ثقافة الديمقراطية لا يتم بين ليلة وضحاها، وهو يتطلب وقتًا قد يطول، فإن المباشرة في نشر ثقافة الديمقراطية يعتبر من القضايا المسألة، تكونها
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

الرؤية الأساسية والفعلية للإصلاح، وبدقة ما يجري التقدم في نشر ثقافة الديمقراطية، بقدر ما تقدم عملية الإصلاح وتفسح
ومن القول أن نشر ثقافة الديمقراطية يتطلب مجهودات كبيرة، ينبغي أن تقوم
بها هنأت المجتمع المدني، ومؤسسات التربية والتعليم، ووسائل الإعلام.

2 - 11 إنشاء مفوضة الأخلاقيات البرلمانية

تشكل في المجلس النبي مفوضة، تسمى مفوضة الأخلاقيات البرلمانية،
يتولاها مفوض، ينتخب من بين النواب المشهود لهم بالنزاهة والقدرة والشجاعة،
وعدم الرضوخ للضغوط والصناعات. يعاونه مجموعة من المسؤولين يختارهم
هو، ويتقاضون تعويضات من ميزانية مجلس النواب، ويكونون مسؤولين أمام
هيئة مفوضة مراقبة تصرفات النواب، والتأكد من التزامهم بالقوانين
والقواعد والأصول الديمقراطية، وعدم تورطهم بالفساد، واستغلال النفاذ من أجل
الإثراء غير المشروع. وفي الحالات التي تتأكد فيها المفوضية من خروج أحد
النواب عن الأخلاقيات البرلمانية، يحال النائب، بقرار من المفوض، أمام لجنة
برلمانية خاصة تجري التحقيقات الضرورية، وإذا تطلب الأمر الإحالة أمام القضاء،
تُرفع عنه الحصانة.

ومن المفترض أن تعلن الحقائق أمام الرأي العام، في حالة الادانة، كما في
حالة البراءة.

2 - 12 إنشاء الهيئة الوطنية لتجاوز العقبات الطائفية

الطائفية كصعوبة سياسية، تعقيد عمل المؤسسات في لبنان، وفي طبيعتها
المجلس النبي، وتعزل عملية التطور، وتدفع الممارسة السياسية باتجاه الخروج
عن السياق الديمقراطي، وعن القواعد المعمول بها في الأنظمة البرلمانية. وقد
تحولت الطائفية إلى حصن للغاسدين، يحمون به للإعانة في ممارسة الفساد،
والقاء الملاحقة أمام القضاء. ونصت المادة 95 من الدستور على تشكيك الهيئة
الوطنية لإلغاء الطائفية. وما إن الطائفية عكسية لا يمكن إنغاوه بقرار، إنما
سياسات، تعتمد في المجالات التربية والتعليم، الإعلامية والاقتصادية

321
الفصل الثالث: التوصيات

والإنسانية والاجتماعية، بحيث تؤدي هذه السياسات تدريجيًا إلى تجاوز الحالة الطائفية، ينبغي أن يشكل مجلس النواب الهيئة التي تنص عليها الدستور، من أشخاص مؤثرين، ومنزهين عن الطائفية، ومنتجين بالكفاءة، لكي تباشر عملها، وتتمد الحكومة والمجلس بالاقتراحات التي تضع لبنان على طريق تجاوز الطائفية.

1 - 13 اعتماد اللازم الإدارية الموسعة

تص اتفاق الطائف على اعتماد اللازم الإدارية الإدارية الموسعة. ولكن حتى الآن لم يتم وضع قانون في هذا الشأن. فاللازم الإدارية الإدارية الموسعة، لا تساعد فقط على التوسع في نشر الديمقراطية، وعلى تحقيق الإنصاف المتوازن والشامل، إنما تساعد أيضًا على تحسين أداء مجلس النواب، لأنها توقع عن التأليف عن منابع الخدمات اليومية التي يطلبها المواطنين ولا يحصلون عليها، فينصرف إلى الاهتمام بمهمة البرلمانية. غير أنه لا يجوز ترك أعباء الإنصاف المتوازن والشامل على اللازم الإدارية الموسعة، إنما يجب وضع خطط من قبل السلطة المركزية في هذا المجال، وتنفيذها، وينبغي أن يكون لمجلس النواب دور أساسي فيها.

1 - 14 إصلاح الإدارة واعتماد اللازم الإدارية الموسعة

إصلاح الإدارة وتحديدها، واعتماد اللازم الإدارية الموسعة، يسهل أيضًا في تحسين أداء مجلس النواب، فلا يعود النائب بحاجة إلى ملاحظة معاملات المواطنين في مختلف دوائر الدولة، واستهلاك وقته في هذا المجال، فيحصر جهده في الأمور المفترضة أن يقوم بها داخل مجلس النواب.

2 - إصلاح وتطوير في المدى المتوسط

إن نشر ثقافة الديمقراطية يتطلب على المدى القريب والمتوازن والبعيد، فهو عملية لا تتم عند حدود الزمان. غير أن هناك إصلاحات ينبغي اعتمادها في المدى المتوسط، أبرزها رفع القيود عن حل مجلس النواب، وإعداد النظير بانتخاب رئيس المجلس ونائبه.

2 - 1 صلاحية حل مجلس النواب

التوازن بين السلطات الإدارية والاجراءات في النظام البرلماني، يقوم على
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)
صلاحية ممارسة الرقابة المستمرة على الحكومة من قبل مجلس النواب، وسحب
الثقة منها وإسقاطها إذا لزم الأمر، وبالمقابل صلاحية السلطة الإجرائية بحل مجلس
النواب، ودعوة الناخبين إلى انتخابات مبكرة، إذا نشب الصراع بين الحكومة
ومجلس النواب ولم يعد هناك إمكانية لتسيير شؤون الدولة، فالشعب يمارس دوره
في الانتخابات المبكرة to حكم في حل الصراع، لكونه مصدر السلطة.

قيد الدستور، بعد تعديله في العام 1990، حق السلطة الإجرائية بحل مجلس
النواب، بشروط تعجيزة. وهذا ما يحول دون تمكين الشعب من ممارسة دوره
to حكم ومنح也不可能 في الصراعات التي قد تتشابك بين السلطات الإدارية
والإجتماعية، وبالتالي إنهاء الصراع لمصلحة تسيير شؤون الدولة، والخروج من
الشلل الذي قد تفعّل فيه المؤسسات نتيجة هذا الصراع.

لذلك ينبغي تعديل الدستور لجهة رفع الشروط التعجيزة عن حل مجلس
النواب، شرط أن يكون قرار الحل معلناً، وأن تكون هناك أساب حقيقية تستدعي
حل المجلس.

2 - 2 انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه
نص الدستور على انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه بالأكثرية العادية، لمدة
ولاية المجلس، ويمكن سحب الثقة من كل منهما بعد ستين، ولكن بأكثرية
الثانيين. هذا النص لا يقوم على منطق دستوري سليم، فمن المفترض أن يحوز
رئيس مجلس النواب في الانتخابات على الأكبرية الإlectorية من مجموع النواب، لأنه
ينبغي أن يكون محل ثقة الغالبية العظمى، نظرًا لنزول الهم الذي يقوم به في إدارة
الجلسات، وفي الإشراف المباشر على مختلف دوائر مجلس النواب.

لذلك ينبغي تعديل الدستور لجهة انتخاب رئيس المجلس ونائبه، بالأكثرية
الوطنية من مجموع النواب، على أن تسحب الثقة من كل منهما بعد ستين، إذا
انتهى الأمر، بالأكثرية نفسها.

2 - إصلاح وتطوير في المدى البعيد
إن المشكلة التي ينبغي معالجتها في لبنان، هي مشكلة العصبات الطائفية التي
الفصل الثالث: التوصيات

تراعى الإصلاح على المستويات كافة، ولا يمكن تجاوز العصبات الطائفية، التي تحكم سلوك المواطنين وثقافتهم، وجري استغلالها من قبل السياسيين لدعم مواقيتهما في السلطة، إلا بتطوير تجربة لبنان الديمقراطية، وبناء دولة القانون والمؤسسات. والمقصود بتطوير تجربة لبنان الديمقراطية، ليس فقط كنظام حكم، وإنما تطويرها أيضًا كنقطة في العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين السلطة من جهة أخرى، تحكم ثقافة وقيم الديمقراطية. كما أن المطلوب تطوير نهج ممارسة السلطة باتجاه المزيد من الديمقراطية.

أما دولة القانون والمؤسسات، المفترض العمل على تحقيقها، فهي الدولة التي تساوي فيها المواطنين أمام القانون، فعلاً لا قولاً، والتي تمارس فيها السلطة لكونها منبثق من الشعب، ومنظمة في إطار مؤسسات تغير عن إرادته، وترعي مصالحه، وتضخّم القانون، فتلتزم بحدود الصلحية الممنوحة لها.

الديمقراطية تحرر المواطنين من العصبات، بما فيها العصبات الطائفية، وتهذب سلوكه الاجتماعي، وتعني فيه روح المسؤولية. كما أن دولة القانون والمؤسسات تسمي لدى المواطنين الامتداد الوطني على حساب الامتدادات الفضيلة، لأنه يشعر بأن الدولة ترعى شؤونه، وتتوفر له سبيل العيش الكريم، وتشكل ضمانة له، يرتبط بها مباشرةً دون وساطة أية عملية تطوير الديمقراطية في لبنان، وبناء دولة القانون والمؤسسات، دونها عقبات كثيرة، ولكن لا بد من سلوك الطريق المؤدي إليها مهما كانت الصعوبات كبيرة. وعندما تبلغ هذه الهدف ينبغي إعادة النظر جدريًا في وقائع النظام السياسي اللبناني، وإلغاء القد الطائفي بشكل كامل. وإعادة النظر في ترتيب البرلمان، بحيث يصبح مكونًا من مجلسين، مجلس نواب خارج القد الطائفي ويمثل الشعب، ومجلس شيوخ يمثل الطوائف وتُحصي صلاحته بالأمور المصرفية فقط. فالمطلوب ليس إلغاء الطوائف ككيانات دينية واجتماعية، إنما إزالة الطائفة كعصبية تحكم سلوك المواطنين وثقافاتهم.
لائحة المراجع

1 - مراجع بالعربية

2. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001.
3. عبد الله فطيش، الموازنة العامة للدولة، مشورات الحاكم الجغرافية، بيروت، 2005.
4. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية وليبيان، دار العالم للمطبوعات، بيروت، 1991.
5. عصام سليمان، الجمهورية الثانية بين النصوص والسياسية والممارسة، بيروت، 1998.
6. عصام سليمان وآخرون، إِشْراف أنطوان مسره، الأحزاب والقوى السياسية في لبنان، المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم، بيروت، 1993.
7. فريد الخازن وبول سالم (إِشْراف)، الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب (عمل مشترك)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1997.
البرلمان في الدول العربية
(لبنان)

11. عاد سعد، الانتخابات النيابية لعام 2005 قراءات ونتائج، مركز بيروت
للبحوث والمعلومات، بيروت، 2005.

2 - مجلات ومنشورات

1. الحياة النيابية، مجلس النواب، بيروت.
2. أعمال مجلس النواب، مجلس النواب، بيروت.
3. مرصد التشريع في لبنان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم،
بيروت.
4. لبنان بالأرقام، الدولية للمعلومات، سلسلة وقائع، بيروت.
5. تقرير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات حول انتخابات 2000
النيابية، بيروت، 2001.
6. دراسات لبنانية، العدد 3، 4، وزارة الإعلام، بيروت، 1997.

3 - مراجع بال الأجنبية

ملاحق

1 - ورقة خلفية حول دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإتنافسية

2 - محضر ورشة العمل عن البرلمان في لبنان
1 - ورقة خلفية حول دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإinaire(1)

إن معالجة موضوع دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإinaire يتطلب استعراضًا تاريخيًا سريعًا تطور دور هيئة التمثيل السياسي في السياسات الاقتصادية والمالية في الدول الديمقراطية. ولا بد هنا من التذكير بأن المسار الديمقراطي كما حصل في الدول الأوروبية منذ القرن الوسطى قد ارتبط ارتباطًا وثيقًا بقضايا المالية العامة، وشكل خاص جذبة الضربات المختلفة وطرق الإنفاق ومجالاته من قبل الملك والأمراء. ويمكن النظر إلى هذا المسار الديمقراطي خاصة في بريطانيا وفرنسا بثوريهما ضد استبداد الملك على أنه تجسيد، في مرحلة أولى، في مسعى

كبار الإقطاعيين لوضع قيود على تصرف المالك والأمراء بفرض الضربات بشكل عشوائي وبالإنفاق المفرط لملذاتهم أو لشن الحرب لتوسيع ممتلكهم. ومن ثم، في مرحلة لاحقة بعد الثورة الفرنسية، أصبحت وظيفة الموافقة على فرض الضربات ومراقبة إنفاق الدولة في إحدى ممتلك الأمة المتحرين.

والجدير بالذكر أن هذه المضار أن العملية الانتخابية لهؤلاء الممثلين ظلّت لفترة طويلة محصورة بين الملك عقارًا أو بين تفريض ضربات للمملكة، ولذلك كان النضال الديمقراطي يهدف إلى توسيع قاعدة الناخبين بجعله قيد الملك بقرار ودفع الضربات! ومن ثم، تم إتمام هذا التوسيع أصبحت المطالبة بحق اقتراع المرأة كمرحلة جديدة من مراحل تحقيق شمول الجسم الانتخابي لكل المواطنين والمواطنات البالغين سن الرشد.

على هذه الخلفية التاريخية يمكن أن نفهم أهمية دور المجالس النيابية في الرقابة

(1) أعده هذه الورقة الدكتور جرج فرم.
1- ورقة خلفية حول دور المجلس النبائي في تقرير السياسات الإقتصادية

على الإفصاح العام وعلى النظام الضربي وتثبيته، مع الإشارة إلى حصر هذا الدور في معظم الأحيان بهذه الوظيفة لأن هناك العديد من الصعوبات التي تفجف حجر عثرة أمام توحيد دور المجلس النبائي ليشمل رسم وتفويض السياسات الإقتصادية العامة. فالحكومات التي ظلت تهيمن على هذه العملية للأسباب التي سنشرحها فيما بعد.

وستعرض هنا نبأً عن دور المجلس النبائي في كل من مراقبة المالية العامة وفي رسم السياسات الإقتصادية والتنموية والمالية وإجبار الحكومات على التنفيذ بمضمون هذه السياسات.

أولاً: تطوير أساليب مراقبة المجالس النبائية على إدارة الدولة المالية

واجهت المجالس النبائية مشاكل عديدة في القيام بمراقبة فعالية لإدارة الدولة المالية من قبل الحكومات. وهناك أسباب عديدة لهذه الصعوبات تذكر منها بشكل خاص:

1- توضع تدخل الدولة في الاقتصاد بعد أن كان دور أجهزة الدولة محصورًا في تأمين الأمن الداخلي والخارجي واحتراز القوانين عبر النظام القضائي. فالتطورات العملية التي حصلت في مجالات عديدة من الحياة الإنسانية في القرن الماضي أدت إلى توسع كبير في دور الدولة في تطوير البنية التحتية وإنشاء المرافق العامة الخدمية خاصة في قطاعات الزراعة والصحة والنقل والإتصالات؛ وكذلك أصبحت الدول تقدم المنشآت الإقتصادية، الإنتاجية والخدمية، حيث تظهر الحاجة إلى مثل هذه المنشآت لتأمين مصلحة المواطنين؛ كما أُنشئت دول عديدة بعد الحرب العالمية الثانية الكثير من الشركات الخاصة المالية الطبيع (مصارف وشركات تأمين)، وكذلك شركات خاصة اعتبرت أنها تعمل في مجالات استراتيجية وحيوية (مثل إنتاج السلاح). وكانت نظرية الإقتصادي الانكليزي الشهير جون كايبر قد أثرت تأثيرًا جمعًا على رؤيا دور الدولة في الاقتصاد كحاسمة في تأمين الرفاهية العامة والقضاء على البطالة والمواجهة دون حصول فترات انكماش إقتصادي. لذلك توشّحت أجهزة الدولة ذات الطابع الإقتصادي الاجتماعي توضعًا هائلاً وأصبحت التدفقات المالية التي تديرها الدول متشعبة ومعقدة بحيث صار من
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

الصعب للمجالس النيابية أن تتقنع على كل المعطيات التي تقرع عنها هذه التدابير.

وفي كثير من الأحيان، أصبحت ميزانية الدولة هي بدورها معقدة جدًا بالإضافة إلى أنها لم تعد تشمل على جميع النفقات العائدة للقطاع العام أو على جميع الإيرادات التي أصبح البعض منها خارج الموازنة كالاشتراكات في الضمان الاجتماعي على سبيل المثال.

2- التطورات التكنولوجية المعقدة في ميادين كثيرة من الاقتصاد، مما زاد أيضًا من صعوبة المراقبة الفعالة في حال عدم تضمن المجالس النيابية أعضاء يتمتعون بقدرة علمية راقية في مجالات عديدة مثل صناعة الإلكترونيات وتقنيات الاتصالات اللاسلكية، صناعة الأقمار الصناعية، صناعة الأسلحة المتغيرة، وأسلاحة الدمار الشامل، صناعة الأدوية وتقنيات الصحة وكذلك إدارة السدود وأيضًا تطور التقنيات المالية التي تؤثر على إدارة الدين العام والأسواق المالية.

وأمام هذه التطورات الخطيرة بالنسبة إلى قدرة المجالس النيابية على مراقبة الإدارة المالية والاقتصادية للدول، سعت المجالس إلى إجبار الحكومات على تحسين تقديم قانون الموازنة بحيث يتمكن النواب من قراءة أرقامها واستيعابها بسهولة، وكذلك إجبار الحكومات على تقديم شرح وافي لسياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية كمقدمة للموازنة كي يتبنى النواب أن يتقوا مدى صوابية الإتفاق بالنسبة إلى الأهداف الرئيسية للحكومة في السياسات الاقتصادية العامة، أو صmayıبيها بالنسبة إلى رؤية أغلب النواب والوعود الانتخابية التي أطلقوها لجذب أصوات المواطنين.

وفي الحقيقة، أصبح ما يسمى بفلكة الموازنة أو التقرير الاقتصادي العراقي للموازنة المرسلة إلى المجلس النيابي وثيقة رئيسية تسمح للنواب بأن يناقشوا الحكومة في سياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية وتقديراتها المستقبلية في الأوضاع الاقتصادية العامة. وهذا ما سئمده إليه في الجزء الثاني من هذه الدراسة.

ولا بد من الإشارة إلى أن يصعب على المجالس النيابية أن تتفق مباشرة في حسابات الحكومات وإداراتها المختلفة خاصة في ما يتعلق بالمشاريع العديدة التي
1 - ورقة خلفية حول دور المجلس النبوي في تقرير السياسات الإقتصادية

يملكها القطاع العام. وهذا الدور في الحقيقة أصبح موطناً في معظم الأحيان بمؤسسة عامة حكومية الطابع تسمى في معظم الدول ديوان المحاسبة. ويعتبر عادة رئيس الديوان من قبل السلطة التنفيذية نفسها، ويقدم الديوان تقاريره الدورية إما إلى رئيس الجمهورية وإما إلى المجلس النبوي حسب الأنظمة المختلفة.

وفي معظم البلدان أصبح ديوان المحاسبة مؤسسة هامة ورئيسية في مراقبة حسن تنفيذ الإتفاق العام وجهاز الضرائب، وهو يقسم دائمًا إلى قسمين: قسم التحقيق والمعاقبة وقسم قضايا الطابع يحاول فيه الموظفون الذين خالفوا الأنظمة المالية المرعية إجراء تمديدات أو تمديدات مدفوعات أو أحكام بالعقوبات. إن التقارير السنوية لديوان المحاسبة وثيقة غنية جداً بالمعلومات حول الأداء المالي للحكومة في تنفيذ الموازنة تُقدّمنا صحيحة لا تقوب المخالفات القانونية أو الهدر وضياع الأموال.

ولكن لبنان لا تحتوي هذه التقارير بالاهتمام الجديّ من قبل التواب. بل يمكنني بنشر ملخص عنه أو مقتطفات منه في الصحافة. كما أن المجالس النبويّة لا تولي القدر الكافى من الاهتمام عند التصريح على القانون الذي يخمن حسابات تنفيذ الموازنة (طبع الحساب)، وذلك أن النظر إليه بشكل متماسى ومقارنة التنفيذ بالاعتمادات المرصودة أساسًا في الموازنة ومقارنة تقديرات الإيرادات الضريبية بال다가ية العلمية خلال السنة، هو عملية مضنية وشاقة.

ولا بد من ذكر وجود لجنة نباتية متخصصة في دراسة كل القوانين التي لها طابع مالي أو عواقب مالية قبل إحلالها للهيئة العامة للمجلس التصديري. وتقوم هذه اللجنة بعمل قيم ومفيد في دراسة الموازنة وتنفيذ أجزاءها المختلفة ووضع تقدير مفصل حولها يسمح لسائر التواب بالأطلاع على محتوياتها المقدمة من الحكومة وعلى توجهاتها الاقتصادية. بالرغم من أعمال اللجنة المالية، يهتم التواب بشكل شبه حصري، عند مناقشة بنود الموازنة، بالاعتمادات المرصودة للمنطقة التي يمثلونها أو للفئات التي يهتمون مهيأً (قضاء، صحة، طرق، إلى آخره...) وفي معظم الأنظمة الدستورية، لا يمكن للمجلس أن يزيد من الاعتمادات المرصودة إلا إذا أوجد مصادر إيرادات جديدة، أي أنواعًا جديدة من الضرائب، مما يحد طبعًا من قدرة المجلس على التصرف بالإنفاق، خاصة وأن التواب يتجنبون عادة اقتراح إحداث ضرائب جديدة حفاظًا على شعبيتهم.
البرلمان في الدول العربية

(ليبنان)

وفي معظم الأحيان، أصبحت الحكومات التي تضع مشاريع القوانين ذات الصفة المالية، ومن أهم هذه الأنظمة قانون المحاسبة العامة الذي ينظم بشكل دقيق كيفي التنفق وإجراءات الإدارة وكذلك كيفية وضع التكاليف الضريبية و接地气ها. وفي معظم الأنظمة الفعلية العامة يمارس ديوان المحاسبة ما يستا بالمراقبة الصارفة على بعض النفقات العامة خاصة في ما يتعلق بالمقابرات وشريعة استدراج العروض وتحديد أسس الفوز بالمقابرات؛ ذلك أن الكثير من مواقع الهدوء والفساد تنبث من عملية مهنة المقاولات إلى شركات القطاع الخاص التي تنفذ مشاريع البنية التحتية التي تقوم بها الدولة. وما أكثر عدد الفضائح في هذا المجال في العديد من الدول حتى الأكثر تطورًا منها خاصة بعد أن أصبح السياسيون، ومنهم النواب والوزراء وأعضاء المجالس البلدية أو الإقليمية، يقومون بالتلاعب على الأنظمة للحصول على تمويل من قبل الشركات الخاصة الفائزة على عقود المقاولات لصالح الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها. وهذا ساهم بدوره في إضعاف السلطة الأخلاقية والمعونة للنواب المنتشرين إلى تلك الأحزاب في ممارسة وظيفة مراقبة الإنفاق العام.

والجدير بالذكر هنا أن التطور الذي حصل في الفكر الاقتصادي في العقود الأخيرة حيث برزت مدرسة الليبرالية الجديدة الداعية إلى الكف عن توسع دور الدولة في الاقتصاد، بل إلى إحلاله هذا الدور إلى مهمة الضبط (Regulation) في الاقتصاد، بل إلى إفلاء هذا الدور إلى مهمة التضخيم (ضخ الضبط). ما تازه مهنة الديانة الاقتصادية إلزام القطاع الخاص، هذا بالإضافة إلى مكافحة التضخيم والحد من الخدمات الاجتماعية التي تزيد من كلفة العمل، وبالتالي تحد من القدرة التنافسية، وإلى ضبط الإنفاق العام بحيث لا يتعدى عجز الموازنة 3% من الناتج المحلي الصافي، وكذلك التخفيف من العبء الضريبي على المداخيل وأرباح الشركات الخاصة تشجيعًا للاستثمار.

وقد قام العديد من الدول بالأخذ بهذه النظرية وبخصوصة عدد كبير من الشركات العامة، مما أدى أيضًا إلى عدد من الفضائح؛ وفي بعض الأحيان إلى تزوي خدمة المقدمة للجمهور، كما ما حصل بالنسبة إلى قطاع السكك الحديدية.
1 - ورقة خلفية حول دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإقتصادية

في انكلترا أو مثل ما حصل في شركة Swiss Air إدارتها مما أدى إلى إفلاس الشركة، وهي كانت من الرموز الهاشة لقرة الاقتصاد السويسري على تقديم أفضل الخدمات الجوية. وفي الحقيقة أن معظم المجالس النيابية لم تتمكن من مراقبة عمليات الخصخصة مراقبة فعالة بالرغم من سلبيات بعض القوانين في هذا المجال.

وأخيرًا، لا بد من الإشارة إلى اكتساب المصارف المركزية استقلالاً مطلقاً سواء بالنسبة إلى الحكومات أو المجالس النيابية، وذلك تحت تأثير نظرية الليبرالية الجديدة التي جعلت من المصارف المركزية سلطة نقدية مستقلة تمامًا في إصدار الأموال.

والحفاظ على استقرار الأسعار عبر وسيلة واحدة هي سعر الفائدة الذي تحددها ودراها وتطبيقاتها في تسهيل السوق المالية المحلية. وفي الوقت نفسه، على أثر نظرية الليبرالية الجديدة أيضًا، تمّ تككيك وإلغاء جميع الوسائل التي كانت يوريあげ الأجهزة المالية للحكومة - ومنها المصارف المركزية - لتوجه الأسواق المالية وال التعاونيات المصرفية في خدمة التنمية أو في مكافحة التضخم عندما يصدر. بالإضافة الى ذلك، أثرت موجة الخصخصة تنصيب أيضًا الأجهزة الحكومية التي كانت تدير الورش ذات البصرة، فقد أصبحت الآن في معظم الدول شركات خاصة هي التي تدير الورش.

إن المجالس النيابية لم تفل، في معظم الأحيان، ضد هذه التطورات التي تقيد الدولة وسائل المراقبة الفعالة وأدوات توجيه الاقتصاد لصالح المجتمع ككل، ما يلغي أيضًا دور المجالس النيابية في التأثير على الحكومات لكي تغير من السياسات الاقتصادية عند الحاجة.

ثانيًا: دور المجالس النيابية في رسم السياسات الاقتصادية

إن التطورات الكبيرة المذكورة أعلاه لم تساعد أبدًا المجالس النيابية في ممارسة
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

دورها الثاني الهام جداً، وهو توجيه السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. صحيح أنه يمكن للسلطة النسبية أن تقدم مشروع قوانين في كل المجالات، غير أن مجريات الأمور من حيث زيادة التعقيد التقني والتكنولوجي في جميع القطاعات الاقتصادية قد تحد من قدرة المجالس النسبية على سن القوانين بمبادئها الخاصة.

وفي معظم الأحيان، تكون الحكومة هي التي تبادر إلى تقديم مشاريع القوانين إلى المجالس النسبية لأنها وحدها تتمتع عبر أجهزتها الإدارية بالقدرة على وضع مشاريع قوانين في مجالات أخرى تتطلب قدرة تقنية محدودة لا توفر لدى المجالس النسبية، بالرغم من وجود لجان نسبية متخصصة في ميادين عدة (الشؤون الخارجية، الشؤون المالية، شؤون الأشغال العامة، شؤون العدالة، الشؤون الاجتماعية، الخ ...

والجدير بالذكر أن معظم الأنظمة النسبية توفر للنواب تسهيلات للقيام بواجبهم بشكل إمكانية استخدام معاونين ومساعدين. ومع ذلك، فإن النواب أو اللجان النسبية لا يمكنهم أن يكتسبوا نفس الخبرة التي تتطلبها الأجهزة الحكومية التي تضع مشاريع القوانين.

هذا مع الإشارة إلى ما يمكن أن تقوم به بعض المجالس النسبية النشطة حيث تعيين لجان خاصة بقضايا معينة، مهمتها الاستماع إلى أهل الخبرة من خارج المجالس وتكوين رأي مستقل ومبني على كامل تفاصيل الموضوع أو القضية المدروسة، وتصح هذه التقارير مرجعًا هاماً للمجلس النبوي ذاته ولرئي العام لتكون فكرة واضحة عن الأوجه المختلفة للقضية وكيفية معالجتها. ونادرًا ما تقوم المجالس النسبية في الدول النامية بملف هذه الدراسات، مما يفقدها تأثيرها الحقيقي على الحياة العامة.

وأمام الدور الثاني الذي أصبحت المجالس النسبية تلعبه في مجال رسم وتقرر السياسات الاقتصادية والتنموية نظرًا للتطورات المذكورة، فقد قامت بعض الدول وعلى رأسها فرنسا بإنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي متخصص في بحث القضايا التنموية العامة بكل تفراقها. وللذين المجالس صفة استشارية فقط، وهي تتكون عادة من ممثلى القطاعات الاقتصادية الاجتماعية الرئيسية في البلاد تتنبأ همئات
ورقة خلفية حول دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإقليمية

المجتمع المدني وبيئات أرباب العمل والنقابات وهيئات المهن الحرة، وتلعب هذه المجالس أدوارًا متفاوتة الأهمية حسب قوة شخصية الرئيس والأعضاء وصيدهم في الرأي العام. ويمكن أيضًا أن تبدي هذه المجالس رأيها في مشاريع القوانين الاقتصادية والاجتماعية الطبيعية، كما أنها تضع تقارير دورية حول تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تقوم أيضًا في بعض الأحيان بدراسة في قضية أو مشكلة يعاني منها المجتمع. لكن هذه المجالس لم تتمكن من سدّ الفجوة المذكورة في العجز النسبي للتمثيل النيابي في المساهمة الفعالة في رسم وتحرير السياسات الاقتصادية الإجبارية في الدول.

والجدير بالذكر أن النظام الإيطالي الفاشي كان قد أعطى أهمية كبيرة إلى تنظيم مجلس تمثيلي على أساس المهن الكبيرة التي تسير الاقتصاد (corporatisme)، وذلك أن صعود الفاشية في أوروبا ما بين الحربين العالميتين كان ناجيًا إلى حد بعيد عن فشل المجالس النيابية في التصدي للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية الضخمة وإلهام النواح بالمناورات السياسية العمياء وبمساحتهم الشخصية. ولذلك لجأت الأنظمة الفاشية إلى أساليب التأكيد على الهيئات النципية وفلاحة وبيئات أرباب العمل والمهن الحرة لإظهار نفسها أنها تتم بالمصالح الحيوية لتلك الفئات ولا تهمد على دور المجالس النيابية التقليدية الديمقراطية الطبيعية.

وعودة إلى الأنظمة الديمقراطية، لا بد من الإشارة إلى أن الأحزاب السياسية الكبيرة التي تتكون من الأغلبية الحاكمة من ممثلاتها في المجالس النيابية تحمل في كثير من الأحيان نظرة اقتصادية واجتماعية يتعارض بها كل حزب عن الآخر. وعندما تتم انتخابات نابية وتغير الأغلبية النيابية، تأتي الأغلبية الجديدة، خاصة إذا سيطر عليها حزب كبير، بمشاريع قوانين في مجالات معينة. غير أنه، وحتى في هذه الحالة، نرى أن رئيس الوزراء الجديد المعني إلى هذا الحزب أو الوزارة المستقلين هم الذين يضعون مشاريع القوانين العديدة، التي قد يصدق عليها المجلس النيابي الجديد. فالمجلس هنا يكون فقط مسرحًا للمناقشة والمداخلة بين الأغلبية والأقلية، أكثر مما هو فعليًا مصدر التشريع الاقتصادي والمالي والاجتماعي.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

في هذا التقييم لدور المجالس الناشئة يجب ألا يغيب عن بالنا عنصر هام، يتمكن المجلس الناشئ من خلالهما من لعب دور مؤثر، وهما:
• إدخال تعديلات في الدستور تجذّب رؤيا اقتصادية واجتماعية معينة، وهذا ما فعلته الكثير من الدول، وبشكل خاص فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية، في دستور 1946 عندما نصّت مقدمة الدستور على مبادئ واضحة ومزمة للمشترع وللمحاكم في ميدان العلاقة الاجتماعية وحقوق الإنسان والحق في إيجاد فرص العمل والحصول على الحماية الاجتماعية.
ومؤخرًا قام المشترع اللبناني بإدخال مبدأ الإنشاء المتوازن في الدستور اللبناني عملاً باتفاق الطاف وهب هذه بادرة هامة ولن نعمل الحكومات المتعدقة على تحديد وتطبيق السياسات الاقتصادية على أساس هذا المبدأ، والمشكلة هنا أن المبادئ الدستورية الكبرى في مجال الاقتصاد والمجتمعات الاجتماعية قد لا تحتوي الحكومات لأسباب عديدة، منها بشكل خاص التطور في النظريات الاقتصادية المشار إليه سابقاً، وذلك بدون أن يحظي أعضاء المجالس الناشئة أو بدون أن يلجأوا إلى المجلس الدستوري في حال وجد مثل هذا المجالس.
• وجد لجان ناشئة نشطة وقادرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية يمكن أن تؤثر بتأثير كبير على التشريع في حال وجدت فيها العناصر الكفافة والقدرة والجدارية، وعلى شرط آلا تضخ كلاً للجان الناشئة المتخصصة إلى حكم الأغلبية المهمة في المجلس الناشئ.
ومما لا شك فيه أن سيطرة أغلبية سياسية مطلقة على المجلس الناشئ لا يمكن بأن يلعب المجلس الناشئ دوره المنقوص أساساً، وذلك بفعل التطورات التي شرحناها في مجال رسم السياسات الاقتصادية والمالية.

ثالثًا: محاولات تحسين أداء الإنفاق الحكومي ومراقبته وتقييمه
إن محاولات إدخال المزيد من الإجراءات.Shapes Rahman الطابع التي تسهم بأن يكون للمجالس التشريعة قدرة أكبر على التأثير في مجال المالية العامة كما في مجالات رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية أخذت اتجاهين مختلفين وليهما متكاملان تستعرضهما هنا يليجائز:
1. استعداد مبدأ إدارة المالية العامة بالأهداف

منذ سنتين تسعى الإدارات المالية في الدول المتطرفة إلى إدخال أساليب جديدة في نهج وضع موازنة الدولة بطريقة أكثر وضوحًا تسمح بتطبيق الأداء والتحقق من أهداف العام. وقد تمت محاولات عديدة، خاصة في الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا، دون أن ينتج نتيجة تذكر، وقد بقيت قوانين الموازنة والجدول الرقمية الرفقة التي تسرد بنود الموازنة المفصلة، وفي بعض الأحيان بأشكال مختلفة (بتجميع النتائج حسب تصنيف وظيفي أو اقتصادي)، وثائق معقدة وصعبة القراءة إلا للموظفين المتخصصين الذين يديرن الاعتمادات.

ومع ذلك، قامت الدولة الفرنسية بطرح قانون جديد ينظم المالية العامة ويشكل خاص تقدم الموازنة على مبدأ "الإدارة بالأهداف" (gestion par objectifs). وقد صدر القانون الجديد للمالية العامة في فرنسا عام 2001 وبدأ تطبيقه فعليًا عام 2006. ويعتمد القانون الجديد منهجًا لترشيد الإنفاق العام وتبان أوجه استعمال الناقلات العامة، فأصبحت تلك الناقلات تنقسم أولاً حسب المهام الكبرى للدولة، وضمن كل مهمة يتم تقسيم الإنفاق إلى برامج تتوافق لها أهداف واضحة يجب تحقيقها ضمن مدة معينة. ويتم وضع معايير النجاح في الإنفاق العام على أساس المكونات المختلفة للأهداف المختارة ضمن كل برنامج من البرامج التي تنقسم إليها كل مهمة من المهام المختلفة للدولة (صحة، تعليم عام، تنمية محلية، تطوير صناعي، الخ ...).

ويمكن أن نشمل مهمة معينة وبرامجها أكثر من وزارة، ما يتطلب التعاون والتنسيق الكبير بين الإدارات المختلفة لإنتاج الأهداف المحددة والنجاح في بلوح المعايير التي جُدّدت كعلامة نجاح للإنفاق. ومن أجل تسهيل طرق الإنفاق، أدخل القانون الفرنسي الجديد مرونة أكبر للإدارات في نقل الاعتمادات من بنية إلى بنية ضمن البرنامج الواحد، كما أن الرقابة المالية على الإنفاق أصبحت تركز أكثر على تحقيق الأهداف حسب المعايير مما كان الوضع سابقًا حيث كانت الرقابة مرتكزة على التقديم بتفاصيل الإجراءات الإدارية والقانونية في الإنفاق. إن هذه التجربة ما تزال قليلاً ولذلك لا يمكن تقيم مدى نجاحها، إنما ينصح من

338
البرلمان في الدول العربية

(ليبيا)

هذا التعديل الشامل في قواعد المالية العامة وفي منهج وضع الموازنة العامة وطرق تنفيذها أنه تسمح بترشيد الإنفاق العام والحدّ من التبذير والنقاط غير المجدية. كما يُنظر أن يمكن للجناة التنافسية من قراءة الموازنة وتقييم أهداف الإنفاق العام بشكل أسهٍ وكذلك القيام بدور الرقابي بشكل أفضل.

وهناك الآن دول عديدة بدأت تجهّز إداراتها لاعتماد مبدأ الإدارة حسب الأهداف.

2. تطوير اللامركزية المالية ودور مجلس تمثيل الهيئات المحلية

من أهم التطورات في مجال المالية العامة والسياسات التنموية في العقود الأخيرة تسأل الحكومة المركزية عن حصرية دورها في استحداث الضوابط وجباتها، وفي الإفصاح في كل الميادين وذلك لصالح الهيئات المحلية من بلديات ومجالس إقليمية. وأصبحت عملية نقل بعض السلطات المالية من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي جزءًا جوهريًا من عملية تطوير الديمقراطية على الصعيد المحلي بتقوية صلاحيات المجالس البلدية أو المجالس المنخية على صعيد المحافظات أو الأقاليم. ومن أجل إنجاح هذه العملية الهامة، لا بد من أن تتمتع الهيئات المحلية بالقدرات البشرية الكافية لتعضهم في مجالات تنمية عدة مثل الصحة والحماية الاجتماعية وحماية البيئة وتطور البنية التحتية والمرافق العامة، والضرورية على الصعيد المحلي.

ولما شك أن تحقيق اللامركزية المالية هي من العناصر الحيوية لتقسيم الممارسة الديمقراطية بشكل عام. فالأعضاء المتناقشون لإدارة البلدية والهيئات المحلية الأخرى هم على دراية أكبر بحاجات المناطق البلدية أو الريفية التي تقع ضمن صلاحياتها الجغرافية، ويستهل عليها كذلك أن تقييم الموازنة المحلية التي يضعها الجهاز المركزي للهيئة المحلية وأن تراقب أيضًا حسن تنفيذها، وعلى خلاف ما هو الحال على المستوى المركزي بالنسبة إلى المجلس التنافسي. ويمكن أيضًا زيادة الرقابة المالية على منح المقاولات وعلى الأوجه الأخرى من الإنفاق الذي يتم على نطاق الهيئات المحلية. وتتولى التجارية في الدول المتقدمة بأن تحقيق اللامركزية
1- ورقة خلفية حول دور المجلس النهائي في تقرير السياسات الإدارية وإقتصادية

الإدارية والمالية يُشَكِّل الحياة الديمقراطية كما يُساعد كثيرًا على تحقيق تربية متوازنة مناطقية.

والجدير بالذكر أن نقل موارد من المستوى المحلي إلى المستوى المحلي في الأموال الإدارية المختلفة يتطلب إطارًا قانونيًا واضحًا وصريحًا يؤمن قواعد شفافية لتحقيق الامركزية المالية، ولا يمكن أن يعمد الفساد في الإفقار، خاصة إذا كانت القطاعات السياسية والأعمالية المحلية لها طابع الهيمنة الإقتصادية على مقدار المناطق المختلفة للبلاد. ولهذا السبب، فقد قامت الدولة مثل فرنسا بإنشاء دواوير محلية لل;rhop;، الذي ينتج إساليب الرقابة المالية بين المستوى المحلي والمستوى المحلي.

ويطلب أيضًا نجاح تحقيق الامركزية المالية وضع نظام واضح لنقل الموارد المالية من المستوى المحلي إلى المستوى المحلي ومن الهيئات المحلية نفسها لكي تعادل الموارد المتاحة لهذه الهيئات بين مناطق فارقة ومناطق غنية بعدد المشاكل الإقتصادية المتواجدة فيها. إن نظام تعليل الموارد بين الهيئات المحلية المتنافسة في التنمية والإزدهار لهو أمر حيوي نجاح الامركزية المالية.

والجدير بالملاحظة أيضًا هنا أهمية الضرائب التي يمكن استحداثها وفرضها على الصعيد المحلي، وهي ضرائب تتوفي من الدول، نرى أن قدرة الهيئات المحلية على تهجيز الامركزية المالية الذاتية عبر نظام ضريبي محلي هو محدودة للغاية تصبح الهيئات المحلية متصلة إلى حد بعيد على الموارد المالية المتقلبة من موارد الدولة المركزية. وفي كثير من الدول، ترتكب قوانين المالية العامة مبدأ منح حصّة من الضرائب والرسوم المفروضة على صعيد الدعم المحلي إلى الهيئات المحلية، ما يؤدي في بعض الأحيان إلى تأخير وزارة المالية المركزية في تحويل حصّة الضرائب المحلية عن الضرائب والرسوم القائمة عندما تكون الحزينة في حالة عجز، كما حصل في لبنان في السنين الأخيرة وكان مدارد جدل سياسي كبير عام 1998، حيث أعلن وزير الداخلية بأن أموال البلدات لدى الخزينة قد تُخْرَب (والحقيقة أنها لم تُفعل فرثكَّرت متأخرات كبيرة لأموال البلدات لدى الخزينة).

وفي النهاية، هناك العديد من المعايير الهامة لوضع الامركزية المالية بالنسبة للإيرادات والإنفاق على
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

الصعيد المحلي إلى مجمل الإيراد والإنفاق العام أو إلى الناتج المحلي الصافي. 
ويظهر أن الدول الأسكندنافية هي التي حققت الدرجة الأعلى من اللازمتك المالية 
و هذا سر من ارسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالمية التي حققتها. وفي الدول 
الفردية مثل الولايات المتحدة وألمانيا أو سويسرا تحقق الدرجة الأكبر من 
اللازمتك المالية ومن مشاركة المجالس النيابة للولايات الداخلة في الإتحاد في 
رسم وتطبيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المحلية.

أما في الدول العربية، فإن درجة اللازمتك المالية هي قليلة للغاية لا تتعادل 8 
إلى 12 بالمئة من مجمل الإنفاق العام ( مقابل 25 إلى 30 بالمئة في الدول الأكثر 
تقنية)، وما بين 1 أو 3 بالمئة من الناتج المحلي الصافي ( مقابل 10 إلى 20 بالمئة 
في الدول المتقدمة في تطبيق اللازمتك المالية). كما لا توجد في هذه الدول 
الإحصاءات الشاملة حول الإنفاق على الصعيد المحلي أو الإيرادات التي تُجي 
على الصعيد المحلي أيضًا، لذلك لا بد من حصول تقدم كبير في هذا المجال لكي 
يتم تقوية الأطر المؤسساتية اللازمة لإرساء قواعد تنمية متوازنة مناطقية ومُستدامة.

الخاتمة: حركة العولمة وتأثيرها السلبي على الآليات الديمقراطية

هذه هي أهم التطورات التي حصلت في مجال الإدارة المالية للدول في السنين 
الأخيرة ودور المجالس التشريعة في مراقبة الإنفاق العام وتوجيه وتأثير على 
السياسات التنموية الإجمالية.

ويبدو جليًا من استعراض هذه التطورات بأن دور المجالس النيابة في مراقبة 
الأداء المالي للدولة وفي رسم وتطبيق السياسات التنموية الإجمالية لم يصبح أكثر 
فعالية، رغم توجيه الأنظمة الديمقراطية من ناحية تأمين التحريات وتطبيق مبدأ تداول 
السلطة، وهم من المبادئ الأساسية في أي نظام ديمقراطي. ويبدو بشكل جلي أن 
الأجهزة الحكومية وقوى الضغط الاقتصادية المختلفة (Groupes de Pression) 
التي تمثل مصالح فعاليات اقتصادية هامة في القطاعات الرئيسية للاقتصاد، هي التي 
توجّه السياسات المالية والاقتصادية العامة.

ومما لا شك فيه أن النظريات الليبرالية الجديدة أثرت أيضًا سلبيًا على دور
ورقة خلفية حول دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإقليمية

المجلس النيابي إذا أنها أسست لدكتاتورية الأوساط المالية وأجرت تغييرات عملاقة في آليات توزيع الدخل بحيث أصبحت الفئات الرأسمالية الكبرى هي التي تستحوذ على الجزء الأكبر من الناتج الوطني المحلي، وذلك على خلاف ما كان الوضع سابقا في العقود الثلاثة الأولى بعد الحرب العالمية الثانية. ولم تعبر المجالس النيابية إلى معاكسة هذا التطور الخطر، بل أصبحت تجارية بالتصديق على كل التشريعات المقدمة من الحكومات والتي خلفت البيئة الاقتصادية الجديدة حيث يتضاءل تعاون الأمر الفضي بين المواطنين وتغيّر تدريجيا آليات توزيع الدخل.

ويظهر جليا أن حركة العولمة تتفاوت المجالس النيابية الكبرى من تأثيرها في رسم السياسات التنموية وتخطف تدريجيا التمثيل النيابي إلى قوى الضغط الاقتصادية الكبيرة على شكل النموذج الأوربي حيث أصبح النواب والشيوخ مجرد ممثلين لقوى الضغط الاقتصادية والسياسية. هذا بالإضافة إلى قيام التكتلات الاقتصادية الكبرى، ويشكل خاص الاتحاد الأوروبي، فقد أصبح الجهاز البيروقراطي في بروكسل هو الذي يقرر ويفتّد السياسات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية على أساس تعابد الهيكل الحر دون أن يتمكن المجلس النيابي الأوروبي من المراقبة والتوجيه الفعلي على هذه البيروقراطية. وقد شهدت الساحة الأوروبيّة مؤخرا ردة فعل عكسية على هذه التطورات إذ صوتت كل من فرنسا وهولندا، في استفتاء شعبي عام، ضد الموافقة على مشروع الدستور الأوروبي.

أما المجالس النيابية في الدول العربية، فبالنسبة لتشاور الأمور المالية والاقتصادية والتنموية، إذ تتضمن المناقشات في القضايا السياسية المحتشدة ولا ترى الحكومات عرّبة يهجد عنها ثقة في المجالس النيابية أو تضطر أن تعقد سياساتها الاقتصادية أو تحسن أداءها المحلي تحت ضغط ممنهجي الشعب. بل، وكما هو معلوم فإن الكثير من السياسات الاقتصادية المتبقية في العالم العربي تتعطض إلى ضغوطات منظمات التدوّن الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ضمن برامج التعديل البنمي. وفي بعض الأحيان، يحتج بعض النواب على التأثير الكبير لتلك المؤسسات على السياسات الاقتصادية الوطنية دون أن يؤدي ذلك إلى أي تغيير.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

ويبقى في الحقيقة أن الطريق الصحيح لإصلاح هذا الوضع هو في تحقيق
اللامركزية المالية والاقتصادية وتسوية الممارسة الديمقراطية في الشأن الاقتصادي
والمالي على النطاق المحلي؛ هذا بالإضافة إلى ضرورة زيادة الثقافة الاقتصادية
العامة في الدول العربية ولدى المجتمع المدني والصحافة. فالسياسات الاقتصادية
السائدة في المنطقة العربية ما زالت ضعيفة للغاية وتقتسم إلى مدرستين إحداهما تؤيد
الإصلاحات المفروضة من جرّاء توسّع حركة الولمة والأخرى تنتقدها وتسعى إلى
التمسك ببعض المبادئ الاقتصادية، الاشتراكية أو الكلاسيكية الطبيع
(Keynesianisme). وتجدر الإشارة هنا إلى النقص الفاضح في الإحصاءات
وغياب الشفافية والمساءلة في معظم الشؤون الاقتصادية والمالية في المنطقة
العربية، وهي جميعها من الأمور الحيوية لتطوير مستوى المناقشة الديمقراطية في
الأمور التشريعية العامة من قبل المجالس النيابية أو هيئات المجتمع المدني.
عقدت ورشة العمل نهار الأربعاء الواقع فيه 28 حزيران 2006، في مقر المركز العربي لتطوير حكم القانون والتعاهم في بيروت. وقد حضرها: بطرس حرب، أغلب بكرودنيان، يار دكاش، عباس هاشم، ومع إن وزير الدولة للشؤون البرلمانية ميشال فرعون، صلاح حنين، بول مرقص، سليمان تقي الدين، فادية كيوان، نقولا ناصيف، كمال مهنا، جورج لهي، قيصر معوض، وسليم حرب، سامس عساف، عاصم سليمان، هوفيك آت بيميزيان.

قدّم الدكتور عصاب سليمان عرضًا موجزًا عن التقرير وعن المنهجية المعتمدة وعن التقرير عن البرلمان في لبنان، كما قدم الأستاذ هوفيك آت بيميزيان عرضًا عن نتائج الاستبيان والمنهجية التي ارتكز عليها. ومن ثم تعاقد الحاضرون على الكلام.

أبرز الأمور التي دار حولها النقاش هي الآتي:

1- أبعاد التمثيل النسبي. من هو النائب في البرلمان؟ الأمة جمعها أم شريحة من المجتمع؟

2- عدم جواز تحويل الحصانة النسبية إلى وسيلة للتنهب من تنفيذ القانون.

3- قضية حل مجلس النواب في ضوء التجربة البرلمانية اللبنانية، والاشارة إلى أن المجلس كان يُغلِب، ليس بسبب الخلاف بين المجلس والحكومة، إنما بسبب رغبة رؤساء الجمهورية في إجراء انتخابات مبكرة من أجل الحصول على أكثرية نسبي مؤيدة لهم.

4- طرحت فكرة التشريع بواسطة Ordonnances من قبل الحكومة بسبب التطور السريع الذي يجري في العالم.
البرلمان في الدول العربية
(ليبيا)

5 - لفت النظر إلى أن التشريع في ظل البرلمان الحالي أصبح أداة تنفيذية بيد الأكثرية النيابية، تسعى لخدمة التحرك السياسي، بينما ينبغي أن يخضع التشريع لأصول وقواعد ثابتة وعمومية، وهي أكثر صرامة من تلك العائدة للتدابير والأنظمة التنفيذية. فلا يجوز أن يتم التشريع على أساس الغلبة السياسية.

6 - غياب الاستراتيجية العامة للتشريع، وغياب السياسات التي توضع التشريعات من أجلها.

7 - الضغ التشريعي لا يراعي أصول التشريع.

8 - ضرورة اعتماد التشريع المحفز وليس فقط التشريع المنظم.

9 - تنازع في القوانين وتضارب في الصلاحيات.

10 - التأكيد على ضرورة وضع سقف للانفاق العالي على الحملة الانتخابية وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابي.

11 - ضرورة اعتماد الورقة الموحدة في الانتخابات (أي ورقة اقتراع موحدة) من أجل الحد من الضغط على الناخبين.

12 - ضرورة أن يتابع النائب المراميس التطبيقية، وأن يكون له حق مراجعة مجلس شوري الدولة إذا ما جاء المرصوم مخالفاً للقانون.

13 - لفت النظر إلى أن التصويت الإلكتروني موجود بكامل تجهيزاته في مجلس النواب ولكن لا يستعمل.

14 - تمويل بعض الجهات السياسية من المال العام، وغياب الرقابة البرلمانية الفاعلة على انفاق المال العام.

15 - هل مجلس النواب هو الوعاء الذي يحمي العيش المشترك أم أنه الوعاء الذي يحمي الطوابع؟

16 - لم تتشكل في لبنان كتلة شعبية وطنية تفرض على الدولة سياسات معينة إنما يجري توزيع الحصص والمغانين بين الزعماء.
- محضر ورشة العمل عن البرلمان في لبنان

17 - عجز معظم الأحزاب عن تحديد أهداف إصلاحية وظيفية تتجاوز الطوائف، لذلك تلجأ إلى استنفار العصبات للتعويض عن إخفاقاتها.

18 - جرى التأكيد على التوصيات الآتية:

- تفعيل رقابة البرلمان المالية، وإجراء مناقشة فعلية لقطع الحساب.
- وضع قانون للانتخابات يحقق تجشعاً صحيحاً وعادلاً ويساعد على تحقيق تكافؤ الفرص.
- وضع قانون الإثراء غير المشروع موضع التنفيذ بعد تعديل المواد المنعة عملياً من تطبيقه.
- المراجعة بدستورية القوانين من طريق الدفع.
- إصلاح الجهاز الإداري في المجلس ومدته بالخبراء.
الجزء الثالث

البرلمان في المغرب

(1)

جمع مطبعته هذا التقرير وأعد صياغته الدكتور محمد مالكي ومعاونوه الأساتذة: نديم العون در، محمد العلاشي، عبد الله فتير.

347
المحتويات

الفصل الأول: الخلفية والسياق ........................................ 359

1 - من العمل التشريعي إلى المؤسسة البرلمانية .......................... 359
2 - العوامل المؤثرة في البرلمان ........................................ 361

2 - 1 «العقلية» البرلمانية ........................................ 361
2 - 2 شوائب العمليات الانتخابية ........................................ 364
2 - 2 - 1 صعوبة تكوين أغلبيات وازنة .................................. 365
2 - 2 - 2 اختلاك الحزب الأكثري ........................................ 366
2 - 2 - 3 أخطار الفعل الحزبي ........................................ 366
3 - بنية البرلمان ........................................ 367
4 - اختصاصات البرلمان ........................................ 369

الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي في ضوء مبادئ البرلمان

الصالح ........................................ 371
1 - التمثيل والمشاركة ........................................ 372
1 - 1 تمثيل عادل وصحيح ........................................ 372
1 - 1 - 1 انعكاس التمثيل في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان .......................... 372
1 - 1 - 2 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الحقيقي ........................................ 374
1 - 1 - 3 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات ........................................ 376
1 - 1 - 4 نسبة المقترعين الممثلين عملياً في البرلمان تساوي على مجموع المشاركين في الانتخابات ........................................ 377
349
المحتويات

1 - 2 تكافؤ الفرص ........................................... 377
1 - 2 - 1 تنظيم الإعلام الإنتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتعارضي ........................................... 377
1 - 2 - 2 تنظيم الإعلان الإنتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين ........................................... 378
1 - 2 - 3 تحقيق سقف الإنفاق على الحملة الإنتخابية ........................................... 379
1 - 2 - 4 التبرع بالمبالغ للحملات الإنتخابية ........................................... 380
1 - 3 انتخابات حرة ونزيهة ........................................... 380
1 - 3 - 1 متابعة إدارة العمل الإنتخابي للمعايير الدولية ........................................... 381
1 - 3 - 2 أشرف جهات حيادية وموثوقة على الانتخابات ........................................... 382
1 - 4 المحاسبة في الانتخابات ........................................... 383
1 - 4 - 1 عدم تحكم العصيانات في خيار المقترعين ........................................... 384
1 - 4 - 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين ........................................... 384
1 - 4 - 3 عدم تحكم العلاقات الربانية فيسلوك الناخب ........................................... 384
1 - 4 - 4 الانتخابات وتركيزة البرلمان ........................................... 385
1 - 5 المشاركة ........................................... 386
1 - 5 - 1 التواصل الدوري بين الناخب والناخب ........................................... 386
1 - 5 - 2 التواصل مع المجتمع المدني والخبراء ........................................... 386
1 - 5 - 3 جلسات استماع دورية ........................................... 387
1 - 2 استقلالية البرلمان ........................................... 387
1 - 2 - 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة ........................................... 387
1 - 2 - 1 - 1 ضمانة الدستور لاستقلال البرلمان ........................................... 388
1 - 2 - 2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وميزانيته ........................................... 388
1 - 2 - 2 - 1 الاستقلالية في وضع النظام الداخلي ........................................... 389
1 - 2 - 2 - 2 انفراد البرلمان في وضع ميزانيته وإتفاقها ........................................... 390
1 - 2 - 2 - 3 انفراد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان ........................................... 390
البرلمان في الدول العربية

(العرب)
المحتويات

3 - 1 - 3 تعاقب البرلمان والحكومة

3 - 1 - 4 مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

3 - 5 الاستعانة بالخبراء

3 - 2 فاعلية السهر على المال العام

3 - 2 - 1 دراسة ومناقشة الميزانية

3 - 2 - 1 - 1 شفافية في تحديد أرقام الميزانية

3 - 2 - 2 التأكد من صحة أرقام الميزانية

3 - 2 - 2 - 1 - 3 التأكد من انعكاسات الميزانية على الوضع الاقتصادي والمالية والاجتماعية

3 - 2 - 2 - 1 - 4 الاستعانة بالخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

3 - 2 - 1 - 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب الذي بين الأرقام الفعلية للجباية والإتفاق

3 - 2 - 2 - 2 تصويت شفاف على الميزانية

3 - 2 - 3 مراجعة شاملة للميزانية

3 - 2 - 3 - 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفعالة على تنفيذ الميزانية

3 - 2 - 2 استعاناً البرلمان بديوان المحاسبة لضبط اتفاق المال العام

3 - 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

3 - 3 - 1 وجود معارضة منتظمة وفاعلة في البرلمان

3 - 3 - 2 مساءلة فعالة للحكومة

3 - 3 - 3 فاعلية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

3 - 3 - 3 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية
البرلمان في الدول العربية

3 - 4 - 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن

الاتفاقيات الدولية

3 - 4 - 2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة

بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

3 - 4 - 3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة

بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية

3 - 5 - 5 صلاحيات دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس

الوزراء ورئيس الدولة

3 - 3 - 5 - 1 سيطرة ووضوح الآلية المعتمدة في الاتهام

3 - 3 - 2 عدد حالات الاتهام

3 - 6 - 6 صلاحيات دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة

الوزراء أو الرؤساء المتهمين

3 - 3 - 6 - 1 سيطرة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

3 - 3 - 2 عدد حالات المحاكمة

3 - 4 - 4 فاعلية اللجان البرلمانية

3 - 4 - 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان

مخصصة لمهمة محددة

3 - 4 - 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

3 - 3 - 3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

3 - 4 - 4 دور فاعل وشفاف في مجال التحقق

3 - 4 - 5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في

اجتماعات اللجان

3 - 4 - 6 استماع اللجان بخبرات الخبراء المشهور لهم

3 - 5 - 1 ضمانة النظام الداخلي للأداء البرلماني

3 - 5 - 2 ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتقادات

داخل البرلمان
المحتويات

3 - 5 - 2 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء ................................ 421
3 - 5 - 3 ضمانة النظام الداخلي حق النواب على اختلاف اهتماماتهم بالمشاركة في اللجان ................................ 422
3 - 5 - 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوط به ................................ 422
3 - 5 - 5 وضوح النظام الداخلي ................................ 423
3 - 6 فعالية الفرق البرلمانية ................................ 423
3 - 6 - 1 تنظيم الفرق البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها ................................ 423
3 - 6 - 1 - 1 الالتزام بنظام الفرق الداخلي ................................ 423
3 - 6 - 1 - 2 المواطنة على حضور اجتماعات دورية ................................ 423
3 - 6 - 1 - 3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال ................................ 424
3 - 6 - 2 التزام أعضاء الفرق البرلمانية بالقرارات ................................ 424
3 - 6 - 3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام فرق برلمانية منظمة وفعالة ................................ 425
3 - 7 فعالية الأجهزة الإدارية والفنية ................................ 425
3 - 7 - 1 وجود وحدات فنية متخصصة داخل البرلمان ................................ 425
3 - 7 - 1 - 1 اعتماد المعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين ................................ 426
3 - 7 - 1 - 2 عدد كاف من الموظفين الكفؤين ................................ 426
3 - 7 - 1 - 3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان ................................ 427
3 - 7 - 1 - 4 رواتب الموظفين البرلمانيين ................................ 427
3 - 7 - 2 وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق / بنك معلومات في البرلمان ................................ 428
3 - 7 - 3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية ................................ 428
3 - 7 - 4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه ................................ 429
3 - 7 - 5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة ................................ 429
البرلمان في الدول العربية

(العرب)  

- 8 - 8 - 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم  
- 8 - 1 النصوص الدستورية والقوانين  
- 8 - 2 آليات عمل البرلمان  
- 8 - 3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية  
- 8 - 2 القدرة المشرع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة  
- القيادة مهام التشريع والرقابة  
- النزاهة  
- الأخلاقيات البرلمانية  
- واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية  
- قواعد واضحة فعالة ومطبقة  
- وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن  
- إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول الأخلاقيات  
- حسم صراع المصالح  
- قواعد معتمدة في موضوع صراع المصالح  
- اقتراح هذه القواعد بقبولات واضحة، فعالة ومطبقة  
- علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتوال  
- الجمهور  
- 4 - 4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفعالية  
- فرض القانون الإعلامي الواضح عن المصالح المالية  
- شفافية التمويل السياسي  

355
المحتويات

434

- 1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي ..
- 2 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداليل والثروات
- الممتلكات
- 3-3 أعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها
- متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي
- 4 - 5 إمكانية وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل

436

- شفافية في ممارسة المهام
- 1 آلية شفافية للمناقشة والتصويت
- نشر محاضر الجلسات والمناقشات
- استطاعة من يشترط المواطنين الاطلاع على محفوظات
- عدم التمييز بين المواطنين ومعاملاتهم بالمساواة
- عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته الصالح فئة من
- المواطنين على حساب فئة أخرى
- 2 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تعيين
- 3 تشريعات لمنع التمييز
- الالتزام باحترام الدستور
- وجود هيئة/آلية مستقلة تنظيم في دستورية القوانين
- ووضع البرلمانون قوانين توافق مع نص الدستور

الفصل الثالث: حول بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي
أولا - المستوى النهائي

356
البرلمان في الدول العربية (المغرب)

1- في الحاجة إلى توزيع دستوري جديد للسلطة ........................................... 442
2- في ضرورة ديمقراطية الفعل السياسي ...................................................... 442
3- في الحاجة إلى نخبة برلمانية ذات ثقافة سياسية ديمقراطية .............. 443

ثانيًا - على المستوى التشريعي ................................................................. 444
أ - الوثائق ............................................................................................. 448
ب - المراجع .............................................................................................. 448
الفصل الأول
الخلفية والسياق

يحتل البرلمان المغربي المكانة الثانية بعد الملكية في الهندسة الدستورية، وقد كرست له الدساتير المتعاقبة منذ سنة 1962 فصولا تضمنت أحكامًا حددت طبيعة تكوينه، ونظمت اختصاصاته وصلاحياته، وحكمت علاقته مع الحكومة. فمن الجدير بالإشارة أن البرلمان الذي يعيش اليوم تجربته الثانية السلبية (2002 - 2007) لم يوافق قدرًا كبيرًا من الخبرة التشريعية، لأساليب موضوعية ذات الصلة بالموقع الذي يحتله داخل النسق السياسي المغربي، ولاعتبارات ذات علاقة بوضعه الذاتي وحجم القدرات المتاحة لديه في تسير وتدبير مسئوليته الفعل التشريعي.


1 - من العمل التشريعي إلى المؤسسة البرلمانية

الفصل الأول: الخلفية والسياق

والقانون الأساسي للمملكة (1961) (1). ففي سياق النقاش السياسي حول

إستراتيجية بناء الدولة الحديثة، طالت الحكومة الوطنية ضرورة إقامة نظام برلماني،

تولى السلطة التشريعة فيه لممثلي الأمة المختفين، بعدما ظل العمل التشريعي

اختصاصًا سلطانياً (ملكية) (2) مطلقًا، على الرغم من المحاولات الهادفة إلى

إصلاح النظام السياسي المغربي وإعادة صياغة علاقات مؤسساته منذ تقديم مشروع

دستور 11 أكتوبر/تشرين الأول 1908 إلى السلطان عبد الحفيظ واستناده مباشرة

المصادقة عليه (3). بيد أن المؤسسة الملكية تحت خلاف ذلك، منحى التدرج

والمرحلية في انتظار تكوين برلمان منتخب.

هكذا، لم يكن يعني إحداث أول برلمان مغربي بصدر أول دستور للبلاد عام

1962 غياب منظومة للعمل التشريعي تهيئة من المراجع الدينية الإسلامية

1- صدر القانون الأساسي للمملكة بواسطة ظهر شريف رقم 187611 8 يونيو/

جزيران 1961 بعد وفاة الملك محمد الخامس يشهد وانقلح السلطة إلى خلفه الحسن

الداني. والحال أن هذا القانون شكِّل إطارات مرجعية للعديد من المبادئ الدستورية التي

ستقبلها الوثيقة المصادر عليها بالاستعانة في 7 ديسمبر/كانون الأول 1962، من قبل

الإشارة إلى عروبة المغرب وإسلامه، والاستعاب الإسلامي في الدولة الرسمية، وإقرار اللغة

العربية الفصحى، والتماسك على استكمال الوحدة الترابية للبلاد، وتكييف معاملة المساواة

بين المواطنين في الحقوق والواجبات، وإقرار بناء فعل السلطات واستقلال القضاء. غير

أن مقابل كل ذلك لم يتضمن أية إشارة صريحة إلى السلطة التشريعية خليفة لما ورد قبله في

الهيئة الملكية (8 مارس/أيار 1958) ... ولربما تم تأجيل ذلك إلى الدستور الذي يصدر

لاحقًا (14 ديسمبر/كانون الأول 1962).

2- ظل لقب السلطان هو الشاعر من حيث الاستعمال، ولم يظهر لقب "ملك" إلا مع دستور

1962.

3- تشير إلى أن هناك تقارباً في الآراء حول من كان وراء وضع مشروع دستور 11 أكتوبر/}

تشرير الأول 1908 هناك من أرجحه إلى مثقف سياسي لبناني هو السيد فرج الله نمور، في

حين عزا آخرون إلى جماعة جريدة لسان المغرب الصادرة وقتئذ في طنجة. ينطوي

المشروع المكون من 93 مادة ذات الصياغة القانونية المحكمة، على مجموعة من

المتذكارات، من قبل: تأكيد ثوابت النظام السياسي المغربي وتحديد العلاقات فيما بينها،

والنص على إعادة أسس ثابتة لنظام برلماني يستهله مصادرهم من الديمقراطية العربية،

وإقرار نظام الحقوق والحريات، ووضع قواعد من شأنها ضبط آليات الحكم والإدارة.
البرلمان في الدول العربية

الأعراف المحلية السائدة. فقد ظل النظام التشريعي المغربي منذ الفتح الإسلامي وإلى حين صدور «مجموعة الإصلاح القضائي» أو «مجموعة ظهور» 12 غشت/أغسطس 1914 محكمًا من حيث مصادره وأصوله بمبدأ الشريعة الإسلامية وأحكام الفقه الإسلامي، مما أحكام الفقه المالكي وتشريعاته واجتهادات علمائه، كما استمر خاصًا لمنظمة الأعراف المحلية المعتمدة والمطبقة قبل مجيء الإسلام، خصوصًا ما كان يسمى «العرف البربري» (أي الأمازيغى)، حيث بقيت سارية المفعول وإن تعرضت بعض أحكامها مع مقتضيات الشريعة الإسلامية. (1)

2 – العوامل المؤثرة في البرلمان

خضع البرلمان المغربي، منذ إحداثه أول مرة (1962 - 1963)، إلى سلسلة من المؤثرات كفنت عمله، وجعلت أداءه محدودًا خلًا لما كان منظراً منه، بل يمكن القول أنه ولد أصلاً مقيداً في نص الوثيقة الدستورية. فإذا كانت البرلمانات المغربية قد صادفت مرحلة أصول البرلمانات في العالم وتراجع دورها في التشريع والعراق، لا اعتبارات خاصة بطبعية التغييرات التي طالت بنية الحياة السياسية في العديد من النظم الديمقراطية، فإن التجربة المغربية تجدر تفسيرها في عوامل ذات صلة بالمكانة التي رسمت للبرلمان في استراتيجية بناء الدولة الوطنية، وفي الممارسات التي شابت العمليات الانتخابية، وكذا الأدوار التي أتيت بالحزم لانقاه وتأثير العناصر المكونة للنخبة البرلمانية.

2- 1 «العقلنة» البرلمانية

لقد حتمت تجربة الجمهورية الرابعة الفرنسية (1946 - 1958) على بناء الجمهورية الخامسة أن يعقدوا عمل البرلمان بتحديد اختصاصاته على سبيل الحصر.

(1) - من هذه الأعراف، وهي كثيرة، تشير إلى تلك الخاصة بالنظام المدني وطرق النقاض، والنظرة الجنانية، فيما نظام العقوبات وجرامات الزيج والسلطة والقتل، ونظام الأحوال الشخصية (زواج، طلاق، ارث) والنظام العقاري للأرض، ونظام المعاملات العدنية من عقود ومماحات...
الفصل الأول: الخلفية والسياق

بصفة استعداد مبدأ التشريع الأول وتأصيل نظرية البرلمان المشرع يشارك مع السلطة التنفيذية. وإذا كان التاريخ السياسي الفرنسي يتضمن ما يكفي من الوقائع لتبرير لجوء مؤسسي الجمهورية الخامسة إلى اعتماد مبدأ العقلة البرلمانية (1)، فإن نظرية المغري خلو من كل ما يمكن أن يشبه في إخضاع البرلمان لручكة منذ التأسيس.

في هذا حصرت الوثيقة الدستورية مجال تدخل البرلمان ورسم حدود اختصاصه، ودون ذلك من الصلاحيات أدخلتها ضمن مجال السلطة التنظيمية، التي يباشرها الملك بموجب نصوص مختلفة في الدستور، ومهارسها الوزير الأول تأسيساً على أحكام الفصل الثامن والستين (68) من دستور 1962. يضاف إلى ما سلف، أن المشرع المغريي، أخذ، أسوأ بنظره الفرنسي، بنظرية تفويض التشريع لفائدة الحكومة في حالتين التيتين: يقضي ما يسمى قانون الإذن، أي الحالة التي تأذن فيها البرلمان بموجب قانون للحكومة باتخاذ تدابير تشريعية تدخل في صلب اختصاصه يصريحة. أحكام الدستور بمقتضى مرسوم لمدة محددة ولغاية معينة، وفي هذه الحالة تكتسب المراسيم قيمة تشريعية (2). في حين تتعلق الحالة الثانية بتشريع الحكومي المؤقت، حيث يسمح للحكومة في إطارها أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وبناء مع اللجان البرلمانية المختلفة، مراسيم ذات قوة نافذة بمجرد نشرها شرط غروبها على الدورة التي أطلبها مباشرة قصد المصادقة عليها.

Rationalisation parlementaire (1) يقصد ب "العقلة البرلمانية"، التي يقابلها بالفرنسية domaine de la loi، على سبيل الحصر مقابل اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة du règlement، حيث توسعت دائرة تدخل البرلمان على حساب سلطته الرئاسية والعقلة. فقد استدعت فرنسا المعذرة من تجربة الجمهورية الرابعة (1946-1958)، وقد استلمت مرة أخرى من تجربة الديمقراطية الإفريقية، ومنها المغري بهذا التعبير.

(2) علماً أن قوة نفاد المراسيم تكون سارية المفعول خلال المدة المحددة بمقتضى قانون الإذن، ويثبط أثرها عند حل البرلمان كما قضى بذلك الفصل السابع والأربعون (47) من دستور 14 ديسمبر/ كانون الأول 1962.

362
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

يدرك أن البرلمان جاء مرتبطا في هندسة الوثيقة الدستورية في الأدب الثالث بعد الأحكام العامة والمبادئ الأساسية والملكية، وقد حظي بما يفيق بقليل 15% من مجموع الفصول الواردة في الدستور (1)، الأمر الذي يعكس مكانته المحدودة في المنظومة الدستورية والسياسية. فعلاً على العقلة التي طالت دائرة نشاطه منذ ولادته، جعل المشروع مجال اختصاصه مقسمًا بين الملك والحكومة، كما هو مبين في الجدول أسفله. فهكذا، يترأس الملك، وفقا للقانون الخاص والعشرين (25) من الدستور (2)، المجلس الوزاري حيث تم الموافقة على مشروع القوانين المتخذة من طرف الحكومة والتي تشكل أكثر من تسعين في المائة (91%) من النسبة العامة للإنتاج التشريعي، كما يتولى إصدار الأمر بنفذ القانون (3) lois الجديدة لاقتراح قانون، ويحق له حل مجلس النواب، كما يمارس السلطة التشريعية خلال حالة الاستثناء (4)، ويبت نص قانون في حالة اختلاف مجلسي البرلمان.

ورد في الأدب الثالث الخاص بالبرلمان سبعا عشر (17) فصلا من أصل 110 في الدستور الدوغمي الأول (14/12/1962)، وواحد وعشرون (21) فصلا في الدستور الأخير (7 أكتوبر/تشرين الأول 1996).


- للإشارة لم يكن ساحة الملك مقيدة دستوريا في مجال إصدار الأمر بنفذ القانون، بل أن مراجعة كل من 4 سبتمبر/أيلول 1992 و13 سبتمبر/أيلول 1996، حددت أجل ذلك، فقد قضى الفصل السادس والعشرون (26) من الدستور 7 أكتوبر/تشرين الأول 1996 بما يلي:

"يصدر الملك الأمر بنفذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالة إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه.


363
الفصل الأول: الخلفية والسياق

حواليه، وبعد موافقة مجلس النواب عليه بأغلبية الثلثين (1)، كما يتخذ التدابير التشريعية خلال الفترةانتقالية (2).

إضافة إلى ما سلف، تضمنت أحكام الدستور والقوانين ذات الصلة، مجموعة من الآليات المحددة للمسطرة التشريعية التي يتوجب على البرلمان إتباعها، من قبل اشتراك الحكومة والبرلمان في المبادرة التشريعية (3)، وإجراء إبداع مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس النواب، باستثناء مشاريع القوانين التنظيمية التي يمكن إيداعها لدى أي مجلس من المجالس، وإقرار حق الحكومة في رفض التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان في حالة الإخلال بالتوافق المالي، وما إلى ذلك من الضوابط التي أضفت سلطة البرلمان في مزاولة وظيفة التشريع والرقابة.

2. شوائب العمليات الانتخابية

تشكل العمليات الانتخابية إلى جانب القيد الدستوري والقانوني عوامل مؤثرة في عمل البرلمان وطبيعة أدائه. فمن اللافت للانتباه أن الانتخابات بصفة عامة، والانتخابات التشريعية على وجه الخصوص، ظلت قرابة أربعين سنة (1963 -

(1) قضى الفصل الثانى والستون من دستور 14 ديسمبر/ كانون الأول 1962 بأنه يلزم كل مشروع أو اقتراح قانون إلى الملك ليظه في حالة الموافقة عليه بأغلبية ثلثي مجلس النواب. يبد أن الفصل 69 من الدستور الأخير (1996) لم يشر إلى ذلك حيث ورد ما يلي:

الله ألى أن كان مشروع أو القانون قد أقر أو رفض في كل من المجالس بعد قراءته قرابة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.


(3) قضى الفصل السابع بعد المادة في دستور 1996 على ما يلي: "إلى حين انتخاب مجلس البرلمان المتصور عليه في هذا الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حاليًا بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القرارات اللازمة للتصب مجلسي البرلمان الجديدين وذلك دون إخلال بالأخلاق المتصور عليها في الفصل السابع والعشرين من هذا الدستور.

(3) باستثناء مشاريع قوانين التخطيط، ومشاريع قوانين المالية.
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

(2002) موضوع خلاف وتراضي بين الفاعلين السياسيين بشكل معين تزامن وصدمة
نتائجها، إذ جرى التشكيك في نزاهتها، على الرغم من كل الآليات القانونية (الجان
الإشراف على سير العمليات الانتخابية) التي تم الوصول إليها لضمان سلامة
التصويت وحياد الأجهزة المشرفة عليه، غير أن السلطة النزيلة في حياد
العامة 2002، فقد انطلقت من التدخل في الانتخابات إلى عدم التدخل، في حين أن
المطلوب التدخل لمنع الشوائب في العمليات الانتخابية، أي التحول من الحياد
السليم إلى التدخل الإيجابي لمنع الاختلاط.

2- صعوبة تكوين أغلبيات وازنة

فمن مكامن ضعف البرلمان ذات الصلة بالعملية الانتخابية صعوبة تكوين أغلبية
وازنة قادرة على توجيه العمل الحكومي بقدر كبير من الجماعية في المبادرات
والتضمن في المسؤولية. فإذا استثنا التحريج البرلمانية الأولى (1963 - 1965)،
حيث تقارب التوزيعات داخل المؤسسة التشريعية، فإن التحريج الست
اللاحة، حافظت على الطابع الفسيفسائي mosāfiq للمجلس، وكرست أغلبيات
محدودة لا يتجاوز تمثيلها لثل أعضاء البرلمان، علما أن نظير الاقتراح المعتمد
في المغرب، منذ صدور قانون الانتخابات عام 1959، أي الاقتراح الأحادي

1- تشير إلى أن المرة التي تم الإقرار بما يشبه الإجماع بحيا الادارة في عملية الاقتراح كانت
خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة في 27 سبتمبر/أيلول 2002.
2- حصلت جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية على 69 مقعدا في حين حصل كل من
حزب الاستقلال على 41 مقعدا والاتحاد الوطني للقوات الشعبية على 28، أما نصيب
المستقلين فكان 66 مقععة.
4- فعلى سبيل المثال جاء تشمل المكتلات الحزبية في الانتخابات التشريعية الأخيرة (27
سبتمبر/أيلول 2006)، كما يلي: الكتلة الديمقراطية، المكونة من أربعة أحزاب 102 مقعدًا
في مجلس النواب بنسبة 31,38%، وأحزاب الوفاق 100 مقعد أي 30,76%، أما الوسط
فكان نصيبه 65 مقعدًا بنسبة 20 % في حين حصلت باقي الأحزاب على 58 مقعدًا بنسبة
17,85%.

365
الفصل الأول: الخلفية والسياق

الاسمي الأكبرى على دورة واحدة، يشجع على الثنائية الحزبية، أو في أقصى الحالات يشير تقدير معتدل، أي محدودة العدد، ومن ثم يساعد على غيابات قادرة على تكوين حكومة قوية متناسقة ومتماسكة، أو بناء تحالفات من أجليات نسبة متقاربة من حيث البرامج وال استراتيجيات.

2 - 2 اخفاقات الحزب الأكبرى


2 - 2 أخطاء الفعل الحزبي

يبقى أن نشير إلى أن البرلمان لم يتأثر فقط بالقيود الواقعة في الوثيقة الدستورية، والممارسات التي شارت نزاهة الانتخابات، بل تأثر أيضا بطرق الأحزاب المسؤولية الدستورية عن تأثير المواطنين وانعقاد من شكل النخبة البرلمانية. فقد أثبتت حصة خمسين سنة من الحياة الحزبية وجود أخطات حالت دون قيام الأحزاب العربية بالأدوار والوظائف الممنوحة بها. فقد ساهمت ظاهرة الإشغالات في صعوبات بناء تطويرات سياسية قوية وقادرة على صياغة استراتيجيات سياسية كافية بكسب مناصرة الجسم الانتخابي لها، كما ساعد ضعف بناء الديمقراطية داخلها وفي ما بينهما(1) على تعميق نزاعات الالتفات وعزو المواطنيين عن الانتهاج إليه.

(1) - أنظر محمد مالكى، الديمقراطية داخل الأحزاب في البلدان العربية [جماعي] (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2004).

366
3 - بنية البرلمان

تأرجح المغرب بين الأخذ بالثانية للمجلسية ونظام الغرفة Biaméralisme الواحدة. فينما اعتمد نظام الغرفة في دستور كل من 1962 و 1996 (1)، اكتفى
بمنصب المجلس الواحد في دستور 1970 - 1972 - 1992 بان أن البرلمانية
المعبرية وإن أخذت نظام الغرفة في التحويل البياني الأولي (63 - 65) وتخلت
عنها لحدوده بعد أكثر من ثلاثين سنة، فإن ثمة أمورًا مختلفة في التحويل البياني
قياساً لما كان عليه الأمر من قبل، علماً أن مسواك اعتماد الثانية للمجلسية في
النظام الدستوري المغربي ظلت واحدة، أي تمثل الجماعات المحلية والقطاعات
السياسي اقتصادية والمنظمات المهنية.

فعلى صعيد العضوية داخل المجلسين، ارتفع عدد مجلس النواب في البرلمان
الأول من 143 عضوًا إلى 325 في نظره الحالي، والأمر نفسه بالنسبة لمجلس
المستخدمين، حيث انقل العدد من 218 عضوًا مبتسمًا بالاقتراح غير المباشر (2) إلى
270 مستشارًا في المجلس الحالي. أما بالنسبة للاقتصادات، فقد شهدت العودة
إلى الثانية للمجلسية في دستور 1996 صراحات لم تكن واردة في الدستور الأول

(1) - أي دستور 1996 على نفس نسبة الغرفة الأولى (مجلس النواب) والثانية (مجلس
المستخدمين)، بينما حصل تغير في طريقة الانتخابات، مثلاً بالنسبة للغرفة الثانية، حيث لم
تعد الهيئة الناتجة لمجلس المستشارين مشكلة على صعيد العمالات والأقاليم كما كان
الحال في دستور 1962، بل بلغت مكونة على مستوى الجمهورية في دستور 1996.

(2) - قضى الفصل الخامس والأربعون من دستور 1962 بأن يترك مجلس المستشارين فيما
يرجع لنفس أعضاء من أفراط منتخبين في كل عمالة أو إقليم من لند جماعة ناخبة تتألف من
أعضاء مجالس الجماعات ومجالس الأقاليم والجماعات البلدية والقروية. وفيما يرجع
لثلث أعضاء من أحزاب تتم تكريمها بنصب الفرقة التجارية والفرقة الفلاحية والفنيةوالصناعية وفر
الصناعة التقليدية ومن مماليك المنظمات التقنية، على حين نص الفصل الثامن والثلاثون من
دستور 1996 على أن يكون ثلاثة أسماء مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل
جهة من جهات المملكة فرقة ناخبة تتألف من مماليك الجماعات المحلية، ويتكون خمسة
ابطالها من أعضاء تنتخبهم أيضاً في كل جهة حزام ناخبة تتألف من مماليك الفرقة
الوطنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني في هيئة ناخبة تتألف من مماليك المجارجون.)

367
الفصل الأول: الخلفية والسيناريو

(1962)، فيما يتعلق بالأعمال الحكومة. فمن الملاحظ في النظام البرلماني ذات الغرفتين أن اختصاصات المجالس الثاني لا تتوافق إلى مستوى ما يسمح به نظرته الأول لاعتبارات موضوعية ذات الصلة بموضوع التمثيل، إذ المنطقي أن تحظى الغرف الأولى بصلاحيات أكثر وأوسع في مجال التشريع والرقابة بالنسبة للغرفة الثانية، بحكم أن أعضاءها منتخبو بالانتراغ العام المباشر، في حين يتخب نظراً في المجالس الثاني بالانتراغ غير المباشر، علاوة على أن نظام الغرفتين يؤخذ به عوامل لأسباب تاريخية ووراثية، أو لظروف فردية، أو لاعتبارات خاصة بالتمثيل الاقتصادي والسياسي، فغير أن ما حصل في المغرب جاء مخالفاً لما هو مألوف في التجارب ذات الثنائية المجلسية، حيث أن تم تأسيس مجلس المستشارين صلاحيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، بما ما ورد في الفصل السابع والسبعين من دستور 1996، حين قبضت فقرة الأولى بأن المجالس المستشارين أصوت على ملء توجيه تنبه للحكومة أو على ملء مراقبة ضدها ...، وحين يستوفي شروطه (1)، يُتاح مهلة ستة أيام للمؤتمر الأول كي يعرض أمام مجلس المستشارين موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبه إليها ... في حين تزود على ملء الرقابة المستوفي للشروط المطلوبة (2)، استقالة الحكومة استقالة جماعية، وفي الحالات معاً أُعيدت مجلس المستشارين صلاحيات الرقابة على الحكومة عندما تكونت للغرفة الثانية في النظام الآخرة بنظام المجلسيين. يبقى أن نشير إلى أن البرلمان بمجلسه يتكون من مجموعة من الهياكل الداخلية تروم تنظيم أعماله، وهي إلى جانب الرئاسة المنتخبة والأمين

---

(1) - من هذه الشروط ما ورد في الفقرة الثانية من الفصل السابع والسبعين من دستور 1996: لا يكون ملء توجيه تنبه للحكومة قبولا إلا إذا وقع على الأقل ثلاثة أعضاء مجلس المستشارين، ولا يتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تألف منهم هذا المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع المتنص.

(2) - أما شروط ملء الرقابة فقد قبض الفصل السابع والسبعون في إحدى فقراته بما يلي: لا يكون ملء الرقابة قبولاً أمام مجلس المستشارين إلا إذا وقع على الأقل ثلاثة أعضاء، ولا يتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية الثنائية للأعضاء الذين تألف منهم، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع المتنص.
البرلمان في الدول العربية
(الدرب)

العام المعين من طرف الملك (1)، مكتب المجلس، والفرق النواب، والمجال الدائمة، وندوة الرؤساء والمصالح الإدارية لكل مجلس على حد، وقد تُنظم الدستور بعض صلاحياتها وخصائص النظام الداخلي لكل مجلس بأحكام ومقتضيات تنظيمية.

4 - اختصاصات البرلمان

سبقت الإشارة إلى أن البرلمان العربي ولد مقيداً بفعل استلام المشروع الدستوري تقنية العقلة البرلمانية من نظامه الفرنسي، وقد أضافت طبيعة النظام السياسي العربي عناصر أخرى (2) ساهمت في تمرير الصورة المتواضعة للمؤسسة التشريعية، بشكل بدأ هذه الأخيرة وكأنها ليست المكان الأساسي لمارسات السلطة (3)؛ وأن وظائفها الأساسية انحصرت في أدوار رمزية ومسؤلية محدودة (4).

(1) يندرج تعين الأمين العام لمجلس النواب ضمن مقتضيات الفصل الثلاثة من دستور 1996، الذي يعنى للملك حق التعيين في الوظائف الخاصة والعسكرية، أو يفوض له ممارسة هذا الحق. لذلك، يعتبر الأمين العام مؤسساً سامياً. مع الإشارة إلى أن التعين يتم بناءً على اقتراح رئيس مجلس النواب، في حين تحدد اختصاصاته في التشريعي بين المصالح الإدارية البرلمانية، ولا سيما مباشرة بعمل النواب.
(2) من هذه العناصر، وهي كثيرة، الفهم الخاص لمبدأ أصل السلطات، حيث ذهبت الخطاب الملكية في أكبر من مناسبة إلى أن الفصل بين السلطات لا يهم المؤسسة الملكية حيث تعتبر فوق السلطات والمؤسسات والأحزاب، بل بين البرلمان والحكومة، وقد سعت بعض الكتابات إلى صياغة تبشيرات عقلية لهذا التصور، حيث ينزت في نطاق الفكرة الدستورية في المغرب: طبقاً سياسية تهم أمير المؤمنين، وما يرتبط به من رموز الدولة، وشكلها الملكي ومشروعيته الدينية، والمملكة كامل السلطات منها، وهي في عمومها غير متفقة في الدستور، وتمت أصولها من القانون العام الإسلامي، ثم الطريقة الإلهية تتعلق بالملك والأجهزة المرتبطة به (برلمان، حكومة) وقد دونها الدستور ونظم أحكامها، وهي قابلة للتعديل خلايا للأولى التي تبقى ثابتة.

- أنظير عبد الله فوتر: العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعيته الدستورية، دراسة تأسيسية وتطبيقات، ج3، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 4 (المدار البيضاء: المعالم الجديدة، ط1، 2002)، ص 98.

369
الفصل الأول: الخلفية والسياق

بطلب البعض إلى أن البرلمان المغربي يُدُور بشكل تمثيلي ورمزياً من أجل بناء المخيّلة السياسية المغربية ليس إلا.  

يشترك البرلمان المغربي مع العديد من التجارب البرلمانية الدولية، بما فيها الأكثر إعارة في الممارسة الديمقراطية، في توافر مكتبه من حيث التشريعة والمراقبة، كما يفتقر معها في قوة غير المتكافئة قياساً مع قوة الجهاز التنفيذي، بيد أن البرلمان المغربي يختلف مع نظيره في النظم الديمقراطية من حيث مصادر الوهن الذي يعني منه، فقد ساهمت التغيرات التي طالت حياة العديد من النظم الديمقراطية في خلق قدر من التفاعل بين المؤسسات الدستورية (برلمان - حكومة) وإن بدت وظيفة البرلمان وكأنها تنحو نحو مزيد من التقهقر والتراجع.

فكما سبقت الإشارة، يتميز النظام السياسي المغربي بفهم خاص لمبدأ فصل السلطات، يبتعد في فلسفة ومقاصده عن الفهم المألوف في النظم الديمقراطية، أي المغزى الذي أصلته كتابات مونتسكيو وأنتجت مضمونه تجارب الدستورات الغربية. لذلك، وردت مكانة البرلمان متوّفّرة على صعيد الصلاحيات والاختصاصات، وقد عرقلت العقلة البرلمانية المستقرة من تجربة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة (4 أكتوبر/ تشرين الأول 1958) هذا الوضع، وأعادت إمكانية تطوره إيجابياً، وإن سعى المغرب خلال المراجعتين الدستوريتين لعامي 1992 و1996 إلى إعادة النظر في سلطات البرلمان عبر تقوية بعضها وإحداث بعضها الآخر.

- A. Claise, le parlement imaginaire, in: expérience parlementaire au Maroc... op. cit.
الفصل الثاني
تحليل واقع البرلمان المغربي
في ضوء مبادئ البرلمان الصالح

تعتمد الولائيين التشريعيين السادسة (1997 - 2002) والسابعة (2002 - 2007) إطارا زمنيا لتحليل واقع البرلمان المغربي وسلب إصلاحه في ضوء مبادئ البرلمان الصالح (1). ونعلم من حيث صلاحية هذا التحقيق وبدعمه علميا، أن التجربتين جاءتا في سياق سيرورة من الإصلاحات الدستورية والسياسية (2)، ورامتا تجري تشكيل حكومة اتفاقية من اليسار والوسط (3)، قادها زعيم ظل وحده في المعارضة قرابة أربعين سنة (4)، كما تأسست في مناخ مسوم بالتوافق بين المؤسسة الملكية والأحزاب السياسية سلالة الحركة الوطنية (الاتحاد الاشتراكي وحزب الاستقلال أساسا)، فقد بات واضحًا دخول المغرب، مع مستهل العشرية الأخيرة Compromise الرامية إلى إذكاء روح الانفتاح في النظام السياسي ومؤسسات، وتتوفر شروط إعادة بناء التفاؤل السياسيين الأساسيين (5). لذلك، ترى من المهم اعتماد كل من معطيات

(1) - نقص مبادئ التمثيل والمشاركة والاستقلال، والفاعلة في الأداء، والنزاهة كما وردت في الإطار المرجعي الذي حدده المركز العربي لتطوير حكم القانون وال_timezone.
(3) - من أحزاب اليسار تذكر الاتحاد الاشتراكي للقوى الشعبية، والحزب الديمقراطي الاشتراكي، وحزب التقدم والاشتراكي، وجهة القوى الديمقراطية، ومن الوسط نشير إلى التجمع الوطني للأحرار إلى حدما حزب الاستقلال.
(5) - تقصيد هذا المؤسسة الملكية وحزبي الاتحاد الاشتراكي للقوى الشعبية والاستقلال.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

اللعبة البرلمانية السادسة الناجمة عن انتخابات 14 نوفمبر/تشرين الثاني 1997(1)، وتوزعتها السابعة التي تشكلت في أعقاب اقتراع 27 سبتمبر/أيلول 2002، لدراسة وتقديم اقتراح أو ابتعاد البرلمان المغربي عن المبادئ الأربعة للبرلمان الصالح، أي التمثيل والمشاركة، والاستقلالية، والفاعلية في الأداء، والتزام.

1 - التمثيل والمشاركة

1 - تمثيل عادل وصحيح

يشمل التمثيل الصحيح والعادل ضمانًا أكيدًا لتحقق المشاركة. فالتمثيل المبني على التمثيل الصحيح يفتح الطرق لغرق السياسي والمنظمات لمكاسب التغيير عن إرادتها في المساهمة بشكل فعال في تدبير الشأن العام.

1 - انعكاس التمثيل في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان

شارك في انتخابات مجلس الأعيوب (14 نوفمبر/تشرين الثاني 1997) الممهدة لللعبة البرلمانية السادسة ستة عشر حزبا، فمكن خمسة عشر منها من الحصول على مقاعد داخل المجلس، تراوحت نسبتها بين 0.31% إلى 17.33% كمعدل أقصى. وقد بلغ عدد الدوائر الانتخابية 325 دائرة، وعدد المرشحين 3316 مرشحًا، أي بمعدل أحد عشر مرشحا عن كل دائرة انتخابية، وهو عدد مرتفع عن كل معدلات الانتخابات التشريعية السابقة التي تراوحت بين خمسة مرشحين في انتخابات 1977 وتسعة عام 1983، وقد ثبت النسبة من المجموع الكلي للترشيحات نسبة 0.7% سنة 1984 1.1% عام 1993، و2.07% سنة 1997. أما نسبة المشاركة العامة في الانتخابات (1997) فوصلت إلى 53،30%، كان نصيب الأصوات المبلغ منها 14.56%، مما يعني أن نسبة الفعالية للاقتراع كانت 38.74%، وهو معدل له دلالته في قياس مؤشر المشاركة الانتخابية ومبدأ

(1) - أجريت الانتخابات غير المباشرة لتكوين النفعة الثانية (مجلس المستشارين) في 5

372

دصب/كانون الأول 1997.
المجلس في الدول العربية
(الغرب)

التمثيل (1). أما على صعيد الغرفة الثانية، فجرى انتخاب مجلس المستشارين يوم 5
ديسمبر/كانون الأول 1997، شاركت فيه النساء وعشرون (22) هيئة سياسيَّة ونِسائِية،
وتراوحت مقاعدها بين 0.37% كنسبة أدنى و15.5% كمعدل أعلى، في حين
انعقدت انتخابات مجلس النواب للولاية السابعة في 27 سبتمبر/أيلول 2002،
تُقاس خلالها 5885 مرشحاً ثم توزيعهم على 1774 لائحة محلية، كان نصيب
الترشيحات النسائية منها 5%، مقابل تخصيص ثلاثين (30) مقعداً لهن على أساس
اللويج الوطنية، أي ما يقرب من 10% من مجموع المقاعد النسائية في
المجلس الأول (325).

لم تضمن مدونة الانتخابات الصادرة بقانون رقم 92 / 7، والمتمم والمغيرة
بقانون رقم 60، أي نص على نظام النسبة أو "الكتأ" كأحد الترشح في
اللويج الوطنية حيث بين الرجال والنساء، بيد أن الأحزاب السياسية تفاوضت فيما
ينتبها على التعامل مع النساء بمنع التلقائي إستياذًا على النص، فسميت ذلك
"التمييز التفضيلي"، أي تطبيق النسبية في القوائم الوطنية للنساء عند الترشيح، علماً
أن المجلس الدستوري سبق له أن قضى بعدم دستورية قاعدة "الكتأ" النسائية.

يجب الإشارة إلى أن هناك مطابقة نسائية في انتخابات المقلية [سبتمبر/
أيلول 2007] بخصوص ثلث المجلس للنساء. ليست هناك مؤشرات دالة على
إمكانية تحقيق هذا المطلب، غير أن الجمعيات النسائية المختلفة ما اتفقت تداعف
عن هذا المطلب.

---

(1) ليس في المغرب، خلافاً للمشرق، أقليات مسيحية أو يهودية، فمهما كانت الأقلية لا وجود ل
في الفضاء المغاربي بشكل عام. يذكر أن اليهود لم يتعرّضوا قط أقليات في المغرب، فهم
مغاربة كامل الحقوق لا يختلفون عن نظيراتهم المغاربة إلا في الدين. لذلك، أُسست لهم
محاكم ترعى شؤونهم في مجالات الزواج والطلاق والأئذان. أما المسيحيون فلا وجود لهم
في المغرب كافية، أما الأمازيغ (وليس محمد) البربر لأن له تمييز ثقافي، فهو مكون
أصيل من مكونات الهوية المغربية ولا ينتمون إلى أي كنيسة. ليست هناك دراسات علمية تبين
نسبتهم في هرم السكان المغربي، لكن المتناول عليهم أن أكثرهم يتواجد في المغرب تياساً
لبلدان الشتات الأخرى (الجزائ، تونس، موريتانيا، ليبيا، مالي، النيجير)، وأنهم حوالي
47% من سكان المغرب، أي قرابة 14 مليون نسمة.
 الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

يذكر أن ستة وعشرين (26) حزبا شارك في انتخابات 2002، تمكن اثنان وعشرون (22) منها من الحصول على مقاعد داخل المجلس، تراوحت نسبتهم بين 0,31% كحد أدنى و15,38% كمعدل أقصى، أما نسبة المشاركة العامة فقد بلغت 61,61% كان نصيب الأصوات المعلنة 16%، مما يعني أن المشاركة الفعلية في الاقتراع لم تتجاوز 35,61%، وهي نسبة ضعيفة مقارنة حتى مع انتخابات الولاية السادسة (1997)، التي كانت أكثر ضعفا في تاريخ الانتخابات التشريعية.

فمن الأسباب المفسرة لتدني نسبة المشاركة في التجربتين الانتخابيتين لعامي 1997 و2002 ما له صلة بالشروط التي طالت المسائلات الانتخابية السابقة، كاستعمال المال في شراء الأصوات وبناء الخرائط الانتخابية السابقة، من طرف الوزارة المطلوبة (الداخلية)، التي أثرت في مجملها في التفاعل الإيجابي للجسم الاقتصادي مع عملية التصويت حضورا ومشاركة. كما أن هناك عوامل إضافية ذات صلة بظاهرة العزوف عن التعبير عن الشأن العام لاعتبارات ذات علاقة بتندم صورة الأحزاب في نظرة الناس ووعيهم الجماعي. علمنا أن نسبة الأصوات المعلنة في التجربتين جاءت مرتفعة نسبيا، أي الأصوات التي مارس أصحابها فعلا حقهم يوم الاقتراع ولم تكن مطابقة لمقتضيات القانون الانتخابي والتي لا تملك معطيات مضبوطة واضحة لحصر أسبابها، فقد تكون بفعل أخطاء في التصويت من طرف الناخبين أنفسهم كالتصويت على أكثر من مرشح في الدائرة، أو كتابة أشياء في ورقة التصويت مما يلغي القانون، أو إرجاع طرف التصويت فارما وما إلى ذلك من الأسباب التي تجعل التصويت لاغيا بحكم القانون. يذكر أن عدد النساء المرشحات في انتخابات 14 نوفمبر/تشرين الثاني 1997 هو إحدى وسبعين مرشحة فازت منهن اثنان، ومع انتخابات 27 سبتمبر/أيلول 2002 خصصت نسبة ثلاثين مقعدا للائحة الوطنية للنساء (quota).

1 - 2 تمثل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الحقيقي

ليست هناك دراسات علمية ميدانية حول حجم كل حزب من الأحزاب المكونة للمشهد الحزبي في المغرب. بل إن الأحزاب نفسها لا تتوفر أرشيفيا، في

374
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

مجلماً، على ما يبين بوضوح قوتها الكمية والنوعية. لذلك، يصعب تحديد قوة كل تنظيم سياسي على وجه الدقة لمقارنته بما حصل عليه في الانتخابات، بيد أن هناك تقديرات عامة حول حجم كل حزب تأسيساً على تاريخه وبرنامجه وامتداده في المجتمع. ففي الانتخابات التشريعية للولاية البرلمانية السادسة (1997 - 2002) شددت الاحزاب سلسلة الحركة الوطنية (حوزيا الاستقلال والاتحاد الاشتراكي، والمنظمات المتفرعة عنها) على أن النتائج الحالية عليها لم تكن ملائمة لحجمها التاريخي والمجمعي، بل نددت بالتزوير الحاصل واعتبرت الأرقام المعلن عنها من طرف وزارة الداخلية غير معتبرة عن مكانةهم السياسية، وأهدى من كل ذلك، حصل لأول مرة في تاريخ الانتخابات التشريعية المغربية أن رفض بعض المرشحين المعلن عن فوزهم النتائج بحجة أن الإدارة زورت صلاحيتهم (حالة كل من محمد حفيظ محمد اديب مرشحي الاتحاد الاشتراكي في دائري ميروكة ومديونة في الدار البيضاء).

فقدنا، تنظي نتائج انتخابات الولايتين التشريعيتين السادسة والسابعة (1)، على حصول تغطية شاملة لمختلف مناطق المغرب، كما تكلف أحكام الدستور (2) حق مشاركة الجميع في العملية الانتخابية دون تميز على أساس العرق أو الجنس أو الدين، الكهف ما حظره القوانين ذات الأثران صراحةً (3). وإذا كانت نسبة مشاركة المرأة قد شهدت تطوراً ملحوظاً خلال الولاية البرلمانية السابقة (2002 - 2007) قياساً لنظيرتها السابقة، بسبب اعتماد القائمة الوطنية (الكتوحا quota)، فإن الرهان معقود على حصول تطور نوعي في الثقافة السياسية وبنية المجتمع المغربي كي تعمق هذه المشاركة وتعزز دائرتها.

(1) - انظر النتائج الكاملة ضمن الملاحظات المرفقة بالقرير.
(2) - انظر الفصلين 4 و5 من دستور 1996.
(3) - الإشارة هنا إلى سن الرشد الانتخابي المحدد في 18 سنة بالنسبة للتصويت و 23 بالنسبة للترشح، وأيضاً الأちな التي حظر عليها المشرع المشاركة في الانتخابات بسبب مواقعها الأمنية الحساسة، أو نتيجة الأحكام القضائية الصادرة في حقها، والتي جردها من التمتع بالحقوق السياسية.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

يذكر أن المصادر المعنية للعمل البرلماني المغربي كون الانتخابات المفرزة للنهجية لم تحقق بالاحترام على صعيد تنظيمها والسهر على إجرائها. فكما أسلفنا القول (1)، شابها العديد من النواقص نتيجة تدخل الإدارة وضعف جهازها، الأمر الذي حال بينها وبين أن تعرَّف على الحجم الحقيقي والفعلي لمختلف الفاعلين المؤثرين للمشهد السياسي المغربي (2)، ولعل من المفارقات اللافتا للانتباه، أن على الرغم من التغيير الذي طرأ على نمط الاقتراع، باستقلال الانتخابات الأحادي الاسمي الأكثري على درة واحدة، الذي ساد من عام 1982 وإلى انتخابات 1997، باعتماد التصويت اللاذكي النسبي، وقرار مجلل القوى السياسية بحصول جهاز ملموس من جانب أجهزة الإدارة، فإن الطابع النسبي في البرلمان المغربي ظل مستمرا، ولم تتفاوض انتخابات 27 سبتمبر/أيلول 2002 أغلبية قادرة على تكوين حكومة أو ائتلاف حكومي منسجم ومنضمان، كفيلة بصياغة برنامج حكومي مؤسس على الجماعية في المبادرة والانجاز.


(1) - انظر الفصل الأول من هذا التقرير.
(2) - يشير في هذا السياق إلى ردود الأفعال في بلاغات الأحزاب وال他妈يات السياسية خصوصا أحزاب الكتلة الديمقراطية (الاتحاد الاشتراكي للقوى الشعبية، حزب الاستقلال، حزب التقدم والاشتراكية، منطقة العمل الديمقراطية الشعبي). للإطلاع على مختلف هذه الردود يراجع كل شيء عن الانتخابات التشريعية لمجلة المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 18/1998.
البرلمان في الدول العربية
(العرب)

1 – 1 - 4 نسبة المقترين الممثلين عملياً في البرلمان قياساً على مجموع المشاركين في الانتخابات

تأسست على نتائج التجربتين التايتين المشار إليهما أعلاه، تعتبر نسبة التمثيلية قياساً على نسبة المشاركة في الانتخابات ضعيفة لأسباب تتعلق بضعف المشاركة نفسها حيث لم تتجاوز في الانتخابات 1997 43,74% من الأصوات الصحيحة، و35,6% في اقتراع 2002، وترتبط أيضاً بكثرة المنافسين على الدوائر الانتخابية.

فعلي سبيل المثال، شارك في التصويت في انتخابات 14 نوفمبر/تشرين الثاني 1997 7,456,996 ناخياً من أصل 12,790,631 ثم سجلهم قانوناً في القوائم الانتخابية، مما يعني، كما أشار أعلاه، أن نسبة المشاركة لم تتجاوز 58,30% محسومة منها 1,085,366 من البطاقات الملغاة، لتحقيق النتيجة النهائية 43,74%.

وإذا افترضنا إلى هذا الحد عام اعتبارات ذات علاقة بعدد المترشحين ونسبة التنافس على الدوائر الانتخابية، يسهل علينا استخراج نسبة تمثيل كل فائز بالنسبة للتمثيل العام. ففي بعض الدوائر التي شهدت ضغوطاً كبيرةً قبل عدد المترشحين، تراوحت نسبة الفائز فيها ما بين 10% و30% من نسبة المصوتين فيها.

1 – 2 - 2 تكافؤ الفرص

1 – 2 - 1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

نظم القانون رقم 97/09 المتعلق بمدونة الانتخابات الإعلامي الانتخابي من خلال استخدام الوسائل السمعية البصرية، حيث يمكن للأحزاب استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية، وفق مرسوم صدر باقتراح من وزير الداخلية ووزير العدل والإعلام (1)، علماً أن معيار تحديد سقف استفادة كل حزب من استعمال وسائل الإعلام مرتهن بأهمية حضورها في الهيئات التمثيلية. فهذا، عملت الدولة إلى جانب القوى السياسية على احترام المقتضيات المنظمة لاستغلال المتكامل.

---

(1) انظر المادة 285 من القانون 97/09 المتعلق بمدونة الانتخابات الذي تم تعديله وتفشيّه بقانون رقم 60/02.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

للإعلام العمومي في العملية الانتخابية، علن أنه ليس هناك إعلام خاص في المغرب من شأنه الالتفاف على المشاكل الانتخابية.

1- 2- 2 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين

نظمت المواد من 49 إلى 54 من مدونة الانتخابات رقم 97/7، المخبر والمتممة بقانون 64/02، المبردة الشكلية والموضوعية لسريان الحملة الانتخابية (تعليق الإعلانات الانتخابية، التجمعات، الاحياء، ورداء، وثب الطعون والعقاب المقرر في شانها(1)، بغية تحقيق قدر من المساواة بين المرشحين المتنافين.

1- 2- 3 تحديد سقف الإلقاء على الحملة الانتخابية

نظم القانون نفسه موضوع تمويل الحملات الانتخابية (2)، حيث تحدد مساهمة الدولة في ذلك بناء على قرار صادر عن الوزير الأول باقتراح من وزير الداخلية ووزير العدل ووزير المالية، كما يتولى مرسوم صادر عن نفس الوزارة توزيع المبالغ المحددة وطرق صرفها استنادًا إلى مؤشر تطبيقها في المؤسسات، أي نصيبها من المقاعد النافية (3)، علما أن القانون ألزم الأحزاب المتممة بالتمويل العمومي بتقديم بيانات إبائية حول صرفها له. يشير إلى أن مدونة الانتخابات (القانون رقم 97/7 الصادر في 2 أيار/نيسان 1997) قضت في مادتها الرابعة والأربعين (44) بأن يحدد تاريخ الاقتراع والمدة التي تقدم خلاله الترشيحات وتاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهائيها بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع.


---

(1) إنظر المواد من 76 إلى 108 من مدونة الانتخابات.
(2) إنظر المواد من 268 إلى 294 من المصدر نفسه.
(3) راجع المرسوم رقم 188-102 الصادر بتاريخ 2 يوليو 2002 بخصوص مساعدة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، للإطلاع على النص انظر الجريدة الرسمية (ج.ر) عدد 102 بتاريخ 1-8-2002، ص 2193.
البرلمان في الدول العربية

(التقرير)

الأول 1997 بـ 250,000 درهم، المعتمد صرفها خلال خوض الحملة الانتخابية، مع مطالبة المتعينين بها بجرد المبالغ المصرفية وإرفاق الإشراطات التي تقرر صرف المبالغ المذكورة خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن نتائج الاقتراع لدى لجنة التحقق من المصروفات الانتخابية، المكونة من قاض من المجلس الأعلى للحسابات رئيساً وقاض من المجلس الأعلى يعينه وزير العدل وممثل لوزير الداخلية، وممثل للمالية يعينه وزير المالية التي عليها تقديم تقرير في الموضوع. يشير إلى أن قانون مدونة الانتخابات (7/97) تضمن أحكاماً من شأنها توفير حضور عدالة ومكافحة بين مختلف المرشحين المنافسين. وتعزيز لهذا المنحى أصدرت وزارة الداخلية مرسوماً تحت عدد 190 بتاريخ 29 أغسطس/آب 2002 يمنع تسخير إمكانات الجماعات المحلية لخدمة أغراض انتخابية، كما أصدرت كل من وزارة العدل والداخلية مرسوماً مشتركاً هدف إلى توفير شروط التزاهج والشفافية والمصداقية للاستح سفات الانتخابات الجماعية خلال اقتراع 12 سبتمبر/أغسطس 2003، من خلال سلسلة من الإجراءات الوقائية واللورية، من قبل تجديد أنشطة بعض مساعدي السلطة، وقد نقل عدتهم بـ 429 عضو عن إلغائهم بمقترحات الوحدات الإدارية التابعة لها، أو تمتعهم بإجازات إدارية استثنائية بسبب الروابط العائلية التي تجمعهم بعض المرشحين، أو استجابة لأشكال التشبّه التي وجهت ضدهم إلى السلطات العمانية.

1- 4 التبرع بالمال للحملات الانتخابية

تشرّك كذلك إلى أن قانون الأحزاب الجديد رقم 04/36 المصدق عليه في 28 دسمبر/كانون الأول 2005، أفرد بابا خاصاً لتحديد وضبط تمويل الأحزاب بما مباشرة من طرف الدولة، أو بصفة غير مباشرة عبر الهبات والهبةات النقدية والعينية التي تحصل عليها الأحزاب من لدن الجهات المرخص لها قانوناً بذلك.

(1) - ت تكون لجنة التحقق وفق المرسوم المشار إليه أعلاه (22 أكتوبر/تشرين الأول 1997) من قاض من المجلس الأعلى للحسابات رئيساً، وقاض بالمجلس الأعلى يعينه وزير العدل، وممثل لوزير الداخلية، وممثل للمالية يعينه وزير المالية.

(2) - انظر قانون الأحزاب المغربي الجديد رقم 04/36 المصدق عليه من طرف البرلمان المغربي في 28 دسمبر/ كانون الأول 2005.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

على الرغم من الإجراءات القانونية والتنظيمية التي اتخذتها لحماية مبدأ التكافؤ بين المرشحين في فترات الاستفتاء من وسائل الإعلام، والتمويلات، والمساعدات المالية الخاصة المكفولة بالقانون، فإن ثورة نسبيا مستمرة يحول دون صيغة مبدأ التكافؤ قيمة مجتمعية وسياسية مشتركة، والحال أننا نمسنا نبرمان جماعيا لدى اللوبي من مختلف الأطياف السياسية من قمتنا بمقابلات معهم، حيث أعمموا على محدودية الحصص الإعلامية المخصصة لهم، وارتدائيتها.

وضعت وجهة إنترستولوجية تواصلية من شأنها تضمن الفرص المتاحة وتوسيع دائرة الاستفتاء منها على صعيد شرح وتوسيع البرامج الانتخابية وإنقاذ الجسم الانتخابي بصلاحيته ما ورد فيها. بيد أن الأمر، في تقديرنا، لا تحصر مسؤوليته في ما تمث الإشارة إليه، بل تتجاوز إلى الفاعلين السياسيين (الأحزاب) أنفسهم حيث الهوية كبيرة بين التقييمات والوسائل التواصلية العصرية والأسلوب التقليدي الذي دأب الأحزاب على اعتمادها. فالأفاع لما استنتج تقييم الخبراء، لا يمكن العبث، في تقديرنا، في القانون المنظم الاستغلال الإعلامي للتأهل مع التأثين، بل في طرق استثمار هذه الفرص بشكل عصري وقطائني، وهو ما يستوجب من الفاعلين السياسيين العمل على تطوير أساليب عملهم واستراتيجيات حملاتهم الانتخابية.

1 - 3 انتخابات حرة ونزية

1 - 3 - 1 متابعة إدارة العمل الانتخابي للمعايير الدولية

يستند النظام الانتخابي مصادره من الدستور والقوانين ذات الصلة، ومن الطبيعي أن تكون إدارة العملية الانتخابية منسجمة معها، سواء فيما يتعلق بالحيادية، أو الازدهار، أو الشفافية، أو تكافؤ الفرص بين المرشحين والناخين، مع الإشارة إلى أنه مع تضمين المغرب تشييد حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا في ديانات الدستور منذ مراجعة 4 سبتمبر/ آب 1992، أصبح ملتزمًا من حيث الشرعية الدستورية على التقيد بما يتلاهم مع المعايير الدولية ذات الصلة.
البرلمان في الدول العربية
(النورن)

1 - 3 - 2 اشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تضمن مدونة الانتخابات (قانون رقم 97/7، الصادر في 2 أبريل/نيسان 1997) كجزء من هيئة وتنفيذه بقانون رقم 04/64 مقتضيات وأحكام خاصة بإدارة العمليات الانتخابية، سواء في ما يتعلق بوضع ومرافعة الأنواع الانتخابية العامة، أو فيما يخص عمليات الاقتراع وال الانتخابات وفرز أوراق التصويت وإعلان النتائج. كما يتولى القانون التنظيمي لمجلس النواب في العديد من فصوله هذا الأمر.


إن جائت مشاركته في التصويت موسمة بالضعف (35, 61؟) والتردد، والعرزور. فخلال الولاية التشريعية السادسة (1997 - 2002)، التي أدى الفاعلون إلى تسيمها ولاية التأهيل السياسي، تم استماع لمجموعة من الفاعلين الأساسيين في أبرزها القوانين 97/31، كما تم تغييره وتحديثه بقانون 02/06 وقانون 02/29، المعتم بال занима بالقانون التنظيمي لمجلس النواب، والذي تم في نطاق لأول مرة اعتماد نظام التصويت باللائحة في الانتخابات العامة المباشرة، بعدما ساد نظام الأُصوات الأحادي الإساسي الأثري على دورية واحدة مدة تجاوزت أربعة عقود (1959 - 2002). هذا الذي ساهم في تدفق الفاعلين السياسيين، في عدم

(1) - شهدت كل الأحزاب، باستثناء حزب الطليعة الاشتراكي ومنظمة العمل الديمقراطي الاشتراكي، على حياد الإدارة في عملية الاقتراع.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

اتخاذ إراءة الناخبين والتدخل في ترتيب النتائج وصناعة خريطة التوازنات البرلمانية، إبراز من أجهزة الدولة وتأثير سلطة المال (1).

1 - 3 جهة/أليات فعالة وحيادية للنظر في الطرد النبئية

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، منح المشرع المغربي دورا مهمًا للمحاكم الإدارية للنظر، بموجب القانون رقم 90/41، في الطرد المقدم، في شأن اللوائح الانتخابية العامة (2)، كما أنظمة المجلس الدستوري اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بالعقوبات داخل مجلس النواب، بتبيل أحكام الترتيب المعلق عنها، أو رفضها وإلغائها والدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة (3)، علماً أن قراراته نهائية لا تقبل الطعن، وتلزم جميع أفراد وجموع جماعات (4). فهذا، تعددت أسباب تدني المشاركة في العملية الانتخابية وتوازنت، كما أشارت في مقاطع سابقة من هذا التقرير، بين نزعة التشكيك في صدقية الانتخابات واستمرار شوائب التزوير وضعف التعاطي مع الشأن العام، وعدم التفاعل مع برامج الأحزاب ومشاريعها.


(2) - راجع المادتين 36 و37 من القانون 97/09 المتعلق بمدونة الانتخابات كما تم افتتاحه.

(3) - وتعميم بالأمر رقم 02/64.

(4) - القانون التنظيمي رقم 93/29 يتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتعميمه بالقانون التنظيمي رقم 98/05 بتاريخ 05/10/1998 ص. 680، لإدراج تفاوت المجلس الدستوري من 12 عضوًا: 6 يعينهم الملك بينهم الرئيسين و6 أعضاء يعينهم ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب وثلاثة منهم يعينهم رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق، لمدة تسعة سنوات.

(5) - ينص الفصل 81 من دستور 1996 في فقرته الأخيرة: "لا يوجد إصدار أو تطبيق كل نص يخالف الدستور. لا تقبل قرارات المجلس الدستوري أي طريق من طرق الطعن.

وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية (2)
البرلمان في الدول العربية

الانتخابية. فهل يدفع الإقرار الصادر عن الأحزاب والمنظمات بحياذ الإدارة في الانتخابات التشريعية للولاية السابعة إلى الجزم بأن المغرب قادّع مسلسل التوزير الذي وسم تجاربه السابقة، وأنه دشن مرحلة جديدة تدعو السيادة فيها لحرية وتنوعة التصويت؟

يمكن القول أن هناك تقدما ملحوظاً على طريق جعل الانتخابات لحظة مميزة للتعبير الحر والمزية عن إرادة الناخب واختياره، وقد كان الرهان واضح على النمط الجديد للانتخاب، أي الاقتراع اللائحي النسبي في تجاوز مظاهر الزياني، وشرائط الدعم بالمال، والانحياز المقصود للإدارة، وتغيير النتائج للتحكم في التوازنات، وما إلى ذلك من الظواهر المشينة التي شابت العمليات الانتخابية وأثرت بشكل سلبي على أداء البرلمان واستقامة الحياة السياسية. غير أن الممارسة أبانت صعوبة الانتقال إلى الوضع الأمل في ظل تواضع الثقافة السياسية الديمقراطية في الدولة والمجتمع عاماً، فالأمر يحتاج إلى مزيد من الجهد كي يعنى الفاعلون ومكونات المجتمع قيمة أن تكون إرادة الناخب حرة ونزية. لذلك، لم تتردد النخبة البرلمانية في أجبرنا مقابلات معها في التأكيد أن القانون الجديد للانتخابات والقوانين ذات الصلة ساعدت على تضيق دائرة التوزير لكنها لم تضع حدا نهائياً له، سِما في المناطق الحريرة، حيث تساهم الثقافة التقليدية للناخبين وتشير وعهم أهمية التنافس المدني على اختلاف البرامج والاستراتيجيات في جعل مناعة الجسم الانتخابي عرضة للتغير والتعبير، ويبدو أن مسؤولية هذا الوضع مشتركة وتحتاج إلى مجهودات نوعية وعميقة لإعادة الاعتبار لقيم المشاركة الحرة والتغية.

1 - المحاسبة في الانتخابات

1 - 4 - عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

يمكن القول بعد مرور أكثر من خمس وأربعين سنة على إجراء أول انتخابات بلدية في المغرب (29 مايو/أيار 1960)، وضع أول نظام انتخابي (ظهير فاتح سبتمبر/أيلول 1959) أن هناك تقدما ملحوظاً على صعيد تراجع تصارع العصبيات في تحديد خيارات الناخبين وتأخير تصويتهم. فمن جهة ترسخت بشكل ملموس
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

فكرة الاندماج الوطني براجع التزاعات الجهوية والقبلية والمناطقية، خلافا لما كان عليه الأمر إبان السنوات الأولى من استقلال المغرب. وعلى صعيد آخر ساهمت الحياة الحزبية، على الرغم من كل ما يمكن أن يوجه إليه من ملاحظات، في التشجيع على نمط جديد من الولاء تكون الأولوية فيه لأشكال العصرية بدل الأشكال التقليدية، فيما في المدن والاحواض الكبرى. بيد أن التجربة لم تصل بعد درجة القطعية مع منطق العصبية وتؤسس لثقافة ديمقراطية يكون الحسم فيها لقواعد التنافس المؤسس على اختلاف البرامج والاستراتيجيات.

1 - 4 - 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترين

تنصح الملاحظة أعلاه على العلاقات الشخصية في تحديد خيارات المقترين. فمن الملاحظ أن هناك تقدم في المدن والاحواض الكبرى على طريق حلول منطق التنافس محل منطق العلاقات الشخصية والقربية والعاطفية، وحتى الزيائية. والحال أن انتقال المغرب من نمط الاقتراع الأحادي الأسمي الأثري على دورة واحدة، الذي ساد أكثر من أربعة عقود (1960 - 2002)، إلى نمط الاقتراع اللائحي كان ينتظر منه إدراك روح التنافس المحلي على تفاعل البرامج ودعاية الاستراتيجيات والتوجهات السياسية عوض الأشخاص.

1 - 4 - 3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية في سلوك النائب

لم يقتطع المغرب تماما منطق الزبائنية في توجه إرادة النائب والتحكم في تصويته، غير أن هناك رعاية متبادلا بخطورة هذا المنطق على خيارات المقترين. لذلك، نلم تقدما في الحواض والمدن الكبرى، فيما في صفوف الفئات الاجتماعية الأكثر تطورا على صعيد الوعي ودرجة التعلم.

1 - 4 - 4 الإنتخابات وتركيبة البرلمان

من اللافت للانتباه أن تركيبة البرلمان لم تغيب بشكل جوهري منذ الولاية التشريعي الأولى (1963 - 1965)، وشكل أكثر منذ الولاية الثالثة (1977 - 1983) فقد ظل البرلمان في بعضها على صعيد تكوينه وتركيبته، ولم تُستطع، بالتالي، أن تحقق القدرة على إظهار الفراء على تطوير أدائه. ومن الجدير

384
البرلمان في الدول العربية
(المغرب)

بالملاحظة أن اعتماد نمط جديد للارتقاء (الانتخاب باللائحة) لم يدفع في هذا الاتجاه، إذ جاءت انتخابات 27 سبتمبر 2002 في سياق كسابقتها.

1 - المشاركة

يؤدي مفهوم المشاركة إلى العمل الإرادي السياسي المتعلق بتغيير الشأن العام، يقوم به مواطنون معيونين بعلاقة التأثير على احتياجات سياسية، مما يعني أن المشاركة لا تتحصى شكلًا في عملية الانتخابات، بل تتعدي ذلك لتؤثر في القرار السياسي الأمر الذي يستلزم تواصل مباشر ودوري بين الناخب والمرشح.

1 - التواصلي الدوري بين الناخب والمرشح

يصعب أن تكون الملاحظة المغربية إعطاء تحليل كم يرصد نسبة أو كثافة حصول التواصل من عدمه، غير أن هناك المحاولات تقدير تحليل نوعي للمؤشرات التي تثبت أنه بين الطرفين، استنادًا إلى المعطيات التي استخلصها من المقابلات التي أجريت وتجربة الناخبية والتجارب أخرى، مما يثير عنه الناخبين من خلال أمومة الصدارة والوسائط السمعية البصرية.

يشكو المواطنين عموماً من القصور الحاصل على صيد التواصل مع ممثلهم داخل البرلمان، إذ لا يتوفر العديد من النواب على مكاتب قارة ودائمة تشمل للناخبين فرص التواصل المباشر مع ممثلهم، بل أن هناك من النواب من تتوفرون على مكاتب لهذا الغرض، ويلجأ آخرون إلى استعمال مرات أحزابهم للاطلاع بما يدور بهم من قضايا وأعمالهم.

ويستعرض بعض المصادر الخاصة ذات الطبيعة الاجتماعية، كالتوجه لدى السلطات المحلية، أو إيجاد شغل أو وظيفة، أو البحث عن حلول لقضايا دوافعهم، كالتزود بالቤ، والكهرباء، أو تلبية الأرشفة والأزمة والشوارع، عوض الاهتمام بالالتماس العامة. فمن الملاحظ، في هذا السياق، وجود خلط كبير لدى المواطنين بين مفهوم التمثيل على الصعيد الوطني (البرلمان)، ومنهم على المستوى المحلي.

(1) يفسر هذا الأمر بضعف الدراسات الاستطلاعية المبنية على الاستماعات والاستمارات ومحدودية انتشار التدابير المأهولة في البحوث الميدانية.

385
لا يمكنني قراءة النص العربي الذي يظهر في الصورة.

الرقم 386
البرلمان في الدول العربية

التواصل مع ناخبيهم، غير أن المحدودن ظل صعباً بسبب ضعف تدريب المواطنين على الإنترنت وتضييقهم للاتصال المباشر عن آية وسيلة أخرى.

2 - استقلالية البرلمان

2-1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

سبق الإشارة إلى أن ميلاد البرلمان المغربي جاء مقيدًا، بفعل استهلاك المشروع الدستوري مفهوم العقلة Rationalisation من نظيره الفرنسي، إضافة إلى استمرار إثر الدولة المغربية السلطانية حاضراً في الإطار الفلاشمي والفكري الذي حكم سيرورة بناء الدولة الوطنية الحديثة بعد الاستقلال. لذلك، جاءت مكانتة البرلمان متواضعة في نص الوثيقة الدستورية الأول للعام 1962، وقد استمرت ضعيفته بفعل الراحات الدائمة في الدستور الثاني (1970)، وتجربة المراجعات:


2-1-1 ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان

تطوي الوثيقة الدستورية على مكانة متواضعة للمؤسسة التشريعية. فعلى الرغم من مجيئها مرتبة في الباب الثالث بعد "الأحكام العامة والملكية"، فإن المراجعة الدستورية لعام 1970 قد خلفت تراقياً في التمثيل حين أنما الفصل التاسع عشر، لأول مرة، بالمملكة صفة "الممثل الأساسي للأمة"(2)، وهو ما كرست دفاعات عليه الدستور اللاحق، فقد منح الملك مكانة ضخمة لمن جهه تأويل أحكامه، كملامح

---

(1) أنظر الفصل الأول من هذا التقرير (البرلمان المغربي: الخلفية والسباق).

(2) ينص الفصل 19 من دستور 1996 على ما يلي: "الملك أمير المؤمنين والممثل الأساسي للأمة ورمز وحدتها وضم أصول الدولة واستمرارها، وهو حامي حق الدين واللاهوء على احترام الدستور، وله صيانة الحقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات، وهو القاضم لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحرة". للإشارة: هذا الفصل كان في دساتير الدول الأخرى في "أمر المؤمنين" وعبارة "الممثل الأساسي للأمة". أما الوظائف الأخرى فليس هناك ما يجعله تتميزاً عن غيره.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان البحري

تعذر عليه، وفقاً للفصول الأخرى، الإقدام على مبادرات قانونية أو سياسية، أو تعزيز الأمكانيات الدستورية التي تمنحه صريح العبدية اتخاذ الإجراءات التي تستلزم الوظائف الواردة في وظيفة الدستور. فمن الأمكانيات الدستورية التي تجعل الملك مشاركًا للبرلمان في وظيفة التشريعة ما قضى به الفصل الثامن والعشرون: للملك أن يخطب الأمّة، والبرلمان يتولى خطابه أمام كل المجالس ولا يمكن أن يكون مضمونًا موضوع أي نقاش، وعلىه يكون الخطاب الملكي لاتخاذ الدورة السنوية العادية للبرلمان مناسبة لتوجه المبادرات في مجال السياسات العامة بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

1- 2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته ووظيفته

2 - 1 - 2 - 1 الاستقلالية في وضع النظام الداخلي

يمكن ملئ محدودية استقلالية البرلمان في مدى قدرته على وضع نظامه الداخلي، فقد ورد في الفصل الرابع والأربعين من دستور 1996 ما يلي: يضع كل من المجالس نظام الداخلي ويقر بالتصويت، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصدر المجلس الدستوري بمثابته لاحكام الدستور، وأن الرقابة الدستورية بشقها القبلي والذي لا يتسامى في الجوهر مبدأ الاستقلالية طالما أن وظيفة الرقابة هنا تؤدي تأكيد احترام الشرعية الدستورية ليس إلا، والحال أن النظام الداخلي، الذي يعد في مرتبة أدنى من الدستور، قد يحول أن تكون بعض مقتضياته مخالفة للدستور، ففي هذه الحالة تكون الرقابة آلية مهيئة لصيانة الشرعية الدستورية.

يعتبر البرلمان، وفق منطوق هذا الفصل، المؤسسة الوحيدة التي ألزم الدستور خضع نظامها الداخلي للرقابة الدستورية القلبية دعاً لاستثناء يطلب العلاقة بين

---


2 - ينص الفصل الأربعين على ما يلي: يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة، ويمرّ الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبدأ يوم الجمعة الثاني من شهر أكتوبر، وتلتقي الدورة الثانية يوم الجمعة الثاني من شهر أبريل.
البرلمان في الدول العربية

السلطتين التشريعية والتنفيذية. صحيح أن المادة السابعة والسبعين بعد المادة من النظام الداخلي لمجلس النواب أجازت للأعضاء إمكانية التقدم بمقترحات تعديل النظام الداخلي وفق مسطرة محددة، بيد أنها اشترطت، احتراما للشرعية الدستورية، إحالتها على المجلس الدستوري كي يثبت مدى مطبقتها لأحكام الدستور.

2 - 1 - 2 - انفرد البرلمان في وضع ميزانيته وانفاقها

تعزز فكرة محدودية استقلالية البرلمان بدورة المحدود في وضع الميزانية والصرف في إنفاق مقدراتها، فمنذ إحداثه لأول مرة عام 1963 لم يطرأ القضاء الدستوري بشخصيته المعنية واستقلاله المالي، حيث ظل خاضعا في تدبيره المالي والإداري لسلطة الحكومة. فيما نصت المادة الثانية والعشرون من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "وضع المكتب ميزانية المجلس ويبرم نشأته المالية" وأن تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة كما يضع المكتب الأمانة الخاصة لتنظيم وتسهيل المراقبة الإدارية والمالية للمجلس، قضى المجلس الدستوري، حين فحص دستورية هذه المادة بعدم استقلالية مكتب المجلس في وضع الميزانية، وأن الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية المكلفة دستوريا بوضع الميزانية العامة للدولة، فهي بهذا المعنى السلطة الوصية المختصة برصد الاعتمادات ميزانية البرلمان، والأمر نفسه عاود تأكيده حين فحص دستورية المادة التاسعة والثلاثين من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مشددا على أن إلزام الحكومة بإدراج ميزانية مجلس المستشارين في الميزانية العامة للدولة وفقا لما حدده مكتب المجلس أمر لا يعود من حيث الاختصاص إلى جهاز تابع للسلطة التشريعية (أي مكتب المستشارين) بل إلى صلاحيات السلطة التنفيذية. بيد أن المجلس حدد على صعيد نظامه الداخلي مجموعة مقتضيات وأحكام بيئة تفاعلية تدير شفافية وتزيد لصرف ميزانيته استجابة لحاجات البرلمان ومتطلباته على

الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

الصعوبات الداخلي والخارجي، من قبْل تشكيك «لجنة مراقبة صرف الميزانية»، وهي جهاز خاص مؤقت يتتألف أعضاؤه على أساس قاعدة التمثيل النسبي للفرق النائبة، ويروم التحقق من سلامة صرف ميزانية السنة المنصرمة، التي يرفع في شأنها تقريرًا إلى المجلس المعني داخل أجل شهر من تاريخ تشكيله (1). غير أن المادة الثالثة والعشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب، وإن أشارت إلى قفرتها الأخيرة إلى صلاحية المكتب في وضع نظام داخلي يحدد القواعد المطلبة على محاسبة المجلس، وبين صلاحيات اللجنة وكيفية ممارسة مهامها، فقد ظل البرلمان في نظر القضاء الدستوري مؤسسة غير متمتعة باستقلال المالي، تخضع مثلاً مثل كافة المؤسسات العمومية إلى وسائل الرقابة المالية السارية المفعول على مؤسسات الدولة.

2-1-2-3 انفدوال المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان

تنعكس محدودية الاستقلالية المالية للبرلمان على دوره في تعيين الموظفين التابعين له وتحديد أجورهم والإشراف عليهم وترقيتهم، فعلى الرغم من نص المادة الأولى من القانون رقم 89/32 الخاص بتحديد النظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب على انفراد هذا الأخير بسلطة التعيين (2)، فإن إمكانية قيامه بهذه الصلاحية تبقى رهينة برقابة الأجهزة المالية الحكومية ذات الصلة، فالبرلمان غير قادر على التصرف بالمقدار المخصص له لإدارة شؤونه الداخلية والخارجية، دون تدخل الأجهزة الرقابية المالية للوزارة الرسمية (المالية)، مما يعني أن الضوء الأخير يدفعه البرلمان ويعني إليه بقاء من صلاحيات الحكومة وليس السلطة التشريعية. والحال أن ضعف دور البرلمان في هذا المجال قد يحد من


2- ورد في الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون رقم 89/32 الخاص بالنظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب، ما يلي: «تعيين مكتب مجلس النواب موظفي المجلس، ويتوالى إعمالهم وإطالتهم وإجاناتهم على التفاعلات بعد استشارة اللجان الإدارية المختلطة المنصوص عليها في هذا القانون».
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

إمكانية توفير شروط تكوين برلمانية معقولة كمبا وتفهيمًا نوعياً لتطوير عمل البرلمان وجعل أدائه عصرياً وفعلاً.

2 - 1 - 2 - 4 تولي المجلس ضبط أمته من خلال قوى أمنية تابعة له

يندرج ضمن محدودية استقلالية البرلمان افتقاد هذا الأخير إلى قوى أمنية خاصة به. فعلى الرغم من تخويل ماجسه، من خلال مكتبتهما، وظيفة المحافظة على بناياته ومنقولاته، وتوفر الأمن الداخلي والخارجي له، فإن المادة الحادية والعشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/ أيار 2004) أشارت إلى أن الحرس الخاص للبرلمان، المكون من القوات المسلحة الملكية ورجال الأمن والحراس المطلقة، يوجد على سبيل الاستدلال وليس جهازاً مستقلًا جهازاً تابعًا للمؤسسة التشريعية.

2 - 1- 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

تعكس النصوص الدستورية والممارسة التي تتم مراكزها وجود ثغرات في ما يتعلق بتحديد دورات انعقاد المجلس وشروط حله أو تنازله وتحديد ولايته. فإذا كان الفصل الأربعون من دستور 1996 واضحًا بخصوص عقد البرلمان دورتين عادتين في السنة برأي الملك افتتاحهما الجمعية الثانية من شهري أكتوبر وأغسطس، فإن الدستور يخلو من أي نص على إمكانية إرجاء دورات المجلس من قبل أي جهاز. يبدي أن هذا لا يعني استحالة اللجوء إلى هذه الإمكانية في غياب أي نص صريح في الدستور. فقد يستند الملك إلى تأويل المخزون الرمزي الذي يمنحه إياه الفصل التاسع عشر، ويكونه وفق ما تدعو إليه طبيعة تفاعلات النسق السياسي المغربي، مما حصل في مناسبات مغايرة عديدة.

الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

2 - 1 - 4 تحديد ولاية المجلس في الدستور


2 - 1 - 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقسيم ولاية مجلس النواب

موازاة لذلك، جاءت أحكام الدستور واضحة في موضوع حل البرلمان برمته أو أحد مجلسيه، فقد أجازت أحكام الفصل الحادي والسبعين من الدستور لملك إمكانية اللجوء إلى تقسيم الحل (1). في حين تخضع عملية تقسيم الولاية أو تمديدها لمسطرة مراجعة الدستور المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من دستور 1996 في فصوله 103، 104، 105، 106.

2 - 2 الحصانة البرلمانية

2 - 2 - 1 الدستور والحصانة البرلمانية

تمثل الحصانة البرلمانية أحد الضمانات الأساسية لاستقلال النواب في أداء وظائفهم التشريعي، إذ بواطنها يستطيع الدفاع بحرية عن آرائه دون الشروع بضغط من جانب السلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات، وقد كفلتها الفصل التاسع والثلاثون من دستور 1996 بقوله: لا يمكن مناقضة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكاته بمناسبة إبدائه رأي أو قيامه

(1) يشترط الفصل الحادي والسبعون من دستور 1996 شرطين لحل البرلمان أو أحد مجلسيه: يتعلق الأول باستشارة الملك رئيس مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، في حين يخص الثاني توجه خطاب إلى الأمة.
البرلمان في الدول العربية

العرب

بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعرّب عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو ما يتسامى من على الالتزام الواجب للملك، يتضح من منطوق هذا الفصل استحالة اعتقال عضو من أعضاء البرلمان ولا يحكم عنه ولا إلغاء القيض عليه ولا محاكمته إلا وفق ما ورد في أحكامه، سواء أثناء انعقاد دورات البارلمان أو خارجها، ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو مسابع ماذون فيها، أو صدور حكم نهائي بالعقوبة. (1) بيد أن الدستور نفسه لم يجعل الحصانة حقًا لا حذر له، بل حصر، على سبيل التحديد، الحالات التي ينتهي بمقتضاها التعبد بهذه الحضانة، كالمعاناة في النظام الملكي، أو الدين الإسلامي، أو الإخلاص بالاحترام الواجب للملك، لما أن الدستور الأول للملكة (1962) لم ينص فصله الثامن والثلاثون يتسامى هذا الأمر، بل أضيف إليه في مراجعة 1970، التي تراجعت عن روح وبثة 1962، وتوسع اختصاصات الملكية وإضاف مكانتها البرلمانية والحكومة.

2 - 2 - 1 - 1 تثبيت إمكانية رفع الحصانة في بعض الحالات

ورد الفصل التاسع والثلاثون واضحا في موضوع الحصانة البرلمانية، كما جاءت مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، فيما المادة السابعة والثمانون منمسجة مع روح الدستور، وقد لوحظ على التعديلات التي أدختت في 25 مايو/ أيار 2004 على أحكامه ذات الصلة أنها سعت إلى تدقيق المفهوم الخاص بالحصانة، حفاظة على حقوق أصحابها ودرء الاستعمال السبئ لها.

2 - 1 - 2 - 2 آليات رفع الحصانة

تضمنت المادة السابعة والثامنة من النظام الداخلي لمجلس النواب المؤرخ في 25 مايو/ أيار 2004 مقتضيات خاصة بمسطرة رفع الحصانة عن النائب، سواء من حيث الجهة المشرفة عليها (لجنة الحصانة البرلمانية)، أو من ناحية حقوق النائب.

(1) - للاطلاع على النص الكامل للفصل التاسع والثلاثين، انظر دستور 10 أكتوبر/ تشرين الأول 1962، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر/ تشرين الأول 1962.

(2) - انظر دستور 14 دستور/ كانون الأول 1962.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

في الدفاع عن نفسه شخصيا أو انتداب من يقوم مقامه بذلك، أو من خلال طريقة توصيت مكتب المجلس على قرار طلب الإذن بإلقاء القبض على المعني بالأمر.

للتوضيح لتمارسة الحكم الشريعي في مجال رفع الحصانة البرلمانية ترددت كثيرا، فهكذا مثلاً، لم تُعد عدد حالات رفع الحصانة خلال الولاية التشريعية السادسة (1997 - 2002) حالتين حيماً، مما يدعو إلى تقديم تفسيرات متعددة في هذا الوضع. فقد يكون مصدر ذلك خلو ممارسة النواب من كل ما من شأنه تعريةهم إلى رفع الحصانة، وفي هذه الحالة تستطع القول بتطور العمل البرلماني واستقامة سلوك النواب، أو يكون مرهقة إلى ضعف اعمال فتيات القصر التاسع والثلاثين الداعية إلى رفع الحصانة في الثقافة الدستورية والسياسية المغربية، إما بعوف المواطنيين وأجهزة الدولة ذات الشأن (وزارة العدل) عن الاحتمال إلى القانون والشرعية الدستورية، أو ترد البرلماني نفسه عن الذهاب بعيدا في اتجاه تجريد النواب من هذه الضمانات التي لم يحتموا استعمالها، إما بباحية عدم حلول قليل انطلاق المسافة، أو يجعل هذه الأخيرة بطيئة وغير مجدية. فقد تبين لنا من خلال المقابلات التي أجريناها مع النواب من مختلف الاتجاهات السياسية، أن هناك إجماعا على ضرورة توضيح نطاق وحدود الحصانة البرلمانية، وإن تمتع النائب دستوريا بهذه الضمانة لا يعني تضليل مما يمكن أن يتعرض له إن هو خالف أحكام القصر التاسع والثلاثين، أو ارتكب ما من شأنه أن يعرضه كمواطني عادي المسؤولية، بل إن أحدده ذهب، بشكل واضح، إلى التشديد على أن بلدنا يعيش حالة من النسيب في هذا الموضوع، فالحصانة حق أريد به البطل،(2)، شعرنا إلى أن هناك تفسيرا من جانب النية العامة التي من المفروض فيها قانونا أن تطبق تحت إشراف وزير العدل، مساعدة المتاحة في حالة ثبوت تلبس النائب، والحالة أنها لا


البرلمان في الدول العربية
(العرب)

تقوم بذلك لاعتبارات سياسية خاصة بالمكانتة الرمزية لهذا الأخير، وحتى حين تقدم طلبات لرفع الحصانة لدى مجلس النواب والانتماس منه تطبيق متضمنات النظام الداخلي، بينما العادة السابعة والمائتين (87) المشار إليها أعلاه، فإن البرلمان يتلاك في الاستجابة والتطبيق، وذلك نتيجة تعذر تطبيق الفصل من الدستور الذي ينص على بدأ مساواة جميع المغاربة أمام القانون، والحال أن حالات حصلت بتكدير النائب نفسه، تورط فيها نواب من أحزاب كثيرة إما في ميقات بدون رصيد، أو تلبس ولم تتفاعل النتيجة العامة ولا البرلمان إيجابيا مع رفع الحصانة عنهم (1).

2 - 2 ضمان دستوري لحرية المشروع في التعبير
يضم الدستور للمشروع مبدأ الحرية في التعبير أثناء مزاولته لوظيفته التشريعية، ماعدا المجالات التي حرمته عليها بمقتضى نص صريحة في الدستور (ف39)، أي الجدل في الدين والملكية، أو ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

2 - 3 الأمن الجسدي
يكفل الدستور والقوانين ذات الصلة الأمن العام للنائب في ممارسته وظيفة التمثيل، بما في ذلك الأمن الجسدي، وتعت الحصانة، في هذا المجال، ضمانة دستورية وقانونية أكيدة، إذ ب ingresarها يستطيع النائب إتمام حريته في ممارسة نشاط الحكومة ومراقبتها، وإقامة وظيفة التشريع. والحال أن قلما حدث على صعيد الممارسة تهديد مباشر للأمن الجسدي للنائب أثناء مزاولته عمله البرلماني.

2 - 4 تعويضات مالية علاقة للبرلمانيين
أما بخصوص التعويضات الممنوحة للنواب مقابل مساعدتهم التمثيلية وما إذا كانت كافية لضمان الاستقلالية المطلوبة في عملهم التشريعي، فقد لاحظنا من خلال المقابلات، إجماع المستجيبين على أنها في الحدود المعتادة، خلافا لما هو سائد لدى الراوي العام، إذ تصل إلى 36 ألف درهم، أي حوالي 4300 دولار.

(1) يتعلق الأمر بالأحزاب التالية: حزب الاستقلال، التجمع الوطني للأحرار، الحركة الشعبية، جبهة القوى الديمقراطية، حزب الاتحاد الدستوري.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان(Arg) العربي

على أنها مجرد توضيح عن العمل وليست أجرة، وهي مبلغ خام غير مقترع من الصدود، أن مصدر النظرية الشائعة لدى المواطنين بخصوص أرضية توضيحات
الناوب يعود إلى إحساس الرأي العام بعدم مزاولة مسؤولية الأمة للمهام المنوط بهم، من متابعة أشغال البرلمان خلال الجلسات العامة والمباحثات على سبيل الاجتماع السمعي
الصعي وداخل اللجان، وعبر الاتصال المباشر بالدوائر الانتخابية، والزيارات
الميدانية المنتظمة لها، والوفاء بالتزامات النهارات عنها في برامج الحملات
الانتخابية. فإذا كان لنا في هذا التقرير أن نتجنب التعقيد للحكم على كل النواب
وفرتهم، فإن تمشى من العناصر الموضوعية ما يدفعنا إلى ترجمة ملاحظات الرأي
الأعلى ذات شأن. فقد تم تعيين الغبة للكثير والمستمر داخل قيقة البرلمان،
بل سبق التنبيه إلى خطورة ذلك من جانب السلطات العليا نفسها، ناهيك عن طبيعة
المحادثات وطريقة التصويت، ونوعية الانضباط الذي يحكم السلوك البرلماني
بشكل عام. فقد حدث أن تم التصويت على نصوص تشريعية ذات أبعاد إستراتيجية
بالنسبة لمصر البلد، من قبل مدنية الانتخابات، وقانون الهيئة، والمجلس،
والأحزاب، بسبب ضعفًا عديمًا، ولم يلمس المواطنين عبر قنوات التواصل
المتاحة نقاشات ومداولات عامة من شأنها تأكيد الدور الدستوري للبرلمان في مثل
هذه القضايا. بيد أن تمشي شعورة بالمسؤولية لدى بعض النواب ممن قمنا بمقابلات
معهم بخصوص قضية التحويلات، وصل إعادة الاعتراف لدور اللغة العربية
البرلمانية. فقد ذهب بعضهم إلى التأكيد أن هناك مسائل متلاحقات في موضوع
التعويض: يذهب الأول إلى تأكيد أحقية النواب في أن يتوفر لهم شروط مادية
معقولة لمزاولة مهامهم، بما في ذلك بعض الزيادات بين الفئة والأخرى، في حين
يروم المصارف الثاني فرض اقتطاعات من تعويضات النواب حين يعيبهم عن جلسات
البرلمان أو أشغال اللجان، إذ الملاحظ أن البرلمان شهد زيادة في ما بين الولايات
التشريعية الثلاث الأخيرة (1993 - 2007)، في حين ظل الغبة ظاهرة مستمرة
في جل أطراف الجسم التشريعي.

(1) - من مقابلة النائب مصطفى الرمدي (18 فبراير/شباط 2006).
يذكر أن الاستقلالية من عدمها لا تنحصر في ما تمت الإشارة إليه، بل تشمل أيضاً صراع "اللويحة" وحجم الضغوطات الممارسة على النواب. وإذا كان تراكم البحث الakeningي حول هذه النقطة المهمة والخطيرة في العمل البرلماني لا يسعينا في تعزز ما سيأتي بعدها، فإن صمت مؤشرات استطعنا استخلاصها، بصورة، من مقابلات بعض النواب من تجاربهم مع الأمثلة الوازدة في خطاب التكليف. فقد أجمعوا على أهمية الاحترام المفترضات الدستورية الخاصة بالحصانة، كما أكدوا ضرورة استجابة حدود ونطاق هذه الضمانة للفتائم بالإلزامية المنظومة بهم في إطار الولاية التي منحتها الناخبون إياهم، بيد أن بعضهم قد يعرفها إلى الإشارة إلى نماذج من الضغوطات الممارسة عليهم خلال مزاولة عملهم التشريعي، سيما في قضايا حساسة لم تتح بالقبول من طرف الفاعلين السياسيين والاقتصاديين، من قبل مشروع زعيم الأعضاء ومدى أحقية المحصات الخاصة بالتنكيل به، وموضوع مدونة قانون الأسرة، وقانون مكافحة الإرهاب، الذي لم يعرف من يعترف الطبيعي على صعيد المؤسسة التشريعية، إذ وقعت أحداث النار البيضاء في 16 مايو/أيار 2003، وتم التصويت على القانون الذي كان قد توافق النقاش حوله، في 28 من الشهر نفسه، أي بعد أسبوعين من حصول العمليات الإرهابية. ومن وجهة نظر نائب آخر قد يكون الضغط أشكالا متعددة، من الاتعاض الحي للقيام أو الانتفاع عن اتخاذ موقف ما، إلى الضغط المباشر، وقد تمت الإشارة إلى هذا السياق، إلى مشروع قانون إعداد تطوير القطاع الصناعي حيث يبرز صراع المصادر بين من يتأل من نواحهم دراساتهم في روسيا، ومن سيطرهم من دول أخرى مثل فرنسا وإسبانيا، حيث لم يظهر في قيمة شهاداتهم، وأيضاً مدونة قانون الشغل، وقانون المسطرة الجنائية. والحال أن نتائج الاستبيان الخاص بالبرلمان المغربي أكدت وجود نوع

(1) يتعلق الأمر بالمقابلة التي أجريت مع النائب مصطفى الرميد عن حزب العدالة والتنمية...

(2) يتعلق الأمر بالمقابلة التي أجريت مع النائب السابق السيد عبد القادر أزرع مع...

الكونغرسية الديمقراطية للشغيل في مجلس المستشارين (17/02/2006).
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

من الضغط في ممارسة البرلمانيين، نواب ومستشارين، لعملهم، وان تعذر على المستجيبين في استطلاع الرأي العام إثبات مختلف اووجهه على سبيل الحصر والتدقيق.

2 - 3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

تتعلق استقلالية البرلمان في جوانب مهمة بالوظائف المنوطبة به دستورياً، وفي مدى قدرته كمؤسسة تشريعية على ممارستها على صعيد الواقع. فعلى الرغم من العقلانية التي نهجها المشروع الدستوري حين إصداره أول وثيقة عام 1962، فإن ثمة أحكاماً سمحت إذا للبرلمان بمفرده أو بالتعاون مع الحكومة اتخاذ مبادرات سواء على صعيد السياسات العامة أو على مستوى السياسات العامة الأمامية، من قبل ما نص عليه الفصل الثاني والخمسون من دستور 1966: للوزير الأول وأعضاء البرلمان على ال евוי حتى التقدم بأكثر القانون، أو ما قضت به تهيئة الخامس والأربعون: يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت، أو ما جاءت به الفقرة الأولى من الفصل الثالث بعد المئات (103/1) للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور. يبد أن البرلمان في سياق كل ما قضت به هذه الأحكام، ليس سلطة مستقلة مطلقة استقلال كما لا يعتبر في فلسفة النظام السياسي العربي وفهمها لمبدأ قسط السلطات، موسمة قائمة بذلك، كما هو معروف في النظام الديمقراطي البرلماني، إن سلطة دينى من الملك الذي يعد وفق الفصل التاسع عشر (19) من الدستور للمخلص الأميري للأمة، وبالتالي المشروع الأسري، كما يتقاسم مع الحكومة مجالات اختصاصه الأصلي، أي التشريع بواسطة تنفيذ تنفيذ التشريع وقانون الإذن، فما يبقى من نصيب البرلماني إذن؟

خلصت إحدى الدراسات حول "العمل التشريعي بالمغرب"(1)، إلى أن عدد

(1) - انظر عبد الله فسير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعاته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقة، 3 أجزاء، مطبعة المعارف الجديدة، ط 2، الدار البيضاء، 2002.
البرلمان في الدول العربية


2 - 3 - 2 صلاحيات تشريعة واسعة

ينطوي الدستور والقوانين ذات الصلة على مقتضيات مقيدة لمبادئ البرلمان. فوفقًا للفصل السادس والخمسين، تتمتع مشاريع الحكومة ومبادئها بحق الأولوية على مقترحات أعضاء البرلمان، كما حول الفصل الثالث والخمسون الحكومة صلاحية عدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وقد شهدت الولايات التشريعية المتعاركة أمثلة كثيرة في هذا الشأن(3). بيد أن

(1) المرجع نفسه، ج 3، ص 219 (التشديد من محرر التحرير).
(2) تنقش حالات الاستثناء، والفراغ التشريعي الناجم عن الحبل أو إنهاء الولاية التشريعية دون إجراء انتخابات جديدة، أو المرحلة الانتقالية.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

البرلمان، وهذا هو وجه المفارقة، يظل سيد نفسه في ممارسة سلطة التصويت على مختلف المبادرات التشريعية، أكانت من مصدر حكومي أم صادرة عن أعضائه، فما الذي يمنحه من ممارسة سيادته الكاملة في مجال التصويت، كرهبه المبادرة الحكومية المنتخبة بالأولوية على مفترحاته، وجعل صلاحيات التصويت سلطة وليس وظيفة لإضفاء الشرعية على مشاريع الحكومة بتكريتمها؟

تقتضي الإجابة على هذا السؤال البحث في العوامل المصاحبة للفوائد الدستورية، المرتبطة أساسا بطبعة النخبة البرلمانية، والسياسات الاجتماعية والثقافية المفرزة لها، والحال أن للحوار السياسي أدوارا مفصلية في توفير شروط مثل هذه الأوضاع. لذلك، ترتبط قوة البرلمان أو ضعفه بقوة وضوح الأحزاب، وحدود إرادات الدولة (النظام الأساسي) في توفير التوازن المطلوب بين المؤسسات الدستورية. فهكذا، يمكن تأكيده ما ورد في نتائج الاستيابان من أن غالبا ما يفرض البرلمان سلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، لاعتبارات دستورية (تقنية التنفيذ) أو سياسية (مكانة البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية المغربية) أو لأسباب خاصة بكفاءة أعضائه وطبيعة أدائهم، ولعل الأرقام المثبتة أعلاه توضح بما يكفي صدقية هذا الاستنتاج.

2 - 3 غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان

يعتبر البرلمان مؤسسة لصراع المصالح بامتياز. فقد يكون عرضة للضغط من قبل جهات متعددة دستورية أو قانونية. فإضافة إلى ضغط الجهاز التنفيذي (الملك والحكومة)، يمكن أن يكون موسع ضغط جماعات المصالح، وال ليبيا مثال آخر، أو أية جهة متفق على النسج الاجتماعي والاجتماعي لها مصلحة في سياسات تشريعية معينة، كما يمكن أن يتعرض بشكل أو بآخر لضغوطات من طرف الأجهزة الأمنية والعسكرية والمحاكمات، وإن كان الجرم هنا غير وارد لعدم وجود دراسات وبحث وتحقيقات ميدانية تثبت فرضية الضغط الممارم إليها أعلاه.

3 - أداء البرلمان

3 - 1 الفاعلية في التشريع

يرتبط الأداء بالاستقلالية وبالتالي معها وهما يتحكمان بالفاعلية، أي قدرة...
البرلمان في الدول العربية

(العربية)

النائب على العمل بفاعلية في العمل التشريعي. وإذا كان من الصعوبة تقييم الأداء وتمييزه، فإن نماذج مؤشرات يمكن الاستناد فيها لقياس طبيعة الأداء ودرجته من قبّل الفاعية في التشريع، والرقابة، والنشر على العدل العام، علاوة على فاعية مكونات البرلمان كالجلجان، والفرق، والمواد البشرية.

3 - 1- 1 بت التأصيل مشاريع واقتراحات القوانين ضمن مهلة زمنية مقبلة

جاءت فصول الدستور خالية من الإشارة إلى آجال محددة بالنسبة لمشاريع واقتراحات القوانين، وإن حددت بعضها كما هو حال القوانين التنظيمية التي أشرت الفصل الثامن والخمسون مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعها لدى المجلس، إلا أن بعض القوانين في تداولها والتصويت عليها، أو الأنظمة الداخلية للمجلس، التي أشرت إقرارها من طرف المجلس الدستوري قبل الشروع في العمل بها، أو المراسيم بالقوانين التي يجب اتخاذها، وفق قانون الإذن، بين دورتين شريطة المصادقة عليها من طرف الدورة البرلمانية العادية التي تليهما مباشرة. بيد أن البرلمان - لأسباب سياسية أو اعتبارات ذات صلة بصراع المصالح، أو لأشكال مغري من الضغط الحكومي - تأخر بث مشاريع واقتراحات قوانين كما حصل مؤخرا بالنسبة للقوانين المتعلقة بتعديل قانون 1984 الخاص بالأماكن المخصصة للشعائر الدينية، على الرغم من استيفاء دائم مراحل المناقشة والمداولة ووصولية مرحلة إدخال التعديلات ليس إلا.

3 - 1- 2 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

في مجال التشريع سبقت الإشارة إلى ضعف البرلماني ومحدودية دوره. فمسيراته لا تتجاوز في الحالة المغربية نسبة 9% بينما تعود 91% إلى المشاريع ذات الأصل الحكومي. لذلك، تركز المبادرات التشريعية على الجانب ذات الطبيعة التعديلية، أو التي تلزم تغييرا طفيفا، أو تهدف إلى إلغاء بعض المواد أو فقرات منها، أو تتميي ببعضها، والحال أنها لا تغطي، من النوايا الكمية، أكثر من 20%， مما يجعلها مبادرات تكميلية للمبادرة الحكومية ليس إلا، ومع ذلك هناك العديد من النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية التي كان من...
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي


3 - 1 - 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

يشارك البرلمان دستوريا في رسم السياسة العامة إلى جانب الملك والحكومة والقضاء. يبد أن هناك حدودا دستورية وقانونية لمشاركته. فعلاً على كون مكانة وردت مقدمة في نص الوثيقة الدستورية، ففعل العقلية المستوحاة من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، فإن الممارسة أثبتت تأثيرها بالمكانة البارزة للمؤسسة الملكية في رسم إطار السياسات العامة من خلال رئاسة الملك للمجلس الوزاري ف (25)، وافتتاحه لدورى البرلمان، والإمكانيات الدستورية الواسعة المتاحة له في علاقته بالبرلمان نفسه(1).

3 - 1 - 1 وضع البرلمان قوانين - برامج ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة

يقضي الفصل الحادي والسرون (ف 61) من الدستور المغربي (1996) بأن "تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول، مما يعني نظريا أن بإمكان البرلمان اتخاذ قوانين برامج لرسم خطط عامة. بدأ أن الواقع، خلفا لذلك، لا يؤكد تحقيق هذا الأمر، بسبي أن نسبة 91% أو أكثر من الأنطاج التشريعي يعود إلى الحكومة، وأن السياسة العامة يتم تحديد إطارها في المجلس الوزاري الذي يتولى الملك رئيسته (ف 25).

(1) مكرر: قانون دي. تدير المعمون، هـ للبرلمان المغربي دور في إعداد السياسات العامة (ورقة خلفية).

402
البرلمان في الدول العربية
(المغرب)

1 - 3 - 1 - 3 - 2. اعتماد خطط النهوض والإصلاح في مختلف القطاعات في قوانين يقرها البرلمان

يساهم البرلمان، إلى جانب السلطة التنفيذية، في اعتماد خطط للاصلاح تطال كافة القطاعات، وقد شهد المغرب، منذ مسألة عدد التشريعيات، حركة مهمة في هذا الاتجاه، سواء على صعيد تنويع القوانين وتعديلها (القوانين ذات الصلة بالمادة الجنائية والمدنية والاجتماعية، والأحوال الشخصية، والاستثمارات، والتجارة)، أو على مستوى التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، أو بالنسبة لإعادة هيكلة الحقل السياسي وتطوير قوانين الحريات العامة (قانون الأحزاب، ظهار الحريات العامة).

3 - 1 - 3 - 3 تعاون البرلمان والحكومة

علي الرغم من المشاركة المتواضعة للبرلمان في التأثير في المبادرات الحكومية، بالتعديل أو الإضافة أو التنسيق، فمن الصعب أن يكون قياس مدى التعاون الحاصل بين الحكومة والبرلمان، وعلل مقدور ذلك إلى طبيعة المبادرة المعروضة على المناقشة والتصويت، إذ يسجل مثلاً، حين تكون المبادرة مدعمًا مباشرةً من طرف الملك، تحقق التعاونقيام بين مختلف المؤسسات الحكومية والبرلمانية، خلافًا لما يحدث حين تصدر المبادرة من طرف الحكومة، أو من جانب بعض الأحزاب، والحال أن ازدواجية من هذا النوع تضر برميزية المؤسسة التشريعية ومسندمّاقتها، وتحدد النتيجة من استقلاليتها(1).

3 - 1 - 4. مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

يشترى أيضاً إلى أن فعالية الأداء البرلماني غير معززة بمشاركة «المجتمع المدني» بسبب محدودية دور هذا الآخر، وحكم أن الانتفاح على مكوناته ليس قاعدة عامة ومبنية في العمل التشريعي المغربي. فالسائد أن الانتفاح فرادي أو عبر تنظيماتهم المدني، يشاركون النواب إما عبر الاتصال المباشر، أو من خلال صيغ الوساطة.

(1) - للاطلاع على تاريخ مشاريع القوانين المحالة على مجلسي البرلمان، انظر: مشروع القوانين.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي


والتدليل على هذا المنحى، نشير إلى أن الممارسة التشريعية المغربية شهدت مثل هذا النوع من التفاضلات خلال مراحل دراسة وتصويت سلسلة من القوانين من قِبل القانون المتعلق بتأسيس الجمعيات، والقانون الخاص بالجمعيات العمومية، والقانون الخاص بالصحافة، والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية، والقانون المتعلق بمدونة المسطرة الجنائية. ولأن كل هذه القوانين تمس جوهر الحرية وما يفزع عنها من حقوق، فقد حظيت باهتمام خاص من طرف الجمعيات الحقوقية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة بهذا المجال. ولذلك، سئى البرلمان إلى فتح نقاش عمومي حول هذه النصوص قبل بثها وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في الدستور والقوانين ذات الصلة.  

(1) بل نستطلع القول أن دور المجتمع المدني، في ازدياد ميذ أدر، سبب بالأساسي لبعض القضايا المهيئة والأنشطة في شكل جمعيات وروابط مهنية، كما هو حال الصيادلة، والأطباء، والموثوقين المgeistين، ومنتجي الحوامض، والمستشارين في قطاع الصيد في

---

(1) نشير، على سبيل المثال، إلى الندوة المنظمة في 29 مارس/آذار 2002 حول مشروع قانون المسطرة الجنائية، والتي حضرها النواب، وغيرها، وممثل المجتمع المدني، للإطلاع على أشغالها، انظر: مدونة المسطرة الجنائية، أشغال اليوم الدراسيا المتمم من طرف مجلس النواب، يوم 29 مارس/آذار 2002، حضور أشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية السابعة (1997-2002)، منشورات مجلس النواب، طابع أفريقية الشرق، الدار البيضاء. والشيء يلاحظ خلال مناقشة مشروع قانون الأحزاب.
البرلمان في الدول العربية
(العرب)

آفاق الباحث. فهكذا، شهدت بعض المشاريع الخاصة بالتغطية الصحية، أو مدونة الأدوية، أو تجديد اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوروبي نقاشاً مهما داخل المؤسسة التشريعية، وقد للجمعيات ذات الصلة أدوراً مهمة في الدفاع عن مصالحها.

3 - 1 - 5 الاستعانة بالخبراء

بعد الإشارة في مقام سالف من هذا التقرير، إلى أن الاستعانة بالخبراء، كأفراد أو مؤسسات، لم تصبح قاعدة قارة في ثقافة الفاعلين البرلمانيين، إذا يزال جلهم يعتمدون على الكفاءات الحزبية المنتسبة إلى تنظيماتهم السياسية أو المعاطفين معهم، بيد أن هناك شعوراً متاحياً بأهمية الاتفاق على الخبراء الخاصة لتدبير شؤونهم البرلمانية، سواء في المجالات ذات الطبيعة التقنية والفنية (قوانين المالية)، والقضايا ذات الطبيعة السياسية المعقدة، نستند على ذلك بتصريحات رئيس مجلس النواب والنواب من مختلف الفرق البرلمانية.

3 - 2 - فاعلية السهر على المال العام

3 - 2 - 1 دراسة ومناقشة الميزانية

يكتسي السهر على المال العام أشكالاً عديدة، كما يعرف مراحل عدة، تبدأ مع إعداد قانون المالية، ثم المناقشة والتصويت، فالتنفيذ والنتائج والتقييم. ونظراً لأهمية قانون المالية في السياسة المالية للدولة، فإن الحكومة تعمل على استمرار كل الصلاحيات التي يمنحها إياه الدستور، كما تهدف إلى تعبئة أعضاء البرلمان وتحفيزهم على التصويت عليه، مما يجعل حضور البرلمان في مجال التشريع المالي محدوداً، فلا تقل الأسئلة وحدها الوسيلة المناسبة للبرلمان لمساءلة الوزراء المعينين بتطبيق سياسة الدولة، إلى جانب الاجتماعات العامة في مناقشة قانون المالية (الميزانية).

فمن الأسباب المفروضة لضعف دور البرلمان في مناقشة قانون المالية (الميزانية)، اللجوء المتواتر والمنتظم للحكومة إلى الفصل الحادي والخامس من الدستور، الذي يقضي صراحةً برفض المقتضيات والتعديلات التي قدتم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالي إلا إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجودة في الجدير بالإشارة إليه أنه
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

إذا كانت مقتضيات هذا الفصل (51) مقتضاة في كل الإمكانات المتاحة للبرلمان في مناقشة قانون المالية والمساهمة في تعديله بالاقتراح أو التغيير أو الزيادة، فإن الضعف يعزى أيضا إلى محدودية قدرة البرلمانيين وتوافق خبراتهم في الأمور المالية الدقيقة والصرفة، مما يستدعي حاجة البرلمان إلى الخبرة التي تقدمها مكاتب الدراسات المتخصصة، وهو ما لا يتم إلا دائما، إذ غالبًا ما يعتمد النواب على خبرة واستشارة مناضلي أحزابهم.

3 - 2 - 1 - 1 شفافية في تحديد أرقام الميزانية

ينص الفصل الخامس من دستور 1996 على أن «صدر قانون الميزانية بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي»، وقد تولت المواد 128-129-130 من النظام الداخلي لمجلس النواب كتبة مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسات العامة، بعد الانتهاء منها في الجلسة البرلمانية ذات الاختصاص، حيث يستفاد من الأحكام أعلاه أن الأصل أن ترد بنود الميزانية شفافية وواضحة، التي يتسنى للنواب مناقشتها والتوصيت عليها.

3 - 2 - 1 - 2 التأكد من صحة أرقام الميزانية

إذا كان المقصود في هذا الصدد التأكد من مدى صحة الأرقام أثناء عملية المناقشة والتصويت داخل لجنة المالية وفي الجلسة العامة للبرلمان، فمن حق الفرق النائبة طلب توضيحات من الحكومة صاحبة المشروع (وزير المالية)، كما يمكنها الاستعانة ب الخبراء في الموضوع، علاوة على أن هناك جهة دستورية أخرى لها حق الرقابة البندية، وتتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للحسابات. نشير إلى أن ليس للبرلمان آلية محددة للتتأكد من الأرقام الواردة في مشروع الميزانية، مما يعني أن ليس بقدرته القيام بما يمكن أن يسمى «الرقابة القبلية» وأن مصدر الوحيد هو الحكومة (وزارة المالية) دون سواها. غير أن البرلمان بمجلسه يحق له طلب المعلومات الخاصة من وزارة المالية صاحبة المشروع، بل يمكنه إيفاد النقاش إلى حين استفاء كل المعلومات. يضاف إلى ذلك أن وزارة المالية أصبحت منذ 2002 ملزمًا، علاوة على تقديم مشروع قانون المالية، بالإذن، تبيانات عن الوضع المالي وتقرير اقتصادي عن العام السابق للمشروع، وقرارات الحسابات الحكومية.
البرلمان في الدول العربية

للميزانية ومصالح الدولة المسيرة بشكل مستقل. أما بالنسبة للحساب الختامي، فمن الملاحظ أن هناك سعيًا إلى تقديمه خلفًا لما كان عليه الأمر في السابق، حيث تأخرت الحسابات الختامية لعدة سنوات مالية. بيد أن الأمر هنا يقتضي كفاءة مهنية من الناحية المالية، وإذا كانت التجارب البرلمانية السابقة قد توفيت نهاية عدد سنوات، فإن نواب ذلك خبرات اقتصادية ومالية سمحت لهم بفهم وتمثاكارًا أمور الميزانية بشكل عام، فإن الجيل الجديد من النواب تؤدي إلى حد بعيد مثل هذه القيادة.

3 - 2 - 3 التأكد من انعكاسات الميزانية على الوضع الاقتصادي والمالية والاجتماعية

يستمع ضعف المشاركة في إعداد قانون المالية ضعف المتابعة والتقييم. كان الدستور يتوجب لأعضاء البرلمان إمكانية متابعة تنفيذ الميزانية من خلال الأسئلة الكتابية والشفهية، وعبر دعوة الوزير المعنى لحضور أشغال إحدى اللجان للإجابة على استفسارات أعضائها وتساؤلهم بخصوص مراحل ميزانية الافتراضية والانعكاسات المتوقعة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فإن إمكانية البرلماني استخدام مقتضيات الفصل الثاني والأربعين الغامض بتشكيل لجان نابية لتفصيل الحقائق باعتبارها جمع المعلومات حول قضية أو وقائع تستغرق الانتباه. ففي أعقب حسم الجدل حول دورية اللمجع إلى هذه الآليه بدسترة اللجان التالية في مراجعة 4 سبتمبر / أيلول 1992، تم تشكيل لجنتين خلال الولاية التشريعية السادسة (1997 - 2002) بغير الوقف على أفرار وحيطيات التدبير اللائقي لبعض المؤسسات المعمية، وتتعلق الأمر بموضوعات فرض الوطني للضمان الاجتماعي في تعداد ثانيا 2000(1)، ولجنة تقسيم الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في تعداد ثانيا 2001(2). بيد أن


(2) - يراجع تقرير لجنة تقسيم الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (نوفمبر 2001-مارس 2002)، السنة التشريعية الخامسة، الولاية التشريعية السادسة (1997-2002)، مجلس المستشارين، المملكة المغربية.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

الجوانب إلى تعديل هذه الإمكانية الدستورية يبقى محدوداً على صعيد تأثير البرلمان في الرقابة على المال العام، لاعتبارات موضوعية ذات صلة بطبيعة اللجان نفسها والظروف المحاكية لأنطلاقة وسير أساليبها، ولأسباب علاقة بحدود قدرة
البرلمان ذاته على استثمار فعالية هذا النوع من اللجان واستغلان نتائج تحرياتها بما يسمح له بالرقابة الفعلية على المال العام. فوفقًا للفصل الثاني والأربعين من دستور 1996، تعتبر لجان تقسيم الحقوق مؤقتة، حيث تنتهي مهمتها فور فتح تحقيق
قضائي في الوقائع التي اقترنت تشكيلها، كما أن مقتضيات القانون التنظيمي رقم
59 - 5 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1، 95 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 1995، يحدد تشكيلها وسير عملها بطريقة يجول نشاطها، على أهميته في الرقابة، محصوراً في تجميع المعطيات والاستماع إلى المعنيين بالأمر. وحتى حين تقوم بالمطلق منها (춰بر) يبقى للبرلمان دور أساسي في استثمار نتائج اللجنة قبل
إحالة تقرير على القضاء. ومع ذلك يلاحظ على اللجنين اللتين شكلتا حول
"القرض العقاري والسياحي" و"الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي" أنهما قامتا
بدور مهم في تجميع المعطيات بخصوص التسيير المالي للمؤسستين، وقد تم
إحالة تقريرهما على القضاء الذي يفترض فيه إنهاء المهمة التي بدأتها اللجنتان
البرلمانيتان المشكلتان في إطار الفصل 42 من الدستور.

3 - 2 - 1 - 4 الاستعانة بالخبراء في الشؤون المالية والإقتصادية
ليس في الدستور أو القوانين ذات الصلة ما يمنع البرلمان من الاستعانة بالخبراء،
سيما في قطاع في تنويع كما هو حال الميزانية. وفعال نقطة صب النواب في
محدودية أدائهم في الأمور ذات الصلة بالمالية صعوبة أطلالهم وفهمهم للتقنيات
الخاصة بالميزانية وما يترفع عنها. لذلك، ظلت بمبادرة الحكومة (وزارة المالية)
واضحة ومرجعة للعمل البرلماني. بيد أن هناك وعي متزايد بأهمية الاستعانة
بالخبراء في هذا المجال سواء بالنسبة للنواب أو لماهيته المسألة.

3 - 2 - 1 - 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب الذي يبين الأرقام
الفعلية للجباية والإنفاق

توجد الإشارة إلى أن من الآليات المهمة المتاحة للبرلمان في مجال الرقابة
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

المالية تضمنه ومواقبته على قانون التصفية، الذي يثبت المبلغ النهائي للمداخل المتبولة والشهادات المتأخرة المتعلقة بنص السنة، حيث يكون مرتبطاً بإعداد مشروع قانون التصفية برقة تقرير بعدةجلسات أعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية، وبالتصويت العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة.

يذكر أن تضمين إحداث المجلس الأعلى للحسابات في وثيقة الدستور جاء متأخرًا، كما أن تنفيذه بالشكل الأمثل ظل متعثراً، علاوة على التأخر الواضح في تقديم قوائم التصفية إلى البرلمان. ومع ذلك، شرعته الحكومة والبرلمان في الاهتمام بهذا النوع من الرقابة حيث تم التصويت على ثلاثة قوانين للتصريف خلال الولاية الرابعة (1984 - 1992) وخمسة أثناء الولاية التشريعية السادسة (1997 - 2002). يبقى البرلمان مع ذلك، متفقًا إلى الإمكانات والوسائل التقنية والمادية الكفيلة بإكمال دوره في المتابعة والتقسيم قدر قدر الاستقلالية والفعالية، الأمر الذي يجعل تابعاً من حيث مصادر المعلومات إلى الإدارة الخاضعة رئاسياً للحكومة، أو اللجوء إلى الخبراء إن كان متمنياً بذلك وتوفير الإمكانات الضرورية المطلوبة. فمن هذه الزاوية، تبدو خلافات هذا المقطع متطابقة مع تنظيم الاستيكان، سياحياً في ما ورد في البلد التاسع والعشرين، حيث اجتمعت المستجوبون بالسبب على مدى ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على تنفيذ الميزانية.

3 - 2 - 2 تصويت شفاف على الميزانية

نص النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو / أيار 2004) على مقتضيات عديدة خاصة بالجلسات العامة، ونظام سيرها، والأخلاق الواجب احترامها في عملية المناقشة والتصويت على القوانين بشكل عام، بما في ذلك قانون المالية (الميزانية). يمكن استخلاص جملة قواعد من المواد الواردة في البلد الثالث (م 70 - 78)، من شأنها تأكيد مبدأ الشفافية في التصويت، حيث يعتبر هذا الأخير حقاً شخصياً لا يمكن تفويضه (م 70)، ويتوقع اليد أو الوسطاء الجهاز الإلكتروني المعه للذالك (م 71).
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

3 - 2- 3 مراقبة شاملة للميزانية

يتولى البرلمان بمجلسه فحص الميزانية ومناقشتها ببداية داخل اللجنة ذات الاختصاص قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها، غير أن الواقعة البدنية يهدف بها للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره المؤسسة الدستورية ذات الاختصاص.

3 - 2- 3 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفعالة على تنفيذ الميزانية

إذا كان وضع قانون المالية (الميزانية) من اختصاص السلطة التشريعية طبقا لأحكام الفصل الخامس من الدستور، فإن مهم تنفيذه من صلاحية الحكومة وفقا لنص الفصل الحادي والستين، الذي يسنده إليها تنفيذ القوانين، بما فيها قانون المالية، تحت سلطة الوزير الأول، في حين يتولى المجلس الأعلى للحسابات اختصاص الرقابة المالية. فكما أشارنا سابقا تعتبر الحكومة (وزارة المالية) المصدر الأساسي بالنسبة للبرلمان بخصوص الأمور المالية، ولست له إمكانية الرقابة البدنية، حيث إن أمر ذلك موكول للمجلس الأعلى للحسابات. بيد أنه بمقدرة أعضاء البرلمان مطالبة وزير المالية بكل المعلومات والمعطيات الخاصة بالميزانية، بالشكل الذي أشارنا إليه في بند سابق من هذا التقرير.

3 - 2- 3 2 استعانتة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط اتفاق المال العام

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات، المحدث بتاريخ 19 دسمبر/كانون الأول 1979، المؤسسة الدستورية المخولة ممارسة الرقابة العليا لتنفيذ القوانين المالية، بغية التأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة الخاضعة للرقابة والمعاقبة عند الاقطاع. فوفقا للفصل السابع والسبعين من الدستور، يبقي المجلس الأعلى للحسابات مساعدة للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصه بمقتضى القانون، كما يرفع إلى الملك بيانا عن جميع الأعمال التي يقوم بها. فلهذا الغرض، يعد المجلس تقريرا عن تنفيذ المالية موقعا بوثيقة التصريح العام.
البرلمان في الدول العربية
(الغرب)

بالطابعية، طبقاً للفصل 47 من القانون التنظيمي للمملكة، ويقدمه للبرلمان الذي
يمكنه أن يعرض عليه طلبات توضيح في الموضوع.

3 - 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

يمكن الإشارة في بر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، أن المراجعتين
الدستوريتين اللتين شهدتا المغرب عامي 1992 و1996 أدخلتا بعض التغييرات
الإيجابية على قدرات البرلماني في هذا المجال.

3 - 3 - 1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

يعتبر المغرب من الدول العربية القليلة التي أخذت نظام التعددية الحزبية منذ فترة
ما قبل الاستقلال، وقد حظر الدستور الأول (1962) في فصله الثالث نظام الحزب
الواحد. لذلك، شهدت تجربته البرلمانية الأولى (1963 - 1965) أغلبية
معارضة، والأمر نفسه عاشته التجارب الليبية اللاحقة. بدأ المعارض تحتاج
إلى جملة من الشروط من شأنها مساعدتها على مزيد من التنظيم والفعالية، من قبيل
توسيع دائرة الحقوق الممنوحة لها دستورياً، إقرار مبدأ التنافس على السلطة من
خلال انتخابات تنافسية، كما تحتاج المعارضة نفسها إلى قدر كبير من التنظيم
di

الذاتي، من خلال إعادة الهيكلة، وصياغة البرامج والاستراتيجيات السياسية.

3 - 3 - 2 مساعدة فعالة للحكومة

منح الفصل السادس والخمسمون للبرلمانين حق مساعدة(1) الحكومة مرة كل
أسبوع، يغبق الاستقلال والاستقلال حول مختلف مناحي السياسة العامة التي يكون
الوزراء ملزمين بتقديم كل البيانات حول الاستفسارات التي طرحها ممثلو الأمت
وتنسب باهتمام الرأي العام، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب (2004)
أربعة أصناف من الأمثلة، يتعلق الأمر بالأمثلة الشفهية، والأمثلة التي تتناول
مناقشة، والأمثلة الآلية ثم الأمثلة الكتابية فهكذا، تحت المادة 155 من النظام

(1) ينص الفصل 56 من الدستور في قرته الثانية والثالثة على ما يلي: "تختص بالأنشطة
جلسة في كل أسبوع لأمثلة أعضاء مجلس البرلماني وإجابة الحكومة.
جـب أن تدلي
الحكومة بجوامعها خلال العشرين يوماً الثانوية لاحالة السؤال إليها.

411
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان البحري

الداخلي لمجلس النواب لكل نائب الحق في توجيه أقسام إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسات العامة والسياسات الخاصة القطاعية للحكومة، كما قضت المادة 156 من النظام الداخلي نفسه بأن يقدم السؤال كتاباً إلى رئيس المجلس موته من واقعه، قصد إحالته على الحكومة المزمة بالإجابة عليه خلال عشرين يوماً التالية لإحاله السؤال، وقد قضى الفصل 56 من الدستور (1996) بأن تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأعضاء مجلس البرلمان واجبة الحكومة.


(1) انظر المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004)، تغلى سبيل المثال قامت لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب، بمناسبة التعديلات التي عرفتها قانون الأسرة، بمهام استطلاعية مؤقتة لوضع قانون شروط وظروف تطبيق القانون 07/03 بمدينة مدنية الأسرة.
البرلمان في الدول العربية
(العرب)

اللجنة قصد مناقشته وإحالتته إلى مكتب المجلس. فمن مستجدات التعديلات التي طرأت على النظام الداخلي (25 مايو/ أيار 2004) إبرازه آلة الدور الاستقلالي للجان الدائمة من خلال أعضائها. فمن أمثلة تفعيل المادة 35 ذات الصلة ما قامت به لجنة العدل والشريعة حين كفّت بعض أعضائها القيام بمهمة استقلالية حول تطبيق مقتضيات قانون الأسرة الجديدة في بعض المحاكم المغربية.

3 - 3 فعالية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

تتوفر للبرلمان، علاوة على ما سلف ذكره، آليات أخرى لมากๆة الرقابة على الحكومة، من ذلك حقه في تقديم ملتمس الرقابة. ومواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، كما خلول الدستور الجديد (1996)، في نطاق عودته لنظام الغرفتين، لمجلس المستشارين حق تقديم ملتمس توجيه تبينه للحكومة، يصبح الوزير الأول متحدثاً ملزمًا بالمعلومات أمام الغرفة الثانية وعرض موقف حكومته من الأسباب التي أدت إلى توجيه تبينه إليها(1). وعلى الرغم من وجود مثل هذه الآليات، ظل لجوء البرلمان إليها محدوداً، بسبب النسب المشددة المطلوبة توفرها دستورياً، ولاعتبارات خاصة بالطابع القيسيسالي للبرلمان الذي لا يمكن من تحقيق الأغلال المطلوبة لجعل الآليات المشار إليها أعلاه عارية المفعول (2). لذلك،

لم يتم اللجوء إلى ملتمس الرقابة إلا مرتين في تاريخ المماثلة البرلمانية المغربية، تحتقت الأولى في أول تجربة برلمانية، حين قدمت المعارضة ملتمساً بحجب الثقة عن حكومة الحاج أحمد باحنيفي في 15 يونيو/ حزيران 1964، في حين قدم المستشار الثاني ضد حكومة السيد عز الدين الوقيفي سنة 1990، وبدو من خلال النقاشات المصاحبة لهذه الآليه أن الأمر لم يكن يتعلق بإثارة مسؤولية حكومة داخل نظام سياسي متفق على قواعد سببه، بل بهدف إثارة مسؤولية النظام السياسي القائم برته، لقياب قواعد سياسية واضحة ومنطق عليها.

1 - إنظر الفصل 77 من دستور 1996.
2 - يشترط الفصل السادس والسبعون من الدستور (1996) تقديم ملتمس الرقابة موقعاً من طرف ربع أعضاء مجلس النواب كحد أدنى، بينما يشترط في صحة التصويت عليه الأغلبية المطلقة، أما ملتمس توجيه تبينه فقد استوجب الفصل السابع والسبعون تصويت ثلث أعضاء مجلس المستشارين عليه، ولا تم الموافقة عليه إلا بتقديم الأغلبية المطلقة.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

3 - 3 - 4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

تعتبر السلطة الدبلوماسية للبرلمان ضعيفة في نص الدستور. فقد اشترط الفصل الحادي والثلاثون لمصادقة البرلمان على المعاهدات أن تكون مازمة لمالية الدولة، وفي غير ذلك لا يحتاج الأمر إلى مصادقة. كما ليس للمجلس الدستوري حق التدخل في مراقبة المعاهدات، خلافًا لما هو معمول به في تجارب دولية (فرنسا). مما يعني أن السلطة الدبلوماسية، قانونًا وعمريًا، في يد الجهاز التنفيذي، أي الملك أساسا، والحكومة في الدرجة الثانية. بيد أن البرلمان حق مناقشة الاتفاقيات المعروضة على أنظمةه وطلب استفسارات من الوزارة ذات الشأن (الخارجية)، كما يحق له في إطار مراقبة أعمال الحكومة طرح أسئلة شفهية أو مكتوبة حول مدى حصول الالتزام بالاتفاقيات الدولية، والأمر نفسه يسمح على اللجان الدائمة (لجنة الخارجية والحدود، ولجنة التشريع وحقوق الإنسان).

3 - 3 - 4 - 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن الاتفاقيات الدولية

ليس في الدستور ما يسمح بتقنية الاستجواب في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بشكل عام، واحترام الاتفاقيات الدولية على وجه الخصوص. يبد أن بإمكان أعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية أو شفهية بشأن أحزام الاتفاقيات الدولية، ومن واجب الوزارة المعنية تقديم أجوبة مكتوبة أو شفهية خلال هيئة الأسئلة المبثة إعلاميًا أثناء الجلسات العامة. يذكر أن مكانة البرلمان في هذا المجال محدودة من الناحية الدستورية، حيث حول الدستور في قفلة الحادي والثلاثين سلطة دبلوماسية واسعة للملك. فعلاً على اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، واعتماد السفراء ووسائل المنظمات الدولية لمهمته. يوقع ويصادق على المعاهدات التي لا تلزم مالية الدولة. بيد أن تلك التي تترتب عنها تكاليف مزامنة مالية الدولة يشترط من البرلمان الامتناع عنها. مع الإشارة أنه ليس هناك ما يحول أو يمنع البرلمان من توسيع دائرة النقاش عبر مطالب الحكومة بكل معطيات وتفاصيل الاتفاقيات الدولية، سواء داخل لجنة الخارجية والدفاع.
البرلمان في الدول العربية

(النوبغ)

الوطني، أو من خلال الجلسات العمومية. وقد حصل هذا الأمر في بعض
الاتفاقيات كما هو حال اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوروبي، وإلى حد ما
اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية.

3-3-4-2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة

بشأن احترام الاتفاقات الدولية

من صلاحيات اللجنة البرلمانية الدائمة للاستشارية والدفاع الوطني متابعة مدى
الالتزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية، وقد أجاز لها الدستور ذلك ضمناً وأكدها النظام
الدولي صراحة حين تعرضه لصلاحياتها وطبيعة نشاطها. وقد حصل ذلك علما
بالنسبة لبعض الاتفاقات الدولية ذات الصلة بالشغال، سببا تلك التي وقع عليها
المغرب.

3-3-4-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة

بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية

تعتبر اللجنة الدائمة للعدل والتنشيط وحقوق الإنسان معتبة دستورياً وقانونياً
بمثابة مدى التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وليس في
النصوص ذات الشأن ما يمنعها من اعتماد الآليات الكفيلة بإيصال هدف المتابعة
(طلب استنفاراً من الوزارة المعنية)، كما يمكن لاعضاءها أو أعضاء البرلمان
تقديم أسلة كتابية وشفهية في الموضوع. فمن الملاحظ أن هناك سوءاً وصمتاً من
جانب البرلمان على صعيد الواقع والممارسة، وربما أن مصدر ذلك يعود إلى
اعتقاد البرلمانيين بأن هناك مؤسسة أخرى لها صلة بموضوع الاتفاقات الدولية ذات
الشأن بحقوق الإنسان، وتتعلق الأمر بالمجلس الاشتراكي لحقوق الإنسان، وأن
 تركيبة العضوية فيه تسمح لكل الأحزاب والمنظمات المشاركة في المناقشة.

3-3-5 صلاحيات دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء

ورئيس الدولة

يتضمن الدستور في باب الثامن أحكاماً خاصة بالمسؤولية الجنائية لأعضاء
الحكومة عما يرتكبون من جنایات وجني النزاع ممارساتهم مهامهم (ف.88)، كما

415
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العراقي

حوالي الادعاءات المتعلقة بالإجراءات التشريعية ...

3 – 5 - 1 سهولة ووضوح الألفية المعتمدة في الاتهام

تضمنت مقترحات النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) تدقيقاً واسعاً في موضوع الاتهام، حيث تم استعمال المادة 171 من أن يكون الاتهام مقبولًا من طرف ربع أعضاء مجلس النواب، واجمالية حوالة ومقاومته الاتهام وفق مقترحات القانون التشريعي للمحكمة العليا، كما أن الموافقة على الاتهام يجب أن تتم بقرار من مجلس النواب مصوت عليه سريًا بإجماعي ثلثي الأعضاء.

3 – 3 - 5 - 2 عدد حالات الاتهام

ظلت آلة الاتهام ميزة على صعيد الممارسة، لاعتبارات ذات صلة بمنظومة النظام السياسي الغربي ونوع التنظيمات داخل المؤسسة التشريعية. فمن جهة، تعتبر الحكومة وفقاً للفلسفة النظام، مساعدة للمملكة، بصفة ملكية دستورية وآليات للمسؤولين ومثلاً أساسي للأمة، كما أن البرلمان، كممثل من الدورة الثانية، لم يقدر منذ ولايته الأولى (1963 - 1965) على تفعيل هذه الآلة بحكم تفكيكه، وسبب النسب المشددة المطلوبة بقبول الاتهام الجنائي في نص الدستور (89) والقانون التنظيمي الخاص بالمحكمة العليا رقم 7,727,1 الصادر في تاريخ 8 أكتوبر/ تشرين الأول 1977، كما تم تغييره بقانون رقم 63,03 (2004). (1) يذكر أن الاتهامات ذات الصلة بجرائم اختلاس المال العام بدأت منذ أواخر الثمانينيات في المغرب، بيد أن المسطرة القضائية لم تذهب بعيداً في مثل هذا الملف، لسبب عديدة أهمها السعي إلى تجنب المواجهة بين البرلمان والحكومة، حيث إنه وفقاً لمبدأ التضامن الحكومي، فإن الاتهام ووزير يقضي بالنتيجة إلى وضع الحكومة برمتها في قضية الاتهام. غير أن مع دسترة لجان تقصي الحقائق وتشكيل لجني القرض (1)

(1) يشترط الفصل السكن من الدستور كي يكون الاتهام معتبراً أن يوقع من طرف ربع أعضاء مجلس على الأقل، وان يحظى بموافقة الثلاثين.
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

العقاري والسياسي والضمان الاجتماعي السالفي الذكر، يمكن أن يدفع في اتجاه تفعيل المقتضيات الخاصة بالمساءلة الجنائية لأعضاء الحكومة.

3-3-6 صلاحيات دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المنتهرين

يقضي الفصل الحادي والسادس من دستور 1996 بأن انتخاب المحكمة العليا من أعضاء يترشحون من بين أعضاء مجلس النواب وتصفقهم الأخرى من بين أعضاء مجلس المستشارين، وعين رئيسها بظهير شريف، مما يعني أن المحكمة تجري من طرف أعضاء البرلمان المنتهنين أنفسهم. أما رئيس الدولة، أي الملك، فشخصه محترم وفق أحكام متفقة في الدستور، وقراراته غير قابلة للطعن فيها وفق قضاء المجلس الأعلى، وبالتالي لا تترتب عليها أي مسؤولية.

3-3-6-1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

تضمن القانون التنظيمي للمحكمة العليا، والنظام الداخلي لمجلس النواب مقتضيات وأحكام واضحة حول الآلية المعتمدة في المحاكمة، ومن الواضح أن إجازة المجلس الدستوري لها وجوب تزوي كل غضوض أو التباس من شأنه تعريضهما لعدم الدستورية.

3-3-6-2 عدد حالات المحاكمة

ليس في التجربة الدستورية والسياسية الغربية حالات بارزة أو متكررة عن هذا النوع من المحاكمات، فاستنادًا إلى بعض المحاكمات التي طالت بعض الشخصيات السامية، بما في ذلك مسؤولون حكوميون أواخر الثمانينات وأوائل عقد السبعينات بخصوص قضايا ذات صلة بجرائم اختلاس المال العام، لم يشهد المغرب حالات عديدة من هذا القبيل. يمكن القول، بشكل عام، إن محدودية رقابة البرلمان لعمال الحكومة توزع إلى مصادر متنوعة، منها ما له صلة بالآليات المتاحة للبرلمانيين في وثيقة الدستور، فيما النسب المشددة في طرح الثقة، والتصويت على متفسر الرقابة، وغياب النص على تقنية الاستجواب، والدسترة المتأخرة لتشكيل لجان تقصي الحقائق [دستور 1992]. واستمرارًا لها علاقة بالطبيعة الفسيفسائية
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

للبرلمان، حيث يتكرر تكوّن أغلبيّات وازنة، وهمّ في مستوى ثالث فلسفة النظام السياسي العربي نفسه، وطبيعة توزيع السلطة بين مؤسساته التي لا تسمح بالذهاب بعيدا في رقابة البرلمان لعمال الحكومة، وهو ما أثر في نتائج الاستياء في البلد السابع الخاص بسبتمبر مارس اليمان لرقمية على أعمال الحكومة.

3- 4 فاعليّة اللجان البرلمانية

3- 4- 1 يوجد عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمّة محددة

لم يشر الدستور بشكل واضح إلى عدد اللجان الدائمة، بيد أن الياب الساسان من النظام الداخلي للكنيسة المندوب تنازل أحكاما خاصة باللجان الدائمة جددها في ست، يضاف إليها اللجان التنبأية لقضيّة الحقائق التي يمكن إحداثها بمثابة من الملك أو يطلب من أغلبيّة أعضاء أي من مجلسي البرلمان (ف 42)، وأيضا ندوة الرؤساء المؤقتة، وفقا للنظام 49 من النظام الداخلي للكنيسة النمو، من رئيس هذا الأخير، ورؤساء الفروع التنبأية، ورؤساء لجان الدائمة، ونواب رئيس المجمع، يذكر أن المادة المحاسبة والثلاثين من النظام الداخلي للكنيسة المندوب قضت بأن يختار المجمع رؤساء اللجان الدائمة لمدة سنة عن طريق الاقتراح السري عند افتتاح الدورة الأولى من كل سنة تكريمية، كما منعت رئيس لجان أن يرأس لجنة أخرى. أما العضوين في لجان فقد أشارت المادة الموقعة لها (32) إلى أن "من حق تائب أن يكون في لجنة من اللجان، غير أنه لا يجوز له أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة".

البرلمان في الدول العربية
(العرب)

3- 4 - 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

تلعب اللجان دوراً مركزياً في مجال التشريع، فهي بمثابة برلمان صغير، إذ بداخلها تنطلق النصوص، سواء كانت من أصل حكومي (مشاريع)، أو برلماني (مقترحات)، وتدخل عليها التعديلات اللازمة قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها وإقرارها. يعطي الجدول أسفله فكرة عن الدور التشريعي للجان الدائمة خلال الولاية البرلمانية السادسة (1997 - 2002).

<table>
<thead>
<tr>
<th>النسبة %</th>
<th>عددها</th>
<th>مجموع المبادرات المدروسة من طرف كل لجنة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>25%</td>
<td>49</td>
<td>48 مشروع قانون ومقترح قانون واحد</td>
</tr>
<tr>
<td>22.45%</td>
<td>44</td>
<td>30 مشروع قانون و14 مقترح قانون</td>
</tr>
<tr>
<td>11.23%</td>
<td>22</td>
<td>22 مشروع قانون</td>
</tr>
<tr>
<td>22.45%</td>
<td>44</td>
<td>41 مشروع قانون و3 مقترح قانون</td>
</tr>
<tr>
<td>5.62%</td>
<td>11</td>
<td>10 مشروع قانون و1 مقترح قانون الإنتاجية</td>
</tr>
<tr>
<td>13.27%</td>
<td>26</td>
<td>25 مشروع قانون و1 مقترح قانون الاجتماعية</td>
</tr>
<tr>
<td>100%</td>
<td>196</td>
<td>المجموع: 176 مشروع قانون و20 مقترح قانون</td>
</tr>
</tbody>
</table>

المجموع: 176 مشروع قانون و20 مقترح قانون
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

3 - 4 - 3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

حدّد الدستور والقوانين ذات الصلة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهي كما أسلفنا الأسئلة بكل أنواعها، والتصويت بالثقة على البرنامج الحكومي، ومن ثم الرقابة وإحداث لجان تقصي الحقائق. بيد أن بمقدار اللجان ممارسة نوع من الرقابة على أعمال الوزراء من خلال الاجتماعات التي تعقدها خلال الأيام الأربعة الأولى من الأسبوع (م 37 من النظام الداخلي)، أو بشكل استثنائي إذا دعت الضرورة إلى ذلك، حيث يحضر الوزراء أو من ينويون عنهم، ولللجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعلبها الاستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة، ومثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سام أو مدير مؤسسة عمومية، وشبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع (م 41).

3 - 4 - 4 دور فاعل وشفاف في مجال التحقيق

خول النظام الداخلي لمجلس النواب بمقتضى المادة 35 اللجان الدائمة تكلف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع بهم المجسوم أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة بالتفاق مع مكتب النواب. بيد أن الدستور أجاز وفق الفصل الثاني والأربعين إمكانية إحداث لجان نائية لتخصص الحقائق بالنظر في جميع المعلومات المتعلقة بواقع معينة واطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها. وقد شهد المغرب خلال عقد التسعينيات تشكيل لجان تخصص الأولى مؤسسة الفرض العقاري والسياحي، في حين تعلقت الثانية بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

3 - 4 - 5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

ليس في المقتضيات الواردة في مواز النظام الداخلي لمجلس النواب ذات الصلة باجتماع اللجان ما يفيد إجازة حضور هيئات المجتمع المدني في اجتماعاتها.
البرلمان في الدول العربية

3 - 4- 6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم
ليس في القوانين ذات الصلة ما يمنع اللجان من خلال لجان الاستعانة بذوي الخبرة في تدريج ملفاتهم. فعلى سبيل مشاريع القوانين يستعين الوزير الأول والحكومة بالخبرة في إعداد النصوص وصياغتها، أما على مستوى المقررات فمن حق اللجان الاستعانة بالأطر العامة في المصالح البرلمانية والموظفين. كما يمكنها الاستفادة من الكفاءات المنتهية لأحزابها. ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن موضوع الخبرة، بما ينطوي على العلامة الموضوعي، لم يدخل بعد في ثقافة المؤسسة التشريعية، لاعتبارات سابق عليها في أكثر من مقطع من هذا التقرير. فخلاصة لما جاء في نتائج الاستبيان، واستنادا إلى المقابلات التي أجريها مع عدد من أعضاء البرلمان، تبين أن الخبرة لا تتم عبر قوات مهنية أو خاصة بل غالبا ما يقع الاعتماد على مناضلي الأحزاب أو المناصورين لإرادة، الأمر الذي يفسر الاهتمام المتزايد بضرورة اللجوء إلى بروت الخبرة وإعطاء الفرصة للعمل البرلماني.

3 - 5 ملاءمة النظام الداخلي للآداء البرلماني
3 - 5- 1 ضمانة النظام الداخلي تنوع الأفكار وال gerektiارات داخل البرلمان
يقترض في النظام الداخلي أن يكون مطلقا لروح الدستور ومنسجمًا مع أحكامه. حيث إن الدستور، وفق قصاع كثيرة، يضمن حق السماوية، والتحديثية، وحق الانضمام إلى فريق برلماني أو الانسحاب إليه، فإنه من المنطقي أن يكون تنوع الأفكار مقبولا وواردا في تشكيل الخارطة البرلمانية، وعلماً ما يميز الحالة المغربية الطابع الفسيفسائي لمؤسسة التشريعية.

3 - 5- 2 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء
يضمن الدستور للدرواب حرية التعبير والنقاش ويدعم بالحصانة لمساره هذا الحق. لذا، جاء النظام الداخلي مطابقا له في هذا المضمار، يدأن على الحرية فيودا واضحة في نص الدستور نفسه تتعلق بعض السماح بالجلس في النظام الإسلامي، والنظم الملكي وشخص الملك.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي
3 - 5 ضمانة النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتخاباتهم

بالمشاركة في اللجان

حدثت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب عدد اللجان، كما حدث عدد الأعضاء المتميزة إليها. لذلك، يحق لكل عضو الحضور في لجنته كما يمنع عنه أن يكون عضوا في أكثر من لجنة. كما أن النواب غير المنتسبين إلى فريق نوابي يمكن تعينهم، في حدود العدد المقرر من لدن مكتب المجلس في اللجان الدائمة.

فهكذا، دون أن يشير النظام الداخلي إلى إمكانية حضور أعضاء مجلسي البرلمان أشغال لجنة دائمة من غير أن يكونوا منتسبي إليها، سمح بمقتضى المادةенного
الأربعين للوزراء أن يحضروا الاجتماعات كما يمكن لهم الاستعانا بمن يعينونهم

لهذا الغرض.

3 - 5 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطبة به

يفترض في النظام الداخلي أن يكون من جهة مطابقا للدستور، ومطلوب منه أن تكون أحكامه ميسرة لأعمال اللجان وضمانة لفاعليتها، كما يستلزم من المجلس الدستوري الذي يفحص مدى مطابقته للدستور أن يقوم بعملية التشخيص والتفتيح.

غير أن الذي حدث، حين عودة المغرب إلى نظامين ثانى، اتفاق على نظامي مجلسي البرلمان، فعلى الرغم من المراجعة التي شملت النظام الداخلي للمجلسين في 14 أبريل، نيسان 1998 لمواكبة التطور الحاصل في تركيا، لم يكتحل نظرًا لمراقبة النظام المغربي بإعادة اعتماد نظامي المغرب، فقد أبنت الممارسة محدوديتها، والأهم أنه تبين للفاعلين السياسيين والسلفات العليا في الدولة وكان الأمر يتعلق ببرلمانيين وليس ببرلمانيين، نظرًا لتعارض الأحكام والمقتضيات الوردة في نظامي المجلسين، فكانت مراجعة 25 مايو، أيار 2004 الهادفة إلى إدخال قدر كبير من الموافقة بين النظامين، إما بغرض التخفيف من كثرة المواد، أو تمثيلي تكونها إعادة صياغتها بقدر من الحكمة والمتسارع.

3 - 5 وضع النظام الداخلي

سعت مراجعة 25 مايو، أيار 2004 إلى توضيح النظام الداخلي لمجلس النواب والموافقة بينه وبين النظام الداخلي لمجلس المستشارين. وقد توفق المجلس
البرلمان في الدول العربية
(الغرب)

الدستوري، باعتباره جهازاً مختصاً في فحص دستورية أحكام ومقتضيات النظام الداخلي، في جعل الموافقة بين النظامين الداخليين واضحة ومكننة. ومع ذلك، نشاط التقرير استناده إلى النظام الداخلي يحتاج إلى توضيح أكثر لأحكامه ومقتضياته كي يقدّم قادراً على تطوير الحياة الداخلي للمؤسسة التشريعيّة، وهو ما يستلزم اصلاحه مستقبلاً كما اشتر في الفصل الثالث من هذا التقرير إلى ذلك.

3 - 6 فاعلية الفرق البرلمانية

3 - 6 - 1 تنظيم الفرق البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها

لا في الدستور ولا في النظام الداخلي ما يلزم الفرق البرلمانية على وضع نظام داخلي خاص بها. بيد أن هناك من الفرق، وهي قليلة جداً، من قام بذلك، كما هو حال حزب فريق العدالة والتنمية على سبيل المثال.

3 - 6 - 1 - 1 الإلتزام ب نظام الفرق الداخلي

تشكو الفرق البرلمانية، بدرجات مختلفة، من ضعف انضباط أعضائها للالتزامات المضمنة في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمون إليه، ولهذا اتخذت كذلك في أساس ترشيحهم، أي تعددتهم لأحزابهم. وفي هذا السياق يمكن التمييز بين الأحزاب التأسيسية (الأحزاب سلالة الحركة الوطنية)، والأنظمة التي أحدثت في سياق بناء الدولة الوطنية حيث يتميز تنظيمي بالمرجعية وضعف الانضباط، وظهر ذلك في مدى احترامها للحضور في أشغال البرلمان والمشاركة في الإنتاج التشريعي والرقابة الحكومية. فهما يجب أن يؤدي في هذا السياق تمر أعضاء حزب العدالة والتنمية بالحضور والانضباط لنظام الداخلي.

3 - 6 - 2 المواطنة على حضور جمعيات دورية

يتعذر موضوعا الإجابة بالجزم على هذا البند بسبب عدم وجود دراسات

423
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

وبحثات ميدانية عن الموضوع، غير أن الانطباع السائد هو ما أسلفنا قوله في النقطة
أعلاه، إذ يختلف الأمر من حزب إلى آخر باختلاف بنائه التنظيمي.

3- 6- 1- 3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

يفترض بالفرق النسبية أن تشغله وفق مبادئ وأساليب عقلانية وفي مقدمتها أن
يكون لاجتماعاتها الدورية جدول أعمال يحدد أولويات وتابع المنجزات ويرسم
الاستراتيجيات. يشار إلى أن الفرق البرلمانية تجتمع بدعوة وتنسيق من رئيسها،
الذي يلعب دوراً مركزياً في تحديد جدول أعمال الاجتماع، الذي يكون غالباً
متوافقاً مع أهداف حزبه.

3- 6- 2 التزام أعضاء الفرق البرلمانية بالقرارات

يشكو أداء الفرق البرلمانية، إضافة إلى القيود الوراثة في القوانين ذات الصلة،
من أخطاب مرتبطاش بالفرق نفسها. فمن الأعمال التي ي fontsize=13pt>تختص بالفسامة الاجتماعاتها المشتركة ودفاعها الجماعي عن برنامج يعكس
تصوراتها وخياراتها، واحتراماً للضوابط المنظمة لعملها كفريق أو كتلة. يبدأ أن
هذا الأمر لا يتوفر بكامل عناصره في الحالة العربية، حيث تتآمر الفرق أحياناً
بهدف الاستفادة من الامتيازات التي تمنحها القوانين ذات الصلة للفرق النسبية في
المجال التشريعي والرقابي، أو الامتيازات المادية والتقنية كمقر الفرق ومستلزماته،
والموظفين المتدربين لديه. كما تفقد إلى الإلتزام السياسي الناجح عن ضعف
التأثير الإيديولوجي، وتواتر انغراض فكرة الحزب في عي أعضائه، الأمر الذي
يفرض ظاهرة البرلمانيين الرجل المميز للبرلمان العربي، أي تلك السلوك الذي
 يجعل النائب ينتقل من فريق إلى آخر دون مراجعة الالتزامات الفردية ظاهرة التمكينية التي
تربط بالحزب أو الهيئة التي كانت في أصل انتخابه ودعم ترشيحه، وقد استأنفت
هذه الظاهرة في المشهد البرلماني العربي، إذ سجلت خلال الولاية التشريعية
السادسة (1997 – 2002)، سجلت 121 حركة نقل للأعضاء إلى فريق إلى آخر،
وهو ما يعادل ثلث أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم 325 عضواً، مما يفيد أن
38% من النواب غيروا انتخاباتهم من كتلة إلى أخرى، الأمر الذي يضر بالأداء
البرلمان في الدول العربية

البرلماني ويعد من فاعلية(1)، علما أن قانون الأحزاب الجديد، الموافق عليه في 28 ديسمبر/كانون الأول 2005 حظر على البرلمانيين تغيير اتجاهاتهم السياسية خلال الولاية التشريعية، أي منعهم موضوعاً من التحال بين الفرق النيابية(2)، وهو ما لم يكن متاحاً من قبل سواء في نفس الدستور أو في القوانين ذات الصلة.

3-6-3 تشجع النظام الداخلي للبرلمان قيام فرق برلمانية منظمة وفاعلة

أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب، كما تم تعديله في 25 مايو/أيار 2004، بإضافته مادة 24 (24 إلى 28) للفرق النيابية، موضحاً طريقة تكوينها، والعدد الواجب لقيامها، والملائمات المنظمة لحالاتها، رئيس المجلس، فيما الأخبار الواجب إعداده بها في موضوعات الاستفتاء والإقالة والانخراط والانساب، والإمكانيات المالية والموارد البشرية الواجب توفيرها لأداء عملها، والأمور المحظورة عليها من قبل تأسيس جمعيات للدفاع عن مصالحها الشخصية والمهنية داخل المجلس.

3-7 فاعلية الأجهزة الإدارية والتقنية

لم يكن المقصود بوحدات فنية المصالح والأقسام، فلكل برلمان مغربي، باعتبار مؤسسة سقوفية في العديد من المصالح والأقسام، بدأ أنه لا يتوقف، وهذه إحدى نقاط ضعفه، على هيكيل تنظيمي orgigramme، حيث شرع منذ مدة في إعداده، بغية تنظيم وعقلنة مكوناته الإدارية الداخلية. أما وحدات التحليل المالي والاقتصادي والمحفظاتي، فلا وجود لها كوحدات ثابتة في بنية البرلمان، اللهم ما عدا ما تقوم به الفرق أحياناً من عمليات تتبع صياغة التقارير حول قضايا محددة، يبد ان هناك الوزارة المكلفة بالتعاون مع البرلمان التي تقوم بعملية التنسيق الكمي للنشاط البرلماني.

(1) - للإشارة يؤثر التحال على استقرار الفرق واستمرارها. كما يضم بالميزانية المخصصة للفرق، حيث يؤدي تعدد هذه الأخيرة إلى تقييد الجهود المالية والتقنية.

(2) - انظر المادة 5 من قانون الأحزاب الجديد.

425
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

3 - 7 - 1 1- اعتبار المعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين

تغلب إلى حد ما على عملية انتخاب المواد البشرة الاعتبارات الشخصية عوض متطلبات الكفاءة والفعالية، وإذا كان من الصعب أن تؤثر هذا الأمر، فإن ثمة شعورا سائدا بأن معايير التعيين استحدثت في العديد من الحالات إلى منطق إرضاء الفرق والموالاة أكثر من احتمالية مستلزمات الكفاءة وتكافؤ الفرص والتنافس الحر والمفتوح، مما أنلحام النظام الداخلي تجيز لمجلس بلغرمان، من خلال المكتب، صلاحيات الإشراف على تنظيم المرافق الإدارية والمالية التابعة لهما، ويعود عند الأسئلة الاستفادة من خبرات وكفاءات الموظفين التابعين للإدارة العمومية عن طريق عملية الإلحاق. وفي هذا الصدد، جاءت نتائج الاستبيان متمايلة لخوض الهي مقاطع التقرير أعلاه، وكأن طبيعة جدا أن يُقر البرلمانون وليس الموظفين بعد توفر المعايير العلمية والموضوعية في انتخاب موظفي البرلمانيين.

3 - 7 - 2 عدد كاف من الموظفين الكفؤين

تشكو المؤسسة البرلمانية من متحدودية عدد الموظفين بشكل عام، وقلة الكفوين منهم. فلو أخذنا الإطار الإداري وال الفني لمجلس النواب كنماط للدراسة، يحكم التراكم الذي عرفه هذه الفرقة منذ 1963، للاحظانا أوجه القصور الموضوعة إليها أعلاه، والتحكيم في فعالية أداء المؤسسة التشريعية. فحسب الإحصائيات الحديثة، التي تمكننا من الحصول عليها، يتوفر مجلس النواب على حوالي 261 موظفاً موزعين على نحو عشرة مصلحة، إضافة إلى الفرق واللجان البرلمانية، منها ما له صلة بأعمال المجلس، ومنها ما يقتصر دوره على تقديم الدعم الفني والدولي، ومستندات ذات الصلة بالنقل والطاقة، والشرف، والباحث، والمعدات، والصيانة، والحسابات...» يبد أن المهم لدينا في هذا المقام الموارد البشرية الفنية المساهمة بشكل مباشر في التحضير والعمليات والتنسيق

2 - أقتضي المادة السابعة والثلاثين من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغاربة أعلاه.
البرلمان في الدول العربية
(المغرب)

لمختلف أنشطة المجلس في مجال التشريع والرقابة. فهذا، يوضح التحليل
الكمي لتوزيع الموارد البشرية حسب أهم المصالح ما يلي:

<table>
<thead>
<tr>
<th>المصالحة</th>
<th>الصناعات</th>
<th>الدوريات والترجمة</th>
<th>الإعلاميات</th>
<th>العامة</th>
<th>اللجان</th>
<th>التشريع</th>
<th>الأسلة</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>إعدادي</td>
<td>56</td>
<td>05</td>
<td>03</td>
<td>08</td>
<td>32</td>
<td>07</td>
<td>06</td>
</tr>
<tr>
<td>النسبة</td>
<td>21.45</td>
<td>9.1</td>
<td>1.14</td>
<td>3.1</td>
<td>4.6</td>
<td>2.7</td>
<td>2.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

ولعل واقع الضعف تعززه المقارنة النوعية لعمال الموارد البشرية الفنية والإدارية
كما هو مبين في الجدول أسفل:

<table>
<thead>
<tr>
<th>المستوى الدراسي</th>
<th>المجموع</th>
<th>إعدادي ثاني</th>
<th>دبلوم دراسات العليا</th>
<th>الإجازة</th>
<th>عدد الأطر</th>
<th>نسبة %</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>261</td>
<td>188</td>
<td>2</td>
<td>8</td>
<td>63</td>
<td>24.13</td>
</tr>
<tr>
<td>النسبة %</td>
<td>100</td>
<td>72.03</td>
<td>0.76</td>
<td>3.06</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

3 - 7 - 1 - 3 دورات تدريبية إلزامية لموظفى البرلمان

لم ترق فكرة التكوين المستمر إلى مستوى أن تصبح جزءًا من الثقافة الناظمة
للعمل الإداري البرلماني. يبد أن هناك وعيا متناوبا لأهمية التكوين وإعادة التكوين
في تطوير ودعم قدرات الموظفين داخل المؤسسة التشريعية، وفي هذا الصدد
استفاد الطاقم الإداري البرلماني من سلسلة من الدورات التكوينية في إطار برامج
التعاون الدولي، من قبل تلك التي تم تنفيذها في إطار الاتفاقية المبرمة بين البرلمان
والوكالة الأمريكية لتنمية الخاصة بدعم أعمال البرلمان.

3 - 7 - 1 - 4 روابط الموظفين البرلمانيين

ليست لموظفي البرلمان نظرة واحدة ووحدة لروابطهم ومدى شعورهم بالأرتباط

1427
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

بقيتما. فهي استطلاع قمنا به مع كوكبة من الموظفين، لمسنا وجود اختلافات في التقييم مفادها أن هناك ارتياحا لدى الأطر العليا (رؤساء المصالح والأقسام أساسا) عن المرتبات التي يتقاضونها، بل إن بعضهم أشار إلى أنهم يعتمدون بأعلى التعويضات في إطار سلسلة الوظيفة العمومية، غير أن رأي الموظفين المتوسطين والصغار مخالف لنظرياتهم، حيث يشكون من ضعف الرواتب ومحدودية استجابتها لمتطلبات عيشهم.

3-7- وجد مكتب متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان

تعتبر مكتب البرلماني المغربي متواضعة قياسا لنظرياتها في بلدان كثيرة. فهي استطلاع لرأي مديرها السابق تبين لنا أنها في حاجة إلى دعم وتطوير كبيرين، سواء على صعيد تغذيتها بالمصادر والمراجع والدوريات ذات الأشقاء، أو من خلال إعادة بنائها لتغذو فضاءا علميا صالحا للاستمتار من طرف أعضاء البرلمان والباحثين، أو من خلال مايتكونه وربطها شبكات الاتصال والمعلومات. من جهة ثانية، لا يوجد مركز دراسات أو توثيق، غير أن الفكره واردة لدى المتشغن في المؤسسة البرلمانية أو الباحثين في إحداث مركز دراسات أو مرصد حول العمل البرلماني، كما لا يوجد بنك معلومات، بيد أن في إطار برنامج التعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية، المشار إليه أعلاه، تم إحداث قاعدة بيانات حول مجالات الخبرة التي يمكن للبرلمان اللجوء إليها عند الحاجة، ويدرس حلما لما ورد في تقرير الاستبيان، أن الصعوبات أعلاه حاضرة في وعي كل مكونات البرلمان وهناك تقسم للاستفادة من الامكانيات التي يتيحها التعاون الدولي لتطوير القدرات التوثيقية واللوجستية للبرلمان المغربي.

3-7- وجد المباني والتجهيزات الضرورية

يعتبر البرلماني الحالي غير كاف من حيث البنية والتجهيزات اللازمة لأداء مهامه، وقد ازداد المشكل تعقيدا مع إحداث الغرفة الثانية في دستور 1996، والانتخابات المجدل الثاني في دسمبر كانون الأول من عام 1997، يناظر أن يخفف الضغط الناجم عن قلة المباني مع افتتاح التوسعة الجديدة التي شرع في بنائها منذ
البرلمان في الدول العربية
(المغرب)

مدة، غير أن التقديرات ذات الشأن تشير إلى حاجة البرلمان إلى مقر جديد وبنائيات أكبر بتجهيزات أكثر عصرية.

يفترض بالبرلمان الاستفادة من الوسائل العصرية التي تتيحها التكنولوجيات الحديثة في مجال الاتصال وال التواصل، فلم يعد بحاجة للعمل المؤسسوي البقاء بعيدا عن الإمكانيات الواصلة التي توفرها المعرفة الرقمية. يد أن البرلمان المغربي، وعلى الرغم من الجهود المبذولة في السنوات الأخيرة، يبقى في حاجة ماسة إلى تطوير بيئة ذات الصلة بالنشر والتوزيع والإعلام والمكتبة، وتبسيط وتوسيع الوصول إلى الخدمة البرلمانية لأعضائه والمواطنين على حد سواء. فاعتمادا على المعايير التي أقرها الاتحاد البرلماني الدولي في مؤتمره في عمان (أبريل / نيسان 2000) تم إعداد موقع على شبكة الإنترنت وإعداد نيك للمعطيات القانونية تحتوي على النصوص الصادرة منذ عام 1912 باللغتين العربية والفرنسية، علاوة على القوانين الجبائية والضريبية الممتدة خلال الفترة نفسها، وهي معطيات موضوعية رهن إشارة النواب وموظفي المجلس.

3- 7- 4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه الأصل أن نشر القوانين في الجريدة الرسمية هي تصب نافذة ذات قوة إلزامية، غير أن البرلمان يضمن تقارير النصوص المصاحبة لها إلى جانب ملخصات عن المناقشات والتعديلات، وعروض الوزاء، وبيانات حول جماعات ذات الشأن، كما أن هناك نشرات خاصة داخلية وللمؤتمرات نشاط البرلمان في مجالات التشريعة والرقابة والدبلوماسية البرلمانية.

3- 7- 5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة تصدر عن كل لجنة من لجان المجالس تقارير عن النصوص القانونية متميزة المعلومات المشار إليها في البند أعلاه.

3- 8- 1 كفاءة البرلمانيين

3- 8- 2 مدى استياع البرلمانيين لدورهم يعتبر البرلمانيون ملزمين مبدئياً بامتثال الأدوار التي تتجهها وظيفته المتميزة
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

والنيابة عن المواطنين. غير أن ذلك مرتبط عملياً بوعيهم السياسي ودرجة حرص أحزاب وتنظيماتهم السياسية على إذكاء روح الاستياع والسهور على متابعتها في ممارساتهم.

3 - 8 - 1 التصويت الدستوري والقوانين

تعتبر درجة استياع التصويت الدستوري والقوانين ضعيفة بشكل عام، ومتباينة من حيث المستوى من نائب إلى آخر ومن فريق إلى آخر، لعوامل متنوعة ذات الصلة بالخلفيات التعليمية للبرلمانيين، ودرجة استعدادهم لإعادة التكوين بما يتجاوز مع متطلبات وظيفتهم النيابية، وطبيعة تأثير أحزابهم، ومنذ قابليتهم للإفصاح عن الإمكانات المصرية المتاحة في مجال الخبرة، سيما في الأمور ذات الصبغة الفنية والتقنية الدقيقة كالأمور المالية والعلمية المخصصة.

3 - 8 - 2 آليات عمل البرلمان

يعتبر النظام الداخلي والقوانين ذات الصلة وثيقة مهمة لفهم العمل البرلماني واستياع آلياته، غير أن للممارسة دوراً مهماً في تطوير ممارسة النائب وصقل تجربته. ويدعو أن البرلمان العربي في حاجة إلى تعزيز أدائه لمراقبة تفاوت قدرة على تكوين ثقافة برلمانية مستوية لأدوات العمل والتصويت الناضجة له، وهو ما لا يمكن ملامسته في الجلسات العامة المثقلة، وما تنشره الصحافة المواكية أحياناً لأعمال المؤسسة التشريعية.

3 - 8 - 3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

يفترض في الزيارات التي يقوم بها البرلمانيون في إطار ما يسمى "الدبلوماسية البرلمانية" أن تكون فرصة لهم للاطلاع على تجارب النظم الديمقراطية والاستفادة منها، غير أن هذا الأمر لا يعني مفعوله الإيجابي إذا لم تكن ثقافة المنفي بالأمر (النائب) حاضرة لما لدى الآخر ومستوى قيمة ما راكمه.

3 - 8 - 2 قدرة المشرف على الوصول إلى المعلومات المطلوبة لعملية ممارسة مهام التشريعي والرقابة

يعتبر الوصول إلى المعلومات حقاً للمواطن، فأخرى للنائب الذي يمارس وظيفة
البرلمان في الدول العربية
(العرب)

التمثيل. غير أن الواقع، خلافا لذلك، لا يدل على توفر شروط ممارسة هذا الحق.
لذلك، تبدو الحكومة مستحكة أكثر في مصادّر المعلومات عمليا، وإن كان
dستور والقوانين ذات الصلة تسمح لتلكاً بهذا الحق.

3– 4 اجراة دورات تدريبية للبرلمانيين
ليس في النظام الداخلي لمجلس البرلمان ما ينص على هذه الإمكانية، ولكن
ليس هناك ما يمنعها. بيد أن الفكرة غير ناضجة في وعي المؤسسة التشريعية
لأسباب ذات صلة بنظرة البرلمان على نفسه واستعدادات للتكوين، ودرجة وعي القيم
التي يمكن أن يشترطها من التكوين، فالحاصل قيام الأحزاب ببعض الدورات
لأعضاء فرقها، أو تنظيم قراءات حوارية حول مواضيع ذات أهمية راهنية في إطار
تعاون البرلمان مع بعض المنظمات الدولية، أو اللقاءات التي تناول للبرلمانيين في
إطار زياراتهم ومشاركتهم في نطاق الدبلوماسية البرلمانية. ونتقدم، خلاصة لما ورد
في نتائج استبيان الخبراء، بأن المؤسسة التشريعية في حاجة لأن يصبح التكوين
واعادة التكوين بعضاً أساسياً في ثقافة أعضائها، وهو ما يصعب ملامسته الآن.

4– النزاهة
تعد النزاهة أحد المبادئ القوية لقيام وتحقيق البرلمان الصالح. وإذا كان من
الصعوبة التمييز بين الجانب المادي والمعنوي في موضوع النزاهة، فإن ثمة ما
يساعد على قياس درجة تحقيق هذا المبدأ من عدمه.

4– الإخلاقيات البرلمانية
4– 1– 1 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين
لا وجود لأية قواعد محددة ومكتوبة صادرة عن البرلمان نفسه.
4– 2– 1 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين
في الحالة المغلوبة ليست هناك مدونة أخلاقيات أو ميثاق شرف مكتوب ومحدد
يمكن الاستناد إليه لقياس سلوك البرلمانيين أثناء مزاولتهم مسؤوليات التمثيل، غير
أن هناك الدستور والقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية ونصوص أخرى ذات الصلة
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان البغري

التي تحدد الإطار الشرعي الذي ينبغي ممارسة مهام ووظائف الامتثال في نطاقها.
فمما سبقت الإشارة في مقاطع من هذا التقرير، يفترض بالإجماع السياسي والمنظمات المهنية أن تلعب الدور الأكبر في جعل سلوك من التزامهم للقيادة عنها
مسجما وطابعا للالتزامات المتعبة عن ولاية الامتثال.

4 - 1 - 3 وجود مؤسسة / مفوض مناطق بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاق والحالة البرلمانية.

لا توجد أي مؤسسة رسمية متمتعة بصلاحية السهر على احترام مبادئ وقواعد الأخلاق والحالة البرلمانية، فالامر متزامن لضمان البرلماني نفسه وحريته، ورهين أيضا بلجنة الحصانة البرلمانية، حين يتعلق الأمر بطلبات إيقاف أو اعتقال أحد النواب، أو الإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها في حق النائب أثناء الجلسات العامة.
(السب أو الشتم، العنف) أو خلال أعمال اللجان.

4 - 1 - 4 عقوبات واضحة فعالة ومطبقة

ينطوي القانون الداخلي لمجلس النواب على مفتيات واضحة في ما يتعلق
ب"التيهن" (م 81) أو الأبعاد (م 82) أو رفع الحصانة (م 86 - 87 - 88 - 89 - 90 - 91). غير أن تنفيذ هذه المفتيات في الحالة المغربية ضعيف جدًا، مما يعقد إمكانية حصر مدى فاعليتها في تطوير سلوك البرلمانيين.

4 - 1 - 5 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

ليس في النظام الداخلي ما يشير إلى وجود آليات لجمع المعلومات حول سلوك
النائب. بيد أن للدولة أجهزتها في القيام بذلك باعتبار البرلماني مواطنا قبل أن يكون
ممثلًا، كما يمكن لحزبي القيادة بذلك باعتبارها مدرسة للتكوين السياسي والأخلاقي،
بيد أن الصحافة تقوم أحيانا بالإشارة إلى بعض مظاهر سلوك البرلمانيين كالتالي:
من أداء الضربات، أو عدم احترام القانون، أو إعطاء شيكات بدون رصيد، أو
استغلال مكانتهم كنواب.
البرلمان في الدول العربية
(العرب)

4 - 1 وصول المواطنين إلى معلومات حول الإخلاقيات البرلمانية
ليس لدى المواطنين إمكانية الوصول إلى معلومات حول أخلاقيات
البرلمانيين، إلا من خلال ما يمكن أن يعانوا في دارته أو مدينته، أو ما يمكن
أن تكتب عنه الصحافة إذا كان مواطنا على الاطلاع عليها.

4 - 2 حسم صراع المصالح

4 - 2 - 1 قواعد معتمدة في موضوع صراع المصالح
يفترض بالبرلمان نظرية أن يكون إطارا للتمثيل الوطني وليس مؤسسة دستورية
للتعبير عن مصالح جماعة أو فئة أو طائفة أو جهة أو حزب سياسي بعينه أو منظمة
مهنية ذاتها، فالمعنى الأصلي للتمثيل البرلماني يستلزم أن يكون صوت النائب
تعبيرًا عن الأمة ككل. لذلك، منعت المادة التاسعة والعشرون من النظام الداخلي
لمجلس النواب (25 مايو/ أيار 2004) عن النواب تأسيس جماعات للدفاع عن
المصالح الشخصية أو المهنية داخل المجلس، كما حظرت عقد اجتماعات خاصة
خارجة عن نطاق الاجتماعات التي تعقدها أو تنظمها أجهزة مجلس النواب (1).

4 - 2 - 2 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة وضيقة
ليس في النظام الداخلي أي نقص عن العقوبات، حيث اكتفت المادة 29 من
النظام الداخلي لمجلس النواب (21 مايو/ أيار 2004) بالإشارة إلى معه تأسيس
جماعات للدفاع عن المصالح الشخصية أو المهنية وحظر عقد اجتماعات خاصة،
وأجازت عقد اجتماعات بين النواب والناشطين ذات الاهتمام المشترك بإذن من
رئيس المجلس، غير أنها لم تشير إلى أية عقوبة في حالة خرق مقتضيات هذه المادة.

4 - 2 - 3 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول
الجمهور
تتعذر العلنية بسبب عدم وجود مدونة للأخلاق البرلمانية وسلطة للبرلمان في

(1) - تنص المادة الخامسة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس المستشارين (1998) علراوة
على مقتضيات المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب، على أنه يمكن عن
المستشارين تأسيس جماعات بصفة دائمة ومؤقتة داخل المجلس.
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان العربي

متابعًا ممارستها على صعيد الواقع. لذلك، ليس بحقوصر الجمهور الولوج إلى المعلومات ذات الصلة لانعدامها أصلاً، كل ما يمكن للمواطنين الإطلاع عليه هو ما قد تشير إليه الصحافة، سبباً المستقلة منها أي غير الحزبية. لذلك، يمكن التأكد، مع معدى نتائج الاستبيان، من أن في غياب الشروط الموافق فيها اغلاق الاقرار بمعنى الالتزام بالقوانين المنظمة لضمان أمان وسائل الاتصال البارزة في صعيد الممارسة، ولكن استنفج النتائج عن الاقرار بحصول هذا الأمر، واقترح الوافدين بالإجماع.

فقط، فإن ثمة ما يؤكد صحة قولهم وصداقية الاستنتاج البارز في تقرير الخبراء.

4 – 2 - 4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفعالية

يصعب الحديث عن وجود متابعة في غياب قواعد واضحة ومتخصصة أصلاً. بيد أن يلزم البرلمان التأخير في تطوير إدراكي للمقاصد المختصة البارزة في هذا الباب (م 29)، وهو ما لا يمكن ملاحظته في أداة يسبب ضعف انحراف سياسته وأحكامه البارزة، وفي مقدمة السعادة والمحاسبة.

4 – 2 - 5 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

ألزم قانون إشارة لغة رقم 54 لسنة 2006 في مادته الثانية رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاء المجلسين بتقديم إقرار عن ذاته المالية وضعماً زوجاً وأولاده القصر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويدته بالنموذج المقابل إليها في القانون، ونص القانون فيه المادة السادسة على أنه يعتبر إثارة غير مشروع كل مال، متعلق أو غير متعلق، سمعة أو حق منعه يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون ولحده أو غيره بخسارة استغلال الوظيفة أو الصفحة، وإذا ظربت زيادة على ماهو أو على مال أولاده القصر بعد توليه وظيفة أو قيام الصفحة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع تلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفحة.

4 – 3 شفافية التمويل السياسي

4 – 3 - 1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

تضمنت قوانين الاعتدادات والمدونة الأخيرة رقم 97 موافقة خاصة
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

بالتمويل السياسي للحزاب والمنظمات السياسية خلال الحملات الانتخابية، كما أن هناك أحكاما خاصة بدعم الصحافة، غير أن التجريبة أثبتت وجود صعوبات في تقييم درجة الوضوع في صرف مقدار التمويل السياسي، وهو ما سعى قانون الأحزاب الجديد رقم 04/36 المصدق عليه من طرف البرلمان في 28 دسمبر/ كانون الأول 2005 إلى إدخال مقتضيات جديدة من شأنها توضيح التمويل وتمييز طرق صرفها. وتعتقد جزئين أن تفعيل هذه المقتضيات وتحوّل القضاة سلطة النظر في المخالفات من شأنها المساعدة على جعل التمويل المالي للأحزاب أكثر شفافية وعلانية مما كان عليه الأمر من قبلي. ولتأكيد صحة ما ورد في تقرير نتائج استبيان الخبراء من أن هناك تهربا وقيبلا من طرف المستجدين بخصوص تمويل الحملة الانتخابية من خلال المال العام. نشير إلى الخروقات التي شهدت مؤخرًا عملية تجديد ثلة أعضاء مجلس المستشارين، والتي أهل بعض الأعضاء المتهين على القضاء.

4 - 3 - 2 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخلات والثورات والممتلكات

يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب مقتضيات خاصة بالتصريح بالممتلكات والثورات والمداخلات. فقد ألزمت الفقرة الثالثة من المادة السادسة التوافر بأن يقدمها إلى رئيس المجلس عند إفصاح الولاية التشريعية قائمة مفصّلة لصنف كونهم وأولادهم الذين من شأنهم أن يؤدي إلى تشريعا بالشرف يحرون ويوقعونه تنفيذًا للمقتضيات الموازعة الأولى والثانية والثالثة والسادسة من القانون المتعلق بإقرار أعضاء مجلس النواب بالممتلكات العقارية. يبدأ الممارسة لا تؤكد بما يكفي احترام هذه المقتضيات من جانب البرلمانيين، كما أشار إلى ذلك نتائج الاستبان، حيث أقر بذلك المستجدين، نوابا ومستشارين، والحايل ان الأمر نفسه يطلق على أعضاء الحكومة، حيث ظلّ القوانين ذات الصلة غير مفهّلة على مستوى الواقع.

4 - 3 - 3 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها

لم ينص النظام الداخلي على العقوبات الممكنة في حالة عدم الوفاء بتنفيذ
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان الغربي

الالتزامات الوراثة في التصريف، وكذا الجهة التي لها صلاحية النظر في ترتيب العقوبات اللازمة.

4 - 3 4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

ليس في القوانين ذات الصلة ما يمكّن البرلمان من متابعة تنفيذ القوانين والسياسات الخاصة بالتمويل السياسي، فقد تضمنت قوانين الانتخابات، فيما المدونة رقم 97/93، أحكاماً واضحة بخصوص تحديد مساحة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، والأمر نفسه تعرضت له المادتان 28 و29 من قانون الأحزاب الجديد رقم 04/36، كما انتهى هذا الأخير على جملة من الإجراءات المحددة على شفافية صرف مالية الأحزاب وإلقائها وإuml;از الأحزاب بالتفويض بها. بيد أن لا مدونة الانتخابات ولا قانون الأحزاب الجديد لم يشرا إلى دور البرلمان في هذا المجال بل أوكلا ذلك إلى الجهات القضائية ذات الشأن، علما أن القانون الجديد للأحزاب المصدق عليه من طرف البرلمان في 28 ديسمبر 2005، لم تنظم أي انتخابات في إطار ومنتشرة الانتخابات التشريعية لعام 2007 كي تأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الجديدة لقانون الأحزاب.

4 - 3 5 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

يعتبر وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي متاحاً نظرياً من خلال الآليات المثمرة في النصوص الخاصة بخصص التمويل وطرق صرفه وإنفاذته، بيد أن هناك صعوبات في الوصول إليها على صعيد الواقع بسبب محدودية الخلفية التعليمية للمواطنين (عامل الأمية وتواجد قدرات الأطلاع)، وضعف الوسائل اللوجستية المضمنة لعملية الوصول إلى المعلومات.

4 - 4 شفافية في ممارسة المهام

4 - 4 1 آلية شفافية للمناقشة والتصويت

يتضمن الدستور والقوانين ذات الصلة العديد من الآليات، التي تمكّن العمل البرلماني بقدر كبير من الشفافية في المناقشة والتصويت سواء على صعيد من
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

القوانين (النطاق التشريعي) أو على مستوى الرقابة على أعمال الحكومة. غير أن
البرلمان قد شهد في السنوات الأخيرة ممارسة قد تحدث من حروض النظام، ويتلقى
الأمر بالتوافق بين الفاعلين السياسيين خارج مؤسسة البرلمان، وقد لوحظ أن
البرلمان تحول نتيجة هذه الممارسة إلى ما يشبه غرفة للتسجيل في بعض القوانين
الأساسية، وضعت بذلك، سلطة البرلمانيين في المناقشة والتصويت.

4 - 4 - 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المري و المسموع
تبث الجلسات العامة للبرلمان في وسائل الإعلام المري والمسموع، فيما
جلسات الأسئلة الشفهية، كما تعطي وسائل الإعلام بين القمة والأخرى مختصرات
عن أشغال اللجان وكذا أنشطة الدبلوماسية البرلمانية.

4 - 4 - 3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه
سمح الفصل الثالث والأربعون بعوومية جلسات مجلسي البرلمان، ما لم يطلب
الوزير الأول وثالث الأعضاء بأن تكون سرية. لذلك، يحق للمواطنين متابعة أعمال
الجلسات العامة، غير أنه لا يحق لهم حضور أعمال اللجان، فقد أجاز الفصل
الثاني والأربعون للوزراء أو من ينوب عنهم الحضور دون سواهم.

4 - 4 - 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات
قضي الفصل الثالث والأربعون من دستور 1996 بان ينشر محضر المناقشات
برمته بالجريدة الرسمية، وأذنت المادة التاسعة والسابع من النظام الداخلي
للمجلس النواب ذلك استنادا على أحكام (م 43)، كما قضت بأن يتم إجبار تقرير
بالوسائل الإعلامية والتعليمية المصرية خاصة بمناقشة الجلسة العمومية تنشر
وتوزع طبقا للشروط المحددة من لدن المكتب.

4 - 4 - 5 استماعا من براءة من المواطنين الإطلاع على محفوظات البرلمان
جاءت مقتضيات النظام الداخلي لمجلسي البرلمان خلوع من آية إشارة إلى هذا
الأمر. غير أن ما لم يشر إليه القانون صراحة بالمنع لا يعد محرم. فنظرية من حق
المواطنين الإطلاع على محفوظات مؤسسة يعتبرها مصدر سيادتها، بيد أن الواقع
يعكس، خلافا لذلك، صعوبات تحقيق هذا الحق.

437
الفصل الثاني: تحليل واقع البرلمان المغربي

4 - 5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

4 - 5 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين

على حسب فئات أخرى

يثير الالتباس إذا تمثل كافة المواطنين وليس مؤسسة لصالح فئة على حساب
أخرى. لذلك، يفترض أنه يكون جهازا لتشريع القوانين ذات الصلة بالمصلحة
العامة. بينما الواقع غير ذلك، فالمجالات في كل النظام هي مجالات لصراع
المصالح وتنافسها، وأجدوها تلك التي تستطيع خلق تواقيع وأزمات مشتركة
حوالنصوص القانونية.

4 - 5 2 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

يفترض بالبرلمان الدفاع عن عدم التمييز في ما يصدر من قوانين، بيد أن هناك
وعياً متصاعدًا لأهمية إعادة الاعتبار لبعض الفئات الاجتماعية في النصوص
القانونية الصادرة عن البرلمان، كالطفل والمرأة، والمعاقين، ونهاها مع
الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المغرب في هذا المجال، واحتراما لما ورد في
ديوان الدستور منذ 1992، أي تمسك المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف
عليها دوليا.

4 - 5 3 تشريعات لمنع التمييز

هناك العديد من القوانين التي وافق المغرب بمقتضايها على اتفاقيات دولية ذات
صلة بالطفل والمرأة وأخرى لها صلة بالشغل (اتفاقيات منظمة العمل الدولية
والمنظمة العربية للشغل). بيد أن عددًا منها يحتاج إلى التصحيح وإصدار قوانين
لإجراء تطبيقها.

4 - 6 الالتزام باحترام الدستور

4 - 6 1 وجود هيئة/آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

أخذ المغرب منذ الدستور الأول لعام 1962 بناءًا على القناعات على دستورية القوانين
من خلال الغرفة الدستورية (1962 - 1992)، ثم بعد الإصلاح الدستوري لعام
1992 احدث جهازا مستقلا عضويا لهذا الغرض، أي المجلس الدستوري الذي

438
البرلمان في الدول العربية
(المغرب)
أفرد له باب خاصاً، هو الباب السادس والأربعون من الدستور (1996: فصول 78 - 79 - 80 - 81). فضلاً إلى استقلال المجلس عن قضاء المجلس الأعلى، حيث كانت القيادة الدستورية أحد غرفه، توسعت صلاحية المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بالنص على مراقبة دستورية القوانين العادية وتوزيع دائرة الإحالة لتشمل إضافة إلى الملك والوزير الأول ربع أعضاء مجلس النواب وربع أعضاء مجلس المستشارين. بيد أن دوره يحتاج إلى تطوير في مجال الرقابة لتشمل المعاهدات الدولية، ويتقل المجلس من الاكتفاء بالتأكد من سلامة الشكل إلى فحص شرعية المضمون.

4 - 6 - 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع نص الدستور
يفترض في عمل البرلمان، أن يجب عليه أن يكون محتماً للدستور أي للشرعية الدستورية، وحتى حين لا يتوافق مع روح هذه الأخيرة، يحق للملك وفقاً للفصل 19 أن يرجع إلى صواب الطريق، كما أن من واجب القضاء الدستوري أن ينهي إلى ذلك. فقد حدث في مناسبت عديدة أن البرلمان لم يحترم مقتضيات الداخليه أو أصدر قوانين عادية تتضمن أحكاماً غير مطابقة للدستور، ولم تتم إحالتها على المجلس الدستوري، لعل آخرها الفصل الرابع من قانون الأحزاب الجديد (رقم 04/36) الذي يتناقض مع منطق الفصل الثالث من الدستور.
الفصل الثالث
حوال بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي

يعتمد إصلاح المؤسسة البرلمانية أهميته من رصيد البرلمان نفسه، وطبيعة تجاربه النيابية، وحجم الأمال المعقودة عليه. فمن الاحتلال للاستناد أن بقدر ما تعرف صورة البرلمان تراجعًا منتظمًا في عني الناس وإدراكهم الجماعي بالقدر نفسه تزداد رهاناتهم على الدور الذي يجب أن يلعب البرلمان في تطوير أوضاعهم، غير مساهمته في رسم السياسات العامة، والرقابة على أعمال الحكومة، وتمثل الشعب.

فمن المقاصد الكبرى لعملية الإصلاح أن يصبح البرلمان فعالاً، ليس فقط في ما يمكن أن تنافذ به من أصلاحيات جيدة، ولكن في ما خوله أحكام الدستور من اختصاصات وإمكانيات. صحيح أن رصيد المؤسسة التشريعية في مجال الإنتاج التشريعي متواضع جداً قياساً على إنتاج الحكومة، فنسبة مفترقته لم تتجاوز في أفضل الحالات نسبة 9%، إذا ما قوست بمشاريع الحكومة (81%). صحيح كذلك أن استغلال الآليات الدستورية في مجال الرقابة (ملتمس الرقابة، الأسئلة، سحب الثقة، لجان تقصي الحقائق) ما زال ضعيفاً بسبب طبيعة الإجراءات والشروط الدستورية ذات الصلة (1)، يبد أن المطلوب من البرلمان أن ينقلع على صعيد أدائه

(1) - فعلى سبيل المثال لا تخضع الحكومة حين تعنيتها لتنصيب مزود من قبل الملك والبرلمان، بل تصبح قانونية بمجرد الإعلان عن تشكيكها من طرف الملك وفقاً للفصل الرابع والعشرين من الدستور. كما أن البرلمان مفيد في وضع نظام الداخلي، حيث يحتاج إلى موافقة المجلس الدستوري عليه قبل التشريع في العمل به (ف 44)، ليست ثمة سلطة حقيقية في المجال المالي، إضافة إلى صعوبة تحقيق الأغلى المطلقة المطلوبة لسريان نفاد

ملتمس الرقابة، أي استقالة الحكومة، بسبب التعكير الفسيفسائي للبرلمان.
البرلمان في الدول العربية

النور

من الأنظمة التقليدية للعمل التشريعي إلى مرحلة الإبداع والفعالية والاستغلال العقلاني لما هو مناح وسياح، غير أن ذلك يشترط لثقة جيدة تعدد الاعتراف إلى مفهوم وظيفة التمثيل ومقاشه. فيلمان المستقبل، الفعال والعقلاني، يستلزم نخبة برلمانية حاملة القيم نفسها، ولن يتأتي ذلك وتحقق على صعيد التطبيق إلا حين تسود روح الكفاءة والمسؤولية في عمالة أنتساب المترشحين القادرين على إدراك مغزى وظيفة التمثيل وأبعادها، والأكثر من ذلك المستعبدين للمساءلة والمحاسبة عن أعمالهم داخل هيئاتهم السياسية، وفي علاقاتهم الأدبية بالجسم الانتخابي الذي فوض السيادة لهم.

يمكن التمييز في إطار إصلاح المؤسسة البرلمانية بين مستويين اثنيين:

أولاً – المستوى البنائي

الفصل الثالث: حول بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي

يقترح التقرير ثلاثة مداخل لتعزيز مكانة البرلمان وإعادة موقفه ضمن النسق السياسي المغربي، وهي في جوهرها تعتمد إلى شروط سياسية واجتماعية نوعية لا ننسب وجودها بالقدر الكافي الآن، إذ يرتبط تحققها الكامل بمدى قدرة الفاعلين السياسيين على إعادة صياغة عقد اجتماعي جديد مؤسس على قدر كبير من التوازن في توزيع السلطة والثروة.

1- في الحاجة إلى توزيع دستوري جديد للسلطة

لم يشهد المغرب تغييراً نوعياً لتوزيع السلطة على الرغم من المراجعات (70 - 72 - 92 - 96) التي طالت الوثيقة التأسيسية الأولى، فقد تمت المحافظة على التوزيع نفسه مع التراجع بين الابتعاد أو الاقتراب من دستور 14 دستور/ كانون الأول 1962. لذلك، ظل البرلمان "معقلًا" (مقدماً)، وقد أضافت إلى هذه الخصائص المستمرة ممارسات مشينة (ضعف حيادية العمليات الانتخابية، التراجع الدستوري للنخبة البرلمانية)، ومثلت هذه الدراسة الاتجاهية للبرلمان، وساهمت في تقهقر صورة لدى الناس. ليس في ومع التقرر بعض التغيرات الدستورية المطلوبة لإعادة الاعتبار إلى البرلمان لأن المقام لا يسمح بذلك، غير أن بوجيه الإشارة إلى أهمية أن تكون المناصر المدعومة للبرلمان في علاقته بالملك (إعادة النظر في مفهوموظيفات النظام وفصل السلطات)، انتقاد الحكومة عن الأغلبية البرلمانية بكل ما يتزامن من نتائج سياسية وقانونية في علاقة السلطتين، مما يعني سياسياً صيورة البرلمان سلطة فعلية وليس مرفق خدمة.

2- في ضرورة ديمقراطية الفعل الحزبي

يعتبر العمل البرلماني فعلاً حزبياً بامتياز، لذلك يرهن المفعول المتظر من تغيير الدستور مدى تعظيم قيمة الديمقراطية في الممارسة الحزبية. فليس المطرب أن يكتسب البرلمان موقفه الطبيعي في المنظومة الدستورية والسياسية وتضخ سلطاته تجاه الملك والحكومة فحسب، بل الواجب أن تستوعب الأحزاب قيمة هذا التحول وتعمل على تعميقه بإمداد البرلمان بنخبة قادرة على استيعاب مفهوم وظيفة التمثيل والسعي إلى الاجتهاد والمبادرة والفعل والمتاوية والتقييم، الأمر الذي يستلزم تغييراً
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

نواعياً وعميقاً في الممارسة السياسية الحزبية، فقد أثبتت سيرورة التعددية الحزبية في المغرب، في علاقاتها بـ التجارب البرلمانية المتبقية، أن مفاصل أساسية من任职 العمل البرلماني مرتبة بشكل جوهري، بواقع الفعل الحزبي، ومحدودية الديمقراطية داخل تنظيماتها وفي ما بينها. صحيح أن عوامل متعددة ساهمت في تطيل فهم وظيفة التمثيل وإبعاده عن دلالاته السياسية والثقافية، وفي صدارتها عصر انغارات مبدأ الحداثة الإيجابية في ثقافتنا الراهنة، يبد أن بعض الأحزاب ليس بسير تقاسم مع الإدارة مسؤولية تفهم فهم وظيفة التمثيل وتحوله إلى رغبة في聱نتا والإثراء بدون سبب. وبالنسبة، شجع على تفهير صورة البرلمان في المختلية الاجتماعية للجسم الانتخابي، ليس صدقا أن بقيت آخر الانتخات الشريعية في المغرب (27 سبتمبر/ أيلول 2002) دون عتبة 30% على ضعف المشاركة الفعلية.

3 - في الحاجة إلى نخبة برلمانية ذات ثقافة سياسية ديمقراطية

تمثل الثقافة الديمقراطية شرطاً واقعاً لقيام برلمان مستقبل، وليس البرلمان الافتراضي أو المتخيل، ويبدد التقرير على وفق الثقافة السياسية الديمقراطية كمصدر من المصادر المفيدة لمحدودية أداء البرلمان المغربي، بل تعتبر مسؤولية ما ألقته المؤسسة التشريعية مشتركة، وإن بدرجات متغايرة، بين الدولة ومختلف الفاعلين السياسيين.

لقد ساهمت الدولة في استبدال نموذج قيم حول البرلمان إلى مرفق للاغتناء، عبر شراء الدم، وتشريع سلطة المال، وترتب بناء الفوائد داخل المؤسسة التشريعية، بيد أن الدولة لم تكن وقعاً صائمة لهذا النموذج؛ فقد وجدت من استفادتها التوزيع بالأساطير إلى جانبها والتزامها معها، وكنفي القوى التي مارست عليها خلافاً عدم نزهة الدولة وحيادها، اكتشفت مع قدام تجربتها في الممارسة أن الديمقراطية في الدولة وموضوعاتها تبدأ من بناء الديمقراطية في الأنا، أي في الحزب، باعتبار كان مستقل عن الدولة وموقفهم قيمها. لذلك، ترتبت عن عصر انغارات قيم الديمقراطية داخل الأحزاب عصر تكون نخبة برلمانية محتركة قادرة على مراكبة ثقافة سياسية ديمقراطية جيدة بالمحافظة على المفهوم العميق لمفهوم وظيفة التمثيل ودلالاته السياسية والثقافية.
الخصل الثالث: حول بعض مداخل إصلاح البرلمان العربي

ثانياً - على المستوى الأفقي


يشدد التقرير على أن الإصلاحات المتنوعة دستورياً للمؤسسة التشريعية لم يتم استغلالها بالقدر الأ.less، وأن المطلوب فعلها بشكل الذي يجعل البرلمان آمناً على الشرعية الدستورية، أي فرض احترام تطبيق ما ورد في الوثيقة الدستورية. فليس هناك ما يمنع من استغلال كل الاختصاصات المخولة له دستوريا عبر النقاش والتداول، والإلفاح، والبحث عن التوافقات غير المشرسة بمكاناته المفترضة كقوة اقترائية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى. فمن الجدير باللاحظة أن البرلمانيين قد شهدت تراجعًا مساحاً في مجمل التجارب، بما فيها النظام الأعرق ديمقراطياً، فقد ظل البرلمانيون مستعدين قيمة مفهوم وظيفة التمثيل، مجتهدين في الدفاع عن القضايا الكبرى للأمة، تدعمهم في ذلك أحزابهم وتنظيماتهم السياسية، ويسهم في الرأي العام المواكب بالنقد والتقديم لأعمالهم. ومن العناصر الجديدة بالاهتمام في إطار الإصلاح الأفقي، الذي لا ينوي الطاعة العميقة لبيئة السلطة كما دستوراً الوثيقة الدستورية لعام 1962، تذكر:
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

1 - احترام مقتضيات الدستور والقوانين ذات الصلة (النظام الداخلي أساسا) بالعمل البرلماني، سواء تتعلق الأمر بالمساواة والإجراة، أو بواجبات البرلمانيين وحقوقهم والالتزاماتهم، من قبيل إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والمناقشة في شأنها والتصويت عليها، سواء داخل اللجان أو عبر الجلسات العامة أو ما بين الدورات، والأمر نفسه ينطبق على احترام الحضور وتفعيل المقتضيات النافعة له، مما يساعد على جعل البرلمان سلطة فعالة للتشريع والرقابة، وليس مرقفا لتقديم خدمة.

2 - إصلاح النظام الانتخابي بما يجعله قادرًا على ممارسة استعمال الملاك غير المشرع بشفافية العام والخاص. فقد تبين أن نظام الانتقال من الإئتلاف الاحدامي الأهمي الاكتئبي على دورة واحدة إلى الإئتلاف باللايناقة لم يحل المشكلة، بل خلق تقاليد وطنية جديدة، في هذا المضمار، كما يجب تعزيزه باصلاح التفطين الانتخابي، لما له من صلة وثيقة به.

3 - تكمام أهمية إصلاح التفطين الانتخابي في تسير صلة النواب بالناخبين. فقد تبين كيف يتحول التفطين الحالي دون امكانية تواصل التواب، في بعض جهات ومناطق المغرب الموسومة بشبكة جغرافية الدوائر، بإداههم، مما يؤثر على عملهم البرلماني.

4 - يتطلب النظام الداخلي لمجلسي البرلمان مزيدا من الإصلاحات بفترة خلق نوع من الموافقة بينهما. فعلى الرغم من التدابير الذي شهدته النظام الداخلي في ماي/ أيار 2004، كشفت الممارسة عن استمرار وجود تغيرات من شأنها التأثير سلبا على عمل البرلماني، سماها من زاوية التنافسية بين المسلمين.

5 - تعزيز الاستقلالية المالية للبرلمان، سواء بالنسبة لموارده الخاصة وطرق صرفها وتدبيرها، أو بالنسبة للسلطة المالية التي تمنحها اياها الوثيقة الدستورية، وفي هذا الصدد يقع التشديد على ضرورة تدابير الفصل الحادي والخمسين من الدستور بشكل تفصيلي وحاسم بالنسبة للسلطة البرلمانية في مجال إعداد قوانين المالية، خلافا لما هو حاصل الآن حيث تسليط الحكومة [وزارة المالية] على كل شيء.
الفصل الثالث: حول بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي

6- يندرج ضمن الإصلاح الأقلي تدوم قدرات العمل البرلماني من ناحية الموارد البشرية والوسائل اللازمة لنشاطه. يحتاج البرلمان المغربي إلى بروتوكولية، بالإضافة إلى الإيجابي، قادرة على إعداد القوة الضرورية لتطوير عمله الإداري والدولي، والحال أن الأمر يقضي:

- توزيع مصالحه وأقسامه organigramme. ويحكم علاقات مكوناته حذر كبير من الوضع في الوظائف والمسؤوليات.

ب- تعزيز القدرة البشرية لموظفية بمختلف درجاتهم، مع إخضاع نظام الانتقاء لمقاييس الاستحقاق والكفاءة وجودة المدرودية.

ج- تدوم الإمكانيات التواصيلية للاستغلال عبر توسيع دائرة الاستغلال من الفرص التي تتيحها الثورة الرقمية والتقنيات الجديدة.

د- تعزيز صورة البرلمان لدى المواطنين بجعل الوثائق إلى محفظاتهم وأرشيفه وذكراه ممكناً ومملاً.

ه- إدخال التكوين المستمر وبناء القدرات في الثقافة البرلمانية، وتشجيع الانتقاء على بيوت الخبرة والكافؤات التي من شأنها مساعدة المؤسسة التشريعية على اكتساب المهارات اللازمة في القضايا ذات الطبيعة الفنية الدقيقة والمعقدة.

7- أهمية إصلاح القوانين ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية بما يسمح باحترام تطبيق القانون عليها، أي على البرلمان بمختلف مكوناته. فقد بنيت التجربة كيف أن البرلماني لا يذهب بعيدا في تطبيق النصوص ذات الصلة بالجزاءات الخاصة بالفتيض عن الجلسات العامة [الائحات عمومية، والترحال من حزب إلى آخر، ورفع الحصانة البرلمانية، حين تكون مقتضياتها سارية في حق العضو، واحترام مسطرة المناقشة والتصويت، والقيد بالأعمال القانونية الخاصة بالمسار التشريعي، والتصريح بالممتلكات وتقدم الابنات اللازمة لذلك.

446
البرلمان في الدول العربية
(الغرب)

على سبيل الحتم
إذا كان التغيير البنيوي للبرلمان العربي مسترورة مركبة ومعقدة، ولربما غير ممكنة في الزمن الم הה (والمتوسط)، فإن الإصلاح الأفقي ممكن وضروري ومنطوب. ولربما يشكل جسرًا نحو برلمان المستقبل: البرلمان الفعال والعقلاني.
قائمة المراجع

أ - الوثائق:

2- النظام الداخلي كما اقره مجلس المستشارين في 14 أبريل 1998، مصلحة الطباعة والتوزيع، مجلس المستشارين.
3- حضيلة أشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية 2002.02.02.

- الخطاب الملكية أمام البرلمان، 1956.02.02.
- خطب رئيس مجلس النواب، 1997.02.02.
- حضيلة أشغال مجلس النواب، 2000.02.01.
- حضيلة أشغال مجلس المستشارين، دورة أيلول 2003.
- حضيلة أشغال مجلس المستشارين، دورة أكتوبر 2002.
- حضيلة أشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية الثالثة، 1997.02.02.
- حضيلة أشغال مجلس المستشارين، دورة أيلول 2002.

4- كل شيء عن الانتخابات التشريعية 1997، منشورات المملكة المغربية للإدارة المحلية والتربوية، سلسلة نصوص ووثائق، ط 1، 1998.
5- القانون الانتخابي الجديد، منشورات المملكة المغربية للإدارة المحلية والتربوية، سلسلة نصوص ووثائق، ط 1، 1997.

ب - المراجع:

1- أحمد مالكي
البرلمان في الدول العربية

- الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، [مراسيم: المطبعة الوطنية، 2001].
- الإنتظام الدستوري الكبري، [مراسيم: المطبعة الوطنية، 2005].
- الديمقراطية داخل الأحزاب في البلاد العربية [بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005]. [جماعي].

2 - جميل المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب دراسة وتعليم، المملكة المغربية، البرلمان، مجلس النواب، ط1، 2005.
3 - عبد الله فنبر، العمل التشريعي بالمغرب، 3 أجزاء، [الدار البيضاء: مطبعة المعارف الجديدة، 2002].
5 - البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب، ج2، أعمال الندوة المنظمة من طرف كلية الحقوق، الرابط، 1984، [الدار البيضاء: دار طوبيال للنشر، 1984].
ملاحق

1- ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب).

2- محضر ورشة العمل عن البرلمان في المغرب.
1 - ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب)

تقديم: الفرضيات والاختيارات المنهجية الأساسية

إن دراسة دور البرلمان في مجال إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العمومية تستلزم محاولة الإجابة على عدد من الأسئلة ذات الأهمية المنهجية والعملية: ما هي الإمكانيات والحدود المعترف بها للعملية الموضوعة أمام التدوال حول التفضيلات وكيف تطرح أسلة القيم والتفضيلات في سياق انتقائي؟ ما هي الكفاءات التي يتعين أن توفر لدى الفاعل السياسي لإنتاج خطاب مشروع حول السياسات العمومية؟ هل لا يتعلق الأمر هنا فقط بالكفاءة التقنية وإنما أيضًا بالكفاءة اللغوية والخطابية الخاصة بالسياسات العمومية؟

(1) تمت تبيينها في السياق المغربي منذ دستور 1962 في إضعاف دور البرلمان في مجال صياغة، تبع، مراقبة وتقييم السياسات العمومية. وتتشكل هذه الفرضية إذا ما تم استحضار الاعتبارات التالية:

1. اعتبار هذه الورقة الدكتور ندير العمومي.
2. Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», p. 3.

453
- 1 - ورقية خلفية حول دور البرلمان

استمرار وتيرة العقلانية البرلمانية تم في سياق لم يسبق أن عرف مشاكل البرلمانية . (1) كما يمكن افتراض أن استمرار وتيرة دستور الجمهورية autoritaire وسطي présidentialiste الخاصة كان محكوما بمنطق رئاسي.

تزايد وزن السلطة التنفيذية الذي ينجم عامة عن هندسة دستورية قائمة على البرلمانية المعقلة يؤدي في الحالة المغربية إلى مضاعفة مفعول التوازنات الدستورية الأساسية المختلطة لصالح المؤسسة إزاء البرلمان من جهة، بالإضافة إلى تعزيز اختلال توازن ثنائية السلطة التنفيذية والوزير الأول على حساب هذا الأخير.

بالرغم من الأهمية الفائقة لدراسة مساطر التداول والنقاش حول السياسات العمومية، ينبغي الانتباه إلى أن مختلف المطالبات تتصور أكثر محدودية لدى البرلمانيين. تتناول شرعتها ذاتها انتقالا من معاناة تنميتها في كون القرارات السياسية أصبحت تتخذ بناء على مساطر جديدة كالمساومة مثلها، وهي مساطر نمت على غشاء البيات الكلاسيكية لمارسة السلطة أي التربوية والديموقراطية، حيث لا يمكن انظار توازن مستديم للمصالح (2). وعبارة أخرى، يتعلق الأمر بالانقلاب من رؤية دولية متمركزة Stato-Centrique حول السياسات العمومية (وهي رؤية

(1) عكس ما عرفته فرنسا مثلًا في ظل الجمهوريين الثالثة (1875-1946) والرابعة (1946-1958). وللذل السبب كانت العقلانية البرلمانية إحدى المحاور الأساسية في أجداد

إعداد دستور الجمهورية الخامسة حيث كان محور تنظيم أشغال البرلمان أحد العناصر الأساسية التي تجسدت عبرها فكرة "عقلية العمل البرلماني" خاصة فيما يتعلق بضبط الحكومة لجدول الأعمال، وإ克斯كسي النظم الداخلي للغرف إلى الرقابة الدستورية القبلية.

انظر لهذا الصدد


454
البرلمان في الدول العربية

القانون العام إلى معاينة مفادها أن أشكال التعبير الحالية عن التفضيلات أصبحت حاليا أقل شكلية وغير مسطحة.

1) علاوة على فرضية آثار العقلنة التي يمكن اختيار صلاحيتها عبر تحليل النص الدستوري والقانونين التنظيميين لمجلسي النواب والمستشارين، وتشكل خاص تحليل سياسات وإجراءات التداول الخاصة بالبرلمان، هناك فرضية أخرى تتمثل في أن محدودية الموارد البشرية، الجماهيرية والتقنية عوامل تساهم أيضا في الحد من دور البرلمان في مجال السياسات العمومية.

3) أحد عناصر النواة الصلبة لاتفاق المجموعة العلمية والمتقاسمة بين مختلف النماذج التحليلية للالتزامات نحو الديمقراطية، هو الافتراض الذي يميز السياسات الانتقالية. إن نفس القانعة تجده صادحا في مختلف نظريات تحليل السياسات العمومية الحالية، حيث توزع عناصر الغموض واللايقين بين التفضيلات الإشكالية参加会议ة متغيرة، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تزايد الطلب السياسي والاجتماعي على المشاركة في الفترات الانتقالية من جهة، ومأزق صانعي السياسات العمومية الذين يوجدون أمام ضرورة التحكم بين الأولويات والمصالح المتضاربة المتزايدة حجما ونوعا في ظل السياق الانتقالي، في نفس الوقت الذي يكون فيه المطالبون والمدافعون عن قضية اقتصادية أو اجتماعية ما مزودين بتصور واضح عما يريدون كما أن لهم تفضيلات واضحة.

إن محاولة اختيار صلاحي هذه الفرضيات، تستلزم من معدية اقتراح مجموعة من الاختيارات المنهجية الأساسية التي سيتم استحضارها سواء في الدراسة المعيارية للنصوص أو في دراسة الحالات العملية.

- نتفترض النظرية الفوانية الجديدة أن السياسات العمومية

هي نتاج علاقات خاصة للدولة مع بعض المجموعات والأوساط المتقطعة،

corporatistları كالتمثيليات المهنية الأكثر تأثيرا (منظومات أرباب الأعمال، الاتحادات القطاعية

والنقابات...) ويحاول كل قطاع فرض منطقه لإعادة

الإنتاج كظاهرة قصوى، مما يؤدي إلى بروز تناقضات متحتلة بين المطالبات الخاصة

والصالح العام، وهنا فإن المحدودية المعيارية والتقنية لدور البرلمان في إعداد،

مراقبة وقيم السياسات العمومية وكذلك الأثر المفاوض وغير المعروف بدقة لضغط

ويؤدي إلى صعوبة التحكم بين المصالح المتعارضة(1).

- يعتبر التداول deliberation عنصرًا أساسيًا حتى في الديمقراطية التمثيلية على

الأقل في بعض الكتابات التأسيسية ككتابات

تفترض صدقية التداول أن يتضمن التواصل تفكيرا

حوت التفتيشات بشكل غير إكراه (2). من هنا تكمن أهمية استعمال الأدوات

المتهمة التي يقترحها هابرماس في كونها تتيح التمييز بين السياسة كتفاوت حول

أمثلة القيم، وبين السياسة كمجتمعة من أشكال التفتيشات (3). وعلى هذا الأساس

يفترض أن تعكس مضامين الشرعية الجوهرية بما هو توزيع معين للموارد الرمزية،

وتحديد لمواضع الفاعلين المتناقضة على الشرعية المسطحة وإجراءات التداول

- Gilles Pollet, Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques: (1)

essai de modélisation, travers l’exemple des politiques de retraite dans une

perspective historique, in (sous la dir). d’Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe

Warin: «La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour


democracy», Cambridge, New York, Oak Leigh, Cambridge University

- John S. DRYZEK, «Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, (3)


- Jürgen Habermas, «Three normative models of democracy», in: «Democracy (4)

and difference, contesting the boundaries of the political», Edited by Seyla

البرلمان في الدول العربية

(النُّحَبَّر)

وأخذ القرار البرلماني المتعلق بالسياسات العمومية، وذلك عبر تحويل اللغة السياسية إلى لغة مسطرة(1).

ب) le référentiel

- ينتظر أن يساهم مفهوم المرجعية في تحليل السياسات العمومية، في تقديم عناصر تفسير دور البرلمان في مجال السياسات العمومية في حالتنا. بهذا الصدد يمكن تقديم عدد من الملاحظات الأولية تبثت استكشاف إمكانية استماع مفهوم المرجعية في حالتنا باعتبار أن المفهوم يتضمن أربعة مستويات:

- القيم والاعتقادات الأساسية(2)، وهنا يسجل تقلص النقاش حول القيم بفعل أثر الظاهرة التوافقية خاصة بعد 1998 مقارنة بالفترة السابقة التي شهدت مساءات أساسية بخصوص قيم السياسات العمومية، من قبل أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان، وغالبًا ما تصورت هذه المساءلة حول الآثار الاجتماعية لسياسات الاقتصادية الليبرالية.

l'action publique

المتعلقة بمبادئ العمل العمومي المعابر normes

- ينبغي استحضار الموقع المعاري للبرلمان إزاء السلطة التنفيذية بتطبيقات (الملك والحكومة) من منظور السياسات العمومية، ومن زاوية التوزانات الدستورية الأساسية واستحضار متغيرين هما "أثر العقلية البرلمانية" من جهة، و"العنوان الداخلي بين قطيع السلطة التنفيذية" من جهة أخرى.

النواحيات algorithms

- وهي تحليل على العلاقات السببية التي تعبير عن نظرية للنهاية وتحدد شكل الصيغة المتكونة التالية (إذا كان - فإن). وهنا يمكن تقديم معطى فضاء أن البرلمان في حالتنا يتمتع بقدرات محدودة لتحدي واقترح


- كالعدالة والانصاف مثلا.
سيناريوهات بديلة للسياسات العمومية المعروضة والمرتبطة بأن الحكومة لأسباب داخلية متعددة (تقنية، ضعف الولوج إلى المعلومات، مشكلة الموارد البشرية) ولكن أيضا لأسباب خارجية تمثل في تناقص الخيارات السياسية البديلة على المستوى الدولي والوطني، خاصة منذ بداية التسعينات.

• الصور، وهنا تعاني المؤسسة التشريعية من وجود صور ذهنية déficit axiologique et (pratique de légitimité) تساهم في تفاقم العجز القيمي والعملي في الشرعية. بالإضافة إلى العجز القيمي المتعمد في الوضع الدولي لتمثيل الأجزاء (تمثيل الفئات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية) من طرف المؤسسة التشريعية، مقارنة بالتمثيل الأصلي للأمة (الملكية)، تتضمن صور ذهنية أخرى تعطي أساسا عمليا (وليس قيما فقط) لهذا العجز في الشرعي، وهي صور le sens commun متداولة على مستوى الحض المشترك واحيان (التغيث، الترحال السياسي، عدم اللفاعية، البطيء).

• يتضمن أيضا استحضار المكون الخطابي المتعلق بالتبادل حول مسار constructions السياسية العمومية، وهو ما يفترض دراسة البناءات الخطابية للفاعلين، وطريقة عرضهم لتجاربهم المعيشة حول السياسات العمومية discursives. وهذا أيضا دافع أساسيا لاقتراح دراسة عدد من الحالات بناء على التقارير التي تشكل تسجيلا للحظات التداؤل ولجزء من التجارب المعيشة لفاعل السياسات العمومية(1). بهذا المعني يمكن افتراض أن عدد كبير من الممثلين المعنيين يمكن أن يقصد من إمكانية إنتاج خطاب مشروع حول السياسات العمومية لأنهم لا يمتلكون بالكفاءة اللغوية، الخطابية والتقنية الخاصة التي يمكن أن يمتلكون.

(1) - حول مفهوم السياسات العمومية كتجارب معرفة


(2) Sebastien Segas, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», European Consortium of political research, 29th Joint Sessions of Workshops, 6-11 April, 2001, p. 1.
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

بلغة السياسات العمومية، ويحتمل أن يتم الاستماع إليهم من طرف صانعي السياسات العملية بدعوى أن خططهم "سياسي، غير تقني" وربما "لا عقلاني" أو "غير واقعي" إذا تم الانطلاق من فرضية وجود لغة خاصة بالسياسات العمومية تبعا لكل قطاع
(1). فيمكن أيضاً افتراض وجود حدود خطابية، علاوةً على الحدود العملية والمعبارية، فهي حالة قانون المالية مثلاً إذا لم يحدث مثلاً الأمر نفسه اللغة المتعلقة ب السودة المالية العامة، فإن فرض الاستماع إليهم من قبل الخبراء وزراء المالية تبقى محدودة. إذن يتعلق الأمر بمشكلة الاعتراف بالآخر كمحارج جدي ممتع بحق الكلام العمومي، الذي يتم اختيار صاحبه تقياً في مسار حواري.

I: البرلمان بين آليات التشريع والمراقبة الكلاسيكية وإمكانيات التقييم: دراسة معيارية وعملية

للبرلمان يمارس جزءاً مهماً من دوره في السياسات العمومية عبر التشريع والمراقبة، كان لا بد إذن من دراسة الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي لمجلس النواب والمستشارين للتعرف على الإمكانيات والآليات وكذلك الحدود المعنية لدور البرلمان في صنع، تبع وتقييم السياسات العمومية من منظور asymétrie des capacités des

- Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», p. 2.
- في إطار مجال القانون الذي يختص البرلماني بالتشريع فإنه له حسب الفصل 46 "صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لشأن الدولة في الحياة الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية".
- يتضمن النظام الداخلي لمجلس المستشارين مقتضيات مشابهة، لذا تم الاحتفاظ بالنظام الداخلي لمجلس النواب للدراسة الفضيات المشار إليها في المناصر التقديمية.
1 - WOQEA FKHIMIA HOUL DOR ALBILMAN

le champ politique de Pierre Bourdieu, acteurs politiques, le champ de l'activité politique, et l'importance de la lecture des limites de la philosophie politique.

La question du champ politique, bien qu'elle soit importante, ne se résume pas à un simple constat des faits. Elle implique une réflexion profonde sur la nature même de la politique et de son fonctionnement. C'est pourquoi il est important de comprendre le champ politique comme un espace de production des idées et de pouvoir, où les acteurs politiques se confronvent et se disputent la légitimité de leur action.

La représentation politique est un élément clé dans la construction d'une théorie du champ politique. Elle permet de comprendre comment les acteurs politiques se positionnent sur les questions de société, et comment ils se répartissent dans les différents territoires politiques.

En conclusion, le champ politique est un concept complexe qui révèle les enjeux fondamentaux de la vie politique. Il est indispensable de le comprendre pour mieux comprendre les processus de pouvoir et de légitimité qui structurent nos sociétés.

(1) Le champ politique est...
البرلمان في الدول العربية

العرب

1 - اللجان البرلمانية كموقع للتفاوض حول السياسات العمومية

يشير الدستور إلى وجود لجان دائمة (1) ويجدد النظام الداخلي لمجلس النواب
للمجلس المستشارين. عدد اللجان، اختصاصاتها، تأليفها والقواعد المتعلقة بسير
اشغالها.

بالنظر إلى موضوع الورقة، ولكون الهدف الأساسي من عرض المعلومات
المعبارية هو تقديم عناصر إطارية لدراسة الحالات، فإن الاهتمام سينصب على
دراسة المقترحات ذات العلاقة بمجال التدابير والمشاركة في إعداد السياسات
العمومية، من خلال الإنتاج التشريعي أساسا.

من الناحية المبدئية يعتبر عمل اللجان خصاً مع إمكانية إحداث لجان فرعية (2)
بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية الملحالة عليها حسب القطاعات الخاصة
لاختصاصها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها. كما أن
الفقرة 5 من المادة 32 (3) تتضمن تعليم عمل البرلمانيين في مجال السياسات
العمومية، خاصة في القضايا التي لها امتداد على أكثر من فرع (المثال الذي يعطي
عادة في هذا الصدد هو تكامل عمل لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مع لجنة

(1) - الفقرة 1 من الفصل 42.

(2) - نص المادة 33 على أن مكتب اللجنة الدائمة يتمتع ب الكامل الصلاحيات لريمجة أعمالها
وأعمال اللجان المتمفرقة عنها، وتسير مناقشتها، وتحديد مواعيد ومعد اجتماعاتها،
éالإرشاف على وضع التقارير المقدمة إلى الجلسة العمومية باسم اللجنة، وتقاليها المادة
52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين. كما يمكن حسب المادة 34 من النظام
الداخلي لمجلس النواب للجان الدائمة. أن تتحدث لجنة فرعية بهدف تعميق دراسة
النصوص القانونية الملحالة عليها حسب القطاعات الخاصة اختصاصها و التعديلات
المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها. وتريد نفس الإمكانية في المادة 51 من
النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - نص الفقرة 5 من المادة 32: لكل نائب غير عضو باللجنة الحق في الحضور والمشاركة
في أعمالها دون أن يشارك في التصويت. وتقاليها المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس
المستشارين.
القطاعات الإنتاجية ولجنة القطاعات الاجتماعية (ويتم تفعيل هذه الإمكانية الممثلة في اجتماع لجنتين أو أكثر باذن من رئيس المجلس (1)).

تمارس اللجان الدائمة دوراً استثنائياً (2)، ويلاحظ أن المطالبة بتفعيل هذا الدور الاستثنائي أصبحت تطال مجالات كانت تعتبر في السابق خارج النقاش في ما يتعلق بميزانية كالميزانية الوطني مثل. فقد أشار الكولونيل السابق ونائب الحالي، عضو لجنة الخارج، والدفاع بمجلس النواب أحمد زاروف إلى بداية تكرير تدريجي لممارسة جديدة هي مناقشة اللجان لميزانية الدفاع وهو معنى جديد باعتبار أن هذه الميزانية لم تكن يوماً موضوع نقاش داخل اللجنة وكان يتم التصويت عليها بالإجماع. في نفس السياق، وفي إطار تفاذل دورها الاستثنائي، قدمت اللجنة مقترحاً بتنظيم زيارات ميدانية للمؤسسات، وتم تقديم تقارير على طرف النواب أعضاء اللجنة حول صندوق دعم الذك الراقي بمناسبة التصويت على ميزانية الصندوق (3)، وبالرغم من أن تجاوب إدارة الدفاع الوطني بطيئة جداً في بعض المجالات الدفاعية كمجال محفوظ من قبل المؤسسة الملكية، ووصف الملك قادداً أعلى للقوات المسلحة الملكية.

بالمثل للطابع الاستراتيجي لقانون المالية، - والذي يمكن اعتباره بمثابة رئيزة
للمواد المالية للدولة، - يبدو مهم من الناحية المنهجية والعملية التعرف على الإمكانات المتاحة أمام اللجان بمناقشة شروط قانون المالية من جهة، والحدود العملية لهذه الإمكانات من جهة أخرى.

يكون مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة معززاً بقرار حول الخطوط

(1) حسب المادة 38.
(2) حسب المادة 35 يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة استثنائية مؤقتة، حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع مهم للمجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب مجلس النواب. كما يعود النواب المكلفون بمهمة الاستثناء تقديراً من أجل عرض على اللجان قصد مناقشته وإحلاله على مكتب المجلس. وفقاً للمادة 67 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
(3) استجواب الكولونيل أحمد زاروف عضو لجنة الخارج والدفاع بمجلس النواب، أسبوعياً. عدد 218 (12-18 فبراير 2006)، ص 6-7.
البرلمان في الدول العربية

العريفة للتنزؤ الاقتصادي والMAILوالتائج المحصل عليها وكذا التوجهات المستقبلية، وبאוتابة للتفاوت في عواطف الفروق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والمؤسسات العضوية. كما يوضع رهن أعضاء لجنة المالية ملف يحتوي على إحصائيات ومؤشرات اقتصادية ومالية وطنية ودولية من أجل مساعدة اللجنة على استيعاب الظرفية الاقتصادية الوطنية والدولية للتمكن من تحليل المشروع. كما يمكن للناوب أثناء مناقشة قانون المالية أن يلقيوا من الحكومة الحصول على أي
وثيقة تتعلق ببنود هذا المشروع ولم يقع إدراجها ضمن المرفقات.

يمكن للجنة المالية كباقي اللجان الدائمة أن تمارس دوراً رقابياً، عبر تكليف بعض أعضائها باستطلاعات حول شروط وظروف طبقة قانون المالية، ولها الصلاحية في التوصيل إلى المعلومات والمعطيات الضرورية. كما يمكنها أن تطلب من وزير المالية ومن الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية.
وتضع تقرير يعرض على اللجنة للمناقشة.

1 - نص المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: «بتوافق مشروع قانون المالية للمستقبل فالنواب في الأجال المحددة؛ ويشفع تقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتنزؤ الاقتصادي والمالية والتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية والتجهيزات التي أدخلت على المفاصل والتفاوتات. وتحقيق التقرير المذكور ويثقت تتعلق بنقاط الموازنة العامة وعمليات البحوث الخصوصية للمؤسسة، وعراف الدولة المسيرة بصورة مستقلة والمؤسسات العضوية، ربطاً لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية».

2 - نص المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن المجلس يعقد: «جلسات عمومية خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع قانون المالية. يحل المشروع في حينه على لجنة المالية والتنمية الاقتصادية قصد دراسته، وللناوب أن يلبيوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة
باليود هذا المشروع لم يقع إدراجها ضمن المرفقات.

3 - نص المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن: «تقدم لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بإعداد التقارير اللازمة لتسهيل النظر في مشروع قانون المالية وقانون التصغيرة، من أجل ذلك لها أن تمكين من الاطلاع على الوثائق المتعلقة بنفقات الموازنة العامة وعمليات الموازنة الخصوصية، حسابات الموازنة العامة، لمادة الموازنة الخاصة، وتعالم الموازنة الخصوصية، تطبيق احکام القانون التنظيمي للمالية. ولها أن تستدعى وزير المالية لبيعه بيات في الموضوع، كما يمكنها أن تطلب من الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية وعند نهاية السنة المالية».
غير أنه يتعين استحضار مجموع هذه الإمكانيات على ضوء معطى أساسي هو

الوضع الإحترامي لوزارة المالية في ما يتعلق بالمعلومات، وعجز البرلمان -

بالنظر إلى ضعف الإمكانيات المادية - عن الولوج إلى الخبرة المضادة

الاقتصادية، القانونية والمالية الضرورية لتقديم مقتراحات تعديل مناسبة. ورصد

هذه الملاحظات سواء أثناء المناقشة داخل لجنة المالية أو مناقشة الميزانيات

القطاعية داخل اللجان القطاعية، حيث يسجل بالإضافة إلى هذا المعطى ضيق آجال

تقديم الوزارات للوثائق والبيانات المتعلقة بمشروع القطاعات الدائمة في

ختصاصهم بمناسبة مناقشة الميزانيات القطاعية داخل اللجان القطاعية، حيث لا

يتعدى الأجل 3 أيام قبل اجتماع اللجنة وهو وقت غير كاف للنواب أو المستشارين

من أجل دراسة مثالية للمشاريع.

لا أن الأكثر أهمية من ذلك تبقى ظاهرة الوضع المتأخر

قانون المالية، بينما وان الدستور أو القانون التنظيمي للمالية (رقم 7 - 98 بتاريخ

26 نوفمبر 1998) لا ينص على أي جزاءات لهذا الخروش (1) ، ويجدر الإشارة في

هذا الصدد إلى أن المشتررين أصبحوا أكثر وعيًا بالمشاكل العملية التي يطرحها هذا

الوضع، فهي تقرر لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بالمجلس

المستشارين حول مشروع قانون المالية 35، 05 للسنة المالية 2006 مثلا سجل

أعضاء اللجنة ضيق الحزام الزمني المخصص لقانون المالي مقارنة بالحملة

الضريبية المهمة التي ميزت مشروع القانون المالي لهذه السنة تتضمن المشروع

لكتاب الوعاء والتحصيل الجامع للكافة مقتضيات الضريبة على الدخل والضريبة على

الشركات والضريبة على القيمة المضافة وكذا واجبات التسجيل في أفق الإعداد

لمدونة عامة للضرائب، وأنه لهذه الأسباب اعتبر أعضاء اللجنة أنه كان بالأحرى

عرض هذه المقتضيات بشكل منفصل عن القانون المالي (2).

---

1. Mohamed Harakat, «Gouvernance et évaluation des politiques publiques: (1)
   essai sur le rôle du parlement dans l’évaluation de l’action publique au
   Maroc», in: Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, textes réunis
   et présentés par Mohamed Harakat, série management stratégique, n° 6, 2005.
   Publication de la Revue Marocaine d’Audit et de développement, pp. 73-74.

2. مقدمة التقرير (ص 2).
البرلمان في الدول العربية
(النور)

2 - دور بعض الآليات المتعددة لمراقبة العمل الحكومي في ظل البرلمانية

المعقلة: نموذج لجان تحقيقات قيادة لتقييم السياسات العمومية

يمكن القول إن التكرير الدستوري للجان التحقيقات (1) جاء نتيجة رغبة معلنة من طرف المؤسسة التشريعية واستجابة متأخيرة نسبية للمتشرد الدستوري، وتغير آخر فان هذا التكرير هو نتيجة ممارسة(2) سابقة أُسست بالنسبية والمقاومة(3)، حيث لم يتم التكرير الدستوري للجان تحقيقات الحقائق إلا في دستور 1992، وبالمقابل فإن مجلس النواب عبر عن الرغبة في ممارسة دور المراقبة غير لدى التحقيقات منذ 1977 عندما قام بإدراجها في نظامه الداخلي، إلا أن الفرقة الدستورية أكدت في قرارها بتاريخ 22 – 4 – 1978 عدم دستورية هذا المسمى (4) مكتبة في ذلك على

(1) - نص الفقرة 2 من الفصل 42 من الدستور الحالي (1996) على ما يلي: "علاقة علىجلس الجامعة المانحة إليها في الفقرة السابعية يجب أن تشكل جماعة من المالك أو بطلب من أجل أعضاء أي نجixer في جمعية تقييم تقييم الحقائق باختيارها بالجمعية المختلفة بوضعه عيبًا وإطلاع البلدان الذين شكلها على النتائج التي تنتهي إليه أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان تقييم الحقائق في وقائع تكون وضعها من وضعها، مانعة هذه المتائبات جنابة، وتنهي مهمتها كل لجنة تقييم الحقائق بمقترح تكواها فور تحقيق قضائي في الوقائع التي انتهت تشكيلها.


(3) - قرار القيادة الدستورية رقم 445 بالجريدة الرسمية رقم 3441 بتاريخ 22 أبريل 1978.
ورقة خلفية حول دور البرلمان

حجة أساسية تتمثل في أن دستور 1972 لا ينص عليها ضمن وسائل مراقبة العمل الحكومي(1). وهنا يتعلق الأمر بحالة يبرز أن التفاوض حول التكييف الدستوري لإحدى الآليات الأخرى كلاسيكية لمراقبة تنفيذ السياسات العمومية من طرف البرلمان قد يستغرق زمنا طويلا.

علاوة على ذلك، يشير عدد من الباحثين في القانون الدستوري، إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المعطى المتمثل في الاختلاف الدلالي والوظيفي بين التقصي والمراقبة(2). وتتضح أكثر أهمية هذا الفرق إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن القسم الثاني من القانون التنظيمي المشنّع للجان التقصي يتصدره عنوان دال هو "جميع المعطيات"(3)، والذي يعتبر عن اختصاص اللجان عبر الوسائل المنصوص عليها في المادة 8 (الاطلاع على الوثائق، استدعاء الأشخاص الطبيعين قصد الاستماع إليهم). وإلى هذا تضاف حدود معيارية أخرى تتعلق بعده شمول اختصاص لجان التقصي لعدد من المجالات المعتبرة ذات الحساسية، بل أيضا دور الحكومة في ما إذا كانت القضايا موضوع التقصي تدخل في هذه المجالات، ذلك أن المادة 10 من القانون التنظيمي تنص على ضرورة إخبار الوزير الأول في حال ما إذا أرادت اللجنة جمع معلومات حول وقائع تتعلق بالدفاع الوطني أو من الدولة الداخلي والخارجي أو علاقات المغرب مع الدول الأجنبية، حيث يمكن للوزير الأول أن يعرض على ذلك بصفة سري أو مندوب.

كما أن قيودا معيارية أخرى ترد على نتائج عمل اللجنة، مما قد يؤثر سلبا على شفافيتها. إذ يجوز حسب المادة 18 لمجلس النواب أن يقرر مناقضته مضمون تقرير

3 - ظهر نشر رقم 1-95-224 الصادر في 6 رجب 1416 (29 نوفمبر 1995) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 5-95 المتعلقة بتسير اللجان الثبوتية للفصول الأعضاء.
البرلمان في الدول العربية

اللجان في جلسة عمومية أو دراسته في جلسة مغلقة، وله كذلك أن يقرر نشر مجموع أو بعض مضمون التقرير في الجريدة الرسمية.

وإذن يمكن إبداء عدد من الملاحظات بعضها موقع لجان التقصي ضمن

مجمع الآليات المتوفرة لدى السلطة التشريعية من أجل مراقبة وتقييم السياسات

العمومية، فهنالك أولاً احتمال أن يطلع "الناخبون" على النتائج الكاملة لعمل لجان

التقصي، كما أن مقترحات المادة 10 من القانون التنظيمي قد تبقى مجالات حيوية

وذات طابع استراتيجي خارج مراقبة وتقييم البرلمان.

لا ينبغي هنا إفالة مسؤولية رئيسية يتعلق بوظيفة لجان التقصي كما حدث في

الدستور والقانون التجريبي، حيث يستنتج أنه لم يكن لها مبدئياً القيام ب دقيقة حول تدبير المراقبة والمقابلات العمومية، وإنما يتمثل دورها الأساسي في القيام

بتركيب حول حدث معين، له طابع طاريء وتوقع، وإذا حدث أن قامت اللجنة

بجهود تقييمية فذلك لا يتم إلا بشكل ثانوي، غير مباشر وبمناسبة قضية - حدث

معين موضوع التقصي، فالرغم من أهمية الخلاصات المتوصل إليها في التقييم،

إنه لم يكن بالإمكان تصويرها إلا بمناسبة اختلال استثنائي إقامة لجنة تقصي. كما أن

الإجراءات تبقى موجهة إلى حد كبير بالطيعة القانونية لل(fill in)

لجان التقصي والتي لا يمكن اعتبارها قرارات وإنما عناصر ومعلومات تستعمل

لفائدة المؤسسة البرلمانية(2).

يمكن دعم الخلاصات المتوصل إليها بخصوص عمل لجان التقصي، من خلال

قراء النتائج الواردة في تقرير اللجنة التثبيتي لمقترحات حول مؤسسة الفرد

العقاري والسياحي (كانت مؤسسة بنكية عمومية) الصادر بتاريخ 15 فبراير 2001(3).

Mohamed Madani, «Les Commissions parlementaires d'enquête», p. 163.

حيث تقدم 197 نائباً من الأغلبية يطلب تشكيل اللجنة و ساندوها بالإجماع فرق=

467
والتعرف على الصعوبات العملية التي واجهتها: فبالرغم من أن اللجنة حصلت على
4298 وثيقة بمساعدة مباشرة من القرض العقاري والسياسي نفسه ووزارة المالية،
بنك المغرب وصندوق الإيداع والتدبير والوزارة المكلفته بإعداد التراب الوطني
والتمبير(1) فإن اللجنة سجلت بطئا في إعدادها بتلك الوثائق (98% من الوثائق لم
توصل إليها اللجنة إلا بعد 3 أشهر من انطلاق عملها)، كما سجلت وجود مشاكل
عملية تتعلق بالولوج إلى الأرشيف خاصة بالنسبة لملفات القروض المتتالية عنها أو
القرض المسددة.

عرفت اللجنة عدة صعوبات في ما يتعلق باستدعاء الشهود(2)، إذ لم تتمكن
اللجنة من الاستماع إلى عدد منهم بالرغم من توجيه الاستدعاءات إليهم بالقوة
العمومية بالإضافة إلى عدم دقة عناوين بعض الشهود(3).

يكتسي الإطار التفسيري الذي قدمه التقرير من أجل تحليل الاختلافات
بالقرض العقاري والسياسي أهمية كبرى بالنسبة لموضوع الورقة: إذ تم تفسير تلك
الاختلافات بعوامل خارجية (آزمة القطاع السياحي بعد حرب الخليج الأولى
1990- 1991 والتي أدت إلى مزيد من تمزق المخاطر بالنسبة للبنك حول قطاع
السياحة والعقار باعتبار تخصيصه في تمويلهما) وعوامل داخلية حددها التقرير في
انتقال القرض العقاري والسياسي من مؤسسة مالية متخصصة إلى بنك يتعاطى أنشطة
المعارضة. تم ترؤس اللجنة من طرف النائب إبراهيم لشكر رئيس الفريق الاستشاري
بمجلس النواب. قام اللجنة بمتابعة 82 اجتماعا دام 168 ساعة، و160 ساعة من الزيارات
الميدانية، واستمعت إلى 102 شاهدا، وتم عرض التقرير على التصويت خلال الاجتماع
المتعدد يوم 18 يناير 2001 فصدقت عليه بالإجماع.

(1) تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياسي، ص 479.
(2) يؤكد عدد من البحوث بفعل أن إحدى المشاكل التي تحد من فعالية عمل لجان التقصي
obligation de comparâtre هي عدم التمكن من إعمال مسطرة الإلزام بالحضور
بقية من اختصاص القضاء. انظر بهذا الصدد:
(3) تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياسي، ص 481.
البرلمان في الدول العربية

لم يهيمن لها من الناحية التنظيمية وهو ما قاد خبراء هذا البنك إلى ضعف تقييم المخاطر بالنسبة لبعض القروض.

ويقدر ما يثير من المخاطر الشك في تشخيص الاختلاطات على درجة عالية من المهنية في التحليل خاصة فيما يتعلق بتفويض مؤسسة من الناحية التدريبية ويدفعها وضوح التمثيل بين المخلفات المهمة(1) وتلك التي ترقب إلى درجة الإجرام العالي (عدم احترام النصوص التشريعة والتنظيمية المتعلقة بنشاط مؤسسات الائتمان ومرافقها) (2) ودأب القدر الذي تمكن فيه التقرير من التحديد الدقيق لمستويات المسؤولية (الجهات صاحبة القرار في مجال التسيير، زبان البنك) (3) وحتى من تحديد طريق الملفات الخاصة المحتملة بجعل تدخل شخصيات نافذة في الدولة (4) فإن نماذج القروض الكبرى والمستحقة التي ساهمت في اختلاط التوازن الجيد للمؤسسة والمقدمة في التقرير، تحل إلى مستوى دنيا أو

1 - شهد التقرير بعضها كما يلي: تنظيم غير قاعل ومساهمات غير مهنية. التوازن، سواء تدبير القروض المجموعة من طرف المؤسسة (تقرير اللجنة العليا لتقصي الحقائق حول مؤسسة الفرد العقاري والسياحي، ص 484-504).

2 - يتعلق الأمر بشكل خاص بظهير 6 يوليو 1993 المتعلق بتثبيت مؤسسات الائتمان ومرافقها. كما أشار التقرير أيضا إلى حالات اختلال، خيانة الأمانة، تزوير، تبديد أموال عامة أو سندات تقوم مقامها وتوزيع أرباح وهمية على المساهمين عن طريق توزير المحاسبة العامة (تقرير اللجنة العليا لتقصي الحقائق حول مؤسسة الفرد العقاري والسياحي، ص 482 و539).

3 - حددت اللجنة بناء على المخلفات المرتبكة مستويين من المسؤولية: مستوى الجهات صاحبة القرار في مجالات التسيير والتفويض والمركزية. وصاغت الإشكالات التي تتعامل مع القرض العقاري والسياحي سواء تفاعلين أصليين أو مشاركين أو مساهمين (تقرير اللجنة العليا لتقصي الحقائق حول مؤسسة الفرد العقاري والسياحي، ص 484).

4 - تحدث التقرير عن... بالمختلفة الخاصة أو المخلفات المهمة. وقد سمي هذه الأسماء لأن شخصيات نافذة في الدولة تدخلت من أجل معاييرهم معايير خاصة قد تكون في بعض الأحيان خارج القانون والمساهمات سواء تعاقب الأمر بمنف القروض أو تبقيات لأصلها أو بعض الطرف عن بعض الشروط والضمانات أو بالتنازل عن جانب من تلك القروض (تقرير اللجنة العليا لتقصي الحقائق حول مؤسسة الفرد العقاري والسياحي، ص 504).
1 - ورقة خلفية حول دور البرلمان

متوسطة من نتائج علاقات الأعمالة بالاقتصادي، بالرغم من ذكر أسماء و مناصب
المؤسسين.

إن نوعًا من الالتزام يظهر أيضًا على مستوى الاقتراحات المقدمة (1) من طرف
اللجنة لتجاوز أزمة الفصل العقاري والسياحي، إذ يقتصر التقرير على الإشارة
لضرورة إنجاز مخطط إنقاذ دون التقدم بأرضية اقتراحية قد تشكل مشاعرًا من
اللجنة في تقوية دور البرلمان في مجال تقييم السياسات الوبنوية من منظور تجاوز
المراقبة الكلاسيكية.

3 - الدور غير المعلوم للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة دستورية منذ 1992، كما ينص
الفصل 94 من الدستور على أنه يمكن للفوزة والمجلس والنواب والمجلس
المستشارين أن يستعرضوا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي
ترتب على اقتصادي واجتماعي (2) حيث ينادي المجلة برؤية في الاتجاهات العامة
للاقتصاد الوطني والتكوين.

(1) يسري هذا الالتزام على الاقتراحات التي يمكن أن تدرج في مجال تقييم السياسات
الوبنوية، وليس على التوصيات المتعلقة بتعيل آليات المراقبة والجزاء الكلاسيكية، حيث
أوصت اللجنة بتحريك المنتجات التالية القضائية ضد كل من له دور في الاتصالات سواء تعلق
الأمر بالمسؤولين أو مكاتب، مهتمين، مشاركون، محترفين، مسؤولين، (تقرير اللجنة الثانية
للاستحسان حول مؤسسة الفصل العقاري والسياحي، ص 53).

(2) كما تنص المادة 174 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن المجلس والنواب أن
يستعرض المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي
واجتماعي، وفق القواعد التي يحتدها القانون التشريعي للمجلس الاقتصادي
والاجتماعي، طبقًا لأحكام الفصل الرابع والثاني من الدستور، المادة 175 من نفس
النظام على أنه إذا ما عين المجلس الاقتصادي والاجتماعي عضوا من أعضاءه ليكون
في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني والتكوين، طبقا للالتزامات التشريعية من الفصل
الثاني والثاني من الدستور، يتولى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي إشعار رئيس
المجلس بذلك؟

470
البرلمان في الدول العربية

(العرب)

غير أنه لغاية الآن لم يتم إصدار القانون التنظيمي المحدد لتركيب، صلاحية وطريقة تسيير المجلس المنصوص عليه في الفصل 95 من الدستور. وهكذا فإن إحدى الإمكانيات الدستورية الهامة والتي من شأنها تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية تبقى غير مفعلة بكل سلاسة.

4 - استنتاجات

• يكرس الدستور الدور الرئيسي للمؤسسة الملكية في تحديد أوجه السياسات العمومية، خاصة في خطابات افتتاح الدورة الأولى (دورة أكتوبر) من كل سنة تشريعة. لا ي hü خض العطاب الملكي مباشرة لأي اختيار نقيض لصالحة الخيارات الورادة فيه والتي تعتبر خيارات نهاية ومرجعية للمؤسسات العمومية، ويتم التأكيد هنا بالفعل 28 من الدستور الذي ينص على أن الملك أن يخاطب الأمة والبرلمان في خطابه أمام المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش.

• بيد بعض آليات العمل البرلماني المنصوص عليها في النظام الداخلي وكأنها اندلاع غامدي لنمط النظام البرلماني المبني على التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية من منظور البرلمانية المعقلة parlementarisme rationalisé، فإن استعمالها في السياق المحلي من شأنه أن يكرس الاختلال البيروي لتنويع بين السلطات. إن عددًا من المؤشرات الدلائلية قد ترجع هذا التأويل. فإذا كانت المادة 1(1)من النظام الداخلي لمجلس النواب مثلاً تتيح إمكانية الاستماع المتبادل بين

---

1(1) - للاطراف أن يحضروا اجتماعات اللجان؛ ويمكنهم أن يستمعوا بندويين يعترفون لهم هذا الغرض، طبقاً لمفاهيمات الفصل الثاني والأربعين من الدستور.

• يعين الاستماع إلى الاراء إذا ما طالوا ذلك، كما يحق لمندوبي الحكومة أن يتناولوا الكلمة إذا طلب ذلك أحد أعضاء الحكومة. لكل لجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى:

- عضو من أعضاء الحكومة;

• معتمن من مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامي أو مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع.

• وتطبيقاً لنص المختصر الدستوري تردد هذه الإمكانيات في المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
1- ورقة خلفية حول دور البرلمان

الحكومة وأعضاء اللجان، فإن صياغة المادة في بعض مقاطعها تتوحى بأولوية الحكومة حيث يرد الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان في صيغة التعيين (تعيين).

علاوة على هذا المعنى الدلالي ينبغي أيضا استحضار معنى آخر يتمثل في الإمكانية العملية المحدودة لعبتة خبراء من قبل اللجان والبرلمان عموما مقارنة مع مختلف الخبراء العاملين مع الحكومة أو الإدارات العمومية.

يبرز تحليل النظام الداخلي للبرلمان في نهاية المطاف تفوق مؤشر الحكومة في مساحة التداول والنقاش المتعلقة بالتشريع وفي نهاية المطاف بصياغة السياسات العمومية.

يبدو أيضا أن التوازنات الدستورية الأساسية على مستوى العلاقة بين الغرفين الأولى والثانية، قد تعيق تطور العمل البرلماني في مجال إعداد وتقديم السياسات العمومية، حيث يكفي في هذا المجال التذكير ببؤرية ونكرار عمل الغرفتين، بل حتى التطبيق الشيء التام للنظام الداخلي لدرجة أن بعض الباحثين يفضلون وصف هذا الوضع بإسم Bipartementalisme عرض نظام الغرفتين (1).

بناء على هذه المعطيات يمكن استخلاص التفوق المعياري والعملي للسلطة التنفيذية بقطبها في مسلسل اتخاذ القرار المتعدد بالسياسات العمومية، وهو تفوق تظهره سلطات متعددة: سلطة الخطاب الملكي المضمونة دستوريا، سلطة الخبرة التي تعق في جانب الحكومة غالبا باعتبار أنها حائزة على الالتفاوتات الضرورية من خبراء الإدارات العمومية، كما أنها قادرة غالبا وتقنية على تعني الخبراء من خارج الإدارات العمومية.

إلى ذلك يضاف معنى جديد يمثل في سلطة الخبرة التي يتم التصديق على صلاحية نتائجها من طرف المؤسسة الملكية (السلطة الرمزية validation

البرلمان في الدول العربية
(العرب)

والعملية لقرص خمسين سنة من التنمية البشرية مثلاً. فإزاء ضعف الموارد المادية للبرلمان، والعجز المادي والتمثيلي عن تعبئة خبرة تقدية أو مضادة، تبقى الخيارات المحجوبة أمام البرلمان في مجال السياسات diagnostic options argumentatives العضوية محدودة للغاية، وغالباً ما تقتصر على إعادة إنتاج التشخيص الحكومي وهذا الحول المعروفة من طرفها مع فارق أساسي يتمثّل في الاستعمال l’argument conflictuel والصراعي concurrentiel التنافسي بالاستناد إلى مرجعيات الخطاب الملكي، أو الدراسات المتنجدة من الحكومة والفي الأجهزة التنفيذية للدولة (الكندودية السامية للتخطيط مثلاً.

إلا أن العجز عن تعبئة خبرة مضادة من قبل المؤسسة التشريعية لا يمكن عزوه إلى مجرد محدودية الموارد المالية الموضوعة رهن إشرائها، إذ لا يجب إغفال الظاهرة المتمثلة في أن عددداً من الباحثين في العلوم الإنسانية والاجتماعية بدأوا منذ التسعينات بخلق ارتباط تدريجي بمواصفات الأكاديمية للأعلان في مواقع حكومية كمستشارين، أعضاء داوين ومكلفين بمهمة ودراسات وهي «هجرة» تم تنمو الحكومة أساساً وليس نحو البرلمان، وهذا التحوّل المتعلق بوجهات الباحثين في العلوم الاجتماعية والذي يبدو عالمياً(1) يقاس بشكل أكبر من فرض تعبئة خبرة مضادة حتى لو كانت الإمكانيات المادية متوفرة.

■ يعزز الاستنتاج المتمثل في أن الآليات المعتادة للمعاقبة البرلمانية من شأنها المساهمة في الحالة المغربية - على الأقل في إضعاف دور البرلمان في صياغة، تنبع، مراقبة وتقييم السياسات العمومية، باستحضار حق الحكومة في المساهمة في تدقيق صلاحيات الأعضاء أثناء تحضيره على مستوى ندوات الرؤساء(2)، وحقها في تغيير

---

(1) على سبيل المقارنة، فإن توجهاً مماثلاً سجل على مستوى أمريكا اللاتينية. انظر لهذا:


(2) حسب المادة 50 تستدعي ندوة الرؤساء للاجتماع من لدن رئيس مجلس النواب. ويخبر رئيس المجلس الوزير الأول يوم وساعة اجتماع ندوة الرؤساء، ويمكن للحكومة أن تبحث ممثلاً في هذا الاجتماع، وكونه له حق التدخل في المناقشات لليد نظر الحكومة في سبيل جدول الأعمال وتنظيمه وذلك في القضايا التي تعنيها.
1 - ورقة خلفية حول دور البرلمان

جدول الأعمال باشر تكميلي (1) وأولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها في ترتيب جدول الأعمال (2) على ذلك فإن للحكومة الكلمة الفصل (عبر استشارة) في التصويت بالتجزئة على نص تشريعي أو في قبول مناقشة التعديلات المقترحة من طرف أعضاء مجلس النواب بعد افتتاح المناقشة موازاة مع القبول المباشر لمناقشة التعديلات المقدمة من الحكومة (3) أو في جمع اللجان الثنائية المختلطة في حالة الاستعجال وعدم التمكن من إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجالسين، أو مرة واحدة في كل من المجالسين (4).

1 - حسب المادة 53 لمجلس النواب، إذا طلبت الحكومة تغيير جدول أعمال المجلس طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور، بإزالة أو نقص أو تعديل نص أو عدة نصوص، فإن الرئيس يطلب مكتب المجلس على ذلك فورا ليلجع جدول أعمال تكميلي، ويشير ندوة الرؤساء بذلك.

2 - حسب المادة 53: يضع المكتب جدول أعمال المجلس، ويضم هذا الجدول بالأسبقية وفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشروع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور.

3 - تنص المادة 72 على أنه: "يمكن المطالبة بإجراء تصويت بالتجزئة على نص تشريعي، وعلى صاحب التمثيل أن يوضح الأسباب أو الفصول التي يطلب تجزئة التصويت عليها. يكون التصويت بالتجزئة على نص تشريعي ورغم إذا طلب ذلك الحكومة أو اللجنة المعنية بالأمر أو أغلبية النواب الحاضرين؛ في الحالات الأخرى يقرر الرئيس ألا استثارة الحكومة أو اللجنة المعنية في ما إذا كان الأمر يستدعي التصويت بالتجزئة أم لا، وذلك مع مراعاة مقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور.

4 - حسب المادة 110: لأعضاء مجلس النواب والحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعثر في جمع كل تعديل لم يعرض قبل على اللجنة التي يعنها الأمر، طبقا لمقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور. أما المادة 112 فنصت على أنه "بعد افتتاح المناقشة العامة لا تقبل إلا التعديلات التي تقدمها الحكومة أو توافق على مناقشتها".

5 - طبقا الفصل 58 من الدستور والمادتين 136 و 137 من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ تنص المادة 136 على أنه إذا لم يتلقي إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجالسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز=
البرلمان في الدول العربية

(العرب) 

بالرغم من أهمية المقتضيات الخاصة بالتسير المالي والإداري للبرلمان، اختصاص المكتب بوضع ميزانية المجلس (1)، إمكانية تشكيل لجنة لمراقبة صرف الميزانية (2)، بشكل سنوي وعلى أساس التمثيل النسبي، اختصاص المكتب بوضع ميزانية المجلس وتسيير شؤونه، حق الفرق النتيجة في الحصول على إمكانات مادية وموارد بشرية (3)، فإن البرلمان لا يتمتع بالاستقلال المالي ما دامت الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس تسجل في الميزانية العامة للدولة، كما أن مشكلة

للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثانوية مختلطة من أعضاء المجلسين، طبقاً لأحكام الفصل الثامن والخمسين من الدستور، والمادة 137 على أن الحكومة تبلغ قرارها الرامي إلى تكوين لجنة ثانية مختلطة إلى رئيس مجلس النواب، والذي يتولى إشعار المجلس بذلك.

على الفور، وتتوافق في الحين كل مناقشة جارية بشأن النص موضوع الطابع. (1)

- تنص المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب: "الجنة المكلفة برفع احتياجات الميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة.

- تنص المادة 23 من القانون الداخلي لمجلس النواب على أن هذا الأخير يشكل "الجنة موقعة على أساس التمثيل النسبي للفرق من أجل التحقق من سلامة صرف ميزانية المجلس للسنة المنصرمة. وترفع تقريراً في هذا الشأن إلى المجلس داخل أجل ستة أشهر من تاريخ تشكيلها.

تألف هذه اللجنة من 13 عضواً من بينهم رؤساء الفرق النية أو من يلبون عنهم.

لا يحق لأعضاء المكتب المجلس أن يشاركون في أغلب هذه اللجنة إلا إذا طلب منهم تقديم معلومات أو معلومات حول صرف الميزانية.

شكّل لجنة مراجعة صرف ميزانية المجلس أول مرة بعد انتخاب دورة أكتوبر من السنة التشريعية الثانية. ومن كل سنة تلتها وفي السنة الأخيرة شؤوا واحدا قبل اختتام الدورة العادية التي تنتهي عنها الولاية التشريعية.

يضع المكتب نظامًا داخليًا يحدد من خلاله القواعد المطلوبة على محاكاة المجلس، تبشير اللجنة أعمالها وفق الضوابط المقررة لأعمال اللجان في هذا النظام الداخلي.

- تنص المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "الفرق النتيجة الحق في الحصول على إمكانات مادية وموارد بشرية داخل مقر المجلس، من مكاتب وموظفين لتوزيع مصالحها الداخلية، تناسب مع عدد أعضاء كل فريق، ويعمل مكتب المجلس على توفيرها في حدود إمكانيات المجلس عند بداية الفترة التشريعية".
- 1 - ورقة خلفية حول دور البرلمان

الإمكانات المادية، البشرية واللوجستيكية يبقى قائمًا ومتواصلًا من قبل المنتخبين
وكذا العاملين في المؤسسات التشريعية.

وما إذا ما استحضرنا أهمية مسار مؤسسة العمل البرلماني institutionnallisation (1) نيلسن بوسBY. ودوره في تقوية دور المؤسسة التشريعية في مجال إعداد، تنفيذ وتطبيق السياسات العلمية، وخصوصاً ما استنتجته الباحثة
النائب البرلمانية في ترسيخ تقوية العمل البرلماني وذلك من خلال دراسته لمسار
مأساة العمل البرلماني بمجلس النواب الأمريكي، فمن الممكن افتراض أن نسبة
الثابتة من تجديد النائب البرلمانية قد تؤثر سلباً على التراكم الضريبي لدعم مسار
مأساة العمل البرلماني وقوية دور البرلمان في مجال السياسات العلمية، مما
وأيضاً على استقلاليته. وافعل فقد تأكدت هذه الظاهرة عندما تعول
الدراسة التي قام بها كل من الباحثين
المغربي، بعد دراسة نسبة تجدد البرلمانيين بين 1977 و 1993 مقارنة ببرلمان
1970 الذي لم يعمر طويلًا وجاء مباشرة بعد إنهاء حالة الاستثناء، انتخب أن لا
يمكن الحديث عن طبقة برلمانية مستقرة من شأنها إطلاق classe parlementaire
مسار 앞으로 أنواعًا، وعبارة أخرى فإنها لم تظهر طبقة برلمانية مسجية حاملة
الأسلوب سهلة مشتركة الأهداف والمسائل أو توفير شروط ملائمة لظهور ثقافة
الاحتياجات خاصة بالبرلمانيين، وهو وضع قد يؤثر سلباً على فرص استقلالية
المؤسسة


البرلمان في الدول العربية

(العربية)

البرلمانية(1) وليس هناك ما يحول دون احتفاظ هذا الاستنتاج براحته بالنسبة للولاية البرلمانية السابقة والحالية.

يمكن الاستنتاج أن إحدى العوامل التي يمكن بواستها تفسير محدودية دور
البرلمان في مجال السياسات العمومية، هي العامل المتمست في فلسفة تدخل
البرلمان الذي يتجه نحو ممارسة المراقبة الكلاسيكية عوض تقيم العمل
العمومي l'acte publique، تعتبر لحسابات التكالفة(2)، غير أن هذا الوضع يرتبط
أيضا بال إطار المؤسساتي، ذلك أن عددًا من الباحثين(3) خاصوا إلى أن المكانة
المحدودة لتقديم السياسات العمومية (مقارنة بالمرافقة البرلمانية الكلاسيكية) في
النصوص التشريعية والتنظيمية في المغرب لا ترجع إلى عدم الاعتراف المبدئي
بأهمية التقييم، بل قد ما تعود إلى غياب تحديد دقيق لشروط أخذها بين الاعتبار
من مشاريع الإصلاح المؤسساتي وشكل خاص على مستوى الهندسة الدستورية
والقانونية.

II: دراسة حالات

bargaining

بالتوجه إلى أهمية المناقشة داخل اللجان كموقع للفقاوض والمساومة
المنظمة مسطرا حول السياسات العمومية، تم اختيار دراسة عدد من الحالات ذات
الأهمية على المستوى البنائي (دراسة الوضعية المعمارية والعملية للسلطات المالية
البرلمان) وعلى مستوى الأجدد الحالية للإنتاج التشريعي التي تعكس السياسات
العمومية الحالية (مشروع قانون الأحزاب السياسية، اتفاقية التبادل الحر، مدونة
التغطية الصحية).

- إحدى الحالات الأكثر دلالة في هذا الصدد هو كون النقاط المتعلقة بالاستمار والتي
تمنح لها ترخيصات في البرامج يستعصي على البرلمان أن ينافها ويصيح عليها بشكل
دقيق ليست ممولة مدة طويلة دون دراسات معمقة لبرامجها وخلافاتها المالية.

477
1 - حدوّد السلطات المالية للبرلمان

تُجد هذه الفقرة موقعها من منظور أن السلطة المالية الممنوحة للبرلمان تُعتبر سلطة ذات طابع استراتيجي في مجال السياسات العمومية، وأحد أهم المجالات التي تساهم فيها المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العمومية.

مبدئياً تعتبر الصلاحيات المالية الممنوحة للبرلمان والمتمثلة أساساً في إصدار القانون المالي مهمّة (الفصل 50 من الدستور) وإمكانية تقديم اقتراحات وتعديلات على مشروع قانون المالية شرط ألا تؤدي إلى تخفيف الموارد العمومية، إحداث تكليف عمومي أو زيادة في تكليف موجود (الفصل 51 من الدستور).

يتيح منطقة العقانة البرلمانية فهم عدم تحويل البرلماني صلاحيات تقديم تعديل تؤدي إلى تخفيف الموارد المالية للحكومة أو إحداث تكليف عمومي أو زيادة تكليف المستحق عليه كما ذُكر.

الفصل 50: يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبقاً شرطاً ينص عليه قانون تنفيذي. يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يطلبها إنجاز مخطط التنمية وذلك عندما يوافق على المخطط. يستمر مفعول الموافقة لفترة عدوى على النفقات طوال مدة المخطط، وللحكومة وحدها الصلاحيات لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج الموافق عليه كما ذُكر.

إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بنفيه بسبب إجلاسه إلى المجلس الدستوري طبقاً للفصل 81 فإن الحكومة تفعّل بموجب الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المطلوبة به على أساس ما هو مقرّب للبيانيات المعروضة بقصد الموافقة. يستمر العمل في هذه الحالة باستثناء المداخيل طبقاً للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية. أما المداخيل التي ينص المشروع على تخفيف مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح.

الفصل 51: إن المقتضيات والتعديلات التي يقتضيها أعضاء البرلماني ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيف الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو زيادة في تكليف موجود.

النظام الداخلي للمجلس التأكيد بمقتضى الفصل 51 من الدستور يعبّرات معنّية.

---

478
البرلمان في الدول العربية

المواطن، باعتبار المخاطر المتعلقة بعدم تهيئة الحكومة من الموارد المالية لتنفيذ سياساتها أو زيادة في نسبة عجز الميزانية. غير أن ذلك لا يبرر التأويل الضيق الذي تبنيه الحكومة للفصل 51 للحد نحوها، وما من مقتراحات تعديل قانون المالية الصادرة عن البرلمانيين، حيث تعتبر الحكومة عادة أن كلية مبادئها تغني في أن حجم ونسبة الموارد، وفي حين أن تأويلها واسعا لمفهوم التكليف العمومي، يتيح تصوير إمكانية التخفيف أو حدف مورد معين من اقتراح خلق أو زيادة في مورد آخر دون التأثير في الحجم العام للموارد. ومن شأن هذا التأويل الواسع أن ينطوي المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح تعديلات على قانون المالية.

وعلى ضوء نفس المنطق يمكن فهم الطابع الخاص لمسطرة التصويت على قانون المالية حيث تنص المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه يتم التصويت على مجموع الجزء الأول (أي الجزء الذي يتضمن الموارد، التكليف ومعطيات التوازن المالي، وفق نفس الشروط المعمول بها عند التصويت على مشروع قانون بأكمله، وفي حال عدم موافقة المجلس على الجزء الأول من مشروع قانون المالي يعتبر هذا الأخيرة مرفوضا بأكمله وذلك قبل التصويت على الجزء الثاني المتعلق بالتفاصيل. وبالمقابل فإن التصويت على الجزء الأول يلزم المجلس بالتصويت على الجزء الثاني.

على مستوى الممارسة تعبيس الإشارة إلى وجود عدة عوائق عملية تتعلق بمستوى التحكم التقني في التقديرات التوقعية(1) لعمليات الميزانية أو ضبط التوازنات والذي يتطلب دراسات معقدة على قاعدة إحصائيات ليست في متناول البرلمان، في ظل الوضع شبه الاحترامي لوزارة المالية(2) في ما يتعلق بالمعلومات الخاصة بتنفيذ قانون المالية.


479
1- ورقة خلفية حول دور البرلمان


وبالنسبة من الإمكانات المعيارية المتصورة عليها أعلاه، خاصة ما يتعلق بدور لجنة المالية، فإن هناك صعوبات عملية في تتبع عدد من العمليات المالية المتعلقة بالحركة الريادية، بما وأن تنفيذ الميزانية يخضع للتقلبات الظرفية، وأنه يمكن للسلطة التنفيذية تحسين التقديرات والتوقعات لملاءمتها مع الواقع من خلال تغير الاعتمادات كما صادقت عليها البرلمان خاصة على مستوى نهج الاعتمادات إضافية، تتجاوز الاعتمادات المفتاحة في قانون المالية بالنسبة للفئات التي تتضمن الوظائف الموظفون، تحويل المناصب وإعادة انتشارها، تحويل الاعتمادات سواء تعلق الأمر بالتسير أو الاستثمار.

كما يلاحظ من خلال تحليل مقترحات التدديل المقدمة من طرف البرلمانيين على مشروع قانون المالية، أنها تبقى محدودة في الغالب وهم فقط يعتزم بعض

(1) حسب الفصل 48 من القانون التنظيمي للمالية الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 1998، فإن قانون التصقيبة يثبت المبلغ النهائي للمعاملة الموقعة والنفقات المأمور بصرفها والمعنودة بنفس السنة المالية ويحصر فيها حساب نتيجة السنة.

البرلمان في الدول العربية

المقتصدات أو المطالبة بإعفاءات ضريبية أو تخفيضات دائمة لفئات مهنية أو قطاعات معينة (1).

غير أنه لا تقوتنا الإشارة هنا إلى الوعي المتزايد الذي أصبح يسجل على مستوى
المؤسسة التشريعية بأهمية توفير الموارد الكافية للمؤسسات التعليم والمراءة
من القيام بدورها، ومن الدال في هذا الصدد أن جميع الفرق المتضامنة قدمت مقرح
تعديل يجري تغيير الاعتمادات المواردة في كل من الجدول ب метод بالة 60
والجدول ج المعرف بالجابة 61 من مشروع قانون المالية من أجل منح المحاكم
المالية الإمكانات الكافية بتمكنها من أداء الأدوار المنشورة بها في مجال رقابة
المال العام (2).

2 - حالة مشروع قانون رقم 36.04 المتصل بالأحزاب السياسية (3)

أول ما يلاحظ من خلال قراء مناقشة النواب لمواضيع المشروع ومناقشة
المشترعين لمشروع قانون الأحزاب كما صادق عليه مجلس النواب أن هناك النقاط

(1) - من ضمن التعديلات التي تقدمت بها فرق الأغلبية بمجلس المستشارين على مشروع
قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006 إضافة المؤسسات الخاصة للتعليم والتكوين
المهني للمنتسبات المستقبلة من التخفيف الدائم أو الإعفاء من الضرائب على الدخل بالنسبة
لمصاريف المدرسية في حدود 24000 درهم سنويا قد تشجع الإنفاق على التعليم
الخاص.

انظر تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتنظيمية الجهوية بمجلس المستشارين حول
مشروع قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006، تمدّيرات فرق الأغلبية، ص 2 و 6.
(2) - انظر تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتنظيمية الجهوية بالمجلس المستشاريين
حول مشروع قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006 (مقدمة التقرير ص 10).
(3) - تم الاستناد في دراسة هذه الحالة إلى تحليل مضمون قانون لتقرير لجنة
content analysis - لمعدل التشريع وحقوق الإنسان في مجال المشترعين حول مشروع قانون رقم
36.04 يتعلق بالأحزاب السياسية، مدرجة التشريع والرقابة والعلاقات الخارجية، قسم اللجان
المالية والجلس الدائمة، مصلحة اللجان الدائمة، الولاية التشريعية 1997-2006،
السنة التشريعية التاسعة، دورة أكتوبر 2005، وتقرير لجنة الداخلية واللامركزية والبيئات
الأساسية بمجلس النواب حول مشروع القانون رقم 36.04 المتصل بالأحزاب السياسية، دورة أكتوبر 2005.
Les analyses des diagnostiques de la convergence des diagnostiques sont les suivantes : la convergence des diagnostiques est un processus par lequel les différents acteurs politiques et sociaux participent à la mise en place des gouvernements. Elle est basée sur l’interdépendance et l’interaction entre les différents acteurs politiques et sociaux.

En termes de régulation, la convergence des diagnostiques est un processus par lequel les différents acteurs politiques et sociaux participent à la mise en place des gouvernements. Elle est basée sur l’interdépendance et l’interaction entre les différents acteurs politiques et sociaux.
البرلمان في الدول العربية

(العرب) متمم إلى المعارضة على مستوى المادتين 9(1) و15(2) من مشروع القانون من أجل حذف الأثر الموقف l'effet suspensif لطلبات إبطال التأسيس الذي يترتب بها وزير الداخلية إلى المحكمة الإدارية. ومن المثير للاهتمام أن مقدمي هذه التعديلات لم يستطعوا تعبي النصوص لصالحها، ليتم بعد ذلك الاحتفاظ بالمادتين كما وردتا في المشروع.

أما على مستوى مجلس النواب، وبالرغم من أهمية النقاش حول الفقرة الثانية من المادة 4 من المشروع (3) بالنظر للغموض المحتمل الذي قد يثير تأويل عبارة منع تأسيس الحزب على أساس ديني في ظل نظام دستوري يعتبر الإسلام دين الدولة، فإن تقديم طلب رفض التأسيس إلى المحكمة الإدارية بالرباط يعد موقعا لمنع تأسيس الحزب.

(1) - فريق نقابة الكونفيدرالية للشغال بمجلس المستشارين.
(2) - تنص المادة 9 من مشروع القانون كما صادق عليه مجلس النواب على أنه إذا كانت شروط وإجراءات تأسيس الحزب غير مطابقة لأحكام هذا القانون، فإن وزير الداخلية يطلب من المحكمة الإدارية بالرباط رفض تأسيس الحزب. يطلب من المحكمة الإدارية بالرباط رفض تأسيس الحزب. يطلب من المحكمة الإدارية بالرباط رفض تأسيس الحزب.
(3) - تنص المادة 15 من مشروع القانون كما صادق عليه مجلس النواب على أنه يعتبر الحزب مسؤولا بصفة قانونية بعد انتهاء أطرافه لأجل 30 يوماً تبتدأ من تاريخ إعداد ملف mụشston إيليه هو مشروع القانون يتعلق بتاريخ إعداد ملف⊢ملف⊢ملف⊢ملف_converter=
(4) - تنص الفقرة 2 من المادة 4 من المشروع على أنه يعتبر إبطال مشروع تأسيس لحزب سياسي يرتبط على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جئوي أوقف بمثابة عام على كل أسس تمييزية أو مخالفات لحقوق الإنسان.
1 - ورقة خلفية حول دور البرلمان

وبالرغم من التعديلات التي قدمت من عدد من فرق الأغلبية والمعارضة(1) لتفتيق مضمون هذه الفقرة، فقد تم رفض جميع هذه التعديلات من طرف ممثل الحكومة باللجنة مما أدى إلي سحبها، وذان يتعلق الأمر بمساء منهجية اتفاق حول هذه الفقرة من المادة 4 كما جاءت في مشروع القانون كما قدمته الحكومة وهو ما تجلى على مستوى نتيجة التصويت على مواد المشروع داخل اللجنة حيث تم الاختفاء بالمادة كما وردت في المشروع بموافقة 28 عضوًا، ومعارضة لا أحد، وامتثال 4 أعضاء(2).

3 - حالة مشروع القانون رقم 28/04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004(3)

le domaine يتعلق الأمر بحالة نموذجية تمثل المتلئين للمجال المحفوظ للمؤسسة الملكية ويشمل خاص مجالي الخارجية والدفاع.

(1) يتعلق الأمر بتفويض اتحاد الحركات الشعبية والجمع الوطني للأحرار، وفريق العدالة والتنمية وفريق التحالف الاشتراكي.
(2) تقرير لجنة الداخلية والأمانة والبيئات الأقتصادية حول مشروع القانون 04.36 المتعلق بالأحزاب السياسية (ص 106).
(3) - تم الاستناد في دراسة هذه الحالة إلى تحليل مضمون نوعي لـ تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني بـ مجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28/04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004، مديرية الشؤون الخارجية والتعاون والعلاقات الخارجية. قسم المجلة العامة والجلسات وصحة اللجان المدنية، الولاية التشريعية 1997-2006، السنة التشريعية الثالثة، دورة أكتوبر 2004.
(4) - والمكرس دستوريا في كل من الفقرة 2 من الفصل 31 من الدستور التي نصب على أن الملك يوقع المعاهدات ويصادق عليها، علاوة على اعتماد السفراء وإعتماد السفراء لديه (الفقرة 3 من الفصل 31) وإحالة قرار إشهار الحرب على المجلس الوزاري الذي يترأسه، مع الاتصال في حالة إشهار الحرب على إحاطة مجلس النواب ومجلس المستشارين علما بذلك (الفصلان 74 و 66 من الدستور).

484
البرلمان في الدول العربية

يمكن استنتاج ذلك من خلال تركيب أهم الحجج التي تمحور حولها عرض الوزير المندوب في الشؤون الخارجية والتعاون لتقديم اتفاقية التبادل الحر أمام لجنة الخارجية والحدود والمناطق المتعلقة بالدفاع الوطني بمجلس المستشارين:

- الحجة الأولى (تذكير ضمّي بكون السياسة الخارجية هي جزء من المجال المحفوظ للمؤسسة الملكية): كون الاتفاق اتخذ بقرار من طرف جلالة الملك والرئيس الأمريكي، وأنه قرار سيادي (وهي الصيغة التي استعملت في أوجية الوزير المندوب على مناقشات أعضاء لجنة الخارجية والدفاع الوطني بمجلس النواب حول الاتفاقية).

- الحجة الثانية: عداء دول تلفت التفاوض من أجل إبرام اتفاق مماثل.

- الحجة الثالثة: التخوفات المعبر عنها من طرف اللجنة بخصوص آثار الفارق الكبير في مستويات التنمية بين البلدين كانت حاضرة أثناء مسار التفاوض الخاصة على المستوى القطاعي (الفلاحية، الصناعة الدوائية).

يظهر الترتيب أعلاه أن عرض واجوبة الوزير المندوب في الشؤون الخارجية والتعاون اعتمدت استراتيجية للحجج stratégie d’argumentation التي من شأنها أن تتحكي بقضايا الصلاحية العملية طرح أسلوب التفضيلات préférences التي من شأنها أن تتحكي بقضايا الصلاحية العملية.

---

(1) - تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المتعلقة بالدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع في 15 يونيو 2004 (ص.1).

(2) - تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المتعلقة بالدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع في 15 يونيو 2004 (ص.7).

(3) - تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المتعلقة بالدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع في 15 يونيو 2004 (ص.7).
للتصديق على الاتفاقية من عدمها. فإذا كان الدستور ينص في الفقرة 2 من الفصل 31 بأن الملك لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية للدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون، فإن المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أن التصويت ينصب فقط على مشروع قانون الإذن في المصادقة على المعاهدة ولا يشمل مواد المعاهدة التي لا يجوز تقديم أي تعديل بشأنها.(1) وهكذا فإن من بين خيارات متاحين هذا الموافقة على التصديق على المعاهدة أو رفضها فإن الخيار الأول يبقى من الناحية العملية خياراً وحيداً.

يمكن دعم هذا الاستنتاج أيضاً من خلال ملاحظة مفاده أنه على رغم الاتفاقات الحادة التي وجهها أعضاء لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية بمجلس النواب للسياسة الاقتصادية والاختيارات الاستراتيجية للولايات المتحدة في منطقة الشرق الأوسط، فإن ذلك لم يترجم بالضرورة إلى تصويبات ضد الاتفاقية داخل اللجنة (7 موافقون، ولا أحد معارض، و2 ممتنعون)(2).

4- حالة مقترح القانون بتغيير المادة 147 من القانون 65,000 بطاقة مدونة
التغطية الصحية الأساسية الذي تقدم به ممثل الماجورين

تقدم ممثلو الماجورين(3) بمجلس المستشارين مقترح قانون بتغيير المادة 147 من القانون 65,000 بطاقة تغطية الصحية من أجل ربط دخول أحكام التأمين

(1) نص المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن إذا أحب مشروع قانون بالذن في المصادقة على معاهدة أو بالموافقة على اتفاقية دولية غير خاضعة للمصادقة، فإن المجلس يدرس حسب مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل الحادي والثاني من الدستور، ولا يصوت على مواد هاين الوثيقة ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنها.

(2) أظهر بعض هذه الاتفاقيات في ص-10 من التقرير.

(3) الاتحاد المغربى للشغل، الكونفدرالية الديمقراطية للشغل، الاتحاد العام للعمال الشغل.

النظام الداخلي للonet الجمالي، الفيدرالية الديمقراطية للشغل.

انظر تقرير لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية حول مقترح قانون تغيير المادة 147 من القانون 65,000 بطاقة تغطية الصحية الأساسية. الولادة التشريعية 1997-2006، السنة التشريعية الثالثة، دورة أكتوبر 2004. مديرية التشريع والمعلومات والعلاقات الخارجية. قسم اللجان الفائدة والجلسات العامة. مصلحة اللجان الدائمة، ص.6.
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

الإجباري الأساسي عن المرصد حيز التنفيذ بتاريخ نشر النصوص التطبيقية اللازمة لتنصيح أجهزة إدارية وتسيير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي والصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وكذا ربط أحكام نظام المساعدة الطبية بصدر النصوص التطبيقية الخاصة بهذا النظام.

إن دراسة تقديم أسباب التعديل، تتيح لنا اكتشاف أهم الحجج التي عرضها ممثلو المأخجرين للبرلماء على صلاحيات مفترض القانون هذا:

- التأثير الحاصل في دخول قانون بمثابة مدونة التنفيذ حيز التنفيذ بعدم إحراز النصوص والمراميم التنظيمية قبل نهاية 2004.
- تباع تأثير سنة مالية خاصة بالنظر للأهمية الاجتماعية للمدونة لدى الأجزاء.
- توصل أطراف الحوار الاجتماعي من حكومة وأرباب العمل ومنظمات نقابة إلى صيغة توافقية.

من بين الحجج الثلاث تكتسي الأولى طابع المعاينة، في حين تندرج الثانية في منطق تمثيل المأخجرين الذي هو مرور وجود ودور المراكز النقابية ذاتها، في حين أن الحجة الثالثة تمتاز من الباحث اهتماماً خاصاً، إذ يبدو هنا أن حظوظ قبول مفترض القانون هذا لدرجة التصويت عليه بالإجماع، تحدثت أساساً بالتوصل القبلي إلى تسويات عبر التفاوض خارج المؤسسة التشريعة، في إطار الحوار الاجتماعي وقبل عرض مفترض القانون.

تكشف هذه الحالة عن منحنٍ جديد نسبياً في السياسات العمومية ويمكن فهمه Advocacy coalition framework على ضوء نموذج " إطار مراقبة الالتقاء" (Sabatier طوره (1)، وهو نموذج يحاول تفسير السياسات العمومية عبر تفاعل الالتفاقيات المنافسة (2) كما يولي النموذج أهمية لدور أنشاء السياسات العمومية

1. Advocacy coalition framework


487
- 1- ورقة خلفية حول دور البرلمان

الفعالية في صياغة وتطبيق السياسات العمومية (1) وهي أسعار لا يتحكم فيها
البرلمان في حالتنا إلا جزئيا، ذلك أن قبول مقترح التعديل الذي تقدم به النقابات
الأربع بمجلس المستشارين، هو تكريس للنتائج التي تم الوصول إليها في إطار
جولات الحوار الاجتماعي بين الحكومة والنقابات وهي حوارات تجري في إطار
آخر غير المؤسسة التشريعية. وهذا أحد الأسباب التي تفسر المصادقة على مقترح
القانون هذا بالإجماع.

في نفس السياق يستطيع هذا النموذج تقديم تفسير لاتفاق النقابات الأربع
المضارعة المصالح والاختيارات عادة وتحاليفها على مستوى نق فرعي للسياسات
العربية (المطاف التشريعي). (2)

يتعين هذا النموذج أيضا إطارا مناسبًا على سبيل المثال تفسير التحدي الجزيئ
للسلوك التصوتي لفريق برلماني بنتائج التفاوض المتوصّل إليها في إطارات أخرى
متلبياً عن المؤسسة التشريعية. على ضوء ذلك يمكن تفسير فريق نقابة
الكرنفالية الديمقراطية للشغب بمجلس المستشارين لأول مرة إيجابيا على قانون
المالية بالوضع المتقدم للنتائج التي تم الوصول إليها في الحوار الاجتماعي حسب
تصور النقابة.

- 5- استنتاجات

بلاحظ أن عناصر المناقشة التي يبدو لأول وحده أن من شأنها أن يؤدي إلى
تعديلات جوهرية لمشروع قانون، لا تترجح بالضرورة إلى مشاريع تعديلات، ولا
إلى تصويتات ضد مشروع القانون. فعلى سبيل المثال فإن 39 ماده من 62 مشكلة
لمشروع القانون حول الأحزاب السياسية تم التصويت عليها داخل لجنة العدل
والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين بالإجماع.

من الأمثلة التي يمكن بها البرهنة على الإمكانات المحدودة لتعزيز الخبرة

- Frank Fischer, «Reframing public policy, discursive politics and deliberative
practices», p. 80.
- Frank Fischer, «Reframing public policy, discursive politics and deliberative
practices», p. 95.
البرلمان في الدول العربية

التقنية: حالة اتفاقية التبادل الحرس مع الولايات المتحدة، بالنظر لصعوبة تحليل متن اتفاقية التبادل الحرس الذي يضم حوالي 400 صفحة تتضمن نص الاتفاق والملحق، وكذا المراسلات المتعلقة بين المفاوضين المغاربة والأمريكيين، علنا على أن موضوع الاتفاقية يشمل مجالات جد متنوعة

1) تطلب تعبئة خبراء على درجة عالية من التخصص.

من منظور خطيبي يتعين إذن دراسة شروط الإنتاج الإيديولوجي لسياسة عمومية، يعتبر هذا المنظور مهما لأنه قد يخلق من فهم جبرى البرلمان على تعبئة البرلمان للخبرة التقنية ليس كمجدد مشكل تقني أو مادي وإنما كمشكل يتعلق بالوظيفة الفكرية la fonction intellectuelle للسياسات العمومية، في الحال المغربي أصبحت نخب مسيرة تقع على الحدود المثبطة بين السياسي والإداري (نموذج التكنوكرات المتين مؤخرًا إلى أحزاب سياسية) تساهم في التحديد الفكري لخيارات السياسة للسياسات العمومية، كما أن العمل المشترك لمشترک القطاعات المهنية، الإدارة، وجلسات السياسة تتجاوز التعارض بين الضبط légitimation هو إجابة عن سؤال تراثية المشاكل التي تعني حلها) والشرعنة شرعيتها خيارات السياسات العملية بالنسبة للذين لم يستفيدوا (2) هو أحد جوانب الظاهرة التوافقية في حالة التي طبعت صياغة عدد من النصوص القانونية الأساسية arbitrage كمدفوع الشرك المثل (2003)، هكذا فإن موقع البرلمان كoufl للحكم سيكون ثانيا قياسا على الحوارات التي يتم إجراها في بيئة استشادية أخرى

1- ورقة خلفية حول دور البرلمان

بإشراف ومشاركة الحكومة (الحوار الاجتماعي مثلا). في حالة اتفاقية التبادل
المتعدد في الخارج، فإن ما قام به الطب الفاسي الفوري الوزير

récupération

حكايات - تجارب stories-narratives

من أجل الحق في العلاج) من أجل أن يحد من أي إمكانية لاستعمالها من قبل

البرلمانيين في طرح أمثلة التفضيلات.

من زاوية التحليل المحدثاني

العجز عن تعبئة الخبرة بشكل غير مباشر على الحاجة للكفاءة اللغوية، حيث تبدو

المصطلحات التقنية كتحدد، من الصعب إجراء النقاش والذهاب بشأنها على قاعدة

التفاوت مع منتجها الذين يتم تمييزهم عادة من طرف البرلمانيين يخبرواب الحكومة

يتعلق الأمر بعجز مزدوج يمكن تقديره في صيغة مشكلتين: مشكلة مرجعية

أي صعوبة تحديد على ماذا يحمل المصطلح في الواقع، referential problem

ومشكلة دلالة meaning problem

أي صعوبة فهم معنى مصطلح(1). ولذا لا ينبغي

أبدا إفلاس معطى أساسي يتمثل في أن المصطلحات المنتجة والمتبولة في إطار

السياسات العمومية يتم نقلها عبر الخبراء الحائزين على سلطه(2). ذلك أن إحدى

الوظائف الأساسية للغة والنقاط الخاصين بالسياسات العمومية يمكن تحديدها

بناء على إحدى الوظائف التي ينطويها الباحث

Richard Ghiglione

للتواصل، وهي "بناء عالم من العلاقات عبر إنشاء مواقع للتحديثات تحدد كيف ومن

أي الفاعل الذي له صلاحية إنتاج الحجج التي يمكن اختيار صلاحيتها في وضعية

نقاش بخصوص سياسة عمومية"(3).

---

(1) انظر بهذا الصدد:

Philippe Blanchet, La pragmatique d’Austin à Goffman, Ed. Bernard Lacoste,

- Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of (2)
public policies», p. 16.

البرلمان في الدول العربية

(العرب)

على عكس الاتحاد الأوروبي مثلاً(1) فإنه في الحالة المغربية لا تتسم المعطيات الخاصة بالvisibility lobbying، كما أن درجة lobbying لموضوعات التشريعة وإن كان القائمين بالضغط سيواجهون بشكل أقل إلى البرلمان وسيعوضون توجه مجهوداتهم نحو القطاعات الوزارية وممارسة التأثير مباشرة على مستوى صياغة مشاريع القوانين. تدعم هذه الملاحظة النظرية في التركيب الجماعي للقيادات السياسية بالضغط(2).

أظهرت عدد من جلسات التشاور التشريعي التي تم إجراؤها بالبرلمان والتي أُتيح لمعدد الورقات التشريعي تنطويه أو المشاركة فيها وكذا الاستمارات التي تم توجيهها إلى البرلمانيين وأطر اللجان والفرق البرلمانية(3) من أجل تحديد الحاجيات المتعلقة بالخطة في أفق إعداد قاعدة معطيات للخبراء لفائدة مجلس

- انظر بهذا الصدد:


حسب P.C. Shmitter يوصي نسقاً من تعيين المصطلح le corporatisme يمكن تعريفه ونظم وحدات المكتوب له في فئات محددة العدد، فردية، إيزامية، غير تنافسية، تراثية، المتزايدة، ونحوها، معترف بها، إن لم تكن منشأة من طرف الدولة. ومن ثم لتمثيلًا احترامًا في القطاعات التي تمثلها مقابل احترام نوع من الرقابة على اتفاق زعواياها وطرق تشكيل الطلبات وأنواع الدعم(4).


- تتنوع هذه العملية في إطار مشروع دعم مشروع أعمال البرلمان المغربي الذي ينجز من طرف مركز التنمية الدولية التابع لجامعة ولاية نيويورك USAID والمجال العالمي للتنمية الدولية SUNY/CID. حيث قام معهد الورقة التشريعي بإنشاء قاعدة معطيات للخبراء تضم حوالي 150 غربا و387 مؤسسة من أجل دعم قدرات اللجان البرلمانية. في هذا الإطار تم إجراء عدة جلسات لتشخيص التشريكي أهمها ورشة 30 يونيو 2005.
المشتركون أن هناك وعيًا متزايدًا بالنفوذ التقني والعملي للحكومة "على خبرائها" وكذلك اتفاق عام على تشخيص الحاجات المتعلقة بالخبرة والتي يعترفها البرلمانيون والأطر عادة حاجة ببوية تبرز بشكل حاد في مناسبات عديدة كتكامل مع مشروع قانون له طابع تقني متخصص (مشروع قانون الخبراء المحاسبين، مشروع قانون البورصة)، أو في حالة ممارسة الدبلوماسية البرلمانية أو لرفع جودة مراقبة العمل الحكومي (كما في حالة دراسة تأثير اتفاقية التبادل الحر الحرة بين المغرب والولايات المتحدة الأمريكية على قطاع البحوث)، وهو ما يبرز أهمية الطبلمليانية على الخبرة من أجل الفوز من جوهة العمل التشريعي (خاصة على مستوى تعديلات مشروع القوانين أو مقتضيات القوانين) وأيضاً من أجل ضمان فعالية المراقبة على العمل الحكومي. ومما يبرز الارتباط الوثيق في تصور المشاركون في هذا التشخيص بين الخبرة من جهة وإمكانات تحقيق مشاركة البرلمان في مسار إعداد، تنفيذ، تقييم السياسات العمومية أن المعاعير التي تم اقتراحها من قبل المشاركون لتحديد الخبراء انصبت بالأساس على ضرورة توفير توازن بين الآراء المنتجة في إطار الخبرة بشكل يتيح إجراء خبرة مضادة وكذا ضرورة الأخذ بعين الاعتبار درجة التخصص التقني للخبير في ميدانه ودرجة تأثير آرائه في مسار صنع القرار المتعلق بالسياسات العمومية.

يشمل التشخيص أعلاه بطابع نموتي تمثل في صورة طلبات متزايدة على الخبرة وعلى إنشاء نظام معلوماتي متكامل يسمح بالاطلاع المتزايد على التقارير والإحصائيات والدراسات، وهي طلبات تم التعبير عنها منذ سنوات، انطلاقاً من "احتكار الحكومة لسلطة وتزامنية إعداد مشروعين للأعمال ونصوصها التطبيقية"(1)، مع تركز ملحوظ للخبرة في الجانب الحكومي (الأمانة العامة للحكومة، خبراء ومستشارون الإدارة العملية، المستشارون، المكلفين بالدراسات والمهام...). في مقابل أن تكون

---
البرلمان في الدول العربية
(الغرب)

مكاتب الدراسات والخبرة المتخصصة في الشؤون البرلمانية وفي المجالات
التقنية التي هتم بها الإنتاج التشريعي في السنوات الأخيرة (الشغل، التأمين،
شركات المساهمة، الخبراء المحاسبون). ومن ثم يرى المشرعون أن هذا
الوضع يؤدي إلى فتح المجال لاعتماد الدراسات والاقتراحات المقدمة من
طرف تنظيمات والهيئات المهنية في غياب مصادر معلومات بديلة أو إمكانية
خبرة مبدعة.

- يبدو أنه منذ «التناول التوافقي 1998» لم تعد تطرح أسئلة القيم والتفضيلات
في مجال السياسات العمومية بنفس الحدة التي كانت تطرح بها في الفترة السابقة
على هذا التاريخ. غير أنه ينبغي التدقيق في هذه الملاحظة، ذلك أن أسئلة القيم
(التتمك المتعلقة بالاختيارات الإيديولوجية الأساسية لنظام الاقتصادي
والاجتماعي) عرفت تسجيل توافق بشأنها على الأقل منذ نهاية الثمانينات مع
انهيار المعسكر الشرقي، غير أن فترة التسعينيات عرفت على مستوى المؤسسة
التشريعية نقااشات حادة، وصراعا خطابيا بشأن أسئلة التفضيلات.

- يقدم بعض الباحثين (2) ال»,الولاية التشريعية 1984 - 1992 بوصفها ولاية «أزمة
التقييد» التي عرفت مساحة حادة من قبل المعارضة البرلمانية لسياسات العمومية
المتدهورة من قبل الحكومة حين وأن القيادة التشريعية المذكورة صادفت فترة تطبيق
سياسة التقيد اليساري (1983 - 1993)، وللرغم من أن الإحلال على صراع
المرجعيات الإيديولوجية قد بدأ بالتراجع آنذاك، إلا أن الأسئلة المتعلقة
بتفضيلات (مساءلة الآثأر الاجتماعية لسياسة الاقتصادية والاجتماعية
للحكومة) ومدى معقلية فعالية السياسات المتدهورة طرحت بعدة خلال هذه
الولاية التشريعية في مناسبات عديدة أهمها قوانين المالية، الإصلاح المالي، ونقل

1 - إبراهيم رشدي نائب رئيس مجلس النواب، "بيوت الخبرة البرلمانية في المغرب: ماذا
يريد العضو من بيوت الخبرة؟", ص 150.

493
المنشآت العامة إلى القطاع الخاص، كما شكل ملتمس الرقابة لمايو 1990(1) لحظة درامية في هذا المسار.

مقترحات لتطوير دور البرلمان في مجال السياسات العمومية

يدو أن المؤسسة التشريعية ستكون مضطرة للافتتاح على lobbying للبرلمانيين تقديم معلومات وخبرات لصانعي القرار، ويمكن في هذا المجال استبان تجربة اللجنة الأوروبية(2) وكذا تجربة الكونغرس الأمريكي في تقنين ممارسة هذا العمل بكل شفافية في إطار قانون 1946 الذي يعتبرอบ للعمال. وتعين تسجيل ممارساتها بسكترارية مجلس النواب ومجلس الشيوخ(3).

يفتضى ذلك ضرورة التفكير في مدونة أخلاقيات لممارسة الضغط lobbying practices من أجل ضمان الشفافية ومعرفة شروط الوصل إلى صانعي القرار المتعلق بالمؤسسات العمومية (وهنا يمكن أن تكون تجربة الكونغرس الأمريكي واللجنة الأوروبية مفيدة).

ضرورة تمكن البرلمان من إنتاج المعلومات عبر إرسال بنيات لتقسيم العمل العمومي من شأنه مكافحة الاكتار الحكومي للمعلومات.

أبتشار بعض الآليات المعاصرة المثيرة من أجل تطوير دور البرلمان في مجال مراقبة وتقسيم السياسات العمومية، إحدى الأمثلة الأكثر دلالة في هذا الصدد هي الإمكانية المتاحة في إطار المادة 92 من القانون المتضمن للمحاكم المالية، ذلك

(1) - تم تقديم ملتمس الرقابة من قبل أحزاب المعارضة بالبرلمان: حزب الاستقلال الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب التقدم الاشتراكي ومنظمة العمل البرلماني الشعبي.

(2) - وقدمين مقترحا لقانون الرقابة الإثراء طاب الوزير الأول خلال الدورة الريفية 1990 وتقنيح الحكومة لمشروع قانون تعديلية للالية. تزامن أيضا مع زيادات في أسعار المواد الاستهلاكية في شهر مايو من نفس السنة.


البرلمان في الدول العربية

(العرب) العربية

أنه في إطار المساعدة التي يقدمها للبرلمان المجلس الأعلى للحسابات بحجة
declaration générale de
فحص تقرير تنفيذ قانون المالية والتصريف العام بالمطالبة
conformité
المجلس على طلب التوضيح والتفتيش التي يقدم بها رئيس جورج بسبب البرلمان
طبقاً للفصل 97 من الدستور (1)، ومن المحتمل أن يؤدي الفعل المستند لهذه
الإمكانية إلى تكون ممارسة تطوير في المجلس الأعلى للحسابات من حياء قضائية
للمراجعة المالية إلى جهة تقييم السياسات العمومية إلى مجال تخصصها، عند

عامة عندما يمكن التفكير في تكرير قانوني لهذا التطور المحتمل على شاكلة التطور
National Audit Office الذي عرفه مكتب التدقيق الوطني البريطاني
la loi resolutions 1983 إلى جانب اختصاصه الأصلي
المجلس الأعلى للحسابات والذي خوله قانون فحص الحسابات العمومية
sur la vérification des comptes publics

في التدقيق المالي للمؤسسات العمومية اختصاصاً إضافياً ولوكياً يتمثل في التدقيق
méthode باستعمال النظام التقييمي (2) audit de performance في الأداء.

كما يمكن أن تقدم معلومات مستقلة لمجلس الادوار
britannique من خلال التقارير التي يوجهها إلى لجنة المحاسبة العمومية
accounts committee

.Category: متعدد المراكز
evaluative من خلال التقارير التي وجهها إلى جواز شبكات التقييم الأخرى مما يجعل نظام التقييم
polycentrique

. إن تحولا مباشراً حدث في الولايات المتحدة
General account office الأمريكية بالنسبة لمكتب المحاسبة العامة
ذالك تأسس
المراجعة في المحاسبة العامة سنة 1921 وعرف في الخمسينيات تحولاً تمثل في عدم الانتهاء بهجمه الأصلية
المتمثلة في مراجعة سياسة الحسابات وإنما أيضاً بدراسة تقييم السياسات العمومية.

دراسة إمكانية تبني بعض التجارب الأجنبية الخاصة بتوسيع البرلمان ببيانات لتقييم
السياسات العمومية، كالمكتب البرلماني لتقييم السياسات العمومية بفرنسا
Office

(1) - حسب الفصل 97 من الدستور يبيل المجلس الأعلى للحسابات مساعدة للبرلمان
والحكومة في المبادئ التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون.
ورقة خلفية حول دور البرلمان

والذي جاء بناء على مبادرة parlementaire d’évaluation des politiques publiques في صورة مقررة قانون بإنشائه تم التقدم به في يوليو 1995 لتم المصادقة عليه بمقتضى قانون 14 يونيو 1996 المنشئ للمكتب. حيث يشمل عمل هذه المؤسسة تقييماً بعضاً واسعًا وريتروسبكتي prospective et rétrospectif. التجزئة الإيطالية المتمثلة في الجهاز البرلماني لمناقشة الإدارة organe de contrôle de l'administration العمومية على قائمة مبسطة من المعايير تتمثل في الشرعية، الملاءمة، المردودية والفعالية. ولهذا يمكن التفكير في المدى القصير في إنشاء وحدة لتحليل المالي بالبرلمان يشارك فيها خبراء متخصصون على غرار مكتب الميزانية بالكونغرس (1) Congressional Budget Office، والذي يختص بتحليل الخيارات في ميدان السياسة الاقتصادية وتحديد كلتاها وتقييم النتائج بنسب مع مكتب المحاسبة العامة المشار إليه أعلاه.

توضيع تأويل الفصل 51 من الدستور على النحو المشار إليه في الفقرة المذكورة بالسلطات المالية للبرلمان وذلك تأويل مفهوم التكليف العمومي في اتجاه تصنيف وظيفي للنفقات يسمح بتحديد البرنامج عرض التصنيف الكلاسيكي حسب القطاعات، وهو ما يطلب الانتقال من التصور الكلاسيكي لميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج كشرط أساسي لتقسيم التدبير.

عناصر ختامية:

ما هي الإمكانات الفعلية للانتقال من برلمان يكتفي بتفعيل آليات المراقبة الكلاسيكية إزاء السياسات العمومية إلى برلمان مبتكر وفعّل؟ (2) evaluator ؟ الواقع أن هذا التساؤل أصبح يكتسي أهمية بالغة داخل النظرية الدستورية ذاتها في أفق تجاوز المشاكل النبوية لخطر العقلة البرلمانية والاختلافات الوظيفية للبرلمانية


1 - تأسس سنة 1974.

2
البرلمان في الدول العربية

بالنسبة إلى حل مشكلة العجز المزدوج للبرلمان على مستوى وسائل الحصول على المعلومات وعلى مستوى القدرة على التأثير على المشاريع والبرامج الحكومية (1). إن تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية يمر بالضرورة عبر التفكير في عناصر إجابة مبتكرة على هذا التساؤل.

---

2 - محاضر ورشة العمل
عن البرلمان في المغرب

نظمت ورشة البرلمان المغربي يوم 19 يوليو/تموز 2006 بفقدان فرح في IFES السيدة سارة العتيبي، ومشاركة واحد وعشرين مدعوا، وهم السادة: أدرèsenasير، أدرès ابو الفضل، محمد لخصاصي، محمد الأنصاري، أحمد لكير، رشيد ومدور، أمينة بوعياس، عبد الحميد إين، عز الدين أقصي، عزري عبد الحميد، عبد اللطيف سراج، عبد الحكيم وديعة، أمام الكاتبي، داير المومي، عبد العزيز قرافي، سلوى الزهراني، عبد الكادر ازريغ، كريمة الهواري، فاطمة الزهراء الهواري، محمد مالكي، سارة العتيبي. ينتمي بعضهم إلى مجلسي البرلمان، في حين يمثل آخرون قطاعات المجتمع المدني، بينما تتشابك قلة منهم في الجامعة وميدان البحث العلمي، وقد زوعي توجيه الدعوات تنويع الحساسيات السياسية والاجتماعية والفكرية، والهي حد ما العُمرية والجغرافية.

بعد الاحتفال بالمدعوين وتقديم قدرات برامج الورشة من طرف محلة IFES، عرض الكاتب الرئيسي عناصر التقرير، علمًا أنه سبق توزيعه على المشاركين للاطلاع عليه وفحص مضمونه بحجة تعزيز النقاش حوله.

أولا: المناقشات

حظي التقرير بمناقشات مستفيدة من طرف كل المشاركين، وكان حظر البرلمانيين وافزاً قياساً للاخرين، ومع ذلك كانت ملاحظات مماثلة قطاعات المجتمع المدني وهيئة الباحثين والأكاديميين مهمة وغنية.

سعى الحضور إلى التقيد بالطريقة المفتوحة لمناقشة التقرير، أي التعرض لكل
البرلمان في الدول العربية
(العرب)

عنصر على حدة، غير أن الأمر بدا غير سليم من الناحية العملية، حيث تشعر فصل
مبدأ عن الآخر لتبادل المبادئ وتكاملها، وهذا ما اعتمدته المشاركون بالنسبة
لمبدأين الآخرين. فمن النقطة التي تخللت مناقشات المشاركون نذكر:

• تمث الاتهارة بشكل جماعي إلى أن المعطيات الخاصة بالانتخابات لمرحلة
ما قبل 1997 غير سليمة، لذلك يصعب الاستنبات إليها لتحليل واقع البرلمان
المغربي، وقد تم التأكيد على أهمية إعامدة التقرير التجريبي البرلماني السادس

• كما شدد المشاركون على أهمية الاعيانة للمؤسسة التشريعية، وتخصصي تقرير
وطني عنها بعي الدور في إمكانية تطوير أدائها، بدأ التركيز على المؤسسة
الحكومية، وقد اعتبرت العديد من المداخلات التقرير عبلا نوعا تأسيسيًا، وقد جاء
في وقتها، حيث يراد النقاش حول البرلمان المغربي وإمكانات إصلاحه، فيما من
زاوية الاستمرار في الاخذ ب نظام الزيت أو العودة إلى الأحادية المجلسة.

• تم التشديد أيضًا على أهمية حيزة حكومة «التعاون التعاوي» [1998.2002]
في مسار الحياة البرلمانية المغربية. لذلك، ركزت العديد من المداخلات على
حصول تطور في العمل البرلماني خلال هذه الفترة، فيما من زاوية نوعية التصوّص
القانونية الصادرة، وطبيعة التوافقات بين الفرق والمجموعات النابية على
المستويين التشريعي والحكومي.

• اعتبر المشاركون قياس تكافؤ الفرص في الوظائف لوسائل الأعلام إنتقلاً من
لحظة الحملات الانتخابية لا يكفي، بل يتبع دراسة ذلك خارج الظروف الانتخابية،
في إشارة إلى التحيز الحاصل لصالح أحزاب الأغلبية أو التحالف الحكومي.

• أثيرت الملاحظة نفسها بخصوص مصادر التمويل، حيث انتهت التصوّص
ذات الصلة في كونها تستلزم تقديم بيانات عن حسابات الاتفاق دون الطلبية بإثبات
مصادر التمويل.

• أما بالنسبة للطعون الانتخابية، فقد تم تم راحة عدم الاضباط أمام البت،
حيث تنص المسطرة بالضبط، في إشارة إلى مفتاح القانون المقدم من طرف فريق
العدلاء والتنمية، الذي يشترط سنة واحدة كقفز لبث الطعام المطروح على
المجلس الدستوري.

*تمت الإشارة إلى تركيز التقرير على مجلس النواب، وإن الجيز الذي أعطي له
كان اوفر حظا من الغرف الثانية، أي مجلس المستشارين. لذلك، استحسن بعض
المشاركين فكرة تضمين التقرير مقارنة مقتضية بين المجلسيين. وفي هذا الصدد، تم
التبليغ إلى مساهمة المجلس الثاني في الانتاج التشريعي، سهلا من زاوية بعض
النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية من قبيل مدونة الشغل وقانون المسطرة
الجمنائية.*

*وفي سياق الموضوع نفسه، تم التأكيد على المشاكل التي اثارتها قضية
الموافقة بين النظامين الداخليين لمجلس البرلمان منذ اعتماد نظام الثانية المجلسي
في دستور 1996. فعلى الرغم من إصلاح 2004 ما زالت المشكلة تؤثر على العمل
البرلمان.*

*كما تم التأكيد على أهمية التخطيط الانتخابي ونوع الاقتراع في التأثير على
العمل البرلماني إيجابيا أو سلبيا. فمن جهة، فيما لا يسمح الأول تيزيز التواصل
بين النواب وناعمهم بسبب شساعة المدوائر وامتتادها الجغرافي، لم يساهم النمط
الجديد للإقتراع (التصويت اللائحي النشيء) في العدد من سلطة العام في العملية
الانتخابية. لذلك، يعتقد العديد من المشاركين في تدخلاتهم ان الإصلاح لا يؤدي
شماره الا حين يكون شامل وتكاملا وليس قطعيًا أو جزئيًا. ومنهما تتم البدء إليه أن
الأساليب الانتخابية الجديدة خلق إعابا جددا، يتعلق الأمر بؤولاء اللوائح الذين
خضعت عملية انتظامهم لاعتبارات بعيدة عن معايير الكفاءة والاستحقاق.*

*أكدت مجمل النقاشات على ضعف بعد الخبرة في الممارسة البرلمانية، بيد
ان هناك محاولات غير مبكرة لاتخاذ المؤسسة الجديدة لمكافحة الخلافات الجامعية
ويجب أن تكون هذه التحريات موفرة. وفي هذا الصدد اقترح نواب الفريق الارแทكي
المضارعون في الورشة تعميق النقاش حول التقرير داخل البرلمان، على خلفية اذاعة
وعي البرلمانيين أهمية التقارير العلمية حول مؤسساتهم، سيما وان الصورة المتنامية
لدى الراي العام حول البرلمان ما انفك لتبوء، وتراجع، ناهيك عن صورة الاعلام.
البرلمان في الدول العربية

السلبية عنه وعن النواب بصفة خاصة. مع الاتهارة إلى ضعف الاعتدادات المخصصة للخبرة في ميزانية البرلمان.

- حظيت المناقشات حول ظاهرة التغيب والترحال بأهمية واضحة من طرف السادة البرلمانيين المشاركون في الورشة. فإذا كان الغياب في الجلسات العامة قضية فارقة ومشروعة لدور البرلمان المغربي، فإن ثمة رأيا لدى المناقشين مفاده ان هناك عملا مهما ومنتظم يتم القيام به في اللجان البرلمانية، وان العيب يكمن في تقصير دور الإعلام في إبراز أعمال اللجان، مع الاتهارة إلى ان الحضور العمومي لأشغال اللجان غير مسموح به دستوريا وقانونيا.

- من الاتهارات المركزية الواردة، سيما في تدخلات الباحثين، قضية التوافق خارج البرلمان حول العديد من النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية، وقد تمت هذه التوافق في العديد من الحالات مع الاجتماع، مما أدى حفظ البرلمان امكانيات إعطاء المساحة التشريعية الوقت والعناية المطلوبين في العمل البرلماني، وقد عزا الباحثون مصادر ذلك إلى مكالمة المساحة الدستورية في وعي الفاعلين السياسيين.

- من الملاحظات أيضا اشارة بعض المتدخلين إلى ضعف الامثلة التطبيقية في متن التقرير واعتداد بشكل كبير على النصوص الدستورية والقانونية، فقد كان حريبا به إعطاء أمثلة سياسية من واقع تجربة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين.

- إن باستور الأسرة المالية للبرلمان بحري وافر في النقاش، حيث لاحظ الجميع ضعفها في الوثيقة الدستورية والقوانين ذات الصلة. وفي هذا السياق تم الوقوف عند الفصل الحادي والخمسين من الدستور والتفسيرات والتأويلات التي يتم الاستناد إليها لتحديد دور البرلمان في إعداد السياسة المالية، وترك المجال مشرعا للحكومة، يبد ان النقاش شدد على الصلاحات الدستورية التي تمنح النواب بعض الاختصاصات في هذا المجال، كما أكد على أهمية اتخاذ تعديلات عليه مسبقا.

- أما بخصوص الهيكل التنظيمي للمجلس فهناك هيكلة في طريق الاعداد، كما ان نظاما معلوما سيتخذ حيز التنفيذ من شأنه تسريع تنفيذ نظام الاستمالة الشفوية

501
الكتابة، وكذا مالية المجلس وممتلكاته، إضافة إلى نشاطه الدبلوماسي وناجيه التشريعي.

• علاوة على نقد الآجال التي يتزم بها المجلس الدستوري لبت الطعون الانتخابية، تمت الإشارة إلى أهمية تقلص نصوص ممارسة حق الأحالة [ربع عدد كل مجلس من المجلسين] ليصبح من حق البرلمانيين اللجوء إلى قضاء المجلس الدستوري.

ثانيًا: ملاحظات في الجوهر

تمت الإشارة حين تقديم التقرير إلى ان الامر لا يتعلق بدراسة أكاديمية أو بحث جامعي، بل بقرير له منهجية خاصة في الكتابة، مشيرًا إلى البنود المرجعية المرفقة بالعلف الموزع على المشاركين قبل التمثيل الورشة بأكثر من عشرة أيام.

والحال أن قد كتب التقرير من هذه الإشارة التنبه إلى إخفاق منهجية كتابة التقارير عن البحث الأكاديمي والجامعي درّاً للنقاش الإيديولوجي المألوف في مثل هذه اللقاءات. ومع ذلك، طرحت العديد من النقاط ذات الصلة بهذا المنهج من النقاشات، لا يستعيد هذا التقرير ان لها فائدة في تطوير مفاصل هذا الأخير وقوفه. بيد أن هناك نقاطًا جوهرية جديرة بالاستشارة إليها، من قبيل:

• تضمن التقرير مدخلاً نظربيًّا مقصودًا ابراز أهمية حقبة التسعينيات في مسار العمل البرلماني، سببًا فترة "الحركة التناوب التوازي«، بل أن منحى النقاش اعتبره نقلة نوعية على صعيد تحليل أداء البرلمان واستعراض عناصر تطويره، علماً أن التقرير اشار إلى المسار الذي حدث بكتابه إلى اعتماد 1997.1997 حقيقة لمحال الإجابة على الاستنتاج الوردا في خطاب التكليف [البتود المرجعية].

• في السياق نفسه، أثار بعض الباحثين أهمية إعادة النظر في زمنية التحقيق والتحقيق المشار إليه على، واعتماد زمن سياسى متحول.

• لاحظ بعض التدخلات أهمية تطوير مضامين الفصل الثالث الخاص بالإصلاحات المقترحة على البرلمان المغربي كي يصبح فعالاً وفعلاً ومتناضما في عمله. الإشارة ارسلت خطابات إلى بعض المشاركين في الورشة لتمكين كاب التقرير من الإصلاحات التي يجدون أهميتها لاصلاح المؤسسة التشريعة.
البرلمان في الدول العربية

(المغرب)

ملاحظات حول ورشة عمل البرلمان – المغرب

رَكّز وَضَع الدراسة على تَقديم هِيكلية التقرير والعناصر التي تؤثر على البرلمان وَهيكلية ومهمته وَالوضع الحقيقي لِلبرلمان في المغرب وَالاستنتاجات التي استخْلِصها في كل مِبدأ فُضْلاً عَن الاقتراحات المِتعلقة بالإصلاح.

النقاط الرئيسية التي تقت مناقشتها:

- إن المعلومات المتعلقة بِانخفاض المشاركة في الانتخابات خلال السنوات الأخيرة مَخطَطة نَظرًا لأن جميع المعلومات والبيانات قبل الدورات الأخيرة كانت معلومات غير صحيحه وَوفرتها وزارة الداخلية من أجل إعطاء صورة مُشرقة حول مشاركة الناس في العملية السياسية.

- أشار التقرير إلى أن قانون الانتخاب قد تَطوَر كثيرًا مِثْلًا على مستوى الإعلام، وهذا غير صحيح لأنَّه من المعروف أن وزارة الداخلية أطْلَقت موقعًا إلكترونيًا يوفر الكثير من البيانات حول الانتخابات، ولكن عندما يَحْيى وقت إعلان النتائج لا توفر أي معلومات في حين أن الحاجة إليها تكون الأكُثر إلزامية.

- بالرغم من أن قانون الانتخاب وضع سقفاً لِلمؤامرة الفحُوش في وضع مادة تَجرب على كشف مصدر التمويل.

- ورد اقتراح بأن المادة المتعلقة بالتنافس في الانتخابات يجب تعديلها من أجل اتخاذ قرار في جميع الدورات الانتخابية خلال سنة (تَكون هناك مدة زمنية محددة) من أجل عدم إبقاء هذه الدورات كوسيلة للتأثير.

ملاحظات عامة:

- يجب أن يتم التقرير دائمًا بأن البرلمان يكوَن من مُلَفيسن ولا يَركز فقط على مجلس النوَّاب.

- يجب وجود مقارنة بين السلطة القضائية لكل مجلس واَلتركيز على نقاط التشريعة والفروقات.
- جاء التقرير قاسيا جدًا على البرلمان المغربي لأن الوضع كان شديد الصعوبة خلال الفترة الممتدة بين 1963 و2000، ولكن بعد الحكم الجديد تعزرت الأمور.

- كان يجب أن يناسب التقرير بعمق أكبر دور اللجان البرلمانية لكونه أساسيًا جدًا ومهمًا كثيرًا.

- يعود السبب في ضعف كفاءة البرلمان إلى استنكاره إلى الخبراء في مجال التشريع والرقابة الأمر الذي يؤدي إلى أداء ضعيف.

- يجب القيام ببعض من الإصلاحات: دستوري وأخلاقي، وتعتبر مسألة ذلك على الدولة والأنهار السياسية والمجتمع المدني.

- يجب التركيز أكثر على وعي البرلمانيين أهمية المؤسسة التي يعملون فيها وأهمية دورها.

- إنّ مسألة التنسيق بين المجالس داخل البرلمان أو المجالس مع الحكومة والوزارات المعنية يلعب دورًا مهمًا جدًا في أداء البرلمان.

- لا يوجد لإدراك يتعلق بتقييم دور الإدارة البرلمانية في المغرب بعكس الدول المتقدمة.

- يجب التواصل المستمر داخل البرلمان وخارجه (مع الإعلام والعاملين) لأن موضوع التواصل مهم جدًا ويعتبر قاعدة لأي تقدم سياسي.

- ملاحظات حول بعض الإصلاحات المقترحة لتطوير عمل البرلمان المغربي

- تضم النقل الثالث من التقرير جملة من الإصلاحات الكفيلة بتطوير عمل البرلمان وجعله معقلًا، منظمًا، فعّالًا. وقد تونى التقرير من جهة التمييز بين الاصلاحات ذات الطابع البنوي، التي تستوجب سلسلة من الشروط غير المتوفرة الآن، مما يعني ضرورة التركيز على المدى البعيد لتحقيقها، وهي عموما ذات طابع مجتمعي شعولي ومركب، يُفترض تكاثف جهود كل الفاعلين لانجازها، بينما هناك
البرلمان في الدول العربية
(المغرب)

اصلاحات قابلة للتحقيق في المدى القريب والمتوسط، وهي في جوهرها لا تتعلق
تغريبًا عميقًا في فلسفة الحكم وطبيعة السلطة.

يُنتج من النقاشات التي تخلت أعمال ورشة 19 يوليو/تموز 2006 مجموعة
من الإصلاحات ذات الطبيعة البناءية والتقنية.

أولاً: الإصلاحات البناءية

يُصدر التعديل الدستوري قائمة هذه الإصلاحات، ففي تقدير العديد من
المشاركين، كما ورد في التقرير نفسه، جاء الربلأن محدود الإصلاحات
والاختلافات في نص الوثيقة الدستورية، إذ مقابل المكانة البارزة للمؤسسة
الملكية لم يحظى الربلأن سوى بصلاحيات محدودة. فمن جهة، قام المشروع
الدستوري بمحدّد اختصاصاته على سبيل الحصر من خلال تبني مبدأ "القلنة
البرلمانية" المستوحاة من التجربة الدستورية الفرنسية [دستور 4 أكتوبر/تموز الأول
1958]، ومن جهة أخرى، لم يساعد التجربة الانتخابية التي شهدتها المغرب منذ
أول إقرار تشريعي [مايو/أيار 1963] على مراكمة تقاليد مطروحة كفيلة بفرز نخبة
برلمانية قادرة على تمثيل مفهوم التمثيل واستيعاب طبيعة الأدوار والمسؤوليات
المرتبطة به، بسبب عمليات التوزير التي طالت التجارب الانتخابية منذ أول برلمان
سمك الاصلاح الدستوري المتواضق حوله والمتناوّر من تفويض الشرعية الدستورية
والقانونية لانطلاق برلمان عملي ومفعّل، كما ان إصلاح الحق الحزبي مساعدة
على إدراك الفوضى الغائرة في أداء البرلمان المغربي الحالي، أي النخبة البرلمانية
ذات الكفاءة المهنية المطلوبة والضرورية في العمل التشريعي.

يُعتبر اصلاح الحياة الحزبية أحد المداخل الأساسية لقوة المؤسسة
التشريعية. فمن الملاحظ أن محدودية عمل البرلمان لا تنتج فقط من مكانته
المتوارضة في الوثيقة الدستورية، بل كذلك من طبيعة الفاعلين السياسيين الحزبيين:
تكوينهم الداخلي، برامجهم السياسية، نظريتهم للسّكان العام، طرق ترشيحهم
والاختيار أن يتحمل المسؤولية الفعلية البرلمان، نوعية تعاونهم مع الانتخابات
والقوانين المنظمة لها، فهمها لثقافة التنافس، درجة استعدادهم لتحمل مسؤولية العمل البرلماني.

- من الإصلاحات البنى الكفيلة بتطوير عمل المؤسسة التشريعية ما يتعلق
  باستقلالية القضاء بشكل عام واستقلال القضاء الدستوري. فعلى الرغم من
  التعديلات الجديدة التي جاءت بها مراجعة كل من 4 سبتمبر/أيلول 1992 و13
  سبتمبر/أيلول 1996، سما على صعيد إحداث قضاء دستوري [المجلس
  الدستوري] مستقل عضويا عن قضاء المجلس الأعلى، فإن ثمة تغييرات تحول دون
  أن يصبح القضاء معززا لتطوير عمل المؤسسة التشريعية على صعيد الأنتاج التشريعي
  والرقابة على أعمال الحكومة، وصيانة نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية.

- العمل على مراكة ثقافة المسؤولية والمحاسبة في تدور الشأن الانتخابي
  لصالح الوثيقة سابقا وإيجابا بطبيعة النخبة البرلمانية المتحدة لمسؤولية التمثيل. فمن
  تجليات هذه الثقافة المأمولة ضبط مصارع تمول الحملات الانتخابية والكشف عن
  مُنحازاتها المالية والاثبات صرعها، إذ الملاحظ سلطة سلطة المال على مسلسل
  الاقتراح واستغلاله غير المشروع، فهو ينص على أغلب الأحوال افراز النخبة البرلمانية
  غير مستعدة سياسيا وأخلاقيا لممارسة العمل البرلماني في الحدود التي يفرضها
  مفهوم التمثيل، لذلك لا يتعلق الاصلاح في هذه الحالة بوضع مدونة حسن سلوك
  البرلماني [مدونة أخلاقيات] فحسب، بل يرتبط أيضا وأساسي بدور الأحزاب في
  انتخاب المرشحين القادرين على تمثل القيم المستقلة في المدونة وتفعيلها على صعيد الطبيعة، كما يستوجب وجود ارادة قوية للدولة من أجل جعل القوانين ذات الصلة
  نافذة ومشددة.

- من الإصلاحات البنى أيضا إعادة التفكير في مفهوم الثلاثة المجلسي أو
  نظام الغرفتين Bicameralisme في المغرب. فقد أظهرت تجربة الغرفة الثانية منذ
  دستور 1996 ان هناك اختلالات في النص الدستوري المنظم والممارسة، الى حد
  دفع بالعديد من الباحثين في الشأن البرلماني والبرلمانيين أنفسهم الى القول بأن
  الأمر لا يتعلق بغرضين بل ببرلمان وليس ببرلمان ذي مجلسين كما هو معروف في
  التجارب الأخرى بالثنائية المجلسة، فيما من زاوية الاختصاصات المتميزة
  دستورية للغرفة الثانية، وطريقة اشغالها على صعيد الممارسة.
البرلمان في الدول العربية
(الغربي)

ثانيًا: الإصلاحات التقنية (التقنية)

تضمن التقرير مجموعة من الإصلاحات التي من شأنها المساعدة على تطوير عمل البرلمان المغربي، وأن اشترط هذه التقنيات. ولذا، تذهب البرلماني بعيدا في ممارساتها، لاستفادة ذات العلاقة بطيئة نتيجة [الفرق والمجموعات البرلمانية]. فعلاً على ما سبقت الإشارة إليه، نذكر الإصلاحات التالية:

- إصلاح النظام الانتخابي بما يجعله قادرا على ممارسة استعمال المال. فقد تبين أن العقلان من الاقتراع الجماعي الأ頻 الأكبر على دوره واحد إلى الاقتراع باللائحة لم يحل المشكلة، بل خلق تقاليد وطقوسًا جديدة في هذا الضمار، كما يجب أن تعزز إصلاح القطيع الانتخابي، لصلبة التلازمية الكائنة بينهما.

- تكون أهمية إصلاح القطيع الانتخابي في تيسير صلة النواب بالناخين، فقد تبين كيف يحول القطيع الحالي دون امكانية تواصل النواب مع ناخبهم في بعض جهات ومناطق المغرب الموحدة بتسهيل جغرافية الدوائر، مما يؤثر على عملهم البرلماني.

- يتطلب النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والمستشارين مزيدًا من الإصلاحات بחיל نوع من الموافقة بينهما، فعلى الرغم من التعديل الذي شهده النظام الداخلي في مايو إيار 2004، كشفت الممارسة عن استمرار وجود ثغرات من شأنها التأثير سلبيًا على عمل البرلمان، مما من زاوية التكامل المفترض والمطلوب بين المحسنين.

- تعزز الاستقلالية المالية للبرلمان، سواء بالنسبة لموارده الخاصة وطرق صرفها وتديرها، أو بالنسبة للسلطة المالية التي تمنحه إياها الوثيقة الدستورية، وفي هذا الصدد يقع التشديد على ضرورة تعديل الفصل الحادي والثاني من الدستور بشكل يصمح أحكامه ووضحة بالنسبة للسلطة البرلمانية في مجال إعداد قوانين المالية، خلافا لما هو حاصل الآن حيث تسهر الحكومة [وزارة المالية] على كل شيء.
- محضور ورشة العمل عن البرلمان في المغرب

- تعزيز دور البرلمان في مجال الرقابة على المال العام. فالحاصل الآن أن الدستور أول كل سلطة الرقابة للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية دون سواهم. كما يجب تقوية سلطة البرلمان في المجال الدبلوماسي [ف 31 من الدستور]. سواء على صعيد لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والحدود، أو بالنسبة للدبلوماسية البرلمانية، أو دور الجلسات العامة في مناقشة السياسة الخارجية للمغرب.

- من الإصلاحات اللازمة لتطوير عمل البرلمان ما يدخل ضمن خانة الموارد البشرية والأمانات اللوجستية، وقد اشار إليها الفصل الثالث من التقرير اختصارًا. فالبرلمان المغربي يشكو من قلة موارده البشرية وضعف تكوينها، كما يعاني من نقص ظهر في قدراته الذاتية لاستغلال الأمكنات التي تتيحها المعرفة الرقمية والثورة التواصلية، إضافة إلى امتناعه عن إدخال الخبرة كعد أساسي ومركزي في عمله التشريعي، لإسباب خاصة بقلة أمكانيته المالية المرصودة للخبرة، وتحويله على الكفاءات الحزبية لفرقه أو المناصرين لهذه الأخيرة من غير المناضلين.

- أهمية إصلاح القوانين ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية بما يسمح باحترام تطبيق القانون عليها، أي على البرلمان بمختلف مكوناته. فقد بينت التجربة كيف أن البرلمان لم يذهب بعيدا في تطبيق النصوص ذات الصلة بالإجراءات الخاصة بالتغيير عن الجلسات العامة [الإقتطاعات من التعويضات] والرحلات من حزب إلى آخر، ورفع الحصانة البرلمانية إذا كانت متضمنة سارية في حق العضو، واحترام مساحة المناقشة والتصويت، والأعمال القانونية الخاصة بالمساطر التشريعية، والتصريح بالممتلكات وتقديم الأثبات اللازمة لذلك.
الجزء الرابع

البرلمان في مصر

(1) جمع معطيات هذا التقرير وأعد صياغته الدكتور مصطفى كامل السيد.
المحتويات

الفصل الأول: الخلفية والسيّاق
1 - المرحلة الأولى: 1866 - 1882 انتفاج الأولي 513
2 - المرحلة الثانية: المؤسسات الليبية في ظل الاحتلال: 1882 - 1923 515
3 - المرحلة الثالثة: البرلمان في العهد الليبيرالي 515
4 - المرحلة الرابعة: المؤسسة الليبية بعد ثورة 1952 516
5 - دور البارلمان في النظام السياسي المصري 517
6 - سياسات الإصلاح 518

الفصل الثاني: تحليل المبادئ
1 - التمثيل والمشاركة 520
2 - استقلالية البارلمان 541
3 - الأداء البرلماني 548

1 - تمثيل صحيح وعادل 529
2 - تكافؤ الفرص بين المرشحين في الانتخابات 530
3 - انتخابات حرة ونزاهة 532
4 - المحاسبة في الانتخابات 534
5 - المشاركة 537
6 - استقلالية البرلمان كمؤسسة 544
7 - الاداء البرلماني 548
8 - فاعلية البرلمان في الاتخاذ 551
9 - فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها 556
المحتويات

<table>
<thead>
<tr>
<th>الفصل</th>
<th>المحتوي</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>4</td>
<td>- 3 فاعلية اللجان البرلمانية</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>- 3 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>فاعلية الكتل البرلمانية</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>- 3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان بمجلسه</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>- 3 كفاية البرلمانيين في المجلسين</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>النزاهة</td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>4 الأخلاقيات البرلمانية</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>حسم صراعات المصالح</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>4 شفافية التمويل السياسي</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>4 عدم التمييز بين المواطنين</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>4 التزام البرلمان بتعهد الدستور</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>6 مكافحة الفساد</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>الفصل الثالث: التوصيات</td>
</tr>
<tr>
<td>580</td>
<td>المراجع</td>
</tr>
</tbody>
</table>
الفصل الأول
الخلفية والسياق

تعود بداية الحياة البرلمانية في مصر إلى ستينات القرن التاسع عشر، وذلك عندما قرر الخديوي إسماعيل، حاكم مصر في ذلك الوقت الذي كانت فيه ولاية عثمانية تأسس مجلس نواب ملتحب في سنة 1866 معي بمجلس شورى النواب، ونصت اللائحة الأساسية له على أن تكون هيئة النواب هي العمد في القرى والمشايخ في المدن الذين يتخبون خمسة وسبعين عضوا لمدة ثلاث سنوات. ويمكن القول بأن المؤسسات البرلمانية قد بدأ منذ ذلك الحين بأربع مراحل متتالية، الأولى هي النشأة الأولى حتى الاحتلال البريطاني، والثانية خلال المرحلة الأولى للاحتلال والتي انتقلت فيها مصر من كونها ولاية عثمانية إلى محمية في سنة 1914 حتى سنة 1922 عندما حصلت مصر على حكم ذاتي وتميزت هذه المرحلة بالسلطات المحدودة التي منحتها الإدارة الاستعمارية للمؤسسات البرلمانية، والمرحلة الثالثة هي التي شهدت وجودا لبرلمان من مجلسين يتمتع وفقا لدستور 1923 بكل سلطات البرلمان في النظام البرلماني، وإن كان قد شاب هذه الفترة فترة حكم الملك للبرلمان الذي انعقدت الأغلبية فيه لحزب الوفد الذي كان يقود الحركة الوطنية آنذاك، أما المرحلة الرابعة الأخيرة فهي التي عرفتها مصر منذ ثورة 23 يوليو 1952 والتي تحول في ظلها المجلس الن الجو إلى ذراع تشريعي للتنظيم السياسي الوحيد المسموح له بمزاولة النشاط السياسي أو لحزب الأغلبية الحاكم بعد عودة البلاد إلى نوع من التعددية الحزبية المقدمة منذ سنة 1976.

- المرحلة الأولى: 1866 - 1882 انتشاة الأولي

ارتباط نشأة الحياة البرلمانية وتطورها حتى منتصف القرن العشرين بعملية
الفصل الأول: الخلفية والسياسة

التحدث التي شهدتها البلاد من ناحية، وبالحركة الوطنية المناهضة للتدخل
الأجنبي في شؤون البلاد من ناحية أخرى.

فَقد تطعَّم الخدودي إسماعيل إلى تحدث نظم مصر ومرافقها في جميع
المجالات على نحو يشبه ما فعله جد محمد علي مؤسس الدولة الحديثة في مصر
من قبل ولم يستعمل مواصلاته بسبب القيود التي فرضها الدول الأوروبية على حجم
الجيش المصري وحدود حكمه بل وقدرة الحكومة على فرض التعرفة الجمركية.
وكان برنامج التحديث الذي شرع فيه إسماعيل شاملاً في كافة المجالات امتد إلى
مرافق المواصلات والتعليم وتخطيط المدن، كما مس النظام السياسي أيضاً بإنشاء
مجلس النواب على شاكلة المجالس التي عرفتها أوروبا في ذلك الوقت، ولكن
تطور المجالس النيابية في مصر ارتبط أيضاً بالحركة الوطنية المناهضة لامتداد النفوذ
الأجنبي في البلاد، فقد اعتمد إسماعيل في تمويل مشروع التحديث على الفروض
التي كان يحصل عليها، أو ربما يغرى بالحصول عليها من البنك الأجنبي،
وشروط لم تحملها ميزانية مصر، مما أوقع مصر في أزمة مالية أدت إلى مطالبة
الدائنين بفرض الرقابة على ميزانية مصر ضماناً لسداد الفروض، وهو ما حدث
بالفعل بدخول زعيمين في مجلس الوزراء المصري المعروف آنذاك بمجلس النيابي،
أحدهما بريطاني للاشغال، وثانيهما فرنسياً للمالية، واقتفاك تسويته الديون فرض
ضرائب باهظة على المصريين، وكان ذلك أحد بواعث انطلاق الحركة الوطنية التي
كانت تنادي بوقف التدخل الأجنبي في شؤون البلاد بفرض رقابة المجالس النيابي
على الحكومة حتى يثنى له التأثير على شروط مداد الدين، ومن ثم تعضيف عبء
الضرائب على النخبة المصرية الصاعدة في ذلك الوقت والتي كانت تتألف في قسم
كبير منها من كبار ملالي الأراضي الجدد الذين وقع عليهم ثقل المديونية. وعلى
الرغم من تقلب حظوظ المجالس النيابية التي عرفتها مصر منذ ذلك التاريخ، وحتى
ثورة يوليو سنة 1952، إلا أن المطالب الديمقراطية عقوم بما في ذلك حرية
الانتخابات ورقابة السلطة التنفيذية من خلال برلمان منتخب تاكد في ذلك حركة
الاعتقاد بأن وجود مجلس نواب يمثل الأمة تمثل صبحها هو وحده الكفيل بأن
يتو لقيادة الحكومة من هم أقدر على النضال ضد الفروض الأجنبي، وقد عبر عن هذا
الارتباط الوثيق بين المطالب الديمقراطية والمطالب الوطنية الشعار الذي رفعته
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

الحركة الوطنية المصرية في بداية القرن العشرين، وهو الاستقلال والدستور، والمفهوم أن الدستور المطلوب هو ذلك الذي يقضي بإنشاء مجلس نيابي له كل السلطات المعروفة في النظام الديمقراطي.

2 - المرحلة الثانية: المؤسسات التشريعية في ظل الاحتلال: 1882 – 1923

وعلّل ما يوضح هذا الارتباط الوثيق بين المطالب الوطنية بالاستقلال والطلب الديمقراطي بالدستور أن توسع التدخل الأجنبي في شؤون مصر، والذي انتهى باحتلالها عسكريًا من جانب القوات البريطانية في سبتمبر 1882 وحتى يونيو ثم ديسمبر 1956، اقترب أيضاً بال炆حد من سلطة المجلس النفيسي المنتخب، فقد حلّت السلطات البريطانية مجلس النواب المصري الذي أنهى العراقيون ومنحوه سلطة مراقبة الحكومة، واستبدلوه بهذه من مجلسين، هما مجلس شوري القوانين والمجتمع العمومي، وكلاهما يضم أعضاء متخئبين ومعينين بالإضافة إلى مجالس إقليمية في المديريات، ولم يكن لهيئة ذات المجالس سلطة الرقابة على الحكومة، وقد حلّت الجمعية التشريعية في سنة 1913 محل هذه الهيئة وضمت أيضاً أعضاء متخئبين ومعينين، ولكنها لم تعم بطول، إذ تأجلت جلساتها مع قيام الحرب العالمية الثانية وإعلان الأحكام العرفية.

3 - المرحلة الثالثة: البرلمان في العهد الليبرالي

وعلى الرغم من أن دستور سنة 1923 قد منح البرلمان المكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، سلطات واسعة تقترن بسلطات شبه من المؤسسات في النظام البرلماني، إلا أن الصراع بين الملك والوفد، حزب الأغلبية الذي قاد الحركة الوطنية، أقترن بإساءة الملك استخدامه للسلطة الدستورية في حل البرلمان، حتى أن كل فترة تولي حزب الوفد باغلبية المنتخبة سكح الحكم طوال هذه المدة لم تتجاوز سبع سنوات ونصف. وقد تزامن الجهل في أحيان كثيرة بتأزم العلاقة بين حزب الوفد وسلطات الاحتلال البريطاني، ولذلك فإن المجالس النفيسي التي تعرضت للحيل بعد حصول مصر على استقلال ذاتي ثم استقلال رسمي مع استمرار الاحتلال في سنة 1936 كانت هي تحديداً تلك المجالس التي كانت

515
الفصل الأول: الخلفية والسياسة

الأغلبية فيها لحزب الوفد، وهو الذي جسد الحركة الوطنية منذ سنة 1919 وحتى سنة 1952، واقتربت ظروف الحل من جانب الملك بتآزيم العلاقة بين الوفد وسلطات الاحتلال مثلاً كان الحال في أعقاب اغتيال سردار لي ستاك قائد الجيش المصري في السودان في سنة 1924 بعد ثمانية شهور من بداية أول مجلس نيابي في مصر المستقلة وفي يناير 1952 بعد إلغاء حكومة الوفد من طرف واحد للمعايدة البريطانية المصرية في سنة 1936 بشهر، وبعد مقتل عشرات من الجنود المصريين السودان المحاصرين في الإسعافية من جانب القوات البريطانية في اليوم السابق على حريق القاهرة الشهر في 26 يناير 1952 (عبد الرحمن الراجفي، الموقع الإلكتروني لمجلس الشعب المصري).

4 - المرحلة الرابعة: المؤسسة النهائية بعد ثورة 1952

البرلمان في الدول العربية
(مصر)


5 - دور البرلمان في النظام السياسي المصري

لقد انتقل البرلمان مع ثورة يوليو 1952 من كونه منتدى الكتلة الحاكمة من كبار ملوك الأراضي وأصحاب الشركات الكبيرة أو ممثليهم، إلى أن يكون آداء التنظيم السياسي أو الكتاب السياسي الحاكم وهو أوسع بكل تأكيد من حيث الأصول الاجتماعية لأعضائه والذي أصبح يضم منذ 1964، ويعتبر ذلك على جدول أعماله ورئاسة لجان وقائمة فعالية دوره الرقابي، فقرارات البرلمان وبرامجه التشريعي هو ما تتفق عليه الهيئة البرلمانية للحزب الحاكم، ودوره في الرقابة ينتهي غالبا يرفض أغلبية الحزب الحاكم مجرد توجه اللوم إلى أي من أعضاء حكومته، وذلك على الرغم من حدة المنافقات التي تجري فيه وتعتيم الاستجوابات للوزراء، إذ ينتهي الأمر في كل الأحيان بمواقف أغلبية الأعضاء على اقتراح رئيس المجلس الأدنى الذي يملك سلطة رقابة الحكومة بالانتقال إلى جدول الأعمال، كما أن الدور التشريعي للمجلس يقتصر في الأغلبية الساحقة من الحالات على إقرار مشروعات القوانين التي تقدمها للحكومة.

وهكذا فعلى الرغم من أن مجلس الشيوخ يملك تقريبا كافة السلطات التي يتعال بها مجلس النواب في الدول ذات النظام البرلماني من سلطات تشريعية وتنظيمية ومالية ورقابية، إلا أنه لا يملك استقلالا حقيا عن الحزب الحاكم، وإن كان هذا لا يحول دون كونه مرآة للرأي العام بحكم مداخلات أعضائه وأسئلتهم.
ولا تعاني قضايا إصلاح المؤسسة البرلمانية في مصر من ندرة المقتضيات، وخصوصا بعد أن أعلن الرئيس حسني مبارك عن عزمه عرض مجموعة من التعديلات المترابطة الخاصة بعض مواد الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية، وكان قد سبق له اقتراح تعديل المادة 76 من هذا الدستور والخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية في فبراير 2005، وتم هذا التعديل بالفعل، وبذلك لم يعد اختيار رئيس الجمهورية يتم من خلال ترشيح مجلس الشعب لمشرح واحد يعرض اسمه على المواطنين في استفتاء عام، كما كان الحال منذ سنة 1956، وإنما أصبح تولي رئيس الجمهورية لمنصب يتم من خلال انتخابات تنافسية بين عدد من المرشحين اقتصروا في سنة 2005 على قادة الأحزاب السياسية المعترف بها قانوناً. ولكن نظرا لأن الشروط التي طرحها تعديل المادة 76 كان سيجعل من المستحيل على أي شخص أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات إلا إذا كان يحظى بمساندة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم لتصف هذه الشروط، فقد دعا الرئيس حسني مبارك من جديد في نوفمبر 2006 إلى إعادة تعديل هذه المادة، وشرح تفاصيل مقتضيات تعديل المادة 34 في الدستور الدائم في 26 ديسمبر 2006، ووفقًا لمقتضيات الجمعية، التي يفترض أن يترشحها مجلس البرلمان، سيترشح الرئيس لمجلس رئيسة الجمهورية على الأحزاب السياسية، وذلك بهدف استعداد مرشح جماعة الإخوان المسلمين، وهي جماعة المعارضة الرئاسية في مصر، ولكنها لا تتمتع بصفة حرية يكون قانون الأحزاب يحظر تكوين حزب على أساس ديني، وتشمل هذه التعديلات أيضاً إمكانية
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

إدخال مجلس الشعب تعديلات على مقترح الموازنة العامة للدولة مع الحفاظ على الإطار العام لتوزيع بين تقديرات اليرادات والنفقات، وزيادة المدة التي تتاح للمجلس لكي ينتهي من نظر الموازنة قبل بداية السنة المالية، وإمكان سحب مجلس الشعب للثقة بالحكومة دون لجوء رئيس الجمهورية إلى استفتاء الشعب في الموضوع الذي أدى إلى سحب الثقة، وكذلك ضرورة تقديم رئيس مجلس الوزراء خلال فترة قصيرة من تشكيك الحكومة برنامجه وزارته إلى مجلس الشعب الذي له حق قبوله أو رفضه، ومنح رئيس الجمهورية سلطة حل مجلس الشعب دون اللجوء إلى الاستفتاء، مع عدم جواز حل مجلس الشعب مرتين لنفس السبب. وفي ما يتعلق بمجلس الشورى، تتضمن التعديلات المقترحة إعطاء مجلس الشورى حق الموافقة على بعض الموضوعات الواردة في اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور، وأن يبقى رأي المجلس استثنياً بالنسبة لباقي الاختصاصات مع تحديد القوانين المكملة للدستور حصريًا، ووضع أساليب لحسم ما قد ينشأ من خلاف بين مجلسي البرلمان حول أي من الموضوعات التي يصيح مجلس الشورى مختصاً بالموافقة عليها. وتفتقر التعديلات المقترحة أيضاً طرح نظام انتخاب جديد يقوم في الغالب على أساس التمثيل النسبي، وتحديد حصة للنساء في مجلسي البرلمان، وإجراء الانتخابات تحت إشراف هيئة مستقلة في يوم واحد.

كما تعددت من ناحية أخرى التعديلات التي تترجمها الأحزاب السياسية وقوى المعارضة، وتلتقي جميعها على تعزيز الدور الذي يقوم به مجلس الشعب، وذلك بنحو نفس السلطات التي يتمتع بها المجلس النيابي في النظام البرلماني، بل إن أحد هذه المقترحات يصل إلى حد المطالبة بجمهورية برلمانية، مستوحاة من مشروع الدستور الذي أعدته مجموعة من الفقهاء في سنة 1953، عقب إلغاء دستور 1923، وحل الأحزاب السياسية.
الفصل الثاني
تحليل المبادئ

يناقش هذا الفصل بعض مبادئ الحكم الرشيد في ما يتعلق بالبرلمان من حيث مدى انتظارها على الهيئات النباتية في مصر، ويولي اهتمامًا خاصًا بمبادئ التمثيل والمشاركة، واستقلالية البرلمان، وحسن أدائه لوظائفه، وزنه، وأسلوب حسمه لصراعات المصالح.

1- التمثيل والمشاركة

يقضي تحليل هذا المبدأ معرفة مدى تمثيل البرلمان لمختلف شرائح وفئات الشعب المصري، بما فيها المرأة والأقليات، وحدود المشاركة الفعلية من جانب هيئات المجتمع المدني في ممارسة السلطة.

فمن حيث التمثيل الصحيح والعادل، من النادر أن يحظر أي دستور صراحة تمثيل أي فئة من فئات المجتمع في الهيئات النباتية، ولكن إذا كان المقصود بالفعل هو استعداد إحدى هذه الفئات، فالغالب أن يكون السبيل إلى ذلك هو طرح شروط تتعلق بالمركز المالي - دفع ضريبة لا تقل عن حد معين - أو اشتراك حد أدنى من الملكية، أو دفع رسم معين مقابل الترشيح لا يقل عن المقصود من التمثيل، أو معرفة القراءة والكتابة، الخ. .. وحتى مع اتفاق معظم هذه الشروط أو كلها، فمن المستحيل أن يكون البرلمان مرتة أتمه، تتواجد فيه الطبقات والفئات الاجتماعية بنفس نسبة تواجدها في المجتمع، وذلك لتفاوت معدلات المشاركة السياسية بين هذه الطبقات والفئات، وتفاوت حظوظها من الموارد السياسية التي يرجع امتلاكها فرض النافذ إلى عضوية الهيئات النباتية. وقد عرفت مصر بعض هذه الشروط في الماضي مثل شروط المقدرة المالية، أو عضوية التنظيم السياسي الواحد.
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

الذي استبعد في السينات من طبعت عليهم قوانين الإصلاح الزراعي أو التأميم، وهم من كانوا يوفون بالطلبات المستقلة - بكسر الغين - وكذلك قيادات الأحزاب السياسية قبل ثورة 1952 الذين خضعوا لقوانين العزل السياسي التي حرمتهم من كافة حقوقهم السياسية. أما فيظل الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية والقوانين الصادرة في ظله، فلا يبقى من هذه الشروط سوى معرفة القراء والكتابة، وأداء الخدمة العسكرية، وعدم صدور أحكام متعلقة بالشرف، وأضاف إليها القضاء مؤخرًا مسألة عدم ازدواج الجنسية.

ولكن القضية الخلافية في هذا السياق ليست هي قلة تمثل طبقات معينة في المجتمع، ولكن هي في محاولة المشروع فرض اشتراك طبقات وفئات معينة في كل المجالس النمائية المنتخبة مثل اشتراك الدستور تواجه طبقات معينة ونسب معينة داخل مجلس الشعب، وهو ما يعرف بنسبة الخمسين في المائة المتصور عليها لعضوية العمال والفلاحين في كافة المنظيمات النمائية العامة وفي تأسيس الأحزاب السياسية.

النقاش الخاص بنسبة الخمسين في المائة للعمال والفلاحين

جاء النص على تحديد نسبة 50% من مقاعد كل المجالس النمائية المنتخبة في مصر لأول مرة في الدستور المؤقت الصادر في سنة 1964 وذلك في سياق تعارض ما سمي وقتها بالتحول الاشتراكي، والذي كانت أبرز علامات في ذلك الوقت تأميم الشركات الكبيرة والمرموسة، وفرض حد أقصى للمدخول، وإشارة خفض الحد الأدنى لملكية الأراضي الزراعية، وقرار تمثل العاملين في مجالس إدارة الشركات في سنة 1961، ثم تواصلت قرارات تأميم الشركات في سنة 1964، وتحل ذلك إصدار ميثاق العمل الوطني في سنة 1962، والذي جمع على حدثية اشتراك البورصة المشابكة النمائية والعملية الاجتماعية في مصر، وكان برر اشتراك هذه النسبة هو تدعيم أمن واستقرار النظام المسمى بالاشتراكي على اعتبار أن العمال والفلاحين هم أصحاب المصلحة في التحول الاشتراكي، واتبرع ذلك أيضاً باستعداد من ينتمون بحسب رؤية قيادة ذلك النظام إلى الرأسمالية المستقلة، وهم الذين فرض عليهم إجراءات العزل السياسي، أي الحرمان من حقوقهم السياسية،
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

بما في ذلك حقوق الترشيح والений وان تخاب ليس فقط في المجالات الشهبية والمحلية، ولكن حتى في النقابات والنوادي الرياضية. وقد استمر النص على نسبة 50% من هذه في الدستور الدائم الصادر في سنة 1971، والذي حرصت دواجته والكثير من مواهده على تأكيد الطابع الاشتراكي الديمقراطي لنظام الحكم، والذي قيل أنه يقوم على تحالف قوى الشعب العامل وفي مقدمتهم العمال والفلاحون، ولكن سقطت إجراءات الإعلان السياسي بأحكام الفضاء في بداية الثمانينات، وذلك فإن كل المجالس الشهبية المتخصصة منذ 1964 تتمتع بوجود ممثلين للعمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن النصف، ونفس الأمر في انتخابات المجالس المحلية والإقليمية، وانطبعت هذه النسبة أيضا على عضوية مجلس الشورى، وهو المجلس الثاني للفلمند، والذي أضيف إلى مجلس الشعب بحكم تمديد دستوري في سنة 1980. كما أصبح وجود هذه النسبة في الهيئة التأسيسية للأحزاب شرطا للسماح بتأسيسها في قانون الأحزاب السياسية الصادر في سنة 1977.

ولم يسلم هذا النص من الانقاد ليس فقط بعد انقالة السياسة الاقتصادية من السعي إلى التحول الاشتراكي إلى ما سمي بسياسة الانتفاح الاقتصادي في سنة 1974، ثم تنبأ اتفاقيات مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في سنة 1974 أدآ إلى بداية التخلص من القطاع العام الذي تملكه الدولة لصالح القطاع الخاص والشركات الأجنبية، وإنما كان يتردد الحديث في سنوات الستينات بأن المقصود من هذه النسبة هو أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من غير القادرين على مشاركة المهام الرقابية على الحكومة بدعو أن الفلاحين والعمال الذين تخفض مستوياتهم العلمية عن أفراد الطبقة الوسطى كما تخفض مستويات مدخولهم هم هؤلاء الستينين أقل قدرة على تحمل مسؤولية ضر Colbert، ولذلك جعل أصحاب هذا الرأي إلى الاعتقاد بأن اشتراكية هذه النسبة كان المقصود به بالفعل إضعاف القدرة الرقابية لمجلس الشعب وذلك وراء دخان كثيف من الخطاب السياسي الحاصل بمفردات الاشتراكية. ثم أصبح اشتراكية هذه النسبة بعد تحول النظام الاقتصادي حديثا إلى ما يسمى بلاقتة السوق، وتصاعد تفوق رجال أعمال القطاع الخاص في دورات الحزب الوطني والحكومة، غير مقبول من أصحاب الاتجاه الليبرالي الذين أصبحوا لا يجدون داعيا له مع كل هذه التحولات، ورأوا
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

أن بقاء هذه النسبة يقلل من عدد النواب سواء في مجلس الشعب أو الشورى القادرين والمؤهلين لانجاز مهام التشريع والرقابة وغيرها من مهام المجالس النيابية. وتبرئ لانتقاد هذه النسبة حزب الوحدة الليبرالي المعارض، بل وصرح الدكتور فتحي سرور الذي رأس مجلس الشعب منذ سنة 1989 وحتى لحظة كتابة هذه السطور بأنه يرى ضرورة إلغاء هذا الشرط. ودافع عن بقاء هذه النسبة كل من حزب التجمع الوطني الديمقراطي الوحدوي ذي التوجه الاجتماعي والحزب العربي الديمقراطي الناصري، كما يصر قادة الحزب الوطني الديمقراطي على بقاء هذه النسبة، وليس من المحتمل أن تكون موضوعا للتغييرات التي سيعدها إدخالها على الدستور خلال سنة 2006.

والواقع أن بقاء هذه النسبة هو أمر ضروري لتحقيق التوازن الاجتماعي في زمن التحول السريع إلى اقتصاد السوق، والذي يлечي أعباء فادحة على عاتق الطبقات الفقيرة بل والمتوسطة، ولكن يجب أن يقرر ذلك بالتتشدد في تعرف كل من الفلاح والعمال حتى لا يدخل إلى المجالس المنتخبة من هم في حقيقة الأمر من كبار المحلاكي أو حتى من أعضاء مجالس إدارة الشركات بدعو من فلاحيون أو عمال، وهذا ما جرى بالفعل طوال العقود الثلاثة الماضية، حتى إن التشريعات التي أضرت بمصالح العمل والفلاحين لم تلق أي مقاومة من ممثليه المزعومين في مجلسي البرلمان، مثل قانون الإيجارات الزراعية، أو كل حزمة القوانين المرتبطة بما يسمى بالإصلاح الانتقائي، الذي هو في حقيقة الأمر تحول سريع إلى الرأسمالية. كما يجب أن تكون هناك دورات تدريبية لأعضاء المجالس النيابية عموما وخصوصا لمساهم الفلاحين والعمال، وإن كان ينبغي التنويه إلى أن مجلس الشعب والشورى قد شهد أداء بانانا رفع المستوى من قيادات عمالية في مقدمتهم كل من البيدي فرغي وعز الدين الحوراني اللذين كانت آخر دورة بانانية لهم في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2000 والذي انتهت مدة في سنة 2005، وعبد الرحمن خير عضو مجلس الشورى منذ سنة 2004، وإن كان ينبغي القول أن

(1) انظر إشارة إلى هذا التنصير في المصري اليوم، سليمان جودة، ص 5، 16 يناير 2006.
الفصل الثاني: تحليل البيادئ

ممثلي العمال الذين برزوا كانوا في الغالب من أحزاب المعارضة مثل هؤلاء الثلاثة الذين يترشون للنيل في حزب التحرر اليساري الإنجليزي.

تمثيل المرأة

مر تمثيل المرأة في المجالس التأسيسية في مصر في فترة صعود والهبوط، من بداية متواضعة في النصف الثاني من الخمسينيات، بعد أن انتهت فترة يوليو 1952 بحق المرأة في المشاركة السياسية، بأن تكون مرشحة وناخبة، كما جاء في دستور جمهورية مصر في سنة 1956، وكانت الدساتير السابقة، وخصوصا دستور 1923، قد قصرت حقوق المرأة السياسية على الحق في الانتخاب وتولي الوظائف العامة.

وقد نجحت مرشحات في انتخابات مجلس الأمة في سنة 1957، وهي أول انتخابات نسائية بعد الثورة، ولم يزيد عدد النساء في هذا المجالس كثيرا بعد ذلك، إلا أن عدد النساء النائبات زاد زيادة كبيرة في أواخر السبعينيات وفي النصف الأول من الثمانينيات، ثم عاد إلى التقلص في سنوات التسعينات حتى استمر آخرا عند حدة الأدنى في مجلس الشعب الذي انتخب في سنة 2005، فلم يتجاوز عدد النائبات المنتخبات أربعا في مجلس الشعب، ولم تكن هناك أي نائبة منتخبة في مجلس الشورى، والتعويض عن قلة عدد النائبات في المجالس، عن رئيس الجمهورية خمسا في مجلس الشعب، وثمانية عشرة في مجلس الشورى في دورتهما الأخيرة.

وبعد التقلب في عدد النائبات في البرلمان المصري إلى طبيعة النظام الانتخابي من ناحية، وإلى مدى توافق القيادة السياسية بتمثيل النساء على هذا المستوى من ناحية أخرى.

فمن حيث طبيعة النظام الانتخابي تكشف التجربة المصرية عن صعوبة فوز النساء بتمثيل بارز في ظل نظام الانتخاب الفردي، أي عندما يتصدى على المرأة المرشحة أن تخوض الانتخابات وحدها في مواجهة مرشحين من الرجال، إذ يميل الناخب في هذه الحالة إلى تفضيل انتخاب مرشح من الذكور، وقد يقلل من فرص نجاح النساء المرشحات عن التصويت إيجابيا بالنسبة للرجال، وأنه اختياري بالنسبة للنساء.

وحتى مع الاعتراف بأن معدلات المشاركة الانتخابية في مصر هي جيد منخفضة، إلا أنها أكثر انخفاضا بالنسبة للنساء، وأغلب ساحقة منهم ليس لديهن بطاقات.
البرلمان في الدول العربية
(المصر)

انتخابية أصلا. وذلك بافتراض أن الناخبات الإناث سوف يعطون أصواتهن للمرشحات من نفس جنسهن، وهو أمر ليس مؤكداً بالضرورة في كل الحالات، لأن النوع هو واحد فقط من العوامل التي تؤثر على السلوك الانتخابي، أما عندما انتقلت مصر إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي، فقد مالت الأحزاب السياسية إلى وضع نساء على قواتها جنبًا إلى جنب أصوات النساء، وإن كانت لم تضع المرأة على رأس قواتها في كل دائرة، ولذلك لم يكن على الناخب المصري أن يفضل بين المرشحة الأثري والمرشح الذكر، وإنما كان يفضل بين قوات الأحزاب المختلفة برنامجها، وثمة كان يضمر مرشحات إناثًا إلى قواتها. ولهذا فقد كان أعلى عدد للنواب في ظل نظام الانتخاب الفردية هو ستة في المجلس المنتخب في سنة 1976 والذي جرى حله في سنة 1979، بينما ارتفع في ظل نظام القوائم والتمثيل النسبي إلى ثمانية عشرة في المجلس المنتخب في سنة 1987 والذي حل في 1990، عندما قضت المحكمة الدستورية العليا ببطلان نظام القوائم والتمثيل النسبي ودعوى مخالفته لمبدأ المساواة بين المواطنين في حقوقيهم السياسي الذي ينص عليه الدستور.

أما من حيث الإدارة السياسية، فقد قال الرئيس أنور السادات، ربما تحت تأثير زوجته، إلى دعم تمثل المرأة في مجلس الشعب، ولذلك أصدر قراراً بقانون (21 لسنة 1979) بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب، وذلك بتخصيص ثلاثين دائرة ينتخب المواطنون فيها ثلاثة مرشحين يكونون أهذهم امرأة، وقد أضاف القانون 114 دائرة أخرى إلى هذه الدواوير الثلاثين، وقد اختص هذا القانون تقسيم مصر إلى دوائر انتخابية، ومن المعروف أن هذا القانون صدر في بداية عهد الرئيس حسي مبارك، وزوجته السيدة سوزان مبارك من المحسودات لتمكين المرأة، وقد رأست فيما بعد المجلس القومي للمرأة، وقد بلغ عدد الناخبات المنتخبات في مجلس الشعب ستة وثلاثين في آخر مجلس طبق فيه هذا القانون، وهو المجلس المنتخب في سنة 1984، وهو المجلس الذي حل في سنة 1987 عشية صدور حكم من محكمة النقض ببطلان انتخاباته، وقد انتهى تخصيص مقاعد للنساء بصدر القانون 188 لسنة 1986 والذي ألغي هذا التخصيص بدعوى مخالفته لمبدأ المساواة بين الرجال والنساء الذي جاء في الدستور.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وهكذا فعّل انتقامج النخبة السياسية حول مسألة تحقيق النساء نابية، وبالتحول
عن نظام الانتخابات بالقائمة، تقلص عدد النساء النابيات، لعوز الأحزاب عموما
عن ترشيح إناث، بل لقد أخذ هذا الميل لترشيح إناث بالتأكيد لدى الأحزاب
السياسية، وصارت معظم المرشحات في الانتخابات مجلس الشعب من
المستقلات، وهكذا فقد كان إجمالي المرشحات لعضوية مجلس الشعب هو
120 في سنة 2000، منهن ثلاث وعشرون عن الأحزاب السياسية وسبع وتسعة
من خارج هذه الأحزاب، وانخفض العدد في الانتخابات التالية في سنة 2005 إلى
61 مرشحة توزعني بين أربع عشرة من الأحزاب السياسية وسبع وأربعين من
المستقلات، وكان أكبر عدد من المرشحات الحزبية في سنة 2000 من حزب
الوفد الذي التوجه الليبرالي، وفي سنة 2005 من حزب التجمع ذي التوجه
اليساري (1). وقد وجه كثير من الكاتب اللوم للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم
لعزوف عن ترشيح النساء، وللمجلس القومي للمرأة لامتناع عن مساعدة المرشحات
من المستقلات ومن الأحزاب الأخرى، وذلك على عكس ما قام به المجلس في
سنة 2000 في ظل أميته السابقة السيدة مرفت التلاوي التي كانت تحاول صياغ هذا
المجلس بصيغة قومية بعيدا عن أي صيغة حزبية ضيقة.

تمثيل الأقباط

وكما هو الحال بالنسبة للنساء فقد ارتبط وجود الأقباط في المجالس النابية في
مصر بطبعية النظام الانتخابي، ويبدو كذلك أن حطولهم تناسب عكساً مع النظام
الفردي ويجبنا مع نظام القوائم. وإذا كان تخصص نسبة نصف المقاعد للفلاحين
والعمال في مجلس الأمة قد رفع بالتأكيد من تواجدهم فيه، وفي غيره من المجالس
المنتخبة في ما بعد عن طريق التعيين، فإن نفس النظام الانتخابي الذي أتاح لهم هذه
الفرصة قد أضعفت كثيرًا فرص نجاح المرشحين الأقباط في الفوز في الانتخابات،
فقد اقتضى اشتراط هذه النسبة بالحفاظ على نفس حجم العضوية في مجلس
الأمة، وكانت ثلاثمائة وخمسين عضواً في ذلك الحين، اختصار عدد الدوائر

(1) أخذت هذه الأرقام من علي الصاوي، 21، 2005.
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

الانتخابات من ثلاثمائة وخمسين دائرة إلى مائة وخمس وسبعين فقط، وجاء ذلك عن طريق دمج نصف عدد الدوامات في نصفها الآخر، وأدى ذلك إلى ذوبان الدوامات ذات التواجد القبطي الكثيف، وخصوصا في جنوب مصر، مما قلل من الميزة النسبية التي كان يتمتع بها المرشحون الأقباط في هذه الدوامات، ولذلك لم تسفر انتخابات مجلس الأمة التي جرت في سنة 1964، وهي المرة الأولى التي جرى فيها هذا النظام، سوى عن نجاح قبطي واحد، وذلك أصد الرئيس الجمهوري قرارًا بتعيين عضوة نواب في مجلس الأمة، كان ثمانية منهم من الأقباط، واستمر هذا التقليد فيما بعد، إذ لم يتجاوز عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في الانتخابات اثني عشر في مجلس الأمة المنتخب في سنة 1969، وثلاثة في المجلس المنتخب سنة 1971، ولم ينجح مرشح قبطي واحد في سنة 1976 في أول مجلس جاء بعد انتخابات تنافسية بين التنظيمات التي صارت نواة العودة إلى التعددية الحزبية في سنة 1977، وارتفع عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في انتخابات مجلس الشعب التالية إلى أربعة في سنة 1979، ومع الأخذ بنظام القوائم الحزبية مع التمثيل النسبي حافظ المرشحون على هذا العدد في انتخابات سنة 1984، وارتفع هذا العدد إلى ستة في انتخابات 1987 التي جرت وفقا لنفس النظام. وهذا استمر تقليد تعيين نواب أقباط في مجلس الأمة ثم مجلس الشعب، وقد حرصت الحكومة على وجود الأقباط ممثلين ومعزين، فعين سبعة في سنة 1969، وتسعة في سنة 1971، وثمانية في سنة 1976، وعشرة في سنة 1979، ومع الأخذ بنظام القوائم والتمثيل النسبي انخفض عدد المعزين من الأقباط إلى خمسة في سنة 1984، وأربعة في سنة 1987 ومع العودة مرة أخرى إلى النظام الفردي قل عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في الانتخابات، وبلغ حده الأدنى في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة. ولكن لا ينبغي أن يوجه اللوم في هذا الصدد إلى النظام الانتخابي وحده، وإنما ينبغي توجيه اللوم إلى الأحزاب السياسية وفي مقدمتها الحزب الوطني، والتي تحاول تقدم مرشحي الأقباط للناخبين، بل إنها في حالة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم شاركت قادته في الحملة الانتخابية لمرشح ليس لها تاريخ يذكر خاض المعركة الانتخابية في إحدى دوامات القاهرة أمام مرشح قبطي تمتع بالشعبيّة في نفس الدائرة، وكان واحده من قيادات حزب الوفد المعارض، وقد
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

نجح أمام مرشح الحزب الوطني في انتخابات سنة 2000، ولكن لم يحاله الحظ في انتخابات سنة 2005، والتي خاضها أمام ابن مرشح الحزب الوطني الذي كان قد انهزم أمامه في الانتخابات السابقة، ولكن تزايد موجة المدن الإسلامي منذ انتخابات سنة 2000 التي نجح فيها سبع سنوات مرشحي الإخوان المسلمين، وهو عدد مائل لكل أعداد الناخبين من أحزاب المعارضة المفترض بها، وارتقل في سنة 2005 إلى ثمانية وثمانين نائبا، جعل الأحزاب السياسية تتردده قبل تقديم مرشحي أقليات إلى الناخبين، كما ترددت في تقديم مرشحات من النساء، ولذلك يمكن القول أن المجلس الناخب الأقوى في مصر، وهو مجلس الشعب، يعاني بكل تأكيد من قلة تواجد النساء والأقليات فيه.

تمثيل المجتمع المدني

ليس هناك تمثيل مباشر لمنظمات المجتمع المدني في أي من مجلسي البرلمان المصري، ولكن ذلك لا يعني أن صوت هذه المنظمات غير مسموع داخل جدرانه، فقد من الأعضاء سواء من العمال أو الفئات هي أيضا تشتكون بل قادة في منظمات المجتمع المدني، فأحد وكيل كل من مجلسي الشعب والشورى هو في العادة قاديًّا عماليّ نقابيّ بارز إن لم يكن رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال، كما أن رؤساء عدد من النقابات المهنية هم أعضاء منتخبون في مجلس الشعب، فقد ظل الدكتور حمدي السيد نقاب الأطباء نائبا في مجلس الشعب دورات عديدة، وكان السيد سامح عاشور نقيب المحامين عضوا في مجلس الشعب في الدورة الماضية
- 2000–2005 ولم يحاله الحظ في انتخابات المجلس في سنة 2005، كما أن عدد من أعضاء مجلس نقابة الصحفيين هم إما أعضاء منتخبون في مجلس الشعب أو معينون في مجلس الشورى، ولكن ماذا ناشك في أن أقوى جماعات المصالح تواجدًا داخل المجلسين هم رجال الأعمال، ويعتبرهم أعضاء بارزون في جمعيات رجال الأعمال في مصر، ويظرون رئاسة لجان هامة في المجلسين مثل لجنة الخطة والموازنة ولجنة الإسكان في مجلس الشعب ولجنة الصناعة في مجلس الشورى.
ويحدث أحيانا أن يدعى ممثلون لمنظمات المجتمع المدني لحضور جلسات استماع في أي من المجلسين، وهنا يكون تمثيل منظمات المجتمع المدني تمثلاً
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

بما أن الرأي العام والمؤسسات الدولية تعترف بالأعمال في المجال، فإن وجود دور للبرلمان في إعداد العقارات للعملية، وإن كان الآخرون أكثر تدفقًا في توجهات الحزب الحاكم الذي يمثلهم إلى الأمان، بينما يشارك رجال الأعمال هؤلاء في صنع سياسة هذا الحزب، أو يتفوق حولها فعليًا عندما لا يتناسب مصالحهم.

1- تمثيل صحيح وعادل

يكشف القسم السابق أنه إذا كان من الصحيح أن الطباعات الشعبية في المجتمع، وكذلك النساء والأقتصاد من هذه الطباعات أو غيرها، مثل ري في مجال البلدان، إلا أن الشكوك تحيط بإمكانيات نواب الأعمال والفلاحين للسياسات الاجتماعية، ومن ثم تثار الدعوة إلى أن تكون هناك تعرف دقيق لمن هو عامل أو ملاك، وخصوصاً أن العديد من الطبع في صحة الانتخابات تدور حول هذه المسألة(1)، ومن ناحية أخرى، لم تثير شكوى بعدم وجود تمثيل للطبقات الاجتماعية الأخرى، مثل الطبقة المتوسطة أو كبار رجال الأعمال، بل على العكس، تكشف دراسات عن

توافق وجود رجال الأعمال في المجال، وتقللهم رئاسة لجان مهمة فيما، ولكن

يجمع المرابطون على أن تمثل كل من النساء والأقتصاد ليس كافياً، لا بقارة، نسبة أعدادهم مع إجمالي السكان، والتي لا تقل في حالة الأقتصاد عن 8% في أكثر التقليدات تواضعاً، وفي حالة النساء فهي لا تقل عن نصف النساء في

جتماع عدد مثلي كل منهما على 2% في مجلس الشعب، وترتفع نسبة النساء في الدور الحالي لجلسات عام 2004 - 2007 إلى قراءة 8% من أعضاء

الجالس، ولاشك أن الدور إلى تعيين أعضاء في مجلس الشعب خصوصاً من

القاب ونساء له دور في عدم عدد تمثيلهم في المجال، حتى وإن كان ذلك

نتيجة الانتخاب.

(1) يذهب الدكتور عمرو هاشم المتخصص في الشؤون البرلمانية بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام القاهرة إلى أن معنى الفلاحين والعمال في مجلس الشعب

يضعون لوائح ومحامين ومهندسين وأطباء، الدستور، 3 يناير 2007.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

قضية أخرى تتعلق بتمثيل القوى السياسية، وتتضمن إلى الأحزاب المعترف بها قانونا وجماعة الإخوان المسلمين، فإنها لأول مرة أن يكون تمثيلها صحيحًا وعادلاً حيث تمثل غالبية رؤوسها. وباستثناء التيار الناصري، سواء الحزب العربي الديمقراطي الناصري أو حزب الكرامة تحت التأسيس لم يعد مرشحو هذه الأحزاب يواجهون ضغوطًا أمنية أو تقليدًا لحملاتهم الانتخابية في دورتين انتخابات مجلس الشعب في سنة 2000 و2005، ومن الملاحظ كذلك انخفاض المواطنين عن الأحزاب السياسية، ولذلك من المرجح أن يكون تمثيلها في البرلمان انعكاسًا قليلًا لقلة نواجها بين المواطنين. أما جماعة الإخوان المسلمين، فقد تعرض أعضاؤها مرشحي ونشطاء لملاحقات وتصفية بـ توزيع للتآكل ضدهم، وخصوصاً في المرحلتين الثانية والثالثة لانتخابات مجلس الشعب في سنة 2005، كما لم يجر بعد السماح بإجراء الانتخابات في الثاني عشرة لمنافسة فضائية، وربما خشي من جانب حكومة الحزب الوطني الديمقراطي بفوز مرشحي الإخوان فيها، ولذلك لا مفر من التسليم بأن تمثيل الإخوان في مجلس الشعب هو أقل من حجم قوتهم الحقيقية.

1- تكافؤ الفرص بين المرشحين في الانتخابات

تحتف والتكافؤ منظمات حقوق الإنسان، بما في ذلك المنظمات التي أنشأتها الحكومة، بالكثير من الشكوى من عدم التكافؤ في فرص المرشحين للفوز في الانتخابات، وأهم مظاهر عدم التكافؤ هي تحيز أجهزة الأمن والإدارة والمحترفين على الانتخابات وكذلك أجهزة الإعلام لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، كما أن من أسباب عدم التكافؤ الأخرى استخدام المال من جانب المرشحين الأخرين للتآثر على الناخبين، حتى باستخدام الرشوة، وهنا يمكن لبعض المرشحين المستقلين أو المعترضين أن يتفقوا على مرشح الحزب الحاكم في مقدار ما يخصصونه من أموال.

وقد رصد المجلس القومي لحقوق الإنسان، والذي عينت الحكومة أعضاءه، المظاهر الناتجة عن عدم التكافؤ بين المرشحين:

1- منع المرشحين من الإدلاء بالأصوات الانتخابية لصالح أحد المرشحين.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

- استخدام السياسات الحكومية,
- تدخل موظفي الدولة توجيه الناخبين,
- تعطيل سهولة الإدلاء بأصوات،
- التأخير في بدء ميعاد التصويت،
- وجود صلة بين أحد القضاة المشرفين على أحد الدوائر وأحد المرشحين بنفس الدائرة،
- القيود الجماعي للناخبين،
- تدخل القضاة توجيه الناخبين لصالح أحد المرشحين،
- منح مسارات أو ندوات أو مؤتمرات لأحد المرشحين،
- إغلاق مقر اللجان قبل انتهاء المدة المحددة,
- تغيير صفة المرشحين وأرقامهم،
- انقطاع التيار الكهربائي باللجان،
- القيام بأعمال عنف وبلغة لصالح أحد المرشحين (المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2005، 85).

كما رصد تقرير المجلس أيضاً مظهراً آخر لعدم التكافؤ، ولكنه يصب في هذه الحالة لصالح مرشحي الأخرين المسلمين، وهو تدخل الرؤية الدينية في التأثير على سير العملية الانتخابية (نفس المصدر).

وفي ما يتعلق بتغطية جبهة الإعلام للحملة الانتخابية، أشارت الدراسة التي أجريها مركز القاهرة لحقوق الإنسان «أنه على رغم تنوع تغطية القنوات التلفزيونية التي تملكها الدولة - على الصعيد الكمي - للإذاعات السياسية الرئيسية التي شاركت في الانتخابات البرلمانية، إلا أنه كان هناك تحيز واضح للحزب الوطني الديمقراطي في إمدادات وأنواع التغطية التي جاءت في معظمها إيجابية لصالحه»، وأضافت الدراسة تخلت الصحف القومية عزوف المقدمة من حيث المساحة المخصصة لتغطية الانتخابات البرلمانية، حيث جاءت جريدة المصري اليوم، ومن ورائها نقش مصر المستقبلان في مقدمة الجرائد من حيث المساحة المخصصة لتغطية
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الانتخابات، أما بين الصحف التي تملكها الدولة فقد جاءت الجمهورية أولا، ثم روز اليوسف اليومية فالأهراش، مع استمرار الموقف المتحيز للصحافة التي تملكها الدولة بشكل صارخ لصالح مرشحي الحزب الحاكم على الصعيد الكيفي.

وعلى الرغم من أن اللجنة العليا للانتخابات قد حددت في قرارها رقم 3 لسنة 2005 بعض القواعد الخاصة بالدعاية الانتخابية ووضعت حدا أقصى للإعلان على الحملة الانتخابية، وانتخابات الإعادة، إلا أن هذه القواعد جاءت عمومية للغاية، تؤكد على حق المرشحين في الدعاية لأنفسهم باستخدام وسائل عديدة من بينها أجهزة الإعلام، دون أن تضع ضوابط لحجب أجهزة الإعلام التي تملكها الدولة، كما أن الحدود القصوى التي وضعها للفترة الإداولة، والتي لا ينبغي أن تتجاوز سبعين ألف جنيه للحملة الانتخابية، وثلاثين ألفا في حالة الإعادة هي تقديرات جد متواضعة يشهد المراقبون أن الإنفاق الفعلي على الحملات الانتخابية يتجاوزها كثيرا.

1 - 3 انتخابات حرة ونزية

يمكن القول أن شروط الترشح لمجلس البرلمان قد تطورت خلال عقد الثمانينات لتكون القيود على الترشح، وهي المقابلة لزيدت الشكوك في مدى نزاهتها، ولا تعود القيود التي فرضت على حرية الترشح إلى شروط الترشح في حد ذاتها بقدر ما تعود إلى طبيعة النظام الانتخابي، فالشروط الوراثة في المادة الخامسة من القانون 83 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، وفي المادة السادسة من القانون 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى والتي تكاد تطابق علا، تتضمن شروط تجارية، فيما تقتضيان من المرشح أن يكون مصري الجنسية ومن أجل النصر، وأن يكون اسمه مفيدا في جدارى النظام الانتخابي، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أن يكون قد أغنى منها بم.pthوى القانون، وأن يجد القراءة والكتابة، وألا تقل سه منه ثلاثين سنة في حالة مجلس الشعب وخمسين وثلاثين سنة في حالة مجلس الشورى، وأن يكون قد أُسَّس أو التقت من مجلس الشعب أو الشورى، وأن يكون قد أُسَّس أو التقت من مجلس الشعب أو الشورى، بسبد فقدان اللقمة والاعتزاز أو بسبد الإخلال بأو بجاب العضوية، ومع ذلك يجوز له الترشح في حالة انقضاء الفصل التشريعي الذي
أسقطت فيه العضوية، أو صدور قرار من مجلس الشعب أو الشورى بإلغاء الأثر
المتاح من الترشيح أو التعمين، كما أن القيود المالي ضئيل للغاية لا يتجاوز ماتي
جنيه مصري في حالة الترشيح لأي من المجلسين، وتتحقق وزارة الداخلية من
انطاق هذه الشروط، كما تطرح أسماء المرشحين، خلال الأسابيع الخمسة التالية
لقبل باب الترشيح، على المواطنين حتى يمكن لهم الطعن في صحة ترشيح من لا
توافق فيه هذه الشروط، وقد أسقطت العضوية عن أعضاء في مجلس الشعب بعد
صدر أحكام قضائية بعدم تمتهم بواحد من هذه الشروط، وأهم أسباب الطعن
كانت عدم معرفة القراءة والكتابة، وعدم أداء الخدمة العسكرية، أو ازدواج
الجنسية.

ولكن حرية الترشيح، ومن ثم حرية الانتخابات تعرضت لقيود بموجب النظام
الانتخابي الذي اقتضى أن يقدم المرشحون في قوام حزبية، وكانت تلك هي
الحال في انتخابات مجلس الشعب التي جرت في سنة 1984، وفي سنة 1987،
وفي الأولى قصر القانون الانتخابي الحق في الترشيح على أعضاء الأحزاب
السياسية، وفي الثانية كان في كل دائرة من الدوافع الانتخابية الثمانية والأربعين
مرشح واحد مستقل إلى جانب مرشحي الأحزاب على القوائم، وهو ما أخل بمبدأ
المساواة بين المواطنين الذي جاء به الدستور، وكان سبباً في إلغاء نظام القوائم
والتمييز النسبي برمتها منذ سنة 1990، ولكن إلى حين إذ تتردد بعض التكناثات بأن
دوائر الحزب الوطني الديمقراطي تذكر في العودة إلى نظام القوائم والتمييز النسبي،
وإدراجها في الدستور لقطع الباب على مرشحي الإخوان المسلمين الذين لا يعترف
بهم كأعضاء في حزب سياسي.

كما جرى التشكيك في تزاحم الانتخابات لأسباب عدة، ولا تكاد تخلو أي
انتخابات من طعون بعدم تراكمها، بل قد تم حل مجلس الشعب مرة في سنة
1987 و1990 كما تقدم لأسباب، منها الطعن في نتيجة الانتخابات، الحكم بعدم
دستورية قانون الانتخاب، وجرى التشكيك أيضاً في صحة نتيجة الانتخابات في
doائر معينة بسبب عدم مطابقة النتيجة المعلنة للتصويت الفعلي للناخبين، أو عدم
انطاق شروط الترشيح على بعض المرشحين، وقد صدرت بذلك أحكام قضائية
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

عديدة، ولكن وقف مجلس الشعب خصوصا بالمرصاد أمام أحكام محكمة النقض
بطلان العضوية، متمسكة بتفسير رئيسه للمادة 93 من الدستور والتي تنص على أن
يتخص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه بينما محكمة
النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالته إليها من رئيسه،
وقد كان من النادر قبول مجلس الشعب خصوصا للطعون أو الأحكام الخاصة
بطلان العضوية والصادرة من محكمة النقض، إلا في الأحوال التي يكون المطعون
في عضوته من أحزاب المعارضة، أو بناء على تدخل رئيس الجمهورية للأمر مثلا
بإيقاف عضوية النواب الذين تم بعدم معرفتهم للقراءة والكتابة أو عدم أدائهم
لخدمة العسكرية أو سوء سمعتهم. وقد سبق في الفقرات السابقة ذكر ملاحظات
المجلس القومي لحقوق الإنسان حول انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005،
والتي تشكلت كثيرا في نسبة هذه الانتخابات.

1- المحاسبة في الانتخابات

لا تعرف مصر أي أساليب من المحاسبة المرشح أو الثانى من جانب الناخبين، لا
أثناء الحملة الانتخابية ولا بعدها ولا أثناء توليه مهمة النتائج بعد نجاحه في
الانتخابات، بل الجدير بالذكر أن هذه القضية غير مطرحه أصلا في كافة الكتاتب
المصرية عن الانتخابات بما في ذلك تلك الكتاتب الناقدة لما تعتبره انتهاكا لقواعد
نزاهة الانتخابات، وهي كثيرة تسهى على القارئ التعرف عليها من خلال الدراسات
الأكاديمية المتخصصة عن هذه الانتخابات وفي مقدمة المقالات الصادرة عن كل
من مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام، وكلية الاقتصاد
والعلوم السياسية ومراكزها العديدة والتي تشير إليها هذه الدراسة في مواضيع
عديدة. وقد أثيرت مسألة التعامل مع النواب منذ سنة 1990، بعد أن برزت ظاهرة
المرشحين المستقلين الذين يغرون من ولايتهم بعد نجاحهم في الانتخابات،
وبدخلون، طواعية أو تحت ضغوط، في صفوف نواب الحزب الوطني
الديمقراطي، ولكن لم تقترح هذه الكتاتب خلاصة لهذه المسألة من جانب
الناخبين، وإن اقترح كاتب هذه الدراسة تجريم هذا التحول عن الصفة التي حاض
على أساسها المرشح الانتخابات وفاز بها أو ربما بفضلها.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

من ناحية أخرى هناك أسلوبان آخران للمحاسبة في انتخابات مجلس البرلمان في مصر، أحدهما من خلال القضاء، وهو في الغالب سابق على اكتساب العضوية في مجلس الشعب، وثانيهما المحاسبة من خلال مجلس الشعب ذاته، ولكن المشكلة الرئيسية هي في تحديد مدى تكسيب غضبة مجلس الشعب.

وهكذا، يتم تحمل فترة الحملة الانتخابية عادة بالعديد من الطعون أمام القضاء، ومعظمها من مرشحين ضد مرشحين آخرين، وتتكرر في الغالب حول مدى انطلاق شروط الترشح على المرشحين المطعون في صحة ترشيحهم، وخضوعا شروط حسن السمعة، أو انطلاق صفة العمل، أو الفلاحين، على المرشح، أو معرفة القراءة والكتابة، أو تمتعه بالجنسية المصرية وعدم ازدواجها مع جنسيات أخرى. ويمكن اعتبار ذلك كله نوعا من الرقابة السابقة على إجراء الانتخابات ويمارسها القضاء العادى والإدارى، أي يمكن رفع الدعاوى أمام المحاكم الجزائية والابتدائية وكذلك أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، كما يمارس القضاء وخصوصا محكمة النقض الرقابة اللاحقة على إجراء الانتخابات بما في ذلك الطعن في مدى نزاهة إجراءات الفرز وإعلان النتيجة. وقد يمارس القضاء المصري بالأمر في كل هذه المحاكم، ولكن تثار المشكلة عندما يتم إعلان نتيجة الانتخابات يفوز أحد مرشحي الحزب الحاكم، فإن مجلس الشعب داب على عدم تنفيذ مثل هذه الأحكام بإسقاط العضوية عن النائب الذي ينتمي إلى الحزب الوطنى الديمقراطى إلا إذا كان هناك تدخل مثير من جانب رئيس الجمهورية، وهو قائد الحزب الحاكم. في مثل هذه الأحوال فقط يستجيب المجلس، كما حدث عند إسقاط عضوية النائب تيمن، ولكن تم التعامل لا بشرط مع معرفة القراءة والكتابة أو أداء الخدمة العسكرية أو عدم ازدواج الجنسية، أما عندما يتعلق الحكم بحذف نواب المعارضين، فإن المجلس يباشر بإسقاط العضوية كما حدث في حالة النائب جمال حمدي من الإخوان المسلمين الذي صدر ضده حكم بإبطال نتيجة الانتخابات، واستجاب له مجلس الشعب على الفور، وكما حدث من قبل بإسقاط العضوية عن عبد الفتاح حسن من حزب الوفد، وأبو العز الحريري من حزب التجمع في سنة 1976، وقرر المجلس موقفه هذا

بتفسيره للمادة 93 من الدستور، والتي تنص على ما يلي:
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضاءه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه.

وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس.

وألا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ويشرح الفصل الأول من الباب الثاني عشر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الخطوات التي تبعها المجلس عند الطعن بصحة عضوية أحد من النواب، أو بالجمع بين عضوية المجلس ووظائف أخرى غير تلك التي تسمح بها اللائحة، فالطعون تقدم إلى رئيس المجلس الذي يقدها بسجل الطعون بلجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، ثم يقبلها رئيس المجلس إلى رئيس محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الطعن لتقوم المحكمة بتحقيقها، ويجيل رئيس المجلس إلى اللجنة التقارير التي ترد إليه من محكمة النقض بنتيجة التحقيق في الطعون التي أُحيلت إليها خلال ثلاثة أيام من ورودها لتنظره اللجنة في اجتماع تعقده خلال شهر من إحالة نتائج التحقيق إليها، وتستديع لجنة العضو المطعون في صحة عضويته وتتخد ما تراه لآثار الحقيقة، ويمكن لها أن تتبين وجود جوانب تستدعي استكمال التحقيق، فتعيد بيانا بشأنها، وتعرض رأيها في كل الحالات على المجلس الذي يقيل الأمور إلى محكمة النقض، ثم تقدم اللجنة تقريرها عن صحة العضوية وعن التحقيقات التي أجريها محكمة النقض في الطعون المحالة إليها إلى رئيس المجلس خلال ستين يوما من تاريخ وعود أوراق الاختبار، أو تقيمة محكمة النقض في الطعون المحالة إليها، وإذا تضمن تقرير اللجنة بطلان انتخاب عضو أو تضمن صحة انتخاب وعارض في ذلك أحد الأعضاء، وجب تأجيل النظر فيه إلى جلسات أخرى إذا طلب ذلك العضو الذي تناوله تقرير اللجنة، ولا يجوز النظر في تقرير اللجنة إذا تضمن اقتراح ببطلان انتخاب عضو إلا بحضوره الجلسة، وذلك ما لم يتفق عليه الحضور رغم إخطاره كتابة دون علم مقبول، وتضيف المادة 354 من اللائحة الداخلية للمجلس أن
للعضو أن يبدي أقواله ودفاعه للمجلس عند النظر في صحة عضويته، ويذن له بالكلام كما طلب ذلك، ويكون له الحق دائما في التعقب على آخر التكلميين قبل إفتتاح باب المناقشة، ويجب على العضو أن يغادر الجلسة عند اتخاذ الرأي في أي أمر يتعلق بصحة عضويته. كما أن لكل عضو أن يبدي رأيه في صحة عضوية غيره ولو لم يكن قد تصل في صحة عضويته، ثم يعلن رئيس المجلس قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بغلبية أغلبية أعضاء المجلس، وفي جميع الأحوال يختار الرئيس وزيرا الداخلية بما قرره المجلس بشأن صحة العضوية، وتتسرد ذلك أن وزارة الداخلية كانت هي المحولة تنظيم الانتخابات عموما، بما في ذلك حالة الانتخابات الجزئية، عندما تخلو دائرة ممن يمثلونها أي كتلة الأسباب، ويشمل ذلك أيضا حالة صحة الطعن ببطلان العضوية وفقا للدستور واللايقة الداخلية للمجلس الشعب.

ولا شك في أن هذه النصوص تضمن جدية النظر في الطعون الخاصة بصحة العضوية، فالتحقيق تولى محكمة النقض، والمجلس يفصل بناء على قرار المحكمة، ومن ثم تشكك السلطات التشريعية والقضائية في الفصل في صح العضوية، ولكن المشكلة هي أن المجلس قد دأب على تجاهل أحكام محكمة النقض، وصار بإحكام العضوية لمرشحين قضت محام لكبائن نتيجة انتخابهم بدعوى أن المجلس سيد قراره، وعدم التمييز بين إجراءات نزاعية الانتخاب وهو ما يبطل العضوية ابتداء إذا صدر الحكم ببطلان الانتخابات، وببطلان العضوية لأسباب تتعلق بما قام به النائب بعد اكتساب عضويته، كمخالفة جسيمة للايئة أو للدستور.

1 - 5 المشاركه

الانقطاع العام عن معدلات المشاركة في انتخابات مجلس الشعب هو توحيده هذه المعدلات، ولكن غياب الإشراف القضائي وهو سيطرة السكاوي من كثرة الانتهاكات في هذه الانتخابات يشتكك في مصداقية البيانات الرسمية عن معدلات المشاركة، ولكن هذا الموقف غير في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة في خريف
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

سنة 2005 حيث بدأ البيانات الرسمية في تلك الحالة أقرب إلى الواقع، فلم تقل نسبة المشاركة في الانتخابات الخاصة بمجلس الشعب عن 40% منذ سنة 1976، وارتفعت في بعض السنوات لتصل إلى 50%، ثم وجد الجالي العام بأن وزارة الداخلية تمثل أن معدل المشاركة في انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005 كان 26.1% من لهم حق الانتخاب، ووجه ذلك في أعقاب إعلان وزارة الداخلية أيضاً نظراً لجنة الإشراف على الانتخابات الرئاسية أن نسبة المشاركة في انتخابات الرئاسة التي جرت في نفس العام لم تتجاوز 24% من لهم حق الانتخاب، وذلك مع ملاحظة أن نسبة كبيرة من المواطنين ليسوا مسجلين أصلاً في صناديق الاقتراب. بينما وصل عدد المسجلين في جداول الانتخاب في سنة 2005 حوالي 32 مليون مصري، كان عدد المواطنين في سن الانتخاب حوالي 45 مليون، وربما كانت أغلى غير المسجلين من النساء، ذلك أن القانون كان يجعل قيد الذكور في جداول الناخبين إجبارياً، بينما هو اختياري بالنسبة للمرأة، وللهذا السبب تعددت في السنوات الأخيرة المبادرات الخاصة لتشجيع النساء على التسجيل في جداول الناخبين.

وفي غياب دراسات محققة عن أسباب عزوف القسم الأكبر من المواطنين عن المشاركة في الانتخابات عموماً، والذي يقل لبلغ أدنى مستوياته في انتخابات كل من مجلس الشورى والانتخابات المحلية، ويعزوها البعض إلى انخفاض الرغبة السياسية وواجتباط المواطنة بين المصريين، وهو أدعى يقلل من مصداقية أن معدلات المشاركة تنخفض في المدن عن الريف، وتنخفض في أيدي المدن التي تتم بارتفاع مستويات التعليم والدخل بين المواطنين فيها مثل مصر الجديدة والزمالك بالقاهرة، ولذلك ربما يكون التفسير الأقرب إلى الصحة هو افتقار الانتخابات للمصداقية بسبب كثرة الشكوى مما يشوهها من انتهاكات، وكثرة الأحكام القضائية بطلانها، مع قلة الاستجابة لهذه الأحكام.

ويكشف الجدول التالي نسب المشاركة في انتخابات مجلس الشعب التي جرت منذ سنة 1976:
جدول 1: نسب المشاركة في انتخابات مجلس الشعب 1976 – 2005

<table>
<thead>
<tr>
<th>نسب المشاركة من إجمالي المسجلين في جداول الانتخابات (%)</th>
<th>الانتخابات</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>40</td>
<td>1976</td>
</tr>
<tr>
<td>40</td>
<td>1979</td>
</tr>
<tr>
<td>43,1</td>
<td>1984</td>
</tr>
<tr>
<td>50,2</td>
<td>1987</td>
</tr>
<tr>
<td>45,9</td>
<td>1990</td>
</tr>
<tr>
<td>50</td>
<td>1995</td>
</tr>
<tr>
<td>44</td>
<td>2000</td>
</tr>
<tr>
<td>26,1</td>
<td>2005</td>
</tr>
</tbody>
</table>


وهناك مؤشر آخر على المشاركة في الانتخابات، وهو مشاركة الأحزاب السياسية. ويمكن القول أن كل الأحزاب السياسية في مصر تشارك في انتخابات مجلس الشعب، بينما تعزز عن المشاركة في انتخابات مجلس الشعب، وربما يعود ذلك إلى القانون الانتخابي الذي جرى على أساسه أول انتخابات لمجلس الشعب. إذ كان يجمع بين نظام القوائم الحزبية، والأغلبية المطلقة، بحيث تؤول كل المقاعد في أي دائرة إلى الحزب الذي يحصل على أغلبية الأصوات فيها، وهو أمر رأت فيه قيادات أحزاب المعارضة نية مضمومة لأستبعادها منه، كما اعتبرت هذه الأحزاب إما على حكمة وجود مجلس الشعب إلى جانب مجلس الشعب، أو دعت إلى توزيع سلطاتها في حال استمراره، ومع أن المشروع ألغى القانون الانتخابي

539
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

مثار اعتراض أحزاب المعارضة بعد حكم قضائي، إلا أن أحزاب المعارضة لم تنتائج عن موقفها المحتفظ إزاء هذا المجلس.

ومع ذلك يلاحظ أن جل أحزاب المعارضة ومعها الإخوان المسلمون قد قاطعت انتخابات مجلس الشعب في سنة 1990، وذلك لعدم استجابة رئيس الجمهورية لمطالبهم الخاصة بتوفير ضمانات لنزاهة الانتخابات، وانفرد حزب التجمع اليساري بقبول خوض هذه الانتخابات التي حصل فيها على ستة مقاعد، أما انتخابات مجلس الشعب منذ سنة 1995 فإن كل الأحزاب بالإضافة إلى حركة الإخوان المسلمين تشارك فيها. ومن ناحية أخرى فإن مرشحي الأحزاب لا يتجاوزون في العادة العشرين في المائة أو خمس إجمالي عدد المرشحين، فقد بلغ عدد المرشحين الحزبيين على سبيل المثال في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة 457، بينما بلغ إجمالي عدد المرشحين 7715، منهم 4423 من غير الحزبيين.

وجه 444 من المرشحين الحزبيين من الحزب الوطني الديمقراطي الذي كان له على هذا النحو مشاركون في كافة الدوائر، وتباع الإخوان المسلمون بـ150 مرشحا، ولم تقو كل الأحزاب السياسية المعارضة الأخرى على أن يكون لها أكثر من 160 مرشحاً معظمهم من حزب الوفد. ولكن يرجع كثير من المرتكبين أن تكون أغلبية المرشحين المستقلين من الحزب الوطني الذين لم يحظوا بالمساندة الرسمية من الحزب الذي كان يكتفي بمرشحي أثين في كل دائرة أحدثهما من الفلاحين، وثانيهما من الطبقة المتوسطة ومنطلق عليهم اسم "مرشحي الفلات".

وذلك ضعف أصوات نصر الحزب الوطني الديمقراطي، والذي يؤكد صحة هذا التحقيق هو عدم اعتراض معظمهم على الانضمام من جديد إلى صفوف الحزب المحك بعد نجاحهم في الانتخابات، ولولا قبولهم بالعودة إلى صفوف الحزب المحك لنصر هذا الحزب حزب أقلية في مجلس الشعب الذي اتبعته عن انتخابات 2000 و2005، حيث ذابت أصوات نصف التأييد تجربة إلى المرشحين المستقلين بينما توزع النصف الباقى بين كل الأحزاب السياسية بما فيها الحزب الوطني.
2 - استقلالية البرلمان

تؤكد النظرية السياسية الليبرالية على ضرورة الفصل بين سلطات الدولة، وأن تكون كل منها رقباً على الأخرى، وذلك في هذا الفصل حماية لحقوق وحريات المواطنين. فالسلطة التنفيذية تقوم على تطبيق القانون، ولكنها لا تعني هذا القانون، الذي هو مهمة السلطة التشريعية، بل إن السلطة التشريعية لا تفترض بتذهيد ما تحتاجه من موارد من المجتمع، ولا بد من موافقة السلطة التشريعية على ميزانيتها، ويتولى القضاء مهمة تفسير القوانين، وهو الحكم في مدى التزام كل من السلطات الأخرى بحكم الدستور الذي يفرض أن ينص على احترام الحقوق والتحريات السياسية للمواطنين. وبلغ الفصل بين السلطات أقصى مدى له في ظل النظام الرئاسي، إذ لا يعتمد وجود الدولة في منصب على المجلس المنتخب الذي يزاول السلطة التشريعية، لأن الرئيس منتخب من الشعب، وهو يعتمد على الشعب وليس على المجلس النبوي، في تجديد وجوده في منصبه، بحسب المدة التي يحددها الدستور لرئاسة الجمهورية. أما في النظام البرلماني، مثل النظام البريطاني، فرئيس الوزراء، وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، يعتمد على البرلمان المنتخب في وجوده في منصبه، وفي آدائه لمهامه، فالبرلمان يستطيع إقالته، وهو باق في منصبه طالما أنه يتمتع بالأغلبية البرلمانية.

هذه النظرية الكلاسيكية لا تفيد كثيراً في فهم الواقع، فقد غير تطور نظام الأحزاب من العلاقة بين السلطات، فرئيس الوزراء في ظل النظام البرلماني هو زعيم الأغلبية في المجلس الناخب الذي يملك سلطة الاقتراع بالثقة برئيس الوزراء وهو الذي يملك أيضاً الموقفة على الميزانية، ويندر أن يسلط البرلمان رئيس الوزراء في ظل هذا النظام طالما أن الحزب الذي ينتهي إليه رئيس الوزراء يتمتع بأغلبية مريحة، وطالما ساد الالتزام الحزبي، فلا يصوت أعضاء البرلمان من حزب الأغلبية ضد مصلحة حزبيهم. أما في ظل النظام الرئاسي فإن امتلاك حزب للأغلبية في كل من الانتخابات الرئاسية والانتخابات الناخبة يحاول المجلس الناخب إلى هيئة تشريعية تابعة للرئيسي تدفق برامجه الانتخابي، ولا يشكل تجاً على ممارسته لسلطاته كما كان الحال في الولايات المتحدة في ظل السنوات الست الأولى للرئيس جورج W. Bush.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

بوش وقبل انتخابات الكونغرس الأخيرة التي فقد فيها الحزب الجمهوري أغلبيته في الكونغرس، لصالح الحزب الديمقراطي. وتضمن هيمنة السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات في دول الحزب الواحد أو المهيمن، لأن أعضاء المجالس الثلاثي، هم بالضرورة في نظام الحزب الواحد يتنمو إلى الحزب الواحد الحاكم، أو أن الأغلبية الساحقة منهم تتميّز إلى الحزب المسيطر، فهو الذي يرشحهم للانتخابات، وهو الذي يوافق على ترشحهم مرة أو مرات أخرى، وهو ملزمون باتباع توجيهات النمل ففي أغلب الأحوال توجيهات زعيم هذا الحزب الذي يميل في الغالب لأن يكون أيضا رئيس الدولة وقطب السلطة التنفيذية. الأمر الثاني الذي قلل من اطلاع هذه النظرية على الواقع هو تعرض السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من حيث الموارد البشرية التي تمتلكها والخبرات التي يتمتع بها العاملون لديها، واحتياجها اليومي بمشاغل المواطنين، ويتضح عن ذلك أن تصبح السلطة التنفيذية أكثر احتمالاً، بما يواجه المواطنين من مشاكل، وما يشغله من اهتمامات، وهي الأقدر من ثم على اكتشاف الحلول لمشاكلهم، وخصوصاً إذا كان الحلول ذات طبيعة معقدة مثل توفير مصادر الطاقة أو أنواع رائعة من الرعاية الصحية أو الرقابة على نويعة الأغذية أو الأطعمة. ونهاك نوع ثالث من النظرة السياسية ينص من اختصاصات البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، وهو النظام الذي يساند البرلماني الذي ابتدأ دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، فقد قصر هذا الدستور من فترة انتقال البرلمان، ومن سلطته في تحديد حجم الوزارية، وألزمته بتقدير معينة لا ينبغي أن يتجاوزها في إقرار الموازنة العامة للدولة، وقد أخذت معظم النظرة العربية بنوع من العلاقة ما بين السلطات مستدمة من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا.

ومن وجهة نظر قانونية بحثنا، فإن الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ينص على حصانة أعضاء البرلمان، وعلى تمكن كل من مجتمع بميزة مستقلة، فالمادة 98 من الدستور يؤكد على أن أعضاء مجلس الشعب لا يخضعون على ما يرون من الأفكار والأراء في أداء أعوانهم في المجلس أو في لجانه، وال المادة 99 تشير إلى أنه لا يجوز في غير حالة التعبير بالجريمة اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا إذا كان سابقاً من المجلس، وأنه يتبع إذا أخذ دور عضو مجلس الشعب عند أول اقامة له ما اتخذ من إجراء، كما ينص
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

المادة 35 من القانون 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب على أن مجلس الشعب له ميزانية مستقلة، وتندرج رقماً واحداً في ميزانية الدولة. ويتلقى أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى مكافأة تبلغ ألف جنيه شهرياً، وبحصولون من صناديق خاصة بكل مجلس على ألف جنيه أخرى، كما يتلقون مبلغ خمسة وسبعين جنيهًا لقاء حضورهم كل جلسة من جلسات أي من المجلسين. وهذه المبالغ معفاة من الضرائب.

ويشرح الفصل الثالث من الباب الثاني عشر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قواعد رفع الحصانة البرلمانية، فبالإضافة إلى ما جاء في الدستور من تتمتع النواب بالحصانة، تذكر المادة 360 من اللائحة أن طلب الإذن برفع الحصانة يقدم إلى رئيس مجلس الشعب من وزير العدل، أو المدعى العام الاشتركيا في ما يدخل في اختصاصه قانوناً أو ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام أحد المحاكم الجنائية، ويحق مع هذا الطلب أوراق القضية أو عريضة الدعوى بحسب الحال.

ويجعل الرئيس الطلب المذكور إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، وله إحالته في ذلك الوقت إلى لجنة القيم لبحثها وإبداء الرأي للجنة المذكورة، ويجب على لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية إعداد تقرير بشأن طلب رفع الحصانة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته الأوراق إليها.

هذا وقد تكررت في السنوات الأخيرة حالات رفع الحصانة عن أعضاء في مجلس الشعب والشورى لعل من أشهرها حاليتي الثانين، أي من نور وطلعت السادات، الحالة الأولى في الفصل التشريعي الثاني في يناير 2005، بدعوته تزوّرته في أوراق تأسيس حزب الغد الذي يقوده، وقد رشح نور نفسه منافساً للرئيس في الانتخابات الرئاسية التي جرت بعد ذلك، ووجه ترتيبه الثاني في هذه الانتخابات وفاز بـ 8,5% من أصوات الناخبين، وقدم للمحاكمة بعد الانتخابات، وحكم عليه بالسجن، وكان قد فقد مقعده في مجلس الشعب في الانتخابات الن바ية في نوفمبر وديسمبر سنة 2005، ولذلك لم يكن يتمتع بالحصانة عند محاكتمته. والحلة الثانية هي التأكد شملت السادات في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2005 وهو زعيم حزب الأحرار والذي اشتهر بانتقادات الحادة للحزب الوطني الديمقراطي.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وكشفت على محكمة عسكرية بالسجن بدعوته إهانته لقوات المسلحة لاتهامه قادته باتباع الشروط في اغتيال الرئيس أنور السادات في 6 أكتوبر 1981 كمل من مصل التلقيح بالاستجابة لطلب إبراهيم نافع رئيس مجلس إدارة الأهرام السابق إبداء رأيه في التحقيقات في النافعة العامة بشأن وقائع فضاء أثناء فترة توليه هذا المنصب. وقد أكد رئيس مجلس الشعب أن رفع الحصانة في كل هذه الحالات تم وفقا للائحة المجلس، وإن كانت مصدر صحيحة قد ذكرت أن رفع الحصانة في حالة طلعت السادات قد تم بعد أقل من أربع وعشرين ساعة من ورود هذا الطلب من وزير العدل والمدعي العام العسكري في 5 أكتوبر 2006.

1- استقلالية البرلمان كمؤسسة

والواقع أن العلاقة بين السلطات في مصر أقرب إلى ما يسود في نظم الحزب الواحد أو المسيطر، فبالإضافة إلى ما يسود الانتخابات من انتهاكات تقدم عليها السلطة التنفيذية التي تسيطر على أجهزة الأمن والتي كانت تشعر رسميا حتى وقت قريب على الانتخابات بكافة أنواعها وتعلن نتائجها، وعلى السلطات المحلية التي توفر العاملين في لجان الانتخابات، وعلى أجهزة الإدارة التي تتعامل المرشحين من الحزب الحاكم بعد الحفظ من وقت الانتخابات كما أصدرت الناخبين لصالحهم، وهي تسيطر على أجهزة الإعلام القومية، تضخها لعدم مسحوبية شرمها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك فعلى الرغم من النصوص الدستورية التي تؤكد استقلال السلطة التشريعية، إلا أنها في ظل هذه الوضعية تابعة لرئيس الجمهورية، رئيس الحزب الوطنى الديمقراطي الحاكم، ويتم توجيه نواب النيابة إلى إتباع تعاليماته من خلال جلسات الهيئة البرلمانية للحزب، ومن خلال الدور الذي يقوم به الوزير المختص بالشؤون البرلمانية الذي يكون عادة من قيادات الحزب، وتكون الأغلبية الساحقة لأعضاء الحزب في البرلمان بمجلسه، والتي لا تقل عن 75% من أعضاء مجلس الشعب وتحتبر من أكثر من 90% في حالة مجلس الشورى تضمن له إنفاذ إرادته على الرغم من المعارضة غير الفعلية من جانب الأقلية المعارضة في المجلسين.
2 - استقلالية البرلمان في أداء أعماله

ويمكن التعرف على أبعاد استقلال مجلس الشعب دستورياً بتأمل نصوص الدستور الخاصة بالسلطات المجالس، فمادة 86 تحدد اختصاصات المجلس في تولي سلطة التشريع وتحرير السياسة العامة للدولة وتخطيط العلامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ومارسية الرقابة على السلطة التنفيذية، والمادة 93 تعترف على اختصاص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وهو الذي يسقط العضوية عن أعضائه (مادة 96) وهو الذي يقبل استقالتهم (مادة 97) دون أي ملاحظات، ولا يأخذ أعضاؤه عما يبدون من أفكار أو آراء في أداء أعمالهم في المجلس (مادة 98).
ولا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اعتذار أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا إذا كان سابق من المجلس (مادة 99) وإذا لم يدع رئيس الجمهورية المجلس للاعتراف بقرار المخالفة في اليوم التالي من توقيع ي/command للمجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويقوم دور الانعقاد العام بكتابة أشهر على الأقل، كما أن المجلس يضع لنفسه لتنظيم أساليب العمل فيه وكيفية ممارسته لوطافته (مادة 104)، لوحده المحافظة على النظام داخله وتولي ذلك رئيس المجلس (مادة 105).
وكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراع القوانين، وإذا أقر مجلس الشعب قانوناً بأغلبية العضوين مرتين بعد اعتراض رئيس الجمهورية، اعتبار قانوناً وأصدر (مادة 113)، كما أن مشروع الموازنة العامة لا يكون نافذاً إلا بموجب الاتفاقية والموافقة للمجلس (مادة 115)، كما تجب موافقة مجلس الشعب على نقل مبلغ من باب إلى آخر في أوبع الموازنة العامة (مادة 116)، ويجب عرض الحساب الخاص لمجلس الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه بباباً بباباً خلال سبعة أشهر على الأقل ويصدر بياناً، ولكن عضو من مجلس الشعب توجيه أصالة إلى رئيس الوزراء أو أحد نواب أو أحد الوزراء في موضوعات تدخل في نطاق اختصاصهم (مادة 124)، ولكنهم حق توجه استجوابات لأي من أعضاء المحكومين (مادة 125)، ولمجلس الشعب بأغلبية أعضائه أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (مادة 126)، ويجب عليهم في هذه الحالة اتخاذ مناصبهم (مادة 128)، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويدرس رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات
المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، ويجب أن يشمل القرار على دوام
التاخيرات لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من
تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية
لإتمام الانتخاب.

من ناحية أخرى، مما يقلل من هذه الاستقلالية دستورياً ما جاء في المادة 74 من
الدستور من مساحة رئيس الجمهورية في اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة خطر
الوحدة الوطنية أو صعوبة الدولة أو يعبر مؤسسات الدولة عن أداء واجباتها
الدستورية، وذلك دون أي قيد على رئيس الجمهورية في اتخاذ هذه الإجراءات
سواء توجه بيان إلى الشعب وإجراء استفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين
يوماً من اتخاذها، وهذا ما فعله الرئيس السادات في 5 سبتمبر 1981 دون أن
يكون هناك مثل هذا الخطر، وليس في هذه المادة ما يفيد بضرورة عرض هذه
الإجراءات على مجلس الشعب، كما يحدد من استقلالية مجلس الشعب تفويضه
للرئيس عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبموافقة ثلثي الأعضاء أن يصدر
قرارات لها قوة القانون، وعلى الرغم من الشروط التي وضعتها المادة 108 في هذا
الخصوصية مثل أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه
القرارات والأسس التي تقوم عليها، وضرورة عرض هذه القرارات على المجلس
في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض وزوال قوة القانون عنها إذا لم تعرض أو لم
يرفق المجلس عليها، إلا أن مجلس الشعب ذاته على منح هذا التفويض لرئيس
الجمهورية، وتفاوض رئيس الجمهورية عن عرض هذه القرارات على مجلس
الشعب دون أن تزول عنها صفة القانون، كذلك فإن لرئيس الجمهورية حق اقتراح
القوانين (مادة 109)، ومعظم القوانين التي يقرها مجلس الشعب هي ما تقررها
الحكومة. وفي المسائل المالية، كما يقلل من استقلال مجلس الشعب عدم تمكينه
من تعديل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة (مادة 115)، وأخيراً في حالة تقرر
المجلس مسؤولية الحكومة، فإن الحكومة لا تستقيل، بل يفرض الأمر على الرئيس
الذي له إما أن يعيد الأمر إلى المجلس لمعاودة النظر فيه، فإذا ما أصر المجلس على
سحب الثقة من الحكومة فإن للرئيس إما أن يطلب من رئيس الوزراء تقديم استقالته.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

أو يحل مجلس الشعب ويجري انتخابات جديدة، ويستقيل رئيس الوزراء فقط إذا أصر المجلس الجديد على سحب الثقة منه (مادة 127)، وبعبارة أخرى فإن أعضاء مجلس الشعب يخاطرون بمقامهم في المجلس عندما يقررون سحب الثقة من رئيس الحكومة.

2- الحماية الواجبة لأعضاء مجلس الشعب

لا يبدو بصفة عامة أن أعضاء مجلس الشعب، خصوصاً من المعارضة، يخضون على أنفسهم بسبب ما يبدونه من آراء داخل المجلس، وربما كان حادث الاعتقال الذي تعرض له الدكتور عصام العريان عضو مجلس الشعب عن الإخوان المسلمين خلال الفترة من 1987 - 1990 من جانب أحد ضباط الشرطة، ولم ي تعرض هذا الضايع لأي جزاء، هو أمر نادر في تاريخ مجلس الشعب المصري، وإن كان سيف فقدان عضوية المجلس يظل قائماً بالنسبة للأعضاء الذين يرى رئيس الجمهورية أنهم قد أهانوه، إذ تعرض آخرهم في هذه الحالة على لجنة المنفيات في المجلس التي سبق لها فصل عضوين هما السيد كمال الدين حسين من الضباط الأحرار الذين قاموا بثورة 23 يوليو لتوجيه خطابا للرئيس الراحل أنور السادات رأى فيه السادات إهانة له، وكذلك المرحوم صلاح إسماعيل لأسباب مماثلة.

3- الأداء البرلماني

يناشد هذا القسم من التقرير أداء البرلمان، وبالتركيز على أداء مجلس الشعب، الذي يتمتع بخصائص أوسعد من مجلس الشورى في مجالات التشريع والرقابة، والشؤون المالية، ويتناول الأداء البرلماني في ما يتعلق بالتشريع والجهش على المال العام والرقابة على الحكومة ومحاسبتها، ومدى فاعليته اللجان البرلمانية، وسلامة النظام الداخلي للآداء البرلماني، وفاعلية الكتل البرلمانية، والأجهزة الإدارية والفنية وكفاءة البرلمانيين. وسوف بدأ مناقشة كل من هذه النقاط بشرح النصوص الدستورية ونصوص اللائحة الداخليّة للمجلس الخاص بها ثم بيان مدى انعكاس هذه النصوص على أرض الواقع.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

- 1 فاعلية البرلمان في الإشراع

تحدد المواد 109 - 113 من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية كيفية ممارسة مجلس الشعب لمهمة التشريع، لكل من أعضاء مجلس الشعب ورئيس الجمهوريه حق اقتراح القوانين (109)، ويحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس المختصة بوضعه وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس، أما اقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء، فإنها تحال أولاً إلى لجنة خاصة لتقدير مدى جواز نظر المجلس فيها، ويقرر المجلس بعد ذلك إحالتها إلى اللجنة المختصة إذا ما انتهى إلى قبول مناقشتها (المادة 110)، وإذا ما اعترض المجلس على اقتراح بقانون مقدم من أحد الأعضاء فإنه لا يجوز تقديمه في نفس دور الانعقاد (مادة 111)، ولرئيس الجمهوريه حق إصدار القوانين والاعتراض عليها (مادة 112).

وبعد رئاسة الجمهوريه إلى مجلس الشعب مشروعات القوانين التي يعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس يقابل بها، فإن لم يعترض خلال تلك الفترة اعتير المشروع قانوناً وصدر، أما إذا اعترض الرئيس خلال هذه الفترة، فإن المجلس ينظر في هذا الاعتراض، ولا يصدر القانون إلا إذا أقر مجلس الشعب مرة ثانية بأغلبية الثلثين. وينص الفصل الثاني في لائحة مجلس الشعب في شرح قواعد ممارسة مجلس الشعب لمهامه في هذا الإطار، في حالات مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية التي تقدمها الحكومة ومشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو أعضاء المجلس (الائحة مجلس الشعب، 1995، 59 - 76). ولا يتمعن مجلس الشعب بختصات تشريعية عامة، وإنما يقتصر دوره على إبداء الرأي في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروعات القوانين المكلفة بالدستور، مشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي ينتائج منها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السعادة، وكذا مشاريع القوانين التي يحملها إليها رئيس الجمهوريه.

وقد مارس المجلس هذه الاختصاصات الممنوحة لهما بحكم الدستور واللائحة الداخلية لكل منهما، وتشير دراسة لأداء مجلس الشعب خلال بعض أدوار
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

الانعكاسات أثناء الأعمال التشريعيين السابعة والثامن (1995 - 2000، 2000 - 2005) إلى أملت معرفة لاأدوار مجلس الشعب لدوره في هذا الإطار، سواء بالنظر في مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، أو اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب، بل أيضًا قيام مجلس الشعب بإدخال تعديلات على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، فقد قدمت الحكومة إلى مجلس الشعب 51 قانوناً في سنة 1995 - 1996، و35 قانوناً في السنة التالية، بينما قدمت إليه 25 قانوناً في سنة 2000 - 2001 و31 قانوناً في سنة 2001 - 2002، وشارك في مناقشة هذه القوانين 417 عضوًا في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي السابع، و353 عضواً في دور الثاني، وذلك في المناقشة الأولى لمشاريع هذه القوانين التي تقتصر على مبدأ هذه المشاريع، وبلغ عدد أعضاء مجلس الشعب الذين شاركوا في هذه المناقشة الأولى في دور الانعقاد الأول والثاني في الفصل التشريعي الثامن 423 و 59، ولكن ارتفع العدد كثيراً في القراءة الثانية لمشاريع القوانين، أي عند انتقال المجلس إلى مناقشة مشاريع القوانين مادآت، وصل إلى 262 و 610 في دوري الانعقاد في الفصل التشريعي السابع، و45 و 256 في دوري الفصل التشريعي الثامن المشار إليهما، وتعني زيادة عدد المشتركين في النقاش مقارنة مع إجمالي أعضاء مجلس الشعب (454) أن بعض الأعضاء تحدث أكثر من مرة، وبلغ هذا المتوسط مثلا أربع مرات تقريبا لكل عضو في حالة المناقشة التفصيلية لمشاريع القوانين في دور الثاني من الفصل التشريعي الثامن، أي أن بعض الأعضاء تحدث أكثر من مرة بالنسبة لنفس مشروع القانون عند مناقشته مادآت، أو تحدث حول أكثر من مشروع قانون، وشارك في المناقشات أعضاء مجلس الشعب من كافة الاتجاهات، أي كل الأحزاب الممثلة في مجلس الشعب بالإضافة إلى المستقلين، وإن كانت كتلة المناقشة أعلى بكثير بين نواب المعارضة خصوصاً من حزبي التجمع والوفد وكذلك منнные المسلمون الذين ذكروا دورهم باعتبارهم من المستقلين.

كما مارس أعضاء مجلس الشعب حقهم في التقدم باقتراحات قوانين. ولكن كانت مشاركتهم في صنع التشريع بعضا منهم أقل بكثير من مشاركتهم مع الحكومة في صنع التشريع، فلم يتجاوز عدد اقتراحات القوانين المقدمة منهم سهته في دورى انعقاد مجلس الشعب في الفصل التشريعي السابع الذين غطهما الدورة المشار
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

إليها، وارتفع هذا العدد إلى 66 و78 اقتراح مشروع قانون في دورى الانعقاد في الفصل التشريعي الثامن، ولكن لا تحول معظم هذه الاقتراحات إلى قوانين، فلم يتحول منها إلى قانون سوى اقتراح واحد من بين سبعة في دور الانعقاد 1995- 1996، وخمسة من بين سبعة في دور الانعقاد التالي، أما في دورى الانعقاد الأولين في الفصل التشريعي الثامن، فيلم يتجاوز عدد الاقتراحات التي أصبحت قوانين نسبة الثالث تقريبا في دورى انعقاده الأولين، وتحديدا تحول 21 اقتراحًا من 66 إلى قانون في الدور الأول، و27 من 78 في الدور الثاني، علماً بأن نسبة كبيرة من هذه الاقتراحات كانت من نصيب نواب الحزب الوطني الديمقراطي، ولكن لا يوضح الدراسة التي استند إليها التقرير توزيع هذه الاقتراحات بحسب الأحزاب، وإن كان من المرجح أن تكون الاقتراحات التي لم تحول إلى قوانين هي تلك المقدمة من أحزاب وقوى المعارضة حيث لم تكن لها أغلبية في مجلس الشعب في أي من فصول انعقاده. ولذلك فلا شك أن مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة - بواسطة رئيس الجمهورية - هي الأوفر حظا من حيث فرض قبولها من جانب مجلس الشعب، فلم يحدث خلال الفترة التي غطتها الدراسة التي اعتمدت عليها التقرير أن رفض مجلس الشعب مشروع قانون واحد قدمته الحكومة.

ولكن ذلك لا يعني أن مجلس الشعب هو مجرد خاوتة مطاطي لما يريد الحكومة دائما تميزه، فقد ذكرت الدراسة أمثلة عدة لمشاريع قوانين قدمتها الحكومة وأدخل مجلس الشعب عليها تعديلات هامة وفي أكثر من مادة، وفي مقدمة مشاريع القوانين التي أدخل مجلس الشعب عليها تعديلات مشروع قانون حماية الملكية الفكرية وتم تعديل 125 مادة فيه، ومشروع قانون المنافقية الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة وتم تعديل 27 مادة فيه، ومشروع قانون بشأن إصدار قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات وعلنت فيه 14 مادة، ومشروع قانون بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال وعلنت فيه 13 مادة، كما أدخلت تعديلات على مشروع الحكومة الخاص بإصدار قوانين بشأن الغرف التجارية وتضبيع وتنمية التصدير وبعض أحكام قانون البنك والائتمان، وتراحل عدد المواد التي عدلت فيه ما بين ثلاث وثمان.

ولكن مما يحدد من فعالية الدور التشريعي لمجلس الشعب عدم انفراجه بالتشريع،
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

واشتراك عدم تغييره لنصوص بعض التشريعات إلا بموافقة الحكومة، والحرية التي
تنحى الحكومة نفسها عند إصدارها اللوائح التنفيذية للقوانين، والتي قد تأتي
أحيانا بالتوسع على حسب ما جاء في القانون المنشئ لللائحة، مما قد يقتضي
العودة من جديد إلى مجلس الشعب أو إضافة مواد في اللائحة لم تكن في نص
القانون أصلا.

فمجلس الشعب لا ينفرد بصنع القانون، فالرئيس مخلو بحكم الدستور إصدار
قرارات لها قوة القانون، إما خلال فترات عطلة مجلس الشعب، أو بناء على
نطقته منه. صحيح أنه يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال شهر
من عودته إلى الانتقاء، ولكن لم يحدث أن رفض مجلس الشعب قرارا أصدره
رئيس الجمهورية في غيابه أو بناء على تفويض منه.

وفي حالة الموازنة العامة للدولة التي تصدر كقانون من مجلس الشعب، ينص
الدستور على أنه لا يمكن لمجلس الشعب تغيير أي بنود بما بدورها بدون موافقة
الحكومة.

كما تتوضع الحكومة أحيانا عند إصدارها لللوائح التنفيذية للقوانين بالإضافة في
اللائحة إلى النص القانوني الذي خرج عن مجلس الشعب، أو بالتوسع كثيرا في
تفسير أحكامه على نحو يكاد يكون صياغة لمواد جديدة لم يكن في حساب المنشرع
إدخالها على النص القانوني.

أخيرا فإن الأغلبية الساحقة التي يملكها الحزب الوطني في مجلس الشعب تجعل
أي دور للنائب في مناقشة مشاريع القوانين التي تقدها حكومة هذا الحزب إلى
المجلس هو مجرد مناقشة لتفاصيل، بما في ذلك ما تدخله من تعديلات، ولكنها لا
تعلق أساسا بالمبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه المشاريع.

2- الفاعلية في السهر على المال العام

يمنح الدستور الدائم لمجلس الشعب كل السلطة في السهر على المال العام
ويذكر المواد 114-124، فالمجلس يقر الخطة العامة للتنمية
الاقتصادية والاجتماعية (مادة 114)، ويجب عرض الموازنة العامة عليه شهرين
على الأقل قبل بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة قبل موافقته عليها (مادة 115).
الفصل الثاني: تحليل البديع

وتجب موافقته قبل تقل أي مبلغ فيها من باب لأخر، وعلى كل مصرف غير وارد فيها (مادة 161)، ويحدد القانون الذي يصدره المجلس إحكام موازات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها (مادة 117) كما يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة عليه في مدة لا تزيد على ستة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية (مادة 118) ولا يكون إنشاء الضرائب العامة وتعليمها وإلغاؤها إلا بقانون (مادة 119) وينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها (مادة 120)، ولا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بشروط يترتب عليه إتفاق مالي من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بمواقف مجلس الشعب (مادة 121)، ويعين القانون قواعد منح المقتنيات وال签订了 والتأجيلات والإعاقات والمعافاة التي تقرر على خزانة الدولة (مادة 122)، وأخيراً فإن القانون يحدد القواعد والإجراءات الخاصة لمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (مادة 123)، ويستخدم مجلس الشعب في أداء لهذه المهام أدوات الرقابة المتاحة له من أسلحة وطلابات إخاطة وبيانات عاجلة، وكذا الاستجواب، وتشكيل لجان تحقيق، واقتراح سحب الثقة من الوزير المختص أو حتى من الحكومة كلها.

وقد استخدم مجلس الشعب كل هذه الأدوات، ففضلًا عن أن إقرار خطط التنمية الخمسية التي طبق منها خمس في ظل حكومة الرئيس حسني مبارك، ويجري تطبيق السادسة (2006 - 2007)، وكذلك إقرار موازنة الدولة، هو أحد واجباتنا الأساسية التي تستغرق جانبياً كبرى من وقت قد لا يقل عن سبع سنوات، وذلك على أساس التقرير المقدم من لجنة الخطة والموازنة، كما أن مناقشة تقرير الحساب الختامي لموازنة الدولة والذي يقدمه الجهاز المركزي للمحاسبات ينلب لأعضاء مجلس الشعب فرصة ضم أصواتهم إلى صوت هذا الجهاز في الخطابية تصنيح الأخطاء التي يكشف عنها تقريره، الذي يلونه، كما توليه أجهزة الإعلام، اهتماماً كبيراً.

فضلاً عن ذلك، يستخدم أعضاء المجلس كل أدوات الرقابة المتاحة لهم في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، وفي ما يتعلق بالأسئلة، دارت خلال الدورين
البرلمان في الدول العربية
(بمصر)

الأولين من انعقاد الفصل التشريعي السابع أربعة أسئلة حول تدهور صناعة الحديد والصلب المملوكة بمعظمها من القطاع العام، ودارت خلال الدورين الأولين للفصل التشريعي الثامن تسعة أسئلة حول إحداث المال العام وخصوصاً في بورصة الأوراق المالية وهمية سوق المال.


كما استخدم النواب أداة الاستجواب، ودارت بعض موضوعات الاستجواب حول قضايا تمس المال العام، ففي الدور الأول للفصل التشريعي السابع أثار النواب 4 استجوابات منها واحد حول ضرورية المبيعات، وفي الدور الثاني أثاروا 6 استجوابات منها واحد دار حول جوانب في بعض شركات قطاع الأعمال العام تؤدي إلى إحداث المال العام، وفي الدور الأول للفصل التشريعي الثامن أثار النواب تسعة استجوابات دار بعضها حول تدهور الأوضاع في مصانع الحديد والصلب المملوكة من الدولة والتلاعب ببياناتها لإخفاء خسائرها، وأثار النواب في الدور الثاني لهذا الفصل تسعة استجوابات دار بعضها حول الأخطاء التي شابت المشروع القومى بشق التفريغة في قناة السويس والأثر السلبي لذلك على إيرادات قناة
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الموسم، وإهدار المال العام بورطة الأوراق المالية وهيئة سوق المال، وإهدار المال العام في شركة النقل والهندسة بالإسكندرية والتلاعب بالأرقام لإخفاء المركز المالي للشركة، وكذا ما مغى به عمليات تخبز في شركة الإسكندرية للمتاجر المعدنية مما وصف بأنه يضر بالاقتصاد القومي ويعضي على المنتجات الوطنية.

وقد لاحظ الدكتور عبد الغفار رشاد الذي أجرى الدراسة الخاصة بالأدوات الرقابية التي يستخدمها مجلس الشعب، والتي استند إليها هذا القسم من التقرير، قلة استخدام مجلس الشعب لأدوات الرقابة الأخرى مثل تشكيل لجان تحقيق أو طلب مناقشة عامة في الفصل التشريعي السابع شكل المجلس لجنتين لقضايا الحقوق في دور الانعقاد الأول، ولم يشكل أي لجنة في دور الانعقاد الثاني، وكان موضوع الاهتمام في اللجان متعلقا بالإعلام العام، وقد بحث الأولى التجاوزات المالية في مشروع استرداد نقصة العلاج، وبحث الثانية مسألة إهدار المال العام في مشروع فوائد أبو طورب الذي استمر إتفاق الحكومة عليه منذ السبعينات رغم تأكيده الدروس الاقتصادية على عدم جدواها، وفي الفصل التشريعي الثاني شكل المجلس ثلاث لجان، لجنة منها في دور انعقاد الأول ببحث الأوضاع المالية في شركة قها وعملية بيع الشركة، ولجنة في دور انعقاد الثاني تقصت أوالها عن مواصفات السيارة ترامكو المزمع إنتاجها، والثانية أسباب تحرق في قطار الصعيد الذي أودى بحياة العشرات. ولهذا، على الرغم من قلة استخدام المجلس لهذه الآلية في الرقابة، إلا أن كل حالات تشكيلها كانت تدور حول التأكد من حسن استخدام المال العام.

وقد استخدم أعضاء المجلس أسلوبين آخرين للرقابة، هما الاتجاه برغبة، وطرح موضوع للمناقشة العامة، إلا أنه نادرا ما كان موضوع أي منهما هو الكفاءة أو النزاهة في استخدام المال العام.

وينبغي على دور المجلس حماية المال العام كثرة اللجوء إلى أسلوب الرقابة المحدودة الجدوى مثل طرح الأسئلة وطلبات الإحاطة والبيانات العاجلة، التي لا يترتب عليها أي إجراء معيق، إلا إذا كانت مرتبطة بأدوات الرقابة الأكثر فعالية، وهي الاستجواب وتشكيل لجان تحقيق، إلا إذا قادت الأولى إلى الثانية.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

وليس ذلك بالضرورة أمرًا شائعًا في حالة الأدوات الأهل فعالية، ولذلك لا يحظى الدكتور شاد رشاد عبد الغفار أن نواب الحزب الحاكم يميلون إلى استخدام الأسلوب الأول، بينما يميل نواب المعارضة من أحزاب الوفد والتجمع والناصرين والمستقلين إلى الأسلوب الثاني على قلة فرص استخدامه.

ولكن الذي يحدد بالفعل من قدرة المجلس في السهر على المال العام هو مرة أخرى الأغلبية الكاسحة التي يتمتع بها الحزب الوطني الحاكم، والذي يهيء استخدام أي من أدوات الرقابة الفعالة بإقالة باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وهو أمر صحيح من حيث انسجامه مع لائحة المجلس، ولكنه يجعل نهاية ممارسته لدوره الرقابي في حماية المال العام أمرًا معروفًا مسبقًا أنه لن يفضي إلى أي نتيجة، دون الاعتراف بأن ما يثير أحزاب وقوى المعارضة فيه قدر من الوجهة، يستحق إما توجيه اللوم لبعض المسؤولين، أو التصح باتخاذ الإجراءات التي تكلل وقف هدر المال العام، وإن كان من غير المستبعد أن تكون إثارة المعارضة لهذه القضايا، واستخدامها أدوات الرقابة الأخطر ناصيرًا للحكومة بين لها بعض أوجه الخلل التي ترتدي علاجا سريعا، أو تغيير الأسلوب الذي أدى إلى العواقب السلبية التي نتهي إليها استخدام أيقتي الاستجواب أو تشكيل لجنة تقصي الحقائق بناء على طلب المعارضة.

والملاحظة الأخيرة في هذا السياق تتعلق بمناقشة الحساب الختامي للموازنة، والذي كان مجلس الشعب يتأخر في مناقشة في السابق أحيانًا لعدة سنوات بعد انتهاء السنة المالية التي ينصب عليها، وقد جرى تجاوز ذلك في السنوات الأخيرة، ولكن لا يبدو أن الحكومة تأخذ دائماً بالنصح، التي يبنيها الجهاز ويؤدي في ذلك مجلس الشعب، وهو ما أشار إليه الجهاز في تقاريره المنتظمة. من ناحية أخرى يرى بعض الخبراء الذين عملوا مع لجنة الخطة والميزانية بمجلس الشعب، أن ملاحظات الجهاز تنصب كثيرًا على أمور شكلية، مما يقلل من أهمام الحكومة بملاحظات.

---

(1) مقابلة مع د. لطفي عبد الغفار، مستشار سابق لرئاسة لجنة الخطة والميزانية في الفصلين التشريعيين الثالث والرابع.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3- فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

يحدد كل من الدستور واللاائحة الداخلية لمجلس الشعب أسلوب أداء المجلس
لواجه الرقابية، وذلك في المواد من 124 إلى 133، فكل عضو من أعضاء مجلس
الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نواب أو أحد الوزراء أو نوابهم
أمثلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم (مادة 124)، كما أن لكل عضو من
أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نواب أو
وزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم (مادة
125)، وللمجلس الشعب أن يقرر طلب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء
أو أحد الوزراء أو نوابهم (مادة 126)، وللمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب
عشر أعضاء مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، وينشر القرار بأغلبية أعضاء المجلس
(مادة 127)، وإذا قرر المجلس طلب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو
وزراء أو نوابه وجب عليه اعتزال منصبه (مادة 128)، ويجوز لعشرين عضوًا
على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمشاركة للاستجواب سياسة
الوزراء بحثًا (مادة 129)، ولأعضاء مجلس الشعب طرح موضوعات غريبات في موضوعات
عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نواب أو أحد الوزراء (مادة 130)، كذلك
لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى
المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة وغيرها وذلك من أجل تقييم الحقائق (مادة
131)، أخيراً ينشأ المجلس بيان السنوي الذي يشبه رئيس الجمهورية عند افتتاح
الدورة البرلمانية (مادة 132)، والبرنامج السنوي للوزراء الذي يشبه رئيس الوزراء
بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب (مادة 133).

وكما أوضح القسم السابق، استخدم أعضاء مجلس الشعب كل هذه الأساليب
تقريبًا، باستثناء أسلوب طرح الثقة بالوزراء والحكومة، وقد أظهر القسم السابق
أيضاً أن برلمان الأغلبية إلى استخدام الأساليب التي تدعو الحكومة إلى توضيح
بعض الأمور من خلال توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة أو المطالبة ببيانات عاجلة أو
إيداع اقتراح برغب، وكان ذلك سمة مميزة لمداخلات نواب الحزب الوطني
الحاكم، كما استخدم النواب الأساليب التي تبدو عقابية مثل الاستجواب والملفية

556
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

بشكل لجان تحقيق، وكان الأساليب الثاني أقل شيوعاً ويقترح استخدامه على
نواب المعارضة، وقد اقتصر القسم السابق على ضرب أمثلة تتعلق بالرقابة المالية
التي يمارسها المجلس، وطباعة الحال لم يقتصر استخدامه لهذه الأدوات
على الأمور المتعلقة بالسهر على المال العام، فقد طرح النواب 69 سؤالاً خلال
الدور الأول في الفصل التشريعي السابع، و65 سؤالاً خلال الدور الثاني، وطرحوا
66 سؤالاً خلال دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي الثامن، و58 سؤالاً خلال
دور الانعقاد الثاني في هذا الفصل. ودارت الأسئلة في دورتي 1995 – 1997
حو том تقاضيات الصحة والاجتماع والتعليم والتموين، واحتفاز الصيادين المصريين في
بعض الدول المجاورة، ومشكلة الدواء وضريبة المبيعات بهذا الترتيب، ودارت
الأسئلة خلال دوري الانعقاد 2000 – 2003 حول الشباب والمرأة وإهدار المال
العام والدورات الخصوصية في التعليم، ثم اللبيبة والاتصالات والبروتوكولات،
وبهذا الترتيب. أما طلبات الإحاطة إذ 118 في دور الانعقاد الثاني في الفصل
الشريعي السابع، التي بلغت 340 في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي
الثامن، و322 في دور انعقاد الثاني، فقد دارت في الأول حول تقاضيات الصحة
والدواء والتعليم والإسكان والصندوق الاجتماعي للتنمية، ودارت 2000 – 2001
حو том تقاضيات الشباب والرياضة وحماية البيئة والمرأة وإهدار المال العام والتعليم
والاتصالات والتموين والإدارة المحلية والتأمينات والصحة، وذلك بحسب عدد
الطلبات المتعلقة بكل موضوع. ولهذا الترتيب، أما في 2002 – 2003 كانت
موضوعاتها الرئيسية وبحسب الترتيب هي النشاط، والنقل والمواصلات والكهرباء
والصرف الصحي ومعوقات التصدير وخدمات الصحة والتعليم والأوراق والسياحة
(رشاد، 71 – 79). أما البيانات العاجلة فإنها سبعة خمسين في دوري الفصل
السابع، ودارت حول حظر الصيد من البحرين الأبيض والأحمر، وأعدادات
إسرائيل على لبنان وتلوث المياه في مدينة السويس، وفي الفصل الثالث تناولت
البيانات العاجلة في دوري انعقاد الأول حادث قطر الصعيد وحادث المعتمرين
المصريين وغرق مركب صيد في منطقة رأس غارب بالبحر الأحمر وأنخفاض توريد
سدرك السكر وقضايا تسار السياحة والتنمية المحلية والأمن الداخلي والتموين
والصحة والإسكان، وبعد ذلك في دور الانعقاد الثاني التخوف من وصول مرض
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

جذور البقر إلى مصر، وخطر م ontvangات مشعة كالإجلال والمظاهرات، والإسكان والمراكز والنقل والمواصلات والشباب والبيئة والري والكهرباء والأوقاف والتعليم. كما استخدم النواب أداة الاستجواب، وذكرت دراسة عيان الغفارة رشاد عشرة استجابات في دورى انتقال الفصل السابق، وثمانية عشر في دورى انتقال الفصل الثامن. تناولت، بالإضافة إلى قضايا إعداد الملاح العام التي تطرق إليها القسم السابق، قضايا الصحة والمستشفى، والمشكلات التي يعاني منها المساوئ المصريون في أردي واليمن والسودان وليبيا وقضايا البيئة ومواقع السيارات في المحافظات وضربة السبع (رشاد، 79 - 81).

ومن بين أدوات الرقابة الأخرى التي استخدمها النواب تشكل لجان تحقيق تم تجاوز عددها بس عجب لجان في دورى انعقاد المشار إرها في الفصل التشريعي السابق والثامن، وكان موضوع التحقيق هو صور مختلفة من إعداد الملاح العام كما جرى شرحه في القسم السابق. كما لجأ النواب إلى طلب عقد مناقشة عامة، وذلك في حدود 16 طلبًا في دورى انعقاد الفصل السابق، و10 في دورى انعقاد الفصل الثامن، ودانت موضوعات المناقشة حول الصحة والزراعة في الفصل السابق، وحول قضايا التصدير والتامين الصحي وصناعة الغزل والنسيج في دورى انعقاد الفصل الثامن.

ثم يمكن للنواب تقديم اقتراحات بذرة بلغت 55 طلبًا في دورى انعقاد الفصل السابق، و29 في دورى انعقاد الفصل التشريعي الثامن المشار إرها، ودانت هذه الطلبات حول طلب محلية، مما لا يسوع اعتبارها أداة رقابة.

أخيراً لم يلجأ النواب إلى أداة طرح الثقة بأي من الوزراء أو بالحكومة، وذلك لأن شروط التقدم بهذا الطلب لم تتوفر لدى المعارض في هذين المجالين، وهو غير أعضاء المجالس أي 46 نائبًا، وهو ما كان يتجاوز كل تحمل المعارضة والمستقلين في المجالين، والذي لم يتجاوز 34 في المجالس الثامن، ولمد احتمال أن يأتي هذا الطلب من نواب الحزب الوطني الحاكم.

وقد استخدم د. عبد الغفار رشاد مؤشرات للمشاركة الرقابية أخذ في الاعتبار عدد أعضاء كل حزب في مجلس الشعب، ومدى توافر استخدام أي من أدوات الرقابة،
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

واتهي إلى الاستنتاج بأن أحزاب المعارضة والمستقلين أعلن قلة عدهم - أكثر ميلاً إلى استخدام أدوات الرقابة بكافة صورها من نواب الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، وهو أيضاً الذين يستخدمون أدوات الرقابة الأخرى أكثر حرصاً مثل الاستجواب ولجنة تحقيق الحقوق. على أن هناك ثلاثة اعتبارات تقبل من فاعلياً الدور الرقابي لمجلس الشعب، هي الأغلبية الكاسحة للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، والدور الذي يقوم به رئيس المجلس المنتمي إلى ذلك الحزب والنصوص الدستورية المتعلقة بالثقة من الوزراء والحكومة.

فالأخلاقية الكاسحة للحزب الوطني الديمقراطي والتي لم تقل في أي من مجالات الشعب عن 80% من الأعضاء، وتجاوز 90% في الفصائل التشريعيين السابع والثامن، تجعل مصير أي من هذه الأدوات الانتقال إلى جدولة أعمال المجلس وإغلاق باب المناقشة طالما أن أعضاءه يعتبرون استخدام أدوات الاستجواب وتشكيل لجان تحقيق الحقوق أمرًا محرجة للحزب لأبد من إفشاءه بأغلبيتهم العددية، حيث أن تعيين أسلوب الرقابة هو في اتخاذ إجراء عقابي بحق المسؤول إذا ما سأل إهمال أو تراخي في حماية المال العام أو عدم كفاية في القيام بمهماتهم منصبه، وهو ما يقتضي موافقة أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أي بالضرورة موافقة نواب من الحزب الوطني على هذا الإجراء، وليس هذا متضوراً طالما أن قيادة الحزب تعتبر مجرد اللجوء إلى استخدام الاستجواب أو طلب لجنة تحقيق الحقوق هو عمل معاوض لها.

كما يقوم رئيس المجلس، وهو قادي بارز في الحزب الحاكم، بدور أساسي في التقليل من فاعلياً الاستجواب أو تشكيل لجنة تحقيق الحقوق، فهو يستخدم سلطاته في تأجيل مناقشة الاستجوابات، وتقدير عدها في أي وقت، وتأكيد الوقت医疗服务 للحكومة وغير الخدمات للمعارضة عند عرضها، ثم إنهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال دون اتباع اتخاذ أي إجراء تجاه ما قد يكشف عنه الاستجواب أو تقرر لجنة تحقيق الحقوق من أوجه قصور. وفي أحوال أخرى يقبل من فعالية استخدام هذه الأدوات ضمها جميعاً في عمل رقابي واحد كاستجواب ثالث أو مناقشة عامة بحجة وحدة الموضوع، وعدم توفير وقت كاف لمناقشة الموضوع مما يؤدي إلى واقف استخدام هذه الأدوات.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

...وما يحدث وفقا للمادة 127 ما عرض النزاع بين الحكومة والجمعية في الشعب في استفتاء عام، قد ينتهي بتأييد الشعب ل موقف الحكومة، وهنا يقرر رئيس الجمهورية حل المجلى، والدعوة إلى انتخابات جديدة أو قد يقرر تبني وجهة نظر المجلى أبداء، ويطلب من الحكومة الاستقالة، ولكن ليس من المعروف لدينا أي موقف سيتخذه الرئيس في هذه الحالة، ويشكل عدم التيقن في هذه الحالة رادعا للمجلى عن قول طرح الثقة بالحكومة.

4 - فاعليات المجال البرلمانية

يعود مجالاً مهماً عن طريق المجال المتخصص، فهي التي تناقش إليها مشروعات القوانين التي تدخل في مجال تخصصها في مجال تخصصها في مجال تخصصها يقبلها المجال إلى لاسنتاس بدراسة الوضع بقبل أن يحدد رأيه. وتباع الرأي العام على هذه المجال، خصوصا عندما يتعلق الأمر بзванية تشغله. ومن أهم مجال مجالي الشعب كل من لجتي الخطة والميزانية والميزانية التي تعد تقديمها للمجلى عند نظرة للميزانية السنوية التي تقدمها الحكومة، ولجنة المجال الدستورية والتشريعيه التي يقع عليها واجب اتخاذ الخطوة الأولى في تحديد موقف المجال من القضايا القانونية المشتركة للجدل التي تتعلق بها أثناء ممارسة مهام وتشير لائحة المجال تنسيق هذه المجال، وينصباً رداً.

وهذه المبادئ يشكل أعضاء مجال مجالي الشعب مثمنين عشرة لجنة هي:

1 - لجنة المجال الدستورية والتشريعيه،
2 - لجنة الخطة والميزانية،
3 - لجنة المجال الاقتصادي.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

- لجنة العلاقات الخارجية،
- لجنة الشؤون العربية،
- لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة،
- لجنة الاقتراحات والشكاوى،
- لجنة القرى العامة،
- لجنة الصناعة والطاقة،
- لجنة الزراعة والري،
- لجنة التعليم والبحث العلمي،
- لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف،
- لجنة النقل والمواصلات،
- لجنة الإسكان والمراقين والترميم،
- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية،
- لجنة الشباب (مجلس الشعب، 7، 1995-47).

وتشير الدراسة الخاصة بأداء مجلس الشعب في مجال التشريع إلى تفاوت عدد المشاريع المحالة إلى كل لجنة من دور انعقاد إلى آخر، ففي حين اشتملت خمس لجان فقط بمشاريع قوانين خلال دور انعقاد الفصل السابع موضوع الدراسة، وهي بالإضافة إلى لجتي الشؤون الدستورية والتشريعية والاقتراحات والشكاوى لجان الخطة والموازنة، والزراعة والري والإسكان والمراقين، وكانت الأنشطة لجنة الاقتراحات والشكاوى والتي اشتملت بأربعة عشر مشروع قانون، وثلاط لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية ستة مشاريع قوانين. أما في دور انعقاد الفصل الثامن موضوع الدراسة، فقد اشتملت كل اللجان تقريباً بمشاريع قوانين، واجتاز لجنة الشؤون الدستورية في المقدمتين بأربعة وعشرين مشروع قانون، تليها اللجنة الاقتصادية، بينما لم يقدم أي مشروع قانون للفتحات والشكاوى ولا
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

للجنيء الشاب والشؤون الصحية والبيئة. ولا يعني ذلك بطبيعة الحال أن بحث
مشاريع القانونين هو جمل عمل هذه اللجان، ولكن هذا ما أمكن توقيته. من الناحية
الأخرى، صرح أحد الأعضاء السابقين البارزين في مجلس الشعب، والذي كان
عضوًا في لجنة الخطة والميزانية، أنه كثيرا ما كان يتأخر انعقاد اللجنة بسبق قلة عدد
أعضاءها الموجودين(1) على الرغم من أهمية المسائل المطروحة على جدول
أعمالها. ومن المعروف أن جلسات مجلس الشعب ذاتها كثيرا ما تأخرت بسبب
تغيب النواب، وعدم اكتمال التصواط الضروري لصحة انعقادته، مما كان يثير غضب
رئيسي. ولاشك أن التغيب عن الاجتماعات اللجان يؤثر كثيرا على فعالية عملها.

كما يشكل المجلس لجنة عامة في بداية كل دور انعقاد سنه تضم رئيس
المجلس ووكيله ورؤساء لجان المجلس وممثل الهيئة البرلمانية للأحزاب
وغمزة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، وتجتمع هذه اللجنة مرة واحدة على
الأقل كل شهر أثناء فترات انعقاد المجلس، وتدرس هذه اللجنة المسائل التي يرى
رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس أو رئيس الوزراء معرفة رأيها بشأنها، كما
تبحث أيضا التقارير الدورية لرؤساء اللجان بين دورات أخرى.

ويشكل المجلس كذلك لجنة للقيم وذلك في بداية انعقاد كل دور سنوي عادي
برئاسة أحد وكيلي المجلس، وضرورة رؤساء عدد من لجان المجلس وغمزة من
أعضاء اللجنة العامة منهم أعضاء الأحزاب المعارضية والمستقلين وغمزة من
أعضاء المجلس يختارون بالفرع بينهم سيدة، وتختص هذه اللجنة بتوقيع الجروات
على الأعضاء إذا ما انتهكوا مخالفات تشكل خطرا على القيم الدينية أو
الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع
المصري، وقد مارست لجنة القيم وأجباتها أكثر من مرة، كان أشهرها إسقاط
عضوية السيد كمال الدين حسين الذي كان نائبا في السينات للرئيس جمال عبد
الناصر وحيد قيادات الضباط الأحرار الذين قادوا ثورة يوليو 1952 بتهمة إهانة
الرئيس السادات.

(1) السيد ميرفي عبد النور، نائب رئيس حزب الوفد، وعضو مجلس الشعب-2005.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

5 – 3 ملاءمة النظام الداخلي للآداء البرلماني

توافق اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في مصر مع الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية، ولذلك فهي انعكاس لروح هذا الدستور، والذي صدر في وقت كان النظام السياسي لمصر يقوم على أساس التنظيم الواحد، ولذلك على الرغم من أن الكثير من نصوصها يسهل عمل المجلس إلى حد كبير، مثل اللائحة الخاصة بتشكيل اللجان، إلا أنها تعطي ثقلا كبيرا لرئيس المجلس في تقسيمه لها، وتأثر بما اختلف مع الأعضاء وخصوصا من أحزاب وقوى المعارضة على مدى صحة هذا التفسير، وذهب بعضهم إلى أن المواد اللائحة الخاصة بالإقالة باب النقاش لمجرد أن عشرين من الأعضاء أبدوا الرغبة في ذلك، والانتقال إلى اللائحة في المسائل التي استدعت توجه استجواب إلى أحد الوزراء، أو الاستماع إلى تقرير لجنة تقصي حقائق، يقلل كثيرا من فعالية عمل المجلس، وقد ذهب أحد الأعضاء من حزب معارض، وكان أحد نجوم مجلس الشعب السابق (2000 - 2005) إلى اقتراح لائحة بدلا للمجلس تكون أكثر الديمقراطية من اللائحة الحالية.

فاعلية الكتل البرلمانية

تحدد لائحة مجلس الشعب في بابها الرابع قواعد تمثل الأحزاب المختلفة بالمجلس وذلك في ثلاث مواد هي المواد 69، 97، 98، فالمادة الأولى منه تص
علي أن يختار كل حزب سياسي رئيس المجلس كتابة في بداية كل دور انعقاد عادي
باسم من يختاره الحزب ممثل لهيئة البرلمانية بالمجلس، وكذلك بأسماء من
يتمون إلى الحزب من أعضاء المجلس، وتصデザイン هذه المواد على أن يحترم
الهيئة البرلمانية للحزب عنه، في كل ما يتعلق بشؤونه المتمثلة بالمجلس ونشاطه،
وتحشى المواد الثالثة منها على جواز قيام ممثلو الهيئات البرلمانية لأحزاب
المعارضة باختيار أحدهم بالإجماع لتمثيل رأي المعارضة ووجهة نظرها.

وقد استقر العمل بالمجلس على أن يقوم كل حزب له أكثر من نائب في مجلس

(1) هنالك بعدين نور رعيم حزب الغد والذي يقضي عقوبة السجن بتهمة التزوير في وثائق تأسيس حزبه.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الشعب يتكون هيئة برلمانية له، ولا شك أن أكثر هذه الهيئات تأثيراً هي تلك التي يكون لها الحزب الوطني الديمقراطي، باعتباره أكبر هذه الأحزاب من حيث حجم عضويته في المجلس، وتكون رئيس المجلس ورؤساء اللجان من المنتديين إليه، ولكن مما يقلل من فعالية هذه الكتل عدم الانضباط داخلها، والذي لا تتجو من الهيئة البرلمانية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم ذاته أحياناً، مثل الانقسام الواضح بين أعضائها أثناء مناقشات وصول القائمة بخصوص ارتداء النساء المسلمات للحجاب، واضطراب مواقفهم من هجوم على الوزير في البداية، ثم العودة للتصالح معه في جلسة لاحقة، وتغيب بعضهم عن جلسة المصالحة(1)، وتعكس هذا الانقسام واضطراب في عدم استقرار حجم الكتلة البرلمانية لحزب الوفد في الفصل التشريعي التاسع (المنتخب في 2005)، وفي سقوط حق حزب التجمع في أن تكون له كتلته البرلمانية بعد تقلص عضويته في الفصل التشريعي التاسع إلى عضو واحد بعد استقالة العضو الآخر، وانضمامه إلى الحزب الوطني الحاكم، كما يقلل من فعالية هذه الهيئات تعكس رئيس المجلس في مواجهة بعض التجمعات في المجلس وإباكها عليها حقاً في تشكيك هيئة برلمانية، وأبرز ذلك هو إقرار رئيس المجلس على عدم أحقية نواب الإخوان المسلمين في أن تكون لهم كتلتهم البرلمانية، على الرغم من عضويتهم التي بلغت في الفصل التشريعي الثامن عددًا مساوياً لكل نواب أحزاب المعارضة، وارتفعت في الفصل التشريعي التاسع إلى خمسة أعضاء كل نواب أحزاب المعارضة الموجودة في المجلس بدعو أن القانون والدستور لا يعترفان به، يحمل اسم الإخوان المسلمين، وأنهم في رأي نواب مستقلون لا فرق بينهم وبين نواب مستقلين آخرين في المجلس.

7- فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان بمجلسه

تسعى الأجهزة الإدارية والفنية في كل من مجلس الشعوب والشورى من قبل أمانة المجلس، ورغم عدم توافر مصدر رسمي بشأن حجم أي من الأمانات، إلا أن عدد

(1) انظر تفاصيل ذلك في الصحف المصرية في الأسبوع الثالث من نوفمبر 2006.
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

العمال في مجلس الشعب يقترب من 2000، وهو ما يعني تشييد خمس عاملين الفنين والإداريين لكل عضو في مجلس الشعب، و 있도록 أهم هؤلاء هم الذين يخدمون كمكتب المجلس، والذين يخدمون لجان المختلفة، ويشهد الكاتب بالكفاءة المهنية للذين يخدمون رئيس المجلس ومكتبه، وكذا العاملين في خدمة اللجان، وهم من خريجي الجامعات الذين يملكون مهارات البحث في القضايا التي تهم هذه اللجان، وقد تلقوا تدريباً مهنياً أشرفته عليه مؤسسات أمريكية وبريطانية وقامت أمانة المجلسين بتنظيم بعض هذه الدورات.

إلا أنه لا يبدو أن حجم هذا الجهاز يكفي لمواجهة مطالب أعضاء المجلسين، فقد تصل رسومات أكثر من لجنة في مجلس الشعب والشورى بمراكز بحثية جامعية لمطابقتها بتزويدهم بيانات ومعلومات يحتاجونها في أداء واجباتهم البرلمانية، بل لقد طالب أحد النواب بأن يكون هناك باحث متخصص لكل نائب بعد أن اشترط رئيس المجلس أن يقدم كل نائب برغب في استجواب أحد الوزراء أسئلته.

استجوابه، وهو ما قد يعجز عنه أي نائب يمفرده.

8-3 كفاءة البرلمانيين في المجلسين

على الرغم من أن نصف الأعضاء في كل من مجلس الشعب والشورى هم من العمال والفلاحين الذين يفترض أن مستوى تعليمهم منخفض نسبياً، إلا أن كلاً من المجلسين يحتل بأعضاء تلقوا تعليماً عالياً لا يقل عن المستوى الجامعي الأول مع وجود عدد لا يقلن به من حملة الدكتوراه، كما يضم كل من المجلسين تخصصات متعددة، وخبرات متاحة تشتمل كبار رجال الأعمال وأساتذة الجامعات ووزراء سابقين وعدداً من كبار موظفي الدولة سابقاً. فقد بلغت نسبة حاملى الشهادات الجامعية 56% في مجلس الشعب المنتخب في 2000 نزولاً عن 69% في مجلس الشعب المنتخب في 1995، وضمن مجلس 2000 – 2005 ثلاثين من حملة الدكتوراه وخمسةً من حملة الماجستير، وقد انخفض عدد حاملى مؤهلات أقل من المتوسط أو بدون مؤهلات واضحة إلى 15% في مجلس 2000، على أنه لا يبد من التحذير بأن عددًا من أبرز النواب كانوا تحديداً من بين مثلي العمال وخصوصاً من أحزاب المعارضة كما سبق التنويه في قسم سابق من هذه

565
ائيزيد: تحليل المبايدات

الدراسة. ومن ناحية أخرى، مما يقلل من قيمة هذه الخبرات المتواجدة في المجلسيين عدم انتظام النواب في الحضور وخصوصاً من حزب الأغلبية، وبالتالي لا توفر كل هذه الخبرات في خدمة أعمال كل من المجتمعين.

4- النزاهة

ليست هناك قوانين خاصة بالنزاهة تخص أعضاء البرلمان بمجلسية أو تنعيم من استخدام نفوذهم من أجل الإثراء غير المشروع، ولكن هناك نصوص دستورية وقانونية تغلق باب الفساد، كما توجد في المجتمعين لجنة خاصة يمكن أن تحقق في أي اتهامات توجه إلى أي من أعضائهم باستغلال النفوذ بين أمور أخرى. وتثار في العادة تساؤلات حول مصدر تمويل حملات الإخوان المسلمين الانتخابية (المصري اليوم، 25 ديسمبر 2006، ص 1) ولكن لم تصدر أي أحكام قضائية بعدم قانونية تمويل مرشحيهم لحملاتهم، كما يكاد وجه التمييز الوحيد بين المواطنين في ما يتعلق بأعمال البرلمان هو ذلك الذي ينصب على الإخوان المسلمين والحركة الإسلامية بوجه عام، مثل تشديد شروط صلاحية انتخابات القضاة المهنية في سنة 1993 لتقليل احتمالات نجاح مرشحيهم في انتخابات هذه القضاة، وتقييد العقوبات الخاصة بما يسمى بجرائم الإرهاب في سنة 1995، وذلك لمواجهة موجة الأعمال الإحتجاجية التي تزايدت في النصف الأول من التسعينيات ونتسب إلى جماعات إسلامية.

1- الأخلاءات البرلمانية

لا يوجد قانون خاص بالأخلاءات البرلمانية، وإن كان قد تردد الحديث من آن إلى آخر عن قواعد للسلوك تلزم بها الأحزاب السياسية عموماً، ولكن لم ينطلق مثل هذا الحديث إلى صياغة قانونية حول هذا الموضوع، بل يتم تشكيل لجنة للفحص في كل من مجلسي البرلمان في بداية كل دور، ووفقًا لما جاء في المادة 26 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والتي تتشابه في هذا الصدد مع اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، فإن هذه اللجنة:

تختص بالنظر في ما ينسب إلى أعضاء المجتمع من مخالفات تشكل خروجاً على
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

المجتمع المصري، وكذلك نظام الحكم والقانون، من هذه الوضعية، إذا أثبت التحقيق بما في الأحكام الإدارية، فإن للبرلمان موقفه يحتوي بين الوضعية والوضعية في وقفة الحكم، طوال فترة الانتظار، والبرلمان من الأعضاء في أفراد المجلس لمدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات، وفقاً للقانون، يتم إلى الحوارات من الأعضاء في أفراد المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانتظار، حتى إمكانية العضوية، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 32 و37 من الوضعية الداخلية لمجلس الشعب.

ومن الصعب إصدار حكم عام حول مدى التزام أعضاء مجلس الشعب بالقيم الأخلاقية سواء في مزاولتهم لعملهم داخل المجلس، أو خارج المجلس، ولكن آثارت بعض التصرفات داخل المجلس بعض أعضاء بعض الأعضاء خارج المجلس شكوكاً حول مدى جدية هذا الالتزام من جانب عدد محدود من الأعضاء، وفي مناسبات خاصة، فقد حدث أحياناً أن وجه أحد الأعضاء إهانة لعضو آخر أو أعضاء آخرين أو وجه إليه اتهاماً ممكناً، مثل اتهام طلعت السادات الذي أسقط محكمة في مجلس الشعب بعد اتهامه بإهانة القوات المسلحة المصرية بالضيوع في اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات، وأخاه للتوحده في رئيس لجنة الخامسة والليامية بنجاسة الشعب بالعيش من ممارسات غير قانونية. وفق الأوامر المحلية، وذلك في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي التاسع في سنة 2005، أو مشادة حادة بين نواب الإسلام والدين والديموقراطي في 17 ديسمبر 2006، بل لقد حدد أن صفع أحد النواب ووزير الداخلية أثناء وجود الأخر في مجلس الشعب في سنة 1990، وغالباً ما يتم رد هذه المواقف ورد الأوراء، أو باقتراح رئيس مجلس حذف هذه الاتهامات من منضبطة الجلسة. ومن الأعضاء التي تخرجت عن القيمة الأخلاقية التي يفترض أن يتحمل بها أعضاء مجلس شيوخ تورط بعض أعضاء مجلس الشعب من الحزب الوطني الديمقراطي في تجارة المخدرات قبل وأثناء عضويتهم في المجلس في الفصل التشريعي الثالث.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

حسم صراعات المصالح

لا توجد في مصر قوانين خاصة بأعضاء البرلمان تحظر استغلال مواقعهم
للفوائد المادية، ولكن هناك نصوص دستورية وقانونية ولائحة تحاول إغلاق
الباب أمام فرص استغلال عضوية أي من مجلس البرلمان للربح أو للكسب
الخاص. على نحو خاص، فإن المادة 95 من الدستور الدائم على أنه:
«لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من
أموال الدولة، أو أن يجمعها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن
يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملزماً أو مورداً أو مواقفاً».

وتشدد المادة 38 من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب على
عدم جواز تعيين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام أو ما في
حكمها أو الشركات الأجنبية، وإطلاق أي تعيين على خلاف ذلك إلا إذا كان التعيين
بناءً على ترفقة أو نقل من جهة إلى جهة أخرى، أو كان بحكم قضائي أو بناءً على
قانون.

وتضمن المادة 372 ومن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تفاصل
الحظر الوريث في المواد السابقتين، تعاني المادة 372 على أنه لا يجوز كذلك
إعادة العضو من وظيفته الأساسي إلى دولة أو جهة أجنبية خارج البلاد أو التعاقد على
أية وظيفة، أو العمل في الخارج مع أية جهة إلا بعد تقديم العضو استقالته، بينما
تؤكد المادة 374 على أنه:

«لا يجوز للعضو فور إعلان انتخابه أن يقل التعيين في إحدى الشركات الأجنبية
أو في المشروعات الخاضعة لقانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي، ولا أن
يقل عضوية مجلس إدارة الشركات المساهمة أو مجالس المراقبة في شركات
التمويل بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، إلا إذا كان أحد
المؤسس، أو مالكاً لعشرة في المائة من مال الشركة، أو كان قد سبق له شغل
عضوية هذه المجالس قبل انتخابه».

ليس بإمكان الكاتب أن يؤكد تطبيق هذه النصوص الدستورية والقانونية
والمجالس في كل الحالات لأن هذه المخالفات لا تتم علناً بطبيعة الحال، ولكن
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

القضية المعروفة بنواب القروض (1) تشير إلى أنه في حالة ارتكاب أعضاء مجلس الشعب لمثل هذه المخالفات فإنهم يحالون إلى القضاء، وإذا ما ثبتت مخالفتهم فإنهم يعاقبون بما يقضي به القانون، ويقضي بعض أعضاء مجلس الشعب عقوبة السجن ثمناً لهذه المخالفات، بل إن رئيس اللجنة الاقتصادية الأسبق في مجلس الشعب والذي كان رئيساً لمجلس إدارة أحد البنوك قبل عضويته في مجلس الشعب يقضي أيضاً عقوبة السجن لانتهاكات مشابهة.

3 - 4 شفافية التمويل السياسي

يثير المراقبون للانتخابات في مصر شكوكاً حول التمويل السياسي لفرعين من الناخبين، الأول هو المرشحين الرسميون للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، والثاني لمرشحي جماعة الإخوان المسلمين، ولكن لا يمكن الوصول إلى أي بيانات دقيقة بخصوص أي منهما. وترجع صعوبة النوع الأول من التمويل إلى كونه عينا في الغالب مثل مشاريع تنفيذها الحكومة في الدوائر التي يتم تقديم الترشيح فيها كبار قيادات الحزب الوطني الديمقراطي، أو كونه نتيجة لضيوع تمارسها أجهزة الإدارة على رجل الأعمال في هذه الدوائر لصالح مرشحي الحرب الحاكم، وفي حالة مرشحي الإخوان المسلمين تتم وزارة الداخلية بعض الشركات الخاصة بأنها مهيئة للإخوان، وقد ثارت شكوك في سنوات الثمانينات والتسعينات بأن ما يسمى بشركات توظف الأموال الإسلامية هي غلطة للإخوان المسلمين، ولكن لم يظهر دليل على صحة هذه الاتهامات، وتكرر الاتهامات خلال الأسابيع الأخيرة من سنة 2006 بأن شركة تقوم بعمل الأموال لصالح الإخوان المسلمين. وأن نفس الدور يقوم به بنك التقوى الدولي، حسب رواية أحد الصحفيين من ذوي العلاقات الوثيقة بجهة الأمن.

ومما يزيد من صعوبة اكتشاف أي تمويل سياسي أو غير سياسي للحملات الانتخابية أو لنشاط النواب أنه على الرغم من أن القواعد التي وضعها اللجنة العليا

(1) وجه الاتهام في هذه القضية إلى رئيس أسقفة للجنة الاصناف والمزادات في مجلس الشعب، وكان رئيساً لمجلس إدارة أحد البنوك بتقديم قروض مخالفات للقانون لعدد من الأشخاص منهم أعضاء سابقوه بمجلس الشعب.

569
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الانتخابات في سنة 2005 تحظر إتفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والشركات التي تسهم الدولة في أغراض الدعاية الانتخابية، ولا يتجاوز الحد الأقصى للإتفاق للمشروع سبعين ألف جنيه في الحملة الانتخابية وثلاثين ألف جنيه في حالة انتخابات الإعادة، وذلك على الرغم من الاعتقاد السائد بأن نقاط الحملة الانتخابية لأي مرشح تتجاوز ذلك بكثير، بل وقد تصل إلى عدة ملايين من الجهات وذلك لاستغلال دعم الدوام الانتخابية، والنقاط الباهظة التي يضطر المرشحون على تحملها حتى يتمكنوا من التحقيق، وتنتج عن اتفاق كلفة الحملات الانتخابية جدا لا يجعل أيا من الأحزاب السياسية قادرة على تقديم مرشحين في كافة الدوامات، في الانتخابات التنية التي جرت في مصر منذ الندوال عن نظام التمثيل الانتخابي في سنة 1990، ولم يقدر على ذلك سوى الحزب الوطني الديمقراطي، ومن ثم في ذلك جمعية الإخوان المسلمين التي تقدمت بمائة وخمسين مرشحًا في انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005، ولذلك تزايد اعتقاد العديد من الأحزاب على رجال الأعمال كمرشحين لهم لقدرتهم على تحمل هذه النفقات، وقد تراوحت نسبة رجال الأعمال إلى إجمالي مرشحي كل حزب أو قوة سياسية بين 42% في حالة الحزب الوطني، و33% في حالة الإخوان المسلمين، و23% بين المستقلين.

4 - عدم التمييز بين المواطنين

يقع القول بأن مجلس الشعب في فصوله التشريعية التسع منذ إقرار الدستور الدائم في سنة 1971 قد تمتع التمييز ضد طائفة محددة من المواطنين، فمن ناحية تميز مصر كمجتمع بدرجة عالية من التجانس، وذلك بالمقارنة بشعوب عربية أخرى تمر بها انقسامات عرقية وتطفوية حادة، ومن ناحية أخرى فإن كل القوانين التي أصدرها مجلس الشعب، بل كل القوانين التي أصدرتها المجالس التنية في مصر منذ عرفت مصر الحياة التنية في ستينات القرن التاسع عشر قد خاطت كل المصريين، أو كل من يعانيهم أمرها منهم دون تمييز بينهم على أي أساس، ولا شك من ناحية ثالثة أن البناء القانوني في أي دولة يعكس علاقات القوى بين الطبقات.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

المختلفة ولذلك فهو يميل إلى أن يعكس مصالح القوى الاجتماعية المسيطرة أو المهمة، حيث ولو خطاب المواطنين جميع خطاب المساواة. وربما يذهب البعض إلى أن مجلس الشعب في مصر قد مال إلى محاكاة الطبقات المالكة للأراضي والرأسم المال والذين يستفيدون أكثر من غيرهم من سياسات الانتقاب الاقتصادي، وعليه أبرز العلامات على ذلك تبني مجلس الشعب قوانين مثل قانون الإيجارات الأراضي الزراعية، والذي تُرك تحديد الإيجارات لقوى السوق، بعد أن كان قانون الإصلاح الزراعي الأول الذي صدر في الأسابيع الأولى لثورة يوليو في سبتمبر 1952 قد تثبت هذه الإيجارات بمساحة مئات الأراضي الزراعية، وقانون الضوابط الجديد في سنة 2005 الذي خفض من نسبة الضريبة على الأرباح المالية والصناعية، ولكن قد يذهب أنصار هذه القوانين إلى أنها تشجبها أرأس المال الخاص، فإنها تهدف دفع النمو الاقتصادي الذي يحقق صالح جميع المواطنين، وأن ترك الإيجارات الأراضي الزراعية لقوى السوق يستهدف أيضاً تحقيق نوع من المساواة عند صغار الملاكين، كذلك بعد أن تضاعفت القيمة الحقيقية للإيجارات الزراعية في البنوك، وغير ذلك من صور قانون الإصلاح الزراعي الأول في سنة 1952، حتى بدء سريان قانون إيجارات الأراضي الزراعية في سنة 1975. وهذه بكل تأكيد نقاط خلافية يصعب حسم النقاش حولها.

ولكن لا شك أن بعض القوانين التي أصدرها مجلس الشعب قد استهدفت التعزيز ضد جماعات سياسية محددة، قانون الأحزاب السياسية في سنة 1977 يُحظر تشكيل الأحزاب على أساس ديني أو طبقي، وقد جعل ذلك من المستحيل، حتى كتابة هذه السطور، الاعتراف بحزب سياسي إسلامي، سواء لجماعة الإخوان المسلمين أو حزب الوسط. صحيح أن جعل المستحيل أيضاً الاعتراف بحزب سياسي شيعي، ولكن عدد الشيعة في مصر محدود جداً بالنسبة للملايين الذين منحوا أصواتهم لمرشحي الإخوان المسلمين في الانتخابات الأخيرة، وقد تولى منذ التسعينيات القوانين التي تستهدف أنصار الثياب الإسلامية، من قانون ضمانات الديمقراطية في انتخابات النقابات المهنية الصادرة في سنة 1993، وتشديد العقوبات في جرائم الإرهاب في سنة 1995، وقود سعي القانون الأول إلى رفع الانتظاب المطلوب لصحة انتخابات النقابات المهنية بافلاوة أن أنصار الثياب
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الإسلام يشكلن أغلبية ضمن أقلية من أعضاء النقابات المهنية الذين يشاركون في انتخاباتها، ولما أُرجعت الشروط بأن ذلك النصاب المرتفع لن يعوض بين أنصار الإخوان وいました كسب الأغلبية في هذه الانتخابات، وافق الحكومة في معظم النقابات المهنية لمدة تجاوز الآن عقدين من الزمن، وقد توسعت تعديلات القانون الجديد في تعريف الإرهاب وتشديد العقاب على مرتكبي جرائمه؛ وترد في هذا المجال أيضا التعديلات المرتبطة في الدستور والتي اقترحها الرئيس حسني مبارك، ولاشك أن مجلس البرلمان سوف يقرها، وتتضمن حظر النشاط السياسي على أساس ديني.

5 - 4 التزام البرلمان باحترام الدستور

يلزم البرلمان في مصر باحترام الدستور، وليس في ذلك أي صعوبة، طالما أن الدستور يمنح اختصاصات واسعة للسلطة التنفيذية وخصوصا لرئيس الدولة، وأنه يدل في القضايا السياسية إلى قوانين تفيد من حرية أحزاب المعارضة، كما أن نزاعات الانتخابات مشكوك فيها، وهي تأتي دائما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بأغلبية كافية لصالح الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، ولكن تكمن المشكلة في هذا الخصوص في أسلوب تفسير الدستور من جانب رئيس مجلس البرلمان.

وترد قضايا التزام البرلمان باحترام أحكام الدستور بالنسبة إلى عدد من القضايا، يشكي البعض في صحة تفسير رئيس مجلس الشعب لنصوص دستورية محددة في بعضها، وقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض القوانين التي أصدرها مجلس الشعب. وله أشاعه أولا من هذه القضايا وهو ما يطلق بتفسير رؤساء مجلس الشعب لنص المادة 93 من الدستور الدائم والتي تقضي بأن يختار رؤساء مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضاءه، وتحتاج محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى إحالتها إليها من رئيسه فقد ذهب رؤساء مجلس الشعب المتعاقبون إلى أن المحكمة هو «قيد قراره» وأن نتيجة التحقيق التي تنتهي إليها محكمة النقض غير ملزمة للمجلس، وكان آخر قرارات محكمة النقض هو ما انتهى إليه في 28 ديسمبر 2006 إذ أرسلت إلى مجلس الشعب ثلاثة وثلاثين تقريرًا يتعلق بالطعون في نتيجة الانتخابات التشريعية في سـ 572
البرلمان في الدول العربية (مصر)

2005، وقد قبّلت الطعون في أحد عشر من هذه التقارير، ورفضت الطعون في الاثنين والعشرين دائرة أخرى، وقد كان موقف مجلس الشعب من هذه الأحكام انتقائيًا في معظم الأحوال في السابق، يأخذ بها عندما يتعلق الأمر ب المصدر في قضية المعارض، ولا يأخذ بها غالباً عندما يتعلق الأمر ب='_حلفاء الحزب القومي_الديمقراطي صاحب الأغلبية في المجلس، مما أدى بوصمة النقص إلى الحكم ببطلان انتخابات مجلس الشعب في سنة 1984.

كما أثارت بعض المعارضات قضية مدى دستورية قوانين وإجراءات الإصلاح الاقتصادي، وخصصًا بيع شركات القطاع العام، بينما ينص الدستور على حرمة الملكية العامة، ووجوب حمايتها ودعمها، ولكن انتهت المحكمة الدستورية العليا في رأي استشاري إلى توافق إجراءات بيع القطاع العام مع الدستور.

من ناحية أخرى قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض ما أصدره مجلس الشعب من قوانين، ومنها قانون الانتخابات العام الذي جرت على أساسه انتخابات مجلس الشعب في سنة 1987، بسبب تعيينه ضد المواطنين بقرار عدد النواب المستقلين على حوالي 11% فقط من أعضاء مجلس الشعب، وهو ما يُخل ببدائل المساحة بين المواطنين الذي يفعّل الدستور، وكذا بطلان انتخابات مجلس الشعب في سنة 1990 بسبب عدم الوفاء بنص المادة 88 الخاصة بالإشراف القضائي على الانتخابات وأصدرت هذا الحكم في سنة 2000، كما قضت أيضًا وفي نفس العام ببطلان قانون الجمعيات الأهلية الصادر في سنة 1999 بسبب عدم عرضه على مجلس الشورى.

4- 6 مكافحة الفساد

لا شك أن مجلس الشعب يملك دستورياً كل السلطات التي تمكنه من مكافحة الفساد، وذلك بحكم أدوات الرقابة التي أتاحها له الدستور، وبعضها قد لا يكون فعالاً مثل طرح أسئلة وإبداء رغبات، وطرح قضايا للمناقشة العامة، وبعضها قد يكون أكثر فعالية مثل تشكيل لجان تقسيم حقائق واستجواب، ولكن المشكلة هي في الأساس الأغلبية الساحقة التي يحصل عليها الحزب الوطني الديمقراطي بطريقة 573
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

أو بأخرى، وقبل إدارة المجلس إلى عدم إجهاض الحكومة وذلك بالتبديل من فعالية أدوات الرقابة التي قد يستخدمها نواب المعارض، وذلك فإن استخدام هذه الأدواء التي يفترض أن تكون لها بعض الفعالية قد أتى في كل الحالات إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، بل وفي بعض الحالات إلى توجيه الشكر إلى الوزير الذي وجه إليه الاستجواب.

وتكشف دراسة الاستجوابات التي قدمت إلى مجلس الشعب في عدد من دوراته إلى أن الكثير منها قد تناول قضايا فساد في بعض أجهزة الدولة، فقد قدم النواب المستقلون والمعارضون على سبيل المثال أربعين استجوابًا خلال الدور الخامس في الفصل التشريعي السادس (1990 - 1995) انتهى المجلس فقط من مناقشة ستة فقط منها، وتعلق أحدها بإهمال الحكومة في إدارة قنات السويس، وتعلق استجواب آخر بعطي محلة مية المياه بمدينة طنطا وعدم مطابقة المياه الخارجية عنها للمواصفات بسبب العوامل الفنية، مما ينتج عنه إهدار الملايين من الجهات، وكان موضوع استجواب ثالث هو ضياع حقوق الموظفين لدى شركات توظيف الأموال، وركز استجواب رابع على دور الحكومة في انتشار الأغذية الفاسدة وتفضي الأمراض الناجمة عنها. وقد انتهى مناقشة كل هذه الاستجوابات إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، بل إنه في حالات منها قرر المجلس توجيه الشكر إلى المسؤول المختص. فهي الاستجواب الخاص بمحتوى مياه الخرف الصحي في طنطا، قرر المجلس توجيه الشكر لرئيس الوزراء ووزير الإسكان والمرافق العامة.

وفي الاستجواب الخاص بضياع قنات السويس، قرر المجلس أيضا توجيه الشكر للحكومة لحسن إدارته للقناة، وشكر الوزير الذي ردد على الاستجواب.

وتكشف دراسة الاستجوابات وطلبات لجان التحقيقات التي قدمها نواب إلى مجلس الشعب، وتعلق العديد منها بشبهة فساد في الحكومة أو القطاع العام، وكان أخراً في الفصل التشريعي التاسع ما تعلق بغرض العبارة "السلام" وعلى متنها قراءة ثلاثمائة مصري، وصفقة بع عمر أندى أحد المحامين الكبار المملوك من القطاع العام، والتي شكك كثيرون في كون الثمن الذي قباه الحكومة فيها أقل من قيمتها الحقيقية، عن عدد من الملاحظات:
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

1- أن الأغلبية الساحقة من طلبات تشكيل لجان تحقيق أو الاستجواب تقدم من جانب نواب مستقلين أو منتمين إلى أحزاب وقوى المعارضة.
2- أن عددًا محدودًا فقط من هذه الطلبات هي التي يستجيب لها المجلس، فقد قُدِّم على سبيل المثال أربعون طلب استجواب في العام الأخير من الفصل التشريعي السادس نتَّوق منها ستة فقط.
3- أن إدارة المجلس تبذل قصارى جهدها للتقليل من إمكانية ممارسة المجلس لدوره الرقابي باستخدام أدوات تشكيل لجان تقصي حقائق والاستجواب، وهما أقوى أدوات الرقابة البرلمانية في مكافحة الفساد، وذلك بأساليب عدة أجهزة عبد الغفار رشاد في ضم وتجمع أدوات الرقابة تحت أداة واحدة إذا كانت تدور حول موضوع واحد، واستخدام إدارة الجلسات لتأخير وتعطيل مناقشة الاستجواب وإعطاء الأولوية للحكومة في النقاش، وتقدير الوقت المتاح للمعذرة، وإغلاق باب المناقشة والعودة إلى جدول الأعمال، وتأجيل موعد مناقشة الاستجواب لموعده قد يطول، وتشديد شروط الاستجواب، والتدخل والإجبار بإمكانية حل المجلس.

وأمات إدارة المجلس تتبع هذه الأساليب حتى وقت كتابة هذه السطور، فعلى الرغم من أنها كانت قد قُررت قصر عدد الاستجوابات في ختام الفصل التشريعي السادس على استجواب كل أسبوعين، فقد قُررت في بداية العام الثاني من الفصل التشريعي التاسع قصر الاستجوابات على واحد كل شهر، وهو ما يعني أن المجلس لن يناقش أكثر من ستة استجوابات على الأكثر حتى موعد نفس دور انعقاد الثاني في هذا الفصل في يوليو 2007، والذي سيستغرق فيه بلا شك بمناقشة التعديلات الدستورية التي اقترحها رئيس الجمهورية، بلا شك أن ذلك يحد كثيراً من فعالية المجلس في مكافحة الفساد.

من ناحية أخرى، كُون عدد من البرلمانيين الحاليين والسابقين في كل من مجلسي الشعب والشورى جمعية للبرلمانيين لمنافسة الفساد منذ بضعة شهور، ولكن مازال الوقت مبكراً للحكم على مدى فعالية عملهم خارج جدران البرلمان.
الفصل الثالث
التوصيات

في ختام هذه الدراسة يمكن طرح عدد من التوصيات التي قد تقوي من فعالية مجلس البرلمان في مصر في أداء دورهما الذي يوكله إليهما الدستور الدائم وحتى بالتعديلات التي اقترحها رئيس الجمهورية:

صحة التمثيل

تأتي مسألة زيادة الانتخابات التي يتولد منها مجلس الشعب في مقدمة هذه التوصيات، فلا يمكن أن يتمتع مجلس الشعب بالمصداقية إلا إذا كان تعبيرا صحيحا عن الإرادة الشعبية، وقد ذكرنا في القسم السابق أن هناك العديد من الانتهاكات التي وقعت في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة، وهي استمرار لممارسات سابقة، ولعل من أخطرها تصدي قوات الأمن للمواطنين ومنعهم من التصويت في لجان ودواعش شعر الحزب الحاكم بتقدم قوى المعارضة وخصوصا الإخوان المسلمين فيها، ومنها كذلك إعلان نتائج بالمخالفة لتقارير اللجان الفرعية التي أشرف عليها قضاة.

لا شك أن الاقتراح بالتعديل الدستوري يشكيل لجنة توقف بأنها مستقلة لإدارة انتخابات مجلس الشعب وعقد انتخابات مجلس الشعب في يوم واحد لهو محاولة للالتزام على النص الدستوري الخاص بإجراء الانتخابات تحت إشراف القضاء، وقد أدى تفعيل هذا النص إلى زيادة تمثيل المعارضة في مجلس الشعب، وسوف يؤدي إلغاؤه عمليا إلى التقليل من عدالة تمثيل القوى السياسية في مجلس البرلمان.

كذلك فإن قبول مجلس الشعب لأحكام محكمة النقض في ما يتعلق بصحة الانتخابات، وإعلانه بطلان العضوية في حالة قرار محكمة النقض بأن الانتخابات في
البرلمان في الدول العربية

(مصر)

 دائرة معينه قد شابتها انتهاكات جسيمة وقعت على تفضل وصحة، خصوصاً وأن قرارات المحكمة تتعلق بصحة الانتخاب، وهو شرط سابق على اكتساب عضوية أي من مجلسي البرلمان.

وإلا يكون من الأفضل في زيادة تمثيل كل من النسا والأقليات في مجلسي البرلمان أن تلتزم الأحزاب السياسية بأن تضع على قائمة مرشحها نسبة معينة من النساء والأقليات بدلاً من أن يكون ذلك تخصيص عدد محدد من المقاعد لهاتين القسمتين، بحيث يصبح ذلك طالما على التزام القوى السياسية بגדל عن تمثيلهما بدلاً من أن يترك ذلك لتصور دستوري لا تمثل بقاعة عامة في المجتمع.

تفعيل المشاركة

لاشك أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تلعب دوراً مهماً في التأثير على مدى مشاركة الأعضاء. ولذلك ينبغي تعديل اللائحة بإسقاط العضوية من النواب الذين يتغبون كثيراً عن جلسات مجلس البرلمان الذي يتعين عليه، وبضرورة تمثيل القوى السياسية في المجلس في رئاسة لجان كل مجلس حسب نسبة أعضائها في كل مجلس، والاعتراف بحق كل جماعة سياسية في المجلس في أن يكون لها هبتها البرلمانية، وأن تكون قرارات تمثيل البرلمان في الخارج نتيجة توافق بين القوى السياسية الموجودة فيه وما يعكس الحجم النسبي لهذه القوى.

تحسين الاستقلالية

من الصعب تحقيق استقلالية البرلمان في مواجهة الحكومة في ظل نظام شبه برلماني يشرتفت تمثيل الحكومة بأغلبية في البرلمان أو في مجلسين أو الثاني على الأقل، وفي ظل سيادة ثقافة سياسية تجعل نواب الأغلبية يميلون دائماً إلى تأيد حكومة تشكل من قادة حزبيهم. ولكن يمكن تحسين الاستقلالية بالفصل بين رئاسة الدولة وقيادة أي حزب، والفصل بين الدولة والحزب، فلا يتعن أي حزب بمساءلة من جانب الإدارة الحكومية المركزية والمحليات وأجهزة الشرطة وأجهزة الإعلام التي تسيطر عليها الدولة.

لاشك أن التعديلات الدستورية المقترحة من جانب رئيس الجمهورية في ما
الفصل الثالث: التوصيات

يتعلق بنصّ مجلس الشعب سلطة تعديل الموازنة العامة وسحب الثقة من الحكومة دون اللجوء إلى الاستفتاء تزيد من استقلالية المجلس في مواجهة الحكومة من الناحية الدستورية على الأقل.

تحسين الأداء

على الرغم من وجود باحثين مساعدين لكل لجنة يزودونها بالبيانات اللازمة لمواصلة عملها إلا أنه من الواضح أن هذا الترتيب لا يكفي احتياجات أعضاء مجلس البرلمان من المعرفة المتخصصة في كل القضايا التي يتعرض لها البرلمان، ولذلك من المفيد أن يكون هناك جهاز بحثي خاص تابع للبرلمان يشكل من باحثين موهبين لتوافر لهم الأدوات البحثية المكتبة والراديو الأموالية المناسبة ويصلون مباشرة بأجهزة الدولة المسؤولة عن توفير البيانات ويدعونهم بمراجعتها مناسبة، تكون وظيفته مواجهة أعضاء مجلس الشعب بالبيانات المطلوبة لقيامهم بواجباتهم الرقابية والتشريعية وفي الوقت المناسب.

كما أننا من المفيد تعريف أعضاء البرلمان بخبرات المؤسسات اليابانية في الدول ذات التاريخ العربي الغني والمساهمات القوية في كل من العالم المتقدم والباقي للاستفادة من هذه التجارب في أداء وظائفهم، وقد يكون تبادل الزيارات بقصد الاستفادة من هذه التجارب أسلوباً مناسبًا.

وقد يكون من المناسب كذلك تنظيم دورات تدريبية لأعضاء مجلس البرلمان لتعزيزهم بالأدوات المتاحة لهم في أداء عملهم البرلماني، ويكون حضور هذه الدورات آمراً ضرورياً للأعضاء الجدد خاصة عند بداية كل فصل تشريعي، كما يكون حضور هذه الدورات اختيارياً لأعضاء البرلمان العائدين إليه.

تحقيق النزاهة في الأداء

يجب ألا تنتهي ممارسة البرلمان لدوره الرقابي بمجرد طلب أقلية من أعضاء المجلس الانتقال إلى جدول الأعمال، وإنما يجب أن يتولى المجلس موقفاً عند الانتهاك من الاستجواب أو سماع لجنة تقصي الحقائق، وربما ينتهي الأمر بطرح
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

الحجج والحجج المضادة على الرأي العام إن لم يتخذ المجلس قراراً بتوجيه اللوم إلى المسؤول الذي كان موضوع الاستجواب.

كما يجب أن يدرس البرلماني من خلال لجانه المختصة تقارير اللجنة المالية التي يجب أن يقدمها كبار المسؤولين في الحكومة والبرلمان دورياً، وذلك بعد التحقق من جدية هذه التقارير من خلال أجهزة الدولة المختصة.
المراجع


2. حمدي عبد الرحمن، «المرشحون للانتخابات البرلمانية»، في كمال المنوفي (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 1995، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996.

3. سامي مهران، الديمقراطية والبرلمان، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، 1996.


5. عبد الغفار رشاد القصبي، «الأداء الرقابي لمجلس الشعب»، في كمال المنوفي ومصطفى علوي، سبق ذكره، 2003.


البرلمان في الدول العربية
(مصر)


11. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي العربي، القاهرة، م.د.من.، 1996.

12. مركز دراسات وبحث الدول النامية، تقرير التنمية الشاملة في مصر، القاهرة، م.د. من.، جامعة القاهرة، 2003.

13. الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، وزارة التجارة الخارجية والصناعة، دستور جمهورية مصر العربية والقوانين المكملة له، القاهرة، الطبعة التاسعة، 2005.


15. ناهد عز الدين، "خريطة المرشحين في انتخابات مجلس الشعب 2005"، في كمال المنوفي، مرجع سابق، 2006.


17. نيفين مسعد، "البيئة الانتخابية وقضاياها"، في كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره، 1996.

المراجع

 مواقع إلكترونية:
www.parliament.gov.eg
www.sharkia.com

صحف:
الأهرام، أعداد متميزة، 2006.
العنب الصناعي اليوم، أعداد متميزة، 2006.
مايو، جريدة الحزب الوطني، يناير 2005.
ملحق

محضر ورشة العمل عن البرلمان في مصر

عقدت ورشة العمل في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة بتاريخ 6 أيار 2006، في تمام الـ8 النهائية والنصف، واستمرت حتى الـ9 نهائية.

بعد الظهر، وقد حضرها: علي الصاوي، جورجيت قليلية، أمين شفيق، جلال البندري، عجلان إبراهيم، أحمد جمعة مصطفى، علي موسى، أحمد عبد الحفيظ، كريم السيد، عصام سليمان، روجيه الخوري، سارة العتيبي وبعض الطلاب.

أهم الأمور التي دار النقاش حولها هي الآتية:

1- ضرورة تعديل عنوان التقرير بحيث يصبح أكثر تعبيرًا عن الغاية التي وضع من أجلها. وجرى اقتراح العنوان الآتي: دور البرلمان في قيام دولة القانون والنزاهة في مصر، أو دور البرلمان في تعزيز حكم القانون والنزاهة في مصر.

2- طرح السؤال: هل البرلمان المصري قادر على تفعيل نفسه؟ البرلمان هو عماد البرلمان، والبرلماني القادر والنزاهة وصاحب 영هم يستطيع أن يفعل دور البرلمان. المادة 95 من الدستور تمثل نزاهة القوة ولكن يجب التحابل على ما ورد فيها، وهذا ما يعطي النزاهة في الصيام.

3- ضرورة ضبط الانفاق على الحملة الانتخابية، خاصة أن هناك انفاقًا كبيرًا من قبل بعض المرشحين من رجال الأعمال. كيف تعرض المبالغ التي تفق في الانتخابات؟ إما أنها تعرض من المال العام، أو من حماية الامتيازات.

4- من يؤمن بالعمل البرلماني وتفعيل البرلمان لا يمكنه الفوز في الانتخابات، من يصل إلى البرلمان هو المرشح الذي يعتمد على السلطة والمال والعصبية.
ملحق: محضر ورشة العمل عن البرلمان في مصر

5 - البرلمان المصري لا يمثل الشعب المصري تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، فهناك فئات كبيرة مهمة على مستوى التمثيل وبحصة المرأة والأقباط (نسبة تمثيل المرأة في الانتخابات أقل من 1%， تصبح مع التبعين 2%).

6 - حالة الناخب المصري تستدعى تعيين أعضاء في مجلس الشعب والشورى.

7 - الكلام على شفافية التصويت كان يجب أن يقترن بالكلام على شفافية "أخذ الكلمة"

8 - المجتمع المصري مجتمع أبوي ذكوري متساسل، وهذه مشكلة التمثيل ومشكلة البرلمان.

9 - الحرية، وقبول الآخر، والتفاف، شرط أساسي للانتخابات والتمثيل والمشاركة، وتفعيل دور البرلمان.

10 - ظاهرة سيطرة رجال الأعمال على المجلس. هل هذا صالح الشعب؟ ينبغي التوسع في شرح هذه القضية.

11 - أشراف القضاة على الانتخابات أدى إلى اهتزاز صورة القضاء المصري، خاصة ان ضابط الأمن هو الذي يتحكم بالقضايا. وجاء الرد على هذه المقالة بالقول أنه يجب لجتم ضابط الأمن ليتمكن القضاة من ممارسة دورهم في الإشراف على الانتخابات.

12 - لفت النظر إلى التحاليل الناتج عن النص الذي يفرض أن يكون 50% من أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، فبنتيجة التحاليل يخوض المعركة عن مقاعد العمال والفلاحين ضباط متقاعدون وبعض أصحاب المهن الحرة، وأعطت أمثلة على ذلك.

13 - تدني كفاءة أعضاء مجلس الشعب المنتخبين وكذلك أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، وتتوفر الكفاءة بشكل عام في الأعضاء المعينين في المجلس.

14 - تدني تعويضات أعضاء مجلس الشعب.
البرلمان في الدول العربية
(مصر)

15 - يجب البحث في أسباب تدني المشاركة في الانتخابات، وضرورة التركيز على موقف البرلمان من حقوق الإنسان والحريات، ومقاطع خاصة في إطار الأداء والفاعلية والنزاهة، والعلاقة بين البرلمان وهيئات المجتمع المدني، ومدى الرضا العام عن الحكم.
القسم الثالث
التقرير المقارن
المؤتمر الإقليمي
التقرير الإقليمي المقارن
عن البرلمان في
لبنان والأردن ومصر والمغرب(1)

(1) أعد هذا التقرير الدكتور عصام سليمان.
المحتويات

مقدمة .................................................................................. 597
خلاصة التقرير المقارن ................................................. 598
خلاصة الاستطلاع ................................................................. 600
الفصل الأول: الخلفية والمسباق ................................................. 602
الفصل الثاني: تحليل المبادئ ................................................. 606
1 - التمثيل والمشاركة ......................................................... 606
1 - 1 - تمثيل عادل وصحيح .......................................................... 608
1 - 2 - تكافؤ الفرص بين المرشحين .......................................................... 608
2 - 1 - تظيم الإعلام الانتخابي ......................................................... 608
2 - 2 - تظيم الإعلام الانتخابي ......................................................... 609
2 - 3 - تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية ........................................ 609
2 - 4 - التبرع بالمال للحملات الانتخابية ........................................ 610
1 - 3 - انتخابات حرة ونزية .......................................................... 610
1 - 3 - 1 - مطابقة إدارة العمليات الانتخابية للمعايير الدولية .................. 610
1 - 3 - 2 - إشراف جهة حيادية على الانتخابات ............................................. 610
1 - 3 - 3 - جهة وآليات فعالة وحيادية للنظر في الطعون النسبية والشكاوى .......................................................... 610
1 - 4 - المحاسبة في الانتخابات ..................................................... 611
1 - 4 - 1 - عدم تحكم العصبات في خيار المقترعين .............................................. 611
1 - 4 - 2 - عدم تحكم العلاقات الشخصية والزائنة في خيار المقترعين .......................................................... 611
1 - 4 - 3 - الانتخابات وتغيير تركيبة البرلمان ............................................. 611
591
المحتويات

1 - المشاركة ........................................... 612
1 - 5 - 1 - تواصل النائب مع الناخبين .......... 612
1 - 5 - 2 - تواصل النائب مع هيئة المجتمع المدني .. 612
2 - استقلالية البرلمان .................................. 612
2 - 1 - استقلالية البرلمان كمؤسسة ............... 612
2 - 1 - 1 - ضمانة الدستور استقلالية البرلمان ... 612
2 - 1 - 2 - تفرد البرلمان في إدارة نفسه ........ 612
2 - 1 - 2 - 1 - تفرد البرلمان في تفعيل نظامه الداخلي 612
2 - 1 - 2 - 2 - تفرد البرلمان في إدارة شؤونه .... 612
2 - 1 - 2 - 3 - تفرد البرلمان في وضع موازنة وإنهاءها ... 612
2 - 1 - 2 - 4 - تفرد البرلمان في تنظيم إدارته وحفظ أمنه ... 612
2 - 2 - تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور ... 614
2 - 2 - 1 - تحديد ولاية البرلمان في الدستور .... 614
2 - 2 - 2 - شروط واضحة لحل مجلس النواب ......... 614
2 - 2 - 2 - 1 - حماية البرلمانين ...................... 616
2 - 2 - 2 - 2 - تكريس الحصانة ......................... 616
2 - 2 - 2 - 1 - 1 - تقليص إمكانية رفع الحصانة ..... 616
2 - 2 - 2 - 1 - 2 - 1 - آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني ... 616
2 - 2 - 2 - 1 - 2 - 2 - ضمان دستوري لحرية المشترع في التعبير 617
2 - 2 - 2 - 2 - 2 - الأمان الجسدي والضغوط غير المشروعة ..... 617
2 - 2 - 2 - 2 - 3 - توعيمات مالية ملائمة للبرلمانيين .... 617
2 - 2 - 2 - 3 - استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه ... 617
2 - 2 - 3 - 1 - حصر صلاحية التشريع بالبرلمان .......... 617
2 - 2 - 3 - 2 - صلاحية تشريع واسعة .................. 617
2 - 3 - غياب الضغوط غير المشروعة على البرلمان .... 618
3 - الأداء ................................................. 618
3 - 1 - الفاعلية في التشريع ......................... 619
ال البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

3 - 1 - 1 - يت البرلمان مشاريع واقتراحات القوانين ضمن مهلة
مقولة .......................................................... 619
3 - 1 - 2 - دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين .......... 619
3 - 1 - 3 - فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة 619
3 - 1 - 4 - فاعلية المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع 620
القوانين .......................................................... 620
3 - 1 - 5 - الاستعانة بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع 620
القوانين .......................................................... 620
3 - 2 - فاعلية السهر على المال العام .................................... 620
3 - 2 - 1 - دراسة ومناقشة كامتدان للموازنة ....................... 620
3 - 2 - 1 - شفافية في تحديد أرقام الموازنة والتأكد من 620
تحتها ............................................................. 620
3 - 2 - 2 - التأكيد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع 621
الاقتصادية والمالية والاجتماعية .................................. 621
3 - 2 - 3 - دراسة البرلمان قعط الحساب أو الحساب 621
النهايي ............................................................. 621
3 - 2 - 2 - تصويت شفاف على الموازنة ............................... 622
3 - 2 - 3 - مراعاة شاملة للموازنة .................................... 622
3 - 3 - فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها ..................... 622
3 - 3 - 1 - وجود معارضة منظمة وفاعلية في البرلمان ......... 622
3 - 3 - 2 - مساعدة فاعلة للحكومة ................................. 623
3 - 3 - 3 - فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة .. 623
3 - 3 - 4 - فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة 623
بالاتفاقيات الدولية ............................................. 623
3 - 3 - 5 - صلاحية البرلمان في اتهام الوزراء وزراء الوزراء 623
ورئيس الدولة والمشاركة في محاكمتهم .......................... 623
3 - 4 - فاعلية اللجان البرلمانية .................................... 624
593
المحتويات

3 - 4 - 1 - عدد كافٍ من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة

لهمة محددة، ولجان تحقيق

3 - 4 - 2 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

3 - 4 - 3 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

3 - 4 - 4 - دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

3 - 4 - 5 - مشاركة الجهات المعنية في المجتمع المدني في

اجتماعات اللجان

3 - 4 - 6 - استعانة اللجان بالخبراء المشهور لهم

3 - 5 - ملاءمة النظام الداخلي للآداء البرلماني

3 - 5 - 1 - النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات

وجربة التعبير والنقاش

3 - 5 - 2 - انتماءاتهم في المشاركة في اللجان

3 - 5 - 3 - تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان

3 - 5 - 4 - وضوح النظام الداخلي

3 - 6 - فاعلية الكتل البرلمانية

3 - 6 - 1 - تطبيق الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي

3 - 6 - 2 - انظام أعضاء الكتل البرلمانية بقرارتها

3 - 6 - 3 - تشجيع النظام الداخلي على قيام كتل برلمانية منظمة

وفاعلة

3 - 7 - فاعلية الأجهزة الادارية والفنية

3 - 7 - 1 - وحدات إدارية وفنية مخصصة

3 - 7 - 2 - عدد معايير العملية الموضوعية في التعيين

3 - 7 - 3 - علاقة المعايير العلمية الموضوعية في التعيين

3 - 7 - 4 - عدد كاف من الموظفين الكفاءين

3 - 7 - 5 - دورات تدريبية إزامية لموظفين البرلمانيين

3 - 7 - 6 - تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبتين ملائمة

3 - 7 - 7 - مكتبة مطورة، مركز دراسات، بنك معلومات

594
البرلمان في الدول العربية (الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

- 3 - 3 - 7 - 3 - المباني والتجهيزات الحديثة
- 3 - 3 - 4 - نشر القوانين والتقارير
- 3 - 3 - 8 - 4 - كفاية البرلمانيين
- 3 - 3 - 1 - مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم
- 3 - 3 - 2 - قدرة المشترع على الوصول إلى المعلومات
- 3 - 3 - 3 - إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

- 4 - النزاهة
- 4 - 1 - الأخلاقيات البرلمانية
- 4 - 2 - قواعد مكتوبة بشأن معتقدات البرلمان
- 4 - 3 - مؤسسة للالتزام بالأخلاق البرلمانية
- 4 - 4 - عقوبات واضحة وفعالة ومتبقة
- 4 - 1 - 4 - آيات لجمع المعلومات بشأن معتقدات البرلمانيين
- 4 - 2 - 4 - حسم صراع المصالح
- 4 - 1 - 2 - قواعد معتمدة واضحة في صراع المصالح
- 4 - 2 - 2 - علامة المعطيات بشأن صراع المصالح
- 4 - 3 - 2 - مشاكل البرلمان تطبق القواعد الفاعلة
- 4 - 2 - 3 - فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية
- 4 - 4 - 2 - شفافية التمويل السياسي
- 4 - 3 - 4 - قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي
- 4 - 2 - 3 - قوانين واضحة للإعلان عن المداخل والثروات
- 4 - 4 - والممتلكات
- 4 - 3 - 4 - وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل السياسي
- 4 - 4 - 4 - الشفافية في ممارسة المهام
- 4 - 4 - 4 - نظرة شفافة للمناقشة والتصويت
- 4 - 2 - 3 - بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام العربي
- 4 - 4 - والمجموع

تزامن 595
المحتويات

4 - 3 - إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان

ولجانه ................................................................. 633
4 - 4 - نشر محاضر الجلسات والمناقشة .................................. 633
4 - 5 - الإطلاع على محفوظات البرلمان ........................................ 633
4 - 5 - عدم التمييز بين المواطنين .................................................. 633
4 - 6 - عدم انحياز البرلمان لصالح فئة على حساب فئات أخرى ...................... 633
4 - 5 - 2 - القوانين لا تم عن تمجيز .................................................. 634
4 - 5 - 3 - تشريعات لمنع التمييز .......................................................... 634
4 - 6 - الالتزام باحترام الدستور ............................................................. 634
4 - 6 - 1 - هيئة مستقلة تنظر في دستورية القوانين ..................... 634
4 - 6 - 2 - قوانين توافق مع الدستور ...................................................... 634
4 - 6 - التوصيات ............................................................... 635
1 - التمثيل والمشاركة ............................................................. 635
2 - استقلالية البرلمان .............................................................. 636
3 - أداء البرلمان ................................................................. 636
4 - النزاهة ................................................................. 637

ملاحظات:
1 - ورقة تعريفية حول المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية ............. 641
2 - جدول أعمال المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية ................. 645
3 - محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية ...................... 648
مقدمة

يرتكز التقرير المقارن، عن البرلمان، على التقارير الوطنية، التي تناولت
البرلمان في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، ويعتمد المنهجية التي اعتمدت في
كتابها، والمبادئ الرئيسية والفرعية والمؤشرات التي وضعها المركز العربي لتطوير
حكم القانون والنظام، بالتعاون مع المنظمة العالمية للتنمية الاقتصادية
والاجتماعية، لمشاركة الأساس الذي بنى عليه التقارير، إضافة إلى المعلومات الواردة في
الاستطلاع الذي شمل الرأي العام ورسمي الرأي العام معلوماتهم في البرلمان.

لقد تناول التقرير المقارن، كما التقارير الوطنية، برلمانات الدول العربية في
ثلاثة فصول توزعت على الشكل الآتي:

الفصل الأول: الخلفية والسيناريو، جرى فيه التطرق إلى نشأة البرلمان في الدول
الأربع، والظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية، التي رافقت هذه النشأة،
وتطور واقع البرلمان في هذه الدول.

الفصل الثاني: تناول تحليل المبادئ الواجب توافرها في البرلماني ليقضي بدوره
في قيام الحكم الرشيد، وهذه المبادئ هي التمثيل والمشاركة، استقلالية البرلمان،
آداء البرلماني، والنزاهة في ممارسة العمل البرلماني. وقامت المبادئ الأساسية
إلى مبادئ فرعية، وجرى وضع مؤشرات تتيح مدى اعتماد هذه المبادئ في
نصوص القانونية، ومدى الالتزام بها في الممارسة.

الفصل الثالث: التوصيات، وقد استباحت من دراسة واقع البرلمانات في الدول
العربية، في ضوء المبادئ والمؤشرات السابق ذكرها، وجرى وضعها في إطار رؤية
شاملة لإصلاح البرلمانات في هذه الدول بهدف الوصول إلى الحكم الرشيد.

لقد بني التقرير المقارن على المعلومات الواردة في التقارير الوطنية، وتتناول
أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين البرلمانيات في كل من لبنان والأردن ومصر
مقدمة

والمغرب. وسلت الضوء على النواحي الإيجابية وعلى الثغرات والتوافقات في التجارب البرلمانية في هذه الدول، بهدف تشكيل واقع هذه التجارب، بموضوعية وفي إطار المنهج العلمي الرصين؛ وذلك من أجل الأسهام في رسم طريق التطور والإصلاح، الذي يؤدي إلى تحقيق تطلعات شعوب دول المنطقة نحو مستقبل تعيش فيه بكرامة وسلام.

خلاصة التقرير المقارن

اختفت الظروف التي أدت إلى نشوء البرلمانات في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، غير أن نواة البرلمان بدأت تكون في لبنان ومصر في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وتشكل البرلمان في الدولتين في العشرينات من القرن العشرين، وقد تكونت في هذه الحقبة نواة البرلمان الأردني، أما المغرب فقد نشأ البرلمان فيه بعد الاستقلال في مطلع السبعينات من القرن العشرين. وقد تشكل البرلمان في كل من الدول الأربع من مجالس غير أن مجلس الشيوخ في لبنان ألغى بعد تشكيله بعام واحد، واستمر البرلمان بمجلس واحد هو مجلس النواب.

على صعيد التمثيل والمشاركة من خلال البرلمان، يبدو أن الدول المعنية تعاني من خلال في أنظمةها الانتخابات، وهذا الخلل تختلف أسبابه ومظهره ومستوؤها من دولة إلى أخرى، وهو يمثل بشكل أساسي وضعية المشاركة في الانتخابات، وضعف القوة التأثيلية للمجالس النائبية، وضعف تمثيل المرأة وال ребенка في بعض الدول المعنية، وغياب تكافؤ الفرص بين المرشحين، وتشكل من التجاوزات التي تفاقم العمليات الانتخابية وتؤثر سلبًا على صحبتها وتناهيتها. كما تم من التقارير الوطنية أن المحاسبة شبه غابت، وأن مشاركة المواطنين بعد الانتخابات في القرار السياسي، من خلال التواصل مع البرلمانيين والتعاون معهم في الشأن العام، مفقودة.

أما استقلالية البرلمان كمؤسسة فشلها خلل في معظم الدول المعنية نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة الاصتراعية، وإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية التشريع في بعض الحالات في عدد من هذه الدول. أما الحصانة النائبية فمضادة عامة.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

يشوب أداء البرلمانات في الدول الأربع الكثير من الشوائب، فهناك عمومًا ضعف في صعيد التشريع والرقابة، وبخاصة الرقابة المالية والسهر على المال العام ومحاربة الفساد، وغياب شبه تام عن المشاركة في رسم السياسات العامة، ودور البرلمانات في الدول العربية محدود جدًا في ممارسة رقابة على الحكومة بفعل ترشيد أدائها. أما الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات فتتقل إلى التحديث والتجهيز والكفاءة، وإلى خبراء متخصصين في الشؤون المالية والاقتصادية والقانونية.

أما النزاهة في الأداء، فقد اعتمدت بعض الضوابط من أجلها، بهدف ضبط عملية التشريع بحيث لا تأتي القوانين مخلة للدستور، كما اعتمدت بعض النصوص القانونية التي تمنع صرف الفوائد، ولكنها غير كافّة، ولا تطبق غالبًا. وليس هناك قانون بشأن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، في معظم الدول العربية، يضمن الشفافية في هذا المجال، ويحول دون تسخير المواقع في البرلمان لصالح الجهة الممولة. كما لا توجد نصوص في أي من الدول العربية تتعلق بالقواعد الأخلاقية الواجب على البرلمانيين التقيد بها في تصرفاتهم.

أما التوصيات فتتركز أبرزها على ما يلي:

1 - اعتماد أنظمة انتخابية ملائمة لمعطيات كل بلد من البلدان، بهدف تمثيل أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، وجعل المواطنين على المشاركة في الانتخابات، وتوفير تكافؤ الفرص بين المرشحين، وإجراء الانتخابات في أجواء من الحرية والنزاهة.

2 - تعزيز استقلالية البرلمان في إطار احترام مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات.

3 - تفعيل دور الكتل البرلمانية وجعلها قادرة على لعب دور أساسي في الحياة البرلمانية على مختلف الصعد، وذلك من خلال وضع أنظمة لها، وإدخال نصوص في الأنظمة الداخلية للبرلمانات تتنظيم عملها وتقبلها.

4 - إصلاح الأنظمة الداخلية للبرلمانات بهدف تطوير أدائها.

5 - تحديث الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات.
مقدمة

6 - إيجاد مراكز أبحاث ودراسات يديرها أخصائيون وخبراء من أجل مساعدة البرلمانيين على القيام بهم.

7 - إصلاح عملية التشريع لجهة ترتبط بالسياسات العامة وتحفيزها، وجهة الصياغة أيضًا.

8 - تفعيل دور البرلمانيات في المشاركة في رسم السياسات العامة.

9 - اعتماد وسائل من شأنها الحفاظ على التواصل بين البرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

10 - تعزيز نزاهة البرلمانيين من خلال ابتكار وسائل وآليات قادرة على تحقيق تقدم في هذا المجال.

11 - رفع قدرات البرلمانيين وتحسين أدائهم.

12 - رصد أداء البرلمان، خاصة في مجال التشريع والرقابة، بهدف السعي إلى تطوير هذا الأداء.

خلاصة الاستطلاع

تناول الاستطلاع وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب، وشمل النواب والموظفين في البرلمانيات المعنية، كما شمل الرأي العام. وتم وضع الأسئلة في الاستمارة الاستجابة في إطار مجموعة المبادرات التي اعتمدها المركز في تقييم وضع البرلمان، فتناول الاستطلاع أربعة أبعاد هي التمثيل والمشاركة، والاستقلالية، والإداء، والنزاهة. وتضمن 61 سؤالًا، تهدف 44 منها إلى معرفة تقييم المشاركين لأوجه محددة في البرلمان، و17 منها إلى تحديد الإصلاحات الضرورية.

تمت صياغة استمارات الاستطلاع كل على حدة، توجه إحداهما إلى الرأي العام، والأخرى إلى المتخصصين (نواب، موظفين في البرلمان ومستشارين).

أما نتائج الاستطلاع فليت الأمر الآتية:

فاقت الشكاوى التي عبر عنها الموظفون، في المغرب ولبنان ومصر، تلك التي عبر عنها النواب بشكل ملحوظ، في حين كانت شكاوى النواب أكثر من شكاوى
البرلمان في الدول العربية
(الاردن - لبنان - المغرب - مصر)

الموظفين في الأردن. وفي المغرب، أعطى كل من النواب والمستشارين العدد عينه من التقييمات السلبية، ونشر إلى أن سبعة من هذه التقييمات مشتركة بين النواب والموظفين.

سجلت النسبة الأكبر من الشكاوى في صفوف النواب الأردنيين (44.4%) لليهم نواب المغرب (25%) ثم نواب مصر (22.2%) نواب لبنان (20%). وما يثير الاهتمام أن هذا الترتيب انقلب عندما سأل الموظفون عن وضع البرلمان، فأصبح الترتيب على الشكل التالي: لبنان (44.4%) تليه مصر (41.6%) فالاردن والمغرب (25%).

عبر النواب والموظفون في البلدان الأربعة عن نقص في تكافؤ الفرص في ما يخص التمثيل والمشاركة. وتعتبر هذه الشكوك المشتركة أقوى أنواع الشكاوى.

أعرب الموظفون في مصر والمغرب عن شكوكهم في ما يتعلق بالاستقلالية في تطبيق المهام، في حين أن الشكوى المشتركة في المغرب والنواب في لبنان من نقص في الحماية.

قعت النواب والموظفون الأداء في العملية التشريعية وعمل اللجان البرلمانية بشكل سلبي.

أما بشأن الإصلاح، فقد تضاربت الآراء بشكل كبير بين النواب والموظفين والبلدان، وارتبطت معظم أنواع الإصلاحات ببعض الأداء.

أما في استطلاع الرأي العام فإن التقييم الاجتماعي للبرلمان وآسيا المشاركة جاء سلبيًا في البلدان الأربعة. وقد رتب المشاركون في الاستطلاع أولويات الإصلاح بشكل مختلف في البلدان الأربعة.
الفصل الأول
الخلفية والسياق

اختفى الظروف التي أدت إلى نشوء البرلمان في الدول الأربع المعنية. ففي مصر بدأت تكون نوع نظام نيابي، تمثل في مجلس شورى النواب في العام 1866، وقد اصطدمت المسيرة التي رافقت نشأة البرلمان في مصر بصعوبات وعوائق كثيرة ناجمة عن تطورات سياسية وتحولات اجتماعية، إلى أن تكوّن البرلمان في إطار دستور 1923 من مجلسين: مجلس الشيوخ، قسم من أعضائه معيّن، والقسم الآخر منتخب، ومجلس نواب منتخب على درجتين. غير أن سلطة البرلمان كانت محدودة، واستخدم الملك حقه في حل البرلمان بشكل تعسفي ما أدى إلى عدم استقرار في الفترة الممتدة حتى العام 1952، تاريخ سقوط النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري. وفي المرحلة التي أعقبت ثورة 1952، نفّذ البرلمانيون دورًا هامّيًا وشاملًا في الحياة السياسية المصرية. ووفقًا لدستور العام 1971 وتعديلاته، تنازل السلطة الإشرافية لمجلس الشعب الذي ينتخب لمدة خمس سنوات بالاقتراع المباشر، وهناك مجلس الشورى الذي يشكل بالانتخاب والتعيين (رئيس الجمهوريات تعيين ثالث)، ومهمته استشارية أساسًا مع ضرورة أخذ رأيه في أمور جوهرية.

أما في لبنان فقد نشأ البرلمان في سياق التطور التاريخي لبدا المشاركه في السلطة الذي بدأ في إطار نظام مصري في عام 1861، حيث جرى انتخاب مجلس إدارة كبير مؤلف من اثني عشر عضوًا بالاقتراع السري على درجتين، وانحصرت مهامه بتوزيع الضرائب ومراقبة الواردات، وإعطاء رأيه الاستشاري في القضايا التي يتحايل عليها المتصرف. وزعت المقاعد في هذا المجلس على أساس طائفي. وقد قادت التطورات السياسية إلى إعلان دولة لبنان

602
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

الكبير في العام 1920، وإلى نشوء البرلمان في العام 1926، حيث نص الدستور
على إنشاء مجلس نواب ومجلس شيوخ، غير أن هذا الأخير ألغى في العام 1927،
فأصبح البرلمان اللبناني مكونًا، منذ ذلك الوقت، من مجلس واحد هو مجلس
النواب، موجه به السلطة الارتشاعية. وحتى العام 1939 كان بشكلًا من نواب
مختفين ونواب معينين. بعد هذا التاريخ أصبحت جميع مجالس النواب منتخبة
بكلم أعضائها، غير أنه بشكل إنتخابي تم في العام 1991 تعيين 40 نائباً تنفيذًا
لاتفاق الطائف وسبب تعداد إجراء انتخابات نمائية.

المقاعد النباتية موزعة على الطوائف وعلى المناطق.

مجلس النواب في لبنان هو عنصر أساسي في الحياة السياسية، فإضافته إلى دوره
في التشريع والرقابة والأمور الأخرى المنوطه به، له دور أساسي في الحوار الدائم
بين الطوائف بهدف ترسخ العيش المشترك.

في الأردن جرى السعي، منذ إعلان إمارة شرق الأردن إلى تأسيس مجلس
نوابي، فقد تألف مجلس للشورى في العام 1923 برئاسة قاضي القضاء، وتمثل
دوره في صياغة القوانين والأنظمة. وعلى أثر صدور المعاهدة الأردنية – البريطانية
الأولى في العام 1928، صدر القانون الأساسي (دستور 1928) الذي كرس
السلطة إلى أمير البلاد، فنص على أن «السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير
وهو رأس الدولة يصادق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها» كما نص
على مجلس تشريعي وعلى انتهاك السلطة التشريعية بهذا المجلس بالأمير. وتألف
المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقًا لقانون الالتحاب الذي ينبغي أن يراعى
في التمثيل العادل للأقليات، على أن يكون رئيس الوزراء والوزراء غير المختصين
أعضاء في المجلس التشريعي، ويرأس رئيس الوزراءجلس أثناء حضوره. ولا
يملك المجلس حق اقتراح مشروع القوانين بل أعطى حق إجازتها شريطة أن يقبلها
الأمير، ولم يعفي المجلس حق الرقابة على السلطة التنفيذية. وقد شكل أول مجلس
تشريعي في العام 1929، من 16 عضوًا منهم 14 بالانتخاب غير المباشر واثنان
بالتعيين.

بعد استقلال الأردن في العام 1946، تحتولت الإمارة إلى مملكة وصدر الدستور

603
الفصل الأول: الخلفية والسياق

في العام 1947، ونص على أن نظام الحكم ملكي وراثي نابي، ولم يأخذ بمبدأ مسؤولية الوزراء أمام البرلمان إلّا بمبدأ مسؤوليتها أمام الملك. كما أخذ بنظام المجلسين، وهم الأعيان والناطقين الذين يشكلان معًا مجلس الأمة. وقد أنشط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، وأعطي مجلس الأمة حق الرقابة السياسية والمالية. وقد تشكل أول برلمان أردني في العام 1947.

وتعتبر لوحة الضفتين عدل الدستور في العام 1952، ويمثل الدستور، بين الملك أعضاء مجلس الأعيان، ويتطلب أعضاء مجلس النواب بالانتخاب العام المباشر. وقد أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين، غير أنه ميز مجلس النواب بإعطائه حق الاقتراع على الثقة بالوزراء وحق سحب الثقة منها أو من أحد الوزراء.


أما في المغرب فلم ينشأ إلا في العام 1962 مع صدور أول دستور بعد الاستقلال، غير أن مشروع الدستور الذي وضع في العام 1908، ولم يسفر النور، نص على نظام برلماني. وغياب البرلماني قبل العام 1962 لا يعني الفراغ التشريعي، فقد عرف المغرب منظومة عمل تشريعي تنتهي من المرجعية الدينية الإسلامية والأعراف المحلية السائدة والطريقة قبل مجيء الإسلام، خصوصًا ما كان يسمى "العرف الأمازيغي"، والذي تعارضت بعض أحكامه مع متطلبات الشريعة الإسلامية.

البرلمان في الدول العربية

(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

والمنظمات المهنية في مجلس المستشارين. ولقد اعتمد في انتخاب مجلس النواب الاقتراع العام المباشر، أما في انتخاب مجلس المستشارين فقد اعتمد الاقتراع غير المباشر. وجرى منح مجلس المستشارين في دستور 1996 صلابيات لم تكن واردة في الدستور الأول، حيث أبتنت به صلابيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة.

لقد تأثر النظام الدستوري المغربي بدستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، فقيدت صلابيات البرلمان، وحددت اختصاصاته على سبيل الحصر، بحيث وزعت وظيفة التشريع بين وبين السلطة التنفيذية. كما أن المشرع المغربي أخذ بنظرية تقسيم التشريع للسلطة التنفيذية في حالتين: قانون الإذن والتشريع الحكومي المؤقت، كما أعطى للملك دورًا كبيرًا في التشريع. لذلك تبدو مكانة البرلمان متواضعة في النظام السياسي المغربي.
الفصل الثاني
تحليل المبادئ

يتناول هذا الفصل المبادئ الأساسية المفترض توافرها في البرلمان، وهي التمثيل الصحيح والمشاركة، والاستقلالية، والأداء، والنزاهة، ومقارنة كل منها في الدول الأربعة المعنية، لمعاينة مدى توافرها في النصوص الدستورية والقانونية، ومدى تطبيقها في الممارسة.

1 - التمثيل والمشاركة

التمثيل الصحيح والعادل شرط أساسي للمشاركة في السلطة من خلال البرلمان، والأنظمة السياسية في الدول الأربعة تقوم على أساس أن البرلمان، وبخاصة مجلس النواب، يمثل الشعب، وتحقق المشاركة من خلاله.

1 - 1 - تمثيل عادل وصحيح

التمثيل العادل والصحيح يعني تمثل أوسس شرائح المجتمع بما يوازي حجمها الفعلي، بنوع أن تعكس تركيبة البرلمان تركيبة المجتمع. ولنظام الانتخاب دور أساسي في هذا المجال. فتوزيع المقاعد النسبية على الدوائر، كما هي الحال في الدول الأربعة، يضمن تمثيل المناطق بدلاً شرط أن يتناسب عدد المقاعد مع حجم الدائرة الديموغرافي. وهذا غير متاح في الدول الأربعة لاعتبارات خاصة بكل منها. أما تمثل الجماعات الدينية والطائفية والعرقية، وبخاصة الأقليات، فتوزيع المقاعد النسبية عليها في قانون الانتخاب يشكل مسألة ضامنة تمثيلاً، وهذا المبدأ اعتمد في لبنان وهو معتمد في الأردن، ويعبر عنه بالكونا المخصصة للمسيحيين وللشراكسة والشيشان. كما أنه تم اللجوء إلى الكونا النسائية كخطوة على طريق تمثيل المرأة في الأردن. وإذا كان ليس شبه مشكلة بالنسبة إلى تمثيل الجماعات
البرلمان في الدول العربية
(الاردن - لبنان - المغرب - مصر)
الدينية في المغرب لأن شعبه يكاد يكون مشكلةً من المسلمين فقط، فإن في مصر مشكلة على هذا الصعيد تمثل في عدم تمثل الأقاطع بما يوازي حجمهم الديموغرافيا. كما أن مشكلة تمثل المرأة تبقى قائمة في الدول الأربع على الرغم من دخول بعض النساء إلى المجالس البلدية إلا من طريق قوى سياسية كما هي الحال في لبنان والمغرب، أو من طريق الانتخاب والتعيين كما هي الحال في مصر، أو بواسطة الكوتا في الأردن.
أما تمثل شرائح المجتمع والقوى السياسية بشكل صحيح وعادل فردها صعوبات كثيرة، وليس هناك دراسات علمية ميدانية تبين مدى التناسب بين حجم كل من القوى السياسية في الدول الأربع وحجم تمثيلها في البرلمان، غير أن برز خلل في لبنان على هذا الصعيد نظرًا لاعتماد النظام الاكثري والتصويت باللايتة في دول أخرى. كما يبرز الخلل نفسه في مصر نتيجة تدخل قوى السلطة في الانتخابات بشكل سافر. وفي المغرب اعرضت بعض الأحزاب على حجم تمثيلها لأنها لا يتلاءم مع حجم قاعدتها الانتخابية. أما في الأردن فقد اعترفت بعض الأحزاب، وبخاصة الإسلامية منها، أن نظام الاقتراع لمرشح واحد أضعف حجم تمثيلها.
أما نسبة المفترقين الممثلين في البرلمان فهي رهن نسبة المشاركة في الانتخابات وبعد المرشحين المتخصصين على كل من المقاعد. هذه نسبة ضئيلة في لبنان كما هي ضئيلة أيضًا في الأردن ومصر والمغرب. ومن اللافت أن عدد أوراق الانتخاب المبلغة في المغرب بلغ 16 بالمائة وهي نسبة عالية جدا، وان نسبة ما تأهل بعض الفائزين تراوح بين 10 و15 بالمائة من المفترقين وهي نسبة ضئيلة جدا، كما أن نسبة الأصوات التي قالت بها النساء في الأردن في نظام الكوتا هزيلة. وهذا ما يضعف قوة التمثيل وبخاصة ان نسبة المشاركة في الانتخابات في الدول الأربع ليست مرتفعة.
أما تمثل الفئات المهنية والهيئات المحلية في المغرب في كل من لبنان ومصر والأردن، وان كان بعض النواب يتمثلون بحكم مهتهم إلى هذه الهيئات، بينما هو متواجد في مجلس المستشارين في المغرب، المنتخب من قبل ممثلين
607
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

الجماعات المحلية والغرف المهنية ومستشاري الماجورين. وهذا المجال يشكل أحد المجلس المكون منهم البرلمان المغربي.

لقد أدت الانتخابات في الدول الأربع إلى زيادة نسبة تمثيل كبار رجال الأعمال والمال في البرلمان.

1 - 2 - تكافؤ الفرص بين المرشحين

تكافؤ الفرص بين المرشحين شرط أساسي لصحة التمثيل وعدالته. وهو يرتبط بتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابي.

1 - 2 - 1 - تنظيم الإعلام الانتخابي

نظم القانون في المغرب الإعلام الانتخابي من خلال استعمال الوسائل السمعية البصرية، فإن الأحزاب استعملت الوسائل السمعية البصرية العمومية بما يحقق قدرًا من تكافؤ الفرص بينها. مع العلم أن ليس هناك إعلام خاص سمعي بصرى في المغرب يمكن اللجوء إليه في الانتخابات. غير أن النواب من مختلف الاتجاهات يتبرعون من محدودية الحصص الإعلامية المخصصة لهم.

أما في لبنان فالقانون لا ينظم الإعلام الانتخابي، وهناك فوائد إعلامية في الانتخابات خاصة أن هناك العديد من وسائل الإعلام المتنوع والمتنوع التي تمتلكها جهات تشارك في الانتخابات وتسخرها لخدمتها.

في الأردن ليس هناك أيضًا تنظيم للإعلام الانتخابي غير أن القواعد الإعلامية في الانتخابات أقل بكثير من لبنان لأنه ليس هناك وسائل إعلام مرجعية خاصة، ويشكل عام لا يوجد قانون يضمن المساواة في استخدام وسائل الإعلام.

وفي مصر تسيطر أجهزة الإعلام القومية للدعاية لمرشحي السلطة.

1 - 2 - 2 - تنظيم الإعلام الانتخابي

نص قانون الانتخابات في لبنان على تنظيم الإعلام الانتخابي، غير أن ذلك لا يحترم في الدعاية الانتخابية. والقانون يحتاج إلى تحديد. وفي الأردن نظم قانون الانتخابات أيضًا الدعاية الانتخابية، وأعطيت للمرشحين حرية نشر إعلاناتهم الانتخابية ضمن شروط محددة، وتنظيم المهرجانات في إطار ما يسمح به القانون.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

وفي المغرب نظم القانون الإعلان الانتخابي والدعاية الانتخابية بغية تحقيق قدر من المساواة بين المرشحين المتضامنين.

1- 2- 3 - تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

ليس في لبنان قانون يحدد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية، وقد تعتمد دور المال في الانتخابات. وفي الأردن أيضًا لم يحدد القانون أي سقف للإنفاق وأصبح رأس المال يلعب دورًا رئيسيًا في معظم الحملات الانتخابية. أما في المغرب فقد نظم القانون تمويل الحملات الانتخابية، وحدد مساهمة الدولة في هذه الحملات، وترسم المبالغ التي تساهم فيها الدولة استنادًا إلى عدد المقاعد النتيجة لكل جهة سياسية، وهناك آلية نص عليها القانون لضبط الانفاق وتحديد سقفه، كما نقص على منع تسخير إمكانات الجماعات المحلية لخدمة أغراض انتخابية.

وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 قواعد للإنفاق على الحملة الانتخابية، وحدد سقف الإنفاق، ولكن المبالغ التي تتفق من قبل بعض المرشحين، وبخاصة رجال الأعمال، تتجاوز كثيرًا الحد الأقصى المسموح به في الإنفاق على الحملة الانتخابية.

1- 2- 4 - التبرع بالمال للحملات الانتخابية

في لبنان والأردن ليس ثمة قانون ينظم التبرعات للحملات الانتخابية. أما في المغرب فقانون الأحزاب الصادر في العام 2005، أفرد بابًا خاصًا لتحديد وضبط تمويل الأحزاب إما مباشرة من طرف الدولة، أو بصفة غير مباشرة عبر الهبات والتراعات القديمة والعينية التي تحصل عليها الأحزاب من الجهات المرخص لها قانونيًا بذلك.

وفي مصر لا ينظم القانون التبرعات للحملات الانتخابية، غير أن اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 حظرت إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها، على الحملات الانتخابية، غير أن هناك شكوكًا حول اتفاقي بهذا الحظر.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

1 - 3 - انتخابات حرة ونزية

الحرية والنزاهة في الانتخابات شرط أساسي لصحة التمثيل.

1 - 3 - 1 - مطابقة إدارة العمليات الانتخابية للمعايير الدولية

إذا ما توافرت المعايير الدولية إلى حد ما في بعض قوانين الانتخابات في الدول المعنية، فإنها على مستوى التطبيق تكاد تبغض. وقد لفت تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في لبنان في العام 2005 إلى الكثير من التغرات في العمليات الانتخابية. كما أن التقرير عن البرلمان في الأردن تناول الكثير من التجاوزات التي تجري أثناء الانتخابات. وأشار التقرير عن البرلماني في المغرب إلى عمليات توزيع نتائج الانتخابات والتلاعب بالأرقام، غير أن تطورًا إيجابيًا حدث في انتخابات العام 2002 لجهة حياد السلطة. وفي مصر شاب العمليات الانتخابية الكثير من الشوائب. وهناك اختلاف في وجهات النظر حول مدى حريه ونزاهة الانتخابات في كل من الدول الأربع.

1 - 3 - 2 - إشراف جهة حيادية على الانتخاب

في لبنان والأردن ليس هناك جهة حيادية تشرف على الانتخابات. فالذي يشرف على الانتخاب في الدولة هي وزارة الداخلية. أما في المغرب فالقرار عن البرلمان المغربي لم يوضح ما إذا كانت هناك جهة حيادية تشرف على الانتخاب، غير أنه ذكر أن الأحزاب والمنظمات أقرت بحرياد الإدارة في الانتخابات التشريعية لعام 2002.

وفي مصر نص الدستور على إجراء الانتخابات تحت إشراف القضاء، وهناك اقتراح بتعديل الدستور وتشكيل لجنة للإشراف على الانتخابات توقف بأنها مستقلة.

1 - 3 - 3 - جهة وآليات فعالة وحيادية للتظر في الطعون النيابية وال شكواوى

في لبنان ليس هناك آلة واضحة للتظر في الشكاوى التي تقام أثناء الانتخابات. وفي المغرب تنظر المحاكم الإدارية في هذه الشكاوى. أما الطعون النيابية فهي بذرة وفق آلة واضحة في كل من لبنان والمغرب من قبل المجلس الدستوري.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

في الأردن بيت الطعون النمطية مجلس النواب نفسه، وهو جهة غير محايدة. وقد
جرى تقديم 53 طعنًا في نتائج انتخابات 2003 ردت جميعها.
أما في مصر فمجلس الشعب يفصل في صحة الطعون، غير أن محكمة النقض
هي الجهة المختصة بالتحقيق في صحة الطعون، وقد اعتمدت آلياً واضحة بهذا
ال شأن، ولكن القرار النهائي لبت عضوية المطعون في نياته يعود إلى مجلس
الشعب. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.
و هذا ما يترك علامات استنهام حول صحة الفصل في عضوية المطعون في نياتهم.

1 - 4 - المحاسبة في الانتخابات
لا تستقيم الديمقراطية بدون المحاسبة، فالانتخابات لا تقترص فقط على انتخاب
الأفضل إنما أيضًا محاسبة البرلمانيين على أدائهم، ما يتعرض لطرد الناخب
من كل ما يقدها.

1 - 4 - 1 - عدم تحكم العصبيات في خيارات المقترعين
لعبت العصبيات الطائفية والمذهبية دورًا كبيرًا في الانتخابات وبخاصة في العام
2005 في لبنان، كما لعبت العصبيات العشائرية دورًا كبيرًا في الانتخابات في
الأردن باستثناء بعض المدن التي تنتشر فيها الأحزاب وهيئة المجتمع المدني، مع
العلم أن بعض الحزبيين فازوا في الانتخابات بفضل انتهماك العشائري. وفي
المغرب لحظ التجريب بقرصًا على صعيد تراجع العصبيات في تخدير خيارات التناهين
بلاكمًا لأن عليه الأمر إبان السنوات الأولى من استقال المغرب، وقد ساهمت
في هذا التقدم الحياة الحزبية، بيد أن التجربة لم تصل بعد إلى درجة القطعية مع
منطق العصبية.

1 - 4 - 2 - عدم تحكم العلاقات الشخصية والزبائية في خيارات المقترعين
تلعب العلاقات الشخصية والزبائية في كل من الدول الأربعة دورًا في خيار
التناهين، وبخاصة العلاقة بذوي الملاءمة المالية وأصحاب النفوذ.

1 - 4 - 3 - الانتخابات وتغيير تركيبة البرلمان
لم تؤد الانتخابات المتتالية في المغرب إلى تغيير جوهري في تركيبة مجلس
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

النواب، أما في لبنان فإن التغيير في تركيبة مجلس النواب لا يعود إلى المحاسبة التي هي شائعة في الانتخابات، نتيجة العوامل السابق ذكرها، إنما يعود إلى التبدل في التحالفات الانتخابية وأمور ظرفية. وفي الأورد تقرر الانتخابات عامةً ببدل كبير في تركيبة مجلس النواب، رد التقرير إلى فقدان ثقة المواطنين بالنائب وضعف أدائه. أما انتخابات 2005 في مصر فأتى إلى زيادة تمثيل الأحزاب المسلمين في مجلس الشعب، غير أن الأثرية الساحقة بقيت للحزب الوطني الديمقراطي.

1 - المشاركة

لا تقتصر المشاركة في الأنظمة الديمقراطية على الانتخابات، إنما تتجاوزها إلى المشاركة في القرار السياسي من خلال المتابعة والمساءلة. ما يفترض تواصلاً مستمرًا بين المواطنين والنائب.

1 - 5 - 1 - تواصل النائب مع الناخبين

هناك شكوى عامة في الدول الأربع من عدم تواصل النواب مع المواطنين للبحث معهم في قضايا الشأن العام. فالتوال يقتصر على المناسبات الاجتماعية. غير أن النواب المنتسبين إلى أحزاب يقومون بتقديم قواعدهم الحزبية بشكل دوري. كما أن بعض النواب يلتقيون المواطنين من أجل تقديم الخدمات الشخصية لهم.

1 - 5 - 2 - تواصل النائب مع هيئات المجتمع المدني

في الدول الأربع هناك تطبيق في التواصل بين النواب وهيئات المجتمع المدني. غير أنه في بعض الأحيان تعقد اللجان البرلمانية اجتماعات مع بعض هيئة المجتمع المدني للاطلاع على آرائها بشأن بعض الأمور المطروحة عليها. كما أن هيئة المجتمع المدني تقدم ورش عمل تدعو إليها برلمانيين.

2 - استقلالية البرلمان

تعتبر الأنظمة الديمقراطية مبدأ فصل السلطات الذي يقضي باستقلالية السلطة الإشتراعية المتعلقة بالبرلمان لكي يستطيع القيام بهما.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

٢ - ١ - استقلالية البرلمان كمؤسسة

قدت استقلالية البرلمان في النصوص الدستورية في كل من مصر والمغرب والأردن، وفي لبنان ضمن الدستور استقلالية مجلس النواب في ممارسة مهامه.

٢ - ١ - ١ - ضماثة الدستور استقلالية البرلمان

مكانة البرلمان في الدستور المغربي متوارضة، فقد أتى الدستور بالمملكة صفة الممثل الأساسي للأمة، وله أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتنوّع خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش وحصرت صلاحيات البرلمان في التشريع في مواضيع محددة.

في الأردن،صلاحيات المخولة لرئيس السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ذاتها تقف السلطة التشريعية استقلالها الحقيقي. وقد أتى الدستور الأردني السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك.

في مصر تهتم السلطة التنفيذية التي يتولى رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، ما يؤدي إلى إضعاف استقلالية البرلمان، وتحديدًا مجلس الشعب، الذي تتعدى دوراته بدعوة من رئيس الجمهورية.

أما في لبنان فقد ضمن الدستور البرلمان كمؤسسة مستقلة في إدارة شؤونها، وأناطبها السلطة الاشراعية دون غيرها.

٢ - ١ - ٢ - تفرد البرلمان في إدارة نفسه

٢ - ١ - ٢ - ١ - البرلمان يضع نظامه الداخلي

تضع البرلمانات في الدول الأربعة أنظمتها الداخلية.

٢ - ١ - ٢ - ٢ - تفرد البرلمان في إدارة شؤونه

يتولى رئيس كل مجلس من المجلسين الذين يتكون منهما البرلمان في كل من مصر والمغرب والأردن شؤونه الإدارية يعاونه مكتب المجلس، وفي لبنان يُولى رئيس مجلس النواب ومكتب المجلس إدارة شؤون مجلس النواب.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

2 - 1 - 2 - 3 - تفرد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها
في لبنان يضع مجلس النواب موازنته وينفقها دون أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية.
وفي الأردن يقوم رئيس كل من المجلسين، مجلس النواب ومجلس الأعيان، بإدارة الشؤون المالية من خلال الدائرة المالية المستقلة في كل من المجلسين. وفي مصر لكل من مجلسي الشعب والشورى موازنة مستقلة.
أما في المغرب فلم يعترف القضاء الدستوري بالاستقلال المالي لمجلس النواب ومجلس المستشارين، فقد قضى قرار المجلس الدستوري بعدم استقلالية مكتب مجلس النواب ومجلس المستشارين في وضع ميزانية كل منهما. فالبرلمان المغربي مؤسسة غير منتمعة بالاستقلال المالي.

2 - 1 - 2 - 4 - تفرد البرلمان في تنظيم إدارته وحفظ أمنه
في لبنان والأردن يتولى رئيس مجلس النواب بإمكانه مكتب المجلس جميع الشؤون الإدارية بما فيها تعيين الموظفين وصرفهم، وحفظ أمن المجلس من خلال شرطة المجلس المستقلة عن الأجهزة الأمنية في الدولة.
أما في المغرب فمحدودية الاستقلالية المالية للبرلمان انعكس على استقلاليته في إدارة شؤونه، فعلى الرغم من أن القانون نص على اقرار إدارة مجلس النواب بسلطة تعيين موظفي المجلس وإعاناتهم وإحالاتهم إلى التقاعد، تبقى إدارة المجلس في الأجهزة المالية الحكومية ذات الصلة. كما أن البرلمان المغربي يفتقر إلى قوى أمنية خاصة به. فالحرس الخاص بالبرلمان مكون من القوات المسلحة الملكية ورجال الأمن المنتديين للحراسة.

2 - 1 - 3 - تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور
حدّد الدستور في كل من الدول الأربع موعد انعقاد دورات مجلس النواب العادية، ونص على عقد دورات استثنائية. كما أن الدستور اللبناني منح رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهرًا واحدًا. ومنح الدستور الأردني الملك حق إجراء اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز الشهرين.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

أما الدستور المغربي فلم ينص على منح الملك هذا الحق غير أنه يمكنه أن يستند إلى المخزون الرمزي الذي منحه إياه الفصل التاسع عشر الذي نص على أن «أمير المؤمنين والممثل الرسمي للأمة ورمز وحدتها ومضامين دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حق الدين والساهر على احترام الدستور...» لكي يتخذ قرارًا بتأجيل اجتماع مجلس النواب.

وفي مصر يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب إلى الانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخمس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، يغيب رئيس الجمهورية دورته العادية، ولا يجوز فرضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة، كما يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب إلى اجتماع غير عادي وذلك في حالة الضرورة.

2 - 1 - 4 - تحديد ولاية البرلماني في الدستور

حددّت ولاية مجلس النواب في الدستور في كل من المغرب ومصر والأردن، أما في لبنان فقد حدّدت في قانون الانتخاب. وإذا كان تحديد الولاية في الدستور يشكل ضمانًا أكبر من الضمانات التي يشكلها القانون، فإن اللجوء إلى تعديل الدستور بهدف إخفاء من هذه الضمانات، وهذا ما حدث في المغرب بالنسبة إلى ولاية مجلس النواب حيث تراوحت بين أربع سنوات وست سنوات، واستمرت حاليًا على خمس سنوات، وجرى أحيانًا تمديد الولاية بناء على تأويل ملكي للفصل 19 من الدستور.

2 - 1 - 5 - شروط واضحة لحل مجلس النواب

استقرار مجلس النواب يفترض عدم التصعيد في استخدام الحق بحله، وعدم اللجوء إلى الحل إلا في الحالات التي تستخدم ذلك بهدف خروج من المأزق والحفاظ على سلامة أداء المؤسسات الدستورية.

في لبنان رُبط حل مجلس النواب بشروط تجيبيّة، فأصبح من الناحية العملية صعبًا لا يلي مستحيلًا. في المغرب والأردن يبدو حل مجلسي البرلمان مهلا لأنه رهن إرادة الملك. أما في مصر فلا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

وفي الدول الأربع حل مجلس النواب أو حل أحد مجلسي البرلمان في المغرب يستند إلى دعوة الهيئات الناشئة إلى انتخاب مجلس جديد في مدة تراوحت بين شهرين (مصر) وأربعة أشهر (الأردن).

٢ – حماية البرلمانيين

حماية البرلمانيين شرط أساسي للاستمرارية مهارهم باستقلالية.

٢ – تكريس الحصانة

الهدف من الحصانة الناجبة الحيلولة دون ملاحقة البرلمانيين بسبب تداول واتهامات كبرى أو مليفية وحراهمهم من حضور جلسات البرلمان وممارسة مهارتهم.

كفل الدستور الحصانة لعضو البرلمان في الدول الأربع، إن بالنسبة إلى الأراء التي يبديهاها أو بالنسبة إلى اتخاذ إجراءات جزائية وإلقاء القبض أثناء دور الانعقاد، إلا إذا كان من المجال الذي هو عضو فيه، ما خالا حالة اللباس بالجريمة. أما في المغرب فقد استناد الدستور من الحصانة الأراء التي تجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو ما يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

٢ – تقليص إمكانية رفع الحصانة

في الدول الأربع لا ترفع الحصانة عن البرلماني إلا بمباقة المجلس المنتهي إليه، لكن الحصانة ملك المجال ترتبط به كمسؤولة ولا ترتبط بالنائب، ولا ترفع الحصانة إلا في المسائل الجرمانية والجنحية بعد تأكيد المجال من جدية الأتهامات.

٢ – آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

نصت الأنظمة الداخلية للمجالس التي تتشكل منها البرلمانات في الدول الأربع على آليات واضحة لرفع الحصانة. وهذه الآليات هي بمثابة ضمانات تحول دون رفع الحصانة إلا في الحالات التي يجب أن ترفع فيها الحصانة، ونادرًا ما ترفع الحصانة عن البرلماني في الدول الأربع، وهذا ما حمل أحد النواب المعارضة على القول في «الحصانة حق أريد به باطل».

١٢٣٦
2 - 2 - ضمان دستوري لحرية المشروع في التعبير

لقد ضمنت الدستور في الدول الأربعة حرية البرلماني في التعبير عن آرائه. أما في المغرب، فحسب، فقد حرم الدستور الجدل في الدين الإسلامي والملكية وما يخلي بالاحترام الواجب للملك.

2 - 2 - 3 - الأمن الجسدي والضغوط غير المشروعة

من الناحية المبدئية لا يتعرض البرلمانيون في الدول الأربعة إلى تهديدات أو ضغوط غير مشروعة، غير أن بعض النواب في لبنان إدعوا أنهم كانوا يتعرضون لضغوط وأحيانًا لتهديدات عندما كان لبنان خاضعًا لهيمنة النظام السوري.

2 - 2 - 4 - تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

التعويض المالي للبرلماني عنصر مساعد على تحقيق استقلاليته والتفرغ لمهامه. تتفاوت التعويضات من دولة إلى أخرى، ففي لبنان مرتفعة نسبيًا وتبلغ 7500 دولار أميريكي شهريًا. أما في المغرب فتبلغ 4500 دولار، وفي الأردن 2300 دولار تقريبًا، بينما هي متعددة في مصر فتحصل عضو مجلس الشعب ومجلس الشورى على مكافأة تقدر بالي علية شهريًا أي ما يعادل 250 دولارًا، يضاف إليها خمسة وسنين وصفًا عن حضور كل جلسة.

2 - 3 - استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

2 - 3 - 1 - حصر صلاحيات التشريع بالبرلمان

في لبنان حصر الدستور صلاحيات إقرار القوانين بمجلس النواب، أما مجلس الوزراء فيضع المراميم الضرورية لوضع القوانين موضع التنفيذ.

في الأردن أتاحت الدستور السلطة التشريعية بمجلس الأمة، المكون من مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المعين، ومنح السلطة التنفيذية صلاحيات وضع القوانين المؤقتة في حالات معينة، نص عليها بالقول عندما يكون مجلس الأمة غير مععقد أو منحلًا يحق لمجلس الوزراء، معاونية الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. وقد جرى التوسع باستخدام هذا الحق دون أن يكون هناك أي ضابط.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

في المغرب قيد الدستور حق البرلمان في التشريع وحدة المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصه في التشريع حصرًا، وأوامر الأمور الأخرى إلى السلطة التنظيمية أي السلطة التنفيذية. وتقاسمت الحكومة مع البرلمان مجالات اختصاصه الأصلية من طريق تقنين "تفويض التشريع" وقانون الإذن إضافة إلى كون الملك الممثل الأسمى للامة والنتيجة المشرع الأسي.

في مصر يولى مجلس الشعب، بموجب الدستور، سلطة التشريع، غير أن الدستور منح في الوقت نفسه رئيس الجمهورية صلاحيات في مجال التشريع، فلزم الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، وإذا حدث في غياب مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون، وفي الحالتين تعرض القرارات على مجلس الشعب لاتخاذ قرار بشأنها. وقد مارس الرئيس هذه الصلاحيات على نطاق واسع.

2 - 3 - 2 - صلاحية تشريع واسعة

في لبنان صلاحية التشريع بقوىين واسعة جدًا، في حين أنها في المغرب محدودة ومحصرة في المواضيع التي حددها الدستور.

في الأردن ومصر يملك البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والأمور الأخرى، غير أن الدستور الأردني استثني من اختصاص البرلمان الأنظمة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة، فقد أدخلها ضمن اختصاصات مجلس الوزراء.

2 - 3 - 3 - غياب الضغوط غير المشروعة على البرلمان

يتعثر البرلمان في الدول الأربعة إلى ضغوط من السلطة التنفيذية ومن قوى الضغوط في المجتمع. وضغوط السلطة التنفيذية تقترب عامًا باستمرار من الحكومة للنواب. كما أن الظروف التي مر بها لبنان أثناء الحرب الأهلية، وبعد انتهائها، أدت إلى ممارسة ضغوط غير مشروعة على مجلس النواب من قبل قوى الأمر الواقع.

618
البرلمان في الدول العربية

(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

3 - الأداء

3 - 1 - الفاعلية في التشريع

3 - 1 - 1 - سياسة البرلمان مشتركة واقتراحات القوانين ضمن مهلة مقبولة

وتيرة التشريع في البرلمان اللبناني سريعة جداً، ولكنها من أن تأتي السرعة في التشريع على حساب مضمون جودة القوانين وصياغتها. أما البرلمانيون الأردنيون، وسبب قصر الدورات العادية (أربعة شهور في السنة)، في النهاية من ضعف في الإنجاز وتدني في فاعلية أداء مهام التشريعية، وعدم إنجاز أكبر قدر من مشاريع القوانين المعروضة عليه.

في المغرب، يؤدي أحيانًا تضارب المصالح والضغوط الحكومية إلى تأخير بث مشاريع واقتراحات القوانين.

3 - 1 - 2 - دراسة ومناقشة مشترعات واقتراحات القوانين

في الدول الأربعة تشكل اقتراحات القوانين نسبة ضئيلة جدًا قياسًا على مشاريع القوانين.

تفاوتت في البرلمان اللبناني جدًا دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين، ومستوى مضمون القوانين من قانون إلى آخر. كما يلاحظ في البرلمان الأردني الافتقار إلى الجدية والاستعجال في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وأحيانًا التسير في بتها. أما في المغرب فتقتصر دور البرلمان على إدخال تعديلات طفيفة على مشاريع القوانين وعلى تعديل بعض القوانين المعمول بها. خلال السنوات الأخيرة، ونتيجة المناخ التوافق، تتحول دور البرلمان إلى ما يشبه غرف تكؤك ما كان يتم التواصل عليه خارجه.

3 - 1 - 3 - فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

ترسم الحكومة في الدول الأربعة السياسات العامة، التي تبدو ضعيفة إلى حد ما، وينبغي أن يشارك البرلمان في رسمها من خلال القوانين التي تضعها موضوع التنفيذ. غير أن البرلمان في هذه الدول لا يقوم بدوره بفاعلية في وضع السياسات العامة ومراقبة تنفيذها.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3 - 1 - 4 - مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

تدعى هيئات المجتمع المدني إلى المشاركة في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين التي تخبئها، وذلك في الدول الأربعة، ولكن بشكل متقطع وغير منتظم. وهناك اتجاه نحو ازدياد مشاركة هيئات المجتمع المدني في هذا المجال. وقد برز ذلك بشكل خاص في المغرب والأردن ولبنان، من خلال مشاهدة هذه الهيئات في مناقشة العديد من مشاريع واقتراحات القوانين قبل نيتها من قبل البرلمان، غير أن هذا الدور لهذه الهيئات المجتمع المدني لا يزال بحاجة إلى تفعيل.

3 - 1 - 5 - الاستعانة بالخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

الاستعانة بالخبراء في الدول الأربعة لا يزال محدودًا، خاصة أن البرلمانات فيها تقترح على الخبراء في الأمور المالية والاقتصادية والتشريعية وغيرها. غير أن هناك إدراكًا، بدأ يكون لدى البرلمانيين، لضرورة وجود خبراء عاملين في المجالات النيابية.

3 - 2 - فاعلية السهر على المال العام

3 - 2 - 1 - دراسة ومناقشة كاملة للموازنة

في الدول الأربعة يتولى مجلس الوزراء إعداد مشروع الموازنة ويدرسها مجلس النواب ويجري يتم إجراء دراسة مشروع الموازنة بشكل مفصل في اللجنة البرلمانية لشؤون المالية. وتجري الاستعانة أحيانًا بخبراء. ويستدعى الوزراء إلى جلسات الملكية وأنشأ محدودية معرفة البرلمانيين في الشؤون المالية، وتوضع خبرتهم في هذا المجال، وعند قدرة معظمهم على الاستعانة بخبراء، وقصر المدة المعتادة لبحث الموازنة، تؤدي جميعها إلى عدم التعمق في دراسة مشروع الموازنة.

3 - 2 - 1 - شفافية في تحديد أرقام الموازنة والتأكد من صحتها

لا يمكن التأكد من صحة الأرقام إلا إذا اقتربت بالشفافية. ومن حق النواب استضاح الحكومة صاحبة مشروع الموازنة عن الأرقام، وهذا ما يجري عادة في
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

لجنة المال في البرلمان، غير أن التأكد من صحة الأرقام يتطلب مقدرة وخبرة وجهدًا كبيرًا، لذلك نجد تقديرًا من قبل النواب في القيام بهذه المهمة الصعبة، خاصة في غياب الخبراء الذين يمكن الاعتماد عليهم.

3 - 2 - 0 - 2 - 1 - 0 - التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

تجري دراسة انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية من قبل المجالس النباتية، وبخاصة في اللجنة المالية، ولكن ضمن الامكانات المتواجدة للنواب وضمن إمكاناتهم الشخصية. لذلك ينبغي تعيين مستشارين خبراء في الصناعات المالية والاقتصادية في المجالس النباتية من أجل تقديم المساعدة إلى النواب، وقد باشر البرلماني الأردني بخطوات في هذا المجال.

3 - 2 - 1 - 3 - دراسة البرلمان قطع الحساب أو الحساب النهائي

قطع الحساب أو الحساب النهائي بين الأرقام الحقيقية للجباية والإنفاق، ويمكن بالتالي البرلمانيين من معرفة مدى صحة الأرقام في الموازنة عن السنة التي جرى قطع حسابها، ما يساعد النواب على تكوين فكرة عن مدى صحة ودقة الأرقام في مشروع الموازنة للسنة التالية للسنة التي جرى قطع حسابها، وذلك من خلال المقارنة والاستنتاج. غير أن هناك تقديرًا في برلمانات الدول العربية من قبل البرلمانيين في دراسة قطع الحساب أو الحساب النهائي، حيث أن البرلمانيات تبت الموضوع سريعاً وتوافق على قطع الحساب، دون أخذ العمر منه كما يجب، كما أن هناك تأثيرًا في تقديم قطع الحساب أحيانًا.

3 - 2 - 2 - تصويت شفاف على الموازنة

نصت الدستور في الدول العربية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها على آليات تحقق التصويت الشفاف على الموازنة، برفع الأيدي أو بواسطة الجهاز الإلكتروني. غير أن ورد في التقرير عن الأردن أن التصويت على موازنة العام 2006 إنتم بمقدم الشفافية ما أدى إلى خروج نواب من المجلس احتجاجًا على ذلك.

أما في لبنان فدعم الشفافية ليس قائمًا على مستوى التصويت إنما بسبب إدخال
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

أحكام في مشروع قانون الموازنة لا علاقة لها بالموازنة، وذلك بقصد تعديل بعض القوانين من طريق التهريب، وهي أمور خلافة للأصول.

3 - مراقبة شاملة للموازنة

المرافقة الشاملة للموازنة صلاحية من صلاحيات المجالس النائبية في الدول المعنية، وإذا كان هناك ضعف في الرقابة للأساليب التي تكمن عقب دراسة مشروع الموازنة وفقاً، فإن الصعوبة في مراقبة تنفيذ الموازنة من قبل الحكومة والإدارات المعنية كبيرة جدًا لأنها تتطلب خبرة وتابعة، لذلك تعتبر رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة، وعلى الرغم من مسؤولية الحكومات في الدول المعنية أمام المجالس النائبية، تعتبر ضعيفة ومحدودة، ويجري التعويل في هذا المجال على الأجهزة الإدارية المتاحة بها الرقابة المالية، وبخاصة ديوان المحاسبة، أو المجلس الأعلى للحسابات في المغرب. وهذه الجهات تولى وضع تقارير عن الأمور المالية وتزودها إلى البرلمان، وينبغي أن يتمثل عليها في ممارسة رقابتها على تنفيذ الموازنة، لذلك يجب تفعيل أدائها.

3 - فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

الحكومة في الدول المعنية مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب وفي المغرب أمام مجلس المستشارين أيضًا. وهذا يعني أن على المجلس، المسؤولية الحكومة أمامه أن يمارس رقابة فاعلة عليها من أجل ضبط أدائها وترشيده، وعند الضرورة إسقاطها وتشكيل حكومة بديلة منها.

3 - 1 - وجود معارضة منظمة وفاعلية في البرلمان

المعارضة هي من تمارس الرقابة على الحكومة في مجلس النواب. وتبدو عامة المعارضة في الدول المعنية بحاجة إلى تنظيم وصياغة برامج واستراتيجيات سياسية، لتحصى فاعلة وقادرة على ممارسة رقابة جدية على الحكومة. وتتفاوت قوة المعارضة من دولة إلى أخرى، وتبعًا للظروف السياسية، وللتركيبة السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي، ولنظام الاقتراع المعمول به.
3 – 3 - 2 – مسألة فاعلة للحكومة

توجيه الأسئلة والاستجابات من قبل المجالس النيابية هو من الوسائل المعتمدة في رقابة الحكومة، غير أن الاستجابات غير معقول به في البرلمان المغربي. وقد حدثت مهلة في الدول المعنية لرد الحكومة أو الوزير على الأسئلة الموجهة إليها أو إليه، ومن الملاحظ أنه لا يوجد الالتزام أحيانًا بهذه المهلة، وبعض الأسئلة لا ترد على الأسئلة الموجهة من أعضائه كبيرة. ويجب دور الأسئلة في رقابة الحكومة محدودًا، ونادرًا ما يؤدي الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها.

3 – 3 - 3 – فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

تفرز الحكومة عامة في الدول المعنية بأصوات نسبة عالية من النواب، ونادرًا جدًا ما تطرح الثقة بها. أما سقوط الحكومة في هذه الدول نتيجة سحب الثقة، فيكاد يكون غافلًا.

3 – 3 - 4 – فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

هناك معاهدات دولية في الدول الأربعة المعنية لا يمكن إبرامها نهائيًا إلا بعد موافقة البرلمان، ما يفترض متابعة هذا الأخير تنفيذها من قبل الحكومة. وهذا يتم بشكل أساسي من خلال اللجنة البرلمانية لشؤون الخارجية، غير أن متابعة البرلمان في الدول الأربعة لتنفيذ الاتفاقيات الدولية محدودة، ويتزود الأمر عامة للحكومة دون مراقبتها. ويدرس أيضًا أن دور اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان في هذه الدول، والعقل على تعديل القوانين في ضوء الاتفاقيات الدولية التي ترفع الالتزام بها، يتطلب المزيد من التحليل.

3 – 3 - 5 – صلاحية البرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة والمشاركة في محاكمتهم

في الدول المعنية، لمجلس النواب صلاحية إتهام رئيس الوزراء والوزراء. وفي لبنان ومصر صلاحية اتهام رئيس الدولة أيضًا. والاتهام يطلب التصويت بنسبة
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

علبة. وقد حالت التوترات السياسية داخل مجلس النواب والاعتبارات السياسية دون اتهام بعض الوزراء إلا في حالات نادرة جداً. وهذه المحاكمة تتم في لبنان أمام المجلس الأعلى لمحكمة الروساء والوزراء المكون من نواب وقضاء، وحتى الآن لم يُحل أي منهم. وفي الأردن تتم المحاكمة أمام المجلس العالي المكون من أعضاء من مجلس الأعيان وقضاء، ولا يوجد في التاريخ السياسي الأردني أي حالة لمحكمة وزير أو رئيس وزراء من قبل المجلس العالي. أما في المغرب فتتم المحاكمة أمام المحكمة العليا المكونة من أعضاء من مجلسي النواب والمستشارين، وليس في التجارية المغربية حالات بارزة أو مثيرة عن هذا النوع من المحاكمات.

3-4-1 فاعلية اللجان البرلمانية

اللجان البرلمانية دور محوري في أداء البرلمان، فهي "مطبخ" المشاريع والاقتراحات، التي تتخذ الهيئة العامة للبرلمان قرارًا بشأنها.

3-4-2 عدد كافٍ من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة، ولجان تحقيق

في البرلمانين اللبناني والأردني، عدد اللجان الدائمة كبير نسبيًا، ويغطي أنشطة جميع الوزارات. أما في البرلمان المغربي فإنه عدد اللجان الدائمة محدود (6 لجان) ويغطي الوزارات الأساسية والقطاعات الإنتاجية والاجتماعية. إضافة إلى اللجان الدائمة هناك في الدول العربية لجان مؤقتة ولجان تحقيق. كما أنه يمكن أن تنشأ في المغرب لجان نائبة لتصنيع الحقائق، وهناك أيضًا دواء الرؤساء المؤقتة من رئيسها، ورؤساء الفرق (الكتل) النائبة، ورؤساء اللجان الدائمة، ونواب رئيس مجلس.

يبدو أن اللجان البرلمانية في الدول العربية تغطي مختلف المهام المنوطبة بالبرلمان، وتقوم بشكل عام بدور أساسي في أداء البرلمان.

3-4-2 دور فعال وشفاف للجان في مجال التشريع

في لبنان يتفاوت نشاط اللجان من لجنة إلى أخرى، وتتقع أحيانًا شفافية. وفي الأردن، وبسبب قصر مدة دورات انتخاب مجلس النواب، تتمركز مشاريع القوانين في اللجان، ولا تستطيع أن تتم التأجيل من درة إلى أخرى، ونسبة بحث مشاريع
البرلمان في الدول العربية
(السعودية - لبنان - المغرب - مصر)

القوانين تتراوح في العقد الواحد ما بين 26 و31 بالمنة. وفي المغرب أشار التقرير
إلى أداء جيد نسبياً.

3 - 4 - 3 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة
من الناحية الديستورية، من مهام اللجان البرلمانية مرشبة أداء الحكومة، ولكن
دورها في الرقابة في الدول الأربع محدود من الناحية الواقعية، ويتطلب التفعيل.

3 - 4 - 4 - دور فاعل وشفاف للجان التحقيق
لجان التحقيق البرلمانية في الدول الأربع لم تصل إلى نتائج حاسمة عامة، وتبين
أن دورها لم يكن فاعلاً وغير شفاف نتيجة الضغوط السياسية.

3 - 4 - 5 - مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات
اللجان
في لبنان والأردن، تشارك بعض هيئات المجتمع المدني أحياناً في اجتماعات
اللجان البرلمانية التي تقوم بدراسات اقتراحات أو مشاريع معنية بها، ولكن بشكل
غير منتظم ومتقطع، وليس هناك في النظام الداخلي للبرلمان، في الدول الأربع، ما
يلزم رؤساء اللجان بدعوة هيئات المجتمع المدني للمساهمة في دراسة ومناقشة
الاقتراحات والمشاريع.

3 - 4 - 6 - استعانة اللجان بالخبراء المشهود لهم
تستعين اللجان في الدول المعنية أحياناً ببعض الخبراء، غير أن لها لا يوجد في
برلمانات هذه الدول خبراء يعملون في إطار الجهاز الإداري والتنفيذي، وإن وجدوا
يكون عددهم ضئيلاً.

3 - 5 - ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني
يربط أداء البرلمان بالآية عمله المحدد في نظامه الداخلي.

3 - 5 - 1 - النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات وحرية
التعبير والنقاش
يضمن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، وللمجلسين المكون منهما

625
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

البرلمان في كل من المغرب ومصر والأردن، التنوع والتعدد في الآراء والانتماءات وحرية التعبير والنقاش، وذلك وفقاً لما نصت عليه دستور هذه الدول، ضمن أصول اللياقة، وفي إطار قواعد محددة تؤول إلى الانضباط في إدارة الجلسات.

3 - 5 - 2 - النظام الداخلي ي ضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم في المشاركة في اللجان

الآلية المعتمدة في انتخاب اللجان البرلمانية، وتحديد عدد اللجان التي يمكن للنائب أن يكون عضواً فيها، في الدول المعنية، تنص في المجال أمام البرلمانيين للمشاركة في هذه اللجان بغض النظر عن انتماءاتهم، غير أن حجم الكتلة التي ينتهي إليها البرلماني يلعب دوراً في هذا المجال، وهذا أمر طبيعي في الأنظمة الديمقراطية.

3 - 5 - 3 - تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان

لا يعرف النظام الداخلي في البرلمانات المعنية أداً، لا يلب نظم هذا الأداء، غير أنه ينبغي تطوير النظام الداخلي في الدول الأربع بما يؤول إلى تفعيل أداء البرلمان في التشريع والرقابة.

3 - 5 - 4 - وضع النظام الداخلي

الأنظمة الداخلي لمجالس البرلمانات في الدول المعنية واضحة ومسبحة وليس فيها شبه إهاد في النصوص، وقد جرت مراجعة نظامي المجالس في البرلمان المعري للموافقة عليهما، وأؤكد تقرير المجلس الدستوري المعري على ضرورة التوضيح أكثر لأحكامهما من أجل تطوير الحياة الداخلية للمؤسسة التشريعية.

3 - 6 - فاعلية الكتل البرلمانية

للكتلة النابية دور بارز في الحياة البرلمانية، وفعالية الكتل رهن تنظيمها

و أدائها.

3 - 6 - 1 - تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي

ان طبيعة تكوين الكتل البرلمانية في الدول الأربع تؤدي إلى قيامها على أسس تنظيمية محددة عام، وتكاد تغيب عنها الأنظمة الداخلية جميعاً. وهي تشكل
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

عامَة حول أقطاب برلمانيين نافذين، أو من نواب حزبيين، واجتماعاتها غير منظمة.

3 - 6 - 2 - التزام أعضاء الكتلة البرلمانية بقررتها
في لبنان، ونظرًا لكون الكتل تجتمع حول أقطاب، درجة الالتزام عالية، أما في الأردن وفي المغرب فهناك ضعف في الانطباع داخل الكتل البرلمانية التي تشهد اختلافات وانقسامات، ما عدا تلك القائمة على أساس حزبي وإيديولوجي. وفي المغرب يجري الكلام على ظاهرة البرلمانيين الناجيين من كتلة إلى أخرى، غير أن قانون الأحزاب الجديد، الصادر في العام 2005، حظر على البرلمانيين تغيير امتداداتهم السياسية خلال الولاية التشريعية، أي منعمهم من الترحال بين الفرق (الكتلة) البرلمانية.

3 - 6 - 3 - تشجيع النظام الداخلي على قيام كتل برلمانية منظمة وفعالة
لم يتأت النظام الداخلي للبرلمان في لبنان والأردن على ذكر الكتل الناشبة، وهذه ثغرة فيه، بينما أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب في المغرب بأشكالها (الكتلة) الناشبة، موضحًا طريقة تكوينها، والمتعة الواجب لديها، وعليها رئيس المجلس، والإمكانيات المادية والموارد البشرية الواجب توفيرها لأداء عملها، والأمور المحورية عليها.

وفي مصر حددت لائحة مجلس الشعب قواعد تمثيل النواب ضمن هيئات برلمانية تضم نواب الأحزاب.

3 - 7 - 7 - فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية
يرتبط أداء البرلمان بأداء الأجهزة الإدارية والفنية العامة فيه والتي توفر للبرلمانيين الظروف التي تمكنهم من أداء مهامهم.

3 - 7 - 1 - وحدات إدارية وفنية متخصصة
توجد في البرلمانات في الدول المعنية وحدات إدارية وفنية وجهات إداري وفني متكاملة، غير أن هذه البرلمانيات تفتقر إلى مراكز دراسات وخبراء على مستوى عالي في الشؤون المالية والاقتصادية والقانونية وغيرها.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

3 - 7 - 1 - 3 - استنادًا إلى المعايير العلمية الموضوعية في التعيين

3 - 7 - 1 - 2 - عدد كاف من الموظفين الكفوئين

3 - 7 - 1 - 3 - دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان

3 - 7 - 1 - 4 - تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبتين ملائمة

3 - 7 - 2 - مكتبة متطورة، مركز دراسات، بنك معلومات

3 - 7 - 3 - المباني والجهيزات الحديثة

في لبنان والأردن، المباني المخصصة للبرلمان نقيفة، ولكن نائب مكتب خاص، ويجري تحديث الأجهزة المستخدمة فيها. أما في المغرب فهناك مشكلة في
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

المباني التي تعتبر غير كافية ولكن يجري توسيعها، والعمل على تحديث الأجهزة المستخدمة فيها.

3 - 7 - 4 - نشر القوانين والتصویر

نشر القوانين وانجازات البرلمان ونشاطاته في نشرات تصدر عنه في الدول الأربعة.

3 - 8 - كفاءة البرلمانيين

كفاءة البرلمانيين الشرط الأساسي لأداء البرلمان.

3 - 8 - 1 - مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم

نسبة استيعاب البرلمانيين لدستور القوانين والأنظمة الداخلي لل البرلمان تفاوت من برلماني إلى آخر في الدول المعنية، فانواب الجدد تنقصهم المعرفة والخبرة، والانواب العريون في الممارسة البرلمانية عددهم ضئيل. فالعديد من البرلمانيين بحاجة إلى تنمية قدراتهم وإمكانياتهم.

3 - 8 - 2 - قدرة المشترع على الوصول إلى المعلومات

الوصول إلى المعلومات ليس سهلاً بسبب ضعف الأجهزة الإدارية والتقنية والمعلوماتية في البرلمانات المعنية، وعدم رغبة البرلمانيين في التنقيب عن المعلومات.

3 - 8 - 3 - إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

إذا كان هناك ثمة حاجة لإجراء دورات تدريبية للنواب الجدد بهدف تطوير أدائهم، فيبدو أنهم غير راغبين بذلك لاعبارات يعتقدون أنها تتعلق بمكانةهم. ومن الملاحظ أن عدد النواب الذين يشاركون في ورش عمل ومؤتمرات هو ضئيل جداً، وعامةً ما تكون مشاركتهم ضعيفة.

4 - النزاهة

لا يستحق الحكم إلا إذا توفرت النزاهة في الممارسة السياسية وبخاصة في ممارسة البرلمانيين نظرًا للمسؤوليات الملائمة على عاتقه ودورهم في ضبط أداء الحكومة ومحاربة الفساد.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

4 - 1 - الاحتفاظ بالأخلاق البرلمانية

على البرلماني أن يقيد بالقواعد الأخلاقية التي تحول دون استغلال منصبه لتحقيق المكاسب غير المشروع، وقيام علاقات مشبوهة بينه وبين جهات ت новости الشكوك حولها.

4 - 1 - 1 - قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين

لا توجد قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين في الدول المعنية ما عدا النصوص الواردة في الأنظمة الداخلية لبرلمانات هذه الدول والمتعلقة بالأداب العامة. أما في لبنان فقد نص قانون الانتخاب على أحكام بهدف عدم استخدام الوظيفة العامة لأغراض انتخابية ومنع النائب من الحصول على التزامات في المشاريع الممولة من المال العام، كما أن قانون الإشراف غير المشروع فرض على النائب التصريح عن ثروته، غير أن هذا القانون بقي دون تطبيق فعلي، ولم يحاكم أحد بالإشراف غير المشروع. وفي المغرب نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة تقديم النائب إلى رئيس المجلس قائمة مفصلة بما يملأ.

وفي مصر يتم تشكيل لجنة لقيم في كل من مجلس البرلمان في بداية كل دورة، وتتفرغ لجنة القيم بما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري.

وفي الأردن نص الدستور على أنه لا يكون عضوًا في مجلس الأعيان والنواب من كان له منفعة مادية لدى إحدى دورات الحكومة، وتستثنى عضوية من يخالف هذا النص بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه. وقد نص قانون العوائد الأردني على عمليات الكسب غير المشروع، غير أن هناك العديد من التجاوزات التي بقي من قاموا بها من دون ملاحقة.

4 - 1 - 2 - مؤسسة لالتزام بالأخلاق البرلمانية

لا توجد في الدول المعنية مؤسسة تشهر على النزاهة البرلمانيين بالأخلاق البرلمانية، غير أنه يمكن ملاحظة البرلماني أمام القضاء بعد رفع الحضانة عنه، وهذا نادرًا ما يحدث. وفي مصر تستطيع لجنة القيم بعد إجراء التحقيقات أن تتخذ
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

إجراءات بحق البرلماني المرتكب مخالفات، تتراوح بين اللوم والحرمان من الاشتراك في وفود أو في أعمال المجلس لمدة محددة.

4 - 1 - 3 - عقوبات واضحة وفعالة وتطبيق

توجد في بعض الدول المعنية عقوبات واضحة، ولكنها غير منتظمة من الناحية العملية.

4 - 1 - 4 - آليات لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

لا توجد آليات لجمع المعلومات عن سلوك البرلمانيين في الدول الأربع، غير أن أجهزة الدولة تقوم بجمع المعلومات، كما أن وسائل الإعلام تلعب دورًا في البحث عن المعلومات ونشرها.

4 - 2 - حسم صراع المصالح

تفضّل النزاهة حسم النزاع بين المصالح الشخصية والصالح العام بما يحقق الصالح العام.

4 - 2 - 1 - قواعد معتمدة واضحة في صراع المصالح

توجد بعض القواعد المعتمدة في فضيّة صراع المصالح أو ما يسمى صرف النفوذ، ولكنها غير كافية وندارًا ما يعمل بها.

4 - 2 - 2 - علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

تحقيق المصالح الشخصية لبعض البرلمانيين على حساب الصالح العام يتم بشكل خفي، غير أن بعض الأمور تظهر للعيان من خلال وسائل الإعلام.

4 - 2 - 3 - متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفعالية

بما أنه لا توجد قواعد واضحة على العموم، فإنّه لا يمكن الكلام على متابعة البرلمان لتطبيق هذه القواعد. أما في الدول التي توجد فيها بعض القواعد فمثابتها من قبل البرلمان تكاد تكون معدومة.

4 - 2 - 4 - فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

في لبنان فرض القانون تصريح النائب عن أمور المتقولة وغير المتقولة، كما أن...
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

انظام النظام الداخلي لمجلس النواب في المغرب فرض على النائب التصريح عن ثروته وممتلكاته، في الأردن جرى مؤخرًا وضع قانون إشهار الديمومة المالية.

4 - 3 - شفافية التمويل السياسي

شفافية التمويل السياسي عنصر أساسي في تحقيق النزاهة ومنع الفساد.

4 - 3 - 1 - قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

في لبنان والأردن لا وجود لنصوص قانونية بشأن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، بينما نص قانون الانتخاب في المغرب على تمويل الحملات الانتخابية، كما نص القانون الجديد للأحزاب على طريقة تمويل الأحزاب. وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 قواعد تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية غير أنها غير فاعلة.

4 - 3 - 2 - قوانين واضحة للإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

في لبنان ألزم قانون الإثارة غير المشروع كل من يقوم بوظيفة عامة بالتصريح عن ثروته وممتلكاته. وفي المغرب نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة إعلان النائب عن ثروته وممتلكاته. وفي الأردن اعتمد قانون إشهار الديمومة المالية.

4 - 3 - 3 - وصول المواطنين إلى معلومات حول التمويل السياسي

في الدول التي لا يخضع فيها التمويل السياسي لقانون (لبنان والأردن)، وفي الدول التي يخضع فيها التمويل السياسي لقانون (المغرب)، هناك صعوبات كبيرة تحول دون الوصول إلى المعلومات بشأن التمويل السياسي، ولكن حتى الصعوبات أكبر في الدول التي تفتقر حتى الآن إلى قوانين التمويل السياسي.

4 - 4 - الشفافية في ممارسة المهام

الشفافية في ممارسة البرلمان لمهامه شرط أساسي للنزاهة.

4 - 4 - 1 - آلية شفافية للمناقشة والتصويت

نصت الأنظمة الداخلية للمجالس في برلمانات الدول المعمورة على آليات المناقشة والتصويت تسمى بالشفافية. غير أن بعض الصفقات تجري خارج قاعات
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

المجالس الناخبة في هذه الدول وتم التصويت في هذه المجالس بحokane، وهذا ما يقلص الشفافية.

4 - 4 - 2 - بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع
تبث في الدول المعنية جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، ويكتب عنها في الصحف، وهذا ما يفسح في المجال أمام المواطنين لتكوين فكرة عما يجري في البرلمان.

4 - 4 - 3 - إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان
ولجاته
يحق للمواطنين في الدول المعنية حضور جلسات البرلمان غير السرية، ولكن نادرًا ما يحصل ذلك. أما جلسات اللجان فلا يستطيع أن يحضرها إلا من يدعوه رئيس اللجنة، وهذه الدعوة تقتصر على الخبراء وبعض ممثلي هيئات المجتمع المدني.

4 - 4 - 4 - نشر محاضر الجلسات والمناقشة
تنشر محاضر الجلسات والمناقشات في الدول الأربع في نشرات صادرة عن هذه المجالس وفي وسائل الإعلام.

4 - 4 - 5 - الإطلاق على محفوظات البرلمان
يمستطع من يشاء الإطلاق على محفوظات البرلمان بعد الحصول على الإذن.

4 - 5 - عدم التمييز بين المواطنين
عدم التمييز بين المواطنين شرط من شروط النزاهة، وهو يفرض وحدة المعايير في التشريع.

4 - 5 - 1 - عدم انحياز البرلمان لصالح فئة على حساب فئات أخرى
من الناحية المبدئية ليس هناك انحياز لصالح فئة على حساب الآخرين، غير أن بعض القوانين، خاصة تلك التي لها طابع سياسي كقوانين الانتخابات وطابع اقتصادي ومالي، بيز فيها انحياز لصالح بعض الجهات.
الفصل الثاني: تحليل المبادئ

4 - 5 - 2 - القوانين لا تنتم عن تمييز
القوانين التي تقرها المجالس النياوية لا تمييز فيها بين المواطنين على أساس
التمايزات بينهم، غير أن هناك تمييزاً في قواعد الأحوال الشخصية والإرث، وتمييزاً في
قواعد الموازنة العامة لجهة توزيع الاعتمادات على المناطق في بعض الدول.

4 - 5 - 3 - تشريعات لمنع التمييز

لقد صادقت الدول المعنية على اتفاقات دولة تمنع التمييز العنصري ومختلف
أنواع التمييز بين المواطنين وهي ملزمة بتطبيقها. كما أن دستور هذه الدول نصت
على مبدأ المساواة. أما التمييز في توزيع المقاعد النياوية في لبنان على الطوائف فقد
جاء في إطار الصيغة الميثاقية التي توافق عليها اللبنانيون.

4 - 6 - الالتزام باحترام الدستور

الدستور هو القانون الأعلى في الدولة ويجب احترامه، وعدم إقرار قوانين
تعارض معه.

4 - 6 - 1 - هيئة مستقلة تنظير في دستورية القوانين

في لبنان والمغرب يوجد مجلس دستوري للنظر في دستورية القوانين، وهو هيئة
مستقلة عن جميع السلطات في الدولة. وفي مصر تنظير المحكمة الدستورية العليا في
دستورية القوانين، وتعتبر بالاستقلال. أما في الأردن فليس هناك قضاء دستوري.

4 - 6 - 2 - قوانين تتوافق مع الدستور

القوانين العامة في الدول المعنية تتوافق مع الدستور، غير أنه جرى وضع وتطبيق
قواعد مختلفة للدستور في هذه الدول، على الرغم من وجود القضاء الدستوري،
لأنه لم يتم مراجعته.
الفصل الثالث
التوصيات

دراسة التجارب البرلمانية في الدول الأربع المعنية تؤكد على ضرورة تحقيق إصلاحات جذرية، تعود إلى تصويب مسار الحكم، من خلال إصلاح البرلمان، غير أن هناك صعوبات تعترض الإصلاح، بعضها يعود إلى طبيعة أنماط العلاقات المجتمعية التي لا تزال سائدة في مجتمعات هذه الدول، والتي تتحكم بها العصبيات على اختلاف أنواعها، وتعيق نمو ثقافة الديمقراطية وانتشارها، وبعضها الآخر يعود إلى عدم وجود رغبة في الإصلاح الجدي لدى بعض الجهات الناشئة في السلطة وخارجها، وضعف دور القوى التي تحمل مشاريع إصلاحية واقعية قابلة للتنفيذ.

إن سياسات الإصلاح ينبغي أن تأخذ المعوقات بالاعتبار، وأن تعامل بواقعية مع معطيات وخصوصيات كل دولة، وتطرح سياسات قابلة للتنفيذ، لأن المطلوب تطوير الواقع السياسي نحو الأفضل، وضعف المجتمع والدولة في مسار التحول الديمقراطي، وبناء دولة القانون والنزاهة، وترشيد أداء الحكم.
إن الاقتراحات الواردة في التقارير الوطنية، يُجتمع على ضرورة تحقيق إصلاحات تتناول التمثيل والمشاركة واستقلالية البرلمان وآدابه ونزاها.

1 - التمثيل والمشاركة

الشعب مصدر السلطة، ويعبر عن إرادته من خلال انتخابات حرة ونزية، تؤدي إلى تمثيل صحيح وعادل لأوسع شرائح المجتمع بما فيها تمثيل المرأة والأقليات، ما يعزز شرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات. لذلك ينبغي تحقيق الأمور الآتية:

1-1 - اعتماد أنظمة انتخابية ملائمة لمعطيات كل من الدول، بهدف تحقيق
الفصل الثالث: التوصيات

تمثل واسع وصحيح وعادل. أنظمة تشجع المواطنين على المشاركة في الانتخابات.

1 - 2 - تحقيق تكافؤ الفرص بين المرشحين من خلال تحديد سقف الإتفاق على الحملات الانتخابية، وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، واعتماد الآليات الكفيلة بضبط الإتفاق وتنظيم الإعلام والإعلان.

1 - 3 - اعتماد إجراءات في قوانين الانتخابات كفيلة بإجراء العمليات الانتخابية وفق المعايير الدولية، من أجل تحقيق الحرية والتزام في الانتخابات، ووضع حدّ نهائي لإمكانية التأثير والتلاعب بالنتائج.

1 - 4 - إجراء الانتخابات بإشراف هيئة حيادية ومستقلة.

1 - 5 - الفصل في صحة الانتخابات والطمأنة النهائية من قبل جهات قضائية موثوقة ومستقلة.

2 - استقلالية البرلمان

صون استقلالية البرلمان يطلب الأمور الآتية:

2 - 1 - النقد بعدد الفصل والتوازن بين السلطات، وحصر صلاحية التشريع في البرلمان، وتنسيق العلاقة بين المجلسيين اللذين يتكون منهما هدف تهيئة عملية التشريع وضبطها، وإزالة العراقيل من أمامها.

2 - 2 - احترام استقلالية البرلمان في إدارة شؤونه على مختلف الصعد بما فيها موارد المالية.

2 - 3 - تقليص استخدام الصلاحيات الدستورية بحل مجلس النواب، وربطها بشروط واقعية، تابعة من الحروب على سلامة أداء المؤسسات الدستورية.

3 - أداء البرلمان

تفعيل أداء البرلمان يتطلب الأمور الآتية:

3 - 1 - إصلاح عملية التشريع لجهة مضمون القوانين وصياغتها، من خلال الاعتماد على الدراسات والأوراق الخلفية لكل قانون.
البرلمان في الدول العربية

(الإمارات - لبنان - المغرب - مصر)

3 - 2 - رسم سياسات عامة، تأتي القوانين من أجل تنفيذها وتفعيلها ولا تأتي بشكل عشوائي.

3 - 3 - زيادة الجلسات المخصصة للشرايع، وتطوير دورات انعقاد البرلمان.

3 - 4 - تفعيل الدور الراقي للجلسات النيبية من خلال قيام معارض برلمانية قاعية ويثاقة.

3 - 5 - تفعيل أداء اللجان البرلمانية ومدتها بالخبراء، وتخصيص اجتماعات تعقدها مع مختلف هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، المعنية بالمشاريع والاقترحات المطروحة عليها.

3 - 6 - تفعيل الرقابة المالية للمجلس النيبية من خلال الاستعانة بأجهزة الرقابة المالية، وبخاصة دوائر المحاسبة، وخبراء في الشؤون المالية.

3 - 7 - تطوير الأنظمة الداخلية للبرلمانات بما يضمن حسن الأداء.

3 - 8 - تفعيل دور الكتل البرلمانية، من خلال نصوص تضمنها الأنظمة الداخلية للمجلس النيبية، تحدد شروط إنشائها، وتنظيمها وآليات عملها، وتقدم لها الحوافز المالية من موازات هذه المجالس بهدف تمكينها من القيام بدورها في الحياة البرلمانية.

3 - 9 - تطوير وتنظيم الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات، واعتماد المعايير العلمية في اختيار الموظفين، وإلزامهم بالمشاركة في دورات تدريبية تأهيلية رفع مستوى أدائهم.

3 - 10 - إيجاد مراكز دراسات في البرلمانات ومدتها بالخبراء والمستشارين وبخاصة في الأمور المالية والاقتصادية والقانونية.

3 - 11 - إجراء دورات تدريبية وإعداد النوايا الجدد.

3 - 12 - تحديث تجهيزات البرلمانات.

4 - النزاهة

تطلب النزاهة في العمل البرلماني توفر الأمور الآتية:
الفصل الثالث: التوصيات

4 - 1 - وضع قوانين لعملية التمويل السياسي تضمن شفافيتها.

4 - 2 - وضع قوانين تمنع استغلال النفوذ، وتنص على آليات واضحة وفاعلة، وعلى عقوبات تفرضها جهات قضائية موثوقة ونزية.

4 - 3 - اعتماد قوانين للإثارة غير المشروع وتنفيذها.

4 - 4 - اعتماد وسائل تضمن الشفافية في المناقشات والتصويت في المجالس النيابية.

4 - 5 - التوسع في اعتماد القضاء الدستوري وتفعيله من أجل ضمان دستورية القوانين، بحيث لا يتم اعتماد قوانين متعارضة مع الدستور.

4 - 6 - إنشاء مفوضية في البرلمانات، للسهر على سلوك البرلمانيين وتصريفاتهم.

إضافة إلى هذه الإصلاحات المتعلقة بالبرلمان مباشرة، هناك أمور ينبغي تحقيقها لأن لها ابعادات مباشرة على البرلمان، وهي الآتية:

1 - نشر ثقافة الديمقراطية على أوساط نطاق، من خلال الممارسة وبرامج التعليم ووسائل الإعلام، نظرًا لما لذلك من أثر في لجع العصيات، وإشاعة روح المواطنة، وحمل الناخبين على المشاركة في الانتخابات، واختيار الأفضل، والقيام بدورهم في المساءلة والمحاسبة.

2 - وضع أنظمة حديثة للأحزاب تفعل دورها في الحياة السياسية، وتنمي ثقافة الديمقراطية لدى المحاربين. وحلل الأحزاب على انتقاء المرشحين المتقدمين بالكفاءة والقدرة لخوض المعارك الانتخابية.

3 - تفعيل دور هيئة المجتمع المدني لجهة التأثير في اتخاذ قرارات البرلمان، ومواجهة تلك المتعلقة بمحاربة الفساد وصرف النفوذ.

4 - رصد أداء البرلمان بشكل مستمر وتقديم الاقتراحات بهدف تطوير هذا الأداء وقيام الحكم الصالح.
ملاحظات

1 - ورقة خلفية حول المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربعة المعنية

2 - جدول أعمال المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربعة المعنية

3 - محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربعة المعنية
ورقة خلفية حول المؤتمر الإقليمي
عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

المؤتمر الإقليمي عن
البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب
عمان، بتاريخ 13 و14 كانون الثاني 2007

في إطار مشروع
"تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"

ورقة تعريفية

أولاً: خلفية المشروع
ثانيًا: خلفية اختيار محور البرلمان
ثالثًا: استراتيجيات تنفيذ المشروع
رابعًا: خلفية عقد المؤتمر الإقليمي

أولاً: خلفية المشروع:
تعاني الدول العربية من أزمات حادة، لا يمكن الخروج منها إلا بعملية إصلاح شامل تضعها في مسار التحول الديمقراطي. وقد ارتفعت الأصوات العربية المطالبة بالإصلاح، وبرزت بعض المبادرات التي اجتمعت على إرساء حكم القانون كدعم للحكم الرشيد القادر على تحقيق التنمية وتوفير شروط العيش الكريم للمواطنين، ما
يُفسح في المجال أمامهم للتمتع بالحقوق والحرية التي تنص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية، ودستور بعض الدول العربية.

لقد رأى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ACRLI ، بهدف تحقيق الأهداف التي قام من أجلاها، القيام بموضوع بحثي بعنوان تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، يتناول محاور ثلاثة لها الأولوية في إرساء حكم القانون والنزاهة، وهي المشاركة/البرلمان، والقضاء والإعلام. فالمشاركة هي عقلية الأنظمة الديمقراطية، ويبقى أن تجد التعبير عنها في البرلمان الذي تنسب سلطته من الشعب، وتناسب السلطة التشريعية، التي تشكل حجر الزاوية في دولة القانون، أما القضاء فعليه توقف مصير العدالة وبالتالي تحقيق الاستقرار وشروط الاقتصاد السياسي. فلا يمكن الكلام على دولة القانون إلا في ظل قضاء عادل وفاعل ونزيه، وللتعليم دور أساسي في إرساء حكم القانون والنزاهة. وذلك من خلال الإسهام في تكوين رأي عام متابع لإدارة الشأن العام، ونشر الحقيقة، وتسليط الضوء على أداء الحكم، بهدف الإصلاح.

لقد شمل مشروع حكم القانون والنزاهة، بمحاور الثلاثة، أربع دول عربية هي لبنان والأردن ومصر والغرب.

ثانيًا: خلفية اختيار محور البرلمان

مشاركة الشعب في السلطة تم من خلال البرلمان، فالسلطة في الأنظمة الديمقراطية مصدرها الشعب. ويعتبر ما تتمتع دائرة المشاركة بقدر ما تتعزز شرعية السلطة. من هذه أهمية البرلمان في الأنظمة الديمقراطية كمعبر عن الشرعية، وكمؤسسة دستورية تمارس دورها في التشريع والرقابة بنوع خاص. فالبرلمان هو حجر الزاوية في دولة القانون والنزاهة. ولذا يستطيع أن يقوم بدوره على أكمل وجه، ينبغي أن تؤدي الانتخابات إلى قيام برلمان يتمثل فيه اعتراضات الممثلة صحيحة وعادلًا، في إطار تكافؤ الفرص بين المرشحين، وأن يتحقق المشاركة ليس فقط من خلال الانتخابات إنما أيضًا من خلال التواصل المستمر بين البرلمان وحينها المجتمع المدني والقطاع الخاص. كما ينبغي احترام استقلالية البرلمان في
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

إطار مبدأ الفصل والتنوع والتعاون بين السلطات، واعتماد الوسائط التي تؤدي إلى أداء مجلس النواب مهامه بفاعلية ونزاهة.

تواجه البرلمانات في الدول العربية صعوبات تعقيد عملها وتشكل عقبة في وجه قيام حكم القانون والنزاهة، بعضها يعود إلى طبيعة البنية المجتمعية والسياسية، وبعضها الآخر يرتبط بطبيعة الأنظمة السياسية والظروف التي تمر بها المنطقة. ولا بد من تشخيص واقع البرلمانات في الدول العربية في ضوء خصوصيات كل من الدولة المعينية، والمبادئ الأساسية، والفرعية والمؤسسات التي اعتمدها المركز، بهدف رسم استراتيجية لإصلاح البرلمانات، تأخذ بالاعتبار المعوقات، وإمكانية معالجتها، كخطوة أساسية على طريق قيام حكم القانون والنزاهة.

ثالثًا: استراتيجية تنفيذ المشروع

لقد أمّد الخبراء في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ACRIL، وبالتعاون مع المنظمة الدولية للنظام الانتخابي، IFES، إلى وضع المنهجيات التي ينبغى اعتمادها في كتابة التقارير، ووضع المبادئ الأساسية والواجب توافرها في البرلمانات والقضاء والإعلام قيام حكم القانون والنزاهة، ووضع المبادئ الفرعية بهدف معفرة مدى اعتماد المبدأ الأساسي. كما جرى وضع مؤشرات لمعرفة مدى تطبيق المبدأ في الممارسة، بحيث يكون هناك معايير للقياس. وجرى التداول في هذه الأمور مع مجموعة الخبراء، في إطار ورش عمل، قبل إقرارها بصورة نهائية.

عهد المركز إلى مجموعة من الخبراء المشهود لهم بالكفاءة، بوضع التقارير عن الدول المعنية في المحاور الثلاثة. وتوقشت في ورش عمل وطنية، شارك فيها برلمانيون ورجال قانون وقضاة وأكاديميون وممثلون عن هيئات المجتمع المدني، بهدف تطوير التقارير وكتابة الأفكار الوازدة فيها ورسم استراتيجيات للاصلاح. كما أخذ الخبراء في المركز تقارير مقارنة، اعتمدت على التقارير الوطنية في كل من المحاور الثلاثة، وجرى التدقيق عليها من قبل الخبراء بهدف التعمق في البحث والإسهام في رسم سياسات الإصلاح.
رابعًا: خلفية عقد المؤتمر الإقليمي

إن الجهود التي بذلها ككتابة التقارير والحقائق التي تم التعرف عليها، والاقتراحات التي وضعت بهدف الإصلاح، تبقى دون فائدة عملية، ما لم تقترب بخطة عمل تطلع على هذه التقارير، وتقريبي بلورتها، وتحول إلى برامج يعمل على تنفيذها. فالإصلاح الواقع يتطلب التعاطي مع معطياته، ورسم السياسات التي تؤثر إلى تطويره في الاتجاه الصحيح. فالإصلاح عملية طويلة ومعقدة، تعترضها صعوبات وعراقيل، ينبغي مواجحتها بواعظة ومهنية، وفي إطار خطط مدروسة ومبرمجة، يجري تنفيذها بالاعتماد على إرادات التغيير والتطوير ومن أجل مستقبل أفضل.

المواضيع الأساسية التي سيتم عرضها خلال هذا اللقاء، هي التالية:

● مبادئ ومنهجيات التقارير الوطنية حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.

● التقارير الوطنية حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.

● التقرير المقارن حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.

● التعليق على التقارير المقارن حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.

● سياسات الإصلاح وخطوة العمل.

أما الغاية الأساسية من عقد المؤتمر الإقليمي فهي تداول الأفكار والتوصل إلى وضع خطة عمل واقعية، بهدف رسم استراتيجية إصلاحية، يجري تنفيذها، كخطوة أساسية على طريق إرساء دولة القانون والنزاهة والحكم الصالح.
2 - جدول أعمال المؤتمر الإقليمي
عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

المؤتمر الإقليمي عن البرلمان
في لبنان والأردن ومصر والمغرب

المملكة الأردنية الهاشمية
تاريخ 13 و14 كانون الثاني 2007

جدول أعمال المؤتمر

اليوم الأول - السبت، 13 كانون الثاني 2007

التسجيل وتوزيع الملفات وبطاقات الأسماء

الجولة الافتتاحية: كلمات ترحيبية وحفل الاستقبال

رئيس الجلسة:

- كلمة المركز العربي لتطوير حكم القانون والتشريع / المركز العربي (الأستاذة ريم بو حسان) (الوقت المخصص 5 دقائق)
- كلمة الدكتور كيث هندرسون، مستشار حكم القانون، المنظمة الدولية للنظام الانتخابي (الوقت المخصص 5 دقائق)
- كلمة أمين عام الاتحاد البرلماني العربي، السيد نور الدين
2 - جدول أعمال المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

بوشكوج (الوقت المخصص 5 دقائق)
- كلمة ممثل برنامج الأمم المتحدة - إدارة الحكم في الدول العربية (الوقت المخصص 5 دقائق)
- كلمة صاحب الرعاية (الوقت المخصص 5 دقائق)

حفل الاستقبال
الجلسة الأولى: عرض للمنهجية والمبادئ والتقارير الوطنية حول وضع البرلمان في الدول الأربع المعنية
رئيس الجلسة:
- عرض مبادئ تزايد البرلماني ومنهجية كتابة التقارير الوطنية/ الدكتور عصام سليمان (الوقت المخصص 15 دقيقة)
- عرض التقرير عن وضع البرلمان في لبنان/ الدكتور عصام سليمان (الوقت المخصص 15 دقيقة)
- عرض التقرير عن وضع البرلمان في الأردن/ الدكتور أمين مشقافة (الوقت المخصص 15 دقيقة)
- عرض التقرير عن وضع البرلمان في مصر/ الدكتور مصطفى كمال السيد (الوقت المخصص 15 دقيقة)
- عرض التقرير عن وضع البرلماني في المغرب/ الدكتور محمد مالكي (الوقت المخصص 15 دقيقة)
- مناقشة عامة (الوقت المخصص 45 دقيقة)

عشاء

اليوم الثاني - الأحد، 14 كانون الثاني 2007
الجلسة الثانية: التقرير المقارن والتعليق عليه
30/9 – 11:30
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

رئيس الجلسة:
- عرض لنتائج استطلاعات الرأي، الأستاذ روج البحري
  (الوقت المخصص 30 دقيقة)
- عرض التقرير المقارن عن وضع البرلمان في لبنان والأردن
  ومصر والمغرب/ الدكتور عصام سليمان
  (الوقت المخصص 20 دقيقة)
- عرض التعليق على التقرير المقارن عن وضع البرلمان في
  لبنان والأردن ومصر والمغرب/ مساعد النائب محمد أوجار
  (الوقت المخصص 10 دقائق)
- تعليق الدكتور روبرت ميلر، المستشار الدولي للبرنامج
  حول محور البرلمان في المنظمة الدولية للنظم الانتخابية.
  رئيس ومدير عام المركز البرلماني الكندي.
- مناقشة عامة (الوقت المخصص 60 دقيقة)

30:30 - 12:00
استراحة

الجلسة الرابعة: سياسات الإصلاح وخطة العمل

رئيس الجلسة:
- عرض عن سياسات الإصلاح وخطة العمل/ الدكتور عصام
  سليمان
- مناقشة عامة
3 - محاور المؤتمر الإقليمي
عن البرلمان في الدول الأربعة المعنية

المؤتمر الإقليمي لمناقشة التقارير الوطنية
والتحرير الإقليمي المقارن عن البرلمان في كل من لبنان ومصر والأردن والمغرب

محضر جلسات المؤتمر

عقد المركز العربي لتطوير حكم القانون والتفاوض مشاركاً إقليمياً لمناقشة التقارير الوطنية والتحرير الإقليمي المقارن حول وضع البرلمان في كل من لبنان ومصر والأردن والمغرب فضلاً عن مبادرة العراق، وذلك في فندق البرايدس ساس/ عمان، يومي 13 و14/1/ .2007 شارك في هذا المؤتمر وفود من الدول العربية الأربعة المعنية بالتحرير إضافة إلى المشاركين من دول عربية أخرى وخبراء أجانب، وهم السادة المشاركون:

من الأردن: ناظم محمود بركات، محمد الصقر، ليلي شرف، سالم مصيح، هنيه حسين، رجب جبار، أمين مشاقل، بشير الرواشدة، نوال الفاعوري، عوض أبو جراد، محمد أحمد الحلاق، أيمن المنهج، عمر أحمد المحارب، علي البحر خطوة، حسان خريسف، حماد الجوهر، وليد بحرية، رياض أ. شقاعة، عبد الله محمد الثقاق. ومن مصر: وليد عبد الحليم بحرية، أمينة سقيه، محمد محمد جوالي، مصطفى كامل أمين السيد، رابح ربيط اسطو، صابر عمار، نبيه البطريرك، حنان يوسف، جورجيت صبحي عبد قليبي. ومن لبنان: غسان مخير، وليد مبارك، جورج لبكي، نقولا ناصيف، هدى رزق، مرير البسام.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

حسان رشيد، سامي سهيب. ومن المغرب: نور الدين قضبان، نديم المومي،
الغالي محمد، محمد مالكي، رشيد المدور. ومن سوريا: نور الدين بوسكوج.
ومن العراق: آزاد ملا أفندى، سوزان عارف، محمد عمر مولود. ومن الكويت:
علي حمود البرجس. ومن فلسطين: علي خشان، عزمي الشعبي. ومن البحرين:
يوسف زين العابدين زينب. ومن المنظمة الدولية للنظام الانتخابي: كي هندرسون،
ناينان براين وسارة العتيبي. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة: وسمي
حرب، سماسن عصاف، عصام سليمان، ريم بو حسان، روج النخوري، سهاد
سكري، ندى الخوري، ندا ملاح، ديماء المصري، لبي الههجاء.

وقائع جلسات المؤتمر:

1- الجلسة الإفتتاحية:
- ألقبت فيها كلمات ترحيبية و كلمة استقبال للمشاركين في المؤتمر الإقليمي
على النحو التالي:
- كلمة المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وقد مثلها المحامية ريم أبو
حسن المشترف العام على المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة/ الأردن.
- كلمة ممثل برنامج الأمم المتحدة - إدارة الحكم في الدول العربية، وقد اقفا
الدكتور وسيم حرب نيازة عن الدكتور عادل عبد اللطيف، مدير مشروع الإدارة
الرشيدة في برنامج الأمم المتحدة الاجتماعي.
- كلمة المنظمة الدولية للنظام الانتخابي، القاضي السيد كي هندرسون.

2- الجلسة الأولى: وقد خصصت لعرض المنهجية والمبادئ والتقارير
الوطنية حول وضع البرلمان في الدول الأربع المعنية.

أهم النقاط التي وردت في عرض التقارير خلال هذه الجلسة:
- عرض الدكتور عصام سليمان وبشكل موجز المنهجية التي اعتمدها المركز
 العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في كتابة التقرير والتي وضعها بالتعاون مع
المنظمة الدولية للنظام الانتخابي، فذكر أن كل مبدأ أساسي من مبادئ البرلمان
السالم وضع تحت مجموعة من المبادئ الفرعية التي اقترن بتوصيات. وأرد أن

649
- محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربعة العربية

نسبة المشاركة في الانتخابات هي مؤشر على صحة التمثيل، وأنه يوجد معايير دولية
لنزاهة الانتخابات ويجب أن تجري الانتخابات بناء عليها. وذكر أنه من المفترض
أن يقوم الناخبون بمحاسبة المرشحين، إلا أنه في العالم العربي لا يوجد مثل هذه
المحاسبة على الرغم من أنها مؤشر من مؤشرات الديمقراطية. وبين أن المشاركة
هي من المبادئ الفرعية للتمثيل والمشاركة، ولا تعني بالمشاركة فقط المشاركة في
العملية الانتخابية، بل تعني بها المشاركة ما بعد الانتخابات. ولكن السؤال المهم
الذي يطرح نفسه هو الآتي: هل يفسح المجال أمام هيئة المجتمع المدني وهيئة
القطاع الخاص للمشاركة من خلال الشعار معها من قبل أعضاء البرلمان؟ كما
ذكر أن حصر التشريع بالبرلمان من المؤثرات الهامة التي تدل على استقلالية
البرلمان في ممارسة مهامها. وأشار إلى أنه في النظام البرلماني تكون الحكومة
مسؤولة عن أدقها أمام البرلمان، والسؤال هل تمارس البرلمانيات العربية هذا
الدور؟ وقد طرح أثناء عرضه السؤال حول وجود هيئة مستقلة تراقب دستورية
القوانين تكون قادرة على أن تبطل القوانين المتعاوضة مع الدستور، وبين في النهاية
أن التقارير الوطنية تضمنت بحث كل مبدأ من مبادئ البرلمان الصالح بالإضافة إلى
الفصل الأول الذي خصص للخلفية والسياق وخلفية إنشاء البرلمان في كل دولة من
الدول الأربع.

- عرض الدكتور أمين مشاشية التقرير الوطني حول وضع البرلماني في الأردن.

أوضح في البداية أنه النزاع في كتابة التقرير بالمنهجية التي قام بعرضه الدكتور عصام
سليمان. وذكر أن الحياة التشريعية في الأردن بدأت منذ إنشاء الإمبراطورية عام 1921،
وقد تم تشريح مجالات حتى عام 1946، وحتى الآن تشكل 14 مجالاً نابيًا.
وقد تشكلت السلطات التشريعية في الأردن تكون من مجلس أعيان ونواب. وخصص الفصل
الثاني لبيان وضع المشاركة السياسية والبرلمان في الأردن حسب المبادئ الخاصة
بمحور البرلماني، وتم التركيز على الانتخابات الأخيرة لعام 2003 حيث تم عرض
النماذج التشريعية بالأرقام في ما يتعلق بالقانون الذي تعرض على
المجلس والأشكال والاستجوابات التي وجهها مجلس النواب للحكومة. إلا أنه
أشار إلى غياب قواعد مكتوبة خاصة بالسلوك البرلماني. ثم قام الدكتور أمين مشاشية
البرلمان في الدول العربية
(الأردن، لبنان، المغرب، مصر)

يعرض بعض النقاط والملاحظات العامة الواردة في التقرير والنتائج والوصيات حسب المحاور الواردة في التقرير.

- عرض الدكتور مصطفى كمال السيد التقرير الوطني حول وضع البرلمان في مصر حيث ذكر أنه من النشاط المهمة التي وردت في التقرير هي مسألة تمثيل الأقباط في البرلمان المصري وأن يتم تخصيص نسبة معينة للأقباط والمرأة في البرلمان خاصة أنه حتى الآن لم تفز إلا إمرأتان في الانتخابات. كما ذكر أنه يجب التعريف بين الأحزاب السياسية والقوى السياسية، وأن أحزاب المعارضة الشرعية تحتوي تمثيل عادل في البرلمان، إلا أن تمثل الأحزاب المسلمين في مجلس الشعب تمثل غير عادل. وذكر أنه لا يوجد تمثيل مهم لمنظمات المجتمع المدني في مجلس الشعب والشورى، لكن في المقابل الكثير من أعضاء المجالس هم أعضاء في منظمات المجتمع المدني. وأورد ملاحظة في غاية الأهمية تتعلق بشفافية ونزاهة العملية الانتخابية في مصر والتي تظهر في عدم مشاركة المواطنين الأكثر وعيًا فيها لأنهم يعملون أن الانتخابات ليست شفافة ونزية. وذكر أن البرلمان من الناحية الدستورية مستقل مالياً ولا يتلقى أوامر من السلطة التنفيذية، إلا أننا من الناحية العملية نجد نسبة مشاركة الموالين للحكومة في البرلمان قد تصل إلى 95%، وبالتالي فالبرلمان يعمل كذراع تشريعي لرئس الدولة الذي هو رئيس الحزب الحاكم. كما نرى أن معظم التشريعات تأتي من الحكومة، وهذا ليس غريبًا إذا يحدث ذلك حتى في أمريكا وبريطانيا، فصحب دور مجلس النواب أن يعد القوانين التي تحال عليه من قبل الحكومة. أما أهم نتائج ووصيات التقرير فكانت أن الإصلاح السياسي لا يتم إلا من خلال إجراء انتخابات حرة ونزية.

- عرض الدكتور محمد المالكي التقرير الدولي حول وضع البرلمان في المغرب:

أهم النقاط التي دار حولها النقاش بعد عرض التقارير:

- استفسار حول ما إذا كان التقرير حول وضع البرلمان في مصر هو تقرير حول حالة البرلمان في مصر أم يعبر عن وجه نظر معينة.

- التأكيد أن الدساتير العربية معظمها مأخوذة من الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان، إلا أن الحريات فيها عبارة عن حبر على ورق.
- نجح الحزب الوطني في مصر بالأغلبية وليس نجاحا مقصطما كما أشار الكاتب في التقرير.

- التعديلات الدستورية التي تحدث في مصر هي إصلاحات حقيقية تم مناقشتها في مجلس الشورى وقد وافق عليها بالإجماع وتم تضمينها في الدستور.

- يرفض الأقباط في مصر أن يمثلوا في البرلمان حسب نسبة منصوص عليها في الدستور. أو أن الدستور قد أكده المواطنة للمرجعية دون تفريق.

- استفسر المشاركين عمداً كأن أن المداخلات متروك مرذر تعبير عن الآراء الشخصية.

- وضع المشاركون أنه ليس هناك قانون بشأن تمويل الأحزاب في المغرب. وإنما صدر قانون خاص بالأحزاب السياسية، ويتم منع ذلك من خلال تشريعات خاصة للأخلاقات البرلمانية.

- ذكر المشاركون أنه لا يوجد في المغرب نظام الكوتا، وأكدوا أهمية تخصيص كوتا للنساء كون القانون لم ينص عليها.

- بالنسبة إلى موضوع الاعتراض على نتائج الانتخابات في المغرب، لم يعد هناك مجال للحديث عن التزوير بعد إجراء الانتخابات في عام 2002.

- تأكد وجود ما يسمى بإفساد القوائم أثناء العملية الانتخابية.

- تأكيد أهمية دعم الحريات الليبرالية حتى يكون الأساس للمواطنة، لا أن يكون أساساً عربياً ودينياً.

- تمثل المرأة في البرلمان مهم جداً ولها دور أساسي، ويتم الآن في مصر إعداد قانون سيسمح بتمثيل المرأة بالأقليات في البرلمان.

- تأكيد أهمية إبعاد الدين عن العملية الانتخابية. يوجد أمام مجلس الشعب المصري 150 استجواباً. وحتى يتم النظر فيها يجب النظر لها جميعاً. لذا تم اختيار مجموعة منها بناء على قرار من لجنة مخصصة للفكرة في هذا الموضوع حتى يتم النظر فيها.
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

- تأكيد أهمية الرقابة القضائية على العملية الانتخابية.

- لا يتم الالتزام بكافة اللوائح بين المرشحين. لذا لا بد من وضع آليات ومعاقبة المخالفات.

السياسات العامة تضعها الحكومة، أما السياسات التشريعية فتضعها مجلس النواب.

- القوانين المؤقتة تأخذ صيغة قوانين الطوارئ.

- وظيفة العملية الانتخابية في العالم العربي هي إعادة انتخاب السلطة.

- التطور الحاصل تطور كمي بطيء جدا، فالفرق بين عصر الاحتلال والعصر الحالي يكون متداعياً.

- لا تزال ظاهرة المستقلين المتزايدة والسبب في ذلك.

- طرح مشكلة ترشيح الوزراء كأعضاء في مجلس الشعب.

- تأكيد وجود تجاوزات في الإفراج خلال العملية الانتخابية.

- لا يوجد رقابة منظمات المجتمع المدني على العملية الإنتخابية.

- طرح مشكلة أن بعض المكاتب النهائية في العالم العربي لا تمثل جميع فئات المجتمع كما في مجلس الشعب المصري. حيث ذكر بعض أعضاء الوفد المصري المشاركة أنه لا يمثل جميع فئات المجتمع المصري.

- يمكن أن تحل مشكلة الأقلام الموجودة في بعض الدول العربية عن طريق تطبيق نظام الكوتا بخصوص نسبة مبيحة من المقاعد لكل أقلية.

- أشار المشاركون بالجهود المبذولة في كتابة التقارير والتي مكنت المشاركين من الإطلاع على الأوضاع السائدة في هذه الدول التي شملها المشروع الذي ينفذ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنظام.

- إن البرلمانات العربية ضعيفة بحجم القوى التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، لذا يجب أن تقوي البرلمانات حتى تقوم بالمهام المكلفة إليها.

- يجب التفكير في كيفية إخضاع السلطات التنفيذية التي ترأسها الرؤساء والملوك للمساءلة من قبل السلطة التشريعية.
- محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربعة المعنية

- أكد المشاركون على أن الهدف من هذا اللقاء هو تبادل وجهات النظر بهدف استثمار تمزج مثالي للبرلمانات العربية.
- من أهم ركائز الديمقراطية المساواة والشفافية، ولكن ليس من دولة عربية تقدمت بهذا الركائز.
- الإشارة إلى أن أغلب الدول العربية قائمة على الحزب الواحد وهو الحزب الحاكم.
- تم في العراق تطبيق نظام الكوتا، إلا أنه لم يتم اختيار الأشخاص المناسبين لشغل هذه المقاعد.
- تم اقتراح أن تقوم الأحزاب السياسية بإيصال المرأة والمسحيين إلى البرلمان، وأن لا يكون ذلك عن طريق النص على الكوتا في القانون.

الجلسة الثانية: خصصت هذه الجلسة لعرض التقرير المقارن والتعليق عليه بالإضافة إلى عرض نتائج استطلاعات الرأي التي قام بها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

- قام الدكتور عاصم سليمان بعرض التقرير المقارن عن وضع البرلمان في كل من لبنان والأردن و مصر والمغرب وأورد ملاحظة هامة مفادها أنه لو كانت البرلمانات العربية تعمل بشكل مماثل لما كانت هناك حاجة إلى مثل هذه المشاريع والتفاوض. وذكر أن هذا الاجتماع إنما يدل على مدى أهمية دور البرلمانات العربية في عملية الإصلاح، كما أن الجهة التي اتبعتها من كتابة التقرير كانت دقيقة جدا لتغطية مدى التطور والتراجع في أداء البرلمانات العربية، وأن التقرير المقارن اعتمدت ذات المنهاجية التي اعتمدت في كتابة التقارير الوطنية، وأنه تم في التقرير المقارن تحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف لتحقيق إستراتيجية مشتركة في البلدان الأربعة لاستخدامها في عملية تطوير البرلمانات في الدول الأربعة، وأن ذلك يتطلب إجراء إصلاحات جذرية في الأنظمة الانتخابية العربية تأخير بين الاعتبار خصوصية كل دولة. ثم ذكر أن الأساس في الديمقراطية أن تؤدي الانتخابات إلى تمثل صحيح وعادل لجميع فئات الشعب وأن يفسح المجال أمام جميع الأطراف لتعبير عن نفسها. ولكن الذي يحصل فعليًا عكس ذلك نتيجة تحكم العصبية التي
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

تناقض تماماً مع الديمقراطية التي تقوم على التعددية والحق في الاختلاف. وبين أن تمثل المرأة في البرلمانيات العربية هي من المشاكل الكبيرة التي تواجه الدول العربية والتي يجب العمل على إيجاد الحلول المناسبة لها. أما بالنسبة إلى الطعون في الانتخابات فذكر أنه يوجد في بعض البلدان جهات مستقلة تنظر في هذه الطعون، إلا أن الوضع في الأردن مختلف إذا كان المجلس التراويح المنتخب هو نفسه الذي ينظر في هذه الطعون ويتها، وأكد في النهاية أن الديمقراطية لا تستقيم إلا بالمحاسبة والمساءلة.

النقاش الذي دار بعد عرض التقرير المقارن:
- إن البرلمان عكس مدى القوى الاجتماعية التي تشكل الدولة، ويعكس ذلك على تشكيك أعضاء البرلمان، إذا كان هناك تغلب للقوى المالية ترى تغلب القوى المالية في الحملات البرلمانية.
- تذكر أن رئيس الدولة في مصر لا يتمتع بسلطات تشريعية إلا بالتفويض من السلطة التشريعية.
- لا بد من وجود مؤشرات في القانون تبين مدى السماح للمراقبين سواء المحللين أو الأجانب بمراقبة العملية الانتخابية.
- واقع البرلمانيات العربية يؤكد أن دورها التشريعي في ما يتعلق باقتراح مشاريع القوانين معطل حيث أن السلطة التنفيذية هي التي تتأثر باقتراح مشاريع القوانين، ولكن وجهة النظر الأخرى ترى أن إنهاء البرلمان بالعملية التشريعية سوف يعطي دور الرقابي.
- تفتقر الكثير من اللجان البرلمانية إلى أعضاء من ذوي الخبرة في موضوع الموازنة، لذا لا بد من تثقيف أعضاء اللجنة المالية في هذا المجال حتى يكون لهم دور رقابي فعال على السلطة التنفيذية.
- إن أغلب البرلمانيين لسوا حقوقين أو محامين مما يؤثر على أداء البرلماني.
- يغلب على العمل البرلماني الوجه الخدمي، مما يؤثر على أداء المجلس في مجال التشريع والرقابة.
- محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع العثمانية

- ما مدى فاعلية اللجان وملازمة النظام الداخلي لمجلس النواب.
- أن يتم إعادة النظر في المبادئ والمبادئ الفرعية.
- يجب أن تتضمن التوصيات ما يؤدي إلى تفعيل الوظائف الثلاث للمجلس (الرقابة، التشريع، السهر على المال العام).
- التأكيد أنه لا توجد ديمقراطية بدون قيم.
- إما أن يكون رئيس الدولة ملكًا يملك ولا يحكم أو رئيس جمهورية خاضعًا للمسؤولية من قبل الشعب.

طرح المشاركون التساؤل التالي: إلى أي مدى يمكن أن تكون المؤسسة العسكرية أقل تدخلاً في الحكم في الدول الأربع؟
- ضرورة النظر إلى تجربة دول شرق آسيا وأوروبا الشرقية التي تحولت من دول تحكمها أنظمة ديمقراطية إلى دول ديمقراطية.
- هل من ممكن إقامة دولة ديمقراطية في منطقة تسود فيها الديكاتورية؟
- تأكيد أهمية معالجة مشكلة تواجهها البرلمانيات العربية في ما يتعلق بموضوع الولاء للسلطة التنفيذية، فإذا كان البرلماني عضوًا في الحزب الحاكم، فهو مثير على الولاء للحكومة، وبالتالي لن يمارس الرقابة على الحكومة وهو العمل الأساسي المفوض القيام به من قبل الشعب.
- تأكيد أهمية أن تكون المعارض في البرلمان في عضوية لجان مهمة لها علاقة بالرقابة على الحكومة.
- إن القيام بعملية الإصلاح يطلب الكثير من الجهد والوقت، والهدف من التقارير وضع الدول على طريق التطور الديموقراطي.

الجلسة الثالثة: خصصت هذه الجلسة لعرض سياسات الإصلاح وحطة العمل التي اقترحها المركز وقد عرضها الدكتور عصام سليمان، وهي تحتوي على 8 نقاط تدرج تحت إطار الإصلاح البرلماني من خلال خطة عمل يمكن أن تتراجم إلى برامج تنفيذية، وقد تم إضافة اقتراح لتأسيس هيئة مستقلة لمراقبة دستورية القوانين، وقد جرى التشديد على الأمور الآتية:
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

- تعزيز ثقافة المشاركة بين مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص من جهة، وسلطة الدولة من جهة أخرى.
- المساهمة في إنشاء شبكة أو مجموعة للهيئات تعمل في نفس المجال.
- التنسيق مع باقي المشاريع والبرامج التي تعمل في مجال الإصلاح البرلماني، خصوصًا وأن هناك أكثر من شبكة تعمل على تنفيذ مشاريع خاصة بالبرلمان، والاستفادة من التجارب الناجحة في العالم وخصوصًا التجربة الكندية.
- ضرورة تحديد أولويات التنفيذ وخصوصًا المتعلقة بإعادة النظر في النظم الداخلية للبرلمانات وتقديم خدمات مباشرة للبرلمانيين.

وقد اختتم المؤتمر أعماله بإعلان الموافقة على ما جاء في خطة العمل بشأن
البرلمان.
القسم الرابع

خطة عمل نحو تطوير البرلمان في الدول العربية
المعوقات التي تعتريض تطوير التجارب البرلمانية العربية، باتجاه الحكم الصالح، كبيرة. لذلك تتطلب عملية الإصلاح جهودًا كبيرة ومستمرة لتحقيق خطوات متتابعة تؤدي إلى التغلب على المعوقات، ووضع البرلمانيات العربية في مسار التطور الصحيح، لذلك لا يمكن تحقيق حلول سحرية، فالإصلاح عملية لا تتحقق بين ليلة وضحاها، إنما في سياق تطور الواقع السياسي والقانوني ونماذج العلاقات المجتمعية. من هنا أهمية حشد الاطالقات من أجل القيام بهذه المهمة الصعبة، والتي لا غنى عنها لخروج الدول العربية من الأزمات التي تخطف فيها ووضعها على طريق الحكم الرشيد.

إذا كان الإصلاح عملية متوسطة بالجهات المسؤولة في الدولة، فإن لهيئة المجتمع المدني والقطاع الخاص والأحزاب السياسية دورًا أساسيًا فيها، نظرًا لما للإصلاح من أهمية بالنسبة إلى مختلف القطاعات. كما أن لمراكز الأبحاث المعنية بالإصلاح دورًا ينبغي أن تقوم به. والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنظام، والذي قام بهدف الإسهام في تحقيق الحكم الصالح في البلاد العربية، وتولى تنفيذ مشروع تناول رصد وتشخيص واقع البرلمانيات في أربع من الدول العربية (البنان والأردن ومصر والمغرب) برى أنه من الضروري استكمال المشروع بوضع خطة عمل يعمل على تنفيذها في السنوات القادمة.

فغالبًا من التقارير عن البرلمانيات في الدول العربية، رصد وتشخيص واقع البرلماني في كل منها بهدف رسم استراتيجية لإصلاح البرلمانيات العربية، تأخذ طريقها إلى التنفيذ، من أجل قيام حكم القانون والنظام وترشيد أداء البرلمان ليكونه معيّنًا، أكثر من غيره من المؤسسات، في عملية الإصلاح، نظرًا لموقعه في بنية الدولة، وللإصلاحات المتوقعة أن يتمتع بها بعضه المميز عن الإدارة الشعبية.
لذلك، ينبغي أن تتكون التوصيات الواردة في التقارير إلى خطة عمل تنفذ من خلال برامج.

تتناول خطة العمل المقترحة الأمور الآتية:

1 - استكمال عمل المرصد البرلماني في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وتوسيع دائرة نشاطه لتشمل دول العربية أخرى، وتفعيل أداء البرلمانات في مجال التشريع والرقابة ورسم السياسات العامة، وقياس درجة النزاهة في الأداء، والفاعليّة في مجاراة الفساد والمصادقة على العمال العام، ووضع تقارير سنوية تشخيص حال البرلمان، في ضوء المبادئ والمؤشرات المعتمدة من قبل المركز، وتقدير حال البرلمان بما كانت عليه سابقًا، لقياس التقدم أو التراجع في وضع البرلمان، ووضع التوصيات الأDelegateة إلى تحسن الأداء باتجاه تحقيق الحكم الصالح، وتحديد التطور الحاصل في مجال إصلاح العمل البرلماني على مدار السنة، وتحديد المواقع التي اعتبرت عملية الإصلاح، وتقدم الاقتراحات للجواب عليها، والعمل مع الجهات الفاعلة في المجتمع على تنفيذ التوصيات والاقتراحات بشأن تطوير وتفعيل العمل البرلماني.

2 - إعداد قانون نموذجي حديث للأحزاب، تستطيع الدول العربية الرجوع إليه لوضع قواعد حديثة للأحزاب، وذلك بهدف تبديل دور الأحزاب في الحياة السياسية، وممارسة أنشطةها في أجزاء من الشفافية والنزاهة، وتبني ثقافة الديمقراطية لدى المحافظين وتوجيهها إلى سلوك تشجعه في إطاره علاقة المعايير في بعضهم ببعض، وعلاقاتهم بالآخر، واعترافات لاختيار المرشحين عن الحزب، تساعدة على ترسيم من يتمتع بالكفاءة والقدرة والنزاهة، ليستطيع أن يقوم بالدور المفترض أن يقوم به في البرلمان، وخصوصية الأحزاب الانتخابية على أساس برامج إصلاحية.

3 - إعداد نظام نموذجي للكتل البرلمانية، يمكن اعتماده وإدخاله في الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، وذلك بهدف تنظيم نشاط الكتل البرلمانية على أسس صحيحة وثابتة، وتنظيم أدائها وتفعيله، وتحديد دورها في المجال
البرلمان في الدول العربية
(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

البرلماني، بما يساهم في إنشاع الحياة البرلمانية وانظامها في إطار الموالاة والمعارضة على أساس القواعد المعمول بها في الديمقراطيات البرلمانية.

4 - العمل على إصلاح عملية التشريع من خلال إعداد دليل لصياغة التشريعات على أسس سليمة.

5 - وضع مبادئ وقواعد يجري الاستشاد بها في تطوير الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية بهدف تفعيل أدائها.

6 - إعداد صيغ قانونية من شأنها المحيلولة دون تنفيذ قوانين مختلفة للدستور، وذلك من أجل سد الثغرات في آليات عمل المجالس والمحاكم الدستورية، وبالتالي تحسين الرقابة على دستورية القوانين، وابتكر صيغ قانونية تحول دون تنفيذ مواسم تنظيمية مختلفة للقوانين، من طريق سد الثغرات الناجمة عن تحديد الجهات التي لها الحق بمراجعة القضاء الإداري.

7 - إعداد شرعة نموذجية للمناقية البرلمانية، يمكن اعتمادها من قبل البرلمانات العربية، بهدف ضبط تصرفات البرلمانيين، بما يضمن التزادة والالتزام بالحكم الصالح.

8 - المساعدة في تفعيل دور هيئات المجتمع المدني، من خلال شبكة علاقات تربطها بالمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وإقامة أنشطة مشتركة تتناول دور البرلمان، والأنظمة الانتخابية، وثقافة الديمقراطية، وأهمية المشاركة في الانتخابات في قيام الحكم الصالح، كما تتناول تقييم السياسات العامة ومدى إسهامها في توفير شروط العيش الكريم للمواطنين، وتنظيم حملات إعلامية بهدف توفير الرأي العام، وتجنيد طاقاتهم من أجل تشديد أداء الحكم، والعمل على تفعيل تواصل هيئات المجتمع المدني مع البرلمانات من طريق إيجاد مراكز مساعدة للبرلمانات، تعهد هياكل المجتمع المدني إلى إنشائها بالتفاهم والتعاون مع المسؤولين في البرلمانات العربية.