



مبادئ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من طرف البرلمان

فرانكلين دي فريز

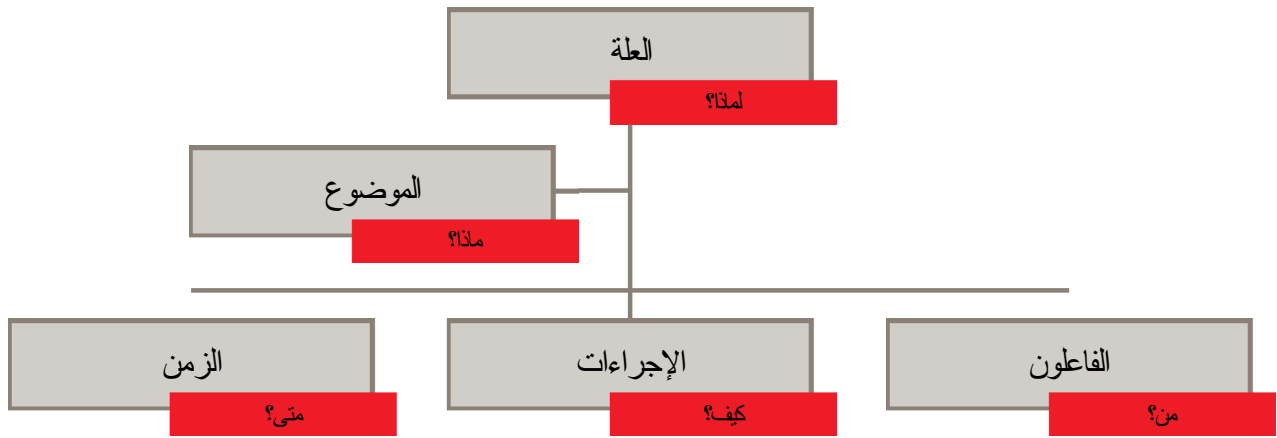
يناير 2018



ورشة مراجعة مبادئ التحليل المراعي لمقاربة النوع والمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من طرف الخبراء بالبرلمان الاسكتلندي في نونبر 2017.

إن مبادئ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين هي ورقة تأطيرية هدفها مساعدة البرلمانات التي ترغب في تطوير أو تعزيز ممارساتها في المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين. تلخص هذه الورقة الممارسات الحية المستوحاة من الدروس المستفادة من البرلمانات في المملكة المتحدة والبرلمانات الشريكة لمؤسسة ويستمنستر للديمقراطية.

نناقش من خلال هذه المبادئ خمسة عناصر، العلة والموضوع والفاعلين والإجراءات والزمن.



تمت صياغة هذه الوثيقة¹ لاستعمالها من طرف مختلف الفاعلين سواء كانوا نوابا برلمانيين أو موظفين في البرلمان أو مستشارين سياسيين لنواب برلمانيين أو خبراء في تعزيز العمل البرلماني. يمكن الاعتماد عليها في جميع البرلمانات التي ترغب في:

- تعزيز إشراف البرلمان على تنفيذ السياسات وتعزيز الدورة التشريعية للبلاد؛
- مراجعة النظام الداخلي للبرلمان من أجل توضيح دوره في المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين؛
- تقديم وتوجيه المشروع النموذجي بشأن المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين بالبرلمان؛
- تحديد البنات والموارد ذات الصلة الضرورية لبناء قدرة البرلمان على المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين.

¹ هذه الوثيقة حررتها مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية وهي مؤسسة غير حكومية تمويلها حكومة المملكة المتحدة. الآراء المعبر عنها هي آراء كاتبها ولا تعبر عن آراء حكومة المملكة المتحدة أو موافقتها عليها ولا يتحمل الكاتب ولا حكومة المملكة المتحدة أية مسؤولية بخصوص الاعتماد على هذه المعلومات أو الآراء. إذا أردت استعمال هذه الوثيقة أو جزء منها كمرجع فنطلب منك ذكر الكاتب وموقع المؤسسة (www.wfd.org) وعدم تغيير أي من محتواها. للمزيد المعلومات حول المؤسسة المرجو تصفح الموقع المذكور أو التواصل معنا عبر @WFD_Democracy.

نجد أسفله خمسة عشرة مبدأً، كل مبدأً متبوعاً بفقرة نشرح فيها الغاية منه. ولا ندعي حصرياً أو شمولية هذه المبادئ وإنما هي مبادئ الغاية منها تقديم التوجيه والمساعدة لتطوير ممارسات واقعية للمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين تماثياً مع الإطار القانوني والمسئوري الخاص بكل برلمان. إن مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية مقتنعة بأن قيمة المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين تكمن في جعلها جزءاً لا يتجزأ من السياسة البرلمانية، وتعلم علم اليقين أن هناك إكراهات من حيث الموارد المتوفرة للبرلمان وضرورة تبني مقاربة مرنة تمكن كل برلمان من تحقيق الغاية من هذه المراقبة، لذلك تمت صياغة هذه المبادئ بطريقة تساهم في دعم وتعزيز النظم والمساطر الداخلية القائمة وتطويرها.

مبادئ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من طرف البرلمان

العلّة:

1. يقع على عاتق البرلمان مسؤولية مراقبة إنفاذ القوانين التي سنّها ومدى تحقق الآثار المتوخاة من سنّها. لذلك، تعتبر المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من أهم آليات مساءلة الحكومة.
2. هناك ثلاثة عوامل ملزمة تعطينا سببا للقيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين وهي: الالتزامات الوزارية والنصوص القانونية التي تنص على مراجعة القوانين والنصوص القانونية المؤقتة.
3. يستطيع البرلمان القيام بالمراقبة البعدية لأي قانون يشاء تقييم آثاره، حتى ولو لم يتم إدخال نص يلزم إخضاع هذا القانون للمراقبة البعدية أثناء العملية التشريعية.

الموضوع:

4. نستعرض من خلال المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين عملية سن القانون وتأثيره على المجتمع، وبالتالي المساهمة في تجويد القانون وتحقيق الصالح العام؛
5. من أجل الاستفادة من الوقت والموارد بفعالية أكبر، يحتاج البرلمان إلى تبني الشفافية في تحديد النصوص التشريعية التي سيخضعها لعملية المراقبة البعدية؛
6. لفهم عملية تنفيذ القوانين وتأثيرها، يستحسن مراقبة التشريع الثانوي والأساسي في آن واحد كقوانين المراسيم وغيرها.
7. تمنحنا المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين فرصة تقييم أثر التشريع الذي يتقاطع مع مختلف القوانين مثل تلك المتعلقة بمقاربة النوع والأقليات.

الفاعلون:

8. ينبغي على البرلمان أن يحدد ما إن كانت مسؤولية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين ستكون من مسؤولية اللجن الدائمة أو ستوكل إلى هيئة خاصة تكون المراقبة البعدية فيها عملية شاملة يشترك فيها جميع الفرق الحزبية.
9. ينبغي على البرلمان إذا ما أراد مراقبة بعدية فعالة أن يعمل أولا على تقوية قدرات موارده البشرية من حيث العمل بنظم وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المناسبة، وأن يخلق مصلحة داخلية خاصة بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين، وإلا فلن يجد بدا من الاستعانة بمصالح خارجية مستقلة للقيام بهذه المهمة وتقديم تقارير بذلك له.
10. إشراك عموم الفاعلين في عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين يمكّننا من الحصول على مصادر معلومات جديدة ويزيد من مصداقية النتائج ويقوي ثقة الجمهور في المؤسسات الديمقراطية.

الإجراءات

11. إن إدراج مبدأ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين في النظام الداخلي للبرلمان يساهم في جعلها هادفة وواضحة كما يساهم في تخصيص الموارد لها؛
12. لا يجب أن تكون عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين مجرد مناقشات ومجادلات سياسية كالتّي تطغى وقت مناقشة مشاريع القانون.
13. يتطلب القيام بمراقبة بعدية فعالة الحصول الكامل، وفي الوقت المناسب، على المعلومات ذات الصبغة الحكومية وعلى آراء مجموعة واسعة من الفاعلين الآخرين، بمن فيهم منظمات المجتمع المدني.
14. يجب أن يضع البرلمان إجراءات محددة لمعالجة نتائج المراقبة البعدية، إذ ينبغي عليه إلحاق تغييرات وفي الوقت المناسب، إن لزم الأمر، على التشريعات والسياسات الخاضعة للمراقبة البعدية.

الزمن

15. يجب القيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين على الأقل ثلاثة سنوات بعد إصدار القانون الخاضع للمراقبة.

الغلة

1. يقع على عاتق البرلمان مسؤولية مراقبة إنفاذ القوانين التي سنّها ومدى تحقق الآثار المتوخاة من سنّها. لذلك، تعتبر المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من أهم آليات مساءلة الحكومة.

وحيث يوظف البرلمان جزءا كبيرا من موارده البشرية والمالية في عملية سنّ التشريعات، فإنه قد يحصل تجاهل مراقبة تنفيذ هذه القوانين التي شرعها. فعلمية إنفاذ القانون هي عملية معقدة تحتاج تعبئة الموارد والفاعلين على اختلافهم ناهيك عن الالتزام بالسياسات والتشريعات والتنسيق والتعاون بين مختلف الأحزاب السياسية.

إن إنفاذ القانون ليس آليا حيث يمكن أن يعرقل تنفيذه عدة أمور منها: تغير الحقائق على أرض الواقع، تحويل الموارد، تحريف الأهداف ومقاومة هذه القوانين من طرف أصحاب المصلحة أو حصول أي تغيير في الإطار القانوني المنظم للمجال السياسي المعني بسن هذه القوانين، هذا من جهة، ومن أخرى، يمكن تقويض عملية إنفاذ القوانين والسياسات برمتها بسبب عدم التنسيق بين السلط أو الإقصاء أو السيطرة على الدولة² أو المحسوبة.

رغم هذه التحديات، هناك أربعة أسباب رئيسية تجعل البرلمان لا يجد بدا من إعطاء الأولوية في عمله إلى عملية مراقبة وتقييم إنفاذ القانون:

1. ضمان استوفاء شروط الحكم الديمقراطي والحاجة إلى تنفيذ التشريعات وفقا لمبادئ الشرعية واليقين القانوني؛
2. تحديد الآثار السلبية للتشريعات الجديدة في الوقت المناسب وبسهولة؛
3. زيادة التركيز على تنفيذ الأهداف السياسية وتحقيقها؛
4. تحديد الممارسات الجيدة حتى يتسنى للبرلمان استخلاص جوانب النجاح والفشل من الدروس المستفادة من عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين.

وعليه تعتبر آلية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين مهمة جدا لمساءلة الحكومة وهي جزء لا يتجزأ من عملية إشراف البرلمان على عملها.

2. هناك ثلاثة عوامل ملزمة تعطينا سببا للقيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين وهي: الالتزامات الوزارية والنصوص القانونية التي تنص على مراجعة القوانين والنصوص القانونية المؤقتة.

أنجح آلية لضمان إجراء المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين هي وضع شرط ملزم بها في القانون قبل اعتماد هذا القانون من طرف البرلمان. وهناك طرق مختلفة لوضع هذا الشرط الملزم قبل اعتماد القانون:

- أولاً، في مرحلة ما أثناء تبني مشروع القانون، يمكن الطلب من السلطة التنفيذية تقديم التزام (تعهد وزاري) بإجراء مراقبة بعدية للقانون، مع الإشارة إلى ما ينبغي أن تشمل هذه المراقبة ووقت القيام بها.
- ثانياً، وبدلاً لما سبق، يمكن للبرلمانيين أن يضعوا تعديلات على مشروع القانون أثناء تبنيه، جوهر هذا التعديل هو إدخال مقتضى بالمراقبة البعدية في نص القانون، بحيث ينص هذا المقتضى على ضرورة مراقبة القانون أو جزء منه بعد فترة معينة. قد يكون مقتضى

² نوع من أنواع الفساد السياسي حيث إن أصحاب المصالح الخاصة يؤثرون تأثيراً كبيراً على عملية صنع القرار في الدولة لمصالحهم الشخصية من خلال قنوات غير مشروعة وغير واضحة.

المراقبة هذا أداة مفيدة لأنه جزء لا يتجزأ من النص القانوني وبالتالي يصير واجب التطبيق بقوة القانون. وقد ينص هذا المقتضى على إجراء مراقبة بعدية عامة أو جزئية مع تحديد المدة الزمنية لها والمسؤول عن تنفيذها.

ثالثاً، القانون المؤقت، حيث يتوقف تأثيره تلقائياً بعد مدة معينة ما لم يتم استيفاء شرط يقتضي بقاءه سارياً، كأن يكون الشرط الذي يبقيه سارياً هو خضوعه لمراقبة بعدية مثلاً.

يمكن اعتبار مقتضى المراقبة البعدية أو القانون المؤقت بمثابة حل وسط سياسي يعكس الثمن الذي ستدفعه الحكومة من أجل الموافقة على قانون ما تريد تمريره داخل البرلمان. يستحسن إذن أن يشترط البرلمان إلزاماً قبل الموافقة على هذا القانون القيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القانون، كلما كان ذلك ممكناً.

أما في المملكة المتحدة، فهناك اتفاق بين الحكومة والبرلمان بخصوص المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين، حيث بموجب هذا الاتفاق تقوم الحكومة بإبلاغ البرلمان كل ثلاثة إلى خمسة سنوات بعد سن القانون كل ما شاب تنفيذه من سيء أو حسن في شكل مذكرة. وقد لا يتأتى إقامة هذا النظام لجميع البرلمانات، ولكن من المجدي استكشاف نظام تلتزم فيه الحكومة بتوفير المعلومات للبرلمان وهكذا تكون قد وضعت حجر الأساس بخصوص ما يتوقعه البرلمان والجهاز التنفيذي من عملية المراقبة البعدية.

3. يستطيع البرلمان القيام بالمراقبة البعدية لأي قانون يشاء تقييم آثاره، حتى ولو لم يتم إدخال نص يلزم إخضاع هذا القانون للمراقبة البعدية أثناء العملية التشريعية.

إن الشروط الملزمة للمراقبة البعدية لإنفاذ القانون لا تكون دائماً ممكنة أو مرغوب فيها، إذا لابد من إيجاد بديل، والبديل هنا هو اتخاذ قرار المراقبة البعدية بشكل تفاعلي، فالبرلمان والحكومة كلاهما لديه ما يحفزه للقيام بهذه المراقبة البعدية، وإن كان يرجع للبرلمان المبادرة بها على أي نص قانون يراه يستدعي هذه المراقبة.

فإذا كان يمكن للحكومة أن تلعب دوراً مهماً في بدء عملية المراقبة البعدية من خلال تحديد النصوص التشريعية الواجب إخضاعها للمراقبة، فإنه يمكن للبرلمان من خلال لجنة خاصة أن يقرر إخضاع هذا النص التشريعي كله أو جزء منه للمراقبة البعدية، ويمكن تحفيز البرلمان للقيام بذلك من خلال:

1. طلب المواطنين أو المنظمات يرمي إلى إجراء مراقبة بعدية على مقتضى من المقتضيات القانونية؛
2. تقارير إعلامية أو ملتزمات تتم عن الحاجة للقيام بالمراقبة البعدية؛
3. تقرير من السلطة القضائية يفيد أن هناك نص قانوني يتخلله نواقص أو تناقضات ويجب إجراء مراقبة بعدية بشأنه؛
4. تحقيق قامت به إحدى اللجان البرلمانية الدائمة لموضوع أو نص معين.

إن مبادرة البرلمان لإجراء مراقبة بعدية لإنفاذ القوانين لها قيمتها، ولاسيما عندما يكون الدافع إليها هو قلق المواطنين بسبب تشريع معين أو إمكانية تطبيقه أو دقته أو صلاحيته في الزمان والمكان، وفي هذه الحالة ينبغي على البرلمان إشراك المواطنين في عملية المراقبة البعدية وخلالها.

وحيث أن الخيار الأول يقتضي التخطيط للمراقبة البعدية قبل سن القانون (عنصر الشرط الملزم)، يعتمد الخيار الثاني على عنصر المبادرة لإجراء المراقبة البعدية لانعدام نص قانوني يلزم القيام بها. إن الخيارين يكمل بعضهما البعض حيث يوفران للبرلمان مجموعة من الفرص للقيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين بانتظام. وهكذا عند وضع أي إطار سياسي للقيام بالمراقبة البعدية يجب الأخذ بالاعتبار الخيارين معا.

وختاماً، ينبغي على البرلمان عند انعدام الشرط الملزم للمراقبة البعدية تحديد الأسس التي قد تجعله يبادر بالمراقبة البعدية كملتزمات المواطنين وغيرها.



تقديم دراسة مقارنة قامت بها مؤسسة وستمنستر للديمقراطية حول المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين بميانمار في يوليو 2017.

الموضوع:

4. نستعرض من خلال المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين عملية سن القانون وتأثيره على المجتمع، وبالتالي المساهمة في

تجويد القانون وتحقيق الصالح العام؛

إن مفهوم المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين مفهوم واسع حيث قد يفهمه البرلمان والفاعلون الآخرون بشكل مختلف، لكنه في معناه الضيق، يعني عملية سن القوانين ومدى تنفيذ مقتضياتها وكيفية تفسيرها من طرف المحاكم واستعمالها من طرف المواطنين وممارسي القانون. أما في معناه الواسع، فيعني أثار القانون على المجتمع ومدى تحقيق الأهداف السياسية لهذا القانون. إذن

للمراقبة البعدية بعدين: الأول يكمن في تقييم عملية التشريع ودخول ما شُرِعَ حيز التنفيذ، والثاني يشمل تقييم العلاقة بين النتائج السياسية المراد تحقيقها من هذا القانون. وعليه يجب على البرلمان العمل لتحقيق البعدين معا: سن القوانين ومدى تأثيرها، وبذلك يكون مبدأ المراقبة البعدية قد ساهم في تجويد القانون وتحقيق الصالح العام.

5. من أجل الاستفادة من الوقت والموارد بفعالية أكبر، يحتاج البرلمان إلى تبني الشفافية في تحديد النصوص التشريعية التي سيخضعها لعملية المراقبة البعدية؛

مبدئياً، المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين لها فوائد، لكن لتحقيق هذه الفوائد ينبغي على البرلمان بالضرورة اختيار النصوص القانونية المناسبة للمراقبة من حيث الوقت المتاح والموارد المتوفرة، فحتى البرلمان التي لها موارد ضخمة تواجه تحدياً بهذا الصدد إذا هي لم تحسن اختيار النصوص التشريعية التي تريد تقييمها. فتوظيف الموارد المحدودة المتوفرة لتحقيق مراقبة بعدية ذات جودة وفعالية لقليل من القوانين كل سنة خيرٌ من توظيفها لكثير القوانين والحصول على مراقبة بعدية سطحية. لهذا السبب يكون اختيار مقتضى أو فقرة من مقتضى وإخضاعها للمراقبة البعدية هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق الدقة والفعالية ولاسيما عندما تكون هناك فصول قانونية طويلة تتخللها فقرات عديدة كل فقرة تحقق هدفاً معيناً. وعلى البرلمان عند أخذ قرار بما إذا كان هذا القانون أو ذلك المقتضى مناسباً للمراقبة البعدية أم لا أن يكون قراره مبنيًا على اعتبار كل قانون أو مقتضى على حداً.

مثال عن بعض القوانين التي قد لا يكون مناسباً إخضاعها للمراقبة البعدية:

1. المواد المتعلقة بالملكية؛
2. المقتضيات التفسيرية؛
3. القوانين التي تدخل تغييرات تقنية على قوانين موجودة سابقاً؛
4. التشريعات التي يتخللها نهج مستقل للتحليل والتقرير.

من جهة أخرى، التشريعات التي لها علاقة بحالة الطوارئ للدولة، ولاسيما إن كانت تؤثر على الحريات المدنية، أو التشريعات التي تم سنّها بإجراءات خاصة لضرورتها يجب أن تخضع كلها ودائماً إلى المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين.

بالإضافة إلى ما سبق، ينبغي على البرلمان أن يأخذ في الاعتبار دائماً الأثر التراكمي للتشريعات مما يقتضي معه النظر في مختلف المقتضيات القانونية داخل المجال السياسي الواحد.

6. لفهم عملية تنفيذ القوانين وتأثيرها، يستحسن مراقبة التشريع الثانوي والأساسي في آن واحد كقوانين المراسيم وغيرها.

يمنح القانون الصادر عن البرلمان الوزراء حق أو سلطة إصدار قرارات أو مراسيم وزارية، وعليه سيكون حسناً إخضاعها كذلك للمراقبة البعدية في نفس الوقت الذي يخضع فيه للمراقبة البعدية القانون الأصل المنظم لصلاحيات الوزير في إصدار هذه المراسيم والقرارات، ولاسيما عندما تكون هذه المراسيم أو القرارات الوزارية هي التي تنص على طريقة تنفيذ قانون معين وليس القانون نفسه، مما قد يخلق تناقضات أو نواقص بين المرسوم الوزاري والقانون الأصل. في بعض البرلمانات أعطيت مهمة

المراقبة البعدية للمراسيم والقرارات الوزارية للجنة خاصة بإصلاح القوانين (كندا كمثال). وكما هو الحال في القانون العادي، يمكن لهذه اللجنة البرلمانية تفويض عملية البحث في أثر المرسوم أو القرار الوزاري أو التحقيق بشأنه لمؤسسة أو هيئة أخرى.

7. تمنحنا المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين فرصة تقييم أثر التشريع الذي يتقاطع مع مختلف القوانين مثل تلك المتعلقة بمقاربة النوع والأقليات.

يسمح نظام المراقبة البعدية للبرلمان بدراسة الآثار الشاملة للقوانين التي قرر معالجتها كأولية، ومنها آثار القوانين على حقوق الإنسان ومقاربة النوع أو القوانين التنظيمية أو البيئية. فمثلاً، الأثر الذي يحدثه القانون على الرجل ليس هو نفس الأثر الذي يحدثه نفس القانون على المرأة. وبالتالي تحليل القوانين والسياسات وتقييمها بانتظام، بناءً على كيفية تأثيرهما على النساء والرجال والمجموعات السكانية الأخرى ذات الصلة، يساعد في تحديد العيوب والنواقص التي قد يحدثها هذا القانون أو هذه السياسة وبالتالي تجنبها. هذه المقاربة التقنية التي يطلق عليها التحليل القائم على النوع، تضمن لنا حصول النساء والرجال على نفس الفرص والحماية القانونية. كما يساعد البرلمان هذا النوع من التحليل على استغلال الموارد المتوفرة بشكل أمثل وعلى تعزيز كفاءة الحكومة وشفافيتها.

يتطلب التحليل القائم على النوع جمع الأدلة وتحليلها، كجمع وتحليل البيانات المصنفة حسب النوع أو تقييم الخدمات الحكومية بناءً على النوع. كما يتطلب الأمر من واضعي السياسات عدم وضع البرامج وتقديم الخدمات الحكومية بناءً على مبدأ التخمين، بل على مبدأ التقصي، أي أن يطرحوا أولاً أسئلة مفصلة حول من سيتأثر بالسياسة المطروحة وكيف سيؤثر الحل المقترح على المقترح من أجلهم. لهذا يُفضل التفكير في أثر القانون على الجنسين خلال المراحل الأولى من العملية التشريعية وقبل اعتماد القانون، وفي العمل على إيجاد نظام لجمع الأدلة والمعلومات اللازمة ومقارنتها لدراسة الأثر الذي سيحدثه القانون على الجنسين معاً.



8. مشاركة مقاربة المملكة المتحدة حول المراقبة البعدية لإنفاذ القانون مع ممثلين من أندونيسيا وميانمار في أبريل 2017.

الفاعلون

8. ينبغي على البرلمان أن يحدد ما إن كانت مسؤولية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين ستكون من مسؤولية اللجان الدائمة

أو ستوكل إلى هيئة خاصة تكون المراقبة البعدية فيها عملية شاملة يشترك فيها جميع الفرق الحزبية.

يحتاج البرلمان إلى تحديد دور ومسؤولية لجانته الدائمة في إجراء المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين، بمساعدة موظفي اللجان العاديين (كما هو الحال في مجلس العموم البريطاني)، كما ينبغي على البرلمان تحديد الجدوى من إعطاء صلاحيات المراقبة البعدية إلى لجنة خاصة (كما هو الحال في اسكتلندا ولبنان) أو إلى لجان موضوعاتية (كما هو الحال في مجلس اللوردات البريطاني). ففي بعض البرلمانات مثل إندونيسيا، تقوم اللجنة القانونية أو التشريعية بمراقبة عملية سن التشريعات (أي هل تم إصدار أية مراسيم أو قرارات وزارية وما هي أحكام المحاكم ذات الصلة) في حين يعهد للجان الموضوعاتية بتقييم أثر القانون ومدى تحقق أهدافه وكيفية تحققها. فلكل نهج قيمته، واختيار نهج ما يعتمد على نوع النظام الداخلي للبرلمان؛ قدرة اللجان ورغبتها في العمل؛ ثقافة الرقابة لدى البرلمان والممارسات المتداولة والموارد البشرية المتاحة.

بالإضافة إلى ذلك، تعتبر المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين عملية شاملة، أي أن مشاركة الفرق السياسية والحكومة وأحزاب المعارضة في عملية المراقبة البعدية مهم جدا. فإذا كانت المراقبة البعدية جزء من عمل البرلمان من حيث دوره في الإشراف على عمل الحكومة، فإن تبني مقاربة شمولية في ذلك سيقوي نظام مساءلة الحكومة وسيعزز من جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

9. ينبغي على البرلمان إذا ما أراد مراقبة بعدية فعالة أن يعمل أولاً على تقوية قدرات موارده البشرية من حيث العمل بنظم وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المناسبة، وأن يخلق مصلحة داخلية خاصة بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين، وإلا فلن يجد بدا من الاستعانة بمصالح خارجية مستقلة للقيام بهذه المهمة وتقديم تقارير بذلك له.

لتكون المراقبة البعدية لإنفاذ القانون ناجحة وبأقل تكلفة، من حيث الوقت والمال، لا تجد البرلمانات بدا من إعطاء موظفيها الصلاحيات الضرورية للتعامل مع مختلف المؤسسات والفاعلين ذات الصلة في البلد. وهذا أمر مهم لعدة أسباب، أهمها أنهم بذلك سيتمكنون من جمع المعلومات الضرورية والحصول على الوثائق باللغة التي يفهمونها، أو، إن لزم الأمر، ترجمتها إن كانت بلغة لا يفهمونها، لأن بعض التشريعات القديمة التي ترجع إلا أيام الاستعمار قد لا تكون متوفرة باللغة الرسمية للبلاد حالياً.

ثم إنه على البرلمان أن يعتني عناية خاصة بالمكلفين بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين حيث ينبغي تكوينهم واختيار الكفاء منهم. ولتحقيق ذلك، تقترح مؤسسة وستمنستر للديمقراطية على البرلمانات أن تستفيد من الخبرات المتوفرة لدى اللجان الخاصة المكلفة بالموضوع أو لدى مصلحة أو قسم الأبحاث لديها.

من جهة أخرى، لا يجب على البرلمان أن يكتفي بوضع إطار إداري وإجراءات محددة للقيام بالمراقبة البعدية، بل ينبغي عليه العمل على تصميم وتشغيل أنظمة تكنولوجية مناسبة وتطبيقات التواصل والمعلومات ذات الصلة من أجل الحصول على المعطيات الضرورية والحفاظ عليها ومعالجتها من أجل تحقيق مراقبة بعدية فعالة.

قد يفكر البرلمان في إنشاء مصلحة أبحاث منفصلة خاصة بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين (كما هو الحال في إندونيسيا وسويسرا مثلاً)، أو تكليف هيئة مستقلة أو مجموعة خبراء بإجراء المراقبة البعدية (كما هو الحال في جنوب إفريقي مثلاً). فلكل منهج فلسفته ومزاياه، وكل ما على البرلمان وقيادته أن يقوم به هو اختيار المنهج المناسب حسب السياق الوطني والبرلماني.

10. إشراك عموم الفاعلين في عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين يمكننا من الحصول على مصادر معلومات جديدة ويزيد من مصداقية النتائج ويقوي ثقة الجمهور في المؤسسات الديمقراطية.

عندما تنظم اللجان جلسات استماع أو مشاورات عامة كجزء من عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين، فإنها ستحصل على معلومات إضافية تزيد من مصداقية النتائج الإجمالية لهذه المراقبة إذ أن مصدر هذه المعلومات هم عموم الناس. ناهيك عن أن الاستشارات العامة وإشراك الجمهور يعزز ثقة المواطنين في البرلمان والمؤسسات الديمقراطية. أما نتائج المراقبة البعدية فينبغي أن تكون متاحة للجمهور في شكل تقرير ينشر عن طريق نظام البيانات المفتوحة أو الوثائق المعيارية.

الإجراءات

11. إن إدراج مبدأ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين في النظام الداخلي للبرلمان يساهم في جعلها هادفة وواضحة كما يساهم في تخصيص الموارد لها؛

وضعت مختلف الدول الإطار القانوني والسياساتي للمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين في وثائق مختلفة، منها من ضمنه في الدستور كسويسرا، ومنها من جعله قانونا عاديا كإندونيسيا أو نظاما داخليا مثل كندا. أما في المملكة المتحدة فصارت المراقبة البعدية ممارسة برلمانية وجزء أساسي من مهمة اللجن البرلمانية، وقد تم الاتفاق مع السلطة التنفيذية على أوجه المساعدة التي يمكن أن تقدمها لإجراء هذه المراقبة.

إذا أراد البرلمان أن يطور ويقوي نظام المراقبة البعدية لديه، فيستحسن أن ينص عليها في نظامه الداخلي، إذ بذلك تكون الأمور واضحة وهادفة بل وتسمح له حتى بتخصيص الموارد اللازمة لإجرائها. أما عدم تضمينها في وثيقة النظام الداخلي لا يعني أن البرلمان ليس ملزما بالقيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين، فهي جزء من الدور الذي يلعبه في الإشراف على الحكومة ويصعب الاستغناء عنه، إلا أن تضمينها منصوص به حتى تستقيم الأمور بشكل واضح.

12. لا يجب أن تكون عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين مجرد مناقشات ومجادلات سياسية كالتى تطفئ وقت مناقشة مشاريع القانون.

حتى تكون عملية المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين فعالة وحتى تحصل على دعم كبير، يجب ألا تكون مجرد إعادة لمناقشات ومجادلات سياسية كالتى كانت أثناء مناقشة ماهية مشروع القانون داخل البرلمان، بل يجب أن تركز على التشريع وعلى أثر هذا التشريع عند تطبيقه على أرض الواقع. فأتداء مناقشة القوانين وماهيتها داخل البرلمان قد ينتج خلاف وتفرقة بشأنها بين الأحزاب السياسية وأعضاء البرلمان، لكن لا يجب أن يحدث نفس الشيء أثناء إجراء المراقبة البعدية إذ الأساس منها هو النظر بعمق في أثر التشريع وما مدى تحقق الغاية منه. فعلى سبيل المثال لا الحصر، عندما قامت ميانمار بمراقبة بعدية لبعض قوانينها السابقة صارت تعيد النظر حتى في الأهداف التي كانت تسعى إلى تحقيقها من تلك القوانين وليس فقط أثرها.

وقد تكون قوانين الطوارئ هي الاستثناء في هذه القاعدة حيث تسمح بإعادة النظر في السياسات من وراء القانون، ثم إن قوانين الطوارئ يتم تبنيها دون أية مراقبة برلمانية بسبب ضغط الظروف التي تستدعي هذه القوانين، لهذا ينصح دائما إلحاق بند عند سنّها يحدد وقت القيام بالمراقبة البعدية لإنفاذها.

بالإضافة إلى ذلك، عند تحليل أثار التشريعات، لا بد من الأخذ في الاعتبار الآثار المتركمة لهذه التشريعات وكيف أن ظروف مجال سياسي معين قد ساهمت في تشكيل هذه التشريعات المختلفة. لأن أثار التشريع ليس سببه مقتضى أو قانون معين بل لربما مجموعة من القوانين المتركمة ولهذا يعد مفيدا دراسة الآثار التراكمية للتشريعات.

13. يتطلب القيام بمراقبة بعدية فعالة الحصول الكامل، وفي الوقت المناسب، على المعلومات ذات الصبغة الحكومية وعلى آراء مجموعة واسعة من الفاعلين الآخرين، بمن فيهم منظمات المجتمع المدني.

ينبغي على البرلمان قبيل الموافقة على مشاريع القوانين أو مقترحاتها أن يستوضح من الحكومة حول كيف سيحصل منها على المعلومات بشأن إنفاذ هذه القوانين. فمن بين الطرق للحصول على هذه المعلومات الاتفاق مع المؤسسات الحكومية على كيفية تقديمها له إياها بانتظام أو في أوقات محددة مسبقاً. ففي المملكة المتحدة مثلاً تقوم الوزارة المعنية بالمراقبة الأولية كل ثلاثة إلى خمسة سنوات بعد سن القانون. يتم نشر هذه المراقبة البعدية على شكل تقرير يُعرض على البرلمان. تقوم بعده اللجنة البرلمانية المختصة بمراجعة هذا التقرير فإن ارتأته مناسباً تقوم بتقييمها الخاص حول آثار هذا التشريع. أما إذا انعدم مثل هذا النظام في الدولة فعلى البرلمان أن يأخذ زمام المبادرة للقيام بالمراقبة البعدية، وهنا يكون الحصول على المعلومات من الحكومة مهم جداً. فالسلطة التنفيذية لديها جهاز قوي وكبير قادر على جمع المعطيات الضرورية لتحليل مدى تنفيذ القانون وآثاره. ويمكن للبرلمان أن يلتزم من السلطة التنفيذية تقديم المعلومات للهيئة البرلمانية المختصة بمراقبة القوانين. فمثلاً تقرير تقييم الأداء الذي يقوم به مكتب تقييم الانجازات أو مجلس الحسابات يمكنه أن تكون مصدراً من مصادر المعلومات المفيدة للبرلمان في هذا الصدد.

إن حصول البرلمان على المعلومات من الحكومة وحصوله على المعطيات الأخرى المتوفرة وتحليلها يعتبر مهماً جداً. وعليه فإن الربط بين بنك المعلومات الحكومي ودمجه مع البيانات المفتوحة وتطوير جهاز إداري لدعم البرلمان في هذا الشأن هم من الشروط الأساسية للنجاح في المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين وجعلها فعالة.

ولتكون المراقبة البعدية أكثر فعالية يحتاج البرلمان إلى مرئيات عديد الفاعلين بمن فيهم منظمات المجتمع المدني. وهنا يتوجب على البرلمان أن يؤسس آلية للاستسقاء آراء الجمعيات بل ويوفر لها الفرص لإبداء رأيها وتقديم ما في جعبتها من معلومات.

صحيح أن نظام المراقبة البعدية هو نظام واسع النطاق لكن البرلمان هو مركزه، لذا على البرلمان أن يستغل هذا الوضع ويجذب إليه ويعمل بشكل وثيق مع المنظمات الأخرى في مختلف المجالات وليس فقط في مجال المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين.

14. يجب أن يضع البرلمان إجراءات محددة لمعالجة نتائج المراقبة البعدية، إذ ينبغي عليه إلحاق تغييرات وفي الوقت المناسب، إن لزم الأمر، على التشريعات والسياسات الخاضعة للمراقبة البعدية.

يجب على البرلمان أن يتعامل بجدية مع نتائج المراقبة البعدية فيجعلها أساساً يعتمد عليه في صياغة التعديلات لأن النتائج المحصل عليها إنما تعكس الحالة الفعلية لتطبيق القوانين. ثم إن هذه النتائج لا تجعل البرلمان يتبنى تدابير أخرى استباقية فقط، بل تجعل أسئلة أعضائه مبنية على علم وإطلاع، وكذلك ملتزماته وطلباته الموجهة للسلطة التنفيذية، هذا من جهة، ومن أخرى، يقدم الوزراء أجوبتهم بناء عليها (في الوقت المناسب). ففي المملكة المتحدة مثلاً، يتم تحديد جدول زمني لتقديم جواب كتابي من طرف الوزارة حول التقرير الناتج عن المراقبة البعدية وهو ما بين 3 إلى 6 أشهر، ويعتبر الجواب الوزاري على ذلك وثيقة عمومية يستطيع الجمهور الاطلاع عليها بموجب قانون حرية الحصول على المعلومات.

هذا ويجوز للبرلمان تقييم مدى مواكبة التوصيات التي أصدرتها اللجنة التي سهرت على إجراء المراقبة البعدية بعد ستة أشهر إلى سنة من تاريخ طرح هذه التوصيات.



لجن في أندونيسية تستعرض العلاقة بين حقوق الإنسان والمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين

الزمن

15. يجب القيام بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين على الأقل ثلاثة سنوات بعد إصدار القانون الخاضع للمراقبة.

صحيح أنه يصعب، في معظم الحال، وضع إطار زمني عام لتقييم جميع أنواع التشريعات، إلا أنه يستحسن أن تخضع القوانين للمراقبة البعدية بعد مدة لا تقل عن ثلاث سنوات من تاريخ سنها. قد تكون هناك قوانين (كقوانين الطوارئ مثلاً) يستدعي الضغط السياسي القوي عليها إجراء تقييم في أقل من المدة المذكورة، لكن عموماً، إذا ما تمت المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين في وقت سابق لأوانه فإنها لن تخلو من عيوب، فالوقت إذاك لن يكون كافياً حتى تتمكن اللجنة المعنية بالمراقبة من إصدار حكم ناضج عن التشريع موضوع المراقبة البعدية. أما إذا أثار القانون جدلاً سياسياً وخضع للمراقبة البعدية على إثر ذلك، فإنها لن تكون إلا استمراراً أو إعادة للجدل القائم بين السياسيين حول السياسة المبتغى تحقيقها من التشريع، ولن تكون في أي حال من الأحوال تقييماً سريرياً، إن التعبير صح، لآثار تنفيذ القانون موضوع الجدل. وهناك عامل آخر يستدعي الانتظار عما لا يقل عن ثلاثة سنوات للقيام بالمراقبة البعدية، وهو أن هناك من التشريعات التي تتعدد مقتضياتها وغالباً ما يكون تاريخ دخول مقتضى ما حيز التنفيذ مختلفاً عن باقي المقتضيات مما يجعل معه تنفيذ التشريع ككل تدريجياً على طول عدة أشهر أو أكثر من سنة - في هذه الحالة، سيكون حسناً تحديد، وبشكل قاطع، المقتضى الذي لم يدخل بعد حيز التنفيذ وسبب عدم دخوله عند القيام بالمراقبة البعدية.

معلومات إضافة عن مواد مؤسسة وستمنستر للديمقراطية المرتبطة بالمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين.

إن وثيقة 'مبادئ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من طرف البرلمان' ما هي إلا جزء من مبادرة مؤسسة وستمنستر للديمقراطية حول الموضوع، حيث من بين الوثائق الأخرى المتوفرة هناك 'دراسة مقارنة للمراقبة البعدية لإنفاذ القوانين' والدليل التوجيهي حول المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين بالبرلمان'. هذا إلى جانب أن المؤسسة تسعى دائما إلى مساعدة البرلمانات على تنفيذ أي مشروع نموذجي بشأن المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين.

شكر وتقدير

قام بإعداد وثيقة 'مبادئ المراقبة البعدية لإنفاذ القوانين من طرف البرلمان' السيد فرانكلين دي فريز نيابة عن مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، ويرغب هذا الأخير بالتعبير عن تقديره وامتنانه لمن قام بمراجعة هذه الوثيقة وهم: Crispin Poyser (مجلس العموم البريطاني)، Gary Cocker (البرلمان الاسكتلندي)، Felix Strebel (البرلمان السويسري)، Dr. Fotis Fitsilis (البرلمان الهيليني)، Andy Richardson (الاتحاد البرلماني الدولي)، Tom Caygill (جامعة نيوكاسل)، Shannon O'Connell (مؤسسة وستمنستر للديمقراطية) و Dr. Victoria Hasson (مؤسسة وستمنستر للديمقراطية).

للمزيد من المعلومات حول المؤسسة المرجو زيارة موقع المؤسسة
@WFD_Democracy أو التواصل معنا عبر www.wfd.org