



## المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

### مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"

تقرير مقارن  
عن أوضاع البرلمان  
في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب

- مسودة -

إعداد: الدكتور عصام سليمان



## المحتويات

### مقدمة

### خلاصة التقرير المقارن

### خلاصة الاستطلاع

### الفصل الأول – الخلفية والسياق

### الفصل الثاني: تحليل المبادئ

#### 1- التمثيل والمشاركة

##### 1-1- تمثيل عادل وصحيح

##### 2-1- تكافؤ الفرص بين المرشحين

###### 1-2-1- تنظيم الإعلام الانتخابي

###### 2-2-1- تنظيم الإعلان الانتخابي

###### 3-2-1- تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

###### 4-2-1- التبرع بالمال للحملة الانتخابية

##### 3-1- انتخابات حرة ونزيهة

###### 1-3-1- مطابقة إدارة العمليات الانتخابية للمعايير الدولية

###### 2-3-1- إشراف جهة حيادية على الانتخاب

###### 3-3-1- جهة وآليات فعّالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية والشكاوى

##### 4-1- المحاسبة في الانتخابات

###### 1-4-1- عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين

###### 2-4-1- عدم تحكم العلاقات الشخصية والزيانية في خيار المقترعين

###### 3-4-1- الانتخابات وتغيير تركيبة البرلمان

##### 5-1- المشاركة

###### 1-5-1- تواصل النائب مع الناخبين

###### 2-5-1- تواصل النائب مع هيئات المجتمع المدني

##### 2- استقلالية البرلمان

###### 1-1- استقلالية البرلمان كمؤسسة

###### 1-1-1- ضمانة الدستور استقلالية البرلمان

###### 2-1-1- تفرد البرلمان في إدارة نفسه

###### 1-2-1-1- البرلمان يضع نظامه الداخلي



- 2-2-1-2- تفرد البرلمان في إدارة شؤونه
- 2-2-1-2-3- تفرد البرلمان في وضع موازنته وإنفاقيها
- 2-2-1-2-4- تفرد البرلمان في تنظيم إدارته وحفظ أمنه
- 2-3-1-2- تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور
- 2-4-1-2- تحديد ولاية البرلمان في الدستور
- 2-5-1-2- شروط واضحة لحل مجلس النواب

## 2-2- حماية البرلمانيين

- 2-2-2-1- تكريس الحصانة
- 2-2-2-1-1- تقليص إمكانية رفع الحصانة
- 2-2-2-1-2- آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني
- 2-2-2-2- ضمان دستوري لحرية المشتري في التعبير
- 2-3-2-2- الأمن الجسدي والضغط غير المشروع
- 2-4-2-2- تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين
- 2-3-2-3- استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه
- 2-1-3-2- حصر صلاحية التشريع في البرلمان
- 2-2-3-2- صلاحية تشريع واسعة
- 2-3-3-2- غياب ضغوط غير مشروعة على البرلمان

## 3- الأداء

### 3-1- الفاعلية في التشريع

- 3-1-1-1- بت البرلمان بمشاريع واقتراحات القوانين ضم مهلة مقبولة
- 3-2-1-3- دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين
- 3-3-1-3- فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة
- 3-4-1-3- مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين
- 3-5-1-3- الاستعانة بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

### 3-2- فاعلية السهر على المال العام

- 3-1-2-3-1- دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة
- 3-1-2-3-1-1- شفافية في تحديد أرقام الموازنة والتأكد من صحتها
- 3-2-1-2-3- التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

### 3-3-1-2-3- دراسة البرلمان قطع الحساب أو الحساب النهائي

- 3-2-2-3- تصويت شفاف على الموازنة
- 3-3-2-3- مراقبة شاملة للموازنة
- 3-3-3- فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها
- 3-1-3-3- وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان
- 3-2-3-3- مسائلة فاعلة الحكومة
- 3-3-3-3- فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة
- 3-4-3-3- فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية



3-3-5- صلاحية البرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة والمشاركة في محاكمتهم

3-4-4- فاعلية اللجان البرلمانية

- 1-4-3- عدد كان من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة، ولجان تحقيق
- 2-4-3- دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع
- 3-4-3- دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة
- 4-4-3- دور فاعل وشفاف للجان التحقيق
- 5-4-3- مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات اللجان
- 6-4-3- استعانة اللجان بالخبراء المشهود لهم

3-5-5- ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

- 1-5-3- النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات وحرية التعبير والنقاش
- 2-5-3- النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان
- 3-5-3- تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان
- 4-5-3- وضوح النظام الداخلي

3-6-6- فاعلية الكتل البرلمانية

- 1-6-3- تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي
- 2-6-3- التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها
- 3-6-3- تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام بكتل برلمانية منظمة وفاعلة

3-7-7- فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

- 1-7-3- وحدات إدارية وفنية متخصصة
- 1-1-7-3- اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في التعيين
- 2-1-7-3- عدد كاف من الموظفين الكفؤين
- 3-1-7-3- دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان
- 4-1-7-3- تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة
- 2-7-3- مكتبة متطورة، مركز دراسات، بنك معلومات
- 3-7-3- المباني والتجهيزات الحديثة
- 4-7-3- نشر القوانين والتقارير

3-8-8- كفاية البرلمانيين

- 1-8-3- مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم
- 2-8-3- قدرة المشترع للوصول إلى المعلومات
- 3-8-3- إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

4- النزاهة



#### 1-4- الأخلاقيات البرلمانية

- 1-1-4 قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين
- 2-1-4 مؤسسة للالتزام أم بالأخلاقيات البرلمانية
- 3-1-4 عقوبات واضحة وفعالة ومطبقة
- 4-1-4 آليات لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

#### 2-4- حسم صراع المصالح

- 1-2-4 قواعد معتمدة واضحة في صراع المصالح
- 2-2-4 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح
- 3-2-4 متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية
- 4-2-4 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

#### 3-4- شفافية التمويل السياسي

- 1-3-4 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي
- 2-3-4 قوانين واضحة للإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات
- 3-3-4 وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

#### 4-4- الشفافية في ممارسة المهام

- 1-4-4 آلية شفافة للمناقشة والتصويت
- 2-4-4 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع
- 3-4-4 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانته
- 4-4-4 نشر محاضر الجلسات والمناقشة
- 5-4-4 الإطلاع على محفوظات البرلمان

#### 5-4- عدم التمييز بين المواطنين

- 1-5-4 عدم انحياز البرلمان لصالح فئة على حساب فئات أخرى
- 2-5-4 القوانين لا تنم عن تمييز
- 3-5-4 تشريعات لمنع التمييز

#### 6-4- الالتزام باحترام الدستور

- 1-6-4 هيئة مستقلة تنظر في دستورية القوانين
- 2-6-4 قوانين تتوافق مع الدستور

#### الفصل الثالث – التوصيات

- 1- التمثيل والمشاركة
- 2- استقلالية البرلمان
- 3- أداء البرلمان
- 4- النزاهة



## مقدمة

يرتكز التقرير المقارن، بشأن البرلمان، على التقارير الوطنية، التي تناولت البرلمان في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، ويعتمد المنهجية التي إتبعته في كتابتها، والمبادئ الرئيسية والفرعية والمؤشرات التي وضعها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بالتعاون مع المؤسسة العالمية للأنظمة الانتخابية IFES، وشكلت الأساس الذي بنيت عليه التقارير، إضافة للمعلومات الواردة في الاستطلاع الذي شمل الرأي العام وبرلمانيين وموظفين في البرلمان. لقد تناول التقرير المقارن، كما التقارير الوطنية، برلمانات الدول المعنية في ثلاثة فصول توزعت على الشكل الآتي:

**الفصل الأول:** الخلفية والسياق، جرى فيه التطرق إلى نشأة البرلمان في الدول الأربع، والظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية، التي رافقت هذه النشأة، وتطور واقع البرلمان في هذه الدول.

**الفصل الثاني:** تناول تحليل المبادئ الواجب توافرها في البرلمان لينهض بدوره في قيام الحكم الرشيد، وهذه المبادئ هي التمثيل والمشاركة، استقلالية البرلمان، أداء البرلمان، والنزاهة في ممارسة العمل البرلماني. وقسمت المبادئ الأساسية إلى مبادئ فرعية، وجرى وضع مؤشرات تبين مدى اعتماد هذه المبادئ في النصوص القانونية، ومدى الالتزام بها في الممارسة.

**الفصل الثالث:** التوصيات، وقد استنبطت من دراسة واقع البرلمانات في الدول المعنية، في ضوء المبادئ والمؤشرات السابق ذكرها، وجرى وضعها في إطار رؤية شاملة لإصلاح البرلمانات في هذه الدول بهدف الوصول إلى الحكم الرشيد.

لقد بني التقرير المقارن على المعلومات الواردة في التقارير الوطنية، وتناول أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين البرلمانات في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب. وسلط الضوء على النواحي الإيجابية وعلى الثغرات والنواقص في التجارب البرلمانية في هذه الدول، بهدف تشخيص واقع هذه التجارب، بموضوعية وفي إطار المنهج العلمي الرصين؛ وذلك من أجل الإسهام في رسم طريق التطور والإصلاح، الذي يؤول إلى تحقيق تطلعات شعوب دول المنطقة، الحاملة بمستقبل تعيش فيه بكرامة وسلام.

## خلاصة التقرير المقارن

اختلفت الظروف التي أدت إلى نشوء البرلمانات في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، غير ان نواة البرلمان بدأت تتكون في لبنان ومصر في القسم الثاني من القرن التاسع عشر، وتشكل البرلمان في الدولتين في العشرينات من القرن العشرين، وقد تكونت في هذه الحقبة نواة البرلمان الأردني، أما المغرب فقد نشأ فيه البرلمان بعد الاستقلال في مطلع الستينات من القرن العشرين. وقد تشكل البرلمان في كل من الدول الأربع من مجلسين، غير ان مجلس الشيوخ في لبنان ألغي بعد تشكيله بعام واحد واستمر البرلمان بمجلس واحد هو مجلس النواب.

على صعيد التمثيل والمشاركة من خلال البرلمان، يبدو ان الدول المعنية تعاني من خلل في أنظمتها الانتخابية، وهذا الخلل يختلف أسبابه ومظاهره ومستواه من دولة إلى أخرى، وهو يتمثل



بشكل أساسي بضعف نسبة المشاركة في الانتخابات، وضعف الصفة التمثيلية للمجالس النيابية، وضعف تمثيل المرأة، والأقليات في بعض الدول المعنية، وغياب تكافؤ الفرص بين المرشحين، والشكوى من التجاوزات التي ترافق العمليات الانتخابية وتؤثر سلباً على صحتها ونزاهتها. كما تبين من التقارير الوطنية ان المحاسبة في الانتخابات شبه غائبة، وان مشاركة المواطنين بعد الانتخابات في القرار السياسي، من خلال التواصل مع البرلمانيين والتداول معهم في الشأن العام، شبه مفقودة.

أما استقلالية البرلمان كمؤسسة فيشوبها خلل في معظم الدول المعنية نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية التشريع في بعض الحالات في عدد من هذه الدول. أما الحصانة النيابية فمصانة عامة.

أداء البرلمانات في الدول الأربع يشوبه الكثير من الشوائب، فهناك عامة ضعف على صعيد التشريع والرقابة، وبخاصة الرقابة المالية والسهر على المال العام ومحاربة الفساد. وغياب شبه تام عن المشاركة في رسم السياسات العامة، ودور البرلمانات في الدول المعنية محدود جداً في ممارسة رقابة على الحكومة بغية ترشيدها. أما الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات فتفتقر إلى التحديث والتجهيز والكفاءة، وإلى خبراء متخصصين في الشؤون المالية والاقتصادية والقانونية.

أما النزاهة في الأداء، فقد اعتمدت بعض الضوابط من أجلها، بهدف ضبط عملية التشريع بحيث لا تأتي القوانين مخالفة للدستور، كما اعتمدت بعض النصوص القانونية التي تمنع صرف النفوذ، ولكنها غير كافية، ولا تطبق غالباً. وليس هناك قانون، بشأن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، في معظم الدول المعنية، يضمن الشفافية في هذا المجال، ويحول دون تسخير الموقع في البرلمان لصالح الجهة الممولة. كما لا توجد نصوص في أي من الدول المعنية تتعلق بالقواعد الأخلاقية الواجب على البرلمانيين التقيد بها في تصرفاتهم.

أما التوصيات فتركز أبرزها على ما يلي:

- 1- اعتماد أنظمة انتخابية ملائمة لمعطيات كل بلد من البلدان، بهدف تمثيل أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، وحمل المواطنين على المشاركة في الانتخابات، وتوفير تكافؤ الفرص بين المرشحين، وإجراء الانتخابات في أجواء من الحرية والنزاهة.
- 2- تعزيز استقلالية البرلمان في إطار احترام مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات.
- 3- تفعيل دور الكتل البرلمانية وجعلها قادرة على لعب دور أساسي في الحياة البرلمانية على مختلف الصعد، وذلك من خلال وضع أنظمة لها، وإدخال نصوص في الأنظمة الداخلية للبرلمانات تنظم عملها وتفعله.
- 4- إصلاح الأنظمة الداخلية للبرلمانات بهدف تطوير أدائها.
- 5- تحديث الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات.
- 6- إيجاد مراكز أبحاث ودراسات يديرها أخصائيون وخبراء من أجل مساعدة البرلمانيين على القيام بمهامهم.
- 7- إصلاح عملية التشريع لجهة ربطها بالسياسات العامة وتحفيزها، ولجهة اعتمادها على دراسات وأوراق خلفية، ولجهة الصياغة أيضاً.
- 8- تفعيل دور البرلمانات في المشاركة في رسم السياسات العامة.
- 9- اعتماد وسائل من شأنها الحفاظ على التواصل بين البرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص.
- 10- تعزيز نزاهة البرلمانيين من خلال ابتكار وسائل وآليات قادرة على تحقيق تقدم في هذا المجال.



11- رفع قدرات البرلمانين وتحسين أدائهم.

## خلاصة الاستطلاع

تناول الاستطلاع وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب، وشمل النواب والموظفين في البرلمانات المعنية، كما شمل الرأي العام. وتم وضع الأسئلة في الاستمارة الاستيعابية في إطار مجموعة المبادئ الذي اعتمدها المركز في تقييم وضع البرلمان، فتناول الاستطلاع أربعة أبعاد هي التمثيل والمشاركة، والاستقلالية، والاداء، والنزاهة. وتضمن 61 سؤالاً، تهدف 44 منها إلى معرفة تقييم المشاركين لأوجه محددة في البرلمان، و17 منها إلى تحديد الإصلاحات الضرورية. تمت صياغة استمارتي الاستطلاع كل على حدى. تتوجه إحداها إلى الرأي العام والأخرى للمتخصصين (نواب، موظفين في البرلمان ومستشارين).

أما نتائج الاستطلاع فبيّنت الأمور الآتية:

فاقت الشكاوى التي عبّر عنها الموظفون في المغرب ولبنان ومصر، تلك التي عبّر عنها النواب بشكل ملحوظ، في حين كانت شكاوى النواب أكثر من شكاوى الموظفين في الأردن. وفي المغرب، أعطى كل من النواب والمستشارين العدد عينه من التقييمات السلبية، ونشير إلى أن سبعة من هذه التقييمات مشتركة بين النواب والموظفين.

سجلت النسبة الأكبر من الشكاوى في صفوف النواب الأردنيين (44,4%) يليهم نواب المغرب (25%) ثم نواب مصر (22,2%) فنواب لبنان (20%). وما يثير الاهتمام أن هذا الترتيب انقلب عندما سئل الموظفون عن وضع البرلمان، فأصبح الترتيب على الشكل التالي: لبنان (44,4%) تليه مصر (41,6%) فالأردن والمغرب (25%).

عبّر النواب والموظفون في البلدان الأربعة عن نقص في تكافؤ الفرص فيما يخص التمثيل والمشاركة. وتعتبر هذه الشكاوى المشتركة إحدى أقوى الشكاوى.

أعرب الموظفون في مصر والمغرب عن شكاوهم في ما يتعلق بالاستقلالية في تطبيق المهام، في حين اشتكى المستشارون في المغرب والنواب في لبنان من نقص في الحماية.

قيّم النواب والموظفون الاداء في العملية التشريعية وعمل اللجان البرلمانية بشكل سلبي. أما بشأن الإصلاح، تضاربت الآراء بشكل كبير بين النواب والموظفين والبلدان، وقد ارتبطت معظم أنواع الإصلاحات ببعدهم الآداء.

أما في استطلاع الرأي العام فإن التقييم الاجمالي للبرلمان ولأساس المشاركة جاء سلبياً في البلدان الأربعة. وقد رتب المشاركون في الاستطلاع أولويات الإصلاح بشكل مختلف في البلدان الأربعة.



## الفصل الأول – الخلفية والسياق

اختلفت الظروف التي أدت إلى نشوء البرلمان في الدول الأربع المعنية. ففي مصر بدأت تتكون نواة نظام نيابي، تمثل في مجلس شورى النواب في العام 1866، وقد اصطدمت المسيرة التي رافقت نشأة البرلمان في مصر بصعوبات وعراقيل كثيرة ناتجة عن تطورات سياسية وتحولات اجتماعية، إلى أن تكوّن البرلمان في إطار دستور 1923 من مجلسين: مجلس الشيوخ، قسم من أعضائه معين والقسم الآخر منتخب، ومجلس نواب منتخب على درجتين، غير أن سلطة البرلمان كانت محدودة، واستخدم الملك حقه في حل البرلمان بشكل تعسفي ما أدى إلى عدم استقرار في الفترة الممتدة حتى العام 1952، تاريخ سقوط النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري. وفي المرحلة التي أعقبت ثورة 1952، لعب البرلمان دوراً هامشياً وشكلياً في الحياة السياسية المصرية. ووفقاً لدستور العام 1971 وتعديلاته تناط السلطة التشريعية بمجلس الشعب الذي ينتخب لمدة خمس سنوات بالاقتراع المباشر، وهناك مجلس الشورى الذي يشكل بالانتخاب والتعيين (لرئيس الجمهورية تعيين ثلثه)، ومهمته استشارية أساساً مع ضرورة أخذ رأيه في أمور جوهرية.

أما في لبنان فقد نشأ البرلمان في سياق التطور التاريخي لمبدأ المشاركة في السلطة الذي بدأ يتبلور في إطار نظام متصرفية جبل لبنان، منذ العام 1861، حيث جرى انتخاب مجلس إدارة كبير مؤلف من اثني عشر عضواً، بالاقتراع السري على درجتين، وانحصرت مهامه بتوزيع الضرائب ومراقبة الواردات، وإعطاء رأيه الاستشاري في القضايا التي يحيلها عليه المتصرف. ووزعت المقاعد في هذا المجلس على أساس طائفي. وقد قادت التطورات السياسية إلى إعلان دولة لبنان الكبير في العام 1920، وإلى نشوء البرلمان في العام 1926، حيث نص الدستور على إنشاء مجلس نواب ومجلس شيوخ، غير أن هذا الأخير ألغي في العام 1927، فأصبح البرلمان اللبناني مكوناً من ذلك الوقت، من مجلس واحد هو مجلس النواب، مناطة به السلطة التشريعية. وحتى العام 1939 كان مشكلاً من نواب منتخبين ونواب معينين. بعد هذا التاريخ أصبحت جميع مجالس النواب منتخبة بكامل أعضائها، غير أنه بشكل استثنائي تم في العام 1991 تعيين 55 نائباً تنفيذياً لاتفاق الطائف وبسبب تعذر إجراء انتخابات نيابية.

المقاعد النيابية موزعة على الطوائف وعلى المناطق.

مجلس النواب في لبنان هو عنصر أساسي في الحياة السياسية، فإضافة إلى دوره في التشريع والرقابة والأمور الأخرى المناطة به، له دور أساسي في الحوار الدائم بين الطوائف بهدف ترسيخ العيش المشترك.

في الأردن جرى السعي، منذ إعلان إمارة شرق الأردن إلى تأسيس مجلس نيابي، فقد تألف مجلس للشورى في العام 1923 برئاسة قاضي القضاة، وتمثل دوره في صياغة القوانين والأنظمة. وعلى أثر صدور المعاهدة الأردنية-البريطانية الأولى في العام 1928، صدر القانون الأساسي (دستور 1928) الذي كرس السلطات بيد أمير البلاد، فنص على أن "السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير وهو رأس الدولة يصادق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها". كما نص على مجلس تشريعي وعلى اناطة السلطة التشريعية بهذا المجلس وبالأمير. ويتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات، على أن يكون رئيس الوزراء والوزراء غير المنتخبين أعضاء في المجلس التشريعي ويرأس رئيس الوزراء الجلسات أثناء حضوره. ولا يملك المجلس حق اقتراح مشاريع القوانين بل



أعطى حق اجازتها شريطة أن يقبلها الأمير، ولم يعطى المجلس حق الرقابة على السلطة التنفيذية. وقد شكّل أول مجلس تشريعي في العام 1929، من 16 عضواً منهم 14 بالانتخاب غير المباشر واثنتان بالتعيين.

بعد استقلال الأردن في العام 1946 تحولت الإمارة إلى مملكة وصدر الدستور في العام 1947، ونص على ان نظام الحكم ملكي وراثي نيابي، ولم يأخذ بمبدأ مسؤولية الوزارة أمام البرلمان إنما بمبدأ مسؤوليتها أمام الملك. كما أخذ بنظام المجلسين وهما الأعيان والنواب اللذين يشكلان معاً مجلس الأمة. وقد أنيطت السلطة التشريعية بالملك ومجلس الأمة، وأعطى هذا الأخير حق الرقابة السياسية والمالية. وقد تشكل أول برلمان أردني في العام 1947.

ونتيجة لوحدة الضفتين عدل الدستور في العام 1952، وبموجب الدستور يعين الملك أعضاء مجلس الأعيان، ويتم انتخاب أعضاء مجلس النواب بالانتخاب العام المباشر. وقد أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين غير انه ميز مجلس النواب بإعطائه حق الاقتراع على الثقة بالوزارة وحق سحب الثقة منها أو من أحد الوزراء.

لقد تأثرت الحياة النيابية في الأردن بنوع خاص بالصراع العربي-الإسرائيلي، ما انعكس سلباً عليها، وقد برز ذلك في حل مجلس النواب سبع مرات بسبب الخلافات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبغياب مجلس النواب والاستعاضة عنه بمجالس استشارية عينها الملك ما بين 1978 و1984.

أما في المغرب فالبرلمان لم ينشأ إلا في العام 1962 مع صدور أول دستور بعد الاستقلال، غير ان مشروع الدستور الذي وضع في العام 1908، ولم يبصر النور، نص على نظام برلماني. وغياب البرلمان قبل العام 1962 لا يعني الفراغ التشريعي، فقد عرف المغرب منظومة عمل تشريعي تنهل من المرجعية الدينية الإسلامية والأعراف المحلية السائدة والمطبقة قبل مجيء الإسلام، خصوصاً ما كان يسمى "العرف البربري" أي "الأمازيغي"، والذي تعارضت بعض أحكامه مع مقتضيات الشريعة الإسلامية.

لقد تأرجح تكوين البرلمان في المغرب بين الأخذ بالثنائية المجلسية ونظام المجلس الواحد. فبينما اعتمد نظام المجلسين في دستور كل من 1926 و1996 أي مجلس النواب ومجلس المستشارين، اكتفى بنظام المجلس الواحد أي مجلس النواب في دساتير 1970 و1972 و1992. والعودة إلى نظام المجلسين ارتكزت على ضرورة تمثيل الجماعات المحلية والقطاعات السوسيو اقتصادية والمنظمات المهنية في مجلس المستشارين. ولقد اعتمد في انتخاب مجلس النواب الاقتراع العام المباشر، أما في انتخاب مجلس المستشارين فقد اعتمد الاقتراع غير المباشر. وجرى منح مجلس المستشارين في دستور 1996 صلاحيات لم تكن واردة في الدستور الأول، حيث أنيطت به صلاحيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة.

لقد تأثر النظام الدستوري المغربي بدستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، فقيدت صلاحيات البرلمان، وحددت اختصاصاته على سبيل الحصر، بحيث وزعت وظيفة التشريع بينه وبين السلطة التنفيذية. كما ان المشرع المغربي أخذ بنظرية تفويض التشريع للسلطة التنفيذية في حالتين اثنتين: قانون الإذن والتشريع الحكومي المؤقت، كما أعطى للملك دوراً كبيراً في التشريع. لذلك تبدو مكانة البرلمان متواضعة في النظام السياسي المغربي.



## الفصل الثاني: تحليل المبادئ

يتناول هذا الفصل المبادئ الأساسية المفترض توافرها في البرلمان، وهي التمثيل الصحيح والمشاركة، والاستقلالية، والأداء، والنزاهة، ومقارنة كل منها في الدول الأربع المعنية، لمعرفة مدى توافرها في النصوص الدستورية والقانونية، ومدى تطبيقها في الممارسة.

### 1- التمثيل والمشاركة

التمثيل الصحيح والعاقل شرط أساسي للمشاركة في السلطة من خلال البرلمان. والأنظمة السياسية في الدول الأربع تقوم على أساس أن البرلمان، وبخاصة مجلس النواب، يمثل الشعب، وتتحقق المشاركة من خلاله.

#### 1-1- تمثيل عادل وصحيح

التمثيل العادل والصحيح يعني تمثيل أوسع شرائح المجتمع بما يوازي حجمها الفعلي، بنوع أن تعكس تركيبة البرلمان تركيبة المجتمع. ولنظام الانتخاب دور أساسي في هذا المجال. فتوزيع المقاعد النيابية على الدوائر، كما هي الحال في الدول الأربع، يضمن تمثيل المناطق بعدالة شرط أن يتناسب عدد المقاعد مع حجم الدائرة الديموغرافي. وهذا غير متوافر في الدول الأربع لاعتبارات خاصة بكل منها. أما تمثيل الجماعات الدينية والطائفية والعرقية، وبخاصة الأقليات، فتوزيع المقاعد النيابية عليها في قانون الانتخابات يشكل عنصراً ضامناً لتمثيلها، وهذا المبدأ اعتمد في لبنان وهو معتمد في الأردن، ويعبر عنه بالكويتا المخصصة للمسيحيين وللشركس والشيشان. كما انه تم اللجوء إلى الكويتا النسائية كخطوة على طريق تمثيل المرأة في الأردن والمغرب. وإذا كان ليس هناك ثمة مشكلة بالنسبة لتمثيل الجماعات الدينية في المغرب لأن شعبه يكاد يكون مشكلاً من المسلمين فقط، فإن في مصر مشكلة على هذا الصعيد تتمثل في عدم تمثيل الأقباط بما يوازي حجمهم الديموغرافي. كما ان مشكلة تمثيل المرأة تبقى قائمة في الدول الأربع على الرغم من دخول بعض النساء إلى المجالس النيابية أما من طريق قوى سياسية كما هي الحال في لبنان، أو من طريق الانتخاب والتعيين كما هي الحال في مصر، أو بواسطة الكويتا في الأردن والمغرب.

أما تمثيل شرائح المجتمع والقوى السياسية بشكل صحيح وعادل فدونه صعوبات كثيرة، وليس هناك دراسات علمية ميدانية تبين مدى التناسب بين حجم كل من القوى السياسية في الدول الأربع وحجم تمثيلها في البرلمان، غير انه برز خلل في لبنان على هذا الصعيد نظراً لاعتماد النظام الأكثرية والتصويت باللائحة في دوائر كبرى. كما برز الخلل نفسه في مصر نتيجة تدخل قوى السلطة بالانتخابات بشكل سافر. وفي المغرب اعترضت بعض الأحزاب على حجم تمثيلها لأنه لا يتلاءم مع حجم قاعدتها الانتخابية بسبب التزوير الحاصل في الانتخابات. أما في الأردن فقد اعتبرت بعض الأحزاب، وبخاصة الإسلامية منها، ان نظام الاقتراع لمرشح واحد أضعف حجم تمثيلها.

أما نسبة المقترعين الممثلين في البرلمان فهي رهن بنسبة المشاركة في الانتخابات وبعده المرشحين المتنافسين على كل من المقاعد. فهذه النسبة ضئيلة في لبنان كما هي ضئيلة أيضاً في الأردن ومصر والمغرب. ومن الملفت ان عدد أوراق الانتخاب الملغاة في المغرب بلغ 16 بالمئة وهي نسبة عالية جداً، وان نسبة ما ناله بعض الفائزين تراوح بين 10 و15 بالمئة من المقترعين وهي نسبة ضئيلة جداً، كما ان نسبة الأصوات التي فازت بها النساء في الأردن في نظام الكويتا



هزيلة. وهذا ما يضعف قوة التمثيل وبخاصة ان نسبة المشاركة في الانتخابات في الدول الأربع ليست مرتفعة.

أما تمثيل الفئات المهنية والهيئات المحلية فغير متوافر في البرلمان في كل من لبنان ومصر والأردن، وان كان بعض النواب ينتمون بحكم مهنتهم إلى هذه الهيئات، بينما هو متوافر في مجلس المستشارين في المغرب، المنتخب من قبل ممثلي الجماعات المحلية والغرف المهنية وممثلي الماجورين. وهذا المجلس يشكل أحد المجلسين المكون منهما البرلمان المغربي. وهناك اتجاه عام في الدول الأربع نحو زيادة نسبة تمثيل كبار رجال الأعمال والمال في البرلمان.

### 2-1- تكافؤ الفرص بين المرشحين

تكافؤ الفرص بين المرشحين شرط أساسي لصحة التمثيل وعدالته. وهو يرتبط بتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين وتحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية.

#### 1-2-1- تنظيم الإعلام الانتخابي

نظم القانون في المغرب الإعلام الانتخابي من خلال استعمال الوسائل السمعية البصرية، فلأحزاب استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية بما يحقق قدرأ من تكافؤ الفرص بينها. مع العلم ان ليس هناك إعلام خاص سمعي بصري في المغرب يمكن اللجوء إليه في الانتخابات. غير ان النواب من مختلف الاتجاهات يتبرمون من محدودية الحصص الإعلامية المخصصة لهم. أما في لبنان فالقانون لا ينظم الإعلام الانتخابي، وهناك فوضى إعلامية في الانتخابات خاصة ان هناك العديد من وسائل الإعلام المرئي والمسموع التي تمتلكها جهات تشارك في الانتخابات وتسخرها لخدمتها.

في الأردن ليس هناك أيضاً تنظيم للإعلام الانتخابي غير ان الفوضى الإعلامية في الانتخابات أقل بكثير من لبنان لأن ليس هناك وسائل إعلام مرئي خاصة، وبشكل عام لا يوجد قانون يضمن المساواة في استخدام وسائل الإعلام. وفي مصر تسخر أجهزة الإعلام القومية للدعاية لمرشحي السلطة.

#### 1-2-2- تنظيم الإعلان الانتخابي

نص قانون الانتخاب في لبنان على تنظيم الإعلان الانتخابي، غير ان ذلك لا يحترم في الدعاية الانتخابية. والقانون بحاجة إلى تحديث. وفي الأردن نظم قانون الانتخاب أيضاً الدعاية الانتخابية، وأعطيت للمرشحين حرية نشر إعلاناتهم الانتخابية ضمن شروط محددة، وتنظيم المهرجانات في إطار ما يسمح به القانون. وفي المغرب نظم القانون الإعلان الانتخابي والدعاية الانتخابية بغية تحقيق قدر من المساواة بين المرشحين المتنافسين.

#### 1-2-3- تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

ليس في لبنان قانون يحدد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية، وقد تعاضم دور المال في الانتخابات. وفي الأردن أيضاً لم يحدد القانون أي سقف للإنفاق وأصبح رأس المال يلعب دوراً رئيسياً في معظم الحملات الانتخابية. أما في المغرب فقد نظم القانون تمويل الحملات الانتخابية، وحدد مساهمة الدولة في هذه الحملات، ويتم توزيع المبالغ التي تساهم فيها الدولة استناداً إلى عدد المقاعد النيابية لكل جهة سياسية، وهناك آلية نص عليها القانون لضبط الإنفاق وتحديد سقفه، كما نص على منع تسخير إمكانات الجماعات المحلية لخدمة أغراض انتخابية.



وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 قواعد للإنفاق على الحملة الانتخابية، وحددت سقف الإنفاق ولكن المبالغ التي تنفق من قبل بعض المرشحين، وبخاصة رجال الأعمال، تتجاوز كثيراً الحد الأقصى المسموح به في الإنفاق على الحملة الانتخابية.

#### 1-2-4- التبرع بالمال للحملات الانتخابية

في لبنان والأردن ليس ثمة قانون ينظم التبرعات للحملات الانتخابية. أما في المغرب فقانون الأحزاب الصادر في العام 2005، أفرد باباً خاصاً لتحديد وضبط تمويل الأحزاب إما مباشرة من طرف الدولة، أو بصفة غير مباشرة عبر الهيئات والتبرعات النقدية والعينية التي تحصل عليها الأحزاب من الجهات المرخص لها قانونياً بذلك.

وفي مصر لا ينظم القانون التبرعات للحملات الانتخابية، غير أن اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 حظرت إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام والشركات التي تسهم الدولة في رأس مالها، على الحملات الانتخابية، غير أن هناك شكوك حول التقيد بهذا الحظر.

#### 1-3-3- انتخابات حرة ونزيهة

الحرية والنزاهة في الانتخابات شرط أساسي لصحة التمثيل.

##### 1-3-3-1- مطابقة إدارة العمليات الانتخابية للمعايير الدولية

إذا ما توافرت المعايير الدولية إلى حدٍ ما في بعض قوانين الانتخاب في الدول المعنية، فإنها على مستوى التطبيق تكاد تغيب. وقد لفت تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في لبنان في العام 2005 إلى الكثير من الثغرات في العمليات الانتخابية. كما أن التقرير عن البرلمان في الأردن تناول الكثير من التجاوزات التي تجري أثناء الانتخابات. وأشار التقرير عن البرلمان في المغرب إلى عمليات تزوير لنتائج الانتخابات والتلاعب بالأرقام. وفي مصر شاب العمليات الانتخابية الكثير من الشوائب. وهناك اختلاف في وجهات النظر حول مدى حرية ونزاهة الانتخابات في كل من الدول الأربع.

##### 1-3-3-2- إشراف جهة حيادية على الانتخاب

في لبنان والأردن ليس هناك جهة حيادية تشرف على الانتخاب. فالذي يشرف على الانتخاب في الدولتين هي وزارة الداخلية. أما في المغرب فالتقرير عن البرلمان المغربي لم يوضح ما إذا كان هناك جهة حيادية تشرف على الانتخاب، غير أنه ذكر أن الأحزاب والمنظمات أقرت بحياد الإدارة في الانتخابات التشريعية لعام 2002.

وفي مصر نص الدستور على إجراء الانتخابات تحت إشراف القضاء، وقد يكون الإقتراح بتعديل الدستور وتشكيل لجنة للإشراف على الانتخابات توصف بأنها مستقلة، محاولة للالتفاف على الإشراف القضائي على الانتخابات.

##### 1-3-3-3- جهة وآليات فعّالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية والشكاوى

في لبنان ليس هناك آلية واضحة للنظر بالشكاوى التي تقام أثناء الانتخابات. وفي المغرب تنتظر المحاكم الإدارية بهذه الشكاوى. أما الطعون النيابية فيجري البت بها وفق آلية واضحة في كل من لبنان والمغرب من قبل المجلس الدستوري.

في الأردن يبت بالطعون النيابية مجلس النواب نفسه، وهو جهة غير محايدة. وقد جرى تقديم 53 طعناً في نتائج انتخابات 2003 ردت جميعها.



أما في مصر فمجلس الشعب يفصل في صحة الطعون، غير ان محكمة النقض هي الجهة المختصة بالتحقيق في صحة الطعون، وقد اعتمدت آلية واضحة بهذا الشأن، ولكن القرار النهائي للبت بعضوية المطعون بنيابته يعود لمجلس الشعب. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. وهذا ما يترك علامات استفهام حول صحة الفصل في عضوية المطعون بنيابته.

#### 4-1- المحاسبة في الانتخابات

لا تستقيم الديمقراطية بدون المحاسبة. فالانتخابات لا تقتصر فقط على انتخاب الأفضل إنما أيضاً محاسبة البرلمانيين على آدائهم، ما يفترض تحرير إرادة الناخب من كل ما يقيدها.

##### 1-4-1-1- عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين

لعبت العصبية الطائفية والمذهبية دوراً كبيراً في الانتخابات وبخاصة في العام 2005 في لبنان، كما لعبت العصبية العشائرية دوراً كبيراً في الانتخابات في الأردن باستثناء بعض المدن التي تنتشر فيها الأحزاب وهيئات المجتمع المدني، مع العلم ان بعض الحزبيين فازوا في الانتخابات بفصل انتمائهم العشائري. وفي المغرب لحظ التقرير تقدماً على صعيد تراجع العصبية في تحديد خيار الناخبين خلافاً لما كان عليه الأمر أبان السنوات الأولى من استقلال المغرب، وقد ساهمت في هذا التقدم الحياة الحزبية، بيد ان التجربة لم تصل بعد إلى درجة القطيعة مع منطق العصبية.

##### 1-4-1-2- عدم تحكم العلاقات الشخصية والزبائنية في خيار المقترعين

تلعب العلاقات الشخصية والزبائنية في كل من الدول الأربعة دوراً في خيار الناخبين، وبخاصة العلاقة بذوي الملاءة المالية وأصحاب النفوذ.

##### 1-4-1-3- الانتخابات وتغيير تركيبة البرلمان

لم تؤد الانتخابات المتتالية في المغرب إلى تغيير جوهري في تركيبة مجلس النواب، أما في لبنان فإن التغيير في تركيبة مجلس النواب لا يعود إلى المحاسبة التي هي شبه غائبة في الانتخابات، نتيجة العوامل السابق ذكرها، إنما يعود إلى التبدل في التحالفات الانتخابية وأمور ظرفية. وفي الأردن تقترن الانتخابات عامة بتبدل كبير في تركيبة مجلس النواب، رده التقرير إلى فقدان ثقة المواطن بالنائب وضعف أدائه. أما إنتخابات 2005 في مصر فأدت إلى زيادة تمثيل الأخوان المسلمين في مجلس الشعب، غير أن الأكثرية الساحقة بقيت للحزب الوطني الديمقراطي.

#### 5-1- المشاركة

لا تقتصر المشاركة في الأنظمة الديمقراطية على الانتخابات، إنما تتجاوزها إلى المشاركة في القرار السياسي من خلال المتابعة والمساءلة. ما يفترض تواصل مستمر بين المواطن والنائب.

##### 1-5-1- تواصل النائب مع الناخبين

هناك شكوى عامة في الدول الأربع من عدم تواصل النواب مع المواطنين للبحث معهم في قضايا الشأن العام. فالتواصل يقتصر على المناسبات الاجتماعية. غير ان النواب المنتمين إلى أحزاب يقومون بلقاء قواعدهم الحزبية بشكل دوري. كما ان بعض النواب يلتقون المواطنين من أجل تقديم الخدمات الشخصية لهم.



1-5-2- تواصل النائب مع هيئات المجتمع المدني في الدول الأربع هناك تقطع في التواصل بين النواب وهيئات المجتمع المدني. غير انه في بعض الأحيان تعقد اللجان البرلمانية اجتماعات مع بعض هيئات المجتمع المدني للإطلاع على آرائها بشأن بعض الأمور المطروحة عليها. كما ان هيئات المجتمع المدني تعقد ورش عمل تدعو إليها برلمانيون.

## 2- استقلالية البرلمان

تعتمد الأنظمة الديمقراطية مبدأ فصل السلطات الذي يقضى باستقلالية السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان لكي يستطيع القيام بمهامه.

### 1-2-1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

قيدت استقلالية البرلمان في النصوص الدستورية في كل من مصر والمغرب والأردن، أما في لبنان فقد ضمن الدستور استقلالية مجلس النواب في ممارسة مهامه.

#### 1-1-2- ضمانات الدستور لاستقلالية البرلمان

مكانة البرلمان في الدستور المغربي متواضعة، فقد أناط الدستور بالملك صفة "الممثل الأسمى للأمة"، وجعله مشاركاً للبرلمان في وظيفة التشريع، وله "أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلو خطابه أمام كلا المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش". وحصرت صلاحيات البرلمان في التشريع في مواضيع محددة.

في الأردن، الصلاحيات المخولة لرئيس السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية ذاتها تفقد السلطة التشريعية استقلالها الحقيقي. وقد أناط الدستور الأردني السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. في مصر منح الدستور الحكومة جزءاً كبيراً من سلطة البرلمان، كما منح رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية. أما في لبنان فقد ضمن الدستور البرلمان كمؤسسة مستقلة في إدارة شؤونها، وأناط بها السلطة التشريعية دون غيرها.

### 2-1-2- تفرد البرلمان في إدارة نفسه

#### 1-2-1-1- البرلمان يضع نظامه الداخلي

تضع البرلمانات في الدول الأربع أنظمتها الداخلية.

#### 2-2-1-2- تفرد البرلمان في إدارة شؤونه

يتولى رئيس كل مجلس من المجلسين اللذين يتكون منهما البرلمان في كل من مصر والمغرب والأردن شؤونه الإدارية يعاونه مكتب المجلس. وفي لبنان يتولى رئيس مجلس النواب ومكتب المجلس إدارة شؤون مجلس النواب.

#### 3-2-1-2- تفرد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

في لبنان يضع مجلس النواب موازنته وينفقها دون أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية. وفي الأردن يقوم رئيس كل من المجلسين، مجلس النواب ومجلس الأعيان، بإدارة الشؤون المالية من خلال الدائرة المالية المستقلة في كل من المجلسين. وفي مصر لكل من مجلسي الشعب والشورى موازنة مستقلة.



أما في المغرب فلم يعترف القضاء الدستوري بالاستقلال المالي لمجلس النواب ومجلس المستشارين، فقد قضى قرار المجلس الدستوري بعدم استقلالية مكتب مجلس النواب ومجلس المستشارين في وضع ميزانية كل منهما. فالبرلمان المغربي مؤسسة غير متمتعة بالاستقلال المالي.

#### 2-1-2-4- تفرد البرلمان في تنظيم إدارته وحفظ أمنه

في لبنان والأردن يتولى رئيس مجلس النواب يعاونه مكتب المجلس جميع الشؤون الإدارية بما فيها تعيين الموظفين وصرفهم، وحفظ أمن المجلس من خلال شرطة المجلس المستقلة عن الأجهزة الأمنية في الدولة.

أما في المغرب فمحدودية الاستقلالية المالية للبرلمان انعكست على استقلاليته في إدارة شؤونه، فعلى الرغم من أن القانون نص على انفراد إدارة مجلس النواب بسلطة تعيين موظفي المجلس وإعفاؤهم وإقالتهم وإحالتهم إلى التقاعد، تبقى إدارة المجلس رهن بالأجهزة المالية الحكومية ذات الصلة. كما أن البرلمان المغربي يفتقر إلى قوى أمنية خاصة به. فالحرس الخاص بالبرلمان مكون من القوات المسلحة الملكية ورجال الأمن المنتدبين للحراسة.

#### 2-1-3- تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

حدّد الدستور في كل من الدول الأربع موعد انعقاد دورات مجلس النواب العادية، ونص على عقد دورات استثنائية. كما أن الدستور اللبناني منح رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً. ومنح الدستور الأردني الملك حق إرجاء اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز الشهرين. أما الدستور المغربي فلم ينص على منح الملك هذا الحق غير أنه يمكنه أن يستند إلى المخزون الرمزي الذي منحه إياه الفصل التاسع عشر الذي نص على أنه "أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور..." لكي يتخذ قراراً بتأجيل اجتماع مجلس النواب.

#### 2-1-4- تحديد ولاية البرلمان في الدستور

حددت ولاية مجلس النواب في الدستور في كل من المغرب ومصر والأردن، أما في لبنان فقد حددت في قانون الانتخاب. وإذا كان تحديد الولاية في الدستور يشكل ضماناً أكبر من الضمانة التي يشكلها القانون، فإن اللجوء إلى تعديل الدستور بسهولة يخفف من هذه الضمانة، وهذا ما حدث في المغرب بالنسبة لولاية مجلس النواب حيث تراوحت بين أربع سنوات وست سنوات، واستقرت حالياً على خمس سنوات، وجرى أحياناً تمديد الولاية بناء على تأويل ملكي للفصل 19 من الدستور.

#### 2-1-5- شروط واضحة لحل مجلس النواب

استقرار مجلس النواب يفترض عدم التعسف في استخدام الحق بحله، وعدم اللجوء إلى الحل إلا في الحالات التي تستدعي ذلك بهدف الخروج من المأزق والحفاظ على سلامة أداء المؤسسات الدستورية.

في لبنان رُبط حل مجلس النواب بشروط تعجيزية، فأصبح من الناحية العملية صعباً لا بل مستحيلاً. في المغرب والأردن يبدو أن حل مجلسي البرلمان سهلاً لأنه رهن بإرادة الملك. أما في مصر فلا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب.

وفي الدول الأربع حل مجلس النواب أو حل أحد مجلسي البرلمان في المغرب يستدعي دعوة الهيئات الناخبة لانتخاب مجلس جديد في مهلة تتراوح بين شهرين (مصر) وأربعة أشهر (الأردن).



## 2-2- حماية البرلمانيين

حماية البرلمانيين شرط أساسي لممارسة مهامهم باستقلالية.

### 2-2-1-1- تكريس الحصانة

الهدف من الحصانة النيابية الحيلولة دون ملاحقة البرلمانيين بسبب تدابير واتهامات كيدية أو ملفقة وحرمانهم من حضور جلسات البرلمان وممارسة مهامهم. كفل الدستور الحصانة لعضو البرلمان في الدول الأربع، ان بالنسبة للآراء التي يبديها أو بالنسبة لاتخاذ إجراءات جزائية وإلقاء القبض أثناء دور الانعقاد، إلا باذن من المجلس الذي هو عضوفيه، ما خلا حالة التلبس بالجريمة. أما في المغرب فقد استثنى الدستور من الحصانة الآراء التي تجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو ما يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

### 2-2-1-2-1- تقليص إمكانية رفع الحصانة

في الدول الأربع لا ترفع الحصانة عن البرلماني إلا بموافقة المجلس المنتمي إليه، لكون الحصانة ملك المجلس ترتبط به كمؤسسة ولا ترتبط بالنائب. ولا ترفع الحصانة إلا في المسائل الجرمية والجنحية بعد تأكد المجلس من جدية الاتهامات.

### 2-2-1-2-2- آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

نصت الأنظمة الداخلية للمجالس التي تتشكل منها البرلمانات في الدول الأربع على آليات واضحة لرفع الحصانة. وهذه الآليات هي بمثابة ضمانات تحول دون رفع الحصانة إلا في الحالات التي يجب أن ترفع فيها الحصانة. ونادراً ما ترفع الحصانة عن البرلماني في الدول الأربع، وهذا ما حمل أحد النواب المغاربة على القول ان "الحصانة حق أريد به باطل".

### 2-2-2- ضمان دستوري لحرية المشتزع في التعبير

لقد ضمنّت الدساتير في الدول الأربع حرية البرلماني في التعبير عن آرائه. أما في المغرب وكما سبق، فقد حرم الدستور الجدل في الدين الإسلامي والملكية وما يخل بالاحترام الواجب للملك.

### 2-2-3- الأمن الجسدي والضغط غير المشروعة

من الناحية المبدئية لا يتعرض البرلمانيون في الدول الأربع إلى تهديدات أو ضغوط غير مشروعة، غير ان بعض النواب في لبنان إدعوا أنهم كانوا يتعرضون لضغوط وأحياناً لتهديدات عندما كان لبنان خاضعاً لهيمنة النظام السوري.

### 2-2-4- تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

التعويض المالي للبرلماني عنصر مساعد على تحقيق استقلاليته والتفرغ لمهامه. تتفاوت التعويضات من دولة إلى أخرى، ففي لبنان مرتفعة نسبياً وتبلغ 7500 دولاراً أميركياً شهرياً، بينما هي متدنية في مصر. أما في المغرب فتبلغ 4300 دولاراً، وفي الأردن 2300 دولاراً تقريباً. أما في مصر فيحصل عضو مجلس الشعب ومجلس الشورى على مكافأة تقدر بألفي جنيه شهرياً أي ما يعادل مئتي دولار، يضاف إليها خمسة وسبعين جنيه عن حضور كل جلسة.



### 2-3-3- استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

#### 2-3-3-1- حصر صلاحية التشريع في البرلمان

في لبنان حصر الدستور صلاحية إقرار القوانين بمجلس النواب، أما مجلس الوزراء فيضع المراسيم الضرورية لوضع القوانين موضع التنفيذ. في الأردن أنط الدستور السلطة التشريعية بمجلس الأمة المكون من مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المعين، غير انه منح السلطة التنفيذية صلاحية وضع القوانين المؤقتة في حالات معينة، نص عليها بالقول عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير. وقد جرى التوسع باستخدام هذا الحق دون أن يكون هناك أي ضابط. في المغرب قيّد الدستور حق البرلمان في التشريع وحدد المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصه في التشريع حصراً، وأحال الأمور الأخرى إلى السلطة التنظيمية أي السلطة التنفيذية. وتقاسمت الحكومة مع البرلمان مجالات اختصاصه الأصلي من طريق تقنيتي "تفويض التشريع" و"قانون الأذن". إضافة إلى كون الملك الممثل للأمة وبالنتيجة المشرع الأسمى. في مصر يتولى مجلس الشعب، بموجب الدستور، سلطة التشريع، غير ان الدستور منح في الوقت نفسه رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال التشريع، وقد مارس الرئيس هذه الصلاحيات على نطاق واسع.

#### 2-3-3-2- صلاحية تشريع واسعة

في لبنان صلاحية التشريع بقوانين واسعة جداً، في حين انها في المغرب محدودة ومحصورة في المواضيع التي حددها الدستور. في الأردن ومصر يملك البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والأمور الأخرى غير ان الدستور الأردني استثنى من اختصاص البرلمان الأنظمة المستقلة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة، فقد أدخلها ضمن اختصاصات مجلس الوزراء.

#### 2-3-3-3- غياب ضغوط غير مشروعة على البرلمان

يتعرض البرلمان في الدول الأربع إلى ضغوط من السلطة التنفيذية ومن قوى الضغط في المجتمع. وضغوط السلطة التنفيذية تقترن عامة باغراءات من الحكومة للنواب. كما ان الظروف التي مر بها لبنان أثناء الحرب الأهلية، وبعد انتهائها، أدت إلى ممارسة ضغوط غير مشروعة على مجلس النواب من قبل قوى الأمر الواقع.

### 3- الأداء

#### 3-1- الفاعلية في التشريع

##### 3-1-1- بت البرلمان بمشاريع واقتراحات القوانين ضم مهلة مقبولة

وتيرة التشريع في البرلمان اللبناني سريعة جداً، ويخشى من أن تأتي السرعة في التشريع على حساب مضمون جودة القوانين وصياغتها. أما البرلمان الأردني، وبسبب قصر الدورات العادية، أربعة شهور في السنة، فيعاني من ضعف في الإنجاز وتدني في فاعلية أداء مهامه التشريعية، وعدم إنجاز أكبر قدر من مشاريع القوانين المعروضة عليه. في المغرب، يؤدي أحياناً تضارب المصالح والضغوط الحكومية إلى تأخير البت في مشاريع واقتراحات القوانين.

### 3-1-2- دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

في الدول الأربع تشكل اقتراحات القوانين نسبة ضئيلة جداً قياساً على مشاريع القوانين. تتفاوت في البرلمان اللبناني جدية دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين ومستوى مضمون القوانين من قانون إلى آخر. كما يلاحظ في البرلمان الأردني الافتقار إلى الجدية والاستعجال في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وأحياناً التسرع في تبناها. أما في المغرب فيقتصر دور البرلمان على إدخال تعديلات طفيفة على مشاريع القوانين وعلى تعديل بعض القوانين المعمول بها. وخلال السنوات الأخيرة، ونتيجة المناخ التوافقي، تحول دور البرلمان إلى ما يشبه غرف لتزكية ما كان يتم التوافق عليه خارجه.

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

ترسم الحكومة في الدول الأربع السياسات العامة، التي تبدو ضعيفة إلى حد ما، وينبغي أن يشارك البرلمان في رسمها من خلال القوانين التي تضعها موضع التنفيذ. غير أن البرلمان في هذه الدول لا يقوم بدوره بفاعلية في وضع السياسات العامة ومراقبة تنفيذها.

### 3-1-4- مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

تدعى هيئات المجتمع المدني إلى المشاركة في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين التي تعنيها، وذلك في الدول الأربع، ولكن بشكل متقطع وغير منتظم. وهناك اتجاه نحو ازدياد مشاركة هيئات المجتمع المدني في هذا المجال. وقد برز ذلك بشكل خاص في المغرب والأردن ولبنان، من خلال مشاركة هذه الهيئات في مناقشة العديد من مشاريع واقتراحات القوانين قبل تبناها من قبل البرلمان، غير أن هذا الدور لهيئات المجتمع المدني لا يزال بحاجة إلى تفعيل.

### 3-1-5- الاستعانة بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

الاستعانة بالخبراء في الدول الأربع لا يزال محدوداً، خاصة أن البرلمانات فيها تفتقر إلى خبراء في الأمور المالية والاقتصادية والتشريعية وغيرها. غير أن هناك إدراك، بدأ يتكون لدى البرلمانيين، لضرورة وجود خبراء عاملين في المجالس النيابية.

### 3-2- فاعلية السهر على المال العام

#### 3-2-1- دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

في الدول الأربع يتولى مجلس الوزراء إعداد مشروع الموازنة ويدرسها مجلس النواب ويقراها. ويقوم مجلس النواب في الدول المعنية بدراسة مشروع الموازنة بشكل مفصل في اللجنة البرلمانية للشؤون المالية. وتجري الاستعانة أحياناً بخبراء. ويستدعى الوزراء إلى اجتماعات هذه اللجنة، غير أن محدودية معرفة البرلمانيين في الشؤون المالية، وتواضع خبرتهم في هذا المجال، وعدم قدرة معظمهم على الاستعانة بخبراء، وقصر المدة المعطاة للبت بالموازنة، تؤدي جميعها إلى عدم التعمق في دراسة مشروع الموازنة.

#### 3-2-1-1- شفافية في تحديد أرقام الموازنة والتأكد من صحتها

لا يمكن التأكد من صحة الأرقام إلا إذا اقترنت بالشفافية. ومن حق النواب طلب الاستيضاح عن الأرقام من الحكومة صاحبة مشروع الموازنة، وهذا ما يجري عادة في لجنة المال في البرلمان، غير



ان التأكد من صحة الأرقام يتطلب مقدرة وخبرة وجهداً كبيراً، لذلك نجد تقصيراً من قبل النواب في القيام بهذه المهمة الصعبة، خاصة في غياب الخبراء الذين يمكن الاعتماد عليهم.

### 3-2-1-2-3- التأكيد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

تجري دراسة انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية من قبل المجالس النيابية، وبخاصة في اللجنة المالية، ولكن ضمن الامكانيات المتوافرة للنواب وضمن إمكانياتهم الشخصية. لذلك ينبغي تعيين مستشارين خبراء في الشؤون المالية والاقتصادية في المجالس النيابية من أجل تقديم المساعدة إلى النواب، وقد باشر البرلمان الأردني بخطوات في هذا المجال.

### 3-1-2-3- دراسة البرلمان قطع الحساب أو الحساب النهائي

قطع الحساب أو الحساب النهائي يبين الأرقام الحقيقية للجباية والانفاق، ويمكن بالتالي البرلمانين من معرفة مدى صحة الأرقام في الموازنة عن السنة التي جرى قطع حسابها. ما يساعد النواب على تكوين فكرة عن مدى صحة ودقة الأرقام في مشروع الموازنة للسنة التالية للسنة التي جرى قطع حسابها، وذلك من خلال المقارنة والاستنتاج، غير ان هناك تقصير في برلمانات الدول المعنية من قبل البرلمانين في دراسة قطع الحساب أو الحساب النهائي، بحيث ان البرلمانات تبنت في الموضوع سريعاً وتوافق على قطع الحساب، دون أخذ العبر منه كما يجب، كما ان هناك تأخر في تقديم قطع الحساب أحياناً.

### 3-2-2-3- تصويت شفاف على الموازنة

نصت الدساتير في الدول المعنية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها على آليات تحقق التصويت الشفاف على الموازنة، برفع الأيدي أو بواسطة الجهاز الالكتروني. غير انه ورد في التقرير عن الأردن ان التصويت على موازنة العام 2006 إتم بعدم الشفافية ما أدى إلى خروج نواب من المجلس احتجاجاً على ذلك.

أما في لبنان فعدم الشفافية ليس قائماً على مستوى التصويت إنما بسبب إدخال أحكام في مشروع قانون الموازنة لا علاقة لها بالموازنة، وذلك بقصد تعديل بعض القوانين من طريق التهريب، وهي أمور مخالفة للأصول.

### 3-2-3- مراقبة شاملة للموازنة

المراقبة الشاملة للموازنة صلاحية من صلاحيات المجالس النيابية في الدول المعنية، وإذا كان هناك ضعف في الرقابة للأسباب التي تكلمنا عنها عند دراسة مشروع الموازنة وإقراره، فإن الصعوبة في مراقبة تنفيذ الموازنة من قبل الحكومة والإدارات المعنية كبيرة جداً لأنها تتطلب خبرة ومتابعة، لذلك تعتبر رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة، وعلى الرغم من مسؤولية الحكومات في الدول المعنية أمام المجالس النيابية، تعتبر ضعيفة ومحدودة، ويجري التعويل في هذا المجال على الأجهزة الإدارية المناطة بها الرقابة المالية، وبخاصة ديوان المحاسبة، أو المجلس الأعلى للحسابات في المغرب. وهذه الجهات تتولى وضع تقارير عن الأمور المالية وترفعها إلى البرلمان، وينبغي أن يعتمد عليها في ممارسة رقابته على تنفيذ الموازنة، لذلك يجب تفعيل أدائها.



### 3-3-3- فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

الحكومة في الدول المعنية مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب وفي المغرب أمام مجلس المستشارين أيضاً. وهذا يعني ان على المجلس، المسؤولة الحكومة أمامه، أن يمارس رقابة فاعلة عليها من أجل ضبط أدائها وترشيده، وعند الضرورة إسقاطها وتشكيل حكومة بديلة منها.

#### 3-3-3-1- وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

من يمارس الرقابة على الحكومة في مجلس النواب هي المعارضة. وتبدو عامة المعارضة في الدول المعنية بحاجة إلى تنظيم وصياغة برامج واستراتيجيات سياسية، لتصبح فاعلة وقادرة على ممارسة رقابة جدية على الحكومة. وتتفاوت قوة المعارضة من دولة إلى أخرى وتبعاً للظروف السياسية، وللتركيبة السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي، ولنظام الانتخاب المعمول به.

#### 3-3-3-2- مساءلة فاعلة الحكومة

توجيه الأسئلة والاستجابات من قبل المجالس النيابية هي من الوسائل المعتمدة في رقابة الحكومة غير انه غير معمول بالإستجواب في البرلمان المغربي. وقد حددت مهلة في الدول المعنية لرد الحكومة أو الوزير على الأسئلة الموجهة إليها أو إليه، ومن الملاحظ انه لا يجري الالتزام أحياناً بهذه المهلة، وبعض الأسئلة لا ترد الحكومة عليها، غير ان نسبة الإجابة على الأسئلة في البرلمان المغربي مرتفعة. وعدد الأسئلة الموجهة من أعضائه كبيرة. ويبقى دور الأسئلة في رقابة الحكومة محدوداً، ونادراً ما يؤدي الاستجواب التي طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها.

#### 3-3-3-3- فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

تفوز الحكومة عامة في الدول المعنية بأصوات نسبة عالية من النواب، ونادراً جداً ما تطرح الثقة بها. أما سقوط الحكومة في هذه الدول نتيجة سحب الثقة، فيكاد يكون غائباً.

#### 3-3-3-4- فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية

هناك معاهدات دولية في الدول الأربع المعنية لا يمكن إبرامها نهائياً إلا بعد موافقة البرلمان، ما يفترض متابعة هذا الأخير تنفيذها من قبل الحكومة. وهذا يتم بشكل أساسي من خلال اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية، غير ان متابعة البرلمان في الدول الأربع لتنفيذ الاتفاقات الدولية محدودة، ويترك الأمر عامة للحكومة دون مراقبتها. ويبدو أيضاً ان دور اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان في هذه الدول، والعمل على تعديل القوانين في ضوء الاتفاقات الدولية التي جرى الالتزام بها، يتطلب المزيد من تفعيل.

#### 3-3-3-5- صلاحية البرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة والمشاركة في محاكمتهم

في الدول المعنية لمجلس النواب صلاحية إتهام رئيس الوزراء والوزراء. وفي لبنان ومصر صلاحية اتهام رئيس الدولة أيضاً. والإتهام يتطلب التصويت بنسبة عالية. وقد حالت التوازنات السياسية داخل مجلس النواب والاعتبارات السياسية إلى اتهام بعض الوزراء في حالات نادرة جداً. وهذه المحاكمة تتم في لبنان أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء المكون من نواب وقضاة، وحتى الآن لم يحال إليه أي متهم. وفي الأردن تتم المحاكمة أمام المجلس العالي المكون من أعضاء من مجلس الأعيان وقضاة ولا يوجد في التاريخ السياسي الأردني أي حالة لمحاكمة وزير أو رئيس وزراء من قبل المجلس العالي. أما في المغرب فتتم المحاكمة أمام المحكمة العليا المكونة من



أعضاء من مجلسي النواب والمستشارين. وليس في التجربة المغربية حالات بارزة أو متكررة عن هذا النوع من المحاكمات.

### 3-4-4- فاعلية اللجان البرلمانية

للجان البرلمانية دور محوري في أداء البرلمان، فهي "مطبخ" المشاريع والاقتراحات، التي تتخذ الهيئة العامة للبرلمان قراراً بشأنها.

#### 3-4-4-1- عدد من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة، ولجان تحقيق

في البرلمانين اللبناني والأردني، عدد اللجان الدائمة كبير نسبياً، ويغطي أنشطة جميع الوزارات. أما في البرلمان المغربي فعدد اللجان الدائمة محدود (6 لجان) ويغطي الوزارات الأساسية والقطاعات الانتاجية والاجتماعية. إضافة إلى اللجان الدائمة هناك في الدول المعنية لجان مؤقتة ولجان تحقيق. كما انه يمكن أن تنشأ في المغرب لجان نيابية لتقصي الحقائق، وهناك أيضاً ندوة الرؤساء المؤلفة من رئيسها، ورؤساء الفرق (الكتل) النيابية، ورؤساء اللجان الدائمة، ونواب رئيس المجلس.

يبدو ان اللجان البرلمانية في الدول المعنية تغطي مختلف المهام المنوطة بالبرلمان، وتقوم بشكل عام بدور أساسي في أداء البرلمان.

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

في لبنان يتفاوت نشاط اللجان من لجنة إلى أخرى، وتنقصه أحياناً الشفافية. وفي الأردن، وبسبب قصر مدة دورة انعقاد مجلس النواب، تتراكم مشاريع القوانين في اللجان، ولا تستطيع أن تبت بها فتؤجل من دورة إلى أخرى، ونسبة بت مشاريع القوانين تتراوح في العقد الواحد ما بين 26 و31 بالمئة. وفي المغرب أشار التقرير إلى أداء جيد نسبياً.

#### 3-4-4-3- دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

من الناحية الدستورية، من مهام اللجان البرلمانية مراقبة أداء الحكومة، ولكن دورها في الرقابة في الدول الأربع محدوداً من الناحية الواقعية، ويتطلب التفعيل.

#### 3-4-4-4- دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

لجان التحقيق البرلمانية في الدول الأربع لم تصل إلى نتائج، وتبين ان دورها لم يكن فاعلاً وغير شفاف نتيجة الضغوط السياسية.

#### 3-4-4-5- مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

في لبنان والأردن، تشارك بعض هيئات المجتمع المدني أحياناً في اجتماعات اللجان البرلمانية التي تقوم بدراسات اقتراحات أو مشاريع معنية بها، ولكن بشكل غير منظم ومتقطع، وليس هناك في النظام الداخلي للبرلمان، في الدول الأربع، ما يلزم رؤساء اللجان بدعوة هيئات المجتمع المدني للمساهمة في دراسة ومناقشة الاقتراحات والمشاريع.

#### 3-4-4-6- استعانة اللجان بالخبراء المشهود لهم

تستعين اللجان في الدول المعنية أحياناً ببعض الخبراء، غير انه لا يوجد في برلمانات هذه الدول خبراء يعملون في إطار الجهاز الإداري والفني وان وجدوا يكون عددهم ضئيلاً.

### 3-5-5- ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

يرتبط أداء البرلمان بألية عمله المحددة في نظامه الداخلي.

#### 3-5-5-1- النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات وحرية التعبير والنقاش

يضمن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، وللمجلسين المكون من برلمان في كل من المغرب ومصر والأردن، التنوع والتعدد في الآراء والانتماءات وحرية التعبير والنقاش، وذلك وفقاً لما نصت عليه دساتير هذه الدول، وضمن أصول اللياقة، وفي إطار قواعد محددة تأول إلى الانضباط في إدارة الجلسات.

#### 3-5-5-2- النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان

الآلية المعتمدة في انتخاب اللجان البرلمانية، وتحديد عدد اللجان الذي يمكن للنائب أن يكون عضواً فيها، في الدول المعنية، تفسح في المجال أمام البرلمانيين للمشاركة في هذه اللجان بغض النظر عن انتماءاتهم، غير ان حجم الكتلة التي ينتمي إليها البرلماني يلعب دوراً في هذا المجال، وهذا أمر طبيعي في الأنظمة الديمقراطية.

#### 3-5-5-3- تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان

لا يعرقل النظام الداخلي في البرلمانات المعنية أداءها، لا بل ينظم هذا الأداء، غير انه ينبغي تطوير النظام الداخلي في الدول الأربع بما يأول إلى تفعيل أداء البرلمان في التشريع والرقابة.

#### 3-5-5-4- وضوح النظام الداخلي

الأنظمة الداخلية لمجالس البرلمانات في الدول المعنية واضحة ومبسطة وليس فيها ثمة إبهام في النصوص، وقد جرت مراجعة نظامي المجلسين في البرلمان المغربي للمواءمة بينهما، وأكد تقرير المجلس الدستوري المغربي على ضرورة التوضيح أكثر لأحكامهما من أجل تطوير الحياة الداخلية للمؤسسة التشريعية.

### 3-6-3- فاعلية الكتل البرلمانية

للكتل النيابية دور بارز في الحياة البرلمانية، وفاعلية الكتل رهن بتنظيمها وأدائها.

#### 3-6-3-1- تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي

ان طبيعة تكوين الكتل البرلمانية في الدول الأربع تؤدي إلى قيامها على أسس تنظيمية هشة بشكل عام، وتكاد تغيب عنها الأنظمة الداخلية جميعاً. وهي تتشكل عامة حول أقطاب برلمانيين نافذين، أو من نواب حزبيين. واجتماعاتها غير منتظمة.

#### 3-6-3-2- التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها

في لبنان، ونظراً لكون الكتل تجمع حول أقطاب، درجة الالتزام عالية، أما في الأردن وفي المغرب فهناك ضعف في الانضباط داخل الكتل البرلمانية التي تشهد اختلافات وانسحابات، ما عدا



تلك القائمة على أساس حزبي وإيديولوجي. وفي المغرب يجري الكلام على ظاهرة البرلمانين الرحل الذين ينتقلون من كتلة إلى أخرى، غير ان قانون الأحزاب الجديد، الصادر في العام 2005، حظر على البرلمانين تغيير انتماءاتهم السياسية خلال الولاية التشريعية، أي منعهم من الترحال بين الفرق (الكتل) البرلمانية.

### 3-6-3- تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام بكتل برلمانية منظمة وفاعلة

لم يأت النظام الداخلي للبرلمان في لبنان والأردن على ذكر الكتل النيابية، وهذه ثغرة فيه، بينما أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب في المغرب باباً للفرق (الكتل) النيابية، موضحاً طريقة تكوينها، والعدد الواجب لقيامها، وعلاقتها برئيس المجلس، والإمكانات المادية والموارد البشرية الواجب توفيرها لأداء عملها، والأمور المحظورة عليها. وفي مصر حددت لائحة مجلس الشعب قواعد تمثيل النواب ضمن هيئات برلمانية تضم نواب الأحزاب.

### 3-7-7- فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

أداء البرلمان يرتبط بأداء الأجهزة الإدارية والفنية العاملة فيه والتي توفر للبرلمانيين الشروط التي تمكنهم من أداء مهامهم.

### 3-7-7-1- وحدات إدارية وفنية متخصصة

توجد في البرلمانات في الدول المعنية وحدات إدارية وفنية وجهاز إداري وفني متكامل، غير ان هذه البرلمانات تفتقر إلى مراكز دراسات وخبراء على مستوى عالٍ في الشؤون المالية والاقتصادية والقانونية وغيرها.

### 3-7-7-1-1- اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في التعيين

نادراً ما يجري التقيد بالمعايير العلمية الموضوعية، وتلعب الوساطة والمحسوبيات والاعتبارات الشخصية دوراً كبيراً في تعيين الموظفين وترقيتهم في برلمانات الدول المعنية.

### 3-7-7-1-2- عدد كاف من الموظفين الكفؤين

في لبنان والأردن هناك تضخم في الجهاز الإداري في البرلمان، أما في المغرب فالبرلمان يشكو من قلة الموظفين. وبشكل عام تنقص الموظفين في البرلمان في الدول المعنية الكفاءة. وإلى جانب الموظفين يوجد بعض المستشارين والباحثين، بعضهم تنقصه الكفاءة والخبرة.

### 3-7-7-1-3- دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان

جرت دورات تدريبية لموظفي البرلمانات بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وبرامج التعاون الدولي. غير انها لم تعط النتيجة المرجوة بسبب عدم الجدية.

### 3-7-7-1-4- تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة

رواتب الموظفين في البرلمان هي كرواتب سائر الموظفين في القطاع العام في الدول المعنية، وهي لا تجذب أصحاب الكفاءة الذين يفضلون العمل في القطاع الخاص.



### 3-7-2- مكتبة متطورة، مركز دراسات، بنك معلومات

المكتبات في البرلمانات لا تزال متواضعة ولكن يجري العمل على تطويرها. لا وجود لبنك معلومات، وبعض هذه البرلمانات توجد فيها مراكز دراسات تفتقر عامة إلى أخصائيين على مستوى مرموق. وقد أدخلت خدمة الأنترنت إلى مكاتب النواب.

### 3-7-3- المباني والتجهيزات الحديثة

في لبنان والأردن المباني المخصصة للبرلمان فسيحة، ولكل نائب مكتب خاص، ويجري تحديث الأجهزة المستخدمة فيها. أما في المغرب فهناك مشكلة في المباني التي تعتبر غير كافية ولكن يجري توسيعها، والعمل على تحديث الأجهزة المستخدمة فيها.

### 3-7-4- نشر القوانين والتقارير

تنشر القوانين وانجازات البرلمان ونشاطاته في نشرات تصدر عنه في الدول الأربع.

### 3-8-8- كفاية البرلمانيين

كفاية البرلمانيين الشرط الأساسي لأداء البرلمان.

#### 3-8-1- مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم

نسبة استيعاب البرلمانيين للدستور والقوانين والنظام الداخلي للبرلمان تتفاوت من برلماني إلى آخر في الدول المعنية، فالنواب الجدد تنقصهم المعرفة والخبرة، والنواب العريقين في الممارسة البرلمانية عددهم ضئيل. فالعديد من البرلمانيين بحاجة إلى تنمية قدراتهم وإمكانياتهم.

### 3-8-2- قدرة المشرع للوصول إلى المعلومات

الوصول إلى المعلومات ليس سهلاً بسبب ضعف الأجهزة الإدارية والفنية والمعلوماتية في البرلمانات المعنية، وعدم رغبة البرلمانيين في التنقيب عن المعلومات.

### 3-8-3- إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

إذا كان هناك ثمة حاجة لإجراء دورات تدريبية للنواب الجدد بهدف تطوير أدائهم، فيبدو أنهم غير راغبين بذلك لاعتبارات يعتقدون أنها تتعلق بمكانتهم. ومن الملاحظ أن عدد النواب الذين يشاركون في ورش عمل ومؤتمرات هو ضئيل جداً، وعامة ما تكون مشاركتهم ضعيفة.

## 4- النزاهة

لا يستقيم الحكم إلا إذا توافرت النزاهة في الممارسة السياسية وبخاصة في ممارسة البرلمانيين نظراً للمسؤوليات الملقاة على عاتقهم ودورهم في ضبط أداء الحكومة ومحاربة الفساد.

### 4-1- الأخلاقيات البرلمانية

على البرلماني أن يتقيد بالقواعد الأخلاقية التي تحول دون استغلال منصبه لتحقيق المكاسب غير المشروعة، وقيام علاقات مشبوهة بينه وبين جهات تحوم الشكوك حولها.

#### 4-1-1-1- قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانين

لا توجد قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانين في الدول المعنية ما عدا النصوص الواردة في الأنظمة الداخلية لبرلمانات هذه الدول والمتعلقة بالآداب العامة. أما في لبنان فقد نص قانون الانتخاب على أحكام بهدف عدم استخدام الوظيفة العامة لأغراض انتخابية ومنع النائب من الحصول على التزامات في المشاريع الممولة من المال العام، كما ان قانون الإثراء غير المشروع فرض على النائب التصريح عن ثروته، غير ان هذا القانون بقي دون تطبيق فعلي، ولم يحاكم أحد بالإثراء غير المشروع، وفي المغرب نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة تقديم النائب إلى رئيس المجلس قائمة مفصلة بما يملك.

وفي مصر يتم تشكيل لجنة للقيم في كل من مجلس البرلمان في بداية كل دورة، وتنتظر لجنة القيم بما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري.

#### 4-1-2- مؤسسة للالتزام بالأخلاقيات البرلمانية

لا توجد في الدول المعنية مؤسسة تسهر على التزام البرلمانين بالأخلاقيات البرلمانية، غير انه يمكن ملاحقة البرلماني أمام القضاء بعد رفع الحصانة عنه، وهذا نادراً ما يحصل. وفي مصر تستطيع لجنة القيم بعد إجراء التحقيقات أن تتخذ إجراءات بحق البرلماني المرتكب مخالفات، تتراوح بين اللوم والحرمان من الإشتراك بوفود أو بأعمال المجلس لمدة محددة.

#### 4-1-3- عقوبات واضحة وفعالة ومطبقة

بعض الدول المعنية توجد فيها عقوبات واضحة، ولكن من الناحية العملية غير مطبقة.

#### 4-1-4- آليات لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانين

لا توجد آليات لجمع المعلومات عن سلوك البرلمانين في الدول الأربع، غير ان أجهزة الدولة تقوم بجمع المعلومات، كما ان وسائل الإعلام تلعب دوراً في البحث عن المعلومات ونشرها.

#### 4-2- حسم صراع المصالح

النزاهة تقتض حسم الصراع بين المصالح الشخصية والمصالح العام بما يحق الصالح العام.

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

توجد بعض القواعد المعتمدة في قضية صراع المصالح أو ما يسمى صرف النفوذ، ولكنها غير كافية ونادراً ما يعمل بها.

#### 4-2-2- علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

تحقيق المصالح الشخصية لبعض البرلمانين على حساب المصالح العام يتم بشكل خفي، غير ان بعض الأمور تظهر للعيان من خلال وسائل الإعلام.

#### 4-2-3- متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية

بما انه لا توجد قواعد واضحة على العموم، فإنه لا يمكن الكلام على متابعة البرلمان لتطبيق هذه القواعد. أما في الدول التي توجد فيها بعض القواعد فمتابعتها من قبل البرلمان تكاد تكون معدومة.



4-2-4- فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية في لبنان فرض القانون تصريح النائب عن أمواله المنقولة وغير المنقولة، كما ان النظام الداخلي لمجلس النواب في المغرب فرض على النائب التصريح عن ثروته وممتلكاته، ويجري في الأردن وضع قانون إشهار الذمة المالية.

#### 3-4- شفافية التمويل السياسي

شفافية التمويل السياسي عنصر أساسي في تحقيق النزاهة ومنع الفساد.

#### 1-3-4- قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

في لبنان والأردن لا وجود لنصوص قانونية بشأن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، بينما نص قانون الانتخاب في المغرب على تمويل الحملات الانتخابية، كما نص القانون الجديد للأحزاب على طريقة تمويل الأحزاب. وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 قواعد تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية غير أنها غير فاعلة.

#### 2-3-4- قوانين واضحة للإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات

في لبنان ألزم قانون الإثراء غير المشروع كل من يقوم بوظيفة عام بالتصريح عن ثروته وممتلكاته وفي المغرب نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة إعلان النائب عن ثروته وممتلكاته. أما في الأردن فهناك قانون لإشهار الذمة المالية قيد الإنجاز.

#### 3-3-4- وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

في الدول التي لا يخضع فيها التمويل السياسي لقانون (لبنان والأردن)، وفي الدول التي يخضع فيها التمويل السياسي لقانون (المغرب)، هناك صعوبات كبيرة تحول دون الوصول إلى المعلومات بشأن التمويل السياسي، ولكن حتماً الصعوبات أكبر في الدول التي تفتقر حتى الآن إلى قوانين التمويل السياسي.

#### 4-4- الشفافية في ممارسة المهام

الشفافية في ممارسة البرلمان لمهامه شرط أساسي للنزاهة.

#### 1-4-4- آلية شفافة للمناقشة والتصويت

نصت الأنظمة الداخلية للمجالس في برلمانات الدول المعنية على آليات للمناقشة والتصويت تتسم بالشفافية. غير ان بعض الصفقات تجري خارج قاعات المجالس النيابية في هذه الدول ويتم التصويت في هذه المجالس بوحى منها، وهذا ما يقلص الشفافية.

#### 2-4-4- بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

تبث في الدول المعنية جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، ويكتب عنها في الصحف، وهذا ما يفسح في المجال أمام المواطنين لتكوين فكرة عما يجري في البرلمان.



4-4-3- إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانته يحق للمواطنين في الدول المعنية حضور جلسات البرلمان غير السرية، ولكن نادراً ما يحصل ذلك. أما جلسات اللجان فلا يستطيع أن يحضرها إلا من يدعوه رئيس اللجنة، وهذه الدعوة تقتصر على الخبراء وبعض ممثلي هيئات المجتمع المدني.

4-4-4- نشر محاضر الجلسات والمناقشة  
تنشر محاضر الجلسات والمناقشات في الدول الأربع في نشرات صادرة عن هذه المجالس وفي وسائل الإعلام.

4-4-5- الإطلاع على محفوظات البرلمان  
يستطيع من يشاء الإطلاع على محفوظات البرلمان بعد الحصول على الإذن.

4-5-5- عدم التمييز بين المواطنين  
عدم التمييز بين المواطنين شرط من شروط النزاهة، وهو يفترض وحدة المعايير في التشريع.

4-5-5-1- عدم انحياز البرلمان لصالح فئة على حساب فئات أخرى  
من الناحية المبدئية ليس هناك انحياز لصالح فئة على حساب الآخرين، غير ان بعض القوانين، خاصة تلك التي لها طابع سياسي كقوانين الانتخابات وطابع اقتصادي ومالي، برز فيها انحياز لصالح بعض الجهات.

4-5-5-2- القوانين لا تتم عن تمييز  
القوانين التي تقرها المجالس النيابية لا تمييز بين المواطنين على أساس انتماءاتهم، غير ان هناك تمييز في قوانين الأحوال الشخصية والإرث، وتمييز في قوانين الموازنة العامة لجهة توزيع الاعتمادات على المناطق في بعض الدول.

4-5-5-3- تشريعات لمنع التمييز  
لقد صادقت الدول المعنية على اتفاقات دولية تمنع التمييز العنصري ومختلف أنواع التمييز بين المواطنين وهي ملزمة بتطبيقها. كما ان دساتير هذه الدول نصت على مبدأ المساواة. أما التمييز في توزيع المقاعد النيابية في لبنان على الطوائف فقد جاء في إطار الصيغة الميثاقية التي توافق عليها اللبنانيون.

4-6-6- الإلتزام باحترام الدستور  
الدستور هو القانون الأسمى في الدولة ويجب احترامه، وعدم إقرار قوانين تتعارض معه.

4-6-6-1- هيئة مستقلة تنظر في دستورية القوانين  
في لبنان والمغرب يوجد مجلس دستوري للنظر في دستورية القوانين، وهو هيئة مستقلة عن جميع السلطات في الدولة. وفي مصر تنظر المحكمة الدستورية العليا في دستورية القوانين، وتتمتع بالاستقلالية. أما في الأردن فليس هناك قضاء دستوري، غير ان مجلسي النواب والأعيان يستعينان في وضع القوانين بديوان التشريع الذي يضم خبراء في القانون، ويتقيدان باحترام الدستور في



صياغة القوانين. كما ان قانون محكمة العدل العليا منحها صلاحية الامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور.

4-6-2- قوانين تتوافق مع الدستور  
القوانين عامة في الدول المعنية تتوافق مع الدستور، غير انه جرى وضع وتطبيق قوانين مخالفة للدستور في هذه الدول، على الرغم من وجود القضاء الدستوري، لأنه لم تتم مراجعته.



## الفصل الثالث – التوصيات

دراسة التجارب البرلمانية في الدول الأربع المعنية تؤكد على ضرورة تحقيق إصلاحات جذرية، تقود إلى تصويب مسار الحكم، من خلال إصلاح البرلمان، غير ان هناك صعوبات تعترض الإصلاح، بعضها يعود إلى طبيعة أنماط العلاقات المجتمعية التي لا تزال سائدة في مجتمعات هذه الدول، والتي تتحكم بها العصبية على اختلاف أنواعها، وتعيق نمو ثقافة الديمقراطية وانتشارها، وبعضها الآخر إلى عدم وجود رغبة بالإصلاح الجدي لدى بعض الجهات النافذة في السلطة وخارجها، وضعف دور القوى التي تحمل مشاريع إصلاحية واقعية قابلة للتنفيذ.

إن سياسات الإصلاح ينبغي أن تأخذ المعوقات بالاعتبار، وأن تتعامل بواقعية مع معطيات وخصوصيات كل دولة، وتطرح سياسات قابلة للتنفيذ، لأن المطلوب تطوير الواقع السياسي نحو الأفضل، ووضع المجتمع والدولة في مسار التحول الديمقراطي، وبناء دولة القانون والنزاهة، وترشيد أداء الحكم.

إن الاقتراحات الواردة في التقارير الوطنية، تجمع على ضرورة تحقيق إصلاحات تتناول التمثيل والمشاركة واستقلالية البرلمان وأدائه ونزاهته.

### 1- التمثيل والمشاركة

الشعب مصدر السلطة، ويعبر عن إرادته من خلال انتخابات حرة ونزيهة، تؤدي إلى تمثيل صحيح وعادل لأوسع شرائح المجتمع بما فيها تمثيل المرأة والأقليات، ما يعزز شرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات. لذلك ينبغي تحقيق الأمور الآتية:

1-1- اعتماد أنظمة انتخابية ملائمة لمعطيات كل من الدول، بهدف تحقيق تمثيل واسع وصحيح وعادل. أنظمة تشجع المواطنين على المشاركة في الانتخابات.

1-2- تحقيق تكافؤ الفرص بين المرشحين من خلال تحديد سقف الانفاق على الحملات الانتخابية، وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، واعتماد الآليات الكفيلة بضبط الانفاق وتنظيم الإعلام والإعلان.

1-3- اعتماد إجراءات في قوانين الانتخابات كفيلة بإجراء العمليات الانتخابية وفق المعايير الدولية، من أجل تحقيق الحرية والنزاهة في الانتخابات، ووضع حد نهائي لإمكانية التزوير والتلاعب بالنتائج.

1-4- إجراء الانتخابات بإشراف هيئة حيادية ومستقلة.

1-5- الفصل في صحة الانتخابات والطعون النيابية من قبل جهات قضائية موثوقة ومستقلة.

### 2- استقلالية البرلمان

صون استقلالية البرلمان يتطلب الأمور الآتية:

1-2- التقيد بمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، وحصص صلاحية التشريع في البرلمان، وتنسيق العلاقة بين المجلسين اللذين يتكون منهما بهدف تسهيل عملية التشريع وضبطها، وإزالة العراقيل من أمامها.

2-2- احترام استقلالية البرلمان في إدارة شؤونه على مختلف الصعد بما فيها موازنته المالية.



2-3- تقليص استخدام الصلاحيات الدستورية بحل مجلس النواب، وربطها بشروط واقعية، نابعة من الحرص على سلامة أداء المؤسسات الدستورية.

### 3- أداء البرلمان

تفعيل أداء البرلمان يتطلب الأمور الآتية:

- 1-3- إصلاح عملية التشريع لجهة مضمون القوانين وصياغتها، من خلال الاعتماد على الدراسات والأوراق الخلفية لكل قانون.
- 2-3- رسم سياسات عامة، تأتي القوانين من أجل تنفيذها وتفعيلها ولا تأتي بشكل عشوائي.
- 3-3- زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، وتطويل دورات انعقاد البرلمان.
- 4-3- تفعيل الدور الرقابي للمجالس النيابية من خلال قيام معارضة برلمانية فاعلة وبناءة.
- 5-3- تفعيل أداء اللجان البرلمانية ومدتها بالخبراء، وتخصيص اجتماعات تعقدها مع ممثلي هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، المعنية بالمشاريع والاقتراحات المطروحة عليها.
- 6-3- تفعيل الرقابة المالية للمجالس النيابية من خلال الاستعانة بأجهزة الرقابة المالية، وبخاصة ديوان المحاسبة، وخبراء في الشؤون المالية.
- 7-3- تطوير الأنظمة الداخلية للبرلمانات بما يضمن حسن الأداء.
- 8-3- تفعيل دور الكتل البرلمانية، من خلال نصوص تتضمنها الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، تحدد شروط إنشائها، وتنظيمها وآليات عملها، وتقدم لها الحوافز المالية من موازنات هذه المجالس بهدف تمكينها من القيام بدورها في الحياة البرلمانية.
- 9-3- تطوير وتنظيم الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات، واعتماد المعايير العملية في اختيار الموظفين، وإلزامهم بالمشاركة في دورات تدريب وتأهيل بغية رفع مستوى أدائهم.
- 10-3- إيجاد مراكز دراسات في البرلمانات ومدتها بالخبراء والمستشارين وبخاصة في الأمور المالية والاقتصادية والقانونية.
- 11-3- إجراء دورات تدريب وإعداد للنواب الجدد.
- 12-3- تحديث تجهيزات البرلمانات.

### 4- النزاهة

تتطلب النزاهة في العمل البرلماني توافر الأمور الآتية:

- 1-4- وضع قوانين لعملية التمويل السياسي تضمن شفافيتها.
- 2-4- وضع قوانين تمنع استغلال النفوذ، وتنص على آليات واضحة وفاعلة، وعلى عقوبات تفرضها جهات قضائية موثوقة ونزيهة.
- 3-4- اعتماد قوانين للإثراء غير المشروع وتنفيذها.
- 4-4- اعتماد وسائل تضمن الشفافية في المناقشات والتصويت في المجالس النيابية.
- 5-4- التوسع في اعتماد القضاء الدستوري وتفعيله من أجل ضمان دستورية القوانين، بحيث لا يتم اعتماد قوانين متعارضة مع الدستور.
- 6-4- إنشاء مفوضية في البرلمانات، للسهر على سلوك البرلمانيين وتصرفاتهم.

إضافة إلى هذه الإصلاحات المتعلقة بالبرلمان مباشرة، هناك أمور ينبغي تحقيقها لأن لها انعكاسات مباشرة على البرلمان، وهي الآتية:

- 1- نشر ثقافة الديمقراطية على أوسع نطاق، من خلال برامج التعليم ووسائل الإعلام، نظراً لما لذلك من أثر في لجم العصبية، وإشاعة روح المواطنة، وحمل الناخبين على المشاركة في الانتخابات، واختيار الأفضل، والقيام بدورهم في المساءلة والمحاسبة.



- 2- وضع أنظمة حديثة للأحزاب تفعل دورها في الحياة السياسية، وتنمي ثقافة الديمقراطية لدى المحازبين. وعلى الأحزاب انتقاء المرشحين المتمتعين بالكفاءة والقدرة لخوض المعارك الانتخابية.
- 3- تفعيل دور هيئات المجتمع المدني لجهة التأثير في اتخاذ قرارات البرلمان، ومراقبة تطبيق القوانين، وبخاصة تلك المتعلقة بمحاربة الفساد وصرف النفوذ.
- 4- إنشاء مرصد لمتابعة أداء البرلمان بشكل مستمر وتقديم الإقتراحات بهدف تطوير هذا الأداء باتجاه قيام الحكم الصالح.