



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

الرقابة البرلمانية

أولاً: المقدمة

تعتبر الرقابة البرلمانية حجراً أساساً في البرلمانات الديمقراطية، إذ تشكل مؤشراً على الحكم الجيد. وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة. فإلى جانب وظيفته التشريعية، يتمكّن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة.

يتمثل التوازن في النظام البرلماني بوجود وسائل قانونية تحفظ هذا التوازن بين السلطات وتزيل كل خلاف يحول دون التعاون بينها. يقتضي التوازن بين السلطات أن لا تتفوق إحداها بصورة دائمة على غيرها من السلطات، لذلك يجب أن تزوّد السلطات التشريعية والتنفيذية بوسائل متعادلة وفاعلة للتأثير المتبادل على بعضها البعض. ولإستعمال هذه الوسائل بصورة فعّالة، لا بد من حياة سياسية سليمة تركز على مبادئ اللعبة الديمقراطية.

فأين لبنان من الرقابة البرلمانية وفعاليتها، في ظل الصعوبات التي تواجهها الحياة السياسية؟

ثانياً: أهداف الرقابة البرلمانية

تقوم البرلمانات بوظيفة رقابية بغية:

- تأمين شفافية عمل السلطة التنفيذية، إذ يسلط البرلمانون الضوء على أعمال الحكومة من خلال مجال عام تتم في سياقه مناقشة سياسات وأعمال الحكومة، إلى جانب التدقيق فيها وعرضها أمام الرأي العام.
- التدقيق فيما إذا كانت سياسات الحكومة تطبق وإذا كانت تؤدي الأهداف المرجوة.
- ضمان المحاسبة المالية، إذ يدقق البرلمان في الإنفاق الحكومي ويصادق عليه من خلال منع الإسراف في نفقات الخدمات التي تمولها الدولة. ويهدف ذلك إلى تحسين إقتصاد وفعالية نفقات الحكومة.
- تعزيز حكم القانون، إذ على البرلمان أن يحمي حقوق المواطنين من خلال مراقبة السياسات ودراسة أي إمكانية للإساءة إلى السلطة أو أي سلوك تعسفي أو أي عمل غير قانوني أو غير دستوري تقوم به الحكومة.

ثالثاً: آليات ومنهجيات الرقابة البرلمانية

يملك البرلمان اللبناني مجموعة من الأدوات التي تمكنه من إتمام عملية الرقابة. يكرس النظام الداخلي لمجلس النواب أدوات الرقابة البرلمانية التالية:

١. الأسئلة

نصت المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب على ما يلي: "يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء بعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي".

وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب، وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر.

وأضافت المادة ١٢٥ من النظام نفسه أن للحكومة إذا تبين لها أن الجواب على السؤال يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الإستحصال عليها في المهلة المبينة في المادة السابقة أن تعلم هيئة مكتب المجلس بكتاب توجهه إلى الرئاسة طالبة تمديد 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 (المادة ١٢٦).

٢ . الاستجابات

نصت المادة ١٣١ من النظام الداخلي على ما يلي: "لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة."

أما في ما خص الجلسات المخصصة للأسئلة والإستجواب نصت المادة ١٣٦ 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."

أضافت المادة ١٣٧ فيما خص جلسات مناقشة الحكومة على أنه يتم تعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس.

كما وللحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد إنتهاء المناقشة في الإستجابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة (المادة ١٣٨).

أما إذا كان الطلب مقدماً من أحد النواب فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي هذه الحالة يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل مناقشة المشروع والتصويت عليه لمدة خمسة أيام على الأكثر. ويحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلقها على أي مشروع قيد المناقشة، كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير وذلك وفقاً للأصول المبينة أعلاه.

٣ . التحقيق البرلماني

لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه (المادة ١٣٩).

٤ . لجنة نيابية لمتابعة تنفيذ القوانين

تم تشكيل لجنة نيابية تضم كل الكتل السياسية لمتابعة تنفيذ القوانين، بهدف حث الحكومة والوزارات على إصدار كافة المراسيم والقرارات اللازمة لحسن تنفيذ القوانين. أثناء عمل اللجنة تبين لها أن هنالك أكثر من ٣٠ قانون صادر لم تصدر بعد مراسيمه إما بشكل جزئي أو

بشكل كلي. وقد توصلت اللجنة في كثير من الأحيان إلى دفع الحكومة إلى إصدار المراسيم اللازمة، حيث من أهم إنجازاتها تمكّنها من متابعة أعمال وزارة الإقتصاد حيث لم يعد هنالك أي مرسوم ناقص لإستكمال تنفيذ القوانين، كالمراسيم المتعلقة بقانون حماية المستهلك على سبيل المثال. أما في المقابل فإن اللجنة فشلت أحياناً في حث الوزارات على إصدار المراسيم اللازمة. ومع الأسف، إنخفضت وتيرة عمل هذه اللجنة حتى كانت آخر جلسة لها بتاريخ ٢٠١٥/٦/٩.

رابعاً: أسباب ضعف العمل الرقابي لمجلس النواب

- في معظم الأوقات تفترض الرقابة وجود معارضة فعلية قادرة على مساءلة الحكومة. وغالباً يناط بالمعارضة في البرلمانات موضوع مساءلة الحكومة، فوجود معارضة فعالة قادرة على القيام بواجباتها بالأخص الرقابة على أعمال الحكومة بات أمراً فائق الأهمية.
- إنطلاقاً من هنا فإن طريقة تشكيل الحكومات في لبنان في السنوات الأخيرة لاسيما بعد الطائف جعل من أكثريتها مجلس نواب مصغر يصعب معه التأثير والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. فإعتماد حكومات موسعة تحت شعار حكومات الوحدة الوطنية أدى إلى شمول ممثلين عن الكتل الرئيسية المتواجدة في المجلس النيابي ضمن الحكومة وبالتالي تعذّر على مجلس النواب ممارسة الرقابة البرلمانية الفعالة. وبفضل شعار الديمقراطية التوافقية أصبحت كل من المواولة والمعارضة داخل الحكومة، وأدى إدخال مفاهيم الثلث المعطل أو الضامن وغيرها إلى شلل المؤسسات وغياب الدور الفعلي للبرلمان.
- منذ الطائف على الأقل وحتى فترة وجيزة، لم ينجز قانون إنتخاب يؤمن صحة التمثيل وفعاليتيه، ويراعي القواعد التي تضمن العيش المشترك بين اللبنانيين، ويؤمن قيام تعددية سياسية داخل المجلس وخصوصاً داخل الطوائف، بما يسمح بقيام مواولة ومعارضة جديتين ومنتظمتين.
- إنعدام التمثيل الصحيح في مجلس النواب بسبب قوانين الإنتخابات المتعاقبة أدى إلى إصطفاف طائفي مذهبي شل الحياة السياسية الديمقراطية، لتصبح العلاقة بين الشعب وممثليه علاقة يشوبها الكثير من الشوائب (كتقديم الخدمات من قبل النواب للناخبين مما يبعدهم عن العمل التشريعي المطلوب)، وبالتالي فإن علاقة السياسيين بالقاعدة الشعبية تبنى في حالات كثيرة على منافع شخصية، تطغى عليها أحياناً الخلافات السياسية ما

- يحول دون اللجوء إلى المساءلة أو المحاسبة أو طرح الثقة بالحكومة أو بوزراء. كما أن الكلام من المنصة الى الصحافة، والبرامج الإذاعية والتلفزيونية العديدة سرقت المناقشات البرلمانية والوزارية من قاعة الهيئة العامة. وأدى هذا الواقع إلى خلل في الحياة السياسية وفي مفاهيم الديمقراطية في لبنان.
- إزدواجية عمل الوزير-النائب تزيل دور النائب المراقب، حيث كيف لنائب أن يراقب نفسه ويتخذ قرارات ضد نفسه.
 - نظام المحاصصة السياسية التي يركز عليها النظام السياسي في لبنان أدى إلى إخفاقات ملحوظة في الرقابة على الأداء السياسي للمسؤولين في السياسية والإدارة.
 - التدخل السياسي في الممارسة الإدارية أدى إلى تعطيل فعالية الإدارة في تنفيذ مهامها الرقابية، فالسلطة التشريعية مستقلة نظرياً عن السلطة التنفيذية، لكن الواقع السياسي اللبناني يلغي تلك الاستقلالية ويعطل فعالية السلطة الأولى على الثانية، وبالتالي فعالية أجهزة الرقابة البرلمانية.
 - إخفاق الحكومة في تقديم مشروع موازنة للبرلمان وذلك لأكثر من ١٢ سنة، والاكتفاء بالصرف على قاعدة الصرف الإثني عشرة، هو أيضاً سبباً من الأسباب التي تعيق الرقابة المالية على الحكومة.
 - تشكيل لجان مالية من نواب منتمين إلى قوى وكتل سياسية ممثلة في الحكومة، يحدّد في أحسن الأحوال فعالية الدور الرقابي للبرلمان؛ فالنقاش الذي يمكن أن يحصل داخل اللجنة المالية للبرلمان نادراً ما يتجاوز دور المصادقة على البيانات المالية الحكومية.

خامساً: واقع الأعمال الرقابية في المجلس النيابي

إن الرقابة البرلمانية في لبنان بعد الطائف بقيت بعيدة عن دورها وطموحها. ان نتائج لجان التحقيق البرلمانية في قضايا الفساد كانت تنتهي غالباً بعبارة "أن الأفعال المنسوبة القيام بها غير ثابتة الثبوت الكافي، وبالتالي لا يوجد أي مبرر قانوني لاتهامه أو ملاحقته"، في حين ثبت من الناحية الواقعية والقانونية أن موضوعي السؤال والاستجواب عديداً الجدوى في ظل المناخات السياسية، وتوازنات الكتل المشاركة في الحكومة، والنهج التوافقي المصلحي ومقتضياته^١.

^١د.رياض غنام، مداخلة في ندوة عن مفهوم الرقابة البرلمانية، تاريخ ٢٠١١/٣/٩.

وفي بعض الأحيان فإن مسألة ضمان إجراء الانتخابات بصورة حرة ونزيهة استأثرت بقسط وافر من المناقشات النيابية. وفي هذه المناقشات دأب النواب، خاصة نواب المعارضة، على انتقاد قصور السلطة التنفيذية في تأمين هذه الشروط، أو على إنحيازها وتدخلها في العملية الانتخابية لمصلحة مرشحين مقربين لها. وشملت هذه الإنتقادات سائر مراحل هذه العملية سواء في إعداد لوائح الشطب التي شابتها أخطاء كثيرة، أو التدخل في تشكيل اللوائح بغرض إقصاء المعارضين، أو في منع النشاطات التي يقوم بها المرشحون المحسوبون على المعارضة، مثل المهرجانات الانتخابية واللقاءات الموسعة مع المواطنين، وتحديد مراكز الإقتراع بصورة منحازة، مروراً باعتقال "المفاتيح" الانتخابية الذين ينشطون لمصلحة المرشحين الذين لا يحظون بالرضى الحكومي... كذلك طالت مناقشات المجلس ونشاطاته الرقابية إخفاقات الحكومة في مجال ضمان الشفافية في أعمالها والحريات العامة وحقوق المجتمع المدني^٢.

و اثر مراجعة أعمال مجلس النواب منذ العام ١٩٩٢ الى ٢٠٠٩، يتبين بوضوح بأن الهيئة العامة عقدت عدداً قليلاً جداً من الجلسات المخصصة لأعمال الرقابة البرلمانية وللمناقشة العامة. فطوال ١٨ سنة كاملة، لم تعقد الهيئة العامة سوى ١٦ جلسة للأسئلة والإستجابات و ٧ جلسات للمناقشة العامة^٣.

وفي السنوات ٢٠١١ حتى ٢٠١٤ عقدت أغلبية الجلسات لمناقشة الحكومة في سياساتها ومناقشة البيان الوزاري، أما جلسات الأسئلة والإستجابات فكان عددها إثنان وهي خلال سنة ٢٠١١^٤.

أما في السنوات الأخيرة أي سنة ٢٠١٦ و ٢٠١٧ تم التركيز إلى حد كبير على الرقابة السياسية أكثر من الرقابات الأخرى، فالتركيز لدى النائب هو في التعامل مع القضايا السياسية. ويلاحظ أحيانا أن عدد الأسئلة أو الموضوعات التي تثار أو الملاحظات التي تطرح تعطي إهتماماً أكبر للجوانب السياسية أو تطرح أسئلة حول مواضيع خلافية بين جهات سياسية بهدف القيام بمناكفات سياسية وليس بهدف الإضاءة على المشكلة بحد ذاتها.

ان الرقابة السياسية التي مارسها البرلمان حققت بعض النتائج الإيجابية أحيانا، خاصة عندما نجح النواب في تجاوز خلافاتهم السياسية وأعلنوا تضامنهم في وجه محاولات تقييد الحريات العامة^٥.

^٢ الرقابة البرلمانية ٢٠٠٧، الأستاذ عدنان ضاهر، ص ٢٨.

^٣ النائب غسان مخيبر، تقرير في شأن فعالية أداء مجلس النواب اللبناني: تحديات، عوائق، ومقترحات للتطوير.

^٤ الجلسات الرقابية خلال سنوات ٢٠١١ حتى ٢٠١٤، <https://www.lp.gov.lb/ViewSessionCategories.aspx?typeId=٢٠٢٠١٤>

سادساً: إقتراحات بعض النواب بهدف تفعيل الدور الرقابي للمجلس النيابي

لا بد من ذكر بعض الإقتراحات التي تقدم بها بعض النواب. فالنائب غسان مخبير ذكر أهمية علنية الجلسات النيابية كلها، كما وأكد أن الإصلاح يكون بتسريع وتيرة انعقاد الجلسات العامة، إذا كان المجلس النيابي جدياً في تحويل نفسه إلى مؤسسة دستورية يحصل فيها النقاش السياسي^٦.

وأضاف النائب غسان مخبير أن ليس هناك في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني من تحديد مناسب لدورية انعقاد جلسات الهيئة العامة المخصصة لغير الأعمال التشريعية. وقد نصت المادة ١٣٦ من النظام الداخلي المذكور على انه "بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والإستثنائية تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة او للإستجواب أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة." نكتفي بالتوضيح بهذا الشأن ان هذا النص لا يمنع انعقاد الجلسات الرقابية بوتيرة اعلى (حد اقصى) بل يكفي بالزام انعقاد الهيئة العامة بالحد الأدنى. كما يفترض هذا النص انعقاد جلسات التشريع "العمل" بعدد اكبر من متوسط الجلسات الأربع التي درج عليها مجلس النواب،^٧ فضلاً عن تخصيص جلسة شهرية على الأقل للمناقشة العامة حول أعمال الحكومة وسياساتها او احدى الوزارات او احدى المؤسسات العامة، وتخصيص جلسة اسبوعية على الأقل للأسئلة التي تليها مناقشات والأسئلة الشفهية الطارئة او الإستجابات، وتعديل النظام الداخلي لضمان ذلك.

وخلال مقارنة التجربة اللبنانية مع التجربتين الفرنسية او الكندية، نلاحظ ان الهيئة العامة لهذين البرلمانين الأخيرين تمضي عدد اكبر بكثير من الساعات اسبوعياً من تلك المخصصة للجان، في تأدية الأعمال التشريعية والرقابية (بما فيه الإستماع الى تقارير اللجان ومناقشتها)، في حين ان البرلمان اللبناني لا يمضي الا الوقت اليسير في المناقشة في هيئته العامة، نسبة لعمله في جلسات اللجان.

أما الوزير السابق بهيج طيارة فقد دعا من جهته إلى تقديم أفكارٍ عملية لتشجيع النواب على اداء دورهم الرقابي. واقترح تخصيص قناة تلفزيونية رسمية لنقل مناقشات النواب في الجلسات المختلفة وجعل اجتماعات النواب علنية، سائلاً عن السبب في الإبقاء على سرّيتها.

^٥ الرقابة البرلمانية ٢٠٠٧، الأستاذ عدنان ضاهر، ص ٢٩-٣٠.

^٦ مداخلة للنائب غسان مخبير في ندوة عن مفاهيم الرقابة البرلمانية في ٢٠١١/٣/٩.

^٧ تقرير في شأن فعالية اداء مجلس النواب اللبناني: تحديات، عوائق، ومقترحات للتطوير، موقع النائب غسان مخبير على شبكة الانترنت.

سابعاً: الخاتمة

ان سلطة المجلس النيابي لا تقتصر على التشريع وإعتماد الموازنة وفرض الضرائب، إنما تمتد لتطال الدور الرقابي على السلطات الاجرائية بشكل خاص وبمختلف تفرعاتها.

لا يعود ضعف الرقابة البرلمانية للاختلاف حول القانون أو نقصه، إنما يعود ذلك لعدم الممارسة الصحيحة للحياة السياسية والديمقراطية، ولعدم إنتظام عمل المؤسسات الدستورية في هيكليتها أو في هيمنة الواقع السياسي الخاص بلبنان على الممارسة الفعلية.

إعداد: ساندي طانيوس