

الباب الثاني

الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي

الباب الثاني

الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي

تمهيد وتقسيم

تعدّ الرقابة البرلمانية حجراً أساساً في البرلمانات الديمقراطية، إذ تشكل مؤشراً على الحكم الجيد، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة، فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحكم، وإلى جانب وظيفته التشريعية، يتمكّن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمُدافع عن المصلحة العامة، ففي الأنظمة الديمقراطية القديمة والحديثة يتمتع البرلمان بالسلطة التي تخوّله الإشراف على الحكومة من خلال عدد من الأدوات والآليات غالباً ما يتمّ تحديدها من خلال الدستور ونصوص تنظيمية كالأنظمة الداخلية للبرلمان، وتقوم الطريقة التي يمكن للبرلمان من خلالها استخدام صلاحياته الرقابية على وجود إطار قانوني يعزز موقفه كمؤسسة رقابية ويضمن له سلطته واستقلالته في إطار النظام السياسي.

لذا، عندما يكون إصلاح بنية النظام السياسي لزيادة القدرة الرقابية للبرلمان من خلال الدستور غير ممكن دائماً، يمكن للبرلمانات في بعض الأحيان تحسين قدراتها الرقابية عبر إصلاح أنظمتها الخاصة، ومن المهم جداً بالنسبة إلى الإطارين المؤسسي والقانوني للبرلمان تشجيع الأعضاء على استخدام صلاحياتهم الرقابية بفعالية تامّة، وإلى جانب تجهيز أدوات الرقابة، وعلى هذا الإطار أن يؤمن استقلالية المؤسسة البرلمانية وحصانة أعضاء البرلمان، فهذه الحماية تسمح لأعضاء البرلمان بتحدي السلطة التنفيذية دون خوف من التعرض لشخصهم، إلى جانب ذلك، على الإطار القانوني للبرلمان أن يتضمن حقوقاً مثل الوصول إلى المعلومات التي تعطيهم القدرة على القيام بتحقيقات تصب في قلب الحكومة، لذا سأتناول في هذا الباب دراسة الاختصاص الرقابي للبرلمان في المجال المالي في فصلين، وكما يلي:

الفصل الأول: الرقابة المالية.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة المالية للبرلمان.

الفصل الأول

الرقابة المالية

اهتمت الدول منذ أقدم العصور بشكل، أو بآخر بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها، بهدف الحفاظ على هذه الأموال و صيانتها من العبث، والضياع، و أن تصرف في الأوجه المحددة لها؛ لأن ذلك سيكون مؤشراً على نمو الدولة و يمكنها من المحافظة على بقائها، وعلى تلبية الاحتياجات الرئيسية لرعايتها.

ومن هنا بدأ التفكير جدياً في إيجاد الضوابط العملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية، لذلك عمدت الدول إلى تأمين الرقابة اللازمة على كيفية جباية وانفاق هذه الأموال، ومما لا شك فيه أن الرقابة بمفهومها المعاصر و في شتى صورها، لم تنشأ بين عشية وضحاها، و إنما خضعت لتطورات تاريخيه كبيرة إلى أن بدت في الصورة الموجودة في عالمنا الراهن، وفي مختلف النظم السياسية والمالية المعاصرة، ولعل أهمية الرقابة على أموال الدولة، إنما تنبع من أهمية هذه الأموال ذاتها ويستوي في ذلك، أن تكون هذه الأموال من أموال الدولة العامة أو الخاصة، ذلك أنها عصب الحياة بالنسبة لكيونة الدولة ووسيلتها الأساس في الحفاظ على وجودها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، لا بل تأمين الرفاهية بأجل صورها لمختلف فئات الشعب.

لذا، سوف نتناول في هذا الفصل دراسة الرقابة المالية في مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية.

المبحث الثاني: الرقابة المالية للبرلمان.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة المالية

نظراً لأهمية الرقابة ودورها الفعال في حياة الدول من كافة النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، سوف نبين بشيء من التفصيل مفهوم الرقابة المالية وبيان نشأتها منذ العصور القديمة، وكيف تطورت إلى يومنا هذا في مختلف الدول، ونعرف الرقابة وأهميتها وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف والمعايير الواجب مراعاتها عند الرقابة وأهم المنظمات الدولية والمختصة بالرقابة المالية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

نشأة الرقابة المالية

اهتمت الدولة منذ أقدم العصور بشكل، أو بآخر بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها، بهدف الحفاظ على هذه الأموال، وصيانتها من العبث، والضياع، وأن تصرف في الأوجه المحددة لها؛ لأن ذلك سيكون مؤشراً على نمو الدولة، ويمكنها من المحافظة على بقائها وتلبية الاحتياجات الرئيسة لرعاياها، ومما لا شك فيه أن الرقابة بمفهومها المعاصر وفي شتى الميادين وبكل صورها لم تنشأ بين ليلة وضحاها، وإنما خضعت لتطورات تاريخية كبيرة إلى أن بدت بالصورة الموجودة في عالمنا الراهن وفي مختلف النظم السياسية والمالية المعاصرة، وهذا ما سنوضحه في ثلاثة فروع نبين نشأة الرقابة في العصور القديمة، ونشأتها في العصر الإسلامي وكيف تطورت، ثم بعد ذلك نبين نشأتها في بعض الدول الغربية والعربية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

نشأة الرقابة في العصور القديمة

سوف نقسم هذا الفرع إلى فترتين، نبين في الأولى نشأة الرقابة في العراق القديم، أما الفقرة الثانية فنبين فيها نشأة الرقابة في العصر الروماني.

أولاً: نشأة الرقابة في العراق القديم:

يرى بعض الباحثين أن أول ظهور لفكرة المحاسبة كان في العراق^(١)، وعرف السومريون هذه الفكرة بشكل أسهل مما هو معروف الآن، إذ كان يقوم بهذه العملية من يعرفون بالكتابة الذين

(١) نيكولاس بوستغيت، حضارة العراق وآثاره، تاريخ مصور، ترجمة سمير عبد الكريم الجبلي، دار المأمون، بغداد، ط ١، ١٩٩١م، ص ١٩ - ٢٠.

يدنون كل ما يدخل ويخرج من المعبد أو القصر، ثم ظهرت بعد ذلك فكرة المحاسب كموظف من كبار الموظفين في المجتمع السومري^(١).

وقد ذكرت الإحصاءات المسجلة من قبل الموظفين إعداد القطعان والقرايين بشكل دقيق، وهذا ما يقودنا إلى أن هذه السجلات كانت كأدوات مراقبة لأموال المعبد أو الآلهة.

وتطورت هذه الفكرة في الدول التي حكمت العراق بعد السومريين كالدولة الأكديّة، والبابليّة، والآشوريّة، إذ ظهر في هذه الدول منصب ما يعرف الآن بوزير المالية، وكانت تتناط به الحياة الاقتصاديّة والمالية في البلاد^(٢).

وكان كهنة المعابد يقومون بتسجيل موارد الدولة التي تصل إلى المعابد من ريع وهبات وضرائب، وبذلك كانوا يمارسون وظيفة المحاسب، وبعد انفصال السلطة الدينيّة عن السلطة السياسيّة أصبحت هذه الموارد تخزن في مخازن خاصة تابعة للدولة^(٣)، وكان يشرف على هذه المخازن عدد كبير من الموظفين الذين يجوبون ما يدخل وما يخرج من تلك المخازن ممارسين نوعاً من أنواع الرقابة والحساب.

ثانياً: نشأة الرقابة في الدولة الرومانيّة:

إن توسع رقعة الدولة الرومانيّة وبالتالي زيادة مواردها الماليّة، أدى إلى ضرورة ظهور شكل من أشكال الرقابة.

وأول إشارة واضحة للمحاسب أو المراقب المالي في الدولة الرومانيّة ظهرت في العصر الجمهوري الذي بدأ عام (٥٠٩) قبل الميلاد، إذ ظهرت مجموعة من الحكام يختصون بالمهام الماليّة والرقابيّة وهؤلاء الحكام هم^(٤):

١. حاكم الإحصاء (السنسور - Censor): وهذا المركز الوظيفي أنشأه الرومان عام (٤٣٥) ق.م الذي يشغله موظف عام ومهمته إحصاء أعداد المواطنين الرومان وثرواتهم وكان لهؤلاء الحكام الحق في إدارة الأراضي العامة وجباية ضرائبها.

(١) ايفون روزنكارتين، نظام القرايين في المجتمع السومري، ترجمة خليل سعيد عبد القادر، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ط١، ١٩٩١م، ص٨٥.

(٢) آدم وهيب النداوي، وهاشم الحافظ، تاريخ القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨٩م، ص٥٢.

(٣) آدم وهيب النداوي، وهاشم الحافظ، مرجع سابق، ص٥٦.

(٤) آدم وهيب النداوي، وهاشم الحافظ، مرجع سابق، ص٥٦.

٢. القسطار (الكويستور - Quaestor): وهو منصب شخص ابتداء عمله كمساعد يختاره القنصل لمساعدته في الأمور المالية والقضايا الجنائية ويعرف هؤلاء الحكام بأسم ولاية المال، أو المظالم، إذ أن مهمتهم الرئيسية تتمثل في المحافظة على أموال الخزينة ثم أصبح منذ عام (٤٢٠) ق.م يختار من قبل الشعب مثله مثل القنصل^(١).

٣. حكام الأسواق: نشأت وظيفة حكام الأسواق عام (٣٦٧) ق.م، استناداً إلى أحكام قانون ليسينيا الروماني^(٢)، ومهمة هؤلاء الحكام تشمل الإشراف على الأسواق العامة والحد من غلاء الأسعار وأصبحت هذه المهمة منذ عام (٣٨٤) ق.م، في يد الإمبراطور الروماني حيث ألغى منصب حكام الأسواق^(٣).

وكان سؤال الحكام واستجوابهم على مر العصور الرومانية من صلاحية مجلس الشيوخ والمجلس أيضاً، اختصاصات تشريعية وإدارية ومالية ورقابية تلاحظ من خلال سؤال الحكام، واستجوابهم عند ظهور أي تقصير من هؤلاء الحكام.

الفرع الثاني

نشأة الرقابة في العصر الإسلامي

كان لزاماً على دولة كالدولة الإسلامية المعروفة بتنظيمها الإداري والمالي، أن تهتم بالرقابة على المال والحكام.

وسنتناول في هذا الفرع نشأة الرقابة في عصر صدر الإسلام، ثم نتناول هذا التطور في العصرين الأموي، والعباسي.

(١) كان القنصل أو القنصلان يختاران من قبل الشعب ولمدة سنة واحدة وكان القسطار فيما بعد يختار أيضاً كما يختار القنصلان، ينظر؛ صبيح المسكوني، القانون الروماني، مطبعة شفيق، بغداد، ط٢، ١٩٧١م، ص٢٨.

(٢) في عام ٣٦٧ ق.م صدر قانون ليسينيا Liciniae وأنشأ وظيفتي البريتور وحكام الأسواق وأعطى للعامة حق تولي هذين المنصبين وفي عام ٣٠٠ ق.م تمت المساواة بين العامة والأشراف حيث كان هذا القانون نتيجة الصراع بين العامة والأشراف. للمزيد ينظر؛ علي محمد جعفر، تاريخ القوانين والشرائع، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ط١، ١٩٨٢م، ص٤٢.

(٣) حدث هذا في العصر الإمبراطوري العلمي الذي سمي بذلك بسبب تغلب قانون الشعوب الخالي من الرسميات على القانون المدني الروماني القديم ووصل به القانون الروماني آنذاك ذروته. للمزيد من التفاصيل ينظر: صبيح المسكوني، مرجع سابق، ص٢٠.

أولاً- نشأة الرقابة في صدر الإسلام:

جاء الإسلام بعد نزول الوحي على الرسول الكريم محمد (صلى الله عليه وسلم)، ولم يكن الإسلام ديناً فحسب بل كان ديناً ودولة.

ويمكن الإشارة إلى أول بوادر لظهور هذه الرقابة بعد موقعة بدر الكبرى، وبعد أن غنم المسلمون غنائم كثيرة، وكانت تعتبر أول ثروة تقع بيد المسلمين ويهتم بها رسول الله (صلى الله عليه وسلم)، وينظر في وضع نظام مالي لها ويحدد الوجوه التي أنفقت فيها^(١).

وفي العهد الراشدي سار الخلفاء الراشدون على خطى الرسول (صلى الله عليه وسلم)، وسار الخليفة أبو بكر الصديق (رضي الله عنه) على نهج الرسول (صلى الله عليه وسلم)، حتى أنه حاسب معاذ بن جبل بعد عودته من اليمن عن الإيرادات والمصروفات^(٢)، وكان الخليفة حريصاً على أموال المسلمين حتى أنه حارب المرتدين عن دفع الزكاة وأخضعهم لأمر الله وأدوا الزكاة.

وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) أنشأ أول بيت للمال وأول ديوان لبيت المال وكان ذلك في سنة (٢٠) للهجرة^(٣).

وقد طور الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) أساليب الرقابة المالية حتى وصلت إلى درجة عالية من التنظيم واستخدم الخليفة عمر وسائل عدة للرقابة^(٤).

واستمر الأمر على ما هو عليه في عهد الخليفة عثمان بن عفان (رضي الله عنه) وبادر الخليفة إلى عمال الخراج يوصيهم بتوخي الحق والقيام بالأمانة والوفاء في أعمالهم^(٥)، وكان الخليفة علي بن أبي طالب (رضي الله عنه)، يرسل عماله إلى الوحدات الإدارية المختلفة للسؤال عن سير عماله وتطبيقهم لكتاب الله وسنة رسوله وتوجيهات الخليفة فيما يتعلق بشؤون جمع الموارد والإنفاق على الرعاية والمصالح العامة.

(١) محمد عبد المنعم الجمال، موسوعة الاقتصاد الإسلامي، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط، ١٩٨٦م، ص ٢٩٩.

(٢) محمد حسين الوادي وزكريا أحمد العزم، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

(٣) حسن إبراهيم حسن، تاريخ الإسلام، مكتبة النهضة العربية، مصر، الجزء الأول، الطبعة السابعة، ١٩٦٤م، ص ٤٤٦.

(٤) تضمنت وسائل الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) بإحصاء ثروة عماله قبل توليتهم الولايات وإرسال المفتشين وبعث العيون والرقباء وغيرها من الوسائل. للمزيد من التفاصيل ينظر: حسن محمود الوادي وزكريا أحمد عزم، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٣٨-٣٤٠.

(٥) حميد شكر محمود، الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها في العراق، رسالة دبلوم عالٍ في مراقبة الحسابات، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ص ١٥.

ونلاحظ أن الرسول (صلى الله عليه وسلم)، والخلفاء الراشدين من بعده قد اهتموا بمراقبة المال العام إلى درجة أنهم كانوا يقومون بعملية الرقابة غالباً بأنفسهم.

ثانياً- في العصرين الأموي والعباسي:

لاشك أن الدولة الإسلامية قد وصلت أوج عظمتها في العهدين الأموي والعباسي، فكانت الدولة الإسلامية آنذاك تمتد من الصين شرقاً حتى المحيط الأطلسي غرباً، وتغلغت شمالاً حتى جنوب فرنسا وسويسرا، وجنوباً حتى الصحراء الكبرى الأفريقية، وكانت دولة بهذا الحجم لابد أن تمتلك موارد مالية كبيرة، وبالتالي كانت عملية إنفاقها وإيرادها تحتاج إلى رقابة وتنظيم شديدين، لذلك وضع الأمويون أسساً للرقابة على الإنفاق أهمها^(١):

١- تدعيم القواعد التي استقرت في عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم)، والخلفاء الراشدين من بعده.

٢- إنشاء دار للاستخراج للتحقيق مع العمال لمعالجة الرشوة والفساد.

٣- تعيين بعض المحتسبين في الدواوين المختلفة الذي أصبح نواة لنظام الحسبة في الإسلام.

٤- إنشاء نظام لرفع المظالم الذي أصبح فيما بعد ما يعرف بقضاء المظالم.

وقام الخليفة عبد الملك بن مروان بتعريب دواوين البلاد الإسلامية كافة الذي عد أمراً هاماً في التاريخ الإسلامي؛ إذ كانت الدواوين في الدولة الإسلامية تكتب بلغات عدة وبعد تعريبها أمكن ضبط أعمال تلك الدواوين والأشراف عليها بدقة لوضع حد للغش والتزوير.

كما كان الخليفة عمر بن عبد العزيز شديداً في أمور الرقابة حتى أنه تولاهما بنفسه وحاسب عماله على تحصيل الإيرادات وأوجه إنفاقها ومدى رشاد هذا الأنفاق.

وورث العباسيون دولة واسعة الأرجاء ونظاماً مالياً منظماً بشكل دقيق.

وبلغ النظام المالي في العصر العباسي وتحديداً في عهد الخليفة المهدي مبلغاً عظيماً، فقام بإنشاء ديوان زمام الأمانة، وكان لهذا الديوان فروع على الدواوين الأخرى تراقبها، فكان كالديوان الأعلى المشرف على الدواوين الأخرى، وهو ما يشبه ديوان الرقابة المالية حالياً، ونظمت الرقابة في العصر العباسي وأنشأ العديد من الدواوين اختص كل منها باختصاص معين.

(١) فاطمة بنت أحمد ولد عبدالله، الرقابة على تنفيذ الموازنة وتطبيقاتها في التشريع المورثاني، مرجع سابق ص ٥٧.

وبقي لنا الإشارة إلى نظام الحسبة، الذي وضعه المسلمون ولم يسبق لأي أمة من الأمم أن اتخذته قبلاً والذي حدد أهداف الرقابة المالية بشكل واضح^(١).

الفرع الثالث

نشأة الرقابة منذ القرن الثالث عشر وحتى العصر الحديث

شهد عصر النهضة الأوروبية تطوراً في كل الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي ابتدأت من شواهد أوروبا؛ وسرعان ما انتشرت تلك الأفكار بسرعة كبيرة في أرجاء العالم.

لقد كان لهذا التطور أثره على الأنظمة المالية والاقتصادية؛ وكان لابد أن يؤثر هذا التطور على الأنظمة الحسابية والرقابية ولاسيما بعد تعقد المعاملات المالية والاقتصادية بصورة لا يمكن التعامل معها بسهولة ويسر كما كانت.

وسوف نتناول في هذا الفرع نشأة الرقابة في البلاد الغربية متمثلة بفرنسا وإنجلترا، ثم نتناول نشأتها في البلاد العربية متمثلة بمصر والعراق.

أولاً- نشأة الرقابة في البلاد الغربية :

سنتحدث أولاً عن تطور الرقابة في فرنسا ثم في إنجلترا:-

١ - تطور الرقابة في فرنسا

عرفت فرنسا منذ القرن الثالث عشر الرقابة على المال العام، إذ أقام الملك سانت لويس نوعاً من الهيئات الرقابية عرفت (بغرفة المحاسبة) وأهما غرفة محاسبة باريس عام ١٢٥٦م وكانت هذه الغرفة تتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كان لها أحياناً صفة جزائية^(٢).

وكانت هذه الغرف تمثل عند إنشائها في الواقع هيئات مراقبة تابعة للملك. وفي القرن الرابع عشر طور الملك (فيليب الخامس) غرفة محاسبة باريس؛ وذلك بإنشائه ما عرف بـ(غرفة المحاسبة) عام ١٣١٨م التي استمرت في عملها المتمثل بمراقبة جباية الواردات الملكية بشكل خاص، فضلاً عن مراقبتها المصاريف التي يتولى صرفها المسؤولون الماليون.

(١) الحسبة هي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله. ينظر؛ كتاب الأحكام السلطانية لأبي الحسن علي بن محمد الماوردي المتوفى ٤٥٠هـ، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٢٩٩. وكانت هذه الرقابة تشمل: أ. الرقابة النوعية ب. الرقابة على التكلفة. ج. الرقابة على الواردات والنفقات. د. الرقابة التطويرية. للمزيد من التفاصيل: محمود حسين الوادي، وكربا أحمد عزم، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٤١.

(٢) حميد محمود شكر، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٢٢.

وعلى أثر الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م أصبحت مناقشة النفقات لممثلي الشعب المعبر عنهم بالبرلمان، وكان نتيجة لذلك إنشاء اللجان البرلمانية التي كانت تتكون من أعضاء من البرلمان^(١).

إلا أنه بسبب عدم تخصص هذه اللجان بالأمور المالية كانت الحاجة ماسة لإنشاء هيئة معينة تقوم بمهمة الرقابة المالية؛ وأخذت الهيئة في أول الأمر شكل مكتب للحسابات والذي باشر عمله فعلا عام ١٧٩٢م.

ونتيجة للصراع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية آل الأمر إلى إنشاء محكمة حسابات خاصة ومستقلة عام ١٨٠٧م^(٢) وكانت تتمتع باختصاصات رقابية، واستمرت مراحل تطوير وظائف واختصاصات هذه المحكمة حتى ثورة ١٨٣٠م، حيث صدر عام ١٨٣٢م قانون بوجوب طبع تقرير المحكمة المقدم إلى رئيس الدولة وتوزيعه على جميع أعضاء السلطة التشريعية.

وأنشأت بعد ذلك محكمة تأديبية مستقلة تنظر فيما يحال إليها من المخالفات المالية، ولها اختصاص فرض العقوبات الجزائية عن المخالفات المالية^(٣).

وبهذا أصبحت فرنسا تمتلك أجهزة رقابية متعددة؛ واعتبرت من أوائل الدول التي نظمت الرقابة بشكلها الحديث.

٢- تطور الرقابة في إنجلترا:

يعود تاريخ الرقابة على النفقات العامة في إنجلترا إلى بداية القرن الرابع عشر؛ ويمكن اعتبار الأمر الدائم الذي أقره مجلس العموم عام ١٧١٣م، الذي يقضي بأن الاقتراحات التي تتطلب إنفاقا لا تقدم إلا من التاج؛ أي أن أعضاء مجلس العموم ليس لديهم الحق في التقدم بأي اقتراح يترتب عليه إنفاق عام، وهو صورة من صور رقابة التاج على الحكومة^(٤).

(١) كان قد عهد إلى اللجان البرلمانية التحقق من مدى تمسك الحكومة بالقانون والإخلاص بالعمل والدقة المبذولة في إنفاق الأموال العامة وفقا لما قرر، البرلمان، ينظر؛ فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار المجذلاوي، عمان، ص ١٠٨.

(٢) كان الصراع بين السلطتين يركز على موضوع الرقابة ونتيجة لذلك أنشئت المحكمة بقانون رقم ١٦ لعام ١٨٠٧م.

(٣) صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق، دار الحرية، بغداد، ١٩٧٩م، ص ٢٥.

(٤) فؤد يونس، نظام الميزانية في بريطانيا، مرجع سابق، ص ٤٠.

وفي عام ١٨٦٥م، عهدت مهمة الرقابة إلى موظف كبير بدرجة وزير يسمى (المراقب - المحاسب العام) ليتولى مسؤولية تدقيق حسابات أجهزة الحكومة كافة وعدد كبير من الأجهزة العامة، ويقوم المراقب العام بتقديم تقرير عن رقابته على صرف النفقات إلى (لجنة الحسابات العامة)، التي لها الحق في استدعاء المسؤولين عن الشؤون المالية ومناقشتهم في محتوى تقارير المراقب العام.

وظلت إنجلترا مكتفية بمراقبة المراقب - المحاسب العام - حتى عام ١٨٦٦م، حيث أنشأت في هذا العام (مصلحة المحاسبة)، لتتولى تدقيق حسابات أجهزة الحكومة كافة.

وهكذا فقد كان لإنجلترا باع طويل في مسألة الرقابة، امتد منذ القرن الرابع عشر وتوج بإنشاء (مصلحة المحاسبة) التي أصبحت جهاز الرقابة المالية في إنجلترا.

ثانياً - نشأة الرقابة في الدول العربية:

شهدت الدول العربية تطوراً كبيراً في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية متأثرة بموجات النهضة الأوروبية، وأدى ذلك إلى تطوير النظم التي كانت الدول العربية تتبناها، وبالتالي تطورت مفاهيم الرقابة المالية وسناقش تطور الرقابة المالية في كل من مصر والعراق.

١ - تطور الرقابة في مصر:

كانت مصر خلال الأعوام الممتدة من ١٩١٥م وحتى ١٩٤٢م آخذة بنظام الرقابة الإدارية التي كانت تقوم بها وزارة الخزانة على الوزارات الأخرى^(١).

حيث أنشأت عام ١٩١٥م، في وزارة المالية إدارة لمراجعة مصروفات جميع الوزارات، وكان يشرف على هذه الإدارة موظف كبير يعرف باسم (المراقب العام لحسابات الحكومة والمخازن العامة)، واستمر الأمر على هذا المنوال مدة من الزمن قدمت خلالها مشاريع شتى لتنظيم الرقابة المالية في مصر منذ عام ١٩٢٤م وحتى عام ١٩٤٢م؛ حيث صدر في هذا العام القانون رقم (٥٢) لعام ١٩٤٢م، وبموجب مادته الأولى تم إنشاء هيئة مستقلة للرقابة تسمى (ديوان المحاسبة).

وعندما قامت الثورة في مصر على الملكية وأعلنت الجمهورية وبقي الأمر كما هو حتى قيام الوحدة بين مصر وسوريا، وأعلن بمناسبة الوحدة وإنشاء الجمهورية العربية المتحدة القانون رقم (٢٣٠) لعام ١٩٦٠م الذي وحد بين ديوان المحاسبة المصري وديوان المحاسبات السوري، فتغير بذلك اسم ديوان المحاسبة المصري إلى (ديوان المحاسبات)^(٢).

(١) عبد الله النقشبدي، الرقابة المالية ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم، مطبعة العاني، بغداد، الطبعة الأولى، ١٩٦٤م، ص ١٩.

(٢) مجلة النشرة التدريبية، تصدر عن الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، العدد ١١١، يوليو (تموز) ١٩٨٢م، ص ١٩.

ونص القانون على أن الديوان هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية، وفي عام ١٩٦٤م، صدر القانون رقم ٢٩ لعام ١٩٦٤م، الذي نص على تغيير اسم الديوان من ديوان المحاسبات إلى (الجهاز المركزي للمحاسبات)، وذلك بسبب الانفصال الذي حصل بين مصر وسوريا.

ثم ألحق هذا الجهاز بمجلس الشعب عام ١٩٧٥م بالقانون رقم (٣١)، حيث قضى القانون بأن يلحق الجهاز كهيئة مستقلة بمجلس الشعب يعاونه في الرقابة على الأموال العامة.

وفي عام ١٩٨٨م صدر القانون رقم (١٤٤) وبموجبه ألغيت جميع القوانين السابقة وأبقى هذا القانون الجهاز كهيئة مستقلة ملحقة بمجلس الشعب وتعاونه في الرقابة على الأموال العامة.

٢- تطور الرقابة في العراق:

بعد حصول العراق على استقلاله عام ١٩٢٠م، وتشكيل حكومة عراقية مستقلة عرفت آنذاك في العراق جهتان للرقابة، الأولى: وتدعى (دائرة مفتش الحسابات العمومية)، وتابعة إلى دائرة المحاسبة العمومية، والثانية: تعرف بـ(دائرة مدير مراجعة الحسابات العامة) وتأخذ على عاتقها مهام الرقابة اللاحقة لحسابات الحكومة^(١).

ورأس الإدارة الأخيرة السير (ج. بارلبي)^(٢)، وبعد ذلك تم دمج تلك الدائرتين تحت اسم (دائرة المراقب المفتش العام للحسابات)، تولى رئاستها السير بارلبي نفسه حتى عام ١٩٢٧م.

وفي نفس العام شرع قانون تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لعام ١٩٢٧م؛ وبموجب هذا القانون أنشئ جهاز رقابي مستقل أطلق عليه (دائرة تدقيق الحسابات العامة)، وقد عمل على تحضير لائحته السير (ج. بارلبي)، وعين بصفة مراقب عام للحسابات أي رئيس الجهاز المذكور^(٣)، وجرت تعديلات كثيرة على القانون المذكور حتى عام ١٩٦٨م؛ إذ صدر القانون رقم (٤٢) لعام ١٩٦٨م الخاص بإنشاء (ديوان الرقابة المالية) وبقي الأمر على ما هو عليه حتى عام ١٩٩٠م، إذ صدر القانون الجديد رقم (٦) لعام ١٩٩٠م الخاص بتنظيم ديوان الرقابة المالية^(٤).

(١) سناء محمد سرحان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٠م، ص ٩١.

(٢) ج. بارلبي، موظف إنكليزي متدرب على أعمال الرقابة، غادر العراق عام ١٩٣٥م.

(٣) عبد الله النقشبندي، مرجع السابق، ص ٣٢.

(٤) الوقائع العراقية، العدد ٣٢٩٣، الصادر في ٥/٢/١٩٩٠م.

المطلب الثاني

الرقابة المالية

سنبين في هذا المطلب تعريف الرقابة المالية، وأهميتها، والأهداف التي تبغي إلى تحقيقها، وذلك من الفروع الآتية:

الفرع الأول

تعريف الرقابة المالية

لمعرفة ماهية الرقابة المالية لا بد من تعريف الرقابة لغةً واصطلاحاً وتعريفها فقها وقانوناً، وذلك على النحو التالي:

أولاً- تعريف الرقابة لغة:

الرقابة لغة هي (المحافظة أو الانتظار)، فالرقيب يعني (الحافظ أو المنتظر)، وتعني أيضاً متابعة الشيء وملاحظته بدقة وعناية؛ بهدف حراسته ورعايته والمحافظة عليه وقد وردت كلمة الرقابة بمعان عديدة في اللغة العربية منها ما يلي:

أ - الحفظ والحراسة والملاحظة: رقبه - رقيباً - ورقبوا، ورقابة: لاحظته وحرسه وحفظه ويقال: أرقب فلاناً في أهله - احفظه فيهم (راقبه) مراقبة: ورقبوا: رقبه، أي حرسه ولاحظه، ورقيب القوم حارسهم و (الرقيب) من أسماء الله الحسنى، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ومن يلاحظ امراً ما، والحارس، والحافظ.

ب- الانتظار: يقال ارتقب الشيء رقبه، أو انتظره، ويقال كذلك: رقبه ورقباً ورقبوا ورقابة: انتظره.

ج - الخوف والخشية: يقال راقب الله، أو ضميره في عمله أو أمره: خافه وخشيه وفلان لا يراقب الله في أمره لا ينظر عقابه فيركب رأسه في المعصية.

د - الرصد: يقال رقب النجم أي رصده^(١).

وتعني الرقابة أيضاً قوة، أو سلطة التوجه، أو الأمر، وتعني المراجعة أو التفتيش أو الاختبار، كما تأتي بمعنى السهر والملاحظة وجميعها تعني المحافظة على الشيء وحراسته، وتعني أيضاً الاحتراز، التحوط والرعاية والتتبع للأمور والإشراف عليها^(٢).

(١) مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ١٩٩٠م، ص ٢٧٢-٢٧٣. وكذلك محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

(٢) لسان العرب، المجلد الأول، بيروت، ١٩٥٩م، ص ٤٢٤؛ القاموس المحيط، ج ١، ١٩٥٢م، القاهرة، ص ٧٧؛ معجم متن اللغة، المجلد الثاني، بيروت، ١٩٥٨م، ص ٦٢٧؛ المنجد، بيروت، ١٩١٣م، ص ١٧٦؛ محيط المحيط للبستاني، ص ٨٠٣.

ثانيا - تعريف الرقابة في اللغة الإنكليزية:

جاء لفظ رقابة (control)، من أكثر المصطلحات التي تحمل معان متعددة ومختلفة في الوقت ذاته نذكر منها ما يلي^(١):

١. قوة أو سلطة التوجيه أو الأمر.
٢. وتحمل معنى التفقيش.
٣. وتحمل معنى السهر والملاحظة أو الحراسة أو المحافظة.
٤. وتحمل معنى المراجعة.
٥. وتحمل معنى الاختبار.
٦. ومعنى المقارنة مع معيار أو مستوى.
٧. ومعنى التنظيم أو الضبط أو التعديل.
٨. ومعنى مراجعة الشيء، أو فحصه للتأكد من صحته، أو حسن سيره، أو مقارنة شيء بما ورد في مصدر، أو أصل.

وعلى الرغم من تعدد معاني كلمة الرقابة في اللغة الإنجليزية، إلا أنه يمكن تحديد ثلاثة اتجاهات متميزة لمعنى كلمة الرقابة، وذلك على النحو التالي^(٢):

- الاتجاه الأول: المراجعة، أو الفحص، أو المقارنة، للتأكد من صحة شيء ما؛ أي يهتم بالجانب الوظيفي ويركز على الأهداف.
- الاتجاه الثاني: التوجيه أو القيادة.
- الاتجاه الثالث: الضبط أو التنظيم أو التعديل.

أما المعنى اللغوي لكلمة (control)، فيشير إلى أن هذه الكلمة مشتقة من الكلمة الفرنسية (controle) وتتألف من مقطعين، المقطع الأول (contre)، أما المقطع الثاني (role)، وكان يقصد به السجل الذي يتضمن أسماء معينة، أما مقطع (contre) فيقصد به السجل الآخر الذي يحتوي أسماء يراد مطابقتها مع الأسماء الواردة بالقائمة الأولى للتحقق من سلامتها، أي أن كلمة (control) تحمل معنى الرقابة^(٣).

(١) ينظر؛

The Oxford English Dictionary، 1974، partz، p27. في ذلك: p.147.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ١٤. كذلك د. مصطفى ممدوح محمد، الرقابة على أداء الخدمات العامة، دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في جمهورية مصر العربية، أطروحة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، ١٩٩٠م، ص ٢٤.

(٣) د. رمضان بطيخ، مرجع سابق، ص ١٤، د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣م، ص ٢٤.

وعلى الرغم من وجود عدة معانٍ للمصطلح الإنكليزي (control) مثل تحكم وضبط وسيطرة إلا أن هذا المصطلح قد تم تعريبه وبالإجماع بمعنى الرقابة^(١).

ثالثاً- تعريف الرقابة اصطلاحاً:

لقد أورد الفقهاء عدة تعاريف للرقابة بمعناها العام، اختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها كل منهم، وقد وردت هذه التعاريف في ثلاثة اتجاهات وكما سنبينه فيما يلي:

- **الاتجاه الأول:** يهتم هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة؛ ويركز على الأهداف التي تعمل الرقابة على تحقيقها؛ فهو يهتم بتوافر عمليات معينة تمكن من تحقيق الرقابة وتضمن تحديده للأهداف المقررة^(٢).

لذا فقد عرفت الرقابة بأنها: (التحقيق من أداء العمل وتنفيذ البرامج وفق الأهداف المنوطة بالتنظيم ووفق القواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر التي تصدر من المستويات المختلفة في التنظيم لتنفيذ ما تقدم)^(٣).

وعرفت الرقابة أيضاً أنها: "عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها الجهة الرقابية للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخل التنظيم يتم وفقاً للخطط والسياسيات الموضوعة"^(٤).

وعرفت أيضاً بأنها: (مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الخطة وتسجيل الأرقام التي تتحقق، وتحليلها للتعرف على مدلولاتها؛ ثم اتخاذ ما يلزم من إجراءات للتنمية، أي اتجاه يساعد على تحقيق الأهداف، أو معالجة أي قصور)^(٥).

كما ذهب فريق من الفقهاء من أنصار هذا الاتجاه، بوضع معنى عام للرقابة: يتمثل في التحقق أولاً بأول من أن التنفيذ يتم وفقاً للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد المقررة، ومعنى خاص: يتمثل في تحديد الأهداف التي تسعى الهيئة أو الوحدة إلى تحقيقها وجمع المعلومات عن سير العمل فيها؛ والوصول إلى نتائج يستخدمها جهاز الرقابة للتأكد من أن الهيئة تسير في الحدود التي رسمت لها.

(١) منير البعلبكي، قاموس إنكليزي-عربي، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤م.

(٢) عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٦٥م، ص ٨٨.

(٣) د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٥م، ص ٥٧٢.

(٤) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩م، ص ٢٣.

(٥) د. عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية، دراسة ونقد وتحليل، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٩م، ص ١.

- **الاتجاه الثاني:** هو الاتجاه العملي الذي يركز على العملية الرقابية من الناحية التطبيقية فيهتم بالخطوات اللازمة لتنفيذها، ولكي تتم عميلة الرقابة لابد من وجود بيانات كافية عن أوجه النشاط كشرط أساسي لممارسة الرقابة، على أن يتم إعدادها بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط، ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها^(١).

وعرف أنصار هذا الاتجاه أيضاً الرقابة بأنها تتمثل في القيام بالخطوات التالية^(٢).

- ١- تحديد الأهداف المراد قياسها.
 - ٢- وضع المعايير الرقابية.
 - ٣- قياس الأداء.
 - ٤- مقارنة الأداء وتقييمه.
 - ٥- اتخاذ الإجراءات لتصحيح الاختلالات التي ظهرت نتيجة التقييم ومتابعة التصحيح.
- وبنفس الاتجاه عرفت الرقابة بأنها: (التأكد من أن كل شيء قد أنجز حسب الخطط المحددة، وإذا لم يتم فلا بد من إجراء التعديلات الضرورية ومتابعتها)^(٣).
- وعرفت أيضاً بأنها: (مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية وتحليل أسباب الانحراف في التنفيذ وعلاج نقاط الضعف وتلافي تكرار الخطأ)^(٤).
- **الاتجاه الثالث:** ويركز هذا الاتجاه على الأجهزة التي تمارس تلك الرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج، فالرقابة تعرف وفقاً لهذا الاتجاه بأنها: (إحدى الوظائف الأساسية التي تمارسها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغايته حسب ما تحدد في ميزانيتها دون تبذير أو إخلال حفاظاً على المال العام وعلى حسب سير الإدارة مالياً)^(٥).

(١) د. عبد السلام بدوي، مرجع سابق، ص ٨٧-٨٨.

(٢) طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٨م، ص ١٣ وما بعدها.

(٣) ينظر؛

Hicks, Hand c. Gullett, Management of Organization, New York, Mc- Gaw- Hill, 1976, p. 497.

(٤) عبد الله العودان، ود. عبد العزيز الإمام، الرقابة على تنفيذ الموازنة، من بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية، ص ١٠-١٣ ربيع الثاني ١٤٠١ هـ، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص ٩٥.

(٥) د. عبد الكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

وتعرف أيضاً بأنها: (أجهزة معينة، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة)^(١).

رابعاً- تعريف الرقابة قانوناً:

هي حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة^(٢). وبالتالي يعرف الباحث الرقابة بأنها: مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تقوم بها سلطة أعلى لها هذا الحق؛ لفحص ومراجعة ومتابعة عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتأكد من سلامة تنفيذها؛ والتحقق من أن الإيرادات والنفقات العامة تُجبي أو تُتفق طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، وذلك من أجل منع الانحرافات والأخطاء قبل وقوعها أو الكشف عن الأخطاء ومحاولة علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً وتحسين معدلات الأداء.

الفرع الثاني

أهمية الرقابة المالية

للرقابة المالية أهمية كبيرة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر ركناً من أركان الإدارة في الدولة الحديثة ويمكن تلخيص أهمية الرقابة على النحو الآتي:

أولاً- الأهمية السياسية للرقابة المالية:

تعد الرقابة المالية ضماناً لاحتزام إرادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية، إذ إن البرلمان يسعى إلى فرض احترام إرادة الشعب الذي يمثلته لتحقيق الاستقرار السياسي؛ لأن غالبية الثورات والتغيرات الدستورية تعود في أسبابها الحقيقية إلى سوء إدارة المال العام، وعدم المحافظة عليه من قبل القائمين عليه؛ مما يؤدي إلى سخط الشعب ومطالبته بالإشراف على مالية الدولة؛ ومثال ذلك حرب الاستقلال الأمريكية عام ١٧٧٤م، والثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م، وثورة ٢٥ يناير (كانون الثاني) في مصر.

والرقابة ضرورية للتأكد من احترام رغبة البرلمان، وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي رصدتها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث إن رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها، وبالتالي فإن احترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر احترام الإرادة العامة للشعب^(٣).

(١) قطب إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص ١٩٤.

(٢) د. السيد خليل هيك، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ١٩٧٠م، ص ١٧٦.

(٣) د. نائل عبد الحافظ العاملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، عمان، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، ١٩٩٠م، ص ١٧٨.

ويمكن القول إن الرقابة دليل على ديمقراطية أنظمة الحكم؛ لأنها تظهر وتبرر مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون، وهذان المبدآن هما الركيزة الأساسية لإقامة النظام الديمقراطي^(١).

ثانياً - الأهمية الاقتصادية للرقابة المالية:

تلعب الرقابة الفعالة دوراً مهماً وحيوياً في تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية، من خلال حماية الحالة المالية للدولة، وتحسين صورتها، وإشاعة الثقة فيها، مما يشجع على انسياب القروض والاستثمارات المحلية والأجنبية اللازمة لتحقيق التنمية في هذه الدول^(٢).

وكذلك تتضح أهميتها من خلال كونها متابعة لنشاط السلطات القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلزام بتكاليف التنفيذ ومدى إنتاجية الإنفاق العام؛ وما قد صاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير؛ فضلاً عن التأكد من كفاية وحسن أداء السلطات المنفذة ومدى إنجاز العمليات المالية في المواعيد المقررة^(٣).

تعمل الرقابة أيضاً على تشجيع وتنمية الاقتصاد الوطني من خلال تحفيز الصناعة الوطنية عن طريق تطبيق نصوص القانون والقرارات والتعليمات، التي تؤكد وتشدد على تشجيع الصناعة الوطنية من خلال تأمين ما يلزم أجهزة الدولة مما تنتجه الصناعة المحلية من منتجات دون غيرها.

وتظهر أهمية الرقابة من خلال المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والإهمال، أو النقصير في تحصيلها.

وتبرز الأهمية الاقتصادية للرقابة في صيانة الاقتصاد الوطني، من خلال تقويم نتائج تنفيذ الخطط والبرامج والسياسات الاقتصادية بشأن تطوير العمل الاقتصادي مستقبلاً.

ثالثاً - الأهمية الاجتماعية للرقابة المالية:

للرقابة المالية أهمية كبيرة من الناحية الاجتماعية تتمثل في منع الفساد الإداري والاجتماعي ومحاربه بمختلف صوره مثل الرشوة والسرقة والإهمال، فهي رقابة تركز على الجانب السلوكي للأداء، لذلك يصعب حصرها وضبطها من خلال أدوات الرقابة العامة، وقد تطورت الرقابة، ولم تعد مقصورة على حماية المال العام من السرقة والضياع فحسب؛ وإنما امتدت إلى أهداف أوسع

(١) عطا الله سالم جويعد، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأرمني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ١٥٤.

(٢) د. نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، ص ١٧٧ - ١٧٨.

(٣) د. يوسف شباط، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

وأعمق تتداخل مع عملية المراقبة وتشمل أهدافاً متعددة تصب في النهاية إلى إصلاح الوضع الاجتماعي بأكمله، كما أن الرقابة تعمل على ضبط تصرفات الأفراد العاملين في الجهاز الحكومي ودفعهم إلى بذل أقصى الجهود لتحقيق النتائج المنشودة، وذلك عن طريق الوقوف على مدى صحة تصرفات وأعمال الوحدات الحكومية، واقتراح الحلول المناسبة للتغلب على معوقات تحقيق هذه النتائج، وتحديد المسؤول عن الخطأ، وتعرضه للمساءلة، والعمل على جبر الضرر الذي لحق بالمال العام^(١)، كل ذلك يلعب دوراً للحد من الأمراض الاجتماعية.

رابعاً- من الناحية القانونية:

تتمثل هذه الأهمية في التأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة، وتتمثل الأهداف القانونية للرقابة في الحد من ارتكاب المخالفات المالية، أو تلاعب الموظفين العاملين في الإدارات التنفيذية بالأرقام سواء بالغش، أو التزوير، أو الخطأ، ومعاقبة كل مخالف معاقبة جنائية بواسطة النصوص العقابية، وقد أشار إعلان ليما لعام ١٩٧٧م، إلى مثل هذه الأهداف المتمثلة في اتخاذ الخطوات من قبل الإدارة المالية للحد من المخالفات؛ أو جعل هذه المخالفات أكثر صعوبة في المستقبل، وكذلك تتجلى أهمية الرقابة من الناحية القانونية في توقيع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة، فالرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي يجب أن تتم وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات^(٢).

خامساً- من الناحية الإدارية:

إن من أهم الأهداف الإدارية للرقابة تتمثل في تحديد المتحقق من عملية التنفيذ، ومقارنته بالمخطط لهذه العمليات في قانون الموازنة العامة^(٣)، وقد تتعدى هذه الرقابة أحياناً إلى إمكانية التعديل البسيط في أنشطة التنفيذ في سبيل التوافق مع ما هو مخطط، وتشمل كذلك وضع الحلول والمقترحات الملائمة في تحقيق أهداف الجهة المسؤولة عن الرقابة، وكذلك تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة إلى تصحيح القرارات المالية مما يؤدي إلى حسن سير العمل، وكذلك مساعدة الإدارة في تنفيذ وظائفها الرقابية من خلال فحص النظم المستخدمة وتقييمها وتحقيق العدالة بين العاملين والمحافظة على حقوقهم داخل الوحدات التابعة لها^(٤).

(١) عطا الله سالم، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٢) فاطمة أحمد عبد الله، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٣) د. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، مرجع سابق، ١٩٩١م، ص ١٠.

(٤) المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، لقاء علمي حول موضوع (الرقابة الإدارية وموقف أجهزة الرقابة المالية العليا من ممارستها) المنعقد في الرباط، المغرب ٢٠-٢٥/١١/١٩٩٥م.

سادساً- من الناحية المالية:

بالإضافة إلى ما تقدم فإن للرقابة أهمية بالغة من الناحية المالية؛ وتتضح هذه الأهمية من خلال الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة، وذلك بالالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات ومن خلال وضع آليات محددة للمراقبة والتدقيق تحول دون الإسراف والتبذير والتبديد^(١).

الفرع الثالث

أهداف الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية إلى تحقيق العديد من الأهداف الهامة والحيوية، كما بينها جانب من الفقه والتي يمكن بلورتها في النقاط التالية:^(٢)

أولاً: التأكد من حسن سير إدارة الأموال العامة ومدى انطباق تقديرات الإيرادات على ما يتحقق منها بالفعل، وانطباق تقديرات النفقات على ما ينفق بالفعل وضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمها البرلمان.

ثانياً: التحقق من صحة الحسابات وسلامة المستندات والتصرفات، والإجراءات المالية، ومنع حدوث الانحرافات، والأخطاء المالية، والاختلاسات، وكشف ما يقع فيها حالاً؛ وتحديد مسؤولية المخالفين وإحالتهم للسلطات القضائية المختصة لمحاكمتهم ومعاقبة من تثبت إدانته منهم.

ثالثاً: التأكد من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف؛ والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات.

(١) د. حبيب أبو صقر، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ١٩٨١م، ص ١٧.

(٢) د. محمد سويلم الإدارة المالية في ظل الكوكبية، القاهرة، بدون دار نشر، ص ١٧٩، ١٧٨.

د. نشمي مبارك الرشيدي، مفهوم الرقابة المالية ونشأة وتطور الرقابة المالية المسبقة لوزارة المالية، شؤون المحاسبة العامة، عام ١٩٩٧م، ص ٥-٦.

د. سعيد يحيى، الرقابة على القطاع العام ومدى تأثيرها على استقلاله، المكتب المصري الحديث، القاهرة، عام ١٩٦٩م، ص ٩٥ - ٩٦.

د. محمد السيد سرياء، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة مدخل تقييم الأداء في الوحدات الحكومية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦م، ص ٧٣.

د. محمد أحمد حلمي الطواي، دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ١١.

رابعاً: التحقق من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتأكد من مدى كفايتها، وملاءمتها واكتشاف نقاط الضعف فيها، لاقتراح وسائل العلاج التي تكفل أحكام الرقابة على المال العام دون تشدد في الإجراءات التي قد تعوق سرعة التنفيذ، أو تسبب يؤدي إلى ضياع الأموال وكثرة وقوع حوادث الاختلاس.

خامساً: التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية السائدة، سواء من جهة صحة تحصيلها، أو جهة توريدها إلى الخزينة العامة والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.

سادساً: التحقق من أن إنجاز الأهداف المحددة في الموازنة العامة قد تم في المدة المقررة وبكفاءة عالية دون إسراف أو تبذير، وأن مستوى الأداء لهذه الأهداف يطابق المستوى المنشود، وفي ظل استخدام أمثل للموارد.

سابعاً: التحقق من أن أنظمة العمل، ووسائل تنفيذ الموازنة العامة بالوحدات الحكومية، تؤدي إلى تحقيق أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة، وفي أقصر وقت مستطاع، والتعرف على مشكلات العمل الإداري وتسهيل عمليات التنسيق والتوجيه واتخاذ القرارات اللازمة، وترشيدها في الأنشطة كافة، وبصفة خاصة في السنوات المقبلة، مما يؤدي إلى تخفيض تكاليف العمل الحكومي، وحسن سير العمل والتنفيذ بانتظام مضطرد، ورفع كفاءة الأداء.

ثامناً: الحد من حالات الانحراف والفساد المالي على صعيد الدولة، ويتحقق ذلك من خلال ممارسة البرلمان لاختصاصه في الرقابة المالية بفاعلية من خلال الآليات المحددة قانوناً، الأمر الذي يسهم في تبصر الأجهزة التنفيذية بمواطن الخلل، وتجعلها تعيد النظر في حدود رقابتها الذاتية.

تاسعاً: متابعة الخطة الموضوعية، وتقييم الأداء في الوحدات، للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعية، ولمعرفة نتائج الأعمال، والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة، والكشف عما يقع من انحرافات، وما قد يكون في الأداء من قصور، وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلاً.

عاشراً: ضمان التزام السلطة التنفيذية بأداء دورها التنموي، والذي أطلقته في برنامجها الذي أقره البرلمان عند منحها ثقته.

المطلب الثالث

معايير الرقابة والمنظمات الدولية المختصة بالرقابة المالية

إن للرقابة عدة معايير تستند إليها الجهات المختصة بالرقابة داخل الدولة، وهناك منظمات دولية تمارس الرقابة اضافة الى الجهات الرقابية الداخلية، لذا سنتناول ذلك كما يلي:

الفرع الاول

معايير الرقابة

توضح معايير الرقابة المبادئ الخاصة بعملية الرقابة، وتبين التطبيقات التي ينبغي على المراقبين تطبيقها عند الرقابة، وسنتناول هنا المعايير الرقابية كما يلي:

أولاً- المعايير العامة للرقابة:

تحدد المعايير العامة للرقابة، الحاجات المهنية الأساسية الخاصة بالمراقب وتنمية مهاراته اللازمة، بالإضافة إلى آلية معينة لضمان جودة عمل الجهة الرقابية، وبأسلوب منظم واقتصادي وفعال، سعياً لتحقيق الأهداف المحددة والمخطط لها.

١- معايير مهنية:

هذه المعايير ترتبط غالباً بالمهنة، وبالتالي فهي تركز على مهنة المراقب، فينبغي أن يكون موظفو الرقابة المختارون لتنفيذ عملية الرقابة أكفاء لتنفيذ هذه العملية؛ بالإضافة إلى التمتع بالمهارات الكافية لذلك، وغالباً ما تكون هذه المهارات معززة بخبرة معينة^(١).

وينبغي كذلك أن تتوفر في موظفي الرقابة المؤهلات اللازمة لتنفيذ مهام الرقابة، وهذه المؤهلات تختلف من جهاز إلى آخر من أجهزة الرقابة المالية وبصورة عامة، فإن المؤهلات الواجب توافرها في أجهزة الرقابة هي في المجالات القانونية والاقتصادية والتجارية والمحاسبية^(٢).

والملاحظ أن التركيز ينصب غالباً على التنمية المهنية، وهذا ما تضمنه إعلان "ليما" لعام ١٩٧٧م الخاص بالمبادئ الأساسية للرقابة المالية، حيث نص على وجوب تركيز الاهتمام على التنمية المهنية من الناحيتين النظرية والعملية لجميع أعضاء جهاز الرقابة وموظفيه في هيئات الرقابة المالية وجهاتها^(٣).

(١) سليمان أحمد اللوزي وفيصل مرار ووائل عكشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩٨-٩٩.

(٢) فهمي محمود شكري، مرجع سابق ص ٦٧-٦٨.

(٣) إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ١٩٧٧م، الإعلانات الدولية للرقابة المالية العليا، ديوان الرقابة المالية، الشؤون الفنية، بغداد، ١٩٩٢م، ص ٦.

وتتم هذه التنمية عن طريق الدورات التدريبية العامة، وكذلك الدورات التخصصية لغرض اكتساب الموظفين المعارف والمهارات وتجديدها للتمكن من أداء المهام الموكولة إليهم.

٢ - معايير الجودة:

الجودة لغة صفة الجيد وطبيعته^(١)، واصطلاحاً تعني مطابقة المواصفات^(٢)، أما بالنسبة لجهاز الرقابة المالي، فيجب أن يحوي على نظام رقابة داخلي ملائم يقوم بدور مراقبة تطبيق السياسات، والإجراءات التي ترفع من فعالية أجهزة الرقابة المالية.

وعلى المراقب أن يتبين فيما إذا كانت أجهزة الرقابة تحاسب نفسها بنفسها، إذ إن مجرد انتهاء برامج الرقابة لا يعتبر ضماناً لفعاليتها^(٣).

إن هذه الجودة تعني بالأساس مراقبة البرامج الداخلية التي تتبعها أجهزة الرقابة المالية عند رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، ونظراً لأهمية التأكيد على هذه الجودة لأداء الرقابة يجب أن يكون اهتمام جهاز الرقابة المالية بصورة خاصة بمعايير ضمان الجودة، والإجراءات، والممارسات، والسياسات الخاصة بها.

ثانياً - المعايير العملية للرقابة:

تضع هذه المعايير المقاييس الخاصة بالخطوات والإجراءات التي يجب على المراقب أو جهاز الرقابة اتباعها عند تنفيذ نشاطها الرقابي وهذه المعايير هي:

١ - تخطيط الرقابة:

التخطيط ابتداءً يعني التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل والاستعداد له^(٤)، وترتبط الرقابة بالتخطيط لكونهما يساهمان في وضع تصور للمستقبل، حيث تشكل الرقابة أداة للتخطيط في مجال العمل الذي تراقبه، ويرتبطان كذلك في مجال وضع معايير يمكن للإدارة الرقابية أن تهتدي بها أثناء التنفيذ وبعده لغايات تقييم العمل ومتابعته^(٥).

-
- (١) جبران مسعود، الرائد، المجلد الأول، الطبعة الرابعة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨١م، ص ٥٣٣.
 - (٢) طارق الخير، استخدام خرائط الرقابة على الجودة في شركات القطاع العام الصناعي في سوريا، مجلة دمشق، المجلد (١٧)، العدد (٢)، ٢٠٠١م، ص ٥٧.
 - (٣) قياس أداء الرقابة، ديوان المحاسبة الكويتي، مجلة الرقابة المالية، السنة ١٤، العددان ٢٦ و ٢٧، ١٩٩٥م، ص ٣١.
 - (٤) د. منذر إسحاق المعنوق، المحاسبة الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦م، ص ٧٣.
 - (٥) فيصل فخري مرار، الرقابة المالية نحو أسلوب متطور، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول ١٩٧٨م، ص ١٣٠.

إن الهدف من وراء وضع خطة لعملية الرقابة، هو الوصول إلى أفضل استخدام للموارد المتاحة، وإن وضع خطة لعملية الرقابة سيكون بمثابة منهاج، أو طريق يهتدي على خطاه موظفو الرقابة للقيام بأعمالهم على أكمل وجه وبأقصى درجة من الدقة.

ولا يختلف اثنان على أهمية تخطيط الرقابة من قبل أجهزة الرقابة، وترجع أهمية التخطيط الرقابي إلى أنه يساعد على توزيع العمل بين المراقبين، والتحديد الواضح للأعمال المطلوب مراقبتها وتنفيذها.

والملاحظ أن إتمام عملية الرقابة وفقاً للخطة الموضوعية يعتبر دليلاً على بذل العناية المهنية الواجبة مما يلغي مسؤولية المراقب عن الأخطاء التي يمكن أن تقع خلال عملية المراقبة.

٢- الرقابة النظامية والقانونية:

إن أوجه نشاط أجهزة الدولة المختلفة تحكمها مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تكون سارية المفعول خلال السنة المالية التي تجري الرقابة عليها، وهذه القوانين والأنظمة والتعليمات تكون بمثابة الطريق المحدد؛ بحيث يعتبر أي خروج عنها من قبل الأجهزة التنفيذية بمستوياتها المختلفة مخالفة صريحة لإرادة السلطة التشريعية ممثلة الشعب^(١).

إن مسألة تطابق أعمال السلطة التنفيذية مع القانون مهمة؛ لأن أعمال تلك السلطة تحدد بواسطة القانون، لذلك فعمل سلطة الرقابة المالية يكون بتحديد تطابق عمل السلطة التنفيذية مع القانون.

إن سلطة جهاز الرقابة تتمثل في ضمان التزام الجهات المختصة بتنفيذ قانون الموازنة بالقانون والأنظمة والتعليمات الخاصة بعملية التنفيذ، وإن الالتزام بهذه القوانين يكون مطلقاً^(٢)؛ لأن هذه السلطة هدفها الأول هو التأكد من تطبيق أحكام القوانين والأنظمة شكلاً ومضموناً.

٣- الرقابة على الأداء:

تعرف الرقابة على الأداء بأنها فحص تحليلي شامل للهيكل التنظيمي، والخطط، والأهداف، ووسائل التشغيل، واستخدام الموارد البشرية في نشاط معين، أو وحدة حكومية، أو أي جزء من المنشآت كالإدارة أو القسم^(٣).

(١) د. حميد شكر محمود، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢) د. عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص ٨٩.

(٣) صادق الحسني وعبد خرياشة، متطلبات أجهزة الرقابة المالية العليا للقيام برقابة الأداء، مجلة دراسات،

٢٧، العدد ٢، تموز (يولير) ٢٠٠٠م، ص ٣٣٢.

إن رقابة الأداء ترتبط بوظيفة التخطيط ارتباطاً وثيقاً، حيث يبدأ تقويم الأداء بوظيفة التخطيط، ويستمر خلال متابعة التنفيذ من قبل أجهزة الرقابة، وينتهي بمقارنة النتائج الفعلية بالأهداف المخططة.

ورقابة الأداء تعرف كذلك برقابة مردود الإنفاق، حيث تشمل رقابة مردود الإنفاق رقابة الاقتصاد ورقابة الكفاءة ورقابة الفعالية.

وتعني رقابة الاقتصاد التحقق من أن جميع الموارد المالية، والمادية، والبشرية قد استخدمت دون إسراف أو تبذر، وأن الأهداف قد تحققت بأقل كلفة دون الإخلال بمستوى الجودة، وأن كل هدف تحقق بكفاءة وفعالية وتمويل سليم اقتصادياً^(١)، أما رقابة الكفاءة فتعني نسبة الخدمات المنتجة أو المنفذة إلى الموارد المستخدمة في تنفيذها، وهدفها يتمثل في تحقيق خدمات أكبر من الموارد التي دخلت في إنتاجها.

أما رقابة الفعالية فتعني درجة أو مستوى تحقيق الأهداف بمعنى، أنها نسبة الهدف المتحقق إلى الهدف المخطط لتحقيقه.

ويمكننا القول إنه لا يمكن وضع فيصل ما بين رقابة الاقتصاد والكفاءة والفعالية فهذه الأنواع تتداخل فيما بينها لدرجة كبيرة، حيث لا يمكن لأي من هذه الأنواع أن يكون مفهوماً كافياً ومستقلاً لتقييم الأداء، حيث إن استخدام أي نوع لوحده يكون مفهوماً ناقصاً لرقابة الأداء.

ثالثاً - معايير إعداد التقارير:

عند استكمال كل عمل رقابي يتوجب على المراقب أن يقوم بإعداد تقرير كتابي يوضح فيه الملاحظات والاستنتاجات بشكل ملائم، شريطة أن يكون محتوى التقارير سهل الفهم وخالياً من اللبس والغموض ويتضمن فقط معلومات وثيقة الصلة بالموضوع ومؤيدة بإثباتات كافية.

ومن شروط التقرير كذلك أن يكون مستقيماً، وهذا بدوره يتطلب أن يحتوي التقرير على جميع المعلومات وثيقة الصلة، والمطلوبة لتحقيق أهداف الرقابة.

وينبغي كذلك أن يحتوي التقرير على أسلوب سهل القراءة والفهم واستخدام اللغة المباشرة وغير الفنية في التقرير.

والتقارير المالية تقدم خدمات جلية للإدارة المالية تتمثل في الآتي:

- ١- تساعد الإدارة المالية على سرعة اتخاذ القرارات في المسائل العاجل.
- ٢- تجعل الإدارة المالية على اطلاع دائم بعمليات مراقبة تنفيذ الموازنة.

(١) صادق الحسني وعبد خراشة، المرجع نفسه، ص ٣٣٥.

٣- تساعد على تعديل كل انحراف بوقت أقصر مما لو اكتشف هذا الانحراف عرضاً.

وقد نص إعلان "ليما" لعام ١٩٧٧م على وجوب تقديم تقارير سنوية^(١)، وكذلك نص على تخويل الإدارة المالية تقديم تقارير أخرى ما بين موعدي تقديم التقرير السنوي، وعلى هذا الأساس هنالك أنواع للتقارير:

أ- التقرير السنوي: هذا التقرير تقدمه جهة الرقابة إلى السلطة التشريعية كل عام، أي بعد تنفيذ أعمال الموازنة خلال العام الذي صدر فيه قانون الموازنة، وتدرج في هذا التقرير جميع الملاحظات التي تراها سلطة الرقابة المالية على مختلف أوجه النشاط التي تم فحصها^(٢).

ب- التقارير الدورية: هذه التقارير تقدم ما بين مدة تقديم التقرير السنوي، أي خلال مدة العام، وتتخذ أشكالاً مختلفة كالتقارير المالية وتقارير الأداء المالي والدخل، وتضم كذلك تقارير بيانية وإحصائية وتمثل هذه التقارير كشوف الحركة الدورية لمختلف نواحي النشاط، وكذلك تقارير التشغيل اليومية والأسبوعية التي تمثل سير العمل اليومي أو الأسبوعي.

أما بالنسبة إلى تقديم التقارير الرقابية؛ فتقدم بواسطة جهاز الرقابة إلى المسؤولين المعنيين في الجهة الخاضعة للرقابة، وكذلك يتم إرسال نسخ من التقرير إلى مسؤولي الرقابة، ومع ذلك فلا يعتبر التقرير وثيقة عامة حتى يتم عرضه على السلطة التشريعية.

الفرع الثاني

المنظمات الدولية المختصة بالرقابة المالية

اهتمت الدول منذ أقدم العصور، بشكل أو بآخر بتنظيم الرقابة على الأموال العامة التي تعود ملكيتها إليها، وبهدف الحفاظ على هذه الأموال وصيانتها من العبث والضياع، أو أن تصرف في الأوجه المحددة لها، لأن ذلك سيكون مؤشراً على نمو الدولة، ويمكنها من المحافظة على بقائها وعلى تلبية الاحتياجات الرئيسية لرعاياها.

ومما لا شك فيه أن الرقابة بمفهومها المعاصر، في شتى صورها لم تنشأ بين عشية وضحاها، وإنما خضعت لتطورات تاريخية كبيرة كما سبق شرحها، حتى وصلت في العصر الحديث إلى ظهور أجهزة الرقابة المالية العليا على المستوى الدولي والإقليمي، كان الهدف الرئيسي منها تحقيق التعاون وتبادل الأفكار والخبرات فيما بين أجهزة الرقابة المالية.

(١) إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية العليا المنعقد في بيرو عام ١٩٧٧م، الإعلانات الدولية

للقابة المالية العليا، ديوان الرقابة المالية، الشؤون الفنية، ص ٣.

(٢) بي - أم - أوزر، إدارة الرقابة المالية، مرجع سابق، ص ٢٧.

وأهم هذه المنظمات هي المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي INTOSAI)، وفي إطار هذه المنظمة تم إنشاء مجموعات إقليمية تضم في إطارها أعداداً من أجهزة الرقابة المالية العليا في دول على الصعيد الإقليمي، وتمارس هذه المجموعات والمنظمات أنشطة مماثلة لأنشطة المنظمة الدولية، وهذه المنظمات هي^(١).

- ١- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأسوساي - ASOSAI)^(٢).
- ٢- المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأفروساي - AUROSAI)^(٣).
- ٣- المنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأوروساي - ERUSAI)^(٤).
- ٤- المنظمة الكاريبية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الكاروساي - CAROSAI)^(٥).
- ٥- المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الارابوساي - ARABOSAI)^(٦).
- ٦- منظمة أمريكا اللاتينية والكاريبية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأولاسافس - OLACEFS)^(٧).
- ٧- جمعية جنوب المحيط الهادي الباسفيك، للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (السباساي - SPASAI)^(٨).

ونفضل الإشارة بشكل مختصر إلى المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي)، وكذلك بعض المنظمات الإقليمية كالمنظمة العربية (الارابوساي) والآسيوية (الأسوساي) باعتبار أن العراق عضو في هذه المنظمات لذلك خصصنا لكل منها فقرة خاصة كالآتي:

- أولاً- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي).
- ثانياً- المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الارابوساي).
- ثالثاً- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأسوساي).

(١) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.intosai.org>

(٢) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.asosai.org>

(٣) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.afrosai.org>

(٤) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.eurosai.org>

(٥) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.carosai.org>

(٦) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.arabosai.org>

(٧) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.olacefs.org>

(٨) الموقع الإلكتروني التالي؛ (05/06/2014) <http://www.spasai.org>

أولاً- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي):

تأسست هذه المنظمة عام ١٩٥٣م، وهي عبارة عن تشكيل دولي مركزه مدينة فيينا في النمسا، وعضويته مفتوحة للأجهزة العليا للرقابة المالية بالبلاد المشتركة في هيئة الأمم المتحدة، أو إحدى وكالاتها المتخصصة، وتهدف إلى تبادل الآراء والخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للرقابة المالية، ويتم التعاون بين هذه المنظمة؛ وهيئة الأمم المتحدة في المجالات المختلفة، حيث تدعم الأمم المتحدة بعض أنشطة المنظمة وتعد المنظمة جهازاً استشارياً للمجلس الاقتصادي الاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة (UNECOSOC) منذ عام ١٩٦٦م، وتصدر المنظمة قراراتها بأغلبية أصوات الأجهزة الحاضرة في الاجتماع ما عدا بعض القضايا المشار إليها في النظام الأساسي للمنظمة التي تتطلب أغلبية الأعضاء الحاضرين تضم المنظمة في تشكيلها الهيكلية: المؤتمر، ومجلس المنظمة، والسكرتارية العامة، واللجان الدائمة التي تنقسم بدورها إلى لجنة معايير تدقيق الحسابات، ولجنة معايير الرقابة الداخلية، ولجنة الدين العام^(١).

إن أهم أهداف المنظمة هي^(٢):

١. تحقيق وتعزيز تبادل الآراء والتجارب فيما بين الأجهزة العليا للرقابة المالية لجميع الدول الأعضاء في مختلف أصقاع العالم، وكذلك المساهمة في نشر المعارف والخبرات.
٢. إقامة الندوات والدراسات والبحوث في مختلف المواضيع المتعلقة بالرقابة، والأجهزة الرقابية العليا وإقرار التوصيات الخاصة بهذا الشأن.
٣. توثيق العلاقات بين مختلف الأنظمة الرقابية الإقليمية، للاستفادة من تبادل الخبرات والمعلومات، لإيجاد السبل اللازمة والفعالة للحفاظ على المال العام.
٤. إصدار التوصيات اللازمة في مجال الرقابة المالية إلى كافة الدول الأعضاء، والمنظمات الإقليمية المتخصصة، للقيام بإصلاحات الأنظمة الرقابية والمالية لديهم بما ينسجم مع متطلبات العصر والتطور الحاصل في هذا المجال.
٥. أهداف أخرى كثيرة كلها تنصب في مجال تحقيق التعاون الدولي والإقليمي وتبادل المعلومات والخبرات، وإصدار التوصيات، والبحث عن الآليات اللازمة لتطوير أجهزة

(١) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥م، ص ٦٢.

(٢) للمزيد من المعلومات ينظر؛ الموقع الإلكتروني:

accessed in: (05/06/2014) <http://www.intosa-org>

الرقابة المالية في العالم؛ للحيلولة دون استباحة المال العام، والحفاظ عليه وصرف النفقات في خدمة الناس والحرص على الجباية الصحيحة للإيرادات العامة. واللغات الرسمية للمنظمة هي الإنجليزية والفرنسية والإسبانية والألمانية والعربية، أما عن موارد المنظمة المالية، فهي تعتمد على المساهمة من قبل الأعضاء وفق حصص بنسبة مساهمة كل دولة في ميزانية الأمم المتحدة، والعوائد الناتجة عن توزيع مطبوعات المنظمة، وتتولى محكمة المحاسبة النمساوية تأمين الموظفين والمكاتب لأعمال السكرتارية؛ ويتحمل الجهاز الأعلى للرقابة في البلد المضيف نفقات المؤتمر.

وتصدر المنظمة مجلة علمية باسم (المجلة الدولية للرقابة المالية) كل ثلاثة أشهر تعنى بالبحوث والدراسات المتعلقة بالرقابة على الأموال العامة.

بقي أن نقول إن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة هي تقريباً أعضاء في منظمة الأنطوساي، حيث ينتسب حالياً ١٩٢ عضواً في هذه المنظمة ومن ضمنها العراق، إذ شارك في هذه المنظمة بديوان الرقابة المالية العراقية، ويمكننا القول صراحةً: أن الجهاز الرقابي العراقي لم يكن له مشاركة فعالة ودورية في دورات ومؤتمرات هذه المنظمة المهمة، مما يفوت عليه فرص الاستفادة من الخبرات والبحوث والآراء التي يمكن إن تتمخض عن دورات وندوات ومؤتمرات هذه المنظمة الدولية والتي يكون لها الدور الفاعل في تطوير وتفعيل أجهزة الرقابة المالية للدول المشاركة ومنها العراق.

ثانياً- المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الأرابوساي):

تأسست المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية عام ١٩٧٩م؛ لتكون مجموعة إقليمية خاصة بالدول العربية، واستجابة لحاجات الدول الأعضاء وانسجاماً مع دعوة المنظمة الدولية (الانتوساي) بإنشاء مجموعة إقليمية في إطار المنظمة الدولية.

وعلى وجه التقريب فإن كل الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية هم أعضاء في هذه المجموعة، وتعد المنظمة دوراتها مرة كل ثلاث سنوات في مقر جامعة الدول العربية، أو أية دولة مضييفة، كما يحدد عقد دورات استثنائية حسب الحاجة، وبعد انعقاد الدورة صحيحة إذا حضر ممثلون عن تسع دول مشاركة على الأقل؛ وتتخذ قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها الحاضرين، إما عن الموارد المادية للمجموعة فإنها تأتي من مجموع مساهمات الأجهزة الأعضاء في المجموعة، وتحدد هذه المساهمات وفقاً لنسب مساهمة الدول العربية في موازنة جامعة الدول العربية، وكذلك الإعانات والتبرعات التي تقرها الأجهزة الأعضاء في المجموعة، والمنظمات

والهيئات بشرط ألا تتعارض مع أهداف المنظمة، وأن يوافق عليها المجلس التنفيذي للمنظمة^(١).

أما أهم أهداف المنظمة فيمكن تلخيصها كالآتي:^(٢)

١. تنظيم وتنمية التعاون على اختلاف أشكاله بين الأجهزة الأعضاء وتوطيد الصلات بينها.
 ٢. تشجيع تبادل وجهات النظر والأفكار والخبرات والدراسات والبحوث في ميدان الرقابة المالية بين الأجهزة الأعضاء، والعمل على رفع مستوى هذه الرقابة في المجالين العملي والتطبيقي.
 ٣. تقديم المعلومات اللازمة إلى الدول العربية التي ترغب في تطوير الأجهزة القائمة لديها.
 ٤. العمل على توحيد المصطلحات العلمية بين الأجهزة الأعضاء في مجال الرقابة المالية.
 ٥. العمل على نشر الوعي الرقابي في الدول العربية، مما يساعد على تقوية دور الأجهزة في أداء مهامها.
 ٦. تنظيم التعاون وتدعيمه بين الأجهزة الأعضاء، في المجموعة والهيئات والمنظمات المتخصصة في جامعة الدول العربية ومنظمة الرقابة الدولية (الانتوساي)، والهيئات، والمنظمات الإقليمية التي هي ذات اختصاص رقابي.
 ٧. السعي لتكليف المجموعة بتسمية هيئات الرقابة المالية التي تتولى مراقبة حسابات جامعة الدول العربية وغيرها من المنظمات، والهيئات، والشركات التابعة لها، أو الممولة من قبلها، أو من قبل الدول العربية مباشرة والعمل على رفع مستوى الرقابة المالية فيها.
- وهناك وسائل متعددة تتبعها المنظمة لتحقيق أهدافها منها إقامة الدورات والمؤتمرات والحلقات الدراسية وورشات العمل، وإقامة مراكز بحوث، وتشجيع الترجمة والتأليف وإصدار المنشورات كل ذلك في مجال الرقابة المالية من أجل إيجاد الحلول والآليات المناسبة للحفاظ على المال العام^(٣).
- وأخيراً يمكننا القول إن دور العراق في هذه المنظمة منذ تأسيسها عام ١٩٧٦م وحتى الآن لم يكن بالشكل المرجو، وذلك لأسباب متعددة منها الحرب العراقية الإيرانية في ثمانينيات القرن المنصرم حيث لم يتسن لديوان الرقابة المالية ممارسة الرقابة المالية وفق الأسس والمبادئ الدولية خاصة في القطاع العسكري.

(١) المادة (٢٨)، من النظام الأساسي للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عام ١٩٨٣م.

(٢) المادة (٢) أولاً، من النظام الأساسي للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عام ١٩٨٣م.

(٣) المادة (٢/٢) من النظام الأساسي المذكور للمنظمة.

أما في فترة التسعينيات من القرن الماضي؛ فهي الأخرى كانت مشاركات العراق في المحافل الدولية والإقليمية في مجال الرقابة المالية وآليات تطويرها قليلة جداً؛ بسبب الحصار الاقتصادي الذي فرضه المجتمع الدولي عليه، وكذلك بعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣م لم يتسن للجهاز الرقابي العراقي المشاركة في دورات ومؤتمرات وفعاليات هذه المنظمة، وغيرها من المنظمات الدولية المختصة في هذا المجال؛ وذلك بسبب انتشار الفساد الإداري والمالي والنزاعات السياسية التي خلفها الاحتلال.

ثالثاً- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الاسوساي):

تأسست المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الاسوساي) عام ١٩٧٨م كمجموعة عمل إقليمية تضم في عضويتها أجهزة الرقابة العليا في البلدان الآسيوية التي ترغب في الاشتراك في المنظمة المذكورة وهي أعضاء في المنظمة الدولية (الانتوساي)، وتم إنشاء المنظمة الآسيوية بتاريخ ٤/ تشرين الأول (أكتوبر) / ١٩٧٨م بموجب محضر اجتماع الوفود الممثلة لتسعة أجهزة هي الأعضاء المؤسسة؛ وذلك خلال اجتماعهم المنعقد في مدينة برلين، استجابة لاقتراحات وتوصيات المنظمة الدولية بإنشاء مجموعات إقليمية وقارية في نطاق المنظمة الدولية، وتضم المنظمة في عضويتها ثلاث وعشرين دولة^(١).

إما عن الموارد المالية فهي تأتي من مساهمات الدول الأعضاء فيها، بالإضافة إلى الإعانات والتبرعات الدولية والمنظمات العاملة في مجال مكافحة الفساد المالي، وكذلك الأرباح المتأتية من المنشورات والمؤلفات والتقارير التي تخص الرقابة المالية آليات الحفاظ على المال العام^(٢).

وللمنظمة أهداف معينة أهمها^(٣):

- ١- تعزيز التعاون والتفاهم بين أجهزة الرقابة المالية للدول الأعضاء عن طريق تبادل الأفكار والخبرات في مجال الرقابة.
- ٢- تقديم التسهيلات الخاصة بالتدريب، والتعليم المستمر للمراجعين الحكوميين بهدف تحسين الأداء.

(١) د. محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٢) الموقع الإلكتروني للمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة:

“http: //www.asosai.org” accessed in : (20/6/2014)

(٣) النظام الأساسي للمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة متاح على العنوان الإلكتروني السابق.

- ٣- العمل كمركز للمعلومات، وكحلقة اتصال إقليمية بالمنظمات والأجهزة التي تعمل في مجال الرقابة المالية في أجهزة أخرى في العالم.
- ٤- توفير تعاون أوثق وعلاقات صداقة بين المراجعين الذين يعملون في حكومات الأجهزة الأعضاء وبين المجموعات الإقليمية.
- ٥- تشجيع وتأسيس البحوث ونشرها، وتحمل مصاريفها، وكذلك نشر المقالات المهيأة عن الرقابة المالية، وتعتبر قيام المنظمة بإعداد المؤتمرات والدراسات، والبحوث، والحلقات وورشات العمل، ونشر المصادر والتقارير، والبحوث وتكفل مصاريفها، من أهم الوسائل اللازمة لتحقيق أهدافها.
- ويتمتع العراق بعضوية هذه المنظمة باعتبارها منظمة إقليمية تعمل في إطار المنظمة الدولية للرقابة المالية (الانتوساي)، لكن دور ومشاركة العراق وفعاليته في هذه المنظمة ومؤتمراتها ومدى استفادة العراق من الأبحاث والخبرات وتبادل الآراء التي تتمخض عن مؤتمرات وندوات وسيمينارات ومنشورات وتوصيات هذه المنظمة، كل ذلك ليس بالمستوى المطلوب؛ وذلك للأسباب التي ذكرناها سلفاً عند بحثنا في منظمتي الانتوساي، والارابوساي.

المبحث الثاني

الرقابة البرلمانية

تعد الرقابة البرلمانية حجراً أساسياً في البرلمانات الديمقراطية، إذ تشكل مؤشراً على الحكم الجيد، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة، فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحكم، وإلى جانب وظيفته التشريعية، يتمكن البرلمان من تحقيق توازن القوى، وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة، ففي الأنظمة الديمقراطية القديمة والحديثة يتمتع البرلمان بالسلطة التي تخوّله الإشراف على الحكومة من خلال عدد من الأدوات والآليات غالباً ما يتم تحديدها من خلال الدستور، ونصوص تنظيمية كالأنظمة الداخلية للبرلمان، وتقوم الطريقة التي يمكن للبرلمان من خلالها استخدام صلاحياته الرقابية على وجود إطار قانوني يعزز موقفه كمؤسسة رقابية ويضمن له سلطته واستقلالته في إطار النظام السياسي، لذا عندما يكون إصلاح بنية النظام السياسي لزيادة القدرة الرقابية للبرلمان من خلال الدستور غير ممكن دائماً، يمكن للبرلمانات في بعض الأحيان تحسين قدراتها الرقابية عبر إصلاح أنظمتها الخاصة، لذا سنتناول بالدراسة الرقابة البرلمانية في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية وغايتها ونطاقها.

المطلب الثاني: مقومات الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: مبررات فرض الرقابة البرلمانية وخصائصها الذاتية.

المطلب الأول

تعريف الرقابة البرلمانية وغايتها ونطاقها

تعد الرقابة البرلمانية شكل من أشكال الرقابة السياسية، لها أهداف وغايات تحققها من أجل الصالح العام، كما أن للرقابة البرلمانية أسس وركائز ذات طبيعة قانونية تقوم عليها، ونجد هذه الأسس والركائز صادرة تمثيلة لمجموع الناخبين أصحاب المصلحة العليا في فرض هذه الرقابة، وتحقيق الأهداف المرجوة منها، بالإضافة إلى ذلك فإن منح البرلمان سلطة فرض الرقابة على الحكومة دون غيره من السلطات له مبررات، سواء كانت تلك المبررات مستمدة من طبيعة تكوين البرلمان، أو مما يتم تفويضه من ممارسته من سلطات عن الشعب، لذا سنتناول ذلك في ثلاث فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الرقابة البرلمانية

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها شكل من أشكال الرقابة السياسية (في النظام البرلماني أو الرئاسي)، يمارسها أعضاء السلطة التشريعية، بشكل فردي أو جماعي، تجاه أعضاء السلطة التنفيذية (بالمعنى الواسع)، عن طريق وسائل محددة لهم دستورياً، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته؛ هذا بالإضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١).

ويتضح من التعريف السابق أن للرقابة البرلمانية عدة عناصر وأركان نبينها كما يلي:

أولاً- عناصر الرقابة البرلمانية:

- ١- إن الرقابة البرلمانية شكل من أشكال الرقابة السياسية لكنها ليست الشكل الوحيد لأن رئيس الجمهورية وخصوصاً في النظام الرئاسي يشاركها في مهمتها من خلال تعيين كبار الموظفين والاعتمادات المالية، أو الاعتراض التوقيقي لإصدار القانون من الهيئة التشريعية.
- ٢- إن الرقابة البرلمانية محصورة بأعضاء السلطة التشريعية، ويمارسون هذه السلطة بشكل فردي أو جماعي تبعاً لاعتبارات سياسية.
- ٣- إن هذه الرقابة موجودة في النظام البرلماني بصورة أكثر وضوحاً من النظام الرئاسي عن طريق توفير النظام البرلماني، لهذه الرقابة أدوات تساعد على القيام بعملها كالسؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق والمسؤولية السياسية الفردية والتضامنية للوزراء؛ على عكس النظام الرئاسي الذي لا يعرف سوى وسيلة تقصي الحقائق التي تلعب دوراً كبيراً في تعميق الرقابة البرلمانية في هذا النظام.
- ٤- تهدف الرقابة البرلمانية بشكل عام إلى الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ومساءلة المسؤول سياسياً، أو جنائياً هذا بالإضافة إلى كشف الأخطاء.
- ٥- أهم النتائج التي تسعى الرقابة البرلمانية إلى تحقيقها هي محاربة البيروقراطية، وإقامة نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل إرساء الديمقراطية وتعميقها في البلاد.

(١) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، ص ١٢.

ثانياً - أركان الرقابة البرلمانية:

١. أن يكون موضوع الرقابة محله أحد أعمال الحكومة، أو السلطة التنفيذية، ولذلك فإن الرقابة التي يفرضها البرلمان في مواجهة أعضائه لا تدرج تحت مدلول الرقابة البرلمانية بالمعنى الصحيح للعبارة.
٢. أن يقوم البرلمان نفسه بفرض هذه الرقابة دون غيره من سائر السلطات السيادية العامة الأخرى. لذا فإنه يخرج عن مفهوم الرقابة البرلمانية ما يمارسه القضاء من رقابة على أعمال السلطة التنفيذية ضماناً لمشروعيتها، واتفاقها مع القانون فضلاً عن ملائمتها.
٣. أن تؤدي الرقابة البرلمانية عند ثبوت المسؤولية إلى المحاسبة، وتوقيع الجزاء في مواجهة الشخص الخاضع لها، وسواء تمثل هذا الجزاء في سحب الثقة بصورة فردية؛ ومن ثم الإقالة من المنصب الحكومي أو تبدي في تقرير المسؤولية التضامنية والإطاحة بالحكومة ذاتها.

الفرع الثاني

غايات الرقابة البرلمانية

من خلال النظر في مختلف النصوص الدستورية المنظمة للرقابة، يتضح أن لها هدفاً عاماً ترمي إليه جميع وسائل الرقابة، كما أن لكل وسيلة منها هدفاً خاصاً بها لا يتحقق بغير اتباعها. الغرض العام للرقابة يتمثل في الاستيثاق من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة، وتحقيق ذلك يتطلب توافر أمرين، أولهما: أن يكون لدى النائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة، بشكل يمكنه من الإحاطة علماً بمجريات الأمور فيها، مع الأخذ بالعلم أن حجب هذه المعلومات عنه لا يؤثر على ضرورة قيامه بدوره الرقابي، وإنما قد يوقعه تحت تأثير جماعات محتكرة لتلك المعلومات، وبالتالي تؤثر على أدائه التشريعي والرقابي للبرلمان، أما الآخر: وهو ضرورة أن يتصف النائب بالكفاية الفنية التي تمكنه من مراقبة الأداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة.

وأهمية تحقيق هدف الرقابة يكون من خلال تبصير الحكومة بالعيب الكامن في إحدى إداراتها؛ حتى تبادر بإصلاحه، وكذلك تنبيه البرلمان إلى أن هناك بعض القطاعات المعينة التي تستلزم تدخلاً أو إصلاحاً تشريعياً، إما لعدم وجود تنظيم لها، أو لأن التنظيم القائم لم يعد ملائماً واقعياً، أو أن حلول الحكومة ومعالجتها لم تعد كافية، وبالتالي مساءلة المسؤول عن ذلك سواء علمه أو لم يعلمه.

وفيما يختص بالأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية، فهذه ترجع إلى نوع الوسيلة الرقابية، إذ لكل وسيلة هدف محدد لا يتحقق بغير اتباعها، فمنها ما يرمي إلى العلم بالمجهول، أو

الاستفسار عن غامض كالسؤال، ومنها ما يرمي إلى المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب، أو يهدف إلى تحقيق رغبة معينة عامة لا يمكن طلبها بغيره من الوسائل كالاقتراح برغبة، أو ذلك الذي يبتغي إظهار الحقيقة حول أمر ما كالتحقيق البرلماني، أو ما يستهدف إحاطة الحكومة علماً بما تجهله أو حثها على اتخاذ إجراء تواجه به أمراً قد تعلمه كطلب الإحاطة.

وجميع ذلك تحت غطاء تحقيق المصلحة العامة الذي يهدف - بطبيعة الحال - إلى تقويم وإصلاح الأداء الحكومي، على نحو ما سنعرضه في دراستنا لوسائل الرقابة البرلمانية تفصيلاً.

الفرع الثالث

نطاق الرقابة البرلمانية

إذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع مجالاً في أعمالها من الرقابة القضائية، فإنها أضيق منها في الأثر، هذا ما أظهره التباين بين الرقابتين.

فبالرغم من أن مبدأ فصل السلطات يحرص على ألا تتدخل سلطة في عمل سلطة أخرى، إلا أنه لم يحدد نطاق رقابة البرلمان أو القضاء تحديداً دقيقاً، حيث جاء الاتساع في المجال لصالح البرلمان، وأنت السعة في الأثر لصالح القضاء.

ومن مظاهر اتساع مجالات الرقابة البرلمانية هي، أنها ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، كما هو شأن الرقابة القضائية، وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها، ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلاً دون امتدادها إليها، طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة.

كما أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية على ما تتخذه الأخيرة بصفتها الحكومية، وإنما تمتد لما تصدرها السلطة التنفيذية من أعمال إدارية داخلية، كما أن أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها كخضوع الأعمال الإدارية، إذ تتحقق فيها مناهج هذه الرقابة، وهو انعقاد الاختصاص بها للسلطة التنفيذية، حتى من ذهب إلى أنه لا يجوز لأعضاء البرلمان مد رقابتهم إلى السياسة الخارجية للدولة على أساس أنها تعكس العلاقة بالدول الأخرى، حيث إنها لا تعد من أعمال السيادة، كما أن طابعها السري قد يتعارض من أن تكون مجالاً للرقابة، لاسيما إن كانت وسيلة الرقابة هي الأسئلة المكتوبة التي يعد نشر الإجابة عنها بالجريدة الرسمية من مقتضيات ممارستها، يرى البعض^(١)، أن هذا الرأي لا يمكن قبوله، لأنه من

(١) د. محمد باهي أبو يونس. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ١٩ وما بعدها.

جهة يخالف ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية، فالتذرع بأن في التعرض لتلك الأعمال ما يفضي إلى الكشف عن سريتها هو أمر مردود عليه، بأن السرية لا يمكن أن تمثل عائقاً يحول دون أن يبسط النواب رقابتهم على تلك الأعمال لاسيما إن كان من المقدور الحفاظ على سريتها دون إخلال بحقهم الدستوري في الرقابة، ولعل من سبل ذلك عدم نشر الإجابة الحكومية عن الأسئلة المتعلقة بالمسائل السرية بالجريدة الرسمية، مما يكون مفاده اقتصار العلم بها على أعضاء البرلمان وحدهم، بل أنه ليس هناك ما يمنع البرلمان من عقد جلسة سرية لمناقشة هذه الأعمال، وهذا أمر تقره الدساتير ولا تحظره، وعلى خلاف ذلك كانت الرقابة القضائية التي تقتصر على أعمال الإدارة فحسب دون أن تمتد إلى أعمال السيادة.

ومن مظاهر اتساع الرقابة البرلمانية أيضاً، هو أن هذه الرقابة لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة أو منجزة، فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحضير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس أيضاً على الأعمال التحضيرية، بل وحتى على ما تتوي الحكومة اتخاذه، أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة، وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً^(١)، وهذا أيضاً على خلاف الرقابة القضائية التي لا تمارس إلا إذا كان العمل تاماً نهائياً وقد أحدث أثره.

إضافة إلى ذلك، فإن الرقابة البرلمانية تشمل مشروعية الأعمال الإدارية وملائمتها معاً، فلا تقتصر على الاستيثاق من مطابقة العمل الحكومي، أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما تتجاوزه إلى البحث في مدى ملاءمته مع الواقع والظروف المعاصرة له، لكن الرقابة القضائية تقتصر على مشروعية الأعمال الإدارية ولا تمتد إلى ملائمتها.

وفيما يخص ضيق أثر الرقابة البرلمانية، فكل ما يترتب على رقابة البرلمان من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة، فلا يملك البرلمان أكثر من ذلك، حيث يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً دون الاعتراف له بأكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلاً أن يصدر أوامر إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها، كما لا يمكنه أن يلغي قراراً أصدرته الإدارة، أو يعدله، أو يوقف تنفيذه مهما كانت درجة جسامة مخالفته للمشروعية، لكن يكون له أن يخفف من تلك الآثار من خلال سن تشريع بهذا الشأن أو ما يسمى بالنفوذ الأدبي للبرلمان على الإدارة حتى لا يتعرض الوزير للمساءلة.

(١) د. إيهاب زكي سلام. الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، ١٩٨٣م،

الفرع الرابع

أهداف الرقابة المالية البرلمانية

إن مما تعارفت عليه الأنظمة البرلمانية، وهي ترسي تقاليداً أن الرقابة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة، ولا هي أداة دعائية مسخرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه، أو إظهار براعته أمام الرأي العام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، ولا هي سبيل يستهدف به تحقيق مصالح شخصية، أو مآرب ذاتية^(١).

فهي تماثل عضوية البرلمان من حيث عدم اعتبارها امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان، وإنما هي دوماً وسيلة لحسن أداء دوره النيابي رعاية للمصالح العام^(٢).

وبإمعان النظر في مختلف النصوص الدستورية والتشريعية المنظمة للرقابة، يتجلى واضحاً أن لها أهدافاً قانونية حددتها النصوص، ولكن الواقع العملي يطل علينا برأسه موضحاً لنا وجود انحرافات من بعض أعضاء البرلمانات عن أهداف الرقابة، تسعى بمختلف وسائلها على تحقيقها، كما أن لكل من تلك الوسائل هدفاً خاصاً، لا يجوز تحقيقه بغير اتباعها، وإلا لكان الالتجاء إليها حرياً بالرفض، لذا سنبين أهداف الرقابة البرلمانية فيما يلي:

أولاً- الأهداف القانونية، وهي نوعان:

أ. هدف الرقابة العام:

يتمثل هذا الهدف في الاستيثاق من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة.

ب. أهداف الرقابة الخاصة:

تختلف هذه الأهداف تبعاً لنوع الوسيلة التي تمارسها الرقابة من خلالها، إذ لكل منها هدف محدد لا يجوز تحقيقه بغير اتباعها، فمن تلك الوسائل ما يستهدف العلم بمجهول، أو الاستفسار عن غامض كالسؤال، ومنها ما يبتغي المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب، وأن منها ما يهدف إلى تحقيق رغبة معينة لا يمكن طلبها بغيره من الوسائل كالاقتراح، والرغبة.

وأن منها أيضاً ما يبتغى به تجلية للحقيقة حول أمر تضطرب الآراء بشأنه، كالتحقيق البرلماني، وأن منها أخيراً ما يستهدف إحاطة الحكومة علماً بما تجهله، أو حثها على اتخاذ إجراء تواجه به أمراً قد تعلمه، كطلب الإحاطة.

(١) د. زكريا محمد المرسى، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، ٩٧-٩٩٨م، ص ١٢-١٣.

(٢) ينظر؛

FAISSEIX (P.): les parlementaires et la justice, R.F.D.C 1999. No.40. p. 699.

ويجدر ملاحظة أن هناك انحرافاً من بعض أعضاء المجالس التشريعية عن أهداف الرقابة، واتخاذها عمداً وسيلة لتحقيق غايات وأهداف شخصية، مثال ذلك: أن يقوم بعض أعضاء البرلمان بسؤال وزير في موضوع قليل الأهمية من أجل كسب المزيد من الشعبية داخل دائرته الانتخابية، أو من أجل الحصول على منفعة أو خدمة من مؤسسة معينة.

المطلب الثاني

مقومات الرقابة البرلمانية

للرقابة البرلمانية المفروضة على أعمال الحكومة ركائزها وأسسها ذات الطبيعة القانونية التي تسبغ عليها وصف المشروعية، فضلاً عن تلك المتصفة بالضرورات المنفعية المجتمعية التي تحقق من خلالها هدف المصلحة العامة، ففيما يتعلق بالركائز والأسس القانونية المستند إليها فرض الرقابة البرلمانية نجد أنها صادرة عن تمثيل البرلمان القائم بفرض تلك الرقابة على الحكومة لجموع الناخبين أصحاب المصلحة العليا في فرضها وتحقيق الأهداف المرجوة من ورائها^(١).

كذلك فإن ضرورات الحرص على تحقيق النفع والصالح العام من خلال فرض تلك الرقابة تعد ركيزة أساسية تبرر منح البرلمان كافة الصلاحيات والوسائل التي تكفل له تصحيح مسار العمل الحكومي وإدخال التعديلات عليه أو الوصول إلى إلغائه عندما تقتضي تلك الضرورات ذلك الإلغاء^(٢)، ويتبين من ذلك أن ثم مقومات نابعة عن كيفية تكوين البرلمان القائم بفرض الرقابة، كما وأنه يوجد بالمقابل لذلك مقومات مستمدة من الطبيعة الخاصة المميزة لأداء مهام البرلمان.

(١) د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخاب العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو (أيار) ١٩٨٤م، طبعة أولى، ١٩٨٤م، من ص ٧٨ إلى ص ١٢٥.

- M. DE VILLIRES et H.M CRUCIS, Le controle parlementaire, Driot public general, Litec, 2e ed 2003, pp1309 et ss.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٦٠٢-٦١٤.

M. DESANDRE, LA responsabilite des personnes entendues par les commissions parlementaires denquete, R.D.P. 1986, P. 731.

CATHERINE CLESSIS, JACQUES ROBERT, DOMMINQUE ROUSSEAU, PATRICK WAJSMAN, OP. cit., p. 129 (B.une rationalisation de la fonction de controle)

الفرع الأول

المقومات الخاصة بتكوين السلطة التشريعية

يستند الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة من حيث مدى فاعليته وتحقيق نتائجه على مدى نزاهة (النظام الانتخابي) المتبع في تكوين البرلمان من ناحية أولى، فضلاً عن تركيب الهيكل البنائي المحدد لأحادية المجلس النيابي، أو على العكس ثنائيته من ناحية ثانية، وبالإضافة إلى قابلية النظام السياسي المطبق في الدولة لتداول السلطة سلمياً من عدمه من ناحية ثالثة وأخيرة، وسنتناول هذه المقومات كما يلي:

أولاً- نزاهة الانتخابات التشريعية:

السلطة التشريعية هي تلك الهيئة المنتخبة من المواطنين للقيام بعملية التشريع والرقابة، ومن ثم فإن نجاح هذه الهيئة، أو إخفاقها في أدائها للوظيفتين التشريعية والرقابية يتوقف على نوعية أعضائها، وطريقة اختيارهم، فإذا تقلد أعضاؤها مقاعد البرلمان بانتخابات حرة نزيهة، كانوا ممثلين حقاً للمواطنين، تعنيهم مصالحهم، فيعملون على تحقيقها، يضاف إلى ذلك أن الانتخابات الحرة النزيهة تتيح للمواطنين تغيير من يقصر منهم في أداء واجباته عن طريق عدم إعادة انتخابه في المرات القادمة، ونتيجة لذلك فإن الانتخابات الحرة النزيهة يمكن أن تؤثر على الرقابة البرلمانية من اتجاهين: أحدهما أنها تساعد على اختيار الأكفأ والأقدر على القيام بالرقابة البرلمانية، والآخر أنها تتيح للمواطنين محاسبة المقصرين في أداء واجباتهم، ومن ثم دفع الأعضاء للإجادة في القيام بمسؤوليتهم، ويثور التساؤل في هذا الصدد عن ماهية مقومات الانتخابات الحرة النزيهة؟ وللإجابة على هذا السؤال هناك بعض التفاصيل نذكرها كما يلي:

١- حتى تتوفر انتخابات حرة نزيهة، لابد من أن يتاح للمواطنين جميعاً الحق في الترشيح والانتخاب معاً دون الفصل أو التمييز بينهما، ذلك أنه ليس من شك في أن حق المرشحين في أن ينتخبوا بحرية في هيئات ذات طبيعة نيابية لا يمكن أن ينفصل عن حق الناخبين في الاختيار الحر، وفي الإفصاح عن رغباتهم، والدفاع عنها والإدلاء بأصواتهم لصالح المرشحين المفضلين لديهم، ومن ثم فإن كلا الحقين مرتبطان تماماً من الوجهة الدستورية؛ وكلاً منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به، ولا يطيقان أي قيد من شأنه أن ينال من سلامة العملية الانتخابية ومصادقيتها^(١).

(١) الأمانة العامة لمجلس الشعب، دراسات من أجل إعلان عالمي للديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٩م، ص ٧٧.

٢- تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى حرية نقل المعلومات وشفافيتها، والقدرة على الوصول إليها حتى يمكن معرفة الحقيقة، ومن ثم يحظر تسيير الحكومة لشؤون الشعب كافة، وما يتعلق منها بالانتخابات خاصة خلف أبواب مغلقة، ولذا يجب أن تكون كافة الإجراءات التشريعية، والإدارية، والقضائية متاحة ومعلنة بصورة مفتوحة أمام الشعب تلقائياً^(١).

٣- تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى توافر حرية التعبير عن الرأي، وحرية الاجتماع لأعضاء هيئة الناخبين، فهما دعامتان أساسيتان له، ذلك إن حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي لا يقوم إلا بها، وبالتبعية لكفالة حرية التعبير تتحقق حرية تناقل المعلومات وتبادل الآراء بواسطة حرية الاجتماع، فكلاهما من لوازمها^(٢).

٤- تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى الرقابة الحقة العادلة، سواء تمثلت في الرقابة القضائية، وهو ما يناسب دول العالم الثالث ومن بينها كل من مصر والعراق^(٣)، أو عن طريق لجان ذات تشكيل جماعي محايد تشرف على الانتخابات، على أن تتوافر في هذه اللجان شروطاً أساسية في الأهمية والصدارة منها وجود الحصانات الفعلية والكافية لأعضائها ضد كافة الضغوط والمؤثرات السلطوية، فضلاً عن تمتع هؤلاء الأعضاء بالاختصاصات والسلطات الحقيقية للفصل في أي نزاع يمكن أن يثور بصدد العملية الانتخابية في حيادية واستقلال كاملين.

٥- تحتاج الانتخابات الحرة والنزيهة إلى سلامة إجراءاتها الإدارية المتعلقة من جانب صحة القيد في الجداول الانتخابية، وتحديد اللجان بصورة تتيح لجميع الناخبين المسجلين باللجنة أداء أصواتهم دون عناء من جانب ثان، وإتاحة الفرصة في الدعاية الانتخابية بين المرشحين بصورة كافية ومتساوية من جانب ثالث، بالإضافة إلى سلامة وصحة عملية فرز الأصوات، وإعلان النتائج من جانب رابع وأخير^(٤).

(١) وزارة الخارجية الأمريكية، أوراق الديمقراطية، ترجمة وتعليق حسن عبد ربه المصري، المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٥م، ص ١٧٨.

(٢) د. عوض محمد عوض المر، نقلاً عن/ إبراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٣٣٢.

(٣) د. عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراح العام، الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ١٩ وما بعدها (مفهوم الإشراف القضائي على الاقتراح العام وأركانه)، مشار إليه في رسالة دكتوراه الرقابة التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، سعد ممدوح نايف الشمري، ٢٠١٠م.

(٤) د. مصطفى محمود عفيفي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية للناخبين والمرشحين ورجال الإدارة، دراسة مقارنة في النظامين الانتخابيين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص ٣٥٧ (الحلول المقترحة لسد أوجه النقص والقصور التشريعي العام في العملية الانتخابية).

٦- تستلزم الانتخابات الحرة والنزيهة والمحايدة إسناد مهمة الفصل في كافة منازعاتها وعلى امتداد مختلف مراحلها، إلى جهة واحدة، وأن تتوافر الضمانات اللازمة لتنفيذ قراراتها، فضلاً عن إتاحة فرصة الطعن في هذه الأحكام أمام الجهة المصدرة لها ولأثماً، وذلك قبل إجراء الانتخابات ودون إخلال بحق اللجوء للطعن عقب ذلك أمام الهيئات القضائية التي حددها الدستور والقانون بصورة سابقة أو لاحقة على إعلان نتائج الانتخابات في كافة الدوائر الانتخابية^(١).

ثانياً- التداول السلمي للسلطة:

إذا لم يكن الحاكم مؤمناً بالتداول السلمي للسلطة، فإنه لن يسمح بإجراء انتخابات حرة؛ لأن الانتخابات الحرة هي الطريق الشرعي، والمشروع إلى انتقال السلطة، ومن البديهي أن الذي لا يؤمن بالحق في انتقال السلطة، منه أو إليه، لن يسمح بإجراء انتخابات حرة.

كذلك فمن المؤكد أنه لن يكون ثمة إيمان بتداول السلطة، إذا كانت هناك شخصنة للدولة، فعلامة الإيمان الحق بتداول السلطة هي مؤسسة الدولة والسلطة، وجعلها مؤسسات تستقل عن شخص من يتولاها، ففي حالة عدم الإيمان بتداول السلطة يتم سيطرة الأعضاء المنتخبين من الحزب الحاكم على البرلمان، ويعزى ذلك أساساً إلى تزوير الانتخابات التي كثيراً ما يحجبها هذا النوع الجديد من المراقبين الأجانب المستقلين الذين نادراً ما يتسمون بالاستقلال حقاً^(٢).

كما أن الدليل العلمي على توافر قاعدة التداول السلمي للسلطة، والعمل على تطبيقها متمثل في إتاحة حرية تكوين الأحزاب السياسية، وحرية ممارستها لأعمالها، فضلاً عن عدم تقييد حرية الترشيح، أو الانتخاب بأي نوع من القيود، هذا مع التسليم بطبيعة الحال بأنه لا يمكن الاعتراف بتحقيق كافة هذه الضمانات الخاصة بالتداول السلمي للسلطة، دون أن يحكم سير الانتخابات تطبيق آلية رئيسية للرقابة الشعبية على الحكومة في تسيير إجراءاتها ومراحلها، بمعنى أنه سوف تكون عملية التداول السلمي للسلطة محدودة الفعالية إذا لم تتوافر مؤسسات تكفل مساءلة الحكومة دوماً بواسطة جماهير الناخبين المتمتعين بممارسة الحقوق السياسية^(٣).

(١) عبد اللاه شحاته الشقاني، مرجع سابق، ص ٣٠٧ (الطعون السابقة على التصويت)، ص ٣١٥ (الطعون اللاحقة على التصويت).

(٢) الأمانة العامة لمجلس الشعب، المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٣) الأمانة العامة لمجلس الشعب، المرجع نفسه، ص ٥٠.

الفرع الثاني

مقومات عمل السلطة التشريعية

لكي تتم ممارسة الرقابة البرلمانية بصورة سليمة بواسطة أعضاء السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة يتعين كفالة سير أعمال المجلس النيابي، وتسييرها في حياد تام، سواءً من الناحية النظرية أو الواقعية العملية، وذلك من خلال دور رئيس المجلس وقواعد لائحته الداخلية.

أولاً- حياد رئيس البرلمان:

حتى تتحقق الرقابة البرلمانية، لابد من إتاحة الفرصة لأعضاء الهيئة التشريعية لممارسة عملهم بحرية على الوجه الأكمل، بما يعني ديمقراطية العمل في البرلمان، والالتزام بمبدأ حياد رئيس البرلمان، هذا ولا يقتصر الأمر على وضع نصوص نظرية أو تحديد أقوال تتلى، فادعاء الحياد أمر سهل يمكن أن يختلف تماماً عند التطبيق العملي، فعلى سبيل المثال إذا نظرنا إلى رئيس مجلس العموم البريطاني بصفته أول برلمان أنشئ وباعتبار أن بريطانيا هي مهد النظام البرلماني، نجد أن هوية رئيس المجلس ومن يمثله لا تزال غير واضحة منذ البداية وحتى السنوات الأخيرة؛ وذلك أن متابعة واستيضاح معالم الدور القائم به رئيس المجلس يثبت في أول عهد نشأته أن الرئيس سرعان ما يصبح وكيلاً للملك في إدارة أعمال أعضاء مجلس العموم، إلا أنه لم يكن في العصور الوسطى حكماً غير متحيز، وفي خلال منازعات القرن السابع عشر فيما بين البرلمان، والحكومة كان رئيس مجلس العموم في حالة تمييع، فقد نظر إلى السير "جون فيش John Finch" رئيس البرلمان خلال الفترة من عام ١٦٢٧-١٦٢٨م كعميل للملك "شارل الأول"، كما لم يكن "وليم لنتال William lenthal" الذي أصبح رئيساً للمجلس عام ١٦٤٠م رجلاً عظيماً أو بطلاً وإن كان الدور الذي لعبه في منع إلقاء القبض على خمسة من أعضاء البرلمان عام ١٦٤٠م تأكيداً لمبدأ أن الرئيس هو المتحدث باسم المجلس أكثر منه موظف لدى الملك^(١).

هذا ولم تكن العصور الحالية أسعد حالاً من العصور السابقة عليها، إذ أنه كلما تخلص رؤساء المجلس من مجموعة من القيود، فإنهم كانوا يقعون بين براثن خطر السقوط في غيرها، فبعد أن تخلوا عن كونهم خداماً للملك، أصبحوا عرضة لأن يكونوا خداماً للحزب الحاكم أو للوزارة^(٢)، وتتجلى أهمية اتصاف رئيس البرلمان بالحياد من خلال الاعتراف بما له من دور كبير في توجيه النقاش داخل المجلس، ومن ثم التأثير على عمل النواب الذي هو بدوره يعبر عن

(١) سيدني د. ياي، الديمقراطية البرلمانية الإنكليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد، مكتبة الأنجلو المصرية، عام ١٩٧٠م، ص ٨١-٨٢.

(٢) ينظر؛

CHARLOT(M), LA Vie politique dans l'Angleterre d'aujourd'hui, Libr. A. Colin, coll. U2,p.229-234.

الرقابة البرلمانية المفروضة على أعمال الحكومة، فالرئيس هو الذي يعطي الكلمة للأعضاء، ويختار منهج الحوار ويوجهه.

كما أن له سلطات كبيرة في قبول أو رفض الاقتراحات المقدمة من الأعضاء، وفي إنهاء المناقشة أو استمرارها؛ ولهذا وجب أن يكون رئيس البرلمان محايداً - قدر الإمكان - حتى توجد الرقابة البرلمانية السليمة.

ثانياً - اللائحة الداخلية للبرلمان:

البرلمان هو الذي يضع لائحته الداخلية بصورة مستقلة وفقاً لنصوص الدستور، وهي التي تنظم عمله، ومن الناحية الواقعية فإن للأغلبية دوراً كبيراً في وضع هذه اللائحة، وهي غالباً ما توضع - وفقاً لذلك - بحيث تجعل السيطرة لحزب الأغلبية في البرلمان^(١)، ويثبت من ذلك أن اللائحة لها تأثير كبير على تحديد وسير عمل البرلمان فهي؛ تعبر عن نظامه الأساسي، وعلى هديها يسير أداء وظائف البرلمان تشريعياً ورقابياً، ومن ثم يجب أن تتوفر في لائحة البرلمان الموصفات الآتية:

- ١ - مراعاة حق كل عضو في إبداء رأيه، مهما كان عدد النواب أو كان وقت عمل البرلمان لأن النائب يمثل المواطنين الذين انتخبوه؛ فإن لم يتمكن من إبداء رأيه، حرم هؤلاء المواطنون من المشاركة في الحكم.
- ٢ - إلزام النواب الحضور في الجلسات لأنهم يمثلون الناخبين، ومن ثم فحضورهم لصالح الناخبين، وليس لصالحهم الخاص، وعدم الحضور يضر بمصلحة الناخبين، وليس لصالحهم الخاص، وأنه يجب ألا يترك للنواب حرية الحضور أو الغياب، بل على اللائحة أن توجد الوسائل اللازمة لإجبار النواب على حضور الجلسات.
- ٣ - مراعاة أن يكون صدور القانون معبراً عن أغلبية المواطنين، وذلك بأن يوافق عليه أغلبية النواب جميعاً، وليس أغلبية الحاضرين الذين يمثلون جزءاً من النواب، فيخرج القانون في النهاية بإرادة الأقلية وليس الأغلبية.

(١) تنص المادة (١١٨) من الدستور المصري الدائم لعام ٢٠١٤م على أن: "يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون". كما تنص المادة (١١٧) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م على أن: "يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور".

٤- أن يتاح لكل نائب استعمال أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية، ولا يجوز بحال من الأحوال، أن تحول القواعد المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس بين النائب والرقابة، لا بدعوى ضيق الوقت، ولا بدعوى كثرة استعمال هذه الأدوات الرقابية، وإنما يجب أن تساعد النائب على القيام بهذه الرقابة وأن تجمع بين الشفافية والكتابية للتغلب على ضيق الوقت، أو أن تلزم السلطة التنفيذية بالرد في أجل قصير، أو تمتد دور الانعقاد لتنتهي من الأدوات الرقابية التي قدمت.

٥- صدور قرارات البرلمان في تنسيق أعماله وإدارته بموافقة أغلبية الأعضاء والتصويت عليها، فلا يجوز أن تجعل ذلك بين يدي عدد محدود من الأعضاء، حتى ولو تم تحديدهم بالانتخاب من قبل النواب؛ لأن ذلك يؤدي عملاً إلى تحكم الأغلبية في سير البرلمان، ومن ثم تحجب عن صدور ما تشاء وتظهر ما تشاء.

٦- صيانة حقوق النواب، والمحافظة على حرياتهم، وتمكنهم من استعمالها؛ فحرية التعبير عن الرأي وحرية الفكر، وحرية الاجتماع، تعد بالنسبة إلى النواب حقاً أساسياً لهم وفي نفس الوقت واجباً عليهم حتى يؤدوا أمانتهم تجاه ناخبهم، فهي هنا ذات طبيعة مزدوجة ومن ثم لا يجوز بحال أن تقيد هذه الحريات والحقوق.

الفرع الثالث

مقومات تحقيق نتائج الرقابة البرلمانية

قد يلجأ الأعضاء إلى ممارسة دورهم الرقابي - رغم وجود العوائق والصعاب - ولكن لا يعني ذلك بالضرورة أن تحقق الرقابة البرلمانية نتائجها، ذلك أنه يمكن للسلطة التنفيذية ألا تعير البرلمان اهتماماً، ولا تسمع له قولاً، مما يعني أن الأمر يحتاج لمقومات أخرى لكي تحقق الرقابة البرلمانية نتائجها، وتتمثل هذه المقومات في أمرين أساسيين أحدهما: توافر الرأي الواعي، والآخر: وجود القضاء المستقل والفعال.

أولاً- وجود الرأي العام الواعي:

من المسلم به أنه لا ديمقراطية بدون توافر رأي عام فعال مؤثر وقوي، فالنصوص القانونية النظرية لا تحمي وحدها الحريات أو تصون الحقوق، فالحرية - كما يقال - لن تنزل إلى الشعب، ولكن يجب على الشعب أن يرتفع إليها، وثنمها اليقظة الأبديّة^(١)؛ فالرأي العام الواعي القوي هو وسيلة الحريات، وهو الذي يحمي وجودها، كما أن ميزة الرأي العام القوي والمؤثر تتوقف على مدى صدق المعلومات التي يبني عليها، كما تقاس قدرته على إحداث التأثير على

(١) سيني د. يايلى، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

أعمال السلطات بناءً على درجة تنظيمية^(١)، إذ من المتعين صدق وصحة المعلومات التي يبني عليها الرأي العام، وتلك هي الصعوبة الأساسية في تكوينه، ذلك أن المعلومات تصنع وتنقل بأموال، فيتحكم فيها الأثرياء بدرجة كبيرة، فالمجتمع الذي لا توجد فيه المساواة وتوجد فيه فوارق طبقية كبيرة، لا يمكن بحال أن يوجد فيه رأي عام قوي وواعٍ، لأن الطبقات الثرية تتحكم بأموالها في صنع ونقل المعلومات، ومن ثم فإن الحديث عن وجود رأي عام قوي في دول تعاني الفقر هو ضرب من الخيال والافتراء.

كذلك فإن المجتمع الذي تسوده المساواة هو وحده الذي يقوم بنشر الحقيقة المستند إليها الرأي العام في تكوينه، وذلك لأن في هذا المجتمع تستطيع كل فئة أن تعبر عن رأيها، وأن تنقله إلى الآخرين، وأن ترد على ما ينسب إليها، وإن تفند ما يدعيه الآخرون، ومن ثم يمكن وجود رأي عام قوي في مثل هذا المجتمع^(٢).

غير أنه مما يجدر ذكره أن الرأي العام لا يراد به أن جميع المواطنين يتبنون رأياً واحداً في مسألة ما، وإنما الحقيقة هي أن الرأي العام يبدأ بمجموعة من الآراء حول مسألة من المسائل، وكلما استطاعت هذه المجموعة أن تنظم نفسها وتنتشر رأيها، كلما أمكن وجود رأي عام في هذه المسألة، وكما سبق أن أشرنا فإن المعلومة السليمة الصادقة والتنظيم الفعال لا يحصل عليهما إلا الأثرياء، وهو ما يؤكد أن المجتمعات الفقيرة لا يوجد بها رأي عام قوي وواعٍ، ولذلك فإنه يجب أن تتاح المعلومات للمواطنين كافة دون تفرقة أو تمييز، وأن يباح لهم تشكيل التنظيمات التي تجمعهم، إذا أردنا رأياً عاماً واعياً، بل إذا أردنا رقابة برلمانية فعالة، وذلك لأن المسألة الفعالة للحكومة لن تكون ممكنة إلا إذا أتيحت للجمهور إمكانات الوقوف على أنشطة الحكومة ورصدها دون عائق طبقاً لمبدأ حرية المعلومات^(٣).

ثانياً - وجود القضاء المستقل الفعال:

تحتاج الديمقراطية إلى وجود القضاء المستقل الفعال في جميع الدول، وتصل هذه الحاجة لدرجة الضرورة في الدول التي تختل فيها الظروف الاقتصادية، حيث يوجد الفقر وما يؤدي إليه من تبعية، وعدم مساواة، وهنا يمثل القضاء المستقل الفعال الشرط الأساسي لوجود الديمقراطية،

(١) هارولد لاسكي، مدخل إلى علم السياسة، ترجمة عز الدين محمد حسين، مؤسسة سجل العرب، سلسلة الالف كتاب، ص ١٠٩-١١٠.

(٢) د. مصطفى محمود عفيفي، مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، دراسة نظرية وتطبيقية لتنظيم الإدارة ومشكلاتها في دول الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، الجزء الأول، العملية الإدارية، التخطيط - التنظيم - القيادة - التنسيق - الرقابة، طبعة أولى، ١٩٩٠م، ص ٣٩٤-٣٩٥ (رقابة الرأي العام على الأعمال الإدارية).

(٣) الأمانة العامة لمجلس الشعب، مرجع سابق، ص ٥١-٦١.

وبقاءها في البلدان الحديثة العهد بالاستقلال؛ والتي خضعت طويلاً لنظم إقطاعية واستعمارية استبدادية ومستغلة.

وتتضح أهمية القضاء المستقل للفعال للرقابة البرلمانية من خلال الأوجه الآتية:

- ١- استطاعة النواب أن يلوحوا باللجوء للقضاء، أو يلجأوا إليه بالفعل، عندما تخرج السلطة التنفيذية عن حدودها وتهدر المال العام أو المصلحة العامة، فيوجد ضغط فعلي تضطر معه السلطة التنفيذية لاحترام الرقابة البرلمانية.
 - ٢- إذا كانت الأغلبية البرلمانية هي التي تشكل الحكومة، أو كان هناك حزب مسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ مما يجعل المساءلة السياسية للسلطة التنفيذية أمراً مستحيلاً من الناحية العلمية؛ بسبب حماية الأغلبية البرلمانية؛ ففي مثل هذه الحالة يستطيع النواب المستقلون أو المنتمون لأحزاب المعارضة اللجوء إلى القضاء مما يؤدي إلى تحقيق المسؤولية السياسية.
 - ٣- يُعد قيام القضاء بالفصل في الدعاوي المتعلقة بمدى دستورية القوانين، والفصل في المنازعات الانتخابية شاملاً ذلك كافة مراحلها، هو مقوم أساسي من مقومات الرقابة البرلمانية؛ لأنه يؤدي إلى تصحيح عملها.
 - على أن كافة هذه النتائج تحتاج إلى وجود قضاء مستقل، وأن يحظر إنشاء محاكم استثنائية، أو سن قوانين استثنائية، وأن يكون القاضي الطبيعي الذي يطبق التشريع العادي هو صاحب الاختصاص الولائي الوحيد والذي لا يتم تقييده أو حظره تحت أي مسمى كأعمال الضرورة أو السيادة أو غيرها^(١).
 - ٤- يشترط لكي يكون القضاء فعالاً، وأن تطبق أحكامه متى صارت نهائية، أن تلتزم جميع المؤسسات بالتنفيذ لأحكامه دون تسويف أو امتناع عن تنفيذها^(٢).
- وفي النهاية نجد أن هذا الاستقلال وتلك الفعالية هما اللذان يجعلان من القضاء أمراً ضرورياً لازماً لتحقيق نتائج الرقابة البرلمانية على وجهها الصحيح في مواجهة أعمال السلطة التنفيذية.

(١) تنص المادة (٩٧) من الدستور المصري الدائم لعام ٢٠١٤م على أنه (التقاضي حق مصون ومكفول للكافة وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحضر تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة).

(٢) تنص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لعام ١٩٣٧م على أن: "يعاقب بالحبس والعزْل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقت تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو اوقف تنفيذ أحكام أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة كذلك يعاقب بالحبس والعزْل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو امر ما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذار، على يدي محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الامر داخلاً في اختصاص الموظف".

المطلب الثالث

مبررات فرض الرقابة البرلمانية وخصائصها الذاتية

تجد الرقابة البرلمانية سند مشروعيتها في النظم الديمقراطية من خلال تمثيل البرلمان، وأعضائه المنتخبين بواسطة صاحب السلطة الأصلي في المجتمع، وبالنيابة عنه للإرادة العامة والعليا لأبناء المجتمع، والساعية نحو تحقيق أهدافه المصلحية العامة، دونما تمييز أو تفرقة فيما بينهم، وبشأن كافة ما يتم اتخاذه من أعمال سلطوية تمس بحقوقه وحرياته المتعين حمايتها، وكفالة الضمان لها ضد أي تعسف أو استبداد.

غير أن السند الشرعي سالف الذكر لا يغني عن إيجاد مبررات منح البرلمان تلك السلطة الرقابية دون غيره من كافة السلطات الأخرى (تنفيذية وقضائية)، وسواء كانت تلك المبررات مستمدة من طبيعة تكوين البرلمان، أو مما يتم تفويضه في ممارسته من سلطات عن الأمة، وهذا ما سنتعرض له في الفرع الأول من هذا المطلب، معقبين عليه بمدى الأهمية التي تحظى بها تلك الرقابة - كذلك فإن هناك خصائص ذاتية مميزة للرقابة البرلمانية تفرد بها عن سائر الخصائص اللصيقة بغيرها من السلطات العامة للدولة تؤكد من ناحية على ضرورة إعمال تلك الرقابة وفرضها على أعمال غيرها من السلطات، فضلاً عن تحقيق النتائج المرجوة من وراء تخويل البرلمان سلطة فرض هذه الرقابة من ناحية أخرى، وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول

مبررات الرقابة البرلمانية وأهميتها

تتعدد وتتوغل مبررات فرض الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ليس فيما بين الدول المختلفة ومن مجتمع إلى آخر، بل وفي داخل الدولة الواحدة أو المجتمع الواحد، من مرحلة زمنية من مراحل نشأته وتطوره إلى مرحلة أخرى، وإن كان ثمة حد أدنى مشترك من تلك المبررات يمكن العثور عليه في كافة الدول والمجتمعات، كذلك وبالمقابل لما سبق فإن درجة ومدى أهمية وجود الرقابة البرلمانية تتراوح فيما بين الحدين الأدنى والأقصى وفقاً، وفي ضوء المذهبية السياسية السائدة في الدولة، ونوعية نظام السلطة والحكم المطبق في مجتمعها.

أولاً- مبررات الرقابة البرلمانية:

منذ أن وجدت الرقابة البرلمانية المفروضة على أعمال الحكومة وحتى الآن، وهي تستند في ممارسة صلاحياتها إلى أسباب ومبررات أساسية، منها ما هو ذو طبيعة فلسفية أخلاقية، ومنها ما هو ذو هوية قانونية، ومنها ما هو مستند إلى الاعتبارات النفعية العملية والواقعية.

١ - المبرر الفلسفي الأخلاقي:

تعد الرقابة البرلمانية المفروضة على أعمال الحكومة - ومن أهم وسائلها الاستجواب - أمراً منطقياً من الناحية النظرية لمواجهة السلطات المتزايدة والمتشعبة للحكومة، وحتى تكون هذه الوسائل عاصماً لها من الوقوع في براثن الاستبداد والديكتاتورية^(١)، فالسلطة مدعاة للاستبداد، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة - كما قيل - ولذلك فالرقابة البرلمانية وليدة التجربة والخبرة المكتسبة من المران والممارسة، وسيلة لمنع سوء استخدام الحكومة للسلطة التي تمنحها لها الدولة، ما دمنا نؤمن بأن الحكومة تتألف في مجموعها من أشخاص ليسوا معصومين من الخطأ، أو أنهم ربما يعمدون في غير قليل من الأحيان إلى استغلال سلطتهم في سبيل تحقيق أغراضهم الخاصة^(٢).

فالنفس البشرية متى وجدت فرصة للتسلط والاستبداد جمحت وجنحت لها ولا منجاة من ذلك الخطر الجسيم المحقق بالمصلحة العامة لصاحب السلطة الأصلي أي الشعب إلا بإيجاد الرقابة عليها كابحاً لجماحها ومقوماً لسلوكها وراداً لها إلى جادة الصواب.

٢ - المبرر القانوني:

البرلمان المنتخب هو ممثل المواطنين قانوناً، والأصل أنه في مختلف صور وتطبيقات النظام الديمقراطي، المواطنون يحكمون أنفسهم بأنفسهم، فإذا اقتضت الضرورات العملية والفنية وجود ذلك البرلمان، فإنه يتعين بالضرورة وباللزام أن تكون له من الصلاحيات ما للمواطنين جميعاً، ما دام أن البرلمان هو ممثل الشعب أو الأمة، بينما السلطة التنفيذية هي التي تدير أعمال الشعب رعاية لمصالحه، وبالتالي لا بد أن تخضع أعمالها لإرادة صاحب السلطة الأصلي أو من يمثله، وعلى ذلك فالبرلمان يستمد سلطته قانوناً في الرقابة على أعمال الحكومة من الحق الثابت، والمعترف به للمواطنين في حكم أنفسهم، وحقهم في فرض رقابة على كل من يزاول عملاً باسمهم ولحسابهم^(٣).

(١) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٩م، ص ١٤٦.

(٢) هارولد لاسكي، الدولة نظرياً وعلمياً، الجزء الأول، دار المعارف بمصر سلسلة اخترا لك ٦١، ص ٢١.

(٣) ينظر؛

ARNAUD HAQUET, Le concept de souverainete en droit constitutionnel francais, presses universitaires de france, 1er edition, 2004, pp. 63 et ss.
(Titre II): Les titulaires de la souverainete- chapitre I: NATION et PEUPLE).

وبالترتيب على ذلك فإن مهمة البرلمان يجب ألا تقتصر على مجرد الموافقة على الاقتراحات المقدمة إليه من الحكومة بشأن سن التشريعات، أو فرض الضرائب نيابة عن الناخبين، بل يجب أن تخضع سياسات وأعمال السلطة التنفيذية في كافة المجالات لإشرافه ورقابته المستمرة^(١).

ومن هنا فإن السيادة والسلطة الحقيقية إنما تتركز بحسب الأصل بين يدي السلطة التشريعية الممثلة للشعب، والممارسة لكافة مظاهر السيادة بموافقة ورضاه^(٢).

من أجل ذلك وحتى يغطي رداء الشرعية ممارسة السلطة من جانب كافة هيئاتها يجب أن يكون بمقدور البرلمان فرض رقابته على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ليضبط سيرها داخل منظومة الشرعية الدستورية.

٣- المبرر العملي:

تتمثل الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية في القيام بتنفيذ القانون الصادر عن البرلمان، متبعة في ذلك ما وضعه الدستور بين يديها من وسائل قانونية، كاللوائح، والقرارات الإدارية، أو أساليب عملية كالأعمال المادية والامتيازات السلطوية المباشرة، غير أنه يحدث أثناء سعي السلطة التنفيذية لممارسة دورها هذا خروج من جانبها عن إطار الشرعية والتنفيذ الصحيح للقانون، وعلى غير ما أَرادَه البرلمان، بل إنها قد لا تحترم القانون بالكلية، في كثير من الفروض العملية، ومن أجل معالجة هذا الشطط يجب أن يكون بمقدور البرلمان مُصدر القانون، مراقبة تنفيذه لكي يضمن تطبيقه بالصورة التي أَرادها.

وإذا كان من الثابت قانوناً وعملاً أن السلطة التنفيذية بدأت تزاخم البرلمان في اختصاصه التشريعي بصورة غير ضئيلة، بحيث أصبحت في الغالبية العظمى من الحالات هي صاحبة المبادرة في تقديم مشروعات القوانين إليه، فضلاً عما لها من دور خلاق لسلطتها اللائحية، فإن الاختصاص الرقابي للبرلمان - في هذه الحالة - تبرز أهميته بالمقارنة بالحالات التي تتم المبادرة إلى سن القوانين من جانب أعضاء البرلمان، بما لهم من اختصاص تشريعي، وذلك بهدف ضبط نشاط الحكومة، بالنصح حيناً وبالمحاسبة أحياناً، ضماناً في نهاية المطاف لعدم استبدادها بالسلطة.

(١) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطين التشريعية والقضائية، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠م، ص ٨.

(٢) ينظر؛

LEONDUGUIT, Manuel de droit constitutionnel, edition pantheon Assas, Avant-propos DOMINQUE CHAGNOLLAUD, L.G.D.J., 2007, pp.160 et ss (Les parlements).

الفرع الثاني

العوامل التي تؤثر في الرقابة البرلمانية

لا يتم تطبيق الرقابة البرلمانية بمعزل عن نظام الحكم السياسي والمنهج الأيديولوجي المطبق في الدولة، بمعنى أن ثمة عوامل مستمدة من نوعية المذاهب السياسية المتبعة في تسيير شؤون المجتمع وتصريف كافة أموره، يمكن أن تنعكس إما سلباً أو إيجاباً على كيفية الرقابة التي يفرضها البرلمان على السلطة التنفيذية، ومن ثم وبالتبعية فإنها تتحكم في تحقيق أهداف تلك الرقابة، أو على العكس الفشل والإخفاق في تحقيقها، وبعد من أهم هذه العوامل والمؤثرات نوعية النظام الحزبي المتبع في الدولة، فردياً كان أم ثنائياً، أو متعددًا، فضلاً عن طبيعة البيئة السياسية التي تمارس من خلالها تلك الرقابة.

أولاً- النظام الحزبي:

نشأ النظام الحزبي المعاصر في إنجلترا وفي الولايات المتحدة الأمريكية خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر، كما شهد نمواً وتطوراً واسعاً بفعل الحملات الانتخابية التي فتحت الدساتير المعاصرة أمامها المجال، لكي تمارس من خلال الأحزاب السياسية الفاعلة أداة الديمقراطية الحقيقية والآلية المتبعة لفرضها^(١).

ونعرض فيما يلي لمدى ما يحدثه النظام الحزبي من انعكاس مؤثر على عمل السلطة التنفيذية، وفرض الرقابة الفاعلة عليه، وعلى حد سواء في ظل نظم الحزب الواحد أو ازدواج وثنائية الأحزاب، أو في إطار النظام المطبق لتعدد الأحزاب، وبما يؤدي لتحكم الحزب في تحديد نوعية نظام الحكم المطبق في الدولة.

١- نظام الحزب الواحد:

لا يعرف نظام الحزب الواحد من حيث الواقع العملي تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، بل يعتمد تركيزها بين يدي ذلك الحزب، ومن ثم يصبح الحزب هو المتحكم في تكوين وأداء عمل السلطة التنفيذية والتشريعية على السواء، ذلك فإن نظام الحزب الواحد لا يترك عملياً أية فرصة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، حتى لو وجدت تلك الرقابة في نصوص دستورية، فإنها تكون نظرية فقط أي بمثابة ديكور يزين به النظام صورته أمام العالم، بينما الواقع ما هو إلا تركيز للسلطة، ومنع للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، اللهم إلا بصورة هزلية ضعيفة ومن قبيل ذر الرماد في العيون.

(١) ينظر؛

ROLAND DEBBASCH, Droit constitutionnel, Lexis Nexis Nexis, Litec, 6eme edition, 2007, p. 48-49 (partis politiques et principe majoritaire).

إن أول صفة مميزة لنظام الحزب الواحد، هو إنكاره للفصل بين السلطات، والتركيز الكامل للسلطات فيما بين يدي أعضائه، على الرغم من المظاهر الفاصلة فيما بين السلطات التي يحرص عليها ذلك النظام، ويؤكد لها على الصعيد النظري^(١)، ويتم التركيز للسلطة في ظلها لصالح الحكومة وليس لصالح البرلمان، فالحكومة هي التي تسود البرلمان وتسيطر عليه، وإذا أمعنا النظر بشكل أعمق لوجدنا أن التركيز للسلطة هو في حقيقته ليس لصالح الحكومة، وإنما لصالح الحزب ولا سيما إذا سلمنا بأن شخصية الزعيم ومنشئ النظام هو المسيطر على الحزب والحكومة معاً، فكأن تركيز السلطات في النهاية هو لصالح فرد فقط، وهو ما يسبغ على النظام بالصيغة الدكتاتورية، ويحول دون وجود رقابة برلمانية، بل وأية رقابة من أي نوع^(٢).

٢ - نظام الحزبين:

لم يكن نظام الحزبين أفضل حالاً للرقابة البرلمانية من نظام الحزب الواحد، وإن كان أقل سوءاً منه، غير أنه في ظل نظام الحزبين تتسم الرقابة البرلمانية بالضعف من الناحية العملية، بسبب انتماء البرلمان والحكومة لحزب واحد وهو الأغلبية البرلمانية^(٣)، ومن ثم لم تعد المسؤولية الوزارية أو التوازن بين السلطات هما معياري الحكم على النظام بأنه برلماني، وتطبيقاً لذلك فإن نظام الحزبين المتبع في إنجلترا قد أسفر عن اعتبار الحكومة الإنجليزية بمثابة لجنة مكونة من حزب الأغلبية داخل مجلس العموم البريطاني، الأمر الذي أدى إلى سيطرة الحزب الحاكم على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وجعلها بمثابة هيئة واحدة من الناحية العضوية، هذا بالإضافة إلى أن المسؤولية الوزارية أمام مجلس العموم لا تتعد من الناحية العملية بسبب أن

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤م، ص ٢٠٤-٢٠٥.

GEORGES BURDEAU, op. cit., p. 179-180

(2) JEAN- MARIE AUBY, ROBERT DUCOS- ADER, op . cit., p. 33:

(ومن أمثلة الحزب الواحد المحتكر للسلطة الحزب الفاشي في إيطاليا ما بين عامي ١٩٢٢م و ١٩٤٣م، والحزب الوطني الاشتراكي في ألمانيا ما بين عامي ١٩٣٣م و ١٩٤٥م). أندريه هوريو، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤م، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد، ص ٣٣٦-٣٤٣ (الأحزاب السياسية ونظام الحزبين).

(٣) ينظر؛

JEAN-MARIE AUBY, ROBERT DUCOS- ADER, op. cit., p33 :

(من أمثلة الدول المطبقة لنظام الحزبين المتصارعين على السلطة الدول الأنجلو سكسونية بصفة عام وبريطانيا (المحافظين - العمال) والولايات المتحدة الأمريكية (الديمقراطي والجمهوري).

الحزب الحاكم لن يخاطر بسحب الثقة من الحكومة حتى لا يضر بمصالح الحزب^(١)، ومن ثم تصبح المحصلة في نهاية المطاف مؤداها أن نظام الحزبين يؤدي من الناحية العملية إلى ضعف الرقابة البرلمانية إن لم يؤدي إلى التخلص منها بصورة ثانية.

٣- نظام تعدد الأحزاب:

إذا كان نظام الحزبين من شأنه أن يؤدي إلى التفريط في الرقابة البرلمانية، فإن نظام تعدد الأحزاب يمكن بدوره أن يسفر عن حدوث الشطط، أو الإفراط فيها، ففي ظلّه تكون الرقابة البرلمانية مغالياً فيها، تفتعل بسبب ودون سبب، وبحيث لا يكون الهدف من ورائها تحقيق المصلحة العامة، وإنما على العكس تحقيق مكاسب للأحزاب سواء بحل الوزارة الائتلافية، وتكوين أخرى ينال الحزب المعارض فيها نصيباً أكبر، أو بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، بهدف تمكين ذلك الحزب من الفوز فيها بنسبة أكبر بالمقارنة بغيره من الأحزاب، ومن ثم الوصول إلى تشكيل الحكومة في هذه الحالة.

كذلك فإن تعدد الأحزاب يؤدي إلى تشكيل حكومات ائتلافية، وفي هذه الحالة تكون السلطة التنفيذية ضعيفة أمام البرلمان، لأننا نكون بصدد وزارات ائتلافية ضعيفة وغير منسجمة، ومن ثم عدم استقرار وزاري لعدم استطاعة حزب واحد أن يحصل على أغلبية مطلقة في الانتخابات البرلمانية^(٢)، الأمر الذي يغري البرلمان بالهجوم عليها، ويؤدي إلى المغالاة في ممارسة الرقابة البرلمانية بدرجة تعوق عمل الحكومة في أحسن الاحتمالات تفاؤلاً إن لم تؤد إلى شل العمل الحكومي بصورة تامة، ويرجع السبب في ذلك إلى أن نظام تعدد الأحزاب يؤدي إلى خلق وزارات ضعيفة غير مستقرة نظراً لكثرة ما يثور من المنافسات والخلافات بين أعضائها المنتمين إلى أحزاب مختلفة، والذين يدينون بالولاء والطاعة لزعماء مختلفين، وفي مثل هذه الحالة نجد أن الوزارة تقف أمام البرلمان موقف الضعيف المتخاذل، بحيث ترجح كفته على كفتها في ميزان

(١) ينظر؛

PIERRE PACTET, FERDINAND MELIN- SOUCRAMANIEN 'op. cit., 156-157 (Les partis politiques).

(هناك حزبان أساسيان في إنجلترا وإن كنا لا نستطيع إهمال وجود أحزاب أخرى تشارك في التصويت على ما يتخذه البرلمان من قرارات إلى جانب الأحزاب الخاصة بالأقاليم ذات النشاط السياسي الملحوظ).

د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ١٤٠-١٤١.

(٢) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ٣٨٤.

السلطة، مثلما كان عليه الحال في فرنسا قبل قيام الجمهورية الفرنسية الخامسة عام ١٩٥٨م وفي عهد رئاسة الجنرال ديغول^(١).

نخلص مما سبق عرضه بأن النظام الحزبي (فردياً كان أم ثنائياً أم متعدداً)، إلى حقيقة هامة لا يمكن إغفالها، تتمثل في أن تحديد نوعية وطبيعة نظام الحكم المطبق في الدولة، لا يعتمد على تقسيم السلطات وتوزيعها بين هيئات مختلفة وإنما يعتمد على معرفة الوضع الحزبي فيها.

ثانياً - البيئة السياسية:

يقصد بالبيئة السياسية بمعناها الواسع ما استقر في المجتمع من العادات، والتقاليد والأخلاق، والعقائد الدينية، فضلاً عن القواعد الدستورية والتشريعية؛ بالإضافة إلى الأحزاب السياسية، والنقابات المهنية ومنظمات المجتمع المدني، والحقوق والحريات ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لكنني سأعرض لعنصرين فقط من العناصر السياسية سألقة الذكر لما لهما من تأثير واضح على وجود وفاعلية الرقابة البرلمانية؛ وهما النظام الانتخابي المتبع في الدولة من جانب، والحقوق والحريات المستقرة فيها من جانب آخر^(٢) كما يلي:

١ - النظام الانتخابي :

يؤثر النظام الانتخابي على وجود وفاعلية الرقابة البرلمانية من حيث تحديد هوية وآلية نظام التصويت المتبع من جانب أول، فضلاً عن طريقة الانتخاب المطبقة من جانب ثان، وبالإضافة إلى كيفية حساب نتيجته من جانب ثالث وأخير.

أ - نظام التصويت المتبع:

يساعد الالتزام بتطبيق نظام الاقتراع العام المطلق على وجود الرقابة البرلمانية وتفعيل دورها، بينما يؤدي تطبيق مبدأ الاقتراع المقيد على النقيض مما سبق إلى تحجيمها وضعفها، ذلك أن الاقتراع المقيد على النقيض مما سبق إلى تحجيمها وضعفها، ذلك أن الاقتراع العام من شأنه أن ينشط الحياة السياسية، ويجعل عمل البرلمان محل اهتمام المواطنين جميعاً؛ فيتوفر من خلاله الغطاء الجماهيري للبرلمان مما يقوي دوره في الحياة السياسية.

(١) د. عبد الحميد متولي، الإسلام ومبادئ نظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الثانية، ص ١٤٣.

GEORGES BURDEAU, Traite de sciences politiques, 2eme edition, Tome III, nos. 72 et ss.

(حيث يقرر أن النظام البرلماني للحكم المطبق في فرنسا منسوب في مرجعه إلى تعدد الأحزاب فيها).

(2) ROLAND DEBBASCH, op.cit., pp.53 et ss (Section 4: Les modes de scrutin)

يضاف إلى ذلك أن البرلمان المنتخب من جميع فئات الشعب وطبقاته، وثيق الصلة بالمواطنين جميعاً بفضل اتباع آلية الاقتراع العام، مما يتيح لنوابه القدرة على كشف تقصير الحكومة ومتابعة نشاطها^(١).

ب- الأسلوب الانتخابي المتبع:

تؤثر طريقة الانتخاب سلباً أو إيجاباً على الرقابة البرلمانية، فالانتخاب الفردي يعتمد على المؤهلات الشخصية للمرشحين، وعلاقاتهم بأبناء الدائرة الانتخابية، التي تكون صغيرة الحجم، ومن ثم لا يوجد برنامج فكري واضح، كما لا يوجد تكتل واتحاد بين النواب، فتصبح الرقابة البرلمانية في هذه الحالة مجرد عمل فردي، يعيها ما يعيب الأعمال الفردية عامة، من ضعف وتشتت، أما الانتخاب بالقائمة فإنه يعتمد على برنامج عمل فكري موحد للقائمة، كما يوجد اتحاد ورباط بين نواب كل قائمة؛ مما يوفر لهم القدرة على ممارسة الرقابة البرلمانية، وليصبح عمل البرلمان في هذه الحالة متسماً بالقوة والتنظيم والتنسيق فيما بين أعضاء كل قائمة^(٢).

ج- الأسلوب المتبع لحساب النتائج:

لطريقة حساب نتيجة الانتخابات تأثيرها المباشر والفعال على وجود الرقابة البرلمانية ومدى فاعليتها، ذلك أن من شأن اتباع نظام الأغلبية والأغلبية المطلقة في حساب النتائج أن يكون الفوز لأصحاب الاتجاهات الوسط، ولذلك نجدهم في البرلمان يحاولون إحداث الاتزان في الأداء وكسب تأييد الجميع، فتضعف بذلك رقابتهم على السلطة التنفيذية كماً وكيفاً، إذ تمارس الرقابة لمرات قليلة وبطريقة هادئة مسالمة.

(١) ينظر؛

CATHERINE CLESSIS, JACQUES ROBERT, DOBERT, DOMINQUE ROUSSEAU, PATRICK WAJSMAN, op. cit., pp. 249 et ss. (Combinaison du referendum avec le parlementarisme).

مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزن، بحث تحليلي مقارنة لنظام الانتخاب العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والادارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات ما بعد ١٩٨٤م، مرجع سابق، ص ٧٨-١٢٥ (المبحث الأول: شروط عضوية هيئة الناخبين). ويتضح من مراجعة هذه الشروط تبني النظام الانتخابي المصري لمبدأ الاقتراع العام غير المقيد وتخفيف شروط عضوية هيئة الناخبين.

(٢) ينظر؛

THERRY S. RENOUX, MICHEL DE VILLERS, op.cit., p. 337 (art. C.3 const. 4 oct. 1958), p. 435 (C.35), p. 767 (Annexe3).

د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م، ص ١٩٨-٢٠٠ (الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة). (مزياً وعيوب الانتخاب بالقائمة).

أما عند حساب النتيجة وفقاً لنظام التمثيل النسبي، فإنه يتاح لأصحاب الأفكار الجريئة والحماسية، الوصول إلى البرلمان، وبحيث يسعى هؤلاء الأعضاء للاحتفاظ بتأييد فئة بعينها من فئات المجتمع، ومن ثم يكثر اللجوء لاستخدام الرقابة البرلمانية، كما تزداد الحدة والجرأة في فرضها^(١).

٢ - الحقوق والحريات:

كلما ازدهرت الحقوق وكفلت، ونمت الحريات وقدست، كان للمواطنين حرية واسعة في اختيار النواب، فيصل إلى البرلمان أصحاب الكفاءات، ولا يصلون إلا برضاء المواطنين عنهم وتأييدهم لهم، وهو الأمر الذي يؤثر بدوره على وجود الرقابة البرلمانية وفعاليتها.

ولذلك فإن النواب اصحاب القدرة والكفاءة يكونون أقدر ممن عداهم على ممارسة الرقابة وفرضها، وذلك لقدرتهم على تقييم أعمال السلطة التنفيذية بموضوعية وعلى محاسبتها.

كما يضمن وصول النواب إلى مقاعد البرلمان برضاء المواطنين وحدهم، دون تزوير الانتخابات، أو صفقات انتخابية مشبوهة، ودون رشوة أو تزييف للنتائج، جعل هؤلاء النواب أحرص على مصلحة المواطنين؛ مما يدفعهم إلى إعمال دورهم الرقابي بصورة أكثر فاعلية وتأثيراً على السلطة التنفيذية^(٢).

(١) ينظر؛

JACOQUES CADART, Regime electoral et regime politique en grande Bretagne, L.A.C., paris, 1984, pp. 137 et ss.

JACQUES CADART, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1975 .op. cit., pp.229 et ss.

(٢) ينظر؛

OLIVIER COUVERT- CASTERA, Code electoral commente, Les Codes, 8^{eme} edition, a jour au 3 avril 2009, Berger- Levrault, 2009, p.499 (election des deputes).

مصطفى محمود عفيفي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية، المرجع السابق، ص ٣٩١-٣٩٣ (المخالفات المخلة بسلامة صناديق الانتخاب وعقوباتها).