



تأثير السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في النظام الموريتاني:

دراسة تحليلية في ضوء الدستور والممارسة المؤسسية

الباحث رحال بن كحيل

الدكتور لرباح محمد عبد الله

حاصلة على شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري

جامعة نواكشوط العصرية — كلية العلوم القانونية والسياسية

موريتانيا

الملخص

يهدف هذا المقال إلى تحليل طبيعة التأثير الذي تمارسه السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في النظام الموريتاني، من خلال الجمع بين القراءة النصية للمقتضيات الدستورية والتنظيمية وبين استحضار آثار الممارسة المؤسسية في مجالات التشريع والرقابة السياسية والمالية والدستورية. وتنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أن البرلمان الموريتاني، رغم ما يملكه من أدوات للتأثير على العمل التنفيذي، لا يعمل داخل نموذج برلماني محض، وإنما داخل بنية دستورية تمزج بين عناصر عقلنة العلاقة بين السلطين وبين نزوع واضح إلى ترجيح موقع المؤسسة الرئاسية والحكومة في قيادة السياسات العامة. وتخلص الدراسة إلى أن التأثير التشريعي على السلطة التنفيذية في موريتانيا قائم ومؤسس دستورياً، لكنه تأثير متفاوت الشدة: قوي نسبياً في مجال الإلزام الإجرائي والمالي والرقابة بالمعلومة، ومحدود الأثر في مجال المسؤولية السياسية الصارمة بسبب ارتفاع القيود الشكلية والعددية التي تحكم تحريك الثقة وملتصم الرقابة، فضلاً عن اتساع الأدوات المقابلة بيد السلطة التنفيذية، وعلى رأسها ضبط جدول الأعمال، وطلب القراءة الثانية، وسلطة الحل، واحتكار جانب معتبر من المبادرة والقيادة السياسية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية؛ السلطة التنفيذية؛ البرلمان الموريتاني؛ الرقابة البرلمانية؛ المسؤولية السياسية؛ الدستور الموريتاني.



تثير دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة إشكالاً مركزياً يتعلق بمدى قدرة البرلمان على التأثير الحقيقي في توجيه العمل الحكومي وضبطه، لا من زاوية إنتاج القاعدة القانونية فحسب، بل كذلك من زاوية مساءلة الحكومة وتعديل أولوياتها وإخضاعها لواجب التفسير والتبرير. وفي السياق الموريتاني، تزداد أهمية هذا الإشكال بالنظر إلى الطبيعة المركبة للبناء الدستوري الذي لا يستجيب بالكامل لمقتضيات النظام البرلماني، كما لا ينخرط كلية في النموذج الرئاسي الصرف، وإنما يؤسس لوضع دستوري تتجاوز فيه ازدواجية القيادة التنفيذية مع ثقل واضح للرئاسة وتكريس دستوري لاستمرار المسؤولية الحكومية أمام الجمعية الوطنية¹.

لقد أفرزت مراجعات الدستور الموريتاني، ولا سيما مراجعتا 2012 و 2017، إعادة ترتيب لبعض موازين العلاقة بين السلطتين؛ إذ أُعيد تأكيد دور الحكومة في تقديم برنامجها أمام الجمعية الوطنية، كما تم الانتقال إلى برلمان ذي غرفة واحدة، الأمر الذي جعل سؤال الفعالية الرقابية أكثر إلحاحاً، لأن اختزال البنية البرلمانية في جمعية وطنية واحدة يفترض، نظرياً، تبسيط المساطر وتعزيز وضوح المسؤولية السياسية². غير أن هذا الافتراض لا يتحقق آلياً؛ ففعالية التأثير البرلماني تتوقف على النصوص المؤطرة للأدوات الرقابية، وعلى بيئة التعددية الحزبية، وعلى استجابة الحكومة لطلبات التفسير والمساءلة، وعلى قابلية النتائج البرلمانية للتحويل إلى أثر سياسي أو قانوني مُلزم.

من هنا، تنطلق هذه الدراسة من إشكالية مفادها: إلى أي حد تمارس السلطة التشريعية في موريتانيا تأثيراً فعلياً على عمل السلطة التنفيذية، وما الحدود الدستورية والسياسية التي تمنع هذا التأثير من التحويل إلى آلية متوازنة للضبط والتوجيه؟ وتتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة جزئية: ما مظاهر التأثير التشريعي المعباري والمالي على الفعل التنفيذي؟ ما موقع الرقابة البرلمانية بالمعلومة والسؤال والتقرير السنوي واللجان في هندسة العلاقة بين السلطتين؟ ولماذا تبدو المسؤولية السياسية للحكومة، رغم دستورها، أقل فعالية من المتوقع في التطبيق؟

وتكتسي الدراسة أهميتها على مستويين. فعلى المستوى النظري، تسهم في تدقيق التكيف الدستوري للنظام الموريتاني من خلال قراءة أثر البرلمان في العمل التنفيذي لا من خلال توزيع الاختصاصات مجرداً، بل من خلال آليات النفاذ والتقييد. أما على المستوى العملي، فهي تفيد في تقويم الإصلاحات الممكنة لتعزيز الوظيفة الرقابية للجمعية الوطنية بما يحفظ مبدأ الفصل المرن بين السلطات ويمنع في الوقت ذاته انزلاقه نحو تغول أحد الطرفين على حساب الآخر.

أما عن المنهج المعتمد، فالدراسة توظف المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والتنظيمية، والمنهج الوصفي في رصد صور التفاعل المؤسسي، مع الاستئناس بالمقاربة النقدية عند تقييم حدود الفعالية. وانسجماً مع متطلبات المنهجية الثنائية، تم تقسيم البحث إلى مبحثين: نتناول في أولهما مظاهر تأثير السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في النظام الموريتاني، ونخصص الثاني لحدود هذا التأثير وآفاق ترشيده وتعزيزه.

المبحث الأول: مظاهر تأثير السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في النظام الموريتاني

لا يتخذ تأثير السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في موريتانيا صورة واحدة؛ فهو يتوزع بين تأثير معياري يمر عبر التشريع والموازنة والترخيص بالاتفاقيات، وتأثير رقابي سياسي يمر عبر الإخبار والمساءلة وإمكان ترتيب المسؤولية. وتكمن أهمية هذا التمييز في أن بعض أدوات البرلمان تُنتج أثراً قانونياً مباشراً يطال صلاحية القرار التنفيذي أو شرط نفاذه، بينما تنتج أدوات أخرى أثراً سياسياً أو تواصلياً أو ضغطاً مؤسسياً قد يفضي إلى تصحيح السلوك الحكومي دون أن يبلغ درجة إسقاط الحكومة.

¹ انظر الدستور الموريتاني، المواد 23 إلى 25، 30، 42، 43، 74 و 75، منشور على موقع الوزارة الأولى: primature.gov.mr.

² أنظر كذلك المواد 45 إلى 47 من الدستور.



المطلب الأول: التأثير المعياري والمالي للسلطة التشريعية على الوظيفة التنفيذية

أول صور التأثير التشريعي تتمثل في كون السلطة التنفيذية، مهما اتسع مجالها التنظيمي، تظل محكومة بعلوية القانون وبخضوع السياسات العامة لأطر تشريعية لا يمكن تجاوزها بقرار إداري أو تنظيمي. فالدستور الموريتاني يقرر أن السلطة التشريعية تعود إلى البرلمان، وأن البرلمان يتكون من غرفة تمثيلية واحدة هي الجمعية الوطنية³. وهذا يعني أن القاعدة القانونية ذات الطبيعة التشريعية، بما تستتبعه من إلزام للحكومة في التنفيذ، تمر وجوباً عبر المؤسسة البرلمانية، سواء كانت المبادرة في أصلها حكومية أو برلمانية.

وليس المقصود بالتأثير هنا مجرد مشاركة شكلية في سن القوانين، بل إن البرلمان، عبر المناقشة والتعديل والاعتماد، يحدد البيئة القانونية التي تتحرك داخلها الحكومة. فكل سياسة عمومية في مجالات الحريات أو الجباية أو التنظيم الاقتصادي أو إحداث المؤسسات أو المصادقة على الترتيبات المالية الكبرى تحتاج إلى سند قانوني حين يوجب الدستور ذلك. ويكتسب هذا المعطى وزناً أكبر في الأنظمة التي تُخضع الإدارة لرقابة الشرعية وتُرتب على مخالفة القانون آثاراً دستورية وقضائية وسياسية.

كما يتجلى التأثير المعياري في أن القوانين العضوية قبل promulgation لا يمكن إصدارها إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور، كما أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية يخضع بدوره للرقابة نفسها⁴. ومن ثم، فإن البرلمان لا يؤثر في الحكومة عبر التصويت وحده، بل عبر تفعيل الإحالة الدستورية أيضاً؛ إذ يتيح الدستور لرئيس الجمعية الوطنية أو ثلث النواب إحالة القوانين إلى المجلس الدستوري قبل promulgation⁵. وتبرز أهمية هذه الآلية في أنها تمنح الأقلية البرلمانية، متى توفرت شروطها العددية، قدرة على تعطيل أو تصحيح مسار تشريعي قد تكون الحكومة صاحبة مصلحته المباشرة.

أما في المجال المالي، فيكتسب تأثير السلطة التشريعية بعداً أوضح، لأن القانون المالي يمثل الترجمة السنوية المكثفة للبرنامج الحكومي. فالدستور ينص على أن الجمعية الوطنية تصوت على مشروع قوانين المالية، وأنها تُحال عليها هذه المشاريع داخل أجل محدد، كما يقرر أن البرلمان يراقب تنفيذ ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة، وأن كشفاً بالنفقات يُقدم إليه في نهاية كل سداسية عن السداسية السابقة⁶. وهذه المتعضيات تعني أن الرقابة البرلمانية المالية لا تنصرف فقط إلى لحظة الترخيص القبلي بالإففاق، بل تمتد إلى تتبع التنفيذ والتثبت من مطابقة العمل الحكومي للاعتمادات المرخص بها.

وتزداد هذه الرقابة قوةً بتكاملها مع وظيفة محكمة الحسابات بوصفها المؤسسة العليا المستقلة المكلفة بالرقابة على المالية العمومية⁷. فالبرلمان لا يمارس هنا رقابة مالية منعزلة، بل يستند - نظرياً وعملياً - إلى التقارير والأعمال الرقابية الصادرة عن هذه المؤسسة، بما يتيح له مساءلة الحكومة على أساس معطيات تقنية وقانونية أكثر دقة. وقد أكدت محكمة الحسابات في تعريفها المؤسسي وفي تقاريرها المنشورة أن تقاريرها العامة السنوية تُوجه إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية وتُنشر للعموم، بما يجعل منها آلية وصل بين الرقابة الفنية والرقابة السياسية⁸.

ولا يقتصر الأثر المالي على الميزانية، بل يمتد كذلك إلى الاتفاقيات والالتزامات الدولية التي تمس مالية الدولة أو تُدخل تعديلاً على أحكام ذات طبيعة تشريعية؛ فهذه لا يمكن التصديق عليها إلا بمقتضى قانون⁹. ومن ثم، يصبح البرلمان مؤثراً في جزء من الحركة الخارجية للسلطة التنفيذية كلما ترتب على الالتزام الدولي أثر مالي أو تشريعي أو مساس بوضع الأشخاص أو الحدود. وهذه نقطة بالغة الأهمية، لأن جزءاً مهماً

³ راجع المادتان 45 و 46 من الدستور.

⁴ المادة 86، الفقرة الأولى.

⁵ المادة 86، الفقرة الثانية؛ المادة 87.

⁶ المادة 68.

⁷ المادة 68، الفقرة الأخيرة.

⁸ محكمة الحسابات الموريتانية، التقديم المؤسسي والتقارير العام السنوي 2013-2014-2015، الموقع الرسمي: courdescomptes.mr.

⁹ أنظر المادة 78؛ وكذلك المادة 79 بالنسبة للرقابة الدستورية السابقة على بعض الالتزامات الدولية.



من السياسات العمومية الحديثة يُنفذ عبر التعاقدات والالتزامات الدولية، ما يجعل الترخيص البرلماني مدخلاً موضوعياً للرقابة على الخيارات التنفيذية ذات الامتداد الخارجي.

ومع ذلك، فإن قوة التأثير التشريعي والمالي لا ينبغي المبالغة فيها. فالدستور نفسه يمنح الحكومة أولوية معتبرة في ضبط جزء من وتيرة العمل التشريعي؛ إذ يقرر أن جدول أعمال الجمعية الوطنية يتضمن، بالأولوية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين والمقترحات المقبولة منها، مع تخصيص جلسة أسبوعية للأسئلة¹⁰. وهذا يعني أن البرلمان يمارس تأثيراً حقيقياً على العمل التنفيذي، لكن داخل إطار إجرائي لا يخلو من توجيه حكومي لمسار الأولويات.

المطلب الثاني: التأثير الرقابي والسياسي للسلطة التشريعية على الأداء الحكومي

إذا كان التأثير المعياري يحدد الإطار القانوني لعمل السلطة التنفيذية، فإن التأثير الرقابي والسياسي يختبر هذا العمل في زمن الممارسة. ويبدأ هذا التأثير من لحظة تأسيس الحكومة نفسها؛ فالدستور يلزم الوزير الأول بأن يقدم، في أجل أقصاه شهر من تعيين الحكومة، برنامجها أمام الجمعية الوطنية، وأن يربط مسؤولية الحكومة بهذا البرنامج وفق الشروط المنصوص عليها دستورياً¹¹. إن هذه اللحظة التأسيسية تمنح البرلمان وظيفة تتجاوز مجرد الاستماع؛ فهي لحظة منح أو حجب ثقة ضمنية للبرنامج الحكومي، وبالتالي فهي مدخل أصيل لتوجيه عمل السلطة التنفيذية منذ بدايته.

ويتعزز هذا الأثر من خلال المادة 72 من الدستور التي تلزم الحكومة بأن تقدم للبرلمان، بالأشكال التي يحددها القانون، جميع التفسيرات المطلوبة بشأن تديرها وأعمالها¹². وهذه الصياغة واسعة ومفتوحة، لأنها لا تحصر الرقابة في أداة بعينها، بل تؤسس لالتزام دستوري عام بالمعلومة والتفسير. ومن الوجهة التحليلية، تشكل هذه المادة الأساس الذي تستند إليه مختلف آليات السؤال والاستفسار وطلب البيانات، كما تؤكد أن الرقابة البرلمانية ليست منحة سياسية من الحكومة، وإنما واجب دستوري على هذه الأخيرة.

ومن بين الأدوات ذات الطبيعة الخاصة في النظام الموريتاني التقرير السنوي الذي يقدمه الوزير الأول أمام الجمعية الوطنية خلال دورة نوفمبر حول نشاط الحكومة خلال السنة المنصرمة والخطوط العامة لبرنامجها للسنة المقبلة¹³. وتنبع أهمية هذه الأداة من كونها تجمع بين عنصر المحاسبة الرجعية وعنصر البرمجة الاستشرافية؛ فهي ليست فقط بياناً سياسياً عاماً، وإنما مناسبة دستورية لتقييم الحصيلة ومساءلة الحكومة عن الفارق بين الوعود والإنجاز. وقد واظبت الوزارة الأولى على نشر بعض هذه التقارير والبيانات، بما يؤكد رسوخ هذه الآلية في الممارسة المؤسسية حتى وإن ظل أثرها العملي مرتبطاً بمدى الجدية البرلمانية في مناقشتها وتحويلها إلى مساءلة فعالة¹⁴.

وتعد الأسئلة البرلمانية، الشفوية والكتابية، من أكثر الأدوات تعبيراً عن التأثير اليومي للسلطة التشريعية على العمل التنفيذي. صحيح أن هذه الأداة لا تفضي بذاتها إلى إسقاط الحكومة، لكنها تفرض على الوزراء الانتقال من منطق الانفراد بالقرار إلى منطق الشرح العلني والتبرير السياسي، وهو ما يرفع كلفة الخطأ أو التقصير. كما أن تخصيص جلسة أسبوعية، دستورياً، لأسئلة أعضاء البرلمان وردود الحكومة يكشف أن المشرع الدستوري لم يعتبر السؤال إجراءً هامشياً، بل مكوناً بنيوياً في انتظام العلاقة بين السلطتين¹⁵.

¹⁰ المادة 69.

¹¹ المادة 42 (الجديدة).

¹² المادة 72 من الدستور الموريتاني.

¹³ المادة 73.

¹⁴ انظر مثلاً لذلك: تقرير الوزير الأول أمام الجمعية الوطنية عملاً بالمادة 73 من الدستور، منشور الوزارة الأولى بتاريخ 2023.

¹⁵ المادة 69/ف.3 من الدستور الموريتاني.



وتتصل بهذه الأدوات لجان التحقيق البرلمانية التي تمثل أقوى وسائل الاستجلاء الموضوعي للوقائع ذات الصلة بإدارة الشأن العام. فرغم أن فعالية هذه اللجان في التجربة الموريتانية ظلت متفاوتة، فإن قيمتها الدستورية والسياسية كبيرة، لأنها تنقل الرقابة من مجرد الاستفهام إلى فحص الوثائق والاستماع للمعنيين وبناء سردية مؤسسية مضادة للرواية التنفيذية عند الاقتضاء. وقد خلصت بعض الدراسات المخصصة للرقابة البرلمانية في موريتانيا إلى أن لجان التحقيق، إلى جانب الأسئلة، مثلت إحدى أهم القنوات التي احتفظ عبرها البرلمان بحضور رقابي عملي، حتى في ظل محدودية تفعيل أدوات المسؤولية السياسية¹⁶.

وتبلغ الرقابة ذروتها عندما تتخذ شكل مساءلة سياسية صريحة للحكومة. فالدستور يقرر أن الوزير الأول، بالتضامن مع الوزراء، مسؤول أمام الجمعية الوطنية، وأن تحريك هذه المسؤولية يتم إما بسؤال الثقة أو بملتمس الرقابة¹⁷. كما يبين الدستور الشروط الشكلية لتحريك الملمس، إذ لا يكون مقبولاً إلا إذا وقع عليه ثلث أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، ولا يجري التصويت عليه إلا بعد مرور ثمان وأربعين ساعة¹⁸. ويتربط على التصويت بسحب الثقة أو تبني ملتمس الرقابة استقالة الحكومة فوراً متى تحقق ذلك بأغلبية أعضاء الجمعية الوطنية، مع استمرار الحكومة المستقبلية في تصريف الأعمال إلى غاية تعيين حكومة جديدة¹⁹.

ومع أن هذه الأدوات توحى - نظرياً - بقوة تأثير البرلمان في العمل التنفيذي، فإن قوتها العملية تختلف عن قيمتها الرمزية. فهي من جهة تؤكد أن الحكومة ليست مسؤولة فقط أمام رئيس الجمهورية، بل أيضاً أمام الجمعية الوطنية. ومن جهة ثانية، تمارس أثراً وقائياً حتى عندما لا تُستعمل؛ إذ يكفي أن تكون قابلة للتحريك حتى تدفع الحكومة إلى أخذ الاصطفافات البرلمانية بعين الاعتبار. وعلى هذا الأساس، فإن السلطة التشريعية في موريتانيا تؤثر في العمل التنفيذي لا فقط حين تُسقط الحكومة، بل كذلك حين تدفعها إلى تعديل خطابها أو قراراتها تجنباً لأزمة برلمانية.

المبحث الثاني: حدود تأثير السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية وآفاق تعزيزه

لا يكفي إثبات وجود أدوات للتأثير البرلماني للقول بتحقيق التوازن المؤسسي. فالعبرة ليست بعدد الأدوات فحسب، بل بمدى سهولة استعمالها، وبالبيئة السياسية التي تعمل داخلها، وبوجود أدوات مضادة لدى السلطة التنفيذية تحد من أثرها أو تعيد توجيهه. ومن ثم، فإن دراسة حدود التأثير التشريعي على العمل التنفيذي في موريتانيا تقتضي قراءة النصوص ذاتها قراءة نسقية تكشف مناطق القوة ومواطن الكبح في آن واحد.

المطلب الأول: محددات الفعالية البرلمانية في مواجهة رجحان السلطة التنفيذية

أول هذه المحددات يرتبط بالبنية العامة للسلطة التنفيذية في الدستور الموريتاني. فرئيس الجمهورية لا يشكل مجرد سلطة تحكيم رمزية، بل يمارس السلطة التنفيذية، ويرأس مجلس الوزراء، ويعين الوزير الأول وينهي مهامه، ويعين الوزراء بناء على اقتراحه، كما أن الوزير الأول والوزراء مسؤولون أمامه أيضاً²⁰. ويعني ذلك أن الحكومة، وإن كانت مسؤولة أمام الجمعية الوطنية، تظل مندجعة عضواً وسياسياً داخل مدار رئاسي قوي، الأمر الذي يخفف من الأثر البرلماني المباشر على القرار التنفيذي، لأن مركز الثقل النهائي لا يوجد داخل العلاقة حكومة/برلمان وحدها.

¹⁶ انظر القاضي، محمد عبد الجليل الشيخ، « الرقابة البرلمانية في موريتانيا بين التأسيس الدستوري ومحدودية الفعالية »، حولية المنتدى للدراسات الإنسانية، ع

49، 2022؛ وكذلك زيدان ولد سيد عال، عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الموريتاني، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2013.

¹⁷ المادة 74/ف1 من الدستور.

¹⁸ المرجع نفسه، المادة 74، الفقرتان الثالثة إلى السادسة.

¹⁹ راجع المادة 75.

²⁰ انظر المواد 30، 42 و43 من الدستور.



ويتأكد هذا الرجحان بسلطات رئاسية أخرى ذات أثر مباشر على التوازن مع البرلمان، من أبرزها حق رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسها²¹. فمن الناحية النظرية، يشكل الحل إحدى أدوات الفصل المرن بين السلطات في الأنظمة المختلطة أو البرلمانية العقلنة، لكنه من الناحية العملية قد يُنتج أثراً انضباطياً يحد من اندفاع الأغلبية أو بعض مكوناتها نحو مساءلة الحكومة إلى أقصى مدى، خصوصاً إذا اقترن ذلك بقدرة الرئاسة على التحكم في الإيقاع السياسي العام.

كما يملك رئيس الجمهورية وسائل تأثير إضافية من خلال سلطة طلب القراءة الثانية للقوانين بعد إحالتها إليه، وكذا من خلال مجال السلطة التنظيمية والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية²². وهذه الصلاحيات تجعل التأثير البرلماني على العمل التنفيذي غير مكتمل الحلقة؛ فالبرلمان قد يسن القانون، لكن إخراجها إلى حيز التنفيذ وتحديد جزء من آثاره العملية يظل رهيناً بإرادة تنفيذية واسعة النطاق. وبالمثل، قد يمارس البرلمان ضغطاً سياسياً، غير أن الإدارة والموارد والقرار التنظيمي تظل تحت تصرف الحكومة والرئاسة.

ويُضاف إلى ما سبق أن الدستور يمنح الحكومة موقعاً متقدماً في ضبط جدول الأعمال التشريعي. فالأولوية المقررة لمناقشة المشاريع والمقترحات المقبولة من الحكومة تجعل البرلمان في وضع لا يسيطر فيه كلياً على الزمن التشريعي ولا على ترتيب الملفات المعروضة للنقاش²³. ومن ثم، فإن قدرة السلطة التشريعية على التأثير في العمل التنفيذي تتراجع كلما كانت الحكومة قادرة على إدارة التوقيت، لأن التحكم في الزمن جزء من التحكم في المضمون. وهذا ما يفسر أن بعض الأنظمة لا تُضعف البرلمان بنزع اختصاصاته صراحة، بل بإحاطتها بقيود إجرائية تحول دون توظيفها بكفاءة.

أما أدوات المسؤولية السياسية نفسها، ورغم أهميتها النظرية، فتخضع لعقلنة واضحة. فاشتراط توقيع ثلث أعضاء الجمعية الوطنية لقبول ملتزم الرقابة، واشتراط الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية لاعتماد التصويت المناوئ أو الملتزم، ومنع مقدمي ملتزم مرفوض من تقديم آخر خلال الدورة نفسها، كلها شروط تجعل إسقاط الحكومة أمراً صعب التحقيق في السياقات التي تتسم فيها الأغلبية بالتماسك النسبي²⁴. وإلى جانب ذلك، يسمح الدستور للحكومة بربط مسؤوليتها بالتصويت على نص معين، بحيث يُعد النص معتمداً ما لم يُصوّت على ملتزم رقابة وفق الشروط ذاتها²⁵. وهذا نموذج صريح لعقلنة البرلمانية يراد به منع التعطيل، لكنه في الوقت نفسه يقلص من هامش التأثير البرلماني الحر على مضمون النصوص الحكومية.

وتبرز حدود التأثير البرلماني كذلك في حالات الظروف الاستثنائية. فحين يتهدد خطر وشيك مؤسسات الجمهورية أو أمن الدولة أو استقلالها أو سلامة أراضيها، يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير التي تقتضيها الظروف بعد استشارة رسمية لعدد من الجهات، من بينها رئيس الجمعية الوطنية والمجلس الدستوري، مع اجتماع البرلمان بقوة الدستور²⁶. ومع أن النص يمنع حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية، فإن مركز القرار في هذه المرحلة يتركز بوضوح في يد الرئيس. وهذا التركيز، وإن كان مبرراً بمنطق الدولة الحارسة زمن الأزمة، يبين أن التأثير البرلماني على العمل التنفيذي يظل خاضعاً لمراتب دستورية متغيرة بحسب الحالة العادية أو الاستثنائية.

ومن منظور الممارسة، نهت دراسات أكاديمية تناولت الرقابة البرلمانية في موريتانيا إلى أن الإطار الدستوري، على الرغم من تأسيسه لوسائل متعددة، لا ينتج تلقائياً رقابة فعالة؛ إذ كثيراً ما تتأثر النتيجة بضعف التراكم المؤسسي للجان التحقيق، وبهيمنة منطق الأغلبية،

²¹ المادة 31.

²² المواد 32، 36، 38 و 70.

²³ المادة 69 من الدستور.

²⁴ المادتان 74 و 75.

²⁵ المادة 75، الفقرة الرابعة.

²⁶ المادة 39.



وبالتفاوت في تجاوب الحكومة مع بعض الأسئلة والطلبات، وبغياب الجزاء المباشر في عدد من آليات الرقابة غير المثيرة للمسؤولية²⁷. ويؤدي ذلك إلى مفارقة مؤداها أن البرلمان حاضراً في النص بصفته سلطة رقابة، لكنه لا يتحول دائماً في الواقع إلى فاعل قادر على إعادة تشكيل القرار التنفيذي.

المطلب الثاني: آفاق تعزيز التأثير التشريعي في اتجاه توازن مؤسسي أكثر نجاعة

إذا كان تأثير السلطة التشريعية على العمل التنفيذي في النظام الموريتاني قائماً لكنه محدود بآليات عقلنة وبرجحان رئاسي، فإن معالجة هذا الوضع لا تقتضي بالضرورة قلب بنية النظام، بل يمكن أن تمر عبر إصلاحات دقيقة تُقوي الفعالية دون الإضرار بالاستقرار الحكومي. وأول هذه الإصلاحات يتمثل في الانتقال من الرقابة المناسبة إلى الرقابة المعتمدة على المعلومة الموثقة؛ أي في ترسيخ حق اللجان والنواب في الوصول إلى البيانات العمومية والوثائق التنفيذية داخل آجال معقولة، وفي بناء تقاليد مؤسسية تُلزم الحكومة بالجواب المعلن لا بالجواب الإنشائي.

وثانيها، تفعيل الاستفادة البرلمانية من تقارير محكمة الحسابات بصورة أكثر انتظاماً. فهذه التقارير لا ينبغي أن تظل وثائق فنية تكفي الجمعية الوطنية بتلقيها، بل يتعين أن تتحول إلى جلسات موضوعاتية، وإلى برامج تتبع، وإلى مساءلات موجهة للقطاعات الوزارية المعنية. ذلك أن الرقابة المالية هي المجال الذي يمكن فيه للبرلمان أن يمارس تأثيراً عملياً كبيراً على الأداء التنفيذي دون حاجة إلى افتعال أزمات سياسية متكررة²⁸.

وثالثها، مراجعة بعض القيود الإجرائية المحيطة بآليات المسؤولية السياسية، على نحو يحقق توازناً أفضل بين مقتضيات الاستقرار ومقتضيات الرقابة. وليس المقصود هنا جعل إسقاط الحكومة أمراً سهلاً أو اعتيادياً، بل تقوية جدية النقاش البرلماني حولها، كأن يُعاد التفكير في العتبة المطلوبة لقبول بعض المبادرات الرقابية، أو في توسيع الأثر القانوني لبعض الجلسات الموضوعية، أو في تمكين المعارضة البرلمانية من فضاءات زمنية ومسطرة أوضح لممارسة الرقابة.

ورابعها، تدعيم الرقابة الدستورية ذات المنشأ البرلماني. فإحالة القوانين من طرف ثلث النواب إلى المجلس الدستوري تمثل أداة ثمينة لكبح الانزياح التشريعي المرتبط بالأغلبية الحكومية²⁹. غير أن فعاليتها ترتبط بقدرة النواب على التنسيق القانوني وصياغة الدفوع الدستورية بشكل محكم. لذلك، فإن تطوير الخبرة القانونية داخل المؤسسة البرلمانية، وتدعيم المصاحبة الفنية للجان، من شأنه أن يحول البرلمان من فاعل تصويتي إلى فاعل دستوري مؤثر في هندسة السياسات العامة.

وخامسها، الارتقاء بوظيفة التقرير السنوي للوزير الأول من مجرد تقليد دستوري إلى آلية تقييم مؤسسي حقيقي، وذلك بربط عرضه بخلاصات اللجان القطاعية، ومؤشرات تنفيذ البرامج، وردود الحكومة على الملاحظات المتكررة للنواب، ثم بترجمة ذلك إلى توصيات قابلة للمتابعة. إن الأثر الفعلي للسلطة التشريعية لا يقاس فقط بعدد مرات استعمال السلاح الأقصى، أي ملتمس الرقابة، وإنما أيضاً بقدرتها على فرض منطق المراجعة الدورية والتصحيح المرحلي على الأداء التنفيذي.

وفي جميع الأحوال، فإن تعزيز تأثير السلطة التشريعية لا ينبغي أن ينفصل عن ترسيخ الثقافة الدستورية ذاتها. فالنصوص مهما بلغت دقتها تظل في حاجة إلى فاعلين يؤمنون بأن الرقابة ليست تعطيلاً، وأن الشفافية ليست انتقاصاً من هيبة الحكومة، وأن البرلمانية العقلنة لا تعني برلماناً صامتاً. ومن دون هذا الوعي، قد تبقى أدوات الرقابة قائمة شكلاً لكنها تفتقد إلى القدرة على إنتاج توازن مؤسسي حي ومتجدد.

²⁷ القاضي، محمد عبد الجليل الشيخ، مرجع سابق؛ وانظر كذلك DCAF، La pertinence du contrôle parlementaire pour le secteur de la sécurité، 2011

²⁸ الموقع الرسمي محكمة الحسابات الموريتانية، التقرير العام السنوي 2013-2014-2015، مقدمة التقرير.

²⁹ المادة 86، الفقرة الثانية، والمادة 87 من الدستور.



خاتمة

يُستخلص من مجموع ما تقدم أن السلطة التشريعية في النظام الموريتاني تمارس تأثيراً حقيقياً على عمل السلطة التنفيذية، غير أن هذا التأثير لا يتحقق على نسق واحد. فهو تأثير قوي نسبياً عندما يتعلق الأمر بوضع الإطار القانوني العام، واعتماد القوانين المالية، ومراقبة تنفيذ الميزانية، والترخيص بالمعاهدات ذات الأثر التشريعي أو المالي، والإحالة على المجلس الدستوري. وهو تأثير متوسط أو متدرج عندما يتعلق الأمر بالأسئلة والتقارير البرلمانية ولجان التحقيق، حيث يتوقف الأثر على جودة التفعيل وعلى استجابة الحكومة وعلى التوازنات السياسية داخل الجمعية الوطنية. أما التأثير الأقصى، أي المسؤولية السياسية المؤدية إلى استقالة الحكومة، فيظل مقيداً بقيود عقلنة واضحة تقلص من احتمال اللجوء إليه أو نجاحه.

وعليه، فإن التكييف الأدق للعلاقة بين السلطتين في موريتانيا هو أنها علاقة رقابة ممكنة ولكنها غير متناظرة: فالبرلمان يملك أدوات مؤثرة، إلا أن السلطة التنفيذية - وبخصوص الرئاسة - تحتفظ بموقع مرجح يسمح لها بإدارة الإيقاع العام للحياة الدستورية. لذلك فإن الرهان المستقبلي لا يكمن في نفي هذا البناء أو وصفه بالاختلال المجرد، بل في تطوير ضمانات تجعل التأثير التشريعي أكثر انتظاماً وفعالية وارتكازاً على المعلومة والخبرة والرقابة الدستورية والمالية. وبهذا فقط يمكن للفصل المرن بين السلطات في النظام الموريتاني أن ينتقل من مجرد توازن نصي إلى توازن وظيفي حي.



المراجع والمصادر

أولاً - النصوص القانونية والرامية

- دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر بتاريخ 20 يوليو 1991، كما تم توطيده بعد تعديلات 2006 و 2012 و 2017، الأمانة العامة للحكومة، النسخة الفرنسية الموطدة المنشورة على موقع الوزارة الأولى.
- دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية، النسخة العربية الموطدة، الأمانة العامة للحكومة، المديرية العامة للتشريع والترجمة ونشر الجريدة الرسمية، 2023.
- محكمة الحسابات الموريتانية، التقديم المؤسسي والنصوص المنظمة المنشورة على الموقع الرسمي للمؤسسة.
- محكمة الحسابات الموريتانية، التقرير العام السنوي 2013-2014-2015.
- الوزارة الأولى الموريتانية، خطاب/تقرير الوزير الأول أمام الجمعية الوطنية عملاً بالمادة 73 من الدستور، منشورات رسمية متاحة على الموقع الإلكتروني للوزارة الأولى.

ثانياً - المراجع العلمية

- Balans, Jean-Louis, « Le système politique Mauritanien », in Introduction à la Mauritanie, Paris, Centre de Recherches et d'Études sur les Sociétés Méditerranéennes, 1979.
- Ould Boubacar, Sidi Mohamed, Le système politique mauritanien de 1960 à 2005 : mouvements, partis et pouvoirs, thèse de doctorat, Université de Perpignan, 2009.
- Ould Daddah Hamady, « L'évolution des institutions politiques mauritaniennes », Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 67, 2007.
- القاضي، محمد عبد الجليل الشيخ، « الرقابة البرلمانية في موريتانيا بين التأسيس الدستوري ومحدودية الفعالية »، حولية المنتدى للدراسات الإنسانية، العدد 49، 2022.
- ولد سيد عال، زيدان، عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الموريتاني: دراسة علمية تحليلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2013.
- Akindès, Francis, « Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en Afrique », UNRISD, 2005.
- DCAF, La pertinence du contrôle parlementaire pour le secteur de la sécurité, Guide pratique, Genève, 2011.