

تصوير ابو عبد الرحمن الكروى

كيف

يعمل

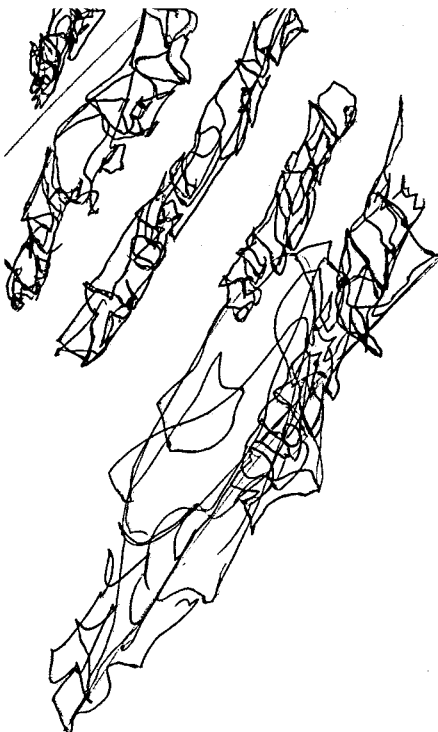
البرلمان

بول سيلك
رودرى والترز

تعريب

د. على الصاوى

مكتبة الشروق الدولية



كيف يعمل البرلمان

“ © Paul Silk 1987
Paul Silk and Rhodri H Walters 1989
Pearson Education Limited 1995, 2004 ”

الطبعة الأولى

١٤٢٥ هـ - ٢٠٠٤ م



٩ شارع السعادة - أبراج عثمان - روكسى - القاهرة

تليفون وفاكس: ٤٥٠١٢٢٨ - ٤٥٠١٢٢٩ - ٢٥٦٥٩٣٩

Email: shoroukintl@hotmail.com

shoroukintl@yahoo.com

كيف يعمل البرلمان

بول سيلك - رودري والترز

تعريب: د. علي الصاوي



هذه ترجمة لكتاب

How Parliament Works

Fourth Edition

“Is published by arrangement with Pearson Education Limited.”

إهداء..

إلى..

آبائنا..

تقديم المترجم

هذا الكتاب تأصيل رائع للعمل البرلماني، حيث يشرح الأساس التاريخي والحكمة من كل تصرف أو قاعدة أو نظام عمل بالبرلمان، مع توضيح أهميتها الرمزية والفعلية معاً.

كما يقارن الكتاب بين النظام البريطاني وغيره من النظم النيابية، مثل النظام الأمريكي والنظم الأوربية المختلفة، وبهذا، فهو يزود القارئ بمعرفة مباشرة بالبرلمان البريطاني، لكنه يقدم تحليلاً شاملاً للنظام البرلماني عموماً، بما يجعل من قراءته متعة ومعرفة في نفس الوقت.

وقد حاول المترجم شرح هذه المصطلحات والتقاليد التاريخية خلال المتن لتقريبها إلى القارئ العربي، ولم تكن تلك عملية بسيطة إطلاقاً، فأسلوب الكتاب دقيق جداً، ويكاد يضع فكرة جوهرية في كل جملة، بلا إطناب أو تكرار.

وقد يلمس القارئ نوعاً من الفخار الشديد بالتقاليد البريطانية، وبعراقة البرلمان البريطاني، وهذا أمر يكاد يكون مألوفاً في الكتابات القانونية البريطانية، ولكنه يصبح أكثر وضوحاً في هذا الكتاب. فعلى سبيل المثال، يهتم المؤلفان بتوضيح الدلالات التاريخية للألفاظ والمسميات ويحرصان على توضيح الجذور التاريخية، بما فيها أسماء الزى الذي يرتديه رئيس العموم أو مصطلحات نشأت في سياق تاريخي بريطاني مثل "اللورد"، و"صاحب العصي السوداء"، وغيرهما.

ويقدم الكتاب تحليلاً للتطور التاريخي في الحياة البرلمانية البريطانية، ويكشف عن النهج البراجماتي الذي ميز العقلية السياسية البريطانية في تعاملها مع المؤسسة الدستورية.

البراجماتي - تاريخي
المؤسسة الدستورية
والدولة - ص ١٦٦
علم سياسي - ص ١٦٧

كما يتسم الكتاب بروح نقد عالية، وخصوصاً فيما يتعلق بتحليل العلاقة بين الحكومة والبرلمان، حيث يوضح مراراً كيف أن تركيب النظام السياسى وطبيعة الخريطة الحزبية تكرر هيمنة الحكومة -ولا سيما رئيس الوزراء- فى النظام البريطانى، فهو زعيم الأغلبية، وهو الذى يعين قائد المجلس فى مجلس العموم وفى مجلس اللوردات، ويعين رئيس مجلس اللوردات الذى هو عضو بمجلس الوزراء وكذلك رئيس السلطة القضائية ورئيس المحكمة العليا فى بريطانيا، كما أن رئيس الوزراء هو الذى يطلب حل البرلمان ذاته . . وفى نفس الوقت يوضح الكتاب أن العملية الديمقراطية توفر وسائل هجوم مضاد لتحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة، حيث يشرح كيف استطاع مجلس العموم أن يعزز مكانته؛ ليصبح السلطة التشريعية الحقيقية فى المملكة المتحدة.

وبرغم أن الكتاب يتسم بميل نحو الحكومة العمالية، ورئاسة مجلس العموم منذ عام ١٩٩٧، إلا أنه ينتقدها أحياناً.

ونفذ الحكومة فى التشريع يعود إلى عدد من الأمور يستعرضها الكتاب بعمق واقتدار، منها قدرتها على توجيه جدول أعمال مجلس العموم، وحققها فى إطالة مدة النقاش أو حتى اقتراح تحديده، فضلاً عن القيام بتسريب أفكار تتخرج من الحديث رسمياً عنها إلى أعضاء العموم واللوردات؛ لكى يتبنوها كمقترحات تشريعية.

لكن هذا الكتاب يؤكد أن الحكومة ليست المهيمنة الوحيدة على التشريع، خاصة فى ظل عدم وجود أغلبية كبيرة فى البرلمان، وكذلك إذا كان للموضوع صدى لدى رأى العام، حيث لا تستطيع أن تتحدى رأى العام بدون مخاطرة.

ويبرز الكتاب قدرة البرلمان البريطانى على التكيف، ومواجهة معضلات مختلفة نتجت عن التغير فى التوازنات الحزبية تارة، وعن المطالبة بإصلاحات برلمانية تارة أخرى، مثل نجاحه فى الحفاظ على الاستقرار والرموز والتقاليد من ناحية، مع قدر كبير من المرونة لمواكبة التطور من ناحية أخرى. أو ضمان حق الأغلبية وحرية المعارضة، وتأكيد استقلالية النائب واحترام الأحزاب، واحترام

سيادة البرلمان وسيادة الناخبين . . ، وغير ذلك مما أصبح قواعد " فقهية " للعمل
البرلماني المعاصر .

وفيما يلي تعليق على بعض هذه التقاليد وملامح العمل البرلماني في بريطانيا :

الطابع المحافظ للديمقراطية البرلمانية البريطانية

لهذا الطابع ملامح أبرزها اثنان ، الأول : هو تفضيل الاستمرارية على التغيير ،
والثاني : الاحتكام إلى السوابق . وفي الحقيقة ، هاتان الصفتان لهما أصل واحد ،
وهو " احترام التقاليد " .

وسوف ننظر في مثالين يتعلقان برئيس المجلس حتى تظهر المقارنة . ففي مجال
السوابق ، مثلاً ، يحرص رؤساء مجلس العموم على اتباع هذه السوابق بكل صرامة
لكي لا يتهمهم أحد بالتحيز ، لا سيما في القرارات الحساسة التي ينقسم بشأنها
المجلس تماماً ، كما في حالة انقسام المجلس بين فريقين متساويين من المؤيدين
والمعارضين ، وبالتالي ينشأ موقف يكون فيه صوت رئيس المجلس مرجحاً . في هذه
الحالة تجرى السوابق على ضرورة تصويت رئيس المجلس ضد المقترح ، اقتناعاً بأنه
يجب أن يحصل أصلاً على الأغلبية قبل النظر فيه .

أما بالنسبة إلى تفضيل الاستمرارية على التغيير ، فيظهر جلياً كتقليد محافظ
بمناسبة شغل مقعد رئاسة مجلس العموم . فإذا أراد رئيس المجلس الاستمرار في
العمل البرلماني وخوض الانتخابات ثم إذا أصبح عضواً في المجلس ترشح لمقعد
الرئاسة فإنه لا يقوم سوى بالإعلان عن نيته في الاستمرار رئيساً للمجلس ، فتمتنع
الأحزاب عن ترشيح أحد في " دائرة الرئيس " ، فيفوز بالتزكية ويصبح عضواً
بالمجلس ، ثم يقوم الأعضاء بانتخابه رئيساً للمجلس ، أو في الواقع يقومون بإعادة
انتخابه ؛ لأن الحزب صاحب الأغلبية يعلن تأييده للمرشح لمقعد الرئاسة قبل إجراء
الانتخابات داخل المجلس كنوع من إعلان السياسة الحزبية .

وقد جرت التقاليد البرلمانية المحافظة في بريطانيا على استمرار الرئيس في مقعده
بصرف النظر عن تغير التركيب الحزبي للمجلس ، وكأنه إقرار بأن مقعد الرئاسة قد
أصبح فوق كل الانتماءات الحزبية وصار جزءاً من مؤسسة البرلمان ، وأن الرئيس قد

وفي كل الأحوال نفسها فإننا لا نشم رائحة الديمقراطية في الجو الذي يتم فيه تحديد رئيس المجلس، ولا نجد له قدرة على الاستمرار إذا لم يكن الجو كذلك. هذا هو الفارق، إنه فارق بين ديمقراطية (حتى لو كانت محافظة، ولكن بدون تناقض مع أصول اللعبة الديمقراطية، كما يتضح في الفصل الثالث من الكتاب) وما يدعى البعض أنه ديمقراطية.

عدم قهر المعارضة

من اليسير أن يصبح المرء معارضاً للحكومة (وليس للحكم) في الدول الديمقراطية، ومن اليسير أن يتحرك بحرية ويتنافس مع التيار الحاكم ويأمن من بطشه...، هذه هي ببساطة أهم قواعد "اللعبة" الديمقراطية. فاللعبة تقضى بأن الأغلبية تحترم المعارضة، ليس لكرم منها (وهو أمر وارد بحكم الثقافة الديمقراطية) وإنما إدراكاً من الأغلبية بأن اللعبة لعبة، وأن الأغلبية ستصبح معارضة في يوم آت لا ريب فيه.

وبالتالي، فقد استقر العرف (وهو أهم في هذا السياق من القانون) على احترام الأغلبية للمعارضة، وعدم قهر الحاكم لمعارضيه...، قهراً يُميتهم وهم أحياء، ويصيب المجتمع السياسى بالشيخوخة المبكرة، أو ربما يجعله في حالة شيخوخة دائمة، كحالة الطوارئ - الدائمة - في بلادنا العربية.

وقد يفيدنا أن نرى أمثلة لاحترام الأغلبية للمعارضة في برلمانات ديمقراطية، على الأقل للإحاطة بالأمر علماً. فعلى سبيل المثال، برغم وجود أغلبية وحكومة أغلبية في النظام البريطاني إلا أن حقوق المعارضة مصانة، حتى بمعنى تخصيص حصة لها لتمارس التشريع، حيث يوجد أوقات في دور الانعقاد تكون محجوزة لمشاركة ومناقشات يحددها أعضاء المعارضة، كما أن للمعارضة وقتاً مخصصاً لمناقشة مقترحاتها التشريعية.

بل إن رئيس الوزراء، زعيم الحزب صاحب الأغلبية يطلب من زعماء المعارضة ترشيح أشخاص لنيل لقب لورد، الذى تمنحه الملكة بناءً على ترشيح رئيس الوزراء...، أى أن المعارضة تشارك ولو بقدر حتى في تشكيل مجلس اللوردات، غير المنتخب أصلاً!

ولا يعنى ذلك أن الأغلبية تتقاسم السلطة مع المعارضة، وإنما يعنى ببساطة أنها "لا تقهر المعارضة"، إيماناً بأن مصلحة البلاد والعباد هى فى أن يكون "يوم لك ويوم عليك".

فى هذا يقول الكتاب: إن حرية المعارضة فى نقد الحكومة مضمونة بعدة طرق فى النظام البريطانى، أهمها الثقافة السياسية ذاتها، ودور الإعلام، والنظام التعليمى ودور رأى العام، الذى يحرص على الاستماع لمختلف الآراء بحرية كاملة، وأن يسلط الضوء على سلوك الحكومة فى البرلمان، وألا تخفى الحكومة الآراء المعارضة لها. كل هذا يعتبر قواعد دستورية "غير مكتوبة"، وأى حكومة تحاول انتهاكها باستغلال أغليبتها البرلمانية سوف تخسر التأييد الشعبى. فالأعضاء يدركون كل هذا ويعرفون أنهم يحتاجون للتأييد الشعبى لإعادة انتخابهم.

ولأن الناخبين يختارون أشخاصاً ليصبحوا أعضاء برلمان، ولأن هؤلاء الأعضاء يحرصون على إعادة انتخابهم على الأقل كل خمسة أعوام، فإن كل هذا يحمى النظام البرلمانى من الديكتاتورية "النظرية" للأغلبية وقهر المعارضة. ببساطة، فإن من حق الحكومة أن تحكم، ومن حق المعارضة أن تسعى للحكم. إلا أن المهم فى كل ذلك هو الاقتناع بأن الحكومة يمكن أن تتغير وأن السلطة قابلة للتداول.

انحسار سلطة البرلمان^(١)

لعل من أبرز الاستخلاصات التى يطرحها الكتاب: القول بأن نظرية سيادة البرلمان تعرضت للكثير من القيود حتى أصبحت فارغة من معظم دلالاتها العملية، فيما يعتبر نوعاً من انحسار سلطة البرلمان فى العالم المعاصر.

ففى حالة البرلمان البريطانى (ولاسيما مجلس العموم، الذى قيل إنه يستطيع أن يفعل كل شئ حتى تحويل الرجل إلى امرأة والعكس، وقد فعلها، عندما أقر زواج المثليين!) يلاحظ المؤلفان أن هناك قيوداً عملية عديدة على سيادة البرلمان مصدرها

(١) هذا العنوان مستوحى من عنوان بحث قيم للأستاذ الدكتور عبد الله هدية، بعنوان «انحسار سلطات البرلمان فى العالم: دراسات دستورية وسياسية لبرلمان فرنسا والكويت، فى كتابه: إشكاليات السلطة والحرية. (القاهرة: د.ن. ١٩٩٨).

التغيرات السريعة الشاملة التي حدثت في المجتمع والعالم، مثل الشركات الدولية وتكنولوجيا المعلومات وغيرها.

فضلاً عن ذلك، هناك الالتزامات التي تقع على بريطانيا، وبالتالي تحد من سلطة برلمانها، بفعل عضويتها في الاتحاد الأوربي وسلطته في صياغة تشريعات تطبق مباشرة وتكون ملزمة للدول الأعضاء، مما أتاح للمحاكم البريطانية وقف العمل بتشريعات داخلية تتعارض مع التشريعات الأوربية.

كذلك، فإن بريطانيا عضو في الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان التي مكنت مواطنين بريطانيين من رفع دعاوى أمام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان مباشرة إذا شعروا أن القوانين البريطانية لا تحمي حقوقهم المذكورة في الاتفاقية. وإذا رأت المحكمة الأوربية عدم سلامة القوانين البريطانية فإنها لا تلغيها تلقائياً وببساطة، ولكن الحكومة البريطانية هي التي ستتجه من تلقاء نفسها إلى تعديل التشريعات التي تقترحها المحكمة الأوربية، كل ذلك لأن الحكومة أصبحت ملتزمة بإدماج الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان في القانون الداخلي. باختصار، فقد أصبحت السيادة البرلمانية أقرب؛ لكونها مفهوماً قانونياً.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن انحسار سلطة البرلمان بالمعنى السابق لا يعنى أنه أصبح مؤسسة هامشية في النظام السياسى وعملية الحكم، وإنما لا يزال حتى في دول أوروبا الموحدة البرلمان هو المؤسسة المحورية بالمعنى السياسى، والمؤسسة التشريعية الأم بالمعنى الدستورى. فالقيود التي طرأت على سلطة البرلمان في حالة أوروبا الموحدة هي في الواقع من صنع البرلمان، وبإرادته، حينما وافق، بل هو الذى دفع إلى الاندماج في كيان أوربي موحد من ناحية، كما أن ما خسرتة -أو تنازلت عنه- البرلمانات الوطنية قد آل إلى البرلمان الموحد، أى لا ضرر ولا ضرار، ولا خسارة أو خسران، بل أصبح المواطن في هذه الدول أكثر نفوذاً من ذي قبل؛ لأنه ينتخب نوابه في البرلمان الوطنى كما ينتخب نوابه في البرلمان الأوربي، وكلهم معنيون في المقام الأول بالحصول على تأييد الناخبين.

ولا شك في أن هذا التحرك يختلف في مساره ومضمونه والعوامل المؤدية إليه عن مسار تهميش البرلمان في الدول الأقل ديمقراطية (على أفضل تعبير) أو المتخلفة، بصراحة. لأن البرلمان في أكثرية هذه الدول غائب أو مغيب، وبالتالي فإن انحسار دوره هو مسألة هيكلية كامنة في النظام السياسي ومتأصلة في طبائع مثل نظم الحكم هذه.

فقد لا يوجد برلمان (منتخب بنزاهة وحرية وتنافسية) أصلاً، أو قد يعين أعضاؤه أو يُختارون فعلاً (ويُتخبون شكلاً)، أو قد ينتخبون ولا يملكون إزاء السلطة التنفيذية و"القائد" سوى الالتماس والرجاء، علّه يفىء إلى أمر الله، أو لعله يروح مع من راح بفعل رياح ١١ سبتمبر العاتية. هذا هو الفارق بين تهميش دور البرلمان وانحسار دور البرلمان. عسى حكامنا الموقرون يرضون لنا أن نحظى ببرلمانات حقيقية ولو للحظة، حتى إذا كان مآل سلطاتها إلى الانحسار... وليوم ديمقراطية خيرٌ من ألف سنة من سلطوية زائلة.

مأسسة "لعبة" التشريع

الديمقراطية لعبة، وكذلك التشريع. واللعبة في هذا السياق لا تعنى اللهو أو المقامرة، ولكنها تعنى أمرين يميزان سلوك اللاعبين، أولهما: وجود قواعد للتحرك، وثانيهما: وجود مرونة في حرية الحركة. ويبدو أن الأمرين متعارضان، حيث تفرض القواعد حدوداً بينما تتيح اللعبة حرية الحركة. ولكن في الديمقراطية لا بأس من وجود الأمرين معاً، ولا مانع من وجود تعارض، ولكنه لا يصل إلى التناقض والتنافر الذي يحول اللعبة إلى أزمة. وفي الديمقراطية أيضاً، فإن مسار اللعب ونتيجته سوف يختلان وفقاً لحالة اللاعبين وقدراتهم، في ظل نفس القواعد قريباً.

فعلى سبيل المثال، نجد أن الديمقراطية البرلمانية تقدم قواعد لعملية التشريع، وتجعلها لعبة فرعية داخل اللعبة الديمقراطية (والحزبية) ككل. فمن ناحية أولى، تبدو اللعبة وكأنها تحابى الحكومة وتجعلها تحظى بالقدر الأكبر من القدرة التشريعية، مع إتاحة فرصة محدودة للبرلمان؛ ليبادر بالتشريع.

إلا أن حقيقة الأمر تتمثل في أن الحكومة تعبير عن هذا البرلمان (فهى حكومة الأغلبية) وبالتالي، فهى ليست غريبة عنه، كما أن احترام إرادة الناخبين يقضى بإعطاء حكومة الأغلبية أغلبية موازية فى العملية التشريعية، إذ ليس من المعقول -وفقاً لمنطق الديمقراطية البرلمانية- أن يختار الناخبون حكومة وبرنامجاً انتخابياً طرحته عليهم ثم تعجز هذه الحكومة عن تنفيذ برنامجها. أخيراً، فإن تمتع الحكومة بالأغلبية البرلمانية وبالتالي عند التصويت على مقترحاتها التشريعية لا يعطيها صك ضمان لتأييد مقترحاتها، حتى بين ممثليها فى البرلمان؛ لأن المعارضة لها وزنها؛ ولأن الرأى العام فوق كل اعتبار.

وفى النظام البرلمانى البريطانى تطبيقات عملية مثيرة لهذه اللعبة. فعادة ما ترفض الحكومة مبادرات الأعضاء لإدخال تعديلات على مقترحاتها التشريعية وتسعى إلى تحويل البرلمان إلى وسيلة لإضفاء الشرعية أو الديمقراطية على رغباتها.

أى أن البرلمان ليس هو القوة المحركة لعملية التشريع. ولكن لا يمكن اعتبار البرلمان "بصمجة" فهناك عدد من الوسائل التى يمكن للأعضاء استخدامها لفحص التشريعات، وتحذير الحكومة من بعض مشروعات القوانين من خلال استعراض المتناقضات والمشاكل التى سوف يثيرها. أكثر من هذا، فالحكومة نفسها تتكون من وزراء هم أعضاء فى البرلمان، ولهم صلات وثيقة مع زملائهم من غير الوزراء، ويعرفون من خلالهم ردود الفعل المحتملة لمشروع القانون فى البرلمان، وفى نظر الرأى العام، وداخل أحزابهم أيضاً. كما يزداد دور البرلمان عندما تتمتع الحكومة بأغلبية صغيرة فى مجلس العموم.

وأكثر من ٩٠٪ من القوانين أصلها مشروعات حكومية، ومع ذلك فalcراءة الصحيحة لهذه الإحصائية يجب أن توضح أن نسبة أخرى هامة من المقترحات التشريعية للحكومة لم تقدمها أصلاً للبرلمان؛ لأنها استشعرت أنه لن يرحب بها. على أية حال، فالسؤال هو: أين نصيب الأعضاء فى هذه اللعبة التشريعية إذا كانت ديمقراطية حقاً؟ فى الديمقراطية البرلمانية البريطانية نجد أن مقترحات الأعضاء تمثل قسماً مهماً من عملية التشريع، على الأقل ظاهرياً.

فمن ناحية أولى ، فمقترحات الأعضاء تمر إذا لاقت تأييد أو تعاطف الحكومة ؛ لأنها تملك سلاحاً استراتيجياً فى اللعبة التشريعية وهو الوقت . فالوقت المتاح لتشريع محدود دائماً ، وإذا انتهى قبل موافقة البرلمان على المقترح سقط المقترح . ولأن الحكومة تملك حق طلب تمديد الوقت لمناقشة أمر ما ، فإنها تستطيع منح مقترح تشريعى للعضو فرصة إضافية ليظهر إلى النور ، والعكس ، فإذا رفضته الحكومة فإنها تستخدم كل وسائل المناورة -وهى عديدة- وحشد مؤيديها لاستنفاد وقت البرلمان وإجهاض مقترح العضو وتفويت فرصة مناقشته .

ومن ناحية ثانية ، يستطيع الأعضاء تقديم أى عدد يريدونه من المقترحات التشريعية ، لكن لا يأخذ مساره التشريعى منها سوى عدد قليل . وفى كل دور انعقاد يتم تخصيص ٣٠ يوم جمعة لمناقشة المقترحات الخاصة بالأعضاء ، تعتبر هى المدة الإجمالية القصوى ؛ ليمر المقترح بكل المراحل التشريعية حتى موافقة البرلمان عليه . لهذا ، تجرى " القرعة " لاختيار ٢٠ مقترحاً من مقترحات الأعضاء فى بداية دور الانعقاد .

وفى أثناء هذه المدة ، يخصص مجلس العموم ٦ أيام جمعة لمرحلة القراءة الثانية للمقترح ، ومعنى هذا أنه من بين العشرين مقترحاً التى يتم اختيارها سنوياً لا يناقش فى القراءة الثانية إلا المقترحات الستة الأولى ، وبالتالي يتفاوض الأعضاء أصحاب المقترحات الأربعة عشر المتبقية لاختيار مقترح أو اثنين أو ثلاثة مقترحات على الأكثر ل طرحها خلال أيام الجمعة المتبقية المخصصة لمرحلة القراءة الثانية لمقترحات الأعضاء .

أكثر من هذا ، فحتى بالنسبة للمقترحات الأولى على القائمة يحتاج العضو إلى تأييد ١٠٠ عضو على الأقل لطلب غلق باب المناقشة والبدء فى التصويت على المقترح ، وهى مسألة ليست سهلة يوم الجمعة أصلاً ، حيث يعود معظم الأعضاء إلى دوائرهم لقضاء عطلة نهاية الأسبوع . وإذا عبر المقترح مرحلة القراءة الثانية ، يأتى دور اللجنة (التي قد تعارض المقترح) ، التى تدرس المقترح ثم تقدم تقريرها ، ويخصص مجلس العموم ستة أيام جمعة لمناقشة تقارير اللجنة حول مقترحات

الأعضاء . ويأخذ المقترح فرصة واحدة للمناقشة، فإذا تعمد المعارضون طرح تعديلات كثيرة يمكنهم بذلك استنفاد وقت الجلسة دون التوصل لقرار حول المقترح، وتتضاءل فرصة ظهوره إلا إذا تعاطفت معه الحكومة ومنحته جزءاً من الوقت المخصص لها، وهذا نادر الحدوث .

وبرغم كل هذه العقبات، هناك عدد هام من المقترحات التشريعية للأعضاء أصبح قوانين، بلغ ٢٦٨ قانون خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٧ وحدها، وذلك بسبب إصرار النواب عليه، وكذلك بسبب وجود بدائل احتياطية في اللعبة التشريعية تتيح للعضو الضغط في صالح مقترحه، إذا كان محل تأييد الرأي العام .

فأغلب المقترحات التشريعية يقدمها أعضاء مجلس العموم بأحد أسلوبيين، أولهما: يتمثل في طرح الاقتراح بمشروع قانون فجأة أثناء جلسة الأربعاء الخامس خلال دور الانعقاد، الذي يخصص لعرض المقترحات التشريعية المتبقية، ولا يكون مطلوباً من صاحب المقترح سوى إخطار رئيس المجلس بنيتة في طرح المقترح قبل الجلسة بيوم، وهى وسيلة تتيح له الإعلان عنه ومجرد طرح الموضوع في المجلس ليكون بداية طريق طويل أو لمجرد كسر حاجز نفسى وسياسى يحول دون تطرق البرلمان للموضوع .

أما الأسلوب الثانى لتقديم المقترحات التشريعية للأعضاء: فيكون خلال فترة تسمى "الدقائق العشر"، وهى فترة هامة يخصصها المجلس لمناقشة المقترحات التشريعية للأعضاء يومى الثلاثاء والأربعاء فى الأسبوع السابع لدور الانعقاد، وقبل البدء فى جدول الأعمال . وتسمى كذلك؛ لأنه يتم دعوة العضو مقدم الاقتراح لعرض مقترحه فى حدود عشر دقائق، ويعطى رئيس المجلس فرصة مماثلة لأحد المعارضين لشرح وجهة نظره، ثم يتم التصويت على المقترح من حيث المبدأ، فإذا وافق المجلس، يستمر المقترح فى العملية التشريعية، وإذا عبرها قبل انتهاء الثلاثين يوماً السابق ذكرها فسوف يكتب له النجاح؛ لأن تمريره فى مجلس اللوردات مهمة سهلة واقعياً .

خلاصة القول : إن محدودية المبادرات التشريعية للنواب ليست مطلقة، كما أنها ليست غمطية فى كل الدول، فهناك فارق جوهري - برغم تشابه النتيجة الظاهرية والأرقام الإحصائية - بين محدودية المبادرات التشريعية للأعضاء فى برلمانات ديمقراطية من ناحية وتغول الحكومة وسيطرتها على لعبة التشريع فى دول غير ديمقراطية من ناحية أخرى. فى الحالتين دور الأعضاء هامشى كمياً، ولكنه فى الدول الديمقراطية يخفى وراءه حقيقة أن الحكومة هى الأغلبية البرلمانية ذاتها، أما فى الدول غير الديمقراطية فهو يظهر أن الحكومة هى التى تستبحوز على كل شىء...، حتى لم يبق للنواب شىء.

إعمال مبدأ الشفافية الاستباقية

من التقاليد المرعية فى الحياة البرلمانية البريطانية أن يقوم رئيس المجلس بعقد مؤتمر صحفى حول اقتراحات تعديل النظام الانتخابى، لاسيما إذا رأت الحكومة أهمية فى التعرف على اتجاه المجلس قبل التقدم باقتراح التعديل إليه.

مأسسة التمايز بين الأعضاء

فى نظرية الديمقراطية نقول إن أجمل ما فى البرلمان هو أنه المؤسسة السياسية الأكثر تحقيقاً للمساواة والشفافية، لاسيما بالمقارنة مع السلطة التنفيذية^(١). فالبرلمان هو الذى يضم أعضاء متساوين فى الحقوق والواجبات، ولا سلطان لأحدهم على غيره، وإنما يحكم الجميع نظام عمل داخلى يقرونه لأنفسهم وعلى أنفسهم؛ لأنهم متساوون فى شرف النيابة عن الأمة (على الأقل نظرياً، سواء كان منتخباً أو يجمع بين الانتخاب والتعيين، أو حتى المعين تماماً)، وبالتالي لا تراتبية أو هيراركية بينهم.

كما أن الأصل فى أعمال البرلمان هو العلنية، وفاءً بمبدأ الشفافية، وحتى جلسات اللجان تكون علنية إلا إذا قدر الأعضاء أمراً فى المصلحة العامة يستوجب أن تكون مداولاتهم -نواب الشعب- سرية. أما السلطة التنفيذية فتحكمها قواعد الهيراركية وتكون أعمالها بحكم الأصل غير علنية، ولكنها تخضع للمساءلة سواء

(١) فالقضاء محكوم بقواعد هيكلية هى من صميم طبيعة مرفق العدالة أصلاً، مثل سلطة المحاكم الأعلى فى نقض أحكام المحاكم الأدنى وتجسداً لفكرة التقاضى على درجتين.

بواسطة النواب أو أمام الرأي العام، وبوسائل متنوعة تزداد تعقداً وتطوراً مع استقرار النظام الديمقراطي.

ومع ذلك، فإن الواقع يميل بعيداً عن النظرية، ليس فقط في عمل البرلمان بل في مظاهر عديدة أخرى من الحياة السياسية. ولكن تباين الواقع عن النظرية في حالة البرلمان له ما يبرره، وبه ما يميزه عن التناقض بين النظرية والممارسة في عمل السلطة التنفيذية.

والمراقب للتوازنات الداخلية في البرلمان (البريطاني مثلاً) يجد أنها تفرض نفسها على الواقع، ولكن دون التعارض مع جوهر الديمقراطية. فعلى سبيل المثال، نجد أن الأعضاء متساوون في الحقوق والواجبات -نظرياً على الأقل-، والرئيس هو مجرد الأول بين متساوين، ولكنهم يمارسون أدواراً مختلفة في الواقع، وبالتالي يحظون بمواقع مختلفة في هيكل القوة والنفوذ. من هنا، ينقسم الأعضاء، واقعياً، إلى عدة أنواع وفقاً لمعايير تقسيم معقدة.

فأولاً، هناك الرئيس في كفة، وسائر الأعضاء في كفة أخرى، وللرئيس صلاحيات واسعة وسلطة تقديرية هائلة سواء في إدارة الجلسة أو التأثير على مسار العمل التشريعي وفعالية الدور الرقابي. ولكننا لا يجب أن ننسى أنه يخضع لرقابة أكبر من الأعضاء في مدى التزامه بالحياد (حتى وهو من حزب الأغلبية عادة) ومن جانب الرأي العام والإعلام أيضاً.

وثانياً، هناك تقسيم آخر يصنف الأعضاء إلى زعماء وأعضاء عاديين، بحيث تضم الفئة الأولى زعماء أحزاب الأغلبية والمعارضة الرئيسية في المجلس، وهؤلاء مع الأعضاء الوزراء يحتلون الصفوف الأمامية، بينما يحتل باقي أعضاء الحزب الحاكم وكذلك المعارضة والمستقلون (وهم قلة نادرة في الحالة البريطانية) المقاعد الخلفية.

وثالثاً، يمكن تقسيم الأعضاء إلى قدامى وجددد، حيث غالباً ما يتولى الأعضاء القدامى رئاسة اللجان الخاصة.

ورابعاً، يمكن تقسيم الأعضاء إلى أصحاب خبرة قانونية أو قضائية من ناحية ومن ليسوا كذلك، حيث يتولى النوع الأول قيادة اللجان الأكثر أهمية في العمل البرلماني، وهي لجان التشريع ولجان التحقيق، لاسيما إذا كان لها طابع قضائي (كما في حالة مجلس اللوردات).

وكل هذا نوع من مأسسة التمايز بين الأعضاء، ولكنه لا يجب أن يتحول إلى تمييز بينهم.

أخيراً، ربما يكون هذا الكتاب نواة لمشروع طموح لتقريب أدبيات برلمانية محورية في العالم المعاصر، لعرض تجارب وتطور المؤسسة البرلمانية في النظم المختلفة وتوسيع نطاق الاهتمام بمجريات عمل البرلمانات المعاصرة وطرق وتطوير أدائها المؤسسي.

على الصاوي

يوليو - ٢٠٠٤م

شكر وتقدير

لقد تشرفنا بالحصول على موافقة المشرف على مكتب الوثائق الرسمية للمملكة،
ممثلاً للبرلمان؛ لكي نستخدم حقوق البرلمان في النشر للوثائق التالية:

مستخرج من "ميثاق السلوك" و "المرشد على القواعد الخاصة بسلوك
الأعضاء"، الذي أقره مجلس العموم في ٢٤ يوليو عام ١٩٩٦، و "قانون
المجتمعات الأوربية (المعدل) رقم ٧١"، ومستخرج من "تقديرات الإمداد لعام
١٩٩٨-٩٧، الفئة ١٨"، ومستخرج من "القرار التنظيمي لمجلس العموم" رقم
١٤٤٣/٦٧ بتاريخ الأربعاء ١٢ نوفمبر ١٩٩٧، ومستخرج من "التقرير الرسمي
لمجلس العموم"، وكذلك "نسخة نصية" من مضبطة جلسة الأربعاء ١٢ نوفمبر
١٩٩٧، الجزء ٣٠٠، رقم ٦٦.

الفصل الأول

مبنى البرلمان

معظم السائحين الأجانب الذين يزورون لندن يذهبون إلى رؤية مبنى البرلمان . هذا المبنى العريق الذى يمثل الطراز الغوطى الفخيم^(١) والذى يقع على نهر التيمز ربما يعد أبرز علامة سياحية فى بريطانيا . ولكن قد لا يعرف الزائرون إلا قليلاً عما يحدث داخل البرلمان ، وربما قد لا يهتمون أصلاً ، ولكنهم يقدرّون مهابة هذا المبنى ويعتبرونه من أعظم منجزات الفن المعماري فى القرن التاسع عشر . أما العاملون بالبرلمان الذين يترددون عليه يومياً فإنهم لا يزالون منبهرين بما يوحى به المبنى من سطوة وثقة . باختصار ، فإن البرلمان البريطانى بناء معمارى رائع .

ولكن هذا الكتاب يتناول مجريات العمل داخل البرلمان بمجلسيه ، مجلس اللوردات (قد نشير إليه بعبارة "المجلس الأعلى") ومجلس العموم ("المجلس الأدنى") . وقد لا يكون هناك رابط حتمى بين البرلمان كمبنى والبرلمان كمؤسسة حية ، فرمّا يمكن أن يجتمع البرلمان فى أوكسفورد أو فى يورك أو فى مكان غيرهما ، كما قد يتحول مبنى هذا البرلمان الكائن فى لندن إلى متحف أو معرض فنى . ومع ذلك فبسبب الارتباط الوثيق بين انعقاد جلسات البرلمان فى ذلك المبنى إلى اليوم ، فإن اقتراحات مثل هذه سوف تبدو نوعاً من السخف . ولهذا ، فقبل التطرق إلى

(١) من الغوطيين - Goths وهم قبائل جرمانية قامت بغزو الإمبراطورية الرومانية من جهة الشرق خلال القرن الثالث إلى القرن الخامس الميلادى ، وقام القسم الشرقى منهم بتأسيس مملكة فى إيطاليا بينما قام أبناء عموماتهم الغربيون بتأسيس مملكة فى إسبانيا . والغوطية لغة جرمانية والغوطى صفة لطراز معمارى انتشر فى بريطانيا وأوروبا الغربية فيما بين القرنين الثانى عشر والسادس عشر ، ويتميز بالجدران البارزة ومن الطريف أن صفة الغوطى كانت تشير فى اللغتين اللاتينية واليونانية إلى الهمجية والبربرية ، أو القبائل غير المتحضرة والجاهلة - المترجم .

نظام عمل البرلمان، ربما يكون من المفيد أن نصف المبنى، الذى توجد فيه المؤسسة البرلمانية ذاتها. كذلك، فقد يتيح هذا الوصف فرصة لأن نطرح التساؤلات حول تأثير المبنى على آليات عمل البرلمان، وكيف يمكن أن يكون مصدراً لتشكيل عمل البرلمان عموماً.

وعلى وجه التحديد، فإن هذا المبنى الذى نتحدث عنه هو ما يسمى قصر وستمنستر. وقد أسس الملك إدوارد التائب^(١) هذا القصر فى ذلك الموقع قبل غزو النورماندين^(٢)، وظل مقراً للعرش حتى عهد الملك هنرى الثامن^(٣). أما كلمة "برلمان" فأصلها فرنسى، من فعل يتحدث/ يتكلم (parler)، وكانت تشير إلى ممارسة سياسية تعود إلى العصور الوسطى، حيث كان الملوك يستدعون ممثليهم ومستشاريهم للاجتماع و"التكلم" عن أحوال المملكة، ثم أصبحت هذه المجالس تسمى برلمانات.

وبلا شك فإن هذه البرلمانات تختلف عما تقوم به برلمانات اليوم، وكذلك بالنظر إلى السياق التاريخى الذى نشأت فيه. ومع ذلك، فإن البذرة الأولى للبرلمان تعود

(١) Edward the Confessor، تولى عرش إنجلترا فيما بين ١٠٢٤ إلى ١٠٦٦ ميلادية، وكان معروفاً بالزهد وعدم الاكتراث بالشئون السياسية والعامة، وترك مقاليد الحكم فى يد والد زوجته، الذى سيطر على العرش فيما بعد - المترجم.

(٢) Normans، قبائل استقرت فى منطقة نورماندى، أصولهم مختلطة بين اسكندنافيا وفرنسا، واستقروا هناك منذ بدايات العصور الوسطى، وفى القرن الحادى عشر كانوا أبرز قوة عسكرية فى أوروبا الغربية، ونجحوا فى غزو إنجلترا عام ١٠٦٦، وأسسوا ممالك نورماندية وإمبراطورية امتدت إلى صقلية واليونان - المترجم.

(٣) ابن الملك هنرى السابع، حكم بريطانيا فى الفترة ما بين ١٥٠٩ إلى ١٥٤٧. وعرف عنه الزواج بست نساء، أعدم اثنتين منهن، وطلق اثنتين، على خلاف التقاليد الملكية فى تلك الفترة. ومع ذلك فقد أسهم فى إحداث أهم التغييرات فى التاريخ الإنجليزى فى فترة ما بعد العصور الوسطى، حيث أدت مسألة طلاقه من زوجته الأولى إلى صدامه مع الكنيسة الكاثوليكية فى روما، وساعدت على بروز البروتستانتية، وتغير غط ملكية الأراضى فى عهده، وبدأ عصر النهضة، وظهرت الحروب الحديثة ذات الجيوش الضخمة والتكلفة العالية والتمرد الداخلى والثورات، وانتهى عهده بفترة عدم استقرار وتدهور فى إدارة المملكة البريطانية - المترجم.

إلى عام ١٢٦٥، حيث اجتمع البرلمان في وستمنستر، بدعوة من الملك، برئاسة سيمون دي مونتفورت. ولقد استمر هذا التقليد على مدار التاريخ، وإلى اليوم، حيث اجتمع البرلمان الذي انتخب عام ١٩٩٧ بناء على دعوة من الملكة، التي قالت فيها: "وإيماناً منا واقتناعاً، وفي أقرب وقت ممكن، بضرورة الالتقاء مع شعبنا والاستماع إلى آرائه ونصحه في البرلمان، نعلن للكافة من الرعايا المحبين رغبتنا الملكية وسرورنا بدعوة البرلمان إلى الانعقاد". والمقر الذي يجتمع فيه البرلمان هو في الحقيقة أحد القصور الملكية، حتى برغم أنه تحت السيطرة الفعلية والكاملة للمجلسين.

ولم تعد الأسرة الملكية تقيم في قصر وستمنستر منذ انتهاء عهد الملك هنري الثامن. واليوم، انفصل مبنى البرلمان استجابة لاحتياجات عمل مجلسي العموم واللوردات، وكذلك المحاكم الكائنة هناك. ومع ذلك، فقد يحدث أن تتم مناسبات هامة في ذات القصر، ومن ذلك حفل تتويج الملك جورج الرابع، الذي تم في القاعة الكبرى بقصر وستمنستر عام ١٨٢١ وقد ازدحمت هذه البقعة اليوم بخليط متناقض من المباني، بعضها فقط له دلالة تاريخية وتميز معماري فريد، مثل القاعة الكبرى لقصر وستمنستر، وقلعة سانت استيفن.

ولقد مرّ الموقع بعدد من النكبات الكبرى، لعل أهمها الحريق الضخم الذي نشب عام ١٨٣٤ بسبب إسراف مجلس اللوردات في تخزين وقود الخطب، مما دمر أغلب الأجزاء القديمة التي تعود إلى العصور الوسطى، باستثناء قاعة وستمنستر الكبرى. ولقد أدت هذه الكارثة إلى دعوة كل من السير تشارلز باري المهندس المعماري البارز وأغسطس ويلبي بوجين مهندس الديكور الداخلي اللامع من أجل إعادة بناء الموقع، وبالتالي ظهر قصر وستمنستر الحالي بعد فترة بنائه التي امتدت من عام ١٨٤٠ إلى عام ١٨٥٢ وقد أدرك هذان المعماريان أن الغرض الرئيسي من القصر هو استخدامه كمقر لانعقاد مجلسي العموم واللوردات، أي أنه شيد لغرض محدد، ولهذا قاما بتصميمه على نحو يوحى بالثقة الكبيرة في الذات، على الطراز البريطاني الفيكتوري.

وللأسف، فقد أدت موجة الإرهاب فى بريطانيا والحاجة إلى تشديد الإجراءات الأمنية إلى صعوبة اطلاع الجمهور العادى على المجلسين من الداخل، إلا فى إطار المناسبات الرسمية كالحفلات التى يقيمها الأعضاء أو النبلاء^(١).

ويبدأ الزائرون جولتهم فى البرلمان بالجزء المخصص بالملكة حتى اليوم، وعندما تأتى الملكة لافتتاح الدورة البرلمانية يسير موكبها أسفل برج فيكتوريا، وهو برج مربع الشكل يرتفع إلى ٣٢٣ قدم، ويقع فى جنوب القصر^(*).

وبعد ذلك، تهبط الملكة سيراً على السلم الملكى إلى غرفة الاستراحة، حيث ترتدى ثوبها الملكى وتاج العرش، ثم تسير فى الممر الملكى لمسافة ١١٠ قدم، ثم تدخل مجلس اللوردات.

والغرف التى تقع فى الطرف الجنوبى من القصر، بالقرب من ذلك الممر الملكى تعتبر تحفاً معمارية، وتعتبر الجولة فيها متعة لمحبي فنون العصر الفيكتورى. والمدّش فى هذه الغرف أنها متساوية المسافات والزوايا، كما أن الزخارف فيها رائعة، تمتلئ برسومات لاسم الملكة فيكتوريا ورموز تشير إلى الملوك السابقين. ولا يستخدم هذا الجزء من القصر إلا يوم افتتاح الدورة البرلمانية، وبعض المناسبات النادرة التى تتعلق بالمعارض الملكية، أو حين يأتى رؤساء الدول لإلقاء خطابات فى مجلسى البرلمان، مثل ملك إسبانيا، والرئيس الفرنسى، والرئيس الروسى، والرئيس الأمريكى، وذلك منذ عام ١٩٧٥. كما تستخدم قاعة وستمنستر التاريخية فى مناسبات نادرة أيضاً، مثلما حدث عام ١٩٩٦ بمناسبة زيارة نيلسون مانديلا.

ثم تستمر الجولة بالقصر، بعد الممر الملكى، إلى قاعة مجلس اللوردات (التي تسمى الغرفة Chamber)، وعبر بهو النبلاء، ثم البهو المركزى، ثم بهو مجلس العموم، ومروراً بالممرات المتقاطعة وصولاً إلى قاعة مجلس العموم التى تسمى (الغرفة Chamber أيضاً). هنا يصل الزائر إلى وسط القصر، حيث تفتح كافة

(١) يقصد أعضاء مجلس العموم، وأعضاء مجلس اللوردات، على التوالى - المترجم.

(*) انظر مخطط البرلمان المرفق.

يسمى "الجانب الروحي" ، حيث يجلس الأساقفة ورجال الكنيسة ، أى فى الصفوف الأمامية للقسم المرتفع من المقاعد . أما يسار الغرفة فيسمى "الجانب الزمنى" .

أما الصفوف الخلفية فتسمى "المقاعد المتقاطعة" ^(١) ويجلس الأساقفة وكذلك مؤيدو الحكومة فى "الجانب الروحي" ، أما الوزراء الأعضاء فى مجلس اللوردات فيجلسون فى الصف الأمامى من القسم الأوسط . ويجلس أعضاء الأحزاب الأخرى فى "الجانب الزمنى" . أما اللوردات الذين لا ينتمون إلى أحزاب فيجلسون فى "المقاعد المتقاطعة" .

بينما فى مجلس العموم ، يقع كرسى رئيس المجلس جهة الجنوب ، وأمامه مباشرة توجد منضدة المجلس . ويوجد خمسة صفوف من المقاعد الخضرى على يمين المنضدة وكذلك على يسارها ، وكل من الجانبين ينقسم إلى قسمين يفصل بينهما ممر . وعلى يمين منصة الرئاسة يجلس الأعضاء المؤيدون للحكومة ، بينما يجلس أعضاء المعارضة على اليسار . أما الوزراء الأعضاء فيجلسون فى الصف الأمامى من القسم الأعلى ، ويجلس ممثل المعارضة وكذلك العضوات السيدات فى مواجهتهم . ولهذا السبب ، يُعرف هؤلاء باسم "أصحاب المقاعد الأمامية" ، أما بقية الأعضاء فهم "أصحاب المقاعد الخلفية" . ومثلما هو الحال فى مجلس اللوردات ، فإن غرفة مجلس العموم محاطة بممرات تضم مقاعد للصحافة والجمهور . وهناك موقعان لهما أهمية خاصة فى الغرفة ؛ لأنهما يخصصان للحاضرين من أعضاء مجلس اللوردات وكبار المسئولين الحكوميين ومستشارى الوزراء .

ومن اللافت للنظر ، أن كثيراً من المصطلحات البرلمانية يعود فى مضمونه إلى شكل ونظام الجلوس فى الغرفة ، ومن ذلك عبارة أحزاب "المعارضة" ، حيث تجلس على الجهة المعارضة (المواجهة) للحكومة ، وكذلك يسمى اجتماع المجلس "جلسة" ، كذلك عبارة "المدالات فى القاعة العامة" التى تعود إلى طرح هذه الأمور بين الأعضاء وعلى "أرضية" المجلس ، وكذلك تستخدم عبارة "إدراج"

(١) أى المستقلين - المترجم .

طلب سؤال أو رغبة بسبب قيام الأعضاء بوضع هذه الطلبات على طاولة المجلس... ، وأخيراً، تستخدم عبارة "رفع الجلسة" بسبب انتهاء المجلس من أعماله في وقت متأخر من الليل. كذلك، يسمى التصويت الذي جرى في المجلس "حسم"، وذلك بسبب توزيع الأصوات بين قسمين "موافق" و"رافض" (كما هو الحال في مجلس العموم)، أو كلمتي "راض" و"غير راض" (في أعراف مجلس اللوردات). وعند التصويت، يسير كل من الفريقين، المؤيدين والمعارضين في ممر مختلف على جانبي الغرفة، أى أحدهما للمؤيدين والآخر للمعارضين، ولذلك تسمى هذه الممرات باسم "الممرات الحاسمة"، ويتم عد الأعضاء المارين في كل منهما كوسيلة لحساب نتيجة التصويت.

وبرغم أن غرفة مجلس العموم تتسع لنحو ٦٥٩ عضو فإنها تبدو مريحة، ويعود تصميمها على هيئة قسمين متعارضين إلى تقاليد اجتماعات العامة في قلعة سانت ستيفنز. وقد جلس أبناء الطوائف الدينية والاجتماعية في صفين من أدراج القلعة يواجه بعضهما الآخر، وعندما سيطروا على القلعة في القرن السادس عشر، لم يغيروا شكل الجلوس. وربما يرى بعض الباحثين أن الجذور التاريخية لتقليد "الحزبين الكبيرين" يعود إلى تلك الفترة. واليوم، يوجد ٤٢٧ مقعد للأعضاء في غرفة المجلس، ولا توجد مناضد لهم أو تليفونات أو شاشات كمبيوتر. وهم يتحدثون من أماكنهم وليس من فوق المنصة. وعندما يكون المجلس مزدحماً تزداد سخونة الهواء بسبب تدافع الأعضاء وانفعالاتهم، وحتى عندما لا يوجد إلا القليل من الأعضاء، كما يحدث في الجلسات التي تناقش فيها أمور ثانوية، فإن رغبة الأعضاء في الكلام ولو حتى لتبديد الصمت أو الفراغ بالغرفة تظل محدودة، على خلاف الكثير من برلمانات العالم الأخرى.

ومع ذلك، هناك ضغوط لتغيير تصميم الجلوس في الغرفة وفي حجمها، منها اللجوء للشكل نصف الدائري الذي ينتشر في الكثير من البرلمانات الأوروبية والأمريكية. وإذا تحقق هذا، فسوف يتاح للعضو أن يستخدم وسائل التصويت الإلكتروني أمامه، وأن تتوافر له وسائل أخرى لتقنيات المعلومات وهو بداخل الغرفة. وأغلب مؤيدي هذه المقترحات هم الذين يكرهون المواجهات المباشرة والساخنة داخل المجلس.

وبعيداً عن غرفتي مجلسي العموم واللوردات، هناك غرف اللجان في الطابق الأول، شرق زاوية النهر. والأعضاء القدامى لا يزالون يرمزون لمناقشات اللجان بعبارة "الأمر العليا"، وبعض هذه الغرف مخصص لما يسمى "اللجان الدائمة" (*) وتم تصميمه على غرار غرفة المجلس تقريباً، ولكن بوجود قسمين متواجدين، بينما يجلس رئيس اللجنة في نهاية الغرفة، وعادةً على منصة قليلة الارتفاع. أما اللجان المؤقتة فتجتمع حول منضدة ذات أرجل الخيول، ولا تتقيد بالتصنيف الحزبي في نظام جلوس الأعضاء حولها.

واللجان الدائمة اجتماعاتها علنية، وكذلك اللجان المؤقتة في الأغلب، ولا سمياً عندما تناقش أدلة وبراهين، وفي كل من الحالتين توجد مقاعد للجماهير في هذه الغرف، من جهة الخلف.

أما قصر وستمنستر فهناك الكثير مما يقال عنه، فهو يقع على مساحة ثمانية فدادين، ويتكون من ١١٠٠ غرفة، وقد تكلفت صيانة بنائه ١٤,٥ مليون جنيه استرليني عام ١٩٩٧/١٩٩٨ وهناك مكاتب، وغرف مشاهدة التلفزيون، وغرف الطعام، وغرف استراحة، وغرف لكل العاملين في البرلمان (بمن فيهم الحلاق، والممرض، والبستاني، ...). ويعيش الكثير من الناس في هذا القصر، أهمهم المستشار اللورد، وأيضاً رئيس مجلس العموم الذي يحتل غرفةً أكبر. كما توجد غرفة مخصصة للوزراء.

ولكل عضو غرفة أو جزء من غرفة مشتركة. فمنذ الخمسينيات تشكلت لجنة برلمانية واقترحت توفير مكاتب للأعضاء. واليوم، اتسع حجم مباني البرلمان وزاد عددها بالإضافة إلى قصر وستمنستر، أحدها كان المقر القديم لشرطة اسكتلاند يارد الشهيرة. ولقد وفرت هذه المباني الإضافية مساحات أكبر لمكاتب الأعضاء، وكذلك للعاملين. فضلاً عن ذلك، وبعد خلاف وجدل لسنوات عديدة، يتم تشييد بناء جديد للبرلمان أعلى محطة مترو أنفاق وستمنستر؛ ليضم غرفةً إضافية للأعضاء، والعاملين، واللجان، والمرافق البرلمانية الأخرى. والسبب في هذه

(*) راجع الجزء الخاص بأنواع اللجان الدائمة والمؤقتة.

التوسعات هو عدم الرضا عن مستوى الخدمات التي يقدمها القصر . فقد بُنى هذا القصر فى منتصف القرن التاسع عشر، قبل ظهور عصر " البرلمانيين المحترفين " الذى نشهده اليوم .

والكثير من الناس يرى أن القصر يشبه "نادى النبلاء" ، وملحق به غرف للمداولات . أما اليوم، فعضو البرلمان يريد أن يجلس على مقاعد جلدية وثيرة، على مكتب فخيم، يطل على نهر تيمز، ويتناول طعامه برفقة النخبة، وأن يستمع بارتياح إلى الجدل الدائر بالمجلس، ثم يقوم بالتصويت إلكترونياً على الموضوعات المطروحة . . لكل هذا، فإن قصر وستمنستر الذى شيد فى الخمسينيات لن يقدم كل هذه الأمور المرغوبة من جانب أعضاء اليوم . واليوم، لا يوجد عضو برلمان يقوم بدوره ومهامه على نحو شكلى، بل أصبح أداء دوره البرلماني مسألة معقدة، تحتاج توفير بيئة مريحة له . والمبنى الفخيم لا يكون عملياً، وقد لا تكون بداخله مؤسسة على نفس فخامته وعظمته المعمارية . وقد أدى انضمام جيل من الأعضاء الجدد فى انتخابات ١٩٩٧ إلى تدعيم هذه المطالب . ومع ذلك فإن أعضاء البرلمان فى حاجة إلى استلهم عبق التاريخ والتفرد بمزايا الانتماء إلى واحد من أعظم الشواهد التاريخية لبريطانيا، أى البرلمان .



الفصل الثانى

من فى البرلمان؟

فى الفصل التمهيدى، استخدمنا كلمة برلمان للإشارة إلى المبنى، ولكن الكلمة تشير أيضاً إلى أحد المعانى الدستورية. والمعنى الفنى المحدد للكلمة يظهر عندما نتحدث عن "برلمان" (بصيغة المفرد). و"البرلمان" كلمة تشير إلى الفترة بين انتخابات برلمانية وأخرى تليها. وعقب الانتخابات يولد "برلمان جديد"، وربما حكومة جديدة أيضاً، كما حدث عام ١٩٩٧ وحتى عندها، فالذى يتغير فى البرلمان فقط هو مجلس العموم، أما مجلس اللوردات (والعرش) فيظل كما هو.

حجم مجلس العموم

قبل استقلال أيرلندا، كان هناك ٧٠٧ "عضو" بمجلس العموم، أو ما يسمى MP (أما أعضاء مجلس اللوردات فقد يلقبون "أعضاء" أيضاً، رغم أنهم لا يرمزون لأنفسهم بحرفى MP) ومنذ عام ١٩٢٢، تقلص عدد أعضاء مجلس العموم إلى ٦١٥ عضو. وباستثناء مرة واحدة انخفض فيها العدد عن ذلك الرقم، فإنه قد ازداد ليصل عام ١٩٩٧ إلى ٦٥٩ عضو، بما يعادل عضواً عن كل ٨٩ ألف مواطن تقريباً (وبالطبع، فإن عدد الناخبين أقل من عدد المواطنين المقيمين فى الدائرة، حيث لا يتمتع بالتصويت من دون سن ١٨ عاماً، ويجب على الناخب أن يسجل اسمه فى كشوف الناخبين...، وفى انتخابات ١٩٩٧، كان هناك نحو ٦٦٤٤١ ناخب لكل عضو). ومن حيث المقارنة، فإن المعدل بالنسبة لعضو الكونجرس الأمريكى هو ٥٩٧ ألف مواطن للعضو، وبالنسبة لعضو البوندستاج الألمانى يبلغ المعدل ١٢١ ألف مواطن للعضو، بينما فى فرنسا - حيث لا يوجد نظام فيدرالى مثلما فى إنجلترا - فالمعدل هو ١٠٢ ألف مواطن للعضو.

من هنا، يمكن القول إن المجتمع البريطانى ممثل جيداً من خلال أعضاء مجلس العموم، برغم أننا سنناقش فى الفصل الثانى عشر من هذا الكتاب آراء من يقولون إن تحسين أداء مجلس العموم يتطلب تخفيض عدد أعضائه. ومن الناحية العددية، قد يكون هذا الاقتراح سليماً، ولكن السؤال الأهم هو ما إذا كان مجلس العموم ممثلاً عادلاً للخريطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

هل مجلس العموم هيئة نيابية حقيقية؟

ربما نرى أن المملكة المتحدة أكثر كرمًا من غيرها من الدول، بالنسبة للسماح بالحق فى التصويت فى الانتخابات البرلمانية، حيث لا يشترط فى الناخب أى شىء يتعلق بالثروة، أو بالنوع (منذ عام ١٩٢٨)، بل إن البريطانيين المقيمين فى الخارج والمقيدين فى كشوف الانتخاب لهم حق التصويت أيضاً. كذلك يحق لرعايا الكومنولث والمواطنين الأيرلنديين المقيمين فى بريطانيا التصويت خلال الانتخابات البرلمانية. ولا يستبعد من البريطانيين فى عملية التصويت سوى من هو دون سن ١٨ عاماً، والمحكوم عليهم المسجونين. وليس من الضروري أن يصوت الناخب بنفسه، فالمريض والعامل فى مكان بعيد عن موطنه الانتخابى وقت الانتخاب، يستطيعان التصويت من خلال وكيل. ومنذ عام ١٩٨٧ أصبح يحق لمن هم فى إجازة أو يقيمون فى الخارج أن يشاركوا فى التصويت من خلال وكيل أو وسيط أيضاً.

وتجرى الانتخابات البرلمانية إما بناء على إعلان ملكى بحل البرلمان أو بانتهاء المدة القصوى بين الانتخابات (وهى خمس سنوات). ومنذ عام ١٩٤٥، لم يحدث أن أكمل برلمان مدة الخمس سنوات، باستثناء برلمان ١٩٩٢ الذى اقترب من ذلك، ولكن المتوسط العام هو ثلاث سنوات وسبعة أشهر. ولهذا يختلف النظام البريطانى عن نظام السنوات الثابتة المعمول بها فى الكونجرس الأمريكى، أو فى دول أخرى مثل بلجيكا أو ألمانيا، حيث لا تحل برلماناتها مبكراً إلا فى حالات استثنائية جداً. والحل المبكر للبرلمان يتم بأمر ملكى، ولكنه فى الحقيقة بناء على طلب رئيس الحكومة، فهو يمنح رئيس الحكومة فرصة للمناورة التكتيكية فى تحديد موعد إجراء الانتخابات. ومع ذلك فقد لا يكون ذلك مفيداً بالضرورة للحكومة، مثلما حدث فى عام ١٩٧٠ أو فى فبراير ١٩٧٤.

أما تحديد موعد إجراء الانتخابات فهو منصوص عليه فى " قانون تمثيل الشعب لعام ١٩٨٣ " . وبمقتضى هذا القانون، لا يجب أن تزيد المدة الزمنية بين آخر جلسة للبرلمان القديم ويوم الجلسة الافتتاحية للبرلمان الجديد أكثر من ستة أسابيع (ومع ذلك ففى انتخابات ١٩٩٢ زادت المدة قليلاً واقتربت من سبعة أسابيع) : والقاعدة المتبعة تقضى بأن الانتخابات تجرى فى اليوم السابع عشر بعد يوم إعلان حل البرلمان القديم (باستثناء أيام العطلات الأسبوعية والإجازات)، وعلى سبيل المثال جرت انتخابات ١٩٩٧ كالتالى :

الجمعة ٢١ مارس : عقد البرلمان القديم آخر جلساته ثم توقف

الثلاثاء ٨ أبريل : حل البرلمان بأمر ملكى

الخميس ١ مايو : الانتخابات العامة

الأربعاء ٧ مايو : اجتمع البرلمان، بناءً على الأمر الملكى بتاريخ ١٨ أبريل ؛ ليؤدى اليمين، ولانتخاب الرئيس (بالنسبة لمجلس العموم فقط)

الأربعاء ١٤ مايو : افتتاح الدورة البرلمانية

وفى الحقيقة، فإن قانون تنظيم الحملات الانتخابية واضح وبسيط، ويتيح بحرية حركة هائلة، ويسمح بتكرار الانتخابات، ومع ذلك فإن نظام التصويت هو الذى يحدد " الطابع النيابى " لنتائج الانتخابات ذاتها. والأسلوب البريطانى يركز على قاعدة الأغلبية النسبية التى تسمى أحياناً " صاحب الأغلبية أولاً يفوز بالمقعد "، وكذلك نظام " المقاعد الفردية "، أى نائب لكل دائرة. ومعنى هذا أن الدولة مقسمة إلى ٦٥٩ دائرة جغرافية وانتخابية، وفى كل منها ينتخب الناخبون مرشحاً واحداً من بين المرشحين المذكورين فى بطاقة الانتخاب، ويقوم بوضع علامة (X) على اسم المرشح الذى يختاره. وإذا زاد عدد المرشحين عن اثنين فلا يوجد أى مفاضلة فى ترتيب أسمائهم. والمرشح الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات يعتبر ممثلاً للدائرة، حتى إذا لم يحصل على أغلبية أصوات إجمالى الناخبين فى الدائرة.

ومع ذلك، يتباين حجم الدوائر. وطبقاً للقانون، فإن دوائر قطاعات إسكتلندا وويلز تعد أقل حجمًا في المتوسط مقارنة بالدوائر الأخرى. وحتى في (مقاطعة) إنجلترا هناك تباين في حجم الدوائر. ولعل أكبر الدوائر حجمًا في انتخابات ١٩٩٧ كان في دائرة إيزل (وبلغ ١٠١٦٨٠ ناخب)، بينما ينخفض حجم دائرة مثل كامبرويل أو بيهام إلى أقل من نصف هذا الرقم. والدائرة الأصغر هي دائرة إيزل الغربية وبلغ حجمها ٢٢٩٨٣ ناخب.

وفي كل مقاطعة في المملكة المتحدة توجد لجنة "حدود الدوائر"، وهي تقوم بمراجعة هذه الحدود كل ١٠ إلى ١٥ عامًا، وتراعى الدقة قدر الإمكان، وتحاول تلافي المشكلات التي تنشأ عن تغيير حدود الدوائر بالنسبة للسكان، وتراعى في ذلك الروابط بين المجتمعات المحلية. ودائمًا ما توجد ضغوط من أجل عدم تغيير حدود الدوائر، وفي العادة، فإن اللجنة لا تعدل الحدود إلا في الحالات الصارخة وعدم التوازن، مثلما يحدث بالنسبة للدوائر داخل المدن عندما ينزح عدد كبير من السكان إلى الضواحي. وقد تم تعديل حدود الدوائر في انتخابات ١٩٩٧.

السمة الأخرى للنظام الانتخابي البريطاني -والتي تعود إلى أثر قاعدة الحاصل على أكثر الأصوات أولاً يفوز بالمقعد- هي عدم التطابق بين خريطة الانتماءات الحزبية للأعضاء الفائزين من ناحية والأوزان الكلية التي حصلت عليها الأحزاب السياسية عمومًا من ناحية أخرى. والجدول التالي يوضح نتائج انتخابات ١٩٩٧ (باستثناء الأحزاب التي تنافست فقط في أجزاء محدودة من المملكة المتحدة).

الحزب	نسبة إجمالي الأصوات التي حصل عليها %	نسبة إجمالي الأعضاء الفائزين
العمل	٤٣,٢	٦٣,٤
المحافظون	٣٠,٧	٢٥
الأحرار الديمقراطي	١٦,٨	٧

وعلى مستوى الدوائر الانتخابية ذاتها، لا تتساوى اتجاهات التصويت للأحزاب مع عدد المقاعد التي يحصل عليها ممثلو تلك الأحزاب . وهناك تصنيف للدوائر ما بين "الهامشية" و "الآمنة" . فعلى سبيل المثال، فى انتخابات ١٩٩٧، كانت النسب فى الدائرة "الهامشية" كولشستر، كالتالى :

الحزب	نسبة الأصوات	عدد الأصوات
الأحرار الديمقراطى	٣٤,٤ %	١٧٨٨٦
المحافظون	٣١,٤ %	١٦٣٠٥
العمل	٣٠,٦ %	١٥٨٩١
الاستثنائى	٣,٤ %	١٧٧٦
القانون الطبيعى	٠,٣ %	١٤٨

بينما كانت نسب النتائج فى الدائرة "الآمنة" بالنيوى جونيت، كالتالى :

الحزب	نسبة الأصوات	عدد الأصوات
العمال	٧٩,٥ %	٣١٤٩٣
الأحرار الديمقراطى	٨,٧ %	٣٤٥٨
المحافظون	٦,٦ %	٢٦٠٧
معطف، يلز	٥,٢ %	٢٠٧٢

ومن الواضح أن تأثير الناخب غير الملتزم حزبيًا، أو ما يسمى "الصوت العائم"، يختلف من دائرة لأخرى، حيث كان أكثر أهمية فى دائرة كولشستر (وبالتالى على المستوى الوطنى) مقارنة بوزنه فى دائرة بالنيوى جونيت .

ولا يأخذ النظام الانتخابى البريطانى مبدأ "الصوت الثانى"، ولهذا فهو يكرس

واقع الحزبين الكبيرين^(١). لهذا، فإن هذا النظام لا يشجع كثيراً على نمو الأحزاب الصغيرة. فعلى سبيل المثال، فى انتخابات ١٩٩٧ فى إنجلترا، قام ناخب من كل عشرين ناخباً تقريباً بالتصويت للأحزاب الصغيرة (مثل حزب الاستفتاء وحزب الخضر)، ومع ذلك لم يدخل أى من هذه الأحزاب إلى البرلمان. ولهذا، فقد يتغير تركيب مجلس العموم إذا تغير النظام الانتخابى باتجاه بدائل أخرى، مثل التمثيل النسبى بصوره المتنوعة، كالمعمول بها فى جمهورية أيرلندا أو فى ألمانيا، أو مثل الانتخابات المحلية وانتخابات البرلمان الأوروبى فى أيرلندا الشمالية، أو مثل النظام المقترح فى برلمان إسكتلندا ومجلس ويلز أو انتخابات البرلمانى الأوروبى فى بريطانيا العظمى. وكل هذا سيكون له تأثير على طريقة عمل مجلس العموم، كما سيتضح فى الفصل الثانى عشر من هذا الكتاب.

وبصرف النظر عن مزايا وعيوب هذه النظم الانتخابية، فإن عملية التصويت ستظل مرغوبة شعبياً (على الرغم من حدوث انخفاض نسبى فى نسبة المشاركة فى انتخابات ١٩٩٧، التى بلغت ٧١,٥٪ فقط من إجمالى المقيدين فى كشف الناخبين، وذلك بالمقارنة مع نسبة ٧٧,٨٪ فى انتخابات ١٩٩٢).

الاختيار بين المرشحين

لكل حزب سياسى فروعه فى الدوائر الانتخابية، وهى التى تقوم باختيار المرشحين. ومؤخراً بدأ الاتجاه نحو تزايد دور الإدارة المركزية للحزب فى اختيار المرشحين على مستوى الدوائر الفرعية، لاسيما فى الحالات الحساسة. وفى حالة حزب العمال، تم تشكيل "لجنة وطنية تنفيذية" لدراسة عملية اختيار المرشحين فى الانتخابات البرلمانية منذ أواخر عام ١٩٩٧. ولقد دأب الحزب فى الماضى على إصدار قائمة مركزية للمرشحين المعتمدين، ولا نظن أن هذا المنهج سيتغير، كما أن مبدأ "صوت واحد لعضو واحد" لن يتغير أيضاً.

(١) يقصد أن نظام الصوت الثانى يتيح للناخب لمرشح أصلى وآخر احتياطى، على نفس المقعد، أما نظام الصوت الواحد لمرشح واحد على المقعد الواحد فهو يجعل المنافسة أكثر حدة، ويعزز ميل أغلب الناخبين إلى اختبار أحد مرشحي الحزبين؛ ولهذا فهو نظام يفرض ظاهرة سيطرة حزبين كبيرين. كالموجود فى بريطانيا (العمال والمحافظون)، والولايات المتحدة (الجمهورى والديمقراطى) - المترجم.

أما بالنسبة لحزب المحافظين، فإن الراغبين فى الترشيح من أعضائه عليهم خوض سلسلة من المقابلات وإعداد استمارات كثيرة؛ لكى يتم إدراجهم على القائمة المركزية للحزب. وفى الوقت الحاضر، يمكن للجنة الاختيار على مستوى الدائرة أن تختار أى مرشح تريده، بصرف النظر عن القائمة المركزية، بشرط أن من يختارونه يكون معتمداً من الإدارة المركزية للحزب. أما حزب الأحرار فلديه أسلوب مختلف فى عملية اختيار المرشحين فى دوائر مقاطعات إنجلترا وإسكتلندا وويلز.

وبوجه عام، يتم تحديد مجموعة من المرشحين على مستوى كل مقاطعة، ثم يقوم الناخبون أعضاء الحزب بانتخاب مرشح الحزب فى دائرتهم. وبعد هذه الانتخابات -الداخلية- فهناك احتمالات، حيث يتمتع الفائزون من مرشحي حزب المحافظين بعضوية الهيئة البرلمانية للحزب، أما أعضاء حزب العمال فيخوضون عملية اختيار تالية خلال مدة البرلمان، فيما يسمى بعملية "إعادة الاختيار". وفى الغالب، فإن هذه العملية تعد روتينية فى حالة الفوز بأغلبية.

كما سبق، يمكن القول إن عملية اختيار المرشحين تخضع للديمقراطية محلية داخل الأحزاب، برغم عدم الوصول إلى مستوى صرامة "الانتخابات التمهيدية" فى النظام الأمريكى. ولكن فى المقابل، وعلى خلاف النظام الأمريكى، لا يحتاج المرشح ذلك الكم الكبير من العلاقات الشخصية والمصلحية والإنفاق على الدعاية. وبرغم أن التأمين المالى الذى يدفعه المرشح قد ارتفع من ١٥٠ إلى ٥٠٠ جنيه استرليني، فإنه لا يخسر هذا التأمين إلا إذا حصل على أقل من نسبة ٥٪ من إجمالى الأصوات. وفى كل الأحوال فإن هذا المبلغ هو أكثر ما يتحمله المرشح. كما لا يقوم المرشحون بشراء أوقات فى وسائل الإعلام، ولكن هناك صيغة مستقرة بين وسائل الإعلام تقضى بمنح أوقات متكافئة لمرشحي الأحزاب.

من سيتم اختياره؟

بالرغم من الطابع الديمقراطى فى اختيار المرشحين على المستوى المحلى فإن النائب الفائز لا يعتبر ممثلاً للسياسات المحلية، بل إن فوزه تمثيل لمجموع الناخبين فى الدولة. فمن ناحية أولى، نلاحظ أن واحداً من كل ٢٥ شخصاً يحق لهم

التصويت، لا يتمتع بممارسة هذا الحق؛ لأنه محظور عليه ذلك فى انتخابات مجلس العموم، وهذه النسبة تضم كبار موظفى الحكومة، وأفراد القوات المسلحة، وضباط الشرطة، والقضاة، وقساوسة كنيسة إنجلترا وكنيسة إسكتلنده والكنيسة الكاثوليكية. ولو كان مجلس العموم يمثل "كل" المواطنين بالمعنى الحرفى لكان من الواجب وجود ٢٦ عضواً إضافياً على الأقل ليمثلوا هذه المجموعات السابقة، وذلك بالنظر إلى وزنهم العددي بين السكان. ولعل السبب الرئيسى فى حرمانهم من التصويت هو حثهم على العمل واحترام القانون بدون أى ضغوط أو انحيازات حزبية.

ومن ناحية أخرى، فإن نواب مجلس العموم لا يمثلون الطوائف المهنية والاجتماعية بالتساوى. فمن بين المنتخبين عام ١٩٩٧ نجد أن ٧٦٪ منهم يتتبعون إلى حزب المحافظين، ونحو ٥٤٪ لحزب العمال ورغم كون نسبة هامة منهم لا تنتمى للعمال، بل هم من أصحاب الأعمال والمهنيين. فحوالى ٦٤ عضواً من نواب حزب العمال فى مجلس العموم محامون، و ١٢٦ أساتذة جامعات أو مدرسون. والتدريس هو المهنة الغالبة لنواب حزب العمال، بينما المهنة الغالبة لنواب حزب المحافظين هى مدراء الشركات والأعمال الاقتصادية الهامة. وحوالى عضو واحد من المحافظين و ٥٤ من حزب العمال هم فعلاً من أصحاب المهن العمالية اليدوية.

ويلاحظ أيضاً أن المستوى التعليمى للنواب عموماً أعلى من المستوى العام بين السكان، حيث نجد أن ٦٦٪ من نواب حزب العمال، و ٨١٪ من نواب حزب المحافظين، و ٧٠٪ من نواب حزب الأحرار لديهم مؤهلات عليا جامعية. كما أن نسبة النواب الذين لديهم تعليم قبل جامعى تبلغ أقل من النصف بالنسبة لنواب الأحرار، ونحو الثلثين بين نواب المحافظين، والسدس بين نواب حزب العمال، وتعد هذه نسب منخفضة بالقياس مع المتوسط العام للسكان.

وربما يكون هناك تفسير لظاهرة عدم تساوى نسب تمثيل الفئات المهنية فى مجلس العموم، حيث نجد أن الممرضات والمهندسين والعمال اليدويين أقل حظاً فى التمثيل. فالنواب ليس لديهم وظائف آمنة فى البرلمان، ولهذا يودون الاحتفاظ

بوظائفهم الأصلية، والعمل لبعض الوقت. وبعض الوظائف هي من نوع العلاقات العامة التي تجذب السياسيين الطامحين.

وبعض أصحاب الأعمال لا يريدون رؤية موظفيهم يقضون أوقاتاً طويلة في السياسة، وهو ما يعد شرطاً ضرورياً للعمل البرلماني على أية حال. وبعض النواب الذين يعملون في وظائف عالية الدخول لا يريدون التضحية بهذه الدخول من أجل مكافآت منخفضة يحصلون عليها كنواب في المقاعد الخلفية بمجلس العموم وقضاء ساعات طويلة في جلسات مرهقة بالبرلمان.

ومع ذلك لا يوجد دليل عملي على أن النواب يصوتون في المجلس وفقاً لانتماءاتهم المهنية الأصلية إذا تعارضت مع انتماءاتهم الحزبية، فأولاً يأتي ولاؤهم لدوائريهم الانتخابية. ولهذا قد يصبح تحليل التركيب المهني الحالي أو السابق للأعضاء بدون أهمية عملية.

كذلك، فلا يجب الاهتمام كثيراً بتحليل التركيب العمري للنواب. بالمقارنة مع التركيب العمري للسكان، نجد أن قليلاً من النواب من يتراوح عمره بين ٢١ إلى ٣٠ سنة (فقط ٨ نواب كانوا كذلك في انتخابات ١٩٩٧). أما نسبة من تجاوزوا ٦٠ عاماً فهي قليلة أيضاً. ومنذ السبعينيات نجد اتجاهًا متزايد نحو تفضيل النواب الأصغر سنًا، إلا أن الأحزاب على مستوى الدوائر الانتخابية تجند المرشحين أصحاب الخبرة العملية خارج الحياة السياسية بشرط ألا تكون أعمارهم صغيرة جدًا، وذلك حتى يستمر تجديد الدماء بين المرشحين. ومع ذلك هناك اتجاه مواز نحو تفضيل السياسيين المحترفين في عملية اختيار المرشحين.

كذلك، نلاحظ أن الشريحة العمرية بين ٣٠-٦٠ سنة أقل حظًا في تمثيلها داخل مجلس العموم، برغم أن متوسط أعمار نواب حزب العمال المنتخبين عام ١٩٩٢ هو ٤٩ سنة، بينما يبلغ المتوسط لدى المحافظين ٥٢ سنة. وقد أصبح المتوسط العام لأعمار النواب عام ١٩٩٧ قريباً من متوسط عام ١٩٩٢، الأمر الذي يقلل أهمية السن في تحليل خلفية أعضاء مجلس العموم.

باختصار، هناك مجالان أساسيان وأكثر أهمية في نقد مجلس العموم واتهامه بعدم تمثيل المجتمع على نحو عادل، أولهما: تمثيل المرأة، وثانيهما: غياب تمثيل بعض الأقليات الإثنية لسنوات طويلة. ففي الأعوام الخمسة والثلاثين الماضية زاد عدد العضوات كما يوضح الجدول التالي. وبرغم القفزة النسبية التي حدثت عام ١٩٩٧ فإن تمثيل المرأة في البرلمان يظل محدوداً وغير عادل.

الانتخابات/ عدد العضوات	العمال	المحافظون	الأحرار	آخرون	الإجمالي
١٩٦٤	١٧	١١	-	-	٢٨
١٩٦٦	١٩	٧	-	-	٢٦
١٩٧٠	١٠	١٥	-	١	٢٦
فبراير ١٩٧٤	١٣	٩	-	١	٢٣
أكتوبر ١٩٧٤	١٨	٧	-	٢	٢٧
١٩٧٩	١١	٨	-	-	١٩
١٩٨٣	١٠	١٣	-	-	٢٣
١٩٨٧	٢١	١٧	٢	١	٤١
١٩٩٢	٣٧	٢٠	٢	١	٦٠
١٩٩٧	١٠١	١٣	٣	٣	١٢٠

وتبلغ نسبة الرجال إلى النساء في مجلس العموم ٤ : ١ وفقاً لنتائج انتخابات ١٩٩٧، وهي نسبة أفضل منها في مجلس الشيوخ الأمريكي (٩ عضوات من ١٠٠ عضو)، ناهيك عن دول ينعدم فيها تمثيل النساء أصلاً مثل تونجا، الكويت، بابوا غينيا الجديدة. ولكن نسبة المرأة في البرلمان البريطاني أقل بالمقارنة في برلمانات أوروبية أخرى، مثل السويد (٤٠٪ عضوات)، أو النرويج (٣٩٪ عضوات)، أو فنلندا (٣٤٪ عضوات)، أو الدنمارك (٣٣٪ عضوات)، أو هولندا (٣١٪ عضوات)، أو النمسا (٢٧٪ عضوات).

كذلك فإن وزن المرأة في مجلس العموم يفوق وزنها في مجلس اللوردات حالياً، حيث كان هناك (في ١ يناير ١٩٩٨) ٩٧ سيدة من إجمالي ١٢٧٢ عضو بمجلس اللوردات. وإذا أردنا مقارنة الوزن النسبي للمرأة في مجلس العموم مع وزنها النسبي بين المهن الأعلى، مثل مدراء الشركات الكبرى فسنجد أنه أفضل في مجلس العموم، ولكنه سيصبح أقل بالمقارنة مع نسبة المرأة في مهنة الطب.

ومن الجدير بالذكر أن الأحزاب السياسية تتبنى سياسات تشجع المرأة على الترشيح للانتخابات البرلمانية. فبالنسبة لحزب العمال فهو قد تبنى مبدأ ترشيح القوائم النهائية للمرشحات في نصف إجمالي الدوائر الانتخابية "الآمنة" المؤيدة له، بالرغم من أن لجنة قضائية صناعية اعتبرت هذا نوعاً من التمييز. ومع ذلك فنحن بحاجة لخطوات إضافية. فبالرغم من تلاشي اتجاهات الناخبين نحو النظر للمرأة على أنها ربة منزل -وهو الأمر الذي أدى إلى التمييز ضد المرأة في الماضي- فالعديد من النساء غير مهتمات بالانتخابات البرلمانية أو دخول مجلس العموم، ربما لأنه مؤسسة من صناعة الرجال، على حد قول الوزيرة السابقة شيرلي ويليامز، بأن "مجلس العموم لم يعد نادياً للنبلاء من الرجال، بل أصبح ملتقى للأولاد الذكور". وبعدما تركت السيدة شيرلي ويليامز مجلس العموم عام ١٩٨٣، لا تزال كلماتها تترد على ألسنة عضوات جدد عام ١٩٩٧. ولعل أحد أبعاد الحركة المطالبة بإصلاح مجلس العموم هي جعله أقل ذكورية وانحيازاً للرجال.

وبالنسبة للانتماء الإثنى أو العرقي، فقد كان هناك نواب سود في الماضي (نائب من حزب الأحرار وآخر من المحافظين وثالث شيوعي، دخلوا مجلس العموم لفترات قصيرة ما بين ١٨٩٢-١٩٢٩). ولكن على أثر موجة الهجرة إلى الولايات المتحدة في الخمسينيات، من المستعمرات البريطانية السابقة في غربى الإنديز ومن شبه الجزيرة الهندية، لم نجد نائباً واحداً يمثل هذه الأقليات في مجلس العموم حتى عام ١٩٨٧ (بالرغم من تعيين الكثيرين منهم في مجلس اللوردات). كما أن الأقلية الصينية كبيرة الحجم، ولكنها غير ممثلة في مجلس العموم حتى الآن. وقد حاولت الأحزاب تشجيع مرشحين عن هذه الأقليات، ولم تكن الحصيلة سوى ٩ نواب سود أو مهاجرين عام ١٩٩٧، بما يعادل ٤,١٪ فقط من حجم أعضاء المجلس، بالرغم

من أن نسبتهم فى إجمالى السكان تصل إلى ٨, ٥ ٪. ومع ذلك فمن المثير للدهشة أن نجد عضواً واحداً من السود فى مجلس الشيوخ الأمريكى ذاته عام ١٩٩٧ .

من هم اللوردات؟

يركز الكتاب على مجلس العموم، الذى أصبح الجناح الأهم فى البرلمان؛ لأنه يضم النواب المنتخبين الممثلين للسكان، بالرغم من وجود اختلال فى نسب التمثيل كما رأينا سابقاً. أما اللوردات فلا يمثلون سوى أنفسهم. وتعد طريقة عضويتهم فى مجلس اللوردات معقدة فعلاً، كما يبين الشرح التالى .

أولاً: الأساقفة

توجد فئة من اللوردات تسمى " اللوردات الروحيين " وتضم أساقفة من كنائس كثيرة فى كاتدربرى ويورك ودورنهام ولندن ووينشستري، بالإضافة إلى ٢١ أسقفًا لكنائس محلية تابعة لكنيسة إنجلترا. أما بقية اللوردات فهم لوردات زمينيون (أى مؤقتون). ويعود هذا التصنيف إلى العصور الوسطى، حيث كان الأساقفة (أى اللوردات الروحيون) نصف عدد أعضاء البرلمان، أما اليوم فنسبتهم إلى باقى الأعضاء انخفضت إلى عضو من كل نحو ٥٠ عضواً.

ربما تكون كنيسة إنجلترا هى الأفضل حظاً، فى حين توجد كنائس أخرى أحدث فى نشأتها غير ممثلة إطلاقاً فى مجلس اللوردات، مثل كنيسة إسكتلندا، وكذلك طوائف دينية أخرى غير مسيحية، أو كنائس إنجيلية خارج إنجلترا. كذلك فاليهود غير ممثلين فى المجلس باستثناء حالة شخصية واحدة، هى تعيين الحاخام جابكوبوفيتز لوردًا فى يناير ١٩٨٨ .

ثانياً: اللوردات بالوراثة

بلغ عدد اللوردات بالوراثة حتى ١ يناير ١٩٩٨ حوالى ٧٥٠ عضو، منهم ٩ لوردات من العائلات العريقة جداً التى حصلت على اللقب فى التاريخ البريطانى، ولا يزال أبناؤها يتواصلون ويحملون اللقب. أما بقية الأعضاء فهم لوردات بالتعيين الملكى، ويمكنهم توريث اللقب لأبنائهم. والمبدأ الذى يكمن خلف فكرة

التوريث هو الجذور القانونية للأمر الملكي بمنح لقب "لورد"، حيث إن الشخص يصبح لوردًا، وبالتالي فمن حقه دخول مجلس اللوردات، وكذلك توريث نفس الوثيقة لأبنائه (الذكور عادة). ومع ذلك فقد يكون التوريث من خلال الأم، وليس فقط الأب. ومنذ عام ١٩٦٣ أمكن للسيدات من أصحاب وثيقة التوريث دخول مجلس اللوردات.

وأقدم لقب لورد في التاريخ البريطاني هو "لورد دي روس"، وهو البارون الثامن والعشرون، ويعود لقبه إلى عام ١٢٦٤. أما أحدث لقب لورد (باستثناء دوق يورك) فهو لورد استوكتون، الذي تم إنشاؤه بأمر ملكي في فبراير ١٩٨٤، وتم منحه إلى رئيس الوزراء السابق هارولد ماكميلان. وفي عام ١٩٨٣ تم إنشاء لقبين آخرين، بعد توقف لمدة ٢٠ عامًا تقريبًا.

ووفقًا لقانون منح لقب "لورد" الصادر عام ١٩٦٣، فمن الممكن لحامل اللقب أن يوقف أعماله طوال حياته فقط^(١). وهكذا، تمكن "توني بن" من الترشح والفوز بمقعد في مجلس العموم، بعد تخليه عن لقب اللورد الذي حمله أبوه فيسكونت ستانسجيت. وكذلك فعل اللورد چميس دوجلاس هاملتون، حيث استطاع الترشح والفوز بمقعد في مجلس العموم وكان وقتها عضوًا بحزب المحافظين، وبعد ذلك أصبح عضوًا بمجلس اللوردات بعد وراثته للقب عن لورد سيلكر عام ١٩٩٤^(٢) وعلى مدى سبعين عامًا مضت تزداد المطالبة بإصلاح مجلس اللوردات وإلغاء عضوية البرلمان بالوراثة.

ثالثًا: اللوردات مدى الحياة

ربما يعد قانون "اللوردات مدى الحياة" أهم الإصلاحات التي حدثت في مجلس اللوردات في القرن العشرين. وفقًا لهذا القانون، يمكن للمرء أن يكون

(١) دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء اللقب تمامًا، بل يمكن أن يعود إلى النفاذ لمن بعده من وريث إذا أراد الوريث ذلك - المترجم.

(٢) يقصد أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي العموم واللوردات، ولكن يمكن للمرء عضوية مجلس اللوردات بعد عضويته لمجلس العموم، كما يحدث عند حصول المرء على لقب لورد بعد خروجه من مجلس العموم - المترجم.

لوردًا مدى حياته فقط، ولا يجوز توريث اللقب من بعده. وفي يناير ١٩٩٨ تم تعيين ٤٦١ شخص لوردًا مدى الحياة، أغلبهم سياسيون -منهم القيادات الهامة للأحزاب من غير أعضاء البرلمان، وبعضهم اعتزل الحياة البرلمانية بعد عضوية طويلة في مجلس العموم- أو من كبار السياسيين الذين خسروا في الانتخابات. وهناك آخرون تم منحهم هذا اللقب من غير السياسيين أصلاً، ولكنهم قدموا خبرات هامة في حياة مجلس اللوردات، منهم قيادات الجهاز الحكومي والخدمة المدنية، رؤساء الشركات الصناعية العامة والكبرى، كبار رجال الأعمال، قيادات الحركة النقابية العمالية، الأطباء والأكاديميون، وحتى بعض الفنانين والمدرسين.

وتتمتع الملكة بسلطة منح اللقب، ولكن استمرار تمتع اللوردات بالوراثة بهذا اللقب هو من سلطة رئيس الوزراء، وهو ما يعد ميزة كبيرة له. وقد جرى العرف السياسى على إعطاء رؤساء الأحزاب الأخرى فرصة ترشيح أشخاص لنيل لقب لورد مدى الحياة، وهو ما يعد النافذة الوحيدة أمام أحزاب المعارضة لدخول مجلس اللوردات والجلوس في مقاعده الأمامية. ويتم إعلان أسماء اللوردات مدى الحياة في مناسبات محددة وعلى قوائم معينة، تصدر في رأس السنة الميلادية ويوم عيد ميلاد الملكة ويوم إعلان حل البرلمان أو يوم استقالة رئيس الوزراء. وعلى سبيل الاستثناء يتم نشر قائمة أسماء "اللوردات العاملين" أى من قيادات الأحزاب السياسية الكبرى في أوقات مختلفة.

وبعد انتخابات ١٩٩٧، شهد مجلس اللوردات زيادة كبيرة في عدد أعضائه بانضمام ٢١ عضواً يوم حل البرلمان (١٩ أبريل) و ٣ أعضاء يوم عيد ميلاد الملكة (١٤ يونيو)، و ١٠ أعضاء يوم استقالة رئيس الوزراء (٢ أغسطس)، و ٤٨ من اللوردات العاملين (٢ أغسطس). كما تم منح أربعة أشخاص هذا اللقب خصيصاً لكي يصبحوا وزراء؛ لأنهم لم يكونوا أعضاء في أحد مجلسي البرلمان^(١) وبالتالي وصل عدد الأعضاء الجدد في مجلس اللوردات إلى ٨٦ عضواً.

(١) يقصد أن الوزراء يجب أن يكونوا أعضاء في البرلمان، سواء كانوا متخيين في مجلس العموم أو يحملون لقب لورد، وبالتالي أعضاء في مجلس اللوردات، وإذا لم يكن الشخص المرشح لمنصب وزيراً عضواً في أى من المجلسين، فإنه يتم منحه لقب «لورد مدى الحياة»؛ لكي يتمكن من دخول البرلمان وأن يصبح وزيراً - المترجم.

وهكذا، فإن "قانون اللوردات مدى الحياة"، وبالنظر إلى حرص الأعضاء الجدد على حضور الجلسات، قد أدى إلى إمكانية حدوث تغير في تركيب العضوية في هذا المجلس خلال فترة قصيرة، وبصرف النظر عن كل دعاوى الإصلاح والمطالبة بتعديل طريقة تشكيله أصلاً.

رابعاً: اللوردات القضاة مدى الحياة

بالإضافة إلى وظائفه البرلمانية، يقوم مجلس اللوردات بدور المحكمة الاستئنافية العليا للمملكة المتحدة في القضايا المدنية، كما يتولى النظر في القضايا الجنائية بالنسبة لإنجلترا، وويلز وأيرلندا الشمالية. وينظر المجلس نحو ٧٠ قضية سنوياً. والذي يقوم بالعمل القضائي في الواقع هو "لجنة الاستئناف"، كما تتم تلاوة الحكم في الجلسات العامة للمجلس في هيئة جلسات خاصة يعقدها المجلس، كما يمكن إجراء المرافعة في القاعة في غير أوقات انعقاد البرلمان. وتتكون هذه اللجنة من المستشار اللورد (رئيساً للجنة) وكذلك اللوردات القضاة الحاليين أو السابقين بشرط أن يقل عمرهم عن ٧٥ سنة. والذي يقوم بمعظم العمل القضائي في هذه الحالة متخصصون ويتقاضون أجوراً ثابتة، ويتم تعيينهم لهذا الغرض منذ صدور "قانون قضاء الاستئناف عام ١٨٧٦".

من هم اللوردات الفعليون؟

من بين نحو ١٢٧٢ لورد، يوجد ١٢٦ شخص ليس عضواً بمجلس اللوردات، ويضم هذا العدد الأشخاص الذين يقل عمرهم عن ٢١ عاماً، أو هؤلاء العازفين عن المشاركة، وغير الراغبين في إجراءات التوريث وخوض مراسم الحصول على اللقب؛ لهذا فهم لا يحصلون على الأمر الملكي بدخول البرلمان. كما يوجد آخرون حصلوا فعلاً على الأمر الملكي، ولكنهم طلبوا أجازة تفرغ من البرلمان، فضلاً عن سبعة أشخاص قاموا بأكثر الأعمال جرأة وتنازلوا تماماً عن لقب "لورد مدى الحياة". وهكذا، يصبح العدد الفعلي للوردات ١١٤٦ (من إجمالي ١٢٧٢ شخص) يتمتعون بعضوية البرلمان.

إلا أن الحضور الفعلي للجلسات يقل عن هذا بكثير. فعلى سبيل المثال، وحتى

نهاية ١٩٩٦ / ١٩٩٧ ، بلغ العدد الإجمالي للوردات ١٠٨٧ شخص ، ولكن ٨٥٥ فقط منهم حضروا جلسة واحدة على الأقل ، ونحو ٤٥٧ عضو حضروا ثلث الجلسات ، وحوالي ٢٨٦ عضو حضروا ثلثي الجلسات أو أكثر . والنسبة الأخيرة التي تمثل الأعضاء النشيطين تنقسم إلى ١٥١ عضو تم منحهم لقب لورد (أى لوردات بقرار) و ١٣٥ عضو حامل للقب (أى لديه لقب لورد بالوراثة) . ويبلغ متوسط حضور الأعضاء عموماً حوالي ٣٨١ عضو .

ولأن أعضاء مجلس اللوردات (باستثناء القساوسة) هم أعضاء مدى حياتهم ، فإن بعضهم يصبح كهلاً لدرجة العجز عن المشاركة فى أنشطة المجلس . ومع ذلك استطاع اللورد شينويل ممارسة دوره البرلماني قبل وفاته عام ١٩٨٦ عن عمر يناهز ١٠١ عام .

ولا يتقاضى اللوردات أجوراً ، ولكنهم يتلقون تعويضات مالية متنوعة ، من أهمها نفقات السفر من وإلى وستمنستر ، والمبيت فيها ، ونفقات يومية ، ونفقات محدودة لشئون السكرتارية وإدارة مكاتبهم . ويبلغ إجمالى هذه التعويضات المالية للعضو حوالي ١٤٦ جنيه إسترليني عن كل يوم جلسات ، باستثناء نفقات السفر . ولا يمثل هذا المبلغ تعويضاً مناسباً عن عمل دائم ، وليس هذا هو الغرض منه ، ولهذا فالكثير من اللوردات لديهم وظائف هامة أخرى خارج البرلمان .

وفى ١ يناير ١٩٩٨ ، كانت خريطة الانتماءات الحزبية للوردات كالتالى :

* المحافظون ٤٩٥

* العمال ١٥٧

* الأحرار ٦٨

بالإضافة لذلك ، هناك ٣٤٧ لورد (بما فيهم الأساقفة واللوردات القضاة) مستقلون ، أو ما يسمى " أصحاب المقاعد المتقاطعة " ، وحوالي ٧٩ لورداً بدون انتماء حزبي . وبرغم أن نسبة اللوردات المحافظين تفوق ضعف عدد أعضاء الأحزاب الأخرى فى مجلس اللوردات ، فكثيراً ما قام المحافظون بالتصويت ضد

سياسات حزبهم أو حكومات حزب المحافظين، وخصوصاً فى الفترة ما بين ١٩٧٩ إلى ١٩٩٧، ولأن هؤلاء الأعضاء غير منتخبين أصلاً، ولا يحتاجون لدعم الأحزاب السياسية لشعبيتهم أو تأييدهم فى الدوائر الانتخابية، فهم أحرار فى اتخاذ مواقف مستقلة يحسداهم عليها زملاؤهم فى مجلس العموم. ولهذا يؤدى موقف اللوردات إلى ضمان عدم انفراد حزب المحافظين بأغلبية مطلقة فى المجلس، برغم انتمائهم له.

ومن المهم الإشارة إلى أن الحكومة الحالية تتجه إلى إصلاح تركيب مجلس اللوردات كما سنرى فى الفصل الثانى عشر من هذا الكتاب.

الملكة

وصفنا فى بداية هذا الكتاب مدى روعة الغرفة الملكية والممر الملكى فى قصر وستمنستر، ومبنى البرلمان ككل. وذكّرنا هذا بأن الملكة جزء من البرلمان، وبالتالي فهى تمثل الجناح الثالث من المؤسسة التشريعية^(١) ويجب أن تحصل كل التشريعات الصادرة من مجلسى البرلمان بتصديق الملكة، كما أنها تفتتح جلسات البرلمان، وتأمّر بحله، وتوقع على المعاهدات الدولية مع الدول الأجنبية، وتمنح لقب لورد، وتقوم بتعيين العديد من قيادات أجهزة الخدمة المدنية والقوات المسلحة والقضاء. كما أن التشريعات التى يصدرها البرلمان بالوكالة عن الملكة تصدر باسمها. ومع ذلك ورغم كل هذه الصلاحيات فإن الملكة يجب أن تأخذ بنصيحة "رئيس الوزراء"، أى فى الحقيقة تتصرف بما يوافق سياساته، وذلك وفقاً للدستور. وكما قال الكاتب الشهير والتر باجهوت فى القرن التاسع عشر: "يجب على الملكة أن توقع على كل شىء يصدره البرلمان، حتى لو كان وثيقة وفاتها".

وتعتبر الملكة "آن" هى آخر ملك يرفض التصديق على تشريع يصدره البرلمان، وكان ذلك عام ١٧٠٧ فقط. ومنذ القرن الثامن عشر، ابتعد الملوك فعلياً عن السياسة، وفقاً للعرف القائل "الملكة فوق السياسة"، أو كما يقول باجهوت "غموض الملكة هو حياتها، ولا يجب أن نفصح حياتها بضوء النهار، ولا يجب أن

(١) يقصد بالإضافة إلى مجلس العموم ومجلس اللوردات - المترجم.

نجر الملكة إلى حلبة السياسة، وإلا فلن يدعن لها كل المتحاربين، وستصبح حيثئذ مجرد واحدة منهم".

كما أن الدور البرلماني للملكة هو مجرد مسألة احتفالية، ربما أهمها ركوب عربية الموكب الملكي في طريقها إلى البرلمان يوم افتتاح الدورة البرلمانية (حين يكون الركب محاطاً بركب حرس الخيالة، ويسير من قصر باكنجهام إلى وستمنستر)، وارتداء تاج العرس وزى الملكة، وإلقاء الخطبة الملكية (التي تعدّها الحكومة لها، وتتضمن البرنامج السياسى للحكومة عن الفترة القادمة). وفي الظروف العادية عندما تتمتع الحكومة بأغلبية في مجلس العموم ينخفض دور الملكة، ولكن إذا جاءت الانتخابات بغير الأغلبية الواضحة يزداد الجدل حول دور الملكة في السياسة.

فأحد صلاحيات الملكة هو تعيين رئيس الوزراء، ويجرى العرف الدستوري على أنها يجب أن تختار زعيم حزب الأغلبية في مجلس العموم، أو خليفته إذا استقال قبل انتهاء مدة ولايته (كما حدث بالنسبة لرئيس الوزراء هارولد ويلسون الذي تولى الوزارة عام ١٩٧٦)، أو إذا فقد رئيس الوزراء ثقة حزبه في مجلس العموم، مثلما حدث مع مارجريت تاتشر عام ١٩٩٠. ومنذ عام ١٩٤٥، جرى العرف على إعلان الملكة عن زعيم الأغلبية الذي سيتلقى أمر تشكيل الوزارة عقب الانتخابات. ولكن لو جاءت الانتخابات بأحزاب أقلية، أو إذا تم طرح الثقة في رئيس الوزراء في مجلس العموم فلا يوجد عرف دستوري مستقر في هذا الشأن يوجب على الملكة اختيار شخص معين، أو في حالة غياب زعيم أكبر حزب آخر يحقق أغلبية. والسؤال هو: هل تقوم الملكة بتعيين قائد الحزب الآخر في المنصب إذا أبدى قدرة على التآليف بين الأحزاب؟، أم يجب عليها حل البرلمان والسماح بانتخابات مبكرة إذا نصحتها رئيس الوزراء بذلك؟ ولو فعلت هذا، وجرت انتخابات جديدة ثم أتت بنفس النتائج فماذا عليها أن تفعل؟

والمشكلة التي تواجه الملكة في هذا الموقف هي أنها ستخسر في السياسة والسلطة من أجل بناء حكومات ائتلافية أو حكومات أقلية، الأمر الذي سيهز المكانة الرفيعة للعرش وربما سيمس فكرة الملكية الدستورية. ففي استراليا، قام مثل

الملكة (أى : الحاكم العام) عام ١٩٧٥ بعزل رئيس الوزراء أثناء أزمة دستورية، الأمر الذى شجع على نمو حركة المطالبة بالنظام الجمهورى هناك . وعلى العكس من ذلك، وعلى العكس فى بلجيكا، فبرغم أن الشائع هو تشكيل حكومات ائتلافية ثم عندما انتهت الحكومة عام ١٩٨٥ طلب رئيس الوزراء حل البرلمان، لكن الملك رفض لمدة طويلة، ولكنه لم يتعرض لمثل هذه الانتقادات السلبية .

وأحد الاقتراحات الإصلاحية يتمثل فى قيام الملكة بتفويض سلطة حل البرلمان إلى رئيس مجلس العموم، مثلما يحدث فى السويد . ولكن ذلك لن يحل المشكلة، بل ربما يزيد لها تعقيداً، حيث لن يصبح رئيس المجلس محايداً كما يجب أن يكون . ومن الخبرات السابقة، وبناء على نصائح العديد من أهل الخبرة، فالأفضل أن تظل الملكة صاحبة سلطة حل البرلمان وبعيدة عن الصراع السياسى قدر الإمكان، وأن تكون قراراتها براجماتية وعملية فحسب، وفقاً لكل حالة على حدة .

الفصل الثالث

المدراء والموظفون والمعاونون

إدارة البرلمان

تحتاج كل المؤسسات الدائمة، سواء كانت شركة أم مؤسسة خدمة عامة، تحتاج إلى موظفين دائمين. كما أن كل الاجتماعات الموسعة، مثل الجلسات البرلمانية، تحتاج إلى رئيس يديرها وينظمها. إلا أن دور رئيس المجلس في كل من مجلس العموم واللوردات يختلف كثيراً في الحالتين، وليس فقط من حيث ارتداء الأول ثوباً ثقيلاً والثاني ثوباً من الساتان الفاخر. الاختلاف بين المنصبين جوهري وكبير.

رئيس مجلس العموم

يجب على المجتمع مخاطبة رئيس مجلس العموم بعبارة "سيدى الرئيس" أو "سيدتى الرئيسة"، حسب الأحوال. وتعود تلك التسمية إلى تقليد تاريخى حينما كان هو المكلف بالتحدث إلى الملك باسم العامة، وهى أوقات كانت عصيبة مقارنة مع اليوم، حيث كان الملوك والعامة فى حالة نزاع وتصادم مستمر. ولعل من الأدوار الرسمية التى لا يزال رئيس مجلس العموم يقوم بها حتى اليوم إلقاء خطبة رسمية أمام المجلس فى الاحتفالات بانتهاء الحرب العالمية الثانية، وغيرها من المناسبات الرسمية مثل تأبين أنديرا غاندى فى البرلمان الهندى، أو توجيه رئيس سجن بركستون بأمر للقبض على شخص وسجنه إذا أهان المجلس. أما الأدوار الحقيقية لرئيس مجلس العموم اليوم فتتعلق بشئون المجلس الداخلية، ولكنها تؤثر كثيراً على دور المجلس ككل، كما سنرى.

وفى معظم الدول البرلمانية ينتمى رئيس المجلس إلى أحد الأحزاب السياسية.

وفى مجلس النواب الأمريكى، على سبيل المثال، فرئيس المجلس عضو بحزب الأغلبية، بل وغالبًا ما يكون طرفًا فى المناقشات السياسية والحزبية التى تجرى فى المجلس. وفى البوندستاج الألمانى يتم انتخاب رئيس المجلس من بين الأعضاء البارزين والقدامى لحزب الأغلبية، ويظل رئيس المجلس عضوًا نشطًا فى حزبه السياسى، ونفس الوضع تقريبًا يتم فى فرنسا.

وفى بريطانيا، فإن رئيس مجلس العموم يتم انتخابه، وبالطبع من بين الأعضاء المخضرمين. ورؤساء مجلس العموم منذ ١٩٤٠ كانوا دائمًا من حزب الحكومة حتى عام ١٩٩٢ عندما تم انتخاب بيتى بوترويد، العضو السابق بحزب العمال، رئيسًا للمجلس. ومع أن رئيس المجلس شخص سياسى طبعًا، فإن التقاليد البريطانية جرت منذ آرثر أونسلو (الذى كان رئيس مجلس العموم عام ١٧٢٨ ولدة ٣٣ سنة) على أن يكون رئيس المجلس محايدًا حزبيًا، وأن يتجاهل انتماءه الحزبى بمجرد انتخابه رئيسًا للمجلس. وفى حالة حل المجلس وإجراء انتخابات عامة جديدة، فإن رئيس المجلس إذا أراد الاستمرار فى الترشيح والرئاسة لا يخوض معركة انتخابية مطلقًا، بل يعلن فقط عن "رغبته فى الاستمرار كرئيس للمجلس" وعندئذ يفوز بالتزكية فى دائرته، حيث تمتنع الأحزاب عن تقديم مرشح لها فى "دائرة الرئيس". وهكذا فازت بيتى بوترويد فى انتخابات ١٩٩٧، عن دائرة "غرب برومويتش". وبعد الانتخابات العامة، عادةً ما تتم إعادة انتخاب الرئيس السابق، وذلك بصرف النظر عن تغير الأوزان الحزبية فى المجلس أو هوية الحكومة، وذلك ما حدث عندما استمر رؤساء لمجلس العموم (كانوا أعضاء بحزب العمال) فى مناصبهم بعد انتخابات ١٩٧٠ و ١٩٧٩ و ١٩٩٧، وكذلك ظل رؤساء للمجلس كانوا أعضاء بحزب المحافظين فى مواقعهم حتى بعد انتخابات ١٩٦٤ و ١٩٧٤ التى أتت بحكومة العمال.

ويتم انتخاب الرئيس بواسطة الأعضاء، ويكون لكل عضو صوت واحد. وبالنسبة للحزب الحاكم فهو عادةً الذى يعلن تفضيله لمرشح معين (إذا خلا المنصب)، ولكن بالنسبة لأعضاء المجلس من أصحاب المقاعد الخلفية (أو من غير الأعضاء البارزين)، وأصواتهم يمكن أن تغير النتائج. وفى عام ١٩٩٢، هُزم بيتر

بروك بواقع ٣٧٢ صوت ضده وحوالى ٢٣٨ صوت فقط معه، برغم أنه كان وزيراً هاماً، ولكنه خسر أمام بيتى بوترويد. وعموماً فقد جرت العادة فى تاريخ مجلس العموم على "التوافق" حول شخصية معينة، يتم انتخابها رئيساً للمجلس بدون معركة انتخابية تذكر. كما أن رئيس المجلس يأتى من بين الأعضاء العاديين، الذين لم يشغلوا مناصب وزارية، وذلك بصفة عامة، مع وجود استثناءات محدودة بالنسبة لآخر سبعة رؤساء لمجلس العموم. وبالنسبة للسيدة بيتى بوترويد فلم تكن وزيرة، ولكنها كانت العضو الذى يمثل الحكومة فى المجلس خلال الفترة بين ١٩٧٤ إلى ١٩٧٦. ومن حيث علاقته بالدائرة، فرئيس المجلس مطالب بمسئوليات تجاه دائرته مثل بقية الأعضاء، ومع ذلك فإنه لا يستطيع العمل باسم الدائرة فى الحياة العامة، فلا يستطيع توجيه أسئلة برلمانية مثلاً بالرغم من أنه يستطيع توجيه مذكرات وخطابات إلى الحكومة نيابة عن دائرته، وفى هذه الحالة يهتم الوزراء بها اهتماماً بالغاً.

والوظيفة الأساسية والأوضح لرئيس مجلس العموم التى يحرص عليها وخصوصاً منذ بداية بث الجلسات إعلامياً- هى الحفاظ على النظام خلال الجلسة. فكل المتحدثين فى المجلس يوجهون كلامهم للرئيس، وهو المنوط به توجيه الأعضاء لحفظ النظام إذا خرجوا على قواعد عمل المجلس، سواء تلك المذكورة فى "اللائحة الداخلية" أم فى قرارات سابقة اتخذها المجلس. وأغلب هذه القواعد مدون فى كتاب شهير يعرف باسم "إرسكين ماى" وهو كتاب ضخيم ومعقد، أعده أمناء عموم المجلس عبر فترة ممتدة منذ القرن التاسع عشر، ويعاد طبعه باستمرار. وتتناول هذه القواعد مختلف الأمور وأكثرها تفصيلاً ودقة، بداية من الألقاب الشكلية^(١) إلى الأمور الجادة مثل قاعدة "ينظره المجلس"^(٢).

وفى أى برلمان ديمقراطى ينفعل الأعضاء أو تغفل أعصاب بعضهم، وفى هذه الحالة يقوم رئيس المجلس باستخدام سلطاته تجاه أى عضو يحد عن النظام، سواء

(١) مثل مخاطبة الأعضاء لبعضهم البعض باسم دوائرهم الانتخابية وليس بأسمائهم الشخصية، كأن يقول عضو للآخر: السيد «نائب باكنجهام»- المترجم.

(٢) أى حظر تناول العضو أمراً فى مناقشاته بالمجلس إذا كان هذا الأمر محل نظر المجلس - المترجم.

بلغت انتباهه إلى المخالفة أو طلب مغادرته القاعة لمدة يوم أو أكثر، حسب المخالفة. وبعد أن يُعلن اسم العضو المعاقب، يقوم أقدم وزير حاضراً للجلسة بطلب وقف العضو عن الكلام وإخراجه من المبنى لمدة خمسة أيام جلسات في المرحلة الأولى، وقد تصل إلى عشرين يوماً أيضاً. وفي حالات الضرورة يستطيع الرئيس وقف الجلسة.

ويُذكر أن رئيس المجلس ويذريل تحدث عام ١٩٨٥ عن "صعوبة مهام رئيس مجلس العموم، ومسألة الموازنة بين الاتجاهات المتعارضة للسادة الأعضاء". وبالنسبة للأعضاء، فأهم دور لرئيس المجلس هو حفظ التوازن بين حقوق الأقلية وسلطة الأغلبية، وكذلك ضمان حرية أصحاب الآراء غير الشعبية، وأن يوازن بين الحكومة والمعارضة عموماً. فكل السياسيين يريدون ترويض مواقفهم وخوض صراع الفوز به، مما يجعل دور رئيس المجلس أصعب. وبدون شك فإن طبيعة العلاقة بين النواب تؤثر على طريقة عمل المجلس، مما يعرض أي رئيس للمجلس إلى درجة ما من النقد سواء باتهامه بميله إلى محاباة الأقلية أو الحكومة أو المستقلين. أي أن رئيس المجلس سيظل محل نقد من مختلف التيارات على أية حال.

وللرئيس سلطات واسعة تعتمد على تقديره الذاتي، ولكنه محل متابعة مدققة من جانب الأعضاء الذين يشعرون بالتضرر من سلوك الرئيس في ممارسته لهذه السلطات. ولرئيس المجلس الحق في الإذن لأي عضو بالكلام، وعادة ما يحرص على إعطاء فرص متوازنة للأغلبية والمعارضة. ولكن بما أن الوقت محدود عادة فإن بعض الأعضاء لن يحصلوا على الفرصة بالمشاركة في مناقشة بعض الموضوعات الهامة. فعلى سبيل المثال، يوجد نصف ساعة فقط أسبوعياً يمكن للأعضاء خلالها أن يطرحوا أسئلة على رئيس الوزراء، ويتكالب الأعضاء على الحديث في هذه الفترة، ويحاول رئيس المجلس أن يعطي الفرصة لمن لم يتحدث من قبل بقدر الإمكان، ولكنه لن يستطيع إرضاء الجميع.

فإذا تصورنا، مثلاً، أن المجلس يقضى نصف يوم في مناقشة مسألة مثل وقف رحلات العبارة بين إسكتلندا وبلغاست، فإن زعماء الأحزاب والحكومة سيتحدثون

نصف ساعة على الأقل ، ثم تتاح الفرصة لمدة نحو ساعتين لزعماء الأحزاب الصغيرة ، ونواب إسكتلندا وبلفاست ، وربما عضو حزب العمال معبراً عن رأى النقابة المعنية بالموضوع ، ثم يتحدث الأعضاء المتخصصون فى شئون التجارة والنقل البحرى . لا شك أن هذه مسألة صعبة على رئيس المجلس ، وربما تصبح أكثر صعوبة عند مناقشة موضوعات حساسة مثل الدفاع أو الصحة أو السياسة الاقتصادية .

ولرئيس المجلس سلطة تقديرية فى وقف النقاش ، وتحديد مدة الكلام بما لا يزيد عن ١٠ دقائق فى أغلب الموضوعات . كما يحق للرئيس اختيار اقتراحات بعض الأعضاء بمشروعات قوانين أو بتعديلات فى القوانين وتجاهل اقتراحات آخرين . وبالطبع سيكون هذا الدور أخطر بالنسبة لعملية التشريع (كما سنوضح فى الفصل السادس من هذا الكتاب ، حيث ناقش سلطة الرئيس فى رفع الجلسة) . ويمكن أن يؤدى هذا الدور إلى تقليل فترة نقاش المجلس حول أى موضوع ، وكذلك التحكم فى فرصة العضو فى الحديث أصلاً . كما يستطيع الرئيس التدخل إذا وجد أن بعض الأعضاء يهدرون الوقت عمداً عن طريق تكرار نفس الكلام أو افتعال خلاف فى الأمر .

وهناك ثلاثة إجراءات برلمانية هامة يتحكم فيها رئيس المجلس ، منها اثنان يمكن للرئيس من خلالهما أن يعتبر موضوعاً معيناً " عاجلاً " ، أو أن يعتبر سؤالاً معيناً أنه " لا يتعلق بالمصلحة العامة " ، وكذلك سلطته فى السماح بإجراء نقاش عاجل فى أمر ما (كما سوف نوضح فى الفصلين الثامن والتاسع) . وفى العادة لا ترحب الحكومة بهذه الأمور ، التى تتعلق بأمور جوهرية ينقسم الأعضاء فيها إلى فريقين متعارضين تقريباً . أما الإجراءات الهام الثالث الذى يتحكم فيه رئيس المجلس فيتعلق بمسألة معقدة للغاية . فقبل ١٩٧٨ تكررت شكاوى الأعضاء من الرئيس لحرمانهم من فرصة الكلام ، أو أنه يبالغ فى اتهامهم بأنهم يمسون كرامة المجلس ، حتى بلغ عدد الشكاوى عام ١٩٧٦ / ١٩٧٧ نحو تسع شكاوى . ولكن فى عام ١٩٨٧ ، قرر المجلس بأن يتقدم العضو صاحب الشكاوى إلى الحديث مع رئيس المجلس بشكل انفرادى وخاص أولاً ، ثم يقرر الرئيس مدى السماح بإدراج الشكاوى فى جدول

الأعمال، الأمر الذى قلص عدد الشكاوى بشكل درامى، لتصل إلى ٣ حالات فقط منذ عام ١٩٩٠، وبالتالي فإن تخويل رئيس المجلس هذه الصلاحية قد ساعد على تجنب الشكاوى الوهمية أو المفتعلة التى حدثت فى الماضى.

ومع كل السلطة التقديرية للرئيس، فإنه محكوم بالسوابق التى وضعها رؤساء سابقون لمجلس العموم (كما قال جورج توماس)، ومن ذلك ممارسة سلطته التقديرية فى قفل باب المناقشة حول اقتراح تشريعى لأحد الأعضاء، أو مناقشة اقتراح آخر رغم رفض اللجنة له، أو السماح بوقت إضافى لعضو لطرح سؤال برلمانى، وغيرها من أمور.

وهناك مجالان يلتزم فيهما الرئيس بالسوابق على نحو صارم. فعندما يكون البرلمان فى أجازة أو عطلة أسبوعية، تستطيع الحكومة أن تطلب من رئيس المجلس دعوة المجلس لانعقاد طارئ بسبب المصلحة العامة، وغالباً ما يتجاوب الرئيس مع طلبها. ومن ناحية أخرى، يمكن لصوت الرئيس ترجيح عملية القرار إذا تساوت أصوات المؤيدين والمعارضين، برغم أنه لا يشارك فى التصويت عادة إلا فى تلك الحالة الاستثنائية، وهى التى قد تحدث عندما لا تملك الحكومة سوى أغلبية بسيطة، أو تكون حكومة ائتلافية، كما حدث فى فترات ١٩٧٤-١٩٧٩ عندما مارس رئيس المجلس صلاحية "الصوت المرجح" سبع مرات، ثم مرة واحدة فى فترة ١٩٩٢-١٩٩٧.

وقد وضع رؤساء مجلس العموم السابقون خلال ١٧٩٠-١٨٦٠ عدة قواعد لهذا الصوت المرجح، مما يساعد على إتاحة فرصة أكبر للمجلس فى التروى قبل القفز إلى قرار يصعب الرجوع فيه. ويحرص رؤساء المجلس على اتباع هذه السوابق بكل صرامة لكى لا يتهمهم أحد بالتحيز، لا سيما فى القرارات الحساسة التى ينقسم بشأنها المجلس تماماً، مثلما حدث فى آخر تلك الحالات، فى ٢٢ يوليه ١٩٩٣ بشأن اقتراح تقدم به زعيم المعارضة لتعديل قانون الانضمام للبروتوكول الاجتماعى لاتفاقية ماسترخيت الذى تقدم به رئيس الوزراء، حيث انقسم المجلس بين ٣١٧ للمؤيدين و٣١٧ للمعارضين. وقد صوت رئيس المجلس ضد اقتراح التعديل مبرراً ذلك بأن اقتراح التعديل يجب أن يحصل أصلاً على الأغلبية قبل

النظر فيه. وكان الموقف عصيباً، ولم يكن هناك أفضل من الاستناد إلى السوابق لكي تبرر المنصة موقفها هذا.

ولرئيس المجلس صلاحيات لائحية هامة، أبرزها عضوية ورئاسة اللجنة العامة لمجلس العموم. وهذه اللجنة هي التي تشرف على تعيين وأداء كافة العاملين بالأمانة العامة للمجلس. كذلك، فرئيس المجلس عضو في كافة اللجان المشتركة ويرأسها أيضاً، حتى إن كانت الإدارة الفعلية للجان في يد أعضاء آخرين، لا سيما قضاة المحكمة العليا. وفي الماضي، جرت العادة على أن يقوم رئيس المجلس بعقد مؤتمر صحفي حول اقتراحات تعديل النظام الانتخابي، لا سيما إذا رأت الحكومة أهمية في التعرف على اتجاه المجلس قبل التقدم باقتراح التعديل إليه.

وبرغم اللجوء إلى السوابق، فإن المواقف تتغير، ويواجه رئيس المجلس أموراً جديدة لا سوابق فيها، ومن يتعين عليه تعديل السلوك البرلماني للتكيف مع المستجدات، وبالتالي تظهر لنا سوابق جديدة، وهكذا. وقد تكون السوابق المستحدثة جوهرية للغاية، مثل قرار رئيس المجلس خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن التاسع عشر بمناسبة مناقشة الحكم الذاتي في أيرلندا الشمالية، عندما وضع رئيس المجلس حداً لمدة كلام العضو بعد أن كان يستطيع التحدث لأي فترة يريد، حيث أوشك بعض الأعضاء على تعطيل عمل المجلس بالحديث الطويل في هذا الشأن، وتحولت المناقشات إلى شبه فوضى.

وقد يكون الجديد في مجال آخر، مثلما قامت رئيسة المجلس بوترويد بمطالبة الحكومة بأن تخطر المجلس بالتغيرات المحتملة في سياساتها قبل تناولها في وسائل الإعلام.

ويسبب الحيادية الصارمة لرئيس المجلس، فقد يصبح منعزلاً عن الانخراط في صداقات مع الأعضاء أو حتى تناول الغذاء معهم. كذلك فإن رئيس المجلس يرتدى ثوباً ثقيلاً (برغم أن رئيسة المجلس السيدة بوترويد استبدلته بثوب طويل وأخف حملاً)، ويسير أمامه حارس شرف طوال الوقت عندما يخرج من مقر إقامته، وإذا مرّ رئيس المجلس في ممرات القصر وسار أمامه أي شخص فلا بد أن يقف وينحني له، بما فيهم رئيس الوزراء شخصياً.

ومع ذلك، ففي الأحاديث والجلسات الخاصة يتعرض رئيس المجلس لانتقادات من كافة التيارات السياسية والأعضاء. وإذا وجد أحدهم أن رئيس المجلس قام بتصرف يتعارض مع الحياد التام يمكن أن يتقدم بمذكرة لانتقاد الرئيس في جدول الأعمال. ولا يجوز انتقاد الرئيس في أمور سطحية أو هامشية. ورئيس مجلس العموم غير محصن ضد النقد، كما هو الحال بالنسبة لرئيس البوندستاج الألماني مثلاً، ولكن نقده يجب أن يكون بسبب أمور جوهرية. لهذا يحتاج رئيس المجلس إلى درجة من الانعزال عن الجميع.

وفي المقابل، يحصل الرئيس على تعويضات هامة، منها ما يوازي مرتب وزير/ عضو مجلس الوزراء، والإقامة في جناح الرئيس بقصر وستمنستر الفخم، ولقب لورد عند اعتزاله. ولكن أهم تعويض للرئيس هو قيامه بالدور الذي انتخب من أجله، وضمان حسن سير عمل البرلمان وعدالة إجراءاته.

ولرئيس المجلس ثلاثة وكلاء: أحدهم للشئون المالية، والآخران نائباً لرئيس (أحدهما لرئاسة اللجان). ويختص وكيل المجلس للشئون المالية بالنظر في مشروعات القوانين المالية، ويرأس اللجنة العامة في اجتماعاتها، وهي لجنة هامة جداً، تولى رئاستها أشخاص أصبحوا رؤساء للمجلس فيما بعد، مثل توماس وويذريل، وأيضاً بيتى بوترويد. ولا يشارك رئيس اللجنة في التصويت، ولكنه يظل عضواً في حزبه، ولهذا نجد رئيس اللجنة ووكلاء رئيس المجلس ينتمون لأحزاب مختلفة، وقد تكون من المحافظين والعمال في نفس الوقت. إلا أنهم جميعاً لا يشاركون في التصويت طالما كانوا رؤساء للجنة أو المجلس.

رئيس مجلس اللوردات (المستشار اللورد)

يقع مقر إقامة رئيس مجلس اللوردات في الطرف الآخر من قصر وستمنستر، في مواجهة قصر إقامة رئيس مجلس العموم. ويختلف دور كل منهم تماماً. ف رئيس مجلس اللوردات يجمع بين السلطات الثلاث التي يتم الفصل بينهما في النظام الأمريكي (التشريعية والقضائية والتنفيذية). ويقوم رئيس الوزراء بتعيين رئيس مجلس اللوردات تقريباً (أى يطلب تعيينه بواسطة الملكة وتستجيب له الملكة دائماً)،

وهو عضو بمجلس الوزراء أيضاً بحكم كونه المسئول عن إدارة شئون المحاكم . ولا يتولى هذا المنصب إلا كبار المحامين ورجال القضاء اللامعين ؛ لأنه يرأس السلطة القضائية ، ويتولى رئاسة مجلس اللوردات عندما ينعقد على هيئة المحكمة العليا (فى بعض الأحيان) . وقد زادت أهمية دوره القضائي على دوره فى إدارة شئون مجلس اللوردات إلى درجة أن رئاسته للمجلس فى الجلسات العادية تعتبر وظيفة مكملة لدوره الوزارى الأهم .

إلا أن سلطات رئيس المجلس (ونوابه) فى مجلس اللوردات تعتبر محدودة جداً بالمقارنة مع رئيس مجلس العموم . فرئيس مجلس اللوردات ليس له سلطات تقديرية فى إدارة شئون المجلس ، بل إن جميع اللوردات مسئولون عن حفظ النظام بالمجلس واحترام كرامته ، ويستطيع أى لورد لفت انتباه المجلس ككل إلى أى مساس بالنظام أو انتهاك لتقاليد المجلس . وإذا تعرض المجلس لمأزق واحتاج إلى تدخل لحسم موقف معين فإنه يلجأ إلى " قائد المجلس " (وهو أحد وزراء الحكومة) وليس إلى رئيس المجلس . ويتدخل قائد المجلس ، أو زعيم الأغلبية فى المناقشات إذا حدثت أية اضطرابات أو مصاعب إجرائية (وهى نادرة) .

ولا يقوم رئيس مجلس اللوردات بإعطاء اللوردات الإذن بالكلام ، بل يتحدث اللوردات وفقاً لقائمة معدة قبل الجلسة . إلا أنه فى حالة نظر أمور تشريعية ينادى الرئيس على الأعضاء أصحاب الاقتراحات للحديث عن مقترحاتهم أولاً ، ثم يتحدث الأعضاء بعدها بدون إذن من الرئيس (بل حسب القائمة المعدة قبل الجلسة) .

ولا يحق لرئيس المجلس إغلاق باب المناقشة ، وكل ما فى الأمر أنه ينتظر حتى ينتهى الأعضاء من الكلام ، ثم يطرح الموضوع للتصويت ويعلن النتيجة . ويشارك الرئيس فى التصويت كبقية الأعضاء . وإذا تساوت الأصوات فلا يعتبر صوته مرجحاً ، بل هناك قواعد لائحية فى هذا الشأن . ولرئيس مجلس اللوردات (مثل رئيس مجلس العموم) سلطة دعوة المجلس للانعقاد للمصلحة العامة حتى لو كان فى أجازة ، كما حدث عند اندلاع حرب فوكلاند مثلاً . وبما أن الرئيس عضو

بالحكومة فلا يمكن أن يصبح حياديًا، بل يدافع عن سياسة الحكومة ويصوت لها. ويقوم رئيس المجلس بتمثيله فى مناسبات متفرقة، وبناء على موافقة المجلس. كما لا يقوم رئيس مجلس اللوردات بدور يذكر فى إدارة الشئون اليومية للمجلس، بل يقوم رؤساء اللجان بهذه المسئولية، على خلاف الوضع بالنسبة لرئيس مجلس العموم.

القيادات البرلمانية الأخرى

مجلس اللوردات

عدد الموظفين فى مجلس اللوردات محدد نسبيًا، ويرأسهم أمين عام المجلس، وذلك وفقًا لقانون ١٨٢٤، ويعتبر الأمين العام المسئول المالى والمدير العام للعاملين، فيما يشبه صلاحيات أمين عام مجلس العموم، ولكنه يقوم بدور " كاتب المحكمة " عندما ينعقد مجلس اللوردات على هيئة المحكمة العليا. ويعاون الأمين العام عدد من المدراء يختصون بأمور المحاسبة، واللجان، وفروع الأمانة العامة، والشئون الخارجية للمجلس، وكذلك الصحافة والنشر والمضابط وإصدار التقرير الرسمى بالمداولات، أو الهانسارد^(١)، ونشر التشريعات والسجلات التاريخية ومهام مراجعة الصياغة. إلخ.

ويعاون هؤلاء المدراء عدد من العاملين المسئولين عن المكتبة وخدمات الأبحاث للوردات. وأحد هؤلاء يقوم بإعداد " محفظة " الأمين العام، ويسمى " صاحب العصا السوداء " ويظهر فى مناسبات علنية هامة أبرزها مسيرته كل عام إلى مجلس العموم لدعوة أعضائه إلى مجلس اللوردات للحضور والاستماع إلى خطبة الملكة فى افتتاح الدورة البرلمانية. وعندما يصل هذا الشخص إلى مجلس العموم، ينغلق باب المجلس أمامه كإشارة إلى التقليد التاريخى الذى حدث عندما استقل مجلس العموم عن العرش، ثم يطرق بعصاه ثلاث مرات حتى يسمح له بالدخول. كما أن صاحب العصا السوداء يقوم بتمثيل الأمانة العامة ولجان المجلس فى مناسبات احتفالية أخرى، وهو أيضًا المسئول عن صيانة مبنى مجلس اللوردات ومرافقه

(١) أو المضيطة (Hansard)، وهى التقرير الرسمى لمجلس العموم - المترجم.

الأساسية . وكان الذى يشغل هذا المنصب فى الماضى أحد قادة القوات المسلحة المتقاعدين ، ولكنه مفتوح أمام غيرهم اليوم .

وهناك شخصية هامة أخرى هى رئيس اللجان ، وهو عضو بالمجلس يتم تعيينه بواسطة المجلس لرأس جميع اللجان بالمجلس ، وهو أيضاً أحد النواب المهمين لرئيس المجلس ، ويعاون الرئيس ووكلاءه فى شئون إدارة الجلسات . وهذا الشخص مؤثر أيضاً ؛ لأنه يرأس اللجنة الخاصة بشئون المجلس ولجانها الفرعية ، المعنية بالإدارة والمحاسبة المالية والتوظيف ، ويتلقى مرتب وزير دولة .

مجلس العموم

قائد المجلس

وهو عضو بالمجلس ، وأيضاً عضو بمجلس الوزراء ؛ ولهذا يعينه رئيس الوزراء . وبرغم أنه يدافع عن الحكومة فى المجلس إلا أن مسئوليته تتضمن حماية حقوق ومزايا المجلس ككل . وبالتعاون مع ممثلى حزب الأغلبية ، يعد قائد المجلس أحد أركانه الهامة . ويقوم قائد المجلس بدور هام فى اللجان عندما تعالج أموراً تشريعية ، ويعد تقريراً أسبوعياً لمجلس الوزراء حول الأمور التى سيناقشها المجلس فى الأسبوع التالى ، ويقدم رغبات الحكومة للمجلس ، ويرد على الأسئلة بشأنها ، وذلك كل يوم خميس فى فترة انعقاد المجلس . كما يقوم قائد المجلس بحفز المجلس لمناقشة أمور هامة مثل ضبط أداء الأعضاء إذا خالفوا القواعد ، ويقدم رأى الحكومة فى المسائل الإجرائية التى يناقشها المجلس . ويكون هذا الشخص عضواً بحكم المنصب فى اللجنة العامة للمجلس . وكان قائد المجلس يرأس لجنة شئون الأعضاء فى الماضى ، حتى تولاه أحد الأعضاء العاديين عام ١٩٩٧ كما يرأس قائد المجلس لجنة خاصة وهامة حول تحديث عمل المجلس وكان عضواً باللجنة المشتركة للمجلسين لمناقشة مزايا الأعضاء وحقوقهم . ويقوم قائد المجلس بتلخيص المناقشات فى نهايتها ، أو بافتتاح المناقشات عند بدايتها ، وكذلك عند طلب طرح الثقة فى أى أمر . وهناك " قائد ظل المجلس " تعينه المعارضة .

وفى مجلس اللوردات يوجد شخص يقوم بدور مشابه لقائد مجلس العموم، يسمى "قائد مجلس اللوردات"، وسنقدم تحليلاً مفصلاً لهذه القيادات فى الفصول التالية للكتاب.

الموظفون

هناك شخص يسمى كبير الموظفين، وهو أقدم موظف دائم بمجلس العموم، وهو يختلف عن نظيره فى مجلس اللوردات فى أنه لا يرأس الإدارات الأخرى بمجلس العموم برغم أنه المسئول عن كافة الشئون المالية للمجلس. وتعود وظيفة كبير الموظفين إلى العصور الوسطى ومنذ عام ١٣٦٣، وعندما كانت الأمية منتشرة. ولا يزال هو المسئول عن صحة وتوثيق المضابط وقرارات المجلس وجدول أعماله، ولهذا يجلس على "طاولة المجلس" أسفل منصة الرئيس، برفقة بعض معاونيه. ولا يلتزم هؤلاء الجالسون على طاولة المجلس بزي رسمى أو تاريخى كالذى يرتديه المدعى العام فى المحكمة مثلاً، وهم لا يمارسون أى دور قضائى. وتتمثل خبرة هؤلاء فى الشئون الإدارية واللائحية للمجلس، ويقدمون الرأى الفنى حول إجراءات عمل البرلمان للرئيس والحكومة والمعارضة والأعضاء عموماً.

ويرأس كبير الموظفين إدارة خاصة تضم موظفى اللجان، وتقوم بالرد على أسئلة الأعضاء وغيرها فى الشئون البرلمانية أو التى تهتم الصحافة والرأى العام. والجزء الأكبر من العاملين بهذه الإدارة يعملون باللجان الخاصة وهم موظفون دائمون بها. ويتم تعيين كافة الموظفين بالمجلس وفق نفس إجراءات تعيين موظفى الخدمة المدنية والسلك الدبلوماسى، ومع ذلك، فهم ليسوا جزءاً من جهاز الخدمة المدنية، بل يظلون مستقلين عن الحكومة، ومسئولين عن إعطاء الرأى والمشورة المتكافئة لكل الأعضاء، بداية من زعيم الأغلبية إلى أحدث عضو بالمجلس. كما تضم هذه الإدارة قسمًا خاصًا بتعداد وحساب الأصوات، وهو الذى يحصر نتائج التصويت ويقدمها للأعضاء ولأجهزة المجلس، ولاسيما ما يسمى "مكتب العلوم والتكنولوجيا بالبرلمان"، الذى تم إنشاؤه عام ١٩٨٨ لتقديم الخدمات المعلوماتية للأعضاء، وأصبح جزءاً من الأمانة العامة للمجلس عام ١٩٩٣.

وكافة الموظفين يعملون تحت إشراف اللجنة العامة، ومع ذلك فإن كبير الموظفين وحده ونائبه الأول (المساعد) يتم تعيينهما بقرار ملكي، مما يؤكد على استقلاليتهما.

مفوض الشئون اللائحية

وقد تم استحداث هذا المنصب في نوفمبر ١٩٩٥، على أثر تقرير لجنة مراجعة إجراءات مجلس العموم برئاسة نولان، وكجزء من حزمة التحديث لما عرف في بريطانيا باسم "تدهور العرف البرلماني"، وتم تعيين سير جوردن دواني، المحاسب العام السابق، في هذا المنصب.

وأهم وظائف هذا المفوض هي سجلات المجلس، والتي تهم الأعضاء من الناحية المالية وتهم العاملين والمحريين البرلمانيين أيضاً. ويوجد شخص يساعد المفوض في هذا الشأن يدعى "مسجل شئون الأعضاء". ويكون المفوض مسؤولاً عن تدقيق السجلات وإتاحتها للأعضاء، وتقديم المشورة في هذا الشأن. ويعتبر "مسجل شئون الأعضاء" أهم معاوني المفوض، وهو الذي يراقب وجود مصالح خاصة للأعضاء خلال عملية التصويت، ومنذ عام ١٩٧٥ أصبح يقيد هذه الملاحظات في سجل خاص.

ويحظر على العضو التحيز لأية مصالح ذاتية له في عملية التصويت، سواء كانت مالية أو تتعلق بأصدقائه وشركائه في العمل الخاص، أو أن يتلقى هدايا تزيد قيمتها على ١٢٥ جنيه إسترليني أو هدايا عينية تزيد قيمتها الإجمالية عن ٥٪ من مرتبه (أي حوالي ٢٢٠ إسترليني في عام ١٩٩٧)، أو يدعى لزيارات دولية تهدف لجمع أموال خاصة أو عامة، ويحظر عليه تلقي أى صورة من صور الهدايا والأموال من حكومات أو منظمات أو أشخاص أجانب، ويمتنع عن تملك الأصول أو الأسهم في شركات بما يزيد عن ١٪ من إجمالي أسهمها، وبما لا يتجاوز ٢٥ ألف إسترليني. ويجب على الأعضاء قيد هذه الأمور لدى "مساعد المفوض العام لشئون الأعضاء"، وإرفاق صور من أية وثائق تتعلق بها وبأى ترتيبات قاموا بها خارج حزبهم للحصول على خدمات بوصفهم أعضاء برلمان.

والغرض من كل هذا هو ضمان مراقبة تأثير المصالح الذاتية للعضو على عمله البرلماني . ومع ذلك فإن هذه الإجراءات محل جدل واسع واختلاف في الرأي . ففي الماضي ، رفض عدد قليل من الأعضاء تسجيل هذه الأمور ، بينما يرى آخرون أنها ليست كافية ، حيث لا تغطي مثلاً المصالح المالية لأبناء العضو . كذلك يجب على الأعضاء التصريح بأية مصالح يمثلونها خلال مناقشاتهم البرلمانية ، أو خلال إجراء تحقيقات بواسطة اللجان ، وكذلك عند إدراج الأسئلة والطلبات ، أو الاقتراحات التشريعية ، وغيرها . وعادةً ما يذكر العضو هذه المصالح إذا تقدم بمذكرة مكتوبة ، فيضع حرف (R) بعد اسمه مدوناً على المذكرة^(١) .

ويراقب المفوض أيضاً التزام الأعضاء بمواثيق السلوك البرلماني التي أقرها المجلس في يولييه ١٩٩٦ ، وتبلغ ٢٧٠ صفحة . وتحدد الإلتزامات التي تقع على العضو ، وكذلك السلوك " الأمثل " لعضو البرلمان ، الذي يعود توثيقه إلى أواخر القرن العشرين . ويرى البعض أن هذا الميثاق فضفاض ، بينما يرى آخرون أنه صارم أكثر من اللازم (مثل حظر تمثيل المصالح في المجلس) ، ولهذا يقوم المفوض بإبداء المشورة للجنة حقوق وواجبات الأعضاء حول قواعد هذا الميثاق وتفسيرها ، ومراقبة الإلتزام بها وقيدها في السجلات . وعند الضرورة ، يمكن للمفوض إصدار توصيات لهذه اللجنة للنظر فيها من تلقاء نفسه .

أخيراً ، يقوم المفوض بدور عام خارج المجلس ، مثل تلقي الشكاوى " الجادة " سواء من الأعضاء أو المواطنين حول سلوك أو ممتلكات أحد الأعضاء . وعلى سبيل المثال ، تضمن تقرير المفوض في يونيه ١٩٩٧ نحو ٨٥٠ فقرة تناولت اتهامات خطيرة ضد نيل هاملتون و٢٤ عضواً آخر ، قدمها محمد الفايد وجريدة الجارديان وآخرون ، فيما كانت موضوعات حيوية خلال انتخابات عام ١٩٩٧ .

ومنذ تأسيس مكتب المفوض العام للشئون اللائحية وهو يتمتع باحترام عام كبير . ويزداد دور المفوض ، وكذلك اللجنة في ضمان نزاهة سلوك الأعضاء حينما يشور لغط في الرأي العام حول أحد الأعضاء أو حينما تسعى الصحافة لإثارة هذه الأمور .

(١) أى إشارة إلى عبارة «يمثل مصلحة كذا... Representing - المترجم .

الحاجب

أنشأ الملك هنرى الخامس هذا المنصب عام ١٤١٥، وتولاه موظف كبير متقاعد، وكان مسئولاً عن تنفيذ قرارات المجلس التى تتعلق بحفظ النظام، مثل الاعتقال والاحتجاز، ولا يزال يقوم الحاجب بهذا الدور على نحو رمزى كدلالة على سلطة رئيس المجلس. وفى الوقت الحالى يكون الحاجب ومعاونوه مسئولين عن حفظ الأمن والنظام فى المجلس، ومنع اقتحام المتظاهرين أو حدوث شغب فى حرم المجلس. بالإضافة لذلك، يقوم الحاجب بمهام تأمين القصر وخدمات الأعضاء، وأهمها صيانة أمن وسائل الاتصالات والمعلومات.

فمن الملاحظ أن اعتماد المجلسين على الحواسيب وتكنولوجيا المعلومات يزداد بشكل كبير، وكل هذا يحتاج إلى تأمين. والأعضاء يشترون الكمبيوتر على نفقتهم (ولكن اعتباراً من يونيه ١٩٩٤ قرر المجلس توفير خدمات كمبيوتر مركزية لكل الأعضاء). وقد أنشأ المجلس خدمات معلومات مباشرة لبعض الوقت ووفر لكل الأعضاء شفرة للدخول إلى قواعد البيانات، وكذلك وفر هذه الخدمة للموظفين وأمناء المكتبة وغيرهم من معاونين بالمجلسين. ويشتمل هذا النظام على كافة المضابط، والإصدارات البرلمانية وجدول الأعمال، ومحتويات المكتبة. وقد تم إصدار دليل بخدمات المعلومات فى المجلسين على نفقة المجلسين معاً.

ويقوم الحاجب بالإشراف على وسائل الاتصال الإلكترونية وقواعد البيانات البرلمانية ودائرة الفيديو فى أنحاء القصر وملحقاته، وكذلك تم توصيلها بالإنترنت ومدها بخدمات الفاكس والبريد الإلكتروني وشاشة لعرض جدول الأعمال وخدمات الضيافة فى المجلسين. ويزداد الإقبال على خدمات المعلومات التى أنشأها البرلمان، لا سيما للاطلاع على التشريعات والمكتبة وتقارير اللجان، وتم إنشاء موقع على شبكة الإنترنت^(١).

وتشارك الأمانة العامة لمجلس العموم مع الأمانة العامة لمجلس اللوردات فى تحديث دليل أعمال البرلمان بشكل مستمر.

(١) عنوانه: www.parliament.uk.

مكتبة مجلس العموم

تقدم المكتبة خدمات تتعدى الدور التقليدى للمكتبات، فلديها إدارة كبيرة للبحوث والمعلومات تتوسع باستمرار، وتعد أهم مصدر لهذه الخدمات لأعضاء المجلس، الذين يقدرون دورها بشكل واضح. وتقوم أقسام هذه الإدارة بأبحاث فى مختلف الأمور، كالعلاقات الدولية والسياسات الدفاعية والاقتصادية والاجتماعية، والإحصاء والشئون الداخلية والبحث العلمى والبيئة ودراسات السوق والنقل وغيرها من المسوح الاجتماعية المتنوعة. ويعمل بهذه الإدارة باحثون متخصصون ويلقى عملهم احتراماً كبيراً داخل وخارج البرلمان. كما تضم المكتبة قسماً للجمهور، يحتوى على مواد كثيرة، وهذا القسم متصل بخدمات تليفونية مباشرة.

الموظفون الآخرون بمجلس العموم

هناك إدارات أخرى فى الأمانة العامة للمجلس تختص بخدمات الضيافة للأعضاء (التي يبلغ متوسط سعر الغداء فيها نحو ٤ جنيهات إسترليني عام ١٩٩٦/٩٥)، كما تصدر الجريدة الرسمية ومضابط المجلس ولجانه، وتدير شئون مرتبات الموظفين ومكافآت الأعضاء.

ويبلغ عدد العاملين فى مجلس العموم ١٣٧٣ شخص حتى ١ أبريل ١٩٩٧.

إدارة أعمال البرلمان

بعد كل الوصف السابق، فالسؤال هو: كيف يعمل هذا الفريق الضخم من الموظفين فى كلا المجلسين؟ والملاحظ أن المحللين يهتمون كثيراً بالشئون الداخلية للبرلمان، إلا أن تناول أغلبهم غير دقيق، ربما يكون لأن إدارة أعمال البرلمان معقدة وليست سهلة على الفهم، أو ربما لأن البعض يظن أنها لا تؤثر كثيراً على أعمال البرلمان وبالتالي لا يهتمون بدراستها جيداً. إلا أن الإدارة البرلمانية تؤثر كثيراً على بيئة عمل المجلسين، وقد نجد بعض أعضاء البرلمان يهتمون جداً بشئون الضيافة أو خدمات المكتبة بدرجة لا تقل عن اهتمامهم بالدور التشريعى للبرلمان.

وكل من المجلسين يضع قواعد إدارة شئونه الداخلية، من خلال آلية متشابهة تتمثل في تفويض اللجان باختصاصات محددة لإدارة الشئون البرلمانية. ويتمثل دور الموظفين الدائمين في معاونة هذه اللجان وتنفيذ توجيهاتها. وفى ١ أبريل ١٩٩٢، وعلى أثر تقرير لجنة سير روبن إيز حول إدارة شئون مجلس العموم، قام المجلسان بإعادة النظر فى الإدارة الداخلية ولاسيما الشئون المالية أكثر من أى وقت مضى. وفى السابق اعتمد البرلمان على التمويل الذى وفرته وزارة البيئة، وكذلك المكتب الإدارى للملكة من أجل تمويل الطباعة والإصدارات. ولكن هذا التمويل توقف تمامًا، واضطر المجلسان إلى إعادة تشكيل اللجان الداخلية لتولى مهام جديدة، على النحو الذى نصفه فيما يلى:

مجلس العموم

تعتبر "اللجنة العامة" سلطة صنع القرار فى الشئون الإدارية للمجلس، ويعود تأسيسها إلى عام ١٩٧٩، بناء على قانون إدارة مجلس العموم لعام ١٩٧٨ ويتولى رئيس المجلس رئاسة هذه اللجنة، وتضم قيادات المجلس ولجانه، وكذلك زعيم المعارضة وثلاثة أعضاء عاديين، بواقع عضو عن كل حزب من الأحزاب الثلاثة الكبرى (العمال والمحافظين والأحرار). وتقوم اللجنة بتوظيف كافة العاملين ودفع أجورهم فى الإدارات الست الكبرى بالمجلس (وهى الموظفون، المكتبة، الحاجب، الشئون الإدارية، الضيافة، المضابط)، وتشرف على كافة الخدمات التى يقدمها المجلس وكذلك على أحوال مراقه ومبانيه (فيما عدا مكافآت الأعضاء حيث يتم صرفها من الخزانة العامة).

ويقوم المجلس سنوياً بالتصديق على موازنته، فى قسمين رئيسين، الأول يتعلق بالشئون الإدارية (وبلغ ٧٨ مليون إسترليني عام ١٩٩٨/٩٧) وأعمال وخدمات المجلس (وبلغ ١١٢ مليون إسترليني عام ١٩٩٨/٩٧)، أما مكافآت الأعضاء فيتم التصديق عليها فى بند منفصل. وبرغم أن وزارة الخزانة هى التى تمول إنفاق المجلس إلا أن موازنة المجلس لا تخضع لرقابة هذه الوزارة، وإنما يقدمها رئيس المجلس للمجلس إلى الحكومة نيابة عن اللجنة العامة، ولا يجوز للحكومة

مراجعتها والتعديل فيها (على سبيل المثال، لا يوجد سقف مالى لهذه الموازنة). وتقوم وزارة الخزانة بإدراج تقديرات إنفاق المجلس فى الموازنة العامة سنوياً. وتقوم اللجنة العامة بمراقبة نفسها ذاتياً، حيث لا توافق على أى إنفاق جديد إلا إذا أقره المجلس ككل، أو بواسطة لجانه المختصة بالنسبة للنفقات المحدودة.

وبالنسبة لمدراء الإدارات الستة للأمانة العامة لمجلس العموم، فهم مسئولون مباشرة أمام اللجنة العامة عن كافة تصرفات موظفيهم. وجميع هؤلاء المدراء يشكلون ما يسمى "مجلس الشئون الإدارية" وهو عبارة عن لجنة تقدم رأى للجنة العامة حول الشئون الإدارية، وتقوم بالإعداد لاجتماع اللجنة العامة، وتكون مسئولة عن تنفيذ التعليمات المالية والمحاسبية للمجلس.

وهناك خمس لجان فرعية خاصة تعنى بالشئون الإدارية للمجلس، مهمتها معاونة اللجنة العامة فى تحديد الخدمات التى يحصل عليها العضو والنفقة اللازمة لذلك، منها شئون التغذية والإعاشة والضيافة، والمعلومات (بما فيها المكتبة)، وكذلك الشئون المالية التى تتعلق بالخدمات التى يطلبها الأعضاء. ويرأس هذه اللجان الفرعية أعضاء بالمجلس، يكونون أيضاً أعضاء فى اللجنة النوعية الدائمة للشئون المالية والخدمات، ويكون رئيس اللجنة النوعية عضواً باللجنة العامة للمجلس أيضاً.

أما كبير الموظفين فهو المسئول عن الشئون المحاسبية لكافة نفقات الإدارات الست السابقة، ويقوم أيضاً بتمثيل المجلس قانونياً أمام الغير، لهذا، وبالإضافة إلى مكتبه الفخيم، فهو - بالمقارنة مع بقية الموظفين بالمجلس - يعد "الأول بين متساوين".

مجلس اللوردات

تعتبر "اللجنة الخاصة بشئون مجلس اللوردات" هى سلطة صنع القرار فى إدارة شئون المجلس، ويرأسها رئيس اللجان الدائمة بالمجلس، وتضم فى عضويتها "قائد المجلس" وزعماء الأحزاب، ويبلغ عدد أعضائها ٣٠ لوردًا. ولكن هذه اللجنة لا تتمتع بالصلاحيات التى تتمتع بها نظيرتها فى مجلس العموم، فلا تقوم

بتعيين الموظفين مثلاً، وإنما يوجد إدارتان هامتان بمجلس اللوردات، هما إدارة موظفى البرلمان (تسمى أيضاً مكتب البرلمان) وتضم كافة الوحدات الإدارية - مثل المكتبة والمضابط والضيافة -، وإدارة المراسم. ويقوم كبير الموظفين بتعيين كافة العاملين بالمجلس وفقاً لقانون ١٨٢٤، وهو مسئول أمام لجنة الشؤون المالية والمستخدمين، وهى لجنة فرعية تابعة للجنة العامة.

ولا يوجد فى مجلس اللوردات "مجلس للشؤون الإدارية" كالذى يوجد فى مجلس العموم. ومع ذلك فكبير الموظفين هو الذى يشرف على الشؤون المالية والمحاسبية ويمثل المجلس قانوناً أمام الغير، تماماً كنظيره فى مجلس العموم.

وهناك أربع لجان خاصة فرعية تشرف على الشؤون الإدارية لمجلس اللوردات، وتغطى شئون العاملين والمكتبة والكمبيوتر والإدارة والخدمات والضيافة. وتقوم هذه اللجان - كل فى اختصاصها الفرعى - بتمثيل المجلس واتخاذ قرارات دون الحاجة لتصديق اللجنة العامة. ومع ذلك فكل الشؤون المالية لابد أن تصدق عليها اللجنة المالية، وأن تخطر اللجنة العامة بها. وتضم اللجنة المالية فى عضويتها قادة الأحزاب السياسية، وتعد لجنة هامة جداً.

وعلى غرار مجلس العموم، تتمثل موازنة مجلس اللوردات فى قسمين، الأول خاص بالإدارة (وبلغ ٢٨,٥ مليوناً إسترلينياً عام ١٩٩٨/٩٧) والثانى خاص بالخدمات (وبلغ ١٤ مليوناً إسترلينياً فى ١٩٩٨/٩٧). وتدرج مكافآت الأعضاء فى القسم الأول. ولا تقدم موازنة المجلس إلى مجلس العموم مباشرة لكى يصدر قانوناً بالموافقة عليها، وإنما تقدمها وزارة الخزانة، باعتبارها جزءاً من نفقات الحكومة. وعلى عكس مجلس العموم، فإن مجلس اللوردات ليس مطلق الحرية فى وضع موازنته، ومع ذلك فهذه الموازنة عملياً لا سقف لها.

إدارة الأشغال البرلمانية

تحتوى موازنة كل من المجلسين على قسم خاص بالأشغال والخدمات، يغطى نفقات صيانة المبنى ومرافقه الأساسية. أما بالنسبة للمبنى المشترك، وهو مبنى تاريخى ضخم، فهما يشتركان معاً فى صيannته وخدماته، بنسبة ٤ : ٦ بين مجلس العموم ومجلس اللوردات على التوالى، وذلك بالنظر إلى المساحة التى يشغلها كل

منهما فى القصر . وإذا كانت الأشغال خاصة بأحد المجلسين فقط فإنه يتحملها وحده .

ويتم الإنفاق على هذه الأشغال من خلال إدارة الأشغال البرلمانية ، وهى جزء من إدارة الحاجب فى مجلس العموم ، لكنها تخدم المجلسين بنفس القدر وتكون مسئولة أمامهما أيضا . ويعمل بهذه الإدارة ١٧٥ شخص ، منهم ٨٢ عاملاً مهنيًا ، و ٦٦ مهندساً أو فنياً ، والباقى موظفون إداريون . بالإضافة لذلك تتعاقد الإدارة مع مقاولين مختلفين لتنفيذ الأشغال الكبرى ، لاسيما خلال أجازة العطلة الصيفية للبرلمان .

الإدارة المالية

لقد ساعدت " لجنة تحقيق إيبز " على تنظيم إجراءات العمل الإدارى فى المجلسين ، وإرساء مفهوم " الإدارة المالية " فى التقاليد البرلمانية أيضاً . ومن أهم هذه المبادئ ضرورة إدراج نفقات الأشغال والصيانة والطباعة فى موازنة المجلس ، وإعادة تنظيم لجان المجلس بطريقة تتوافق مع سياسة ترشيد الإنفاق البرلمانى وجعله قابلاً للمحاسبة والتدقيق . والأهم من ذلك وهو وضع خطط وموازنات مالية خاصة بكل إدارة فى البرلمان ، وتفويض صلاحيات إدارة هذه الموازنات إلى المدراء ، وتحقيق اللامركزية فى الإدارة المالية للبرلمان ، حتى أصبح من الشائع فى ثقافة العاملين بالبرلمان أن كل عمل لابد أن يُقِيم من خلال التكلفة/ العائد ، سواء لدى هؤلاء الذين يعملون فى التخطيط أو الشئون المالية . ولا شك أن هذه التطورات لم تكن مألوفة فى المؤسسة البرلمانية ، بل قد اعتبرها البعض صدمة ثقافية .

المحاسب أو المراقب العام

هناك مؤسستان مهمتان للغاية فى العمل البرلمانى ، لاسيما لمجلس العموم ، كلاهما مؤسسة " شبه برلمانية " أو بالأحرى جهاز معاون للبرلمان ، لا يضم أعضاء برلمان ، بل يضم متخصصين ومستقلين ، وهما : " المحاسب أو المراقب العام " و " الأمبودسمان " . ولا يتواجد أى منهما داخل قصر البرلمان ولكن ربما بالقرب منه ، لكنهما يخضعان للبرلمان ويعاونانه فى الأمور المتخصصة . ويعمل لدى

الجهتين عدد كبير من الخبراء والموظفين، حيث يختص الأول بالرقابة على الشئون المالية الحكومية، ويختص الثانى بالنظر فى شكاوى المواطنين من الإدارة الحكومية.

وبالنسبة للمحاسب العام فإن اسمه الكامل فى النظام البريطانى هو " المراقب العام لشئون مراقبة وإصدار الميزانية والمحاسب العام للإنفاق العام ". ويعمل فى هذا الجهاز ٧٥٠ موظف (حوالى الثلثين منهم خبراء فى المحاسبة، ويقع مبناه على بعد ميل من قصر البرلمان) وهو مسئول أمام البرلمان، وخصوصاً لجنة الإنفاق العام بمجلس العموم.

ويقوم المحاسب العام بمراجعة والتصديق على قائمة طويلة من الحسابات الحكومية ويقدم تقاريره إلى البرلمان، وتعد تقاريره وثائق برلمانية. ومع ذلك فإن المحاسب العام يختص أيضاً بالتقويم المالى للاقتصاد البريطانى عمومًا، وكفاءة استخدام موارده فى كافة الهيئات والإدارات العامة، كما يمكن للمحاسب العام التصدى لأى موضوع وإجراء تحقيق فيه وإصدار تقرير عنه إلى لجنة الإنفاق العام، حيث تطلب من وزارة الخزانة ردًا على ما جاء فى التقرير. ويزداد اهتمام المحاسب العام بقضايا إهدار الموارد العامة، ولكنه يتوسع تدريجياً فى الموضوعات والجهات التى يحقق فيها ويقيمها مالياً ومحاسبياً، من أجل تطوير أدائها، وليس فقط التدقيق فى تصرفاتها المالية.

والمحاسب العام يتمتع باستقلالية واسعة، ولا يخضع لإشراف وسيطرة لجنة الإنفاق العام ولا حتى مجلس العموم ككل، بل لديه الحرية فى اختيار الموضوعات التى يفحصها، ثم يقدم تقريره عنها إلى اللجنة والمجلس. ومع ذلك فهناك علاقة تساند بين المحاسب والمجلس، حيث تستند اللجنة إلى تقارير المحاسب كأداة فنية متخصصة، كما يزداد وزن المحاسب وتقاريره بسبب تبنى البرلمان لها، وبالتالي فهو يشبه فى علاقته بالبرلمان وضع " الأمبودسمان " الذى يتميز بالاستقلالية عن البرلمان، ولكنه ملتزم بالتعاون معه من أجل مراقبة سوء استغلال الحكومة للموارد العامة.

أما المفوض البرلماني لشئون الحكومة، فيعرف عموماً باسم "الأمبودسمان" (١)، وهى كلمة سويدية تشير إلى تقليد ظهر فى منطقة اسكندنافيا فى القرن التاسع عشر، ثم تطور إلى أن أصبح مؤسسة هامة. والمفوض البرلماني لديه ٣٢٠ موظف يعاونونه فى فحص الشكاوى والتظلمات ضد الحكومة والإدارة الحكومية التى يقدمها المواطنون.

ويعود تأسيس هذا الجهاز فى بريطانيا إلى عام ١٩٦٧، بعد صدور "قانون المفوض البرلماني". ويتولى هذا المنصب شخصية بارزة فى الإدارة العامة أو المحاماة. وتوسعت اختصاصات المفوض العام لتشمل المجالات الصحية أيضاً، وذلك منذ عام ١٩٧٣، حيث يفحص شكاوى المواطنين بسبب سوء إدارة الخدمات الطبية فى المستشفيات الحكومية.

ولا يختص المفوض العام بالسياسات العامة، كالنظام الضريبي مثلاً، ولكنه ينظر فى أسلوب تطبيق الإدارة لها، بما فيها من حالات سوء معاملة الموظف للمواطنين، أو تأخر الردود والخدمات، أو عدم تعويض الحكومة لأى أضرار تسبب فيها للمواطنين، أو تدهور أداء الخدمات الصحية..

وفى الشكاوى بسبب الخدمات الصحية فقط، يستطيع المواطن التقدم بها مباشرة إلى المفوض العام، وفيما عداها يجب أن يقدمها من خلال عضو برلماني حصراً. وفى عام ١٩٩٦ بلغ عدد الشكاوى غير الصحية ١٩٢٠ شكاوى. وينظر المفوض العام فى الشكاوى بحسب جديتها، وفقاً لمعايير دقيقة. وأغلب هذه الشكاوى لا تعتبر تظلمات جوهرية ولا يتعدى دور المفوض سوى فحصها بوجه عام. ويتلقى المفوض عدداً مشابهاً من الشكاوى الصحية، وكلاهما يزداد باستمرار.

ويتمتع المفوض بسلطات واسعة فى إجراء تحقيقاته، ويحصل على كافة الوثائق والبيانات الحكومية ويستطيع استدعاء شهود، ثم يعد تقريره والنتائج التى توصل إليها من تحقيقه ويقدم التوصيات بشأنها، سواء بتعويض صاحب الشكاوى من الأضرار أو بتطوير أداء عمل الجهة محل الشكاوى. ولا يستطيع المفوض العام إجبار

(١) أى: Ombudsman.

الهيئات الحكومية على تنفيذ توصياته، ولكنها هي التي تبادر بذلك دائماً. فعلى سبيل المثال عندما صدر تقرير المفوض العام فى قضية بارلو ورفضته الحكومة كان ذلك حدثاً نادراً، ولكن تقديرًا لمكانة جهاز المفوض العام فقد قبلت الحكومة التوصية بتعويض المتضررين ماليًا.

ويقدم المفوض العام تقاريره إلى البرلمان، وبعضها يصدر بدون ذكر أسماء ويركز على الدروس المستفادة من التحقيق الذى أجراه، وتهتم اللجان البرلمانية بها كثيرًا؟. وحتى عام ١٩٩٧ كانت هناك لجنة فرعية تختص بتقارير المفوض العام. ويهتم البرلمان بمعرفة أسباب سوء التصرف الحكومى والتوصيات المقترحة لتجنبه مرة أخرى، وقد يتم استدعاء ممثلى الجهات الحكومية المذكورة إلى البرلمان للرد على التقرير، مما يدفعها مسبقًا إلى التوافق على توصيات التقرير تلافياً للنقد. ولهذا نجد البرلمان يتجه لتوسيع صلاحياته باستمرار.

ويتعدى تأثير المفوض العام الحالة التى يفحصها، حيث قد يستفيد المئات والآلاف من نفس النتائج، كالحصول على التعويضات المالية عن نفس الضرر. وبالإضافة إلى المفوض العام، هناك مفوضون محليون، كما فى مقاطعة أيرلندا الشمالية، والكل يحترم المفوض العام؛ لأنه يحل مشكلات المواطن الفرد، ويساعد على تطوير أداء الحكومة أيضاً.

ومنذ عام ١٩٩٤، توسع اختصاص المفوض إلى مجال حرية الوصول إلى المعلومات، وأصبح يتلقى شكاوى المواطنين الذين يرون أن الحكومة والمؤسسات العامة تحرمهم من الحصول على المعلومات التى لديها وفقاً لقانون "حرية المعلومات الحكومية".

المساعدون البرلمانيون

لكل عضو برلمان طاقم من معاونين، يعينهم العضو مباشرة، وقد زاد عددهم كثيراً بسبب زيادة المخصصات التى يحصل عليها العضو (التي تسمى نفقات مكتب العضو)، ووصلت إلى ٥٠٠ جنيه إسترليني عام ١٩٦٩، ثم زادت عامًا بعد عام بناءً على طلب الأعضاء. ومؤخرًا زادت المرتبات لمواجهة تغير مستوى المعيشة

والأسعار، ووصلت في ٣١ مارس ١٩٩٨ إلى ٤٧٥٦٨ إسترليني، ولكنها لا تزال متواضعة وغير كافية لمواجهة نفقات أجور معاونين والتجهيزات المكتبية والحواسيب وأجهزة الاتصالات اللازمة لمكتب العضو. بل إن هذا المبلغ يعتبر متواضعاً بالمعايير الدولية. وبرغم صعوبة المقارنة بدقة إلا أنها أقل من مستوى مخصصات العضو في الكونجرس الأمريكي، أو البرلمان الفرنسي أو الألماني أو في برلمانات أوروبا الغربية عموماً.

ويختلف الأعضاء في أسلوب استخدام هذه المخصصات وتنظيم مكاتبهم. وفيما عدا الحالات الاستثنائية، فإن لكل عضو توظيف ثلاثة مساعدين يحق لهم دخول البرلمان. وعادةً ما يختار العضو شخصين يجمعان قدرات السكرتارية ومهارات البحث والخبرة المتخصصة. وبعض الأعضاء يهتمون أكثر بالدائرة ولا يستخدمون معاونين لهم في البرلمان، أو ربما يتفقدون على تشغيل سكرتير مشترك في وستمنستر، أو يؤجرون مساعدين، لبعض الوقت أو يعمل لديهم "متدربون" على غرار الولايات المتحدة؛ وهم أفراد يحصلون على أجور رمزية، لكنهم يريدون التعلم والخبرة. وهناك حالات تقوم فيها منظمات بإمداد العضو بمساعدين مع تحملها لأجورهم، كأن تعينهم لديها شكلاً، ولكنهم يعملون فعلاً لخدمة عضو البرلمان.

وفي إحصائية عام ١٩٩٦، وجدنا أن متوسط عدد معاونين الذين يعينهم العضو كموظفين دائمين هو ١,٥ شخص، وحوالي ١,٧ شخص لبعض الوقت، وهناك عدد مشابه في دائرته أيضاً. ولاحظنا أن قيادات المعارضة البرلمانية تعين أكبر عدد من المساعدين، بينما لا يهتم أعضاء حزب الأغلبية بكثرة معاونين.

وتوضح تقارير حول الطواقم المعاونة للأعضاء عامي ١٩٩٢ و١٩٩٦ أن العضو يحتاج إلى معاونين كثيرين بسبب تزايد المطالب التي ترد من الدائرة والجمهور. وفي نفس الوقت أدت زيادة معاونين إلى نمو حجم ونوعية مناقشات الأعضاء، وأدائهم الرقابي والتشريعي. وعلى سبيل المثال، زاد عدد الخدمات المكتبية للمعاونين البرلمانيين من ١٤٤ عام ١٩٧٨، إلى نحو الألف عام ١٩٨٤، وأكثر من ٣٠ ألفاً عام ١٩٩٣، إلى أن وصل بعد ذلك إلى أكثر من ٣٥ ألف طلب/ خدمة.

وبالإضافة إلى مخصصات المكتب، يحصل العضو على مخصصات السفر، منها ١٥ رحلة ذهاب وعودة مجانية بين دائرته أو منزله إلى لندن، له ولزوجته وأبنائه تحت سن ١٨ عامًا، و٩ رحلات لمعاونيه بين مكتبه بالدائرة ولندن، كما يحصل على المستلزمات المكتبية والأوراق اللازمة مجانًا، وتكون مكالماته الهاتفية ومراسلاته البريدية في المملكة المتحدة كلها مجانية، وإذا كان يمثل دائرة خارج لندن فإنه يحصل أيضًا على بدل إقامة سنوى يبلغ ١٢ ألفًا إسترلينيًا. وهناك بدلات مالية أخرى ومعاش يحصل عليه عضو البرلمان، يزداد مستواها وفقًا لمستوى المعيشة والأسعار^(١).

بالإضافة لكل هذا يتلقى العضو مكافأة، يدور جدل واسع بشأنها. فالصحافة تهتم كثيرًا بهذا الجانب، لا سيما أن البرلمان هو الذى يحدد مكافآت أعضائه بنفسه. ويحاول البرلمان تجنب الجدل حول هذا الموضوع، حتى قرر الأعضاء فى يولييه ١٩٨٣ تحديد حجم المكافآت كل خمس سنوات، وتقريبها من مرتب موظفى الخدمة المدنية، حيث بلغت عام ١٩٨٣ نحو ١٨٥٠٠ إسترلينيًا سنويًا للعضو. وبعد أن تم إقرار هذه السياسة بعد انتخابات ١٩٨٧، فقد حدث أن وافق البرلمان على زيادة أجور الخدمة المدنية، لكنه جمد مكافآت الأعضاء. وقد أثار ذلك استياء كثير من الأعضاء، حتى أعلن رئيس الوزراء فى يولييه ١٩٩٣ أنه طلب من مكتب مراجعة الأجور النظر فى معدل مكافآت العضو ومعاشه ومخصصاته بين فترة وأخرى، سواء بالنسبة لعضو مجلس العموم أو عضو مجلس اللوردات. وفى نوفمبر ١٩٩٣، قرر مجلس العموم زيادة مخصصات العضو إلى ٣١٦٨٧ إسترلينيًا عام ١٩٩٤، ثم ٣٣١٨٩ إسترلينيًا عام ١٩٩٥، ثم زادت أجور الخدمة المدنية تبعًا لذلك. وفى الحقيقة، فإن ذروة المكافأة المالية للعضو كانت فى عام ١٩٩٤، ولكنها لا تزال منخفضة بالنظر إلى مستوى دخول المهن الهامة كالمحامين، وكذلك بالمقارنة مع برلمانات إيطاليا وألمانيا وفرنسا، وطبعًا الولايات المتحدة.

(١) ويتم تحديده بواسطة هيئة تسمى فى بريطانيا «مكتب مراجعة الأجور» Salaries Review Body وهى جهة متخصصة ومستقلة، توجد فى برلمانات أوروبية أخرى، مثل النمسا، حيث تسمى لجنة معادلة الأجور والأسعار Paritaetische Commission - المترجم.

وفى يوليو ١٩٩٦، اقترح مكتب مراجعة الأجور زيادة فى مخصصات العضو لتصل إلى ٤٣ ألفاً إسترلينياً (فيما يقارب المعدلات العالمية) وحاولت الحكومة إقناع المجلس بتخفيض المبلغ، لكنها فشلت. ومن أبريل ١٩٩٧، زادت المخصصات بنسبة زيادة أجور الخدمة المدنية فى الدرجة الخامسة إلى الدرجة السابعة، وسوف تستمر فى الزيادة لتصل إلى عام ١٩٩٨/٩٧ إلى ٤٣٨٦٠ إسترلينياً.

ويرى بعض النقاد أن الأعضاء يطالبون بزيادة مخصصات المكاتب لمصالح ذاتية دون أن ينفقوها فى الأغراض المحددة فعلاً وبدقة. وقد تم تخفيض بدل السفر بعد زيادة المخصصات المكتبية عام ١٩٩٦، ومع ذلك يرى البعض ضرورة وقف أو تقليل مخصصات المكاتب والمعاونين التى يحصل عليها العضو. ولكن -والحق يقال- لا يوجد شخص يتعرض دخله للنقد والمراقبة مثلما يحدث مع عضو البرلمان.

وعموماً، ليست مسألة المخصصات المالية أهم شىء لدى عضو البرلمان أو هى مهمة فى حد ذاتها، بل هى وسيلة لتوفير المناخ اللازم لعضو البرلمان. فكما رأينا سابقاً، تم تصميم قصر البرلمان ليكون لائقاً بالنواب، وتم الاحتفاظ بعدد من المباني التى تضم حالياً حوالى ١٣٠ مكتب، وغرف لنحو ٢٠٠ عضو ومعاونيهم، فضلاً عن خدمات الضيافة المختلفة للعاملين بالبرلمان. ومع كل ذلك، فإن الأماكن لا تكفى، ونرى بعض الأعضاء يقابلون زوارهم فى البهو الرئيسى، وآخرين يكتبون رسائل مع معاونيهم فى ممرات القصر. وبعد افتتاح المبنى الجديد فى شارع بريدج عام ١٩٩٩/٢٠٠٠، قد يتم حل المشكلة إلى حد كبير من خلال توفير أماكن مناسبة لكافة الأعضاء والمعاونين والموظفين.

الفصل الرابع

سلطات البرلمان

النظرية والواقع

النظرية الدستورية فى السيادة البرلمانية

يرتكز الدستور البريطانى على مبدأ سيادة البرلمان . ولكن هذا لا يعنى أن موازين القوة السياسية فى النظام البريطانى محددة بشكل قاطع ، فالبرلمان يعتبر ذا سيادة ؛ لأنه جزء أصيل من الدولة البريطانية ، ولأنه سلطة التشريع الوحيدة ، ولا يمكن لأحد مراجعة البرلمان فيما يفعله أو مراقبة تشريعاته مهما كانت موضوعاتها أو قواعدها ، بداية من تقييد حرية البعض وحتى إلغاء الأحزاب (نظرياً) ، ولا تستطيع أى محكمة أو جهة أخرى أن تعلق عليها قائلة : "إنها قوانين غير عادلة أو غبية أو غير دستورية" ، أو تطالب بإلغائها ، كل هذا غير ممكن . لهذا ، فالبرلمان صاحب سيادة .

وقد ظهر هذا المبدأ عام ١٨٤٤ عندما نشر توماس إرسكين ماى أولى طبعات كتابه "معالجة لقوانين ومزايا وإجراءات ونظام عمل البرلمان" ، والذي أصبح حجة ومرجعاً دستورياً فى الحياة البرلمانية . وقد افتتح إرسكين الفصل الثانى بالعبارة التالية :

"تمتد السلطة التشريعية للبرلمان فى أرجاء المملكة المتحدة وكل مستعمراتها وممتلكاتها فى العالم ، ولا يحد من سلطة البرلمان فى التشريع سوى السوابق البرلمانية ذاتها ، وميل الناس إلى طاعة القانون أصلاً . وعلى خلاف برلمانات أخرى فى العالم ، فإن البرلمان البريطانى لا يتقيد بدستور أساسى مكتوب ، ولكن له الحق الدستورى فى تأسيس وتعديل القوانين وأنظمة الحكم فى أرجاء الإمبراطورية بأسرها" .

لكن هذه السيادة النظرية تخضع -بالطبع- لقيود عملية، على حد قول بتلر الذى ردد أقوال السياسى الألمانى الشهير بسمارك، بأن السياسة هى "فن الممكن". فلا يمكن فرض القوانين التى تتجاهل الواقع، وأهم ما فى هذا الواقع هو "رغبة المواطنين فى طاعة أو مقاومة السلطة".

وعندما بدأت المستعمرات البريطانية فى التحرر، أصدر البرلمان قانون وستمنستر عام ١٩٣١، وذكر فى ديباجته أن "قوانين المملكة المتحدة لن تسرى فى المستعمرات". فلم تعد لبريطانيا القدرة على التشريع لهذه المستعمرات؛ لأنها لم تعد تريد قهر إرادة شعوبها أو تظل تسيطر على شئونهم. وكذلك، فإن الحد الوحيد لسيادة البرلمان هو رغبة الشعب فى طاعة القانون.

وهناك قيود عملية أخرى على سيادة البرلمان مصدرها التغيرات السريعة الشاملة التى حدثت فى المجتمع والعالم، مثل الشركات الدولية وتكنولوجيا المعلومات وغيرها. فعلى سبيل المثال، أدت ثورة الاتصالات إلى عجز الجميع عن السيطرة التامة على تدفقات الأموال من الخارج أو من لندن إلى أماكن استثمارية أخرى؛ لأن كل ذلك يمكن أن يتم باستخدام الحواسيب. وعندما نقول إن للبرلمان سيادة على المؤسسات المالية فى لندن لن يكون ذلك إلا نظرياً فقط، لكنه غير ذى معنى واقعى.

وهناك قيد آخر يأتى من كون بريطانيا عضواً فى الاتحاد الأوروبى، مما يفرض عليها التزامات معينة، ويضع قيوداً جوهرية على نظرية السيادة، على الأقل فى مجال سلطة الاتحاد الأوروبى فى صياغة تشريعات تطبق مباشرة، وتكون ملزمة للدول الأعضاء. لهذا، أوقفت المحاكم البريطانية تشريعات داخلية تتعارض مع التشريعات الأوربية.

لكن السؤال هو: ماذا يحدث لو أصدر البرلمان البريطانى قانوناً جديداً يلغى أو يتعارض مع الاتفاقات الأوربية؟ إنه لمن الصعب حقاً تصور وجود المفهومين فى نفس الوقت، أى أولوية القوانين الأوربية وسيادة البرلمان، وهذا ما سنحاول معالجته فى الفصل الحادى عشر من هذا الكتاب.

كذلك فإن بريطانيا عضو في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي أعلنها مجلس أوروبا الموحدة، والتي مكنت مواطنين بريطانيين من رفع دعاوى أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مباشرة إذ شعروا أن القوانين البريطانية لا تحمي حقوقهم المذكورة في الاتفاقية. ولكن حتى إذا رأت المحكمة الأوروبية عدم سلامة القوانين البريطانية فإنها لا تلغيها تلقائياً وببساطة، ولكن الحكومة البريطانية هي التي ستتجه من تلقاء نفسها إلى تعديل التشريعات التي تقترحها المحكمة الأوروبية. وعندما وصلت حكومة حزب العمال للسلطة عام ١٩٩٧ أعلنت التزامها بإدماج الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في القانون الداخلي، كما سنوضح في الفصل الثاني عشر.

إن السيادة البرلمانية مفهوم قانوني، يجب ألا نخلط بينه وبين مفهوم "سلطة البرلمان" بالمعنى السياسي، وكمؤسسة تشريعية. ويستطيع البرلمان إصدار أى قانون، ولكن ذلك لا يعنى حتماً أن الأعضاء درسوا جيداً مبررات إصداره أو قاموا بدراسة علاقته بالقوانين الأخرى، أو حتى ناقشوه باستفاضة وعقلانية تامة.

دعنا نفترض -ولو للحظة- أن السلطة الحقيقية لا تزال داخل بريطانيا، ثم نطرح السؤال: من يمتلك هذه السلطة فعلاً داخل بريطانيا؟ فربما نجد أنها الحكومة أو السلطة التنفيذية، أو بالأدق الوزراء ومعاونوهم، وعلى رأس كل هؤلاء رئيس الوزراء. فى الحقيقة، يجب أن نسلم بأن البرلمان -برغم سيادته النظرية- لا يستطيع حكم مجتمع حديث ومعقد مثل المملكة المتحدة.

كان البرلمان هو حاكم البلاد فعلاً فى القرن التاسع عشر، لكن السلطة الفعلية فى القرن العشرين انتقلت إلى الحكومة، وذلك بسبب عوامل عديدة، منها نمو الديمقراطية ومبدأ "صوت لكل شخص"، وازدهار الأحزاب السياسية، وزيادة نفوذ قادتها، والاتجاه إلى نمو صلاحيات "الرئيس" فى السياسة البريطانية، وكذلك تعقد منظومة الإعلام والاتصال، وتعقد آليات الحكم فى الدولة المعاصرة.

ويبدو أن هناك معضلة، تجعلنا لا نتحدث اليوم عن "سيادة الحكومة" ذاتها. فالمفهوم الدستورى حول "سيادة البرلمان" لا يزال غالباً، ولا تقبل المحاكم أن تقوم

الحكومة بصنع القوانين، ولكنها تقبل فقط ما يقره البرلمان. لهذا السبب لا تزال الحكومة مضطرة إلى الحصول على موافقة البرلمان على كل تصرفاتها.

ربما تكون الحكومة صاحبة المبادرات التشريعية، وربما يقبل البرلمان هذه الغلبة للحكومة -التي يدعمها أصلاً- ومع ذلك فإن للبرلمان سلطات هامة، حيث إنه الوحيد الذى يمكن أن يضفى الشرعية على تصرفات الحكومة أو يترعها عنا. وسوف نناقش ذلك تفصيلاً فى الفصلين السادس والعاشر، ولكن السؤال الملح الآن هو: لماذا يتنازل البرلمان عن هذه السلطة للحكومة، وكيف يتوافق مع الحكومة إلى هذا الحد؟

السيطرة والتأثير على مجلس العموم

سيطرة الحكومة

فى القرن العشرين أصبح المجلس الأهم فى البرلمان هو مجلس العموم. ولكن الأهم من ذلك أن الحكومة أصبحت صاحبة النفوذ والسيطرة الفعلية فى البرلمان. فلماذا يقبل أعضاء مجلس العموم تحولاً كهذا؟

السبب الواضح والرئيسى لهذا التحول هو نظام الأغلبية، حيث يصل الحزب صاحب الأغلبية فى مجلس العموم إلى الحكم، ولهذا ليس من المستغرب أن تتمتع الحكومة بتأييد أعضاء حزبها فى مجلس العموم. فهم الذين أوصلوا حزبهم إلى السلطة، وفى نفس الوقت فإنهم قد نجحوا فى الانتخابات بفضل تأييد هذا الحزب أصلاً. صحيح أن الأعضاء فى الحزب الحاكم قد يتمردون أحياناً على حكومة حزبهم، لكنهم ملتزمون فى النهاية بدعمها وسيحرصون على توظيف إجراءات وممارسات العمل البرلماني لتحقيق ذلك.

فضلاً عن هذا، فإن حزب الحكومة هو الذى يختار أغلب الوزراء من بين أعضاء البرلمان لاسيما من مجلس العموم، وقليل منهم من مجلس اللوردات. والرموز الهامة فى الحكومة وبين الوزراء يتم اختيارهم من بين أعضاء البرلمان. وحتى "قائد المجلس" فى كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات هو وزير بالحكومة، يعينه رئيس الوزراء ويكون مسئولاً أمامه مباشرة.

ففى أكتوبر ١٩٩٧، كان هناك ٢٠ عضو مجلس عموم و٢ لوردان عضوان بمجلس الوزراء، وحوالى ٥٢ عضو مجلس العموم و١٤ لوردًا بمناصب وزارية أخرى، فضلاً عن زعماء المجلسين أيضاً. ومن النادر أن يتم تعيين وزراء من خارج أعضاء البرلمان، وإذا اضطر رئيس الوزراء لذلك فإنهم يمنحون لقب "لورد"؛ لكى يتسنى لهم دخول البرلمان، مثلما حدث بالنسبة إلى لورد سيمون هيبورى الرئيس السابق لشركة بترول بريطانيا الذى عين وزيراً عام ١٩٩٧، وحصل على لقب لورد بعد تعيينه ببضعة أيام فقط. والحالة الوحيدة التى جاء فيها وزير بالحكومة، ولكنه لم يكن عضواً بالبرلمان هو الزعيم الأفريقى الجنوبى لويد جورج، وزيراً للحريية. وعموماً فالوزراء أعضاء البرلمان يؤيدون الحكومة بالقطع، وذلك تطبيقاً لمبدأ "المسئولية التضامنية" للحكومة أمام البرلمان، والتى تسمح للوزير بالاختلاف مع حكومته بشكل شخصى، لكنه ملتزم بتأييدها علنياً، وإلا استقال من منصبه. ولأن صوت الوزراء الأعضاء مضمون فى البرلمان، فإنه يسمى "الصوت المدفوع"^(١).

كما أن أعضاء الحزب الحاكم الآخرين يطمحون فى الحصول على تكليف وزارى وبعض الامتيازات الأخرى لدى الحكومة، ولهذا فحتى إذا تمردوا عليها فلن يكون ذلك إلا مؤقتاً ونادراً، حيث يهدد شعبيتهم ويعرضهم إلى خسارة تأييد الحزب لهم، وبالتالي يهدد استمرارهم بالبرلمان.

بالإضافة لذلك يستطيع الأعضاء الوزراء اختيار أعضاء آخرين بحزبهم؛ ليكونوا معاونين لهم. وهكذا يزداد عدد الأعضاء أصحاب المصلحة مع الحكومة والمؤيدين لها بالتالى، أو الطامحين فى الحصول على المزايا التى لديها، من هنا تطمئن الحكومة فعلياً إلى سيطرتها على مجلس العموم. ولقد ترك كل هذا تأثيره على تطور النظام الداخلى للبرلمان، حيث أصبح محايياً جداً للحكومة، ويعطى موضوعاتها الأولوية على أية موضوعات أخرى يطرحها أى عضو وخلال أى جلسة على مدار العام، باستثناء ٢٠ يوماً فى العام محجوزة للحزبين المعارضين الكبيرين، وثلاثة أيام للجان الخاصة، وأوقات معينة محجوزة للأعضاء العاديين

(١) يقصد أن الوزراء الأعضاء يتلقون مرتباتهم من الحكومة، التى يناقشون سياستها فى المجلس، وبالتالي فإنهم يحكم المهنة ومصدر الدخل «مدفوعو الأجر» - المترجم.

ومقترحاتهم التشريعية، أى أن ثلاثة أرباع مدة الجلسات البرلمانية محجوزة للموضوعات التى تريد الحكومة طرحها على البرلمان .

إلا أن المسألة تتعدى الوقت ، بل إن للحكومة سلطة فعلية على توجيه الإجراءات وطرح السياسات المالية تحديداً . وإذا وجدت الحكومة أن النظام الداخلى يقف عقبة أمامها فلن تستطيع طلب وقف العمل به مؤقتاً ، معتمدة على تأييد الأغلبية لهذا الطلب . كما أن الذى يقوم باقتراح أجندة مجلس العموم هو زعيم الأغلبية . بعبارة أخرى ، تستطيع الحكومة استخدام عدة طرق لتوجيه عمل مجلس العموم ، وبالتشاور مع الأحزاب الأخرى عادة .

ومن الناحية الدستورية ، لا تتمتع الحكومة بسلطة مطلقة ، فهى مسئولة أمام البرلمان فى نهاية المطاف ، وهذا ركن جوهري فى الدستور البريطانى ، إلا أن السؤال هو : ما معنى هذه المسئولية فى الواقع ؟ ولقد حاول البرلمان تعريف معنى المسئولية بدقة فى بداية ١٩٩٧ ، وقال إن الوزراء مسئولون أمام البرلمان الذى " سيحاسبهم ويسائلهم عن السياسات والقرارات والأفعال التى تتم فى وزاراتهم ، وإن عليهم تقديم معلومات شاملة ودقيقة عن كل الإدارات التابعة لهم إلى البرلمان ، وإن من يفقد ثقة البرلمان عليه تقديم استقالته لرئيس الوزراء ، وإن علاقات الوزراء ومعاونيهم مع البرلمان ولجانه يجب أن تكون علنية وشفافة " .

كما أن الحكومة تحتاج دائماً إلى تأييد الأغلبية فى مجلس العموم ، وإذا خسرتها يجب أن تستقيل أو تدعو لانتخابات مبكرة (كما حدث مع حكومة العمال ١٩٧٩) . وفى هذا العام ، فقدت الحكومة الأغلبية واعتمدت على تأييد الأحزاب الأخرى . ومنذ عام ١٩٧٩ ، تتمتع الحكومات بأغلبية ولو صغيرة (كما حدث فى عام ١٩٩٢ ، ثم زادت الأغلبية أواخر ١٩٩٤ عندما انسحب ثمانية أعضاء من حزب المحافظين) .

ومنذ عام ١٩٩٧ تتمتع الحكومة بأغلبية كبيرة تزيد عن أعضاء الأحزاب الأخرى مجتمعة بنحو ١٧٨ عضو . والسؤال هو : ما الذى يمنع حكومة تتمتع بهذه الأغلبية من قهر الأحزاب إذن ؟ إنها تستطيع وقف العمل بالنظام الداخلى للمجلس نفسه ،

بل وتستطيع الحصول على تفويض تشريعى من البرلمان فى بداية دور الانعقاد، وربما تستطيع طرد كل أعضاء المعارضة من مجلس العموم، أى أن تصبح كما وصفها اللورد هايلشام "الديكتاتورية المنتخبة".

لهذا يرى البعض ضرورة الإصلاح الدستورى لمنع حدوث هذه الحكومات الديكتاتورية، ويرون أن سلطة الحكومة يجب أن تخضع للمراقبة وأن البرلمان يجب أن يقوى فى مواجهة حقوق الأغلبية الكاسحة، وسوف نتعرض لذلك سريعاً فى الفصل الثانى عشر.

ومع ذلك، فإن حرية أعضاء المعارضة فى نقد الحكومة مضمونة بعدة طرق فى النظام البريطانى، أهمها الثقافة السياسية ذاتها، ودور الإعلام، والنظام التعليمى ودور رأى العام، الذى يحرص على الاستماع لمختلف الآراء بحرية كاملة، وأن يسلط الضوء على سلوك الحكومة فى البرلمان وألا تخفى الحكومة الآراء المعارضة لها. كل هذا يعتبر قواعد دستورية "غير مكتوبة"، وأى حكومة تحاول انتهاكها باستغلال أغليبتها البرلمانية سوف تخسر التأييد الشعبى.

ويدرك الأعضاء كل هذا ويعرفون أنهم يحتاجون للتأييد الشعبى لإعادة انتخابهم. وبرغم أن السلطة الحقيقية تقع فى يد الحكومة، فإنها تعتمد على تماسك حزبها، ولا يرضى الأعضاء بإساءة استخدام هذه السلطة، وخصوصاً الأعضاء الذين فازوا بسبب شعبيتهم الشخصية فى دوائرهم. ولأن الناخبين يختارون أشخاصاً؛ ليصبحوا أعضاء برلمان، ولأن هؤلاء الأعضاء يحرصون على إعادة انتخابهم على الأقل كل خمسة أعوام، فإن كل هذا يحمى النظام البرلمانى من الديكتاتورية "النظرية".

وهناك أسباب عملية أخرى تفسر التحول نحو سيطرة الحكومة على مجلس العموم، وهو رغبة أحزاب المعارضة فى الفوز فى الانتخابات التالية واحتلال مقاعد الحكومة، ولهذا يريدون بقاء نفس هذا النظام بغية استخدامه مستقبلاً لتحقيق نفس الهدف، وتطبيق سياستهم التشريعية، وهم يدركون أن الحكومة الحالية من حقها أن تفكر على هذا النحو أيضاً.

وفي نفس الوقت يدرك أعضاء حزب الحكومة أنهم قد يتحولون إلى معارضة، وبالتالي لا يريدون تهوين مكانة المعارضة (التي قد يصبحون منها يوماً ما).

بعبارة أخرى هناك شعور واتفق عام على اللعب بطريقة نزيهة في الجانبين، وأن من حق الحكومة أن تحكم، ومن حق المعارضة أن تسعى للحكم. إلا أن الهام في كل ذلك هو الاقتناع بأن الحكومة يمكن أن تتغير وأن السلطة قابلة للتداول، وحينما تظل حكومة في السلطة فترة طويلة قد تتجه إلى الاستهانة بطموحات المعارضة المشروعة، مثلما حدث عام ١٩٩٤ عندما انحرف حزب العمال -الذي كان في المعارضة آنذاك- عن تقاليد العلاقة مع حكومة المحافظين لعدة أشهر؛ لأنه أوشك على الشعور باليأس من وصوله للحكم.

الحزب أساس السياسات البرلمانية

إذا تصورنا أن هناك مجموعة عشوائية من المحكّفين عددهم ٦٥٩ شخص اجتمعوا للنظر في التصديق على قانون معين أو رفضه فسوف نجد تنوعاً هائلاً في موافقهم.

وسوف نجد أن نسبة صغيرة منهم نشيطون حزبياً ونسبة أصغر يتبعون سياسة حزبهم، وذلك إذا عرفوا ما هي هذه السياسة أصلاً. وأعضاء مجلس العموم كلهم أعضاء في الأحزاب السياسية، باستثناء رئيس المجلس وعضو واحد مستقل، وهم يصوتون عادةً لصالح أحزابهم حتى بدون تفكير في سياسات هذا الحزب بخصوص القضية المطروحة للنقاش. بعبارة أخرى، فإن السياسة الحزبية تشكل قييداً على حرية العضو. ولكن، تلك هي قواعد الديمقراطية، التي يستخدمها الأفراد للانخراط في السياسة والتي يلجأ إليها الناخبون للتأثير على الأعضاء.

وعندما ينتمى شخص إلى حزب سياسى فإنه يقبل سياسته عموماً، حتى إن اختلف في بعض التفاصيل. والذي يحدث في الانتخابات هو أن الناخبين في الدائرة لا يجتمعون على رأى واحد في كافة التفاصيل، فالبعض قد يفضل اتجاهاً يسارياً والآخر يفضل اليمين. ومعظم الناخبين يختارون المرشحين الذي ينتمون للأحزاب السياسية التي يؤيدونها، سواء كان حزب المحافظين أم العمال أم القوميون

أو غيرهم، وهم يتأثرون بالحملة والبرنامج الانتخابي لهذا الحزب أو ذاك. وفي الغالب عندما يختار الناخب مرشحاً فهو لا يعرف الكثير عن الآراء الشخصية لهذا المرشح، بل يتأثر ببرنامج الحزب الذي ينتمى إليه المرشح أكثر من أى شىء آخر، ولهذا فإن دعم الحزب للمرشح هو الذى يوصله إلى البرلمان.

فالناخبون يتابعون المعركة الانتخابية؛ ليقرروا الخط السياسى الذى سيحكم وطنهم فى السنوات الخمس التالية. وقد يستطيع العضو التمرد على حزبه قليلاً، لكنه يتذكر دائماً أنه وصل للبرلمان بصفته عضواً بهذا الحزب.

وفى نفس الوقت، هناك درجة من الاستقلالية التى يتمتع بها العضو. وعلى حد تعبير إدموند بيرك عام ١٧٧٤ فإن العضو "بمجرد انتخابه عضواً يصبح مسئولاً عن تصرفاته باستقلالية داخل البرلمان". وأحياناً لا يتدخل الحزب فى اتجاهات تصويت أعضائه، لا سيما فى المسائل الأخلاقية كالأجهاض أو عقوبة الإعدام، حيث يتبع كل عضو ضميره وعقيدته الشخصية عند التصويت. ولكن فى أغلب القضايا السياسية يقوم الحزب بإخطار نوابه باتجاه التصويت الذى يرغبه - وربما فى تسع حالات من كل عشر حالات تعرض عليه - وبهذا يكون العضو مسئولاً أمام حزبه.

وإذا ردد العضو أنه يختلف مع حزبه فربما يجد استحالة فى إعادة انتخابه فى دائرته أو حتى دعم الحزب لترشيحه فيها. وربما يغامر البعض من أجل تحلله من الالتزام الحزبى، لكن لن يطول ذلك عن مدة البرلمان، وسوف ينتهى مستقبله السياسى فى الانتخابات التالية. وربما تتمثل الحالة النادرة لهذا فى عضو مجلس العموم عن حزب العمال جون تونهاوس، الذى تحول إلى "الحزب الإنجليزى القومى" عام ١٩٧٥؛ ليصبح مثله الوحيد فى مجلس العموم.

ويستطيع الأعضاء تغيير انتماءاتهم الحزبية بطريقة غير درامية، مثلما حدث عند انضمام أعضاء بحزب العمال (وعضو من المحافظين) إلى الحزب الاشتراكى الديمقراطى حتى خلال مجلس ٧٩-١٩٨٣، مما أدى إلى خسارتهم جميعاً فى انتخابات ١٩٨٣، مما أكد أن الحزب أهم من الشخص فى نظر الناخبين. وفى

السنوات الأخيرة لحكومة المحافظين قبل ١٩٩٧ تحول عضوان من المحافظين إلى أحزاب أخرى دون التخلي عن مقاعدهم، ولم ينجح أحد منهم في انتخابات ١٩٩٧. وفي نوفمبر ١٩٩٧، استقال بيتر موريس من حزب المحافظين بعد انسحاب زعيم الأغلبية ذاته من الحزب، لكنه ظل في هذا المجلس كعضو مستقل.

وفي الحقيقة، فإن تغير الانتماء الحزبي للعضو يعد لحظة تحول هامة وخطيرة في حياته السياسية، حتى وإن احتذى البعض البعض بحالة وينستون تشرشل التاريخية^(١).

وعموماً، نجد أن الصحافة تميل إلى إشعال حدة الخلاف بين العضو وحزبه، ولكنها لا تستطيع تغيير حقيقة أن الأعضاء يفوزون بصفتهم أعضاء أحزاب، ولأنهم يؤيدون زعيم حزبهم وسياساته، وأنهم يصوتون لصالحها في معظم الأحوال. والعلاقة مزدوجة بين العضو وحزبه، وكلاهما يؤيد الآخر عموماً، فيما عدا حالات قليلة يجد العضو صعوبة في التوافق مع الخط السياسي لحزبه.

هكذا، فكل أعضاء البرلمان لديهم انتماءات حزبية، مما يجعلنا نقرأ نتيجة انتخابات ١٩٩٧ بطريقة مختلفة، توضح أن مجلس العموم ليس مجرد ٦٥٩ عضو فحسب، بل هو يتكون من ٤١٨ عضو عمال و ١٩٥ محافظين و ٤٦ أحرار و ٦

(١) (وهو السياسي الإنجليزي الشهير، الذي قاد الحلفاء ضد المحور في الحرب العالمية الثانية، واشتغل بالسياسة حتى استقال عام ١٩٥٥ عن عمر يناهز ٨٠ عاماً. وقد لد وينستون ليونارد سينسر تشرشل عام ١٨٧٤، وكان جندياً بالجيش البريطاني ومراسلاً حربياً وكاتباً مؤرخاً، وتم انتخابه عضواً بمجلس العموم عام ١٩٠١ عن حزب المحافظين، لكنه تحول إلى حزب الأحرار بسبب انقسام المحافظين حول قضايا التجارة الحرة، ثم اعتزل السياسة على أثر أزمة فضائح مالية وعاد إلى الجيش، ثم عاد إلى السياسة ودخل البرلمان بين عامي ١٩٢٢/١٩٢٤ عن حزب المحافظين، لكنه اختلف مع حزبه واعتزل السياسة مرة أخرى عشر سنوات، وكان يحذر أوروبا من غزو النازية منذ أواخر العشرينيات، حتى عاد للسياسة وفاز في انتخابات ١٩٤٠ وأصبح رئيساً للوزراء في ظل حكومة ائتلافية عام ١٩٤٠ حتى عام ١٩٤٥، وانتصر في الحرب ثم خسر أمام ريتشارد أتلي زعيم حزب العمال، ولكنه عاد وتبنى سياسة التحذير من غزو الشيوعية وفاز في انتخابات ١٩٥١، وشكّل وزارة المحافظين حتى عام ١٩٥٥ وحصل تشرشل على جائزة نوبل في الآداب عام ١٩٥٣، ومن أشهر عباراته "لا صداقات دائمة ولا عدوات دائمة، ولكنه توجد مصالح دائمة" - المترجم).

اسكتلنديين و٤ من حزب ويلز القومي، ومستقل واحد، و١٨ عضواً يمثلون أحزاباً مختلفة في أيرلندا الشمالية. وهذا التحليل هام في تحديد من سيحكم من هذه الأحزاب، ومن سيمثل المعارضة.

ولأن العمال هم الأكثر عدداً أصبح زعيمهم رئيساً للحكومة، وأصبح رئيس الوزراء المحافظ السابق زعيماً للمعارضة. ومنذ ١٩٣٧ يحصل زعيم المعارضة على مرتب ومزايا مالية كثيرة حافظت عليها الحكومات المتعاقبة.

وبالنسبة للملكة، فإنها تدعو زعيم الأغلبية لتشكيل الوزارة، لكن مهمتها تصبح صعبة في حالة عدم وجود أغلبية واضحة في مجلس العموم، وهذه حالات قليلة منذ ١٩٤٥.

وعند بروز حزب الأغلبية الذي سيحكم يصبح مجلس العموم ولجانه ساحة للمعركة بين أيديولوجيات الأحزاب السياسية الممثلة به. وتسعى الحكومة إلى تقديم برنامجها السياسي في شكل بسيط وجذاب، بينما تحرص المعارضة على نقدها والتشهير بها أمام الناخبين وخارج البرلمان، ويتم تحليل كل هذه الآراء والمعارك السياسية عبر مختلف وسائل الإعلام والحياة السياسية، حيث يسمح النظام السياسي لمختلف الأحزاب بعرض وجهات نظرها أمام المواطنين.

وبرغم أن النظام الداخلي لمجلس العموم لا يعتمد على التصنيف الحزبي، إلا أن التقاليد البرلمانية هي التي تؤثر على العمل الحقيقي للبرلمان، وتجعل تأثير الحزب كبيراً على أعضائه، حيث يجلس مؤيدو الحكومة -على سبيل المثال- على يمين رئيس المجلس، بينما تجلس المعارضة على يساره. كذلك، فإن تشكيل اللجان يعكس التوازنات الحزبية في المجلس تقريباً.

ومنذ ١٩٧٥، يقل تمويل أعضاء المعارضة وأحزابهم، حيث لم تتجاوز في ٣١ مارس ١٩٩٨ مبلغ ٣٨٤٠ جنيه إسترليني لكل عضو معارضة، بالإضافة إلى مبلغ ٧ جنيهات إسترليني عن كل ٢٠٠ صوت أيدت حزبها في الانتخابات. وقد حدث تعديل طفيف في هذه المبالغ لمراعاة التضخم. وعلى سبيل الإجمال، يحصل حزب المحافظين على مبلغ ٩٨٦٧٦٣ إسترليني في عام ١٩٩٨/٩٧، بينما يحصل الحزب

القومى الإسكتلندى الذى لديه ٦ أعضاء وحصل على ٦٢١٥٤٠ صوت على مبلغ ٤٦١٦٨ إسترليني . وهناك مقترحات لتقديم خدمات إضافية لأحزاب المعارضة فى المستقبل .

زعماء الأحزاب

يعود مصطلح زعيم الحزب^(١) إلى تسمية قائد كلاب الصيد عندما كانت تلاحق الثعالب ، وهو الذى يضربها بسوطه ؛ لكى تنتظم فى المطاردة . ويقوم زعيم الحزب بدور مشابه تقريباً ، حيث يسيطر على أداء أعضاء حزبه فى المجلس . ولكن هناك قدر من المبالغة فى التشبيه طبعاً ، حيث أصبح دور زعيم الحزب أكثر من مجرد "مدير العاملين" ، بل أصبح ركناً أساسياً فى عمل الحزب داخل البرلمان .

والياً ، يوجد ١٥ زعيماً لدى حزب العمال ، وعشرة زعماء لدى حزب المحافظين فى مجلس العموم ، بينما يوجد لدى الأحزاب الصغيرة زعيم أو اثنان . وزعماء حزب الحكومة يتمتعون بدرجة وزير ، وكذلك ثلاثة من زعماء المعارضة الذين يتلقون أجوراً خاصة تختلف عن مكافآت زملائهم بالحزب جميعاً عدا قائد الحزب أو قائد لجانه بالمجلس . وعادةً يتمتع زعماء الأحزاب عن الانخراط كثيراً فى المناقشات البرلمانية برغم أنهم أعضاء فى معظم اللجان .

وبالنسبة لزعيم حزب الأغلبية ، فإن دوره الأساسى هو إدارة شئون الحكومة فى المجلس ، وضمان تمريرها بنجاح ، فى مواجهة جهود ومقاومة المعارضة ، سواء فى مجال التشريع أو غيره . ولكى ينجح الزعيم فى ذلك بطريقة مقبولة يجب أن يكون على اتصال مع باقى الزعماء بالأحزاب الأخرى ، فالعمل البرلمانى سيكون مستحيلاً بدون التعاون بين الأحزاب لضمان فرصة جيدة لأحزاب المعارضة لممارسة دورها ، وللحكومة لكى تحكم وتحصل على تصديق البرلمان على سياساتها .

وقد تلجأ المعارضة إلى التكتيك والمناورة ؛ لتعطيل عمل البرلمان من خلال اللائحة الداخلية ذاتها ، ولكن كحل أخير ، فالتعاون يحقق نتائج أفضل للجميع .

(١) يسمى "السوط" Whip ، رمزاً إلى دوره فى ضبط مواقف أعضاء حزبه فى المجلس - المترجم .

وعادةً ما تتم هذه الاتصالات والترتيبات من خلال ما يسمى "القنوات المعتادة"، وهى عبارة غامضة، لكنها تشير إلى العلاقات الوثيقة بين زعماء الأحزاب ومعاونيهم، وبخاصة بين الأغلبية والمعارضة. وتتعرض هذه "القنوات المعتادة" إلى النقد من جانب بقية الأعضاء أحياناً باعتبار أنها نوع من التآمر بين الزعماء لمنع التمرد داخل الأحزاب. فعلى سبيل المثال، قد يتفق الزعماء على طرح موضوع يتعلق بأوروبا الموحدة فى جلسات غير هامة وخلال العطلات من أجل تجنب الشغب الذى يثيره معارضو الوحدة الأوروبية. وعموماً، يتفق الجميع على أن هذه الآلية تحافظ على استمرارية البرلمان فى العمل بشكل معقول.

أما المهمة الرئيسية الثانية للزعيم الحزب فهى ضمان الاتصال بين أعضاء الحزب، بما فى ذلك وسائل مثل ذهاب الزعيم للأعضاء، والإعلان عن موقف الحزب بشأن أمور سيناقشها المجلس مع إبراز الموضوعات الهامة فى نظر الحزب بوضع خط أو أكثر تحتها حسب أهميتها فى نظر قيادة الحزب. وعادةً ما يلتزم الأعضاء بالموضوعات التى تحتها ثلاثة خطوط دون تردد، ولكن عندما يترددون أو يرفضون يأتى دور الزعيم لتسهيل التواصل بينهم وبين القيادة. والعضو الذى يرفض موقف الحزب عليه أن يذهب للزعيم لتوضيح مبرراته، وربما يرتب الزعيم مقابلة له مع قيادة الحزب، حيث يشرحون له أسباب تمسك الحزب بهذا الموقف ويحاولون إقناعه بتغيير وجهة نظره والالتزام بسياسة الحزب.

والأعضاء الذين يصرون على الرفض قد يواجهون مصاعب مع أجهزة الحزب فى دوائرهم الانتخابية، وربما يتعرضون لبعض العقوبات بواسطة الزعيم أو قيادة الحزب، فيما وصفه بعض الأعضاء بأنه موقف مرير. فحزب العمال لديه قواعد تقضى بمنع العضو من إقحام اسم الحزب فى مناقشاته. واتخاذ إجراءات تأديبية ضد العضو، واتخاذ أعضاء هذا الحزب موقفاً جماعياً ضده فى البرلمان. وخلال ١٩٩٢-١٩٩٧، تعرض ثمانية أعضاء محافظين لنوع من العقاب الحزبى عندما رفضوا التصويت لصالح حزبهم عند طلب طرح الثقة فى الحكومة. وقد ظهرت اقتراحات فى المؤتمر السنوى لحزب المحافظين عام ١٩٩٧ لتشديد هذه الإجراءات ضد الأعضاء الراضين بالالتزام الحزبى فى البرلمان.

وهناك عدد من الزعماء فى الحزبين الكبيرين، يختص كل منهم بمنطقة أو موضوع معين، مثل الشؤون الداخلية، أو شؤون شمال شرق إنجلترا مثلاً. ويحرص كل هؤلاء الزعماء على تقصى مشاعر الأعضاء تجاه القضايا المثارة، ثم يقدمون تقاريرهم لقيادة الحزب، كنوع من الإنذار المبكر، الذى يساعد القيادة الحزبية على تجنب انفجار الموقف بين الأعضاء، لاسيما إذا كان الحزب فى السلطة وكان الوزراء الأعضاء منهمكين فى الحكم ولا يدرون ما يجرى فى نفوس أعضاء حزبهم، الذى يدعمهم فى البرلمان.

ولاشك أن التواصل الجيد يساعد الحزب على تجنب مأزق الوقوع فى حرج الانقسام داخل البرلمان، ولهذا يقوم الزعيم بإبداء المشورة لرئيس الحكومة عن مدى مقبولية سياسته بين الأعضاء المؤيدين، وحيثذ يمكن تمرير طلبات الحكومة فى البرلمان ولجانته وضمان تأييد الأغلبية لسياسة الحكومة. وتصل أهمية مهارات الزعيم إلى إدراك تأثير إجراءات العمل البرلماني على الأغلبية المطلوبة. فمثلاً، إذا غاب أحد الأعضاء المؤيدين فإنه يجرى ترتيبات سريعة لتحديد صوت أحد الأعضاء المعارضين، أو ضمان غيابه عن الجلسة أيضاً، ويتم كل ذلك من خلال "قنوات الاتصال العادية".

ومنذ انتخابات ١٩٩٧، أضيفت مسئوليات جديدة لزعماء حزب الحكومة، تتمثل فى احتواء موجة الأعضاء الجدد، الذين طالما انتقدوا النظام البرلماني قبل أن يصبحوا فى داخله. كذلك فقد أدت الأغلبية الكبيرة لحزب العمال إلى ضمان التأييد داخل مجلس العموم، حتى أنه تم تشجيع بعض الأعضاء على البقاء فى دوائريهم بدلاً من حضور الجلسات فى وستمنستر لمساندة حزبهم.

باختصار، فزعماء الأحزاب عبارة عن "مديرى أعمال" لأحزابهم، يضمنون استخدام النظام البرلماني لصالح أهدافهم الحزبية والسياسية وتحقيقها من خلال أصوات الأعضاء، وضمان تصويتهم وفقاً لسياسة الحزب.

اللجان والمجموعات البرلمانية

فى العادة لا يقوم الزعماء البرلمانيون بأى تصرف مباغت تجاه أعضاء حزبهم، فهم زملاء على أية حال، كما أنهم جزء من صنع القرار فى حزبهم، ولهم حق

حضور فى اللجان والمجموعات الحزبية التى يشكلها الحزب . ويزداد تعقد هذه المجموعات فى الأحزاب الكبيرة أكثر من غيرها، إلا أن كل الأحزاب لها هيكل متشابه يضم سكرتارية ومكتباً خاصاً للاجتماعات .

حزب العمال

كل أعضاء الحزب من النواب يشتركون فى هيئته البرلمانية، التى تجتمع مرتين أسبوعياً، إحداهما لمدة قصيرة مساء كل خميس لمناقشة جدول أعمال الأسبوع التالى، والثانية اجتماع مطول صباح الأربعاء (من ١١,٣٠ إلى ١ بعد الظهر تقريباً) حيث يقدم الوزراء تقاريرهم، ويطلب الأعضاء إدراج موضوعات فى جدول الأعمال لطرحها فى المجلس . فضلاً عن ذلك هناك فترة طويلة تخصص لما يستجد من أعمال . ويشارك فى هذا الاجتماع عادة حوالى ١٥٠ عضو برلمان . وللهيئة البرلمانية أقسام متخصصة داخل اللجان، يغطى كل منها أنشطة أحد الوزارات، كما يمكن تشكيل لجان حزبية خاصة لمناقشة موضوعات كبرى مثل الفنون أو الرياضة . ويحضر هذه الاجتماعات قادة الحزب بالبرلمان، والوزراء، ويقدمون تقاريرهم بشأنها . وقد ساعدت هذه الاجتماعات على تدعيم التواصل بين أعضاء الحزب بالمجلس . ويختلف عدد الأعضاء فى الأقسام المتخصصة طبقاً لموضوع عملها، إلا أن كل عضو لا يشترك فى أكثر من ثلاثة أقسام بالهيئة البرلمانية، مع حقهم فى الحضور دون التصويت فى كافة الاجتماعات الأخرى، مثل تلك التى تنافس جدول الأعمال وسياسة الحكومة . كذلك، تضم الهيئة البرلمانية مجموعات إقليمية للأعضاء .

وفى الوقت الحاضر، تجتمع اللجنة البرلمانية لحزب العمال كل أربعاء، وتضم رئيس الوزراء ونائبه وعدداً من الوزراء، ورئيس الهيئة البرلمانية، و٦ أعضاء يتخبهم أعضاء الحزب بالبرلمان مباشرة . وتعتبر اللجنة بمثابة الجهاز التنفيذى للحزب، وقناة التواصل بين أعضاء الحزب بالبرلمان وقيادتهم، فضلاً عن دورها فى ضمان الالتزام الحزبى للأعضاء . أى أن هذه اللجنة "التنفيذية" تعتبر حكومة الظل للهيئة البرلمانية للحزب .

ويتمتع حزب العمال بمصادر عديدة للقوة والنفوذ، منها النقابات العمالية والدوائر الانتخابية، وغيرها من "الجماعات النوعية" مثل "المجموعة الفابية" وغيرها من المجموعات التي تضم الأعضاء المتقاربين في الفكر والتوجهات. ولكن الذى يصنع السياسة العامة للحزب هو المؤتمر العام.

ومنذ ١٩٨١، أصبح لأعضاء الحزب دور أكبر فى اختيار قاداته، حيث يملك أعضاء الحزب بمجلس العموم والأعضاء بالبرلمان الأوربي ثلث الأصوات فى اختيار قيادة الحزب، كما أن المرشح لقيادة الحزب يجب أن يكون عضواً بالبرلمان وأن يزيكه ٣٠ عضواً آخر على الأقل لخوض الانتخابات فى الحزب. ولكن من الصعب مناقشة قائد الحزب إذا وصل للسلطة.

حزب المحافظين

يتم انتخاب قائد الحزب بواسطة أعضائه فى مجلس العموم، بعد التشاور مع زملائهم بمجلس اللوردات وأجهزة الحزب الأخرى، ويتم انتخابه سنوياً إذا نافسه أحد، وهو المسئول عن سياسة الحزب وعرضها على الحزب للتصديق. ولم يكن موضوع منافسة قائد الحزب شكلياً، فقد تعرضت له مارجريت تاشر وخسرته عام ١٩٩٠، واضطرت إلى التخلي عن قيادة الحزب وكذلك رئاسة الوزارة، إلا أن سياسة الحزب ونظامه الداخلى تغير بعد ذلك بما يجعل تحدى القيادة أصعب، حيث يتطلب ترشيح منافس له الحصول على تأييد ١٠٪ من أعضاء الهيئة على الأقل. وفى عام ١٩٩٨ ظهرت مقترحات لإتاحة الفرصة أمام أعضاء الحزب لتقديم مرشح للقيادة، إلا أن الموقف حتى الآن يقضى بأن أعضاء الحزب بالبرلمان فقط هم الذين يختارون المرشحين فى انتخابات القيادة.

وعادةً، لا تميل الأحزاب إلى تغيير نظمها الداخلية ضد رغبة القيادة الحالية، وهكذا أيضاً حزب المحافظين، حيث يكون تأثير الأعضاء العاديين محدوداً فى السياسة العامة للحزب. وفى عام ١٩٢٢ تشكلت لجنة باسم "لجنة ١٩٢٢" (للاشارة إلى تاريخ تأسيس لجنة مشابهة فى ذلك العام، أو لتخليد العام الذى أطاح فيه الأعضاء بقيادة لويد جورج)، وتضم كل الأعضاء العاديين لحزب المحافظين

بالبرلمان . وتجتمع اللجنة مساء كل أربعاء، ويحضرها نحو ٥٠ عضواً في المتوسط . ويتم خلال الاجتماع تبادل المعلومات ومناقشة جدول أعمال الأسبوع التالي . ويتم انتخاب رئيس اللجنة سنوياً وله الحق في مناقشة قيادة الحزب في مختلف الأمور .

ويضم الحزب أكثر من عشرين لجنة فرعية تجتمع أسبوعياً، وتكون اجتماعاتها مفتوحة أمام كل نواب الحزب بالبرلمان، ولا يقل الحضور عن ٢٠ في المتوسط وقد يزيد حسب الموضوع . ويتم انتخاب رؤساء هذه اللجان سنوياً، وأحياناً تكون هذه الانتخابات حامية جداً، ومن خلال كل هذا يستطيع الأعضاء التأثير في سياسة الحزب وتوجهات قيادته، حتى لو كانت في السلطة، وقد يضطر أحد الوزراء للاستقالة، كما حدث مع كيت جوزيف الذي كان وزيراً للتعليم عام ١٩٨٤ بسبب انتقادات لجنة التعليم لموقفه بشأن المنح الدراسية .

وقد تجتمع هذه اللجان مع قيادات الحزب بالبرلمان أو مع المجموعات الإقليمية للأعضاء . وكذلك توجد مجموعات تلتف حول رموز حزبية كبيرة مثل مجموعة الإصلاح وغيرها، فيما يشبه المتدييات السياسية والاجتماعية الفرعية داخل الحزب . كذلك قد تتشكل مجموعات ذات طابع سياسى مثل مجموعة مؤيدى الوحدة الأوربية، وكل مجموعة لها اجتماعاتها الرسمية وغير الرسمية، وهى فى مجموعها تعتبر قنوات تواصل بين الأعضاء .

حزب الأحرار

تأسس الحزب رسمياً فى مارس ١٩٨٨ وعقد أول مؤتمر له فى سبتمبر ١٩٨٨، وبرغم أن قائد الحزب لا بد أن يكون عضواً بالبرلمان ويجب أن يرشحه عضوان على الأقل، فإنه يتم انتخابه بواسطة كل أعضاء الحزب فى المملكة . وهناك لجنة سياسة الحزب برئاسة عضو برلمان أيضاً، هو قائد الحزب فى الوقت الحالى .

ويتم انتخاب زعيم الحزب من بين أعضائه بالبرلمان، مثل بقية الأحزاب، وتجتمع هيئته البرلمانية مساء كل أربعاء الساعة السادسة لمدة ساعة على الأقل، ويحضرها أيضاً أعضاء الحزب بمجلس اللوردات وقيادات فروع الحزب بالمملكة، ويناقشون

جدول أعمال الأسبوع التالي وطلبات الأعضاء . وقد تجتمع اللجنة فى أوقات أخرى لمناقشة موضوعات طارئة .

الأحزاب الأخرى

يجتمع نواب الحزب الإسكتلندى القومى ونواب حزب بليدسيمرو معاً مساء كل أربعاء، ويتبادلون الرئاسة بينهما . والغرض الرئيسى من هذه الاجتماعات هو تنسيق المواقف فى البرلمان ودعم كل منهما للآخر فى المناقشات البرلمانية . وهذه هى مشكلة الأحزاب الصغيرة، حيث قد تختلف توجهاتها بين تأييد الحكومة أو تأييد المعارضة الكبيرة، وقد لا يتفقون أبداً . ويلاحظ أن النظام الداخلى فى مجلس العموم لا يسمح بالتمييز بين الامتناع عن التصويت والغياب، فكلاهما لا يظهر صوته فى السجلات . ويتبادل الحزبان الصغيران فرص الحديث فى المناقشات بمجلس العموم .

أما حزب "أولستر الاتحادى" فلديه ١٠ نواب، ويجتمع أسبوعياً، ظهر الأربعاء فى بلفاست، فى غير أوقات انعقاد المجلس، ويناقش مواقف الحزب ووسائل التأثير فى البرلمان واتجاهات تصويت أعضائه . وهناك أيضاً لجنة السياسات بالحزب التى تجتمع مرة كل أربعة أشهر، وتضم كل نواب الحزب بالبرلمان .

وهناك أحزاب صغيرة جداً لا يمثلها سوى ثلاثة نواب أو اثنان، مثل الديمقراطى الاتحادى والاجتماعى الديمقراطى، وبالتالي فلا حاجة لعقد اجتماعات تنسيقية رسمية بينهم .

وعموماً، فإن الأحزاب السياسية لا تضم النواب فقط، إلا أن النواب هم السياسيون المتفرغون للعمل السياسى باسم الحزب فى البرلمان وخارجه، وهم الذين يؤثرون فى سياسته وينفذونها أيضاً . وكل حزب لديه وسائله فى إشراك نوابه بالبرلمان فى عملية صنع القرار، بطرق رسمية وغير رسمية، وأحياناً تكون اللقاءات غير الرسمية مؤثرة جداً، كما يحدث فى المناقشات خلال تناول الغداء مثلاً، التى ربما تكون أهم مما يحدث فى لجان الحزب أو فى المجلس .

التأثير غير الحزبى على الأعضاء

الأعضاء ليسوا آلات، وهم يتأثرون بأمور أخرى غير ولائهم الحزبى طبعاً. ففي يناير ١٩٨٥، نشرت دراسة مسحية لحوالى ثلثى الأعضاء العاديين (أصحاب المقاعد الخلفية) بالبرلمان، وأوضحت أن لديهم ميولاً للتمرد. وفى سؤال حول هل توافق على العبارة التالية، جاءت النتائج، كما يوضح الجدول:

العبارة	أوافق	لا أوافق
لن أصوت ضد حزبى فى الأمور الجوهرية	٨, ٤ %	٨٣, ٦ %
ولائى الأساسى للحزب	٥١, ١ %	٣٧, ٨ %
يتوقع الناخبون أن أكون مستقلاً فى رأى	٨٧, ٦ %	٤, ٦ %

وسنحاول فيما يلى تحليل العوامل التى قد تدفع بالأعضاء إلى معارضة

حزبهم.

طبيعة الشخصية

النواب بشر، وتتأثر وجهات نظرهم بعوامل عديدة شأنهم شأن باقى البشر، وتتأثر أيضاً بالنشأة الاجتماعية والبيئة والتعليم، والخلفية المهنية (ونادراً ما نجد شخصاً يولد ليعمل بالسياسة مباشرة)، وكل هذا يؤثر فى سلوكهم السياسى، سواء رسمياً كما فى حالة نواب الحركة العمالية أو النقابات المهنية أو بشكل غير رسمى. وهناك تأثير هام للصدقات والارتباطات العائلية أيضاً، مما يجعل النائب مهتماً بموضوع أكثر من غيره، مثل الخلفية الإثنية فى حالة الأعضاء ذوى العرق الأفريقى أو الكاريبى الذين سيكونون مهتمين بالتمييز العرقى فى بريطانيا، أو الذين يهتمون بالمعوقين، وهكذا. فعلى سبيل المثال قام عضو بإثارة حملة لمناقشة توافر الأنسولين لمرضى السكر فى نوفمبر ١٩٩٧ بسبب تأثره بهذا الموضوع. والأعضاء يتأثرون بما يجرى فى المجتمع كبقية الأفراد، ولهذا تؤثر عليهم وسائل الإعلام فيما تنقله عن المجاعة فى أفريقيا مثلاً، أو إساءة معاملة الأطفال فى العالم.

وتؤثر المصالح المالية على العضو، ولهذا تطور نظام التدقيق فى ممتلكات النواب ومصالحهم المالية بشكل صارم.

الدائرة الانتخابية

أشار إدموند بيرك، إلى أهمية مسؤولية العضو أمام ناخبيه فى الدائرة، كما قال أيضاً: "الناس تختار النائب، ولكنه لن يصبح نائب الدائرة عند فوزه، بل نائباً فى البرلمان". وفى التسعينيات أوضحت الدراسات أن معظم النواب يتفقون مع الرأى العام فى دوائرهم، وذلك بسبب ثورة الاتصالات التى جعلت مواقف النائب معروفة فى دائرته جيداً، وجعلت الناخبين يعتبرونه متحدثاً باسمهم وممثلاً لمصالح دائرتهم فى البرلمان، وكأنه الأمبودسمان المحلى فى البرلمان.

ويتصرف أغلب النواب اليوم وكأنهم "أطباء الدائرة"، يلجأ إليهم أبناء الدائرة لحل مشكلاتهم، ولهذا توجد مقرات معروفة للنائب فى دائرته، يتوافد عليها الناخبون حسب حجم الدائرة، ومشكلاتها. وعادةً ما يكون اللقاء صباح السبت أو بعد ظهر الجمعة، مرة فى الأسبوع على الأقل، ويعلن النواب عن أوقات مقابلاتهم مع أبناء الدائرة بكل الطرق الممكنة، ويأتى الأفراد إلى المقر ويتظرون دورهم لطرح قضاياهم للنائب. وقد تكون المقابلات فردية أو فى مجموعات صغيرة إذا كان الأمر يتعلق بالإسكان أو التأمين الاجتماعى مثلاً، وليس بالقضايا العامة. وينظر الناخبون للنائب كحليف قوى ومدافع عن آرائهم فى البرلمان، وكذلك فى مواجهة السلطات المحلية والشركات الكبرى كالاتصالات، وحتى الشركات الصغيرة. ويحاول معظم النواب تهدئة الناخبين وحل النزاعات بينهم، حتى لو كانوا من غير أبناء دوائرهم الانتخابية الرسمية، وذلك لأن صوت النائب فى البرلمان أقوى من صوت الفرد العادى.

ويريد الناخبون رؤية نائبيهم كثيراً، الأمر الذى لم يعد مسألة مقابلات متقطعة كما كان سابقاً، إلى درجة أن النائب يوصف بأنه "مستشار محلى" للدائرة بمجرد انتخابه فى البرلمان، حيث يوقفه الناس فى الشوارع لأوقات طويلة ويقولون "لا نراك كثيراً فى هذه الأيام"، فيقول "لقد انتخبت عضواً فى البرلمان"، فيقولون:

"نعم لقد صوتنا من أجلك، ولكننا لا نراك كثيراً الآن"، فيقول: "إننى مشغول بالعمل البرلماني فى لندن طوال الأسبوع"، فيقولون: "إذن لن نتواجد فى الدائرة بعد الآن"، فيقول "لا، إننى آسف، بل سأكون فى الدائرة دائماً"، فيقولون: "حسنًا...، لو كنا نعرف ذلك لما كنا انتخبناك أصلاً"، ويكاد هذا السيناريو يتكرر حتى فور انتخاب العضو بأيام قليلة.

ويقضى النائب وقتاً طويلاً فى الدائرة لأمر شكلية لكنها هامة لدى الناخبين، للمشاركة فى الحفلات وفى افتتاح الأنشطة المحلية ومشاهدة العروض والمسيرات ومداعبة الأطفال وغيرها. وكما يقول النائب جوليان كريتشلر ذات مرة:

"يجب أن يكون النائب متاحاً أمام الدائرة، وأن يقبل الكثير من الدعوات للغداء والعشاء والتحدث فيها، وأن يزور المؤسسات المحلية كالمستشفيات ومراكز الشرطة والإطفاء، وغيرها...".

والكثير من هذه الأنشطة ترتبط بحزبه على المستوى المحلى، حيث يقول كريتشلر أيضاً:

"علاقة النائب بحزبه على المستوى المحلى هامة جداً، وذلك يعنى أنه لا بد أن يكون متاحاً للدائرة أيام العطلات وعلى مدار العام، وأن يحضر اجتماعات الحزب فى الدائرة ويشارك فى حفلات رأس السنة مع أبناء الدائرة... وكل هذا أمر مرهق للغاية، لكنه ظريف فى نفس الوقت، فأنا قضيت معظم حياتى فيه".

وبالإضافة إلى الالتزامات الحزبية المحلية على العضو، قد تكون هناك التزامات سياسية أخرى تتعلق بإعادة انتخابه وترشيحه عن الحزب، وبالتالي يجب أن يحتفظ بعلاقات جيدة مع دائرته، ومن الصعب على العضو أن يتجاهل هذه الأمور أو مطالب دائرته.

ويدرك الأعضاء أن عليهم قضاء وقت أطول فى الدائرة ولخدمة مصالحها، وكما أوضحت دراسة لعام ١٩٩٦، بلغت نسبة الوقت المخصص للدائرة ٤٠٪ خلال دور الانعقاد والعطلة البرلمانية على السواء. وأوضحت دراسة عام ١٩٨٥ أن ٧١٪ من الأعضاء فقط يقضون أقل من أربعة أيام فى الدائرة شهرياً، وحوالى ١٩,٩٪

يقضون من ٥-٧ أيام، وحوالى ١, ٥٢٪ يقضون من ٨-١٢ يوماً، وحوالى ٩, ٢٠٪ يقضون ١٣ يوماً فى الشهر بدوائهم. صحيح أن الكثير من الأعضاء يسكنون فى الدائرة، ومن ثم يقضون وقتاً أطول بها، ولكن إذا تذكرنا أن المجلس ينعقد معظم أشهر العام، وبواقع حوالى ٢٠ يوماً فى الشهر، وأن معظم الدوائر تقع خارج لندن حيث البرلمان، فسوف يتضح لنا أن هذه الأرقام السابقة ذات دلالة كبيرة، حتى مع توفر وسائل المواصلات والطيران المتاحة للأعضاء.

وبالإضافة للناخبين فى الدوائر المحلية، يقابل الأعضاء المواطنين فى لندن سواء طلاب المدارس أم الجمعيات النسائية والنوادي وغيرها من المنظمات الأهلية التى تأتى إلى البرلمان لمقابلة النواب. وخلال الجلسات، يستطيع أى مواطن دخول بهو القصر، وذلك من خلال "استمارة خضراء" بسيطة يأخذها الموظف إلى النائب ليسمح للمواطن بالدخول إلى البهو الرئيسى ومقابلته. ولا يلتزم النواب بإجابة كل الطلبات، ولكنهم يوافقون غالباً خاصة إذا كان المواطن أتى من مكان بعيد لمقابلة النائب. كذلك، يكتب المواطنون رسائل للنواب، وحسب إحصائية عام ١٩٩٣ وجدنا أن نحو ٤٠٪ من الأعضاء يتلقون ١٠٠ رسالة أسبوعياً على الأقل.

وهناك علاقة بين مكانة النائب فى نظر الرأى العام وحجم الطلبات الموجهة إليه، مما يعنى أن بعض الأعضاء يعملون أكثر من غيرهم، وذلك أيضاً بسبب تنوع ثقافة المواطنين، حيث يفضل البعض الاتصال بالنواب بينما يحترم آخرون العمل من خلال المؤسسات. فعلى سبيل المثال يميل سكان جنوب شرق إنجلترا للاتصال بالنائب، بينما يفضل سكان لينكولن شاير العمل من خلال المؤسسات الحزبية القائمة فقط.

أخيراً، يقضى النائب وقتاً هاماً فى الدفاع عن مصالح دائرته، وأنشطتها الاقتصادية الهامة كالمصايد والطرق والمواصلات المحلية بها. وعندما يغير النائب دائرته تتغير المصالح التى يدافع عنها بالطبع، وتتغير اهتماماته الرقابية وربما التشريعية أيضاً. أكثر من ذلك، يريد الناخبون أن يعطى نائبهم أولوية لمصالح الدائرة على سياسة الحزب حتى لو تعارض ذلك مع مكانته فى الحزب، أو اضطر

للتصويت ضد سياسة الحزب والحكومة (لو كان حزبه فى السلطة)، وهى مسألة صعبة بالقطع، لكنها تحدث أحياناً تحت ضغوط الدائرة.

جماعات الضغط

هناك مؤثرات فى الدائرة ليس مصدرها الأفراد فقط، بل جماعات الضغط أو المصالح، والتي تعمل لصالح قطاعات أو منظمات معينة كمنظمات العمال مثلاً، ويبرز دورها خلال الحملة الانتخابية تحديداً، ومن خلال وسائل الإعلام التى تؤثر فيها هذه الجماعات وتوجه سلوك الناخبين إلى حد كبير.

ومصدر الكلمة هو الولايات المتحدة (اللوبي) لكنها انتشرت فى أوروبا، وبرزت فى البرلمان البريطانى، حيث يأتى المواطنون ويمثلو هذه الجماعات لمقابلة النواب فى البرلمان ومحاولة التأثير عليهم. وبرغم أن النفوذ الواضح لجماعات الضغط يبرز تجاه الحكومة، إلا أنه لا تزال هذه الجماعات تستهدف البرلمان للبحث عن نواب يؤيدون مصالحهم ومطالبهم من خلال الوسائل البرلمانية (الرقابية والتشريعية).

ويزداد نفوذ هذه الجماعات بشكل واضح اليوم، وربما على نحو سئ، حيث لا يجد النائب وقتاً أو قدرة على فهم كل الأمور السياسية والعامة، وبالتالي يحتاج إلى خبرات فنية تساعد على تحديد موقفه، وهنا يأتى تأثير جماعات المصالح من خلال إعداد المذكرات والرسائل والعرائض الموجهة للنواب. والجماعات النشطة لا تكتفى بإرسال أوراق ستلقى فى المهملات أخيراً، ولكنها تلتقط بعض النواب المتعاطفين مع مطالبهم وتلتف حولهم.

وهناك وسائل عديدة لهذا، تبدأ من الحملة الانتخابية للمرشحين، وبالتالي تؤثر على توجهاتهم قبل دخول البرلمان. وربما يكون بعض الأعضاء نشطاء فى جماعات المصالح أصلاً، ويتلقون دعمها فى الحملة، ويستمررون مرتبطين بها بعد الفوز. أما الأعضاء الجدد فتتهم جماعات المصالح بدراسة وتحليل مواقفهم وأقوالهم، وعضويتهم فى اللجان واتجاهات تصويتهم فى البرلمان. كل ذلك لمعرفة المدخل المناسب للتأثير عليهم، لاسيما إذا أرادت هذه الجماعات تأييد أعضاء من أحزاب مختلفة لنفس المطالب، مثل رفض إساءة معاملة الأطفال أو قضايا الخيانة الزوجية أو حماية البيئة.

وعندما تجتمع جماعات الضغط أن العضو سيكون متعاطفًا معها، تذهب إليه وتطرح عليه وجهة نظرها وتطلب منه التأثير في البرلمان والأعضاء الآخرين من أجلها، واستخدام الوسائل الرقابية لذلك، ومناشدة الوزراء والحديث في الإعلام والتحدث عن هذه المطالب في المناقشات البرلمانية وفي اللجان، واقتراح تعديلات تشريعية ملائمة لذلك. وكل ذلك يزيد من مكانة جماعة المصلحة، وقد يحقق أهدافها فعلاً، حتى بإصدار تشريع تطالب به.

على سبيل المثال تعتبر رابطة المستهلكين من أنشط جماعات الضغط في بريطانيا وتستخدم مجلتها الشهيرة (Which?) أداة لذلك. وقد نجحت في ثلاث حملات أدت لتعديلات تشريعية من خلال علاقتهما بالنواب. كذلك، نشطت جماعات الخضر كثيراً في بريطانيا وحقت نجاحاً كبيراً تضمن تعديلات لقانون المواصلات عام ١٩٩٧، وقانون مواصفات استخدام الطاقة. وبالطبع لن نجد كل جماعات المصالح تستهدف تعديل القانون، بل ربما يهدف بعضها إلى منع الحكومة من القيام بشيء محدد، مثل فرض ضرائب كبيرة على مبيعات الكتب خلال فترة ١٩٨٥-١٩٩٣، وتم ذلك فعلاً، وامتنعت الحكومة عنه.

وبرغم كل هذا، لا يوجد تعريف محدد لجماعة الضغط أو المصلحة، حتى أن البعض يعتبر البرلمان نفسه جماعة مصلحة من نوع خاص، وكذلك الخدمة المدنية والقوات المسلحة والكنيسة والنقابات العمالية والمهنية والمؤسسات الخيرية والروابط المهنية وغيرها.

وكما تستفيد جماعات الضغط من النواب فهم يستفيدون منها، وربما من خلال الدراسات والتحليل والاستشارات في الموضوعات المتخصصة أو التي تهتم النواب عموماً، وكذلك ترويج وجهة نظر النائب لدى نواب آخرين وفي الرأي العام، وكل هذا يؤثر على مسار الجدل السياسى إيجابياً طالما تتسم جماعة المصلحة بالشفافية والكشف عن أغراضها والمصالح التي تمثلها.

خبراء الضغط

برغم أن معظم المنظمات تدافع عن مصالحها بنفسها، إلا أن الاتجاه المعاصر هو استئجار الأشخاص المحترفين أو المستشارين الذين تخصصوا في العمل مع البرلمان

والحياة السياسية عموماً. وهناك ما يعرف باسم "المستشارون البرلمانيون" الذين يراقبون عملية التشريع والرقابة بالنيابة عن زبائنهم، ويقدمون خدمات أخرى أيضاً مثل جمع البيانات ومتابعة ما يحدث في البرلمان والتنبيه بشأن نوايا الحكومة في البرلمان وتوثيق الصلات مع الوزراء والنواب والخدمة المدنية وإبداء النصائح حول كيفية تشكيل وتوجيه الرأي العام في البرلمان والإعلام والحكومة. وعلى وجه الخصوص يقوم هؤلاء المتخصصون بإعداد المقترحات السياسية والتشريعية التي يطلبها زبائنهم، وكشف سلبيات المقترحات الأخرى المطروحة ومناقشتها في وسائل الإعلام ومع النواب، وكذلك تقديم النصائح للنواب لممارسة دورهم الرقابي والتشريعي في اتجاه يحقق مصالح الجماعات التي يمثلونها.

وتقدم هذه الشركات المتخصصة خدماتها لمن يدفع أتعابها المرتفعة فعلاً، ولا بأس بكل هذا من حيث المبدأ، حتى لأغراض الربح؛ لأنه يساعد السياسيين على توسيع نطاق معارفهم وخبراتهم في العمل البرلماني. فهذه الشركات تدرس الإجراءات وتشرحها للنواب وتوفر عليهم جهداً ووقتاً كبيراً. لكن المخاوف الحقيقية تنبع من سلوك بعض الشركات، التي تدمر منها النواب فعلاً، واقترح بعضهم فرض الرقابة عليها والحيلولة بين حصولها على مزايا أكبر داخل البرلمان أو الحصول على معلومات أكثر من غيرها لترويج نشاطها، مما يهدد تكافؤ الفرص.

فالمحررون البرلمانيون ومعاونو الأعضاء يلتزمون بتسجيل كل أنشطتهم والأموال التي يحصلون عليها من جماعات المصالح، وقد استقر ميثاق شرف يلزم هذه الشركات باحترام قواعد وإجراءات العمل في البرلمان، وعدم استخدام العاملين بالقصر أو أجهزته المختلفة للحصول على خدمات مدفوعة. ومع ذلك، فهناك محترفون غير مقيدين في الشركات المتخصصة، وربما لا يحترمون هذا الميثاق ولا يسجلون تعاملاتهم المالية، وهذا ما يشكل خطراً على مبدأ تمثيل المصالح في البرلمان.

الجماعات عبر الحزبية

تتعاون الجماعات عبر الحزبية مع جماعات المصالح، وقد طور مجلس العموم مؤخراً آلية رسمية لتسجيل هذه التعاملات. "والجماعة عبر الحزبية" تضم أعضاء

البرلمان فقط، وهى تختلف عن "الجماعات البرلمانية" التى قد تضم أشخاصاً من غير النواب أيضاً. وتحتوى مكتبة البرلمان على سجلات بهذه الجماعات واجتماعاتها. وفى أغسطس ١٩٩٧ كان هناك ٥٦ جماعة عبر حزبية و٢٣ جماعة برلمانية، وسيزداد عددها فى المستقبل.

وأشهر هذه الجماعات هى تلك التى تضم الأعضاء المعنيين بشئون دولة أو منطقة معينة من العالم، الكبرى والصغرى على السواء. وتتلقى هذه الجماعات نشرات من سفارات الدول المعنية وأحياناً دعوات لزيارتها. ولا يعتبر النواب أنفسهم مدافعين عن مصالح تلك البلدان أو حكوماتها، وإنما يهتمون بشعوبها وثقافتهم وتاريخها، مما يجعلهم قادرين على فهم ظروفها وإظهار ذلك فى مناقشاتهم للسياسة الخارجية البريطانية.

وهناك جماعات تهتم بقضايا داخلية، تتجاوز السياسات الحزبية، وتسعى للتأثير على السياسات العامة بشأنها. وعموماً، تختلف هذه الجماعات فى كثافة اجتماعاتها، والقليل منها لديه نظام حديث للعمل والتواصل. فبعضها يهتم بقضايا ثانوية مثل فن الجاز أو صناعة البيرة، بينما يهتم البعض الآخر بقضايا استراتيجية كحقوق الإنسان وتكنولوجيا المعلومات والتنمية فى العالم الثالث. ومن أبرز هذه الجماعات "المجموعة البرلمانية والعملية" التى تشكلت عام ١٩٣٩ للتواصل بين العلماء والصناعيين. كذلك هناك "المجموعة الجنائية" التى تهتم بشئون السجناء وإدارة السجون، وتسعى لإصلاح النظام العقابى. وعلى كل الأحوال، فهذه الجماعات قد تعتبر نفسها جماعات ضغط، لكن الضغط يكون على النواب كما يكون بواسطتهم أيضاً على الحكومة.

هل النائب مستقل؟

عاجلنا علاقة النائب بحزبه وبالمجتمع، والآن نطرح السؤال: هل النائب مستقل فعلاً؟ يبدو أن النظام الانتخابى يحول دون وصول مرشح مستقل فعلاً إلى البرلمان. ففى انتخابات ١٩٩٧، حدثت سابقة استثنائية عندما سحب حزب العمال وحزب الأحرار مرشحيهم من دائرة تاتون؛ لإتاحة الفرصة للمرشح مارتن بيل لى يفوز،

ولكن ذلك كان استثناءً فعلياً. أما الأعضاء المستقلون فهم أعضاء استقالوا من أحزابهم بعد الفوز غالباً، بسبب الاختلاف معه، وإذا أعيد انتخاب أحدهم فسيكون بسبب نجاحه الشخصي وتمسك الدائرة به (مثل تافيرن فى دائرة لينكولن). أما الأعضاء المستقلون حزياً تماماً والبعيدون عن كل الاتجاهات السياسية الحزبية فهم غير موجودين على الإطلاق.

وبرغم نفوذ الأحزاب السياسية، فإنها غير متماسكة دائماً، بل توجد هناك اختلافات حول تفاصيل معظم السياسات مع الاتفاق على الخطوط العريضة للتوجهات الاقتصادية والاجتماعية للحزب. ويوحى تحليل السلوك التصويتى لأعضاء مجلس العموم حتى ١٩٩٧ أن هناك اختلافات بين أعضاء الحزب الواحد بنسبة خمس الأعضاء على الأقل، الذين يصوتون ضد رغبات حزبهم فى أمور متنوعة. أكثر من هذا، هناك حالات للاختلاف بين الوزراء الأعضاء وسياسة الحكومة ككل، ومما يؤدى إلى تأجيل طرح هذه السياسة فى البرلمان حتى تتم تسوية الاختلافات، ولعل من أهم هذه الأمثلة هو تأجيل قرار الحكومة بخصخصة هيئة البريد عام ١٩٩٤

وخلال فترة ١٩٧٤ - ١٩٧٩ جاءت حكومات أقلية بزعامة حزب العمال، وزاد عدد المتذمرين والمعارضين من حزب العمال فى البرلمان ومنعوا استقلال إسكتلندا وويلز الذى كانت تنوى الحكومة تحقيقه. وبين ١٩٨٣ إلى ١٩٩٢ كانت هناك معارضة داخل الأغلبية يزيد عددها عن ١٠٠ عضو، لكنهم لم ينجحوا فى تعطيل الحكومة عن تنفيذ برنامجها، وإنما خسرت الحكومة فى مناسبات متفرقة منها تحرير قوانين التجارة عام ١٩٨٦/٨٥، وبرغم خسارة الحكومة بسبب المعارضين من حزبها إلا أن هؤلاء المعارضين لن يخشوا التصريح بمعارضتهم لحكومتهم، سواء فى شأن السياسة الأوروبية أم السياسات الاجتماعية أم إصلاح الحكم المحلى أم الرسوم على الخدمات الطبية وغيرها.

وبين عامى ١٩٩٢ إلى ١٩٩٧ كانت الأغلبية التى تتمتع بها الحكومة صغيرة نسبياً، ولهذا كانت أحرص على ضمان تأييدها فى المجلس، وزاد دور زعيم

الأغلبية أهمية بالتالى . وبرغم ذلك حدث تمرد فى دور الانعقاد ٩٢/ ١٩٩٣ بشأن معاهدة ماستريخت، وخسرتة الحكومة فى ٢٢ يوليه ١٩٩٣ عندما صوت ٢٠ عضواً محافظاً^(١) مع المعارضة . واستمر التمرد والتذمر بشأن السياسة المالية للاتحاد الأوروبى وزيادة الضريبة المباشرة وضرائب المبيعات على الوقود .

ومنذ انتخابات ١٩٩٧ قلّ عدد المعارضين داخل الحزب الحاكم، الذى تتمتع بأغلبية كبيرة على أية حال . ورغم ذلك، كانت هناك موجة معارضة فى الأشهر الأولى للحكومة الجديدة حول التأمين الاجتماعى والإنفاق على المجلس وقضية العراق ومصرفات المدارس واستقلالية بنك إنجلترا .

وفى الحقيقة لا يتمتع كل أعضاء الحزب الحاكم بالقدرة على معارضة حكومتهم، فرعاء الحزب ومعاونوهم من الأعضاء ملتزمون تماماً بتأييد الحكومة، وإذا عارضوها فسيكون ذلك فى المجالس الخاصة فقط . وبرغم أن اهتمام الرأى العام يتركز على المعارضة داخل الحزب الحاكم إلا أن أحزاب المعارضة تختلف أيضاً فيما بينها وقد ينقسم أعضاؤها فى الرأى، كما تؤكد سجلات التصويت .

كما أن المعارضة لا تظهر خلال التصويت فى الجلسات العامة فقط، بل تتضح أيضاً فى جلسات اللجان والجماعات عبر الحزبية، وبالتالى يخرج عن الخط التقليدى لحزبه . وهناك مناسبات أخرى توضح هذه الاختلافات بين أعضاء الحزب الواحد، مثل مداخلات العضو فى المناقشات العامة، ومقالاته الصحفية والأسئلة البرلمانية التى يطرحها وغيرها، مما يوضح التوجه السياسى للعضو ويبرز اختلافه مع الحزب أو مع أعضاء حزبه، فضلاً عن احتمال تعرض العلاقة بين العضو وقيادته الحزبية إلى خلافات حادة قد لا تظهر فى العلن .

واستقلالية العضو محكومة بانتمائه الحزبى عموماً، وبرغبته فى نفس الوقت أن ينجح حزبه فى الوصول إلى السلطة وحكم البلاد . ولكن داخل إطار الانتماء الحزبى يتأثر العضو بمشاعره الذاتية وضغوط دائرته والقضايا التى يؤمن بها . واستقلالية العضو هى أفضل ضمان لاستمرار البرلمان وازدهاره وحيوية أدائه

(١) أى من الحزب الحاكم آنذاك - المترجم .

البرلماني ومؤسسة البرلمان ككل، بل هي ضمان "سيادة البرلمان" وعدم تحويله إلى ديكور لـ "سيادة الحكومة". وكما سنرى فى الفصول من السادس إلى العاشر، توجد قوة احتياطية للبرلمان، ولا يحتاج إلا إلى أن يظهرها ويعارسها، وهى قوة أعضائه واحتفاظهم بقدر كبير من الاستقلالية.

ولا يعنى هذا أن قوة البرلمان تظهر فى هزيمة الحكومة، وإنما يعنى أن وجود الحكومة مرهون بتأييد أغلب الأعضاء لبقائها، وفى نفس الوقت تدين هذه الأغلبية للحكومة التى تدعم وجود الأعضاء ووصولهم للبرلمان. والحكومة تحتاج إلى استمرار تأييد الأغلبية لها بعد وصولها للحكم، وبشكل مستمر، ولهذا تحرص على تأييد أغلبية أعضاء مجلس العموم لها طوال الوقت، وإقناع أعضائها بالمجلس على التصويت لصالحها فى مواجهة نواب المعارضة. وطالما يقضى التعاقد بين النائب والناخبين بأن يحافظ النائب على استقلاليته، فلا تستطيع الحكومة تجاهل ذلك أو حرمانه منه بالكامل.

السيطرة على النفوذ على مجلس اللوردات

القيد الكبير الذى يخضع له مجلس اللوردات هو عدم توازن مركزه ونفوذه فى مواجهة مجلس العموم، وأن اللوردات غير منتخبين أساساً، وبالتالي لا يمثلون سوى أنفسهم، على خلاف أعضاء مجلس العموم. وإذا أصر اللوردات على معارضة نواب مجلس العموم فسوف تكون هناك أزمة دستورية، ولهذا يرى اللوردات أنهم غير معينين كثيراً بالأمر، ويدركون ضرورة عدم تحدى مجلس العموم، وإلا فهم الخاسرون كما حدث فى الماضى، ويدركون أن السلطة للحكومة، وأن الأولوية لإرادة المجلس المنتخب.

ومثلما يدرك أعضاء مجلس العموم بأن الحكومة هى صاحبة النفوذ الأكبر فى السياسة والحكم، ويسعون بالتالى إلى التوصل لحلول وسط معها أكثر من السعى للتصادم معها، فإن مجلس اللوردات يدرك أن عليه القيام بنفس الشئ، ولهذا فقد يضحى بصلاحياته الدستورية تجنباً للأزمات. ومع ذلك يظل نفوذ الحكومة فى مجلس اللوردات أقل إعاقه حرية الأعضاء منه بالنسبة لمجلس العموم، كما سيأتى توضيحه.

الحكومة

عندما يفوز حزب بالأغلبية فى مجلس العموم يشكل الحكومة، ويحتل بالتالى المقاعد المخصصة للحكومة فى مجلس النواب دون عناء كبير، وهكذا لا يمثل مجلس اللوردات تحدياً حقيقياً للحكومة. واليوم تحتل الحكومة ٢٣ مقعداً مخصصين للوزراء فى مجلس اللوردات، أى أنها موجودة فيه وإن كان بكثافة أقل من وجودها فى مجلس العموم، وبالتالى فإن نفوذها فى مجلس اللوردات أقل منه فى مجلس العموم، وأيضاً نفوذها على أعضائها بمجلس اللوردات أضعف منه على أعضائها بمجلس العموم؛ لأن اللوردات لا يخضعون لهذا الالتزام الحزبى الصارم أو لتأثير عملية الانتقال الحزبى التى يخوضها نواب الحكومة فى مجلس العموم.

ومع ذلك تستطيع الحكومة تمرير سياستها فى مجلس اللوردات، حيث يوجد عرف دستورى يقضى بعدم رفض اللوردات للمقترحات التشريعية التى أعلنتها الحكومة فى برنامجها الانتخابى إلا أن إجراءات العمل والنظام الداخلى فى مجلس اللوردات لا يمنعان حدوث نقاش حاد ونقدى لهذه السياسة ولا يسمحان للحكومة باحتواء المعارضين لها فى مجلس اللوردات كما يحدث فى مجلس العموم. فإذا كان معظم وقت مجلس العموم ينصب على القضايا التى تطرحها الحكومة فإن الحكومة لا تتمتع بهذا النفوذ، حتى وإن كانت تؤثر فى جدول أعمال مجلس اللوردات بصفة عامة. وبرغم أن الحكومة تستطيع طلب وقف العمل باللائحة الداخلية لمجلس اللوردات بما يخدم قدرتها على طرح سياستها للنقاش إلا أنها لا تقوم بذلك فعلاً إلا فى حالات نادرة. فالكل يحترم خصوصية مجلس اللوردات، والحكومة تقوم بالتشاور مع المعارضة فى المجلس لإعداد جدول أعماله، وتراعى فى ذلك طلبات اللوردات والأحزاب الأخرى بشكل كبير.

ولا تستطيع الحكومة تمرير سياستها فى مجلس اللوردات إلا إذا أقنعت أعضائه بما فيهم المعارضون أنها تعاملهم بشكل عادل، وتراعى أعراف المجلس، وتحترم استقلالية أعضائه.

الأحزاب السياسية

رغم أن اللوردات غير منتخبتين إلا أن الكثيرين ينتمون لأحزاب سياسية، وتشير الإحصائيات الحديثة إلى أن الأغلبية تنتمي للأحزاب السياسية الكبرى. إلا أن المهم في الأمر أن التركيب الحزبي للمجلس لا يتغير بعد الانتخابات؛ لأنهم غير منتخبتين أصلاً.

لكن من الناحية الرسمية، لا يعمل مجلس اللوردات وفق الخطوط الحزبية، ولا توجد إشارة للانتماء الحزبي في لائحته الداخلية، لكن الواقع يختلف عن اللائحة بالطبع، فكل حزب له قائده وزعماءه وأمانته الفنية التي تدير شئون أعضائه من اللوردات.

وعلى مدى عدة سنوات كان اللوردات من المعارضة يتلقون دعماً مالياً من التبرعات العامة التي تحصل عليها أحزاب المعارضة في مجلس العموم، ولكنه منذ أكتوبر ١٩٩٦، تحصل المعارضة الرسمية بمجلس اللوردات (أى من حزب المحافظين حالياً) على ١٠٠ ألف إسترليني سنوياً، والحزب الذى يليها (أى الأحرار)، يحصل على ٣٠ ألف إسترليني، وتزيد هذه المبالغ سنوياً وفقاً لمعدلات التضخم، والتدرج فى الموازنة المالية لمجلس اللوردات أيضاً. أما الحزب الحاكم فهو الذى يتمتع بمكتب كبير فى مجلس اللوردات، يعمل به طاقم معاونين لإدارة شؤونه بالمجلس.

كما يتأثر أيضاً تشكيل لجان المجلس بالتوازنات الحزبية. وكما يحدث فى مجلس العموم، يقوم زعماء الأحزاب فى مجلس اللوردات بإرسال مذكرات لأعضاء أحزابهم حول الموضوعات المهمة واتجاهات التصويت المرغوبة من جانب حزبهم، ولكن الالتزام الحزبي ليس صارماً فى مجلس اللوردات، كما هو الحال فى مجلس العموم. وهناك أيضاً اجتماعات أسبوعية للمجموعات الحزبية بمجلس اللوردات، كل خميس بعد الظهر، يتم فيها مناقشة جدول أعمال الأسبوع التالى، مع سعى الحزب لضمان دعم أعضائه. وبصفة عامة، لا يهتم اللوردات كثيراً بالمستقبل السياسى، ولا بالبريق الذى يحققه المنصب الحزبي، ولهذا لا تتطابق

اتجاهاتهم التصويتية مع رغبة أحزابهم دائماً، إلى درجة أن مواقف اللوردات تتصادم وتتقاطع دون الالتزام بخط الحزب الذي ينتمون إليه.

وزعيم الحزب الحاكم فى مجلس اللوردات هو زعيم المجلس ككل، ويتعاون مع زعماء الحزب الحاكم معاونين فى التنسيق مع الوزراء حول التحديات المحتملة أمام تمرير سياسة الحكومة فى مجلس اللوردات.

أثر الاعتبارات غير الحزبية

العوامل الشخصية

يؤدى تركيب مجلس اللوردات بطبيعته إلى تنوع اهتمامات ومصالح اللوردات، حيث يفرز الطابع الوراثى تأثيراً مختلفاً عن الانتماءات الحزبية. وبعض اللوردات سياسيون بطبيعتهم أو بالممارسة الفعلية أو بحصولهم على اللقب بسبب نشاطهم السياسى والحزبى أو لكونهم قيادات سابقة بالحكم المحلى، وبعضهم يحصل على اللقب بسبب تخصصه فى العلوم السياسية أو غيرها من العلوم. وبرغم أن معظم اللوردات كبار فى السن وهم على وشك التقاعد، إلا أن خبرتهم تعطيتهم ميزة نسبية فى القدرة على نقد السياسة الحكومية ومناقشتها بجرأة، لاسيما فى الأمور المالية والعلمية أو الزراعية، سواء فى الجلسات العامة أو داخل اللجان. ويؤدى كل هذا إلى تعظيم أثر العوامل الشخصية والاهتمامات الفردية للأعضاء على سلوكهم فى المجلس وخلال عملية التصويت.

كذلك، فالعديد من اللوردات لديهم مصالح مالية وتجارية، حيث أوضحت دراسة لعام ١٩٩٦ أن ١٣٤ لورد كانوا مدراء لحوالى ٨٨ شركة كبرى، وأن آخرين كانوا مدراء لشركات عائلية، وأن معظمهم رجال أعمال بارزون، وربما حصلوا على لقب لورد بسبب صلاتهم مع مجتمع الأعمال أصلاً ومكانتهم فى المجتمع. وعلى وجه الخصوص يزداد تواجد اللوردات فى قطاعين مهمين هما البنوك والنقل.

وهناك تقليد مستقر فى مجلس اللوردات بأن اللورد يتحدث عن نفسه، على خلاف أعضاء مجلس العموم الذين يتحدثون باسم الناحيين ودوائرهم أيضاً،

ولهذا لم يكن هناك نظام لتسجيل ثروات ومصالح اللوردات فى سجلات المجلس كما يحدث فى مجلس العموم . ولكن فى نوفمبر ١٩٩٥ ، وبعد دراسة أجرتها اللجنة الفرعية حول إجراءات عمل مجلس اللوردات برئاسة لورد جريفيث ، وهو القاضى السابق بمحكمة الاستئناف ، وضع المجلس قواعد جديدة لتنظيم قيد مصالح اللوردات ، وحظر على أى لورد قبول تبرعات أو أموال للتأثير على سلوكه البرلمانى . وهكذا فإن أى لورد يقبل أموال نظير استشارة يقدمها لأى شخص أو جهة أو إذا كان لديه مصالح مالية مع جماعات الضغط يجب أن يمتنع عن المشاركة فى النقاش حول هذا الموضوع ، ولا يجب أن يشارك فى التصويت بشأنه ؛ كى لا يستغل موقعه لحماية مصالح زبائنه بأى صورة كانت (وإن لم تمنع هذه التعديلات إنخراط اللوردات فى شركات أو عملهم بها) . ويجب على اللوردات الحذر بشدة إذا تحدثوا فى موضوعات ترتبط بمصالح لهم ، ويجب أن يعلنوا عن هذه المصالح فى المناقشات أولاً .

وقد استقر العرف البرلمانى على مبادرة اللوردات بتسجيل هذه المصالح تطوعاً ، وإذا لم يفعل أحدهم كان عرضة لتحقيق من " لجنة الامتيازات " . وقد فعل اللوردات ذلك توافقاً منهم مع القواعد التى وضعها مجلس العموم لأعضائه ، فيما أصبح جزءاً من " معايير العمل العام " فى الثقافة البرلمانية البريطانية ككل .

ولأن أعضاء مجلس اللوردات لا يتقاضون أجوراً ، ولأنهم هواة وليسوا من محترفى السياسة ، فإن صلاتهم الخارجية وأنشطتهم العامة تثرى خبرات المجلس وقدراته المتخصصة . ومع ذلك فهناك اتجاه لزيادة القيود المفروضة على اللوردات فى علاقاتهم خارج المجلس ، وإجبارهم على تسجيل كل مصالحهم فى سجلات المجلس على نحو صارم .

الاعتبارات الإقليمية

لا يمثل اللوردات دوائر انتخابية ، ولا يمثلون سوى أنفسهم . ومع ذلك فإنهم يتلقون طلبات من المناطق المحلية التى يعيشون فيها أو يأتون منها أو يحملون لقبها^(١) ، وبالتالي فمن الشائع أن يرتبط اللوردات بمناطق وأقاليم معينة لعدة

(١) حيث يسمى لورد كذا ، مثل لورد باكنجهام - المترجم .

أسباب، ويصبحون مهتمين بها أكثر من غيرها، وبالتالي قد يستجيبون لطلبات هذه الأقاليم والمناطق.

وحسب النظام الدستوري، يجب أن تمر التشريعات في مجلس اللوردات وكذلك في مجلس العموم، ولهذا يجد اللوردات أنفسهم مشرعين تمامًا مثل أقرانهم بمجلس العموم، ويتعرضون بالتالي إلى تأثير جماعات الضغط والمصالح، وخصوصاً الشركات المحترقة. وقد زاد اهتمام جماعات المصالح بمجلس اللوردات بشكل كبير في السبعينيات، وحدث نوع من إحياء الدور التشريعي لمجلس اللوردات، وبالتالي انتبه ممثلو جماعات المصالح لذلك، وأخذوا يعملون معهم أكثر من ذي قبل.

وبعض ممثلي جماعات المصالح ينتقون بعض اللوردات كأهداف لهم، بينما يقوم آخرون بمخاطبة كل اللوردات. وتقوم هذه الجماعات المصلحية بإعداد دراسات تقدمها إلى اللجان ومقترحات تشريعية إلى اللوردات، وينظمون لهم زيارات ميدانية أو محاضرات يلقيها اللوردات. بسبب كل هذا يزداد ارتباط بعض اللوردات بمجموعة معينة من جماعات المصالح، مثل رجال البنوك أو المصدرين أو الحكومات المحلية أو الأدباء وغيرهم. وهذه الصلات لا تؤثر فقط في المجلس، بل تزوده أيضاً بمعلومات ودراسات فنية ومتخصصة، لاسيما إذا تذكرنا أن معظم اللوردات هواة ولا يتفرغون للعمل البرلماني.

وكأعضاء مجلس العموم تماماً، قد لا ينتمي بعض اللوردات إلى حزب معين، وقد يعتبرون أنفسهم مدافعين عن مصالح محلية أو يهتمون بدول أجنبية معينة، كما يحدث في مجلس العموم.

استقلالية اللوردات

برغم التأثيرات الحزبية وغيرها، فإن اللوردات مستقلون، ويصعب التنبؤ بسلوكهم التصويتي بدقة، على خلاف أعضاء مجلس العموم. وقد اتضح ذلك بشدة في فترة حكومة المحافظين بين ١٩٧٩ إلى ١٩٩٧، حيث صوت أعضاء المحافظين في مجلس اللوردات ضد السياسة والمقترحات التشريعية للحزب الحاكم في عدة مرات، كما سنوضح تفصيلاً في الفصل السادس من هذا الكتاب.

الفصل الخامس

تنظيم الأعمال اليومية للبرلمان

يركز هذا الفصل على استعراض مسار الأعمال اليومية لمجلس العموم، والقواعد التي استقر عليها العمل البرلماني لممارسة وظائفه. أما مجلس اللوردات فلأنه أقل تأثراً بالتوازنات الحزبية فإن قواعد عمله أقل صرامة، وسوف نلقى نظرة سريعة عليها.

الأجندة اليومية لعمل البرلمان

ليس هناك وصف دقيق لمهام النائب البرلماني، ولكن هناك أدوار كثيرة يتتظرها منه المجتمع، فعلى سبيل المثال، يريد الناخبون في دائرة العضو أن يستجيب لطلباتهم، بينما يريده حزبه أن يدعم سياسة الحزب، ويريد زعماء الحزب من العضو أن يلتزم بمصلحة الحزب عند التصويت، وهكذا، كل طرف يريد شيئاً محدداً وربما مختلفاً من النائب.

كما أن النواب أنفسهم ينظرون إلى دورهم بطرق مختلفة، فالبعض يعتبر نفسه خادماً للدائرة، والآخرين يرون أنفسهم سياسيين كباراً على مستوى الدولة وقادة الأحزاب. كما يتنوع الأعضاء فيما بينهم من حيث العمر والخبرة والثقافة والذكاء والإصرار على الهدف. ولا يوجد غمط ثابت لعضو البرلمان، ولهذا لا يوجد جدول أعمال روتيني أو يومي للأعضاء.

وقد حاول خبراء في الإدارة وضع توصيف لدور النائب، وفقاً للدراسة التي قاموا بها، بتكليف من هيئة تحديد أجور القيادات الإدارية عام ١٩٩٦، وذكر التقرير

أن دور العضو هو " تمثيل المصلحة العامة والدفاع عنها وتنميتها، وتلبية مطالب ومصالح ناخبيه حيثما أمكن ". وعلى وجه التحديد، ذكرت الدراسة سبعة أدوار للنائب، هي: دعم الديمقراطية البرلمانية، مراقبة وتحفيز ومساءلة السلطة التنفيذية، التشريع، فهم مطالب الدائرة، دعم الناخبين، صياغة سياسات حزبه، وتنمية حزبه، وعموماً فإن هذه القائمة تبدو مقنعة ونبيلة، إلا أننا سنعود إليها بالتحليل والنقد لاحقاً.

وكما سنرى، يقضى النائب معظم يومه فى شئون دائرته، وفى أعمال اللجان وفى الكثير من الاجتماعات البرلمانية، ولكن أهم ما يقوم به هو نشاطه فى مجلس العموم، الذى ينتمى إليه والذى يمارس فيه حقه فى التصويت ورسم السياسات. وحتى إذا كان البعض لا يحضرون جلسات كثيرة للمجلس، فهو أهم مكان فى نظر كل النواب، وخصوصاً فى مجال مراقبة الحكومة، ولاسيما خلال فترة توجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء.

وكما رأينا فى الفصل السابق من الكتاب، يتميز العرف البرلماني البريطاني بما يسمى " القنوات العادية " وهى الوسائل التى يستخدمها الزعماء ومعاونوهم للتأثير فى سلوك ومواقف الأعضاء، وبالتالي يريدون من خلالها التأثير على جدول أعمال المجلس. وفى مجلس العموم يمتلك ممثلو الحكومة سلطة كبيرة؛ لأن الحكومة تسيطر فعلياً على جدول أعمال المجلس، وفقاً للمادة ١٤ من اللائحة الداخلية، التى تعطى الأولوية فى إعداد جدول أعمال المجلس للأمور التى تطرحها الحكومة، وذلك إقراراً بدلالات الأغلبية التى تؤيدها فى المجلس. وبرغم ذلك لا تستطيع الحكومة التنبؤ بدقة بما سيحدث خلال يوم العمل البرلماني، فالمجلسان بهما الكثير من المفاجآت، ويتأثران بالأحداث الخارجية فى أية لحظة.

وإعداد جدول أعمال المجلس مسألة معقدة، وتضم أموراً هامة وأخرى شكلية جداً، وهناك بعض الأمور الثابتة التى تتكرر فى أعمال المجلس، منها المراحل أو الأقسام السبعة التى سنفصلها فيما يلى، مع ملاحظة أنها لا يتحتم أن تحدث وفق التسلسل التالى بالضرورة.

أولاً: الفترة من بداية يوم الجلسة حتى نهاية فترة الأسئلة

يبدأ يوم العمل فى مجلس العموم بالصلاة، وهى دقائق يقضيها رئيس المجلس والراهب خاشعين على طاولة المجلس، ويحظر وجود غير الأعضاء خلال هذه الفترة، أما الأعضاء الحاضرون فيقفون وينظرون للأسفل خاشعين، وتتم تلاوة الترانيم الخاصة بالبرلمان. وتبدأ هذه الفترة الساعة الثانية والنصف بعد الظهر أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء، أما يوم الخميس فتبدأ الساعة التاسعة والنصف صباحاً. أما يوم الجمعة فمن الاستثناء انعقاد المجلس فيه، لأسباب سنوضحها فيما بعد. وعلى هذا فإن أهم أيام العمل البرلمانى أربعة، من الاثنين إلى الخميس.

بعد الصلاة يتلو رئيس المجلس أى رسالة عاجلة جاءت إلى المجلس وأهمها مثلاً إعلان وفاة أحد الأعضاء، وإعلان مقعده شاغراً، أو إعلان استقالة عضو، وبالتالي خلو مقعده أيضاً. ومن الناحية الشكلية لا يسمح لعضو بالاستقالة، ولكن فعلياً فالعضو الذى يريد الخروج من البرلمان يتم تعيينه فى منصب إدارى بقرار ملكى، وبالتالي يصبح محروماً من عضوية البرلمان، فيتم إعلان خلو مقعده؛ لعدم توافر شرط التفرغ. والمنصب الذى يعين فيه ذلك العضو مجرد وظيفة وهمية لا تتطلب منه القيام بأى شىء، ولا يتلقى أجراً أيضاً، ومن هذه المناصب هيئة حماية المتشردين مثلاً.

وعندما يتم إعلان خلو المقعد، يستطيع أى عضو التقدم باقتراح لإجراء انتخابات تكميلية فى دائرة ذلك العضو الذى خرج. ويحتل هذا الاقتراح أولوية فى جدول الأعمال (بعد الرسائل طبعاً)، وعادة ما يقدمه زعيم الحزب الذى ينتمى إليه العضو الذى خرج من البرلمان. وغالباً ما يوافق المجلس على هذه الاقتراحات، التى يتم التصويت عليها دون مناقشة، حيث تأتى الموضوعات التى تحتاج إلى مناقشات فى آخر اليوم. وخلال ثلاثة أو أربعة أشهر تجرى الانتخابات التكميلية عادة، إلا أنه لا توجد مدة قصوى رسمية لخلو المقعد.

وفى هذه المرحلة أيضاً يقوم رئيس المجلس بإعلان الاتصالات الرسمية التى أجريت مع المحاكم، حيث يجب أن تقوم المحاكم بإبلاغ المجلس بإصدارها أية

أحكام بالسجن ضد أى من النواب . ومن الجدير بالذكر أن مقعد العضو الذى صدر بحقه حكم بالسجن لمدة عام أو أكثر يتم إخلاؤه بشكل أوتوماتيكى . ويتم إنشاء محاكم انتخابية متخصصة بغرض حل النزاعات المرتبطة بالانتماءات الحزبية فضلاً عن الإشراف على إجراء الانتخابات . وتتمتع هذه المحاكم بسلطة إعلان فوز مرشح فى الانتخابات أو أن تأمر بإعادة إجراء الانتخابات ، وهذا ما حدث فى نتائج الانتخابات العامة فى دائرة وستمنستر عام ١٩٩٧ ، حيث حكمت المحكمة ببطان بعض الأصوات ؛ لأن بطاقات الانتخابات لم توثق جيداً فى لجان الاقتراع ، وقد أرسل قرار المحكمة إلى رئيس المجلس فى بداية العمل فى ٢٧ أكتوبر ١٩٩٧ .

بعد ذلك ، يبدأ المجلس فى جدول أعماله المعتاد ، ويبدأ بشئون الأعضاء التى تشتمل على المقترحات التشريعية للأعضاء وطلبات المناقشة المرتبطة بها ، ويتم إقرار المقترحات التى لا يعترض عليها أحد ، أما إذا حدث خلاف حول اقتراح معين فيتم التعامل معه وفق إجراءات أخرى أكثر تعقيداً .

وفى هذه الفترة يمكن مناقشة اقتراحات قد يقدمها الأعضاء ولا تتعرض لخلافات من أحد ، ومن أمثلة ذلك الاقتراح بإصدار وثائق حساسة تحت حماية البرلمان (مثل إصدار بعض التقارير التى تتضمن اتهامات صريحة فى حق بعض الأفراد) .

بعد ذلك يبدأ وقت الأسئلة ، والذى يجب ألا يتأخر عن الساعة الثانية و ٤٠ دقيقة وفقاً للائحة الداخلية ، ويستمر حتى الثالثة والنصف بعد الظهر (أى حوالى ٥٠ دقيقة) عادةً .

ثانياً: الفترة ما بعد الأسئلة، وقبل الموضوعات الرئيسية

تحرص الحكومة على إيضاح وجهة نظرها أمام البرلمان ؛ لأنها مسئولة أمامه ، ولأنها تحتاج موافقته على سياستها ، كما أنها مضطرة إلى الذهاب للبرلمان إذا وقعت أحداث مهمة ، مثل صدور حكم المحكمة العليا بعدم قانونية تصرف حكومى معين أو إذا وقعت أحداث إرهابية ، وكل ذلك قبل الحديث إلى وسائل الإعلام . ومن الناحية الرسمية تقوم الحكومة بإبلاغ رئيس المجلس عن رغبتها فى طرح موضوع ما ، ولا تحتاج عملياً إلى موافقة ، وإنما يكفى مجرد إخطار المجلس بهذا .

وبعد فترة الأسئلة، تطرح الحكومة وجهة نظرها فى الموضوعات التى تريدها، وربما على مدى ساعتين أو ثلاث ساعات أو حتى لبضع دقائق فقط. وبعد ذلك يقدم أعضاء المعارضة مداخلاتهم على كلام الحكومة فى شكل أسئلة، وبعد ذلك تأتى فترة المناقشات العامة للموضوع (فى صورة أسئلة وأجوبة)، وقد تستغرق نصف ساعة أو ساعة كاملة، حسب تقدير رئيس المجلس لأهمية الموضوع للبرلمان. وقد تزايد متوسط عدد مداخلات الأعضاء فى الموضوع الواحد مؤخراً، كما يوضح الجدول التالى:

الجلسة	عدد الأيام	عدد المداخلات
١٩٨٨-٨٧	٢١٨	٨٣
١٩٨٩-٨٨	١٧٦	٧٧
١٩٩٠-٨٩	١٦٧	٦٨
١٩٩١-٩٠	١٦٠	٨٩
١٩٩٢-٩١	٨٣	٢٢
١٩٩٣-٩٢	٢٤٠	٩٥
١٩٩٤-٩٣	١٥٤	٤٥
١٩٩٥-٩٤	١٥٩	٥١
١٩٩٦-٩٥	١٤٦	٥٨
١٩٩٧-٩٦	٨٥	٢٧

يجوز للعضو التقدم بطلب الكلام فى موعد أقصاه الساعة الواحدة بعد الظهر فى اليوم المخصص للمناقشة. ويتذمر الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية خصوصاً من تأخر حصولهم على الوثائق التى تتعلق بالموضوعات محل المناقشة حتى اقتراب موعد الجلسة، مما يجعل أسئلتهم غير مدروسة بالقدر الكافى. وتزداد خطورة هذا

الموقف عندما يكون الموضوع محل المناقشة معقداً، كما حدث عند مناقشة قضية بيع الأسلحة إلى العراق في فبراير ١٩٩٦، ولم يحصل أغلب الأعضاء على التقرير الهام في هذا الشأن (تقرير سكوت) إلا متأخراً، وكان التقرير ضخماً حيث بلغ أكثر من ٢٠٠٠ صفحة. ربما تكون هذه حالة استثنائية، ولكنها توضح خطورة الموقف.

وبعد الإدلاء بالبيانات، يتم الترحيب بالأعضاء الجدد الذين دخلوا المجلس في انتخابات تكميلية، ويتولى عضوان من الموجودين تقديم العضو الجديد، ويجرى احتفال بسيط ورمزي ترحيباً به، ثم يحلف يمين الولاء للملكة (أو تعهد مشابه لذلك إذا رفض العضو تلاوة يمين الولاء للملكة)، ثم يوقع في كشوف العضوية، ويسلم على رئيس المجلس. ولأن الانتخابات التكميلية غالباً ما تأتي في صالح المعارضة فإن الحكومة لا تسعد كثيراً بها. وتعتبر عملية الترحيب بالعضو الجديد استمراراً للحملة الانتخابية والحزبية، ولهذا يفاخر أعضاء الحزب الذي ينتمى إليه العضو الجديد بفوزه لصالح حزبهم ويهللون له، بينما قد يرحب به الأعضاء الآخرون بشكل فاتر نسبياً.

وتلاوة القسم البرلماني لا تقتصر على الفائزين في انتخابات تكميلية، بل يقوم به كل الأعضاء عقب الانتخابات العامة، وكجزء من شرعية وجودهم في قصر وستمنستر.

وربما يعاني العضوان اللذان فازا عن حركة شين فين^(١) في انتخابات ١٩٩٧ من

(١) حركة سياسية لها تاريخ انفصالي عن المملكة المتحدة، تأسست عام ١٩٠٥، وطالبت بالاستقلال القومي لأيرلندا. وفي عام ١٩٢٠ قرر البرلمان البريطاني تقسيم الجزيرة إلى قسمين، واختار الجزء الجنوبي الاستقلال وأصبح يشكل جمهورية أيرلندا الحالية منذ عام ١٩٢١، بينما أسفر الاستفتاء في الجزء الشمالي عن الرغبة في الاستمرار كجزء من المملكة المتحدة. وفي ١٩٦٨/١٩٦٩ نشبت مظاهرات عارمة قام بها الكاثوليك ونددوا بالتفرقة ضدهم في الحق في التصويت والمشاركة السياسية وتدهور أوضاعهم المعيشية مقارنة بالسكان البروتستانت، وبرز دور الجيش الجمهوري الأيرلندي (المحظور طبقاً للقوانين البريطانية) كحركة عنف منظم (إرهاب) ومتكرر ضد الحكومة أو "الدولة المركزية" وخصوصاً في العاصمة بلفاست، ويكتسب بطابع كاثوليكي مناهض للسكان البروتستانت، الذين يشكلون أغلبية السكان في المقاطعة، وتبادل الطرفان أعمال العنف، الذي راح ضحيته مئات الآلاف من المواطنين، وخصوصاً تلاميذ المدارس. وفي عام ١٩٧٢ قررت الحكومة البريطانية حل =

نقص الخدمات التي يحصلون عليها من قصر وستمنستر؛ لأنهما رفضا الإدلاء بهذا القسم.

بعد البيانات وتقديم الأعضاء الجدد، يجوز لأى عضو طلب إجراء مناقشة عاجلة وفقاً للمادة ٢٤ من اللائحة الداخلية. وهناك حالات قليلة لهذا النوع من المناقشات، حتى أنه لم يحدث أى منها منذ دور انعقاد ٩٤/١٩٩٥ وحتى دور انعقاد ٩٦/١٩٩٧.

ويستخدم العضو هذه الوسيلة لإجراء مناقشة فى موضوع يراه خطيراً وعمماً، سواء كان متعلقاً بإغلاق مصنع كبير فى دائرته أم بتأثير قرار أوربى على شئون المصايد فى دائرته، أو اتهامات بسوء سلوك الشرطة. . . ويقوم رئيس المجلس بالنظر فى الطلب، ولا يوافق على مناقشته إلا إذا وجد موضوعه خطيراً وله أهمية وطنية، ولا يمكن معالجته بوسائل برلمانية أخرى. ولهذا، فقد انخفض عدد الطلبات التى ناقشها المجلس، من ٨٨ حالة فى دور انعقاد ٨٧/١٩٨٨ إلى ١٧ حالة فقط خلال أربعة أدوار انعقاد قبل انتخابات ١٩٩٧.

ونلاحظ أن رئيس المجلس يحرص على توجيه الأعضاء إلى عدم إساءة استخدام اللائحة الداخلية. وقد رفض المجلس توصيات لجنة الإجراءات البرلمانية بأن يقوم العضو الذى يتقدم بطلب مناقشة عاجلة بإخطار رئيس المجلس بطلبه أولاً، وأن يقتصر الكلام على من يوافق الرئيس على طلبه.

وفى الحقيقة فإن هذه الأداة البرلمانية التى تجسدها المادة ٢٤ من اللائحة الداخلية تعتبر "صمام أمان" للعضو؛ لأنها تتيح له النقد والتنقيص عن مشاعر الغضب فى موضوع يستثير الناخبين وخصوصاً أبناء دائرته. وإذا تمكن العضو من طرح طلبه فإنه يتحدث فيه لمدة لا تتجاوز ثلاث دقائق.

= برلمان المقاطعة وحكمها بطريق الإدارة المباشرة، ثم تشكل برلمان جديد عام ١٩٧٣، ولكنه سرعان ما فشل وعادت بريطانيا إلى الحكم المباشر عام ١٩٧٤ واندلعت سلسلة أعمال عنف عام ١٩٨١، وتلاحقت حتى حدثت تحولات سلمية أخيرة فى سياسات الحركة، لاسيما مع دخول اثنين من أقطاب الحركة، وخصوصاً زعيمها جيرى آدمز، إلى البرلمان واتجاه الحكومة إلى منح صلاحيات الحكم الذاتى لهذه المقاطعة - المترجم.

وبعد فترة المناقشات، يتطرق المجلس إلى ما تبقى من بنود "شكلية وإجرائية" في جدول الأعمال، وأهمها البيانات الشخصية التي يدلى بها وزير تقدم باستقالته، أو عضو معين لشرح سلوك قام به وأصبح محل اهتمام عام. وهذه الحالات نادرة جداً، ولا تناقش إلا بموافقة الرئيس، عندما يناقشها المجلس يزداد الجو التهاباً وحساسية، مثلما حدث عند استقالة مايكل ميتس أو نورمان لامونت من الوزارة. ولا تجرى مناقشة في هذه الأمور.

بعد ذلك يأتي بند يسمى "اهتمامات الرأي العام"، ويتضمن أربعة أنواع من الأمور، أولها: التعليق على مشروع قانون عند مناقشته من حيث المبدأ^(١)، وهى تعليقات مختصرة وعامة. والنوع الثانى: هو طلبات الحكومة حول تنظيم جدول الأعمال لوقف بعض بنود اللائحة الداخلية أو القيام بإجراء غير معتاد، ويجوز إجراء مناقشة عامة حول هذه الأمور، والتصويت بشأنها أيضاً. ولكى تتجنب الحكومة إجراء مناقشة حول هذا، فإنها تدرجه فى آخر جدول أعمال اليوم السابق، حين يكون معظم الأعضاء قد انصرفوا بالفعل وبالتالي يتم تمرير طلبها بسهولة. أما النوع الثالث: فهو إحالة موضوع معين إلى لجان المجلس.

أما النوع الرابع: فيتعلق "بالحديث فى اللائحة" وفقاً للمادة ١٩، وعادة ما يتقدم به أعضاء المقاعد الخلفية، وهو ما يسمى "فترة الدقائق العشر"، ويتم يومى الثلاثاء والأربعاء فى الغالب، حين يتقدم عضو باقتراح مشروع قانون جديد، ويشرح أسباب الاقتراح فى عشر دقائق. بعد ذلك يمكن لعضو معارض للاقتراح أن يتحدث لمدة مماثلة موضحاً أسباب معارضته، ثم يتم التصويت على النظر فى هذا الاقتراح. وهذا الإجراء شهير جداً فى البرلمان البريطانى ويلقى اهتمام ومتابعة الرأي العام، حيث يستغله الأعضاء ليس لمجرد تعديل القوانين، بل لإبداء وجهات نظرهم وتعريف الرأي العام بمواقفهم فى الموضوعات الجوهرية. ويجب على العضو أن يقدم طلب الحديث مبكراً بنحو ثلاثة أسابيع قبل إدراجه فى جدول الأعمال، ولهذا يتزاحم الأعضاء لتسجيل طلباتهم التشريعية.

(١) أى مرحلة "القراءة الأولى" - المترجم.

ثالثاً: فترة مناقشة شئون الحصانة البرلمانية

تأتى موضوعات حصانة وامتيازات الأعضاء تالية فى جدول الأعمال لكل الموضوعات السابقة، برغم أنه يجوز نظرياً إعطاؤها أولوية على سائر البنود. ومنذ عام ١٦٨٩ تضمنت "لائحة الحقوق" قاعدة تضمن للعضو حرية التعبير والمناقشة وحظرت أى مساس به بسبب ما يقوله داخل البرلمان، ولكن هذه السلطة البرلمانية للعضو غير محددة المعالم وغير آمنة تماماً، ولهذا أصبح أعضاء مجلس العموم أكثر حذراً فى اللجوء إليها.

والحصانة ميزة للعضو لا يتمتع بها بقية المواطنين، لكنها ميزة متوقفة على كونهم أعضاء برلمان أساساً، يجب أن يتمتعوا بحرية فى التعبير ودون خوف أو تهديد من أى شخص داخل البرلمان أو أى تدخل فى سلوكهم. ولا يُسأل العضو عما يديه من آراء وأفكار داخل البرلمان، ويحرص رئيس المجلس على كفالة هذه الحرية للأعضاء.

وقد تراكم العرف البرلماني بشأن الحصانة تدريجياً، وأصبح البرلمان حريصاً على حماية العضو من أى تهديد وبأى صورة، سواء بتسريب معلومات مضللة عنه أو إجباره على التصويت بطريقة معينة. إلا أن البعض يرى أن هذه الحصانة كبيرة ولكنها مبهمه، حتى أن بعض الصحف تعرضت للعقاب؛ لأنها نشرت مقالات "تهدد" العضو أو "المجلس" وبالتالي مست احترامه اللازم، وعطلت عمله وارتكبت جرماً. ومع ذلك، فالأعضاء اليوم أقل حساسية تجاه هذه الأمور عما كانوا عليه فى الماضى، وقد رفض مجلس العموم اتخاذ أى إجراء ضد صحيفة "التايمز" عام ١٩٨٦ بسبب نشرها أجزاء من مداولات اللجان، ثم برغم أن لجنة الحصانة أوصت بوقف سريان تصريح ذلك الصحفى ومنعه من العمل فى البرلمان ستة أشهر.

وإذا أهان أحد المجلس فإن المجلس يعاقبه، جسدياً كما كان فى الماضى أو بحبسه كما قد يحدث اليوم. وقد أصبحت هذه العقوبة نظرياً تقريباً؛ لأن المجلس لا يطبق هذه السلطة فعلاً. أما إذا كان الشخص من خارج البرلمان فعاقبه يتمثل فى حرمانه

من دخول البرلمان . وعلى عكس ما يحدث فى المحاكم عندما يوقع القاضى عقوبة مالية على من "يُحقّر" المحكمة، فقد طالب البعض بسلطة مشابهة للبرلمان، إلا أنه لم يصدر قانون بهذا حتى اليوم . أما إذا كان الشخص عضواً بالبرلمان فإن سلطة البرلمان عليه أقوى بكثير، حيث يمكن طرده، مثلما حدث مع أربعة أعضاء منذ ١٩٤٥، عندما وجد المجلس أو لجانه أنهم قد اقترفوا أفعالاً لا تليق بعضو مجلس العموم، أو عندما تعرض عضو واحد فى برلمان ١٩٩٧ إلى عقوبة الحرمان من حضور الجلسات لمدة أسبوع، إثر تقرير ضده أعدته لجنة معايير وحصانات الأعضاء .

وإذا شعر عضو أن كرامة المجلس تتعرض للامتهان يجب أن يذهب لرئيس المجلس أولاً، فإذا اقتنع الرئيس بذلك أعلن عن الواقعة فى الجلسة العامة . وفى اليوم التالى وبعد فترة "الدقائق العشر" يتقدم العضو صاحب الشكوى بطلب لإحالة الموضوع إلى لجنة الحصانة، ويحقق فيها عضو مخضرم برئاسة قائد المجلس وعضوية المحامى العام وقدامى الأعضاء فى المجلس . ثم يتم فتح باب المناقشة حول الموضوع فى الجلسة العامة، ويتم التصويت على اقتراح اللجنة، بعد أن تكون قد درستة وحققت فيه واستجمعت الأدلة بشأنه، وقدمت توصياتها إلى المجلس . وقد يأخذ المجلس بتوصيات اللجنة أو يرفضها . ويجوز للجنة معايير وحصانات الأعضاء القيام بالتحقيق مع النائب فى موضوعات نمت إلى علمها بطرق أخرى، وخصوصاً من خلال تقرير المفوض العام للمعايير البرلمانية .

وهناك تفاصيل معقدة وسوابق هائلة فى هذا المجال، شرحها إرسكين فائى فى موسوعته الشهيرة . وقد بدأت عملية مراجعة الحصانات البرلمانية فى خريف ١٩٩٧ بواسطة لجنة مشتركة من المجلسين، برئاسة لورد له خبرة قضائية رفيعة، وعضوية زعيم الأغلبية فى مجلس العموم .

رابعاً: فترة مناقشة الموضوعات الرئيسية فى جدول الأعمال

برغم وجود موضوعات أهم من كل ما سبق على جدول الأعمال، فعادةً ما يقضى المجلس فترة تصل إلى الساعة الرابعة أو الخامسة بعد الظهر فى البنود

السابقة، كما قد يشير بعض الأعضاء "نقطة نظام" كوسيلة لإبراز موقفه السياسى والدعاية لنفسه فى المجلس، وكل ذلك يستغرق وقتًا أطول قبل بدء مناقشة الموضوعات الرئيسية.

ومن أهم أمثلة "الموضوعات الرئيسية" القضية المحورية المطروحة على المجلس فى ذلك اليوم، والتي قد يستمر المجلس فى مناقشتها حتى العاشرة مساءً، أو قبل ذلك حسب درجة التنسيق بين الأحزاب وحسب حجم الراغبين فى الكلام بشأنها. وهناك بعض الأيام التى يجوز فيها مقاطعة المناقشة لطرح اقتراحات تشريعية للأعضاء، أو عند طرح موضوع طارئ وعاجل وفقًا للمادة ٢٠ من اللائحة. وقد يكون "الموضوع الرئيسى" على جدول الأعمال مشروع قانون أو إجراء ماليًا أو مسألة عامة، كما سيتضح فيما بعد.

وفى تمام العاشرة مساءً، تأتى "لحظة التوقف" لتنبه الأعضاء إلى أن يوم العمل أوشك على الانتهاء، ومع ذلك يستمر المجلس عادةً بعدها مدة طويلة. فمن ناحية أولى يمكن للأعضاء طلب تجاوز قاعدة "توقف المناقشات عند الساعة العاشرة" وبالتالي يستمرون فى المناقشة، ويجب تقديم هذا الطلب فى تمام العاشرة مساءً، وإذا كانت الحكومة هى التى تقدمت بالطلب، فعليها أن تقدمه فى اليوم السابق. ولا يجوز إجراء مناقشة حول طلب مد الجلسة، وإنما يمكن التصويت عليه مباشرة، وهنا يحرص زعيم الحكومة على ضمان تأييد الأغلبية لطلبها. ويحدد مقدم الطلب فى طلبه الموضوع أو الجانب المعين من الموضوع الذى يطلب مد المناقشة فيه لوقت معين أو لوقت غير محدد.

ومن ناحية ثانية هناك "موضوعات رئيسية" لا يتقيد المجلس فى مناقشتها بوقت معين على الإطلاق، مثل مشروع الموازنة، أو الشئون اللائحية، أو شئون الاتحاد الأوروبى (التي قد تمتد ساعة ونصف إضافية كحد أقصى). وفى دور انعقاد ١٩٨٤/٨٣، استمر المجلس إلى ما بعد منتصف الليل فى ٩٤ جلسة، وحتى ما بعد الواحدة والنصف صباحًا فى ٣٣ جلسة. ومتوسط مدة الجلسة أصبح يمتد إلى ما بين منتصف الليل والواحدة صباحًا.

أحيانا يتعمّد الأعضاء (المعارضة خصوصاً) إطالة أمد الجلسة إلى درجة تؤثر على إمكانية انعقاد المجلس فى اليوم التالى، وذلك باستمرار النقاش حتى وقت انعقاد الجلسة التالية، ومن ثمّ يتم إلغاؤها. وقد يكون ذلك مقصوداً عندما يتضمن جدول أعمال الجلسة التالية موضوعات خلافية، كما حدث بشأن خصخصة شركة الاتصالات فى جلسة استمرت ٢٥ ساعة عام ١٩٨١، أو عندما حدث عام ١٩٨٤ عندما أرادت الحكومة إلغاء مجلس مدينة لندن الكبرى، واستمرت الجلسة ٣٢ ساعة.

ويتذمر الأعضاء أنفسهم من استمرار الجلسة حتى وقت متأخر من الليل، ولا سيما الأعضاء الجدد، حيث لا يجدون الوقت لدراسة اهتمامات ورغبات الرأى العام أو رعاية التزاماتهم الأسرية. ومع ذلك فقد رفض المجلس عقد جلساته صباحاً عندما اقترح البعض ذلك عام ١٩٦٧، حيث يريد الأعضاء قضاء مصالحهم أثناء النهار وبعيداً عن قصر وستمنستر، أو حضور جلسات بعض اللجان، ولا يريدون انعقاد المجلس فى هذا الوقت؛ لكى لا يفوتهم التصويت. وفى دراسة حديثة اتضح أن ثلثى النواب يريدون انتهاء الجلسة فى العاشرة مساءً مهما كان الأمر.

ومع ذلك فطالما لا توجد جلسات صباحية وطالما لا يفوض المجلس اللجان فيها فإنه من الصعب الانتهاء من أعمال المجلس فى هذه المدة القصيرة، إلا على حساب نوعية المناقشات أو من خلال تجاهل بعضها، وفى الحالتين يتدهور نظام العمل البرلمانى ككل.

ومهما كان وقت انتهاء الجلسة، يبقى بند هام على جدول الأعمال اليومى، هو "طلبات التأجيل"، وربما يسبقه بند آخر يتعلق "بالالتماسات العامة". وإذا حدث أن أنهى المجلس مناقشة الموضوعات الرئيسية قبل العاشرة مساءً، يمكن النظر فى طلبات التأجيل ومناقشتها لمدة نصف ساعة، وعادة ما يقدمها أعضاء المقاعد الخلفية ويرد عليهم الوزير المختص، ثم يتخذ المجلس قراره بشأنها.

وكما يوضح الجدول، فقد انخفض الوقت المخصص لانعقاد جلسات مجلس العموم فى دور انعقاد ١٩٩٦/٩٥ كالتالى:

نسبة الوقت الذى تم استغراقه %	
٠,٩	صلوات
٩,٥	الأسئلة
٣,٧	المداخلات
١,٢	أعمال المداخلات
١,١	مشروع قانون (قاعدة العشر دقائق)
٠,٥	نقاط نظام
٢٣,٢	القوانين العامة (مشروعات الحكومة)
٤,٧	القوانين العامة (مقترحات الأعضاء)
٠,٥	القوانين الخاصة
١,٤	التقديرات المالية
٥,٢	آليات التوكيد
٠,٩	آليات النفس
١٨,٨	مشروعات قانون الحكومة
٩,٦	مشروعات قوانين المعارضة
٠,١	الالتماسات
١٥,٦	طلبات التأجيل المقدمة من نواب المقاعد الخلفية

خامساً: فترة الجلسات المتأخرة، وإصلاحات عام ١٩٩٥

أدى ضغط الأعمال والطريقة التى يتم من خلالها تطبيق القواعد المختلفة إلى أن أصبح الانعقاد المتأخر للجلسات ملمحاً معتاداً من ملامح مجلس العموم فى السبعينيات والثمانينيات. وحتى مطلع التسعينيات كانت الجلسات غالباً ما ترفع بعد منتصف الليل كما امتد وقت بعض الجلسات أطول من ذلك، وقد كانت هذه الجلسات المتأخرة سبباً لتذمر أعضاء البرلمان أنفسهم. لاسيما الأعضاء الجدد، وذوى الالتزامات العائلية.

وقد كانت هناك تجربة فى عام ١٩٦٧ لعقد الجلسات فى الصباح ، ولكن سرعان ما تم العدول عنها فى وقت متأخر من العام ذاته ، فقد رغب عدد كبير من أعضاء البرلمان فى أن يكون جزء من يومهم غير مشحون بأعمال برلمانية ، حتى يتمكنوا من متابعة أعمالهم بعيداً عن " وستمستر " ، أو حتى يتمكنوا من حضور اجتماعات اللجان ، دون أن يكون عليهم العودة مرة أخرى للمجلس للقيام بالتصويت .

لذلك فقد استجابت الحكومة للضغوط المنادية بالإصلاح ، واقترحت عام ١٩٩١ إنشاء لجنة استثنائية بشأن جلسات المجلس تحت رئاسة " ميشل جوبلينج " الزعيم المحافظ السابق . وقد قدمت اللجنة تقريرها قبيل انعقاد الانتخابات العامة لعام ١٩٩٢ . وقد اقترحت لجنة جوبلينج أن تنتهى الأعمال الرئيسية للمجلس بحلول العاشرة مساءً فى أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس ، على أن تتبع بحوالى نصف ساعة لمداخلات التأجيل ، وأن تنتهى أعمال المجلس قبل ذلك بثلاث ساعات كاملة فى عشرة أيام خميس من كل عام ، على أن تكون أيام الجمعة التالية لها غير مشغولة ، وعلى أن يتم تداول الأعمال المتعلقة بالشئون الخاصة بالأعضاء فى أيام الأربعاء صباحاً . ولتعويض تقليل عدد الساعات ، سوف يتم إجراء بعض الأعمال دوغماً لمداخلات ، أو سيتم إحالتها أئوماتيكياً إلى اللجنة المختصة ، كما سيتم إلغاء جلسات (المداولات) الثانية ، والأهم من ذلك كله اقترحت اللجنة ، على أن تتم جدولة كل مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة عقب القراءة الثانية .

ورغم الحماس الذى قوبل به تقرير جوبلينج من قبل أعضاء البرلمان ، فلم يتم تطبيقه على الفور ، حيث أبدى بعض أقطاب المعارضة اهتماماً خاصاً بمسألة الحد من قدرتهم على استخدام تكتيكات التعطيل التى حظرها تقرير لجنة جوبلينج . ولا يوجد حل سهل لمعضلة إتاحة الفرصة المناسبة للمراقبة فى وقت معقول ، لاسيما عندما يكون عدم التعاون مع الحكومة هو السلاح الأخير فى يد المعارضة .

ومع ذلك فقد استمرت الضغوط الهادفة للتغيير ، خاصة عقب الموت المفاجئ

لزعيم المعارضة -آنذاك- جون سميث فى مايو ١٩٩٤ ، حيث رحب عدد كبير من نواب المقاعد الأمامية للأحزاب الرئيسية الثلاثة بالأفكار الواردة فى تقرير جوبلينج فى الشهور التى أعقبت ذلك . وبحلول ديسمبر ١٩٩٤ تم تقديم العديد من المقترحات التشريعية حول هذه المسألة إلى المجلس ، وذلك بهدف تجربتها خلال عام ١٩٩٥ إلى جانب تقرير لجنة جوبلينج . وقد حصلت تلك المقترحات على أغلبية كبيرة حينما تم عرضها على المجلس للتصويت عدة مرات متعاقبة ، وقد تم قبولها فى نوفمبر ١٩٩٥ لتصبح جزءاً من اللائحة الداخلية للمجلس .

ومن الجدير بالذكر أن المقترحات الواردة فى تقرير لجنة جوبلينج لم يتم تطبيقها بشكل كامل ، فقد تمت جدولة مشروعات القوانين عن طريق التعاون بين الحكومة والمجلس وليس عن طريق الإلزام ، حيث وعدت الحكومة ببساطة أن تبذل أقصى ما فى وسعها لتجنب الانعقاد المتأخر للجلسات . ورغم أن بعض الجلسات ما زالت تعقد فى وقت متأخر ، فإن جانباً كبيراً من الأعمال التشريعية أصبح يتم داخل اللجان ، بينما أصبحت أعمال أخرى (كالشئون المالية والطرق) تتم دون مداخلات من قبل الأعضاء ، كما تمت إحالة عدد كبير من الممارسات التقليدية لنواب المقاعد الخلفية (والتي احتل بعضها جلسات امتدت طوال الليل) إلى الجلسات التى تقرر عقدها فى أيام الأربعاء صباحاً ، حيث تتم مناقشة العديد من المقترحات المقدمة من قبل نواب المقاعد الخلفية فى فترات التوقف بين التاسعة والنصف صباحاً والثانية مساءً . كما أصبحت عشرة أيام جمعة فى كل دور تشريعى خالية تماماً من أى جلسات فيما يطلق عليه " جمعة الدائرة " أو " جمعة جوبلينج " .

وفى أغلب الأحيان اعتبرت تلك التغيرات ذات تأثير إيجابى ، فقد أضحى المجلس يلتزم بأوقات معقولة للانعقاد ، وقد ظهر ذلك بشكل جلى فى عام ١٩٩٥ حيث تأخرت جلسات المجلس لما بعد منتصف الليل فى تسع مرات فقط ، ومرة واحدة لما بعد الواحدة صباحاً . وقد حدث بعض التراجع فى عام ١٩٩٦ ، حيث امتدت ١٩ جلسة لما بعد منتصف الليل ، وامتدت جلستان منهما إلى ما بعد الثانية صباحاً . أما فى الفترة ما بين الانتخابات العامة ١٩٩٧ وحتى ٣١ يناير ١٩٩٨ فقد

عقد المجلس ١٠١ جلسة فى أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس ، امتدت ١٤ جلسة منها فقط إلى ما بعد الحادية عشرة مساءً (أربع منها فقط امتدت لما بعد منتصف الليل). وعلى الرغم من ذلك فقد زادت فرص نواب المقاعد الخلفية لإجراء المداخلات ، وإن كان هناك بعض الخسائر المهمة ، حيث لم يعد بإمكان نواب المقاعد الخلفية تأمين مداخلاتهم حول الاقتراحات المقدمة من قبلهم ، كما فقدوا بعض الأدوات الإجرائية التى كانت تمكنهم من إحباط أعمال الحكومة .

سادساً: الجلسات الصباحية أيام الأربعاء

فى أيام الأربعاء صباحاً تكون مقترحات التأجيل هى البند الرسمى للمجلس ، فلا يتم إجراءات تصويت فى حين تزداد فرص المداخلات . وتشهد معظم أيام الأربعاء مداخلتين كل منهما لمدة ٩٠ دقيقة ، إلى جانب ثلاث مداخلات تمتد كل منها ٣٠ دقيقة ، وذلك لمناقشة موضوعات يتم اختيارها من خلال اقتراح يجرى فى مكتب رئيس المجلس .

وتتعلق المداخلات الطويلة بأمور تهم عدداً من أعضاء البرلمان ، فى حين ترتبط المداخلات القصيرة بالمداخلات التى تتم فى فترات التوقف التى تمتد إلى نصف ساعة . فعلى سبيل المثال دارت المداخلات الطويلة فى يوم ٢٣ يوليه ١٩٩٧ حول سياسة المنظمة الأوروبية للأمن والتعاون الاقتصادى فى مجال التنمية متعددة الأطراف ، وحول سياسة المصايد ، فى حين دارت المداخلات الأقصر حول الآباء بالتبنى ، والمستويات المتدنية للخدمات الصحية ، فضلاً عن مستقبل بعض الأبنية التاريخية فى مدينة يوركشاير .

وفى ثلاثة أيام أربعاء تدور المداخلات الطويلة (٩٠ دقيقة) حول تقارير اللجنة الاستثنائية التى تختارها لجنة الاتصال . وقبيل كل استراحة تخصص هذه الفترة -التي تمتد لثلاث ساعات- لإجراء نقاش عام يدور حول عدة أمور تهم الأعضاء الذين تتم دعوتهم للحديث . ويقوم زعيم الأغلبية بالمجلس بالرد على هذه المداخلات فى الثانية بعد الظهر من أيام الأربعاء ، حيث يتوقف المجلس لمدة نصف ساعة قبل أن يبدأ وقت الأسئلة .

سابعا: جلسات أيام الجمعة والعطلات الأسبوعية

يعقد المجلس جلسته يوم الجمعة فى تمام الساعة التاسعة والنصف صباحاً، وتأتى " لحظة التوقف " فى الساعة الثانية والنصف بعد الظهر، ثم يخصص نصف ساعة لمناقشة طلبات التأجيل . ومنذ عام ١٩٨٠ بدأ المجلس يعقد جلسة الجمعة مبكراً؛ لكى يغادر الأعضاء مبكراً إلى دوائهم، وحرصت الحكومة على عدم مطالبة المجلس بتجاوز الثالثة بعد الظهر، إلا فى الأمور العاجلة والخطيرة. ولا يختلف جدول أعمال المجلس يوم الجمعة عن بقية الأيام إلا فى أمور قليلة، منها عدم إدراج شئون الأعضاء أو الأسئلة (إلا فى الأسئلة الهامة والمحددة من قبل الأعضاء)، وعدم التقدم بطلبات مناقشة عاجلة. وفى بداية الجلسة يناقش المجلس الالتماسات (بدلاً من مناقشتها فى نهاية الجلسة كما يحدث فى الأيام الأخرى)، ولهذا فمعظم الالتماسات تناقش يوم الجمعة. ثم تأتى " لحظة التوقف " الساعة الحادية عشرة، ومن ثم تكون جلسة الجمعة ذات طابع مختلف عن بقية الأسبوع.

ولا يجتمع مجلس العموم أيام السبت والأحد عادة، إلا فى حالات الطوارئ، مثل أزمة قناة السويس ١٩٥٦، وغزو جزر فوكلاند عام ١٩٨٢، التى تمت يوم السبت. أما جلسة يوم الأحد الوحيدة فى القرن العشرين فكانت فى ٣ سبتمبر ١٩٣٩، مع اندلاع الحرب العالمية الثانية.

جدول الأعمال اليومي فى مجلس اللوردات

يجتمع مجلس اللوردات عادة أيام الاثنين إلى يوم الخميس أسبوعياً، ويوم الجمعة فى الأشهر الأخيرة من دور الانعقاد. وفى دور انعقاد ١٩٨٩/٨٨ (والذى كان مزدحمًا) انعقد المجلس لمدة ١٥٣ يوم بمعدل ٧ ساعات ودقيقتين كل يوم، (فيما اجتمع مجلس العموم لمدة ١٧٥ يوم بمعدل ٩ ساعات و٤ دقائق كل يوم). وعلى العكس من ذلك انعقد المجلس فى دور ١٩٩٦/٩٥ لمدة ١٣٦ يوم بمعدل ٦ ساعات و٥٣ دقيقة كل يوم. ويتقابل اللوردات فى أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء فى الساعة الثانية والنصف بعد الظهر، فى حين يتقابلون فى الساعة الثالثة بعد الظهر

أيام الخميس . أما فى أيام الجمعة فيتقابلون فى الحادية عشرة صباحاً . وكما هو الحال بالنسبة لمجلس العموم فإن جلسات أيام السبت والأحد لا تعقد إلا فى أوقات الطوارئ والأزمات الوطنية . ومن الملاحظ أن طول جلسات مجلس اللوردات قد زاد بشكل تدريجى ، حيث كان يصل طول الجلسات فى دور انعقاد ٧٤ / ١٩٧٥ إلى أقل من ٦ ساعات .

ومثلما يحدث فى مجلس العموم ، يبدأ مجلس اللوردات جلسته بفترة الصلاة ، يتلوها كبير القساوسة ، ويركع الأعضاء أمام مقاعدهم ، ثم يبدأ الاحتفاء بالأعضاء الجدد مباشرة ، ويجلس اللوردات الجدد محل الأعضاء المتوفين (آبائهم) ، ويؤدون اليمين . ويبدأ جدول الأعمال بفترة أسئلة قصيرة .

وهناك أربعة أسئلة تعرف باسم " الأسئلة المحورية " التى توضع علامة " نجمة " على هامش الطلب الخاص بها ، ويمكن مناقشتها فى أى يوم ولمدة ٢٠ دقيقة مجتمعة . ونادراً ما يتقدم اللوردات بطلبات تشريعية ، وإذا فعلوا فإنها تناقش بعد فترة الأسئلة . أما التفسيرات والتعليقات فتأتى بعد ذلك ، ومنها لفت انتباه المجلس إلى ضرورة الاستراحة للغذاء عندما تطول الجلسة ، أو مراعاة المدة المحددة للمناقشات . بعد ذلك يتحدث الوزراء ، فقط إذا كان الوزير عضواً بمجلس اللوردات^(١) . وهناك عرف برلمانى يقضى بعدم تكرار الحديث فى نفس الموضوعات التى تناولها أعضاء مجلس العموم ، إلا إذا كانت هامة جداً ، وعندئذ يناقشها مجلس العموم حوالى الثالثة والنصف بعد الظهر ، ثم يشرع مجلس اللوردات فى مناقشتها بعد ذلك . ويسمح لأعضاء المعارضة وكذلك أصحاب المقاعد الخلفية بالحديث خلال هذه المناقشات فى مجلس اللوردات . ونلاحظ أن اللوردات يتمسكون بهذه الصلاحية لإجراء مناقشات متعمقة مع الحكومة ، وعندما اقترحت لجنة الإجراءات تقييدها لم يوافق أغلب الأعضاء .

(١) يلاحظ أن كل الوزراء أعضاء فى البرلمان ، بعضهم أعضاء بمجلس العموم ، والآخرين بمجلس اللوردات - المترجم .

بعد ذلك يبدأ المجلس فى مناقشة الموضوعات الهامة، وأولها المقترحات التشريعية للأعضاء، ثم طلبات المناقشة وخصوصاً التى يقدمها قائد المجلس، ثم شئون اللجان حسب أهميتها، مثل لجنة شئون الأعضاء ولجنة الإجراءات. بعد ذلك يناقش المجلس المقترحات التشريعية وتقارير اللجان الخاصة، ثم التماسات الأعضاء، وفى نهاية جدول الأعمال تأتى طلبات المناقشة العامة الشفهية وردود الوزراء عليها، وهى التى تسمى "الأسئلة العامة"، وتشبه مثيلتها فى مجلس العموم.

أما يوم الأربعاء فيكون جدول الأعمال مختلفاً بعض الشيء، حيث تأتى التماسات الأعضاء قبل المقترحات التشريعية وما عداها، مما يجعل يوم الأربعاء حافلاً بالمناقشات الشفهية العامة والمتنوعة.

وعلى وجه العموم لا يوجد يوم محدد يقتصر على شئون بعينها، وإنما تبدأ معظم أيام الجلسات بفترة الصلاة، ثم الأسئلة الجوهرية، ثم التعليقات ومداخلات الأعضاء على جدول الأعمال، ثم المقترحات التشريعية بشكل مختصر، ثم التماسات الأعضاء، ثم المناقشات التشريعية التفصيلية لبعض المقترحات أو مشروعات القوانين. وإذا كان هناك اقتراح بمشروع قانون يثير مناقشات موسعة، فعادةً ما يأخذ المجلس استراحة فى الساعة السابعة مساءً، ولمدة ساعة أو يناقش خلال هذه الساعة موضوعات بسيطة على جدول الأعمال، ثم يستأنف مناقشة مشروع القانون حتى حوالى التاسعة مساءً وأحياناً حتى الحادية عشرة مساءً. وإذا تمكن المجلس من الانتهاء من هذا المشروع مبكراً فإنه يناقش بعض الأسئلة غير الجوهرية أيضاً.

وخلال ١٩٩٥ و ١٩٩٦ تضمنت أعمال مجلس اللوردات الموضوعات التالية:

الموضوعات		نسبة الوقت المخصص لها بالساعة
		عام ١٩٩٦/٩٥ عام ١٩٩٧/٩٦
الصلاة	١,٢	١,٣
المقدمات	٠,٥	٠,٨
الأسئلة الجوهرية	٦,٧	٦,٦
الأوامر التشريعية للأعضاء	٠,١	٠,٦
المداخلات	٣,١	١,٩
مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة	٤٧,٨	٤٤,٥
مقترحات القوانين المقدمة من الأعضاء	٤,٣	٨,٣
التصديق	٥,٧	٤,٧
المناقشات العامة	٢٥,١	٢٣,١
الأسئلة العادية	٣	٥,٨

الدورة البرلمانية

رأينا في الفصل الثانى أن الانتخابات البرلمانية تجرى كل خمس سنوات على الأكثر، وبالتالي تستخدم كلمة "برلمان" للإشارة إلى كل مجلس على حدة^(١)، أما فترة الانعقاد السنوى فتسمى دورة برلمانية^(٢)، أى أن كل فصل تشريعى يضم أربعة أو خمسة أدوار انعقاد، وأحياناً يتكون من دور انعقاد واحد إذا أجريت انتخابات مبكرة بعد عام واحد من انعقاد المجلس المنتخب.

وينعقد البرلمان سنوياً للتصديق على "الموازنة السنوية" التى تقترحها الحكومة لى تستمر فى مهامها، وكذلك إقرار السياسة الدفاعية وأوضاع القوات المسلحة.

(١) أى: الفصل التشريعى - المترجم.

(٢) أى: «دور انعقاد» - المترجم.

ولا يوجد ما يبرر تقسيم دور الانعقاد الواحد إلى مدد أقصر من العام، فالهدف من "سنوات" دور الانعقاد أيضاً هو إعطاء البرلمان أجازة حقيقية، حيث تسقط الموضوعات المدرجة على جدول أعماله بانتهاء دور الانعقاد إذا لم يتمكن البرلمان من مناقشتها قبل انتهاء الدور، ويبدأ دور الانعقاد التالى من جديد. كذلك يساعد الطابع السنوى لدور الانعقاد على تحديد أهداف الحكومة وسياسات الأحزاب، حيث تصمم الحكومة برنامجها لتنفيذه فى غضون العام، كما تستطيع المعارضة تقييم أداء الحكومة بعد كل عام والتحقق من قدرتها على إنجاز ما وعدت به. والوقت عنصر حاسم فى الشؤون البرلمانية، فالحكومة تحرص على السيطرة على جدول أعمال البرلمان، أما المعارضة فتحرص على إكمال جدول الأعمال والتوسع فيه.

وبعض الناس خارج البرلمان غير راضين عن الطابع الدورى (السنوى والفصلى) للعمل البرلمانى، مؤكدين أن السرعة الشديدة التى تتم بها المراحل المختلفة لإصدار تشريع معقد خلال جلسة واحدة يمكن أن تؤدى إلى إصدار تشريعات سيئة، وهو ما يعنى أن العمل وقت هذه المحددات الزمنية سيؤدى إلى طغيان الأهداف قصيرة المدى على الأهداف بعيدة المدى. فعلى سبيل المثال، قال رئيس سابق لاتحاد الصناعات البريطانية: "حتى مدة الخمس سنوات التى هى عمر البرلمان تعتبر قصيرة من زاوية اتخاذ قرارات تتعلق بالصناعة، التى تحتاج وقتاً أطول من السنوات الخمس، مثل محطات الطاقة العملاقة، التى يستغرق إنشاؤها أكثر من ١٥ سنة". ويمكن تأجيل بعض أعمال البرلمان من دور انعقاد إلى ما يليه (خاصة فيما يتعلق بمشروعات القوانين الخاصة). وكان التقرير الأول للجنة تحديث مجلس العموم قد أوصى بأن يتم إعفاء بعض مشروعات القوانين من انقطاع الانعقاد، كما قالت اللجنة إنها "لم تهدف إلى الاستخفاف بالتداعيات الدستورية" لانقطاع الانعقاد.

وفى الوقت المعاصر يبدأ دور الانعقاد أواخر أكتوبر أو أوائل نوفمبر، ويستمر لمدة عام تقريباً ثم عطلة قصيرة لمدة ٤ أو ٥ أيام، ثم يبدأ دور الانعقاد التالى، وتسمى "عطلة برلمانية"، ويتم فيه احتفال رمزى بانتهاء دور الانعقاد السنوى، نيابة

عن الملكة . أما فى القرن السابق فكانت هذه العطلة تمتد بضعة أشهر ، وكانت مدة دور الانعقاد من فبراير إلى يوليه فقط . وحتى الآن لا يوجد موعد ثابت لبداية دور الانعقاد أو انتهائه ، خاصة عند انتهاء الفصل التشريعى وإجراء انتخابات جديدة . فعلى سبيل المثال انتهى دور الانعقاد لعام ١٩٩٧/٩٦ فى مارس ١٩٩٧ ، فيما بدأ دور الانعقاد لعام ١٩٩٨/٩٧ فى شهر مايو ١٩٩٧ ، ومن المقرر أن يستمر حتى أكتوبر أو نوفمبر ١٩٩٨ .

وحتى عندما لا تكون هناك انتخابات عامة مبكرة ، تتنوع مدة الانعقاد السنوى لكل من المجلسين ، ففي عام ١٩٧٥/١٩٧٦ انعقد مجلس العموم لمدة ١٩١ يوم ، ولكنه انعقد فى عام ١٩٩٦/٩٥ لمدة ١٤٦ يوم (إضافة إلى عشرة أيام مما يطلق عليه "جمعة الدائرة") ، كما ينخفض عدد أيام الانعقاد فى السنوات التى تشهد إجراء انتخابات برلمانية . وتتأثر مدة دور الانعقاد بالأجازات والأعياد الرسمية ، حيث لا ينعقد البرلمان خلالها ، وتسمى فترة "رفع الجلسات" . كما أن البرلمان (أو بالأحرى الحكومة) يحدد فترة عطلاته ، حيث يتم التصويت عليها فى مجلس العموم . وقد تختلف أيام عطلات كل من المجلسين ؛ لأن مجلس اللوردات يستغرق مدة أطول خلال دور الانعقاد ، ونادراً ما ينعقد أيام الجمعة ، وبالتالي فإن مجلس اللوردات يعمل أسابيع أكثر من مجلس العموم ، ولكن لمدة أيام أقل فى الأسبوع الواحد . أما المدة الإجمالية لدور الانعقاد فهى واحدة للمجلسين ، ولذلك تسمى دورة انعقاد البرلمان ككل .

وبالنسبة لمجلس العموم توجد عطلات برلمانية متنوعة ، أهمها ثلاثة أسابيع عند رأس السنة وأعياد الميلاد ، وأسبوع لعيد الفصح ، وأسبوع أجازة البنوك فى الربيع ، و ١١ إلى ١٢ أسبوعاً فى أواخر الصيف وبداية الخريف . وبعد العطلة الصيفية ، ينعقد المجلس لمدة نحو أسبوعين ، و ينعقد مجلس اللوردات نحو ثلاثة أسابيع قبل انتهاء دور الانعقاد السنوى .

وحتى الآن لا توجد سنة برلمانية محددة المواعيد ، مما يعد أحد أهم الإصلاحات

التي يتمنى النواب الجدد إقرارها . فعلى سبيل المثال هم يعتقدون ، أنه إذا ما كان البرلمان مضطراً أن ينهى دورته فى الخامس عشر من يولييه لبيدأ عطلته الصيفيه ، فلن يمكن للحكومة أن تهدد بإبقائه منعقداً خلال شهر أغسطس لضمان تمرير تشريعاتها . وقد أوصت لجنة جوبلينج بأن ترفع جلسات المجلس بحلول منتصف يولييه ، وإن كانت لم تقدم أى اقتراحات بشأن ما إذا كان سيتم عقد جلسات إضافية لتعويض الوقت الضائع . وغالباً ما يفضل الذين يوصون بتحديد سنة محددة أن يتم تحديد وقت معين لرفع الجلسات فى المساء فضلاً عن جدولة مشروعات القوانين . وسوف يتم التعرض لمؤيدى ومعارضى جدولة مشروعات القوانين فيما بعد . ومع ذلك فإن المرونة لا تعد فقط ميزة للحكومة ، بل تعد كذلك سلاحاً يمكن استخدامه بسهولة من قبل المعارضة ومن قبل نواب المقاعد الخلفية . ويعد النواب الإسكتلنديين أكثر أعضاء البرلمان معاناة فى ظل النظام الحالى ، خاصة النواب الذين لديهم أطفال فى المدارس (حيث تنتهى العطلة الصيفيه للمدارس الإسكتلندية فى بداية شهر أغسطس) ، فضلاً عن أن النواب الإسكتلنديين الذين يعملون من منازلهم يصيبهم السأم مع نهاية شهر يولييه . وهذا ما يسبب قلقاً لزعماء الأحزاب .

وأوضحت الحكومة الجديدة التى تم انتخابها فى عام ١٩٩٧ بأنها تفضل بداية العطلة الصيفيه فى وقت مبكر -على الرغم من أن المجلس فى عام ١٩٩٧ ظل منعقداً حتى نهاية شهر يولييه- ومن المحتمل أن تقوم لجنة التحديث باختيار النظام السنوى الذى غالباً ما يتم انتقاده بسبب تأثيره السلبي على الهرولة فى عمل المجلس ، فضلاً عن ما يتسم به من عدم تأكيد .

ومن المحتمل على سبيل المثال أن ينفض المجلس بحلول منتصف يولييه لينعقد مرة أخرى فى سبتمبر ، على أن يعطل فى أكتوبر بسبب مؤتمرات الأحزاب . ويمكن أن تبدأ نصف الدورة فى شهر فبراير . ومن المقترحات الأكثر راديكالية ترتيب الأسابيع التى تشهد عقد جلسات وتلك التى لا تشهد عقد جلسات على نحو

تبادللى خلال شهر أغسطس باعتباره الشهر الوحيد الذى لا تنعقد فيه الجلسات، وذلك على غرار نموذج البوندستاج الألمانى .

أما دور الانعقاد الجديد فيبدأ بالافتتاح الرسمى ، حيث تركب الملكة عربتها التاريخية من قصر باكنجهام إلى قصر وستمنستر، وترتدى ثوبها البرلمانى ، وتضع التاج الملكى على رأسها، وتلقى خطاب الافتتاح أمام اجتماع مشترك للمجلسين فى قاعة مجلس اللوردات . ويعد يوم الافتتاح حدثاً رسمياً هاماً، حيث يرتدى اللوردات ثيابهم التاريخية، ويصحبون زوجاتهم، ويأتى ممثلو البعثات الدبلوماسية وكبار القضاة إلى قاعة المجلس . وتقوم الحكومة بإعداد خطاب الملكة، فى حوالى ألف كلمة عادةً، تتناول برنامج الحكومة للعام الجديد، ثم يبدأ دور الانعقاد . بمناقشة برنامج الحكومة لمدة ٦ أيام فى مجلس العموم و٤ أيام فى مجلس اللوردات .

وتقدم الحكومة أهم مشروعات القوانين إلى مجلس العموم أولاً، وقبل أعياد الميلاد، تتم مناقشتها جملة وتفصيلاً فى بداية دور الانعقاد فى اللجان المختصة، ثم فى الجلسة العامة للمجلس، ثم ترسل إلى مجلس اللوردات . أما مشروعات القوانين الأقل إثارة للجدل فتتجه إلى مجلس اللوردات أولاً، ثم إلى مجلس العموم فى نفس العام . ولهذا فعادةً ما يأخذ مجلس اللوردات عطلة صيفية قصيرة، حيث يكون مجلس العموم منشغلاً بمناقشة مشروعات القوانين الأكثر إثارة للجدل ويضطر إلى الإسراع بإرسالها لمجلس اللوردات ؛ لإكمال عملية التشريع وإصدارها قبل نهاية الصيف .

كذلك، تحرص الحكومة على الانتهاء من المراحل التشريعية الخاصة بالموازنة السنوية وغيرها من الشؤون المالية، ولهذا تركز هذه الشؤون فى ثلاثة أوقات خلال العام، ويصبح لها الأولوية فى جدول الأعمال طبقاً للائحة الداخلية . ويتم تقديم مشروع الموازنة فى الربيع، ثم تصدر بقانون يسمى " القانون المالى " .

ولعل أهم الموضوعات التى يناقشها البرلمان كل عام هو السياسة التشريعية ومشروع الموازنة، حيث يتم إبرازها فى خطاب الملكة. إلا أن المجلس يهتم بأمور أخرى أيضاً، وقد يطرح مشروعات قوانين جديدة وفقاً للحاجة (مثال ذلك، إصدار قانون بتحريم المشروبات الكحولية فى ملاعب الكرة، إثر الأحداث الدامية التى جرت فى ملاعب بروكسل خلال مباراة ليفربول ويوفتوس أواخر ١٩٨٥).

وتختلف الموضوعات التى يناقشها المجلس فى كل دور انعقاد. ولا تعكس أدوار الانعقاد من ٩٣/ ١٩٩٤ إلى ٩٦/ ١٩٩٧ النمط المستقبلى لأدوار الانعقاد بسبب قرار الحكومة العمالية الجديدة بالتخلى عن ميزانية الخريف (التي تقدمها للمرة الأولى فى عام ١٩٩٣) والعودة إلى ميزانية الخريف مع بداية عام ١٩٩٨، كما ستؤدى أى تغييرات مستقبلية فى نظام الجلسات إلى تقليل أهمية السوابق الماضية. وعلى الرغم من ذلك مازال من المهم الإشارة إلى جدول أعمال دور انعقاد ٩٣/ ١٩٩٤ وذلك بهدف الوصول إلى مؤشرات حول كيفية العمل فى أى دور انعقاد. ويوضح الجدول التالى المراحل الرئيسية الثلاث من ٤١ مشروع قانون تم إقرارها فى عام ٩٣/ ١٩٩٤ وقد كان مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام من مشروعات القوانين الحكومية التى أثارت خلافاً، إلى جانب مشروع الحكم المحلى لمقاطعة ويلز ومشروع التجارة فى يوم الأحد. وقد تم إجراء التصويت حول المشروع الأخير عدة مرات، وخسرت الحكومة فى اللجنة المختصة بسبب أصوات نواب المقاعد الخلفية حول أحد مكونات القرار السياسى للجنة.

ويجب التعامل بحذر مع الجدول التالى، حيث يجب أن نضع فى اعتبارنا أكثر من ١٠٠ مشروع قانون آخر كان له مكانه على جدول دور الانعقاد، وإن تم تداوله فى عدد كبير من الساعات خُصص للمناقشات العامة والأسئلة الشفهية والنشاطات الأخرى لكلا المجلسين. كما أن الجدول لا يحتوى أى إشارة لكل العمل الذى تم بعيداً عن المجلس، سواء فى اللجان المتخصصة أم الاستثنائية.

مواعيد انعقاد مجلسي العموم واللوردات في دور انعقاد ٩٣/ ١٩٩٤

السنة	الشهر	مجلس العموم		مجلس اللوردات	
		الأيام		الأيام	
١٩٩٣	نوفمبر	١٨	افتتاح دور الانعقاد	٣٠	مشروع قانون حول الحكومة المحلية لويلز
		٢٥-١٨	مناقشات خطاب الملكة		
		١٩	تقديم مشروع قانون تجارة يوم الأحد		
		٢٩	القراءة الثانية لمشروع قانون تجارة يوم الأحد		
	ديسمبر	٣٠	يوم الميزانية	١٤	قراءة ثانية لمشروع قانون حول الحكومة المحلية لويلز
		٧	إنهاء مناقشة الميزانية وتقديم مشروع قانون المالية		
١٩٩٤	يناير	١٣	عد الأصوات	١٧	بداية عطلة عيد الميلاد
		١٤	مشروع قانون التمويل المعدل		
		١٦	تقديم مشروع قانون حول العدالة الجنائية والنظام العام	١٠	نهاية عطلة عيد الميلاد
		١٧	بداية عطلة عيد الميلاد		
		١١	نهاية عطلة عيد الميلاد	١٧ و ٢١	مناقشة مشروع قانون الحكومة المحلية لويلز - اللجنة
		١١	القراءة الثانية لمشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام		
		١٣	بداية مناقشة قانون تجارة الأحد في اللجنة المختصة	٢٥	
		١٨	بداية مناقشة قانون العدالة الجنائية في اللجنة المختصة		
		٣١	القراءة الثانية لمشروع قانون التمويل - اللجنة المختصة تنهى مناقشة مشروع قانون تجارة يوم الأحد بعد ست جلسات		
		٣١	مناقشة مشروع قانون التمويل في المجلس مكتملاً - اليوم الأول.		

١٩٩٤	فبراير	١	مناقشة مشروع قانون التمويل فى المجلس مكتملاً- اليوم الثانى		
		٢	مناقشة مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام فى المجلس مكتملاً		
		٣	بدء مناقشة مشروع قانون التمويل فى اللجنة المختصة		
		٩	مناقشة مشروع قانون تجارة يوم الأحد فى المجلس مكتملاً	١٠	تقرير- حول مشروع قانون الحكومة المحلية لويلز
		٢٣	مشروع قانون تجارة يوم الأحد- التقرير والقراءة الثالثة	٢٤	استلام مشروع قانون تجارة يوم الأحد من مجلس العموم
				٢٥	تقرير حول مشروع قانون الحكومة المحلية لويلز
	مارس	٧	استلام مشروع قانون الحكومة المحلية لويلز من مجلس اللوردات	٧	القراءة الثالثة لمشروع قانون الحكومة المحلية لويلز
		١٤	التصويت على التقديرات المالية	٨	القراءة الثانية لمشروع قانون تجارة يوم الأحد
		١٥	القراءة الثانية لمشروع قانون الحكومة المحلية لويلز- اللجنة	٢٤	تجارة يوم الأحد - اللجنة (اليوم الأول)
			المختصة تنتهى من مناقشة مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام بعد ٣١ جلسة		
		١٧	مشروع قانون التمويل المعدل		
		٢٨	قانون العدالة الجنائية والنظام العام تقرير (اليوم الأول) ، اللجنة المختصة تنهى مناقشتها للمشروع المالى بعد ١٦ جلسة		
		٣١	بداية عطلة عيد الفصح	٣١	بداية عطلة عيد الفصح

١٩٩٤	أبريل	١٢	نهاية عطلة عيد الفصح - اللجنة المختصة تبدأ في مناقشة مشروع قانون الحكومة المحلية لويلز	١١	نهاية عطلة عيد الفصح
		١٣ و ١٢	مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام - مناقشة التقرير الثاني والثالث ، والقراءة الثالثة	١٤	مشروع قانون تجارة يوم الأحد - اللجنة المختصة (اليوم الثاني)
				١٥	إستلام مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام من مجلس العموم
		٢٠-١٩	مشروع قانون التمويل - التقرير والقراءة الثالثة	١٨	مشروع قانون تجارة يوم الأحد - اللجنة (اليوم الثالث)
				٢٥	القراءة الثانية لمشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام
	مايو	٥	الموافقة الملكية على مشروع قانون التمويل	٥	تجارة يوم الأحد - تقرير اللجنة تبدأ في مناقشة مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام
		٢٤	اللجنة المختصة تنهى مناقشتها لمشروع قانون الحكومة المحلية لويلز (بعد ١٧ جلسة)	١٩	القراءة الثالثة لمشروع قانون تجارة يوم الأحد
		٢٦	بداية عطلة الربيع	٢٦	بداية عطلة الربيع
	يونيه	١٤	انتهاء عطلة الربيع	٢٤	انتهاء عطلة الربيع
		١٦-١٥	عرض التقرير والقراءة الثالثة لمشروع قانون الحكم المحلي لويلز		
		٢١	إعادة النظر بعد تعديلات مجلس اللوردات على مشروع قانون التجارة يوم الأحد	٢١	اللجنة تنهى مناقشتها لمشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام بعد ٩ أيام

يوليه	٥	الموافقة الملكية على قانون الحكم المحلي لويلز	٥	تقرير مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام	٧
	١٨	التصويت على التقديرات المالية			
	٢٠	إقرار المخصصات المطلوبة وفقاً لقانون التمويل	١٩	القراءة الثالثة لمشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام	
	٢١	بداية العطلة الصيفية	٢١	بداية العطلة الصيفية	
أغسطس وسبتمبر	ترفع الجلسات في المجلسين				

١٩٩٤	أكتوبر	١٧	نهاية العطلة الصيفية	١٠	نهاية العطلة الصيفية
		٢٠	النظر في تعديلات مجلس العموم على مشروع قانون العدالة الجنائية والقانون العام	٢٥	النظر في تعديلات مجلس اللوردات على مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام
	نوفمبر	٣	الموافقة الملكية على مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام		
			انتهاء أعمال البرلمان		

(المزيد من التفاصيل حول أدوار الانعقاد السابقة يرجى الرجوع إلى الملحق رقم ١ من كتاب Dermot Englefield المعنون " (Whitehall and Westminster)).

وسيترتب على نظام ميزانية الخريف مجموعة من التغييرات عما كان في دور انعقاد ١٩٩٤/٩٣ تتمثل في إفساح الوقت أمام المزيد من القرارات الثانية، ومن ثم تحسين مشروعات القوانين في مجلس العموم قبيل استراحة عيد الميلاد، وهذا ما يعنى توزيع الأعباء التشريعية على العام بأكمله ومن ثم التخفيف عن كاهل مجلس

اللوردات الذى كان عليه انتظار العديد من مشروعات القوانين المهمة من مجلس العموم حتى نهاية الربيع .

وبالنسبة لمجلس العموم فإن الجدول الزمنى لمناقشة مشروع قانون الميزانية والتمويل وفقاً لنظام انعقاد عام ٨٤-١٩٨٥ ، كما سيتضح فيما بعد . وغالباً ما يثير مشروع قانون التمويل جدلاً اقتصادياً واسع النطاق أثناء القراءة الثانية فى مجلس اللوردات ، وإن تم إجراء الخطوات المتبقية على النحو الرسمى .

جدول أعمال دور انعقاد ٨٤ / ١٩٨٥

١٩-٢٥ مارس	مناقشة الميزانية
٢٩ أبريل	مشروع قانون التمويل - القراءة الثانية
٧-٨ مايو	تقديم تقرير اللجنة المختصة (بعد ٩ جلسات)
٩-١٠ يوليه	القراءة الثانية والثالثة لمشروع قانون التمويل
٢٣ يوليه	مجلس اللوردات يعيد النظر فى مشروع قانون التمويل ، يتبعه الموافقة الملكية فى ٢٥ يوليه

ومن المهم أن نؤكد مرة ثانية على أن التغيرات التى أجريت على جدول الأعمال التشريعى وفى تنظيم دور الانعقاد السنوى السابق لن تكون هى القاعدة فى الأدوار التالية ، وإنما حدث تطور جديد منذ دور انعقاد ٩٨ / ١٩٩٩ (أى منذ العام الثالث من برلمان ١٩٩٧) .

ويطالب الأعضاء الجدد بتثبيت مدة الدورة البرلمانية ، ويقترحون أن تبدأ العطلة الصيفية ٣١ يوليه ، وبالتالي تتوقف الحكومة عن الضغط على البرلمان ليعمل خلال أشهر الصيف من أجل تمرير سياستها التشريعية . كما يطالب هؤلاء بتثبيت مدة الجلسة اليومية ، واستقرار جدول الأعمال . إلا أن العمل البرلمانى يحتاج إلى مرونة ، ليس فقط لكى تستغلها الحكومة للمناورة بل لإعطاء الفرصة للمعارضة أيضاً أو حتى للأعضاء ككل . ولعل أكثر الأعضاء الذين يتذمرون من النظام الحالى هم من إسكتلندا ، لاسيما الذين تتعارض أجازات مدارس أبنائهم مع أوقات العطلة

البرلمانية، والذين يسافرون أطول مسافة من دوائرهم إلى البرلمان فى لندن، والذين قد يخسرون الاستمتاع بعطلات حقيقية بسبب تلك المعاناة، خاصة إذا كانوا من القيادات البرلمانية.

الأوراق البرلمانية

يحتوى العمل البرلماني على الكثير من الأوراق والمستندات أغلبها يتعلق بطلبات الأعضاء والمجموعات الحزبية، وكذلك المطبوعات البرلمانية الكثيرة التى تصدر يومياً لإمداد الأعضاء بالمعلومات اللازمة، وتلك التى تتاح للرأى العام أيضاً.

وقد وجد أعضاء البرلمان الجدد الذين تم انتخابهم فى عام ١٩٩٧ أن الطريقة التقليدية لتقديم الوثائق تجعل عملية التصويت مربكة؛ لذا فقد تم ابتكار نظام جديد مع بداية أكتوبر ١٩٩٧، ويمتضى هذا النظام أصبحت "الأجندة المتوقعة" هى أهم الوثائق، يليها من حيث الأهمية ترتيب جدول الأعمال، الذى يشكل القسم الأول من الوثائق اليومية، وهو يرتب أحداث اليوم البرلماني على نحو زمنى -على الرغم من أن بعض الأعمال يمكن أن تحدث دون أى إشارة مسبقة فى جدول الأعمال المقدم. ويسعى هذا التقرير إلى إعلام القارئ دون إغراقه فى التفاصيل الدقيقة (فعلى سبيل المثال يتضمن الجدول إقراراً بضرورة اتباع الممارسات المعتادة)، وغالباً ما يكون هدف المعارضة هو عدم تنفيذ هذه الأجندة.

وفى كل يوم، غالباً ما تكون هناك مجموعة من الأدوات البرلمانية المقسمة هجائياً، فعلى سبيل المثال يتضمن القسم (ب) برنامج اللجان التى من المفترض أن تلتقى فى ذلك اليوم مع تحديد مكان الاجتماع وموعد النقاش (إذا ما كانت الجلسة علنية)، أما القسم (ج) فهو يضم قائمة بالأعمال المتوقعة أداؤها فى المستقبل، بما فى ذلك الأعمال التى يعلن رئيس المجلس اعتزامه تنفيذها فى الأسبوع التالى، إلى جانب بعض الأعمال الحكومية التى لم يحدد موعد مناقشتها، إضافة إلى بعض الأعمال الخاصة بالأعضاء. ويضم القسم (د) الأسئلة البرلمانية التى يحين موعد الرد الكتابى عليها فى ذلك اليوم. أما القسم (هـ) فيحوى كل الأسئلة التى يحين موعد تقديمها. فضلاً عن مجموعة أخرى من الأقسام التى يتم إنشاؤها من وقت

لآخر والتي قد تتضمن ملاحظات حول التعديلات التي يحين موعد النظر فيها، والتقارير التي يجب تقديمها بشأن مشروعات القوانين، وملاحظات بشأن الأعمال الخاصة التي يجب إجراؤها مستقبلاً، ونصوص الالتماسات العامة وأى تحفظات حكومية عليها. أما الإجراءات والتصويت فيتضمنهما التقرير الرسمي لما تم إنجازه وتقريره فى المجلس، وهذا التقرير لا يضم تسجيلاً لكل ما قيل، ولكنه يتضمن نتائج التصويت، وتقارير اللجان، والأوراق المقدمة للبرلمان، وتقارير المجلس. وبصفة عامة يجب نشر محتويات المضبطة والإجراءات التى تحدث فى مجلس العموم فى تقرير رسمى.

المضابط

تسمى المضابط "التقرير الرسمى"، وكانت تطبع بطرق بسيطة وفى مطابع خاصة منذ القرن التاسع عشر، ولكن اعتباراً من ١٩٠٩ أصبحت من مهام العاملين بمجلس العموم. والمضبطة تحتوى على النص الحرفى لكل المداولات التى تمت فى المجلس، مع إمكانية التصحيح أو تحرير صياغتها فى حدود ضيقة بشرط عدم المساس بالمضمون. وخلال الجلسات تصدر المضابط فى الصباح؛ لتسجيل مناقشات اليوم السابق.

وتتضمن المضابط الأسئلة والردود عليها، بما فى ذلك نصوص الخطابات التى كتبها رؤساء الأجهزة التنفيذية ردّاً على أسئلة النواب التى أحالها الوزراء إليهم للرد الفنى عليها.

وعلى خلاف الكونجرس الأمريكى، فلا يمكن تصحيح مداخلات الأعضاء التى تسجل فى مضابط البرلمان، ولا يمكن إدراج مداخلات لم تتم تلاوتها فعلياً فى الجلسة. كما تتضمن المضابط أعمال اللجان أيضاً.

ويتم نشر المضابط التى تتضمن تقارير اللجان المتخصصة وهى متاحة الآن على شبكة المعلومات الدولية "الإنترنت". كما يتم إعداد مضابط تتضمن تقارير اللجان الاستثنائية، وإن كان ذلك لا يتم بنفس سرعة إعداد مضابط تقارير اللجان الخاصة.

وكل هذا العمل لا يقوم به فريق خاص بالمضابط ، وإنما يختص به مكتب اختزال محترف ، مستقل وغير تابع للجهاز الإدارى للمجلس ، مثل شركة جيرنى (W.G.Gurney & Co.) التى حصلت على هذا التعاقد خلال أكثر من ١٥٠ عام .

الأوراق المقدمة للبرلمان

يتلقى البرلمان نحو ٢٠٠٠ وثيقة سنوياً ، تنقسم إلى نوعين رئيسيين ، الأول يسمى "الأوامر" والثانى : يسمى "الإجراءات" ، والهدف منهما جميعاً هو إحاطة البرلمان بأمر معينة . "فالأوامر" هى وثائق يتحتم تقديمها بحكم قانون أصدره البرلمان ، و "الإجراءات" هى مستندات تقدمها الحكومة للبرلمان نيابة عن الملكة نظراً لأهمية الموضوعات التى تتعلق بها من حيث أثرها على المصلحة العامة .

ومن أمثلة الأوامر : المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وتقارير اللجان غير البرلمانية التى تقوم بالتحقيق مثل اللجان الملكية ، والأوراق البيضاء (أى بيانات الحكومة) والأوراق الخضراء (تقارير استشارية حول سياسة الحكومة) وغيرها . أما الإجراءات ، فتضم مسائل لائحية فقط .

وهناك أوراق أخرى يتلقاها البرلمان مثل التقارير السنوية والحسابات الختامية للصناعات المملوكة للدولة والهيئات العامة والإحصاءات المختلفة . والكثير من أوراق الإجراءات يأمر المجلس بطباعتها ، ومرفق بها الوثائق والملاحق ذات الصلة .

مجلس اللوردات

هناك أوراق أخرى يصدرها مجلس اللوردات ، أهمها "المضابط" ، وتشبه تلك التى يصدرها مجلس العموم ، حيث تضم أعمال المجلس كل يوم ، وتطبع وترسل إلى اللوردات فى المساء . وتبدأ المضبطة بتسجيل جدول الأعمال فى ذلك اليوم ، والقرارات القضائية التى أصدرها المجلس ، ثم طلبات المناقشة ، والأمور التى قرر المجلس مناقشتها فى الشهر التالى إذا وافق المجلس عليها ، وملحق بجدول أعمال اليوم التالى ، ثم قائمة الانتظار لطلبات المناقشة والأسئلة والإجابات الكتابية التى ترد للمجلس من الحكومة ، ثم مشروعات القوانين ، واجتماعات اللجان . وكل هذا يصدر فى "نشرة المجلس" .

وهناك مكاتب متخصصة ومستقلة فى تحرير المضابط ، مثل أقرانهم فى مجلس العموم . وعادةً ما تتضمن مضابط مجلس اللوردات كل الوثائق التى ناقشها مجلس العموم من قبل .

المعلومات العامة

لا يمكن أن تكون المضابط والوثائق البرلمانية سهلة الفهم على الرأى العام إذا تم نشرها كما هى . ومع ذلك ففى ألمانيا على سبيل المثال يتم نشر هذه الوثائق ومعها دليل بالمصطلحات والتعريفات التى يسهل فهمها للقارئ العادى ، وكذلك يقوم الكونجرس الأمريكى بنشر وثائقه مدعمة بملاحق إيضاحية فيما يسمى " جريدة الكونجرس ربيع السنوية " .

لكن مجلس العموم البريطانى يصدر نشرة أسبوعية حول أعمال المجلسين يتم إعدادها بطريقة مناسبة للقارئ العادى ، بواسطة " مكتب المعلومات العامة " التابع لمجلس العموم ، وآخر نظير له فى مجلس اللوردات . ويصدر المجلسان أيضاً سلسلة من النشرات حول أنشطة البرلمان بالإضافة إلى " مجلة المجلس " التى يتم بيعها فى الأسواق وتغطى أحداث الأسبوع التى تمت فى المجلسين وملخصات جيدة لتقارير اللجان والتشريعات التى صدرت ومقالات هامة حول العمل البرلمانى .

مجريات الحياة البرلمانية

هناك الكثير من المواطنين الذين يتابعون جلسات البرلمان من الشرفة المخصصة للزوار ، أو عبر شاشة التلفزيون ، ويتابعون تصرفات النواب واللوردات وكأنهم يشاهدون عملاً مسرحياً ، وإن كان أقل جاذبية للمشاهد طبعاً . ولهذا نلقى الضوء على هذه الأمور .

قواعد الكلام

يقوم رئيس المجلس بإعطاء الكلمة للعضو ، ويعطى الأولوية -وفقاً لسلطته التقديرية- للزعماء والقيادات الحزبية ، وكذلك للأعضاء الجدد الذين لم يتكلموا من قبل . ويقدم الأعضاء طلبات الكلام إلى رئيس المجلس مسبقاً ، ولكنه لا يلتزم

بسجل أسبقية كما يحدث فى معظم البرلمانات الأخرى . ولهذا يتأهب الأعضاء عند انتهاء المتكلم ظناً منهم أن دورهم سيأتى بعده ، ثم سرعان ما يجلسون عندما ينادى رئيس المجلس على أحدهم فقط . . وهكذا ، محاولين جذب انتباه رئيس المجلس .

ويتحدث العضو دائماً موجهًا كلامه للرئيس . وإذا أشار عضو فى حديثه إلى عضو آخر فلا يذكره بالاسم ، وإنما يشير إلى الدائرة التى يمثلها أو إلى موقعه فى البرلمان . والوزراء السابقون أعضاء البرلمان تتم الإشارة إليهم بعبارة " سعادة النائب المحترم " ، بينما يوصف الأعضاء الآخرون بعبارة " النائب المحترم " . وإذا كان العضو يتحدث عن عضو زميل له فى نفس الحزب فيقول " سعادة الصديق " . وفى كل الأحوال يقال أيضاً " نائب دائرة كذا " . ولعل هذه التقاليد الكلامية تخفف من فرص الاحتكاك المباشر بين الأعضاء ، وتضفى مهابة على المناقشة البرلمانية .

وغالبا ، ما تتاح فرصة واحدة للعضو لكى يتحدث فى ذات الجلسة . وكقاعدة عامة ، تحظر التلاوة من أية أوراق مكتوبة ، ولكن يمكن الاستعانة بالمقتطفات أثناء الكلام .

وفى الماضى لم تكن هناك مدة لكلمة العضو ، ثم بدأ الوقت يقل مع الزمن . فمنذ منتصف ١٩٨٨ سمحت اللائحة الداخلية لرئيس المجلس أن يرفض طلبات الكلام فى بعض فترات الجلسة وألا يتجاوز العضو مدة ١٠ دقائق فى المناقشات العامة . وفى دراسة حول اتجاهات الأعضاء تم نشرها عام ١٩٨٥ يتضح أن مدة الدقائق العشر مقبولة عموماً . ومع ذلك فإنها تؤدي إلى تقليل عدد المتحدثين . وكثيراً ما يقاطع الأعضاء زميلهم المتحدث قائلين " أعط الفرصة للآخرين " وخصوصاً عندما يريد عضو آخر التدخل بملاحظة أو سؤال حول الموضوع الذى يتناوله المتحدث . ويقرر المتحدث إذا كان سيتوقف ليسمح للعضو الآخر بالمقاطعة ، ولكن الأعراف جرت على السماح بالمقاطعة السريعة ، وهى أعراف غير موجودة فى البرلمانات الأوربية الأخرى ، ولكنها تضفى على المناقشات حيوية أكثر .

وهناك قواعد أخرى تتعلق بمضمون الكلام أهمها " الامتناع " عن تناول موضوع أمام القضاء ، وهى قاعدة وضعها النواب لأنفسهم عبر الزمن ، ولا سيما فى القضايا

الجنائية . وهناك قاعدة أخرى تمنع العضو من " التحرش " أو " التهكم " على عضو آخر أو استخدام لغة غير لائقة برلمانياً . ومن الطريف أنه كانت هناك قوائم بالألفاظ والعبارات " غير البرلمانية " فى الماضى ، مثل استخدام عبارات السخرية أو وصف آخر بأسماء حيوانات أو وصف شخص بأنه فأر أو كلب مثلاً . ولعل أهم ملاحظة فى هذا الصدد التى ذكرها رئيس المجلس ، ويذريل عام ١٩٨٤ ، بأن عضو البرلمان يجب أن يتحلى " بالهدوء والتواضع " وأن يكون كذلك فى لغته . أخيراً ، هناك قاعدة تقضى بعدم تكرار الأعضاء لما قيل من قبل ، وهو ما يتطلب من العضو أن يكون سريع البديهة وقادراً على الصياغة ؛ لكى لا يبدو كلامه تكراراً لأحد .

كذلك ، هناك قواعد يلتزم بها الأعضاء المستمعون ، فيجب ألا يحدثوا ضجيجاً أو يسيروا بين ممرات القاعة أو أمام العضو المتحدث . ويجب على الجميع الانحناء أمام رئيس المجلس عند دخولهم أو خروجهم أثناء الجلسة . ومن التقاليد أيضاً أن يرتدى الأعضاء ثياباً رسمية وأن يرتدوا رابطة العنق أثناء الجلسة ، وألا يأكلوا أو يشربوا أو يقرأوا أو يدخنوا فى الجلسة (وقد تم إعلان قاعة المجلس مكاناً غير مسموح فيه بالتدخين اعتباراً من عام ١٩٩٦ ، وكذلك فى قاعات اللجان) .

وهناك قواعد مختلفة بعض الشيء بالنسبة للمناقشات فى مجلس اللوردات ، بالرغم من وجود تشابه كبير مع ما يحدث فى مجلس العموم . وأهم اختلاف هو أن المستشار اللورد (أى رئيس المجلس) أو نائبه لا ينادى على العضو لكى يتكلم ، ولكن يقدم الأعضاء إشعاراً لمكتب ممثل الحكومة بأنهم ينوون الكلام ، ويتم إعداد قائمة لطالبي الكلام بواسطة قائد المجلس (وهو ممثل الحكومة وعضو بالمجلس) بالتشاور مع طالبي الكلام ، وتنشر هذه القائمة قبل بدء الجلسة . ومع ذلك يستطيع باقى اللوردات الكلام بعد انتهاء طالبي الكلام فى القائمة المذكورة ، وقبل اختتام الجلسة . وبالتالي فلا يحتاج الأعضاء أن يلفتوا انتباه رئيس المجلس لإعطائهم الكلمة ، كما أن كل الأعضاء مسئولون عن حفظ النظام أثناء الجلسة ، مع إمكانية تدخل قائد المجلس عند الحاجة .

ومثلما يحدث فى مجلس العموم ، هناك قواعد فى مجلس اللوردات حول

طريقة التخاطب وأسلوب الكلام، منها: استخدام ألقاب شرفية وتاريخية قبل اسم العضو المشار إليه، مثل: "سعادة النبيل اللورد، لورد منطقة كذا.."، أو اللورد فلان..".

وغالبًا ما يتحدث العضو مرة واحدة في ذات الجلسة، باستثناء مناقشة التشريعات. كما تحظر التلاوة أيضًا. وفيما عدا الأعضاء بالمقاعد الأولى؛ حيث توجد أمامهم طاولات خاصة، يتحدث الأعضاء من أماكنهم. ويجب أن ينصب كلام العضو في الموضوع، بل إن المجلس قرر في عام ١٩٦٥ ضرورة الاختصار في الكلام. ويجب على الأعضاء تحري النزاهة في الحديث وعدم التأثير بمصالحهم الشخصية أو التحيز لأمر مالية تخصصهم كأفراد.

فضلاً عن ذلك، يلتزم الأعضاء بأخلاقيات اللغة البرلمانية، وإرتداء الزي التاريخي الذي يميز اللوردات، واحترام طريقة الدخول والخروج من القاعة، وغيرها من آداب برلمانية يحرص عليها اللوردات.

التصويت

من الأمور الطريفة في مجلس العموم أن العضو الذي يريد التحدث في نقطة نظام عند التصويت على أمر ما، يجب أن يرتدى قبعة رأس وأن يتحدث وهو جالس في مكانه، ولهذا يحتفظ حاجب المجلس ببعض القبعات الاحتياطية لكي يعيرها لمن يطلب من الأعضاء، وقد حاول الكثيرون تغيير هذه القاعدة وفشلوا، حتى تم إلغاؤها في أعقاب تقرير لجنة تحديث المجلس في عام ١٩٩٨. وبرغم طرافة القاعدة إلا أنها جيدة؛ لأنها تميز العضو طالب الحديث في نقطة نظام أثناء وقت التصويت الذي يكون صاخباً في حد ذاته، حيث يتوافد الأعضاء من أنحاء المجلس إلى القاعة العامة ويسرون في كل الاتجاهات مما يشكل مشهداً درامياً بالفعل.

وخلال التصويت يطلب الرئيس من الأعضاء أن ينضموا إلى أقسام متجانسة حسب موقفهم ("موافق- معارض"، أو "مؤيد-غير مؤيد" في مجلس اللوردات)، وأن يقفوا في مجموعتين، ولا مكان للامتناع عن التصويت في البرلمان البريطاني. وتتم عملية التصويت أكثر من مرة خلال اليوم الواحد، بلغ متوسطها

مرتين خلال الجلسة الواحدة فى الأعوام العشرة السابقة . وعادةً ما يكون التصويت قرب نهاية المناقشات والجلسة ، حين يطرح رئيس المجلس الأمر للتصويت ويطلب من المجلس التصويت على قرار بشأنه . فعلى سبيل المثال يقول " المسألة أن المجلس يسحب الثقة من الحكومة " . وفى الأمور العادية يرد عليه زعيم الأغلبية قائلاً " نعم " وبالتالي لا يحتاج الأمر إلى تصويت فعلى أكثر من ذلك ، فيعلن موافقة المجلس إذا لم يعترض أحد على الصيغة التى طرحها الرئيس .

أما فى حالة الخلاف ، فسوف يصيح الأعضاء من كل الجهات بأصوات " نعم " و " لا " ، ويرى الرئيس ما هو الرأى الأعلى والأكثر تكراراً بين هذه الصيحات ، فإذا لم يرجح كفة على أخرى يقول : " أرى أن الآراء المؤيدة والمعارضة متعادلة " ، فإذا وجد الأعضاء يصيحون مرة أخرى يقول " إذن ، أطلب التصويت " ، فينهض الأعضاء ويتجهون إلى مجموعتين ، مؤيدة ومعارضة ، بعد أن تدق أجراس فى أنحاء المجلس معلنة لحظة التصويت ، وتدق سماعات خاصة متصلة بغرف سكن الأعضاء فى أنحاء القصر ، وبعد حوالى دقيقتين ، يطرح الرئيس المسألة مرة أخرى ، فإذا وجد إصراراً على السير فى عملية التصويت أمر بعض الأعضاء بالعد بدقة . وعموماً ، لا تصل عملية التصويت إلى هذه المرحلة إلا بوجود اثنين على الأقل مؤيدين واثنين معارضين . وعادةً ما يأمر الرئيس زعماء الأحزاب ؛ ليكونوا مسئولين عن عملية العد ، ولكن يجوز أن يطلب من أعضاء آخرين القيام بهذه المهمة .

ودائماً يكون هناك عضوان - أحدهما مؤيد والآخر معارض - مسئولان عن العد لكل مجموعة . وتتجمع المجموعة المؤيدة بالركن الغربى من القاعة ، بينما تقف المجموعة المعارضة جهة الشرق . وفى طريقهم إلى أحد الجهتين ، يدون الأعضاء أسماءهم لدى موظفين مختصين بالمجلس ، ويقوم الأعضاء المسئولون عن العد بحصر عدد كل مجموعة . هذه هى عملية التصويت فى مراحلها النهائية . ويتاح أمام الأعضاء عشر دقائق فقط تبدأ منذ دق الأجراس ؛ لكى يأتوا للقاعة ويذهبوا إلى إحدى المجموعتين ، وإلا فمن يصل متأخراً عن ذلك لن يشارك فى التصويت ،

حيث تغلق أبواب القاعة تمامًا. وبعد عد الأعضاء، يتقدم المسئولون عن كل مجموعة بالنتيجة إلى رئيس المجلس، ليعلنها. ولا يجب أن تستغرق عملية التصويت كلها أكثر من ١٠-١٥ دقيقة.

وقد يتساءل البعض: لماذا أصبحت عملية التصويت معقدة بهذا الشكل، بينما تستخدم البرلمانات الأخرى لوحة للتصويت الإلكتروني؟ صحيح أن التصويت الإلكتروني أسهل وأقل إثارة للمشاحنات خاصة لو حدث في ساعات متأخرة من الليل وكان الأعضاء مرهقين جدًا، إلا أن التصويت التقليدي الذي وصفناه له مزايا أخرى، أبرزها أنه يتيح فرصة أكبر للحوارات الجانبية والتفاعل بين زعماء الأحزاب وزملائهم في المجلس، كما أنه يكون معروفًا سلفًا للأعضاء أن التصويت سيجرى حول موضوع معين، وكذلك فإن هذا الأسلوب يشجع الأعضاء على الحضور ويؤكد أهمية مشاركة العضو في عملية التصويت.

ومع ذلك فلا نجد كل الأعضاء يشاركون في التصويت. إلا أن زعماء الأحزاب ينبهون زملاءهم لأهمية الحضور والمشاركة في التصويت، كما ينبه كل عضو زميله أيضًا لنصحه بالحضور أو بالغياب، حتى يتم الوصول إلى توازن تحدده القيادات الحزبية قبل التصويت الفعلي. وقد جرت الأعراف البرلمانية والحزبية على أن يقوم كل عضو باختيار عضو من الحزب الآخر؛ ليكونوا فريقًا ثنائيًا. فقد يطلب زعيم الحزب الذي ينتمى إليه العضو ألا يحضر عملية التصويت ويطلب منه إقناع صديقه من الحزب المعارض بعدم الحضور، وهكذا تستطيع الأحزاب التحكم في عملية التصويت قبل بدايتها فعليًا. وبالطبع سيكون هناك عدد زائد من أعضاء حزب الأغلبية ممن لا يجدون شركاء لهم في المعارضة؛ لأن عدد المعارضة سيكون أقل دائمًا من عدد الأغلبية، وهذا ما يعد سلاحًا في يد المعارضة يمكنها أن تستخدمه، كما حدث في شتاء ١٩٩٤/٩٣ حيث يمكنها أن تعطل نظام الثنائيات، مما سيعنى أن نواب الأغلبية سواء في المقاعد الأمامية أو الخلفية قد يضطرون للبقاء في مقر البرلمان لساعات متأخرة في حالات التصويت المفاجئ. ومنذ انتخابات عام ١٩٩٧ (بسبب أغليبيتهم في البرلمان) تمكن نواب الأغلبية في المقاعد الخلفية من إقرار قاعدة تتيح لهم التغيب عن البرلمان دون تأمين لوجود شريك.

وإذا كان العضو مريضاً فإنه يستطيع أن يطلب تسجيل حضوره ومشاركته فى التصويت بدون الحضور فعلاً فى القاعة . ويتم تجميع أصوات الأعضاء المرضى وعدهم فى عملية التصويت ، إلا أنهم يجب أن يحضروا بأنفسهم إلى المجلس ، وبعضهم يضطر إلى الحضور فى عربة إسعاف لتسجيل صوته ، كما حدث فى موضوعات مهمة خلال برلمان ٧٤-١٩٧٩ وقد أدانت لجنة جوبلينج ذلك فى عام ١٩٩٢ مؤكدة أن واقعة نقل عضو برلمان إلى وستمنستر فى عربة إسعاف لا يجب أن تتكرر ثانية .

أما فى مجلس اللوردات فإن عملية التصويت أبسط وأسهل بكثير ، مع الاختلاف فى المسميات . ف رئيس المجلس يطلب من الأعضاء التعبير عن رأيهم بالموافقة أو المعارضة ، فإذا لم يجد كفة راجحة على أخرى طرح المسألة مرة أخرى بعد ثلاث دقائق ، ثم تدق الأجراس لدعوة الأعضاء للحضور للمجلس ، وتغلق أبوابه بعد ٦ دقائق ، وينقسم الأعضاء مجموعتين ويقومون بنفس الإجراء ، ويتم عد الأصوات خلال فترة عشر دقائق تقريباً .

ولأن الالتزام الحزبى لدى اللوردات أضعف منه بين أعضاء مجلس العموم ، فلا تتم عملية التنسيق المسبق التى تقوم بها الأحزاب فى مجلس العموم ، برغم محاولة زعماء الأحزاب تشجيع زملائهم اللوردات للحضور والتصويت معهم ، وهى عملية مرهقة نظراً لضخامة حجم المجلس ، حيث جرت حوالى ٢٥٠ عملية تصويت فى عام ١٩٨٦/٨٥ ، مقارنة مع ١٦٥ تصويت فى عام ١٩٩٣/٩٢ ، و ١١٠ فى ١٩٩٦/٩٥ ، و ٦٧ فقط فى دور الانعقاد القصير الذى سبق الانتخابات فى ١٩٩٧/٩٦ .

وبرغم أنه لا يوجد حد أدنى أو "نصاب" لعدد الأعضاء الحاضرين بمجلس العموم عند عملية التصويت ، إلا أنه لا يجب أن يقل عدد الحاضرين المشاركين فى التصويت عن ٤٠ عضواً فى المجموعة الواحدة (مؤيدة أو معارضة) ، وألا يتم تأجيل التصويت للجلسة التالية . أما النصاب اللازم عند التصويت فى مجلس اللوردات فهو ثلاثة أعضاء على الأقل فى كل مجموعة ، وحوالى ٣٠ عضواً فى المجموعة الواحدة إذا كان موضوع التصويت اقتراحاً تشريعياً .

غلق باب المناقشة وتحديد موعد للتصويت

قد تطول المناقشات فى مجلس العموم حول موضوع معين، وإذا شعر أحد الأعضاء أن هذا سيؤثر على قدرة المجلس فى مناقشة موضوع آخر فإنه يستطيع التقدم بطلب لغلق باب المناقشة، والانتقال إلى جدول الأعمال. وهناك آلية أخرى كثيراً ما تستخدمها الحكومة إذا أرادت الإسراع بمناقشة موضوع يهمها فى اللجان أو المجلس، وتسمى "تحديد موعد لانتهااء المناقشة وطرح الموضوع للتصويت"، أو ما يسمى استخدام "المقصلة"^(١).

والآلية الأولى يمكن لأى عضو استخدامها لغلق باب النقاش فى أى موضوع، حيث يقف ويطلب من الرئيس "طرح المسألة للتصويت الآن"، فإذا رأى الرئيس أن المجلس ناقش الموضوع بالقدر الكافى وأن المعارضة أخذت فرصتها فى المشاركة، طرح طلب غلق باب المناقشة على المجلس للتصويت بقبوله أو برفضه والاستمرار فى المناقشة، دون مناقشة الطلب فى ذاته.

ولكى لا يساء استخدام هذا الحق، يجب أن تتقدم به الأغلبية، وأن يوافق عليه ١٠٠ عضو على الأقل، فإذا حدث ذلك يبدأ المجلس فى التصويت على الموضوع فوراً، كما حدث خلال مناقشة مشروع قانون مياه الشرب فى عام ١٩٨٥، حين عارضت المعارضة المشروع، وحاولت إطالة المناقشة وتعطيل التصويت عليه من خلال تقديم اقتراحات كثيرة بالتعديل، واستمرت الجلسات حول الموضوع أكثر من ٣٠ ساعة، حتى طلب زعيم الأغلبية غلق باب المناقشة ووافق عليه ١٢٠ عضو ضد ٤٩ عضواً، ولولا ذلك لما كان المجلس قد انتهى من الأمر على الإطلاق. وعندما وافق رئيس المجلس على الطلب فإنه كان يحترم حق الأغلبية. وقد تم التصويت على التعديل المقترح من المعارضة، فرفضه ١٢٢ عضو وأيده ٤٣ فقط، فسقط.

(١) إشارة إلى المقصلة (Guillotine) التى عرفتها الثورة الفرنسية، وكانت وسيلة لتنفيذ الحكم بالإعدام. وترمز فى هذا السياق إلى وضع حد زمنى قاطع فى سيناريو العملية التشريعية بشأن مقترح ما، بحيث يصبح محكوماً على المقترح بالفشل إذا لم يتم إقراره فى المجلس خلال هذه المدة الزمنية. وللتفصيل، راجع الفصل السادس - المترجم.

ويتم استخدام هذه الآلية كثيراً، فيما بلغ ١٤ مرة عام ١٩٩٦/٩٥، بينما رفض المجلس طلب غلق باب المناقشة مرتين؛ لأن عدد المؤيدين لم يصل إلى ١٠٠ عضو، كما رفض رئيس المجلس النظر في الطلب مرة واحدة خلال دور الانعقاد ذاته.

أما مجلس اللوردات فلا يعرف طلب الانتهاء من النقاش وتحديد موعد للتصويت، ونادراً ما يستخدم الأعضاء آلية غلق باب المناقشة، حيث تسود بينهم روح التعاون والتفاهم، واحتراماً للنفوذ الأدبي لقائد المجلس، مما لا يضطر الأعضاء لهذه الأساليب.

الصحافة والإعلام

يقوم الصحفيون البرلمانيون بدور هام في تفسير الإجراءات البرلمانية المعقدة للرأى العام، ويحتل ما يكتبونه موقعاً هاماً في الصحف ووسائل الإعلام، فضلاً عن المقابلات التي تتم مع البرلمانيين، والمقالات التي تكتب عن السياسات البرلمانية بوجه عام.

وقبل مائتي عام كانت المقالات التي تنشر في الصحف حول الإجراءات البرلمانية جريئة، أما اليوم فإن البرلمانيين والسياسيين عموماً هم الذين يسعون إلى الصحف والإعلام لطرح آرائهم واكتساب الشعبية لأنفسهم. ومع تطور سياسات المصالح وجماعات الضغط العاملة في وستمنستر استطاعت الصحف ومحطات الإذاعة والتلفزيون أن تؤسس لنفسها مراسلين وممثلين في البرلمان، يتمتعون بحق الدخول والحضور والقيام بتغطية واسعة لما يحدث بداخله. كما نشاهد المراسلين يتحدثون إلى الأعضاء في بهو القصر وممراته، بل يخلو بعضهم إلى الأماكن الخاصة بزعماء الأحزاب والمسؤولين الرسميين لإجراء حوارات صحفية معهم.

كما تطور العرف البرلماني، بحيث أصبح من المعروف أن الصحفي يحصل على معلومات دون ذكر اسم مصدرها. ولهذا، فكثيراً ما نجد أحد الوزراء أو زعماء الأحزاب الذين يعارضون أمراً معيناً يدعون الصحفيين وينقلون إليهم معلومات وآراء ثم يظهر في الصحف أن "مصدراً" رفيع المستوى قال كذا...، دون ذكر اسمه.

إلا أن أسلوب الإعلام عن شيء دون تحديد مصدره قد تعرض لانتقادات واسعة مؤخراً، حتى أن بعض الصحفيين يطالبون اليوم بإلغاء نظام المراسلين في البرلمان والقواعد المرتبطة به، حيث شنت جريدة "الإنديبندنت" حملة في هذا الاتجاه عام ١٩٨٦، وتبعتها جريدة "الجارديان". صحيح أن مبدأ سرية المصدر قد يساء استخدامه كثيراً، إلا أن وجود مراسلين برلمانيين وراء الستار ولديهم اتصالات مع النواب هو أمر مهم، ومفيد للأعضاء أنفسهم، وكذلك اللجان الخاصة أيضاً التي استطاعت التوصل إلى تقليد معقول، فتقدم لهم المعلومات وتحصل لنفسها على دعاية جيدة في الإعلام. كما يستفيد الأعضاء غير البارزين من هذه الصحف؛ لأنهم يعبرون فيها عن آرائهم الخلافية، وكذلك لتسويق صورة العضو في دائرته، عن طريق المراسلين المحليين، خصوصاً في القضايا التي تهم الدائرة.

وبالإضافة للمقابلات الخاصة التي يجريها الصحفيون مع الأعضاء، فإنهم يقدمون تغطية هامة عما يحدث في البرلمان، والمناقشات التي تجرى في المجلسين وجلسات الاستماع التي تعقدها اللجان، وغيرها من الشؤون البرلمانية. والعديد من الصحف اليومية خصصت صفحة أو قسمًا للشؤون البرلمانية يحتوى على ملخص ما حدث في البرلمان، حتى وإن لم يكن كافياً للفهم الدقيق للعمل البرلماني، ولكنه يجعل السياسيين تحت رقابة الرأي العام. وبعض الصحف تقدم تقارير مفصلة عن المناقشات البرلمانية، مثل الجارديان، والإنديبندنت، والتيليجراف، والتايمز، وغيرها.

وقد أوضح مسح أجراه عضو البرلمان البريطاني عن حزب العمل جاك سترد في عام ١٩٩٣ أن مثل هذه التغطية الإعلامية كانت قد وصلت إلى مستوى متفوق فيما بين عامي ١٩٣٣-١٩٨٨ إلا أنها بدأت في التراجع بمقدار كبير بين عامي ١٩٨٨-١٩٩٣،

ومنذ عام ١٩٧٨ أصبحت التغطية البرلمانية أكثر سهولة للمراسلين الإذاعيين حينما تم تركيب شبكة إذاعة في المجلسين وفي اللجان أيضاً. ومع ذلك توجد ضوابط للإرسال الإذاعي وتسجيل المناقشات، منها عدم جواز الاقتباس المضلل

لبعض اللحظات بعيداً عن سياقها الذى قيلت فيه ، وعدم جواز السخرية بأقوال الأعضاء أو استخدامها فى برامج موسيقية أو فنية غير لائقة (مثال وضع بعض الجمل التى ترددت أثناء مناقشات حرب فوكلاند فى أغانى روك الصاخبة) ، ولهذا تقوم الإدارة الإذاعية بمراقبة ما يتم تسجيله وإذاعته . ولقد تطورت الإذاعة البرلمانية اليوم وأصبحت تتضمن الكثير من التقارير والاقتباسات من المضابط البرلمانية أيضاً .

ومنذ نوفمبر ١٩٨٤ ، بدأ البث التليفزيونى التجريبى مباشرة من مجلس اللوردات ، وامتد إلى مجلس العموم فى فبراير ١٩٨٨ تجريبياً أيضاً . وخلال عام ١٩٨٨ قامت لجنة خاصة شكلها البرلمان بدراسة هذه التجربة ، وأوصت بتعميم واستمرارية البث التليفزيونى . إلا أن مجلس العموم رفض هذا فى أعوام ١٩٦٦ و ١٩٧١ و ١٩٧٥ و ١٩٨٥ ، وظل كذلك حتى عام ١٩٨٨ حيث أيدته ٣٢٠ عضواً ورفضه ٢٦٦ عضواً . وفى عام ١٩٩٧ حلّ مجلس اللوردات لجنة الإذاعة وأحال مهامها إلى اللجنة الفرعية للإدارة والأشغال ، كما قام مجلس العموم بتعيين فريق من المتخصصين فى الإعلام . ويقوم هذا الفريق الإعلامى بمتابعة مدى الالتزام بقواعد التغطية الإعلامية لأعمال البرلمان على نحو يومية . فهناك العديد من القيود وغالباً ما تضطلع السلطات الإعلامية بمهمة الرقابة على استخدام المواد المرتبطة بالعمل البرلمانى فى البرامج الإعلامية.

وفى مجلس العموم هناك مجموعة من الإرشادات التى تحكم التغطية الإعلامية لأعمال المجلس ، فعلى سبيل المثال يمنع تصوير أعضاء البرلمان غير المشتركين فى النقاش فيما يسمى بمنع لقطات ردود الأفعال . واستجابة لتوصيات اللجنة الإعلامية تم إنشاء شركة باسم PARBUL CTD فى عام ١٩٩١ ، حيث يتكون مجلس إدارتها من ممثلى مختلف شركات البث الإذاعى ، وأعضاء مجلسى اللوردات والعموم . وتمول هذه الشركة من قبل شركات البث الإذاعى التى تسهم مجتمعة بحوالى نصف تكلفة البث ، فيما يتم تمويل النصف الآخر بواسطة موارد عامة . وقد تعاقدت الشركة مع شركة مستقلة -وافقت عليها اللجنة الاستثنائية- لتقوم بتسجيل كل ما يجرى من إجراءات فى قاعتي المجلسين . وبناءً على طلب الشركة يتم تسجيل أعمال اللجان الخاصة والاستثنائية . ويمكن لشركات البث

الإعلامى المساهمة أن تستخدم هذه التسجيلات وتقوم بإذاعتها . وحالياً يتم الاحتفاظ بجميع التسجيلات وحفظها فى الأرشيف المخصص لها .

وفى الواقع تبدو وسائل الإعلام أكثر اهتماماً بما يدور فى مجلس العموم مقارنة بمجلس اللوردات ، فعلى سبيل المثال وصلت المساحة المخصصة لمتابعة أعمال مجلس اللوردات فى برنامج اليوم فى البرلمان الذى بثته هيئة الإذاعة البريطانية ما بين شهرى يناير وفبراير ١٩٩٤ إلى حوالى ٢١٪ من البرنامج ، ووصلت B.B.C هذه النسبة فى البرنامج التليفزيونى " يوميات وستمنستر " الذى تبثه الشبكة ذاتها إلى حوالى ١٤٪ ، فيما خصصت القناة الرابعة ١٥٪ من وقت برنامجها " أسبوع فى السياسة " خلال الفترة ما بين أكتوبر ١٩٩٣ وفبراير ١٩٩٤ لمتابعة أعمال مجلس اللوردات . ويمكن للمشاركين فى القنوات الفضائية مشاهدة " القناة البرلمانية " التى تبث متابعات حية ومسجلة لأعمال المجلسين خلال جلساتها المختلفة .

ويرى المعارضون أن البث التليفزيونى المباشر سوف يهون من شأن البرلمان ومناقشات الأعضاء ويزيد الضوء المسلط على الزعماء والأعضاء الذين يجيدون جذب الكاميرات على حساب بقية النواب العاديين . أما النواب المؤيدون فيرون أن توسيع دائرة الإعلام البرلمانى يساعد على إعادة اهتمام الرأى العام بالبرلمان وما يحدث فيه من مناقشات ، حيث يملك ٩٨٪ من البريطانيين جهاز تليفزيون . وبصفة عامة يمكن القول إن التغطية الإعلامية لأعمال البرلمان قد أصبحت إحدى حقائق الحياة فى بريطانيا على الرغم من أن البعض قد لا يعجبهم ما يرونه فى بعض التغطيات .

ما يحدث خارج قاعة المجلس

كما ذكرنا ، تعتبر قاعة المجلس محور الحياة البرلمانية ، إلا أن هناك أموراً هامة فى حياة العضو تحدث خارج قاعة المجلس ولجانه . ولا يوجد إحصاء دقيق لكمية الوقت الذى يعمل فيه العضو خارج البرلمان ، ولا يوجد لدينا حصر شامل بأنشطته . ولكل عضو ظروفه وأنشطته الخاصة به .

وإذا عرفنا أن عدد الحاضرين فى قاعة المجلس غالباً يكون محدوداً جداً ، أدركنا

لماذا يخشى الأعضاء عملية البث التليفزيونى التى قد تضلل المشاهدين وتعطى انطباعاً خاطئاً حول معدلات حضور الجلسات العامة. وفى الحقيقة لا توجد سجلات رسمية بعدد الحاضرين فى الجلسة بمجلس العموم. كما أن سجلات مجلس اللوردات توضح عدد الذين حضروا للمجلس خلال اليوم ولا توضح المدة التى حضرها العضو بالفعل.

ونسبة الحضور فى مجلس العموم تختلف طبعاً حسب القضايا المثارة، ولكنها تزيد فى المناقشات التشريعية. وتنوع النسب بحسب اهتمام الأعضاء، فالجلسات التى تناقش السياسة الزراعية تجذب الأعضاء المهتمين بها، وهكذا. ويلاحظ أن السياسات الاجتماعية والاقتصادية تجذب أكبر عدد من الأعضاء، إلا أن ذروة الحضور تكون خلال فترة الأسئلة الموجهة لرئيس الوزراء، أو خلال المناسبات الهامة مثل عرض مشروع الموازنة. كذلك يزداد الحضور بمناسبة قضايا كبرى، مثل حرب فوكلاند أو استقالة وزير الدفاع عام ١٩٨٦ عندما تم تبادل الاتهامات فى القاعة، وازدادت حدة النقاش والصخب والمقاطعات فى منتصف اليوم، مما جذب انتباه الصحفيين والمراسلين أيضاً، وتوافدوا بكثافة لتغطية الموقف وإرسال تقاريرهم إلى الصحف بسرعة لتصدر صباح اليوم التالى.

وهناك دائرة تليفزيونية مغلقة وخاصة بالأعضاء، متصلة بمكاتبهم فى أرجاء القصر، يعرفون من خلالها ما يحدث فى الجلسة أو فى اللجان، وتظهر على الشاشة الموضوعات التى تتم مناقشتها والتى ستلى فى جدول الأعمال، ولهذا تمتلئ القاعة بالأعضاء فجأة عندما يتحدث زعيم حزبى أو تبدأ مناقشة أمر جوهري. وهناك جدل حول تحديث شبكة الصوت والصورة فى هذه الدائرة المتصلة بمكاتب الأعضاء فى مجلس العموم كما يحدث فى برلمانات أخرى، إلا أن المجلس لا يزال منقسماً بهذا الشأن، خشية تأثيره السلبى على معدلات حضور الأعضاء فى الجلسة العامة.

وفى معظم الأيام نجد الأعضاء القريبين من القصر يأتون إليه ويعملون حتى فى الأيام التى تناقش فيها موضوعات لا تهمهم كثيراً، شعوراً بأن البرلمان جزء أساسى

فى حياتهم اليومية . أما باقى اليوم فكل عضو يقضيه حسب رغباته ، برغم وجود أشياء كثيرة مشتركة بينهم .

ومن أهم الأشياء المشتركة بين الأعضاء هى الاطلاع على البريد الذى يأتيهم من مختلف جماعات الضغط المحلية والوطنية ومن الدوائر . ويقضى العضو نحو ساعتين أو ثلاث ساعات يومياً لقراءته والرد عليه . وبعض الأعضاء الأكثر انشغالاً يطلبون من معاونيهم أو السكرتارية الخاصة بهم أو معاون البحث عندهم أن يجهزوا هذه الردود ، ثم يوقع العضو عليها ، لاسيما فى الأمور الروتينية والبسيطة . ولكن بعض هذه المراسلات يتطلب عملاً كبيراً ، مثل متابعة التحقيق البرلماني فى موضوع يصله بالبريد ، أو مخاطبة الوزراء بشأنه أو إثارته فى المناقشات . وتوضح إحصاءات عام ١٩٨٦ أن حوالى ١٠,٥ مليون رسالة تصل لمجلس العموم سنوياً ، ليس فقط من المواطنين إلى النواب ، ولكن هذا الرقم الكبير يوضح لنا ضخامة مسألة البريد فى حياة النواب .

ويختلف حجم البريد الذى يتلقاه العضو حسب شهرته لدى الرأى العام ، ولكن معظم النواب يصلهم أكبر حجم مراسلات من دوائرهم . وهناك قاعدة عرفية تقضى بأن العضو الذى يتلقى رسالة من دائرة غير دائرته يقوم بتحويلها للعضو الذى يمثل هذه الدائرة .

بالإضافة للمراسلات ، هناك أنشطة أخرى يقوم بها النائب يومياً ، مثل المقابلات مع الأفراد أو المجموعات والذهاب معهم إلى الوزراء أو زعماء النقابات أو رجال الأعمال للدفاع عن قضيتهم والمعاونة فى تحقيق طلباتهم .

وبعض الأعضاء - حسب اهتماماتهم - يحضرون المعارض والمؤتمرات ويقدمون المحاضرات ويشاركون فى الاجتماعات التى تناقش أموراً هامة لهم ، أو تتم دعوتهم بواسطة جماعات المصالح لحفل غداء أو عشاء للاستماع إلى قضيتهم ، أو لإبداء النصيح السياسى لهم . وكل هذه الأمور الشاقة تلتهم وقتاً كبيراً من العضو وتحتاج إلى تنسيق وإدارة جيدة للوقت ، حتى يستطيع العضو حضور الجلسات ، وتلبية طلبات زعيم حزبه بالحضور فى الجلسات التى تهم الحزب ، وحضور

جلسات اللجان الدائمة أو الخاصة التي يشارك فيها (حيث يشترك معظم الأعضاء في اللجان، باستثناء نحو ٢٧ عضواً منهم الرئيس ونوابه ورئيس الوزراء وفق إحصاءات مارس ١٩٨٦).

والعديد من الأعضاء يضطرون إلى عدم الوفاء ببعض المواعيد والارتباطات، داخل المجلس وخارجه؛ لأنهم لا يستطيعون ضبط الوقت بدقة كاملة، ولأن جدول أعمال المجلس لا يكون معروفاً بدقة مسبقاً، على الأقل من حيث مدة الجلسة وما يحدث فيها، ولهذا يشاع عنهم عدم الوفاء بالمواعيد، ويعتاد الناس على ذلك أيضاً.

وهناك مجالات محددة تشغل معظم النواب، أولها الاجتماعات الحزبية. فالعديد من نواب حزب العمال مثلاً أعضاء باللجنة التنفيذية العليا، وكذلك بالنسبة لنواب حزب المحافظين. ويهتم النواب بحضور الاجتماعات الحزبية التي تتعلق بدوائرها على وجه الخصوص.

الأمر الثاني هو التعاون مع جماعات الضغط، مثل حركة مناهضة التفرقة العنصرية، ومنظمة العفو الدولية، ومجلس الكومنولث، وغيرها من الجماعات المحلية والدولية، التي يحصل خلالها النواب على الاستشارة والنصح أو يستمعون لأرائهم فقط، سواء كانوا يتلقون مكافآت منها أم لا، وكل هذا بحسب درجة ارتباطهم مع هذه الجماعات والمنظمات.

كما يقوم بعض النواب بكتابة مقالات لبعض الصحف والمجلات، بأجر أو بدون أجر مما يستغرق وقتاً كبيراً من يومهم، كما أن بعض النواب يمارسون أعمالهم الحرة، أو يديرون الشركات، حيث يوضح تقرير صدر عام ١٩٧١ أن نحو ٧٠٪ من النواب الذين لا يشغلون مقاعد قيادية في مجلس العموم يقومون بأعمال دائمة أو لبعض الوقت، وأن نحو ١٩٪ منهم يقضون في هذه الأعمال أكثر من ٢٠ ساعة أسبوعياً. ولا تزال هذه النسب مقبولة عموماً وواقعية حتى الآن. أما النواب الوزراء فغير مسموح لهم بالعمل الخاص إطلاقاً، برغم أننا يمكن أن نعتبرهم "يعملون في الحكومة"، وبالتالي فهم نواب لبعض الوقت أيضاً.

أما المجال الثالث الذى يشغل النواب عادةً فهو الحديث إلى وسائل الإعلام، وهو أمر جذاب لكل النواب، كما نرى فى برامج الـ BBC مثلاً كل صباح، حيث يتحدث ثلاثة أو أربعة نواب فى المتوسط حول موضوعات متنوعة، فضلاً عن المحطات الإقليمية والوطنية، والعالمية أيضاً.

بالإضافة لكل ما سبق، يقضى النواب وقتاً هاماً فى القراءة والبحث والأحاديث حول خفايا السياسة والشائعات وترتيب المناورات مع زملائهم بالبرلمان، وكل ذلك حسب طبيعة العضو وشخصيته وتطلعاته. فهناك العضو العادى أو حتى الكسول وهناك العضو صاحب النشاط المفرط، مثلما يحدث فى كل مجالات الحياة والمهن.

وقد أوضحت دراسة مسحية أجريت فى عام ١٩٩٦ أن ٤ من بين ٤١١ نائب قد أعلنوا أنهم يعملون لمدة تقل عن ٣٥ ساعة فى الأسبوع عندما يكون المجلس منعقداً، فيما أكد آخرون أنهم يعملون لمدة ٩٠ ساعة فى الأسبوع أو أكثر.

وبعض الأعضاء يود الخروج من دائرة البرلمان تماماً لبعض الوقت، فتأتيهم دعوات كثيرة تساعد على ذلك، مثل شركات البترول التى تدعوهم للتعرف على صناعة استخراج البترول والقيام برحلة استكشافية لمراكز بحوث الشركات فى بحر الشمال مثلاً، أو السفر للخارج بدعوة من منظمات دولية مثل الاتحاد برلمانات الكومنولث أو الاتحاد البرلماني الدولي.

كذلك، يرشح قادة الأحزاب بعض أعضاء البرلمان كممثلين للمملكة المتحدة فى المجالس النيابية التابعة لعدد من المؤسسات الدولية، بما فى ذلك مجلس أوروبا والمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادى والأمن، واتحاد أوروبا الغربية، وحلف شمال الأطلسى "الناتو"، حيث تلتقى هذه الهيئات واللجان التابعة لها على أراضى الدول الأعضاء. ولكن يلاحظ أن لمجلس أوروبا مقراً دائماً فى "ستراسبورج"، فيما يتمتع اتحاد أوروبا الغربية بمقر دائم فى "باريس".

كذلك يحرص أغلب الأعضاء على العودة لدوائرهم كلما استطاعوا ترك وستمستر، على خلاف العهود السابقة حين كان العضو لا يهتم بدائرته إلا وقت الانتخابات. فقد تنامت تطلعات ومطالب الدوائر تجاه العضو منذ ما بعد الحرب

العالمية الثانية، فعلى سبيل المثال منذ ٢٠ عاماً كان أحد ممثلي مدينة "ليفربول" يقيم في فندق أثناء زيارته الشهرية للمدينة، وعلى العكس من ذلك فإن نصف عدد النواب الذين تم انتخابهم في عام ١٩٩٧ استمروا في الإقامة في الدوائر التي كانوا يقيمون بها عندما تم انتخابهم لعضوية البرلمان.

وبصفة عامة فقد ارتفع سقف توقعات الناخبين من النواب بعد ١٩٤٥، فيما تتوقع الأحزاب السياسية أن يقوم النواب بتمثيلها في الدوائر المختلفة. ويعد نظام "جمعة الدائرة" التجسيد الفعلي لذلك التوجه، حيث بدأ حزب العمال في تبني ذلك الفكر في أعقاب انتخابات عام ١٩٩٧، حيث يتوقع الحزب أن يقضى النواب بعضاً من وقتهم في دوائرهم. ويدرك النواب أن الدراسات توضح أن حضور النائب للدائرة بالمستوى المطلوب يضمن له ألفاً أو ألفي صوت في الانتخابات، وهذا سبب براجماتي لحضورهم إلى الدوائر. ولكن هناك سبب أخلاقي أيضاً يتمثل في الشعور بالالتزام تجاه الدائرة التي أوصلته للبرلمان بسبب نشاطه السياسي ودفاعه عن الدائرة.

باختصار، فإن الانتقادات التي يكررها المراقبون والقول بأن النواب يعملون فقط نواباً لبعض الوقت ليست دقيقة أو منصفة. فقد رأينا أن الأعضاء يقومون بأنشطة هامة خارج البرلمان، كما أنه يصعب وضع تعريف دقيق لما يجب على النائب عمله كل يوم. وعمل النائب لا يجب أن يقتصر على حضور الجلسات، بل إن بعض النواب الذين يمارسون وظائف أو مهناً حرة لبعض الوقت يقولون إنهم يتعلمون بهذا أشياء جديدة؛ لكي يكونوا نواباً أفضل.

وبالنسبة لمجلس اللوردات، فإن الأعضاء يقضون أوقاتاً أطول في أنشطة خارج البرلمان مقارنة مع أقرانهم بمجلس العموم، حتى أننا نعتبر عضوية مجلس اللوردات نوعاً من العمل التطوعي. فاللوردات لا يتقاضون مكافآت مثل أعضاء مجلس العموم (ولكنهم يتلقون تعويضات مالية أخرى أقل حجماً)، وبعضهم يعمل طول الوقت في شركات وأنشطة تجارية متنوعة. كما أن اللوردات غير منتخبين، وليس لديهم واجبات نيابية تجاه الدوائر، وبالتالي لا يضطرون لحضور الجلسات بنفس

الكثافة اللازمة لعضو مجلس العموم . ومع ذلك فالكثير من اللوردات يحضر أيام الجلسات ، ولو بضع ساعات أو أقل ، حيث يصل معدل الحضور اليومي نحو ٣٨٠ لورد ، وهو معدل يزداد باستمرار ، حيث وصل في ١٩٩٨/٩٧ إلى ما يزيد عن ٤٥٠ لورد .

وفي عام ١٩٨٦ ، صرح اللورد جلينامارا ، وهو عضو سابق بمجلس العموم ، بأن أعباءه كعضو بمجلس اللوردات فاقت ما كان يقوم به كعضو بمجلس العموم . وإذا كان اللورد نشيطاً فإنه قد يتلقى بريداً أكبر مما يتلقاه نظيره العضو بمجلس العموم ، برغم أنه لا يمثل أى دائرة . ويأتى ذلك البريد من جماعات الضغط والمنظمات التى يهتم اللورد بأنشطتها . كما أن اللوردات مثلهم مثل نواب مجلس العموم ، لديهم التزامات حزبية ، وقد يكونون أعضاء فى منظمات متنوعة ، كما يقومون بالكتابة للصحف ، والمشاركة فى أنشطة وسائل الإعلام ، وبالتالي فهم ليسوا أقل نشاطاً من نواب مجلس العموم .

الفصل السادس

العملية التشريعية

إذا طرح المرء سؤالاً حول: من يصنع القانون في بريطانيا؟ سيرد أغلب الناس قائلين: إنه البرلمان. ولا شك في أن ذلك مؤشر واضح على طبيعة الديمقراطية، حيث يتم صنع القوانين بواسطة نواب منتخبين من المواطنين. أما القانون فهو مجموعة من القواعد والإجراءات التي يصدرها البرلمان، والتي تبدأ بالديباجة التالية:

"باسم جلالة الملكة، وبعد موافقة اللوردات وتصديق مجلس العموم، وبالسلطة المخولة للبرلمان، يصدر القانون التالي . . .".

وهذه الديباجة تقرر سلطة البرلمان في التشريع، ولكن الأهم من جهة الإصدار هو الجهات المسؤولة عن تطبيقه، والتي قد تغير اتجاه القانون في الواقع عما أراده البرلمان، بل والتي قد تتمتع بسلطة مفوضة في إعداد مشروعات القوانين أو تطبيقها وبالتالي قد يحدث اختلاف بين نوايا المشرع والتطبيق الفعلي للقانون.

فعلى سبيل المثال، عندما يقود سائق عربية قديمة في الطريق فقد توقفه الشرطة وتفتش عن عداد السرعة والمسافة ولا تجده في مثل تلك السيارة العتيقة التي تستخدم ربما في معارض السيارات التاريخية، ويحرر له مخالفة؛ لأن القانون يشترط تلك العدادات في كل السيارات، ثم يطعن السائق في العقوبة أمام القضاء ويجد القاضي أن السائق غير مذنب؛ لأن السيارة ذاتها غير مزودة أصلاً بتلك العدادات، ويقرر بالتالي أن القانون نفسه لا يتسم بالواقعية والدقة والوضوح. وبعد ذلك سوف يتندر السائق على هذه الواقعة وعلى القانون مع أصدقائه وجيرانه . . . ، وهكذا تتأثر مصداقية القانون في نظر المواطنين.

فماذا يفعل البرلمان فى هذه الحالة؟ فالشرطة هى التى تطبق القانون، والمحاكم هى التى تفسر القوانين. وفى هذا المثال، فإن مجلس المدينة هو الذى يقرر نظام السير، وقانون المرور أعدته وزارة النقل والمواصلات، وليس البرلمان. بل إن وزارة النقل والمواصلات قد أعدت مشروع القانون استناداً إلى القواعد التى أقرها الاتحاد الأوروبى ككل، الأمر الذى يجعل عملية التشريع وكأنها دراما معقدة. هذه الدراما مصدرها القانون الذى أصدره البرلمان. والقانون هو الذى يعطى لمجلس المدينة سلطة تحديد اتجاهات السير وتنظيم المرور، بينما أقر البرلمان الأوروبى قواعد تأمين السيارات ككل وهو الذى اشترط وجود عدادات السرعة والمسافة فيها، وبالتالي فقد تدخل البرلمان الأوروبى فى وضع قواعد للمرور داخل المملكة المتحدة ذاتها.

وسوف يركز هذا الفصل على العملية التشريعية، وكيف تتم فى البرلمان، وما دوره الحقيقى فى صنع القوانين، كما سيوضح الإجراءات البرلمانية فى تفويض سلطة التشريع، أى القوانين والإجراءات التى تتخذها الحكومة وغيرها من الهيئات المحلية، فى إطار الحكم المحلى واللامركزية.

أولاً، نحتاج إلى عدد من التعريفات الأساسية، فى مقدمتها "مشروع القانون". ومشروع القانون (أو الاقتراح التشريعى)^(١) هو الذى ينظره البرلمان، فإذا سار المشروع مساره البرلمانى ووافق عليه البرلمان وصدقت عليه الملكة أصبح المشروع "قانوناً برلمانياً"، وجزءاً من الإطار القانونى للدولة. ويتم تسمية القانون باسم العام الذى صدر فيه (مثلاً قانون عام كذا، بشأن كذا..). ويتضمن القانون مجموعة من القواعد والبنود، وعند إقراره تسمى هذه البنود "مواد القانون".

ومشروعات القوانين والقوانين نوعان، عام وخاص. والنوع العام أهم من النوع الخاص؛ لأنه يشير إلى القوانين التى تسرى فى كافة أنحاء الدولة (باستثناء حالات معينة يصدر فيها قانون؛ ليسرى فقط فى إسكتلندا أو إنجلترا أو ويلز مثلاً). أما النوع الخاص فيشير إلى القوانين التى تسرى فى نطاق محلى محدد، مثل قانون

(١) لأن ما تقدمه الحكومة يسمى مشروع قانون، وما يبادر به الأعضاء يسمى اقتراح بمشروع قانون، ولهذا يسمى كلاهما «مقترحاً تشريعياً» - المترجم.

بشأن السكك الحديدية فى إنجلترا فقط ، أما إذا كان قانون عامّ ، فسوف يسرى على كافة السكك الحديدية فى كل مقاطعات المملكة المتحدة .

التشريعات العامة

كقاعدة عامة تسرى التشريعات " العامة " فى أنحاء الدولة ، إلا أن بعضها أهم من الآخر . فعلى سبيل المثال شهد دور انعقاد ١٩٩٧/٩٦ تقديم مقترحات لتشريعات عامة ، منها تحديد عقوبات الجرائم ، ومشروع قانون يتعلق بالتمويل أدى لتفعيل مشروعات الموازنة ، وتعديل مشروع قانون صيد الأسماك ، ومشروع قانون الحكومة المحلية . . وغيرها .

لهذا فليس من المهم التوقف عند عدد التشريعات التى يصدرها البرلمان سنوياً ، بل بموضوع التشريع وحجم بنوده . وفيما عدا التشريعات الموحدة (التي هى عبارة عن ضم تشريعات قائمة معاً لتشكيل إطاراً متماسكاً ، وليست فى الحقيقة تشريعات جديدة تماماً) فقد شهد عام ١٩٩٤ إصدار قوانين عامة ضخمة بلغ حجمها معاً نحو ٢٠٠٩ صفحة ، أى بمتوسط ٣٠ صفحة فى كل جلسة بمجلس العموم . وفى الخمسينيات كان إجمالى صفحات التشريعات العامة التى أقرها البرلمان ٤٣٠ صفحة فقط ، أى بمتوسط ثلاث صفحات فقط فى الجلسة .

ويقضى البرلمان وقتاً كبيراً فى عملية التشريع ، لاسيما مجلس اللوردات الذى يقضى حوالى نصف وقته فى متابعة عمليات التشريع ، وفى بعض الجلسات وصلت نسبة الوقت الذى يتم تخصيصه للتشريعات العامة فى مجلس اللوردات إلى ما يزيد على ٦٠٪ .

ويمكن تقسيم مشروعات القوانين العامة نفسها إلى قسمين ، الأول : هو مشروعات تقدمها الحكومة ، والثانى : يقدمها الأعضاء (فى مجلس العموم أو فى مجلس اللوردات) ، والنوع الأول يسمى أيضاً مشروعات الحكومة ، بينما يسمى النوع الثانى مقترحات الأعضاء ، وكلاهما تشريعات عامة ، على قدم المساواة ، وإذا تم إقرار أى منها يصبح قانوناً عاماً . ومع ذلك فهناك اختلاف فى " الإجراءات " التشريعية لكل من النوعين ، وسنشرح كلا منهما على حدة ، مع ملاحظة أساسية

بأن نحو ٩٠٪ من المناقشات التشريعية فى مجلس العموم تنصب على مشروعات الحكومة، ليس لتقاعس نواب مجلس العموم عن المبادرات التشريعية، ولكن لأن الحكومة تسيطر كثيراً على جدول أعمال مجلس العموم، كما سبق شرحه فى الفصول السابقة.

مشروعات الحكومة

يرى البعض أن الحكومة تتعمد إشغال البرلمان من خلال تقديم سلسلة من مشروعات القوانين وكأنه نوع من تقاسم الأدوار. صحيح أن هناك تشريعات مهمة، ولكن هناك أيضاً إسراف فى إغراق البرلمان بمشروعات القوانين. من التشريعات المهمة ما يتعلق بزيادة الضرائب والإنفاق العام. وخلال الأزمات، كما فى بداية الحرب العالمية الثانية، صدرت مجموعة قوانين لإعداد البلاد لحالة الحرب. كذلك، صدرت قوانين خاصة بمواجهة الإرهاب فى أيرلندا الشمالية، أو أثناء إعلان روديسيا الاستقلال من جانب واحد. وقد تكون الأزمة سياسية، مثلما حدث بخصوص تعليمات وزارة النقل إلى مجلس لندن الكبرى، والتي وجدت المحكمة عام ١٩٨٥ أنها إجراءات غير قانونية، فقدمت الحكومة مشروع قانون يضيف المشروعية على هذه الإجراءات، وبما يجعلها مطمئنة لعدم نقض تصرفاتها فى المحاكم. ومن الأزمات الأخرى حوادث الشغب فى ملاعب كرة القدم التى مات ضحيتها أكثر من ٤٠ شخصاً، فقدمت الحكومة مشروع قانون لحظر بيع الكحوليات فى الأماكن والتجمعات الرياضية.

أى أن هناك ما يسمى "تشريعات الأزمات"، وهى قليلة العدد، واستثناء على القاعدة العامة. فعندما تقدم الحكومة مشروع قانون فعادةً ما يكون ذلك بإرادتها ووفق برنامجها السياسى، وذلك بدافع أمرين، الأول: من أجل تطوير أداء مؤسسات الدولة والحكم ومواكبة ضغوط الإصلاح والتطوير. وتبنى الأحزاب برامج وأولويات وسياسات خاصة، وبالتالي تؤدى التفاعلات الحزبية إلى استمرارية عملية التشريع. فالسياسة تتم بعدة طرق، منها نفوذ القيادات الحزبية وأفكارهم، أو الأعضاء فى الأحزاب ومؤتمراتهم العامة والمبادرات التى يطالبون

بها، وكذلك جماعات الضغط خارج الحزب وما لها من تأثير ونفوذ تمارسه . .
هكذا تتم العملية السياسية فى النظم الديمقراطية .

ولا تهتم هذه الأطراف بتفاصيل التشريعات، ولكن عندما يصل الحزب إلى الحكم يجد ضرورة فى تعجيل بعض القوانين واقتراح قوانين جديدة لترجمة سياسته إلى واقع، والوفاء بما وعد الناخبين به . فعلى سبيل المثال أصدر حزب العمال فور وصوله للحكم فى عام ١٩٩٧ تشريعاً يلغى قانوناً تم تمريره قبل ١٧ عاماً فى ظل الحكومة المحافظة، كان يسمح للسلطات المحلية بدفع مصروفات الدراسة للتلاميذ فى المدارس غير الحكومية بما يقلل من التعليم العام ويوسع من التعليم الخاص، وذلك بعد أن قامت الحكومة المحافظة بإلغاء القانون الذى أقرته الحكومة العمالية فى عام ١٩٧٦ والذى يلزم السلطات المحلية بتقديم خدمة التعليم الأساسى للجميع .

كما توجد ضغوط داخل الحكومة باتجاه التشريع، حيث يتخصص البعض فى الجهات الحكومية فى مراقبة أداء الخدمة المدنية والعمل على تطويره باستمرار، وغالباً ما يبادر بالمطالبة بتشريعات جديدة كنوع من الحلول لمشاكل الأداء الحكومى . وقد يرى البعض أن قانوناً سارياً قد أصبح معيماً بسبب أحكام المحاكم التى صدرت بشأنه وانتقدته أو بسبب صعوبة تطبيقه بواسطة الإدارة، فيبادر باقتراح تعديله . وعلى سبيل المثال عندما تقرر تشريعات الاتحاد الأوروبى أو اتفاقيات دولية قواعد جديدة تظهر جماعات ضغط تطالب بتعديل القوانين الوطنية لكى تتوافق معها، ومن أبرز أمثلة ذلك مطالب ذوى الاحتياجات الخاصة بتعديل القوانين البريطانية لاحترام حقوقهم التى أقرها البرلمان الأوروبى، ويواصل هؤلاء الضغط على الوزراء لكى يفعلوا ذلك .

وهكذا تتفاعل هذه الضغوط التى تأتى من المجتمع على الحكومة، والتى تحدث أيضاً داخل الأجهزة الحكومية؛ لتدفع باتجاه زيادة مشروعات القوانين المقدمة للبرلمان . وعندما تبلور هذه المطالب تبدأ عملية التشاور بشأنها، واتخاذ إجراءات لتقديم تشريعات تتعلق بها . وقد تطول هذه المشاورات حسب موضوع التغيير المطلوب، ودرجة إلحاحه .

ومن أهم الوزارات التي تؤثر في بلورة فكرة إلى مشروع قانون هي وزارة المالية، وغيرها من الوزارات المعنية، كما تؤثر جماعات الضغط خارج الحكومة، مثل اتحادات الصناعة والنقابات العمالية التي تتأثر بالتشريع المقترح إذا كان يمس مصالحها. بعد ذلك، تتشكل لجنة من مجلس الوزراء لدراسة الموضوع، وهذا ما يتم فقط بناء على طلب خاص، أو في حالة بروز خلافات حول قضايا رئيسية، حيث تتم مناقشة الموضوع في اجتماع اللجنة ذاتها. لذا فإن تغيير التشريع الخاص بحق المتهم في التزام الصمت يكون من اختصاص لجنة مجلس الوزراء للشئون الاجتماعية، في حين تختص لجنة الشئون الاقتصادية بإصدار سياسات مرتبطة بخصخصة السكك الحديدية وهكذا. ففي يوليو ١٩٩٧ أعلنت الحكومة عن أسماء أعضاء ١٠ لجان وزارية تابعة لمجلس الوزراء فضلاً عن سبع لجان فرعية، تختص بالشئون الاقتصادية، والبيئة، والشئون العائلية والاجتماعية، والحكم المحلي.

وهذه اللجان عادة ما تلعب دوراً مهماً في سياسة التشريع، بينما تلعب لجان أخرى (كلجنة الخدمات الاستشارية) دوراً أكثر محدودية. وقد توصى اللجنة بالتصديق على مقترح أو قرار نهائي حتى يتم إخضاع السياسة للمزيد من المناقشات العامة، ربما في صورة "كتاب أخضر" أو وثائق منشورة. ويمكن القول إن قيام اللجنة بالتصديق على مشروع قرار يعد المرحلة التي أصبح القرار بمقتضاها سياسة حكومية. ولكن هذا التصديق لا يحمل معه الإصدار الفوري للتشريعات، فربما يتم تأجيل بعض التغييرات لحين وجود القاطرة التشريعية المناسبة أي حين مناقشة مشروع قانون آخر في نفس الموضوع.

ويحتاج أي تطوير فعلى في سياسة الحكومة إلى مشروع قانون متكامل، ومن ثم فلا بد أن يحتل مكاناً في البرنامج التشريعي للحكومة. ولحدودية وقت البرلمان يتم اتخاذ القرارات على مستوى مركزي، وذلك بعد ترتيب مشروعات القوانين المطروحة من حيث الأولوية فضلاً عن الحرص على، والرغبة في تحقيق التوازن بين البرنامج التشريعي لكل دورة انعقاد برلمان. وهذا هو الدور الذي تقوم به اللجنة الوزارية الخاصة بالنظر في كل التشريعات المستقبلية وتسمى "لجنة خطاب الملكة والتشريعات المستقبلية"، وتضم في عضويتها زعماء الحزب الحاكم وقادة الأحزاب

الأخرى فى مجلسى البرلمان، وهى تقدم توصياتها لمجلس الوزراء، ثم تظهر هذه المقترحات التشريعية فى خطاب الملكة فى بداية كل دور انعقاد، ومن ثم يتم تقديمها إلى البرلمان كمشروعات قوانين. ومن الناحية الرسمية، فإن الوظيفة الأساسية لتلك اللجنة هى "إعداد وتقديم مشروعات القوانين الحكومية التى وردت فى خطاب الملكة أمام البرلمان، فضلاً عن المقترحات التى يضمها البرنامج التشريعى للحكومة".

ومنذ المراحل الأولى للنقاش حول التشريع المقترح، تستعين الحكومة بخبراء القانون لتحويل الأفكار إلى مقترح تشريعى وصياغته بطريقة مقننة، وهى مجموعة من أرفع المتخصصين فى الصياغة التشريعية، يعرفون باسم "صائغو التشريعات البرلمانية" أو "المستشارون البرلمانيون". وهؤلاء محامون لهم خبرة عملية كبيرة، يعملون لدى الحكومة، ويشكلون بيت خبرة مركزى لأجهزة الحكومة فى مجال الصياغة والتشريع. ويتلقى هؤلاء أول الأمر مذكرة وتوجيهات من الوزارة المعنية بموضوع التشريع لدراستها وتحويلها إلى نص تشريع مقترح، وقد يقدمون عدة نصوص كلما كان الموضوع معقداً، حتى يتم قبول صيغة نهائية، تقدمها الحكومة للبرلمان.

وقبل عرضه على البرلمان يقدم مشروع القانون إلى لجنة أخرى فى مجلس الوزراء هى لجنة التشريع، والتى تضم فى عضويتها أيضاً زعماء الحكومة وقادة الأحزاب فى مجلس البرلمان، ومهمتهم هى محاولة تأمين حصول المشروع المقدم للبرلمان على أغلبية مقبولة ومن ثم يمكن تمريره خلال دور الانعقاد. وينتقد البعض جودة عملية إصدار التشريعات فى السنوات الأخيرة، داعين لجنة التشريع إلى دفع المجلس إلى العمل الجاد وأن يظل فى حالة تأهب بشكل دائم، وهو ما يعد أمراً غير واقعى، لاسيما فى ظل تركيب عضوية اللجنة وتأخر تلقيها مشروعات القوانين. وبموافقة لجنة التشريع يتم تقديم مشروع القانون إلى أحد مجلسى البرلمان؛ ليبدأ مسيرته التشريعية.

وللوصول إلى هذه المرحلة تستغرق عملية التشريع نحو بضعة أشهر تستغلها

الحكومة فى إعداد مشروع القانون بعد تفكير عميق أملاً فى تمريره دونما تعديلات . وتعد عملية إعداد التشريعات عملية معقدة فهى تضمن أن تكون السياسات التى تعتمد على التشريع مقبولة من قبل الحكومة كما أنها تسمح بإجراء مشاورات واسعة النطاق، فضلاً عن ترتيب الأولويات على نحو رشيد، وتنحصر فى الموضوعات التى يمكن أن ينتهى منها البرلمان خلال دور انعقاد واحد، كما أنها تضمن أن تتركز خبرات مستشارى البرلمان حول مشروعات القوانين التى تحتل مكاناً فى البرنامج التشريعى .

وعلى الرغم من ذلك فإن الواقع يؤكد أن هناك زخماً فى عملية إعداد التشريعات، فغالباً ما يتم بحث مجموعة كبيرة ومعقدة من التشريعات فى كل دور انعقاد، ومن ثم لا يتم إعداد السياسة على نحو جيد فى الوقت الذى يسبق عملية تقديم مشروعات القوانين، وأحياناً يتأخر وصول مشروعات الحكومة إلى البرلمان، وقد يتم استعجال عملية التشاور أو إلغاؤها كلية. وهذا ما يجعل مشروعات القوانين التى تتعرض لمثل هذه الحوادث صعبة التمرير فى مجلسى البرلمان، وغالباً ما تكون محللاً للعديد من التعديلات حتى تفى باحتياجات الحكومة أو تستجيب لمطالب أحزاب المعارضة أو نواب المقاعد الخلفية . وهذا ما يصرف استشارى البرلمان عن عملهم الرئيسى، وهو النظر فى البرنامج التشريعى القادم . كما تؤدى الضغوط على البرلمان إلى تضيق الفرصة أمام الفحص الدقيق والبناء للتشريعات . وتم إلقاء الضوء على هذه التشريعات فى تقرير لجمعية هانسارد بعنوان (صنع القانون : تقرير لجنة هانسارد حول العملية التشريعية، نوفمبر ١٩٩٢).

وقد استجابت حكومة حزب المحافظين إلى هذه الانتقادات إلى حد ما، وذلك من خلال نشر بعض مشروعات القوانين بصورة أولية، إلى جانب محاولة تبسيط التشريعات متى كان ذلك ممكناً . وقد أعلنت حكومة حزب العمال بعد أول خطاب ملكى لها فى عام ١٩٩٧ عن اتجاهات نحو التوسع فى نشر مشروعات القوانين . وقد تعرض التقرير الأول للجنة تحديث البرلمان والتى يرأسها رئيس المجلس للعملية التشريعية والمشكلات التى تواجه عملية الاستشارات كالمراقبة والتوقيعات، وقد

احتوى التقرير على عدد من المقترحات التى يتم تطبيقها على سبيل التجربة فى دور ١٩٩٨/٩٧ ، وسوف يتم شرحها لاحقاً .

وقد أشار التقرير إلى وجود توجه عام فى الحكومات برفض إدخال أى تعديلات على أى تشريع طالما تم تقديمه إلى البرلمان ، وفى هذا الإطار أشار أحد الوزراء فى عام ١٩٩٥ إلى أنه على مدى ٢٥ عاماً لم تقبل الحكومة سوى تعديلين فقط من قبل المعارضة دون أن تقوم بإدخال تعديلات إضافية عليها ، وفى الواقع فإن اللجنة المسؤولة تريد أن تكون المرحلة التى يقضيها التشريع فى البرلمان محدودة ، لا تتجاوز ما يسمى إضفاء الشرعية أو الديمقراطية على رغبات الحكومة .

ومما سبق يتضح أن البرلمان ليس هو القوة المحركة لعملية التشريع ، وعلى الرغم من ذلك لا يمكن اعتبار البرلمان " بصمجيًا " فلا يمكن أن ننسى الدور الذى يلعبه أعضاء البرلمان فى عملية تقديم التشريعات إلى البرلمان . وكرجال سياسة محترفين يلعب أعضاء البرلمان دوراً مهماً فى تحديد سياسات أحزابهم ، حيث غالباً ما يضطلعون بمهمة المتحدث باسم جماعات الضغط التى تحاول أن تؤثر على التشريعات التى يتم إصدارها . وهناك عدد من الوسائل التى يمكن استخدامها لفحص التشريعات ، وتحذير الحكومة من بعض مشروعات القوانين من خلال استعراض المناقضات والمشاكل التى سوف يثيرها .

أكثر من هذا ، فالحكومة نفسها تتكون من وزراء هم أعضاء فى البرلمان ، ولهم صلات وثيقة مع زملائهم من غير الوزراء ، مما يساعد على معرفة ردود الفعل المحتملة لمشروع القانون من جانب زملائهم الأعضاء ، وفى نظر الرأى العام ، وداخل أحزابهم أيضاً ، مما يجعل المرء يقول إن البرلمان قريب جداً بالنسبة للحكومة ، وبالتالي لا يفاجئ الحكومة بمواقفه .

ونلاحظ أن خطب الملكة ولجنة التشريعات المستقبلية فى مجلس الوزراء شديدة الحساسية تجاه الضغوط البرلمانية ، وتكون هذه الضغوط شديدة عندما تتمتع الحكومة بأغلبية صغيرة فى مجلس العموم ، فعلى سبيل المثال تمكن مديرو الأعمال والأعضاء الأقوياء فى مجلس الوزراء من إدراج المقترحات التشريعية التى قدمها

زملاؤهم خلال مناقشات العام التشريعي ١٩٩٥/٩٤ ، وذلك لأنهم شعروا أن البرلمان -والرأى العام بصفة عامة- يدعو إلى فترة مصالحة .

وهناك اللجنة التشريعية في مجلس الوزراء ، ولها دور محوري في العملية التشريعية ، وهي تضم قادة الأحزاب وممثلى الحكومة في المجلسين ، وهي التي تتأكد من قبول مشروع القانون لدى البرلمان قبل التقدم به رسميًا ، وهي التي تضمن له التأييد والأغلبية ، وتسهل تمريره في البرلمان .

وعندما ننظر إلى الإحصاءات حول مشروعات الحكومة يلاحظ البعض أن البرلمان سلبي وغير فعال في المبادرة بالتشريع ؛ لأن حوالى ٩٦٪ من المشروعات المقدمة لمجلس العموم في عام ١٩٨٥/٨٤ وعام ١٩٨٦/٨٥ مثلاً جاءت من الحكومة . ولكن القراءة الأخرى لهذه الإحصائية تقودنا إلى القول بأن الحكومة استطاعت إقناع البرلمان بسياساتها التشريعية ، وأنها تقوم بدورها على أكمل وجه . والدليل أن هناك مشروعات قوانين لم تقدمها الحكومة للبرلمان ؛ لأنها استشعرت أنه لن يرحب بها ، منها ما فعلته حكومة العمال عام ١٩٦٩ عندما أرجأت مشروع قانون العلاقات الصناعية ، أو ترددت الحكومات التالية في تقديم مشروع قانون لإصلاح مجلس اللوردات ، وكذلك قانون الخصخصة حتى عام ١٩٨٧ ، كما أن قانون الخصخصة الكاملة لقطاع البريد لم يكتمل في برلمان عام ١٩٩٢ .

وبالطبع فقد كانت الحكومة المحافظة في الفترة ما بين ١٩٩٧/٩٢ -في ظل أغليبتها الصغيرة والمتناقصة في البرلمان- شديدة الحساسية ، وذلك بسبب حاجتها إلى مقترحات تشريعية تؤمن بها أغلبية في مجلس العموم ولا تثير عدااء مجلس اللوردات الذي أبدى رغبته في التصويت ضد بعض بنود مشروعات القوانين الحكومية . ومنذ انتخابات ١٩٩٧ تحررت الحكومة العمالية من هذه القيود بسبب تمتعها بأغلبية كبيرة في مجلس العموم ، فضلاً عن اتجاهها لانتهاج سياسة لإصلاح مجلس اللوردات .

مقترحات الأعضاء

تمثل مقترحات الأعضاء قسماً مهماً من عملية التشريع ، على الأقل ظاهرياً ، حيث لا تلعب فيها الحكومة دوراً كبيراً ، بل تعتمد على مبادرات الأعضاء أنفسهم ،

وخصوصاً أصحاب المقاعد الخلفية^(١) وعادةً ما يميل الأعضاء إلى تقديم مقترحات ذات طابع إصلاحى، يرى بعضها النور ويصبح قوانين.

ومع ذلك فمن الخطأ تصور أن مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة تتجاهل آراء الأعضاء، أو أن مقترحات الأعضاء تمر دون تأثير من الحكومة. فالسلاح الأهم الذى تستخدمه الحكومة فى كل هذا هو الوقت، الذى يكون ضيقاً دائماً فى وجه مقترحات الأعضاء، ولا يستطيع أحد سوى الحكومة إطالة هذا الوقت. كما أن معاداة الحكومة للمقترح تدفعها إلى استخدام كل وسائل المناورة - وهى عديدة - وحشد مؤيديها لاستنفاد وقت البرلمان وإجهاض مقترح العضو وتفويت فرصة مناقشته.

وفى السابق لم تكن هناك قاعدة تعطى أولوية لنظر مشروعات الحكومة، سواء فى مجلس العموم أو فى مجلس اللوردات (باستثناء المادة ١٣ فى اللائحة الداخلية، التى قررت أولوية نظر مشروعات الحكومة على ما عداها فى جدول الأعمال)، وبالتالي فمن الناحية النظرية لا توجد أفضلية لمشروعات الحكومة تجاه مقترحات الأعضاء فى عملية الطباعة والعرض فقط. ولكن من الناحية الواقعية فمشروعات الحكومة تفوق فى أهميتها مقترحات الأعضاء.

ويستطيع الأعضاء تقديم أى عدد يريدونه من المقترحات التشريعية، لكن لا يأخذ مساره التشريعى منها سوى عدد قليل، وصل فى عام ١٩٨٥/٨٤ إلى حوالى ٩٨ مقترحاً فقط. ونظرياً فقط يمكن للعضو تقديم مقترح ضخمة ومعقد، مع مراعاة أن أى مقترح يتضمن إنفاقاً مالياً أو فرض ضرائب جديدة يجب أن يحظى بموافقة الحكومة قبل تقديمه للبرلمان. إلا أن الواقع يوضح أن معظم مقترحات الأعضاء قصيرة ومختصرة وتعالج موضوعات بسيطة، وبالتالي يسهل نظرها فى البرلمان.

وفى كل دور انعقاد يتم تخصيص ٣٠ يوم جمعة لمناقشة المقترحات الخاصة بالأعضاء، وعند مناقشة مشروع قانون خاص بأحد الأعضاء يجب أن يمر بكل المراحل التى تنص عليها اللائحة الداخلية لمجلس العموم.

(١) حيث يشارك أصحاب المقاعد الأمامية، أى القادة وزعماء الأحزاب، مع الحكومة فى سياستها التشريعية بشكل مسبق - المترجم.

لهذا فإن الوقت عامل مهم فى المبادرات التشريعية للأعضاء، ولا بد من ترشيده بشكل جيد. وقد استقر مجلس العموم على استخدام وسيلة "القرعة" لاختيار عدد محدود من مقترحات الأعضاء فى بداية دور الانعقاد، حيث يسجل الأعضاء دورهم ويضعون قصاصات بأسمائهم فى صندوق أسود، ويجتمعون فى قاعة لجنة الإجراءات - لأنها الأكبر فى المجلس - ويقوم رئيس اللجنة بسحب ٢٠ ورقة من الصندوق، وبالتالي يكون لأصحاب الحظ أولوية فى تقديم مقترحاتهم التشريعية خلال دور الانعقاد وبحسب ترتيب أسمائهم. إلا أن ذلك لا يعنى أن المقترح سيصبح قانوناً ويمرره المجلس، حتى لو تعاطفت معه أغلبية الأعضاء، بل فقط سيتمكن طرحه للنقاش.

وسوف نوضح الإجراءات التشريعية لمقترحات الأعضاء بالتفصيل خلال هذا الفصل، ولكن المهم إبرازه الآن هو خطورة عامل الوقت. وبالتحديد يمكن الإشارة إلى مرحلتين هامتين فى هذه العملية، هما: "القراءة الثانية" و "تقرير اللجنة". والقراءة الثانية هى مرحلة مناقشة الفكرة التى يتضمنها المقترح من حيث المبدأ، ويخصص لها ٦ أيام جمعة فقط من الأيام الاثني عشر المخصصة لمناقشة مقترحات الأعضاء، وقد يستغرق المجلس يوماً بأكمله فى القراءة الثانية لمقترح تشريعى واحد، وقد يقرر غلق باب المناقشة دون إكمال هذه المرحلة أيضاً. ومعنى هذا أنه من بين العشرين مقترحاً التى يتم اختيارها سنوياً لا يُناقش فى القراءة الثانية إلا المقترحات الستة الأولى، هذا إذا نجحت فعلاً فى عبور مآزق القراءة الثانية، وبالتالي يتفاوض الأعضاء أصحاب المقترحات الأربعة عشر المتبقية لاختيار مقترح أو اثنين أو ثلاثة مقترحات على الأكثر؛ لطحها خلال أيام الجمعة المتبقية المخصصة للقراءة الثانية لمقترحات الأعضاء خلال العام.

وكلما كان موضوع المقترح بسيطاً ولا يثير خلافات أمكن عبوره مرحلة القراءة الثانية، بل ربما يتم تقديمه بأسبقية على المقترحات السابقة له إذا كانت تثير جدلاً أكبر حولها. وأحياناً يجد العضو صاحب المقترح الذى تعارضه الحكومة أن المقترحات السابقة استنفدت الوقت، وبالتالي تفوت فرصته فى طرح مقترحه فى هذه المرحلة.

أكثر من هذا، فحتى المقترحات الأولى على القائمة قد يصعب تحريرها بسهولة، حيث يحتاج العضو حشد تأييد الأغلبية خلف مقترحه، ليس فقط لمناقشته بل أيضاً لالتهاء من مناقشته بالسرعة الكافية والتصويت عليه قبل انتهاء الجلسة. وكما رأينا فى الفصل السابق، يحتاج العضو إلى تأييد ١٠٠ عضو على الأقل لطلب غلق باب المناقشة والبدء فى التصويت على المقترح، وهى مسألة ليست سهلة على الإطلاق.

بعبارة أخرى، فمن بين حوالى ٤٠٠ عضو بمجلس العموم، قد ينجح سبعة أعضاء فى طرح مقترحاتهم التشريعية للنقاش، ثم يحتاج العضو إلى تأييد ١٠٠ على الأقل للبدء فى التصويت على المقترح، وهو عدد يصعب توافره يوم الجمعة أصلاً، حيث يعود معظم الأعضاء إلى دوائهم لقضاء عطلة نهاية الأسبوع. وحتى إذا كان موضوع المقترح هاماً فى نظر الرأى العام مما يضطر الأعضاء للعودة للمجلس ذلك اليوم فلا يوجد ضمان بحصول المقترح، مهما كان موضوعه، على تأييد الأغلبية إذا تم التصويت عليه، حيث سيجد معارضة من أى مكان، على الأقل من أحزاب الأقلية، وبالتالي يصبح تمريره مسألة عسيرة فعلاً.

وإذا عبر المقترح مرحلة القراءة الثانية، يأتى دور اللجنة، والتى قد تعارض المقترح بشدة، خاصة إذا ثار جدل حوله فى المرحلة السابقة. وبعد نظر اللجنة تقدم تقريرها، ويخصص مجلس العموم ستة أيام جمعة لمناقشة تقارير اللجنة حول مقترحات الأعضاء. وفى هذه الجلسات يمكن إدخال تعديلات كثيرة على المقترح وعادة ما يأخذ المقترح فرصة واحدة للمناقشة، فإذا تعمد المعارضون طرح تعديلات كثيرة يمكنهم بذلك استنفاد وقت الجلسة دون التوصل لقرار حول المقترح، وبالتالي يتراجع دور المقترح فى طابور الانتظار وتتضاءل فرصة ظهوره إلا إذا تعاطفت معه الحكومة ومنحته جزءاً من الوقت المخصص لها، وهذا نادر الحدوث، ولم يحدث فعلاً منذ عام ١٩٧٩، ولا يحدث إلا إذا حقق المقترح أهداف الحكومة وأيد سياستها بصرف النظر عن صاحبه أو درجة تأييد الأعضاء له، الذين يشعرون بالإحباط أمام نفوذ الحكومة فى العملية التشريعية عموماً.

وعلى سبيل المثال، أيدت الحكومة مشروع قانون التحرش الجنسى عام ١٩٧٦

وأعطته وقتاً كافياً لتمريره فى المجلس ، بينما لم تتعاطف مع اقتراح بمشروع قانون حول الإجهاض ، وتم تعطيله فى مرحلة القراءة الثانية عام ١٩٨٥ بسبب عدم تأييد وزارة الصحة له . وخلال دور انعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨ ، لم تتحمس الحكومة لمشروع قانون حول استخدام الكلاب فى عمليات القنص والصيد ، ولم تستخدم الحكومة نفوذها فى تمديد فترة مناقشته وبالتالي لم يصدر . وربما يعتبر مشروع قانون المعوقين مثلاً جيداً على أثر التباين بين الحكومة والأعضاء على مسار التشريع . فبرغم أن ترتيبه كان السابع على جدول أعمال دور انعقاد ٩٣/١٩٩٤ ودخل مرحلة القراءة الثانية ، فقد انتهى وقت الجلسة التى كان يناقش فيها حوالى الثانية والنصف ظهراً ، وتم التصويت على غلق باب المناقشة قبل التصويت النهائى عليه ، ولم يصدر بالتالى . فعندما انتهت اللجنة من دراسة المشروع لم تقدم تقريرها فى الوقت المناسب ، وبادر بعض الأعضاء بطرح اقتراحات للتعديل ، ولم يكن الوقت كافياً لمناقشة هذه الاقتراحات ، ولم تفلح جهود الأعضاء فى حث الحكومة لاستخدام نفوذها وصلاحياتها لتمديد فترة المناقشة ، وانتهت الجلسة دون صدور القانون .

وبرغم كل هذه العقبات ، هناك عدد هام من المقترحات التشريعية للأعضاء أصبح قوانين ، بلغ ٢٦٨ قانوناً خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٧ ، وذلك بسبب التأييد الكبير لنواب المقاعد الخلفية . وقد يكون من الصعب تصنيف هذه المقترحات بشكل مفصل . فبعضها كان مجرد تعديلات جزئية فى قوانين قائمة يهدف تلبية مطالب الرأى العام فى تعديلها بسبب صعوبات التطبيق ، وبعضها الآخر كان متوافقاً مع السياسة التشريعية للحكومة ، وبعضها انصب على إصلاحات جزئية ، وخصوصاً بالنسبة لأوضاع المعوقين ، وشئون الأحوال الشخصية كالزواج والأطفال والأسرة ، وتناول الكحول فى أماكن المباريات ، ورعاية وحماية الحيوانات ، أو شئون البيئة .

كذلك فقد كانت هناك مقترحات بقوانين تعالج موضوعات جوهرية وهامة ، برغم قلة عددها ، ومنها على سبيل المثال قانون الجنسية بشأن جزر فوكلاند عام ١٩٨٣ ، الذى أعطى الجنسية لسكان الجزيرة ، وتعديل قانون الحيوانات الأليفة لعام ١٩٥١ الذى صدر عام ١٩٨٣ وحظر بيع هذه الحيوانات فى الأسواق العامة والشوارع ، وقانون الشغب فى ملاعب كرة القدم عام ١٩٩١ الذى أدرج جرائم

جديدة مثل الأناشيد والبهتافات العنصرية أو العدوانية فى الملاعب ، وقانون مناهضة السلوك العنصرى عام ١٩٩٤ الذى أعطى هيئات التحكيم التجارية صلاحيات كبيرة لمراقبة التمييز العنصرى بين العاملين بالمنشآت الصناعية ، وقانون رعاية الكلاب عام ١٩٩٦ ، وإصلاح قانون العقوبات عام ١٩٩٦ الذى كان يعفى مرتكب جريمة القتل من الإدانة إذا تم اكتشاف الضحية بعد عام ويوم واحد من وقوع الجريمة ، وقانون اتحاد الملاك عام ١٩٩٧ الذى أصلح أوضاعاً غير مقبولة فى مجال توزيع أسهم وحصص ملكية المساكن التعاونية . ويرغم أن تطبيقات هذه القوانين السابقة قد تكون محدودة فإنها سيكون لها تأثير كبير على قطاعات المواطنين المعنيين بها .

وهناك مقترحات تشريعية يقدمها الأعضاء وتدخل حيز التطبيق ويكون لها تأثير عام وكبير ، ومن أبرزها خلال ربع القرن الماضى قانون السكن عام ١٩٩٧ الذى حظر حمل السكن واعتبرها " سلاحاً أبيض " ، وقانون تسجيل الفيديو عام ١٩٨٤ الذى نظم بيع شرائط الفيديو ، وقانون الجهاز الوطنى للمحاسبات عام ١٩٨٣ الذى أنشأ مكتب المحاسبات الوطنى وأدخل بدوره إصلاحات هامة فى الجهاز الحكومى وجعل الحكومة مسئولة أكثر أمام البرلمان ، وقانون المشردين عام ١٩٧٧ الذى أوجب على السلطات المحلية توفير المأوى للمشردين ، وتعديل قانون الخدمات والسلع عام ١٩٧٥ الذى نظم إرسال إعلانات عامة إلى المساكن الخاصة . ومؤخراً بادر الأعضاء بمقترحات تشريعية جوهرية منها إلغاء عقوبة الإعدام ، وتقنين الإجهاض والشذوذ الجنسى وإلغاء الرقابة على المسارح والملاهى .

وقد أيد أعضاء المقاعد الخلفية حوالى ١٠٢ اقتراح بمشروع قانون خلال دور انعقاد ١٩٩٦/٩٥ ، إلا أن عشرين عضواً فقط استطاعوا حشد تأييد المجلس لنظر مقترحاتهم . والسؤال الآن هو : ماذا حدث لبقية المقترحات التشريعية ؟ فى الحقيقة هناك جزء منها وارد من مجلس اللوردات كمقترحات تشريعية لبعض اللوردات وهو قليل العدد . أما أغلب المقترحات الأخرى فيقدمها أعضاء مجلس العموم بأحد أسلوبيين ، أولهما يتمثل فى طرح الاقتراح بمشروع قانون فجأة أثناء جلسة يوم بعد الأربعاء الخامس خلال دور الانعقاد ، حيث يتم تخصيص هذا اليوم لعرض المقترحات التشريعية المتبقية ، ولا يكون مطلوباً من صاحب المقترح سوى إخطار

رئيس المجلس بنيته فى طرح المقترح فى اليوم السابق، مع تقديم عنوانه فقط إلى الأمين العام لتلاوته فى الجلسة. ولا شك أن اتباع هذا الأسلوب مجرد مناورة سياسية؛ إذ يدرك العضو أن اقتراحه لن ينظر فى المجلس، وإنما يريد فقط الإعلان عنه ومجرد طرح الموضوع فى المجلس؛ ليكون بداية طريق طويل أو لمجرد كسر حاجز نفسى وسياسى يحول دون تطرق البرلمان للموضوع، ومن ذلك اقتراح بمشروع قانون لإدخال إصلاحات دستورية ثورية، قدمه تونى بليز خلال دور انعقاد ١٩٩٦/٩٥ وهناك مقترحات تشريعية تلقى اتفاقاً وقبولاً عاماً، يتم استغلال ذلك اليوم لعرضها على المجلس ونظرها فوراً، ومنها مقترح تشريعى بتجريم التمييز ضد المرأة، قدمه أحد أعضاء المقاعد الخلفية فى نفس العام وأصبح قانوناً.

ما الأسلوب الثانى لتقديم المقترحات التشريعية للأعضاء فيكون خلال فترة تسمى "الدقائق العشر"، وهى فترة هامة يخصصها المجلس لمناقشة المقترحات التشريعية للأعضاء قبل تناول البنود الرئيسية فى جدول أعمال الجلسة، وذلك يومى الثلاثاء والأربعاء فى الأسبوع السابع للدور الانعقاد، ويتم دعوة العضو مقدم الاقتراح لعرض مقترحه فى حدود عشر دقائق. وبالطبع يتم إدراج الموضوع فى جدول أعمال الجلسة، فإذا كان هناك معارضون لفكرة المقترح، يعطى رئيس المجلس الفرصة لأحد المعارضين فترة ماثلة لشرح وجهة نظره، ثم يتم التصويت على المقترح من حيث المبدأ، فإذا وافق المجلس، يتقدم العضو صاحب المقترح من مقعده نحو وسط القاعة، وينحنى ثلاث مرات خلال وصوله إلى المنصة. ولكن ذلك لا يعنى موافقة نهائية على المقترح التشريعى، وإنما خطوة واحدة فقط، وقد يتعثر المقترح عند مناقشته تفصيلاً أو لا يكون هناك وقت كاف لمناقشته نهائياً وإصداره. ولعل من أهم الأمثلة الناجحة هو قانون سوء استخدام الطبيعة فى إسكتلندا عام ١٩٨٣، قدمه عضو معارضة من أصحاب المقاعد الخلفية، وكذلك قانون الكفالة عام ١٩٩٣، الذى قيد شروط منح الكفالة، وتعديل قانون النظام العام سنة ١٩٩٦، قدمه عضو معارضة من المقاعد الخلفية أيضاً، وكان له أثر فى تقييد صلاحيات الشرطة خلال القبض والاعتقال.

يميل أغلب الأعضاء إلى التقدم بهذا النوع من المبادرات التشريعية، ويتسارعون إلى تسجيل أسمائهم، وفقاً لقاعدة "الأولوية لمن يسجل اسمه أولاً"، حتى أن البعض يسهر طوال الليل ليحجز لنفسه دوراً متقدماً في الطابور الطويل من الأعضاء، حتى يحصل على فرصة لطرح اقتراحه التشريعي في العاشرة صباحاً من اليوم الذي سيخصص للمقترحات التشريعية. وعادة ما يجب على العضو أن يتقدم بطلب تقديم اقتراحه بوقت مبكر لا يقل عن ثلاثة أسابيع. ومن الواضح لماذا تعتبر هذه الآلية التشريعية جذابة بالنسبة للأعضاء؛ لأنها تدرج في مقدمة جدول أعمال الجلسة في بداية اليوم حين يكون مليئاً بالصحفيين ووسائل الإعلام.

وفي الحقيقة، يمكن القول إن الدعاية التي يحققها العضو لنفسه من خلال تلك الوسيلة التشريعية أهم في نظره من إمكانية تعديل القانون نفسه، برغم اهتمام العضو بحشد التأييد لمقترحه التشريعي حتى يرى النور. كذلك، فإن هذه الوسيلة التشريعية تناسب طرح موضوعات متنوعة وجريئة، مثل الحكم الذاتي في إسكتلندا، وإصلاح مجلس اللوردات، وغيرها من الموضوعات محل الجدل الواسع. وقد أصبح الجمهور العادي مدركاً لأهمية هذه الوسيلة، ولا يتوقع أن تؤدي إلى تشريعات فعلية، وإنما إثارة موضوعات هامة فحسب.

وهناك أهمية أخرى لهذا النوع من المقترحات التشريعية، تتمثل في أنها قد تستخدم لطرح أفكار وسياسات تخشى الحكومة التصريح بها عبر البرلمان، وفي هذه الحالة فقد يحدث كثيراً أن تلقى هذه المقترحات تأييداً من الحكومة، أو تبادر هي وتقدم لهم مشروعات لكي يتبنوها، تماماً مثلما تفعل جماعات المصالح. وغالباً ما يستجيب الأعضاء للمساعي الحكومية، ليس فقط لأنهم سيحصلون على تأييد الحكومة، ولكن أيضاً لأن بعض الأعضاء الذين تتاح لهم الفرصة قد لا تكون لديهم مقترحات تشريعية حقيقية، حتى لو كانوا من المعارضة. كما أن الحكومة قد تكون وراء تحفيز الأعضاء للتقدم باقتراحات تشريعية أصلاً، لاسيما بالنسبة للموضوعات الحساسة التي لا تريد التصريح بها، ولكنها تتعاطف معها، مثل قضايا الإجهاض والشذوذ. وفي كل الأحوال، فمن مصلحة العضو الحصول على تأييد الحكومة لمقترحه التشريعي، حتى يضمن له الدعاية والدعم السياسي، وهما أمران مهمان جداً لعضو البرلمان.

ويرى بعض المراقبين أن هذا النوع من المبادرات التشريعية للنواب ما هو فى الحقيقة إلا صورة غير مباشرة للتشريعات الحكومية ؛ لأن الحكومة هى التى تسيطر على أجندة عمل مجلس العموم وتحدد بالتالى فرص تقديم ونجاح المقترحات التشريعية للأعضاء . إلا أن هذه الانتقادات ساخرة وغير دقيقة ؛ لأن الأعضاء يستطيعون طرح ما يريدون من أفكار لمقترحاتهم التشريعية فى الجلسة المخصصة لذلك ، وبدون أى دعم من الحكومة ، ومن ثم يمكنهم جذب اهتمام الرأى العام إلى مبادراتهم التشريعية مباشرة . أما الحصول على التأييد داخل المجلس لكى يتحول الاقتراح إلى قانون فهو يحتاج بلا شك إلى تأييد ودعم الحكومة ، الصريح والحقيقى . وبرغم صعوبة تمرير المبادرات التشريعية للأعضاء فى البرلمان ، إلا أنها ليست مستحيلة ، لاسيما إذا حظى العضو بتعاطف الرأى العام ، وتأييد جماعات مصالح قوية تحافظ على تعاطف الرأى العام معه ، وإذا حظى العضو بتعاطف الرأى العام ، وتأييد جماعات مصالح قوية تحافظ على تعاطف الرأى العام معه ، واستطاع أيضاً حشد تأييد زملائه النواب من أصحاب المقاعد الخلفية ، وإذا قام بصياغة جيدة لمقترحه ودافع عنه وواصل الدعاية اللازمة له ، عند ذلك فمن الممكن جداً أن يتخطى تحفظات الحكومة والوزراء ويمرر مقترحه ؛ ليصبح قانوناً . ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك قانون حماية الصغار لعام ١٩٩٥ ، الذى اقترحه عضو يمثل دائرة عانى مواطنوها من كثرة الحوادث التى تعرض لها أطفالهم وحالات الغرق خلال العطلات .

وفى بعض الحالات لا يكون نجاح العضو عبارة عن تحول مقترحه إلى قانون ، ولكن قد يكون النجاح فى صور أخرى لا تقل أهمية ، ومن ذلك الضغط على الحكومة ذاتها لكى تتقدم هى بمشروع فى ذات الموضوع ، مثلما حدث بالنسبة لقانون عن التمييز ضد المعوقين لعام ١٩٩٥ ، نتيجة المقترحات المتتالية للأعضاء لحماية الحقوق المدنية للمعوقين .

وإذا استطاع العضو صاحب الاقتراح التشريعى تمرير مقترحه فى مجلس العموم فإن المهمة تصبح سهلة جداً فى مجلس اللوردات ، برغم إمكانية تعديله هناك ، على الأقل نظرياً . كذلك ، يستطيع أعضاء مجلس اللوردات تقديم مقترحات تشريعية ،

ويتم تخصيص وقت أكبر لمبادرات الأعضاء بالمجلس ، مقارنة بفترة الدقائق العشر في مجلس العموم . ومثلما يحدث في مجلس العموم ، تتناول مقترحات اللوردات قضايا كثيرة ، ويكون العديد منها بهدف إثارة النقاش والاهتمام العام بالموضوع أكثر من نية العضو الحقيقية في إصدار قانون .

وإذا استطاع عضو مجلس اللوردات تمرير مقترحه في مجلس اللوردات (وليس هذا أمراً سهلاً بالقطع) فسوف يذهب مقترحه إلى مجلس العموم ويمر بمراحل صعبة بالفعل ، حيث لا توجد له ميزة نسبية أو وقت أكبر مما يخصصه مجلس العموم لمقترحات أعضائه . وبوجه عام ، يستطيع بعض اللوردات تحويل مقترحاتهم إلى قوانين كل عام ، وخصوصاً تلك المقترحات التي تتم بالتعاون مع الحكومة وبدعم منها . وكثيراً ما يقال إن مبادرات اللوردات لا تأخذ حقها في مناقشات مجلس العموم ، إلا أن المبادرات التي تتلقى دعم الحكومة وتأييدها أو تلك التي تحظى بقبول وتأييد لدى الرأي العام غالباً ما تجد فرصة طيبة للمناقشة في مجلس العموم ، بشرط أن تصل إليه مبكراً وفي الوقت المناسب ، وكلما كان العضو مؤمناً بمقترحه وأهميته استطاع تحقيق غايته ، سواء كان من اللوردات أو من العموم . وبالنسبة لأحزاب المعارضة ، فقليلاً ما تعلن عن تأييدها الرسمي للمبادرات التشريعية للأعضاء ، بخلاف موقف الحكومة ، مثل دعم الحكومة لاقتراح قانون بشأن إسكتلندا عام ١٩٨٧ ، أو بشأن الحق في الحصول على المعلومات عام ١٩٩٢ وفي كل الأحوال لا يعنى تأييد الحكومة سوى الدعم السياسى ، أما الجانب الإجرائى فيستمر كما هو ، وتمر كل المقترحات بنفس العملية والإجراءات .

كيف يصبح المشروع قانوناً؟

المبادئ العامة

يقضى البرلمان معظم وقته فى العملية التشريعية . ففي دور انعقاد ١٩٩٦/٩٥ ، على سبيل المثال ، خصص مجلس العموم ٣٥٥ ساعة من الجلسات العامة وحوالى ٢٠٣ جلسة من جلسات اللجان لمناقشات تشريعية . وفى هذا الجزء من الكتاب ، سوف نستعرض إجراءات التشريع ، كما سوف نشير باختصار إلى العملية التشريعية

فى مجلس اللوردات . وكما ذكرنا سابقاً ، فقد طرحت لجنة تحديث إجراءات العمل البرلمانى مجموعة من التوصيات ، سىحاول البرلمان تطبيقها خلال دور انعقاد ١٩٩٨/٩٧ ، وسوف نشير إلى أهم هذه التوصيات خلال الشرح التالى فى فصول الكتاب .

بدايةً ، نؤكد أن كلاً من مجلس العموم ومجلس اللوردات له حق التشريع ، ويمكن للحكومة والأعضاء تقديم مبادراتهم التشريعية لأى منهما أولاً ، فإذا وافق أحد المجلسين على مقترح أو مشروع قانون ، قام بإرساله إلى المجلس الآخر للنظر فيه واتخاذ قرار بشأنه ، ولا بد من موافقة المجلسين عليه ليصبح قانوناً . ولا توجد قواعد محددة توضح تقديم المبادرات التشريعية إلى أحد المجلسين أولاً ، ولكن من الواضح أن مشروعات القوانين التى تطرحها الحكومة ، وكذلك مشروع قانون الموازنة والقوانين المالية ، وكذلك مشروعات القوانين التى تثير جدلاً واسعاً ، تقدمها الحكومة إلى مجلس العموم أولاً ، مع وجود حالات تقدم فيها إلى الحكومة بمشروعات قوانين هامة إلى مجلس اللوردات أولاً ، مثل مشروع قانون المحال التجارية عام ١٩٨٦/٨٥ الذى مرّ فى مجلس اللوردات لكنه سقط فى مجلس العموم . وخلال الفترة من ١٩٩٣ إلى ١٩٩٧ ، قامت الحكومة بتقديم مشروع الموازنة إلى مجلس العموم فى بداية دور الانعقاد ، بينما أسرعت بتقديم مشروعات بقوانين تثير جدلاً واسعاً إلى مجلس اللوردات أولاً حتى تستطيع إرسالها بعد ذلك إلى مجلس العموم قبل انتهاء مدة دور الانعقاد بسرعة .

وفى كلا المجلسين ، توجد خمس مراحل للتشريع عادةً ، هى : القراءة الأولى ، والقراءة الثانية ، ثم دراسة المشروع بواسطة اللجنة المختصة ، ثم مناقشة تقرير اللجنة فى الجلسة العامة ، ثم القراءة الثالثة فى النهاية ، واتخاذ قرار بإصدار القانون .

وتعبير "القراءة" لا يعنى التلاوة النصية للمشروع أو الاقتراح ، وإنما يعنى المداولة بشأنه . إلا أن بعض الدول تجسد عبارة "القراءة" بمعناها الحرفى كالبرلمان فى بيرو ، حيث تتم تلاوة النص المقترح علنياً وبكامله فى الجلسة ، وذلك حتى وقت قريب جداً عندما عدل عن هذا الأسلوب . ولا يحدث شىء من هذا فى البرلمان

البريطاني المعاصر، ولكن أصل الكلمة (أى "القراءة") تشير إلى وقت كان هناك بعض أعضاء مجلس العموم أميين، وكان من شروط الأمين العام إجادة القراءة والكتابة؛ لتلاوة المقترحات أثناء الجلسة.

وبالنسبة للمراحل الخمس للتشريع فإنها وليدة العرف البرلماني البريطاني، ولا تستند إلى قانون أو شرط فى اللائحة الداخلية لأى من المجلسين. وقد أصبحت هذه الإجراءات أعرافاً مستقرة، لا يطرح أحد شكوكاً فيها، بل ولا يطالب دعاة الإصلاح البرلماني بتغييرها.

وعموماً، تمر كل المقترحات التشريعية بهذه الإجراءات، سواء كانت مشروعات قوانين أو مقترحات بمشروعات قوانين يقدمها الأعضاء. أما مدة المناقشة والوقت التى يستغرقه المقترح حتى يصبح قانوناً فيعتمد على درجة تعقيدته ومستوى الاختلاف بشأنه والجدل حوله.

تقديم المقترح، والقراءة الأولى فى مجلس العموم

عادةً ما يطلق على العضو الذى يؤيد المقترح التشريعى اسم "العضو المسئول". فعلى سبيل المثال، يكون هذا "العضو المسئول" فى حالة مشروع الموازنة هو المستشار المالى للحكومة (أى وزير المالية)، وفى حالة المشروعات الرئيسية الأخرى يكون هو الوزير المختص بالموضوع، أما فى حالة الاقتراحات التشريعية للأعضاء فيكون هو العضو الذى يتقدم بالمقترح أصلاً.

وتبدأ الإجراءات بأن يتقدم "العضو المسئول" بمذكرة تحتوى على الاسم الكامل والاسم المختصر للمقترح، ويذكر فيها رغبته فى أن ينظره المجلس فى جلساته التالية، ثم تدرج المذكرة على جدول الأعمال، ويدعو رئيس المجلس هذا العضو فى بداية الجلسة لكى يذكر رغبته فى التقدم بالمقترح، فيقوم العضو بالإمسك بورقة تسمى "قصاصه التشريع" مدون فيها عنوان المقترح وتوقيع عدد من الأعضاء الذين يؤيدونه بما لا يتجاوز ١٢ عضواً، ثم يسير نحو طاولة المجلس ويسلمها للأمين العام، الذى يتلو العنوان القصير للمقترح. حينئذ يكون المجلس قد "قرأ" المقترح

مرة أولى ، ثم يأمر رئيس المجلس بطباعة الطلب ويحدد له موعداً فى جلسة تالية ، ثم تتم قراءة المقترح مرة ثانية . هذه هى الطريقة الأولى لتقديم المقترحات التشريعية .

أما الطريقة الثانية فتسمى " التقديم بقرار من المجلس " ، وهى تنحصر فى المقترحات التشريعية التى يقدمها الأعضاء فى فترة " الدقائق العشر " ويوافق عليها المجلس فى ذات الجلسة ، وكذلك مشروعات القوانين بفرض ضرائب تقدمها الحكومة .

أما الطريقة الثالثة فتتعلق بمقترحات تشريعية وافق عليها مجلس اللوردات ، ثم يتبناها أحد أعضاء مجلس العموم . وفى كل الحالات ، تقتصر كلمة " قراءة " على تلاوة عنوان المقترح فحسب ، دون أى مناقشة أو مداولة بشأنه .

وفى هذه المرحلة ، يجب طباعة وتوزيع النص الكامل للمقترح التشريعى بصورته النهائية ، فيما عدا المقترحات المحالة من مجلس اللوردات . والعنوان الكامل للمقترح التشريعى يحتوى على أهدافه الرئيسية ، ولا يجوز تغييرها عند تقديم الصياغة النهائية مطبوعة لكى يبدأ المجلس فى مناقشتها . وعادةً ما تقدم الحكومة مشروعات القوانين مطبوعة خلال يوم واحد ، باستثناء مشروع الموازنة الذى يأخذ وقتاً أطول .

وترفق الحكومة مذكرة إيضاحية مختصرة مع مشروع القانون ، وكذلك يفعل بعض الأعضاء بالنسبة للمقترحات بمشروعات قوانين . وتتم صياغة هذه المذكرة بطريقة مبسطة وليست فنية معقدة ، بحيث توضح أهداف المقترح ، وتأثيره على الإنفاق العام والوضع الاقتصادى وقدرة جهاز الخدمة المدنية على تطبيقه . وتكتب كل البنود التى يترتب عليها زيادة فى الإنفاق العام بطريقة ماثلة .

وفيما يلى نموذج جيد لهذه المذكرة ، التى تتعلق بمشروع قانون بالانضمام لمعاهدة أمستردام فى إطار الاتحاد الأوروبى ، التى قررت سريان أحكام المعاهدة فى المملكة المتحدة عام ١٩٩٧ .

مشروع قانون بتعديل اتفاقية الاتحاد الأوربي

هدف المشروع إلى تعديل القانون البريطاني بشأن الاتحاد الأوربي الصادر عام ١٩٧٢، وإقرار سريان التعديلات التي دخلت على المعاهدة ووقعت عليها المملكة المتحدة في مجالات السياسة الخارجية والأمن والتعاون القضائي والشرطي في الأمور الجنائية، ولا تؤثر مطلقاً على الحقوق والواجبات البريطانية وفقاً للمعاهدة. كما يتضمن مشروع القانون التصديق على معاهدة أمستردام بشأن انتخابات البرلمان الأوربي لعام ١٩٧٨

الآثار المالية للمشروع وتأثيره على القوى العاملة

يتضمن مشروع القانون تعديلات في أحكام معاهدة الاتحاد الأوربي والاتفاقيات المرتبطة به، ويؤثر بالتالي على أهداف وأنشطة الاتحاد الأوربي والموازنة المالية له، دون المساس بمستوى الضرائب الحالية أو أى تغيير في مصادر تمويل الموازنة. ولن يكون للمشروع أى تأثير مالى مباشرة في المملكة المتحدة.

ولا تتأثر القوى العاملة في جهاز الخدمة المدنية كثيراً بمشروع القانون.

تعديل قانون الاتحاد الأوربي

مشروع قانون

بشأن

تعديل بعض أحكام المعاهدة الموقعة في أمستردام عام ١٩٩٧ ميلادية

في الثاني من أكتوبر عام ١٩٩٧ تم توقيع المملكة المتحدة على اتفاقية لتعديل أحكام معاهدة الاتحاد الأوربي، والاتفاقيات المنشئة للجماعات الأوربية والقوانين المرتبطة بها.

تأمر جلالة الملكة، بناءً على رأى البرلمان وموافقته، في هذا البرلمان الحالي، وبسلطة المجلسين، بما يلي:

١- إدراج النص التالي في القسم رقم ١ (٢) من قانون الجماعة الأوربية لعام ١٩٧٢، وبشأن تعريف "الاتفاقيات" و "اتفاقيات الجماعة"، وبعد الفقرة N (التي أدخلها قانون الانضمام للاتحاد الأوربي عام ١٩٩٤) كما يلي:

الأحكام التالية للاتفاقية الموقعة فى أمستردام فى الثانى من أكتوبر ١٩٩٧
والتي عدلت اتفاقية الاتحاد الأوروبى والاتفاقيات المنشئة للجماعة الأوروبية
والقوانين المرتبطة بها هى :

أ- المواد من ٢-٩

ب- المادة ١٢

ج- الأحكام الأخرى للاتفاقية التي تتعلق بالمواد السابقة، والبروتوكولات
المرتبطة بهذا، فيما عدا البروتوكول بشأن المادة ٧/ J من اتفاقية الاتحاد الأوروبى .
٢- التصديق على اتفاقية أمستردام الموقعة فى الثانى من أكتوبر ١٩٩٧ ،
والتعديلات التي تضمنتها على القسم السادس من قانون انتخابات البرلمان
الأوروبى الصادر عام ١٩٧٨ ، والذي يزيد صلاحيات البرلمان الأوروبى .

٣- يشار إلى هذا القانون باسم "تعديل" قانون الاتحاد الأوروبى لعام ١٩٩٧

نص المشروع

"تعديل" قانون الاتحاد الأوروبى

مشروع قانون

للتصديق على الاتفاقية الموقعة فى أمستردام، الثانى من أكتوبر عام ١٩٩٧ ،
المعدلة لاتفاقية الاتحاد الأوروبى، والاتفاقيات المنشئة للجماعات الأوروبية
والقوانين المرتبطة بها .

مقدم من : السيد روبين كوك، وزير الخارجية

ومؤيد من كل من :

رئيس الوزراء، الوزير بريسكوت، وزير المالية، الوزير سترو، الوزير
بلونكيت، الوزير بيكيت، د. كاننجهام، الوزير روبرتسون، السيدة آن
تيلور، والسيد دوج هندرسون .

تمت طباعة المشروع بقرار مجلس العموم بتاريخ ٣٠ أكتوبر ١٩٩٧

لندن، المطابع الرسمية

مشروع قانون رقم (٧١) مسلسل ١/٥٢

حقوق الطبع محفوظة لمجلس العموم ١٩٩٧

القراءة الثانية فى مجلس العموم

هنا تبدأ المناقشات الهامة للمقترحات التشريعية فى المجلس . ومن الأمور الجيدة أن هذه المرحلة لا تبدأ إلا بعد أسبوعين على الأقل من إدراج المشروع والأمر بطابعه ، برغم أن الحكومة وكذلك العديد من الأعضاء قد يطلبون المناقشة قبل تلك المدة .

وقد يستغرق المجلس عدة جلسات لمناقشة مشروع القانون إذا كان هاماً بالفعل ، كما حدث بالنسبة لقانون انضمام المملكة المتحدة للاتحاد الأوروبى عام ١٩٧٢ ، حيث استغرق المجلس ثلاثة أيام كاملة فى مرحلة القراءة الثانية وحدها ، ومثلما حدث فى قانون ١٩٧٦ لنقل سلطات الحكم الذاتى إلى إسكتلندا وويلز ، حيث قضى المجلس ٣٢ ساعة خلال أربعة أيام كاملة . ولكن الغالب أن ينتهى المجلس من القراءة الثانية فى يوم واحد من الساعة الرابعة إلى العاشرة مساءً (أو من التاسعة والنصف صباحاً إلى الثانية والنصف بعد الظهر فى أيام الجمعة بالنسبة لمقترحات الأعضاء) . أما المقترحات الأقل أهمية فيستغرق نظرها وقتاً أقل من ذلك خلال القراءة الثانية ، بل إن المقترحات التى لا خلاف حقيقى بشأنها لا تجرى مناقشة تقريباً حولها ، وإنما يتم التصويت عليها بسرعة ؛ لكى تمر بالمرحلة التالية .

وفى بعض الأحوال تسبق مرحلة القراءة الثانية مرحلة فرعية إضافية تتم فيها "قراءة ثانية" للمقترح بواسطة أحد اللجان (كما فى حالة المقترحات التى تتعلق فقط بشئون إسكتلندا أو ويلز مثلاً) قبل طرحها على المجلس للقراءة الثانية الرسمية . وقد يتم تشكيل لجان مؤقتة خصيصاً لبعض المقترحات ، لا سيما تلك التى لا يكون هناك جدل واسع حولها . وفى إطار عملية الإصلاح البرلمانى التى حدثت عام ١٩٩٥ ، قرر المجلس التوسع فى هذا النوع من "لجان القراءة الثانية" لتوفير الوقت خلال الجلسات العامة ، وإحالة المقترحات ذات الطبيعة الفنية المتخصصة مباشرة إلى هذه اللجان ، وكذلك بالنسبة للمقترحات التى تبسط نظام الضرائب .

وعندما يناقش المجلس المقترح التشريعى فى مرحلة القراءة الثانية ، تكون هناك احتمالات متنوعة لحجم ومدة النقاش ، حيث يتحدث الأعضاء حول الهدف من

المقترح ، كما يتطرقون إلى مواده التفصيلية . ولا بد أن يؤيد المجلس المقترح وإلا سقط . ولهذا يجب أن يكون "العضو المسئول" مستعداً بصياغات بديلة ؛ لكي يقدمها إذا اعترض الأعضاء على الصياغة المقدمة ، وإلا فلن ينتقل المقترح إلى المرحلة التالية .

وبالنسبة للمقترحات التي تلقى معارضة هامة ، يتم التصويت عليها في نهاية جلسة القراءة الثانية ، ويمكن رفض المقترح تماماً ، أو يقرر الموافقة عليه من حيث المبدأ فيما يسمى "تعديل معقول" .

ومن غير الشائع أن يرفض المجلس مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة في مرحلة القراءة الثانية ؛ لأنه من غير المتوقع أن ينقلب أعضاء الحزب الحاكم على حكومتهم في هذه المرحلة المبكرة . ومع ذلك هناك عدد قليل من تلك الحالات ، كما حدث عام ١٩٨٦ بالنسبة لمشروع قانون المحال التجارية ، الذي أقره مجلس اللوردات لكن مجلس العموم رفضه في مرحلة القراءة الثانية بأغلبية ١٤ صوتاً . كما توجد حالات مماثلة في فترات حكومة الأقلية ، كما حدث عام ١٩٧٧ .

وبالنسبة لمقترحات الأعضاء التي تثير الجدل فغالباً ما تسقط في هذه المرحلة . ويمتلك الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية سلاحاً مهماً في هذه المرحلة ، حتى في مواجهة الحكومة ، هو مجرد الامتناع عن التصويت أو الغياب ، وبالتالي حرمان المشروع من التأييد الضروري ، وهو ما تكرر في الخمسينيات وحتى عام ١٩٩٧ بشأن مشروعات القوانين التي قدمتها الحكومة ولم تكن محل تأييد واسع في الحزب الحاكم . على سبيل المثال ، قام ١٧ عضواً من المحافظين بالتصويت ضد مشروع قانون تمويل الحكم المحلي في مرحلة القراءة الثانية عام ١٩٨٧ .

مرحلة الدراسة في اللجان

عندما يمر المقترح من مرحلة القراءة الثانية يحال إلى اللجنة المختصة لدراسته وفحصه مادة بمادة بغرض تنقيحه وتطويره . وعادة ما تبدأ اللجنة دراسة المقترح بعد عشرة أيام من إحالته إليها من المجلس . ويعتبر دور اللجان محورياً في العملية التشريعية بأسرها ، ولذلك ستعرض له بالتفصيل .

اللجنة العامة للمجلس

فى الماضى كانت اللجنة العامة هى المختصة بنظر كل المقترحات التشريعية . وكما يوضح اسمها ، كانت اللجنة العامة تضم كل الأعضاء ، وبالتالى فهى بمثابة المجلس كله ، إلا أنها تنعقد برئاسة رئيس لجنة الإجراءات وليس رئيس المجلس ، كما أن نظام عملها ومناقشاتها يختلف عما يجرى فى الجلسة العامة . وتنعقد اللجنة فى قاعة المجلس ، أثناء يوم الجلسات وبالتالى فهى تحتل جزءاً هاماً من اليوم البرلمانى . والاختلاف الآخر بينها وبين الجلسة العامة أن رئيس اللجنة يجلس بجوار الأمين العام على طاولة المجلس ، وليس على منصة الرئاسة ، كما توضع لافتة باسمه أسفل الطاولة وليس أمامه .

أما فى الوقت الحالى فإن اللجنة العامة تنظر ثلاثة أنواع فقط من المقترحات التشريعية وليس كلها ، منها : المقترحات البسيطة التى لا تثير خلافات بشأنها ، حيث تستطيع اللجنة دراستها فى دقائق ، وهذا هو النوع الغالب مما يحال إليها حالياً . أما النوع الثانى فهو المقترحات العاجلة جداً ، مثل قانون مكافحة الإرهاب عام ١٩٧٤ ، حين رأت الحكومة ضرورة نظره على وجه الاستعجال بسبب أحداث العنف والتفجيرات التى وقعت فى بيرمنجهام آنذاك ، وهو ما حدث بالنسبة لمشروعات قوانين مماثلة لاحقاً .

أما النوع الثالث فهو المقترحات الجوهرية المكملة للدستور ، وهو تقليد أرسته الحكومة منذ ١٩٤٥ ، برغم عدم وجود تعريف محدد لطبيعتها . فعلى سبيل المثال يتضح أن مشروع قانون بانضمام المملكة المتحدة للاتحاد الأوروبى يعتبر مكملًا للدستور وجوهرياً ، وكذلك مشروعات قوانين الحكم الذاتى ، وإصلاح مجلس اللوردات . إلا أن هناك مشروعات قوانين لا تتضح فيها هذه الصفة الجوهرية ، حيث رأت المعارضة عام ١٩٨٤ مثلاً أن مشروع قانون تحويل لندن إلى مدينة كبرى وإلغاء المقاطعات الداخلة فيها يعتبر جوهرياً ، واستطاعت إقناع المجلس بهذا .

وفى كل الأحوال فإن تقرير صفة "الجوهرية" لمشروع القانون قد يزيد من صعوبة تمريره فى اللجنة العامة ، وهذا ما يجعل الحكومة حذرة بهذا الشأن ، مثلما

حدث بالنسبة لمشروع قانون إصلاح مجلس اللوردات الذى بقى ١٢ يوماً فى اللجنة العامة عام ١٩٦٩ ، ثم رفضته فى النهاية ، وكذلك مشروع قانون الحكم المحلى فى إسكتلندا وويلز الذى بقى ٣٤ يوماً خلال دورى انعقاد ١٩٧٧/٧٦ و ١٩٧٨/٧٧ وقد ظلت اللجنة العامة تدرس مشروع قانون الانضمام لمعاهدة ماستريخت لمدة ٢٣ يوماً فى دور انعقاد ١٩٩٣/٩٢

وفى بداية حكومة العمال عام ١٩٩٧ ، مالت الحكومة إلى الإسراف فى استخدام هذه الآلية ، وإحالة مشروعات القوانين للجنة العامة بإطلاق صفة الجوهرية عليها ، ليس فقط فى الموضوعات البسيطة أو المكملة للدستور ، بل أيضاً فى موضوعات عادية ، مثل قانون المدارس . وسوف يكشف المستقبل عما إذا أصبح ذلك المنهج مبدأ برلمانياً جديداً أو مجرد سياسة لحكومة معينة ، تتلهف للإسراع بتمرير مقترحاتها التشريعية .

من الممكن أيضاً تجزئة المقترح التشريعى ، وإحالة جزء منه إلى اللجنة العامة والباقى إلى اللجان الدائمة المختصة ، مثلما حدث بالنسبة لقانون النظام العام والمحاكم الجنائية عام ١٩٩٤ ، حيث تمت إحالة بعض المواد ، مثل تلك التى تعلق بحدود العقوبة وسن الرشد لمساءلة الشواذ ، إلى اللجنة العامة ، وأحيل باقى المشروع إلى اللجنة الدائمة ، وكذلك الأمر بالنسبة للأجزاء المهمة من مشروع قانون الموازنة السنوية .

اللجنة الخاصة

وتحال إليها بعض مشروعات القوانين الحساسة ، مثل الخطة الخمسية للقوات المسلحة ، وما يتعلق بنظام وخطط عمل البحرية والجيش والقوات الجوية . وهذا التقليد حديث جداً ، ويحدث فى الحالات الاستثنائية فقط .

اللجنة الدائمة

وهى التى تحال إليها أغلب المقترحات التشريعية ، من الحكومة والأعضاء على السواء . وتتعقد اللجان الدائمة فى قاعاتها وليس فى قاعة المجلس ، وتعتبر هى المرحلة الحقيقية لدور اللجان فى العملية التشريعية .

ومصطلح "اللجنة الدائمة" قد يكون غامضاً للبعض؛ لأن كلمة الدائمة لا تنطبق على حقيقة هذه اللجان، بل يتم تشكيل أعضائها بمناسبة كل مقترح تشريعى يحال إليها، فيدخل بعض الأعضاء ويخرج آخرون منها، حسب طبيعة الموضوع. كما أن تشكيل اللجنة ينتهى بمجرد تقديم تقريرها إلى المجلس...، وهكذا باستمرار.

فعلى سبيل المثال، يتم ترميز كل لجنة بأحد الأحرف للاختصار، وعندما تشكلت اللجنة D فى دور انعقاد ٩٢/١٩٩٣ كانت تدرس قانون حماية الأسماك والمصايد، كما نظرت مشروع قانون تقاعد القضاة، والنقل البحرى التجارى، ومشروع قانون تدريس لغة ويلز، وفى كل مرة كان تشكيلها مختلفاً عن الآخر، ولا يبقى منها سوى اسمها والحرف الذى يرمز إليها.

ولا يوجد أى قيد على عدد اللجان الدائمة، ولكنها تصل إلى ٧ أو ٨ لجان كل دور انعقاد غالباً. وهناك اللجنة C التى تختص بدراسة مقترحات الأعضاء، وبالتالي فهى تدرس مقترحاً وراء مقترح مما يضع مقترحات الأعضاء فى طابور طويل بالفعل، ويقيد من فرص نجاحها.

وفى معظم الديمقراطيات المعاصرة، توجد لجان دائمة بالبرلمان، يتسم تشكيلها بالثبات ويكون لها اختصاص موضوعى واضح، فتذهب مشروعات قوانين المواصلات مثلاً إلى لجنة المواصلات، وموضوعات الطاقة إلى لجنة الطاقة وهكذا. وبرغم أن هذا الأسلوب لا يحدث فى البرلمان البريطانى، إلا أن تشكيل لجانه "الدائمة" يراعى غالباً تخصص الأعضاء واهتماماتهم عند تعيينهم فى اللجان.

وللجنة الدائمة رئيس، هو عادةً من أحد الأعضاء القدامى(*)، ويعينه رئيس المجلس مباشرة، من بين أبرز الأعضاء فى المجلس. ويكون لرئيس اللجنة صلاحيات واسعة فى إدارة أعمالها تشبه صلاحيات رئيس المجلس فى إدارة شئون المجلس ككل، بما فيها حقه فى انتقاء التعديلات المقترحة لإدراجها على جدول

(*) يستخدم كلا المجلسين كلمة Chairman، برغم إمكانية تولى امرأة منصب الرئاسة، ولكن لا تستخدم كلمات Chairwoman أو Chair فى البرلمان، وكذلك لا نستخدمها فى هذا الكتاب.

أعمال اللجنة دون غيرها . ولكن رئيس اللجنة لا يشارك فى التصويت إلا عند تساوى عدد المؤيدين والمعارضين ، وحينها يكون رأيه هو المرجح .

وتنعقد اللجان الدائمة فى الغرف الخاصة بها فى جناح القصر المطل على النهر ، بالطابق الأول ، ولهذا يطلق على المقترحات المحالة إليها عبارة " المرسلة للطابق الأعلى " . ويكون شكل الجلوس فى قاعة اللجنة مشابهاً لقاعة المجلس ، أى فى صفوف متقابلة ، ويجلسان فى مواجهة الرئيس .

وتكون اجتماعات اللجان علنية ، ومفتوحة أمام الجمهور ، كما يتم تحرير مضابط المناقشات وإعلانها للكافة . وتستطيع اللجنة الانعقاد فى أى وقت خلال أيام الجلسات ، فيما عدا الفترة من الواحدة إلى الثالثة والنصف ظهراً . ولكن الغالب أن تجتمع اللجان أيام الثلاثاء والخميس ، من العاشرة والنصف صباحاً إلى الواحدة بعد الظهر ، وقد تنعقد مرة أخرى فى هذه الأيام فى الساعة الرابعة والنصف إلى السابعة مساءً أيضاً إذا كان الموضوع معقداً وخلافياً ، وأحياناً تمتد جلساتها إلى العاشرة مساءً أيضاً .

كذلك ، تجتمع اللجنة غالباً لنظر قانون الموازنة وغيرها من الموضوعات المعقدة ، وقد يستمر انعقادها حتى صباح اليوم التالى أحياناً حين يجب أن ترفع . وقد تجتمع اللجنة ثلاثين مرة أو أكثر ، على مدى ١٠٠ ساعة أو أكثر ، بينما لا يستغرق نظر المقترحات البسيطة سوى جزء من الجلسة . وبرغم أن لجنة الإصلاح البرلمانى قد أوصت بالآتنعقد الجلسات بعد العاشرة مساءً ، فإن اللجان قد تتجاوز هذه المدة ، وإن كان بمعدلات أقل فى الوقت الحاضر .

إجراءات عمل اللجان

تباشر اللجان عملها بطريقة المناقشات ، سواء كانت لجنة دائمة أو اللجنة العامة للمجلس ، أى على غرار ما يحدث فى الجلسة العامة للبرلمان ، حيث يستطيع أى عضو اقتراح تعديلات على بعض أو كل مشروع القانون محل الدراسة . ويقرر رئيس اللجنة اختيار هذه التعديلات التى تنظرها اللجنة ، وله سلطة تقديرية فى هذا ، بحيث يستبعد أولاً التعديلات غير المناسبة ، ثم يحدد تلك التى تدرج على جدول أعمال اللجنة .

ولهذا، يجب أن يكون التعديل المقترح ملائماً ومنسجماً مع روح المقترح التشريعى محل الدراسة، ولا يكون القصد منه تغيير طبيعته تماماً، كما يجب ألا يكون عاماً أو غامضاً أو صعباً على الفهم للعضو العادى، ولا يمكن أن يتضمن تقرير مسئولية جديدة لم يتضمنها المقترح الأسمى الذى أحاله المجلس إلى اللجنة.

كما يقدر الرئيس أثر التعديلات المقترحة على مدة عمل اللجنة، بحيث لا يختار تعديلات من شأنها تعقيد المناقشات وإطالة مدة عمل اللجنة أكثر من المعقول، كما يقوم رئيس اللجنة بضم التعديلات المرتبطة ببعضها؛ لنظرها معاً خلال الجلسة.

وتتم المناقشة فى اللجنة كالتالى: تنظر اللجنة كل تعديل مقترح بحسب دوره فى جدول الأعمال، ثم يقوم العضو مقدم الاقتراح بإبداء وجهة نظره، ويقوم عضو آخر معارض له بإبداء وجهة نظره، ثم يقوم رئيس اللجنة ببلورة الموضوع فى صيغة سؤال يطرحه على اللجنة، وقد يطلب من الأعضاء التصويت عليه، مع أو ضد الموضوع، . . وهكذا تستمر مناقشة مواد المقترح التشريعى مادة مادة، طالما توجد مقترحات بالتعديل، أو تستمر فى مناقشة المواد مباشرة، ثم يجرى التصويت على المواد والمقترح إجمالاً.

وتأخذ التعديلات المقترحة عدة صور كما تطون لعدة أغراض. فعلى سبيل المثال، قد يهدف العضو من اقتراحه بالتعديل إثارة انتباه الحكومة والمعارضة والرأى العام إذا كان الموضوع مثيراً للجدل، وبالتالي يحقق شعبية لموقفه هذا، وقد يكون الغرض منها استطلاع رأى الحكومة فى التعديل المقترح، أو قد يكون بهدف تحسين الصياغة القانونية فحسب.

وعادة ما يهدف أعضاء المعارضة من مقترحاتهم بالتعديل إلى إحراج الحكومة وإبراز أوجه القصور أو التناقض فى مشروع القانون الذى قدمته الحكومة. أما الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية فقد يكون السبب وراء مقترحاتهم بالتعديل هو معلومات وآراء حصلوا عليها من جماعات المصالح المعنية بموضوع التشريع، أو انعكاساً لآرائهم ومواقفهم السياسية عموماً. وبالنسبة لأعضاء الحزب الحاكم فكثيراً ما يقدمون مقترحات بالتعديل الهدف منها تحسين الصياغة، وأحياناً للتعبير عن تغير

فى وجهة نظر الحكومة لم تستطع تجسيده فى مشروع القانون الأصىلى الذى قدمته للمجلس، فتبادر إلى طرحه خلال مرحلة الدراسة فى اللجنة.

وفى العادة، تحرص الحكومة على مقاومة مقترحات التعديل التى تمس صلب مشروع القانون أو تغير وجهته عن الصورة التى قدمته بها إلى المجلس. وتشير الدراسات إلى أن معظم المقترحات من هذا النوع تسقط فى اللجنة، حتى إن تم تعديلها وتحويل صياغاتها. فعلى سبيل المثال، حدث فى مناقشة اللجنة لمشروع قانون المحاكم الجنائية عام ١٩٩٤ أن قدم الأعضاء أكثر من ٨٠٠ اقتراح بالتعديل، ولم تنظر اللجنة منها سوى ١٥٠ اقتراح فقط، كان من بينها ١٤٥ اقتراح قدمتها الحكومة بنفسها. برغم هذا، حرص الأعضاء على حضور جلسات اللجنة التى زادت على ٢٠٠ جلسة خلال دور انعقاد ٩٥/١٩٩٦، وقضوا ساعات طويلة فى محاولة حشد التأييد لمقترحاتهم بالتعديل، ولم يسانداهم سوى الطواقم البحثية المعاونة لهم، ومصادر المعلومات التى يحصلون عليها من المكتبة ومن بعض جماعات المصالح والهيئات المدنية المتعاطفة معهم أو المهتمة بموضوع التشريع.

وعلى خلاف الأعضاء العاديين، يتمتع زعماء المعارضة بجهاز حزبى منظم وفعال، كما تتمتع الحكومة بقدرات جهاز الخدمة المدنية بأسره. ولهذا يشعر الأعضاء العاديون بالإحباط بسبب عدم قدرتهم الفنية والمعلوماتية على دراسة المقترح التشريعى والتأثير فى مسار بشكل فعال، وموازنة نفوذ الزعماء (من الحكومة والمعارضة) فى جلسات اللجنة. أكثر من هذا، قد يجد الأعضاء العاديون أنفسهم ضائعين فى لعبة التسابق بين الحكومة والمعارضة الرئيسية، حيث تقوم أحزاب المعارضة باستهلاك وقت اللجنة بشكل مبالغ فيه، ثم تضطر الحكومة إلى تفعيل آلية "المقصلة"^(١) حيث تطلب من المجلس وضع حد زمنى لانتهاة أعمال اللجنة، وتحصل على موافقة المجلس بالطبع، ومن ثم تجدد اللجنة نفسها مضطرة إلى الإسراع والانتهاة من أعمالها فى جلسة أو جلستين بما لا يتيح فرصة للأعضاء العاديين لطرح ومناقشة مقترحاتهم بالوجه المناسب.

(١) للتفصيل حول آلية المقصلة، راجع الفصل الخامس - المترجم.

وقد كتب الوزير العمالي في الستينيات، ريتشارد كروسمان، ذات مرة أن "كافة إجراءات عمل اللجان الدائمة هي نوع من الجنون... ، فلا يوجد عمل حقيقي للجان في ظل هذه الأوضاع وإنما مجرد إلقاء خطب وكلمات، غالباً ما تكون معدة سلفاً". كما أجرى بعض المراقبين مقارنة بين النظام البريطاني وما يجرى في برلمانات ديمقراطية أخرى، كالبونديستاج الألماني، وكانوا أكثر انتقاداً للنظام البريطاني من كروسمان.

إلا أن الحقيقة أن عمل اللجان ليس بهذه الصورة المساوية الساخرة التي رسمها كروسمان، لا سيما بالنسبة للموضوعات الاجتماعية. لهذا يجب التفرقة بين نوعين من التشريعات المعروضة على مجلس العموم، أولها: تلك الموضوعات الحساسة سياسياً، وثانيها: الموضوعات العادية، برغم أن المقترحات التشريعية غالباً ما يكون فيها بعض من هذا، وشيء من ذلك. ويرى كثيرون من الباحثين أن النوع الأول من هذا الذي يحتاج إلى نقاش سياسى موسع، على خلاف النوع الثاني.

اللجان الدائمة الخاصة

ينطبق التحليل السابق على طريقة عمل اللجان الدائمة العادية، حيث يميل الأعضاء إلى التعاون من أجل دراسة وإعداد التشريع المطروح أمامهم، ولا يتصرفون كأعضاء أحزاب متخاصمين.

ومنذ عام ١٩٨١، يحدث أحياناً أن يتم تشكيل لجان خاصة لها صفة الاستمرارية، حيث تتولى دراسة نوعية محدودة من التشريعات، فتحال إليها إذا أدرجت على جدول أعمال المجلس. وفي هذه اللجان، يقوم الأعضاء بدراسة المقترح التشريعي كما يحدث تماماً في اللجان الدائمة العادية، ولكن لمدة محدودة لا يجب أن تزيد على أربع اجتماعات (أى حوالى ٢٨ يوماً). ويرأس اللجنة أقدم رؤساء اللجنة الدائمة التي يدخل الموضوع في اختصاصها، أو أحد الأعضاء المختصين بالموضوع. ويقوم رئيس اللجنة بإدارة أعمالها، فيبدأ بالاستماع إلى شرح الوزراء المختصين ومن الخبراء المستقلين على مدى ثلاث جلسات، ثم تبدأ مناقشاتها داخل اللجنة في الجلسة الرابعة، وتقوم بمناقشة نصوص المقترح التشريعي مادة مادة.

وبرغم أن هذه المناقشة التفصيلية للمقترح تتم فى اللجان الدائمة العادية إلا أن اللجان الخاصة الدائمة تكون قد تزودت بمعلومات أكبر وشرح أعمق حول الموضوع، وغالباً ما يتعاون أعضاؤها بسرعة انجاز العمل.

وتوضح دراسات سابقة أن النواب يفضلون هذه اللجان، ولكن المشكلة أنها تختص بعدد قليل من الموضوعات، حتى أنها لم تستلم شيئاً لتدرسه خلال فترة ٨٤-١٩٩٥ على الإطلاق. وفى الفترة من ١٩٩٥ إلى انتخابات ١٩٩٧، انحصرت موضوعات هذه اللجان بالمقترحات التشريعية التى تخص مقاطعة لإسكتلندا فقط. ولعل أطرف التعليقات حول هذه اللجان ما قاله سير باتريك ميهو (وهو لورد حالياً)، وكان المسئول القانونى، ثم وزيراً، ومعنياً بجودة القانون، وقد كان أيضاً مسئولاً عن مشروعى قانونين تم عرضهما على اللجان الخاصة، وأبدى إعجابه بآلية عمل هذه اللجان، فقال:

إنه أمر مدهش كيف تستطيع هذه اللجان جذب اهتمام أعضائها، ودفعهم للتعاون برغم تباين آرائهم والتمسك بانتماءاتهم المتنافسة. وكل هذا يجعل الأعضاء والخبراء يتحدثون أمام هذه اللجان يرون إلى أى درجة يقوم مجلس العموم بعمله على نحو جاد ورفيع، وأنه -على الأقل فى هذه اللجان- ينجز عمله بإتقان.

ومع ذلك، كانت حكومة المحافظين ترى أن هذه اللجان تناسب فقط مع الموضوعات التى تتطلب الالتزام بمعايير الحياد الحزبى والجودة والتخصص الرفيع، وبالتالى لم ترغب فى إحالة معظم مقترحاتها التشريعية إلى هذه اللجان، أى أنها كانت ترى أن سياستها التشريعية تناسب اللجان العادية فقط، بينما كان حزب العمال - فى المعارضة آنذاك - يطالب بإحالة مقترحات تشريعية أكثر إلى هذه اللجان، وبالتحديد الأجزاء الفنية فى الموازنة العامة، وكذلك طالبت لجنة تحديث عمل البرلمان (كما سيلي لاحقاً).

مناقشة تقرير اللجنة

فيما عدا المقترحات التشريعية التى نظرتها اللجنة العامة ولم تقترح تعديلات عليها، فإن كل المقترحات يتم إعداد تقارير عنها بواسطة اللجنة المعنية وتناقش هذه التقارير فى الجلسة العامة، وتسمى هذه المرحلة "نظر الموضوع"

وينظر المجلس المقترح كما عدلته اللجنة ، كما يستطيع إدخال تعديلات إضافية على ذلك ، حيث يستطيع أى عضو اقتراح تعديلات . وغالباً ما ينظر المجلس تقارير اللجان حول الموضوعات الهامة فى فترة ما بعد عيد الفصح (بالنسبة لمجلس العموم) .

وبالرغم من أن المجلس لا يخصص أكثر من جلستين لذات الموضوع ، إلا أن هاتين الجلستين قد تستمران إلى ساعات مبكرة من صباح اليوم التالى ، بسبب العدد الكبير من المقترحات بالتعديل التى يقدمها الأعضاء خلال الجلسة ، وهو ما يعتبر عبئاً ثقيلاً فى نظر الأعضاء غير المهتمين بالموضوع ، ولكنهم يضطرون للبقاء حتى التصويت (نتيجة للالتزام الحزبى) . وفى المتوسط ، نجد أن مجلس العموم يستغرق ما بين ٥-١٠ ٪ من وقته لمناقشة تقارير اللجان حول مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة وحدها .

وتؤكد التقاليد البرلمانية على إتاحة الفرصة لكافة الأعضاء للمشاركة بتعديلات فى المقترح التشريعى المطروح على المجلس ، سواء كان عضواً باللجنة أم لا ، مع ملاحظة أن أعضاء اللجنة فقط هم الذين لهم حق التصويت . أكثر من هذا فإن أعضاء الحزب الحاكم من غير النخبة قد يستغلون مناقشة تقرير اللجنة لطرح تعديلات قد تعبر عن استيائهم من قيادة حزبهم . فإذا تلاقى هؤلاء الأعضاء من الأحزاب المختلفة فقد يفلحون فى إقرار التعديلات التى يقترحونها فعلاً . وقد حدث هذا على سبيل المثال فى عام ١٩٩٤ ، حيث نجح هؤلاء الأعضاء فى فرض قيود أشد على أفلام العنف ، وذلك بصدد مشروع قانون النظام العام ، الذى قدمته الحكومة .

وفى مرحلة مناقشة تقرير اللجنة يمارس رئيس المجلس سلطته التقديرية فى الانتقاء من بين مقترحات التعديل التى أدرجها الأعضاء فى طلباتهم معاً ، وخصوصاً بالنسبة لإمكانية استبعاد التعديلات الجديدة التى تتجاوز ما ورد فى المقترح الأصلى ، وهى نفس القواعد المطبقة فى مناقشات اللجان ، ولكن بدرجة

أكثر صرامة^(١). كما أن الرئيس لا يختار موضوعات سبق للجنة أن ناقشتها وتناولتها في تقريرها حفاظاً على وقت المجلس، إلا إذا أرادت الحكومة اقتراح تعديلات طارئة عند مناقشة التقرير.

وبالنسبة للأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية فنادرًا ما تتاح لهم الفرصة لعرض مقترحاتهم بالتعديل، فيما يرونه انحيازاً ومعاملة تفضيلية لأعضاء الحكومة وقيادات المعارضة. وعلى كل حال فمن الضروري الالتزام بالقواعد حتى لا تطول مدة مناقشة التقرير عن الحد المعقول.

وتختلف إجراءات مناقشة اللجنة في الجلسة العامة عنها في اللجنة العامة للمجلس، حيث يتولى رئيس المجلس إدارة مناقشات الجلسة العامة. كما أن المجلس لا يناقش المقترح التشريعي مادة مادة؛ لأن تلك العملية تكون قد تمت فعلاً في اللجنة، وإنما يناقش المقترح ككل، وبالتحديد كما رأته اللجنة، كما يناقش مقترحات الأعضاء والحكومة بإدخال تعديلات عليه.

ومن الملاحظ أن أغلب المقترحات بالتعديل التي يناقشها المجلس تقدمها الحكومة، وصلت، مثلاً، إلى ٢١١ مقترح من إجمالي ٢١٢ مقترح عند مناقشة قانون النظام العام وقانون العقوبات عام ١٩٩٤، وكذلك ٧ مواد جديدة من إجمالي ١٠ مواد جديدة ناقشها المجلس.

القراءة الثالثة

يقوم المجلس خلال القراءة الثالثة بمناقشة المقترح التشريعي في آخر صورة، تمهيداً لتمريره وتصديق مجلس العموم عليه. وفي عام ١٩٦٧ كان هناك مقترح بإصلاح هذا النظام بإلغاء هذه المرحلة الأخيرة بالنسبة للمقترحات التشريعية العادية، ولكن تم رفضه.

(١) يقصد أن رئيس الجلسة يستخدم سلطته التقديرية في انتفاء بعض المقترحات وإعطاء الكلمة لأصحابها، نظراً لكثرة الطلبات ومحدودية مدة الجلسة، ولكنه يراعى التوازنات والتقاليد البرلمانية - المترجم .

وخلال القراءة الثالثة ينشط الأعضاء المعنيون بالموضوع، والذين بذلوا جهداً فى مرحلته السابقة. وقد تحتد الخلافات والمناقشات فى هذه المرحلة بالنسبة للمقترحات الخلافية، وربما يتم التصويت كثيراً خلالها، ثم أخذ الرأى النهائى عليها.

ونادراً ما تسقط المقترحات التشريعية فى مرحلة القراءة الثالثة، برغم وجود استثناءات، مثل رفض مشروع قانون الأشغال المحلية فى مقاطعة إستكلندا عام ١٩٧٧، وعموماً لا تستغرق هذه المرحلة وقتاً طويلاً، إذ لم يزد عن ١٣ ساعة خلال دور ١٩٩٦/٩٥ فى مجلس العموم، ولم تستغرق مناقشة أخطر مشروعات القوانين خلالها مدة تزيد عن ساعة واحدة. ونادراً جداً ما استغرق المجلس يوماً كاملاً فى موضوع واحد، مثلما حدث فى تعديلات اتفاقية الوحدة الأوربية عام ١٩٩٣

الجدول الزمنى للتشريع

بناءً على توصية لجنة الإجراءات عام ١٩٧٧، استقر مجلس اللوردات على برنامج زمنى للتشريع كالتالى: عطلتان أسبوعيتان بين تقديم المقترح التشريعى والقراءة الثانية، ثم ١٤ يوماً بين القراءة الثانية ومرحلة اللجنة، ثم ١٤ يوماً بين مرحلة اللجنة ومناقشة تقريرها فى المجلس، ثم ثلاث جلسات بين مناقشات تقرير اللجنة والقراءة الثالثة (والأخيرة).

أما فى مجلس العموم فهناك تقاليد وسوابق جرى عليها فى ترسيم سيناريو حياة التشريع. وفى هذا المجال، تمارس الحكومة تأثيراً كبيراً، وتستطيع الإسراع بالتشريع بدرجة يشتكى منها أصحاب المقاعد الخلفية والمعارضة، ويرون أن ذلك يقيد قدرة المجلس على المراقبة والتدقيق فى التشريع.

وفى عام ١٩٨٥، أوصت لجنة الإجراءات بتعديل اللائحة الداخلية لمجلس العموم؛ لكى تصبح إجراءات التشريع كالتالى: أسبوعان بين القراءة الأولى والثانية، وعشرة أيام بين مرحلتى القراءة الثانية وعمل اللجنة من ناحية ومرحلتى انتهاء عمل اللجنة ومناقشة تقريرها من ناحية أخرى. ولكن المجلس لم يقرر هذه

التوصية. وفى الواقع العملى، يدرك المجلسان أن بعض التشريعات تحتاج وقتاً أطول، والآخر يمكن الإسراع به.

وفى الحالات القومية الطارئة يمكن تمرير التشريع بالكامل فى يوم واحد، ومن أمثلة ذلك تعديل قانون معايرة الذهب الذى قدمته الحكومة للمجلسين عام ١٩٣١، وأقره المجلسان فى نفس اليوم، ثم أصدرته الملكة بعد ظهر اليوم ذاته. وهناك تشريعات استغرقت بضعة أيام قليلة، مثل قانون أيرلندا الشمالية عام ١٩٧٢ الذى أقر الحكم المحلى لهذه المقاطعة واستغرق أيام الاثنين إلى الأربعاء فى ذات الأسبوع، وكذلك قانون حظر الكحوليات فى المباريات الرياضية عام ١٩٨٥، الذى استغرق أقل من شهر. وفى عام ١٩٩٤، صدقت الملكة على قانون اختصاص شرطة النقل بعد ثلاثة أيام من إقراره فى مجلس العموم، وكذلك قانون مكافحة الإرهاب عام ١٩٩٦ الذى قدمته الحكومة ٢ أبريل وأصبح قانوناً فى اليوم التالى.

وبالنسبة للتشريعات البسيطة والمحدودة (كتعديل بعض المواد فى قانون قائم) فإن مدتها تختلف كثيراً حسب أهميتها ودرجة الاختلاف الحزبى بشأنها. فعلى سبيل المثال قد يستغرق الموضوع بضع دقائق فى كل مرحلة من مراحل تشريعه أو حتى يمر دون مناقشة، ومن ذلك قانون المسابقات الذى أقره مجلس العموم دون مناقشة إطلاقاً، واستغرق مجلس اللوردات لإقراره ٢١ دقيقة فقط. وعموماً، فإذا لم يكن موضوع التشريع حيويًا، وإنما كان هامشيًا، فإنه يستغرق مدة أطول بسبب تأجيله فى المراحل المختلفة، وانتظار وقت فراغ لنظره.

ومن ناحية أخرى فإن "توقيت" نظر التشريع له دلالة كبيرة، حيث نجد أن الموضوعات الخلافية والجوهرية يتم إدراجها فى أفضل أوقات دور الانعقاد. أخيراً، فقد يستغرق البرلمان سنوات لإقرار بعض التشريعات. وعلى سبيل المثال توضح الرسومات التالية المراحل الزمنية التى استغرقها قانون خصخصه صناعة الغاز، كحالة نموذجية.

مراحل تشريع قانون خصخصة صناعة الغاز





* ١٧ مارس ١٩٨٦ : تقرير اللجنة فى مجلس العموم .
* ٢٦ مارس ١٩٨٦ : القراءة الثالثة للمشروع فى مجلس العموم
* ١٠ أبريل ١٩٨٦ القراءة الثانية فى مجلس اللوردات .
* ٢٤ أبريل إلى ٩ يوليه ١٩٨٦ : مناقشة اللجنة للمشروع وإعداد تقريرها ومناقشته فى عشرة أيام .
* ١٧ يوليه ١٩٨٦ : القراءة الثانية للمشروع فى مجلس اللوردات .
* ٢١ يوليه ١٩٨٦ : مجلس العموم يناقش ويقر تعديل مجلس اللوردات على المشروع .



* ٢٥ يوليه : تصديق الملكة على القانون .
* خلال النصف الأول من ١٩٨٦ : إعلانات عن طلب مشترين لأسهم الشركة .
* ١٨ أغسطس ١٩٨٦ : تأسيس مكتب إدارة إمدادات الغاز .
* ٢٤ أغسطس ١٩٨٦ : تفكيك شركة الغاز البريطانية المملوكة للدولة وتأسيس شركة غاز بريطانية كشركة مساهمة .



* نوفمبر ١٩٨٦ : إصدار أسهم شركة الغاز فى البورصة .

وبالنسبة للتشريعات الحساسة والخلافية فإن مدة المناقشات تكون أطول ؛ لأن الأعضاء يكون لديهم آراء محددة يريدون التعبير عنها وربما إدراجها فى المقترح التشريعى ، ولأن المعارضين للموضع سوف يعتمدون إطالة مدة مناقشته لتعطيله . ويخطط أعضاء المعارضة بدقة لتعطيل المقترحات التشريعية التى تقدمها الحكومة ولا

يوافقون عليها. ولكن الحكومة لديها وسائل مضادة لهذا التكتيك، أهمها استخدام سلطة الأغلبية في اقتراح قفل باب المناقشة في مجلس العموم أو في اللجان (كما سبق وصفه في الفصل الخامس من الكتاب).

أما الوسيلة الحاسمة الأخرى التي تستخدمها الحكومة، فهي "المقصلة" أو ما يسمى رسميًا "تحديد مدة المناقشة" في مجلس العموم لأي موضوع على جدول الأعمال. ففي أواخر القرن التاسع عشر، استطاع عدد من نواب أيرلندا تعطيل أعمال المجلس لعدة جلسات إصراراً منهم على الدعوة إلى تحقيق الحكم المحلي لأيرلندا. وأدرك البرلمان ضرورة حماية حق الأغلبية، وناقش طلباً بتحديد مدة المناقشة -برغم تحفظات البعض- وأقر ما يسمى شعبياً "المقصلة". وقد تم تطوير هذه الآلية عبر السنوات، وهي تسمح للمجلس بإصدار قرار يحدد مدة مناقشة أى موضوع في الجلسة العامة أو في جلسات اللجان. ويقدم الاقتراح إلى مجلس العموم ويناقشه لمدة نحو ثلاث ساعات، فلو وافق عليه، لم تعد أساليب التعطيل نافعة للمعارضين، حيث يستوجب على اللجنة والمجلس الانتهاء من نظره في مدة محددة سلفاً، وبصرف النظر عن عدد التعديلات التي يستطيع نظرها خلال تلك المدة، وحتى إن لم يستطع دراسة كل بنود التشريع بدقة كافية.

إلا أن استخدام آلية "المقصلة" قد يثير انتقادات واسعة داخل وخارج المجلس، حتى أصبحت الحكومة حذرة جداً في استخدامها، حيث مارستها حوالى ٧٠ مرة فقط خلال قرن تقريباً (من عام ١٨٨١ إلى عام ١٩٧٠). ومع ذلك، فبعد عام ١٩٧٠ بدأت تستخدمها بكثرة، بمعدل ثلاث أو أربع مرات خلال دور الانعقاد الواحد. وهذه الآلية استثناء على مبدأ المناقشات البرلمانية، وقد يؤدي استخدام الحكومة لها إلى تقييد حق المعارضة في المشاركة.

وهناك جدل حاد بين الحكومة والمعارضة حول استخدام المقصلة في التشريعات الجوهرية سواء في المجلس أو في اللجان، حتى أنها تستخدم في بداية مناقشة التشريع أحياناً، مما أصبح يزيد الهوة بين قيادات الأحزاب الكبيرة في مجلس العموم اعتباراً من دور ٩٣/ ١٩٩٤، ومع ذلك فإن المعارضة تسرف أيضاً في

استخدام تكتيك التعطيل وإطالة أمد التشريع . وقد يؤدي المقصلة إلى تركيز النقاش وموضوعيته ، واختصار التكرار فى المناقشات .

وعلى سبيل المثال ، استخدمت الحكومة آلية المقصلة عند طرح مشروع قانون "الخصوبة البشرية" عام ١٩٩٠ ، وأكد رئيس المجلس أن ذلك يساعد المجلس على تركيز مناقشاته ولا يقيدھا إطلاقاً ، وحدث ذلك أيضاً فى مشروع قانون الموازنة عام ١٩٩٧ .

وقد طالب بعض الأعضاء بما أوصت لجنة الإجراءات عام ١٩٨٥ ، وهو تحديد الجدول الزمنى للتشريعات فى بداية دور الانعقاد . والمنطق وراء هذا الاقتراح هو إدراك أن المقصلة تمنع المعارضة من التعطيل ، وتتيح للحكومة تمرير سياستها التشريعية حينما تريد ذلك ، وبالتالي لن يكون اهتمام المجلس بكل التشريعات متوازناً . ويتضمن الاقتراح تشكيل لجنة تمثل كل الأحزاب وتقوم بتحديد الجدول الزمنى للتشريعات الخلافية . وبرغم تأييد عديد من الأعضاء للفكرة فقد رفضتها الحكومة وقيادات المعارضة عندما طرح الموضوع على المجلس للتصويت فى فبراير ١٩٨٦ ، وسقط بأغلبية ٢٣١ صوت ضد ١٦٦ فقط . ولهذا ، عدلت لجنة الإجراءات من المقترح ؛ لينصب فقط على إجراءات اللجان الدائمة .

ثم عادت اللجنة لدراسة الموضوع عام ١٩٩٢ ، ووجدت أن أغلب الأعضاء يفضلون وضع جدول زمنى لكل التشريعات ، بما فيها تلك التى تقدمها الحكومة ، وأوصت بذلك . وحالياً يتم تطبيق تلك التوصية بشكل غير رسمى ، وبالتفاهم بين الأحزاب الكبرى مع تقليل لجوء الحكومة لاستخدام المقصلة بقدر الإمكان . ويبدو أن هذا التفاهم قد نجح فى فترة ٩٥-١٩٩٧ ، باستثناء تحفظ بعض أعضاء المعارضة وأحزاب الأقلية الذين لم يلتزموا بجدول زمنى لم يشاركوا فى وضعه أصلاً .

اقتراحات لجنة تحديث العمل البرلمانى

اهتمت اللجنة بمسألة الجدول الزمنى للتشريع ، وحاولت التوصل لاقتراح وسط بين آلية المقصلة من ناحية والاعتماد فقط على أسلوب التنسيق غير الرسمى بين الأحزاب الكبرى من ناحية أخرى ، وأوصت اللجنة بطريقة وسط تسمى

"البرمجة" . وتقضى تلك الطريقة بتحديد المقترحات التشريعية الهامة ، ثم مناقشة مداها الزمني بالطرق العادية ، بشرط أن تتاح الفرصة لمشاركة كل الاتجاهات الحزبية ، وكذلك الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية بالمجلس . بعد هذا ، تقدم الحكومة اقتراحاً بتحديد اللجنة التى سيحال إليها الموضوع و "البرنامج" الزمني لدراسته ونظر تقرير اللجنة فى الجلسة العامة ، أى تقدم برنامجاً للتشريع بعد مرحلة القراءة الثانية ، ويكون هذا البرنامج قابلاً للمناقشة والتعديل . وتستطيع اللجنة التحرك فى إطار هذه المدة الزمنية ، وتقوم بدورها بتحديد "البرنامج الزمني" للجنة المصغرة الفرعية التى تدرسه . . وهكذا يكون البرنامج الزمني للتشريع قد اتضح للجميع منذ البداية .

كما قدمت اللجنة المذكورة اقتراحات أخرى تتعلق بمراحل التشريع المختلفة ، من أجل زيادة قدرة المجلس على التشريع الجيد ، خلال مدة معقولة أيضاً . كما اقترحت اللجنة أن تقوم لجنة خاصة أو أحد اللجان النوعية الدائمة لدراسة الموضوع لمجرد الإعلان عنه رسمياً . ويمكن اعتبار اللجنة الخاصة فى هذه الحالة كأنها "لجنة للقراءة الأولى" . كما رأت اللجنة تيسير إجراءات التشريع بالنسبة للموضوعات التى ليست محل خلاف جوهري ، والسماح لكل أعضاء المجلس بالحضور والمشاركة فى مناقشات هذه اللجان عموماً . وفيما يتعلق بدور اللجان اقترحت لجنة التطوير مزيداً من اللجوء إلى تشكيل لجان دائمة خاصة ، ولجان مؤقتة ، والفصل بين اللجنة العامة للمجلس من ناحية واللجان النوعية الدائمة من ناحية أخرى .

ومن أجل الاستخدام الأمثل للوقت داخل اللجان ، اقترحت لجنة التطوير ضرورة وجود اتفاق عام بين الأعضاء لضمان مناقشة كل مكونات التشريع المطروح ، مع تغيير مسار المناقشات ؛ لكى تبدأ بدراسة الفكرة أو المبدأ الذى تنطلق منه مواد المشروع قبل مناقشة التعديلات المقترحة عليه . كما أزال اقتراح اللجنة العديد من القيود حول مدة الجلسة وعدد جلسات هذه اللجان الخاصة ، ومكّن رئيس اللجنة من تحديد مدة الكلام للأعضاء . وبالنسبة لمرحلة مناقشة تقرير اللجنة فى الجلسة العامة ، أوصت لجنة التطوير بإعادة انعقاد اللجنة التى أعدت التقرير مرة أخرى لدراسة مقترحات الحكومة بالتعديل . على أن تقوم اللجنة بالانعقاد مرة

أخرى لدراسة التعديلات غير الخلافية التي يقترحها مجلس اللوردات . كما دعت لجنة التطوير إلى تفعيل دور اللجان النوعية الدائمة فى مراقبة تنفيذ التشريع بعد إصداره، واقترحت توفير وسائل فنية لدى اللجان لدراسة تنفيذ الحكومة للقوانين، ومتابعة ذلك حتى بعد انتهاء دور الانعقاد . ولكن لم تذكر اللجنة أى مقترحات لتعديل مسار التشريع بالنسبة للمقترحات بقوانين التى يقدمها الأعضاء، أو بالنسبة لنظام مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة، كما سوف يأتى لاحقاً .

وتعتمد مقترحات لجنة التطوير عموماً على الإجراءات الحالية فى البرلمان البريطانى . ومع ذلك يلاحظ أن العديد من هذه المقترحات يمكن تطبيقها بدون تعديل اللائحة الداخلية فى مجلس العموم أو فى مجلس اللوردات . والجديد فى هذه المقترحات لتطوير العمل البرلمانى أنها مرنة وتهدف إلى تحسين نوعية التشريع وزيادة قدرة الرقابة البرلمانية على عملية التشريع . وعلى ضوء هذا المبدأ يمكن لمجلس العموم اتخاذ خطوات كبيرة لتفعيل دوره فى محاسبة السلطة التنفيذية .

وقد أقر مجلس العموم تقرير لجنة التطوير بعد مناقشات طويلة فى يوم ١٣ نوفمبر ١٩٩٧ ، برغم أنه لن يتم إدخال أى تعديل فى اللائحة الداخلية لمجلس العموم فى ذلك الوقت . ومع ذلك فإن قوانين الحكم المحلى فى إسكتلندا وويلز خضعت لبرنامج زمنى محدد، وكانت موضوعاً لاهتمام بالغ فى اللجان التى درستها .

وعلى سبيل المثال، توسعت اللجنة المالية لدراسة مشروع قانون بنك إنجلترا، بينما قررت اللجنة الزراعية إجراء تحقيق شامل فى معايير صلاحية الغذاء، بما فى ذلك مراقبة التشريعات المقترحة فى هذا المجال، ومتابعة تنفيذ القوانين .

وبالنسبة لدور المجلس فى متابعة تنفيذ القوانين بعد إصدارها، فإنه يلقى اهتماماً وتأيداً كبيراً لدى النواب، حيث يستطيعون معرفة آثار تنفيذ القوانين من خلال ردود أفعال المواطنين فى دوائرهم الانتخابية، وبالتالي يستطيع النواب نقل ردود الأفعال هذه إلى الوزراء، مما يفتح الباب لمناقشة تعديل القانون . وربما أهم الأمثلة العملية على ذلك هو قانون مؤسسة دعم الطفولة .

مجلس اللوردات

يمكن أن يتجه المقترح التشريعي أولاً إلى مجلس العموم أو إلى مجلس اللوردات، إلا أنه يجب أن يمرّ في المجلسين حتى يعرض على الملكة للتصديق عليه وإصداره. فإذا بدأ المقترح التشريعي في مجلس العموم ثم أقره خلال المراحل المختلفة، قام بإرساله إلى مجلس اللوردات. أما المقترح الذي يبدأ في مجلس اللوردات، فسوف يمر بالمراحل المختلفة به أولاً فإذا عبرها يتم إرساله إلى مجلس العموم للقيام بنفس العملية. وعلى خلاف الحال في الكونجرس الأمريكي، لا يبدأ المجلسان نظر نفس الموضوع في نفس الوقت، فيما عدا حالات استثنائية تتعلق بتشريعات بسيطة ومتكررة.

ويخصص مجلس اللوردات قسمًا كبيراً من وقته في المناقشات التشريعية. وتتم معظم مراحل التشريع في الجلسة العامة بمجلس اللوردات، على خلاف مجلس العموم الذي يحيل الموضوعات إلى اللجان التي تستغرق بدورها وقتاً أكبر في مناقشة التشريع. ولهذا نجد أن أكثر من نصف مدة جلسات مجلس اللوردات تعالج قضايا تشريعية، بينما تقل النسبة إلى الثلث في مجلس العموم.

ومن الناحية الإجرائية، يتشابه مجلس اللوردات مع مجلس العموم في خطوات التشريع، التي تبدأ بالقراءة الأولى ثم القراءة الثانية مع التركيز في الموضوع، ثم التعديلات التفصيلية في داخل اللجان وإعداد تقرير عن الموضوع يعرض على المجلس، ثم المناقشة الإضافية في مرحلة القراءة الثالثة. ولكن هذا التشابه ظاهري أكثر منه موضوعياً، حيث إن الطابع العام في مناقشات وإجراءات عمل مجلس اللوردات هو أنها أكثر مرونة وأقل قيوداً بالمقارنة مع مجلس العموم، على الأقل اعتباراً من أواخر القرن التاسع عشر.

ولعل الاختلاف الأساسي في هذا المجال يتمثل في دور اللجنة العامة في مجلس العموم في دراسة المقترحات التشريعية. فعلى مدى أعوام كثيرة، كانت الوسيلة الوحيدة لنظر الموضوع بواسطة لجنة وليس عن طريق الجلسة العامة هي إنشاء لجنة خاصة تكون مرتبطة باللجنة الأصلية التي تنظر الموضوع. ولكن هذا النوع من

اللجان الفرعية لا يلقي تقديرًا حقيقيًا فيما عدا دوره في نظر المقترحات التشريعية الهامشية. ولهذا فإن قيمة هذه اللجان في اختصار عملية التشريع وتوفير وقت المجلس تعتبر محدودة للغاية. والمشكلة الرئيسية في هذه اللجان الفرعية أنها لن تعمل خارج إطار التوازنات والانقسامات الحزبية والسياسية المختلفة داخل المجلس، على الأقل في الوقت المعاصر، وبالتالي سوف تتأثر مواقف الأعضاء عند التصويت بهذه الانقسامات الحزبية. ومنذ عام ١٩٦٨، لم تدرس هذه اللجان الخاصة سوى تسع مقترحات تشريعية فقط.

ومنذ عام ١٩٩٥، أمكن للمجلس نظر المقترح التشريعي بواسطة اللجنة الموسعة للمجلس. وهذه اللجنة تدرس المقترح والتعديلات المقدمة عليه بالطرق العادية، ويستطيع كل اللوردات حضور هذه المناقشات والمشاركة فيها، بدون التأثير بالانقسامات الحزبية. وفي دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦ وحده تمت إحالة خمسة مقترحات تشريعية إلى هذه اللجنة.

وبالرغم من أن اللجنة تهتم حاليًا بالمشروعات الهامشية وغير الخلافية، فإنها استطاعت ترشيد استخدام الوقت وتوفير وقت الجلسة العامة للمجلس. وفي الحقيقة، كان ذلك هو الغرض من تشكيل مجموعة دراسة إجراءات العمل البرلماني في مجلس اللوردات عام ١٩٩٤، التي سميت "لجنة ريبون"، وأوصت بتعديل إجراءات التشريع في مجلس اللوردات بما يتناسب مع مقترحات التطوير التي قدمتها لجنة تحديث العمل البرلماني في مجلس العموم.

ومنذ عام ١٩٩٤، تبنى مجلس اللوردات بعض مقترحات التطوير في عمل اللجان، بحيث تستطيع اللجان إجراء تحقيق واسع في الموضوع خلال ثمانية وعشرين يومًا من تشكيلها. وبعد ذلك، تقوم اللجان بنفس إجراءات عمل اللجنة التشريعية.

ومنذ عام ١٩٩٦، قام المجلس بإحالة ثلاثة مقترحات تشريعية تتعلق بمقاطعة إسكتلندا، وذلك إلى اللجنة الخاصة بشئون إسكتلندا، وهي لجنة فرعية خاصة. وقامت هذه اللجنة بالاستماع إلى وجهات النظر المختلفة، ثم أعدت تقريرها وقدمته إلى المجلس، حيث قام المجلس بإحالة الموضوع إلى اللجنة النوعية المختصة.

ويجوز دائماً إحالة أى مقترح تشريعى إلى أحد اللجان الخاصة، وذلك خلال أى مرحلة ما بين القراءة الثانية والقراءة الثالثة، بل عادةً بعد القراءة الثانية، حتى تقوم اللجنة بدراسة جدوى المقترح وإعداد تقرير عنه. وتقوم اللجنة بإجراء دراسة متعمقة فى الموضوع وتقدم تقريرها متضمناً أهم التحفظات والشروط والتوصيات التى تتعلق بالمقترح التشريعى وما إذا كانت اللجنة توصى بنظر المجلس له أم لا، والتعديلات التى ترى إدخالها عليه. ومن أجل الاستمرار فى التشريع، يتم إحالة المقترح التشريعى إلى اللجنة العامة فى النهاية من أجل نظره. وهذا الإجراء يستخدم عادةً من أجل مناقشة القضايا الخلافية التى تتضمنها المقترحات بالتعديل التى يقدمها للأعضاء، ومنها على سبيل المثال قانون الكلاب الخطرة عام ١٩٩٥.

وعلى أى حال، وبرغم الجهود المضنية فى التسعينيات من أجل الإسراع بالعملية التشريعية خارج الجلسة العامة، فهناك ميل لاختصار دور اللجان النوعية أو تقليله وإحالة الموضوع إلى اللجنة العامة للمجلس.

والاختلاف الثانى بين الإجراءات التشريعية فى مجلس العموم ومجلس اللوردات يتعلق بدور رئيس المجلس، حيث إن رئيس مجلس اللوردات لا يقوم باختيار بعض مقترحات التعديل التى يقدمها الأعضاء لإدراجها فى جدول الأعمال، وإنما يتيح لكافة الأعضاء عرض مقترحاتهم.

أما الاختلاف الثالث فيتمثل فى عدم وجود مقفلة، وبالتالي يمكن أن تطول اجتماعات اللجان والمجلس إلى أى حد ممكن. ولحسن الحظ، فإن أعضاء مجلس اللوردات يحسنون استخدام حقهم التشريعى فى معظم الأحوال. ويدرك معظم أعضاء مجلس اللوردات، وخصوصاً زعماء الأحزاب، أن الصلاحية الكبيرة لمجلس اللوردات فى مناقشة مختلف المقترحات التشريعية للأعضاء لا يجب إساءة استخدامها، وإذا فعل ذلك بعض الأعضاء أو الأحزاب فإن ذلك سيضر بالمجلس ككل.

وهناك اختلاف جوهري آخر يتمثل فى أن مجلس اللوردات من الممكن أن ينظر مقترحات بالتعديل حتى فى مرحلة القراءة الثالثة للتشريع. والغرض الرئيسى من

تقديم مقترحات فى هذه المرحلة هو غالباً توضيح المسائل الغامضة المتبقية فى التشريع ، أو تحسين الصياغة أو تمكين الحكومة من حسن تنفيذ القانون بوجه عام . ولا يجوز فى مرحلة القراءة الثالثة إثارة قضية تمت مناقشتها واتخاذ قرار فيها خلال المراحل السابقة للعملية التشريعية . وبعد كل مقترح تشريعى ، يناقش المجلس طلباً حول اتخاذ قرار بالموافقة عليه ، وهكذا حتى نهاية مواد التشريع .

ومنذ عام ١٩٩٢ ، استطاعت لجان مجلس اللوردات مناقشة كل المقترحات التشريعية التى قدمتها الحكومة وقدمها الأعضاء ، وهو ما أكدته تقرير اللجنة الخاصة حول الشكوى من تقييد حرية الأعضاء فى ممارسة صلاحياتهم ، وما إذا كانت هذه الصلاحيات مقيدة بأى صورة من الصور ، وخصوصاً من جانب الحكومة . كما يتضمن تقرير هذه اللجنة الذى تقدمه سنوياً إلى مجلس اللوردات دراسة للممارسات البرلمانية بوجه عام .

وعادةً ما يوافق مجلس اللوردات من حيث المبدأ على كل المقترحات التشريعية المعروضة عليه^(١) ، والتى تتمثل فى مشروعات قوانين تقدمها الحكومة وترفق بها مذكرة إيضاحية . ثم تأتى مرحلة القراءة الأولى ، ثم إحالة الموضوع إلى اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه بسرعة ، حتى يستطيع المجلس اتخاذ قراره بشأن السير فى إقرار هذا التشريع من عدمه . ولا توجد اللجنة العامة ذات النفوذ الكبير فى مجلس اللوردات على غرار ما يوجد فى مجلس العموم .

ومن الجدير بالذكر أنه لا توجد فى مجلس اللوردات أى أفضلية تتمتع بها مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة على المقترحات بقوانين التى يقدمها اللوردات . ومن الناحية الشكلية تتمتع مشروعات الحكومة بأولوية على مقترحات الأعضاء ، ولكن هذه الأفضلية مجرد تقليد شكلى ، حيث يستطيع الأعضاء تقديم أى عدد من المقترحات وضمن أن ينظرها المجلس ، وبالتالي لا تمارس الحكومة

(١) يقصد لأنها غالباً مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة ، وبما أن الحكومة هى «حكومة جلالة الملكة» وأن مجلس اللوردات هو من صنع الملكة ، فسوف يعتذر أن يرفض المجلس البرنامج التشريعى لحكومة الملكة . ولكن يمكن لمجلس اللوردات رفض المشروع ، باعتباره أحد مجلسى البرلمان ، كما سنرى حالاً . المترجم .

سلطة حقيقية على عدد المقترحات بالتعديل التي يقدمها الأعضاء في الجلسة العامة للمجلس. والحكومة غير منزوعة من هذا، لأنها ببساطة تستطيع إجهاض أى تعديل يقدمه أى عضو من مجلس اللوردات إذا فشلت في معارضته، وذلك عندما يحال إلى مجلس العموم، حيث تتمتع هناك بالسلطة والنفوذ الحقيقيين.

ومن ناحية أخرى، فإن إجراءات العمل البرلماني في مجلس اللوردات تتيح مزايا أكبر للأعضاء العاديين - أصحاب المقاعد الخلفية - في المشاركة في كافة أعمال المجلس، وعدم الخضوع لتأثير القيادات الحزبية، ومواجهة مصاعب ضيق فرص الكلام التي يعاني منها أعضاء مجلس العموم. وبإضافة هذه المزايا إلى الاستقلال السياسي والحزبي الكبير الذي يتمتع به أعضاء مجلس اللوردات، يمكن لنا تصور قدرة المعارضة التي يمكن أن يقدمها اللوردات للحكومة المنتخبة، إلى حد إدخال تعديلات جوهرية على مشروعات القوانين التي تقدمها هذه الحكومة.

وكما رأينا، فإن مجلس اللوردات كثيراً ما انتقد سياسات الحكومة، كما حدث بين عام ١٩٧٩-١٩٩٧، عندما انتقد المجلس سياسة الحكومة بشكل حاد. وخلال فترة حكومة المحافظين في الفترة من ١٩٧٠-١٩٧٤، رفض مجلس اللوردات مشروعات قوانين حكومية أكثر من ٢٦ مرة، ثم زادت هذه الحالات بشكل كبير في الفترة من ١٩٩٧-١٩٩٧.

دور الانعقاد	عدد مرات خسارة الحكومة ورفض مقترحاتها
١٩٧٩-١٩٨٣	٤٥
١٩٨٣-١٩٨٧	٦٢
١٩٨٧-١٩٩٢	٧٢
١٩٩٢-١٩٩٧	٥٦

ومن الملفت للنظر أن معظم التعديلات التي اقترحها اللوردات قبلتها الحكومة عندما أتى التشريع إلى مجلس العموم، سواء كما هي أو بتعديلات إضافية. ولكن إذا رفضت الحكومة مقترحات من مجلس اللوردات عندما تناقشها في مجلس العموم فنادرًا ما يصير مجلس اللوردات على موقفه عندما يعود إليه الموضوع لإعادة

النظر فيه مرة أخرى . وخلال دور انعقاد ١٩٨٤ / ١٩٨٥ ، على سبيل المثال ، تعرضت الحكومة إلى ١٧ مرة تخسر فيها في مجلس اللوردات ، من بينها ١٦ مرة تتعلق بتعديلات على مشروعات القوانين ، وحالتان رفضت الحكومة فيهما مقترحات اللوردات عندما جاء الموضوع إلى مجلس العموم وأصر مجلس اللوردات على موقفه فخسرت الحكومة أمام إصراره . (انظر الفصل التالي الذي يصف إجراءات التشريع عندما يختلف مجلس العموم مع مجلس اللوردات) .

كذلك ، فإن بعض مقترحات التعديل التي يقدمها اللوردات قد أدت إلى تعديلات جوهرية في مشروعات قوانين وربما في السياسة التشريعية للحكومة ، ومن ذلك على سبيل المثال ما حدث في دور انعقاد ١٩٨٣ / ١٩٨٤ حين استطاع مجلس اللوردات إدخال تعديل جوهرى في قانون التأمينات الخاص بالمعوقين وأصحاب المعاشات ، بحيث استثنى هذه الفئة من شروط قانون البناء والإسكان الصارمة . وفي الحقيقة ، فإن هذا التعديل كان مثلاً على نجاح مجلس اللوردات في نقد وتعديل السياسة التشريعية للحكومة ، حتى أن مجلس اللوردات أصر على موقفه عندما قام مجلس العموم بردّ المشروع إلى مجلس اللوردات مرة أخرى لدراسته وإعادة النظر فيه . ولو أن الحكومة لم ترضخ لموقف مجلس اللوردات ، ما كان من الممكن أن يرى هذا التشريع النور على الإطلاق .

وخلال دور انعقاد ١٩٨٧ / ١٩٨٨ أدخل اللوردات عدداً من التعديلات على قانون إصلاح التعليم ، تتعلق بالحرية الأكاديمية بوجه خاص . كما فعل المجلس ذلك في قانون المدارس خلال دور انعقاد ١٩٩١ / ١٩٩٢ ، حيث جعل من الضروري أن يكون المسئول عن التفتيش على المدارس مخولاً بسلطة اختيار المفتشين على كافة المدارس . وخلال دور انعقاد ١٩٩٤ / ١٩٩٥ أدخل المجلس تعديلات هامة على قانون المعاشات ، حيث أطال مدة المعاش بالنسبة للأرامل بسبب الحرب ، وطبق نفس الميزة بالنسبة للأرامل اللاتي تزوجن مرة أخرى أيضاً . وفى دور انعقاد ١٩٩٥ / ١٩٩٦ أدخل مجلس اللوردات تعديلاً هاماً على قانون الأسرة ، أتاح تقسيم المعاش بين الزوجين في حالة الطلاق ، وأدخل تعديلاً آخر على قانون الإرسال الإذاعى ، بما مكن من إذاعة الأحداث الرياضية على القنوات العادية ، وليس فقط على القنوات المدفوعة .

ويمكن أن تقوم الحكومة بنفسها بإدخال تعديلات على مشروع القانون داخل مجلس اللوردات، وخصوصاً بعد مرحلة القراءة الثانية، إذا شعرت أن هناك انتقادات من مختلف الأعضاء لهذا المشروع. وقد حدث هذا بوضوح فى عدة قوانين خلال التسعينيات، من أشهرها قانون الشرطة البلدية الذى نوقش فى دور انعقاد ١٩٩٣/١٩٩٤ وكذلك فعلت الحكومة بالنسبة لمشروعات قوانين شرطة المرور، وتعيين الشرطة المحلية، والعقود المؤقتة لموظفى البلدية.

والمطالبون بإصلاح مجلس اللوردات ينتقدون المجلس فى أنه لم يواجه سياسة حكومة المحافظين فى فترة ١٩٧٩-١٩٩٧، ولم يكن مهتماً بذلك. وفى الحقيقة، كان يمكن لمجلس اللوردات وقف سياسة الحكومة فى بعض الأحوال، ولكنه لم يكن قادراً على ذلك فى أحوال أخرى. وبصرف النظر عن التركيب السياسى لمجلس اللوردات أو طريقة تشكيله، فيجب أن نتذكر أن هذا المجلس ينظر الى نفسه باعتباره تابعاً لمجلس العموم، وهو كذلك بالفعل. وبالتالي فإن الصلاحيات المتبقية له تعتبر نظرية أكثر منها حقيقية. وفى إطار النظام الدستورى البريطانى الحالى، وبالرغم من أن البرلمان يتكون من مجلسين، فإن هذا النظام سوف يتعرض للشلل والعجز التام إذا أصرّ مجلس اللوردات على منافسة وتحدى مجلس العموم، أو معارضة حكومة الأغلبية.

كذلك، فإن مجلس اللوردات يتميز بالطابع المحافظ، ولهذا من غير المكن تصور وجود أغلبية للحكومة بداخله تساعد على كل قضايها. والحقيقة هى أن الأحزاب السياسية لا تستطيع تحقيق أغلبية مطلقة، بما فيها حزب المحافظين، نفسه فى مجلس اللوردات، ويؤكد هذا تحليل الخبراء السياسيين عموماً، والعديد من مقولات الأعضاء أنفسهم، وكذلك سجلات الحضور. فخلال دور انعقاد ١٩٨٨-١٩٨٩، كان هناك انخفاض واضح فى معدل حضور الأعضاء لمجلس اللوردات. ومن بين الذين يحرسون على الحضور حوالى ١,٤٦٪ اللوردات باللقب، والنسبة الباقية كانوا من اللوردات مدى الحياة، أو بالتعيين بمنحة ملكية. وفقط نسبة ٦,٤٦٪ من كل هؤلاء كانوا من حزب المحافظين، والنسبة الباقية توزعت على

حزب العمال بواقع ١, ٢٢٪، ثم كل من الأحرار وما كان آنذاك الاشتراكيون الديمقراطيون بواقع ٧, ١١٪، ثم الأعضاء المستقلون ١٨٪، وغيرهم ممن شكلوا النسبة الباقية ٧, ١٪.

والعديد من الأعضاء المستقلين ينتمون نفسياً إلى المحافظين، وكذلك في مواقفهم التصويتية، ولكن عندما يرون توحيد أحزاب المعارضة في موضوع ما فإنهم يتجهون إلى هذه الأغلبية، فيقل عدد المحافظين بشكل واضح. أكثر من هذا، فإن الالتزام بين اللوردات يعتبر هامشياً إذا قورن بمجلس العموم.

كما تعتبر قدرة الأعضاء العاديين على المعارضة أعلى في مجلس اللوردات. وهناك عدة أسباب تفسر ذلك منها، أولاً أن اللوردات ليسوا منتخبين، ولهذا لا يتعرضون للمساءلة المباشرة كما هو الحال لمجلس العموم، ولا يتعرضون لضغوط الدائرة الانتخابية أو دواعي الالتزام ببرنامج الحزب. أكثر من هذا، فإن السياسيين المحترفين أقلية في مجلس اللوردات، وربما يكونون أكثر معارضة لأحزابهم في بعض المواقف أيضاً. كذلك، فإن مكافآت العضوية التي يحصل عليها اللوردات أقل كثيراً مما يحصل عليه أعضاء مجلس العموم، وبالتالي فإنهم لا يتأثرون بوجود مصالح مالية تؤثر على سلوكهم التصويتي ولا يخشون من ضياع امتيازات مادية معينة، أى أن الطموح الشخصى والسياسى لأعضاء مجلس اللوردات أقل وضوحاً عنه في حالة مجلس العموم.

والسؤال الذى يطرح نفسه هو، لماذا لم تقاوم حكومة المحافظين التعديلات التى قدمها مجلس اللوردات وكانت تختلف معه فيها؟ فى الحقيقة، فإن بعض الخسائر التى مُنيت بها الحكومة كانت تتعلق بمبادئ وقيم سياسية منتشرة بين عديد من الأعضاء العاديين فى مجلس العموم وحتى من داخل حزب المحافظين نفسه، وداخل رأى العام البريطانى عموماً. ولهذا قبلت الحكومة تلك التعديلات حتى لا تخاطر بفقدان شعبيتها وعدد كبير من مؤيديها داخل وخارج البرلمان.

وكما يحدث فى مجلس العموم، تقبل الحكومة تعديلات من نوع الحلول الوسط حتى تتقدم بعملية التشريع. ويلاحظ أن مختلف الحكومات تتقبل درجة من

الخسائر فى البرلمان فى بعض بنود التشريع المقترح حتى تستطيع تمرير بقية البنود فى الوقت المناسب .

كان ذلك يتعلق بالدور التشريعى المتزايد لمجلس اللوردات فى ظل حكومة المحافظين ، أما ماذا سوف يحدث فى ظل حكومة العمال فهو أمر لا يستطيع أحد تحليله الآن^(١) .

وفى كل الأحوال فإن موقف مجلس العموم سوف يتأثر بالأغلبية الكبيرة التى تتمتع بها حكومة العمال فى مجلس العموم ، ونفس الشئ بالنسبة لرؤساء المعارضة من حزب المحافظين أيضاً . ومع ذلك ، فإن مجلس العموم سوف يشعر أن من واجبه القيام بدراسة متأنية ومتعمقة لكل المقترحات التشريعية لإصلاح النظام الدستورى وبالتحديد ما يتعلق بالدور التشريعى لمجلس اللوردات . وليس من المتوقع أن يسحب مجلس العموم الثقة من حكومة العمال ذات الأغلبية فى أمر يتعلق ببرنامج الحزب ، سواء أعلن عنها فى برنامجها الانتخابى أم لا ، ومن أهم الأمثلة على ذلك موقف مجلس العموم بشأن مشروع قانون الاستفتاء بمقاطعة إسكتلندا ومقاطعة ويلز ، وكذلك مشروع قانون المدارس فى بداية دور انعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨ .

وسوف يكون من المهم متابعة موقف حكومة العمال تجاه هذه المقترحات بتعديل بنود كثيرة فى مشروعات القوانين التى تقدمها إلى مجلس اللوردات عندما تنتقل إلى مجلس العموم . والخبرة الماضية ، مثلما حدث فى دور انعقاد ١٩٧٤-١٩٧٩ ، توضح أن معظم التعديلات التى يقدمها اللوردات وتعارضها حكومة العمال سوف تستطيع الحكومة تجاوزها وإسقاطها فى مجلس العموم . ولكن ، المهم فى سياسة حكومة العمال هى أنها تتلقى بعناية القضايا المهمة التى سوف تسعى للتمسك بها والتعديلات الجوهرية التى اقترحها اللوردات وسوف تقوم بإسقاطها فى مجلس العموم ، كما أنها تجيد اختيار التوقيت واستخدام التكتل الحزبى فى مجلس العموم بمهارة فائقة .

(١) لم يتطرق فى التحليل إلى فترة حكومة العمال الحالية التى تولت السلطة عام ١٩٩٧ - المترجم .

ويلاحظ أن معظم التعديلات التي يقدمها اللوردات ولا تقوم الحكومة بإسقاطها في مجلس العموم هي تعديلات محدودة وليست جوهرية، وإنما تتعلق غالباً بالصياغة. والسؤال هو: إلى أى مدى يستمر مجلس اللوردات على موقفه التشريعي القوي تجاه الحكومة؟. ففي بعض أدوار الانعقاد ذات الكثافة التشريعية، وصل عدد التعديلات التي يقدمها اللوردات إلى ٢٠٠٠ أو ٣٠٠٠ تعديل خلال دور الانعقاد الواحد. إلا أن أغلب هذه التعديلات تتعلق بالصياغة الفنية وليس لها تأثير جوهري على قواعد التشريع، كما أن الحكومة سوف تبادر باستيعاب هذه التعديلات وتقديم مقترحات بإدراجها في مشروع القانون التي تقدمت به عندما يصل إلى مجلس العموم.

وفي أحد الدراسات التي قام بها شل وديمش عام ١٩٩٣، يتضح أن دراسة سيناريو التشريع لثمانية مشروعات قوانين خلال دور انعقاد ١٩٨٨/١٩٨٩، تؤكد أن معظم التعديلات التي أقرها البرلمان كانت بمبادرة من الحكومة نفسها، بالإضافة إلى عدد قليل تم بمبادرة الأعضاء. وهكذا، فمن إجمالي ١١٦٤ تعديل قدمتها الحكومة، قبل المجلس ١١٦١ (أى بنسبة ٩٩,٧٪)، ومن بين ١٠٤٧ تعديل اقترحه الأعضاء من غير أعضاء حزب الحكومة، وافق المجلس على ٦٥ تعديلاً منها فقط (أى بنسبة ٦,٢٪)، والدراسة المتعمقة توضح أيضاً أنه من بين ٦٥ مقترحاً بالتعديل قدمه الأعضاء من خارج حزب الحكومة تم إسقاط فقط ٤ منها من خلال التكتلات الحزبية قبل التصويت، بينما كانت النسبة الباقية تتعلق بتعديلات فنية في الصياغة، ونسبة قليلة منها كانت تتعلق بأمور جوهرية قبلتها الحكومة بدون تصويت. ويلاحظ أيضاً أن أغلب التعديلات التي بادرت بها الحكومة في مجلس العموم كانت استجابة للتعديلات التي اقترحتها اللوردات أو الانتقادات التي وجهوها لمشروع القانون في مجلس اللوردات خلال المراحل السابقة للتشريع.

حالة الاختلاف بين المجلسين: توازن القوة

رأينا في هذا الفصل أن حالة الاختلاف بين المجلسين قد تحدث ولو بنسبة قليلة. والآن سوف نحاول التأمل في أسباب ونتائج هذا الموقف التشريعي، وسوف ننظر أيضاً إلى القيود التي توجد على سلطة مجلس اللوردات في التشريع.

وأى مقترح تشريعى يمر ولو حتى بدون تعديل فى المجلسين لابد له من تصديق ملكى، أو مصادقة رسمية بواسطة الملكة حتى يصبح قانوناً. بعبارة أخرى، فإن مجلس العموم ليس هو السلطة التشريعية الوحيدة، ولا يمتلك الكلمة النهائية فى إقرار القوانين. فأى مقترح تشريعى يمر بأحد المجلسين أولاً ثم يذهب إلى المجلس الثانى، وإذا قدم المجلس الأول تعديلات فسوف ينظرها المجلس الثانى، وإذا قدم المجلس الثانى تعديلات على ما أقره المجلس الأول فسوف يعيد إرسال الأجزاء التى بها تعديلات إلى المجلس الأول لإعادة نظرها من جديد، فإذا وافق المجلسان يصبح المقترح جاهزاً للتصديق الملكى ويتحول إلى قانون، وإذا لم يحدث اتفاق فإن المجلس الثانى يعيد النظر فى التعديلات التى قدمها، ويكون له إما الإصرار عليها وإما التوصل إلى حلول وسط تتفق مع موقف المجلس الأول.

من الناحية النظرية، يمكن أن تتم عملية التفاوض بين المجلسين إلى ما لا نهاية. وفى كل مرة، يتم تبادل الرسائل بين المجلسين، وقد تصبح هذه عملية معقدة للغاية. فعلى سبيل المثال، فى المراحل الأخيرة لمشروع قانون المساكن عام ١٩٨٤، تلقى مجلس العموم الرسالة التالية من مجلس اللوردات:

إن مجلس اللوردات لا يصبر على تعديلاته التى اقترحها على مشروع قانون بناء المساكن، والتى لم يقبلها مجلس العموم، وإنما يوافق مجلس اللوردات على ما توصل إليه مجلس العموم، وبدون تعديل، وهو كذلك لا يصبر على رفض التعديلات التى اقترحها مجلس العموم على التعديلات التى قدمها مجلس اللوردات.

ومع ذلك فقد تحدث خلافات جوهرية بين المجلسين، وتستمر لفترة معينة حتى يتفق المجلسان؛ لكى يجد المقترح التشريعى طريقه إلى التصديق الملكى بعد اتفاق المجلسين عليه. وإذا لم يستطع المجلسان التوصل إلى اتفاق فسوف يتجمد المقترح التشريعى، كما حدث على سبيل المثال فى مشروع قانون تأمين صناعة الطائرات والسفن عام ١٩٧٦.

يحدث الخلاف عندما يصبر كل من المجلسين على موقفه، ومع ذلك، وكما سوف نرى ذلك لاحقاً، فإن مجلس اللوردات يقوم بلعبة خطيرة إذا حاول الإصرار على موقفه طويلاً ضد إرادة مجلس العموم.

كذلك، فإن هناك مجالات تشريعية لا يستطيع مجلس اللوردات لعب دور حقيقى فيها. فخلال الممارسات التشريعية التاريخية، استقر التقليد البرلماني البريطاني على استبعاد سلطة مجلس اللوردات فى تعديل مقترحات تشريعية تتعلق بالإمداد والتموين فى الدولة، مثل ما يتعلق بمشروع قانون الموازنة أو قوانين الضرائب وغير ذلك من أمور مالية. ومع ذلك، فإذا أصر مجلس اللوردات على تعديلاته حول مشروع قانون يتعلق بالشئون العامة بطريقة تتعارض مع جوهر المقترح التشريعى ككل وتكون ضد إرادة الأغلبية فى مجلس العموم إلى درجة تتجمد معها عملية التشريع تماماً أو تجهض المقترح الذى وافق عليه مجلس العموم، فسوف يتم تطبيق القوانين البرلمانية الصادرة عام ١٩١١ و عام ١٩٤٩ لمواجهة تلك الأزمة.

هذه القوانين تهدف إلى ضمان عدم مقاومة المعارضة للحكومة (التي كانت تنتمى لحزب الأحرار وحزب العمال فى هذه الفترات)، بواسطة حزب المحافظين الذى كانت له الأغلبية فى مجلس اللوردات خلال تلك الفترات.

ولعل أشد القيود الواردة فى هذه القوانين البرلمانية تتعلق بمشروعات القوانين المالية. هذه المشروعات التى تنصب على مصادر التمويل الحكومى الهامة، ويجب ألا تخضع للآثار السلبية للاختلاف بين المجلسين. وأهم ما فى الموضوع هو أن مشروعات قوانين الضرائب التى توفر التمويل للحكومة سوف يتم إقرارها بواسطة مجلس العموم أساساً. وسوف نقدم تفصيلاً أكبر لهذا الموضوع فى الفصل السابع من الكتاب.

وبوجه عام، فإن هذه القوانين تعطى لمجلس اللوردات مدة شهر واحد لتمير مشروعات القوانين المالية التى أقرت مجلس العموم، فإذا لم يستطيع مجلس اللوردات الانتهاء من القراءة الثالثة لهذه المشروعات خلال مدة الشهر، يمكن

لمجلس العموم إرسالها مباشرة إلى الملكة من أجل التصديق عليها وبدون موافقة مجلس اللوردات. ومن ناحية أخرى، فإن أى مشروع قانون يتعلق بالخدمات العامة ينظره مجلس العموم ويوافق عليه لا يمكن أن يتأخر مجلس اللوردات فى نظره لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر. وهذه القاعدة يتم احترامها بدقة شديدة، بحيث إذا انتهت مدة الثلاثة أشهر بدون موافقة مجلس اللوردات عليها يمكن إرسالها مباشرة إلى الملكة للتصديق بدون موافقة مجلس اللوردات، فيما عدا مشروعات القوانين التى تتعلق بمدة انعقاد البرلمان أو تأجيل الانتخابات العامة مثلاً. وفى الحالة الأخيرة يجب توافر شرطان، الأول هو مرور عام كامل على الأقل بين القراءة الثانية للمرة الأولى فى مجلس العموم من ناحية والقراءة الثالثة للمرة الثانية فى مجلس العموم من ناحية أخرى، والشرط الثانى هو أن يكون مجلس اللوردات قد تسلم المقترح التشريعى قبل شهر على الأقل من انتهاء دورى انعقاد.

ولعل أبرز تطبيقات هذه القاعدة ما حدث فى مشروع قانون الإجراءات البرلمانية عام ١٩٤٩، الذى خفّض مدة النظر المتاحة لمجلس اللوردات من عام كامل إلى ثلاثة أشهر، على خلاف ما كان يحدث فى ظل قانون ١٩١١ ويلاحظ أن قانون ١٩٤٩ قد تم تمريره فى الحقيقة بدون موافقة مجلس اللوردات. وفى عام ١٩٩١، صدقت الملكة على قانون جرائم الحرب تطبيقاً لهذه القواعد السابقة، بعد أن وافق مجلس العموم عليه، بينما رفضه مجلس اللوردات فى مرحلة القراءة الثانية خلال دورى انعقاد متتاليين. والحقيقة فى قانون جرائم الحرب، هى أنه أصبح يسمح برفع دعاوى جنائية ضد أعمال الاضطهاد العرقى التى تمت فى أوروبا خلال مرحلة الحرب العالمية الثانية، وبالذات الموجهة ضد اليهود، حيث وافق عليها مجلس العموم بينما رفضها مجلس اللوردات، الذى وجد صعوبة فى تطبيق هذا القانون وأنه أيضاً يتعارض مع العديد من المبادئ القانونية السائدة، وكذلك كان مجلس اللوردات متأكداً من أن هذا الموضوع ليس ركناً جوهرياً فى البرنامج السياسى للحكومة، وبالتالي شعر بقدرته على معارضته ورفضه، وفى النهاية استخدمت الحكومة قانون البرلمان الصادر عام ١٩٤٩ وأرسلت مشروع قانون جرائم الحرب مباشرة إلى الملكة وصدّقت عليه.

وهناك العديد من القيود التي وضعها قانون العمل البرلماني السابق على السلطة التشريعية لمجلس اللوردات. أما في الواقع العملي فإن مجلس اللوردات يستطيع ممارسة دور تشريعي أكبر وإسقاط مشروعات قوانين وافق عليها مجلس العموم عندما يستشعر قرب الانتخابات العامة واحتمال تغير الحكومة. أما إذا كانت الحكومة تتمتع بأغلبية كبيرة ومستقرة في مجلس العموم وخصوصاً في بداية حكمها، فإنها تستطيع ممارسة نفوذها الكبير ضد مجلس اللوردات. ومع ذلك فمن الناحية العملية كما رأينا في هذا الفصل، تحاول الحكومة التوصل إلى حلول وسط حتى تستوعب معظم التعديلات التي اقترحها اللوردات بدلاً من الإصرار على إسقاطها أو تجاهلها، أي أنها لا تميل إلى التهديد باستخدام قانون العمل البرلماني ضد مجلس اللوردات.

ويدرك اللوردات أيضاً أن الحكومة المنتخبة يجب أن تعطى فرصة للعمل، وألا تتعرض لمقاومة كبيرة منذ البداية. وقد حدث بعد الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥ أن تم توثيق هذه القاعدة البرلمانية العرفية في شكل ما يسمى "اتفاقية سالزبرى"، بين معارضة حزب المحافظين في مجلس اللوردات من ناحية وحكومة حزب العمال من ناحية أخرى. وتشير هذه الاتفاقية إلى أن مجلس اللوردات لا يجب أن يعارض مشروعات القوانين التي قدمتها الحكومة ووافق عليها مجلس العموم في مرحلة القراءة الثانية، وخصوصاً عندما تتعلق بالبرنامج السياسي للحكومة، أي بالالتزامات التي قدمتها إلى الناخبين، وألا يكون ذلك تهديداً لشعبية الحكومة التي وصلت الحكم بالفوز في الانتخابات.

ولكن هذا الاتفاق لا يمنع اقتراح تعديلات جزئية، كما لا يسرى على الموضوعات التشريعية التي لا تدخل في صلب البرنامج السياسي للحكومة المنتخبة. بعبارة أخرى، فإن هذا الاتفاق يسمح لمجلس اللوردات بمساحة كبيرة من المناورة. كذلك، فإن المبدأ السياسي والدستوري وراء هذه الاتفاقية يتمثل في أن الحكومة المنتخبة يمكن أن تتعرض إلى انتقادات بواسطة مجلس اللوردات (المعين) إذا كان الأمر يتعلق بأمور دستورية جوهرية، وحينئذ يعود الموضوع كله إلى الناخبين. وهذا المبدأ هو في الحقيقة "ميثاق شرف" تمت صياغته من أجل السيطرة على سلوك

نواب حزب المحافظين عندما كانوا يشكلون المعارضة في مجلس اللوردات، ولم يكن يتعلق كثيراً بمجلس العموم في ذلك الوقت.

وبشكل عام، وعلى ضوء قوانين العمل البرلماني والاتفاقات التاريخية التي سبق ذكرها، فإن الدور التشريعي لمجلس اللوردات، وفي ظل شروط معينة وباستثناء الأمور المالية، يعتبر هاماً وجوهرياً.

حالة عدم تصديق الملكة على التشريع

يجب إرسال كل المشروعات التي وافق عليها المجلسان إلى الملكة للتصديق. وآخر حالة لرفض الملكة حدثت عام ١٧٠٧، عندما رفضت الملكة «آن» التصديق على المشروع. واليوم يكاد يكون تصديق الملكة أتماتيكياً.

ومن الناحية النظرية يمكن للملكة الاعتراض على التشريع، ولكن آخر مناسبة لتطبيق ذلك كانت عام ١٨٥٤، بل إنه منذ عام ١٩٦٧ توقف العمل بتقليد تاريخي يتمثل في قيام مندوب الملكة بحمل تصديق الملكة على التشريع من مجلس العموم سيراً على الأقدام إلى مجلس اللوردات وإعلان موافقة الملكة على التشريع. والحالات القليلة التي يحدث فيها هذا التقليد تكون رمزية فقط، أما ما يحدث اليوم فهو قيام رئيس مجلس العموم أو رئيس مجلس اللوردات بإعلان تصديق الملكة على التشريع خلال الاستراحات المختلفة أثناء يوم الانعقاد.

وبالرغم من أن التصديق الملكي هو الذي يحول المشروع إلى قانون، فإن هذا القانون لا يدخل حيز التنفيذ فوراً. فقد يحتوى التشريع على ما يسمى " شرط النفاذ ". وهذا الشرط يسمح لوزير الدولة المختص بأن يصدر قراراً ببدء سريان القانون في موعد مستقبلي، أو يأمر بسريان بعض بنود القانون فقط. وأحياناً، يتأجل موعد النفاذ إلى ما لا نهاية، كما حدث في قانون عمالة الأطفال عام ١٩٧٣، الذي لم يتم تطبيقه كاملاً حتى الآن، وكذلك قانون عيد الفصح ١٩٢٨، الذي وضع موعداً محدداً لأعياد الفصح. وقد أوصت لجنة الإجراءات في مجلس اللوردات بتوصية تلزم الحكومة بعرض قائمة بالقوانين أو مواد القوانين التي لم يتم تطبيقها. وكان رد الحكومة في مارس ١٩٩٧ يتضمن ٦٩ قانوناً تم إقراره بين مايو ١٩٧٩ وحتى ديسمبر ١٩٩٢، وكان ذلك لأسباب مختلفة تم عرضها.

أما بالنسبة للتشريعات التى تتضمن شرط النفاذ فإنها تدخل حيز التنفيذ فوراً اعتباراً من ليلة اليوم الذى صدقت فيه الملكة عليه .

وكما رأينا عند مناقشة مبدأ سيادة البرلمان ، فليس من الممكن فى النظام البريطانى قيام المحاكم بإعلان عدم مشروعية أو عدم دستورية قوانين أقرها البرلمان . ومع ذلك ، وبعد عضوية بريطانيا فى الاتحاد الأوروبى ومجلس أوربا ، فإن محكمة العدل الأوربية والمجلس الأوروبى لحقوق الانسان يمكنهما إعلان وجود تعارض بين قوانين أقرها البرلمان من ناحية والالتزامات التعاھدية لبريطانيا من ناحية أخرى . وهذا الإعلان ليس فى حد ذاته قراراً بعدم مشروعية القانون ، ولكن يجب على الحكومة فى هذه الحالة التقدم بتعديل تشريعى على ذلك القانون المعارض للاتفاقات الأوربية ، من أجل الحفاظ على بقائها داخل الاتحاد الأوروبى واحترام تعھداتها . كما يمكن للمحاكم المحلية تطبيق تشريعات أوربية مباشرة . ومن خلال آلية المراجعة القضائية ، يمكن لهذه المحاكم أن تعلن وجود عدم توافق بين القوانين الوطنية من ناحية والقانون الأوروبى من ناحية أخرى . وفى مارس عام ١٩٩٤ ، على سبيل المثال ، انعقد مجلس اللوردات على هيئة محكمة قضائية ، ووجد أن هناك بعض المواد فى قانون حماية العمالة البريطانية الصادر عام ١٩٧٨ يقيد حقوق العمالة المؤقتة بطريقة يرفضها القانون الأوروبى .

وفى بيان حكومة العمال عام ١٩٩٧ ، دعت إلى إدراج الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان فى القانون الوطنى البريطانى ، ولهذا تم إصدار قانون حقوق الإنسان فى بريطانيا خلال دور انعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨ ، وجعل من حق المحاكم البريطانية أن تنظر فى احتمال تعارض القانون البريطانى مع تلك الاتفاقية . وبرغم أن قرار المحاكم فى هذه الحالة لا يغير القانون ، فإن ذلك سوف يدفع الحكومة بسرعة وكذلك البرلمان إلى تعديل ذلك القانون ، وربما من خلال وسيلة خاصة أو إصدار قرار فورى لتعديل التشريع موضع الشك .

ولكن سلطة المحاكم فى هذا الموضوع تختلف بالنسبة للتشريعات الصادرة من برلمان الحكومة المحلية فى استكلندا أو برلمان الحكومة المحلية ويلز . وفى هاتين

الحالتين يمكن للمحاكم إعلان عدم مشروعية هذه التشريعات فوراً، وبالتالي يكون دورها أكبر منه في حالة التشريعات التي يصدرها مجلس العموم. وسوف نناقش أثر هذه القوانين الأوربية بالتفصيل في الفصل الحادى عشر.

التشريع الثانوى

ما هو التشريع الثانوى؟

رأينا فى الفصل السابق أن التشريع الذى يقره البرلمان لا يدخل حيز التنفيذ إلا بقرار من الحكومة أو الوزير المختص، الذى يسمى سكرتير الدولة. وأوامر التنفيذ هذه تعتبر جزءاً من مجموعة القواعد والتعليمات واللوائح التى تضعها الحكومة سنوياً، وكذلك تلك التى تضعها السلطات المحلية، التى تعتبر من هذه الزاوية جزءاً من السلطة التشريعية أو سلطة صنع القواعد فى الدولة. ولكن البرلمان لا ينظر باهتمام كبير إلى هذه "التشريعات المحلية"، وهو يعتبرها هامشية؛ لأنها فى الحقيقة مشتقة من التشريعات التى يقرها البرلمان نفسه، أى من التشريع الأصيل أو الأساسى، وتمارس السلطات المحلية صلاحيتها استناداً إلى التفويض الذى يقره لها البرلمان.

وعلى سبيل المثال، فمن أهم التشريعات الثانوية التى أصدرتها الحكومة أو السلطات المحلية فى عام ١٩٨٥ التعليمات التى تنظم المجالات التالية: تنظيم حزام الأمان فى السيارات، تعليمات الدراجات البخارية، أماكن معسكرات الغجر، حماية المواطنين من الأماكن الموبوءة، تنظيم أعمال الخبز والمطاعم فى أعمال رأس السنة الجديدة...، وغيرها الكثير.

وبالنسبة لهذه التعليمات التى تصدرها الحكومة، فإنها تكون مزودة بمذكرة إيضاحية تفسر الغرض منها، وعلى سبيل المثال تذكر المذكرة الإيضاحية لتعليمات المخابز والمطاعم ما يلى:

بناءً على هذه التعليمات، يتم استثناء الفتيات اللاتى بلغن سنة ١٨ سنة فى ديسمبر ١٩٨٥ من تعليمات العمالة وتشغيل الأطفال، على النحو التالى: يمكن للفتيات العمل بعد ظهر يوم السبت وطوال يوم الأحد فى شهر ديسمبر ١٩٨٥، وذلك فى مجالات صناعة المأكولات السريعة وفضائل الفاكهة والمخبوزات البسيطة

وأعمال المعجنات (باستثناء صناعة البسكويت)، أو فى أعمال مكملة أو معاونة لما سبق.

ومن المنطقى ألا يقضى البرلمان وقتاً كثيراً أو معظم وقته فى مناقشة متعمقة حول هذه التعليمات البسيطة، التى يفهم فيها التنفيذيون وخبراء وزارة الصحة والأغذية أكثر من غيرهم، ولهذا يجب توقف عملية التشريع عند القواعد العامة وترك التفاصيل التنفيذية اليومية إلى وزارة الزراعة وإدارة الصحة فى المثال السابق.

كل هذه التعليمات تعتبر نوعاً من "الأدوات اللائحية"، التى تكتسب قوتها من التشريعات الأساسية (أى التشريعات الأم). على سبيل المثال، فإن اللوائح التنفيذية المتعلقة بالعمل فى أماكن الأطعمة فى فترة الكريسماس تستند إلى السلطة الممنوحة لوزير العمل بواسطة قانون السلامة والصحة العامة. وفى قانون ١٩٧٤، كانت هناك سلسلة كبيرة من اللوائح التنفيذية المخولة للسلطة الحكومية.

وهذه الأدوات اللائحية ليست هى الصورة الوحيدة للتشريعات الثانوية، ولكن هناك أنواع كثيرة أخرى منها، وكلها تقلل من دور البرلمان فى التفاصيل الفنية للتشريع، ومنها على سبيل المثال قواعد الهجرة والمرور على الطرق السريعة. كذلك، فإن التشريعات القديمة لم تكن تحتوى على الكثير من الصلاحيات المفوضة للحكومة لإصدار هذه الأدوات اللائحية كما هو موجود اليوم.

وبوجه عام، فإن معظم الأدوات اللائحية فى الوقت الحاضر، تتعلق بالنطاق المحلى فقط، ولا تخضع للتأثير أو الرقابة المباشرة من جانب البرلمان. ومع ذلك، هناك أكثر من ١٥٠٠ أداة لائحية تصدر سنوياً وتعرضها الحكومة على البرلمان. وتوضح المؤشرات الأخيرة هذا التطور التصاعدي على النحو التالى:

إجمالي الأدوات اللائحية	العام
١١٩٧	١٩٨٠
١٢٠٤	١٩٨٥
١٤٠٨	١٩٩٠

إجمالي الأدوات اللائحية	العام
١٥٣٥	١٩٩١
١٦٩٣	١٩٩٢
١٥٧٢	١٩٩٣
١٦٨٨	١٩٩٤
١٦٦٦	١٩٩٥
١٨٣٢	١٩٩٦

بهذا، يتضح أن الأدوات اللائحية تشكل القاسم الأعظم من التشريعات الثانوية التي تمر في البرلمان، أما النسبة الباقية من التشريعات الثانوية فسوف نعالجها في بقية هذا الفصل.

اللوائح الإيجابية والسلبية

المرحلة الأولى لإنشاء أدوات لائحية تتمثل في صياغتها وعرضها رسمياً على المجلسين. وحوالي عُشر هذه الأدوات لا يتطلب مناقشات أو إجراءات برلمانية معينة، بل يكفي فيه بمجرد إخطار الحكومة للمجلسين؛ لأن الهدف منها إحاطة المجلسين لا أكثر، ومن ذلك، على سبيل المثال، اللوائح أو التعليمات الحكومية الخاصة بتحديد موعد سريان القانون.

أما بقية الأدوات اللائحية التي تعرض على البرلمان فتتمثل في نوعين من الأوامر الإدارية، حسب نوع التفويض الذي يحدده القانون الأم، أي التشريع الأساسي لها. النوع الأول، هو الذي يتطلب موافقة صريحة من المجلسين (كما في حالة اللوائح المالية التي تتطلب موافقة مجلس العموم وحده)، والنوع الثاني وهو الأغلب يتمثل في الأدوات التي تتمتع بقوة القانون إلا إذا عارضها أحد المجلسين. وهذان النوعان من اللوائح يمكن تسميتهما كالتالي: أدوات لائحية إيجابية أي

تحتاج موافقة البرلمان قبل سريانها، وأدوات لائحية سلبية، أى تسرى مباشرة إلا إذا عارضها البرلمان.

وكما توضح المؤشرات التالية حول عدد الأدوات اللائحية الذى استخدم خلال أطول أدوار الانعقاد وأكثرها كثافة، أن أغلبها من نوع اللوائح السلبية، على النحو التالى:

دور الانعقاد	اللوائح الايجابية	اللوائح السلبية
١٩٩٠/١٩٩١	١٧٩	١٠٧١
١٩٩٣/١٩٩٤	١٥٥	١٢٢٥
١٩٩٤/١٩٩٥	١٥٥	١٣١٥

وعموماً، فإن الأدوات السلبية تعنى أنها تقدم إلى البرلمان للإحاطة بأنها تصبح سارية كالقانون إلا إذا اعترض عليها أحد المجلسين خلال أربعين يوماً من تقديمها إليه، وذلك من خلال وسيلة برلمانية تسمى الالتماس بإلغاء اللوائح التنفيذية. هذا الالتماس يعود فى اسمه إلى التقاليد البرلمانية البريطانية، وهو يرمز إلى طلب تقدمه مجموعة من الأعضاء الذين يعارضون لوائح تنفيذية خاصة بقانون معين. ومن ذلك، على سبيل المثال، ما جاء فى التماس مجموعة من أعضاء مجلس العموم لإلغاء اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة من الضوضاء، حيث قالوا فى طلبهم:

إن الموقعين أدناه، يلتمسون بكل تواضع من جلالة الملكة، إلغاء اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة من الضوضاء لعام ١٩٨٦، المعروض على مجلس العموم بتاريخ ٢٨ أكتوبر ١٩٨٥.

وفى مجلس العموم، يمكن مناقشة مضمون هذا الالتماس لمدة لا تزيد عن ساعة ونصف، ولا يمكن فى كل الأحوال أن يتجاوز النقاش موعد ١١,٣٠ مساءً.

وفى أطول أدوار الانعقاد الأخيرة، أى أعوام ١٩٩٠/١٩٩١ و ١٩٩٣/١٩٩٤، و ١٩٩٤/١٩٩٥، بلغ عدد الالتماسات التى ناقشها المجلس ٧ طلبات فى الدور

الواحد فى المتوسط . ومن الممكن أيضاً ، وخصوصاً فى الوقت الحالى ، أن يجرى النقاش حول الأدوات اللائحية السلبية داخل اللجان النوعية الدائمة . وهذه اللجان (التي هى لجان دائمة مختصة بالتفويضات التشريعية) ، تشكل على هيئة لجان خاصة ولا سيما فى مجال القوانين العامة ، ولكنها تجتمع مرة واحدة وذلك لمدة لا تزيد عن ساعة ونصف للنظر فى مضمون الطلب أو اللائحة محل النقاش . وهذه اللجان لا تستطيع إسقاط اللوائح ، وأى إجراء تقوم به يعتبر رمزياً فقط . وفى الأدوار الثلاثة السابقة ، نظرت اللجان أدوات لائحية بلغت فى المتوسط ١٥ أداة فى دور الانعقاد الواحد .

ومع ذلك ، فإن العيب الرئيسى فى دور المجلس فى شأن الأدوات السلبية هو عدم التزام المجلس بإجراء مناقشة حولها كقاعدة عامة . وفى الحقيقة ، فإن الحكومة هى التى تقرر ما إذا كانت اللوائح التنفيذية تحتاج لعرضها على البرلمان أصلاً أم لا ، كما تحرص الحكومة على تجنب طرح لوائح تنفيذية تشعر أن المعارضة ستقاومها بشدة فى المجلس . ومع ذلك ، فإن الحكومة تحترم إلى حد كبير فرصة أحزاب المعارضة الرئيسية فى مناقشة اللوائح التنفيذية . أما الطلبات التى يقدمها الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية فنادرًا ما يناقشها المجلس .

بعبارة أخرى ، فإن القليل فقط من اللوائح التنفيذية يتم مناقشته داخل مجلس العموم . ومن النادر أيضاً أن تسمح الحكومة بإجراء تصويت رسمى فى الجلسة العامة بمجلس العموم على مشروعية لائحة تنفيذية أصدرتها ، أو وجدت أن اللجنة المختصة رفضتها . وفى الواقع ، لم تقدم طلبات من هذا النوع منذ أكتوبر عام ١٩٧٩ أما فى مجلس اللوردات ، فهناك دائماً فرصة لتقديم طلبات بإلغاء اللوائح التنفيذية ، ولكن المجلس يناقش القليل جداً منها فى الواقع الفعلى .

أما اللوائح التنفيذية الهامة فتحتاج إلى إجراء برلمانى يتمثل فى إقرار اللائحة . وهذا النوع من اللوائح قد يتضمن قيوداً خطيرة على الحقوق والحريات العامة ، وبالتالي يحتاج إلى تصديق البرلمان عليه . وعلى سبيل المثال ، تعتبر قواعد القيادة على الطرق وحدود السرعة المسموح بها ، وإجراء المحاكمات فى حوادث الطرق بدون هيئة محلفين ، أمثلة هامة على اللوائح التى كلفت شركات التأمين بمبالغ طائلة .

وفى حالة التشريعات العاجلة يمكن للحكومة البدء فى تنفيذ اللائحة وتحديد مدة سريانها، عادةً ما بين ٢٨ أو ٤٠ يومًا، ينتهى بعد ذلك سريانها إلا إذا أقرها البرلمان. فالتعليمات التى صدرت فى ظل سلطات الطوارئ الصادرة بقانون فى ١٩٢٠ كانت تحتاج إلى تصديق البرلمان على استمرارها خلال سبعة أيام، وهذا أمر نادر، أما معظم اللوائح التى تعرض على البرلمان فلا يبدأ تنفيذها إلا بعد موافقة البرلمان أولاً.

وفى مجلس العموم، تتم إحالة هذا النوع من اللوائح إلى اللجان النوعية، التى تشكل على نفس هيئة اللجان التى تنظر اللوائح السلبية. ويمكن للجان إجراء تصويت على اللائحة حتى بدون مناقشة. ومن الممكن أيضاً بالنسبة للوائح الهامة أن يقرر البرلمان تعطيلها، وإحالتها إلى الجلسة العامة وإجراء نقاش خاص حولها فى مدة لا تزيد عن ساعة ونصف، تبدأ غالباً فى العاشرة صباحاً. وفى بعض الأحوال، يطول النقاش حول اللوائح التنفيذية، وربما يكون هو أهم البنود على جدول الأعمال، ولا سيما ما يتعلق باللوائح المالية أو لوائح الحكم المحلى أو التأمينات الاجتماعية، وكلها أمور تهم المواطن العادى. وبالنسبة للإحالة التلقائية لهذه اللوائح إلى اللجان، فهو عرف مستقر فى البرلمان البريطانى منذ ١٩٩٥، وهو يخالف ما كان يتم قبل ذلك. فقبل ذلك، كان العرف البرلمانى يقضى بأن تتساهل الحكومة أمام طلب المعارضة فى إحالة اللائحة التنفيذية إلى الجلسة العامة لمناقشتها، إذا كانت تتعلق بموضوع هام.

أما فى الواقع العملى، فإن غالبية الأدوات اللائحية الإيجابية لا تزال تنظر فى الجلسة العامة، وبلغ عددها ٧٣ فى دور انعقاد ١٩٩٤/١٩٩٥، و٤٧ فى دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦، و٤٢ فى دور انعقاد ١٩٩٦/١٩٩٧، وهذه الأدوات يتم إقرارها فى الجلسة العامة غالباً، إلا فى حالات نادرة سقطت عند مناقشتها فى الجلسة العامة، كان آخرها فى يولييه ١٩٨٧ ومن ناحية أخرى، فإن تصويت اللجان على هذه اللوائح، بنوعيهما السلبى والإيجابى، ليس له تأثير قانونى على مشروعية اللائحة.

وبرغم أن هذا النوع من اللوائح لا يندرج ضمن قانون البرلمان الذى قيد حرية مجلس اللوردات فى معارضة مقترحات يقرها مجلس العموم، فإن مجلس اللوردات فى الواقع لا يعارض أياً من هذه الأدوات، الإيجابى منها أو السلبى. فكما سوف نرى فإن اللوائح التنفيذية لا يجوز تعديلها، فإذا أصر المجلس على معارضة بعض بنودها فمعنى ذلك أنه يعارض اللائحة كلها. وعادةً، ما لا ينظر مجلس اللوردات هذه اللوائح إلا بعد نظرها فى مجلس العموم، ولهذا، فإن قدرة المعارضة فى مجلس اللوردات على إسقاط اللائحة تكون محدودة. إلا أن المعارضة تدرك أنها سوف تستفيد من هذا التقليد أيضاً عندما تصل الى الحكم.

ومع ذلك، فهناك حالات قليلة أصرت المعارضة فيها على موقفها المعارض للوائح التنفيذية. فقد تسببت معارض حزب المحافظين فى انقسام المجلس فى شأن موضوع رودسيا الجنوبية (أى توقيع عقوبات الأمم المتحدة عليها) واللوائح المتعلقة بها عام ١٩٦٨، وتسببت المعارضة فى خسارة الحكومة، وبالتالي شكّل ذلك سابقة دستورية. وبالرغم من أن هذه السابقة تعد الأخيرة التى يسقط على أساسها تنظيم لائعى خلال الفترة بين عام ١٩٦٨ وحتى يونيو ١٩٩٧، فقد شهدت تلك الفترة ٤٦ حالة انقسم فيها المجلس بشأن اللوائح التنفيذية المختلفة، منها ٢٧ حالة تتعلق بإقرار اللائحة و١٩ حالة تتضمن تعديلات جوهرية على اللائحة، بما فيها إعادة صياغة اللائحة ككل. وهناك حالة أخرى حدث فيها أن سحب الحكومة اللائحة التنفيذية بسبب حدة المناقشات التى جرت حولها.

وخلال نفس الفترة السابقة، حدثت تسع حالات انقسام بشأن اللوائح التنفيذية السلبية. وأحد هذه الحالات كان يتعلق بمطالبة الحكومة بسحب اللائحة ككل. حدثت الحالة الأخيرة بشأن لائحة قانون التنمية العامة والتخطيط العمرانى عام ١٩٧٧، حيث توقف العمل بقانون بعد إسقاط اللائحة التنفيذية الخاصة به. وفى الوقت المعاصر، حدث فى يولييه ١٩٩٢ أن الحكومة خسرت عند التصويت على طلب اللورد هندرسون بتعديل لائحة تنظيم التأمين الاجتماعى عام ١٩٨٧، وفى هذه الحالة لم توافق الحكومة على طلب التعديل، واستخدم المجلس سلطته فى نظر اللائحة. وفى أكتوبر ١٩٩٤، تقدم اللورد سيمون بطلب يتعلق بأحد اللوائح التنفيذية، واستخدام المجلس صلاحياته فى نظر اللائحة.

وفى مجلس العموم، وبرغم أن المعارضة نادراً ما تسبب انقسام المجلس بشأن اللوائح التنفيذية من خلال معارضتها أو اقتراح تعديلات جوهرية عليها، فإن المعارضة تستطيع توجيه المناقشات وتعظيم الاستفادة من الجلسة لإظهار مواقفها الحزبية والسياسية المختلفة. وهكذا، على سبيل المثال، استخدمت المعارضة نفوذها فى الضغط على الحكومة عند مناقشة لائحة الجنسية البريطانية لسكان هونج كونج، وحصلت على تنازلات هامة من الحكومة. فى هذه المناسبة، لم تصر المعارضة على موقفها حتى النهاية، وإنما انتهت بالموافقة على اللائحة فى آخر الأمر.

اللجنة المشتركة بشأن الأدوات اللائحية

تخضع كل اللوائح التنفيذية المقدمة للبرلمان إلى صورة أخرى من صور الرقابة، حيث تحال إلى لجنة معينة تعرف باسم "اللجنة المشتركة الخاصة باللوائح التنفيذية". هذه اللجنة تضم أعضاء من المجلسين، ويرأسها غالباً عضو من المعارضة. واللجنة ليست مسئولة عن دراسة مضمون اللوائح التنفيذية، باعتبارها تشريعات سنوية، ولكن اهتمامها ينصب على الجوانب الفنية المعنية. وتقوم اللجنة بإجراء مناقشات غير رسمية وخاصة، ولا يجرى نقاش برلمانى حزبى حول اللوائح التنفيذية سواء فى الجلسة العامة أو جلسات اللجان الدائمة. وعلى سبيل المثال، تنظر اللجنة فى صلاحية الوزير الذى أصدر اللائحة التنفيذية بإصدارها وهل تدخل فى اختصاصه أم لا، وفى نوعية الصياغة الفنية لللائحة. ويقوم المستشار القانونى لرئيس مجلس العموم والمستشار القانونى لرئيس مجلس اللوردات بمعاونة هذه اللجنة المشتركة فى الجوانب القانونية والفنية.

ولا تعتبر هذه اللجنة ذات بريق واسع، ومع ذلك فإنها قد تكتشف أخطاء فنية فى اللائحة التنفيذية، لكنها لا تستطيع منع الحكومة من التمسك بها، واستخدام الأداة التى تريدها الحكومة. وفى مجلس اللوردات، لا يمكن إقرار اللائحة التنفيذية حتى ينظر المجلس تقرير اللجنة المشتركة، وكل ما عدا ذلك يتم تجاهله. وفى مجلس العموم، يجرى غالباً نقاش حول اللوائح التنفيذية حتى قبل انتهاء اللجنة المشتركة من نظرها.

وفي بعض الأحوال تتفق الحكومة مع بعض النقاط التي أثارتها اللجنة ، ولكن هذا يعتبر تنازلاً من الحكومة وليس التزاماً عليها . فعلى سبيل المثال ، حدث في ٢٩ أكتوبر ١٩٨٥ أن تقدمت الحكومة لمجلس العموم بطلب مناقشة مجموعة من اللوائح التنفيذية الخلافية حول التأمين الاجتماعي والمعاشات . واهتمت اللجنة المشتركة بموقف الحكومة وما إذا كانت قد تجاوزت صلاحيتها في إعداد اللوائح التنفيذية . وذكرت اللجنة ذلك في تقريرها ، وقام ممثل الحكومة في مجلس العموم بسحب اللائحة . ولا يزيد عدد الحالات التي سحبت فيها الحكومة اللوائح التنفيذية عن القليل خلال كل دور انعقاد ، وكل ذلك بناء على تقرير اللجنة المشتركة .

تحسين طرق الرقابة البرلمانية

يتضح مما سبق أن مقترحات اللجنة المشتركة حول اللوائح التنفيذية ليست حاسمة ، الأمر الذي يشكل اختلالاً في منظومة الرقابة البرلمانية على التشريعات الثانوية . فضلاً عن هذا ، لا يستطيع البرلمان مناقشة اللوائح التنفيذية إلا في حالات قليلة ، مما يعتبر قيداً جديداً على صلاحياته الرقابية . كذلك ، فلا يستطيع المجلس أو اللجان المختصة إدخال تعديلات على اللوائح التنفيذية ، فإما أن يقبلها المجلس ككل أو يرفضها ككل . وإذا وجدت الحكومة أن البرلمان يوجه انتقادات حادة لبعض بنود اللائحة فإنها تستطيع سحبها وإعادة صياغتها وتقديعها من جديد بشكل لا يعرضها للرفض الحاد ، ولكن ذلك ليس التزاماً رسمياً عليها ، بل هو تنازل وعمل سياسي من جانب الحكومة . وقد ناقشت لجنة الإجراءات البرلمانية كل هذه الأمور في عام ١٩٩٦ ، وأعدت اللجنة تقريراً اقترحت فيه عدداً من وسائل الإصلاح البرلماني ودعم الرقابة البرلمانية على هذا النوع من التشريعات بالتفويض ، كما أوصت بعدد آخر من الإصلاحات التي تعزز من الرقابة البرلمانية على التشريع عموماً .

وعندما تكون ظروف الحياة متغيرة بسرعة ، ولا توجد مبادئ سياسية أو حزبية جوهرية تتعرض للتهديد ، فإن التشريع الأساسي (أى القانون العادى) يمكن أن

يكون عامًا للغاية، مما يتيح مجالاً أوسع للحكومة لإعادة تشكيل وتوجيه القانون من خلال اللائحة التنفيذية. فاللوائح التنفيذية هي تشريعات ثانوية تسد الثغرات وتقدم التفاصيل للقواعد القانونية التي تضمنها القانون الأساسي، وبالتالي فهي تشكل ما وصفه الفيلسوف إرسكين ماي، بكلمة المُسرّع؛ لأنها توفر درجة كبيرة من السرعة والمرونة والتكيف أمام الحكومة وهي بصدد صياغة اللائحة التنفيذية، ولأن اللائحة التنفيذية لا تتعرض لهذه الدرجة من الرقابة البرلمانية التي يتعرض لها القانون الأساسي.

ومع ذلك، فلا توجد قواعد دستورية تحدد نطاق أو صلاحيات التشريعات الثانوية، ولهذا تميل الحكومات إلى التغلب على القوانين التي تقيد صلاحياتها من خلال إعادة تفسير القواعد في تلك القوانين وهي بصدد إعداد لوائحها التنفيذية، لأن اللائحة التنفيذية توفر للحكومة السرعة والمرونة والتكيف. ولهذا، تتوسع الحكومة في تفاصيل اللائحة التنفيذية، حتى بلغت في عام ١٩٩٥ أكثر من ٩٧٠٠ صفحة. وكما رأينا، فإن قدرة البرلمان على دراسة هذه اللوائح محدودة؛ لأنها معقدة وضخمة، ولهذا يمر عليها البرلمان مرور الكرام. لكل ما سبق، فإن اتجاه الحكومة للتوسع في استخدام اللوائح التنفيذية قد يهدد قدرة البرلمان على صناعة التشريع بشكل خطير.

وخلال السنوات الأخيرة، لاحظ الجميع أن البرلمان يتساهل أكثر وأكثر أمام الحكومة ويفوضها سلطات أوسع، ينص عليها في التشريع الأساسي. ويشور الحديث عن بعض القوانين الأساسية التي تقيد التفويض الممنوح للحكومة في إعداد اللوائح التنفيذية.

وهناك ثلاثة مبادئ أساسية وراء هذه الانتقادات. أولها، ما يسمى مبدأ هنري الثاني، وهو مبدأ تشريعي يعطى للحكومة سلطة تعديل القوانين من خلال اللوائح التنفيذية، سواء بوجود رقابة برلمانية على ذلك أم لا، وقد حدث ذلك في عدة حالات. كذلك، فقد مارست الحكومة ذلك بالنسبة لللائحة التنفيذية لقانون العقوبات، وأضافت بعض صور الفعل المجرم. أما المبدأ الثاني وراء هذا النقد،

فيتمثل فيما يسمى "إطار التشريع" ، حيث يكون القانون الصادر عن البرلمان مجرد إطار أو هيكل عام ، فى حين تكون القواعد القانونية به من صنع اللائحة التنفيذية ، مثل قانون دعم الطفولة عام ١٩٩١ ، وقانون قروض التعليم عام ١٩٩٠ ، وقانون الباحثين عن عمل عام ١٩٩٥ ، وكلها تعرضت لانتقادات بسبب كونها مجرد "إطار للتشريع" . أما المصدر الأخير للنقد فيتمثل فى تقليل أهمية الرقابة البرلمانية على التشريع ، إلى درجة أن اللوائح التنفيذية ، التى يجب أن تكون خاضعة للرقابة البرلمانية لا تقدم للبرلمان دائماً من أجل التصديق عليها ، وإنما تقدم فى الشكل السلبي ، وكل ذلك يقلل من شأن الرقابة البرلمانية وفعالية أدواتها .

وهذه المشكلة ليست قاصرة على النظام البريطانى وحده ، بل إن البرلمان الاسترالى قد شكل لجنة خاصة لمراقبة جودة العملية التشريعية ومعالجة هذه المشكلة . وقد تأسست اللجنة الآن باعتبارها لجنة مؤقتة ، وتقوم بمتابعة سيناريو التشريع وإعداد تقرير يتضمن ما إذا كانت اللوائح التنفيذية تتفق مع القانون الأساسى أم لا ، وما إذا كان يجب على البرلمان ممارسة سلطاته فى إقرار هذه اللوائح . وتقوم اللجنة بنظر كل مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة بناءً على مذكرة تقدمها الحكومة وتشرح فيها اللائحة التنفيذية وعلاقتها بالقانون الأساسى ودرجة استخدام الحكومة للسلطة المفوضة إليها . وتقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس الذى يأخذ فى اعتباره ما ورد فى التقرير ، وأحياناً يقدم تعديلات على اللائحة فى حالة الضرورة . أما اللجنة نفسها فلا تقترح أى تعديلات ، وتقوم اللجنة بنفس الدور بالنسبة للمقترحات التشريعية التى يقدمها الأعضاء .

وفى النظام البريطانى ، يلاحظ أن معظم توصيات اللجنة حول استخدام الحكومة للسلطة المفوضة إليها قد قبلتها الحكومة ، وأدخلت تعديلات تتوافق معها فى اللوائح التنفيذية . وهكذا ، يلاحظ أن اللجوء إلى التشريعات العامة ، إعمالاً لمبدأ هنرى الثامن ، قد أصبح نادراً وخصوصاً منذ دور انعقاد ١٩٩٦/١٩٩٧ ، حيث نرى البرلمان يقوم بمراقبة أدق للوائح التنفيذية . وكما أشاد اللورد ألكسندر ، وهو المحامى الشهير ، فإن وجود الرقابة البرلمانية عن اللوائح يقيد من سوء استخدام الحكومة لها .

اللوائح التى تعدل القوانين

وفقاً لقانون ١٩٩٤ الذى يفوض الحكومة والوزراء سلطة إصدار لوائح تعدل أو تعيد النظر فى التشريع الأساسى ثم عرضها على المجلس من أجل إقرارها، فإن الحكومة قد تلجأ إلى هذه اللوائح -وخصوصاً فى المجالات الاقتصادية- من أجل تخفيف الأعباء عن كاهل التجار ورجال الأعمال، وبالتالي إنعاش التنمية الاقتصادية. وتستند هذه السلطة المفوضة أيضاً إلى مبدأ هنرى الثامن، وتميل الحكومة إلى استخدامها من أجل تسهيل الشؤون الاقتصادية والإدارية. ووفقاً لهذا القانون، تستطيع الحكومة إصدار لائحة تنفيذية تقلل من القيود القانونية، ثم تعرضها على البرلمان من أجل إقرارها خلال ٦٠ يوماً، وهى فترة تتيح للمجلسين مراقبة ودراسة اللوائح التنفيذية عن قرب.

وقد شكل مجلس العموم لجنة خاصة لدراسة هذا النوع من اللوائح، بينما استخدم مجلس اللوردات اللجنة القائمة بشأن دراسة السلطات المفوضة للحكومة. وتقوم هذه اللجان بدراسة اللوائح التى تحتاج إلى تصديق من المجلس، ويمكن لها إجراء مناقشات متعمقة والاستماع لوجهات نظر مختلفة، ثم تعد تقريرها وتوضح فيه ما هى التعديلات المقترحة إدخالها على اللائحة ولها أن تقترح إقرارها أو رفضها. وتلتزم اللجان بعدة معايير فى هذا الأمر أهمها مشروعية اللوائح التنفيذية، ومدى تأثيرها على الصلاحيات المفوضة للحكومة.

وفى كل الأحوال يجب مناقشة المجلسين للموضوع، واتخاذ قرار بشأنه. وفى مجلس العموم يتم ذلك بدون مناقشة إذا اتفقت اللجنة الخاصة على موقف محدد، بينما تجرى مناقشة لا تزيد عن ٩٠ دقيقة إذا لم تتفق اللجنة على رأى موحد، أو -كحالة ثالثة- يجرى نقاش لمدة ثلاث ساعات إذا أصرت الحكومة على موقفها ورفضت التعديلات التى اقترحتها اللجنة. أما فى مجلس اللوردات، فإن المجلس يناقش كافة أنواع اللوائح التنفيذية فى الجلسة العامة إذا أراد ذلك.

وبرغم أن هذه اللجان ليست لها شعبية كبيرة، فإن دورها هام للغاية؛ لأنها تقوم بدراسة متعمقة للصياغة الفنية والنصوص واللوائح، ولا تتأثر بالانتماءات الحزبية،

ولأنها أيضاً تستطيع الاستماع إلى وجهات النظر من داخل وخارج البرلمان سواء شفوية أو كتابية . وفى معظم الحالات -ما عدا مرة واحدة- نجد أن الحكومة تقبل التعديلات التى تقترحها هذه اللجان الخاصة بهذه اللوائح .

ولا يعنى ذلك أن صلاحية اللجان غير محدودة ، فمنذ بدأت عملها فى أبريل عام ١٩٨٥ ، نظرت اللجنة الخاصة فى مجلس اللوردات ٤٣ مشروع لائحة تنفيذية حتى نهاية البرلمان فى أبريل ١٩٩٧ وقد اقترح المجلس إدخال تعديلات على ١٨ لائحة من اللوائح الثلاث والأربعين السابقة ، كما وجد واحدة منها غير مرغوبة على الإطلاق ورفضها . أما فى مجلس العموم ، فقد نظر ٤٤ مشروع لائحة ، اقترحت اللجنة تعديل ٤٠ منها ، وقبلت الحكومة هذه التعديلات فى ٣٩ حالة . فضلاً عن ذلك ، نجد أن هناك حالة واحدة اعترضت فيها اللجان على اللائحة التنفيذية ككل ، وكانت تتعلق بشئون الملاهى الليلية فى أيام الأحد . وقد اعترضت لجنة مجلس العموم على اللائحة بسبب عدم تعاون الحكومة فى دراسة الموضوع داخل اللجنة ، بينما رأت اللجنة فى مجلس اللوردات أن اللائحة غير ملائمة وتخرج عن السلطة المخولة للحكومة فى هذا الشأن .

ويرى بعض الباحثين أن اللوائح التنفيذية التى تعدل القانون الأساسى وتخضع جميعها للرقابة البرلمانية تعتبر من النوع المقبول من التشريعات الثانوية ؛ لأنه يحترم دور البرلمان أكثر من الأنواع الأخرى من التشريعات الثانوية . إلا أن المشكلة فى تفعيل دور البرلمان فى مراقبة التشريعات الهامشية تتمثل فى الصعوبة الفنية والحجم الكبير لهذه اللوائح مما يجعل دراستها مسألة شاقة للغاية وغير عملية . كما يجب أن نتذكر أن اللوائح التى تعدل قوانين تعتبر حالة نادرة ومحدودة من التشريعات الثانوية ؛ لأنها كانت فى السابق تحتاج إلى موافقة من البرلمان حتى عام ١٩٩٤ .

وتقوم لجنة تحديث العمل البرلماني فى مجلس العموم حالياً بدراسة هذه الإجراءات البرلمانية بشأن اللوائح التنفيذية التى تعدل قوانين ، وكل ذلك من أجل زيادة قدرة البرلمان على الرقابة المسبقة على التشريعات الثانوية .

لوائح أيرلندا الشمالية وكنيسة إنجلترا

هناك أمران أساسيان يجب الإشارة إليهما في هذا السياق . فمنذ إقرار مبدأ الحكم الذاتى المباشر لمقاطعة أيرلندا الشمالية عام ١٩٧٢ ، فإن معظم شئون هذه المقاطعة يتم تنظيمها من خلال التشريعات الثانوية . وما يعرف باسم التشريعات الثانوية لمقاطعة أيرلندا الشمالية هو نوع هام من اللوائح التنفيذية ، التى يقوم مجلس العموم بمناقشتها بشكل موسع وكذلك فى اللجان (وخصوصا اللجان النوعية الدائمة ؛ لأنها تستطيع تخصيص ساعة أكثر من المدة التى تناقش فيها اللوائح التنفيذية الخاصة بالدولة ككل) . كما تستعين هذه اللجنة بالخبراء من الخارج وتشر محاضر أعمالها فى الوسائل العامة .

ومع ذلك ، لا توجد فرصة كافية أمام الأعضاء لاقتراح تعديلات على هذه اللوائح التى تغطى كل شئون أيرلندا الشمالية ، فيما عدا اللوائح الخاصة بالأمن والضرائب والشئون الدستورية التى كانت تصدر بقوانين قبل إقرار الحكم الذاتى لها . وبعض هذه اللوائح كان محل جدال واسع ، ومنه على سبيل المثال لوائح السلوك الجنسى الشاذ الصادرة عام ١٩٨٢ ، التى أقرت جواز الزواج بين المثليين فى هذه المقاطعة ، ووافق عليها المجلس فى الساعات المبكرة من الصباح خلال يوم المناقشة بعد جدل دام ساعة ونصف . وقد انتقدت أحزاب الوحدة الوطنية هذه اللوائح بشدة واعتبرتها تتجاوز نطاق التفويض الممنوح لسلطة المقاطعة من جانب البرلمان .

أما النوع الثانى من هذه التشريعات فيتعلق بكنيسة إنجلترا ، التى لا تستطيع تغيير نظامها إلا بموافقة البرلمان . فعندما وافقت الكنائس المحلية على تعديل قانون الكنيسة (أو بالأدق اللوائح التنفيذية الخاصة بها) ، كان من الضرورى عرضها على البرلمان لإقرارها بواسطة المجلسين . وفى عام ١٩٨٩ ، صدرت لائحة تنفيذية تتعلق بأوضاع الرجال المطلقين ، واعترض عليها مجلس العموم ، حيث قام العديد من الأعضاء بالتصويت ضدها ، برغم أنهم لم يكونوا من رعايا كنيسة إنجلترا . ولهذا ، يرى بعض القساوسة ورجال الدين أن تدخل البرلمان فى شئون الكنيسة يعتبر عملاً فوضوياً .

التشريعات الخاصة

عندما يقرأ المرء جدول أعمال مجلس العموم، وخصوصاً فى الجزء الأول من نهار أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس خلال دور الانعقاد، يجد أحد البنود المثيرة للانتباه يسمى "الشئون الخاصة". كما يجد المرء بنداً يتعلق بما يسمى "الشئون الخاصة التى تنطبق عليها المادة ٢٠ من اللائحة". هذه الشئون الخاصة لا تعنى أنها سرية أو تتعلق بأشخاص معينين، أو حتى أنها تتعلق بالشئون الداخلية لأعضاء مجلس العموم، وإنما تسمى كذلك؛ لأنها "تختص" بأحد التشريعات.

كما يجب التنويه إلى أن "التشريعات الخاصة" ليست هى "المقترحات التشريعية للأعضاء"، التى تم ذكرها فى الفصول السابقة من الكتاب. فالعبارتان متشابهتان، ولكنهما تختلفان عن بعضهما البعض، أى عبارة "المقترحات التشريعية الخاصة بالأعضاء" و"التشريعات الخاصة".

وبالنسبة للتشريعات الخاصة، فإنها تسمى كذلك لأنها تتعلق بشخص معين أو مجموعة من البشر أو هيئة محددة، وتهدف إلى تنظيم شئونها أو إقرار مصالح أو مزايا معينة لها على وجه الحصر، وبالتالي فإن أثرها لا يمتد إلى المجتمع أو إلى كافة المواطنين، ومن أمثلتها التشريعات الخاصة بالبلديات والمحليات وقدرتها على إصدار لوائح تنفيذية، وكذلك ما يتعلق بالشركات العامة وقدرتها فى تعديل نظامها الداخلى، أو التشريعات التى تتعلق بمنح الجنسية البريطانية لشخص أو مجموعة معينة من الأفراد.

وأهم ما يميز التشريعات الخاصة أنها تعتبر جزءاً من النظام القانونى، ولكنها تتعلق بأشخاص معينين أو منطقة محددة. ومن أهم هذه الحالات ما يلى: قانون صلاحيات مجلس مدينة برمنجهام عام ١٩٨٥ الذى أتاح لمجلس المدينة تنظيم مسابقات الدراجات البخارية على الطرق العامة فى مدينة برمنجهام، وكذلك قانون شرب الكحول عام ١٩٨٦ الذى منع الهيئات الخيرية العامة من قبول هدايا كحولية، وقانون المزارعين عام ١٩٨٥ الذى أتاح للبلديات منع سير المركبات فى المناطق الزراعية، وقانون الأديان عام ١٩٩٣ الذى اعترف بتكوين مجموعات

دينية، وقانون مقابر ١٩٩٣ الذى أجاز استغلال أجزاء صغيرة من مناطق المقابر لأغراض أخرى وخصوصاً إنشاء أبنية للعزاء والمناسبات، وغيرها أمثلة كثيرة أخرى والخطوة الأولى للتشريع الخاص تتمثل فى قيام الشخص أو المجموعة المعنية بتقديم التماس من أجل إصدار التشريع إلى البرلمان. ولكن الأشخاص الطبيعيين أو المواطنين لا يقدمون هذه الالتماسات بأنفسهم مباشرة، كما لا يستطيع الأعضاء فى المجلسين التقدم بها، وإنما يقدمها "الوكلاء البرلمانيون"، وهم مجموعة من المحامين المتخصصين فى التشريع ينوبون عن المواطنين فى تقديم هذه الالتماسات من أجل إصدار تشريعات خاصة لهم. وخلال سيناريو دراسة الالتماس وحتى قبل التقدم به رسمياً، يحاول الوكلاء البرلمانيون إقناع الأعضاء بها وتقليل عدد المعارضين المحتملين لها.

وهؤلاء الوكلاء يعملون وفقاً لمجموعة معقدة من القواعد التى حددتها اللائحة الداخلية فى المجلسين، حيث تستلزم هذه القواعد دعوة كل الأطراف والجهات المعنية بالموضوع المقترح فى الالتماس، حتى إذا كانوا معارضين لأصحاب المصلحة. وبعد كل هذا، يقرر البرلمان إرسال الالتماس إلى أحد المجلسين لدراسته، ثم إحالته إلى اللجان الخاصة بعد مرحلة القراءة الثانية.

ومن حق كل المتظلمين ضد التشريعات الخاصة التقدم بالتماس مضاد لها، ولكن البرلمان يستمع فقط إلى المتضررين مباشرة من هذا التشريع الخاص. وإذا لم يتعرض التشريع الخاص إلى التماسات مضادة، أو إذا سحب كل المتظلمين طلباتهم، أو إذا استجاب الوكلاء البرلمانيون إلى كل مطالبهم، تقوم اللجنة البرلمانية بدراسة المقترح، وذلك بسرعة كبيرة وبعد الاستماع لشرح مختصر من الوكلاء البرلمانيين.

أما التشريعات الخاصة التى تتعرض لمعارضة كبيرة، فإن اللجان تقوم بدراستها بشكل متعمق ربما يستغرق عدة أيام، وتشكل لهذا الغرض لجنة صغيرة تضم أربعة أعضاء فى حالة مجلس العموم أو ٥ لوردات فى حالة مجلس اللوردات، ويجب ألا يكون لهم مصلحة شخصية فى الموضوع. هذه اللجنة المصغرة تعتبر هيئة شبه

قضائية؛ لأنها تستمع إلى الشهود والآراء والأشخاص الذين يحضرون إليها من أجل معارضة التشريع الخاص. والواجب الأساسى لهذه اللجنة هو اتخاذ قرار بجدوى طلب الوكلاء البرلمانيين من عدمه، وما إذا كان المتضررون قد تعرضوا فعلاً للضرر، وما إذا كان التشريع المقترح يتعارض مع السياسات العامة. ولهذه اللجنة السلطة فى إدخال تعديلات على الالتماس، أو حتى اتخاذ قرار بإسقاطه.

بعد هذه المرحلة، تتجه التشريعات الخاصة إلى الجلسة العامة للمناقشة (وذلك فى مجلس العموم فقط، وليس فى مجلس اللوردات)، أى إلى مرحلة القراءة الثالثة، وبعد ذلك يتم إحالتها إلى المجلس الآخر للسير فى نفس العملية تقريباً.

وعلى خلاف القوانين العامة، فإن التشريعات الخاصة قد تتعرض للسقوط فى أى مرحلة من مراحل التشريع، وتسقط تماماً إذا لم يتخذ البرلمان قراراً فيها خلال دور الانعقاد الواحد، ومع ذلك يجوز إعادة أو تجديد الطلب بها فى أدوار الانعقاد التالية، ابتداء من المرحلة التشريعية الأخيرة التى توقفت عندها. والقيود التى يضعها البرلمان على سلطة مجلس اللوردات فى تعطيل التشريعات العامة لا تنطبق بشأن التشريعات الخاصة، أى يستطيع مجلس اللوردات تعطيلها تماماً.

ومعظم المقترحات التشريعية الخاصة لا تتعرض لمعارضة كبيرة من جانب المجلسين، ومع ذلك يستطيع أى نائب حتى لو لم يكن عضواً فى اللجنة الخاصة ممارسة تأثير كبير على هذا النوع من التشريع. وفى كل مرحلة من مراحل التشريعات الخاصة يتم الإعلان عنها فى جدول الأعمال ويستطيع أى عضو تسجيل معارضته لها، وبالتالي يجب على البرلمان إجراء مناقشة واتخاذ قرار فى طلب هذا العضو إلا إذا قام بسحب اعتراضه.

ويكون رئيس لجنة الإجراءات مسئولاً عن تحديد الأيام التى يمكن أن يستغرقها النقاش بشأن التشريع الخاص (ويحد أقصى لمدة يوم كامل، خلال النصف الأخير من الأسبوع، وتحديدًا فى الفترة بين الساعة السابعة والعاشرة مساءً). ومع ذلك، فإن مندوبى الحكومة يحاولون إقناع المجلس بعدم إضاعة وقت كبير فى مناقشة اعتراضات الأعضاء على التشريعات الخاصة، ولهذا فإن فرصة الأعضاء المعارضين

فى الدخول فى مساومات مع الوكلاء البرلمانين تعتبر أكبر، إلا إذا استطاع الوكلاء تلبية مطالب الأعضاء، حيث يستطيع أى عضو تعطيل إصدار التشريع الخاص إذا أصر على طلب مناقشته كاملاً فى الجلسة العامة، وبالتالي يسقط المقترح التشريعى تماماً.

وقد انخفض عدد التشريعات الخاص فى السنوات الأخيرة بعد التغييرات الجوهرية فى إجراءات العمل البرلمانى منذ عام ١٩٩٢ وهذه التغييرات كان سببها انزعاج عدد كبير من الأعضاء من إجراءات التشريعات الخاصة، وكذلك ما جاء فى تقرير اللجنة الخاصة للمجلسين. وقد أقر البرلمان أهم هذه التغييرات عندما كان يناقش قانون النقل والأشغال العامة عام ١٩٩٢، الذى جاء قبيل الانتخابات العامة فى تلك السنة. وكان القانون يقضى بعدم عرض موضوعات التشريعات الخاصة على البرلمان أصلاً، ولا سيما تلك التى تتعلق بشئون السكك الحديدية أو الترام أو الإنشاءات فى الموانئ البحرية أو تطويرها، وهى أمور محل جدل كبير فى التشريعات الخاصة.

أما اليوم، فإن اهتمام البرلمان ينحصر أساساً فى المشروعات أو الأنشطة التى ترى الحكومة أنها تمس الصالح العام أو الحكومة ككل، وبالتالي يجرى نقاش واسع حولها فى الجلسة العامة لمرة واحدة. وخلال هذا النقاش، ظهر اقتراح بإنشاء خط سكة حديد جديد من مدينة نيل سستر إلى النفق، وقد اعترض عليه مجلس العموم فى يولييه ١٩٩٦.

ويوضح الجدول التالى عدد المقترحات التشريعية الخاصة التى قدمت إلى البرلمان، وعدد الالتماسات التى قدمت ضد بعضها، مما يوضح التغير الكبير فى نسبة التشريعات التى تتعرض لجدل حاد داخل البرلمان.

عدد الالتماسات المضادة للتشريعات الخاصة	عدد المقترحات التشريعية الخاصة الجديدة	دور الانعقاد
١٢	٣٩	١٩٨٨/١٩٨٩
١٢	٣٢	١٩٨٩/١٩٩٠
١١	٢٨	١٩٩٠/١٩٩١

١٠	٢٤	١٩٩٢/١٩٩١
١	١٠	١٩٩٣/١٩٩٢
٢	٤	١٩٩٤/١٩٩٣
٠	٦	١٩٩٥/١٩٩٤
٠	٦	١٩٩٦/١٩٩٥
١	٦	١٩٩٧/١٩٩٦

وبرغم ذلك، فمن المحتمل جداً أن يثور خلاف حول أمور النقل والأشغال العامة في المستقبل. فعلى سبيل المثال اهتم نشطاء الحقوق والحريات المدنية بموقف السلطات المحلية في الثمانينيات بشأن الطرق العامة وتنظيم السير فيها. وقد تكون التشريعات الخاصة سبباً لإثارة جدل حاد وعلى نطاق واسع، بسبب أهمية موضوعها للأشخاص الذين يطالبون بها. ومن الممكن أيضاً القول بأن التشريعات الخاصة قد أصبحت موضوعاً هامشياً في نظر البرلمان، على الأقل مقارنة بما يحدث في القرن التاسع عشر.

التشريعات المختلطة

بعض التشريعات لها ملامح من التشريعات الخاصة وملامح القوانين العامة. وفي كل الأحوال، فإن التشريعات المختلطة تعتبر قوانين، ولكنها تتضمن بعض المواد التي لها طبيعة التشريع الخاص، ولذا، فمن الطبيعي أنها تسمى لهذا السبب "تشريعات مختلطة".

كذلك، فإن التشريعات التي لها كل ملامح التشريعات الخاصة ولكن تتقدم بها الحكومة تعتبر أيضاً تشريعات مختلطة. ومن أمثلة هذه التشريعات في الفترة المؤخرة (قانون النفق الذي بدأ عام ١٩٨٧ وقانون خليج كارديف الذي قدم إلى البرلمان أول مرة في عام ١٩٨٨ في صورة تشريع خاص، ولكنه لم يحصل على التصديق الملكي حتى نوفمبر عام ١٩٩٣ بعد أن قدمته الحكومة في شكل مشروع

قانون)، وقانون السكة الحديد فى النفق الذى تقدمت به الحكومة أواخر عام ١٩٩٤ وبدأ العمل به فى ديسمبر عام ١٩٩٦ وفى الماضى، كما أن أحد الأمثلة الشهيرة للتشريعات المختلطة كان يتعلق بصناعة السفن والطائرات عام ١٩٧٦، وكان الغرض منه تأمين هاتين الصناعتين. وقد لاحظ الجميع أن هذا المشروع لا ينطبق على أحد شركات صناعة السفن التى لا تنطبق عليها شروط هذا التأمين، ولأن هذه الشركة كانت تتلقى معاملة مختلفة مقارنة ببقية الشركات فى نفس الصناعة، فإن مشروع القانون أصبح يسمى مختلطاً؛ لأنه يتضمن قواعد عامة على كل شركات صناعة السفن والطائرات، وفى نفس الوقت يتضمن بنداً خاصاً يستثنى فيه أحد الشركات تحديداً.

والتشريعات المختلطة تعتبر تشريعات عامة فيما عدا أنها تتعرض لدراسة متعمقة لتقييم مدى اتفاقها مع اللائحة الداخلية والقواعد التى تنظم التشريعات الخاصة، كما أنها تمر بمرحلة إضافية فى التشريع، حيث يتم إحالتها إلى اللجان الخاصة فى المجلسين، والتى يمكن أن تستمع إلى وجهات نظر المؤيدين والمعارضين من داخل المجلس وخارجه. وفى حالة لجنة دراسة قانون النفق، تلقت اللجنة عدة آلاف من الطلبات والخطابات. ومع ذلك لا توجد حاجة للوكلاء البرلمانين لتقديم مساعدتهم إلى اللجنة فى دراستها للمشروع بنفس الدرجة التى يقومون بها عند التقدم بتشريعات خاصة.

وفى كل الأحوال يجب أن يوافق البرلمان على التشريعات المختلطة فى مرحلة القراءة الثانية. وعندما وجد النواب فى مناقشة قانون صناعة السفن والطائرات أنه تشريع مختلط، أقنعت الحكومة أعضاء مجلس العموم بضرورة استثناء المشروع من القواعد الإجرائية التى تنطبق على التشريعات الخاصة. وقد رفض مجلس اللوردات هذا الطلب، بينما شكل مجلس العموم لجنة خاصة له. وكل هذا يعبر على درجة المرونة التى يتصف بها العمل البرلمانى.

الفصل السابع

الرقابة والمحاسبة المالية

تعتبر الموازنة من أهم الموضوعات السياسية المثيرة للجدل التي تطرح على البرلمان. ويشير البرلمان عدة تساؤلات تتعلق بالموازنة، منها تقييمه للوضع الاقتصادي، وسلامة الإنفاق الحكومي للموارد المالية، وكيفية الحصول على هذه الموارد، وغيرها من التساؤلات الجوهرية.

وهناك عدة مبادئ دستورية تؤكد قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة البرلمانية على الحكومة. وكمبدأ عام، فإن البرلمان يراقب كل موارد الموازنة، وبالتالي يوافق عليها قبل بدء الحكومة في التنفيذ. بهذا المعنى، فإن كل أعمال الحكومة تقريباً، ولو على الأقل نظرياً، تخضع للرقابة البرلمانية، حيث يجب على الحكومة إخبار البرلمان بتصرفاتها قبل البدء فيها. كذلك، فإن الحكومة مسئولة أمام البرلمان عن حسن إدارة هذه الأموال والموارد العامة.

وسوف يقدم الجزء الأول من هذا الفصل وصفاً لمصادر المعلومات المتاحة أمام البرلمان من أجل الدراسة السليمة للأمور المالية. وفي القسم الثاني سوف نعالج المجالات التي يمارس فيها البرلمان سلطة رقابية رسمية وواضحة. كذلك، يتعرض هذا الفصل إلى الإجراءات المقعدة للتشريعات المالية، وسلوك الأعضاء خلال تلك المناقشات. كما سوف يعالج الفصل في نهايته بعض المقترحات التي تهدف إلى زيادة قدرة الأعضاء على فهم السياسة الاقتصادية وإجراء مناقشات تفصيلية في موضوع الموازنة، وبالتالي ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. ويعالج الفصل أيضاً دور كل من المراقب العام ولجنة الحسابات الحكومية، والمراحل الأخيرة للرقابة البرلمانية المالية على الحكومة.

المعلومات المتوافرة أمام البرلمان

نبدأ بوصف الوثائق المالية التي تقدمها الحكومة للبرلمان، ونلاحظ أنه خلال السنوات الأخيرة حدث تغير كبير في هذا المجال. فاعتباراً من ١٩٩٨ أصبحت الحكومة تقدم مشروع الموازنة في شهر مارس، أما قبل ١٩٩٣، حين كانت حكومة المحافظين في السلطة، فكانت تستطيع تقديم المشروع في أي وقت خلال العام بداية من شهر نوفمبر، وبالتالي انخفض عدد الوثائق ومصادر المعلومات التي يمكن أن يتلقاها البرلمان أثناء دراسة مشروع الموازنة المالية للدولة.

ومن الناحية الإجرائية، تقدم الحكومة مشروع الموازنة مصحوباً بتقرير مالي تفصيلي، يعرف باسم "الكتاب الأحمر". ويقدم الكتاب الأحمر إلى البرلمان في يوم مناقشة الموازنة، بمجرد انتهاء وزير الخزانة من عرض مشروع الموازنة. وتعد الحكومة أيضاً سلسلة من التصريحات والبيانات الصحفية المختصرة التي تتضمن أهم ما جاء في الموازنة والتغيرات الجديدة بها، وكذلك أهم ما جاء في التقرير المالي الذي يشرح هذه الموازنة. وإذا كان مشروع الموازنة يتضمن تغيرات كبيرة، كما حدث في موازنة يولييه عام ١٩٩٧، فإنه سوف يزداد حجم التقرير المالي الذي يشرح الموازنة وقد يصل إلى ١٢٧ صفحة، ويتضمن كمية كبيرة من المعلومات التحليلية، والجداول والبيانات التي توضح السياسة الاقتصادية التي سوف تتبعها الحكومة.

وفي نوفمبر ١٩٩٧، حدث تغير في طريقة إصدار التقرير المالي حول الموازنة، وأصبح يسمى "الموازنة الخضراء". وهذه الموازنة وثيقة جوهرية، يرفق بها تقرير المستشار العام للمجلس. والهدف من الموازنة الخضراء هو قيام الحكومة بشرح الوضع الاقتصادي والتأثير في المناقشات البرلمانية حول القضايا الاقتصادية، واستعراض أهداف الموازنة، وبشكل عام مساعدة مستشار المجلس في إعداد تقريره.

وقد حدث تحسن كبير في مصادر المعلومات المالية التي يتلقاها البرلمان بفضل الإصدارات المتنوعة منذ عام ١٩٩١، ونوعية التقارير الحكومية التي تأتي إليه. وتقدم الحكومة هذه التقارير سنوياً في شهر فبراير أو مارس. وكل تقرير منها يعالج

موضوعاً محدداً. وتتنوع أشكال إصدار هذه التقارير بدرجة كبيرة جداً، فعلى سبيل المثال، قدمت وزارة البيئة تقريرها عام ١٩٩٧م فى ٢٩٦ صفحة تكلفت ٢٩ جنيهاً إسترلينياً للنسخة الواحدة، بينما كان تقرير وزارة النقل فقط ١٢٤ صفحة، تكلف فقط ١٤ جنيهاً إسترلينياً للنسخة.

وفى كل الأحوال، يجب أن تقدم الوزارات أهم المعلومات المتعلقة بموضوع التقرير، وفى مقدمتها الجداول والإحصاءات التى تتضمن بيانات مالية ترتبط بالإنفاق الذى تقوم به هذه الوزارة خلال السنوات الخمس السابقة، سواء مباشرة أو من خلال السلطات المحلية والشركات العامة، وتتضمن كذلك التقديرات المالية للسنة الجارية والتقارير المحتملة للسنوات الثلاث التالية.

هذه المعلومات المالية يجب أن تقدم بالتفصيل، وبطريقة توضح المقارنة بين السنوات والتقديرات المختلفة، كما سيتضح فى الجدول الذى نقدمه بعد قليل. ويتضمن كل جدول مالى بيانات دقيقة عن النفقات الجارية، وتكلفة الأجور والمرتبات فى كل وزارة حيثما كان ذلك مطلوباً، وكذلك الإنفاق الذى يتم من خلال السلطات المحلية. ويمكن أن تتضمن هذه التقارير معلومات مالية أكبر وأكثر تعمقاً. كما يجب أن يتضمن التقرير شرحاً للأهداف والأغراض الجوهرية لعمل هذه الوزارة أو تلك، وكذلك وصفاً تفصيلياً بأنشطة الوزارة التى تتعلق بموضوع التقرير، والإنجازات والأهداف التى تم تحقيقها، ودرجة الكفاءة والفاعلية فى التنفيذ.

وفى نهاية كل جدول يجب أن يتضمن التقرير تعليقاً على الجدول، يوضح تفسير وأهمية البنود المذكورة فى الجدول، وخصوصاً فى مجال الإنفاق العام وكذلك التغيرات التى تمت فيها بالمقارنة بالخطط المقررة سابقاً، ويجب أن يوضح التعليق مجالات الفشل أو العجز عن تنفيذ الأهداف المذكورة فى الخطط السابقة. كذلك يجب أن يتضمن التعليق الإشارة إلى أى مبادرات تستهدف إنفاقاً عاماً كبيراً فى المرحلة القادمة. ويجب أن يقدم التقرير أيضاً وصفاً شاملاً بكافة أعمال الوزارة فى مجال حماية البيئة على وجه التحديد. وفى الحقيقة، فإن قراءة هذه التقارير

ليست مسألة ممتعة، ولكنها تمثل أهمية كبيرة ومصادر هامة للمعلومات التي يحصل عليها النواب وكذلك اللجان البرلمانية المعنية بالموضوع.

وفي نفس الوقت الذي تنشر فيه تقارير الوزارات الحكومية المختلفة، يصدر البنك المركزى تقريراً إحصائياً حول البيان المالى، يوضح فيه بالتفصيل كل بنود الإنفاق العام الذى تم والمخطط والمعلن عنه فى موازنة نوفمبر السابق، ويقدم جداول مجمعة وملخصات إجمالية لكمية كبيرة من المعلومات والأرقام التى جاءت فى تقارير الوزارات المختلفة، ولهذا فهو يقدم عرضاً عاماً وشاملاً ومقارناً للإنفاق الحكومى ككل.

ومن أهم أجزاء هذه الجداول المالية ما يسمى بتقديرات الإمداد العام، والتى تعرف عملياً باسم أوجه الإنفاق الحكومى، والذى لا يمكن البدء فيه بدون موافقة البرلمان عليه. ويعود هذا التعبير إلى مرحلة الحكم الملكى عندما احتاج إلى أموال لإنفاقها فى الحرب ولم يكن يمتلكها، وكان الملوك يطلبون من البرلمان تقديم موارد مالية لهم، وبالتالي جاءت موافقة البرلمان على مصادر الإنفاق الحكومى منذ تلك الفترة. أما الآن، فإن الإنفاق الحكومى قد أصبح ضخماً ودائماً. ويجرى التقليد البرلمانى على قيام "حكومة الملكة" بطلب موافقة البرلمان على موارد الخزنة العامة سنوياً.

وبرغم أن الإنفاق الحكومى هو الجزء الرئيسى من مشروع الموازنة، فإن سلطة البرلمان فى إقراره والتصويت عليه ليست دليلاً قاطعاً على كفاءة الرقابة البرلمانية على الموازنة. فهناك العديد من مجالات الإنفاق العام لا تندرج ضمن موارد الخزنة العامة، وتشكل على سبيل المثال التأمينات، والإنفاق الذى تقوم به الصناعات المؤتممة، وإنفاق السلطات المحلية، والمدفوعات التى تقدمها الدولة إلى هيئات الوحدة الأوروبية. وفى عام ١٩٩٧/١٩٩٨، بلغ حجم الإنفاق العام على سبيل المثال ٢٩٠ مليار جنيه إسترلينى، أما تقديرات الخزنة العامة التى قدمتها الحكومة فلم تكون تتجاوز عن ذلك العام نفسه مبلغ ٢١٢ مليار جنيه إسترلينى.

وتحتوى المذكرات والتقارير المالية حول الموازنة وموارد الإنفاق العام الكثير

التفاصيل على كافة المصالح والهيئات الحكومية، وقد بلغ عددها فى موازنة ١٩٩٧/١٩٩٨ عشرين بابًا، انقسم كلُّ منها إلى عدة "بنود للتصويت" بلغ عددها ١٠٦ بند فى موازنة ١٩٩٧/١٩٩٨ .

وكل بند من بنود التصويت يحتوى على ثلاثة أجزاء، الأول يقدم وصفًا رسميًا للخدمات التى يمولها بند الانفاق، ويعرف باسم النفقة المطلوبة أى المبلغ المطلوب لتنفيذ هذه الخدمات. أما الجزء الثانى فيقدم تحليلًا لإجمالى التمويل المذكور فى مشروع الموازنة من خلال برنامج تفصيلى للأنشطة المطلوب تنفيذها، وغالبًا ما تقدم هذه المعلومات فى شكل جداول، تتفق مع بنود الخطة والأنشطة المذكورة فى مشروع الموازنة وأنشطة الوزارات المختلفة. وتستطيع وزارات الحكومة إعادة توزيع المبالغ المرسودة لها داخل الباب الواحد بدون موافقة البرلمان إذا وافقت وزارة الخزانة على ذلك بشرط أنه لا يتجاوز إجمالى المبالغ المخصصة للموازنة، وتعرف هذه العملية باسم "التحرك بين بنود الموازنة". أما الجزء الثالث فيحتوى على قائمة بعقود التنفيذ المتوقع إبرامها خلال العام المالى.

ويتباين حجم البنود بشكل كبير، حيث احتوى القسم السابع من الموازنة عام ١٩٩٧/١٩٩٨ على مبلغ ٣٨ مليونًا إسترلينياً بينما كان إجمالى تمويل القسم السادس عشر فقط مليونًا إسترلينياً. وقبل عام ١٩٩٦/١٩٩٧، كانت التقارير المالية تحتوى على الكثير من التفاصيل البيانية والجداول المعقدة والمعلومات المحاسبية. أما فى الوقت الحالى فإن تلك التفاصيل يتم استعراضها فى التقارير المالية التى تصدرها الوزارات المختلفة، مما جعل إجمالى مشروع الموازنة أيسر على القراءة والدراسة، وبالتالي فقد تحسن نظام المعلومات المالية المقدمة للبرلمان. إلا أن التقارير المالية التى تنشر على رأى العام لا تكون بذلك التفصيل، ربما من أجل تجنب الجدل السياسى ومخاوف الرأى العام.

ويقدم الجدول التالى نموذجًا لأحد بنود التفويض، وبالأدق نموذجًا مصغرًا منها. ويلاحظ أن المعلومات التى تتضمنها التقارير المالية تعتبر جوهرية للعمل البرلمانى، كما سيتضح خلال هذا الفصل.

مجلس العموم

الإدارة - بند التصويت رقم ١

مقدمة:

١- التصويت يتعلق بإجمالي التمويل المطلوب ، ولا يتقيد بحجم السيولة النقدية المتوفرة .

٢- يتعلق التصويت بإجمالي الأجور المخصصة للعاملين بمجلس العموم وبمكتب رئيس المجلس ، ونفقات الأجهزة التابعة للبرلمان ، والنفقات على خدمات الأعضاء ، بما فيها الأدوات المكتبية والطباعة . ويتضمن البند أيضاً نفقات السفر والإقامة للأعضاء لحضور اجتماعات اللجان الخاصة ، أو المؤتمرات البرلمانية الدولية ، أما مكافآت الأعضاء فتظهر في البند رقم ١٨ ، أما التفاصيل الأخرى لهذا البند فتأتى فى التقرير السنوى للجنة شئون مجلس العموم ، وينشر فى يولى من كل عام .

٣- صندوق التراث البرلماني ، بإجمالي ٢, ١ مليون جنيه إسترليني .

٤- يزيد التمويل المطلوب فى موازنة ١٩٩٨/٩٧ عن نظيره فى موازنة عام ١٩٩٧/٩٦ بنسبة ٣٪ ، أى إجمالى ٤, ٧٥ مليوناً إسترلينياً .

٥- ثريات مضافة لهذا البند ، قدرها ٢٠٠٠ إسترليني .

٦- يوضح الملحق تفاصيل اتفاق أجهزة مجلس العموم .

مجلس العموم

الإدارة

القسم الأول : إجمالى ٦٧٩, ٠٠٠, ٧٧ إسترلينياً وهو التمويل المطلوب فى العام المالى الذى ينتهى فى ٣١/٣/١٩٩٨ لتغطية نفقات لجنة شئون مجلس العموم وأجهزته الإدارية ، بما فيها الأمن ، والإرسال الإعلامى ، النشر ، الأدوات الكتابية ، الطباعة ، ودعم صندوق التراث البرلماني .

ولهذا يصوت مجلس العموم على الجدول المالى التالى :

إجمالى الإنفاق	جنيه إسترلينى
الصافى الإجمالى	٧٧, ٦٧٩٠٠٠
المخصصات الإجمالية الواردة فى الحسابات	٣٣, ٩٢٢٠٠٠
الموازنة المطلوبة	٤٣, ٧٥٧٠٠٠

القسم الثانى : تفاصيل فرعية (بالألف جنيه إسترلينى)

الهبات والتحويلات الرأسمالية						نفقات مباشرة			
دفعه الحريف	حسابات ٩٦- ١٩٩٧	صافى عام ٩٧- ١٩٩٨	إعانات	إجمالى	٥- رأسمالية	٤- جارية	٣- رأسمالية	٢- أخرى	١- جارية
٦٨, ١٩١	٧٥٣, ٨٣	٧٧, ٦٧٩		٧٧, ٦٧٩	٢٨	١, ١٤٦	٣, ٦٩٣	٧٢, ٨١٢	

القسم الثالث : عقود إضافية تحتاج التمويل

بالإضافة إلى المخصصات السابقة، من المتوقع تمويل ما يلى من التزامات

تعاقدية :

١٩٩٨ - ٩٧	١٩٩٧ - ٩٦	١٩٩٦ - ٩٥
	-	٢٩٦ ألف
٢٩٦ ألف إسترلينى		الإجمالى

البند رقم ١٨ من موازنة ١٩٩٨/٩٧، بند تصويت رقم ١ (بالآلاف إستيرليني)

(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)	(٦)	(٧)	(٨)	(٩)
أجور العاملين	نفقات جارية أخرى	ديون ٢	رأسمالية	إجمالي	دعم	صافي عام ١٩٩٨/٩٦	صافي عام ١٩٩٧/٩٦	صافي خريف ١٩٩٦/٩٥
٤١٦	٢١١	-	٣	٦٣٠	-	٦٣٠	٣٩٤	٥٠٠
٧,٧٦٦	١٥,٤٠٨	٧١٤	٢٥٥	٢٢,٧١٥	-	١٢٢,٧١٥	٢٦,٨٧٧	٢٥,٨٤٧
٤,٦٠٨	٢٠,٨٦٣	١,٣٢٥	٢,١١٥	٢٦,٢٦١	-	٢٦,٢٦١	٢٤,٣٧٨	٢١,٨٣٧
٥,٠٥٦	٢,٦٥١	٨٩٠	٤٦٠	٨,٠٧٨	-	٨,٠٧٨	٨,٣٦٦	٦,٥٤٢
٢,٩٨٢	٥,٣٨٦	٥٩٠	٢٣٠	٨,٠٠٨	-	٨,٠٠٨	٦,٩٦٤	٤٦٦,٥٠٨
٣,٦٩٨	٣,٦٤٧	-	١٩٤	٧,٥٣٩	-	٧,٥٣٩	٤,٢٥٧	٣,٥
٥,٤٨٥	٣٠٣	٦٩٥	٢٦٧	٥,٣٦٠	-	٥,٣٦٠	٤,٧٨٢	٤,٢٦٩
١٢٨	٣٢٣	١٠١	١٦٩	٥١٩	-	٥١٩	٤٦٩	٦٦١
٣٠,١٣٩	٤٨,٧٩٢	٣,٥١٤	٣,٦٩٣	٧٩,١١٠	-	٧٩,١١٠	٧٦,٧٨٧	٩٦,٣٥٠
٤٨	٢,٥٥٧	-	-	٢,٦٠٥	-	٢,٦٠٥	٢,٤٨١	٢,١٠٦
٣٠,٠٩١	٤٦,٢٣٥	٣,٥١٤	٣,٦٩٣	٧٦,٥٠٥	-	٧٦,٥٠٥	٧٤,٣٠٦	٦٧,٢٤٤
١,٠٥١	٩٥	-	٢٨	١,١٧٤	-	١,١٧٤	١,٠٧٧	٩٤٧
٣١,١٤٢	٤٦,٣٠٠	٣,٥١٤	٣,٧٢١	٧٧,٦٧٩	-	٧٧,٦٧٩	٧٥,٣٨٣	٦٨,١٩١
الإجمالي الكلي								

ملحوظة: ١- تشمل نفقات إدارة عدد الأصوات، والكتب البرلماني للمعلوم والتكثيف لوجيا.

٢- تشمل العقود التالية رسوم مقترحات القوانين- الضرائب- حصة صندوق المعاشات، صندوق دعم معاشات العاملين بالبرلمان، مستورات المكتبة، مبيعات التقارير والأنشطة، نفقات التاكس والاتصالات، مبيعات المخلفات الورقية، مبيعات الأثاث المستهلك، فائض الضيافة، أرباح، عقود خاصة بمجلس اللوردات، الخ.

٣- نفقات هذا البند لمراقبة "المراقب العام للمجلس" و "الجهاز المركزي للمحاسبات" التابع للبرلمان.

وخلال شهر مارس من كل عام، تقدم الحكومة إجمالاً التقديرات والموارد المالية المطلوبة لموازنة العام المالي. وهذه التقديرات لا تغطي السنة المالية كلها، حيث يتعين على الحكومة تقديم تقديرات مالية في أوقات أخرى، وبالتحديد في شهر مايو، وشهر نوفمبر، وشهر فبراير. وخلال هذه الأوقات، تقدم الحكومة تقديرات مالية مكملة لموارد الموازنة العامة. ويبلغ حجم هذه التقديرات المالية المكملة، التي قدمتها الحكومة في فبراير عام ١٩٩٨ مثلاً، أكثر من ٢٢٠ صفحة، وطلبت الحكومة من البرلمان بناء على ذلك تمويلاً إضافياً قدره ٥, ٢ مليار جنيه إسترليني.

وغالباً ما تقدم الحكومة تقاريرها المالية المكملة في شكل طلبات مالية نقدية، وهو ما قرر البرلمان تغييره في عام ٢٠٠١ حتى تنتقل الحكومة من أسلوب الأرقام والمبالغ إلى أسلوب الموارد والعوائد في إعداد التقارير المالية. وقد رحبت الخزانة بهذا التحول؛ لأنه يقدم معلومات عن الأصول والمشروعات التي استثمرت فيها الحكومة أموال موازنة العام السابق، والديون أو الأصول الناتجة عنها، والمبالغ المتوقع إنفاقها خلال الأعوام التالية. وتعتقد الخزانة أن ذلك الأسلوب المحاسبي يسهل عملية المراقبة، ويجعل الموازنة والخططة في ثوبهما الجديد وسائل رقابية صارمة لدى البرلمان.

وتحتوي الموازنة الجديدة على معلومات هامة تساعد اللجان الخاصة في دراسة مشروع الموازنة. وعندما يكتمل العمل بهذا الأسلوب المحاسبي الجديد، سوف تغطي الموازنة أنشطة نحو ٦٠ وزارة وهيئة حكومية، وهو رقم يفوق بكثير عدد الوزارات الرسمية للحكومة، لأن الموازنة سوف تغطي الأنشطة التفصيلية لكل المؤسسات والهيئات العامة، وبالتالي يزداد حجمها كثيراً.

كما يحصل البرلمان على معلومات مالية أخرى من مصادر متنوعة، منها ما تقدمه وزارة الخزانة والبنك المركزي من تقديرات واستطلاعات للحالة الاقتصادية على الأقل مرتين في العام، ومنها أيضاً البيانات التي يقدمها الخبراء في لجان الاستماع في البرلمان، والمذكرات التي تقدمها الجهات المختلفة إلى اللجان الخاصة، وأيضاً التقارير المالية المرفقة بالمشروعات والقوانين. وهناك معلومات هامة حول طريقة إنفاق الحكومة للمال العام، يقدمها الجهاز المركزي للمحاسبات إلى لجنة المحاسبات العامة بالبرلمان.

ماذا يفعل البرلمان بهذه المعلومات؟

يجب ملاحظة أن معظم المعلومات التي يحصل عليها البرلمان من الجهات المختلفة التي أشرنا إليها سابقاً لا تكون حصرية، أى لا تعد خصيصاً لأعضاء البرلمان بمجلسيه، وكل ما فى الأمر أن الوزارات تقدم تقاريرها إلى مجلس العموم أولاً على سبيل المجاملة واللياقة، ولكنها سرعان ما تقدم هذه التقارير إلى رأى العام أيضاً، وتسمح بأن تكون موضوعاً للمناقشات بين المحللين الماليين، وعلى مستوى الصحافة، وكل من له اهتمام بالإنفاق الحكومى وموارد الموازنة العامة. وفيما عدا حصول الأعضاء أولاً على هذه التقارير قبل غيرهم، فهم لا يتمتعون بأى ميزة نسبية فى الحصول على هذه المعلومات المالية.

ويستطيع البرلمان، بدرجات مختلفة، محاسبة الحكومة على موارد الموازنة وطرق إنفاقها. وتتركز سلطة المراقبة المالية فى مجلس العموم وحده، بينما اكتفى مجلس اللوردات بالتقاليد التاريخية التي تمنعه من نظر مناقشة التشريعات المالية. ومع ذلك، يصبح مجلس اللوردات مهتماً بالشئون المالية إذا تعلقت بالسياسات العامة أو مجالات الإنفاق الحكومى، مثل تنمية المدن، حيث يستطيع مجلس اللوردات أن يقول "يجب إنفاق المال من أجل حل تلك المشكلة".

وفيما يلى استعراض للإجراءات البرلمانية التي تستخدمها الحكومة لطلب موافقة مجلس العموم على موارد الموازنة وطرق الإنفاق.

طلب التمويل

تبدأ إجراءات طلب التمويل وتيسر فى أربع مراحل، كالتالى:

- ١- تقدم الحكومة تقديرات المبالغ المطلوبة، وأوجه إنفاقها، وهذه هى مرحلة المعلومات الأولى التي وصفتها سابقاً.
- ٢- يصوت مجلس العموم على هذه التقديرات.
- ٣- يقرّ البرلمان قانوناً يخول بنك إنجلترا بتمويل الموازنة فى حدود السيولة المطلوبة لديه.
- ٤- بعد إنفاق المال، تتم إجراءات المحاسبة المالية.

وهذا السيناريو يعتبر معقداً للغاية، ويحتاج فهمه إلى خبرة متخصصة؛ لأن السنة المالية تبدأ في أبريل كل عام، بينما تبدأ الدورة البرلمانية عادةً في شهر نوفمبر.

وتغطي التقديرات المالية كل السنة المالية، ولكن لا يقوم البرلمان بالتصويت عليها كلها مرة واحدة. لهذا السبب، يناقش البرلمان في شهر فبراير تقارير الحسابات الختامية للموازنة. وبعد ذلك، تستطيع الحكومة الحصول على تمويل للميزانية يعادل ٤٥٪ من المبالغ المقررة في موازنة العام السابق، وذلك من أجل تقييد الإنفاق الحكومي عامًا بعد آخر. ومعظم التقديرات المالية التي يتم التصويت عليها لا تغطي كافة مجالات الإنفاق الحكومي. ومعنى ذلك، أن الحكومة تكون قد تجاوزت الإنفاق المقرر في الموازنة، وتصبح ملزمة بتقديم الإنفاق الزائد خلال ١١ شهراً من انتهاء العام المالي؛ لكي يقره البرلمان فيما يعرف باسم "إقرار التجاوز في الإنفاق العام". وبهذا، فإن سلطة البرلمان على الموازنة المالية لأي عام تستغرق عملياً نحو عامين ونصف.

وخلال دور الانعقاد، تقدم الحكومة على الأقل ثلاثة تقديرات مالية هامة، سواء في مجال الحسابات الختامية أو تجاوز الإنفاق، ويقوم مجلس العموم بدراستها وإصدار قرار فيها. ويمكن أن تشير هذه التقديرات إلى إنفاق تم خلال ثلاثة أعوام مالية مختلفة.

وهناك ثلاث مناسبات هامة يقوم البرلمان فيها بدراسة التقديرات المالية، هي: أولاً، في فترة لا تتجاوز السادس من فبراير (وغالباً قبل أعياد الميلاد)، حيث يقوم المجلس بالتصويت على موازنة العام المالي القادم والتقديرات المالية المرتبطة بالعام الجاري. ثانياً، في فترة لا تتجاوز ١٨ مارس، حيث يصوت البرلمان على التقارير المالية المكتملة للسنة الجارية، وكذلك على التجاوز في الإنفاق خلال العام الماضي. ثالثاً، في فترة لا تتجاوز الخامس من أغسطس، حيث يناقش البرلمان إجمالي التقديرات المالية للموازنة.

بعد هذه المراحل، يصدر البرلمان القوانين اللازمة لإقرار الموازنة، ويوفر الموارد المالية المطلوبة لها، فيما يعرف باسم "قوانين تمويل الموازنة". ولا تجرى مناقشة بشأنها في مجلس العموم، برغم قدرة المجلس على التصويت عليها خلال مراحل

القرءاءة الثانية والثالثة . ولا تعرض هذه القوانين على اللجان أبداً . أما مجلس اللوردات فإن دوره لا يتجاوز الإحاطة بهذه القوانين ، حيث تمر فى الجلسة العامة بدون مناقشة أو حتى تصويت . وغالباً ما يتم تمرير هذه القوانين خلال نفس اليوم ، وتكون إجراءات مجلس اللوردات بشأنها مجرد مسألة رمزية وتاريخية .

والموازنة المجمعة السابق الإشارة إليها هى حساب الحكومة لدى بنك إنجلترا . ويقوم البنك بصرف الأموال من هذا الحساب إذا حصل على الإذن القانونى بهذا . ومع ذلك فإن هناك بعض النفقات يمكن للبنك أن يصرفها للحكومة بدون إذن قانونى خاص ، مثل مدفوعات بريطانيا للاتحاد الأوروبى ، ولكن أغلب الأموال التى تطلبها الحكومة من هذا الحساب تحتاج إلى تصديق برلمانى ، أى إلى إصدار قانون الموازنة المجمعة للدولة .

وأغلب بنود هذا القانون هى الموازنة العامة للدولة ، ولا تستطيع الحكومة صرف أى أموال من هذا الحساب إلا إذا كانت مذكورة فى ذلك القانون . كما يقوم البرلمان بإصدار قانون الموازنة ؛ لكى يشكل نفقات خاصة أخرى مكملية للموازنة العامة للدولة . ويقضى النظام المالى بأن تلتزم الحكومة بإجمالى الموازنة التى أقرها البرلمان فى كافة بنودها المائة أو أكثر كما سبقت الإشارة ، ولا تستطيع الحكومة إنفاق الأموال المخصصة لبند معين فى أغراض أخرى . ويحدد قانون الموازنة بنود الإنفاق فى كل قسم من أقسام الموازنة .

ومع ذلك فهناك أوجه إنفاق فرعية أخرى تقوم بها الحكومة بموافقة الخزنة العامة للدولة ، بشرط ألا تتجاوز إجمالى البند . فعلى سبيل المثال ، كان إجمالى التمويل المخصص للبند السابع فى موازنة ١٩٩٧/١٩٩٨ مخصصاً لمكتب التجارة العادلة ، وتم التصديق عليه بقانون خاص بإجمالى ٢٠ مليون إسترليني ، وكانت مخصصة لأنشطة هذا المكتب ، وتستطيع الحكومة التحرك داخل الأجزاء الفرعية لهذا البند ، وأن تنفق مبالغ أكثر على شئون المستهلكين تزيد عن المقرر ، بينما تنفق مبالغ أقل على سياسة المنافسة العادلة ، لكنها لا يجب أن تتجاوز إجمالى البند . وبالتحديد ، لا يمكن فى المثال السابق أن تأخذ أموالاً من بند التجارة العادلة ؛ لكى تنفقها على إدارة إمدادات الغاز ، مثلاً .

وبوجه عام، فإن إجراءات مناقشة وإقرار قانون الموازنة العامة يتم خلال دور الانعقاد، مع وجود حالات تتعطل فيها هذه الإجراءات بسبب إجراء انتخابات عامة مبكرة أو بالنظر إلى إجراءات برلمانية إستثنائية أو طارئة. ويوضح الجدول التالي السيناريو الزمني لموازنة عام ١٩٨٤/١٩٨٥ على النحو التالي:

إجراءات التصويت على موازنة ١٩٨٤/١٩٨٥

ما عرضته الحكومة	تم التصويت عليه	ما تم إقراره	
نوفمبر ١٩٨٣	ديسمبر ١٩٨٣	الموازنة المجمعة رقم ٢ بقانون عام ١٩٨٣ ^(١)	التصويت على الحسابات
مارس ١٩٨٤	يوليه ١٩٨٤	قانون تخصيص الموازنة لعام ١٩٨٤	التقديرات الرئيسية
يوليه ١٩٨٤	يوليه ١٩٨٤		تقديرات إضافية لفصل الصيف
نوفمبر ١٩٨٤	ديسمبر ١٩٨٤	قانون الموازنة المجمعة رقم "٢" لعام ١٩٨٤ ^(٢)	تقديرات إضافية لفصل الشتاء
فبراير ١٩٨٥	مارس ١٩٨٥	قانون الموازنة المجمعة لعام ١٩٨٥ ^(٣)	تقديرات إضافية لفصل الربيع
فبراير ١٩٨٦	مارس ١٩٨٦	قانون الموازنة المجمعة لعام ١٩٨٦ ^(٤)	تقديرات على الإنفاق الزائد

- (١) تم إقرار هذا القانون الذي يخول الحكومة صرف بعض المبالغ التي تتضمنها التقديرات الإضافية لشتاء عام ١٩٨٣/١٩٨٤.
- (٢) تضمن هذا القانون التصويت على حسابات عام ١٩٨٥/١٩٨٦، والتي تغطي أيضاً تقديرات إضافية لفصل الشتاء، تم ذكرها في قانون تخصيص الموازنة لعام ١٩٨٥.
- (٣) تضمن هذا القانون التصديق على النفقات الزائدة لعام ١٩٨٣/١٩٨٤، وتغطي التقديرات الإضافية للربيع، والتي تم ذكرها في قانون تخصيص الموازنة لعام ١٩٨٥.
- (٤) تضمن هذا القانون أيضاً تقديرات الربيع ١٩٨٥/١٩٨٦.

وفى فصل الخريف، يتم التصديق على الحسابات الختامية للعام المالى السابق، حيث يناقش البرلمان كيفية إنفاق الحكومة للمخصصات التى تم إقرارها. ويراجع المراقب العام وكذلك المحاسب العام هذه الحسابات. وعادةً ما يتم ترحيل الفائض الذى لم يتم صرفه خلال العام المالى الماضى إلى العام المالى التالى، ولكن فى أغلب الأحوال يتم ترحيل هذا الفائض إلى الموازنة المجمعة.

وفى حالات الضرورة، هناك تمويل لمواجهة الحالات الطارئة، ولكنه لا يجب أن يزيد إجمالاً عن نسبة ٢٪ من إجمالى الموازنة للعام المالى السابق والنفقات التى تمت خلاله، وأى أموال تسحب بواسطة الحكومة وتتجاوز هذه النسبة يجب إعادة تسديدها إلى الخزنة العامة.

ومن الواضح أن هذا النظام المالى معقد للغاية، ولكن السؤال هو كيف يمارس البرلمان رقابته على هذه الشؤون المالية، والسيطرة على الإنفاق الحكومى وفقاً للتقديرات التى أقرها فى الموازنة العامة؟. عموماً، فإن هذا النظام قد تم تصميمه لضمان سيطرة مجلس العموم على الإنفاق الحكومى، وبما أن له هذه السيطرة فمن الضرورى أن يكون قادراً على السيطرة والرقابة على الإنفاق العام، وكذلك الموارد المتاحة للحكومة. وبالتأكيد، فإن مجلس العموم له الكلمة النهائية فى هذا المجال، حيث يستطيع معارضة مشروع الموازنة وإسقاطه فى القراءة الثانية أو الثالثة لمناقشة مشروع الموازنة العامة. وإذا فعل البرلمان ذلك فلن تتسلم الحكومة أى أموال، وبالتالي سوف تجرى انتخابات عامة مبكرة.

ولم تتعرض حكومة لهذا الموقف فى التاريخ المعاصر، ومع ذلك فإن هناك حالة قريبة من ذلك تعرضت لها حكومة حزب العمال فى استراليا عام ١٩٧٥ (وبها نفس النظام المالى الموجود فى بريطانيا) عندما هدد البرلمان برفض مشروع الموازنة، مما أدى إلى إسقاط الحكومة وإجراء انتخابات مبكرة فى استراليا ذلك العام.

وليس من المتوقع حدوث هذا الموقف إلا إذا فقدت الحكومة ثقة البرلمان. وبشكل مستمر، فهناك تطبيق واقعى للرقابة البرلمانية على الشؤون المالية، مما يمكن مجلس العموم من معرفة أوضاع الحكومة المالية أولاً بأول ومتابعة زيادة أو خفض المبالغ المخصصة للإنفاق العام، وبالتالي لن يحدث هذا الموقف من الناحية العملية.

ومع ذلك، فإن البرلمان لا يسمح بزيادة تقديرات الموازنة بشكل عام. فإحدى القواعد الأساسية لإجراءات مجلس العموم هي التصويت على تخصيص الأموال وفقاً لمشروع موازنة تقدمه الحكومة، وبالتالي فإن مجلس العموم لا يتبرع بتقديم المال للحكومة. بعبارة أخرى، فمن الطبيعي ألا يتطوع البرلمان بمنح الحكومة مزيداً من الأموال تفوق ما تطلبه هي، كما أن نفس النظام يتبع تقريباً في ألمانيا. أما في الولايات المتحدة، فإن الكونجرس لديه حرية أكبر وسيطرة أقوى في هذا المجال، بالرغم من أن البعض يرى أن النظام الأمريكي يتسبب في مشكلات مالية عديدة. أما في فرنسا فمن الممكن أن تغير الحكومة تقديراتها طالما التزمت بالمبلغ الإجمالي.

ويبدو أن هذا النظام المالي لن يتغير قريباً في بريطانيا. فقد تقدم البعض باقتراحات لتغيير هذه الإجراءات البرلمانية لكن الحكومة رفضتها تماماً، كما أن اللجنة الخاصة لتحديث العمل البرلماني رأت عام ١٩٨٠/١٩٨١ أن زيادة التقديرات المالية في الموازنة يمكن قبولها بشرط إدراك تأثير ذلك على الضرائب والشئون المالية الأخرى في الدولة. وقد رأت اللجنة أن النظام الحالي يجسد التقاليد التاريخية أكثر من كونه واقعياً، ومع ذلك يبدو أنه لن يحدث تغيير في ذلك النظام في بريطانيا على المدى المنظور.

ومن الممكن نظرياً أن يقوم مجلس العموم بتقليل المبالغ المخصصة في الموازنة، ولكن سلطته الفعلية محدودة جداً، وذلك بالنظر إلى أن أغلب الأموال المطلوبة في الموازنة يتم التصديق عليها في ثلاث مناسبات عبر العام بدون إجراء مناقشة، وبالتالي، فإن إجمالى الموازنة يتم التصويت عليه في يوم واحد.

كما أن التقديرات المالية الفرعية التي تقدمها الحكومة بالإضافة إلى إجمالى الموازنة لا يقوم البرلمان بالتصويت عليها منفردة، ولذلك لا توجد وسيلة تمكن النائب أو مجموعة من النواب من محاولة تقليل إجمالى الموازنة التي تنفرع عملياً إلى موازنات فرعية متعددة ينظرها البرلمان في مواقف متباعدة زمنية.

والسبب في تحديد أيام معينة لمناقشة مشروعات الموازنة المختلفة يعود إلى توصية لجنة الإجراءات التي تشكلت عام ١٩٨١ ووافق مجلس العموم على توصيتها في

هذا الشأن عام ١٩٨٢ وقد رأت اللجنة أن هناك "غموضاً" حول مسألة الرقابة البرلمانية الفعالة في المجال المالي، واقترحت نظاماً جديداً يقضى -كما سنرى تفصيلاً في الفصل التالي- بقيام اللجان النوعية المتخصصة بنظر الأقسام التي تعينها في مشروع الموازنة، وأن تقوم كل لجنة بدراسة وفحص هذا القسم الذي تخصه.

ويجرى العمل في البرلمان على نظر هذه الموازنات من خلال ثمانى مناسبات، تدرج خلالها هذه المشروعات على جدول أعمال المجلس، ويتم التصويت عليها بدون مناقشة في نفس اليوم. وإذا أراد المجلس إجراء أى مناقشة فسوف يعتمد على تقارير اللجان الفرعية، ويمكن أن يقوم المجلس بناءً على ذلك بتخفيض هذه التقديرات المالية وفقاً لما أوصت به هذه اللجان. وفي الحقيقة، فهناك رأى ثالث يهدف للإصلاح ويمثل حلاً وسطاً، ولكن الحكومة اعترضت عليه؛ لأنه كان يوصى بتقليل عدد أيام المناقشات المالية إلى ثلاثة أيام بدلاً من ثمانية أيام. ومع ذلك، فإن هذه المناقشات تعتمد على تقارير اللجان المشتركة التي تضم رؤساء اللجان النوعية المختصة، والتي تقيم مواقف هذه اللجان على نحو مختلف.

وعادةً لا تتطرق اللجان إلى المناقشة التفصيلية للتقديرات البرلمانية؛ لأنها تجدها مسألة صعبة، من حيث توافر البيانات الكافية حول الاقتصاد والمعرفة بمعايير قياس كفاءة الأداء الحكومي، ولأنه ليس لديها من معلومات سوى ما تقدمه الحكومة من أرقام وجدول معقدة لا تساعد على التحليل والفهم ببساطة. وبدلاً من الدراسة المتعمقة للتقديرات المالية في مشروع الموازنة، تكتفى اللجان بإثارة قضايا اقتصادية تهمها بمناسبة دراستها لهذه التقديرات دون أن تناقش زيادة أو إنقاص هذه التقديرات تحديداً. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما فعلته لجنة الدفاع في يولييه ١٩٩٦ التي تصدت للموازنة الخاصة بالدفاع، ولكنها استغلت ذلك لإثارة جدوى نشر قوات بريطانية في البوسنة التي كانت موضوعاً حساساً على جدول أعمال اللجنة عموماً.

وإذا طرح البرلمان أفكاراً لتخفيض الموازنة ينشط الأعضاء لمناقشة أوضاع السياسات العامة للحكومة ككل. فعلى سبيل المثال، عندما اقترحت لجنة التعليم

تخفيض مخصصات وزارة الداخلية فى القسم المتعلق بتعليم المسجونين عام ١٩٨٤ أوضح رئيس اللجنة أنها لا تريد مجرد تخفيض الإنفاق، ولكنها تناقش نوعية تعليم المسجونين الذى تقدمه الحكومة .

باختصار، فإن جلسات مناقشة التقديرات المالية تعتبر مناسبة هامة للجان؛ لكى تلفت الانتباه للموضوعات التى تناقشها وأن تطرحها على جدول أعمال المجلس بقوة . وخلال هذه الجلسات يستطيع أى نائب (حتى من أصحاب المقاعد الخلفية، وليس شرطاً أن يكون عضواً باللجان المختارة) أن يقدم اقتراحاً بالتعديل . ولرئيس المجلس أن يختار من بين هذه المقترحات -حسب تقديره- ما سوف يعرض للتصويت فى الجلسة .

وعند مرحلة المناقشة التفصيلية لمشروع الموازنة يقوم المجلس بالتصويت على إجمالى الموازنة، وكذلك الموازنات الفرعية (الأقسام) التى تتكون منها . ومع ذلك فإن هذا كله لا يعزز الرقابة البرلمانية على الموازنة بشكل كبير .

وينادى الإصلاحيون بدعم قدرة البرلمان على الرقابة البرلمانية، ولهذا اقترحوا تقليل عدد الأيام المخصصة لمناقشة التقديرات المالية خلال دور الانعقاد، حتى يستطيع الأعضاء فهم ومناقشة أقسام الموازنة مجتمعة . والنظام المعمول به منذ عام ١٩٨٢ يعطى للجان المختارة فرصة أكبر فى مناقشة الموازنات الفرعية لكل وزارة على حدة وإمكانية الاستماع إلى الجهاز الإدارى والوزراء حول وسائل الإنفاق فى وزاراتهم . ومعظم اللجان تخصص بالفعل جلسات أكثر لهذه المناقشات كل عام، ولكن المشكلة تتمثل فى عدم قدرة هذه اللجان على التطرق إلى التفاصيل الدقيقة، والهامة، وبالتالي تعجز عن تقديم أفكار نقدية وبدائل عملية لما تقدمه الحكومة، وليس لدى اللجان الوقت أو حتى الرغبة فى عمل ذلك . ولكن إذا انزعجت اللجنة من بعض التقديرات المالية فى الموازنة فإنها تستطيع عقد جلسات استماع وطلب تقارير من الأجهزة المعنية والخبراء حول هذا الموضوع وأن تضع اللجنة المشتركة المختصة بالموازنة بأهمية طرح الموضوع فى الجلسة العامة، بل وتستطيع تقديم اقتراحات بالتعديل أيضاً؛ لكى تخفض هذه التقديرات .

وبلا شك فإن هذا سلاح هام للرقابة البرلمانية على السياسات الحكومية، ولكنه لا يكفي لجعل مجلس العموم أكثر قدرة على مناقشة ومراقبة كل أقسام الموازنة التي تقدمها الحكومة للمجلس في فترات متقطعة على مدار العام.

وهناك برلمانات أخرى تخصص وقتاً مكثفًا لمناقشة الموازنة، وما يعرف باسم "قوانين الموازنة"، ومنها السويد التي يناقش برلمانها هذه القوانين في فصل الخريف فقط. وفي ألمانيا تعتبر اللجنة المالية أقوى لجان البوندستاج. أما في بريطانيا، فأغلب الأعضاء الجدد بمجلس العموم منذ انتخابات ١٩٩٧ يتمنون تفعيل الدور الرقابي للمجلس على الموازنة، وهو اتجاه من المتوقع أن يتسع ويقوى مستقبلاً.

الإجراءات التشريعية لقوانين التمويل والموازنة

من الناحية الرسمية، يمارس مجلس العموم سلطة رقابية كبيرة على معظم مصادر التمويل الحكومي، وأهمها الضرائب، إلا أن للحكومة مصادر أخرى أهمها الاقتراض، الذي يعتبر مصدر تمويل خارج الرقابة البرلمانية المسبقة.

وتبدأ عملية تشريع هذه القوانين المالية بمناقشة مشروع قانون الموازنة، ورغم وجود حالة تمت فيها مناقشة الخطوط العامة للسياسة المالية قبل مناقشة مشروع قانون الموازنة، وهي التي حدثت في نوفمبر ١٩٩٧، فيما سمي "بيان ما قبل الموازنة".

وتعتبر جلسة مناقشة الموازنة من أهم الأحداث في المجلس خلال دور الانعقاد، حيث تبدأ مراسمها بخروج المستشار المالي العام من مقره في المبنى المجاور لمجلس الوزراء في شارع داوونج ستريت رقم ١١، حاملاً معه صندوقاً مميزاً يعود في شكله إلى العصر النيكتوري وعادة ما تكون هذه المناسبة في شهر مارس أو أبريل سنوياً. وخلال الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٧ كانت جلسات الموازنة تبدأ في شهر نوفمبر، لأن الموازنة كانت "موحدة"، أما اليوم فالموازنة تقدم في فترات متتابعة، ويبدأ المجلس نظرها في شهر مارس وأبريل.

وعادةً ما تبدأ المناقشات بعد "فترة الأسئلة" فوراً، وغالباً يوم الثلاثاء (ومع ذلك ففي حالة موازنة ١٩٩٧ فإنها قدمت بعد الانتخابات المبكرة ذلك العام، وبدأت يوم

الأربعاء فى شهر يوليه). وتحرص الحكومة على إحاطة خططها المالية بقدر من السرية. ويحرص الأعضاء على الاستماع لتقرير المراقب المالى، الذى يمتد عرضه أكثر من ساعة، ويقدم خلاله تصوره الموضوعى والشامل لأوضاع الدخول والإنفاق فى الدولة، ويوضح ما إذا كان الجمهور قادراً على تحمل الأعباء الضريبية وزيادتها أو تخفيضها، كما يقدم إشارة عامة حول الوضع الاقتصادى العام فى بريطانيا مما يوحى للجميع بمسار الضرائب القادمة.

ويهتم الإعلام كثيراً بهذه المناسبة، على الأقل فى الجلسة الافتتاحية وذلك لمعرفة ما قد يترتب عليها من تغيير فى هيكل الضرائب، إلا أن هذه المناسبة لم تعد بمثل أهميتها التاريخية، التى كانت تستمر عدة ساعات، وكان أغلب الأعضاء يرتدون خلالها زيّاً رسمياً.

وبعد كلمة المراقب المالى، تبدأ فترة المناقشات وتستمر أربعة أو حتى خمسة أيام، ويبدأ المناقشة زعيم المعارضة، ويليه فى اليوم التالى المراقب المالى فى حكومة الظل، ثم يبدأ الوزراء مناقشات جلسات الأيام التالية. وفى نهاية هذه الفترة تطلب الحكومة من المجلس التصويت على عدد من القرارات المالية (حوالى ٦٠ فى أغلب الأحوال)، التى تصبح فى مجموعها أساس المكون الضريبى فى قانون التمويل الحكومى. وقد تكون المناقشات خلال هذه الفترة المحدودة مسألة معقدة؛ لأنها تنصب على أرقام ومعدلات إحصائية مرهقة.

وبعد انتهاء المجلس من هذه القرارات، تقدم الحكومة مشروع قانون التمويل، الذى يتضمن مشروع الموازنة، إلى المجلس. وغالباً ما ينتهى المجلس من مناقشة المشروع فى يوم واحد، ثم يدخل مرحلة القراءة الثانية، ويسير المشروع فى الإجراءات التشريعية المعتادة فيما عدا أنه لا يمر بمرحلة اللجان؛ لأن المجلس يكون قد قام بذلك فى الجلسة العامة فعلاً (لمدة عشرة أيام على الأقل، تستمر جلساتها فى وقت متأخر من الليل). ويخصص المجلس يومين لمناقشة تقرير اللجنة حول مشروع قانون التمويل الحكومى، وتطول الجلسات خلالهما. وأخيراً، يصوت المجلس على المشروع، ويحيله إلى مجلس اللوردات، الذى يناقشه فى مرحلة القراءة الثانية

مباشرة، ويكتفى بالخطوط العريضة للوضع الاقتصادي. ثم تصدق الملكة على القانون في بداية الصيف.

ولا تصبح الضرائب ملزمة إلا بصدر هذا القانون، ومع ذلك فالكثير منها يبدأ سريانه بالفعل قبل إصدار القانون، وفور انتهاء المراقب المالي من عرض تقريره. على سبيل المثال، زادت ضرائب الوقود في نفس يوم عرض تقرير المراقب المالي، الذي جلس على مقعده في الساعة الخامسة، ثم بدأت الزيادة اعتباراً من الساعة السادسة في نفس يوم مناقشة الموازنة. ويجوز للحكومة أن تفعل ذلك وفقاً لقانون تحصيل الضرائب لعام ١٩٦٨ فبعد جلوس المراقب المالي تسرع الحكومة بتقديم طلبات التصويت على بعض "التعديلات" في هيكل الضرائب على أن تسرى فوراً، بشرط أن يؤكد المجلس موافقته عليها خلال عشرة أيام، وأن يتم إقرار قانون التمويل بحد أقصى يوم الخامس من شهر أغسطس (أو خلال أربعة أيام من تقديم مشروع القانون إذا قدمته الحكومة في شهر مارس أو أبريل).

ومن الجدير بالذكر هنا أن هذه القرارات المالية تعود في أصلها إلى تقاليد تاريخية في مجلس العموم، حيث تعتبر أهم أنشطة المجلس حالياً. وتتوزع هذه القرارات على مدار العام التشريعي، ولكن أغلبها يقدم بعد مشروع الموازنة. وربما لا يملك المجلس حينئذ سوى إمكانية رفضها. ويحق للوزراء فقط (وليس الأعضاء) التقدم بهذه القرارات المالية إلى المجلس، فإذا أراد أحد زيادة شريحة ضريبية معينة مثلاً فإن الوزراء وحدهم هم الذين يستطيعون اقتراح قرارات مالية بذلك، أما اقتراح تخفيض الشرائح الضريبية فممكن للأعضاء أيضاً باستثناء إمكانية اقتراح بإعفاء ضريبي أو إلغاء تام لأي بند في الضرائب على الدخل.

وبرغم هذه القيود، يقال إن للنواب قدرة كبيرة للتأثير في قانون التمويل الحكومي. فبسبب سرية الموازنة، أن الرأي العام لا يعرف عنها شيئاً إلا ما يذكره تقرير المراقب المالي العام في كلمته بالمجلس، ولا يتبقى أمام جماعات المصالح إلا المبادرة بإقناع النواب الأعضاء في اللجنة المالية بمصالحهم ومطالبهم أملاً في تبنيها وتقديم مقترح بالتعديل في الموازنة. ومع ذلك، فإن الحكومة لا ترحب بقبول هذه

التعديلات فى مشروع الموازنة مثلما تفعل فى التشريعات الأخرى ، وقد يفلى أصحاب المقاعد الخلفية فى الضغط من أجل التعديل ، سواء لرفض البند أو لإجبار الحكومة على قبول التعديل من نفسها خشية سقوط المشروع ، كما حدث فى الضريبة على الوقود عام ١٩٨١ كما قد تسفر مناقشات اللجان النوعية عن بعض التعديلات الأقل أهمية فى المشروع . وتعتمد الحكومة فى كل مرحلة من مراحل نظر قانون الموازنة على وجود أغلبية تؤيدها فى مجلس العموم .

أما بالنسبة لاقتراحات الأعضاء بتعديل مشروع الموازنة فلها ثلاثة مواسم محددة ، يمكن للعضو اقتراح التعديل خلالها . بالطبع ، فإن أعضاء الحزب الحاكم الذين لهم تحفظات على بعض عناصر مشروع الموازنة سوف يفكرون جدياً قبل التقدم باقتراحات لتعديل بعض عناصر مشروع الموازنة ؛ لأنهم يدركون أن مشروع الموازنة حزمة واحدة ، وبالتالي فإن التصويت على تقليل حجم أحد بنودها سوف يعنى قبول زيادة بنود أخرى فى الموازنة ، أو تقليل الإنفاق العام ككل . ولأن الأعضاء ليس لديهم الوقت أو القدرة للمناقشة التفصيلية لمشروع الموازنة وهيكلي الإنفاق العام ، فإن المجلس يصبح غير قادر على تقديم بديل متكامل لمشروع الموازنة العامة . ومع ذلك ، فإن هذا لا يمنع وجود أعضاء رافضين لمشروع الموازنة من بين أصحاب المقاعد الخلفية ، وأن تكون معارضتهم فعالة أحياناً ، بالرغم من أن الحكومة لديها أغلبية فى المجلس مثلما حدث بعد انتخابات ١٩٩٧ ، وفى هذه الحالة فإنها قد تتعرض لضغوط ومعارضة ، ولكن هذه المعارضة لا تصل إلى التحدى الكامل .

مراقبة المال العام

شرحنا فيما سبق الإجراءات البرلمانية الدقيقة التى يتم إصدار مشروع قانون الموازنة خلالها ، ورأينا أن مجلس العموم يمارس سيطرة نظرية على مشروع الموازنة فى حين أن المبادرة بالمشروع وتحديد تفصيلات الموازنة والإنفاق العام يتمان بواسطة الحكومة . وهناك أسباب قوية تجعلنا نرفض القول بأن مجلس العموم يمارس رقابة تامة فى المجال المالى على الحكومة .

وكما رأينا سابقاً، فإن الإنفاق على الامدادات العامة يشكل نحو ٧٠٪ من إجمالي الإنفاق العام فى الدولة. أما المجالات الأخرى للإنفاق فإن رقابة البرلمان عليها تعتبر محدودة، إن لم تكن منعدمة. فعلى سبيل المثال، لا يمارس البرلمان إلا رقابة محدودة على إنفاق السلطات المحلية، ويكون ذلك من خلال المناقشات السنوية حول التقارير الخاصة بهذا الإنفاق وبدون قدرة المجلس على إدخال أى تعديل فيها؛ لأنها من الشؤون المحلية تماماً. أكثر من هذا، فإن الإنفاق طويل المدى يصعب على البرلمان مراقبته، حتى لو ظهر فى إجراءات الإنفاق الحكومى على الإمدادات العامة أو كأرقام إجمالية فى الحسابات الختامية، كما يصعب على المجلس أن يمتلك الأدوات الفنية لتقييم التقديرات المالية التى تقدمها الحكومة حتى يكون قادراً على تقييم درجة الكفاءة والفاعلية فى الإنفاق العام.

وبالنسبة لجانب الدخل، فقد رأت لجنة الإجراءات فى تقريرها عام ١٩٨١ ما يلى:

هناك جزء كبير من الإنفاق الحكومى يتم من خلال القروض التى تحصل عليها الحكومة، وليس من الضرائب التى يقررها مجلس العموم. وهناك جزء آخر وهام أيضاً من الإنفاق الحكومى يتم بواسطة خلق أموال جديدة، أى استدانة الحكومة لمُد قصيرة من البنوك. وهذه الوسائل التمويلية لا تعرض على البرلمان إطلاقاً، وبالتالي لا يمارس أى سيطرة عليها.

بالإضافة لما سبق، تستطيع الحكومة زيادة مواردها المالية من خلال بيع الأصول، أى الخصخصة كما حدث لشركة برتش تيلكوم على سبيل المثال. وبالرغم من أن البرلمان هو الذى يصدّق على التشريع الذى يتعلق بالخصخصة، فإنه ليس قادراً على السيطرة على أسعار بيع هذه الأصول، وبالتالي حجم الدخل الذى توفره للحكومة. كما لا يوجد فى النظام البريطانى أى علاقة بين قدرة البرلمان على مراقبة الإنفاق من ناحية وقدرته على مراقبة موارد التمويل الحكومى من ناحية أخرى.

ومن الممكن نظرياً اقتراح إجراءات برلمانية جديدة تعيد للبرلمان سلطته على المال العام، إلا أن ذلك سوف يعنى شغل معظم وقت المجلس وكذلك اللجان، وسوف

يتطلب قدرات فنية كبيرة للأعضاء حتى يستطيعوا تقديم بدائل للتقديرات المالية ومشروع الموازنة التى تقدمه الحكومة. ومن أهم هذه المتطلبات أن تقدم الحكومة مشروعاً متكاملًا للموازنة، وأن تتوقف عن اتباع طرق مختلفة لعناصر الموازنة وتقنيها، وأن توحد مصادر التمويل وأشكال الإنفاق حتى يستطيع البرلمان ممارسة رقابته عليها. ومن غير الواضح ما إذا كان أغلب الأعضاء يؤيدون إدخال إصلاحات من هذه النوعية. باختصار، فإن البرلمان ليس مؤهلاً أن يقوم بدور الخزانة العامة، أو أن يكون خبيراً مالياً.

وما قد أثبتته السنوات السابقة هو أن البرلمان يستخدم أدواته فى الرقابة المالية لإحاطة الرأى العام بهذه القضايا أكثر من ممارسة سيطرة فعلية على السياسة المالية للحكومة. وعلى سبيل المثال، تقوم لجنة الحسابات العامة بدورها التقليدى فى مراقبة الحسابات الحكومية. وبفضل تعاونها مع الجهاز المركزى للمحاسبات فقد طورت معرفة الرأى العام بهيكل الموارد والإنفاق المالى بشكل كبير. ويكمل هذا الدور ما تقوم به اللجان المختارة المتخصصة من فحص دقيق للإنفاق العام فى الوزارات التى تدخل فى اختصاصها.

وبرغم أن مستوى الفحص الذى تقوم به هذه اللجان عموماً قد تطور كثيراً فى الفترة الأخيرة، وبالنظر إلى تحسن وتبسيط التقارير المالية التى تقدمها الوزارات، فإن لجنة الخزانة العامة لديها مسئولية خاصة تختلف عن بقية اللجان. فقد قامت هذه اللجنة بسلسلة من التحقيقات حول السياسة الاقتصادية للحكومة كل سنة واستمعت إلى ممثلى الحكومة والوزراء وغيرهم من الخبراء، ولكنها لا تميل إلى تقديم توصيات فى مجال صنع السياسات المالية بقدر ما تهتم بعملية الفحص والتدقيق ثم نشر التحقيقات على الرأى العام، الأمر الذى دعم من قدرة المواطنين على فهم سلوك الحكومة فى المجال المالى. ومع ذلك، فإن هذه اللجنة تهتم بالدراسة والفحص ولا تدعى تقديم بدائل تفصيلية للسياسات العامة الاقتصادية على الإطلاق.

وتعتبر تقارير لجنة الخزانة العامة هامة جداً لإعلام الرأى العام وكذلك النواب فى

مجلس العموم حول السياسات المالية للحكومة ، سواء فى أوقات مناقشة المجلس للموازنة أو غيرها من القضايا الاقتصادية ، وكذلك فى مناقشة خطاب العرش حول السياسة المالية ، وعند مناقشة مشروعات القوانين المالية التى تقدمها الحكومة وكذلك المعارضة . وهناك أيضاً فترة شهرية تخصص للأسئلة التى تتعلق بالأموال العامة ، بالإضافة إلى فترة توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء كل أسبوع حول القضايا الاقتصادية المتنوعة .

ويعتبر التصديق على التقديرات المالية وقوانين الموازنة المجمعمة والتخصيصات المالية من أهم حلقات الإجراءات المالية ، وكل ذلك يمكن البرلمان ، وخصوصاً مجلس العموم ، من ممارسة سلطته على الحكومة ، وبالتالي يحقق ما يسمى " المحاسبة " للحكومة . ويستطيع مجلس العموم إسقاط مشروع الموازنة من الناحية النظرية ، ويمكن أيضاً أن يرفض طلبات الوزراء فى التمويل . وكل هذا نظرى بسبب ضمان الحكومة أغلبية مؤيدة لها فى البرلمان .

وبالطبع ، فإن القضية لا تتعلق بالإجراءات الدستورية فقط ، بل بالصراع السياسى بين الحكومة والبرلمان ، وكذلك بتباين وجهات النظر بين الأحزاب السياسية ، وكل ذلك يعتبر من أسس البرلمان الديمقراطى . فالأحزاب السياسية تختلف حول هيكل الإنفاق العام فى مجال الدفاع أو التأمين الاجتماعى مثلاً ، وفى غيرها من الأمور ، وليست المسألة هى فقط اختلاف البرلمان ككل مع الحكومة .

وبشكل يومى ، يمكن أن ينجح مجلس العموم فى إحداث تغييرات صغيرة فى حزمة الموازنة ، وربما يستطيع يوماً التصويت ضد بعض التقديرات المالية التى ترد فيها ، ولكن دوره الأساسى هو توضيح السياسة المالية للرأى العام وممارسة الرقابة ، من خلال لجانه والجلسة العامة ، على تمويل الحكومة والسياسة الاقتصادية .

الفصل الثامن

الدور الرقابى

الأسئلة والاقتراحات برغبة ورسائل الأعضاء

ما هى الأسئلة؟

يقول الخبير البرلماني الشهير إرسكين ماى ، إن الغرض من تقديم سؤال برلماني هو الحصول على معلومات ، أو الضغط من أجل القيام بتصرف معين . وكما أوضحنا فيما مضى ، فإن الأشخاص الذين لديهم المعلومات والقدرة على توظيفها ، هم أعضاء الحكومة ، ولذلك فإنهم الأشخاص الذين يمتلكون الإجابات على هذه الأسئلة .

وتقدم بعض الأسئلة البرلمانية (أو بلغة التقارير البرلمانية ، تدرج هذه الأسئلة) بواسطة مختلف الأعضاء ، وقد يقوم أعضاء آخرون ليسوا من الوزراء بالرد عليها نيابة عن مجلس العموم أو الكنائس الرسمية . ولكن أغلب الأسئلة البرلمانية تقدم بواسطة الأعضاء من أصحاب المقاعد الخلفية إلى الوزراء ، ويجب عليها الوزراء بأنفسهم . وقد يتقدم العديد من الأعضاء من حزب الحكومة بأسئلة تشبه ما يقدمه قادة الأحزاب المعارضة ، ولكنهم لا يتبعون الوسائل البرلمانية المعروفة فى تقديم الأسئلة . ولهذا ، فإن الأسئلة جزء من عملية برلمانية متكاملة تهدف إلى محاسبة الحكومة ككل .

ولعل الأسئلة هى أشهر الأدوات الرقابية ، ولكن فى الغالب لا يفهمها الكثيرون ، كما تعتبر الأسئلة من أهم الأدوات التى تتم ممارستها داخل مجلس العموم ولهذا سوف نركز على شرحها تفصيلاً . وهناك أسئلة تقدم بواسطة مجلس

اللوردات أيضاً، ولكن عددها قليل بالمقارنة بما يحدث فى مجلس العموم. وأعضاء مجلس اللوردات لا يلتزمون بقواعد معينة فى تقديم الأسئلة ولا يتقيدون بإجراءات محددة فى دروهم الرقابى، كما سوف يلى تفصيلاً.

قواعد تقديم الأسئلة

يستطيع العضو أن يقدم ما يشاء من أسئلة. ولكن الأسئلة يجب أن تتعلق فقط بالقضايا التى تدخل فى اختصاص الوزراء مباشرة. وهذه المسألة ليست واضحة دائماً، فعلى سبيل المثال، لا شك أن وزير الصحة مسئول عن خدمات الصحة العامة، ولكن وزير العمل يمكن أن يكون مسئولاً عن التسويق الداخلى للمستشفيات، ومع ذلك لا يمكن وفقاً للقواعد سؤاله عن سياسة الحكومة وأثارها الصحية على الجمهور، أو عن سياسة تسويق خدمات المستشفيات حتى إذا أراد وزير العمل نفسه الإجابة على هذه الأسئلة.

والوزراء مسئولون أمام البرلمان فقط عن سياستهم، وبالتالي فلا يجب الهجوم عليهم بشكل دائم بواسطة المعارضة. ولهذا، كما تقول نظرية الرقابة البرلمانية، فإن الوزراء فى الحقيقة مسئولون أمام أحزابهم. ولكن إذا كان مضمون السؤال حول نية الحكومة فى تطوير خدمات المستشفيات العامة، فإنه يوجه بالفعل إلى الوزير المختص حول مسئوليته فى تصميم وتنفيذ هذه السياسة، وقد يكون رد الوزير متعلقاً بالجانب الذى يخصه فقط فى السؤال المطروح عليه.

وهناك مجالات كثيرة من الشؤون العامة لا يكون الوزراء مسئولين عنها أمام البرلمان، ومنها على سبيل المثال، قرارات وأحكام المحاكم، والعمل اليومى للشرطة، وسلوك السلطات المحلية. كل هذه الهيئات تفعل أشياء قد تشغل رأى العام، ولكن الأعضاء لا يستطيعون تقديم أسئلة بشأنها إلى الوزراء، وبالتالي لا يستطيع البرلمان أن يفعل شيئاً فى هذا المجال.

وفضلاً عن هذه القواعد التى تحكم تقديم الأسئلة وتحدد مسئولية الوزراء، فهناك قيود أخرى يواجهها النواب عند استخدام أداة الأسئلة. فلا يجوز تقديم أسئلة حول

أمر مطروحة على المحاكم . وهذه القاعدة من شأنها ضمان محاكمة عادلة ، دون أى تأثير بموقف البرلمان فيها . وهناك موضوعات أخرى يقرر الوزراء بأنفسهم متى يجيبون على أسئلة بشأنها ، سواء لأنهم يعتقدون أنها تتعلق بشئون سرية أو حساسة ، أو بسبب التكلفة العالية للإجابة عليها ، أو القول بأن الإجابة عليها " لا تخدم المصلحة العامة " .

وفى عام ١٩٩٨ ، استطاع الوزراء أن يقرروا بأن تقديم الإجابة على السؤال يكلف الحكومة كثيراً ، حتى وصل المبلغ إلى أكثر من ٥٠٠ جنيه إسترليني . والقاعدة الأولى التى قررها رئيس المجلس حول الأسئلة ، هى نفس القاعدة التى تم تطبيقها منذ ٢٠٠ سنة ، وتقضى بأن الوزراء لا يلزمون بالإجابة على كل الأسئلة ، وهو نفس الأمر الذى فعله رؤساء المجالس اللاحقون ، حيث رفضوا طلبات الأعضاء للتعليق على طريقة رد الوزراء ، أو مناقشة مسألة تجنب الوزراء للإجابة أصلاً . وبرغم هذا ، فالكثير من الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية يشعرون أنه ليس من العدل أن يقرر الوزراء وحدهم متى يجيبون على الأسئلة ، بدون أى رقابة توازن لهذه السلطة التى تتيح لكل طرف أى الحكومة والمجلس القيام بمسؤوليته .

وهناك أمثلة واضحة على أن بعض الموضوعات يصعب تقديم أسئلة فيها ، ومنها أسرار الدفاع ، أو البرامج التفصيلية لسلطات الأمن . مع ذلك هناك مجالات أقل وضوحاً من هذا ، إلا أن الوزراء كثيراً ما يرفضون الإجابة على أسئلة بشأنها . ومن أمثلة هذا قضايا الضرائب ، وبعض الشركات ، وأنواع التراخيص التى تعطى لبعض المؤسسات التجارية ، وكمية الأدوية التى تصرفها المستشفيات العامة ، وكذلك مصير مبيعات الأسلحة للدول الأجنبية ونوعية هذه الأسلحة ، وكذلك معايير تعيين المدراء المحليين ورؤساء المحليات ، أو حتى مستوى الأجور للمستشارين الذين تعينهم الحكومة . كل هذه أمور يتجنب الوزراء الإجابة عليها .

وإذا أراد الوزير الإجابة على السؤال ، فإنه يقدم ما يراه " إجابة مناسبة " . فمثلاً ، عندما تقدم عضو معارض بسؤال لوزير الدولة لشئون إسكتلندا حول

برنامج التنفيذ الفعلى لقانون نقل السلطة، أجاب الوزير قائلاً: " سوف يتم نشر هذه الخطة عندما تكون جاهزة ". بهذا، فقد أجاب الوزير بالفعل، لكن إجابته غامضة جداً. ويقوم الوزراء فى الحكومات المتعاقبة بهذا السلوك على نحو متكرر.

وهناك انزعاج حقيقى من هذا النوع من الإجابات الغامضة التى يقدمها الوزراء على الأسئلة البرلمانية، ولكن الحكومة دائماً تقول بأنها تريد أن تكون محددة ودقيقة فى إجاباتها. وفى عام ١٩٩٧، أوضح مجلس العموم أنه من الضرورى على الوزراء تقديم معلومات دقيقة وصادقة للبرلمان، وأنه يجب عليهم تصحيح أى خطأ يحدث بأسرع ما يمكن، وأنهم يجب أن يكونوا منفتحين أمام البرلمان بقدر الإمكان، ولا يجب على الحكومة رفض تقديم أى معلومات إلا عندما تقتضى المصلحة العامة فعلاً هذا. وفى الحقيقة، فعندما سئل رئيس الوزراء عام ١٩٩٤ عن موقف حكومته فى تقديم المعلومات الكاملة بواسطة الوزراء عند إجاباتهم عن الأسئلة البرلمانية، فقد قال ما يلى:

فيما عدا الأمور الحساسة والسرية، وما جرت الحكومات المتعاقبة على تجنب الإجابة عليه من أسئلة برلمانية لأسباب تتعلق بالسياسة العامة، أو عندما لا تكون هناك معلومات دقيقة تحت يد الوزراء أو تكون تكلفتها عالية، فى غير كل هذه الأحوال يجب أن تقدم الحكومة المعلومات اللازمة للبرلمان، وأن تكون هذه المعلومات دقيقة وصادقة، وألا تكون مضللة.

ومع ذلك، فإن وصف المعلومات التى تقدمها الحكومة بأنها دقيقة وصادقة وليست مضللة ليس كافياً لفهم الموضوع ككل.

فعلى سبيل المثال، عندما يقدم عضو سؤالاً حول موضوع يدخل فى اختصاص وزير معين ولم يرفض الوزير الإجابة عليه فهناك لا تزال قيود كثيرة على قدرة العضو فى الحصول على المعلومات الفنية من الوزير. فلا يمكن أن يصبح السؤال موضوعاً للمناقشة العامة فى المجلس، ولا يجب أن يتضمن انتقاداً للأسرة الحاكمة أو للسلطة القضائية. ولا يجوز تقديم سؤال إلى وزير بسبب موضوع معين نشر فى

الصحف، أو أن يتطلب من الوزير تفسير القانون أو التعليق على مشروعية أحد التصرفات التي تقوم بها وزارته، أو حتى أحد العاملين المدنيين بالوزارة. ولا يمكن تقديم سؤال يتعلق بسؤال سابق تم طرحه خلال نفس دور الانعقاد إلا إذا كانت هناك أسباب تبرر ذلك، وتتطلب إجابات جديدة. ولا يجب أيضاً أن يكون نص السؤال غامضاً، أو عاماً جداً، أو أن يخلو من حقائق واقعية، أو حتى أن يكون كبيراً جداً في موضوعه.

كل هذه القواعد التي تراقبها إدارة الجدول في مجلس العموم من شأنها تقييد حرية الأعضاء وفعالية أداة السؤال، وهذه الإدارة تخضع مباشرة لإشراف رئيس المجلس. وفي السنوات الأخيرة، خفت هذه القيود كثيراً، ومع ذلك فإن بعض الأعضاء لا يزالون يشعرون بالإحباط بسببها، ويرون أن هذه القواعد تعطل قدرتهم على محاسبة الوزراء من خلال أداة السؤال، على النحو الذي يتمنونه.

الأسئلة الشفوية

يتقدم الأعضاء في كل دور انعقاد بعدد هائل من الأسئلة البرلمانية. والغالبية العظمى من هذه الأسئلة يتم الرد عليها كتابةً، والعدد الآخر يتم الرد عليه شفاهةً بواسطة الوزراء في الجلسة. وفي دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦، على سبيل المثال، تقدم الأعضاء بحوالي ٤٠٣٠٧ سؤال، تم الرد شفويًا على حوالي ٤٤٦٤ سؤال منها. والأسئلة الشفوية التي تم الرد عليها، هي فقط ٢٠١٢٧ سؤال، أما الباقي فقد تم الرد عليه كتابةً.

وحتى بداية القرن العشرين، لم تكن الأسئلة الكتابية موجودة تقريباً، كما أنه لم توجد قيود زمنية على مدة الإجابات الشفوية على الأسئلة. وحتى بعد إقرار قيود زمنية في المجلس، فإن معظم الأسئلة تقريباً يتم الرد عليها شفويًا.

وبعد عام ١٩١٨، زاد عدد الأسئلة الشفوية وبالتالي تطورت هذه الوسيلة الرقابية الهامة في مجلس العموم. وهناك ما يسمى "فترة الأسئلة"، ولكنها ليست كافية لعرض كل الأسئلة الشفوية والكتابية وكذلك الرد عليها، وبالتالي يميل

الوزراء إلى اقتسام الوقت والإجابة على جزء من الأسئلة الموجهة إليهم، ومحاولة إرضاء مختلف الأعضاء.

وفى هذه الأيام، تم تخصيص وقت محدد للإجابة على الأسئلة الشفوية، ويبدأ من الساعة الثانية و٣٥ دقيقة بعد الظهر وذلك فى أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس من كل أسبوع جلسات. ووفقاً لترتيب جدول الأعمال، فإن الأسئلة يتم إدراجها حسب ترتيب تقديمها إلى رئيس المجلس. ويقوم رئيس المجلس بالنداء على العضو مقدم السؤال، ويقف العضو ويقول رقمه فى الجدول، ثم يقدم الوزراء إجاباتهم التى يتم إعدادها غالباً بواسطة جهاز العاملين والخبراء فى الوزارة. بعد ذلك، يطلب رئيس المجلس من العضو مقدم السؤال أن يعقب على رد الوزير، فيما يسمى طرح "سؤال مكمل". وهذا السؤال المكمل هو سؤال فرعى يتعلق بالسؤال الأصلي، وغالباً ما يكون تعقيباً على رد الوزير أو قد يكون تأييداً له على إنجازه. ومن خلال هذه الأسئلة المكملة نجد أن فترة الأسئلة تصبح أكثر حيوية، وخصوصاً عندما يتبارى الأعضاء من مختلف الأحزاب فى ممارستها. ثم يقرر المجلس الانتقال إلى السؤال الرئيسى الثانى، وهكذا وفقاً لترتيب الأسئلة. وفى المتوسط، يستغرق السؤال حوالى ثلاث أو أربع دقائق، وبالتالي لا يوجد وقت كافٍ للتفصيل والشرح أو التحقيق.

وفى كل الأحوال، يقوم الخبراء فى كل وزارة بدراسة عرض الأسئلة الموجهة للوزير المختص، وتوقعاتهم حول الأسئلة المكملة للسؤال الأصلي، وطريقة الرد المقترحة بواسطة الوزير، وبالتالي يكون من مصلحة الأعضاء أن يغفل الوزير عن أحد التوقعات، وبالتالي يمكن مواجهته بأسئلة مكملة يستخدمها العضو لمناقشة سياسة وزارته وحتى إحراج الحكومة.

وعلى سبيل المثال، نستعرض فيما يلى قسمًا من جدول أعمال جلسة مجلس العموم بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٩٧، التى تتعلق بالأسئلة المدرجة لذلك اليوم على النحو التالى:

العضو	جدول أعمال جلسة ١٢ نوفمبر ١٩٩٧ رقم (٦٧)	السؤال المكمل
أسئلة شفوية موجهة لوزارة الدولة للتنمية الدولية		
٦	السيد/ ريتشارد سبرنج (سفولك الغربية): ماهى خطط الوزارة بشأن مستقبل منظمة الكومنولث للتنمية؟	١٤١١٢
٧	السيد/ نيكولاس وينتوتون (ماكلسفيلد): هل ستقدم الوزارة بياناً حول المساعدات المقدمة إلى مونتسرات؟	١٤١١٣
٨	السيد/ جاريث توماس (كلويد الغربية): ما الخطوات التى تتخذها الحكومة لتصفية عمالة الأطفال؟	١٤١١٤
٩	السيد/ جون جونيل (مورلى وروثويل): هل تنوى الوزارة تقديم بيان بالمساعدات المالية للسلطة الفلسطينية فى العام المالى الجارى، وما هى المساعدات المقررة لموازنة ١٩٩٩/٩٨؟	١٤١١٥
١٠	السيد/ لورنس بوبرتسون (تويكسبرى): هل ستقدم الوزارة بياناً عن موقف الحكومة فى مؤتمر أتاوا القادم من أجل نزع الألغام ضد الأفراد؟	١٤١١٦
١١	السيدة/ بادى تينينج (شيرود): ما الخطوات التى تتخذها الوزارة لدعم التنمية فى هيئات القروض الصغيرة؟	١٤١١٧
١٢	السيد/ إيريك مارتليو (كارليسيل): ما مقترحات الوزارة التى قدمتها لإلغاء مديونية الدول الأكثر فقراً؟	١٤١١٨
١٣	السيد/ رودرى مورجان (كارديف الغربية): ما رؤية الوزارة حول مستقبل إعادة إعمار مونتسرات؟	١٤١١٩
١٤	السيد/ جوناثان سيد (وسط بيدفورد شاير): هل ستقدم الوزارة بياناً حول مستقبل تمويل صندوق المعرفة التقنية؟	١٤١٢٠
١٥	السيد/ جون ماكليون (شرق داندى): ما مضمون مناقشات الوزارة مع الدول الأخرى حول ربط المساعدات الدولية بدرجة احترام حقوق الانسان؟	١٤١٢١
١٦	السيد/ إلفين لويد (ميريونيد): ما المساعدات التى قدمت إلى روسيا البيضاء وأوكرانيا من صندوق التنمية خلال العام الماضى، وهل ستقدم الوزارة بياناً بذلك؟	١٤١٢٢

١٧	السيد/ بادی شیرمان (هاردسفيلد): ما الخطوات التي تتخذها الوزارة لتنمية الشراكة بين اليونسكو والبرلمانيين البريطانيين؟	١٤١٢٣
١٨	السيد/ كليف سولي (إيرلنج): ما الدعم الذي ستقدمه الوزارة لصغار المزارعين في دول الكاريبي التي تعتمد حالياً على محصول الموز؟	١٤١٢٤
١٩	السيد/ مارتن جونز (جنوب كلويد): من الذي مثل الحكومة البريطانية في اجتماع خبراء الأمن والتنمية بشأن دور المرأة في التنمية الذي عقد في باريس في الثاني والثالث من أكتوبر، وهل ستقدم الوزارة تقريراً بذلك؟	١٤١٢٥
٢٠	السيد/ ديفيد بريور (شمال نورفولك): ما هورد الوزارة على تقرير البنك الدولي لعام ١٩٩٧، بعنوان "الدولة في عالم متغير"؟	١٤١٢٦
٢١	السيد/ جيم كوزنز (نيوكاسل): هل يمكن للوزارة تقدير عدد اللاجئين في إيران، وما الخطوات التي تتخذها في هذا الموضوع بالتعاون مع شركائنا الأوروبيين لمساعدتهم؟	١٤١٢٧
٢٢	السيد/ مايك جيبس (جنوب إيلفورد): ما خطط الوزارة في مواجهة سياسة منظمة التجارة العالمية بشأن الدول منتجة الموز في الكاريبي؟	١٤١٢٨
٢٣	السيد/ نورمان بيكر (ليوس): ما الخطوات التي تتخذها الوزارة لمساعدة الشعب وحماية البيئة في التبت؟	١٤١٢٩
٢٤	السيد/ بيل راميل (هارلو): هل ستقدم الوزارة بياناً حول نشاط الوزارة لحماية الغابات الاستوائية في أندونيسيا؟	١٤١٣٠ ١٤١٣١
٢٥	السيد/ ستيفان داي (شيل): هل سوف تقتصر المساعدات المقدمة للبوسنة والهرسك على الأنشطة المرتبطة بتنفيذ اتفاق دايتون للسلام هناك؟	١٤١٣٢
٢٦	السيد/ نيجل إيفانز (وادي ريبل): ما خطط الوزارة لتحقيق نسبة مساعدات خارجية قدرها ٧,٠٪ من الدخل القومي التي أقرتها الأمم المتحدة؟	١٤١٣٣

٢٧	السيد/ مايكل كلافام (غرب بارنسلس): ما المبادرات الدولية التي تقدمها الوزيرة لمناهضة العبودية؟	١٤١٣٤
٢٨	السيد/ بوين ويلز (هيرتفورد): ما تقدير الوزيرة لتقرير البنك الدولي لعام ١٩٩٧ حول وكالة ضمان الاستثمارات متعددة الأطراف؟	١٤١٣٥
٢٩	السيدة/ أنجيلا بروننج (تيفرتون): ما خطوات الوزارة لتشجيع الاستثمارات الصغيرة والمتوسطة في الدول النامية؟	١٤١٣٦
الأسئلة الشفوية لرئيس الوزراء		
١	السيد/ بيتر لاف (وسط وستشاير): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٣٧
٢	السيد/ لوري كوين (سكاربورو): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٣٨
٣	السيد/ مايكل فالون (سافينو كس): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٣٩
٤	السيد/ كولن بيكتهول (غرب لانكشاير): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٠
٥	السيد/ بوب راسل (كولشستر): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤١
٦	السيد/ أنتوني ستين (توتنيس): هل سيقوم بزيارة لمنطقة دارتنجتون في دائرة توتنيس؟	١٤١٤٢
٧	السيدة/ جاكى سميث (ريدتيش): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٣
٨	د. توني رايت (كانوك تشيس): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٤
٩	السيد/ إيان بيرسون (جنوب رادلي): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٥
١٠	السيد/ ديفيد بريور (شمال نورفولك): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٦

١١	السيد/ مارك تود (جنوب دربي شاير): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٧
١٢	السيد/ توني بالدري (بانبرى): هل سيشرح برنامج أعماله ليوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟	١٤١٤٨

ونقدم بعد قليل استعراضاً لجزء من مضبطة المجلس لذلك اليوم، والتي تبين مضمون المناقشات حول السؤال الأخير الموجه إلى وزيرة الدولة للتنمية الدولية، والذي تمت الإجابة عليه بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٩٧، وكذلك مضمون المناقشات حوال السؤال الأول الذى أجاب عليه رئيس الوزراء شفاهة فى تلك الجلسة.

أما الأسئلة التى تتعلق بالتنمية الدولية وكذلك الموجهة لرئيس الوزراء فقد تمت الإجابة عليها فى ذلك اليوم؛ لأنه كان يوم الأربعاء. وعندما تجددت الحكومة أن يوم الجلسة مخصص لأسئلة شفوية، فإنها تختار إحدى الوزارات للإجابة على الأسئلة التى تخصها. وبالتالي تقوم الحكومة بإحداث موازنة بين هذه الأسئلة وفقاً لسياساتها العامة. فعلى سبيل المثال، تخصص الحكومة أيام الاثنين لمناقشات الأسئلة حول القضايا التى تتعلق بوزارة الداخلية ووزارة الدفاع ووزارة الثقافة والإعلام والرياضة ووزارة الشؤون الاجتماعية، أما أيام الثلاثاء فتخصص لوزارة الخارجية وشئون الكومنولث، ووزارة شئون إسكتلندا، ووزارة الصحة والبيئة، ووزارة النقل والأقاليم، أما أيام الأربعاء فيأتى فيها دور وزارة أيرلندا الشمالية ومقاطعة ويلز، ووزارة التعاون الدولى ودوق لانكستر، ثم فى أيام الخميس تناقش الأسئلة الموجهة لوزارة الخزانة، والزراعة والمصايد والغذاء، ووزارة التعليم والعمل والتجارة والصناعة. أما الوزارات محدودة الاختصاص، فتناقش الأسئلة التى تتعلق بها فى فترة قصيرة تبلغ نحو ١٠ أو ١٥ أو حتى ٢٠ دقيقة، وذلك بعد مناقشة الأسئلة الموجهة للوزارات الكبرى.

وهكذا، تقوم كل وزارة بالإجابة على الأسئلة التى تخصها كل أربعة أسابيع تقريباً. وفى أيام الأربعاء، تقوم الوزارات الكبرى بالإجابة على الأسئلة حوالى الثالثة ظهراً، ثم يقوم رئيس الوزراء بالإجابة على الأسئلة الموجهة له، ونلاحظ أنه

أكثر أعضاء الحكومة الذى يرد على الأسئلة أكثر من مرة واحدة كل أربع أسابيع،
أى كل أسبوع تقريباً.

ومن حق العضو تقديم سؤالين شفويين فقط بحد أقصى خلال اليوم الواحد من
أيام الجلسات، ولا بد أن يكون السؤالان موجّهين إلى وزارتين مختلفتين. والغرض
من هذا القيد هو تقليل عدد الأسئلة الشفوية التى يتم إدراجها فى جدول الأعمال.
ومن أجل مزيد من ترشيد استخدام هذه الأداة الرقابية، يجب على الأعضاء اتباع
إجراءات محددة لتقديم الأسئلة، بأن يقدموا طلباتهم فى الساعة العاشرة صباحاً فى
اليوم السابق للجلسة المحددة بعشرة أيام، ولهذا فإن الأسئلة التى ستناقش يوم
الثانى عشر من نوفمبر مثلاً يجب أن تكون قد قدمت للمجلس فى الساعة العاشرة
صباحاً من يوم التاسع والعشرين من أكتوبر.

ولهذا، فإذا أراد العضو أن يحصل على إجابة شفوية لسؤاله الشفوى، فيجب
أن يقدمه قبل الساعة الخامسة قبل ظهر اليوم المسموح فيه بإدراج الأسئلة الشفوية.
والسبب فى هذا هو أن كل الأسئلة التى تقدم بين العاشرة صباحاً والخامسة بعد
الظهر قبل عشرة أيام من موعد الجلسة سوف تدرج فى جدول الأعمال، وبشكل
أوتوماتيكى، أى بواسطة الحاسب الآلى، ومن ثم تظهر فى جدول أعمال المجلس
بشكل مباشر. إلا أن هناك انتقادات كبيرة على هذه الإجراءات؛ لأنها تجعل توقيت
الرد على السؤال متأخراً للغاية، وفى بعض الأحوال لا يتم الرد إلا بعد أجازة
طويلة نسبياً للمجلس، وبالتالي يكون أوانها قد فات تقريباً.

وهذا النوع من الأسئلة لا يمكن أن يتضمن موضوعات خطيرة وجوهرية، وإنما
تكون صياغته غالباً عامة وفضفاضة. على سبيل المثال، إذا وقع إضراب بين عمال
السكك الحديدية فإن السؤال الذى قد يقدمه العضو فى هذا الشأن سوف ينصب
على "سياسة الحكومة فى مجال صناعة السكك الحديدية". بهذه الطريقة، يأمل
العضو أن تتاح له الفرصة للكلام، وإثارة سؤال مكمل فرعى حول هذا الموضوع،
وقد يشير أيضاً إلى أحداث وقعت فى نفس يوم الجلسة.

وقد اعتاد الأعضاء على تقديم أسئلة عامة من هذا النوع، ويشيرون إلى عناوين

واسعة مثل سياسة الحكومة تجاه الصناعات الوطنية أو الاتحاد الأوربي وغيرها . وقد وجد رئيس المجلس أنه من الضروري لفت انتباه الأعضاء إلى عدم تقديم مثل هذه الأسئلة الغامضة . واليوم ، يجب أن يحتوى السؤال الشفوى على موضوع محدد يوضح رغبة مقدم السؤال فى تقديمه ، كأن يقول ، على سبيل المثال : " هل سيقوم الوزير بمقابلة رئيس هيئة السكك الحديدية لمناقشة مستوى الاستثمارات فى السكك الحديدية؟ " . ويستطيع العضو أيضاً أن يتناول مختلف القضايا الفرعية فى أسئلة مكتملة ، تبدأ من أوضاع البوفيه والخدمة ، مروراً بمد خط الكهرباء من مدينة إلى أخرى ، وحتى قضية إضراب سائقى السكك الحديدية .

وبوجه عام ، فإن الأسئلة الشفوية تتضمن طلباً للمعلومات ، ولكنها بوجه عام تثير مناقشات محدودة قد تستمر لبعض دقائق وتتعلق بموضوعات سياسية محل خلاف ، وخصوصاً بين الأحزاب .

أما فترة الأسئلة فهى جزء رئيسى فى جدول الأعمال الرئيسى للبرلمان ، وتحضرها الصحافة أيضاً . ولا يسيطر الأعضاء القدامى على فترة الأسئلة ، بل إن أى عضو يحضر الجلسة لديه فرصة معقولة لتقديم سؤال فرعى ، وبالتالي الاشتراك فى المناقشات . وعندما يقدم العضو طلباً للسؤال ، أو لتقديم سؤال فرعى / مكمل ، فإنه لا يواجه صعوبات كبيرة على الإطلاق مثل كتابة مذكرة إيضاحية أو إعداد مذكرة لتقديم موضوع إلى أحد اللجان المختارة ، وإنما يقدم مضمون السؤال بصيغة مختصرة ويوضح السياسة التى يتعلق بها هذا السؤال . وبالتالي يختار العضو المجالات التى لديه خبرة فيها حتى يقدم أسئلة مكتملة بشأنها .

ومن المعروف أن ممارسة الأسئلة البرلمانية هى إحدى أدوات العمل السياسى التى تساعد العضو على متابعة ومراقبة أعمال الحكومة . ويستغرق السؤال عدة دقائق ويشير جدلاً سياسياً أكثر من كونه وسيلة للبحث والحصول على المعلومات .

ويقوم العديد من الأعضاء بتقديم طلبات بأسئلة شفوية ، ولكن أيضاً هناك جماعات مصالح تتصل بالأحزاب وبالأعضاء وتدفعهم إلى تقديم أسئلة فى مجالات مصالحهم ، وتقدم لهم الصياغة المقترحة ، ثم يأتى العضو فى النهاية ويوقع

على طلب تقديم السؤال . وقد اتضح أن جماعات المصالح يزداد نفوذها باستمرار في الحياة البرلمانية، وخصوصاً لزيادة عدد الأسئلة الرقابية . وحتى وقت قريب، كانت الأسئلة الشفوية تقدم مطبوعة إلى رئيس المجلس، بالرغم من وجود عدد من طلبات الأسئلة الشفوية تم تقديمها شفويًا خلال الجلسة، وخصوصاً من خلال المعلومات التي تقدمها جماعات المصالح للأعضاء، ومحاولاتهم التأثير على موقف البرلمان في هذا المجال .

وقد تكرر في عدة أيام أن زاد عدد الأسئلة المقدمة للأعضاء بواسطة جماعات المصالح إلى أكثر من ٢٠٠ سؤال، وقد نجح الأعضاء في الحصول على رد شفوي لحوالي ٢٠ سؤالاً منها . أما بالنسبة للأسئلة الموجهة لرئيس الوزراء فقد ارتفع العدد من ٥٠ سؤالاً عام ١٩٧٨ إلى حوال ٢٠٠ سؤال عام ١٩٨٩ .

واليوم، نلاحظ أن عددًا قليلاً فقط من هذه الأسئلة يتم الرد عليه من جانب الحكومة، فعلى سبيل المثال، اختار رئيس الوزراء ٢٠ سؤالاً بطريقة عشوائية من إجمالي الأسئلة التي قدمت له، كما اختار الوزراء ٤٠ سؤالاً من الأسئلة الموجهة إليهم للرد عليها . لهذا، فإن تقليل عدد الردود يساعد أيضاً في تقليل الوقت المستهلك في تقديم الأسئلة وازدحام جدول الأعمال بها، ويمكن الحكومة من إعداد إجابات جيدة على عدد محدود من الأسئلة .

ونلاحظ أيضاً، أن هناك الآن حوال ٤٥٠٠ سؤال شفوي يقدمه الأعضاء كل دور انعقاد سنوي . وقبل الإصلاحات السابق الإشارة إليها، كان العدد أكثر من ذلك بكثير، حيث وصل إلى ٢٥ ألف سؤال خلال الدور الواحد . ومنذ بداية انعقاد دور ١٩٩٤/١٩٩٥، أثيرت أسئلة شفوية بشكل موسمي في لجنة شتون إسكتلندا . وهناك شروط لتقديم أسئلة في لجنة شتون ويلز ولجنة أيرلندا الشمالية . ونفس الشيء تقريباً، ينطبق على الأسئلة المقدمة خلال الجلسة .

ملخص للمناقشات حول الأسئلة الشفوية التي جرت في جلسة ١٢

نوفمبر ١٩٩٧

العضو: يجب أن يكون تركيزنا في المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية على المجال الاقتصادي؛ لأن المشاكل الأخرى في هذه الدول تبدأ في الانفراج عندما يتحسن وضعه الاقتصادي.

الوزيرة شورت: العضو الكريم معه كل الحق، والدليل على ذلك أن بنجلادش توضح أننا نتعاون مع الولايات المتحدة من أجل حظر استيراد أى معدات تعقد مشكلة عمالة الأطفال في هذه البلد، وأننا لا نساهم في تشريد عدد أكبر من الأطفال وتحويلهم إلى متسولين أو إساءة استغلالهم جنسياً. ولهذا فنحن نريد نظرة عامة للمكشلة حتى نتعامل مع أخطر جوانب إساءة معاملة الأطفال، وأن نتعاون مع الحكومات الأخرى لإنهاء هذه الظاهرة السلبية وإعادة الأطفال إلى المدارس بدلاً من الاستمرار في سياسة المقاطعة مع هذه الحكومات وحسب.

السلطة الفلسطينية

العضو جونل: هل ستقدم الوزيرة بياناً بسياساتها حول مستوى الدعم للسلطة الفلسطينية في العام الجاري، وما هو حجم المساعدات المتوقعة في عام ١٩٩٩/١٩٩٨.

العضو فالكس: إن المساعدات الثنائية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية في هذا العام المالى سوف تبلغ نحو ١٠ ملايين جنيه إسترليني. بالإضافة لذلك هناك مساعدات من جانبنا قيمتها ٦ ملايين جنيه إسترليني مساهمة من بريطانيا في وكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين لعام ١٩٩٧ والموجه إلى اللاجئين الفلسطينيين، وأيضاً لدينا نصيب السدس في مساعدة اللجنة الأوربية التي بلغت ٥٠ مليون إيكو، الموجه للضفة الغربية وقطاع غزة. والدعم الثنائي المخصص للعام التالى سوف يتم تحديده في بدايات العام الميلادى الجديد.

السيد جونل: أشكر الوزارة على هذا الرد.

هل سوف تهتم الوزارة بشكل خاص فى الموازنات المالية التالية بتقديم مساعدات للسلطة الفلسطينية وتنمية استثمارات ومشروعات متنوعة فى فلسطين؟ أنا متأكد أن الوزارة تدرك مدى الإحباط الذى يشعر به الناس فى غزة والضفة الغربية بسبب القيود المفروضة على حركتهم وعند عبور الحدود. ومن المهم أن نساعد على التقدم فى هذه الأراضى من أجل إثبات أننا نريد السلام، ونطالب بتخلى الجميع عن استخدام السلاح لتحقيق أغراضهم السياسية. نريد أن نشجع الجميع على المشاركة فى جهود تحقيق السلام الفعال فى المنطقة.

السيد فولكس: أنا متعاطف مع النقطة التى ذكرها زميلى العضو. إن الإنفاق خلال السنوات الثلاث الماضية تراوح بين ٦٣,٥ مليوناً إسترلينياً. وأنا متأكد أنه سوف يؤيدنى فى القول أن مبلغ ١٠ ملايين إسترلينى فى موازنة العام المالى الحالى هى نسبة هامة، وبالطبع سوف تزداد فى المستقبل.

السيد ديفيد آكنسون: لأن مسألة اللاجئين الفلسطينيين هى من قضايا مناقشات الوضع النهائى بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية المقرر إجراؤها فى مايو ١٩٩٩ أى بعد ١٩ شهراً من الآن، فهل توافق الوزارة على أن الحكومة يجب أن تعد المبالغ المالية المطلوبة الآن من أجل إرسالها من أجل تحقيق إعادة توطين الفلسطينيين الذين يقيمون فى حوالى ٥٩ معكسراً ومخيماً، وهل سوف نساعد السلطة الفلسطينية فى مواجهة متطلبات هذه المرحلة؟، وهل ندعم دور وكالة غوث اللاجئين التابعة للأمم المتحدة؟ وما هى المبادرات التى تقدمها الوزارة من أجل تشجيع حكومات ودول العالم على المساهمة فى هذا المجال، خصوصاً فى ظل رئاسة بريطانيا قريباً للاتحاد الأوروبى؟

السيد فولكس: بالطبع سوف نأخذ فى اعتبارنا هذه الأمور، وسوف نزيد حجم المساعدات المقدمة من الحكومة إلى المناطق الفلسطينية ووكالة غوث اللاجئين، وسوف نؤكد ذلك فى مناقشاتنا مع الوكالة.

د. ستاركى: كما توضح الورقة البيضاء، أن هناك أهمية كبيرة للاستثمارات الخاصة فى مساعدة عملية التنمية، ويؤكد ذلك ما قاله العضو الكريم وأوافق

على أن إغلاق حدود الضفة الغربية يجعل من الصعوبة بمكان على القطاع الخاص أن يستثمر فيها أو فى قطاع غزة؛ لأن الوضع غير مستقر والمستقبل غير آمن؟

السيد فولكس: أوافق على كل كلمة قالها العضو الكريم .

السيدة لورنس روبرتسن: ما هى سياسة الحكومة فى مؤتمر أتاوا حول الألغام الأرضية المضادة للأفراد؟ .

الألغام الأرضية

السيدة شورت: إننى أنوى المشاركة فى الاجتماع وحضور حفل التوقيع فى ٣ ديسمبر بهذا الخصوص ، وسوف أمثل الحكومة البريطانية بكل فخر وأؤكد موقفها فى حظر استخدام الألغام الأرضية . وسوف أوضح أيضاً التزام الحكومة بتقديم كل دعم ممكن لتحقيق حظر شامل على الألغام الأرضية المضادة للأفراد . وسوف نتبع اتفاقية أتاوا فى مجالات التفاوض الأخرى ، وسوف نستمر أيضاً فى برنامجنا لنزع الألغام . إن الوفد البريطانى سوف يساهم فى جولة المناقشات الموازية لهذا المؤتمر ، وسوف يناقش الخطط الممكنة للإسراع بعملية التنسيق الدولى من أجل نزع الألغام .

السيد روبرتسون: إننى أشكر الزميلة العضو على إجاباتها ، وأتمنى لها كل النجاح فى محاولاتها تأمين حظر عالمى شامل ضد الألغام . والسؤال هو : هل تعلم سيادتها أن هناك الكثير من الألغام الأرضية حول العالم تسببت فى إصابات للأطفال؟ ، ماذا سوف تفعل الحكومة لمنع هذه الحوادث؟

السيدة شورت: إن العضو الكريم على حق ، ونحتاج إلى كل من الحظر وكذلك الإسراع بعملية إزالة الألغام . وفى الوقت الحالى ، وإذا استمرت الجهود على المستوى المتواضع الآن ، فنحتاج إلى حوالى ألف عام لإزالة كل الألغام الأرضية فى العالم . لابد أن نسارع بالتنسيق الدولى ، ونزيد قدرات الدول المتضررة من هذه الألغام حتى نحقق إنجازاً كبيراً وبسرعة . هذا هو الطريق الوحيد لتحقيق الهدف فى اعتقادى .

وأنا لا أعلم بدقة عدد الأطفال الذين تعرضوا لإصابات من الألغام الأرضية، ولكنني أعلم فعلاً أن الكثير من الأطفال يعانون من إصابات خطيرة كنتيجة لهذه الألغام، وخصوصاً عندما يذهبون إلى اللعب في المناطق المفتوحة أو قطع الأشجار. لا بد أن نحقق تقدماً سريعاً في هذا المجال.

رئيس الوزراء

(هذه الأسئلة قدمت إلى رئيس الوزراء)

ارتباطات رئيس الوزراء

السؤال الأول، السيد/ لاف: هل سوف يقدم رئيس الوزراء شرحاً لبرنامج عمله يوم الأربعاء ١٢ نوفمبر؟

رئيس الوزراء (السيد توني بليسر): هذا الصباح، عقدت اجتماعات مع زملائي الوزراء وآخرين. وسوف أواصل بقية الاجتماعات خلال بقية اليوم.

السيد لاف: من الوزير الذي اتخذ قرار استثناء سباقات الفورملا من حظر إعلانات السجائر؟

رئيس الوزراء: سوف أوضح موقفنا للعضو الكريم، الذي يبدي اهتماماً كبيراً بالموضوع.

لقد كان قراراً جماعياً، تم اتخاذه بالطريقة المعتادة (صوت من الأعضاء يقول: لا، لا، لا...)، لو استمع العضو الكريم إلى الشرح الذي أقدمه فسوف يقتنع.

كانت هناك مناقشات خلال فترة زمنية طويلة منذ إصدار توجيهات الاتحاد الأوربي بشأن إعلانات السجائر في الأنشطة الرياضية. وفي الخامس من يونيو، يا أيها العضو الكريم، قام وزير الصحة العامة بإخبار المجلس الأوربي بأن حكومة المملكة المتحدة تتفق مع إرشادات الاتحاد الأوربي عمومًا، ولكن هناك أسئلة وقضايا قانونية لم يتم حلها في هذا الموضوع، وهناك اعتبارات عملية أخرى تتمثل في أهمية هذه الإعلانات على تمويل الأنشطة الرياضية، والسؤال هو: هل سوف نحظر إعلانات السجائر من كافة الأنشطة الرياضية مرة واحدة؟.

وبعد هذا الاجتماع، عقدت الحكومة عدة اجتماعات حول الرياضة وتأثير حظر هذه الإعلانات على الأنشطة الرياضية. وقد التقى وزير الصحة بممثلي سباق الفورملا في ٢٣ سبتمبر، وقابلوا أيضاً المستشار كول في ٢٨ سبتمبر وكذلك التقوا مع رئيس الوزراء الإيطالي برودى. وقد قابلت كل هؤلاء بنفسى فى السادس عشر من أكتوبر. ولم نتخذ أى قرارات فى تلك اللحظة وكانت هناك آراء مختلفة فى هذه المناقشات، بما فيها ما يتعلق بالجانب التشريعى وحظر هذه الإعلانات بواسطة قواعد قانونية.

وأخيراً، وفى بداية الأسبوع الماضى، تم اتخاذ قرار من أجل استثناء سباقات الفورملا من هذا الحظر، ونحن نسعى أيضاً من أجل تحقيق اتفاق طوعى لتجنب هذه المشكلة عند تنظيم المسابقة الكبرى فى بلدان أخرى. وإذا استطاعت الدول المعنية التوصل إلى اتفاق فى هذا المجال، فسوف نحقق الحظر التام. وبعد المناقشات مع الأمين العام لحزب العمال، ذهبنا إلى السير باتريك نيل، ونصحنا بما يلى أننا نتخذ هذه السياسة ونوافق على ذلك الاستثناء مؤقتاً. ولذلك هل يمكن أن نتصور أن الأحزاب الأخرى تختلف معنا فى هذه السياسة؟

السؤال الثانى، السيد كوين: أنا متأكد من أن العديد من المواطنين فى منطقتى اسكاربر و ويتبى، بل وكافة المواطنين فى الدولة، سوف يؤيدون سياسة الحكومة فى التقدم بمشروع قانون حول التبرعات الأجنبية وتأثيرها على الأحزاب السياسية. هل زميلى العضو الكريم يوافق على هذا الموقف (مقاطعة).

السيدة رئيس المجلس: نظام أيها السادة. لا يجب أن يتحدث الأعضاء إلا من يأخذ الإذن بالكلام. ويجب أن يستمع الآخرون، أيها الأعضاء الكرام، وسوف نستمع إليكم جميعاً.

السيد كوين: هل يوافق زميلى العضو الكريم على أن لجنة معايير الحياة العامة يجب أن تأخذ فرصة للعمل بحرية، وأن توضح المناقشات التى جرت فيها فى

أقرب فرصة، ليست فقط من وجهة نظر المواطنين ولكن أيضاً بتأييد من هذا المجلس المقرر؟

رئيس الوزراء: إن أعضاء المجلس من حزب المحافظين قد يضحكون، ولكنهم رفضوا إجراء مثل هذا التحقيق عندما كانوا فى الحكم. وقد أعلننا فى ذلك الوقت أن السير باتريك نيل جاء بعد اللورد مولان، وأن صلاحيته يجب أن تمتد إلى كافة شئون تمويل الأحزاب. وأستطيع التأكيد على أن الحكومة طلبت من السير باتريك نيل النظر فى المسألة ككل، سواء من حيث المنح الأجنبية أو من حيث حجم التبرعات المقدمة للأحزاب، أو فكرة وجود حد أقصى للتبرعات الفردية لأى حزب، أو وجود حد لإجمالى الإنفاق العام أو حتى وجود تنظيم آخر لهذه الأمور، ومن بينها زيادة التمويل للحكومة.

إن التحقيق فى هذا الموضوع قد طال كثيراً، وقد كنا فى موقع المعارضة وندافع عن هذا الموقف عندما كانت حكومة المحافظين فى السلطة. سوف يستطيع السير باتريك نيل إصدار توصيات، وسوف ننظر فى هذه التوصيات بجدية.

السيد هوج: هل يعلم رئيس الوزراء أن الأجهزة الحكومية فى مجال الرياضة عقدت اجتماعاً هذا الصباح وقررت طلب اجتماع شخصى معه حول إعلانات السجائر؟ هل هو سعيد بنتائج هذا الاجتماع بنفس سعادته بموقفه حول سباق الفورمولا؟

رئيس الوزراء: طبعاً إننى سعيد، ولكن هذه الأطراف لم تطلب الاجتماع معى. وإذا طلبوا فسوف ألبى طلبهم فوراً.

السيد هوج: إنهم يريدون عقد هذا الاجتماع الآن وأنا سعيد؛ لأن رئيس الوزراء سوف يقابلهم. وعند عقد هذا الاجتماع هل سوف ينظر رئيس الوزراء فى الخطاب الذى أرسلوه إلى الحكومة فى الأسبوع الماضى بواسطة رابطة لاعبي البلياردو العالمية، الذى يقول: "كل الحجاج التى قدمها المنظّمون لسباق الفورمولا من أجل استثنائهم يمكن أيضاً أن تنطبق على مباريات البلياردو،

وليس من العدل تمييز جماعة مصلحة على أخرى، ومن أجل توفير مصادر تمويل عادلة للأنشطة الرياضية، يجب إعادة النظر في هذا الاستثناء. ومن المؤكد أن حزب العمال الجديد لا يريد هذا التمييز".

هل يوافق رئيس الوزراء على إعفاء مؤقت من هذا الحظر لصالح لاعبي البلياردو، كما فعل بالنسبة لمسابقات الفورملا؟

رئيس الوزراء: لا أعتقد أن العضو الكريم يفهم الموضوع جيداً. إن التعليمات التي أصدرتها اللجنة الأوربية تقرر إعفاء مؤقتاً للأنشطة الرياضية. والسؤال المطروح هنا يتعلق فقط بسباق الفورملا، الذي يمثل حالة خاصة (أصوات ضاحكة من الأعضاء). دعوني أشرح لكم، هناك ١٥ دولة يجري فيها سباق الفورملا، بما فيها الولايات المتحدة، وبعضها لا يوجد به حظر قانوني على إعلانات السجائر، والبعض الآخر يضع قيوداً خفيفة أو ترتيبات خاصة لهذا السباق.

فعلى سبيل المثال، نجد أن استراليا تضع أشد القوانين التي تحظر إعلانات السجائر في الأنشطة الرياضية عبر العالم، أما في كندا فهناك تشريعات جديدة لرفع هذا الحظر، وكذلك فإن كندا نفسها تقرر إعفاء سباق السيارات من ذلك الحظر. هناك استثناء خاص في البرتغال وألمانيا وفرنسا. وفي إيطاليا، هناك حظر يتعلق بسباق الفورملا، ولكن السباق يجري بالفعل، وهناك إعلانات يتم وضعها برغم كل ذلك مقابل غرامة بسيطة توضع على الشركات سنوياً.

إن العضو الكريم له الحق في الاختلاف مع قرار الحكومة، ولكن عندما تقرر كل هذه الدول استثناءات لكل إعلانات السجائر في الأنشطة الرياضية فإنه يسهل القيام بذلك في المملكة المتحدة. وإنني أسأله هل يهتم بمستقبل الصناعة البريطانية، وأهمية التسويق لمنتجاتها من خلال الإعلانات أم لا يهتم بذلك من أجل تعميم الحظر فحسب؟

السيد هوج: ليس من المفيد أن يتحدث رئيس الوزراء عن التعليمات الأوربية، وما قاله نيابة عن اللجنة الأوربية هو ما يلي: "إنها كارثة، عودة إلى

الوراء تمامًا . قد يترك هذا تأثيراً سلبياً وقد يجعلنا نلغى هذه التعليمات ، مما قد يدفع اللجنة إلى سحب اقتراحها " . ليس من المفيد أيضاً الحديث عن التعليمات الأوربية بهذه الطريقة . هل يعلم رئيس الوزراء بالقلق الشديد بين أوساط الرياضيين في الأنشطة الأخرى غير سباق الفورملا ، ومرارة التمييز الذى يشعرون به ، ومنهم على سبيل المثال اللاعبون فى رياضة الكروكيه ، باعتبارها من الأنشطة المنتشرة فى بلادنا . لقد صرح هؤلاء اللاعبون بما يلى هذا الصباح :

"نحن نشعر بخيبة أمل كبيرة فى حكومة حزب العمال من بين كل الحكومات ، التى تؤثر سلبياً على مستوى المعيشة والأنشطة الرياضية التى تخص الطبقة العاملة " .

هل يستعد رئيس الوزراء الآن للتمسك بنفس الموقف تجاه هذه الرياضات مثلما فعل مع سباق الفورملا؟

رئيس الوزراء: لقد عارض العضو الكريم حظر إعلانات السجائر عندما كانت حكومته فى السلطة . كان ذلك موقف حكومة المحافظين وليس حكومتنا ، حكومة العمال .

السيد هوج: إن سياسة رئيس الوزراء غير واضحة المعالم ، فهل لا يزال يحدد سياسته يوماً بيوم؟ أليس الموقف هو أن حكومة العمال هى التى تتعرض إلى تقلبات وفوضى حول هذا الموضوع؟ أليست هذه هى حالة الحكومة التى لم تحقق وعدّها بالنسبة لقضية التأمينات والضرائب ورسوم التعليم والدعم فى فصل الشتاء؟ إننى لا أتهم حزب العمال بأنه يحصل على مقابل نظير عدم الوفاء بوعوده ، إن حزب العمال يتعرض للانهيأار على كل حال . إن هذا ما يحدث عندما تسعى قيادات الحزب إلى التصرف بدون ديمقراطية أو قيم أو معتقدات واضحة؟

رئيس الوزراء: أعتقد أن الجميع يتذكر ماذا حدث ، لقد اتخذ حزب تورى (يقصد المحافظين) موقفاً سلبياً تجاه خدمات الصحة العامة ، وهذا الحزب هو الذى تسبب فى إضعاف مستوى المدارس فى بريطانيا ، أما حزب العمال فهو

الذى ينفق أكثر فى مجال الصحة، وأكثر من ذلك فى مجال التعليم وبناء المدارس وتطويرها، وكذلك خدمات الرفاهية للشعب العامل. إن حزب تورى هو الذى قال إنه لن يوافق على أى ضرائب على الوقود، ولكنه وافق عليها فعلاً، وهو الذى لا يلتزم بوعوده وليس له سياسة واضحة، وقد يوافق ثم يعارض نفس القرار، وبالتالي ليس هناك تفسير واضح لسياسته.

لقد عرفنا من العضو الكريم خلال وقت الغداء أن لديه نقاط معارضة قوية ضد الحكومة، وكان ذلك هدفه الواضح، أى التشهير بسياسة الحكومة وحزب العمال من أجل لا شىء. لقد استيقظ العضو الكريم على موضوع معين ويريد أن يجعله جوهر النقاش الآن.

د. جورج تيرنر: هل يدرك العضو الكريم، بالمناسبة، أن هناك تاريخاً طويلاً لحزب تورى تلقى خلاله الأموال من الشركات الصناعية سواء البريطانية أو الدولية؟ هل من الصحيح إذن أن يدعى أنه ينتقد سياسة الحكومة فى هذا المجال، وأن كل الأحزاب الممثلة فى هذا المجلس يجب أن تفتح ملفاتها خلال السنوات الخمس الماضية أمام رأى العام؛ ليعرف من حصل على ماذا؟

رئيس الوزراء: العضو الكريم على حق تماماً. لم يوضح حزب المحافظين أبداً حجم التبرعات التى تلقاها، والتى لم تظهر فى تقرير المحاسب آسيل، وقد بلغت ٣٦٠ ألف إسترليني.

السيد أشدون: بصرف النظر عن التغير الكبير فى سياسة الحكومة حول إعلانات السجائر فإننى أتمنى أن تقوم بإعادة النظر فى مسألة التمويل والتبرعات للأحزاب السياسية ككل، فهل توافق الحكومة على ذلك؟ لقد تضمنت تصريحات رئيس الوزراء القول بأن التحقيق الذى جرى فى مسألة تمويل الأحزاب سوف ينشر على رأى العام، وأنا سوف نعرف النتائج التى توصل إليها. لا نستطيع السكوت طويلاً على هذا الموضوع؛ لأنه يسبب اهتزاز ثقة رأى العام فى العمل السياسى والأحزاب ككل.

ومع ذلك، وفى هذا المجال، فإننى أذكر رئيس الوزراء بأنه ومنذ أكثر من

مائة عام، أن فى عام ١٨٨٣، قررنا وضع قيود على الإنفاق فى الحملات الانتخابية، وعندما ننظر إلى أنفسنا اليوم فإننا نجد أن الإنفاق يتزايد كثيراً وكأننا فى حالة حرب، أو فى سباق من أجل التسليح بين الأحزاب، وبالتالي لم تعد هناك حدود على تلقى التبرعات أو الإنفاق فى الدعاية الانتخابية.

رئيس الوزراء: أولاً، أريد أن أتعرض إلى ما قاله العضو الكريم بأن حزبه له السبق التاريخى فى اتخاذ هذا القرار. لقد أوضحت أن الدول الأخرى تقرر استثناءات لسباق الفورملا وكذلك سباق الجائزة الكبرى، ومعنى هذا أن موقفنا ليس شاذاً عن العالم. أريد أيضاً لفت انتباه المجلس الموقر إلى أن هناك قطاعات من العاملين سوف تتعرض لأضرار بالغة إذا ألغينا سباق الفورملا، يصل عددهم إلى ٨٠٠٠ شخص يعملون فى هذا السباق. لقد قال رئيس الرابطة البريطانية لسباقات السرعة فى وقت مبكر اليوم إنه إذا خسرت بريطانيا سباق الفورملا فسوف يكون هناك مشاكل كبيرة لكل صناعة السيارات فى بريطانيا. ولهذا، فبصرف النظر عن موافقة أو عدم موافقة البعض على هذا القرار، هناك مبرر واضح لإعطاء هذا السباق ذلك الاستثناء، على غرار ما يحدث فى الدول الأخرى.

وبالنسبة لملاحظات العضو الكريم حول تمويل الأحزاب فإننى أوافق تماماً على إجراء تحقيق فى كل هذه الأمور. وأتمنى أن يستطيع السير باتريك نيل إجراء تحقيق فى هذه القضايا حول تمويل الأحزاب. وسوف نؤيد بقوة هذا الموقف. وأريد أن أقول إننا، وعلى مدى سنوات، قد رفضنا السير على سياسة حزب تورى التى تبالغ فى الإنفاق على الحملات الانتخابية، ولم ننفق سوى مليون إسترليني، فى حين أنفق حزبه ٤ أو ٥ ملايين؛ لأنهم لا يصرحون أبداً بمصدر هذه التبرعات. وما أريده فعلاً هو وضع حد لمستوى الإنفاق، ووضع قيود واضحة وعادلة على كمية التبرعات والإنفاق الذى يقوم به الحزب، وخصوصاً وقت الانتخابات. وسوف أكون سعيداً جداً إذا استطعنا التوصل إلى هذه القواعد. أما الشئ الذى نرفضه فهو خوض الانتخابات فى ظل غموض مصادر التمويل التى يحصل عليها حزب تورى، خصوصاً لأنهم لا

يقولون أبدأ حقيقة مصادرههم، فى حين أننا لا يجب أن نطالب حزب العمال بأن يفعل ما لا يفعله حزب المحافظين.

السيدة لورا موفات: هل يوافق زميلى العضو الكريم على أن العاملين فى مستشفى كروليه سوف يكونون أكثر سعادة هذا الشتاء إذا خصصت لهم الحكومة مبلغ ٤٥٠ ألف من إجمالى ٣٠٠ مليون مخصصة للإنفاق فى وقت الشتاء البارد؟ هل يرى معنى أن مثل هذه الأخبار الطيبة سوف تسعد الطبقة العاملة التى تشعر بأهمية الدعم الحكومى لها وخصوصاً فى مجال الصحة؟.

رئيس الوزراء: إن العضو الكريم على حق تماماً، فقد تابعنا أوضاع العديد من المستشفيات، وأعرف شخصياً أنه يوجد الكثير من الناس يعانون نتيجة أمور كثيرة تسببت فيها الحكومات السابقة، ولكنهم متأكدون أن حكومة اليوم تؤمن بأهمية الخدمة الصحية. وقد عملنا على زيادة الإنفاق فى مجال الصحة بمبلغ ٣٠٠ مليون إسترليني هذا العام، وقررنا تخصيص حوالى ١,٠٢ مليار إسترليني للعام القادم، ونفعل أكثر ما نستطيع من أجل تأمين خدمة صحية جيدة فى الدولة، وتحقيق الاستقرار لهذا القطاع الاستراتيجى. وأنا على يقين أن الجميع سيرحب بهذه الخطوات.

السؤال الثالث، السيد فالون: بدلاً من انتظار التفاصيل حول موضوع التبرعات ووضع قيود عليها، لماذا لا ينظر رئيس الوزراء إلى أهمية موضوع التبرعات وتأثيرها على مستوى الحياة العامة، وماذا سوف يفعل بعد يوم السادس عشر من أكتوبر؟

رئيس الوزراء: لأن الوثائق التى أشار إليها السير باتريك نيل (صوت من الأعضاء يقول: متى حدث هذا؟)، فى نهاية الأسبوع الماضى (صوت من الأعضاء يقول: متى حدث هذا؟)، . . سيدى الرئيس، هناك بعض الأعضاء يطرحون السؤال حول الموضوع، ولكنهم لا ينتظرون أى إجابة، لماذا يقاطعوننى هكذا! . .

الأسئلة الموجهة لرئيس الوزراء

يقوم رئيس الوزراء بالرد على الأسئلة كل يوم أربعاء لمدة ٣٠ دقيقة، وهذه الفترة ذات أهمية وشعبية كبيرة. وفي هذه الفترة، تظهر حيوية العمل البرلماني بشكل كبير للغاية. ومع ذلك، فهناك جدل حول قيمة هذه الفترة القصيرة. فخلال الثلاثين دقيقة، يكون الجو العام في المجلس مليئاً بالصخب والمقاطعات، وعندما تتم إذاعة هذه الفترة على الهواء مباشرة، يرى الكثيرون أن الصخب والضجيج يملأ الجلسة وقد اشتكى الكثير من المشاهدين لرئيس المجلس بسبب هذا السلوك.

فكل الأعضاء يحاولون التدخل في المناقشات وتسجيل مواقف أمام الرأي العام، سواء من جانب رئيس الوزراء أو المعارضة أيضاً. وتحاول الأحزاب تنسيق مواقف أعضائها في تلك المناسبة حتى تتمكن من إحراج الحزب الآخر، وإبراز سلامة موقفها، وكذلك ضمان تأييد أعضائها في المجلس. فبالنسبة للأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية من الحزب الحاكم فإنهم يحاولون تقديم أسئلة تتيح لهم فرصة للجلوس والظهور، وتتيح لقائد حزبهم أيضاً أن يشرح سياسته وأن يتجنب ضغوط المعارضة. أما أعضاء المعارضة فيحاولون التماسك أمام هجوم الحكومة المضاد وإحراج رئيس الوزراء.

وبالنسبة للذين يعتقدون في أهمية المواجهة مع الحكومة، فإنهم يستخدمون تلك الفترة بشكل جيد، أما الذين يميلون إلى التوصل إلى اتفاق عام فإنهم سوف يتجنبون المواجهات الحادة في هذه الجلسة. وبوجه عام، لا يمكن أن نتوقع أن الأسئلة والإجابات التي تناقش في فترة أسئلة رئيس الوزراء سوف تعتمد على المعلومات أو تكون مباشرة، وإنما هي تعبر عن مواقف حزبية وسياسية في المقام الأول.

وبوجه عام، يحقق الأعضاء دعاية شعبية كبيرة من وراء استخدام وسيلة الأسئلة البرلمانية، وخصوصاً الأسئلة الشفوية، وبالتحديد الموجهة لرئيس الوزراء، ومع ذلك فإن ميزة الأسئلة المكتوبة هي أنها توثق في مجلة المجلس. كما أن الإجابات المكتوبة التي يقدمها الوزراء تنشر في نفس المجلة أيضاً. ولهذا، فإن أهم صور الأسئلة البرلمانية هي الأسئلة المكتوبة التي يقوم الوزراء بالرد عليها كتابة.

وإعداد الرد المكتوب بواسطة الوزير ليس مسألة بسيطة، ولكن هناك عملية طويلة تتم داخل الوزارة حتى يقدم الوزير هذا الرد إلى البرلمان. فالخطوة الأولى هي أن جهاز الخدمة المدنية في الوزارة المعنية يتلقى السؤال البرلماني، ثم يعد ملفاً حوله، ثم يجهز مسودة للرد للعرض على الوزير، ثم ينظر فيها الوزير ويقرر الموافقة على هذه المسودة وتقديمها للبرلمان أو إدخال تعديلات فيها أو الانتظار وطلب معلومات إضافية.

والأسئلة التي تتعلق بموضوعات هامشية لا تلقى نفس الاهتمام من جانب الوزراء، مثل القضايا البسيطة التي تتعلق بأحد الدوائر الانتخابية مثلاً. أما إذا كان الموضوع يتعلق بسياسة الحكومة أو حجم الإنفاق العام فإن الوزير ينظر فيه بجدية، وكثيراً ما يلبي طلبات الأعضاء ويرفع الظلم الذي يشكون منه. فالوزراء خاضعون للمساءلة البرلمانية، كما أنهم مسئولون على الإجابات التي يقدمونها على الأسئلة البرلمانية المكتوبة، ولهذا فهم لا يؤيدون موقف وزارتهم على طول الخط، وإنما قد يتدخلون لتطوير الخدمات أو تحقيق المطالب التي يتضمنها السؤال وفقاً للمصلحة العامة، سواء تعلق بنظام المرور في مدينة صغيرة أو تقديم دعم للمزارعين، أو غير ذلك من الموضوعات الحياتية المختلفة.

والاستثناء الرئيسى على تلك القاعدة، أى أهمية الأسئلة البرلمانية، يتمثل في الأسئلة التي توجهة إلى الوكالات والهيئات التنفيذية المستقلة، حيث لا يقوم الوزراء بالرد على هذه الأسئلة، وإنما يحيلونها إلى رؤساء هذه الهيئات المستقلة للرد عليها. صحيح أن هذه الأجهزة برغم أنها مستقلة تظل تحت سيطرة الوزراء، إلا أن عملها اليومى يتم بواسطة الإدارة الذاتية للهيئة أو الشركة بدون تدخل وزارى مباشر. ولهذا، قررت حكومة المحافظين السابقة ألا يقوم الوزراء بتقديم ردود مكتوبة على أسئلة مكتوبة حول أنشطة الوكالات والهيئات التنفيذية المستقلة، وإنما يقولون: "سوف نطلب من رئيس الوكالة أو الهيئة إعداد خطاب للعضو مقدم السؤال". كان ذلك هو الرد ببساطة.

ومع ذلك، فإن الردود التي تقدمها هذه الوكالات المستقلة أصبحت تنشر في

مجلة البرلمان أيضاً ، بعد فترة من الضغوط الطويلة بواسطة الأعضاء والرأى العام يطالبون فيها بإدراج هذه الردود فى مجلة البرلمان ، حتى تقرر تحقيق هذا المطلب فى خريف ١٩٩٢ ومن الواضح أن الرد الذى يقدمه رئيس الهيئة المستقلة يكون أكثر معلومات وتفصيلاً من الردود التقليدية للوزراء ، ولهذا فإن نشر هذه الردود ساعد كثيراً على تقوية الرقابة البرلمانية ورقابة الرأى العام على أعمال الحكومة .

ومن الملاحظ على أية حال ، أن هذا التطور جعل الوزراء أصحاب نفوذ أكبر تجاه هذه الهيئات المستقلة ، ولكنهم فى نفس الوقت غير مسئولين عن نشاطها أمام البرلمان . وبوجه التحديد فى عام ١٩٩٧ ، بدأ بعض الوزراء يقدمون الردود المكتوبة عن نشاط الهيئات المستقلة بأنفسهم ومباشرة إلى البرلمان ، وليس فقط القيام بدور الوسيط ، ومن ذلك قيام وزير الداخلية بالرد الكتابى على أسئلة تتعلق بشئون السجون بدلاً من مطالبة رئيس هيئة السجون الرد بنفسه .

وعملية تقديم الأسئلة وتقديم الرد عليها تكلف مالا كثيراً . وفى عام ١٩٩٧ ، قدرت الحكومة التكلفة المتوسطة للإجابة المكتوبة على السؤال الواحد بحوالى ١٠٧ جنيه استرلىنى ، أى ما يعادل حوالى ٤,٣ ملايين إسترليني إجمالى تكلفة الردود المكتوبة على الأسئلة خلال دور الانعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦ وحده . ولكن هذه التقديرات مضللة كثيراً ؛ لأن تكلفة جهاز الخدمة المدنية تظل كما هى حتى إذا لم تكن هناك أسئلة يردون عليها كتابة . بعبارة أخرى ، فإن تكلفة الرد على أسئلة العضو الواحد فى المتوسط لعام ١٩٩٥/١٩٩٦ لا تزيد تقريباً عن ٤٥ جنيهاً إسترلينياً . وهذا الرقم لا يعتبر كبيراً على الإطلاق بالنظر إلى أهميته فى تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابى والقيام بأمانة النيابة والتمثيل التى وضعها الناخبون فيه .

وقد وصف الخبير الدستورى الكبير ، إيفور جيننجز الأسئلة البرلمانية بأنها " أكثر أدوات الرقابة أهمية من الناحية الدستورية " . والآخرون يعتبرون أن الأسئلة البرلمانية مجرد عملية مضحكة ومناورة لا أكثر ، ودائماً فالحقيقة تقع بين هذا وذاك . إن الأسئلة البرلمانية وسيلة رقابية هامة ، ولكننا لا يجب أن نبالغ فى أهميتها . وإذا لاحظنا أنه خلال السنوات العشر الماضية فإن عضو البرلمان العادى يقدم أكثر من

١٠٠ سؤال خلال دور الانعقاد، أدر كنا أن هذه الأسئلة أدوات جيدة ومفيدة في نظر النواب.

الأسئلة البرلمانية في مجلس اللوردات

لا تقتصر الرقابة البرلمانية على مجلس العموم فقط، وإنما يستطيع أعضاء مجلس اللوردات ممارسة أدوات رقابية مختلفة أيضاً، سواء لمراقبة أعمال الحكومة أو للحصول على معلومات، وكل ذلك عن طريق أداة الأسئلة. وعادة ما يوجه اللوردات أسئلتهم إلى ما يسمى "حكومة الملكة". أما الأسئلة التي تتعلق بالشؤون الداخلية للمجلس فقد تقدم إلى رئيس المجلس أو رؤساء اللجان. وهناك عدد أقل من الأسئلة في مجلس اللوردات مقارنة بمجلس العموم، كما أن القواعد التي تحكم الأسئلة في مجلس اللوردات أقل صرامة. ومجلس اللوردات هو الذي يقرر جدول أعماله، وإدراج أو عدم إدراج أى موضوع فيه. ومع ذلك، هناك مجموعة من القواعد المستقرة في هذا المجال، ومنها: عدم تقديم أسئلة تتعلق بالأسرة المالكة أو بكنيسة إنجلترا، وعدم كتابة الأسئلة أو صياغتها بطريقة غير مهذبة، وكذلك عدم تقديم أسئلة في موضوعات منظورة أمام القضاء (ومع ذلك، فإن رئيس المجلس هو الذي يقرر إدراج أسئلة حول موضوعات منظورة أمام القضاء إذا رأى أنها لا تؤثر على إجراءات التقاضى، ولكنها ذات أهمية قومية كبيرة). ومن غير المرغوب فيه أيضاً إدراج أسئلة حول الشركات الاقتصادية والصناعات المؤممة، إلا من أجل طلب موضوعات إحصائية أو في موضوعات عاجلة تهم الرأى العام. ومن غير المألوف أيضاً إدراج أسئلة تتضمن وجهة نظر أو رأياً سياسياً أو حزبياً للعضو.

الأسئلة التي تتطلب إجابات شفوية (ذات النجمة)

يناقش مجلس اللوردات كل يوم جلسات حوالى ٤ أسئلة تحمل علامة النجمة في جدول الأعمال، ويمكن تقديمها قبل شهر من موعد مناقشتها. وكما يحدث في مجلس العموم، فإن الأسئلة ذات النجمة التي يتم الإجابة عليها بعد فترة متأخرة لا تحمل أهمية كبيرة أو قيمة برلمانية في الحقيقة، ومع ذلك فإن الأعضاء يتنافسون كثيراً في إدراج أسئلة ذات نجمة في جدول أعمال الجلسات القادمة. ومؤخراً، أوصت

لجنة الإجراءات بألا يقدم العضو أكثر من سؤالين فى جدول أعمال اليوم الواحد، وعدم مناقشة أكثر من سؤال فى اليوم الواحد بواسطة نفس العضو، وأن يكون السؤال الرابع كل يوم خميس حول موضوع جوهرى، يتم إدراجه قبل هذا اليوم بأسبوع على الأقل، ثم يقوم مساعد الأمين العام باختيار أحد هذه الأسئلة من الصندوق المخصص لها بطريقة القرعة. أما الأسئلة التى لا تحمل علامة النجمة فيمكن تقديمها خلال ٢٤ ساعة على الأقل من موعد مناقشتها.

وعلى خلاف الحال فى مجلس العموم، لا يوجد حد معين على عدد الأسئلة التى يستطيع عضو مجلس اللوردات تقديمها إلى أى وزارة، أو فى أى يوم. وفى المقابل، فلا توجد فترة للأسئلة الموجهة لرئيس الوزراء فى مجلس اللوردات بينما توجد فى مجلس العموم. ويستطيع العضو مقدم السؤال الأصلي أن يطرح سؤالاً مكملًا قبل أن يبدأ الأعضاء الآخرون فى طرح أسئلتهم المكملة. وهذه الأسئلة المكملة يجب أن تكون مرتبطة بالموضوع الأصلي للسؤال الرئيسى، ولكن الممارسة الفعلية توضح أن الأعضاء يتطرقون إلى موضوعات بعيدة عن الموضوع الأصلي للسؤال الرئيسى. ومع ذلك، فلا يجب أن يستخدم السؤال من أجل إثارة مناقشة عامة خلال الجلسة.

وقد قدم الأعضاء حوالى ٤٩٨ سؤال يحمل علامة النجمة فى دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦، كان حوالى ٢٦ منها يتعلّق بموضوع جوهرى. ولا يوجد قيد زمنى على فترة مناقشة المجلس للأسئلة البرلمانية فى مجلس اللوردات، ومع ذلك فقد استقر العرف على عدم تجاوز نصف ساعة خلال يوم الجلسات الواحد.

أسئلة تتطلب إجابات شفوية بعد المناقشات (التى لا تحمل علامة النجمة)

قد يستخدم السؤال من أجل إثارة مناقشات واسعة خلال الجلسة، ولذلك يتم ترحيله إلى أواخر جدول الأعمال لهذا اليوم. والأسئلة من هذا النوع تلقى اهتماماً كبيراً من جانب اللوردات. وحسب اهتمام الأعضاء، نجد أن ٢٥ إلى ٥٠ سؤالاً خلال دور الانعقاد الواحد يؤدى إلى إثارة مناقشات واسعة حوله. أما فترة مناقشة

الأسئلة التى لا تحمل علامة النجمة (أى لا تظهر عليها علامة النجمة فى جدول الأعمال) فلا تزيد عن ساعة ونصف فى المتوسط .

وعند المناقشة، يتحدث اللورد مقدم السؤال، ثم يتحدث الوزير للإجابة، ولا يجوز للعضو التعقيب على إجابة الوزير . والأسئلة التى لا تحمل علامة النجمة يتم مناقشتها فى غير الأوقات المزدحمة للمجلس، أو التى بها كثافة عمل أقل، وعادةً ما تكون خلال عطلات مجلس العموم (كما سوف نرى تفصيلاً فى الفصل التاسع). ومنذ مارس ١٩٩٣، أصبح من الممكن إدراج الأسئلة التى لا تحمل علامة النجمة خلال استراحة الغداء، وهى لمدة ساعة عادةً حتى لا يتعطل إعداد جدول أعمال المجلس .

الأسئلة التى تتطلب إجابات مكتوبة

يستطيع اللوردات أيضاً تقديم أسئلة مكتوبة والحصول على إجابات مكتوبة من خلال تقديم أسئلة تحمل عنوان "أسئلة تتطلب إجابات مكتوبة" . ويقوم الوزير المختص بكتابة الرد إلى اللورد مقدم السؤال، وتنشر الإجابة فى مجلة أو مضبطة المجلس . ولا يوجد حد أقصى لعدد الأسئلة التى يمكن أن يقدمها اللورد بهذه الطريقة، ومع ذلك فإن الأعضاء يجب ألا يدرجوا عدداً كبيراً أكثر من اللازم، أو يقدموا أسئلة تتطلب معلومات كثيرة ومتداخلة .

وهذه الأسئلة تتم إجاباتها بعد عدة أيام . وتستخدم الحكومة وسيلة الأجابات المكتوبة على هذه الأسئلة من أجل إظهار مواقفها السياسية وإخبار الرأى العام بالكثير من المعلومات . وفى دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦ قدمت الحكومة إجابات مكتوبة على حوالى ٢٤٧١ سؤال من مجلس اللوردات . أما الأسئلة المكتوبة حول الهيئات والوكالات المستقلة فيتم إعداد إجابات عنها بواسطة رؤساء هذه الهيئات، ثم يقوم أحد الوزراء بمراجعة الإجابة وتقديمها على الأوراق الرسمية للوزير المختص . وهذه الإجابة لا تتمتع بأى ميزة برلمانية فى الحقيقة .

الأسئلة العاجلة

يمكن لعضو مجلس اللوردات تقديم أسئلة حول أمور عاجلة حدثت في يوم الجلسة، كما يفعل عضو مجلس العموم تماماً. ومع ذلك، فإن رئيس مجلس اللوردات هو الذى يقدر مدى أهمية وجدوى هذا النوع من الأسئلة، ويقرر إدراجه أو عدم إدراجه فى جدول الأعمال. ويجب أن يقدم العضو هذا السؤال العاجل قبل ظهر يوم الجلسة. وفى كل الأحوال فإن هذا النوع من الأسئلة قليل الاستخدام وربما نادر فى مجلس اللوردات، ولا يزيد عن سؤال أو اثنين فى دور الانعقاد غالباً. وقد يلجأ اللوردات إلى الأسئلة العاجلة عندما يكون الوزير المختص حاضراً فى الجلسة، أو خلال عطلات مجلس العموم. ويقوم الوزراء بالإجابة على الأسئلة العاجلة بنفس الإجابات التى يقدمونها لأعضاء مجلس العموم فى ذات الموضوع.

رسائل الأعضاء

يكتب الأعضاء خطابات كثيرة إلى الوزراء كل يوم، وتعتبر وسيلة فرعية من أداة الأسئلة البرلمانية، بالرغم من أنها لا تدخل ضمن إجراءات العمل البرلماني الرسمية. ويعتبر مستوى كثافة المراسلات بين الأعضاء والوزراء (ورؤساء الوكالات المستقلة أيضاً) ضخماً للغاية، كما يوضح الجدول التالى:

الوزارة	عدد رسائل الأعضاء عام ١٩٩٦
الزراعة	١٠٦٤٥
الجمارك	٤٣٠٣
الدفاع	٦٣٨٣
التعليم والعمل	١٧٨١٨
البيئة	١٤٨٧٦
الخارجية وشئون الكومنولث	٩٧٥٦
الصحة	١١٤٢٢
الداخلية	٢٥٥٩٩

٤٩٠٥	الموارد المالية المحلية
٢٦٧	التراث الوطنى
٦٩٦٢	أيرلندا الشمالية
٣٥٠٨	التنمية الدولية
٥٥٤٨	شئون إسكتلندا
٣١٠٥٤	التأمينات الاجتماعية
١٥٦٢٢	التجارة والصناعة
١٧٣١٧	النقل
٤٣٣١	الخزانة
٣٠٢٤	شئون ويلز

ملاحظة: الأرقام الخاصة بوزارة التعليم والعمل، وشئون أيرلندا، والتجارة والصناعة والخزانة تتضمن كل المراسلات الوزارية، وليس فقط الخطابات الموجهة إلى الأعضاء.

وفى المتوسط يرسل العضو خطاباً واحداً على الأقل يومياً إلى الوزراء، مما يجعل عدد الخطابات يزداد بشدة ويفوق عدد الأسئلة التى يقدمها الأعضاء إلى الوزراء. وبالرغم من أن بعض هذه الخطابات تتعلق بمسائل سياسية عامة، فالعديد منها يتعلق بالشئون التى تهتم العضو أو الناخبين شخصياً. ولهذا نجد أن أكثر الخطابات ترسل إلى وزارة التأمينات الاجتماعية وغيرها من الوزارات التى تعمل فى مجالات الحياة اليومية للمواطنين، مثل الصحة والداخلية والعدل والتعليم والنقل وغيرها من الخدمات اليومية. ومن ناحية أخرى، نجد أن وزارة الدفاع مثلاً تتلقى أقل عدد من الخطابات من أعضاء من اللوردات.

وبشكل عام، يهتم العضو بهذه الوسيلة لمواجهة الشكاوى التى تصل إليه من الناخبين فى الدوائر الانتخابية، أو من المواطنين العاديين، حتى إذا كانت تتعلق بأمور شخصية بسيطة مثل طريقة العلاج فى إحدى المستشفيات، أو رفض إدارة الهجرة منح قرينة أحد المواطنين تأشيرة دخول، أو الظروف السيئة التى يشكو منها

أحد المسجونين . ولا يمكن للعضو التحقق من صحة وجدية هذه الشكاوى بنفسه ، فإذا اعتقد أنها جادة فإنه يستخدم وسيلة الأسئلة البرلمانية ، وربما يسعى إلى إثارة مناقشة عامة حول بعضها . ولكن فى الغالب يقوم العضو بإحالة خطابات الناخبين إلى الوزير المختص ويطلب تعليق الوزير على ما جاء فى هذه الرسائل . صحيح أن المواطن يستطيع إرسال خطابات مباشرة إلى الوزارات المختلفة ، ولكن تدخل العضو يعزز من اهتمام الوزارة بهذه الرسائل والأمور التى وردت فيها ، ويجعل الرد عليها يتم بواسطة الوزير أو تحت إشرافه .

وحتى وقت قريب ، اهتم الوزراء بالرد على كافة رسائل الأعضاء بأنفسهم تقريباً . وبالرغم من أن هذه الردود يتم إعدادها بواسطة جهاز الخدمة المدنية فى الوزارة ، فمن المتوقع أن الوزير يكون قد نظر فى هذه الردود أو اهتم بها على الأقل . وفى بعض الوزارات (مثل وزارة التأمينات الاجتماعية) ، يميل النواب إلى مراسلة الوزارة بشكل مكثف ومتابعة شكاوى ومطالب المواطنين التى تتعلق بها ، سواء كانت على مستوى إدارى بسيط أو تتعلق بالسياسة العامة للوزارة . وفى المقابل ، زاد عدد الوكالات والهيئات التنفيذية المستقلة ، وبالتالي زاد عدد الخطابات التى تتعلق بها ، وأصبح الوزراء وكذلك رؤساء هذه الهيئات والوكالات أكثر اهتماماً بالرد على تلك الرسائل من قبل .

وهناك اختلاف بين الأعضاء فى تقدير أهمية هذه الوسيلة ، أى الرسائل البرلمانية . فالبعض يرى أنها التفاف ومناورة حول الدور الرقابى للنواب على أعمال الحكومة ، بينما يرى آخرون أنها وسيلة فعالة من الناحية الواقعية ، حيث تفيد فى الحصول على إجابات سريعة من الوزراء .

وفى الماضى ، كان الأعضاء يشكون من تأخر ردود الوزراء على رسائلهم ، وعندما ناقش المجلس الموضوع ككل فى التسعينيات بواسطة وحدة دراسة كفاءة الأجهزة الحكومية ، وجد الأعضاء أن تكلفة الرد على الرسائل بلغت حوالى ١٧ مليوناً إسترلينياً ، وأن هناك توتراً بين الأعضاء حول أسباب هذه التكلفة العالية برغم عدم استلامهم إجابات سريعة وكافية على رسائلهم . كذلك ، ناقش الأعضاء

قدرة الوزارات المختلفة، بما لديها من موارد محدودة، على الرد على كل تلك الرسائل. وكان أحد الاقتراحات المهمة في هذا الموضوع هو تقليل التزام الوزراء بالرد على كل تلك الرسائل. واقترح البعض أن تقوم كل وزارة بتحديد سقف زمني للرد على رسائل النواب، وأن يُقيّموا تأثير هذه الردود على أعمال الوزارة.

ومن واقع الإحصاءات التي تم نشرها، نجد على سبيل المثال أنه في عام ١٩٩٦ بلغ إجمالي عدد الأيام المخصصة للرد على رسائل النواب ما بين ١٠ إلى ٢٥ يومًا. وتتراوح نسبة الرد على الرسائل من ٩٥٪ في بعض الوزارات (مثل وزارة الخارجية وشئون الكومنولث) إلى ٣٢٪ فقط (مثل بعض إدارات وزارة الداخلية). ومع ذلك، فهناك دائمًا تأخير في الرد على بعض هذه الرسائل، وهو ما يعتبر مصدر الشكوى الرئيسي تجاه هذه الأداة، أي الرسائل البرلمانية للوزراء، بالمقارنة مع أداة الأسئلة البرلمانية الشفوية والمكتوبة.

ومع ذلك، فإن وسيلة الرسائل لها مزايا خاصة بها، أهمها، أنها يمكن أن ترسل في أي وقت، أما الأسئلة فلها وقت محدد لتقديمها، أي خلال أوقات انعقاد المجلس مما يعنى أن الوزراء الذين يأخذون أجازة طويلة في الصيف لن يمكن تقديم أسئلة إليهم، بينما يمكن إرسال العديد من رسائل النواب إليهم في أي وقت.

وعلى خلاف الأسئلة، لا توجد قواعد محددة تقيد حرية الأعضاء في استخدام وسيلة الرسائل البرلمانية، ويمكنهم أن يقولوا ما يريدون في هذه الرسائل، وفي المقابل لا يلتزم الوزير بالرد على كل ما يصل إليه من رسائل. أما محتوى هذه الرسائل فيعتبر من الأمور الخاصة إلا إذا قام أحد الأطراف، أي العضو أو الوزير، بنشره على الرأي العام. وبمقتضى التقاليد السياسية، لا يقوم الوزير بنشر فحوى الخطابات إلا إذا بدأ العضو بهذا، ولكن الوزراء يدركون تمامًا أن الأعضاء قد ينشرون هذه الرسائل في عدة أحوال.

ومع ذلك، فإن المسائل الحساسة لا يجب أن تذكر في هذه الخطابات. ولا يوجد مثل هذا القيد في الأسئلة الحساسة التي يقدمها الأعضاء إلى الوزراء. والكثير من النواب ينشرون مضمون رسائلهم إذا لم يحصلوا على ردود شافية من الوزراء.

والإجراء التقليدي في هذا الشأن هو أن يقوم العضو بإثارة موضوع معين في رسالته إلى الوزير، ثم يقدم سؤالاً برلمانياً حول سبب عدم رد الوزير على رسالته، وبالتالي فإنه يحصل على سبب لنشر السؤال البرلماني الذي استخدمه وللحديث عن الخطاب الذي أرسله، بينما لا يميل الأعضاء إلى نشر مضامين الرسائل في حد ذاتها. ولهذا، فإن الرسائل البرلمانية تعتبر من الوسائل الاتصالية الهامة في العمل البرلماني.

وفي هذا الجزء من الكتاب، سوف يلاحظ القارئ أننا قدمنا شرحاً مطولاً لرسائل النواب، بينما لم نركز كثيراً على الرسائل التي يكتبها أصحاب المقاعد الخلفية العاديون. السبب في هذا أن كل الأعضاء بما فيهم وزراء الحكومة ورئيس المجلس (الذي لا يجب بالطبع أن يقدم أسئلة أو يثير مناقشات عامة داخل المجلس)، يستخدمون وسيلة الرسائل كجزء من عملهم، ولتمثيل مصالح ناخبهم.

أما الرسائل التي يكتبها أعضاء مجلس اللوردات إلى الوزراء فهي تعامل بنفس الطريقة تقريباً من جانب الوزراء، كما يفعلون مع رسائل أعضاء مجلس العموم. ولا توجد إحصاءات محددة حول عدد رسائل اللوردات، ولكن من المتوقع أن يكون العدد أقل مما يكتبه أعضاء مجلس العموم. فأعضاء مجلس اللوردات ليس لهم دوائر انتخابية أو ناخبون يمثلون مصالحهم أمام الوزراء.

الالتماسات

يعتبر الالتماس من أقدم الوسائل البرلمانية التي يستخدمها النواب للتعبير عن شكاوى ومطالب المواطنين التي نمت إلى علمهم. وبهذا، فإن العضو يستطيع التعبير عن شكاوى ومطالب المواطنين أمام الوزراء من خلال الرسائل، وكذلك من خلال الالتماسات. والأصل التاريخي لأداة الالتماس قديم للغاية، ولذلك فإن الممارسة الفعلية لا تزال تقليدية، بالرغم من بعض التحديث الذي دخل عليها في عام ١٩٩٣ (مثلاً، الالتماس يقدم اليوم كتابة).

وقد انخفض عدد الالتماسات بشكل درامى فى القرن العشرين ، فبعد أن كان العدد ٣٤ ألف التماس فى عام ١٨٩٣ ، انخفض إلى التماس واحد فى عام ١٩٣٩/ ١٩٤٠ واليوم، هناك عودة من جديد إلى هذه الوسيلة ، حيث يتقدم الأفراد أو جماعات المصالح بمطالبهم واحتياجاتهم إلى النواب فى شكل التماس ، ويأخذ النائب هذا الالتماس ويقدم إلى الوزير المختص . كما أن جماعات المصالح تقوم بتجميع الالتماسات من مختلف المواطنين ويقدمونها إلى الأعضاء بالنيابة عن المواطنين ، ثم يحول الأعضاء هذه الالتماسات إلى الحكومة . وخلال أهم خمسة أدوار انعقاد انخفض عدد الالتماسات ، كما يوضح هذا الجدول :

دور الانعقاد	عدد الالتماسات
١٩٩٢/ ١٩٩٣	٢٦٥١*
١٩٩٣/ ١٩٩٤	١٠٢
١٩٩٤/ ١٩٩٥	١١٩
١٩٩٥/ ١٩٩٦	٧٧
١٩٩٦/ ١٩٩٧	٥٥

* زاد عدد الالتماسات بشكل كبير بسبب تقديم ١٥٠٠ التماس متشابه فى هذا العام .

ويمكن للعضو أن يقدم التماساً إلى مجلس العموم بطريقة بسيطة ، وهى أن يضع الالتماس فى الصندوق الخاص بذلك والذي يوجد خلف مقعد رئيس المجلس . وإذا أراد العضو تقديم التماس والحديث عنه فى الجلسة العامة فإنه يجب أن يختصر جداً فى كلمته . ويجب على كل الأعضاء طباعة هذه الالتماسات وتقديمها مكتوبة .

وقد تقدّم الوزراء بعض الملاحظات على هذه الالتماسات ، ولكنها غير ملتزمة بذلك . وهذه الملاحظات تقدم مكتوبة أيضاً . ولا يمكن مناقشة الالتماس داخل اللجان ، ولا يمكن أن يقود الالتماس إلى فتح تحقيق برلمانى حول الشكوى على

غرار ما يفعل مكتب الأمبودسمان . ولهذا، لا يعتبر الكثير من الأعضاء وسيلة
الالتماس أداة رقابية فعالة .

ومع ذلك فإن الالتماس يجذب انتباه الرأى العام والتغطية الإعلامية، كما أن
الالتماسات المنظمة والمتكررة سواء التى تعبر عن قضايا فردية أو موضوعات محلية
أو قومية توضح للناخبين فى الدائرة أن العضو الذى يمثلهم يهتم بشئونهم اهتماماً
كبيراً وأن الحكومة أصبحت تعلم بوجهة نظرهم من خلال الالتماس الذى يقدمه
العضو، وبالتالي سوف تدخل ذلك فى اعتبارها عن اتخاذ القرارات المختلفة . ومع
ذلك، فقد تكون أداة الالتماس مجرد وسيلة لإشباع رغبة المواطنين فى توصيل
شكواهم إلى الحكومة، ليس إلا .

ويمكن لأعضاء مجلس اللوردات استخدام هذه الأداة أيضاً، كما يفعل أعضاء
مجلس العموم . وفى مجلس اللوردات لا تجرى مناقشة حول موضوع الالتماس
وإنما يتم الاكتفاء بقراءة مضمونه بشكل مختصر . وبالرغم من أن أداة الالتماس
ليست فعالة كثيراً، فإنها تستخدم من وقت إلى آخر بواسطة أعضاء المجلس .

الفصل التاسع

المناقشات البرلمانية

وفقاً للتعريف الاصطلاحي لها، فإن المناقشات البرلمانية هي (المناقشات الرسمية والجدل والقرارات التي يتخذها المجلس التشريعي في شأن من الشؤون المعروضة عليه، وفقاً للإجراءات البرلمانية والقواعد اللاتحجية المقررة). ولذلك، نجد أن التسمية الصحيحة للمجلة البرلمانية أو المضبطة هي "السجل اليومي للمجلس"، لأنها تتمثل أساساً في توثيق المناقشات البرلمانية من خلال تقرير رسمي يوثقها ويسجلها للتاريخ. ولأن هذه المضابط تتضمن وصفاً دقيقاً لما حدث في المجلس، أى للمناقشات التي جرت بداخله، فسوف نشير إليها بتعبير المناقشات البرلمانية في هذا الفصل، وسوف نستثنى من ذلك المعنى الواسع للجدل السياسي، وكذلك الإجراءات التشريعية المحددة.

وفي تعريفنا، فإن المناقشات البرلمانية هي الكلام الذي يدور في المجلس عندما يكون بصدد النظر في قرار ما، فيما عدا الأمور التشريعية. وهذا الأمر أو مشروع القرار قد يكون جوهرياً كما قد يكون إجرائياً (مثل رفع الجلسة أو تحديد مدة العطلة البرلمانية). وسوف نأتى إلى الوصف التفصيلي لهذه الأنواع في موقع لاحق خلال هذا الفصل.

وبوجه عام، فإن المناقشات البرلمانية قضية رئيسية في عمل المجلس. وتتم معظم المناقشات في الجلسة العامة للمجلس، بالرغم من إمكانية وجود مناقشات برلمانية تتعلق بقضية محددة مثل إسكتلندا أو ويلز أو إنجلترا أو أيرلندا الشمالية التي تتم في اللجان الدائمة الخاصة بهذه الأمور، وحيث يقوم الأعضاء بمناقشة هذه القضايا

داخل اللجان . وأهم اللجان الدائمة التى تجرى فيها مناقشات برلمانية هى لجنة شئون إسكتلندا، ولجنة شئون ويلز، ولجنة شئون أيرلندا الشمالية .

ومنذ عام ١٩٩٤ ، فإن المناقشات حول شئون إسكتلندا تتم وفق إجراءات جديدة من شأنها إتاحة مجال أوسع للنقاش ، وكذلك تبادل وجهات النظر . وسوف تناقش هذه النوعية من المناقشات البرلمانية ، وعلاقتها بالسلطات المنقولة إلى إسكتلندا أو ويلز فى موضع لاحق من هذا الفصل . أما القرار بإحالة المناقشات إلى اللجان أو إجرائها داخل الجلسة العامة فهو فى يد الحكومة ، ومن الممكن أن تتخذ الحكومة موقفاً معارضاً لذلك ، كما سوف نرى .

القرارات الجوهرية

هذه القرارات تتنوع كثيراً ، ولكنها تعنى وجود رأى محدد حول قضية مثارة . وقد تمتد هذه القرارات إلى سحب الثقة ، أو إلى إحاطة المجلس علماً بتقرير جهاز رقابى معين ، أو حتى علم المجلس بأن الصحافة كتبت أشياء خطيرة حول صفقة عقدتها الحكومة مع دولة أجنبية ، مثل العراق .

وكما توضح الكلمة ، فإن طلب المناقشة العامة يقدم بواسطة العضو ، ويوضح به أسباب طلبه . ويقوم العضو بإلقاء كلمة حول وجهة نظره لأسباب دعوة المجلس لمناقشة الموضوع ، أو يوضح معارضته لطلب قدمه عضو آخر . بعبارة أخرى ، يقوم رئيس المجلس بدعوة المؤيدين والمعارضين لطلب المناقشة للكلام لتوضيح وجهات نظرهم على نحو متبادل ، أى أحد المعارضين ثم أحد المؤيدين وهكذا . ويستطيع رئيس المجلس تعديل طلب المناقشة ، إذا تقدم بعض الأعضاء بذلك .

وعندما تنتهى الفترة المخصصة لهذه المناقشات يطلب رئيس المجلس التصويت ، إذا كان ذلك ضرورياً ، حول طلب المناقشة ككل ، وموقف المجلس إزاء التعديل المطروح بشأنه أيضاً . وإذا وافق المجلس على طلب يصبح هناك " قرار " أو ما يسمى " أمر من المجلس " لمناقشة الموضوع المطروح .

ويبدو أن هذه العملية معقدة إلى حد كبير ، ولكنها فى الواقع العملى تسير بسهولة ويسر . ولعل أهم الأمثلة على ذلك هى ما حدث فى ٢٣ يوليو ١٩٩٣ من

مناقشات عامة بعد أن خسرت الحكومة ثقة المجلس فى اليوم السابق لذلك . وفى ذلك اليوم، جرت مناقشة عامة حول طلب بإصدار قرار يتعلق بموضوع حساس جدًا، وهو البروتوكول الاجتماعى المكمل لمعاهدة ماستريخت . وقد نظر المجلس فى تلك الجلسة مشروع قرار قدمته الحكومة على النحو التالى :

يؤكد المجلس ثقته فى سياسة حكومة الملكة بشأن تبنى البروتوكول الاجتماعى . وفى تلك الجلسة، تحدث رئيس الوزراء أولاً، وقدم مشروع القرار السابق . والمتحدث التالى كان زعيم المعارضة، حيث تقدم بمشروع قرار بديل يختلف عن قرار الحكومة، كان نصه على النحو التالى :

يرى المجلس، أن حكومة الملكة لا يجب أن تقدم أوراق التصديق على معاهدة الاتحاد الأوروبى مع حكومة الجمهورية الإيطالية حتى يأتى وقت تقدم فيه هذه الحكومة إقراراً إلى الجماعة الأوربية بأنها تتبنى الاتفاقية المرفقة بشأن البروتوكول الاجتماعى .

وقد تحدث جون ميجور وجون سميث فى تلك الجلسة لمدة نصف ساعة لكل منهما، وتحدث بعدهما ٢١ عضواً (١٠ من المحافظين، ٩ من العمال، ١ من الديمقراطى الليبرالى، وعضو من حزب إسكتلندا القومى). وبعد ذلك، تحدث وزير الظل لشئون أوروبا والعلاقات الخارجية، ثم قام المجلس بالتصويت على قرارين، الأول يعارض التعديل المطروح، والثانى يؤيد مشروع قرار الحكومة . واستمر هذا الجدل لمدة ٧ ساعات . وبرغم أن هذا الجدل كان شيقاً للغاية، وخصوصاً بسبب حضور زعماء سياسيين كبار مثل رئيس الوزراء السابق إدوارد هيث، إلا أن الإجراءات البرلمانية التى تمت فى هذه الجلسة تعتبر عادية وغطية للغاية .

ويستطيع الأعضاء تقديم مشروع قرار إلى المجلس خلال فترة ٢٠ يوماً كل دور انعقاد، وتعطى الفرصة لأحزاب المعارضة الكبرى للمشاركة فى هذا الإجراء البرلمانى . وتختلف موضوعات المناقشة العامة ومشروعات القرارات التى يمكن أن يقدمها الأعضاء فى هذا الشأن اختلافاً كبيراً، وتعتبر عادةً عن وجهة نظر قيادة

المعارضة بشأن القضايا الهامة والتي تختلف مع الحكومة فيها، ويمكن أن تثبت عجز الحكومة بشأنها. وفي دور الانعقاد السابق خلال انتخابات عام ١٩٩٧، على سبيل المثال، طرحت المعارضة (في ذلك الوقت) موضوعات حساسة للمناقشة، وأهمها خدمات الصحة العامة. كما يمكن أن تبادر الحكومة بطلبات مناقشة عامة أيضاً خلال دور الانعقاد.

وبالإضافة إلى الموضوعات البسيطة التي يمكن أن تتناولها طلبات المناقشة العامة مثل مكافآت الأعضاء وظروف المعيشة والتنقل الخاصة بهم، يمكن أن تتناول هذه الطلبات موضوعات جوهرية وحساسة للغاية، وذات طابع قومي مثل جهاز الخدمة المدنية وشئون الدفاع والسياسة الاقتصادية للحكومة وكذلك أمور مالية وقانونية متنوعة. وفي دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦، استهلك المجلس حوالى ١٠٪ من أوقات انعقاد الجلسات العامة لمناقشة مشروعات قرارات وطلبات مناقشة قدمتها المعارضة فى موضوعات جوهرية، بينما استهلك ٤٪ فقط لمناقشة موضوعات مشابهة تقدمت بها الحكومة.

ومن أهم أوقات إجراء المناقشة العامة، أولاً الفترة التي تستمر لمدة أربعة أو خمسة أيام ويناقش خلاله المجلس مقترحات الموازنة المالية؟، بينما تستمر الفترة الثانية لمدة خمسة أيام، ويناقش فيها الأعضاء خطاب الملكة حول سياسة الحكومة، وهو الذى يتم فى بداية دور الانعقاد. وبشكل ما، يمكن اعتبار هاتين المناسبتين أوقات تسبق العملية التشريعية الحقيقية للمجلس التي يقوم بها سنوياً، حيث إن المناسبة الأولى يتم تكرارها تقريباً عند مناقشة مشروع قانون الموازنة، أما المناسبة الثانية فتناقش الخطوط العامة للسياسة التشريعية للحكومة، ثم سيناقش المجلس كل مقترح تشريعى بالتفصيل فيما بعد خلال دور الانعقاد.

ويمكن للحكومة كما يمكن للمعارضة أن تطلب إجراء مناقشات فى موضوعات جوهرية، وتحدد اللائحة مدة نصف يوم الجلسة على مدى أربعة أيام، وعشرة أيام جمعة تخصص لطلبات الأعضاء بإجراء مناقشة عامة. ويتم اختيار هذه الموضوعات بطريق القرعة من صندوق طلبات المناقشة الذى يضع فيه الأعضاء طلباتهم. وكجزء من عملية الإصلاح البرلمانى التى بدأت بعد تقرير جوبلنج تم إلغاء

الأيام المخصصة لمناقشة الموضوعات التي يقدمها الأعضاء وحل محلها زيادة الفرص أمام الأعضاء العاديين لإجراء مناقشات في فترات الأجازة أو عدم انعقاد الجلسات العامة، أى صباح يوم الأربعاء عادةً. وقد رأى بعض الأعضاء القدامى أن هذا التعديل مؤسف؛ لأنه يقلل فرص أعضاء المعارضة لتقديم مشروعات قرارات على المجلس.

طلبات المناقشة المبكرة

برغم قلة الفرص المتاحة أمام الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية للمشاركة في طلبات المناقشة العامة، فإن هناك قدرًا ولو محدودًا من الإمكانية العملية لذلك. فخلال أدوار الانعقاد الأخيرة، تقدم الأعضاء بعدد من طلبات المناقشة المبكرة. ويشار إلى هذه الطلبات باسم مختصر، هو "الطلبات المبكرة". ويتقدم الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية بمعظم هذه الطلبات، برغم أنهم يتوقعون عدم إدراجها في المناقشة الفعلية. ومع ذلك، هناك أمثلة ولو قليلة تعبر عن نجاح هؤلاء الأعضاء في مناقشة موضوعات حساسة، مثل جرائم الحرب وغيرها. وغالبًا ما يتقدم أعضاء المعارضة وكذلك الحكومة بطلبات مناقشة في موضوعات جوهرية وحساسة، وذلك بغرض إصدار قرار من المجلس بشأنها.

ويقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، ويقوم الأعضاء بمناقشته. ويمكن لبقية الأعضاء التوقيع على طلب مناقشة قدمه أحدهم، وذلك في أى يوم خلال الأسبوع الذى تم تقديم الطلب الأصلي فيه، أما فى الأسابيع التالية فلا يسمح بإضافة أسماء لتأييد هذا الطلب إلا يوم الخميس من كل أسبوع. ويتم إدراج موضوع الطلب ومقدمه وكذلك أسماء الأعضاء المؤيدين له فى مضبطة المجلس. وقد زاد متوسط التوقيعات على الطلب الواحد إلى حوالى ٤٠٠ توقيع خلال أيام الجلسات.

ويمارس الأعضاء هذه الوسيلة الرقابية بطريقة فعالة عمومًا. ولعل أهم المستفيدين من هذه الوسيلة هم زعماء الأحزاب، حيث يعتبرون موضوعات المناقشة وعدد التوقيعات المؤيدة لها مؤشراً على التوجهات السياسية لدى الأعضاء. فعلى سبيل المثال، تقدم عدد كبير من أعضاء حزب المحافظين فى دور انعقاد

١٩٨٥/١٩٨٦ بطلب مناقشة حول سياسة الحكومة بمنع العمل فى المحلات التجارية يوم الأحد، وطالبوا بإلغاء هذا القيد. وقد توقع خبراء الحكومة أن يكون هذا العدد من المؤيدين مؤشراً على مقاومة كبيرة داخل المجلس حينما كان المجلس يناقش مشروع قانون لمنع عمل المحلات التجارية يوم الأحد، الذى قدمته الحكومة، وقد حدث بالفعل أن أسقط المجلس هذا المشروع فى مرحلة القراءة الثانية.

ويستخدم الأعضاء هذه الوسيلة، أى طلبات المناقشة المبكرة، لأغراض حزبية أخرى منها تقليل الضغط عليهم من الدوائر الانتخابية والظهور بمظهر الأعضاء المشغولين بقضايا المواطنين ومصالح دوائرهم الانتخابية، أو لمجرد المظهرية وإدراج موضوعاتهم وتوقعاتهم فى سجلات المجلس.

وقد زاد عدد طلبات المناقشة المبكرة بشكل كبير مؤخراً، بالرغم من أن بعضها لا يتعرض لأى موضوعات جوهرية. ويتكلف المجلس مبلغاً كبيراً لطباعة وتحديث سجلاته بسبب كثرة طلبات المناقشة والتوقعات التى يقدمها الأعضاء ولو فى أمور هامشية، فيما وصل إلى ٩, ١ مليون إسترليني كما حدث فى دور انعقاد ١٩٩٤/١٩٩٥، مما جعل بعض النقاد يعتبر ذلك نوعاً من "الترف والإسراف البرلمانى".

طلبات رفع الجلسة

يخصص المجلس ربع وقته تقريباً لمناقشة مشروعات قرارات حول رفع الجلسات أو انتهاء الجلسة. ويبدو ذلك غريباً إلى حد ما، وسطحياً أيضاً، ذلك أن المجلس يجتمع فى فترات محددة ويرفع جلساته طبقاً لنظام زمنى مقرر كل عام، وبالتالي فإن مناقشة مشروعات قرارات برفع الجلسة تعتبر إجراءً شكلياً فحسب؛ لأن الحكومة كما رأينا هى التى تقرر فعلياً أوقات جلسات مجلس العموم وجدول أعماله.

ويعود هذا التقليد، أى مشروع القرار برفع الجلسة، إلى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. أما اليوم، فإن الواقع العملى يوضح أن مشروعات القرارات لرفع الجلسة ليست وسيلة متاحة أمام كل الأعضاء، وإنما يعجز الأعضاء العاديون عن استخدامها حتى إذا أرادوا مقاومة سياسة الحكومة أو تعطيل نظر المجلس فى

موضوع تطلبه الحكومة من أجل إجراء نقاش موسع حوله . ومع ذلك ، فإن معظم هذه الطلبات يقدمها الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية . وهناك أشكال متنوعة لهذه الطلبات ، ولكنها على وجه العموم تستغرق حوالى ١٥ ٪ من مدة انعقاد الجلسة فى المتوسط .

طلبات المناقشة قبل رفع الجلسة

الشكل الأول هذا النوع من طلبات المناقشة يحدث فى نهاية جدول الأعمال ، ويستمر عادةً لمدة نصف ساعة . ومن الناحية الرسمية ، يقدم زعيم حزب الأغلبية طلب رفع الجلسة ، ثم يبدأ أحد أصحاب المقاعد الخلفية الذى قدم طلب المناقشة قبل رفع الجلسة فى الكلام لمدة ربع ساعة حول موضوع تطلبه الذى سبق أن أدرجه فى الجدول ، ثم يعقب الوزير المختص لمدة ربع ساعة أخرى ، ولا يتم أى تصويت فى المجلس بعد هذه المناقشة ، وإنما ترفع الجلسة .

والعضو الذى يتقدم بهذا الطلب يتم اختياره بطريق القرعة من بين طلبات المناقشة الموضوعة فى الصندوق المخصص لها بجانب رئيس المجلس ، وذلك كل يوم خميس من الأسبوع . ويستطيع العضو أن يطرح أى موضوع يراه مهماً ويدخل فى اختصاص الحكومة فيما عدا المقترحات التشريعية . وعلى سبيل المثال ، فإن موضوعات طلبات المناقشة التى قدمها الأعضاء فى منتصف يولييه ١٩٩٧ كانت تغطى أوضاع الإسكان ، وأوضاع الصناعات الصغيرة ، وقضية تناول المخدرات والكحول فى السجون ، وتكلفة المشروعات المحلية ، وكذلك نوعية الإدارة فى مؤسسات التعليم العالى .

وتخصص الجلسات الصباحية ليوم الأربعاء لطلبات المناقشة التى يقدمها أصحاب المقاعد الخلفية قبل رفع الجلسة . وفى معظم أيام الأربعاء يناقش المجلس موضوعين رئيسيين يستمر كل منهما لمدة نصف ساعة (٩،٣٠ صباحاً حتى ١١ قبل الظهر ، و١١ قبل الظهر حتى ١٢،٣٠ ظهراً) ، وأيضاً ثلاثة موضوعات أقل أهمية لمدة نصف ساعة مجتمعة . والموضوعات يتم اختيارها من صندوق الطلبات قبل أسبوع من الموعد المحدد .

وفى ثلاثة أيام أربعاء محددة خلال دور الانعقاد يناقش المجلس تقريراً من أحد اللجان المختارة تحدده لجنة الاتصال، وتتم مناقشته فى أحد الأوقات الطويلة السابقة. أما فى الأربعاء الأخير وقبل انتهاء دور الانعقاد، خصص المجلس الساعات الثلاثة الأولى من الصباح لمناقشة موضوعات متنوعة يختارها الأعضاء الذين يتم النداء عليهم. ويمكن للأعضاء طرح أى موضوعات يريدونها فى هذه الجلسة الخاصة، ولا يجب عليهم تقديم إخطار مسبق بها.

ويقوم ممثل الحكومة فى المجلس بالرد على هذه المناقشات، وتعتبر من الجلسات التقليدية التى يعقدها المجلس قبل بدء العطلة السنوية. كذلك، يمكن أن يتضمن الطلب تحديد موعد العطلة، إلا أن هذا الموضوع يتم اليوم بدون مناقشات حوله.

طلبات المناقشة قبل رفع الجلسة بواسطة الحكومة

فى بعض الأحوال يستطيع الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية إثارة موضوعات حساسة فى طلبات المناقشة التى يقدمونها، ولكن ذلك استثناء لأن أغلب الموضوعات التى يقدمها الأعضاء تتعلق باهتماماتهم الخاصة والذاتية، وغالباً لا يكون هناك حضور واضح فى هذا الوقت من الجلسة؛ لأنه يحدث فى النصف ساعة الأخيرة قبل رفع الجلسة حين لا يوجد تقريباً إلا وكيل المجلس والوزير المختص وزعيم الأغلبية والعضو الذى قدم الطلب. وعلى العكس من ذلك، فإن طلبات الحكومة بإجراء مناقشات قبل رفع الجلسة هى التى تتناول الموضوعات الجوهرية، لعل من أبرزها ما حدث فى عام ١٩٤٠ عندما أسفر الأمر عن وصول تشرشل إلى مقعد رئاسة الوزارة محل تشمبرلين.

وترى الحكومة أن الميزة فى هذه الوسيلة تتمثل فى طرح موضوعات جوهرية للنقاش بدون إجراء تصويت عليها، حيث ترفع الجلسة فوراً. بعبارة أخرى، فالقرار الوحيد الذى يستطيع المجلس اتخاذه بعد هذا النوع من المناقشات هو رفع الجلسة، ذلك أنه لا يمكن تعديل طلب المناقشة بإضافة موضوعات أخرى تقود إلى التصويت، كذلك، فإن المعارضة لا تستطيع تغيير مضمون الطلب وتوجيه انتقاد للحكومة يمكن أن يؤيده أعضاء من حزب الأغلبية نفسه.

وبشكل عام، فإن قرار المجلس برفع الجلسة لا يعتبر قراراً من الناحية الموضوعية وإنما هو كذلك من الناحية الإجرائية. وعلى سبيل المثال، عندما ناقش المجلس سياسة الحكومة فى تخطيط وإنشاء المطارات التى تخدم لندن فى فبراير ١٩٨٥، فإن هذه الجلسة شهدت انتقادات واسعة ضد الحكومة حتى بواسطة أعضائها فى المجلس الذين انضموا إلى أعضاء المعارضة بالتوقيع على هذا الطلب، ومع ذلك فلا يمكن لأحد أن يقول إن هذه المناقشات الحادة قد أدت إلى أى قرار من المجلس تجاه الحكومة فى هذا الشأن.

وهناك حالات أخرى تقدم الحكومة فيها طلباً للمناقشة قبل رفع الجلسة من أجل طرح موضوعات رئيسية وجوهرية ومحل خلاف، منها على سبيل المثال طلبات تمت فى دور انعقاد ١٩٩٦/١٩٩٧ حول برنامج تطوير المدارس، وضع هونج كونج، خصخصة السكك الحديدية، وشئون السياحة والتجارة والسياحة الداخلية، وشئون الاتحاد الأوروبى (مرتين)، والدستور، وشئون ويلز، والإنفاق العام، وسياسة المعاشات.

طلبات المناقشة العاجلة

هذا هو النوع الأخير من طلبات المناقشة، ويتسم بطبيعة سياسية استثنائية وحساسة. ويتم تقديم هذا الطلب وفقاً لحكم المادة ٢٤ من اللائحة الداخلية، التى تتحدث عن طلبات المناقشة قبل رفع الجلسة. وقد ذكرنا فيما سبق أن الأعضاء يستطيعون تقديم طلبات وفقاً لأحكام هذه المادة، ولكن العدد الفعلى الذى يناقشه المجلس من هذه الطلبات قليل جداً، يكاد يقتصر على حالة واحدة كل برلمان.

ويقوم رئيس المجلس باختيار الموضوعات المقدمة فى طلبات المناقشة العاجلة، حتى إذا كان مقدموها من أصحاب المقاعد الخلفية كما يحدث فى بعض الأحيان، ولكن القوة الحقيقية التى تستطيع النجاح فى ممارسة هذه الوسيلة هى زعماء حزب المعارضة.

ويمكن أن يتناول موضوع هذا الطلب أموراً جوهرية وحساسة، ولكنها يجب أن تكون "محددة وهامة وتستوجب النظر فيها على وجه الاستعجال". ومن

الموضوعات التى ناقشها المجلس فى دور انعقاد ١٩٨٨/١٩٨٩ وحتى دور انعقاد ١٩٩٧/١٩٩٦ ما يلى : النزاع الصناعى فى مجال خدمات الإسعاف ، وإعادة تحريك الغواصة النووية ترايندت على سبيل التحديد . وفى هذه الأوقات من الجلسة يكون الجو مشحوناً والصراع بين الأحزاب حاداً .

ووفقاً لحكم المادة ٢٤ من اللائحة الداخلية يمكن تقديم طلب المناقشة العاجلة قبل ٢٤ ساعة فقط من موعد مناقشته ، بل يمكن إجراء المناقشة الفعلية فى الحالات الاستثنائية مساء نفس اليوم الذى قدمت فيه ، أى الساعة مساء . وفى كل الأحوال ، لا ترحب الحكومة كثيراً بهذا النوع من طلبات المناقشة .

وفى بعض الأحوال ، تجد الحكومة أنه من الضرورى إعادة ترتيب جدول أعمالها من أجل استيعاب بعض طلبات المناقشة العاجلة قبل رفع الجلسة ، وذلك ضمن الوقت المخصص للحكومة . وقد حدث ذلك فى أبريل فى عام ١٩٨٦ عندما قامت الولايات المتحدة بغارات جوية ضد ليبيا ، وناقشها المجلس بعد يومين من حدوثها فقط . كذلك ، يمكن أن تعلن الحكومة أنها توافق على طلب مناقشة عامة عاجلة من أجل المناورة السياسية ، وإجهاض أى محاولات من جانب الأعضاء للمبادرة بطلب من هذا النوع . وقد حدث ذلك خلال حرب الخليج عام ١٩٩٠ ، عندما قامت الحكومة باستدعاء المجلس خلال العطلة الصيفية لمناقشة الأزمة ، ولذلك قدمت " طلب مناقشة عاجلة ثم رفع الجلسة " .

طلبات المناقشة فى مجلس اللوردات

يقضى مجلس اللوردات حوالى ربع وقته فى طلبات المناقشة العامة . وكما رأينا ، يمكن إجراء هذه المناقشات بمناسبة تقديم أسئلة لا تحمل علامة نجمة ، وتكون مدة المناقشات قصيرة ، وتتم غالباً فى نهاية جدول الأعمال ليوم الجلسة على غرار ما يحدث فى مجلس العموم تقريباً .

وهناك إمكانية من وقت لآخر أمام إجراء مناقشات حول تقارير بعض اللجان المختارة ، أو بشأن أحد الوثائق الحكومية الهامة . ولكن ، معظم المناقشات تتم أيام الأربعاء ، حيث يقرر المجلس إعطاء أولوية لطلبات المناقشة العامة على أى موضوع

آخر فى جدول الأعمال بما فيه المقترحات التشريعية . ومعظم أيام الأربعاء هذه تخصص لطلبات المناقشة التى تقدمها الأحزاب السياسية ، وتقدم عادةً بصيغة محايدة (ولكنها تتضمن حق مقدم الطلب فى الرد والتعقيب) .

وفى بعض الأحوال ، يتضمن طلب المناقشة إصدار قرار ، وإذا وافق المجلس على طلب من هذا النوع فسوف يصدر قرار رسمى منه حول الموضوع محل النقاش . وهذه حالة نادرة فى الواقع ، ولعل أشهرها ما حدث فى جلسة مجلس اللوردات يوم ٩ فبراير ١٩٨٣ ، بناءً على طلب المناقشة الذى قدمه اللورد شاكليتون ، والذى كان له تأثير كبير على الحكومة فى تأجيل قرارها بإنشاء حساب تجارى معين .

ويتم توزيع الأوقات المخصصة أيام الأربعاء بين الأحزاب السياسية بالتوافق بين زعماء هذه الأحزاب . ولا توجد مدة زمنية محددة لهذه المناقشات ، ومع ذلك يجوز للعضو طلب بتحديد المدة إذا كان هناك عدة أعضاء يريدون إدراج طلباتهم للمناقشة فى جدول أعمال مجلس اللوردات . وهذا ما تفعله الأحزاب السياسية عادةً لزيادة عدد الموضوعات التى تناقش فى المجلس .

وتستمر المناقشة الواحدة خمس ساعات على الأكثر ، وإذا كان هناك موضوعان مهمان فسوف يستغرقان معاً نحو ست ساعات على الأكثر . وفى بداية دور الانعقاد وحتى العطلة فى وقت الربيع ، يخصص يوم أربعاء واحد كل شهر لمناقشة موضوعين يستمر كل واحد ساعتين ونصف ، ويقدمهما الأعضاء العاديون والمستقلون .

والموضوعات تتنوع كثيراً ، ويجب تقديمها عدة أسابيع قبل مناقشتها ، ويقوم أمين المجلس بالاختيار بينها باستخدام أسلوب القرعة ، وذلك فى حضور زعماء الأحزاب وممثل المستقلين . أما ترتيب طلبات المناقشة فيتم بواسطة زعيم الأغلبية ، بعد المناقشات مع زعيم المعارضة وزعيم حزب الأحرار الديمقراطيين . وإذا كان الوقت المخصص للمناقشة قصيراً ، فإن جدول الأعمال يتضمن أسماء المتحدثين ومدة حديث كل منهم ، ويتم تخصيص وقت أطول نسبياً لمقدم الطلب وزعماء

المعارضة والوزير الذى يرد عن الحكومة. ويجب أن يبقى المتحدثون جميعاً حتى نهاية الجلسة، حتى إذا خرجوا بعض الوقت خلال الجلسة. ومع ذلك فبعض الأعضاء لا يحترمون هذه القاعدة اللائحية.

وهناك فرصة كبيرة لأعضاء مجلس اللوردات من أصحاب المقاعد الخلفية؛ لكى يتقدموا بطلبات مناقشة يتناولون فيها موضوعات تهمهم شخصياً أو تتعلق بمجال اهتمامهم الفنى والعملى أكثر مما يوجد أمام أعضاء مجلس العموم، وذلك وفقاً لتقدير لوردات كانوا فى السابق نواباً بمجلس العموم.

والكثير من اللوردات يشعرون أنهم يستطيعون استخدام وسيلة طلب المناقشة لإثارة موضوعات هامة ومتنوعة تشغل رأى العام، كما تتميز جلسات مجلس اللوردات بحضور أكثر نسبياً مما يحدث فى مجلس العموم. وعلى سبيل المثال، ناقش المجلس فى يناير ١٩٨٥ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة بشكل غير مسبق تقريباً، وذلك فى جلسة استمرت حوالى ١٠ ساعات. وقد تحدث فى هذه الجلسة ٤٣ عضواً، كان منهم وزراء سابقون وأعضاء فى مجلس الوزراء (وأحد رؤساء الوزراء السابقين) وأساقفة دينيون ورجال صناعة وقادة الغرف التجارية وأكاديميون وأعضاء بالوراثة. وكانت هذه الجلسة أول الجلسات التى يتم نقلها مباشرة على التلفزيون، وقد حققت شعبية واسعة.

أما المناقشات التى تحدث فى يوم الأربعاء حول الموضوعات المتخصصة، فإن الحضور فيها يكون كبيراً والجدل يتناول معظم الموضوعات. وعلى سبيل المثال، ناقش المجلس فى نوفمبر ١٩٨٤ تقريراً حول أعمال معاهد ومجالس البحوث البريطانية على مدى ثلاث ساعات، واستمع إلى تقرير رئيس هيئة الطاقة النووية البريطانية، وإلى اثنين من الوزراء السابقين، واثنين من نواب رؤساء الجامعات السابقين، وإلى رئيس مجلس البحوث الزراعية وعدد من الأكاديميين وحملة الشهادات العليا من جامعة كامبردج، وأعضاء من الجمعية الملكية للعلوم وغيرهم من اللوردات.

وبوجه عام، فإن نوعية النقاش التى تتم فى مجلس اللوردات أفضل كثيراً مما يحدث فى مجلس العموم، ومن الصعب المقارنة بينهما بأى حال.

قيمة المناقشات العامة

فى مجلس العموم، عادةً ما يبدأ رئيس المجلس المناقشات بأن يطلب من مقدمى الطلبات إلقاء كلمات قصيرة. ويحاول كل الأعضاء تقريباً المشاركة بالكلام فى هذه المناقشات. والسؤال هو، ما هو سر شعبية هذه المناقشة العامة؟ فى الحقيقة، فإن المتحدث لا يستطيع تغيير مواقف المستمعين، كما يحدث مثلاً فى الخطابة أمام الجماهير أو التأثير على رأى العام. ومعظم الكلمات التى ي طرحها الأعضاء لا تستهدف تغيير مواقف خصومهم السياسيين، وإنما تحقيق أغراض سياسية أخرى. وكل من أعضاء مجلس العموم وأعضاء مجلس اللوردات يتحدثون من أجل التأثير على رأى العام، وكذلك موقف الحكومة وجهاز الخدمة المدنية فضلاً عن جماعات المصالح والقطاعات الاجتماعية المختلفة. ويستطيع النواب أيضاً التطرق إلى موضوعات كثيرة فى هذه المناقشات العامة يحققون من خلالها شعبية كبيرة، وربما تقديم اقتراح أو وجهة نظر على رأى العام.

ومن خلال تقديم هذه الموضوعات وعن طريق التغطية الإعلامية المحلية والوطنية لها، يثبت الأعضاء للناخبين وجماعات المصالح المرتبطة بهم أنهم يدافعون عن مصالحهم والقضايا التى تخصهم. على سبيل المثال، إذا قررت الحكومة فتح مناقشة عامة حول الحياة البرية فى الريف، يمكن أن يتحدث عضو من حزب المحافظين يمثل دائرة ريفية وأن يوضح أسباب احتياج المزارعين للحماية من الثعالب والحيوانات البرية التى تهدد المزارعين، بينما يتخذ عضو من حزب العمال عن دائرة حضرية موقفاً مختلفاً ويدعو إلى التوسع فى الطرق المؤدية للريف أمام سكان المدن. وكلا الجانبين يتم تغطية ما قاله فى الصحف المحلية، وربما أيضاً تتم الإشارة إلى آراء الناخبين فى نفس التحقيق الصحفى.

ومن خلال المشاركة فى المناقشات العامة فإن الأعضاء يساعدون أنفسهم ويساعدون الناخبين أيضاً. من خلال هذه الوسيلة البرلمانية الهامة، فإن الآراء المتعارضة يمكن طرحها على رأى العام، وبالتالي تصبح كل الأطراف، داخل وخارج البرلمان، على دراية بمواقف الأطراف الأخرى. أما صانع القرار فى

الحكومة فقد لا يتأثر بما قاله عضو معين فى المناقشات ، ولكنه سوف يتأثر بالاتجاه العام للجدل والمناقشات داخل المجلس ، حيث يجب على الوزارة تجنب التصادم مع التوجه العام بين الأعضاء . وبشكل مستمر ، فإن بعض الحكومات قد تفرض حظراً على اصطبياد الثعالب ، بينما تقوم حكومة أخرى بتقليل حركة الطرق فى المناطق الزراعية . والجدل الذى يتم فى البرلمان ليس هو السبب المباشر فى تغيير سياسة الحكومة ، وإنما يعتبر عنصراً هاماً فى التأثير عليها .

ونادراً ما ينتهى النقاش إلى قرار داخل المجلس ، إلا على مستويين بالتحديد . فالموضوع الذى أثاره العضو فى المناقشة التى تتم قبل رفع الجلسة سوف يكون موجهاً للوزير المختص فقط . وقد يقرر الوزير الدفاع عن وزارته أو انتقاد العاملين فى وزارته ، وربما يقرر الحفاظ على الوضع الراهن أو تغيير سلوكهم ، وبالتالي اتخاذ قرارات جديدة فى وزارته . بهذه الطريقة ، فإن المناقشات التى تستغرق نصف ساعة قبل رفع الجلسة تشبه فى تأثيرها البرلمانى الرسائل التى يقدمها الأعضاء للوزراء أو الأسئلة البرلمانية ، مع كون المناقشات العامة لا تتطلب دراسة وإعداداً فنياً ؛ لأن الوزير سوف يتحدث علنياً لمدة ١٥ دقيقة تقريباً للدفاع عن موقف وزارته ، وسوف يجهز الوزير نفسه جيداً ويراجع سياسة وزارته قبل بدء المناقشة .

وفى الناحية الأخرى ، يمكن أن يحدث تصويت فى نهاية المناقشات ، وربما يؤدي ذلك إلى تغيير سياسى كبير . وقد حدث فى حكومة جيمس كالاهاى أنها أجبرت على الدعوة لانتخابات مبكرة فى عام ١٩٧٩ بعد أن اتفق زعماء المعارضة على تحريك طلب بسحب الثقة منها . ولعل من أحد القواعد الدستورية الهامة فى بريطانيا أنه إذا خسرت الحكومة فى اقتراح حول الثقة فإنها يجب أن تستقيل ، ولعل من أهم الأمثلة التى انتهت إلى سحب الثقة بعد مناقشة حول سؤال برلمانى ما حدث فى طلب مناقشة البروتوكول الاجتماعى الخاص بمعاهدة ماستريخت ، كما سبق توضيحه .

أما إذا كانت الحكومة فى موقف قوى فإنها تستطيع استخدام طلب سحب الثقة لتحدى المعارضة ، كما فعل جون ميجور فى نوفمبر ١٩٩٤ عندما قرر أن أى تعديل

فى مضمون اتفاقية الجماعة الأوربية فسوف يعنى طرح الثقة فى الحكومة . وفى مثل تلك الحالات ، كما حدث فى عام ١٩٧٩ ، فإن المناقشة فى حد ذاتها ليست هى العامل الجوهرى ، ولكن الأهم هو التصويت الذى يتم فى نهاية المناقشة .

ويمكن أن يكون التصويت هاماً كما حدث فى عام ١٩٧٩ إذا كان حزب العمال لا يتمتع بأغلبية برلمانية فى المجلس ، وهذا موقف استثنائى وليس عادياً . فمنذ عام ١٩٥٥ ، استطاعت حكومة العمال فى فترة ١٩٦٤ إلى ١٩٦٩ ، وخلال المدة من فبراير إلى أكتوبر ١٩٧٤ ثم فى سنوات ١٩٧٤ حتى ١٩٧٩ ، كما استطاعت حكومة المحافظين فى الفترة ١٩٩٢ إلى ١٩٩٧ الحصول على أغلبية بسيطة تزيد عن النصف بحوالى ٣٠ عضواً فقط .

وقد تتسع المناقشات فى مواقف معينة تتمتع فيها الحكومة بأغلبية كبيرة ، ولكنها لا تنتهى بقرارات مفاجئة على أى حال ، ولكن النقاش نفسه يكون قوياً وخصوصاً من جانب الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية والمستقلين ، مما يشدد الضغط على الحكومة . فعلى سبيل المثال ، كان هناك رأى عام قوى حول موضوع المطارات بين مختلف الأعضاء فى نهاية المناقشات التى تمت حول الموضوع ، بالرغم من أنها كانت مناقشات قبل رفع المجلس ، حدثت فى فبراير ١٩٨٥ ، ولكن الحكومة اضطرت إلى استطلاع رأى الأعضاء ومواجهتهم بشكل حساس قبل انتهاء هذه الجلسة ، ثم اتخذت قرارها وتراجعت عن الكثير من خططها فى موضوع المطارات .

وبالطبع فإن المناقشات سلاح مهم فى يد المعارضة . فالبرنامج التشريعى خلال دور الانعقاد يخضع لسيطرة كبيرة من جانب الحكومة ، والحكومة هى التى تتحكم أيضاً فى توقيت طرح السياسة وجدول أعمال المجلس تقريباً . ويعنى هذا أنه إذا كانت الحكومة قادرة على اختيار موقع المواجهة مع المعارضة ، فإنها سوف تحقق الفوز . وعندما تتقدم أحزاب المعارضة بطلب مناقشة عامة فإنها تكون أقوى كثيراً إذا التحدت ، ربما تستطيع تحدى الحكومة خلال الجلسة وإبراز مساوئ سياستها وسوء تصرف الإدارة الحكومية ، وتستطيع المعارضة بالتالى إحراج الحكومة ، وربما تضطر الحكومة إلى الصمت إذا أصبحت ضعيفة .

والسؤال إذن هو: هل المناقشات العامة جزء جوهري من وسائل التحقيق والدور الرقابي للبرلمان؟ لا تغطي المناقشات العامة كل الموضوعات ولا تتطرق إليها تفصيلاً، وإنما تبرز الجوانب الجوهرية في الموضوع. ومع ذلك، فإن الجدل الذي يحدث في الجلسة العامة في مجلس العموم أو مجلس اللوردات، وبرغم أنه لا يغطي كل جوانب التحقيق في الموضوع، فإنه قد يجبر الحكومة (أو حتى حكومة الظل من المعارضة) على تعديل مواقفها، كما يتيح لها في نفس الوقت فرصة للدفاع عن سياستها أمام الرأي العام، ذلك أن الصحافة والإعلام يقومان بنقل كل ما يقال تقريباً في هذه المناقشات العامة، وبالتالي ينقل تأثير النواب إلى الناخبين، ويحقق الشعبية المطلوبة للأحزاب.

الفصل العاشر

اللجان المختارة

يعتمد مجلس العموم على نظام معقد للجان، وقد تناولنا بالفعل اللجان الموجودة في البرلمان ككل فضلاً عن اللجان الدائمة، وهي تختلف كلياً عن اللجان المختارة التي يشير اسمها ببساطة إلى أن أعضائها يختارون من بين أعضاء البرلمان. وقد تواجدت اللجان المختارة منذ مئات السنين، إلا أن وظائفها ومسئولياتها تبلورت مع مرور السنين ومع تغير حاجات البرلمان. وتخضع جميع اللجان داخل البرلمان وخارجه إلى هيئة عليا تقوم بتحديد مهامها.

وفي الواقع يشير مسمى "لجنة" إلى أن هناك مهمة معينة أعطيت لجهة معينة. وفي الوقت الحالي يعهد مجلس العموم إلى اللجان المختارة للقيام بجانب هام ومتزايد من وظيفته في التحقيق والاستجواب. وهذا ما يتم بصفة أساسية من خلال اللجان الوزارية المختارة، فيما سوف يتم تناوله خلال هذا الفصل. ولكن يجدر في البداية التعرف على اللجان المختارة الأخرى الموجودة في البرلمان.

اللجان المختارة بخلاف اللجان الوزارية

توصف أولى مجموعات اللجان، وأشهرها من غير اللجان الوزارية المتخصصة، بأنها سكة حديد ضيقة. فهي تركز على مجالات خاصة من عمل الحكومة وتقوم بإعداد تقارير مختصرة ومنظمة. وتقوم تلك اللجان كذلك بمراقبة عمل الحكومة نيابة عن المجلس، ويتمتع بعضها بقدرات قضائية. وتوجد مجموعة أخرى من اللجان ذات شهرة أقل ودور أكثر تطلعاً. ويتمتع كلا النوعين من اللجان بقدر متماثل من الصلاحيات تشمل: إعداد التقارير، الحصول على الأدلة الشفهية والمكتوبة، تلقي النصائح المتخصصة، السفر (في بعض الأحيان تمنح هذه الصلاحية

أو يتم قصرها داخل المملكة المتحدة)، الاجتماع سواء كان المجلس منعقدًا أم لا. وسوف يتم تناول هذه الصلاحيات بقدر أكبر من التفصيل في الجزء المخصص للجان الوزارية المختارة في هذا الفصل.

لجنة تحرير الإجراءات

تتكون لجنة تحرير الإجراءات من ١٦ عضواً من أعضاء البرلمان الذين يتولون مسؤولية تقديم تقارير إلى المجلس حول أدوات اقتراح مشروعات القوانين المقررة للمجلس بموجب الفصل الأول من قانون العقود وتحرير الإجراءات لعام ١٩٩٤.

لجنة المراقبة البيئية

أنشئت هذه اللجنة لأول مرة في نوفمبر من عام ١٩٩٧ وهي تتكون من ١٥ عضواً من أعضاء البرلمان، وهي تتمتع بتصريح حكومي يسمح لها بفحص جميع السياسات والأداء في مجالات حماية البيئة، والتنمية الأساسية، فضلاً عن قياس الأداء في مقابل الأهداف.

لجنة التشريعات الأوروبية

زاد عدد التشريعات التي تنشأ في إطار الجماعة الأوروبية. وتهدف هذه اللجنة إلى غرلة هذه التشريعات، وتحديد أهمية كل منها من الناحية السياسية أو القانونية، وتحديد أيها يحتاج إلى المزيد من البحث قبل الموافقة عليها من الوزراء البريطانيين في بروكسل. وسيجري بحث عمل هذه اللجنة بمزيد من التفصيل خلال الفصل الحادي عشر.

لجان التمويل والخدمات، والشئون الداخلية، والإرسال الإعلامي

تتولى لجنة التمويل والخدمات مسؤولية الأموال التي يقوم المجلس بإنفاقها على إدارة شئونه وخدماته، كما أنها تضطلع بوظيفة متابعة الأداء المالي لمختلف إدارات المجلس. وتقوم اللجنة كذلك برفع تقريرها حول المضمون المالي لتوصيات لجنة البث (بكل وظائفها المتعددة المتعلقة ببث أعمال المجلس وكل لجانه) إلى مستشار مجلس العموم أو إلى رئيس المجلس، فضلاً عن التوصيات المقدمة من اللجان

المحلية الأربع التي فوضت إليها وظائف تنفيذية في مجالات محددة تتعلق بالإسكان، والعمل، والإدارة، والتمويل والمعلومات (بما في ذلك خدمات المكتبة وتكنولوجيا المعلومات).

لجنة الاتصال

تضم لجنة الاتصال كل رؤساء اللجان المختارة، الأمر الذي يعنى أن هذه اللجنة تضم عددًا هائلاً من الأعضاء يصل إلى ٣١ عضواً في الوقت الحالى . وإلى جانب مسئوليتها في تحديد أى التقديرات سيتم مناقشتها في المجلس تقوم لجنة الاتصال كذلك بدراسة المسائل العامة التى تؤثر على عمل اللجان المختارة، كما تتمتع ببعض المسئوليات المتعلقة بكيفية إنفاقها لميزانياتها.

لجان تحديث الإجراءات فى مجلس العموم

يبدو أن مجلس العموم مصاب بحالة مزمنة من عدم الرضا عن إجراءاته، فقد أنشئت فى عام ١٩٩٧ لجنة لبحث سبل تغيير الإجراءات، ولكن هذه اللجنة أصبحت اليوم جزءاً من نظام المجلس . ويطلق على هذه اللجنة اسم " لجنة الإجراءات " . وفيما سبق كان يتم إنشاء لجان للإجراءات فى معظم أدوار الانعقاد . وقد أدى التزام الحكومة العمالية الجديدة بالإصلاح المؤسسى إلى إنشاء لجنة خاصة إلى جانب لجنة الإجراءات خلال برلمان ١٩٩٧ وتعرف هذه اللجنة باسم اللجنة المختارة لتحديث مجلس العموم . وتختص اللجنة - التى تتكون من ١٥ عضواً على رأسهم رئيس البرلمان كما تضم رئيس ظل البرلمان وبعض أعضاء البرلمان المتمتعين بعضوية لجنة الإجراءات - ببحث كيفية تحديث ممارسات وإجراءات مجلس العموم . وقد ارتبط عملها فى البداية بالإجراءات التشريعية وطرق التصويت وشكل الأوراق . . ، ثم اتسع نطاق اهتماماتها ليشمل جميع مجالات الإجراءات طوال عمل البرلمان .

لجنة الحسابات العامة

وجدت هذه اللجنة منذ عام ١٨٦١ عندما أنشأها جلاستون، وهى أقدم اللجان الموجودة حالياً . وطبقاً للنظام القائم فإن وظيفتها هى " بحث الحسابات التى تعكس

تقدير المبالغ التي يرصدها البرلمان للوفاء بالنفقات العامة، إلى جانب غيرها من الحسابات المعروضة على البرلمان، حسبما يترأى للجنة".

وفي الواقع ارتبط عمل تلك اللجنة خلال السنوات الأخيرة بمجال المحاسبة على قيمة الإنفاق العام من خلال النظر في أوضاع الاقتصاد، فضلاً عن اهتمامها بكفاءة وفعالية وزارات الحكومة في التعامل مع مواردها ومدى تحكمها في نفقاتها. وتقوم لجنة الحسابات العامة بنشر مجموعة كبيرة من التقارير في كل جلسة، ففي عام ١٩٩٦/٩٥ وصل عدد تلك التقارير إلى ما لا يقل عن ٤١ تقريراً حول موضوعات تتراوح ما بين حماية وعرض الممتلكات التاريخية في إسكتلندا، إلى الخدمة العالمية لهيئة الإذاعة البريطانية، إلى مكافحة ممارسات التهرب من الضرائب، إلى برنامج الكبارى الخاص بهيئة الطرق السريعة.

ولا يعد أعضاء اللجنة الستة عشر (الذين عادةً ما يرأسهم عضو معارض مرموق مثل هارولد ويلسون في فترة ١٩٥٩/١٩٦٣) خبراء في كل الموضوعات التي تعرض عليهم، إلا أنهم يعتمدون على التقارير الدقيقة التي يعدها مكتب المحاسبة الوطني (وهو عبارة عن وزارة تضم ما يقرب من ٧٥٠ موظف، ويعمل ثلثا ذلك العدد كمحاسبين أو محاسبين تحت التمرين، ويرأسهم الجهاز المركزي للمحاسبة الذي تم تناول العلاقة الخاصة بينه وبين مجلس العموم في الفصل الثالث). وفي الغالب تقوم لجنة الحسابات العامة بمتابعة تقارير مكتب المحاسبة الوطني التي من الممكن أن تكون دليلاً قاطعاً خلال الجلسات في مواجهة كبار الموظفين، لاسيما المديرين/ في الوزارات الحكومية المعنية. ويطلق على هؤلاء اسم "مسؤولو المحاسبات" وهم مسئولون أمام البرلمان عن كيفية إنفاق الأموال العامة.

وغالباً ما يكون هناك اهتمام إعلامي كبير بتقارير مكتب المحاسبة الوطني، وبجلساته وأدلة لجنة الحسابات العامة التي تظهر في هذه المناقشات. هناك المزيد من التفاصيل بشأن الجهاز المركزي للمحاسبة في الفصل الثالث.

لجنة الإدارة العامة

تم فيما سبق التعرض لتفاصيل عمل محقق الشكاوى البرلمانى، وذلك من خلال

الفصل الثالث . أما لجنة الإدارة العامة المكونة من أحد عشر عضواً فهي تنظر تقارير لجنة الحسابات العامة ومندوبى/ مفوضى الخدمات الصحية المقدمة إلى المجلس . وتؤخذ الأدلة الشفهية والمكتوبة فقط من التقارير التى تعتقد اللجنة أنها مناسبة .

ومن وقت لآخر يتم إصدار بعض التقارير حول موضوعات تم إلقاء الضوء عليها من قبل لجنة الحسابات العامة . ففي عام ١٩٩٥ على سبيل المثال تم إصدار تقرير حول الموضوع الشائك المتعلق بهيئة إعالة الطفل . ويمكن للجنة كذلك تقديم تقارير حول المسائل العامة المؤثرة على عمل لجنة الحسابات العامة .

ومنذ عام ١٩٩٧ أصبحت اللجنة مسئولة عن النظر فى جودة ومعايير الإدارة التى تمارسها أقسام الخدمة المدنية ، وغيرها من الأمور المرتبطة بالخدمة المدنية . وقد أدى ذلك التوسيع من نطاق تحرك اللجنة ، لاسيما مع تغيير اسمها ، حيث كانت فيما سبق تدعى لجنة المندوب البرلمانى حول الإدارة .

لجنة الاختيار

تتولى هذه اللجنة مسئولية ترشيح أعضاء اللجان الدائمة ، وكذلك أعضاء لجان مشروعات القوانين الخاصة واللجان الوزارية والمحلية الخاصة .

لجنة المعايير والحصانة

منذ القرن السابع عشر وحتى عام ١٩٩٦ كان يتم تعيين لجنة الحصانة بشكل منتظم ؛ لكى تتولى البحث فى الشكاوى المقدمة حول انتهاك الحصانة البرلمانية . وقبل ذلك كانت هناك لجنة أخرى حول المصالح الخاصة لأعضاء البرلمان وغيرهم من المرتبطين بالعمل البرلمانى (حيث يلتزم أعضاء البرلمان ومساعدوهم والصحفيون البرلمانليون المعتمدون بتسجيل مصالحهم المالية) ، وعرفت باسم لجنة مصالح الأعضاء . وفى عام ١٩٩٦ وعقب التقرير الأول للجنة نولان حول معايير الحياة العامة ، تم استبدال هاتين اللجنتين بلجنة موحدة للمعايير والحصانة .

وتعد هذه اللجنة المسئولة عن مراقبة احترام وحماية امتيازات المجلس وحصانة أعضائه ، إلى جانب دورها كمؤسسة عليا تراقب قيم وسلوكيات أعضاء البرلمان

ونزاهتهم المالية . وترتبط هذه اللجنة بعلاقة خاصة مع مفوض البرلمان للمعايير كما سبقت الإشارة في الفصل الثالث . وتنظر اللجنة في المسائل العامة والأسئلة الشخصية التي تحال إليها من المجلس من وقت لآخر . ورغم أنه أمر غير معتاد فإنه من حق اللجنة أن تأمر أحد أعضاء البرلمان بأن يقدم أدلة ما إليها أو أن يقدم وثيقة ما . ولا تملك معظم اللجان هذه الصلاحيات إلا في مواجهة من لا يتمتعون بعضوية أى من المجلسين . كما أعلنت اللجنة نيتها أن تتلقى أدلة تحت القسم . ويعد أعضاء هذه اللجنة من أكثر الأعضاء احتراماً في المجلس .

لجنة الأدوات اللائحية

تم وصف أهمية ونمو التشريعات المفوضة، فيما يسمى الأدوات اللائحية وذلك في الفصل السادس، أما اللجنة المختارة حول الأدوات اللائحية فهي غالباً ما تلتقى في اجتماع مشترك مع نظيرتها في مجلس اللوردات؛ لتتفرع في جميع التشريعات المفوضة، ما عدا تلك الخاصة بأيرلندا الشمالية والأدوات اللائحية المحلية، ليس بهدف تحديد ما إذا كانت السياسة الدافعة وراء هذه الأدوات مقبولة أم لا، ولكن بهدف الحكم على ما إذا كانت الإجراءات المتعلقة بعملية صنع القوانين قد اتبعت على نحو سليم. (هذا وتلتقى اللجنة المختارة حول الأدوات القانونية بمفردها إذا ما كانت الأدوات التي يتم بحثها قد عرضت على مجلس العموم وحده، وينطبق هذا الوضع على الأدوات المالية فقط). ويمكن للجنة مطالبة وزارات الحكومة بتقديم مذكرات وأدلة، بناء على توصية المجلس بذلك.

اللجان الأخرى

أما القضايا المحلية الداخلية الأخرى فهي تثار متى كانت هناك حاجة لذلك، مثل رواتب أعضاء البرلمان في عامي ١٩٨٠/١٩٨١، و١٩٨١/١٩٨٢، أو بثّ جلسات مجلس النواب في فترة ١٩٨٨/١٩٩٠، أو شئون جلسات المجلس (١٩٩١/١٩٩٢)، أو لجنة جوبلينج، أو سلوك الأعضاء.

ففي عام ١٩٧٦/١٩٧٥ كانت هناك ادعاءات بفساد سلوكيات بعض أعضاء البرلمان، وذلك على خلفية سجن جون بولسون. ومنذ أن أصبحت اللجان

الوزارية المختارة جزءاً من تلك العملية أصبح من غير المحتمل أن تنشأ اللجان الخاصة للتعامل مع القضايا العامة الأكثر شمولاً، وإن كانت إمكانية قيامها بتلك المهمة قائمة دائماً، ويمكن استخدامها مرة أخرى. ففي عام ١٩٨٤/١٩٨٥ على سبيل المثال وقع حوالي ١٠٠ عضو من أعضاء البرلمان اقتراحاً مبكراً يدعو إلى النظر في قضية الهندسة الوراثية والجينات البشرية. أما القضايا التي اعتادت اللجان المختارة السابقة أن تنظر فيها فهي تتضمن الإصدارات الإباحية (١٩٥٧)، ونفقات وإيرادات العائلة المالكة (١٩٧١/١٩٧٢)، والضرائب على الثروة (١٩٧٤/١٩٧٥)، والإجهاض (١٩٧٤/١٩٧٥)، وأيضاً قضية العنف العائلي (١٩٧٥/١٩٧٦).

أما إذا كانت هناك قضية مؤثرة على عمل المجلسين فمن الممكن أن يتم إنشاء لجنة مختارة مشتركة يلتقى من خلالها المجلسان معاً.

اللجان الوزارية المختارة

يعتبر إنشاء نظام محكم من اللجان المختارة الدائمة التي تغطي كافة مجالات عمل الحكومة هدفاً مهماً من أهداف الإصلاح البرلماني، وذلك عبر فترة طويلة من الوقت. وقد ظهرت اللجان المختارة خلال الستينيات والسبعينيات إلا أنها لم تتسم بالشمولية أو التخصص في تغطية كافة مجالات عمل الحكومة. لذا فشلت بعض التجارب في هذا الإطار. فقد تأسست لجنة للزراعة في ديسمبر ١٩٦٦ إلا أنها توقفت عن الوجود في فبراير ١٩٦٩ بعد أن عارضتها الوزارات الحكومية بضراوة.

وقد قدمت التوصية بإنشاء لجان مختارة شاملة ومتخصصة من قبل لجنة الإجراءات في عام ١٩٧٨، على أن تكون هناك ١٢ لجنة وزارية متخصصة، تخصص ثمانية أيام سنوياً في المجلس لمناقشة تقاريرها، كما كان من المقرر أن يتلقى عضو البرلمان الذي يتولى رئاسة تلك اللجنة أجراً إضافياً صغيراً. وكان رئيس المجلس / آنذاك مايكل فووت / غير متحمس للجان المتخصصة كما قال هو نفسه، ومن ثم اتضح أن الاقتراح مصيره الفشل.

وقد أجريت في مايو من عام ١٩٧٩ انتخابات فاز فيها المحافظون والتزموا من

خلالها بإعلان الإصلاح البرلماني . وكان الرئيس الجديد للمجلس نورمان سانت جون ستيفاز متحمساً للجان المتخصصة ، ومن ثم فقد سمح للمجلس ، رغم معارضة عدد كبير من زملائه في مجلس الوزراء ، بتداول صيغة مخففة من توصيات عام ١٩٧٨ وقد وافق المجلس على الهيكل المقترح بإجمالى ٢٤٨ صوت مقابل اعتراض ١٢ فقط ، وبدأت اللجنة عملها عام ١٩٨٠ .

وقد أجريت مجموعة التعديلات على هذا النظام منذ عام ١٩٧٩ ، حيث أصبحت الإدارات الوزارية ذات الوضع المختلف جزءاً من النظام بعد أن كانت فيما سبق تعامل معاملة مختلفة لأسباب متنوعة (لاسيما قسم مستشارى اللوردات الذى لم تتم تغطية عمله من قبل أى لجنة ، ومكتب أيرلندا الشمالية الذى توزعت مسؤوليته بين عدد من اللجان الوزارية) . وقد انعكست التغيرات فى هيكل الحكومة على هيكل اللجنة (منها : إلغاء وزارة الطاقة ، وإنشاء وزارة للميراث الوطنى عقب انتخابات عام ١٩٩٢ ، وكذلك إنشاء وزارة للبيئة والنقل والشئون الإقليمية عقب انتخابات عام ١٩٩٧) .

ويوضح الجدول التالى كيف تقوم اللجان الـ ١٦ العاملة ، ومنذ الأول من يناير ١٩٩٨ بمراقبة عمل وزارات الحكومة . وفضلاً عن توليها مراقبة أداء الوزارات المختلفة ، تعد اللجان مسئولة عن المؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات ، ويشمل ذلك هيئة الصناعات المؤتممة المتبقية ، ومجالس إدارات الشركات التى تمت خصصتها ، وعدداً من اللجان الحكومية ، وهيئة الخدمات الصحية ، وكذلك القوات المسلحة .

اسم اللجنة	الوزارة الخاضعة للمراقبة
الزراعة	وزارة الزراعة والمصايد
الثقافة والإعلام والرياضة	إدارة الثقافة والإعلام والرياضة
الدفاع	وزارة الدفاع
التعليم والتوظيف	إدارة التعليم والتوظيف

إدارة البيئة والسياحة والشئون الإقليمية	البيئة والسياحة والشئون الإقليمية
مكتب الكومنولث والخارجية	الشئون الخارجية
الإدارة الصحية	الصحة
إدارة مستشارى اللوردات ، والإدارات القانونية	الشئون المحلية
إدارة التنمية الدولية	التنمية الدولية
مكتب أيرلندا الشمالية	شئون أيرلندا الشمالية
مكتب العلم والتكنولوجيا	العلم والتكنولوجيا
المكتب الإسكتلندي : إدارة محامى اللوردات	الشئون الإسكتلندية
إدارة الضمان الاجتماعى	الضمان الاجتماعى
إدارة التجارة والصناعة	التجارة والصناعة
الخزانة : الجمارك والضرائب وعوائد الأرض	الخزانة
مكتب ويلز	شئون ويلز

وفى الحقيقة، يأتى تأثير تلك اللجان من كونها وزارية بالفعل ، وأنها تعتبر بمثابة وزارات ظل ، حيث إن كل لجنتين أو ثلاثة ترتبط ببعضها البعض . وتعد لجنة العلم والتكنولوجيا هى الاستثناء الوحيد المهم فى هذا الإطار، حيث يتم تناول السياسة العلمية فى إطار إدارة التجارة والصناعة ، إلا أن عمل اللجنة اليوم يتجه نحو المزيد من التوسع . وعلى الرغم من ذلك هناك من يجادلون بضرورة ألا يتبع الهيكل البرلمانى هيكل الإدارات التى تحددها الحكومة لنفسها .

وينعكس عدد أعضاء البرلمان التابعين للأحزاب المختلفة على تركيب اللجان ، وذلك حسب نسبة مقاعد الأحزاب فى المجلس ككل . ويوضح الجدول التالى التركيب الحالى للجان الوزارية فى البرلمان .

عدد الأعضاء					
الإجمالي	أحزاب أخرى	المحافظون	العمال	الرئاسة	اسم اللجنة
١١	١	٣	٧	المحافظون	الزراعة
١١	١	٣	٧	العمال	الثقافة والإعلام والرياضة
١١	١	٣	٧	العمال	الدفاع
١٧	٢	٤	١١	العمال	التعليم والتوظيف**
١٧	٢	٤	١١	العمال	البيئة والسياحة والشئون الإقليمية**
١٢	١	٤	٧	العمال	الشئون الخارجية*
١١	١	٣	٧	العمال	الصحة
١١	١	٣	٧	العمال	الشئون المحلية*
١١	١	٣	٧	المحافظون	التنمية الدولية
١٣	٤	٢	٧	المحافظون	شئون أيرلندا الشمالية
١١	١	٣	٧	المحافظون	العلم والتكنولوجيا
١١	٢	٢	٧	العمال	الشئون الإسكتلندية
١١	١	٣	٧	الديمقراطيون الليبراليون	الضمان الاجتماعي
١١	١	٣	٧	العمال	التجارة والصناعة
١٢	١	٤	٧	العمال	الخزانة*
١١	٢	٢	٧	العمال	شئون ويلز

* لهذه اللجان الحق في إنشاء لجنة فرعية واحدة

** لهذه اللجان الحق في إنشاء لجتين فرعيتين

وهناك جانب واحد من نشاط الإدارات الحكومية لا تغطيه اللجان الوزارية، ألا وهو الخدمات الاستخباراتية. ويرغب عدد كبير من أعضاء البرلمان فى إخضاع هذا المجال الخفى من عمل الحكومة لمراقبة اللجان الوزارية العادية إلا أن ذلك قوبل دائماً بمقاومة من قبل الحكومة. وعلى الرغم من ذلك نص قانون الخدمات الاستخباراتية الصادر فى عام ١٩٩٤ على أن يتم إنشاء لجنة تنظيمية لهذا القطاع مكونة من تسعة أعضاء من المجلسين شريطة ألا يكونوا وزراء فى الحكومة، وقد جرى تعيين تلك اللجنة فى نهاية عام ١٩٩٤ من قبل رئيس الوزراء، بعد التشاور مع زعيم المعارضة. وتقدم تلك اللجنة تقاريرها إلى رئيس الوزراء. وحتى الآن، فجلسات عمل تلك اللجنة مغلقة.

كيف تعمل اللجان؟

يحدد النظام الداخلى للمجلس مسئولية كل لجنة وسلطاتها، وهى تختص بالنظر فى نفقات وإدارة وسياسة الإدارات الحكومية وغيرها من الهيئات العامة الأخرى المختصة بها. وتتمتع تلك اللجان كذلك بالحق فى طلب شخص ما أو أوراق أو سجلات ما. إلخ، وكذلك الانعقاد والانتقال من مكان لآخر (الانتقال خارج وستمنستر) وتقديم التقارير من وقت لآخر، كما يمكنها تعيين مستشارين متخصصين، تعد تلك الصلاحيات مكثفة.

ومن الناحية النظرية يحق لأى لجنة أن تختار الموضوع الذى تريده فى إطار نطاق اهتماماتها وتعيين عدد من الخبراء المتخصصين لمساعدتها، كما يمكنها أن تقضى وقتها كله فى التجول عبر البلاد والمطالبة بأدلة ليس فقط من أى شخص تريده، ولكن يحق لها كذلك المطالبة بالكشف عن أى وثائق خاصة ترى أنها ذات علاقة بالموضوع، إلا أن الأمور فى الواقع لا تسير على هذا النحو.

فأولاً، على اللجان أن تمارس انتقائية شديدة فى اختيارها للموضوعات التى تقرر بحثها. حيث يرتبط عضو اللجنة بأعمال أخرى إلى جانب عمله فى اللجنة، ويبلغ متوسط الساعات التى يخصصها الأعضاء لعمل اللجنة الخاصة حوالى ٥ أو ٦ ساعات أسبوعياً رغم أن بعض اللجان قد تتطلب وقتاً أطول. وتلتقى معظم

اللجان مرة واحدة فى الأسبوع، وربما ثلاث مرات كل أسبوعين، وقد يصل عدد مرات لقاءها إلى مرتين فى الأسبوع فى حالات نادرة جداً. وقد جرت العادة على أن تعقد اجتماعات قليلة خلال العطلات، حيث انعقدت بعض اللجان خلال عطلة الصيف فى عام ١٩٩٧.

وإطار مسئوليات اللجان (من الناحية النظرية) واسع على نحو مذهل، فعلى سبيل المثال يعمل لدى وزارة الدفاع ١٢٥٠٠ موظف مدنى و ٢٢٠٠٠٠ موظف عسكرى أما لجنة الدفاع المعنية بهذه الوزارة فهى تضم ١١ عضواً فقط يساعدهم عدد من الموظفين الدائمين لا يتجاوز عددهم خمسة موظفين ومن ثم فلا يمكن للجنة متابعة سوى جزء ضئيل جداً من عمل الوزارة.

وبعد اختيار اللجنة للموضوع عليها أن تضع جدولاً زمنياً للدراسة والتوصل إلى قرار وإعداد تقريرها بذلك، كما يمكنها بالطبع أن تجرى مجموعة من التحقيقات. وتسعى معظم اللجان إلى أن تنتهى من كل تحقيق خلال شهور وفى بعض الحالات فى وقت أقل من ذلك، لاسيما إذا ما كانت اللجان تبحث موضوعاً تتابعه وسائل الإعلام باستمرار.

وخلال هذه المدة الزمنية تقوم اللجنة بتلقى الأدلة (مكتوبة أو شفوية)، والحصول على مذكرات تفسيرية من الإدارة الحكومية المعنية، والقيام بكل الزيارات التى تعتقد أنها مهمة، فضلاً عن مناقشة والاتفاق على التقرير الذى سيتم نشره.

وأولى المهام التى تتولاها اللجنة، هى تحديد من الذى ستطلب منه تقديم الأدلة، حيث يحق للجميع أن يعرضوا النصيحة على اللجنة وهو ما يطلق عليه لفظة "دليل" من الناحية الرسمية. ويقوم عدد كبير من الأشخاص المهتمين بالموضوع بالكتابة للجنة دون دعوتهم رسمياً إلى ذلك. وقد لا يكون هؤلاء الناس ممن تعتقد اللجنة أنهم مفيدون بالنسبة لها، ومن ثم يكون عليها تحديد وجهات النظر التى تريد سماعها ودعوة ممثلين عنها لتقديم النصيحة.

وفى الغالب تتجه اللجان إلى دعوة ممثلى جماعات الضغط من الجوانب المختلفة. فعلى سبيل المثال وافقت لجنة الشؤون المحلية على تقرير حول مخالفات

جونيفيل فى عام ١٩٩٣ ، فضلاً عن تلقى الأدلة من الموظفين المدنيين والوزراء . وقد عقدت اللجنة جلسات شفوية بالتعاون مع كل من كبار ضباط الشرطة ، وجمعيات مشرفى الشرطة واتحاد الشرطة ، ومجلس قضاة الدائرة ، فضلاً عن جمعية القضاة ، وجمعية الموظفين القضائيين ، والجمعية الوطنية للموظفين القضائيين ، جمعية موظفى الخدمات الاجتماعية ، الجمعية البريطانية للموظفين الاجتماعيين ، ورابطة هاورد للإصلاح الجنائى ، والجمعية الوطنية لرعاية واستقرار مخالفى القانون ، وجمعية مأمورى السجون ، وجمعية ضباط السجون ، والاتحاد الوطنى للمعاملة الوسيطة لتأهيل المسجونين ، واللجنة الدائمة لعدالة الشباب ، والبيت الوطنى للأطفال . وقد استمرت الجلسات من فبراير إلى مايو . وبالإضافة إلى ذلك قام قطاع عريض من المؤسسات الأخرى بتقديم أدلة مكتوبة إلى اللجنة .

ومن الطبيعى أن يكون الشهود الذين تدعوهم اللجنة لتقديم الأدلة راغبين فى ذلك ، أما إذا لم يكونوا راغبين فى ذلك فيمكن للجنة أن تستخدم حقها الرسمى فى دعوة الأفراد والحصول على الأوراق والسجلات بالأمر . وفى عام ١٩٨٢ على سبيل المثال ، ألزمت لجنة الطاقة (التي تولت مراقبة عمل إدارة الطاقة آنذاك) آرثر سكارجيل رئيس الاتحاد الوطنى لعمال المناجم بالحضور أمامها وتقديم أدلة إليها بعد يوم واحد من تأكدها من أنه لن يقوم بذلك طواعية . أما فى السنوات الأخيرة فلم يتم اللجوء كثيراً إلى تلك الدعوات الرسمية ولم يتم تجاهل الكثير منها . أما إذا عصى الشاهد أوامر اللجنة أو رفض الإجابة على الأسئلة فإن اللجنة سوف تطلب من المجلس أن يدعم طلبها بقوة القانون . وفى عام ١٩٩٢ أمرت لجنة الضمان الاجتماعى كلاً من إيان وكيفين ، نجلى روبرت ماكسويل ، بحضور جلسة استماع فى إطار تحقيق تقيمه حول تمويل المعاشات ، وقد حضر الأخوان الجلسة إلا أنهما رفضا (بناء على نصيحة قانونية) الإجابة على الأسئلة ، ومن ثم رفعت اللجنة تقريراً حول سلوكهما إلى المجلس ، إلا أن الانتخابات العامة التى جرت فى عام ١٩٩٢ منعت اتخاذ أى خطوات أخرى ضدهما . ونظرياً ، فإذا عصى الشاهد أمراً للمجلس يحق للمجلس أن يحكم عليه بالسجن .

وإلى جانب حقها فى مطالبة الأشخاص بتقديم الأدلة، واستدعاء الأفراد والأوراق والسجلات، تستطيع اللجان الإصرار على أن تحصل على الوثائق ذات الصلة بالتحقيق الذى تجريه. وقد استخدمت لجنة التجارة والصناعة هذه الصلاحية فى عام ١٩٨٤ وفى عام ١٩٩٣ لإجبار بناء سفن بريطانيين، ثم عمال فحم على عرض خطط التضامن الخاصة بهم رغم رفضهم لذلك.

إلا أن هذه الصلاحيات الكبيرة مقيدة فى مجال هام جداً، حيث لا يحق للجان المطالبة بحضور أعضاء البرلمان من مجلس العموم أو مجلس اللوردات. وقد وافقت السيدة إدوينا كورى على تقديم دليل أمام لجنة الزراعة أثناء التحقيق الذى أجرته حول حوادث انتشار بكتيريا السالمونيلا فى سلعة غذائية هامة وهى البيض فى عام ١٩٨٨، وذلك بعد ضغوط كبيرة وبعد أن أعلنت اللجنة أنها سترفع الأمر إلى المجلس إذا لم تحضر إلى اللجنة. فيما رفض عضو آخر فى البرلمان هو السير هال ميللر المثول أمام لجنة التجارة والصناعة أثناء التحقيق الذى أجرته حول مسألة مبيعات أسلحة متقدمة للعراق فى عام ١٩٩١، وقد كان كل من السيدة كورى والسير هال من نواب المقاعد الخلفية فى هذا الوقت، إلا أن قاعدة عدم قدرة اللجان على إجبار أى من المجلسين على تقديم أدلة؛ تعد فى غاية الإشكالية فيما يخص الوزراء. فحيث إن كل الوزراء أعضاء فى أحد مجلسى البرلمان لا يمكن للجان أن تصر على استدعاء وزير بعينه لتقديم دليل إليها. ومن الطبيعى أن تقوم الحكومة بإرسال أحد وزرائها عندما يطلب ذلك إلا أن رئيس الوزراء وحده هو المخول بتحديد أى الوزراء سيمثل أمام اللجنة، وليست اللجنة هى من يحدد ذلك. أما ثانى القيود الواردة على قدرة اللجان فى التعامل مع أعضاء الحكومة فهى أن سلطة اللجان فى طلب الأوراق والسجلات لا تمتد إلى وثائق الإدارات الحكومية. ورغم أن صلاحيات اللجان من الناحية النظرية لا تمتد إلى الحكومة فقد تم التوصل إلى تعهدين: أولهما، فى عام ١٩٧٩ ويقضى بأن يلتزم كل وزير بفعل كل ما فى استطاعته للتعاون مع اللجنة الوزارية المختارة، والثانى فى عام ١٩٨١ وفحواه أن تعقد المناقشة فى وقت الحكومة المخصص على جدول أعمال المجلس عندما يكون هناك دليل على اتساع نطاق اهتمام النواب بالمجلس بالمعلومات التى ترفض

الحكومة الإفصاح عنها أمام اللجنة المختارة . ورغم أن هذه التعهدات قدمت من قبل حكومة محافظة فقد أعلنت الحكومة العمالية تمسكها بها .

و غالباً ما تميل اللجان المختارة إلى ممارسة ضغوط تدريبية فى أى خلاف لها مع الحكومة ، وفى تحقيقها فى مسألة ويستلاند (وهى كارثة سياسية كبيرة أسفرت عن استقالة اثنين من أعضاء مجلس الوزراء) كان من المقرر أن تعقد لجنة الدفاع جلسات استماع لأدلة مقدمة من موظفين مدنيين مرموقين بعينهم ، إلا أن هؤلاء الموظفين لم يحضروا إلى الجلسة ، الأمر الذى أثار مجموعة من الأسئلة حول ما إذا كان من حق اللجان إلزام موظفين مدنيين معينين بتقديم أدلة بالنيابة عن الوزراء أم لا . إلا أن اللجنة تمكنت من ضمان حضور أهم هؤلاء الموظفين ، وهو السير روبرت أرمسترونج ، سكرتير مجلس الوزراء ، ومن ثم تمكنت اللجنة / رغم عدم تمتعها بالسلطة الرسمية / من إجبار الحكومة على تسليمها اثنين من الوثائق الرسمية المهمة . وقد تم حل الخلاف بين اللجنة والحكومة دون طرحه للمناقشة فى المجلس رغم أن التقرير المهم الذى قدمته اللجنة لم يكن كلاماً صريحاً ، كما أن رد الحكومة على التقرير ألح إلى نيتها فى تقديم مشروعات قوانين ، صدرت فيما بعد ، تهدف إلى الحد من قدرة اللجان على استجواب الموظفين المدنيين فى المستقبل .

وإذا توافر الوقت ، تطلب اللجنة من الشهود تقديم مذكرة مكتوبة قبل شهادتهم الشفوية . وبناءً على تلك المذكرة وعلى غيرها من المعلومات يقوم موظفو اللجنة بإعداد تقرير يقدم لأعضاء اللجنة وبه اقتراحات حول ما يمكن أن تستخدم فيه الأدلة الشفوية المقدمة فى الجلسة . ويمكن أن تستمر الجلسة الشفوية لمدة ساعتين أو أكثر حيث يقوم الشهود بالتعبير عن آرائهم ، ثم تقوم اللجنة باستجوابهم .

ويمكن أن تكون تلك الجلسة تجربة مروعة ؛ إذ يجرى استجواب الشهود بواسطة أحد عشر رجل سياسة تحت مراقبة لصيقة من قبل الصحافة والتلفزيون والرأى العام ، ولا يمكن للشهود أن يرفضوا الإجابة أو حتى النهوض ومغادرة القاعة . وفى أغلب الحالات يكون الشهود إما سياسيين أو موظفين مدنيين مرموقين ، أو رجال أعمال متخصصين ، أو غيرهم من الخبراء . ومن ثم فهم غالباً ما يستطيعون

الاحتفاظ بتماسكهم، وتجاوز الموقف من خلال الإفصاح عن قدر ضئيل جداً من المعلومات أو الهروب من الأسئلة حول الآراء التي يبدونها. ولكل لجنة شكوكها التي تثور من وقت لآخر حول مدى التزام الشهود بالحقيقة.

ويمكن أن يقوم الشاهد بتقديم الدليل وهو تحت القسم، إلا أن ذلك نادراً ما يحدث، ويعتبر تقديم دليل خاطئ سواء كان الشاهد تحت القسم أم لا احتقاراً للمجلس، كما أن الكذب تحت القسم يعد ارتكاباً لجريمة جنائية هي تضليل العدالة. وبمفهوم المخالفة تتمتع الأدلة بالحماية البرلمانية، حيث لا يمكن مقاضاة الشاهد على ما قاله أمام اللجنة أو اعتباره نوعاً من التجريح أو التشويه لسمعة شخص ما، كما أن هناك العديد من وسائل الحماية القانونية لاسيما للأشخاص الذين قد يتعرضون للفصل التعسفي من عملهم نتيجة للأدلة التي قاموا بتقديمها. هذا وتقوم اللجنة بنشر معظم الأدلة الشفوية والمكتوبة التي تقدم إليها، حيث يكون هناك كم هائل من الأدلة المنشورة في كل جلسة، وهي تضم قدراً كبيراً من المعلومات خاصة بالنسبة للقارئ المتخصص في تلك المجالات.

ويعتقد العديدون أن جلسات تقديم الأدلة ليست مفيدة، خاصة إذا ما كانت اللجنة تنظر في قضايا حساسة. عندما تبحث اللجنة قضايا أمنية أو قضايا سرية، حيث يتم تقديم الأدلة سرّاً، الأمر الذي يسمح للشاهد بأن يكون أكثر حرية وتعاوناً، كما يحق للجنة أن تلتقى بشكل غير رسمي مع أشخاص على علم بالموضوع الذي تبحثه؛ لتكون مناقشتها للموضوع خارج السجلات. ويمكن للجنة أن تبحث موضوعاتها من خلال طرق أخرى منها الابتعاد عن جو غرفة اللجان المعتاد في وستمنستر. وغالباً ما تنتقد الصحافة سفر اللجان، إلا أن كل زيارة للخارج تجرى متابعتها بدورها بواسطة لجنة تتكون من رؤساء كل اللجان المختارة (وهي لجنة الاتصال) والتي يجب أن تقتنع بأن السفر سيضيف المزيد إلى قيمة التحقيق.

وتتمتع اللجان بقدر أكبر من القدرة على السفر داخل المملكة المتحدة، فعلى سبيل المثال قامت لجنة الزراعة بزيارة كل من لويتوف وبريكسام ولبيموث وأبدرين

كجزء من التحقيق الذى أجرته بشأن تأثير إجراءات ونظام المحميات الطبيعية على الصناعات البحرية فى بريطانيا، وقامت لجنة البيئة بزيارة نيوكاسل وجلاسو وأيرلندا الشمالية كجزء من تحقيقها حول الكفاءة فى استخدام الطاقة فى البناء . وتلعب هذه الزيارات المحلية دوراً مهماً فى توفير الفرص اللازمة لمقابلة الأشخاص ذوى الخبرة فى المشكلات التى تتناولها اللجان ، ومن ثم الحصول على فوائد جمة .

وبعد الحصول على الدليل ، يتم تقديم تقرير عن الزيارات ، وتلتقى اللجنة فى اجتماع خاص لمناقشة الأمور التى ترغب فى أن يتضمنها التقرير . وفى أغلب الأحيان يقوم موظفو اللجان بإعداد ملخص هيكلى يكون أساساً للمناقشة . وعندما يتم الاتفاق على الآراء التى سيتم التعبير عنها يسأل رئيس اللجنة موظفيها بإعداد تقرير يجسد رأيها واتجاه تفكيرها ، وهو ما يقوم الموظفون بإعداده بمساعدة عدد من الخبراء المتخصصين .

هذا ويختلف طول التقرير على نحو واضح من لجنة لأخرى ، الأمر الذى يعكس الوقت الذى استغرقه التحقيق الذى تم قبل إعداد التقرير . وفى العادة يقوم رئيس اللجنة بدراسة مسودة التقرير ويقوم بتعديلها لتعكس رأيه ورأى اللجنة بدقة ويتم تقديمه إلى اجتماع خاص للجنة . ويتم مناقشة التقرير فقرة فقرة ، ويمكن لأى عضو من أعضاء اللجنة اقتراح إدخال تعديلات على المسودة التى يعرضها رئيس اللجنة ، ويمكنهم أن يعرضوا مقترحاتهم للتصويت متى كان ذلك ضرورياً ، وحينئذ يكفى الحصول على أغلبية بسيطة لإجراء أى تغيير (ولا يمكن لرئيس اللجنة أن يشارك فى التصويت إلا على سبيل الترجيح) وعندما يمر التقرير بهذا المراحل تزيد فرص تنقيح التقرير قبل تقديمه بشكل رسمى للمجلس .

ومن الناحية الرسمية ليس هناك ما يسمى بتقرير أقلية ، إلا أنه يمكن لأى عضو أن يقدم مسودة تقرير إلى اللجنة كبديل لتقرير الرئيس . ويتم التصويت على ذلك وإدراجه فى المضابط . ولا يحظر على أعضاء اللجنة مناقشة تقرير الرئيس . وبعد ذلك يتم الاتفاق على أن تتخذ الإجراءات اللازمة لطبعه ونشره . وقد أصبحت جميع التقارير حالياً متاحة على الإنترنت . كما تطرح التقارير للبيع وفقاً للطريقة

المتعادة، فيما تصبح متاحة لأعضاء البرلمان دون مقابل . وفى أغلب الأحيان تطرح على العامة من خلال مؤتمر صحفى يعقده الرئيس . ومن المتوقع أن تقوم الحكومة بالرد على النقاط الواردة فى تقرير اللجنة خلال مدة محددة / شهرين أو أكثر/ وتكون إجابتها فى أغلب الأحيان فى صورة بيان ملكى ، أو مذكرة تفسيرية .

ولا تنتهى جميع التحقيقات التى تجريها اللجان بإعداد تقرير عنها، ففى بعض الأحيان تعتبر اللجنة أن تقديم هذه الأدلة يكون كافياً فى حد ذاته، ثم تقوم ببساطة بنشر الأدلة المكتوبة والشفوية التى تلقتها دون تعليق من جانبها . وفى حالات أخرى تختار اللجان ألا تقدم تقريراً؛ لأن أعضاء البرلمان يدركون أن التقرير لن يمكن طرحه فى المجلس لظروف الملاءمة .

ما الهدف الذى تخدمه اللجان المختارة؟

بعد أن تعرفنا على كيفية أدائها لعملها يصبح من الجدير طرح سؤال أكثر أهمية بخصوص هذه اللجان المختارة، وهو: ما هو الهدف من ذلك العمل؟ يقول البعض كنوع من السخرية أن على أعضاء البرلمان أن يقوموا بعمل ما، لاسيما وأن هناك حوالى ٦٥٩ عضو فى مجلس العموم لا يمكنهم جميعاً أن يصبحوا وزراء أو وزراء ظل .

وتتجه اللجان المختارة إلى لعب دور علاجى فى إبقاء الأعضاء بعيداً عن المشاكل . ومن ملاحظة عملها خلال أول عقدين من ظهورها؛ فإن اللجان المختارة تسببت فى الكثير من النقاش الحيوى فى الحياة العامة . إلا أن عمل تلك اللجان خلق مشاكل للحكومة بدلاً من أن يشغل وقت الأعضاء الذين يمكن أن يسببوا مشاكل ! وعلى الجانب الآخر لم تتمكن اللجان من تحقيق حلم أكثر مؤيديها حماساً فى إعادة القوة الحقيقية فى يد البرلمان، لمواجهة نفوذ السلطة التنفيذية .

وفى ضوء مواردها المحدودة لا يمكن للجان أن تقوم برقابة شاملة على عمل الحكومة، وإن كان بمقدور أى لجنة نشيطة أن تقوى رقابتها على عمل الحكومة فى موضوع بعينه . ويمكن للجان أن تثير قضايا معينة من خلال معالجة موضوعات تقلق الحكومة حتى تتم معالجتها، إلى جانب استجواب الوزراء وكبار الموظفين المدنيين

بطريقة لا تسمح بها الأسئلة البرلمانية . وبالطبع فقد أدى نظام اللجان المختارة إلى زيادة تعرض الموظفين المدنيين ومسئولى الهيئات العامة للمساءلة الجماهيرية على نحو لم تعرفه البلاد من قبل . لهذا السبب يتجه مؤيدو الانفتاح الحكومى إلى دعم عمل هذه اللجان .

إلا أن هذه الرقابة لا تؤدي إلى تغييرات مباشرة فى سياسة الحكومة ، ومن ثمّ تقيم اللجان عملها بناء على مجموعة من المعايير منها عدد توصياتها التى تقبلها الحكومة أو التى يمكن أن تؤدي إلى مثل هذا التغيير . وبدون شك ، فهذه معايير خاطئة . فمن ناحية أولى ، قد تكون بعض التوصيات مقبولة على نحو واسع لا تقابل معه أى حكومة صعبة فى تنفيذها . ثانيًا ، تختلف التوصيات على نحو كبير من حيث أهميتها ، وعدد التوصيات التى يتضمنها التقرير ، فبلا شك فإن التقرير الذى يتضمن حوالى ٤٠ توصية أقل قبولاً من تقرير يحتوى على أربع توصيات . ثالثًا ، قد تثير اللجان اهتمام وسائل الإعلام على نحو كبير عندما تعارض سياسة الحكومة ، إلا أن ذلك لا يعنى أن التوصيات التى قدمتها اللجان فى إطار معارضتها للحكومة هى الأفضل ، ولكن يعنى أنه حتى إذا لم تغير الحكومات سياستها مباشرة نتيجة لتقارير اللجان الوزارية المختارة فمن المحتمل أن تؤدي التقارير الجيدة إلى دفع الوزراء خطوة أخرى على طريق التغيير ، ويصبح الوزراء على أقل تقدير يتخذون قراراتهم وهم مدركون بأنهم قد يتعرضون للاستجواب أمام اللجان المختارة . وقد يغير الوزراء من سياساتهم من خلال التصويت فى المجلس فى اليوم الذى تظهر فيه قوة اللجان المختارة وسيطرتها على جدول الأعمال . وإذا كان معظم أعضاء اللجنة ينتمون لحزب الحكومة وفى الوقت ذاته ترغب اللجنة فى التصويت ضد الحكومة فإن هذه اللجنة قد تتجه إلى إقناع لجان مختارة أخرى بالانضمام إليها ، خاصة إذا كان خلافها مع الحكومة مرتبطاً بقضية خاضعة للجنة مختارة مثل عدم جدية الحكومة فى التعامل مع أحد التوصيات التى تقدمها اللجنة . وعلى الرغم من هذا ، هناك دليل على نمو هذا النوع من الوعي لدى اللجان حتى الآن .

ويمكن القول إن أهم دور تقوم به اللجان المختارة هو تعزيز قدرة المجلس ونوعية المناقشات السياسية للأعضاء ، حيث يعتبر أعضاء البرلمان الذين يخدمون فى اللجان

أن أهم وظيفة يقومون بها هي إعلام المجلس بالقضايا الجارية فضلاً عن المساهمة في مناقشة القضايا الجوهرية. ويمكن لكل من الساسة والحكومة وجماعات الضغط والرأى العام مخاطبة اللجان مباشرة، كما يمكن للجان الرد على هذه الجماعات، حيث تتم مناقشة الآراء المتعارضة من خلال المناقشة العلنية. وفي النهاية، قد تتغير النتائج التي توصلت إليها اللجان من خلال هذه العملية، حيث يستشعر الأعضاء نبض الرأى العام والحالة السياسية في نهاية التحقيق، ومن ثم يصبح أعضاء اللجنة أكثر دراية بهذه الموضوعات.

ومؤخراً، أصبحت اللجان أكثر قدرة على استخدام الإنترنت كوسيلة سريعة في نشر المعلومات عن عملها. وتعد العلاقة بين وسائل الإعلام واللجان المختارة ذات أهمية خاصة، فقد أصبح الصحفيون أكثر إدراكاً لحقيقة أن اللجان المختارة يمكن أن تصبح مصدراً أصيلاً للأخبار حول القضايا السياسية، كما يمكنها أن تكون وسيلة للكشف عن أمور من الممكن أن تخضع للحظر لدى جهات أخرى. وعلى الجانب الآخر تدرك اللجان أن الاهتمام والدعم الإعلامى بتحقيقاتها يجعل من الصعب عليها أن تتجاهله في مسألة انفتاح جلسات تقديم الأدلة، وكذلك بالنسبة للتقارير التي تعدها. ومن ثم، أصبحت عضوية اللجان المختارة وسيلة للظهور الإعلامى لعضو البرلمان، حيث يزداد لجوء الإعلام إلى أعضاء اللجان لاسيما رئيس اللجنة للمشاركة في مقابلات وأحاديث للتلفزيون والإذاعة حول الموضوعات التي تدخل في اهتمام اللجنة، بغض النظر عن قيامها بإجراء تحقيق رسمى فى الموضوع أم لا.

وتعد هذه العلاقة الخاصة مع الإعلام من العوامل التي تجعل أعضاء البرلمان يعتبرون أن عضوية اللجان من أهم جوانب عملهم، فمع تطور خبرات اللجان تتحسن جودة عملهم، كما تصبح اللجان أكثر احتراماً وتأثيراً. ولاشك أن كل هذا يعتمد على نوعية الأعضاء بهذه اللجان، والجهد الذى يبذله أعضاء اللجنة في عملها.

ويتم تعيين أعضاء اللجان من قبل المجلس وبناء على توصيات من قيادات البرلمان فيما يعرف بلجنة الاختيار. وتعكس تعيينات اللجان قوة الأحزاب في

المجلس . هذا ويشترك رؤساء الأحزاب الرئيسية فى لجنة الاختيار التى تهتم اهتماماً خاصاً بتوصياتهم . وفى بعض الأحيان لا يستطيع بعض أعضاء البرلمان الاشتراك فى لجنة مختارة معينة إذا ما شغرت بعض أماكنها .

وفى بعض الأحيان يكون معدل التغيير فى عضوية اللجان كبيراً ، فعلى سبيل المثال بلغت نسبة التغيير فى عضوية لجنة الزراعة ٣٦٪ فى دور انعقاد عام ١٩٩٥/١٩٩٦ ، فيما بلغت نسبة التغيير فى عضوية لجنة النقل ٤٥٪ وذلك فى عام ١٩٩٢/١٩٩٣ كما يختلف حضور الأعضاء الذين يتم تعيينهم من لجنة لأخرى ، ففى دور انعقاد عام ١٩٩٥/١٩٩٦ تراوحت نسبة الحضور فى معظم اللجان بين ٧٠/٨٠٪ ، فيما بلغ معدل الحضور فى أحد اللجان ٨٨٪ وانخفض فى لجنة أخرى إلى ٦٢٪ .

ومن العوامل التى تؤثر على عمل اللجان المختارة عدد موظفيها ، حيث يصل عدد الموظفين الذين من المفترض أن تضمهم كل لجنة أو لجنة فرعية إلى أقل من أربعة موظفين بما فى ذلك السكرتارية والموظفون الإداريون . ورغم تمتع اللجان بصلاحيات تعيين مستشارين متخصصين إضافيين (فى الغالب من الأكاديميين) فإن هذه الصلاحية تستخدم باقتصاد شديد ، حيث بلغ متوسط التكلفة المالية لاستخدام المستشارين المتخصصين والمفاوضين الذين عينتهم اللجان فى السنة المالية ١٩٩٥/١٩٩٦ حوالى ١٠٠٠٠ إسترليني لكل لجنة ولم تنفق لجنة الشؤون المحلية أو لجنة الميراث التاريخي أى مبالغ على المتخصصين فى دور الانعقاد المذكور . وهناك حالة خاصة مثيرة للاهتمام فى هذا الإطار هى لجنة تنظيم صناعة الاتصالات ، التى بلغ عدد موظفيها فى عام ١٩٩٧ نحو ١٦٠ شخص . وعموماً ، تجدر الإشارة إلى أن معظم الدول الأوروبية تتمتع بعدد من موظفى اللجان يفوق ذلك الموجود فى المملكة المتحدة . أما فى الولايات المتحدة فمن الممكن أن يصل عدد أعضاء اللجان ذات الأعباء الثقيلة إلى ما يزيد على ١٠٠ موظف ، مع مراعاة أن العمل فى لجان الكونجرس أكثر كثافة من نظيره فى لجان البرلمان البريطانى بما فى ذلك العمل التشريعى والمالى .

وفى ضوء هذه القيود على عمل اللجان وغيرها من الأمور التنظيمية، والقواعد البرلمانية التى يعمل أعضاء البرلمان فى ظلها، تصبح الإنجازات التى تحقّقها اللجان أمراً مشيراً للدهشة. ففي دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦ تم استجواب ما يزيد على ١٨٠٠ شاهد بواسطة اللجان الوزارية المختارة، كما تلقت هذه اللجان ما يزيد على ٤٢٠٠ مذكرة (نسبة كبيرة منها من الحكومة ومن هيئات عامة مرتبطة بها)، وأصدرت اللجان ذاتها ٧٧ تقريراً هاماً. والجدول التالى يوضح موضوعات التقارير التى قدمت خلال دور انعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦، وهو يوضح اتساع الموضوعات المبحوثة. (ملاحظة: يعكس تركيب اللجان تركيب الحكومة/ الائتلاف الحكومى السائد. كذلك، فإن لجنة التعليم والتوظيف الحالية تضم كلاً من لجنة التعليم ولجنة التوظيف اللتين كانتا مستقلتين فى الماضى).

اسم اللجنة	موضوعات التقارير
الزراعة	صناعة الألبان فى المملكة المتحدة، ونظام تصنيع الألبان.
الدفاع	المشتروات الدفاعية، والسياسة الصناعية. التجنيد. الجناح الجنوبى للناثو. اتحاد أوروبا الغربية. القوات البريطانية فى البوسنة. مستقبل مساكن المتزوجين. بيان حول تقديرات الدفاع لعام ١٩٩٦. الشرطة والحراسة.
التعليم والتوظيف	تعليم وتدريب الفئة العمرية بين ١٥/١٩ سنة. الاحتياجات التعليمية الخاصة. العمل التكنولوجى. حقوق العمل. إحصائيات العمالة والبطالة.

أثر النزاعات الصناعية على التوظيف فى ميناء ليفربول .	
البيئة والسياحة والشئون الإقليمية ميزانية التجديد الفردى . الاحتياجات الاسكانية . إنجلترا الريفية : الورقة البيضاء حول الريف . التجارة العالمية والبيئة . تقديرات الإدارة لعام ١٩٩٦ / ١٩٩٧ والتقرير السنوى لعام ١٩٩٦ . مخزون وإمدادات المياه .	
الشئون الخارجية مستقبل دور الكومنولث . نفقات الوزارة فى الفترة بين ١٩٩٦ / ١٩٩٧ إلى ١٩٩٨ / ١٩٩٩ . المؤتمر الحكومى البيئى .	
الصحة الرعاية طويلة المدى (تقريران) . تخصيص الموارد للسلطات الصحية . القتل : الحكم الإلزامى بالإعدام (تقريران) . تعين القضاة . بطاقات الهوية . حيازة الأسلحة .	
الميراث التاريخى تمويل أداء الفنون المرئية . مسابقات اليانصيب العامة . هيكل وموارد الإدارات . التغطية الصحفية لأحداث منافسات بطولة أوروبا لكرة القدم لعام ١٩٩٦ .	
شئون أيرلندا الشمالية نظام التخطيط فى أيرلندا الشمالية .	

الخدمة العامة	ممارسات نظام التعيين . المسؤولية والمحاسبة الوزارية .
العلم والتكنولوجيا	حكمة التكنولوجيا . الخطة الحكومية للرؤية المستقبلية . الجينات البشرية . مركز أبحاث فيزياء الجسيمات والفلك . المراجعة القبلية لبحث إنشاءات القطاع العام .
الشئون الإسكتلندية	إلغاء الدعم للشحن إلى الجزر الشمالية . خدمة الإنقاذ في الجبال . مستقبل الزراعة الإسكتلندية .
الضمان الاجتماعي	أرباح طالبي اللجوء . أداء وعمل وكالة رعاية الأطفال . الغش في أرباح الإسكان . رعاية الأطفال : هدف التريح من وراء الأطفال . معاشات كنيسة إنجلترا .
التجارة والصناعة	مشتروات الدفاع ، والسياسة الصناعية . تخصيص الصناعات النووية . تصريحات التصدير . التجارة مع الهند . العلاقات التجارية . بيع البنزين بالتجزئة . المناجم .
النقل	نتائج خصخصة الأوتوبيسات . الطاقة الاستيعابية لمطارات المملكة المتحدة . تقليل المخاطرة بالنسبة لمستخدمي الطرق غير المؤمنة .

	أمان الطرق السريعة . قوانين العربات والأوتوبيسات والنقل العام . التحالف المقترح بين الخطوط الجوية البريطانية والخطوط الجوية الأمريكية .
الخزانة	السوق العابرة للحدود فى المنتجات المعفاة من الضرائب . المؤتمر الحكومى البينى لعام ١٩٩٦ . ميزانية عام ١٩٥٥ . التنظيم الذاتى لـ «لويدي» فى لندن . حسابات المصادر والميزانية فى الحكومة . مبادرة التمويل الخاص . مستقبل بورصة لندن .
شئون ويلز	خطة قسائم الحضانات فى ويلز . صناعة الأسماك فى ويلز . تدريب ممرضى عربات الإسعاف .

وقد كان اختيار اللجان لهذه الموضوعات بالطبع متأثراً بالموضوعات ذات المردود الإيجابى على الصعيدين العملى والسياسى / الحزبى ، وهذه طبيعة اللجان السياسية عموماً ، حتى لو كانت لجاناً برلمانية . وبالطبع من المتوقع ألا يرضى الجميع عن عملها ، بل إن أسلوب عملها هذا لن يتغير بدون تغير هيكلها الحزبى أولاً .

ومنذ عام ١٩٨٠ يتزايد عدد التقارير المقدمة من اللجان من دور تشريعى إلى آخر ، ويبدو أنه من المحتمل أن يستمر ذلك التوجه ، إذ أن اللجان المعنية الجديدة قامت قبل نهاية عام ١٩٩٧ بإجراء تحقيقات حول موضوعات مثل : سلامة الغذاء ، مشكلة الكمبيوتر مع بداية الألفية ، مرض حرب الخليج ، معالجة مياه الصرف الصحى ، الغش الإلكتروني فى أيرلندا الشمالية ، التزام أجهزة الشرطة وإجراءات الشكوى ، هونج كونج ، المعاشات والطلاق ، الأبناء الجانحون ، محاسبة بنك إنجلترا .

ويعتقد بعض المراقبين أن اللجان المختارة، سواء قامت بعمل جيد أم لا، تقلل من أهمية الهدف الأساسي لعمل مجلس العموم، لاسيما بسبب المعركة السياسية داخل المجلس بين الأيديولوجيات المتصارعة. فاللجان في المقام الأول تلهي أعضاء البرلمان بعيداً عن المجلس، من خلال شغلهم في أعمال اللجان. وقد انخفض معدل حضور الأعضاء في المجلس خلال الخمسين سنة المنصرمة، ولكن لا يوجد دليل على ارتباط بين ذلك وبين الزيادة في عمل اللجان المختارة.

وفي الواقع فإن بعض اللجان المختارة تحاول أن توجه عملها إلى الموضوعات والأحداث التي تشغل المجلس، الأمر الذي يكون له مردود مرتفع جداً في بعض الأحيان. ففي عام ١٩٩٣ كان التحقيق الذي أجرته لجنة التجارة والصناعة حول صناعة الفحم مثاراً لجدل واسع في المجلس. وقد تبع ذلك قرار الشركة البريطانية للفحم المثير للجدل بشأن إغلاق ٣١ موقعاً/ منجماً. وقد رفض المجلس مشروع قرار من المعارضة يطالب بإيقاف تلك الإغلاقات إلى أن تقدم اللجنة تقريرها، كما أن التعديل الذي أجرته الحكومة على مشروع قرار تمت إحالته إلى تحقيق اللجنة. وفي هذه الأحداث اعتبر بعض أعضاء اللجنة أن تقريرها الذي نشر في يناير عام ١٩٩٣ لم ينل الاهتمام الكافي، وذلك عندما قدمت الحكومة ورقتها البيضاء في شهر مارس من العام ذاته. وقد انعكس ذلك خلال مناقشة الورقة البيضاء للحكومة في ذلك الشهر. وقد كانت مراجعة الفحم من القضايا المثيرة لخلافات سياسية كبيرة في هذه اللحظة السياسية. إلا أنه في أغلب الأحيان تكون علاقة اللجان المختارة بالمجلس أقل درامية من هذا.

وقد اتجه عدد كبير من اللجان نحو التعاطي مع أمور ذات علاقة بالتشريع تكون معروضة على المجلس، وفي بعض الأحيان ذهبت اللجان إلى حد اقتراح تعديلات على مشروعات القوانين، مثلما فعلت لجنة الطاقة خلال مناقشة خصخصة صناعة الغاز، أو كما فعلت لجنة الشؤون المحلية في عام ١٩٩٤ عند مناقشة مشروع قانون العدالة الجنائية والنظام العام. وكانت اللجنة ذاتها قد حققت نجاحاً سابقاً في عام ١٩٩١ عندما تم سن قانون مشاغبي كرة القدم، فقد قدم القانون كاقترح بمشروع قانون بواسطة أعضاء اللجنة في أعقاب تحقيق تم إجراؤه حول هذا الموضوع.

وقد شجع تقرير لجنة التحديث حول الإجراءات التشريعية على انخراط اللجان المختارة فى عملية التشريع ، وتجاوب عدد من اللجان مع ذلك . فعلى سبيل المثال قامت لجنة الخزانة بعقد جلسات استماع حول مشروع قانون بنك إنجلترا فى نوفمبر ١٩٩٧ وبعيداً عن التشريعات تقدم لجنة الخزانة تقارير مستمرة حول المقترحات المالية للحكومة ، فيما تقدم لجنة الدفاع تقاريرها حول تقديرات الحكومة الدفاعية كل عام . وتجد غالبية اللجان أن تقريراً واحداً على الأقل من تقاريرها فى كل عام يدرج على جدول الأعمال عندما يكون له علاقة بأعمال المجلس فى ذلك اليوم . وبصفة عامة ترحب اللجان بمناقشة تقاريرها فى المجلس ، إلا أن القرارات التى تحدد عدد تلك التقارير تخرج عن نطاق سيطرتها . وعلى الرغم من ذلك فقد كان قرار تخصيص صباح ثلاثة أيام أربعا فى كل دور انعقاد لمناقشة ستة من تقارير اللجان المختارة مفيداً ، كما أن طبيعة المناقشات اليومية أصبحت تتيح فرصاً لمناقشة تقارير اللجان المختارة . ويستند المجلس فى مناقشاته فى ربع أعماله تقريباً على تقارير اللجان لاسيما فى مشروعات القوانين . وبغض النظر عن إدراج تقرير اللجنة فى جدول الأعمال أم لا ، فمن المحتمل جداً أن يشكل جزءاً مهماً من الخلفية السياسية للموضوع الذى تجرى تغطيته ، ومن ثم تتم الإشارة إليه فى معرض الأسئلة والمناقشات التى تجرى فى المجلس .

وهناك انتقاد آخر موجه للجان المختارة بأنها أقل تعرضاً لسلطة رؤساء الأحزاب من اللجان الدائمة ، وأنها تتجه نحو تكوين رأيها بتوافق الآراء ، وغالباً ما يتجه الأعضاء المحافظون والليبراليون المنتمون للجنة واحدة والذين يحتاجون للعمل المتجانس إلى الاتفاق على رؤية أو مدخل واحد للقضية التى تجرى مناقشتها ، ومن ثمّ يمكن للجان أن تنتج تقارير تحظى بالإجماع داخل اللجنة دون إجراء تصويت عليها داخل اللجنة ذاتها ، أو قد يضطر كلا الطرفين إلى المساومة على الآراء السياسية لحزبه لتحقيق ذلك . لهذا ، يعتقد الكثيرون أن اللجان تعمل بشكل أفضل عندما لا تعمل مستندة على منطلقات حزبية .

ومع ذلك ، فإن للقارئ حكمه الخاص على ذلك : فهل من المرغوب أن يحدث تعاون بين الفرقاء السياسيين ، أم من الأفضل أن نقوم دائماً بمحاربة الفلسفة

السياسية التي نعارضها؟ فخلال عملية إجراء التحقيقات يتم الحصول على أفضل النتائج عندما تكون اللجنة متمتعة بالاتفاق الداخلى . وسيتم توجيه قوتها نيابة عن المجلس إلى الوزارات الحكومية القوية والهيئات العامة التي من المفترض أن تقوم اللجان بمراقبتها .

اللجان المختارة فى مجلس اللوردات

على غرار مجلس العموم ، يعرف مجلس اللوردات نظام اللجان المتخصصة (مثل لجنة الحصانة البرلمانية ، التى تضم عدداً من اللجان الفرعية المتخصصة فى موضوعات المكافآت والمعاشات ، وغيرها) . إلا أن مجلس اللوردات تمكن من الاستفادة من اللجان المختارة فيما يتعلق بالشئون العامة خلال العشرين عاماً المنصرمة رغم أنه لا يعرف نظام اللجان الوزارية المختارة الموجود فى مجلس العموم .

ويمكن القول بأن أقرب الأمثلة لذلك هو نظام اللجان الفرعية المتعددة ، الموجودة فى لجنة المجتمعات الأوروبية ، التى سيجرى تناولها فى الفصل القادم . فليجئة العلم والتكنولوجيا بلجانها الفرعية تعد من اللجان النشطة كما أنها تضم فى عضويتها عدداً من العلماء المعروفين . وتستمر كلتا اللجنتين من دور انعقاد لآخر . ومن وقت لآخر يقوم المجلس بإنشاء لجان متخصصة إما لاختبار مزايا مشروع قانون (مثل مشروعى القانون حول الأعمال الخيرية فى عام ١٩٨٥ ، وقانون الحفاظ على حياة الأطفال فى عام ١٩٨٧/١٩٨٨ ، مشروع قانون الكلاب الخطيرة فى عام ١٩٩٥/١٩٩٦) أو للنظر فى قضايا خاصة . وفى عام ١٩٨٥ تم إنشاء لجنة خاصة للنظر فى التجارة الدولية ، وبالأخص العجز فى الميزان التجارى للسلع المصنعة . وفى عام ١٩٩٣/١٩٩٤ أنشئت لجنة أخرى للنظر فى الأخلاقيات الطبية لاسيما "القتل الرحيم" . ومن غير المتوقع أن تستمر هذه اللجان فى عملها لمدة تزيد على دور انعقاد واحد ، وهى فى الغالب تسعى إلى إنجاز عملها بحسب الأفضلية خلال ذلك الوقت .

أما الآن يتم اختيار اللجان الوزارية المختارة المتخصصة فى المسائل العامة على

أساس سنوى . وعلى أعقاب دراسة أجريت حول عمل لجان المجلس تم فى عام ١٩٩١/١٩٩٢ إنشاء لجنة اتصال برئاسة رئيس المجلس ، وهى تجتمع من وقت لآخر بهدف توزيع الموارد على اللجان المختارة المختلفة ولتقديم توصيات للمجلس بشأن تعيين لجان خاصة .

وتعمل اللجان المختارة فى مجلس اللوردات بطريقة مطابقة لتلك التى تعمل بها اللجان المختارة فى مجلس العموم ، كما أنها تواجه العديد من الصعوبات اللوجيستية التى تواجهها . كما أنها تتمتع أيضاً بصلاحيه أصيلة تتيح لها الحق فى استدعاء الشهود والوثائق بشكل طوعى . وهى تحتاج أمراً من المجلس لإجبار الشهود على الحضور وتقديم الوثائق ، إلا أنه لم تكن هناك حاجة فعلية لأى من هذه الأوامر خلال السنوات الماضية .

وتتمتع هذه اللجان كذلك بالحق فى الاجتماع باللجان الوزارية فى مجلس العموم بالاتفاق فيما بينهما . وبعد النظر فى الأدلة تقوم لجان مجلس اللوردات برفع تقريرها إلى المجلس .

ولا توجد تقارير أقلية فى مجلس اللوردات . أما المنشقون (إذا ما كان هناك أى منهم) فيمكنهم المشاركة عن طريق اقتراح تعديلات ، وإدراجها فى مضابط الجلسات . وغالباً ما تنجح لجان مجلس اللوردات فى التوصل إلى الإجماع ، وذلك لأن أعضاءها يدركون أن هذا هو المدخل الممكن للتأثير فى السياسة . ولا يتمتع رئيس اللجنة فى مجلس اللوردات بحق التصويت فيها .

وغالباً ما يجد المجلس الوقت الكافى لمناقشة تقارير لجانه ، وخلال هذه المناقشات تسعى اللجان إلى الحصول على إجابة من قبل الحكومة . وفى عام ١٩٩٥/١٩٩٦ قضى المجلس ما يزيد على ٣٪ من وقته فى مناقشة تقارير اللجان المختارة .

ووفقاً للتقاليد البرلمانية ، يجب تقديم رد مكتوب على بعض التقارير (خلال شهرين بالنسبة لتقارير لجنة المجتمعات الأوربية ، وستة أشهر بالنسبة لغيرها من اللجان) . وبالطبع من الصعب تحديد لأى مدى تقوم الحكومة بتعديل سياساتها

لتتوافق مع نتائج التحقيقات إلى تجريها اللجان المختارة في مجلس اللوردات، إلا أن هذه اللجان عندما تقدم تقارير تتوافق مع توجهات الحكومة فإنها تكون ذات تأثير كبير بدلاً من أن تكون محلاً لانتقادات عنيفة. وهناك العديد من الأمثلة على حدوث ذلك خاصة في لجنة العلم والتكنولوجيا، على سبيل المثال في المجالات المرتبطة بالتخلص من النفايات الخطيرة، تقنين التكنولوجيا الحيوية، والبحث العلمي، وتنمية الخدمات الصحية على المستوى القومي. فقد كانت لجنة العلم والتكنولوجيا اللجنة الأولى في كلا المجلسين التي تقوم عبر أحد أعضائها باقتراح تعديل على مشروع قانون عام هو مشروع قانون حول علم الجراحة في عام ١٩٨١ وفي عام ١٩٨٥ كذلك أدى الدعم الحكومي (وبدون استخدام الحكومة للوقت المخصص لها في العملية التشريعية) إلى تسهيل تمرير مشروع قانون الجمعيات الخيرية، وهو الاقتراح الذي تمت صياغته في اللجنة المختارة حول الجمعيات الخيرية في عام ١٩٨٤.

وبغض النظر عن كيفية استجابة الحكومة لها، تصل تقارير اللجان المختارة في مجلس اللوردات إلى قطاع أعرض من الجمهور. فكثيراً ما يتم استخدام تقارير لجنة المجتمعات الأوربية من قبل أعضاء البرلمان الأوربي من مختلف الدول والأحزاب السياسية. أما تقرير لجنة التجارة الخارجية، وبرغم أن الحكومة قد رفضته إجمالاً فقد تمت الإحالة إليه في خطاب المستشار المالي حول ميزانية عام ١٩٨٦، وقد قوبل هذا التقرير بالكثير من الاهتمام الإعلامي بعد نشره في أكتوبر من عام ١٩٨٥ وتم إصدار خمس طبعات منه. كما حظى تقرير لجنة الأخلاقيات الطبية مؤخراً بتغطية إعلامية واسعة وخصوصاً بالنسبة لموقفها من مسألة "القتل الرحيم". وقد أثارت هذه التقارير الكثير الجدل السياسي.

ولاشك أن عمل اللجان قد أسهم بشكل واضح في إعادة إحياء مجلس اللوردات خلال السنوات الأخيرة، لاسيما وأنها تتوافق مع الروح غير الحزبية والطبيعية التي يتسم بها مجلس اللوردات، ومن المؤكد أن عمل هذه اللجان سيظل ملمحاً هاماً لنشاط مجلس اللوردات.

اللجان المختارة المشتركة

كما رأينا سالفاً يمكن لمجلسي البرلمان أن يقوموا بتعيين لجان مختارة مشتركة . ومن أبرز اللجان فى هذا الإطار اللجنة المشتركة حول الأدوات اللائحية ، كما يمكن فى بعض الأحيان كذلك إنشاء اللجان المشتركة للتعامل مع موضوعات معينة مما تجرى مناقشته فى البرلمان مثل مشروع القانون حول نظام الاحتياط الإسكتلندى . إلا أن اللجان المشتركة المنشأة للتعامل مع القضايا العادية والعريضة ليست كثيرة .

وعلى سبيل المثال ، فقد تم إنشاء لجنة مختارة متخصصة فى الامتيازات البرلمانية مع انتخاب الحكومة العمالية الجديدة فى عام ١٩٩٧ وتتمتع هذه اللجنة بصلاحيات واسعة لمراجعة الامتيازات وتقديم التوصيات . وقد بدأت تلك اللجنة عملها فى نوفمبر من عام ١٩٩٧ ومن مهامها متابعة تأثير الجزء رقم ١٣ من قانون السب والقذف الصادر فى عام ١٩٩٦ ، والمادة ٩ من قانون الحريات الصادر فى ١٦٨٩ الذى ينص على أنه لا يجب انتهاك أو السؤال عن حرية الكلام والمناقشة فى أى محكمة أو أى مكان خارج البرلمان ، وقد مكن هذا القانون عضو البرلمان نيل هاميلتون من الاستمرار فى تشهيره بصحيفة الجارديان بما فى ذلك بعض التصريحات له فى مجلس العموم ، اعتبرتها الصحيفة أنها غير صحيحة . وقد تم رفع قضية بهذا الشأن وقضت المحكمة أنه بمقتضى المادة ٩ لن يمكن للمتهمين عرض قضيتهم على نحو عادل ، وفى هذه الأثناء وقبل انتهاء الإجراءات قام السيد هاميلتون بسحب ادعائه .

ومن المقرر إنشاء لجنتين مختارتين مشتركين على درجة بالغة من الأهمية . الأولى هى لجنة مشتركة تكون لها صلاحيات واسعة فى قضايا حقوق الإنسان ، التى تحاول - عندما تكون متوافقة مع توجه الحكومة - إدراج الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فى القانون البريطانى ، وكذلك من أجل تنفيذ القانون الجديد ، فضلاً عن مراقبة الإجراءات التشريعية المعلقة فى ضوء الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وتقديم نصائح للبرلمان حول التوافق مع الالتزامات البريطانية . وفى ظل التوجه نحو تطوير مجلس اللوردات من خلال إلغاء حق الأعضاء بالوراثة فى الحضور والتصويت ، فمن المتصور كذلك أن يتم إنشاء لجنة مشتركة لتقديم مقترحات حول هيكمل ووظيفة مجلس اللوردات خلال المرحلة الثانية من التطوير التى تهدف إلى تحويل المجلس إلى هيئة تمثيلية .

الفصل الحادى عشر

البرلمان والاتحاد الأوروبى

خلفية عامة

تعتبر العلاقة بين بريطانيا وبرلمانها من ناحية والجماعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبى اليوم) موضوعاً مهماً فى السياسة البريطانية منذ عام ١٩٧٣ عندما انضمت بريطانيا للجماعة الاقتصادية الأوروبية، ثم إلى السوق المشتركة، ثم ما تطور وأصبح يسمى اليوم «الاتحاد الأوروبى».

وحسب اتفاقية روما ١٩٥٧، تم إنشاء الجماعة الأوروبية ورفضت بريطانيا الانضمام إليها؛ بسبب رفض البرلمان التصديق على قانون الاتحاد الأوروبى لعام ١٩٧٢، وأصبحت بريطانيا حجرة عثرة أمام اكتمال الاتحاد الأوروبى، والسبب فى تلك الفترة هو دفاع بريطانيا عن مصالحها التجارية والاقتصادية، وخصوصاً فى مجال الزراعة وما يتعلق بسياسات المنافسة وإعادة هيكلة قطاع الفحم والصلب.

ومنذ عام ١٩٧٣ حدث أمران مهمان رغم أنهما متعارضان ولكنهما ساعدا فى توسيع الاتحاد الأوروبى وانخراط بريطانيا فيه. الحدث الأول كان إصدار قانون الاتحاد الأوروبى عام ١٩٨٥ الذى تضمن قيوداً جديدة على الدول الأعضاء وحقوقها (بما فيها الأغلبية الموصوفة فى التصويت داخل أجهزة الاتحاد الأوروبى) وما شكله ذلك من إلحاح وربما حافز كبير نتيجة ما حققه السوق المشتركة لجميع الدول الأوروبية. أما الحدث الثانى فكان معاهدة الاتحاد الأوروبى، أى ما يعرف اليوم بمعاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢.

وقد تضمنت معاهدة ماستريخت مفهوم الاتحاد الأوروبى، ووضعت له ثلاثة أسس، أولها الجماعة الأوروبية القديمة، ثم التنسيق فى مجال السياسة الخارجية

والأمن (وهذه هي الدعامة الثانية)، ثم التنسيق فى مجال الشؤون الداخلية والعدالة (وهذه هي الدعامة الثالثة) . كذلك ، تضمنت المعاهدة جدولاً زمنياً معيناً للاتحاد المالى والإجراءات الخاصة بتعميق أسس الاتحاد الأوروبى . وخلال عام ١٩٩٦ والنصف الأول من عام ١٩٩٧ ، عقد مؤتمر حكومى بين الدول الأوروبية تحت عنوان معاهدة ماستريخت ، وكان هدفه اقتراح إصلاحات مستقبلية وتطوير الأواصر بين الدول الأعضاء فى الاتحاد . وقد أسفر كل هذا عن صياغة جديدة للمعاهدة ، هى التى أصبحت معاهدة أمستردام ، التى تم توقيعها فى أكتوبر عام ١٩٩٧ . أما قانون الاتحاد الأوروبى أو ما يعرف بمعاهدة ماستريخت ثم معاهدة أمستردام فقد دخلت حيز التنفيذ فى القانون البريطانى بمقتضى قانون أقره البرلمان ،سمى قانون الاتحاد الأوروبى وتعديلاته ، لعام ١٩٨٦ ، و ١٩٩٣ ، ثم ١٩٩٨ .

وقد أدى كل هذا إلى زيادة تأثير الاتحاد الأوروبى على الحياة فى المملكة المتحدة ، وجعل الأخيرة مرهونة بقرارات أوروبية أو على الأقل تتأثر بمناقشات الاتحاد الأوروبى ، ونتيجة لكل هذا ، خاض الرأى العام البريطانى والسياسيون من كل الأحزاب والبرلمان نفسه تجربة صعبة ومريرة أحياناً اضطروا خلالها إلى التكيف مع الموقف الجديد ، والتضحية بجزء من السيادة الوطنية . وعلى هذا ، فإذا كانت بريطانيا نفسها قد تخلت عن جزء من سيادتها ، فإن البرلمان البريطانى يجب أن يتكيف مع الموقف الجديد ، وبالتالي يتخلى عن جزء من مكانته الهامة فى العملية التشريعية . ولذلك ، فإن التشريعات التى يضعها الاتحاد الأوروبى تصبح تلقائياً قوانين سارية فى المملكة المتحدة بدون حاجة إلى تشريعات داخلية تقررها ، كما نجد أن معظم التوجيهات أو " الإرشادات " الأخرى التى تصدرها الجماعة الأوروبية يتم إدراجها فى القانون البريطانى من خلال وسيلة تشريعية سريعة هى التشريعات المكملة ، كما سبق شرحه فى هذا الكتاب .

دور البرلمان البريطانى

عملية صنع القوانين الأوروبية

لا يوجد دور محدد وواضح للبرلمانات الوطنية فى عملية صنع التشريعات

الأوروبية. ومع ذلك، هناك أربع أجهزة رئيسية فى عملية التشريع الأوروبية. أولها، وأهمها، هى اللجنة الأوروبية التى تعتبر الجهاز الإدارى الدائم للجماعة الأوروبية. وتستطيع اللجنة ممارسة صلاحيات كثيرة، منها الإشراف على مدى التزام الدول الأعضاء بالمعاهدات والاتفاقيات الأوروبية، وكذلك التفاوض باسم الاتحاد. وللجنة صلاحيات تتمثل فى اقتراح المبادرات التشريعية التى يمكن أن تصبح قوانين أوروبية. ولكن اللجنة لا تقوم بنفسها بالتشريع، وإنما تعرض مقترحاتها على مجلس الوزراء (وهو مجلس يتكون من الوزراء المختصين فى كل موضوع من الدول الأعضاء، وفقاً لطبيعة هذا الموضوع محل المناقشة)، وكذلك أمام البرلمان الأوروبى (وهو برلمان منتخب مباشرة من عدد من الأعضاء من كل دولة وفقاً لحجم سكانها تقريباً). والسلطة التى تتمتع بها هذه الأجهزة تعتمد على الموضوع محل التشريع. وحسب اتفاقية روما، فإن كل التشريعات الأوروبية الهامة يجب أن تحصل على موافقة المجلس الزارى. وقد حاولت اتفاقية الجماعة الأوروبية ومعاهدة ماستريخت تقوية موقف البرلمان الأوروبى، بالرغم من أن المجلس الزارى لا يزال هو المؤسسة الرئيسية المسؤولة عن عملية التشريع فى الاتحاد الأوروبى. والبرلمان الأوروبى له دور تشريعى، يمكن من خلاله السيطرة على الموازنة المالية للاتحاد، باعتبار ذلك الوسيلة الأخيرة للضغط على المجلس الزارى، ويمكنه أيضاً عزل مفوضى اللجنة الأوروبية.

أما الجهاز الرابع فهو محكمة العدل الأوروبية، التى تقوم بدور السلطة القضائية النهائية فى كل المسائل القانونية التى تقع ضمن اختصاص معاهدة الاتحاد الأوروبى. وبعض أحكام هذه المحكمة قد أصبحت قرارات ذات تأثير كبير، وصلت إلى إلغاء تشريعات داخلية فى بعض الدول الأعضاء، كما حدث فى عام ١٩٩٠ بالنسبة للقوانين البريطانية بشأن المصايد، وفى عام ١٩٩٤ بشأن قانون العمل البريطانى. وبهذا، تستطيع المحكمة ممارسة نفوذ كبير فى التشريعات الأولية التى يصدرها البرلمان الأوروبى، وتقوم بتطبيقها مباشرة، فيما لا تستطيع المحاكم البريطانية نفسها القيام بذلك طالما يتعلق الأمر بقوانين أصدرها البرلمان، فالمحاكم البريطانية لا تستطيع المناقشة أو الإلغاء ولكن محكمة العدل الأوروبية هى التى تستطيع ذلك.

وهناك مثال افتراضى يوضح كيف يمكن للقوانين الأوروبية التأثير على المصالح البريطانية حتى إذا لم يكن هناك دور رسمى ومباشر للبرلمان البريطانى فيها. دعونا نفترض مثلاً، أن الخبراء الفنيين فى اللجنة الأوروبية قرروا وضع قيود على تربية الغزال فى أوروبا. الخطوة الأولى هى مناقشة الموضوع داخلياً، ثم عقد مشاورات مع عدد كبير من الأطراف المعنية بما فيهم منظمات المزارعين وحماية البيئة والخبراء وغيرهم. والواقع أن الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى لها مشكلات مختلفة عن بعضها البعض وكذلك وجهات نظر متباينة، ومع ذلك، تقوم اللجنة الأوروبية بصياغة مسودة التشريعات المقترحة، ثم تقدمها إلى البرلمان الأوروبى الذى يناقشها فى اللجنة الزراعية، ويمكن للجنة إدخال تعديلات على المقترح، ثم تقوم اللجنة بإدراج هذه التعديلات ثم تقديم المسودة النهائية إلى مجلس وزراء الزراعة الأوروبى، الذى يتخذ القرار النهائى. وقد يحدث أن يكون لوزير الزراعة اليونانى وجهة نظر مختلفة عن نظيره الفرنسى، ولكنهما يقومان بعملية تفاوض من أجل التوصل إلى حل وسط، ثم يتم عقد الاتفاقية ويصبح التشريع سارياً فوراً وله قوة القانون فى كافة الدول الأعضاء. ولكن قد يجد أحد المزارعين فى إسكتلندا أن القوانين الجديدة لا تسرى عليه أو لا يريد تطبيقها، وقد يعارض بعض سكان الريف فى بريطانيا هذه التشريعات الجديدة. فإذا لم يحترم سكان إسكتلندا التشريعات الجديدة فإن الذى يحدث هو نشر تلك السلوكيات فى مجلة المزارعين الألمان، ثم يقوم مربو الغزال الألمان بالضغط على الحكومة الألمانية من أجل إثارة النزاع أمام المحكمة الأوروبية، ثم تقرر المحكمة إلزام الحكومة البريطانية بتطبيق هذه التشريعات فى إسكتلندا. وهكذا، تطبق قوانين فى بريطانيا لا يشارك فيها البرلمان البريطانى بدور فعال.

وبالرغم من أن المثال السابق مجرد افتراض نظرى، فإن الآلية نفسها تحدث فى الواقع العملى كثيراً، مما جعل النواب فى البرلمان البريطانى يطالبون بوسائل اتصال أكثر فعالية مع المشرعين الأوربيين. ومن أجل هذا الغرض، فقد تقرر منذ عام ١٩٩١ تخصيص تمويل لكل عضو من الأعضاء للقيام بزيارة سنوياً لمدة يومين إلى أحد أجهزة الاتحاد الأوروبى فى بروكسل أو لوكسمبرج أو استراسبورج.

البرلمان واللجنة الأوروبية

يعتبر الاتصال مع اللجنة الأوروبية أضعف مناطق التواصل بين البرلمان البريطاني وأجهزة الاتحاد الأوربي . فعلى قمة أجهزة الاتحاد الأوربي توجد اللجنة الأوروبية . ويوجد فى هذه اللجنة مفتشان أو مفوضان بريطانيان ، أحدهما عادةً ما يكون عضواً سابقاً بمجلس العموم ، والثانى عضواً بمجلس اللوردات (بالرغم أنه من الناحية الإجرائية ، وحسب قواعد الاتحاد الأوربي ، يجب أن يحصل هذا اللورد على أجازة من المجلس) .

وعلى مستوى أقل من ذلك ، فإن الخبراء فى المفوضية الأوروبية لا يرحبون بالتواصل مع نواب البرلمان الوطنية ، وإنما يفضلون التعامل مع أعضاء البرلمان الأوربي . بعبارة أخرى ، فإن أعضاء مجلس العموم أو مجلس اللوردات ، أو المجلسين أو حتى اللجان الدائمة فى المجلسين لا يستطيعون التأثير مباشرة فى أعمال المفوضية حتى إذا استطاعوا الحصول على مسودات المقترحات التشريعية والدراسات التى تصدرها .

ووفقاً للإعلان المكمل لمعاهدة ماستريخت ، فإن الدول الأعضاء ملتزمة بتوفير وثائق اللجنة الأوروبية ومقترحاتها التشريعية لنواب برلمانها الوطنى " بصورة جيدة لتقديم المعلومات والقيام بالفحص اللازم " . ومع ذلك ، فإن الواقع الفعلى لا يؤكد أن الحكومة البريطانية تراعى هذا التوجيه . ومع ذلك ، فهناك مؤشرات على أن اللجنة الأوروبية قد بذلت جهوداً كبيرة فى السنوات الأخيرة للانفتاح على ممثلى البرلمان الوطنية ، بما فى ذلك إعطاء المعلومات للجان البرلمانية بواسطة اللجنة الأوروبية وموظفيها . أكثر من هذا ، فإن البروتوكول المكمل لمعاهدة أمستردام يشدد على التزام الاتحاد الأوربي والدول الأعضاء بتقديم وثائق اللجنة الأوروبية لأعضاء البرلمان الوطنية من أجل المعرفة والفحص والتشاور ، وفوراً بعد إصدارها وخلال مدة لا تزيد عن ٦ أسابيع ، قبل أن يجتمع المجلس الوزارى ليقرر سريان هذه التشريعات ، وبالتالي قبل إصدار القرار النهائى بشأنها .

البرلمان البريطاني والبرلمان الأوربي

يعتبر البرلمان الأوربي هو أهم نقاط الاتصال بين البرلمان البريطاني وأوروبا. وحتى عام ١٩٧٩، كان كل أعضاء الاتحاد الأوربي أيضاً أعضاء في البرلمانات الوطنية. وعندما أصبح أعضاء البرلمان الأوربي منتخبين مباشرة، فإن التواصل بين البرلمانات الوطنية والبرلمان الأوربي قد انخفض كثيراً. ومع ذلك، هناك عدد من أعضاء مجلس اللوردات تم انتخابهم أعضاء في البرلمان الأوربي مباشرة منذ عام ١٩٧٩ (منهم أربعة كانوا أعضاء في البرلمان الأوربي قبل انتخابات ١٩٩٤، ثم عضو واحد أعيد انتخابه في عام ١٩٩٤ وعام ١٩٩٧). كذلك، هناك عدد قليل من الأعضاء كانوا نواباً في مجلس العموم (وصل عددهم إلى ثلاثة أعضاء بعد انتخابات البرلمان البريطاني ١٩٩٧).

وبالرغم من انخفاض ظاهرة الأعضاء المزدوجين، أي النواب السابقين في البرلمان البريطاني الذين أصبحوا نواباً في البرلمان الأوربي، فإن هناك وسائل اتصال شخصية أخرى ظهرت حديثاً بعدة طرق منها أن عدداً هاماً من الأعضاء كانوا نواباً في البرلمان البريطاني (٦ من الذين تم انتخابهم في ١٩٩٤ أصبحوا أعضاء في البرلمان الأوربي)، بينما هناك أعضاء آخرون كانوا أزواجاً أو أقارب لنواب في البرلمان البريطاني (ثلاثة أزواج لنواب بريطانيين تم انتخابهم أعضاء في البرلمان الأوربي عام ١٩٩٤). وبالطبع، فإن كل الأعضاء في البرلمان الأوربي لديهم اتصال مع مؤسساتهم الحزبية الداخلية، وكذلك مع زملائهم النواب في البرلمان البريطاني. أكثر من هذا، فمنذ عام ١٩٩١ أصبحت هناك حقوق أقل لنواب البرلمان الأوربي في مرافق مجلس العموم ومجلس اللوردات البريطاني.

ويطالب عدد من أعضاء البرلمان الأوربي ومؤيدي الوحدة الأوربية بتوسيع قنوات الاتصال، ومن هذه المقترحات جعل أعضاء البرلمان الأوربي أعضاء مؤقتين في مجلس اللوردات، أو إنشاء لجنة مشتركة وموسعة تضم أعضاء مجلس العموم ومجلس اللوردات والبرلمان الأوربي عن بريطانيا (أي لكي تشبه اللجنة الاستشارية العليا حول الشؤون الأوربية التي أسسها مجلس النواب البلجيكي). ومع ذلك فهذا

كله لم يتم، ولا توجد مكاتب لأعضاء البرلمان الأوربي في قصر وستمنستر كما يحدث في البوندستاج الألماني مثلاً، كما لا يتعاون الفريقان على مستوى الدائرة أو من خلال أحزابهم السياسية.

برغم هذا، قد يحدث تعاون أكبر في المستقبل. ومن واقع الإعلان المكمل لمعاهدة لمعاهدة ماستريخت، فهناك دعوة لتبادل المعلومات والاتصالات بين البرلمانات الوطنية من ناحية والبرلمان الأوربي من ناحية أخرى، وخصوصاً من خلال "تقديم التسهيلات اللازمة والمنظمة وعقد الاجتماعات بين الفريقين المعنيين بالموضوع". كذلك، فقد أوجب هذا الإعلان عقد عدد من الاجتماعات المشتركة للجان النوعية في البرلمانات الوطنية وفي البرلمان الأوربي لمناقشة قضايا سياسية محددة، مثل قضايا السياسة العقابية والمحاكم الجنائية. ومع ذلك، فقد ظهر إعلان آخر مكمل لمعاهدة ماستريخت، أكد على ضرورة عقد اجتماعات دورية منتظمة على هيئة مؤتمر يضم أعضاء البرلمانات الوطنية وأعضاء البرلمان الأوربي، أصبح يعرف باسم آسيسس، إلا أنه غير مُفعّل كثيراً في الواقع. فالاجتماع الأول لهذا المؤتمر حدث في روما ١٩٩٠، ولكنه لم يحرز تقدماً حقيقياً.

وهناك أفكار أخرى طرحت في المؤتمر المشترك للبرلمانات الوطنية والبرلمان الأوربي، منها السماح لأعضاء البرلمان الأوربي بعضوية المجلس الأعلى لغرفتي البرلمان الوطني، ولكن هذا الاقتراح تم رفضه. وفي نفس الوقت، تم الاتفاق أثناء مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية على وسيلة هامة للتعاون بين برلمانات الدول الأعضاء والبرلمان الأوربي، تشترط عقد اجتماعات دورية، تم ستة اجتماعات منها منذ ١٩٨٩، وفي هذه الاجتماعات، يحدث التشاور بين لجان الشؤون الأوروبية بالبرلمانات الوطنية من ناحية ولجنة الشؤون المؤسسية بالبرلمان الأوربي من ناحية أخرى، وتتم مناقشة وسائل المتابعة وكذلك شؤون السياسات العامة الأوروبية. وحسب بروتوكول معاهدة أمستردام، فإن هذا المؤتمر يعتبر جهازاً مكماً لأجهزة الاتحاد الأوربي ويتم صياغة رأيه في وثائق قانونية تتعلق بالحقوق والحريات للأفراد في مجالات التشريع، وكذلك السياسة التشريعية للاتحاد الأوربي ككل.

الوزراء المؤثرون

من وجهة نظر أعضاء مجلس اللوردات ومجلس العموم فى بريطانيا، فإن أهم قنوات التأثير المتاحة لهم تجاه قرارات الجماعة الأوروبية هى الضغط على الوزراء البريطانيين الذين يمثلون بريطانيا فى المجلس الوزارى الأوروبى . فى هذا المجال، فإن غرقتى البرلمان البريطانى قد قامت بتعديل الإجراءات الداخلية فيهما، وخصوصاً ما يتعلق بعمل اللجان؛ للتكيف مع تأثير الاتحاد الأوروبى .

لجنة الشؤون الأوروبية فى مجلس اللوردات

أنشأ مجلس اللوردات لجنة مختارة تتعلق بالشئون الأوروبية عام ١٩٧٤، والوظيفية الرئيسية لهذه اللجنة هى دراسة وفحص الشئون الأوروبية ككل، ومنها على سبيل المثال مقترحات المفوضية الأوروبية، من أجل جذب انتباه المجلس إلى القضايا التى تتعلق بالسياسة العامة البريطانية والأوروبية، ومن أجل تحقيق التكيف بين المصالح البريطانية والمصالح الأوروبية، وفتح المجال للمناقشة حيثما يكون ذلك مرغوباً.

وتستطيع هذه اللجنة دراسة مزايا وعيوب التشريعات الأوروبية، وكثيراً ما تستخدم صلاحياتها فى نشر الوثائق الاستشارية التى ترسلها إليها اللجنة الأوروبية، أو ما يسمى "برنامج العمل"، وإجراء مناقشات وتحقيقات واسعة حول السياسة الأوروبية فى مجال من المجالات، وإصدار توصيات بشأنها. وفى الحقيقة، إن مجال اهتمام هذه اللجنة يسمح لها بإجراء تحقيقات حرة ومستقلة فيما يتعلق بكل قضايا أوروبا، حتى بدون وجود اقتراحات محددة لديها فى هذا الشأن.

وتتضمن اللجنة ١٩ عضواً، ولها هيكل تنظيمى مميز يجعلها تتكون من ٦ لجان فرعية بداخلها، تغطى فى مجموعها معظم قضايا الشئون الأوروبية. وهناك عدد إجمالى من الأعضاء المشاركين فى اجتماعات هذه اللجنة يصل إلى ٥٥ عضواً بمجلس اللوردات، ويقوم هؤلاء بدراسة المقترحات المختلفة التى يحددها رئيس اللجنة. أما اللجان الفرعية فتستطيع إجراء تحقيقات وإعداد تقارير ذات كفاءة عالية، تعبر عن الخبرة المتميزة لأعضائها. وعلى سبيل المثال، تتضمن تشكيل اللجنة

الفرعية للشئون المالية والاقتصادية والتجارة والعلاقات الخارجية فى عام ١٩٩٨ تسعة أعضاء، كان منهم اثنان من أعضاء مجلس الوزراء السابقين، والرئيس السابق لهيئة الإذاعة البريطانية، ومفوض سابق باللجنة الأوروبية، ومدير سابق بجامعة لندن للاقتصاد، وأستاذ اقتصاد شهير، وأحد كبار المسؤولين السابقين بالبنك الدولى. وهذه التقارير تعتبر مصدراً هاماً للمعلومات وبلورة رأى العام أيضاً.

والهدف من اللجنة، من الناحية النظرية، هو أن المجلس يقوم بتقديم اقتراحات وتوصيات للوزراء الذين يمثلون بريطانيا فى المجلس الوزارى الأوروبى، تتعلق بالسياسة الحكومية البريطانية من ناحية وموقفها من السياسات الأوروبية من ناحية أخرى. وتحتل تقارير مجلس اللوردات مكانة متميزة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبى، بما فيها البرلمان الأوروبى نفسه.

وفى عام ١٩٩٥/١٩٩٦، تمت مناقشة ٩ تقارير من هذا النوع، استغرقت فى مجموعها حوالى ٢,٥٪ من إجمالى مدة جلسات مجلس اللوردات. وبصرف النظر عن مناقشة التقرير أم لا، فسوف تقوم الحكومة بالرد عليه كتابة خلال شهرين من نشره. وفى كل عام، يتم إيداع حوالى ٨٠٠ وثيقة تصدرها المفوضية الأوروبية بواسطة الحكومة لدى اللجنة المختارة بمجلس اللوردات. وعادةً ما يقوم رئيس اللجنة باختيار عدد كبير من هذه الوثائق، وصل إلى الثلث فى تلك الفترة، وتكليف اللجان الفرعية بدراسته بشكل أكثر تفصيلاً، وقد تقوم اللجنة بإعداد تقارير خاصة حول هذه الموضوعات وتعرضها على المجلس للمناقشة.

وبعد التصديق على معاهدة ماستريخت، اتسع نطاق صلاحيات هذه اللجنة ليشمل أى مقترح حكومى هام يتعلق بالجوانب الأساسية للمعاهدة، وخصوصاً فى مجال الشئون الداخلية والعدالة، والسياسة المشتركة الخارجية والدفاعية.

وقد وافقت الحكومة على إعطاء المجلسين مسودات هذه المقترحات والوثائق الأوروبية بمجرد استلامها (مع افتراض الثقة وعدم تداول ما ورد فى هذه المسودات خارج البرلمان). وفيما يتعلق بشئون العدالة والشئون الداخلية، فإن مسودات الوثائق الأوروبية قد تتطلب تعديلات تشريعية داخلية ذات أهمية كبرى. ومعظم

هذه المسودات التى تتعلق بالشئون الداخلية والعدالة يتم إجراء تحقيقات واسعة حولها، تستمر أحياناً لفترة طويلة.

لجان الشئون الأوروبية فى مجلس العموم

اتخذ مجلس العموم طريقاً مختلفاً عما سلكه مجلس اللوردات، واستخدام النظام المزدوج الذى يفرز نوعين من اللجان، هى اللجان المختارة واللجان الدائمة وكتاهما تختص بدراسة التشريعات الأوروبية. والمحور الرئيسى بهذه المنظومة المؤسسية هو اللجنة المختارة حول التشريعات الأوروبية التى تضم ١٦ عضواً.

وتلعب هذه اللجنة دوراً رفيع المستوى وجوهرياً. فهى تنظر فى كل الوثائق الأوروبية وأهمها تلك التى تتضمن مقترحات تشريعية ومعرضة على المجلس الوزارى. وقد بلغ عدد هذه الوثائق سنوياً فى المتوسط حوالى ٩٠٠ وثيقة. ويقوم الموظفون فى هذه اللجنة، وعددهم ١٣، بإعداد تقارير وملاحظات فنية وعرضها على أعضاء اللجنة، لمعاونتهم فى شرح المذكرات والوثائق الأوروبية وأثارها على التزامات الحكومة البريطانية، ويتم إعداد هذه التقارير خلال عشرة أيام فقط من إيداع الوثيقة لدى البرلمان.

وتعقد اللجنة اجتماعات أسبوعية تقرر خلالها، وعلى أساس هذه التقارير، القيام بفحص موسع حول أى وثيقة من هذه الوثائق. وعملية إعداد هذه التقارير هامة للغاية. وبالنسبة للوثائق التى تنظرها بشكل عام، فإن اللجنة قد تقرر أنه لا توجد أهمية قانونية أو سياسية فى الوثيقة محل النظر. وفى الواقع، ترى اللجنة أن أغلب هذه الوثائق هام للغاية، وترى أنه من الضرورى إجراء فحص ودراسة موسعة حولها، وعرض نتائج أعمالها على مجلس العموم. وعلى هذا، قررت اللجنة إجراء فحص معظم هذه الوثائق. ولكن بالنسبة لحوالى ٥٠ إلى ٧٠ وثيقة سنوياً، تقرر اللجنة المختارة أن لها أهمية قانونية وسياسية عالية، وبالتالي تحولها إلى مرحلة تالية من الفحص والدراسة. وبناءً على قرار هذه اللجنة المختارة، تتم إحالة الوثيقة إلى إحدى اللجنتين الدائمتين للشئون الأوروبية، إحداهما تختص بدراسة قضايا الزراعة والمصايد والغذاء والنقل والبيئة والغابات، والثانية تهتم بالقضايا الأخرى.

وقد تم إنشاء هذه اللجان الدائمة فى عام ١٩٩٠ ، ولها ميزة خاصة عن بقية اللجان الدائمة ، تتمثل فى أن عضويتها دائمة وتتكون من ١٣ عضواً . ويستطيع الأعضاء الآخرون حضور جلسات هذه اللجنة والاشتراك فى هذه المناقشة ، ولكن بدون الحق فى التصويت . وفى المتوسط ، يحضر الاجتماعات عضوان أو حتى سنة أعضاء . وهناك وثائق هامة للغاية ، مثل التى تتعلق بموازنة الاتحاد الأوروبى ، استطاعت جذب انتباه حوالى ٦٠ أو ٧٠ عضواً لحضور مناقشات جلساتها . وخلال نظر الوثيقة (وقد تنظر اللجنة عدة وثائق فى نفس الوقت) ، تقوم اللجان الدائمة المختصة بالشئون الأوربية عادةً بطرح السؤال محل البحث ، واستعراض الإجابات المقترحة ، وتجربى المناقشة لمدة حوالى ساعة ، يشارك فيها الوزير المختص بالموضوع محل النقاش . وقد يكون السؤال محل البحث متنوعاً . ويقوم الوزير بالرد على الأسئلة الموجهة له خلال هذه الساعة . وعلى خلاف اللجان المختارة ، لا تسمح هذه اللجان الدائمة بحضور الخبراء الفنيين لمعاونة الوزير فى ردوده على الأسئلة .

وبعد طرح الأسئلة على الوزير المختص ، تبدأ المناقشات وتستمر حتى يقدم الوزير المختص اقتراحاً بقرار ، قد يتضمن تعديلات معنية ، وقد يتم التصويت فى نهاية الجلسة (ولا يمكن أن تزيد مدة الجلسة عن ساعتين ونصف فى الإجمالى) ، ثم تتخذ اللجنة قراراً وتقدم تقريرها إلى المجلس . عند هذه المرحلة ، يتم تقديم اقتراح بقرار إلى المجلس بدون إجراء مناقشة عامة حوله ، وبهذا تنتهى عملية الرقابة والفحص البرلمانى لهذه الوثائق . وإذا رأت اللجنة المختارة أن بعض الوثائق يجب مناقشتها فى المجلس ، تتم إحالة هذه الوثائق إلى اللجان النوعية المختصة . وإذا وافقت الحكومة على وجهة نظر اللجنة المختارة لإجراء نقاش فى الجلسة العامة ، يمكن للمجلس ككل مناقشة الوثيقة فى مدة لا تزيد عن ساعة ونصف (ومع ذلك قد تزيد هذه المدة إذا كانت الموضوعات جوهرية) . بهذا ، تكتمل عملية الفحص البرلمانى تماماً .

وخلال عام ١٩٩٦ على سبيل المثال ، اجتمعت اللجنة الدائمة للشئون الأوربية الأولى فى ١٦ مناسبة بينما اجتمعت اللجنة المشابهة الثانية ١٨ مرة . وفى بعض

الأحوال، تنظر كلٌّ من اللجنتين عدة وثائق فى نفس الجلسة، وتتووع موضوعات هذه الوثائق كثيراً، من مجال حماية الحياة الطبيعية إلى سياسة السكك الحديدية إلى العلاقة مع يوغسلافيا السابقة، إلى تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة. وخلال نفس العام، قام المجلس بمناقشة وثائق من هذا النوع ثلاث مرات فى الجلسات العامة.

وقبل تأسيس اللجان الدائمة للشئون الأوروبية، كانت مناقشات مجلس العموم حول الوثائق الأوروبية تتم فى الجلسة العامة، أو فى اللجان النوعية المختصة التى تجتمع على شكل لجان مؤقتة. أما بعد إنشاء هاتين اللجنتين الدائمتين للشئون الأوروبية فقد زادت قدرة البرلمان على الفحص والدراسة لمضمون الوثائق الأوروبية، وبالتالى أتيحت الفرصة لمختلف الأعضاء، بما فيهم الوزراء لدراسة ومناقشة هذه الموضوعات.

وقد مزجت هاتان اللجنتان بين استخدام أداة السؤال المصغرة من ناحية ووسائل المناقشة العامة التقليدية من ناحية أخرى، مما شجع على زيادة دور البرلمان فى مجالات أخرى من السياسة الأوروبية. وقد أوصت لجنة تطوير العمل البرلماني وكذلك لجنة التشريعات الأوروبية بضرورة إنشاء أكثر من لجنة دائمة تختص بقضايا محددة فى الشئون الأوروبية.

والهدف من عملية الفحص هو التأثير فى مواقف الوزراء التى يتخذونها فى المجلس الوزراى الأوروبى. وقد قرر مجلس العموم فى عام ١٩٩٠ (تعديلاً لقراره الصادر فى عام ١٩٨٠) أنه من الضرورى فى الظروف العادية أن يقوم ممثل بريطانيا فى المجلس الوزراى الأوروبى بإخطار البرلمان البريطانى بأى مقترحات تشريعية وعرضها على مجلس العموم قبل إصدارها فى الاتحاد الأوروبى من أجل إتمام عملية الفحص. وإذا لم يفعل الوزير المختص ذلك، فعليه أن يقدم مبررات تأجيل عرض الموضوع على مجلس العموم وأسباب ذلك. هذا هو ما يعرف باسم "المراقبة الاحتياطية".

وهناك قاعدة أخرى واجبة على الحكومة بالنسبة لمجلس اللوردات. وبالرغم من أن الحكومة لا تراعى هذه القاعدة دائماً، فإن الوزراء أصبحوا حريصين على

إحاطة أعضاء اللجان الأوروبية في المجلسين بالموقف وتفاصيل السياسة الحكومية تجاه الاتحاد الأوربي . وبالرغم من أن لجان البرلمان البريطاني بمجلسيه لا تستطيع إعاقه حرية الوزراء باتخاذ القرار في الاتحاد الأوربي ، على خلاف سلطة اللجان المناظرة لها في البرلمان الدانماركي مثلاً ، فإن هذا النظام البريطاني للفحص والمراقبة يعتبر أكثر تطوراً من أنظمة الدول الأعضاء الأخرى (وهناك ٧ برلمانات أوروبية فقط اهتمت بصياغة نظام للمتابعة وفحص الوثائق الأوروبية) . ومن المتفق عليه بين أعضاء البرلمان البريطاني أنه من الضروري إتاحة الفرصة للمجلسين لدراسة المقترحات التشريعية التي تصدر عن الاتحاد الأوربي بكل الطرق الممكنة .

وتعتبر لجنة الشؤون التشريعية الأوروبية في مجلس العموم ذات صلاحيات واسعة ، تتعدى فحص الوثائق وإصدار توصيات بشأنها أو حتى مناقشتها في الجلسات العامة للمجلس . فهذه اللجنة تقوم بمراقبة التغير الإجرائي والمؤسسي في الاتحاد الأوربي ، وتحاسب الوزراء عن مدى اهتمامهم بإحاطة المجلس والتشاور معه في هذا الشأن . ويمكن للجنة إعداد تقرير حول القضايا العامة التي ترى أنها مهمة عندما تقوم بهذا الفحص .

ومن وقت لآخر ، قدمت اللجنة توصيات بتفعيل وتطوير هذا النظام المؤسسي ، واقرحت زيادة قدرة مجلس العموم على التأثير في قضايا الاتحاد الأوربي في مجال الشؤون الداخلية والعدالة والسياسة الخارجية والدفاع المشترك . ومع ذلك ، فلا يوجد في الوقت الحالي نظام دقيق للفحص والمتابعة . ولعل أحد المقترحات التي قدمتها اللجنة تتمثل في توسيع نظام المراقبة الاحتياطية حتى يشمل القضايا الجوهرية الأخرى في معاهدة ماستريخت . بعبارة أخرى ، فإن هذه اللجنة تنوب عن مجلس العموم في لعب دور "مراقب أوربا" .

وسائل الرقابة الأخرى

هناك وسيلتان يمكن للأعضاء من خلالهما محاسبة الوزراء عن مواقفهم في شؤون الاتحاد الأوربي ، وهاتان الوصيلتان لا تقتصران على اللجان المختارة أو حتى إجراء مناقشة عامة للتقارير التي تعدها هذه اللجان . فإذا وجد أي عضو من مجلس

العموم أو مجلس اللوردات أهمية لموضوع يدرسه المجلس الوزاري، فإنه يستطيع تقديم سؤال بشأنه في اللجنة الدائمة المختصة بالمجلس، من أجل محاسبة الوزير المختص. وكما قلنا سابقاً، فإن الأسئلة وسيلة مفيدة ولكنها ليست كاملة الفعالية. وهناك فترة مخصصة للأسئلة التي تتعلق بشئون الاتحاد الأوربي في مجلس العموم، ولكن تم إلغاء هذا التخصيص في أبريل ١٩٨٥، لأنه لم يتمتع بشعبية كافية.

ولم يفكر أعضاء مجلس العموم في أهمية الأسئلة البرلمانية كطريقة لمحاسبة الوزراء عن مواقفهم في الاتحاد الأوربي. كما أن استخدام اللجان المختارة المتخصصة يعتبر محدوداً، لأنها تهتم بموضوعات كثيرة تشغلها بجانب سياسة الاتحاد الأوربي. ومع ذلك، فإن لجان الشئون الداخلية والعلاقات الخارجية قد أثبتت فعاليتها في مناقشة القضايا الجوهرية التي تتضمنها معاهدة ماستريخت.

وهناك وسائل أخرى تم تطويرها لزيادة قدرة البرلمان على التأثير في السياسات الأوربية. ففي مجلس العموم، يتم إعلان جدول أعمال مجلس وزراء أوربا مسبقاً على أعضاء مجلس العموم، ويتم طباعته ونشره في مضابط المجلس. وبعد اجتماع مجلس وزراء أوربا، يستلم مجلس العموم بياناً مكتوباً عن نتائجه، ولكن عندما يكون الاجتماع بشأن موضوع جوهري، يستطيع مجلس العموم إجراء مناقشات موسعة حوله كما يحدث في قضايا السياسة الزراعية، أو عندما يجتمع وزراء الخارجية ورؤساء الحكومات على سبيل المثال. في هذه الأحوال، تقدم الحكومة بياناً شفويّاً إلى المجلس حول موضوع الاجتماع ونتائجه. أما مجلس العموم، فإن يستطيع فعل نفس الشيء إذا أراد ذلك.

وفي كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات، يمكن فتح باب المناقشة حول الموضوع لمدة نصف ساعة إلى ساعة كاملة وطرح أسئلة على الوزراء في هذا الشأن. ومن الممكن أيضاً في مجلس العموم أن يتم تخصيص مناقشات يوم كامل لشئون الاتحاد الأوربي عموماً، أو حول سياسة أسعار السلع والحاصلات الزراعية تحديداً، أو حول الموازنة السنوية للجماعة الأوربية.

وغالبًا ما يتقدم أحد الأعضاء بطلب مناقشة عامة حتى يبدأ المجلس معالجة هذه الموضوعات، ويمكن أيضًا تعديل طلب المناقشة لكي ينتهى إلى قرار يصدره المجلس. أما لجنة الشئون التشريعية الأوروبية فقد أوصت أيضًا بأن يعقد مجلس العموم جلسات مناقشة موسعة يحضرها الوزراء قبل وبعد اجتماعهم فى المجلس الوزارى الأوروبى، حتى يصبح نظام الرقابة والفحص البرلمانى للشئون الأوروبية أكثر فعالية.

السياسة الواقعية لأوروبا

هذه الإجراءات السابقة فى مجموعها تعتبر منظومة من وسائل الرقابة الرسمية المتاحة أمام البرلمان البريطانى فى مجال السياسات الأوروبية. وفى الحقيقة، يشعر أعضاء مجلس العموم ومجلس اللوردات بنوع من الإحباط؛ بسبب كونهم غير قادرين على تعديل التشريعات الأوروبية، بينما تقل قدرة الوزراء أيضًا على نقل وجهات النظر الحقيقية للنواب إلى مجلس أوروبا. وعندما يأتى الوزراء لمناقشة مسودة التشريعات المعروضة على مجلس وزراء أوروبا، فإن أعضاء البرلمان البريطانى لا يستطيعون إدخال تعديلات عليها.

ومع ذلك، فإن ممثل بريطانيا فى المجلس الأوروبى هو عضو واحد من بين ١٥ عضو زاد عددها مؤخرًا^(١) ومن حيث سلطة حكومات الدول الأعضاء على الاعتراض على المقترحات التشريعية، فقد انخفضت كثيرًا فى ظل نظام الأغلبية الموصوفة، والأوزان النسبية لصوت الدول الأعضاء، وربما يزداد انخفاضًا فى المستقبل مع زيادة حجم الاتحاد الأوروبى.

فالوزير البريطانى الذى يمثل المملكة المتحدة فى مجلس أوروبا يضطر إلى التفاوض من أجل حلول وسط، وغالبًا ما يحاول حماية المصالح البريطانية عندما تتعارض مع مصالح الدول الأعضاء الأخرى. وبصرف النظر عن سياسة الحكومة البريطانية، حتى عندما يكون لها أغلبية فى البرلمان البريطانى، فإنها قد تكون فى النهاية بعيدة عن الموقف الذى سيؤيده برلمانها الوطنى، على ضوء نتائج المفاوضات والمساومات التى تحدث فى المجلس الوزارى بين الدول الأعضاء.

(١) وصل العدد حاليًا إلى ٢٥ دولة عضوًا بالاتحاد الأوروبى - المترجم.

وهكذا، فإن دور البرلمان تجاه هذه السياسة الواقعية الأوروبية قد أصبح فى مرتبة ثانية. أكثر من هذا، فكلما زادت سلطة مجلس وزراء أوروبا فى مواجهة البرلمان الأوروبى، وهو الشئ المدهش الذى يحدث عملياً، فإن نفوذ البرلمانات الوطنية ينخفض على نحو مستمر.

هذا الموضوع، أى تضاول نفوذ الدول الأعضاء فى مؤسسات الاتحاد الأوروبى، كان محور المناقشات التى جرت حول معاهدة ماستريخت فى عام ١٩٩٢/١٩٩٣، ولا تزال فى قلب الأحداث وخصوصاً بعد معاهدة أمستردام. ويعتبر دور البرلمانات الوطنية فى العملية التشريعية الأوروبية أحد الشئون الرئيسية التى تجرى المفاوضات بشأنها بين الدول الأعضاء، والتى سوف تستمر بلا شك فى المستقبل.

ومع ذلك، يستطيع البرلمان البريطانى استعادة سيادته التشريعية الكاملة، وذلك إذا أصدر قانون يقضى بإسحاب بريطانيا من الجماعة الأوروبية والاتحاد الأوروبى.

وبما أن البرلمان لا يريد ولا يستطيع القيام بهذه الخطوة المتطرفة والاستثنائية، فإن دوره سوف يظل محدوداً إزاء التشريعات الأوروبية التى تمر من خلاله فقط ولا تمر عن طريقه كل سنة.

وقد وجد البرلمان البريطانى نفسه أمام نوع جديد من محاسبة الوزراء عن أمور السياسة الأوروبية التى قد يكونوا عرضوها فى مجلس الوزراء وصوتوا ضدها ولكنهم لم يستطيعوا وقفها.

الفصل الثانى عشر

الإصلاح البرلمانى

كان هذا الكتاب وصفيًا بوجه عام، أما فى هذا الفصل فسوف نحاول التأمل فى المعانى التى وردت فيه، وطرح أسئلة حول إمكانية تحسين نظام عمل البرلمان البريطانى. وبرغم أن نظامنا البرلمانى يلقى تقديرًا وإعجابًا واسعًا فى العالم، حتى أن برلمانات ومسؤولين كبارًا فى الهند وكندا وأستراليا يعتبرون أن النظام البرلمانى البريطانى هو النموذج المثالى لهم، فإن هناك مشكلات يجب محاولة علاجها. أكثر من هذا، فالديمقراطيات الجديدة فى وسط وشرق أوروبا قد اهتمت كثيرًا بتقليد النموذج البرلمانى البريطانى فى مؤسساتها البرلمانية والدستورية الجديدة.

برغم كل ذلك، فإن هذا النظام ليس كاملاً على الإطلاق. فهناك شك وجدل كبير حول السياسة والسياسيين فى بريطانيا، اتضح بشكل كبير خلال التسعينيات فى أوساط أوربية وأمريكية واسعة (ووفقًا لاستطلاع الرأى الذى أجرى فى عام ١٩٩٤م، بين البريطانيين من أعمار ١٨ حتى ٣٤ سنة، فهناك عدم ثقة ونقد كبير حول السياسات الحزبية البريطانية).

ولا شك فى أن كل هذا قد ترك تأثيره على نظرة الرأى العام للبرلمان البريطانى، وتقديره للمؤسسات والنخبة السياسية التى تعمل فى إطاره. فعلى سبيل المثال، أوضح استطلاع للرأى أجراه معهد جالوب عام ١٩٩٣م أن ربع العينة فقط «يثقون كثيرًا» أو يثقون فى البرلمان البريطانى.

وكرر فعل على هذا النقد بدأ البرلمان عملية تغير مستمرة؛ لكى يتواكب مع التغيرات الاجتماعية التى تحدث من حوله، مثلما فعل عبر القرون الماضية. وهناك

إصلاحات جزئية بدأت فى الظهور منذ انتخابات ١٩٩٧م، وقد بدأ على إثرها عدد من الإصلاحات بداية من تغيير طريقة عمل البرلمان ومروراً بإصلاح مجلس اللوردات وحتى إعادة النظر فى النظام الدستورى البريطانى ككل. وسنركز على الإصلاحات الداخلية فى البرلمان البريطانى.

ومع ذلك الإحباط أو عدم الرضاء حول أداء البرلمان فى نظر الكثيرين هناك توجه نحو المطالبة بدور أكبر للناخبين فى عملية صنع القرار السياسى. ولعل أبرز أشكال هذه المشاركة الديمقراطية المباشرة هى إعطاء الناخبين فرصة التصويت على اقتراح محدد بالقبول أو الرفض، أى الاستفتاء.

ومعظم الديمقراطيات تستخدم وسيلة الاستفتاءات من وقت إلى آخر. وفى بعض النظم السياسية والتشريعية فإن نتيجة الاستفتاء ملزمة (كما يحدث بالنسبة للقانون تماماً)، ومنها على سبيل المثال سويسرا وولاية كاليفورنيا الأمريكية. وفى دول أخرى، فإن نتيجة الاستفتاء استشارية فقط، مثلما يحدث فى بريطانيا.

والاستفتاءات ذات الطبيعة الاستشارية تم استخدامها فى السبعينيات فى بريطانيا، ومنها استفتاء مارس ١٩٧٣م فى أيرلندا الشمالية حول دستور هذه المقاطعة، واستفتاء مارس ١٩٧٩م فى أسكتلندا وويلز حول مقترحات الحكم المحلى فى المقاطعتين، واستفتاء يونيو ١٩٧٥م فى كل الدولة حول عضوية المملكة المتحدة فى الجماعة الأوروبية الاقتصادية.

وخلال فترة حكم المحافظين ١٩٧٩ حتى ١٩٩٧م، لم يتم إجراء أى استفتاء، بالرغم من وجود رأى لدى البعض فى أهمية استخدام الاستفتاء فى حالة توسيع الاتحاد الأوروبى.

ومنذ انتخابات ١٩٩٧م، عاد الاستفتاء إلى الظهور مرة أخرى، وتم إجراء استفتاءين فى أسكتلندا وويلز فى سبتمبر ١٩٩٧م حول اقتراح الحكومة بشأن إنشاء برلمان أسكتلندا ومجلس فى مقاطعة ويلز. وهناك استفتاءات أخرى متترة، منها استفتاء داخل لندن حول نظام انتخاب عمدة المدينة، وآخر محتمل فى أيرلندا الشمالية حول نظام الحكم الداخلى فى هذه المقاطعة مستقبلاً، واستفتاء ثالث فى

كل المملكة المتحدة حول نظام التمثيل النسبي فى انتخابات مجلس العموم، أو حول انضمام المملكة المتحدة إلى العملة الأوروبية الموحدة.

والسبب الأساسى فى تأييد وسيلة الاستفتاء هو أنها تؤكد مبدأ سيادة الشعب فى النظام الديمقراطى. ومع ذلك، فإن الاستفتاء يتعرض لمشكلات كثيرة، أهمها الطبيعة الاستشارية للاستفتاء التى لا تقيد سلطة الحكومة المطلقة وكذلك سلطة البرلمان فى صنع وتنفيذ السياسات العامة^(١).

إن السيادة الشعبية يمكن تجاوزها حتى فى ظل هذا الاستفتاء الاستشارى. والمشكلة الثانية تتمثل فى أنه لا يوجد نفوذ حقيقى للناس فى المطالبة بالاستفتاء وفقاً للنظام البريطانى، ذلك أن الاستفتاء يتم إذا قررت الحكومة وحدها إجراؤه، وإذا صدق البرلمان على طلبها. فبسبب عدم وجود دستور مكتوب فى المملكة المتحدة، فلا توجد قواعد واضحة ومحددة حول الظروف والمبررات التى تقود إلى إجراء الاستفتاء. على سبيل المثال، ربما يرى البعض أن الاستفتاء يتم إذا كانت هناك مسألة دستورية، ولكن من الذى يقرر مدى دستورية الموضوع المطروح؟.

أما المشكلة الثالثة، فهى تتعلق بدلالة نتائج الاستفتاء نفسها، أى إلى أى مدى تعتبر النتيجة تعبيراً عن رأى العام؟. هل لا بد أن يوجد حد أدنى من الناخبين حتى يكون الاستفتاء حقيقياً وتكون نتيجته مقبولة (كما حدث فى استفتاءات ١٩٧٩م حول أسكتلندا وويلز)، أو هل يجب أن تكون هناك أغلبية مطلقة، بصرف النظر عن عدد المشاركين فى الاستفتاء، حول الموضوع المطروح؟.

والمشكلة الرابعة تتعلق بالجهة التى تقوم بصياغة السؤال الذى يدور حوله الاستفتاء؟ ذلك أن صياغة موضوع الاستفتاء تؤثر تقريباً فى النتيجة قبل إجراء الاستفتاء. وبصرف النظر عن الصياغة الدقيقة لموضوع الاستفتاء، فهل يصبح الاستفتاء بمثابة تصويت على الثقة فى الحكومة الحالية؟. ومن اللافت للانتباه، على سبيل المثال، أن معظم الاستفتاءات التى جرت فى استراليا منذ عام ١٩٠٦م جاءت بنتائج سلبية ورفض الناخبون موضوعاتها.

(١) يقصد فى النظام البريطانى بالطبع، وليس فى كل العالم - المترجم.

والمشكلة الأخيرة فى الاستفتاءات هى غياب نظام قانونى يحكمها ويحدد قواعدها، ويعطى للناس فرصة إقرار وصناعة التشريع (كما كان يحدث فى أسكتلندا وويلز عام ١٩٧٩م)، أو على الأقل أن تكون نتيجة الاستفتاء بمثابة تمهيد لتشريع ملزم (كما فى أسكتلندا وويلز منذ عام ١٩٩٧م، أى حالياً). وفى ظروف أخرى، فإن نتيجة الاستفتاء قد تكون استرشادية فقط، وليست قوانين أو قواعد تشريعية ملزمة.

هذه القضايا وغيرها (وكذلك ما يتعلق بالإففاق على الحملة الدعائية المصاحبة للاستفتاء) يجب أن تكون موضوعاً لقانون أساسى ينظم الاستفتاء. ومع ذلك، فإن الاستفتاءات فى المملكة المتحدة كانت تتم حسب طرق مختلفة يحكم كل منها قانون مؤقت خاص به، ويبدو أن هذا الوضع سوف يستمر مستقبلاً.

وبرغم أهمية الاستفتاء فى تغيير اتجاه العلاقة بين الحكومة والبرلمان والناس، فإنه لن يكون بديلاً لدور البرلمان على الإطلاق. إن اللجوء إلى الاستفتاء من أجل أخذ رأى الناخبين سوف يكون هاماً إذا كان عدد الاستفتاءات محدوداً ويتعلق بقضايا جوهرية. ومع ذلك، فإن الكثير من الاستفتاءات يتم إجراؤه مع مرور الزمن، ويبدو أن هذه طريقة لإرضاء رغبة الناس للانخراط فى عملية صنع القرار ليس أكثر. ويزيد من أهمية هذا الشعور دور الإعلام والتغطية الإعلامية والصحفية لعملية الاستفتاء ونتائجه، مما يشجع الناس على المطالبة بتكرار عدد الاستفتاءات بقدر الإمكان، بدلاً من الإيمان بالديمقراطية النيابية.

ومع تطور وسائل الاتصال ونظم المعلومات، فمن المتوقع أن يسعى الناس مستقبلاً إلى دور أكبر فى صنع القرار السياسى، أى زيادة عدد الاستفتاءات لكى لا تقتصر على مرة واحدة كل خمس سنوات. إن كل هذا يترك تأثيراً كبيراً على البرلمان فى المستقبل.

نقل السلطات إلى الحكم المحلى

سوف يكون نقل السلطة إلى مقاطعات أسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية وإنجلترا تغييراً دستورياً جوهرياً فى المرحلة القادمة، وسوف يترك تأثيرات هامة على طريقة عمل البرلمان.

إن تفويض ونقل السلطة ليس فكرة جديدة على الإطلاق ، ذلك أن مجلس العموم قد أصدر تشريعات سابقة تنقل السلطات وتفوض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة ومقاطعات محلية ، وخصوصاً في المناطق العرقية المتباينة بالمملكة المتحدة . فقد صدرت قوانين حول أسكتلندا وويلز في عام ١٩٨٧ م وأعطت المجلسين المحليين بهما سلطات كثيرة ، ولكن الحكم المحلى التام فى هاتين المقاطعتين لم يكتمل بسبب نتيجة الاستفتاء الذى تم فى مارس ١٩٧٩ م . وبالنسبة لأيرلندا الشمالية ، فإنها تتمتع بنوع من الصلاحيات والسلطات المنقولة لحكوماتها المحلية منذ الفترة ما بين ١٩٧٢ إلى ١٩٨٦ م ، وأصبحت تتجاوز كثيراً ما كان موجوداً فى الفترة ما بين عام ١٩٢٢ إلى ١٩٧٢ م .

وخلال برلمان ١٩٩٢/١٩٩٧ م ، عملت حكومة المحافظين على استخدام الآليات البرلمانية داخل مجلس العموم للتعامل مع قضية أسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية . فبالإضافة إلى فترة الأسئلة ووسيلة المناقشات العامة فى المجلس وأيضاً داخل اللجان المختصة بأسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية ، تم تشكيل لجان موسعة تتعلق بكل مقاطعة ، وتمتعت هذه اللجان بسلطات مستقلة وكبيرة للغاية . وهذه اللجان الموسعة تتكون من كل الأعضاء الذين يمثلون الدوائر الانتخابية فى هذه المقاطعات (بالإضافة إلى ٥ أعضاء من غير نواب مقاطعة ويلز ، و ٢٥ من غير نواب أيرلندا الشمالية) . ويستطيع كل الوزراء حضور اجتماعات هذه اللجان الموسعة والمشاركة فى مناقشاتها .

ويمكن لكل لجنة أن تخصص فترة أسئلة خاصة بها ، وأن تعقد جلسات استماع لآراء الخبراء والوزراء ، وأن تنظر فى التشريعات المرتبطة بالمقاطعة التى تختص بها أو حتى تعقد جلسات مناقشة عامة حول أى موضوع يخص هذه المقاطعة ، وكذلك يمكن لها أن تدرس تشريعات مكملية للقوانين الأصلية التى يصدرها البرلمان بشأن المقاطعة التى تدخل فى نطاق اهتمامها . ويمكن للجان الموسعة أن تعقد اجتماعاتها فى أى مقاطعة من المقاطعات الثلاث السابقة ، وبالنسبة للجان الموسعة حول شئون ويلز فإنها تجتمع فى ويلز ، ويمكن أن تستخدم لغة ويلز أو اللغة الإنجليزية فى مناقشاتها . ويمكن أن يقوم الخبراء الفنيون التابعون للحكومة بالتأثير فى جدول

أعمال وعدد وأماكن اجتماعات هذه اللجان الموسعة، أى يؤثرون على إجراءات هذه اللجان تقريباً.

ولم يتم إعطاء سلطات جديدة للجنة الموسعة حول أيرلندا الشمالية حتى مارس ١٩٩٧م، ولم يبدأ تطبيق هذه الصلاحيات الجديدة حتى نهاية ١٩٩٧م. أما اللجنة الموسعة حول ويلز فقد زادت صلاحياتها منذ مارس ١٩٩٦م، ولكنها لم تستخدم هذه الصلاحيات الجديدة حتى يونيو ١٩٩٧م؛ بسبب وجود نزاع بين بعض أعضائها. أما فى اللجنة الموسعة حول أسكتلندا، فإنها الأكثر نجاحاً فى استخدام الصلاحيات المنقولة إليها. ففى الفترة ما بين يوليو ١٩٩٤م والانتخابات التى تمت فى عام ١٩٩٧م، اجتمعت اللجنة ٢٢ مرة فى أسكتلندا و ٩ مرات فى وستمنستر. وتستخدم اللجنة مواقع كثيرة لعقد اجتماعاتها، ولا تقتصر على المدن الرئيسية فى أسكتلندا، مثل إدينبرج وجلاسجو وإبردين، ولكنها تجتمع فى مدن أخرى مثل كوبار، موندوروز، وبريث. ويمكن للوزراء الآخرين حتى من خارج وزارة شؤون أسكتلندا المشاركة فى اجتماعات اللجنة، وخصوصاً ما حدث فى اجتماع يوليو ١٩٩٦م حيث حضر رئيس الوزراء وامثل أمام اللجنة.

وبالنسبة لبعض المراقبين، فإن هذه اللجنة قد أصبحت واسعة السلطات وذات نفوذ كبير فى تحديد شؤون أسكتلندا، وبهذا فإن البرلمان البريطانى قد استطاع معالجة قضية الحكم المحلى فى أسكتلندا دون الحاجة لإنشاء برلمان منفصل ومستقل بها، أى من خلال نقل الكثير من الصلاحيات إلى اللجنة الموسعة حول شؤون أسكتلندا. ويوجد هناك آخرون يعتبرون أن هذه اللجان الموسعة مجرد وسيلة للكلام والنقاش والتجول فى أنحاء المدن البريطانية ليس أكثر.

ويعترف النظر عن آراء المؤيدين والمعارضين، فإن هذا الإصلاح الذى دخل على الإجراءات البرلمانية الداخلية لم يكن كافياً فى نظر أغلب سكان أسكتلندا وويلز. فقد التزمت حكومة العمال منذ انتخابات ١٩٩٧م فى برنامجها الانتخابى بتنفيذ الحكم المحلى للمقاطعتين، بكل الصور الممكنة. وقد صدر قانون الاستفتاءات لمقاطعة أسكتلندا وويلز فى صيف ١٩٩٧م، وتم إجراء الاستفتاءين فى سبتمبر من نفس العام. وقد تضمن الاستفتاءان فكرة الحكم المحلى وإنشاء برلمان له صلاحيات

فى التشريعات الضريبية بمقاطعة أسكتلندا، وكذلك مجلس نيابى فى مقاطعة ويلز. وقد تم إجراء الاستفتاءين قبل إصدار القوانين التشريعية الخاصة بالحكم المحلى فى المقاطعتين، وبالتالى تفرغ مجلس العموم تقريباً لإصدار التشريعات التفصيلية اللازمة فى دور انعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨ م، كما فعل مجلس اللوردات نفس الشئ تقريباً.

وهناك نظامان مختلفان مقترحان فى الحكم المحلى بالمقاطعتين. وفى حالة أسكتلندا، فالسيناريو المطروح هو إنشاء هيئة تنفيذية خاصة بمقاطعة أسكتلندا تكون مسئولة أمام البرلمان الأسكتلندى. سوف يتكون هذا البرلمان من غرفة واحدة وسوف يضم ١٢٩ عضو، منهم ٧٣ عضواً منتخبون انتخاباً مباشراً بنفس نظام دوائر الانتخابات للبرلمان البريطانى (باستثناء انقسام مقاطعة أوركونى وشتلاند إلى دائرتين منفصلتين)، و ٥٦ عضواً إضافياً (٧ من كل دائرة من الدوائر الخاصة بانتخابات البرلمان الأوروبى الثمانية) سوف يتم انتخابهم وفقاً لنظام العضوية الإضافية والتمثيل النسبى. وسوف يستمر هذا البرلمان لمدة أربعة أعوام، وتجرى الانتخابات الأولى له خلال النصف الأول من عام ١٩٩٩ م. ولا يوجد مانع أمام نواب البرلمان البريطانى من خوض انتخابات البرلمان الأسكتلندى. ويمكن لهذا البرلمان أن يتعرض للحل المبكر إذا قرر ثلثا الأعضاء ذلك، أو إذا فشل البرلمان فى الوصول إلى قرار حول تعيين الوزير الأول. والوزير الأول يتم تعيينه بقرار من الملكة بناءً على رأى المسئول التنفيذى، أى الرئيس، فى برلمان أسكتلندا، وهو بالطبع سيكون زعيم الحزب صاحب الأغلبية فى هذا البرلمان. ويقوم الوزير الأول بتعيين بقية الوزراء، ويشكل هؤلاء الوزراء معاً الهيئة التنفيذية التى ستكون مسئولة أمام البرلمان، على غرار مسئولية الحكومة أمام البرلمان فى النظام البريطانى ككل.

أما الترتيبات الداخلية فى برلمان أسكتلندا فسوف يقرر البرلمان ما يريده بشأنها، بالرغم من أن رئيس البرلمان سوف يكون له دور هام فى انتظام العمل والإجراءات الداخلية بالبرلمان. وسوف تكون هناك لائحة داخلية خاصة بهذا البرلمان وفقاً للورقة البيضاء التى صدرت فى يوليو ١٩٩٧ م، من أجل «ضمان الانفتاح والمسئولية والمحاسبة». وسوف يكون هناك شروط وقواعد لعملية التشريع،

وكذلك حفظ النظام وتغطية الشئون المالية للأعضاء ، ونظام معين لإعداد التقارير وتوثيق المناقشات ونشرها على الرأى العام . سوف يكون برلمان أسكتلندا قادراً أيضاً على إنشاء لجان دائمة ومؤقتة إذا أراد ذلك ، سواء من أجل الرقابة أو من أجل تعديلات التشريعات أو إجراء التحقيقات البرلمانية المختلفة . ومن المرجح أن تكون بعض اللجان معنية بالتشريعات الأوروبية ، وربما يكون لوزراء حكومة أسكتلندا دور أيضاً فى عملية صنع القرار . وسوف ينعقد برلمان أسكتلندا فى مدينة إدينبرج ، وهناك مواقع مختلفة مطروحة للنقاش ، بما فيها مقر المدرسة الملكية القديمة (والتي كانت مقر البرلمان فى عام ١٩٧٩م) ، أو موقع آخر فى مقابل قصر هولى رود ، وذلك كله حسبما يقرر البرلمان . أما التكلفة التقديرية لتجهيز هذا البرلمان فتتراوح ما بين ٢٠ إلى ٣٠ مليوناً إسترلينياً ، كمصاريف سنوياً . وسوف يحصل الأعضاء على مكافآت ، ومعاشات أخرى .

وطبقاً لهذا السيناريو ، فإن اختصاص برلمان أسكتلندا وحكومة أسكتلندا سوف يتعلق بالأمر الذى تخص الشئون الداخلية فى أسكتلندا بينما توجد مجالات محجوزة للبرلمان البريطانى ، مثل شئون الدفاع والسياسة الخارجية والتأمين الاجتماعى . هذه المجالات المحجوزة تم إقرارها فى قانون أسكتلندا ، ويمكن نقل بعضها إلى برلمان أسكتلندا بواسطة قرار من البرلمان البريطانى فى المستقبل .

وفى غير الأمور المحجوزة للبرلمان المركزى ، فإن برلمان أسكتلندا سوف تكون له سلطة تشريعية فى القوانين الأساسية الداخلية ، التى كانت سابقاً تحدد بواسطة برلمان وستمنستر . وسوف يكون لبرلمان أسكتلندا أيضاً سلطة زيادة أو تقليل الضريبة على الدخل التى يقرها برلمان وستمنستر فى حدود ٣٪ كحد أقصى . كذلك فإن الإدارة الحكومية فى مقاطعة أسكتلندا تمارس دور السلطة التنفيذية فى المجالات غير المحجوزة للسلطة المركزية ، والتى كانت تخضع لإشراف المراقب العام والجهاز المركزى للمحاسبات والمفوض البرلمانى للشئون الإدارية .

وسوف يقيم برلمان أسكتلندا نظاماً شبيهاً بذلك ولكن على المستوى المحلى ، وذلك من أجل مراقبة الإدارة المالية وكفاءة الجهاز الحكومى المحلى . وسوف يكون من اختصاص رئيس برلمان أسكتلندا متابعة التزام البرلمان بالتشريع فى المجالات

المخصصة له وعدم تدخله مع برلمان بريطانيا والمجالات المحجوزة له . وإذا حدث أى نزاع بين الطرف المركزى والطرف المحلى ، أى بين الهيئة التنفيذية فى أسكتلندا من ناحية والحكومة البريطانية من ناحية أخرى ، فسوف تتم إحالته إلى اللجنة القضائية المختصة بذلك .

ووفقاً للفهم السياسى والأعراف البرلمانية البريطانية ، فإن أهم التأثيرات التى تترتب على الحكم المحلى لمقاطعة أسكتلندا تتمثل فى انتزاع جزء كبير من شئون أسكتلندا من برلمان وستمنستر ونقلها إلى برلمان أسكتلندا . وفى الوقت الحالى ، وحتى تكتمل عملية النقل ويصبح برلمان وحكومة أسكتلندا ذوى صلاحيات مكتملة ، فإن شئون أسكتلندا يتم تحديدها بواسطة برلمان وستمنستر ، بالرغم من أن ذلك لن يستمر فى المستقبل .

وسوف تقل المقترحات التشريعية فى البرلمان البريطانى التى تتعلق بشئون أسكتلندا ، وبالتالي تقل أيضاً حدود الدور الرقابى لبرلمان وستمنستر فى شئون أسكتلندا ، حيث تنتقل إلى البرلمان المحلى . لهذا ، فإن مهام وصلاحيات اللجنة الدائمة الخاصة بشئون أسكتلندا واللجنة الموسعة حول أسكتلندا ، التابعتين للبرلمان البريطانى سوف تقل تدريجياً . وبالنسبة لدور وزارة الدولة لشئون أسكتلندا ، فإن دورها سوف يضيق مع الوقت ، وسوف يقتصر على التواصل بين إدينبرج ولندن فى شئون المصالح المشتركة ، وكذلك تمثيل مصالح أسكتلندا فى المجالات المحجوزة ، والتفاوض بالنيابة عن أسكتلندا عن تخصيص المنحة المالية المركزية التى تخصص سنوياً إلى المقاطعة .

وترى الحكومة أن حوالى ٧٢ عضواً بمجلس العموم يمثلون أسكتلندا قد أصبح عددًا كبيراً فى ظل الحكم المحلى ، وبالتالي سوف يقل عدد نواب أسكتلندا فى مجلس العموم البريطانى . ولكن كل ذلك لن يتم إلا بعد انتهاء مراجعة حدود الدوائر الانتخابية بواسطة اللجنة المختصة ، والتى من المقرر أن تكتمل ما بين عامى ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ م . ومع ذلك لا يوجد رقم محدد متوقع لنواب أسكتلندا فى مجلس العموم .

وفى الوقت الحالى ، فإن سكان أسكتلندا يمثلون نسبياً أكبر من عددهم الإجمالى فى برلمان وستمنستر ، على الأقل مقارنة بسكان إنجلترا . ومن المتوقع أن ينخفض عدد نواب أسكتلندا إلى ٥٩ نائباً فقط فى مجلس العموم . ومع ذلك ، فهناك من يطالب بتقليل أكثر لهذا العدد من نواب أسكتلندا اعتماداً على ما حدث فى حالة نواب أيرلندا الشمالية عندما تم نقل الصلاحيات للبرلمان الأيرلندى (أولاً فى انتخابات ١٩٧٤م ، حيث كان عدد الناخبين المخصص لكل مقعد ودائرة فى أيرلندا الشمالية حوالى ٨٤٧٦٦ ناخب ، مقارنة بعدد الناخبين الذى بلغ ٦٤٦٥ فى الدائرة الواحدة بمقاطعة إنجلترا ، وكذلك ٥١١١٣ ناخب فى الدائرة الواحدة بمقاطعة أسكتلندا) .

ومن اللافت للانتباه ، أن هذه الترتيبات الجديدة قد جعلت نواب برلمان أسكتلندا قادرين على الجمع بين دورهم فى التأثير على الشؤون العامة فى المملكة المتحدة ، بينما لا يستطيع أحد التدخل فى شئون أسكتلندا الداخلية . فعلى سبيل المثال ، فإن نظام التعليم الابتدائى والثانوى فى أسكتلندا سوف يكون شأناً داخلياً يقرر برلمان أسكتلندا ما يريده بشأنه ، ولن يكون فى استطاعة أحد غير نواب برلمان أسكتلندا التأثير فى هذا . فإذا أرسل مواطن من أسكتلندا رسالة إلى نائبه فى مجلس العموم حول نظام المدارس فى أسكتلندا ، فإن هذا النائب سوف يحيل الموضوع إلى زميله عضو برلمان أسكتلندا أو يرسل الطلب إلى حكومة أسكتلندا المحلية . ومن ناحية أخرى ، فلا يوجد من يمنع أعضاء برلمان أسكتلندا من مساءلة وزير الدولة المركزى لشئون التعليم والعمل فى أمور تتعلق بالتعليم فى أسكتلندا ، أو من مشاركتهم فى تحقيقات اللجان البرلمانية بمجلس العموم حول التعليم الثانوى فى أى منطقة فى المملكة المتحدة . وفى الحقيقة ، لا يوجد ما يمنع عضواً بمجلس العموم يمثل دائرة تقع فى أسكتلندا من أن يصبح وزير التعليم والبحث العلمى فى الحكومة البريطانية ، ولكن يصعب أن يصبح وزير التعليم فى أسكتلندا إلا إذا كان عضواً فى برلمان أسكتلندا نفسه .

وهكذا ، هناك إمكانية لنشوب نزاع بين نواب برلمان أسكتلندا ونواب مجلس العموم ، خصوصاً عندما يتمون إلى أحزاب سياسية مختلفة ، وكذلك يمكن أن

يحدث نزاع بين نواب أسكتلندا وغيرهم فى مجلس العموم . وتعرف هذه المجالس بما يسمى «مسألة غرب لوثيران» ؛ لأنها تمت مناقشتها كثيراً قبل استفتاء ١٩٧٩م بواسطة عضو مجلس العموم الشهير ، تام دليل ، الذى كان يمثل دائرة غرب لوثيران .

وهكذا ، فإن البرلمان الأسكتلندى يريد أن يلعب دوراً حقيقياً أكثر من كونه مجرد واجهة ظل للبرلمان البريطانى . ومع ذلك ، فإن السيناريو المطروح سوف يساعد على التعليم المتبادل ما بين البرلمان البريطانى من ناحية والبرلمان الإسكتلندى من ناحية أخرى ، وسوف يكون التواصل بينهم يسيراً . وبدون شك ، فمن المحتمل مستقبلاً أن تنتقل الممارسات الإيجابية من أحد المجلسين إلى الآخر . بعبارة أخرى ، فإن كلا من المجلسين يعتبر برلماناً حقيقياً وكاملاً .

أما بالنسبة للمجلس المنتخب فى ويلز فإن دوره البرلمانى يقل درجة عن حالة نظيره فى أسكتلندا . وبرغم أنه يتمتع بلقب برلمان فإن صلاحياته البرلمانى وتركيب أجهزته وهيكلة التنظيمى ، كل ذلك لا يجعله برلماناً كاملاً . فالدور الأساسى لبرلمان أو مجلس ويلز لن يكون فى مجال التشريع ، فليس له سلطة تعديل الضرائب التى يقررها مجلس العموم ، ولكنه أقرب إلى كونه هيئة للتناقش والجدل تكون منتخبة وتقوم بالتعاون مع السلطات التنفيذية المحلية .

ويتضح هذا جلياً فى تركيب الجهاز الفنى التابع لبرلمان ويلز . فبينما يتمتع برلمان أسكتلندا (حالة ، مثل حال البرلمان البريطانى) بجهاز فنى وعاملين مستقلين وتابعين له ، فإن مجلس ويلز سوف يعتمد على جهاز الموظفين التابع للسلطة التنفيذية فى ويلز . وبالتالى ، سوف يكون هؤلاء الموظفون بمثابة الجهاز الفنى المعاون لمجلس المقاطعة ، يقدم لأعضائه خدمات فنية مختلفة لمساعدتهم فى المناقشات ، ولكنهم أيضاً يقومون بتنفيذ قرارات المجلس .

والعاملون فى الجهاز التنفيذى بمقاطعة ويلز سوف يكونون تابعين مباشرة للمجلس ؛ لأن هذا المجلس سوف يحل محل الإدارة التنفيذية فى عملية تخصيص وتوزيع التمويل القادم من الخزانة البريطانية . وسوف يكون لمجلس ويلز نفس

الوظائف التى تقوم بها الهيئات التنفيذية المحلية حالياً، مثل وكالة تنمية ويلز أو الإشراف على السلطات المحلية التى كان المكتب التنفيذى يشرف عليها حتى اليوم .

وكل هذا سوف يتحقق من خلال نظام اللجان داخل مجلس ويلز . فعلى قمة هذا النظام هناك لجنة تنفيذية، تشبه مجلس الوزراء، ويرأسها السكرتير الأول للمجلس، الذى سوف يتم انتخابه بواسطة المجلس ككل . أما الأعضاء الآخرون فى اللجنة التنفيذية فسوف يقوم السكرتير الأول بتعيينهم، ويحدد لكل منهم اختصاصاً مناظراً لأحد اللجان الموضوعية النوعية فى المجلس . وسوف يحمل كل هؤلاء لقب «سكرتاريو المجلس» .

ومن حق اللجنة التنفيذية أن تعقد اجتماعات مغلقة، وأن تضم أعضاء من أى حزب، ولو كان حزباً واحداً، كما أن عدد وحجم اللجان النوعية سوف يتم تحديده بواسطة المجلس، بحيث تعبر فى تركيبها عن التوازنات الحزبية بين أعضاء هذا المجلس ولكل لجنة رئيس، وسوف يراعى المجلس التوازنات الحزبية فى توزيع مقاعد الرئاسة بين أعضاء المجلس . ومع ذلك، فإن الشخصية المهمة فى كل لجنة فرعية بالمجلس هى «سكرتير المجلس» المختص .

وطبقاً للوائح الداخلية لمجلس ويلز، فإن الوظائف والصلاحيات يمكن أن تفوض أو تنتقل أو توزع من أعلى إلى أسفل، وتبدأ من المجلس ككل، ثم اللجنة التنفيذية، ثم اللجان النوعية، ثم قادة اللجان النوعية، ثم الموظفين المعيّنين .

كذلك، فإن مجلس ويلز سوف يحل محل وزارة الدولة لشئون ويلز على مستوى بريطانيا فى مجال صنع التشريعات المكملة الخاصة بمقاطعة ويلز . فبينما تسمح التشريعات الأساسية فى النظام البريطانى الحالى لوزير الدولة لشئون ويلز باقتراح التشريعات المكملة الخاصة بشئون هذه المقاطعة، فإن هذا التشريع سوف يكون حصراً من اختصاص هذا المجلس فى المستقبل، وسوف يسمى «أمر المجلس» .

ومع ذلك، فإن التشريعات المكملة التى يصدرها هذا المجلس يمكن أن تتعرض إلى النقد أو التعديل أو البطلان . فأوامر المجلس التى يتم إعدادها بواسطة اللجان

النوعية واللجنة التنفيذية، يجب أن تعرض على لجنة خاصة تسمى «لجنة فحص التشريعات المحلية». وهذه اللجنة هي التي تضمن التزام المجلس بصلاحياته المقررة قانوناً وفقاً لنظام الحكم المحلي الجديد. وأى نزاع ينشأ بخصوص استخدام المجلس لسلطاته سوف يحال إلى المحامى العام، وإلى اللجنة القضائية للمجلس الخاص.

وبالإضافة إلى صلاحياته التنفيذية، فإن مجلس ويلز سوف يقوم بوظائف برلمانية متنوعة. ومن أهم هذه الوظائف، قدرته على محاسبة السكرتير الأول للمجلس بواسطة جميع الأعضاء، وكذلك ضرورة تصديق المجلس على الأوامر التنفيذية قبل دخولها حيز النفاذ، كما أن المجلس، وفقاً للورقة البيضاء التي أصدرتها الحكومة فى يوليو ١٩٩٧م، سوف يأخذ شكل «متدى للتشاور العام، القادر على مناقشة كل الشئون التى تخص ويلز، وليس فقط تلك التى تدخل فى نطاق سيطرته المباشرة». وتشير الورقة البيضاء، على سبيل المثال، أن المجلس يستطيع تقديم النصح بخصوص المقترحات التشريعية على مستوى المملكة المتحدة، كما يستطيع إجراء تحقيقات وتقديم توصيات حول مسائل خارجة عن نطاق اختصاصه المباشر (ومنها مثلاً، إدخال تعديلات فى التشريعات الخاصة بالتأمينات الاجتماعية، أو هيكول نظام المحاكم)، التى يكون لها تأثير خاص على مقاطعة ويلز.

بعبارة أخرى، فإن هذا المجلس سوف يقوم بوظيفة تحقيق تشبه ما تقوم به اللجان المختارة فى مجلس العموم. وهناك أيضاً لجان إقليمية تمثل المناطق المختلفة داخل ويلز، ولكن ليس لها أى صلاحيات تنفيذية، وسوف يتم تأسيس هذه اللجان داخل مجلس ويلز، وكذلك إنشاء لجنة للمحاسبة، تشبه فى دورها الجهاز المركزى للمحاسبات ولكن على نطاق ويلز فقط. ومع ذلك، فإن لجان المحاسبة العامة التابعة لمجلس العموم، وكذلك المفوض البرلمانى المختص بمراقبة شئون الإدارة الحكومية التابع لمجلس العموم سوف يستمران فى الوجود وسوف يكونان قادرين على التحقيق فى الشئون التى تدخل حتى فى اختصاص مجلس ويلز.

وسوف يستعيد السكرتير العام لويلز دوره فى اقتراح التشريعات الأساسية التى

تخص ويلز. ويمكن للسكرتير العام التفاوض مع الحكومة المركزية حول حجم الدعم المالى الذى تقدمه الخزانة البريطانية. وعلى غرار علاقة وزير الدولة لشئون أسكتلندا بمجلس العموم، فسوف تكون هناك علاقة مماثلة تربط بين السكرتير الأول من ناحية ومجلس ويلز من ناحية أخرى، وخصوصاً اللجنة التنفيذية التابعة للمجلس. وسوف يكون من حق السكرتير العام حضور اجتماعات المجلس والمشاركة فى النقاش أيضاً.

وسوف يضم مجلس ويلز ٤٠ عضواً يمثلون ٤٠ دائرة انتخابية فضلاً عن ٢٠ عضواً يتم انتخابهم وفقاً لنظام التمثيل النسبى (٤ من كل دائرة انتخابية للبرلمان الأوروبى). ومن حق أعضاء مجلس العموم خوض انتخابات مجلس ويلز إذا تركوا مقاعدهم فى مجلس العموم. ومن المقرر إجراء أول انتخابات فى ربيع ١٩٩٩م، وستكون مدة مجلس ويلز محددة بأربعة أعوام بدون إمكانية الحل المبكر على الإطلاق. أما اللغة الرسمية للعمل والمناقشات فى مجلس ويلز فسوف تكون مزدوجة، أى لغة ويلز بالإضافة إلى اللغة الإنجليزية.

ومن حيث التكلفة السنوية لأعمال المجلس فإنها تتراوح ما بين ١٥ إلى ٢٠ مليوناً إسترلينياً. ويحصل أعضاء مجلس ويلز على مكافآت متنوعة كما يكون لهم تأمينات اجتماعية. أما دور هؤلاء الأعضاء فقد تم ذكره بالتفصيل فى الورقة البيضاء، ويعتبر بمثابة «وظيفة دائمة تتطلب تفرغاً تاماً».

وهكذا، فإن سيناريو الحكم المحلى فى ويلز لن يؤدى إلى انتزاع أى مجال من مجالات صنع السياسة العامة من البرلمان البريطانى إلى مجلس ويلز على الإطلاق. فكل التشريعات السياسية الخاصة بويلز سوف تظل فى يد البرلمان المركزى. ولهذا ليس من المطروح تقليل عدد نواب ويلز فى مجلس العموم، والذين يبلغ عددهم حالياً ٤٠ عضواً. وإذا حدث أى تخفيض من هذا النوع على غرار ما حدث لنواب مقاطعة إنجلترا، فسوف ينخفض العدد إلى ٣٣ عضواً فقط. ومع ذلك، فإن الإشراف على موازنة مكتب ويلز، وكذلك التشريعات المكملة، وغيرها من الشئون التنفيذية مثل تعيين المناصب فى الأجهزة الرسمية والعامة سوف

يكون من اختصاص مجلس ويلز، وليس من سلطة وزير الدولة لشئون ويلز، كما يحدث حالياً. ولهذا، لن يكون هذا الوزير مسئولاً أمام البرلمان المركزى عن هذه الأمور التى تم نقلها إلى مجلس ويلز.

بعبارة أخرى، فإن دور نواب ويلز فى البرلمان البريطانى سوف ينخفض كثيراً، كما أن أهمية اللجنة المختارة لشئون ويلز وكذلك لجنة ويلز الموسعة سوف تنخفض فى المستقبل.

إلا أن اختصاصات مجلس ويلز فى مجال التشريعات المكملة قد تقود إلى نزاعات مع البرلمان البريطانى، خصوصاً إذا كان التوازن الحزبى فى كلٍّ من المجلسين مختلفاً. فعلى سبيل المثال، فإن تعديل المقررات الدراسية على مستوى الدولة يتطلب تشريعاً أساسياً، بينما يتم تحديد تفاصيل هذه المقررات بواسطة تشريع مكمل. فإذا كانت هناك حكومة مركزية تريد توحيد مناهج التعليم بين مدارس ويلز ومدارس إنجلترا، بتخصيص، على سبيل المثال، ثلاث ساعات أسبوعياً لدراسة الشئون السياسية، فإنها تستطيع ذلك من خلال تشريع أساسى يسرى على إنجلترا وويلز حتى بدون موافقة مجلس ويلز.

وفى الحقيقة، فإن الحكومة المركزية فى لندن تستطيع إصدار التشريعات الأساسية التى تريدها وتطبيقها على مقاطعة ويلز، حتى بدون موافقة أو ضد إرادة أغلبية أعضاء مجلس ويلز، طالما وافق عليها البرلمان البريطانى. وفى هذه الظروف، فإن الشئ الوحيد المتاح أمام مجلس ويلز هو إجراء مناقشات عامة بداخله تعبر عن معارضته لما يحدث ضد رغبته، لكنه لن يملك السلطة لتعديل قرارات البرلمان البريطانى. وحتى فى أقل الحالات نزاعاً بين المجلسين، فإن مجلس ويلز يستطيع فقط مناقشة الأمور التى تخص ويلز، وكذلك نزاعه مع سياسات الحكومة المركزية التى يرى أنها تضر بمصالح ويلز، دون التأثير الحقيقى فيها.

أما مشاكل أيرلندا الشمالية فقد نوقشت بكثافة عند مراجعة الأوضاع الدستورية فى المملكة المتحدة. وأهم ما ترتب على هذه المناقشات هو اقتراح شكل ما من أشكال التمثيل النيابى فى أيرلندا الشمالية، ولكن بدون إنشاء برلمان حقيقى

ومستقل. ومع ذلك، فهناك وثيقة خاصة بأنواع أيرلندا الشمالية، ومجلس خاص بها يستطيع إصدار أوامر تنطبق على المقاطعة ككل، وتعتبر جزءاً من الإطار التشريعي. ومن المتصور في المدى القصير أن تنقل صلاحيات التشريع إلى برلمان أيرلندا الشمالية، عندما يعود إلى الوجود وتستقر أوضاعه.

أما سياسة الحكومة بشأن مقاطعة إنجلترا، فتمثل في انتخاب عمدة المدينة، وكذلك توسيع صلاحيات الحكم المحلي في لندن، لزيادة درجة المحاسبة للإدارة التنفيذية في إنجلترا. وهذه الإصلاحات تسير نظام الحكم المحلي، وربما لن يكون لها تأثير مباشر على صلاحيات البرلمان البريطاني. ولا يوجد أى مانع من حيث المبدأ في نقل الصلاحيات للمحليات، كما يمكن نقل سلطة التشريع أو جزء منها إلى مقاطعة إنجلترا، كما حدث بالنسبة لمقاطعة أسكتلندا.

وبالنظر إلى الحكم المحلي الذى تحقق فى أسكتلندا، وإلى حد ما فى ويلز وأيرلندا الشمالية، والصلاحيات التشريعية التى نقلت إلى هذه المقاطعات، يرى البعض أن دور البرلمان البريطانى يجب أن يتغير لكى يكون مزدوجاً، أى يقوم بدور المملكة المتحدة من جانب، وبرلمان مقاطعة إنجلترا من جانب آخر. فى شئون مثل شئون الدفاع، يستطيع كل الأعضاء فى البرلمان البريطانى المشاركة فى المناقشات أو اللجان المختارة الخاصة بالدفاع، ولكن فيما يخص الصلاحيات التى نقلت إلى المقاطعات، فيجب أن تقتصر المناقشات على الأعضاء من غير تلك المقاطعات التى أصبحت مستقلة تقريباً.

وعلى سبيل المثال، فإذا كان هناك شئون خاصة بمقاطعة إنجلترا، فيمكن أن يناقشها البرلمان البريطانى أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء، بينما يناقش القضايا الخاصة بالمملكة المتحدة ككل أيام الخميس والجمعة. وبرغم أن هناك لجنة دائمة فى مجلس العموم تسمى «اللجنة الدائمة الخاصة لشئون المناطق»، وتضم كل الأعضاء الذين يمثلون الدوائر الانتخابية فى مقاطعة إنجلترا (بالإضافة إلى ٥ أعضاء آخرين تعينهم لجنة الاختيار)، فإن هذه اللجنة يمكن أن تعقد اجتماعات خاصة لمناقشة القضايا التى يحيلها المجلس إليها بناءً على طلب الحكومة. وهذه اللجنة لم تجتمع حقيقة منذ عام ١٩٧٨ م.

ومع ذلك، فإن مجرد وجود هذه اللجنة يشير إلى اقتناع مجلس العموم بخصوصية وضع إنجلترا، على غرار وضع أسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية، وبالتالي احتمال تحقيق الحكم المحلى أو إنشاء برلمان على مستوى مقاطعة إنجلترا فى المستقبل. ويرى آخرون، أن الإصلاح البرلمانى فى مجلس اللوردات قد يأخذ مساراً يشبه ما حدث فى البوندسرات الألمانى؛ لكى يمثل مقاطعات المملكة المتحدة كما يمثل البوندسرات ولايات الجمهورية الألمانية، ولكن ذلك سوف يعنى أن المملكة المتحدة تتحول إلى دولة فيدرالية، بينما هى دولة بسيطة وموحدة الآن.

وبصرف النظر عن حجم السلطات المنقولة حالياً أو مستقبلاً، فإن سياسة الحكومة هى التى سوف تحدد التغيرات المستقبلية المحتملة، وبالتالي سوف تحدد مصير البرلمان البريطانى. ولن يكون فى استطاعة برلمان أسكتلندا أو مجلس ويلز التصويت على زيادة صلاحياتهما بأنفسهم، فوفقاً للدستور البريطانى لا يجوز نقل السلطة أو تحقيق الحكم المحلى المباشر فى أيرلندا الشمالية على سبيل المثال إلا بقرار من البرلمان البريطانى المركزى. ومع ذلك، فمن الصعب تصور وضع يعمل فيه برلمان أسكتلندا ويحوز فيه على ثقة المواطنين فى أسكتلندا بينما يكون بدون صلاحيات، فضلاً عن خطورة إلغاء سلطات الحكومة المركزية فى لندن.

هذه هى المعضلة الأساسية فى قضية الحكم المحلى من ناحية ومستقبل النظام البرلمانى البريطانى من ناحية أخرى. وفى نفس الوقت، فإن انتخاب برلمان أسكتلندا سوف يعطى الفرصة للحزب صاحب الأغلبية لكى يعمل على زيادة صلاحيات هذا البرلمان فى المستقبل.

أخيراً، فهناك أثر آخر لعملية نقل السلطة يجب الإشارة إليه. ويتمثل هذا فى أن جزءاً كبيراً من قضايا أسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية سوف يتنزع من جدول أعمال البرلمان البريطانى، مما يتيح مجالاً زمنياً أمام الأعضاء لمناقشة القضايا الأخرى، وسوف يقلل بالتالى عدد ساعات الجلسات أو فترة المناقشات التى يقضيها المجلس فى هذه الشؤون؛ لكى يتفرغ لمناقشة أمور أخرى.

التمثيل النسبي

أحد التعديلات الدستورية المطروحة هو الأخذ بنظام التمثيل النسبي في الانتخابات البرلمانية. وقد لاحظنا أن نظام التمثيل النسبي يؤثر كثيراً على عدد المقاعد الحزبية في مجلس العموم، الذي لا يعتبر عادلاً في الوقت الحالي. فمن الغريب أن عدد المقاعد التي تشغلها الأحزاب يختلف بشكل كبير عن الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات السابقة. على سبيل المثال، نجد أن الأحزاب الرئيسية التي خاضت انتخابات ١٩٩٢ و ١٩٩٧ قد حصلت على عدد مقاعد يختلف كثيراً عما كان يمكن أن تحصل عليه إذا تم العمل بنظام التمثيل النسبي، كما يوضح الجدول التالي.

١٩٩٧		١٩٩٢		الحزب
عدد المقاعد وفق التمثيل النسبي	عدد المقاعد الفعلية	عدد المقاعد وفق التمثيل النسبي	عدد المقاعد الفعلية	
٢٠٢	١٦٥	٢٧٣	٣٣٦	المحافظون
٢٨١	٤١٨	٢٢٤	٢٧١	العمال
١٠٩	٤٦	١١٦	٢٠	الأحرار الديمقراطيون

وفي الحقيقة، فهناك أصوات كثيرة تطالب منذ فترة طويلة بالأخذ بنظام التمثيل النسبي وخصوصاً من جانب حزب الأحرار الديمقراطيين، كما يوجد أنصار لهذا النظام داخل حزب العمال وكذلك حزب المحافظين. وقد اقترحت حكومة العمال نظاماً للتمثيل النسبي في انتخابات برلمان أسكتلندا وكذلك انتخابات مجلس ويلز، وقدمت مشروع قانون لتعديل نظام انتخابات البرلمان الأوروبي عام ١٩٩٩م؛ ليكون بطريقة التمثيل النسبي. وفيما يتعلق بنظام انتخابات البرلمان البريطاني ككل، فقد شكلت الحكومة لجنة مستقلة، برئاسة اللورد جنكز، تكون مهمتها دراسة نظام الانتخابات والتوصية بديل له يعتمد على نظام التمثيل النسبي، وحسب القاعدة التي تقول «الذي يفوز أولاً يشغل المقعد أولاً».

ولا يوجد التزام سياسى محدد لإجراء استفتاء خلال البرلمان الحالى فى هذا الموضوع. وبصرف النظر عن إجراء استفتاء حول تعديل نظام انتخابات فى الوقت الحالى، وليس من المتوقع تغيير نظام انتخابات أعضاء مجلس العموم القادم.

وهناك عدة صور لنظام التمثيل النسبى التى قد تؤثر عند تطبيقها على تركيب مجلس العموم (وبالطبع، فإن الناخبين قد تعودوا على النظام الانتخابى والمقاعد الفردية، وقد يؤثر تغير النظام الانتخابى على سلوكهم التصويتى). ولعل أكثر نظم التمثيل النسبى دقة هو نظام القائمة الحزبية، سواء القائمة الواحدة على المستوى الوطنى أو نظام القوائم على مستوى المقاطعات أو الأقاليم. والقائمة الحزبية الموحدة تستخدم فى هولندا، بينما من المقترح تطبيق نظام القوائم الحزبية الإقليمية فى انتخابات البرلمان الأوروبى بالمملكة المتحدة.

وطبقاً لنظام القائمة الحزبية، فإن الناخبين يصوتون من أجل الأحزاب، وليس من أجل الأشخاص. وعدد المرشحين الذين يتم انتخابهم أو اختيارهم من قوائم الأحزاب يتناسب عددياً مع حجم الأصوات التى حصل عليها حزبهم. وببساطة، يفوز الأعضاء على رأس القائمة وفقاً لحجم الأصوات التى تحصل عليها هذه القائمة ككل. أما أهم عيوب هذا النظام فهى أنه يعطى نفوذاً كبيرة للأحزاب، وبالتالي تؤثر قيادات الأحزاب فى اختيار المرشحين، بينما تستبعد المتمردين أو المعارضين لها حتى من بين أعضاء الحزب. ولا يوجد مجال حقيقى للمستقلين فى نظام القوائم الحزبية. أكثر من هذا، فإن الأعضاء المنتخبين وفق نظام القائمة الحزبية لم يكونوا مرتبطين مباشرة بالدوائر الانتخابية، وبالتالي فإن وظيفتهم التمثيلية سوف تكون غامضة.

ومع ذلك، هناك اقتراحات لتحسين نظام القائمة الحزبية لاستبعاد المساوئ الجوهرية فيه، منها على سبيل المثال تمكين الناخبين من إعادة ترتيب المرشحين داخل نفس القائمة الحزبية الواحدة.

وهناك صورة ثانية لنظام القوائم الحزبية تتمثل فيما يسمى نظام التصويت

التبادلى . وفقاً لهذا النظام ، فإن حجم الدوائر الانتخابية يكون كبيراً وعددها يكون قليلاً ، وتضم القائمة على مستوى الدائرة الواحدة حوالى ثلاثة إلى سبعة مرشحين . أما الناخبون فإنهم يختارون المرشحين وفقاً للترتيب الذى يفضلونه . وحتى يفوز المرشح بالمقعد فإنه يحتاج إلى حد أدنى من إجمالى الأصوات حتى يفوز . أما الأصوات الفائضة فيتم توزيعها على المرشحين الأكثر عدداً من الأصوات وفقاً لوزنهم النسبى ، وكذلك وفقاً لاختيار الناخبين ، وهكذا حتى يتم اختيار العدد الكافى من المرشحين وفقاً لحجم الأصوات التى حصلت عليها القائمة . أما المرشحون الذين لا يحصلون على الحد الأدنى فإن الأصوات التى أعطيت إليهم سوف يعاد توزيعها على المرشحين الذين حققوا تلك النسبة .

ويتم استخدام هذا النظام بكفاءة فى الانتخابات المحلية ، وكذلك انتخابات البرلمان الأوروبى فى أيرلندا الشمالية . وحسب هذا النظام لن تكون هناك علاقة مباشرة بين الناخبين ومرشح معين ، تلك التى توجد بصفة خاصة فى المناطق الريفية . ومن ناحية أخرى ، فإن المنافسة بين أعضاء الدائرة الانتخابية الواحدة سوف تؤدى إلى تحسين الخدمات المقدمة لسكان هذه الدائرة ، مما يزيد من أهمية الناخبين وقدرتهم على مناقشة القضايا المختلفة مع المرشحين ومع الأعضاء الذين يمثلونهم . ويمكن للناخبين أيضاً الاختيار بين المرشحين المختلفين من نفس قائمة الحزب .

أما الصورة الثالثة لنظام التمثيل النسبى فهى التى تستخدم فى ألمانيا ، وكذلك المقترحة لبرلمان أسكتلندا ومجلس ويلز ، وتسمى نظام القائمة النسبية ذات المقاعد الإضافية . وبالنسبة لانتخابات مجلس العموم البريطانى ، فإن تطبيق هذا الشكل من نظام التمثيل النسبى سوف يزيد من عدد الدوائر الانتخابية . والدوائر الانتخابية الكبيرة سوف تستطيع اختيار العضو الذى يمثلها وفقاً لقاعدة «الذى يحصل على الأغلبية المطلوبة يحصل على المقعد أولاً» . ولكن الناخبين سوف يكون لهم ترشيح ثان (أى صوت ثان) فى نفس الوقت ، يوجه إلى الحزب وليس إلى المرشح ، بعبارة

أخرى فإن الناخب سوف يكون له صوتان أحدهما للمرشح ، والثانى للحزب الذى يريده . ويتم عد الأصوات التى حصل عليها الحزب على مستوى الدولة (أو على مستوى المنطقة أو على مستوى المقاطعة حسب نظام الانتخاب) ، وبالتالى يحصل الحزب على عدد مقاعد يساوى عدد الأصوات التى حصل عليها . والقاعدة الأساسية فى سلامة هذا النظام تتمثل فى أن إجمالى عدد المقاعد التى فاز بها الأعضاء مباشرة أو من خلال قائمة حزبه سوف يكون مطابقاً لإجمالى الأصوات التى حصل عليها حزبه على مستوى الدولة ككل . أما نسبة الأعضاء المضافين فيتم اختيارهم من بين المرشحين على قوائم الحزب التى تعلن قبل إجراء الانتخابات ككل .

والصعوبة فى تطبيق هذا النظام هو أنه يفرز نوعين من الأعضاء : أحدهما منتخب من خلال الدوائر ، والثانى منتخب من خلال القائمة . وبالتالى سيكون هناك أعضاء مرتبطين بدوائره الانتخابية وآخرون غير مرتبطين بالدوائر الانتخابية ككل . هكذا ، فإن قيادات الأحزاب هى التى سوف تسيطر على المرشحين وتركيب القوائم الحزبية .

أكثر من هذا ، فإن الأحزاب الصغيرة سوف يصعب فوزها من خلال الدوائر وإنما يزيد عدد أعضائها الذين يفوزون من خلال القائمة . وفى ألمانيا على سبيل المثال ، حصل الحزب الديمقراطي الحر فى انتخابات ١٩٩٤ على ٤٧ مقعداً فى البوندستاج ، ولكن لم يحصل على أى مقعد من خلال الدوائر الانتخابية .

وهناك نظام بديل للتمثيل النسبى ، يسمى نظام الصوت البديل ، وهو المستخدم فى استراليا مثلاً . وفقاً لهذا النظام فإن المملكة المتحدة إذا طبقته سوف تستعيد نفس عدد الدوائر الحالية ، ولكن الناخبين سوف يستطيعون إعادة ترتيب المرشحين وفقاً لتفضيلاتهم . وإذا حصل المرشح على ٥٠٪ من الأصوات يتم انتخابه ، وإذا لم يحقق هذه النسبة يتم احتساب الأصوات البديلة للناخبين وإعادة توزيعها ، وهكذا حتى يستطيع أحد المرشحين تحقيق نسبة الـ ٥٠٪ والفوز بالمقعد . والعيب الرئيسى

فى هذا النظام أنه لىس تمثيلاً فى الحقيقة، ولو كان قد طبق فى انتخابات ١٩٩٧ لكان حزب العمال وحزب الأحرار الديمقراطيان قد حصلا على مقاعد أكثر، وكان حزب المحافظين قد حصل على مقاعد أقل. ولو أدرك الناخبون أن أصواتهم الأساسية والاحتياطية سوف تضع على هذا النحو لكانوا قد صوتوا بطريقة مختلفة. بعبارة أخرى، فإن هذا النظام إذا طبق كان سيغير شكل التوازنات الحزبية وتركيب البرلمان الحالى.

إلا أن المدافعين عن نظام التمثيل النسبى لا يهتمون كثيراً بتأثيره هذا على علاقات النائب بالدائرة. ويقولون إن التمثيل النسبى أكثر عدالة، وإنه سوف يفرز حكومات ائتلافية سوف تحظى بتأييد شعبى أوسع، وبالتالي تساعد على معالجة المشاكل الرئيسية لبريطانيا. أما الخصوم فيرون أن النظام الحالى يعطى فرصة أكبر لتغيير الحكومة، وبالتالي تداول السلطة بين الأحزاب، وأن الحكومات المنتخبة طبقاً للنظام الحالى سوف تكون قوية ولن تسعى إلى التحالفات الحزبية بأى ثمن، وأن الأحزاب التى ستفوز هى الأحزاب الكبرى فقط. وليس هذا هو الأمر الأهم ولا نريد الدخول فى تفاصيل هذين الفريقين الآن.

أما بالنسبة لتأثير النظام الانتخابى على تركيب مجلس العموم، وفقاً لنظام التمثيل النسبى فإنه سوف يحول دون فوز حزب واحد بالأغلبية المطلقة. ويعنى ذلك أن سلطات المجلس سوف تزيد؛ لأن الحكومة ستكون مضطرة إلى تأمين تأييد كبير لها بين الأعضاء، وبالتالي تكون أكثر خضوعاً لنفوذ الأعضاء بوجه عام.

وبدون شك، فإن نفوذ الأعضاء فى ظل برلمان منتخب وفق التمثيل النسبى سيكون أكبر؛ لأن الحكومة سوف تحاول تكوين تحالفات عبر الأحزاب، وبالتالي لن ينفرد حزب معين بالسلطة والنفوذ. وبرغم أن الالتزام الحزبى بين الأعضاء سوف يكون أكبر بسبب نفوذ قيادة الحزب فى تشكيل القائمة الحزبية، فإن نفوذ مجلس العموم ككل لن يتأثر سلبياً بالضرورة، ولن تقل صلاحياته وقوته فى نظام التمثيل النسبى.

قانون الحقوق الأساسية

ومن أهم الإصلاحات الدستورية المقترحة التى سوف تؤثر كثيراً على تركيب البرلمان البريطانى اقتراح بإصدار قانون الحقوق الأساسية أو دستور مكتوب . وفى كتابه عام ١٩٧٦م ، وصف اللورد هايل شام النظام السياسى البريطانى بأنه ذلك النظام الذى يسمح «بديكتاتورية منتخبة» . فالحكومة ، حتى إذا كانت منتخبة بواسطة ٤٠٪ من الناخبين ، تتمتع بصلاحيات كبيرة للغاية فى مجلس العموم ، ومن خلال مجلس العموم تسيطر تقريباً على البرلمان ، حتى أنها تضمن تطبيق سياساتها التشريعية مهما كانت توجهاتها السياسية ، وتضمن تمرير مقترحاتها التشريعية بدون عقبات تقريباً ، وبصرف النظر عن التقاليد السياسية والدستورية المزعومة . ووجود قانون للحقوق الأساسية سوف يعتبر ضماناً أساسياً فى مواجهة هذه الديكتاتورية المنتخبة ؛ لأنها تتضمن قواعد دستورية تستطيع المحاكم تطبيقها ومراقبة أداة السلطين التنفيذية والتشريعية وفقاً لهذا الدستور المكتوب .

وقد ثار جدل كبير مؤخراً حول أهمية مشروع قانون الحقوق الأساسية ، وما إذا كان من الضرورى أن يتضمن سريان الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان فى النظام القانونى البريطانى أم لا . وهذه الاتفاقية تم إعدادها بواسطة مجلس أوروبا ، باعتبارها تأكيداً للمبادئ التى تعيش عليها أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية ، وباعتبارها أيضاً اختباراً لمدى جدية الأعضاء الجدد الراغبين فى الانضمام للاتحاد الأوروبى . وقد كان لبريطانيا دور رئيسى فى صياغة هذه الاتفاقية ، كما صدقت عليها فى عام ١٩٥١م ، ومع ذلك ، فإن الحكومة البريطانية ، وعلى خلاف الدول الأخرى الموقعة على الاتفاقية ، لم تعلن سريانها فى القانون ، بل إنها لم تقبل حتى عام ١٩٦٦م قيام المواطنين البريطانيين بتقديم شكوى مباشرة إلى المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان (التي ذكرت الاتفاقية أنها تختص بالنظر فى انتهاكات حقوق الإنسان) وبالتالي لم يكن اختصاص هذه المحكمة ملزماً لبريطانيا حتى ذلك التاريخ .

وينظر معظم البريطانيين إلى الحقوق التي تحدثت عنها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان باعتبارها حقوقاً عامة، فهي تتضمن، على سبيل المثال، الحق فى الحياة والحرية والأمن، ومنع التعذيب، وحرية التعبير، والحق فى محاكمة عادلة وهكذا. وقد يتساءل البعض لماذا كل هذا الجدل حول اتفاقية بهذه البساطة، ولماذا إذن تعترض الحكومات البريطانية المتعاقبة، بما فيها حكومات المحافظين وحكومات العمال، على إدراج الاتفاقية ضمن القانون البريطانى؟ وفى كل الأحوال، فإن الحكومة البريطانية والبرلمان البريطانى قد قاما بتغيير عدد من القوانين حتى تنسجم مع أحكام المحكمة الأوروبية التى وجدت النظام البريطانى مخالفاً لبعض قواعدها، وخصوصاً فيما يتعلق بالحرية الجنسية فى أيرلندا الشمالية، وحق الطعن فى عقوبة الإعدام، وكذلك العقوبات الجماعية فى المدارس وغيرها الكثير.

ومن أهم الموضوعات التى يدور حولها الجدل فى موضوع الإصلاحات الدستورية ما يتعلق بالسيادة البرلمانية. فالمقترحات السابقة فى هذا الشأن قد أثارت الجدل حول دور قانون الحقوق الأساسية أو الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فى النظام السياسى، وحيث سوف يؤدى ذلك إلى تمكين المحاكم البريطانية من إبطال قوانين أقرها البرلمان، مما يؤثر سلبياً على التقاليد السياسية والدستورية التى تجعل البرلمان قادراً على فعل أى شىء، كان ذلك موقف حكومة المحافظين خلال المناقشات التى جرت فى مجلس اللوردات حول الاقتراح بمشروع قانون حقوق الإنسان الذى قدمه اللورد لستر (وهو اقتراح بمشروع قانون كان يستهدف إدراج الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فى القانون البريطانى)، وذلك خلال دور انعقاد ١٩٩٦/ ١٩٩٧ م.

وهناك مشكلة أخرى فى موضوع إدراج هذه الاتفاقية فى القانون البريطانى، فيما أنه لا يوجد دستور مكتوب، أو (قانون أساسى) للمملكة المتحدة، فإن قانون الحقوق الأساسية سوف يصدر كأى قانون عادى آخر، وبالتالي لا يمكن ضمانه إلى الأبد أو حمايته من التعديل أو حتى الإلغاء فى المستقبل. ويعنى ذلك أن مشروع قانون الحقوق الأساسية لن يستمر إلا إذا حدث اتفاق عام بين الأحزاب على استمراره وإدراجه فى النظام القانونى البريطانى، وتبقى الحقيقة بشأن هذه

الاتفاقية، سواء تم إدراجها أم لا، بأنها ليست كافية فى ذاتها لضمان حقوق الإنسان للمواطن البريطانى بشكل كامل، وإنما الواقع السياسى أهم من النصوص القانونية. وقد قدمت الحكومة الجديدة مشروعاً جديداً لإدراج الاتفاقية الأوروبية فى القانون البريطانى خلال دور انعقاد ١٩٩٧/١٩٩٨ م. وتأثير هذا المشروع سوف يعنى أن المواطن العادى فى ظل هذه الاتفاقية يمكن أن يتقدم إلى المحاكم البريطانية بشأن انتهاكات حقوق الإنسان بدون الحاجة إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وأن الحكومة المركزية وكذلك الحكومات المحلية يجب أن تتصرف بشكل يتفق مع هذه الاتفاقية. وإذا قررت المحاكم أن قانوناً صدر من البرلمان يتناقض مع الاتفاقية، فسوف تصدر بياناً بذلك، ولكن هذا البيان فى ذاته ليس كافياً لإبطال أو إلغاء القانون محل الطعن وإنما سوف يجبر كلاً من الحكومة والبرلمان على المبادرة بإلغائه أو تعديله.

وهكذا، ففىما يتعلق بأثر قانون الحقوق الأساسية أو إدراج الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فى القانون البريطانى، فإن مفهوم السيادة البرلمانية لن يتأثر كثيراً فى الواقع. إلا فىما يتعلق بالتشريعات التى يصدرها برلمان أسكتلندا أو مجلس ويلز، فإن صلاحيات المحاكم فى إلغاء هذه التشريعات سوف تكون كبيرة، وسوف تستطيع إلغاء هذه التشريعات إذا رأت أنها متناقضة مع الاتفاقية.

ومن المقترح أيضاً أن تمتد سلطات المحاكم فى مجال الإبطال إلى التشريعات المكملة التى يصدرها البرلمان البريطانى نفسه. وكما تشير الورقة البيضاء فإن الحكومة تنوى من إصدار قانون الحقوق الأساسية أن تشجع البرلمان على تأسيس لجنة خاصة، أو ربما لجنة مشتركة، للنظر فى القضايا الأساسية لحقوق الإنسان وكذلك مراقبة تنفيذ قانون حقوق الإنسان والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

إصلاح مجلس اللوردات؛

يعتبر موضوع إصلاح مجلس اللوردات مستمراً فى المناقشات البرلمانية عبر فترة ممتدة خلال القرن السابق تقريباً. وقد ركزت هذه المناقشات على تقييد سلطات

المجلس ، وربما إعادة النظر فى تشكيله ليكون أكثر تمثيلية وتقليل نسبة مقاعد الوراثة وكذلك تقليل نفوذ المحافظين فى مجلس اللوردات .

وبالتالى فإن المقترحات المطروحة بشأن إصلاح مجلس اللوردات تستهدف أمرين ، أولهما تقليل صلاحيات المجلس ، والثانى تغيير تشكيله . ومع ذلك ، فإن أغلب المهتمين بالشئون الدستورية يشعرون بالإحباط ؛ بسبب الصعوبات الكثيرة أمام تحقيق إصلاح راديكالى لمجلس اللوردات .

وحسب قانون البرلمان الصادر عام ١٩١١م ، انخفضت صلاحيات مجلس اللوردات فى مجال التشريع إلى مجرد تعطيل إصدار التشريع لمادة عامين إذا كان معارضاً له ، ثم انخفضت هذه المدة وفقاً لقانون البرلمان لعام ١٩٤٩م إلى عام واحد . وفى الواقع ، فإن تقليل مدة اعتراض مجلس اللوردات على التشريع إلى عام واحد تعنى سحب صلاحياته تقريباً فى مجال التشريعات المالية والموازنة العامة . ومن الملفت للانتباه أن المذكرة الإيضاحية لقانون البرلمان الصادر عام ١٩١١م قد تحدثت عن إصلاحات أوسع فى مجلس اللوردات مستقبلاً ، وكذلك أشارت إلى ضرورة تعديل تشكيل المجلس لكى تقل خصائصه الوراثية وتزيد صفته التمثيلية . ولم تبدأ هذه التغيرات فعلياً إلا منذ عام ١٩٥٨م .

ولا يعنى ذلك أن موضوع إصلاح مجلس اللوردات قد توقف تماماً . فقد عقد مؤتمر هام برئاسة الباحث والخبير الدستورى الشهير ، فيسكونت برايس ، عن ضرورة إصلاح مجلس اللوردات منذ عام ١٩١٧م ، وقد أشار التقرير الصادر عن المؤتمر أن وظائف مجلس اللوردات يجب أن يعاد النظر فيها حتى يصبح مجلساً برلمانياً حقيقياً . واقترحت الورقة الصادرة عن المؤتمر أن يتم تكوين جزء بطريقة الانتخاب ، وذلك عن طريقة لجنة مشتركة من المجلسين مما يحافظ على الطابع الوراثى إلى حد ما . أما المقترحات التى قدمتها الحكومة فى هذا الشأن والتى نوقشت عامى ١٩٢٢ و ١٩٢٧م فقد توقفت لفترة طويلة .

ومن الملفت للانتباه أن هذا الجدل والاتجاه نحو إصلاح مجلس اللوردات فى ذلك الوقت كان يستهدف استبعاد السيدات بالوراثة من مجلس اللوردات تقريباً .

وعندما عقد مؤتمر قادة الأحزاب عام ١٩٤٧م وناقش مشروع قانون البرلمان فقد طرح عدة طرق لتقليل الأعضاء بالوراثة فى مجلس اللوردات وبداية إدخال العنصر المنتخب فى تشكيله، ولكن هذه المقترحات لم تتحقق.

أما التغيير الرئيسى الذى حدث فى تشكيل مجلس اللوردات فكان قانون العضوية مدى الحياة لأعضاء مجلس اللوردات الصادر عام ١٩٥٨م. وبالرغم من أن هذا القانون لا يلغى مبدأ الوراثة، فإنه قلل استمرار هؤلاء الأعضاء بالوراثة؛ لأنه حظر انتقال العضوية إلى أبنائهم عند وفاتهم. وعلى المدى الطويل، كان لهذا القانون تأثير كبير على دور وتاريخ مجلس اللوردات.

والإصلاح الآخر الذى حدث فى تركيب مجلس اللوردات جاء بعد قانون العضوية بالوراثة لعام ١٩٦٣م، والذى سمح للسيدات العضوات بالوراثة لدخول المجلس، وسمح للوردات من إسكتلندا بنفس الشيء، كما سمح أيضاً للأعضاء بالوراثة بالتخلى عن عضويتهم مدى الحياة إذا أرادوا ذلك.

وفى عام ١٩٦٨/١٩٦٩م، حاولت حكومة العمال بزعامة هارولد ولسن إدخال إصلاحات راديكالية فى مجلس اللوردات، كانت تتضمن التمييز بين أعضاء المجلس إلى مجموعة يحق لها التصويت وأخرى لا يحق لها التصويت. ولم تكن هذه الحكومة تتمتع بأغلبية كبيرة بين الأعضاء الذين يحق لهم التصويت. كذلك، فإن هذا الاقتراح لو تم تحقيقه كان سوف ينهى تقريباً العضوية بالوراثة على المدى الطويل؛ لأنه ينهى العضوية بمجرد وفاة حاملها. كذلك، فإن المقترح كان يتضمن تقليل المدة التى يجوز لمجلس اللوردات الاعتراض خلالها على تشريع أقره مجلس العموم إلى ٦ أشهر فقط، وإلغاء سلطة مجلس اللوردات فى الاعتراض تماماً على أى تشريعات مكملة. وبالرغم من أن هذا المشروع كان يتمتع بتأييد ١٥٠ عضو فى مجلس العموم فى مرحلة القراءة الثانية (وقد أيدته من حيث المبدأ ٢٥١ عضو فى مجلس العموم، و٥٦ عضواً فى مجلس اللوردات)، فقد سقط المشروع لأسباب أخرى، تتعلق بالخلاف الأيديولوجى والحزبى فى ذلك الوقت. وسقط

المشروع بعد مرحلة طويلة قضاها داخل اللجان وعندما تم عرضه فى الجلسة العامة فإن المجلس قد أسقطه فى النهاية.

وفى الحقيقة، فإن الحزبين الكبيرين لا يريدان إصلاحاً حقيقياً فى مجلس اللوردات وفقاً لما أشار إليه زعيم المحافظين فى مجلس اللوردات بعد عدة سنوات قائلاً «إن مجلس اللوردات ليس مسئولاً عن عدم إصلاح نفسه». كذلك، فإن الحزبين الكبيرين لا يضعان إصلاح مجلس اللوردات على قائمة الأجندة السياسية لهما حتى الآن. وبالرغم من إشارة حزب المحافظين إلى أهمية إصلاح مجلس اللوردات فى بداية الثمانينيات فإنه لم يبذل جهداً حقيقياً لتنفيذ ذلك. أما حزب العمال، الذى لم يهتم كثيراً فى برنامجه فى عام ١٩٩٢م بإصلاح مجلس اللوردات، فقد أدخل بعض الإصلاحات القوية، وأعلن التزامه فى المستقبل بتحقيق إصلاحات أكبر.

السؤال الآن، هو، ما هى البدائل المتاحة لتحقيق إصلاحات مستقبلية وما هى إمكانيات تحقيق هذه البدائل؟ البديل الأول هو الأكثر راديكالية، ويعنى إلغاء مجلس اللوردات تماماً. ويرى البعض أن وجود غرفة أخرى للبرلمان ليس ضرورياً على الإطلاق، وإنما هو مجرد تركيب شكلى فى الصلاحيات البرلمانية ويمكن التخلي عنه تماماً. والبرلمان البريطانى، مثله مثل برلمانات نيوزيلندا والسويد والدانمارك يمكن أن يصبح برلماناً واحداً أن يتكون من غرفة واحدة فقط. وهناك قوة فى الحجة التى ترى التحول إلى برلمان من مجلس واحد؛ لأن المملكة المتحدة ليست دولة فيدرالية مثل ألمانيا أو الولايات المتحدة أو كندا أو أستراليا، وبالتالي فإن وجود مجلس آخر لن يكون ضرورياً بجانب مجلس العموم المنتخب.

ويقول البعض إن أهم المزايا التى تعود على النظام السياسى البريطانى من وجود مجلس اللوردات هى دوره فى حماية التوازن السياسى، وعلى الأخص مقاومة مجلس العموم إذا أراد تأجيل الانتخابات العامة، ولكن هذه الوظيفة يمكن تحقيقها بعدة وسائل أخرى، وليس بالضرورة من خلال مجلس اللوردات.

أما الوظيفة القضائية لمجلس اللوردات فيمكن معالجتها بإنشاء محكمة عليا، أو

نقل الصلاحيات القضائية لمجلس اللوردات إلى العموم . هذه الحجج كانت مقنعة في ذاتها لإلغاء مجلس اللوردات وفقاً لسياسة حزب العمال خلال الفترة من ١٩٧٧ إلى ١٩٨٩ م .

ويبدو أن معظم الأحزاب ترى وجهة نظر مخالفة في هذه الفترة ، لأسباب عملية أكثر منها أسباب سياسية ، وهذه الرؤية ترى ضرورة وجود غرفة أخرى والقيام بالدور الذى تقوم بها حالياً . وترى وجهة النظر هذه أن من أهم أدوار مجلس اللوردات مراجعة مشروعات القوانين التى يقرها مجلس العموم أى ممارسة دور الرقابة والتوازن ، وخصوصاً فيما يتعلق بالتشريعات سيئة السمعة أو الضعيفة .

كذلك ، فإن من وظائف مجلس اللوردات اقتراح التشريعات مما يوسع دائرة ومصادر العملية التشريعية ، ويقوم أيضاً بتعطيل التشريعات مما يسمح بمناقشة أسئلة لم يعالجها مجلس العموم ، وبالتالي حماية المجتمع من التصرفات غير الدستورية التى يمكن أن يقوم بها مجلس العموم . ويقوم مجلس اللوردات أيضاً بدور ساحة المناقشة المفتوحة والجريئة . ويرى الكثيرون أن أداء مجلس اللوردات فى هذه المجالات جيد جداً .

والتغير الذى طرأ على موقف حزب العمال فى هذا الموضوع كان نتيجة إدراكه لرغبة مجلس اللوردات وقدرته على مواجهة مجلس العموم الذى قد سيطرت عليه حكومات المحافظين فى الثمانينيات والتسعينيات . أكثر من هذا ، فإن إلغاء مجلس اللوردات كان سيؤدى إلى تعاضل نفوذ مجلس العموم وقدرته على تمرير التشريعات . فى هذه الحالة ، فإننا نحتاج إلى زيادة قدرة مجلس العموم على دراسة التشريعات ، وبالتالي يتعارض هذا مع طول مدة العملية التشريعية التى تتم حالياً .

ولابد فى الحقيقة من وجود مجلس آخر حتى تتم دراسة التشريعات بشكل أفضل . وإذا لم يوجد هذا المجلس الآخر ، فإن الحكومة تقل قدرتها على تنفيذ سياستها التشريعية ؛ لأنها سوف تُحمل مجلس العموم أكثر من طاقته وسوف يضطر المجلس فى هذه الحالة إلى زيادة مدة دور انعقاده أو تقليل الوقت المخصص لمناقشة التشريعات حتى ينجز هذا الكم الهائل من التشريعات وحده إذا ألغى مجلس اللوردات .

أما البديل لإلغاء مجلس اللوردات فهو تعديل صلاحياته . وليس من المقبول إلغاء الصلاحيات التشريعية تماماً لمجلس اللوردات ، وإلا لما كان هناك أى مبرر عملى لوجوده . فعلى سبيل المثال ، يمكن تقليل سلطة مجلس اللوردات فى تأجيل التشريعات إلى ٦ أشهر فقط ، ويمكن أيضاً أن نسمح لمجلس اللوردات أن يطلب من مجلس العموم إعادة النظر فى التشريع بدلاً من تعطيله . ويمكن أيضاً تقليل المدة الزمنية المتاحة أمام مجلس اللوردات للنظر فى التشريعات التى أقرها مجلس العموم ، ويمكن كذلك إلغاء سلطة مجلس اللوردات فى الاعتراض على التشريعات المكتملة . ومن الممكن أيضاً توسيع نطاق «قاعدة سالزبرى» لكى تشمل كل المقترحات التشريعية للحكومة ، سواء كانت فى برنامجها الانتخابى أم لا ، برغم صعوبة صياغة هذه القاعدة (وقاعدة سالزبرى تقضى بعدم قيام مجلس اللوردات فى مرحلة القراءة الثانية بالاعتراض على أى اقتراح تشريع طالما كان ضمن البرنامج الانتخابى للحزب الحاكم) .

ويمكن لأى شخص أن يحلم بما يريد فى موضوع إصلاح مجلس اللوردات ، ولكن الجدل السياسى الحالى لا يشير إلى قرب تحقق أى إصلاحات من هذا النوع فى المستقبل المنظور . وفى الحقيقة ، فإن أغلب المراقبين يقترحون ، طالما أنه لن يتم إلغاء مجلس اللوردات ، إعادة النظر فى وظائفه وخصوصاً فى مجال دراسة التشريعات فى مرحلة القراءة الأولى ، وكذلك فى أسلوب عمل اللجان داخل مجلس اللوردات ، وأخيراً زيادة دوره فى مجال حقوق الإنسان .

وأحد المجالات الأخرى المطروحة لإصلاح مجلس اللوردات يتعلق بتركيبه ، ومن خلال تغيير هذا التركيب سوف يقل الدور الذى يقوم به مجلس اللوردات عموماً ، كما سوف تقل فرصة حزب سياسى واحد عليه فترة طويلة ، والخطوة الأولى فى هذا المجال هى إلغاء العضوية بالوراثة ، وكذلك تقييد فرصة بعض اللوردات من الحضور والتصويت .

هذا الإصلاح الذى قدمه حزب العمال حالياً سوف يعتمد على إلغاء عنصر الوراثة تدريجياً من مجلس اللوردات . وتشير الإحصاءات أن نسبة الحضور خلال أدار الانعقاد السابقة فى مجلس اللوردات توضح أن أى تغيير فى تركيب المجلس

سوف يكون له تأثير كبير على نفوذ الأحزاب بداخله . والجدول التالي يبين التأثير المحتمل لإلغاء العضوية بالوراثة على نسبة الحضور عموماً ، ونسبة حضور الأعضاء من الأحزاب المختلفة .

الأعضاء باللقب			كل الحاضرين		الحضور
الأعضاء الحاضرون	الحضور (% الإجمالي للأعضاء باللقب)	الحضور (% الإجمالي الحاضرون)	الأعضاء الحاضرون	نسبة الحضور %	الحزب
١٤٧	٣٦,٩	١٩,١	٤٠٦	٤٨,٥	المحافظون
٩٧	٣٣,٣	١٧,٢	١١٢	١٩,٥	العمال
٣٠	٩,٨	٥	٥٢	٨,٢	الأحرار
					الديمقراطيون
١٠٤	١٧,٢	٨,٩	٢٤٦	٢٢,١	المستقلون
٢٧	١,٧	٠,٩	٢٧	٠٠,٩	الأساقفة
٤	١,١	٠,٥	١١	٠,٧	آخرون
٤٠٩	١٠٠	٥١,٨	٨٥٤	١٠٠	الإجمالي

وإذا نظرنا إلى نسبة الحضور، فسوف نجد أن الفجوة بين المحافظين والعمال تضيق بشكل كبير ولكنها لا تنتهى إطلاقاً . كذلك فإن أعضاء حزب العمال والمستقلين، وبينما يكون عددهم أقل، فإنهم فى موقع قوة نسبى هام بحيث يستطيعون ممارسة الضغط على الحكومة، وربما إخراجها كثيراً إذا تحالفوا مع المعارضة الرسمية عند أى تصويت (ومن حيث عدد الأعضاء الحاضرين نلاحظ أن حزب العمال لا يتمتع بميزة على الإطلاق، وإنما يكون فى موقف حرج).

وهكذا، فإن الإصلاح المقترح سوف يطرح أسئلة كثيرة . أول هذه الأسئلة، هو ما هى درجة الأغلبية التى تحتاجها حكومة المحافظين حتى يكون لها نفوذ كبير فى

مجلس اللوردات؟ ولأن هذا التأثير محصلة عدد الأعضاء وكذلك نسبة حضورهم، فإن إجمالى عدد الأعضاء من حزب العمال فى مجلس اللوردات لا يعطى ميزة حقيقية لحكومة العمال.

ولكننا إذا نظرنا إلى تشكيل المجلس فى يناير ١٩٨٨م، فنجد أن رئيس الوزراء كان فى حاجة إلى إنشاء ٣٦ لوردًا جديدًا؛ لكى يحصل على أغلبية بسيطة فى مواجهة أكبر أحزاب المعارضة، ويحتاج فى الإجمالى إلى ٢٣٥ عضو حتى تكون له أغلبية فى المجلس ككل. وعلى هذا، فإن التغيرات المطلوبة فى مجلس العموم ومنها تحديد سن التقاعد وإلا سوف يتضخم المجلس كثيرًا فى المستقبل.

كما أن استمرار النظام الحالى فى تشكيل مجلس اللوردات يتسم بدرجة كبيرة من المحسوبية والعمالة، حيث يستطيع رئيس الوزراء إنشاء ألقاب لورد جديدة كلما شاء. والسؤال المطروح هو، هل يجب إنشاء جهاز رسمى لمراقبة ودراسة ممارسة رئيس الوزراء لسلطته فيما يتعلق بإنشاء لقب لورد، وبالتالي إدخال أعضاء إلى مجلس اللوردات يكونون موالين له، أى هل يجب أن يصبح التعيين فى مجلس اللوردات بطريقة مستقلة وغير منحازة حزبياً؟. كذلك، يجب مناقشة سلطة رئيس الوزراء فى إنشاء لقب لورد ووضع قيود عليها؛ لكى لا تتحول هذه السلطة إلى وسيلة فى يد الحزب لتدعيم نفوذه والسيطرة على مجلس اللوردات.

وبدلاً من النظام القائم فى تعيين أعضاء مجلس اللوردات، يقترح البعض أن يكون التعيين على أساس عدد المقاعد أو عدد الأصوات التى فازت بها الأحزاب السياسية فى انتخابات مجلس العموم. وهكذا، فإن التعيين يجب أن يتم بواسطة مجلس العموم أثناء انعقاده. وهذا النظام يساعد على تجنب ظاهرة السيطرة المطلقة للحزب الحاكم على مجلس اللوردات؛ لأن إجمالى الأصوات التى تحصل عليها الأحزاب السياسية يكون متقارباً، ومن الصعب أن ينفرد حزب واحد بأغلبية كاسحة، وبالتالي فإن عدد مقاعد المستقلين فى مجلس اللوردات سوف يزداد بمرور الزمن.

ومن المقترحات الأخرى وضع حد زمنى لمدة عضوية مجلس اللوردات، أى سن للتقاعد، وقد كانت هناك محاولات كثيرة لتحديد سن لعضوية مجلس

اللوردات، سواء على أساس الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب في الانتخابات أو غيرها، ولكن هذه المقترحات لم تتحقق حتى الآن.

ومن البدائل المقترحة لوسيلة التعيين فى عضوية مجلس اللوردات ما يسمى مراعاة الطوائف المهنية وجماعات المصالح عند تعيين أعضاء مجلس اللوردات، وعلى أساس نسبى مثلما يحدث فى مجلس الشيوخ فى أيرلندا الشمالية. وهناك شىء يشبه هذا فى مجلس اللوردات الحالى حيث توجد نسبة تمثل أساتذة وخبراء القانون وأخرى تمثل الأساقفة ورجال الدين بحكم مواقعهم وأعمالهم. وهناك أيضاً أعضاء يمثلون رجال الصناعة وأساتذة الجامعات وقادة الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية، وزعماء مجلس العموم وكبار القيادات الحزبية وغيرهم الذين يصبحون أعضاء فى مجلس اللوردات بسبب موقعهم السياسى أو الوظيفى.

كذلك، من المقترح أن تقوم جماعات المصالح والنقابات بترشيح عدد من أعضاء مجلس اللوردات الذين يمثلونها، أى وفقاً لما يسمى «البرلمان الكوربوراتى». وهذا الأسلوب الكوربوراتى كان شائعاً فى الخمسينيات والستينيات، ولكنه لا يتوافق مع بريطانيا الحديثة.

ومن الاقتراحات الأخرى لإصلاح مجلس اللوردات أن يكون بالانتخاب، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. والانتخابات غير المباشرة تعنى أن يتم اختيار الأعضاء من بين الهيئات المنتخبة فعلاً، ولكن هذا الاقتراح تم رفضه. ووفقاً لهذا الاقتراح فإن مجلس اللوردات يمكن أن يضم ممثلين يتم اختيارهم بواسطة المجالس المحلية فى أنحاء المملكة المتحدة، أو حتى بواسطة عدد من أعضاء البرلمان الأوروبى. ونجد أن مجلس الشيوخ فى هولندا يتم اختياره بواسطة مجمع انتخابى يمثل كل المجالس المحلية.

كما اقترح البعض أن يكون مجلس اللوردات بالانتخاب المباشر. ومع ذلك، فإن هذا الاقتراح غير منطقى؛ لأنه يعنى وجود مجلسين منتخبين وربما بنفس الطريقة، أى أنه تعبير عن ازدواج لا داعى له. ونجد أن هناك مثلاً لطيفاً فى المجلس الأعلى فى النرويج وأيسلند، حيث يتكون من نسبة من الأعضاء المنتخبين فى

الانتخابات العامة، بينما يذهب بقية الأعضاء الناجحين إلى المجلس الأدنى . وهكذا، فإن الاقتراحات السابقة سوف تؤثر على التوازنات الحزبية داخل المجلسين، ولكنها لن تؤدي إلى التصارع بين المجلسين .

بعبارة أخرى، فإن وجود نظام الغرفتين في البرلمان يجب أن يتفق مع دور مجلس اللوردات باعتباره أهم حماية النظام الدستوري، وإلا فلن يكون عملياً . وهناك مجموعة من البدائل يمكن تصورها، ومنها نظام للتمثيل النسبي، أو نظام القوائم الحزبية على مستوى الدولة أو على مستوى المقاطعات والأقاليم، أو إطالة مدة عضوية مجلس اللوردات، أو إجراء انتخابات تجديد نصفى لجزء من الأعضاء كل ثلاث سنوات مثلاً، وهكذا . ونجد أن سياسة الحكومة الحالية على المدى الطويل هي تحويل مجلس اللوردات من هيئة معينة إلى هيئة منتخبة في المستقبل .

إلا أن كل المقترحات الخاصة بتحويل مجلس اللوردات إلى هيئة منتخبة لا تخلو من المشاكل في حد ذاتها، وخصوصاً إذا تم انتخاب مجلس اللوردات بطريقة تختلف عن تشكيل مجلس العموم . فإن كان مجلس اللوردات منتخباً فإن سلطته ونفوذه السياسى سوف يزداد وربما سوف يعتبره البعض أكثر كفاءة ونيابية من مجلس العموم . وقد حدث ذلك بالفعل في أستراليا، عندما أصبح هناك نظامان للانتخاب أحدهما للمجلس الأدنى والثانى للمجلس الأعلى، ولكن هذا النموذج لن يكون مقبولاً في بريطانيا .

وعلى سبيل المثال، فإن القاعدة التى تقول إن رئيس الوزراء يجب أن يكون زعيم الأغلبية سوف تواجه بتحديات إذا حدث واختلفت التوازنات الحزبية فى مجلس اللوردات عنها فى مجلس العموم، إذ سوف يصبح رئيس مجلس الوزراء زعيماً للأغلبية فى مجلس العموم، ولكنه ليس بالضرورة زعيماً للأغلبية فى مجلس اللوردات إذا كان منتخباً .

كذلك، فالسؤال المطروح هو ماذا سيحدث إذا كان الحزب صاحب الأغلبية فى مجلس اللوردات معارضاً للحزب صاحب الأغلبية فى مجلس العموم؟ كما أنه من الضروري أن يظل مجلس اللوردات فى مرتبة تالية لمجلس العموم . وقد اقترح

البعض توليفات متنوعة تمزج بين أسلوب الانتخاب المباشر وأسلوب التعيين لكى نستطيع الحفاظ على مكانة مجلس العموم فى الصدارة. وهناك نماذج لهذه التوليفات فى أيرلندا وإسبانيا وإيطاليا، ولكن لا يوجد اتفاق بين الأحزاب السياسية حول أى توليفة من هذه التوليفات الانتخابية.

وقد أنشأت الحكومة الحالية لجنة وزارية لدراسة السياسة المستقبلية لإصلاح مجلس اللوردات، وقدمت اقتراحاً تشريعياً فى دور انعقاد ١٩٩٨/١٩٩٩ م من أجل تصفية العضوية بالوراثة ومنعهم من التصويت فى مجلس اللوردات. وبالطبع، فإن ذلك سوف يثير أسئلة متعددة حول تشكيل البرلمان البريطانى. وقد قالت الحكومة أيضاً إنها تفضل انتخاب مجلس اللوردات على المدى الطويل، وأنشأت لجنة مشتركة من المجلسين لدراسة الوظائف المستقبلية وطرق تشكيل مجلس اللوردات.

ولا شك أن مهمة هذه اللجنة سوف تكون كبيرة وهامة؛ لأنها سوف تناقش أموراً عديدة منها الوظائف والصلاحيات لمجلس اللوردات فى المستقبل، وكذلك طريقة التمثيل السياسى فيه، ونظام الانتخاب (مباشر أو غير مباشر)، وعدد الأعضاء، ومدة العضوية، وتحديد شروط الانتخاب والترشيح لعضوية مجلس اللوردات، والهيكل الحزبى بداخله ومدة الانتخابات وإجراءات التصويت فى انتخابات مجلس اللوردات، وغيرها من الأمور التفصيلية فضلاً عن القضية الأساسية التى تدور حول العلاقة بين المجلسين، أى كيف ستكون العلاقة بين مجلسين منتخبين فى برلمان واحد؟.

وقد يجد القارئ أن موضوع إصلاح مجلس اللوردات قد أخذ أكثر من حقه، وهناك حق فى ذلك؛ لأننا تحدثنا كثيراً عن تفاصيل إصلاح مجلس اللوردات ولكننا نجد أنها لم تتحقق حتى الآن. وبدون شك، فإن من حق القارئ أن يتصور لماذا عجز البريطانيون عن حل قضية إصلاح مجلس اللوردات حتى الآن، ولماذا لا يتفقدون على صيغة تحقق التكامل وليس التنافس بين المجلسين فى البرلمان البريطانى.

ولكن موضوع الإصلاح مستمر برغم أنه بطيء . والملفت للانتباه أننا نجد أن مجلس اللوردات لم يقف ساكناً، ولكنه وعلى مدى ثلاثين عاماً قد بادر بإصلاحات كثيرة من نفسه، وأصبح يمارس دوراً مختلفاً فى النظام البريطانى وبالتالى طور من وضعه حتى قبل فرض الإصلاح عليه .

فبرغم أن اختصاصات وسلطات مجلس اللوردات لم تتغير منذ عام ١٩٤٩م، فإن أداء المجلس قد تطور كثيراً . وربما كان قانون العضوية مدى الحياة سبباً فى تعطيل حركة التطور فى مجلس اللوردات إلى حد كبير . فكما رأينا سابقاً فإن أكثر من نصف الأعضاء النشطاء فى مجلس اللوردات هم من المعينين، وليسوا من الأعضاء بالوراثة . كذلك، فإن الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات قد توسعت تدريجياً وأصبحت تكمل صلاحيات مجلس العموم لا تتعارض معه، حيث طور مجلس اللوردات مجالات وأنشطة جديدة فى أمور لا يهتم بها مجلس العموم كثيراً .

وهكذا، فإن الدور التشريعى لمجلس اللوردات توسع عندما أنشأ لجائاً جديدة لتفويض ونقل السلطات، واهتم بتفعيل وسيلة اللجان الخاصة لمناقشة مشروعات القوانين الأساسية، وشكل لجائاً موسعة من بين الأعضاء لدراسة التشريعات الأساسية، وغيرها من الإجراءات التنظيمية التى ابتكرها؛ لكى يوسع دوره فى مجالات لا يصطدم خلالها مع مجلس العموم .

وقد اقترح البعض ذات مرة أن يقوم مجلس اللوردات بتطوير نظام اللجان المختارة التى يدرس كل منها أنشطة إحدى الوزارات، ولكن هذا اقتراح لم يصادف النجاح حيث فضل المجلس أسلوب اللجان المختصة فى قضايا نوعية محددة حتى يتجنب التداخل أو التعارض مع اهتمامات مجلس العموم . ومن الأمور التى أصبح مجلس اللوردات مميزاً فيها، ولا يتقاطع مع اهتمامات مجلس العموم بشأنها، قضايا أوروبا الموحدة، وتطوير العلم والتكنولوجيا، وتأسيس لجان مؤقتة لدراسة قضايا بعينها .

وفى غياب الاتفاق السياسى حول مستقبل إصلاحات مجلس اللوردات، وفى ظل عدم التزام أى حزب بقضية إصلاح مجلس اللوردات بشكل واضح، فإننا نجد أن الأعضاء قد بادروا بالإصلاحات من أنفسهم، وبالتالي كانوا أكثر مبادرة من القوى السياسية والحكومات المتعاقبة.

البرلمان والحكومة:

وقبل أن نتقل من القضايا الدستورية الأساسية إلى تحليل الإصلاحات الداخلية المقترحة فى مجلس العموم، يجب أن نطرح سؤالاً مبدئياً (وربما هو السؤال الأهم)، حول «ما هى وظيفة البرلمان بالتحديد؟». لقد تحدثنا فى هذا الكتاب عن مهام وإجراءات عمل البرلمان، ولكننا نريد أن نفكر الآن فى الغرض النهائى من وجود البرلمان ككل. وبالطبع، لا توجد نصوص دستورية واضحة ومحددة تتحدث عن الغرض من وجود البرلمان، ولهذا سوف نلجأ إلى دراسة مواقف دول أخرى فى هذا الشأن. على سبيل المثال، يتحدث الدستور الألمانى على دور البرلمان باعتباره (مجموعة من نواب الشعب يمثلون كل الناس، وأن كل سلطات الدولة تنبع من الشعب، ويجب ممارسة السلطة العامة بواسطة الشعب من خلال الانتخابات والتصويت، من أجل إنشاء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية).

هذا التعريف الألمانى يشير إلى الغرض الرئيسى من وجود البرلمان، ويمكن تطبيقه على حالة البرلمان البريطانى، وبالتحديد مجلس العموم. فوظيفة مجلس العموم هى أن يجعل المملكة المتحدة دولة ديمقراطية. ومجلس العموم هو الهيئة الوطنية الوحيدة التى تتمثل بالانتخاب بواسطة جميع المواطنين الذين هم فى سن ممارسة الحقوق السياسية، وبالتالي يستطيع البريطانيون القول إن بلدهم يعمل وفقاً المادة ٢١ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، والتى تقول إن «كل إنسان له الحق فى المشاركة فى حكومة بلده، مباشرة أو من خلال نوابه المنتخبين بحرية». ولكن الدول الأخرى لن تقول إنها غير ديمقراطية، وبالتالي يتشابه الجميع. فنجد أن النظام الماركسى يدعى أنه أيضاً ديمقراطى، وأنه يطبق هذه الديمقراطية بطريقة أفضل من التى يطبقها مجلس العموم البرجوازى، والذى يعتبر جزءاً من مؤسسات

الدولة الرأسمالية. ومع ذلك، فإن البريطانيين سوف يرون أن وجود البرلمان ركن رئيسى فى النظام الديمقراطى.

والديمقراطية البرلمانية لا تعنى بالضرورة سيطرة البرلمان على النظام السياسى. فكما رأينا فى الفصل الرابع، فإن السيادة البرلمانية لا تعنى أن مجلس العموم هو الذى يحكم الدولة. الواقع أن الحكومة هى التى تمارس السلطة «من خلال» البرلمان. والسؤال التالى الذى يجب أن نطرحه هو «ما هى العلاقة المثلى بين البرلمان والحكومة؟». النقطة الأولى التى يجب أن نتذكرها هى أن قيادات الحكومة، أى الوزراء يأتون من البرلمان ويتمتعون بتأييد البرلمان لتصرفاتهم. وبسبب هذا، فمن التبسيط المخل أن نقول إن البرلمان والحكومة سلطتان منفصلتان، أو أن هناك فصلاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى النظام البريطانى كما هو فى النظام الأمريكى. فأعضاء الحكومة من النواب سوف تكون لديهم واجبات نظر وأفكار تختلف عن غيرهم من الأعضاء حول العلاقة المثلى بين الأعضاء والحكومة.

ويؤدى تنوع التيارات الحزبية بين أعضاء البرلمان إلى تنوع وجهات النظر حول دوره «فى مواجهة» الحكومة. فالبرلمان يضم نوعين من الأعضاء، الأول وزراء فى الحكومة والثانى بقية الأعضاء، كما أن بعض أعضاء البرلمان منتخبون كما هو فى مجلس العموم، والآخر غير منتخبين كما هو فى مجلس اللوردات. ويختلف الأعضاء من حيث الانتماء الحزبى والأمل فى السلطة أيضاً، فالنوع الأول يضم أصحاب المقاعد الخلفية الذين ليس لهم أمل فى الوصول إلى السلطة أو شغل مقاعد وزارية، والمعارضة التى تأمل فى الوصول إلى السلطة وبالتالي يكون لديها تصور مختلف حول دور الحكومة من ناحية، والنوع الثانى من الأعضاء هم الذين يسعون إلى المقاعد الوزارية وهناك اختلاف من نوع آخر بين الأعضاء، حيث يوجد نوع من الأعضاء الملتزمين حزبياً، وآخرون غير ملتزمين حزبياً، كما هو شائع فى مجلس اللوردات. وكل جماعة من هذه الجماعات سوف يكون لديها تصور مختلف عن العلاقة المثلى بين الحكومة والبرلمان.

وبالنسبة لجماعات المصالح داخل البرلمان، فإنها تختلف فيما بينها نحو معظم

القضايا، وتتفق بشأن قضايا قليلة أخرى. ومن أهم القضايا القليلة التى تتفق حولها جماعات المصالح فى البرلمان هى المطالبة بتفعيل الفصل بين السلطات فى النظام السياسى البريطانى. ومن الشائع القول إن هذه الجماعات المصلحية ترى أن دور البرلمان هو إعداد الحكومة بالقيادات الوزارية، وكذلك الإعداد لحكومات الظل بواسطة أحزاب المعارضة. ويقال أيضاً إن كل أعضاء مجلس العموم (بما فيهم الوزراء) لديهم وظيفة تمثيلية أى الدفاع عن القضايا داخل الإدارة الحكومية بالنيابة عن الناخبين.

وهناك اختلاف جوهري حول دور البرلمان فى مواجهة الحكومة. ووجهة النظر الأولى تدعو إلى الالتزام الحزبى الصارم بين أعضاء مجلس العموم من الحزب الحاكم؛ لتأييد حكومتهم وضمان الأغلبية لها، وأن أى محاولة من جانب مجلس اللوردات لعرقلة سياسة الحكومة يجب أن يواجهها أعضاء الحزب الحاكم بالمقاومة الشديدة، وربما المطالبة بإلغاء مجلس اللوردات ككل. ولكن، هل يجب أن تقاوم الحكومة البرلمان إذا عارض سياستها التشريعية وقدم بديلاً لها؟ هناك احتمالات كثيرة للعلاقة بين الحكومة والبرلمان؛ لأن سياسة الحكومة يجب أن يقرها البرلمان من ناحية، كما أنه جهة الرقابة على تصرفاتها.

هناك بعض البرلمانيين والمراقبين الخارجيين الذين يدافعون عن شكل أو آخر من الإصلاح البرلماني ويريدون إسقاطه على الموقف فى النظام البريطانى. أما الحقيقة فتكمن بين هذا وذلك. وتفاصيل العمل البرلماني اليوم يصعب إدراكها أو استيعابها بدقة لتصميم اقتراح إصلاحى يغطى كل جوانبها. وإذا أدركنا أن جوهر النظام الديمقراطى البريطانى هو «اللعبة العادلة»، فسوف ندرك أن البرلمان يحتاج إلى المزج بين أدواره المختلفة، وخصوصاً الرقابة والتشريع. فمن ناحية، نجد أن هذه اللعبة العادلة تستوجب إعطاء الحكومة سلطة ديمقراطية فى تصميم وتنفيذ السياسة، ومن ناحية أخرى نجد أن الحكومة يجب أن تشعر بمسئوليتها عن تصرفاتها، وإمكانية تعرضها للعقاب الذى يتمثل فى منعها من القيام بتلك التصرفات بواسطة البرلمان. والتعبير الذى يجسد هذه العلاقة ثنائية الاتجاه فى الماضى كان هو «التساؤل»، وهو ما نسميه اليوم «الرقابة».

وبالنسبة للمطالبين بالإصلاح البرلماني فهم دائماً يطالبون بتفعيل الدور الرقابي للبرلمان، وزيادة تأثيره في مواجهة الحكومة. وسوف نعالج هذه الاقتراحات بالتفصيل خلال هذا الفصل. وبالطبع، فمن الممكن القول إن الإصلاح الذي يقلل صلاحيات البرلمان الرقابية لن يكون مرغوباً أو مقبولاً. ويمكن أن نقول أيضاً إن المواطنين ينتخبون حكومتهم في انتخابات عامة عندما يكون لها برنامج سياسى واضح، وبالتالي فهم يوافقون على برنامجها السياسى مسبقاً، وعندما تنجح الحكومة فى الانتخابات فيجب ألا يكون البرلمان عائقاً أمام قدرتها على تنفيذ السياسة التى قبلها المواطنون فى هذه الانتخابات. وتستطيع الحكومة استخدام كل الموارد العامة لتنفيذ هذه السياسة، فهى الأقدر على اتخاذ القرارات التى تخدم المصالح العامة مقارنة بالأعضاء فى مجلس العموم أو مجلس اللوردات، الذين قد يتخذون قراراتهم على أساس نظرة ضيقة أو فى ضوء اعتبارات مؤقتة. والقليل من الناس يرون أن قرارات معينة، مثل دخول الحرب، يجب أن تترك للمجلس المنتخب، وليس للحكومة وحدها، أى كما كان يحدث فى أثينا فى العصور القديمة.

وعلى النقيض من ذلك يرى البعض أن المعارضة لا يجب أن يكون لها دور فى هذا المجال على الإطلاق. أما وجهة النظر المعتدلة فترى أن للمعارضة رأياً هاماً ويجب أن تسمع الحكومة صوتها، ولكن يمكن أن لا تستجيب لما تقوله المعارضة حتماً، وإنما تفعل ما تراه صحيحاً لأنها هى المسئولة أمام الناخبين. وقد يرى البعض أن مجلس اللوردات يجب تجاوزه أو تهيمش دوره أو حتى إلغاؤه تماماً، وبالتالي لن يحتاج مجلس العموم إلى إصلاح كبير حتى يقوم بدوره فى النظام الديمقراطى. وفى الفصل الرابع من هذا الكتاب، أوضحنا كيف تستطيع الحكومة التحكم فى أعمال مجلس العموم حالياً. وشرحنا أيضاً أن هذه السيطرة، ليست مفروضة على مجلس العموم، وإنما تتم برضاء النواب.

هذا النموذج البرلماني، الذى يطبقه مجلس العموم، يقوم على أساس أن المرشحين لعضوية مجلس العموم سوف يتمتعون بتأييد حزبهم، وبالتالي يجب أن يؤيدوا حزبهم إذا فازوا بالمقاعد، وخصوصاً إذا وصل حزبهم إلى الحكم. باختصار، فلا يجب أن يقوم أعضاء الحزب الحاكم بإعاقة أو معارضة قيادة حزبهم

أو حكومة حزبهم . وفى بعض دول الكومنولث البريطانى التى تتبع نموذج وستمنستر فى شكل نظامها البرلمانى ، نجد أن للحزب الحاكم هيئة برلمانية ، تقوم أحياناً بدراسة السياسة التشريعية للحكومة قبل تقديمها للمجلس ، وهذا نوع من الرقابة الداخلية بين أعضاء الحزب الحاكم نفسه . ويتميز النظام البرلمانى البريطانى بدرجة عالية من الالتزام الحزبى ، حتى إن الوزراء أصبحوا يعتقدون بعد انتخابات ١٩٩٧م أن نواب الحزب الحاكم عليهم واجب تسهيل عمل حكومة حزبهم وعدم إعاقتها وهى تنفذ برنامجها الانتخابى ، الأمر الذى يحول دون ظهور اتجاهات مستقلة بين النواب ، ولكن إذا أصبح البرلمان مجرد «بصمجبى» فسوف نتساءل حينئذ عن سبب وجوده ككل .

إصلاح مجلس العموم

خلال بقية هذا الفصل سوف نركز على أعمال مجلس العموم حالياً ، ونناقش مقترحات التطوير له مستقبلاً . ومن أهم الأسئلة محل النقاش ، ما يتعلق بقدرة مجلس العموم على الرقابة على أعمال الحكومة وإلزامها بمرعاة القواعد الديمقراطية وتنفيذ وعودها الانتخابية؟ كذلك ، هل سيظل الأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية يلعبون دوراً هامشياً؟ ، وهل يستحق مجلس العموم الوصف الذى أطلقه دافيد إليس توماس ، عام ١٩٩١م على مجلس العموم عندما قال إنه «الأكثر فوضى ، والأقل كفاءة والأقل محاسبة ، والأكثر مظهرية بين البرلمانات الغربية المعاصرة» .

ولا شك أن مجلس العموم لديه سلطات كبيرة تجاه الحكومة إذا أراد استخدامها ، ومن أهمها قدرته على إسقاط المقترحات التشريعية للحكومة ، وتقليل تقديرات الموازنة ، بل وحتى معارضة الحكومة وسحب الثقة منها تماماً إذا قرر مجلس العموم إجراء تصويت على ذلك ولم تحصل الحكومة على تأييد الأغلبية فى المجلس . أما من الناحية الواقعية ، فيمكن للبرلمان إدخال تعديلات تشريعية على مشروعات قوانين الحكومة ، أو إجبارها على البحث عن مؤيدين لسياساتها التشريعية بين الأعضاء خوفاً من بروز معارضة أمامها وانخفاض عدد مؤيديها .

وفى السنوات الأخيرة، نجد أن مجلس اللوردات نفسه قد أخذ يمارس نفوذاً كبيراً فى مواجهة الحكومة واستطاع إسقاط الكثير من مقترحاتها، كما أن أعضاء مجلس العموم من المقاعد الخلفية والمستقلين قد أصبحوا عقبة حقيقية أمام الوزراء فى عدد من القضايا عبر تلك السنوات، وتسببوا فى صعوبات كبرى أمام الحكومة فى بعض الأوقات، مثلما حدث فى انتخابات عامى ١٩٧٤ و ١٩٩٢م، عندما لم تتمتع الحكومة إلا بأغلبية صغيرة جداً. بعبارة أخرى، فإن أساس سلطات البرلمان ونفوذه هو التصويت. ولكن السؤال هو، هل توجد هناك وسائل وطرق أخرى أمام مجلس العموم لمراقبة الحكومة غير وسيلة التصويت والتلويح بسحب الثقة من الحكومة؟

اللجان المختارة

هناك أمل كبير فى دور اللجان المختارة فى إصلاح مجلس العموم وتطوير أدائه. وعندما اقترح نورمان جون مشروعاً إصلاحياً لمجلس العموم فى عام ١٩٧٩م، فكان الغرض من مشروعه هو «إعادة تشكيل موازين القوة بين مجلس العموم والحكومة». وبرغم أن هذا الهدف لم يتحقق بالكامل، فقد سارت بريطانيا كثيراً فى طريقه، حيث أدخلت إصلاحات هامة على نظام العمل داخل مجلس العموم منذ عام ١٩٧٩م، حتى أصبحت هناك آليات شاملة أمام المجلس لمحاسبة الحكومة. أكثر من هذا، فلا شك أن موظفى الخدمة المدنية والوزراء يدركون أن اللجان البرلمانية أصبح لديها خبرة كبيرة وتضم كفاءات عالية، وبالتالي يمكن أن تثير للحكومة العديد من المشاكل. وكما قال المعلق البرلماني الشهير مارتن كيتل، عن اللجان البرلمانية عندما درس أداءها خلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٩٧م، فإن «اللجان أصبحت محور العمل البرلماني. وبرغم أنها لا تقوم بالدور المثالي الذي تحدث عنه أفلاطون فى الديمقراطية إلا أنها أصبحت ساحة للرأى المستقل، والدراسة المتأنية لسياسات الحكومة. وعمل هذه اللجان واقعى وأقل مظهرية، وأقل خضوعاً للحكومة وأقل سيطرة بواسطة الأحزاب. فلقد أصبحت من أهم أجهزة البرلمان التى يمكن أن تبادر بسياسات بديلة، وتسمح بإجراء مناقشات عقلانية وتستطيع محاسبة الوزراء بشكل دقيق».

ويهتم الإصلاحيون الآن بتفعيل أداء اللجان . ونلاحظ أن اللجان البرلمانية المختلفة تبني أساليب عمل مختلفة أيضاً ، حتى إن بعض المراقبين لا يفهمون تماماً ما هو دور اللجان وما هو تأثير الأعضاء في أداؤها . ويطالب البعض بوجود إطار عام يحكم عمل اللجان ويحدد مجالات اهتماماتها ويقيم أداؤها ، ومن أمثلة ذلك دور لجنة الاتصال التي تضم رؤساء اللجان الدائمة ، والتي تعتبر الجهاز المسئول وفقاً لللائحة عن «النظر في القضايا العامة التي ترتبط بعمل اللجان» . ولكن هذه القاعدة اللائحية لا تعطى هدفاً محدداً للجان ، ولا تتحدث عن معايير أداؤها . ومن الملاحظ أن اللجان تتبع أساليب متباينة جداً في عملها ، وبالتحديد فيما يتعلق بدراسة الإنفاق المالي في وزارات الحكومة المختلفة ودراسة تقارير هذه الوزارات . ومن المطلوب وجود توجيه مركزي يوحد معايير عمل اللجان ، وفي نفس الوقت فإن بعض اللجان قد تكون له خصوصية ، وقد تسعى للحفاظ على درجة كبيرة من الاستقلالية والتميز لعملها مقارنة ببقية اللجان .

إذن ، فوجود توجيه مركزي لعمل اللجان هام ولكنه لا يحل المشكلة الأساسية ، وهي «هل نتوقع أن تعمل اللجان وفقاً للانتماء السياسي للحزبين الكبيرين ، أى الحزب الحاكم وأكبر أحزاب المعارضة ، أم تستوعب مختلف الانتماءات الحزبية في المجلس؟ ، وإذا اتبعت أسلوب الحزبين الكبيرين ، فهل سوف تكون محايدة سياسياً (أى تعتمد على وجهة نظر العضو بشأن التعاون بين الحزبين الكبيرين) ، أم ستكون خطيرة من الناحية السياسية؟ هذه المشكلة تصبح أكثر حدة عندما ندرس العمل اليومي للجان ، وخصوصاً لجنة التجارة والصناعة عندما ناقشت صناعة الفحم وأوضحنا فيما سبق أنها تعاني كثيراً من التناقضات الحزبية . ويطالب بعض الإصلاحيين بإحالة كل المقترحات التشريعية إلى اللجان ، ولكن السؤال هل ستأثر اللجان بالانقسامات الحزبية ، وبالتالى يزداد الانقسام بين الحزبين الكبيرين فى المجلس أم لا؟ ومع ذلك ، فإن لجنة الحسابات العامة التى تتمتع تقاريرها بتأييد كبير بين مختلف الأحزاب ، توضح أن هناك مجالات كثيرة فى الإنفاق المالى للإدارات الحكومية ، وربما فى مجال السياسات العامة ، يمكن أن تقوم اللجان بدراسةها ورقابة أداء الحكومة فيها بدرجة كفاءة عالية ، وبدون التعرض إلى التأثير السلبي

للائقاسامات الحزبية . وفى كل الأحوال ، فنحن نحتاج إلى التعمق فى دراسة أعمال اللجان وتمكين هذه اللجان من متابعة إنفاق الوزارات الحكومية على وجه التحديد .

ومن أجل تطوير نظام اللجان بأسلوب شامل وموحد ، فإن اللجان البرلمانية ككل تحتاج إلى مواد كثيرة ، بشرية وبحثية . وكل هذا يكلف أموالاً إضافية ، ولكن لا بد من إنفاق هذه الأموال حتى تقوم اللجان بالدور الذى نريده منها . ومع ذلك ، فمن الواضح أن اللجان تعاني من نقص كبير فى الموارد المادية والبشرية يجعلها غير قادرة ببساطة على دراسة المشكلات التى تحاول التصدى لها . والذين يتقنون أداء اللجان يتمتعون بموارد بحثية تمكنهم من هذا التقييم ، ولكن أعضاء اللجان البرلمانية لا تتوفر لهم المصادر البحثية والبشرية الكافية ، وبالتالي يجب أن نأخذ ذلك فى اعتبارنا عند تقييم أداء اللجان . كما أن هناك دوراً كبيراً يقع على عاتق الأعضاء ، حيث لا يهتم الكثيرون منهم بنشاط اللجان ولا يحرصون على المشاركة فى اجتماعاتها . وقد ينظر البعض إلى اللجان باعتبارها فرصة للترقى السياسى وكأحد البدائل للوصول إلى مقعد الوزارة ، وبالتالي هناك أهداف شخصية . ومن الصحيح القول إن الإنجاز الجيد للعضو فى اللجنة يفتح أمامه الطريق لتولى مناصب وزارية . كذلك ، فإن الإعلام يلعب دوراً فى جعل بعض اللجان جذابة أكثر من غيرها من خلال التركيز على رؤساء اللجان ، وتقليل الاهتمام ببعض اللجان الأخرى ككل مما يجعل لجنة معينة جذابة أكثر من غيرها ، وبالتالي يحرص الأعضاء على عضويتها وقد يطمحون فى تولى رئاستها . كما أنه من الضرورى إعادة النظر فى مكافآت رؤساء اللجان ، كما يقترح البعض ، حتى تزداد ولو قليلاً عن المستوى الحالى ، حسب تقرير هيئة مراجعة أجور كبار العاملين الصادر عام ١٩٩٦ م .

كما تحتاج اللجان إلى تطوير علاقاتها مع المجلس ككل من أجل زيادة نفوذها فى أعمال المجلس . ويسمح النظام البرلمانى بفرص كثيرة أمام اللجان لطرح وجهات نظرها على المجلس ، وبالتالي زيادة نفوذها . ولكن أهم أوجه الإصلاح المطلوب هو زيادة وعى الأعضاء بدور اللجان ، حتى يدركوا أن مناقشاتهم داخل اللجنة تؤثر فى اتجاه العمل البرلمانى ، وأنهم يقومون بدور نواب المجلس فى مناقشة قضايا معينة فى السياسات العامة ، وبالتالي فهم «المطبخ الحقيقى للعمل البرلمانى» . ولسوء

الحظ، فهناك مقاومة متبادلة بين المجلس واللجان، وبالتالي فإن زيادة دور اللجان فى المجلس لن تتحقق إلا إذا أدرك المجلس أهمية مناقشات اللجان وتوصياتها، وقبل بنصائحها، ولكن المجلس لن يتقبل هذه النصائح إذا رأى أن نوعية عمل اللجان ومستوى أدائها ليس على الدرجة المطلوبة. وهناك مطلب حقيقى لتفعيل عمل اللجان وزيادة دورها كجزء من عملية الإصلاح البرلمانى، ومن المتوقع أن يتحقق جزء كبير من هذا المطلب فى المستقبل. ويجب أن نتذكر أن المهم فى كل هذا هو دور اللجان نفسها، والأعمال التى تقوم بها وكيفية استخدامها لنفوذها ومواردها؛ لأن ذلك وحده هو مفتاح التقدم فى عمل اللجان.

التشريعات والإنفاق العام

تمر العملية التشريعية فى إحدى مراحلها من خلال البرلمان، وقد تعرضت هذه «المرحلة البرلمانية» لانتقادات واسعة، بعد صدور تقرير لجنة تحديث العملية التشريعية عام ١٩٩٢م. وقد رأت لجنة تحديث العمل البرلمانى أن إصلاح الأداء التشريعى للبرلمان مطلب ضرورى، وقد غاب طويلاً عن مجلس العموم.

إحدى القضايا التى تطالب بها اللجان هى التذكير بدراسة المقترحات التشريعية التى تقدمها الحكومة أكثر من المعدل الزمنى الحالى. ففى الواقع العملى، قد تصدر الحكومة «أوراقاً خضراء» قبل التقدم بمشروعات القوانين إلى الحكومة، ولكنها لا تستطيع أن تفعل ذلك فى كل الحالات، فهناك حالات طارئة تحتاج فيها الحكومة إلى المبادرة بالتشريع من خلال تقديمه إلى البرلمان فوراً. وفى حالات أخرى، تقوم الحكومة بنشر مسودة المقترح التشريعى فى الصحف، وبالتالي يعرف الأعضاء حول هذا المشروع قبل أن يستلموه من الحكومة فى المجلس. ومن المقترح أن تقوم الحكومة بالتوسع فى إصدار الأوراق الخضراء من ناحية وكذلك نشر المقترحات التشريعية فى الصحف قبل تقديمها إلى البرلمان، فيما يسمى «بمرحلة ما قبل البرلمانية فى التشريع».

هناك اقتراحات عديدة لإصلاح نظام اللجان، وبعضها يرى الاكتفاء بدور اللجنة فى دراسة مقترحات التشريعات بمجرد تقديمها إلى البرلمان، وبالتالي

إصدار هذه التشريعات بعد قيام اللجان بدراستها وعرض تقريرها على المجلس . ولكن لا يوجد هناك اتفاق عام فى هذا الشأن . فبعض الإصلاحيون يرون أن مراحل عملية تشريع القوانين العامة أكثر من اللازم ، والآخر يرى ضرورة تفعيل دور اللجان بعيداً عن الجلسة العامة حتى يقوم البرلمان بدوره التشريعى على الوجه المطلوب . ومرة أخرى ، فقد اقترحت لجنة تحديث العمل البرلمانى عدداً من الطرق لزيادة دور اللجان فى عملية التشريع ، ومن الملفت للانتباه مراجعة البدائل التى اقترحتها اللجنة ، حيث نكتشف أن هناك العديد من البدائل المطروحة أمام البرلمان ويمكن تطبيقها فى الواقع . فبالنسبة لتمكين الأعضاء ، وكذلك جماعات المصالح والوزارات الحكومية من المشاركة فى عملية التشريع ، نجد أن اللجنة قد أوصت بالعديد من المقترحات البناءة فى هذا الصدد .

كذلك ، فإن أداء هذه اللجان النوعية الدائمة يتعرض لنقد خاص ، بالرغم من أن الأعضاء المشاركين فى اللجان أنفسهم يعبرون عن إحباطهم من مستوى أداء اللجنة وتأثيرها بالانحيازات الحزبية فى دراسة التشريعات ، وبالرغم من أن المعارضة تحاول إطالة مدة عمل اللجان الدائمة لتستطيع التأثير فيها بشكل أكبر . والفكرة من دور اللجان فى عملية التشريع هى أن المقترح التشريعى سوف يدرس بشكل أفضل ويمكن أن يتم تعديله بواسطة اللجنة ، وأحياناً تستطيع اللجان القيام بهذا الدور ، ولكنها تفشل فى أحوال أخرى كثيرة . فقد تلاشى تقريباً دور لجان التشريعات ، وأصبح من الشائع أن ترفض الحكومة مقترحات اللجان بالتعديل طالما لم تبادر هى بهذه التعديلات ، وتفضل استخدام وسيلة التصويت وتأييد الأغلبية المؤيدة لها لمواجهة أى تعديل مقترح لمشروع القانون منذ دخوله إلى اللجنة . أكثر من هذا ، فقد لاحظت لجنة تحديث العمل البرلمانى أن اللجان النوعية الدائمة لا تهتم كثيراً بالجوانب التطبيقية للتشريعات التى تقوم بدراستها .

وهناك عدة وسائل ممكنة لتفعيل دور اللجان على أفضل نحو ممكن . وأولى هذه الوسائل تتعلق بالأعضاء المشاركين فى هذه اللجان أنفسهم ، وضرورة توفير مصادر المعلومات والبحوث والتحليل المناسبة لهم . وبالرغم من أن هناك أوراًاً خلفية تقدمها جماعات المصالح إلى النواب فيما يتعلق بالتشريعات التى تنظرها اللجان ،

فإن إجراءات عمل اللجان ككل وقدرتها على استخدام صلاحياتها البرلمانية، وخصوصاً تشكيل لجان مختارة أو تشكيل لجان خاصة، كل ذلك لا يتوافر كثيراً في الواقع العملى . كما أن البحوث البرلمانية تعد قليلة بالمقارنة مع ما هو مطلوب . وأعضاء اللجان لن يكونوا راضين بقضاء وقت أطول فى اللجان الدائمة وتفعيل وظائفها إلا إذا شعروا بجدواها وقدرتها على تعديل التشريع، ومن وجهة نظر المعارضة فإن كفاءة اللجنة تتمثل تحديداً فى قدرتها على إجبار الوزراء على شرح سياساتهم وتبرير مواقفهم، وبدون هذا فإن عمل اللجنة لن يكون له أى أهمية . ولكن كل الأعضاء المشاركين فى اللجان سوف يتحمسون لتفعيل دورها إذا وجدوا أن الحكومة تقبل بعض التعديلات التى تقترحها اللجان، وبدون قيام الحكومة بفهم هذه العلاقة، وخصوصاً عندما تجد موقف اللجان قوياً وموضعياً، فإنه لن يتحقق أى تطوير لنظام عمل اللجان . بعبارة أخرى، فلا بد أن تغير الحكومة موقفها تجاه اللجان البرلمانية حتى يتطور أداؤها .

وهناك تأييد كبير بين البرلمانيين والباحثين لفكرة وضع جدول زمنى للعملية التشريعية . وبالرغم من أنه فى الماضى كانت هناك مقاومة لفكرة وضع جدول زمنى، خوفاً من استخدام الحكومة له كسلاح إضافى لمواجهة الدور التشريعى للأعضاء، فإن هذه الفكرة أصبحت هامة الآن . وإعداد جدول زمنى للتشريع لا يعنى بالضرورة تقليل المدة الزمنية المتاحة أمام اللجنة لدراسته، وإنما قد يعنى أيضاً تحسين أداء الأعضاء فى استخدام هذا الوقت . وبوجه عام، نلاحظ أن اللجان تسرع أكثر من اللازم فى نظر الموضوعات المطروحة عليها، ولا تدرسها أو تناقشها بالدرجة المطلوبة . وفى الحقيقة، قد يستطيع البرلمان وضع جدول زمنى على أساس تطوعى يلتزم به لنفسه عند دراسة المقترحات التشريعية، كما فعل البرلمان عام ١٩٩٢م . ولكن من مقترحات لجنة تحديث العمل البرلمانى جعل الجدول الزمنى أحد الإجراءات الملزمة لعملية التشريعية، وبالتالي فهى تتبنى وجهة النظر التى ترى ضرورة وضع جدول زمنى لمراحل العملية التشريعية داخل البرلمان عموماً وعلى مستوى اللجان خصوصاً .

وقد يرى أغلب الناس أن البرلمان غير قادر على المبادرة بالتشريع ، حيث نلاحظ أن معظم البرلمانات الغربية ، باستثناء حالة الكونغرس الأمريكى ، لا تعتبر هي المصدر الرئيسى للمقترحات التشريعية ، ومع ذلك ، فإن أعضاء مجلس العموم وأعضاء مجلس اللوردات يرون أن الحكومة لا ترحب كثيراً بالمقترحات التشريعية للأعضاء . فكما رأينا فى الفصل السادس ، تستطيع الحكومة إسقاط أو عرقلة أى مقترح تشريعى يتقدم به العضو ، طالما تتمتع بأغلبية داخل المجلس وطالما أنها تستطيع التأثير فى جدول أعمال المجلس . وبالنسبة للمقترحات التشريعية فى مجلس اللوردات فإنها أصعب من مثيلتها فى مجلس العموم . ومع ذلك ، فهناك اقتراحات بتطوير اجراءات العمل البرلمانى وإصلاح العملية التشريعية ، منها تخصيص وقت أطول فى جدول أعمال اللجان لدراسة المقترحات التشريعية للأعضاء ، ونرى أن ذلك سوف يعيد بعض التوازن بين البرلمان والحكومة فى المبادرة بالتشريع .

وقد يكون التشريع أساسياً أو مكملأ ودراسة التشريعات المكملة لا تقل أهمية عن دراسة التشريعات الأساسية ، خصوصاً وأن التشريعات المكملة يتم نشر مسودتها قبل مناقشتها فى البرلمان . وقد تكون التشريعات المكملة إحدى وسائل البرلمان لزيادة دوره فى العملية التشريعية ، خصوصاً وأن بعض هذه التشريعات المكملة تتعلق بموضوعات هامة فى السياسة العامة ، كما رأينا فى الفصل السادس من هذا الكتاب . ونلاحظ أن البرلمان البريطانى لا يعطى اهتماماً كافياً للتشريعات المكملة . ويرى البعض ضرورة لفت انتباه أعضاء مجلس العموم إلى هذه الوسيلة لزيادة دورهم التشريعى . ومن المقترح زيادة دور مجلس العموم (وخصوصاً اللجان النوعية الدائمة) فى استخدام هذه الوسيلة ، وخصوصاً عندما تتعلق بالجوانب الخلافية فى القانون الأساسى . بعبارة أخرى ، يمكن للأعضاء تقييد نصوص التشريع الأساسى من خلال إحالتها إلى سلسلة من التشريعات المكملة ، وعدم إصدار تشريعات أساسية عامة أكثر من اللازم .

ويرى أنصار الإصلاح التشريعى أيضاً أن إجراءات العمل فى مجلس العموم فيما يتعلق بالتشريعات الأوربية تحتاج إلى تطوير كبير ، ويمكن للمجلس أن

يستثمرها لزيادة دوره التشريعى . وقد يستطيع المجلس تحقيق ذلك من خلال زيادة صلاحيات اللجنة المختارة حول التشريعات الأوربية ، أو التوسع فى اللجان الفرعية المعنية بالتشريعات الأوربية ، وكذلك أيضاً تمكين اللجنة النوعية الدائمة للشئون الأوربية . ولكن المشكلة تتمثل فى محدودية اهتمام الأعضاء بالتشريعات الأوربية ككل ، وقد رأت لجنة التحديث فى تقريرها أن النواب «يضعون رءوسهم فى الرمال» ؛ لأنهم لا يعطون اهتماماً كافياً لهذا المجال التشريعى .

وطالب البعض بإمداد البرلمان بالمعلومات الكافية حول المقترحات التشريعية قبل استلامها بوقت مناسب ، ويطالبون الحكومة بذلك وخصوصاً فيما يتعلق بالتشريعات المالية . فعلى سبيل المثال ، لاحظ العديد من المعلقين السياسيين أن دور البرلمان فى مناقشة مشروع موازنة الدفاع ، والتي كانت تقدر بمليارات الجنيهات فى بداية السبعينيات ، كان هامشياً للغاية ، وربما لم يعلم به البرلمان أصلاً ، فضلاً عن تفويض البرلمان للحكومة فى مجال الإنفاق الدفاعى بدون أى ضوابط أو قيود . وفى الفصل السابع من هذا الكتاب قدمنا وصفاً عاماً للمعلومات التى تقدمها الحكومة حول الإنفاق العام ، ولاحظنا أن هناك صعوبات كثيرة أمام النواب لمناقشة الحسابات الختامية بشكل تفصيلى ، أو إجراء تحقيق مالى يساعدهم على فهم تفاصيل الإنفاق العام قبل مرحلة التصويت . وفى الحقيقة ، فقد قطعت الحكومة شوطاً هاماً فى تحسين نوعية المعلومات التى تقدمها للبرلمان ، وذلك من خلال العديد من تقارير الوزارات المختلفة داخل الحكومة ، ويطالب الإصلاحيون بمزيد من هذه الإصلاحات ؛ بسبب أهمية دور البرلمان فى مناقشة مشروع الموازنة والتقديرات المالية التى تقدمها الحكومة ، وبالتالي ضرورة تمكين الأعضاء من دراسة الوثائق المالية وفهم جوانب الإنفاق العام بشكل أفضل . ومع ذلك ، فىمكن دعم الأعضاء فى مجال مراقبة الإنفاق العام إذا قدمنا لهم دراسات دقيقة ومفصلة ، سواء حول مشروعات الخطة والموازنة أو بالنسبة للحسابات الختامية ، بما يمكنهم من بلورة رأي حول السياسة المالية والإنفاق الحكومى . وكل هذا سوف يعزز من دور البرلمان فى التشريعات المالية ومراقبة أداء الحكومة فى تنفيذها . وسوف نحتاج أيضاً إلى

مزيد من الدراسة والبحث بواسطة البرلمان لمختلف جوانب السياسة المالية . ولكن، معظم الأعضاء يطالبون بالمزيد من الدعم الفنى فى هذا المجال ؛ لأنه لا يتوافر فى الواقع العملى . وبرغم الدور الهام الذى يلعبه الجهاز المركزى للمحاسبات فى تقديم دراسات وتقارير حول الأداء الاقتصادى والمالى للحكومة ، فإنه يهتم بما حدث فعلاً ، أى بالأحداث الاقتصادية التى تمت بالفعل ، وتقييم كفاءة وفعالية الوزارات خلال تنفيذها ، ولكن المطلوب هو تقديم دعم فنى للأعضاء فى مناقشة السياسات المالية والاقتصادية قبل تنفيذها ، وذلك من خلال دور اللجان فى تقييم خطط وبرامج السياسات المالية للحكومة قبل إقرارها .

أوضاع النواب

من الضرورى وجود طاقم فنى يساعد الأعضاء فى دراسة الإنفاق المالى للوزارات الحكومية المختلفة ، وكذلك مشروعات الموازنة التى تقدمها ، باعتبار أن ذلك أحد المطالب الإصلاحية الهامة التى تعزز من دور البرلمان فى التشريعات المالية . ويشك عدد من الأعضاء وكذلك المراقبين الخارجيين فى مستوى كفاءة العاملين فى البرلمان حالياً ، ويرون أن تحسين نوعية العاملين فى البرلمان سوف يكون له مردود اقتصادى حتى فى نظر دافعى الضرائب . ومع ذلك ، فهناك أعضاء آخرون يرون أن محدودية الموارد البشرية والمالية ، والتجهيزات الفنية المتاحة أمام النواب تشكل أهم عوائق تحسين أداء النائب بوجه عام .

وقد تحسنت كثيراً الأوضاع خلال العشرين عاماً الماضية ، إلا أنها لا تزال متأخرة بالمقارنة بالدول الأخرى . فقد لاحظ أحد الأعضاء الجدد فى انتخابات ١٩٩٧م أن التغير فى البرلمان الذى يتوقعه هو مجرد تغير شكلى ، وأنه لم يحصل على الدعم الفنى المطلوب . والتجهيزات البحثية والإدارية المعاونة للأعضاء قد تحسنت الآن عما كانت من قبل ، ويستطيع أى عضو الآن توظيف باحث واحد على الأقل من الباحثين المدربين ، وكذلك شخص واحد كسكرتير معاون . ولكن بعض الأعضاء يرون ضرورة تحسين الموارد المادية والبشرية المتاحة للأعضاء فى الدوائر الانتخابية ، باعتبار ذلك من أهم وسائل توثيق العلاقة بين النائب والناخبين .

وبدون دعم قدرة النائب فى التواصل من الناخبين فإن دوره فى الرقابة الشعبية لن يكون فعالاً، وقدرته على التعبير عن مصالح الناخبين سوف تكون محدودة. ويفضل بعض النواب الحصول على تسهيلات إدارية وموقع مناسب للتواصل مع الناخبين فى دوائرهم، ولكن القدرات البحثية المتاحة أمامهم لا تزال محدودة أيضاً. وبالنسبة للموارد البحثية التى تقدمها مكتبة مجلس العموم، فإنها أحد المصادر الهامة للأعضاء، ولكن البعض الآخر يرى أنها غير كافية لتسهيل عمل العضو، وأنها لا تقدم له الخدمات المطلوبة فى الوقت الذى يراه، كما أنها لا تعتبر كافية لمعاونة اللجان فى القيام بدور أكبر إلا إذا زاد عدد العاملين بها وتحسنت نوعيتهم عما هو موجود حالياً.

وهناك أيضاً ضرورة لزيادة القدرات البشرية والإدارية للأمانة العامة فى مجلس العموم حتى تقدم الخدمات المطلوبة بواسطة الأعضاء، ولا سيما فى مجال تكنولوجيا المعلومات، والصياغة التشريعية، وغيرها من مجالات الدعم الفنى. ومن أهم الأمثلة على ذلك مكتب البرلمان لشئون العلم والتكنولوجيا، الذى أصبح يقوم بدور هام فى الدعم الفنى للأعضاء فى مجالات البحوث العلمية والتكنولوجيا الحديثة، وبالرغم من هذا التطور عبر السنوات الماضية فهناك الكثير من التطوير الذى لا يزال مطلوباً، وهناك ضرورة لإصلاح الجهاز الإدارى فى مجلس العموم حتى يكون «صديقاً للنواب».

وهناك موضوع مكافآت النواب الذى كان محلاً للجدل خلال عدة سنوات. وبالرغم من الصمت الذى حدث حول هذا الموضوع منذ اتخاذ القرار بزيادة مكافآت الأعضاء إلى المستوى الذى أوصت به هيئة مراجعة أجور كبار العاملين، فلا تزال هناك ضرورة لمراجعة مستوى الأجور، حتى يصبح البرلمان جاذباً للكفاءات العالية، ويرى البعض أن تفرغ النواب لعملهم البرلمانى يجب أن يقابله عائد مادى مناسب، حتى يستطيع النائب التخلّى عن عمله الخارجى، وبالتالي زيادة قدرته واهتمامه بالدور التشريعى والرقابى على أعمال الحكومة.

إصلاحات أخرى

يرى البعض أن مشكلة الموارد المحدودة أمام البرلمان يمكن علاجها بإعادة النظر فى حجم المجلس نفسه، والاكتفاء بعدد أقل من النواب حتى تزداد فاعلية المجلس بشكل واقعى. وقد رأى الوزير المحافظ السابق، لورد رولنسون ضرورة انخفاض عدد أعضاء مجلس العموم إلى النصف، بينما اقترح رئيس المجلس السابق، فيسكونت تونباندى، أن يكون العدد ٤٥٠ عضو فقط، بينما تقدم بعض الأعضاء فى عام ١٩٨٦م باقتراح تقليل عدد أعضاء مجلس العموم إلى ٥٠٠ فقط. وقد رأى وزير الخارجية السابق، دوجلس هيرد، أن حجم مجلس العموم أكبر من اللازم. ولولا أن الأعضاء المؤيدين للحكومة فى مجلس العموم أغلبية وسيطرون على ما يسمى «العضوية بمكافأة»، فإن تخفيض حجم المجلس يجب أن تصاحبه تخفيض فى عدد الأعضاء الوزراء، أو على الأقل الوكلاء البرلمانيين للوزراء، وهو منصب يقل عن درجة الوزارة ولكنه يزيد عن درجة العنصر العادى.

ويمكن أيضاً أن يكون تخفيض المجلس سبباً فى زيادة أعباء العضو فى علاقاته بالدائرة، حيث سيخدم عدداً أكبر من الناخبين. وبالرغم من أن البرلمان الإسكتلندى يقدم مثلاً على تخفيض عدد الأعضاء كوسيلة لزيادة فاعلية البرلمان، فإن هذا المثال غير ممكن بالنسبة لمجلس العموم؛ لأن موافقة النواب على تخفيض حجم المجلس يعنى أنهم يوافقون على الخروج من الساحة السياسية. ومن الاقتراحات الأخرى، غير القابلة للتطبيق أيضاً، تحديد سن إجبارى للتقاعد بالنسبة للنواب.

وكما رأينا عند مناقشة وضع جدول زمنى للتشريعات، فإن مسألة الجدول الزمنى لدور الانعقاد وكذلك لمدة الجلسة لا تزال محل جدل كبير. وأغلب الأعضاء يفضلون حدوث إصلاحات عامة للبرنامج الزمنى لمجلس العموم. فعلى سبيل المثال، لا يرحب معظم الاعضاء بامتداد الجلسات إلى ساعات متأخرة من الليل، كما أنهم يشعرون بإحباط من عدم معرفة مدة دور الانعقاد مسبقاً. وبدون شك، فإن إصلاح البرنامج الزمنى لمجلس العموم مسألة مهمة وخصوصاً بالنسبة للنواب

الذين ينتقلون من دوائرهم إلى لندن أثناء الجلسات ، ويضطرون إلى البقاء فى مبنى البرلمان حتى ساعات متأخرة من الليل ، وكذلك بالنسبة لمعظم الأعضاء الذين يريدون الوضوح فى جدول أعمال المجلس حتى يستطيعون تخطيط أنشطتهم الشخصية إجازاتهم السنوية . ولكن المعضلة تتمثل فى التناقض بتحديد جدول زمنى للجلسة ولمدة الانعقاد من ناحية والمطالبة بزيادة الوقت المتاح للمناقشات التشريعية من ناحية أخرى . فتخفيض عدد أيام دور الانعقاد أو عدد ساعات الجلسة سوف يعنى إسقاط بعض البنود جدول الأعمال أو التغاضى عن بعض أنشطة المجلس تماماً أو تقليل مدة المناقشات وتقييد حرية الأعضاء فى المناقشة . وهذا المطلب لا يتفق مع المقترحات الإصلاحية التى تدعو إلى مناقشة المبادرات التشريعية للأعضاء أو التعمق فى مناقشة القضايا الحساسة والسياسات العامة الجوهرية للحكومة . وأحد الحلول المطروحة لذلك يتمثل فى التوسع فى عقد جلسات صباحية ، وهو الاقتراح الذى عارضه الكثير من الأعضاء فى الماضى ، بالرغم من أنه حل عقلانى وعملى ، حيث إن معظم الأعضاء متفرغون حالياً للعمل البرلمانى فى مجلس العموم .

أكثر من هذا ، فهناك العديد من الممارسات والتقاليد البرلمانية التى يقوم بها أعضاء مجلس العموم فى حاجة إلى مراجعة وإصلاح ، حتى إذا كان بعض الأعضاء يرون أنها غير ضارة بينما يرى أخرى أنها تستحق الإلغاء . ومن هذه الممارسات طريقة التصويت القديمة فى مجلس العموم ، حيث ينتظر الأعضاء كثيراً خارج الجلسة العامة حتى يأتى موعد التصويت فيهرعون إلى الداخل للمشاركة فيها . وقد اقترح البعض الأخذ بنظام التصويت الإلكتروني ، أو تخصيص وقت محدد للتصويت خلال اليوم ، وكل هذا سوف يتطلب تعديلات فى نظام العمل داخل مجلس العموم وكذلك التجهيزات الفنية به .

وقد يحتاج الأمر إلى إعادة تصميم مبنى البرلمان ، ربما على غرار الطراز الأوروبى . وقد يكون هذا الاقتراح خيالياً بالنسبة للبعض ، ولكن قيمته الحقيقية تتمثل فى نظرة الرأى العام إلى أعمال البرلمان . فالقليل جداً من الأعضاء هم الذين يتابعون مناقشات زملائهم الأعضاء ، وبالتالي فهم يفضلون الانتظار خارج القاعة

حتى يأتى موعد التصويت، ولكنهم يرون أن ذلك إهدار لوقتهم. كذلك، يرى البعض ضرورة إعادة النظر فى لغة الخطاب والكلام داخل المجلس، بما فيها استخدام ألفاظ تاريخية مثل «الصديق المحترم»، وغيرها من الألفاظ التى أصبحت بالية الآن. كما يرى البعض ضرورة إعادة النظر فى ارتداء بعض الزى الرسمى داخل الجلسة، بينما يرى آخرون أن هذا ليس له أضرار على الإطلاق. كما اقترحت لجنة تحديث العمل البرلماني فى مارس ١٩٩٨م تطوير نظام المناقشات وإدخال إصلاحات على أسلوب الأعضاء فى المناقشات البرلمانية.

وهناك موضوع جوهرى ولكنه حساس فى عملية الإصلاح البرلماني، يتعلق بمدة البرلمان. فريئس الوزراء لديه سلطة كبيرة فى تحديد حياة البرلمان من خلال الدعوة إلى انتخابات مبكرة وفقاً لرؤيته. ومعالجة هذه القضية تعتبر معقدة للغاية من الناحية الدستورية. فإذا كانت مدة البرلمان محددة وثابتة، فسوف يميل الأعضاء للتصويت ضد الحكومة؛ لأنهم لن يعودوا خائفين من تهديد الحكومة لهم بإجراء انتخابات مبكرة. وفى نفس الوقت، فلا يمكن استمرار إدارة حكومية فى موقعها إذا فقدت الأغلبية البرلمانية لمجرد استكمال مدة الفصل التشريعي؛ لأن ذلك ليس فى مصلحة البلاد. ومن المعروف أن إجراء انتخابات فى موعد ثابت سوف يفقد العملية الديمقراطية أحد جوانبها الشيقة، كما أنه يعطى زمناً أكثر من اللازم للأعضاء أصحاب المقاعد الخلفية.

أما الموضوع الأخير فى خطة الإصلاح البرلماني فيبدو أنه أكثر حساسية، ويتعلق بجوهر النظام البرلماني البريطاني. فبالنسبة لتحديد خطة عمل المجلس، يقترح البعض تفعيل «اللجنة العامة للمجلس» لتكون بمثابة مجلس إدارة يتحدث نيابة عن بقية الأعضاء، ويستوعب تمثيل مختلف جماعات المصالح فى المجلس. وهذه اللجنة يجب أن تكون قادرة على قيادة المجلس فى الحاضر والمستقبل، وتحديد خطة عمل اللجان أيضاً. ويمكن أن تصبح هذه اللجنة مشكلة من بين «كبار الأعضاء» على غرار ما يحدث فى بعض البرلمانات الأوروبية، وأن تتولى تحديد أجندة المجلس. وقد يرى البعض أن هذا الاقتراح خيالى وبعيد عن الواقع، وأنه لن يحدث إلا إذا ظهرت ثقافة تضامنية بين أعضاء مجلس العموم، تجعل الوزراء أكثر

قابلية للتعاون مع المعارضة، وتجعل الأعضاء يشعرون بالتضامن فيما بينهم تحت قيادة رئيس المجلس، حتى تكون هناك رؤية واضحة للرسالة التي ينهض بها مجلس العموم.

فى نهاية هذا الكتاب نؤكد أن الشعور بالإحباط وعدم الرضاء عن أعمال البرلمان كان ولا يزال موجوداً بين الأعضاء. وأى مقترح إصلاحى قد تكون له عيوب كما قد تكون له مزايا، إلا أن التوجه العام خلال السنوات الماضية يؤكد الرغبة فى الإصلاح. وفى يونيو ١٩٩٤م، قال رئيس الوزراء آنذاك أنه يتمنى «أن يتمكن مجلس العموم من تحسين أدائه بشكل أفضل»، كما أكدت الحكومة المنتخبة فى ١٩٩٧م تمسكها بهذا الهدف. ولكن السؤال حول التغيرات المطلوبة، وتأثير كل تغيير مقترح على النواب سوف يظل مطروحاً، حيث سيكون هناك دائماً مؤيدون ومعارضون لأى إصلاح فى نظام العمل بمجلس العموم. وبدون شك، فإن أى تغيير فى أحد مجالات العمل البرلمانى سوف يخلق ضغوطاً على مجال آخر، وهكذا. إلا أن المعضلة الرئيسية فى عملية الإصلاح تتمثل فى تناقض المصالح والأهداف. فالبرلمان البريطانى لا يعمل وفق صيغة وحيدة محددة مسبقاً، وقد يتعرض إلى تناقضات كثيرة فى عمله نظراً لتعدد المهام الموكلة إليه.

حاولنا فى هذا الكتاب وصف الآليات والإجراءات التى يعمل وفقاً لها البرلمان البريطانى. وخلال هذا الكتاب حاولنا إبراز أهمية العنصر الإنسانى فى إجراءات العمل البرلمانى. ومع ذلك، فنحن نحتاج دائماً إلى تأكيد أهمية العنصر الإنسانى فى الإصلاح والتطوير. فهناك جانب عاطفى هام يربط الأعضاء بالمكان؛ لأن البرلمان البريطانى كان ولا يزال ساحة لمناقشة الأحداث والسياسة العامة فى التاريخ البريطانى، بداية من العلاقات الخارجية والحروب وحتى السياسات الاقتصادية. والأعضاء جزء من الميراث التاريخى للمؤسسة البرلمانية، وهم الذين يطورون نظرتهم عن البرلمان، ويدخلون فى علاقات صداقة عبر الانتماءات الحزبية. فالحياة ليست دائماً سياسة، وليست سياسة فقط فهناك مناسبات يشعر فيها أعضاء المجلس بنفس المشاعر، وهناك أمور يختلفون فيها على طول الخط. وهناك قدر كبير من المرح والعلاقات الإنسانية داخل البرلمان قد لا تبدو فى الوصف الشكلى

الجاف لإجراءات العمل البرلماني في بريطانيا. وكما قال الخبير البريطاني الشهير كين ليفينجستون، في خطابه الشهير في يوليو ١٩٨٧م «لا أستطيع أن أتذكر أى مكان ارتبط به في حياتي، يتسم بالتعاون والأخلاقيات والمرح أكثر من البرلمان». وقد أكد الأعضاء الجدد على نفس التوجه وفقاً لنتائج الاستطلاع الذي أجرى بينهم في ١٩٩٧م، حيث أكد ٧١٪ منهم أنهم راضون عن الحياة داخل البرلمان، وأنهم يرحبون بما يحدث به. بعبارة أخرى فإن «القرية البرلمانية» لها جاذبية كبيرة لدى الأعضاء.

لكل برلمان أخطاء، وبعض الناس راضون تماماً عن البرلمان بكل أخطائه. والديمقراطية لا تكتمل إلا بالقدرة علي النقد، وإلا يكون البرلمان فوق النقد. إن مناقشة تطوير البرلمان البريطاني هي في حد ذاتها مؤشر على حيويته، حتى إن لم تكن الإصلاحات كافية في نظر البعض.

ملحق

ميثاق شرف لسلوك أعضاء البرلمان

قرار مجلس العموم (١٩ يوليو، ١٩٩٥م)

أولاً: الهدف من الميثاق

هدف هذا الميثاق هو دعم الأعضاء فى القيام بمهامهم والوفاء بالتزاماتهم البرلمانية، وتجاه ناخبهم، والمجتمع.

ثانياً: الواجبات العامة

وفقاً للقسَم البرلمانى، وتعهدهم الذى قطعوه على أنفسهم عند انتخابهم نواباً فى مجلس العموم، على النائب أن يكون أميناً، ووفياً لجلالة الملكة، وسابقيها ولاحقها من الأسرة المالكة، وفقاً للقانون.

على النواب احترام وحماية القانون، والتصرف فى كل الأحوال وفقاً للثقة العامة الموضوعة فيهم.

على النواب التصرف وفقاً للمصلحة العامة للأمة، ولحماية مصالح ناخبهم.

ثالثاً: السلوك الشخصى

يجب على النواب مراعاة القواعد العامة التى أقرتها لجنة معايير السلوك فى الحياة العامة، التى يجب على المسئولين العموميين الالتزام بها، وأهمها:

• الأمانة

يجب على المسئولين العموميين اتخاذ قراراتهم وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة فقط، ولا استغلال المنصب للحصول على مكاسب مالية أو مادية أخرى لأنفسهم، أو لأصدقائهم وذويهم.

• النزاهة

يجب ألا يعرض المسئولون العموميون أنفسهم لأي صورة من صور الابتزاز أو الالتزام تجاه أفراد أو منظمات خارج نطاق عملهم فيما قد يؤثر على نزاهتهم في أدائهم لمسئولياتهم وقيامهم بواجباتهم .

• الموضوعية

يجب على المسئولين العموميين الالتزام بقاعدة «الجدارة والاستحقاق» في إداراتهم لأعمالهم ، وخصوصاً عند الالتقاء بالناس ومنح العقود والتوصية لشغل مناصب أو الحصول على مكافآت وجوائز .

• المحاسبة

يكون المسئولون العموميون مسئولين أمام المجتمع عن قراراتهم وتصرفاتهم ، ويجب أن يذعنوا لكل صور المراقبة والمساءلة ، حسب طبيعة المنصب العام .

• الانفتاح

يجب أن يكون المسئولون العموميون منفتحين بقدر الإمكان فيما يتعلق بتقديم المعلومات عن قراراتهم وتصرفاتهم ، ويجب أن يقدموا مبررات لقراراتهم ، وألا يحجبوا أى معلومات إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة واضحة تقتضى ذلك .

• الأمانة

يجب على المسئولين العموميين الإعلان عن أى مصالح خاصة تتداخل مع عملهم ، وأن يتخذوا الإجراءات الكفيلة لرفع أى تضارب ينشأ بسبب هذه المصالح مع واجبهم فى حماية المصلحة العامة .

• مسئولية القيادات

يجب على المسئولين العموميين أن يكونوا قدوة ، وأن يقدموا المثال على القيادة السليمة .

يجب أن يراعى النواب المصلحة العامة فى سلوكهم وأن يتجنبوا الدخول فى

مواقف تتنازع فيها المصالح الشخصية مع المصلحة العامة، وأن يعالجوا حالة من هذا النوع، وفوراً، وأن ينحازوا فى ذلك للمصلحة العامة.

يجب أن يراعى النواب فى كل تصرفاتهم مكانة البرلمان والثقة العامة الموضوعة فيه وفى نزاهة أعضائه، وأن يتجنبوا تماماً أى تصرف قد يشين إلى سمعة مجلس العموم، أو أعضائه.

يحظر قانون البرلمان على العضو قبول أى رشوة للتأثير على مواقفه كعضو برلمان، بما فيها كل صور المبالغ والمصروفات المالية أو المكافآت أو الهدايا بغرض دعم أو معارضة أى مقترح تشريعى أو اقتراح برلمانى أو تتعلق بأى موضوع آخر يعرضه أو ينوى عرضه على المجلس أو أى لجنة من لجانه.

يجب على النواب الوفاء بقواعد العمل البرلمانى بشأن التصريح بمصالحهم وتسجيلها لدى «مكتب مصالح الأعضاء» وأن يشيروا دوماً إلى أى مصالح خاصة لهم تتعلق بما يقومون به من أعمال برلمانية فى المجلس أو لجانه، أو فى جميع اتصالاتهم مع الوزراء والهيئات الحكومية والمؤسسات التنفيذية.

إذا قام العضو بأى نشاط مع أو بالنيابة عن أى منظمة تربطه معها علاقات مالية، حتى تلك الأنشطة الخاصة وغير العلنية مثل الاجتماعات والمهام غير الرسمية، فيجب أن يدرك ضرورة أن يكون صريحاً وأميناً مع الوزراء والنواب والمسؤولين.

يحظر على أى نائب، فى جميع الأعمال البرلمانية التصرف كوكيل مدفوع الأجر.

يمنع العضو عن إساءة استخدام أى مبالغ أو مكافآت يحصل عليها للقيام بواجباته العامة، كما ينبغى عليه الالتزام الصارم بالقواعد الإدارية التى تنظم التصرف فى هذه المبالغ أو المكافآت.

يجب أن يدرك النواب أن أى معلومات محظورة يحصلون عليها بمناسبة أدائهم لمهامهم البرلمانية يجب ألا تستخدم إلا بغرض أداء هذه المهام، ويحظر استخدامها لكسب أى مصالح مالية أبداً.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
إهداء	٥
تقديم المترجم	٧
تمهيد	٢١
شكر وتقدير	٢٣
* الفصل الأول: مبنى البرلمان	٢٥
* الفصل الثانى: من فى البرلمان؟	٣٥
حجم مجلس العموم	٣٥
هل مجلس العموم هيئة نيابية؟	٣٦
من هم اللوردات؟	٤٦
الملكة	٥١
* الفصل الثالث: المدراء والموظفون والمعاونون (إدارة البرلمان)	٥٥
رؤساء مجلس العموم	٥٥
رئيس مجلس اللوردات	٦٢
القيادات البرلمانية الأخرى	٦٤
إدارة أعمال البرلمان	٧٠
مجلس العموم	٧١
مجلس اللوردات	٧٢

٧٣	إدارة الأشغال البرلمانية
٧٧	المساعدون البرلمانيون
٨١	* الفصل الرابع: سلطات البرلمان (النظرية والواقع)
٨١	النظرية الدستورية فى السيادة البرلمانية
٨٤	السيطرة والتأثير على مجلس العموم
٨٨	الحزب أساس السياسات البرلمانية
٩٢	زعماء الأحزاب
٩٤	اللجان والمجموعات البرلمانية
٩٩	التأثير غير الحزبى على الأعضاء
١٠٩	السيطرة على النفوذ على مجلس اللوردات
١١٢	أثر الاعتبارات غير الحزبية
١١٥	* الفصل الخامس: تنظيم الأعمال اليومية للبرلمان
١١٥	الأجندة اليومية لعمل البرلمان
١٣١	جدول الأعمال اليومى فى مجلس اللوردات
١٣٤	الدورة البرلمانية
١٤٥	الأوراق البرلمانية
١٤٦	المضابط
١٤٧	الأوراق المقدمة للبرلمان
١٤٧	مجلس اللوردات
١٤٨	قواعد الكلام
١٥١	التصويت
١٥٥	غلق باب المناقشة وتحديد موعد للتصويت
١٥٦	الصحافة والإعلام

١٥٩	ما يحدث خارج قاعة المجلس
١٦٧	* الفصل السادس: العملية التشريعية
١٦٩	التشريعات العامة
١٧٠	مشروعات الحكومة
١٧٦	مقترحات الأعضاء
١٨٥	كيف يصبح المشروع قانوناً؟
١٨٩	مشروع قانون بتعديل اتفاقية الاتحاد الأوربي
١٩٢	مرحلة الدراسة في اللجان
١٩٦	إجراءات عمل اللجان
١٩٩	اللجان الدائمة الخاصة
٢٠٣	الجدول الزمني للتشريع
٢٠٥	مراحل تشريع قانون خصخصة صناعة الغاز
٢٠٨	اقتراحات لجنة تحديث العمل البرلماني
٢٢٠	حالة الاختلاف بين المجلسين
٢٢٥	حالة عدم تصديق الملكة على التشريع
٢٢٨	التشريع الثانوي
٢٢٩	اللوائح الإيجابية والسلبية
٢٣٥	تحسين طرق الرقابة البرلمانية
٢٤٧	* الفصل السابع: الرقابة والمحاسبة المالية
٢٤٨	المعلومات المتوافرة أمام البرلمان
٢٥٦	ماذا يفعل البرلمان بهذه المعلومات؟
٢٦٤	الإجراءات التشريعية لقوانين التمويل والموازنة
٢٦٧	مراقبة المال العام

* الفصل الثامن: الدور الرقابي (الأسئلة والاقتراحات برغبة ورسائل

الأعضاء)	٢٧١
ما هي الأسئلة؟	٢٧١
قواعد تقديم الأسئلة	٢٧٢
الأسئلة الشفوية	٢٧٥
الأسئلة الموجهة لرئيس الوزراء	٢٩٥
الأسئلة البرلمانية في مجلس اللوردات	٢٩٨
الالتماسات	٣٠٥
* الفصل التاسع: المناقشات البرلمانية	٣٠٩
القرارات الجوهرية	٣١٠
طلبات المناقشة المبكرة	٣١٣
طلبات رفع الجلسة	٣١٤
طلبات المناقشة في مجلس اللوردات	٣١٨
قيمة المناقشات العامة	٣٢١
* الفصل العاشر: اللجان المختارة	٣٢٥
كيف تعمل اللجان؟	٣٣٥
الهدف الذى تخدمه اللجان المختارة	٣٤٢
اللجان المختارة في مجلس اللوردات	٣٥٢
اللجان المختارة المشتركة	٣٥٥
* الفصل الحادى عشر: البرلمان والاتحاد الأوربى	٣٥٧
خلفية عامة	٣٥٧
دور البرلمان البريطانى	٣٥٨
البرلمان واللجنة الأوربية	٣٦١

٣٦٢	البرلمان البريطاني والبرلمان الأوربي
٣٦٤	الوزراء المؤثرون
٣٦٤	لجنة الشؤون الأوربية فى مجلس اللوردات
٣٦٦	لجان الشؤون الأوربية فى مجلس العموم
٣٦٩	وسائل الرقابة الأخرى
٣٧١	السياسة الواقعية لأوربا
٣٧٣	* الفصل الثانى عشر: الإصلاح البرلمانى
٣٧٦	نقل السلطات إلى الحكم المحلى
٣٩٠	التمثيل النسبى
٣٩٥	قانون الحقوق الأساسية
٣٩٧	إصلاح مجلس اللوردات
٤٠٩	البرلمان والحكومة
٤١٣	إصلاح مجلس العموم
٤١٤	اللجان المختارة
٤١٧	التشريعات والانفاق العام
٤٢٢	أوضاع النواب
٤٢٤	اصلاحات أخرى
٤٢٩	* ملحق: ميثاق شرف لسلوك أعضاء البرلمان
	قرار مجلس العموم (١٩ يوليو ١٩٩٥ م)

رقم الإيداع ٢٠٠٤/١٠٣١٥

الترقيم الدولي 977-09-1090-2 I.S.B.N.

تم التنفيذ بدار الإتحاد للطباعة
تليفون: ٣٢٠٠٦٥١
محمول: ٠١٠١٤١٥٧٣٠

تصوير ابو عبد الرحمن الكردى

هذا الكتاب

• يتناول النظام البرلمانى البريطانى بالشرح والتفصيل، ويرصد الاستمرارية والتغير فى آليات عمل مجلس العموم خلال تطوره التاريخى، كما يتناول دور مجلس اللوردات فى السياسة والحكم بالمملكة المتحدة.

• ويتميز الكتاب بأنه يحلل القواعد الإجرائية والتقاليد التاريخية التى تحكم العمل التشريعى والرقابى للنواب، وذلك من واقع الخبرة العملية والعلمية للمؤلفين، وكثيراً ما يقارن طريقة عمل البرلمان البريطانى مع غيره من البرلمانات الديمقراطية فى أوروبا والولايات المتحدة من ناحية، ومع البرلمان الأوروبى الموحد من ناحية أخرى.

• وربما لم يترك الكتاب جانباً من جوانب عملية التطوير والإصلاح البرلمانى إلا وتطرق إليه، بداية من صلاحيات البرلمان وانتهاءً بأوضاع العاملين والجهاز الإدارى للبرلمان.

• وهذا الكتاب سيكون بداية سلسلة لترجمات برلمانية تقدمها مكتبة الشروق الدولية عن: البرلمان الأوروبى - الحكومة اليابانية - الحكومة الأمريكية - الحكومة السويسرية - الحكومة الماليزية.

المترجم

• أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة، ومتخصص فى البحوث البرلمانية، حاصل على جائزة الدولة التشجيعية، واستشارى التطوير البرلمانى فى عدد من مشروعات الأمم المتحدة بالدول العربية. له مؤلفات فى مستقبل البرلمان فى العالم العربى - من يراقب من؟ - الإصلاح البرلمانى - الصياغة التشريعية والحكم الجيد.



12.00

