



# بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية

الأردن - العراق - لبنان



وقائع دراسات بحثية وورشات عمل نظمها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع معهد «إبيالمو» للعلاقات بين إيطاليا وأفريقيا وأميركا اللاتينية والشرقين الأوسط والأقصى.



# **بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية**

**الأردن - العراق - لبنان**



وكان دراسات بحثية وورشات عمل نظمها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع معهد «إيبالمو» للعلاقات بين إيطاليا وأفريقيا وأميركا اللاتينية والشرقين الأوسط والأقصى.

---

**بدعم من الحكومة الإيطالية**

**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
برنامج إدارة الحكم في الدول العربية**

تُعبّر الآراء الواردة في هذا الكتاب عن وجهة نظر فريق المؤلفين ولا تعكس بالضرورة رأي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

**في ذكرى عالم الاجتماع الدكتور سليم نصر (١٩٤٨ - ٢٠٠٨)**  
**المستشار الرئيسي لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية**  
**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**



## محتويات الكتاب

### صفحة

٧

### مقدمة

١٢

## الباب الأول : العراق

١٥

دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق (أ. فراس جاسم موسى)

٥٣

الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي وال العلاقة مع الدوائر الانتخابية (أ. مصطفى ناجي واحد)

٩٣

## الباب الثاني : لبنان

٩٥

الوظيفة التمثيلية للبرلمان في لبنان (د. طوني عطا الله)

١٢١

مكافحة الفساد في لبنان من منظور برلماني : النظرية والتطبيق (د. خليل جبارة)

١٦٣

## الباب الثالث : الأردن

١٦٥

دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد (أ. هاني الحوراني)

٢١١

دور البرلمان في تعزيز اللامركزية والتنمية الإقليمية (أ. حسين أبورمان )

٢٣٣

## الباب الرابع : إيطاليا

٢٣٥

التجربة الإيطالية حول كيفية مكافحة البرلمان للفساد (أ. روبرتو كاجاتي)

٢٤٥

الوظيفة التمثيلية للبرلمان الإيطالي وعلاقاته بالدوائر الانتخابية (د. إستر سالجو)

٢٥٥

اللامركزية : تجربة البرلمان الإيطالي (د. أليساندرو سترابا)



## مقدمة

يشتمل هذا الكتاب على أبرز نتائج مشروع «بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط» الذي نظمه برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>١</sup> بالتعاون مع معهد «إيبالمو» للعلاقات بين إيطاليا وأفريقيا وأميركا اللاتينية والشرقين الأوسط والأقصى<sup>٢</sup>، بدعم من الحكومة الإيطالية، انطلاقاً من مرحلة أولية تجريبية شملت ثلاثة بلدان عربية هي: لبنان والعراق والأردن.

هدف مشروع بناء قدرات المؤسسات البرلمانية إلى تكثين برلمانات العراق ولبنان والأردن بتعزيز مشاركة المواطنين وتأمين التواصل بين الجهاز التشريعي والمجتمع من خلال دعم الديمقراطية الانتخابية والبرلمانية. ويشكل المشروع مدخلاً شاملاً لتعزيز دور البرلمانيات في البلدان العربية الثلاثة المذكورة في ما يتعلق بتطوير اللامركزية الإدارية، وتقويم الوظائف التمهيلية لهذه البرلمانيات وأدوارها في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، وخاصة الاستفادة من التجربة البرلمانية الإيطالية في هذه المجالات.

وقد شارك في المشروع، وفي ورشتي العمل الإقليميتين وجولة التي نظمت في إطاره، أعضاء من البرلمان بينهم ستة نواب من الأردن واثني عشر نائباً من كل من لبنان والعراق، بالإضافة إلى باحثين وخبراء وممثلين عن وسائل الإعلام والمجتمع المدني وأطراف أخرى مهتمة من لبنان والعراق والأردن وإيطاليا.

وقد شمل مشروع بناء قدرات المؤسسات البرلمانية عناصر ومكونات عده:

١. تكليف باحثين إجراء دراسات بحثية وطنية حول الوظيفة التمهيلية للبرلمان ودوره في تعزيز اللامركزية ومكافحة الفساد في كل من العراق والأردن ولبنان وإيطاليا.
٢. تنظيم ورشتي عمل إقليميتين وجولة دراسية في إيطاليا لعرض نتائج الدراسات في المجتمعاتإقليمية.
٣. تكوين مصادر معرفة بحثية تتيح إجراء مقارنة بين العراق والأردن ولبنان وإيطاليا، ممايساعد على وضع برامج مصممة خصيصاً لمساعدة البرلمانية.
٤. استخلاص الدروس المستفادة من المشروع ورفع الاقتراحات الآيلة إلى تحسين الوظائف البرلمانية في المحاور البحثية الثلاثة ونشرها وتميمها بمختلف الوسائل. وفي هذا السياق، نشرت خلاصات عن الدراسات على الموقع الخاص ببرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP-POGAR، بالإضافة إلى المواد الوثائقية والوسائل

<sup>١</sup>) لمزيد من المعلومات عن البرنامج يرجى المراجعة على الموقع الآتي: [www.pogar.org](http://www.pogar.org)

<sup>٢</sup>) يراجع: [www.ipalmo.org](http://www.ipalmo.org)

الأخرى ذات الصلة بهذا المشروع. وتم توزيع تلك الخلاصات على المشاركين في ورشات العمل.

عقدت ورشة العمل الإقليمية الأولى من ٢٣ تموز/يوليو ٢٠٠٧ في بيروت لإطلاق البرنامج. وعقدت في إطار الورشة طاولة مستديرة حول العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني. وعرضت خلال الورشة النتائج الأولية للأبحاث التي أجريت حول الموضوعات الثلاث المذكورة أعلاه. ثم قام الباحثون بتطويرها ومراجعتها وتنقيحها في ضوء النقاشات والأفكار التي طرحت في هذه الورشة.

بعد ذلك قدمت هذه الدراسات مرة أخرى في شكل موجز في إيطاليا خلال الجولة الدراسية التي نظمت في إطار المشروع من ٣١ شباط/فبراير ٢٠٠٨ واستضافها مجلس النواب والشيخ الإيطاليين، ثم جرى تطوير الدراسات من جديد في ضوء الملاحظات والنتائج التي تم استخراجها خلال هذه الجولة الدراسية.

وتضمنت الجولة أيضاً حلقات دراسية وزيارة استمرت ٨ أيام لمدينة روما ودوائر انتخابية إيطالية مختلفة. شارك فيها أعضاء من البرلمان وخبراء من الدول المشاركة من المشرق، تم خلالها إجراء مقابلات مع أعضاء برلمان وخبراء إيطاليين. وتخلل الجولة عقد حلقات عمل في مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وتركزت النقاشات حول كيفية زيادة فعالية هذه المجالس على صعيد الدور الإشرافي والمساءلة، وخصوصاً تقييم أدوار البرلمانيات العربية في مكافحة الفساد وتعزيز اللامركزية الإدارية وتقييم الوظائف التمثيلية، والعلاقة بين المجالس النيابية والمجتمع المدني ومشاركة المرأة. واتفق المشاركون على أهمية تبادل الأفكار والخبرات والتجارب، والمساهمة في بناء المعرفة بين البرلمانيات العربية، وعلى حاجة هذه البرلمانيات إلى مزيد من التطوير لتمكنها من القيام بالدور المنوط بها، وتحقيق توازن أكبر مع السلطة التنفيذية. ذلك أن توسيع سلطة البرلمان شرط أساسى لتطوير الديمقراطية في المنطقة العربية. وقد أتاحت هذه الجولة فرصة لتبادل خبرات معمقة وكثيفة مع أعضاء البرلمان والخبراء في الشؤون البرلمانية ومسؤولين في البرلمان الإيطالي. وجاءت المقارنات مع التجربة البرلمانية الإيطالية غنية ومفيدة جداً بالنسبة للمنطقة العربية.

اختتم المشروع بورشة العمل الثانية الختامية التي عقدت في بيروت يومي ١٥ و ١٦ تموز/يوليو ٢٠٠٨. وشكلت ثالث تقييم إقليمي للدراسات الوطنية المقدمة. بعد ورشة عمل بيروت الأولى (تموز/يوليو ٢٠٠٧) والجولة الدراسية في إيطاليا (شباط/فبراير ٢٠٠٨). وتخلل هذه الورشة الأخيرة طاولة مستديرة حول «دور الإعلام في العمل البرلماني» بمشاركة عدد من الإعلاميين الذين عرضوا خبراتهم في تغطية أخبار ونشاطات المجالس النيابية في لبنان والأردن وال العراق.

في إطار الأعمال البحثية للمشروع، أُجري في كل دولة من الدول المشاركة ثلاثة دراسات هدفت إلى تقييم مختلف سمات ومهامات البرلمان في الدولة المعنية، وأتاحت نتائج هذه الدراسات البحثية القيام بالمقارنة ما بين العراق والأردن ولبنان وإيطاليا.

تناولت المجموعة الأولى من الدراسات المهام التمثيلية للبرلمان في الدول الأربع، قيّمت مختلف أبعاد المهام التمثيلية في ظل الأنظمة السياسية الموجودة والمختلفة، وحددت اهتمامات المواطنين ومطالبهم، خاصةً التي يدعمها ويُمثلها النواب. كما استكشفت الدراسات الطرق والوسائل التي يختارها أعضاء البرلمان للتعامل مع مطالب المواطنين واهتماماتهم.

أما المجموعة الثانية من الدراسات، فقد قيّمت دور وممارسات البرلمان في تعزيز اللامركزية والتنمية الإقليمية في الدول المشاركة وعكست وضع الإصلاحات الرامية إلى توسيع اللامركزية في هذه الدول ومدى تقدمها أو مراوحتها أو تراجعها. كما قيّمت هذه الدراسات التشريعات المناسبة، وشملت تحليلًا لأثر العمل القانونية، وكذلك الكيانات اللامركزية القائمة فعلاً أو المقترن إنشاؤها، واتجاهات التنمية الهدافة إلى تحقيق اللامركزية.

أما المجموعة الثالثة من الدراسات فقيّمت دور البرلمان في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وفق ما يعكسه النشاط الداخلي للبرلمان والأعمال التي يقوم بها، كذلك الممارسة والتشريعات والمؤسسات والكيانات والآلية الموجودة والمقترنة.

\* \* \*

يحتوي هذا الكتاب على ست دراسات عربية مختارة حيث جرى انتقاء دراستين عن كل من لبنان والأردن وال伊拉克، بالإضافة إلى ثلاثة دراسات بحثية ملخصة ومصرّبة عن الحالة الإيطالية.

سمحت الدراسات المنصورة في هذا المؤلف، حول المواضيع الثلاثة التي تناولها البحث، في الوصول إلى النتائج الآتية :

١. إجراء تقييم نوعي عن طبيعة التمثيل البرلماني في البلدان الأربعة (العراق والأردن ولبنان وإيطاليا) وأبعاده المختلفة في إطار الأنظمة السياسية القائمة فيها، بالإضافة إلى تحديد الاتجاهات في الوظيفة التمثيلية للبرلمان، وعلى وجه الخصوص، التعرف على الأساليب التي يختارها أعضاء البرلمان للتعامل مع اهتمامات المواطن ومطالبهم، وتحديد الموضوعات التي يختارها النواب لدعمها وتمثيلها وإبرازها في البرلمان. وحدد البحث الفرص والتحديات والعوائق التي تواجه البرلمانيات الأربع في لبنان وال伊拉克 والأردن وإيطاليا فيما يتعلق بمهامها التمثيلية وتقديم التوصيات لتحسين هذه المهام.

٢. تقييم دور وممارسة البرلمانيات في تعزيز اللامركزية من خلال إصدار التشريعات المناسبة خلال الأعوام الأخيرة. وعكست البحوث وضع الإصلاحات لتحقيق اللامركزية في كل دولة مع الجوانب القانونية، والهيكل اللامركزي القائمة أو المقترنة، وتوجهات التنمية الهدافة

لتحقيق اللامركزية. وحدد التقييم الفرص والتحديات مستخلصاً التوصيات بهدف التحسين.

٣. تقييم دور وممارسة البرلمانات الأربع في مكافحة الفساد من خلال إصدار التشريعات المناسبة خلال الأعوام الأخيرة. وشمل البحث تقييماً لإجراءات البرلمان الداخلية، وحدد الفرص والتحديات مع اقتراح توصيات للتحسين والمتابعة المستقبلية.

- ومن أبرز النتائج العملية وأعمال المتابعة التي أظهرتها الدراسات خلال هذه الورشة النتائج الآتية:
- الفائدة المتبادلة حيث سمحت البحوث والنقاشات التي تخللت اللقاءات في تعرّف البرلمانيين المشاركيين من العراق والأردن ولبنان وإيطاليا بالإطلاع على عمل مجالس النواب في البلدان المذكورة.
  - المساهمة التي قدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تنمية الدراسات والبحوث البرلمانية، وتوضيح أهمية وجود البرلمان وتقديم قيمة مضافة في الاقتراحات التي خلصت إليها الدراسات.
  - تبيّن من عرض الدراسات حول اللامركزية الإدارية، أن الاستقلالية واللامركزية تعتبران عاملين مهمين للحكمة الجيدة والعملية الديمقراطية. وأن وجود نصوص في الدستور تكرّس اللامركزية غير كافٍ بمفرده للبلوغ إلى النظام اللامركزي وتسهيل شروط تطبيقه.
  - حول تعزيز الشفافية ومحاربة الفساد، أجمعـت الدراسات على أن الفساد هو عامل يعيق العملية الديمقراطية، ومن هنا تأتي أهمية تعزيز دور البرلمان لهذه الجهة كونه المؤسسة الأساسية في مكافحة العوامل التي تعيق الديمقراطية أو تهددها. وبرزت الحاجة إلى تشجيع المجتمع المدني على القيام بمبادرات تساهـل في محاربة الفساد وتعزيز الشفافية، خاصةً في ضوء محدودية دور البرلمـانات العربية والأجهزة المولجة في مكافحة الفساد وأهمية تعزيز هذا الدور، على رغم تسجيل الدراسات لنتائج دور البرلمان اليوم في محاربة الفساد بالمقارنة مع دوره المحدود في الماضي.
  - الحاجة إلى إزالة الشوائب التي تعيـر أحـياناً الـانتخابـات لإـفـاز الأـفضل بين المرشـحين وتعـزيـز الوظـيفة التـمـثـيلـية للـبرـلمـانـات من خـلـالـ اـنتـخـابـات حـرـةـ وـعـادـلـةـ. كما أن ضـعـفـ أو غـيـابـ وـسـائـلـ الرـقـابـةـ وـالـمحـاسـبـةـ وكـذـلـكـ عدمـ اللـجوـءـ إـلـىـ اـسـتـخـادـاهـاـ، كلـهاـ تـؤـثـرـ عـلـىـ الصـفـةـ التـمـثـيلـيةـ للـمـاجـالـسـ فـيـ شـكـلـ سـلـبـيـ.

\* \* \*

أما بشأن النتائج العامة التي توصل إليها المشروع فأبرزها الآتية:

١. شكـلـتـ وـرـشـاتـ العملـ وـزـيـارـةـ البرـلمـانـ الإـيطـالـيـ فـرـصـةـ نـمـوذـجـيةـ لـلـعـملـ وـالـتـعاـونـ البرـلمـانـيـ، ليس فقطـ بـيـنـ البرـلمـانـيـنـ العـربـ، بلـ بـيـنـهـمـ وـبـيـنـ زـمـلـائـهـمـ الإـيطـالـيـيـنـ، وـخـاصـةـ تـبـادـلـ الـخـبـرـاتـ بـيـنـ أـرـبعـ برـلمـانـاتـ.
٢. شـكـلـ الـبرـنـامـجـ فـرـصـةـ ثـمـيـنةـ لـتـطـوـيرـ التـعاـونـ البرـلمـانـيـ الدـولـيـ بـيـنـ أـرـبعـ بلدـانـ: ثـلـاثـ عـرـبـيةـ

٣. تتميز أنظمتها بوجود المؤسسة البرلمانية، وواحدة أوروبية.
٤. أتاح البرنامج الفرص أمام المشاركين للإطلاع على تجارب مختلفة وحتى زيارة بلديات في إيطاليا متقدمة في أدائها.
٤. تدرج دراسات الدول العربية المشاركة (لبنان والأردن والعراق) في إطار إستراتيجية التطوير البرلماني ودعم جهود التنمية التشريعية والرقابية والتكميلية ونشر المعرفة البرلمانية.
٥. سمحت هذه الدراسات بتبادل المعلومات والإفادة منها لا بدافع التماش أو التقليد، بل للاستفادة من المقارنة واستكشاف الخصائص الذاتية لكل دولة.
٦. حددت الجلسة الختامية الخطوات المستقبلية وسبل المتابعة من أجل تطوير العمل البرلماني والمؤسسة البرلمانية في المنطقة العربية.



الدراسات البحثية

# الباب الأول

العراق



# دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق

فراص جاسم موسى\*

ظاهرة الفساد من أبرز التحديات التي تواجه بلدان العالم ومنها العراق. تؤكد تقارير الأخصائيين على المدى الواسع الذي وصل إليه الفساد في العراق وتنامييه بأشكال وأحجام متزايدة ومتباعدة في معظم مؤسسات الدولة لدرجة أنه أصبح من العسير تجاهله. لذلك بربت الحاجة لمكافحة هذه الظاهرة وتطويقها وجعل ذلك هدفاً رئيسياً لا بد من تحقيقه لبناء دولة القانون والمؤسسات في العراق. ونظراً لأهمية وخطورة هذا الملف ترتكز هذه الدراسة على ظواهره وأسبابه وأثاره والمعالجات الناجعة للقضاء عليه أو تحجيمه، كذلك تحلل وتقييم التشريعات التي سُنت بخصوصه دور البرلمان العراقي في مجال مكافحة مخاطره.

## ١ - ماهية الفساد

### المبحث الأول - التعريف والمصطلح

لازمت ظاهرة الفساد المجتمعات منذ القدم وتسببت بمشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية وحضارية. من أجل الوقوف على مفهوم الفساد بشكل عام ينبغي تحديد معناه لغة واصطلاحاً.

**أولاً - التعريف اللغوي:** في البحوث الأكademية يساهم الاتصال على تحديد معاني المصطلحات المستخدمة ومضمونها في حصر النقاش ضمن إطاره الموضوعي. يمكن تعريف الفساد لغةً بالآتي: الفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد صلح، و(الفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واصح محل. والاستنساد هو خلاف الاستصلاح والمفسدة خلاف المصلحة<sup>١</sup>. ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجذب أو القحط)<sup>٢</sup>، كما في قوله تعالى {ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون} (سورة الروم الآية ٤١)، أو (الطفئان والتجبر) كما في قوله تعالى {للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً} (سورة القصص الآية ٨٣)، أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى {إنما جزاً الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم} (سورة المائدة الآية ٢٢). ونرى في الآية السابقة تشديد القرآن الكريم على تحرير الفساد على نحو كلي، وإن لم تكتبه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

\* باحث في مجلس النواب العراقي.

(١) لسان العرب، ابن منظور، المجلد الثالث، بيروت، دار الكتب العلمية، ٢٠٠٢، ، ص ٤٢١.

(٢) الصحاح في اللغة، الجوهري.

**ثانياً - التعريف الاصطلاحي:** ليس هناك تعريف محدد للفساد بمعناه الشائع الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص.

وقد عرفته سوزان روز اكرمان بأنه «إساءة استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب شخصية»<sup>٣</sup>، بينما يركز البعض على تعريف الفساد بكونه طلب شخص بأن يمنع عرضاً أو وعداً أو أن يحصل على هبات أو هدايا أو مميزات أخرى مقابل القيام بعمل في اختصاصه ليس موضع مكافأة أو بالامتناع عن القيام به أو إعطاء قرار أو رأي مؤيد أو غير مؤيد.

يحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة لتسهيل عقد أو إجراءات طرح مناقصة عامة، ويسهل الحصول عليها مقابل نسبة أو قدر من المال. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق المحسوبية والمنسوبية، أو سرقة أموال الدولة مباشرةً ويمكنه أن يتخذ أشكالاً أخرى.

الفساد ظاهرة غير طبيعية تختلف نسب انتشارها في المجتمعات بدرجات متفاوتة ومن دولة لأخرى بحسب تطورها، فترى هذه الظاهرة ضعيفة الانتشار في الدول المتقدمة. أما في بلدان العالم الثالث فإن فساد مؤسسات الدولة وتدني مستويات الرفاه الاجتماعي تصل إلى نسبٍ قياسية، ناجمة عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة.

قد ينتشر الفساد في البنى التحتية للدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسع وينتشر في الجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبطئ من حركة تطور المجتمع ويقيد حواجز التقدم الاقتصادي.

إن الآثار المدمرة والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة تطال كل مقومات الحياة الوطنية، فتهادر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل أداء المسؤوليات وإنجاز المهام والخدمات، وبالتالي تشكل منظومة تخريب وإفساد تسبب مزيداً من التأخير في البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فحسب، بل على المستويات السياسية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن تداعياتها على مؤسسات ودوائر الخدمات العامة ذات العلاقة المباشرة واليومية مع حياة الناس.

للفساد آثار ومضاعفات تؤثر في نسيج المجتمعات وسلوكيات الأفراد وحركة الاقتصاد وإعادة صياغة نظام القيم كما له آليات عديدة أهمهما آليتان رئيسitan هما:

١. آلية دفع «الرشوة» و«العمولة المباشرة» إلى الموظفين والمسؤولين الحكوميين، وهي القطاعين العام والخاص تسهيلاً لعقد الصفقات وشُؤون رجال الأعمال والشركات الأجنبية.

<sup>٣</sup>) سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم الأسباب والعواقب والإصلاح، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ١٦٧.

٢. وضع اليد على المال العام والحصول على موقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي.

هذا النوع من الفساد يمكن تسميته بـ «الفساد الصغير» ويختلف تماماً عما يمكن تسميته بـ «الفساد الكبير» المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات وتجارة السلاح. ويحدث مثل هذا الفساد الكبير عادةً على المستويين السياسي والبيروقراطي مع ملاحظة إن الأول يمكن أن يكون مستقلاً بدرجة أو بأخرى عن الثاني أو يمكن أن تكون بينهما درجة عالية من التداخل والتشابك. إذ عادةً ما يرتبط «الفساد السياسي» بالفساد المالي حين تحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتضاد.

ومع تعدد التعريفات المتداولة لمفهوم الفساد، إلا أنه يمكن القول أن الإطار العام للفساد ينحصر «في سوء استعمال السلطة أو الوظيفة العامة وتسييرها لقاء مصالح ومنافع تتعلق بفرد أو بجماعة معينة».

## المبحث الثاني - أشكال وأسباب وأثار الفساد

يشكل الفساد تحدياً واضحاً للدولة العراقية، بوجوده تعم الفوضى وتغلب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. لذا يتعمّن تحليل هذه الظاهرة والوقوف على أهم أشكالها وأسبابها وأثارها للشرع في الحد من تفشيها في المجتمع.

أولاً - **أشكال الفساد:** تعد ظاهرة الفساد على الرغم من قدم وجودها، إحدى أهم القضايا التي أخذت منحى عالمياً مؤخراً، فصارت تمثل أهم التحديات للمجتمعات تمنتها من الوصول للنموذج الديمقراطي والحكم الرشيد، خاصة مع ما ترتبه هذه الظاهرة من سلبيات قد تؤدي إلى استنزاف مكتسبات ومقدرات الشعوب، مما جعلها من أسباب عرقلة معدلات التنمية وإعاقة تكامل المجتمعات.

وقد أكدت المنظمات المعنية بمكافحة الفساد على أن الخطورة في ظاهرة الفساد ليست في وجود قدر من الفساد في الممارسات أو المعاملات اليومية، حيث لا يكاد مجتمع يخلو منه أو لا ينطوي على قدر معين من الفاسدين، بل على تفاقم الفساد واتساع رقعته وترابط آلياته وامتداد أشكاله<sup>٤</sup>.

تتعدد صور الفساد وأشكاله. تطالعنا وسائل الإعلام المقرؤة والمرئية والمسموعة يومياً بصور وأشكال حديثة للفساد تختلف وفقاً لطبيعة كل مجتمع والمستوى العلمي والثقافي والتكنولوجي الخاص به. ومن جهة أخرى يشكل الفساد خطراً داهماً يواجه الدول النامية

والمتقدمة على حد سواء باعتباره معوقاً رئيساً لتحقيق التنمية المستدامة من خلال مساهمته في إضعاف النمو الاقتصادي، وتكريس الخلل في توزيع الدخل والثروة وتمرزهما في يد فئة قليلة، وزيادة عدد الفقراء في المجتمع، إضافة إلى تدني كفاءة القطاع العام وأدائه، وارتفاع حجم الضرر الذي يصيب المال العام. وتباين أشكال الفساد وممارساته وانتشاره تبعاً لمستوى تطور واستقرار البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهو ما يعكس في طبيعة ووسائل المواجهة المستخدمة ومدى النجاح في التصدي له والتقليل من آثاره.

ورغم تعدد أشكال الفساد وممارساته من دولة لأخرى، إلا أنه يمكن حصر أهم أشكال وممارسات الفساد في العراق على النحو الآتي:

١. الرشوة : تعد الرشوة إحدى أهم مفردات الفساد في العراق وهي من الأشكال الموروثة من العهود السابقة<sup>٥</sup>. وأدت إلى انتكاسة كبيرة في قيم العاملين وعصفت بحياة المواطنين العاديين، كما أن تفشيها من شأنه أن يجهض أية محاولة لمحاربة الفساد.

تُعرف الرشوة في المحصلة على أنها «اتفاق غير قانوني بين طرفين» وهذا الاتفاق إما أن يكون طوعياً يمكن أن يطلق عليه تعبير «المتاجرة بالغش» أو اتفاقاً قسرياً أو إجبارياً يقوم الطرف الذي يمثل موقع المسؤولية بابتزاز طرف آخر هو طالب أو محتاج الخدمة، بحيث يقف المسؤول حاجزاً أو مانعاً أمام الاستجابة للخدمة بشكل انسابي طوعي وطبيعي. وفي الجانب الوظيفي فإن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطلية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه يعد مرشياً وفق مفهوم القانون العراقي. ويصف قانون العقوبات العراقي الرشوة بأنها جريمة محلة بواجبات الوظيفة<sup>٦</sup>، وتتجلى صورة الرشوة في العراق عادة في إعطاء الهدايا والرشاوي وكأنها سلوك طبيعي لجلب الوظائف والعقود إلى أصدقاء الشخص أو أقاربه<sup>٧</sup>.

ومن جهة أخرى بما أن الوقت يعتبر مساوياً للمال، فإن المؤسسات والأفراد يعمدون إلى الدفع من أجل تقادم التأخير<sup>٨</sup>. لا تقتصر خطورة هذا الشكل من الفساد على النواحي الاقتصادية فقط بل إن أضرارها الاجتماعية ربما هي الأكثر خطورة، لأن تفشي هذه الظاهرة يعني إصابة معظم مستويات الإدارة ليس العليا فقط، بل إمكانية امتدادها إلى كل المواقع عمودياً وأفقياً، الأمر الذي يسمح بتفشي ما يُعرف بـ«ثقافة الفساد»، التي تعني اعتياد المجتمع على هذه الحالة والتصرف على أساس أن ممارستها هي أمر طبيعي مقبول، بل وأكثر من ذلك، أي عجز القانون عن التصدي للحالة بسبب شموليتها.

٥) الدكتور حنين القدو عضو مجلس النواب العراقي ولجنة حقوق الإنسان ورئيس مجلس الأقلities، في مقابلة بتاريخ ١٢ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

٦) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، الطبعة الثانية المنقحة، ٢٠٠٦.

٧) سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم: الأسباب والعواقب والإصلاح، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ١٦٧.

٨) المصدر نفسه، ص ١٧٩.

٢. الاختلاس: هو الشكل النموذجي والصارخ للفساد في العراق. يتم عادة باختلاس الموارد العامة إما بشكل مباشر أو بطرق ملتوية. ويعتبر هذا الشكل بأنه الأكثر خطورة خاصة إذا انتشر في السلم الأعلى من الهرم العام، لأن الشبهة هنا تجوم حول أشخاص متفذين، لديهم الوسائل لإخفاء عمليات الاختلاس. ومما يضاعف من خطورته، أن انتشار الفساد على هذا المستوى يجعل الاختراق العمودي للمستويات الأدنى أمراً ممكناً نتيجة ضعف عنصر الردع وسيادة مظاهر التقليد، خاصة أن هذا الفساد ينתר ضمن المستوى الذي يفترض فيه أن يكون القدوة والذي يوفر أيضاً لذاته الحماية عن طريق التشريع وإنفاذ القانون. وخطورة تفشي هذه الآفة على هذا المستوى، تماثل خطورةإصابة قشور الشمار التي يفترض أن توفر الحماية لها في داخلها. ووظيفياً بحسب مفهوم القانون العراقي، فإن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة يخفي مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حوزته يُعد مختلساً<sup>٩</sup>.

أسباب هذا النوع من الفساد على علاقة مباشرة بعدم متابعة وتحديث الأنظمة والقوانين والإجراءات الحكومية والتأكد من شفافيتها ومطابقتها للواقع. المشكلة أن عدم الالتفات لتحديث الأنظمة يصبها بالجمود، الأمر الذي يلقي بظلاله على جوانب التنظيم كافة و يجعله يقع في البيروقراطية. فيندفع البعض إلى ارتكاب شتى أنواع المخالفات وهو متأكد أن الأنظمة تقصر في ملاحنته أو إثبات إدانته. وقد أشار إلى هذه الحالة ديوان الرقابة المالية العراقي عندما حدد وجود بعض نقاط الضعف والخلل في إجراءات الرقابة الداخلية التي تتسبب بالعديد من حالات الاختلاس والتلاعب بالمال العام<sup>١٠</sup>.

٣. سوء استغلال المنصب العام: لجأ البعض إلى استغلال الوظيفة العامة في الحصول على امتيازات خاصة. وقد تمثل ذلك بشكل واضح في احتكار شخصيات متفذة وذات مناصب عليا في السلطة بعض الخدمات والسلع والمواد الأساسية، وحصول آخرين على بعض الوكالات التجارية، ومشاركة رجال أعمال وتجار ومستثمرين في الباطن، إضافة إلى التصرف بالأملاك العامة بطريقة غير قانونية.

٤. الاعتداء على المال العام: وذلك من خلال الحصول على إعفاءات ضريبية وجمركية أو تراخيص لأشخاص أو شركات بشكل غير قانوني وبدون وجه حق. كما يتم في حالات أخرىأخذ أموال عامة تحت مسميات إعانت أو مساعدات مباشرة وغير مباشرة بدون وجه حق، وكمثال على ذلك ما أورده ديوان الرقابة المالية من حصول هدر في المال العام بما يخص وزارة النفط ومذكرة التفاهم (النفط مقابل الغذاء) حيث أظهرت أعمال الرقابة والتدقيق لعقود الشراء بموجب المذكورة وجود العديد من الملاحظات التي أحقت هدراً بالمال العام<sup>١١</sup>.

(٩) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، الطبعة الثانية المنقحة، ٢٠٠٦.

(١٠) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٠، ص ١٤.

(١١) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٠، ص ١٣٠.

٥. غياب النزاهة والشفافية في العطاءات الحكومية: وذلك من خلال إحالة عطاءات حكومية بطرق غير شرعية لشركات ذات علاقة بمسؤولين كبار في السلطة أو لأقربائهم. إضافة إلى استخدام بعض الوسائل والجيل غير القانونية في رسوم المشتريات الحكومية ومواصفاتها. ومثال على ذلك ما أشار إليه ديوان الرقابة المالية في تقريره السنوي لسنة ٢٠٠٠ حول بعض المخالفات في وزارة الدفاع العراقية في اقتصر التعامل مع عدد محدود من مجهزي المواد والمقاولين، الأمر الذي أدى إلى عدم تمكين الدوائر من الحصول على أسعار تنافسية.<sup>١٢</sup> بالإضافة إلى أن بعض العقود تمنع لشركات ومقاولين ثابتين دون أن يكون هناك إعلان للمنافسة بين الشركات في المناقصات دون بيان وجهة التخصيص كما حدث في وزارة الصحة حسب تقرير الرقابة المالية<sup>١٣</sup>، وكذلك ما أشارت إليه المفتشية العامة في تحديد أبرز ظواهر الفساد في منح العقود والصفقات لمالك واحد.<sup>١٤</sup>.

٦. مخالفة قانون الخدمة المدنية: تمثل في قيام العديد من المسؤولين وأصحاب المناصب العليا بتعيينات عشوائية في أجهزة السلطة دون حاجة حقيقة، إضافة إلى تعيينات في مناصب دون مؤهلات مطلوبة مما أدى إلى إهار المال العام وتردي الجهاز الإداري وتضخمها وضعف الأداء العام، إضافة إلى عدم أهلية الكوادر الوظيفية وغياب التخصص العلمي والفنى، حسب ما أشار إلى ذلك ديوان الرقابة المالية<sup>١٥</sup>. ويقود هذا الأمر إلى تدخل قوى سياسية واجتماعية في المناقصات.<sup>١٦</sup>

٧. تهريب الأموال: يظهر من خلال قيام بعض المسؤولين بتهريب أموال عامة تم الاستيلاء عليها بشكل غير مشروع وبدون وجه حق إلى خارج البلد. وبعد التهريب من أبرز أشكال الفساد حسب ما حدده خبراء الاقتصاد العراقيون<sup>١٧</sup>. كذلك تبرز ظاهرة تهريب النفط الخام<sup>١٨</sup> الذي يُعد المصدر الرئيسي لموارد العراق.

٨. صفات وهمية وترقيات مخالفة للقوانين ورواتب تدفع لموظفي وهميين.

٩. صرف مبالغ طائلة على مشروعات وهمية أو حقيقة تتفز بشكل مخالف للمواصفات المتفق عليها في العقود. وقد أشار ديوان الرقابة المالية في أغلب تقاريره حول الوزارات بأن آلية منح

(١٢) المرجع نفسه، ص ١٥.

(١٣) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢، ص ٢٠٠.

(١٤) تقرير المفتشية العامة في وزارة النفط لسنة ٢٠٠٦، ص ١٩٤.

(١٥) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٠، ص ١٣٢.

(١٦) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠١، ص ١٣٠.

(١٧) مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، ص ١٨.

(١٨) السيد جابر خليفة عضو مجلس النواب العراقي (لجنة النفط والغاز البرلمانية).

العقود والمناقصات تشوبها الكثير من المخالفات والتجاوزات وأن الكثير من تلك العقود تكون لمشاريع وهمية<sup>١٩</sup>.

١٠. سوء استخدام التفود: إن الأنظمة والقوانين واللوائح والإجراءات التي تعمل في إطارها معظم الأجهزة الحكومية قد تقادمت بشكل كبير وهي نوع من أنواع الفساد الناتج عن سوء استخدام التفود العام لتحقيق أرباح خاصة ويمكن وضع هذه الحالة في إطار ما يسمى بالفساد المؤسسي. وقد يكون أحد أسباب حدوثها استغلال تقادم الأنظمة وأحياناً غفلة الجهات الرقابية لانشغالها بالحجم الكبير لأنشطة الأعمال الحكومية. ومن جهة أخرى، قد يكون التجاوز على التخصيصات التي هي من صلاحيات الوزير أو من ينوب عنه إحدى الأمثلة على هذا النوع من الفساد حيث بلغ التجاوز على التخصيصات أكثر من ١٥ مليار دينار سنة ٢٠٠١ بنسبة بلغت ٢٧٥٪ عن سنة ١٩٩٩<sup>٢٠</sup>.

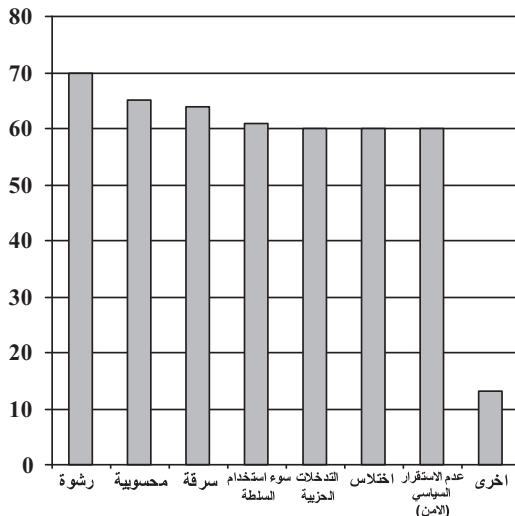
١١. المحاباة والتمييز بين المواطنين: بسبب الدين أو العرق أو الصدقة أو القرابة، ومن الواضح أن هذا الشكل يعتبر أقل خطورة، لأنه لا يستهدف الجشع الذاتي بقدر ما يمكن تفسيره لدى القائم به على أنه «خدمة» لقطاع أو مجموعة معينة، غير أن خطورة هذا الشكل تكمن، إضافةً إلى الإجحاف الاقتصادي بحق مجموعات أخرى من السكان، في تحويل المجتمع إلى مجموعات من ذوي المصالح التي تتصارع فيما بينها للحصول على أكبر نصيب من الغنيمة.

وعومماً فإن خطورة الفساد الحقيقية لا تكمن في الفساد الصغير أو المحدود الذي يرتبط بالمسألة البيروقراطية في أي دولة كانت، وقد يتسع لنوع محدود من أشكال الفساد العادي في القطاع الإداري، مثل بعض جرائم الرشوة بمعناها البسيط أو الاحتكام أو الاستيلاء المحدود على بعض الأموال المملوكة للدولة، لكن الأزمة تكمن في حال تزاوج المال بالسلطة فيصير الفساد فساداً سلطوياً، لا ينال فقط من بعض الأموال المملوكة من الدولة بل ينال من ديمقراطية نظام بأكمله، وهو ما يسميه بعض المحللين والمهتمين بقضايا الفساد بـ«الفساد الكبير». لتوضيح ذلك، أجري استطلاع رأي على عينة من المواطنين العراقيين حول أشكال الفساد جاء رأي ٧٠٪ منهم أن الرشوة تمثل أبرز أشكال الفساد، بينما رأى ٧٥٪ أن المسوبيّة هي من أوضح أشكال الفساد. أما التدخلات الجزئية والاحتلال وعدم الاستقرار السياسي والأمني فحلّت بنسبة ٦٠٪ من آراء المستطلعين<sup>٢١</sup>.

(١) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٤، ص. ٥.

(٢) تقرير المفتشية العامة في وزارة النفط لسنة ٢٠٠٥، ص. ٢٢.

(٣) استبيان للرأي أجرته مؤسسة النور الجامعية في نيسان/أبريل ٢٠٠٧.



جدول يبين أبرز أشكال الفساد بحسب آراء المستطلعين.

**ثانياً .أسباب الفساد في العراق (التحديات):** انتشار الفساد في العراق، يمكن تصنيفه تحت عنوان «الانتشار الوباقي»، ويتميز هذا الانتشار في شكل عام بقبل المجتمع لظاهرة الفساد بأشكالها المختلفة أو بأشكال محددة، وتمارس هذه الأشكال على نطاق واسع دون أن يتطلب ذلك إجراءات قانونية للتعامل مع الظواهر. ومن أمثلة ذلك، عدم الرشوة بمثابة ظاهرة عادية وقيمة ثابتة في المجتمع.

ونظرأً لأن أسباب الفساد عديدة ومتشعبه يقتضي التركيز على دراسة المنظومة القانونية التي تتمنى آليات مكافحة الفساد ويتأتي ذلك من خلال العلاقة القانونية التي تربط إدارة الدولة ومؤسساتها بالسياسة التشريعية التي يتبعها النظام السياسي القائم ومجموعة القيم الاجتماعية. هذه هي المساحة الحقيقة التي تتعلق منها بورة الفساد في أي نظام، كما أن واقع التجربة العملية يكرس قاعدة، مضمنوها أن الفساد غالباً ما يكون وليداً لخصوصية البيئة التي تحيط به<sup>٢٢</sup>.

أصبح الفساد ظاهرة تورق الأذهان، حيث أنه يحمل في مضمونه صورة من صور الاعتداء على الحقوق سواء أكانت هذه الحقوق لمواطن بعينه أم للقطاع العام. ولذلك فإن الحل لا يتأتي فقط من الحرص على تولية أشخاص بعينهم أو عزل آخرين، بقدر ما يتأتي من معرفة أسباب الفساد ومعالجتها.

يعود تفشي ظاهرة الفساد في العراق إلى سببين رئيسيين تفرع منها معظم الأسباب الأخرى. الأول: انهيار مؤسسات الدولة بعد سقوط النظام السابق وبالتالي غياب المؤسسات الرقابية والقانونية. والثاني: الاستغلال الوظيفي وتفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة لدى تسلّم المناصب العليا واستغلالها من قبل بعض المسؤولين.<sup>٢٣</sup>

ورغم أن طبيعة وخصوصية الظروف والتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مر بها العراق بما فيها حالة الاستقرار السياسي والأمني وثقافة الانتقام<sup>٢٤</sup> وحداثة التجربة المؤسسية شكلت كلها أسباباً رئيسية لوجود وتفشي الفساد وممارسته. وبشكل عام يمكن تلخيص أهم أسباب الفساد في العراق على النحو الآتي:

١. الوضع الأمني بشكل عام يدفع باتجاه قوي نحو الفساد الإداري والمالي إذ يعني العراق من تردي الحالة الأمنية التي تلقي بظلالها على ضعف عملية الرقابة بشكل عام وغيابها مما يؤدي إلى انتشار وتفشي الفساد<sup>٢٥</sup>، بالإضافة إلى ما أعقب الأعمال العسكرية عام ٢٠٠٣ من غياب المؤسسات وتنامي أعمال التخريب.<sup>٢٦</sup>

٢. سلبية بعض القيم والعادات والتقاليد، وخاصةً ضعف الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد من جهة، وانتشار ثقافة الفساد، نتيجةً لضآلته مجموعة الموروثات والقيم، كظاهرة قبول الرشوة كأسلوب حياة يومي، وهو ما يؤكده البعض من الذين لهم من أعضاء مجلس النواب بأن تلك القيم هي من الموروث التاريخي للعقود السابقة.<sup>٢٧</sup>

٣. تردي مستوى الحكم، ويرتبط ذلك بطبيعة نظام الحكم ومدى التزامه أصلاً بمبادئ سيادة القانون وتحقيق العدالة الاجتماعية وفق أسس متكافئة قائمة على إتاحة الفرص المتساوية، ويشمل ذلك ضعف وبساطة العقوبات الرادعة ضد المفسدين.<sup>٢٨</sup>

٤. معايير اصطفاء وتقريب الأشخاص وتعيينهم في مواقع المسؤولية الحساسة بناء على مدى الولاء وليس بناء على الكفاءة وحصر نظام الامتيازات في فئات معينة دون سواها.

٥. النظام البيروقراطي، حيث يمارس الفساد بصورة يومية عندما يطلب موظفو الحكومة رشاوى مقابل أداء إجراءات تخص المواطن.<sup>٢٩</sup>

(٢٣) طارق جمباز وكريم صوفي، مكافحة الفساد في الأمم المتحدة وبعض الدول العربية، اربيل، ط ٢٠٠٦، ١.

(٢٤) اسید علی الادیب نائب رئيس كتلة «الائتلاف العراقي الموحد» في مجلس النواب العراقي أثناء مقابلة معه في آیولو/سبتمبر ٢٠٠٧ بغداد.

(٢٥) التقرير السنوي للمفتشية العامة في وزارة النفط لسنة ٢٠٠٦.

(٢٦) التقرير السنوي لمليون الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٤، ٣، ص.

(٢٧) لقاء مع السيد باسم الحسيني، نائب رئيس لجنة المهجرين والمغيبين في مجلس النواب العراقي، ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

(٢٨) مجموعة من أعضاء مجلس النواب العراقي في مقابلة معهم في آيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ بغداد.

(٢٩) www.asharqalawsat.com

٦. الافتقار إلى الشفافية الكافية والى الآليات الفاعلة في الإبلاغ عن الفساد، وعدم الإفصاح عن المعلومات والسجلات العامة والاستثمارات الحكومية والإيرادات العامة وطرق استخدامها.
٧. عدم وجود سياسات اقتصادية فاعلة أو عدم وجود سياسات اقتصادية ناجعة، ويمارس الارتجال السياسي غالباً في تطبيق السياسات الاقتصادية دون الاستناد إلى الواقع العراقي من جهة، وفرض حلول غير متوازنة من جهة أخرى. على سبيل المثال جاء رفع أسعار المشتقات النفطية لسببين: الخضوع لسياسات البنك الدولي، ومحاربة تهريب النفط. إلا أن الاختصاصيين في هذا المجال يؤكدون أن مستويات التهريب ظلت محافظة على مستوياتها القياسية إلى دول الجوار ولم تنفع عملية رفع الأسعار في تحجيم التهريب.
٨. نقص التدريب وعدم تطوير الكادر الوظيفي من ناحية تزويده بالเทคโนโลยيا وأجهزة الحاسوب التي تسهل عمله، بالإضافة إلى عدم توفر قاعدة معلومات يمكن أن تساعد بشكل كبير في توفر الآليات الفاعلة في تحديد موطن الفساد وأشكاله.
٩. ضعف الدخل السنوي والرواتب خاصة لدى طبقة صغار الموظفين أو مستويات الإدارة الوسطى، حيث أن هناك علاقة عكssية ما بين مستويات الرواتب والدخل وانتشار حالات الفساد. بمعنى أن الفقر ارتباط واضح بالفساد وانتشاره في العراق<sup>٣٠</sup>.
١٠. نقص في الإرادة السياسية الآيلة إلى مقاومة الفساد أو عدم وضع هذه المقاومة في سلم الأولويات لدى الشعور بوجود الفساد وخطره، فضلاً عن ضعف آليات القيادة السياسية في معالجة حالات الفساد ومحاسبة المفسدين، وغياب الخطة الوطنية التفصيلية المحددة الأهداف، كل هذه العوامل ساهمت بشكل أو بآخر في تكريس حالة الفساد. يؤكد معظم الذين التقيناهم من الساسة وأعضاء مجلس النواب العراقي أن آلية محاسبة المفسدين تعاني عدم التنفيذ بسبب المحاسبة والتواافق بين مكونات الحكومة والبرلمان العراقيين التي تصنف في أغلب الأحيان للدفاع عن العناصر التي تطالها النزاهة على الرغم من توفر الأدلة<sup>٣١</sup>. ويعود ذلك لإرباك الإجراءات القانونية بموافقت السياسيين الخاصة.
١١. عدم استكمال وضع قوانين وأنظمة الرقابة العامة. وعلى سبيل المثال لم تستكمل لغاية الآن هيكلية واحتياطيات المفتشين العامين في دوائر الدولة وتبعية أولئك المفتشين للوزير وتأخير إقرار قانون هيئة النزاهة العامة.
١٢. محدودية دور الإعلام وعزوفه عن المشاركة في التصدي وكشف حالات الفساد باستثناء بعض المحاولات المهمة في هذا المجال. إذ ساهمت إحدى الصحف المحلية - والى حد كبير - في كشف حالات من الفساد في برنامج «النفط مقابل الغذاء»، بالإضافة إلى بعض حالات التلاعب في موضوعية الانتخابات.

(٣٠) تقرير منظمة الشفافية الدولية ٢٠٠٦، ص. ٢.

(٣١) لقاء مع السيد باسم الحسني، نائب رئيس لجنة المهجرين في مجلس النواب العراقي، ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

١٣. صعوبة إثبات جريمة الفساد حيث هناك طرق عديدة للإفلات منها.

١٤. وجود بعض التشريعات والقوانين المساعدة على تكوين بيئة خصبة للفساد. على سبيل المثال وجود المادة ١٢٦ ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٢ لسنة ١٩٧١) والتي تنص على أنه «لا يجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبته أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى». أشارت هيئة النزاهة بأن حجم الهدر في المال العام بسبب هذه المادة بلغ ١٦٠ مليار دينار عراقي<sup>٢٢</sup>.

من جهة أخرى يلاحظ عدم تشريع القرارات الخاصة بمكافحة الفساد كالقرار رقم ١٢٨ الذي يشدد العقوبة على المرتشي والمختلس والسارق بعدم إطلاق سراحه إلا بعد البت بأمره قضائياً، بل على العكس من ذلك فهناك محاولة من مجلس النواب العراقي لإلغاء هذا القرار بالقراءة الأولى، وهو الأمر الذي أشار إليه الحقوقيون معتبرين بأن هذه المحاولة ستساعد على انتشار الفساد<sup>٢٣</sup>.

١٥. عدم انخراط مؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد. وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب في متابعة الأداء الحكومي والمحاسبة الجادة للحكومة سلباً أو إيجاباً. وقد يرجع ذلك إلى حداثة التجربة وضعف البناء المؤسسي، إضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية.

١٦. العامل النفسي وضعف الوازع الديني والأخلاقي والإنساني لدى الفاسدين وعدم الشعور بالمسؤولية الجماعية<sup>٢٤</sup>.

ثالثاً - جوانب الإدارة العامة الأكثر تأثيراً بالفساد : تتوافر في العراق في بعض المجالات عوامل لممارسة الفساد أكثر من مجالات أخرى. ويجد الفساد في العراق أرضاً خصبة في مجالات محددة تشمل الآتي:

١. الأموال: من خلال استغلال الفجوات القانونية وعدم وجود الضوابط الإجرائية والقانونية الملائمة فان الأفراد المختلفين، غالباً ما يجدون فرص ملائمة لكسب غير قانوني بواسطة صفقات شراء وعقود ومناقصات عامة وبدون وجود نظام دقيق يعالج كيفية تفزيذ كل واحدة من هذه الحالات الهامة. وهذه الحالات هي الأبرز التي أدت إلى هدر أموال طائلة في العراق. إذ ساعد سقوط النظام وما تلاه من مرحلة الفراغ الدستوري والقانوني والمؤسساتي أولًاً وعدم وجود ضوابط قانونية لإدارة المنح والأموال العراقية ثانياً إضافة إلى ضعف أو انعدام الرقابة من التلاعب الكبير في تلك الأموال.

(٢٢) على الشبوط، الناطق الرسمي باسم هيئة النزاهة، لقاء تلفزيوني، قناة العراقية، ٢ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

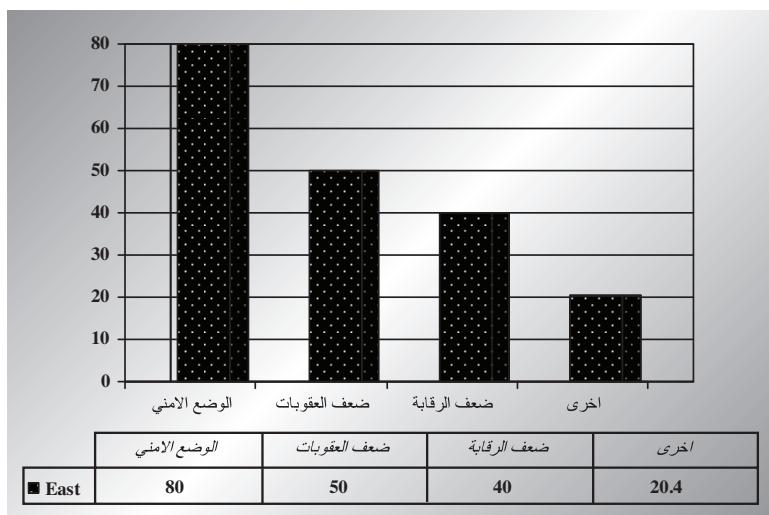
(٢٣) مقابلة مع المحامي أمين الأسدى مستشار لجنة المرأة والأسرة والطفل في مجلس النواب العراقي في تموز/يوليو ٢٠٠٧ بغداد.

(٢٤) اسید علی الأدیب نائب رئيس كتلة «الائتلاف العراقي الموحد» في مجلس النواب العراقي في مقابلة معه في آيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ ببغداد.

٢. جبائية الضرائب والجمارك: في هذه الحالة تعتبر الأموال بأنها مجال العمل من خلال استغلال المركز حيث هناك تخفيضات ومزايا يتم منحها بشكل غير قانوني مقابل رشاوى وعطایا خاصة. خطورة هذا المجال انه يسمح بشكل كبير في تدمير وإضعاف موارد الدولة.

٣. منح الموافقات والرخص والتصاريح: عادة يشكل المسؤول الضالع في الفساد دور المانع أو الحاجب لمنح الموافقات المذكورة إلا بعد ابتزاز صاحب الطلب وهي الحالة الأبرز والمؤشرة في مسألة منح العقود في المناقصات في معظم مؤسسات الدولة العراقية.

٤. إسناد الوظائف وتحديد المسؤوليات: في هذه الحالة، يكون تأثير الفساد باتجاه إلغاء مبدأ المساواة وإتاحة الفرص مقابل المحاباة لصالح الأقرباء والأصدقاء. من شأن هذه الممارسة التأثير السلبي على مبدأ «الشخص المناسب في المكان المناسب» ما دام القريب أو الصديق هو من يتم تعيينه في مركز معين بغض النظر إن كان مناسباً أو مؤهلاً له. وفي سؤال حول أسباب الفساد أجري استطلاع للرأي على عينة عشوائية من المواطنين العراقيين يبين أسباب الفساد الإداري. أكد ٨٠٪ منهم بأن الوضع الأمني هو السبب الرئيسي للفساد الإداري، بينما صوت ٥٠٪ على أن ضعف العقوبات وعدم تنفيذها هو سبب الفساد، و٤٪ رأى منهم أن ضعف الرقابة يقود إلى الفساد<sup>٣٥</sup>.



جدول بأسباب الفساد كما يراها المواطنين العراقيون المستطلعون.

<sup>٣٥</sup> استبيان للرأي أجرته مؤسسة النور الجامعية في نيسان/ابريل ٢٠٠٧

رابعاً - آثار الفساد: يمكن رصد أهم الآثار السلبية للفساد في العراق، وتأثيره على بنية المجتمع وأبعاده الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، لاسيما الجوانب التالية:

١. ضعف المناخ الاستثماري وهروب المستثمرين ما يؤثر سلباً على بنية القطاع الاقتصادي وضعف النمو الاقتصادي. كما أن ارتفاع مستويات الفساد قد يؤدي إلى تقلص حجم الاستثمار والنموا. الفساد ليس آفة اقتصادية فقط، بل له انعكاسات على المشكلات السياسية أيضاً. وقد دلت الدراسات الحديثة على أن ارتفاع مستويات الفساد مرتبط بانخفاض مستوى الاستثمار. يشجع الفساد على بروز أعمال تحرّك ضمن قطاعات غير رسمية متهمة القوانين التشريعية، كما أن مستوى الفساد العالية تعيق الاستثمار الخارجي.<sup>٣٦</sup>

٢. زيادة التمايز الاجتماعي بين أفراد المجتمع وشعور شريحة كبيرة بالظلم نتيجة عدم حصولها على حقوقها مما ينعكس سلباً بصورة تذمر وعدم ثقة بالسياسات الحكومية. وهو ما أثر في عدم الالتزام بدفع الضرائب بل والتهرب منها، وكذلك عدم الاهتمام بالمحافظة على المرافق العامة ثم بانخفاض الإيرادات الحكومية وزيادة الإنفاق العام، فضلاً عن ضعف مشاركة الدولة في دعم البنية التحتية والخدمات الأساسية لعدم توفر الأموال اللازمة لذلك. كما أن المؤسسات التي كانت صممت لإدارة العلاقات بين المواطنين والدولة أصبحت تستخدم بدلاً من ذلك وسيلة للإثراء الشخصي وتقديم المنافع إلى الفاسدين. انطلاقاً من هذا ومع تفاقم هذه الظاهرة في السنوات الأخيرة وتراجع معدلات التنمية وفقاً للمؤشرات العالمية، بات ملحاً الوقوف على الأسباب الحقيقية لتغفلها في أجهزة الدولة ومؤسساتها ومعالجتها.

٣. كان لآثار الفساد في العراق تأثيرات اقتصادية عامة. إن كثرة عمليات التهريب للثروات الطبيعية العراقية وضعف التزام الدولة في تأمين الاحتياجات الكافية من النفط ومشتقاته وتأمين الخدمات الأخرى قابله تزايد حاجات المواطنين وزيادة أسعار المواد عموماً وضعف وتدني مستوى دخل الفرد العراقي مما أربك المنظومة الاقتصادية العراقية بشكل عام.

على الرغم من أن النتائج الأكثر بروزاً وتأثيراً للفساد تكمن في الآثار الاقتصادية، فإن هناك آثاراً اجتماعية أخرى لا تقل تأثيراً. غير أنه درجت العادة على تحديد النتائج ذات الطابع الاقتصادي باعتبارها الترجمة المباشرة لمفهوم الفساد في المقام العام، وتحدد آثار الفساد ونتائجها ضمن هذا المفهوم على النحو التالي:

أ - هدر الموارد: يتتمثل بتحويل مصادر الإيرادات العامة من الوصول إلى خزينة الدولة لاستعمالها في المصالح العامة، الأمر الذي أثر على تدني مستوى الخدمات التي من المفترض أن تقدمها الدولة للمواطنين. وكمثال على ذلك قيام سلطة الائتلاف المؤقتة بتحصيص مبلغ ٥٠ ألف دولار أمريكي لدائرة الرقابة التجارية والمالية في محافظة

<sup>٣٦</sup> سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم: الأسباب والعواقب والاصلاح، عمان، ط١، ٢٠٠٣، ص ١٩.

ينبئ لإنجاز بعض المشاريع دون أن تضع آليات مناسبة لمراقبة مراحل إنجاز المشروع مما أدى إلى ضياع تلك المبالغ وعدم تحقق إنجاز المشروع.<sup>٣٧</sup>

بــ الحد من النمو الاقتصادي: نتيجة تحكم قلة من الأفراد أو المجموعات بأحجام كبيرة من مصادر الأموال العامة، فان فرصة استخدام هذه الأموال في المشاريع والبنية الاقتصادية تأثرت عندما تغير نظام استخدام الأموال من مساره الطبيعي القائم على العرض والطلب، إلى مسارات أخرى طارئة ومنها تحويل الأموال إلى خارج البلاد مثلًا.

جــ ضعف مستوى المعيشة: من الطبيعي أن يؤدي تسرب مبالغ مالية عامة إلى خفض المصادر المتاحة لتنمية الاقتصاد. ومقابل الإثارة الكبير لبعض الأفراد مع حصول انخفاض واسع لمستوى المعيشة بدأ بالحدوث ثم الانتشار. أدى الفساد إلى نمواً متفاوتاً وثيراً ما ساهم في زيادة الطبقية في المجتمع، وأثر سلباً على الشريحة الفقيرة من المجتمع.

دــ الإخلال بمصداقية الدولة: يعتمد العراق على المنح والمساعدات عن طريق إعائه من الديون أو تخفيضها أو منحه القروض المالية لتنمية اقتصاده. وفي حالة شيوخ ظاهرة الفساد، وخاصة إذا انتشر في أوساط المسؤولين المنتفذين، فإن مصداقية الدولة تتأثر، وتبدأ المؤسسات الدولية بالشك في قدرات الدولة على تسيط الاقتصاد.

هــ ضعف فعالية الأداء العام: من شأن تفشي الفساد أن يؤدي إلى خلخلة الهيكل والتنظيم الإداري للدولة وحرقه. يقضي الفساد على أهم ما يجب أن يتصرف به العمل في أي دائرة حكومية وهو الاستقرار والتوقع بحيث يحل الفساد وممارساته محل القواعد العامة المعروفة سلفاً لدى الجميع.<sup>٣٨</sup>

وــ عدم الاكتثار بالقانون واحترامه من قبل أفراد المجتمع: وذلك من خلال النظر إليه على أنه يحمي فئة المنتفذين في السلطة مما يؤدي إلى الاهتمام بالملائحة الخاصة على حساب المصلحة العامة. كذلك يؤدي الفساد في حال استشهاده وتعقد عملية استئصاله أو تحجيمه وعلى المدى المتوسط إلى سقوط مؤسسات الدولة وليس الجهاز الحكومي فحسب. الدولة استحقاق للجيل الحالي أما الحكومة فهي استحقاق الجيل الذي انتخبها وفهي ذلك ضياع لحقوق الذات والغير.

زــ التضخم الوظيفي وتردي الأداء: من خلال قيام المنتفذين باستخدام نفوذهم في توظيف أعداد كبيرة من الموظفين دون ضوابط، وهو ما زاد من تردي الأداء الحكومي وزيادة الإنفاق العام على الجوانب التشغيلية بدلاً من التركيز على الجوانب الإنتاجية.

(٣٧) تقرير ديوان الرقابة المالية ٢٠٠٤، ص. ٢٣.

(٣٨) إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري، مركز شفافتها، بغداد، ٢٠٠٧، ص. ٩.

(٣٩) الشيخ صباح الصاعدي رئيس لجنة النزاهة البرلمانية في مجلس النواب العراقي في لقاء في ايلول/سبتمبر ٢٠٠٧ بغداد.

- ح - عدم القدرة على جذب الكفاءات: بل قاد استشراء الفساد إلى هجرة العقول والكفاءات نحو الخارج مما أدى إلى إضعاف التنمية وتقويض مرتزقتها.
- ط - تزايد المعاملات والوثائق غير المشروعة: أثر بدوره على زيادة تكاليف الاستثمارات ومتزايد عبء الديون.
- ي - التهرب من سداد الضرائب أو التزوير في تقديرها.
- ك - إقامة المشروعات الوهمية.
- ن - غسيل الأموال والابتزاز والتزوير والسوق السوداء والتهرب الجمركي.

## ٢ - التشريعات والمؤسسات العراقية الرقابية لمكافحة الفساد

### المبحث الأول - التشريعات

لazمت ظاهرة الفساد المجتمعات منذ القدم وتسببت بمشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية وحضاروية. من أجل الوقوف على مفهوم الفساد بشكل عام ينبغي تحديد معناه لغة واصطلاحا.

أولاً - دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠: ضمن الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠ عدة نصوص تتعلق بالرقابة على مؤسسات الدولة على النحو الوارد في المواد الآتية:

- الفقرة ٤ من المادة ٤٤ من الفصل الأول من الباب الأول - صلاحيات رئيس مجلس قيادة الثورة (مراقبة أعمال الوزارات في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزارتهم واستجوابهم عند الاقتضاء...الخ). يتضح من النص أن رئيس مجلس قيادة الثورة سلطة الرقابة والإشراف على الوزراء وزاراتهم وهو نوع من الرقابة تفرض على مؤسسات الدولة. وكذلك نصت المادة ٥٨ في الفقرة ب على صلاحية رئيس الجمهورية في الإشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات ومشاريع التنمية في جميع أنحاء البلاد.

- المادة ٤٦ نصت على أن: «تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة...الخ». أكد المشرع في هذه المادة على أن يكون هناك سلطة من أجل الإشراف على الأمور المالية للدولة من أجل ضمان نزاهة العمل وأن تكون تابعة لمجلس قيادة الثورة. وهذا ما يؤكد على الرقابة المركزية التي كانت مطبقة في العراق.

- المادة ٦٢ من الفصل الرابع - صلاحيات مجلس الوزراء - فقرة ح: أكدت على صلاحية مجلس الوزراء في الإشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبها الرسمية.

- صدر قانون العقوبات رقم ١١١ سنة ١٩٦٩ الذي ما زال ساري المفعول لغاية اليوم مع تعديلاته. تضمن هذا القانون عقوبات على بعض أشكال الفساد الإداري والمالي كالرشوة والاختلاس حيث نصت الفقرة ١ من المادة ٢٠٧ من الفصل الأول - الباب السادس على ما حرفيته:

١. كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطى أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار.
٢. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس إذا حصل الطلب أو القبول أو الأخذ بعد أداء العمل أو الامتناع عنه أو بعد الإخلال بواجبات الوظيفة بقصد المكافأة على ما وقع من ذلك.

وفيما يتعلق بجرائم الاختلاس فقد وردت في المادتين ٣١٦ و ٣١٥ من الفصل الثاني - الباب السادس:

١. مادة ٣١٥ يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفي مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته.
٢. مادة ٣١٦ يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لإحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره.

وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنين إذا كان المال أو المتاع أو الورقة أو غيره مملوكاً لغير من ذكر في الفقرة المتقدمة.

ثانياً - المجلس الوطني العراقي: نص النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر في ١١ حزيران/يونيو ١٩٩٩ على دوره الرقابي على مؤسسات الدولة في المواد الآتية:  
المادة ١٢٣ ثانياً : «تولى لجان المجلس الرقابة على عمل الوزارات». وحددت كيفية الرقابة بالآليات الواردة في المواد ١٢٤ - ١٢٨، ونصت تلك المواد على آلية الاستدعاء والاستجواب وتوجيه الأسئلة الشفهية للمعنيين.

والملحوظ أن لجان المجلس الوطني العراقي البالغ عددها ثلاثة عشر لجنة ليس بينها لجان مختصة للنزاهة أو الرقابة.

(١) منع قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ١٦٠ الصادر بتاريخ ٥ شباط/فبراير ١٩٨٣ إطلاق سراح المتهم بالجرائم المنصوص عليها في هذه المادة والجرائم الأخرى ذات الصلة المنصوص عليها في القرار سواء في دور التحقيق أو المحاكمة وحتى صدور حكم قاضي في الدعوى.

**ثالثاً - أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة:** بعد سقوط النظام السابق في سنة ٢٠٠٣ تشكلت سلطة الائتلاف المؤقتة بموجب قرار الأمم المتحدة ١٤٣٨ وأصدرت تلك السلطة بعض الأوامر الخاصة بـأعمال الرقابة على المؤسسات العراقية، ومنها ما يلي:

- الأمر رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣ في القسم الخامس - ١ : «تشكيل لجنة لمراجعة الحسابات والإشراف» التي تدعى اختصاراً (PRC)<sup>٣</sup> وتكون من ممثلين في سلطة الائتلاف والإدارة العراقية المؤقتة وممثل عن الأمين العام للأمم المتحدة تختص بجميع طلبات التمويل.

- الأمر رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٣ القسم الأول الذي أكد على «استمرار ديوان الرقابة المالية وعدم اعتباره كياناً منحلاً». أما الأمر رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ فأكّد على «دور ديوان الرقابة المالية كمؤسسة للتدقيق العليا في العراق وأن يعمل الديوان مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة».

**رابعاً - قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣ :** سن هذا القانون من قبل مجلس الحكم الانتقالي. ونصت بعض مواده على الدور الرقابي الذي تلعبه السلطات العراقية في الرقابة على مؤسسات الدولة في المواد التالية :

المادة ٣٠ - أ: أكدت على الدور الرقابي للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. والمادة ٣٣ - ج أشارت إلى أن لمجلس الوزراء وحده تقويم مشروع الميزانية العامة وللجمعية الوطنية إجراء المناقضة بين أبواب الميزانية وتحصيص مجمل مبالغ الميزانية العامة ولها أن تقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة. وأشارت نفس المادة - فقرة ز على صلاحية المجلس الوطني العراقي المؤقت على استجواب المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم أعضاء الرئاسة ورئيس الوزراء وزرائه.

أما المادة ٤٩ - أ، فنصت على تأسيس الهيئة الوطنية للنزاهة العامة.

**خامساً - الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ :** صدر الدستور العراقي الدائم بعد التصويت عليه في الاستفتاء الشعبي في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ وجاء في بعض مواده ما يخص الرقابة والإشراف كالتالي:

- المادة ٦١ - ثانياً: نصت على صلاحيات السلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية. كما نصت الفقرة سادساً وسابعاً من المادة نفسها على صلاحية السلطة التشريعية في مساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

- المادة ٦٢ - أولاً: نصت على تقديم الموازنة العامة والحساب الختامي من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب، وبذلك فقد تمتلك مجلس النواب بصلاحية الإشراف على تنظيم الموازنة ومن ثم التصديق عليها.

- المادة ٨٠ - أولاً: حددت صلاحيات مجلس الوزراء في الإشراف على عمل الوزارات.
- المادة ٨٣: حددت شكل العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء والنواب من جهة وبين مجلس النواب من جهة أخرى ووصفتها بأنها علاقة «نظامية وشخصية» مما يعطي الانطباع بالصلاحيات الرقابية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.
- المادة ٨٤ - أولاً: أحضنت عمل الأجهزة الأمنية لرقابة مجلس النواب، لما لهذه الأجهزة من أهمية على حياة المواطن.
- المادة ٩٣ - أولاً: نصت على صلاحية المحكمة الاتحادية العليا بمراقبة دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
- المادة ١٠٢: عدت هيئة النزاهة هيئه مستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب، وبذلك فقد أسس هذا الدستور جهة رقابية مختصة بالرقابة ومكافحة الفساد.
- المادة ١٠٣ - ثانياً: نصت على ربط ديوان الرقابة المالية بمجلس النواب.
- المادة ١٠٦ - أولاً وثانياً وثالثاً: نصت على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لتضطلع بمسؤوليات التتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم.

من ناحية أخرى أقر المشرع العراقي رقابة داخلية في كل سلطات الدولة الثلاث، لا يتجاوز نطاقها الاختصاصات المقررة لها بموجب الدستور والقانون. ولكن مفهومها يتبعاً لتلك الاختصاصات مما له كبير الأثر على ملامح هذه الرقابة وخصوصيتها داخل كل سلطة، إلا أن القانون على الرغم من ذلك وضع ملحاً عاماً لهيكلية الرقابة الإدارية وهي هيكلية التدرج الهرمي التي يكون على رأسها الرئيس وفي قاعدتها المرؤوسين وصولاً لأعلى سلطة تمثل قمة هذا الهرم وهي الوزير.

## **المبحث الثاني- المؤسسات العراقية الرقابية لمكافحة الفساد**

خطت الحكومة والبرلمان العراقيين خطوات عده للحد من تفشي ظاهرة الفساد ومعالجة أسبابها، فسنست القوانين وأصدرت التعليمات والضوابط بهذا الصدد تحت مسميات عده: الرقابة المالية، لجنة النزاهة، مفوضية النزاهة والمفتشون العموميون. وأُسست في العراق بعد سقوط النظام السابق مؤسسة باسم «هيئة النزاهة» أخذت على عاتقها التصدي للفساد، وقد اصطدمت ولا تزال بمعوقات وعراقل متباينة عديدة أولها التراث المتراكם وثقافة الفساد الموروثة، وحداثة أجهزة الدولة إضافة لعدم وجود قانون خاص ينظم عملها إلى الآن. ونشير إلى بعض هذه المؤسسات وهي:

**أولاً - ديوان الرقابة المالية:** عام ١٩٦٨ أسس ديوان الرقابة المالية بموجب قانون رقم ٤٢ الذي أعطاه صلاحيات واسعة لمراقبة وتقديم عمل المؤسسات الحكومية. في المادة ١٨ منه منح الديوان الصلاحيات الآتية:

- إذا وجدت سلطة الرقابة أن عدم كفاءة الأداء مرده إلى نقص أو خلل في أوجه التطبيق والتنفيذ طلبت من الدائرة المختصة وضع منهاج عمل للتطبيق والتنفيذ أو تعديل ما لديها من منهاج على نحو ينافي به ذلك النقص أو الخلل ويجب إتمام ذلك خلال مدة شهر واحد أو مدة يتفق عليها مع سلطة الرقابة.

- إذا وجدت سلطة الرقابة أن النقص أو الخلل في التطبيق والتنفيذ راجع إلى عدم كفاءة الموظفين والمستخدمين أو عدم اختصاصهم طلبت من الدائرة أو الوزير تصحيح الوضع القائم في الدائرة ويجب تحقيق ذلك خلال مدة شهرين أو مدة يتفق عليها مع الرئيس.

- في الشؤون كلها التي تضمنتها الفقرات المتقدمة من هذه المادة إذا كان للوزير المختص رأي يختلف عما رأته سلطة الرقابة فعنده يتباحث الوزير مع الرئيس في موضوع الخلاف خلال المدد المعينة في تلك الفقرات. وللوزير حضور جلسات المجلس التي يناقش فيها الموضوع المختلف فيه فإذا تم الاتفاق نفذ ما اتفق عليه. أما إذا بقي الخلاف قائماً جاز للوزير عندئذ عرض الموضوع المختلف فيه على مجلس الوزراء خلال مدة أسبوعين من ذن تاريخ تسلم ديوان الوزارة قرار المجلس النهائي. يتخذ مجلس الوزراء قراراً في موضوع الخلاف المعروض عليه بعد مناقشه في جلسة يحضرها الرئيس. وللرئيس خلال مدة شهر واحد من تاريخ تسلم الديوان قرار مجلس الوزراء أن يرفع موضوع الخلاف إلى السلطة التشريعية إذا لم يقتتنع المجلس بما تضمنه قرار مجلس الوزراء أو إذا لم يتخذ مجلس الوزراء قراراً في الموضوع خلال مدة شهرين من تاريخ تسلم ديوان مجلس الوزراء اعتراض الوزير واستناداً إلى أحكام المادة ٢ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل. يقوم الديوان سنوياً برقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة.<sup>٣</sup>

- لقد منح القانون أعلاه صلاحيات رقابية واسعة لتمكين الديوان من أداء العمل الرقابي. وأثبتت ديوان الرقابة المالية كفاءة في دوره الرقابي إلا أن النظام السابق قلص صلاحياته في الرقابة الإدارية وجعل تركيزه على مراجعة المعاملات المالية لدى مؤسسات الدولة بيد أنه لا يزال له دور في مراقبة إصدار الأوامر الإدارية الخاصة بتسيkin الموظفين في الدرجات وفق الضوابط عند التعيين والترقية.

**ثانياً - مفوضية النزاهة العامة والمفتشين العموميين:** تعزيزاً لنشر مبادئ النزاهة والشفافية في المؤسسات الحكومية العراقية صدر الأمران ٥٥ و ٥٧ المتعلقان بمفوضية النزاهة والمفتشين العموميين العراقيين. كان من أهم ما دعا لاستحداث هذه الهيكل هو تنامي الفساد

(٣) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٠.

الإداري وانعدام الكفاءة في المؤسسات الحكومية ومنع الفشل ولتحسين كفاءة وفعالية ونزاهة المؤسسات الحكومية والدوائر، باعتبار أن الفساد آفة تؤدي إلى انهيار المؤسسات.

وعلى هذا فقد جاء في الغرض من إصدار الأمر المتعلق بالمفتشين العموميين رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ في القسم الأول منه على أن هذا الأمر سينشئ برنامجاً فعالاً يتم بموجبه إخضاع إدارات الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة في إدارة الوزارات ولمنع وقوع أعمال التبذير والفساد. وبالتالي تم إنشاء مكتب للمفتش العام في كل وزارة من وزارات الدولة في سبيل تحقيق الغرض المنشود ولتكون عوناً للوزير ومن ثم الوزارة لتحقيق أقصى درجات النزاهة والشفافية. وفي سبيل ذلك يقوم المفتش بعدة أعمال ومهام لتحقيق الأهداف التي من أجلها أنشئت هذه المكاتب وهذا ما تم إيراده في القسم الخامس من الأمر تحت عنوان «المهام».

وعلاوة على ذلك، صدر قانون التفتيش رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤، والمهم في هذا الأمر هو ما نصت عليه المادة ٢ منه حيث أوجبت على مكاتب التفتيش تقديم تقارير سنوية حول أعمال التدقيق والمراجعة والتقييم والتحقيق وبافي جوانب الأداء التفتيسي والإنجازات المحققة خلال السنة المالية مدار التقرير على أن يقدم هذا التقرير إلى الوزير المختص أو الهيئات التشريعية.<sup>٤</sup>

وتلتزم الوزارات كافة بمنح صلاحيات وسلطات واسعة للمفتش العام لمراجعة ما يريده من وثائق وبيانات وبدون قيود. وفي سبيل تسهيل مهام العمل فقد أعطى القسم الرابع من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ صلاحية لمفوضية النزاهة بإصدار نص منح لقواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الأخلاقي التي يجب أن يتلتزم بها موظفو الدولة والتشديد عليها. وبالرغم من كون إنشاء مؤسسة رقابية كمفوضية النزاهة بصلاحياتها الواسعة والدعم الذي تقدمه الجهات العليا في الدولة لها هو أمر غاية في الإيجابية، إلا أن هيمنة الأحزاب على معظم أجهزة الدولة وغياب المهنية في تلك الأجهزة بسبب تراكمات الأنظمة الفاسدة من جهة، ورداة الوضع الأمني والتهديد المتكرر لكادر المفوضية من جهة أخرى حال دون تحقيق دورها الرقابي إدارياً كان أو مالياً.

## ٣ - تحليل وتقييم لدور البرلمان والمؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد

من الواضح أن الدور الأساسي للبرلمان هو التشريع والرقابة. لهذا فإن أي تحليل وتقييم لدوره ينبغي أن ينطلق من هذين الدورين لقياس مدى فعاليته. وبما أن البرلمان لا يمكن له أن يعمل بمعدل عن العالم أو بمعزل عن المؤسسات الأخرى فلا بد له من تطوير إمكاناته والاستفادة من إيجابيات كل التجارب والاتفاقيات الإقليمية والعالمية لكي ينهض بمهامه بالشكل الذي يمكنه من تطوير البلد وتقديمه. ومن الاتفاقيات التي أبرمت لمكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة

<sup>٤</sup>) قانون المفتشية العامة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

لمكافحة الفساد، التي خصصنا المبحث الأول من هذا الفصل لتناولها.

### **المبحث الأول - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**

تدخل اتفاقية مكافحة الفساد تحت مظلة هيئة الأمم المتحدة، إذ تبنتها الجمعية العامة في تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٣ وووّقعت عليها ١٢٢ دولة من بينها ١٢ دولة عربية بينها الجزائر ومصر والأردن... ولاحقاً صادق مجلس النواب العراقي للانضمام إليها. وتناولت الاتفاقية خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها مما يقوّض مؤسسات الديموقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية وخاصة القانون للخطر. بالإضافة للصلات القائمة بين الفساد وسائل أشكال الجريمة وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال كذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات. ويمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدولة والتي تهدد الاستقرار السياسي.

جاءت هذه الاتفاقية في الأساس لتعزيز التعاون الدولي، وتسلم بالمبادئ الأساسية لمراعاة الأصول القانونية في الإجراءات الجنائية والمدنية والإدارية للفصل في حقوق الملكية. وضفت هذه الاتفاقية على أولوياتها الأعمال التي تقوم بها المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى في هذا الميدان بما في ذلك أنشطة الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باسم المنظمة العالمية للجمارك وجامعة الدول العربية وغيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى الساعية إلى منع الفساد الإداري. كل هذه الاتفاقيات اندمجت تحت مظلة ومرآبقة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتمثل أغراضها في ترويج وتدعم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفاء وأنجح بالإضافة لترويج وتبسيير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد وكذلك تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

صادق البرلمان العراقي على الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والدخول في هذه المنظومة الدولية لمحاربة الفساد الذي يصيب الدولة العراقية ومؤسساتها من خلال التصديق على الانضمام لها، كجزء من مكافحة هذا البلد للفساد المستشري فيه والذي جعله في قيمة الدول التي ينخر الفساد في كافة ميادينه. كما تتيح هذه الاتفاقية للعراق تعقب الأموال المهرّبة من حدوده الداخلية عن طريق الشرطة الدولية، والعمل على استردادها، كذلك تشجعه على عقد الاتفاقيات الجماعية والثنائية الأخرى لنقل خبراتها فيما يخص مكافحة الفساد وتوسيع قاعدة معلوماته الحديثة وسلوك الطرق الناجعة للتتصدي لجرائم الفساد بأفضل الأساليب وأكثرها فاعلية. وقد أعرب مجموعة من أعضاء البرلمان في مقابلة أجربت معهم<sup>٥</sup> عن إيجابية

<sup>٥</sup>) مجموعة من أعضاء مجلس النواب العراقي في مقابلة معهم في أيلول / سبتمبر ٢٠٠٧ بغداد.

انضمام العراق لهذه الاتفاقية حيث أجمع ٩٥٪ منهم على إن الاتفاقية تتيح للعراق الاستفادة من الخبرات العالمية ومواكبة أحدث التشريعات التي تطارد الفساد وتعزز من آليات مكافحة الفساد بشكل عام، بينما رأى ٥٪ منهم أن انضمام العراق لهذه الاتفاقية دون تعزيز الجانب التشريعي والرقابي المحلي لا يسمح بالاستفادة منها.

## **المبحث الثاني - تقييم الأداء الرقابي للبرلمان والمؤسسات الحكومية (الفرص والتحديات)**

شهدت سنة ٢٠٠٤ اكمال الإطار العام للأجهزة الرقابية المتمثلة بديوان الرقابة المالية (المؤسس سابقاً) وتأسيس مفوضية النزاهة ودوائر المفتشين العامين في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة. ومع اختلاف المصدر القانوني للرقابة التي تؤديها كل جهة من الجهات المذكورة، فرقابة ديوان الرقابة المالية تمثل الرقابة الخارجية على السلطة التنفيذية والتي تؤدي عن السلطة التشريعية. في حين أن رقابة مفوضية النزاهة العامة تجمع بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، أما رقابة المفتش العام فهي رقابة إدارية داخلية (رقابة السلطة التنفيذية على نفسها)، بالإضافة إلى وجود لجنة النزاهة في مجلس النواب العراقي التي تشرف على العمل الرقابي على كافة مؤسسات الدولة جميعها داخلياً وخارجياً.

وبالرغم من اختلاف الوسائل في تلك الرقابات، إلا أنها وبشكل عام تلتقي عند هدف واحد مشترك يتمثل بالتحقق من مدى سلامة استخدام الأموال العامة والموارد المتاحة والإجراءات القانونية في التطبيق والممارسة من كونها تصب في تحقيق الأهداف المخصصة لإدارات السلطة التنفيذية والتشريعية.

ومن جهة أخرى، تبين لنا من خلال الاطلاع على الدساتير والقوانين العراقية خلال العقد الأخير بأن التشريعات الخاصة بالرقابة مرت بمراحل مختلفة واقتسمت بصفات وخصائص محددة. فلو تناولنا دستور العراق لسنة ١٩٧٠ المؤقت والذي استمر العمل به قبل سقوط النظام السابق يتبيّن بأنه أعطى صلاحيات واسعة لمجلس قيادة الثورة المنحل. ويتضخ ذلك من نص المادة ٤٢ حيث منحه سلطة إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون وبذلك جمع مجلس قيادة الثورة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وكذلك أعطى رئيس مجلس قيادة الثورة صلاحيات واسعة في مراقبة المؤسسات واستجواب المسؤولين. وبذلك يمكن القول بأنه كان هناك رقابة مركبة في تلك الفترة إلا أنها لم تمنع وجود ظاهرة الفساد بسبب إمكانية تستر الفساد بأشكال مختلفة، وعدم وجود هيئة فنية مختصة بالرقابة. ومن جهة أخرى فإن طبيعة البيروقراطية الإدارية في العراق وعدم الاستقرار السياسي والحروب المتتالية التي دخلها العراق أدت به للتركيز على شراء الأسلحة والمعدات العسكرية الباهظة التكاليف، مما أضعف منظومته الاقتصادية فظهر الفساد بأشكال وأحجام مختلفة حيث أن فترة التسعينات شهدت فساداً في

عملية بيع النفط الخام عن طريق مستويات حكومية معينة كما بينت ذلك نتائج تحقيقات لجنة فولكر التي حددت ٢٣٩٢ شركة دفعت رشاوى أو مدفوعات أخرى غير مشروعة للنظام العراقي السابق في إطار برنامج «النفط مقابل الغذاء». تمت عمليات الدفع غير المشروع عن طريق وسطاء» كما سماهم التقرير<sup>٦</sup>.

وبعد التغيير الذي شهدته العراق سنة ٢٠٠٣ ومجيء سلطة الائتلاف المؤقتة التي حكمت العراق، صدرت العديد من الأوامر من قبلها وساهمت في رسم الحدود القانونية لظهور الهيئات الرقابية المستقلة. وكذلك أصدرت بعض الأوامر المتعلقة بالرقابة منها الأمر رقم ٥٧ الخاص بشكيل هيئات المفتشية في دوائر الدولة، والأمر رقم ٧٧ الخاص بالإبقاء على ديوان الرقابة المالية، والأمر رقم ٥٥ الخاص بتشكيل هيئة النزاهة العامة. إلا أن تلك المرحلة صاحبها وجود فساد وانتشاره بأشكال وأحجام متعددة لجملة عوامل منها حل بعض الوزارات والكيانات وازدياد حجم البطالة ودخول الإرهاب إلى العراق، إضافة إلى الفراغ الإداري والفوضى التي حلت نتيجة الفراغ السياسي وحداثة التجربة التي كان يمر بها العراق والتجاذبات السياسية العامة. وتتجدر الإشارة إلى ما تضمنه تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٦ الذي صنف العراق في المرتبة قبل الأخيرة ضمن الدول الأكثر انتشاراً للفساد<sup>٧</sup>.

وللتلافي المشاكل السابقة التي نتجت عن سلطة الائتلاف التي كانت تجهل التعامل مع المجتمع العراقي وحاجته إلى التشريعات الواقعية الملائمة وبعد تشكيل مجلس الحكم الانتقالي ووضعه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٣ الذي أكد في بعض مواده على الدور الرقابي للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كما جاء في المادة ١/٣٠ وفي المادة ٤٩/٢٣ ز على إعطاء المجلس الوطني العراقي المؤقت صلاحية استجواب المسؤولين التنفيذيين ومن فيهم أعضاء الرئاسة ورئيس الوزراء وزرائه وكذلك النص في المادة ٤٩/٤١ على تأسيس الهيئة الوطنية للنزاهة العامة، وعلى الرغم من تشكيل مجلس سياسي وطني حاكم في العراق ووضع قانون له قوة الدستور، فإن كل ذلك لم يقلل من ظاهرة الفساد في العراق، لا بل أن نقاط الضعف إليها وكذلك أسباب الفساد التي كانت موجودة قبل التغيير بقيت قائمة بعده ولم تعالج بشكل جدي. وإنما ظهرت هناك أسباب وتحديات جديدة عمقت من أحطر تلك الظاهرة.

دخلت مرحلة محاربة الفساد مرحلة جديدة بصدور الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وانتخاب حكومة عراقية وطنية تمثل كافة شرائح المجتمع العراقي بنصه في مواده على بعض آليات وأساليب مكافحة الفساد التي استشرت في مفاصل الدولة، كالمادة ٦١/٦١ التي نصت على صلاحيات رقابة السلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية. وبذلك فقد تأسست لأول مرة

(٦) تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠٠٦.

(٧) نفس المصدر، ص ٦.

في العراق جهة تشريعية (مجلس النواب) تمارس مهامها بشكل فعلي ودستوري ليس من الناحية الشكلية فقط كما لاحظنا في المجلس الوطني العراقي قبل التغيير في العراق عام ٢٠٠٣. كذلك نص الدستور الدائم على إخضاع الموازنة العامة والحساب الختامي الذي يعده مجلس الوزراء إلى رقابة مجلس النواب. وبذلك فقد زادت صلاحيات الهيئة التشريعية في الموازنة العامة وجعلتها قادرة وبشكل كبير على تعديل تلك الموازنة، بالإضافة إلى مواد أخرى تساهم في تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب في الرقابة على مؤسسات الدولة. تلك هي المهمة التي تتطلع بها لجنة النزاهة في مجلس النواب بشكل خاص والأعضاء البرلمانيون بشكل عام.

وعموماً فإن الإصدارات التشريعية العديدة التي حاولت محاربة الفساد، مضافةً إليها تشخيص تلك الظاهرة من قبل الأخصائيين، لم تمنع انتشار الفساد ولم تستطع تحجيمه بل أصبح خطره أكبر من الإرهاب أو قريناً له وهو ما شاهدناه في شعارات بعض المنظمات والهيئات من توأمة الإرهاب والفساد مما جعل مواجهتهما هدفاً مشتركاً لبناء العراق.

ويمكن من خلال الإطلاع على مجمل أداء البرلمان العراقي من الناحية الرقابية دوره في تعزيز الشفافية وعمل المؤسسات والهيئات الرقابية أن نبين الآتي:

**أولاً - نبذة تعريفية: الأداء الرقابي لمجلس النواب العراقي ودوره في تعزيز الشفافية**  
 يتتألف البرلمان العراقي من عدة تشكيلات سياسية ذات اتجاهات قومية ودينية ووطنية وهكaria. من الناحية التنظيمية يتكون هذا البرلمان من أربع وعشرين لجنة في مختلف الاختصاصات وعمله ذو اتجاهين تشريعي ورقيبي. ومن الناحية الإدارية والمالية، ليس هناك جهة رقابية على عمل مجلس النواب سوى ديوان الرقابة المالية وقد نصت المادة ١٠٣/ثانياً من الدستور على ربط ديوان الرقابة المالية بمجلس النواب. وللديوان حق الإشراف على حسابات البرلمان للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والموازنة العامة، كذلك يوجد قسم الرقابة الداخلية في ديوان مجلس النواب ويتبع إدارياً لديوان المجلس مهمته التتحقق من سلامية صرفيات المجلس فيما يخص الجانب الرقابي فتتولى لجان المجلس عملية مراقبة وزارات ومؤسسات الدولة وحسب اختصاص كل لجنة.

وتتجدر الإشارة إلى وجود لجنة النزاهة التي تختص إضافة إلى عملها الدستوري بممارسة الرقابة على مؤسسات الدولة والتعاون مع المؤسسات الرقابية لمكافحة الفساد. وكذلك تتولى الجانب الأخرى مهمة التشريع والرقابة، وعلى سبيل المثال لا الحصر تتولى لجنة المرأة والأسرة والطفولة عملية الإشراف على وزارة الدولة لشؤون المرأة ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية وهذا لا يعني أن لجنة المرأة لا تشرف أو تراقب عمل وزارات أو مؤسسات أخرى بقدر ما يتعلق الموضوع باختصاصها على غرار ما تفعل لجنة المرأة في تحركها نحو وزارة حقوق الإنسان لتنسيق المواقف والتأكد من حسن معاملة السجينات العراقيات وفق القوانين المرعية.

وفيما يخص دواعي الرقابة على الوزارات والمؤسسات فهناك: دواعي ثابتة، ودواعي متحركة إذا جاز لنا التعبير. الثابتة هي أساس عمل البرلمان وتمثل الدور الرقابي. أما المتحركة فهي تظهر في حالة ورود شكوى في قضية معينة حيث تقوم اللجنة المعنية بالتحرك نحو الوزارة أو المؤسسة المعنية لتحقيق أمرين هما: التأكد من صحة الشكوى، واتخاذ ما يلزم في حال صحتها. كذلك في حال ورود تقارير من جهات مختلفة سواء من وسائل الإعلام أو من خلال الإطلاع على تقارير الوزارات والمفتشين العموميين أو غيرها.

وفيما يتصل بأدوات وأليات الرقابة فهي متعددة: منها المخاطبات التحريرية مع الجهات التي ورد فيها خلل أو تقصير أو فساد بشكل وحجم معين، أو الزيارات الميدانية لتلك الجهات للتحقيق في مضمون شكوى أو تقرير. وقد تكون الزيارات ذات طابع سري أو علني. وهناك جهات غير مرتبطة بوزارة كهيئة نزاعات الملكية وتكون رقابتها من قبل اللجان حسب الاختصاص كما هو منصوص عليه في نظام البرلمان الداخلي.

وفيما يتعلق بتقييم أداء البرلمان، يلاحظ أن هناك أزمة تطبيق قوانين حقيقة خاصة فيما يتعلق بقوانين مكافحة الفساد وذلك لأسباب كثيرة منها ما هو خارج عن سيطرة البرلمانيين ومنها ما يمكن السيطرة عليه برلمانياً. وبالنسبة للأسباب الأولى فآهتمها سوء الوضع الأمني وتعقيداته حيث يحد هذا الوضع من حركة أعضاء البرلمان داخل التجمعات الشعبية والوزارات والمؤسسات العامة مما يؤثر على تحجيم دور البرلمانيين خاصةً في حركة التتبع والتأكيد من تطبيق القوانين والوقوف على حقيقة الشؤون العامة واحتياجات المواطنين، ما يساعد على استغلال المفسدين فيأخذ مساحة كافية للإفساد في البلد.

لكن سُجلت مبادرات فردية من قبل الأعضاء ومنها على سبيل المثال لا الحصر مبادرة إحدى عضوات مجلس النواب في متابعة تنفيذ قانون الجنسية رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ عن طريق القيام بزيارات ميدانية مفاجئة ومنتظمة لدوائر الجنسية العامة والإشراف المباشر على عملية إصدار وثائق الجنسية العراقية للمواطنين، كذلك بادرت عضو أخرى بالإشراف المباشر على عملية تملك الدور لشاغليها في محافظة الأنبار بعد أن حصل تلاؤ من قبل الجهات المختصة في تنفيذ القرار الصادر بهذا الصدد، بالإضافة إلى قيام عضو من لجنة المهجرين بالإشراف المباشر على مراقبة توزيع المنحة الحكومية للعائلات المهجورة، والتقليل من حجم الروتين الإداري، فضلاً عن تحرك بعض الأعضاء بشكل فردي لدى ورود تقارير ترصد حالات فساد معينة. كما تحرك بعض الأعضاء في زيارة «دار الحنان لذوي الاحتياجات الخاصة» في بغداد للتأكد من صحة تقرير مفاده حصول انتهاكات وفساد في هذه المؤسسة. كذلك سعى بعض الأعضاء إلى تحريك المنظومة الاقتصادية عن طريق القيام بمسعى لإصدار التشريعات الالزامية لتسليف المواطنين وتوزيع الأرضي الزراعية. كذلك تعاون بعضهم مع القنوات الرقابية كهيئة النزاهة وتسلیط الضوء على الممارسات الفاسدة والتي يرصدونها بطرق مختلفة كالتقارير والشكواوى التي تردهم من جهات مختلفة، إضافة إلى متابعة البعض الآخر للمجالس المحلية والتنسيق معها في التعرف على جوانب

## الفساد وصياغة الأفكار التي تحارب الفساد<sup>٨</sup>.

أما بخصوص الأسباب المتعلقة بالبرلمانيين أنفسهم، فأهمها عدم توفر الإرادة السياسية الكافية لتوحيد الجهد المنظم لمكافحة الفساد الإداري، كذلك ترکيز الأعضاء على الجانب السياسي وعدم ايلاء موضوع مكافحة الفساد المساحة اللازمة، بالإضافة إلى وجود بعض التشريعات التي قد تساعد على انتشار الفساد الإداري والتي لم يبذل جهد كاف لإلغائها خاصةً المادة ١٣٦/ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٢ لسنة ١٩٧١ والتي تعيق عمل الرقابة والمحاسبة. كذلك فإنه لم يتم تفعيل قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢٨ الذي شدد العقوبة على المرتشي والمختلس والسارق بعدم إطلاق سراحه حتى يبت بأمره قضائياً. وما شاهدناه هو حصول قراءة أولى في مجلس النواب العراقي لإلغائه<sup>٩</sup>. من جهة أخرى، على الرغم من وجود لجنة للنزاهة داخل مجلس النواب إلا أن عملها مقيد، يعيقه مبدأ المحاسبة والتواافق السياسي اللذان لا يسمحان بالأداء الجدي في محاسبة المفسدين رغم توفر الأدلة على تورطهم<sup>١٠</sup>.

يشار إلى أننا أجرينا مقابلات واستبيانات مع أكثر من ثمانين نائباً برلمانياً يمثلون مختلف الاتجاهات والتوجهات والكتل السياسية حول مختلف القضايا المتعلقة بالفساد. وكانت آراءهم مقاربة في بعض المواضيع ومختلفة في البعض الآخر حيث رأى ٩٠٪ من الذين تمت مقابلتهم أنه دور البرلمان في مكافحة الفساد يتوقف عند حدود التشريع والرقابة، بينما وجد ١٠٪ منهم أنه إضافة للتشريع والرقابة فإن واجب البرلمان هو توجيه الوزارات بصيغ مختلفة والتعاون مع منظمات المجتمع المدني والإعلام في توفير وتوسيع قاعدة معلومات تواجه الفساد والقيام بحملات تثقيفية ضد الفساد.

وعن التقييم الشخصي للنواب حول مدى قيام البرلمان بواجبه التشريعي والرقابي تبين أن نسبة ٥٠٪ من العينة وجدت دوره دون المستوى المطلوب و٢٥٪ منها رأت إن دوره لا يزال ضعيفاً، بينما وجد الآخرون أن دوره من الناحية التشريعية جيد ومن الناحية الرقابية لا يزال يحتاج إلى التحسين. ويعتقد ٧٠٪ من الذين التقيناهم أن هناك حاجة لمعالجة بعض النواقص والخلل في التشريعات والإجراءات الإدارية لمكافحة الفساد، بينما أكد ٢٠٪ منهم أن الخلل ليس في التشريعات وإنما في الإجراءات الإدارية التي تصعب من عملية مكافحة الفساد، ووجد ١٠٪ منهم أن الخلل في نظام الإشراف الإداري والمالي وضعف العقوبات الرادعة. وفي رد على السؤال

٨) مجموعة من التقيناهم من أعضاء مجلس النواب العراقي في أيلول / سبتمبر ٢٠٠٧  
٩) لقاء مع المستشار القانوني في لجنة شؤون المرأة والأسرة والطفولة البرلمانية في مجلس النواب العراقي بتاريخ ١٨ تموز / يوليو ٢٠٠٧.

١٠) يؤكد أغلب من التقيناهم من السياسيين وأعضاء مجلس النواب على ذلك، ومثال على ذلك: المقابلة مع السيد باسم الحسني عضو مجلس النواب، وكذلك السيد كمال الساعدي عضو لجنة النزاهة في تموز / يوليو ٢٠٠٧.

حول أسباب الفساد وأثاره وطرق مكافحته كانت إجابات الأعضاء تتباين في بعض الإجابات وتقرب في أخرى حيث رأى بعض الأعضاء أن السبب الرئيسي للفساد هو ضعف العقوبات الرادعة وضعف الرقابة وتجلّ الآثار في انهيار المنظومة الاقتصادية والاجتماعية. وتكون المعالجات في تشديد الرقابة عبر الضوابط والتعليمات ومستلزمات التشدد، فيما أرجع عدد آخر من الأعضاء أسباب الفساد إلى وراثة بعض أشكال الفساد من العهود السابقة كالرشوة وحماية المفسدين لأسباب سياسية. من آثار الفساد حسب رأيهم هو سقوط مؤسسات الدولة والحل في تفعيل قنوات المحاسبة ضد الفاسدين، ورأى البعض الآخر أن من أهم أسباب الفساد هو البطالة التي تؤدي إلى انهيار الركن الاقتصادي للبلد ما يصاحب تشعب الفساد والحل في تشجيع منح السلفات والأراضي الزراعية وتشييـل القطاع الاقتصادي لتجريم البطالة.

ووجد آخرون أن الاستقرار الأمني والسياسي والمحاسبة وحداثة المؤسسات هي أسباب الفساد وأثارها الفوضى وانهيار المجتمع. المعالجات في تحقيق الاتفاق السياسي ونبذ المحاسبة وتحسين الأمن.

بالنسبة للسؤال الخاص بمدى استفادة العراق من الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أجمع ٩٥٪ منهم على أن الانضمام إلى هذه الاتفاقية سيساعد العراق على الاستفادة منها في مكافحة الفساد عن طريق مواكبة آخر التشريعات العالمية في هذا المجال والتعاون مع الشرطة الدولية في تعقب الأموال العراقية المهربة، إضافة لفوائد أخرى، بينما رأى ٥٪ أن الانضمام للاتفاقية بدون تعزيز الجانب العراقي الداخلي من الناحية الرقابية وإصدار القوانين والآليات المناسبة لن يسمح للعراق بالاستفادة من تلك الاتفاقية.

أما بالنسبة للمبادرات الفردية فإن كل الأعضاء الذين سُئلوا عن ذلك أجابوا بتأكيد قيامهم بمبادرات فردية ولكن بأشكال مختلفة. تبين أن ٦٠٪ منهم يقومون بذلك عن طريق تقديم التقارير التي يعدونها بطرق مختلفة كالزيارات الميدانية ومن جهات شعبية وغيرها، ويرفون تلك التقارير لهيئة الرئاسة وترفع فيما بعد للجنة المختصة بالموضوع، و١٥٪ منهم عن طريق المجالس المحلية في محافظاتهم والندوات العامة التي يشاركون فيها للتعرف على حالات الفساد، بينما لم يحدد ٢٥٪ منهم كيفية القيام بتلك المبادرات.

وفيما يخص الشفافية داخل البرلمان، أجاب ٤٠٪ من شملهم السؤال أنه لا تتوافر الشفافية المطلوبة داخل البرلمان، بينما بين ٢٠٪ منهم وجود شفافية إلى حد ما، وأوضح ٥٪ أن هناك حد معقول من الشفافية، وأجاب ٥٪ بوجود شفافية مع الحاجة إلى تحسينها بينما بين ١٠٪ أن هناك شفافية بدرجة جيدة. وأجاب آخرون بأنهم غير مطلعين على تفاصيل ملفي المصروفات التقتصالية والتعيينات داخل البرلمان وينحصر دورهم في الشؤون التشريعية ورقابة المؤسسات الأخرى. وفي ما يتعلق بالشفافية الداخلية في مجلس النواب، فهناك للمجلس وجهتين: الواجهة السياسية، والواجهة الإدارية. وإذا اطلعنا على الواجهة السياسية نجد أنها تحتاج لمزيد من

الوضوح والتوجيه حيث لم تصل الشفافية إلى الحد الذي يقتضي به أعضاء البرلمان أنفسهم<sup>١١</sup>.

من جانب آخر، هناك حاجة ضرورية لنفض الغبار عن بعض جوانب البرلمان العراقي كالحاجة إلى تعديل دور الأعضاء في حسم المشاكل والقضايا العامة العالقة لأنَّ أغلب هذه القضايا يتم حسمها عن طريق رؤساء الكتل حسراً وفق مبدأ التوافق السياسي. إضافة إلى عدم شفافية كافية في اطلاع الأعضاء على الضروريات الخاصة بالبرلمان<sup>١٢</sup>. وصادق البرلمان على الميزانية العمومية للبرلمان غالباً ما يكون الأعضاء بعيدين عن تفاصيل الملفات الإدارية والصرافية.

**ثانياً - تقييم أداء المؤسسات الرقابية:** كما أوضحنا، هناك ثلاثة مؤسسات رقابية رئيسية في العراق هي: ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة ودائرة المفتش العام. وعلى الرغم من تزايد عدد المؤسسات الرقابية إلا أن الفساد تزايد وأخذ بالانتشار. ولكن نعمت الدقة في تقييم أداء هذه المؤسسات ينبغي القول بأنها ورثت واقعاً مليئاً بالفساد بسبب الفراغ الدستوري والقانوني والمؤسساتي الذي استتبع التغيير في العراق عام ٢٠٠٣، علاوة على الفساد الذي كان موجوداً قبله. علمًاً أن هذه المؤسسات حققت بعض الانجازات فيما يتعلق بمكافحة الفساد حيث أن هيئة النزاهة منذ تشكيلها وحتى شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٦ حققت في أكثر من ٢٠٠ حالة فساد إداري وما إلى ذلك ورفعت إلى القضاء نحو ١٨٠٠ ملف، وتمكن من إعادة مبالغ تقدر بملايين الدولارات سرقة من موازنات الوزارات العراقية، إضافة إلى المساعدة في القبض على العديد من مهربى الثروة النفطية والتوصية بإحاله العديد من المسؤولين على القضاء. ولا زالت مستمرة في إجراءاتها.

وتوسعت هيئة النزاهة مؤخرًا بنشر حالات القبض على بعض المتهمين في قضايا فساد في الصحف العراقية وحالات التحقيق في بعض المؤسسات التي يرد فيها مثل تلك القضايا كحالات التحقيق في قضيتي هدر المال العام في جامعة بابل ومجمع ماء الجلة<sup>١٣</sup>. كذلك فإن ديوان الرقابة المالية يعد تقارير سنوية عن انتهاكات الوزارات في مختلف النواحي المالية، وعلى سبيل المثال لا الحصر، تضمن تقرير ديوان الرقابة المالية بخصوص وزارة التجارة قيمة المواد والبضائع الناقصة والمتضرة والمختلفة للموافقات المستوردة من قبل الشركة العامة للأسوق المركزية والبالغة نحو ١٤٨١ ألف دولار والشركة العامة للمواد الغذائية (٥٧١٢)<sup>١٤</sup>.

وعلى الرغم من ذلك فإن قيمة الخسارة التي يتکبدتها العراق حسب المفتش الأميركي لإعادة إعمار العراق تبلغ ٤ مليارات دولار سنويًا منذ عام ٢٠٠٣، بالإضافة إلى الاستمرار في تهريب ثروات البلاد والانتهاكات المستمرة في وزارات ومؤسسات الدولة.

(١١) مجموعة من أعضاء مجلس النواب العراقي أثناء مقابلة معهم في أيار/مايو ٢٠٠٧ في بغداد.

(١٢) مقابلة مع السيدتين ناذرة حبيب العاني وبريون صالح في ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

(١٣) جريدة البيئة، العدد ٤٠٨، بتاريخ الأحد ١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٧.

(١٤) تقرير ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢.

وفي ما يخص استحداث دوائر وأقسام المفتش العام في الوزارات العراقية كانت استجابة للدور الذي يمكن أن يتضطلع به في رقابة ومتابعة الفعل اليومي داخل الوزارات وتشخيص الخلل في الأداء. ويخلص دور المفتش العام في التدخل والتحرك ميدانياً برصد حالات الفساد الوظيفية والمهنية وإحالتها للوزير المختص، ويفترض في حالة خرق الوزير للقانون والتلاعب غير القانوني أن يعد مكتب المفتش العام في الوزارة تقريراً عن ذلك الخرق والتلاعب ويحيله لهيئة النزاهة العامة.

ويؤكد عدد من المفتشين العموميين في الوزارات من خلال وسائل الإعلام بأن دورهم مكمل لهيئة النزاهة في كشف حالات الفساد. إلا أن هناك نقطة مهمة تتعلق بغياب الهيكلية الخاصة بالمفتش العام في بعض الوزارات التي تم تشكيلها حديثاً. الأمر الذي يؤدي إلى انعكاسات سلبية على مجريات العمل لاسيما في انعدام دورة حياة المال العام، فضلاً عن مرور التلاعبات القانونية المحتملة في مثل حالات إبرام العقود بأنواعها وتتفيد منها وتشكيل اللجان ومدى ومتابقتها وحدود صلاحياتها مما يتمخض عنه صدور قرارات وتصويتات قد تشجع على الفساد. وهنا يأتي دور البرلماني العراقي في متابعة هذا الأمر عن طريق إيجاد أرضية تشريعية وقانونية لدوائر المفتش العام فيما يتعلق بصلاحياتها و اختصاصاتها، إضافةً أن تبعية مكتب المفتش العام للوزير يقيد من حرية المكتب في رصد ونشر حالات التلاعب.

ومجمل القول أن الأداء البرلماني في مكافحة الفساد لم يرقى بعد إلى مستوى الطموح ولم يصل إلى درجة تحجيم خطر هذه الظاهرة. ويتوضح ذلك من خلال التقارير السنوية لمنظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٦ التي وضعت العراق في المرتبة قبل الأخيرة من بين ١٦٣ دولة في العالم وعدته البلد الأكثر فساداً برصيد ١٤٩.<sup>١٥</sup>

## الخلاصة

جريمة الفساد يعاقب عليها في كل تشريعات العالم أيّاً تكن صورتها سواء كانت رشوة أم اختلاس أو استغلال نفوذ. وتستمد هذه الظاهرة خطورتها من عاملين مهمين، هما:

الأول أنها كجريمة قد تفترق غالباً إلى وجود «المجنى عليه» كشخص طبيعي مثلاً يوجد في الكثير من الجرائم الأخرى مما يضعف أحياناً من الحافز الفردي على الملاحة لغياب الأذى الشخصي الناشئ عن الجريمة.

والثاني هو أن معظم جرائم الفساد هي ما يطلق عليها جرائم «الكتمان» حيث يصعب الكشف عن الجريمة بقدر ما تزداد فرص التستر على ارتكابها فترة طويلة لاسيما مع كون الجاني موظفاً عاماً يختار الوقت والوسيلة في ارتكاب الجريمة.

(١٥) تقرير منظمة الشفافية ٢٠٠٦، ص ٦.

وعلى هذا الأساس تسعى السلطات الحكومية بمختلف مستوياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى متابعة هذه الظاهرة واستخدام الأساليب التي تمكنها من أداء دورها. والملاحظ في هذا المجال أن الفساد الذي أصاب مفاصل الدولة العراقية لم يكن بمعزل عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلد طيلة عقد من الزمن حيث أثرت تلك العوامل بشكل سلبي وكبير في انتشار ظاهرة الفساد.

يشكل الفساد أحد أخطر الظواهر التي تؤثر على بنية المجتمع وتعيق التنمية، ويزداد أثره في العراق، لذلك لا بد من اهتمام مؤسسات الدولة وفي مقدمتها ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودوائر المفتش العام لاتخاذ كافة الإجراءات الالزمة والتعاون مع الجهات المختصة لمكافحة الفساد وتجفيف منابعه.

وتلعب السلطة التشريعية دوراً مركزياً في مكافحة الفساد باعتبارها سلطة عليا دستورية كما أنها مختصة بالرقابة والمحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء الحكومي بما يخدم عملية التنمية الشاملة تحقيقاً للمصلحة العامة.

وعموماً فقد لاحظنا أن ظاهرة الفساد تخللتها معدلات ازدياد في الوحدة الزمنية خلال عقد من الزمن صاحبها ازدياد في عدد المؤسسات والهيئات الرقابية وزيادة في التشريعات الخاصة بالرقابة ومكافحة الفساد وتوزيع الصلاحيات بشكل أفقى.

من جهة أخرى، لا يمكن القضاء على الفساد أو ضمان حسن الرقابة في ظل الفوضى العامة في العراق إلا في حالة تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والأمني وفي المجالات الأخرى. وتتجذر الإشارة بأنه من خلال التأمل في تفاصيل اللقاءات التي أجريت مع عينة من أعضاء مجلس النواب العراقي تتجلى حقيقة أن غالبيتهم المطلقة تتفق على أنهم يستخدمون آليتين رئيسيتين في التصدي للفساد هما: تشريع القوانين، والرقابة على تنفيذها. وهم ينطلقون حسب ما يتبيّن من المادة ٦١ من الدستور العراقي التي حددت اختصاصات مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية والرقابة على أداء السلطة التنفيذية. وتذهب بعض الآراء أن من مسؤوليات البرلمان التعامل والتفاعل مع الهيئات الرقابية ومنظمات المجتمع المدني والإعلام وتوجيه الوزارات وإقامة التدوّنات التقييفية، وذلك يمكن أن يدخل ضمن آليات الرقابة ومستلزمات التشريع حيث ضرورة إشراك تلك الجهات في تشريع القوانين وتقوية الرقابة.

كذلك تظهر الحاجة إلى تحسين أداء البرلمان من الناحيتين التشريعية والرقابية من خلال اتفاق غالبية الأعضاء الذين شملتهم اللقاءات على وصف أداء البرلمان بين الدور الضعيف والدور دون مستوى الطموح. لكن اختلافهم كان في تحديد أسباب قصور الأداء. حيث عزا البعض ذلك إلى تأثيرات وتراتكيم الفساد الموروث وبقائه دون علاج، ومنهم من اعتقد بأن ضعف الجهاز التنفيذي ينعكس سلباً على أداء البرلمان، بينما وجد آخرون أن غياب القوانين الالزمة لمحاربة

الفساد وعدم استقلالية بعض الهيئات الرقابية هو المسبب الرئيسي للفساد، ورؤية البعض الآخر أن البرلمان جزء من محيط سياسي وظروف داخلية وخارجية تؤثر عليه وهو بذلك يعطي أداء متأثراً بكل ذلك.

وبحسب قراءتنا يمكن توحيد وجهات النظر في المعالجات حيث أنهم متفقون في مسائل رئيسية وهي الحاجة إلى تحسين التشريعات والجانب الرقابي. كما أن تأكيد غالبية البرلمانيين على وجود الثغرات والخلل والنواقص في بعض التشريعات وخاصة ما يتعلق بالفساد وإيراده مثالاً على ذلك الخلل كوجود المادة ١٢٦ بـ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، يؤكد الحاجة الفعلية إلى القيام بما يجب في هذا الصدد.

وفيما يتعلق بتحديد أسباب الفساد والأثار والمعالجات فقد كشف هذا السؤال عن اختلافات نسبية بين البرلمانيين في رؤاهم حول هذا الجانب، لكنهم تناولوا وقائع موجودة بمجملها على أرض الواقع. بمعنى أنهم تناولوا أسباب الفساد وأثاره ولكن كل منهم ذكر جانب منه بتقديره سبباً وأثراً رئيسياً للفساد، وذلك يسهل اتفاقهم في توحيد الإجراءات والآليات الالزمة لمكافحته.

وبالنسبة للمعالجات، يلاحظ أن النواب ذكروا جملة من المعالجات التي يمهد بعضها للبعض الآخر، كنبذ المحاصصة الذي يؤدي إلى تحقيق الاتفاق السياسي ثم يساعد على تحسين الأمن الذي يسهل تشديد الرقابة. وذلك بدوره يشجع قيام مشاريع ويحد من البطالة مما ينعكس إيجاباً على تحجيم الفساد.

وكان لافتاً إجماع البرلمانيين على الاستفادة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي، كما عبروا، تكسب البلد الخبرات الالزمة وتسهل آليات تعقب الفساد عبر حدود العراق. وهنا نقول بأن هناك ثمة عامل مهم في هذه الاتفاقية هو توجيه رسالة مهمة للمفسدين هي أنه لم يعد بوسعهم الإفلات من قبضة الملاحقة العراقية لاكتسابها صفة العالمية. كما أن وجود بعض المبادرات الفردية التي تحدث عنها الأعضاء تعطي دفعاً لتجريم الفساد وتأتي في إطار آليات الرقابة، وأظهرت عملاً مهماً نعتقد بفاعليته في تحجيم الفساد وهو قيام أحد الأعضاء بتدوين بعض ممارسات الفساد وتقديمها للجنة النزاهة البرلمانية مما يعطي تصوراً أن تميم هذه المبادرة يحاصر الفساد والمفسدين.

وفي شكل أعم، واستناداً إلى إجابات النواب والواقع الملمسة التي عرضنا جوانب منها آنفاً يتبيّن أن الأداء البرلماني دون مستوى الطموح وأن المنظومة القانونية والرقابية تحتاج إلى العمل المكثف والتوجيه السليم بهدف مكافحة الفساد بالشكل الذي يحجمه على أقل تقدير. وقبل كل هذا وذاك يتبيّن الوصول بدرجة الاتفاق السياسي إلى الحد المطلوب لمواجهة الفساد والسعى الدؤوب لتهيئة الأرضية الأساسية التي تتوقف عليها عوامل النجاح في كل الميادين وخاصة مكافحة الفساد وهي الاستقرار السياسي والأمني.

## الوصيات

من أجل الوقوف على متطلبات الرؤية السليمة وللحد من ظاهرة الفساد نرى أنه يتعين العمل على اتخاذ العديد من الإجراءات نوردها كوصيات وأهمها:

١. زيادة معدل العمل على تحديد المنظومة القانونية العراقية على المستوى الدستوري والقانوني بالتوافق والانسجام مع المعايير والمبادئ الدولية لتفعيل قدرتها على مواكبة التطورات المحلية والدولية، والسعى للاستفادة من الخبرات الإقليمية والدولية في مجال مكافحة الفساد بما فيها الخبرات والدراسات المتوافرة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة وغيرها من هيئات ومكاتب الأمم المتحدة والاستفادة من التبادل المنظم للخبرات بين الدول في مكافحة الفساد وتوثيق تلك الخبرات ونشرها على نطاق واسع حتى يمكن الاستفادة منها عملياً.

٢. اعتماد مبدأ الشفافية والوضوح بما يعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقرؤة، الأمر الذي يعتبر عنصراً رئيساً في مكافحة مختلف أشكال الفساد، وتطوير الصحافة باعتبارها السلطة الرابعة ومحاصرة الفساد والمفسدين.

٣. العمل على الاستفادة من النظام الفدرالي بحيث يملك كل كيان حكومي مجالاً يمارس فيه سلطاته، ولا يحتاج المرء إلى موافقة أي وحدة حكومية أخرى طالما بقي الأمر ضمن سلطاته. ويمكن للحكومة الاتحادية العراقية أن تقيد الأقاليم، كما يمكن للأخريرة أن تقيد دورها السلطات المحلية والمؤسسات التي تعمل كحاجز مراقبة على الحكومات الوطنية.

تحقق الفدرالية مبدأ الرقابة الشعبية التي تعد الركيزة الفاعلة في آليات الرقابة على مؤسسات الدولة لأنها تعني مشاركة القوى الشعبية المختلفة أفراداً ومؤسسات في الحفاظ على المال العام المملوك لهم.

٤. ضرورة التأكيد على تفعيل مبدأ سيادة القانون على مستوى الأفراد والسلطات واحترام مبدأ الفصل بين السلطات ودعم مبدأ استقلال السلطة القضائية والعمل على تفعيل دورها الرقابي، والعمل على إنهاء سيطرة الاعتبارات السياسية.

٥. وضع الرقابة على تصرفات كل من يتولى وظيفة قيادية في الدولة أو له صفة عامة ومسئوليته عن كل ما يجنيه من مال لنفسه أو لغيره دون وجه حق أو نتيجة لسلوك مخالف لأحكام القانون لتوفير درجة من الطمأنينة لدى المواطنين. إن طمأنة الجماهير وحمايتها من العناصر الفاسدة عن طريق تطبيق «استماراة ترجمة الحال» والتي سبق أن طبقت في العهددين الملكي والجمهوري في العراق والتي يمكن أن نعبر عنها بالمقوله المشهورة «من أين لك هذا؟»، وذلك لضبط الأموال المنقوله وغير المنقوله عند تسلم المناصب الرفيعة للدولة والتي لها علاقة

مباشرة وغير مباشرة بالأمور المالية، والعمل الجدي لوضع قانون الكسب غير المشروع موضع التنفيذ، وتطبيق أكثر فاعلية لقانون انصباط موظفي الدولة.

٦. وضع قانون مكافحة الفساد بصياغة تلائم التشريعات والطبيعة العراقيتين بحيث تستهدف قمع الفساد ومحاكمة رجاله بآلية منضبطة وبنصوص محددة تملك القدرة على المحاسبة وتملك الوصول إلى مراكز الفساد مهما علا شأنها.

٧. دعم استقلالية المفتشين العموميين عن الوزراء. وتتجدر الإشارة إلى أنه في مقابلة مع السيد باسم شريف عضو مجلس النواب العراقي أوضح أن بعض البرلمانيين قدمو مقترن قانون إنشاء هيئة مستقلة تسمى «ديوان المفتشية العامة» ويرأسها رئيس بدرجة وزير تقوم بإدارة مكاتب المفتش العام المنتشرة في الوزارات، ومنح استقلالية حقيقة لمفوضية النزاهة وحمايتها من تدخل الحكومة. وإعطاء دور أكبر لديوان الرقابة المالية وتفعيل دوره في الرقابة على القضايا المالية لدوائر الدولة وتنسيق العمل بينه وبين مفوضية النزاهة.

٨. تفعيل لجان مجلس النواب في مراقبة الوزارات وأداء الحكومة الإداري والوظيفي والعمل على التنسيق فيما بين هذه اللجان وتعاونها عبر آلية متفق عليها فيما بينها وبين لجنة النزاهة البرلمانية لتقديم المعلومات التي من شأنها محاصرة الفساد، والعمل على تشكيل لجنة من قبل هيئة رئاسة البرلمان تكون ممثلة لكل التوجهات السياسية داخل البرلمان لضمان تعزيز الشفافية الداخلية للبرلمان.

٩. الاهتمام بالشكاوى من خلال تخصيص صناديق خاصة بالشكاوى في كافة مؤسسات الدولة، وفتح قنوات أخرى كعقد لقاءات مباشرة بين أعضاء البرلمان والمواطنين للاستماع إلى اقتراحاتهم في حل المشاكل العالقة.

١٠. يمكن للشخصية أن تؤدي إلى التقليل من درجة الفساد من خلال رفع يد الحكومة عن الموجودات وتحويل امتيازات ونشاطات موظفي الحكومة إلى خيار السوق والقطاع الخاص إلا أن عملية التحويل هذه تتطلب محفوفة بمخاطر الواقع في الفساد بسبب تشابه حواجز الفساد فيها مع تلك التي تنشأ من منح العقود والامتيازات، فبدلاً من رشوة مؤسسة حكومية للحصول على العقود والامتيازات تقوم الشركات التي ترغب بشراء المؤسسة الحكومية برشوة المسؤولين الحكوميين في سلطة الشخصية.

١١. ضرورة دعم الدور المحوري لمنظمات المجتمع المدني المتخصصة في شؤون مكافحة الفساد الذي يقوم بالتعبئة الشعبية الالزمة لمكافحة هذه الظاهرة ونشر المعرفة فيما يختص بممارسات الفساد وتأثيراتها المدمرة على نمو المجتمعات وتقدمها وكيفية مواجهتها.

١٢. تحديث وسائل وأساليب الرقابة: إن التطورات المتلاحقة في بيئه الأعمال واستخدام

التقنيات الحديثة وثورة المعلومات تستدعي تطوير أدوات وأساليب الممارسة الرقابية واستخدام البرمجيات الحديثة ووسائل الرقابة التحليلية والأساليب الكمية الحديثة. وفي السياق نفسه، نجد ضرورة إصدار الأوامر وتحديد تعليمات من شأنها تحجيم الفساد. وهنا نود الإشارة إلى الأوامر الإدارية التي أصدرتها وزارة الاتصالات مؤخرًا بإلغاء العقود التي يتم ضبطه استلام الموظف لعملة أو رشوة عنها. وفتح العطاءات التي ترد للوزارة عن المناقصات في وقت واحد وأمام جميع أصحاب العطاء.

١٣. إلى جانب تعزيز آليات الرقابة يتضح ضرورة تسهيل وتسريع إجراءات إنجاز شؤون المواطنين في مؤسسات الدولة لضمان عدم استغلال الوقت وتعقيد الإنجاز لابتزازهم. كذلك أود الإشارة هنا إلى تعميم وزارة الاتصالات حول وجوب حسم معاملات المواطنين خلال ٤٨ ساعة وفي حال تطلب الأمر أكثر من ذلك أو في حال غياب الموظف لأي عذر شرعي، يجب كتابة مذكرة من قبل الموظف قبل مدة من انتهاء الـ ٤٨ ساعة المحددة ويعرض المخالف للعقوبة.

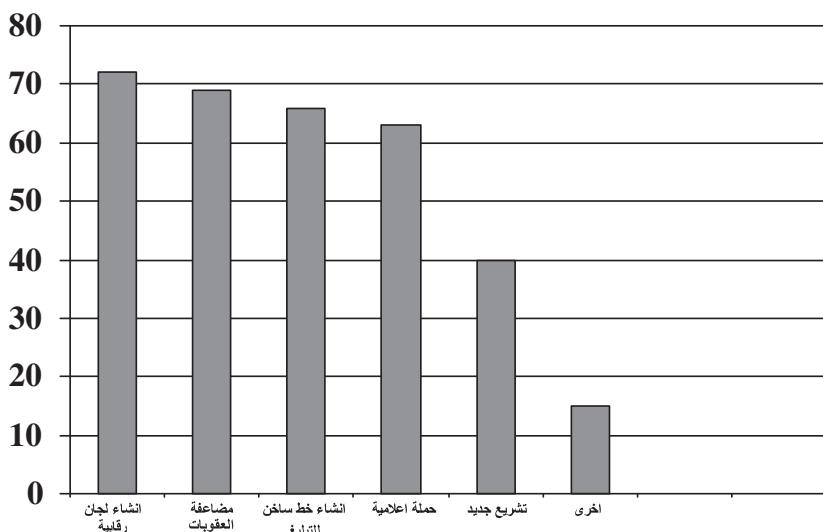
١٤. إن تنمية دوائر وأقسام المفتش العام وتوضيع دور البرلمان في إيجاد أرضية قانونية وتوحيد الصلاحيات لتجاوز في أبعادها التفتيش الإداري والمالي والفنى المتخصص والاستشاري، بل تخطيها إلى تأسيس شبكة معلوماتية وإحصائية دقيقة تتعلق بسبل وطرق واتجاهات العمل بحيث تسهم في تحقيق الانجاز التقىاسي الأمثل، وكذلك وضع مؤشرات دلالات واضحة للتوقعات المستقبلية من خلالها التحكم في مواجهة الأزمات والطوارئ وفي وضع الحلول المناسبة والسريعة التي تساعده في تطبيق الخطط البديلة والبرامج الناجحة التي تحتاج إلى إجراءات تتنفيذية مباشرة استثنائية عن طريق الخروج عن المألوف سعياً وراء التوصل إلى نتائج مثمرة على أرض الواقع.

## ملحق استطلاع رأي المواطنين<sup>١</sup>

توجهت إحدى المؤسسات إلى عينة من المواطنين العراقيين شملت مختلف الالتماءات والاتجاهات بالسؤالين التاليين :

١. ما هي برأيك السبل والآليات المناسبة لمكافحة الفساد في العراق؟

يبين المخطط رقم ١ نتيجة الاستبيان على الشكل الآتي:

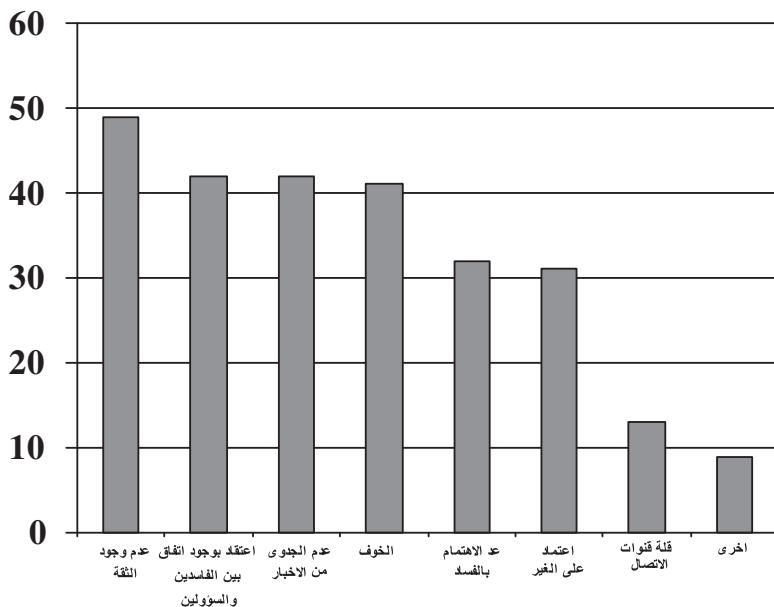


مخطط استبيان رقم ١ يبين دور المواطن في مكافحة الفساد ورأيه

١) إن كل استبيانات الرأي مأخوذة من مؤسسة التور الجامعة في نيسان / ابريل ٢٠٠٧.

٢. ما هي أسباب امتناع المواطن العراقي عن الإبلاغ عن حالات الفساد؟

يبين المخطط رقم ٢ نتيجة الاستبيان بالآتي :



مخطط رقم ٢ يبين إجابات المواطنين عن سبب عدم إبلاغهم عن حالات الفساد

## لائحة بأبرز المراجع

### ١. كتب:

- ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣.
- أبونصر إسماعيل الجوهري، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية ١/٧ مع فهرس، دار الكتب العلمية، ١٩٩٩.
- إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري، مركز ثقافتنا الثقافي، بغداد، ٢٠٠٧.
- القرآن الكريم.
- سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم الأسباب: والعواقب والإصلاح، عمان، ط١، ٢٠٠٣.
- طارق جمباز وأخرون، مكافحة الفساد في الأمم المتحدة وبعض الدول العربية، أربيل، ط١، ٢٠٠٦.
- ظاهرة الفساد الإداري، مؤسسة النور الجامعية، ٢٠٠٧.
- مجلة الإصلاح الاقتصادي، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد.
- نبيل عبد الرحمن حياوي (القاضي)، قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته، طبعة ثانية منقحة، ٢٠٠٦.

### ٢. قوانين ووثائق رسمية:

- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لسنوات ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥.
- التقرير السنوي للمفتشية العامة لوزارة النفط لسنة ٢٠٠٥.
- تقرير المفتشية العامة في وزارة النفط لسنة ٢٠٠٦.
- تقرير منظمة الشفافية الدولية لستي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧.
- قانون المفتشية العامة رقم ٧٥ لسنة ٢٠٠٤.

### ٣. الصحف العراقية:

- مجموعة صحف ومجلات عراقية.

### ٤. مقابلات:

- لقاء مع السيد باسم الحسني، نائب رئيس لجنة المهجرين والمغيبين في مجلس النواب العراقي، ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٧.
- مقابلة مع المحامي أمين الأسدى مستشار لجنة المرأة والأسرة والطفل في مجلس النواب العراقي في تموز/يوليو ٢٠٠٧ ببغداد.
- مقابلة مع الدكتور حنين القدو عضو مجلس النواب العراقي ولجنة حقوق الإنسان ورئيس مجلس الأقليةات، ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٧.
- مقابلة مع السيد علي الأديب نائب رئيس كتلة «الائتلاف العراقي الموحد» في مجلس النواب العراقي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ ببغداد.
- مقابلة مع الشيخ صباح الساعدي رئيس لجنة النزاهة البرلمانية في مجلس النواب العراقي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ ببغداد.



# **الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي والعلاقة مع الدوائر الانتخابية**

**مصطفى ناجي واحد\***

يتناول هذا البحث دراسة النائب في البرلمان العراقي في علاقته بتأثيره الانتخابية ومجلس النواب العراقي من زاوية وظيفته التمثيلية التي تعد من الوظائف الأساسية التي يمارسها. ومن ضمن هذه الوظيفة تعديل العلاقة بين النائب والناخب العراقي في الدائرة الانتخابية، وهو ما يستدعي البحث عن آلية لتفعيل هذا التواصل عن طريق فتح مكاتب للنواب في المحافظات والأقاليم تهم بالتعرف على وجهات نظر المواطنين بما يخدم العملية التشريعية والرقابية لمجلس النواب، فكانت فكرة الدوائر الانتخابية من الأدوات لتفعيل الدور التمثيلي لمجلس النواب العراقي.

ما من شك بأن هناك نقص كبير في الكتابات البرلمانية المتخصصة التي تدرس البرلمان كمؤسسة سياسية متعددة الوظائف من الداخل وتكون مرجعيتها الوظائف الرئيسية والأدوار الدستورية المحددة لها، وتحليل مدى قيامه بهذه الوظائف والأدوار. الأمر الذي يجعل من تطوير مجلس النواب العراقي ضرورة حتمية، وبهذا المعنى تعتبر تمية الدراسات البرلمانية مدخلاً هاماً للتنمية التشريعية والرقابية وهي جزء عضوي من الوظيفة التمثيلية وعملية التحول الديمقراطي باعتبار أن البرلمان هو نظام مؤسسي متكامل يتفاعل مع البيئة المحيطة به.

لذلك تستدعي الضرورة فهم جذور الحركة الناعية في العراق والنظام الانتخابي الذي قام المجلس على أساسه ليتسنى الوقوف على مدى التقدم الذي أحرزه البرلمان العراقي الحالي في أداء وظائفه التي حددها النظام الدستوري وجهوده في الإصلاح البرلماني التي دأب على الشروع فيها للوصول به إلى حالة من التكامل.

وكان من بين تلك الإصلاحات، وأهمها، تطوير قدرته على الاتصال بجمهور الناخبين وإيجاد أدوات التواصل لتفعيل دور النائب والمواطن العراقي على حد سواء، فكانت فكرة تأسيس مكاتب للنواب في محافظات القطر وأقاليمه إحدى أهم الوسائل والأدوات في هذا الجانب. وعلى هذا الأساس تسعى هذه الدراسة للاطلاع على الوظيفة التمثيلية التي يؤديها البرلمان وما يمكن أن

\* باحث في مجلس النواب العراقي.

يقوم به تجسيداً لهذه الوظيفة ممثلاً بالمعنى إلى فتح مكاتب انتخابية لمعرفة آراء الناخبين، حيث تدرج أعمال هذه الدراسة ضمن الجهد الذي تقوم به دائرة البحث في مجلس النواب العراقي والرامية إلى التطوير البرلماني والارتقاء به إلى مستويات أفضل. وبذلك فهي محاولة لتحديد القيم الأساسية للبرلمان العراقي. كما توضح كيف يستطيع أن يطبق هذه القيم على أرض الواقع. والأمر المثير في هذا الجانب هو تلك التحديات التي تواجه مجلس النواب ومنها العلاقات المتغيرة التي تربط النائب مع الجمهور.

قسمت هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث (التطور التاريخي للبرلمان العراقي، آلية النظام الانتخابي والوظيفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي، الدوائر الانتخابية) مع خاتمة وتوصيات ملخص في نهاية البحث. وهذه الدراسة لا تقدم قائمة حلول خارجية جاهزة بل تدرس قائمة لجوانب مميزة من علاقة النائب بالناخب حيث تبين تنوّع الطرق التي يمكن من خلالها تحقيق العناصر الأساسية للوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي عن طريق إجراء المقابلات والاستبيانات مع مجموعة من أعضاء مجلس النواب العراقي وبعضاً من جمهور الناخبين.

ولا بد من تقدير الجهود الكبيرة التي بذلها قسم المكتبة في دائرة البحث وبباقي الزملاء في قسم البحث ومدى حرصهم على توفير المصادر والمساعدة في جمع المعلومات.

## المبحث الأول - التطور التاريخي للبرلمان العراقي

إن تحديد الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي يستلزم العودة إلى جذور الحركة النيابية العراقية، فالتاريخ عبارة عن سلسلة متراقبة من الإحداث. و تتبع هذه الأحداث أمر هام وضروري لفهم واستيعاب التطورات المتتالية التي حدثت في العراق، وخاصة الدور الوظيفي للبرلمان. بشكل عام لم يعرف العراق مجلساً وطنياً أو برلماناً أو جمعية وطنية حتى نهاية العهد العثماني، وهي الفترة التي يؤرخ لها بدخول القوات البريطانية إلى العراق.

لا يعني ذلك عدم وجود محاولات بسيطة في هذا الجانب، إذ بعد أن تسلم عبد الحميد الثاني عرش الدولة العثمانية شرع بإدخال إصلاحات على تلك الدولة، ولعل تأثره بالتطورات التي تأتي من غرب الدولة كان لها الأثر الواضح في تقليده أسس العالم المتحضر. ومن بين تلك التطورات كان إقرار الدستور في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٨٧٦ الذي كان من بين بنوته إنشاء «مجلس المبعوثين» عن طريق الانتخاب في أقاليم الدولة العثمانية. وهكذا انتخب من ولاية بغداد ثلاثة نواب، وعن ولاية البصرة نائبان، وعن ولاية الموصل نائب واحد<sup>١</sup>، واجتمع المجلس مرتين فقط سنة ١٨٧٧، وفي ١٤ شباط/فبراير سنة ١٨٧٨ صدرت الإرادة السلطانية بوقف العمل بالدستور وتعليق البرلمان إلى أجل غير مسمى.

(١) علي الوردي، محات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، ج ٣، ص ١٨.

ومع دخول العراق في مرحلة الاحتلال البريطاني ونهاية الحرب العالمية الأولى نشطت الحركة الوطنية فيه للمطالبة بأن تمارس الأمة شؤونها بنفسها عن طريق نوابها المنتخبين من قبلها، وتأسيس الدولة العراقية الحديثة بحسب دستور سن الملامح الأولى للحياة النيابية العراقية في ذلك الوقت.

نشر الدستور في الجريدة الرسمية سنة ١٩٢٥، وقبل نشره بدأ الإعداد لإجراء انتخاب أول مجلس نوابي عراقي حيث أجريت الانتخابات في ٨ حزيران/يونيو ١٩٢٥. أما أعضاء المجلس الآخر (مجلس الأعيان) فقد عينهم الملك، ودعي المجلسان اللذين سميما بـ «مجلس الأمة» إلى الاجتماع في ١٦ تموز/يوليو ١٩٢٥، وهو تاريخ أول جلسة برلمانية في تاريخ العراق.

#### أولاً - الحياة النيابية في العهد الملكي (١٩٢٤ - ١٩٥٨)

١. المجلس التأسيسي: كان لا بد في بداية تكوين الدولة من وجود «مؤسسة» يقوم على عاتقها تهيئة وترتيب الشأن السياسي العراقي. لذلك حاولت الحكومة العراقية - تحت الضغط الشعبي - إجراء انتخابات عامة لاختيار أعضاء المجلس التأسيسي كأول نواة شرعية للدولة. ومضطـت الحكومة في إتمام عملية الانتخاب، على الرغم من المعارضة والمقاطعة الواسعة بسبب آلية الانتخاب من جهة والإحساس العام المضاد للحكومة لعلاقتها بالبريطانيين من جهة أخرى. تمكنت الحكومة من إنجاز انتخاب «المُنتخبين الثانويين»، إلا أنها لم تستطع إكمال الشوط إلى النهاية حسب الدستور، مما اضطرها إلى تقديم استقالتها إلى الملك الذي كلف بدوره حكومة أخرى لإكمال العمل. إذ تم انتخاب المجلس التأسيسي من ١٠٠ عضو (٧٠ من المدن، ٢٠ من العشائر، ٥ مسيحيين، ٥ يهود).<sup>٣</sup>

وبعد الإفراج من إقرار القانون الأساسي، باشر المجلس التأسيسي بمناقشة مسودة قانون السلطة التشريعية، الذي تم إقراره في ٢ آب/أغسطس، وقد نص القانون على قيام مجلسين للسلطة التشريعية: «مجلس النواب»، و«مجلس الأعيان»، على أن ينتخب الشعب مجلس النواب، على أساس الانتخاب على مرحلتين، أي غير مباشر. المرحلة الأولى يتم من خلالها انتخاب ما يسمى «المُنتخبين الثانويين»، والمرحلة الثانية يتم من خلالها انتخاب النواب من قبل «المُنتخبين الثانويين». أما المجلس الثاني، أي مجلس الأعيان، فيتم تعين أعضائه من قبل الملك، ويجري تعينهم من بين الوزراء والنواب السابقين. وفي ١٦ تموز/يوليو ١٩٢٥ صدرت إرادة ملكية بتعيين ٢٠ شخصية من السياسيين، والضباط الشرفيين، ورجال الدين، وكبار الإقطاعيين، والملاكين العقاريين، أعضاء في أول مجلس للأعيان.<sup>٤</sup>

(٢) فيليب فيلارد ايرلند، العراق: دراسة في التطور السياسي، London: Jonathan Cape Ltd ، ١٩٣٧ ، ط ١، ترجمة جعفر الخطاط، ١٩٤٩ ، بيروت، ص ٢٢٤.

(٣) الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ١، ص ٢١٧.

٢. **الأساس القانوني للحياة النيابية في العراق في العهد الملكي:** يعتبر الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الأساس القانوني الأول للحياة البرلمانية في العراق، فمن خلاله شُكل أول برلمان سُمي بـ «مجلس الأمة» في العراق. للوقوف على القواعد الدستورية لذلك المجلس نستعرض المواد التي تخص تشكيل ووظيفة «مجلس الأمة» على النحو الآتي:

من أحكام الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ أن السلطة التشريعية منوطه بمجلس الأمة مع الملك، ومجلس الأمة يتتألف من مجلس الأعيان والنواب. وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها (م ٢٨)، مجلس الأعيان يتتألف من عدد لا يتجاوز العشرين عضواً يعينهم الملك (م ٢١). وبموجب التعديل الدستوري لسنة ١٩٤٣ أصبح العدد «لا يتجاوز ربع مجموع النواب»، ومدة العضوية في مجلس الأعيان ثمانى سنوات، ويجوز إعادة تعيين العضو السابق (م ٣٢).

أما مجلس النواب فتصس الدستور على أنه يتتألف «بالانتخاب بنسبة واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور» (م ٣٦)، وأن طريقة انتخاب النواب تعين بقانون يراعى فيه أصول التصويت السري<sup>٤</sup>، كما نص على تمثيل الأقليات غير الإسلامية (م ٣٧).

وفي الدستور إن النائب يعتبر ممثلاً للبلاد العراقية عامة لا لمنطقته التمثيلية خاصة (م ٤٨).

٣. **العهد الجمهوري:** بعد قيام ثورة تموز/يوليو ١٩٥٨ لعبت الظروف دوراً كبيراً في تعطيل الحياة النيابية بشكل كبير على الرغم من الوعود الحكومية بإجراء الانتخابات لاختيار مجلس وطني<sup>٥</sup>، حيث مارس مجلس الوزراء صلاحيات واحتياطات السلطة التشريعية في البلد<sup>٦</sup>.

استمرت تلك الحالة حتى بداية ثمانينيات القرن الماضي حيث أصدرت الحكومة العراقية القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بـ «المجلس الوطني». وهو وإن كان مجلساً صورياً وبدون صلاحيات إلا أن إصدار ذلك القانون يعتبر ضمن الإطار العام لمисيرة الحياة النيابية في العراق، وللتعرف على أهم بنود هذا القانون التي تخص الدراسة ونورد منه المواد الثلاث الآتية (قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالمجلس الوطني):

المادة ١ يتكون المجلس الوطني من أعضاء لا يقل عددهم عن ٢٥٠ عضواً.

المادة ٢ يجرى اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب الحر المباشر، وبالاقتراع العام السري.

المادة ٣ يمثل عضو المجلس الوطني مجموع الشعب في الجمهورية العراقية.

وبشكل عام كانت تلك باكورة الحياة النيابية العراقية على الرغم من الدور المحدود الذي تتمتع به البرلمان العراقي في ذلك الوقت بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

٤) تشارلز ترب، صفحات من تاريخ العراق، الدار العربية للعلوم، بيروت، ط ٢٠٠١، ص ١١٤.

٥) دليل الجمهورية العراقية لسنة ١٩٦٠، وزارة الإرشاد، ١٩٦٠، ص ٢٥٤.

٦) دليل الجمهورية العراقية لسنة ١٩٦٠، وزارة الإرشاد، ١٩٦٠، ص ٢٥٦.

وهو ما أدى إلى عدم استقرار البرلمان العراقي الذي كان عرضة للحل في أغلب الأوقات.

٤. التطورات في الحياة البرلمانية من سقوط النظام حتى سنة ٢٠٠٥: تعتبر السنوات التالية لعام ٢٠٠٣ من أهم ما جادت به الحياة السياسية العراقية فيما يخص التجربة البرلمانية، حيث مرت هذه الحقبة - ولا زلنا في عهدها - بثلاث سمات بارزة تمثلت بإنشاء «المجلس الوطني المؤقت» الذي اعتبر مقدمة لنتيجة أخرى أكثر نضوجاً وهي تأسيس «الجمعية الوطنية الانتقالية» التي أُسست لبناء «مجلس النواب العراقي» المنتخب حسب الدستور الذي صوت عليه الشعب في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥<sup>٧</sup>. وعلى هذا الأساس تناقش تلك التجارب الثلاث وهي الآتية:

أولاً - المجلس الوطني المؤقت: في ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٣ شُكّل مجلس الحكم العراقي الذي مارس صلاحيات تنفيذية وتشريعية لعدم وجود مؤسسة نيابية تأخذ على عاتقها ممارسة صلاحياتها. ولذلك مهد مجلس الحكم الأرضية المناسبة لإنشاء مثل تلك المؤسسة التي خرجت من رحمه عن طريق «قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية» وملحقة في سنة ٢٠٠٤ في قسمه الثالث على الشكل التالي:

القسم الثالث من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية<sup>٨</sup> نص على تشكيل المجلس الوطني المؤقت من خلال مؤتمر وطني وبواسطة هيئة عليا تشرف على الاختيار، ويكون المجلس من ١٠٠ عضو. كما في المجلس التأسيسي سنة ١٩٢٤ ومن ضمنهم أعضاء مجلس الحكم وشخصيات عراقية أخرى. ومن بين اختصاصاته تقديم المشرعة إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، كما يتمتع بصلاحيات مراقبة تنفيذ القوانين. وعلى الرغم من أن المجلس الوطني المؤقت لم يكن هيئة تشريعية بالمعنى الواضح إلا أن أكبر ما أنجزه المجلس هو التمهيد لاختيار الجمعية الوطنية الانتقالية التي أدخلت الحياة النيابية في العراق إلى مرحلة جديدة يكون فيها الانتخاب المباشر والتمثيل هو الأساس في تشكيل البرلمان العراقي، وهي الآلية التي ثبّتها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والدستور العراقي فيما بعد.<sup>٩</sup>

ثانياً - الجمعية الوطنية الانتقالية: يعتبر قيام برلمان منتخب من قبل الشعب من التطورات المهمة في الساحة السياسية العراقية، وهو ما يعبر عنه بـ«الجمعية الوطنية الانتقالية» التي مهدت لقيام انتخابات تشريعية عامة لاختيار ٢٧٥ ممثلاً لمجلس النواب العراقي. وقد نص قانون إدارة الدولة على أن يكون للبلد سلطة تشريعية باسم «الجمعية الوطنية الانتقالية» حسب المادة ٣٠ التي نصت على أن يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم الجمعية الوطنية ومهمتها الرئيسية هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية.

(٧) رعد ناجي، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكم، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٤٩١.

(٨) الواقع العراقي، العدد رقم ٢٩٨٦، تاريخ ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.

(٩) وقائع جلسات المجلس الوطني المؤقت، دائرة البحث، قسم المكتبة.

ثالثاً - مجلس النواب: يعتبر «مجلس النواب العراقي» قمة ما عرفه التطور الدستوري والبرلماني العراقي حيث توفرت فيه معظم سمات «البرلمان» المتمثلة خاصةً بالصفة التشريعية وبصلاحيّة المراقبة والتمثيل الشعبي وفق دستور قائم على مبدأ الفصل بين السلطات. نص الدستور العراقي الدائم في الفصل الأول - المادة ٤٦ أولًا على ما يلي : «يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقدار واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه».

## المبحث الثاني - آلية النظام الانتخابي والوظيفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي

تثار تساؤلات عدّة تتعلق بطبيعة وكيفية الانتخابات كوسيلة ديمقراطية للتطور السياسي. تعتبر الانتخابات وسيلة لاختيار ممثلين ولولية محددة، خاصةً أن المجتمع يموج بتناقضات ومتباينات متعددة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والعرقية والفكرية والسياسية. ومن الطبيعي إن تسعى كل جماعة أو فريق أو تجمع سياسي للوصول إلى السلطة. وتأتي الانتخابات للبقاء على التنافس في صورته السلمية، ولكن تحول دون انفلات الصراعات وتوفّر نوعاً من تكافؤ الفرص وانتصار من يحوز رضا الناخرين وليس من يمتلك قوة مادية يفرضها عليهم<sup>١</sup>.

وعلى هذا الأساس، هناك ترابط عضوي بين طريقة وشكل الانتخاب من الناحية القانونية وبين شكل وظيفة البرلمان. وبالتالي، فالباحث عن وظيفة البرلمان يستلزم البحث أولًا عن مفاتيح تلك الوظيفة التي حددها قانون الانتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الذي قام على أساسه مجلس النواب العراقي<sup>١١</sup>.

أولاً - نظام الانتخاب العراقي: تجدر الملاحظة أنتا لن نستعرض كل فقرات القانون الانتخابي العراقي بل يقتصر البحث في هذا الجانب على ما يتعلّق بشكل ووظيفة البرلمان حيث أشار قانون الانتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥<sup>١٢</sup> بأن يتم اختيار أعضاء المجلس الوطني عن طريق الاقتراع المباشر والشامل والسرّي، وأن العراق سيكون منطقة انتخابية واحدة وسيتم توزيع جميع المقاعد في المجلس الوطني على الكيانات السياسية من خلال التمثيل النسبي، وأن يعتمد في الصيغة المستخدمة لتوزيع المقاعد على حساب أولي يستخدم الحصص البسيطة (كوتا) وعلى حسابات أخرى تالية تستخدم أكبر المتبقّي. وهو ما حدّدته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

(١٠) علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص .٩٦

(١١) <http://iraqintikhabat.com/public/nedam/sheet8.htm>

(١٢) الوقائع العراقية، العدد رقم ٤٠١٠، تاريخ ٢٢ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٥

في النظام رقم ١٣ سنة ٢٠٠٥ في نظام توزيع مقاعد مجلس النواب العراقي كما سيأتي بحثه. وتقديم الترشيحات حسب قائمة مغلقة من قبل الكيانات السياسية بصورة منفردة أو بشكل ائتلافات وفقا للإجراءات التي حدتها المفوضية.

وعلى هذا الأساس أخذ القانون العراقي بالمبادئ الآتية : ١ - العراق منطقة انتخابية واحدة. ٢ - اعتماد نظام التمثيل النسبي. ٣ - القائمة المغلقة ضمن التمثيل النسبي<sup>١٣</sup>.

بموجب نص المادة الأولى من القانون نجد أن نطاق سريان القانون الجديد شمل انتخابات مجلس النواب وانتخابات مجالس المحافظات والمجالس المحلية وهو القانون النافذ والسارى المنعمول لتنظيم العملية الانتخابية بدلاً من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ الذينظم انتخابات الجمعية الوطنية.

كما نظم الفصل الثاني من القانون حق الانتخاب في المواد ٢،٥،٤،٦ وعالجت الشروط الواجب توافرها في الناخب العراقي وطريقة الاقتراع وشروطه الأساسية. حق الانتخاب من الحقوق السياسية الأساسية للأفراد التي أكدت عليها العديد من المواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وبالرجوع إلى ما جاء في الفصل الثاني من القانون وبالتالي تجديد المادة ٢ التي نصت على أن «يجري الانتخاب عن طريق الاقتراع العام والسرى وال المباشر». من هذا النص نلاحظ أن القانون أكد على أن يكون الاقتراع عاماً شاملأً كل المواطنين العراقيين دون استثناء حيث أن تعبير اقتراع عام يعني السماح لجميع المواطنين العراقيين المسجلين في سجل الناخبين المؤهلين للتصويت بالمشاركة في التصويت في كافة أنحاء العراق دون استثناء أو تقيد لأي منطقة أو مدينة أو محافظة أو لأي فرد أو طائفة أو شريحة.

أما عن نظام تقسيم الدوائر فقد اتبع نظام المناطق المتعددة وألغى نظام المنطقة الانتخابية الواحدة كما كان معمول به في ظل الأمر رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤<sup>١٤</sup>، فكل محافظة أصبحت دائرة ومنطقة انتخابية لها عدد محدد من المقاعد في مجلس النواب. لذلك وبموجب نص المادة ٨ من قانون الانتخابات العراقي، يُسمح لكل مرشح أن يرشح نفسه في أي دائرة انتخابية يريد بغض النظر إن كانت تقع هذه الدائرة في مقر سكنه أم لا.

وينقسم المرشحون في النظام الانتخابي العراقي إلى قوائم انتخابية تمثل كيانات سياسية وحزبية وإلى مرشحين مستقلين غير مرتبطين بحزب أو ائتلاف. وحسب قانون المفوضية المستقلة للانتخابات لسنة ٢٠٠٥ يعتبر المرشح المستقل بحكم الكيان السياسي أيضاً. وفي ظل الأمر رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤<sup>١٥</sup>.

(١٣) <http://www.achr.nu/art72.htm>

(١٤) عادل محمد القيار، الانتخابات لماذا؟، بغداد، ص ٧٤.

نظام القوائم المغلقة: يقصد به أن يقدم الكيان السياسي قائمة بمرشحيه وبعد المصادقة عليها من قبل المفوضية وانتهاء مهلة تقديم القوائم الانتخابية والائتلافية لا يمكن للكيان السياسي أن يغير ترتيب الأسماء الواردة الفائزة من المرشحين في القائمة حسب عدد الأصوات التي حصل عليها الكيان وبالترتيب العددي الوارد في القائمة نزولاً. ومن ناحية أخرى يقوم الناخب عند الإدلاء بصوته باختيار أحد أرقام القوائم الانتخابية التي تمثل الكيان أو الائتلاف الانتخابي عملاً بنظام القائمة المغلقة بحيث لا يسمح للناخب اختيار اسم غيره من القائمة عملاً بنظام الاختيار الحر (القائمة المفتوحة).

كانت القوائم الانتخابية قوائم مغلقة أو مفتولة. وقد بقى هذا الحال ساري حتى في ظل القانون الجديد وهذا ما أكدته المادة ٩ من القانون.

١. الدوائر الانتخابية (المادة ١٥ من قانون الانتخابات العراقي): يتألف مجلس النواب من (٢٧٥) مقعداً (٢٣٠) منها توزع على الدوائر الانتخابية (٤٥) مقعداً تعويضياً.

تكون كل محافظة وفقاً للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتاسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ (المعتمد على نظام البطاقة التموينية). يلاحظ من دراسة نص المادة ١٥ أعلاه أنها قسمت مقاعد مجلس النواب البالغة ٢٧٥ مقعداً إلى مقاعد انتخابية أصلية ومقاعد انتخابية تعويضية وهكذا المقاعد التعويضية حديثة العهد على النظام الانتخابي العراقي فهي تطبق للمرة الأولى ولم ينص عليها في الأمر ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي نظم الانتخابات العراقية السابقة. وقد جاءت فكرة المقاعد التعويضية متزامنة مع تطبيق نظام الدوائر الانتخابية المتعددة حيث اعتبرت كل محافظة دائرة انتخابية مستقلة لها عدد محدد من المقاعد يتاسب مع عدد الناخبين المسجلين لديها في سجل الناخبين المعتمد من قبل المفوضية العليا للانتخابات. وقد حدد النص انتخابات الجمعية الوطنية التي جرت في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ معياراً لاحتساب هذه المقاعد.

٢. المقاعد التعويضية: جاءت فكرة المقاعد التعويضية كحل مناسب لضمان مشاركة جميع مكونات المجتمع العراقي وتمثيلهم في مجلس النواب. جاء ذلك بالتزامن مع تطبيق نظام الدوائر المتعددة الذي مثل هاجس الخوف لبعض الأقليات والمكونات التي اعتبرت نظام المناطق المتعددة غبناً واجحافاً لها في إمكانية الوصول إلى مجلس النواب على اعتبار أنها لا تملك أغلبية مطلقة في الدوائر الانتخابية حيث أن أبنائها منتشرين في محافظات متعددة لذلك فقد أقر المشرع العراقي في قانون الانتخابات العراقي الجديد نظام المقاعد التعويضية والذي بموجبه تتحسب للكيانات التي تحصل على تمثيل في الدوائر الانتخابية بشرط حصولها على المعدل

الوطني (مجموع أصوات المترشعين للأصوات الصحيحة مقسمة على عدد مقاعد مجلس النواب) حيث يحسب المقعد التعويضي وفقاً لذلك بقسمة مجموع الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها هذه الكيانات في مجموع الدوائر الانتخابية مقسمة على المعدل الوطني وعلى الشكل الذي حددته نص المادة ١٦ من قانون الانتخابات العراقي وبالتالي: يتم توزيع المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية من خلال نظام التمثيل النسبي ووفقاً للإجراءات التالية:

١. يقسم مجموع الأصوات الصحيحة في الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها للحصول على «القاسم الانتخابي».
٢. يقسم مجموع الأصوات التي حصل عليها كل كيان على «القاسم الانتخابي» لتحديد عدد المقاعد التي تخصص له.
٣. توزع المقاعد المتبقية باعتماد طريقة الباقي الأقوى.

ومن نص المادة ١٦ أعلاه يلاحظ أن القانون الجديد أبقى على نظام التمثيل النسبي الذي كان قد اعتمدته الأمر رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ في الانتخابات السابقة. ويعتبر نظام التمثيل النسبي الأنسبي من بين الأنظمة الأخرى المطبقة عالمياً بالنسبة لواقع العراقي نظراً لكثرة الكيانات السياسية المشاركة في العملية الانتخابية والتي تعبر على اختلافها عن طبيعة التركيبة المتنوعة لتشكيل المجتمع العراقي. ورغم ذلك فإن هذا النظام لا يخلو من العديد من الانتقادات وأهمها أنه يؤول إلى فوضى سياسية لكثرة الكيانات التي تصل للبرلمان مستفيدة من هذا النظام والذي بموجبه يقسم مجموع ما حصلت عليه الكيانات السياسية من أصوات على القاسم الانتخابي لتحديد عدد المقاعد التي تخصص له.

### التمثيل النسبي Proportional Representation

نظام تصويت مصمم لإحداث نتيجة تمثل، على أدق وجه ممكن، الدعم النسبي الممنوح إلى سمة معينة في المرشحين (هذه السمة هي الانتماء الحزبي في الانتخابات العامة). يذكر أن عدد الكيانات السياسية التي شاركت في الانتخابات التشريعية العراقية سنة ٢٠٠٦ بلغ ٣٣٤ موزعة على ٢٨٠ حزباً سياسياً، و ١٩ ائتلاف، علماً أن عدد الكيانات المسجلة في مفوضية الانتخابات في الانتخابات التشريعية الأولى سنة ٢٠٠٥ والثانية سنة ٢٠٠٦ بلغ ٦٢٥ لمجموع المرحلتين.

المصدر: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، دائرة الاتصال الجماهيري،  
قسم الكيانات السياسية.

## ثانياً - الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي:

١. الدور التمثيلي للبرلمانات العراقية من سنة ١٩٢٥ - ٢٠٠٣: تمارس البرلمانات العديدة من الوظائف تتراوح في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى وذلك حسب الإطار الدستوري السائد وأسلوب توزيعه لاختصاصات الحكومة، وكذلك تبعاً لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرات أعضائه. ويوجه عام هناك نوعان من الوظائف البرلمانية: الأولى عامة تمارسها البرلمانات كهيئات ممثلة للشعب، والثانية فنية وهي ما يعرف بالدور التشريعي والرقابي الذي تقوم به في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>١٥</sup>.

ومن خلال النظرة التاريخية للبرلمانات التي عرفها العراق من سنة ١٩٢٥ إلى ٢٠٠٣ سنكتشف أنها لا تعود كونها برلمانات نخبوية محدودة التمثيل أو أجهزة صورية منقوصة الصالحيات؛ أو أنها كانت تشكل الغطاء الشرعي لممارسات السلطة التنفيذية.

في حين أشارت المادة ١٧ من القانون الأساسي العراقي إلى أن مجلس الأمة يتألف من ٢٥٠ عضواً بالانتخاب<sup>١٦</sup>، إلا أن ذلك لم يمنحه الصفة التمثيلية الكاملة وفق ما هو معروف عليه في علم السياسة. وبعد إن شُكّل مجلس الأمة حسب القانون الأساسي عام ١٩٢٥ بدأت موجة إحباط واسعة تسود المثقفين والجماهير من أداء البرلمان، بل والشك في فكرة التمثيل الحقيقي للأفراد في عملية صنع القرار من خلال المؤسسات السياسية القائمة (البرلمان والأحزاب). وكانت المأخذ أن هذه الديمقراطية النيابية ما هي في الواقع إلا ديمقراطية نخبوية، وأن تأثير المواطنين على البرلمان ما هو إلا محض خداع وإن البرلمان ذاته أصبح ذرعاً طويلاً للحكومة أي لسلطة التنفيذية<sup>١٧</sup>.

باختصار لم يكن أغلب الناخبيين راضين عن تعبير نوابهم عن مصالحهم وأن أغلب الجمورو غير قادر على فهم السياسات العامة والمشاركة فيها أو متابعة ما يجري في مجلس الأمة. وعلاوة على ذلك، لم يكن الطريق متاحاً لكل المواطنين في الترشيح والانتخاب. فمثلاً حددت المادة ٣٦ من القانون الأساسي أن الذكور وحدهم لهم ذلك الحق، كما تجدر الإشارة أن أعضاء مجلس الأمة لم يكن جميعهم منتخبون، بل أن أعضاء مجلس الأعيان يتم تعينهم من قبل الملك حسبما نصت عليه المادة ٢١ من القانون الأساسي. وبعد عام ١٩٥٨ وسقوط الملكية أصبح الأمر أكثر تدهوراً حيث انعدم وجود المؤسسات النيابية أو البرلمانية المنتخبة<sup>١٨</sup>، بل أن الوظائف البرلمانية من تمثيل وتشريع ورقابة كان قد استحوذ عليها مجلس قيادة الثورة الذي تكون عن طريق التعين<sup>١٩</sup>.

١٥) علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، ... مرجع مذكور سابقاً، ص. ٥٧.

١٦) قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم ٧ لسنة ١٩٦٧، الواقع العراقي، العدد رقم ١٣٧٠ تاريخ ٢ أيلول / سبتمبر ١٩٦٧.

١٧) علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، ... مرجع مذكور سابقاً، ص. ٩.

١٨) المصدر نفسه، ص. ١٠.

١٩) قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣، الواقع العراقي، العدد رقم ٧٩٧ تاريخ ٢٥ نيسان / أبريل

١٩٦٣، وكذلك انظر: قانون المجلس الوطني رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٧٠، الواقع العراقي، العدد رقم ١٩٥٠ تاريخ ٢٨ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٠.

وبحلول سنة ١٩٨٠ وصدور قانون المجلس الوطني، لم يعد في الإمكان البحث عن ملامح للبرلمان أو عن وظيفة تمت بـها في ذلك الوقت لأسباب عدّة، منها:

١. على الرغم من أن اختيار أعضاء المجلس الوطني يتم بالانتخاب حسبما جاء في المادة ٢ إلا أن الحقيقة أن الحزب الحاكم كان هو من يتولى الترشيحات ويتم الانتخاب بطريقة أشبه بالانتخاب المغلق والمشروط لمرشحي الحزب فقط، بل لم يكن غير أعضاء الحزب من حقه أن يرشح نفسه.<sup>٢٠</sup>

٢. لم يكن لكل العراقيين الحق في الترشح إذ استثنى التعديل على ذلك القانون بعض المواطنين لأسباب سياسية، كمن لم يكن مؤمناً بمبادئ الحزب أو بالاشتراكية<sup>٢١</sup>، أو من مارس التجارة خلال الحصار.<sup>٢٢</sup>

٣. حدّ القانون في ذلك الوقت من صلاحيات المجلس الوطني وجعله أقرب إلى أن يكون مجلساً استشارياً، وعلى هذا افتقد مبدأ الوظيفة التمثيلية الذي يؤديه أي برلمان منتخب في العالم.

## ٢. مجلس النواب العراقي ونوع التمثيل النيابي

أ - أنواع التفويض البرلماني ومفهوم الوظيفة التمثيلية: يعرف التمثيل بدلالة الاختيار والانتخاب وهي صفة لازمة لأي نظام تمثيلي، إذ بدون الانتخاب والنوابية لا يمكن الحديث عن وظيفة تمثيلية للبرلمان يمكن أن يؤديها.<sup>٢٣</sup> وبشكل عام هناك نوعان من التفويض البرلماني هما: التفويض التمثيلي ويطلق عليه في الأدبيات القانونية الأوروبية التفويض الحر. أما الثاني فهو التفويض المشروط. ويكتسب هذا التمييز أهمية استثنائية سواء بالنسبة لنائب البرلمان أو بالنسبة للبرلمان كجهاز تمثيلي وتشريعي. فالنائب المنتخب على أساس التفويض (التوكل) التمثيلي يمثل من الناحية النظرية الشعب بأسره بغض النظر عن انتمائه إلى هذه الطائفة أو تلك، أو إذا انتخابه قد تم في دائرة انتخابية محددة. ذلك أنه ما إن يصبح النائب عضواً في برلمان الدولة حتى يصبح ممثلاً للسيادة الوطنية العامة، وهذا يعني أن يقوم النائب بتنفيذ الإرادة العامة وليس إرادة المجاميع التي أوصلته إلى قبة الجهاز التشريعي للدولة. وتعتبر الوكالة التمثيلية الأكثر انتشاراً في الوقت الراهن حيث تضمنها الكثير من دساتير الدول الديمقراطية (المادة ٢٧ من الدستور الفرنسي، والمادة ٦٧ من الدستور الإيطالي، والفرقة ٢ من المادة ٦٧ من الدستور الإسباني، والفرقة ١ من المادة ٣٨ من دستور ألمانيا الفيدرالية... الخ).

أما التفويض المشروط (أو الإلزامي كما يطلق عليه بعض الحقوقيين العرب)، فيعني أن إرادة النائب تكون مرتبطة بإرادة ناخبيه الذين يامكانهم الطلب إلى برلمان الدولة اعتبار التفويض لاغياً، ما يعني إقالة العضو البرلماني. بالإضافة إلى ذلك فإن التفويض المشروط يتيح للنائب الجمع بين الوظيفة البرلمانية ووظيفته الأساسية، مما يفقد النائب صفة التفرغ ويؤثر سلباً على

(٢٤) علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٦

إنتاجية العمل في كل من المجالين. وما زال مبدأ التفويض الإلزامي منتشرًا في بلدان الحزب الواحد مثل كوبا والصين وكوريا الشمالية وفيتنام.

من هنا يبدو واضحاً أن التفويض الحر أصبح من السمات الرئيسية للبرلمانات المنتخبة على أساس التعديلية الحزبية. وفي العراق يتضح من نص المادة ٤٧ من الدستور أن المشرع العراقي قد أخذ بمبدأ التفويض الحر، حيث نصت الفقرة أولًا من المادة المذكورة على أن «يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة ممقددة واحد لكل مائة ألف نسمة من تفوس العراق يمثلون العراق بأكمله». في ما منعت الفقرة سادساً من نفس المادة «الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر».

على أن اعتماد مبدأ التفويض الحر لا يعني القطعية بين النائب البرلماني وناخبيه، أو التقليل من الاهتمام بمصالح دائرته الانتخابية والدفاع عنها. ذلك أن ليس هناك من تشريع في العراق يمنع عضو البرلمان من التواصل مع ناخبيه والاستماع إلى قضاياهم وتبنيها أمام أجهزة الدولة المختلفة، سواء تم ذلك بشكل فردي و مباشر أو من خلال فعاليات الناخبين المختلفة ومنظمات الحزب الذي ينتمي إليه النائب. بل على العكس من ذلك فإن مجلس النواب العراقي من الناحية العملية والنظرية فيه من الممارسات والقوانين ما يشجع النائب على الاهتمام بدائرةه الانتخابية كما تقول بذلك النائب سميرة جعفر الموسوي رئيسة لجنة الأسرة والمرأة والطفولة في مجلس النواب العراقي<sup>٢٤</sup>.

ب - أشكال التمثيل: من جهة أخرى يمكن أن يتخذ التمثيل الحر ثلاثة أشكال على الأقل: الأول هو التمثيل الجغرافي، ويستلزم أن تختر كل منطقة من يمثلها في البرلمان، سواء كانت مدينة صغيرة أو كبيرة. والشكل الثاني هو التمثيل السياسي، وينبغي أن يمثل البرلمان وظيفياً الوضع السياسي القائم في البلد.

وهناك نوع ثالث يمزج بين التمثيل الجغرافي والتمثيل السياسي وهو ما نطلق عليه في الأدبيات السياسية النظام المختلط الذي اعتمد القانون العراقي في تشكيل مجلس النواب العراقي حيث وصلت قضية التمثيل فيه إلى مستوى أفضل. ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل أن مستوى ونوعية التمثيل تطورت بدرجة عالية بحيث باتت تجمع بين جميع المواطنين ويمكن ان تضم أعضاء من النساء والرجال، الشباب والكبار، الأغنياء والفقرا، كما يمكن أن يعكس أيضاً مختلف الاتنماءات الدينية واللغوية والمجتمعية المحلية والجماعات العرقية داخل المجتمع<sup>٢٥</sup>.

وفي قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية منحت الفقrtان (ج) و(د) من المادة الثلاثين للقانون الصفة التمثيلية بشكلها المختلط للبرلمان العراقي حين أكدتا اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيله وأن هذا الأسلوب يشمل جميع المواطنين العراقيين<sup>٢٦</sup>.

(٢٤) من مقابلة مع النائب سميرة جعفر الموسوي في مبني مجلس النواب العراقي بتاريخ ١ تموز/ يوليو ٢٠٠٧.

(٢٥) دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول أشكال النظم الانتخابية، ط ٢، ٢٠٠٢، السويد، ص. ٩.  
(٢٦) <http://www.elaph.com/elaph/asdelaph2004/7/1955.htm>

ومن جهة أخرى فان مجلس النواب بطبيعة تكوينه تمثل فيه جميع الطوائف والمذاهب والقوى السياسية في البلد إذ لم يكن هذا المجلس ذا طابع تمثيلي للمجموعات السياسية والدينية والعرقية في البلاد فيما سبق<sup>٢٧</sup>.

ج - الوظائف الرئيسية لمجلس النواب العراقي: بشكل عام يمارس البرلمان العراقي الحالي وظائف رئيسية هي : الوظيفة التشريعية، الوظيفة الرقابية، الوظيفة التمثيلية، الوظيفة السياسية، فضلاً عن أن هيئة الرئاسة مساعدة وممثلة في المجلس السياسي للأمن الوطني وهو جهة سياسية بحثة.

ت تكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.  
يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل ١٠٠ ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه، أما مجلس الاتحاد فإن العمل يجري على تشكيله.

ويمكن القول أن مجلس النواب العراقي يمارس وظيفة تمثيلية إلى جانب كونه مجلساً تشريعياً بجميع المقاييس المعروفة في نظرية القانون الدستوري الحديث للأسباب التالية:

١. العلنية: إن مجلس النواب العراقي هو المؤسسة الأكثر ارتباطاً بالجمهور وافتتاحاً عليه، حيث تدور مناقشاته على تنويعها في مناخ من الشفافية والعلنية، على الأقل إذا قورن بالسلطة التنفيذية، بل وكذلك السلطة القضائية التي تتخذ قراراتها وتمارس مداولاتها سراً. بعبارة أخرى، إن السمة المميزة للبرلمان كإحدى مؤسسات الحكم الديمقراطي هي أن مناقشاته تكون معروضة أمام الجمهور<sup>٢٨</sup>. ولعل أوضح صورة للممارسات العلنية والمداولات التي تجري تحت قبة البرلمان هو النقل المباشر المستمر لواقع جلسات المجلس على شاشات التلفزيون.

٢. الاختصاص: إن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين، فهو هيكل نيابي يعبر عن مشاعر وآراء المواطنين، كما أنه من ناحية أخرى آلية تشريعية، تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها. ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان هو مصدر أهميته التمثيلية بين مؤسسات النظام الديمقراطي، ويضيف النائب حسام عبد الكريم العزاوي، رئيس لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني، أن تلك الوظيفتين هي التي منحت البرلمان الاختصاص الرقابي ومارسة الوظيفة السياسية.

(٢٧) دور البرلمان في الحوار، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الثامن، بيروت، ٢٠٠٦، ص. ٩.  
(٢٨) <http://www.arabparliaments.org/arabic/countries/country.asp?cid=>

٣. **الكم والنوع:** إن مجلس النواب العراقي هو المؤسسة الحكومية الوحيدة التي تضم عدداً كبيراً من الأعضاء، بما يفوق المؤسسة التنفيذية، أي عدد الوزراء. كما أن أعضاء البرلمان أكثر تنوعاً من بقية أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية معاً، وذلك من الناحية السياسية والحزبية، وأيضاً الانتماء إلى المناطق الجغرافية والثقافات المحلية المختلفة في المجتمع.

٤. **الانتخاب:** هو السمة الرئيسية في تكوين مجلس النواب العراقي، إذ انه يعتمد على آلية الانتخاب، ولاسيما بعد إلغاء الشروط التي قيدت حق الانتخاب والترشيح فيما سبق، فعندما بدأ تطبيق حق الانتخاب كان محصوراً في هيئة متميزة من المواطنين، كما أن البرلمان قائم على مبدأ التمثيل الحقيقي (سواء مباشر أو غير مباشر، وهذه مسألة إجرائية) للمواطنين. ومن ثم فإن البرلمان لا يعتبر برلماناً إذا كان معيناً أو تم تشكيله من دون انتخابات تكرس ثقافة المواطن، وبالتالي لن يعتبر برلماناً إذا كان النواب لا يعبرون إلا عن مصالحهم ورؤاهم الذاتية أو كانوا مجرد مندوبي عن نخب حزبية<sup>٢٩</sup>.

٥. **القاعدة الشعبية للبرلمان:** مرت البرلمانات في العراق بالعديد من مراحل التطور، سواء من حيث الشكل والهيكل المؤسسي، أو من حيث قاعدتها الاجتماعية ومدى تمثيلها لمجموع الأفراد، وطابعها الجماهيري والوظيفي. فمن حيث الشكل أو الهيكل، انتقل البرلمان من كونه مجرد منتدى مؤقت، يعين الملك جزءاً منه، وأصبح مؤسسة دائمة وركيناً من أركان الدولة الحديثة.

ومع هذا التطور في تشكيل البرلمان واحتياصاته ووظائفه، انتقل من الناحية الاجتماعية من مجلس النخبة إلى مجلس الجماهير. فقد كان العديد من البرلمانيات في بدايتها عبارة عن مجالس قليلة العدد، تضم مجموعة محدودة من النخبة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وخصوصاً من كبار المالكين والأعيان والنبلاء، ثم تطورت لتصبح مجالس شعبية، مفتوحة أمام كافة المواطنين، للانتخاب والترشح. وبالتالي أصبح البرلمان. مجلس النواب العراقي، مؤسسة جماهيرية تمثلية. وهذه الخصائص التكوينية لمجلس النواب العراقي هي التي تميزه عن غيره من مؤسسات الحكم في العراق حالياً.

إلا أن ذلك لا يمنع من القول أن تلك الخصائص لم تمنح الصفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي بشكل مطلق بل يتحقق غالبية النواب العراقيين الذين أدلو بأرائهم أن التمثيل الذي يتمتع به البرلمان العراقي يبقى ضمن دائرة النسبة، ليس في العراق فحسب، بل في جميع دول العالم الديمقراطية. وإن الاختلاف هو في حجم التمثيل وليس في نوعه. ويدلل على ذلك النائب يوسف أحمد مصطفى من لجنة المحافظات والأقاليم<sup>٣٠</sup> بأن الحاجة لن تنتهي في تعزيز دور السلطات الأخرى كالصحافة والإعلام ومؤسسات المجتمع المدني حيث تمارس دوراً تكميلياً لدور البرلمان حتى في الدول الديمقراطية العربية.

(٢٩) علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، ... مرجع مذكور سابقاً، ص ٤٩.

(٣٠) من مقابلة مع النائب يوسف أحمد مصطفى عن لجنة المحافظات والأقاليم بتاريخ ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

ويتفق النائب حسام عبد الكريم مع هذا الرأي حينما يصف الصحافة والإعلام بالسلطة الرابعة، ويضيف النائب الدكتور حنين القدو، من لجنة حقوق الإنسان<sup>٣١</sup>، بأنه على الرغم من تمثيل الجيد لمكونات الشعب العراقي في البرلمان إلا أن الصفة التمثيلية لمجلس النواب هي نسبية. ويفترض من ذلك النائب فرزند أحمد باواتي من لجنة الثقافة والإعلام حينما يؤكّد أن السبب وراء تلك الصفة يرجع إلى آلية الانتخابات التي سارت على خطى القوائم المغلقة. وهذا ما أدى إلى أن بعض ممن رشحوا في تلك القوائم لم يكونوا من أبناء المحافظات التي انتخبتهم كما يقول النائب حسين الشعلان<sup>٣٢</sup>.

وتذهب النائب عامرة البلداوي من لجنة الاقتصاد والاستثمار والاعمار إلى أن الأخذ بالقائمة المغلقة أدى إلى جهل الناس بمن انتخبوهم، بينما ترى النائبة الدكتورة أسماء عبدالله صالح محمد من لجنة التربية والتعليم العالي<sup>٣٣</sup> والنائب تيسير المشهداني مقررة لجنة العمل والخدمات<sup>٣٤</sup> أن السبب وراء نسبية التمثيل ترجع إلى حداثة التجربة الديمقراطية ونقص الخبرات في مجال التدريب والممارسة.

وعموماً فإن هذا التحدي الذي شخصه النواب لم يترك دون قائمة حلول بأن يتم الجمع بين القوائم المغلقة والاختيار الفردي وهو الإجراء الذي يقترحه النائب علي الأديب نائب رئيس الائتلاف العراقي الموحد<sup>٣٥</sup>، في حين يفضل النائب أحمد يوسف شبك من لجنة المحافظات والأقاليم<sup>٣٦</sup> نظام القائمة المفتوحة لأنها تتيح حرية الاختيار من جهة وتقلل من هيمنة الحزب على المرشح من جهة ثانية. وفي الوقت الذي تؤكد فيه النائبة بروين صالح مولود من لجنة الأسرة والمرأة والطفولة<sup>٣٧</sup> أن النظام الانتخابي بحاجة إلى إصلاح، فإن النائب الدكتور طيف حاجي حسن دارたش من لجنة الزراعة والمياه والاهوار<sup>٣٨</sup> يعتقد أن ذلك الإصلاح يمر عبر مراحل متعددة تقدر بثلاث إلى أربع دورات برلمانية.

د - تحديات الوظيفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي: يشير التطور التاريخي إلى أن انتقال البرلمان من تمثيل النخبة إلى تمثيل الجماهير قد واجه عدة مصاعب أو قيود أساسية على حق المواطنين في الانتخاب والترشيح، استطاع مجلس النواب العراقي احتياز معظمها، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة وهذه القيود هي:

(٢١) من مقابلة مع النائب الدكتور حنين القدو بتاريخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢٢) من مقابلة مع النائب حسين الشعلان بتاريخ ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢٣) من مقابلة مع النائبة أسماء عبدالله بتاريخ ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢٤) من مقابلة مع النائبة تيسير المشهداني بتاريخ ١ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

(٢٥) من مقابلة مع النائب علي الأديب بتاريخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢٦) من مقابلة مع النائب أحمد يوسف شبك بتاريخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢٧) من مقابلة مع النائبة بروين صالح مولود بتاريخ ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

(٢٨) من مقابلة مع النائب الدكتور طيف حاجي حسن دارتاش بتاريخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

١. المكانة الاجتماعية والثروة: حيث كان الترشح لعضوية البرلمان يقتصر في البداية على الإقطاعيين وكبار المالكين والأعيان، وقد تجاوز البرلمان هذه العقبة، وأصبحت تقوم على حق الانتخاب والترشح لكافة المواطنين، بصرف النظر عن المكانة الاجتماعية أو الثروة.

٢. السن: حيث كان حق الانتخاب والترشح مرتبطة بسن معينة، بلغ أكثر من خمسة وثلاثين عاماً. كما كان هذا القيد يزيد في حالة الترشح عنه في حالة الانتخاب.

أما اليوم فإن حق الانتخاب أصبح مكفولاً لكل من بلغ سن الرشد القانونية، وهي ثمانية عشر عاماً. كما أصبح حق الترشح لعضوية البرلمان لكل من بلغ ثلاثة عاماً، الأمر الذي أدى إلى اتساع قاعدة الانتخاب والترشح، وأضفى على البرلمان صفتة الجماهيرية.

٣. النوع: حيث كانت في الماضي معظم برلمانات العالم قاصرة على الرجال فقط، ولم يسمح للمرأة بممارسة حقوق الانتخاب أو الترشح في المجالس البرلمانية، أو في غيرها من المؤسسات السياسية.

٤. الانتماء السياسي: من الملاحظ أن البرلمانيات السابقة ومنها المجلس الوطني في العهد السابق كانت تقيد حق الانتخاب والترشح لعضوية البرلمان بشروط سياسية، ارتبطت في معظمها بمرحلة معينة في تاريخها السياسي. وعلى سبيل المثال، فقد لجأت الدولة إلى تقيد الحقوق السياسية لبعض الفئات كمن لم يكن مؤمناً بمبادئ الحزب والثورة أو بالاشتراكية...الخ.

وعموماً ومن خلال استطلاع رأي عدد من أعضاء مجلس النواب العراقي فإن معظمهم أقر بوجود تحديات أخرى تواجه الوظيفة التمثيلية للبرلمان. فالنائب حسن الشمري رئيس كتلة «الفضلية»<sup>٣٩</sup> يرى أن الدور الرقابي والتشريعي لمجلس النواب ينعكس على دوره التمثيلي. وحينما لا يمارس المجلس الرقابة والتشريع بفاعلية فإن ذلك ينعكس على دوره التمثيلي. ومن جهة أخرى يعتقد النائب يوسف أحمد مصطفى من لجنة الأقاليم والمحافظات<sup>٤٠</sup> أن الوضع الأمني يجب أن يؤخذ في الاعتبار وهو سبب مهم يعيق عمل عضو البرلمان ويحد من إمكانية الالقاء بنادبيه. إلا أن النائب سميرة جعفر الموسوي رئيسة لجنة الأسرة والمرأة والطفولة<sup>٤١</sup> تقلل من أهمية الظروف الأمنية وتحدياتها، وتؤكد أن ما يعيق الوظيفة التمثيلية هو قلة عنصر الكفاءة وعدم وجود المؤهلات اللازمة في التواصل بين النائب والناخب.

.٣٩) من مقابلة مع النائب حسن الشمري بتاريخ ١ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

.٤٠) من مقابلة معه مذكورة سابقاً.

.٤١) من مقابلة معها مذكورة سابقاً.

## المبحث الثالث – الدوائر الانتخابية

نبدأ بالتعرف على بعض المفاهيم المرتبطة بالدوائر الانتخابية، والبرلمان كونه المجلس الذي يمارس وظيفة تمثيل المجتمع والذي يمكن تشكيله وفقاً لنظام الانتخاب.

مفهوم «الدائرة الانتخابية» أو «مكتب النائب» هو المكان التابع لمجلس النواب والذي يهتم بشؤون ناخبي نواب كل محافظة أو إقليم<sup>٤٢</sup>، وفي الحقيقة إن الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي كانت قد أسيست قسماً تابعاً لها هو «قسم شؤون الناخبين» لكنه غير مفعّل لجملة أمور ومعوقات سوف يأتي الحديث عنها في هذه الدراسة. ومن جهة أخرى فقد أوكلت لهذا القسم (قسم شؤون الناخبين) عدة مهام، منها: تأسيس مكاتب شؤون الناخبين في كل محافظة عراقية، إدارة ودعم طلبات المساعدة المقدمة من الجمهور، تقديم معلومات للمواطنين حول البرامج الحكومية، نشر المعلومات حول النشاط التشريعي وتعديها على الجمهور.

من جانب آخر تشكل المفوضيات في عدد من دول العالم ومنها العراق مكاتب لها في أطراف الدولة جميعها لإدارة العملية الانتخابية. أما ما يعرف بمكتب النائب الذي يدير شؤون البرلمان فإنه يمارس وظيفة مختلفة تماماً عن اختصاص مفوضية الانتخابات ودوائرها المتعددة، إذ لا يudo مكتب النائب كونه برلماناً مصغراً لمناقشة مختلف الآراء مع الناخبين، أي إن الفرق هو في الوظيفة التي تمارسها كلاً من الدائريتين ومرجعية كل منها. ففي حين يمارس مكتب النائب وظيفة سياسية بحثة لا يمكن للأخر أن تخوض في نفس الميدان<sup>٤٣</sup>. إلا أن النائب حسين الشعلان يتحفظ على مصطلح «الدوائر الانتخابية» ويفضل بدلاً منه «مكتب النائب» لأن المصطلح الأول يشير إلى عملية الانتخابات وما يتعلق بها ولا يشير إلى مسائل تهم النواب.

أما مفهوم «التمثيل النبائي» فينصرف إلى مدى تعبير عضو البرلمان عن مصالح جمهور الناخبين في الدائرة الانتخابية. ويشق مفهوم «التمثيل الديمقراطي» من المفهوم الأسبق لتوضيح كيفية الوصول إلى الشكل المؤسسي لعملية التمثيل النبائي. وبذلك يكون الانتخاب هو المرحلة المهمة في إنشاء برلمان وحكومة موثوق بهما ثم الوصول في النهاية إلى نظام الحكم الرشيد.

أما عن تقسيم العمل، فتتعني به ألا تقتصر وظيفة عضو البرلمان على التشاور والمناقشة داخل البرلمان ولكن يجب أن يعمل ك وسيط بين البرلمان والحكومة من ناحية وجمهور الناخبين من ناحية أخرى. وبذلك تكون شبكة من جماعات المصالح والأحزاب وجماعات المجتمع المدني، وهو ما يؤدي إلى تشيط دور النخب البرلمانية والحكومة من وقت لآخر<sup>٤٤</sup>.

وفي الحقيقة لم يعد هذا الدور الخدمي المحلي للنائب محلًّا للتساؤل وإنما يتعلق الأمر بنطاق هذا الدور وما إذا كان النائب قادراً على الجمع بينه وبين الأدوار البرلمانية العامة الأخرى

(٤٢) علي الصاوي، الإصلاح البرلماني، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٣، ص .٥٣٦.

(٤٣) الملخص الجوهري لمفوضية الانتخابات، إعداد مجموعة القانون الدولي والعلوم السياسية، ٢٠٠٦، ص ١٤.

(٤٤) علي الصاوي، الإصلاح البرلماني، ... مرجع مذكور سابقاً، ص .٥٣٩.

كالتشريع والرقابة. وقد يستقر الأمر على قبوله وتنظيمه على نحو متوازن حيث أقر مجلس النواب العراقي ما يسمى «مكاتب النواب وشكاوى المواطنين» التي تقوم بتلقي طلبات المواطنين وطلبات جماعات المصالح. وتنشر هذه المكاتب في عموم البلاد وترتبط مركزياً بمجلس النواب في العاصمة بغداد. ومن الناحية الوظيفية تقوم هذه المكاتب بتلقي الشكاوى الواردة أيًّا كان مصدرها، كما تقوم بمتابعة شؤون الأقاليم والمحافظات والمجالس المحلية ومتابعة التوزيع العادل للموارد والتخصيصات بين الأقاليم. كما أن هذه المكاتب تقوم بتنسيق وتنظيم شؤون أعضاء مجلس النواب في المحافظة من حيث استقبال الزائرين للتداول في شؤون مجلس النواب حسب الآلية المقترحة من الجهات المختصة في مجلس النواب العراقي.

إلا أن العلاقة بين جمهور الناخبين والنائب تطورت إلى الحد الذي يستلزم البحث عن فرص أفضل لتلك العلاقة وقد يكون تأسيس «الدوائر الانتخابية» هو أحد أذرع تلك العلاقة حيث يعمل النظام البرلماني كرابط بين مختلف التجمعات سواء داخل أو خارج البرلمان، ففي الخارج يؤدي سعي المرشح إلى عضوية البرلمان إلى طلب حصوله على تأييد مجموعات إقليمية بعينها وهنا يحدث الترابط بين الدوائر الانتخابية وعموم الناخبين.

مكتب الدائرة الانتخابية: يشار في هذا المجال إلى أن فتح مكاتب للنواب في المحافظات والأقاليم وتلقي شكاوى المواطنين عبر تلك المكاتب حسب قرار هيئة رئاسة مجلس النواب قد يقترب من معنى «الدوائر الانتخابية» إلا أن كل منهما يمارس وظيفة مختلفة عن الآخر رغم وجود تشابه النسبي لكل منهما، إلا أن دمج الوظيفتين لكلا المكتبين قد يربك الهدف الرئيسي من تشكيل مكتب الدائرة الانتخابية. ومع الاعتراف باختلاف مهام كلا المكتبين، فمن الممكن أن تستفيد من فوائد هذا النظام من أجل الوصول إلى صيغة توافقية يمكن لها أن تؤدي أدواراً مشابهة.

يعتبر مكتب الدائرة الانتخابية ابتكاراً حديثاً نسبياً وتعود أول نماذجه إلى ستينيات القرن الماضي في كندا حيث كان النواب يتلقون من مالهم الخاص بتهيئة تلك المكاتب لتعطيل مصاريفها. وكان طاقم الموظفين يتتألف من ناشطين سياسيين متطوعين بمعظمهم. وفي تلك الحقبة كان عمل النواب يقتصر بشكل أساسي على مهامهم في العاصمة الفدرالية أوتاوا. وجاء قرار إنشاء تلك المكاتب ليغير جذرياً العمل البرلماني ومهامه ومسؤولياته إذ يشبه مكتب النائب اليوم في كندا مؤسسة صغيرة تضم موظفين بمعدل أربعة أشخاص وتبلغ موازنتها السنوية ربع مليون دولار أمريكي<sup>٤٥</sup>.

بات مكتب الدائرة الانتخابية في كندا يمثل إحدى أكثر نواحي السياسة أهمية نظراً لأنه يؤدي دور إعلام المواطنين بالبرامج الحكومية، ويشكل الملاذ الأخير لهم عن طريق مساعدة

٤٥) العلاقة بين النائب والنائب، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الخامس، ص .٢٧

الموطنين الذين عانوا من ثغرات مؤسساتية. يؤدي التبادل إلى تكوين صورة شديدة الوضوح عن المنتخبين لدى ناخبيهم لاسيما من يعولون على الخدمات الحكومية، وبالتالي لدى أضعف أفراد المجتمع. وبفعل هذا الواقع تصبح آلية تلك البرامج مألفة بالنسبة إليهم فيفهمون مكامن القوة والضعف فيها. وبفضل هذه المعلومات يمكن النواب من تحديد المجالات الأكثر حاجة إلى التجديد التشريعي والتحسين المؤسساتي ومن الحفاظ على العلاقة مع المواطنين مما يساعدهم على الإضطلاع بمهامهم التمثيلية على نحو أفضل.

غير أنه يؤخذ على مكاتب الدائرة الانتخابية أنها تهدر المال العام وتسييس الخدمات الحكومية والعلاقة التي تربط المواطنين بتلك الخدمات، فضلاً عن أن تشغيلها يثير أسئلة حول طبيعة العلاقات بين السلطات التشريعية والتنفيذية بالإضافة إلى التساؤل حول الجدوى من وجودها. وبينما الاتجاه يذهب المواطنين العراقيون المستطلعة آراؤهم، إذ يرى ٥٠٪ منهم ضرورة تشكيل الدوائر الانتخابية، إلا أن ١٢٪ منهم يرى عكس ذلك، في حين أن ٢٠٪ منهم لا يرى أي تأثير لتلك الدوائر، و٦٠٪ يرى أنها تكلف الدولة أموالاً إضافية<sup>٤</sup>.

وعلى الرغم من تلك المخاوف يبقى مكتب الدائرة الانتخابية عنصراً مهماً جداً من عناصر ممارسة الديمقراطية، ففي كندا ونظراً لأن المكلفين بمولونه ومجلس العموم الكندي يساهم في ذلك التمويل فهو يشكل جزءاً لا يتجزأ من الحياة البرلمانية الكندية ويعتبر حجر الزاوية في النظام السياسي الكندي.

**أولاً - أهمية الدوائر الانتخابية:** يعتبر المقر الانتخابي للعضو أو المرشح أو الحزب نقطة ارتكاز مكانية لتحقيق أنشطة نوعية سياسية وجماهيرية عديدة مثل التثقيف السياسي الجماهيري. وكذلك توسيع قاعدة المؤيدین والأنصار في الانتخابات، فضلاً عن دوره المجتمعي العام<sup>٧</sup> وهو تربية الوعي السياسي العام وتشييط وتجديد الحياة السياسية حيث يتيح المقر الانتخابي تحقيق نوع من التواصل المادي والاتصال المباشر بين النواب من ناحية وبينهم والجماهير من ناحية أخرى.

ويصف النائب حسن الشمرى رئيس كتلة «الفضيلة» أن تلك الدوائر توفر قنطرة مهمة للاتصال المباشر مع الجماهير، كما أنها توکد الحضور الميداني للأعضاء في محافظاتهم. عموماً فإن أغلب النواب الذين التقيناهم أكدوا على أهمية تلك الدوائر من حيث توفيرها لفرص اللقاء والتعرف بالنائب وتسهيل عملية المراقبة. إلا أن النائب أحمد يوسف من لجنة الأقاليم يقلل من تلك الأهمية مبرراً ذلك بأن الدولة العراقية تمر بوضع جديد وهناك حاجة ملحة لسن مجموعة كبيرة من القوانين بالإضافة إلى تغيير مجموعة أخرى كبيرة من القوانين السابقة والتي لا تلاءم مع الوضع الحالى. وهذه العملية تأخذ وقتاً طويلاً وتتطلب تواجداً مستمراً للأعضاء في البرلمان،

(٤) استطلاع أجرته مؤسسة الخليج الثقافية على عينة عشوائية من المواطنين في بغداد يوم السبت ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٧.

(٥) علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، ... مرجع مذكور سابقاً، ص ٢٠٢.

وبالتالي فالدوائر الانتخابية لا تخدم مصلحة البرلمان في الوقت الحالي. ويضيف أن العالم أصبح قرية صغيرة بحكم ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات التي قد تغنى عن اللقاء المباشر بين النائب والناخب.

وبشكل عام فإن هناك صور عديدة يمكن للدوائر الانتخابية أن توفرها للنائب والمواطن على حد سواء. على سبيل المثال، وعلى الرغم من أن غالبية القوانين تأتي على صورة مشروعات من مجلس الوزراء فإن مجلس النواب يلعب دوراً كبيراً في مناقشتها، وتعديلها بما يتلاءم مع مصالح الدوائر الانتخابية التي لا تضعها الحكومة في الحسبان وهو ما يؤدي إلى سن التشريع أو القانون في شكله الأمثل. وينظر إلى وظيفة البرلمان في هذا المجال على أنها العمود الفقري للحكومة الرشيدة وخاصة في ظل علاقة قوية بين النائب ودائرته الانتخابية<sup>٤٨</sup>.

وهكذا يعتبر أداء البرلمان للوظائف التشريعية والرقابية والتكميلية بقدر من الفعالية يؤدي إلى الوصول إلى شكل الحكم الرشيد، حيث تأتي جميعها لدعم العلاقة بين أعضاء البرلمان ودوائرهم الانتخابية وهي قضية مهمة إذا أخذنا في الاعتبار استطلاع الرأي الذي أجري في بغداد على مجموعة من المواطنين حول أولوية الحاجات التي يحتاجونها من النائب. فقد ظهر أن نسبة ٤٠٪ منهم رأت أنها بحاجة إلى سن القوانين والتشريعات من النائب، وإن ٢٠٪ منهم يعتقدون أن الوظيفة الرقابية للنائب، وإن ٢٠٪ منهم يريدون من النائب أن يهتم بالمساعدة في توفير الخدمات العامة كالماء والكهرباء.

وهناك صورة أخرى للوظيفة التي تؤديها الدوائر الانتخابية وهي الرقابة التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته. وقد تكون تلك الرقابة الشعبية على البرلمان موسمية أو تكون دائمة. فالأولى تتم عند تشكيل البرلمان وتتمثل في موقف الناخبين تجاه أعضاء البرلمان وقت الانتخابات حيث يعتبر تجديد اختيار الأعضاء نوعاً من الرقابة الدورية التي يمارسها المجتمع من خلال الدوائر الانتخابية سواء على أداء الأعضاء أو قوة البرلمان ككل وهي نوع هام من الرقابة الشعبية على البرلمان.

أما الرقابة الدائمة التي توفرها الدوائر الانتخابية فمن خلال تواجد الناخبين فيها واستمرارهم في التواصل، وترتکز العلاقة بين المجتمع والنواب بشكل أساسی على ما يملكه البرلمانيون من أدوات تهدف إلى التواصل مع مفهوميه والتفاعل معهم ومساعدتهم. وبشكل عام يهتم المواطنون بالسياسة خلال الحملات الانتخابية أكثر مما يهتمون في الأوقات العادلة، فتزيد وطأة الضغط السياسي الذي يمارس على النواب. وتبعد تلك الصور أكثر أهمية حينما يشعر الناخبون أن ممثليهم مقصرؤن تجاههم، وتبدو الصورة واضحة في هذا المجال والحاجة ملحة في تعزيز العلاقة بين العضو البرلماني والمواطنين عن طريق الدوائر الانتخابية.

<sup>٤٨</sup>) علي الصاوي، الإصلاح البرلماني، ... مرجع مذكور سابقاً، ص ٥٤٦

في الاستطلاع الذي أُجري حول مدى تمثيل النائب كانت النتيجة بأن ١٩٪ من المواطنين المستطلع آراؤهم يعتقدون أن النائب يمثل عموم البلد، و ٣٠٪ منهم أكدوا بأن النائب يمثل دائرة التي انتخبتة، و ٦٠٪ ذكروا بأن النائب يمثل حزبه. أما بشأن ما يعتقده أعضاء البرلمان من حقيقة التمثيل البرلماني للنواب في هذا الوقت فقد اعتبر ٥٠٪ منهم أن النائب البرلماني دائمًا ما يمثل حزبه، و ٤٠٪ منهم رأوا أن النائب يمثل دائرة التي، و ٥٠٪ منهم يرى أن النائب يمثل الصالح العام. وإذا أخذنا هذه الإحصائية في التحليل نرى مدى الاستفادة التي يمكن أن نجنيها من إنشاء وتفعيل الدوائر الانتخابية<sup>٤٩</sup>.

من ناحية أخرى، لا يقتصر دور هذه الدوائر على الجانب التشريعي والرقابي بل تحقق قدرًا عالياً من وظيفة البرلمان الرئيسية وهي الوظيفة التمثيلية حيث يقوم عضو البرلمان بنوعين من الأدوار النباتية: الأول هو تمثيل الشعب في مجتمعه حسب الدستور وذلك من خلال عمله البرلماني في أمور التشريع والرقابة على الحكومة، والثاني هو تمثيل مصالح الناخبين أمام الحكومة وهو يتدخل ليلفت نظر السلطة التنفيذية إلى بعض القرارات غير العادلة وغير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين. وبهذا الصدد يمارس عدد من أعضاء مجلس النواب دوراً تمثيلياً في محافظاتهم، فالنائب يوسف أحمد والنائب إيمان الفاضلي من لجنة المحافظات والأقاليم، والنائب الدكتورة بروين صالح يمارسون تلك الأدوار عن طريق مؤسسات المجتمع المدني التي أسسواها ومن خلالها يتم التعرف على مطالب الجمهور، أو عن طريق المؤسسات الأكademie دور العدالة كما هو الحال مع النائب الدكتور طيف حاجي، أو من خلال فتح مكتب خاص في منطقته كما هو الحال مع النائب حسين الشعلان.

وفي الحقيقة إن الوسيلة التقليدية للتواصل بين المواطن والبرلمان هي اللجوء إلى النائب المنتخب. وفي معظم البلدان التي تقسم فيها جمهور الناخبين إلى دوائر انتخابية استناداً إلى التوزيع الجغرافي ويمثل كل عضو برلماني دائرة محلية معينة كان التواصل بين المواطنين والبرلمان يتم عادة وجهاً لوجه مع نائب المنطقة التي يقيم فيها الناخبون. ولطالما اعتبر المدافعون عن نظام الدوائر الانتخابية أنها ذات ميزة متفردة تتمثل في معيشة الأعضاء مخاوف ناخبيهم ومشكلاتهم بشكل مباشر. فلا يكتفون فقط بالاعتماد على التقارير المعدة سلفاً لهم عندما يتدارسون الآثار المحتملة للتشريعات، لكن ذلك ينطوي على أضرار أشار إليها عدد من النواب من أجري عليهم استطلاع وتتمثل في أن الأعضاء قد يصبحون نتيجة لذلك وكأنهم مشرفون اجتماعيون متفرغون، إذ يتوقع الناخبون أنه بمجرد أن ينتخب النائب عليه أن يفرغ نفسه لهم في أي وقت وفي كل الظروف مثل حضور المناسبات الدينية وحضرات الزفاف ومراسم الجنائز وتقديم مختلف أنواع المساعدات الاجتماعية.

(٤٩) استطلاع أجرته مؤسسة الخليج الثقافية على عينة عشوائية من المواطنين في بغداد يوم السبت ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٧ بلغ عدد المواطنين المستطلعة آراؤهم ١٥٠ وتضمنت استبيانات الاستبيان ٥ - ٤ - ٥ - ٢٤ سنة وأجرى الاستبيان في عدد من المواطنين في القطاعين العام والخاص كما ضمت كل الجنسين من سن ٢٤ - ٦٠ يوم الأحد ١ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

وهناك جدل كبير مستمر حول هذا النوع من تمثيل المصالح المحلية التي تأخذ معنى الوساطة بين المواطنين وأجهزة الدولة. فالبعض يرى أن النائب قد ينشغل بهذا الدور للحصول على تأييد ورضا ناخبيه المحليين. لكن البعض الآخر يرى أن عمل الحكومة في الوقت الراهن أصبح معقداً بينما قدرة المواطن العادي على التأثير في أجهزة الدولة خصوصاً الأجهزة الخدمية والمرافق الأساسية محدودة ما لم تكن معروفة. الأمر الذي يفرض على عضو البرلمان القيام بإيصال مطالب المواطنين إلى أجهزة صنع القرار لما له من قدرة على ذلك وفرصة للاتصال بها.

من ناحية أخرى، كثيراً ما ينتخب المواطنين نوابهم للوفاء بوعود انتخابية وتلبية مطالبهم المحلية التنموية. وإذا عجز النائب عن تحقيقها أو انشغل عنها تماماً بأداء المهام البرلمانية الأخرى فإنه يفقد تأييدهم. وعلى هذا الأساس يُجمع النواب الذين التقيناهم بأن عملهم في دوائرهم الانتخابية لا يعيق دورهم في البرلمان الاتحادي. وقد وصف النائب حسين الشعلان ذلك العمل بأنه يؤدي إلى التكامل بين المركز والأطراف. وبالتالي سيكون البرلمان الاتحادي بمثابة البواقة النهائية، ويضيف النائب يوسف أحمد مصطفى أن هناك ترابط عضوي بين عمل النائب في البرلمان والدوائر الانتخابية، كما يذهب إلى ذلك أيضاً النائب الدكتور نديم عيسى الجابري.

تبعد فكرة تأسيس دوائر ومكاتب انتخابية للبرلمان من أهمية الحوارات ما بين النواب والناخبين. فهي تتيح للمجموعات تأمين فرص التقدم بمصالحها في البرنامج التشريعي ودفع البرلمانيين إلى وضع قوانين وإنشاء مؤسسات تستجيب لها. ونظراً إلى السياق السياسي الذي يعمل النواب في ظله، فمن المفيد لهم أن يتعاونوا مع ممثلي المجتمع المدني. وهو تعاون يتبع أحياناً للنواب الوصول إلى شبكة المتطوعين الذين قد يقبلون أحياناً - إذا اعتبروا النائب قادرًا على الدفاع عن قضيتهم - على الانخراط في أنشطة لها طابع سياسي واضح، مثل المشاركة في الحملة الانتخابية. ومن شأن رأس المال البشري هذا أن يؤدي دوراً أساسياً في الموسما الانتخابية كما أن هذه المجموعات تضم أعضاء منظمين جيداً ومتقنين.

وغالباً ما تتمي المصالحة على النواب أن يحضروا لملاقاة الجمهور في إطار فعاليات منتظمة. ومن الفوائد الأخرى أن تلك العلاقة من خلال الدوائر الانتخابية تتيح فرصة في توفير المعلومات وتكون هذه المعلومات فرصة قد تفتح الطريق أمام التقارب بين الحكومة والشعب.

ولعل الميزة الأبرز تمثل في الشرعية التي تكسبها هذه الاستشارات من خلال الدوائر الانتخابية في وضع برامج وسياسات، غير أن هذا المفهوم تطور حيث غاية الاستشارات العامة في الأصل تقويم أثر البرامج الحكومية المستقبلية.<sup>٥٠</sup>

٥٠) العلاقة بين النائب والناخب، ... . مرجع مذكور سابقاً، ص ١٢.

من جهة أخرى تتيح الدوائر الانتخابية للنواب والحكومة أداء مهامهم بوصفهم ممثليين عن ناخبيهم، وهي مسؤولة وتحد في أن واحد يواجهه كافة النواب، تتيح لهم تلك الدوائر الوقوف على المشاكل وفهمها فهماً أوضع وحلها. وتتيح في الوقت نفسه للشعب المشاركة في مسار العملية السياسية.

إن هذه الدوائر الانتخابية تضمن فرصة ممتازة للحكومة والنواب في الحصول على المعلومات الإستراتيجية التي يحتاجونها، وإشراك المجموعات وتقدير ارتدادات القرارات السياسية على مجموعات معينة والاستماع إلى تعليقات على مقررات مقدمة وتحسين الخدمات. أما من ناحية الناخبين فتتيح تلك الدوائر التأثير في مجلـل السياسـات حيث تسمـح لهم المـكاتب بإقـامة روابـط مع أهم صانـعي القرارـ فيـ الـبلـادـ.

### الدوائر الانتخابية في ألمانيا

يتم تقسيم أعضاء البرلمان في ألمانيا إلى ثلاثة مجموعات: المجموعة الأولى تضم أعضاء برلمانات الولايات «المقاطعات المحلية» الـ«لـانـدـسـتـاغـ». المجموعة الثانية تضم أعضاء المجلس الفيدرالي الألماني. المجموعة الثالثة تضم أعضاء البرلمان الأوروبي في سترايسبورغ، والذين ينفصلون عن دوائرهم الانتخابية بسبب طبيعة عملهم. هذا بالإضافة إلى مجموعة من المستشارين المحليين، وفي حين نلاحظ قوة العلاقة بين نائب «البوندستاغ» والمجلس الفيدرالي والدائرة الانتخابية الذي قد يخصص فريق عمل داخل دائرة الانتخابية بميزانية ضخمة، نلاحظ عدم قوتها بين نائب «اللاندستاغ» ودائرة الانتخابية.

يمكن القول إن النظام السياسي قد قاد العلاقة بين البرلمان والدائرة الانتخابية إلى تحول ألمانيا إلى نظام الحكم الرشيد الذي أدى إلى إعادة نهضتها بعد الحرب العالمية.

المصدر: علي الصاوي، الإصلاح البرلماني، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٤٦.

ثانياً - أهمية تعزيز العلاقة بين النائب وناخبيه: إن مسألة العلاقة بين النائب وناخبيه هي موضوع نقاش مطروح من وقت ليس بطويل في الدول التي تتمتع ببرلمان تمثيلي، حيث يرمي النائب من خلال هذه العلاقة إلى الحصول على تقويض من قبل ناخبيه للحدث باسهم في البرلمان والى تجديد انتخابه. في المقابل كان النائب يلعب دور الوسيط بين ناخبيه والإدارة العامة وبالطبع إن النائب يعرف أن دور الوسيط هذا مردود انتخابي في صناديق الاقتراع.

وبالمقابل إذا كان من المستحسن أن تكون العلاقةوثيقة ومتينة بين النائب وناخبيه، فمن الضروري كذلك أن يكون البرلمان هو المكان الأصلح الذي تتوح فيه هذه العلاقة، وبالتالي يفرض هذا الواقع على النائب أن يتواصل مع ناخبيه وان يشرح لهم كيف ولماذا تتخذ القرارات في البرلمان، وان يفهموا على نحو أفضل إلى أي مدى أخذت آراؤهم في الاعتبار وكيف تم تجسيدها عملياً في النصوص القانونية التي تصدر. هذا الفهم أساسى لتفادي حدوث هوة بين المواطن والقطاع العام.

لهذا السبب على النائب تشجيع هذا الالتزام والاستفادة منه وتوظيفه لتحسين ممارسته لوظائفه، والسعى لتعزيز علاقته بجمهور الناخبيين من خلال الاستفادة من وجود الدوائر الانتخابية.

وعندما يتحقق التفاعل بين الجمهور وأعضاء البرلمان تتحقق الاستفادة القصوى من النظام النبأى التمثيلي حيث أن البرلمان سوف يؤدي وظائفه التشريعية والرقابية والتكميلية وتحقيق مصالح الشعب بقدر كبير من الفاعلية. وتعنى العبارة السابقة أن يأخذ البرلمان في حسبانه آراء ومبادرات ومطالب الجمهور عند أدائه لوظائفه.

يمكن النظر إلى علاقة النائب بالدائرة الانتخابية على أنها من الموضوعات الفنية، إذ تتضمن هذه العلاقة الاستفادة من وسائل الاتصال كالصحافة ووسائل الإعلام من أجل عرض طريقة تمثيله لجمهور ناخبيه من خلال التصويت من ناحية، كما يجعل جمهور الناخبيين على علم بكيفية تمثيل نوابهم لهم في البرلمان. وعلى هذا الأساس يمكن للنواب أن يفعّلوا العلاقة من خلال عدة وسائل نذكر منها الآتية:

أ. نظام خدمة الجمهور: أن يقوم أعضاء البرلمان بأداء خدمات للأفراد من خلال الدوائر الانتخابية بالتدخل مع الموظفين الرسميين في الإدارات الحكومية.

ب. الاستجابة الرمزية: من خلال أداء النواب لخدمات الناخبيين، حيث يمكن للنواب أن يعدلوا من سياسات الحكومة لجعلها أكثر ملائمة لرغباتهم وتوجيه سياساتها وبالتالي من خلال التشريعات الجديدة في المجالات المالية والاستثمارية. أما داخل البرلمان فإن عملية سن القوانين واتخاذ القرارات غالباً ما تحتاج إلى حشد غالبية مساندة لها وهنا يحدث الترابط بين الناخبيين والنواب.

ويعتبر كلاً من نظام خدمة جمهور الناخبيين، وتوزيع الاستجابة أهم وسائلتين يمكن من خلالهما الوصول إلى شكل الحكم الرشيد.

كثيراً ما يؤدي تولي عضو البرلمان وظيفة شرح السياسات للجمهور إلى خلق نوع من التأثير على هذا الجمهور. فحتى إذا لم يقتضي هذا الأخير بالمعلومات والمناقشات المقدمة فإنه يصبح على استعداد للتعامل معها، حيث يمكن للأعضاء حشد وإثارة الجهد حول هدف معين من خلال جمهور الناخبين والدائرة الانتخابية. وعلى هذا الأساس فإن تحسين العلاقة بين البرلمانيين والناسبيين مسألة غاية في الأهمية لأنها تطور التزام المواطن وتعطيه المساحة التي تعود له في الحياة العامة وفي إدارة المجتمع مما يسهم بترشيد القرارات السياسية. وبالمقابل فإنها تمنح شرعية أكبر للسلطات العامة والمؤسسات البرلمانية، إذ أن البرلمان يكون ممثلاً للناخبين وفي حالة شعور هؤلاء بأنهم جزء من العملية السياسية وأن أصواتهم الانتخابية مؤثرة فإنهم عادة ما يتفاعلون من أجل التغيير في إطار النظام القائم.<sup>٥١</sup>

#### ١. العوامل المؤثرة في العلاقة بين النائب وناخبيه

أ - النظام السياسي: بقدر ما تكون الصفة التمثيلية لمجلس النواب شاملة تختلف التوجهات السياسية للمواطنين وبالقدر ذاته يبادر المواطنون إلى إقامة علاقات ودية وفاعلة مع النواب. وبالمقابل يمتنع المواطنون عن إقامة هذه العلاقة وتعميلها في البرلمانات ذات اللون الواحد حيث يسعى فيه البرلمانيون إلى إرضاء السلطات التي أوصلتهم إلى البرلمان بدلاً من إرضاء الناخبين.<sup>٥٢</sup>

ب - النظام الانتخابي: يشجع نظام الدوائر المتعددة الفردية على توثيق العلاقات بين النائب وناخبيه أكثر مما يشجع ذلك نظام دائرة الكبرى. وبالطبع ستكون العلاقة أسهل في الدوائر الصغيرة وفي المدن منها في المناطق المتباعدة.

ج - لموارد المتوفرة ومستوى التنمية في البلد: إن إقامة علاقة وثيقة بين البرلمانيين والمواطنيين مكلفة مالياً وتتطلب قدرًا كبيراً من الوقت والقدرات البشرية. وإذا كان من المسلم به أن هناك ثمناً، فإن من الصحيح أيضاً أن الانعكاسات المادية والمالية لعلاقة وثيقة بين المواطنين والبرلمانيين هي كبيرة. وبغض هذه القيود المالية لها وزنها في الدول الغنية كما في الدول الفقيرة. وهناك صعوبة أن يجد البرلمانيون المثقلون بأعمالهم البرلمانية من يتولون عنهم بعض متطلبات هذه العلاقة. يضاف إلى ذلك أن بعض الدول لا توفر المساعدين المؤهلين وحتى أن بعض النواب يحتاجون إلى تدريب على هذه العلاقات، والى جانب القدرة المالية والبشرية هناك عوامل أخرى تدخل في الحسبان، مثل مستوى التقدم في أنظمة الاتصالات ومستوى التعليم وثقافة المواطنين.

(٥١) علي الصاوي، بيوت الخبرة البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥١٢.

(٥٢) العلاقة بين النائب والناخب، ... مرجع مذكور سابقأ، ص ٧.

**ثالثاً - الموظفون ومبني الدوائر الانتخابية:** قد يظن بعض البرلمانيين أن مكاتب الدوائر الانتخابية هي معقل لأحزاب الحكومة وبالتالي فإنهم سوف لن يثقوا بها. ولكن إن أمكن إيجاد مجموعة من الموظفين تتمتع بالخبرة والاستقلالية في إطار عملية تفاوضية بين كل الأحزاب مع تخصيص نسب معينة للأحزاب من أجل طمأنتهم، ومع مرور الوقت ومع مشاركة البرلمانيين في عملية التوظيف ليمثل التوازن فيما بين أحزابهم، ستتبدد كل المخاوف بشأن الموظفين عندما يلاحظوا أن هؤلاء الموظفين يتمتعون بالمهارة ويبثثوا ولاء مثيراً للدهشة تجاه البنية الجديدة.

وقد يكون اختيار مبني حكومي يقع في الدائرة الانتخابية ويتوسطها محاولة جديرة بالاهتمام. وبدل تكبد أموال غير ضرورية من خلال محاولة إيجاد مبني عن طريق الاستئجار أو بناء مبني آخر فان من الأولويات في البحث عن مبني حكومي مناسب يتقاسم فيه الجميع وجودهم لتنظيم عدد من الاجتماعات لمناقشة المسائل المهمة. سيتحول مبني الدائرة الانتخابية إلى مكان عام يتقاسم فيه الجميع البحث في قضايا الدولة والمجتمع وان تنظيم سلسلة من الاجتماعات تضم كل الأحزاب مسألة في غاية الأهمية لتقرير وجهات النظر إذا أخذنا بالحسبان أن الأحزاب والكتل العراقية تمثل مكونات متعددة من الناحية السياسية والاجتماعية والثقافية والسياسية. وبالتالي إن الحرص على جمع هؤلاء سيعزى تقاليد العملية الديمقراطية الناشئة في البلد.

والمسألة لا تتعلق بالإبقاء على التقاليд أم لا إذ أن المهمة تستوجب إقحام بعض التقاليد القديمة والجديدة التي ينبغي دمجها في النظام الجديد إذا كانا نريده من ذلك النظام أن يلقى القبول كي نتمكن من تحديد كيفية الاستمرار في اعتماد بعض العناصر. ويمكننا اللجوء في هذه الحالة إلى الحوار والابتكار عن طريق الدوائر الانتخابية. المهم هنا جعل الناس يتفقون بشكل علني فيما بينهم حتى بعد النقاشات المطولة، ولكن الأهم من ذلك أن النجاح يقاس في جعل الناس يوافقون على ما تم تفيذه.

الأمر نفسه ينسحب على الإجراءات السياسية إذ لا بد من تحديد الهدف الذي سيتم من أجله إنشاء تلك الدوائر. فإذا كان ممثلو الشعب غير قادرين على التعبير عن أحاسيس مجتمعهم يفقد ناخبوهم ثقتهم بممثليهم أو بالعملية السياسية. وإن اكتفى هؤلاء المسؤولون المنتخبون بتأدية دور الصمام لمشاعر الغضب التي تخالج ناخبيهم تصبح أعمال العنف التي تسمح بالتعبير عن هذه المشاعر محتملة. يتغير إذًا على الأعضاء المنتخبين أن يؤدوا دوراً معتقداً ودقيقاً للتوفيق بين هذين الطرفين ويجب أن يسمح النظام العام بالتعبير عن مخاوف الناخبين بطريقة قوية لإسماع صوتهم عبر وجود مثل تلك الدوائر.<sup>٥٣</sup>

ولا بد في هذا المجال من التأكيد على احترام القواعد، فيبدون ذلك تستثنى الفوضى، إذ تعتبر القواعد المتفق عليها ضرورية ولكنها ليست كافية للعمل بها معاً في ظل وجود خلافات وتنافس بين الجماعات السياسية. هناك بعض جوانب العمل التي تتطلب درجة من المهارة

(٥٣) دور البرلمان في الحوار، ... مرجع مذكور سابقاً، ص. ٧٨

والمرونة التي يصعب أن تلاحظها القواعد المكتوبة، فالبرلمان يشهد فترات من التوتر تفرضه التعبير عن خوف المجتمع في إطاره إن أراد تأدية مهامه على أفضل وجه. أما في أوقات أخرى أو حتى في مرحلة ما من عملية إعداد مشروع قانون أو إلقاء خطاب أو مناقشة اقتراح، يجب على البرلمان والمجتمع أن يجداً أساليب للتخفيف من حدة التوتر، وهو ما يمكن أن نستثمره في وجود المرونة التي تتحققها الدوائر الانتخابية.

١. **وظائف مكتب الدائرة الانتخابية:** من الضروري أن يحظى النواب بمكتب مجاني مدفوع التكاليف مسبقاً وان يتلقوا موظفو المكتب في المحافظات رواتبهم من موازنة مجلس النواب العراقي. وتتضيّن مهامهم بمساعدة النائب على وضع جدوله الزمني وإيجاده عن طلبات الاستعلام الصادرة والواردة من المواطنين ودوائر الدولة والمجتمع المدني بشأن السياسات والمبادرات التشريعية التي يشارك فيها النائب. وهو ما تقوم به الدوائر الانتخابية التابعة للبرلمان الكندي حيث يحصل النواب على اعتمادات لاستئجار مكتب دائريتهم الانتخابية وصيانته وتزويده بالموظفين. ويكمّن الدور الأساسي الذي تؤديه هذا المكاتب في تأمين صلة الوصل بين النائب وناخبيه، خصوصاً أن كندا بلد واسع جداً ومن الممكن أن يقضي النائب في خلال الدورة البرلمانية فترات طويلة على بعد أكثر من ٤٠٠٠ كم من ناخبيه كحد متوسط<sup>٤٤</sup>.

ويمكن أن يؤدي مكتب الدائرة الانتخابية مهاماً كثيرة في هذا المجال، أهمها كونه نقطة اتصال وتواصل مع النائب، فعندما يرغب المواطن في التحدث إلى نائبه أو إعلامه خطياً بالمخاوف التي تراوده حال قانون معين أو سياسة معينة أو خدمة حكومية أو مقابلته شخصياً يتعين عليه إجمالاً أن يتوجه إلى مكتب الدائرة الانتخابية. وعندما يستقر النائب في العاصمة أو ينتقل مع لجنة معينة، يبقى مكتب دائريته الانتخابية نقطة اتصال بالنسبة إلى ناخبيه. كما يمكنهم أن يتلقوا نائبيهم عند عودته في مكتب الدائرة.علاوة على ذلك، فإن المكتب مثلما يمارس وظيفة أمانة السر هذه، فإنه يشكل في نفس الوقت مركز معلومات بالنسبة إلى الأشخاص الذين ينتمون إلى الوسط السياسي، أي معلومات حول السياسات ومشاريع القوانين المطروحة في المجلس، وبالنسبة إلى الذين يريدون الوصول إلى الخدمات التي تقدمها الحكومة. ذلك هو الدور المركب والهجين أحياناً الجامع بين دور المزود بالمعلومات وحامي المواطن. وعلى أية حال يمكن الاستفادة من هذه التجربة بشكل كبير عندما يحدد النواب ما إذا كانت قضية ناخب معين تستحق الدفاع عنها. وتم ممارسة النفوذ بطريقة أدق إذا كان موظفو الارتباط مع مجلس النواب (مكاتب المحافظات) يقومون بهذا العمل ولديهم الآلية والصلاحيات بهذا الشأن.

٢. **أدوات التواصل:** بعد أن تحدثنا عن طبيعة الخدمات التي يمكن أن يقدمها النائب إلى ناخبيه عن طريق الدوائر الانتخابية، وكذلك ما يقدمه الناخبوون بالمقابل للنائب بشكل خاص وللبرلمان بشكل عام نتطرق إلى الأدوات التي تسمح لهم بالتواصل مع مجلـم النـاخـبـين أو مع

٤٤ المرجع نفسه، ص ٣١

المجموعات المستهدفة. وتبرز في هذا المجال ثلاثة أدوات رئيسية كأدوات للتواصل. ومن المهم أن تكون هذه الأدوات وسيلة لتعزيز مصالح الجمهور بشكل عام لا أن تشكل أدوات للسياسة الحزبية.

بموجب النظام المعتمد به في كندا يمكن إدراج كلفة «النشرات البرلمانية ونشرة العشرة في المائة» في موازنة النائب تحت خانة «الدعم الذي يقدمه البرلمان»، وتصبح تكاليف تلك الأنشطة علنية شأنها شأن التكاليف الأخرى. وبشكل عام يمكن إدراج عدة وسائل للتواصل بين النائب والناخبين وهي :

أ - الإعلان: في كندا تعتبر الوسيلة الأولى. ووفقاً للنظام الذي يرعى نفقات المكاتب يسمح للنائب بتكرис نسبة تصل إلى ١٠٪ في موازنته للإعلان. وتتألف عادة من إعلانات تنشر في الصحف المحلية وأوراق دعايات منفصلة في المجالات التجارية أو إعلانات في البرامج الرياضية أو الثقافية المحلية. غالباً ما تتضمن هذه الإعلانات رسالة من النائب إلى ناخبيه، لاسيما بمناسبة الأعياد أو نشاط رياضي أو ثقافي يدعمه عبر إصدار إعلان في البرنامج (إعلان مدفوع الثمن)، وتعزز هذه الإعلانات عامة بصورة شخصية للنائب، كما تسمح له بالتعبير عن دعمه للأنشطة المحلية التي تجده في الرسائل الإعلانية هذه مصدر دخل. ويقضي نوع آخر من الرسائل بوصف الخدمات التي تقدمها مكاتب الدائرة الانتخابية أي توفير معلومات عن المكتب ولائحة بالهيئات الحكومية التي قد يرغب المفوضون بالتوجه إليها عبر المكتب<sup>٥٥</sup>. ويمكن للنائب العراقي الاستفادة من هذه الوسائل في الترويج لسياسة معينة تدرج ضمن جهده في التواصل مع الجمهور خصوصاً أن الساحة تعج بالقضايا المثيرة للاهتمام.

ب - النشرات البرلمانية: يحدد البرلمان النشرة البرلمانية على أنها مجرد مطبوعة تسمح للنائب باطلاع ناخبيه بشكل مقتضب على ما يقوم به من أنشطة، وبعبارات أخرى فإن النشرة البرلمانية هي وثيقة يدها النائب وينشرها بكميات كبيرة في كل من مساكن دائرة الانتخابية إذا أمكن. وهي ليست وثيقة حزبية ترمي إلى الترويج بشكل صريح لمآثر حزب سياسي معين، بل أداة تواصل تتيح للنائب اطلاع ناخبيه على رهانات مهمة أو على أنشطة يقوم بها النائب أو الحكومة. ولكن لا يخفى على أحد أن النشرة البرلمانية وثيقة سياسية نظراً إلى المعلومات التي تنقلها، ونظرًا إلى أنها تشير إلى إنجازات النائب ومشاركته.

ج - نشرة العشرة في المائة: تهدف إلى إعطاء معلومات للناخبين، غير أنها توزع بكمية لا تتعدي العشرة في المائة من الأسر في الدائرة الانتخابية. وتشير القواعد إلى أنه ينبغي طبعها على ورقة واحدة، وتتوجه أداة التواصل هذه إلى جمهور مستهدف بشكل محدد وتدور حول مواضيع ذات أهمية خاصة.

وعلى أية حال ومن باب الاستفادة من التجربة الكندية، يمكن لنا في مجلس النواب العراقي من خلال تطوير هذه الوسائل ومحاولة ابتكار أدوات أخرى لا تقل أهمية عن النشرات البرلمانية أو الإعلان البرلماني خصوصاً إذا اعتمدنا على استطلاع آراء المواطنين. وفي هذاخصوص فقد اختار ٨٠٪ من المواطنين المستطلعة آراؤهم لصالح أن يلتقطوا بالنائب بشكل مباشر في الدائرة الانتخابية، و ١٠٪ عن طريق وسطاء، في حين أن نسبة ٢٠٪ يفضلون التعرف على النائب عن طريق الصحف. ومن هنا نكتشف ضرورة التركيز على تقوية العلاقة بين النائب وناخبيه ومن ثم البحث عن وسائل تعزيز تلك العلاقة.

#### رابعاً - الإنفاق والميزانية

أ - موازنة مكاتب الدوائر الانتخابية: بعد التطرق إلى ما يتمتع به النائب من وسائل تمكنه من التواصل مع ناخبيه ومساعديهم، لعله يجدر بنا أن نعطي فكرة عن الوسائل المالية التي يتمتع بها وتسمح له بأن ينجذب عمله. وقد تفي التجربة الكندية بالغرض في هذاخصوص. فباستثناء الراتب الذي يتلقاه النواب، يخصص لهم مكتب الإدارة الداخلية موازنة سنوية تمكنهم من تسديد رواتب موظفيهم وعقود الخدمة وبعض مصاريف التشغيل والتقليل، فضلاً عن إنفاق آخر يراه مكتب الإدارة الداخلية مقبولاً<sup>٥٦</sup>.

#### مكتب الإدارة الداخلية

هو الهيئة المسؤولة عن مالية مجلس العموم في كندا، يرأسه رئيس المجلس ويتألف من ممثلي كافة الأحزاب السياسية الرسمية في المجلس (الذين يحتلوا على الأقل ١٢ مقعداً). وبموجب النظام الداخلي للبرلمان، فإن المكتب مكلف رسمياً بالمسائل المالية والإدارية التي تهم مجلس العموم ومقراته وخدماته وموظفيه والنواب. كما ينظر المكتب في توقعات المجلس لجهة الموازنة ويقرها قبل أن يرفعها الرئيس إلى رئيس مجلس الخزينة، وكذلك يقر المكتب النفقات المتصلة بالموازنة التي تجريها لجان المجلس ويراقبها، ويودع تقريراً مالياً سنوياً يشير إلى النفقات التي عقدتها كل اللجان.

المراجع: [http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/procedural\\_fact\\_sheets/boief.htm](http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/procedural_fact_sheets/boief.htm)

.٥٦) المرجع نفسه، ص ٢٨ .٩

ويحتسب مكتب الإدارة الداخلية المخازن السنوية لمكاتب النواب من خلال وضع صيغة تخصيص مبلغاً أساسياً لكل من النواب، فضلاً عن اعتمادات إضافية عندما تكون الدائرة كبيرة جداً وكثافة السكان. وبفضل هذه الإضافات من البديهي أن تخصص للدائرة الكبيرة الحجم أو الكثافة السكان نفقات إضافية بغية السماح للنائب بأن يضطلع على نحو فعال بواجباته حيال ناخبيه. وتقتضي الدوائر الأكبر مساحة أي تلك التي تفوق ٥٠٠ كلم إنشاء مكتبي دائرة أو أكثر في حال أراد النائب أن يتأكد من أن عدد مقيولاً من المواطنين قادر على الوصول إلى المكتب. ولا شك أن أكثر الدوائر كثافة سكانية أي تلك التي تعد أكثر من ١٥٠،٠٠٠ مقيم تضرر إلى التعامل مع كمية أكبر من طلبات الاستعلام والى زيادة عدد موظفيها والموازنة التي تخصصها للتواصل وفقاً لاحتاجتها.

وتقع على عاتق النواب مسؤولية إدارة مواردهم وكافة المصارييف التي تتخطى المبالغ الملحوظة في موازنتهم، فضلاً عن النفقات التي يعتبرها مكتب الإدارة الداخلية مخالفة للنظام الذي يرعى نفقات مكاتب النواب.

وبشكل عام تتضمن موازنة مكاتب النواب اعتمادات أساسية وفي حال كان النواب يمثلون منطقة شاسعة أو كثافة السكان فتتضمن الموازنة إضافة جغرافية أو إضافية يتم تحديدها بموجب عدد الناخبيين. وتوضع موازنة مكاتب النواب وفق نوع الدائرة أي إذا كانت ريفية أو حضرية أو مزيجاً من الاثنين، كما يمكن زيادة الموازنة عندما تفوق مساحة المنطقة الجغرافية المشمولة بخدمات المكتب ٨٠٠٠ كلم أو عندما يفوق عدد الناخبيين ٧٠٠٠، وتوزع موازنة مكاتب النواب في الأول من نيسان/أبريل من كل سنة مالية.

أما عن تدوير الاعتمادات فيمكن القول أن النائب يستطيع تدوير الميزانية إلى السنة المالية التالية بنسبة لا تتجاوز ٥٪ كحد أقصى من الأموال غير المنفقة في موازنة السنة المنصرمة.

بـ- الخطوط الرئيسية والتوجيهية المتعلقة بالإإنفاق: نظراً لأنه يتعين على النواب أن يخضعوا لمسائلة ناخبيهم في نهاية المطاف، فهم يمتهنون بها من كثیر من الحرية في ما يتعلق بطريقة الإنفاق موازنتهم. ويمكن بذلك أن يختار النائب الاستثمار في الاتصالات بدلاً من موظفيه أو نقل مكتبه إلى موقع مركزي يكون الوصول إليه أسهل (وكلفته أعلى) عوضاً عن الإنفاق على رحلات العمل. بيد أن ذلك لا يعني أنه يسعه إنفاق جميع الأموال كما يحلو له، فقد حدد مكتب الإدارة الداخلية أيضاً خطوطاً توجيهية تتعلق بنفقات المكاتب وتحديد المبلغ الأقصى الذي يمكن تخصيصه لرواتب الموظفين وعقود الخدمة والإعلان. ويمكن أن يكرس النواب ٣٪ من موازنتهم للنفقات المتفرقة<sup>٥٧</sup>.

<sup>٥٧</sup> المرجع نفسه، ص ٢٠.

## الخلاصة

في إطار التحولات الديمقراطية والسياسية والتعددية الحزبية يلعب البرلمان دوراً محورياً في كل هذه العملية خاصة انه أداة هذا التحول وهو هدفها أيضاً، فلا يمكن تحقيق ديمقراطية بلا برلمان يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم كما لا يمكن أن يكون هذا البرلمان عنصر قوة للديمقراطية إلا إذا كان ممثلاً للجماهير.

ومما لا شك فيه أن المد الديمقراطي يمكن أن يزداد رسوحاً في البلد كلما زاد إحساس الجماهير بأنها هي التي صنعت السلطة التشريعية، وهي التي شكلت المؤسسة التمثيلية وإنها قادرة على الدفاع عنها إذا حاولت السلطة التنفيذية الانتهاص من قدرها و اختصاصاتها. كذلك فإن ثقة الرأي العام في المؤسسة النيابية وكفاءة عمل البرلمان في مجموعه يساعد على موازنة العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

من ناحية أخرى، فإن من المهم التأكيد على أن البرلمان الذي يتحدث في إطاره ممثلاً الشعب مع بعضهم البعض هو أكثر من مجرد « منتدى للكلام »، إذ يعده بمثابة البديل عن العنف السياسي أو أي وسيلة غير قانونية وديمقراطية للتغيير. وبالتالي من الضروري البحث عن الوسائل الكفيلة بتطوير أداء البرلمان من الناحيتين الوظيفية والإدارية، بعد أن كان فاقداً لسمات البرلمان الحقيقي وصفات الحياة النيابية المثلث. إذ لم يكن مجلس الأمة في العهد الملكي سوى برلمان للنخبة يبتعد عن تمثيل الجماهير العراقية وهي الصفة التي عجلت في نهايته. ولم يقف الشعب في الدفاع عنه حينما هبت رياح التغيير في النصف الثاني من القرن الماضي الذي لم يكن بأحسن حال من نصفه الأول من القرن حيث توقفت الحياة النيابية حوالي أكثر من خمسة وأربعين عاماً، وهي الفترة التي سجلت تأسيس المجلس الوطني العراقي الذي فقد أغلب ما يحتاجه البرلمان من وسائل الحياة وهي الاستقلالية والانتخاب الحقيقية (التمثيل). ودونت تلك المرحلة هيمنة شبه كاملة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبذلك فقدت الأخيرة مقومات وجودها وحملت بذور فنائها في نفس الوقت.

وبعد سقوط النظام السابق في ٢٠٠٣ تطورت الحياة السياسية بشكل مضطرب حتى قيام مجلس للنواب تتمتع بأغلب مقومات البرلمان الحقيقي من تشريع وتمثيل ورقابة، وتوضح المعلومات التي قدمت في هذه الدراسة أن هناك تزايداً في دور مجلس النواب العراقي بوصفه المؤسسة الديمقراطية الأكثر تمثيلاً للشعب كونها تجوب عنهم حيث تتسم خلفيات النواب بقدر أكبر من التنوع والشمولية. و يضم نواباً من مختلف الطبقات والجماعات العرقية والقومية والسياسية والدينية والمذهبية، ومن ثم تحظى مختلف القطاعات والشريحة السكانية في المجتمع بمن يمثلها ويعبر عن رأيها في مجلس النواب. والأمر نفسه ينطبق على توسيع حق التصويت ليشمل المواطنين في سن الثامنة عشر ذكوراً وإناثاً، وأدى ذلك إلى المزيد من التنوع وبالتالي زيادة الصفة التمثيلية للبرلمان وتفعيل أدائه في ممارسة مهامه.

إلا أن ذلك لا يعني على الإطلاق عدم حاجة البرلمان العراقي إلى إصلاح وتطوير بهدف رفع مستوى وكفاءته في ممارسة مهامه المنوط به، ومن ثم الارتفاع به إلى مستويات أعلى. وبهذا المعنى وإدراكاً من المجلس لأهمية تعييل دوره فهو يسعى إلى تشكيل وتأسيس مكاتب للنواب في عموم محافظات العراق. وهي الوظيفة التي حددها النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته ١٥١ حيث أعطت الصلاحية في تأسيس مثل هذه المكاتب إلى الأعضاء البرلمانيين في كل دائرة انتخابية.

وتتجدر الإشارة أن تلك المكاتب لم تفعّل بعد، ولم تتضح الآلية في تنظيم عملها تالياً، وهي لا تقترب بالمراد من الدوائر الانتخابية سوى ببعض اهتمامات تتعلق بالنائب وتتلخص بضمان متابعة الشكاوى التي ينقلها المواطنون، والرقابة على الأجهزة المحلية في المحافظة. ومن هنا تبرز الحكومة في أن توأك مهام البرلمان متطلبات التطور البرلماني وتطلب تلك الخطوة إدخال الإصلاحات العلمية على مجلس النواب وتطعيم التجربة العراقية بالأفكار والابتكارات في التجارب العالمية للديمقراطيات كألمانيا وكندا وإحداث توافق بين التجربتين العراقية وال أجنبية، مع الأخذ في الاعتبار خصوصية التجربة العراقية كونها ناشئة أولاً وتواجه تحديات عديدة ثانياً.

## التوصيات

تعتبر عملية الإصلاح والتطوير في مجلس النواب العراقي عملية مستمرة وتأخذ طابعاً مؤسسيّاً. ومن بين تلك العمليات التطويرية البحث عن تقوية العلاقة بين البرلمان والمواطنين بشكل عام والانتقال به من الدور التقليدي إلى الدور المعاصر وتعزيز قدرته التشريعية والرقابية. وعلى هذا الأساس خرجت هذه الدراسة بجملة توصيات هي الآتية:

١. إن التحدي الحقيقي الذي يواجه البرلمان العراقي هو التحدي الديمقراطي والقوة الدافعة للتطوير والإصلاح البرلماني وهو مثلان سعي البرلمان إلى مواكبة التطورات السياسية والاجتماعية في البلد من ناحية، وبناء جسور الثقة مع المواطن من ناحية أخرى. وتعتبر عملية تعزيز الثقة أحد أهم الأهداف التي يجب على البرلمان أن يسعى لتحقيقها، وهي تمثل القوة الدافعة وراء العديد من مبادراته. وتكونن تلك العملية بضرورة زيادة تمثيل المكونات العراقية التي لم تحظى بفرصة الفوز بمقعد نوابي كالصبيةة مثلاً أو بعض الجماعات العرقية أو الدينية التي لم يسعفها القانون الانتخابي من الحصول على «المعدل الوطني» من الأصوات.
٢. تبرز الحاجة إلى استحداث لجنة داخل مجلس النواب تأخذ على عاتقها البحث عن أدوات التطوير والإصلاح وستعين بالخبرات البرلمانية في الداخل والخارج.
٣. إذا كان ثمة احتمال بأن الأقليات لن يتم تمثيلها بشكل كاف في البرلمان فمن الممكن إتباع عدد من الاستراتيجيات المختلفة التي تتوقف على نوع النظام الانتخابي ودرجة التركيز الجغرافي للأقلية المعينة، ومنها:

أـ تقليل شروط التسجيل بحيث تستطيع الأحزاب المسجلة بوصفها منتمية إلى أقلية وطنية أن تتأهل لدخول البرلمان عند حصولها على نسبة أقل من التصويت الشعبي.

بـ وضع حدود للدوائر الانتخابية تمنع ممثلي الأقليات فرصة أفضل للنجاح وفي حال تركز الأقليات في منطقة معينة يمكن تخصيص عدد أكبر من المقاعد البرلمانية لهذه المنطقة.

جـ تطبيق نظام الحصص على مرشحي الأحزاب.

دـ حجز مقاعد لممثلي الأقليات، وهذه هي أكثر الطرق شيوعاً ويستخدمها حالياً نحو ٢٥ بلداً في العالم.

٤. بشأن الدوائر الانتخابية، أعرب كافة أعضاء مجلس النواب الذين التقينا بهم عن تأييدهم وحماسهم لفتح مكاتب لهم في محافظاتهم. واعتبروا أنه ينبغي على الجهات ذات العلاقة أن تسرع في تعزيز دور البرلمان في المجتمع، كما أظهرت النقاشات معهم رغبة مشتركة في اعتماد آلية واضحة في تحديد هيكلية الدوائر الانتخابية وما يتعلق بأمور الميزانية.

٥. إن أهم أسباب عدم تفعيل «قسم شؤون الناخبين» أو الاستفادة من النصوص القانونية في النظام الداخلي، أو حتى الاستفادة من التجارب العالمية هو «التحدي» الذي قد يرجع إلى «التحفظ» من ظهور تناقض حزبي بين الكيانات السياسية في الدوائر الانتخابية. وإن هذا التناقض قد يغير مسار المهام التي تتشكل من أجلها تلك المكاتب والدوائر الانتخابية. وبهذا الصدد لا يمكن لهذه الدوائر أن تنجح في أداء مهامها إذا لم يتم الاتفاق مسبقاً على كيفية إدارتها للمهام المنوط بها. وعند ذلك يتعمّن على جميع الأعضاء أن يستمع بعضهم إلى آراء البعض الآخر والتوصل إلى صيغة نهائية بشأن تلك الدوائر.

٦. إن العلاقة بين النائب وجمهور دائريته الانتخابية أيًّا كان حجمها تبقى محدودة ومقيدة بعوامل عديدة، ومنها عامل الوقت والقدرة على التواصل مع عدد كبير من المواطنين. لذلك، قد يكون من مصلحة النائب وجود مكتب له في دائريته الانتخابية. وعلاوة على ذلك، يجب ألا ينظر إلى تلك الدوائر كقوى منافسة للبرلمان، فهي تقدم إضافة على المشاكل وتعبر عن هموم الناس من جهة، كما أنها تعبر عن التزام المواطن بالشأن العام.

٧. هناك بعض الوسائل المقترنة لتفعيل العلاقة بين النائب والمواطن في دائريته الانتخابية، مع التأكيد أن كل تلك الوسائل يجب أن تتم ضمن الإطار العام للدائرة الانتخابية، ومن هذه الوسائل:

أـ بالإضافة إلى ما قدمناه في متن هذا البحث بالنسبة لوسائل الاتصال الجماهيري كالإعلان والنشرات البرلمانية، هناك المراسلات بين النواب والمواطنين ويمكن أن تستخدم في تشطيط العلاقة بين الجهات، وتكون تلك المراسلات حول قضايا فردية أو عامة.

بـ لقاءات ميدانية في مكاتب النواب.

- ج- لقاءات في المناسبات العامة والخاصة في الدوائر الانتخابية.
- د- نشرات إخبارية وبيانات صحفية توزع عبر وسائل الإعلام أو مباشرة إلى المواطنين.
- هـ- تخصيص نافذة لكل نائب على شبكة الانترنت.
- وـ- يمكن الأخذ بالتجربة الأوروبية في هذا المجال بخصوص إعلانات الدعم الرياضية أو النشاطات المحلية التي يدعمها النائب عبر شاشات التلفزيون.
٨. من المهم تخصيص أكثر من مكتب للمحافظات الأكثر كثافة سكانية والأوسع مساحة جغرافية.
٩. يجب أن يقدم مكتب الدائرة الانتخابية الذي يمارس الإشراف على عمل الدائرة تقريراً شهرياً عن سير العمل. ومن المفيد أن يتضمن ذلك التقرير إحصاءات حول عدد المواطنين الذين اتصلوا بالدائرة وما هي الانجازات التي يحققها والمعوقات، كذلك من الضروري أن يتضمن التقرير توصيات لتطوير العمل.
١٠. ربط تلك الدوائر بالدائرة البرلمانية في مجلس النواب. وعلى هذا الأساس يمكن الاستفادة من وجود «قسم شؤون الناخبين» التابع للدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي تحت الإشراف المباشر لمدير الدائرة البرلمانية وتقعيله باتجاه العمل على المهام الموكولة إليه كما مر ذكره. كما يمكن الاستفادة من وجود المادة ١٥١ من النظام الداخلي لمجلس النواب بنصها على تأسيس «مكاتب للنواب» في المحافظات والجمع بينها وبين وجود «قسم شؤون الناخبين»، على أن يتم التوحيد والتيسير بين التشكيلين في قسم واحد.
١١. من المفيد في هذا الجانب أن يعمل الموظفون في الدائرة الانتخابية بروح الفريق الواحد وإن يزودوا بالخبرات الضرورية مع التأكيد أن يتم اختيارهم وفق أسس علمية. ومن المفيد أن يشتراك الأعضاء البرلمانيون ذوو العلاقة بهذا الاختيار.
١٢. فيما يتعلق بالميزانية، نوصي بالإجراءات التالية:
- أـ وفق الميزانية التخمينية التي أعدتها الدائرة المالية في مجلس النواب العراقي لتكلفة فتح مكاتب النواب وشكاوى المواطنين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ والتي بلغت ٣,٩١٠,٦٦٠ دينار وعشرين مليون وستمائة وستون ألف( ) دينار، وهي الكلفة السنوية التي تتضمن رواتب الموظفين البالغ عددهم ٧ موزعين على أقسام المكتب الأربع لكل دائرة من الدوائر الـ ١٧ في عموم البلاد مع إيجار الأبنية والأثاث، فمن الممكن في هذا الجانب الاستعاضة عن مبالغ كبيرة مخصصة كبدل إيجار في حالة تخصيص مبني مملوكاً للحكومة يؤدي نفس الغرض.
- بـ- الأخذ في الاعتبار أن هناك جملة قوانين سيتم العمل بها - من ناحية المبدأ - كقانون الأقاليم والذي يمكن لمجلس النواب أن يفاوض الحكومات المحلية في أن تتحمل جزءاً من تكاليف هذه المكاتب كونها تمثل بالمقام الأول ممثلي محافظات تلك الحكومات المحلية. ويمكن الاستفادة في هذا الجانب من جهود الأعضاء البرلمانيين في الدخول بمفاوضات لهذا الغرض.

ج- من الأهمية أن يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب مواد بشأن وجود دائرة الانتخابية تحدد فيها الطبيعة المستقلة عن «مكاتب النواب وشكاوى المواطنين». وأن ترصد لها ميزانية خاصة، ولكن فيما أن العمل جار على فتح مكاتب للنواب مع شكاوى المواطنين فمن الضروري في هذه الحالة أن تطبق خطة خمسية تبدأ بوجود الإدارة الانتخابية داخل مكتب النواب وشكاوى المواطنين (وهو ما يقوم به قسم التشريفات في المكتب المذكور)، ومن ثم الانتقال تدريجياً إلى جعل ذلك القسم دائرة مستقلة تمارس عملها وفق القواعد البرلمانية المعتمدة بها في الدول الأجنبية ككندا.

١٣. التأكيد على دور التجارب العالمية في الديمقراطيات الراسخة للدول المتقدمة في الوصول إلى النموذج الأمثل في تعزيز وتطوير الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي. وتبذر التجربة الكندية في هذا المجال كمثال أفضل، ومن المفيد في هذا الجانب دراسة برنامج الإصلاح البرلماني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في فيدجي وكوت ديفوار وجنوب إفريقيا للتطوير البرلماني، وخصوصاً في تحسين العلاقة بين النائب وجمهور الناخبيين.

١٤. فتح أبواب البرلمان أمام العامة، إذ أن مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الاتصال غير كافية في الوقت الحاضر للتعرف بشكل أفضل على الدور الذي يمارسه مجلس النواب. ومن جهة أخرى فإن هناك صعوبة تعرّض حل هذه المشكلة وتمثل بأن مقر المجلس ربما غير قابل للدخول للمواطنين. تتطلب عملية الوصول موافقة مسبقة من الجهات الأمنية واستحالة الدخول من دون موعد مسبق، بالإضافة إلى اضطرار الناخب إلى المرور بعدد كبير من الحراس المدججي السلاح. وعليه تبرز الحاجة إلى السعي نحو تذليل تلك التحدّيات باتجاه يجعل المواطنين يشعرون بملكية البرلمان وفاعليته.

١٥. يحتاج مجلس النواب العراقي إلى إصدار نشرة برلمانية تعلم المواطنين بنشاطاته وموقف النواب من بعض القضايا، وبالإمكان أن تتضمن تلك النشرات استبياناً للأعضاء لتقييم رأي العامة أو جدولًا بالقوانين المصادق عليها. ولعل أهم فائدة متوازنة من هذه النشرات البرلمانية هو إعلام المواطنين بما يجري داخل البرلمان وهو الأمر الذي يؤدي بالمحصلة إلى زيادة التفاعل بين البرلمان ومحطيه.

## لائحة بأبرز المراجع

١. كتب:

- العلاقة بين النائب والنائب، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الخامس.
- الملخص الجوهرية لمفوضية الانتخابات، إعداد مجموعة القانون الدولي والعلوم السياسية، ٢٠٠٦.
- تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، الدار العربية للعلوم، ط ١، بيروت ٢٠٠٦.
- دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول أشكال النظم الانتخابية، ط ٢، ٢٠٠٢، السويد.
- دور البرلمان في الحوار، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الثامن، بيروت، ٢٠٠٦.
- علي الصاوي، الإصلاح البرلماني، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٣.
- علي الصاوي، بيوت الخبرة البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، القاهرة، ٢٠٠٣.
- علي الصاوي، مستقبل البرلمان العربي، القاهرة، ٢٠٠٣.
- علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، ج ٢، دار الوراق للنشر، ٢٠٠٧.
- فيليب فيلارد ايرلندي، العراق: دراسة في التطور السياسي، London: Jonathan Cape Ltd ١٩٣٧، ط ١، ترجمة جعفر الخياط، ١٩٤٩، بيروت، ص ٣٢٤. الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ١.
- ناجي رعد، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكم، بغداد، ٢٠٠٤.

٢. قوانين ووثائق رسمية:

- تعديل قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠، الواقع العراقي، العدد رقم ٣٣٠٨ تاريخ ٢١ أيار/مايو ١٩٩٠.
- الواقع العراقي، العدد رقم ٣٩٨٦ تاريخ ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.
- الواقع العراقي، العدد رقم ٤٠١٠، تاريخ ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.
- قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم ٧ لسنة ١٩٦٧، الواقع العراقي، العدد رقم ١٣٧٠ تاريخ ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٦٧.
- قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣، الواقع العراقي، العدد رقم ٧٩٧ تاريخ ٢٥ نيسان/ابريل ١٩٦٣، وكذلك أنظر قانون المجلس الوطني رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٧٠ في الواقع العراقية العدد رقم ١٩٥٠ تاريخ ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠.
- قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠، الواقع العراقي، العدد رقم ٢٧٦٤ تاريخ ١٧ آذار/مارس ١٩٨٠.
- قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥، الواقع العراقي، العدد رقم ٣٥٩٧ تاريخ ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥.

- وزارة الإرشاد، دليل الجمهورية العراقية لسنة ١٩٦٠ ، بغداد، ١٩٦٠ .
- وقائع جلسات المجلس الوطني المؤقت، دائرة البحوث، قسم المكتبة.

### ٣. موقع الكترونية:

<http://iraqintikhabat.com/public/nedam/sheet8.htm> -  
<http://elaph.com/elaph/asdelaph2004/7/1955.htm>  
<http://www.achr.nu/art72.htm> -  
<http://www.arabparliaments.org/arabic/countries/country.asp?cid=>

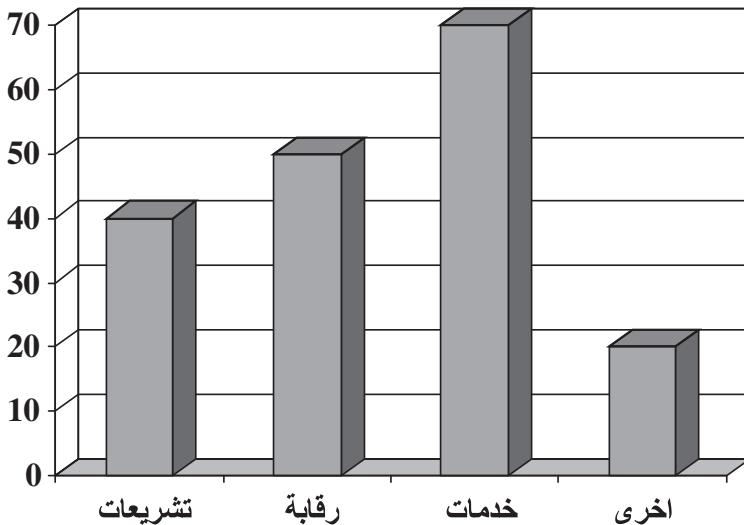
### ٤. استطلاعات رأي:

- استطلاع أجرته مؤسسة الخليج الثقافية على عينة عشوائية من المواطنين في بغداد، السبت ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٧ .

## ملحق استطلاعات الرأي

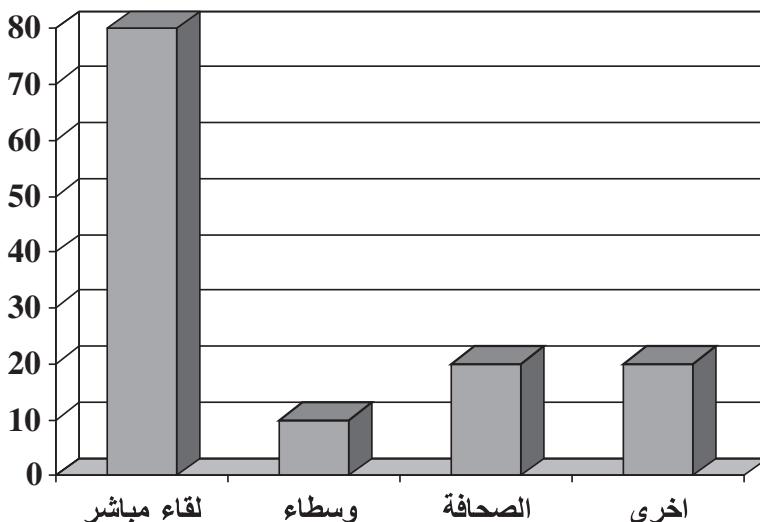
أولاً - سؤال موجه إلى ٧٥ مواطن:

ما الذي تحتاجه من عضو مجلس النواب العراقي؟



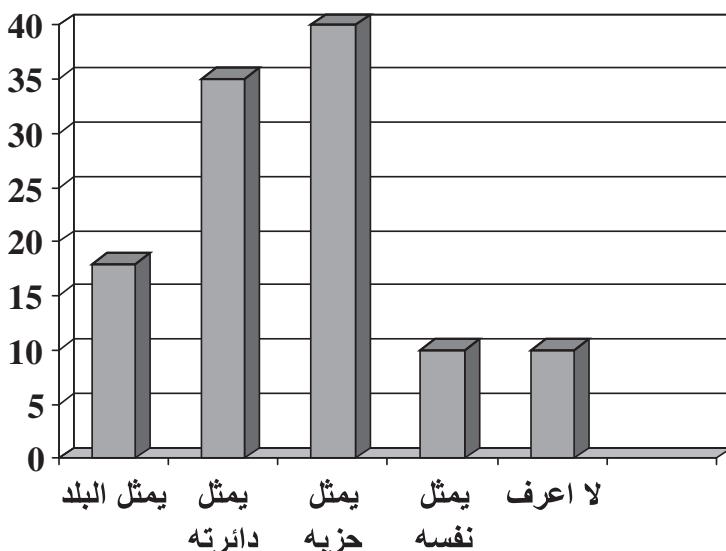
ثانياً - سؤال موجه إلى ٧٥ مواطن:

ما هي الوسيلة التي تفضلها للتعرف على النائب؟



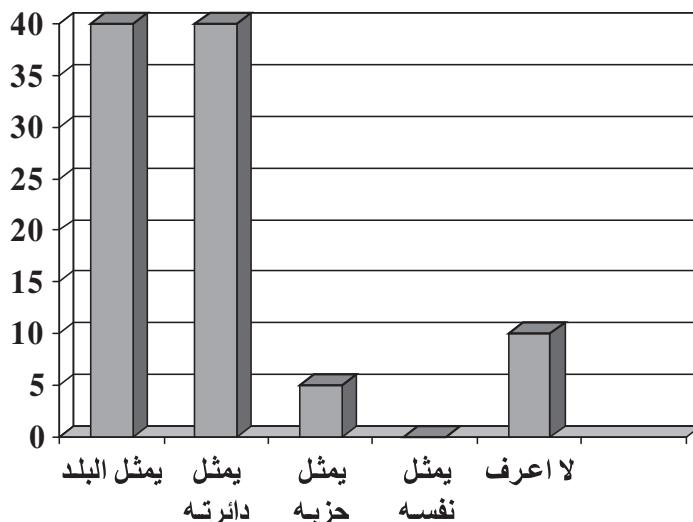
ثالثاً - سؤال موجه إلى ١٠٣ أعضاء في مجلس النواب العراقي:

ما الذي يمثله عضو مجلس النواب في الواقع؟



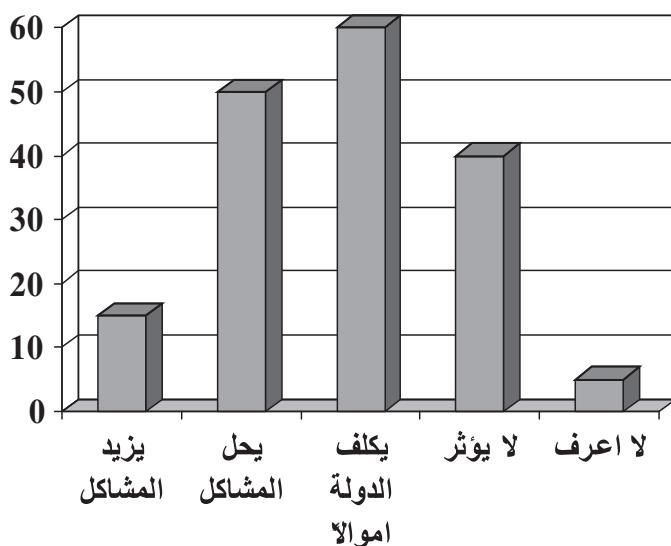
**رابعاً - سؤال موجه إلى ٨٥ مواطن في مجلس النواب :**

ما الذي يجب عليه أن يمثله عضو مجلس النواب العراقي؟



**خامساً - سؤال وجه إلى ٤٥ نائب :**

هل تعتقد أن فتح الدوائر الانتخابية يكلف الدولة أموالاً، يحل المشاكل، أم يزيدوها، لا يؤثر؟



الدراسات البحثية

# الباب الثاني

لبنان



# الوظيفة التمثيلية للبرلمان في لبنان

\* د. طوني عطا الله

هل أدخل المجلس النيابي اللبناني قيماً مضافة على المسار الديمقراطي في لبنان؟ وما الذي يجعل منه أو لا مؤسسة تمثيلية، ديمقراطية، شفافة، فاعلة ومسؤولة أمام الناخبيين؟ يساهم البحث والتحليل في هذه العناصر في بناء قدرات المؤسسة البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في لبنان. يجتاز البرلمان اللبناني، كما برلمانات العديد من بلدان العالم، اختباراً صعباً في مواجهة التحديات الناجمة عن ضعف مشاركة المواطنين وما يلحقه من ضرر بالديمقراطية ومس بشريعة الحكم والمؤسسات. إذ وُلد التعاون الدولي والعلمة والسياق المقارن، تساولات تمحور حول معرفة ما إذا كانت المؤسسة البرلمانية هي فعلاً مؤسسة قادرة على تمثيل مصالح المواطنين بمختلف تلاوينهم وفئاتهم. وهل البرلمان اللبناني على مستوى تحديات المرحلة حيال تنامي محاولات زعزعة ثوابت لبنان الميثاقية ولجم المساعي لإشعال فتن داخلية من طريق نقل الحوار من المجلس النيابي إلى الشارع؟

## أولاً - العوامل المؤثرة في الدور التمثيلي لمجلس النواب

سعى واضعو الميثاق والدستور اللبناني بأن يكون المجلس النيابي مركزاً للحوار الدائم. إلى أي مدى يلبي المجلس النيابي هذا الدور المنوط به؟ وظيفة مجلس النواب في تمثيل المواطنين هي إحدى أبرز الوظائف الأساسية للبرلمان. العديد من العوامل المؤثرة تلعب دوراً في هذا المجال تتناولها الدراسة بالتشريح المنهجي وأبرزها:

١. الهيئة الانتخابية الموحدة: تكمن إشكالية التمثيل النيابي في لبنان في التوفيق بين التمثيل الوطني وتمثيل الطوائف والمناطق. إنها إشكالية التمثيل المثلث الأضلاع لمواقف الطائفة ولمواقف المنطقة ولمواقف الوطنية، إن لم تدخل في الحسبان مصالح جماعات الضغط والهيئات المهنية.

اعتمد النظام اللبناني لحل إشكالية العلاقة بين التمثيل الطائفي والتمثيل الوطني، مبدأ الهيئة الانتخابية الموحدة (المادة ٤ من قانون الانتخاب) الذي بموجبه يشتر� ناخبو من طوائف مختلفة في انتخاب مرشحين من طوائف مختلفة، بدلاً من أن يشكل الناخبو من كل

\* استاذ محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية.

طائفية على حدة هيئة انتخابية منفصلة لانتخاب ممثلي عنهم. تنص المادة ٤ المذكورة من قانون الانتخاب بأن «جميع الناخبين في الدائرة الانتخابية على اختلاف طوائفهم يقترعون للمرشحين عن تلك الدائرة»<sup>١</sup>.

من إيجابيات الهيئة الانتخابية الموحدة أنها تحمل على الاعتدال لأن المرشح في حاجة إلى أصوات ناخبيين من غير طائفته. لكن الملاحظ أنه خلال الأزمات يتعطل دور المجلس النيابي وتظهر هيئات الطوائف وتنظيمات وقmm تمثل الطوائف أو غالباً ما تتحل هذا التمثيل. ينتقل تاليًّا الحوار من المجلس النيابي إلى الشارع متخدًّا في معظم الحالات منحى انحدارياً في المسار الديمقراطي.

٢. التمثيل المتعدد: يمثل أعضاء المجلس النيابي الأمة جماء. جاء في المادة ٢٧ من الدستور المتعلقة بالسلطة الإشراعية ما يأتي: «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جماء ولا يجوز أن تربط وكتله بقيد أو شرط من قبل منتخبه».

أما من حيث الواقع، فالنواب يمثلون دوائرهم الانتخابية، ويُنتخبون من الهيئة الانتخابية الموحدة لمقاعد وفقاً لكتوة محددة لكل طائفة. ينص الدستور اللبناني في المادة ٢٤ على القواعد التي يقتضي مراعاتها في توزيع المقاعد النيابية خاصة والتمثيل النيابي عامّة. تشرط هذه المادة بأن يكون التمثيل منطبقاً على القواعد الآتية:

- أ – بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.
- ب – نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.
- ج – نسبياً بين المناطق.

هذا من حيث النص الدستوري. أما من حيث الواقع، فإن نواب الأمة يمثلون أيضاً دوائرهم الانتخابية ويدافعون عن مصالحها. ومن هنا يصبح للتمثيل أبعاداً عدّة متजاذبة: طائفية، مناطقية، وطنية، تنطوي على تمثيل مجموع المواطنين من جهة وتمثيل دوائر ومصالح معينة. مما يعني أنه يمكن للأعضاء البرلمانيون العمل كممثلي لمصالح وطنية أو لمصالح محلية أو التأثر بجماعات محددة كجماعات الضغط.

لذلك يلاحظ بأن كل مشاريع قوانين الانتخابات التي تعتمد على النسبية الانتخابية في إطار محاولات لتغيير النظام الأكثر المعتمد في لبنان منذ أكثر من مئة عام وحتى اليوم، أنه بسبب اضطرار هذه المشاريع إلى مراعاة المستويات الثلاث المذكورة والشديدة التعقيد، فإنها تبدو أشبه بعملية تربع زوايا الدائرة في تطبيقها نظام تمثيل نسبي في آن على مستويات متدرجة تترواح بين اعتماد لبنان كله دائرة انتخابية واحدة، وبين المحافظة والأقضية معاً، وبين الكوتا المحددة مسبقاً لكل طائفة. وبطرق الدكتور أيليا حريق تسمية «الأكثرية المضاعفة»، تعبيراً عن التشويه الذي تلحقه مشاريع النسبية الانتخابية بالتمثيل الشعبي لدى محاولتها التوفيق بين المستويات الثلاث المذكورة من التمثيل.

(١) قانون الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٥

إن تطبيق نظام التمثيل النسبي في المرحلة الحالية من البنية الحزبية والتحالفات السياسية يفضي إلى مزيد من الشرذمة بين الأحزاب وفي داخلها بسبب تامي الشعور بعدم الحاجة إلى التعاون وسعى كل فئة إلى إثبات قوتها وحضورها. إضافة إلى أن النسبية لا يمكن تطبيقها سوى في نظام حزبي متتطور، بينما الأحزاب اللبنانية اليوم خارجة من حروب ١٩٧٥ - ١٩٩٠ وهي منقسمة على ذاتها، أو في طلاق مع قوا祖دها، أو تمارس فيها نخبة حزبية قومية لسياسة طائفية تحكر فيها التمثيل والتعبير عن مصالح الحزبيين وتنقصب مصالح آخرين. ويفاض إلى ذلك، عدم مساواة الأحزاب عملاً بالمادة السابعة من الدستور التي تنص على مساواة اللبنانيين أمام القانون وحيال الأعباء العامة، لاسيما إزاء امتلاك السلاح الذي ينفرد به «حزب الله» انطلاقاً من دوره المقاوم. كما أن الانقسامات الحزبية التي يساهم نظام التمثيل النسبي في نشوئها وتعزيزها تتعكس بصورة سلبية على استقرار النظام الحزبي ككل حيث يسهل هذا النظام عملية التجزئة. وقد تتيح هذه التجزئة المجال للأحزاب المتطرفة في أن تملأ رغباتها على الكتل الكبرى وتبتزها على غرار ما يحصل مع أحزاب دينية متطرفة في بعض الأنظمة السياسية.

نظام الانتخاب النسبي، إذا تقرر إدخاله في المستقبل، قد ينافق الميثاقية والعيش المشترك للاعتبارات التالية: إن نظام الانتخاب النسبي في مختلف أشكاله لا يتوافق مع طبيعة النظام السياسي اللبناني القائم على الثوابت الميثاقية في العيش المشترك ويتم ترجمتها في النظام الانتخابي من خلال الهيئة الانتخابية الموحدة التي يموجها يشتركت ناخبو من طوائف مختلفة في انتخاب مرشحين من طوائف مختلفة. في النظام النسبي يمكن أن يشكل الناخبو في كل طائفة على حدة هيئة انتخابية منفردة في شكل أمر واقع لانتخاب ممثلي عنهم. ولا يمكن منهم بمجرد قانون لأن النسبية تتطلب غالباً على تصويت تفضيلي، مع إمكان تشطيب دون استبدال اسم بأخر، وترتباً في أسماء المرشحين بحسب المراتب التي يريد الناخب إدراج مرشحه فيها انطلاقاً من تفضيله لهذا أو ذاك. وتبعداً لذلك يتم انتخاب نواب نقيس ما نصت عليه المادة ٢٧ من الدستور من أن «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جماعة». وقد ينشأ تاليًا مجلس نواب ينطبق عليه التوصيف الوارد في مقدمة الدستور والقال في «لَا شرعية لـأي سلطة تقاض ميثاق العيش المشترك» (بند - ي).<sup>٢</sup>

إن مبدأ الهيئة الانتخابية الموحدة المعتمد باستمرار في كل أنظمة الانتخاب في لبنان منذ ١٩٢٢ يحمل المرشحين على التعاون والاعتدال لأنه يدفع المرشح نحو الاعتماد على أصوات ناخبو لا ينتمون إلى طائفته. بينما يساهم نظام التمثيل النسبي في وصول متطرفين إلى مجلس النواب لأن نسبة ما يحتاجون إليه من أصوات للفوز تكون عادة ضئيلة. أما قاعدة الكوتا المعمول بها حالياً فإنها تتحقق تمثيلاً مضموناً للأقليات ومنافسة داخل الطوائف، فالتنافس الانتخابي يدور داخل كل طائفة وليس بين الطوائف: الكاثوليكي منافسه كاثوليكي وليس ماروني أو درزي أو شيعي أو سني. وفي حال إلغاء قاعدة الكوتا في تمثيل الطوائف يقتضي ابتكار حل يجنب طغيان أكثريات على أقليات أو العكس. وإذا تم تجاهل ذلك تتعدى المشاعر الطائفية من الجذور ويعاد إنتاجها بحدة أكبر.

(٢) الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار/مايو ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته والمقدمة المضافة إليه بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.

يؤثر قانون الانتخاب على الوظيفة التمثيلية للمجلس، بحيث أنه يمكن أن ينتج نواباً يعدون بحق ممثلين لناخبهم، كما يمكنه إنتاج نواب على تقدير ذلك. في لبنان، هل كل من يفوز في الانتخابات النيابية هو حتماً الأكثر شعبية بين المرشحين؟ يظهر التاريخ الانتخابي في لبنان، أن من يفوز في الانتخابات غالباً ليس هو الأكثر شعبية بين المرشحين بل الأكثر قدرة ومهارة على التحكم بالماكينة الانتخابية.

٣. **قانون الانتخاب:** تكمّن وظيفة العملية الانتخابية في إنتاج النخبة التمثيلية. أي هدف تؤديه الانتخابات في لبنان؟ هل توجد قوى فاعلة بديلة للنخبة الممثلة؟ ماذا ينتج عن الجمع بين الوكالة الانتخابية والوظيفة الوزارية وما هي شروط الاستقرار؟ هل يمارس مجلس النواب دوره في الرقابة والمسائلة على أعمال الحكومة؟ أم أن الحكومة هي صورة مصغرّة عن المجلس النيابي، وهي تاليًا غير خاضعة للمحاسبة؟ هل تجعل الحكومات الأكسترا-برلمانية مجلس النواب أكثر التزاماً بدوره في مسألة الحكومة؟

يؤثر قانون الانتخاب على الوظيفة التمثيلية للمجلس، بحيث أنه يمكن أن ينتج نواباً يعدون بحق ممثلين لناخبهم، كما يمكنه إنتاج نواب على تقدير ذلك. في لبنان، ليس كل من يفوز في الانتخابات هو الأكثر شعبية بين المرشحين بل الأكثر قدرة على التحكم بالماكينة الانتخابية. القانون الانتخابي لا يمنع الجمع بين الوكالة الانتخابية والوظيفة الوزارية.

في معزل عن القانون الانتخابي وحجم الدائرة الانتخابية، يمكن للنواب من خلال سلوكياتهم إما تعزيز المصالح العامة وقضايا الشأن العام التي تهم المواطنين، وإما التصرف بشكل أساسياً كمدموي خدمات أو العمل على تسهيل تقديمها لناخبهم. بمجرد انتخابهم، فإن أعضاء البرلمان يصبحون المركز الرئيسي لتجمّع مطالب المواطنين فتقراكم الاهتمامات العامة لديهم مما يفرض التعامل معها.

تظهر التجربة اللبنانية أن قلة من النواب تمكّنوا من لعب هذا الدور، والحفاظ على حيز من الاستقلالية في السبعينات وببداية السبعينات حين كانت حدة استقطاب النواب داخل كتل كبرى ما تزال ضعيفة. كان النائب أكثر حرية في تأدية أدواره خلافاً لما يحصل اليوم مع بضعة كتل كبيرة يقتصر عليها المجلس النيابي، ذات طبيعة جامدة وعددها أقل من السابق، مع تصويت في المجلس النيابي معروفة نتائجه مسبقاً بسبب جمود موقف النواب داخل كتلتهم مما يلغى عملية سرية التصويت وحريته، ليس بموجب أحكام النظام الداخلي بل في الممارسة الواقعية.

٤. **البث التلفزيوني المباشر لجلسات المناقشة العامة في مجلس النواب: دخول التلفزيون إلى مجلس النواب لنقل المناقشات النيابية** يعود إلى تشرين الأول /أكتوبر ١٩٧٠ مع النقل المباشر لواقع جلسات مناقشة البيان الوزاري ونبيل الحكومة الأولى في بداية عهد الرئيس سليمان فرنجية ثقة المجلس<sup>٣</sup>. ثم تكرر نقل جلسات الثقة في حزيران /يونيو ١٩٧٢ ليصبح اليوم من ثوابت العلاقة

(٣) أنطوان مسرة، «المجلس النيابي اللبناني والتلفزيون: البدائيات والإشكالية»، مجلة الحياة النيابية، مجلة مجلس النواب اللبناني، المجلد السابع، عدد حزيران /يونيو ١٩٩٣، ص ٢٨ - ٣٩.

في تكيّف الديمocrاطية اللبنانيّة مع وسائل الاتصال الجماعيّة. وكان من نتائج هذه التجربة حرص معظم النواب على الظهور الحسن والتصرّف اللائق: من العناية بالهندام إلى تبديل البدلات والكرافات بين جلسات صباغية وأخرى مساميّة، إلى اعتبار أن كل حركة من حركات النواب بأنّها مدروسة لمجرد وجود التلفزيون داخل قاعة الهيئة العامة للمجلس.

إلا أنّ الملاحظ مع هذا الدخول للإعلام المرئي - المسموع هو أنّ النواب أصبحوا يرتكبون التكلم أمام عدد قليل من زملائهم. وأنّ مدة المناقشات والخطابات بدأت تأخذ حيزاً من الوقت أكبر بكثير مما كان قبل دخول التلفزيون. وزاد عدد المداخلات وطالبي الكلام بين النواب (المعدل الوسطي للمداخلات في الجلسة غير المتفاوضة كان ١٨ مداخلة، فأرتفع إلى ٥٤ مداخلة في الجلسة المتفاوضة). ما حمل بعض النواب الحاضرين على القول: «يجب إخراج التلفزيون من المجلس لنتمكن من إنهاء المناقشات». ومن هنا نشأ المطلب الداعي إلى تحديد فترة الكلام لكل نائب للحيلولة دون تطويل مدة المناقشات. كانت تدور جلسة مناقشات الثقة غير المتفاوضة بمعدل وسطي بلغ ٨ ساعات و٥٣ دقيقة و٢٠ ثانية<sup>٤</sup>. أما جلسات الثقة المتفاوضة فأصبح معدلها الوسطي ٢٦ ساعة و٣٠ دقيقة<sup>٥</sup>.

حيال الإطالة التي تعرضت لها المناقشات، درس الاجتماع الدوري الشهري المشترك لهيئة مكتب مجلس النواب ورؤساء اللجان النيابية والمقررين، في نيسان/أبريل ١٩٩٣، برئاسة الرئيس نبيه بري اقتراحات ترمي إلى تنظيم جلسات المناقشة العامة. تداول النواب في اقتراحات تحولت

لاحقاً إلى مبادئ معمول بها في تنظيم جلسات المناقشة العامة. وهذه الاقتراحات هي الآتية:  
١. جلسة المناقشة العامة قسمان: نصف لمناقشة كل المواضيع المطروحة دونما تخصيص، ونصف أسئلة وأجوبة تتناول أوضاع الوزارات والوزراء. والنصف الثاني لم يتبلور تماماً في انتظار مزيد من الاقتراحات لتنظيم طريقة الأسئلة والأجوبة.

٢. إعطاء النائب المستقل حق الكلام في جلسة المناقشة العامة لمدة خمس دقائق، مع أن نواباً اعتبروا أن هذه المدة قصيرة وغير كافية مفضلين جعلها عشرأً.

٣. أن تكون المداخلات شفوية فقط في النصف الأول من الجلسة العامة.

٤. إعطاء الكتل النيابية التي يبلغ عددها خمسة نواب وما فوق نصف ساعة للكلام.

(٤) جرى احتسابها انطلاقاً من الجلسات السبع الأخيرة غير المتفاوضة المنعقدة بالتاريخ المبينة مع مدة المناقشات التقريرية التالية: ٢٩ آيلول/سبتمبر ١٩٦٤ (٣ ساعات)، ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٤ (٣ ساعات)، ١٢ آب/أغسطس ١٩٦٥ (٥ ساعات)، ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٦٦ (١٠ ساعات)، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ (١٠ ساعات)، ١٦ شباط/فبراير ١٩٦٨ (٤ ساعات)، ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٨ (٤ ساعات)، ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٦٩ (١٢ ساعة)، ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٩ (٢٢ ساعة خلال ٢ أيام).

(٥) جرى احتسابها انطلاقاً من جلستين متلفزتين عقدتا في: ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠ (٢٢ ساعة)، و١٢ حزيران/يونيو ١٩٧٢ (٣٠ ساعة خلال ٥ أيام).

٥. الاستمرار في تلفزة جلسات المناقشة العامة ونقل وقائتها عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة. وهذا كان رأي جميع النواب الحاضرين، خصوصاً الرئيس بري، معتبرين أنها الوسيلة الفضلى لإبقاء صلة الوصل قائمة بين النائب والنائب وإطلاع الرأي العام على وقائع العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية وطريقة مناقشة الحكومة. علماً أن بعض النواب طرح تلفزة جلسات العمل، لكن زملاء لهم اعترضوا على ذلك باعتبار انه من المستحيل أن يشرع النواب تحت أضواء التلفزة فضلاً عن أن اشتراعاً من هذا القبيل من شأنه أن يؤثر على جدية المداولات والاتجاهات، وتالياً يخضع التشريع للديماغوجية الإعلامية والاستعراضية<sup>٦</sup>.

وحيث أن التلفزيون يلعب دوراً سافراً في كشف التفاوت بين كفاءات النواب، مما ينعكس إيجاباً تجاه البعض وسلباً تجاه البعض الآخر.أخذ معظم النواب يهتمون أكثر بخطاباتهم ويريدونها مسبقاً، وإحضارها معهم جاهزة منقحة ومشغولة بعنابة وأحياناً بمساعدة محترفين في الخطابة والإعلام وعلم السياسة والحقوق. هذا الاهتمام من جانب الشعب ضاعف منه اتصالات نواب بأصدقائهم عن طريق الهاتف أو الرسائل الخليوية لإعلامهم بالموعد المحدد لإلقاء مداخلتهم في المجلس وطلب مشاهدتها. ولمن يفوته مشاهدتها من الأصدقاء والمناصرين، يقدمها بعض النواب على نسخ مجانية مسجلة من شرائط وأقراص مدمجة.

إن النقل التلفزيوني المباشر لواقع جلسات المناقشة العامة في التلفزيون اللبناني أصبح من ثوابت الممارسة اليوم. وهو يلبي حاجة للجمهور الذي يعبر عن اهتمامه بالمناقشات البرلمانية أكثر مما كان في الماضي من خلال متابعة أقل اتساعاً لما تشره الصحافة. ومن هنا جعل التلفزيون الشعب اللبناني يهتم أكثر بالبرلمان وشؤونه، وبمتابعة المناقشات في أدق تفاصيلها وبلذة ومرح وشيء من الظرافة (humour). ولم يعد يهتم القراء بالمحاضر النيابية المنشورة في الصحف في اليوم التالي وبأخبارها «المقطعة».

وفر البث التلفزيوني المباشر لواقع المناقشات النيابية بكمالها صورة موضوعية أكثر واقعية مما يدور في المجلس، أظهرت البرلمان على حقيقته لا كما تنقله الصحافة المضطرة إلى الإيجاز، مما أعاد الاعتبار إلى المجلس.

كان من أهم نتائج دخول التلفزيون إلى المجلس إضافة البعد المحلي على مداخلات النواب. صحيح أن النائب في لبنان هو ممثل الأمة جمعاء لكنه في النهاية يُنتخب عن دائرة انتخابية هي منطقته ولديه رسائل يتوجه بها إلى جمهور ناخبيه. وهذا ما يحصر وجهة مداخلات النواب بينهم وبين الرأي العام وجمهورهم، فينحو معظم النواب إلى الحديث عن شؤون مناطقية في إطار مناقشة الحكومة حول سياساتها العامة. ويقول وليد شقير في «الحياة» حول النواب بأن «الإدلاء بالأراء المعارضة يكسبهم بريقاً ويعطيهم دفعاً شعبياً إذا ما أثاروا القضايا الحياتية والاجتماعية من على المنبر البرلماني<sup>٧</sup>.»

(٦) الصحف اللبنانية بتاريخ ١٤ نيسان / أبريل ١٩٩٣ .

(٧) الحياة ٢٠ آذار / مارس ١٩٩٣ .

يؤكد النائب غسان مخبيـر بأن: «دخول التلفزيـيون إلى جلسات المناقشـة العامة في المجلس النـيـابـي يعتبر وسـيلة إضافـية ليتـوجه النـائـب نحو نـاخـبـيه ويقول لهم بأنه يهـتم بشـؤونـهم المـحلـية. وبالـتـالي كـونـ الجـلسـاتـ منـقـولةـ وـطـنـيـاً، فإـنـها لا تـرـفـعـ منـ الخطـابـ الوـطـنـيـ، بلـ منـ الكلـامـ المـحـليـ كـيـ يـسـمعـ ابنـ القرـيةـ أنـ النـائـبـ يـتـحدـثـ فيـ شـؤـونـهـ الحـيـاتـيـةـ الـيـوـمـيـةـ منـ طـرـقـ وزـفـتـ وـمـشـارـيعـ ...»<sup>٨</sup>

واضـطـرـ التـلـفـزـيونـ بـعـضـ النـوابـ إـلـىـ إـسـمـاعـ صـوـتهـ لـلـمـرـةـ الـأـوـلـىـ منـ عـلـىـ مـنـبـرـ المـجـلـسـ. ولـلـوـلـاـ القـلـ المـتـلـفـزـ لـمـاـ كـانـ عـدـدـ مـنـ النـوابـ تـكـلـمـواـ، مـؤـثـرـينـ الصـمـتـ عـوـضـ المـشـارـكـةـ فـيـ النـفـاشـ.

٥. التـمـثـيلـ والـعـلـاقـةـ بـالـدـوـائـرـ الـاـنـتـخـابـيـةـ: عـرـفـ لـبـنـانـ أـربعـ مـراـحـلـ فـيـ مـوـضـوعـ حـجمـ الدـوـائـرـ الـاـنـتـخـابـيـةـ بـدـءـاًـ مـنـ الدـائـرـةـ الـكـبـرـىـ عـلـىـ أـسـاسـ المـحـافـظـةـ (١٩٣٤ـ - ١٩٥٠ـ) وـاـنـتـقـالـاًـ إـلـىـ زـيـادـةـ الدـوـائـرـ إـلـىـ تـسـعـ (١٩٥١ـ - ١٩٥٣ـ) وـصـوـلـاًـ إـلـىـ التـصـغـيرـ مـنـ ٣٣ـ إـلـىـ ٢٦ـ دـائـرـةـ (١٩٧٢ـ - ١٩٥٣ـ)، وـاـنـهـاءـ بـدـوـائـرـ دـوـنـ مـعـايـرـ (١٩٩٢ـ - ٢٠٠٥ـ).

يـُـسـتـخلـصـ مـنـ مجـمـلـ هـذـهـ الأـحـجـامـ أـنـهـ خـلـافـاًـ لـكـثـيرـ مـنـ الدـوـلـ، النـائـبـ فـيـ لـبـنـانـ هوـ فـيـ شـكـلـ عـامـ قـرـيبـ مـنـ النـاخـبـينـ. فـنـوابـ الـمـنـاطـقـ يـتـرـكـونـ العـاصـمـةـ وـيمـكـثـونـ فـيـ آـخـرـ أـيـامـ الـأـسـبـوعـ فـيـ مـنـاطـقـهـمـ بـالـقـرـبـ مـنـ نـاخـبـهـمـ. وـيـشـارـكـونـ النـاسـ فـيـ أـفـرـاحـهـمـ وـأـتـرـاحـهـمـ، وـيـرـعـونـ نـشـاطـاتـ ثـقـافـيـةـ وـاجـتمـاعـيـةـ وـفـقـيـةـ. وـيـزـورـونـ الـقـرـىـ وـالـبـلـدـاتـ فـيـ دـائـرـهـمـ الـاـنـتـخـابـيـةـ. وـالـنـاسـ يـغـالـلـونـ فـيـ طـلـبـ وـقـوفـ النـائـبـ مـعـهـمـ فـيـ مـخـلـفـ مـنـاسـبـاهـمـ الـاجـتمـاعـيـةـ. وـفـيـ مـطـلـقـ الـأـحـوالـ النـائـبـ لـيـسـ بـعـدـاًـ عـنـ نـاخـبـهـ فـيـ لـبـنـانـ. وـلـلـنـوابـ فـيـ لـبـنـانـ مـنـازـلـ تـقـومـ بـوـظـيـفـةـ الـمـكـاتـبـ الـاـنـتـخـابـيـةـ. وـالـنـائـبـ مـضـطـرـ أـنـ يـتـحـمـلـ تـكـالـيفـ مـوـظـفـيـهـ الـمـسـاعـدـيـنـ.

فـيـ أـمـيـرـكـاـ وـالـجـزـائـرـ عـلـىـ سـبـيلـ المـثـالـ لـاـ الحـصـرـ، أـنـشـئـتـ مـكـاتـبـ لـلـنـوابـ فـيـ مـنـاطـقـهـمـ، بـيـنـماـ لـلـنـوابـ فـيـ لـبـنـانـ مـنـازـلـ تـقـومـ بـوـظـيـفـةـ الـمـكـاتـبـ الـاـنـتـخـابـيـةـ. وـالـنـائـبـ مـضـطـرـ أـنـ يـتـحـمـلـ تـكـالـيفـ مـوـظـفـيـهـ الـمـسـاعـدـيـنـ.

الـنـائـبـ فـيـ لـبـنـانـ عـلـىـ تـوـاـصـلـ مـعـ نـاخـبـيـهـ، وـيـقـدـمـ لـهـمـ الـخـدـمـاتـ، وـيـدـافـعـ عـنـ القـضـاياـ الـعـامـةـ. وـيـرـاجـعـ فـيـ مـوـضـوعـ الـمـاءـ وـالـكـهـرـبـاءـ وـالـهـاـفـنـ وـالـبـلـئـ الـأـورـتـواـزـيـ وـالـمـدـرـسـةـ وـحتـىـ مـسـاـعـدـةـ الـمـوـاـطـنـيـنـ عـلـىـ تـسـيـيرـ مـعـاـمـلـاتـهـمـ الـتـيـ تـتـعـرـضـ لـلـعـرـقـلـةـ وـغـيـرـهـاـ.

يـوـضـعـ الـأـسـتـاذـ اـيلـيـ خـوريـ مـديـرـ مـشـرـوـعـ بـرـنـامـجـ الـأـمـمـ الـمـتـحـدةـ الـإـنـمـائـيـ فـيـ جـلـسـ النـوابـ بـعـضـ جـوـانـبـ الـعـلـاقـةـ الـتـيـ تـرـبـيـتـ النـائـبـ بـالـنـاخـبـ منـ خـلـالـ الخـدـمـاتـ الـتـيـ يـوـفـرـهـاـ الـأـوـلـ لـلـثـانـيـ، وـيـقـولـ: «تـدـخـلـ النـائـبـ مـعـ الـإـدـارـةـ فـيـ الـعـالـمـ يـتـمـ لـهـدـفـيـنـ إـثـيـنـ: إـمـاـ تـأـمـيـنـ خـدـمـاتـ عـامـةـ (ـطـرـقـاتـ، مـدارـسـ...) وـهـذـاـ جـزـءـ مـنـ مـهـمـتـهـ، إـمـاـ تـقـدـيمـ خـدـمـاتـ فـرـديـةـ (ـبعـضـهاـ مـشـروـعـةـ، وـبعـضـهاـ غـيـرـ مـشـروـعـةـ). النـائـبـ فـيـ لـبـنـانـ يـؤـمـنـ لـلـنـاسـ خـدـمـاتـ غالـبـاًـ فـيـ الـقـطـاعـ الـخـاصـ. وـتـدـخـلـ النـائـبـ لـيـسـ دـائـمـاًـ بـهـدـفـ تـجاـوـزـ الـقـوـانـينـ. إـذـاـ ذـهـبـ النـائـبـ إـلـىـ وـزـارـةـ التـرـبـيـةـ لـيـطـالـبـ بـمـدـرـسـةـ، فـهـذـهـ الخـدـمـةـ

(٨) مـنـ وـقـائـ مـقـابـلـةـ أـجـراـهـ الـبـاحـثـ مـخـبـيـرـ فـيـ مـكـتبـهـ فـيـ مـجـلـسـ النـوابـ بـتـارـيخـ ٢ـ تمـوزـ /ـ يـولـيوـ ٢٠٠٧ـ.

هي عامة وكل الناس. وإذا تدخل لتوظيف أحدهم في بنك وكان ملفه قانوني. فلا ضير في ذلك. اليوم لو أن كل الناس تصل إلى حقوقها يرتاح النائب. لكن هناك أشخاص يتعرضون للمظلوم في حياتهم، وتتدخل النائب له ما يبرره<sup>٩</sup>.

في السنوات الخمس الأخيرة لم يعد النواب في وضع يسمح لهم بتقديم الخدمات العامة التي هيمنت عليها الأجهزة. والمكاتب الحزبية تقدم للمواطنين خدمات أكثر مما يقدمه لهم النواب كأفراد. الحياة الحزبية تؤطر أكثر فأكثر الخدمات العامة. وهناك نواب لا يستطيعون تقديم أي خدمة.

٦. ملاحقة النائب لقضايا المواطنين اليومية المنشورة: توجه انتقادات ضد مدخلات السياسيين، وبخاصة النواب، في الإدارات والمؤسسات العامة. يلجأ المواطن إلى النائب والواسطة و «يدل كرامته»، بحسب التعبير المستعمل، وتشكل الخدمة قيداً عليه في الانتخابات النيابية، كما وأنها تصرف النواب عن القيام بواجباتهم الأساسية في التشريع ومراقبة أعمال الحكومة. وتخلص الانتقادات إلى اقتراح منع النائب عن التدخل في أي من القضايا الإدارية. لكن أصحاب هذه الدعوة يجهلون أو يتجاهلون أن إحدى مهامات البرلمان والنواب هي الدفاع عن المواطنين ضد السلطة الاستنسابية الواسعة، أو الاستبدادية، والبعيدة عن مفهوم الإدارة الحديثة. المهم أن كل ذلك يظهر غياب مفهوم لبناني حديث، وعلى جميع المستويات، لوظيفة النائب في علاقته مع الإدار.

تُطلق على بعض النواب من استهروا بـ «النائب» بـ «النائب» لـ «الوزارات والإدارات العامة» توصيات دونية كالقول عن أحدهم بأنه نائب معقب بـ «معاملات!» تُطلق التسمية تاليًا للحط من مشروع قانون انتخاب في معرض رفض صادر عن جهة حزبية حيث سياسي يتهم واضعي المشروع مثلاً بأنهم: «يريدون تحويل النائب معقب بـ «معاملات»، وبخاصة في حالة المشاريع التي تستند إلى تصغير حجم الدوائر الانتخابية.

يُظهر هذا التوصيف المستعمل أن أصحاب نظرية «النائب معقب بـ «معاملات»» لم يطلعوا على ما أنتجته الدراسات الحديثة في علم السياسة وخاصة تفاصيل الأدوار التي يقوم بها النواب في لبنان الذين يتمتعون بشكل عام بثلاث وظائف أساسية هي: التشريع، الرقابة على أعمال الحكومة، ووظيفة ثالثة هي غالباً في لبنان عرضة للاستخفاف والتهميش أو الاحتاجب وهي الوساطة بين المواطنين وأجهزة الحكم من أجل قضايا حقوقية مشروعة. تمارس هذه الوظيفة غالباً في شكل غير مفهوم أو من تحت الطاولة بفضل شبكات تبعية واستغلال نفوذ. فإذا كانت حقوق المواطنين والبلديات ومؤسسات المجتمع المدني مهدورة أو في خطر، فهل من قضية أسمى لدى النائب من أن يدافع عن حقوق الناس؟ يتحول النائب إلى «معقب بـ «معاملات»»، بحسب التعبير المستعمل، فقط

<sup>٩</sup> من مقابلة أجراها المؤلف مع الأستاذ ايلي خوري مدير مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب بتاريخ ٤ تموز / يوليو ٢٠٠٧.

في الكتل «المحادل» النيلية الكبرى التي تقوم على الطاعة الشخصية أو المالية لرؤسائها، فيتغطى تاليًا دور النائب في التشريع والرقابة والدفاع عن حقوق الإنسان.

حول الخدمات التي يؤديها النواب وما هي خصائص مجموعة النواب الأكثر تقديماً لهذه الخدمات<sup>١٠</sup>، يؤكد النائب غسان مخبيبر: «توجد مهن للنائب تكون أكثر تعبراً عن الخدمة. في المجلس النيلي، لدينا نواب في المجلس قادمون من مهن الطب والمحاماة ورجال الأعمال. الطبيب هو الأقرب والأكثر تقديماً لخدمات الناس. وهناك أطباء ناجحون جداً كنواب، ولا يتلقاًون من يقصدهم أي بدل لقاء معاينتهم الطبية. هناك أطباء كثيرون يقدمون خدمات، ويعتبرون الخدمة أيضاً مرتبطة بالأصوات. وهذا متعارف عليه ولا يزال ثابتاً ومتجذراً».<sup>١١</sup>

ويستنتاج النائب مخبيبر قائلاً: «حتى في الولايات المتحدة الأمريكية الخدمة الشخصية متوقعة من النائب. في نورث كارولينا (North Carolina)، نصف الموظفين عند أحد نوابها هم للخدمة، بينما في لبنان لم تقبل الناس جيداً بعد أن تأتي الخدمة عن طريق موظفين. يريدون أن تصل لهم عبر اهتمام النائب وبجهده الشخصي. وإلا يعتبرون النائب متعالاً على الناخب، خاصةً إذا صار بينهما هوة فاصلة كأن يحتاج المواطن إلى وقت كبير ليحصل على موعد من النائب».

ويتابع النائب مخبيبر: «الناخب يفضل النائب الذي يفتح بيته لا مكتبه، فيعتبر حينها أنه ابن بيت مما يعني التواصل المباشر. وهذه من الأساليب التي يجعل نواباً من زملائنا يعتبرون أن توسيعدائرة لتشمل دائرتين أو قضاءين، لا يعني بتاتاً أن تخفف الخدمات، بل يصبح متوقعاً من نفس النائب أن يغطي خدمة للدائرةتين. وإذا أصبح النائب نائباً عن محافظة، يعتبر أن الخدمة ليست متوقعة للدائرة التي يقيم فيها، بل تتسع على المحافظة بأكملها. عندها يصبح هناك ضغط إضافي، وبالتالي يغدو أكثر صعوبة للنائب أن يؤدي الخدمة المتوقعة منه. إذن هناك خدمة مباشرة يؤديها الأطباء في الصحة، والمحامون مع المحاكم، ورجل الأعمال في التوظيف، ثم الرابعة مع الإدارة العامة في المعاملات المعقدة أو المعرفة، حيث يقوم النائب بدور الوسيط. وكلما كان النائب «منشاف» (صاحب نفوذ ووجاهة)، كلما كان وصوله إلى الإدارة أسهل مناً. وإذا كان من الأكثريّة تكون له فاعلية معينة، أما إذا كان في المعارضة ف تكون فاعليته مختلفة».

ويختتم النائب مخبيبر بالقول: «رغم معرفة الناخب بانتفاء النائب إلى المعارضة - وهنا سكيزوفرينيا الناخب - الذي يريد نائبه في المعارضة، ولا يؤيد الحكومة. ولا يريد أنه يصيير وزيراً عضواً فيها، ومع ذلك يريد الناخب خدمة من الوزير بالذات الذي كان قبل وقت قليل ينتقده إلى حدود السباب. وصارت الإدارة مسيسة إلى حد أنها تُقفل على المعارض وتُغلق على الموالي. وهذه

(١٠) عند هذا القسم من البحث كان لا بد من التوجّه نحو نواب من مختلف الكتل النيلية لاستجلاء خبراتهم المترافقـة في موضوع الخدمات التي يطلب منهم المواطنين المساعدة فيها. وقد اعترض العامل الأمني الاجتماع مع نواب يمثلون جميع الكتل بسبب المخاوف المحددة بتحرّكـتهم واتصالـتهم. أجريت عشرات الاتصالـات من أجل تحديد مواعيد اللقاءـات، فتم الاكتفاء بما تيسـر من مقابلـات.

(١١) من مقابلـة أجراها المؤلف مع النائب المحامي غسان مخبيبر في مكتـبه في مجلسـ النواب بتاريخ ٢ تموز / يولـيو ٢٠٠٧.

من ضمن اللعبة السياسية التي لا يقدر أي محل أن تقيب عن ذهنه».

من جهته يقول النائب الدكتور فريد الخازن: «يختلف أسلوب العمل بين نائب وآخر. من جهتي لدى أسلوب معين تعرفه الناس، هو ايلاء اهتمامي بأى طلب يردني، وأحاول تنفيذه. معظم الطلبات تُفْدَت، وليس كلها طلبات على علاقة بالتوظيف في الدولة بل في القطاع الخاص. هذه الطلبات كبيرة الحجم وأكثر مما قد نعتقد. وربما هي أن أعطيها حيزاً من الوقت حيث لدى كمية من السير الذاتية لمرشحين للتوظيف خاصة في الإدارة والمحاسبة والهندسة والكمبيوتر... تمكنت من تلبية قسم منها سواءً في لبنان أم في الخارج خاصة في مجال الهندسة. وهذا جانب مُرحب به».

«أما الجانب الذي له علاقة بمعاملات الناس لدى إدارات الدولة ومؤسساتها، فلدي أشخاص يهتمون بها، وأتابع الموضوع معهم. ولكن ليس لدى زبائن لهم طلبات مخالفة للقانون. بل يأتيوني أصحاب معاملات تعرضت للتأخير والعرقلة في الإدارات العامة. أما أصحاب الطلبات المخالفة فلا يحضورون، رغم أنهم موجودون وعدهم ليس بالحجم الذي يتوقعه عامة الناس. إن معرفة نسبة هؤلاء تحتاج إلى دراسة».

«هناك زبائن آخرون من أصحاب الطلبات العامة الذين يأتون إلى، وبمجموعات، يقصدونني ليس لأنهم من ناخبي أو لأسباب سياسية. وأعطي مثلاً: قبل مدة برزت مشكلة كسارة أنسأت في منطقة حرجة جميلة في فتوح كسروان. بدأ أصحابها يقطع الأشجار، فانتقض الناس للمطالبة بوقفه. تجمع الأهالي وجاء وفد من أكثر من ٢٠ شخصاً من جميع الانتماءات السياسية واللامانعات. قمنا بمسعى أدى إلى وقف الكسارة عن العمل لأنها كانت على وشك التسبب بكارثة بيئية، خاصة وأن قيام كسارة واحدة يبرر قيام أخرى... وهكذا دواليك إلى أن تخرّب المنطقة».

«ومعروف أن الكسارة توظف فيها أموال ورساميل كبيرة، وليس من السهل الحصول على رخصة أو إيقافها. ومع ذلك استطعنا وقفها. وهذا مثال نموذجي على العمل الجماعي».

«تردني مراجعات تتعلق بقضايا عامة مثل قضايا المياه، وطرق تخص قرية أو أكثر. وهذه طلبات ترد باستمرار، ونشجع عليها. وأعطي مثال أهالي أحدى القرى الذين ما زالوا ينتظرون إنشاء طريق منذ ١٧ سنة».

«وهناك أمور تتعلق بالمخافر والدرك مثل توقيف أشخاص. وزبائني في هذا المجال عددهم قليل».

«أسسنا لعمل آخر كي نستطيع مواكبة التطور، لأننا نحتاج إلى إمكانات الدولة إما لا تتوفر لها هذه الإمكانيات وإما لا تستجيب للطلبات المقدمة لها. أنشأنا منذ أكثر من سنة جمعية مدنية اسمها «مبادرات» لنعمل على شؤون إنمائية في منطقتنا، وعلى مستوى وطني أيضاً. وضعنا المحاور الخمسة التي نركز عليها وهي: التربية والمدارس الرسمية، البيئة، الشباب، تعزيز قدرات المرأة، والحكم السليم».

«وكوني عضو في لجنة التربية النيابية، منذ اليوم الأول فتحنا ملف المدرسة الرسمية. حالة المدارس الرسمية في كسروان وجبيل تعيسة جداً وأكثر مما يمكن تصوره. مثلاً مدرسة في جونية من دون مراحيب، وأخرى مبنها متداع وعرضة للسقوط... هذا محور التزمه مني يوم الأول في اللجنة. عقدنا اجتماعات عدة مع مدراء المدارس، وأصبحوا بعد ذلك يأتون إلى كلما استجدت لهم مطالب.

«عمل مع الوزارة لكنها تلبينا في شكل محدود جداً، رغم أن النية موجودة عند الوزير وهو صديقنا. لكن عملياً على الأرض الإمكانيات محدودة جداً. حتى مع المؤسسات الدولية لا تعتبر شيء اسمه كسروان في لبنان، بل ربما هي موجودة في بلد مزدهر. ينصب كل اهتمامها على مناطق أخرى. وأتساءل: ألا يمكن توزيع المساعدات في شكل أكثر عدالة؟ هذه مشكلة كبيرة. قمنا بتنظيم لوبى قوي. وهذا ملف أتابعه.

«ملف آخر هو قضية البيئة في المنطقة، الكسارة؛ وملف الحكم السليم الذي يتضمن عملاً مع البلديات وعلى مستوى الحكم المحلي ولدينا مشاريع عدة قائمة، ومؤتمر سنعقده وسيكون المؤتمر الإنمائي الأول في كسروان نتحدث فيه عن كل الشؤون الإنمائية. سيكون مبنياً على أساس استثمارات وتحقيقات ميدانية حول حاجات القرى وواقعها كي نخرج بـ٥٤ مشروعًا أساسياً، ونتظر في كيفية تفيذهما خلال سنة أو إثنين. وهذا ينطلق من عمل علمي وجدي ومستقبلي. انه عمل تأسيسي لم يتم من قبل.

«ما يفاجئك في منطقة كسروان هو العدد القليل من الجمعيات المدنية والمنظمات غير الحكومية. إن وجدت يكون عددها قليل جداً. هذا الجانب من العمل وكيف نقوم بمبادرة على مستوى المجتمع الأهلي، هذا عمل جديد نقوم به مع مجموعة أشخاص بينهم زياد بارود.

«هذا من جهة المطالبات والخدمات، ومن جهة ثانية فإن المستوى الإنمائي الذي أخذناه مبادرة بشأنه، ولا ننتظر فقط ما يُطلب منا، بل نقوم بمبادرات ونعقد لقاءات دورية مع المبادرین ومن يرغب يمكنه الانضمام حول موضوع يكون شق منه إنسائي والأخر سياسي. نتحدث عن الأوضاع ولا تغيب السياسة. وهناك موضوع الطلبات العادلة من طرقات وتزفيت. وزبائني أصبحوا محددين أنفسهم».<sup>١٢</sup>

٧. غياب وسائل الرقابة والمحاسبة: الرقابة السياسية يمارسها الشعب في الأنظمة الديمقراطية لاسيما في النظام البرلماني وتنفذ في النصوص أشكالاً عدّة: منح الثقة للحكومة، حق السؤال، الاستجوابات، سحب الثقة من الحكومة، حق اتهام الوزراء، الرقابة عبر اللجان البرلمانية. هذه أنماط من الرقابة غير المباشرة التي يمارسها الشعب بواسطة نوابه في المجلس، لكنها موجودة غالباً في النصوص الدستورية والنظام الداخلي للمجلس لا في الممارسة العملية.

.١٢ ) من وقائع مقابلة أجريتها مع النائب الدكتور فريد الخازن في مكتبه في مجلس النواب بتاريخ ٥ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

ولا نتحدث هنا عن الرقابة المباشرة.

ورغم أن رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري أكد مراراً حرصه على تطبيق النظام الداخلي لمجلس النواب بعقد جلسة مناقشة عامة بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر (المادة ١٣٦) «أن تكون الجلسة متفرزة، كي يتعرف الشعب إلى نوابه الجديد ويلمع صورة من يحتاج إلى تلميع، ولتأكيد الممارسة الديمقراطية البرلمانية وإبقاء سيف الرقابة مسلطًا فوق رأس الحكومة وجعلها تتحسّس مسؤولياتها وتظل يقطة ومتيقظة»...<sup>١٣</sup>، رغم كل ذلك فإن وسائل الرقابة وأدواتها ما تزال ضعيفة.

هذه الأدوات كالأسئلة والاستجوابات تكون إما عامة تتعلق بالسياسات العامة، أو خاصة تتمحور حول حاجات محلية مناطقية، وهي مرتبطة بالمساءلة والمحاسبة ووظيفتها اليوم معطلة. منذ الطائف عام ١٩٩٠ حتى اليوم عقد مجلس النواب ١٤ جلسة فقط مخصصة للأسئلة والاستجوابات، بالرغم من التزام رئيس مجلس النواب بعد انتخابات ٢٠٠٥ بتفعيل هذا الدور. إلا أن الإحصاءات تُبيّن أن مجلس النواب عقد ٧ جلسات ما بين ٢٠٠٥ - ٢٠٠٠، وعقد ٧ جلسات ما بين ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧. يُستخلص أن هذه الأداة التي هي مجال لتعبير النائب عن دوره التمثيلي، هي معطلة.

**ثانياً - مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في التشريع**  
يحلل هذا القسم كيفية تعامل النواب مع مطالب المواطنين واهتماماتهم في المجلس النيابي. هل يتم إدماج مطالب المواطنين واهتماماتهم ضمن العملية التشريعية وكيف؟ هل التشريع هو في خدمة المجتمع ككل في لبنان، أم أنه في خدمة شرائح وفئات معينة من الناس؟

من طبيعة القاعدة الحقوقية أن تكون عامة، غير شخصية وملزمة. إلى أي حد تراعي هذه المعايير في الصياغة التشريعية في لبنان؟

حصل تدهور في نوعية التشريع والقواعد الحقوقية في السنوات الثلاثين الأخيرة حيث جرى «تمرير» تشريعات وتنصيصات أخرى على قياس، بالإضافة إلى عدم الاستقرار التشريعي، وتحكمت التجاذبات السياسية بحركة التشريع...

من الأمثلة على تحكم التجاذبات السياسية بحركة التشريع وما تلحقه من تشويه في صورة مؤسسات دستورية وحقوقية، الشلل الذي أصاب عمل المجلس الدستوري نتيجة مشاريع واقتراحات قوانين خلافية. وهي ما تزال تعطل دوره في مراقبة دستورية القوانين والبت في صحة عشرة طعون نيابية مقدمة أمامه. ولا تزال الاعتبارات السياسية تؤخر صدور التشكيلات

(١٣) أميل خوري، النهار، ٢ نيسان / أبريل ١٩٩٣، ص .٢

القضائية، وسبق أن عرقلت لأكثر من عام ونصف تعديل أحكام قانون الضمان الاجتماعي<sup>١٤</sup>، وأخرت لفترات غير قصيرة قانون تنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز وقانون القضاء العدل والتعيينات في مجلس القضاة الأعلى.

ومن الأمثلة على التدهور، ما جرى طرحة أمام لجنة الإدارة والعدل من اقتراح قانون لتعديل الفقرة (هـ) من المادة الرابعة من نظام الموظفين (ال الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران/يونيو ١٩٥٩) بحيث يُسمح للذين ارتكبوا سابقة جنحة شائنة من التقدم إلى الوظيفة العامة. وحسناً فلت اللجنة في جلستها المنعقدة في ١٠ آب/أغسطس ٢٠٠٥ التي خلصت إلى التريث في إقرار النص المعروض كون اللجنة السابقة ردت اقتراحين بالموضوع نفسه. لكن كان من الأجدى لو ردّته في شكل نهائي لأنّه لا يعطي صورة جيدة عن مستقبل الإدارة.<sup>١٥</sup>.

من الأمثلة على «التمرير»، يلاحظ أن دور الأمن العام في الرقابة المسبقة على المطبوعات في الأحوال العادلة غير مسند إلى نص تشريعي في قوانين المطبوعات، بل إلى نصوص يجري «تمrirها» في أحد بنود المرسوم في قانون الموازنة العامة.

ولا عجب إن وجد نائب أو متندٍ يعتدي على أملاك عامة أو يخالف قوانين البناء وفي مرحلة لاحقة يحاول «قونته» مخالفته عبر «تمرير» تشريع لا يصب في المصلحة العامة بل يصاغ «على قياس» مصلحته الشخصية...

من الأمثلة على عدم الاستقرار التشريعي والانعكاسات على التعامل الاجتماعي والتضخم التشريعي هو مشروع المرسوم المتعلق بتعديل الأعياد والمناسبات الرسمية الذي أقرّ تعديله في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وأعيد طرح مشروع جديد بعد فترة وجيزة في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ لإعادة تعديل المرسوم المعدل، وأعيد طرحة مرة ثالثة على الحكومة صيف ٢٠٠٧ وأدى حذف أعياد دينية إلى إحداث بلبلة وردات فعل وظهور موقف شاجبة. ويظهر كل هذا التخبط غياب فلسفة وطنية للأعياد الرسمية.

لكن منذ تموز/يوليو ٢٠٠٥ خطا لبنان خطوات متقدمة على صعيد تحسين نوعية بعض التشريعات، أبرزها:

- تعديل المادة ٦٨ الموجّحة من قانون الانتخاب والاستعاضة عن الإقفال التام لوسيلة الإعلام المخالفة بالإقفال المؤقت لمدة أقصاها ثلاثة أيام.
- صون الحق في سرية التخابر والاتصالات<sup>١٦</sup> لمنع التنصت غير الشرعي بعد سنوات من اختراق هذا الحق من قبل أجهزة المخابرات.

(١٤) أعاد مجلس النواب إقراره في أيار/مايو ٢٠٠٦ بعد أن رده رئيس الجمهورية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.  
(١٥) تراجع جردة بأعمال لجنة الإدارة والعدل التميّزية، منشورة في مجلة الحياة التميّزية، مجلد كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ ص. ٩٠.

(١٦) تقدم به الوزير مروان حماده وأقرّها مجلس الوزراء وأحالها إلى مجلس النواب في جلسته بتاريخ ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

- تشكيل الهيئة الوطنية المكلفة بإعداد قانون انتخابات نوابية جديدة يحقق صحة التمثيل التي أنهت عملها وأحالت المشروع على مجلس الوزراء الذي أقره بدوره وأحاله على مجلس النواب لدرسه وإقراره<sup>١٧</sup>.
- تحرير تأسيس الأحزاب والجمعيات من فرض نوع من الموافقة المسبقة كان معمولاً بها بقرار حكومي منذ ١٩٩٣ والعودة إلى روحية قانون الجمعيات لعام ١٩٠٩ في حرية تأليف الجمعيات والاكتفاء بالعلم والخبر<sup>١٨</sup>.
- الموافقة على مشروع النظام الأساسي للمحكمة ذات الطابع الدولي لمحاكمة قتلة الرئيس الشهيد رفيق الحريري.

تراجع حركة التشريع في مجلس النواب عام ٢٠٠٦، وتعطل دور المجلس بسبب مساعٍ لتحويل «الوفاق الوطني» إلى وفاق بين سياسيين على حساب الدستور والقانون. وجاء تراجع دور المجلس النبلي في صورة موازية لشل الحياة اليومية في الوسط التجاري في محيط المجلس خلال أيام الحوار أو التشاور. ويقول أحد النواب أن اللجنة النبالية التي ينتمي إليها، لم تدرس على مدى عام كامل سوى ثلاثة مشاريع بينها مشروعين جاهزين هما عبارة عن نصوص مترجمة لمعاهدات دولية بشأن انضمام لبنان إليها، ومشروع قانون دعم الصناعة اللبنانية الذي أقرته اللجنة.

تظهر التجربة الدولية أن المراسيم والاحتياجات الإشتراكية للسلطة التنفيذية نشأت أو توسيعت تحت ضغط الحاجة على أثر الحروب. في حين أن لبنان بعد أشهر على انتهاء حرب تموز/يوليو ٢٠٠٦ لم تشكل الأولويات التشريعية محط اهتمام السلطات المختصة. أما «خلية الأزمة» التي شكلت في مجلس النواب خلال العدوان فلم يكن لها أي دور أو فاعلية على صعيد التشريع.

بعد هذه اللمحـة عن نوعية بعض التشريعـات وطريـقة التعاطـي معـها، تعالـج في هـذا القـسم مـدى مـشارـكةـ الـمواـطنـينـ وـالمـجـتمـعـ المـدنـيـ فيـ حـرـكـةـ التـشـرـيعـ قـيدـ الدـرـسـ وـالتـواـصـلـ معـ مـجلسـ النـوـابـ إـمـكـانـاتـ حـصـولـهـمـ عـلـىـ المـشـارـيعـ المـعـرـوـضـةـ أـمـامـ اللـجـانـ وـالـمـجـلـسـ منـ خـلـالـ المـقـرـراتـ التـالـيـةـ:

١. مجالات تقديم العرائض من جانب المواطنين إلى مجلس النواب: تنص المادة ٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن «تتولى هيئة مكتب المجلس، بالإضافة للصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام: درس العرائض والشكوى» (ويُعني بها تلك المقدمة من المواطنين). وتضيف المادة ٤٥ من النظام نفسه بأن «تحال العرائض والشكوى إلى هيئة مكتب المجلس، ويهم كل ما ورد منها بدون توقيع أو تتضمن عبارات نابية». وتشترط المادة ٦٤ على أن «يبدأ المجلس أعماله بتلاوة خلاصة الأوراق الواردة، ويُخصص لذلك أول نصف ساعة من الجلسة».

(١٧) تشكلت الهيئة في ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥، وأنهت عملها برفع مشروع القانون إلى رئاسة مجلس الوزراء في ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٦.

(١٨) صحف ٩ آب/أغسطس ٢٠٠٥.

والملاحظ أن العرائض والشكاوى التي كانت ترد إلى المجلس تطور مفهومها حيث كانت تتلى ملخصات عنها في بداية كل جلسة، إلى أن أصبح متعارفاً عليها بـ«الأوراق الواردة» التي تتضمن في حقيقة الأمر نقل شكاوى المواطنين عبر النواب إلى الحكومة مباشرة في بداية كل جلسة تشريعية. لذا حل النائب مكان المواطنين في نقل مطالبهم وشكاؤهم، فتراجع عدد الرسائل والعرائض والشكاوى الواردة إلى المجلس النيابي. وبات أصحابها يكتفون بمراجعة نواب مناطقهم الذين ينقلون مضامينها في الشكل والتقويت الذي يجده مناسباً.

ويقول النائب غسان مخبيّر<sup>١٩</sup> في بداية كل جلسة تشريعية يخصص حيز من الوقت لتلاوة الأوراق الواردة التي أدخلت عليها تحويلات كبيرة في الدور الذي تؤديه حيث يفترض أن تكون أوراقاً واردة من مواطنين ويقوم النائب بالتعليق عليها. لذا فالعودة إلى الوظيفة الأصلية للأوراق الواردة هي مهمة جداً لمفهوم الدور التمثيلي».

ويضيف النائب مخبيّر: «هذه الأداة المتمثلة في الأوراق الواردة تعرضت للتحوير لأن المجلس النيابي مخول تلقي احتجاجات وأفكار المواطنين واستلام شكاويمهم، لكن إهمال المواطنين لممارسة هذا الحق من جهة وتحويلها من مجلس النواب من جهة ثانية، أدى بها أن تتحول إلى آراء إرادية يدلي بها النواب في مستهل الجلسات التشريعية لأكثر من سبب، وأبرز هذه الأسباب هو غياب الجلسات الرقابية وجلسات المناقشة العامة.

«أصبحت هذه الجلسات تُعد بمثابة «فشه خلق»، حيث الدقائق الخمس المعطاة للنواب ليست غير كافية فقط للتعبير عن شكاوى المواطنين، بل غير قادرة على الارتفاع بالحوار السياسي إلى مستوى الفاعلية الذي يجعله حقيقةً مبنّياً عن آراء المواطنين.

هذه الأداة المؤسساتية غير الفاعلة لا يتم تعفيها في مجلس النواب، بل تكون مجالاً لفتشة خلق يعبر النواب خلالها عن مطالب مناطقهم في أغلب الأوقات. ويمكن استبيان ذلك من خلال مراجعة محاضر المجلس حيث الملاحظ أن النواب يتحدثون في معظم الأحيان ضمن هذا الوقت عن حاجات مناطقهم من زفت وطرق وجسور وسدود ومشاريع وبني تحتية ومختلف الحاجات المنطقية الأخرى، ما خلا بعض الحالات الاستثنائية خاصة عند وجود حدث سياسي طاغٍ».

٢. مدى توافر التواصل بين التشريع والمجتمع: ماذا عن استشارة المنظمات غير الحكومية في التشريع وفي وضع سياسات القطاع العام؟ وأي إطار وأشكال تتخذها مجموعات العمل التي تضم الجهات الحكومية والأطراف غير الحكومية؟ إن استشارة المنظمات غير الحكومية في التشريع عملية حديثة جداً وما زالت في بداياتها.

ساهم مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي داخل مجلس النواب في جعل أعضائه يواافقون على مساعدة المجتمع المدني في أعمال اللجان. وبدأت مؤسسات المجتمع المدني

(١٩) من مقابلة أجراها المؤلف مع النائب المحامي غسان مخبيّر في مجلس النواب بتاريخ ٢ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

والجمعيات الأهلية تحظى منذ عهد قريب بدور متامٍ في عملية التشريع اللبناني ولكنها ما تزال دون مستوى الفاعلية في الديمقراطيات المتقدمة.

ومع ذلك يمكن القول أن المجتمع المدني في لبنان لا يساهم كثيراً في عملية التشريع، ولكن دوره المحدود اليوم يشكل «نواةً قابلة للتطوير والتوضيع في المستقبل في طريقة تخدم أكثر العملية التشريعية، بحسب تعبير مدير عام شؤون الجلسات واللجان النيابية في البرلمان اللبناني الدكتور رياض غنام».<sup>٢٠</sup>

رغم أن التعددية الدينية والحزبية أفرزت آلاف المنظمات والجمعيات والأندية الأهلية والنقابات، إلا أن ضعف مشاركة المنظمات غير الحكومية في التشريع تعود إلى مقاربات ومفاهيم تقليدية اعتبرت طويلاً وظيفة المجتمع المدني ودوره في اللجان النيابية. فالمادة ١٦ من الدستور اللبناني تحصر سلطة التشريع بمجلس النواب فقط دون غيره وتنص على الآتي: «تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب». ذلك أدى إلى ثلاثة نتائج تدفع في اتجاه إقصاء المجتمع المدني عن العملية التشريعية، وهي الآتية:

١. ان الشعب لا يسهم في التشريع للحيلولة دون تقاسم حق سن القوانين الذي خصه الدستور فقط بمجلس النواب.
٢. ان المجلس وحده يمارس السلطة الإشراعية وهو المصدر الوحيد للتشريع.
٣. ان المجلس النيابي يمارس بنفسه سلطة التشريع، وهذا ما أدى إلى نشوء مناخ حذر يحول صراحة دون التوسيع في إعطاء الحكومة سلطة التشريع من خلال إصدار مراسم إشراعية بموجب قانون التقسيم الذي يصدر عن مجلس النواب ويحدد فيه المواضيع والمهلة الزمنية التي يحق للحكومة ممارسة سلطتها التشريعية وتكون مقيدة ضمن إطارهما.

عادةً لا تعمل الدولة على إثارة وتنظيم نقاش لاستقصاء رأي المجتمع المدني في التشريعات قيد الدرس وفي معرفة درجة الرضا الشعبي عن سياسات الدولة. فلو كان التواصل مؤمناً لما وجدت هوة بين الدولة والمجتمع. أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يفترض أن يؤدي دور الإطار المؤسسي لمجلس استشاري للتشاور والتعاون بين الدولة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، فهو متوقف عن العمل منذ أربع سنوات بسبب عدم تشكيل هيئة مكتب جديد له. إضافةً إلى أن القانون لا يرقى به إلى مصاف الهيئة التشريعية أسوة بالمجالس الشبيهة في بعض الدول الغربية المعترفة بمثابة أركان أساسية في عملية التشريع وإقرار التشريعات. ورغم أن قوانين إنشاء المجلس وتشكيل أعضائه صدرت قبل سنوات، وأن أعضاءه بدأوا بعقد الاجتماعات إلا أنه وصلاليوم إلى وضع لا يُحسد عليه من الغياب والتعطيل المفروض. وهناك حاجة لتفعيل دوره في تقديم المشورة كمرحلة أولى تمهيداً لإعطائه صلاحيات أكثر فاعلية.

.٢٠) من مقابلة أجراها المؤلف معه بتاريخ ١٧ شباط/فبراير ٢٠٠٦.

من الوجهتين الحقوقية والنظرية فإن الإطار القانوني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي هو إطار جيد وناظم للعلاقات بين الدولة والمجتمع المدني وخاصة النقابات والهيئات المهنية، لاسيما إذا تم تعديل دوره لأنّه مهم جداً على صعيد النهوض. لكن المجلس لا يمارس دوره اليوم، والخطط الاقتصادية لا تناوش فيه ولا يبدي رأيه في مشاريع تعرضها الحكومة عليه أو يحاول انتزاع الحق في المبادرة إلى إصدار توصيات نابعة من الهيئات المنضوية فيه. علمًا بأن صلاحية المجلس بحسب قانون تأسيسه تقصر على دور استشاري، ورأيه غير ملزم.

إذاء هذه الواقع التي تعرّض التواصل بين التشريع والمجتمع يؤكّد الدكتور رياض غنام مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب أن: «مشاركة المجتمع المدني في العملية التشريعية باتت اليوم مطلبًا حكوميًّا بقدر ما هي مطلب شعبي»<sup>٢١</sup>. وتجسد ذلك مؤخرًا (حريف ٢٠٠٥) في قرار مجلس الوزراء اللبناني حين عمد إلى تأليف لجنة برئاسة وزير الخارجية السابق الأستاذ فؤاد بطرس وعضوية ١٢ شخصية من الفاعليات العلمية والأكاديمية، مهمتها إعداد مشروع قانون انتخابي جديد بعد تسلّم المقترنات والأراء المتعلقة بالقانون العتيد، وإعادة تصنيفها وتنظيمها وفق توجهها، ورفعها إلى اللجان المختصة. وقد أعطيت هذه اللجنة مهلة شهر لمؤسسات المجتمع المدني لكي تقدم بما لديها من مشاريع واقتراحات من أجل وضع مشروع قانون للانتخاب يلائم توجهات الشعب اللبناني تمهدًا لرفعه إلى الحكومة وإقراره وفقاً للطرق الدستورية.

أهم ما يُذكر في هذا المجال، هو النقاش حول وضع قانون جديد للانتخابات ودعوة الأفراد والجمعيات والمنظمات والأحزاب للمساهمة من خلال تقديم المقترنات إلى اللجنة. علمًا بأن اللجنة توصلت إلى إنهاء عملها ورفعت المشروع الذي أعدته إلى الحكومة في أول حزيران/يونيو ٢٠٠٦ الذي ما زال ينتظر مناقشته في مجلس الوزراء وإقراره بالصيغة التي ترشّتها الحكومة تمهدًا لإحالته على مجلس النواب.

ورصد تشكيل ثلاث لجان فرعية في مجلس النواب هدفها التحضير لمشروع قانون اللامركزية الإدارية<sup>٢٢</sup>، تضم بين أعضائها رؤساء بلديات وفاعليات أكاديمية وجمعيات مدنية.

كيف سمح مجلس النواب للمجتمع المدني بالمساهمة في أعماله؟ يوضح الأستاذ أيلي خوري موافقة البرلمان على مشاركة المنظمات غير الحكومية في بعض النقاشات الدائرة في اللجان النيابية بقوله.<sup>٢٣</sup>

«ساهم مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي داخل مجلس النواب في تنظيم أكثر من ٢٠ ندوة مع اللجان النيابية المختصة منها ندوات حول المحاور التالية: عمالة الأطفال، اللامركزية،

(٢١) من مقابلة أجراها المؤلف معه بتاريخ ١٧ شباط/فبراير ٢٠٠٦.

(٢٢) صحف ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

(٢٣) من مقابلة أجراها المؤلف مع الأستاذ أيلي خوري مدير مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب بتاريخ ٤ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

الزراعة، سلامة الطرق، إعداد الموازنة، التعليم الأساسي، التعليم المهني والعلمي، المياه، البيئة، مياه الشرب، حقوق المرأة في لبنان، حقوق الإنسان، بالإضافة إلى سلسلة اللقاءات الثلاثة والعشرين التي تنظم في إطار لجنة حقوق الإنسان النباتية حول الخطة الوطنية لحقوق الإنسان. وفي كل اجتماع من هذه الاجتماعات كان البرنامج يدعو إلى استمرار حضور ومشاركة منظمات المجتمع المدني.

يتبع خوري: «في التعليم، دعينا نقابات المعلمين ومجالس الأهل، بالإضافة إلى ممثلي القطاع العام وهيئات الأمم المتحدة.

«في الزراعة، دعينا أكثر من ٢٠ - ٣٠ من نقابات المزارعين وال فلاحين، وأدخلنا دور منظمات المجتمع المدني في كل الأعمال التي قمنا بها كأنشطة. وبعد ذلك صار رئيس كل لجنة يدعو هيئات المجتمع المدني ذات الصلة.

«في قانون الإيجارات دعينا جمعيات الملاكين والمستأجرين... اليوم أصبح هناك تقليد في مجلس النواب بدعوة هيئات المجتمع المدني باستمرار للمشاركة في أعمال اللجان وأنشطة التدوّنات التي تتم برعاية اللجان».

٣. دعوة المنظمات غير الحكومية للمساهمة في نقاشات اللجان البرلمانية: ذكرنا أن مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية بدأت تحظى منذ عهد قريب بدور متامٍ في عملية التشريع اللبناني ولكنها ما تزال دون مستوى الفاعلية في الديمقراطيات المتقدمة. جاء هذا الدور المحدود تحت وطأة الضغط الذي تمارسه هيئات المجتمع المدني لإعطائهما موقعاً في الأعمال التحضيرية للقوانين.

وتعتبر اللجان البرلمانية بأنها «المطبخ الحقيقي للتشريع»، ويجري فيها دراسة مشاريع القوانين والمراسيم المحالة من الحكومة أو الاقتراحات المقدمة من النواب حيث تدعى الهيئات الأهلية والنقابات للمشاركة في النقاشات، عندما تكون معنية بالمشاريع قيد الدرس، إلى جانب النواب أعضاء اللجان والوزراء المعنيين والقيادات الإدارية بهدف إدخال التعديلات اللازمة على النص الأصلي للمشروع أو الاقتراح الوارد كي يأتي معبراً عن تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم بحيث يأتي تطبيقه اللاحق بكلفة أقل مالياً وقضائياً وإدارياً.

لكن الهيئات الأهلية المدعوة إلى إبداء رأيها خلال المناوشات لا يحق لها التصويت على المشروع قيد الدرس إذ وحدهم النواب أعضاء اللجان النباتية يتولون هذا الاختصاص. إلا أن دعوة الهيئات الأهلية تشكو من ضعف أعمال المتابعة بحيث أنه في العديد من المرات تغير معايير الاختيار، فلا تعرف الأسباب الموجبة لدعوة جمعية واستثناء أخرى، أو لدعوة الجمعية نفسها مرة واستثناءها في المرة اللاحقة. ويرجع أن يكون لعامل التأييد الذي تبديه بعض الجمعيات على المقررات أو امتناعها عن التوقيع، أو حتى ضعف عمليات المشورة والنصائح لدى اللجان، أن يكون

لواحد أو أكثر من هذه العوامل دوراً في هذا المجال.

٤. حق المنظمات غير الحكومية في الحصول على مشاريع واقتراحات القوانين في البرلمان والوزارات: تشكو المنظمات غير الحكومية من ضعف الشفافية وصعوبة الحصول على مشاريع المراسم أو اقتراحات القوانين من مجلس النواب، ويحتاج الحصول للمعلومات إلى وقت ليس باليسير ومساعدة من أحد النواب أو المسؤولين أو الموظفين في المجلس، بالرغم من كل التأكيدات والتطمينات القائلة بأن لا مشكلة في الحصول على المشاريع والاقتراحات المذكورة بعد إحالتها إلى اللجان المختصة.

وإذا أخذنا بالمعايير الشكلي يتبين لنا أن المنظمات غير الحكومية بما فيها الجمعيات لاسيما الفاعلة في المجتمع الأهلي، تتعاون مع اللجان البرلمانية على الصعيد التشريعي لإبداء رأيها فيما يعرض عليها من مشاريع أو اقتراحات قوانين ومراسيم. ولكن إلى أي حد تأخذ اللجان برأي هذه الجمعيات، لأن التجارب المختلفة تظهر أن لا وجود لتواصل حقيقي إذ غالباً ما تأتي النصوص التشريعية في صياغتها النهائية مغایرة تماماً للأهداف الأساسية المتداولة من وراء تقديم تلك المشاريع والاقتراحات.

لا تشير التقارير السنوية حول أداء جلسات اللجان النيابية إلى مدى استشارة المنظمات غير الحكومية في سياسات القطاع العام أو في العملية التشريعية، بل تقتصر تلك التقارير على اعتبارها خلاصة مكثفة حول نشاطات مجلس النواب وأعمال لجاته وموضوعات الجلسات في شكل كلي مع تحديد عدد الاجتماعات<sup>٢٤</sup>.

٥. سياسة الضغط أو «اللوبيينغ» التي تمارسها المنظمات المدنية والنقابية والمهنية وفاعليتها: لا خبرة عملية في «اللوبيينغ». وال الحاجة إلى أن تستأنس اللجان بأفكار المجتمع المدني، ولكن ليس بالضرورة أن تأخذ بها حتماً. يقول النائب غسان مخبير<sup>٢٥</sup> «يُخطئ من يدعي عدم وجود «لوبينغ» أي جماعات ضغط في لبنان. بل على العكس، هناك «لوبى» جدي لكنه لم يتعلم بعد من سائل عمله. الذين تعلموا وسائل عملهم باتوا يعرفون صياغة اقتراح قانون مع أسبابه الموجبة، ويجلون به على النواب للحصول على تواقيعهم. هذه تقنية موجودة حيث معظم اقتراحات القوانين تسير وفق هذا الشكل، وهي من صنع الناس. وتشكل وسيلة فاعلة في تدخل المجتمع المدني وأصحاب المصالح والأفراد. ومثال على ذلك، الاقتراحات التشريعية المتعلقة بسلوك قوى الأمن الداخلي، حيث بعض الأفراد المصروفين من الخدمة، أو الذين لم يحصلوا على تعويضات كافية، يقدموا باقتراح لتصحيح أوضاعهم الخاصة».

ويؤكد مخبير: «هناك نماذج أخرى، مثل جمعيات حقوق الإنسان ك«جمعية حقوق الناس» و«الحملة الوطنية لإلغاء عقوبة الإعدام» اللتين وضعتا اقتراح قانون لإلغاء هذه العقوبة مع الأسباب

(٢٤) يراجع التقرير السنوي لعام ٢٠٠٥ حول أداء اللجان النيابية.

(٢٥) من مقابلة أجراها المؤلف مع النائب المحامي غسان مخبير في مجلس النواب بتاريخ ٢ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

الموجبة. وقع عشرة نواب على الاقتراح وتقديموا به أمام المجلس النيابي. هذا موضوع وطني عام مقدم من جمعية قامت بنشاط لمدة طويلة وترجمته باقتراح قانون وضعت نصه وحاز على توافق عشرة نواب. ومن المفيد التذكير بالحد الأدنى المطلوب في لبنان لتقديم اقتراحات القوانين حيث يكفي نائب واحد فقط للقيام بذلك».

يُشار أيضاً إلى الدور الضاغط للنقابات والهيئات المهنية في العديد من المهن كالصيادلة والأطباء والنقابيين الذين يرغبون في تحويل نقاباتهم إلى نقابات إلزامية وهي استصدار قوانين خاصة بها، كلهم يحملون مشاريعهم ويأتون لتسويقها ويحضرون جلسات اللجان ويشاركون في إعمالها. وغالباً ما يدعون إلى حضور الجلسات بطلب من النواب. وبالتالي أيضاً يتأمن هذا التفاعل ما بين المصلحة العامة الممثلة بجماعات ضغط وهيئات من المجتمع المدني وبين دور النائب ك وسيط معيّر عن هذه الآراء من خلال التشريع والاستجابة لمطالب تلك الجماعات. وأحياناً يكون على جدول أعمال اللجان مشاريع وارددة من الحكومة حيث يحضر ممثلون عن الهيئات المهنية والنقابية أو بعض الأفراد ويتقدمو بأفكار وتعديلات ويبدون ملاحظاتهم للنواب وخاصة في مناقشة الموازنة العامة.

بورد رئيس نقابة الشاحنات المبردة في لبنان النقيب موسى أبو عجوبي لحالة من التضامن النقابي في التصدي لمشروع المرسوم ١٠٨٩ الذي كان يرمي إلى إدخال تعديلات على قانون الحد من التلوث البيئي الرقم ٤١ كان من شأنها لو وافقت عليها اللجان النيابية في ١٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٤ أن تمنع سير شاحنات дизيل وتعطل مرافقاً حيوياً في الاقتصاد اللبناني. وقال: «اجتمعت ثلاثة نقابات وراجعنا النواب على مدى ستة أشهر بحيث أن النواب الذين وافقوا على المشروع المقترن عادوا وبذلوا رأيهم وصوتوا على عدم صلاحيته». وشدد أن «من يريد تعديلاً في قانون جائز يحتاج إلى وقت وجهد ومتابعة وحسن استخدام الإعلام لأن الاعتصامات لا تتبع».<sup>٦</sup>

**٦. أشكال التعاون الأخرى على الصعيد غير التشريعية بين النواب والمجتمع المدني:**  
 توجد أشكال أخرى من التعاون بين النواب والمجتمع المدني لاسيما على صعيد الدفاع عن الحريات العامة وحقوق الإنسان. أبرز مثال نموذجي في هذا المجال هو تشكيل الهيئة النيابية لمتابعة قضايا الطلاب الذين كانوا يتعرضون للتوفيق إبان مرحلة الوصاية خلال ولاية المجلس السابق (٢٠٠٥ - ٢٠٠٥). أعلنت بتاريخ ٢٠ شباط/فبراير من جامعة القدس يوسف نواه الهيئة النيابية لمتابعة قضايا الطلاب الذين يتعرضون للتوفيق للحفاظ على حرية الطلاب وتتولى المراجعة في التوفيق السياسي. وجاءت ولادة الهيئة في تشكيلة مشتركة تضم نواباً مسيحيين ومسلمين على السواء لأن الاعتقالات والانتهاكات كانت تعنى الطلاب كافة، وفي حضور وزراء وفاعليات أكademie ونقابية وإعلامية<sup>٧</sup>.

(٦) مرصد التشريع في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع - إشكالية ومنهجية وتطبيق، الجزء ٣، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم، المكتبة الشرقية، بيروت، ٢٠٠٧، ٢٨٤ ص، ص ٣١٨ .  
 (٧) تراجع صحف ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٢ .

جاء الإعلان عن الهيئة صادراً عن عدد من النواب، ومنهم في «لقاء قرنة شهوان» واللقاء الوطني الديمقراطي» بتشكيل «نواة لهيئة نيابية دائمة هدفها الحفاظ على حرية التحرك والتعبير في البيئة الطالبية، وفقاً للقوانين المرعية. ويقتصر عملها على المراجعات بالنسبة إلى الطلاب الموقوفين لأسباب سياسية فقط، ولا تتدخل في توجيه الحركة الطالبية في أي اتجاه»، على ما جاء في أول بيان للهيئة. وقال عضو الهيئة النائب فارس سعيد «إن الهيئة تباشر اتصالاتها بكل المرجعيات من أجل تشكيل لجنة نيابية دائمة للدفاع عن حقوق الطلاب تكون في تصرف كل طلاب لبنان». ودعا «الهيئات والحركات الطالبية إلى التنسيق مع الهيئة وإبلاغها كل التوفيقات الحاصلة لأسباب سياسية فقط، من أجل مراجعة المسؤولين المعنيين».<sup>٢٨</sup>.

أعلنت ولادة «نواة الهيئة النيابية الدائمة» في مؤتمر صحافي عقد في مقر رئاسة جامعة القديس يوسف، وشارك فيه أعضاء الهيئة النواب: فارس سعيد، نائلة عوض، مصباح الأحباب، منصور البون، أكرم شهيب، باسم السبع، علاء الدين ترو، صلاح حنين، عبدالله فرات، انطوان غانم، نسيب لحود وبيار الجميل، في حضور الوزيرين مروان حماده وبهيج طهاره، والوزير السابق ناصر السعدي (أعضاء مجلس أمناء الجامعة)، والنائب السابق كميل زيادة، ونقيب المحامين في بيروت ريمون شديد، ورئيس حزب الوطنين الأحرار دوري شمعون، ورئيس جامعة القديس يوسف الأب سليم عبو، والنقباء السابقين عصام كرم وشكيب قرباطاوي وميشال ليان، سمير فرنجية، المدير العام لجريدة «النهار» جبران تويني، سمير عبد الملك، كلوفيس الخازن، جورج ومارسيل غانم، وعدد من الفاعليات. واستهل النائب سعيد اللقاء قائلاً : «لقد تقدم الأب سليم عبو، رئيس جامعة القديس يوسف، باقتراح لتشكيل هيئة نيابية دائمة تأخذ على عاتقها الدفاع عن حقوق الطلاب الذين يتعرضون للتوفيق لأسباب سياسية. لذا قررنا<sup>٢٩</sup> :

١. تشكيل نواة لهذه الهيئة النيابية الدائمة بهدف الحفاظ على حرية التحرك والتعبير في البيئة الطالبية وفقاً للقوانين المرعية الإجراء.
  ٢. تضع الهيئة نفسها في تصرف المسؤولين الطالبيين في كل الجامعات اللبنانية وعن كل الفئات الطالبية من دون أي تمييز طائفي أو سياسي للمراجعة في التوفيقات السياسية التي تطال طلاب لبنان.
  ٣. تقوم هذه الهيئة بالمرجعات الالزمة القضائية والسياسية بهدف رفع الغبن والظلم عن الطلاب الموقوفين.
  ٤. يقتصر عمل الهيئة على المراجعات بالنسبة إلى الطلاب الموقوفين لأسباب سياسية فقط.
  ٥. لا تتدخل هذه الهيئة في توجيه الحركة الطالبية في أي اتجاه كان.
- وكشف الوزير طهاره<sup>٣٠</sup> أن موضوع دخول عناصر أمنية حرم الجامعة اليسوعية «أثير في مجلس الوزراء الذي أقرّ في إحدى جلساته أن الحرم مصون في الدستور. وكان إجماع على عدم

(٢٨) المرجع نفسه.

(٢٩) المرجع نفسه.

(٣٠) المرجع نفسه.

دخول الحرث الجامعي إلا بموافقة رئيس الجامعة». وسئل سعيد عن الرابط الذي يجمع الحاضرين لإعلان تشكيل الهيئة فقال: «ما يجمعها هو الحرص على الحريات العامة في لبنان والحفاظ عليها، وخصوصاً أنها تعتبر أن ما تعرّض له الطلاب أخيراً من توقيفات سياسية وانتهاكات لحرياتهم لا يتاسب مع سياسة الحريات العامة في البلد».<sup>٢١</sup>.

### ثالثاً - الخلاصة

يتناول القسم الثالث والأخير الاقتراحات التي يتم التوصل إليها بهدف أعمال المتابعة المستقبلية لتعزيز قدرات المؤسسة البرلمانية في لبنان. يتوقع أن يؤدي البحث إلى تقييم نوعي عن طبيعة التمثيل النبأبي في لبنان بأبعاده المختلفة في إطار النظام السياسي القائم. يهدف البحث أساساً إلى تحديد اتجاهات الوظيفة التمثيلية، وبخاصة التعرّف على الأساليب التي يختارها النواب للتعامل مع اهتمامات المواطنين ومطالبهم، وعلى طبيعة المواضيع التي يختارها أعضاء المجلس النبأبي لدعمها أو الدفاع عنها وأبراز الأساليب المستخدمة لذلك. ويحدد البحث الفرص والتحديات أو القيود التي تواجه البرلمان اللبناني في ما يتعلق بمهنته التمثيلية وتقديم التوصيات لتحسين هذه المهمة. يتم عرض نتائج الدراسة في شكل يسمح بالوصول إلى نتائج تساعد في وضع برامج مصممة خصيصاً لمساعدة البرلمانية. يجري تقييم الدور التمثيلي للمجلس النبأبي استناداً إلى عدد من المعايير أبرزها التالية:

١. القدرة على الاستجابة للناس: مدى استجابة النواب للاهتمامات والمطالب المقدمة من جانب أفراد أو جماعات من المواطنين؟ التقصي حول طبيعة التمثيل النبأبي: هل النواب يمثلون مصالح فردية أو جماعية؟ يشمل التقييم تحديد اتجاهات أعضاء المجلس وتحركهم لدعم المواطنين والاستجابة لمصالحهم سواءً كان المواطنون أفراداً أو جماعات، مثل جماعات المصالح أو الضغط. يقتضي تالياً تقييم العلاقة القائمة بين أعضاء المجلس النبأبي وبين المواطنين الذين يتولون تمثيلهم.

يظهر من خلال البحث أن النواب في لبنان في شكل عام يعملون على تلبية المطالب المقدمة من جانب أفراد أو جماعات من المواطنين. وقدر ما يكون عمل الأفراد أو الجماعات منظماً، بقدر ما يسهل على النواب الاستجابة للمصالح الفردية أو الجماعية. علمًا بأن تعاون النائب مع الهيئات التقافية يؤثر إيجاباً في توسيع قاعدته الشعبية وإكسابه أصواتاً ناخبة.

٢. المواضيع التي تحرك النواب: ما هي المواضيع التي تُشكل محور مطالبات واهتمامات المواطنين في سعيهم لنقلها إلى النواب بهدف تبنيها؟ هل المواضيع التي يهتم بها النواب تتعلق بتوفير خدمة أو بالبلوغية إلى خدمات عامة، أو بقطاعات معينة مثل البيئة والفقر وقضايا المرأة

(٢١) المرجع نفسه.

وقضايا عامة أخرى.

يُستخلص من البحث أنه لا توجد مواضيع أو قضايا حقوقية مشروعه لا تحرّك النواب خاصةً وأن اللبنانيين معروفون بخصائصهم الإيجابية المتعددة، من الانفتاح إلى النضوج الاجتماعي والقدرة على التكيف ... لكن بعض السلوكيات اللبنانيّة في محاولة «تطبيط» ما لا يمكن «تطبيطه» (أي التدبير غير السليم للأمور) لم تعد تتلاءم مع عالم اليوم. ويقول النائب روبير غانم : «عندما يشعر النائب أن المجتمع الأهلي يدعمه فهو يتشجع ويتتابع ويستمر».<sup>٢٢</sup>

٣. نسبة تمثيل المصالح المحلية بالنسبة للمصالح الوطنية: هل طبيعة القضايا التي يستجيب لها النواب هي ذات أهمية محلية أم وطنية؟ ما القضايا والمصالح التي يتم تمثيلها عادة على المستوى المحلي أكثر من المستوى الوطني من جانب النواب؟

يشرح النائب مخبير إشكالية العلاقة بين نسبة تمثيل المصالح الوطنية والمصالح المحلية بقوله: «عادةً في الكتل النيابية يجري توزيع الأدوار ما بين النواب، أو حتى من دون هذا التوزيع، ينشأ عملياً توازن بين من يتكلّم من الكتلة في قضايا وطنية ليسد حاجة المواطنين ويعبر عن وجهة نظرهم من المنحى الوطني، وبين بقية نواب الكتلة نفسها الذين يعبرون عن حاجات المواطنين الحياتية. تتم دوزنة الأدوار أحياناً عن سابق تصور وتصميم وتحطيم، وأحياناً بفعل إحساس دفين. ولو تناولنا محاضر جلسات المجلس، للاحظ أن النواب من كتلة واحدة يتحدث بعضهم عن حاجات مناطقية واقتصادية اجتماعية معيشية، وبعضهم الآخر يتحدث حول السيادة والحرية والاستقلال والدستور والأزمة... وفي الحالين يعبر النواب عن حاجتين للتمثيل لملء مستويين من حاجات المناطق: مستوى الحاجة الآنية التي يسّتهبوا بها بعض الناخبين ويطلّبون من نوابهم تأديتها. ومستوى آخر على صعيد التمثيل في شؤون وطنية عامة يطالب أيضاً بها الناخبون».

ولكن من الناحية العملية لا يستطيع نائب واحد - إلا إذا أراد أن يستنسخ نفسه إلى عدد كبير من النواب - أن يمزج بطبعته وكيانه وعمله كل ما يتطلبه الناخب تحت طائلة الإصابة بانفصام الشخصية (Schizophrénie). فالناخب نفسه يطلب من النائب أن يكون مشرعاً سياسياً محضرماً، ومحلاً للقضايا الوطنية الإقليمية والدولية، وأن يعمل لاستقلال وسيادة لبنان، وفي الوقت نفسه يريد منه أن يشاركه أفراده وأتراهه ويلح على حضوره الدفن وحفل الزفاف والعشاء وأن يقوم بزيارة أهالي القرية، وأن يطلب النائب للمواطن الزفت وجميع الإمكانيات المطلوبة، وإلا يُعاقب النائب ويُحرم الأصوات.

«هذا التناقض أو الازدواجية مصدرها الإطار المؤسسي الذي يعني التحوير. إذ هناك أدلة أخرى مؤسساتية هي مجال مفتوح للفساد من خلال استعمال ما يُسمى بـ «مخصصات النواب»

(٢٢) تراجع خلاصة الندوة الثالثة من برنامج «مرصد التشريع في لبنان» التينظمتها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم في غرفة التجارة والصناعة والزراعة بتاريخ ٤ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٤.

(٢٣) من مقابلة أجراها المؤلف مع النائب المحامي غسان مخبير في مجلس النواب بتاريخ ٢ تموز / يوليو ٢٠٠٧.

للاشغال العامة. تؤدي هذه المخصصات وظيفة في التقرير ما بين الناخب والنائب في الخدمات التي يطلبها الأول من الثاني.

وبالعودة إلى النظرية القانونية، فهذا ليس عملاً يقوم به النائب، بل عمل يستطيع فرضه على وزارة الأشغال العامة عبر شركة مقاولات أو مقاول فرد يحدده النائب بنفسه. وبالتالي يستطيع أن يلزم الوزارة بإصلاح الطرق وبناء جدران الدعم في الموقع الذي يريد النائب. إذاً هناك بعض الأموال مخصصة لاستعمال النائب يكون مصدرها موازنة الدولة، ولكن بتنفيذ وإشراف نظري من وزارة الأشغال ووفقاً لما يرتبه النائب في تخصيصها.

ورغم أن هذه الموازنات أخذة بالقلص، إلا أنها مصدر مشكلات يقدر ما هي مصدر حسنات للنواب لأنه إذا خصص نائب إحدى القرى يعم الاستثناء القرية المجاورة. وحتى ضمن القرية الواحدة، إذا خصصت قلان يغضب الآخرين. هذه صورة مرضية لواقع قائم. وإذا طالب نواب إصلاحيون بإلغاء مخصصات النواب، ووضعوها في تصرف البلديات أو وزارة الأشغال، تجد مطالبهم اعتراضاً لدى الناخبين ولدى زملاء نواب آخرين. يقتضي إلغاء هذه المخصصات وتفعيل أجهزة الصيانة للطرقات العامة في شكل أن يكون هناك فاصل جدي بين ما هو إجرائي خاص بسلطة إجرائية تنفيذية وعدم الخلط بينها وبين دور النائب كمراقب ومشرع. هذه الموازنات هي تعبير عن خلط خطير وتحوير في المفاهيم وكأنه مطلوب من النائب التنفيذ وأن يكون سلطة إجرائية وليس رقيباً لها وفاعلاً في حثها على العمل السليم».

بدوره يضيف مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب الدكتور رياض غنام إلى ما أوردته النائب مخيبر بأن «الواقع الذي يؤكد حضور النائب في محیطه الجغرافي والمناطقي والطائفي وربما المذهبي، وهو محيط يضمن له تفاعله واستمراره وحضوره وحتى مستقبله السياسي، وهذا ما يجعل النائب يعيش حالة صراع داخلي للحظ طفترتها في المناقشات داخل قاعات اللجان والجلسات العامة وخصوصاً عند التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين التي توزع مخصصات تنموية أو اعتمادات مالية على المحافظات والمناطق اللبنانية، أو إقامة مستشفيات أو مدارس رسمية في بعض مناطق محددة دون مناطق أخرى».<sup>٣٤</sup>

## الاستنتاجات

1. عدم جواز الجمع بين النيابة والوزارة كخطوة نحو إعادة الاعتبار إلى نظام المحاسبة.
2. إن غياب المؤسسة البرلمانية يضعف بشكل كبير فعالية النائب في تأدية دوره التمثيلي.
3. بعض الكتل النيابية سلكت طريقها نحو تطوير خدماتها إلى مكاتب للكلة. وهناك حاجة إلى العمل على تكييف ذهنية المواطنين نحو القبول بخدمات مكاتب النواب وموظفيهم للحيلولة دون زيادة حجم الضغط على النائب بتمضية وقت إضافي في مراجعات يمكن أن تتم في صورة روتينية. لكن بعض القضايا ما زالت تستدعي التدخل المباشر من قبل النائب. ويحل النائب

<sup>٣٤</sup> (٢) من مقابلة أجريتها مع مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب الدكتور رياض غنام في مكتبه في المجلس النيابي بتاريخ ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٧.

الدكتور فريد الخازن إشكالية الخدمة منطلقاً من التمييز بين تعاطي المواطن في الأنظمة الغربية مع موضوع الخدمات وبين التعاطي السائد في المجتمع اللبناني، ويقول: «الموضوع يتخذ أبعاداً تختلف عن العلاقة بين النائب والمواطن في المجتمعات الغربية الديمocrاطية. الفرق الأساسي هو العلاقة المباشرة التي يطلب المواطن في لبنان على أن تكون موجودة. بمعنى أن النائب من جهة هو من يتتابع ويلاحق قضايا المواطن، ومن جهة أخرى تعني الخدمات مطالب المواطن التي لها طابع فردي وشخصي بالمعنى الضيق جداً. بينما في مجتمعات أخرى يمكن لأي شخص أن يكتفى بكتابة رسالة وإيصالها إلى مكتب النائب كي تُحل قضيته. ولا تكون هناك أية مطالب شخصية أو فردية أو ضيقه»<sup>٣٥</sup>.

ويقول الدكتور رياض غنم، مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب: «إن تحول النائب من موقع التمثيل الشعبي على المستوى الوطني والشامل، إلى متتابع للمصالح الفردية للمؤيدين، يربك الحياة السياسية ويصرفها عن الغاية الأساسية، والمهمة الحقيقة للنائب، فيتدنى مستوى التمثيل لتصبح العلاقة بين الفريقين علاقة تبادلية يغلب عليها الطابع النفسي المتبادل: الصوت الانتخابي مقابل الخدمة المطلوبة، وهذا أبعد ما يكون عن التمثيل النبأي الصحيح»<sup>٣٦</sup>.

٤. تنامي وسائل محاسبة من نوع آخر. فالمناسبات الاجتماعية تستعمل من النائب والناخب على حد سواء وسيلة تواصل بما يتجاوز الواجبات أو الدواعي الاجتماعية. أصبح لها وظيفة سياسية تتخطى وظيفتها الاجتماعية وتتجاوز ما يقال عنها بأنها من مظاهر التخلف والقبلية والعشائرية... وهذه الوسائل ذاتية في اتجاه تصاعدي بفعل تعطل نظام المحاسبة في الواقع المعاش كما أظهره البحث سالفاً.

٥. الوسيلة الأخرى المتمامية هي المحاضرات والندوات واللقاءات السياسية التي تتظمها عادةً الجمعيات والأحزاب أو الكتل للقاء النائب مع ناخبيه. وهي وسيلة مفضلة لأنها تقل إطار المناقشة والحوار السياسي كوظيفة قائمة بذاتها. فلا تعود وظيفة عرضية أو ثانوية في معرض عشاء أو تعزية، بل تعطى صفة سياسية.

٦. يتمتع لبنان اليوم بمجلس نواب هو مؤلف من كتل نبأية كبيرة كما لم يحظى بذلك في أي يوم من تاريخه. أدى هذا الاستقطاب للنواب داخل كتل نبأية مغلقة إلى تراجع درجة الاستقلالية لدى النواب ولكنها لم تُلغى. ومع الأسف فإن تعطل الحياة النبأية منذ العام ٢٠٠٦ لم يسمح لهذه التجربة الجديدة للكتل بالتفاعل كي يمكن استخلاص نتائجها سلباً أو إيجاباً. إلا أن درجة معينة من الاستقلالية للنواب عن كتلهم تسمح بنوع من الحرار السياسي وتفاعل أكبر.

(٣٥) من وقائع مقابلة أجريتها مع النائب الدكتور فريد الخازن في مكتبه في مجلس النواب بتاريخ ٥ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

(٣٦) من مقابلة أجريتها مع مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب الدكتور رياض غنم في مكتبه في المجلس النبأي بتاريخ ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٦.

## لائحة بأبرز المراجع

### ١. كتب:

- أنطوان مسرّة، «المجلس النيابي اللبناني والتلفزيون: البدايات والإشكالية»، مجلة الحياة النيابية، مجلة مجلس النواب اللبناني، المجلد السابع، عدد حزيران/يونيو ١٩٩٣، ص ٢٨ - ٣٩.
- التقارير السنوية حول أداء اللجان النيابية.
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب، البرلمانات وحقوق الإنسان (وثيقة صادرة عن «هيورست» HURIST برنامج تعزيز حقوق الإنسان، ٤٨ ص).
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة في مجلس النواب، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ٦٤ ص.
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة في مجلس النواب، العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان والحكومة، بيروت، ٢٠٠٦، ٥٦ ص.
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة في مجلس النواب، المشروع المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومجلس النواب اللبناني (٢٠٠٠ - ٢٠٠٧)، ٤٨ ص.
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة في مجلس النواب، تعزيز مفاهيم حقوق الإنسان في العمل البرلماني، ٣٢ ص.
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة في مجلس النواب، دور البرلمان في إنجاح الحوار الوطني، ٤٨ ص.
- الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، مشروع برنامج الأمم المتحدة في مجلس النواب، دور البرلمان في الحدّ من الفقر، ٤٠ ص.

### ٢. مقابلات:

- مقابلة مع مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب الدكتور رياض غنّام في مكتبه في المجلس النيابي بتاريخ ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٧.
- مقابلة مع النائب المحامي غسان مخبيث في مكتبه في مجلس النواب بتاريخ ٢ تموز/يوليو ٢٠٠٧.
- مقابلة مع النائب الدكتور فريد الحازن في مكتبه في مجلس النواب بتاريخ ٥ تموز/يوليو ٢٠٠٧.
- مقابلة مع الأستاذ ايلي خوري مدير مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب بتاريخ ٤ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

### ٣. صحف لبنانية بتواريخ مختلفة.

# مكافحة الفساد في لبنان من منظور برلماني بين النظرية والتطبيق

د. خليل جبارة \*

ما هو الدور الذي يلعبه البرلمان في المجتمع؟ كيف يمكن له أن يساعد على مكافحة الفساد؟  
ما هي الوسائل التي يملكتها؟ وهل تساعد بنية النظام السياسي وبنية المجلس النيابي أيضاً على تحقيق هذا الهدف؟

الإجابة على مجلمل هذه التساؤلات تُعتبر المدخل الرئيس لفهم الموضوع دراسة جميع أبعاده القانونية والسياسية والدستورية.

هذه الأبعاد الثلاثة تعتبر الرابط الأساسي بين النظام السياسي من جهة والإطار العام الذي يعمل من خلاله البرلمان من جهة أخرى. إذ يعتبر الأخير همزة الوصل أو كما يحلو للبعض تسميته بالجسر<sup>1</sup> الذي يربط المجتمع بالدولة، عبر قيامه بدوره التشرعي والتمثيلي على نحو يعزز قيم الحكم الصالح في المجتمع من محاسبة وشفافية ومشاركة.

السؤال المطروح اليوم، يتمحور حول الدور الذي يستطيع أن يلعبه البرلمان اللبناني في مكافحة الفساد وكيفية القضاء عليه. تكمن الإجابة على هذا التساؤل من خلال أمرين أساسيين: الأول يعتمد على وضع تعريف لظاهرة الفساد وأسبابها وذكر ارتباطها بعرقلة قيام دولة القانون. أما الأمر الثاني فيعتمد على دراسة صلاحيات المجلس النيابي التي تخوله مكافحة الفساد.

تقدّم هذه الدراسة نظرة عامة عن موقع البرلمان في ظل النظام السياسي اللبناني الخاص، وهي ظلّ الديمocratique التوافقية التي تحكم في مفاصل الحياة السياسية العامة اللبنانية. لذا تبرز أهمية أن يكون المجلس النيابي ممثلاً تمهيلاً حقيقياً لإرادة الشعب، ويملك الأدوات الضرورية التي تمكنه من تثبيت أسس الديمocratique في المجتمع، وتؤدي بالنتيجة إلى محاربة الفساد والقضاء على جذوره ومساءلة ومن ثم محاسبة المفسدين.

\* استاذ جامعي والمدير التنفيذي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد.

1 "Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook", World Bank and the Canada International Development Agency, Second Edition, September 2000, p 19.  
[www.parlcen.parl.gc.ca](http://www.parlcen.parl.gc.ca), and [www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi)

اعتمدت هذه الدراسة المنهج التحليلي للصلاحيات الأربع التشريعية، المالية، الرقابية والقضائية التي يتمتع بها البرلمان وهي تُعتبر من الأدوات الفعالة والحاصلة والمساهمة بالقضاء على الفساد في حال توفر المناخ المناسب لتطبيقها.

يوضح كل قسم الوسائل التي يعتمدتها البرلمان في هذا المجال. على سبيل المثال تم ذكر أبرز القوانين الصادرة المتعلقة بمحاربة الفساد (قانون الإثراء غير المشروع، قانون إنشاء وسيط الجمهورية، قانون مكافحة تبييض الأموال) ومشاريع القوانين التي تتم دراستها حالياً (الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) وهي تدخل ضمن صلاحيات البرلمان التشريعية، بعد تحليل مضمونها ودراسة كيفية تطبيقها على أرض الواقع.

من ناحية أخرى تم ذكر الوسيلة التي يعتمدها البرلمان اللبناني في إقرار الموازنة، ومساواة عدم إقرارها لمدة عامين متاليين ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧، واعتماد الموازنة الاثني عشرية.

بعدها تم التطرق إلى دور المجلس النبأي الرقابي، ومقاربة مدى فاعلية هذه الوسيلة ومدى قدرتها على تطبيق قيم الحكم الصالح وذلك بعد دراسة ملف الصحة كنموذج عن الفساد في الحياة العامة اللبنانية، وملف صفقة طائرات البوما عام ١٩٩٢.

وأخيراً عالجت هذه الدراسة الصلاحية القضائية للبرلمان والتي تسمح له بمحاكمة الرؤساء والوزراء عند مخالفتهم لأحكام الدستور ومراجعة كيفية تطبيق هذه الوسيلة بعد اتفاق الطائف من خلال التطرق إلى قضية ملف الرواسب النفطية التي انتم فيها وزير النفط السابق شاهي برسوميان.

بعد دراسة وضعية البرلمان اللبناني الراهنة، تم التطرق إلى أبرز التوصيات المطروحة التي يمكن أن تساعده على ممارسة صلاحياته بفعالية أكثر، وتمكنه من أن يمثل الشعب اللبناني أفضل تمثيل على نحو يعزز الثقة به وتؤدي بالنتيجة إلى محاربة الفساد. ولن تكتمل الدراسة إلا بعد ذكر الدور الذي يقوم به المجتمع المدني والصحافة الحرّة والعلاقة الناشئة مع البرلمان بهدف إقامة تحالفات وطنية فعلية تضم قادة من جميع القطاعات بغية خلق مجتمعات مناهضة ضد الفساد.<sup>٢</sup>

## ١ - المسائلة والشفافية أساس الحكم الصالح وتعزيز دور البرلمانات في مكافحة الفساد

هل سيتمكن البرلمان اللبناني في ظل النظام الديمقراطي من القضاء على الفساد عبر القوانين التي يسنها والإجراءات الداخلية التي يقوم بها؟

هذا التساؤل يفرض علينا أن نضع تعريفاً لكل مصطلح من المصطلحات الواردة، لكي نتمكن

(٢) بول سالم، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، الطبعة الأولى، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٣.

بعدها من تحديد الرابط المشترك بينها ودراسة مدى تطابقها، إذ يتشارك استعمال تعبير النظام الديمقراطي مع تعبير الشفافية، المساءلة، دولة القانون، مجلس نواب شرعي ممثل لإرادة الشعب وغيرها من التعبيرات التي لا يصادف اجتماعها، بل من المؤكد أن ترابطها يؤدي إلى تعزيز الحكم الصالح وإرساء دولة القانون والمؤسسات.

١. دور مجلس النواب أو البرلمان في الأنظمة البرلمانية: بُرِز دور البرلمان في الأنظمة الديمقراطية مع ظهور نظرية الفصل بين السلطات. فقد وجد مونتيسكيو في الحياة السياسية التي شاهدتها في إنكلترا بأن من الوسائل الفعالة للحؤول دون طغيان سلطة على أخرى، تبرز طريقة الفصل بين السلطات،<sup>٢</sup> وذلك عبر إيجاد توازن بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وشدد على ضرورة تعاون السلطات من خلال إعطائهما أدوات تأثير متبادلة، وعلى أهمية أن يكون الفصل بينها منـاً لكي تتمكن كل سلطة من التأثير على السلطة الأخرى، بحيث تبقى هناك علاقات تأثير متبادل بينها<sup>٣</sup>. أما المبررات التي أعطاها مونتيسكيو لإتباع نظرية الفصل بين السلطات، والتي تعتمد على حماية الحقوق الفردية والحريات العامة من جهة وتأمين فاعلية الحكم من جهة أخرى، ما تزال تطبق حتى اليوم<sup>٤</sup>. هذا المنطق النظري يفرض أن لا تسيطر السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وببقى العكس صحيح أيضاً.

من هنا أصبح تأسيس البرلمان ركناً أساسياً في الحياة الديمقراطية ومرحلة لازمة في عملية التقدم الديمقراطي وأصبح تطوير العمل البرلماني مدخلاً للإصلاح السياسي ككل. غير أنه يتوجب على البرلمانات أن تلعب دوراً فاعلاً في عملية إدارة الحكم الصالح من منطلق سلطتها التشريعية والرقابية، حيث يتم عن طريقها محاربة الفساد المادي والإداري<sup>٥</sup>.

هذا ويتquin إشراك الهيئات التشريعية الوطنية بصفتها المؤسسات التمثيلية الأساسية في نظام الحكم الديمقراطي، وفي كل مجهود يستهدف مكافحة الفساد الكبير أو الصغير على حد سواء، وخاصة في اتجاه معالجة الفساد وإقرار القوانين الرادعة له ومراقبة السلطة التنفيذية<sup>٦</sup>.

بعد تعريف الأنظمة البرلمانية، تنتقل للحديث عن أسباب الفساد في المجتمع وعن سبل مواجهته عبر تعزيز قيم الحكم الصالح.

(٢) ادمون رياط، الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص ٥٦١.

(٤) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢، ص ١٧٦.

(٥) Dominique Turpin, Droit constitutionnel, 3ème édition, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1992, p 177.

(٦) ورقة عمل قدمت إلى مجلس النواب البحريني تحت عنوان: «دور المجالس التشريعية في تعزيز الحكم الصالح للأرتقاء بالتنمية في كافة مجالاتها»، عام ٢٠٠٧.

(٧) <http://www.nuwb.gov.bh/StudiesCenter>Show.aspx?ArticleId=51>

Langseth, Peter, Rick Stapenhurst and Jeremy Pope, The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption. Economic Development Institute Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1997, p 5.

٢. **الفساد في مواجهة الديمقراطية ومبادئ الحكم الصالح:** على الرغم من اعتماد معظم الدول نظام الفصل بين السلطات، اليوم وفي وقتنا الحاضر يقول بيير فيرديناندو كاسيني رئيس الإتحاد البرلماني الدولي (IPU)، «إننا نصفق لعلو شأن الديمقراطية في الوقت الذي نرثى فيه الواقع القائم في بلدان عديدة والمتمثل في أن البرلمان، وهو المؤسسة المركزية للديمقراطية يواجه أزمة تتصل بالشرعية. إذ تسيطر السلطة التنفيذية على أجندته (...). في حين يشكك الناس فيما إذا كانت الإجراءات السياسية الحالية قادرة حقاً على إفراز برلمانات تستطيع أن تخدم مصالحهم على تنوعها».<sup>٨</sup>

من جهة أخرى يعتبر جون ويليامز، رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC)، أن الحكومات الديمقراطية حققت إنجازات قياسية لجهة إرساء السلام والازدهار مقارنة مع الأنظمة الديكتاتورية والسبب الرئيسي يعود إلى المساءلة التي تتعرض لها الحكومة (...). ومع مرور الوقت راحت الحكومة تخضع لمزيد من المساءلة من قبل الشعب عن طريق البرلمان.<sup>٩</sup>

أمام هذا الاختلاف الواضح في الآراء، يمكن القول أن ما تقدم به بيير فيرديناندو كاسيني يعبر عن حالة الفساد التي يمارسها السياسيون وغير السياسيون في القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء، وما عبر عنه جون ويليامز هو بمثابة اعتراف بأهمية تطبيق مبادئ الحكم الصالح والدور الذي تلعبه في إرساء دولة القانون والمؤسسات.

أ - **تعريف ظاهرة الفساد وأسبابها:** تعد ظاهرة الفساد من أهم القضايا المطروحة على الساحة العالمية، بحيث لا يمكن أن تجد دولة في العالم خالية من الفساد أو لا تعاني من مشاكله. فهي تمثل أبرز التحديات التي تمنع المجتمعات من الوصول إلى النموذج الديمقراطي في الحكم وتعرقل نمو المجتمع وتدفع إلى استنزاف مكتسباته ومقدراته وتحرمه من التنمية المستدامة.

وقد عرف الإتحاد البرلماني العربي في الدورة التاسعة والأربعين لمجلس إتحاده الفساد على أنه: « بكل بساطة إساءة استخدام السلطة من أجل تحقيق منافع ذاتية لشخص أو لجماعة. والفساد يشتمل على مظاهره وتجلياته، من نهب للمال العام أو هدر له إلى طلب الرشوة والمحسوبيّة والواسطة والمحاباة أو اللجوء إلى الابتزاز هو سلوك إنساني غير سليم، ويشكل خروجاً على القانون أو استغلالاً لغيابه».<sup>١٠</sup>

(٨) ذكر في: ديفيد بنتام، البرلمان والديمقراطية في القرن العادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة، الإتحاد البرلماني الدولي، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١.

(٩) جون ويليامز، دور البرلمانيات في مكافحة الفساد واقع وتجارب من العالم العربي، الطبعة الأولى، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٨١٧.

(١١) الدورة التاسعة والأربعين لمجلس الإتحاد البرلماني العربي، «مذكرة الأمانة العامة حول دور البرلمانيات في مكافحة الفساد»، العقبة، الأردن، ٢٧٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧.

<http://www.arab-ipu.org/news/news2007/concil49/item4.html>

أما أسباب الفساد كما عرّفتها منظمة الشفافية الدولية (TI)<sup>١١</sup>، فهي تعود إلى انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة والإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وما يؤدي إليه من طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. هذا بالإضافة إلى ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد وذلك بعدم تنفيذ وعود الإصلاح أو فرض عقوبات على الأشخاص المفسدين، دون أن ننسى انعدام الرقابة الشعبية وغياب دور المجتمعات المدنية. وتُعتبر أسباب الفساد ونتائجها من أسس الحكم الغير صالح وغير ديمقراطي أيضاً.

بــ الديمocrاطية ومبادئ الحكم الصالح: الديمocrاطية هي نظام حكم يشارك فيها جميع أفراد الشعب، ويمكن أن تتخذ أشكالاً عدّة تبعاً لاختلاف التجربة السياسية التي يعيشها المجتمع وتقاليده وتاريخه. لكن تبقى الانتخابات النزيهة والعادلة المؤدية إلى إنشاء المجلس النبّابي من أبرز سمات الديمocratie، كونها تؤدي إلى تطبيق مبدأ هذه النظرية الأساس وهو أن «يحكم الشعب نفسه بنفسه»، وبالتالي تؤدي إلى احترام حقوق الإنسان وتوفّر إمكانية المحاسبة للمفسدين.

وكما يقول السيد صلاح محمد الغزالى رئيس جمعية الشفافية الكويتية<sup>١٢</sup> «إن الحكم الصالح أو الحكم الرشيد، حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائى ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يضبط ممارسة السلطة السياسية باتجاه تموي يلتزم بتطوير موارد الدولة وهو الحكم الذي يوفر النزاهة والمسائلة بواسطة الناس ويضمن احترام المصلحة العامة ويستهدف في النهاية تحقيق مصلحة عموم المجتمع».

ولعله من أبرز أوجه الحكم الصالح، أن تكون المؤسسات السياسية ديمocrاطية. هذا التعريف يلخص مبادئ الحكم الصالح الخمسة التي وضعها البنك الدولى والتي على أساسها تُصنف الدول كدول ديمocrاطية ومتوجهة نحو تعزيز التنمية الاجتماعية وهي:

١. الانتخابات الحرة النزيهة والعادلة، بما يضمن حرية الاختيار السياسي.
٢. وجود سلطة قضائية مستقلة تعزز حكم القانون الأمر الذي يحد من سلطة الحكومة ويعين تعسفها.
٣. حرية الرأي والصحافة بما يضمن حرية انتقال الخبر وتبادل الأخبار وحرية الحديث عن

(١١) منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٥.

(١٢) صلاح محمد الغزالى، الحكم الصالح: الطريق إلى التنمية، ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٧، ص ٢.  
[www.shafafeyah.org/arabic/uploads/alhkm.doc](http://www.shafafeyah.org/arabic/uploads/alhkm.doc)

(١٣) <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/114925/eum/docs/eum/ethiopaeum/Module1CityManagementStrategyEth.pdf>

مكامن الفساد.

٤. محاربة الفساد، عبر وجود القوانين الفاعلة والمؤسسات والهيئات الرقابية التي تحارب الفساد والتي تعزز المساءلة والمحاسبة في المجتمع. فمن أفضل الوسائل لمحاربة الفساد أن تكون المؤسسات شفافة في عملها لكي تتم محاسبتها فيما بعد.

٥. تقديم الخدمات الاجتماعية المناسبة وتأمين حاجات المجتمع، على سبيل المثال تأمين الضمان الاجتماعي، التعليم، ... الخ.

أما مجمل هذه الطرحوت النظرية والمبادئ الإصلاحية العامة ولمعرفة مدى نجاح تطبيقها، تبقى دراسة حالة تطبيقية أمراً ضرورياً. لذا يتوجب علينا درس حالة لبنان وخاصة دور المجلس النيابي في مكافحة الفساد لمعرفة مدى تجاويه مع هذه الطرحوت.

ولا بد من التذكير أنه على الرغم من إصدار القوانين من قبل البرلمان ووجود الوسائل التي تساعده على مكافحة الفساد، تبقى العبرة دائماً في الإرادة السياسية وفي ترجمة القوانين على أرض الواقع وفي طبيعة النظام السياسي المتحكم في البلد. إذ يعتبر التطبيق الفعلي لهذه القوانين من أبرز وجوه الديمقراطية. أما عدم تطبيقها يعتبر نقضاً لمبادئ الديمقراطية التمثيلية ومخالفة صريحة لإرادة الشعب، وتعبير عن تقصير النواب في أداء واجباتهم تجاه ناخبيهم. إذ «كان يتوجب على النواب أن يلعبوا دور الوسيط بين ناخبيهم والإدارات العامة، بحيث يتتوسطون لديها باسم مواطنيهم لدعم طلباتهم أو حل إشكالات إدارية يعانون منها أو للتعويض لهم عن خطأ أو تقصير ارتكبته الإدارة».<sup>١٤</sup>.

## ٢ - صلاحية المجلس النيابي اللبناني في مكافحة الفساد بين النظرية والتطبيق

ينشأ ويطور دور المجلس النيابي اللبناني في مكافحة الفساد من خلال الموقع الذي يحتله في الحياة السياسية اللبنانية وطبيعة النظام السياسي وخصائصه ومن خلال الصلاحيات الممنوحة له.

### المبحث الأول – مبادئ النظام البرلماني اللبناني

اعتمد نظام الحكم في لبنان قواعد النظام البرلماني كما تكرّست في وثيقة الطائف. من أبرز

(١٤) ندوة أقيمت في مجلس النواب اللبناني عام ٢٠٠٥، عن العلاقة بين النائب وناخبيه وهيئات المجتمع المدني: التجربة الكندية، ص ٧.

[http://www.lp.gov.lb/Presidency/majless\\_wa\\_mojtama3/abhas/ELU-ELECTEUR%20STUDY.pdf](http://www.lp.gov.lb/Presidency/majless_wa_mojtama3/abhas/ELU-ELECTEUR%20STUDY.pdf)

مقوماته وجود مجلس للنواب ينتخبه الشعب وينبثق عنه رئيس للجمهورية هو رئيس الدولة وحكومة تحكم بالثقة التي يمنحها لها المجلس.

يرتكز هذا النظام على عدة مبادئ تؤكد طبيعة النظام البرلماني الديمقراطي، أبرزها ما ورد في مقدمة الدستور اللبناني من<sup>١٥</sup>:

«إن لبنان هو جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد (...)، والشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية. والنظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. والنظام الاقتصادي هو حبر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة».

بالإضافة إلى هذه المبادئ، يتمتع لبنان بميزتين إضافيتين كما يذكرهما الدكتور محمد المجدوب عندما يتحدث عن أن النظام اللبناني هو أيضاً:

ـ نظام طائفي (أو مذهبي)، وقد أصبحت الطائفية السياسية ركيزة أساسية للحكم منذ ولادة الدولة اللبنانية عام ١٩٢٠. وتكرّست بعد أن صدرت قوانين وتوطدت أعراف أقرّت مبدأ الطائفية السياسية، كقانون الانتخاب الذي وزع المقادع على مختلف المذاهب، والعرف المتبع في توزيع الرئاسات الثلاث<sup>١٦</sup> (رئاسة الجمهورية للطائفة المارونية، رئاسة مجلس الوزراء للطائفة السنّية، ورئاسة مجلس النواب للطائفة الشيعية).

ـ أما الميزة الثانية فهي «البوليارشية»<sup>١٧</sup> التي تقوم على توازن القوى، ويعني بها وجود مراكز قوى متعددة ومتوازنة (...)، ففي هذا النظام لا نثر على فرد ولا على مجتمع، لأن الجماعات وحدها (أي المذاهب في لبنان) هي التي تحرك وتغطي الساحة. ومن خلال هذه الميزة نستطيع أن نحلل البنية التي يقوم عليها المجتمع اللبناني ونشرح خصائص النظام ونتمكن وبالتالي من معرفة الأساليب المستخدمة للبقاء على التوازن فيه<sup>١٨</sup>.

توازن القوى في المجتمع بين المذاهب والطائفية المتحكمة فيه، دفع بالدكتور داود الصايغ إلى الحديث عن واقع نظام الحكم في لبنان الذي اعتبره مزيج من دستور ووفاق، وفي هذا المزيج تكمن خصائص النظام فالدستور يلبي حاجة الدولة والوفاق يؤمّن حاجة المجتمع المتعدد الطوائف<sup>١٩</sup>.

(١٥) مقدمة الدستور اللبناني، الفقرات: ج، د، ه، الواردة في الدستور مع جميع تعديلاته التي أقرت في مجلس النواب اللبناني على أثر انفاق الطائف.

(١٦) محمد المجدوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٢٢٠.

(١٧) هي نظرية معروفة في العلوم الاجتماعية وتعني وجود مراكز قوى متعددة ومتوازنة.

(١٨) محمد المجدوب، المرجع نفسه، ص ٢٢٢.

(١٩) داود الصايغ، النظام اللبناني في ثوابه وتحولاته، الطبعة الأولى، دار «النهار»، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٩١.

## المبحث الثاني – موقع مجلس النواب اللبناني في الحياة السياسية

يتمتع المجلس النيابي اللبناني بموقع أساسي في النظام البرلماني الديمقراطي التوافقي المعتمد في لبنان. فهو مصدر السلطات كونه يستمد سلطته من الشعب مباشرة بواسطة الانتخابات وهو يمارس صلاحيات دستورية واسعة في ثلاثة مجالات هي: التشريع والرقابة والانتخاب. وبالإضافة إلى كون المجلس يضم ممثلي جميع الطوائف، هو أيضاً ملتقى الحوار الوطني بين التيارات الحزبية والعقائدية على أنواعها. ويراقب أيضاً أعمال الحكومة التي يمنحها الثقة ويملك سلطة مساءلتها في كل وقت، وله وحده فقط حق سحب الثقة منها أو من أحد الوزراء، فمجلس النواب هو الهيئة المكلفة بالإشراف على أعمال الحكومة.

وقبل الانتقال للحديث عن صلاحيات المجلس لا بد من التذكير، أن الحرب في لبنان (١٩٧٥ - ١٩٩٠) أدت إلى انهيار الدولة ومؤسساتها وقيم المجتمع الأخلاقية مما شكل أحد الأسباب الرئيسية المشجعة لانتشار ظاهرة الفساد في المجتمع. هذه الحرب أعطت دوراً متقدماً للأحزاب السياسية التي شكلت بالإضافة إلى الطوائف الملاجأ الوحيد للمواطنين.

من المتعارف عليه في لبنان أيضاً، أنه قبل الحرب المذكورة لم يكن مجلس النواب بوضع يمكنه من فرض أية رقابة على الحكومة بسبب طغيان السلطة التنفيذية وسيطرتها إلى حد بعيد على أعمال السلطة التشريعية.

هذا الأمر يؤكد عليه الدكتور زهير شكر<sup>٢٠</sup> عند تفسيره لأسباب تقهقر دور المجلس النيابي وازدياد دور السلطة الإجرائية. فبالإضافة إلى سيطرة الحكومة على الأكثرية البرلمانية وتعقد العملية التشريعية، السمة البارزة في لبنان تبقى غياب الأحزاب السياسية وضعف دورها وطبيعة تركيبة الحكومة وبالدور المميز الذي كان يتمتع به رئيس الجمهورية قبل الطائف.

«إذاً من أهم أسباب ضعف البرلمان منذ العام ١٩٤٣ وحتى العام ١٩٩٠، هيمنة الإقطاع السياسي عليه والذي يراعي في عمله السياسي مصالحة الخاصة أكثر من اهتمامه بدوره الرقابي والتشرعي».

غير أن إصلاحات الطائف عام ١٩٨٩<sup>٢١</sup> عززت من دور المجلس النيابي. لكن بروز «الترويكا» لاحقاً والتي (تعبر عن توافق الرؤساء الثلاثة على أمر ما واجتمعهم الدوري والتنسيق بينهم على مجمل الأمور)، ونظام المحاصصة التي رافقها حداً كبيراً من إمكان ممارسة المجلس مهماته على وجه صحيح. ويوضح أحمد زين<sup>٢٢</sup> بقوله أن الترويكا كانت تؤدي إلى تغليب القرارات لتصل مطبوبة

(٢٠) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص. ٥١٥.

(٢١) يمكن مراجعة وثيقة الواقع الوطني اللبناني، قسم الإصلاحات السياسية التي طالت مجلس النواب، وأبرزها زيادة عدد النواب إلى ١٢٨ نائباً مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، وانتخاب رئيس المجلس ونائبه لمدة ولاية المجلس، وتعديل المادة ١٠٥ من النظام الداخلي على نحو حد من صلاحية الحكومة في التشريع واستعمال وسيلة الاستعجال والاستعجال المكرر.

(٢٢) أحمد زين، إشكالات دستورية ونيابية، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٤، ص. ٢٥٣.

إلى المؤسسات الدستورية المختصة وهي مجلس النواب ومجلس الوزراء. ويعطي مثالاً على ذلك، عدم استجابة الهيئة العامة للمجلس النيابي عام ١٩٩٢ لمطالبة النواب بعقد جلسة مناقشة عامة للحكومة رغم وجود أكثر من عريضة نيابية ومرد هذا بالنسبة له يعود إلى وجود الترويكا.

يتمتع المجلس النيابي اللبناني إجمالاً بست صلاحيات أساسية هي: الصلاحية التشريعية، الصلاحية المالية، الصلاحية السياسية أو الرقابية، الصلاحية القضائية، صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية، وأخيراً صلاحية تعديل الدستور.

هذا الأمر لا يعني أبداً أن جميع هذه الصلاحيات تساعد على مكافحة الفساد، بل أن الصلاحيات الأربع الأولى هي التي تؤدي في حال ممارستها بشكلٍ جدي ودقيق إلى القضاء على هذه الظاهرة في المجتمع وهذا ما سنراه تباعاً.

تنقل الآن إلى دراسة الصلاحيات الأربع وكيفية تطبيقها على أرض الواقع في ظل النظام اللبناني الحالي.

### المبحث الثالث - كيف يساعد قانون الانتخابات على مكافحة الفساد؟

كما في جميع الأنظمة البرلمانية التي يمثل فيها النواب الشعب داخل المجالس النيابية، تبرز في لبنان أهمية أن يؤمن القانون الانتخابي المساواة بين جميع المرشحين ويفدي إلى تكافؤ الفرص بينهم. إذ يؤثر قانون الانتخابات على تكوين المجلس النيابي الداخلي، وهو أداة لإدارة المنافسة داخل المجتمع التي تتجسد في الانتخابات وهو الأسلوب الأمثل للتتبادل السلمي للسلطة وأهم ركيزة في بناء الديمقراطية والاستقرار السياسي في البلد. ونصت المادة ٢٤ من الدستور على أن توزع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين طوائف كل من الفتئتين ونسبياً بين المناطق.

لقد تم انتخاب المجلس النيابي السابع عشر عام ٢٠٠٥ ونوابه الـ ١٢٨ لمدة أربعة أعوام<sup>٢٣</sup> وفقاً لقانون الانتخابات النيابية رقم ١٧١ الصادر بتاريخ ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، يمثلون جميع ثلات الشعب اللبناني كما ورد في الدستور<sup>٢٤</sup>. وتم انتخابهم على أساس طائفي مناطقي جغرافي بعيداً عن الصراعات الحزبية والبرامج الانتخابية الواضحة كما يحصل في الدول الغربية.

يمكن التساؤل عن دور قانون الانتخابات في مكافحة الفساد. فهو من خلال المادة ٢٩ يمنع على النائب مثلاً من «الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة

(٢٣) المادة الأولى من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم ١٧١.

(٢٤) المادة ٢٧ من الدستور اللبناني تنص على أن: «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جماء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه».

عامة أو وظيفة عامة أو أية وظيفة في المؤسسات العامة المستقلة والشركات ذات الامتياز والبلديات وأية وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزانة الدولة».

وورد من ناحية أخرى في المادة ٦٦ أنه «يحظر توزيع كل نشرة أو مخطوطة لصالح مرشح أو عدد من المرشحين أو ضدتهم يوم الانتخاب. وعند حصول مخالفة من هذا النوع تصادر الأوراق والمنشورات والمخطوطات ويعاقب المخالف بالحد الأعلى للغرامه المنصوص عليها في المادة ٦٩ من هذا القانون».

على الرغم من أن هذه المواد تمنع النواب من استغلال الوظيفة العامة لمصلحتهم، وتمنع استغلال الإعلام الانتخابي لصالح أحد المرشحين على نحو يقوّض مبدأ المساواة بين جميع المرشحين، لم يؤدّ هذا القانون وباعتراف الجميع إلى تمثيل جميع المواطنين اللبنانيين تمثيلاً ديمقراطياً صحيحاً، بل أدى إلى إ يصل عدد كبير من النواب ضمن تكتلات نيابية كبيرة بطريقة غير عادلة على نحو حرم عدد كبير من المرشحين الذين يتمتعون بقاعدة شعبية واسعة من الوصول إلى المجلس النيابي<sup>٢٥</sup>. حدث هذا الأمر بسبب استعمال المال السياسي بشكل واسع، كون القانون الحالي لا يفرض سقفاً محدداً للحملات الانتخابية وبسبب تقسيم الدوائر الانتخابية إلى أربعة عشر دائرة انتخابية دون مراعاة النسبية<sup>٢٦</sup>، هذا فضلاً عن التجييش الطائفي الذي رافق العملية الانتخابية.

لهذه الأسباب قام رئيس مجلس الوزراء فؤاد السنيورة في ٨ آب/أغسطس عام ٢٠٠٥ بتعيين هيئة مستقلة برئاسة الوزير السابق فؤاد بطرس لدراسة مشروع قانون انتخابي جديد. وقدمت هذه الهيئة في أيار/مايو عام ٢٠٠٦ مسودة قانون الانتخابات التي تضمنت إصلاحات شاملة للنظام الانتخابي، في انتظار الموافقة عليه وإصداره من قبل المجلس النيابي. أما أبرز هذه الإصلاحات هي:

- قانون انتخابي مركب يقوم على النظام النسبي بالتوازي مع النظام الأكثري.
- هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات.
- تنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين.
- تنظيم الإنفاق الانتخابي<sup>٢٧</sup>.

بالإضافة إلى غيرها من الإصلاحات التي في حال تطبيقها ستساعد على إبعاد الانتخابات النيابية عن التدخلات السياسية بعد أن تتولى الهيئة المستقلة تنظيم الانتخابات بدلاً من وزارة الداخلية. وستدفع نحو تنظيم الإعلام الانتخابي وإعطاء جميع المرشحين فرصة عرض

(٢٥) أدى الصراع القائم بين فريقي ٨ آذار/مارس و١٤ آذار/مارس إلى انقسام النواب بين معارض لتطبيق هذا القانون وبين موالي لتطبيقه بحجة عدم إمكانية إقرار قانون انتخابات جديد نظراً للظروف الحالية التي يمر بها لبنان.

(٢٦) المادة الثانية من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم ١٧١.

(٢٧) دليل مسودة مشروع قانون الانتخاب المقترن، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٧، ص. ٢.

برنامجهم الانتخابي، وإبعاد المال السياسي عن الانتخابات واستبعاد دورها بإيصال نواب غير ممثلين، بالإضافة إلى كون النسبية تساعده على انتخاب نواب ذي كفاءة عالية وهم على احتكاك مباشر مع ناخبيهم وعلى دراية بمشاكلهم اليومية وجاهزون لمكافحة الفساد بجميع أشكاله ومحاسبة السلطة التنفيذية ومساءلتها على هدرها للأموال العامة ويعطي الأحزاب السياسية فرصة إيصال مرشحيها. وحافظت مسودة القانون على مبدأ منع النواب من الجمع بين النية ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة أو وظيفة عامة أو آية وظيفة.

ولا يخشى النائب المنتخب بطريقة ديمقراطية والممثل تمثيلاً حقيقياً لإرادة الشعب سوى من محاسبة الأخير له، ويبعد عن إجراء الصفقات مع السلطة التنفيذية بهدف الاستفادة من المال السياسي الذي يمكن أن يستغل لاحقاً. لربما هذه هي الأسباب الحقيقة التي تمنع تطبيق القوانين التي يسنها المجلس النيابي والتي تخصل بمكافحة الفساد وتمنع محاكمة الوزراء وتؤدي إلى تعطيل صلاحية المجلس النيابي الرقابية وهذا ما سنراه تباعاً.

#### المبحث الرابع – تركيبة المجلس النيابي اللبناني الحالية وكيفية عمله

أدى قانون الانتخابات الحالي إلى إنشاء مجلس نوابي مؤلف من ١٢٨ نائباً، موزعين على أربعة عشر كتلة نيابية<sup>٢٨</sup> تقسم بين تكتلات مناطقية وأخرى حزبية. وقد شهد المجلس النيابي الحالي عودة تيارات حزبية كانت قد قاطعت الانتخابات النيابية الثلاث الأخيرة بعد انفلاق الطائف، وأبرزها كتلة «القوى اللبنانية» وكتلة «التغيير والإصلاح». ويلزم النواب إجمالاً بقرارات أحزابهم أو تكتلاتهم، وقليلًاً ما نجد نائباً يعارض علناً قراراً صادراً عن التكتل الذي ينتمي إليه، وهم يجتمعون دورياً أكان خارج المجلس أو داخله.

ويجتمع المجلس في كل سنة في عقددين عاديين<sup>٢٩</sup>، ويمكن له فتح دورات استثنائية في أي وقت بالتوافق بين رئيس الجمهورية والحكومة أو بطلب من الأكثريية المطلقة للنواب ويضع المجلس النيابي نظامه الداخلي الذي يتضمن شرحاً لطريقة عمله.

بالنسبة للقوانين المكافحة للفساد، على الرغم من سنهما من قبل المجلس النيابي ودراستها من قبل اللجان النيابية المشتركة فهي صدرت جمعهما عن مبادرات حكومية كمشاريع قوانين، كقانون الإثراء غير المشروع الذي تمت دراسته على شكل مشروع قانون وارد بالمرسوم رقم ٨٤٠

(٢٨) الكتل النيابية هي: كتلة تيار «المستقبل»، وكتلة «اللقاء الديمقراطي»، وكتلة «التنمية والتحرير»، وكتلة «الوفاء للمقاومة»، وكتلة «التغيير والإصلاح»، وكتلة «القوى اللبنانية»، و«الكتلة الشعبية» في زحلة و«الكتل الطرابلسية»، وكتلة «قرنة شهوان»، وكتلة «المتن»، وكتلة «القومي»، وكتلة «التجديد»، وكتلة «اليسار الديمقراطي»، وكتلة حزب «البعث» بالإضافة إلى المستقلين.

(٢٩) تنص المادة ٣٢ من الدستور اللبناني على الآتي: يجتمع المجلس في كل سنة في عقددين عاديين فالعقد الأول يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار / مارس وتنطلق جلساته حتى نهاية شهر أيار / مايو والعقد الثاني يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتختصص جلساته بالبحث في الموازنة والتوصيات عليها قبل كل عمل آخر وت遁م مدة العقد إلى آخر السنة.

الذي وافق عليه مجلس الوزراء في جلسة ٩ حزيران/يونيو ١٩٩٩ ووقعه رئيس الجمهورية إميل لحود في ٢٢ حزيران/يونيو. وقد سن هذا القانون لاحقاً عام ١٩٩٩ بعد سجال طويل أحيط به، لم يخلُ من خلافات مع الحكومة، وتراشق مع تشكيك مبكر في مدى استعداد مجلس النواب الخوض فيه وإقراره على الوجه الذي يجعله قابلاً للتنفيذ<sup>٣٠</sup>. ولم يؤخذ باقتراح القانون الذي كان النواب أحمد فنت وتزاهر الخطيب وخالد الصاھر وبطرس حرب وعده بجاني ومحمد رعد ومنصور البون قد تقدموا به في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، بغية وضع حد لحال الفساد في البلاد مع ما يرافقها من سجالات بين السياسيين واتهامات متبادلة كما ورد في الأسباب الموجبة الملحة بالاقتراح<sup>٣١</sup>.

وكذلك الأمر بالنسبة لقانوني مكافحة تبييض الأموال وإنشاء وسيط الجمهورية فهما أرسلا إلى المجلس النيابي على شكل مشاريع قوانين، درست في اللجان وصدق عليها من قبل المجلس النيابي. وحتى فيما خص موضوع الإجازة للحكومة الانضمام «لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»، درست اللجان النيابية المشتركة مشروع القانون الوارد إلى المجلس النيابي من قبل الحكومة وليس اقتراح القانون المقدم من قبل النواب.

من هنا لا يمكن القول أن النواب هم مقصرون في مجال مكافحة الفساد، كون بعض المواضيع تحتاج إلى الخبرات التقنية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية وتحتم تحضيرها من قبلها، كإعداد مشروع الميزانية مثلاً وغيره من المواضيع. وإنماً تعذر اللجان النيابية هذه المشاريع داخل اللجان التي تلعب الدور الرئيسي في تحضير القوانين وتبقى المسألة الأهم هي إقرار القوانين ومن ثم مراقبة تنفيذها.

وبعد مراجعة أعمال المجلس النيابي وبالعودة إلى الجدول رقم ١ يتبين أن عدد مشاريع القوانين التي أقرها المجلس النيابي هو ٤ أضعاف عدد الاقتراحات. ومن خلال الجدول رقم ٢ يتبين أن هذه المشاريع والاقتراحات تمت دراستها عبر مئات الاجتماعات من قبل اللجان، مما يؤكد أن اللجان تشكل الأداة التشريعية الأولى على الرغم من قلة المبادرات النيابية.

وفي أكثر الأحيان يعمل النواب داخل المجلس النيابي بشكل منفرد فيما خص اقتراحات القوانين، فمثلاً تنص المادة ١٠١ من النظام الداخلي للمجلس النيابي على أن «تقديم اقتراحات القوانين إلى المجلس بواسطة رئيسه مرفقة بمذكرة تتضمن الأسباب الموجبة. لا يجوز أن يوقع اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب».

(٣٠) جريدة النهار، «الإثراء غير المشروع أنجزته اللجان، لكن ببعض القطب: بري المشروع لا يخرق الدستور ولا يميز بين المواطنين»، عدد ٢٠٤٩٥، تاريخ ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، ص. ٢.

(٣١) جريدة النهار، ٧ نواب تقدموا باقتراح للإثراء غير المشروع: الشفافية والقضاء على الفساد وفتح باب الفساد، عدد ١٩٦٢٥، تاريخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، ص. ٤.

هذا الأمر يعني أنه حتى لو كانت الكتلة النيابية هي مؤلفة من أكثر من ١٠ نواب لا يمكن أن يتبنى النواب جميعهم اقتراح القانون. لربما أراد المشرع من هذه المادة أن لا يشكل تكتل النواب أداة ضغط على المجلس النيابي. وبعد مراجعة الجدول رقم ٢ يتبيّن لنا أن عدد الأسئلة الفردية الموجهة إلى الحكومة عام ٢٠٠٥ هو ١٠ أضعاف عدد الأسئلة الجماعية. مما يعني أن النواب لا يمارسون صلاحياتهم الرقابية ضمن تكتلاتهم أو أحزابهم بشكل كبير على الرغم من التزامهم بقرارات التكتلات التي ينتسبون إليها خلال التصويت على القوانين أو المقاطعة مثلاً.

**جدول رقم ١<sup>٣٢</sup> : مشاريع القوانين والاقتراحات المقررة خلال أعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥**

اقتراح قانون	مشروع قانون	القوانين	السنة
١٨	٥٠	٦٨	٢٠٠٥
١٣	٨٣	٩٦	٢٠٠٤
١٤	٤٧	٦١	٢٠٠٣
٤٥	١٨٠	٢٢٥	المجموع

**جدول رقم ٢: اجتماعات اللجان النيابية أعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥**

عدد اجتماعات اللجان	السنة
١٨٦	٢٠٠٥
٢٨٥	٢٠٠٤
٣٥٠	٢٠٠٣
٨٢١	المجموع

**جدول رقم ٣<sup>٣٣</sup> : اجتماعات اللجان النيابية أعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥**

النوع	العدد
٢٢	الأسئلة الفردية
٢	الأسئلة الجماعية
٢٤	المجموع

(٣٢) تم تحضير الجدول رقم ١ ورقم ٢ بعد العودة إلى نشاطات المجلس النيابي خلال أعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥.  
<http://www.ip.gov.lb/manchourat/>

<http://www.ip.gov.lb/manchourat/REPORT%202005/REPORT%202005%20ARABIC.pdf>

(٣٣)

## ٣ – صلاحية مجلس النواب التشريعية في إقرار قوانين مكافحة الفساد

أعطى الدستور بموجب المادة ١٨ منه المجلس النيابي ومجلس الوزراء صلاحية اقتراح القوانين<sup>٣٤</sup>. غير أنه أعطى الكلمة الأخيرة للمجلس النيابي، عندما منع نشر أي قانون لم يقره الآخرين، بمعنى آخر لا يصبح المشروع أو الاقتراح قانوناً ما لم يقره المجلس النيابي.

تكمّن أهمية الاقتراح أنه يعتبر التصور الأول لما سيصبح قانوناً ويعطي النواب الأهلية الأساس التي بدونها لا يصبح القانون قانوناً.<sup>٣٥</sup> فمن خلال المناقشات التي تحصل بينهم داخل اللجان النيابية ينشأ القانون وفق صيغته النهائية، ثم يصوت عليه في الهيئة العامة لاحقاً بدون تعديل أو مع بعض التعديلات الضرورية أو بتعديلاته بشكل كبير.

<sup>٣٦</sup>يعتبر لبنان اليوم من بين الدول المتقدمة نسبياً في مجال سن القوانين المكافحة للفساد وفي مجال تعديلها وتطويرها تماشياً مع التحولات والتحديات الطارئة على المستوى العالمي والم المحلي. لكن هذا الأمر بحد ذاته هو غير كافٍ، إذ يجب مراقبة تطبيق هذه القوانين على أرض الواقع من قبل المجلس النيابي والسلطات المختصة. ولا لأصبح لبنان في المراتب المتقدمة في التصنيف العالمي للدول المكافحة للفساد، غير أنه ما يزال في المرتبة حتى الآن.

### المبحث الأول – اقتراح القوانين من السلطة التشريعية أو التنفيذية ودرسهما في اللجان

قبل أن يصبح القانون قانوناً في صيغته الحالية وقبل أن يصوّت عليه في الهيئة العامة، تتم دراسته عادةً في اللجان النيابية<sup>٣٧</sup>، التي يطلق عليها نائب رئيس المجلس النيابي السابق إيليا الفرزلي لقب «المختبر التشريعي». ومن المعروف أن المجلس يستند إلى دراسات اللجان وتقاريرها ويصوّت في النهاية على مقترحتها.

(٣٤) تجدر الملاحظة أنه في لبنان يسمى القانون الذي تحضره السلطة التنفيذية مشروع قانون، بينما الذي تحضره السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون. وفي المادة ١٨ من الدستور لم يتم التمييز بين الأمرين لذا اقتضى التوضيح.

(٣٥) عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التشريعية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦، ص ٧٢.

(٣٦) [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

(٣٧) في بعض الحالات، لا تتم فيها دراسة مشروع القانون في اللجان النيابية وهي:

(١) المراسيم الإشتراكية: هي عبارة عن مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية بعد توقيتها من قبل السلطة التشريعية للتشريع في موضوعات معينة وفي مدة محددة. غير أن هذه المراسيم يجب عرضها على مجلس النواب للتصويت عليها قبل أن تصبح قانوناً.

(٢) مشاريع القوانين المستعجلة: الوارددة في المادة ٥٨ من الدستور.

(٣) اقتراحات القوانين المجلة المكررة: واردة في النظام الداخلي لمجلس النواب وتحدد بدأ الحصول الثاني «الاستعجال والاستعجال المكرر» من الباب الثاني. والجدير ذكره أن اقتراح القانون المجل المكرر في هذه الحالة يجب أن يكون مؤلفاً من مادة واحدة. هذا الأمر يؤدي إلى تخفيض دور اللجان النيابية مما يسمح لاقتراح القانون بباتادي تعديل القانون من قبل اللجان. وعلى الرغم من هذا الأمر يفرض النظام الداخلي أن تُعرض مسألة منع اقتراح القانون المقدم صفة الاستعجال قبل البت به على المجلس النيابي.

**أولاً - تأليف اللجان النيابية في المجلس النيابي ومبادئ عملها:** يبلغ عدد اللجان النيابية الدائمة اليوم ١٦ لجنة بعد استحداث لجنة تكنولوجيا المعلومات بتاريخ ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

وتكون هذه اللجان بشكلٍ أساسي من النواب الذين لا يحق لهم أن يكونوا أعضاء في أكثر من لجنتين إلا إذا كانت اللجنة الثالثة لجنة حقوق الإنسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات، ومن أمين سر يكافه رئيس المجلس من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات. ولا يتجاوز عدد أعضاء اللجان النيابية حالياً ١٧ عضو للجنة الواحدة. كما أنه لا يمكن الجمع بين عضوية اللجان وبين كل من رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة والوزارة.

بعد الانتهاء من عملية الانتخاب (التي تكرر كل سنة مع بدء دورة تشرين الأول/أكتوبر)، تبدأ اللجان عملها، «ففور وصول المشاريع والاقتراحات وسائر القضايا التي يجب درسها في اللجان إلى قلم المجلس يحيلها الرئيس إلى اللجان وفقاً لاختصاصها، إلا إذا كان النظام ينص على عرضها على المجلس أولاً».

تنص المادة ٣٨ من النظام الداخلي للمجلس النيابي على أن للجان مدة شهر للانتهاء من دراسة الاقتراحات أو المشاريع المحالة إليها ومدة أسبوعين بالنسبة للمشاريع المستعجلة. ومع انتهاء هذه المدة يحيل رئيس المجلس المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجان من درسه أو لم تنته. وفي حال استلزم المشروع أو الاقتراح لدراسته تصافر جهود أكثر من لجنة واحدة، فمن خلال المادة ٣٩ من النظام الداخلي، يعود لرئيس المجلس أن يدعو اللجان المختصة إلى اجتماع مشترك برئاسته. أما إذا تعددت اللجان المختصة التي درست المشروع، ورأأت الرئاسة تباعيناً في النصوص المقترحة، وجب اجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد. هذا ما حصل تحديداً مع مشروع القانون الذي يجيز للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

**ثانياً - مشروع قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:** بتاريخ ١٥ تموز/يوليو ٢٠٠٦، تقدمت الحكومة بمشروع قانون إلى المجلس النيابي عبر المرسوم رقم ١٧٤٥١ ويرمي في المادة الأولى منه إلى الإجازة للحكومة إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على أن تتضمن وثيقة الإبرام عدم التزام لبنان بالفقرة الثانية من المادة ٦٦ من الاتفاقية أي أنها تحفظت على تطبيق هذه المادة. وورد في الأسباب الموجبة لطلب الحكومة من المجلس النيابي إقرار المشروع:

«أنه انطلاقاً من إقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد بتاريخ ٢١

(٢٨) لمزيد من الإطلاع على هذه المعلومات الواردة في هذا المبحث الأول، يرجى مراجعة النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني، وتحديداً الفصلين السادس والسابع.

تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ (...). وعلى الرغم من إقرار لبنان لبعض القوانين منها الإثراء غير المشروع ومكافحة تبييض الأموال فضلاً عن الأحكام الواردة في قانون العقوبات، هو ما زال بحاجة إلى مواكبة التطورات الحاصلة في هذا المجال على الصعيد الدولي. وإن انضمامه في أقرب وقت إلى اتفاقية مكافحة الفساد سوف يكون مؤشراً هاماً على وجود الإرادة السياسية الجدية لديه لمكافحة هذه الآفة التي تهدد القيم الأخلاقية والعدالة، وتعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر (...).».

وكان قد توجه النائب غسان مخبير<sup>٣٩</sup> في تاريخ ٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٦ بسؤال إلى الحكومة بواسطة رئاسة المجلس (قبل تقديم مشروع القانون من قبل الحكومة إلى المجلس النيابي) عن مكافحة الفساد والوقاية منه في لبنان، معدداً أسباب استشراء الفساد وعتبراً أن المدخل لشحذ الإرادة السياسية الضرورية لمكافحة الفساد والوقاية منه وتحديد آلية وإستراتيجية تحقيق ذلك، المصادقة على اتفاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. غير أن لبنان، لم يوقع بعد هذا الاتفاق الدولي المهم من دون أي تفسير مقبول أو تبرير مقنع. وسأل «هل أن مكافحة الفساد من أولويات الحكومة؟، ما هي السياسات والتشريعات والوسائل التي تتوى الحكومة اعتمادها من أجل مكافحة الفساد والوقاية منه؟، وما هي الإجراءات التي تتوى اعتمادها للقضاء على البيئة التي يتربّع فيها؟ ولماذا لم توقع الحكومة بعد الاتفاق المذكور؟».<sup>٤٠</sup>.

من ناحية أخرى تقدم أربعة نواب في ٥ حزيران/يونيو ٢٠٠٦ من كتلة «تيار المستقبل» هم: بهيج طبارة، غازي يوسف، نبيل دي فريج وعاطف مجذاني، باقتراح قانون إلى المجلس النيابي، يرمي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>٤١</sup>. وتضمن اقتراح القانون الأسباب الموجبة إياها التي اعتمدتها الحكومة في مشروع قانونها<sup>٤٢</sup>.

من هنا يبرز دور النواب اللبنانيين في العمل والسعى لمكافحة الفساد عبر توجيه الأسئلة إلى الحكومة والضغط عليها من أجل اعتماد المعايير الدولية وتطبيق الاتفاقيات الدولية المختصة بمكافحة الفساد.

تطبق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد معايير الاتفاقيات الوارد ذكرها في المادة ٥٢ من الدستور اللبناني، التي تنص على عدم إمكانية إبرام أية معاهدة إذا كانت تتطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة وإذا كانت من نوع المعاهدات التجارية ومن النوع الذي لا يجوز فسخه سنة فسنة، إلا بعد موافقة مجلس النواب.

(٣٩) أمين صندوق «منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد» ، ورئيس الفرع اللبناني للمنظمة «برلمانيون لبنانيون ضد الفساد» والتي تضم أيضاً النواب: إسماعيل سكريه ووليد خوري وباسم الشاب وجاد بولس ويسان جابر.

(٤٠) جريدة النهار، «مخبير يسأل الحكومة عن إجراءاتها لمكافحة الفساد»، عدد ٢٢٦٧١، تاريخ ٣ حزيران/يونيو ٢٠٠٦، ص. ٤.  
<http://www.lp.gov.lb/Presidency/nouwab.htm>

(٤١) يرجى العودة إلى جريدة المستقبل، الثلاثاء ٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٦، العدد ٢٢٨٦، شؤون لبنانية، ص. ٦.

كان يمكن أن يحال مشروع القانون إلى لجنة مختصة واحدة<sup>٤٢</sup>، غير أنه، وكما ذكرنا سابقاً، عند إقراره سيؤدي إلى تصديق لبنان على هذه الاتفاقية وبالتالي الالتزام بالمعايير ومتطلبات الوقاية والضبط والتحري ومعاقبة أفعال الفساد الواردة في هذه الاتفاقية، الأمر الذي يفرض تعدد الاختصاصات في درسه.

لذا، وبعد وصول المشروع إلى قلم المجلس، تم تحويله من قبل رئيس المجلس النيابي إلى اللجان النيابية المختصة التالية<sup>٤٣</sup>:

١. لجنة الإدارة والعدل.

٢. لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات.

٣. لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين.

٤. لجنة المال والموازنة.

عندما بدأت كل لجنة درس المشروع الوارد إليها، ضمن مهلة الشهر الممنوحة لها في النظام الداخلي. بعد الانتهاء من الدراسة، أقرت لجنة الإدارة والعدل بتاريخ ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ مشروع القانون المقدم من الحكومة. وهذا ما قامت به تحديداً لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات بتاريخ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ مع الالتزام بالتحفظ الذي أوردته الحكومة في مشروعها.

وفي الوقت الذي أقرت فيه لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، بتاريخ ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ مشروع القانون معدلاً مع الإبقاء على التحفظ الوارد في مشروع الحكومة، أرجأت لجنة المال والموازنة بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ بت مشروع القانون وذلك بطلب من الحكومة، إلى حين تقديم مشروع قانون يتضمن تعديل المادة الأولى من القانون رقم ٢٠٠١/٢١٨ المتعلق بمكافحة تبييض الأموال لتوسيع صلاحية هيئة التحقيق الخاصة. وطلبت اللجنة من الحكومة، ومصرف لبنان أن يعرض الاتفاق وتعديل قانون مكافحة تبييض الأموال تمهيداً لإقرارهما سوية وبالتالي.

أمام هذا التباين في النصوص المقترحة بين اللجان، أحيل مشروع القانون على اللجان المشتركة لدراسته من جديد ووضع تقرير موحد لاحقاً دون تحديد مدة زمنية لها للانتهاء من أعمالها. فطبقت المادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب. الآن هذا المشروع هو في انتظار عرضه على الهيئة العامة للمجلس النيابي للتصويت عليه حينما تسمح الظروف بذلك، مما يعني عدم انضمام لبنان إلى هذه الاتفاقية حتى الآن.

(٤٢) المادة ١٠٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب: «على رئيس المجلس أن يجيز اقتراح القانون على اللجنة أو اللجان المختصة وإيداعه الحكومة للإطلاع إلا إذا كان النظام ينص على أصول خاصة».

(٤٣) مجلس النواب اللبناني، نشاطات اللجان النيابية <http://www.lp.gov.lb/Presidency/lajan.htm>

لا بد بالتالي من تفعيل إطار عمل اللجان النيابية المشتركة وتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب على نحو يفرض وضع مهلة زمنية لها للانتهاء من أعمالها على غرار اللجنة النيابية الدائمة التي تتمتع بمدة شهر كحد أقصى للانتهاء من أعمالها، الأمر الذي يمنع إهمال المشاريع أو الاقتراحات المحالة ويساعد على إقرارها.

وبسبب عدم إقرار مشروع القانون، لا يمكن الحديث عن تأثيره الحالي على باقي القوانين المرعية الإجراء. فمشروع القانون ما زال في إطار البحث ويمكن أن ينتهي من هذا الأمر عدة تعديلات إضافية في مواد القوانين المرعية الإجراء. ولكن يمكن القول أن تعديلات أساسية سوف تطال قانون الإثراء غير المشروع وقانون تبييض الأموال بالإضافة إلى قانون العقوبات، عبر تعديل تعريف الموظف العام والموظف العام الأجنبي، فضلاً عن تعديل بعض صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة المنصوص عنها في قانون مكافحة تبييض الأموال، وإضافة عقوبات جديدة على قانون العقوبات اللبناني تراعي التعاون الدولي المطلوب في مكافحة الفساد.

والجدير بالذكر أن المجلس النيابي أصدر القانون رقم ٦٨٠ تاريخ ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠٥ الذي يجيز للحكومة الانضمام إلى «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية»<sup>٤٥</sup>، مما يعني انضمام لبنان الفعلي إلى هذه الاتفاقية.

## **المبحث الثاني - إقرار القوانين من قبل الهيئة العامة ومراقبة تطبيقها وتفعيتها**

في السنوات الأخيرة، سن المجلس النيابي اللبناني ثلاثة قوانين ذات صلة مباشرة بعملية مكافحة الفساد وهي تباعاً:

- ١) قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ صادر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.
- ٢) قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٣١٨ صادر بتاريخ ٢٠ نيسان/ابريل ٢٠٠١.
- ٣) قانون إنشاء وسيط الجمهورية رقم ٦٦٤ صادر بتاريخ ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥.

أولاً - أهمية قانون الإثراء غير المشروع وكيفية تطبيقه على ارض الواقع: عام ١٩٩٩ صدر قانون الإثراء غير المشروع<sup>٤٦</sup> ويعتني على أربعة فصول ويتضمن ٢١ مادة، تضع تعريفاً للإثراء غير المشروع، والأشخاص المسؤولين بهذا القانون، فضلاً عن أصول الملاحقة والتحقيق وعند اتهام أحدهم أصول المحاكمة والحكم.

عن هذا القانون يقول النائب غسان مخبير ومنذ العام ٢٠٠٤<sup>٤٧</sup>، في حديث له إلى وكالة

(٤٥) الاتفاقيات المبرمة بين لبنان والأطراف الدولية (١٩٤٣ - ٢٠٠٦)، المديرية العامة للدراسات والمعلومات في المجلس النيابي اللبناني، الملف السابع عشر، شباط/فبراير ٢٠٠٧، ص. ٧٣.

(٤٦) قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ الصادر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.

(٤٧) جريدة المستقبل، «مخبير يرحب باللاحقات على أساس الإثراء غير المشروع»، الخميس ١ تموز/يوليو ٢٠٠٤، العدد ١٦٣٣، شؤون لبنانية، ص. ٥.

«أخبار اليوم»، «أن قانون الإثراء غير المشروع تميز بنية حسنة، إنما آلياته غير متناسبة مع أهدافه للحد من الفساد ومكافحته في لبنان مشيراً إلى أن القانون وضع على هذا النحو كي لا يطبق».

جاء حديثه تعليقاً على قرار النيابة العامة التمييزية بإحالة ملف كل من مستشاري وزير الطاقة السابقين على النيابة العامة التمييزية بجرائم الإثراء غير المشروع.

غير أنه رأى أن «هذه التوفيقات هي استنسابية كون المشهد اللبناني هو مليء بأناس تتطلب عليهم قرائين الإثراء غير المشروع التي حددتها المادة ١٢ من القانون» وهي: «تملك المشكوه منه بنفسه أو بواسطة الأشخاص المقربين منه أموالاً لا تمكنه موارده العادلة من تعلّكها أو مظاهر الشراء التي لا تتفق مع تلك الموارد». وهو طالب في نفس الوقت بالتوسيع في ملاحقة الأشخاص على أساس المادة ١٢ المذكورة سابقاً.

غير أن هذه الإرادة في محاربة الفساد من خلال قانون الإثراء غير المشروع ليست وليدة اليوم. فالحديث عن الإصلاح بدأ منذ البيان الوزاري الأول لحكومة الأمير خالد شهاب الذي ضمن بيانه تعهداً بإعداد قانون لمعاقبة الإثراء غير المشروع. وقد صدر بالفعل هذا القانون من خلال المرسوم الإشتراعي رقم ٣٨ تاريخ ١٨ شباط/فبراير ١٩٥٣.<sup>٤٨</sup>

وذكر المحامي والأستاذ الجامعي بول مرقص<sup>٤٩</sup>، أنه بالإضافة إلى المرسوم رقم ٣٨ عام ١٩٥٣، سنت الدولة اللبنانية قانون ١٤ نيسان/أبريل عام ١٩٥٤. ففرضت بموجبه على الموظفين والقائمين بالخدمة العامة... تقديم تصاريح عن ثرواتهم وثروات أزواجهم وفروعهم المنقوله وغير المنقوله، تحت طائلة اعتبارهم مستفيدين من مسؤولياتهم القانونية. ويعتبر أيضاً أن الهدف من وراء سن هذه القوانين هو تنزيه الإدارة اللبنانية ومكافحة الفساد وضبط الرشوة وصرف النفوذ وما إلى ذلك من وسائل استثمار الوظيفة العامة.

إذاً ما بين عامي ١٩٥٣ و١٩٥٩ وصولاً إلى العام ٢٠٠٧ مشكلة الفساد في لبنان لم تتغير فهي تحمل نفس المعاني بسبب تقارب التعريف منذ ذلك التاريخ حتى اليوم.

يتضمن القانون الحالى عدة شوائب تمنع تطبيقه كما ذكر النائب غسان مخيبر. وهذا الأمر واضح بعد قراءة المادة ١٠ التي تنص على: «كل متضرر أن يقدم شكوى خطية موقعة منه للنيابة العامة أو مباشرة لقاضي التحقيق الأول في بيروت (...) على أن يقدم كفالة مصرفية مقدارها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية».

(٤٨) داود الصايغ، النظام اللبناني في ثوابته وتحولات، مرجع سابق ذكره، ص ١٠٧.

(٤٩) بول مرقص، «الإثراء غير المشروع»، مجلة الغد، حزيران/يونيو، ٢٠٠٢، يراجع أيضاً:

وتختص المادة ١٥ على أنه: «إذا تقرر منع المحاكمة عن المشكو منه أو إبطال التعقبات بحقه، فللمرجع المختص أن يقرر تغريم الشاكي السيد النية بمبلغ لا يقل عن مائة مليون ليرة وبالسجن مدة ثلاثة أشهر». ... هنا تكمن خطورة الموضوع، فمع وجود هذه المانع سيتردد المواطن من تقديم شكوى خوفاً من العقوبة القاسية جداً.

وتتضمن المادة ٦ من القانون بعض الشوائب أيضاً فهي تنص: «على رئيس كل إدارة أو مؤسسة عامة مشمولة بأحكام هذا القانون أن يصدر تعديماً عند نفاذه للتقيد بمضمون الفقرات ٢ و ٣ و ٤ من هذه المادة ...».

يعتبر التصريح المنصوص عليه في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٤ من هذا القانون شرطاً من شروط توقيف الخدمة العامة ... ويعتبر تخلف متولي الخدمة العامة بتاريخ صدور هذا القانون عن تقديم التصريح في المهل المحددة بمثابة استقالة المتخلف من الخدمة الفعلية.

هذه المادة تعطي المتخلف عن التصريح كما ورد في الفقرة ١ و ٢ (خلال ثلاثة أشهر)، وفي حال تمنع رئيس الإدارة عن إصدار التعديم، الحجة بالدفاع عن نفسه وبالتالي عدم استقالته من منصبه، وهي بدورها ليست استقالة حكمية من المنصب.

تفسير هذه المادة كان واضحاً بعد العودة إلى أرشيف اللجان النيابية في المجلس وتحديداً لجنة الإدارات والعدل عام ١٩٩٩، برئاسة النائب الرحال شاكر أبو سليمان عندما قال<sup>٥</sup> ... «أيضاً إذا تخلف رئيس مجلس الوزراء أو أي وزير عن التصريح عن ثرواته بعد إبلاغه يعتبر مستقلاً، وأشدد هنا أنه بعد إبلاغه وهذه الكلمة استغرقت معنا الكثير من المناقشة لأن المشروع كان يخلو من هذه الكلمة وكان ينص (حكماً مستقلياً) وقد وجدنا هذه العبارة قاسية جداً. ولذلك قلنا إنه على كل رئيس مجلس وزراء إبلاغ نص هذه المادة والمهل إلى كل من يشمله هذا القانون ويكونتابع لهذا الرئيس وبعدئذ إذا لم يتقدم بالتصريح يعتبر مستقلاً وهذا الأمر ينطبق على النواب والوزراء وهناك مهلة حدها المشروع للتصريح وهي ٣ أشهر للموجودين في الوظيفة العامة.».

أمام هذا الشوائب التي ترافق تطبيق القانون الحالي، لا بد من طرح مشروع قانون أو اقتراح قانون من قبل النواب، تُعد بموجبه المواد ٦، ١٠، ١٥ من القانون الحالي. والسماح للمواطنين بالنفاذ إلى المعلومات على نحو يسمح لهم عند تأكدهم من وجود إثراء غير مشروع كما هو مذكور في المادة ١٢ أن يقدموا شكوى دون أي تردد. الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى تطبيق عملي وفعلي لمبدأ «من أين لك هذا» على القائم بالخدمة العامة والموظف العام.

ثانياً - أسباب وأهداف قانون مكافحة تبييض الأموال وأهميته في تعزيز الشفافية: عام ٢٠٠١ صدر قانون مكافحة تبييض الأموال في لبنان. وقد لعب مجلس النواب آنذاك دوراً هاماً جداً في إقراره قبل شهر أيار/مايو من العام ٢٠٠١، كونه لو لم يصدق وقتها هذا المشروع، لأمكن

(٥) مجلس النواب اللبناني، لجنة الإدارات والعدل عام ١٩٩٩، [www.lp.gov.lb/Archive/htdocs/lj\\_nachat\\_jan2000.htm](http://www.lp.gov.lb/Archive/htdocs/lj_nachat_jan2000.htm).

اعتبار لبنان غير متعاوناً دولياً في مكافحة تبييض الأموال من قبل مجموعة العمل المالية لمكافحة تبييض الأموال (GAFI)، حسبما ورد في الكتاب الذي وجهه حاكم مصرف لبنان رياض سلامة إلى رئيس مجلس الوزراء الراحل رفيق الحريري في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١.<sup>٥١</sup>

يتألف القانون من ١٧ مادة، يتضمن تعريفاً للأعمال الغير مشروعة وتبييض الأموال ويحدد العقوبة المفروضة في حال ارتكاب الجرم. وتتضمن القانون أيضاً الحفاظ على السرية المصرفية والتوفيق بين مقتضياتها والمعايير الدولية المطلوبة. هذا فضلاً عن ذكر الدور المطلوب من المصارف لعبه للحد من تبييض الأموال. وتم بموجب هذا القانون إنشاء هيئة تحقيق خاصة ذات طابع قضائي لا يعتد بوجوهاها بالسرية المصرفية ومهمتها السهر على تطبيق القانون والتحقيق في قضايا تتعلق بتبنيه تبييض الأموال.

عن هذا القانون يقول السيد طلال أبو زكي<sup>٥٢</sup> أنه جيد ويراعي المواصفات والمعايير الدولية. والمجلس النباني اللبناني يلعب دوراً مقدماً في تطوير هذا القانون واستجابته للمعايير الدولية والتغيرات الطارئة التي تحيّن تعاوناً دولياً دائماً. يظهر هذا الأمر من خلال سن المجلس النباني للقانون رقم ٥٤٧ عام ٢٠٠٣ والذي قضى بإلغاء المادة الأولى من القانون رقم ٢١٨ واستبدالها بمادة جديدة وإضافة فقرات جديدة عليها مثال على ذلك، اعتبار الأموال المتأتية عن تزوير «بطاقات الائتمان» والتي باتت تشكل وسيلة دفع متطرفة أموالاً غير شرعية.

ويبرز دور البرلمان أيضاً من خلال سن القانون رقم ٥٥٢ والذي قضى بإضافة مادة جديدة رقم ٣١٦<sup>٥٣</sup> على قانون العقوبات تسهل الملاحقات القضائية وتحد من تمويل الإرهاب.

ويتابع بالقول: «إن قانون مكافحة تبييض الأموال الحالي لا يمكن أن يكون قانوناً كاملاً لا تشوبه ثغرات، كون الأشخاص الذين يقومون بعمليات تبييض الأموال يبتكرون الأساليب الجديدة والمتطرفة والتي لا يمكن للشرع أن يكتشفها قبل وقوعها، فهو دائماً بحالة مطاردة، فعند وقوع الجريمة يتتبه لها الجميع ويحتاطون لها».

ومن خلال متابعته لهذا الموضوع يعتبر «أن عمليات تبييض الأموال التي تجري داخل لبنان هي قليلة نسبياً، فأبرز العمليات التي يتم اكتشافها تكون عادة من مصدر خارجي وليس من مصدر داخلي». ويضيف: «أن العالم يشهد سنوياً تبييب ما يقارب ٢ أو ٤ آلاف مليار دولار، يحاولون المبيضون إرسال قسمًا منها إلى لبنان».

(٥١) جريدة النهار، «النهار تنشر مشروع قانون مكافحة جرائم تبييض الأموال»، الأربعاء ٧ شباط/فبراير ٢٠٠١.  
(٥٢) مقابلة أجربت مع السيد طلال أبو زكي (Head of the Compliance Unit at BBAC) في شهر آب/أغسطس من العام ٢٠٠٧.

(٥٣) قانون العقوبات اللبناني: المادة ٣١٦ مكرر - مضافة وفقاً للقانون رقم ٥٥٣ تاريخ ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ بشأن تمويل الإرهاب تنص على الآتي: «كل من يقوم عن قصد وبأية وسيلة مباشرة أو غير مباشرة بتمويل أو المساعدة بتمويل الإرهاب أو الأعمال الإرهابية أو المنظمات الإرهابية يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن سبع سنوات وبغرامة لا تقل عن مثل المبلغ المدفوع ولا تزيد عن ثلاثة أمثاله».

أما فيما خص عمليات تبييض الأموال الداخلية، فهي تمّ بسبب اعتماد اللبنانيين على النقد في إجراء معاملاتهم، فغالباً ما تجد اللبناني يدفع بواسطة بطاقة الائتمان أو الشك. فوسيلة النقد تقطع الصلة بين الأشخاص، ويصعب معها تحديد الجهة التي قامت بتبييض الأموال.

من ناحية أخرى يعتمد لبنان على أموال الهبات والمساعدات في دعم اقتصاده مما يفتح الباب أمام عمليات تبييض الأموال، حتى أن اللبنانيين يتهربون من دفع الضرائب المتوجبة عليهم.

وهو يشدد أيضاً على «أن عقلية السياسيين المتحكم في الحياة السياسية ترفض نظرية محاربة الفساد ويعطي مثلاً على ذلك قانون الإثراء غير المشروع الذي يصعب تطبيقه جداً وبالتالي يصعب معه كشف المصادر الحقيقية للأموال». وبالتالي سريعاً يقول «إن القانون جيد، هيئه التحقيق الخاصة تقوم بواجباتها والمصارف تعمل بشكل جيد أيضاً».

أما عن هيئة التحقيق الخاصة، يقول بول مرقص<sup>٥٤</sup> أن «إثنائهما كان من أحد أبرز الأسباب التي أدت إلى حذف اسم لبنان عن لائحة الدول غير المتعاونة في مجال مكافحة تبييض الأموال».

وقد أضاف إنشاء هذه الهيئة ميزة أساسية للقانون وجعله أكثر قابلية للتنفيذ. وقد أصبحت هي الجهة المولجة بتلقي الشكاوى الواردة من الخارج خصوصاً حول وجود حالات تبييض أموال. هذا الأمر الذي لم يكن متوفراً سابقاً. ففي حالة الشك بوجود تبييض للأموال في لبنان لم تكن السلطات الرسمية مخولة عدم إثبات صحة هذه المزاعم الدولية بسبب وجود السرية المصرفية التي تمنع الاستعلام والتحقيق.

إذاً هيئة التحقيق الخاصة هي لجنة مستقلة وذات طابع قضائي غير خاضعة لسلطة مصرف لبنان بالرغم من أن رئيسها هو حاكم مصرف لبنان. وتملك الهيئة جهازاً خاصاً من المدققين لمراقبة تنفيذ الموجبات على المصارف، ولا يمكن الاحتجاج بوجههم بالسرية المصرفية.

يعتبر مرقص أيضاً أنه بفضل الجهود المبذولة والتعاون بين هيئة التحقيق الخاصة والمصارف وسائر المؤسسات المعنية انتقل لبنان في الأعوام القليلة الماضية من موقع المتهم بعدم التعاون في مكافحة تبييض الأموال إلى نادي الدول المتعاونة عبر انضمامه إلى مجموعة أغمونت للتعاون الدولي أو إقليمياً عبر مساهمته بتأسيس مجموعة العمل المالي لمكافحة هذه الظاهرة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ونظراً للجهود التي تبذلها هيئة التحقيق الخاصة في مجال التعاون بينها وبين الشرطة الفدرالية في أستراليا، سلمت الأخيرة حاكم مصرف لبنان شيئاً بمبلغ ٥٦٧،٠٠٠ دولار أميركي<sup>٥٥</sup>. وقد أثني الأخير على الدور الذي تقوم به هذه الهيئة، وأن «لبنان لم يتردد في أي مسألة أو طلب في

Paul Morcos, Banking Secrecy in Lebanon, Fighting Money Laundering and Terrorist Financing: a Legal and Banking Study?, Arabic, BBAC s.a.l., 2003, p 26.

(٥٥) جريدة النهار، «سلامة تسلم من الشرطة الفدرالية الأسترالية مبلغ ٥٦٧٠٠٠ دولار أمريكي»، تاريخ ٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٧، عدد ٢٢٠٢٥، ص ١٥.

التحقيق في كل قضية تتعلق بالاستفسار عن المعاملات المالية المشبوهة».

يمكن الاستنتاج أن هذا القانون هو من أنجح القوانين التي سنّها المجلس النيابي، وهو يلعب دوراً رئيسياً في تعديله وفق الاحتياجات، الأمر الذي أدى إلى تحسين صورة لبنان خارجياً وعزز الثقة باقتصاده.

ثالثاً - أهمية قانون إنشاء وسيط الجمهورية والمطالبة بتطبيقه: خلال العام ٢٠٠٥ صدر قانون إنشاء وسيط الجمهورية، يتضمن ١٢ مادة، تضع تعريفاً ل وسيط الجمهورية وكيفية تعيينه وتختص على كيفية تلقي الوسيط للمستندات والصلاحيات التي يملكها والجهاز الذي يعاونه في ممارسة مهامه.

غير أن هذا القانون لم يطبق حتى الآن، أي بعد مرور أكثر من سنتين على إقراره. ومعه لن ندخل في الإجهادات القانونية والسياسية، كون النقد العلمي يفرض تطبيقه للتمكن من مراقبته وكشف عيوبه وبالتالي اقتراح الحلول الآيلة إلى تحسينه، على غرار قانوني الإثراء غير المشروع وقانون مكافحة تبييض الأموال.

لكن يمكن القول أن المجلس النيابي لعب دوراً متقدماً أيضاً بإقراره هذا القانون، كون الهدف من إنشاء وسيط الجمهورية هو مراقبة أعمال الإدارة العامة ومعالجة شكاوى المواطنين التي تتعلق بسوء الإدارة، الأمر الذي يعزز الشفافية.

والجديد في القانون يعود إلى الفقرة ٢ من المادة ٥، التي تعطي النواب حق الطلب من وسيط الجمهورية التدخل في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة، فلا يقتصر الشكوى على المواطنين فقط. هذه المسألة تسهم في تعزيز رقابة التأثير السياسي والإدارية.

ويركز القانون على عدة أمور تعزز من استقلالية الوسيط وتبعده عن الضغوط الخارجية وبالتالي تدفع نحو الرقابة والشفافية في التعامل، منها مثلاً ما ورد في المادة ١ التي تنص على أنه «لوسيط الجمهورية شخصية مستقلة ولا يتلقى معلومات من أي سلطة وهو يساعد على حل الخلافات الناجمة عن التعامل مع الإدارة».

وما ورد في المادتين ٢ و ٣ من أن ولية وسيط غير قابلة للتتجديد ولا يمكنه الجمع بين منصبه وأي منصب ووظيفة ومهمة رسمية أو خاصة مهما كانت.

والأهم هو ما ورد في المادة ٤ من أنه «لا يمكن ملاحقة وسيط بسبب الآراء التي يبديها والمتعلقة بممارسته مهامه أو بمعرضها» بما معناه منح الوسيط الحصانة الالزمة للقيام بواجبه.

هذا فضلاً عن أن وسيط هو خاضع لقانون الإثراء غير المشروع حسبما ورد في الفقرة الرابعة من المادة ١٠، فهو يودع رئاسة المجلس الدستوري تصریحاً يتضمن كامل ذمته المالية في مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تعيينه.

كما ذكرنا سابقاً لم توضع حتى الآن المراسيم المنظمة لعمل وسيط الجمهورية، غير أن وجوده أساساً وضروري في محاربة الفساد في الإدارات وخاصة في حال ابعاده عن التدخلات السياسية والطائفية السياسية التي يمكن أن تحد من قدرته الرقابية في حال الانغمس بها.

ولو لم يكن وجود الوسيط أساسياً، لما طالب المرشح لرئاسة الجمهورية عام ٢٠٠٧ النائب بطرس حرب في برنامجه السياسي تحت عنوان: «في مسألة الفساد وإصلاح الإدارة» بوجوب «السعى لإقرار قانون إنشاء وسيط الجمهورية<sup>٥٦</sup>».

#### ٤ - صلاحية مجلس النواب المالية في درس وإقرار الموازنة

يفرض النظام الديمقراطي المتبّع في لبنان أن يراقب ممثّلو الشعب في المجلس النيابي الإنفاق العام الذي تقوم به السلطة التنفيذية بعد جباية الضرائب منه ومراقبة عقد القروض العمومية ومنح التزامات لاستغلال موارده، ذلك بهدف التأكيد من عدم سرقة المال العام أو إهداره. وهذا الأمر واضح من خلال المواد ٨١ و ٨٢ و ٨٩ و ٩٠ من الدستور.

#### المبحث الأول - تعريف الموازنة العامة في لبنان وعلاقتها بالسلطة التشريعية

يعرّف قانون المحاسبة العمومية في لبنان الصادر بالمرسوم رقم ٦٣/١٤٩٦٩، الموازنة العامة في المادة الثالثة<sup>٥٧</sup> منها على أنها: «صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق».

وتتوقف عملية نجاح تطبيق الموازنة على مدى مراقبة تنفيذها من قبل الجهات المعنية. وتمر الموازنة في أربعة مراحل أساسية هي: الإعداد، الإقرار أو التصديق عليها في المجلس النيابي، التنفيذ، ومرحلة مراقبة التنفيذ.

تحضر وزارة المال مشروع الموازنة وترسله إلى مجلس الوزراء لمناقشته والتصويت عليه. في هذه المرحلة يظهر بوضوح غياب المجلس النيابي، كون تحضير الموازنة أصبح بحاجة إلى خبراء في جميع الميادين. وهذا ما يفتقده المجلس النيابي عادةً وتتمتع به وزارة المالية.

بعدها تحول الحكومة مشروع الموازنة بواسطة مرسوم إلى مجلس النواب. إذ نصت المادة ٨٣ من الدستور على أنه «كل سنة وفي بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة. ويتضمن المشروع جميع النفقات والواردات».

. (٥٦) يراجع بهذا الشأن البرنامج الرئاسي للنائب بطرس حرب للعام ٢٠٠٧

. (٥٧) قانون المحاسبة العمومية، مرسوم رقم ١٤٩٦٩ الصادر في ٣٠ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٣

<http://www.cib.gov.lb/lot/14969.htm>

## المبحث الثاني- دور لجنة المال في درس مشروع الموازنة واقراره في الهيئة العامة

تعتبر هذه المرحلة ذو أهمية عالية، كون لجنة المال والموازنة النيابية تملك صلاحية تعديل مشروع قانون الموازنة باستثناء زيادة النفقات كما ورد في المادة ٨٤ من الدستور انه «لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة». وأيضاً ورد في المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني أنه: «لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء».

هذا الأمر يحد من صلاحية النواب التشريعية ويؤدي إلى منع النواب من التصويت في مسألة الموازنة إلا بنسبة متدنية جداً. والسبب الرئيسي لسن هذه المادة يعود إلى منع النواب من فتح اعتمادات إضافية تؤدي إلى زيادة الإنفاق خدمةً لناخبיהם ورغبة في استغلال هذه المادة لإعادة انتخابهم مجدداً.

تعمد لجنة المال والموازنة وكما يشرح ذلك الدكتور أحمد اللقيس<sup>٥٨</sup>، كل سنة ومع بداية الجلسات المخصصة لدراسة مشروع الموازنة إلى دعوة أعضاء اللجنة النيابية، وتعمّم الدعوة على كافة أعضاء المجلس النيابي للاستماع من وزير المالية إلى عرض عام لمشروع الموازنة وأرقامه الإجمالية وكذلك إلى شرح الأسس والمبادئ التي اعتمد في وضع أرقام مشروع الموازنة. ويستغرق النقاش داخل اللجنة ما لا يقل عن ثلاثة أشهر عبر الاجتماعات المكثفة اليومية.

إلى ذلك من حق اللجنة أن تستوضح من الوزراء ومعاونيهem كل الأمور التي تريد معرفتها لاسيما الأرقام والإحصاءات والبيانات المتعلقة بوزارتها. ويحق لها دعوة وزير المالية لاستيضاحه عن الموازنة بشكل عام. ويحضر اجتماعات هذه اللجنة بصورة دائمة مدير المراقبة أو من ينوب عنه<sup>٥٩</sup>. وبعد الانتهاء من الدراسة تضع اللجنة تقاريرها والتوصيات التي ارتأتها وتறدها وتوزعها على أعضاء المجلس لكي يتسلى لهم الإطلاع عليها قبل حصول المناقشة العامة<sup>٦٠</sup>. بعد هذه المرحلة يبدأ النواب بالمناقشة العامة، غير أنهم يثيرون في معرض كلامهم مختلف القضايا السياسية والاقتصادية. ويجري الاقتراع على المراقبة بنداً بنداً، يعني أن

(٥٨) أحمد اللقيس (مدير عام الشؤون الإدارية والمالية بالتكتيل لدى مجلس النواب)، «الرقابة البرلمانية على شؤون الدفاع والأمن»، مجلة الحياة النيابية، العدد ٦٣، حزيران/يونيو ٢٠٠٧، ص. ٩٨.

(٥٩) فوزت فرات، المالية العامة: الاقتصاد المالي، منشورات الحلبـي الحقوقـية، بيروت، ٢٠٠١، ص. ١٦٠.

التصويت يكون خاصاً بكل بند من بنود الموازنة على حدة مهما بلغ عددها. غير أن البرلمان بات يصوت على الموازنة دفعة واحدة ويختطى هذه المادة في الدستور.

ويجب أن تُعرض على المجلس حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة (قانون قطع الحساب)، إذ يصدق المجلس على قانون قطع الحساب ثم على موازنة النفقات ثم قانون الموازنة وأخيراً على موازنة الواردات.

### المبحث الثالث - مراقبة مجلس النواب وديوان المحاسبة تنفيذ الموازنة في الوضع الراهن

مراقبة تنفيذ الموازنة بشكل جدي وفاعل على نحو يمنع الهدر والسرقات و يؤدي إلى التثبت من أن الاعتمادات تصرف في المكان المناسب تساعده على نجاح الخطط الإنمائية الموضوعة وعلى النمو الاجتماعي والاقتصادي في البلد. غير أن الرقابة لا تقتصر فقط على السلطة التشريعية ففي لبنان ثلاثة أنواع من الرقابة هي:<sup>٦١</sup>

- أولاً: الرقابة التي تجريها وزارة المالية هي من نوع الرقابة الإدارية.

- ثانياً: الرقابة القضائية التي تجريها ديوان المحاسبة وهي تقسم بدورها إلى رقابة إدارية وأخرى قضائية.

- ثالثاً: الرقابة البرلمانية التي تجريها المجلس النبالي.

فقد نص الدستور اللبناني على إنشاء ديوان المحاسبة<sup>٦٢</sup> ومن مهامه مساعدة المجلس النبالي على مراقبة أعمال الإدارة والتدقيق بالمستندات المالية المعقدة جداً التي لا تستطيع السلطة التشريعية التدقير فيها دون الاستعانة بالديوان. وهو في بعض البلدان ملحق إدارياً بمجلس النواب كدولة الكويت مثلاً. أما في لبنان فهو تابع لمجلس الوزراء من خلال تعين القضاة فيه بواسطة مرسوم صادر عن السلطة الإجرائية، غير أنه يتمتع بالاستقلالية في عمله.

ويتحدث القاضي ايلي المعلوف المستشار لدى ديوان المحاسبة أيضاً عن نوعين من الرقابة الإدارية لدى هذا الديوان المحاسبة: الرقابة الإدارية المسبقة، والرقابة الإدارية المؤخرة. وتلعب الرقابة الإدارية المسبقة دوراً مهماً في تعزيز الشفافية والمحافطة على المال العام وهي تساعده على كشف الفساد قبل وقوعه. وقد تجسد الأمر من خلال تخفيض قيمة بعض الصفقات التي راقبها الديوان بحوالى ٤٠٪.

غير أن هناك عدة أمور تسهم في إضعاف الرقابة المسبقة، منها وجود بعض المؤسسات العامة كمجلس الإنماء والإعمار ومؤسسة كهرباء لبنان وغيرها لا تخضع لهذه الرقابة. لذا تعمد

(٦٠) عاطف مرتضى مقلد، المالية العامة: الموازنة ومصادر تمويلها، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٥٣.

(٦١) مقابلة أجريت مع القاضي ايلي المعلوف، مستشار لدى ديوان المحاسبة، في شهر أيلول/سبتمبر من العام ٢٠٠٧.

(٦٢) المادة ٨٧ من الدستور اللبناني.

الحكومة إلى تحويل بعض المشاريع إلى مجلس الإنماء والأعمار مثلاً للهرب من الرقابة التي يجريها الديوان. وما يساهم أيضاً في إضعاف الرقابة المسبقة اعتماد الأساليب القديمة في الحسابات والتدقيق وغياب المعلوماتية عن الإدارة.

أما الرقابة المؤخرة، فهي تتم من خلال التقرير السنوي الذي يتضمن نتائج مراقبة الديوان بحيث يُذكر فيه المخالفات التي ارتكبها الوزراء والموظفون المسؤولون ... وأيضاً من خلال التقارير الخاصة.

وتبقى وسيلة بيانات المطابقة التي يعول عليها المجلس النبأ، فهي تعطي نظرة عامة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقل الواردات والنفقات ومعرفة إذا كانت متطابقة مع الإجازة الممنوحة للسلطة التنفيذية بالجباية والإتفاق وتساعد أيضاً على إجراء الرقابة التشريعية من خلال تصديق المجلس على قانون قطع الحساب. وهو يضيف أن هذه البيانات هي بحاجة إلى التدقيق فيها بشكل أفضل من قبل ديوان المحاسبة. لذلك عندما يصدق مجلس النواب على قانون قطع الحساب يذكر أنه: «صدق على قانون قطع الحساب مع الاحتفاظ باللاحظات التي قد يبيدها ديوان المحاسبة على قانون قطع الحساب لاحقاً». من هنا تبرز أهمية معالجة هذه المسألة على نحو يعزز من الرقابة الإدارية اللاحقة ويسرع من إضعافها بغية تحقيق الهدف المرجو منها.

وفي معرض حديثه عن الوضع الراهن في ظل عدم إقرار الموازنة العامة لمدة عامين متتالين ٦٣ ٢٠٠٧-٢٠٠٦ بسبب إغفال المجلس من جهة وتأخر الحكومة في إعداد الموازنة من جهة ثانية، (وبالتالي يتم الصرف الآن على أساس الموازنة الاثني عشرية التي ينص عليها الدستور في المادة ٦٤ ٨٦ منه، والتي تعتبر امتداداً جزئياً للموازنة السابقة. وهي موازنة إنفاقية لا تتضمن مشاريع إنمائية ولا تحترم قاعدة تخصيص النفقات بل أن الاعتمادات تعرض بصورة إجمالية ويعود للسلطة التنفيذية أمر التصديق بتوزيعها وتخصيصها) ٦٥ .

وعنها يقول القاضي المعلوم أيضاً إنها لا تلحظ مشاريع كبيرة، فالمشاريع الإنمائية تعمل وفقاً لموازنة العام ٢٠٠٥، وهي تضع المجلس النبأ تحت الأمر الواقع كونها حالياً تُصرف بعض النفقات على أساس الموازنة الاثني عشرية وكان يمكن ولو عرضت على المجلس النبأ أن يقرر عدم الموافقة عليها. ويضيف أنها من إحدى الوسائل الأربع التي تعتمدتها السلطة الإجرائية للصرف عند غياب الموازنة العامة.

فهي تستعمل أيضاً حقها المنصوص عنه في المادة ٥٩ ٦٦ من قانون المحاسبة العمومية (النفقات الدائمة المستمرة يمكن عقدها ابتداءً من تشرين على حساب موازنة السنة القادمة.

(٦٣) أقرت الحكومة موازنة العام ٢٠٠٦. وفي ٢٢ أيار/مايو من العام ٢٠٠٧ أرسلت الحكومة مشروع الموازنة بعد إقراره، إلى المجلس النبأ لدرسه في لجنة المال والموازنة.

(٦٤) تعطي هذه المادة السلطة الإجرائية صلاحية نشر الموازنة بمرسوم في حال تأخر البرلمان في إقرارها وذلك بهدف منع البرلمان من تعطيل الدورة الاقتصادية للبلد ولمنعه من الضغط سياسياً على الحكومة. لكنه يفرض على السلطة الإجرائية أن تكون قد تقدمت بمشروع الموازنة ١٥ يوم على الأقل قبل بدء عقد تشرين، بما معناه إعطاء لجنة المال والموازنة الوقت الكافي لدراسته.

(٦٥) فوزت فرحتات، المالية العامة: الاقتصاد المالي، مرجع سابق ذكره، ص ٨٤.

والطريقة الثالثة فهي طريقة الاعتمادات المدورة. وأخيراً هناك وسيلة باب احتياطي الموازنة وهو باب خاص في قسم النفقات يرصد فيه مال احتياط للنفقات الطارئة التي لم يرص لها اعتماد عند إعداد الموازنة وهذا المال اليوم يصرف على أساس القاعدة الاثني عشرية عبر مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية وتنتقل من باب احتياطي الموازنة إلى باب النفقات لكي يتثنى لها الإنفاق من خلالها.

لكنه يؤكد أن جميع عمليات الإنفاق المذكورة تتم مراقبتها من قبل ديوان المحاسبة. من هنا تبرز الحاجة إلى تفعيل رقابة الديوان، إذ هو الجهاز المعول عليه لإنتهاء إساءة استعمال الأموال العامة والقضاء على الفساد.

بعد هذه المقابلة والحديث عن الرقابة التي يجريها ديوان المحاسبة ومساهمته بالحفظ على الأموال العامة بعد مراقبة عقد النفقات، وال الحاجة إلى تفعيل دوره في مراقبة بيانات المطابقة لتعزيز قدرة المجلس النبأ على مراقبة أعمال السلطة الإجرائية فيما بعد. تتجلى الرقابة البرلمانية من خلال الأسئلة والاستجوابات التي يوجهها النواب في معرض تحقيقهم في إحدى القضايا وفي معرض شكلهم بخل ما وبهدر المال العام. إذ يحق لهم طلب جميع المعلومات التي يربidon والمتعلقة بهذا الموضوع. وعند عدم الاكتفاء بالجواب يحول إلى استجواب ثم الاستجواب يمكن أن يؤدي إلى تشكيل لجنة تحقيق نبأية وفق المادة ١٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وتكمن أهمية مناقشة الموازنة من قبل المجلس النبأ، بأنها تشكل الركن الأساس للممارسة الديمقراطية والتي تؤدي إلى تنوير الرأي العام وتعديل وتصحيح ما يراه ممثلو الشعب مضرأً بمصالح الفئات الاجتماعية المختلفة التي يمثلونها. وهي توفر أيضاً الفرصة لمناقشة الحكومة حول رؤيتها الاقتصادية المستقبلية وسياساتها في القطاعات الإنتاجية المختلفة.

## ٥ – الصلاحية الرقابية لمجلس النواب على أعمال السلطة الإجرائية

يمارس النواب دورهم الرقابي من خلال ثلاثة وسائل رئيسية هي : الأسئلة والاستجوابات التي تعتبر رقابة فردية ومن ثم التحقيق البرلماني الذي يعتبر نوعاً من أنواع الرقابة الجماعية.

هذه الصلاحية تعنى الرقابة التي يمارسها البرلمان على سياسة الحكومة وأعمالها كافة. كون الوزارة هي مسؤولة عن أعمالها وفق المادة ٦٦ من الدستور التي تنص على أن ... «يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعية سياسة الحكومة العامة ويتحملون أفرادياً تبعية أعمالهم الشخصية». هذا الأمر يعني وجود نوعين من المسؤولية، المسؤولية الشخصية.

(٦) المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية: «لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها. غير أنه يمكن، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية» ...

## المبحث الأول - الأسئلة النيابية

تطرق الفصل الأول من الباب الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب (المواد ١٢٤ - ١٣٠) إلى السؤال النيابي الذي يعتبر من الوسائل الرقابية التي يعود إليها النائب للاستفسار عن أمر ما أو في معرض شك لديه عن حصول مخالفة أو هدر أو سرقة تستوجب السؤال عنها توضيحاً له وللرأي العام. ويمكن للسؤال أن يكون إما شفهياً وإما خطياً. هذا وقد خصص النظام الداخلي جلسة للأسئلة والاستجوابات بعد كل ٤ جلسات عمل في العقود العادية والاستثنائية.

وبعد الانتهاء من الأسئلة الخطية، يوجه السؤال الشفهي إلى أحد الوزراء أو الحكومة التي يمكن لها أن تجيب فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب. وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد بواسطة دائرة المحاضر.

أما السؤال الخططي فيوجه بواسطة رئيس المجلس. وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمه السؤال.

أما حق طرح السؤال للنائب هو مطلق من حيث العدد والمواضيع وهي في أغلبها تركز على برنامج الحكومة وعلى متابعة أعمال الوزير المختص للأمور المتعلقة بوزارته والقرارات التي يتخذها. وببقى أن بعض الأسئلة تدخل ضمن إطار دائرة النائب الانتخابية علماً أن النائب اللبناني في المجلس يمثل الأمة جماء.

عن هذه الأسئلة، إذا لم يتلق النائب جواباً ضمن المدة القانونية (١٥ يوماً)، يمكن له أن يحول سؤاله الخططي إلى استجواب. وفي حال تلقيه جواباً ولم يقنع به أيضاً يمكن له أن يحوله إلى استجواب. وإذا اقتنع بالجواب لا يحق لنائب آخر أن يتبنى السؤال. على أن توزع الأسئلة والأجوبة عليها والمستندات الالزمة قبل ثلاثة أيام من موعد الجلسة ليتمكن النواب من الإطلاع عليها.

## المبحث الثاني - الاستجوابات النيابية

تضمن الفصل الثاني من الباب الثالث من النظام الداخلي الحديث عن الاستجوابات النيابية (المواد ١٢١ إلى ١٢٨). وهي أيضاً وسيلة من وسائل الرقابة النيابية التي يملكها النواب. لكنها تأتي عادةً بعد أن يكون النائب استفاد وسيلة الأسئلة الخططية، وراجع جميع الوثائق والمستندات التي يكون قد طلبها من الحكومة أو الوزير للإطلاع عليها والتي على أساسها يبني استجوابه أو في معرض مستندات حصل عليها من مصدر آخر. ويمكن له أن يستجوب الحكومة أيضاً دون أن يكون قد وجه سؤالاً لها من قبل.

فإذا لم يقنع النائب بجواب الحكومة أو الوزير عن سؤاله أو لم يحصل على أي جواب أصلاً مما يزيد من الشكوك لديه، أو يمكن له تحويل سؤاله إلى استجواب. وببقى الفارق بين السؤال والاستجواب أنه في حال اقتناع السائل يمكن لأحد النواب تبنيه، ويمكن بعد الانتهاء من المناقشة أن تطرح الثقة بالوزير أو الحكومة. وكما في السؤال، للحكومة مدة ١٥ يوماً على الأكثر للإجابة على الاستجواب.

## المبحث الثالث - مدى فاعلية الأسئلة والاستجوابات من خلال تجربة النائب إسماعيل سكريه في محاربة فساد القطاع الصحي في لبنان

تحدث النائب الدكتور إسماعيل سكريه<sup>٦٧</sup> عن الوضع السياسي الطائفي الذي يمنع محاربة الفساد في لبنان بشكل عام وفي القطاع الصحي بشكل خاص وعن دوره كنائب في محاربة الفساد من خلال صلاحياته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ووزارة الصحة تحديداً التي يمنحه إليها الدستور في توجيهه الأسئلة والاستجوابات وبالتالي طلب حجب الثقة عن الوزير، تمويراً للرأي العام ومساهمةً منه في إيصال الحقيقة لكل مواطن وإظهار مكامن الفساد في هذا القطاع. ثم تحدث بعدها عن الحلول المقترحة والتي يمكن أن تؤدي إلى معالجة مشكلة القطاع الصحي في لبنان.

فمن خلال الأسئلة والاستجوابات التي كان ما زال يوجهها إلى الحكومة، نستطيع قياس مدى فاعلية المجلس النيابي الرقابية وما إذا كانت هذه الوسيلة فعالة بعيداً عن الظروف النظرية. هذا ويكتسب ملف الصحة معاني كثيرة تختصر وضع البلد في ممارسة الديمقراطية وعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية والنائب بالنائب.

بدأ النائب سكريه حديثه بالقول انه ليس هناك سياسة صحية في لبنان. والسبب يعود إلى تركيبة النظام الطائفي القائم على المحاصلة والذي يحمي الفساد. وأن ملف الدواء كان ولا يزال يشكل عنواناً رئيساً لعملية الإصلاح السياسي والإداري لما يخترنه من تحديات تطال صحة الإنسان، وأمنه الاجتماعي. وإن أي إصلاح لا يطال ملف الدواء، يبقى منقوصاً ضعيفاً المصداقية.

ثم يتابع بالقول أن وزارة الصحة التي أنشئت بموجب قانون عام ١٩٤٦ حدّدت لها مهام ثلاثة: التوعية، الرعاية والإشراف على القطاع الصحي. وقد انطلقت هذه الوزارة بشكل جيد وعززت الصحة الاجتماعية. وخلال الحقبة الشهابية وما بعدها (١٩٥٨ - ١٩٧٠) تم التركيز على إنماء الصحة الاجتماعية، فتم إنشاء وزارة الشؤون الاجتماعية عام ١٩٥٩ والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام ١٩٦٣ بقانون بدأ تفيذه عام ١٩٦٥ وانطلق فرع المرض والأمومة عام ١٩٧١ وكان هناك وحتى ذاك الحين توازناً معقولاً بين القطاع الحكومي والخاص.

ومع صعوبات الأحداث ودمارها وبعدها، بدأ الخلل يتزايد مرجحاً كفة القطاع الخاص الذي استطاع أن يستفيد من انهيار الدولة خلال الأحداث وتهربها من استئناف دورها فيما بعد. فتحولت وزارة الصحة من دورها الذي حدده القانون إلى مصرف مالي يستهلك ٨٠٪ من موازنته على القطاع الخاص الذي تشوهه نسبة كبيرة من الفواتير المضخمة. مما حول النظرة إلى الاستشفاء الخاص عند الكثريين إلى نظرة تجارية مربحة. فتحولت المستشفيات الخاصة إلى بؤر من الفساد تضخم الفواتير.

.٦٧) مقابلة أجريت مع النائب إسماعيل سكريه على مرحلتين خلال شهر آب من العام ٢٠٠٧.

ولنفس الأسباب، ليس هناك سياسة وطنية للدواء تعتمد حاجة البلد الأساسية وفق قدراته الاقتصادية، بل هناك فلتان في سوق الدواء حيث يتم التعاطي مع هذه المادة المهمة علاجياً والخطرة بمؤثراتها السلبية، كسلعة تجارية في كثير من الأحيان، تحقق أرباحاً مادياً مرتفعة جداً. فقد سقطت جميع محاولات الإصلاح منذ إسقاط الوزير إميل البيطار عام ١٩٧١ في مجلس النواب مروراً بالمكتب الوطني للدواء ومكنته أعمال الوزارة واعتماد لائحة أساس للدواء. من جهة أخرى تم تعطيل المختبر المركزي وصولاً إلى قرار وزارة الصحة بالغائه.

وبالتالي فإن صحة اللبنانيين مكشوفة بسبب غياب صمام الأمان لفحص نوعية الدواء (المختبر المركزي). أما فيما يختص بالأسعار، فليس هناك أي ضوابط بحيث يوجد في لبنان ما نسبته ٢٥٪ إلى ٣٠٪ من الأدوية الأغلى في العالم ومعظم القرارات الوزارية والمراسيم في الشأن الدوائي الصحي جاءت في خدمة التاجر على حساب المواطن.

وقد ذكر لنا أن بعض الأسئلة والإستجابات كانت سبب تحركك جدي ومكثف للتقصي الشامل وخاصة ملف ٦ حزيران/يونيو ١٩٩٨. وأدت الاستقصاءات التي قام بها التقصي إلى كشف أضعاف وأضعاف مما كان يذكره أو يعرفه وكانت السبب خلف تحقيقات قضائية. أما النتيجة فأدت دون المستوى كون هذه المحاولات الجادة كانت تصطدم أخيراً بمعادلة التغطية السياسية والطائفية للفساد.

ويضيف أنه من خلال وضع تصور لما يجب أن يفضي إليه السؤال أو الاستجواب ضمن المعادلة التالية: (السؤال — استجواب (تفتيش + قضاء) — طرح الثقة بالوزير أو الحكومة)، نرى أنه في لبنان تُستعمل وسائل الأسئلة والإستجابات لكن عند الوصول إلى طرح الثقة نصطدم بالطائفية السياسية التي تحمي السياسيين. ويؤكد على كلّمه هذا عندما قدم سؤالاً إلى الحكومة عن أسعار الدواء، فبعد عدم اقتناعه بالجواب رفض تحويله إلى استجواب رغم حقه القانوني الذي يسمح له بذلك، فكان تعليقه على الموضوع على النحو الآتي: «لم أقنع ولا أريد أن أحوله إلى استجواب». وهو يعتبر أن الجلسات النيابية تحولت إلى جلسات استهلاكية بسبب النظام الطائفي.

من هنا يشدد على دور الرأي العام الذي يتوجب عليه ممارسة الضغط الديمقراطي من أجل المساعدة على محاربة الفساد وكشف الحقائق وعلى أهمية توفير مناخ إصلاحي جدي يعرّف الناس على دورهم بالمحاسبة والمساءلة. ويضيف أنه حتى لو تم تعديل النظام الرقابي في مجلس النواب وأصبحنا نملك أفضل أنظمة رقابة يبقى التطبيق هو الأساس الذي نعتمد عليه.

إذاً يمكن القول فيما خص الأسئلة والإستجابات أنها أدت إلى تحقيق نتائج جيدة في بعض الأحيان. لكن على الرغم من هذا الأمر لم تُنزع الثقة عن وزير واحد في لبنان منذ الاستقلال في المجلس النيابي وكذلك الأمر لم تسقط حكومة في حرم المجلس أيضاً. إذاً يبقى تطبيق مبدأ الرقابة البرلمانية غير مكتمل وتنتقصه المرحلة الثالثة والأخيرة والتي هي طبعاً الأهم إيا إقالة الوزير أو نزع الثقة عن الحكومة.

وبعد فتح هذا الملف الشائك، كان لا بد من اقتراح بعض الحلول الأساسية لهذا القطاع لذا يطال النائب سكرية أن:

يتوفر مناخ سياسي إصلاحي جدي يحمي كل قرارات تصحيح الواقع الصحي وفي غيابه عبأً نحوه. فتبدأ عملية إصلاح إداري في القطاع الصحي العام ببدءاً بالوزارة لأن من تراكمت تجاوزاته على مدى عقود من السنين لا يمكن أن يساعد على الإصلاح ويطبق السياسات الإصلاحية.

وهو يطالب أيضاً بتشكيل لجنة وطنية للدواء إلى جانب الوزارة من أكاديميين ونقابيين، ووضع سياسة وطنية للدواء واعتماد لائحة أساس للدواء أو إطلاق المكتب الوطني الذي يتولى عملية الاستيراد. هذا بالإضافة إلى تشجيع الصناعة الوطنية للدواء وتفعيل أعمال المختبر المركزي، فضلاً عن تحديد أعمال الرقابة الإدارية والتفتيش المركزي وغيرها من الحلول الضرورية التي إن طبّقت ستؤدي إلى تأمين الحق في الصحة لجميع اللبنانيين وتحد من الفساد المستثري في هذا القطاع.

#### المبحث الرابع - لجان التحقيق النيابية صلحياتها وأبرز القضايا التي حققت فيها

ورد في المادة ١٣٩ من النظام الداخلي: «المجلس 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». بما معناه انه يقوم باستقصاء الحقائق عن جميع المسائل السياسية والإدارية التي تشغل الرأي العام عبر لجنة تحقيق نيابية تتّخب من أعضاء المجلس النيابي. وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع (المادة ١٤٠).

وتتمتع اللجنة بصلحيات واسعة جداً تمكنها من الإطلاع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تقييد التحقيق (المادة ١٤١). ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة. ويتم التحقيق وتمارس اللجنة صلحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم ٧٢١١ تاريخ ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٧٢ (المادة ١٤٢).

وتتجدر الملاحظة إلى أن الأحكام التي يصدرها البرلمان تكون أحكاماً سياسية أو معنوية يمكن أن تؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة. على عكس الأحكام القضائية التي تكون إما عقوبات جزائية وإما مدنية. وقد عرف لبنان عدة لجان تحقيق نيابية قبل الطائف:<sup>٦٨</sup> عام ١٩٥٥ تحقيق حول الإثراء غير المشروع لعدد من الموظفين الكبار.

(٦٨) القاضي أنور الحجار، قراءة في الدستور اللبناني، مكتبة صادر، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٦٥.

عام ١٩٥٦ تحقيق تناول أوضاع مصلحة التعمير.

عام ١٩٧١ تحقيق بخصوص صفقة صواريخ «الкроتوال» التي تعاقدت بشأنها الحكومة اللبنانية مع إحدى الشركات الفرنسية وقيل يومها أن عمولات غير مشروعة دفعت بهذا الخصوص إلى بعض الوسطاء.

أما بعد الطائف فتشكلت أبرز لجنة تحقيق نيابية عام ١٩٩٢ والتي حققت بصفقة طواقات «البوما» المعقدة عام ١٩٨٣ بين الحكومة اللبنانية والحكومة الفرنسية.

وعام ١٩٩٧ أيضاً تم تشكيل لجنة تحقيق نيابية بقضية التنصت على الهاتف الثابت والخلوي.

### المبحث الخامس - تجربة نائب رئيس المجلس ايلي الفرزلي<sup>٦٩</sup> في التحقيق بصفة «البوما»

تعتبر لجنة النيابية التي تولت التحقيق في قضية صفة «البوما» من أهم لجان التحقيق النيابية التي أنشأها المجلس النيابي نظراً لمدة التحقيق وجديته والنتائج التي توصلت إليها اللجنة والصلاحيات التي كانت تمتلك بها.

لهذه الأسباب تمت مقابلة الأستاذ ايلي الفرزلي الذي ترأس هذه اللجنة، للإطلاع منه على أبرز ما حصل ولمعرفة الدور الذي تقوم به هذه اللجان في مجال مكافحة الفساد.

بدأ نائب الرئيس ايلي الفرزلي الحديث عن تجربة الولايات المتحدة الأمريكية، عندما قال أن بعض الولايات تسمح بأن تكون اجتماعات اللجان النيابية منقولة مباشرةً وفي بعض الولايات الأخرى تكون الاجتماعات سرية والهدف من هذه السرية يبقى تجنيد اللجان النيابية العمل تحت الضغط الذي يمارسه الشعب. ثم أضاف أنه كان اتفقاً مع رئيس المجلس النيابي الأستاذ نبيه بري حول جعل جلسات الهيئة العامة علنية التي اعتبرها «مسرحًا سياسياً» مع إبقاء أعمال اللجان وأجتماعاتها سرية وشبهها «بالمخترق التشريعي».

حول لجنة التحقيق النيابية في قضية «البوما»، تطرق إلى موضوع القوانين في لبنان التي وصفها بأنها جيدة لا بل ممتازة لكن تطبيقها تعطله الطائفية السياسية والتدخلات السياسية التي تحمي المخالفين. فعند فتح ملف ما يقال أن هذه الطائفية هي مستهدفة. حصل هذا الأمر معه شخصياً عندما كلف رئاسة لجنة التحقيق النيابية، فقد بدأ الحديث يومها أنه بسبب خلفيته السياسية وأنه نائب عن البقاع الغربي ستكون نتيجة التحقيق محسومة أي أنه سيتم اتهام الرئيس الأسبق للجمهورية أمين الجميل وأن الطائفية المسيحية هي المستهدفة من جراء فتح الملف. فكان جوابه دائمًا إذا كان الرئيس الجميل بريئاً فهو حتماً بريء وإذا لم يكن كذلك كيف لنا أن نحمي مسؤولاً غير بريء حتى لو كان مسيحياً؟ وقد شكل هذا الأمر تحدياً جدياً بالنسبة له.

(٦٩) أجريت مقابلة مع نائب رئيس المجلس النيابي الأسبق الأستاذ ايلي الفرزلي في آب/أغسطس ٢٠٠٧.

وأكمل حديثه بالقول أنه عام ١٩٨٣ تعاقدت الحكومة اللبنانية مع الحكومة الفرنسية لشراء سُت طواوفات «بوما» جديدة وفرنسية الصنع. وبالمقابل تسلّمت الدولة اللبنانية طواوفات «بوما» فرنسية رومانية الصنع ومتجددة من مصانع شركة «ايروسبيسيال» في مارينيان، بسعر طواوفات بوما فرنسية الصنع وجديدة.

هذه اللجنة بدأت عملها بعدها تم الكشف وبالصدفة أن هناك لوحة موضوعة لتغطية لوحة أخرى تحدد مكان صنع الطواوفات في رومانيا، وأيضاً بعد أن طالبت الحكومة الفرنسية الحكومة اللبنانية بالديون المترتبة عليها جراء هذه الصفقة. بعدها فتح التحقيق بالملف عبر إنشاء هذه اللجنة برئاسته<sup>٧٠</sup>، وهي كانت تتمتع بصلاحيات قضائية التحقيق باشتئاء إصدار مذكرات التوقيف أو الاتهام أو منع المحاكمة. وكانت تملك صلاحيات مطلقة بالحصول على جميع المستندات التي تطلبها من أي وزارة. وقد تمكن بالفعل من الحصول على جميع الملفات التي طلبها. وطلب أيضاً المستندات من الحكومة الفرنسية، وطالب بالتحقيق مع الرئيس أمين الجميل الذي كان متواجداً في فرنسا آنذاك لكن هذا الأمر لم يحدث أبداً.

وعلى مدى سنتين وبعد عقد أكثر من ٢٥ اجتماعاً لم يتعرض خلالها لضغوط تجبره على اتخاذ قرار لا يريد، توصلت اللجنة إلى وضع تقريرها النهائي الذي قضى برفع مسؤولية الرئيس أمين الجميل عن حصول عمولة غير قانونية أهدرت ملايين الدولارات لشراء الطواوفات بفعل عدم وجود إثبات مادي ملموس عن هذه المسؤولية (بعد أن كانت وجهت أصابع الاتهام له ولتعاونه)، وتحميل قائد الجيش الأسبق العمامد طنوس مسؤولية الإهمال التي أدت إلى مثل هذا الإهدار من دون أن تترتب عليه أي مسؤولية بقبض عمولة غير قانونية. اقتصرت مسؤوليته فقط على الإهمال فلا مسؤولية جزائية عليه.

وهو يضيف أنه من منطلق كونه محامي ولم يجد أي دليل حسي، لم يستطع اتهام الرئيس الجميل أو معاونه بالقضية. وقد طالب النائب نجاح واكيم عضو اللجنة آنذاك، المجلس النيابي اتخاذ قرار يتهم من خلاله الرئيس الجميل وتعاونه في القضية. وهذا ما حدث بالفعل إذ صوت المجلس على القرار وأحال إلى الحكومة وتضمن بالإضافة إلى اتهام الرئيس الجميل وتعاونه، الطلب من النيابة العامة التمييزية وضع يدها على هذه القضية وإجراء التحقيقات اللازمة وملاحقة كل من يظهره التحقيق من فاعل أو مشترك أو محرض.

وكانت النتيجة أن صوت المجلس على القرار الاتهامي خلافاً للقرار الذي رفعته الهيئة العامة لمجلس النواب. فأصبح هذا الملف في عهدة المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء. ويتحدث عن أن هذه القضية يمكن أن تكون قد دخلت في إطار مرور الزمن أي أنه لا يمكن فتح الملف من جديد. وقد ذكر أن الخلفية السياسية كانت موجودة في قرار اتهام الرئيس الجميل بدليل أن جميع النواب الحاضرين كانوا مع محاكمته.

<sup>٧٠</sup> ضمت هذه اللجنة أيضاً النواب محمد بيضون وعبد الرحيم مراد وسليمان كعنان وصالح الخبر وسورين خان اميريان ومحمد فنيش ونجاح واكيم وسلام حبيب. وحددت مهلة عملها بـ شهر، ترفع في نهايتها تقريراً إلى الهيئة العامة.

أما فيما خص لجنة التحقيق بقضية التنصت على المخابرات الثابتة والخلوية، فقد ثبت في التقرير انه هناك تنصت. وان قانون صون الحق بسرية المخابرات التي تجرى بواسطة أي وسيلة من الوسائل (رقم ١٤٠ تاريخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩) وسنة البرلمان نتيجة تقرير اللجنة عام ١٩٩٩، هو قانون جيد أيضاً، لكنه بحاجة إلى تطبيق أيضاً كباقي القوانين في لبنان.

بعد هذه المقابلة والواقع التي حصلنا عليها، يمكن لنا أن نستنتج أن اللجان النيابية تقوم بدورها بصورة جيدة في لبنان وصلاحياتها محفوظة ومصانة والمواضيع التي تتحقق بها هي ذات أهمية عالية. ولكن تبقى مسألة النتيجة والأحكام السياسية المسبقة التي يطلقها النواب على بعضهم البعض دون إثباتات مادية ومسألة عدم تطبيق القوانين والطائفية السياسية التي تحمي المفسدين بالإضافة إلى مواضيع كثيرة وكثيرة في لبنان تحتاج إلى لجان تحقيق نيابية لعل أبرزها «الفساد في القطاع الصحي» لتحقق بها، وهنا يمكن تقصير المجلس النيابي، هذا فضلاً عن الأموال التي اعترف بإهدارها ولم يستطع الشعب اللبناني أن يعرف ماذا حل بها حتى الآن.

ومن خلال اعتبار الأستاذ ايلى الفرزلي أن صلاحية المجلس الرقابية هي التي تعطيه الصلاحية القضائية تنتقل إلى الفصل الأخير من الدراسة.

## ٦ - صلاحية المجلس النيابي القضائية في محاكمة الرؤساء والوزراء

هذه الصلاحية التي يتمتع بها المجلس النيابي في اتهام الرؤساء بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو أي جريمة أخرى، والرؤساء ومحاكمتهم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، منصوص عنها في المادة ٨٠ من الدستور ومن خلال القانون رقم ١٣ تاريخ ١٨ آب/أغسطس ١٩٩٠ المتعلق بأصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى.

### المبحث الأول - الصلاحية القضائية الدستورية للمجلس النيابي

صلاحية المجلس القضائية لا تعارض مع السلطة القضائية المستقلة المنصوص عنها في الدستور. غير أنه وفقاً للنصوص الدستورية منح البرلمان اللبناني سلطة قضائية سياسية تمكّنه من محاكمة الرؤساء والوزراء عبر اتهامهم وهذه الصلاحية تختلف عن تلك المتعلقة بلجان التحقيق النيابية.

فهو يستطيع محاكمة رئيس الجمهورية من خلال المادة ٦٠ من الدستور التي تنص على انه: «لا تبعه على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى».

أما التبعه فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاصة للقوانين العامة. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلته خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل المجلس النيابي بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه وبحكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عنه في المادة ٨٠ ...» هذا المجلس يتالف من سبعة نواب وثمانية من أعلى القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشرة أصوات.

أما فيما يختص بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، لقد أوردت المادة ٧٠ أنَّه: «لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس». وجاء أيضًا في المادة ٧١: «يحاكم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المتهم أمام المجلس الأعلى».

## المبحث الثاني - كيفية تطبيق الصلاحية القضائية على أرض الواقع؟

في لبنان قبل اتفاق الطائف وعلى الرغم من أن النصوص الدستورية التي وضعت عام ١٩٢٦ والتي تضمنت الإشارة إلى موضوع محاكمة الرؤساء والوزراء من خلال المواد ٧١، ٧٠، ٦١، ٦٠، ٧٢ و ٨٠)، بقيت هذه المواد مدة ٦٦ سنة دون أن تُستكمَل بقانون أصول للمحاكمات. مما يعني أنه لم تحصل محاكمة لأي مسؤول سياسي قبل اتفاق الطائف.<sup>٧١</sup>

بعد جميع المقابلات السياسية التي أجريناها، وبين لنا وباعتراف الجميع أن الطائفية السياسية هي التي تمنع محاكمة السياسيين في لبنان. ويصبح معها الاستنتاج سهلاً بأن رفع الغطاء السياسي عن أحد المسؤولين هو الذي يؤدي إلى فتح ملفه ومحاكمته في لبنان. علمًاً أن الملفات تكون موجودة أصلًاً لكن تحريكتها يبقى استتسابياً.

غير أن المحاسبة لا يجب أن تقتصر فقط على الرؤساء والوزراء بل يجب أن تشمل النواب أيضًاً. إذ عليهم أن يتحملوا تبعات أفعالهم عند مخالفتهم القوانين. وقد شهد لبنان منذ الاستقلال ثلاث حالات لنواب رُفعت عنهم الحصانة النيابية قبل اتفاق الطائف وبعده هم على التوالي:

- النائب رفعت قزعنون عام ١٩٥٢ اتهم بقتل صحافي.<sup>٧٢</sup>

أما بعد اتفاق الطائف فقد تم رفع الحصانة عن

- النائب يحيى شمص عام ١٩٩٤ بتهمة تهريب مخدرات. فقد أصدرت محكمة الجنائيات في بيروت في ١٢ حزيران/يونيو ١٩٩٦ حكمًا على النائب شمص بالسجن لمدة ٧ سنوات أشغالاً شاقة. وقد أطلق سراحه من سجن رومية بموجب قانون غفوع عام عن جرائم المخدرات، أقره مجلس النواب في ١٨ كانون الأول/ديسمبر. وبذلك يكون شمص قد أمضى ما يقارب ٤ سنوات سجينًا.

- النائب حبيب حكيم اتهم عام ١٩٩٩ في ملف «محرقة النفايات في برج حمود» وأُحيل على القضاء بتهمة إهارِ المال العام عن طريق التزوير والتحريض على التزوير في الملف المذكور. أوقف النائب حكيم على ذمة التحقيق وبعدها أُخلي سبيله بسبب وضعه الصحي. هذا فيما يخص تجربة المجلس النيابي في رفع الحصانة عن أعضائه للسماح بمحاكمتهم.

(٧١) داود الصاصية، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، مرجع سابق ذكره، ص ١٠٤.

(٧٢) جريدة النهار، «لماذا تفتح ملفات الوزراء والنواب ولماذا تقلق؟»، تحقيق هالة حمصي، الأربعاء ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

أما الوزراء الاثنين الذين تمت ملاحقتهم قضائياً بتهمة الفساد هم:

- الوزير علي العبدالله وزير الزراعة السابق الذي أحيل على القضاء للتحقيق معه ومع عدد من أركان وزارة الزراعة في اختلالات في مشروع التعاون الزراعي اللبناني الأميركي عام ٢٠٠٣. وهو لم يحاكم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء وبقيت قضيته من اختصاص القضاء اللبناني.

- وزير النفط السابق شاهي برسوميان سُجن حوالي ١١ شهراً في سابقة في تاريخ لبنان. وبعد أن أُعلن القضاء اللبناني عدم صلاحيته بمحاكمة برسوميان، تمت إحالة قضيته على المجلس النيابي الذي شكل لجنة تحقيق نيابية أوكل إليها بالتحقيق في ملفه.

تشكلت اللجنة من نائب رئيس المجلس النيابي الأستاذ إيلي الفرزلي والنوابين ياسين جابر ومحمد الصفدي أعضاء أصيلين بالإضافة إلى أعضاء رديفين هم النواب: سامي الخطيب، جورج قصارجي وناظم الخوري.

عن هذه التجربة يقول الفرزلي<sup>٧٣</sup> «أنها المرة الأولى التي تتكون فيها لجنة تحقيق ذات صلاحيات قضائية ويمكن لها أن تصدر قراراً توقف بموجبه أحد الأشخاص. وهي التجربة الأولى التي طبّق فيها قانون محاكمة الرؤساء والوزراء في لبنان». هذا وقد تم تشكيل هذه اللجنة خلال الجلسة النيابية التي عقدت في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ وخصصت لمناقشة عريضة الاتهام النيابية التي كانت مقدمة في حق برسوميان. ثم أقر المجلس وبموافقة سبعين نائباً ومعارضة خمسة تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في ملفه.

كانت هذه المرة الأولى في التاريخ النيابي في لبنان تعقد الهيئة العامة لمجلس النواب بوصفها هيئة محاكمة، تطبيقاً للمادة ٨٠ من الدستور المتعلقة بإنشاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، ولنصوص القانون ٩٠١٢ الذي يحدد آلية المحاكمات وأصولها. وكذلك الأمر المرة الأولى التي تم فيها محاكمة أحد الوزراء والسير في المحاكمة حتى الأخير.

وتمكن مجلس النواب من إصدار قراره النهائي في هذا الملف بعد جلسة سريعة لم تدم أكثر من نصف ساعة حصل بنتيجة برسوميان على البراءة من التهم التي كانت موجهة إليه. وجاءت تبرئة برسوميان نتيجة التصويت السري بعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق النيابية التي كانت شكلت لهذه الغاية. ونال برسوميان البراءة بأكثريّة ٥٦ صوتاً من أصل ٩٤ كانوا داخل القاعة، فيما وجه الاتهام إليه عشرة نواب ووجدت ٢٧ ورقة بيضاء وورقة واحدة ملغاة.

هذه هي تجربة البرلمان اللبناني في مكافحة الفساد وعلى أساسها نستخلص اقتراحات لتحسين الأداء النيابي في مواجهة هذه الأفة والقضاء عليها.

(٧٣) ورد هذا الحديث في مقابلة أجربناها معه في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٧.

## ٧ - خاتمة واقتراحات لتحسين الأداء النيابي في الرقابة وسن قوانين مكافحة الفساد

بعد هذه الدراسة نستطيع الاستنتاج أن البرلمان اللبناني يستند في أعماله الرقابية إلى قوانين فاعلة مواكبة للتطورات، إضافةً إلى اعتماده على عدة وسائل إن طبقت كما تنص قوانينه ونظامه الداخلي، تمكّن من مكافحة الفساد بشكلٍ يحد من انتشاره.

لا يمكن القول أن البرلمان اللبناني لا يملك إرادة مكافحة الفساد. غير أن هذه الإرادة غالباً ما كانت تصطدم بالطائفية السياسية وبالمحاصصة وغيرها من الأساليب التي حدث من قدرته على القيام بواجباته الرقابية التي تؤدي إلى مساءلة ومحاسبة المسؤولين عن الفساد في المجتمع.

فلا التشريعات غير متطورة ولا الوسائل الرقابية من سؤال واستجواب وطرح ثقة غير مجده ولا المؤسسات الرقابية كديوان المحاسبة والتفتيش المركزي غير ضرورية. جميع هذه الوسائل معتمدة في النظام اللبناني كغيره من الأنظمة الديمقراطية حيث أظهرت فعاليتها.

لكن في لبنان، وعلى الرغم من كثرة قضايا وملفات الفساد وتململ الرأي العام منها، لم نشهد منذ الاستقلال وصولاً إلى اتفاق الطائف محاسبة أي مسؤول منهم في قضايا الفساد في المجلس النيابي الذي يعول عليه في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. لكن بعد الطائف تبقى التجربة خجولة جداً إذ يتغنى الجميع بالمحاكمات التي طالت الوزير السابق برسوميان رغم أنه لم يسقط في حرم المجلس أيضاً. وكذلك الأمر مع الحكومات المتعاقبة فهي لم تتعرض للمحاسبة يوماً ما على نحو أدى إلى إقالتها فأكثر ما كنا نشهده دائمًا هو اعتراض النواب على سياساتها. والمفارقة تبقى أنها كانت تناول ثقة المجلس فتستمر في الحكم مستندة على ثقة النواب.

يتبيّن من هذا الشرح لواقع النظام السياسي اللبناني البرلماني، الحاجة إلى عدة إصلاحات ضرورية لهذا النظام منها:

- انطلاقاً من كون البرلمان هو أم المؤسسات الدستورية ويعُتمد عليه في الحفاظ على حقوق الشعب الذي أوكله هذه المهمة، فلا بد من أن تبدأ عملية الإصلاح بعودة التوازن إلى العلاقات بين السلطات الدستورية كافةً استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات ومنع أي تأثير سلبي بين هذه السلطات. من هنا يجب أولاً منع الجمع بين النيابة والوزارة ثم الحد من اللجوء إلى المراسيم الإشراعية وثانياً تعديل وسائل الرقابة النيابية والتي كان قد قسمناها إلى ثلاثة مراحل على نحو يسمح بإقالة الحكومة أو الوزير بعد استجاباته إذا لزم الأمر من خلال منع التدخلات الطائفية السياسية.

- تطبيق المادة ٩٥ من الدستور التي تنص على إلغاء الطائفية السياسية مما لذلك من تأثير إيجابي على النظام ككل ومنع الفاسدين من الاختباء خلف طوائفهم حتى لا تشعر كل طائفة إنها مستهدفة باستهداف أحد أبنائها الفاسدين.

- السماح للمواطنين بانتخاب ممثليهم على أساس برنامجهم الانتخابي على نحو يسمح لهم من محاسبة هؤلاء الأشخاص لاحقاً على أدائهم في المجلس النيابي في محاربة فساد المسؤولين السياسيين. ولن يتحقق ذلك إلا عبر قانون انتخابات حديث وعصري ملائماً للتركيبة اللبنانية. يأتي هذا في إطار تنوير

الرأي العام على دوره المتقدم في المجتمع وعلى أهمية مراقبة أعمال جميع المسؤولين.

- إقرار قانون يسمح للمواطنين اللبنانيين بالإطلاع على المعلومات، خاصة حق الإطلاع وعلنية الجلسات ومعرفة كيفية تصويت النواب على القوانين. حق الإطلاع على وقائع جلسات اللجان كونها في لبنان تبقى سرية. هذا الأمر يجب أن يمتد إلى لجان التحقيق البرلمانية والقضائية مع الاحتفاظ بقدر من السرية المطلوبة.

والجدير ذكره أن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية تسعى الآن إلى إقرار قانون يضمن حق المواطنين بالإطلاع على المعلومات الرسمية لدى السلطات العامة، تمكّنهم من متابعة مجرى الأمور والإطلاع على القضايا الأساسية التي تشغّلهم كي يكون بمقدورهم محاسبة ممثّلهم عبر نوابهم أو عبر إدعائهم الشخصي على ضوء معطيات موثوقة بعيدة عن الاستنتاجات والتجمّيات.

وما تقوم به الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية وغيرها من منظمات المجتمع المدني هو نابع من الدور المتقدم الذي بدأ تلعبه في المجتمع اللبناني من خلال الخدمات والمساعدات التي تقدّمها، ومن خلال مساهمة القطاع الخاص أيضاً في عملية إعادة إعمار لبنان بعد الحروب الأخيرة عبر حملات التوعية الاجتماعية التي تقودها أيضاً.

- وضع قواعد للأخلاقيات السياسية في الحياة العامة تفرض على القائم بالخدمة العامة ككل أن يتمتع بالخلقية المهنية خلال أدائه لواجباته. وأن يكشف ويصرح عن أمواله المنقوله وغير المنقوله ويمتنع عن قبول الرشاوى ويحافظ على المصلحة العامة بدل مصلحته الخاصة عبر تطبيق فعال لقانون الإثراء الغير الم مشروع.

- تعديل قانون العقوبات اللبناني على نحو يسمح بتطبيق فعال للعقوبات المنصوص عنها في الباب الثالث منه تحت عنوان الجرائم الواقعية على الإدارة العامة والتي تشمل الجرائم المخلة بالوظيفة العامة أي جرائم الرشوة وصرف النفوذ والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استغلال السلطة... ووضع المراسيم التنظيمية لتوسيط الجمهورية ليبدأ عمله في لبنان بالاستماع إلى مشاكل المواطنين وإيجاد الحلول لها.

- تعديل الهيئات الرقابية من ديوان محاسبة وتقدير مركزي ومجلس خدمة مدينة وتعيين الموظفين العموميين على أساس الجدارة والكتامة بعيداً عن المحسوبية الطائفية.

- التكفل ضمن منظمات غير حكومية مختصة بمكافحة الفساد للاستفادة من التجارب والخبرات وتفعيل التعاون بين البرلمانيين من مختلف الدول العربية ومراجعة القوانين التي تسنه الدول الأخرى المختصة في مكافحة الفساد. نذكر من هذه المنظمات «منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد» وفرعها اللبناني «برلمانيون لبنانيون ضد الفساد» الذي يضم حالياً ستة نواب.

هكذا يتوجّب علينا تعديل عمل هذه السلطة التشريعية في لبنان التي تمثل جميع شرائح المجتمع اللبناني وتتمثل المكان الذي يجتمع فيه اللبنانيون للحوار مع بعضهم البعض، وعبرها تتم محاكمة السياسيين الفاسدين ويتم القضاء على الفساد ومحاربته من أجل خير المجتمع اللبناني بجميع طوائفه وفي ظل النظام التواقي الذي يحكم في الحياة السياسية اللبنانية.

## لائحة بأبرز المراجع

١. كتب:
  - أحمد زين، إشكالات دستورية ونيابية، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٤.
  - ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملائين، بيروت، ١٩٨٣.
  - أنور الحجار (القاضي)، قراءة في الدستور اللبناني، مكتبة صادر، بيروت، ٢٠٠٦.
  - الدستور اللبناني مع جميع تعديلاته الصادرة على أثر اتفاق الطائف.
  - الاتفاقيات المبرمة بين لبنان والأطراف الدولية (١٩٤٣ - ٢٠٠٦)، المديرية العامة للدراسات والمعلومات في المجلس النيابي اللبناني، الملف السابع عشر، شباط/فبراير ٢٠٠٧.
  - داود الصايغ، «النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته»، الطبعة الأولى، دار النهار، بيروت، ٢٠٠٠.
  - دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، الطبعة الأولى، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، ٢٠٠٥.
  - دليل مسودة مشروع قانون الانتخاب المقترن، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، الطبعة الأولى، بيروت.
  - دور البرلمانيات في مكافحة الفساد واقع وتجارب من العالم العربي، الطبعة الأولى، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، بيروت، ٢٠٠٥.
  - ديفيد بنتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين : دليل الممارسة الجيدة، الإتحاد البرلماني الدولي، بيروت، ٢٠٠٦.
  - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.
  - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.
  - عاطف مرتضى مقلد، المالية العامة- الموازنة ومصادر تمويلها، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.
  - عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦.
  - فوزت فرحت، المالية العامة: الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
  - محمد المجدوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، عام ٢٠٠٠.
  - منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥.

- Dominique TURPIN, *Droit constitutionnel*, 3ème édition, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1992.
- Paul Morcos, *Banking Secrecy in Lebanon, Fighting Money Laundering and Terrorist Financing: a Legal and Banking Study*, Arabic, BBAC s.a.l., 2003
- Langseth, Peter, Rick Stapenhurst and Jeremy Pope, *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. Economic Development Institute Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

## ٢. صحف ومجلات:

- مجلة الحياة النيابية، د. أحمد القيس، «الرقابة البرلمانية على شؤون الدفاع والأمن»، العدد ٦٣، حزيران/يونيو ٢٠٠٧.
- مجلة الغد، بول مرفص، «الإثراء غير المشروع»، حزيران/يونيو، ٢٠٠٢.
- جريدة المستقبل، «مخبير يربح بالملاحقات على أساس الإثراء غير المشروع»، الخميس ١ تموز/يوليو ٢٠٠٤، العدد ١٦٣٣، شؤون لبنانية.
- جريدة المستقبل، الثلاثاء ٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٦، العدد ٢٢٨٦، شؤون لبنانية، ص ٦.
- جريدة النهار، «٧ نواب تقدموا باقتراح للإثراء غير المشروع: الشفافية والقضاء على الفساد وفتح باب الفساد»، عدد ١٩٦٢٥، تاريخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، ص ٤.
- جريدة النهار، «الإثراء غير المشروع أجزته اللجان، لكن بعض القطب. بري المشروع لا يخرق الدستور ولا يميز بين المواطنين»، عدد ٢٠٤٩٥، تاريخ ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، ص ٢.
- جريدة النهار، «النهار تنشر مشروع قانون مكافحة جرائم تبييض الأموال»، الأربعاء ٧ شباط/فبراير ٢٠٠١.
- جريدة النهار، «لماذا تفتح ملفات الوزراء والنواب ولماذا تغلق؟»، تحقيق هالة حمصي، الأربعاء ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.
- جريدة النهار، «مخبير يسأل الحكومة عن إجراءاتها لمكافحة الفساد»، عدد ٢٢٦٧١، تاريخ ٣ حزيران/يونيو ٢٠٠٦، ص ٤.
- جريدة النهار، «سلامة قسلم من الشرطة الفيدرالية الأسترالية مبلغ ٥٦٧٠٠ دولار أمريكي»، في ٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٧، عدد ٢٣٠٢٥.

#### ٣. قوانين ذات صلة:

- قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ الصادر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ .  
<http://www.cib.gov.lb/lot/154.htm>
- قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم ١٤٩٦٩ الصادر في ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٣ .  
<http://www.cib.gov.lb/lot/14969.htm>
- قانون إنشاء وسيط الجمهورية رقم ٦٦٤ الصادر بتاريخ ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥ .
- قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٣١٨ الصادر بتاريخ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠١ .

#### ٤. المقابلات:

- مقابلة أجريت مع نائب رئيس المجلس النبأي الأسبق الأستاذ ايلا الفرزلي في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٧ .
- مقابلة أجريت مع النائب إسماعيل سكريه على مرحلتين خلال شهر آب/أغسطس ٢٠٠٧ .
- مقابلة أجريت مع القاضي ايلا المعلوف، مستشار لدى ديوان المحاسبة في شهر أيولو/سبتمبر ٢٠٠٧ .
- مقابلة أجريت مع السيد طلال أبو زكي (Head of the compliance unit at BBAC) في شهر آب/أغسطس ٢٠٠٧ .

#### ٥. الدراسات والمقالات عبر الإنترن特:

- الدورة التاسعة والأربعين لمجلس الإتحاد البرلماني العربي، «مذكرة الأمانة العامة حول دور البرلمانيات في مكافحة الفساد»، العقبة/الأردن، ٢٧٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧ .
- صلاح محمد الغزالى، «الحكم الصالح: الطريق إلى التنمية»، ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٧ ، ص ٢.
- مجلس النواب اللبناني، لجنة الإدارة والعدل، عام ١٩٩٩ .
- ندوة أقيمت في مجلس النواب اللبناني عام ٢٠٠٥ ، حول «العلاقة بين النائب وناخبيه وهيئات المجتمع المدني: التجربة الكندية».
- ورقة عمل قدمت إلى مجلس النواب البحريني تحت عنوان: «دور المجالس التشريعية في تعزيز الحكم الصالح للارتقاء بالتنمية في كافة مجالاتها»، عام ٢٠٠٧ .

الدراسات البحثية

# الباب الثالث

الأردن



# دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد وتعزيز آليات الشفافية والمساءلة

\* د. هاني الحوراني

يعد الفساد أحد التحديات البارزة التي واجهت الأردن خلال العقددين الأخيرين، وعلى الرغم من الجهود الحثيثة التي بذلت للحد منه ومكافحته، إلا أنه يعتقد على نطاق واسع بأنه لا يزال يشكل خطراً داهماً حتى هذه اللحظة. بل لقد ازداد إدراكه كخطر مزمن، هدد في وقت من الأوقات، الثقة العامة بالحكم وأضعف النظام السياسي، وعمق الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الأردني. ويخشى أن يؤدي الفشل في التصدي للفساد ومحاربته إلى المس بشرعية الحكم وزعزعة الاستقرار، خاصة إذا ارتبط بظواهر أخرى مثل ازدياد الفقر والبطالة والضغوط المعيشية واحتدام الفوارق الطبقية وانعدام تكافؤ الفرص.

لقد شكل الفساد الإداري والمالي في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي أحد عوامل تفجر الاحتجاجات الشعبية الكبرى التي اندلعت في جنوب الأردن في نيسان/أبريل ١٩٨٩. ونجم عنها حينذاك عزل الحكومة، وال مباشرة في إجراء مراجعة شاملة لسياسات الحكومة واستئناف الحياة البرلمانية الكاملة ودخول الدولة الأردنية في مرحلة تاريخية فاصلة، عنوانها الانفتاح العام والتعددية السياسية والحزبية.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩ أجريت أول انتخابات برلمانية بعد مرور أكثر من عقدين على آخر انتخابات برلمانية كانت قد نظمت عشية حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧. فقد تعرضت الحياة البرلمانية بعد انتهاء مدة المجلس النبأي المنتخب عام ١٩٦٧، إلى مرحلة طويلة من عدم الاستقرار أو الغياب التام. لذلك لم يكن مستغرباً أن تؤدي انتخابات تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، والتي نجم عنها المجلس النبأي الحادي عشر، إلى فتح ملفات الفساد على أوسع نطاق. بالإضافة إلى إقرار عدد من التشريعات الهامة التي أسهمت في تعزيز مناخات الحرية والشفافية والمساءلة، لاسيما قانون الأحزاب السياسية الذي شرع التعديلية الحزبية لأول مرة بعد تجديد العمل بقانون الأحزاب السياسية لعام ١٩٥٥، منذ عام ١٩٥٧، وقانون المطبوعات والنشر الذي وسع مساحة حريات التعبير والصحافة والنشر، وقانون محكمة العدل العليا الذي وفر الإطار القانوني والمرجعية القضائية للتظلم والطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسات الحكومية، إذا ما انطوت على تعسف أو انتهاك لحقوق الأفراد أو الجماعات.

\* مدير عام مركز الأردن الجديد للدراسات.

## ١ - دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد: المشكلة، الفرضية، ومنهجية الدراسة

غنى عن البيان أن رفع الأحكام العرفية التي كانت قائمة منذ حرب ١٩٦٧، ووقف تدخل الحكومة والمؤسسات الأمنية في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، قد وفر مناخاً أكثر ملائمة للمساءلة والمحاسبة الحكومية من جانب الصحافة المستقلة وأحزاب المعارضة ومنظمات المجتمع المدني.

لكن، ورغم مرور نحو عقدين من الزمن على استئناف الحياة البرلمانية والشروع في الانفتاح السياسي، فإن الشمار المحققة على صعيد مكافحة الفساد ومحاصرته كانت متواضعة للغاية. كما أن دور البرلمان في هذا المجال لم يتسم بالفاعلية الكافية، سواء على صعيد التشريع أو الرقابة أو المساءلة السياسية. ولم يشهد العقدان الأخيران تعاوناً ملماساً بين المؤسسة البرلمانية والمؤسسات الأخرى، مثل منظمات المجتمع المدني. وكاد دور البرلمان يقتصر على دور المتلقى دون أن يبادر إلى اقتراح تشريعات جديدة، في حين كان دوره الرقابي أقرب إلى الانفصال ورد الفعل الآني على حالات الفساد، منه إلى دور المتابعة والمثابرة في ملاحقة قضايا الفساد لنتائج بنتائج ملموسة. بل أن تعامل البرلمان مع أقدم المؤسسات الخاصة بالمساءلة والمحاسبة، وعني ديوان المحاسبة، الذي هو مؤسسة مستقلة قانونياً وإدارياً عن الحكومة، قد اتسم أيضاً بضعف التعاون والتسييق.

لذلك لم يكن مستغرباً أن يواجهالأردن المزيد من التحديات والتهديدات الناجمة عن الفساد خلال العقدين الأخيرين، فإذا كان قد اختتم عقد الثمانينات بأزمتين مالية ومصرفية تطورتا إلى أزمة سياسية - اقتصادية كان الفساد أحد مكوناتها الرئيسية، فقد شهد العقد الأخير من القرن الماضي والعقد الحالي سلسلة من فضائح الفساد. وتعد أكبرها ما سمي «أزمة التسهيلات المصرفية»، التي انطلقت على اختلاس نحو مليار دولار أمريكي من عدة بنوك أردنية بتوالٍ بين شخصيات مسؤولة في أهم الأجهزة الأمنية وعناصر من القطاع الخاص. ورغم النجاح في تطبيق تداعيات تلك الأزمة واسترداد معظم المبالغ التي تم اختلاسها ومحاكمة المتورطين في تلك الفضيحة، إلا أن الفحص ما زال يحيط مصير جزء لا يستهان به من الأموال المختسدة حتى الآن.

ومع إجراء الانتخابات النيابية العامة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، والتي انبثق عنها مجلس النواب الأردني الخامس عشر، عاد تحدي الفساد يطرح نفسه بقوة على أعمال المجلس النيابي الحالي. وقد بادر العاهل الأردني الملك عبدالله الثاني بمطالبة المجلس المذكور، في افتتاح دورته العادية الأولى يوم ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، بإعطاء الأولوية للتشريعات الخاصة بتعزيز الشفافية والمساءلة، وخص بالذكر القانون المتعلق بإنشاء ديوان المظالم الذي لم تنسى مناقشته وإقراره في المجلس السابق. وجاء رد كل من مجلسي الأعيان والنواب على خطاب العرش ليؤكد التزام المجلسين بمناقشة التشريعات الهدافة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة.

## ١. مشكلة البحث

ينتاب المجتمع الأردني عموماً قدر كبير من الإحباط جراء عدم النجاح في ملاحقة كبار المتورطين في قضايا الفساد، أو جراء تلقيهم عقوبات مخففة لا تنسجم مع حجم الجرائم المرتكبة، والأخطر من ذلك أن عدم توفر آليات كافية وعقوبات زاجرة على جرائم الفساد، وغياب المساءلة والشفافية، باتا يشجعان أجياء متزايدة من المجتمع على قبول عدد من الممارسات الفاسدة، والتي لم يعد يُنظر إليها باعتبارها جرائم أو ممارسات شائنة. فالرأي العام الأردني عموماً ليست لديه ثقة كافية بوجود رواج قانونية وإجرائية كافية لمنع الفساد.

ويأتي التشديد من جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية على أهمية مكافحة الفساد واستكمال منظومة التشريعات التي تحاصره وتتصدى له، كنتيجة لتطورين انتظرياً على قدر من الصدمة المجتمعية والسياسية:

أولهما: تزايد إحساس الأردنيين بالفساد في القطاعين الحكومي والخاص، والأهم من ذلك إحساسهم بازدياد معدلات الفساد، كما اظهر ذلك أحد استطلاع أجراه مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في أواخر عام ٢٠٠٦.

ثانيهما: تراجع مكانة الأردن في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٧، الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، والذي سجل هبوطاً ملماً في مكانة الأردن بين الدول الأخرى من ٥٣ إلى ٧٤ نقطة عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٧. كما تزامن ذلك مع تراجع موقع الأردن من المرتبة ٤٠ بين ١٦٣ دولة في عام ٢٠٠٦، إلى المرتبة ٥٣ بين ١٧٩ دولة في عام ٢٠٠٧. وقد شكل هذا التراجع صدمة مدوية للأوساط الرسمية وللرأي العام على حد سواء.

يذكر أن الأردن من أكثر الدول تأثراً بالصورة التي تعطيها مؤشرات الشفافية والحكم الرشيد والحربيات، نظراً لكونه بلداً صغيراً محدوداً الموارد، شديد الاندماج في الاقتصادين الإقليمي والعالمي. وهو يسعى جاهداً لتوفير بيئة اقتصادية وسياسية جاذبة للاستثمارات الخارجية، وإلى تحسين قدراته التنافسية في الأسواق الأخرى، كما أنه من بين الدول الأكثر تلقياً للمساعدات والهبات والقرضوص الخارجية. من هنا، فإن تراجع موقع الأردن ضمن مؤشرات إدراك الفساد، وغيره من المؤشرات، يؤثر بقوة على إضعاف قدرته على استقطاب الاستثمارات والمساعدات الدولية، وسيء إلى سمعة الأردن ككل عند المجتمع الدولي.

ويضاف من التأثيرات السلبية لتفشي الفساد هدر موارد هي بالأصل شحيحة، كان يجب أن تخصص تخصيصاً رشيداً لأغراض التنمية ولمكافحة البطالة والفقير، وتوجه نحو تلبية مصالح فئات محدودة، بصورة تتنافى مع مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص، وبما ينافق حكم القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان.

بحاجة الأردن في تصديه لمشكلة الفساد إلى مقاربة إستراتيجية توافر فيها عناصر التكامل والشمولية في التصدي لتحدي الفساد، بما يجمع ما بين جهود الحكومة والبرلمان والقطاع

الخاص والمجتمع المدني. ومما لا شك فيه أن على البرلمان الأردني مسؤوليات خاصة ودور مميز في مكافحة الفساد وتعزيز آليات الشفافية والمساءلة، وذلك انتلاقاً من دوره التشريعي والرقابي.

وبهذا المعنى فإن دراسة دور البرلمان الأردني في التصدي لمشكلة الفساد تكتسب أهمية خاصة في ضوء انتخابات مجلس النواب الأردني الخامس عشر مؤخراً (٢٠١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، الأمر الذي يسمح بأن توفر هذه الدراسة للبرلمان الأردني الجديد أرضية من المعلومات والمقترحات والتوصيات التي يمكن العمل عليها من جانب أعضاء مجلس النواب بالتعاون مع الحكومة ومنظمات الأعمال والمجتمع المدني، وبما يصب في التصدي لمشكلة الفساد ونشر ممارسات المساءلة والمحاسبة والشفافية.

## ٢. فرضية البحث

إن مجلس النواب الأردني، شأنه شأن البرلمانات الأخرى، لاعب رئيسي في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، وإن دور البرلمان وممارساته في هذا المجال لا تقتصر على دوره في مناقشة وإقرار التشريعات الالازمة لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، أو إعمال الرقابة على الممارسات الإدارية والمالية لمختلف أجهزة السلطة التنفيذية، وإنما يتعدى تلك الأدوار من خلال تحلي عمل البرلمان نفسه بقدر أوسع من الشفافية، من حيث إطلاع المواطنين على أعماله ومداولاته، وائرال مواطنين وممثلي المجتمع المدني والخبراء في المناقشات والمشاورات حول التشريعات والسياسات المعروضة عليه، وتفعيل الفرع الأردني من منظمة «برلمان عرب ضد الفساد».

تفترض الدراسة أن عمل البرلمان في مكافحة الفساد يتعزز أكثر إذا ما ارتبط بمقاربات وطنية طويلة المدى وبناء شراكات وأعمال مشتركة تدمج مختلف المؤسسات في نشاطات لتدعمها الحكم الرشيد والشفافية والمساءلة، مثل تشجيع قيام هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، تطوير دور الصحافة المستقلة في التصدي للفساد، وقيام هيئات مستقلة للمجتمع المدني بمراقبة ومكافحة الفساد. كما أن أحد مقاييس فعالية البرلمان هو أيضاً مدى انخراطه في جهود البرلمانيين على الصعيدين الإقليمي والدولي، وقدرته على ترجمة الاتفاقيات الدولية إلى تشريعات وطنية، فضلاً عن سرعة التوقيع والمصادقة عليها.

## ٣. منهجية البحث

تدمج هذه الدراسة ما بين المنهج الوصفي والتحليلي، وتعتمد على البيانات والوثائق الرسمية، ومداولات البرلمان والمصادر الصحفية والأعمال المنشورة في الكتب والمجلات المتخصصة. كما يستعين البحث بأسلوب المقابلة المباشرة مع أعضاء البرلمان، واستطلاعات الرأي العام واستطلاع آراء أعضاء البرلمان تجاه المشكلة المدرسة.

#### ٤. مخطط البحث

تتضمن هذه الدراسة ثمانية فصول مستقلة، وفقاً للآتي:

**أولاً - دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد - المشكلة والفرضية ومنهجية الدراسة**  
يتألف هذا الفصل من مقدمة تتعرض لأهمية الفساد كتحد سياسي وتتموي معاصر واجه الأردن بقوة خلال العقدين الأخيرين، ولازدياد إدراك المجتمع المدني لخطورة هذا التحدى. ثم يصف الفصل مشكلة البحث انتلاقاً من تأثير الفساد على تثبيط جهود الأردن في توفير بيئه اقتصادية وسياسية جاذبة للاستثمارات وتحسين قدراته التنافسية في الأسواق الخارجية، فضلاً عن خطورة الفساد على التنمية وإهداره للموارد الوطنية الشحيحة أصلاً، وتشويه عمليات توزيع وإعادة توزيع الدخل القومي، وخرق العدالة وت Kapoor الفروض وحقوق الإنسان.

كما يعرض هذا الفصل فرضيات البحث، حيث ينطلق من أن البرلمان الأردني هو واحد من أهم اللاعبين الرئيسيين في التصدي لمشكلة الفساد، بالنظر إلى مسؤولياته التشريعية والرقابية والسياسية. ويفترض البحث أن فاعلية البرلمان تعتمد أيضاً على بناء تحالفات مع مؤسسات المجتمع المدني والإعلام المستقل، وعلى تحسين إدارة العمل البرلماني نفسه، وتعزيز شفافيته الداخلية، ومشاركته في ترجمة الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد إلى تشريعات وطنية، والعمل على متابعة تطبيق هذه الاتفاقيات والتشريعات.

#### ثانياً - تعريف الفساد والإطار القانوني والمؤسسي لمكافحته

ينطلق هذا الفصل من التعريف الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية للفساد، ليعرج منه على التعريف التي اعتمتها كل من منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، والاتحاد البرلماني العربي، ليشير بعد ذلك إلى وصف جرائم الفساد في أحدى التشريعات الأردنية ذات الصلة، أي قانون هيئة مكافحة الفساد الصادر عام ٢٠٠٦.

ثم يعرض أيضاً التشريعات الأردنية التي تدرج في الإطار القانوني لمكافحة الفساد، ويعرف بأهم المؤسسات التي تشكل الإطار المؤسسي الناظم لمكافحة الفساد في الأردن. ويطرق تالياً إلى أدوار كل من البرلمان الأردني، منظمات المجتمع المدني والمؤسسات المستقلة الأخرى في مكافحة الفساد وتعزيز ممارسات الحكم الرشيد والشفافية والمساءلة.

#### ثالثاً - الإطار السياسي والقانوني لدور البرلمان في مجال مكافحة الفساد

يتناول موقع البرلمان في النظام السياسي الأردني وتطور دوره التشريعي والرقيبي، الصالحيات المناطة به بموجب الدستور الأردني، آليات عمل البرلمان الأردني، وذلك بالعودة إلى النظام الداخلي لكل من مجلس النواب والأعيان ودور اللجان في كل منها.

وكون الحياة النيابية قد استقرت بعد انتخابات ١٩٨٩، إثر تعثر وقطع خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، فسوف تدرس تأثيرات التغيرات على البيئة السياسية التي نشأت

بعيد الانفتاح العام الذي شهدته سنوات التسعينات والعقد الحالي، وذلك من زاوية تأثيرها على كل من دور البرلمان في التصدي لقضايا الفساد، وآليات المساءلة والمحاسبة البرلمانية والمجتمعية. كما يتم أيضاً تفحص تأثيرات العولمة والانفتاح على الخارج على مبادرات الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني في مجالات تعزيز المساءلة والمحاسبة ومواجهة الفساد.

**رابعاً - الممارسات التشريعية لمجلس النواب الأردني في مجال مكافحة الفساد**  
توقف الدراسة أمام أداء البرلمان الأخير (مجلس النواب الرابع عشر ٢٠٠٣ - ٢٠٠٧) في مجال وضع التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد ومساءلة المؤسسات الحكومية، كما يتم استعراض ومناقشة التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد، ولاسيما القوانين الحديثة منها ذات الصلة.  
ولما كان من المعروف أن المبادرات التشريعية تصدر بصورة تقليدية عن الحكومة وليس عن البرلمان، رغم أن حق اقتراح القوانين يقع ضمن صلاحيات البرلمان، لذا يناقش هذا الفصل مدى ونوعية استجابة البرلمان للمبادرات الحكومية والخارجية في مجال التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد.

**خامساً - الدور الرقابي لمجلس النواب الأردني في مجال التصدي للفساد**  
يتمتع أعضاء مجلس النواب الأردني بحق استجواب الحكومة أو أحد أعضائها، وحق تقديم الأسئلة إلى الوزير المعنى، وحق تشكيل لجان خاصة للتحقيق في قضايا الفساد. يحاول هذا الفصل مراجعة أداء مجلس النواب الأردني في السنوات الأخيرة، والوصول إلى استخلاصات بشأن مدى قيامه بالدور الرقابي المنوط به.

كما يلقي الضوء على دور لجان المجلس النيابي والآليات التي يتيحها النظام الداخلي للمجلس في مجال المساءلة والمحاسبة وفي تحري قضايا الفساد.

**سادساً - مجلس النواب الأردني والمبادرات المجتمعية في مكافحة الفساد**  
يتفحص هذا الفصل علاقة البرلمان بالفاعلين السياسيين والمجتمعيين في مجال مكافحة الفساد، ويشمل ذلك الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية المختلفة. وفي ضوء القراءة الخاصة بتفاعلات واستجابات البرلمان لجهود ومبادرات الفاعلين الاجتماعيين، يقدم هذا الفصل بعض الاستنتاجات والاقتراحات.

**سابعاً - دور البرلمان الأردني في تفعيل تطبيق الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد والتعاون البرلماني على المستويات الإقليمية والدولية**  
من المعروف أن الأردن قد وقع وصادق على اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد، وكان من بين عدد قليل من الدول العربية التي وقعت وصادقت عليها، كما أن مجلس الأمة الأردني

عضو في عدد من الاتحادات البرلمانية على المستوى الإقليمي والعربي والدولي، يشارك أعضاؤه في مجموعات برلمانية إقليمية ودولية خاصة بمكافحة الفساد. يحاول هذا الفصل تقديم عرض مكثف لهذه الأدوار وفرص تطويرها ومدى انعكاسها على الجهود الداخلية في مجال مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والمحاسبة والشفافية.

ثامناً - تقييم عام لأداء البرلمان الأردني في مجال مكافحة الفساد في ضوء ما تتوصل إليه الدراسة في مختلف أقسامها وفصولها، يتم وضع تقييم عام لأداء البرلمان الأردني في التصدي لتحدي الفساد، كما تعرض الفرص المتاحة والتحديات التي تعترض دور البرلمان في هذا المجال، ويعقبها خلاصة عامة وتوصيات واقتراحات مستقبلية.

## ٢ - مكافحة الفساد في الأردن والمؤسسات العاملة على الشفافية والمساءلة

### ١. تعريف الفساد

من المسلم به أنه لا يوجد تعريف واحد للفساد، لكن أكثر التعريفات انتشاراً هو الذي تعتمده منظمة الشفافية الدولية والذي يصف الفساد باعتباره «سوء استعمال السلطة الممنوحة من أجل تحقيق منافع شخصية». وهناك تعريف مشابه، لكنها توسيع في تحديد المشمولين بالفساد، فلا تقتصر على المنافع الشخصية لمن يسيء استعمال السلطة الممنوحة له، بل تعرف الفساد بأنه «إساءة استعمال منصب عام لتحقيق مكاسب خاصة، أو لتحقيق منفعة فرد أو جماعة يدين المرء لها بالولاء».

ورغم أن التعريف المار يبدو منصرياً بصورة أساسية إلى السلطة السياسية أو الحكومية، أي إلى العاملين في الجهاز الحكومي، إلا أن الفساد لا يقتصر على الفساد الحكومي أو الإداري وإن كان الأخير مكوناً رئيسياً له، فهو يشمل ظواهر أخرى مثل الفساد الاقتصادي والفساد السياسي والفساد الانتخابي وأشكال أخرى من الفساد الاجتماعي والثقافي... الخ.

اعتمدت منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» التعريف أعلاه للفساد في كتابها «دليل البرلماني العربي لضبط الفساد»، الصادر عام ٢٠٠٥. كما أن مجلس الاتحاد البرلماني العربي، في دورته التاسعة والأربعين الذي التقى في العقبة - الأردن في ٢٦ و ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٧، اعتمد ذات التعريف للفساد، فهو يقول في مذكرته «إن الفساد بكل بساطة هو إساءة استخدام السلطة من أجل تحقيق منافع ذاتية لشخص أو لجماعة». وهو يصف الفساد بشتى مظاهره وتجلياته «من نهب أو هدر المال العام أو طلب الرشوة والمحسوبيّة والواسطة والمحاباة أو اللجوء إلى الابتزاز» باعتباره «سلوكاً غير سليم، ويشكل خروجاً على القانون أو استغلالاً لغيره».

هذا، وقد اعتبر المشرع الأردني، من خلال قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، أن الفساد يشمل الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، والجرائم الاقتصادية المحددة في قانون رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته. كما شمل «كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة»، وإساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون، و«قبول الواسطة والمحسوبيّة التي تلغي حقاً أو تحق باطلًا». بل انه شمل أيضاً «جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدوليّة الخاصّة بمكافحة الفساد التي انضمت إليها المملكة الأردنية الهاشمية».

## ٢. الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الأردن

يتألف الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الأردن من مجموعة قوانين صدرت في مراحل مختلفة من تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية، وفيما يلي نبذة تعريفية حول أبرزها:

١ - **قانون العقوبات رقم ١٦ لعام ١٩٦٠**: تضمن الفصل الأول من هذا القانون وصفاً للجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، مثل الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة، التعدي على حرية الأشخاص، إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، والعقوبات المترتبة على كل حالة.

٢ - **قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣**: يشمل جرائم المتعهدين، وجرائم النيل من مكانة الدولة المالية، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، الجرائم المتعلقة بالثقة العامة، الجرائم التي تشكل خطراً عاماً، جرائم السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان، جرائم الغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة، جرائم تخريب إنشاءات المياه العمومية.

٣ - **قانون ونظام الخدمة المدنية**: يعتبر قانون الخدمة المدنية بحكم الملغى بانتظار إصدار قانون جديد. ويعمل الأردن حالياً بنظام الخدمة المدنية الذي يتضمن الفصل العاشر منه قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة. كما تتضمن المادة ٦٨ من النظام المذكور الأعمال التي تعتبر محظوظة وتدخل الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية. ومنها الفقرة (د) التي تمنع استغلال الموظف لوظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو منفعة أي طرف ليس له حق فيها، أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة بها أثناء عمله... الخ.

واسع الإطار القانوني لمكافحة الفساد مؤخراً من خلال تشريع حزمة من القوانين الهدافلة لمحاصرة الفساد ولماحته وتعزيز مناخ الشفافية والمساءلة، مثل قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، قانون إشهار الدنة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦، وقانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، وأخيراً قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٧. وسوف نعرف لهذه القوانين في الفصل الرابع من هذه الدراسة.

### ٣. الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في الأردن

تشكلت خلال العقود التي مرت على قيام الدولة الأردنية مجموعة كبيرة من المؤسسات تقوم بمهام تدرج في إطار مكافحة الفساد والمحاسبة والمساءلة وتعزيز الشفافية، لكن هذه المؤسسات قلّما تعمل بتسيير مؤسسي فيما بينها إلا ما ندر. وفيما يلي نبذة مقتضبة عن مختلف أنواع هذه المؤسسات:

**أ - ديوان المحاسبة:** تعود بداية تدقيق الحسابات في الأردن إلى عشرينيات القرن المنصرم، حيث تم تأسيس فرع لمراجعة الحسابات في عام ١٩٢٨، حين كان الأردن خاضعاً للانتداب البريطاني. وفي عام ١٩٣١ صدر أول قانون أردني لتدقيق الحسابات، تم بموجبه إنشاء دائرة خاصة لتدقيق وتحقيق الحسابات تابعة لرئاسة الوزراء. وأُنيط بهذه الدائرة مسؤولية فحص جميع حسابات الحكومة، سواء كانت متعلقة بالواردات أو النفقات، إضافة إلى حسابات الدوائر والأموال الداخلة في القيد المالية.

وفي سنة ١٩٥٢ صدر الدستور الأردني الحالي ونص في المادة ١١٩ منه على تشكيل «ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها». هنا، يتولى ديوان المحاسبة بموجب القانون رقم ٢٨ لعام ١٩٥٢ عدداً من الواجبات والمهام، أبرزها:

- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساباتها المختلفة.

- الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامتها إنفاقها بصورة قانونية وفعالة.

- التأكد من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.

تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان.

- تقديم تقرير سنوي إلى مجلس النواب يتضمن آراء وملاحظات ديوان المحاسبة وبياناً بالمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية، أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

يُذكر أن رقابة ديوان المحاسبة قد اتسعت على مدار السنوات الماضية، وهي تشمل الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة والشركات التي تملك الحكومة ما نسبته ٥٠ فأكثر من أسهمها. وتشمل أيضاً أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها، إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبائيتها تتم بموجب أحكام القانون».

يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة (عن الحكومة) بموجب المادة الثانية من قانونه. يتولى رئاسته شخص يعين بإرادة ملكية، بناء على تسيير مجلس الوزراء، ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب، ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان المجلس مجتمعـاً، أو بموافقة الملك على تسيير مجلس الوزراء إذا كان المجلس النيابي غير مجتمعـ.

ويحمل رئيس ديوان المحاسبة مرتبة وزير، ويتقاضى راتب الوزير وعلاواته، ولا يجوز أن يكون من أعضاء مجلس النواب أو الأعيان. وعلى الرغم من حجم الصالحيات والحسانة التي يتمتع بها، فقد تم عزل رئيس الديوان الحالي الدكتور مصطفى البراري من جانب حكومة الدكتور معروف البخيت أثناء حل مجلس النواب، لكن حكومة نادر الذهبي بادرت إلى التنسيب بإعادته إلى منصبه قبل اجتماع مجلس النواب الجديد.

كانت تقارير ديوان المحاسبة السنوية تحظى باهتمام استثنائي من جانب مجلس النواب، الذي كان يناقشها في بداية دوراته العادلة. لكن هذا الاهتمام تآكل مع الزمن، ولاسيما مع تأخر ديوان المحاسبة في إصدارها، حيث باتت ترفع إلى مجلس النواب بالجملة. ففي مطلع عام ٢٠٠٧ سلم رئيس مجلس النواب تقريري ديوان المحاسبة لسنتي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٦ معاً، أما تقرير ٢٠٠٥ فكان لا يزال في مرحلة التدقيق حينذاك.

يُذكر أن المجلس النيلي الرابع عشر (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧) أنهى أعماله دون أن يناقش التقارير السنوية المرفوعة إليه من ديوان المحاسبة منذ عام ٢٠٠٠، حيث أحيلت هذه التقارير إلى مجلس النواب الخامس عشر.

هذا، ويعتبر التقرير الخاص الذي أعده ديوان المحاسبة في نهاية ٢٠٠٤ حول عملية دمج البلديات القائمة من ٣٢٨ إلى ٩٩ بلدية في النصف الثاني من عام ٢٠٠١ من أهم التقارير الصادرة عنه، حيث طلب إلى الديوان دراسة وتقييم عملية الدمج التي جرت للبلديات بدعوى معالجة مشكلات الترهل الإداري وتزايد مديونية البلديات وضعف أدائها الوظيفي. وتوصلت الدراسة التي أعدّها الديوان إلى أن الدمج لم ينجح في تحقيق الأهداف المرجوة منه، وأن الإجراءات التنفيذية التي رافقت تطبيق القرار لم تكن سليمة ولم تحقق الأهداف المخطط لها، بل العكس.

**ب - مؤسسات الرقابة والمساءلة الحكومية الأخرى:** تقوم العديد من المؤسسات الحكومية الأخرى بأعمال الرقابة والمساءلة والتأكد من معايير النزاهة والشفافية والعدالة في ممارسة العمل العام.

من هذه الهيئات ديوان الخدمة المدنية الذي يتولى ترشيح الأشخاص للتعيين في الوظائف العامة بالاستناد إلى أسس ومعايير موضوعة من قبله، وهو يصدر كشوفات خاصة سنوية ونصف سنوية بأسماء الأشخاص المؤهلين للتعيين. وتُنشر هذه الكشوف في الصحف لضمان الشفافية، ويمكن لأي شخص الاعتراض على هذه القرارات والتجوء إلى القضاء للطعن فيها.

كذلك تخضع العطاءات إلى نظام خاص للعطاءات يتضمن أسس معلنة لشراء اللوازم الحكومية وتقوم على دراسة وقبول العطاءات لجنة حكومية للعطاءات. لكن لا يتم دائمًا الإعلان عن العطاءات بصورة تناهبية. وتتولى دائرة التوريدات العامة في وزارة المالية تنظيم جميع المشتريات العامة للإدارات الحكومية وفقاً لقانون التزويد رقم ٢٢ لعام ١٩٩٣.

وهناك أجهزة رقابية حكومية أخرى، مثل دائرة الرقابة والتفتيش الإداري ومؤسسة المواصلات والمقيسيں، كما يقوم البنك المركزي بالرقابة على أعمال الاتجار بالأسهم، في حين تقوم دائرة مراقبة الشركات التابعة لوزارة الصناعة والتجارة بمراقبة كافة أنواع الشركات والمؤسسات المسجلة فيها. وتتولى المكتبة الوطنية مراقبة الأعمال المتعلقة بالملكية الفكرية ومكافحة القرصنة، وتقوم هيئة قطاع الاتصالات بأعمال مشابهة فيما يخص القرصنة في مجال الاتصالات. وتتمتع دوائر أخرى هامة مثل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات ودائرة الجمارك بصلاحيات للرقابة والمساءلة ضد التهرب الضريبي والجمركي.

**ج- الأجهزة المختصة في مكافحة الفساد:** أنشأت الحكومة الأردنية منذ أواسط التسعينيات عدة أجهزة متخصصة لمكافحة الفساد، أبرزها مديرية مكافحة الفساد (١٩٩٦) واللجنة العليا لمكافحة الفساد (٢٠٠٠)، وفيما يلي نبذة خاصة بكل منهما.

**مديرية مكافحة الفساد:** تشكلت في مطلع عام ١٩٩٦ مديرية مكافحة الفساد في إطار دائرة المخابرات العامة، أنيطت بها مهام مكافحة الفساد المالي والإداري والرشاوي وغيرها من الجرائم، مثل الاختلاس وتزوير وثائق الدولة الرسمية واستثمار الوظيفة والإخلال بواجباتها فضلاً عن الجرائم الاقتصادية.

وقد الحق بهذه المديرية عند تشكيلاها عدد من ضباط الأمن العام الحقوقيون، كضباط عدلية، إضافة إلى إحقاق مدع عام بها، منتدب عن المجلس القضائي. وتضم المديرية كوادر مؤهلة أخرى في مجالات القانون والمالية والإدارة.

تعمل المديرية المذكورة مع الدوائر الحكومية الأخرى على ملاحقة جرائم التهرب الجمركي الضريبي والاتجار غير المشروع بالأسلحة والآثار وغسيل الأموال والاعتداء على الملكية الفكرية والقرصنة، بما في ذلك في مجالات الاتصالات. وحسب مدير المديرية المذكورة، فإنها لا تكتف بأعمال التحري والمكافحة في المجالات المارة، وإنما أيضاً تعمل على الإسراع في انجاز معاملات المستثمرين وإزالة العقبات والمعوقات أمامهم ومتابعة أية تعقيبات بيروقراطية يتعرضون إليها، بل أن المسؤول المذكور يدرج واجبات أخرى للمديرية مثل «مكافحة الترهل الإداري والبيروقراطية والروتين والمحسوبيّة والشلّالية والفتّوية» باعتبارها أعراضًا للفساد.

تمكنت المديرية منذ إنشائها عام ١٩٩٦ وحتى عام ٢٠٠٢ من التعامل مع ١١٨٨ قضية حققت فيها، توزعت على ٢٢ نوعاً من جرائم الفساد والجرائم الأخرى التي تقع ضمن اختصاصها.

**اللجنة العليا لمكافحة الفساد:** من جهة ثانية، تشكلت عام ٢٠٠١ لجنة عليا لمكافحة الفساد، لتعمل تحت إشراف الحكومة وتتألف من عدد من الوزراء ومدير مكافحة الفساد في دائرة المخابرات العامة ورئيس ديوان المحاسبة ومراقب الشركات في وزارة الصناعة والتجارة. وتحال إليها عادةً القضايا الكبرى التي تتخطى على شبهة فساد، ولاسيما إذا اتصلت بكمار موظفي الدولة.

يعتبر التحقيق الذي أجرته اللجنة المذكورة عام ٢٠٠٥ في قضية خسائر شركة «مفنيسيا الأردن» من أهم القضايا التي تولتها، حيث برأت اللجنة إدارة الشركة من المسؤولية عن هذه الخسائر، مما دفع أعضاء في مجلس النواب إلى التشكيك في نتائج التحقيق والطلب إلى الحكومة إحالة ملف خسائر الشركة المذكورة إلى النائب العام لإعادة التحقيق.

د - البرلمان: يشكل البرلمان الأردني أحد الأدوات الهامة لمكافحة الفساد ودعم الشفافية والمساءلة، بما يمتلكه من أدوار تشريعية وسياسية ورقابية. لكن هذه الأدوار محكومة بحدود الصالحيات التي يمنحها الدستور الأردني لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبطبيعة النظام الانتخابي الذي يحكم عملية انتخاب مجلس النواب. كما تتأثر أدوار البرلمان بالظروف السياسية السائدة ومدى استقلاليته عن الحكومة، كما سننبين في الفصول القادمة.

يعطي الدستور الأردني في المادة ٩٥ لكل من مجلسي النواب والأعيان الحق في اقتراح القوانين، حيث نصت المادة المذكورة على أنه «يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي مجلس من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين». كما يحق لمجلس النواب أن يقبل أو يعدل أو يرفض مشروع قانون مقدم إليه من الحكومة. على أن دور البرلمان في مراقبة ومساءلة الحكومة أكثر تأثيراً من دوره التشريعي، فالمادة ٩٦ من الدستور تمنح أي عضو من مجلسي النواب والأعيان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة. كما يحق للنواب استجواب الحكومة أو أحد الوزراء حول أي تصرف له في شأن من الشؤون العامة، وذلك من خلال التقدم بمذكرة خطية ويفتح حق الاستجواب الباب أمام المناقشة العامة التي يشترك فيها أعضاء المجلس. وقد يترتب على الاستجواب التصويت بمحض الثقة عن الحكومة أو الوزير المعنى. ويعطي الدستور الأردني مجلس النواب حق اتهام الوزراء، ويفرد عدة مواد لآلية محاكمة الوزراء إذا تعرضوا لاتهام من النواب.

ويحق لكل عضو، إذا أيده عشرة أعضاء على الأقل، أن يطلب من الحكومة طرح موضوع هام للمناقشة مع الحكومة. وتعطي المادة ١١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب «الحق لكل أردني بأن يرفع إلى المجلس الشكوى فيما ينوبه من أمور شخصية، وأن يرفع البيانات فيما له صلة بالشؤون العامة».

وعلى الرغم من وجود هذه الصالحيات لدى مجلس النواب إلا أنه من المشروع التساؤل حول مدى قدرة المجلس على استخدامها بالكفاءة المطلوبة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة.

يُعد الدور الذي لعبه مجلس النواب الحادي عشر (١٩٨٩ - ١٩٩٣) في التصدي للفساد ومساءلة ومحاسبة المسؤولين من الأئمَّة النادرة على الممارسات الحازمة للبرلمان الأردني في تاريخه، حيث قام بوضع قضايا الفساد الإداري والمالي تحت الضوء الكاشف للرأي العام، وأصدر بحقها عدداً من القرارات الهمامة.

فعلى سبيل المثال، أثيرة خلال الجلسة الثامنة في الدورة العادية الأولى للمجلس المذكور قضايا مشروع إسكان أبو نصیر الذي ارتفعت كلفته من ٤٠ مليون دولار إلى ٧٢ مليون دولار، ومشروع إسمت الجنوب الذي ارتفعت كلفته من ٥٠ مليون دولار إلى ٢٥٠ مليون دولار. كما طرحت أمام المجلس نفسه عدة قضايا شابتها شبهة فساد، أبرزها مشروع طريق الجفر - الأزرق، ومدينة الجبيهة الترويجية، وخسائر ومديونية الملكية الأردنية (المالية)، وقضية بنك «البتراء».

لكن دور المجلس النبأي الرقابي تأثر بعد عام ٢٠٠٣ بصدور قانون انتخابي جديد، حد من دور وحجم المعارضة النيابية. لذلك انحصر هذا الدور خلال المجالس اللاحقة، إلى أن استعاده بعض الشيء المجلس النبأي الرابع عشر (راجع الفصلين الرابع والخامس من هذه الدراسة).

ويُعتبر تشكيل فرع أردني لمنظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» من أعضاء مجلس النواب الأردني الرابع عشر، من التطورات الهامة على هذا الصعيد، علماً بأن البرلمانيين الأردنيين يساهمون بفعالية في المحافل البرلمانيةإقليمية والدولية الناشطة في مكافحة الفساد.

هـ - المجتمع المدني والمؤسسات المستقلة: لعبت منظمات المجتمع المدني الأردنية والمؤسسات المستقلة الأخرى خلال السنوات القليلة الماضية أدواراً مباشرة وغير مباشرة في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة. وتجلّى دورها أساساً في مقاومة التشریعات التي تحد من حرية التعبير والرأي، أو التي تقيد حق وفرض الوصول إلى المعلومات، وكذلك في التصدي لقضايا الاعتقال أو القمع التي تطال الصحفيين والكتاب والناشطين جراء ممارستهم لحق التعبير عن الرأي.

وخلال السنوات الأخيرة نشطت جهود المجتمع المدني في بناء ثقافة مناهضة للفساد، من خلال التصدي لظواهر الواسطة والمحسوبيّة، والتي تحظى بقدر من القبول الاجتماعي. وتتجلى هذه النشاطات أساساً في مجالات كسب التأييد والتوعية بقضايا الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد.

تشكل فرع للشفافية الدولية في الأردن بعد سنوات من الأعمال التمهيدية، وكانت تقوده مؤسسة الأرشيف العربي، التي شكلت منتدى غير رسمي للشفافية يضم عدداً من الشخصيات العامة والناشطين. إلا أن الفرع المذكور أعلن مؤخراً عن استقالته من منظمة الشفافية الدولية بعد صدور تقريرها عن مدركات الفساد لعام ٢٠٠٧، والذي لم يحظ بقبول الفرع الأردني. ومن المتوقع أن يعاد تأسيس الفرع في المستقبل القريب، عن طريق ائتلاف واسع من المنظمات غير الحكومية.

ومن ناحية أخرى، نشطت منظمات المجتمع المدني في توفير آليات وأدوات لتعزيز الشفافية والمساءلة في مختلف مناحي الحياة السياسية والاقتصادية، من ذلك تنظيم سلسلة من النشاطات الهدافـة إلى تطوير تشریعات معززة للحكم الرشيد في الشركات ومؤسسات القطاع الخاص، وكذلك في المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ذاتها.

تلعب استطلاعات الرأي التي تقوم بها مراكز الدراسات دوراً هاماً في توفير مؤشرات وأدوات قياس لمستوى الرضى العام عن أداء الحكومات والبرلمان والمؤسسات الأخرى، وتحري مدركات الفساد لدى الرأي العام وقادـة الرأي. علماً بأن هذه الاستطلاعات تجري منذ مطلع التسعينات

باتظام، وباتت تحظى باهتمام واسع لدى الأوساط الحكومية والقطاع الخاص والدوائر الأخرى في المجتمع الأردني.

ما تزال جهود منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأخرى في مجال مكافحة الفساد تقترب إلى الطابع المنهجي والشمولي والرؤوية الإستراتيجية، وهي تقتصر حتى الآن على نشاطات مبعثرة تستقطب اهتمام بعض النخب المثقفة، مما يضعف من قدرتها على التأثير في الحكومة أو البرلمان.

### إدراك الفساد من منظور الرأي العام

أظهر استطلاع للرأي العام نشرت نتائجه في أواخر عام ٢٠٠٦ أن هناك اعتقاداً واسعاً لدى الرأي العام الأردني بتزايد ظاهرة الفساد في الأردن. أفاد ٦٤٪ من المستطلعين بوجود فساد لدى مؤسسات القطاع العام، مقابل نسبة ٥٢٪، أكدت وجود فساد في القطاع الخاص. واقتصرت نسبة من نفوا وجود الفساد بالمطلق في القطاع العام على ١٢٪، مقابل ٢٧٪ نفوا وجوده في القطاع الخاص.

ومقارنة باستطلاع سابق حول الفساد الإداري أجري عام ٢٠٠٢، فقد ارتفعت نسبة الذين يعتقدون بوجود فساد في القطاع الحكومي من ٥٩٪ في عام ٢٠٠٢ إلى ٦٤٪ عام ٢٠٠٦. وأكد الشعور بازدياد حالة الفساد في الأردن، أن ٦٤٪ من المستطلعين أفادوا بأن الفساد قد ازداد خلال السنوات الثلاث أو الأربع الأخيرة، مقابل ٤٦٪ أفادوا بأن الفساد قد ازداد في القطاع الخاص عما كان عليه قبل ثلاث أو أربع سنوات.

وأظهر المستطلعون تشاوئهم حول مستقبل الفساد في القطاعين العام والخاص خلال السنوات الثلاث المقبلة، إذ ذكر ٤٥٪ أن الفساد في القطاع العام سوف يزداد، وقالت نسبة مشابهة من المستطلعين ٤٥٪ أن الفساد في القطاع الخاص سوف يزداد أيضاً.

وقد عزت النسبة الأكبر من المستطلعين انتشار الفساد إلى ظاهرة الفقر، إذ رأى ٤٩٪ منهم أن الفقر هو سبب وجود الفساد في القطاع العام، فيما قال ٤١٪ أنه سبب انتشاره في القطاع الخاص. وفي المقابل، ألقى المستطلعون مسؤولية انتشار الفساد على عوامل أخرى مثل ممارسات كبار الموظفين بنسبة ١٦٪ في القطاع العام، و١٩٪ في القطاع الخاص، وضعف القضاء وقلة تنفيذ الأحكام ضد الفاسدين بنسبة ١١٪ في القطاع العام وبنسبة ١٣٪ في القطاع الخاص.

وحول الفئات الأكثر مساهمة في انتشار الفساد في القطاع العام، ألقى ٥٣٪ من المستطلعين باللوم في ذلك على كبار موظفي الحكومة والقطاع العام باعتبارهم الأكثر مساهمة في انتشار الفساد. وتلا هؤلاء السياسيون، بنسبة ٢١٪، ثم صغار الموظفين الحكوميين ٧٪، ورجال الأعمال ٨٪، ورجال الأعمال ١٣٪.

أما بالنسبة للمسؤولين عن نشر الفساد في القطاع الخاص، فقد أفاد ٣١,٢٪ (من المستطعين الذين أقرروا بوجود فساد في القطاع الخاص)، أن كبار موظفي هذا القطاع هم الأكثر مساهمة في انتشار الفساد، يليهم رجال الأعمال ٢٩,٩٪، ثم صغار موظفي القطاع الخاص ١٣,٣٪.

وحول طبيعة مظاهر الفساد الأكثر انتشاراً في الأردن، وبالاستناد إلى المتوسط الحسابي لانتشار مختلف أنواع الفساد، أظهر الاستطلاع أن ٧٧,٩٪ من المستطعين أفادوا أن المحسوبية والواسطة هما أكثر أنواع الفساد انتشاراً في القطاع العام، يليهما الرشوة ٦٥,٤٪، فاستغلال المنصب الوظيفي ٤,٤٪، والتزوير ٥٥٪ والاختلاس ٢,٢٪ والابتزاز ٤٢,٢٪.

وفي المقابل، وباعتماد المتوسط الحسابي لانتشار مختلف مظاهر الفساد، أفاد ٦٨٪ من المستطعين أن الرشوة هي أكثر أنواع الفساد انتشاراً في القطاع الخاص، تليها المحسوبية والواسطة ٦٢,٢٪، فالاختلاس ٥٩,٣٪، ثم استغلال المنصب الوظيفي ٥٨,٣٪ والتزوير ٥٧٪ والابتزاز ٤٦,٧٪.

#### القبول الاجتماعي للفساد

باستطلاع العينة حول مدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد أظهر الاستطلاع أن ٥١,٢٪ من المستطعين يعتبرون ممارسة المحسوبية والواسطة في القطاع العام مقبولة اجتماعياً، فيما أفاد ١,٥٪ منهم أن ممارسة الأخيرة في القطاع الخاص مقبولة اجتماعياً. وأفاد ٤٣,٦٪ بأن استغلال المنصب الوظيفي في القطاع العام مقبول اجتماعياً، كما أفاد ٤٧,٩٪ بنفس الإجابة فيما يخص القطاع الخاص. وحظيت بقبول اجتماعي أقل ظواهر الفساد الأخرى، مثل ممارسة الرشوة (٢٦,٣٪) في القطاع العام مقابل ٨,٠٪ في القطاع الخاص) والاختلاس (١٨,٦٪ في القطاع العام مقابل ٦,٢٪ في القطاع الخاص) والتزوير والابتزاز.

#### فاعلية مكافحة الفساد

حول فاعلية دور بعض المؤسسات في مكافحة الفساد في القطاع العام أفادت النسبة الأكبر ٧٧,٩٪ بأن دائرة مكافحة الفساد (في المخابرات العامة) كان لها دور فعال في مكافحة الفساد، فيما تلتها بالأهمية وسائل الإعلام المحلية ٥٥,٣٪، ثم ديوان المحاسبة ٥٢,٧٪، وجاء مجلس النواب في المرتبة الرابعة بنسبة ٣٨,٥٪، والمؤسسات الأهلية في المرتبة الخامسة والأخيرة ٣٦,٢٪.

ولوحظ أن غالبية المستطعين لم يسمعوا أو يعرفوا عن تحويل الحكومة قضايا فساد للتحقيق. وأظهر الاستطلاع أن التلفزيون الحكومي كان المصدر الأبرز لمعلوماتهم عن تحويل قضايا فساد للتحقيق، يليه الصحف المحلية ثم الأصدقاء والأقارب.

كما أفاد أكثر من نصف المستطعين بعدم معرفتهم أن الحكومة قد أعدت قوانين لمكافحة الفساد.

### ٣ - موقع البرلمان في النظام السياسي الأردني والمحددات القانونية والسياسية لدوره في عملية مكافحة الفساد

#### ١. نظام الحكم

يصف الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ نظام الحكم في الأردن بأن «نابلي ملكي وراثي»، ويؤكد أن الأمة مصدر السلطات، كما ينص على الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، غير أن الدستور الأردني يرسى قواعد دستورية تجعل من التداخل والتباين ما بين صلاحيات كل من هذه السلطات حتمياً.

إن الملك هو رأس الدولة الأردنية، ويمارس سلطاته التنفيذية من خلال الحكومة. أما البرلمان (مجلس الأمة الأردني) فإنه يتألف من غرفتين هما: مجلس النواب المنتخب، ويتألف من ١١٠ أعضاء، ومجلس الأعيان الذي يختار الملك أعضاءه ويعينهم بقرار منه، ويمثل الأخير نصف عدد أعضاء مجلس النواب، أي ٥٥ عضواً.

تارياً يلعب الملك دوراً مركزياً في النظام السياسي، حيث أرسى دساتير الأردن المبكرة (القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن، ودستور ١٩٤٧) سلطات استثنائية للملك. ورغم أن الدستور الحالي للمملكة الأردنية الهاشمية صدر بعيد استقلال الأردن في أيار / مايو ١٩٤٦ ، وبعد صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ ، وتضمن جوانب متقدمة عن دستور ١٩٤٧ ، إلا أنه حافظ على السلطات الواسعة للملك في المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

إلى جانب حق الملك في تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان، يمنح الدستور الملك أيضاً حقوقاً واسعة أخرى، أبرزها: حق حل وتعليق أعمال البرلمان، الدعوة للانتخابات النيابية، المصادقة على القوانين، اختيار رئيس الوزراء والوزراء، وتعيين أعضاء السلطة القضائية. ويعتبر كتاب التكليف الرسمي لرئيس الحكومة بتشكيل حكومة بمثابة توجيه لها، فيما يخص الخطوط العامة لسياساتها.

إلا أن مجلس النواب يتمتع بصلاحيات هامة، فالدستور الأردني يؤكد حقه في منح الثقة للحكومة أو حجبها عنها.

#### ٢. دور البرلمان في النظام السياسي

أوكل الدستور الأردني السلطة التشريعية إلى مجلس الأمة والملك، فهو ينص على أن لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة (مجلس النواب والأعيان) وصدق عليه الملك. وعادة ما تقوم الحكومة بعرض مشاريع القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول مشروع القانون أو تعديله أو رفضه. وإذا ما قبله يحال إلى مجلس الأعيان، وإذا حظي بموافقة الأخير، يستكمل القانون مرافقه الدستورية بمصادقة الملك عليه ونشره في الجريدة الرسمية مقرراً بتوقيع الملك وأعضاء

الحكومة. ومن ناحية أخرى فإن للبرلمان حق تعديل الدستور، لكن هذا يتطلب موافقة أغلبية تمثل ثلثي أعضاء مجلس النواب والأعيان اللذين ينعقدان في جلسة مشتركة. هذا، وتعتبر مصادقة الملك ضرورية ولملزمة لتعديل الدستور.

ولكل من مجلس النواب والأعيان سلطات متساوية في رد القانون إلى الحكومة. ويمكن مجلس الأعيان أن يرد مشروع القانون إلى مجلس النواب إذا لم يحظ بموافقته. وفي المقابل، يمكن لمجلس النواب أن يرد مشروع قانون إذا ما أدخل عليه مجلس الأعيان تعديلات غير مقبولة منه. إذ تنص المادة ٩٢ من الدستور على أنه إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة لبحث المواد المختلفة عليها، حيث يتم تبني مشروع القانون إذا صدر قرار المجلس المشترك بأغلبية الثلثين.

يملك الملك بموجب الدستور حق عدم المصادقة على قوانين معتمدة من مجلس الأمة وردها إليه، حيث يقترن ذلك عادةً ببيان أسباب رفضها. ولمجلس الأمة أن يتمسك بالقانون الذي رده الملك إذا تم تبنيه من أغلبية أعضاء كل من مجلس النواب والأعيان، وبهذه الحالة يحيله إلى الملك للمصادقة عليه. ومن الناحية الواقعية لم يحدث مثل هذا النوع من الصدام. لكن، حتى لو كان تحقيق أغلبية برلمانية لثلاثي أعضاء مجلس النواب والأعيان ممكناً من الناحية العملية، فإن الملك يظل له اليد العليا سواء بحل مجلس الأمة أو فض جلساته لتجنب مثل هذه الحالة الافتراضية.

ومن ناحية أخرى، فإن الدستور يعطي الحكومة في حالات معينة حق إصدار قوانين مؤقتة، وذلك عندما يكون مجلس النواب منحلاً أو في حالة عدم انعقاد. وتحدد المادة ٩٤ في فقرتها الأولى أن القانون المؤقت يوضع في الحالات التي «تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل». ويكتسب القانون المؤقت قوته من مصادقة الملك عليه، ويشترط الدستور أن يُعرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده. لكن واقعياً استمر سريان قوانين مؤقتة عديدة لم تُعرض فقط على مجلس الأمة، ومنها قانون الانتخاب المؤقت رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته الذي لم يناقش فقط أمام البرلمان وجرت بموجبه الانتخابات النيابية لسنة ٢٠٠٣ ولسنة ٢٠٠٧. ويدرك أن الدستور الأردني لم ينص على إبطال مفعول قانون مؤقت في حالة عدم عرضه على مجلس الأمة.

استخدمت الحكومات الأردنية المتعاقبة حقها في إصدار القوانين المؤقتة في غياب البرلمان عن العمل، وتوسعت في تفسير التصريح الدستوري بإصدار القوانين المؤقتة دون أن تتطبق عليها الشروط أو الحالات التي حدتها المادة ٩٤ من الدستور، مثل الحاجة إلى اتخاذ «تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير». وبالنظر إلى اضطراب الحياة التشريعية في الفترة التي تلت حرب ١٩٦٧ وحتى نهاية الثمانينيات، فقد كان لجوء الحكومة إلى استصدار القوانين المؤقتة هو القاعدة خلال عقدي السبعينات والثمانينات.

وقد اغتنمت الحكومة الحل المبكر لمجلس النواب الثالث عشر في عام ٢٠٠١ وتأجّل الانتخابات المقررة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ إلى أيار/مايو ٢٠٠٣، فأصدرت ما يربو على

## ٢٠٠ قانون خلال أقل من عامين.

وفضلاً عن ذلك فإن للحكومة حق إصدار أنظمة لا ترقى إلى مرتبة القانون، ولا تحتاج إلى مصادقة البرلمان عليها، لكنها تستمد شرعيتها من بنود في القانون تمنح مجلس الوزراء سلطة إصدار أنظمة تتمتع أحياناً بقوة وتأثير من المفترض أن تقتصر على القوانين. فعلى سبيل المثال، تم تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية وتحديد عدد مقاعد كل منها، بموجب نظام صادر عن مجلس الوزراء، رغم أن ذلك يجب أن يتم بموجب بقانون يقره البرلمان.

### ٣. الدور التشريعي والرقابي للبرلمان الأردني

يمتلك أعضاء مجالسي النواب والأعيان حق المبادرة التشريعية واقتراح القوانين. ويطلب أن يكون اقتراح القانون مدعوماً من قبل عشرة أعضاء أي من المجالسين على الأقل. ويحال الاقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح، أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه إلى المجلس في ذات الدورة أو في الدورة التي تليها.

لكن عدد القوانين التي تم اقتراحتها من قبل أعضاء مجالسي النواب والأعيان والتي أخذت طريقها للتنفيذ تكاد لا تذكر، إذ عادة يكتفي مجلس النواب أو الأعيان بتلقي مشاريع القوانين من الحكومة، مع بيان بالأسباب الموجبة لإصدارها، حيث يشرع في دراستها بعد إحالتها إليه من اللجان المختصة. لكن حتى لو أن المبادرة التشريعية باقتراح القوانين أخذت طريقها للتنفيذ، ليس هناك إلزام رسمي للحكومة بصياغة قانون بما يتفق مع الاقتراح الأصلي لمقدميه من نواب أو أعيان.

إن نقطة قوة مجلس النواب الرئيسية هي إقرار الدستور الأردني، ولا سيما في المادة ٥١ منه، على مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب المنتخب، حيث يتمتع الأخير بحق منح الثقة أو حجبها عن الحكومة أو أحد أعضائها. ويمارس المجلس المذكور سلطة الرقابة على الحكومة من خلال عدة آليات، مثل حق استجواب الحكومة أو أحد أعضائها وتوجيه الأسئلة وإحالة العرائض أو الطلبات التي يتلقاها من المواطنين.

يتطلب حجب الثقة عن الحكومة أكثرية مطلقة من أعضاء المجلس النيابي، أما حق طلب عقد جلسة للثقة بالحكومة فهو من حق عشرة نواب أو أكثر.

يعتبر النظام الداخلي لكل من مجالسي النواب والأعيان من الأدوات الهامة التي تنظم عملهما، وهو يحدد أسلوب وإجراءات أداء المجالسين في المجالين التشريعي والرقابي، فضلاً عن أن النظام الداخلي هو المرجع في تنظيم الأعمال الداخلية لكل من المجالسين، مثل انتخاب الرئيس وتشكيل اللجان الدائمة وغير الدائمة لكل منها. ويضمن النظام الداخلي لكل من مجالسي النواب والأعيان الحق للمواطنين في رفع الشكاوى والعرائض إليهما، سواء في الأمور والمظالم الشخصية أو البيانات المتعلقة بالشؤون العامة. وتحال هذه العرائض عادة إلى اللجان الإدارية للمجالسين، أو إلى اللجان المعنية بموضوع الشكوى، وتقوم اللجنة الإدارية لكل من مجالسي النواب والأعيان بفحص هذه الشكاوى فتحيلها إلى الوزراء المعنيين أو ترفضها. وعلى الوزراء أن يحيطوا المجلس

بأجوبتهم على العرائض المحالة إليهم خلال مدة لا تتجاوز الشهر. وعلى رئيس المجلس أن يحيط مقدم العريضة خطياً بما تم في أمر عريضته.

#### ٤. آليات عمل مجلس النواب ولجانه

لمجلس النواب الأردني نظام داخلي ينظم عمله. صدر هذا النظام بموجب المادة ٨٣ من الدستور لأول مرة في ١٦ نيسان / ابريل ١٩٥٢ ، وبقي معمولاً به حتى العام ١٩٩٦ ، حيث تم إقرار نظام داخلي جديد لمجلس النواب للسنة نفسها. وقد نوشت تعديلات جديدة على النظام الداخلي من قبل أعضاء المجلس الرابع عشر، إلا أنها لم تتوج بصدور مثل هذه التعديلات عليه رسمياً حتى انتهاء مدة المجلس.

يتألف النظام الداخلي الحالي (١٩٩٦) لمجلس النواب من واحد وعشرين فصلاً، تبين إجراءات افتتاح المجلس وانتخاب مكتبه الدائم وفحص وتدقيق صحة النيابة والنظر في الطعون، وتأليف اللجان الدائمة والموقتة للمجلس، وأليات النظر في مشاريع القوانين ووضعها وتعديلها وإلغائها. ويعرض النظام الداخلي للمجلس نظام عقد الجلسات وأخذ الآراء وحق الكلام، وإجراءات ضبط المذكرات والمناقشات. ويعالج النظام الداخلي أيضاً حالات رد مجلس الأعيان لمشاريع القوانين بعد خروجها من مجلس النواب، كما ينظم شكل وأسلوب توجيه الأسئلة للوزراء، وحق اقتراح مشاريع القوانين، وأسلوب وإجراءات تقديم العرائض إلى مجلس النواب، وتسجيدها، وحق النواب في الاطلاع عليها والنظر فيها ومناقشتها مع الوزير المختص.

ويتضمن النظام الداخلي فصلاً خاصاً بإجراءات المحافظة على النظام والأمن في مجلس النواب، وفصلاً آخر يتناول الإجراءات الخاصة بإجازات النواب وتنقيبهم. ويختتم النظام الداخلي بأحكام عامة تعالج أوضاعاً شتى.

يقوم مجلس النواب بانتخاب مكتب دائم له في بداية كل دورة عادية (سنة)، يتألف من رئيس ونائبين للرئيس ومساعدين اثنين. ويعطي النظام الداخلي صلاحيات واسعة لرئيس المجلس، فهو يمثل المجلس ويتكلم باسمه، ويرعى تطبيق الدستور وأحكام النظام الداخلي، ويحفظ نظام المجلس، ويفتح الجلسات، ويعلن انتهاءها، ويدير المناقشات، ويأذن للأعضاء بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويعلن ما يصدر عن المجلس من قرارات، ويراقب أعمال السكرتارية، ويدير الأعمال الإدارية والكتابية لجهاز المجلس. هذا وقد انتُخب المهندس عبد الهادي المجالي رئيساً لمجلس النواب الخامس عشر في دورته العادية الأولى (قانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٧) ، وهو بذلك يُنتخب للمرة الخامسة رئيساً للمجلس النيابي الأردني.

ويتولى النائب الأول لرئيس المجلس رئاسة المجلس في حالة غياب الرئيس، وأنباء اشتراكه في مناقشات المجلس، ويقوم النائب الثاني بالدور نفسه في حالة غياب الرئيس ونائبه الأول، أو عند مشاركتهما في المناقشات. أما مساعدا الرئيس فيتوليان مراقبة تحرير محاضر الجلسات، ورصد نتائج الاقتراع، ويفذدان الأعمال الموكلة إليهما من رئيس المجلس. ولأهمية عمل المكتب

ال دائم للمجلس، لا يجوز الجمع بين عضويته وعضوية الوزارة.

للمجلس أربع عشرة لجنة دائمة، هي: اللجنة القانونية، اللجنة المالية والاقتصادية، لجنة الشؤون العربية والدولية، اللجنة الإدارية، لجنة التربية والثقافة والشباب، لجنة التوجيه الوطني، لجنة الصحة والبيئة، لجنة الزراعة والمياه، لجنة العمل والتنمية الاجتماعية، لجنة الطاقة والثروة المعدنية، لجنة الخدمات العامة والسياحة والأثار، لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين، لجنة فلسطين، ولجنة الريف والبادية.

يتتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضواً كحد أقصى، ولا يجوز للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين، وتقوم كل لجنة بانتخاب رئيس ومقرر لها، وللمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد وظائفها ومهامها وعدد أعضائها.

جدير بالذكر أن عدد لجان المجالس الخامس عشر والرابع عشر والثالث عشر الدائمة أكثر من عدد لجان المجالس السابقة، ويفسر هذه الزيادة وضع نظام داخلي جديد لمجلس النواب في العام ١٩٩٦، وقد أظهر هذا النظام طموح النواب لممارسة دور رقابي أكبر، وذلك من خلال زيادة عدد اللجان وتوسيع مجالات اهتمام بعض اللجان.

#### ٥. النظام الداخلي لمجلس الأعيان

لمجلس الأعيان نظام داخلي تم إقراره في الأول من شباط/فبراير ١٩٩٨، ويتألف من ١١١ مادة تنظم إجراءات الدورة العادلة للمجلس ومكتبه ولجانه ووظائفها، وأدبيات إحالة مشاريع القوانين على لجان المجلس، ونظام عقد الجلسات والكلام والمناقشات. ويوضح النظام الداخلي الصلة بين مجلس النواب والأعيان، وينظم إجراءات المناقشة والأسئلة والاستجواب للحكومة، وكذلك قضايا مختلفة مثل التعامل مع العرائض والحصول على الإجازات وشروط وأسلوب رفع الحصانة والاستقالة والفصل من العضوية والمحافظة على أمن المجلس ونظامه، كما يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأعيان حكاماً خاصاً بإنشاء الشعبة البرلمانية (الوطنية) والتي تشكل لغایات المشاركة في أعمال الاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الدولي.

إضافة إلى المكتب الدائم والمجلس العالي، يشكل مجلس الأعيان سبع لجان دائمة، هي: لجنة الشؤون القانونية، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة الشؤون التربوية والعليمية والثقافية، لجنة شؤون البيئة والصحة والتنمية الاجتماعية، لجنة الشؤون الإدارية، ولجنة شؤون الزراعة والمياه.

## ٤ – الممارسات التشريعية لمجلس النواب الأردني في مجال مكافحة الفساد

سجل مجلس النواب الرابع عشر (٢٠٠٣ – ٢٠٠٧) إقرار العدد الأكبر من القوانين الخاصة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة مقارنة مع المجالس النيابية التي سبقته. الواقع أن المجلس المذكور ضرب رقماً قياسياً في عدد التشريعات التي أقرها، حيث بلغ عددها ٢١٤ قانوناً من أصل ٤٠٣ مشروع قانون عرض عليه خلال تسع دورات عادية واستثنائية.

وعلى الرغم من أن غالبية هذه القوانين قدمت له من جانب الحكومة، ولم تتضمن مبادرات تشريعية للنواب أنفسهم، إلا أن القوانين الثلاثة الخاصة بمكافحة الفساد انطوت على مساهمة بارزة من جانب مجلس النواب، ولاسيما منها قانون هيئة مكافحة الفساد الذي اصطلح منذ رفعه إلى البرلمان باعتراضات قوية من الأعضاء ومن حقوقين آخرين. أما القانونان الآخران اللذين اقرهما المجلس فهما قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦، وقانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧. ومن القوانين المهمة ذات الصلة بموضوع الفساد وتعزيز الشفافية التي أقرها المجلس المذكور قانون ضمان حق الوصول إلى المعلومات رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٧. وفيما يلي عرضاً مكثفاً لمحتوى هذه القوانين.

### ١. قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦

جاءت المبادرة بالدعوة إلى وضع هذا القانون من الملك عبدالله الثاني في أواسط ٢٠٠٥، حيث دعا الحكومة إلى وضع قانون خاص لتشكيل هيئة مستقلة لمكافحة الفساد. وقد استجابت الحكومة بسرعة لطلب الملك، حيث قامت بإعداد مسودة قانون أحالته إلى ديوان التشريع، ومن ثم رفعته إلى مجلس النواب لمناقشته خلال دورته الاستثنائية في آب/أغسطس ٢٠٠٥.

استقبل مجلس النواب مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد بانتقادات شديدة ومتعددة الأبعاد، شملت الأسباب الموجبة لوضعه وصياغاته الفضفاضة والمبهمة. وفوراً أثيرت حوله شبهات عدم دستوريته، واعتبر بعض النواب أن القوانين القائمة تقى بالغرض، إذا وجدت إرادة حقيقية لمكافحة الفساد، وبالتالي رأى هؤلاء عدم وجود حاجة لقانون جديد.

وبعد سجالات ساخنة مؤيدة ومعارضة لمشروع القانون، قرر المجلس إحالته إلى اللجنة القانونية لدراسته. وقام رئيس اللجنة القانونية بدعوة فقهاء قانونيين لتدارس مسودة القانون، كان بعضهم من خارج الأردن، حيث عقدت اللجنة عدة جلسات استماع عرض فيها الخبراء الحقوقيون آراءهم في المشروع، وكانت بمجملها سلبية وتستدعي إعادة صياغة مشروع القانون قبل عرضه ثانية على مجلس النواب. وعلى الصعيد الإعلامي، تعرض مشروع القانون لانتقادات حادة وغير مسبوقة، كانت أشدتها على يد وزراء عدل سابقين وقضاة ومحامين معروفين.

في عام ٢٠٠٦ صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢، متضمناً ٢٤ مادة، وفيما يلي أهم ما تضمنه القانون:

**تعريف الهيئة:** قررت المادة ٢ إنشاء هيئة لمكافحة الفساد ترتبط برئيس الوزراء، وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري. وأقرت حق هذه الهيئة في القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وينوب عنها في إجراءات التقاضي المحامي العام المدني وفي الدعوى الإدارية رئيس النيابة العامة الإدارية. وأكدت المادة ذاتها على تتمتع الهيئة بالحرية والاستقلالية في ممارسة مهامها وأعمالها، دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت، وأن يكون مركزها عمان العاصمة.

**تعريف الفساد :** اعتبرت المادة ٥ فساداً لغایيات هذا القانون كلاً مما يلي:  
الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته،  
الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات المذكور آنفًا، الجرائم الاقتصادية  
بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١١ لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

فضلاً عن ذلك، اعتبرت المادة «كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة، إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون، قبول الواسطة والمحسوبيه التي تلغي حقاً أو تتحقق باطلأً من أعمال الفساد، إضافة إلى جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد والتي انضمت إليها المملكة».

**استثناء فئات من الخضوع لقانون الهيئة:** استثنى المادة ٦ الوزراء والنواب والأعيان من أحكام القانون المذكور، حيث نصت على أن «تسري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة، في حال كان المشتكى عليه بالفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلاً أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقة قضائياً».

**مهام وصلاحيات الهيئة:** تتولى الهيئة مهام التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، و مباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

كما تتمتع بصلاحيات ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقوله وغير المنقوله ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل في الجهات المعنية، ووقف راتبه وعلاوته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

**مجلس إدارة الهيئة وواجباته:** عالجت المادة ٨ إدارة الهيئة التي يتولاها مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء من يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيادية والخبرة، ولا يشغلون وظائف عامة، ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية، بناء على تسييب رئيس الوزراء. وتكون مدة العضوية في مجلس الهيئة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، وتحدد رواتبهم وسائر حقوقهم المالية بقرار من

مجلس الوزراء. وعلى رئيس وأعضاء مجلس الهيئة التقرّغ لعملهم وعدم مزاولة أي منهم أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى، وعليهم أن يفصحوا عن ممتلكاتهم وممتلكات زوجاتهم وأولادهم القاصرين قبل مباشرتهم لعملهم.

## ٢. قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦

يُعتبر قانون إشهار الذمة المالية من التشريعات التي كانت موضع مطالبة عامة منذ الخمسينيات من القرن الماضي. وقد تجددت المطالبة به مع استئناف الحياة البرلمانية الكاملة في نهاية عام ١٩٨٩. وجرت محاولات عدّة لاستصدار مثل هذا القانون في المجالس النيابية الثلاثة الأخيرة: المجلس الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر، إلى أن أُقر من جانب المجلس النيابي الرابع عشر. وكانت مقاومة أعضاء مجلس النواب والأعيان لإدراجهم ضمن الفئات المطالبة بإشهار ذمتها المالية أحد الأسباب الهامة لتعثر إقرار هذا القانون طيلة السنوات الائتني عشر الماضية. يتّألف هذا القانون من ١٦ مادة فقط، ويغطي القضايا التالية:

**الفئات المشمولة بالقانون:** تنص المادة الثانية على أن أحكام هذا القانون تسرى على رئيس الوزراء والوزراء والقضاة ورؤساء وأعضاء مجالس المفوضين، ورؤساء المؤسسات الرسمية العامة، المدنية والعسكرية منها ومدراء هذه المؤسسات، وموظفي الفئة العليا في الحكومة ومن يماثلهم في الدوائر والمؤسسات الرسمية العامة والسفراء، وأمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى، ورؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية والعطاءات الخاصة ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات، ورؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم بها الحكومة بنسبة ٥٠٪ أو أكثر، وشاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه. هذا، وتطبق أحكام هذا القانون أيضاً على رؤساء وأعضاء مجلسي الأعيان والنواب.

**دائرة إشهار الذمة المالية:** تقرر المادة ٣ من القانون المذكور إنشاء دائرة إشهار الذمة المالية في وزارة العدل وترتبط بوزير العدل، ويرأسها قاضي تميّز يسميه المجلس القضائي ويعاونه العدد اللازم من الموظفين في عمل الدائرة، وتحتّص هذه الدائرة بتنفيذ إقرارات الذمة المالية الخاصة بالفئات المبينة آنفاً، وأية بيانات وإيضاحات وإخبارات متعلقة بها.

**إجراءات الإقرار بالذمة المالية:** تلزم المادة ٥٦ كل من تطبق عليه أحكام هذه المادة بتقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويمه بالنماذج المعدّة لهذه الغاية. وعلى المشمولين بهذا الإقرار التقدم به بصورة دورية خلال شهر كانون الثاني/يناير الذي يلي انتهاء سنتين على تقديم الإقرار السابق، وذلك طيلة مدة خضوعه لأحكام هذا القانون وعند تركه الوظيفة أو زوال الصفة عنه، على أن تتضمن الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية. وإذا امتنع زوج الشخص الملزم بتقديم الإقرار عن إعطائه البيانات اللازمة والتوجيه إليها، وجّب عليه أن يخطر الدائرة بهذا الامتناع.

**تعريف الإثراء غير المشروع :** تعرف المادة ٦ الإثراء غير المشروع أنه كل مال منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسرى عليه أحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره عن طريق استغلال الوظيفة أو الصفة. وفي حال طرأت زيادة على ماله أو مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة، وكانت لا تناسب مع مواردهم، وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة، فتعتبر ناتجة عن استغلال الوظيفة أو الصفة.

**عقوبات الإثراء غير المشروع:** تضمنت المادة ١١ عقوبات الإثراء غير المشروع، فالفقرة (أ) تعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة على كل من حصل على إثراء غير مشروع لنفسه أو لغيره، وبفرامة تعادل مقدار ذلك الإثراء وردّ مثاله. فيما تلزم الفقرة (ب) المحكمة المختصة بالحكم على الغير الذي استفاد من الإثراء غير المشروع بالرد من أمواله إلى خزينة الدولة بقدر ما استفاد. وتنص الفقرة (ج) من المادة ذاتها على أن سقوط الدعوى بالوفاة لا يمنع الحكم برد ما تحقق من إثراء غير مشروع، وذلك خلال سنتين من تاريخ الوفاة.

**عقوبات الامتناع عن تقديم إقرار الذمة وتقديم بيانات غير صحيحة:** تختص المواد ١٢ و ١٤ بالعقوبات الخاصة بمخالفة أحكام قانون إقرار الذمة المالية، ولاسيما التخلف عن تقديم الإقرارات أو تقديم بيانات غير صحيحة عنها أو تقديم إخبارات كاذبة بقصد الإساءة للغير.

**فالمادة ١٢** تعاقب بالحبس أو الغرامة أو بكلتا العقوبتين المشمولين بهذا القانون في حال تخلفوا عن تقديم إقرارات بذمتهما المالية رغم إبلاغهم بذلك مسبقاً.

وتنص المادة ١٢ على عقوبة الحبس من ٦ أشهر إلى ثلاثة سنوات لكل من قدم عمداً بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية، أو قدم إخباراً كاذباً عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة للغير، ولو لم يترتب على الإخبار إقامة دعوى، أو خالف المواد ٤ و ٥ و ٩ من القانون. علمًا بأن المادة ٤ تتصل بتلك الجهات المدعوة إلى تزويد دائرة إشهار الذمة المالية بأسماء الأشخاص التابعين لها. أما المادة ٥ فتشمل موظفي الدائرة إذا قام أي منهم بفتح ظرف مغلق ومختوم يتضمن إقرارات للذمة المالية تتعلق بمن تسرى عليهم أحكام القانون. فيما تنص صراحة المادة ٩ من القانون على سرية إقرارات الذمة المالية والبيانات والإيضاحات والوثائق وإجراءات الفحص والتدقيق، كونها من الأسرار التي يحظر نشرها أو إفشاوها تحت طائلة المسؤولية القانونية.

هذا، وقد بدأ العمل بالقانون بعد شهر من نشره في الجريدة الرسمية، وكانت دائرة إشهار الذمة المالية في وزارة العدل قد أعلنت أن عدد الأشخاص المطالبين بالإبلاغ عن ذمتهما المالية قد وصل إلى ٣٦٠٠ شخصاً، وأن الذين قاموا فعلاً بإرسال إقرارات بذمتهما المالية لم يتجاوز نصف عدد هؤلاء حتى مطلع تشرين الأول /أكتوبر ٢٠٠٧. علمًا بأن مدة تقديم الإقرارات تنتهي في ٢٦ أيلول /سبتمبر ٢٠٠٧. وقامت الدائرة بإصدار بلاغات إلى المعنيين للإسراع في إرسال إقرارات الذمة المالية إلى المختلفين منهم، ومع ذلك بلغ عدد المختلفين عن تقديم إقرارات إشهار لذمتهما المالية ١٥٤٤ شخصاً حتى نهاية الثلث الأولى من عام ٢٠٠٧.

### ٣. قانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لعام ٢٠٠٧

تعود مقدمات هذا القانون إلى السنوات الأولى من العقد الحالي، وبالتحديد إلى الفترة التي تلت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية، والتي استدعت صدور حزمة من التشريعات الوطنية الرامية لمحاصرة الإرهاب وتحقيق مصادره المالية. وقد أعدت الحكومة مشروع قانون مكافحة غسيل الأموال في مطلع ٢٠٠٥، حيث قام برفعه إلى مجلس النواب في منتصف آذار/مارس ٢٠٠٥ مشفوعاً بالأسباب الموجبة له، وقد تألفت في حينها من ١٧ مادة، وأُعطي صفة الاستعجال.

**موجبات القانون:** جاء في الأسباب الموجبة للقانون أنه مرّ على العمل بقانون البنك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠ ما يقارب الخمس سنوات، وقد نص على ممارسة البنوك للعديد من الأنشطة المالية المختلفة. الأمر الذي جعل أعمال البنوك تتسع في مجالاتها وأوجهها لتتعدى الحدود الجغرافية للمملكة.

وحيث أن مشكلة غسيل الأموال أصبحت تؤرق المجتمع الدولي، خصوصاً في مجالات الإرهاب والمدمرات، وحيث أن الأنظمة القانونية لغالبية الدول المتقدمة أصبحت تتضمن قوانين خاصة لمكافحة عمليات غسيل الأموال، فإنه كان لزاماً على البنك المركزي باعتباره الجهة الرقابية على القطاع المصرفي، أن يقترح وضع مشروع قانون يتناول بالتجريم عمليات غسيل الأموال، ضماناً لسلامة عمل الجهاز المصرفي ولأنسانيته وشفافيته التعامل المالي والمصرفي مع مختلف الأشخاص والجهات في كافة الدول.

هكذا جاء مشروع القانون لي Nichols صراحة على تجريم عمليات غسيل الأموال وفرض عقوبات رادعة بحق الأشخاص والمؤسسات التي تخالف أحكامه.

لكن مشروع القانون، رغم تقديمه بصفة الاستعجال للبرلمان، فإن إقراره بصورة نهائية واكتسابه الصفة القطعية استغرق نحو العامين، حيث أقر في عام ٢٠٠٧، بعد أن تضاعف عدد مواده ليصل إلى ٢٢ مادة.

**تعريف جرائم «غسيل الأموال»:** عرف قانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لعام ٢٠٠٧، غسل الأموال بأنه «كل فعل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو حركتها أو تحويلها أو أي فعل يؤدي إلى إخفاء أو تمويه مصدرها أو الطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو كيفية التصرف بها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بأنها متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٤ من هذا القانون».

وكرست المادة ٢ لحظر غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم الموصوفة في المادة ٤، سواء وقعت هذه الجرائم داخل المملكة أو خارجها. وتعتبر المادة ٤ كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه محلاً لغسل الأموال:

- أي جريمة يكون معاقباً عليها بعقوبة الجنابة بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة، أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبار متاحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال.

- الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية تكون المملكة طرفاً فيها على اعتبار متاحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال، شريطة أن يكون معاقباً عليها في القانون الأردني.

أما المادة الخامسة فقد نصت على تشكيل «اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال» برئاسة محافظ البنك المركزي وعضوية ممثلين عن وزارات العدل والداخلية والمالية والتنمية الاجتماعية، إضافة إلى مراقب عام الشركات ومدير عام هيئة التأمين وأحد مفوضي هيئة الأوراق المالية ورئيس «وحدة مكافحة غسل الأموال».

**الجهات المعنية بالإفصاح:** تحدد المادة ١٣ الجهات المالية المدعوة للقيام بإجراءات التحقق من العمليات المالية المنصوص عليها في هذا القانون. وهذه الجهات هي: البنوك العاملة في الأردن وفروع البنوك الأردنية العاملة في الخارج، شركات الصيرفة وتحويل الأموال، الشركات التي تخضع لترخيص ورقابة هيئة الأوراق المالية، الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون الذي يمارسون أنشطة تخضع لترخيص ورقابة هيئة التأمين، الشركات المالية على اختلافها.

وتلزم المادة ٢٠ الأشخاص عند دخولهم للمملكة التصريح عما يحوزتهم من أموال منقوله عبر الحدود، إذا كانت قيمتها تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال. ولدائرة الجمارك، حسب المادة ٢١، صلاحية حجز الأموال المنقوله عبر الحدود في حال عدم التصريح عنها أو إعطاء معلومات مغلوطة عنها، وفي حال وجود عملية مشبوهة.

**نظام العقوبات:** تفرض المادة ٢٤ العقوبات الآتية:

- بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن ١٠ آلاف دينار ولا تزيد على مليون دينار لكل من ارتكب جريمة غسل أموال منصوص عليها في هذا القانون.
- يعاقب الشريك والمتدخل والمحرض بالعقوبة المقررة للفاعل الأصلي.
- في جميع الأحوال تضاعف العقوبة في حال التكرار.

ويعاقب القانون بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على ١٠ آلاف دينار أو بكلتا العقوبيتين في حالة مخالفه أحكام المواد ١١ و ١٥ و ١٤ من هذا القانون، والمواد هي المتعلقة بإفشاء المعلومات أو الإخلال بواجبات الشركات الخاضعة للقانون، أو إفصاح عن إجراءات التحرير عن عميل أو مستفيد لغير السلطات المختصة.

#### ٤. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم ٤٧ لعام ٢٠٠٧

يعتبر هذا القانون من القوانين الهامة التي تستهدف تعزيز الشفافية الحكومية فيما يتعلق بالقدرة على الحصول على المعلومات. وقد صدر في أواسط حزيران/يونيو ٢٠٠٧، بعد أن مرّ بمناقشات مسفيضة في مجلس النواب الرابع عشر، وتعرض لانتقادات شديدة من منظمات المجتمع المدني.

يتناول القانون المذكور المعلومات على اختلافها والوثائق المصنفة والأفلام والمحططات. وينص القانون على تأليف مجلس للمعلومات من تسعه أعضاء، برئاسة وزير الثقافة وعضوية عدد من المسؤولين الحكوميين، من بينهم مفوض المعلومات وهو مدير دائرة المكتبة الوطنية والمفوض العام لحقوق الإنسان.

ويتوالى المجلس ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها في حدود القانون والنظر في الشكاوى الخاصة بالحصول على المعلومات ومهام أخرى.

على أن المادة ١٢ من القانون تحظر الكشف عن المعلومات المتعلقة بالأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر، والأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة أو سياستها الخارجية والمعلومات التي تتضمن تحليلات بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتداولة ما بين الإدارات الحكومية المختلفة حولها.

كما يمنع القانون الكشف عن المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية سواءً كانت بريدية أو برقية أو هاتفية أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى مع الدوائر الحكومية.

ويسري ذات الحظر على المعلومات التي تؤثر على المفاوضات بين المملكة الأردنية الهاشمية وأي دولة أو جهة أخرى، والتحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية، والتحقيقات التي تجريها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو المصرفية، فضلاً عن المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية، والمعلومات عن العطاءات أو البحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو المنافسة العادلة والمشروعة، أو التي تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعية لأي شخص.

وكانت لجنتنا الحريات العامة والقانونية في مجلس النواب قد أدخلتا تعديلات على مشروع القانون اعتبرتها نقابة الصحفيين ومنظمات أخرى تتضمن قيوداً إضافية على حرية تدفق المعلومات، كما تجرد مجلس المعلومات من الاستقلالية وتجعله جهازاً حكومياً صرفاً.

شكراً مجلس نقابة الصحفيين أن هذا التعديل يشكل تراجعاً عن النص الذي جاء في المشروع من قبل الحكومة، الأمر الذي يعني تضييقاً على حرية انسياب المعلومات. وأكد المجلس أن الهدف من وراء وضع هذا المشروع الذي يعتبر الأول من نوعه في الدول العربية هو التطور الكبير الذي تشهده وسائل الاتصال وانعكاسها المباشر على قطاع الصحافة والإعلام وزيادة الحاجة لتوسيع الحق في الحصول على المعلومات التي تشكل المؤشر الأكثر تكراراً ومساهمة في انخفاض مستوى الحريات الصحفية، بحسب التقارير السنوية لمقاييس الحريات التي تصدر عن المجلس الأعلى للإعلام.

وأشار المجلس إلى أن هناك عبارات مطاطة وردت في المشروع يمكن استغلالها لمنع انسياب المعلومات. وأضاف أن المشروع تضمن تقييداً إضافياً في مسألة تدفق المعلومات عمما هو موجود

في التشريعات النافذة، وهو ما يخالف الأسباب الموجبة التي وضع من أجلها المشروع. وأعرب المجلس عن أمله بأن ينحاز السادة النواب لحرية الصحافة وحق المواطن في الحصول على المعلومة والمعرفة والاطلاع. ومن المتوقع أن يبحث مجلس النواب مشروع القانون في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

ويبيّن مركز حماية وحرية الصحفيين أن مشروع القانون لا يدعم بصفته المقترحة حرية الصحفيين في الحصول على المعلومات ولا حق الجمهور في المعرفة، بل يضع قيداً غير مبرر على تدفق المعلومات. فالمشروع لم يسترشد بمبدأ الحد الأقصى من المكافحة والذي يعني أن جميع المعلومات المتاحة لدى الحكومة والجهات العامة تكون معرضة للانكشاف، دون أن يتطلب الوصول إليها بذل جهود مضنية.

كما جعل المشروع مجلس المعلومات غير مستقل سواء من حيث تكوينه أو من حيث طريقة تعيين أعضائه، حيث أن جميع أعضائه معينين من الحكومة ويجوز لمجلس الوزراء تغييرهم في أي وقت دون بيان الأسباب. ولم يكفل المشروع سرعة البت بطلبات الحصول على المعلومات ما يؤدي إلى فوات المنفعة أو المصلحة من طلب المعلومة.

ولم ينص المشروع على أن تكون اجتماعات الحكومة وأجهزتها مفتوحة للجمهور حتى يصبح الجمهور واعياً بما تقوم به السلطات ويتمكن من المشاركة في صنع القرار.

ولم يوقف المشروع العمل بقانون حماية أسرار ووثائق الدولة بل أضاف جملة من القيود المتشددة التي تمنع تدفق العديد من المعلومات وتصنفها بأنها سرية.

#### ملاحظات ختامية

على الرغم من نجاح المجلس النيابي الرابع عشر في إنجاز عدد كبير نسبياً من القوانين الهامة ذات الصلة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة، إلا أنه فشل في مناقشة مشروع قانون ديوان المظالم المرفوع إليه من جانب الحكومة منذ فترة غير قصيرة، بحيث انتهت مدة المجلس دون إقراره، مما استدعى وضعه على جدول أعمال الدورة العادية الأولى لمجلس النواب الخامس عشر، استجابة لطلب مباشر من الملك والحكومة.

فذلك لم يدرج مجلس النواب الرابع عشر قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب الذي انتخب بموجبه، على جدول أعماله طيلة السنوات الأربع من عمره، كما لم يراجع الحكومة بشأن التزاماتها المعلنة بتقديم مشروع قانون جديد لانتخاب مجلس النواب. وهكذا أجريت انتخابات مجلس النواب الخامس عشر على أساسه أيضاً.

والمعروف أن قانون الانتخاب رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠١ كان ولا يزال موضع انتقاد واسع لعدم توفير الضمانات الضرورية لنزاهة وحرية وشفافية الانتخابات، ولابتعاده عن المعايير الدولية لحرية الانتخابات. وقد جاءت الانتخابات النيابية الأخيرة لتكشف عن مسؤولية القانون المذكور والإطار الانتخابي إجمالاً عن تردي إدارة الانتخابات وافتقارها للحد الأدنى من معايير النزاهة والحرية.

ومن جانب آخر، فإن الممارسة التشريعية للمجلس المذكور أثناء مناقشة القوانين الخاصة بهيئة مكافحة الفساد وإقرار الدمة المالية وضمان حق الحصول على المعلومات اتسمت بالنزعة المحافظة، ووضعت الهيئات المعنية تحت سيطرة الحكومة بدلاً من وضعها تحت رقابة البرلمان أو منحها قدرًا واسعًا من الاستقلالية.

وعلى سبيل المثال ضغط النواب المتفندون والمحافظون من أجل جعل مرعجية هيئة مكافحة الفساد رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، وقاوموا حتى محاولات الحكومة منها قدرًا من الاستقلالية. والشيء ذاته حصل حين عدل مجلس العدالة القانونية وللجنة الحريات العامة قوام مجلس المعلومات فأصبح مؤلفاً بالكامل من ممثلي الوزارات والأجهزة الحكومية، ولم يتضمن حتى ممثلاً واحداً من منظمات المجتمع المدني، مثل نقابة الصحفيين أو رابطة الكتاب أو منظمات حقوق الإنسان.

وقد ظهرت ميل مشابهة لدى المجلس النبأي الخامس عشر الذي أحال مشروع قانون المظالم إلى ديوان تفسير الدستور، تحت ضغط النواب المحافظين من أجل تقاديم إضفاء قدر من الاستقلالية على ديوان المظالم، والعمل على ربطه بالحكومة بدعوى عدم دستورية أية تشكيلات إدارية خارج التعيينات الحكومية.

وفي ضوء ضعف الممارسات التشريعية لمجلس النواب الأردني في مجال مكافحة الفساد، فإن هناك الكثير من العمل ما زال مطلوباً من أجل رفع مستوى الأداء التشريعي فيه، سواء عبر التدريب أو تبادل الخبرات أو تعزيز الانفتاح على اتجاهات التشريع المعاصرة والإصلاح التشريعي على مستوى الإقليم والعالم.

## ٥ – الدور الرقابي لمجلس النواب في التصدي للفساد

ارتبطت عودة الحياة النيابية الكاملة، بعد انتخابات تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩، بنشاط باز مجلس النواب في التصدي لقضايا الفساد، تجلت بصورة خاصة في المجلس النبأي الحادي عشر (١٩٨٩ - ١٩٩٣). وينظر أن قضايا الفساد الإداري والمالي التي تكررت في نهاية الثمانينيات كانت أحد أسباب تفجر الغضب الشعبي في اضطرابات نيسان/أبريل ١٩٨٩ التي عمت جنوب الأردن، قبل أن تمتد إلى بقية أرجاء البلاد على شكل حركة احتجاج مدنية رفعت مطالب هامة، من بينها استئناف الحياة البرلمانية وإقرار التعديلية الحزبية والسياسية ومحاكمة المسؤولين عن الفساد.

في إطار عمل المجلس المذكور تشكلت لجنة خاصة للتحقيق في عدد من قضايا الفساد برئاسة النائب ليث شبيلات. وبعد أن أنهت اللجنة أعمالها وأعلنت عن تقريرها الذي اتهم عدداً من كبار رجالات الدولة بالفساد، فجرت قضية أممية ضد النائب ليث شبيلات وأحد زملائه، وتم اعتقالهما والتحقيق معهما. ومنذ ذلك الحين تراجع دور مجلس النواب في تقسيي قضايا الفساد

إلى الحدود الدنيا.

ولا يفسر تراجع الدور الرقابي لمجلس النواب، الصدمة التي أحدثتها ملاحقة الحكومة والأجهزة الأمنية للنائب شبيلات فقط، وإنما أيضاً تراجع وزن المعارضة في المجالس النيابية. فقد قاطعت «جبهة العمل الإسلامي» وبعض الأحزاب السياسية الأخرى والنقابات المهنية وعدد كبير من الشخصيات السياسية انتخابات ١٩٩٧ النيابية. لكن عندما تراجعت هذه الأحزاب عن المقاطعة وشاركت في انتخابات ٢٠٠٣، كان حضورها محدوداً مقابلأغلبية مطلقة موالية للحكومة.

ومع ذلك فإن الكشف عن المزيد من قضايا الفساد في القطاعين العام والخاص في السنوات الأخيرة أجبر المجلس النيابي الرابع عشر على التصدي لعدد من هذه القضايا، والتي رافقتها شبكات فساد. وسوف نلقي بعض الأضواء على أبرز القضايا التي تصدى لها مجلس النواب الرابع عشر (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧)، وهي: خسائر شركة «مغنيسيا الأردن»، قضية استيراد «كابسات النفايات» التابعة لوزارة البلديات، أموال برنامج التحول الاقتصادي - الاجتماعي، صفقة بيع شركة «أمنية» للاتصالات.

#### ١. قضية «مغنيسيا الأردن» أمام مجلس النواب

أثيرت قضية «مغنيسيا الأردن» في بند ما يستجد في أعمال جلسة مجلس النواب يوم ٢ آذار/مارس ٢٠٠٥، عندما تقدم النائب عبد الكريم الدغمي باقتراح دعا فيه إلى إحالة ملف شركة «مغنيسيا الأردن» إلى النائب العام، وذلك لجسم ما إذا كانت خسائر الشركة ناتجة عن عمليات فساد أم أسباب أخرى. وقدم الدغمي نفسه شاهداً في القضية.

وكانت اللجنة العليا لمكافحة الفساد أصدرت تقريراً في أواخر شباط/فبراير ٢٠٠٥ تضمن نتائج التحقيق الذي أجرته حول خسائر الشركة التي قدرت بنحو ١٠٠ مليون دينار قبل أن تبدأ الإنتاج. وقد عزت اللجنة في تقريرها خسائر الشركة إلى تأخر ائتلاف الشركتين التركية والكندية عن تسليم مشروع المصنع قرابة العامين، وذلك لوقوع خلافات بين هاتين الشركتين. كما عزت اللجنة الخسائر أيضاً إلى انخفاض أسعار المنتج عالمياً مما هو محدد في دراسة الجدوى الاقتصادية للمصنع، إضافة إلى بروز منافسة صينية لمنتجات الشركة.

وخلصت اللجنة إلى أنه لم يتبيّن لها من الوثائق والتحقيقات وجود أية أدلة قانونية على ارتكاب أعضاء مجلس إدارة الشركة جرائم جزائية كالرشوة أو استثمار الوظيفة أو إساءة استعمال السلطة.

لكن النائب الدغمي قال أمام مجلس النواب أن قول اللجنة بعدم وجود شبهة فساد فيه استخفاف، وأضاف أنه لا يجوز للجنة أن تقرر إن كان هناك فساداً أم لا في شأن الشركة، موضحاً بأن الذي يقرر في هذا الشأن هو النيابة العامة، التي كان عليها أن تحيل الملف إليها للتحقيق في الأمر.

وعرض الدغمي ما اعتبره وقائع تدل على أن رئيس الوزراء السابق السيد علي أبو الراغب كافأ رئيس مجلس إدارة شركة البوتاس الدكتور صالح ارشيدات بتعيينه نائباً لرئيس الوزراء، بعد أن طلب إليه زيادة عدد الشركات المؤهلة للتقدم بعطاء «المغنيسي» إلى عشر شركات، حتى تدخل إحدى الشركات، من خلال وكيلها شركة «الأطياف العالمية»، والتي يملكها رئيس الوزراء ويديرها ابنه حسن، في العطاء.

ونفى وزير الدولة للشؤون القانونية فهد أبو العثم، اتهامات الدغمي قائلاً أن الحكومة ملتزمة بالقانون، ودعا الدغمي للتوجه بسؤال مكتوب إلى الحكومة حول قضية شركة «المغنيسي»، لوجود وثائق تدعم صحة التقرير الحكومي.

وقد صوّت مجلس النواب في جلسته المذكورة بالموافقة على اقتراح النائب الدغمي بالطلب إلى الحكومة إحالة ملف شركة «المغنيسي الأردن» إلى النيابة العامة. لكن هذا القرار تحول إلى أزمة داخلية في مجلس النواب، إذ أعلن رئيس المجلس المهندس عبد الهادي المجالي أن القرار ليس ملزماً للحكومة، وإنما هو بمثابة «رأي» تبناء المجلس، بناء على اقتراح لأحد النواب وعبر عنه من خلال التصويت، وقال إن الأخذ بهذا الرأي (أي إحالة القضية إلى النيابة العامة) متروك للحكومة.

لكن عبد الكريم الدغمي عاد فردّ على تصريحات رئيس مجلس النواب واعتبرها «تسفيهاً لقرارات المجلس وتقليلًا من قيمتها»، وأكد أنه «لن يترك قضية تحيطها شبهة فساد حتى تصل إلى القضاء العادل». وقال إذا كان اقتراحه بإحاله ملف شركة «المغنيسي» إلى النيابة العامة مجرد إبداء للرأي فلماذا قبل رئيس المجلس طرحه للتصويت؟ وقال الدغمي أن الحكومة، وعلى لسان فهد أبو العثم وزير الدولة للشؤون القانونية ورئيس اللجنة العليا لمكافحة الفساد، ترحب باقتراحه ويقرر مجلس النواب وستقوم بإحاله كافة أوراق قضية «المغنيسي» إلى النائب العام.

يذكر أن قضية شركة «المغنيسي الأردن» شهدت نقاشاً واسعاً في وسائل الإعلام الأردنية وتناولها العديد من المعلقين، حيث رحب العديد منهم بقرار البرلمان، في حين اعتبر البعض الآخر أن الأمر برمتها «تصفية حسابات شخصية» ونوعاً من «اغتيال الشخصية».

## ٢. قضية استيراد كابسات أو ضاغطات النفايات

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ أحالت الحكومة إلى مجلس النواب الرابع عشر ملف قضية انطوت على شبهة فساد مالي وإداري بحق وزير الشؤون البلدية السابق عبد الرزاق طبيشات وأربعة موظفين حكوميين رفيعي المستوى، على خلفية شراء «ضاغطات» و«لودرات» لوزارة البلديات بتمويل بنك تنمية المدن والقرى عام ٢٠٠٢.

أحيل الملف إلى مجلس النواب بالنظر إلى أن المتهم الرئيسي كان وزيراً أميناً أثناء وقوع الأفعال التي استوجب التحقيق، وقد أحال رئيس مجلس النواب ملف القضية إلى اللجنة القانونية، وذلك للنظر في مسؤولية الوزير السابق. ويتعلق الأمر بشراء ١٠٠ ضاغطة للقمامة و٤٨ آلية لرفع

الأنقضاض من الشوارع العامة، حيث أظهرت التحقيقات أن الآليات المارة غير صالحة للاستخدام أو العمل. وتبلغ قيمة الآليات المذكورة ٤،٥ مليون دينار تم شراؤها باعتبارها آليات جديدة، غير أنه تبين أنها مستعملة (سكراب) وغير صالحة للعمل.

بموجب المادة ٥٥ من الدستور يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم. وتتصنف المادة ٥٦ من الدستور أن على مجلس النواب أن يعين من أعضائه من يتولى اتهام الوزراء وتأييده أمام المجلس العالى. ويتألف الأخير من رئيس مجلس الأعيان (رئيساً) وثمانية أعضاء آخرين، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان وخمسة هم من قضاة أعلى محكمة نظامية.

وكان مدعى عام العاصمة باشر التحقيق في القضية في مطلع أيار/مايو ٢٠٠٥ بعدما أحاله إليه رئيس مجلس النواب تقرير ديوان المحاسبة حول دمج البلديات، وأشار فيه إلى وجود تجاوزات ومخالفات مالية جسيمة في صفة توريد الضاغطات وأدبيات رفع الأنقضاض من ألمانيا، والتي تحفظ عليها ديوان المحاسبة، لعدم مطابقتها للمواصفات ورفض الديوان المشاركة في لجنة لاستلامها.

بحث اللجنة القانونية لمجلس النواب في القضية، وقررت تشكيل لجنة تحقيق خاصة للنظر فيها، وقد توصلت في نهاية أعمال مجلس النواب الرابع عشر إلى عدم مسؤولية الوزير السابق، لكن المجلس لم يتح له الوقت لمناقشة تقرير اللجنة النيابية، وهكذا تم تأجيل قراره إلى مجلس النواب الخامس عشر.

وكان الوزير السابق الدكتور عبد الرزاق طبيشات أكد براءته من التهمة المنسوبة إليه، واعتبر اتهامه يدخل في دائرة «الاغتيال السياسي» ويستهدف النيل من سمعته. وأكد أن شراء كابسات الآليات مستعملة لرفع أنقضاض النفايات من الشوارع جاء بقرار من مجلس الوزراء لارتفاع كلفة شراء آليات جديدة، وقد أوفد لجنة إلى ألمانيا لهذه الغاية. وأكد الوزير السابق أن الآليات كانت تعمل بشكل جيد عند تركه وزارة البلديات في نهاية ٢٠٠٢، وأن معظمها ما زال يعمل بشكل جيد حتى الآن.

### ٣. قضية أموال برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي

في نهاية تموز/يوليو ٢٠٠٥ وفي الجلسة الأخيرة من الدورة الاستثنائية لمجلس النواب تقرر تشكيل لجنة تحقيق في أوجه صرف أموال برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي الذي تديره وتشرف عليه وزارة التخطيط. وكانت مناسبة تشكيل اللجنة هي دعوة النواب إلى شطب فقرة من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٢ تدعو إلى تخصيص جزء من عوائد الخصخصة لتفعيلية نفقات برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي. لكن مجلس الأعيان لم يوافق على شطب الفقرة المذكورة، وفي مقابل تمرير شطب الفقرة المارة، قرر مجلس النواب تشكيل لجنة تحقيق في صرف أموال برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي التي كانت خارج إطار الموازنة العامة، وتخصيص بصورة

مباشرة لوزارة التخطيط التي تعرضت مراراً لاتهامات بوجود شبهة فساد حول أوجه صرف هذه الأموال.

كلف المجلس رئيسه بسمية اللجنة وقام الأخير بترؤس الجلسة الأولى لها حيث قامت بانتخاب النائب مفلح الرحيمي رئيساً لها وضمت أحد عشر عضواً يمثلون مختلف الكتل النيابية والنواب المستقلين. وأعربت الحكومة عن ترحيبها بهذه الخطوة، ووعدت بالتعاون مع اللجنة وبتزويدها بالمعلومات المطلوبة.

يذكر أن برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي كان قد أطلق بناء على طلب من الملك عبد الله الثاني الذي وجه رسالة بذلك إلى الحكومة في ٢٥ تشرين الأول /أكتوبر ٢٠٠١ يدعوها لإعداد هذا البرنامج الذي يستهدف التركيز على تنفيذ الإصلاحات المالية والإدارية والقضائية والتشريعية ومكافحة الفقر والبطالة وتقويم المحافظات.

وجاء البرنامج تويجاً للملتقيين الاقتصاديين الأول والثاني، وهما عبارة عن «خلوات» ضمت نخبة من القطاع الخاص وممثلي الحكومة وانبثق عنهم لجان وخطط عمل قدمت تقاريرها إلى الملك عبد الله الثاني.

انطلق برنامج التحول هذا الذي أعدته الحكومة عام ٢٠٠٢، حيث مول من منح ومساعدات خارجية وعوائد خاصة عدّد من مؤسسات القطاع العام. وبلغت مخصصات تمويل البرنامج ما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٥ مبلغ ٥٧٩ مليون دينار، وقد انفق منها حتى نهاية ٢٠٠٤ ما مجموعه ٤١٨ مليون دينار، أو ما يعادل ٨٠٪ من إجمالي المبالغ المرصودة.

وبالتنظر إلى أن أموال برنامج التحول الاقتصادي ظلت بصورة حصرية تحت إشراف وزارة التخطيط، ولم تُضم إلى الموازنة العامة، فقد بقيت بعيدة عن رقابة البرلمان، الأمر الذي أثار نوابه مراراً تساؤلات بشأنه وأثاروا علامات اتهام بالفساد في أوجه الإنفاق.

وقد باشرت اللجنة المكلفة بالتحقيق في أموال برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي أعمالها بعد فض الدورة الاستثنائية مباشرة. لكنها بعد مرور شهر ونصف من تشكيلها أبدت تذمرها من عدم تعاون الحكومة، بل واتهمتها بتعطيل تحقيقها، وهدد بعض أعضاؤها بالاستقالة.

وللوقوف على صحة الشكوك التي أحاطت بإنفاق أموال برنامج التحول الاقتصادي استعانت اللجنة بديوان المحاسبة وقامت ببعض الزيارات إلى المشاريع التينفذت في إطار البرنامج المذكور. وفي ٥ أيلول /سبتمبر ٢٠٠٥، وبعد سلسلة من الاجتماعات التي استمرت لمدة يومين وضمت أعضاء اللجنة وعددًا من الوزراء ومدراء الدوائر ورئيس ديوان المحاسبة، أعلن النائب مفلح الرحيمي أن لجنة التحقق النيابية التي يرأسها توصلت إلى أن برنامج التحول الاقتصادي - الاجتماعي قد حقق «بشكل عام» الكثير من الأهداف التي أنشئ من أجلها، وأنه بعد فحص الوثائق المقدمة من الحكومة وجدت اللجنة أن أغلب مشاريع البرنامج متحققة، وأن حجم التغّير فيه لا يتجاوز ٢ ويقتصر على سبعة مشاريع فقط.

جاء ذلك بينما كان المجلس في عطلة، ووعد الرحيمي بأن تقدم لجنته تقريراً كاملاً عن أعمالها إلى المجلس النيابي في أول دورة قادمة. وأفاد أن اللجنة لم تلتقي أية أسئلة أو وثائق من قبل النواب من خارج أعضاء اللجنة النيابية. وقال أن اللجنة التقت بخراء من القطاع الخاص ومسؤولين في الأجهزة الحكومية، كما استعانت بديوان المحاسبة.

غير أن مجلس النواب لم يناقش في الدورة التالية تقرير لجنة التحقيق النيابية، وهكذا طویت صفحة أموال برنامج التحول الاقتصادي - الاجتماعي.

#### ٤. صفقة بيع شركة «أمنية» للهواتف المتنقلة

في إطار سياسة خصخصة قطاع الاتصالات باعت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات الرخصة الثالثة لتشغيل الهواتف المتنقلة إلى شركة «أمنية» بنحو أربعة ملايين دينار أو ما يعادل ستة ملايين دولار أمريكي. وقبل مرور عام على ذلك، وفي حزيران/يونيو ٢٠٠٦ بالتحديد، قامت الأخيرة ببيع رخصها إلى شركة بتلوكو - البحرين بقيمة ٤٥ مليون دينار أردني.

أثارت هذه الخطوة زوبعة من الشكوك والاتهامات حول سلامة الصفقة، وبخاصة حول عدم مبادرة الحكومة إلى التحرك للحصول على جزء من عائدات صفقة البيع هذه. كما أن أحد مواد اتفاقية الترخيص بين هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وشركة «أمنية» تبيح للأولى فرض رسوم إضافية عند تغيير ملكية الشركة، وقبل إصدار الموافقة النهائية على البيع، بهدف تحسين إيرادات خزينة الدولة. كما أثارت الصفقة تساؤلات وعلامات استفهام حول أسباب بيع رخصة مشغل الخلوي الثالث في المملكة بحوالي ٦ ملايين دولار في حين بيعت رخصة الخلوي في البلدان المجاورة (السلطة الفلسطينية) بعدة مئات من ملايين الدولارات، بل وصلت إلى ٣ مليارات دولار في بلد كمصدر.

وقد قامت الحكومة في تموز/يوليو ٢٠٠٦ بتشكيل لجنة تحقيق خاصة في ملابسات الصفقة، وسط اتهامات متباينة بين عدد من المسؤولين حول وجود تقصير من جانب هيئة قطاع الاتصالات الحكومية التي لم تبادر إلى تعويض خسارة الخزينة جراء بيع رخصة الخلوي الثالثة في مطلع ٢٠٠٥ بشمن بخس.

وكان النائب الدكتور ممدوح العبادي قد وجه عشرة أسئلة للحكومة حول الصفقة، لكن هيئة الاتصالات ردت على الأسئلة بتقرير من ٥٨٦ صفحة، تضمنت، حسب رأي النائب، كل شيء إلا الإجابات المحددة المطلوبة على أسئلته. وعليه فقد قرر تحويل سؤاله حول صفقة «أمنية» إلى استجواب. وأعرب النائب المذكور عن قناعته بأن «الحكومة أضاعت على الأردن ٤٠٠ مليون دينار من خلال هذه الصفقة». ووصف ردّ هيئة الاتصالات على أسئلته بأنها «شكل من أشكال الاستهتار بالرقابة البرلمانية». وكانت الحكومة قد ردت على أسئلة النائب العبادي بقولها أنها لم تحظ علمًا بصفقة بيع رخصة «أمنية» قبل إتمامها، وأنه لم يتم الرجوع إلى رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء في ذلك القرار، بدعوى أن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات هي الجهة المعنية بالموافقة أو الرفض.

وفي آذار/مارس ٢٠٠٧ تسلم النائب العام القاضي ناجي الزعبي ملف شركة «أمنية» للهواتف المتنقلة، تمهدأً لدراسته ومن ثم إحالته إلى المدعي العام المختص للتحقيق بالقضية لاتخاذ قراره. جاء ذلك على أثر رفع مجلس النواب مذكرة موقعة من ٥٨ نائباً تطلب إجراء المقتضى القانوني حيال ملف «أمنية» بدءاً من الترخيص وانتهاء بعملية بيع شركة «أمنية» في صيف ٢٠٠٦.

وفي جلسة عقدها مجلس النواب مطلع آذار/مارس ٢٠٠٧، رفض النائب العبادي رد الحكومة المشار إليه أعلاه على سؤاله حول عملية منح رخصة شركة «أمنية» وبيعها لمستثمر أجنبي، وحولَّ سؤال إلى استجواب للحكومة. كما طالب بتحويل ملف شركة «أمنية» إلى النائب العام للتحقيق والوصول إلى حقيقة الأمر. وعلى أثر ذلك قرر رئيس المجلس بالإثابة، وبالناظر إلى افتقاد الجلسة للنصاب القانوني، تحويل ملف شركة «أمنية» إلى النائب العام للتحقيق. إلا أن عدداً من النواب شكوا في دستورية ونظامية القرار، كونه يجب أن يصدر عن المجلس وليس عن رئيس المجلس، مما دفع النائب العبادي لجمع توقيع أغلبية نوابية من ٥٨ نائباً على مذكرة تطالب بإحالته ملف القضية إلى النائب العام.

هذا، ولم تنشر الحكومة نتائج أعمال لجنة التحقيق التي شكلتها في تموز/يوليو ٢٠٠٦ حتى الآن، وقد أنهى المجلس النيابي الرابع عشر أعماله دون أن يصل إلى نتيجة محددة في قضية صفة «أمنية»، وهو الأمر الذي سوف ينكل مسؤولية متابعة هذه القضية إلى المجلس النيابي الخامس عشر.

#### خلاصة عامة

من عرضنا لأربع حالات تحقيق قام بها مجلس النواب الرابع عشر ٢٠٠٣ - ٢٠٠٧ حول قضايا اعتبرتها شبهة فساد، يتبيّن أن المجلس النيابي لم يتوصّل إلى نتائج ملموسة أو قاطعة بشأنها. لكن المجلس، وبالرغم من وجود أغلبية موالية للحكومة فيه، استطاع بفعل مبادرات بعض النواب إثبات وجوده كسلطة رقابية على الحكومة، وتسلیط الضوء على القضايا التي تشوبها شكوك أو اتهامات بالفساد، مما شكل أحد الروادع العملية للحد من الاستهتار بالمال العام أو إساءة استخدام الوظيفة العامة وغيرها من جرائم الفساد.

وتشير الحالات المارة أيضاً ضرورة توفير الموارد البشرية والمخصصات المالية والخبرات الفنية لمساعدة لجان التحقيق النيابية في تحري الحقائق وفحص الوثائق وإجراء المقابلات وتحليل البيانات التي تقدم لهذه اللجان في القضايا التي يتصدون لها. ويعتبر الافتقار إلى هذه الأدوات والوسائل من العقبات التي تعيق دور البرلمان الرقابي.

ومهما يكن فإن إثارة قضايا الفساد من جانب المجلس النيابي، قاد أيضاً إلى نتائج ايجابية على المدى الطويل، حيث أنه أحال عدداً من القضايا التي شابتها شبهة فساد إلى النيابة العامة للتحقيق فيها. ومع أن نتائج التحقيق لم تظهر بعد، إلا أنها لن تخفي في الأدراج إلى الأبد، وهو ما يتطلب من البرلمان متابعتها وتحريكها وحسمنها دون مماطلة أو تسوييف. ويعتبر تعاون مجلس

النواب مع الإعلام المستقل ومنظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث ذات الصلة من الأمور المعززة لسلطة البرلمان الرقابية، ومن أجل تكامل حلقات المراقبة والمساءلة والشفافية في مجال تطويق الفساد والحد من انتشاره.

## ٦- مجلس النواب والمبادرات المجتمعية في مجال مكافحة الفساد

ربما كان أحد أبرز نقاط ضعف ممارسات مجلس النواب، في مجال مكافحة الفساد وتعزيز مناخات الشفافية والمساءلة، هو ضعف الروابط التي أقامها مع منظمات المجتمع المدني الفاعلة في مجال مكافحة الفساد. إذ قلما قامت اللجان النيابية المختصة بالاتصال مع المنظمات غير الحكومية المعنية من أجل تعظيم الأثر في مجالات مكافحة الفساد. وعموماً تسود أعضاء البرلمان نظرة سلبية تجاه منظمات المجتمع المدني وتشكك بدوافعها وأهدافها، وبعدهم يتخذ أحياناً مواقف عدائية ضدها، تارة من خلال اتهامها باعتماد «أجندة عمل مستوحاة من الخارج» وتارة من باب التشكيك في ولائها الوطني بدعوى تلقينها الدعم من ممولين أجانب.

ويمكن القول في المقابل، أن منظمات المجتمع المدني لم تبذل جهوداً كافية لبناء الثقة مع البرلمان، ولم تسع إلى كسب تأييه أو اجتذابه إلى نشاطات مشتركة. حيث يشارك النواب بصورة انتقائية موسمية وبدون تحديد مسبق، في نشاطات منظمات المجتمع المدني التي تتعلق بمكافحة الفساد أو التي تستهدف تعزيز الشفافية، مثل المؤتمرات وحلقات النقاش وغيرها.

يذكر أن عدداً من المنظمات الأردنية غير الحكومية تشتبه في مجالات تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد، من بينها «مؤسسة الأرشيف العربي» التي تهتم بحرفيات التعبير والديمقراطية من خلال التوثيق وعقد المؤتمرات والنشر، حيث تأسست هذه المؤسسة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، وسعت إلى إقامة فرع لشفافية الدولية في الأردن. وفي هذا الإطار نظمت عدداً من المؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٠، كما نشرت عدداً من التقارير والأبحاث، وأعلنت قبل سنوات عن تأسيس «منتدى لشفافية الأردنية»،ضم صحافيين وشخصيات أخرى.

كذلك نظم مركز «الأردن الجديد للدراسات» ورشة مبكرة حول الفساد في العالم العربي، بالتعاون مع مركز «ابن خلدون للدراسات الإنمائية» وذلك عام ١٩٩٧. وأصدر المشاركون ما سمي بـ«إعلان عمان ضد الفساد ومن أجل تعزيز الشفافية والمساءلة».

تابع المركز جهوده هذه من خلال التركيز على تطوير تشريعات الانتخاب وضمان نزاهة وشفافية الأنظمة الانتخابية في الأردن والشرق الأوسط. فكانت له مساهمات فعالة في عقد العديد من الورش التقييمية للأنظمة الانتخابية المعهود بها في بلدان عربية عديدة. كما أصدر عدداً من

المؤلفات والمطبوعات حول تقييم الأطر التشريعية للانتخابات في الأردن وغيرها من دول الشرق الأوسط.

وخلال النصف الأول من العقد الحالي أبدى مركز «الأردن الجديد» عناية خاصة بتطوير منظومة الحكم الرشيد في الشركات والمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والبلديات، وعقد العديد من الورش ونشر تقارير ومؤلفات في قضايا حакمية الشركات ومسؤوليتها الاجتماعية.

وبحكم صلاته بالمنظمات العربية ذات الصلة بالفساد، فقد رشح مركز «الأردن الجديد للدراسات» عدداً من النواب للمشاركة في تأسيس منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، وبادر بعدها النائب الدكتور ممدوح العبادي إلى تأسيس فرع أردني للمنظمة ضمت عدداً من النواب والأعيان. وتأسس الفرع الأردني للمنظمة المذكورة في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، مع صدور الإعلان التأسيسي والنظام الأساسي للفرع، وكان يضم نحو أربعين عضواً في مجلسى النواب والأعيان. هذا، ومن المنتظر أن ينضم أعضاء آخرون إليه، بعد انتخاب مجلس النواب الخامس عشر في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

وينشط بدوره «مركز الدراسات الإستراتيجية» في تنفيذ استطلاعات دورية حول مدركات الفساد في الأردن، وقد نشر نتائج عدة استطلاعات خلال السنوات القليلة الماضية كان آخرها في نهاية ٢٠٠٦.

وفي إطار «المجمع الأردني للاقتصاديين الشباب» بادر أربعون شاباً بإطلاق «مبادرة ضد الفساد» في ١٠أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، حيث قاموا بمناقشة مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد المعروض حينها على البرلمان، وتقدموا إلى مجلس النواب بمخالheat واقتراحات لتطويره.

هذا، وتشط جمعيات ومنظمات أخرى، مثل «المركز الوطني لحقوق الإنسان»، ولجان الحريات في النقابات المهنية، و«مركز حماية حرية الصحافيين» وجمعيات حقوقية أخرى لتعزيز ضمان حريات التعبير وحق الوصول إلى المعلومات.

## خلاصة

تتولى عدة لجان دائمة في مجلس النواب مهام ذات صلة بالمساءلة ومكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في المؤسسات الحكومية والبلديات والمؤسسات المستقلة الأخرى.

فاللجنة القانونية تتولى القضايا ذات الصلة بالدستور والانتخاب العام والتشريعات المدنية والجزائية والحقوقية والمحاكم والأحوال الشخصية والجنسية والاستملك والنقابات وغيرها. أما اللجنة المالية والاقتصادية فتتولى من بين مهام أخرى، دراسة تقارير ديوان المحاسبة. ويدورها تتولى اللجنة الإدارية للمجلس دراسة القوانين والأمور المتعلقة بالإدارة العامة والإدارة المحلية وتقارير الرقابة والتقتيش الإداري. أما لجنة التوجيه الوطني فتدرس القوانين والأمور والاقتراحات الخاصة بالإعلام والمطبوعات والصحافة والوعظ والإرشاد. وقد أنيطت بلجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين جميع القوانين والأمور والاقتراحات ذات الصلة بحريات

الموطنين وحقوقهم التي كفلها الدستور.

وعليه، من المستبعد أن يقدم مجلس النواب على تشكيل لجنة خاصة بقضايا الفساد، وبما كان من الأجدى توحيد جهود هذه اللجان جميعها في أعمال مشتركة من أجل تعزيز دور البرلمان في مجال مكافحة الفساد، مثل تكوين لجان مشتركة مؤقتة أو عقد ورش عمل.

يعتبر وجود فرع لمنظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد» في إطار البرلمان الأردني، وإعادة تشكيله ليضم نواباً وأعياناً جدد فيه هو الأسلوب الأفضل للعمل من داخل البرلمان وخارجه، ولتفعيل صلة البرلمان الأردني مع منظمات المجتمع المدني والإعلام والمؤسسات الأخرى ذات الصلة.

ويمكن أن تلعب الأمانة العامة لمجلس النواب، من خلال تأسيس وحدة خاصة بمكافحة الفساد تابعة لها، دوراً مهمّاً في تقديم الدعم الفني واللوجستي والمعلوماتي لعمل اللجان المذكورة في مجالات تعزيز الشفافية والمساءلة.

إن هذا كله لا يعني عن أهمية مبادرة منظمات المجتمع المدني إلى الاتصال والتعاون مع اللجان البرلمانية المذكورة، ومع الفرع الأردني لـ«برلمانيون عرب ضد الفساد»، لوضع أجندة عمل مشتركة خلال السنوات القادمة.

## ٧- تقييم عام لأداء البرلمان الأردني في مجال مكافحة الفساد

خطا البرلمان الأردني خلال السنوات الأربع الأخيرة عدة خطوات هامة في مجال مكافحة الفساد. وشملت هذه الخطوات المجالين التشريعي والرقابي.

على الصعيد التشريعي، تم تعزيز الإطار التشريعي الخاص بمناهضة الفساد بأربعة قوانين جديدة هي : قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ ، قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ ، قانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ ، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٧ .

لكن البرلمان فشل، في المقابل، في إدراج قانون انتخاب مجلس النواب المؤقت لسنة ٢٠٠١ ، كما ماطل في إدراج مشروع «قانون ديوان المظالم» المحال إليه من الحكومة على جدول أعماله.

ويجب الإشارة إلى أن مجلس النواب الرابع عشر أجاز التصديق على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي كان الأردن قد وقع عليها في ٩ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٣ . وصدرت المصادقة الرسمية على الاتفاقية في ٢٤ شباط / فبراير ٢٠٠٥ . ويسجل هنا أن الأردن هو واحد من أربع دول عربية وقفت أو صادقت على الاتفاقية المذكورة.

وعلى الصعيد الرقابي، مارس البرلمان الأردني مسؤولياته الرقابية بدرجات متباينة من القوة أو التوفيق.

## ١. البرلمان وقضايا الفساد

من بين أدواتهم الرقابية، مارس النواب بكثرة حقهم في توجيه الأسئلة، حيث بلغ عدد الأسئلة الموجهة إلى الحكومة خلال مختلف دورات انعقاد المجلس الرابع عشر ٩١ سؤالاً. أجبت الحكومة على ٤٦ منها، أي قرابة نصف الأسئلة. وتلا ذلك المذكرات المرفوعة من جانبأعضاء المجلس والتي بلغ عددها ١٨٦ مذكرة، ولم ترد الحكومة سوى على ١١ منها، ونظرت لجان المجلس في ٤٧ عريضة وشكوى، لكن المحال منها إلى الجهات المختصة لم يتجاوز سبع عراضاً.

هذا، وقد طلب المجلس الحكومة أو أحد أعضائها للاستجواب إحدى عشر مرة، وتم الاستجواب فعلاً في تسعة حالات منها. وأخيراً جرت محاولة واحدة من جانب المجلس لحجب الثقة عن أحد أعضاء الحكومة، وهو وزير الزراعة. لكن حكومة الدكتور عدنان بدرانواجهت، منذ الأيام الأولى لتشكيلها خطر حجب الثقة عنها.

يلاحظ على هذا الصعيد هيمنة الطابع الفردي على ممارسة المجلس لدوره الرقابي، القائم على توجيه الأسئلة. ويعود ذلك إلى ضعف دور كتل المجلس النيابية وعدم استقرارها، وضعف العمل الجماعي داخل المجلس عموماً.

ومع ذلك يجب القول أن البرلمان الأردني تصدى خلال السنوات الأربع الأخيرة (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧) لعدد من القضايا والصفقات التي أقلقت الرأي العام، بسبب ما رافقها من خسائر كبيرة للمال العام أو لانطوالها على شبهة استغلال الوظيفة العامة أو تهمة إهمال. وشكل المجلس لجاناً للتحقيق من هذه الصفقات، أو أحال القضايا المتصلة بها إلى النيابة العامة للنظر فيها. وكانت أبرز هذه القضايا: خسائر شركة «مغنيسي娅 الأردن»، قضية «كابسات» وزارة البلديات، قضية أموال «برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي»، وقضية بيع شركة «أمنية» للاتصالات المتقطلة.

وقد أصدرت كل من اللجنة النيابية الخاصة بأموال «برنامج التحول الاقتصادي» و«كابسات وزارة البلديات» تقارير تخلصي مسؤولية المسؤولين الحكوميين من تهم الفساد أو التقصير، لكن أي من هذه التقارير لم يجاز من البرلمان نفسه. كما لم تعرف نتائج التحقيق في القضيتين الآخرين المحالتين إلى النيابة العامة.

من ناحية أخرى، يلاحظ أن البرلمان الأردني لم يظهر أية بادرة اهتمام بقضايا اتهام الحكومة لجهات معينة بالفساد. فقد وجهت اتهامات إلى كل من رئيس «الاتحاد العام للجمعيات الخيرية» وعدد من قيادات الاتحاد و«جمعية المركز الإسلامي» التابعة لجماعة «الإخوان المسلمين». ولكن لم يبادر المجلس أو أعضاؤه بالاستفسار عن هذه القضايا من الحكومة.

## ٢. البرلمان والموازنة العامة

أما من حيث دور البرلمان في عملية إعداد ومراقبة الموازنة العامة للدولة، فيلاحظ أن عملية إعداد الموازنة في الأردن لا تتسم بالشفافية الكافية أو المشاركة في شؤونها مع قطاعات أو فئات أخرى. فالعملية بأكملها تتم داخل وزارة المالية ومن قبل دائرة خاصة بالموازنة العامة. ولا يتسع حتى

للبرلمان ولجنته المالية والاقتصادية الاطلاع مسبقاً على اتجاهات الموازنة العامة قبل إقرارها على شكل مشروع قانون من جانب مجلس الوزراء، حيث تبدأ عملية مناقشة الموازنة من جانب البرلمان، فقط بعد إحالة مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب، ومن ثم إحالتها للجنة الاقتصادية والمالية.

ويصطدم النواب عند تصديهم للموازنة بالقيود الدستورية التي تحد قدرتهم على إحداث تغيير في بنود الموازنة، فالمادة ١١٢ (الفقرة ٤) من الدستور تسمح لمجلس الأمة بتخفيض النفقات وليس زيادتها، كما أن الفقرة (٢) لا تسمح بنقل أي مبلغ من النفقات من فصل إلى آخر إلا بقانون، ولا تجيز الفقرة (٥) من المادة المذكورة اقتراح إلغاء ضريبة قائمة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان. كما لا تبيح الفقرة المذكورة من الدستور اقتراح أي تعديل على النفقات أو الواردات المرتبطة بعقود.

### ٣. البرلمان وقانون الانتخاب

إن أي تقييم لأداء البرلمان الأردني في تصديه لتحدي الفساد، كما تجلى في الفصول السابقة، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار القيود التي تفرضها عليه محددات النظام السياسي والنظام الدستوري وقانون الانتخاب المعمول به. فهذه المحددات فرررت تفوق قوة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والدور البالغ التأثير الذي يلعبه الملك، باعتباره رأس السلطة التنفيذية، في تشكيل بنية ومؤسسات البرلمان، ولاسيما مجلس الأعيان، وفي آلية انعقاد مجلس الأمة وفضله، وغير ذلك من الصالحيات الواسعة.

كما أن قانون الانتخاب والنظام الانتخابي عموماً قد وُضعا على يد الحكومة، حيث جرت انتخابات المجلسين النيابيين الآخرين بموجبهما، رغم الطابع المؤقت لقانون الانتخاب، وهو ما يضعف من دستوريته ويشكك بشرعية انتخاب المجلسين. والواقع أن قانون الانتخاب كان وما زال موضع تنازع وطني منذ بداية مرحلة الانفتاح السياسي في الأردن في نهاية ١٩٨٩ وحتى الآن، وهو يجافي المعايير الدولية المعتمدة لنزاهة وحرية الانتخاب. فقانون الانتخاب المعمول به هو القانون المؤقت لعام ٢٠٠١، والذي عدل في عام ٢٠٠٢، وما زال نافذاً حتى الآن. ولم يسبق لقانون الانتخاب المؤقت لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته أن حصل على مصادقة البرلمان رسمياً. وهناك أسئلة بارزة حول ما إذا كان للقانون المؤقت شرعية دستورية، نظراً لكون الأخير يكتسب من الناحية الدستورية شرعيته فقط إذا عرض على مجلس النواب في بداية الدورة التالية لصدوره عن مجلس الوزراء. وكان قانون الانتخاب المؤقت قد صدر أثناء فترة تعليق مجلس النواب ولكنه لم ينافش رسمياً في أي من الدورات المتتالية للمجلس منذ ٢٠٠١، وما زالت الأسئلة تحيط دستورية وشرعية هذا القانون. ومع ذلك فلم تجر أية محاولة من قبل البرلمان لإجراء مراجعة قضائية لدستورية القانون المؤقت، أو أي تحرك نيابي لمناقشته.

وقد طعن تقارير الرقابة المحلية المستقلة في نتائج الانتخابات البرلمانية الأخيرة (٢٠١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧) وأكّدت الحاجة إلى إقرار قانون انتخابي جديد ملائم، يكون مستجيباً للمعايير الدولية للانتخابات.

#### ٤. الاتفاقيات الدولية

ومهما يكن الرأي في الانتخابات التي قادت إلى تشكيل المجلس النيابي السابق (الرابع عشر) أو المجلس النيابي الجديد (الخامس عشر)، فإن عوامل عدة تدفع البرلمان الأردني للعب دور متزايد في مكافحة الفساد. ومن أهم هذه العوامل: البيئة الدولية المناهضة للفساد، والتزام الأردن بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وغيرها من الاتفاقيات الخاصة بمكافحة الجريمة المنظمة وغسيل الأموال.

إن الأردن، بحكم تقاليد القائمة على مراعاة كل ما يمس صورته في المجتمع الدولي، ورغبته في عدم الانزوال والتلاؤ عن مواكبة الإجماع الدولي الخاص بمكافحة الفساد، فإن ذلك يملي على الحكومة الأردنية مضاعفة جهودها في مجال تعزيز التشريعات والمؤسسات الخاصة بمحاربة الفساد. ويدرك في هذا المجال أن وزير العدل السابق السيد شريف الزعبي أعلن في العام الماضي أن الأردن سوف يطلب من الأمانة العامة لمؤتمر الأطراف الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اعتماد الأردن أنموذجًا إقليمياً لتطبيق الاتفاقية. وعلل الوزير طلبه بقوله أن لدى الأردن منظومة من القوانين والأنظمة التي من شأنها مأسسة مكافحة الفساد، فضلاً عن وجود مدوتي سلوك للوظيفة العامة والعمل القضائي.

كما أن ضغوط الصحافة والرأي العام ومنظمات المجتمع المدني تعمل في ذات الاتجاه، أي التصدي بحزم أكبر لجرائم الفساد ولبناء ثقافة وممارسات تعزز الحكم الصالح والشفافية والمساءلة في مختلف مؤسسات القطاع العام وقطاع الأعمال والبلديات والمجتمع المدني.

#### ٥. الفساد والقبول الاجتماعي

تواجه ممارسات الفساد في الأردن بجهود مضادة للحد من القبول الاجتماعي لبعض الممارسات الفاسدة التي أخذت، مع الزمن، طابع الشيوخ والقبول، مثل الواسطة والمحسوبيّة. وتلعب منظمات المجتمع المدني والإعلام المستقل دوراً مهمّاً في هذا المجال. وقد صنفت التشريعات الأردنية الحديثة هذه الممارسات باعتبارها من جرائم الفساد. ومن المنتظر أن يعزز قانون ديوان المظالم عند إقراره ترسانة التشريعات الأردنية المناهضة للفساد.

#### ٦. البرلمانيون الأردنيون والنشاطات الدولية

إن تفعيل الفرع الأردني من منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، وتعزيزه بنواب تم انتخابهم حديثاً سوف يشكل أداة هامة في تفعيل دور البرلمان الأردني في هذا المجال.

كما أن انخراط البرلمانيين الأردنيين في النشاطات الدولية والإقليمية الخاصة بتطوير الممارسات الأفضل في مكافحة الفساد، وما يترتب عليها من تبادل للخبرات، سوف يسهم في دعم ثقافة وممارسات الحكم الرشيد، وفي تزويد أعضاء مجلس النواب بتجارب وممارسات دولية مختلفة تخدم النضال ضد الفساد.

ومن أجل تطليم الفائدة من هذه المشاركات، فإن على البرلمان الأردني تبني آليات تضمن توثيق وتبادل وتراسيم الخبرات المستفادة، سواء من خلال التقارير التي تعدها الوحدة المشتركة، أو تكوين مجموعات عمل للمتابعة، أو إنشاء سكرتارياً أو وحدة فنية خاصة لتأمين المعلومات وحفظ الوثائق ونشر التقارير عن قضايا الفساد والمساءلة والشفافية.

## ٨ – خلاصات وتوصيات

توجد على أرض الواقع، عدة مستويات و مجالات عمل لتطوير دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد و تعزيز الشفافية والمساءلة. وفيما يلي بعض الأفكار والاقتراحات:

**أولاً - حول الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد والتعاون البرلماني الإقليمي والدولي**  
١. لقد وقع الأردن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، وقد آن الأوان لكي يصادق الأردن على هذه الاتفاقية، بما يعزز سعي الأردن لتقديم نفسه كنموذج للممارسات الأفضل في مكافحة الفساد. إن للبرلمان الأردني دور مهم في حث الحكومة للعمل على الإسراع في عرض الاتفاقية المذكورة على البرلمان لأخذ طريقها للتصديق.

٢. دعوة البرلمان الأردني إلى متابعة التنفيذ والتسيير والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك من خلال:

- تقييم التشريعات الأردنية والأطر المؤسسية الخاصة بمكافحة الفساد للتأكد من انسجامها وتوافقها مع الاتفاقية الدولية المذكورة.

- التعرف على أفضل الممارسات الممكنة لتطبيق الاتفاقية، وحث الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمؤسسات الأخرى على إتباعها.

- تبادل الخبرات والدروس الناجحة حول أفضل التطبيقات الدولية والإقليمية لاتفاقية المذكورة.

العمل مع برمجيات الدول العربية الأربع التي وقعت على الاتفاقية من أجل بناء نواة شبكة برلمانية عربية لتتبادل الخبرات والممارسات الأفضل في مكافحة الفساد.

- التعاون مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية لتطوير مستوى المعرفة والوعي حول الفساد والأطر القانونية والمؤسسية القائمة لمكافحته.

**ثانياً - على صعيد التشريعات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد**

١. الإسراع في إقرار مشروع قانون ديوان المظالم، والعمل على ضمان الاستقلالية الإدارية المالية للديوان المذكور عن الحكومة، وتأمين الحصانة لرئيسه، واعتبار البرلمان المرجع الرئيسي لأعماله.

٢. مراجعة وتطوير التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة، ولاسيما لجهة تعزيز استقلالية الهيئات التي أنشأتها هذه التشريعات، بخاصة هيئة مكافحة الفساد، ودائرة إشهار الذمة المالية، ومجلس المعلومات.

٣. دعوة البرلمان الحالي للعمل بسرعة على إصلاح قانون الانتخاب والنظام الانتخابي في المملكة الأردنية الهاشمية. إن وضع قانون جديد لانتخاب مجلس النواب يجب أن يتواافق مع التزامات الأردن تجاه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمعايير الدولية الأخرى والممارسات الأفضل للانتخابات الديمقراطية.

إن وجود قانون انتخاب جديد لمجلس النواب يوفر ضمانات نزاهة وحرية الانتخابات سوف يعزز الإطار التشريعي للشفافية والمساءلة، وسوف يدعم تطلعات الحكومة والشعب الأردني من أجل أن تكون المملكة الأردنية الهاشمية نموذجاً للممارسات الأفضل في الحكم الرشيد والشفافية والانتخابات الديمقراطية.

ثالثاً. على صعيد تعزيز الدور الرقابي للبرلمان الأردني في مجال مكافحة الفساد ١. ندعو البرلمان لاتخاذ الإجراءات الالزمة لتوفير آلية عملية فعالة وسريعة لمراجعة التقارير السنوية لديوان المحاسبة، والتي لم تخضع للمراجعة خلال السنوات الماضية، والعودة إلى وضع هذه التقارير على جدول أعمال الدورة العادية الأولى لانعقاد البرلمان، كما ينص على ذلك الدستور الأردني.

٢. نوصي البرلمان الأردني بدعوة الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد أو بتعزيز الشفافية والمساءلة والحق بالوصول إلى المعلومات والتي تشكلت مؤخراً (مثل هيئة مكافحة الفساد ودائرة إشهار الذمة المالية ومجلس المعلومات وغيرها)، إلى تقديم تقارير عن أعمالها إلى البرلمان، بهدف التعرف على إنجازاتها والتدابير والسياسات وخطط العمل التي وضعتها، ومساعدتها للتغلب على أيّة معوقات تعترضها.

٣. ندعو اللجان الدائمة للبرلمان، والمعنية بمراقبة أداء الحكومة وغيرها من المؤسسات العامة المستقلة، إلى التعاون فيما بينها، وإلى تشكيل لجان مشتركة من أجل تعزيز فعالية الدور الرقابي للبرلمان.

٤. دعوة اللجان الدائمة في البرلمان الأردني، والمعنية بمكافحة الفساد وتعزيز الممارسات الأفضل للحكم الرشيد والشفافية والمساءلة، إلى التعاون مع اللجان البرلمانية المماثلة في البرلمانات العربية.

#### رابعاً - تعزيز الانفتاح والشفافية في عمل البرلمان الأردني

١. دعوة البرلمان الأردني إلى زيادة مستوى الانفتاح في أعماله على الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، سواء على صعيد جلساته العامة أو لجانه الدائمة، وذلك بتسهيل

حضور ممثلي هذه الأطراف جلساته العامة وجلسات لجانه.

٢. نشر محاضر الجلسات العامة وجلسات اللجان وإتاحة سبل الوصول إليها، عن طريق النشر الإلكتروني والورقي.

٣. إفساح المجال للاطلاع على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة والمقترحات التشريعية لأعضاء البرلمان، وكذلك ما يقدمونه من أسئلة ومذكرات واستجوابات، وما يتلقاه البرلمان من عرائض وطلبات، من خلال موقع البرلمان الإلكتروني، وتمكين المواطنين والمنظمات المعنية من الاطلاع عليها وإبداء الرأي فيها.

٤. مساعدة ممثلي الإعلام على تطوير تعطيتهم لنشاطات البرلمان وتقييم أعماله من خلال تنظيم لقاءات دورية بين أعضاء البرلمان وممثلي الإعلام، وتعزيز الخدمة البرلمانية للصحافة، والتعاون مع نقابة الصحفيين وإدارات المؤسسات الإعلامية في تنظيم دورات تدريب متخصصة باللغة الإنجليزية لنشاطات البرلمان.

٥. دعوة أعضاء البرلمان للإسراع بتقديم إقراراتهم الخاصة بالذمة المالية، مع بداية أعمال المجلس الجديد وبصورة دورية، وعدم التل落 بالإبلاغ عن ذمتهم المالية، بما يعزز مصداقيتهم في تحقيق الشفافية المالية وممارسة دورهم الرقابي.

#### خامساً - تطوير النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان

دعوة مجلس النواب الحالي لاستكمال أعمال المجلس السابق الخاصة بمناقشة تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب. وتقترن على المجلس الاطلاع على أعمال ورش العمل التينظمها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP- POGAR)، وكذلك نموذج النظام الداخلي الافتراضي للبرلمان الذي وضعه البرنامج المذكور.

إن تعديلات وتطوير النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان يفترض أن تعزز فعالية وسرعة أداء المجلسين وزيادة شفافيتهما ووضع إطار زمني للبت في القضايا المعروضة على اللجان الدائمة، وإنشاء وحدات فنية معايدة لعمل اللجان، مثل وحدات البحوث والاستشارات البرلمانية، بما يدعم فعالية وشفافية عمل البرلمان ككل ولجانه الدائمة بشكل خاص.

إن تطوير الأنظمة الداخلية للمجلسين سوف يتبع المجال أمام استخدام التكنولوجيا الحديثة، مثل الاقتراع الإلكتروني، التي من شأنها أن تعزز شفافية وسرعة اتخاذ القرارات، وتسهل عملية النقل الإلكتروني للمعلومات وتوفيرها للمواطنين والمؤسسات المعنية.

وعموماً فإن فرصة النظر في النظام الداخلي الجديد للمجلس يجب أن تقتمن من أجل مراجعة شاملة لإدارة العمل البرلماني الداخلي ولعلاقته بالمجتمع والمؤسسات الأخرى، وللحد من المركزية وتركيز السلطات وتأمين الشفافية الداخلية، وتعزيز قدرة البرلمان على المسائلة والرقابة وتقديم المثل الأفضل في الحكم الرشيد.

السادس - بناء شراكة بين البرلمان والمجتمع المدني والإعلام المستقل لمكافحة الفساد بالنظر إلى تمنع كل من منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية والبحثية بموارد يبشرية وكفاءات علمية ومهنية، وقدرات اتصالية كبيرة، فإن البرلمان مدعو للانفتاح على هذه المؤسسات وبناء جسور التعاون والتواصل معها من أجل تعزيز دوره التشريعي والرقابي وتحقيق أداء أفضل في مكافحة الفساد.

ومن المعروف أنه مهما تطورت قدرات وإمكانات المؤسسة البرلمانية، وتتوفر لها الأدوات الفنية واللوجستية، فإن هذه ليست بديلاً عن الموارد والمصادر التي يمكن أن توفرها مؤسسات المجتمع المدني والإعلام ومراكز الأبحاث المستقلة.

وعليه فإن البرلمان الأردني مدعو إلى توفير الآليات وأشكال التعاون الممكنة مع هذه المؤسسات، ولاسيما في المجالات التالية:

- تشجيع والعمل مع منظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث على تكوين جماعات الموازنة العامة، التي يمكن أن تساعد مبكراً، وقبل تقديم الموازنة في شكلها القانوني، على إعداد إطار مرجعية وأدوات قياس للموازنات المستجيبة للحاجات الاجتماعية للفئات الأشد فقرًا والنساء والشباب ولبؤر الفقر في المناطق الأقل حظاً في التنمية.

- تشجيع اللجان الدائمة للمجلس النيابي على الاستعانة بمنظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث، كل حسب اختصاصها، من خلال دعوتها بصورة دورية للاستئناس برأيها ومقترناتها في القضايا المعروضة عليها.

- تعزيز وحدة المجتمع المدني التابعة للأمانة العامة لمجلس النواب والتي أنشئت حديثاً، من أجل توفير قاعدة بيانات للنواب وأداة اتصال مع منظمات المجتمع المدني.

- مشاركة أعضاء البرلمان مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات والفعاليات الأخرى في بناء تحالف وطني واسع للشفافية ومكافحة الفساد في الأردن، والعمل معًا من أجل وضع خطة إستراتيجية وأجندة عمل للسنوات الثلاث القادمة.

- تشجيع والمشاركة في إدارة حوار وطني مع الأحزاب السياسية والمجتمع المدني لوضع قانون ونظام انتخابي يوفر الضمانات اللازمة لنزاهة وحرية الانتخابات البرلمانية، ويحظى بتوافق عام، ويلبي المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية.



# دور البرلمان في تعزيز اللامركزية والتنمية الإقليمية في الأردن

حسين أبورمان \*

## أولاً- مقدمة عامة

اللامركزية هي إعادة هيكلة السلطة لكي يتتوفر نظام لتشاطر المسؤوليات بين مؤسسات إدارة الحكم على المستويات المركزية والإقليمية والمحلية، وفق مبدأ الخضوع وليس السيادة المشترطة. واستناداً إلى هذا المبدأ تقوم الحكومة المركزية بنقل المهامات إلى أدنى مستوى مؤسستي أو سياسي يمكن أن يكون قادراً على إتمامها<sup>١</sup>.

وفي هذا الإطار، فإن اللامركزية المقصودة في هذه الدراسة هي اللامركزية الإدارية التي تعني نقل سلطة صنع القرار والموارد ومسؤولية تأمين الخدمات والمنافع العامة من الحكومة المركزية إلى مستويات أخرى أدنى<sup>٢</sup>.

لقد كشفت الدراسة أنه لا يوجد إستراتيجية محددة المعالم في توجه الدولة الأردنية نحو اللامركزية الإدارية، كما بينت أن هناك صراغاً منذ قيام إمارة شرق الأردن في عام ١٩٢١ وحتى الآن، بين عوامل تشجع على المركزية، وأخرى تشجع على اللامركزية.

فقد أنشئت البلديات في الأردن منذ ما يزيد على قرن وربع، وبلغ مجموع البلديات التي أقيمت منذ أواخر القرن التاسع عشر وحتى قيام إمارة شرق الأردن، ست بلديات أقدمها بلدية إربد (عام ١٨٨٠). كذلك قامت في الفترة الانتقالية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، حكومات محلية بمساعدة الانتداب البريطاني في عدة مدن رئيسية أولها في مدينة السلط في آب/أغسطس ١٩٢٠. لقد كرست البلديات والحكومات المحلية بما مثنته من إطار للحكم المحلي، الميل نحو الاستقلال الإداري، لاسيما أن منطقة شرق الأردن كانت ضمن المناطق الطرفية للإمبراطورية العثمانية.

بالمقابل، حينما قامت إمارة شرق الأردن في نيسان/أبريل ١٩٢١، عملت السلطة الوليدة على توحيد البلاد، وعلى بسط نفوذ الحكومة المركزية على عموم المناطق. وقد استغرقت هذه العملية

\* باحث، مركز الأردن الجديد للدراسات.

١) اللامركزية مضمون وتجارب عالمية، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب الأردني، ص.٨.

٢) المصدر السابق، ص.١٨.

عدة سنوات، وواجهت عدة اضطرابات وحركات تمرد، أبرزها: عصيان الكورة في شمال البلاد عام ١٩٢١ - ١٩٢٢، اضطرابات الكرك وجوارها في منطقة الجنوب عام ١٩٢١ - ١٩٢٢، حركة العدوان في وسط البلاد في منطقة مجاورة للعاصمة عمان عام ١٩٢٣، اضطرابات وادي موسى إثر إلحاقي لواء معان - العقبة بإمارة شرق الأردن عام ١٩٢٥.

ورغم أن السلطات نجحت في توسيع الاستقرار، وفي إحكام قبضتها الأمنية على البلاد، إلا أن التطورات السياسية والعسكرية التي شهدتها المنطقة بقيام دولة إسرائيل واندلاع الحروب العربية الإسرائيلية في عام ١٩٤٨، وفي عام ١٩٦٧، وأحداث أيلول/سبتمبر ١٩٧٠، وصعود الإسلام السياسي الذي تلا الثورة الإيرانية أواخر السبعينيات، كل ذلك جعل من موضوع اللامركزية، ليس مجرد تعبير عن خيار تنموي، وإنما بات ينظر إلى أبعاده السياسية والأمنية. ولهذا تواترت عوامل الشد بين العوامل المركزية واللامركزية حتى أيامنا هذه.

إن الدولة الأردنية في وضعها الراهن دولة حديثة، مفتوحة على العالم، ولديها ميل للأخذ بالنظريات التنموية الحديثة. لكن التوجه نحو اللامركزية الإدارية يصطدم بإشكالية تتعلق باختلال التوازن في الحياة الحزبية بسبب وجود حزب كبير (معارض) وأحزاب أخرى كثيرة محدودة التمثيل والنفوذ. ولذلك يمكن وصف النظام الإداري بأنه مركزي<sup>٣</sup> أساساً رغم الخطاب الرسمي الذي يروج للامركزية الإدارية، ورغم الخطوات العملية التي تتخذها السلطات في اتجاه اللامركزية والتنمية الإقليمية.

#### ثانياً - المضامين المركزية واللامركزية في النظام الإداري الأردني<sup>٤</sup>

تعتمد اللامركزية في نموذجها الأردني بالدرجة الأولى على وجود المؤسسات والإدارات التابعة للوزارات المختلفة، وعلى الصالحيات الموكولة إليها من قبل الوزارات المعنية، في أقرب موقع ممكن من المواطنين والمجتمعات المحلية حسب عدد السكان في المحافظة واللواء والقضاء، إلا أنها لا تتبع للحكم المحلي بل هي منفصلة عنه، لكنها تتعاون معه، وتتبادل المعلومات على المستويين التخطيطي والتنفيذي. وأبرز هذه المؤسسات، هي :

- المحاكم المستقلة حسب درجتها وال الحاجة إليها.

- قسم الضرائب التابع لدوائر الضريبة.

- قسم وزارة المالية.

(٣) في دراسة له حول «التنمية الإدارية بين المركزية واللامركزية والحكم المحلي والمحافظات والأقاليم»، يقول معن أبو نوار الوزير السابق وأمين العاصمة (عده) خلال السنوات ١٩٧٨ - ١٩٨٤ منذ أن بدأت الحكومات الأردنية المتعاقبة في محاولة تطوير وتنمية الحكم المحلي بشقيه الإداري (المحافظات)، والبلدي (البلديات). نشأت فكرة اللامركزية الإدارية التي ما زالت تتعرّض دون تقدّم حتى أيامنا هذه. نحن زلتنا نعيش موقفاً من المركزية الإدارية الخانقة المكتنطة بالمؤسسات والموظفين والروتين في قلب العاصمة عمان، بينما تعاني معظم أنحاء المملكة الباقية من ضعف الحكم المحلي الإداري والبلدي (صحيفة الرأي، ٧ تموز/يوليو ٢٠٠٥).

(٤) تستند مقدمة هذه الفقرة (ثانياً) إلى «دراسة في التنمية الإدارية بين المركزية واللامركزية والحكم المحلي والمحافظات والأقاليم»، الدكتور معن أبو نوار، صحيفة الرأي، ٧ تموز/يوليو ٢٠٠٥.

- قسم الأحوال الشخصية التابع لوزارة الداخلية (جوازات السفر، دفتر العائلة، الهوية الشخصية، سجل المواليد والوفيات).
- قسم ترخيص المركبات والسواقين التابع لمديرية الأمن العام.
- قسم السجون التابع لقيادة الأمن العام.
- قسم التربية والتعليم، وهي مسؤولة عن تنفيذ ومراقبة وتفتيش شؤون التعليم.
- قسم البريد والبرق والهاتف.
- قسم البيئة، والشؤون البلدية والأشغال العامة.
- قسم الصحة العامة.
- قسم الشؤون الاجتماعية والعمل والثقافة.
- قسم الزراعة والصناعة والتجارة.
- قيادة الشرطة، والأمن العام، والدفاع المدني، والمخابرات.

إلى جانب ذلك، يوجد على الصعيد المحلي في الأردن، طرقان آخران هما الإدارة المحلية ممثلة بالمحافظ، والبلدية. ومن الواضح أن الطرف الأضعف في هذه العلاقة هو البلدية، حيث أن الصالحيات الممنوحة لها بموجب التشريعات النافذة لا تمارس كلها فعلياً بسبب قيام الأطراف الأخرى بممارسة هذه الصالحيات.

وبحسب ما جاء في دراسة موسعة<sup>٥</sup> لمركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية حول واقع البلديات ومشكلاتها، فقد اعتبر أن النظام الإداري الأردني أكثر تأثراً بالنماذج الفرنسي - الألماني الذي تجمع الوحدة الإدارية فيه بين ممارسة السلطات المركزية وصالحيات الحكم المحلي، حيث يرأس الوحدة الإدارية إداري معين من قبل الحكومة المركزية ويكون ممثلاً لمؤسساتها كافة ويمارس سلطات رقابية على البلديات بالإضافة إلى صالحياته الأمنية. ومقارنة بالنماذج الإنجليزي الذي تكون فيه المجالس المنتخبة هي صاحبة الصالحيات التنفيذية في مناطقها، وتمارس تلك الصالحيات عن طريق لجان متخصصة منتخبة في غالبيتها، تتولى بدورها رعاية شؤون معينة مثل الصحة العامة والتعليم والنقل في حدود البلدية. فإن النظام الإداري الأردني يعد خليطاً غير متناقض من النماذجين الفرنسي - الألماني والإنجليزي، وهذا يقص إلى حد كبير من فاعلية الحكم المحلي ممثلاً بالبلديات.

وللوقوف على حالة الحكم المحلي والمضامين المركزية واللامركزية التي يعمل في ظلها، لا بد من التعريف بالنظام الإداري القائم والتمييز بين الصالحيات والمسؤوليات لكل من السلطة المركزية وإدارة الحكم المحلي. كذلك ينبغي التمييز بين الصالحيات والمسؤوليات المنوطة بالحاكم الإداري المعين ممثلاً للسلطة المركزية وتلك المنوطة بمؤسسة البلدية المنتخبة. وفي هذا الإطار، نتناول في ما يلي الهيكل الرئيسي لممارسة الحكم المحلي ببعديه الإداري والبلدي.

<sup>٥</sup>) البلديات: ضعف الإستراتيجية وهيمنة المرحلية، منشورات مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٢.

أ - على صعيد الإدارة العامة : تقوم الإدارة الحكومية الأردنية على تقسيم المملكة إلى ١٢ محافظة، تشمل على ٥١ لواء يتبعها ٧٥٣ مدينة وقرية، وعلى ٢٨ قضاء يتبعها ٤٠٠ مدينة وقرية، أي ما مجموعه ١١٥٣ مدينة وقرية حسبما هو مبين في الجدول رقم (١).

ويوجد لكل وزارات الدولة ومؤسساتها العامة امتداد على صعيد المحافظات، حيث يوجد مديرية لكل منها. وتميز وزارة الداخلية في أن ممثليها في المحافظة وهو المحافظ، يعتبر مرجعية الحكومة المركزية. انطلاقاً من كونه رئيس الإدارة العامة في المحافظة وأعلى سلطة تنفيذية فيها، حيث يقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة حسبما ينص عليه نظام التشكيلات الإدارية رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠. وضمن القائمة الطويلة من المهام والصلاحيات المناظرة بالمحافظ، فإن من مهامه أيضاً الإشراف على المجالس المحلية بما يكفل قيامها بواجباتها. وإلى جانب ذلك فإن المحافظ يتولى المهام والصلاحيات التالية:

- صون الحريات العامة وحقوق المواطنين.

- المحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم واتخاذ الإجراءات الوقائية الالزمة لذلك.

- المحافظة على النظام العام والأداب العامة وتأمين الراحة العامة.

- تعزيز الوحدة الوطنية بين أبناء المحافظة.

- الاهتمام بالمناسبات الدينية والوطنية والإشراف على حسن تنظيمها بالتنسيق مع الجهات المختصة.

- متابعة قيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة إلى ذلك.

- العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين.

- تحقيق العدالة بين الجميع ضمن سيادة القانون وبما لا يتعارض مع استقلال القضاء.

- العمل على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية واتخاذ الإجراءات الالزمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

- تفتیش مراكز الإصلاح والتأهيل ودور التوفيق في المحافظة.

ويرأس المحافظ المجلس التنفيذي للمحافظة الذي يضم في عضويته مديرى الشرطة والدفاع المدني ومدراء مديريات الوزارات المختلفة والمؤسسات العامة، ويتبع قيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها. ويبحث المجلس الأحوال العامة في المحافظة والأمور المتعلقة بالخدمات العامة، ويحدد المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة، ويوصي بها إلى الجهات المختصة لإدراجها ضمن الموازنة العامة.

كذلك يترأس المحافظ مجلساً استشارياً<sup>٦</sup> يتشكل كحد أقصى من ٢٥ عضواً من نواب وأعيان

(٦) أعرب محافظ البلقاء السيد سامح الماجali خلال مقابلة معه عن قناعته الشخصية بأهمية اللامركزية الإدارية للنهوض بمتطلبات التنمية الإقليمية. وأبدى حماسه لتوسيع عضوية المجلس الاستشاري لتشمل ممثلي مختلف مؤسسات المجتمع المدني، لولا أن القانون يحدد هذه المجموعة بـ ٢٥ عضواً. وفي المقابلة مع النائب جعفر الحوراني، اقترح أن يتم انتخاب أعضاء المجلس الاستشاري، ومنح أعضائه مكافآت مالية لقاء انتظامهم في حضور اجتماعات المجلس، وذلك بغرض تعزيز دوره.

المحافظة ومجالسها البلدية وممثلي قطاعات المجتمع المدني المختلفة. ويناقش هذا المجلس الشؤون العامة بالمحافظة ويبدون رأيهم في الموازنة السنوية للمحافظة قبل اعتمادها من المجلس التنفيذي.

وتتاط بالمتصرفين ومدراء الأقضية في الألوية والأقضية المهام نفسها المنطة بالمحافظة على صعيد المحافظة.

### الجدول رقم (١)

#### التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية عام ٢٠٠٧

الرقم	المحافظة	عدد الألوية	عدد المدن والقرى التابعة للألوية	عدد الأقضية	عدد المدن والقرى التابعة للأقضية
١	العاصمة	٩	١١٤	٤	٤٠
٢	الزرقاء	٣	١٩	٣	٣٤
٣	البلقاء	٥	٦٧	٣	٣٩
٤	مأدبا	٢	٣٠	٥	٤١
٥	إربد	٩	١٦١	-	-
٦	جرش	١	٤٠	٢	١٤
٧	عجلون	٢	٥٤	٢	١٥
٨	المفرق	٤	٥٧	١٠	١٣٩
٩	الكرك	٧	٩٦	٣	١٨
١٠	الطفيلية	٣	٣٢	-	-
١١	معان	٤	٦٤	٤	٤٦
١٢	العقبة	٢	١٤	٢	١٤
	المجموع	٥١	٧٥٣	٣٨	٤٠٠

المصدر: إعداد الباحث، بالاستناد إلى نظام التقسيمات الإدارية لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته.

**ب - على صعيد البلديات:** شهد الأردن على صعيد البلديات في العقدين الماضيين توجهاً حكومياً لتقليل عدد الكبار من المجالس البلدية والقروية بمعدل عن رأي الأهالي أو مجلس التواب في ذلك. ففي مرحلة أولى تم دمج المجالس القروية بالمجالس البلدية المجاورة، وصولاً إلى ٣٥ بلديات في عام ١٩٩٩، حسبما هو مبين في الجدول رقم (٢)، ثم أجريت عملية دمجكبرى للبلديات الصغيرة في البلديات المجاورة الأكبر، فهبط عدد البلديات إلى ٩٩ بلدية عدا عنأمانة عمان الكبرى (بلدية العاصمة) في عام ٢٠٠٣. ومؤخراً تم إلحاق عدد من البلديات في محافظة العاصمة بأمانة عمان الكبرى، فهبط عدد البلديات إلى ٩٣ بلدية.

عملية الدمج هذه، جاءت في إطار مشروع حكومي لإعادة هيكلة البلديات لاسيما في بدايات عام ٢٠٠١، بهدف إيجاد مجالس بلدية كبيرة ذات هيكل تنظيمية فعالة وكوادر مؤهلة، وتجهيزات فنية متقدمة، بما يمكن تلك المجالس من إدارة العمل البلدي بكل مراحله و المجالاته بكفاءة واقتدار، وفق أسس موضوعية ومؤسسية. في هذا الإطار، تم إجراء تعديل قانون البلديات ليسمح بتعيين رؤساء البلديات كافة من المهندسين المدنيين، إضافة إلى تعيين نصف المجالس البلدية، غالباً من مدراء الدوائر الحكومية، وممثلي المجتمع المحلي<sup>٧</sup>.

واستهدف هذا المشروع في محوره المالي حل المشاكل المالية للمجالس البلدية عن طريق: أولاً، زيادة إيراداتها المنتظمة، وتم ذلك عن طريق تخصيص ما نسبته ٦ من الرسوم المستوفاة عن المشتقات النفطية التي تتوجهها مصفاة البترول الأردنية لصالح البلديات ومجالس الخدمات المشتركة، وهذا يزيد المخصصات المالية للبلديات بما تقرب قيمتها من ٢١ مليون دولار سنوياً. وثانياً، عن طريق معالجة مدionية البلديات بالتعاون مع بنك تطمية المدن والقرى، وذلك من خلال تخفيض أسعار الفائدة على قروض البلديات، وجدولة الأقساط المستحقة على القروض، وتقديم مساعدات مالية عاجلة للبلديات ذات الأوضاع المالية الصعبة. وكذلك رفد بعض البلديات بآليات ومعدات وأجهزة، وتنفيذ برنامج تعزيز الإنتاجية الذي استفادت منه بلدية خلال عامي ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ بتكلفة ٤ ملايين دولار.<sup>٨</sup>

(٧) البلديات: ضعف الإستراتيجية وهيمنة المرحلية، منشورات مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٤، ص. ٣٧.

(٨) البلديات: ضعف الإستراتيجية وهيمنة المرحلية، منشورات مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٤، ص. ٤٥ - ٤٦.

**الجدول رقم (٢)**

**تطور أعداد البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية عام ١٩٩٩ - ٢٠٠٧**

الرقم	المحافظة	١٩٩٩	٢٠٠٣	٢٠٠٧
١	العاصمة	٢٩	٨	٢
٢	الزرقاء	١٣	٧	٧
٣	البلقاء	٣٤	٩	٩
٤	مأدبا	١٢	٤	٤
٥	إربد	٨٠	١٨	١٨
٦	جرش	١٥	٥	٥
٧	عجلون	١٦	٥	٥
٨	المفرق	٣٧	١٨	١٨
٩	الكرك	٣٦	١٠	١٠
١٠	الطفيلية	٩	٤	٤
١١	معان	١٨	٧	٧
١٢	العقبة	٦	٤	٤
		٣٠٥	٩٩	٩٣

المصدر: إعداد الباحث (عدد البلديات وتوزيعها عام ١٩٩٩)، مستمد من كتاب بانوراما الانتخابات البلدية العامة ١٩٩٩، منشورات وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، عمان، ١٩٩٩.

لكن مشروع الدمج برغم بعض الجوانب الإيجابية، فشل في تأمين مدخل لحل جذري للعمل البلدي، فهو لم ينظر إلى العمل البلدي بوصفه جزءاً لا يتجزأ من مفهوم الحكم المحلي بما يستدعيه ذلك من تعزيز اللامركزية، وتحسين قدرات المواطنين في حكم أنفسهم من خلال المشاركة في صنع القرار، وتجسير العلاقة بين صانع القرار والمواطن، وتأكيد قيم الشفافية والمساءلة والإنجاز. وجاء ذلك متعارضاً مع الخطاب الرسمي الذي يروح للانفتاح السياسي

والتحول الديمقراطي.

وهكذا انعكست عملية الدمج بشكل مباشر بتراجع إقبال المواطنين على المشاركة في الانتخابات البلدية لعام ٢٠٠٣ مقارنة مع الانتخابات السابقة في عام ١٩٩٩، بدءاً من عملية التسجيل وانتهاء بعملية الاقتراع. وعبر ضعف المشاركة عن نفسه بانخفاض معدلات التنافس ما أدى إلى فوز ١٥١ مرشحاً بالتزكية من بين مجموع المرشحين البالغ عددهم ٥٧٤ مرشحاً تنافسوا على نصف مقاعد المجالس البلدية التي خضعت للانتخاب. أما فيما يتعلق بالأليات التي اتبعتها الوزارة في تنفيذ المشروع، فقد اتسمت بعدم الالتزام الدقيق بقواعد الحاكمة الرشيدة.

قانون البلديات الجديد لم يتعرض إلى الكيفية التي سيتم فيها ضبط عملية تعيين الموظفين في البلديات حيث استمر العمل بنظام التوظيف السابق، وكانت النتيجة أنه جرى توسيع كبير في التعيينات على حساب ميزانياتها المرهقة ما أدى إلى ارتفاع نسبة الرواتب فيها من ٤٢ عام ١٩٩٩ إلى ٥٤ بحلول عام ٢٠٠٢. وكتب محلل اقتصادي<sup>٩</sup> معتبراً على عملية الدمج بقوله إن ضم بلدية غارقة في الديون إلى بلدية أخرى مثلها ليس أمراً مجدياً، وأن ضمها إلى بلدية ذات وضع مالي جيد ليس أمراً عادلاً. كما أن من غير الجائز مكافأة سوء الإدارة المالية لدى بعض البلديات بنقل عبيتها إلى بلديات أخرى ذات أوضاع مالية جيدة.

وفيما يتعلق بالجانب التشريعي الذي شكل القاعدة الأساسية لمشروع إعادة الهيكلة، فقد تم تعديل قانون البلديات خمس مرات ما بين ٢٠٠١ و٢٠٠٣. وركزت هذه التعديلات على موضوع الدمج أكثر من تركيزها على تحديد الإطار التشريعي لتجاوز المشكلات التي كانت قائمة قبل الدمج. فتناولت تصنيف البلديات إلى فئات جديدة، وكرست تعيين رئيس البلدية من قبل وزارة الشؤون البلدية ما عزز النهج المركزي، وصادر جانباً من الصالحيات التي كان يتمتع بها رؤساء البلديات والمجالس المحلية المنتخبة، بدل أن يتم منحهم صلاحيات إضافية.

لقد أكد القائمون على مشروع الدمج منذ البداية طابع الانتقالية في يخص التعيين لرؤساء البلديات ونصف المجالس البلدية، لكن مشروع القانون الجديد الذي أحالته الحكومة إلى مجلس البرلمان، أبقى على التعيين. إلا أن البرلمان لم يؤيد هذا التوجه وعاد بالأمور إلى انتخاب كامل لمجالس البلدية ورؤسائهما حينما أقر القانون عام ٢٠٠٧، فيما بقيت عملية الدمج للبلديات قائمة.

أما على صعيد الوضع المالي للبلديات قبل الدمج وبعده، فقد تحسنت نسبة الموارد الفعلية إلى المتحقق بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣، إذ ارتفعت من ٦٩٪ إلى ٨٠٪ على صعيد مجموع البلديات في المملكة. كما تحسنت إيرادات البلديات بشكل طفيف، لكن الخطة الحكومية لم تقدم حلولاً جذرية لتعقيدات الوضع المالي.

<sup>٩</sup>) هед الفانك، «دمج البلديات ليس حلاً»، صحفة الرأي، آب/أغسطس ٢٠٠١.

- ج - البلديات والتحديات التنموية: تتحل البلديات مكانة مركبة في عملية التنمية الإقليمية، ويعكس اتساع مهام البلديات هذا الأمر. وقد حددت المادة ٤٠ فقرة (أ) من قانون البلديات<sup>١</sup> هذه المهام بـ ٢٩ وظيفة. وتنقسم هذه المهام بأنها ذات طبيعة خدمية وتمومية في الوقت نفسه. ويحق لمجلس البلدية أن يمارس مباشرة الوظائف والسلطات والصلاحيات المنطة بالبلدية على أيدي موظفيه ومستخدميه، أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهددين أو ملتزمين أو مقاولين، أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو شركات لمدة لا تتجاوز ثلاثين سنة، ويشترط في هذه الحالة حصول موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه. وفيما يلي هذه المهام:
١. تخطيط البلدة والشوارع: تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتبنيتها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيمها وإنارةها وتسميتها أو ترقيمها بنائياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشارع من الأراضي المكشوفة وتكييف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.
  ٢. رخص البناء: مراقبة إنشاء الأبنية ودهمها وتنغير أشكالها وتركيب مصاعد كهربائية فيها وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناء وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها.
  ٣. المجاري: تصريف مياه الأمطار وإنشاء المرافق الصحية وإدارتها ومراقبتها.
  ٤. الأسواق العامة: تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها.
  ٥. الحرف والصناعات: تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أحياء خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة.
  ٦. وسائل النقل البري ووسائله: إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود البلديات ومراقبتها.
  ٧. المحلات العامة: مراقبة المطاعم والمcafes والنادي والحانات والمرافق والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتنظيمها وتحديد مواقيع فتحها وإغلاقها وطرح واستيفاء رسوم على بيع تذاكرها.
  ٨. المنتزهات: إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك.
  ٩. المطافئ ومنع الحرائق: اتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة وتنظيم بيعها وخزنها واقتناء المطافئ وصيانتها.
  ١٠. الاحتياط للفيضانات: اتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول.

(١) الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، مديرية الجريدة الرسمية، رئاسة الوزراء، رقم العدد ٤٨٢٠، تاريخ ٨ نيسان / أبريل ٢٠٠٧.

١١. إغاثة المنكوبين: إغاثة منكobi الحرائق والفيضانات والزلزال والكوارث العامة الأخرى وجمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم.
١٢. المؤسسات الثقافية والرياضية: إنشاء المتحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها.
١٣. الأغذية: مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضروات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الفساد فيها وإتلاف الفاسد منها والمساهمة في مكافحة الفلاء.
١٤. معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ: فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين موقع بيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقائها وإنشاء المسالخ.
١٥. التنظيفات: جمع الكنasse والتفانيات والفضلات من المنازل وال محلات العامة، ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.
١٦. الرقابة الصحية: مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف أفرادها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية فيها واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى فيها.
١٧. الصحة العامة: اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات الالزمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.
١٨. المقابر: إنشاء المقابر وإغاؤها ومراقبتها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.
١٩. الوقاية من الأخطار: اتخاذ الاحتياطات الالزمة لوقاية الأشخاص والأموال ومنع وقوع الأضرار والحوادث المؤذية من جراء القيام بأي عمل من الأعمال المذكورة في هذه المادة.
٢٠. الباعة المتجولون والبسطات والمظلات: مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والمصورين المتجولين والحملانيين وما سمي الأذدية والبسطات والمظلات.
٢١. الإعلانات: ترخيص اللوحات والإعلانات ومراقبتها.
٢٢. هدم الأبنية المتداعية: هدم الأبنية المتداعية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة بالصحة والسلامة العامة أو التي تتبع منها رواح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.
٢٣. القبان: وزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات.
٢٤. فضلات الطرق: بيع فضلات الطرق أو استغلالها.
٢٥. الكلاب: مراقبة الكلاب والتخلص من الضالة منها والوقاية من أخطارها وترخيصها.
٢٦. الدواب: مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.

٢٧. **الميزانية وقطع الحساب والملاك:** إقرار الميزانية السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى مراجع التصديق.

٢٨. **التصرف بأموال البلدية:** إدارة أملاك البلدية وأموالها وإقامة الأبنية الازمة فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها وابتاعها وفقاً لأحكام هذا القانون وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

٢٩. **الوظائف الأخرى:** القيام بأي عمل آخر يقتضي القيام به بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به في المملكة.

د. قنوات الصلة بين البرلمان والسلطات المحلية - اللامركزية في الموازنة العامة: تقدم الموازنة العامة في الأردن من خلال مشروع قانون تقدم به الحكومة إلى مجلس النواب في شهر كانون الأول / ديسمبر من كل عام حتى يصار إلى إقراره ثم العمل به اعتباراً من اليوم الأول من العام الجديد.ويرد النص الرئيسي للقانون في عدة صفحات، لكن المعلومات التفصيلية ترد في جداول الإيرادات والنفقات الملحقة بالقانون والتي تبلغ عدة مئات من الصفحات (٥٤٦ صفحة لموازنة عام ٢٠٠٧).

توفر الموازنة العامة جداول بالإيرادات والنفقات مفصلة حسب جهات الإدارة المعنية والتي تبلغ ٩٥ فصلاً تغطي الديوان الملكي، ومجلس الأمة، ورئيسة الوزراء والوزارات المختلفة مع المؤسسات التابعة لها.

إلى جانب ذلك هناك جدولان بخلاصة النفقات حسب التصنيف الوظيفي والتصنيف الاقتصادي للسنة المالية ٢٠٠٧. أما التصنيف الوظيفي، فهو يغطي عشرة قطاعات رئيسية يتبعها ٤ بنداً فرعياً. وتحمل القطاعات الرئيسية العناوين التالية : خدمات عامة شاملة، شؤون وخدمات الدفاع، شؤون النظام والأمن العام، الشؤون الاقتصادية، حماية البيئة، خدمات الإسكان وترقية المجتمع، الصحة، شؤون وخدمات ترفيهية وثقافية ودينية، التعليم، وحماية المجتمع.

ويغطي التصنيف الاقتصادي ثمانية قطاعات رئيسية يتبعها ١٢ بنداً فرعياً. وتحمل القطاعات الرئيسية العناوين التالية: تعويضات العاملين، استخدام السلع والخدمات، الفائدة، الإعانات، المنح، المنافع الاجتماعية، مصروفات أخرى، والأصول غير المالية.

بالمقابل، ليس هناك أية جداول توفر خلاصة للنفقات والإيرادات على صعيد المحافظات أو الأقاليم التنموية. وقد أوردنا جدول التصنيف الوظيفي وجدول التصنيف الاقتصادي للدلالة على أن توفير معلومات إضافية إلى جانب جداول الإيرادات والنفقات ذات الصلة بجهات الإدارة العامة، أمر ممكن وفي متاح اليد، وهذا مؤشر على أن مجلس النواب لا يطلب من الحكومة تقديم جداول ملتحقة بالموازنة العامة مفصلة حسب المناطق (المحافظات)، بما يوفر له الفرصة لمراقبة كل من الإيراد الإنفاق العام على هذا الصعيد، واشتقاق السياسات التي من شأنها تحسين الإطار العام للتنمية الإقليمية.

وبشكل عام، فإن المناطق لا تظهر أبداً في بيانات الإنفاق الجاري للموازنة العامة، حيث تغطي هذه البيانات، الرواتب والأجور والعلاوات، النفقات التشغيلية، النفقات التحويلية، نفقات أخرى كالأثاث والأجهزة والآلات والمعدات. بينما تظهر أسماء بعض المدن والبلدات والقرى في حدود ضيقة ضمن بيانات الإنفاق الرأسمالي للموازنة، ليس بصفتها مناطق إدارية، وإنما بصفتها مكاناً لتنفيذ مشاريع محددة. وينطبق هذا بشكل خاص على الإنفاق الرأسمالي لوزارات الصحة والتعليم والأشغال العامة والمالية، فمثلاً ترد مشاريع مثل بناء مستشفى أو طرق مقترنة باسم مكان إقامة المشروع. لذلك يمكن القول إن الموازنة العامة للدولة، تعكس حقيقة أن الخيار الرئيسي للدولة الأردنية على صعيد نمط الإدارة السائد هو المركزية الإدارية.

فضلاً عن ذلك، فإن هذا المنحى الذي تأخذه الموازنة العامة، يكرس تقاليد سلبية في خطاب النواب. فقد بات معروفاً أن مناقشات قانون الموازنة العامة في مجلس النواب، هي مناسبة للنواب كي يتقدموا بمطالبات خدمية تخص مناطقهم، وتتسم أحياناً بالتفصيل الممل لأن النواب يهدفون من خلالها إقناع جمهور دوائرهم الانتخابية أنهم حريصون على المطالبة بكل احتياجاته الخدمية. ولقد أصبح هذا الخطاب مثار تدرّب الصحافة، حيث اعتاد الصحفيون على القول إن تلبيّة هذه المطالب يحتاج إلى عدة أضعاف الموازنة العامة للدولة.

هذا في حين أنه لو كانت الموازنة العامة تقدم بيانات على مستوى المناطق لدفع ذلك النواب لمناقشة السياسة التنموية ومدى العدالة في توزيع الخدمات بين المناطق.

هـ - على صعيد الاستثمار: بالنظر إلى أن القضايا الاقتصادية تحتل الأولوية عادة في البرامج الحكومية، فإن الحكومات لا تترك مجالاً كبيراً لتأثير البرلمان في قضايا الاستثمار سواء على الصعيد التشريعي أو على صعيد السياسات.

إن أحدث حزمة تشريعات نافذة للاستثمار، قد سنت ضمن عدة قوانين «مؤقتة» أي في غياب البرلمان، ودخلت حيز التنفيذ في ١٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٣، أي عشية انتخاب مجلس النواب الرابع عشر، وتحدد هذه القوانين التي ستعرض على البرلمان، المؤسسات التي تعنى بتشجيع الاستثمار والشروط العامة الناظمة للإعفاءات الضريبية والمزايا الممنوحة للمشاريع الاستثمارية المحلية والخارجية. لكن تحديد المناطق التنموية ونسب الإعفاءات الضريبية الممنوحة لها حسب طبيعة القطاعات والمشاريع الاقتصادية المشمولة بالإعفاءات، إنما يتضمنها النظام الصادر عن مجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ١٩٩٥، وهو نظام يبقى نافذاً رغم أنه صادر بموجب قانون سابق تم إلغاؤه.

وتقسم المملكة لأغراض تطبيق قانون الاستثمار إلى مناطق تنموية تصنف إلى ثلاثة فئات، هي: (أ، ب، ج) حسب درجة التطور الاقتصادي في كل منها، وحسب القطاع الاقتصادي أو فروعه. أما نسب الإعفاءات، فهي: ٢٥٪ للفئة (أ)، ٥٠٪ للفئة (ب)، و٧٥٪ للفئة (ج). وهناك سنت محافظات تصنف جميع الاستثمارات فيها ضمن الفئة (ج)، فيما تصنف في المحافظات السبعة الأخرى ما بين (أ) و(ب) و(ج). كذلك فإن المشاريع الزراعية ومشاريع النقل البحري والسكك الحديدية تصنف ضمن الفئة (ج) في جميع مناطق المملكة. علاوة على ذلك، فإن مجلس

الوزراء الصلاحية في منح أي مشروع سواء كان ضمن القطاعات المغفاة أم لا، المزايا والإعفاءات المقررة في القانون.

### ثالثاً - البرلمان واللامركزية

إن موقف البرلمان من التطورات التي وقعت على قانون البلديات، يعد واحداً من أبرز المؤشرات على توجهه بشأن السلطات المحلية واللامركزية الإدارية. فقد صدر قانون البلديات السابق رقم ٢٩ عام ١٩٥٥، وخلص للتعديل ٣٤ مرة قبل أن يلغى ويحل محله قانون البلديات الجديد رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧. لكن التعديلات الرئيسية التي وقعت خلال العقد الأخير تميزت بأنها جاءت ضمن قوانين مؤقتة، تصدرها الحكومة في غياب مجلس النواب، ثم تعرض على المجلس في أول جلسة يعقدها، لكن مناقشتها والبت فيها قد تتأخر سنوات. وهذا مثلاً حال القانون المؤقت لسنة ٢٠٠٢ المعديل لقانون البلديات، والذي انطوى على أخطر التعديلات التي أباحت للحكومة تعيين رؤساء البلديات كافة ونصف أعضاء المجالس البلدية، هذا إلى جانب عملية جدلية وإشكالية كبرى تناولت دمج البلديات المجاورة، ونجم عنها تقليص عدد البلديات من ٣٥ إلى ٩٩ بلدية دون أن يكون للأهالي أو لمجلس النواب رأي في ذلك.

وبشكل عام يمكن القول إن مجلس النواب المنتخب عام ٢٠٠٣، بعد أشهر قليلة على تشكيل المجالس البلدية وفق صيغة القانون المؤقت لسنة ٢٠٠٢، قد أبدى تحفظاً على مصادرة حقوق الأردنيين في انتخاب كامل مجالسهم ورؤسائها، ومارس ضغطاً على الحكومات التي تعافت في عهده للعودة إلى الأوضاع الطبيعية. وفي هذا الإطار، أعلنت حكومة الدكتور معروف البخيت استجابتها لهذا المطلب، وقدمت مشروع قانون جديد للبلديات كرس عودة البلديات إلى ممارسة حياتها الديمقراطية، لا بل اتخذ موقفاً غير مسبوق في إقرار كوتا نسائية ضمن المجالس البلدية وأمانة عمان الكبرى بنسبة لا تقل عن ٢٠٪ من عضوية تلك المجالس.

لكن كان هناك مواقف إشكالية ذات صلة بدرجة استقلالية المجالس البلدية، انطوى عليها مشروع القانون، وكانت مجال اختلاف بين الحكومة وبين مجلس النواب، وكذلك بين مجلس النواب والأعيان. وهذه المواقف تتناول بشكل خاص الجمع بين عضوية مجلس النواب، وعضوية المجلس البلدي، وكذلك دور مدير البلدية، والاستقلال الإداري للبلدية، وهذا ما سنوضحه في ما يلي:

#### أ- الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس البلدي

يحظر الدستور الأردني، في المادة ٧٦، الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة. ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتلقى صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك البلديات. ولذلك اقترح مشروع قانون البلديات الذي تقدمت به الحكومة للبرلمان عام ٢٠٠٦، أن يكون من بين الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة أو عضوية المجلس البلدي أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة<sup>١١</sup>. لكن اللجنة الإدارية في مجلس النواب، وهي اللجنة

(١١) يتكون مجلس الأمة من مجلسين هما : مجلس النواب وعدد أعضائه ١١٠ ويتشكل بالانتخاب المباشر من قبل الشعب، ومجلس الأعيان ويتكون من ٥٥ عضواً، وهو يعين من قبل الملك.

المختصة بمناقشة قانون البلديات وأي تشريعات أخرى مماثلة، قبل إحالته على المناقشة العامة في المجلس، اقترحت شطب هذا البند، أي بمعنى إجازة الجمع بين العضويتين. وقد وافق مجلس النواب على هذا التعديل. وحينما أحيل المشروع إلى مجلس الأعيان، رفض الأخير الأخذ بمبدأ الجمع، انتلافاً من المبدأ الدستوري، واستجاب مجلس النواب بالموافقة على عدم جواز الجمع بين العضويتين (المادة ١٨ فقرة د).

#### ب - دور مدير البلدية

عكست المناقشات التي جرت لدور مدير البلدية، اختلافاً مهماً في وجهات النظر لدرجة استقلالية البلدية ورؤيسها ما بين الأطراف الثلاثة: الحكومة ومجلس النواب ومجلس الأعيان. ففي المشروع الذي تقدمت به الحكومة للبرلمان، وردت فقرة خاصة بمدير البلدية، وحددت له مهامات تضue في مركز أهم بكثير من رئيس البلدية، حيث اشتملت على البنود التالية:

١. لمجلس الوزراء بتسييب من الوزير أن يحدد البلديات التي يجب أن يعين لكل منها مدير.
٢. يعين المدير بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسييب الوزير وتنتهي خدماته بالطريقة ذاتها.
٣. ويحدد مجلس الوزراء بناء على تسييب الوزير راتب المدير وعلاواته وشروط استخدامه وسائر حقوقه المالية على أن يتقاضى ذلك من صندوق البلدية بموجب الأنظمة المعتمدة بها.
٤. تناط بالمديري الصالحيات والمسؤوليات التالية ويكون مسؤولاً عنها أمام المجلس:
  - أ. يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية ويكون مسؤولاً عن مراقبة وضمان حسن سير الأعمال فيها.

ب. تنفيذ قرارات المجلس بإشراف الرئيس ومتابعة تنفيذ العقود.

ج. إعداد مشروع جدول أعمال الجلسات في المجلس وله الحق بحضور الجلسات والاشتراك في مناقشتها دون أن يكون له حق التصويت.

د. الإشراف على صيانة أملاك البلدية وأموالها والمحافظة عليها.

هـ. إعداد مشاريع الموازنة السنوية والتقرير السنوي وربع السنوي والحساب الختامي، ورفعها إلى الرئيس في الوقت المحدد.

و. مراقبة تحصيل واردات البلدية ومتابعتها والأمر بصرف النفقات وإصدار الحالات وفقاً للقرارات الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون.

أما تعديلات مجلس النواب فقد انصبت، أولاً على تعيين مدير البلدية بقرار من المجلس البلدي وموافقة الوزير بدل أن يتم التعيين من قبل مجلس الوزراء بناء على تسييب الوزير. وثانياً اعتبار مدير البلدية، مديرأً للجهاز التنفيذي في البلدية بدل أن يكون رئيساً له.

لكن مجلس الأعيان اقترح صيغة معدلة تضع تعيين مدير البلدية بيد الوزير بناء على تسييب المجلس البلدي، بدل أن يكون بيد المجلس البلدي وموافقة الوزير. وأصر على رئاسة مدير البلدية للجهاز التنفيذي، مما استدعاى اللجوء إلى عقد جلسة مشتركة بين المجلسين انتهت بتمرير موقف مجلس النواب القاضي باعتبار مدير البلدية مديرأً للجهاز التنفيذي في البلدية.

### ج - رؤى نيابية لقضايا اللامركزية والتنمية الإقليمية

١. الاستقلال الإداري للبلديات: سجل النائب جعفر الحوراني عضو اللجنة الإدارية مخالفة لأعضاء اللجنة لدى الانتهاء من مناقشة مشروع قانون البلديات لسنة ٢٠٠٦، ركزت هذه المخالفة في أحد بنودها على الاستقلال الإداري للبلديات، مستخدماً الحجج التالية:

- إن الذي يختاره الشعب لا بد أن يكون حراً في قراره المالي والإداري بما يتواافق مع الأنظمة والقوانين حتى يستطيع أن يكون مسؤولاً أمام الشعب والقانون عن النتائج النهائية لخطته و برنامجه الانتخابي، ويكون قادرًا على أداء واجبه على أكمل وجه.

- ضرورة تحسين الاستقلال الإداري للبلدية كونه المفهوم الحقيقي للحكم المحلي.

- هناك كثير من المؤسسات العامة في الدولة مستقلة استقلالاً مالياً وإدارياً، مثل المجلس الأعلى للإعلام (قانون ٢٦ لسنة ٢٠٠٤)، مؤسسة تنمية أموال الأيتام (قانون ٣٤ لسنة ٢٠٠٤)، المجلس الأعلى للشباب (قانون ١٣ لسنة ٢٠٠٥)، السلطة البحرينية الأردنية (قانون ٦٤ لسنة ٢٠٠٦)، وغيرها.

- لم يؤد إشراف وزارة الشؤون البلدية على البلديات منذ زمن طويل إلا إلى زيادة الترهل، وارتفاع المديونية، وزيادة عدد العاملين حتى أن نسبة الإنفاق على الرواتب في بعض البلديات زادت عن ١٠٠ من موازناتها.

واستخلص النائب الحوراني أن البلديات لا يمكن أن تقوم بواجبها إلا إذا تمنت بالاستقلال الإداري، وأن حرمانها من هذا الحق وإعطاءه لغيرها يعني التوجه نحو ديمقراطية عرجاء. وطالب بمصارحة الشعب إن كان النواب مع الديمقراطية والإصلاح السياسي، أم أنهم يرددون شعارات فقط.

وركز السيد الحوراني في مقابلة معه<sup>١٢</sup> على تبيان أهمية الاستقلال الإداري للمؤسسات والذي يحد من التدخلات الحكومية ذات الأثر السلبي. واستشهد بالتجربة الناجحة التي يرعاها جلالة الملك عبد الله الثاني بخصوص هيئات التنظيم المستقلة مثل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات التي نجحت في استقطاب شركات الاتصالات وتتنظيم التنافس بينها ما أدى إلى خفض سعر التخابر بالخلوي للحقيقة الواحدة من ٢٥ قرشاً إلى حوالي قرش واحد في بعض الحالات.

٢. انتخاب كامل أعضاء المجالس البلدية: سجل النائب جعفر الحوراني دون غيره من أعضاء اللجنة الإدارية مخالفة بشأن استثناء أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البتراء من الانتخاب الكامل لأعضاء مجالسها البلدية. وأكد ضرورة أن يتم الانتخاب المباشر لرؤساء وأعضاء المجالس البلدية بالكامل وإلغاء فكرة التعين التي تنتقص من أهلية وإرادة المواطنين أسوة بباقي المجالس البلدية في مختلف مناطق المملكة ليكون المواطنون سواء.

(١٢) جرت مقابلة معه بتاريخ ١٠ أيلول / سبتمبر ٢٠٠٧ في عمان.

وجدير بالذكر أن مجلس أمانة عمان الكبرى والذي يبلغ عدد أعضائه ٦٨ عضواً، ينتخب نصفهم فقط، فيما يعين مجلس الوزراء النصف الآخر مع الأمين، ويجري الأمر على هذا النحو منذ عام ١٩٩٥ . أما فيما يخص كل من مدینتي العقبة، ووادي موسى (البتراء)، فإن وضعهما تحت سلطة خاصة معينة يعود إلى عام ٢٠٠١ .

٣. مؤهلات رئيس البلدية لا تقل عن الشهادة الجامعية: دافع النائب الدكتور مصطفى شنيكات عن ضرورة أن يتمتع رئيس البلدية المنتخب بممؤهل جامعي كحد أدنى، كي يكون قادرًا على النهوض بمسؤولياته الكبيرة. وأوضح أنه لا يمانع في فرض شروط إضافية تتعلق بالعمر والخبرة. مؤكداً في شأن المقارنة بين مؤهلات رئيس البلدية ومؤهلات عضو مجلس النواب، أنه لا يشترط مؤهلات مماثلة للنائب، لأن مسؤوليات رئيس البلدية أكثر أهمية بسبب طبيعتها التنفيذية.

ويبرر شنيكات موقفه بأنه في ظل تخلف الحالة الديمقراطية وسيادة التأثير العشائري في غياب حياة حزبية متطرفة، فإن الاعتبارات العشائرية قد تفرز رئيس بلدية غير مؤهل، هذا في الوقت الذي ينبغي أن تكون فيه البلدية بمثابة حكومة مصغرة. وجدير بالذكر أن مشروع قانون البلديات المقدم من الحكومة اشتمل على تحديدات خاصة بمؤهلات رؤساء البلديات، فيما وافقت اللجنة الإدارية عليها مع بعض التعديلات، لكن مجلس الأعيان أصر على طلبها وهو ما استجاب له مجلس النواب .<sup>١٢</sup>

٤. القدرات المالية للبلديات شرط أساسي لاستقلاليتها: أعرب النائب الدكتور مصطفى شنيكات عن اعتقاده أن استقلالية البلديات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقدراتها المالية. وأوضح أن التنمية الإقليمية تعاني من المشاكل الناجمة عن التنمية الرأسمالية المشوهه التي تم خضت عن تركيز شديد للعملية التنموية في العاصمة. واستشهد بنمو بعض المناطق الطرفية لوجود استثمارات قديمة فيها مثل مصانع الإسمونت في الفحيص وماحص. وأكد أنه يجب وقف الإفءاءات الممنوعة للمشاريع في العاصمة كلياً لتشجيع إقامة مشاريع تنموية في المحافظات الأخرى، ومطلوب من الدولة أن تتحمل مسؤولية تعميم البلديات في ما هو أكثر من مجرد إفاء المشاريع الاستثمارية في المحافظات بحسب معينة.

واعتبر شنيكات أن تفاقم مشكلة البطالة ربّ ضغوطاً إضافية على البلديات في مجال التشغيل ما أسهّم في توسيع الجهاز الإداري بحيث باتت رواتب العاملين تلتهم نسبة متزايدة من موازنة البلدية. ونوه شنيكات بأن معالجة مشكلات البلديات من خلال عملية الدمج بين البلديات

(١٢) اشترط مشروع القانون أن يكون رئيس البلدية حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى (بكالوريوس)، فيما يتعلق ببلديات الفئتين الأولى (أكثر من مئة ألف نسمة)، والثانية (١٥ - ١٠٠ ألف نسمة). والشهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها لبلديات الفئة الثالثة (٥ - ١٥ ألف نسمة)، وأن يحسن القراءة والكتابة لبلديات الفئة الرابعة (أقل من ٥ آلاف نسمة). أما اللجنة الإدارية لمجلس النواب، فاقترحت حصر الشهادة الجامعية الأولى برؤساء بلديات الفئة الأولى، وشهادة الثانوية العامة برؤساء بلديات الفئة الثانية، وأن يجبر رؤساء بلديات الفئتين الثالثة والرابعة القراءة والكتابة.

المجاورة لم تكن سليمة رغم أن بعض الدمج كان إيجابياً. وأن الإصلاح الحقيقي يكمن في المزيد من المشاركة وتعزيز الديمقراطية.

#### رابعاً - المشروع الملكي للتنمية الأقاليم

اقترح الملك عبدالله الثاني في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ إعادة النظر في التقسيمات الإدارية للملكة الأردنية الهاشمية من أجل تشكيل أقاليم تتموّيه تجسيد اللامركزية الإدارية. ففي اليوم المذكور وجه الملك خطاباً إلى الشعب حدد فيه الأسس الثلاثة التالي:

١. إن التنمية السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية عملية متكاملة ولا يجوز التعامل مع أي واحدة منها على أنها وحدة مستقلة أو منفصلة عن غيرها.
٢. توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في مسيرة الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري.

٣. التنمية السياسية هي المدخل لمشاركة مختلف الفعاليات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني في سائر جوانب عملية التنمية. ومن المهم أن تبدأ التنمية السياسية من القواعد الشعبية صعوداً إلى مراكز صنع القرار.

أما الغايات المنشودة من مشروع الأقاليم التموّيه، فقد حدّدها الملك في إشراك المواطنين في محافظاتهم في اتخاذ القرارات الخاصة بالمرافق العامة وأولويات الاستثمار والإنفاق على المشاريع الرأسمالية والخدمية، وفي الإشراف على أداء الأجهزة الرسمية في مناطقهم، واقتراح بنية للمشروع تتطوّي على العناصر الأربعة التالية:

١. إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية في المملكة بحيث يكون لدينا عدد من المناطق التنموية أو الأقاليم.
٢. يضم كل إقليم عدداً من المحافظات، ويكون لكل منها مجلس محلي منتخب انتخاباً مباشراً من سكان الإقليم.
٣. يقوم مجلس الإقليم بالإضافة إلى المجالس البلدية المنتخبة في المحافظات بتحديد الأولويات ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بالإقليم.
٤. تشكيل لجنة ملوكية لدراسة هذا التوجّه من مختلف الجوانب ووضع الآلية المناسبة لتنفيذ وتحويله من فكرة إلى واقع ملموس.

صدرت الإرادة الملكية يوم ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ بتشكيل اللجنة الملكية لدراسة مشروع الأقاليم وتقديم الاقتراحات لتنفيذ الرؤية التي تضمنها الخطاب الملكي بهذا الصدد، من ١٢ شخصية<sup>١٤</sup> معظمهم أعضاء في مجلسي النواب والأعيان. وبعد حوالي عشرة أشهر على

(١٤) تشكلت اللجنة الملكية من ١٢ شخصية من بينهم نائب رئيس مجلس الوزراء، وسيدة ناشطة من المجتمع المدني. أما الباقيون فجميعهم وزراء سابقون. ويتوزع هؤلاء بين ثمانية أعضاء في مجلس الأعيان، من ضمنهم ثلاثة رؤساء وزارات سابقين أحدهم رئيس مجلس الأعيان، وبين ضيوفين في مجلس النواب أحدهما رئيس المجلس.

تشكيلاً، قدمت اللجنة يوم ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر نتائج أعمالها إلى الملك، ثم أحيل هذا الملف إلى الحكومة<sup>١٥</sup>.

تضمن الخطاب الملكي عدداً مهماً من المبادئ والأسس والأهداف والعناصر الخاصة بهذا المشروع، ولكن يبقى أن هناك مساحة واسعة للاجتهداد بشأن شكل الأقاليم المنشود قيامها وأسس انتخابها ووظائفها وأليات عملها وعلاقتها بالحكومة المركزية. فإلى أي مدى، اقتربت لجنة الأقاليم الملكية من ترجمة فحوى الخطاب الملكي؟

بلغت اللجنة الملكية تصوراً يقوم على تقسيم المملكة إلى ثلاثة أقاليم: إقليم الشمال ويضم محافظات الشمال الأربع (إربد، عجلون، جرش، والمفرق)، وإقليم الوسط ويضم ثلاثة من محافظات الوسط (الزرقاء، البلقاء، ومباديا)، حيث تم استثناء المحافظة الرابعة التي هي محافظة العاصمة، وإقليم الجنوب ويضم محافظات الجنوب الأربع (الكرك، الطفيلة، معان، والعقبة). وفيما يخص مجلس الأقاليم، فإنه يتشكل بالانتخاب المباشر من مواطني الإقليم، بحيث يخصص لكل محافظة العدد نفسه من المقاعد وهو عشرة.

إن الحكومة التي تسلمت نتائج أعمال لجنة الأقاليم الملكية، وضعت هذا الملف برمته على الرف، ولم تقم بأي مبادرة، لا بتحويل هذه النتائج إلى مشروع قانون لعرضه على البرلمان، ولا بطرح هذا الملف للنقاش العام بغية التعرف على ردود فعل المجتمع والقوى السياسية عليه. ولا يمكن تقسيير ذلك فقط بأن الحكومة التي تسلمت نتائج أعمال لجنة الأقاليم، ليست هي الحكومة التي انطلق المشروع في عهدها.

ويسود الاعتقاد بأن المشكلة الأساسية تكمن في حقيقة أن التصور الذي اقترحته اللجنة لا يقدم صيغة مبتكرة أو بالحد الأدنى مناسبة لترجمة هذا التوجه. فالأقاليم الثلاثة صيغة متداولة في الأدبيات التنموية الأردنية ولاسيما لدى وزارة التخطيط، ولكنها مجرد صيغة لتقسيمات جغرافية، ولم تكن يوماً محركاً للتنمية. أما موضوع التمثيل المتساوي للمحافظات المعنية في مجلس الأقاليم، فهو وصفة سحرية لتتأليب المحافظات الكبيرة ضد المشروع، لأن التمثيل المتساوي للوحدات الجغرافية المتباينة في عدد سكانها، يأتي في العادة كمستوى ثانٍ من التمثيل بعد مستوى أول يعكس فيه التمثيل الثقل السكاني. هذا فضلاً عن أن إخراج العاصمة من المشروع، وهي التي تمثل أكثر من ٣٨% من عدد سكان المملكة، يعد أمراً كافياً لإجهاز المشروع.

لقد أثار طرح مشروع الأقاليم التنموية اهتماماً كبيراً في أواسط الرأي العام الأردني، وقوبل بترحيب واسع من الكتاب الصحفيين والمعلقين السياسيين والاقتصاديين، لكن الإسهام بأفكار جديدة أو رائدة أو بدراسات معمقة يمكن أن تثري المشروع كان متواضعاً.

(١٥) أكد العين السيد مروان الحمود عضو اللجنة الملكية للأقاليم التنموية خلال المقابلة معه أن اللجنة أعدت مشروع قانون للبلديات متضولاً، وقدمته للحكومة ضمن نتائج أعمالها كي يكون هذا القانون متوافقاً مع مشروع الأقاليم، لكن مشروع قانون البلديات الذي قدمته الحكومة في وقت لاحق لمجلس الأمة، لم يأخذ بمضامين مشروع قانون البلديات الذي اقترحته اللجنة الملكية.

ومن بين الإسهامات القليلة الجادة في هذا المجال، دراسة قدمها الباحث<sup>١٦</sup> في ندوة متخصصة في حزيران/يونيو ٢٠٠٥، بحثت في الخيارات المختلفة لقيام تشكيلات تنموية، ودعت إلى تقسيم المملكة إلى ١٠ أقاليم تنموية<sup>١٧</sup> من بينها إقليم خاص بوادي الأردن<sup>١٨</sup> (الأغوار الشمالية والوسطى والجنوبية). واستندت الدراسة في ذلك إلى أن التواصل الجغرافي لا يشكل بعد ذاته عنصراً كافياً لكي يجعل من الأقاليم التنموية الواسعة، كأقاليم الشمال والوسط والجنوب، أرضية مناسبة للتخطيط التنموي والإدارة اللامركزية.

ورأت الدراسة أنه لا بد من البحث عن التجانس والخصوصية التي تعكس تحديات تنموية محددة، كمنطلق لتشكيل الإقليم التنموي. وضمن هذا المنظور، رأت الدراسة أن الخيار المفضل في المدى المباشر، هو أن يتم تشكيل أقاليم تنموية صغيرة الحجم نسبياً، واعتماد نظام التمثيل النسبي لتشكيل مجالس الأقاليم.

وللاتفاق على مشكلة ضعف الأحزاب السياسية، اقترحـت الدراسة اعتماد مفهوم القوائم الاجتماعية التي قد تتشكل من حزب أو ائتلاف حزبي، أو من مواطنين غير حزبيـن يأتـلونـون في قائمة اجتماعية واحدة، ويـشـرـطـ لـذـلـكـ أـنـ تـعلـنـ هـذـهـ قـوـائـمـ عـنـ نـفـسـهـاـ رـسـميـاـ وـتـبـنـيـ برـنـامـجـاـ اـنتـخـابـياـ مـعـلـناـ. وـفيـ هـذـاـ الإـطـارـ دـعـتـ الـدـرـاسـةـ إـلـىـ تمـثـيلـ الـمـرـأـةـ بـمـاـ لـيـقلـ عـنـ ٢٠ـ٪ـ مـنـ مـقـاعـدـ كـلـ مـجـلسـ.

#### خامساً - خاتمة و توصيات

هـنـاكـ توـافـقـ عـامـ عـلـىـ أـنـ الـلـامـرـكـزـيـةـ الـإـدـارـيـةـ هـيـ المـدـخـلـ الـمـنـاسـبـ لـأـغـرـاضـ التـنـمـيـةـ الـإـقـلـيمـيـةـ. وـهـذـاـ يـعـبـرـ عـنـ نـفـسـهـ فـيـ الـخـطـابـ الرـسـميـ الـذـيـ يـتـبـنـيـ الـلـامـرـكـزـيـةـ الـإـدـارـيـةـ وـيـرـوجـ لـهـاـ، وـكـذـلـكـ فـيـ الـمـوـقـفـ الـإـيجـابـيـ لـلـنـوـاـبـ بـشـكـلـ عـامـ وـلـمـسـؤـلـيـنـ الـحـكـوـمـيـيـنـ. لـكـنـ الـإـدـارـةـ الـعـامـةـ تـسـتـمـرـ فـيـ عـلـمـهـاـ وـفـقـ منـهـجـ يـتـسـمـ بـمـركـزـيـةـ شـدـيـدةـ رـغـمـ وـجـودـ تـقـدـمـ بـطـيءـ فـيـ اـتـجـاهـ الـلـامـرـكـزـيـةـ الـإـدـارـيـةـ.

وـفـيـ غـيـابـ الـأـخـذـ بـمـشـرـوـعـ لـلـتـنـمـيـةـ الـإـقـلـيمـيـةـ مـنـ طـبـيـعـةـ إـسـتـرـاتـيـجـيـةـ مـثـلـ مـشـرـوـعـ الـأـقـالـيمـ الـذـيـ اـقـرـرـهـ الـعـاـهـلـ الـأـرـدـنـيـ، وـلـمـ يـرـىـ النـورـ رـغـمـ أـنـ لـجـنةـ مـلـكـيـةـ عـلـىـ أـعـلـىـ الـمـسـتـوـيـاتـ قـامـتـ بـإـعـادـادـ تـصـورـ مـتـكـاملـ لـتـفـيـذـهـ. فـإـنـ الـبـلـدـيـاتـ هـيـ الـمـدـخـلـ الرـئـيـسـيـ لـلـنـهـوـضـ بـالـتـنـمـيـةـ الـإـقـلـيمـيـةـ إـذـاـ ماـ توـافـرـتـ لـهـاـ الـأـدـوـاتـ الـمـنـاسـبـةـ التـشـرـيعـيـةـ وـالـمـالـيـةـ ضـمـنـ مـنـظـرـ لـأـمـرـكـزـيـ وـاضـحـ الـمـعـالـمـ. وـهـذـاـ يـحـتـاجـ إـلـىـ إـسـتـرـاتـيـجـيـةـ تـنـمـيـةـ لـأـمـرـكـزـيـةـ جـدـيدـةـ.

(١٦) نـشـرـتـ هـذـهـ الـدـرـاسـةـ ضـمـنـ مـلـفـ خـاصـ بـعـنـوانـ «ـرـؤـيـةـ شـامـلـةـ لـتـشـكـيلـ الـأـقـالـيمـ التـنـمـيـةـ وـانتـخـابـ مـجاـلسـهـاـ»ـ، مـجـلةـ قـضـاياـ الـمـجـتمـعـ الـمـدـنـيـ، مـرـكـزـ الـأـرـدـنـ الـجـدـيدـ لـلـدـرـاسـاتـ، الـعـدـدـ ٢٨ـ، تـمـوزـ/ـيـولـيوـ ٢٠٠٥ـ.

(١٧) فـيـ مـقـالـ نـشـرـ بـتـارـيخـ ٢٠٠٧ـ حـزـيرـانـ/ـيـونـيوـ، أـشـارـ الصـحـافـيـ فـيـ صـحـيفـةـ الـدـسـتـورـ بـاـتـرـ وـرـدـ فـيـ مـنـاقـشـةـ لـمـشـرـوـعـ الـأـقـالـيمـ التـنـمـيـةـ، إـلـىـ أـنـ هـذـهـ الـأـقـالـيمـ يـمـكـنـ أـنـ تـتـشـأـ فـيـ الـأـرـدـنـ بـالـاعـتـمـادـ عـلـىـ خـصـائـصـ الـمـوـارـدـ الـطـبـيـعـيـةـ، وـرـأـيـ أـنـ هـنـاكـ سـتـةـ أـقـالـيمـ مـتـمـيـزةـ، تـقـاطـعـ فـيـ عـدـمـهـاـ مـعـ اـقـرـارـنـاـ وـيـخـاصـهـ فـيـماـ يـخـصـ وـاديـ الـأـرـدـنـ، وـمـحـافـظـيـ الـطـفـيلـةـ وـالـكـرـكـ، وـمـحـافـظـةـ مـعـانـ، وـمـحـافـظـةـ الـقـيـفـةـ.

(١٨) فـيـ كـلـمـتـهـ أـمـامـ مـجـلـسـ النـوـاـبـ فـيـ جـلـسـةـ الثـقـةـ بـحـكـوـمـةـ الـمـهـنـدـسـ نـادـرـ الذـهـبـيـ يـوـمـ ١٣ـ كـانـونـ الـأـوـلـ/ـدـيـسـمـبـرـ ٢٠٠٧ـ، طـلـبـتـ النـائـبـ آمـنـةـ الـفـرـاغـيـ الفـائـرـةـ بـأـحـدـ مـقـاعـدـ الـكـوتـاـ النـسـائـيـةـ فـيـ اـنـخـابـاتـ الـمـلـسـنـ النـيـابـيـ الـخـامـسـ عـشـرـ ٢٠٠٧ـ، عـنـ دـائـرـةـ لـوـاءـ دـيرـ عـلـاـ بـوـاديـ الـأـرـدـنـ التـابـعـ لـمـحـافـظـةـ الـبـلـقـاءـ، بـتـشـكـيلـ «ـمـحـافـظـةـ أـوـ إـقـالـيمـ تـنـمـيـةـ»ـ مـنـ وـادـيـ الـأـرـدـنـ نـظـرـاـ لـتـجـانـسـ حـالـهـ عـلـىـ الصـعـدـ الـجـغـرـافـيـةـ وـالـتـنـمـيـةـ وـالـاـقـتصـادـيـةـ.

إن الإستراتيجية الجديدة يجب أن تعيد الاعتبار لدور البلدية في ما يخص الخدمات التي تقدمها للمواطنين بحيث تتوقف الإدارات المركزية عن تقديم العديد من الخدمات مباشرة للمواطنين ما يضعف العلاقة بين البلدية ومواطنيها، ويضعف قدرتها على فرض رسوم جبائية أو ضرائب محلية بما يجعل البلدية مسؤولة أمام مواطنيها.

وفي الأوضاع الراهنة، فإن النواب يتعاطفون عادة مع متطلبات دعم البلديات والنهوض بأوضاعها ومع التوجّه لتعزيز التنمية الإقليمية، إذا ما عرض عليهم على شكل تشريع أو إجراءات، لكن ذلك لا يشكل أولوية بالنسبة لهم. ويُشَهِّدُ النواب عادة على موقفهم الداعم للبلديات بمتطلباتهم توفير دعم مالي إضافي لها، وهو ما جرى لدى مناقشة موازنة الدولة لعام ٢٠٠٧، حيث تم إقرار زيادة الدعم المالي للبلديات بقيمة ٨٤،٠ مليون دولار. وفي مجلس النواب الخامس عشر المنتخب في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، طالب نواب في جلسة الثقة بالحكومة الجديدة المشكّلة بعد الانتخابات بتوفير الدعم للبلديات<sup>١٩</sup>.

إن قدرة مجلس النواب على لعب دور فاعل في ميدان التنمية الإقليمية، ينبغي أن يلاحظ أن القسم الأكبر من أعضاء المجالس الن悲哀ية هم من النواب الجدد، وبالتالي فإن خبرتهم في هذا المجال محدودة. لذا ينبغي إيلاء أهمية قصوى لتعزيز معرفة النواب بالحاكمية الجيدة في الحكم المحلي وما ينطوي عليه من مضامين تنموية. وكذلك إتاحة الفرص أمامهم للاطلاع على تجارب متقدمة في الحكم المحلي للاستفادة منها، سواء من خلال المشاركة في المؤتمرات والندوات التي تتناول هذا الموضوع، أو من خلال الزيارات للبلديات متقدمة في أدائها في بلدان أخرى.

إن مجلس النواب يعني بمطالبة الحكومة لدى إعداد مشروع قانون موازنة الدولة تقديم معلومات كافية حول الإيرادات والنفقات على مستوى المحافظات والأقاليم التنموية، لمواكبة تطور التنمية الإقليمية ودعم السياسات التي من شأنها تعزيز التوجه نحو اللامركزية، وبخاصة أن مجلس النواب ينتخب من دوائر انتخابية يتم تحديدها باعتمادها إلى التقسيمات الإدارية الرئيسية للملكة، حتى أنه إلى سنوات قليلة خلت، كان معظم المحافظات يتطابق مع دوائر انتخابية، وما زال هناك ثلاث محافظات هي نفسها دوائر انتخابية.

(١٩) قال النائب أحمد العقوم: «إن البلديات مؤسسات ذات علاقة مباشرة بخدمة المواطنين، تقللها المديونيات التي تحد من قدرتها على أداء خدماتها بما يتاسب وطبيعة دورها، لذا فإني أطالب الحكومة إما بإغفاء هذه البلديات من جزء من مديونيتها أو إعادة جدولة تلك الديون، وإغفاء سياراتها وألياتها من الجمارك» (من كلمة النائب في جلسة الثقة بالحكومة يوم ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧).

وقال النائب عبد الرحمن العناقطة: «أما بالنسبة لواقع المجالس البلدية في محافظة الطفيلة، فهو واقع مؤلم جداً جراء ما يقللها من مديونية، وقلة مواردها وحجم الخدمات والمشاريع المطلوبة منها. وللدلالة فقط، فإن موازنة بلدية الطفيلة للعام القادم، بلغت ٨٠٠ ألف دينار (١١٢ مليون دولار)، وقد شكلت رواتب العاملين فيها ما نسبته ٧٠٪ من الموازنة، فيما يتطلع السكان إلى أن تعمل البلدية على إكمال صيانة شوارعها وإنشاء قاعة عامّة ومكتبة وسوق مركزية للخضار والفواكه وأسواق شعبية ومواقف سيارات، وكذلك إنشاء مشروع استثماري في موقع مدرسة ابن تيمية التي ستنتقل مطلع العام القادم إلى موقعها في المبني الجديد الذي أمر به جلاله الملك في إحدى زياراته الكريمة للمحافظة حيث كان موقعها السابق يشكّل خطورة على سلامته طلبتها كونه يقع في الوسط التجاري» (من كلمة النائب في جلسة الثقة بالحكومة يوم ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧).

سادساً - ملحق رقم ١

مقططفات من الخطاب الملكي الموجه إلى الشعب الأردني بشأن الأقاليم التنموية

بتاريخ ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥

أتحدث إليكم اليوم وأضع أمامكم رؤيتي لمسيرة الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري التي بدأناها منذ خمس سنوات والتي تشكل في مجموعها طريقنا إلى التنمية المنشودة.

وعلى ذلك فإنني أرى أن التنمية السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية هي عملية متكاملة ولا يجوز التعامل مع أي واحدة منها على أنها وحدة مستقلة أو منفصلة عن غيرها. وأنه لا بد من توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في هذه المسيرة التي تحتاج إلى جهد ودعم كل واحد من أبناء الوطن.

ولما كانت التنمية السياسية هي المدخل لمشاركة مختلف الفعاليات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني في سائر جوانب عملية التنمية. فإنني أؤكد هنا على أهمية أن تبدأ التنمية السياسية من القواعد الشعبية صعوداً إلى مراكز صنع القرار وليس العكس.

وبناء على ما تقدم، وتعزيزاً لمسيرتنا الديمقراطي واستكمالاً لعملية الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري، وحرصاً منا على إشراك المواطنين في محافظاتهم في المرافق العامة وأولويات الاستثمار والإإنفاق على المشاريع الرأسمالية والخدماتية وفي الإشراف على أداء الأجهزة الرسمية في مختلف المناطق. فقد رأينا أن نعيد النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة بحيث يكون لدينا عدد من المناطق التنموية أو الأقاليم التي يضم كل إقليم منها عدداً من المحافظات. ويكون لكل إقليم مجلس محلی منتخب انتخاباً مباشراً من سكان هذا الإقليم ليقوم هذا المجلس، إضافة إلى المجالس البلدية المنتخبة في المحافظات، بتحديد الأولويات ووضع الخطة والبرامج المتعلقة بهذا الإقليم بدلاً من اقتصار هذه المهمة على صانع القرار في المركز. فأهل الإقليم أدرى بمصالحهم واحتياجاتهم وسنعمل في أقرب وقت ممكن على تشكيل لجنة ملکية لدراسة هذا التوجه من مختلف الجوانب ووضع الآلية المناسبة لتنفيذها وتحويله من فكرة إلى واقع ملموس.

## لائحة بأبرز المراجع

### ١. كتب ومراجع

- اللامركزية مصامن وتجارب عالمية، سلسلة الدراسات والمعلومات، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الملف السادس، شباط/فبراير ٢٠٠٦.
- البلديات: ضعف الإستراتيجية وهيمنة المرحلية، مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، ٢٠٠٤.
- بانوراما الانتخابات البلدية العامة ١٩٩٩، وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، عمان، ١٩٩٩.
- سليمان الموسى، إمارة شرق الأردن: نشأتها وتطورها في ربع قرن (١٩٢١ - ١٩٤٦)، منشورات لجنة تاريخ الأردن (١)، عمان، ١٩٩٠.
- قانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، رقم ٤٨٢٠، تاريخ ٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.
- ملحق جدول أعمال الجلسة السادسة المنعقدة في ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، الدورة العادية الرابعة لمجلس النواب الرابع عشر، مجلس النواب الأردني.

### ٢. مقابلات:

- مقابلة مع محافظ البلقاء السيد سامح المجالي، السلط، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.
- مقابلة مع النائب جعفر الحوراني، عضو اللجنة الإدارية لمجلس النواب الرابع عشر ٢٠٠٣، عمان، ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.
- مقابلة مع العين مروان الحمود، وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة الأسبق، عمان، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.
- مقابلة مع النائب السابق الدكتور مصطفى شنيكات وزير الزراعة الأسبق، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

الدراسات البحثية

# الباب الرابع

إيطاليا



# التجربة الإيطالية حول كيفية مكافحة البرلمان للفساد

روبرتو كاجاتي\*

## ملخص

بشكل عام، حتى الماضي القريب ظل العمل البرلماني لمكافحة الفساد ضعيفاً نسبياً، في حين تولت السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية، أو كلاهما معاً، معظم الأعمال المهمة المتصدية بالفساد. ومع ذلك، في السنوات القليلة الماضية زاد الوعي بين أعضاء البرلمانات حول أهمية مكافحة الفساد في العالم بأسره. وانتشر التعاون الدولي بين البرلمانات الوطنية والتشبيك على المستوى الإقليمي والعالمي.

وفي عام ٢٠٠٢، في مبادرة أخرى، التقى برلمانيون من مختلف الدول في قاعة اجتماعات مجلس العلوم الكندي وأنشأوا «المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد» GOPAC. وتتمثل الفكرة الرئيسة وراء إنشاء هذه المنظمة في أن البرلمانات، بوصفها المؤسسات الأساسية للتمثيل الديمقراطي، لم يعد بمقدورها أن تظل مستسلمة ومُذنة لظاهرة لن تتسبب فقط في إلحاق أضرار اقتصادية مباشرة وغير مباشرة؛ ولكن ستؤدي أيضاً إلى تقويض الممارسة الديمقراطية، وانتهاك العدالة الاجتماعية، وإضعاف الثقة في مؤسسات الدولة.

ويشارك قطاع متزايد من الرأي العام العالمي وكذلك الخبراء في العلوم السياسية والاقتصاد الاعتقاد بأن للفساد آثار سلبية متعددة الأوجه، وعززت هذا الاعتقاد وسائل الإعلام التي تتزايد يقطنها يوماً بعد يوم. وثمة فكرة خاطئة تسود بعض الدوائر السياسية ودوائر الأعمال وهي أن الفساد شر لا مفر منه لمواجهة تكلفة السياسة وتسهيل بعض آليات الاقتصاد، ولكن لحسن الحظ أن هذه الفكرة آخذة في الانحسار.

ومن الأسباب التي يجعل البرلمانيات لا تبدو دائماً يقطنة في مكافحة الفساد أن الفساد موجود في صفوتها<sup>١</sup>. وانطلاقاً من تلك النظرة، يمكن اعتبار الفساد السياسي من أكثر أنماط السلوك السيئ إلحاقاً للضرر لأنه:

\* باحث، معهد العلاقات الدولية بين إيطاليا ودول أفريقيا وأميركا اللاتينية والشرقين الأوسط والأقصى، «إيبالمو» - إيطاليا.  
Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) and The World Bank Institute, (١)  
*Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*. Ottawa, Canada: GOPAC, 2005.

Stapenhurst, Rick, Niall Johnson and Riccardo Pelizzo (eds.). *The Role of Parliaments in Curbing Corruption*, Washington D.C.: World Bank Institute, 2006. (٢)

١. يحرم السلطة التشريعية من الإرادة والقوة اللازمتين لمكافحة ظاهرة قد تستشرى في بنية المجتمع.

٢. ويُفقد المؤسسات الديمقراطية شرعيتها، مما يُعرض أساس الديمقراطية للخطر. وقد حدث هذا في إيطاليا قبل عام ١٩٩٢، وتبع ذلك، بوضوح، بذل جهود لإصلاح ما حدث.

#### أولاً - الفساد السياسي - مسألة إستراتيجية

عند تحليل أسباب الفساد، يبرز بشكل عام العديد من الأفكار المُضلة. وقد حدث هذا، لاسيما، في السبعينات والثمانينات عندما كانت الدراسات الدقيقة والمعمقة التي أجريت حول ظاهرة الفساد يشوبها القصور، وانتشرت أفكار أخلاقية إيديولوجية لم تكن مدروسة بالتحليل والبحث الأكاديمي. وفيما يتعلق بالفساد السياسي في إيطاليا، ظهرت اعتقدات خاطئة كثيرة. ورأى البعض أن بعض الدول الكاثوليكية واللاتينية كانت عرضة للفساد أكثر من غيرها لأسباب ثقافية. لكن بعد ذلك ظهر خطأ هذا الاعتقاد عندما تبين أن الفضائح السياسية لم تكن مستشرية في إيطاليا وفرنسا وأسبانيا فحسب بل وأيضاً في دول مثل بلجيكا وهولندا وألمانيا والمملكة المتحدة.<sup>٣</sup>

ورأى آخرون، أغلبهم من الشيوعيين، أن الرأسمالية وجشاشة اقتصاد السوق هي الأسباب الرئيسية للفساد. واعتقدوا أن فرض مزيد من السيطرة على القطاع الخاص يمكن أن يحد من المشكلة، دون أن يضعوا في اعتبارهم أنه في الكتلة الشيوعية، كان الفساد ظاهرة واسعة الانتشار. بل وأسوأ من ذلك، كانت هناك آراء، لحسن الحظ لم تكن كثيرة، أرجعت السبب في مشكلة الفساد إلى العادات المتساهلة التي تترتب على الديمقراطية والحرية، وأيدت الحكم القمعي الرهيب.

وأضافت بحوث السياسات والدراسات الأكademie - التي زادت في النصف الثاني من الثمانينات - بعض الوضوح على المناقشات التي جرت عن الأسباب الجذرية للفساد بشكل عام. وأكدت هذه البحوث والدراسات على أن الأسباب الرئيسية للفساد هي عدم الشفافية والمساءلة، وسوء أداء الأسواق، والفاشية، والديمقراطية غير المطبقة على نحو صحيح، والبيروقراطية المراهقة، والأطر القانونية غير الواقعية.

فمن ناحية، اتسمت الحركة السياسية في إيطاليا خلال الحرب الباردة بالديمقراطية المغفلة. إذ لم يسمح وجود حزب شيوعي قوي بحدوث أي تغيير في الأغلبية البرلمانية ينعكس على قيادة الدولة. ولقرابة أربعين عاماً، ظل الائتلاف الحزبي الحاكم نفسه يحكم إيطاليا، دون إجراء تغييرات تذكر. وأدى بقاء ائتلاف الوسط مع اليسار في السلطة طوال هذه المدة دون توقف إلى إحكام سيطرة تلك الأحزاب السياسية على بنية الدولة، وهو ما سمي بـ«دولة الأحزاب» stato dei partiti وتضاعفت ممارسات المحسوبية السياسية، واستخدمت آليات غير قانونية في المناقصات الحكومية، والأشغال العامة، والتوظيف في الحكومة الخ.

Veronique Pujas; Martin Rhodes, "A Clash of Cultures? Corruption and the Ethics of Administration in (٢) Western Europe, Parliamentary Affairs; (Oxford: October 1999).

وأدى عدم وجود رقابة ديمقراطية فعالة، وغياب المنافسة الحقيقية بين الأحزاب السياسية القائمة على مناقشة مشكلات ملموسة (وليس الدخول في مواجهات مذهبية فارغة) إلى استخدام المحسوبية السياسية كأكثر الطرق فاعلية لضمان إعادة انتخاب الأحزاب الحاكمة. وكان هناك سلوك متعمد للتغاضي عن البيروقراطية المفرطة والأساليب البيروقراطية غير الفعالة، حتى يمكن تقديم الخدمات لناخبين معينين في ظل المحسوبية السياسية<sup>٤</sup>.

ومن جهة أخرى، كان من بين الأسباب الأخرى للفساد السياسي عدم وجود قواعد تحكم تمويل الأحزاب حتى عام ١٩٧٤، وعدم الفهم الصحيح لقانون صدر بعد ذلك. فقبل عام ١٩٧٤، أدت الرشاوى على العقود والواردات الحزبية، وتحويل مسار الأموال العامة، وعائدات الأنشطة الاقتصادية الحزبية، والمنح المقدمة من المنظمات الداخلية ومن الخارج، إلى فساد ممنهج حتى ولم يكن بالضرورة غير قانوني.

وأدى إقرار القانون رقم ١٩٥ في ٢ أيار/مايو ١٩٧٤ إلى استحداث لوائح مُحكمة نصت على عدم قانونية المنح المقدمة من شركات القطاع العام، وأوجبت تقديم إقرار بأية مُساهمات من مصادر خاصة، وسمحت بتقديم دعم عام للأحزاب التي تحصل على أكثر من %٢ من الأصوات. وجرّم القانون أشكال التمويل التي كانت قانونية في السابق، وأبقى على حصانة أعضاء البرلمان من الملاحقة القضائية، واستحدث إجراءات لنشر حسابات الأحزاب، لم تنص لا على الشفافية ولا المراقبة الفعالة.

وبعد الأزمة السياسية التي حدثت في عام ١٩٩٢ وسميت آنذاك باسم «مدينة الرشاوى tangentopoli» (عندما وجّهت إلى رئيس الوزراء الإيطالي تهمة تناول رشاوى ووصلت إلى حوالي ٣٠ مليون لير إيطالي)، أقر البرلمان الإيطالي إصلاحات مختلفة لتمويل الأحزاب السياسية لكنها باءت بالفشل، حتى توصل للتشريع الحالي، الذي رغم أن بعض لوائحه يشوبها الضعف وعدم الكفاءة، تحد على ما يليه، على الأقل، من الانتشار الواسع للسلوك غير القانوني. وتشير القضايا المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية الاهتمام، ولو أنها لم تحظ حتى الآن بالتحليل الكافي من قبل المحللين السياسيين. وال الخيار المطروح الآن هو الاختيار بين « مجرد قانون» من الناحية النظرية، يهتم بالتوزن الديمقراطي (لاسيما التمويل العام)، وتبني منهج أكثر نفعا، من الناحية العملية، كفيل بإيجاد توازن حقيقي في السلطة في المجتمع (زيادة التمويل الخاص). وأيا كان النظام الذي يتم اختياره، يجب أن يضمن النظام المختار توفر شرطين لتفادي خطر تفشي الفساد:

١. شفافية التدفقات المالية.
٢. ضمان حصول الأحزاب السياسية على الأموال التي تحتاجها لأداء مهامها.

Veronique Pujas; Martin Rhodes, "A Clash of Cultures? Corruption and the Ethics of Administration in (٤) Western Europe, *Parliamentary Affairs*; (Oxford: October 1999).

### نشاط البرلمان الإيطالي في مكافحة الفساد

بعد عاصفة «مدينة الرشاوى»، كان واضحاً أن الأحزاب السياسية في حاجة لاستعادة ثقة الشعب. فمن ناحية، حل الغضب الشديد للرأي العام الإيطالي، والذي يشكل خطراً على المؤسسات الديمقراطية، محل الاستسلام وقبول الفساد وكأنه شأن طبيعي من شؤون الدولة. ومن ناحية أخرى، آثار الإجراء الذي اتخذه القضاء مخاوف من أن تأخذ الأمور اتجاهًا آخر، لأن أفراداً كثيرين في البيئة الاقتصادية والسياسية كانوا، من الناحية الشكلية، معرضين لتوجيه الاتهام إليهم وملاحقتهم قضائياً.

وفي ظل هذه الظروف، أقر البرلمان الإيطالي إستراتيجية ارتكزت على:

١. احتواء الإجراء الذي اتخذه القضاء<sup>٥</sup>.
٢. إجراء إصلاح عام للنظام للقضاء على أسباب الفساد الجذرية.

وارتؤى أنه من الأفضل اتخاذ تدابير وقائية وغير مباشرة. ومن ثم، تم إقرار كل الأساليب الفعالة لمكافحة الفساد، مثل: تحليل ظاهرة الفساد، المهمة التشريعية والمهمة الرقابية. وتتجدر الملاحظة أن بعض القوانين، وتحديداً تلك المتعلقة بمسألة الشفافية أو بإصلاح النظام البيروقراطي، كانت قد اعتمدت بالفعل، على التوالي، في عام ١٩٩٠، أي، قبل أزمة «مدينة الرشاوى»، وفي عام ١٩٩٣، قبل تشكيل لجنتين برلمانيتين لدراسة ظاهرة الفساد ولوضع توصيات بشأن الإجراء التشريعي الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد.

### تحليل الظاهرة

في أوليول/سبتمبر ١٩٩٦، شكل رئيس مجلس النواب لجنة لدراسة ظاهرة الفساد تتألف من ثلاثة باحثين رسميين، وهم: السيد أنطونيو كاسيسيه، والسيد أرسيدياكونو، والسيد بيزورنو، وقادت بإعداد تقرير مفصل في تشرين الأول/أكتوبر من نفس العام<sup>٦</sup>. وفي الوقت نفسه، عين مجلس النواب أيضاً «اللجنة الدائمة الخاصة لمكافحة وقمع الفساد» مهمتها دراسة أفضل مشروعات القوانين ملائمة لمكافحة الفساد.

وحل التقرير الذي أعدته «لجنة كاسيسيه» أبعاد الفساد وتاريخه وأسبابه، موضحاً أكثر القطاعات تضرراً من ظاهرة الفساد، والظروف التي تساعده على انتشارها.

وبالنسبة إلى النقطة الأولى (القطاعات المتضررة)، تم تحديد القطاعات الآتية:

١. نفقات الإدارة العامة على السلع والخدمات التي يوفرها القطاع الخاص.

<sup>٥</sup> هي ٥ آذار/مارس ١٩٩٣، وافق البرلمان على تشريع «حكومة أمانو»، والذي سمح بأن تحل اتهامات إدارية محل الاتهامات الجنائية في جرائم عدة متعلقة بالرشاوي، وبعد ذلك لم يفل البرلمان الجديد المنتخب في عام ١٩٩٤، بتأييد كل من الأغلبية التي يمثلها يمين الوسط والمعارضة التي يمثلها يسار الوسط، أي شيء يحول دون إمكانية إلغاء محکمات عدة بسبب انتهاء سريان نصوص تشريعية.

<sup>٦</sup> Camera dei Deputati, Rapporto del Comitato di Studio sulla Prevenzione della Corruzione, Atti Parlamentari, Roma, ottobre 1996.

٢. الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة.

٣. السلطات السيادية للإدارة العامة (على سبيل المثال، فرض الضرائب).

وفيما يتعلق بالأوضاع التي تساعد على الفساد، حددت اللجنة الأوضاع الآتية:

١. توسيع الحكومة والإدارة العامة، بشكل مبالغ فيه، في إدارة الاقتصاد.

٢. الإطار القانوني المرهق جداً والذي يعطي سلطة تقديرية واسعة للجهاز الإداري.

٣. الطريقة المتبعه في تطبيق اللامركزية الإدارية (على سبيل المثال، عدم المساءلة المالية للسلطات المحلية).

٤. التمويل السياسي.

٥. الخلط بين دور السلطة والجهاز الإداري.

٦. ضعف وعدم كفاءة الإدارة العامة والإجراءات.

٧. عدم فعالية الضوابط المطبقة.

٨. عدم ثقة المواطنين بالقضاء.

٩. التشويهات الاقتصادية التي تعزى إلى عدم كفاءة الأسواق.

١٠. ضعف هيبة الموظفين الحكوميين.

وقدمت اللجنة قائمة مطولة من التوصيات (٢٢ توصية) قسمتها إلى ثلاث فئات طبقاً لإمكانية تطبيقها على المدى القصير والمتوسط والطويل. وفي السنوات التي تلت ذلك، وُضعت هذه النتائج والتوصيات، بالتأكيد، في الاعتبار خلال النقاش العام، وترجم بعض منها، بشكل جزئي، إلى قوانين فعلية.

ومن جهتها، أعدت اللجنة الدائمة الخاصة، التي ظلت تعمل حتى نهاية شهر آذار/مارس ١٩٩٨، مشروع قانون تم إقراره بالإجماع مع الأخذ في الاعتبار مبدئين من «مبادئ القانون» بما:

١. رفع مستوى الأداء.

٢. حياد화 التنظيم الإداري (وهذا المبدأ منصوص عليهما بالفعل في المادة ٩٧ من الدستور). أما المواد التسع والعشرون المتبقية فتحتوي على إجراءات صارمة جداً، تهدف إلى القضاء على الفساد أو كبحه في الإدارة العامة. وتتضمن هذه المواد خمسة أحكام جديدة.<sup>٧</sup>

- استحداث جهاز «ضامن المشروعية والشفافية في أعمال الإدارة العامة». - لشفافية في الأنشطة السياسية والإدارية من خلال نشر دخل وأصول كل شخص يتولى منصباً سياسياً أو إدارياً.

Ufficio Studi della Camera dei Deputati, *Da Tangentopoli ad oggi: i principali interventi in tema di reati contro la pubblica amministrazione*, Roma, maggio 2007. (٧)

- تسجيل ومراقبة الجمعيات والشركات التي تمارس نشاطات الضغط.
- إصدار «نشرة رسمية عن العقود في الإدارة العامة».
- العلاقة بين القانون الجنائي والإجراءات التأديبية ضد الموظفين الحكوميين.

#### المهام التشريعية

أقر البرلمان الإيطالي إستراتيجية للإصلاح في القطاعات الأكثر تضرراً بهدف القضاء على أو الحد من الظروف التي تساعد على تفشي الفساد، بدلاً من العمل على صياغة قوانين قمعية. ومن الممكن تقسيم القوانين الرئيسية المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بمكافحة الفساد إلى ثلاثة أنواع:

- أ - القوانين الخاصة بمحاجلات قد يحدث فيها الفساد إذا كان التشريع غير «محصن من الفساد» (مثلاً المناقصات الحكومية والأشغال العامة). على سبيل المثال، نص القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٩٤ «قانون إطار ي شأن أعمال القطاع العام» والتعديلات اللاحقة التي أدخلت عليه، فيما يخص العلاقة بين المديرين الحكوميين والمقاولين، على ما يلي:
  - إنشاء «مرصد مراقبة أعمال القطاع العام والصلاحيات المتصلة بذلك»، والذي أُسندت إليه التزامات معينة برفق التقارير.
  - الفصل بين التخطيط وترسيمة العقود وحقوق الامتياز.
- إجراءات للحد من السلوك غير القانوني، وتقليل حالات التواطؤ والفساد، وتسهيل عملية التحقق منها.

ومنذ عام ٢٠٠٦، امتدت صلاحيات «الهيئة المستقلة لمراقبة العقود الحكومية للوظائف والخدمات والتجهيزات» لتشمل كل العقود الحكومية. وتحتفظ «الهيئة» لديها بقاعدة بيانات تضم كل العقود، وترابق الإجراءات، وتحذر الحكومة والبرلمان بأى أمر تراه أو أى خلل محتمل في أداء العمل.

ب - القوانين الهدافلة إلى خلق بيئة اجتماعية وقانونية تتخلّى احتمال ممارسة الفساد. تم إقرار قوانين كثيرة متعددة تهدف إلى إصلاح الإدارة العامة وتعزيز الشفافية. ففي عام ١٩٩٣، استحدث المرسوم التشريعي رقم ٢٩ (الذي تم دمجه في القانون رقم ١٦٥ لسنة ٢٠٠١) ومبادرات تشريعية أخرى تم إقرارها في السنوات التالية له، وفقاً للآتي:

١. التفريق الشديد بين التنظيم الإداري والتأثير المباشر على السلطة السياسية فيما يتعلق بالإجراءات التنظيمية وأعمال القطاع العام.
٢. استحداث إطار عام للإصلاح الإداري بما في ذلك اللامركزية، وإعادة تنظيم إدارة الدولة، وإكمال خصخصة القطاع العام.
٣. تبسيط القوانين والإجراءات، والإسراع في وضع ضوابط، وإجراء تعديل جذري على موازنة الدولة.<sup>٨</sup>

(٨) المرجع السابق.

وتهدف هذه القوانين، التي لا تستهدف مباشرةً محاربة الفساد، إلى دعم النزاهة الإدارية، ورفع مستوى الأداء، ووضع نهج جديد ومباشر فيما يتعلق بالخدمة الحكومية ومسؤولية الإدارة تجاه المواطنين.

وفيما يخص الشفافية، صدر قانون في التسعينات يسمح بالتطبيق الفعلي للقانون رقم ٢٤١ الصادر في ٧ آب/أغسطس ١٩٩٠، والذي يعد الأساس للآلية القانونية التي تهدف إلى تحقيق الشفافية في الأنشطة الإدارية. كما تم استخدام أحكام جديدة تسهل على المواطنين الحصول على الوثائق الإدارية عن طريق تبسيط الإجراءات، وتطبيق نظام الإقرارات الذاتية. كما نصت مجموعة مختلفة من القوانين على ضرورة الإفصاح بشكل علني عن الأصول والمداخل الخاصة بالمرشحين الذين يتولون مناصب عامة، والمسؤولين الحكوميين، والسياسيين، والمبرعين.

ج - القوانين التي تعاقب المفسدين. بعد نظام «تانجنتوبولي» tangentopoli (النظام الفاسد الذي حكم إيطاليا حتى عام ١٩٩٢)، قام البرلمان الإيطالي بتعديل بعض أجزاء من قانون العقوبات في مسائل تتعلق بالجرائم التي يرتكبها المسؤولون الحكوميون والأفراد ضد الإدارة العامة. كما صدر قانون جديد يهدف في الأساس إلى محاربة الجريمة المنظمة (على سبيل المثال، قانون مكافحة المافيا، والقانون الخاص بفسائل الأموال).

وبالإضافة إلى ذلك، نص القانون رقم ٩٧ الصادر في ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠١ بشأن العلاقة بين القانون الجنائي والإجراءات التأديبية ضد الموظفين الحكوميين، على النقل الفوري للموظفين الحكوميين الذين تجري تحقيقات معهم وفصلهم من العمل في حال صدور أحكام نهائية ضدهم. وقد تم تعديل هذا القانون بعد ذلك، بيد أنه لاقى انتقاداً في الآونة الأخيرة من وسائل الإعلام بدعوى أنه مثال نمطي للإجراءات التي لا تنفذ على أرض الواقع (إذ أن غالبية الموظفين الحكوميين الذين تجري تحقيقات معهم يحتفظون بمناصبهم، وحتى في حال إدانتهم، لا يفصلون من العمل).

وكما يحدث بالنسبة إلى القوانين القمية الأخرى، تؤدي القيود السياسية، كمعارضة النقابات المهنية معاقبة الموظفين على سوء السلوك في الإدارة العامة، عادةً إلى التخفيف من فعالية القواعد، ومن ثم، لا تكون رادعةً<sup>٩</sup>. وفي السنوات الخمس عشرة الأخيرة، أقر البرلمان الإيطالي مجموعة كبيرة من القوانين والتي تؤثر إيجاباً في الحد من ظاهرة الفساد. وما تزال هناك بعض المجالات التي يجدر تناولها، مثل:

١. تعارض المصالح، وعدم الجمع بين العمل الخاص والعمل الحكومي، والسياسات، والتشريعات، والخدمة العامة.
٢. حملات الضغط.
٣. مكافحة المحسوبية والمحاباة.

(٩) المرجع السابق.

## المهام الرقابية

لا توجد لجنة برلمانية دائمة تتولى إجراء تحقيقات عامة لمكافحة الفساد أو مراقبته. وهناك «لجنة لمنع ومحاربة الفساد في الإدارة العامة» تخضع للسلطة التنفيذية. ويمكن للبرلمان ككل وكذلك الأعضاء، كل على حدة، أن يراقبوا، عن كثب، عمل الأجهزة العامة. ويمكن لأي عضو أن يطرح مسائل معينة، باستخدام سلطة الرقابة البرلمانية. ويجوز للأعضاء أن يطروها أسئلة رسمية، شفهياً أو كتابياً، على الحكومة أو الوزراء بشأن أي نشاط من نشطات الحكومة، بما في ذلك الفساد في القطاع العام. وغالباً ما يستخدم أعضاء البرلمان هذه الصلاحية للحصول على معلومات كاملة عن أحداث فردية مرتبطة بالفساد، تنشأ بشكل عام من تغطية وسائل الإعلام لها، أو من عرضها أمام القضاء. ويجوز لأي من المجلسين، أو كلاهما، أن يشكل لجان تحقيق خاصة، تتألف من أعضاء البرلمان، للتحقيق في مسائل تخص المصلحة العامة، بما في ذلك الفساد في الحياة العامة، باستخدام نفس صلاحيات المحققين الجنائيين (مثلاً ذلك، لجنة التحقيق في قضيحة جمعية P2 lodge الخيرية، أو اللجنة البرلمانية للتحقيق في نشاط المافيا). ولدى البرلمان وسائل مهمة للسيطرة على الإنفاق العام وتنظيم الإدارية العامة، منها الدور المهم الذي يلعبه «جهاز المحاسبات» في مراجعة إدارة موازنة الدولة.

## الخلاصة

منذ التسعينيات، انخفض الفساد بشكل عام في إيطاليا وفقاً لما أوردته مراقبون دوليون.<sup>١٠</sup> وتحليل<sup>١١</sup> أجراه أحد الباحثين. وظهر هذا الانخفاض، بشكل أوضح، في مجال الفساد السياسي. في حين لا يزال الفساد موجوداً في قطاعات أخرى.

ومن أهم العوامل التي أدت إلى حدوث تحسن كبير مجال الفساد السياسي، التغير الذي حدث في الحراك السياسي بعد عام ١٩٩٢. فمنذ عام ١٩٩٤، سمح المناخ السياسي الجديد بالمنافسة السليمة بين ائتلافين متعارضين، كلاهما يحق له أن يقود الدولة في حال فوزه في الانتخابات. وفي ظل هذا الوضع، كان أي عمل غير سليم، يقوم به سياسي أو مجموعة من السياسيين، عرضة لرد فعل قوي من قبل وسائل الإعلام والقضاء، ويلقى تأييداً سياسياً من الحزب أو الائتلاف المعارض. وبعبارة أخرى، سمح الحراك السياسي بوجود آليات من القيود والتوازنات نتيجة المنافسة الشرسة بين الائتلافين. ويبدو أن القوانين الحالية المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية تعمل بشكل أفضل من سابقتها رغم أنها عرضة لإدخال تحسينات عليها.

وبالنسبة إلى القطاعات الأخرى، التي ما تزال نسبة الفساد فيها مرتفعة، ينبغي أن نضع في اعتبارنا أن الإصلاحات العامة تسير، عادة، بخطىء بطئ. ورغم الجهود الحثيثة التي يبذلها برلماناً، فقد عانت إصلاحات عديدة، كإصلاح الإدارة العامة، من القيود الاجتماعية والسياسية. ولأن محاربة الفساد ليست حملة أخلاقية بل تغييراً في البيئة الاجتماعية، فإن الوقت عامل مهم. ولن يكون من الممكن حدوث نقطة تحول إلا بتحسين فعالية القطاع العام من خلال تطبيق معايير إدارة عالية أساسها الجدراء.

١٠ Transparency International (TI), *Global Corruption Reports for 2003, 2005 and 2006*, Berlin, Germany, (١٠ Transparency International).

١١ Transparency International (TI), *Global Corruption Reports for 2003, 2005 and 2006*, Berlin, Germany, (١١ Transparency International).

### **Key References (English):**

Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) and The World Bank Institute, *Controlling Corruption, A Parliamentarian's Handbook*, Ottawa, Canada: GOPAC, 2005.

Miguet, Arnauld, *Political Corruption and Party Funding in Western Europe An Overview*, London School of Economics April 2004.

Pujas, Veronique, Martin Rhodes, "A Clash of Cultures? Corruption and the Ethics of Administration in Western Europe, *Parliamentary Affairs*; (Oxford: October 1999).

Pujas, Véronique, *Les scandales politiques en France, en Italie et en Espagne: constructions, usages et conflits de légitimité*, European University Institute, PhD theses, 1999.

Stapenhurst, Rick, Niall Johnson and Riccardo Pelizzo (eds.), *The Role of Parliaments in Curbing Corruption*, Washington, D.C.: World Bank Institute, 2006.

Transparency International (TI), *Global Corruption Reports* for 2003, 2005 and 2006, Berlin, Germany, Transparency International.

### **References (Italian):**

Camera dei Deputati, *Rapporto del Comitato di Studio sulla Prevenzione della Corruzione*, Atti Parlamentari, Roma, ottobre 1996

Ufficio Studi della Camera dei Deputati, *Da Tangentopoli ad oggi: i principali interventi in tema di reati contro la pubblica amministrazione*, Roma, maggio 2007.



# الوظيفة التمثيلية للبرلمان الإيطالي وعلاقاته بالدوائر الانتخابية

د. إستر سالجو\*

## ملخص

### مقدمة

تهدف الدورة الحالية للمشروع المشترك بين برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ومعهد «إيبالمو» إلى تقديم تقرير يتضمن تقييماً كفياً لطبيعة الوظيفة التمثيلية للبرلمان الإيطالي وأبعادها المختلفة. وقد تم تحليل كل من المعيوقات والفرص مع التأكيد على الموضوعات التالية:

١. طبيعة التمثيل (مدى استجابة أعضاء البرلمان إلى اهتمامات الأفراد والطلبات المقدمة منهم، ومبدأ تمثيل الأمة في مقابل دور الأحزاب، وظاهرة الانتقال من حزب إلى آخر، ودعاوى الأعضاء).

٢. الأطراف الفاعلة في الحياة البرلمانية (سمات النظم الحزبية المختلفة، الخلفية السياسية للأحزاب، الدور الذي تقوم به المجموعات البرلمانية، وظائف اللجان الدائمة).

٣. المسائل التي تشملها طلبات واهتمامات المواطنين والتي يتبنّاها الأعضاء (الموضوعات التي تحوز على اهتمام الناخبين، والإصلاحات التي يتم تبنيها، وإدماج طلبات المواطنين في العملية التشريعية).

٤. التحديات والفرص («انعدام الثقة في السياسة»، والتكنولوجيا الجديدة).

### ١. طبيعة التمثيل

يعتبر «الانتقال بين الأحزاب في البرلمان» من الظواهر التي تبين بوضوح الجانب الأكثر أهمية في النظام السياسي والبرلماني في إيطاليا. ويقصد بهذه الظاهرة تحول أعضاء البرلمان، في سياق الهيئة التشريعية، من مجموعة برلمانية أو حزب إلى مجموعة أخرى أو حزب آخر. وفي هيئات التشريعية الأخيرة كانت لهذه الظاهرة أبعاداً شديدة الأثر من جهة الكم (أي، من جهة عدد الأعضاء الذين شملتهم<sup>١</sup> هذه الظاهرة) ومن جهة الكيفية أيضاً (أي، من جهة آثار هذه

\* باحث، معهد العلاقات الدولية بين إيطاليا ودول أفريقيا وأمريكا اللاتينية والشرقين الأوسط والأقصى، «إيبالمو»، إيطاليا.  
(١) في الهيئة التشريعية العاشرة، بلغ ٧٪ من أعضاء البرلمان المجموعة البرلمانية التي كانوا ينتسبون إليها (بمعدل ١,٥ تغيير في الشهر). وفي الهيئة التشريعية الحادية عشرة، كانت النسبة ٤ من الأعضاء (بمعدل ٢ - تغيير في الشهر). وفي الهيئة التشريعية الثانية عشرة، كانت النسبة ١٨٪ من الأعضاء (بمعدل ٢٠ - تغيير في الشهر)، وفي الهيئة الثالثة عشر كانت النسبة ٢٢٪ (بمعدل ٧,٥ تغيير في الشهر) وفي الهيئة الرابعة عشر كانت النسبة ٢٪ (بمعدل ٨ - تغيير في الشهر). انظر:

Verzichelli, L., Il sistema Politico italiano 2006-2007 (3) Crisi e transizione nell'Italia degli anni '90. Dalla Repubblica alle partiti all'alteranza bipolare, www.gips.unisi.it/circap/file\_download/158.

### الظاهرة على الساحة السياسية واستقرار السلطة التنفيذية).

ولكن هل يصح النظر إلى عضو البرلمان كما لو كان «سائق باص» يجب ألا يتصل به الركاب (الناخبون) الذين دفعوا التذاكر حتى ولوقرر أن يغير مساره أو وجهته، أو أن يترك الباص؟<sup>٢</sup> فمن ناحية، لا شك في أن أعضاء البرلمان لا يمكنهم تمثيل المصالح العامة للأمة في مجملها إلا إذا حرروا أنفسهم من التعليمات المحددة التي يمليها عليهم الناخبون أو الحزب. ومن ناحية أخرى، يرى الجزء الأعظم من الناخبين أن تحول عضو البرلمان من مجموعة برلمانية أو تحالف إلى آخر يعد بمثابة خيانة لإرادتهم ومصالحهم.

وفي الدول الديمقراطية التي تطبق نظام التعددية، تعتمد العلاقة بين الناخبين وأعضاء البرلمان، والتي تشكل لُب التمثيل السياسي، في المقام الأول على قدرة الأحزاب على التوسط بين المجتمع والدولة. وتعتبر حرية التفويض المنووح لعضو البرلمان حقاً أساسياً حتى ولو كان الدور الذي تقوم به الأحزاب، بوصفها أدوات يمارس المواطنون من خلالها السيادة بطريقة دائمة، أمراً من غير الممكن التشكيك فيه. إن أعضاء البرلمان يمثلون الأمة ككل وليس من انتخابهم فقط، ومن ثم لا يمكنهم التقييد فحسب بالتفويض المنووح لهم.

ويوضح نشوء مجموعة كبيرة من الأحزاب السياسية واستحداث حق الاقتراع العام، التحول من الدولة الليبرالية التي تتسم باحتكار طبقة واحدة للسلطة، من منطلق سيادة الوطن أو الدولة، إلى دولة ديمقراطية تمكّن مختلف طبقاتها بزمام السلطة. وعند التصويت لصالح مرشح، فإن الناخبون لا يرشحون شخصاً ملكي يشغل مقعداً في البرلمان ومن ثم تكون له حرية اتخاذ قرارات نيابة عنهم فحسب، بل ويعبر الناخبون أيضاً عن رضاهما عن البرنامج السياسي للحزب الذي ينتمي إليه المرشح ومن ثم يستطيع العضو أن يطبق هذا البرنامج.

ورغم أن الدستور الإيطالي يتماشى مع الاتجاه المعاصر في إقراره المبدأ الليبرالي الذي يرى أن أعضاء البرلمان يمثلون الأمة (وبعبارة أخرى، يحظر إزامهم بشكل نهائي بأجندة معينة من قبل ناخبيهم)، وكذلك مع الدور الأساس الذي تقوم به الأحزاب في النظام الديمقراطي، لا يعني ذلك أن أعضاء البرلمان يمكنهم، على هواهم ومن منطلق «مركزهم العالي»، أن يفسروا ويمثلوا «إرادة الأمة»، وهي شيء غير محدد بدقة. والأصح، أن الأعضاء تم انتخابهم لتنفيذ الرؤية الحزبية للمصالح العامة للحزب الذي رشحهم، ولكن يفعلوا ذلك يجب عليهم أن يحررموا أنفسهم من المصالح الخاصة للناخبين وليس من برامج الأحزاب التي تصوغ وتعبر عن المصالح العامة. ويعني مواصلة المطالبة بتحرر الأعضاء بشكل كامل من رغبات الناخبين وحزبيهم، استمرار التمسك بالرؤية الليبرالية التي ترى أنهم يمثلون الأمة على إطلاقها، والتي لم تعد مقبولة في نموذج الدولة متعددة الأحزاب.

Curreri, S. (2004), Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito, (2 Florence, Italy: Firenze University Press. p. 24.

إن فكرة خدمة الدائرة الانتخابية، أي التزام عضو البرلمان بالمشكلات والمشاكل الخاصة بناخبيه، في بلدنا إيطاليا ليست في نفس الأهمية التي تحظى بها هذه الفكرة في الكونغرس الأميركي أو البرلمان البريطاني. فالصلة بين أعضاء البرلمان ودائرتهم قد تختلف من حزب لأخر، ومن منطقة إلى أخرى. واليوم، لا يغير أعضاء البرلمان الذين تم انتخابهم في الدوائر الانتخابية في وسط وشمال غرب البلاد اهتماماً خاصاً إلى دوائرهم الانتخابية، في حين يقدم الأعضاء الذين تم انتخابهم في شمالي شرق وجنوب البلاد وفي الجزر مشاريع قوانين تزيد بنسبة ٧٪ و٣٪، على التوالي، ترتكز على مصالح ناخبيهم. وعند انتخاب شخص في دائرة انتخابية مختلفة عن المكان الذي يقطنه أو مسقط رأسه (١٢٪ و٢٣٪، على التوالي من أعضاء البرلمان) يكون التركيز على الدائرة الانتخابية الأقل أهمية.<sup>٢</sup>

ولتحديد ما إذا كان عضو البرلمان في إيطاليا على استعداد بدرجة أكبر للتركيز على المصالح الشخصية أم لتعظيم المنفعة العامة، قد يكون عدد الاقتراحات التشريعية والتغيير في المخصصات البرلمانية للأعضاء مؤشرات<sup>٣</sup> مفيدة في هذا الصدد.

ويقول مؤلفو كتاب *La Casta* «الطبقة»، والذي حقق انتشاراً كبيراً ونجاحاً غير مسبوق في إيطاليا، إن السياسيين الإيطاليين طبقة منغلقة «غزت المجتمع الإيطالي برمتها وحددت لنفسها هدفاً لا يعطي الأولوية لتحقيق الصالح العام بل السعي لتعظيم مصالحها الذاتية».٤ وفي الحقيقة، يحقق أعضاء البرلمان الآن أرباحاً أكثر ثمانية مرات من تلك التي كان يحققها أعضاء البرلمان بعد الحرب العالمية الثانية (ما يقدر بـ ٢٠٠٦ يورو).

ويمكن أن نختتم هذا الجزء بالتأكيد على ما أكد عليه «إيجنيو سكافاري»، مؤسس جريدة *Repubblica*، الذي يرى أن طبقة السياسيين في إيطاليا مثل «مرأة قديمة» بدلاً من أن تعكس صورة المجتمع، تمزقها أكثر فأكثر.

## ٢. الأطراف الفاعلة في الحياة البرلمانية

إن قيام أقوى الأحزاب الاشتراكية في أوروبا الغربية بدور المعارضة بشكل دائم، واستمرار استحواذ الحزب المسيحي الديمقراطي على الحكومة لأكثر من ٤٥ عاماً، وتنقت النظام الحزبي، واتساع الهوية الأيديولوجية بين القوى السياسية المتطرفة وتغول الأحزاب في المجتمع والاقتصاد ليس إلا بعض من الجوانب العديدة التي تجعل من المهم دراسة النظام الحزبي في إيطاليا بصورة خاصة.

Gagliarducci, S., Nannicini, T., Naticchion, P., Chi guadagna dall' elezione, 4 April 2006.

(٢)

(٤) المصدر السابق.

Rizzo S. and Stella G.A. (2007), *La Casta-Cosi. I politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, (٥) Milano, p. 7.

ولقد مرّت بلادنا، منذ نشأتها، بالنظم السياسية الآتية:

١. فترة تقييد حق التصويت (١٨٦١ - ١٩١٣) : في هذه الفترة، كانت الأحزاب عبارة عن مجموعات غير مترابطة من الوجهاء، ولا يمكن اعتبارها، بأي حال من الأحوال، أحزاباً جماهيرية، باستثناء الحزب الاشتراكي (الذى تم تأسيسه في عام ١٨٩٢).

٢. فترة التوسيع في حق التصويت (١٩١٩ - ١٩٢٢) : شهدت هذه الفترة إنشاء نظام الانتخاب بالقوائم النسبية، وظهور الحزب الجماهيري الثاني (الحزب المسيحي الديمقراطي الجمهوري)، واستمرار العديد من الأحزاب البارزة ضعيفة التنظيم والشخصيات المستقلة المرمومة.

٣. تعطيل الديمقراطي (الفترة الفاشية).

٤. التعديلية الجربية (١٩٤٥ - ١٩٩٢) <sup>٦</sup> وهي التعديلية الجربية المستقطبة.<sup>٧</sup>

٥. الجمهورية الثانية (بعد عام ٤١١٩)<sup>٨</sup> شهدت هذه الفترة ثلاثة أقطاب: اليسار (حزب ما بعد الشيوعية)، الوسط (حزب ما بعد الديمقراطيين المسيحيين، وحزب «سيجني» Segni الجديد)، واليمين (أحزاب Centro Cristiano Democratico و Allenaza Nazionale و Lega Italia<sup>٩</sup>).

ولتخليص السمات الرئيسية للنظام السياسي الحالي، يمكن وضع القائمة (الناقصة) الآتية: هيمنة الشكل ثنائي الأقطاب، وجود تحالفين كبيرين كل منهما ينافس الآخر في الانتخابات (لا يستطيع الوسط الفوز بالانتخابات)، وشدة تفتت الحزبين الكبيرين وضعفهما نسبياً (لم يخض أي منهما بمفرده المنافسة على الأغلبية).

وتعد المجموعات البرلمانية الأطراف الفاعلة الحقيقة في النشاطات البرلمانية داخل البرلمان الإيطالي، وفي معظم الأحيان، وليس غالباً، تكون معادلة للأحزاب السياسية. وبعد الحقبة الفاشية جاءت لائحة ١٩٤٩ لتوكيد دور المجموعات البرلمانية (المحددة في قوانين الفترة من ١٩٢٠ إلى ١٩٢٢) في حين وسعت لائحة ١٩٧١ امتيازات هذه المجموعات وحدتها. وبهذه الطريقة أصبحت المجموعات البرلمانية روابط بين الأحزاب والبرلمان.

٦) الجمهورية الأولى يمكن تقسيمها إلى مرحلتين: الأولى ١٩٤٥ - ١٩٧٦ (ترايد تركيز الناخبيين على حزبين:حزب المسيحي الديمقراطي والحزب الشيوعي الإيطالي) والثانية ١٩٧٦ - ١٩٩٢ - (تنقل دور الحزبين).

٧) تعبير استخدمه Giovanni Sartori . مع وجود حزبين معارضين للنظام (الحزب الشيوعي الإيطالي وحزب الحركة الاشتراكية الإيطالي) ووجود ثلاثة أقطاب (اليسار، الوسط، واليمين) كانت حكومات التحالفات الوطنية تتكون من الوسط في حين توجد معارضة ثنائية. وكانت المنافسة تتسم بعلاقة ترضية وليس العكس، وكان الوسط الديمقراطي يتعرض لضغط وكانت المعارضة تصرف بشكل غير مسؤول، دون الحصول على فرصه الوصول إلى الحكومة.

٨) هي أقل من عامين بعد ١٩٩٢ - ١٩٩٤) اختفت الأطراف الفاعلة الرئيسة التي كانت في «الجمهورية الأولى» أو مرت بعمليات تحول عميقة. ومهذ زوال الحرب الديمقراطي المسيحي الطريق أمام «رابطة الشمال»، ومن ثم حدوث صدع بين الوسط والأطراف. وكان نشوء حزب «فرزا إيطاليا» Forza Italia «إذاناً بأن بعض المجموعات الاجتماعية قررت الدخول مباشرة إلى الساحة السياسية بدلاً من إعطاء غيرها تقوياً لتتمثيلها.

٩) فوز برلسكوني كان معناه هزيمة الوسط لأول مرة.

ولهذه المجموعات تنظيم ثابت وقواعد انضباط، ومن حقها وحدها ترشيح أعضاء اللجان ووضع جدول أعمال البرلمان. ويجب ألا يقل عددهم في مجلس النواب عن ٢٠ عضواً، وفي مجلس الشيوخ عن ١٠ أعضاء. وهناك مجموعات برلمانية مختلطة في كل من المجلسين. ورغم أن هذه المجموعات توجد بداخلها قوى سياسية مترافقة (ينتمي الأعضاء إلى أحزاب وحركات سياسية مختلفة)، كان لها تأثير مهم في البرلمانات الأخيرة.

وإذا كان البرلمان في القرن الواحد والعشرين يركز على اجتماع البرلمان بكامل هيئته، فإن النموذج الحديث يمكن أن يطلق عليه «اللجان البرلمانية». ويوضح من المادة ٧٢ من الدستور، أن اللجان البرلمانية أجهزة ضرورية للمجلسين، وقد تكون لجانا دائمة، ويجب أن تعكس التوليفة السياسية للبرلمان بكامل هيئته. ولهذه اللجان وظيفة مهمة في العملية التشريعية ولها حقوق أخرى مهمة مقصورة عليها (مثل مناقشة ومراقبة وظائف وخصائص معرفية معينة). وهناك أربعة عشر لجنة دائمة في كل من مجلسى النواب والشيوخ تختص بموضوعات مختلفة. وهناك أيضا بعض اللجان التي تقوم بوظائف محددة (التحقيق، وغير ذلك) ولكن النوع الأول هو الذي يقوم بالدور الحاسم في العملية التشريعية. ولأن كل عضو في البرلمان ينتمي إلى مجموعة برلمانية، يتعين عليه أن ينضم إلى لجنة دائمة واحدة على الأقل.

### ٣. القضايا والمبادرات الشعبية

على حد قول «روماني برودي»، من الصعب «التمييز بين القضية الحقيقة، التي لا يتحدث أحد عنها بالمرة، والقضية الزائفة التي يدور بسببها قتال ضار». <sup>١٠</sup> وينطبق ذلك بشكل خاص على النقاش الذي دار حول مشروع موازنة ٢٠٠٨ للحكومة الحالية المشكلة من الوسط واليسار.

وفي دراسة مسحية أجريت لاختبار مدى حماس الناخبين تجاه موضوعات تخص الساحات الدولية، والوطنية، والمحلية أظهر الاستبيان أن الناخبين لا يهتمون بهذه الموضوعات بدرجة كبيرة ولكن بدرجة متوسطة أو قليلة فحسب. ومن بين المجالات الثلاثة المذكورة، كانت الموضوعات المحلية في المقام الأول من حيث اهتمام الناخبين (٤٢٪)، وتليها الموضوعات الوطنية في المقام الثاني (٥١٪)، ثم الموضوعات الدولية في المقام الثالث (٨١٪). وتوضح دراسة مسحية أخرى أن القضايا الرئيسية التي تشغّل اهتمام الإيطاليين هي: الوظيفة (٢٥٪)، أمن المواطن (١٩٪)، نظام الصحة (١٨٪)، المعاشات (١٦٪)، العدالة (١٢٪).

(١٠) «موازنة إيطاليا. كثير جداً»، جريدة الإيكonomist، ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٧.  
[http://www.economist.com/displayStory.cfm?story\\_id=9909367](http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=9909367)

DATACONTACT/ TRM Multimedia, I cittadini ed il rapporto con la politica, 20 April 2007, (١١)  
<http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/>

ISPO/ TV7- ROTOCALCO, Ms quali problemi interessano davvero gli italiani?, 29 October 2007, (١٢)  
<http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/>

وهذه النتائج ليست مفاجئة إذا وضعنا في اعتبارنا أن معدل التوظيف في إيطاليا هو أدنى المعدلات بالنسبة إلى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: فنسبة الأشخاص في سن العمل الذين يملكون أقل من ٥٩٪ (مقارنة بأكثر من ٧٠٪ في أفضل الدول أداء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)، ويقدر معدل التوظيف بحوالي ٤٦٪ بين السيدات (لا يوجد أقل من هذا المعدل إلا في المكسيك وتركيا) ولا يزال معدل البطالة بين الشباب في سن الخامسة عشر إلى الرابعة والعشرين مرتفعاً للغاية ويقدر بحوالي ٦٪ (ولا توجد معدلات أسوأ من ذلك إلا في فرنسا، واليونان، وبولندا، وجمهورية سلوفاكيا)<sup>١٣</sup>. وتحتل إيطاليا مرتبة منخفضة مقارنة بدول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي من حيث إجمالي الإنفاق على قطاع الصحة والإنفاق الصحي للفرد<sup>١٤</sup>، بينما تنفق إيطاليا الكثير من دخلها الوطني على المعاشات العامة بمعدل أكبر من غيرها من دول منظمة التعاون<sup>١٥</sup>. وقد انخفضت مزايا التقاعد المستقبلية المتوقعة نتيجة الإصلاحات التي أجريت في قطاع المعاشات على مدار العقد الأخير ولكن لم تتضح بعد نتيجة التحول إلى النظام الجديد.

ولكن، كيف يتم إدماج طلبات المواطنين في العملية التشريعية؟ في إيطاليا، ينص الدستور على ثلاثة أنواع للتشريع يختلف دور البرلمان فيها بشكل كبير، وهي كالتالي: التشريع العادي، والقرار بقانون، والتشريع الفرعي (اللوائح). ومؤخراً، انخفض الإفراط في إصدار القوانين (ففي الماضي، اعتمدت الهيئة التشريعية الإيطالية، وهي الأكثر إنتاجية في أوروبا من حيث عدد القوانين، ٦٨٥ مشروع قانون خلال الهيئة التشريعية الرابعة عشرة مقارنة بحوالي ٢٣١٤ مشروع قانون خلال الهيئة التشريعية الأولى)؛ إذ نجحت الوزارات في الإبقاء على معدل إصدار القوانين تحت السيطرة وفي جعل أغلبية مقتراحاتها مقبولة<sup>١٦</sup>؛ وانخفضت بشكل ملحوظ نسبة التشريعات التي تقرها اللجان مباشرة (النسبة الآن ٢٠٪ من إجمالي عدد القوانين، وهو معدل لا يزال مناسباً)<sup>١٧</sup>.

وأقر البرلمان الإيطالي بحق الحكومة في متابعة برنامجهما في داخل البرلمان. واستخدمت الحكومات الأخيرة التشريع الفرعي لتغطي العجز الموجود في الناحية التشريعية في عدد من مجالات السياسات المهمة (الرفاه، والتعليم، ومشكلات الاقتصاد). ويعطي البرلمان وقتاً أطول للسلطة التنفيذية من أجل إعداد اللوائح (القرارات التنفيذية) ويفصل أنواعاً جديدة من اللوائح،

(١٣) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، نظرية حول التوظيف ٢٠٠٧ ما وضع إيطاليا مقارنة بغيرها؟

[www.oecd.org/dataoecd/27/19/38797278.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/38797278.pdf)

(١٤) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بيانات حول قطاع الصحة ٢٠٠٧ ما وضع إيطاليا مقارنة بغيرها؟ انظر:  
[www.oecd.org/dataoecd/27/19/38797278.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/38797278.pdf)

(١٥) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ملامح بارزة: إيطاليا، لمحة عن المعاشات: السياسات العامة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ٢٠٠٧.

(١٦) لا تزال مشاريع القوانين التي يقدمها أعضاء البرلمان من تلقاء أنفسهم تلعب دوراً رمزاً مهمّاً لغرض خدمة الدوائر الانتخابية. وقد زاد عدد هذا النوع من المبادرات، ولكن معدل تجاهتها صفراء.

(١٧) Cotta, M., Verzichelli, L., Political Institutions in Italy, Oxford: University Press, 2007, pp. 154-155.

مثل «التعديلات الواسعة النطاق»، التي تقتربها الحكومة لمنع الانقادات البرلمانية لمواد مشروع القانون، و«التصويت بسحب الثقة على البنود التشريعية».

ومع ذلك ليس من السهل اعتماد الإصلاحات الكبيرة في المجالات المذكورة أعلاه. ففي الائتلافات التي تتسم بالتناقض الشديد والتي تضم الوسط مع اليمين أو الوسط مع اليسار، يحاول كل طرف الدفاع عن مصالحه الراسخة. ويؤدي ذلك، عادة، إلى إعاقة مبادرات الإصلاح (ففي الحكومة الحالية، مثلاً، يميل الشيوعيون إلى عرقلة تحسين القدرة التناافية لإيطاليا في حين يمنع أنصار الوسط تقليل فاتورة مرتبات الموظفين الحكوميين، ويعملون على زيادة التناقض في الخدمات أو تقويض المزايا التي يحصل عليها المحامين والمهندسين المعتمدين).

وفيما يتعلق بالمبادرات الشعبية للتأثير على عملية صنع القرار، ينبغي ذكر الطريقة التي يمكن من خلالها اقتراح القوانين بواسطة المبادرات الشعبية التي تقف، بوصفها أداة ديمقراطية، في منتصف الطريق بين الالتماس والاستفتاء. ويجيز الدستور تقديم مبادرات شعبية؛ وبموجب الدستور يجوز لخمسين ألف ناخب تقديم مبادرة شعبية (يجب تجميع التوقيعات في غضون ستة أشهر)، وتكون في شكل مسودة مكتوبة ومرفق بها تقرير يحدد أهدافها. ويمكن للمبادرة أن تتناول أيّة مسألة (حتى المسائل الدستورية). ومع ذلك، لا الناخبين ولا النواب يثثون ثقة كبيرة في هذه الوثيقة حتى ولو كانت توفر طريقة فورية و مباشرة لإظهار الإرادة الشعبية وإمكانية اقتراح المواطنين من المؤسسات بدرجة أكبر. وتشكل المبادرة الشعبية بدليلاً أخف من الاستفتاء الحاسم (فتكاليف المبادرة سياسياً ومالياً أقل مقارنة بالاستفتاء).

وينص الدستور الإيطالي على نوعين من الاستفتاءات الملزمة قانوناً: الاستفتاء التشريعي والاستفتاء الدستوري. ولا يجوز الدعوة إلى الاستفتاء التشريعي إلا من أجل البث في إلغاء قانون حالياً بشكل كامل أو إلغاء جزء منه (عقد أول استفتاء في عام ١٩٧٤ بينما تم الدعوه إلى الاستفتاء الدستوري للبث في إقرار قانون دستوري أو تعديل دستوري (عقد أول استفتاء في عام ٢٠٠١).

يعتبر القسم الأول من التسعينيات نموذجاً لنجاح المبادرة الشعبية التي لا يملك البرلمان أمامها خياراً سوى الإذعان لإرادة الناخبين. وأنه لا يمكن الوصول إلى اتفاق بين الأحزاب السياسية بشأن إصلاح مؤسسي (بصرف النظر عن جهود بعض السياسيين البارزين مثل كراكسي ودي ميتا)، ولدت مبادرة شعبية من أجل تعديل قانون الانتخابات الحالي.<sup>١٨</sup> وبدعم من الصحافة، استطاع الاستفتاء حشد عدد من الناس يكفي لعقده في عام ١٩٩١ (رغم نصيحة الزعماء بمقاطعة الاستفتاء).<sup>١٩</sup> وحقق الاستفتاء نجاحاً كبيراً ومهد الطريق لعقد استفتاء آخر على الآليات الرئيسية لقانون الانتخابات. وبعد الاقتراع الشعبي في عام ١٩٩٣، كان على البرلمان أن يلغى النظام النسبي القديم. ويمكن أن نلاحظ وضعياً مماثلاً اليوم، إذ دعا مئة وسبعون

(١٨) يقول «أوجستو باربيرا» إن القانون الانتخابي في دولة ديمقراطية ما هو إلا قانون للتعاقب على العرش في دولة ملكية.

(١٩) أراد الزعماء بذلك منع توفر النصاب (٥٠٪) الذي يوجه الدستور لكي يكون الاستفتاء صحيحاً.

شخصية إلى مبادرة بشأن عقد إجراء لتعديل قانون الانتخاب الحالي.

وأخيراً، فيما يتعلق بالفجوة بين إرادة الناخبين والإجراءات التي يتخذها النواب، تبدو الاستعارة التي قالها المحل السياسي «سيرجيرو رومانو» مقنعة، وهي أن «إيطاليا مثل المقص الذي يمكن أن يعمل بشكل أفضل إذا أمسكت بطرفيه يد واحدة، وإذا عمل الطرفان معاً. وفي إيطاليا، بينما يرغب طرف (النواب) في تقليل الدين، يرغب الطرف الآخر (الناخبين) في تقليل عدد الرؤوس. وفي هذا الوضع، لا يستطيع المقص أن يحقق أي من الفرضين».<sup>٢٠</sup>

#### ٤. تحديات التعامل مع (الموقف العدائي إزاء السياسة) - وفرص استغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

يشكل ظهور «موقف عدائي إزاء السياسة» تحدياً يتطلب مواجهته، في حين توفر التكنولوجيا الحديثة فرصة يمكن أن تقتضيها الأطراف السياسية الفاعلة من أجل تعزيز وظائفها التمثيلية.

فيينما كانت الأحزاب السياسية، في ظل «نظام الأحزاب»، لها سيطرة كبيرة على المجتمع، وكانت بمثابة حُرَّاس المجتمع الذين يتم من خلالهم تمثيل مصالح الشعب<sup>٢١</sup>، أصبحت الأمور اليوم مختلفة. إذ لم يتراجع عدد الوحدات التنظيمية للأحزاب وعدد أعضائها فحسب، بل وتقلصت أهمية نشاطات هذه الوحدات والرسالة الثقافية التي كانت تحملها للناس. وأصبحت توجُّه انتقادات شديدة إلى قدرة الأحزاب على التوسط بين المجتمع والدولة من خلال إيجاد ائتلاف سياسي فعال. وبعد «بقاء دون حكم»، إستراتيجية حكومية متكررة، لكنها لم تعد تلقى استحساناً من قبل الناخب الإيطالي.

وعلى وجه الخصوص، كان كتاب La Casta، الذي ألفه سيرجيرو رومانو أنتونيو ستيللا، إلى جانب مبادرات الممثل الإيطالي «بيبي جريلو»، وراء النقاشات التي دارت حول ظهور الحركة الشعبية (مذهب وسط بين الاشتراكية والليبرالية) وانعدام الثقة في السياسة في بلدنا، وكلاهما يوضحان زوال وَهُم الناخبين في السياسة، الأمر الذي أثبتته بالفعل نتائج دراسات مسحية عامة عدة.<sup>٢٢</sup>

ويتبين أن لا نقل من خطورة هذه المشكلة لأن الانتقادات ضد الأحزاب يمكن أن تتحول

Sergio Romano, La crisi politica ei paragoni con il 92, I tagliatari di teste, *Corriere della Sera*, 6 October 2007, p.l.

Marlino, L., *Construire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna: Il Mulino, 1991. (٢١)  
أفادت ذلك نتائج دراسة مسحية أجريت في أكتوبر ٢٠٠٧ عن العداء إزاء السياسة. وبينما أعرب ٤٠٪ من شملتهم الدراسة عن اهتمامهم بالسياسة، كان ٥٩٪ غير مهتمين بها على الإطلاق. وطبقاً لما قاله الناخبون، فإن السبب في انتشار العداء إزاء السياسة هو أن أعضاء البرلمان لا ينذرون ما يصدرون به في أثناء الحملات الانتخابية (٦٢٪)، وأرجع (٧٪) السبب إلى أن أعضاء البرلمان يحصلون على مزايا كثيرة جداً، ورأى (١٦٪) أن السبب هو عدم نزاهةأغلب رجال السياسة. وقال (١٤٪) إن رجال السياسة جميعهم لار فرق بينهم، وأخيراً، قال (٥٪) إن الإيطاليين دائماً يتحجون ويوجهون الاتهامات إلى السياسيين. انظر:

Ispo, Sondaggio sull'antipolitica, 4 October 2007, <http://www.sondaggipolitico.elettorali.it/>

بسرعة إلى انتقادات لطبقة السياسيين، ثم انتقادات للبرلمان، وفي النهاية انتقادات للديمقراطية<sup>٢٣</sup>. وبصرف النظر عن ضعفها، لا تزال الأحزاب مرجعيات لا غنى عنها في الحياة السياسية في جميع الدول الديمقراطية لأنها لا تزال التنظيم الوحيد القادر على تمثيل الناخبين في الساحة البرلمانية. ولأنه لم يتم اكتشاف شيء أفضل من البرلمان حتى الآن كي يتم انتخابه من قبل المواطنين لتمثيل مصالحهم العامة في مجملها، وعلى حد قول باكينهام في عام ١٩٧٠، فإن «البرلمانات هي الأفضل على مر العصور. وهي الأسوأ، كذلك، على مر العصور»<sup>٤</sup>. ولهذا السبب، فإن المطلوب هو فهم أنواع الأشكال الجديدة التي يمكن للبرلمانات من خلالها أن تعزز دورها التمثيلي، والذي يعد أمراً ضرورياً حتى تمارس البرلمانيات وظائفها بصورة صحيحة.

وتعتبر التكنولوجيا الجديدة، إلى جانب أنها أداة مفيدة لأولئك الذين يتلهفون إلى إبطال مفعول العداء تجاه السياسة، من الفرص التي يمكن أن تساعد البرلمانيات في تمكين المواطنين من المشاركة وإشراك الناخبين في عملية صنع القرار. إذ توفر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للناس فرصة استغلال الثروات المادية الهائلة، وصياغة اقتراحات، ومراقبة الطريقة التي تمارس بها السلطة، وتنظيم أنفسهم في المجتمع. ومن ثم ينبغي على البرلمانيات إيجاد طرق جديدة للتبلیغ (أيضاً من خلال عرض الاقتراحات عن طريق الإنترنت لمعرفة رأي المواطنين حيالها) وتعزيز الديمقراطية من خلال زيادة توزيع القوى الاجتماعية والسياسية؛ وتشجيع المشاركة الحقيقية من المواطنين؛ وتوفير مجال للحرية؛ والحد من التمييز؛ ومن خلال نشر المعرفة بوصفها من المصالح العامة الرئيسية. وبهذه الطرق يمكن التغلب على التعارض بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة، ويمكن أن تكسب الديمقراطية البرلمانية مشروعية جديدة من خلال تقديم نفسها كمحدث دائم باسم المجتمع.

Pasquino, G., *La classe politica*, Bologna: Il Mulino, 1999, p. 27.

(٢٣)

Packenham, R.A. (1970), "Legislatures and Political Development", in Kornberg, A. and Musolf L.D. (eds.) *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC: Duke University Press, pp. 521-582.

### **Key References (English):**

Cotta, M., Verzichelli, L., *Political Institutions in Italy*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Packenham, R.A. (1970), “Legislatures and Political Development”, in Kornberg, A. and Musolf L.D. (eds.) *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC: Duke University Press, pp. 521-582.

### **Key References (Italian):**

Curreri, S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Florence, Italy: Firenze University Press, 2004.

Gagliarducci, S., Nannicini, T., Naticchion, P., *Chi guadagna dall'elezione*, 4 April 2006.

Marlino, L., *Construire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna: Il Mulino, 1991.

Pasquino, G., *La classe politica*, Bologna: Il Mulino, 1999, p. 27.

Rizzo S. and Stella G.A., *La Casta-Cosi. I politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano, 2007.

Sergio Romano, La crisi politica ei paragoni con il 92, I tagliatari di teste, *Corriere della Sera*, 6 October 2007.

Verzichelli, L., *Il sistema Politico italiano 2006-2007 (3) Crisi e transizione nell'Italia degli anni '90. Dalla Repubblica die partiti all'alteranza bipolare*, [www.gips.unisi.it/circap/file\\_download/158](http://www.gips.unisi.it/circap/file_download/158)

# اللامركزية : تجربة البرلمان الإيطالي

د. أليساندرو ستربا\*

## ملخص

### ١ - شكل اللامركزية والحكم الذاتي الإقليمي

يوجد في إيطاليا ثلاث مستويات مختلفة للحكم الذاتي (يراد منها أن تكون حكومات ذاتية)، وثلاث مستويات مختلفة للامركزية الحكومية وهي: الأقاليم، والمحافظات (بما فيها المدن التي تعتبر مراكز جغرافية)، والأحياء (البلديات).

وتنص المادة ١١٤ من الدستور على أن الجمهورية الإيطالية «وحدة تتالف من أحياء، ومحافظات وأقاليم، وحكومة مرکزية».

ويقصد بالأقاليم مناطق الحكم الذاتي الإقليمي التي أنشئت عام ١٩٤٨ بموجب الدستور الجمهوري الجديد بعد الحرب العالمية الثانية. ويوجد في إيطاليا ٢٠ إقليم، منها خمسة عشر إقليماً عادياً، وخمسة أقاليم تتمتع بشكل خاص من أشكال الحكم الذاتي.

الأقاليم الخمسة التي تتمتع بالحكم الذاتي الخاص هي: فالي دا أوستا، وترينيتينو أنتواديжи، وفريولي فينيتسيا جوليا، وسبيسيي، وساردینيا. وستنarrow بإيجاز أسباب تميز هذه الأقاليم بشكل خاص من أشكال الحكم الذاتي، وتقارن بينها والوضع في الدول الأخرى التي يوجد فيها أشكال مختلفة من الحكم الذاتي للأقاليمها (والتي تسمى أيضاً ولايات).

تحظى هذه الأقاليم بقدرات قانونية وتشريعية وتنظيمية وإدارية. ومن المهم الإشارة إلى التوزيع الجديد للسلطات التشريعية والرقابية، المخولة بموجب القانون الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، لإجراء تحليل أكثر دقة سوء ل نطاق هذه القدرات أو فاعليتها القانونية.

وكذلك سنحلل المسائل المقتصورة على الحكومة المركزية (المادة ١١٧ - ٢ «ج») والمسائل التي لكل من الحكومة المركزية والأقاليم سلطة مشتركة فيها (المادة ١١٧ - ٣ «ج»، إذ إنه بمقدور الأقاليم أن تصدق على القوانين فيما يتعلق بمبادئ التشريع الخاصة بالحكومة المركزية) والمسائل الأخرى المقتصورة على الأقاليم (المادة ١١٧ - ٤ «ج»).

كما سنحلل مختلف مستويات التشريع الفرعى (اللوائح) وتنظيم المهام الإدارية بين الحكومة المركزية والمحافظات والأحياء (المادة ١١٨ «ج»).

\* باحث، معهد العلاقات الدولية بين إيطاليا ودول أفريقيا وأمريكا اللاتينية والشرقين الأوسط والأقصى، «إيالمو» - إيطاليا.

تنص المادة (١١٩) من الدستور على أن «لكل من الأحياء والمحافظات والمدن التي تعتبر مراكز جغرافية والأقاليم موارد مالية مستقلة؛ فهي تضع ضرائب وتفرضها، وتقوم بتحصيل الإيرادات الخاصة بها، بما يتماشى مع الدستور وطبقاً للمبادئ التي تحكم تنسيق المالية العامة والنظام المالي. كما أنها تتلقى حصة من عوائد الضرائب التي تفرضها الحكومة المركزية فيما يتعلق بأراضيها».

وتتجدر الإشارة إلى أن الإطار القانوني للحكم الذاتي المالي للسلطات العامة ليس منصوصاً عليه في الدستور فحسب بل وبموجب المبادئ التي تحكم تنسيق المالية العامة والنظام المالي. لكن البرلمان، الذي من المفروض أن يُصدق على هذه المبادئ، لم يفعل ذلك، ومن ثم، أصبح الحكم الذاتي المالي في إيطاليا بالشكل. وسنحلل الوضع الراهن للفيدرالية المالية ووسائل الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية إزاء سلطات الأقاليم.

ولقد بدأت تجربة تقسيم البلاد إلى أقاليم بالفعل في عقد السبعينيات من القرن الماضي بسبب مقاومة الأحزاب السياسية التقليدية. وبدأ تطبيق الباب الخامس من الدستور بشأن «الأقاليم العادية» في عام ١٩٧٠، عندما أجريت أول انتخابات للمجالس الإقليمية. وسنحلل الخطوات التشريعية، التي تمت في عام ١٩٧٧ وال فترة ١٩٩٧ - ١٩٩٨، لنقل الصلاحيات الإدارية من الحكومة المركزية إلى الأقاليم والمحافظات والأحياء.

و سنحلل البعد المحلي للسلطة. أي المحافظات والأحياء، والتي كانت أحد عناصر التنظيم الإداري في إيطاليا منذ عام ١٨٦١.

و تعد المحافظات تقسيماً فرعياً للأقاليم تابعاً للحكومة، بيد أنها لا تحظى إلا بصلاحيات تشريعية ورقابية وإدارية فقط، إذ لا يمكنها اعتماد تشريعات أو قوانين. ولن نركز كثيراً في هذه الورقة على دور المحافظات في النظام الإيطالي.

أما الأحياء (البلديات) فهي آخر مستوى للحكم (إذ يوجد في إيطاليا حوالي ٨٣٠٠ بلدية) ولها شكل الحكم الذاتي للمحافظات نفسه. و سنخصص جزءاً قصيراً من هذه الورقة لمناقشة دور البلديات في الخلفية السياسية والإدارية الإيطالية.

وعموماً، في إيطاليا، يتعين على كل مستوى للحكم الذاتي (سواء كان إقليماً أو محافظة أو بلدية) وكذلك الحكومة المركزية، أن ينظم الأنشطة الإدارية، باستخدام المستويات الفرعية الأخرى للحكم. ومثال ذلك، المبدأ الذي تنص عليه المادة ٥ من الدستور، والتي تنص على أن الجمهورية، والتي تعد وحدة واحدة لا تتجزأ، تعرف بالحكم الذاتي المحلي وتدعمه. وتطبيق لامركزية إدارية شاملة للخدمات العامة، وتكييف مبادئها ووسائلها للتشريع بحيث تتماشى مع متطلبات الحكم الذاتي واللامركزية.

وبهذه الطريقة، تمارس الحكومة المركزية والأقاليم، بموجب القانون، مهاماً رقابية وإدارية باستخدام المحافظات والبلديات. الأمر الذي يُعرف، أصطلاحاً، «باللامركزية» والتي تميز

بالاستقلال والحكم الذاتيين.

وبالنسبة إلى العلاقة بين الحكومات المركزية والحكومات المحلية، فأول ما ينبغي ذكره أن هناك هيئتين تمثلان البرلمان الإيطالي (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) ولكن لا يمثل أي منهما صالح الأقاليم والمحافظات والبلديات. وعلى عكس التنظيمات الإقليمية أو الفيدرالية الأخرى (كتلك الموجودة في ألمانيا، الولايات المتحدة الأميركية، وإسبانيا)، لا يتم تمثيل مناطق الحكم الذاتي في البرلمان.

ولا تمارس العلاقات بين الحكومة المركزية والسلطات في البرلمان، بل من خلال نظام من المؤتمرات التنفيذية، يلتقي فيها أعضاء من الحكومة المركزية مع عناصر من الحكومة الإقليمية (مؤتمر الحكومة المركزية والأقاليم)، أو تلتقي فيها عناصر من السلطة التنفيذية في المحافظات مع عناصر من السلطة التنفيذية في البلديات (مؤتمر سلطات الحكم الذاتي المحلية).

وتتشاءم منتديات التعاون هذه بقانون من الحكومة المركزية، وبموجب اتفاقيات بين الحكومة المركزية والأقاليم. وفي الوقت الحالي، تقتصر منتديات التعاون الدائمة بين الحكومة المركزية والأقاليم من ناحية، والحكومة المركزية والأقاليم والسلطات المحلية من ناحية أخرى، على «مؤتمر الحكومة المركزية والأقاليم» و«المؤتمر الموحد» (اتحاد الحكومة المركزية والأقاليم، ومؤتمر السلطات المحلية للحكومة المركزية والمدن)، وقد حددت مهام هذه المنتديات في المرسوم التشريعي للحكومة الوطنية رقم ١٩٩٧/٢٨١. وشمل هذا المرسوم أيضاً «مؤتمر الحكومة المركزية والمدن» كمنتدى للحوار بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

وتتجدر ملاحظة أن العيب الرئيسي في هذه المؤتمرات أنها تقتصر على الهيئات التنفيذية الإقليمية. وفيما يتعلق بالمهام، يجب التشاور مع «مؤتمر الحكومة المركزية والأقاليم» بشأن مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية، أو اللوائح الحكومية المتعلقة بالصلاحيات المخولة للأقاليم والمحافظات التي تتمتع بالحكم الذاتي. في حين يعقد المؤتمر الموحد لتناول الأمور والمسؤوليات المشتركة بين الأقاليم والمحافظات والبلديات والمجتمعات الجبلية.

ويختص كل من «مؤتمر الحكومة المركزية والأقاليم» و«المؤتمر الموحد» بدعم والتصديق على الاتفاقيات التي تبرم بين الحكومة والأقاليم في الحالة الأولى، وبين الحكومة والأقاليم والمحافظات والبلديات والمجتمعات الجبلية، في الحالة الثانية. وتهدف هذه الاتفاقيات إلى تنسيق ممارسة كل سلطة لصلاحياتها، وتنسيق أنشطة المصالح المشتركة، وضمان تبادل المعلومات بين السلطات المعنية.

وثمة مشكلة تنتج عن الاتفاقيات المبرمة بين الحكومة المركزية والأقاليم، وتمثل، أساساً، في المكان الذي ينبغي فيه سن التشريعات بشأن هذه الاتفاقيات. وعندما دخل المرسوم التشريعي للحكومة المركزية رقم ١٩٩٧/٢٨١ حيز التنفيذ، أبرمت الحكومة المركزية والأقاليم اتفاقيات مهمة بشأن الصحة، والموارد المالية والسياحة وإدارة الحكم. وسنحل بعض هذه الاتفاقيات لفهم شكل التعاون بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية والمحليّة.

وختاماً، علينا أن نذكر هبيتين آخرين، هما: «مؤتمر رؤساء الأقاليم»، وهو منتدى يضم رؤساء الهيئات التنفيذية الإقليمية، و«مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية ومجالس الأقاليم والمحافظات»، والذي يعد منتدى لرؤساء المجالس الإقليمية الإيطالية.

وتتشكل العلاقة بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات والبلديات وفق مبدأ التعاون المخلص. ويهدف هذا المبدأ، الذي لم تشر إليه إلا المادتان ١١٨ و١٢٠ من الدستور، إلى تجنب الانفصال الرسمي للسلطة بين إطار الحكم لضمان تنفيذ مهامها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والتنسيق، ووفقاً للمبدأ الدستوري الخاص بالتنظيم الجيد للإدارة العامة. وقد أرسست المحكمة الدستورية هذا المبدأ طبقاً لنص المادة ٥ من الدستور.

وقد وردت الإشارة، في وصف موجز، لمبدأ «التعاون المخلص»، لأول مرة، في القانون رقم ١٩٩٧/٥٩، ثم في المرسوم التشريعي للحكومة المركزية رقم ٢٦٧.

وفي الحقيقة، بعد صدور القانون الدستوري رقم ٢٠٠١/٣، أصبحت هناك نقطة اتصال أخرى بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات والبلديات. ويوجد أيضاً العنصر الجديد الذي استحدثه القانون الدستوري رقم ٢٠٠١/٣ بشأن التعاون المخلص، في المادة ١١، والتي تجيز أن تنص الأوامر الدائمة للبرلمان على مشاركة ممثلين من الأقاليم والمحافظات والسلطات المحلية الأخرى في أعمال لجنة دائمة موحدة من المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) تختص بالشؤون الإقليمية.

وعلاوة على ذلك، فبموجب المادة ١١ من القانون الدستوري رقم ٢٠٠١/٣، إذا عَبَرَت اللجنة الموحدة عن رأي سلبي أو غير إيجابي بشكل كامل بشأن تعديلات أدخلت على مشروع قانون يتعلق بالاختصاص المشترك لفرض الضرائب الاتحادية، ولم تتوصل اللجنة المكلفة بفحص الموضوع إلى حل وسط في المسألة، يكون القرار النهائي بخصوص الفقرات ذات العلاقة في يد الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة.

ويرى معظم المحللين القانونيين أن هذه الإجراءات لا تكفي لضمان المشاركة المناسبة للأقاليم.

وفي حقيقة الأمر، تؤكد سلطات عدة على الحاجة إلى إنشاء هيئات تعاون دائمة، يتم النص عليها في الدستور، على سبيل المثال، كـ«مجلس نواب» أو «مجلس شيوخ» بالأقاليم، يمكن أن يصبح منتدى للأقاليم للحوار بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية والمحلية.

وسنحلل ما إذا كان دور «مجلس الأقاليم» يضمن المشاركة الإقليمية والمحلية في السلطة الوطنية، مقارنة بتجارب كل من ألمانيا وسويسرا ولولايات المتحدة.

## ٢. الإطار القانوني

يتناول الدستور الإيطالي الأقاليم والمحافظات والبلديات في الفقرة ٥ من الباب الثاني (المادة ١١٤).

ومع صدور القوانين الدستورية رقم ١٩٩٩/١ ورقم ٢٠٠١/٣ ورقم ٢٠٠١/٢، تغير الإطار القانوني للتقسيم الإداري للدولة في الدستور الإيطالي.

ووفقاً للقانون الدستوري رقم ١٩٩٩/١، يتم انتخاب الرئيس الإقليمي (رئيس السلطة التنفيذية في الإقليم) عن طريق التصويت المباشر حتى وإن كان بمقدور كل إقليم أن يعدل هذا الشكل من الانتخاب عن طريق الحكم الذاتي التشريعي.

ويمنح القانون الدستوري ٢٠٠١/٢، بدوره، الأقاليم ذات الوضع الخاص، حق الحكم الذاتي، بالتوافق مع الحق في تعديل التشريعات المنصوص عليه في القانون ١٩٩٩/١ الخاص بالأقاليم العادلة.

وأخيراً، بموجب القانون الدستوري رقم ٢٠٠١/٣، تم توسيع السلطات التشريعية للأقاليم بشكل كبير، في حين تم تعديل قيود الحكومة على القوانين الإقليمية. وبموجب ذلك، تم وضع إطار قانوني جديد لإدارة الحكم في إيطاليا، وتمت صياغة معايير جديدة لتوزيع الواجبات الإدارية بين الحكومة المركزية والأقاليم والبلديات والمحافظات والمدن التي تعتبر مراكز جغرافية. وتم تغيير نظام الرقابة الخارجية التي تمارسها الحكومة المركزية (في المسائل المقصورة على تشريعات الحكومة المركزية) والأقاليم (في المسائل المقصورة على تشريعات الحكومة المركزية؛ انظر قرار المحكمة الدستورية رقم ٤٣/٢٠٠٤). كما تم وضع نصوص جديدة تنظم الحكم الذاتي المالي للسلطات الإقليمية والمحلية.

وأخيراً، أعيد تحديد السلطات الإقليمية بشأن العلاقات في داخل الاتحاد الأوروبي وعلى المستوى الدولي. وتتضمن الطبيعة التعاونية للنموذج الفيدرالي الذي تم اختياره في القانون الدستوري لعام ٢٠٠١ في النص المنقح للمادة ١١٨ من الدستور، والتي تدعم مبدأ التبعية. ولكن، لم تعط الفقرة الخامسة اهتماماً لمبدأ التعاون المخلص بين الحكومة المركزية والسلطات الإقليمية. وليست هناك هيئات تختص بالتنسيق بين الحكومة المركزية والأقاليم، من ناحية، وبين الحكومة المركزية والأقاليم والسلطات المحلية، من ناحية أخرى، سوى «مؤتمر الحكومة المركزية والأقاليم»، و«المؤتمر الموحد للحكومة المركزية والأقاليم والمدن والسلطات المحلية». على التوالي، وللذين كان ينظمهما، إلى وقت قريب جداً، مرسوم تشريعي صدر في عام ١٩٩٧. وفيما يتعلق بالتنسيق في داخل الأقاليم، بموجب بنود القانون الدستوري رقم ٣/٢٠٠١، تسعى القوانين الإقليمية الصادرة حديثاً إلى تنظيم «مجلس السلطات المحلية»، وهو الهيئة المنوط بها التنسيق بين الأقاليم والسلطات المحلية.

وبعد التعديلات الدستورية التي أجريت في الفترة ١٩٩٩ - ٢٠٠١، صدق البرلمان على قانون La Loggia Law (القانون رقم ١٢١)، مع لائحة وطنية للانتقال من النظام القديم إلى التنظيم الدستوري الجديد للحكم الذاتي الإقليمي.

سنحلل أهم جوانب القانون، والتاريخ السياسي، وقاعدة الحكم الوطني والبرلمان.

### ٣. البرلمان واللامركزية والحكم الذاتي

خلال الخمسة عشر عاماً الأخيرة، اقترح أعضاء البرلمان وقادة الأحزاب السياسية والأقاليم، مرات عدّة، مشاريع قوانين دستورية لتعديل البرلمان وجعل مجلس الشيوخ هيئة تمثيل المصالح المحلية والإقليمية على المستوى الوطني. وسنحلل بإيجاز المشاريع والآراء التي قدمها ليس فحسب أعضاء البرلمان خلال تلك الفترة، بل وأعضاء المجلس الإقليمي والسلطة التنفيذية.

وقد تحدثنا للتو عن معارضه للأحزاب السياسية التقليدية لتطوير مناطق الحكم الذاتي الإقليمي واللامركزية في إيطاليا بعد عام ١٩٤٨. وسنحلل هذا الموضوع بشكل أدق، بحيث ندرس بإيجاز القواعد التي تحكم البرلمان في هذا الوضع حتى عام ١٩٩٠.

وبعد ١٩٩٠، ما من شك في أن تحالف الشمال Lega Nord كان وراء إعطاء الأولوية للفيدرالية السياسية. سنحلل قاعدة «تحالف الشمال في البرلمان» من أجل «تنازل الحكومة المركزية عن بعض سلطاتها إلى السلطات المحلية» في إيطاليا.

وقد حدثت التعديلات الدستورية التي أدخلت في الفترة ١٩٩٩ - ٢٠٠١ في أثناء المجلس التشريعي الثالث عشر عندما تحول توجّه الائتلاف الحاكم نحو يسار الوسط. ولم يكن تحالف الشمال عضواً في الحكومة الوطنية خلال الفترة التي أجريت فيها إصلاحات ١٩٩٩ - ٢٠٠١، بل كان عضواً في ائتلاف يمين الوسط الذي كان يحكم إيطاليا خلال المجلس التشريعي الرابع عشر ٢٠٠٦ - ٢٠٠٦، وخلال هذه الفترة، صدق البرلمان على قانون La Loggia رقم ١٢١.

وينبغي أن نضع في اعتبارنا أن أعضاء البرلمان الإيطالي قد اقترحوا، خلال المجلس التشريعي الرابع عشر، صياغة مشاريع قوانين دستورية لتعديل مرة أخرى الفصل الخامس من الدستور، لممارسة ضغط سياسي على الأحزاب التي حققت نجاحاً سياسياً كبيراً في الجزء الشمالي من الدولة (تحالف الشمال، وحزب فورزا إيطاليا).

وسنحلل تنظيم المجموعات البرلمانية في أثناء المجالس التشريعية الثالثة عشرة والرابعة عشر والخامسة عشر. إذ سنلاحظ أن تحالف الشمال ليس هو الحزب الوحيد الذي اقترح تطبيق نظام الفيدرالية، بل ثمة أحزاب أخرى اقترحت إجراء تعديل فيدرالي إقليمي خلال تلك السنوات، حتى وإن كان ذلك قد حدث بطرق مختلفة وقوة مختلفة وفي أوقات مختلفة.

ولا يحق لأعضاء مجالس الأقاليم والمحافظات والبلديات أو السلطة التنفيذية، في إيطاليا، الترشيح لعضوية البرلمان، وذلك بموجب الدستور (المادة ١٢٢) والقانون الوطني رقم ١٦٥/٢٠٠٤.

و سنحلل الأحكام المعيارية والآثار المترتبة على هذه القواعد في العلاقة بين البرلمان والأقاليم والمحافظات والبلديات.

و حتى إن كان هناك هذا النوع من القواعد المعيارية، فسنحلل «درج المناصب» لأعضاء البرلمان لندرك نوع القواعد السياسية المحلية والإقليمية التي وضعوها قبل أن يكونوا أعضاء في البرلمان. و سنحاول تحديد النتائج المترتبة على هذه القواعد المعيارية والفارق بينها والقواعد التي تطبقها الدول الأوروبية الأخرى.





According to the author, one of the critical issues affecting the representativeness of parliamentary life in Italy has been ‘parliamentary transfugism’, that is the shift of MPs in the course of one legislature from one parliamentary group or party to another. This phenomenon has not only increased in recent legislatures but has also affected the representative function of parliament in that MPs do not consider their ties with their constituency of primary importance. Moreover, transfugism can have serious consequences as it undermines the trust of citizens in parliament.

According to the author, parliament in Italy is characterized by bi-polarity, reflected in the domination of two large party alliances, the relative weakness of the two large parties and in general the high level of fragmentation of the political parties as well as their control of society and the economy.

The author examines the mechanisms through which citizens’ concerns can be incorporated in the legislative process and focuses on: ordinary legislation, ‘decree laws’ and the delegating of laws. He also discusses popular initiatives through which laws can be proposed to influence the decision-making process. In addition to these, legislative and constitutional referenda offer citizen a means to exert influence. The author provides an example of a successful legislative referendum in the early 1990s to change the existing electoral law.

The study concludes with discussing the main challenges. According to the author, one of the main challenges in Italy is the emergence of ‘anti-politics’ as a result of the disillusion of citizens with politics. This is reflected in the declining numbers in party membership, but also in the diminishing relevance of parties’ actions and politics. In order to redress this trend, the author suggests the use of new technology which offers an opportunity for political actors to strengthen their representative function and establish ties with citizens. Moreover, the new technology can be used by parliament to diffuse anti-political sentiments and can help parliaments to promote citizen participation in politics.

The beginning of regional development in Italy was only in the 1970s when the first elections of regional councils took place, in accordance with the Constitution.

Following two legislative amendments (in 1977 and 1997-1998), the state further transferred administrative competences from the state to the regions, provinces and municipalities. Through the Constitutional Law 3/01 the legislative powers of regions were extended considerably. This reform also changed the constitutional and legislative framework for municipalities and provinces and introduced the principle of subsidiarity.

The author also examines the relation between national, regional and local governments and analyzes how the interests of institutions at the regional and local interests are represented in national political institutions. In Italy representation of these interests is not in parliament but through a system of executive conferences which provide the opportunity for interaction between the national and local levels on one hand (Conference of Local Autonomies) and between the national and regional levels on the other (State-Regions Conference). The author adds other examples of local and regional representation and cooperation between the local, regional and national levels, such as the Conference of Regional Presidents or the Conference for Presidents of the Assembly and Regional and Provincial Councils.

The author also notes that there are demands for permanent bodies such as a ‘house’ or ‘senate of regions’ which would become the regions’ forum for dialogue between national, regional and local government. According to the author, during the last 15 years MPs, political party leaders and regions have repeatedly submitted drafts of laws to introduce the Senate as a chamber for representing local and regional interests. After 1990 it was in particular the Lega Nord (Northern League) which promoted federalism as a political priority.

## **The Representative Function of the Italian Parliament and its Relations with Constituencies**

The study analyzes the representative role of parliament in Italy and focuses on the nature of representation, the main actors in parliamentary life and the demands of citizens that are adopted and processed by MPs in parliament as well as challenges and opportunities.

exist and is under the control of the executive branch. Parliament as a whole, and also its individual members, can monitor the work of the public service closely and any member can raise specific matters.

The author highlights the decrease of corruption since the 1990s. According to him, one of the most important factors that brought about an improvement was the change in the political dynamics after 1992. The emergence of political competition between the two opposing coalitions contributed to the fact that any irregular activity carried out by one or group of politicians was subject to strong reaction by the media and the judiciary. The political dynamics allowed the consolidation of mechanisms of checks and balances as a result of the political competition between the two party coalitions. He adds that the present legislation regulating political party funding, although in need for further improvement, seems to work better than the previous one. The Italian experience shows that parliamentary action against corruption is much more successful when general reform measures of the system were undertaken, rather than when the phenomenon was addressed through punitive actions or by enacting new criminal laws.

## **Decentralization: The Experience of the Italian Parliament**

The author discusses the forms of decentralization in Italy, including its legal framework, and analyzes the role of parliament in promoting decentralization. In Italy, there are three administrative levels: regions, provinces and municipalities. The regions are the first level of administrative divisions of the state. While twenty regions have ordinary statute, five are granted a special status with more autonomy. The regions have statutory, legislative, regulatory and administrative powers. Provinces in turn are an administrative division with only statutory, regulatory and administrative competences. Municipalities have the same level of autonomy as provinces.

According to the constitution, municipalities, provinces, metropolitan cities and regions have independent financial resources. They set and levy taxes and collect revenues of their own, in compliance with the Constitution and in coordination with the fiscal system. In return they receive a share of the proceeds of state taxes related to their territory.

promote decentralization. This is in particular true given the fact that the *Royal Project for Regional Development* has not materialized yet. However, according to him, a well-developed decentralization strategy is required to promote further decentralization.

## **The Italian Experience on How Parliament Can Fight Corruption**

According to the author the political crisis of 1992 constitutes a turning point in that it ushered a new approach in the fight of corruption. The crisis, which was characterized by large-scale political corruption, was a result of the lack of checks and balances and the lack of rotation of political elites. The latter led to progressive control of the state structure by the political parties in power. Corruption was reflected in the emergence of clientelistic practices as well as illegal mechanisms in government procurements, public works, and public service. Political corruption was also affected by the lack of regulation and inadequate party funding in the 1970s.

The 1992 corruption cases were first addressed by the judiciary before parliament assumed an important role through its strategy of a comprehensive reform of the system in view of eliminating the root causes of corruption. The Chamber of Deputies appointed a committee to study the phenomenon of corruption. At the same time it also appointed the Special Commission for the Prevention and Repression of Corruption to examine the best-suited projects of laws to fight corruption. The recommendations produced by the Committee were debated by the public and some were also partially translated into actual laws. The Special Commission, which worked until the end of March 1998, prepared a draft legislation which was approved unanimously. The Italian Parliament adopted a strategy of reforming the most affected sectors in order to eliminate or reduce the conditions that had been conducive for the development of corruption. In the last 15 years, it has produced a wide range of anti-corruption legislation.

In addition to the legislative role of parliament, the author also analyzes the contribution of parliament's oversight function in the fight of corruption. While there is no permanent parliamentary commission in charge of conducting general anti-corruption enquiries or controls, a Commission for Preventing and Fighting Corruption in Public Administration does however

of districts (lewa'), each comprising cities and villages. Each ministry and its public institutions have branches in the governorates and the governor is considered the representative of the central government at the regional level. In addition to the branches of ministries and public institutions, governorates and municipalities are the main actors at the local level. Most power at the governorate level is vested in the governor, who is appointed by the King and, as the head of the administration of his governorate, has comprehensive responsibilities, including being the ministry of interior's representative at the regional level.

Municipalities are elected bodies and constitute the weakest link in the decentralized structure of Jordan, despite reform efforts. A major reform initiative was undertaken in 2001 with the amendment of the Municipalities Act and the strategy of reducing the number of municipalities to 99 in 2003 and later to 93. The objective of the initiative was to merge smaller municipalities into larger ones in order to increase their overall capacity and efficiency.

The study assesses the role of the Chamber of Deputies in promoting decentralization, in particular in relation to its position towards the Municipalities Act. According to the author, its position is an indicator for the deputies' approach towards administrative decentralization. The Municipalities Act of 1955 underwent many amendments whereby the most far-reaching ones were those introduced in the temporary Act of 2002, which stipulated among others that government appoint all heads of municipalities and half of the members of the municipal councils. The Chamber of Deputies elected in 2001 objected to this stipulation and put pressure on the consecutive governments to amend it. It succeeded in having the head of municipality appointed by decision from the municipal council with the approval of the minister instead of by decree from the Council of Ministers.

Generally MPs are supportive of the development of municipalities. This is reflected in their requests to provide additional financial support to municipalities as it was the case during the debate of the state budget of 2007.

The author further examines the *Royal Project for Regional Development* of January 2005 and its implications on promoting decentralization. He concludes by noting that municipalities remain the main entry point to

further regulated by the Penal Code (16/1960, as amended, Act 11/1993) as well as the UN Anti-Corruption Convention (UNCAC) which Jordan ratified in 2004.

The study provides an overview of the institutional framework established to address corruption. The most important entities include the Auditing Agency, the Civil Service Department, the Control and Administrative Inspection, and the Standardization Agency. In addition to these, specialized anti-corruption agencies, such as the Anti-corruption Directorate and the Supreme Commission for Corruption Prevention were established in 1996 and 2000 respectively.

The study further addresses the parliament's oversight function. During 2003-2007 the House of Representatives investigated four cases of corruption<sup>2</sup>. According to the study, these investigations were the result of the initiatives of some MPs using parliamentary oversight tools. Furthermore, several corruption-related cases were sent to public prosecution but investigation results had not been announced at the time this study was finalized.

The study concludes that despite these efforts, success in combating corruption is at a beginning. In addition to consolidating these efforts, there is also a need to strengthen the cooperation between parliament and civil society, which remains weak, although civil society organizations have made some progress in addressing corruption by raising awareness of the issue.

## **The Role of Parliament in Promoting Decentralization and Regional Development in Jordan**

Decentralization in Jordan is characterized by a combination of various forms of decentralized governance structures.

On an administrative level Jordan is divided into 12 governorates consisting

---

2) The losses of *Magnesia Jordan* Company, the *Kapsat* case related to the Ministry of Municipalities, the funds of the "Program for Economic and Social Transformation", and the case of selling *Amneya* Mobile Communication Company.

An important aspect of parliament's control over the executive branch is oversight over the budget. The author adds that parliamentary oversight in relation to some of the public institutions, such as the Council of Development and Reconstruction and the Electricity Authority as well as others, is not possible, as these are not subject to parliamentary oversight.

The study also shows that there have been several parliamentary inquiry committees in the recent history of Lebanon. After the Taef Agreement, an inquiry committee formed in 1992 conducted an investigation into the Puma helicopters deal concluded between the Lebanese and the French governments. In 1997, a parliamentary inquiry committee looked into the bugging of ground and cellular phone lines.

Parliament has also addressed corruption in its own ranks. Since its independence, Lebanon has witnessed three cases in which MPs were deprived of their parliamentary immunity. The study also analyzes the examples of two ministers who were judicially prosecuted on charges of corruption.

## **The Role of Jordan's Parliament in Fighting Corruption and the Strengthening of Transparency and Accountability**

Corruption in Jordan has been a major challenge for the past two decades and was among the causes that led to street protests in the late 1980s. These events triggered off a comprehensive review of government policies and as a turning point resulted in the resumption of parliamentary life. Corruption has become an issue the Jordanian parliament has had to deal with since then.

The study analyzes the role of parliament in fighting corruption. It provides an overview of the existing legal and institutional frameworks that regulate the fight against corruption and assesses the role of parliament in this respect.

According to the study, parliament has played an important role in addressing corruption in that it has taken significant steps, in relation to both its legislative and oversight roles. It has passed four new anti-corruption acts: Anti-corruption Authority Act (62/2006), the Patrimony Declaration Act (54/2006), the Money Laundry Act (46/2007), and Act 74/2007 which ensures access to information. Anti-corruption measures are

services, mostly in the private sector. Whereas in the past MPs also assisted citizens in acquiring public services, this role has been to a large extent taken over by political parties through their offices.

According to the author, in addition to maintaining direct contact with the constituents, another means MPs use to communicate with them is through TV broadcast of parliamentary debates in which they address issues of local concern.

## **Fighting Corruption in Lebanon – a Parliamentary Perspective**

The study analyzes and assesses the role of the Lebanese House of Representatives in fighting corruption and focuses on its legislative and oversight functions.

With regards to its legislative function, the Lebanese House of Representatives has played an important role in approving anti-corruption laws. The most relevant ones are the following: A bill authorizing the government to accede to the United Nations Convention against Corruption, the Undue Enrichment Act (154/1999), the Money Laundering Act (318/2001) and the State's Intermediary Act (664/2005) (the implementation of this law however has been delayed). The parliament also played an important role in passing Act 553 which adds a new article to the Penal Code to facilitate judicial prosecution and curb the funding of terrorism. Parliament has also passed Act 680/2005 authorizing the government to accede to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, implying that Lebanon has actually become a party to the Convention.

According to the author, MPs can use three methods to exercise oversight over government's actions: parliamentary questions, interpellations (individual oversight) and parliamentary inquiry (collective oversight). The author assesses the effectiveness of these tools by analyzing how they were used with regards to a case of corruption in the health sector, a case which triggered extensive central inspection. His assessment reveals that addressing corruption as the consequence of a general systemic dysfunction, as it is the case in the health sector, is more difficult. His assessment also shows how sectarian politics can undermine the fight against corruption and undermine parliamentary oversight.

for close and continuous contacts between Iraqi MPs and their constituencies, the author explains how the MP-constituency ties could be strengthened.

MPs offices, established in the governorates and the regions, could play an important role in consolidating these ties, especially if their organizational structure were strengthened, if they had an independent status and budget and if they were linked to Parliament's Department of Voter Affairs.

## **Building Capacities of Lebanon's Parliament and Promoting Citizens' Participation – The Representative Function of the parliament in Lebanon**

In order to assess the representative function of the parliament in Lebanon, the author focuses on the analysis of factors influencing parliamentary representation and the means available to citizens and civil society for participation in the law-making process.

Among the factors that have influenced the level of representativeness of the Lebanese parliament is the election law which succeeded in reconciling the various dimensions of representation: representation on the basis of affiliation with the nation, denomination or region. One principle of this law is that voters do not elect their own representative, but vote for all candidates in an electoral district, i.e. including those with a denomination different than their own<sup>1</sup>.

Another dimension of representativeness is the extent to which MPs represent the interests and concerns of the whole nation, as opposed to focusing primarily on those of the constituency. According to the author, the ties between an MP and the constituency in Lebanon remain strong and an MP often invests much time in responding to requests from the constituency. These demands cover a broad range from assisting citizens in their job search to intervening on behalf of the citizen to obtain certain

---

1) A new election law adopted in October 2008 will be used as the basis for the June 2009 parliamentary elections. The major amendments introduced are the redrawing of electoral districts, the regulation of media coverage of the electoral process and the provision to hold the elections on one single day.

before court. The Inspectorate General, in contrast, is not fully operational as its organizational structure and jurisdiction have not been completed yet. According to the author, laws and regulations defining the responsibilities of these agencies remain however weak and have to be developed further. In addition to the relative weakness of the anti-corruption agencies, the enforcement of existing anti-corruption laws has been difficult. The lack of political will of some MPs on the one hand and the difficult security situation, which restricts the movement and work of MPs on the other hand, have both hindered effective law implementation.

The author concludes by saying that the role of the Iraqi Council of Representatives in fighting corruption has been limited as it has not succeeded in adequately addressing the threat of corruption. He recommends a series of measures to fight corruption and highlights the need for more transparency and accountability and the need for an enhanced role for civil society and the media.

## **The Representative Function of the Iraqi Parliament and the Relationship with the Constituencies**

Following an overview of the historic origins of the parliamentary system in Iraq the author focuses on the parliament after 2003, i.e. the Council of Representatives elected in October 2005.

The author notes that the election system has contributed to a large extent to the representativeness of parliament in that it has allowed the inclusion of various religious, linguistic, communal, and ethnic groups who were previously excluded from the political system. The author highlights the fact that the election law pays particular attention to ensuring adequate representation of women and minorities. According to him, membership in parliament is more diverse and inclusive than any other political institution in Iraq, be it the executive or the judicial authorities, in relation to party affiliation, but also in terms of ethnic and linguistic background. Despite the diversity in the membership of parliament, there is a need to ensure that some ethnic and religious groups, who are still excluded from parliament, be adequately represented.

Even though the security situation is precarious, and stands as an obstacle

transparency and in fighting corruption in the participating countries. These studies assess parliamentary practice, the existing and suggested legislation to promote transparency, institutions relevant to fighting corruption, the effectiveness of parliamentary oversight and the extent to which parliament's own internal operations comply with transparency and integrity.

The six studies and three summary of studies contained in this book are a selection from among all studies conducted in the countries participating in this project.

## **The Role of Parliament in Fighting Corruption in Iraq**

The study highlights the main forms of corruption in Iraq, its causes and impact on the development of the country and ways of combating it. Special attention is given to the role of parliament and some of the means it has chosen to fight corruption.

Corruption in Iraq exists at different levels of the political system. Its many forms range from bribery, abuse of power and public office, misappropriation of public funds and favoritism.

According to the study, several factors have created a context favorable to the development of corruption: the breakdown of the state's institutions following the fall of the former regime, the precarious security situation in the country and at a general level the tolerance of MPs and society for corrupt practices.

The study highlights the sectors or areas where corruption has been fertile, in particular public procurement where the absence of appropriate laws and regulations has opened opportunities for corruption.

The new Iraqi Constitution provides for mechanisms to combat corruption, the most important being through the creation of anti-corruption agencies: the Board of Supreme Audit, the Commission for Public Integrity, and the Inspectorate General. Since its creation in October 2006, the Commission for Public Integrity has investigated numerous cases of administrative and financial corruption and has been able to bring an estimated 1800 cases

## **Introduction**

The project *Building the Capacity of Parliamentary Institutions and Promoting Citizen's Participation in the Arab Countries and Middle East (Pilot Phase) Lebanon –Iraq –Jordan* was implemented in 2007-2008 and focused on three selected Arab countries' parliaments: Iraq, Jordan and Lebanon. Adopting a comprehensive approach to parliamentary strengthening, the project focused on building knowledge through research on the representative function of parliament, its role in promoting decentralization and in supporting the fight against corruption. Project components included a study tour to various Italian constituencies in which MPs from the participating Arab countries participated (twelve MPs from each of Lebanon and Iraq and six MPs from Jordan). The project also relied on the organization of regional workshops for the exchange of experiences and the consolidation of knowledge and relationships among the participating parliaments.

Research studies were commissioned in each of the three participating countries to assess various aspects and functions of the Parliament. The studies were based on a review and analysis of relevant literature and data, existing legal frameworks, institutional set-ups, mechanisms and practices. They were complemented by qualitative in-depth interviews with key persons, supported by a questionnaire.

One set of studies addresses the representative function of parliament in Iraq, Jordan, Lebanon and Italy. The research is a qualitative assessment report on the nature, the various dimensions and trends of representation within the existing political system.

The second group of studies constitutes assessment reports of the role and practice of parliament in promoting decentralization. They reflect the status of reforms towards decentralization in the country and involve the analysis of legal and institutional frameworks, established or suggested decentralized structures, and trends of development towards decentralization, both at different levels and territorial areas of the state and with regard to different interests.

The third set of research addresses the role of parliament in promoting



# **Building the Capacity of Parliamentary Institutions & Promoting Citizen's Participation in the Arab Countries**

**Jordan - Iraq - Lebanon**



## **Executive Summary**

**Research Results and Workshops Organized by the United Nations Development Programme - Programme on Governance in the Arab Region in Partnership with IPALMO Institute for Relations between Italy and Africa, Latin America and the Middle and Far East.**

---

With the support of the Italian Government

**United Nations Development Programme  
Programme on Governance in the Arab Region  
2009**



# **Building the Capacity of Parliamentary Institutions & Promoting Citizen's Participation in the Arab Countries**

**Jordan - Iraq - Lebanon**



**Executive Summary**

**Research Results and Workshops Organized by the United Nations Development Programme - Programme on Governance in the Arab Region in Partnership with IPALMO Institute for Relations between Italy and Africa, Latin America and the Middle and Far East.**