

الرقابة في لبنان، أنواعها وآلياتها

إعداد

الباحثة رولا ريشوني

الملخص:

يمثل دور البرلمانات العربية في تعزيز الديمقراطية والحكم الجيد حجر الزاوية في تحقيق التوازن والاستقرار بين سلطات الحكومة والبرلمان. يتطلب ذلك تطوير الأطر القانونية والمؤسسية التي تعزز دور البرلمانات في ممارسة الرقابة وتعزيز الشفافية والمساءلة. التحديات المتنوعة في المنطقة تشمل ضرورة توفير الموارد اللازمة وتقديم التدريب المستمر لأعضاء البرلمان، بالإضافة إلى تعزيز الوعي العام بأهمية دور الرقابة البرلمانية في حماية حقوق المواطنين وضمان استخدام السلطة بشكل مسؤول. من خلال التعاون الدولي والجهود المشتركة، يمكن بناء مستقبل أكثر استقرارًا وازدهارًا للمنطقة العربية، وتأمين حياة أفضل للأجيال القادمة.

كلمات مفتاحية: الرقابة البرلمانية، الديمقراطية، المساءلة، الأطر القانونية.

Abstract:

The role of Arab parliaments in promoting democracy and good governance represents a cornerstone in achieving balance and stability between

the authorities of the government and parliament. This requires developing legal and institutional frameworks that enhance the role of parliaments in exercising oversight and enhancing transparency and accountability. The various challenges in the region include the need to provide the necessary resources and provide ongoing training to members of Parliament, in addition to enhancing public awareness of the importance of the role of parliamentary oversight in protecting the rights of citizens and ensuring the responsible use of power. Through international cooperation and joint efforts, a more stable and prosperous future for the Arab region can be built, and a better life can be secured for future generations.

Keywords: parliamentary oversight, democracy, accountability, legal frameworks

المقدمة:

يُلاحظ تشابه أنواع الرقابة وآلياتها في كافة البلدان البرلمانية، حيث يتم الإشارة إليها في العرف، وفي الدساتير والقوانين، كما هو معمول به في لبنان وفي جميع الدول الديمقراطية الغربية.

لبنان، بنظامه الديمقراطي المرتكز على النظام البرلماني، يبرز بفخر عن باقي الدول المجاورة، حيث يُمثّل مجلس النواب الشعب ويقوم بمراقبة الحكومة وأعمالها نيابةً عن الشعب. لهذا الغرض، نص الدستور اللبناني على أنواع متعددة من الرقابة ووصفها، بالإضافة إلى تحديد الآليات اللازمة لتنفيذها والخطوات والمراحل المعتمدة.

إن دور البرلمان في ممارسة الرقابة والمساءلة يعتبر أحد الجوانب الأساسية في عملية تحقيق الشفافية والديمقراطية في أي نظام سياسي. إن تفعيل وتعزيز هذا الدور يسهم في تحقيق التوازن بين السلطات وضمان حكم فعّال ومسؤول. حيث تمثل الرقابة البرلمانية على الموازنة وعلى سياسات الحكومة وإجراءاتها الأساسية، جزءاً أساسياً في دور البرلمان. فهي تسمح لأعضاء البرلمان بمراقبة استخدام الأموال العامة، والتحقق من تنفيذ السياسات الحكومية بشكل صحيح وفعّال.

تعتمد فعالية الرقابة البرلمانية على الإطار القانوني والمؤسسي الذي ينظم عمل البرلمان ويحدد سلطاته في هذا الجانب. إذا كانت الأطر القانونية متينة ومتكاملة، فإنها تسهم في تعزيز دور البرلمان وتمكينه من القيام بواجباته بشكل أفضل. وتطوير دور البرلمان في الرقابة والمساءلة يتطلب أيضاً تعزيز الوعي العام بأهمية هذه الوظائف، وتشجيع المشاركة المجتمعية في عملية الرقابة والمساءلة.

من هنا، تظهر أهمية توفير الدعم والموارد اللازمة لأعضاء البرلمان لتمكينهم من أداء دورهم بفعالية، بما في ذلك تطوير القدرات وتعزيز التواصل بين البرلمان والمجتمع المدني والمؤسسات الأخرى.

1. أهمية الموضوع:

دور البرلمان في ممارسة الرقابة والمساءلة يعد أمراً حيويًا في نظام الحكم الديمقراطي، حيث

يلعب البرلمان دورًا أساسيًا في ضمان شفافية العمل الحكومي ومساءلة السلطة التنفيذية. يعكس دور البرلمان في الرقابة توازن السلطات في الدولة ويسهم في تعزيز الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة. يتمثل الهدف الأساسي لممارسة الرقابة البرلمانية في ضمان استخدام السلطة العامة بشكل مسؤول وفقًا للقوانين والمبادئ الديمقراطية.

يتيح دور البرلمان في ممارسة الرقابة والمساءلة الفرصة للمواطنين للمشاركة في الحياة السياسية واتخاذ القرارات التي تؤثر على مصالحهم. كما يعزز البرلمان الثقة العامة في الحكومة ويساهم في تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز حقوق الإنسان. من خلال ممارسة الرقابة، يمكن للبرلمان تحسين إدارة الأموال العامة والحد من الفساد والتبذير وتعزيز فعالية الحكومة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

بالإضافة إلى ذلك، يلعب البرلمان دورًا مهمًا في زيادة الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي، حيث يتمكن من مراقبة أداء الحكومة وتقييم سياساتها وبرامجها. يعكس دور البرلمان في ممارسة الرقابة إرادة الشعب في مراقبة الحكومة وضمان تحقيق مصالحهم وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

2. أهداف الموضوع:

يتناول هذا الموضوع أهمية دور البرلمان في ممارسة الرقابة والمساءلة في نظام الحكم الديمقراطي. تهدف هذه الفقرات إلى:

- تسليط الضوء على دور البرلمان كمؤسسة رئيسية في ضمان شفافية الحكومة ومساءلتها أمام المواطنين.
- تحليل أهمية الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة.
- استعراض أهداف ممارسة الرقابة من قبل البرلمان، مثل تحسين إدارة الأموال العامة والحد من الفساد وتعزيز فعالية الحكومة.
- تسليط الضوء على دور البرلمان في زيادة الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي، وتحقيق إرادة الشعب.

• توضيح أهمية مشاركة المواطنين في الحياة السياسية من خلال دعم دور البرلمان في ممارسة الرقابة والمساءلة.

3. إشكالية الدراسة

تعاني البرلمانات في العديد من البلدان العربية من تحديات في ممارسة الرقابة والمساءلة بشكل فعال. تتضمن هذه التحديات:

1. ضعف البنية التحتية القانونية والمؤسسية: قد تفتقر بعض البرلمانات في الدول العربية إلى الأطر القانونية والمؤسسية اللازمة لتمكينها من ممارسة الرقابة والمساءلة بشكل فعال.

2. نقص القدرات والموارد: قد تفتقر بعض البرلمانات إلى القدرات الفنية والمالية الكافية لتنفيذ دورها في مجالات الرقابة والمساءلة بشكل فعال.

3. تداخل الصراعات السياسية: قد يؤثر التداخل السياسي على قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة والمساءلة بشكل مستقل ومحيد.

4. قلة الوعي والمشاركة المدنية: قد تفتقر بعض الجماهير إلى الوعي بأهمية دور البرلمان في ممارسة الرقابة والمساءلة، مما يقلل من قدرته على تحقيق تأثير فعال.

5. التحديات التقنية: يمكن أن تواجه البرلمانات تحديات في التكنولوجيا والاتصالات التي قد تعيق جهودها في ممارسة الرقابة والمساءلة في العصر الرقمي.

السؤال الرئيسي الذي يطرح نفسه في هذا السياق هو: «كيف يمكن للبرلمانات في الدول العربية أن تعزز دورها في ممارسة الرقابة والمساءلة بشكل فعال، وما هي التحديات التي تواجهها في هذا الصدد؟»

بشكل عام، تتمحور إشكالية الدراسة حول قدرة البرلمانات في الدول العربية على ممارسة الرقابة والمساءلة بشكل فعال، والتحديات التي قد تعيقها في تحقيق هذا الهدف الحيوي في الحكم الديمقراطي وتعزيز الشفافية والعدالة في المجتمع.

الفصل الأول: مظاهر وآليات الرقابة البرلمانية في لبنان

فقرة أولى: مظاهر الرقابة البرلمانية

مع تقدم المجتمعات، اتسع نطاق الدولة الحديثة وتوسع دورها، مما جعلها تتولى مسؤوليات متزايدة في حماية حقوق وحريات المواطنين. في هذا السياق، زادت أهمية السلطات السياسية التي تقوم برعاية تلك الحقوق، وتبرز في المقدمة منها البرلمانات.

واجب البرلمانات في رقابة أعمال السلطة التنفيذية تزايد مع التطورات، حيث تمتلك مظاهر متعددة من الرقابة، سواء كانت سياسية أم مالية أم قضائية. وبالمقابل، تقوم الحكومات برقابة البرلمانات.

في لبنان، ينص القانون الدستوري رقم 18/1990 (وثيقة الطائف) على أن الوزراء يتحملون المسؤولية تجاه مجلس النواب عن سياسات الحكومة بشكل جماعي، وعن أفعالهم الشخصية بشكل فردي. وفي حالة قرار المجلس بعدم الثقة بأحد الوزراء، يلزم ذلك الوزير بالاستقالة.

هذه المواد تحدد بوضوح العلاقة السياسية بين البرلمان والحكومة، وتظهر أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في تطبيقه السليم، حيث يضمن احترام كل سلطة وعدم تداخلها، ويسهم في الرقابة المتبادلة بين السلطات للحد من التجاوزات والتفوق السلطوي.

هذا المبدأ الموجود في الدستور اللبناني، كما في كل الأنظمة الديمقراطية الغربية، يمكن أن يخضع للنقاش، خاصة بعد اتفاق الطائف الذي قام بتعديل صلاحيات السلطات. وهناك بعض الأمثلة على هذه التعديلات فيما يتعلق بعمل الحكومة في مجال الرقابة على البرلمان والعكس، وتشمل:

- فيما يتعلق بحل مجلس النواب، الذي كان من صلاحية رئيس الجمهورية بموافقة رئيس

الوزراء، تم تعديل هذه الصلاحيات بعد التعديلات الدستورية لعام 1990. وأصبح من حق رئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس الوزراء حل المجلس النيابي، إذا توفرت الأسباب المحددة في الدستور لهذه الغاية، وهما المادتان التاليتان:

o المادة 65 في فقرتها الرابعة، التي نصت على الآتي: «يحل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل، ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس المرة الأولى».

o المادة 77 المعدلة من الدستور التي نصت: «يمكن أيضا إعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب...».

هذه التعديلات تُظهر كيف أن الدستور اللبناني يُفتح للتغييرات والتحديثات التي تتناسب مع التطورات والاحتياجات المجتمعية والسياسية.

أما في ما يتعلق بصلاحيات رئيس الحكومة، فقد جاء في نص المادة 64 من الدستور:

..... «يجري رئيس الحكومة الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى هذه الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة، ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة، إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.

..... يطرح السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب، ويوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم، ومنها فتح دورة استثنائية لمجلس النواب ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها، ماعدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة، ومرسوم قبول استقالة الحكومة واعتبارها مستقيلة».

وجاءت وثيقة الطائف كذلك لتوسع صلاحيات مجلس الوزراء، والذي أنيطت به السلطة التنفيذية، ما جعله فعليًا المركز الرئيسي لاتخاذ القرارات، وذلك وفقا لنص المادة 65 من الدستور، التي أناطت به:

..... «وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين، وإصدار المراسيم، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، والإشراف على أعمال جميع أجهزة الدولة، من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

..... حل مجلس النواب، بناء على طلب رئيس الجمهورية، في حالتين:

0 في حال امتناع المجلس عن الاجتماع خلال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

0 وفي حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل؛ ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الأولى».

يُستنتج من ذلك أن عملية طرح الثقة في الحكومة من قبل مجلس النواب قد أدت إلى تغيير في الديناميكية السياسية، حيث أصبحت استقالة الحكومة أو إقالتها بعيدة عن تأثير رئيس الجمهورية، ولم يعد له سلطة في إقالتها. بالإضافة إلى ذلك، أصبحت إجراءات استقالة الحكومة محددة بموجب المادة 69 من الدستور.

وبهذا، يظهر دور رئيس الحكومة ومجلس الوزراء معًا، وصلاحيات كل منهما، مما يُظهر نظامًا ثنائي السلطة في السلطة التنفيذية مع تقليص لصلاحيات رئيس الجمهورية. وهذا يعني أننا نواجه نظامًا برلمانيًا من هذه الناحية.

بالنسبة إلى صلاحيات مجلس النواب في العمل الرقابي، فهي تتجلى من خلال النقاط التالية:

- صلاحية رقابية أو سياسية تتمثل في مسؤولية الحكومة التضامنية ومسؤولية الوزراء الفردية أمام البرلمان وفقًا للمادة 66 من الدستور. وهذه المبادئ تعتبر من أهم المبادئ التي يقوم عليها

النظام البرلماني.

- صلاحية إجراء التحقيق البرلماني.

- صلاحية مالية في إقرار الموازنة العامة، بالإضافة إلى صلاحيات أخرى.

تلك التعديلات التي منحت أرجحية لمؤسسة مجلس النواب على بقية المؤسسات السياسية، من رئاسة الحكومة إلى رئاسة الجمهورية، دفعت ببعض الناس إلى القول بأن النظام في لبنان يميل نحو النظام المجلسي.

وبهذا، يُظهر تأثير مجلس النواب في تعزيز دوره الرقابي وتحديد سير العمل السياسي والمالي في البلاد، مما يعكس التحول نحو نظام برلماني أكثر تفاعلاً وشمولاً.

من الجانب الآخر، يُشير إلى أهمية العلاقة بين المجالس النيابية والرقابة على الموازنة، من خلال الدور الذي لعبه الكونغرس الأميركي على مدى عقود من الزمن. فكان من واجب الكونغرس، وليس السلطة التنفيذية، إعداد الموازنة. واستمر هذا الدور حتى العقد الثاني من القرن العشرين، حيث شعر القادة الأميركيون بأنه، نتيجةً للنمو السريع والكبير لحجم الموازنة، والحاجة إلى معلومات لم تعد تتوفر إلا لدى الإدارة، فإنه من الأفضل إعطاء هذا الدور إلى السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

تُظهر عمليات الرقابة البرلمانية على الموازنات أنها لا تقتصر فقط على المعايير الحسابية، ولكنها تستند أيضًا إلى قيم ومفاهيم وأولويات محددة وفقًا لمرجعيات متنوعة.

فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد شدد على ضرورة توفير الرقابة البرلمانية الصحيحة في النظم الديمقراطية، وقد قام بتوفير خلفية مهمة للقيام بأعمال الرقابة بشكل شامل، إذ يؤكد على حقوق المواطنين والمواطنات في العمل والعلم والعلاج.

(1) – Bradshaw, Kenneth. Pring, David. Parliament and Congress, London: Quartet Books, 1981, p.50.

بالإضافة إلى ذلك، تستند عمليات الرقابة على الموازنة والسياسة المالية للحكومات إلى مفاهيم وقيم متعددة متوفرة في مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات والالتزامات الدولية. هذا يعني أن عمليات الرقابة ليست مقتصرة على الجوانب المحاسبية فقط، ولكنها تأخذ في الاعتبار العوامل الاجتماعية والإنسانية والقانونية والأخلاقية أيضًا في تقييم السياسات المالية واستخدام الأموال العامة.

وقد تبلورت هذه المواثيق، في وثيقة دولية هي «الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2015 التي ترمي إلى النهوض بأوضاع المجتمعات الدولية ومعالجة أهم الأزمات المعيشية والصحية والبيئية التي تواجه الأسرة البشرية.⁽¹⁾

تعتبر الرقابة البرلمانية على الموازنة جزءًا أساسيًا من واجبات السلطة التشريعية في النظم الديمقراطية، حيث تمتلك البرلمانات صلاحيات واسعة للمراقبة والمراجعة لضمان توجيه النفقات وفقًا للمصالح العامة وللمنع من الفساد والهدر في استخدام الأموال العامة.

في السياق اللبناني، يتمثل النظام الداخلي لمجلس النواب في الرقابة على الموازنة، وتعتبر هذه الرقابة أحد جوانب الرقابة الفعالة على أعمال الحكومة لمنع الفساد والهدر في الأموال العامة وتسليط الضوء على كيفية توجيه النفقات.

ومع ذلك، يعاني البرلمان اللبناني، مثل العديد من البرلمانات الأخرى، من صعوبات في أداء دوره في مراقبة الموازنة. يمكن أن تتأثر قدرة البرلمان على مراقبة الموازنة بالعوامل المختلفة مثل الضغوط السياسية والتدخلات الحزبية والتحديات المالية.

بالتالي، من الضروري توفير الإطار القانوني والمؤسسي المناسب لتمكين البرلمان من أداء دوره بفعالية في مراقبة الموازنة والتأكد من توجيه النفقات بطريقة شفافة ومسؤولة وفقًا للمراحل التالية:

(1) un.org - الأهداف الإنمائية للألفية التابعة للأمم المتحدة عام 2015.

1. التحضير والإعداد،

2. الإقرار في البرلمان،

3. التنفيذ،

4. مراقبة التنفيذ

إن استكمال الدور الرقابي البرلماني على الموازنة في لبنان يتطلب تطبيقه على هذه المراحل، وخاصة على مرحلة مراقبة التنفيذ، عندما يناقش المجلس في المصادقة عليه إجراء شكلياً⁽¹⁾ صحيح، يمكن القول إن الواقع يظهر أن الرقابة البرلمانية على الموازنة في العديد من الحالات تركز بشكل أساسي على المرحلة الأولى أو الرقابة المسبقة، وهذا يعني أن المجلس النيابي يقوم بتقييم ومراجعة الموازنة ويقدم ملاحظاته وتوصياته قبل الموافقة النهائية عليها.

أما دور المجلس النيابي في الرقابة اللاحقة فغالبًا ما يكون أقل فعالية، وقد يكون أقرب إلى الحق النظري بدلاً من الحقيقي. فعلى الرغم من أنه يمكن للبرلمان أن يقوم بمراقبة تنفيذ الموازنة وتقديم التقارير والاستجابات للحكومة بشأن أدائها المالي، إلا أن التحديات العديدة تجعل هذا الدور أقل تأثيرًا بالمقارنة مع الرقابة المسبقة.

لذا، من المهم تعزيز دور المجالس النيابية في الرقابة اللاحقة وتوفير الآليات والإطار القانوني اللازم لتمكينها من ممارسة هذا الدور بفعالية، وذلك لضمان شفافية ومساءلة أفضل في إدارة الموارد المالية العامة.

وفقًا للمادة 86/ من الدستور: «إذا لم يبت مجلس النواب نهائيًا في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة، يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا

(1) - ظاهر، عدنان، إعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها في لبنان، في آليات إعداد الموازنة العامة وإقرارها ومراقبة تنفيذها: أوراق عمل البرلمانية، بيروت، مجلس النواب اللبناني - 2003، ص 17.

انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائيا في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعيا ومعمولا به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق، إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة يوما على الأقل.

في هذا السياق، يجب أن تستمر الضرائب والتكاليف والرسوم والعائدات الأخرى كما هي، كما يجب أن تعتمد ميزانية السنة السابقة كنقطة انطلاق أساسية. بعد ذلك، يتم إضافة الميزانية المالية السابقة مع الاعتمادات الإضافية الدائمة التي تم تخصيصها، ويتم خصم ما تم إلغاؤه من الاعتمادات الدائمة. في الوقت نفسه، تأخذ الحكومة النفقات الخاصة بشهر كانون الثاني من السنة الجديدة وذلك استناداً إلى القاعدة الإثني عشرية».

ووفقاً للمادة / 87 / من الدستور: «إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة.»

البيان الوزاري يمثل خطة عمل الحكومة الجديدة ويعبر عن هويتها وأهدافها، ويعتبر أداة مهمة لنيل الثقة من المجلس النيابي في العديد من النظم البرلمانية، بما في ذلك لبنان.

في لبنان، يتم إعداد البيان الوزاري من قبل الحكومة الجديدة وتتم مناقشته وتعديله في الحكومة قبل أن يتم تقديمه إلى مجلس النواب. تتم مناقشة البيان الوزاري في مجلس النواب، ويتم التصويت عليه بغية منح الثقة للحكومة الجديدة. يمكن لأعضاء المجلس النيابي تعديل البيان الوزاري قبل التصويت عليه.

بعد المناقشة، يقوم المجلس بالتصويت على البيان الوزاري، وإذا تمت الموافقة عليه بأغلبية الأصوات، تحصل الحكومة على الثقة من المجلس النيابي. وبهذا الشكل، يصبح البيان الوزاري

أداة حيوية لاكتساب الثقة البرلمانية وبالتالي البدء في تنفيذ برنامج الحكومة وخططها.⁽¹⁾ في الفقرة الثانية، سنركز على تفصيل الآليات القانونية المختلفة التي تستخدمها المؤسسات البرلمانية في تنفيذ وتطبيق الرقابة على الشؤون السياسية. سنتناول أنواع الرقابة المختلفة، مثل الرقابة السياسية والمالية والقضائية، وسنسلط الضوء على الآليات المتبعة والإجراءات التي تسهل عملية الرقابة وتزيد من فعاليتها. سنتناول أيضًا الإطار القانوني الذي يحدد سلطات المؤسسات البرلمانية وينظم علاقتها مع السلطات الأخرى، مما يمكنها من تنفيذ دورها بفعالية وشفافية.

فقرة ثانية: الآليات القانونية للرقابة البرلمانية

يملك البرلمان اللبناني مجموعة من الأدوات التي تمكنه من إتمام عملية الرقابة، وهي غالبًا ما تكون شبيهة بأدوات الدول البرلمانية الأخرى. فقد كرس النظام الداخلي لمجلس النواب أدوات الرقابة البرلمانية التالية:

1. الأسئلة:

من الواضح أن الرقابة البرلمانية تلعب دورًا حيويًا في النظم الديمقراطية، إذ تعزز الشفافية والمساءلة وتسهم في تحقيق التوازن بين السلطات. ومن المهم أن يكون للبرلمانات القدرة على ممارسة وظائفها الرقابية بكفاءة وفعالية.

على الرغم من أن الإصلاحات الدستورية قد تكون معقدة وصعبة في بعض الأحيان، إلا أن البرلمانات يمكنها تعزيز قدراتها الرقابية من خلال إصلاح أنظمتها الداخلية وتحسين آليات عملها. على سبيل المثال، يمكن تحسين هيكلية اللجان البرلمانية لتكون أكثر فاعلية، مثل تخصيص لجان مختلفة لكل وزارة حكومية لزيادة التخصص والتركيز في المراقبة والرقابة.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون لدى البرلمانات سلطة مالية قوية تمكنها من التحقيق في

(1) _ ما هو البيان الوزاري؟ لبنان 22 كانون الأول 2016.

النفقات الحكومية والميزانيات بشكل فعال. يمكن أن تلعب اللجان المالية دورًا مهمًا في هذا الصدد، حيث يتمكنون من مراجعة النفقات وتقييم فعالية الإنفاق الحكومي.

بشكل عام، يتطلب تعزيز الرقابة البرلمانية جهودًا مستمرة لتعزيز الشفافية والمساءلة في النظم الديمقراطية، وهذا يتطلب التعاون بين الأطراف المختلفة في المجتمع لتحقيق هذه الأهداف.

نصت المادة / 124 / من النظام الداخلي لمجلس النواب على التالي:

”يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء بعد استنفاد البحث في الأسئلة الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي“ وللحكومة إذا تبين لها أن الجواب على السؤال يتطلب إجراء تحقيق أو تجمع معلومات يتعذر الاستحصال عليها في المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمنحها مهلة تعتبرها كافية. وإذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على سؤال النائب، حق لهذا الأخير أن يحوله إلى استجواب⁽¹⁾“.

2. الاستجابات:

الاستجواب هو سؤال خطي يوجهه النائب السائل إلى الحكومة ككل، وليس إلى وزير بمفرده وعلى الحكومة أن تجيب على السؤال المطروح.

وإذا لم يقتنع النائب بالجواب المقدم، يمكن أن يقترح طرح الثقة بالحكومة.⁽²⁾

أما ما خص الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجابات، فقد نصت المادة / 131 / من نفس النظام على التالي:

”بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية، تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة، أو جلسة للاستجابات أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة“.

(1) ”الرقابة البرلمانية“ – المديرية العامة للدراسات والمعلومات – مصلحة الأبحاث والدراسات 2017 – ص. 2.

(2) د. بيطار، فؤاد الدستوري والمؤسسات السياسية – طبعة ثانية – بيروت 1995 – ص. 221.

أضافت المادة /137/ في ما خص جلسات مناقشة الحكومة، على أنه:
”لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين،
يقدم طلب الاستجواب خطيا الى رئيس المجلس الذي يحيله الى الحكومة.“
”يتم تعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة
نواب على الأقل وموافقة المجلس“.

هذه الآليات تعكس القدرة التشريعية والرقابية للبرلمان وتوضح كيفية تحقيق التوازن بين
السلطات. إذ تمنح هذه الآليات الفرصة للنواب والحكومة للتعبير عن آرائهم ومواقفهم، كما
تضمن الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي.

بوجود هذه الآليات، يمكن للنواب أن يستخدموا طلب الثقة كأداة للمساءلة، سواء بشأن سياسات
الحكومة أو بشأن مشاريع القوانين. وبالمثل، يمكن للحكومة أن تستخدم إعلان رفض مشروع
قانون معين كأداة لتحقيق الثقة في عملها.

تعكس هذه الآليات أيضًا مبدأ التحقيق والنقاش البرلماني الديمقراطي، حيث يمكن للأعضاء
في البرلمان أن يناقشوا القضايا والقرارات بشكل علني وشفاف، مما يسهم في تعزيز الشفافية
والمساءلة الحكومية.

بشكل عام، تعزز هذه الآليات دور البرلمان كسلطة رقابية فعالة، وتعكس التوازن بين السلطات
في النظام الديمقراطي.⁽¹⁾

هذه الآليات تعكس مبدأ المساءلة والشفافية في النظام البرلماني اللبناني. حيث يمكن للنواب
استخدام آلية الاستجواب لمساءلة الحكومة بشأن قراراتها أو أداءها في مجالات محددة، مما
يسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة الحكومية.

كما أن وضع مهلة زمنية للحكومة للرد على الاستجواب يعكس أهمية الاستجابة السريعة

(1) - مجموعة التشريع اللبناني - الجزء الخامس - ق - م، القسم الأول - نظام برلماني - ص. 21 .

والفعالة لأسئلة البرلمان، ويسهل عملية المتابعة والتدقيق في أداء الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، إدراج الاستجواب الذي لم تجب عليه الحكومة مباشرة في جدول أعمال المجلس يظهر التزام البرلمان بالمساءلة والتفضيل لمصلحة الشفافية والحق في المعرفة⁽¹⁾. بشكل عام، تلعب هذه الآليات دورًا مهمًا في تعزيز الرقابة البرلمانية وضمان حسن سير العمل الحكومي في إطار الديمقراطية والشفافية. هذه الآليات تمنح النواب والحكومة سلطة كبيرة في مجلس النواب لطرح مسائل الثقة والتعبير عن الدعم أو الرفض للحكومة ولقراراتها. يعكس هذا النظام الداخلي للمجلس إرادة تعزيز مبدأ المساءلة والشفافية في العمل الحكومي. بناءً على هذه الآليات، يمكن لأي نائب أو للحكومة طرح مسألة الثقة في أي وقت يرونها مناسبًا، سواء بشكل فردي أو فيما يتعلق بمشروع قانون معين. هذا يسمح بتحقيق توازن القوى في السياسة ويضمن بأن يكون للنواب والحكومة دور فعال في صياغة القرارات المهمة. كما يبرز النظام الداخلي للمجلس الأهمية الكبيرة للتشاور والتعاون بين النواب والحكومة، حيث يمكن لكل منهما طرح ملتمس الثقة بشأن القرارات والمشاريع التي يرونها ضرورية أو مهمة بالنسبة لمصلحة البلاد.

بشكل عام، فإن هذه الآليات تسهم في تعزيز دور المجلس النيابي وتحقيق التوازن بين السلطات في النظام السياسي اللبناني.

3. التحقيق البرلماني:

إن التحقيق البرلماني يبرز الطبيعة السياسية لهذه العملية وهدفها الأساسي تمكين البرلمان من ممارسة الرقابة على الحكومة والجهات الحكومية الأخرى. بالفعل، فإن التحقيقات البرلمانية تختلف عن التحقيقات الجنائية التي تجريها الجهات القضائية، حيث تركز على مسائل ذات

(1) - المواد 131 - 132 - 133 - 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني

صلة بالمصلحة العامة وتسعى إلى استجلاء الحقائق وتحليلها بغية تعزيز شفافية ومساءلة السلطة التنفيذية.

ومن خلال تفعيل هذه الآليات، يمكن للبرلمان أن يقوم بمراقبة أداء الحكومة والتحقق من تنفيذها للسياسات والبرامج المعتمدة، مما يعزز دوره في تحقيق التوازن بين السلطات وتحقيق مبدأ المساءلة والشفافية في العمل الحكومي.

4. سلطات لجان التحقيق البرلمانية:

ورد في الفصل الثالث من نظام المجلس النيابي اللبناني لا سيما ما يلي:

المادة 139: لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين، بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه.

المادة 140: «تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها الى رئيس المجلس، الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع».

المادة 141: للجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها، وأن تستمع للإفادات وأن تطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق».

المادة 142: «يحق للجان أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة الى اللجنة الفرعية، ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر الى اللجنة التي انتدبتها، التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة».

المادة 143: «يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية، على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة».

يتم التحقيق وتمارس اللجنة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم 11/72 تاريخ 25 أيلول 1972. الأسباب التي قد تؤدي إلى عدم تحقيق الفصل الواضح بين السلطات وعدم فعالية الرقابة في النظام البرلماني اللبناني يمكن أن تكون متعددة ومعقدة. من بين هذه الأسباب:

1. النظام الطائفي والتقسيم الطائفي: يمكن أن يؤدي التقسيم الطائفي في لبنان إلى تعقيدات في العمل الحكومي والتوازن بين السلطات. قد يكون هناك تأثير للتحالفات السياسية الطائفية على القرارات والتصرفات، مما قد يؤثر سلباً على فعالية الرقابة البرلمانية.

2. الانقسامات السياسية والتوترات الداخلية: توجد انقسامات سياسية وتوترات داخلية في المشهد اللبناني قد تؤثر على قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة بشكل فعال. قد تكون هذه الانقسامات سبباً في تعثر العمل البرلماني وعرقلة عملية اتخاذ القرارات.

3. نقص الانضباط البرلماني: يمكن أن يكون هناك نقص في الانضباط البرلماني، مما يؤثر على قدرة المجلس على ممارسة الرقابة بشكل فعال. قد تكون هناك تحالفات أو تعاطفات تقوم على أساسات غير قانونية تعيق عملية الرقابة.

4. تأثير المصالح الشخصية والفئوية: قد تكون هناك مصالح شخصية أو فئوية تؤثر على سلوك النواب وأعضاء الحكومة، مما يمكن أن يعرقل عملية الرقابة ويقلل من فعاليتها.

5. نقص الالتزام بالدستور والقوانين: قد يكون هناك نقص في الالتزام بالدستور والقوانين من قبل بعض الأطراف، مما يؤدي إلى تقويض مبدأ الفصل بين السلطات ويقلل من فعالية الرقابة.

6. تأثير الضغوط الخارجية: قد يكون هناك تأثير للضغوط الخارجية على العمل البرلماني وعملية صنع القرار، مما قد يؤدي إلى تقليل فعالية الرقابة.

تحديد الأسباب الدقيقة لعدم فعالية الرقابة في النظام البرلماني اللبناني يتطلب تحليل شامل للسياق السياسي والاجتماعي والثقافي في لبنان، وقد يكون لها علاقة بعوامل متعددة ومتشعبة⁽¹⁾.

(1) - النظام الداخلي لمجلس النواب، الصادر بتاريخ 18 تشرين الأول 1994 والمعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ: 28 و 29 أيار 1997 و 10 و 11 شباط 1999 و 14/10/1999 و 2000 /31/10 و 21/10/2003 نشر في الجريدة الرسمية رقم 52 تاريخ 13/11/2003.

يقول عالم القانون والاجتماع الأكاديمي أنطوان مسرة، إن المجلس النيابي هو الذي له صفة تمثيلية، أما الحكومة فصفتها تنفيذية. لكن نحن نعطي صفة تمثيلية بالمعنى البرلماني للحكومة⁽¹⁾.

تبدو هذه الملاحظة حول تعطيل الآلية الدستورية وضرورة استعادة الالتزام بمبادئ الدستور مهمة للغاية في سياق الوضع السياسي اللبناني الحالي. فعلى الرغم من وجود إطار دستوري وقانوني واضح، إلا أن عملية تنفيذه تواجه العديد من التحديات والعراقيل التي تمنع الرقابة البرلمانية وتحول دون تحقيق مبادئ فصل السلطات.

إعادة إحياء مبادئ الدستور وتعزيز الالتزام بها يتطلب تعاونًا واسعًا من مختلف أطراف المجتمع، بما في ذلك السياسيين والأكاديميين والمثقفين. يجب على رجال السياسة أن يتحملوا مسؤوليتهم في تعزيز الشفافية والمساءلة وتعزيز مبادئ الحكم الديمقراطي.

بالإضافة إلى ذلك، يلعب الأكاديميون والمثقفون دورًا مهمًا في توعية المجتمع بأهمية احترام الدستور والعمل على تطبيقه. يمكنهم توجيه الضوء على القضايا الدستورية وتسليط الضوء على الانتهاكات والتجاوزات التي تحدث.

من المهم أن يكون هناك حوار مستمر بين السياسيين والأكاديميين والمثقفين للعمل على تحقيق الإصلاحات الضرورية لاستعادة فعالية الآليات الدستورية وضمان احترام مبادئ الحكم الديمقراطي في لبنان.

بعد عرض خصائص النظام البرلماني في لبنان، ولبنان البلد البرلماني الأبرز في المنطقة العربية، سننتقل إلى القسم الثاني من البحث والذي يتناول موضوع الثغرات والحلول محاولين تبيان المشكلات وسبل حلها في سياق عمل السلطات في النظام اللبناني.

(1) - في حوار للدكتور أنطوان مسرة لصحيفة القدس، تاريخ 17 نوفمبر 2018.

الفصل الثاني: الثغرات الرقابية وآليات تفعيلها في البرلمان اللبناني

فقرة أولى: الثغرات الرقابية في البرلمان اللبناني

تعد مسألة القوانين الانتخابية في لبنان واحدة من أبرز التحديات التي تواجه النظام السياسي. فمنذ اتفاق الطائف، لم تنجح السلطات اللبنانية في إقرار قانون انتخابي يلبي تطلعات الشعب اللبناني ويضمن التمثيل العادل والفعال في المجلس النيابي.

إن عدم وجود قانون انتخابي مناسب يؤثر سلباً على صحة الديمقراطية في لبنان، حيث يؤدي التمثيل غير المتوازن إلى عدم انعكاس تنوع الآراء والمصالح السياسية داخل المجلس النيابي بشكل كافٍ. وبالتالي، يصبح من الصعب على المعارضة القيام بدورها بفعالية في مساءلة الحكومة والمساهمة في صنع القرارات الوطنية.

لضمان وجود نظام انتخابي يحقق العدالة والتمثيل الفعال، يجب أن تتم إصلاحات جذرية في القوانين الانتخابية تراعي توازن القوى بين الأطراف المختلفة وتضمن تمثيلاً عادلاً لجميع الطوائف والمجتمعات في لبنان. كما يجب أن تتضمن هذه الإصلاحات آليات لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في عملية الانتخاب وتحديد الناخبين وتعزيز مشاركتهم في الحياة السياسية.⁽¹⁾ تحدثت عن مشاكل عدم التمثيل الصحيح في مجلس النواب وانعدام الرقابة الفعالة في السياسة اللبنانية. هذه المشاكل تتجلى في عدة جوانب:

1. الاستحواذ الطائفي والمذهبي على الساحة السياسية: تعمل قوانين الانتخابات المتعاقبة على تشجيع التحالفات الطائفية والمذهبية، مما يعرقل التمثيل الحقيقي لجميع الفئات السياسية ويؤثر سلباً على التنوع والديمقراطية.

(1) - الرقابة البرلمانية، دراسة أعدتها المديرية للدراسات والمعلومات - مصلحة الأبحاث والدراسات، 2018، ص.2.

2. التواطؤ بين النواب والناخبين: يقوم النواب في بعض الأحيان بتقديم الخدمات للناخبين بدلاً من القيام بواجباتهم التشريعية والرقابية، مما يؤدي إلى تفاقم الفساد وضعف الرقابة.
 3. ازدواجية عمل الوزير والنائب: يتسبب ازدواجية عمل الوزير والنائب في تضارب المصالح وتقليل فعالية الرقابة، حيث يصعب على النائب الوزير مراقبة نفسه أو اتخاذ إجراءات ضده.
 4. نظام المحاصصة السياسية: يؤدي الاعتماد المفرط على نظام المحاصصة السياسية إلى تعطيل الرقابة الفعالة، حيث يتم التفضيل للانتماء السياسي على حساب الكفاءة والأداء.
- تلك المشاكل تشكل تحديات كبيرة تواجه الديمقراطية وحكم القانون في لبنان، وتتطلب جهودًا جادة لإيجاد حلول فعالة لتعزيز الشفافية وتعزيز دور الرقابة البرلمانية وتحسين التمثيل السياسي.

تلك العوامل التي ذكرتها تعيق بشكل كبير الرقابة البرلمانية في لبنان:

1. التدخل السياسي في الممارسة الإدارية: يؤدي التدخل السياسي في الممارسة الإدارية إلى تعطيل فعالية الرقابة البرلمانية، حيث يصعب على السلطة التشريعية ممارسة دورها المستقل في مراقبة ومراجعة أداء الحكومة.
2. إخفاق الحكومة في تقديم مشروع الموازنة: تقديم مشروع الموازنة في الوقت المناسب إلى البرلمان يعيق الرقابة المالية على الحكومة، مما يمنع النواب من مراجعة واعتماد الإنفاق الحكومي بشكل فعال.
3. تشكيل لجان مالية من قبل نواب تابعين للحكومة: يؤدي تشكيل لجان مالية من قبل النواب المنتمين للكتل السياسية الموالية للحكومة إلى تفويض فعالية الرقابة البرلمانية، حيث يمكن أن يكون النقاش داخل تلك اللجان محدودًا ويقتصر على المصادقة على البيانات المالية دون تقديم مراجعة فعالة⁽¹⁾.

(1) - الرقابة البرلمانية، دراسة أعدتها المديرية العامة للدراسات والمعلومات - مصلحة الأبحاث والدراسات،

تحديات الرقابة البرلمانية في لبنان تظهر بشكل واضح في واقع الأعمال الرقابية في المجلس النيابي. على الرغم من الجهود المبذولة، إلا أن الرقابة البرلمانية بقيت بعيدة عن تحقيق دورها الكامل وطموحها. يظهر ذلك جلياً في نتائج تحقيقات لجان التحقيق البرلمانية في قضايا الفساد، حيث ينتهي الأمر غالباً بعدم وجود ثبوت كافٍ للأفعال المنسوبة، مما يمنع اتخاذ إجراءات قانونية ضد المتهمين.

هذا الواقع يعكس الصعوبات التي تواجه الرقابة البرلمانية، والتي تتجلى في:

1. المناخات السياسية وتوازنات الكتل: يؤثر المناخ السياسي وتوازنات الكتل المشاركة في الحكومة على قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة بشكل فعال، حيث قد تكون هناك محاولات لحماية المصالح السياسية على حساب مكافحة الفساد.

2. النهج التوافقي المصلحي: قد يؤدي النهج التوافقي المصلحي الذي يتبناه البرلمان إلى تهميش مسائل الرقابة الجدية، حيث يتم التضحية بالمساءلة من أجل المحافظة على استقرار الحكومة والعلاقات السياسية.

3. القيود المالية والإدارية: قد تكون هناك قيود مالية وإدارية تعيق قدرة البرلمان على تحقيق أهداف الرقابة، مما يجعله من الصعب تخصيص الموارد اللازمة لتنفيذ العمليات الرقابية بشكل فعال.

4. ضعف النظام القانوني والمؤسساتي: يمكن أن يؤثر ضعف النظام القانوني والمؤسساتي في لبنان على فعالية الرقابة البرلمانية، حيث قد يكون هناك نقص في الإطار القانوني والمؤسساتي اللازم لتسهيل عمليات المراقبة والمحاسبة.⁽¹⁾

وبنتيجة مراجعة أعمال مجلس النواب منذ العام 1992 وحتى العام 2009،

2018، ص. 4 - 5.

(1) - د. غنام، رياض مداخلة في ندوة عن مفهوم الرقابة البرلمانية، تاريخ 9/3/2011.

يتبين بوضوح أن الهيئة العامة عقدت عددًا قليلًا جدًا من الجلسات المخصصة لأعمال الرقابة البرلمانية وللمناقشة العامة؛ فطوال 18 سنة كاملة، لم تعقد الهيئة العامة سوى 16 جلسة للأسئلة والاستجابات و 7 جلسات للمناقشة العامة.⁽¹⁾ وفي السنوات ما بين 2011 و2014، عقدت أغلبية الجلسات لمناقشة الحكومة في سياساتها ومناقشة البيان الوزاري، أما جلسات الأسئلة والاستجابات فكان عددها اثنين، وانعقدتا خلال سنة 2011.⁽²⁾

يبدو أن التركيز السياسي كان بارزًا في أعمال الرقابة البرلمانية خلال السنوات 2016 و2017 في لبنان، حيث كانت الأسئلة والموضوعات المطروحة تتناول قضايا سياسية وتطرح أسئلة حول المواضيع الخلافية بين الجهات السياسية. ورغم ذلك، فإن الرقابة السياسية أحيانًا حققت بعض النتائج الإيجابية، خاصة عندما تمكن النواب من تجاوز خلافاتهم والتضامن في مواجهة محاولات تقييد الحريات العامة.

من جهة أخرى، أثار البروفسور أنطوان مسرة في محاضراته قضايا متعلقة بثقافة المحاسبة في لبنان، حيث أشار إلى غياب المسؤولية في الوضع العام وشرعنة اللامسؤولية من خلال استغلال الطائفية والنظام والدستور. واستعرض مسرة الوضع السائد في لبنان وسياسة إدارة الحكم من خلال قراءة جداول أعمال مجلس الوزراء، مما يظهر التحديات الكبيرة التي تواجه ثقافة المحاسبة والرقابة في البلاد:

تتجاوز مشكلة عدم فعالية الرقابة البرلمانية في لبنان مجرد قضية تطبيق القوانين، إذ يبدو أن هناك مشاكل أعمق تتعلق بالتداخلات بين المؤسسات وغياب المسؤولية. يشير مسرة إلى أنه في السجال السياسي، تتحول مسائل المحاسبة والشفافية إلى شعارات دون ترجمتها في الواقع، مما يعيق الممارسة الفعلية للرقابة ويحجب المشاركة الوطنية.

(1) - النائب غسان مخيبر، تقرير في شأن فعالية أداء مجلس النواب اللبناني تحديات، عوائق، مقترحات للتطوير.

(2) - الجلسات الرقابية خلال سنوات 2011 حتى 2014. www.lp.gov.lb

بالنسبة إلى دور المجلس النيابي في مراقبة الحكومة، فإن التشابك بين النواب الذين يشغلون مناصب في الحكومة وبين دورهم كأعضاء في المجلس يشكل عائقًا أمام ممارسة الرقابة بشكل فعال. هذا التضارب يجعل من الصعب على النواب تقديم المحاسبة للحكومة بنفس القدر الذي يجب أن يكون متوقعًا منهم.

لتحسين الوضع، يبدو أنه لا بد من إصلاحات شاملة تشمل تعزيز الشفافية وتعزيز ثقافة المساءلة، بالإضافة إلى تعديل القوانين والتشريعات بما يدعم دور المجلس النيابي كهيئة رقابية قوية ومستقلة عن الحكومة.

ويضيف مسرة: «إن النواب يفتقرون في عملية التشريع إلى دعم من المجتمع في بعض القضايا، كما لو أنهم يعملون بشكل منعزل ودون دعم. وتراجع النقابات كما تراجع الأحزاب، أدى إلى شيء من عزل النواب في عملية التشريع».

ويختتم قائلاً:

”في كل عملية تشريع مصالح وضغوطات. والنواب الحريصون على المسار الديمقراطي للتشريع هم بحاجة إلى دعم من المجتمع والتواصل معه».⁽¹⁾

تتضح الفجوة الكبيرة بين النظام البرلماني اللبناني والبريطاني من خلال النقاط التالية:

1. تشكيل الحكومة: في لبنان، يتم تشكيل الحكومة من قبل الجهات السياسية المختلفة التي تمثلها الفصائل السياسية في مجلس النواب. وهذا يؤدي إلى عدم فعالية الرقابة على الحكومة بسبب التشابك والتعارض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بينما في بريطانيا، تتشكل الحكومة من الحزب الحاكم والمعارضة تكون من الحزب الآخر، مما يوفر بيئة أكثر لتفعيل الرقابة البرلمانية.

(1) محاضرة ألقاها عضو المجلس الدستوري البروفسور أنطوان مسرة في مقر ”حركة لبنان الرسالة“ حول «مراقبة العمل الحكومي وثقافة المحاسبة في لبنان»، 19 كانون الثاني 2018.

2. صيغة العيش المشترك والقوانين الانتخابية: في لبنان، لم تلق الصيغة السياسية الحالية التي تتضمن التعددية السياسية والطائفية لها قانون انتخابي مناسب، مما يعيق دور المجلس النيابي كممثل للمجتمع اللبناني. بينما في بريطانيا، تواجه الحكومة دائماً مساءلة برلمانية فعالة، والتي يمكن أن تصل حتى إلى سحب الثقة من الحكومة في حالة عدم الثقة بها.

باختصار، يتطلب تحسين الرقابة البرلمانية في لبنان إصلاحات شاملة على مستوى التشريع والنظام السياسي، بما يضمن استقلالية السلطات وتشجيع ثقافة المساءلة والشفافية.⁽¹⁾

..... تلخص هذه النقاط الفجوة الكبيرة بين النظام السياسي اللبناني والبريطاني:

1. نظام المحاصصة السياسية: في لبنان، يسيطر نظام المحاصصة السياسية على توزيع السلطة والموارد بين الفصائل السياسية، مما يؤثر سلباً على فعالية الرقابة والمساءلة. بينما في بريطانيا، يسود النظام الديمقراطي الذي يعتمد على التنافس السياسي الحر والنزاهة دون تحكم المحاصصة.

2. التدخلات السياسية: في لبنان، تتدخل القوى السياسية في كل جانب من جوانب الحياة السياسية والإدارية، مما يحد من فعالية الرقابة والمساءلة. بينما في بريطانيا، يوجد انسجام أكبر في الهيئات السياسية وثنائية بين الأحزاب الرئيسية، مما يقلل من التدخلات السياسية ويسهل عملية الرقابة والمساءلة.

3. الطائفية: في لبنان، تلعب الطائفية دوراً كبيراً في الحياة السياسية، مما يعقد المشهد السياسي ويعيق العمل الفعال للمؤسسات الرقابية. بينما في بريطانيا، لا وجود للطائفية، مما

(1)– Magna Carta has consequently acquired a special status as the cornerstone of English liberties. The is despite the fact that the vast majority of its clauses have now been repealed, or in some cases superseded by other legislation such as the Human Rights Act (1998). Magna Carta nonetheless retains enormous symbolic power as an ancient defence against arbitrary and tyrannical rulers, and as a guarantor of individual liberties.

.July 2014 28 – The British Library –Magna Carta an introduction-www.bl.uk

¹– مداخلة للنائب غسان مخيبر في ندوة عن مفاهيم الرقابة البرلمانية في 9/3/2011.

يسهل التوجه نحو الحوار السياسي البناء وتحقيق الاستقلالية الفعالة للمؤسسات الرقابية.

فقرة ثانية: آليات تفعيل الرقابة البرلمانية في لبنان

قام النواب بتسليط الضوء على عدة عوامل تعيق العمل الرقابي والتشريعي في مجلس النواب اللبناني:

1. تنفيذ القوانين بشكل غير فعال: أشار النائب مخيبر إلى أن التنفيذ السريع والفعال للقوانين يفتقر إلى الجودة والسرعة الضروريتين، مما يعيق العمل الرقابي.
2. قلة العمالة في اللجان النيابية: تم التأكيد على أن قلة عدد الموظفين في اللجان النيابية يعيق العمل الفعال، حيث يجد النواب صعوبة في تنفيذ واجباتهم بشكل كامل.
3. انشغال النواب بقضايا أخرى: أشار النواب إلى أن انشغال النواب بالقضايا السياسية أو الشخصية يلهيهم عن واجباتهم التشريعية والرقابية.
4. غياب القوانين والعقوبات الرادعة: تم التأكيد على ضرورة وجود قوانين وعقوبات رادعة تحث على الالتزام بالواجبات التشريعية والرقابية، وتحدد من التجاوزات.
5. تأخير إقرار القوانين: بينما يبرر البعض تأخير إقرار القوانين بحاجة بعض القوانين لمزيد من الدراسة، يعتبر ذلك عائقًا يمكن التغلب عليه بزيادة الكفاءة والتنظيم في عمل اللجان النيابية.

هذه العوامل تسلط الضوء على تحديات العمل الرقابي والتشريعي في مجلس النواب اللبناني، وتشير إلى الحاجة الماسة لإجراء إصلاحات شاملة تعزز من فاعلية الرقابة والمساءلة وتعزز من دور المجلس في صنع القرارات بشكل فعال وفي صالح المواطنين.

وكان النائب مخيبر في ما سبق، قد شدد، على أهمية علنية الجلسات النيابية كلها، كما أكد على أن الإصلاح يكون بتسريع وتيرة انعقاد الجلسات العامة، إذا كان المجلس النيابي جديًا في

تحويل نفسه الى مؤسسة دستورية يحصل فيها النقاش السياسي.

وأضاف النائب مخير أنه هناك في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني من تحديد مناسب لدورية انعقاد جلسات الهيئة العامة المخصصة لغير الأعمال التشريعية». هذا وقد نصت المادة 136 من النظام الداخلي المذكور، على أنه بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة أو للاستجواب أو للمناقشة العامة مسبوقة ببيان من الحكومة⁽¹⁾.

نكتفي بالتوضيح بهذا الشأن أن هذا النص لا يمنع انعقاد الجلسات الرقابية بوتيرة أعلى (حد أقصى) بل يكتفي بالتزام انعقاد الهيئة العامة بالحد الأدنى.

كما ويفترض هذا النص انعقاد جلسات التشريع «العمل» بعدد أكبر من متوسط الجلسات الأربع التي درج عليها مجلس النواب، فضلاً عن تخصيص جلسة شهرية على الأقل للمناقشة العامة حول أعمال الحكومة وسياساتها أو إحدى الوزارات أو إحدى المؤسسات العامة، وتخصيص جلسة أسبوعية على الأقل للأسئلة التي تليها مناقشات والأسئلة الشفهية الطارئة أو الاستجابات وتعديل النظام الداخلي لضمان ذلك.

تعكس مداخلة النائب ميشال موسى ضرورة تحديث وتطوير قوانين الهيئات الرقابية والناظمة لتواكب التطورات الهائلة في مجال التكنولوجيا وثورة الاتصالات. يشير إلى أهمية تعزيز علاقة هذه الهيئات بمجلس النواب لتعزيز الرقابة والتشريع في الدولة.

كما يؤكد على ضرورة تعديل بعض قوانين الهيئات الناظمة التي تواجه ثغرات في تكوينها وعملها، وتحسين آليات الرقابة عليها من قبل ديوان المحاسبة. بالإضافة إلى توفير قدرات تواصل دائمة بين هذه الهيئات ومجلس النواب لضمان توفير المعلومات الصحيحة وتطوير استراتيجيات الموارد البشرية.

(1) - الجمهورية اللبنانية، النظام الداخلي للمجلس النيابي، www.legallaw.gov.lb

إلى جانب ذلك، يشدد على أهمية وضع سياسة إعلامية مدروسة تسهم في نقل المعلومات المهمة إلى الجمهور بشكل فعال. هذه الاقتراحات والتوجيهات تعكس السعي لتعزيز فاعلية الرقابة والتشريع في البلاد.

كما وأعلن موسى: «إن تحقيق أهداف الهيئات المنظمة والهيئات الرقابية يتطلب شراكة مع السلطة التشريعية وتوطيد العلاقة بها، من أجل ضمان استقلالية هذه الهيئات وفعاليتها والحفاظ في الوقت عينه على مبدأ المساءلة»⁽¹⁾.

تلك الخطوات تبدو حاسمة لتعزيز دور البرلمان في الرقابة وضمان فعاليتها. ووضع الأطر القانونية التي تعزز سلطات البرلمان في عملية الرقابة يمكن أن تسهم في تحقيق التوازن بين السلطات وتضمن دور البرلمان بشكل فعال في هذا العمل. ويجب أن تتم هذه العملية بشكل شامل ومتوازن دون التأثير من الصراعات السياسية.

من جهة أخرى، مراقبة الموازنة في جميع المراحل، بدءاً من وضعها وحتى تنفيذها وتقييم نتائجها، تعتبر خطوة حيوية لضمان استخدام الأموال العامة بكفاءة وفعالية. وعندما يشارك البرلمان في هذه العملية، يمكنه تقديم تقييم شامل لأداء الحكومة والتأكد من تحقيق أقصى قيمة مقابل الأموال التي يتم صرفها، وهو ما يساهم في زيادة الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي.

تحدثت عن الأهمية الكبيرة لتطوير الرقابة على الموازنة في المراحل اللاحقة وتحديد بعض الخطوات الضرورية لتحقيق ذلك. وفيما يلي تلخيص لبعض النقاط الرئيسية:

1. توعية النواب وتطوير قدراتهم: يجب أن يكون لدى النواب الوعي بأهمية الرقابة على الموازنة وأن يتم توفير الدعم اللازم لتطوير قدراتهم في هذا الصدد. يمكن ذلك من خلال تنقل النواب بين اللجان لزيادة تفاعلهم مع مختلف جوانب العمل البرلماني وتحقيق التوازن بين الاستقرار والتجديد في تشكيل رؤساء اللجان.

(1) - موسى ممثلًا بري في ورشة عن علاقة البرلمان بالهيئات الرقابية والناظمة لاستقلاليتها وتطوير قوانينها والتواصل مع المجلس، تاريخ: أب 2006.

2. تعزيز الرقابة المالية: يجب مراقبة تنفيذ الموازنة العامة وضمان أن تُنفذ بشكل صحيح وفقاً للقوانين والإجراءات المعتمدة. ويجب أن يكون هناك تركيز على تحقيق الواردات المقررة، ومراقبة النفقات، وتحديد مسؤوليات الجهات المعنية بتنفيذ الأموال العمومية.

3. وضع الأطر القانونية: ينبغي وضع أطر قانونية تعزز سلطات البرلمان في مجال الرقابة وتعزز دوره في مراقبة السياسة المالية وتنفيذها بشكل فعال، دون التأثير من الصراعات السياسية.

4. مراكمة الخبرات: من المهم جداً مراكمة الخبرات وتبادل المعرفة بين أعضاء البرلمان لتعزيز قدرتهم على الرقابة والإشراف على العمل المالي⁽¹⁾.

5. تعزيز الوعي العام: يجب أن تكون هناك جهود لتعزيز الوعي بأهمية الرقابة على الموازنة وأهميتها للمجتمع بشكل عام، وذلك من خلال الإعلام والحملات التوعوية المتنوعة.

بتنفيذ هذه الخطوات، يمكن تعزيز دور البرلمان في الرقابة على الموازنة وتحقيق فعالية أكبر في إدارة الأموال العامة وضمان استخدامها بكفاءة وفعالية.

من المهم الإشارة إلى أن ممارسة الرقابة على الموازنة تتطلب خبرة واختصاصاً، وهذه الخبرة والاختصاص ليست دائماً متاحةً بين أعضاء البرلمان. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تكون هذه الممارسة محايدة وخالية من التأثيرات السياسية، وهو ما قد يكون صعباً لأعضاء البرلمان تحقيقه بشكل مطلق.

تعتبر معظم القوانين أو المشاريع المقدمة للبرلمان مرتبطة بالأمور المالية بطبيعتها، وبالتالي فإنها تتطلب مناقشة ودراسة دقيقة. ويتعين على المجلس النيابي الموافقة على مشروعات القوانين المتعلقة بالخطط والموازنة والحسابات الختامية، وهذه الإجراءات تعتبر أدوات فعالة لممارسة الرقابة البرلمانية على استخدام الأموال العامة.

من الضروري النظر في تطبيق أساليب متعددة لتعزيز فعالية الرقابة البرلمانية، ويجب النظر

(1) - UNDP، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي عشر، آب 2006، ص. 35.

في توفير الموارد والمهارات اللازمة لأعضاء البرلمان للقيام بمهامهم بشكل فعّال. علاوة على ذلك، يجب أن تكون هناك آليات للرقابة المستمرة والمتابعة لضمان تنفيذ القوانين والسياسات المالية بكفاءة وفعالية. جاء في المادة 89 من الدستور:

لا يجوز منح أي نزع أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدد. كما أنه إذا منع الاحتكار بقانون فإن أي تعديل لهذا القانون يتوجب عرضه على المجلس النيابي لكي يوافق على التعديل سواء بالحذف أو بالإضافة مما يمكن المجلس وأعضائه من تفعيل رقابتهم البرلمانية على هذه التعديلات“.

وهذه الرقابة البرلمانية تكفل الرقابة على الأنشطة ومنع الاحتكار لها وتحافظ على حرية الناس في مزاوله وممارسة تلك الأنشطة، كما أن التحديد للاحتكار بمدة محددة يكفل عدم استمرار الاحتكار إلى فترة غير محددة وضمان العودة لممارسة المنافسة الشريفة وحريتها⁽¹⁾.

تطوير الرقابة البرلمانية في البرلمانات العربية، بما في ذلك البرلمان اللبناني، يعتبر أمراً حيوياً لتعزيز دور البرلمان كمؤسسة رئيسية في نظام الحكم وتعزيز الديمقراطية والحكم الجيد. تأتي مبادرات مثل «مبادرة التنمية البرلمانية» كخطوة مهمة نحو تعزيز دور البرلمانات العربية في الرقابة وتعزيز الشفافية والمساءلة.

من خلال تسليط الضوء على دور البرلمان في الرقابة على الموازنة وقطاعات أخرى مثل الأمن والدفاع، يمكن للبرلمان أن يكون عاملاً فعّالاً في التوازن بين السلطات وضمان حكم فعّال ومسؤول. ومن الضروري أن تتضمن هذه المبادرات دراسة دقيقة للأنظمة الداخلية للبرلمانات وكيفية تفعيل دورها في الرقابة وممارسة المساءلة.

بالتعاون مع الخبراء والمسؤولين البرلمانيين في الدول العربية، يمكن تطوير الأطر القانونية والمؤسسية التي تعزز دور البرلمان في الرقابة وتضمن فعالية عمله في هذا الجانب الحيوي من وظائفه. هذه الجهود يمكن أن تساهم في بناء نظم حكم قائمة على الشفافية والمساءلة

(1) - الرقابة البرلمانية، قسم أول، البرلمان والرقابة على الموازنة في الدولة الديمقراطية، ص31-32-30.

وتعزيز مكانة البرلمان كمؤسسة تمثل إرادة الشعب وتحمل مسؤولياتها تجاهه.

ومما قيل في تلك المناقشات:

يبدو أن ورشة العمل التي تمت اليوم تركز على النقاش حول دور البرلمانات العربية في ممارسة الرقابة وتحليل الإطار القانوني الذي ينظم هذه الرقابة. يعكس هذا النهج استراتيجية مهمة لتعزيز دور البرلمانات في ضمان شفافية ومساءلة الحكومات وتعزيز الديمقراطية وحكم القانون.

بالنظر إلى الأسئلة التي تم طرحها، يبدو أن الهدف من الورشة هو فحص قدرة البرلمانات العربية على تحقيق الرقابة على السياسات الحكومية وتقييم الأدوات الرقابية المتاحة لديها. يعكس ذلك الاهتمام بتطوير الأطر القانونية والمؤسسية التي تدعم دور البرلمان في الرقابة وتعزز فعالية عمله في هذا الجانب.

يمكن أن يساهم التركيز على الإطار القانوني في تحسين قدرة البرلمانات على ممارسة الرقابة وتعزيز دورها في نظم الحكم. إذا تم تعزيز هذه الأطر القانونية بشكل فعال، فإنها يمكن أن توفر البيئة المناسبة لتعزيز ممارسة الرقابة وتحقيق الشفافية والمساءلة في البرلمانات العربية⁽¹⁾.

صحيح، لا يمكن تطبيق نموذج واحد على جميع البلدان بنفس الطريقة. يجب أن يتم تقييم الوضع الفردي لكل بلد وفهم التحديات التي تواجهها وتعقيدها الخاصة. إذا كان الهدف هو تطوير العمل البرلماني، فيجب أن يتم تحديد الاحتياجات الفردية لكل بلد ووضع خطط واستراتيجيات تناسب ظروفها وتطلعاتها. هذا يتطلب تعاونًا وتنسيقًا بين الجهات المعنية داخل البلد وربما مع الجهات الدولية لتبادل الخبرات والمعرفة. من خلال هذا النهج، يمكن تحقيق تطور مستدام في العمل البرلماني يلبي احتياجات وتطلعات المجتمع.

(1) - موقع lb.gov.ip، افتتاح ورشة تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات (2009\10\16)، 21 آذار 2019.

الخاتمة:

في الختام، يتبدى أن دور البرلمانات العربية في ممارسة الرقابة والمساءلة يمثل جوهرًا أساسيًا في تعزيز الديمقراطية والحكم الجيد في المنطقة. إن القدرة على تحقيق التوازن الصحيح بين سلطات الحكومة ووظائف البرلمان، بالإضافة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة، تشكل تحديات كبيرة تتطلب جهودًا مستمرة وتركيزًا متجددًا.

لتحقيق أهداف المساءلة والرقابة، ينبغي تطوير الأطر القانونية والمؤسسية التي تدعم دور البرلمانات، وتزويدها بالموارد اللازمة وتقديم التدريب المناسب لأعضائها. كما يجب تعزيز الوعي العام بأهمية الرقابة البرلمانية ومساهمتها في تعزيز الشفافية والمساءلة.

رغم أن التحديات تختلف من بلد إلى آخر، فإن العمل المشترك والتعاون بين الدول العربية يمكن أن يساهم في تحقيق تقدم مستدام في هذا المجال. إن تكثيف الجهود وتوجيهها نحو تحقيق أهداف الديمقراطية والحكم الجيد سيساهم في بناء مجتمعات أكثر استقرارًا وازدهارًا في المنطقة العربية وخلق مستقبل واعد للأجيال القادمة.

الاستنتاجات:

1. ضعف الرقابة البرلمانية في لبنان: تبين أن مجلس النواب اللبناني يعاني من قلة الجلسات المخصصة لأعمال الرقابة البرلمانية والمناقشة العامة، مما يضعف من قدرته على محاسبة الحكومة ومراقبة تنفيذ السياسات.

2. تأثير المحاصصة السياسية والطائفية: النظام اللبناني القائم على المحاصصة السياسية والطائفية يعقد العمل البرلماني ويعيق الفعالية في الرقابة والمساءلة، بعكس النظام البريطاني الذي يعتمد على التنافس السياسي النزيه بين الأحزاب.

3. تحديات ثقافة المحاسبة: هناك غياب لثقافة المحاسبة في لبنان، حيث تتحول مسائل الشفافية والمساءلة إلى شعارات دون تنفيذ فعلي، مما يحد من قدرة البرلمان على ممارسة دوره الرقابي بشكل فعال.

4. الحاجة إلى تطوير الهيئات الرقابية: ضرورة تحديث وتطوير قوانين الهيئات الرقابية والناظمة لتواكب التطورات التكنولوجية الحديثة، مع تعزيز علاقة هذه الهيئات بمجلس النواب

لضمان فاعلية الرقابة والتشريع.

التوصيات:

1. تعزيز الشفافية والمساءلة: يجب إجراء إصلاحات شاملة تشمل تعديل القوانين والتشريعات لتعزيز دور المجلس النيابي كهيئة رقابية قوية ومستقلة عن الحكومة، مع ضمان تطبيق هذه القوانين بفعالية.
2. تطوير قدرات النواب: ضرورة توعية النواب بأهمية الرقابة البرلمانية وتطوير قدراتهم من خلال توفير التدريب والدعم اللازمين. يمكن ذلك من خلال تبادل المعرفة والخبرات بين أعضاء البرلمان لتعزيز قدرتهم على الرقابة والإشراف على العمل المالي.
3. زيادة عدد جلسات الرقابة: تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب لزيادة وتيرة انعقاد جلسات الرقابة البرلمانية، بما في ذلك الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجابات والمناقشات العامة، لضمان متابعة مستمرة وفعالة لأعمال الحكومة.
4. تعزيز العلاقة بين الهيئات الرقابية ومجلس النواب: توطيد العلاقة بين الهيئات الرقابية ومجلس النواب لتعزيز تبادل المعلومات وتوفير الدعم اللازم لهذه الهيئات، مما يساهم في تحسين فعالية الرقابة والمساءلة.
5. تطوير آليات رقابة الموازنة: وضع أطر قانونية تعزز سلطات البرلمان في مجال الرقابة على الموازنة وتنفيذها، مع التركيز على مراقبة تنفيذ الموازنة العامة وضمان استخدامها بكفاءة وفعالية لتحقيق أقصى قيمة مقابل الأموال المصروفة.
6. توعية المجتمع بأهمية الرقابة البرلمانية: تعزيز الوعي العام بأهمية الرقابة البرلمانية من خلال الإعلام والحملات التوعوية، لضمان دعم المجتمع لجهود البرلمان في تعزيز الشفافية والمساءلة.
7. تعاون الدول العربية: تشجيع التعاون بين الدول العربية لتبادل الخبرات وتطوير الأطر القانونية والمؤسسية التي تعزز دور البرلمانات في الرقابة والمساءلة، مما يساهم في بناء نظم حكم قائمة على الشفافية والمساءلة وتعزيز مكانة البرلمان كمؤسسة تمثل إرادة الشعب.

الفهرس

الملخص

المقدمة

1. أهمية الموضوع

2. أهداف الموضوع

3. إشكالية الدراسة

الفصل الأول: مظاهر وآليات الرقابة البرلمانية في لبنان

فقرة أولى: مظاهر الرقابة البرلمانية

فقرة ثانية: الآليات القانونية للرقابة البرلمانية

الفصل الثاني: الثغرات الرقابية وآليات تفعيلها في البرلمان اللبناني

فقرة أولى: الثغرات الرقابية في البرلمان اللبناني

فقرة ثانية: آليات تفعيل الرقابة البرلمانية في لبنان

الخاتمة