

تقرير حول :

السلطة التشريعية والحكم الرشيد

مقدمة

تاريخياً، تم إنشاء البرلمانات لتمثيل مصالح المواطنين، والاستماع لهم وبالتالي إتاحة الفرصة لحكم أكثر انفتاحاً قائماً على المشاركة. وعلى هذه الخلفية، من المهم أن تكون البرلمانات في وضع يمكنها من القيام بأدوارها الدستورية المسندة إليها. ويتلخص التحدي القائم أمام البرلمانات في استخدام مسؤوليات الرقابة المالية لضمان الاستماع إلى احتياجات المواطنين، بمن فيهم الفقراء، وتلبيتها أيضاً من خلال القيام ببرامج وخدمات حكومية جيدة التصميم. وتعمل البرلمانات على أداء ثلاث وظائف: الوظائف التمثيلية، والتشريعية، والرقابية. فهي تؤدي الوظيفة التمثيلية من حيث تمثيل إرادة الشعب الذي يعتبر مصدر الشرعية للسلطة في البلدان الديمقراطية. ويقوم البرلمان بأداء الوظيفة التشريعية نتيجة لصلاحيات سن التشريعات المخولة له بالإضافة إلى امتلاك سلطة تعديل أو رفض أو قبول مشاريع القوانين الحكومية. كما يقوم البرلمان بأداء الوظيفة الرقابية على الحكومات لضمان قيام الأخيرة بتنفيذ السياسات والبرامج وفقاً لرغبات ونوايا السلطة التشريعية. ويقوم البرلمان بوظيفة الرقابة بطريقتين: الإشراف على إعداد سياسات معينة (الرقابة المسبقة) أو مراقبة تطبيق وتنفيذ سياسة معينة (الرقابة اللاحقة)، ورغم امتلاك معظم المجالس التشريعية لسلطة مساءلة الحكومة عن أعمالها وسياساتها، يوجد تباين كبير بينها في الأدوات والهيئات التشريعية التي يمكن استخدامها لأداء وظيفة المراقبة. ويعكس هذا التباين إلى حد كبير الاختلاف في شكل الحكومة وغيرها من الترتيبات الدستورية. وتشتمل هذه الوسائل على اللجان البرلمانية، والأسئلة البرلمانية، والاستجابات، والمناقشات العاجلة، ومراجعة القوانين، والطلبات الخاصة بالأعضاء من أجل تأجيل المناقشات والاقتراحات التي تسمح للمشرعين بإثارة المسائل المتعلقة باستخدام، أو الاستخدام المقترح للسلطة الحكومية، التي تدعو إلى شرح الإجراءات التي اتخذتها الحكومة، أو التي تحتاج إلى الدفاع عن أو تبرير السياسات أو القرارات الإدارية.¹

مفهوم الحكم الرشيد:

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الرشيد أنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون بلد ما على كافة المستويات ويشمل الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون والجماعات بالتعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم. ويتسم الحكم الرشيد بسمات عديدة منها؛ أن يقوم على المشاركة، وأن يتسم بالشفافية، وأن ينطوي على المساءلة. كما أنه يتسم بالفاعلية والإنصاف. كذلك، فإنه يعزز سيادة القانون. ويكفل الحكم الرشيد أن توضع

¹ Pelizzo, R & Staphenurst, F, Tools of Legislative Oversight Policy Research Working Paper 3388, World Bank, 2004

الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس من توافق الآراء الواسع في المجتمع، كما يكفل سماع أصوات الفئات الأكثر فقرا والأكثر ضعفا في عملية صنع القرار المتعلق بتوزيع الموارد الإنمائية.

دور البرلمانين في المساهمة في تطبيق الحكم الرشيد²:

حددت المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ومعهد البنك الدولي أن البرلمانين يمكنهم المساهمة كثيرا في الحكم الرشيد عن طريق:

توسيع دور الرقابة ليشمل جميع جوانب دورة الموازنة. يقوم البرلمان بإقرار الموازنة السنوية والإشراف على الإنفاق الحكومي. ومن خلال المراجعات السابقة واللاحقة للموازنة يقوم البرلمان بمسائلة السلطة التنفيذية عن استخدام الأموال العامة. ويمكن تحقيق هذا الدور من خلال عمل اللجان البرلمانية أو عن طريق أعضاء البرلمان فرادى. فاشتراك البرلمان في دورة الموازنة يمكنه خلق إحساس أكبر بالملكية العامة في الاستراتيجيات الاقتصادية، وإعادة ترتيب أولويات الحكومة والمساعدة في مكافحة الفساد.

ضمان المزيد من الشفافية في عملية صنع القرار: يمتلك البرلمان القوة والمسؤولية للاستفسار عن كيفية وتوقيت اتخاذ القرارات الحكومية، بغض النظر عما إذا تم ذلك عن طريق استجواب اللجان لكبار واضعي السياسات أو قيام أعضاء البرلمان بعرض القضايا على الحكومة في فترة الاستجواب، وبذلك ضمان قدر أكبر من المداولة والنقاش وفي نهاية المطاف إضفاء قدر أكبر من الشفافية في عملية صنع السياسات.

مراجعة واقتراح وسن التشريعات الضرورية لدعم الإصلاح والتنمية. يضيف التمحيص البرلماني لمشاريع القوانين وتداولات اللجان المختصة بعض التوازن مقابل السلطة التنفيذية - لا سيما عند دخول اللجان العامة في عملية تشاور مع المجتمع. وهذا لا يعمل على تعزيز قدر أكبر من المساءلة والشفافية فحسب، بل تمكن التشريعات من أن تصبح أكثر تعبيرا عن مصالح المجتمع ككل بدلا من مصالح الحزب الحاكم.

إنشاء روابط أوسع مع البرلمانات الأخرى من أجل تبادل المعلومات والتعلم من تجارب البرلمانات الأكثر تطورا. ويمكن أن تصبح مثل هذه الصلات مفيدة على المستوى الإقليمي بشكل خاص حيث يساهم التشابه في الظروف الأساسية في تسهيل الاستفادة من عملية تبادل المعلومات بشأن النهج المختلفة من أجل التعلم المتبادل.

وتتطلب جميع الديمقراطيات، باستثناء تلك التي تمر بمرحلة انتقالية، عملية حوكمة تكون فيها الجهات الفاعلة في الدولة ليست فقط خاضعة للمساءلة العمودية أمام المواطنين - من خلال إجراء انتخابات دورية على سبيل المثال، - ولكنها تخضع أيضا للرقابة والضبط من قبل وكالات أخرى، المنتخبة منها وغير المنتخبة. أما أعضاء البرلمان فلديهم إمكانية العمل كوكلاء محتملين للمساءلة الأفقية³.

وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة⁴

يستمد المجلس قدرته وتأثيره على السلطة التنفيذية من الشرعية الشعبية التي توفرها له الانتخابات، ومن الإطار الدستوري والقانوني الناظم للعلاقة بين مؤسسات الحكم في السلطة الوطنية الفلسطينية. والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تعني إخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية. ويمارس المجلس التشريعي الفلسطيني الرقابة البرلمانية وفقا لأحكام المادة 47 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية التي تنص على أن "المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه

² منظمة برلمانيين عرب ضد الفساد؛ معهد البنك الدولي، دليل الرقابة المالية للبرلمانيين العرب، بيروت، 2009

³ The State of Governance in Bangladesh 2006, BRAC University, 2006

⁴ جهاد حرب، دليل العمل البرلماني الفلسطيني، رام الله: مؤسسة فلسطينيات، 2006، ص ص 121-142.

التشريعية والرقابية في المرحلة الانتقالية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". كما أن أحكام المواد 56 و 57 و 58 و 61 و 66 و 74 و 77 و 93 و 96 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية أوضحت وسائل الرقابة التي يستطيع النواب ممارستها في مواجهة السلطة التنفيذية.

أولاً: اللجان الدائمة

اللجان البرلمانية الدائمة هي أداة المجلس التشريعي للقيام بالواجبات والأعباء التي تفرضها طبيعة مهامه البرلمانية سواء أكانت واجبات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، أو تشريعية لاستصدار القوانين التي تخدم كرافعة تنموية للسياسات التنفيذية المقررة في المجلس التشريعي. وهي تشكل "اللجان" همزة وصل بين الحكومة والمجلس. وقد تعمل اللجان الدائمة كلجان تقصي حقائق حين يكلف المجلس التشريعي إحدى اللجان الدائمة بمهمة متابعة قضية معروضة عليه ضمن اختصاص اللجنة. ووفقاً لأحكام الفقرة 1 من المادة 48 للنظام الداخلي يشكل المجلس لجاناً دائمة للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس ورئيسه إليها، كما أنه للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة، وهي ما تعرف في الواقع بلجان تقصي الحقائق ولجان المتابعة. وتنص المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس على أنه "للجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها". كم أن لأي لجنة أن تطلب من الوزير المعني أو المسؤول المعني المثل أمامها لتقديم عرض بخصوص موضوع من المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاصاته وذلك عند حضور الوزراء أو من ينوبهم في أعمال اللجان. وحق الاتصال يخول للنواب طلب الاستماع إلى الحكومة وطلب الاطلاع على الوثائق الرسمية. وللجنة القيام بزيارات ميدانية سواء إلى المراكز التابعة للقطاع الحكومي من أجل الوقوف على نشاط المؤسسة أو المناطق المتضررة.

ثانياً: الأسئلة

السؤال هو طلب إرشادات وتفسيرات، يقوم بها أعضاء البرلمان سواء كانت كتابية أو شفوية، من الوزراء للاستفسار عن أمر ما أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إيضاح نقطة معينة بهدف الكشف عن حقيقة أمر معين فقد منح القانون الأساسي في الفقرة الثالثة من المادة 56 كل نائب حق توجيه الأسئلة للحكومة أو إلى الوزراء ومن في حكمهم " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في :
3. توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية". وتكرر المادة 14 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004 نص الفقرة 3 من المادة 56 من القانون الأساسي " للعضو الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء ومن في حكمهم واستجوابهم وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي". واقتصر النظام الداخلي توجيه الأسئلة إلى الوزراء كما ورد في المادة 75 من النظام الداخلي "يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور".

ثالثاً: جلسات الاستماع

استخدم المجلس التشريعي وسيلة رقابة شبيهة بالاستجواب هي المناقشة (مع فارق النتائج المترتبة عن كل منهما) عرفت بجلسات الاستماع وهي لا تتركز إلى نصوص في القانون الأساسي أو النظام الداخلي. وجلسة الإستماع لأعضاء مجلس الوزراء أو أحد كبار الموظفين في السلطة هو إجراء يستهدف طرح موضوع هام للمناقشة لتبادل الرأي بين المجلس والحكومة، فالمناقشة تستهدف الرقابة الموضوعية، وتهدف الوصول إلى الحل المخفف بتكوين اقتراح مشترك بينهما، فهي لا تريد (المناقشة) القضاء على الحكومة أو الوزير مثلما يهدف الاستجواب، إنما تريد استمرار الحكومة أو الوزير في الحكم، وفي الوقت نفسه إصلاح الوضع محل المناقشة أو تطويره نحو الأفضل. وإصدار قرار من المجلس بطلب الاستماع إلى أي من الوزراء أو رؤساء الهيئات العامة أو الشخصيات الرسمية بخصوص أمر أو قضية معينة. كما يجوز للنواب إيداء الأراء وطرح الأسئلة في الجلسة المخصصة للاستماع للشخص المدعو لذلك. وتنتهي المناقشة إما بقرار إقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أو بقرار برغبة المجلس في أمر معين".

رابعا: الاستجواب

الاستجواب هو إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة. ويستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء .

1. لكل نائب، وفقا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 56 للقانون الأساسي، حق توجيه الاستجواب للحكومة أو أحد الوزراء أو من في حكمهم. " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في :
3. توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية".

2. تكرر المادة 14 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس اتلشريعي رقم 10 لسنة 2004 نص الفقرة 3 من المادة 56 من القانون الأساسي " للعضو الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء ومن في حكمهم واستجوابهم وفقا لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي".

3. بينما اقتصر النظام الداخلي توجيه الاستجواب إلى الوزراء كما ورد في المادة 75 من النظام الداخلي "يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور".

خامسا: الرقابة عبر لجان عبر تقصي الحقائق

التحقيق هو عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح الضرر أو تلافى أخطاء معينة)، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير. وتتص المادة 58 من القانون الأساسي على أنه "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة"، بينما جاء النص في النظام الداخلي أقل وضوحا حيث أن الفقرة الثالثة من المادة 48 من نظام الداخلي تنص على أنه "للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض أنية أو دائمة ولأهداف محددة".

لم يحدد النظام الداخلي أياً من الإجراءات التي يمكن أن تتبعها لجان التحقيق "تقصي الحقائق". لكن يمكنها أن تأخذ بالإجراءات التي تقوم بها اللجان الدائمة.

سادساً: حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد الوزراء

المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تعني أن بإمكان البرلمان أن يجبرها على الاستقالة بسحب الثقة منها. وقد تكون جماعية أو مسؤولية فردية. تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة الخاصة الأساسية التي تميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة الأخرى فكل الأنظمة البرلمانية تقر بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وأن الحكومة لا تستلم مهامها إلا بعد أن يصادق البرلمان على برنامجها. وتنص الفقرة 3 من المادة 73 من القانون الأساسي على أنه "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي".

سابعاً : توجيه اللوم

وتوجيه اللوم⁵ شكل من أشكال النقد موجهة إلى الحكومة على ارتكابها تصرف أو مخالفة لا تتفق مع السياسة العامة، وتعبير عن عدم رضي المجلس إزاء الحكومة. وإن تعد وسيلة "اللوم" غير ملزمة للحكومة على تقديم استقالتها فإن لها تأثير معنوي في العلاقة بينهما، وجب الوقوف عنده من طرف الحكومة إذ أن تصرفها لم ينل ثقة المجلس التشريعي ووجب إصلاح الخلل القائم حتى لا تتصاعد إلى حد المواجهة (سحب الثقة من الحكومة). وتنص المادة 81 من النظام الداخلي للمجلس على أنه "للمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه (...)، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء ويصدر قراره دون مناقشه في الحالات الآتية :

1- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل.

2- بناء على طلب اللجنة المختصة".

ولم يحدد النظام الداخلي للمجلس أياً من الإجراءات سوى ما ورد في المادة 81 أعلاه عندما تطرق إلى الاستعجال في النظر من ضرورة تقديم طلب كتابي موقع من خمسة نواب أو لجنة من لجان المجلس المختصة ومسبب. ولم يتطرق إلى أغلبية خاصة لاتخاذ قرار اللوم مما يعني أن الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس الحاضرين وقت التصويت.

آمال أبو خديجة

⁵ نعتقد أن هذه التقنية يمكن استخدامها في مواجهة أحد الوزراء - وليس توجيهها إلى الحكومة جمعاء - بحيث تكون مجدية أكثر خصوصاً في الحالة الفلسطينية عند ارتكابه مخالفة منافية للسياسة العامة، فحينئذ يمكن للوزير أن يستقيل أو يستمر في تحمل مسؤولياته شرط ألا يتكرر ما ارتكبه من أفعال استوجب لومه.