

جامعة دمشق

كلية الحقوق

## تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري

دراسة مقارنة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحثة

حنان حمد عمرو

لجنة الحكم والمناقشة :

د. محمد الحلاق رئيساً

أستاذ القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق

د. جميلة مسلم الشريجي عضواً

أستاذة مساعدة في قسم القانون العام - كلية الحقوق بجامعة دمشق

د. حسن البحري مشرفاً وعضواً

أستاذ مساعد في قسم القانون العام - كلية الحقوق بجامعة دمشق

د. محمد خير عكام عضواً

مدرساً في قسم القانون العام - كلية الحقوق بجامعة دمشق

د. عمار تركاوي عضواً

مدرساً في قسم القانون العام - كلية الحقوق بجامعة دمشق

## الحمد لله

فاتحة كل خير ..... وخاتمة كل نعمة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ "

صدق الله العظيم

[سورة الرعد: الآية ١١]

## الإهداء

إلى :

معنى الوجود ، والبذل دون مقابل

والدي ، والديتي

توأم الروح والجسد ، منبع الصدق والنقاء

إلى ملاذي الدائم والأبدي

شقيقتي التوأم يُمنى

الرجل الذي أحببته كما لم تُحب امرأة ....

من تحلو الحياة برفقته وتكبر العزائم

زوجي غسان

من كانت الأيام أحلى بوجودهم في حياتي

دالية الكرمة وكرم العطاء والفأل الحسن

داليا وكرم

الكبير الذي قلَّ نظيره ... السند الغالي

صهري وليد

لم أُنجبهم ولكن الحياة كَرَّمَتني بهم

رامي وصافي

من كنت ولازلت احترار فيمن أقرَّبهم إلى قلبي

أخوتي حسان ، أيمن ، وائل

إلى روح الصديقة جمال حرب

إلى أصدقائي وزملائي لوحة الفسيفساء التي أغتني بها

إلى الوطن الغالي في الزمن الصعب

## كلمة شكر

أتوجه بخالص شكري وعرفاني وامتناني إلى :من تشرفت بأن أكون طالبة بين يديهما وأمام غزارة علمهما ، إلى أستاذي الفاضل خلقاً وعلماً الدكتور سام دلّه الذي كرمني بقبول الإشراف على بحثي ، وكان أمامي نبراساً أهتدي بأرائه ، تعلمت منه أكثر مما يمكن أن تحيط به الكلمات ، تعلمت منه أن الخطوط الحمر أمام الباحث هي كخطوط الطول والعرض خطوط وهمية أمام الخط الأحمر الحقيقي وهو سقف الوطن .

إلى أستاذي الكبير بعلمه وعطائه الدكتور المشرف حسن البحري الذي أحاطني برعايته فكان المعلم الفاضل والصديق الصدوق ، لن أنسى ما حييت فضله ، فضل اليد التي كانت تمتد لتأخذ بيدي دائماً ، وقفته منذ البداية مشرفاً مشاركاً و استمراره مشرفاً متفرداً على بحثي ، الحاضر دائماً بطاقته الخيرة ، رجل علم على النحو الذي كان فيه قول الشاعر:

ملئ السنابل تنحني بتواضعٍ والفارغات رؤؤسهن شوامخ

إلى السادة الدكاترة أعضاء لجنة الحكم الذين تحمّلوا أعباء النهوض بهذه المهمة رغم مشاغلمهم الكثيرة ، الأساتذة الموقرين :د.محمد الحلاق رئيساً ، و د.جميلة الشريحي و د. محمد خير عكام ، ود.عمار تركاوي أعضاء

إلى أستاذي الكبير من أعلام الفقهاء السوريين الدكتور عبود السراج الذي كان له الفضل في اقتراح أن يكون البحث في العمل البرلماني من الداخل .

والشكر موصول إلى كل الأصدقاء الذين وهبني الحياة وقفتهم إلى جانبي وكانوا كثر بعدد السنوات التي مرت قبل تحقيق الحلم ، شدّوا من أزري وقدموا لي يدّ العون وأخص منهم : المحامية عصام الكسار ، د. محمود حديد ، د . جمال مذكور ، د. علي الصاوي ، الأستاذ نائل التريسي ، القاضي رياض قواص ، القاضي معن سراي الدين ، القاضي عصام العراوي ، القاضي فؤاد سلوم ، المحامي أسامة أبو الفضل ، الاستاذ نزار أبو حسون ، المحامي رامي حاتم ، الأستاذة رولا القدسي . .

## بسم الله الرحمن الرحيم

### المقدمة

مع تزايد الاهتمام العالمي مؤخراً بتطوير العمل البرلماني ونظراً لتعاظم دور البرلمانات في مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في اختصاصاتها المتعددة التشريعية منها والرقابية والتمثيلية ، وحتى فيما يسمى الدبلوماسية البرلمانية وحركتها المتزايدة ، بات من الضروري البحث في تطوير أداء هذه الاختصاصات عبر كافة المستويات القانونية و التقنية والتنظيمية المعلوماتية.

ولأن بلدنا ليس بمنأى عن تلك التطورات ، والحاجة إلى مراجعة الأداء البرلماني لمجلس الشعب في سورية باتت ملحةً أكثر من أي وقت مضى ، وذلك لأن التطور الديمقراطي نحو التعددية السياسية يحتاج إلى برلمان قوي ، إلى برلمان يستعيد قيادة قاطرة التطوير السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وكما كان في الماضي الوجه السياسي للنضال ضد المستعمر الفرنسي وتحقيق مطلب السيادة الوطنية كاملة غير منقوصة مستمراً البطولات التي كان الشعب السوري الثائر يسطرها في مقاومة المستعمر ورفض الانتداب ، ليكون في حاضره وجهاً حضارياً ويتولى قيادة عملية التطور الديمقراطي ، ونقل الحراك السياسي من الشارع إلى تحت قبة المجلس بالحوار بين كافة التوجهات السياسية ، واستيعاب الجديد منها بغير عنف لتمارس نشاطها السياسي المشروع ، وبالتالي ليكون المجلس نواة للمصالحة الوطنية.

ولأننا نعيش مرحلة انتقالية مهمة في عملية التطور السياسي على مستوى الأفكار ، كما هو على مستوى الممارسات ، لذلك كان علينا أن نتعلم كيف نُطوّر مجلسنا في ظل البيئة الخاصة بنا بعد الاستفادة من تجارب الآخرين .

في حين أن الصعوبة عند الاهتمام بالشأن البرلماني الخاص بمجلس الشعب السوري تأتي من ندرة المعلومات وضآلة التراكم المعرفي حوله ، وحول آلية عمله من الداخل على نحو واقعي بعيداً عن التصدير الإعلامي المدقق ، وكذلك من ندرة البحوث السابقة حوله في غير ما تضمنته النصوص الدستورية والقانونية ، ومن النظرة السائدة سلفاً حول فعالية العمل البرلماني المتوقع منه ، وغياب الاتفاق حول هذا الدور، وعدم توفر القناعة بأن زيادة الفاعلية التشريعية والآثار المترتبة عليها هو استثمار في الديمقراطية من حيث النتيجة .

ولا غنى هنا عن الإشارة إلى دور قوى الشد العكسي التي ارتبطت مصالحها وإمكاناتها بما هو قائم عليه العمل داخل المجلس ، وسيساعدتها في ذلك النزعة المحافظة المتأصلة في ثقافتنا السياسية في عدم توصيف الأمور وفق ما هي عليه ، أو تخوف البعض من الحقيقة عندما تُكتب رغم الهمس بها في أحاديثنا .

لذلك جاء البحث من منطلق الحاجة للولوج إلى العمق الداخلي لهذا المجلس ، وقد اخترنا البحث في الوظيفة التشريعية للمجلس لأن الهدف الأول من وجود المجلس هو في سنّ القوانين التي تسيّر عليها الحكومة وأفراد المجتمع ، والتي يتعين أن تنبع من التعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته لما لذلك من أهمية خاصة ، مستنديين إلى أن أي تحسين في أداء هذه الوظيفة سيؤثر في تحسين أداء المجلس لوظائفه الأخرى التي تلعب دوراً مؤثراً في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وسيؤدي إلى تحويل المجلس من مؤسسة بيروقراطية جامدة في توزيع الأدوار في داخلها إلى مؤسسة تشريعية فاعلة ومؤثرة .

وإذا تعمّقنا أكثر سنجد أن الصعوبة في الوصول إلى تفعيل الوظيفة التشريعية كانت ستكون أكبر مما هي عليه قبل صدور الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ الذي أخذ بمبدأ التعددية السياسية ومبدأ تداول السلطة ، وقد قُمنَا بدراسة أداء المجلس للوظيفة التشريعية وفق المحددات الداخلية والخارجية ، الدستورية ، والقانونية ومعوقات هذا الأداء ، والتي

ساهمت في تحديد الوزن السياسي لمجلس الشعب السوري بين المؤسسات السياسية في سورية ، وكنا قد تعرفنا على كيفية أداء الوظيفة التشريعية لبرلمانات تنتمي إلى نماذج من الأنظمة السياسية التي أخذ منها النظام السياسي السوري أو تشابها معها ، و بإمكان المقارنة معها أن تقدم فهماً واضحاً لموقعنا من العمل البرلماني ، والاستعانة بها لتصور الحلول والخيارات التي وضعت جميعها على بساط البحث ، ولم نلجأ الى الطريقة الرأسية للمقارنة التي تذهب للتعرف على الحكم في الجزئية موضوع المقارنة في موقعها على نحو مباشر ، وإنما اعتمدنا طريقة المقارنة الأفقية في الباب الأول ، وذلك لضرورة التعرف على مسار تطور الوظيفة التشريعية في تلك البرلمانات وفهم العوامل والظروف التاريخية والسياسية التي كانت وراء تبلورها على النحو والصورة المعمول بها حالياً ، وكذلك دراسة الضوابط التي تحيط بأداء الوظيفة التشريعية والمعتمدة في النظم السياسية التي تعمل من خلالها البرلمانات موضوع المقارنة ، فقد ساعدت تلك الدراسة المقارنة في طرح العديد من التساؤلات كان أبرزها ما تكمن فيه إشكالية البحث الرئيسية ، هل نحن أمام مجلس شعب حقيقي فعال يشرع ، أم أننا أمام مجلس ضعيف في قدراته ومخرجاته ؟ وكيف كانت آلية إصدار التشريعات بمراسيم تشريعية سبباً في ذلك وعادت لتكون نتيجة لضعف الأداء البرلماني ، وما أطلقنا عليه (ثقافة الاستغناء عند السلطة التنفيذية التي أدت إلى ظهور ثقافة الإتكالية عند المجلس) ، وهل هناك تعارض في الأدوار الأخرى التي يمارسها مجلس الشعب يؤدي إلى خلل أو نقص في أدائه التشريعي ؟ على النحو الذي بات يثير العديد من التساؤلات والاختلاف في الرأي بين العاملين والباحثين في الأوساط القانونية ، حول مدى توافق عدد من القوانين التي أقرها المجلس مع الدستور، وكذلك شكوى القضاة من غموض النص القانوني وبعض المصطلحات المستخدمة والتي تثير الجدل ، وصعوبة العثور على مختلف القوانين التي تنظم موضوعاً معيناً ؟ ، وحول مدى مواءمة التشريعات المقررة من قبل المجلس مع العديد من الاتفاقيات الدولية التي صادقت الدولة على الانضمام إليها ، وحجم التفويض التشريعي الذي يقبل أن يمنحه المجلس أثناء إقراره للقوانين ، والأثر

السلبى لبعض القوانين لدى الرأي العام ، وشكوى معظم الناس من عدم فهم هذه القوانين ؟ الأمر الذي يستوجب البحث بالعملية التشريعية ، وكيف يمكن لها أن تجري على نحو أفضل ؟، وهل من الممكن تحسين الأداء التشريعي بما في ذلك إيجاد نوع من التكافؤ فيما بين أداء المجلس وبين الأداء الحكومي ؟ ومن ثم الوصول إلى التعاون بين سلطتين متكافئتين في حجم المبادرة التشريعية ، وهل من المصلحة الوطنية وجود مجلس تشريعي فعّال أم مجلس ضعيف عبارة عن واجهة دستورية ليس إلا ؟

وعلى اعتبار أن زيادة فعالية الأداء التشريعي لمجلس الشعب في سورية ليست هدفاً بحد ذاته ، وإنما الغاية منه أيضاً هو الوصول إلى تحسين الصياغة الشكلية والموضوعية للقانون الذي يُقرّه المجلس ، بعد التعرف على مدى قدرته على ادرج التعديلات على مشاريع القوانين التي يناقشها وحجم هذه التعديلات عمقاً واتساعاً والعوامل الداخلية والخارجية المؤثرة في أدائه ، مثل وضوح الرؤية من وراء إقرار أي مشروع قانون - الأسباب الموجبة - وامتلاك المعرفة وحجم المعلومات الضروري لأداء اختصاصه التشريعي والوقت المتاح لمناقشة التشريع وغيرها - وفيما إذا كان المجلس في أدائه التشريعي من البرلمانات التي تتجه إلى التمسك بشكلية الإجراء على حساب مضمون النص والهدف من إقراره ، وما هي الآليات التي ستساعده على تغيير أدائه ( التمكين ) ليصبح أكثر فاعلية لكن على نحو مؤسسي ، أي حتى ولو تغيّر الأشخاص ، أو تحققت لديهم الرغبة بالفاعلية التشريعية ومن ثم البرلمانية أم لم تتحقق ؟ وللإجابة على هذه التساؤلات وغيرها مما أثاره البحث اعتمدنا وحسب المقتضى المنهج الاستقرائي التحليلي وعلى نحو مقارن .

وبعد أن فرغنا من دراسة المحددات والمعوقات ، وآليات تفعيل الأداء التشريعي لمجلس الشعب ، اجتهدنا في تسليط الضوء على النتائج التي ستترتب على تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب ، وأثر ذلك على مخرجات العمل البرلماني(القوانين ) ، وعلى الوظائف الأخرى للمجلس ، وقد توصلنا إلى أنه عند تعزيز الأداء وفق الآليات المقترحة

سنكون أمام تطبيق حقيقي لمعايير الحوكمة التشريعية ، وسنصل إلى مكافحة الفساد بنظام حكم رشيد ، مما سيعزز مقومات التنمية من حيث النتيجة .

ولأجل الإجابة على تلك الأسئلة ودراسة إشكالية البحث ، فقد قسمنا هذا البحث إلى بابين ، وجاء الباب الأول في فصلين ، في حين قسمنا الباب الثاني إلى ثلاثة فصول ، وقبل ذلك قدمنا فصلاً تمهيدياً استعرضنا من خلاله التطور التاريخي لدور البرلمان في التشريع في المبحث الأول ، وتوصلنا إلى أن البرلمان في الوقت الراهن يُمارس دورين أساسيين ، وهما الدور الرقابي والدور التشريعي ، وهناك دورٌ ثالث متمثل بالوظيفة التمثيلية لمختلف مكونات وشرائح المجتمع ، الذي يمارس نشاطه فيه ، إلا أن هذه الأدوار الرئيسة والسياسية للبرلمان لم تكن موجودة عند بدء ظهور البرلمانات قديماً ، ومن ثم توقفنا عند التنظيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة ونظريات السيادة ، وأهم المبادئ الناظمة لهذا التنظيم في الأنظمة الديمقراطية وهي مبدأ فصل السلطات ، ومبدأ سيادة القانون في مبحثٍ ثانٍ ، وجاء تقسيم البحث ضمن التفصيل التالي :

### الفصل التمهيدي : تطور وظائف البرلمانات ضمن سلطات الدولة

المبحث الأول : التطور التاريخي لدور البرلمان

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة

### الباب الأول : تأصيل نظري لأداء البرلمان لوظيفته التشريعية

الفصل الأول : مقارنة نظرية لأداء البرلمانات لوظائفها التشريعية

المبحث الأول : الوظيفة التشريعية في البرلمان الفرنسي

المبحث الثاني : الوظيفة التشريعية في البرلمان البريطاني

المبحث الثالث : الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب المصري

### الفصل الثاني : نشأة البرلمان السوري وتطوره

المبحث الأول : التطور التاريخي لوظائف البرلمان السوري  
المبحث الثاني : موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي في سورية

## الباب الثاني : فاعلية الأداء التشريعي في مجلس الشعب

الفصل الأول : محددات الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري

المبحث الأول : المحددات الخارجية للأداء التشريعي

المبحث الثاني : المحددات الداخلية للأداء التشريعي

المبحث الثالث : آلية مناقشة المبادرة التشريعية والتعديل عليها

الفصل الثاني : آليات تعزيز الأداء التشريعي في مجلس الشعب السوري

المبحث الأول : الآليات المرتبطة بالمبادئ الدستورية

المبحث الثاني : الآليات المرتبطة بالخطوات الإجرائية

الفصل الثالث : النتائج المترتبة على تعزيز الأداء التشريعي

المبحث الأول : تحسين مخرجات العمل التشريعي

المبحث الثاني : الآثار المنعكسة على الوظيفتين التمثيلية والرقابية للمجلس

المبحث الثالث : الآثار المنعكسة على دينامية المجتمع ( التنمية )

والله ولي التوفيق

## الفصل التمهيدي

تطور وظائف البرلمانات ضمن سلطات الدولة



## تمهيد وتقسيم :

قبل الدخول في سياق البحث عن الوظيفة التشريعية للبرلمان ، بصورته المجردة وصولاً إلى الصورة المعروفة لدينا عن وظيفته التشريعية في عصرنا الحاضر، لا بد من التعرف إلى المسار التاريخي الذي مرت به هذه الوظائف التي مارسها البرلمانات ضمن المجتمعات البشرية وأجهزتها الحاكمة ، إذ لم يكن البرلمان عبر العصور في صورة واحدة ، وإنما تطور تبعاً لتطور الوظائف التي كان يمارسها ، وللتعرف على هذا التطور والظروف السياسية التي حددت مساره سنتناوله في مبحثين :

**المبحث الأول : التطور التاريخي لدور البرلمان**

**المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة**

## المقدمة الأول التطور التاريخي لدور البرلمان

في الوقت الراهن يمارس البرلمان دورين أساسيين ، وهما الدور الرقابي والدور التشريعي وهناك دور ثالث متمثل بالوظيفة التمثيلية لمختلف مكونات وشرائح المجتمع ، الذي يمارس نشاطه فيه ، إلا أن هذه الأدوار الرئيسة والسياسية للبرلمان لم تكن موجودة عند بدء ظهور البرلمانات قديماً ، وللقوف على التطور التاريخي لدور البرلمان ، لابد من تحري وجوده عند الرومان قديماً ، و في بداياته في أوروبا ومن ثم عند العرب ، وضمن ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : التطور التاريخي لدور البرلمان لدى قدماء الرومان

المطلب الثاني : التطور التاريخي لدور البرلمان في أوروبا

المطلب الثالث : الشورى عند العرب

## المطلب الأول

### التطور التاريخي لدور البرلمان لدى قدماء الرومان

عرف الرومان قديماً عدة عهود سياسية ، لكن ظهور البرلمان وتمايز دوره كمجلسٍ تشريعيٍّ مرَّ في عدد من المراحل تبعاً للنظام السياسي السائد في تلك الفترة ونعرض لأبرزها :

**أولاً- في العصر الملكي :** كان المجتمع الروماني يقوم على هيئاتٍ ثلاث وهي : الملك - مجلس الشيوخ - مجلس الشعب ، وقد كان المجلس الأخير يتكون فقط من سكان المدينة الأحرار ، وحكراً على القادرين على حمل السلاح منهم ، إذ كانت هذه الطبقة المكوّن الرئيس للشعب الروماني من طبقة الأشراف ، وكانت طبقة العامة غير قادرة على دخول مجلس الشعب ، الذي كان يُسند إليه اختصاصات واسعة فيما يتعلق بالتشريع في روما وفي اختيار الملك ، غير أن الدراسات التاريخية تُرَجِّح بأن اختصاص مجلس الشعب كان قاصراً على أخذ موافقته على ما يُراد إدخاله من تعديل أو تغيير في نظام المدينة أو نظام العشائر ، وبالرغم من أن له دوراً في اختيار الملك ، إلا أنه لم يكن له حق التعديل فيما يتولى الملك عرضه عليه من قوانين ، بالإضافة إلى أنه لم يكن له حق اقتراح التشريعات ، وقد كان دوره ينحصر في مجرد إبداء الرأي للملك ، وفي الموافقة أو الرفض فيما يُعرض عليه .<sup>(١)</sup>

**ثانياً- في العصر الجمهوري ( حكم الجمهوريين ) :** وفي هذا العصر الذي حل فيه محل الملك حاکمان ينتخبان من الشعب ، وكانا يسميان قنصلين ، وهناك مجلس شيوخ ، ومجالس للشعب ، إذ تعددت هذه المجالس ، إلا أن ذلك ترافق مع تضيق في سلطاتها، وباتت هذه المجالس ، لا تدعى إلا للموافقة على بعض التصرفات أو

(١)- د. عكاشة محمد عبد العال و د. طلعت المجذوب ، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ، منشورات الحلبي

التعديلات ، التي تحتوي على تغيير في نظام الأسرة ، الذي كان معمولاً به ، وقد نشأ إلى جانب مجلس الشعب مجلس آخر يدعى مجلس القبائل ، وهو مجلس إقليمي في كل مدينة ، وفي هذا العصر كان لكلا المجلسين ممارسة الاختصاص التشريعي ، وكان هذا الاختصاص متمثلاً فقط في الاقتراع على مشروعات القوانين ، التي يتقدم بها القناصل أو الحكام ، إلا أن المهم في هذا العصر أن العامة من الناس ، تمكّنوا تدريجياً من تحقيق المساواة بينهم وبين طبقة الأشراف ، وتمكّنوا من الحصول على قانون صدر في عام ٤٧١ ق.م ، يخول العامة حق الاجتماع داخل مجالسهم ، فنشأ ما يسمى مجلس العامة ، والذي كان له الحق في إصدار قرارات تشريعية ، لم تكن في البداية ملزمة سوى لطبقة العامة من الناس إلى أن صدر قانون هورتنسيا \ hortensia الذي جعل من القرارات التشريعية الصادرة عن مجلس العامة ، مطبّقة ومُلزمة لجميع الشعب الروماني ، وأصبح لها بعد هذا القانون نفس قوة القوانين الصادرة عن مجالس الشعب ، بناءً على اقتراح القناصل .

**ثالثاً- العصر الإمبراطوري الأول :** والذي عاد فيه شخص الإمبراطور للظهور، إضافة للحكام الجمهوريين ، مع وجود مجلس للشيوخ ومجالس للشعب ، التي استمرت قائمة في ظل النظام الإمبراطوري ، إلا أن اجتماعاتها بدأت تقل بالتدريج ، وذلك بسبب انصراف الشعب عن حضورها ، وبالتالي أخذت اختصاصاتها تنقل كذلك لصالح مجلس الشيوخ والإمبراطور ، ففي عهد الإمبراطور اوغستس ، كانت لازالت محتفظة بحقها باختيار الحاكم وبسلطتها التشريعية ، ومن ثم في أواخر القرن الأول للميلاد فقدت مجالس الشعب حقها في اختيار الحكام كما فقدت سلطتها التشريعية <sup>(١)</sup> ، وفي العهد الإمبراطوري الأخير اختفت المجالس التشريعية ، كما فقد مجلس الشيوخ سلطاته التشريعية والاستشارية ، وأضحت السلطات التشريعية والتنفيذية في يد الإمبراطور .

(١) - د. عكاشة محمد عبد العال و د. طلعت المجذوب ، المرجع السابق ، ص ٢٨١

وعلى ذلك فإن فكرة التشريع كانت تستند منذ البداية إلى الحاجات العملية والضمير الشعبي العام وسنده في النهاية هو العرف ، وقد كانت طبقة الأشراف تُفسّر القانون غير المكتوب لمصلحة طبقتهم ، وهو ما كان السبب وراء ظهور قانون الألواح الأثني عشر .

وعلى الرغم من أن السلطة التشريعية كانت عند قدماء الرومان بيد مجالس الشعب ، إلا أن مجالس الشعب القديمة لم يكن لها اختصاص تشريعي بالمعنى الدقيق ، إذ أن اختصاصاتها كانت تنحصر في الموافقة على القوانين المتعلقة بنظام الأسرة ، حتى أصبحت مجالس الشعب في العصر الجمهوري صاحبة الاختصاص التشريعي الحقيقي ، إلا أن حق تقديم مشروعات القوانين على هذه المجالس ، كان حقاً محصوراً بالحاكم القنصل دون أعضاء المجالس التشريعية ، إذ لم يكن لهذه المجالس سوى الموافقة عليها ، أو رفضها دون أن يكون لها الحق بتعديلها ، وكانت هذه القوانين تصدر باسم الحاكم ولا تصدر بالرقم والتاريخ كما هو عليه الحال اليوم ، وإن حصر حق اقتراح القوانين بالحكام ، بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ لعرضها على مجلس الشعب ، هو الذي كان يُضفي على القانون صفته العامة ، ومن ثم سريانه على كافة الأقاليم والمستعمرات ، وكانت مشروعات القوانين بعد موافقة مجلس الشيوخ بالعرض على مجلس الشعب تُعرض على الشعب في أسواق المدينة لمعرفة موقفه منها ، وما يقتضيه هذا الموقف من تعديل فيها أو حتى العدول عن تقديمها ، إذ كان يسمى نشر القانون على هذا النحو \ promalgatio \ .<sup>(١)</sup>

(١) - د. عكاشة محمد عبد العال و د. طلعت المجذوب ، المرجع السابق ، ص ٣٠٥

## المطلب الثاني

### التطور التاريخي لدور البرلمان في أوروبا

إن الديمقراطية المباشرة التي عرفتتها المدن الرومانية قديماً ، وطبقتها في اللجان ومجالس الشعب ، تم القضاء عليها عند قيام حكم القياصرة في روما ، وأصبحت هذه المجالس شيئاً منسياً ولفترة زمنية طويلة ، إلى أن ظهر الحديث عن دور الشعب في ممارسة السلطة في القرن السادس عشر والسابع عشر ، مع كتابات **جان جاك روسو** وغيره من الفلاسفة ، وكان الغرض من ذلك محاربة استبداد الحكام والملوك في ذلك العصر، فقد كانوا يحكمون حكماً مطلقاً ، وإلى جانبهم مجلس كبير يستشيرهم الملك إن شاء ذلك في قضايا معينة ويضم النبلاء وكبار رجال الدين ، إلى أن حصل في انكلترا خلاف كبير بين الملك جون وأعضاء المجلس الكبير انتهى إلى نشوب حرب بين جيوش الطرفين ، وكان النصر فيها لجيوش النبلاء على الملك ، وكان من نتيجته أن فرض المجلس الكبير في انكلترا على الملك وثيقة العهد الأعظم ( ماجنا كارتا ) على الملك جون عام ١٢١٥ ، التي ألزمت الملك باستشارة المجلس ليكون له دور في الأمور العامة ، وعلى وجه الخصوص ما تعلق منها بفرض الضرائب ، وفي عام ١٢٦٥ وعندما رغب الملك بفرض الضرائب من أجل التسلح ، طلب انتخاب عضوين عن كل مدينة انكليزية ، ليحضرا اجتماعات المجلس الكبير ومناقشاته ، ولهم نفس حقوق النبلاء ويمارسون ذات الاختصاص ، لكن النبلاء رفضوا بعد ذلك الجلوس مع ممثلي المدن في مجلس واحد ، مما حدا بممثلي المدن اتخاذ القرار لعقد اجتماعاتهم منذ عام ١٣٥١ في قاعة منفصلة ، وتطور الأمر بأن انتخبوا رئيساً لهم يدير الجلسات ، ويمثلهم ويتحدث باسمهم عند الملك ، ومنذ انفصال الأعضاء المنتخبين عن الأعضاء المعينين ، أصبح البرلمان الانكليزي مكوناً من مجلسين ، وكما هو واضح كان ذلك لأسباب تاريخية طبقية ، وحتى عام ١٩١١ كان للمجلسين اختصاصات متساوية ، ولكن بعد ذلك تقلصت الصلاحيات

التشريعية لمجلس اللوردات ، وصار ملزماً بالموافقة على التشريعات ، التي يقرها مجلس العموم خلال عامين تحت طائلة اعتبارها نافذة دون موافقته ، وقد استمر ذلك حتى عام ١٩٤٩ ، إذ أصبحت المهلة سنة واحدة ، وبات مجلس اللوردات دون صلاحيات حقيقية أو فعلية ، ولم تعد عضويته قاصرة على النبلاء ، بل أصبح يدخله شخصيات من طبقات مختلفة من باب التكريم ، لأنها قدمت خدمات كبيرة لانكلترا.

وقد أخذت العديد من الدول الأوروبية والمستعمرات البريطانية بالنظام الانكليزي نظام المجلسين ، مع فوارق في الاختصاص بين المجلسين اتساعاً وضيقاً ، وإن ما تقدم يُظهر وبشكل جلي بأن نشأة البرلمان في العصور الوسطى ، وفي البداية كانت مقترنة بإقرار الأمور المالية وفرض الضرائب وإضفاء الشرعية عليها ، ومن ثم مراقبة الإنفاق العام ، إلا أن الاختصاص الرئيس الذي ساد بعد ذلك هو التشريع ، الذي تتمحور حوله أداء جميع برلمانات العالم ، وبات معروفاً أن البرلمان هو هيئة تشريعية<sup>(١)</sup> .

### المطلب الثالث

#### الشورى عند العرب

لم يعرف العرب قبل الإسلام الدولة بالمعنى الحديث ، إذ كانوا يعيشون في الجاهلية على شكل قبائل متفرقة مشتتة يغلب عليها طابع البداوة ، وكانوا يعتمدون مبدأ الشورى ، الذي كان مُطبّقاً في ممالكهم أو إماراتهم أو قبائلهم ، فكانت لديهم في القبائل مجالس تُدعى مجلس شورى القبيلة ، الذي كان يتكون بشكل أساسي من رؤساء الأسر في القبيلة ، ومن الوجهاء التنفيذيين ، بالإضافة إلى أنها كانت تضم كل فرد من أفراد القبيلة بلغ الأربعين من العمر ، وكان هذا المجلس يختار رئيس القبيلة أو شيخ القبيلة

(١)- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، مطبعة دار الحكمة ببغداد ، طبعة ١٩٩١ ، ص ٣٣

من بين وجهائها بانتخاب مباشر وعلني ، وكان بقاؤه رئيساً رهناً باستمرار حسن ظن أعضاء المجلس وثقتهم به ، وغالباً ما كان هذا الرئيس يأتي بالوراثة .

وقد أشار الجاحظ إلى بعض الصفات ، التي كان يتحلى بها رئيس القبيلة كالصبر والحلم والسخاء والنجدة والتواضع والبيان ، وإن سلطته لم تكن مطلقة بل كان عليه أن يستشير المجلس في كل ما يبت به من عقد صلح أو إعلان حرب أو هجوم أو قرار بالرحيل ، وكان مناطاً به قيادة أفراد العشيرة في السلم والحرب ، وقضى المنازعات بينهم وحل الخصومات التي تُعرض عليه ، وعند عقد هذا المجلس لبحث شؤون القبيلة الداخلية والخارجية ، أو لمناقشة أمر هام كان يُخْرَج المنادي ، وينادي على أعضاء المجلس ، الذين كانوا يتمتعون بحرية الكلام والتحدث والمناقشة ، ضمن أعراف وآداب سائدة وسُنن يضعها هذا المجلس ، ويلتزم بها كافة أفراد القبيلة ، تحت طائلة إنزال العقوبات المتعارف عليها التي كانت تتدرج بدءاً من عقوبة الحرمان من الجلوس في حضرة عقلاء العشيرة ، وحتى الطرد خارج القبيلة ، وهذه العقوبات التي كانت تُفرض إلى ما يُسمى بالمفهوم الجزائي الحديث لعلم الإجرام والعقاب الردع العام والخاص ، فكان هذا المجلس مجلساً تشريعياً يضع القوانين الخاصة بالعشيرة ويُطبق أحكامها، إضافة لتوليهِ الرقابة على أعمال شيخ العشيرة ، و حجب الثقة عنه إذا لزم الأمر ، لا سيما وأنه كان يُنتظر منه أن يكون حليماً ومضيفاً ومجيراً للضعفاء .<sup>(١)</sup>

وكما كان لدى القبائل أيضاً في الحجاز قبل الإسلام مجالس للشورى ، فقد عرفت كذلك ممالك المدن العربية مبدأ الشورى ، وفي نموذج مُكرر مع فوارق بسيطة فيما بينها ، إذ كانت هناك مجالس تدعى للتشاور و يُطبق فيها هذا المبدأ ، و تُعقد على الأغلب في المدرجات الموجودة داخل المعابد ، وتتكون هذه المجالس من قادة الجيش وأرباب القوافل التجارية وأصحاب الحسب والنسب ، إضافة إلى من لديه المقدرة والجدارة للتدخل في

(١) - د. توفيق اليوزيكي ، دراسات في النظم العربية الإسلامية ، الطبعة الثالثة ١٩٨٨ ، الموصل ص ٣١

تسيير أمور المدينة وإقرار السبل الناجحة والمفيدة المتعلقة بها ، وتمت الموافقة على الموضوعات المعروضة على المجلس بأغلبية آراء أعضاء المجلس ، بما فيها التعيينات في المراتب العليا ، التي كانت في أحيان كثيرة تتم بموافقة أهل المدينة جميعهم شاباً وشيياً ، المارون بها أو المقيمون فيها ، والأعراب المتحولون حولها .<sup>(١)</sup>

استمرَّ الأمر على هذا النحو ، إلى أن ظهر الدين الإسلامي الحنيف ، الذي تميّز عن غيره من الأديان السماوية ، بأنه أوجد قواعد متكاملة للحكم فيها الكثير مما ندعوه اليوم بالديمقراطية ، وتوحد المسلمون في شبه الجزيرة العربية تحت لواء الدين وراية النبوة ، وكان دستورهم الأساسي القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، وبعد وفاة الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم نشأت فكرة الخلافة ، والتي كانت تنطوي على فكرة عدم الفصل بين الجانبين الديني والدنيوي ، وقد بُنيت على أساس واضح متمثل بخلافة النبي في الأمة ، ولم تكن خلافة الله على الأرض ، على النحو الذي تمسك به بعض ملوك القرون الوسطى في أوروبا ، الذين قالوا بأن حكمهم يستند إلى الحق الآلهي .

ولما كانت الشورى معروفة عند العرب قبل الإسلام ، فقد جاء الدين الإسلامي الحنيف وأكد على هذا المبدأ ووفقاً للنص القرآني الكريم فقد أصبحت واجبة ولازمة " **وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنِهِمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ** " (الآية ٣٨) من سورة الشورى) ، " **وَشَبَّاهُ وَرُؤُسُهُمْ فِي الْأَمْرِ** ، فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ... " (سورة آل عمران: الآية ١٥٩) ، وكانت تتم الشورى إما في مجالسهم الخاصة أو في المسجد أو في مكان عام يتسع للجميع ، وقد انتهى أحد فقهاء الإسلام وهو الأستاذ أبو الأعلى المودودي (١٩٠٣) إلى أن قاعدة الشورى تتطلب بذاتها وجود خمسة أمور في المجتمع الإسلامي :

(١) - فؤاد سفر ومحمد علي مصطفى ، الحضرة مدينة الشمس ، بغداد ١٩٧٤ ، ص ٣٧

(( **أولها** - أن ينال الناس الحرية الكاملة في التعبير عن آرائهم في أمور المجتمع التي تتعلق بهم وبحقوقهم ومصالحهم ويعلموا تمام العلم كيف يجري تصريف هذه الأمور .  
**وثانيها** - أن مسؤولية تصريف أمور المجتمع لا بد وأن تُلقى على كاهل من يتم تعيينه أو اختياره برضا الناس ، وهذا الرضا لا بد أن يكون حراً .

**وثالثها** - أن يختار للتشاور مع القائد أو الملك الذين يحصلون على ثقة الشعب بعيداً عن طريق الضغط والإكراه والنفوذ ، وشراء الأصوات والتزوير، وغير ذلك من وسائل الغش والخداع .

**ورابعها** - أن يُشير هؤلاء الممثلون بما يُعليه عليهم إيمانهم وضميرهم ، وأن ينالوا حرية التعبير عن رأيهم كاملة وتامة .

**والأخير** - يتمثل في التسليم بما يجمع عليه أهل الشورى أو أكثرهم ، فلا معنى للشورى إذا استمع ولي الأمر إلى آرائهم ثم يختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة ((<sup>(١)</sup>).

على أن تصريف شؤون المسلمين بالتشاور والاستقرار على رأي فيها ، يتقيد بقيد عام بأن يكون في نطاق القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، بحيث أنه إذا تعددت الآراء يُعمل بأقرب الآراء إلى كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم ، ومن ذلك يتبين وما لاشك فيه : أن مبدأ الشورى هو روح الديمقراطية الحديثة ، كما يُمثل أهل الحل والربط في دولة الإسلام تاريخياً مجلس الشعب في النظم الديمقراطية ، على أن وظيفتهم التشريعية بقيت محصورة في استنباط الأحكام بين دفتي القرآن والسنة ، أي أنهم لا يضعون القوانين بل يبحثون عنها ، وبذلك لم تأخذ البعد الراهن للوظيفة التشريعية كما هي عليه في برلمانات اليوم .

وبالنظر لكون الخلافة في أول عهدها كانت انتخابية ، إمّا من أهل الربط والحل ، وهي الطريقة التي انتخب بها أبو بكر الصديق ، أو عن طريق اختيار الخليفة لمن يخلفه ،

(١) - ، Abul A'la Mawdadi. Political Theory of Islam Clahor: Islamic Publication LTD. 1968 .p41

ولكن بعد استشارة أصحابه ، وهو ما قام به أبو بكر لتعيين عمر بن الخطاب بعده ، فقد كانت الولاية على هذا النحو انتخابية شوروية ، وبالمفهوم الحديث فإن السيادة مصدرها إرادة الرعية ، إلا أن هذا لم يستمر في عهد الخلفتين الأموية والعباسية ، فقد انقلبت الخلافة إلى ولاية وراثية استبدادية ، وأصبحت بالاصطلاح الحديث ملكية مطلقة ، وأخذ تطبيق مبدأ الشورى يَضمحل حتى الحقبة الأخيرة من الدولة الإسلامية ، والتي بدورها انهارت ، وساءت كافة مرافق الحياة فيها ، بعد أن تدخلت العناصر الأجنبية في الحكم ، واغتصب المغول السيادة عام ١٢٥٨ ، ودخل العرب تحت حكم المغول وحكم المماليك وغيرهم ، و بعد ذلك وفي القرن السادس عشر ، خضعت البلاد العربية إلى نفوذ الإمبراطورية العثمانية سنة ١٥١٦م ، وتحولت الخلافة من العرب إلى العثمانيين ، فكان حكمهم حكم ملكي وراثي مطلق فسُلبت الحقوق والحريات العامة ، ولم تُعرف البلاد العربية في حقبة الاحتلال العثماني مبدأ الشورى دلالةً أو معنىً ، إذ اختفت الشورى تماماً ، واحتكر السلطان حق التشريع بمجرد إرادته ، إلى أن منح السلطان عبد الحميد الثاني الرعية دستور ٢٣ كانون الأول سنة ١٨٧٦ ، الذي نص على أن يكون الحكم ملكياً برلمانياً ، وجعل من حق السلطان وحده اقتراح القوانين ، واحتفظ بموجب هذا الدستور بحق تأجيل انعقاد البرلمان ، ومارس السلطان هذا الحق وأعلن وقف العمل بالدستور بعد عدة أشهر من إعلانه ، وعاد حكم العثمانيين الاستبدادي<sup>(١)</sup> ، وبالرغم من أن بعض الدول العربية لم يكن لسلطة الاحتلال عليها سوى سلطة شكلية كالتدخل بتعيين وإلٍ ، أو مباركة انتقال الحكم لولي عهد ، أو قبض الأموال من تلك المناطق ، إلا أنه لم تُعرف الحياة البرلمانية فيها ، إلى أن انهارت الدولة العثمانية ، وسقطت على أعقاب خسارتها في الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨<sup>(٢)</sup> .

(١) - د . فيليب حتي ، تاريخ العرب المطول ، الجزء الثالث ، المطبعة العربية ، بيروت ١٩٥١ ، ص ٨٢٩

(٢) - فضل عفاش ، المجالس الشعبية والنيابية في الوطن العربي (مجلس الشعب في سورية) دار ابن هانئ ،

## المبحث الثاني

### التنظيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة

بعد أن تعرّفنا على المسار التاريخي لتطور وظائف البرلمان ، التي كانت وراء تأسيس وجوده ، لا بدّ لنا من تتبع تنظيمه دستورياً ضمن إطار مفهوم الدولة ، كجزء من التنظيم الدستوري العام فيها ، وكان لا بد من التعرف على مفهوم الدولة وتعريفها في مطلب أول ، وما هو مفهوم دولة القانون ضمن مطلب ثان.

## المطلب الأول

### مفهوم الدولة

لما كان تعبير الدولة بالمفهوم المعاصر كتتنظيم سياسي ، بدأ بالظهور ابتداءً من القرن السادس عشر ، وذلك عندما بدأ الفصل بين السلطة السياسية وبين من يمارسها ، وإن كان مصطلح الدولة قد اتخذ عدة معانٍ عبر العصور ، إلا أن أول من استعمله هو ميكافلي في كتابه الأمير عام ١٥١٥ .

اعتبر البعض ، أن القبول بفكرة الدولة ، جاء بقصد إيجاد تفسير مقنع لجميع المظاهر، التي تُبلور وجود ونشاط السلطة السياسية ، بحيث جاءت فكرة الدولة لتضفي نوعاً من النبل والسمو على خضوع المحكومين للحكام ، وتُقدم تبريراً معقولاً للتمييز بينهما ، قائم

على أساس آخر غير أساس القوة ، وبالنتيجة فإن الإنسان اخترع فكرة الدولة ، للتخلص من الخضوع لطاعة إنسان آخر.<sup>(١)</sup>

وقد اتفق فقهاء القانون الدستوري في التعاريف التي تبوّها للدولة ، على أنه لكي يكون هناك دولة بالمفهوم المعاصر، لا بد أن تتوفر العناصر أو الأركان الثلاثة الآتية ( الشعب - الإقليم - السلطة السياسية ) .

ولأن قيام الدولة يستوجب وجود سلطة عليا يخضع لها جميع أفراد الجماعة ، وهذه السلطة هي سلطة سياسية ، وتُعتبر من أهم العناصر المكونة للدولة ، كما أنها ركن أساسي في كل تنظيم سياسي ، فإننا نورد التعريف التالي للدولة : " بأنها جماعة من الناس تقيم على إقليم معين ، وتخضع لسلطة سياسية تتولى شؤونها " <sup>(٢)</sup>

وبذلك فإن الدولة شأنها شأن أي جماعة اجتماعية تفترض قيام سلطة تنظم شؤونها ، إلا أن ما يميز سلطة الدولة ، بأنها تتصف بطابع خاص ، وصفات ذاتية تُميزها عن غيرها من السلطات العامة والخاصة ، وهي صفة السيادة ، وبمقتضى هذه الصفة أو الخاصية ، فإن سلطة الدولة سلطة أصلية ، لا تستمد وجودها من سلطة أخرى ، على عكس السلطات أو الهيئات الحاكمة في الدولة ، فهي تستمد سلطاتها من الدستور ، وبالرغم من أن الدولة هي صاحبة السيادة ومستقرها ، فإن الدولة تبقى شخصاً معنوياً مجرداً ، ولا بد أن يكون لهذه السلطة ذات السيادة من صاحب فعلي محدد يمارسها في الواقع ، وهو ما أثار جدلاً في الفقه الدستوري تركز ضمن فئتين من النظريات أولاً - النظريات الثيوقراطية والتي تتفق جميعها على أن السيادة لله وهو مصدر السلطة ، وثانياً- النظريات الديمقراطية والتي اتفقت جميعها على أن السيادة هي ملك للمحكومين ، أي

(١)- د . سعاد الشراوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، طبعة ٢٠٠٧ ،

ص ٢٠

(٢)- د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشورات جامعة حلب كلية الحقوق ، طبعة ٢٠٠٢ ،

ص ١٣١

ملك الشعب لكنّها اختلفت فيما بينها حول تحديد صاحب السيادة ، وظهرت حول ذلك نظريتان : نظرية سيادة الأمة ونظرية السيادة الشعبية ، وسنستعرضهما على نحو مختصر لتعلق معرفة النتائج المترتبة على كل من هاتين النظريتين بموضوع البحث ضمن فرعين :

## الفرع الأول

### نظرية سيادة الأمة

وهي النظرية التي يُعيد معظم الفقهاء تأسيسها إلى الأب سيزر ، وقد تبنتها الثورة الفرنسية بعد قيامها ، وبإعلان عام ١٧٨٩ لحقوق الإنسان والمواطن في المادة ١ / ٢ من المقدمة والمادة ٣ منه ، واعتبرت أن السيادة هي للأمة ، باعتبارها كياناً مستقلاً في مجموعته عن الأفراد المكونين لها ، ولتؤكد الفصل بين الملك والسلطة السياسية<sup>(١)</sup>.

ومن نتائج الأخذ بهذه النظرية عدم تطبيق أي مظهر من مظاهر الديمقراطية غير المباشرة ، وكذلك فإن الانتخاب لا يُعتبر حقاً ، وإنما هو وظيفة وخدمة عامة ، يؤديها الأفراد لاختيار الأكفأ لممارسة السلطة ، ومن يقع عليه الاختيار ، أي أن النائب في المجلس التشريعي ، لا يُمثل فقط دائرته الانتخابية أو الحزب الذي ينتمي إليه ، وإنما هو يُمثل الأمة كلها ، التي لها الصفة التمثيلية لا بشخصه ، وبذلك فهو لا يتقيد بتوجيه أو تصويت معين ، و يظل حراً في إبداء آرائه وفق الطريقة التي يراها ، وبما يُرضي ضميره ، ويُرَمي من وراء ذلك البحث عن تحقيق مصلحة الأمة ، لا مصلحة دائرته الانتخابية الضيقة ، على أن الأخذ بهذه النظرية لا يُجتمّ النزول عند إرادة الأغلبية بالتصويت ، لأن هذه الإرادة قد لا تمثل إلا مصالح عارضة أو آنية ، ولا بد من الأخذ بعين الاعتبار مصالح الأجيال القادمة ، وتُحري فيما إذا كانت هذه الإرادة إرادة

(١) - Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, 16 edition, Delta Liban 1999, p 185

الأغلبية ، تُمثل الإرادة الحقيقية والمستقرة للأمة ، وإن أبرز هذه التطبيقات تُظهر عند وجود مجلسين يكون لكل منهما تكوينه ، فأحدهما منتخب ، والثاني يُمثل الاتجاهات المحافظة ، أو حتى نخبة المفكرين والمتقنين ، بحيث لا يُعمل ببعض قرارات المجلس المنتخب حتى يحوز على موافقة المجلس الثاني ، وهو ما يُفسر وفق هذه النظرية ، النظرة القائلة : بأنه ما لم يتفق المجلسان فإن إرادة الأمة المستقرة لم تظهر بعد<sup>(١)</sup> .

وقد واجهت هذه النظرية انتقادات كثيرة ، من هذه الانتقادات أن نظرية سيادة الأمة وفق المنظور والأساس الفلسفي ، الذي قامت عليه انتهت بالنتيجة إلى الإقرار بوجود شخصية قانونية للأمة ، تتنازع السيادة مع الشخصية القانونية للدولة ، وتثور المشكلة حول من هو صاحب الفعل لها؟ ، وكذلك فإن الأخذ بنظرية سيادة الأمة قد يفضي إلى إصدار قوانين وتشريعات تمس بالحقوق الفردية والحريات ، وتضع قيوداً وشروطاً لا مناص من إنفاذها باعتبارها تُمثل إرادة الأمة صاحبة السيادة المطلقة<sup>(٢)</sup> ، وكون القانون بذلك نهائياً وغير قابل للنقاش سيحمله ذلك على البعد عن الصالح العام ، وسيَتبع أهواء ممثلي الأمة ، وهو ما يُفقد هذه النظرية مبررات الأخذ بها ، باعتبار أن هذه المبررات ، كانت وليدة ظروف تاريخية في محاربة الملكيات المطلقة .

وبالنظر للانتقادات العديدة التي وجهت لهذه النظرية ، فقد ظهرت نظرية جديدة تتفق مع نظرية سيادة الأمة ، بأن السيادة للجماعة السياسية المحكومة ، إلا أنها تختلف عنها في طريقة إسناد هذه السيادة ، وهي نظرية السيادة الشعبية ، والتي يرمي اتجاه الفقه الحديث في النظم الدستورية إلى الأخذ بها لكونها أكثر تحقيقاً للديمقراطية ، ويسعى للتوفيق بينها وبين نظرية سيادة الأمة في النصوص الدستورية التي يعمل بها ، وتقترب

(١) - د . ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ؛ بدون دار نشر ، طبعة سنة ١٩٨٩ ، ص ٤٧ .

(٢) - د . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، طبعة سنة ١٩٦٩ ، ص ٢٢٧ .

هذه النظم في مفهوم الشعب السياسي صاحب السيادة من مفهوم الشعب في حقيقته الاجتماعية .

## الفرع الثاني

### نظرية السيادة الشعبية

يُعتبر مبدأ إعادة السيادة للشعب من المبادئ القديمة ، التي ظهرت في نظريات الفلاسفة القدماء ، إلا أنه لم يتكامل كنظرية ، إلا في كتاب العقد الاجتماعي للمفكر جان جاك روسو ، ويرى أن الشعب هو مجموعة من الأفراد ، ولا يُشكل هذا المجموع وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين له ، وبالتالي فإن لكل فرد من أفراد الشعب السياسي - والمقصود بهم جمهور الناخبين - جزءاً من السيادة ، ولكل مواطن حصة في الوكالة التي يُعطىها الناخبون لمنتخبهم <sup>(١)</sup> ، وهذه السيادة لا يمكن التنازل عنها أو تحويلها ، ولا يُمارسها إلا الشعب أو من يُختاره بالنيابة عنه ، وذلك بالنظر إلى أن الضرورات العملية ، تحول دون اجتماع كل أفراد الدولة للتعبير عن آرائهم العامة ، فقد قَبِلت هذه النظرية بتمثيل هذه الإرادة العامة عبر مجلس منتخب ، على أن تضبط عملية اختيار أعضائه وكيفية ممارستهم لها .

ومن أهم النتائج المترتبة على هذه النظرية ، أن النائب في المجلس التشريعي يُعتبر مثلاً لناخبيه ووكيلاً عنهم ، و يحق لهم وضع التعليمات والأوامر، والتي لا يمكن للنائب مخالفتها ، إذ يحق لهم عزله في أي وقت ، كما تُعتبر أن القانون الصادر عن الهيئة التشريعية ، طبقاً لهذه النظرية ، هو بمثابة تعبير عن إرادة الأغلبية الممثلة فيها ، وعلى الأقلية الاندماج بالأغلبية <sup>(٢)</sup> ، و يُعد سامياً لأنه التعبير عن الإرادة العامة التي تُمثل

(١) - موريس ديفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة جورج سعد ،

بيروت ؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ١٩٩٢ ، ص ٦٩

(٢) - د . سام دُلّه ، مرجع سابق ، هامش ص ١٥٣

السلطة ، وليس لأن فيه الصالح العام للجماعة <sup>(١)</sup> ، وهو لذلك ووفق هذه النظرية لا يعتبر قيلاً على الأقلية المعارضة التي ما كانت لتصوّت بالرفض لو أنّها فهمت القانون على نحو جيد ، لهذا فإنه قابل للمراجعة والمناقشة ، عندما تتغير المتطلبات التي أوجدها <sup>(٢)</sup> .

إلا أن نظرية سيادة الشعب ، لاقت كذلك كما هو حال نظرية سيادة الأمة العديد من الانتقادات ، فإذا كان الأخذ بنظرية سيادة الأمة يُفضي إلى سيادة البرلمان وإطلاق سلطته ، فإن تطبيق نظرية سيادة الشعب يؤدي إلى إطلاق سلطة الدولة ، لأن فكرة الجماعة تبعد الشعب بمجموعه عن ممارسة السيادة ، التي لا تتجزأ رغم أنّها موزعة على أفرادها ، وبالنتيجة فإن هذه النظرية لا تُحقق السيادة الفعلية والكاملة للشعب ، وإنما تمنحه بعض مظاهرها ، ويبقى هو تحت سلطة من يضع نظام الدولة عبر القواعد الدستورية ، إضافة إلى أن ارتباط النائب بناخبيه قد يجعل من القانون ، الذي يصدره البرلمان عشوائياً لا حكمة فيه و لا عدل ، وتغلب فيه المصالح المحلية الضيقة لدوائر النواب الانتخابية على الصالح العام <sup>(٣)</sup> ، كما أن الفروق الفردية بين النواب ستفضي إلى اختلافات كثيرة بالرأي ، وسيتعذر عندها تشكيل إرادة عامة من آراء متناقضة ، ويظهر ما يسمى بظاهرة الأغلبية والأقلية ، التي تغدو عائقاً أمام تكوين إرادة عامة للشعب ككل ، وهو ما سيجعل هناك صعوبة في تحقيق نظرية سيادة الشعب دون حدوث أزمات سياسية ، بالنظر لعدم احتوائها على ضمانات قانونية تُؤمن حسن سير المؤسسات الدستورية.

(١) - د . محمد عبد المعز نصر ، في النظريات والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ببيروت طبعة ١٩٨١ ، ص ٤٢١

(٢) - د . محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص ٢٢٧

(٣) - د . محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف الإسكندرية ، طبعة ١٩٧١ ، ص ٥٠

من الواضح أنه لا يمكن العمل بإحدى هاتين النظريتين ، دون الأخذ ببعض جوانب النظرية الأخرى ، ولا بد من التوفيق بينهما من الناحية العملية وأثناء التطبيق عبر النص على ذلك دستورياً، وهو ما سارت عليه أغلب الدساتير في العالم ، ومنها سورية .

## المطلب الثاني

### دولة القانون

رافقت السلطة وجود المجتمعات ، وتطوّر مفهوم السيادة داخل المجتمعات الإنسانية أدى إلى تطوّر مفهوم القانون الدستوري ، ولأن الانتماء إلى جماعة يعني فيما يعنيه احترام قوانينها ، واستكمالاً للتأسيس النظري الذي ولد من رحمه موضوع هذا البحث ، فإنه من مقتضى البحث في سلطة الدولة ، ذات السيادة وجود قواعد قانونية ، تخضع لها الدولة أثناء ممارستها لوظائفها المتعددة ، ومنها الوظائف القانونية للدولة المتمثلة بالوظائف التشريعية و التنفيذية و القضائية ، وتلك المتعلقة بالوظائف التقليدية ، المرتبطة بتأمين الأمن والدفاع وإقامة العدالة ، وهناك الوظائف الأخرى للدولة ، والتي تتعلق بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، و تختلف اتساعاً وضيقاً وفقاً للإيديولوجية الفكرية والسياسية التي تعتنقها كل دولة <sup>(١)</sup> .

ومن ثم فإن مبدأ خضوع الدولة للقانون يعني خضوع جميع السلطات في الدولة ونشاطها للقانون والتقيد بأحكامه ، وهو ما يقتضي وجود عناصر في مجملها ، تُقدم ضمانات لتحقيق هذا المبدأ ، من أهمها وجود الدستور، وإعمال مبدأ فصل السلطات ، وهو ما سنسلط الضوء عليه ضمن فرعين .

(١) - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة عام

## الفرع الأول

### وجود الدستور

يؤسس وضع الدستور ، الذي كان نتيجة لإقرار مبدأ السيادة للشعب ، الوجود القانوني للسلطة في الدولة الحديثة ، ويُنظمها ويُحدد وسائل ممارستها ، ويمنع عليها تجاوز الحدود والقواعد المرسومة لها ، بحيث تفقد شرعيتها في حال خالفت القواعد التي يتضمنها الدستور، التي تسمو على جميع القواعد القانونية ، ومن هنا جاء القول بأن الدستور هو القانون الأسمى ، ويتعين أن تتوافق جميع أحكام القوانين مع القواعد الدستورية لجهة تنظيمه للسلطات في الدولة ، ولوظائفها وعدم مخالفته ، وعند ذلك تسمى دولة القانون ، وهو مبدأ قانوني يتميز عن مبدأ سيادة القانون <sup>(١)</sup> ، الذي يهدف إلى تنظيم السلطات العامة في الدولة ، ويجعل هناك تراتبية وظيفية ، بحيث يضع السلطة التنفيذية في مرتبة أدنى من مرتبة السلطة التشريعية ، و يخضع كل عمل أو إجراء تقوم به السلطة التنفيذية إلى القانون الذي تسنه السلطة التشريعية .

ولطالما كان وجود القانون متلازماً مع وجود وعيش الإنسان ضمن الجماعة فإن الفكرة العامة من لزوم القانون مهما كانت طبيعة الروابط التي ينظمها ، هي فكرة التنظيم ، وفي الاصطلاح القانوني يستخدم تعبير القانون للدلالة على معنى عام ومعنى خاص، وبالمعنى العام هو "مجموعة قواعد السلوك العامة المجردة الملزمة التي

(١) - "على أن التمييز بين مبدأ خضوع الدولة للقانون ، وبين مبدأ سيادة القانون ينضح منه أن الأول مبدأ قانونياً القصد منه حماية مصالح وحقوق الأفراد ضد تحكّم السلطة ، ويقضي بإخضاع جميع السلطات العامة للقانون ويقيد بذلك السلطة التشريعية أيضاً وهو مبدأ متصور في النظم المختلفة للحكم سواء كانت ديمقراطية أو دكتاتورية ، بينما المبدأ الثاني هو مبدأ سياسي يتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة ، بحيث يخضع السلطة التنفيذية للقوانين التي تصدرها الهيئة التي تضم ممثلي الأمة ، وهي السلطة التشريعية وجعلها الجهاز الأعلى في الدولة ، وهو مبدأ خاص بالنظم الديمقراطية حيث يتكون البرلمان الذي يشرع من نواب يمثلون حقيقة إرادة الأمة العليا " .

- للمزيد حول هذا الرأي راجع في ذلك مؤلف د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، طبعة ١٩٨٩ ، ص ١٧١ وما بعدها .

تنظم الروابط الاجتماعية في المجتمع وتفتقرن بجزء مادي حال ، و تُفسر الدولة الناس على إتباعها ولو بالقوة عند الحاجة " (١) ، وفي المعنى الخاص هو ما يصدر عن السلطة التشريعية في الدولة من قواعد قانونية .

وبذلك فإن التنظيم القانوني للدولة يتكون من مجموعة من القواعد القانونية ، بحيث تتدرج تبعاً للقوة وللقيمة القانونية ، وتأتي القاعدة الدستورية في قمة الهرم ، وتعتبر القاعدة الأساسية ، من حيث أنها تتضمن القواعد الجوهرية لنظام الدولة ، والحكم فيها ونوع الحكومة والسلطات داخلها ، وتشكيل واختصاصات هذه السلطات ، وعلاقة كل سلطة بالأخرى ، وحقوق وحرّيات الأفراد داخل المجتمع ، ومركزه في مواجهة السلطات ، بينما نجد أنّ القواعد القانونية العادية ، تتناول بالتنظيم علاقات الأفراد ، والروابط العادية في المجتمع ، ومن ثم فإن القاعدة الدستورية ، ومبدأ سمو المرتبط بها ، باعتباره أمراً مقررّاً ومسلماً به ، يُعد من أهم مرتكزات دولة القانون ، وهو سمو قد يرتبط بمضمون القاعدة الدستورية ، وطبيعة الموضوع الذي تُعالجه ، وهو ما يُدعى بالسمو الموضوعي ، وينطبق هذا على جميع أشكال أو أنواع الدساتير (عرفية أو مكتوبة ، مرنة أو جامدة) ، التي تتضمن القاعدة ، بحيث يترتب عليه نتيجتان :

**النتيجة الأولى :** أن كل عمل يخالف القاعدة الدستورية ، يصبح عملاً غير مشروع ، ويفقد قيمته القانونية ، وهو ما يعتبر تأكيداً لمبدأ المشروعية .

**والنتيجة الثانية :** تتمثل في أنه يتعين على كل سلطة أن تمارس بنفسها الاختصاصات ، التي أناطت بها القاعدة الدستورية ممارستها دون تفويض ، إلا إذا نظم هذا التفويض بموجب القواعد الدستورية نفسها (٢) .

(١) - د. غالب علي الداودي ، المدخل إلى علم القانون ، جامعة جرش الأهلية بالأردن ، عمان دار وائل للطباعة والنشر ، الطبعة ٧ / ٢٠٠٤ ، ص ١٠

(٢) - د. جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، دار النهضة العربية بالقاهرة الطبعة ٤ / ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص ١٩٢

وكذلك قد يرتبط سمو القاعدة الدستورية من ناحية أخرى بشكل الوثيقة ، التي تضمنتها القاعدة الدستورية ، والإجراءات والشكليات التي يتم بها تعديل هذه القاعدة ، وهو ما يمنحها السمو الشكلي ، الذي لا يمكن القول به إلا في حالة الدساتير المكتوبة الجامدة ، بحيث يُرتب هذا السمو اختلافاً بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ، من حيث الموضوعات التي تتضمنها ، وكذلك اختلافاً من حيث الشكل لجهة الإجراءات والشكليات المشددة ، التي تحتاجها القوانين الدستورية عند تعديلها ، وهو ما يجعلها أكثر ثباتاً من القوانين العادية ، ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تعدّل منها ، كما لا يمكن للقوانين العادية أن تتضمن أحكاماً تخالف القوانين الدستورية ، لذلك فإن السمو الشكلي يرتب أثراً قانونياً ، من بينها إلغاء العمل القانوني المخالف لها أو الامتناع عن إنفاذه ، إضافة للآثار السياسية التي يرتبها السمو الموضوعي للقاعدة الدستورية عند مخالفتها <sup>(١)</sup> .

إن الآثار التي يُرتبها سمو القاعدة الدستورية ، هو الذي حسم الجدل بين المفكرين حول طبيعتها كقاعدة قانونية ، و الناجم عن عدم اقتراثها بالجزاء المادي المتمثل بصورة الإكراه أو القسر ، إذ أنكر البعض الصفة القانونية لها ، والبعض الآخر قال بتمتعها بهذه الصفة ، وهو الرأي الراجح ، على اعتبار أن المشرع الدستوري حرّص على تضمين الوثائق الدستورية بعض الوسائل لضمان نفاذ القواعد الدستورية منها ، رقابة برلمانية ، رقابة قضائية ، وهناك جزاءات سياسية ، اجتماعية ، شعبية ، بحيث تنوّع شكل الجزاء المترتب على مخالفة القاعدة الدستورية ، وتعددت صوره <sup>(٢)</sup> .

(١) - د . سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ١٠١  
 (٢) - كما أن الأخذ بالصفة القانونية للقاعدة الدستورية ، حتم دراسة هذه القواعد ضمن نطاق القانون الدستوري ، ولتحديد نطاق القواعد التي تدخل ضمن مدلول القانون الدستوري اتجه الفقه للأخذ بمعيارين شكلي وموضوعي ، فالمعيار الشكلي يرتبط بالظروف التاريخية وحركة تدوين الدساتير ، والتي حصرت دراسة القانون الدستوري بالقواعد المدونة في وثيقة الدستور ، وقد لاقى هذا المعيار العديد من الانتقادات - رغم تميزه بالوضوح - " للمزيد راجع: د . عثمان خليل ، القانون الدستوري " الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة" ، مطبعة مصر بالقاهرة ، طبعة ١٩٥٦ ، الصفحة ١٧" ، إلا أنه وفي القرن العشرين وتطور الأوضاع السياسية ، تبين بأنه =

= لا يمكن حصر دراسة القانون الدستوري في وثيقة الدستور، الأمر الذي دفع ببعض المختصين إلى توسيع مادة القانون الدستوري، وذلك بإضافة عبارة المؤسسات السياسية، مما أدى هذا لإصدار صك في فرنسا عام ١٩٥٤ يقضي بتغيير تسمية مادة القانون الدستوري ليصبح القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، " للمزيد راجع :- د . محمد رضا بن حماد ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مركز النشر الجامعي ، تونس طبعة ٢٠٠٥ ، الصفحة ٥ " ، وهو ما حدا بالفقه والراجح منه للأخذ بالمعيار الموضوعي : وهو المعيار الذي يعتد بجوهر وطبيعة المسألة ، التي تعالجها القاعدة الدستورية ، للمزيد راجع:- د . رمزي طه الشاعر ، القانون الدستوري " النظرية العامة والنظام الدستوري المصري "، مطبعة جامعة عين شمس القاهرة، طبعة عام ١٩٩٧، الصفحة ٣٦ .

ومن ثم أعطى الأخذ بهذا المعيار تعريف القانون الدستوري صفة العمومية بحيث لم يعد محصوراً بدستور دولة معينة ، إلا أنه أبقى بين الفقهاء خلاف في الرأي حول طبيعة بعض الموضوعات من الناحية الدستورية ، وفيما إذا كان لها أن تدخل في نطاق موضوعات القانون الدستوري ، وقد تركز الخلاف في ثلاثة موضوعات :

- **الموضوع الأول** يتعلق بنظرية الدولة ، حيث ذهب البعض إلى إخراج موضوع الدولة من ضمن نطاق موضوعات القانون الدستوري ، إلا أن اتجاه آخر من غالبية الفقهاء ، ذهب إلى اعتبار أن موضوع الدولة في تحديد طبيعتها وشكلها ونظام الحكم فيها ، هو موضوع ذو طابع دستوري ، للمزيد راجع: د. سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، طبعة ١٩٨٠ ، الصفحة ٢٩

- **الموضوع الثاني** : وهو ما تعلق بشأن طبيعة القواعد التي تحدد الاتجاهات السياسية ، والاجتماعية والاقتصادية في الدولة ، وانقسم الرأي بين من اعتبرها مجرد مبادئ تتجرد من صفة الإلزام ، وبين فريق آخر راجح ذهب إلى أن هذه القواعد تعتبر دستورية بطبيعتها ، لأنها تحدد الاتجاه القانوني والإيديولوجي ، الذي يتعين على سلطات الدولة العمل ضمن إطاره ، ويعتبر بذلك ، أي خروج عن هذا الأساس انتهاكاً لروحية النصوص الدستورية للمزيد راجع :- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، طبعة ١٩٩٧ ، ص ٣٠١

- **الموضوع الثالث**: ما تعلق بالسلطة والحرية ، إذ ثار الجدل بين اتجاهات ثلاثة في الفقه الدستوري ، كان الأول قد تضمن تأكيداً على أن كل دستور ، يجب أن يتضمن القواعد التي تكفل حريات الأفراد وتضمن حقوقهم ، أي أنه وسيلة لتنظيم الحرية ، ، بينما ذهب اتجاه آخر إلى إنكار الاتجاه السابق ، والقول بأن الدستور تنظيم للسلطة ، تأسيساً وممارسة ، على أن التطور في الفقه الدستوري ، استمر إلى أن ظهر اتجاه ثالث ، اعتبر أن مهمة القانون الدستوري هي في إيجاد صيغة توافقية بين الحرية ، التي لا يمكن أن تكون مطلقة ، ولابد لها من ضوابط كي تمارس من قبل سلطة منظمة ، وممارسة هذه السلطة هي في النهاية وسيلة لتحقيق مصلحة المحكومين للمزيد المرجع: د . رمضان بطيخ ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، طبعة ١٩٩٨ - ١٩٩٩ الصفحة ٤٠ وما بعدها ، في توافق مع رأي الفقيه الفرنسي الأستاذ أندريه هوريه في مؤلفه القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الأول ، ومن ثم فإن القانون الدستوري ، بات يشمل مجموعة القواعد القانونية ، التي تحدد طبيعة أو شكل الدولة ونظام الحكم فيها ، والسلطات المختلفة فيها وتنظيمها ، وبيان اختصاص كل منها والعلاقة بينها ، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع في دولة ما إضافة لحقوق وواجبات المواطنين في مواجهة الدولة .

## الفرع الثاني

### إعمال مبدأ فصل السلطات

وهو مبدأ يقوم على فكرة ضرورة توزيع الوظائف القانونية للدولة ، على هيئات منفصلة عضويًا ، تشريعية وتنفيذية وقضائية ، بحيث يُنَاط ممارسة وظيفة التشريع بالسلطة التشريعية ، ووظيفة التنفيذ بالسلطة التنفيذية ، ووظيفة إقامة العدل والحكم بالسلطة القضائية ، انطلاقاً من ضرورة عدم تركيز السلطات في يد واحدة ، والذي يخلق الاستبداد ، وبالتالي فإن من ضمانات وجود حكومات معتدلة ، الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .

وبقليل من التوسع بالحديث عن النشأة التاريخية لهذا المبدأ ، نجد أنه كان نتاج تطور تاريخي وجدت بداياته الأولى في عهد اليونان ، إذ قال أفلاطون بضرورة توزيع وظائف الدولة ، على هيئات متعددة مع إقامة التوازن بينها ، ومن ثم بعد ذلك طوّر أرسطو في كتاباته هذه الأفكار ، مؤكداً على أن السلطات الثلاث للنظام السياسي يجب أن تمارس من قبل ثلاثة هياكل ، بحيث يتولى وظيفة المداولة ، (بكل ما يتعلق بقضايا السلم والحرب والتشريع والإعدام والنفي ومراقبة الحكام) مجلس شورى ، وعلى أن تكون هناك هيئة حاكمة مهمتها الأساسية الأمر ، وتكون مهمة مجلس القضاء كل ما يتعلق بالعدالة وتطبيقها ، وبسبب الظروف التاريخية ، لم يعد مبدأ الفصل بين السلطات إلى الظهور ، إلا في القرن السابع عشر مع المفكر الانكليزي جون لوك "John Locke" في كتابه الحكومة المدنية" الذي نشر عام ١٦٩٠ ، وكانت تقسيماته للسلطات السياسية الحاكمة لسلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ، وضرورة الفصل بينهما كقاعدة للحكم " فإذا تمتع نفس الذين يتقلدون مهمة وضع الشرائع بسلطة تنفيذية أيضا فسيجنحون إلى الاستفادة من تلك الشرائع التي يسنون" <sup>(١)</sup> ، والسلطة الثالثة هي

(١) - د. محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي بمصر طبعة ١٩٨٨ ،

سلطة اتحادية تمثل الدولة في علاقاتها الخارجية ، وهو بذلك لم يقل بأن السلطة القضائية هي إحدى السلطات الثلاث بالدولة <sup>(١)</sup> ، وبعد ذلك جاء دور القاضي والمفكر والفقير الفرنسي الكبير "البارون تشارلز لويس سيكوندات مونتييسكيو" <sup>(٢)</sup> ، الذي تأثر بالتجربة الانكليزية ، وأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وطوّره ونسب إليه فيما بعد ، لما كان له من دور كبير في توضيح هذا المبدأ ، والتأسيس له فكرياً في كتابه "روح القوانين" الصادر عام ١٧٤٨ موضحاً بأن **السلطة تحدد السلطة** ، ومنطلقاً من أن السلطة السياسية ذات طبيعة تعسفية ، وأن كل من يتولى السلطة محمول على إساءة استعمالها ، ( *فطبيعة النفس البشرية عبر القرون أثبتت أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة* ) <sup>(٣)</sup> ، ولضمان عدم وقوع ذلك يجب أن يكون في الدولة ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، وباعتباره كان قاضياً فقد أكد على ضرورة أن تكون السلطة القضائية محايدة سياسياً ، ويجب أن ترتب الأمور بحيث تكون هذه السلطات ضمن ثلاث هيئات ، كل واحدة منها تملك ملكتين : - **ملكة البت** ، وهي ملكة تُخول السلطة القيام بوظيفتها الأساسية ، و**ملكة المنع** بحيث تمكنها من منع السلطات الأخرى من تجاوز صلاحياتها <sup>(٤)</sup> .

وبذلك فإن نظرية مونتييسكيو حول فصل السلطات قامت وبشكل أساسي على مبدأين ، **المبدأ الأول** هو مبدأ التخصص ( مبدأ تنظيمي ) متعلق بفصل الوظائف في الدولة ، بحيث تمارس من قبل سلطات ثلاث ، و**المبدأ الثاني** هو مبدأ الاستقلالية ( مبدأ ذو بعد قانوني ) ، والمقصود به هو الفصل العضوي بحيث تكون كل

(١)- د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٣١٩

(٢)- وقد قيل عن مونتييسكيو أنه اكتشف قوانين العالم الفكري كما اكتشف نيوتن قوانين العالم الطبيعي

(٣)- د حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ٢٠٠٥-٢٠٠٦ ، ص ٥٠

(٤)- محمد شفيق صرصار ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المدرسة الوطنية للإدارة بتونس ، طبعة

سلطة مستقلة عن الأخرى ، والأعضاء الذين يؤلفونها لا يعزلون ولا يعيّنون من قبل سلطة أخرى ، وهو ما يُشير إلى طبيعة العلاقة بين سلطتي التشريع والتنفيذ<sup>(١)</sup> ، إذ اعتبر المبدأ من حيث النتيجة ، أنه من الخطر جمع السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد واحدة أو هيئة واحدة ، بالنظر إلى أنه إذا اجتمعت السلطان بيد هيئة واحدة ، زالت عن القانون صفته الأساسية بكونه قواعد عامة محايدة توضع للمستقبل ، دون النظر إلى الحالات الخاصة ، التي قد تؤثر في حياد هذه القواعد أو عموميتها ، كما أن الفصل يُحقق مزايا تقسيم العمل من الإتقان له والجودة ، حتى اعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد الضمانات الأساسية للحرية السياسية للمواطن ، حين عرفها " بأنها السكينة التي تأتي من الإحساس بالأمان ، ولكي تتحقق هذه الحرية يجب أن تكون الحكومة بالشكل الذي لا يخاف فيه المواطن مواطناً آخر " و هو ما يتحقق بمبدأ الفصل بشقيه ، فصل البرلمان عن الحكومة ، وفصل القضاء عن الحكام<sup>(٢)</sup> .

على أن مونتيسكيو وإن كان قد نادى بمبدأ الفصل ، إلا أنه كان بالنتيجة مقتنعاً بأنّ هذه السلطات ستعمل في وفاق ، لكن لم يحدد آليات هذا الوفاق ، بحيث اختلف الشُّراح فيما بعد حول تأويل المبدأ وتطبيقاته ، ولاقى العديد من الانتقادات لدى الفقهاء من أمثال المفكر الفرنسي جان جاك روسو ، الذي انطلق من تصوره لفكرة السيادة بأنها فكرة غير قابلة للتجزئة ، ورأى أنه يصعب الأخذ بهذا المبدأ ، وتوزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة ، باعتبار أن مظهر السيادة الوحيد يتركز في السلطة التشريعية<sup>(٣)</sup> ، ويقول : " إنهم يجعلون صاحب السيادة مخلوقاً بديعاً متكوناً من قطع مركبة " <sup>(٤)</sup> ، أما المفكرون الماركسيون فقد أخذوا بمبدأ تفويض السلطات على درجات

(١) - فرانسوا شافيللا ، معجم المؤلفات الفلسفية ( مونتيسكيو ) ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، لم يذكر دار أو سنة نشر ، ص ١٠٨٠

(٢) - موريس ديفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١١١

(٣) - د . إبراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٤٠١

(٤) - Rousseau , JJ. Ducontrat Social Paris, Flammarion ,Livre, chapitre 2P52

هرمية ، ورفضوا مبدأ فصل السلطات لتعارضه مع ديكتاتورية البروليتاريا ، ولأنّ نظرهم إلى الدولة كانت تتحدد من خلال مقولة ماركس " إن تاريخ المجتمعات البشرية جمعاء يمكن اختصاره بالصراع بين الطبقات ، وأن الدولة ليست سوى أداة في يد طبقة ضد طبقة أخرى " <sup>(١)</sup> ، إلا أنّ أفكار مونتيسكيو وبعد أن أقرّ جوهرها قادة الثورة الفرنسية ضد الملكية المطلقة والمستبدة ، وأخذ بها كمبدأ في إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة ١٧٨٩ في المادة السادسة عشرة من "أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ، ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها " سرعان ما عادت ، وأثّرت هذه الأفكار في رجال الفكر الانكليزي أمثال **بلاك ستون** ، وتأثّر كذلك واضعو الدستور الأمريكي بها سنة ١٧٨٧ .

ومن الواضح أن جُلّ الانتقادات التي وجهت لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتيسكيو ، لا تنتقد عملياً مضمون المبدأ <sup>(٢)</sup> ، وإنما تنصب على سوء استعماله أو تطبيقه ، لأن نظرية الفصل لم تدعُ إلى الفصل المطلق بل إلى الفصل المرن ، وهو ما تبدى واضحاً من خلال تطور المفهوم و تطبيقاته ، على نحو مصاحب لما طرأ من تطور على مفهوم الدولة ومفهوم السلطة ، وعلى طبيعة العلاقة بين السلطات ، من نظام فصل كامل مطلق في بداية ظهوره وتطبيقه ، ليتطور من ثم إلى نظام يعتمد في أساسه على المرونة والتوازن بين السلطات ، وبعد ذلك أصبحت العلاقة بين السلطات علاقة تدرج ، أي لم تعد قائمة على أساس المساواة بينها <sup>(٣)</sup> ، وقد وصل الفقه

(١) - د. أحمد سرحال ، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية ، دار الفكر العربي ببيروت ، الطبعة الأولى ١٩٩٠ ، ص ٢٣

(٢) - ميشيل مياي ، دولة القانون ، ترجمة ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر ، الطبعة الثانية ١٩٩٠ ، ص ١٠٢

(٣) - د . عاصم أحمد عجيلة ، د.محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، الطبعة الخامسة ١٩٩٢ ، ص ١١١

الأمريكي إلى ابتداع صيغة أخرى جديدة تتناسب والواقع السياسي لديهم تدعى تقاسم القوى / تقاسم السلطات (١).

**والخلاصة** ، فإنه ورغم كل الانتقادات ، التي وجهت لمبدأ الفصل بين السلطات ، بقي هذا المبدأ محافظاً على مكانته ، كمبدأ تقني ذي صبغة دستورية تنظم على أساسه المؤسسات السياسية في معظم دساتير العالم ، إن لم يكن أهم مبدأ من مبادئ التنظيم السياسي مع اختلاف في التطبيق بين دولة وأخرى ، تبعاً للنظام السياسي ، الذي تأخذ به هذه الدولة أو تلك ، كما كان له الدور الرئيس في تأسيس الأنظمة الدستورية المعروفة تاريخياً وحالياً ، وساعد على ولادة نظم دستورية مختلفة ، أفرزت تصوراً مختلفاً لفصل السلطات (٢) ، وأصبح على هذا النحو معياراً لتصنيف الأنظمة ، وحجر الزاوية في دراسات القانون الدستوري (٣) ، بحيث يُطلق على النظام السياسي نظام رئاسي إذا طُبّق فيه المبدأ بشكل مطلق ، ونظام برلماني إذا اعتمد التوازن والتعاون بين السلطات ، ونظام مختلط إذا جمع بين مزايا النظام الرئاسي والبرلماني ، على أن أعمال مبدأ الفصل بين السلطات ، لا يمكن تصوره في النظام المجلسي ، الذي لا يوجد فيه تمايز بين السلطات الحاكمة ، و تتجمع فيه المهام التشريعية والتنفيذية في يد مجلس منتخب ، مع وجود جهاز تنفيذي ينفذ ما يصدر من قرارات وقوانين صادرة عن المجلس المنتخب ، وقد طُبّق هذا النظام سابقاً في فرنسا في ظل دستور ١٧٩٣ وكذلك في الإرغواي ، إلا أنه وفي الوقت الحاضر فإن النظام السويسري يعتبر مثلاً حياً على النظام المجلسي .

(١) - لويس فيشر ، صياغات تقاسم القوى ، ترجمة مازن حداد ، دار الأهلية للنشر والتوزيع بالأردن ، الطبعة الثالثة ١٩٩٤ ، ص ٢٦٧

(٢) - أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الأول ، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد ، الأهلية للنشر والتوزيع بيروت ١٩٧٧ ، ص ٢١١

(٣) - د. محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٨٥

إضافة إلى أن جمهور الفقهاء قد أجمعوا ، على اعتبار مبدأ الفصل أحد أهم مرتكزات الديمقراطية ، (( لا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات ))<sup>(١)</sup> ، وعلى أنه خير ضمان قانوني مؤكد لتجسيد حقوق الأفراد وحررياتهم على أرض الواقع ، جعل منه الآلية الوضعية والموضوعية والشرعية ، التي لا يمكن تجاهلها لتفادي الاستئثار والانفراد ، بسلطة التشريع والتنفيذ .

---

(١) - د . محمد كامل ليله ، النظم السياسية ( الدولة والحكومة ) ، مرجع سابق ، ص ٨٦٤





## الباب الأول

# تأصيل نظري لأداء البرلمان بوظائفه التشريعية



## تمهيد وتقسيم

الوظيفة التشريعية في أية دولة من دول العالم هي الاختصاص الرئيس الذي يدخل في صلب عمل البرلمان ، وقد يُشارك في هذه الوظيفة رئيس الدولة (ملكاً أو رئيس جمهورية) ، ويتفاوت هذا الدور المشارك اتساعاً أو ضيقاً حسب النظام الدستوري الذي تأخذ به الدولة ، إلا أن ذلك لا يُغير من أن البرلمان يبقى دائماً وأبداً هو الهيئة التشريعية الأصلية<sup>(١)</sup> ، وأول ما يقوم به هو وضع القوانين التي تعبر عن إرادة المجتمع في مختلف الشؤون في صورة قواعد عامة ومجردة ، ومن هنا جاءت التسمية المرادفة للبرلمان بأنه السلطة التشريعية ، واكتسب أهميته بين سلطات الدولة ، إلا أن البرلمان يختلف في كيفية ممارستها لوظيفتها التشريعية ، تبعاً للنظام السياسي<sup>(٢)</sup> ، الذي تأخذ به الدولة التي يتبع لها البرلمان ، وهو ما يحدد علاقتها مع السلطة التنفيذية ، على أن تصنيف نظامها السياسي هذا يأتي تبعاً لتطبيق مبدأ فصل السلطات ، بين نظام برلماني ونظام رئاسي ، أو نظام مختلط ( شبه رئاسي أو شبه برلماني ) ، بالإضافة إلى النظام المجلسي أو ما يسمى بنظام حكومة الجمعية الذي بقي محدوداً جداً وتطبيقه الوحيد المعاصر في سويسرا ، باعتبار أن ما بقي من الأنظمة المعاصرة الأكثر شيوعاً هي أنظمة الديمقراطية الغربية ، بعد انهيار الإتحاد السوفييتي أحد أهم نماذج الأنظمة الماركسية ، ومع قيام جدل فقهي كبير

(١) - تستخدم كلمة البرلمان رغم أنها كلمة غير عربية للتعبير عن الهيئة التي يختارها الشعب لممارسة السلطة التشريعية في الأقطار العربية ، وهي غير موحدة في التسمية التي تطلق عليها ، مثلاً مجلس الشعب (سورية ومصر) مجلس النواب (لبنان - الأردن) مجلس الأمة (تونس) ، وبذلك أصبحت كلمة البرلمان واضحة المفهوم والدلالة ومعروفة شأنها شأن الكثير من المصطلحات العربية ، حتى أنه أقر مؤخراً إنشاء البرلمان العربي ومقره في سورية في إطار الجامعة العربية .

(٢) - النظام السياسي تعريفاً : " مجموعة الأنماط المتداخلة والمتشابكة والمتعلقة بعمليات صنع القرارات ، والتي تترجم الأهداف والخلافات والمنازعات في المجتمع من خلال الجسم العقائدي الذي أضفى صفة الشرعية على القوة السياسية فحولها إلى سلطات مقبولة من الجماعة السياسية تمثلت في المؤسسات السياسية " للمزيد راجع : الأستاذ إبراهيم درويش ، النظام السياسي ، دراسة فلسفية تحليلية ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية

حول وجود نظم سياسية إسلامية ، وذهاب غالبية الفقهاء إلى القول بعدم وجود نظام سياسي إسلامي محدد ، وإنما القول بوجود مبادئ للنظم السياسية في الدول الإسلامية<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا يصبح من الضروري ، التعرف إلى كيفية أداء بعض البرلمانات لوظيفتها التشريعية كنماذج عن تصنيفات الأنظمة السياسية ضمن الفصل الأول ونعرض لهذه الوظائف في البرلمان الفرنسي وفي البريطاني ، وبعد ذلك في مجلس الشعب المصري ، على أن نعرض في فصل مستقل لنشأة البرلمان السوري وتطوره من خلال تطور وظائفه تاريخياً والموقع الذي احتلته السلطة التشريعية الأصلية في النظام السياسي في سورية ، وذلك كله ضمن التقسيم التالي :

### الفصل الأول : مقارنة نظرية لأداء البرلمانات لوظائفها التشريعية

#### الفصل الثاني : نشأة البرلمان السوري وتطوره

(١) - د . سام دله ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦٣٥

## الفصل الأول

مقاربة نظرية لأداء البرلمانات لوظائفها  
التشريعية



## تمهيد وتقسيم :

إن تحليل أداء مجلس الشعب السوري لوظيفته التشريعية ، بغية النفاذ إلى المعطيات العلمية والعملية التي تفتح الطريق أمام تعزيز هذا الأداء ، يُحتم علينا بادئ ذي بدء التعرف على كيفية أداء البرلمانات التي كان لها دور تاريخي في التأسيس لمفهوم العمل البرلماني نظرياً وسياسياً ، وأثرت في عمل معظم برلمانات العالم ، وبالضرورة تأثر بها البرلمان السوري في بداية نشأته وكذلك عندما رسم معالم تكوينه كمجلس للشعب السوري ، وهو ما يدعوننا إلى استخلاص النتائج المعرفية المطلوبة من الدراسة المقارنة ، وعليه فإن الدراسة المقارنة لن تكون في بحثنا هذا غاية في حد ذاتها ، وإنما هي أداة من أدوات البحث لتحقيق الهدف المرسوم ، وللإحاطة ما أمكن بالإجابة على السؤال الرئيس الذي يطرحه البحث ، بكيفية تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، وقد اخترنا البدء بدراسة الوظيفة التشريعية للبرلمان الفرنسي أولاً لأن النظام السياسي في فرنسا يأخذ بالنظام المختلط ( شبه الرئاسي ) الذي أخذت به الجمهورية العربية السورية ، رغم أن المنهج التاريخي كان يقتضي البدء بدراسة الوظيفة التشريعية في البرلمان البريطاني .

وقد اقتضى ذلك تقسيم الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : الوظيفة التشريعية في البرلمان الفرنسي .

المبحث الثاني : الوظيفة التشريعية في البرلمان البريطاني .

المبحث الثالث : الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب المصري .

## المبحث الأول

### الوظيفة التشريعية في البرلمان الفرنسي

كنا قد ذكرنا في الفصل التمهيدي أن أحد أهم المعايير التي تُصنف على أساسها النظم السياسية في الدول ، هو المعيار المستند إلى كيفية إعمال مبدأ فصل السلطات فيها ، بحيث يطلق على النظام السياسي في دولة تتولى تطبيق فصل السلطات على نحو شديد بأنه نظام رئاسي ، وعلى النظام السياسي الذي يعتمد أسلوب التوازن والتعاون بين السلطات هو نظام برلماني ، ويُدعى النظام الذي يجمع بين خصائص كل من النظامين الرئاسي والبرلماني بنظام مختلط ، ونظراً لأن البرلمان الفرنسي يعمل ضمن إطار نظام دستوري يجمع بين مزايا النظامين الرئاسي والبرلماني .<sup>(١)</sup> ولكي نتعرف على أداء هذا البرلمان للوظيفة التشريعية فيه ، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، بحيث نعمل على توضيح التنظيم الدستوري الذي يعمل ضمن إطاره البرلمان الفرنسي لماله من أهمية عامة وتفصيلية ، ومن ثم نعرض لسير الإجراءات التشريعية في البرلمان الفرنسي وفق التالي :

#### المطلب الأول : التنظيم الدستوري لعمل البرلمان الفرنسي

#### المطلب الثاني : سير العملية التشريعية في البرلمان

(١) - من المهم الإشارة إلى أننا سنلاحظ لاحقاً كيف تأثر المشرع السوري بهذا المزج إلى حد بعيد في رسم معالم النظام السياسي السوري.

## المطلب الأول

### التنظيم الدستوري لعمل البرلمان الفرنسي

مرّت الحياة الدستورية في فرنسا في حقب متعددة اعتمدت خلالها على دساتير متعاقبة<sup>(١)</sup>، إلى أن أقر ما يعرف بدستور الجمهورية الخامسة في ٤/١٠/١٩٥٨، وهو الدستور النافذ حالياً مع بعض التعديلات التي جرت عليه، وكان آخرها التعديلات الجارية في ٢٣/تموز/٢٠٠٨ وبعد ذلك في عام ٢٠١٠.

ولمعرفة الظروف السياسية والخلفية الدستورية التي كانت وراء الأفكار التي أسست لدستور الجمهورية الخامسة لابدّ من التعرف إلى السياق التاريخي الذي جاء على أعقابه لما له من أهمية بالغة في الإحاطة بالأسباب التي دعت هذا الدستور إلى إعطاء الأولوية الشكلية للسلطة التنفيذية ضمن ترتيب مواده، و منحها التفوق واضح المعالم على السلطة التشريعية، بعد أن اعتمد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وتقوية مركز رئيس الجمهورية بموجب التعديل الجاري عليه في عام ١٩٦٢ مستهدفاً عقلنة الأداء البرلماني، وهو ما حدا بالفقهاء إلى تصنيف النظام السياسي في الجمهورية الخامسة بأنه نظام شبه رئاسي، لوجود برلمان وحكومة و رئيس يتمتع بمركز قوي<sup>(٢)</sup>، مع التنويه إلى ما تضمنه

(١) - عرفت فرنسا منذ قيام الثورة الفرنسية وحتى عام ١٩٥٨ ستة عشر دستوراً ( ١٧٩١-١٧٩٣-١٧٩٥-١٧٩٩-١٨٠٢-١٨٠٤-١٨١٤-١٨١٥-١٨٣٠-١٨٤٨-١٨٥٢-١٨٦٠-١٨٧٠-١٨٧٥-١٩٤٦-١٩٥٨).

(٢) - وقد أكد ميشيل دبويه Michel Debre، والذي كان مكلفاً بمتابعة اللجان التي شاركت في وضع الدستور وتفعيل عملها، أثناء عرضه للدستور الجديد "بأنه ليس نظاماً مجلسياً وليس نظاماً رئاسياً، كان من المناسب تفضيل التعاون بين السلطات على الجمع بينها فيجمعية واحدة أو الفصل الجامد بينها مع منح الأولوية لرئيس الدولة فاعتمد مبدأ التعاون بين السلطات والفصل بين رئيس الدولة والبرلمان، وحكومة يعينها الرئيس و مسؤولة أمام البرلمان تقاسمه الصلاحيات بما يضمن سير الدولة". راجع: د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠١٠ ص ١٣٨

تقرير اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور في عام ١٩٦٢ من أنه اعتبر النظام السياسي في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة " نظاماً غير قابل للتصنيف ، ولا يمكن تعريفه إلا بنفسه " (١)

وعلى هذا سندرس موضوع هذا المطلب ضمن فرعين :

الفرع الأول : المراحل الدستورية في تاريخ فرنسا السياسي منذ ثورة عام ١٧٨٩  
الفرع الثاني : التنظيم الدستوري في الجمهورية الخامسة وأثره على عمل البرلمان

### الفرع الأول

#### المراحل الدستورية في تاريخ فرنسا السياسي

##### منذ ثورة عام ١٧٨٩

درج غالبية الفقهاء على تقسيم هذه المراحل أو الحقب التاريخية في الحياة الدستورية في فرنسا إلى مرحلتين ، من الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ إلى الثورة العمالية في عام ١٨٤٨ ، ومنها حتى قيام الجمهورية الخامسة في عام ١٩٥٨ ، وقد اخترنا التفصيل في المرحلة الثانية منذ قيام الجمهورية الثالثة لأهميتها ، فجاءت الدراسة على ثلاث مراحل .

##### أولاً- المرحلة الممتدة ما بين ١٧٨٩ - ١٨٤٨ :

وقعت فرنسا في أزمة مالية تمثّلت بالعجز ، والحاجة إلى البحث عن مصادر تمويل جديدة بسبب الحرب التي كانت دائرة في أمريكا ، وفضّلت آنذاك الحكومة اللجوء إلى جمعية النبلاء ، إلا أن الأخيرة رفضت الإصلاحات المالية ، التي تقدم بها وزير مالية حكومة الملك لويس السادس عشر ، ويرمي من خلالها إلى فرض اقتطاعات مالية

(١)- د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ١٣٩

جديدة ، مما حدا بالملك اللجوء إلى البرلمانات - التي كان لها في أواخر النظام القديم دوراً سياسياً كبيراً ، وهي عبارة عن محاكم - وذلك لتأمين الموافقة على مشروع وزير المالية الإصلاحية ، وهو ما سمح لهذه البرلمانات برفض الطلب لتحويله إلى وسيلة ضغط على الملك ، وأقرت بناءً على ذلك إعلاناً يقضي بأنه (ورغم أن الحكم الملكي مطلق ، إلا أن الملك ليس أسمى من القوانين والأمة التي عبر برلماناتها توافق أو ترفض دفع أموال أخرى).

الأمر الذي اضطر الملك ولحاجته للأموال اللجوء إلى المجالس العامة ، التي كانت تجتمع منذ عام/١٦١٤/، وتضم طبقة الكهنة وطبقة النبلاء والطبقة الثالثة ، التي تمثل البرجوازيين والفلاحين ، وبالتالي تمثل أغلبية السكان وتدافع عن مصالح الشعب<sup>(١)</sup> وقد تحولت بعد ذلك هذه الطبقة إلى جمعية وطنية ، وأصبحت فيما بعد الجمعية التأسيسية ، التي وضعت دستور الملكية المقيدة في عام/١٧٩١/ التي حلت محل الملكية المطلقة ، واعتبر إعلان حقوق الإنسان والمواطن مقدمة لهذا الدستور، ونقلت بموجبه السلطة التشريعية من يد الملك إلى الجمعية الوطنية ، إلا أنه منح الملك حق تجسيد القوانين والقرارات الصادرة عن الجمعية لمدة سنتين ، وهو ما يدعى بحق (رفض التصديق).

وبنتيجة محاولات الملك العودة إلى الحكم الملكي المطلق نشبت ثورة /١٧٩٢/ التي قامت بموجبها الجمهورية الأولى وتمت الموافقة في عام /١٧٩٣/ على دستور سمي بدستور الجبلين ، وأخذ بالحكومة المجلسية ، إلا أنه لم يطبق نظراً للظروف السياسية التي كانت تمر بها فرنسا<sup>(٢)</sup> ، كما أقر كذلك دستور ثالث في عام /١٧٩٥/ انتهى بالحملة الانقلابية التي قام بها نابليون بونابرت ، وقيام الإمبراطورية الأولى ، وفي دستور عام/١٧٩٩/ تألفت السلطة التشريعية من أربعة مجالس ( مجلس الشيوخ - مجلس الدولة

(١)- د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية

بالجزائر ، الطبعة الرابعة ، بدون سنة نشر ، ص ٢٤١

(٢)- د. اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مرجع سابق ١٩٧٧ ، مترجم ص ٢٥١

— مجلس التريونات — المجلس التشريعي ) بحيث يكون حق المبادرة باقتراح مشاريع القوانين لمجلس الدولة ، على أن تناقش في مجلس التريونات ليقتراح الأخير على المجلس التشريعي الموافقة عليها أو رفضها ، ويجتمع المجلس التشريعي طيلة أربعة أشهر ، والذي يدخل التشريع في اختصاصه ، للاستماع بصمت إلى مناقشات المتدخلين المحددين ، وهم ثلاثة من مجلس الدولة أو التريونات ، ويُصوّت على مشاريع القوانين بصمت ، ويُشير الباحثون إلى أن هذه الفترة تميزت بالتقنين لكافة المجالات<sup>(١)</sup> .

في عام ١٨١٤ سقط نابليون بونابرت وأعيد نظام الملكية الدستورية ، الذي اعتمد على الميثاق الذي منحه لويس الثامن عشر للشعب الفرنسي ، فكان هناك ملك غير مسؤول سياسياً أو جزائياً ، وهيئة تشريعية من مجلسين مجلس للشيوخ يعين من قبل الملك أو عن طريق الوراثة ، ومجلس للنواب منتخب لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بنسبة الخمس ، ومنذ عام ١٨٢٠ حتى عام ١٨٢٧ ، وفي عهد الملك شارل العاشر نشب خلاف حاد بينه وبين البرلمان نتيجة محاولته استرداد سلطاته المطلقة ، حيث قام بجل المجلس ثلاث مرات ، وتحدى رأي الشعب مما أدى إلى نشوب ثورة عام ١٨٣٠ ، وفقد بعدها الملك سلطة تأجيل تنفيذ القوانين ، وأقر مبدأ سيادة الشعب ، وتوسعت سلطات المجلسين مع اشتراك الملك في المبادرة بالقوانين ، ورغم الاستقرار الذي بدا بأنه من سمات هذه الفترة ، إلا أن سوء الأحوال الاقتصادية ولاسيما في الجانب الزراعي ، وتفشي الرشوة أدى إلى قيام الثورة العمالية في عام ١٨٤٨ التي أطاحت بالحكم الملكي وبدأت بعدها الجمهورية الثانية<sup>(٢)</sup> .

### ثانياً-المرحلة الممتدة ما بين عام ١٨٤٨ - ١٨٧٠ :

امتدت فترة قيام الجمهورية الثانية ما بين عامي ١٨٤٨-١٨٥١ وإقرار دستور عام ١٨٤٨ بدا واضحاً أن هذه الجمهورية اعتمدت الشكل الجمهوري للحكم ، ونبذت

(١)- د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٤٨

(٢)- المرجع السابق ، ص ٢٥٠

فكرة السلطة الوراثية بشكل نهائي ، وأخذت بالنظام البرلماني ، وبتقرير مبدأ سيادة الشعب ، مع بعض مظاهر النظام الرئاسي بتعيين الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ، الذي يرأس السلطة التنفيذية ، وينتخب من الشعب مباشرةً لمدة أربع سنوات ، كما أخذ دستور عام ١٨٤٨ بمبدأ الفصل بين السلطات ، وعلى أن تكون الجمعية التشريعية المنتخبة بالاقتراع العام<sup>(١)</sup> هي الهيئة التي تتولى سلطة التشريع .

وبصدور قانون عام ١٨٥٠ الذي قيد حق الاقتراع العام بشرط الإقامة لمدة ثلاث سنوات ، ومحاولة تعديله دون جدوى ، أقدم لويس نابليون الثالث ( ابن أخ الإمبراطور نابليون بونابرت ) على حل البرلمان ، وأعلن عن قيام الإمبراطورية الثانية معلناً مبادئها ، ومنصباً نفسه إمبراطوراً دائماً وملدى الحياة بصدور دستور عام ١٨٥٢<sup>(٢)</sup> إلا أن المؤسسات الدستورية التي أنشئت بموجب هذا الدستور تحولت إلى قناع لتتميق السلطة الفردية التي مارسها نابليون الثالث ، وفي عام ١٨٦٠ تغير الوضع نتيجة تدهور الحالة الاقتصادية لطبقة التجار والصناع ، وتقلص أرباحهم ، مما أدى إلى العودة عن الحكم الفردي إلى النظام البرلماني ليأخذ البرلمان دوره ، ومع ذلك بقيت الظروف غير مستقرة .

وبهزيمة فرنسا في حرب عام ١٨٧٠ أعلن عن قيام الجمهورية الثالثة ، التي بقيت معلقة ، حيث لم تبدأ مؤسساتها بالعمل فعلياً ، إلا بصدور دستور عام ١٨٧٥ ، والذي يتكون من ثلاثة وثائق دستورية صدرت تباعاً في ٢٤/٢٥ / شباط ١٨٧٥ لتنظيم مجلس الشيوخ وتنظيم السلطات العامة في الجمهورية ، وقانون في ١٦ تموز لتنظيم علاقة السلطات العامة فيما بينها<sup>(٣)</sup> ، وتتألف في مجملها من ٣٤ مادة .

(١) - تنتخب الجمعية من هيئة الناخبين التي تتكون من الذكور فقط لمدة ثلاث سنوات ، للمزيد : د. سعيد بو شعير ، المرجع السابق ، ص ٢٥١

(٢) - د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ١٩٧

(٣) - د. سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، هامش ص ٥٠٠

ومن المتفق عليه بين الفقهاء والمؤرخين أن الأسباب والظروف التاريخية ، التي هيأت لقيام الجمهورية الخامسة بدأت منذ قيام الجمهورية الثالثة ، وما تلاها من تطورات سياسية ودستورية على النظام السياسي في فرنسا في الجمهورية الرابعة ، وهو ما سنوليه أهمية خاصة لما نتج عنه من نظام برلماني معقلن لازال مطبقاً في فرنسا ، تعززت فيه سلطة رئيس الجمهورية ، وقد تأثرت به الدول التي أخذت عنها هذا النموذج المعبر عنه بالنظام شبه البرلماني ، أو ما يدعوه البعض بالأنظمة الهجينة المختلطة ، وذلك بقصد التعرف على موقع السلطة التشريعية في هذا النظام .

### ثالثاً- التجربة البرلمانية في فرنسا ما بعد قيام الجمهورية الثالثة :

#### ١- وضع البرلمان في الجمهورية الثالثة :

ظهر بموجب القوانين الدستورية لعام ١٨٧٥ التي أسست لقيام الجمهورية الثالثة نظام برلماني ثنائي من نوع جديد برلماني - جمهوري ، بحيث أسس لثنائية السلطة التنفيذية متمثلة برئيس للجمهورية ، وله في مجال التشريع الحق باتخاذ المبادرة التشريعية ، وكذلك إعادة القوانين للبرلمان ، وطلب عرضها للمناقشة ثانية ، وحكومة بحاجة لدعم رئيس الجمهورية وثقة البرلمان بثنائية مجلسيه ، **مجلس الشيوخ** ، المعين من هيئة ناحبة مكونة من النواب وممثلين عن الإدارات المحلية ، **ومجلس للنواب** منتخب بالاقتراع العام ، بحيث يمارس المجلسان على نحو مشترك ومتساو السلطة التشريعية المتمثلة بالمبادرة التشريعية ، وكذلك بإعادة النظر بالقوانين الدستورية<sup>(١)</sup> ، إلا أنه بقي لمجلس النواب الأولوية في المجال المالي .

والجدير بالذكر في هذا السياق ورغم أن النص الدستوري يعطي الحق لرئيس الجمهورية بحل مجلس النواب بعد موافقة مجلس الشيوخ ، إلا أنه ومنذ الأزمة التي تسبب بها قيام ماكماهون بحل المجلس في عام ١٨٧٧ ، واضطراره إلى الاستقالة ، فقد استقر

(١)- د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ١١٨

منذ ذلك التاريخ عرف دستوري يقضي بعدم لجوء الرئيس إلى حل مجلس النواب ، وهو ما ساهم في تعميق النظام البرلماني ، ولاحقاً تحول نوع الحكم في الجمهورية الثالثة إلى حكومة مجلس النواب<sup>(١)</sup> ، وبالتعديل الدستوري في عام ١٨٨٤ تم القضاء على الآمال بعودة الملكية وتوطدت الجمهورية نهائياً ، وذلك لأنه بموجب هذا التعديل ، تم حظر أي اقتراح بتنقيح الدستور يتضمن تعديل الشكل الجمهوري للحكم ، كما ألغى تعيين أعضاء دائمين في مجلس الشيوخ ، ومنع انتخاب العائلات التي حكمت فرنسا ، وأكد على عدم اللجوء السياسي لحل مجلس النواب .

وحرمان الرئيس من حق الحل أدى بالممارسة العملية إلى الإحلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وساعد على إضعاف السلطة التنفيذية ، وزيادة قدرة البرلمان في الضغط على الحكومة بطرح الثقة دون أية ضوابط ، مما أفضى إلى عدم الاستقرار الحكومي ، بحيث تعاقبت أربع وستون حكومة خلال عمر الجمهورية الثالثة الخمس وستين ، وانعكس ذلك على الأداء التشريعي للبرلمان .

ولمعالجة ضعف أداء البرلمان تم اللجوء إلى المراسيم التشريعية بناء على تفويض من مجلس النواب ، وإعطاء حق التشريع للحكومة ، واعتبار ذلك ضمن أعمالها التنظيمية في موضوعات وفترات زمنية محددة على أن لا تأخذ صفة القانون إلا بعد موافقة مجلس النواب<sup>(٢)</sup> ، واستمر الحال كذلك إلى أن احتلت ألمانيا فرنسا في عام ١٩٤٠ ، وكان سقوط الجمهورية الثالثة .

## ٢- وضع البرلمان في الجمهورية الرابعة :

نشأت الجمهورية الرابعة في فرنسا بصدور دستور عام ١٩٤٦ ، بعد أن تم تحرير فرنسا من الاحتلال الألماني في عام ١٩٤٥ ، وقد تضمن ديباجة تتعلق بحقوق الإنسان والمواطن ، ومبادئ النظام السياسي ، وبعض المبادئ الاقتصادية والاجتماعية .

(١)- د. سعيد بوشعير ، القانون الدستوري ، والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٥٥

(٢)- د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ١٢٠-١٢١

وفيما يتعلق بالبرلمان فقد نص هذا الدستور على أن يتألف من مجلسين غير متساويين في الصلاحيات : الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية ؛

و جعل من الجمعية الوطنية التي تنتخب بالاقتراع المباشر نقطة الارتكاز في النظام الدستوري ، وأنيط بها الاختصاص التشريعي ، ومنحها الدستور تفوقاً على سائر المؤسسات الدستورية ، وجعلها أسمى من مجلس الجمهورية بانفرادها بمراجعة الدستور ، والموافقة النهائية على التعديل بأغلبية ثلثي أعضائها ، كما منع الدستور الجمعية تفويض صلاحياتها التشريعية للحكومة ، وبالتالي لم يعد هناك إمكانية التشريع بمراسيم تشريعية<sup>(١)</sup>.

أما مجلس الجمهورية فقد حل محل مجلس الشيوخ ، وينتخب من قبل ممثلي الوحدات الإقليمية ، ويختص بتقديم الاستشارة للجمعية الوطنية ، ويدي رأيه بالقوانين التي توافق عليها الجمعية ، وإذا كان رأي مجلس الجمهورية قد اتخذ بالأغلبية المطلقة فإنه ، وحتى تتمكن الجمعية من تجاوز هذا الرأي ، والإصرار على النص كما أقرته يتعين أن ينال النص في التصويت للمرة الثانية الأغلبية المطلقة<sup>(٢)</sup>.

ومن المفيد الإشارة إلى أنه بموجب دستور الجمهورية الرابعة سحب من رئيس الجمهورية حق المبادرة بالتشريع ، وحل البرلمان ، ومسؤوليته عن تنفيذ القوانين ، ونقلت هذه الصلاحيات إلى رئيس مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>.

إضافة إلى أن النظام البرلماني في الجمهورية الرابعة سعى إلى عقلنة الإجراءات المتعلقة بمسؤولية الحكومة وإجراءات طرح الثقة بها ، بحيث يتطلب التصويت على طرح الثقة

(١) - د. عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص ١٢٤

(٢) - د. سعيد بوشعير ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٥٧

(٣) - استخدم دستور الجمهورية الرابعة تعبير مجلس الوزراء بدلا من الحكومة ، ومنح الثقة من الجمعية يتم لرئيس مجلس الوزراء إلا أنه وبالتطبيق العملي تمت العودة إلى التقليد المتبع في الجمهورية الثالثة بحيث يصار للتصويت على ثقة مزدوجة بالحكومة ويجرى تصويت أول على الثقة برئيس الحكومة ، والتصويت ثان على الثقة بالحكومة مجتمعة ، إلى أن جرى التعديل الدستوري في عام ١٩٥٤ ليصبح التصويت بالثقة على الحكومة .

راجع : د. عصام سليمان ، مرجع سابق ، ص ١٢٧

المقدم من أحد النواب مرور يوم كامل ، وأن يكون بالأكثرية المطلقة ، وبالمقابل وضع ضوابط لحل الجمعية من قبل رئيس الوزراء ، ومنها أنه لا يمكن ممارسة حل الجمعية قبل مرور ثمانية أشهر على بدء ولايتها ، ولا بد أن يكون ذلك وليد أزميتين وزاريتين متعاقبتين ، بحيث يتولى رئيس الجمعية بعد الحل رئاسة مجلس الوزراء ، وهو ما أدى إلى هيمنة مطلقة للجمعية الوطنية رغم عدم وجود أكثرية برلمانية متماسكة ومنسجمة ، وما خلف ذلك من صراعات داخلية ، واضطرار الحكومات للاستقالة لعدم وجود دعم كاف لها في الجمعية الوطنية ، أو اضطرار رئيس الحكومة لطرح الثقة بالحكومة للضغط على الجمعية بالتراجع عن التعديلات ببعض التشريعات ، أو حتى لإقناع الجمعية بإدراج مشروع قانون على جدول أعمالها<sup>(١)</sup> ، بحيث عرفت الجمهورية الرابعة اثنتين وعشرين حكومة خلال اثني عشر عاماً ، ومع عدم الاستقرار الحكومي عجزت الجمعية عن القيام بدورها التشريعي ، ورغم النص الدستوري على عدم جواز التفويض التشريعي للحكومة ، إلا أن الواقع العملي منح سلطة تشريعية واسعة للحكومة نفذت إليها من خلال سلطتها التنظيمية بإكمال معظم التشريعات ، التي كانت تقرها الجمعية وتترك مجالاً واسعاً لتدخل الحكومة<sup>(٢)</sup> .

بعد فشل وعجز المؤسسات الدستورية التي أسستها الجمهورية الرابعة عن مواجهة الأزمات الداخلية والخارجية التي أحاطت بالبلاد تهيأت الأسباب لنهاية الجمهورية الرابعة .

تمثلت الصعوبات الداخلية في الجمهورية الرابعة ، بضعف الأجهزة التنفيذية أمام المجالس التشريعية فائقة القدرة ، كما ساهم نظام تعدد الأحزاب ، الذي كان سائداً في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة بانقسام الرأي العام حول السياسة الواجب إتباعها حيال

(١)-Philippe Ardant –Institutions politiques et droit constitutionnel L.G.D.J. paris 1995  
p 409

(٢)- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ١٢٨

المشاكل الخارجية في الهند الصينية ، والأهم كانت مشكلة الجزائر، والفتنة المدنية والعسكرية التي وقعت جراء ذلك في ١٣/٥/١٩٥٨<sup>(١)</sup>.

ولما كانت ظاهرة تعدد الأحزاب السياسية من أبرز المظاهر التي يتميز بها النظام السياسي الفرنسي ، فقد اعتبرها رجل الدولة الفرنسي ديغول المصدر الأساسي لظاهرة عدم الاستقرار الحكومي في مواجهة البرلمان قبل قيام الجمهورية الخامسة<sup>(٢)</sup> ، على أن غالبية المفكرين السياسيين اعتبر أن السبب المباشر في هذه الظاهرة يكمن في كثرة الانقسامات داخل الاتجاهات السياسية الواحدة بين اليمين واليسار ، والمتطرف والمعتدل والوسط ، وهو ما أوجد أحزاباً كبيرة ، والعديد من الأحزاب الصغيرة<sup>(٣)</sup> ، إلا أنهم اختلفوا فيما بينهم في تفسير هذه الظاهرة بحيث أرجعها البعض إلى الأصل اللاتيني للفرنسيين الذي يمنحهم طبيعة تجعلهم شديدي التمسك بالرأي ، وكذلك إلى سرعة تأثرهم بالصراعات والشخصيات القوية ، بحيث تظهر أحزاب مرتبطة بأشخاص ، وعند زوال هذه الأشخاص تبقى هذه الأحزاب دون مبادئ وأهداف واضحة ، فضلاً عن تأثر الفرنسيين بالصراعات التاريخية التقليدية بين الدولة والكنيسة أو بين الملكية والجمهورية .

أمام هذه الظروف السياسية التي كانت تمر بها الحياة الدستورية في فرنسا ، وفشل الدولة في إنهاء مشكلة استعمار الجزائر ، وعلى أعقاب استقالة حكومة "بيار بفليمن" قدم الرئيس الفرنسي "رينيه كوتي" اقتراحاً على الجمعية بمنح الثقة لديغول لتولي رئاسة الحكومة وإنقاذ فرنسا ، وكانت موافقة ديغول مشروطة بمنحه تفويضاً بممارسة السلطة

(١) - د. حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد ، الطبعة الأولى ١٩٨٦ ، ص ١٠٢

(٢) - د . حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة ، دار وائل للطباعة والنشر ، الأردن - عمان ، الطبعة الأولى ٢٠٠١ ، ص ١٢٢

(٣) - د . محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، الجزء الأول ، دار النهضة بالقاهرة ١٩٦٦ ،

التشريعية عبر المراسيم ، واعتبار الحكومة سلطة تأسيسية لتعديل الدستور ، ومنح ديغول موافقة الجمعية التي جاءت خلافاً للمادة ٩٠ من دستور عام ١٩٤٦ المتعلقة بتعديل الدستور ، مع التأكيد على ضرورة احترام المبادئ التالية والمحافظة عليها عند وضع الدستور الجديد للدولة :

- (١) أن يكون الوصول إلى السلطة عبر الاقتراع العام
  - (٢) الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، والعمل على ضمان استقلال السلطة القضائية
  - (٣) أن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان وبالتالي استبعاد النظام الرئاسي
  - (٤) تنظيم العلاقات الجديدة مع أقاليم ما وراء البحار وشعوبها
- وهكذا كانت نهاية الجمهورية الرابعة ، وبداية الجمهورية الخامسة مع مسودة مشروع الدستور الجديد الذي أخذ بنظام برلماني عقلائي تسيطر فيه السلطة التنفيذية ، و تمّ أخذ استشارة لجنة تأسيسية به مكونة من ٣/٢ من البرلمانيين ، و وافق عليه الشعب الفرنسي بتاريخ ١٩٥٨/٩/٢٨ بالاستفتاء الشعبي <sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني

#### التنظيم الدستوري في الجمهورية الخامسة وأثره على عمل البرلمان

حصل ديغول في دستور عام ١٩٥٨ دستور الجمهورية الخامسة على "نظامين مزدوجين يقومان على أساس من :

- نظام الشرعية السياسية القائمة على العلاقة المباشرة بين الرئيس والشعب
- نظام الفاعلية السياسية القائمة على الوحدة الحزبية بين الحكومة والبرلمان"<sup>(٢)</sup>

(١) - د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ١٣٤

(٢) - د . جهاد عودة ، مقالة : فرنسا والأزمة السياسية للجمهورية الخامسة ، مجلة السياسة الدولية عدد ٨١ لعام

ولعله من المفيد التعرف على مصادر الأفكار ، التي اعتبرت أساساً نظرياً لما ارتكز عليه دستور الجمهورية الخامسة ، بعد أن استعرضنا فيما سبق الظروف السياسية والتاريخية التي أدت إلى نهاية الجمهورية الرابعة ، وبدء العهد الدستوري الجديد مع إقرار دستور ١٩٥٨ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، بالرغم من أن جانباً من الفقه الفرنسي يرى بأن دستور ١٩٥٨ لا يعبر عن قطعة كاملة مع دستور الجمهورية الرابعة في عام ١٩٤٦ من الناحية القانونية <sup>(١)</sup> وكان أبرز هذه المصادر :

١- أفكار رجل الدولة الجنرال " شارل ديغول " ، أو أشهر الفرنسيين كما وصفه الرئيس الفرنسي رينه كوتيه عندما اقترح على الجمعية الوطنية منحه الثقة لتولي رئاسة الحكومة ، وأكثر من ذلك طرح الثقة بنفسه باشتراط بقاءه رئيساً للجمهورية بتولي ديغول رئاسة الحكومة لأجل فرنسا واستعادة الدولة سلطتها ، وقد تحددت معالم النظام السياسي في أفكار الجنرال ديغول في ضرورات أساسية وهي :

❖ تقوية مركز رئيس الجمهورية ليكون حكماً بين السلطات ، وذلك عبر منحه سلطات أوسع في الظروف العادية ، بالإضافة إلى منحه سلطات استثنائية في وقت الأزمات ، ويعين رئيس الحكومة من قبله ويكون الأخير مسؤولاً أمام البرلمان .

❖ التمسك بضرورة الأخذ بنظام ثنائية البرلمان ، لما يلعبه المجلس الثاني ( مجلس الشيوخ الذي يمثل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية ورجال الفكر ) من دور في الرقابة على التشريعات التي يصدرها مجلس البرلمان الأول ( مجلس النواب أو ما يعرف بالمجلس الأدنى نسبة إلى قربه من الشعب ) عن طريق عقلنتها .

❖ الحذر من الأحزاب ، لأنها وبسبب اعتقاده ، يرى بأنها تغلب مصالحها على مصلحة الوطن ، الأمر الذي يفضي إلى عجز النظام السياسي في الدولة .

(١) - د. أحمد فتحي سرور ، دراسة في منهج الإصلاح الدستوري ، مطابع مجلس الشعب ، الطبعة الثانية ٢٠٠٦

٢ - أفكار " ميشال دبريه " وهو رجل القانون المسؤول عن تفعيل عمل اللجان المشاركة في وضع مشروع دستور ١٩٥٨ ، وكان يدعم فكرة الملك الجمهوري ، وضرورة تقوية مركز الرئيس ، وإعطاء الأولوية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، عبر تمكينها من التحكم بتحديد جدول أعمال البرلمان ، ووضع ضوابط لدور اللجان البرلمانية ، وجمع الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الحكومة .

٣ - الأفكار الدستورية التي كانت سائدة في تلك الفترة ، و يحملها كبار موظفي الدولة وبعض رؤساء الوزراء السابقين في فرنسا الذين اشتركوا في مناقشات لجان التحضير لمشروع الدستور ، وكان هدفهم تفادي مواطن الضعف ، التي برزت في الجمهوريات السابقة ، ولاسيما الجمهورية الرابعة ، وأهم هذه الأفكار وأبلغها تأثيراً على أداء البرلمان الفرنسي لوظيفته التشريعية هي أفكار " ريمون جانو " الذي كان وراء فكرة تحديد المجال التشريعي للبرلمان ، وكذلك ما تأثر به ديغول من أفكار الفقيه الفرنسي في الثلاثينيات من القرن الماضي " ريمون كاري دي مالبرغ " بضرورة وجود التشريع عن طريق الاستفتاء ، أي إعادة السلطة للشعب باعتباره هو صاحبها ومصدر السلطات ، وبأفكار أستاذ القانون الدستوري " رينه كايبتان " بوجوب إعادة التوازن للسلطة بتقوية سلطة رئيس الجمهورية بمواجهة سلطة البرلمان <sup>(١)</sup>.

ترجم المشرع الفرنسي هذه الأفكار ، وحاول أن يوفق بين ضرورات التمثيل الديمقراطي ، وعقلنة الحياة السياسية بحيث صيغ الدستور الفرنسي في الجمهورية الخامسة محدثاً نوعين من المؤسسات الدستورية :

(١) مؤسسات أساسية وهي المؤسسات التي ترسم سياسة الدولة الفرنسية ، متمثلة بالسلطة التنفيذية ( رئيس الجمهورية - الحكومة ) والسلطة التشريعية ( مجلس النواب - مجلس الشيوخ ) .

(١) - د . عصام سليمان ، النظم البرلمانية ....، مرجع سابق ، ص ١٣٥-١٣٦

٢) مؤسسات أساسية ذات صفة تقريرية ، إنما لا يدخل عملها في إطار رسم معالم سياسة الدولة الفرنسية ، و الغرض من وجودها هو حل الخلافات التي قد تنشأ خلال عمل المؤسسات الرئيسية في الدولة .  
ونعرض لهذه المؤسسات في عجالة وهي :

١- " المجلس الدستوري " ويتألف من تسعة أعضاء يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم ويعين ثلاثة أعضاء من قبل كل من رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية لولاية مدتها تسعة سنوات غير قابلة للتجديد ، على أن يجدد ثلث أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات ، وزيادة على الأعضاء المعينين فإن رؤساء الجمهورية السابقين يعتبروا أعضاء بالمجلس بقوة القانون ولمدى الحياة " المادة ٥٦ دستور ، ويفصل هذا المجلس بصحة انتخاب رئيس الجمهورية ، وأعضاء البرلمان بمجلسيه عند حصول منازعة تتعلق بصحة نتائج الانتخابات " المادتين ٥٨-٥٩ دستور ، ويحق لكل من الرئيس والوزير الأول ولكل من رئيسي الجمعية ومجلس الشيوخ أو لستين نائباً أو لستين شيخاً أن يخطر المجلس الدستوري بالقوانين قبل إصدارها ، إلا أن القوانين العضوية ، واقتراحات القوانين المعدة للعرض على الاستفتاء ، وكذلك نظامي مجلسي البرلمان وقبل تطبيقهما يتعين عرضها على المجلس وجوباً للفصل في مدى مطابقتها للدستور " المادة ٦١ " دستور. (١)

٢- " المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي " ويؤدي رأيه بناءً على إخطار من الحكومة في مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر أو مشاريع المراسيم ، وهكذا في اقتراحات القوانين المعروضة عليه ، وله أن يعين أحد أعضائه لعرض الرأي أمام مجلسي

(١) - فرّق دستور الجمهورية الخامسة بين نوعين من القوانين (قوانين عضوية تنظيمية) يسبغ عليها البرلمان هذه الصفة تبعاً لما نص عليه الدستور "المادة ٤٦ دستور" ، ويخضعها لإجراءات خاصة وتقع في مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية .

راجع : - نصرت منلا حيدر - طرق الرقابة على دستورية القوانين - مجلة المحامون ١٩٧٥ عدد

البرلمان" المادة ٦٩ " من الدستور ، كما يمكن للحكومة أو البرلمان أن يستشير المجلس الذي لا يمكن أن يتجاوز عدد أعضائه/٢٣٣/ عضواً ، وذلك في أية مسألة لها طابع اقتصادي - اجتماعي - بيئي - مشاريع قوانين التخطيط " المادة ٧٠ " دستور (١) .  
وبالعودة للمؤسسات الدستورية الأساسية ، وحتى نتمكن من دراسة الدور التشريعي الذي يمارسه كل من البرلمان ورئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور الجمهورية الخامسة النافذ لا بد من الإحاطة أولاً بالأحكام الناظمة لعمل كل منهما والتأثير المتبادل بينهما ونبدأ ب :

### أولاً- البرلمان :

أراد المشرع الدستوري في فرنسا ، الأخذ بنظام برلماني لكن دون أن تكون السيادة للبرلمان ، فالسيادة البرلمانية انحسرت لمصلحة السلطة التنفيذية ، ويتضح ذلك من خلال قلب التراتبية بين السلطات الدستورية في النص الدستوري ، عبر معالجة الأحكام المتعلقة بالحكومة قبل الأحكام المتعلقة بالبرلمان ( هذا من ناحية الاعتبار الشكلي ) ، وكذلك بما تضمنته هذه الأحكام من عقلنة النظام البرلماني بمحددات الوظيفة التشريعية ، وتنظيم الوظيفة الرقابية (من الناحية الموضوعية) (٢) .

ووفقاً " للمادة ٢٤ " من الدستور فإن البرلمان الفرنسي يتكون من غرفتين أي أنه ثنائي المجلس وهما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ .

(١) - كما نص الدستور الفرنسي - في المادة ٧١ / ١ على ما يدعى **حامى الحقوق** ، و الذي يعين من رئيس الجمهورية لعهدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد ، مهمته السهر على احترام الحقوق والحريات من قبل إدارات الدولة والجماعات الإقليمية ( الإدارات المحلية ) والمؤسسات العامة وكل هيئة تضطلع بمهمة المرفق العام أو يخولها القانون هذا الاختصاص بما يخطر به من أي شخص يرى أنه تضرر أو بما يخطر نفسه به تلقائياً ، ويقدم حصيلة نشاطه لرئيس الجمهورية والبرلمان .

(٢) -Louis Favoreu et autres, Droit constitutionnel ,Dalloz,Paris,2000p 681

١- الجمعية الوطنية : وينتخب النواب فيها بالاقتراع المباشر ، وعلى دورتين، ولا يتجاوز عددهم /٥٧٧/ /خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً<sup>(١)</sup> ، على أن يحدد قانون الانتخاب ( قانون عضوي) شروط انتخاب رديف النائب ، أو ما يطلق عليهم الأشخاص المدعوون لاستخلاف النواب ، أو أعضاء المجلس في حال شغور المقعد ، أو لاستخلافهم مؤقتاً في حال قبول النائب ، أو العضو في مجلس الشيوخ تولي منصب أو وظيفة حكومية " المادة ٢٥ " دستور.

- تضع الجمعية الوطنية النظام الداخلي الملائم ، والذي يحكم تنظيم عمل الجمعية ، إلا أنها تحتاج لأخذ موافقة المجلس الدستوري عليه ، قبل تطبيقه سنداً " للمادة ٦١ / فقرة ١ " دستور .
- يرأس الجمعية الوطنية رئيس منتخب من قبل الأعضاء لمدة ولاية الجمعية التشريعية نفسها " المادة ٣٢ " دستور، ويتمتع ببعض السلطات الخاصة المتعلقة باستشارته من قبل الرئيس بشأن حل الجمعية ، وباللجوء لتطبيق المادة ١٦ من الدستور، التي تحول الرئيس ممارسة صلاحيات استثنائية ، كما يعين رئيس الجمعية ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري ، كما أن له حق مراجعة هذا المجلس في عدة أمور نص عليها الدستور والنظام الداخلي للجمعية.
- تتم إدارة الجمعية الوطنية من خلال أجهزة خاصة ، متمثلة بمكتب الجمعية ، المكوّن من الرئيس ونواب الرئيس وأمناء السر المنتخبين بالنظام النسبي للكتل البرلمانية ، وهناك ما يدعى بمؤتمر الرؤساء ، الذي يضم الرئيس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان

(١) - المجلس الدستوري في فرنسا اعتبر أن العمل بنظام الكوتا لتحقيق التوازن بين تمثيل المرأة وتمثيل الرجل مخالفاً لمبدأ المساواة المنصوص عليه بالدستور ، ولأجل ذلك صدر القانون رقم ٦ / ٢٠٠٠ الذي نص على أن الأحزاب التي لا تقدم عدداً من المرشحات مساوياً لعدد المرشحين ويتجاوز الفارق بينهما نسبة ٢% يعاقب مالياً بتخفيض المساعدات المالية بنسبة فارق النسبة المئوية بالترشيح والتي تقدم لها من الدولة - المرجع : د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ١٦١

البرلمانية ورؤساء الكتل البرلمانية ، ومهمته وضع اقتراحات حول جدول أعمال الجمعية ، وتنظيم النقاش حول ما يطرح على المجلس .

- تنظم الجمعية الوطنية عمل أعضائها عن طريق ثمان لجان دائمة " المادة ٤٣ دستور" معدلة ( بعد تعديل ٢٠٠٨ إذ كانت ست لجان ) بصلاحيات خاصة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ، وتعتبر هذه اللجان من اللجان كبيرة العدد ، إذ لا يقل عدد أعضائها عن ٧٢ عضواً ، إلا أن الأحزاب الصغيرة غير ممثلة بهذه اللجان ، لأن النظام الداخلي للجمعية الوطنية اشترط على الأحزاب ، أن تمتلك عشرين مقعداً في الجمعية الوطنية على الأقل حتى تستحق الانتساب إلى لجنة ، وهو الحد الأدنى المطلوب لإنشاء كتلة برلمانية ، **فالقاعدة المطبقة في البرلمان الفرنسي هي التطابق بين تركيبة اللجان البرلمانية ومستوى الدعم الانتخابي**<sup>(١)</sup> ، و اللجان الدائمة ملزمة بتقديم تقاريرها إلى الجمعية بمبئتها ضمن ثلاثة أشهر ، وهناك لجان خاصة تشكل لدراسة مشروع أو اقتراح على وجه التحديد ، ويمكن للجمعية أن تنشأ لجان تحقيق ولجان للتقصي وجمع المعلومات حول موضوع معين ، شريطة أن لا يكون القضاء قد وضع يده عليه ، وتصدر هذه اللجان تقريراً بما تكتشف لها أو بما استنتجته عند إتمام عملها ، وفي مهلة لا تتجاوز الستة أشهر ، وتحل بعدها هذه اللجان .

- ينتظم الأعضاء في الجمعية الوطنية الفرنسية في كتل برلمانية ، تضع أنظمة عملها الداخلي وفق ما تراه مناسباً ، و يشترط أن لا يقل عدد أعضاء الكتلة الواحدة المنتمين للاتجاه نفسه عن عشرين عضواً ، ويتم ذلك بإخطار مكتب الجمعية بتشكيل الكتلة ، وهو أمر متروك لحرية الأعضاء ، بحيث يحق لأي عضو العمل

(١) - أ. مي الأحمر ، اللجان في الهيئات التشريعية انقسام العمل - البحث رقم ٢ - سلسلة الأبحاث التشريعية - ترجمة نور الأسد - المعهد الوطني للشؤون الدولية واشنطن - المعهد الديمقراطي الوطني لبنان ص ١٢ - ١٤

بمفرده ، والامتناع عن الانتماء إلى أية كتلة<sup>(١)</sup> . وتتجلى أهمية الكتل البرلمانية من خلال دراسة مشاريع واقتراحات القوانين ، والتحضير للمناقشة والمداولة فيما يعرض على الجمعية ، وتنسيق طلب النقاش والكلام في اللجان والجلسات العامة فيما بين أعضائها ، والمشاركة في وضع اقتراحاتها لجدول الأعمال في مؤتمر الرؤساء .

● تنعقد دورات البرلمان :

- بقوة القانون في دورة عادية : سنداً " للمادة ٢٨ " من الدستور بعد التعديل الدستوري في عام ١٩٩٥ ، بحيث تستمر الدورة من أول يوم عمل في شهر أكتوبر ( تشرين الأول ) وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو ( حزيران ) ، على أن لا يتجاوز عدد الأيام التي يمكن لكل مجلس أن يعقد جلساته خلال الدورة العادية عن ١٢٠ يوماً ، إلا أنه يمكن لأغلبية الأعضاء في كل مجلس ، أو للوزير الأول بعد استشارة الرئيس المعني ، اتخاذ القرار بعقد جلسات في أيام إضافية .
- وبقوة القانون يجتمع البرلمان وفق "المادة ١٢" من الدستور بعد إجراء انتخابات تشريعية جديدة على أعقاب حل الجمعية الوطنية من قبل رئيس الجمهورية ، وذلك في ثاني يوم خميس يلي انتخاب الجمعية ، وتستمر دورة الانعقاد خمسة عشر يوماً ، إذا كانت خارج أيام انعقاد دورة البرلمان العادية .
- بقوة القانون يجتمع البرلمان وجوباً أثناء ممارسة الرئيس للصلاحيات الاستثنائية المنصوص عليها في " المادة ١٦ " من الدستور .
- بدورات استثنائية تفتتح وتختتم بمرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على طلب الوزير الأول أو أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية لمدة خمسة عشر يوماً على

(١) - في بداية الجمهورية الخامسة ومن أجل الحد من التشرذم على مستوى الكتل البرلمانية ، نص النظام الداخلي على أن لا يقل عدد أعضاء الكتلة عن ثلاثين عضواً في الجمعية الوطنية ، وعن خمسة عشر عضواً في مجلس الشيوخ ، إلى أن عدل الحد الأدنى لإنشاء الكتل بالقرار الصادر في ١٩٨٨/٧/١ ، وأصبح عشرين عضواً للكتلة في الجمعية و أربعة عشر عضواً في مجلس الشيوخ

الأكثر ، وذلك لمناقشة مواضيع بناءً على جدول أعمال محدد "المادتين ٢٩ - ٣٠" من الدستور.

٢- مجلس الشيوخ : يتكوّن مجلس الشيوخ من ٣٤٣ عضواً ، ويكفل تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية ، ويصار لانتخابهم بالاقتراع العام غير المباشر ( من قبل هيئة ناخبة مكونة في كل محافظة من أعضاء منتخبين هم النواب مستشارو المناطق والمستشارون العامون ، ومفوضون عن المجالس البلدية ... ويتطلب قانون ٦ حزيران لعام ٢٠٠٠ أن يكون عدد المرشحين من الرجال لعضوية مجلس الشيوخ مساوياً لعدد المرشحين من النساء لعضوية المجلس نفسه ... وأن توزع الأسماء في لوائح المرشحين في المحافظات .. بأن تتعاقب الأسماء تبعاً للجنس )<sup>(١)</sup> وذلك لمدة ست سنوات ، ويجري تجديد انتخاب نصف أعضائه كل ثلاث سنوات ، ويعاد انتخاب رئيس مجلس الشيوخ مع كل تجديد جزئي " المادتين ٢٤ - ٣٢" دستور ، والذي يتولى رئاسة الجمهورية بالنيابة في حال شغور منصب الرئاسة ، إضافة إلى أنه يدير أعمال مجلس الشيوخ .

- تكريساً لمبدأ فصل السلطات ، يضع مجلس الشيوخ نظامه الداخلي ، كما هو الحال في الجمعية الوطنية ، ويعرض وجوباً على المجلس الدستوري لأخذ الموافقة عليه قبل تطبيقه " المادة ٦١" دستور.
- لدى مجلس الشيوخ ثماني لجان دائمة وكذلك له أن يعين لجاناً خاصة ولجان تحقيق ، إلا أن إنشاء الكتلة البرلمانية يتطلب أن يكون عدد أعضائها أربعة عشر عضواً على الأقل .
- تنعقد دورات مجلس الشيوخ وفقاً للمواعيد والأحكام ذاتها المتعلقة بالجمعية الوطنية .

### ثانياً- رئيس الجمهورية

اتجه المشرع الدستوري في الجمهورية الفرنسية الخامسة إلى إعطاء رئيس الجمهورية مكانة خاصة ، ازدادت خصوصيتها بعد التعديل الدستوري الذي جاء باقتراح من

(١)- د. عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص ١٦٢

رجل الدولة الفرنسي رئيس الجمهورية آنذاك الجنرال ديغول في عام ١٩٦٢ على أن يجري انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، لا من قبل هيئة ناخبة محددة، وذلك تجسيدا للوحدة الوطنية في فرنسا، ويتحرر من أية تبعية في مواجهة البرلمان، باعتبار أنه يستند للأساس نفسه وهو الشعب<sup>(١)</sup>، وقد مكّنه دستور ١٩٥٨ والتعديلات الجارية عليه من أن يكون حكماً بين المؤسسات بالوسائل التي منحتة إياها " المادة ٥ " دستور : بحيث ".....يضمن عبر تحكيمه سير السلطات العامة المنتظم واستمرارية الدولة...." ومنها حل الجمعية الوطنية، وحقه باللجوء إلى استفتاء الشعب في موضوع معين لإبداء الرأي فيه، وحق توجيه الخطاب إلى الأمة أو المؤسسات الدستورية في الدولة، على أن لا يكون هذا الخطاب محلاً للمناقشة، وإنما يعتبر التماساً منه لإيلاء المواضيع التي تناولها الخطاب الاهتمام الذي يليق بها، فضلاً عن أن هذا الخطاب يمكن أن يوجه للبرلمان خارج دورات انعقاده، ويجتمع خصيصاً لهذا الغرض، كما يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه بدستورية أو عدم دستورية المعاهدات والقوانين " المادتين ٥٤-٦١ " دستور، واقتراح تعديل الدستور بما يكفل القضاء على الأزمات<sup>(٢)</sup>، مما يجعل دور الرئيس أكثر من دور أدبي .

وإضافةً للصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها رئيس فرنسا كحكم بين السلطات هناك صلاحيات خاصة تتعلق بالحفاظ على الدولة في الأزمات الحادة، بحيث يمارس نوعاً من الديكتاتورية الدستورية المؤقتة، ويباشر هذه الصلاحيات بموجب السلطات الاستثنائية التي أولته إياها " المادة ١٦ " من الدستور<sup>(٣)</sup>.

(١) -Mourice .Duverger, politiques, Paris : Droit constitution nel et Institution 1980 p

(٢) - د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج ٢، ص ٢٦٥

(٣) - المادة ١٦ من الدستور الفرنسي النافذ: " إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة وسلامة ترابها أو تنفيذ التزاماتها الدولية معرضة لخطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم=

وفي المجال التشريعي فقد حددت مواد الدستور، الاختصاصات التي يتولى رئيس الجمهورية ممارستها وهي :

- إصدار القوانين المصادق عليها بصفة نهائية من البرلمان والمرسلة إلى الحكومة ، أو المقررة بموجب الاستفتاء في غضون خمسة عشر يوماً من الإرسال أو إعلان نتائج الاستفتاء "المادة ١٠ / ١ - ٣/١١ " دستور ، ولا يستطيع الامتناع عن إصدارها ، على أنه يمكن له ؛
- الطلب من البرلمان وقبل انقضاء أجل الإصدار إجراء مداولة ثانية بشأن بعض مواد القانون أو القانون بكامله ، ويتطلب ذلك موافقة الوزير الأول " المادة ١٩ " دستور ، ولا يمكن للبرلمان كذلك رفض هذا الطلب " المادة ٢/١٠ " دستور ، وينظم هذا الإجراء القواعد المنصوص عليها في المادة ١١٦ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية ، والمادة ٢٧ من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي ، ففي حال كان ذلك أمام الجمعية فإن رئيس المجلس ، سيدرج المشروع بأولوية في جدول الأعمال ، ويستشير المجلس فيما إذا كان يرغب بإحالته إلى اللجنة التي قامت بدراسة مشروع القانون أو بإحالته إلى لجنة أخرى ، لتقديم التقرير في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً ، وكذلك في حال كان الطلب مرسل إلى مجلس الشيوخ ، فسيُعمد رئيسه إلى

---

=يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية ، ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها ، ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الإرادة الرامية إلى منح السلطات العامة الدستورية في أقصر الأجل الممكنة الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها ، ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير ، ويجتمع البرلمان وجوباً ، ولا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية ، يمكن لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إخطار المجلس الدستوري بعد مضي ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية بغض النظر إذا ما زالت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى قائمة ، ويفصل في ذلك في أقرب الأجل الممكنة برأي علني ، ويقوم بالنظر في ذلك وجوباً ويفصل في العمل بالسلطات الاستثنائية وفق الشروط نفسها في ختام مدة ستين يوماً وفي أي وقت بعد هذه المدة. "

أخذ رأي المجلس بإعادة المشروع إلى الجمعية أو إعادة دراسته من قبل ذات اللجنة التي درسته في مجلس الشيوخ .

- التشريع بالاستفتاء ، وهي الصلاحية المعطاة للرئيس باللجوء إلى الاستفتاء على مشروع قانون قبل عرضه على البرلمان ، معطلاً الدور التشريعي للبرلمان عند حصول المشروع على موافقة الشعب ، وهذا التجاوز يتجلى بعدم قدرة البرلمان على مناقشة المشروع المعروض على الاستفتاء رغم انعقاده وعلمه بمحتوى الاستفتاء<sup>(١)</sup> ، وسنداً " للمادة ١١ " من الدستور فإنه يمكن لرئيس الجمهورية وبناءً على - اقتراح من الحكومة خلال فترة انعقاد دورة البرلمان - أو اقتراح مشترك بين المجلسين ، عرض أي مشروع قانون على الاستفتاء ، متعلق بتنظيم السلطات العامة أو مشاريع القوانين المتعلقة بالإصلاحات السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ، أو البيئية للأمة أو المرافق العامة التي تنهض بهذه السياسات ، على أنه يمكن للرئيس أن يجري الاستفتاء بناء على مبادرة من خمس أعضاء البرلمان ، مؤيدة من عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية ، باقتراح قانون على ألا يتعرض هذا الاقتراح لأحكام تشريعية لم يمضِ عام على صدورها ، وفي حال عدم موافقة الشعب على الاقتراح ، لا يمكن إجراء استفتاء جديد حول الموضوع ذاته ، قبل مرور عامين على تاريخ الاقتراح ، والملاحظ بنص المادة المشار إليها من ورود عبارة يمكن لرئيس الجمهورية ، أي أنه يعود لرئيس الجمهورية وبكل حرية أن يقدر مدى إمكانية طرح الموضوع للاستفتاء الشعبي .

- الرئيس يوقع على قرارات الحكومة في مجال التشريع المعطى لها بموجب " المادة ٣٤ " من الدستور ، وإن يكن القانون لم يتصدّ لتحديد مهلة لتوقيع الرئيس .

(١)- د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق ، ص

- اتخاذ المبادرة من الرئيس بالتعديل الدستوري يمكن أن يتم بناء على اقتراح من الوزير الأول بإصدار مرسوم موقع من الوزير الأول والرئيس لعرض التعديل على الاستفتاء ، بالتوازي مع الحق بأن تكون المبادرة باقتراح من البرلمان " المادة ٨٩ " دستور ، وفي الحالة الأولى فقد كانت المادة المشار إليها صريحة في أن الرئيس بالخيار بين طرح اقتراح التعديل على الاستفتاء ، أو اتخاذ القرار بطرح هذا التعديل على مؤتمر مشترك للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، لإقراره في حال حصل على ثلاثة أخماس أصوات المقترعين ، أما في الحالة الثانية ، وهي حالة كون الاقتراح بالتعديل الدستوري من البرلمان فقد سكت النص ، واختلف الفقه فيما إذا كان الرئيس مُلزم بتوجيه الدعوة للاستفتاء ، أم أن ذلك خاضعٌ لسلطته الاستثنائية ، باعتبار أن دوره الدستوري في النظام السياسي دورٌ فعالٌ و وازنٌ ، وقد أكدت الممارسة العملية الرأي الأخير <sup>(١)</sup>.

### ثالثاً - التشريع الحكومي

أخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ ، بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، من خلال وجود رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء ، ووزير أول يتولى الإدارة الحكومية ، إلا أن التعديل الجاري على سلطة رئيس الجمهورية في عام ١٩٦٢ ، كان حاسماً لجهة تقوية مركز رئيس الجمهورية ، ومع ذلك بقيت الحكومة ممثلة بالوزير الأول مشاركاً فعالاً وعلى نحو متفوق بالصلاحيات التشريعية ، إذ تتعدد الصلاحيات الحكومية في اقتراح القوانين ، وفي سير العملية التشريعية في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، وسنؤجل دراسة الصلاحيات الممنوحة للحكومة في سير العملية التشريعية ، لدراسته ضمن محتوى المطلب الثاني من هذا المبحث ، على أن نعرض فقط في هذا السياق لدور الحكومة في إعداد القوانين ، والذي يتبدى - ودون ترتيب بالأهمية - من خلال :

(١) -Louis Favoreu et autres, op . cit.,p.734

١- اقتراح التعديل الدستوري على رئيس الجمهورية لإجراء استفتاء شعبي حوله سنداً للمادة ٨٩ دستور ، كما مر معنا سابقاً عند دراسة الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي ، ويدرس مشروع التعديل وفق المواعيد المحددة في الفقرة الثالثة من " المادة ٤٢ " من الدستور ، على أن يصوت عليه المجلسان في صيغة واحدة ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء الشعبي <sup>(١)</sup> .

٢- اقتراح عرض أي مشروع قانون على رئيس الجمهورية لإجراء الاستفتاء الشعبي عليه ، على أن يكون متعلقاً بتنظيم السلطات العامة ، أو مشاريع القوانين المتعلقة بالإصلاحات السياسية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ، أو البيئية للأمة أو المرافق العامة التي تنهض بهذه السياسات ، وفي حال تنظيم هذا الاستفتاء بناءً على اقتراح من الحكومة ، فإنه يتعين عليها تقديم بيان " أمام كل مجلس ، ويخضع هذا البيان بعدها للمناقشة ، وذلك بناءً على أحكام " المادة ١١ " دستور .

٣- للوزير الأول حق المبادرة التشريعية سنداً " للمادة ٣٩ " دستور ، بتقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان ، والتي تخضع أولاً للمداولة في مجلس الوزراء وقبل البت بها ، يؤخذ رأي مجلس الدولة فيها ، ومن ثم تودع مكتب أحد المجلسين ( وبتفصيل سنأتي عليه لاحقاً عند البحث في سير الإجراءات التشريعية في البرلمان ) ، ويمكن للحكومة تجاوز كل هذه الإجراءات بالطلب من الأكثرية البرلمانية المؤيدة لها في البرلمان تقديم اقتراح بقانون حول الموضوع ذاته ، و تشكل القوانين المقدمة بمبادرة من الحكومة ٩٠% من مجموع القوانين التي تقرر في البرلمان <sup>(٢)</sup> .

(١) - المادة ٤٢ من الدستور الفرنسي : "... ولا يمكن إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في الجلسة وفي قراءة أولى أمام المجلس الذي أخطر الأول ، إلا بعد انقضاء أجل ستة أسابيع من إيداعه ، ولا يمكن إجراءها أمام المجلس الذي أخطر الثاني به إلا بعد انقضاء أجل أربعة أسابيع من إرساله ...." .

(٢) - د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ١٦٨

٤- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة قلب القاعدة التي تقر للبرلمان بأن سلطة التشريع من قبله هي الأصل ، وجعل منها الاستثناء عبر نص " المادة ٣٤ " من الدستور <sup>(١)</sup> التي حددت وحصرت المجال الذي يتولى البرلمان تنظيمه بقانون ، وأعطى الحكومة فرصة التشريع فيما عداها بسلطتها التنظيمية وفق أحكام "المادة ٣٧" مسن الدستور ، وترك المجال أمامها واسعاً ، إلا أن الملاحظ عملياً بأن البرلمان ومن خلال اجتهادات المجلس الدستوري تمكّن من النفاذ بالممارسة العملية والوصول إلى عدم حصر مجال التشريع بقانون وفيما نصت عليه " المواد ٣٤ - ١١ - ٢٧ " - ومواد أخرى من الدستور الفرنسي ، إذ جرى التأكيد على أن روح مواد الدستور وإجمالي ما تضمنه من مواد ، ولاسيما ما جاء في مقدمته تشير بضرورة أن تصدر القواعد الأساسية والجوهرية ، التي تحكم البلاد أو تلك التي تتعلق بالحريات والحقوق الأساسية

(١) - ونعرض للمادة ٣٤ من الدستور الفرنسي نظراً لأهميتها : " يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي : - الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يمنح إياها المواطنون لممارسة الحريات العامة ، والحرية التعددية واستقلالية وسائل الإعلام ، والتبغات التي يفرضها الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم - الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الزواج والتركات والهبات - تحديد الجنايات والجرح وكذا العقوبات المقررة بشأنها ، والإجراءات الجزائية والعتو ، وإنشاء درجات جديدة للجهات القضائية والقانون الأساسي للقضاء - أساس فرض الضرائب مهما تكن طبيعتها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود - يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي : \* النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في الجماعات الإقليمية \* إنشاء فئات من المؤسسات العامة \* الضمانات الأساسية التي يمنح إياها الموظفون المدنيون والعسكريون في الدولة \* تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص \* ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية : - التنظيم العام للدفاع الوطني - الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها - التعليم - الحفاظ على البيئة - نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية - حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي - تحدد قوانين المالية موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون عضوي - تحدد قوانين الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون عضوي - تحدد أهداف الدولة بموجب قوانين التخطيط - تحدد التوجهات المتعددة السنوات في مجال المالية العامة بموجب قوانين التخطيط وتدرج ضمن هدف تحقيق التوازن بين حسابات الإدارات العامة ، يمكن أن توضح أحكام هذه المادة وتتم بموجب قانون عضوي ."

بقانون ، وانتهى المطاف بالقرار الصادر في ٣٠ / تموز / ١٩٨٣ عن المجلس الدستوري إلى القول : بأن القوانين التي تصدر ، وهي في الأساس تدخل في نطاق السلطة التنظيمية للحكومة لا يمكن اتخاذ قرار بشأنها على أنها غير دستورية ، تأسيساً على أن تصويت البرلمان عليها ، وفق الإجراءات التشريعية يكسبها صفة القانون بغض النظر عن الموضوع الذي تناوله ، إلا أنه يمكن للمجلس الدستوري وبناءً على طلب الحكومة أن يعلن ، أن ما أقر بقانون هو بالأساس يحمل الصفة التنظيمية ، وعندها تستطيع الحكومة تعديل أحكامه بمراسيم ، وبالتالي تستعيد الحكومة سلطتها التنظيمية في الموضوع الذي يدخل أصلاً ضمن مجالها سنداً " للمادة ٣٦ من الدستور ، بينما يتولى مجلس الدولة عند اللزوم إلغاء النصوص التنظيمية التي تصدرها الحكومة في حال رأى أنها تدخل ضمن مجال القانون الذي يشرع فيه البرلمان .

٥- للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص لها بالتشريع بموجب أوامر ومراسيم في المجال الذي يكون عادة من اختصاص القانون ، وهو ما يدعى بقانون التفويض التشريعي ، وتصدر هذه التشريعات بأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها ، وتعتبر نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية سنداً " للمادة ٣٨ من الدستور ، والتي تبين من خلالها أن هناك شروطاً محددة ومقيدة للحكومة فيما يتعلق بالتفويض التشريعي ، وهو أن يكون :

١- " التفويض لمدة محددة ، وفي حال تغيير الحكومة ، فإن التفويض ينتهي لانهاء مبرر التفويض المرتبط أساساً بتسهيل تنفيذ برنامج الحكومة ، وتحتاج الحكومة إلى الحصول على تفويض جديد من البرلمان في حال رغبت في التشريع في المجال المخصص للبرلمان بموجب سلطتها التنظيمية .

٢- " وجود برنامج حكومي يبرر الطلب من البرلمان .

٣- " ضرورة تقديم مشروع قانون للمصادقة على التشريعات (الأوامر) ، التي تصدر بموجب التفويض أمام البرلمان ، حتى تصبح قانوناً من الناحية الشكلية والموضوعية

وقبل انتهاء مدة التفويض ، وإلا أصبحت الصفة القانونية لها لاغية ، وتخضع لرقابة مجلس الدولة على اعتبار أنها قرارات إدارية ليس إلا قبل التصديق عليها من البرلمان ، وفي حال التصديق تخرج عن رقابة القضاء الإداري ، ولا تعدل بعدها إلا بقانون .

على أنه ليس هناك ما يمنع البرلمان من تقديم اقتراح بقانون خلال مدة سريان قانون التفويض بالمواضيع المحددة بموجبه ، إلا إذا استخدمت الحكومة حقها بالدفع بعدم القبول دستورياً سندا للمادة ٤١ من الدستور ، وهو ما تؤكد بقرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ ٢٣/كانون الثاني /١٩٨٧ ، إلا أنه يبقى أمام البرلمان التقدم باقتراح قانون لتضييق مجال المواضيع التي يشملها قانون التفويض أو إنهاء الأجل الممنوح بموجبه.

ولما كانت الفقرة الثانية من " المادة ٣٨ " من الدستور قد أكدت على أن التصديق على هذه الأوامر والمراسيم الصادرة عن الحكومة لا يكون إلا على نحو صريح ، فإن ما تلجأ إليه الحكومة عادة هو إحالة مشروع التصديق إلى البرلمان دون أن يُسجل على جدول الأعمال ، ويستمر العمل بموجب هذه الأوامر وتخضع للرقابة كقرارات إدارية ، ويعتبر ذلك بمثابة تصديق ضمني لا يمنحها صفة القانون ، إلا إذا تابعت الحكومة إدراج المشروع على جدول أعمال البرلمان ، وأخذ المصادقة الصريحة عليه ، كما يمكن أن يصادق البرلمان على هذه الأوامر على نحو غير مباشر في حال صدر قانون عن البرلمان لاحق لتاريخ صدور الأوامر وأحال على أحد النصوص الواردة فيها<sup>(١)</sup>.

(١) - د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، هامش ومتن ص ٥٣٨-٥٣٩

## المطلب الثاني

### سير العملية التشريعية في البرلمان

بينّا في المطلب الأول التنظيم الدستوري لعمل البرلمان الفرنسي ، وكان التركيز على ما هو مرتبط وبشكل أساسي بالصلاحيات التشريعية ، وتداخل هذه الصلاحيات فيما بين المؤسسات الدستورية ، وحجم دور كل منها في أداء البرلمان الفرنسي للوظيفة التشريعية ، ولاحظنا أن دستور ١٩٥٨ توسّع في تبيان التنظيم الداخلي للبرلمان ، وفي تنظيم الإجراءات البرلمانية ، والآن وفي هذا المطلب نعرض لسير العملية التشريعية ، أو ما يدعى بالأصول التشريعية المعمول بها داخل هذا البرلمان ، وما هي الإجراءات التي تمر بها عملية إقرار مشاريع أو اقتراحات القوانين ، ودور الحكومة في مسار العمل التشريعي داخل البرلمان ، بقصد الإحاطة بكيفية وشكل أداء البرلمان الفرنسي لوظيفته التشريعية ، على أنّه وقبل صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، كان القانون يُحدد على أنه عمل أقر بتصويت في البرلمان ، الذي أطلق عليه ( السلطة التشريعية ) لأن التشريع أو إصدار قواعد عامة ( أو قوانين ) ملزمة للجميع هو من اختصاصها الأساسي على اعتبار أن كل قاعدة قانونية مكتوبة صادرة عن سلطة مختصة بالتشريع هو تشريع<sup>(١)</sup> ، إلا أن المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي النافذ ، أحدثت ثورة في مفهوم التشريع ، وخرجت عن القاعدة<sup>(٢)</sup> ، وذلك عندما تبنت تعريفاً مادياً للقانون ، ولم يعد بعدها البرلمان يحتكر حق التشريع ، ووزعت سلطة التشريع بين البرلمان والحكومة ، وعندما تتولى الحكومة سلطة التشريع ، فإن ذلك يتم بموجب سلطتها التنظيمية التي تعود أساساً إلى مجلس الوزراء

(١) - د. محمد صبحي نجم ، شرح قانون العقوبات الأردني ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان طبعة عام

١٩٩١ ، ص ١٨

(٢) - " يذهب معظم الدستوريين في فرنسا ... إلى العدول عن استخدام تعبير السلطة التشريعية للتدليل على

البرلمان بمجلسيه ، ويعود السبب في ذلك إلى أن سلطة إصدار القواعد العامة ذات القوة الإلزامية، أي ممارسة السلطة التشريعية أصبحت موزعة بين الحكومة والبرلمان . " د . سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري

والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٥٤١

والوزير الأول ، ولا تتولى التشريع بموجب سلطتها التنفيذية المناطة أصلاً بالوزير الأول واستثناءً بالحكومة ، و الجدير بالذكر أن قانون الصلاحيات الشاملة الصادر عام ١٩٦٠ أعطى صلاحية التشريع بقرارات تنظيمية إلى رئيس مجلس الوزراء رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup> .

على أن الأصول المتبعة في دراسة وإقرار مشاريع واقتراحات القوانين ، تختلف بين أصول عادية ، وأصول خاصة وتبعاً لنوع القوانين أساسية تنظيمية (عضوية) - أو عادية - أم مالية . ويلعب دوراً مهماً فيها مدى تدخل الحكومة بالإجراءات التشريعية من عدم تدخلها ، والصلاحيات الممنوحة لها خلال سير العملية التشريعية .

ما يجدر الإشارة إليه في هذا السياق ، ورغم أن دستور ١٩٥٨ أراد الانتقاص من صلاحيات الجمعية الوطنية التقليدية كسلطة تشريعية وذلك :

❖ عند ما تبني تعريفاً مادياً للقانون ضمن المادة ٣٤ دستور، مع ما نص عليه صراحة في المواد (٣-٥٣-٧٢-٧٤) وما ترتب على ذلك من توزيع لاختصاص التشريع بين البرلمان والحكومة .

❖ عندما عزز دور مجلس الشيوخ باعتبار أن أي مشروع قانون لا يعتبر نافذاً ، إلا إذا حصل على موافقة المجلسين .

❖ كما تجلّى ذلك بإعطاء الحكومة إمكانية إقرار القوانين بدون التصويت عليها في الجمعية الوطنية في حال تمسكها بها ، وطرح الثقة بنفسها على أساس هذه القوانين .

❖ ووجود نظام رقابة دستورية القوانين على نحو فعال ودقيق .

فإنه ورغم كل ذلك يمكن للبرلمان الفرنسي نظرياً ، أن يتجاوز كل هذا التضييق في الصلاحيات التشريعية من خلال عدة أمور نذكر منها :

(١) - د زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الأول "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، النظرية العامة والدول الكبرى" ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الثالثة - ١٩٩٤

- ما تضمنته الفقرة الثالثة من نص المادة ٣٤ دستور من أن موضوعات هذه المادة تحدد وتكمل بقانون أساسي ، يصدر عن البرلمان ومن خلال هذا القانون يتمكن البرلمان من توسيع صلاحياته التشريعية ، تحت رقابة المجلس الدستوري ، مع التذكير بما ورد آنفا حول القرار الصادر في ٣٠ / تموز / ١٩٨٣ عن المجلس الدستوري ، الذي انتهى إلى القول بأن القوانين التي تصدر ، وهي في الأساس تدخل في نطاق السلطة التنظيمية للحكومة لا يمكن اتخاذ قراراً بشأنها على أنها غير دستورية ، تأسيساً على أن تصويت البرلمان عليها ، وفق الإجراءات التشريعية يكسبها صفة القانون بغض النظر عن الموضوع الذي تناوله .
- إضافة إلى التعديلات الدستورية الجارية في عام ٢٠٠٨ والتي سنينها لاحقاً ، قد حسّنت وعلى نحو بسيط من الفعالية التشريعية للبرلمان الفرنسي .

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

**الفرع الأول : الإجراءات التشريعية أمام الجمعية الوطنية**

**الفرع الثاني : الإجراءات التشريعية أمام مجلس الشيوخ .**

### الفرع الأول

#### الإجراءات التشريعية أمام الجمعية الوطنية

عالج المشرع الدستوري في فرنسا الأحكام العامة المتعلقة بالبرلمان في الباب الرابع منه ، وأفرد الباب الخامس للعلاقات بين البرلمان والحكومة في سياق الإجراءات التشريعية ( الدور التشريعي ) ، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان ( الدور الرقابي ) .

ويتمثل الدور التشريعي للبرلمان بالتصويت على القانون المقدم من الحكومة أو المقترح من الأعضاء كما نصت عليه المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي ، ويرتبط بالإجراءات المتبعة لإقرار مشاريع أو اقتراحات القوانين ، وهذه التسمية جاءت من خلال التفريق بين ما تتقدم به الحكومة ويسمى مشروع قانون ، وبين ما يتقدم به أعضاء البرلمان ويسمى

اقتراحاً بقانون ، على أن أي اقتراح بقانون يقدم من الأعضاء يتعين أولاً أن يلتزم بالمواضيع التي تدخل في مجال القانون المحدد بالنصوص الدستورية والعضوية ، وألا يتعارض مع تفويض تشريعي سبق أن منحه البرلمان للحكومة " المادة ٤١ " دستور ، وثانياً ألا يحتمل المالية العامة للدولة أي عبء إضافي ، أو ألا يخفّض من الموارد المالية المقررة سنداً " للمادة ٤٠ " من الدستور .

وتبدأ الإجراءات التشريعية مع صياغة مشروع القانون الذي تضعه الحكومة بالتشاور مع لجنة استشارية ، يتكون ثلثها من أعضاء البرلمان <sup>(١)</sup> ، بحيث يدرس أولاً في مجلس الوزراء ويعرض على مجلس الدولة لأخذ الرأي فيه ، ثم يتم إيداعه مكتب أحد المجلسين حتى يصار لعرضه على المجلس ومناقشته .

يدرس مشروع أو اقتراح القانون بالتعاقب في غرفتي البرلمان بقصد المصادقة من قبلهما على نص مماثل ، والحكومة في علاقتها مع البرلمان الفرنسي في معرض ممارسته لوظيفته التشريعية تبقى مخيرة في إيداع مشروع القانون أمام أي من مجلسيه - ( الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ ) ، إلا أنها مقيدة فقط بمراعاة أولوية العرض المنصوص عليها في " المادة ٣٩ " من الدستور <sup>(٢)</sup> ، بحيث تعرض مشاريع القوانين المالية والمشاريع المتعلقة بقانون تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً (قبل عرضها على مجلس الشيوخ) ، وكذلك لا تعرض مشاريع القوانين التي تهدف إلى تنظيم الجماعات الإقليمية ، ومشاريع القوانين المتعلقة بالهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا على الجمعية ، قبل عرضها على مجلس الشيوخ أولاً ، وقد أحالت " المادة ٣٩ " دستور عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية للشروط التي يحددها القانون العضوي ( النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية ) <sup>(٣)</sup> ، الذي تضمن القسم الثاني منه الإجراءات التشريعية ، وعرض لهذه

(١) - د . أحمد فتحي سرور ، دراسة في منهج الإصلاح الدستوري ، مرجع سابق ، هامش ص ٦٣

(٢) - المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي بعد التعديل بالقانون الدستوري رقم ٧٢٤ الصادر في ٢٣ تموز ٢٠٠٨

(٣) - Rules of procedure of the National Assembly

الإجراءات في ثلاثة أجزاء ، خصص منها الجزء الأول للإجراء التشريعي العادي ، الذي ستهتم بدراسته لكونه يمثل الخط العام للعمل التشريعي في الجمعية الوطنية ، والجزء الثاني للإجراء التشريعي المتعلق بالتعديلات الدستورية والقوانين المالية - وهو ما سنغفل البحث فيه انسجاماً مع خطة البحث عند دراسة الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب السوري - ، وجاء الجزء الثالث على الإجراءات التشريعية الخاصة ، وسنتولى من ضمنها دراسة ما تعلق بالفصل الخامس عشر من إجراءات مناقشة القوانين العضوية ( المؤسساتية )<sup>(١)</sup> ، بحيث تسيّر الدراسة وفق الترتيب النصي للنظام الداخلي للجمعية .

**أولاً - الإجراءات التشريعية العادية :** وهي الإجراءات التي تمر بها مشاريع ومقترحات القوانين ، باستثناء ما خضع منها لنص خاص في الدستور أو النظام الداخلي بحيث :

١- تسجل المشاريع والاقتراحات في مكتب رئاسة المجلس ، وتدرج في المضبطة الرسمية للمجلس ، على أن إدراج هذه المشاريع والاقتراحات على جدول أعمال الجمعية ، يتوقف على موافقة مؤتمر الرؤساء المرتبطة بمراجعة المشروع أو الاقتراح لقواعد النظام الداخلي ، وعلى أن تكون مجهزة ومصاغة بما يتوافق مع القواعد الدستورية ، وعند الاختلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة حول ذلك ، فإن كلاً من رئيس الجمعية أو الوزير الأول يخظر المجلس الدستوري للفصل بالخلاف خلال ثمانية أيام ، كما يتدخل المجلس الدستوري لحل الخلاف في مثل هذا الأجل عند الدفع بعدم القبول من قبل الحكومة ومن قبل رئيس الجمعية حسب المادة ٤١ من الدستور المعدلة بعد أن كان الدفع بعدم القبول من حق الحكومة فقط<sup>(٢)</sup> .

(١) - الجزء الثالث من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية المتعلق بالإجراءات التشريعية الخاصة تضمن أيضاً - ما تعلق باقتراح الاستفتاء العام ( المواد ١٢٢-١٢٤ ) - استشارة الناخبين للجالية الإقليمية لما وراء البحار ( المادة ١٢٥ ) - الاقتراحات التي تخص معاهدات عضوية الاتحاد الأوربي ( المادة ١٢٦ ) - المعاهدات والاتفاقيات الدولية ( المواد ١٢٨ - ١٢٩ ) - وأخيراً ما تعلق بإعلان الحرب والتدخلات العسكرية الخارجية والحكم العرفي .

(٢) - بموجب التعديل الدستوري النافذ في ٢٠٠٩/٣/١

٢-) تضبط الجمعية جدول أعمالها على ما هو منصوص عليه في المادة ٤٨ المعدلة من الدستور<sup>(١)</sup> ، ويحدد النظام الداخلي في الفصل الثاني عشر منه ، مواعيد أيام الجلسات الكاملة بما يتوافق مع نص المادة ٢٨ من الدستور الفرنسي ( ... لا يمكن أن تتجاوز عدد الأيام التي يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية عن ١٢٠ يوماً ... ) بحيث :

- يخصص أسبوعان من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع - بعد تحديد عدد أسابيع الجلسات من الجمعية - ومن باب الأولوية ، وبحسب الترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة نصوص مشاريع القوانين ، وكذلك للمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال ، وعلاوة على ذلك ، ويطلب من الحكومة تسجيل ومن باب الأولوية في جدول أعمال الجمعية مشاريع قوانين المالية ومشاريع تمويل الضمان الاجتماعي ، وكذلك تسجيل على جدول الأعمال النصوص ، التي مرَّ على إرسالها من مجلس الشيوخ إلى الجمعية ستة أشهر على الأقل ، ومشاريع القوانين المتعلقة بحالات الأزمة ، وطلبات الاستئذان المتعلقة بإعلان الحرب وتدخل القوات المسلحة الفرنسية في الخارج وفق نص المادة ٣٥ من الدستور.

- يخصص أسبوع واحد من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع من باب الأولوية ، وبحسب الترتيب الذي تضعه الجمعية لممارسة الدور الرقابي على عمل الحكومة وتقويم السياسات العامة ؛

- ويخصص يوم واحد من الجلسات في الشهر لجدول أعمال تضبطه الجمعية ، بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني ، ومن مجموعات الأقليات البرلمانية ، واليوم الواحد حسب ما ينص عليه النظام الداخلي وفق المادة ٥٠ منه ، هو اليوم الذي تجتمع فيه الجمعية كل أسبوع في جلسة كاملة من الصباح وتعقد في الساعة التاسعة والنصف حتى الساعة الواحدة مساءً ، وفي العصر من الساعة الثالثة مساءً وحتى الثامنة مساءً ،

(١) - المادة ٤٨ من الدستور حسب التعديلات الدستورية الجارية في ٢٣/٧/٢٠٠٨

والجلسة المسائية من التاسعة والنصف مساءً حتى الواحدة صباحاً ، والجلسات الثلاث تلك تعقد في يومين من أيام الأسبوع وهما الثلاثاء والخميس ، على أنه يجتمع فقط مساءً وعصراً يوم الأربعاء بحيث يخصص أيام الأربعاء صباحاً لعمل اللجان ، وتخلو أوقات الصباح تلك من الجلسات العامة ، ويمكن للجمعية أن تقرر تمديد الجلسات بناءً على اقتراح مقدم إما من مؤتمر الرؤساء للاستمرار بنقاش جدول أعمال محدد ، أو من رئيس اللجنة أو الحكومة لمتابعة نقاشٍ مفتوحٍ ، وفي هذه الحالة يطلب الرئيس رأي المجلس بالتصويت دون فتح باب النقاش ، مع ملاحظة أن لا يؤدي تمديد الجلسات إلى زيادة أيام الجلوس (العمل) عن الحد الأقصى المشار إليه في المادة ٢٨ من الدستور البالغة مئة وعشرين يوماً<sup>(١)</sup> .

- **ويخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل بما في ذلك أثناء الدورات غير العادية ، التي تعقد استناداً للمادة ٢٩ من الدستور<sup>(٢)</sup> ، ومن باب الأولوية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها .**

والملاحظ أن التعديل الدستوري الذي جرى على المادة ٤٨ في عام ٢٠٠٨ ، قد قلص إلى حد كبير من دور الحكومة في مجال تحديد جدول أعمال البرلمان بمجلسه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، وما كان يتبعه من سيطرة الحكومة على الأداء التشريعي للبرلمان ، وأولوية ما ترغب بطرحه ومناقشته ، وإعطائه الزمن الكافي والمتاح من مواعيد الجلسات

(١) - *In its Decision of 15 December 1995, the Constitutional Council stated that implementation of this procedure embracing sittings other than those provided for in this paragraph was «conditional both on the ceiling of 120 days' sitting set out in Article 28 [of the Constitution] is not exceeded, and on there being weeks during which each assembly will decide to hold sittings».*

(٢) - *المادة ٢٩ من الدستور* " يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية وبناءً على جدول أعمال محدد - عندما تعقد الدورة غير العادية بطلب من أعضاء الجمعية الوطنية يصدر مرسوم اختتام الدورة فور استنفاذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي لأجله وبعد اثني عشر يوماً من اجتماعه على الأكثر - يمكن الوزير الأول دون سواه أن يطلب عقد دورة أخرى قبل انقضاء الشهر الذي يلي صدور مرسوم اختتام الدورة "

الكاملة ، وبالمقابل كان يمكنها ذلك من تأجيل ما لا ترغب في طرحه في جدول الأعمال ، وهو ما يتضح عند الاطلاع على ما كان يتضمنه النص الدستوري قبل التعديل من تضمين جدول أعمال المجلس حسب الترتيب ، الذي تضعه الحكومة ، ومن باب الأولوية مناقشة مشاريع القوانين التي أودعتها واقتراحات القوانين التي قبلت بها الحكومة ، وكان يخصص جلسة واحدة على الأقل في الأسبوع من باب الأولوية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها ، على أن يبقى من حق المجلس تحديد جدول أعماله لجلسة واحدة فقط في الشهر من باب الأولوية . وهو ما كان يمثل طغياناً واضحاً من الحكومة على سير العمل البرلماني ، وعلى نحو أساسي في تحديد كيفية أداء البرلمان لوظيفته التشريعية ، بتحديد الأولوية من قبلها .

وبما يتوافق مع نص المادة ٢٨ من الدستور ، وبعد أن تحدد الجمعية أسابيع العمل يمكن لنصف الأعضاء بزيادة عضو واحد طلب إضافة أيام جلوس ، وذلك بتوقيعهم على وثيقة تسلم إلى رئيس الجمعية ، وعند تحقق هذا النصاب فإن رئيس الجمعية سيدعو المجلس ، على أن قرار زيادة أيام الجلوس يمكن أن يؤخذ بقرار من رئيس الوزراء ، ويصار لنشره بالجريدة الرسمية <sup>(١)</sup> ، وكذلك للوزير الأول وفق المادة ٢٨ من الدستور، وبعد استشارة رئيس الجمعية طلب عقد أيام إضافية .

(١)- المادة ٤٩/١ الفقرتان (٢-٣) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية :

#### Rules of procedure of the National Assembly from **Article 49-1**

- 1-" Sitting days for purposes of Article 28 of the Constitution shall be days on which a sitting has been opened. No sitting day shall be continued the following day beyond the hour appointed by Article 50 for the opening of the morning sitting.
- 2- Any decision by the Prime Minister to hold additional sitting days pursuant to the third paragraph of Article 28 of the Constitution shall be published in the Journal official .
- 3 - Any request initiated by members of the House to hold additional sitting days shall be constituted by a document delivered to the President of the Assembly listing the=

يمكن للحكومة أن تسحب المشاريع الحكومية من المجلس في أي وقت قبل نهاية مرورها أمام البرلمان ، أي قبل التصويت عليها وإقرارها سواء أمام الجمعية أو في مجلس الشيوخ ، إلا إذ تبنى المشاريع المطلوب سحبها أحد الأعضاء ، واتفق معه عضو آخر من أعضاء الجمعية ، مما يتيح استمرار نقاشها ، وكذلك هو حال الاقتراحات بقوانين التي يمكن أن تسحب من قبل العضو صاحب أول توقيع عليها في أي وقت قبل أن تحال للقراءة الأولى<sup>(١)</sup>.

٣- إن كافة الوثائق التي تدرج أمام المجلس يجب أن تطبع وتوزع وتحال بعد ذلك إلى اللجان الدائمة المعنية أو اللجان الخاصة ، التي يقرر المجلس تعيينها بهذا الخصوص ، والملاحظ أن النظام الداخلي نص على ضرورة إرفاق مشاريع القوانين التي يجري طباعتها وتوزيعها ، بكافة الوثائق والتقارير التي تدرس الآثار المتوقعة والمتعلقة بهذه المشاريع ، إضافة إلى جعل محتواها متوفراً إلكترونياً بغية جمع الملاحظات حولها<sup>(٢)</sup>.

---

=signatures of half the members plus one. If the President finds that this condition is fulfilled, he shall convene the House".

(١)- المادة ٨٤ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية

Rules of procedure of the National Assembly

from **Article 84**

- 1- " Government Bills may be withdrawn by the Government at any time before their final passing by Parliament.
- 2- The originator of a Member's Bill, or the first MP to have signed it, may withdraw it at any time before it is passed on first reading. If the Bill is withdrawn while being debated in plenary sitting and another MP takes it up, debate shall continue.
- 3- Members' Bills rejected by the House shall not be reintroduced before one year has elapsed " .

from **Article 83**

(٢) - المادة ٨٣ من النظام الداخلي

1-" Any instrument tabled before the House shall be printed, distributed and referred for consideration to the relevant standing committee of the House unless an *ad-hoc* committee has been set up.=

والقاعدة أن تحال مشاريع واقتراحات القوانين ، المدرجة في الجلسة من قبل رئيس الجمعية على إحدى اللجان الثمانية الدائمة في الجمعية لدراستها ، ويمكن بطلب من الحكومة أو من الجمعية ، إحالة بعض مشاريع واقتراحات القوانين إلى لجان تعيين خصيصاً لدراستها وفق ما جاء في نص المادة ٤٣ من الدستور<sup>(١)</sup> ، وبعد تقرير الإحالة على اللجنة الدائمة وإعلان هذه اللجنة عدم اختصاصها ، أو في حال قررت لجنتان أو أكثر من اللجان الدائمة اختصاصها للنظر في مشروع أو اقتراح القانون ، فإن رئيس المجلس سيطرح على المجلس اقتراح تشكيل لجنة خاصة بعد فتح باب النقاش بإعطاء الكلام لممثل الحكومة في الجلسة / أو لمقدم الاقتراح بقانون ، ولرؤساء اللجان المعنية ، فإذا رفض الاقتراح فإن الرئيس سيضع المسألة في سلطة المجلس ككل لتحديد أي اللجنتين صاحبة الاختصاص<sup>(٢)</sup> .

يمكن لأية لجنة دائمة أن تقرر إعطاء رأي في كل أو جزء من مشروع أو اقتراح القانون الذي أحيل للجنة دائمة أخرى ، على أن تعلم رئيس الجمعية بذلك ، وينشر

---

=2- Documents which report on the impact study carried out concerning a Bill which is first introduced in the House are printed and distributed at the same time as this Bill. There are made available electronically so that any observations which may be made can be collected."

(١) - وفق التعديل الدستوري الجاري في ٢٣/تموز/٢٠٠٨

(٢) - المادة ٨٥ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية: **Article 85:**

1-The President of the Assembly shall refer any Government or Member's Bill tabled in the House to the relevant standing committee or to the *ad-hoc* committee set up to consider it.

2- If a standing committee declines jurisdiction, or if there is a dispute as to jurisdiction between two or more standing committees, the President, after a debate in which only the Government or the originator of the Bill and the chairmen of the committees concerned may speak, shall first of all move that an *ad-hoc* committee be appointed. If the motion is rejected, the President shall put the question of jurisdiction to the House."

هذا القرار على لوحة الإعلانات ، وفي حال تقرر إحالة المشروع أو الاقتراح إلى لجنة استشارية ، فإن هذه اللجنة تعين مقررًا لها له دور استشاري متبادل مع مقرر اللجنة الرئيسية ، وستجتمع عند ذلك اللجنة الاستشارية لتسمح للمقررين بالدفاع عن الاقتراحات المتبناة من قبل تلك اللجان ، وإن جميع الآراء المقدمة يجب أن تدرج وتطبع وتوزع ، وإن كان عدم طباعتها أو توزيعها لن يمنع مناقشتها ، طالما أن اللجنة قررت إمكانية إعطاء تلك الآراء شفهيًا<sup>(١)</sup> .

٤- بعد أن يحال مشروع أو اقتراح القانون إلى اللجنة ، ويوضع بين يديها الوثائق والتقارير المرافقة والمتعلقة بالآثار التي من المتوقع أن يحدثها التشريع ، فإن لكل عضو في الجمعية ولو لم يكن عضواً في اللجنة ، أن يقدم اقتراح التعديل على نصوص المشروع أو الاقتراحات كلها أو على جزء منها إلى أمانة اللجنة ، وهو ما ينطبق كذلك على الاقتراحات المنبثقة عن اللجان الاستشارية عند تشكيلها ، وذلك إلى حدود الساعة الخامسة من مساء يوم العمل السابق بثلاثة أيام لاجتماع اللجنة المحدد

(١) - المادة ٨٧ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية: **from Article 87:**

- 1- Any standing committee which decides to give an opinion on all or part of a Government or Member's Bill referred to another standing committee shall inform the President of the Assembly. The decision shall be published in the *Journal official* .
- 2- Where a Government or Member's Bill has been referred to a consultative committee, the relevant committee shall appoint a *rapporteur* , who shall have a consultative role while taking part in the proceedings of the lead committee. The *rapporteur* of the lead committee shall likewise have a consultative role while taking part in the proceedings of the consultative committee.
- 3- Consultative committees shall meet within such a time period as to allow their rapporteurs to defend the amendments adopted by their committees before the lead committee during the meeting provided for in article 86.
- 4- Opinions shall be tabled, printed and distributed. The fact that an opinion has not been tabled or distributed shall not impede debate, since the committee that has decided to give its opinion may always give it orally on the day appointed for debating the instrument " .

للبدء بفحص ودراسة النص<sup>(١)</sup>، إلا إذا قرر رئيس اللجنة السماح بتجاوز هذه المهلة ، على أن هذه المهلة لا تطبق على الاقتراحات المقدمة من الحكومة ، التي يعتبر اشتراكها في النقاش على نحو وجوبي ، ويبقى الاشتراك بالنقاش متاحاً للأعضاء ومقدمي الاقتراحات أو التعديلات ، وكذلك لمقرري اللجان الاستشارية عند تشكيلها ، وفي هذه الحالة فإن التعديلات المدرجة في اللجنة أو المعروضة عليها ، لا بد أن يتقرر من قبل رئيس اللجنة مقبوليتها الدستورية بما يتعلق بمدى توافقها مع نص المادة ٤٠ من الدستور ، بأن لا تقبل الاقتراحات أو التعديلات المقدمة من الأعضاء إذا كانت الموافقة عليها تؤدي إلى زيادة في النفقات العامة أو تخفيضاً في الإيرادات، وفق التفصيل المبين في الفقرة الثانية بالمادة ٨٩ من النظام الداخلي ( المقبولية المالية) ، وفي حال الشك يصار لاتخاذ القرار من قبل مكتب اللجنة ، ويمكن أن يستشار رئيس أو مقرر لجنة الموازنة العامة أو اللجنة المالية العامة .

يدار النقاش داخل اللجنة من قبل رئيس اللجنة وبمساعدة من مكتب اللجنة ، ويعتبر الحضور إلزامياً في اجتماعات اللجان لأعضائها بحكم المادة ٤٢ / ١ من النظام الداخلي ، و يصار إلى إعلان أسماء الأعضاء الغائبين على لوحة الإعلانات الرسمية في

#### Article 99

(١) - المادة ٩٩ من النظام الداخلي

- 1- Unless otherwise decided by the Conference of Presidents, MPs' amendments must be tabled at the latest by 5 pm, three working days before the date of the beginning of the debate on the Bill.
- 2- After the expiry of the deadline for tabling provided for in the previous paragraph, only amendments tabled by the Government or the lead committee shall be admissible. When the Government or the lead committee use this possibility, the deadline can no longer be applied to MPs' amendments concerning the article it is proposed to amend or competing with the tabled amendment when the latter introduces an additional article.
- 3- The deadline set out in the present article shall not be applied to sub-amendments."

اليوم التالي ، وهناك تبعات يتحملها العضو عند غيابه غير المبرر عن اجتماعات اللجنة ، لما للحضور من أهمية في عمل اللجان التشريعي ، وكذلك في تحقيق نصاب الحضور لأخذ التصويت على النصوص موضوع المناقشة ، وهو حضور ثلث أعضاء اللجنة على الأقل<sup>(١)</sup> ، وإلا تضطر اللجنة إلى تأجيل الجلسة لمدة لا تقل عن خمسة عشر دقيقة من أجل إجراء التصويت بالأيدي ، وبالاقتراع إذا طلب ذلك عشر أعضاء اللجنة ، ويمكن للعضو التوكيل بالتصويت لزميل آخر من نفس أعضاء اللجنة ، وعند تعادل الأصوات فإن النظام الداخلي لم يعط لرئيس اللجنة صوتاً ترجيحياً ، وإنما اعتبر النص موضوع التصويت مرفوضاً<sup>(٢)</sup> ، وقد أتاح النظام الداخلي للجنة الاستعانة بالخبراء ، وكذلك طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة للتوضيح حول المشاريع محل المناقشة .

(١) - المادة ٤٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية : **Article 43** from

- 1- The presence of a quorum shall in all cases be required for votes to be valid if one third of the members present so request.
- 2- Where a vote cannot be taken because a quorum is not present, it shall be taken and have validity, whatever the number of members present, at the following meeting, which shall be held not less than fifteen minutes later."

(٢) - المادة ٤٤ من النظام الداخلي **Article 44** :

- 1- Voting in committees shall be by show of hands or by
- 2- Voting shall be by ballot at the request of not less than one tenth of the members of a committee or of one member of the committee in the case of personal appointments.
- 3- Subject to Article 38, committee members may only grant a proxy vote to one other member of the same committee and only in the cases and manner provided by Ordinance of November 7, 1958. The chairman of the committee shall be notified of such proxies. Article 62 shall apply to them
- 4- Committee chairmen shall have no casting vote. Where the votes are equal, the provision put to the vote shall not be adopted"

يعمل مقرر اللجنة على إعداد تقرير اللجنة الذي قد يوصي بتبني النص موضوع النقاش أو رفضه أو قد يتضمن التعديل والآلية المشار إليها من اللجنة الاستشارية ، بحيث يكون التقرير على شكل جدول مقارن يعرض للتعديلات المحتملة التي ناقشتها اللجنة ، ويرفق كذلك بقائمة بالبنود القانونية القابلة للإلغاء أو التعديل خلال مناقشة المشاريع أو الاقتراحات ، ويتم نشر النص العام الذي تبنته اللجنة بشكل منفصل عن تقرير اللجنة ، الذي يطبع ويوزع لتمكين الجمعية الوطنية من مناقشة المشاريع وفق الدستور<sup>(١)</sup>.

---

(١) - المادة ٨٦ من النظام الداخلي

**Article 86 from Rules of procedure of the National Assembly**

- 1-" The *rapporteurs* of committees shall be appointed and their reports, as well as all texts passed by the committee, shall be presented, printed and distributed in sufficient time to enable the National Assembly to debate Bills as required by the Constitution.
- 2- Where the period between the tabling of a Government or Member's Bill and its consideration in sitting is at least six weeks, the *rapporteur* of the lead committee shall, in the week proceeding the examination of the Bill in committee, make available to its members a document which reports on the state of his work.
- 3-The reports shall recommend the adoption, rejection or modification of the instrument initially referred to the committee. They shall include a comparative table which shall set out any such possible modifications. Amendments submitted to the committee must be included in an annex to the reports.
- 4-The overall text adopted by the committee shall be published separately from the report. On first reading, the period between the moment the text adopted by the committee becomes available electronically and the beginning of its examination in plenary sitting, shall not be less than seven days. This limit shall not apply when the accelerated procedure provided for by the second paragraph of Article 45 of the Constitution is used or when the Government Bill concerns a state of crisis. In the case of the use of the accelerated procedure as well as for second and subsequent readings, the text is made available electronically as quickly as possible.=

وبالنظر لكون اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية من اللجان كبيرة العدد ، إذ لا يقل عدد أعضائها عن ٧٢ عضواً ، فإن ذلك يجعلها أكثر عرضةً للانقسامات والجدال بين أعضائها ، ويضعف إمكانية إنجازها لمهامها بتعمق يفوق قدرة المجلس بأكمله ، لصعوبة المراجعة المفصلة للتشريع ، بحيث لا تقدم سوى تعديلات تقنية ، عدا عن أنها

- 
- = 5- Every MP may table an amendment in committee, whether or not he is a member of said committee. Amendments, apart from those tabled by the Government, the chairman or the *rapporteur* of the committee and, where applicable, of the consultative committees, must be transmitted by their authors to the secretariat of the committee, at the latest, by 5p.m., three working days before the date of the beginning of the examination of the text, unless otherwise stated by the chairman of the committee. The admissibility of MPs' amendments shall be decided according to the conditions laid down in chapter III of this part of the Rules of Procedure.
- 6-In addition to the members of the committee, the following may take part in the debates of the committee: the author, according to the situation, of a Member's Bill or an amendment, as well as, if applicable, the *rapporteurs* of consultative committees. Government participation is of right.
- 7- Reports on a Government Bill or a Member's' Bill relating to areas covered by the European Union shall have appended to them, information on the relevant European law currently applicable or likely to be applicable thereafter, together with the stance, if the case pertains, taken by the House through European resolutions.
- 8- Reports on a Government Bill tabled before the House, shall have appended to them, an annex presenting the observations which have been collected on the documents which report on the impact study attached to the Bill.
- 9-Reports on a Government Bill or a Member's Bill shall have appended to them, a list of statutory provisions liable to be repealed or modified during the examination of said Government Bill or Member's Bill.
- 10-The discussion of the texts submitted to the committee may be organized by its *bureau* .
- 11-Motions mentioned in articles 91 and 122 shall not be examined in committee ".

مضطرة لتقديم تقريرها للجمعية خلال ثلاثة أشهر، وهو وقت غير كاف إلا لإسداء النصائح إلى الجمعية بخصوص الخط الذي يجب أن تتبعه تجاه مشروع القانون عامة ، فتغدو هذه اللجان مجرد معابر غير فعّالة لنقل المشاريع الحكومية إلى الجلسة العامة .

٥- القراءة الأولى لمشاريع القوانين واقتراحات الأعضاء في الجلسة العامة : تخضع مشاريع واقتراحات القوانين في الجمعية لقراءة أولى في جلسة عامة ، وتنصب هذه المناقشة على النص الذي صادقت عليه اللجنة ، إلا في حال لم تنته اللجنة إلى أي تعديل ، أو كان قد تقرر إخضاع المشروع لإجراءات الفحص البسيط وفق أحكام المادة ١٠٣ من النظام الداخلي ، وكذلك عند دراسة المشاريع التي تتضمن تعديلاً دستورياً أو ما تعلق منها بالقوانين المالية والضمان الاجتماعي ، فإن المناقشات حولها تنصب في القراءة الأولى على النص الذي عرضته الحكومة وأخطرت به أيّاً من المجلسين ، وفي القراءات التالية على النص الذي أرسله المجلس الآخر ، على أن المادة ٤٢ من الدستور قد حددت آجال يتعين الالتزام بها ، بحيث لا يمكن أن يتم إجراء مناقشة لمشروع أو لاقتراح قانون في الجلسة العامة وفي قراءة أولى إلا بعد مرور ستة أسابيع على إيداع المشروع أو الاقتراح لدى مكتب الجمعية على الأقل ، وفي حال كانت المناقشة ستُنصب على مشروع أو اقتراح قانون مرسل من مجلس الشيوخ ، فإنها لا تجري إلا بعد انقضاء أربعة أسابيع على إرساله للجمعية <sup>(١)</sup> ، كما تضمنت المادة ٨٦ من النظام الداخلي في فقرتها الرابعة أن الفترة الفاصلة بين اللحظة التي يصبح فيها النص المتبنى من اللجنة متاحاً إلكترونياً ، وبين دراسته ومناقشته في الجلسة العامة يجب أن لا تقل في القراءة الأولى عن سبعة أيام ، وذلك إمعاناً في إتاحة الفرصة أمام أعضاء الجمعية في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة ، وجمع المعلومات اللازمة لإجراء مناقشة فعّالة حول تقرير اللجنة التي درست ، وحث الأعضاء على تقديم التعديلات الكلية أو الجزئية على النص ، أو حتى تقديم النصوص البديلة خلال المدة المشار إليها في المادة ٩٩ من النظام الداخلي ، وبالطبع فإن

(١) - المادة ٤٢ من الدستور الفرنسي ، كذا المادة ٨٦ / ٢ من النظام الداخلي .

هذه المواعيد لن يعمل بها ، عند تطبيق الإجراءات المستعجلة سنداً للمادة ٤٥ من الدستور ، أو عندما تعلن الحكومة حالة الطوارئ ، وكذلك في القراءة الثانية ، فإن النص يصبح متاحاً إلكترونياً بأسرع ما يمكن<sup>(١)</sup>.

يتولى مؤتمر الرؤساء قبل الجلسة المعينة ، تنظيم وتحديد ترتيب المناقشين المسجلين والأولوية فيما بينهم ، وتوزيع النقاش بين ممثلي الكتل البرلمانية وبين المستقلين ، والمدة التي يسمح لهم فيها بالتكلم أثناء الجلسة وبما ينسجم مع النظام الداخلي للجمعية .

وبعد افتتاح الجلسة من الرئيس بحضور الحكومة ، تبدأ المناقشة بعد تقديم التقرير من مقرر اللجنة الرئيسية ، وإذا احتاج الأمر من مقرر اللجنة الاستشارية ، ويمكن لعضو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن يقدم مساهمته إذا كانت قد طلبت<sup>(٢)</sup> ،

---

**Article 91 :** - المادة ٩١ من النظام الداخلي

- 1- " On first reading, the discussion in plenary sitting of a Government or Members' Bill may not take place within six weeks of its tabling or four weeks of its transmission. These time periods shall not apply to Government Bills concerning a state of crisis or if the accelerated procedure has been implemented.
- 2- The discussion of a Government or Members' Bill shall begin, if the case applies, with the Government's contribution followed by the presentation of the report from the lead committee responsible and, if need be, by the contribution of the *rapporteur* of the consultative committee or committees.
- 3- If the report or the opinion was distributed not later than the day before the debate was opened, the rapporteur may decline to present it orally; otherwise, he shall confine himself to commenting upon it, without reading it. The presentation of reports and opinions shall last no longer than the limit stipulated by the Conference of Presidents in its organization of the discussion of the Bills.
- 4- A member of the Economic and Social and Environmental Council may also make a contribution as provided for by "

(٢) - وفق المادة ٩٧ من النظام الداخلي حين يعمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تحت نص المادة ٦٩ من الدستور الفرنسي الذي يعين أحد أعضائه ويتحدث بعد مقرري اللجان ذات العلاقة ، وفي مراسم شكلية=

وبعد ذلك فإنه سوف يكون اقتراح رفض النقاش حول الوثيقة المعروضة (الرفض التمهيدي) رفضاً لها ، وسيكون كذلك طلب التوافق مع القواعد الدستورية مقترحاً مقبولاً لمرة واحدة فقط ، وفي كل حال يمكن اقتراح إعادة الوثيقة إلى اللجنة الرئيسية ، ومثل هذه الاقتراحات سوف تناقش وتطرح للتصويت ، وسيسمح بالنقاش للحكومة / أو لمقدم الاقتراح ، ولمقرر أو رئيس اللجنة الرئيسية ، على أن لا تتجاوز المدة ثلاثين دقيقة ، كما يعطى الكلام لعضو واحد من كل مجموعة (كتلة برلمانية) بحيث لا يتجاوز الحديث من قبل أي منهم دقيقتين ، ما لم يقرر مؤتمر الرؤساء خلاف ذلك ، وفي حال قبول الاقتراح بإعادة النص للجنة ، فإن النقاش يعلق إلى حين تقديم اللجنة تقريرها مجدداً ، ليعاد فتح النقاش ، مع ملاحظة أنه في حال كان إدراج الوثيقة في جدول الأعمال مستنداً إلى الأولوية المنصوص عنها في الفقرات ٢-٣ من المادة ٤٨ دستور ، فإن الحكومة هي التي ستحدد تاريخ وساعة تقديم اللجنة تقريرها مجدداً ، كي تتفادى محاولة الأعضاء الالتفاف على صلاحيتها الدستورية في أولوية العرض ، والتحكم بجدول الأعمال وفق أحكام ٤٨ من الدستور المعدلة ، أما في حال رفض الاقتراح بإعادة النص إلى اللجنة فإن النقاش العام سيستمر ، الذي سينتهي للتصويت على فتح باب النقاش على المواد تبعاً وعلى نص كل مادة ، أو اقتراح متعلق بها مقدم من الحكومة أو من اللجان ، ولن يكون التحدث متاحاً لأكثر من دقيقتين لكل عضو ، وي طرح كل نص مادة للتصويت منفرداً ، و يمكن للحكومة أو للجنة الرئيسية في أي وقت طلب تأجيل التصويت على النص أو التعديل المتعلق به ، بقصد طلب مناقشة ثانية حوله ، وسنداً للمادة ٩٨ من النظام الداخلي فإن من حق الحكومة واللجان الرئيسية واللجان الاستشارية وأعضاء الجمعية تقديم التعديلات الخطية والموقعة من مقدمها ، وستكون دائماً مقبولة في القراءة الأولى ، حتى ولو قدمت خارج المهلة القانونية المنصوص عليها في

---

=إذ يرافقه في التوقيت المقرر له للتحدث بناء على طلب رئيس الجمعية دليل إلى منصة الكلام ويشير له بالتحدث فوراً وعند انتهاء حديثه سيرافق من قبل الدليل خارج الغرفة بنفس المراسم .

المادة ٩٩ من النظام الداخلي ، إلا أنه يشترط أن تكون مصحوبة بشرح مختصر، يرسل إلى مكتب رئيس الجمعية ، -إلا أنّ تعذّر ذلك لن يحول دون مناقشتها في الجلسة العامة - والرئيس هو من سيقدر فيما إذا كانت الاقتراحات تتضمن تعديلاً بالإضافة أو بالتعارض مع النص ، أو أن التعديل يتضمن نصاً بديلاً ، وستخضع جميع هذه التعديلات لتقييم أولي ، وبصار لطباعة الاقتراح وتوزيعه مع التعديلات المقترحة على الأعضاء ، وهذه التعديلات لن تدرس ما لم تلق دعماً خلال النقاش مادة بعد مادة ، وستطرح من قبل رئيس الجمعية لتناقش حسب الترتيب التالي: (١) -تعديلات أو اقتراحات الحذف ، يتبعها التعديلات الأخرى من الأبعد في التعارض عن النص المطروح ، ٢- التعديلات المثارة من الحكومة أو من اللجنة الرئيسية وتناقش قبل التعديلات المثارة من الأعضاء ، وكل من تقدم باقتراح سيكون له الحق بالتحدث عارضاً الأسباب التي يدور حولها الاقتراح لمدة دقيقتين - عدا الحكومة - ، و يعطى دور للتحدث حول هذه التعديلات للحكومة ، ولرئيس أو مقرر اللجنة الاستشارية ومتحدث واحد من المعارضين ) ، بحيث يتم التصويت مرة واحدة على التعديلات المتشابهة ، وإذا لم يكن هناك تعديلات مقدمة على النصوص فإنه سيجري التصويت على كامل الوثيقة ، وسيرفض بعدها أي تعديل يقدم بعد التصويت ، بحيث يصبح ما تم إقراره بالمدولة الأولى مؤكداً في حالتين أولهما عدم وجود طلب بإجراء مداولة ثانية أو وجود الطلب ورفضه من الجمعية<sup>(١)</sup>.

(١) **Article 101 from Rules of procedure of the National Assembly** - المادة ١٠١ من النظام الداخلي

- 1- " Before explanations of vote on a Government or Member's Bill in its entirety have begun, the House may decide, at the request of the Government or of an MP, that there will be a second deliberation on all or part of said Bill.
- 2- A second deliberation shall be held by right if requested by the Government or by the lead committee, or if agreed to by the latter.=

- حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أصول طلب قفل النقاش في المادة ٥٧ منه ، بأن يكون قد تحدث على الأقل عضوان بوجهتي نظر متعارضة في النقاش العام حول المادة ، وتعطى الفرصة للتحدث حول هذا الطلب لرأي معارض له لمدة دقيقتين فقط وستكون الأفضلية لأول المسجلين للكلام المتبقين ، ومن ثم يجري التصويت برفع الأيدي وعند الشك بالنتيجة ، يصار للتصويت بطريقة القيام والجلوس ، وإذا استمر الشك يستمر النقاش ويسقط الطلب<sup>(١)</sup>.

---

= 3 - Instruments to be deliberated upon a second time shall be referred to the committee, which shall present a new report in writing or orally.

4- If the House rejects amendments moved in the second deliberation, this shall be deemed to confirm the decision taken by the House in the first deliberation".

(١) - **Article 57 :**

1 -Save in debates organized as provided for by Article ٤٩ ، and where at least two speakers of opposing views have been called in the general debate, in the debate on a particular article or in explanations of vote, the immediate closure of that phase of debate may be either decided by the President or moved by a member of the House . However, the closure shall not apply to explanations of vote on a Bill in its entirety .

2-If the closure of the general debate is moved by a member of the House, leave to speak shall be given only to oppose the motion and only to a single member, who may speak for not more than two minutes .Precedence shall be given to the first of the remaining members enrolled to speak in the debate or ,in his absence, to another member in order of listing, who seeks leave to speak against the closure .If no speakers remain listed, leave to speak against the closure shall be given to the first MP who seeks it .

3 -Where the closure is requested outside the general debate, the House shall be required to decide without debate .

4-There shall be no public ballot to decide questions concerning closure .The President shall consult the House by calling for a show of hands .If there is any doubt about the result of the show of hands, the House shall vote by standing and sitting .If there is still doubt, debate shall continue."

والملاحظ أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في المادة ١٠١ منه ، أعطى فرصة جديدة لإجراء مداولة ثانية على مشاريع واقتراحات القوانين ككل ، بحيث يمكن للجمعية إجراء هذه المداولة بناء على طلب الحكومة أو الأعضاء على كل أو جزء من المشروع ، على أن إجراء هذه المداولة سيكون ملزماً إذا جاء بناء على طلب من الحكومة أو اللجنة المعنية أو موافقتها ، وفي حال تقرر إجراء مداولة ثانية ، فإن الجديدة تبدى من خلال إحالة النصوص أو المشروع موضوع الطلب إلى اللجنة ، لدراسة الاقتراحات والملاحظات لتقدم تقريراً جديداً حولها كتابةً أو شفاهةً ، وهو ما يجعل من إجراء المداولة الثانية يتم بعد وقت كاف للدراسة والتمحيص مجدداً بالآراء والتعديلات و المقترحات المقدمة ، والتي نالت أو لم تنل الموافقة ، وذلك كله بعد أن استكملت الجمعية دراسة المشروع ، وأصبحت الرؤيا أكثر وضوحاً للأهداف المرجوة والآليات المعتمدة لتحقيقها ضمن النص .

٦- تطبيق الإجراءات المستعجلة : ومفاده أن تطلب الحكومة التصويت على مشروع أو اقتراح القانون بعد قراءة واحدة من كل مجلس ، وفي حال وجود خلاف في الرأي ، الدعوة لانعقاد لجنة مختلطة .

ويخضع هذا الطلب بتطبيق الإجراءات المستعجل على المشروع أو اقتراح القانون إلى الشروط المنصوص عليها في المادة ١٠٢ من النظام الداخلي ، وذلك بأن يتم الطلب باتصال مع الرئيس الذي يعلم الجمعية حالاً بهذا الطلب ، الذي يجب أن يقدم كحد أقصى حتى الساعة الواحدة من مساء اليوم ، الذي يسبق اجتماع مؤتمر الرؤساء وقراره بافتتاح النقاش للقراءة الأولى ، بما يتضمنه هذا القرار من توزيع الدور بالكلام ، بين ممثلي الكتل البرلمانية ورؤساء أو مقرري اللجان الرئيسية أو الخاصة المعنية أو الاستشارية، وتحديد وقت الكلام لكل منهم ، والغاية من هذا التحديد لمهلة الطلب ، هو إعطاء الفرصة لمؤتمر الرؤساء بما يقرره في تحديد تقنيات التعبير عن الرأي ، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لن يكون هناك سوى قراءة أولى للنص موضوع الطلب ، و حتى يصار

لاستبعاد قرار الحكومة بتطبيق الإجراءات المستعجلة على المشروع ، لابد من أن يعترض مؤتمر الرؤساء في المجلسين معاً (مؤتمر الرؤساء في الجمعية الوطنية ومؤتمر الرؤساء في مجلس الشيوخ) سناً للمادة ٤٥ من الدستور<sup>(١)</sup> ، بحيث يعلم الرئيس وعلى وجه السرعة الحكومة ، ورئيس مجلس الشيوخ معارضة مؤتمر الرؤساء في الجمعية بتطبيق الإجراءات المستعجلة ، أما إذا كان النص قد عرض أمام مجلس الشيوخ أولاً وأبلغ رئيس الجمعية بمعارضة مؤتمر الرؤساء في مجلس الشيوخ ، فإنه سيقوم بدعوة مؤتمر الرؤساء في الجمعية ، ليعطي قراره قبل إغلاق النقاش العام على القراءة الأولى المفتوحة في مجلس الشيوخ ، وإذا انصرفت إرادة مؤتمر الرؤساء في المجلسين إلى المعارضة قبل إغلاق النقاش العام فإن الإجراءات المستعجلة لن تطبق .

(٧- ) **الإجراءات المبسطة في النقاش :** وهو ما يعرف بالبرلمان الفرنسي بالمداولة البسيطة التي بقصد بها تجاوز المهل المنصوص عليها في المادة ٤٢ من الدستور المعدلة ، والمادة ٩١ من النظام الداخلي ، لعرض ودراسة مشاريع واقتراحات القوانين ، باستثناء ما تعلق منها بالقوانين العضوية ، أو اقتراحات رفض المشاريع لتناقضها أو تعارضها مع الدستور، و القرار بإجراء المداولة البسيطة ، يصدر عن مؤتمر الرؤساء بناءً على طلب يقدم إليه من رئيس الجمعية أو الحكومة أو رئيس اللجنة الرئيسية أو رئيس الكتلة البرلمانية ، على أن هذا الطلب لكي يكون مقبولاً يجب أن يقدم قبل أن يعتمد مشروع أو اقتراح القانون من اللجنة ، إلا أن يكون بناءً على طلب رئيسها ، فيأتي الطلب بعد وصول اللجنة إلى نتيجة بصدد المشروع ، و القرار بإجراء المداولة البسيطة ينشر على لوحة الإعلانات الرسمية في الجمعية ، ويرسل إلى الحكومة ، بحيث يمكن أن يعترض غير مقدم الطلب (الحكومة / رئيس اللجنة الرئيسية / رئيس أي من الكتل البرلمانية ) أمام رئيس الجمعية حتى الساعة الواحدة بعد مرور مساء يوم واحد ، وتعلم الحكومة بذلك ، وتنشر على لوحة الإعلانات لإعلام الجمعية بوجود مثل هذا

(١) - وفق التعديل الدستوري الجاري في ٢٣/٧/٢٠٠٨ والنافذ في ١/٣/٢٠٠٩

الاعتراض ، ويترتب على رفض الاعتراض من مؤتمر الرؤساء مناقشة المشروع أو اقتراح القانون في جلسة عامة بعد انقضاء يوم كامل فقط على إيداع تقرير اللجنة<sup>(١)</sup>.  
 أما ما يتعلق بالتعديلات التي تقدم من الأعضاء أو من اللجان إلى اللجنة المعنية سوف تكون مقبولة حتى انتهاء الوقت المسموح فيه لتقديم الاعتراضات ، وسيتيح رئيس الجمعية لمقدمي التعديل ولرئيس أو مقرر اللجنة الرئيسية وواحد المعارضين التحدث لمدة دقيقتين فقط لكل منهم ، وللحكومة أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يعرض على اللجنة وي طرح المشروع لتصويت واحد ، مع الاحتفاظ بالتعديلات التي اقترحتها الحكومة أو قبلت بها ، وفي كل الأحوال سيكون لاعتراض الحكومة على تطبيق الإجراءات المبسطة للنقاش بعد انتهاء المهلة أثر سحب المشروع من جدول الأعمال ، ولن يدرج مجدداً قبل الجلسة التالية وسيناقش وفق الإجراءات العادية ، وهو ما يتيح للحكومة التحكم بسرعة إقرار اقتراحات القوانين .

---

**Article 104 :** المادة ١٠٤ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية

- 1- " The decision of the Conference of Presidents to implement the simplified examination procedure shall be posted on the notice board and transmitted to the Government.
- 2- Paragraphs 5 and 10 of article 91 and paragraph 2 of article 128 shall not apply to Government or Members' Bills in respect of which a request that they be considered by simplified examination procedure has been made.
- 3- Not later than 1 pm on the day before the Bill is to be debated, the Government, the chairman of the lead committee or the chairman of a group may object to its being considered by simplified examination procedure.
- 4- Notice of such an objection must be addressed to the President of the Assembly who informs the Government, the lead committee and the chairman of groups, posts it on the notice board and announces it to the House.
- 5- In the event of an objection being raised, the text shall be examined in accordance with the provisions of chapter IV of this title".

**ثانياً - الإجراءات التشريعية الخاصة :** وهي الإجراءات التي يتعين إتباعها عند إقرار مشاريع واقتراحات القوانين ، التي تتعلق بمواضيع تشريعية لها خصوصية وأهمية بالغة لارتباطها بتنظيم السلطات العامة ، أو إقرار تعديلات متعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية والبيئية ، أو بسير المرافق العامة ، والترخيص بتصديق المعاهدات ، وما تعلق بالإجراءات المرتبطة بالاستفتاء العام ، واستشارة الناخبين للجاليات الإقليمية ما وراء البحار ، وما يخص معاهدات عضوية الاتحاد الأوروبي والاتفاقات والمعاهدات الدولية ، وإعلان الحرب والحكم العرفي ، وهو ما احتواه الجزءان الثاني والثالث من النظام الداخلي للجمعية الوطنية ، وقد أشرنا سابقاً أننا سنتناول منها الإجراءات المتعلقة بمناقشة القوانين العضوية (المؤسسية) <sup>(١)</sup> ، بحيث تكتسب هذه القوانين صفتها بكونها عضوية من أن الدستور أضفى عليها طابع القوانين العضوية ، وكذلك لأنها تنظم عمل سلطات أساسية في الدولة ومرافق عامة ، وذلك طبقاً لما نصت عليه مقدمة المادة ٤٦ من الدستور <sup>(٢)</sup> ، ومما أضفى عليه الدستور الطابع العضوي ، القوانين الناظمة لعمل مجلسي البرلمان - قانون الموازنة العامة - التعديل الدستوري - القانون الأساسي للقضاة - قانون المحكمة العليا - قانون محكمة عدل الجمهورية - قانون المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي - القانون المتعلق بحامي الحقوق .

يخضع التصويت على القوانين العضوية وتعديلها إلى شروط أهمها :

١- عرض المشروع أو الاقتراح بقانون عضوي على الجمعية في قراءة أولى للتداول والتصويت عليه يتم بعد انقضاء المهل المنصوص عليها في المادة ٤٢ من الدستور، وهي انقضاء ستة أسابيع على إدراجها ، أو فترة أربعة أسابيع بعد إرسالها من مجلس الشيوخ .

(١)- ترجم مصطلح (Loi organique) في بلدان عربية بقانون أساسي (تونس) أو تنظيمي (المغرب) أو قانون عضوي (الجزائر) أو قوانين مكملة للدستور (مصر) ، انظر مؤلف د. حسن البحري ، القانون الدستوري

بدون دار نشر، الطبعة الأولى ٢٠٠٩ ، ص ١٠١

(٢)- وفق التعديل الدستوري الجاري في ٢٣/٧/٢٠٠٨ والنافذ في ١/٣/٢٠٠٩

- ٢- يجري إنقاص مهلة العرض والمناقشة لدراسة القانون العضوي إلى خمسة عشر يوماً ، عند تطبيق الإجراءات المستعجلة المنصوص عليها في المادة ٤٥ من الدستور .
- ٣- يتم التوضيح بالعنوان المرسل أو المودع به مشروع أو اقتراح القانون على أنه قانون عضوي ، ويتم الإشارة صراحة إلى أنه لا يتضمن نصوصاً غير عضوية في طبيعتها .
- ٤- التعديلات أو المواد المضافة التي تقدم على مشروع القانون وتدرج في الجمعية يجب أن لا تتضمن أو تضيف نصوصاً غير عضوية بطبيعتها .
- ٥- تخضع مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين تحت مسمى القوانين العضوية والتصويت عليها إلى الإجراءات التشريعية العادية التي سبق وبينها .
- ٦- لا يمكن للجمعية الوطنية عند غياب الاتفاق بين المجلسين على نص موحد ، أن تصادق على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها .
- ٧- لا تطبق إجراءات المداولة البسيطة المنصوص عليها في المادة ١٠٣ وما بعدها من النظام الداخلي في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين العضوية .
- ٨- لا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد عرضها على المجلس الدستوري وتصريحه بمطابقتها للدستور<sup>(١)</sup> .

(١)- وفق ما حدده النظام الداخلي في المادة ١٢٧ منه ، والمادة ٤٦ من الدستور

#### Article 127

- "1- Government and Members' Bills to amend an Institutional Act and Bills relating to matters designated institutional by the Constitution shall expressly state in their title that they are institutional. They shall contain no provisions that are not institutional in nature.
- 2- Government or Members' Institutional Bills shall not be debated, on first reading, before the expiry of a period of six weeks after their tabling or a period of four weeks after their transmission. If the accelerated procedure has been implemented then only the first period, reduced to fifteen days, shall apply
- 3- No amendment or additional article shall be tabled which would introduce non-institutional provisions into a Government or Members' Bill.=

على أنه لا بد من الإشارة إلى أن الدستور وفي تنظيمه لعمل البرلمان أوجد العديد من القواعد الدستورية المشتركة بين غرفتي البرلمان ، وكذا النظام الداخلي للجمعية الوطنية أشار إلى الأحكام المشتركة في علاقة الجمعية بمجلس الشيوخ من النصوص القانونية .

## الفرع الثاني

### الإجراءات التشريعية أمام مجلس الشيوخ

ينظم العمل داخل مجلس الشيوخ بالإضافة للمواد الدستورية ، التي تمت معالجتها عند البحث في مسار العمل التشريعي للجمعية الوطنية ، نظام داخلي يندرج تحت مسمى الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ ، الذي يوضح تكوين المكاتب داخل المجلس ( المكتب المؤقت \_ المكتب الدائم ) وتنظيم المجموعات ( الكتل البرلمانية ) وتنظيم عمل اللجان الدائمة والخاصة والمشاركة ولجان التحقيق ، وما يتعلق بالإجراءات التشريعية لجهة إدراج مشاريع واقتراحات القوانين ومناقشة المواد ضمن الأصول العادية ( المواد من ٢٤ - ٢٨ ) أو بما يسمى المناقشة الفورية ( المواد ٢٩ حتى ٣١ ) أو بإتباع إجراءات قصيرة ( المواد ٤٧ h 47 - b ) ، وفي علاقات مجلس الشيوخ بالحكومة وبالجمعية الوطنية ، وسنتعرف على مسار العمل التشريعي ضمن الأصول العادية ، وكيفية العمل عند إقرار

---

= 4- No institutional provision shall be introduced into a Government or Members' Bill which has not been tabled in the form specified in paragraph 1.

5 -Government or Members' Institutional Bills shall be considered, debated and put to the vote according to the ordinary legislative procedure, provided for by part one of the present title, subject to the third and fourth paragraphs of Article 46 of the Constitution and to the present article. The simplified examination procedure set out in chapter V of part one of this title shall not be used".

تطبيق الإجراءات القصيرة أو المناقشة الفورية ، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية تشكيل البرلمان وأعضائه ، وأنه بعد كل تجديد جزئي لمجلس الشيوخ سيعاد تشكيل اللجان الدائمة التي يجب أن تمثل فيها الكتلة البرلمانية تمثيلاً نسبياً ، ومصير المناقشات ومشاورات العمل التشريعي موضوع البحث والمناقشة في جدول عمل المجلس ولجانه سيدخل في أرشيف المجلس<sup>(١)</sup>.

### أولاً - المراحل التشريعية أمام مجلس الشيوخ :

(١) - إدراج مشروعات واقتراحات القوانين : يدرج في الجلسة العامة من قبل الرئيس مشروع القانون الذي قدم من الحكومة مباشرة أو المشروع أو اقتراح القانون المحال من الجمعية الوطنية بعد تبنيه عن طريق رئيس الجمعية ، وكذا اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشيوخ ، والتي ستلتزم الاختصاص الحصري لما ينظم بقانون ، دون أن يؤدي تبنيتها لنقص في الإيرادات العامة أو زيادة في النفقات العامة ، وفي غياب انعقاد الجلسة العامة في مجلس الشيوخ ولأجل مراعاة مواعيد ومهل الإدراج سوف يصار لإدراج المشاريع والمقترحات عبر نشرها في الجريدة الرسمية<sup>(٢)</sup>.

(١) - المادة ١٦ / ٤-٦ من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي

#### -STANDING ORDERS OF THE SENATE

4 -Renewed Standing Committees shall, after the renewal has taken place, be informed as of right of the matters remitted to them .Special Committees shall cease to exist when the texts they were established to examine are promulgated .

6 - These reports and documents relating to them shall be lodged in the Senate Archives after each partial renewal of the Senate. " [www.senat.fr](http://www.senat.fr) .

#### (2) **Article 24/ ١ of - STANDING ORDERS OF THE SENATE**

1. - "The President shall, in a public sitting, announce the tabling of bills that have been submitted by the Government either directly or after they have been adopted by the National Assembly, of member's bills adopted by the National Assembly and forwarded to the President of the Assembly, and of member's bills and draft resolutions submitted by Senators. The tabling of Government and member's bills when the Senate is not sitting shall be reported in the *Journal officiel* , thereby indicating=

يمكن للحكومة سحب مشروع القانون في أية مرحلة قبل تبنيه ، كذلك لمقترح القانون سحبه حتى أثناء مناقشته قبل تبنيه ، إلا إذا تقدم عضو آخر من أعضاء المجلس ، وتبنى المشروع فإن النقاش سوف يستمر ، وهذه المشاريع والاقتراحات في حال رفضت فإنها لن تعرض مجدداً قبل مرور ثلاثة أشهر .

(٢) - تنظيم المناقشة العامة لمشروعات واقتراحات القوانين : يتم تنظيم المناقشة من قبل مؤتمر الرؤساء الذي يتكون من نواب رئيس مجلس الشيوخ - رؤساء اللجان الدائمة - رؤساء اللجان الخاصة المعنية - رئيس وفد المجلس للاتحاد الأوربي - المقرر العام للجنة المالية والحسابات الوطنية - رؤساء المجموعات السياسية ، ويجتمع هذا المؤتمر مرة في الأسبوع بناء على دعوة رئيس المجلس لمناقشة عمل المجلس ، ولتقديم الاقتراحات حول تنظيم جدول أعمال المجلس وفق ما حدده الدستور بالمادة ٤٨ مع بحث أولوية المواضيع التي تطلب الحكومة وضعها على جدول الأعمال ، وهذه الأولوية الدستورية هي التي تبرر حضور ممثل عن الحكومة في مؤتمر الرؤساء بالرغم من أنه يبحث في الأصل ترتيب البيت الداخلي (المجلس) و تنظيم عمله .

يقرر مؤتمر الرؤساء مواعيد الجلوس الشهري وجدول أعمال أسابيع العمل أسبوعاً بعد أسبوع ، والأخذ بعين الاعتبار عند تنظيم الدور في المناقشة ، الموازنة في منح الدور بالتحدث بين المجموعات السياسية بما فيهم المستقلون الذين يطلق عليهم

---

=that the tabled bill was listed at the most recent meeting that the Senate has held, and announced at the first sitting thereafter. Government and member's bills shall be remitted to the competent Committee or to a Committee specially appointed for the purpose of examining them under the conditions set out in Article 16 and Chapter VII a of these Standing Orders. Government and member's bills and draft resolutions shall be printed and distributed. On those occasions, that they are distributed when the Senate is not sitting, the distribution of Government and member's bills and draft resolutions shall be announced in the *Journal officie* " :[www.senat.fr](http://www.senat.fr) .

المجموعة غير المنحازة الممثلة بالمؤتمر ، كما يعمد لتنسيق وضع مشاريع القوانين الإضافية والأسئلة الشفهية المرتبطة مع المشاريع والاقتراحات المقدمة للجلسة للمناقشة ، والفترة المحددة للنقاش فيها ، والوقت المتاح لكل مجموعة أو عضو ، وله أن يقترح التصويت بدون نقاش على بعض المشاريع أو الاقتراحات بقوانين ، أو التصويت بعد نقاش محدود عليها ليصار لاعتماد كل ذلك من المجلس في جلسة عامة مكتملة النصاب <sup>(١)</sup> ، ولا يمكن تعديل هذا التنظيم بعد التصويت عليه ، إلا بقرار من الحكومة وفق الاعتبارات الدستورية المتعلقة بالأولوية والاستعجال وغيرها ، وكذلك بالتصويت على مقترح بذلك مقدم من اللجنة المعنية (دائمة أو خاصة ) ، أو من ثلاثين عضواً من الحاضرين تأسيساً على قائمة الحضور ولأهمية النتائج المترتبة على هذا التصويت فإنه يتم وفق قاعدة المناذاة بالاسم .

إن أي تعديل في جدول الأعمال والقرارات الصادرة عن مؤتمر الرؤساء بعد اعتمادها من المجلس يتعين إعلام الحكومة ورؤساء اللجان والمجموعات وكل عضو به خطياً ( أي قاعدة العلم كتابة ) ولا يكتفى بالإعلان عنه بالجملة الرسمية للمجلس <sup>(٢)</sup> .

يتضح مما سبق، أن إدارة العمل البرلماني في مجلس الشيوخ ، كما هو في الجمعية الوطنية يتم وفق أسس مؤسساتية ، ووفق معابر منظمة تجعل الانفراد بالقرار التنظيمي من قبل رئيس مجلس أي منهما أمراً مستبعداً ، ويلعب مؤتمر الرؤساء الذي يمثل كل المجموعات المؤطرة وغير المؤطرة دوراً هاماً ومفصلياً في عمل المجلس ، إذ يشكل بوابة الدخول لكل ما يطرح ويناقش في الجلسة

(١)-Article 33/1 of " STANDING ORDERS OF THE SENATE "1-The Senate shall always be quorate when discussing and organising its agenda. "

(٢) (Article ١/٦ of " STANDING ORDERS OF THE SENATE "

6- "Any amendment to the agenda, or to decisions relating to the organisation of a vote without debate or after limited debate, shall be notified immediately to the Government, the Chairmen of Groups and Chairmen of Committees. In addition, all Senators shall be informed in writing".

العامة ، مانعاً لوجود أي قرار يتعلق بآليات عمل المجلس من أن يكون قراراً وقتياً أو ارتجالياً ، ويدعم ذلك كله قاعدة العلم كتابة وبزمن كاف ، يتيح لكل المعنيين طلب التعديل فيها ، بما يحقق المشاركة في إدارة العمل البرلماني ، وينعكس ذلك على مستوى فاعلية البرلمان .

(٣)- إحالة المشاريع واقتراحات القوانين إلى اللجان البرلمانية : تتولى اللجان الدائمة الثمانية<sup>(١)</sup> ، مناقشة المشاريع واقتراحات القوانين ، التي تدخل ضمن مجالها و المرفقة بكافة الوثائق والدراسات المتعلقة بها<sup>(٢)</sup>، إلا عندما يقرر المجلس تشكيل لجنة خاصة تؤلف من سبعة وثلاثين عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ ويتم ذلك :

- في حال طلبت الحكومة ، أو بناءً على اقتراح من رئيس اللجنة الدائمة أو رئيس كتلة برلمانية ، وذلك بعد مرور يومي عمل من نشر الطلب و توزيع المشروع أو الاقتراح (وفي حالة إعلان الحكومة الطوارئ ضمن يوم عمل واحد ) ، وعدم تلقي رئيس المجلس أي اعتراض على هذا المقترح أو الطلب ، وفي حال وقوع الاعتراض فإن الطلب سيدرج في جدول أعمال أول جلسة بعد إعلان الاعتراض وسيعطى الكلام لمدة خمس دقائق للحكومة / لمقدم الاعتراض ولرؤساء اللجان ليقرر المجلس بعد ذلك .

إما- في الحالات التي تصرح فيها اللجنة الدائمة بعدم قدرتها على دراسة المشروع أو اقتراح القانون .

(١) - بموجب التعديل الدستوري الجاري في ٢٣/٧/٢٠٠٨ والنافذ في ١/٣/٢٠٠٩ بعد أن كان عدد اللجان الدائمة في مجلس الشيوخ ستة لجان قبل التعديل .

(٢)- المادة ١/١٦ من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ

1- " Standing Committees shall be notified through the good offices of the President of the Senate of all Government and member's bills that fall within their competence, together with papers and documents relating to them, except in cases where the Government calls for the matters to be remitted to a Committee specially appointed to examine them. "

أو- في حال التنازع بين لجنتين أو أكثر من اللجان الدائمة على القدرة بدراسة مشروع أو اقتراح القانون<sup>(١)</sup>.

ولا بد من الإشارة إلى أن اللجان الدائمة ، وبعد كل تجديد جزئي لمجلس الشيوخ تجتمع لانتخاب مكاتبها ، التي تتكون من رئيس وستة نواب ، و يتعين أن تعكس تمثيل المجموعات السياسية فيها ، والأهم على الصعيد العملي ، هو ضرورة تعيين سكرتير لكل عشرة أعضاء بغية تمكين الأعضاء من زيادة فعالية عملهم في اللجان دراسة وتعديلاً ، إذ تعتبر اللجان البرلمانية في البرلمان الفرنسي من اللجان الكبيرة في العدد ، بحيث لا يقل عدد الأعضاء في كل منها عن أربعين عضواً ، والحضور فيها إلزامي وله مؤيدات مالية وبرلمانية تترتب في حال غياب العضو لأكثر من ثلاث مرات متتالية بدون تبرير<sup>(٢)</sup>.

(١) **Article 16\3 .of STANDING ORDERS OF THE SENATE "**

. "3-In cases where a Standing Committee states that it does not have competence, and in cases of conflicts of competence between two or more Standing Committees, a Special Committee shall be established".

(٢) – **Articles/13– 15 of " STANDING ORDERS OF THE SENATE "**

Article 13/ : " 1- As soon as the Committees convened by the President of the Senate have been appointed after each three-yearly renewal, they shall appoint their **Bureaux** : all Political Groups must be represented in each of them.

2- Standing Committees shall elect, in addition to a Chairman and six Deputy Chairmen, one Secretary for every ten members. "

Article 15/1 : 1- Attendance at the meetings of Committees shall be mandatory.

3 – If a Committee member on a Standing Committee is absent without justification on three consecutive occasions, the Committee's Bureau shall inform the President of the Senate, who shall in turn record that the Committee member has been banned. The Committee member may not be replaced during the parliamentary session, and his/her allowance shall be reduced by half until the beginning of the next ordinary session. "

تناقش مشاريع واقتراحات القوانين في اللجنة بحضور الوزراء المعنيين في عملها أو ممثلي الحكومة ، وأحد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يتولى شرح رأي المجلس في الحالات المطبقة بنص المادة ٦٩ من الدستور، وبحضور أعضاء اللجنة فقط ، ولا يسمح بالحضور لغيرهم من أعضاء المجلس، باستثناء مقدمي الاقتراحات والتعديلات للاستماع إليهم حول ما قرره اللجان دون أن يشتركوا بالتصويت ، وكذلك يشارك مقرررون خاصون من لجان المالية والموازنة والحسابات على قاعدة استشارية في عمل اللجان الدائمة ، التي لها أيضاً أن تعيد مشروع أو اقتراح قانون سبق وأن درس من قبلها إلى اللجنة الدستورية والتشريعية لبيان الرأي فيه ، كما يمكن لأي لجنة دائمة أخرى ترى أن لديها قدرة على تمويل اللجنة برأي حول كامل المشروع أو اقتراح القانون ، أو على مادة أو أكثر فيه ، أن تعلم رئيس المجلس بذلك ، وهو إجراء جوهري وفعال لاستكمال الدراسة حول المواضيع المطروحة من قبل الأعضاء الممثلين أصلاً باللجان ، قبل تناولها في جلسة عامة على نحو انفرادي .

التصويت في كل اللجان الدائمة وغيرها ، يتم بالأغلبية المطلقة للأعضاء المجتمعين ، ولن يكون لرؤساء اللجان صوتاً مرجحاً عند تساوي الأصوات ، وحتى يكون التصويت متاحاً ومشروعاً يتعين أن يكون ثلث أعضاء اللجنة حاضرين في الاجتماع ، الذي يؤخذ فيه التصويت ، وإلا سوف يصار لتأجيل التصويت لجلسة لا تعقد إلا بعد مرور ساعة على الأقل ، ويعتبر نصاب الحضور فيها مكتملاً مهما كان عدد الحاضرين ، ويمكن لعضو اللجنة أن يفوض عضواً آخر بالتصويت بعد إعلام رئيس اللجنة ، ويجب التصويت بالنداء على الأسماء عند ما يطلب خمسة أعضاء في اللجنة ذلك<sup>(١)</sup>.

(١) - Article 20/ 5-4-3-2 of S.O.Sent.op.cit

2 – On all Committees, an absolute majority of members holding office, bearing in mind the provisions of Article 15, shall be necessary for votes to be valid, if a third of the members present so request. =

وبالرغم من كل القيود على تحديد الحضور في اللجان الدائمة ، إلا أن الشفافية في المعلومات تظهر من خلال النص على صدور نشرة أسبوعية (des) تتضمن تقريراً عن عمل اللجان ونشاطاتها ، والمناقشات التي جرت فيها ونتائج التصويت وأسماء المصوتين ، بالإضافة إلى المعلومات الأخرى التي ترى مكاتب اللجان أنه من الضروري نشرها<sup>(١)</sup>.

٤ - مناقشة تقارير اللجان حول مشاريع واقتراحات القوانين في الجلسة العامة : يعقد مجلس الشيوخ جلساته العامة بصورة علنية - ما لم يكن هناك سبب لعقد جلسات سرية - وذلك طبقاً للفقرة الثانية من المادة ٣٢ من الأوامر الدائمة في أيام الثلاثاء والخميس صباحاً ومساءً ، وأيام الأربعاء مساءً ، وقد يقرر عقد اجتماعات في أيام أخرى ضمن الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٨ من الدستور بناءً على طلب مؤتمر الرؤساء أو الحكومة أو اللجان المعنية<sup>(٢)</sup> ، بقصد مناقشة أعمال المجلس ومنها تقارير اللجان حول مشاريع أو اقتراحات القوانين بعد طباعتها وتوزيعها ، و يتولى

---

= 3- A nominal vote is mandatory on all matters if requested by five members. The results of votes and the names of those voting shall be published in the **Bulletin des commissions** (see article 23.

4- If there has been no vote because of the absence of a quorum, the ballot shall take place legitimately, irrespective of how many members are present, at the next sitting, which may not be held less than an hour later.

5 - The Chairmen of Committees shall not have a casting vote; in the event of a tied vote, the question put to the vote shall not be adopted"

(١)-**Article 23** of S.O.Sent .op.cit " A weekly **Bulletin des commissions** shall be published. It shall contain a report of the activities referred to in Article 20, together with any other information relating to the work of the Committees, as well as other information that the **Bureaux** of the Committees see fit to publish".

(٢)- في قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ ١٥ / ١٢ / ١٩٩٥ صرح بأن " هذا البند أو النص يجب أن لا يكون مفسراً خلاف السقف ١٢٠ يوم المعروض في الفقرة ٢ من المادة ٢٨ من الدستور لتحديد أيام الجلوس ليشرع في اليوم التالي ، وفي كل الأحوال لا يمكن أن تكون أطول من أربع وعشرين ساعة "

المقرر التعليق على تقرير اللجنة موضوع المناقشة لمدة لا تتجاوز العشرين دقيقة ، إذ يقدم للمجلس معلومات واضحة حول الاتجاه الذي ذهبت فيه اللجنة عند مناقشة النص والتعديلات المقدمة عليه <sup>(١)</sup>، ويعطى الكلام للوزراء ورؤساء اللجان ، ودائماً لعضو مجلس الشيوخ فرصة للكلام لمدة لا تتجاوز خمس دقائق وفق تنظيم النقاش الذي اقترحه مؤتمر الرؤساء لقائمة المسجلين من أعضاء المجلس قبل افتتاح الجلسة ، إلا إذا ارتأى المجلس وعلى نحو استثنائي السماح للمتحدث الاستمرار بمدخلته إلى ما بعد الحد الأقصى للوقت المنصوص عليه في الأوامر الدائمة ، وهو خمس وأربعون دقيقة مهما كانت صفة المتحدث ( ممثل حكومة - مقرر أو رئيس لجنة - عضو مجلس ) <sup>(٢)</sup>.

المجلس وفي سياق إنجاز وظيفته التشريعية قد يطلب الاستعانة برأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالاستناد للمادة ٦٩ من الدستور الذي بدوره سيختار أحد أعضائه لمناقشة التقرير بعد أن يتحدث رئيس لجنة referrall ( إعادة الصياغة )،

(١) - طبقاً للمادة ٢٠ / 1/ a من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ فإن لجنة referral ستجتمع قبل الجلسة العامة لمناقشة التعديلات المقدمة حول مشروع أو اقتراح القانون وإعطاء تقريراً حولها ، ويمكن كذلك إذا وجد المجلس أنه من الملائم بعد الانتهاء من المناقشة العامة وقبل الانتقال لمناقشة مواد القانون تأجيل الاجتماع للسماح لهذه اللجنة الاجتماع ثانية لتدارس التعديلات والتعديلات الثانوية المقترحة خلال الجلسة العامة

**Article 20:** "1/ a - The referrall Committee of a bill shall meet to examine amendments before the public sitting starts. The Senate shall debate them during the public sitting and, if appropriate, before passing to discussion of Articles of the Law. In the latter case, the sitting shall be adjourned to allow the Committee to meet again " .

(٢) **Article 3612-6** of S.O.Sent .op.cit : " 2- No Senator may speak in a public sitting for more than forty-five minutes, even if he/she does so on behalf of a Committee .  
6- If the President believes that it is necessary to do so for the Senate to be properly informed, he/she may exceptionally authorise a speaker to continue his intervention beyond the maximum amount of time provided for in the Standing Orders. "

واللافت للنظر في ذلك أنها تتضمن مناقشة رأي الأقلية حول كامل النص أو على بنوده الرئيسية<sup>(١)</sup>.

بعد الانتهاء من المناقشة العامة سيسأل المجلس سؤالاً تمهيدياً مفتوحاً لمرة واحدة بالانتقال إلى مناقشة مواد القانون مادةً مادةً ، وبالنتيجة إذا كان قرار المجلس برفض الانتقال فإن مشروع أو اقتراح القانون سوف يعتبر مرفوضاً .

وإلا سيصار لمناقشة نصوص المواد والتعديلات المرتبطة بها مع الاحتفاظ بما قبلت به الحكومة وفق الترتيب المنصوص عليه في المادة ٤٢ الفقرة الخامسة منها بحيث يطرح:

- النص المقدم في مشروع الحكومة المدرج أمام المجلس أولاً أو النص المحال من الحكومة الذي رفضته الجمعية بشكل أولي .

---

(3) **Article 42\4** of S.O.Sent .op.cit "4 -When, in accordance with Article 69 of the Constitution, the Economic and Social Council has chosen one of its members to provide the Senate with the Council's opinion on a Government or member's bill that has been submitted to it, the appointment shall be notified to the President of the Senate by the President of the Economic and Social Council. The Economic and Social Council representative shall have access to the Chamber for the entire duration of the discussion in a public sitting. The President shall give the representative an opportunity to speak before the report from the Referrall Committee has been presented. The opinion shall be given in the form set out in Article 50 of the Standing Orders of the Economic and Social Council In particular, it must report on the positions taken during a session of the Council by groups, and particularly by minorities, on the whole of the text and on its main provisions. At the request of the Chairman of the Referrall Committee, and after the debate has finished, an opportunity to speak shall be given to the representative of the Economic and Social Council to present the Council's point of view. "

- النص المعاد إلى المجلس والذي سبق له أن تبناه ، وبعد التصويت عليه من الجمعية بالرفض .
  - النص المعاد من اللجنة المؤهلة دون أن تقدم نتائج حوله ، أو أن ما قدمته تم رفضه من المجلس بحيث يدعى المجلس لمناقشة المسودة الأولية للمشروع .
  - النص المعد من قبل اللجنة المشتركة لمناقشة ما توصلت إليه ، ولا يسمح بهذه الحالة بأي تعديل إلا بموافقة الحكومة .
- وفي حال كان النص يحمل تفاصيل عديدة يصار لتقسيم مناقشته بناء على طلب المجلس باقتراح من الرئيس ، وتتاح الفرصة بالكلام على كل نص أو تعديل لرئيس اللجنة أو مقررهما ، وللحكومة ولعضو مؤيد وآخر معارض .
- تتيح المادة ٤٤ من الدستور تقديم الاقتراحات بالتعديل ، وكذلك التعديلات الثانوية أمام اللجنة وأمام المجلس في القراءة الأولى فقط ، على أن تقدم لمكتب المجلس بشكل خطي وبتوقيع مقدمها أو مقدميها ، على أساس فردي أو كأعضاء في كتلة سياسية ، ويجب أن ترفق هذه التعديلات بمناقشة قصيرة تتضمن الأسباب الموجبة لها ، لترسل إلى اللجنة المعنية بعد طباعتها وتوزيعها .
- أشارت الأوامر الدائمة النازمة لعمل المجلس إلى إمكانية أن يضع مؤتمر الرؤساء موعداً "نهائياً" لإدراج التعديلات ، يعلن مع جدول أعمال المجلس ، لما قد يترتب من نتائج تشريعية مهمة على المدخلات ، التي يتقدم بها أعضاء المجلس على شكل تعديلات ، ولا يعتبر هذا تقييداً لحق الأعضاء الأصيل بالتعديل ، وإنما تنظيمياً حدد بموجب قانون عضوي هو الأوامر الدائمة بنص المادة ٥٠ منه .
- تناقش التعديلات في الجلسة العامة بعد مناقشة النص المتعلق بها ، ويصوت عليها قبل التصويت على النص الأساسي ، وذلك وفق الترتيب المنصوص عليه في المادة ٤٩ من النظام الداخلي ، بحيث يبدأ التصويت على التعديلات التي تتضمن حذف النص ،

ثم التعديلات الأخرى بالأبعد عن النص المقترح ، وبعد ذلك يأتي التصويت على الاقتراحات التي تتعارض ومن جانب آخر تكمل بعضها البعض وتتداخل .

إن المقبولية المالية للتعديلات المقدمة على مشاريع القوانين أو مقترحات القوانين المعدة من الأعضاء سندا للمادة ٤١ من الدستور في زيادة النفقات أو إنقاص الإيرادات ، يمكن أن تُثار في أي وقت من الحكومة أو من رئيس المجلس ، وقد يستشير الرئيس لجنة المالية التي تعلن رأيها قبل إقفال النقاش حول النص ، وفي حال عدم الاتفاق بين الرئيس والحكومة حول ذلك يفصل المجلس الدستوري في الأمر <sup>(١)</sup> .

٥- **قفل باب النقاش** : وهي مسألة على غاية من الأهمية تمت معالجتها من المشرع الفرنسي بكثير من الضوابط ، فقد اشترط لتقديم المقترح من رئيس المجلس أو من أي عضو في المجلس بقفل باب النقاش أن يتحدث أثناء المناقشة اثنان على الأقل من أعضاء المجلس بأراء مختلفة أو متعارضة حول نص مادة ، أو حول كامل النصوص ، وعند تقديم هذا المقترح ، وفي الحالة الثانية فقط ( المناقشة العامة حول كامل النص ) يجب على رئيس المجلس أن يعطي فرصة التحدث قبل التصويت على المقترح إلى مقدم الاقتراح ولمعارض له ، ولرئيس مقرر لجنة *referrall* ، وممثل الحكومة ، وكذلك إلى أول المتكلمين المسجلين وفي غياب الأخير إلى آخر المسجلين للتحدث ضد قفل باب النقاش ، لمدة لا تتجاوز خمس دقائق لكل منهم ، وي طرح بعد ذلك

---

(١) **Article 4516** : of S.O.Sent .op.cit ....- 6- Inadmissibility is automatic when it is confirmed by the President of the Senate. If the President of the Senate and the Government disagree, the Constitutional Council shall be informed under a procedure set out in Article 42 of the Constitution, and discussion shall be adjourned until the Council's decision, which must be communicated to the Senate by the President immediately, is known. "

و في قرار للمجلس الدستوري الصادر في ١٥ كانون الأول ١٩٩٥ أكد : بأن الآراء الاستشارية لن تتغير أو تنقص من الامتيازات والسلطات لمنوحة لرئيس مجلس الشيوخ التي يتمتع بها تحت نص المادة ٤١ من الدستور - المرجع السابق.

المقترح للتصويت برفع الأيدي ، وفي حال الشك التصويت بالوقوف والجلوس ، وإذا استمر الشك فإن المقترح يسقط وتستمر المناقشة<sup>(١)</sup>.

وقبل أخذ التصويت على كامل النص بعد الانتهاء من التصويت على المواد ، يمكن أن يقرر المجلس بناء على طلب أحد أعضائه أو اللجنة المعنية إعادة النص إلى اللجنة ، لتنسيق النصوص مجدداً بعد التعديلات التي أدخلت على نصوص المشروع أو اقتراح القانون ، أو أن يطلب إجراء مداولة ثانية حول كامل النص أو على جزء منه من أعضاء المجلس أو من الحكومة ، وسيعطى لكل من طلب إعادة المداولة فرصة لمناقشة

---

(١) **Article 38** of S.O.Sent .op.cit : 2 –When at least two speakers with different opinions have intervened in general discussion, on the whole of an Article or in explanations of vote on an amendment, an Article or the whole of the text under discussion, the President or any member of the Senate may propose that the discussion be closed. 2 – When the request to close concerns the discussion of an Article, or a text or explanations of votes other than those dealing with the whole of the text, this does not accord the right to any debate,3 – When the request concerns general discussion or explanations of vote on the whole of the text, this accords the right to a debate in which the author of the request, or his/her representative, and a speaker with a contrary view may participate (each for a maximum of five minutes), the President and the *Rapporteur* of the Referrall Committee and the Government's representative may speak. Priority shall be given to the first of the speakers listed for the discussion or, in his/her absence, another so listed, if he/she asks to speak against closure. In the absence of speakers being listed, the opportunity to speak against closure shall be accorded to the Senator who asked first. 4 – The President shall consult the Senate on a show of hands. If there is any doubt concerning the Senate vote, the Senate shall be consulted by a sitting or standing vote; if there continues to be doubt, the discussion shall continue. 5 – Closure takes effect as soon as it is announced. However, when closure concerns explanations of votes on the whole of the Government or member's bill under discussion, the President may authorise a speaker from each of the Groups that have not yet spoken to explain their votes for a period not exceeding five minutes".

الطلب مع إعطاء الحق بالمناقشة لعضو مؤيد وآخر معارض ، وكذلك للحكومة ولرئيس أو مقرر لجنة referral لمدة خمس دقائق لكل منهم ، وعند الموافقة على المداولة الثانية ستقدم اللجنة مجدد أ تقريرها حول التعديلات والتعديلات الثانوية المطروحة ، على أن مجلس الشيوخ في التشاور الثاني سيعطي قراره فقط على تعديلات الحكومة و تقرير اللجنة الجديد على التعديلات والتعديلات الثانوية .<sup>(١)</sup>

إن الأغلبية المطلوبة لإقرار وتبني مشاريع واقتراحات القوانين ، عند التصويت عليها في مجلس الشيوخ ، هي الأغلبية المطلقة للأصوات التي أدلي بها ، ولن يصار إلى تبني هذه المشاريع أو الاقتراحات عند تساوي الأصوات ، أما ما تعلق بنصاب الحضور في جلسة التصويت فإنه سيعتبر متحققاً مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة العامة ، إلا إذا تم الاعتراض ، عندها سيقوم مكتب المجلس باحتساب عدد الحاضرين ، والذي يتعين أن يكون النصاب فيه الأغلبية المطلقة للأعضاء ، وإذا لم يتحقق نصاب الحضور فإن التصويت لن يجري قبل مرور ساعة على الأقل ، وسيكون نظامياً مهما كان عدد الحضور ، وإن أي قرار يتخذه مؤتمر الرؤساء حول نصاب التصويت أو اعتماد طريقة تصويت مغايرة لطريقة رفع اليد ، يجب إدراجه في جدول وإعلانه في جلسة عامة ، وتبليغ كل عضو في المجلس .

وقد سمحت الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ بالتصويت التوكيلي في ظروف محددة بكتاب توكيل خطي موقع يتم إعلام رئيس مجلس الشيوخ بهذا التوكيل قبل الجلسة أو اجتماع اللجنة .

(١) **Article 43 /5-6** of S.O.Sent .op.cit "5- If there are grounds for a second deliberation, the texts adopted in the first deliberation shall be remitted to the Committee, which in turn must present a new report . 6. - In its second deliberation, the Senate shall only give rulings on the Government's or the Committee's new proposals presented in the form of amendments, and on sub-amendments that apply to the amendments.

ويقتضي التنويه إلى أنه عند انتهاء الجلسة العامة وقبل إغلاقها سيعلم رئيس المجلس الأعضاء بتاريخ الجلسة القادمة وجدول أعمالها ، وسينشر تقرير كامل شامل عن كل جلسة في الجريدة الرسمية (المادة ٤١) من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي .

٦- **الإجراءات المختصرة** : وهي إجراءات يعمل بها بناءً على قرار من مؤتمر الرؤساء ، بعد موافقة رؤساء الكتل السياسية بإجراء التصويت بدون نقاش ، أو أن يأتي التصويت بعد نقاش محدود على مشروع أو اقتراح القانون المدرج في المجلس ، ويترتب عليه أن يتخذ مؤتمر الرؤساء قراراً بتحديد الموعد النهائي لتقديم التعديلات <sup>(١)</sup> ، وفي الحالة التي يقرر فيها المؤتمر التصويت بدون نقاش ، فإنه يمكن للجنة المعنية بمشروع القانون سواء كانت خاصة أو دائمة أن تجتمع خلال اثنتين وسبعين ساعة لدراسة النص والتعديلات المرتبطة به ، وأي تعديل يرفض من اللجنة ، يمكن أن يعيد معد الاقتراح بالتعديل طرحه لمدة خمس دقائق ، والتصويت عليه بعد التصويت على التعديلات التي تبنتها لجنة referrall (إعادة الصياغة) .

وهو ما ينطبق كذلك على التعديلات الثانوية التي لم تعط اللجنة قراراً فيها ، والمهم أن اللجنة ستضمن تقريرها ملحقاً خاصاً بالتعديلات التي رفضت من قبلها ، ويتعين

(١)- في قرار للمجلس الدستوري في ٧/تشرين الثاني ١٩٩٠ اعتبر أن النصوص العديدة التي تتعلق بشكل خاص بالتعديلات المقدمة من أعضاء مجلس الشيوخ كاختيار الموعد النهائي لتقديمها ، لا تعتبر هذه النصوص بحد ذاتها متعارضة مع الدستور ، ولاتحد من الممارسة الفعالة لحق تقديم التعديلات من الأعضاء ، ولاسيما التعديلات الثانوية ، والتي لم يمنع الأعضاء من تقديمها فيما بعد المواعيد المحددة .

على رئيس مجلس الشيوخ ، وقبل طرح نص المشروع أو اقتراح القانون على أعضاء المجلس للتصويت ، أن يمنح فرصة الكلام لمدة خمس دقائق لممثل كل مجموعة سياسية<sup>(١)</sup> .  
 أما عندما يكون القرار بالتصويت بعد نقاش محدود ، فإن فرصة التحدث أو الكلام أمام المجلس في جلسته العامة ستكون متاحة للحكومة ولرئيس ومقرر لجنة referrall ، وكذلك لمقدم كل تعديل من الأعضاء ، ولتحدث عن وجهة النظر المعارضة ، وجميع هذه المداخلات المقدمة عدا مداخله الحكومة يجب أن لا تتجاوز بأي حال مدة خمس دقائق ، ومن ثم يعطى فرصة الكلام كذلك لمدة خمس دقائق إلى ممثل عن كل مجموعة سياسية ، قبل أن يبادر الرئيس لطرح كامل نص مشروع أو اقتراح القانون وتعديلاته على التصويت سناً للمادة ٤٤ المعدلة من الدستور ، بعد الاحتفاظ بالتعديلات التي لم تقدم إلى اللجنة في الموعد المحدد ، إلا أن الحكومة قبلت بها<sup>(٢)</sup> .

---

(١) - Article 47/d of S.O.Sent .op.cit : - 1 " If there are grounds for a vote without debate in a public sitting, any amendment rejected by the Committee may, before general discussion ends, be raised again by the author, who shall have five minutes to present them. This shall be followed by a vote on these amendments, on those adopted by the Referrall Committee if there are any, and on the Article to which they refer. The same procedure shall apply to sub-amendments on which the Committee has not given a ruling . - 2 he President shall put the whole of the text to the vote, and in the case of Articles other than those adopted under the terms of the preceding paragraph, the amendments adopted by the Committee. Before the vote is taken, an opportunity to speak for five minutes shall be given to one representative from each Group. 3-The Committee's report shall include in an annex the amendments that it has rejected".

(٢) - Article 47/e of S.O.Sent .op.cit :

1- " -If there are grounds for limited debate, an opportunity to speak will only be given to the Gouvernement, the Chairman and *Rapporteur* of the Referrall Committee, the authors of the amendments and, on each amendment, a speaker with a contrary view. Interventions other than those of the Government may not exceed five=

إلا أن المشرع وتفادياً لتطبيق الإجراءات المختصرة في محدودية النقاش أو غيابه عند دراسة بعض التشريعات الأساسية العضوية ، وكذلك لأهمية بعض القوانين والتشريعات الأخرى والآثار الناجمة عن إقرارها ، فقد استثني من تطبيق هذه الإجراءات على مشاريع واقتراحات القوانين التي تتعامل مع تنقيح الدستور ، والمنح والإعفاءات القانونية ، والتي منح بها تفويضاً للحكومة من البرلمان وفق المادة ٣٨ من الدستور ، وكذلك المشاريع المقدمة من الحكومة التي تعطي الصلاحية بتمديد حالة الطوارئ ، وما تعلق بالنظام الانتخابي ، وبالضمانات الأساسية في ممارسة الحريات العامة ، وعند النظر بالقوانين المعادة للبرلمان من رئيس الجمهورية لإعادة النظر فيها والمداولة ثانية وفق الفقرة الثانية من المادة ١٠ من الدستور<sup>(١)</sup> .

### ثانياً - العلاقة بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية :

---

=minutes - 2 . Subject to the provisions of paragraph 3 of Article 44 of the Constitution, the President shall only put amendments, Articles and the whole of the Government or member's bill to the vote. 3- Before a vote is taken on the whole of the Government or member's bill, an opportunity to speak for five minutes may be given to a representative of each Group.

<sup>(١)</sup> **Article 47/h of S.O.Sent .op.cit:**

" following may not be the object of a vote without debate procedure or a vote after limited debate procedure: Government and member's bills dealing with revision of= =the Constitution, Institutional Acts, Government and member's bills or bills granting and amnesty, finance Bills, Government bills covered by Article 38 of the Constitution, Government bills authorising the extension of a state of siege, Government and member's bills relating to the electoral system in parliamentary assemblies and local assemblies, concerning the fundamental principles underlying the free administration of local authorities, their competences and resources, concerning the fundamental guarantees accorded to citizens in the exercise of public freedoms, or laws presented to the Parliament under the terms of paragraph 2 of Article 10 of the Constitution".

عرضنا فيما سبق للمسار الذي تمر به مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين في كل من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية ، وما أطلق عليه الفقه الدستوري تسميته **بالمكوك التشريعي** ، ورحلته بين غرفتي البرلمان ، وما ينبثق عنها من تشكيل لجان مشتركة تضم أعضاء من الغرفتين بقصد اقتراح نص يتم التوافق عليه من قبلهما ، والمحكوم بالعلاقة بين المجلسين وفق ما نظمها الدستور، وأحكام النظام الداخلي للجمعية الوطنية ( الفصل السادس / الجزء الأول من القسم الثاني ) التي كانت مفصلة على نحو واسع ، وذلك على خلاف الأحكام الناظمة لهذه العلاقة و الواردة في نصوص الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ ( الفصل الحادي عشر) التي جاءت مقتضبة، فعندما يتبنى مجلس الشيوخ مشروع أو اقتراح القانون الذي تمت المصادقة عليه من الجمعية الوطنية وبدون تعديل ، فإن رئيس مجلس الشيوخ سيتولى إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية لإصداره ، وسيقوم بإعلام رئيس الجمعية الوطنية بذلك<sup>(١)</sup> ، والحال كذلك عند ما تصادق الجمعية بدون أي تعديل على مشروع أو اقتراح قانون ، كان قد صادق عليه مجلس الشيوخ ، ويتولى عند ذلك رئيس الجمعية إرسال الصيغة النهائية للقانون إلى رئيس الجمهورية، ويبلغ رئيس مجلس الشيوخ بهذا الإرسال<sup>(٢)</sup> ، أما في حالة عدم التوافق بين المجلسين ، فإنه من المهم الإشارة إلى أنه :

---

(١) **Article 65 /3 of S.O.Sent .op.cit:** - 3 - "If the Senate adopts a Government or member's bill voted on by the National Assembly without amendment, the President of the Senate shall send the final text to the President of the Republic for it to be promulgated by the Government's General Secretariat .The President of the National Assembly shall be informed that this has been done" .

(٢) **Article 115/3-**:Where the National Assembly passes without amendment a Government or Member's Bill passed by the Senate, the President of the National Assembly shall transmit the final instrument to the President of the Republic for promulgation through the Secretariat-General of the Government. The President of the Senate shall be informed of this transmission .

١- في القراءة الثانية أو اللاحقة لمشروع أو اقتراح القانون سيتم التمييز بين حالتين ، حالة إذا ما رفض مشروع القانون برمته من قبل مجلس الشيوخ ، فإن الجمعية الوطنية في هذه الحالة ستتولى دراسة المشروع مجدداً ، لكن بالصورة التي أرسل إليها من الحكومة ، والحالة الثانية فيما إذا قبل مشروع القانون من مجلس الشيوخ لكن مع بعض التعديلات فإن النقاش سيكون محصوراً فقط بالأحكام التي فشلت غرفتي البرلمان بالاتفاق عليها في شروط مماثلة ، الأمر الذي يترتب عليه عدم قبول أية تعديلات تؤدي إلى المساس بالنصوص ، التي تم التوافق عليها في القراءات السابقة ، باستثناء ما يقتضيه مراعاة أحكام الدستور أو التنسيق بين القوانين التي ينظر فيها ، أو لتصحيح خطأ كتابي<sup>(١)</sup>.

---

**(١) Article 108 :**

1- "During the second and subsequent readings of a Government or Member's Bill by the National Assembly, the Bill shall be debated in accordance with chapter IV or V of this title, subject to the provisions set out below.

2-The length of a speech made in support of each of the motions mentioned in article 91 may not, as of the second reading, exceed fifteen minutes unless the Conference of Presidents decides otherwise.

3-Debate on the articles of the Bill shall be restricted to those on which the two Houses of Parliament have failed to agree in identical terms.

4- Consequently, no amendment shall be made to articles passed by both Houses in identical terms if it would, either directly or by making incompatible additions, call into question the provisions agreed.

5 - No exception shall be made to the articles set out above for any purpose other than to ensure respect of the Constitution, to coordinate with Bills under consideration or to rectify a clerical error."

٢- بعد دراسة مشروع أو اقتراح القانون من كل منهما في قراءتين متتاليتين أو أكثر ، أو بعد قراءة واحدة عند مباشرة الإجراءات المستعجلة من الحكومة ، دون الوصول إلى نص موحد لوجود خلاف حول كامل النص أو حول بعض مواده ، تظهر الحاجة إلى تنسيق العلاقة التشريعية بين غرفتي البرلمان ، وعندها يمكن للحكومة أو لرئيسي المجلسين معاً (عندما يتعلق الأمر باقتراح قانون) اتخاذ القرار بالدعوة إلى اجتماع لجنة مشتركة وفقاً لأحكام المادة ٤٥ من الدستور ، وتتوقف بعدها الغرفة التي يدرس المشروع أمامها عن النظر فيه .

٣- عدد الأعضاء الممثلين لكل مجلس في اللجنة المشتركة هو سبعة أعضاء ، ويعين كذلك سبعة أعضاء بدلاء عنهم لضمان إبقاء المساواة بين المجلسين في التمثيل ، وهذه التعيينات يجب أن تعكس التركيبة السياسية للمجلس ، عن طريق اقتراح رئيس كل كتلة مرشح لمكتب الرئيس .

تجتمع اللجنة المشتركة بدعوة من أقدم أعضائها في مباني الجمعية ومجلس الشيوخ بالتناوب ، وتنتخب مكتبها وستتبع قواعد الإجراءات المعمول بها في المجلس الذي تجتمع فيه ، ويتم طباعة وتوزيع التقرير الذي تعده هذه اللجان بالنتائج التي توصلت إليها .

٤- تقوم الحكومة خلال خمسة عشر يوماً بعرض مسودة النص المشترك الذي وضعته اللجنة المشتركة على المجلسين للمصادقة عليه ، وأن أي تعديل يدرج أثناء دراسة النص المشترك في الجمعية الوطنية سيدرس من قبل اللجنة ، بعد موافقة الحكومة عليه ، وكذلك الأمر عند دراسة النص المشترك في مجلس الشيوخ فإن التعديلات لن تكون مقبولة إلا بموافقة الحكومة وسيصوت المجلس عليها أولاً ثم يصوت على كامل النص ، أما في حالة عدم تقديم النص المشترك من الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوماً من إدراج تقرير اللجنة المشتركة للحصول على موافقة البرلمان ، فإنه عندئذ

يمكن للمجلس الذي كان يقوم بدراسة المشروع أن يستأنف دراسته وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة ٤٥ من الدستور<sup>(١)</sup> .

٥- يبرز أهمية دور الجمعية الوطنية في أداء الوظيفة التشريعية للبرلمان الفرنسي من خلال إعادة القول الفصل إليه حول مشروع القانون ، عندما تطلب الحكومة من الجمعية الفصل نهائياً حول المشروع بعد قراءة جديدة من قبل الغرفتين وذلك في حالتين :

- الحالة التي لم تتوصل فيها اللجنة المشتركة إلى نص مشترك .
  - الحالة التي تتوصل فيها اللجنة إلى نص مشترك لم تجر المصادقة عليه من المجلسين .
- وفي هاتين الحالتين يمكن للجمعية إما أن تتبنى النص الذي أعدته اللجنة المشتركة ، وإما النص الأخير الذي جرى التصويت عليه من قبلها مع إدخال تعديل أو أكثر عند

#### Article 113

(١) - المادة ١١٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية

1- "If the Government has not submitted a Bill drafted by a joint committee for Parliament's approval within fifteen days of the committee report being tabled, the House in which the Bill was last considered before the meeting of the joint committee may resume its consideration in accordance with the first paragraph of Article 45 of the Constitution.

2- Where a Bill drafted by a joint committee is referred to the National Assembly, any amendments tabled shall be submitted to the Government before being distributed and shall not be distributed unless agreed to by the Government. In such a case, paragraph 1 of article 88 shall apply to the said amendments.

3-The House shall first decide on the amendments. Once it has agreed to them or rejected them, or if no amendment has been tabled, it shall decide by a single vote on the entire Bill".

#### Article 42/12

والمادة ٤٢ / ١٢ من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ

12-"Amendments shall not be admissible, except with the Government's agreement, when the Senate examines a text drawn up by a Joint Committee. When the Senate is invited to express a view before the National Assembly, it shall first give a ruling on the amendments and then, on a single vote, on the whole of the text, only retaining amendments that have the Government's agreement. "

وجود ضرورة مما تمت المصادقة عليه من مجلس الشيوخ ، وفي حال رفض المشروعين من الجمعية بالتصويت عند ذلك سيكون المشروع قد رفض نهائياً<sup>(١)</sup>.

ما يسترعي الانتباه فيما قدمه المشرع الفرنسي في التشريعات العضوية الناطمة لعمل البرلمان الفرنسي بغرفتيه :

١- تنسيق العمل البرلماني على نحو مؤسسي لا فردي من خلال ما يدعى بمؤتمر الرؤساء الذي يتولى ضبط اقتراح مضمون جدول الأعمال والفئات المتحدثة وأولوية الكلام ومدة التحدث في الجلسة العامة ، الأمر الذي حد من سلطات رئيس المجلس في الغرفتين .

٢- تحديد وضبط مواعيد تقديم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين أمام اللجنة ، وطريقة التعامل بها عند تقديمها بالجلسة العامة ، بحيث تتسع صلاحيات اللجان وتضييق المساحة المتاحة للأخذ بالتعديلات في الجلسة العامة .

٣- ضبط نصاب الحضور قبل التصويت بالجلسة العامة ، وليس فقط عند افتتاح الجلسة .

٤- العلم المسبق وبوقت كاف للأعضاء بما يدرج في المجلس وفي الجلسة العامة .

٥- عدم إعطاء صوت مرجح لرئيس اللجنة أو لرئيس المجلس ، والتعادل يعني رفض النص .

(١)- المادة ٤٥ / ٤ من الدستور الفرنسي ، والمادة ١١٤ / ٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية

**Article 114-** " 3-Where, after this further reading, the Government asks the National Assembly to make a final decision, the lead committee shall determine the order in which the joint committee's text and the last Bill passed by the National Assembly, possibly modified by one or more of the amendments agreed to by the Senate, are to be called. If either of these two Bills is rejected, the other shall immediately be put to the vote. If both are rejected, the Government or Member's Bill shall stand definitively rejected."

- ٦- التوكيل بالتصويت وتنظيمه .
- ٧- إرفاق الدراسات والتقارير المرتبطة بالآثار المتوقعة لإقرار مشاريع القانون وجعلها متوفرة إلكترونياً مع تقرير اللجنة حول مشروع القانون .
- ٨- إعلان أسماء الأعضاء الغائبين عن اجتماعات اللجنة أو الجلسة العامة على لوحة الإعلانات وفي الجريدة الرسمية ، وما يستتبعه ذلك من معرفة الناخبين بمدى التزام الأعضاء .
- ٩- نظراً لكون اللجان البرلمانية في البرلمان الفرنسي كبيرة العدد ، فقد أعطي دور واضح للجان الخاصة المشكلة لمناقشة مشاريع القانون التي يرثي المجلس أو الحكومة إعطاءها مزيداً من الخصوصية في الأعضاء والإمكانيات.
- ١٠- تعيين سكرتير لكل عشرة أعضاء في اللجنة لتفعيل دورهم .
- ١١- شفافية العمل داخل اللجان وصدور نشرة أسبوعية عن نشاطاتها ، وكذلك نشر تقارير عن الجلسة العامة في الجريدة الرسمية ، وجعل جميعها متوفر إلكترونياً .
- ١٢- عدم الاكتفاء بإعلام الأعضاء عن طريق النشر في لوحة الإعلانات ، وإنما اشتراط العلم كتابة .
- ١٣- وضع ضوابط دقيقة لإقرار المقترح بقفل باب النقاش .
- ١٤- مع وجود الدور الرئيس للحكومة في العملية التشريعية ، أوجد الوسيلة والوسيلة المضادة بمواجهتها.
- ١٥- تقسيم النقاش بين مؤيد ومعارض للنص أو المقترح ، وتوزيع فرصة النقاش بينهما مع التوقيت المحدد مسبقاً للنقاش .

## المبحث الثاني

### الوظيفة التشريعية في البرلمان البريطاني

إن الإحاطة بنظام العمل الذي يتبعه البرلمان البريطاني في معرض إقراره للتشريعات المعروضة أمامه ، تقتضي التأكيد بادئ ذي بدء على أن ما يتضمنه هذا المبحث من تعقب لمراحل تطور مؤسسة البرلمان ضمن سياق تطور مؤسسات النظام الدستوري والسياسي في بريطانيا وعلاقتها معه ، وصولاً إلى سبر مراحل العملية التشريعية داخل أروقة البرلمان تنبع أهميته من ناحيتين:

**الأولى** - أن بريطانيا<sup>(١)</sup> تعتبر مهد النظام البرلماني ، الذي تطور فيما بعد في سياق الحراك السياسي والدستوري ، بعيداً عن التنظير الفكري ليصل إلى الصورة التي هو عليها ، بعد تحول كامل وحذري وصف بأنه لم يكن دموياً ، من بلد عريق في التقاليد الارستقراطية والليبرالية إلى بريطانيا رائدة الديمقراطية الحديثة ، ساعدها على ذلك عدة عوامل من أهمها العقلية البريطانية المحافظة ، والظروف الطبيعية التي وجدت فيها كجزيرة صغيرة محصنة طبيعياً من كافة الجهات صرفت جهودها لتطوير البلد<sup>(٢)</sup> ، يضاف إليها ما كان لشخص الملك وسلوكه تجاه النظام السياسي من دور في تطوره .

(١) - يرمز إلى هذه الدولة وفق صيغتين : ١- الصيغة المطولة وهي (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، مع الإشارة إلى أن بريطانيا العظمى تضم إنجلترا واسكتلندا وويلز ) ، ٢- الصيغة المختصرة وهي ( المملكة المتحدة ) ويرمز إليها UK ومملكة بريطانيا اليوم تحمل اللقب التالي " اليزابيث الثانية بفضل الله ملكة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ولغيرها من الممالك والأراضي وزعيمة الكومنولث وحارسة الإيمان " انظر في ذلك: د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، طبعة ١٩٩٩ م المؤسسة الحديثة للكتاب

، طرابلس لبنان ، ص ٢٠٦

(٢) - فوزي أبو ذياب ، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية ، دار النهضة العربية ببيروت ، طبعة ١٩٧١ ،

والثانية - أن النظام الدستوري والسياسي في بريطانيا لا يستند إلى دستور مكتوب ، بل يرتكز على دستور مكوّن من الأعراف والعادات الدستورية ، التي كان لها دور كبير في نشأة واستقرار هذا النظام بعكس ما هي عليه النظم الديمقراطية المعاصرة .

وقد كُتِبَ الكثير حول معايير النظم الديمقراطية ، إلا أننا نتوقف عند ما لخصه الأستاذ محمد علي محمد بأن " إطلاق صفة الديمقراطية على أي نظام سياسي يتوقف على اعتماد شروط مادية تتمثل في التجانس القومي والاجتماعي ، وشروط غير مادية تتضمن الاتفاق على ثلاث مسلمات رئيسية :

-الأولى منها الاتفاق على الاختلاف<sup>(١)</sup> : ومعناه الاتفاق حول مسألة رئيسية تواجه المجتمع السياسي ، والاختلاف في اختيار السياسة التي سوف تتبع بصدده هذه المسألة .

- الثانية تتضمن مبدأ الأغلبية : ويعني الاتفاق الجماعي أو التزام الجميع بقبول القرار الصادر عن الأغلبية بوصفه يمثل الكل .

- الثالثة تتعلق بمبدأ التسوية : وهي نتيجة منطقية للقبول بمبدأ الأغلبية ، وتتطلب مزاجاً عقلياً يتسم بالتسامح المتبادل واحترام وجهات النظر المختلفة " <sup>(٢)</sup>.

(١) - الاتفاق على الاختلاف وقد استخدمت هذه الطريقة كاستثناء على الأصل وهو مبدأ المسؤولية الوزارية الجماعية ، وما يتطلبه هذا المبدأ من التضامن والانسجام الوزاري المتمثل بدفاع كل وزير عن سياسة الحكومة في النظام البريطاني ، وهي طريقة ابتدعتها الحكومة البريطانية في عام ١٩٣٢ لأول مرة ، الغاية منها مواجهة الظروف الاستثنائية التي لا مجال فيها للمخاطرة باستقرار الوزارة والتآلف بين أعضائها ، كان من نتائجها السماح للوزراء المعارضين لقرار حكومي ما في معالجة الأزمة التي تمر بها البلاد بإبداء معارضتهم للقرار داخل وخارج البرلمان علناً ، وفي حالات أخرى خارج البرلمان فقط ، أو الامتناع عن التصويت في قضايا أخرى وللمزيد : د.حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية / دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه -مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس بمصر ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦ ، الصفحة ٢٣٤ وما بعدها .

(٢) - الأستاذ محمد علي محمد ، أصول علم الاجتماع السياسي ، الجزء الثاني ، دار المعرفة بالإسكندرية ، طبعة عام ١٩٨٩ ، ص ٢٢٢

وتفصيلاً فإننا سنتناول الأفكار والموضوعات المتعلقة بفهم كيفية تناول البرلمان البريطاني لوظيفته التشريعية موضوع هذا المبحث ضمن المطلبين الآتيين:

**المطلب الأول : النظام البرلماني في بريطانيا**

**المطلب الثاني : مراحل العملية التشريعية في البرلمان البريطاني**

## المطلب الأول

### النظام البرلماني في بريطانيا

أدى التطور التاريخي لمؤسسات الحكم في بريطانيا إلى قيام أول نظام برلماني في العالم ، وفي القرن السابع عشر وجد البريطانيون أنهم ورثوا عن غير قصد منهم جميع ما أسسته المذاهب الفكرية السياسية<sup>(١)</sup> ، وهو ما حدا بالمفكر الفرنسي فيليب أردان / Philippe Ardant / إلى وصف النظام البرلماني في بريطانيا على " أنه شبيهه بحدائقها ، فلا وجود لتنظيم محدد ، ولأغراس منتظمة ولا شجيرات مشدبة ، ولكن الفوضى الظاهرة محببة ، والابتكار العقلاني يجعل من المبتذل البحث عن التناسق ، وعلى الرغم من ذلك النتائج مترابطة منطقياً والنظام يعمل ، وهو محط إعجاب وأحياناً تقليد ، غير أن المؤسسات البريطانية تذبذب عامةً عندما تغرس خارج أرضها بعيداً عن ضباب بريطانيا والذهنية الانكليزية، تماما كعصافير الجزر التي تفقد رونقها وتموت عندما تنقل إلى أوروبا، فقط بعض دول الكومنولث التي معظم المواطنين فيها من الانكليز تعمل فيها المؤسسات بشكل جيد"<sup>(٢)</sup> .

(١) - د. صلاح علي نيّوف ، مدخل إلى الفكر السياسي الغربي ، الجزء الأول ، كلية القانون والعلوم السياسية / الأكاديمية العربية في الدانمرك ، ط ٢٠٠٤ ، ص ٩٧

(٢) -Philip Ardant, Institutions politiques et Droit constitutionnel L.G.D.J. Paris, 8e edit, 1990 P.245

إن دراسة التطور التاريخي للنظام السياسي والدستوري لبريطانيا الذي وصف بالتطور التدريجي ، وما أفرزه من مؤسسات ، والإطار الدستوري الذي تعمل فيه مؤسسات هذا النظام سيجعلنا قادرين على فهم طبيعة عمل البرلمان البريطاني ، وعلاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى ( الملك والوزارة ) ومدى ارتباطه بالمؤسسات السياسية الفاعلة (الأحزاب - الرأي العام البريطاني ) و تأثيرها على أدائه لوظيفته التشريعية من الناحيتين العملية والنظرية ، وذلك من خلال الفرعين الآتين :

### الفرع الأول : تطور النظام البرلماني في بريطانيا

### الفرع الثاني : المؤسسات السياسية والدستورية في علاقتها مع البرلمان

## الفرع الأول

### تطور النظام البرلماني في بريطانيا

لم يكن النظام البريطاني يوماً وليد نظرية ، أو نتاج تفكير وبحث من البريطانيين في أي وقت عن كيفية أو طريقة الحكم عبر بناء نظام برلماني أو غير برلماني ، لكنهم بنوا مؤسساتهم تحت تأثير الظروف وفي مواجهة حالات اقتضت اتخاذ موقف منها ، وكانت هذه المواجهة تتأثر بموازين القوى داخل المجتمع البريطاني ، الأمر الذي أدى في البداية إلى انتقال السلطة من الملك إلى البرلمان ، وبعد ذلك من البرلمان إلى الوزارة (حزب الأكثرية) ، وولادة أول نظام برلماني في العالم في عام ١٧٨٢ ، حتى أنه يقال أن البريطانيون بعدما قرؤوا ما كتبه مونتيسكيو اكتشفوا أن لديهم دستوراً عرفياً (غير مكتوب) <sup>(١)</sup>.

(١)-Philipp Ardant, Institutions politiques et Droit constitutionnel L.G.D.J. Paris, 8e edit, 1990, p.245

والنظام السياسي البريطاني الذي جاء نتيجة تطور الحراك السياسي عبر التاريخ ، تميّز بأنه نظام كان يتمشى مع متطلبات التغيير الاجتماعية والاقتصادية ويسايرها ، وبأنه لم يعرف طيلة مراحل نشأته صراعات حادة أدت لقطع مسيرة تطوره هذه باستثناء قيام ديكتاتورية كرومويل بعد إعدام الملك شارل الأول<sup>(١)</sup> ، حيث لعب البرلمان وتطور سلطاته دوراً مهماً في مسيرة تطور النظام السياسي البريطاني ، الذي مرّ في مراحل أربع واتسمت مؤسساته بصبغة الديمقراطية البرلمانية في نهاية المطاف ، وانتزع خلالها البرلمان من الحكام أهم الوثائق الدستورية والقانونية ، التي لعبت دوراً أساسياً في مسار تطور الحياة الدستورية في بريطانيا ، وأصبح النظام السياسي والدستوري فيها يتركز على تلك الأعراف والعادات الدستورية ، ونتيجة التطور الديمقراطي لهذه المؤسسات ، وقناعة البريطانيين بتلك الأعراف والتقاليد القانونية والدستورية ، التي تركزت وترسّخت بالممارسة لم يشعروا طوال تاريخهم السياسي بالحاجة لوضع دستور مكتوب ، ينظم العلاقة بين السلطات العامة أو العلاقة بين هذه السلطات وبين المواطنين وصيانة حقوقهم وتحديد واجباتهم<sup>(٢)</sup>.

### أولاً- المراحل التي مرّ بها النظام السياسي في بريطانيا :

يصنف غالبية الباحثين هذه المراحل تبعاً لمراحل التطور الديمقراطي إلى ثلاث مراحل تاريخية<sup>(٣)</sup>، الملكية المقيدة ، الملكية البرلمانية ، الديمقراطية البرلمانية ، وفي سياق آخر ، تصنف المراحل على نحوٍ جاء في المرحلة الأولى مع بداية وجود البرلمان لفرض الضرائب وباختصاص تشريعي غير ملزم ، أما المرحلة الثانية فقد أتت مع انقسام البرلمان

(١) - قيام حكومة مدنية على نحوٍ قريب من الجمهورية يحكم فيها مجلس الدولة من ١٦٤٩-١٦٥٣ ، أوليفر كرومويل و يدعى حامي الديار من ١٦٥٣-١٦٥٨ ، وريتشارد كرومويل من ١٦٥٨-١٦٥٩ ، انظر : أ. محمد غريب جودة ، كتاب موجز تاريخ العالم ، مكتبة القرآن للطبع القاهرة ، ص ٢٧٠ ، وكذا : د. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٩٨

(٢) - د . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ١٩٤

(٣) - د . ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ج ١ ، دار العلم للملايين بيروت ، ط ١٩٧٠ ،

إلى مجلسين وباختصاصات متساوية ، وفي المرحلة الثالثة سيطر فيها مجلس العموم على التشريع.

إلا أنه ونظراً لوجود بذور الحياة البرلمانية في مرحلة سلطان الملوك المطلق ، وبغية التعرف على الأهداف التي نشأ البرلمان لأجل تلبيتها ودورها في تطور وظائفه ، وانعكاس ذلك على تبلور النظام الدستوري ككل ، فإننا سندرج مرحلة الملكية المطلقة ضمن هذه الدراسة ونقسم هذه المراحل موضوع الدراسة إلى أربع :

### ١ - مرحلة الملكية المطلقة :

لعبت الكنيسة في البداية دوراً مهماً في توحيد الممالك والمقاطعات المنتشرة ضمن إنجلترا في مملكة واحدة سميت المملكة المتحدة ، وظهرت بعدها الحاجة إلى وجود جمعية عمومية تضم الأشراف وأمراء المقاطعات ورجال الدين ( الأساقفة ) والخاصة من رجال الملك المحاربين ، وأطلق على هذا المجلس اسم **مجلس الحكماء** ، الذي كان له اختصاصات واسعة نظرياً في الموافقة على التشريعات التي يسنّها الملك وفرض الضرائب إلا أنه ومن الناحية الفعلية كان الملك هو صاحب السلطة لأن اختيار أعضاء المجلس كان يتم من قبله .

وبعد أن تعرضت إنجلترا للغزو النورماندي في عام ١٠٦٦ وقتل الملك هارولد الثاني وتويج الملك ويليام الفاتح عام ( ١٠٦٦ - ١٠٨٧ ) فقد تم إقرار مبدأ الولاء للعرش بدلاً من الولاء لأمرأ المقاطعات ، وتشكل ما يسمى **بالمجلس الكبير** ، الذي كان الملك يلجأ إليه لاستشارته وإبداء رأيه حول التشريعات التي ينوي إقرارها <sup>(١)</sup>.

تطور الاهتمام بدور المجلس الكبير في بداية القرن الثاني عشر مع عهد هنري الثاني عام ( ١١٥٤ - ١١٨٩ ) الذي كان يجتمع به ، ويعرض عليه القوانين للموافقة عليها وعلى السياسة التي يتبناها ، إلا أنه حصل بعد ذلك شقاق بين المجلس وبين الملك جون سانتيرا ابن هنري الثاني عام ( ١١٩٩ ) بسبب طغيان الأخير وفرضه لضرائب

(١) - د . محمد كامل لبلبة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، مرجع سابق ، ص ٨٢

جديدة ، وتمكن بعدها النبلاء والأشراف من إجبار هذا الملك على إصدار الميثاق الأعظم عام (١٢١٥) في سبيل توفير الحريات العامة وصيانتها من استبداد الملك ، ونشأ البرلمان من رحم المجلس الكبير عندما قرر الملك هنري الثالث ابن جون عام (١٢١٦) - (١٢٧٢) من القرن الثالث عشر دعوة أعضاء منتخبين من هيئة ناخبة (فارسين ونائين عن البرجوازية في المدينة ) واستقر الرأي على أن الضريبة لا تفرض إلا بموافقة الممثلين المنتخبين إلى جانب الأساقفة والأشراف ، وبدأت اجتماعاته تصبح دورية ، ويمتد اختصاصه للمسائل التشريعية في عصر ادوارد الثالث عام (١٣٢٦)، وغدت استشارته ضرورية وإن كانت غير ملزمة ، وانقسم المجلس إلى مجلسين بحيث انفصل الأساقفة والأشراف عن الأعضاء المنتخبين ، الذين شكلوا مجموعتين منفصلتين وكان لهما حق رفع العرائض للملك ، التي تتضمن رغبات ممثلي الشعب بوضع قوانين معينة أو تعديل ما هو قائم بعد أن تتم مناقشتها في المجلسين ، وقد استحوذ من خلالها فيما بعد المجلسان على الاختصاص التشريعي ، عن طريق حق اقتراح القوانين ، التي لم يكن للملك غير الموافقة عليها لتصبح قانوناً وجزءاً من التشريع البريطاني<sup>(١)</sup> ، وهو ما قيد سلطة الملك ، ولم يعد من حقه سن القوانين ، وإنما اقتراحها فقط ، وعد ذلك الانطلاقة الأولى في صياغة التشريع البرلماني ، واستقامت بذلك سلطة التشريع للبرلمان ، وانفصلت عن سلطة التنفيذ التي كان يتولاها الملك ووزرائه ،<sup>(٢)</sup> وقد وافق الملك هنري الرابع عام (١٤٠٧) على عرض كل المسائل المرتبطة بالأمور المالية على مجلس العموم ، ثم بعد ذلك على مجلس اللوردات.

بعد قدوم عائلة تيودورز إلى الحكم وفي عام ١٥٢٩ بدأ البرلمان يجتمع بشكل مستمر رغم وجود الحكم الملكي الاستبدادي المطلق ، الذي تبدى في قول الملك جيمس الأول من أسرة ستيوارت الذي حكم في عام (١٦٠٣ - ١٦٣٥) " أن الملوك يجلسون

(١) - د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٨٢-٨٣

(٢) - د . سعيد بو شعير ، القانون الدستوري ج ٢ ، مرجع سابق ، ص ١٨٠

على عروش الإله في الأرض " <sup>(١)</sup>، وبعد تولي الملك شارل الأول الحكم ما بين عامي (١٦٢٥-١٦٤٩) قام بتعطيل الحياة البرلمانية التي كانت قد بدأت ، ولم يدع البرلمان للانعقاد طيلة مدة حكمه ، إلا بعد قيام ثورة ١٦٣٨ اسكتلندا ضد الانكليكانية (رجال الدين ) عند ما اضطر الملك لدعوة البرلمان بقصد فرض ضرائب جديدة لإجهاض هذه الثورة ، وكان أن صوت هذا البرلمان عند دعوته ضد الملك ووزرائه ومستشاريه ، وأقرَّ عريضة ( **بيم وهيمبدم** ) المنظمة لقواعد العمل البرلماني التي كان قد رفضها الملك شارل الأول الذي أعدم فيما بعد ، وقامت على أعقاب ذلك جمهورية كرومويل الديكتاتورية ، وجاءت ثورة عام ١٦٤٨ لإعادة الملكية بشروط لم يتقيد بها الملك شارل الثاني الذي حكم بين عامي (١٦٦٠-١٦٨٥) <sup>(٢)</sup> ، حصل بعدها انقسام داخل البرلمان بين من هاجم الكنيسة الانكليكانية ودافع عن مبدأ سيادة القانون بصدوره عن البرلمان وقد سميت المجموعة بالويغ ، وبين جماعة التوري الذين دافعوا عن صلاحيات الملك وامتيازاته بمواجهة البرلمان ، وكانت المجموعتان نواة لحزب المحافظين المساند للملكية ، وحزب الأحرار المدافع عن حقوق البرلمان في مواجهة الملك في عام ١٦٧٩ <sup>(٣)</sup>.

## ٢- الملكية المقيدة :

كان من نتائج الأزمة التي تسببت بها أسرة ستيوارت (شارل الثاني -جيمس الثاني"١٦٨٥-١٦٨٨") إبعاد البرلمان عن ممارسة سلطاته في البلاد وعدم دعوته للانعقاد ، ورفض تقيّد الملك بقانون **الهايباس كوربوس** (الضامن للحرية الشخصية) ، وقانون **الحقوق** (عام ١٦٨٩) الذي أقر سلطة التشريع للبرلمان ، ومنع على الملك فرض ضرائب جديدة دون موافقة هذا البرلمان ، وبقي للملك من كل هذه الصلاحيات حق نقض القوانين وإصدار المراسيم التنظيمية بعد أن حددت نفقات الدولة والمملك ، وعلى أن

(١) - د . حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، مرجع سابق

، ص ٨٠

(٢) - أ . محمد غريب جودة ، موجز تاريخ العالم ، مرجع سابق ، ص ٢٧٠

(٣) - د . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، المبادئ والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ١٩٦

يكون التصويت في البرلمان إلزامياً وسنوياً على الضرائب وموازنة الدولة وبخاصة النفقات العسكرية منها ، وتم ذلك بانتظام منذ عام ١٦٨٩ فقد استمر الصراع الذي تفاقم بين الملك والبرلمان حول هذه الصلاحيات إلى أن قرر البرلمان وبقرار استثنائي منه دعوة أسرة أورانج (الملك وليام الثالث المقترن بماري الثانية ابنة جاك الثاني ) للحكم ، ووقع هذا الملك قانوناً لدعم سلطة البرلمان ، والتقليل من امتيازات التاج مما أدى إلى زيادة نفوذ البرلمان ، وبدأت بذلك المرحلة الثانية من تاريخ الحياة البرلمانية في ظل الملكية المقيدة ، وظهر أول نظام سياسي ليبرالي في العالم ، الذي كان نظاماً متوازناً من الناحية النظرية بوجود ملك يتولى السلطة التنفيذية ، ويملك حق حل مجلس العموم ( ولايته تجدد كل ثلاث سنوات ) دون أن يكون للبرلمان حق المساس بموقع الملك الذي يحكم بمجلس مكون من مستشاري الملك الأساسيين الذي سمي كابينيت (Cabinet)<sup>(١)</sup> ، إلا أنه ومن الناحية العملية ، وعلى نحو محدود فإن الملك الذي تم اختيار أسرته بقرار من البرلمان ، كان يشعر بأنه مسؤول أمام البرلمان إذا ما أحل بالتزاماته ، وأن البرلمان قادر على إسقاطه بدليل ما جرى في عام ١٦٤٩ مع الملك شارل الأول ، وفي عام ١٦٨٨ مع جاك الثاني ، و تجذّر النظام التمثيلي ، وأقر في هذه المرحلة مبدأ الفصل بين السلطات على نحو واضح بعد أن حصل الفصل في البرلمان بين مجلس العموم ومجلس اللوردات ، وأقرت تشريعات ضامنة للحريات الأساسية ، وأصبح الملك بمؤسسة التاج كما البرلمان

(١) - كان الملك يقوم باختيار بعض المستشارين من بين الأكثرية في مجلس العموم بقصد تجنب النزاع مع البرلمان ، وشكل ذلك أساس القاعدة التي اعتمدت فيما بعد في اختيار أعضاء الحكومة من الأكثرية والتحول التدريجي لأن يكون المجلس المكون من أبرز مستشاري الملك إلى مجلس منبثق عن الأكثرية البرلمانية ، وبات معياراً أكثر عن إرادة هذه الأكثرية منه عن إرادة الملك ، وظهرت أعراف خلال القرن السادس عشر تتعلق بمسؤولية المستشارين الجنائية ويتم توجيه التهمة لهم من مجلس العموم على أن يصار لمحاكمتهم أمام مجلس اللوردات ، وكانت الأساس التاريخي للمسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس العموم - انظر في ذلك : د. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠

مغروساً بقوة في التقاليد السياسية والحقوقية للنظام الدستوري البريطاني<sup>(١)</sup> ، وتحول النظام الملكي المقيد إلى نظام الملكية البرلمانية .

### ٣- الملكية البرلمانية :

في البداية كان الملك هو الحكومة ويحكم من خلال مجلس بات تدريجياً يعين كامل أعضائه ممن يتمتعون بالأغلبية في مجلس العموم ، إلا أنه وبانقراض أسرة ستوارت مع بداية القرن السادس عشر اتخذ البرلمان قراراً في عام ١٧٠١ استدعى بموجبه أسرة جديدة للحكم هي أسرة هانوفر الألمانية ، والتي ترتبط بعلاقة قريبي مع الأسرة المنقرضة ، و لم تكن تعرف اللغة الانكليزية من جورج الأول ( ١٧١٤ )، إلى جورج الثاني ( ١٧٦٠ )<sup>(٢)</sup>، وبالتالي حكم بريطانيا ملوك لمدة نصف قرن كانوا غير مهتمين بالسياسة ويجهلون اللغة الانكليزية ، وبسبب جهلهم بها كانوا يتغيبون عن حضور اجتماعات الكابنيت مما أدى إلى تهميش دورهم وعدم ممارستهم لسلطاتهم الواسعة وتخليهم عنها ليرز دور وزير من بين الوزراء يتولى رئاسة الاجتماعات بثقة الملك ولقب بالوزير الأول ، وبسبب تضامن مجلس العموم مع الأسرة الحاكمة لجأ الملك إلى تعيين رئيس الأغلبية في مجلس العموم كوزير أول ومنحه سلطة المبادرة ، وكان ذلك مؤشراً على احترام سلطة البرلمان وتوطيد سيادته وتفوق سلطته على سلطة الملك<sup>(٣)</sup>.

تطورت الأحداث تبعاً لشخصية الملك الحاكم ، ففي عام ١٧٦٠ تولى العرش الملك جورج الثالث الذي كان يتقن الانكليزية ، وقرر استعادة الحكومة والسيطرة على البرلمان ، وبفعل السياسات الفاسدة التي اتبعها ، وهزيمة بريطانيا باستقلال الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٧٧٦ ثار البرلمان على حكومة الملك ، وسقطت الحكومة لأول مرة تحت تأثير ضغط البرلمان ، وبدأت خصائص النظام البرلماني تتبلور ، بحيث أنه لم يكن

(١) - د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ٨٤

(٢) - أ . محمد غريب جودة ، موجز تاريخ العالم ، مرجع سابق ، ص ٢٧١ .

(٣) - د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الأول ( القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ) ،

لوزارة أن تحكم إلا أن تكون مؤيدة بأغلبية برلمانية (وزارة برلمانية) وتكون مسؤولية هذه الوزارة السياسية والتضامنية أمام البرلمان ، وكان ذلك استجابة لمبدأ قديم في التاريخ السياسي البريطاني مبدأ الحصانة الملكية وعدم مسؤولية الملك التي نتج عنها بحكم تطور المفاهيم الديمقراطية "مبدأ عدم جواز مباشرة الملك مهامه مباشرة بل بواسطة وزارة مسؤولة أمام البرلمان" <sup>(١)</sup> ، واستقرت هذه التقاليد طوال حكم الملكة فيكتوريا الذي دام حتى عام ١٩٠١ ، ولم يعد هناك أزمة بين التاج والبرلمان <sup>(٢)</sup> .

#### ٤- مرحلة البرلمانية الديمقراطية :

بعد تثبيت الأصول والتقاليد البرلمانية في بريطانيا بجملة من القوانين والتشريعات مع بداية القرن التاسع عشر ، والتي أسست للحياة السياسية الديمقراطية فيها ، وعلى الأخص المتعلق منها بإصلاح قانون الانتخابات في عام ١٨٣٢ وإقرار مبدأ الاقتراع العام والتأثر بمبدأ السيادة الشعبية ، وظهور النظام الحزبي وتحوله إلى عنصر أساسي في الحياة السياسية ، وقانون توزيع المقاعد في البرلمان (١٨٤٤) أصبح بعدها مجلس العموم مصدراً للسلطة ، والملك مجبراً على تسمية زعيم الأغلبية في مجلس العموم وزيراً أول بعد الانتخابات العامة ، ولم يبق للملك سوى سلطة محدودة ورمزية ، تمكن البرلمان بقرارات منه من تقليص صلاحيات الملك إلى حد أنها أصبحت صلاحيات شكلية ، مرتبطة بقيادته للحيش وتوزيع الألقاب والأوسمة ، ودعوة البرلمان للانعقاد ، وحق العفو ، ومن الناحية العملية تمارس هذه الصلاحيات من قبل الحكومة ، وبذلك ارتبطت البرلمانية الديمقراطية وتطورها بتطور وظائف البرلمان وموقعه بين المؤسسات الدستورية <sup>(٣)</sup> ، وسنأتي

(١) - د . زهير شكر ، المرجع السابق ، ص ٣٢٣

(٢) - د . حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، مرجع سابق ، ص ٨٢

(٣) - د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية وأسس التنظيم السياسي ، الدار الجامعية ببيروت ، ط

تفصيلاً على مؤسسة التاج وواقع المؤسسات الأخرى بوضعها الراهن عند دراسة المؤسسات الدستورية في بريطانيا في علاقتها مع البرلمان لدى ممارسته لسلطة التشريع<sup>(١)</sup>.

### ثانياً- القواعد الدستورية الأساسية في بريطانيا :

تطور النظام السياسي في بريطانيا الذي اتسم بالتطور التدريجي ، مع التطور الاجتماعي ، والذي لعب فيه شخص الملك دوراً مهماً في علاقته مع النبلاء والأشراف من أمراء الإقطاع و الأساقفة ، الذين قادوا الصراع في البداية حتى تمكنت هذه الطبقة من إجبار الملك على توقيع الميثاق الأعظم لتبدأ بذور العمل البرلماني بالظهور ، ومن بعدهم كان للطبقة البرجوازية الدور القيادي في مرحلة توطيد سيادة البرلمان<sup>(٢)</sup>، وظهرت مع الزمن وخلال هذا الصراع غير الدموي بين الملك والبرلمان مجموعة من القواعد الدستورية ، التي تناقلتها ومارستها السلطات العامة في بريطانيا في علاقتها مع بعضها بعضاً ، وكذلك في علاقتها مع المواطنين ، وشكلت مع الزمن هذه الأعراف والتقاليد الدستورية أغلبية قواعد الدستور البريطاني مع عدد من الوثائق المكتوبة ، وهو ما يدعو إلى القول بأن الدستور البريطاني دستور عرفي ، و إن أحدا لا يشك بوجود هذا الأعراف ، التي تكتسب صفتها الإلزامية كأعراف دستورية من قبول الرأي العام بها ، مع أن عدداً قليلاً من الفقهاء يشككون بقيمة الأعراف الدستورية على اعتبار أنها أعراف غير مستقرة ، ويمكن أن تتبدل بقرار من قبل البرلمان ، مع ظهور عادات تتعارض معها<sup>(٣)</sup> ، ومع ذلك فإنه من المؤكد أن السلطات العامة في بريطانيا وكذلك الشعب البريطاني يحافظون على الأعراف ، ويكتون في داخلهم احتراماً شديداً والتزاماً بأحكامها، ويشبهه الفقيه الانكليزي

(١) - د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٨٨ ، كذا: د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الأول ( القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ) ، مرجع سابق ، ص ٣٢١

(٢) - د. حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، مرجع سابق ، ص ٩٤

(٣) - د. عادل الحياوي ، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ج ١ ، الجامعة الأردنية ، ط ١٩٧٢ ، عمان ، ص ١١٨-١١٧

(Jennings) الأعراف " بأنها اللحم الذي يكسو العظام العارية للقانون ، وهي التي تجعل الدستور يعمل على أرض الواقع وتحافظ على علاقة الدستور بالنمو الفكري للمجتمع" (١).

حيث يمكن التعرف على ثلاثة مصادر للقواعد والأحكام الدستورية في بريطانيا (٢) ، وهي دون أولوية في الترتيب :

١- **الوثائق والقوانين الصادرة عن البرلمان** : وتعتبر نقاط الانطلاق في التاريخ الدستوري الانكليزي و لها شأن عظيم في تنظيم العلاقة بين التاج والأمة ، وكانت تصدر تتويجاً لنضال برلماني حقيقي يجبر الملوك على توقيع هذه الوثائق والقوانين والأمثلة كثيرة أهمها كان :

\* **الميثاق الأعظم** ( وله تسميات عدة منها العهد الأعظم - الشرعة العظمى - الماكناكارتا "Magna charta") ، وهي الوثيقة التاريخية الأساسية الأولى ، التي تمكنت طبقة النبلاء والأشراف من انتزاعها من الملك جون سانتيرا في عام ١٢١٥ ، ويحتوي هذا الميثاق على ٦٣ مادة وبموجب هذا الميثاق أصبح :

- المجلس المكون من النبلاء والإشراف مع الأعضاء المنتخبين (فارسين ونائبين عن البرجوازية ) هو المعبر عن إرادة المملكة .

- ما من ضريبة يمكن فرضها في المملكة إلا بعد مصادقة المجلس (البرلمان).

- بموجب المادة ٣٩ منه وهي الأكثر أهمية ، فإن الملك يلتزم بضمان الحرية الشخصية لكل أفراد الرعية أيا كانت وضعيتهم الاجتماعية (٣).

\* **عريضة الحقوق** ( ملتمس الحقوق - Petition of rights ) وقد وقع عليها الملك شارل الأول بضغط من البرلماني ادوارد كوك في عام ١٦٢٨ ، الذي تمسك بأن

(١) - Sir Ivor Jennings, The Law and the constitution, the ed5, society and Hooter and Stoughton, London, 1979, p61

(٢) - د . حسن البحري ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٧٨

(٣) - د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج١، مرجع سابق ، ص ٣٢١

الحقوق التي تضمنتها العريضة هي نفسها الحريات القديمة الانكلوسكسونية التي عرفتها انكلترا منذ زمن طويل<sup>(١)</sup>، وقد جاءت بما احتوته تأكيداً للمبادئ التي تضمنها الميثاق الأعظم من عدم جواز فرض ضريبة من دون موافقة البرلمان، وأضافت عليها كفالة الحقوق الشخصية والحريات العامة (حرية التنقل - حرية التعبير والرأي - حق الملكية) وتنظيم أصول المحاكمات، وكانت بذلك أول نص دستوري يهدف لضمان الحريات الفردية ضد التعسف من خلال خمس إغراءات تضمنتها (إنهاء التوقيف التعسفي - تحرير أي معتقل بطريقة غير قانونية فوراً - كل المعتقلين لهم ضمانات قانونية - على الملك رفض فرض أي ضريبة دون إقرارها من البرلمان - الشعب ليس مسؤولاً عن إيذاء مشردي الحرب)<sup>(٢)</sup>.

\* عريضة بيم - هيمبدام / John Hampden, John Pym / المنظمة لقواعد النظام البرلماني التي صوت عليها البرلمان في عام ١٦٤١<sup>(٣)</sup>.

\* قانون الهايباس كوربوس / Habeas Corpus Act 1679 / الصادر عام ١٦٧٩، والذي يعتبر من أهم القوانين العامة في بريطانيا، ولازال معمولاً به حتى اليوم، وجاء تحت تأثير الضغط الذي مارسه الفئات الشعبية على أعقاب تجاوز الوزراء في ممارستهم للصلاحيات القانونية الممنوحة لهم، واعتمده البرلمان البريطاني رداً على الاعتقال التعسفي للأشخاص دون مبرر قانوني، ويتضمن القواعد الأساسية المتعلقة بحماية الحقوق الشخصية بمواجهة استبداد السلطة الحكومية<sup>(٤)</sup>.

\* شرعة الحقوق / of rights Bill / الصادر عام ١٦٨٩ وقد أتى هذا القانون ليقيد ما تبقى للملك من صلاحيات وخاصة المالية منها، وقد تضمن منع

(١) - د. صلاح علي نيّوف، مدخل إلى الفكر السياسي الغربي ج ١، مرجع سابق، ص ٩٧

(٢) - د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٣٢٢

(٣) - د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج ٢، مرجع سابق، ص ٢٠٠

(٤) - د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري ج ١، مرجع سابق، ص ٣٢٢

الملك من التصرف بأموال الدولة ومن فرض الضرائب ، وانتهى إلى تحديد نفقات الدولة ومخصصات التاج<sup>(١)</sup>.

\* **قانون توارث العرش / Act of settlement - /** في عام ١٧٠١ يتضمن تنظيم قواعد اعتلاء العرش عن طريق الوراثة في العائلة المالكة " ويندسور/ Windsor " بحيث يتوارث العرش الرجل ثم المرأة مع استبعاد المعتنق للمذهب الكاثوليكي أو المتزوج من كاثوليكية ، ويمكن أن يعدل نظام الوراثة في تولي العرش هذا من قبل البرلمان على اعتبار أن العرش أو ما يدعى التاج البريطاني هو مؤسسة قانونية لها كيان حقوقي مستقل عن شخص الملك<sup>(٢)</sup>.

\* **قانون البرلمان / Parliament Act /** عام ١٩١١ المعدل في عام ١٩٤٩ الذي أصبح بموجبه مجلس العموم مصدرا للسلطة ، ونزع بموجبه من مجلس اللوردات سلطته بالنظر في مشاريع القوانين ذات الصبغة المالية ، وجاء التعديل الدستوري في القانون الذي أقر في عام ١٩٤٩<sup>(٣)</sup> ، وكان من نتيجة هذا التعديل انتزاع كل سلطات مجلس اللوردات في المجال التشريعي ، ولم يبق له بعد ذلك سوى حق الاعتراض على القوانين ، التي يوافق عليها مجلس العموم على أن تصدر رغم ذلك بعد انقضاء سنة على معارضة مجلس اللوردات .الذي أصبح بذلك مجلساً لمراجعة وتنقيح التشريعات التي يوافق عليها مجلس العموم دون أن تكون له سلطة تشريعية فعلية<sup>(٤)</sup> .

\* **قانون الوصاية على العرش /The Regency Bill/** في عام ١٩٣٧

(١) - د . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ١٩٣

(٢) - د . سام سليمان دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٤٥٧

(٣) - د . حسن سيد أحمد إسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ، ص ٨٥-٨٦

(٤) - د . حسن البحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٤ ، العدد الأول /٢٠٠٨ ، هامش ص ١٢

\* قانون عضوية مجلس اللوردات لمدى الحياة / Life peerages Act /

في عام ١٩٥٨ ، والمتعلق بإمكانية تعيين نبلاء من الملكة لمدى الحياة بناءً على مشورة الوزير الأول ، وإتاحة الفرصة أمام المرأة الجلوس في مجلس اللوردات <sup>(١)</sup> .

\* قانون التصديق الملكي في عام ١٩٦٧ / Royal Assent Act /

\* قانون تسجيل الأحزاب السياسية في عام ١٩٩٨ / Registration of

Political Parties Act

رغم أن ظهور التنظيم الحزبي وهياكله كان منذ عام ١٩٢٨ ، بعد إقرار مبدأ الاقتراع العام في بريطانيا ، الذي أتى على أعقاب قانون توسيع هيئة الناخبين في عام ١٨٦٧ ، وكذلك القانون الصادر في ١٩٦٩ ، الذي أقر فيه حق الانتخاب للإناث بسن الثامنة عشرة ، بعد أن كان قبل ذلك حتى سن الواحد والعشرين

\* قانون حقوق الإنسان في عام ١٩٩٨ / Human Rights Act /

\* قانون مجلس اللوردات لعام ١٩٩٩ / House of Lords Act /

\* قانون الإصلاح الدستوري لعام ٢٠٠٥ / Constitutional Reform

Act / <sup>(٢)</sup>

٢- القانون العام غير المكتوب / Common Law / ويعتمد على الأعراف

والعادات والقرارات والسوابق القضائية ، مع أن هناك رأياً للفقهاء الانكليزي ديسي /Dicey/ ورد في دراسة مقدمة من الأستاذ كريم كشاكش وسليمان بطارسة جاء فيها أن هذا الفقيه لا يعترف بالعرف الذي يدخل في سياق القانون العام إلا إذا أقرته المحاكم ، وفيما عدا ذلك يعتبره مجرد آداب عامة <sup>(٣)</sup> وقد يكون هذا الرأي غير مستغرب ضمن تصنيف الفقيه الانكليزي ديسي بأنه من أصحاب القول بالمدرسة الشكلية التي

(١) - د . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ... مرجع سابق ، ص ٢٠٤

(٢) - د . حسن البحري ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٧٨ وما بعدها

(٣) - كريم كشاكش و سليمان بطارسة ، العرف الدستوري بين النظرية والتطبيق ، الدليل الالكتروني ، نشر في

تعطي الأهمية للقواعد الدستورية المكتوبة وضمن وثيقة الدستور، ومن ثم لا تعطي القوة للعرف الدستوري ما لم يكن قد تم تبنيه في قرارات المحاكم والتي تصدر أصلاً مكتوبة، على خلاف المدرسة التاريخية التي تقر للعرف تاريخياً بقوته الإلزامية كمصدر من مصادر القانون الدستوري<sup>(١)</sup>، وستبين لاحقاً أهم الأعراف الدستورية التي تنظم عمل البرلمان بمجلسيه وفي علاقته مع الحكومة، وذلك عند البحث في سير العملية التشريعية في البرلمان ضمن المطلب الثاني من هذا المبحث.

٣- **الاتفاقات والتقاليد الدستورية**: حيث يتشكل القسم الأهم من الدستور في انكلترا من الاتفاقات الدستورية<sup>(٢)</sup> وكذلك التقاليد التي تعني هنا توجهاً معيناً للمؤسسات والمجتمع مارسته نحو حقبة من الزمن في معرض أداء هذه المؤسسات لعملها وتعامل المجتمع معها بحيث أرست قواعد وممارسات وتفسيرات اكتسبت مع الزمن صفتها الملزمة للسياسيين<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### المؤسسات السياسية والدستورية في علاقتها مع البرلمان

تعرفنا في الفرع الأول من هذا المطلب على نشأة النظام البرلماني في بريطانيا، وكيف كان خياراً تاريخياً تطور بفعل ازدياد دور البرلمان في الحياة السياسية كما رأينا، إلى أن استقرت صيغة العلاقة بين مؤسستي العرش والبرلمان، وظهر دور الوزير الأول وتعاضم هذا الدور وتبلور الأسس الدستورية التي يقوم عليها النظام البريطاني، وقد كان الحامل الأساسي لهذا التطور يكمن في الثنائية الحزبية، حتى أن بعض فقهاء القانون يعتبرون أن

(١) - د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية بالقاهرة، الطبعة ١٩٧٤، ص ٢٣٨

(٢) - د. يوسف شباط ود. فيصل كلثوم ود. أحمد إسماعيل ود. نجم الأحمد، القانون الدستوري / جامعة دمشق،

التعليم المفتوح / برنامج الدراسات القانونية، طبعة ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٩١

(٣) - د. حسن البحري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٨ وما بعدها.

الدستور الحقيقي الذي ينظم عمل المؤسسات الدستورية في بريطانيا يكمن في الثنائية الحزبية ، التي تعود إلى العهود القديمة<sup>(١)</sup> بحيث ارتبط التطور السريع للنظام البرلماني بنظام الأحزاب ، وما يدل على ذلك ، أنه في النظام البريطاني لدينا ملك يملك ولا يحكم ، و برلمان بمجلسين فيه تفوق بالصلاحيات التشريعية لمجلس العموم ، وحكومة تعتمد على أكثرية برلمانية حزبية ، بحيث أثرت هذه الأكترية الحزبية وما يرتبط بها من انضباط حزبي على نحو كبير على المبادئ التي تكوّن أسس العلاقة بين البرلمان والحكومة، وهي مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة البرلمان ، بحيث أدى كل ذلك إلى إضعاف مبدأ سيادة البرلمان الناجم عن إضعاف دوره التشريعي والرقابي ، ولم يعد مبدأ الفصل بين السلطات يتبدى على نحو حقيقي في النظام الدستوري البريطاني سوى باستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٢)</sup> ، وإن كان ذلك التمركز للسلطة بيد الحزب الحاكم لم يخل بالمبدأ الدستوري الرئيسي المعمول به في بريطانيا وهو مبدأ سيادة القانون ، وستبين كل ما تقدم ذلك من خلال تسليط الضوء على نظام الثنائية الحزبية ودور الرأي العام فيه ، وعلاقة السلطة التنفيذية بقطبيها (الملك والحكومة) مع البرلمان.

### أولاً - نظام الثنائية الحزبية :

تعتبر بريطانيا من أوائل دول العالم التي أخذت بنظام الحزبين الكبيرين في التناوب على السلطة ، على الرغم من أنها عرفت الثلاثية الحزبية بين عامي ١٩٠٦-١٩٢٤ مع تشكل حزب العمال(حزب النقابات) إلى جانب حزب المحافظين وحزب الأحرار ، إذ سرعان ما حاز الحزب الجديد على ما يكفي من الأصوات ليحل محل الحزب الليبرالي (حزب الأحرار) في الثنائية الحزبية المؤثرة في الحياة السياسية والدستورية ، التي نشأ تاريخياً من انقسام الرأي في بريطانيا الذي يعود إلى منتصف القرن السابع عشر على أعقاب ثورة عام ١٦٤٨ وعودة الملكية ووصول الملك شارل الثاني إلى العرش عام ١٦٦٠ ، وتكرس بعد

(١) - اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مترجم ، الطبعة السابعة ، باريس ١٩٨٠ ص ٣٩٩

(٢) - د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، ص ٣٢٣-٣٤٥

ذلك هذا الانقسام فعلياً على أثر قيام الحركة الدينية الإصلاحية المعارضة للكنيسة الانكليكانية بين مهاجم لهذه الكنيسة ومدافع عن سيادة القانون وسلطات البرلمان وشكلوا حزب الويغ ، الذي أصبح فيما بعد الحزب الليبرالي (حزب الأحرار) ، وبين الذين دافعوا عن الملك وامتيازاته بمواجهة البرلمان وقد شكلوا حزب التوريس وسموا فيما بعد (حزب المحافظين) ، الأمر الذي يظهر أن الانقسام الحزبي الثنائي في بريطانيا لم يكن في أساسه انقساماً طبقياً<sup>(١)</sup> ، وإنما كانت أسبابه دينية ولم يستند هذا الانقسام إلى اختلاف في النظرة للقضايا الاقتصادية والاجتماعية إلا بعد ظهور حزب العمال<sup>(٢)</sup> ، على أن الإصلاحات السياسية المتتالية التي عرفها التطور الديمقراطي في بريطانيا لم تشكل بيئة مناسبة لنشوء أحزاب متطرفة<sup>(٣)</sup> .

ومن العوامل المهمة التي ساعدت على تكريس وجود الثنائية الحزبية في انكلترا:

١- أن الحزب يهدف بالدرجة الأولى إلى ممارسة الحكم ، ويغدو من مصلحته محاربة التعددية ، وممارسة السلطة منفرداً وتقليل عدد المزاehمين له .

(١) - د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية) ، مرجع سابق ، ص ١٩٦-١٩٧  
 (٢) - **حزب المحافظين** : يتألف من أعضاء منتمين إليه بصورة فردية ويضم مختلف شرائح المجتمع البريطاني وله شعبية كبيرة مع أنه لا يعتبر نفسه حزباً جماهيرياً ، وتشكل الطبقات الوسطى وأكثر المتقنين القاعدة الانتخابية الرئيسة له ، ويتفوق على حزب العمال بعنصر الشباب ، وغالبية نوابه وأعضاء حكومته من خريجي الجامعات العريقة ، وعدد النساء بين نوابه قليل ، وبالخلاصة هو حزب واقعي ليس له أيديولوجية محددة ، ويرفض مفهوم الدولة المتدخل ، وإن كان له عقيدتان رئيسيتان وهما حماية الملكية الفردية وإبقاء الإمبراطورية تحت التاج كما لا يؤمنون بالمساواة الاقتصادية ويساندون الكنيسة القائمة والتاج وبقاء مجلس اللوردات ، بينما **حزب العمال** : هو حزب جماهيري ، العضوية فيه تنقسم إلى نوعين من الأعضاء ، الجمعيات المرتبطة بالحزب والأعضاء المنتمين إليه مباشرة ويعتبر بالأساس حزباً يسارياً (يسار الوسط) يصنف بين أحزاب الديمقراطية الاجتماعية ويعمل على تعزيز دور الدولة لإقامة مجتمع قوي يحقق العدالة والرحمة وزعيم الحزب ينتخب منذ عام ١٩٨١ من هيئة ناخبة (٤٠% ممثلين عن النقابات ، ٣٠% ممثلين عن الدوائر المحلية ، ٣٠% ممثلين عن نواب الحزب ) بعد أن كان قبل ذلك ينتخب من نواب الحزب المرجح : - د. سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق - ص ٤٥١-٤٥٢-٤٥٣ / و - د. أيدوريا ، المدخل إلى العلوم السياسية ، ترجمة فوزي محمد حسين ، بغداد ١٩٨٨ ص ١٤١

(٣) - د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، ص ٣٢٦

٢- الانضباط الحزبي داخل الأحزاب الذي يركز على تقاليد قديمة فرضتها الأحزاب البريطانية بقواعد صارمة تعود إلى القرن الثامن عشر مع الجهود التي تبذلها قيادة الحزب في المحافظة على نوابها ومنع الانقسامات مما يجعل الأحزاب متماسكة<sup>(١)</sup>، وهذه الأحزاب مدعوة كذلك إلى عدم التطرف في سياساتها المعلنة والاعتدال في سياساتها العامة عند ممارسة الحكم .

٣- الحزبان يقومان على بنية تنظيمية مجهزة للحكم ( حكومة وحكومة ظل ) .

٤- نظام الانتخاب المعمول به وهو نظام الانتخابات الأكثرية على دورة واحدة وعلى أساس فردي ، وهو من أبسط وأقدم نظم الانتخاب ويرجع تاريخه في بريطانيا إلى سنة ١٢٦٥ حينما أدخله سيمون مونفرت في انتخابات البرلمان<sup>(٢)</sup>، وقد ساعد فيما بعد اعتماد قانوناً على هذا النحو على تكريس الشائبة الحزبية<sup>(٣)</sup>.

ومن نتائج هذه الشائبة الحزبية على المؤسسات الدستورية في بريطانيا أن الناخبين يقومون باختيار الحكومة أثناء الانتخابات التشريعية ، وبصورة واقعية يدون رأيهم في السياسة التي يجب إتباعها خلال الحقبة التشريعية من خلال اختيار عدد الأعضاء من

(١) - Mourice Duverger "Droit constitutionnel et institutions politiques" p.u.f,paris,12 edition1971.p192

(٢) - د. سعاد الشراوي ود. عبد الله ناصيف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، دار النهضة العربية بمصر ، الطبعة الثانية/ ١٩٩٤ ، ص٨٧

(٣) - اعتمد نظام الاقتراع العام والمباشر في بريطانيا منذ عام ١٩٢٨ ، وحق الانتخاب اختياري لكل مواطن بلغ الثمانية عشر عاماً ، وقد منحت المرأة حق الانتخاب منذ عام ١٩٤٥ ، ويتميز هذا الأسلوب في أن الاقتراع يجري في دوائر صغيرة وتخصص كل دائرة بمقعد واحد والمرشح الفائز هو الذي يحصل على أكثرية الأصوات مهما كان عددها ، وهذا النظام الانتخابي يستلزم تنظيمياً من الأحزاب بصب الأصوات دفعة واحدة ، ومن الأعضاء حساً انضباطياً واضحاً ، ومن الناخبين عدم التصويت للأحزاب الصغيرة كي لا يخسروا أصواتهم وكل ذلك يؤدي إلى انقسام الرأي بين حزبين ، ويعيدنا إلى تكريس الشائبة الحزبية راجع في ذلك : - د . يوسف شباط ود.فيصل كلثوم ود. أحمد إسماعيل ود. نجم الأحمد ، مؤلف القانون الدستوري / برنامج الدراسات القانونية ، مرجع سابق ص ٣١٧-٣٢٣-٣٢٧-٣٢٨ ، و د.نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص

كل حزب بحيث يمنح سلطة الحكم لحزب معين بإعطائه الأغلبية البرلمانية ، التي تجبر الملك حسب الأعراف الدستورية على تسمية زعيم الأغلبية رئيساً للحكومة<sup>(١)</sup> ، ليصبح بعدها مجلس العموم كما سنرى لاحقاً مجلساً لتدوين قرارات الحزب الذي يتمتع بالأكثرية داخله ، مع أن هذه الحكومة تخضع إلى رقابة برلمانية يمارسها حزب المعارضة ، وذلك بالإكثار من الانتقادات دون الوصول إلى حد تعريض وجود هذه الحكومة للخطر ، إذ أنه نادراً ما يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة و المساس بالاستقرار الحكومي طيلة الولاية التشريعية ، وكذلك فإن نظام الثنائية الحزبية يستبعد إلا في حالات نادرة نشوء الائتلافات الحزبية ، التي يرى فيها البريطانيون بأنها سبب في جعل سياسة الحكومة المنتخبة غير واضحة ، و يضعف عملية الاختيار بين الناخبين ، مع أنه يمكن القول كذلك بأن نظام الثنائية الحزبية يضعف من حيث النتيجة تمثيل الأحزاب الصغيرة في بريطانيا<sup>(٢)</sup> .

إلا أن الحزب الحاكم يتقيد بالعرف الدستوري الذي يفرض احترام المعارضة ، ويمارس السلطة تحت رقابة هذه المعارضة ، وكذلك تحت إشراف الرأي العام الذي يفرض رقابته على أداء الحزبين ( الحزب الحاكم وحزب المعارضة ) ويعتبر بمثابة الحكم بين سياستيهما في الانتخابات المقبلة ، وهو ما يجعل للمعارضة في بريطانيا مركزاً قانونياً يقره القانون الدستوري سمي بالمعارضة المؤسسة ، ويكاد يكون التطبيق الوحيد في العالم بمنح زعيم حزب المعارضة الصفة الرسمية في النظام البرلماني البريطاني ، والنظر إليه على أنه يقوم بوظيفة عامة يتقاضى عنها راتباً لاثقاً من الخزينة العامة ، ويشارك في أمور الحكم بالتشاور مع رئيس الحكومة عندما يستدعي الأمر اتخاذ قرارات تاريخية في السياسة الداخلية

(١) - الاستثناء الوحيد الذي حصل كان في القرن الماضي في عام ١٩٣٣ عندما كلف الملك جورج الخامس أحد مسؤولي الحزب المحافظ ستانلي بالدوين بتأليف الحكومة بدلاً من اللورد كوزون الذي لم ينتخب من مجلس العموم ، ومنذ ذلك التاريخ حرصت الأحزاب البريطانية على أن تختار زعماءها من نواب مجلس العموم المرجع

: د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ص ٣٢٨

(٢) - المرجع السابق ص ٣٢٦-٣٢٧

والخارجية في بريطانيا ، كما يتأثر حكمة ظل تراقب أعمال الحكومة ، ويطلق عليها حكومة معارضة صاحبة الجلالة <sup>(١)</sup> ، وهذا المركز يضمن استمراره وتكمن قوته في :

١- فلسفة النظام الديمقراطي في بريطانيا القائمة على إجماع الشعب فيها وتمسكه بالمبادئ الديمقراطية في التعددية السياسية المدعومة بحق النقد <sup>(٢)</sup> ، واحترام الحريات العامة وحقوق الأقلية والتداول السلمي للسلطة .

٢- القضاء المستقل إلى حد كبير في بريطانيا عن السلطة التنفيذية معنوياً ومادياً ، مما يجعله قادراً على ممارسة دوره في حماية الحريات العامة والحقوق الشخصية بمنع وقوع التجاوزات من السلطات العامة على هذه الحريات وتلك الحقوق <sup>(٣)</sup> .

إن وجود حزبين متنافسين للوصول للحكم ، وقيام علاقة متوازنة دائماً بينهما كحزب معارض وحزب حاكم ، وحرصهما على مؤشرات الرأي العام كضابط ، يجعل الحكومة هي حكومة الرأي العام ، إذ يعتبر رضا الناخب البريطاني في المحصلة مصدراً للثقة التي يتمتع بها الحزب الحاكم ، وليس البرلمان كما هو في ظاهر الأمر ، لأجل ذلك تجد الحكومة أنها مضطرة للدفاع عن نفسها أمام البرلمان وحتى لتبرير تصرفاتها لنوابها الذين تهتم بأرائهم وخاصة المنشقين منهم ، لدرجة أكبر من اهتمامها بأراء المعارضة ، لما لذلك

(١) - د . ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام - ج ١ ، دار العلم للملايين ببيروت ، طبعة ١٩٧٠ ، ص ٢١٤

(٢) - " التعددية : هي النواة الاجتماعية للحرية الفردية ، فإذا كان الأفراد أحراراً في فكرهم وتعبيرهم في الاقتراع ، في الذهاب والرجوع ، في الارتباط والاتصال ، في اختيار مهنتهم وعملهم ، في الشراء والبيع ، فإن هذا لن ينتج بشكل دائم إلا تعددية في مراكز القرار داخل المجتمع ، فالمجتمع الحر هو بالتعريف مجتمع متعدد في مراكز اتخاذ القرار ، وهو مجتمع علمي ، والمجتمع العلمي هو مجتمع ديمقراطي تتم فيه مأسسة النقد وتعددية اتخاذ القرار " راجع في ذلك د. صلاح علي نيوف ، مدخل إلى الفكر السياسي الغربي ج ١ ، مرجع سابق ص ١٢٤ ، ومن بين ما تعنيه التعددية في الفكر السياسي : " توزيع السلطة السياسية عن طريق ترتيبات أو أشكال مؤسساتية وفي معظم الأحيان يستخدم المصطلح للإشارة إلى أي وضع لا تكون فيه الهيمنة حكراً على جماعة سياسية أو إيديولوجية أو فكرية أو أثنوية واحدة " راجع في ذلك د. صالح الكاظم ود. علي العاني ، الأنظمة السياسية ، مرجع سابق ، ص ١٤٣

(٣) - د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، ص ٣٤٧

من أثر على استفتاء الرأي العام ، الذي تقلق من نتائجه أكثر مما تقلق من رأي المعارضة بحد ذاته <sup>(١)</sup> ، ويجعلها ملزمة عندما تضطر لتغيير ما في برنامجها السياسي والخروج عنه - الذي على أساسه حصلت على أكثريتها البرلمانية- العودة إلى الناخبين الذين يكونون الرأي العام للحصول على الثقة مجدداً ، وذلك بجل البرلمان وإجراءات تشريعية مبكرة ، و يعتبر بعض الفقهاء أن وجود حق حل البرلمان ، والاحتكام إلى هيئة الناخبين كمبدأ دستوري تأكد في عام ١٨٤١ هو وحده الكفيل بإيقاف انحراف النظام البرلماني في بريطانيا إلى نظام الجمعية الذي لا يتصور فيه حق الحل من التابع (الوزارة) للبرلمان ، بينما يضيف البعض الآخر ضابطاً آخر لمنع هذا التحول هو بقاء مجلس اللوردات في النظام البرلماني البريطاني ، حتى مع تقليص صلاحيات هذا المجلس <sup>(٢)</sup> ، وإن استمرار الحوار القائم بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، يجعل هذا التوازن في العلاقة هو الضامن الرئيس لنجاح واستقرار النظام السياسي في بريطانيا ، وتحول الأحزاب في البرلمان إلى وسيط بين الرأي العام والسلطة أثناء الانتخابات <sup>(٣)</sup> .

### ثانياً - دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية :

لفهم العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان من حيث أدائه لوظيفته التشريعية يتعين التعرف إلى دور كل من الملك والحكومة في أداء البرلمان لوظيفته التشريعية .

(١)-George Allen , "The Humphrey Berkeley The Power of the Prime Minister", London, 1968 , pp .76-79

(٢)- د . رقية المصدق ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ، دار توتبال ، المغرب الدار البيضاء ، طبعة ١٩٩٠ ، ص ١٥٣ ، ود . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، الصفحة ٢٠٥ ، ود . بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة /دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة طنطا ، طبعة عام ٢٠٠٠ ص ٥٩-٦٠

(٣)- د . سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج ٢ ، مرجع سابق ، ص ٢٠١

١- مؤسسة التاج : وسميت كذلك لأن البريطانيين يفرقون بين الملك بشخصه وبين التاج كمؤسسة ترمز للتماسك والاستقرار والوحدة القومية<sup>(١)</sup> وتعتبر من أقدم المؤسسات الدستورية في بريطانيا ، ويمتلك الملك فيها مجموعة من الامتيازات ( Prerogatives ) ومناطق به عدد من المسؤوليات باعتباره الصلة الملموسة بين الأمة وحكومتها ورمزاً للتاريخ والتقاليد ، ومحاطاً بالاحترام العام كشاهد على عظمة الإمبراطورية البريطانية ، ومن هذه الصلاحيات المتصلة بعمل البرلمان التشريعي :

● دعوة البرلمان للانعقاد أو تأجيله ، وتتم دعوة البرلمان للانعقاد حسب العرف الدستوري من قبل الملك مرة في السنة على الأقل ، وعند افتتاح الدورة البرلمانية السنوية ، كما في بداية الافتتاح الرسمي للبرلمان المنتخب تلقي الملكة الخطاب الملكي المعد بكامله من رئيس الوزراء ( الوزير الأول ) ، ويشتمل على تحديد السياسة الحكومية التي ستتبع خلال المرحلة القادمة ، وتحديد المجالات التي سيتم إعداد مشروعات القوانين حولها بغية تجسيد هذه السياسة ، وتتعهد الملكة بأن حكومتها ستنجزها وستتقدم بها خلال الدورة البرلمانية الجديدة التي تقوم بافتتاحها ، على أن الحكومة قد لا تنجز إعداد كافة هذه التشريعات التي وردت في الخطاب الملكي ، وقد تتقدم بمشروعات لم ترد فيه وليس في ذلك من طائل قانوني عليها<sup>(٢)</sup> ، أما ما تعلق بتأجيل البرلمان فإن ذلك يعتبر من حقوق الملكة ويمكن أن تقوم به قبل إنهاء البرلمان لدورته الجارية أثناء إعلان التأجيل إلى موعد دورة برلمانية قادمة ، وتتوقف جميع الأعمال البرلمانية ويسقط ما لم ينجز منها .

(١) - د . محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، بيروت دار النهضة العربية ، طبعة عام ١٩٧٩ ، ص ٣٠٩-٣١٢

(٢) - سيدني د. بايلي ، الديمقراطية البرلمانية الانجليزية ، ترجمة فاروق يوسف أحمد ، مراجعة وتقديم د. محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو مصرية ، طبعة عام ١٩٧٠ ، القاهرة ، الصفحة ١٠٩ ورد في مرجع د . حسن البحري ، رسالة دكتوراه عن الرقابة المتبادلة .... مرجع سابق ، ص ٣٤٤

● المصادقة على القوانين التي يصدرها البرلمان ونشرها باعتبار أن الملك أحد مكونات الهيئة التشريعية<sup>(١)</sup> (الملك ومجلس العموم ومجلس اللوردات) إضافة إلى اعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية ، فالقانون المقر من البرلمان لا يعتبر نافذاً إلا إذا قام الملك بالمصادقة عليه ، وهي المرحلة الأخيرة التي يمر بها التشريع ليظهر إلى الوجود القانوني ، والملكة من الناحية النظرية هي بالخيار بين حالتين :

- **الحالة الأولى** : رفض التصديق وحجب موافقتها بطريقة لبقة ، وبعبارة مقتضبة وغير مباشرة عبر التمني بالرفض ، وهو حق أحجم الملوك عن ممارسته لمدة طويلة من الزمن وبات عرفاً راسخاً تزامن مع تطور النظام البرلماني بظهور مبدأ المسؤولية الوزارية<sup>(٢)</sup> ، وكانت الملكة "آن" آخر الملوك الذين مارسوا هذا الحق في أوائل القرن الثامن عشر .

- **الحالة الثانية** : - وهي السائدة- منح الموافقة الملكية وتصديق مشروع القانون : وكان في الماضي يتخذ طقوساً ومراسم شكلية تشبه إلى حد كبير المراسم التي تتبع عند افتتاح دورة البرلمان من الملك بحضوره إلى مجلس اللوردات وإعلان موافقته باللغة الفرنسية النورماندية القديمة وشكر أعضاء البرلمان في الختام بخطاب مختصر ، وكانت الملكة فيكتوريا في عام ١٨٥٤ آخر الملوك الذين أعطوا الموافقة الملكية بشخصهم ، وفي عام ١٩٦٧ صدر قانون التصديق الملكي الذي نظم إجراءات منح الموافقة الملكية ، وأصبح يتم الإعلان الرسمي عن الموافقة من قبل اللوردات المفوضين ، على

(١) - وهو ما يتأكد من صيغة العبارة التي تنصدر أي قانون يقوم الملك بإصداره " شرّع من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة ، بناءً على نصيحة وموافقة اللوردات الروحيين والدنيويين ، وأعضاء مجلس العموم في هذا البرلمان الحالي المنعقد وبتحويل منهم كما يلي : ...." ورد في : بحث بعنوان : دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، منشور بمجلة جامعة دمشق المجلة ٢٤ العدد الأول ٢٠٠٨ ، ص ٤٢٢ - ٤٢٣

(٢) - لم يبقَ للمسؤولية الوزارية سوى وجود رمزي على اعتبار أن الحكومة لا تتخوف من تبعات هذه المسؤولية بمواجهة البرلمان والمرتبطة بحجب الثقة ، وإنما أكثر ما تتخوف من المسؤولية أمام الرأي العام بالانتخابات المقبلة ، كما سبق وأشرنا في معرض البحث بالتثائية الحزبية .

نحو مستقل في كل مجلس من مجلسي البرلمان ، على أن يتم إعلان الموافقة بمناسبة اختتام أعمال الدورة البرلمانية باجتماع المجلسين <sup>(١)</sup>.

● حل مجلس العموم وتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين: عزف الملك عن ممارسة هذه الصلاحيات من الناحية العملية وتحلى عنها لرئيس الوزراء <sup>(٢)</sup> ، ويكتفي بالتوقيع على القرارات التي تحضرها الحكومة ، وحق الحل في النظام البريطاني له وظيفة وأهداف أخرى تسمح لرئيس الحكومة باستغلال ظروف مواتية لتعزيز الأغلبية التي يمتلكها حزبه بانتخابات مبكرة مثل ( ضعف المعارضة وتحانس الأغلبية البرلمانية واتجاهات الرأي العام ) ولتفادي حالة الترهل التي تظهر عادة في نهاية الولاية التشريعية للمجلس ، أو عند البدء بالحملات الانتخابية من داخل البرلمان نفسه ، ومما يتسبب في إطالة مدتها وينعكس سلباً على المزاج الانتخابي العام ، وكذلك في أحيان أخرى يأتي الحل لتفادي الصعوبات التي قد تعانيها الحكومة مع البرلمان <sup>(٣)</sup>، إلا أنه من الناحية النظرية يمكن للملك أن لا يستجيب لطلب الحل في حالات الضرورة ، ويجبر رئيس الوزراء على تقديم استقالته ، وعندها يكلف زعيم المعارضة

(١) - د . حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ،

رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص ٣٤٨-٣٤٩

(٢) - حق حل البرلمان بات بيد الحكومة تلجأ إليه كلما وقع خلاف مع البرلمان حول مواضيع معينة ، و شعرت هذه الحكومة بأن الرأي العام لصالحها والظروف مناسبة للفوز مجدداً بانتخابات تشريعية مبكرة ، وهو السبب وراء الظاهرة المتكررة في بريطانيا المتمثلة بعدم إكمال مدة الولاية التشريعية لمجلس العموم ، إذ غالباً ما تنتهي مع نهاية السنة الرابعة من ولاية المجلس بحله والدعوة لانتخابات تشريعية : راجع : د.سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، الصفحة ٤٦٧ / د.سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٠٧

Jacque(Jean),Droit Constitutionnel et Institaiois Politques, Dallaz,Paris, 2000  
pp262-263

وكذلك د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ،

طبعة عام ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٨

بتشكيل الحكومة<sup>(١)</sup>، على أن المشكلة العملية تظهر عندما يرفض مجلس العموم منح ثقته لرئيس الوزراء الجديد المكلف من الملك ، الأمر الذي يجعل الأخير مضطراً لقبول حل البرلمان<sup>(٢)</sup>.

والواضح مما تقدم أن صلاحيات الملك من الناحية القانونية لازالت موجودة إلا أنها بقيت شكلية ورمزية ، وتمارس بدون مبادرة شخصية من الملك ، وتتم بناءً على نصيحة من وزراء التاج ، ترسيخاً للقاعدة المطلقة بأن "الملك لا يخطئ"<sup>(٣)</sup> وأن شخصية الملك مصونة لا تمس ، وذلك استناداً إلى عدم مسؤولية الملك التي تعتبر من الأعراف المسلم بها في بريطانيا<sup>(٤)</sup> ، وتجدر الإشارة إلى أنه لازال هناك المجلس الخاص للتاج البريطاني أو كما يسمى مجلس العرش أو مجلس شورى الملك ، يساعد الملك وقد بلغ عدد أعضائه في عام ٢٠٠٤ خمسمائة وثلاثون عضواً مكوناً من الوزراء ومن بعض رجال السياسة وكبار الموظفين والأساقفة المعينين لمدى الحياة ، وقد كان لهذا المجلس في الماضي صلاحيات واسعة إلا أن صلاحياته اقتصرت في الوقت الحاضر على النظر في الأمور الخاصة بالأسرة المالكة ، وولاية العهد وسماع خطاب

(١) - سيدني د. بايلي ، الديمقراطية البرلمانية الانجليزية ، ترجمة فاروق يوسف يوسف أحمد ، مكتبة الأنجلو المصرية بالقاهرة ، طبعة ١٩٧٠ ، ص ٢٥-٢٦ .

(٢) - د. حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص ٣٢٩

(٣) - الملك لا يلاحق جزائياً أو مدنياً ، وعند مطالبة الملك بأي حق من قبل أي شخص يتعين اللجوء إلى ما يسمى الحق الاسترحامي ، وعندها يفترض بأن الملك سيقدم التعويض المناسب راجع : د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ٢٠٦

(٤) - تأكيداً على هذه القاعدة المطلقة وتطبيق بسيط يقول الفقه البريطاني " أنه لو حدث وقتل الملك بيده وزيراً فإن المسؤولية تقع على عاتق رئيس الوزراء (الوزير الأول) ، أما إذا قتل الملك رئيس الوزراء (الوزير الأول) فلا تكون هناك مسؤولية على أحد " راجع : د. ابراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ص ٤٠٦

اعتلاء العرش ، ولم يعد يجتمع في جلسة عامة إلا نادراً ، وبات حالياً يكتفى بحضور ثلاثة من أعضائه مع الملك لانعقاده لبضع دقائق<sup>(١)</sup>.

## ٢- الحكومة : أو الوزارة

وهي الهيئة التنفيذية المنفذة لسياسات الحكم في بريطانيا وإدارة الدولة ، وتجد أساسها التاريخي في المجلس الاستشاري الخاص بالملك قديماً ، الذي تطور ليأخذ فيه الوزير الأول مكانة مميزة فيما بعد ، ولاسيما بعد أن ترسخ العرف الدستوري بأن يعين الملك في هذا المنصب زعيم الأغلبية البرلمانية ، أي زعيم الحزب الذي فاز بالانتخابات البرلمانية ، وبدوره يتولى تعيين غالبية أعضاء حكومته من مجلس العموم البريطاني ، وثلاثة وزراء على الأقل من مجلس اللوردات ، ويحرص على تعيين وزير العدل من هذا المجلس الأخير<sup>(٢)</sup> ، وهذا يأتي انسجاماً مع القاعدة التي تمنع دخول أي من مجلسي البرلمان لغير الأعضاء ، ويحكمهم مبدأ المسؤولية التضامنية ، واستقالة الوزير الأول تعني بالضرورة استقالة الحكومة<sup>(٣)</sup> ، ويصنف أعضاء الوزارة في بريطانيا بخمس فئات وهم :

(١) - د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق، ص ٤٥٨-٤٥٩

(٢) -Duncan Watts, British government and politics ,A comparative Guide, Edinburgh university press,2006,p120

(٣) - **المسؤولية التضامنية** تجعل الوزير مسؤولاً حتى ولم يساهم في صنع القرار حسب اتفاقات الدستور والاستثناء الوحيد الذي يرد على مبدأ المسؤولية التضامنية أمام البرلمان هو عندما تقرر الوزارة أن موضوعاً معيناً يعتبر مسألة مفتوحة وعندها للوزير حق الاقتراع والتحدث كما يشاء ووفق إرادته المنفردة ، وكانت أمثلته قليلة في السابق ، فقد جرى في عام ١٩٣٢ (عندما طرح موضوع الرسوم الجمركية ) و عند مناقشة منح النساء حق التصويت في عام ١٩١٧ ، أما في الوقت الحاضر فقد بات الأمر شائعاً في الحياة السياسية البريطانية - وفي اعتقادنا أن السبب في ذلك يكمن في تطور وسائل الإعلام التي ساهمت في اتساع علنية المناقشات أمام البرلمان وتأثير ذلك على الرأي العام ، راجع : د . حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، مرجع سابق ، الصفحة ١٠٣ ، ود. السيد صبري ، حكومة الوزارة ، نشأة النظام البرلماني في إنجلترا ، المطبعة العالمية بالقاهرة ، طبعة عام ١٩٥٣ ، ص ١٨١-١٨٢ ، ورد في مرجع سابق د. حسن البحري ، رسالة دكتوراه الرقابة المتبادلة بين السلطتين ... هامش ، ص ٢٣٢

١- رؤساء الوزارات الرئيسية (Ministers) كالدفاع والخارجية والمالية والداخلية والعمل والتعليم والبيئة والنقل والتجارة ، الزراعة .. إلخ يطلق عليهم تسمية الوزراء الكبار وهم عادة أعضاء في الكابنيت -مجلس الوزراء- (The Cabinet) .

٢- الوزراء الذين لا وزارات لهم ، وتحدد مسؤولياتهم وواجباتهم من قبل رئيس الوزراء .

٣- وزراء دولة ، ويحتلون مرتبة وسطى بين الوزراء الكبار والوزراء الصغار ، ولهم عادة مسؤوليات ووظائف محددة ، وأحياناً تعكس الألقاب التي تطلق عليهم طبيعة الوظيفة المناطة بهم " وزير الدولة لشؤون الاتحاد الأوربي " .

٤- الوزراء الصغار أو ما يطلق عليهم وكلاء الوزارة البرلمانيين المناط بهم حضور المناقشات البرلمانية المتعلقة بأعمال الوزارة ، التي ينتمون إليها بالدفاع عن سياساتها ، بحيث يعين مساعد لكل وزير من أحد المجلسين في المجلس الآخر لينوب عنه في حضور الجلسات ، وتفادياً لعدم إمكانية حضور الوزير غير العضو في المجلس الذي يتولى مناقشة موضوع يتعلق بوزارته <sup>(١)</sup> .

٥- عدد من السكرتيرين البرلمانيين الخاصين الذين يقومون بأعمال مساعدة للوزراء الكبار في الوزارات الرئيسية وهم غالباً من فئة الشباب <sup>(٢)</sup> .

● رئيس الوزراء : أو كما يلقب منذ عام ١٩٠٥ بالوزير الأول (روح الوزارة) <sup>(٣)</sup> ، وهو زعيم الأغلبية في مجلس البرلمان المنتخب (مجلس العموم) ، ويحتل مكانة بارزة في النظام السياسي البريطاني في التعيينات الوزارية والحكومية وتحديد أعمال الوزارة ، وله القرار النهائي في كل أمر ، ويعتبر الرجل الأول في وزارة المالية بينما وزير المالية هو الرجل الثاني

(١) - د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٩١ ، وكذلك: د . حسن البحري ، بحث بعنوان النظام البرلماني ، الموسوعة القانونية المتخصصة ، المجلد السابع ، ص (٤٠٥-٤١٥) .

(٢) - John Kingdom ,Government and politics in Britain, An Introduction. Cambridge, polity Press,third Edition, pp 314-316

(٣) - Georges Burdeau , Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques ,L.G.D.J ,20e edition , paris 1984 p 227

في هذه الوزارة<sup>(١)</sup>، فهو الحاكم الفعلي لبريطانيا ، و صلة الوصل بين الحكومة والملك ، ويحرص على تقديم تقارير دورية عن العمل الحكومي وشؤون البلاد للملك ، وباعتبار أن الشعب البريطاني هو المصدر الرئيس لسلطات رئيس الحكومة الواسعة بصفته قائداً أو زعيماً للحزب الذي تم التصويت لسياسته من الناخبين ، فإن البعض ومع هذه الصلاحيات الواسعة تنفيذياً وتشريعياً وتمركز السلطة أطلق عليه لقب الديكتاتور المنتخب<sup>(٢)</sup>، ويرى آخرون في سياق الجدل فيما إذا كان النظام البريطاني رئاسي أم برلماني ، بأن رئيس الوزراء يتمتع بقوة أكبر من قوة رئيس الدولة في النظام الأمريكي الرئاسي ، وذهبوا إلى حد القول بأن النظام البريطاني لم يعد نظام "حكومة الوزارة" بقدر ما هو نظام "حكومة الوزير الأول"<sup>(٣)</sup> .

لكن النظرة الأوسع شمولية لموقع الوزير الأول والظروف السياسية التي تحيط به تشير إلى أن هناك ضمانات تحد من احتمالات أن يكون هذا الديكتاتور مستبداً وأهم هذه الضمانات هي :

- ضمانات مرتبطة بشخص رئيس الوزارة نفسه ، الذي لن يصل إلى هذا الموقع من فراغ وتلعب مواصفاته القيادية وتاريخه داخل الحزب والبرلمان دوراً مهماً في ذلك .
- ضمانات مرتبطة بنفوذ وأهمية المكانة التي يشغلها الوزراء البريطانيون داخل الحزب الحاكم ، وحرص رئيس الحكومة على رأيهم دعماً لوحدة الحزب ومركزه أمام البرلمان ، لاسيما وأنه مضطر عند اختيار أعضاء حكومته إلى مراعاة تمثيل الكتل والمحاور داخل حزبه ، ورجال الأقاليم التي تتكون منها المملكة البريطانية ، وكذلك القوى

(١)– Duncan Watts, British government and politics , op.cit, pp128-129

(٢) – د . سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق، ص ٤٦٥

(٣) – د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ١٠١ ، و د . عبد الله ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة

الاقتصادية الموحدة في المجتمع ، وعدد من الكوادر الحزبية الشابة وهو ما يطلق عليه ( التغذية القيادية )<sup>(١)</sup> .

### ● سلطات الحكومة التشريعية :

إن وجود أغلبية برلمانية داعمة للحكومة ومتماسكة ومنضبطة بالتصويت يعطيها صلاحيات تشريعية واسعة في تنفيذ سياسة الحزب الفائزة بهذه الأغلبية البرلمانية ، عبر اقتراح غالبية مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان ، ولاسيما منها السياسات التشريعية التي يتضمنها خطاب الملكة المعد مسبقاً من هذه الحكومة ، كما أن للحكومة سلطات واسعة في مجال القوانين المالية ، فهي تملك حق اقتراح النفقة أو الإيراد ، إضافة إلى أن لمجلس الوزراء حق إصدار التشريعات بموجب التفويض الذي يمنحه عادة البرلمان للحكومة في مجالات هي أصلاً من اختصاص البرلمان ، وتنازلت عنه للسلطة التنفيذية لأسباب يدور الجدل حولها وحول شروط ممارسة هذا التفويض بها .

### ١ - اقتراح القوانين :

تملك الحكومة اقتراح مشاريع القوانين أمام البرلمان ، وإصدار اللوائح التنفيذية لهذه القوانين بعد إقرارها من البرلمان ، وحق الاقتراح هذا تعريفاً : " هو العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه " <sup>(٢)</sup> ، أي هو المسودة التي تحدد المضامين التشريعية لمواد القانون ، ولأجل ذلك يوجد لدى الحكومة لجنة تختص بتحضير هذه المشاريع ، ودراسة الآثار الناجمة عن إقرارها بما في ذلك الآثار السياسية وتدعى بلجنة التشريع ، وبعد ذلك ترسل الحكومة مسودة مشروع القانون بشكل سري إلى مجلس

(١) - التغذية القيادية : وتعني أن هناك مسؤولية تقع على عاتق رئيس الوزراء عند تشكيل حكومته ، تتمثل باختيار عدد من السياسيين الشباب من الحزب الفائزة ممن لديهم الإمكانيات في الإقناع والمواهب والكفاءة للتحويل إلى قيادي بارز وإتاحة الفرصة لهم لتنمية هذه القدرات والكفاءات ومن ثم تجدد القيادات داخل الحزب : راجع : د .

حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية و...، مرجع سابق ، ص ١٠٨-١٠٩-١١٠-١١١

(٢) - د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف بالإسكندرية ،

العموم ، وتقوم المديرية المعنية بالتشريع فيه بدراسة المسودة لمعاينة مدى مطابقتها فنياً وتقنياً للإجراءات والمعايير المتبعة داخل البرلمان ، مع ملاحظة أن الأمر أحياناً قد يدخل في مسار سياسي تلعب فيه المعارضة دوراً في وضع العراويل أمام مشروع القانون ، والنفوذ إلى ذلك من خلال الثغرات التقنية ، وبعد انتهاء المديرية المشار إليها من تفحص المسودة تضع مقترحاتها حوله أمام رئيس المجلس ، ويصار بعد ذلك إلى إبلاغ الحكومة عن النتيجة ، وإن كانت هذه النتيجة ايجابية فإن ذلك يعني السير بطباعة مشروع القانون وإعلانه لتواكب بعد ذلك هذه المديرية التعديلات التي قد تطرأ على المشروع ، والتقدير أن الحكومة تتقدم بأربعين مشروع قانون سنوياً تقريباً وتقر أغلبها ، بينما يتقدم الأعضاء بمائة اقتراح بقانون سنوياً تقريباً يقر منها ستة إلى ثمانية قوانين فقط <sup>(١)</sup> ، على أن مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم مالية الدولة لا يجوز أن تقدم إلا من جانب الحكومة إلى مجلس العموم المختص بنظرها دون مجلس اللوردات كما سنبين لاحقاً .

## ٢ - التفويض التشريعي : ( delegated legislation ) :

وهو أن يقوم البرلمان البريطاني وهو صاحب السلطة الأصلية بالتشريع ( وفق مبدأ سيادة البرلمان ) بالترخيص للحكومة في معرض تنفيذها للتشريعات الأساسية المقررة بإصدار قرارات لها قوة القانون يطلق عليها "Statutory Instruments" <sup>(٢)</sup> ، وقد نشأت وازدادت ممارسة هذا التفويض مع الظروف التي سادت بعد قيام الثورة الصناعية وانتهاء الحرب العالمية الأولى وما رافقهما من تغيرات اقتصادية ومتطلبات مجتمعية ، أدت

(١) - حسب ما جاء في التقرير المقدم إلى مجلس الشعب السوري عن الزيارة الإطلاعية التي قام بها وفد مشترك من أعضاء مجلس الشعب ومن مشروع دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب السوري بتاريخ ٢٢/١١/٢٠٠٥ - إعداد د. محمود حديد مدير المشروع - ص ٨ ، وكانت قد حددت أهداف الزيارة من قبل إدارة المشروع إلى مجلس العموم البريطاني بما يلي : "١- الاطلاع على آلية عمل اللجان والدعم اللوجستي المقدم لها ، ٢- الاطلاع على دور المعلوماتية في عمل المجلس ، ٣- الاطلاع على عمل المكتبة والخدمات البحثية التي تقدمها ، ٤- الاطلاع على الدور الاجتماعي لمجلس العموم البريطاني ."

(٢) - د . حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، مرجع سابق ، ص ١٠٥

إلى تطور واضح في مفهوم الدولة من دولة حامية إلى دولة متدخلة معيّنة بتنظيم العديد من المجالات التي يتعذر مع ظروف وإمكانيات البرلمان ومدة انعقاده المحدودة مواكبة التفاصيل الفنية الدقيقة لها ، أو حتى الإحاطة بها عند إقرار النص ، بينما تمتلك هذه الإمكانيات والخبرات الكوادر العاملة في السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup> ، وقد وضعت لجنة برلمانية في البرلمان البريطاني (لجنة دونومور) ضوابط للتفويض التشريعي من قبل البرلمان للسلطة التنفيذية على اعتبار أن هناك مسوغات منطقية من الناحية النظرية والعملية لمنح هذا التفويض ، ووجدت بأن الإشكال الحقيقي لا يكمن في التفويض بحد ذاته ، وإنما في كثرة اللجوء إليه دون وجود ضوابط تتمثل في منحه في ظروف معينة ولمدة محدودة ولمواضيع تأتي على سبيل الحصر ، وبرقابة فعالة من البرلمان للموافقة على استمرار العمل بها أو وقف العمل بها بأغلبية خاصة بما يضمن عدم التساهل في التفويض التشريعي ، وكل ذلك حتى لا يمس بالمبادئ الدستورية الأساسية ومنها سيادة البرلمان ، ويتم حالياً عرض هذه التشريعات الصادرة بموجب قوانين التفويض التشريعي على لجنة مشتركة من أربعة عشر عضواً يعينون مناصفة من مجلسي البرلمان ، تقوم هذه اللجنة بـ :

- تفحص القرارات التشريعية في عدم تجاوزها للحدود المرسومة في قانون التفويض
- عدم تضمّنها ما يفيد تطبيقها بأثر رجعي .
- عدم تضمّنها ما يفيد استبعاد الرقابة القضائية .
- التأكد من عدم وجود تأخير غير مبرر في نشر اللائحة أو في عرضها على البرلمان
- عدم تضمّنها ما يرتب التزامات مالية تشكل عبئاً على الدخل العام .

(١) - د. رمزي الشاعر ، الإيديولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة ، مطبعة جامعة عين شمس بالقاهرة ، طبعة عام ١٩٨٨ ، ص ٢٩٤-٢٩٥ ، و د . أحمد عبد الحميد الخالدي ، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري ، دار الكتب القانونية بمصر ، طبعة عام ٢٠١١ ، ص ٣١٧

- بأن تكون اللوائح التشريعية مصاغة على نحو واضح ودقيق ، بحيث لا تتدخل بالجانب الموضوعي لهذه التشريعات ، وإنما في الجوانب الشكلية فيما لا يخالف المبادئ الدستورية الراسخة في النظام السياسي البريطاني<sup>(١)</sup>.

(١)- د . حس البحري ، بحث : دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مرجع سابق ص ٣٠ ، وقد نظمت المادة ١٥١ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني لعام ٢٠١١ اختصاص هذه اللجنة وتدعى اللجنة ، "Statutory Instruments Joint Committee" اللجنة المشتركة بخصوص مراجعة التشريعات الصادرة بموجب التفويض التشريعي

"151)- A select committee shall be appointed to join with a committee appointed by the Lords to consider: (A) every instrument which is laid before each House of Parliament and upon which proceedings may be or might have been taken in either House of Parliament, in pursuance of an Act of Parliament, being - (a) a statutory instrument, or a draft statutory instrument; (b) a scheme, or an amendment of a scheme, or a draft thereof, requiring approval by statutory instrument (c) any other instrument (whether or not in draft where the proceedings in pursuance of an Act of Parliament are proceedings by way of an affirmative resolution ; or -(d) an order subject to special parliamentary procedure; but excluding any remedial order or draft remedial order under Schedule 2 to the Human Rights Act 1998, any draft order proposed to be made under Part 1 of the Legislative and Regulatory Reform Act 2006 and any subordinate provisions order made or proposed to be made under the Regulatory Reform Act 2001; ( B) every general statutory instrument not within the foregoing classes, and not within paragraph (10) of this order, but not including any Scottish statutory instrument or any statutory instrument made by the Welsh Ministers unless it is required to be laid before Parliament or either House of Parliament and not including measures under the Church of England Assembly (Powers) Act 1919 and instruments made under such measures;with a view to determining whether the special attention of the House should be drawn to it on any of the following grounds ...."

## المطلب الثاني

### مراحل العملية التشريعية في البرلمان البريطاني

وفق المعنى الدستوري فإن البرلمان البريطاني يشمل مجلس العموم ومجلس اللوردات والملك ، أما من الناحية العملية فإن المقصود به اليوم هو مجلس العموم ومجلس اللوردات وعلى ذلك فإن دلالة القول المشهور عن البرلمان البريطاني أنه "يستطيع فعل أي شيء إلا تحويل الرجل إلى امرأة" تنصرف إلى إرادة الهيئة التشريعية المؤلفة من اجتماع ثلاث إرادات ، إرادة الملك وإرادة كل من مجلسي العموم واللوردات وفق المعنى الدستوري ، أما ما سنتناوله في هذا المطلب فإنه سيقصر على المراحل الأساسية التي يمر بها مشروع القانون في مجلسي البرلمان و ما هي الضوابط المعمول بها وفق القواعد الدستورية العرفية ونصوص الوثائق التشريعية المقررة من البرلمان والمرتبطة بأدائه ، وسيكون ذلك في فرعين نطل من خلالهما على المسار ، الذي يسلكه مشروع القانون المقترح من الحكومة أو المقدم من الأعضاء في البرلمان البريطاني

الفرع الأول : إقرار مشروع القانون في مجلس العموم البريطاني

الفرع الثاني : الإجراءات التشريعية أمام مجلس اللوردات

#### الفرع الأول

##### إقرار مشروع القانون في مجلس العموم البريطاني

تركز النضال الحقيقي والفعال للبرلمان البريطاني في مواجهة الملكية في مجلس العموم البريطاني (COMMONS OF HOUSE U.K) ، والذي أنتج بالحصلة النظام السياسي والدستوري في بريطانيا على النحو الذي وصل إليه ، وذلك عبر انتزاع جملة من الوثائق الدستورية التي جعلت من مجلس العموم عملياً ومنذ أوائل القرن العشرين

المجلس الأكثر أهمية في المجال التشريعي ، كما أنه لا يوجد قوانين مكتوبة تحد من صلاحياته ، وإنما يمارس سلطاته بموجب أعراف وتقاليد يسترشد بها ولا تفرض عليه ، ويمكنه تغييرها إذ توفرت الإرادة البرلمانية لذلك ، ولم يعد المجلس الأدنى بمقياس الاختصاصات البرلمانية التي يمارسها والمهام الموكولة إليه ، وانعكس ذلك على الثقة التي منحها الناخب البريطاني لهذا المجلس ، بحيث مكّن الأخير النخب المثقفة من الوصول إلى المقاعد البرلمانية واحتكار غالبيتها على حساب تمثيل الطبقات الشعبية تمثيلاً عادلاً<sup>(١)</sup> ، وهو ما كان له الدور الأساسي في رسم الإطار التنظيمي والعملي لأداء المجلس لوظائفه ومنها الوظيفة التشريعية موضوع هذا المبحث .

### أولاً- تنظيم المجلس :

يتكون مجلس العموم البريطاني من ٦٥٠ عضواً منتخبين بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات<sup>(٢)</sup> ، ويزداد هذا العدد تبعاً لزيادة عدد الناخبين ، وغالباً ما يحل المجلس في السنة الأخيرة ويصار إلى إجراء انتخابات تشريعية مبكرة ، ويعتبر مجلس العموم مركز الثقل الحقيقي والأهم بالنسبة للعملية التشريعية في البرلمان البريطاني ، وبعد استقرار العرف الدستوري بعدم حجب الموافقة الملكية عن التشريعات التي يصدرها ، وفي ظل غياب مفهوم الرقابة القضائية على دستورية التشريعات التي يصدرها ، فقد باتت سلطة البرلمان غير محدودة في إقرار القوانين الخاصة بالمملكة ، كما أن حصر النظر بالقوانين المالية به مع ارتباط الأغلبية الموجودة فيه بالحكومة مكنته من الاستيلاء على السلطة التشريعية ، وأهم ما يميز مجلس العموم تنظيمياً: - هو مركز رئيس المجلس وتنظيم لجانه ، - وثنائية حزبية في

(١) - د. شمس مرعي علي ، القانون الدستوري ، عالم الكتب بالقاهرة ، طبعة سنة ١٩٧٨ ، ص ٣٠٨

(٢) - بعد صدور قانون جديد لتحديد مدة ولاية المجلس ، وحسب آخر انتخابات جرت في عام ٢٠١٠ بعد أن كان عدد الأعضاء ٦٥٩ ولمدة خمس سنوات ، ومن مبدأ أنه لا تقييد لسلطة البرلمان ، فإنه يمكن أن يصدر قانون برلماني خاص بتمديد مدة ولايته ، كما حدث أثناء الحرب العالمية الثانية من عام ١٩٣٥ حتى عام ١٩٤٥ بعد موافقة مجلس اللوردات راجع في ذلك : د. حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية و... ، مرجع سابق

مجموعتين سياسيتين ، - وكذلك أنه يبقى منعقداً على مدار العام في دورات برلمانية مناقشاتها معلنة ، والأيام الفاصلة بين انتهاء الدورة وبدء الدورة التي تليها لا تعد مدة توقف لنشاط المجلس إذ يجتمع تقريباً لمدة ١٨٠ يوماً وضمن الدورة يجتمع المجلس أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس<sup>(١)</sup> ، بحيث ينفق في كل سنة آلاف الساعات للنقاش ولاسيما حول أهداف القوانين التي يقرها .

١- **رئيس المجلس** : أو ما يسمى بالسيبكر ( Speaker ) وتعود التسمية إلى زمن القرون الوسطى عندما كان يتكلم باسم المجلس أمام الملك ، وضمن الطقوس الشكلية فإن رئيس مجلس العموم يذهب مع افتتاح كل دورة انعقاد إلى مجلس اللوردات لطلب المزيد من الصلاحيات كحرية الرأي على سبيل المثال<sup>(٢)</sup> ، ولازالت النشأة التاريخية وراء إحاطته بالشكليات والمظاهر التي تمنحه الوقار ، ( يرتدي معطفاً خاصاً ويعتمر قبعة

(١) - د. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ٢٠٥ ، ووفق نص المادة من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني المشار إليها اختصاراً H.C.S.O

**STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS -2011 -**  
**PUBLISHED BY THE AUTHORITY OF THE HOUSE OF COMMONS LONDON - THE**  
**STATIONERY OFFICE £10.00 700 PUBLIC BUSINESS Ordered by The House of**  
**Commons to be printed 21 December 2010**

" 9.—(1) Subject to the provisions of Standing Order No. 1B (Election of Speaker by secret ballot), the House shall meet on Mondays and Tuesdays at half-past two o'clock, on Wednesdays at half-past eleven o'clock and on Thursdays at half-past ten o'clock and will first proceed with private business, motions for unopposed returns and questions: Provided that, when the House sits on a Wednesday which immediately follows a periodic adjournment of more than two days or is the first day of a Session, references to specific times in the Standing Orders of this House shall apply as if that day were a Monday."

(٢) - كما ورد في التقرير المقدم إلى مجلس الشعب السوري عن الزيارة الإطلاعية التي قام بها وفد مشترك من أعضاء مجلس الشعب ومن مشروع دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب السوري بتاريخ ٢٠٠٥١١٢٢  
 - إعداد د. محمود حديد مدير المشروع - ص ١٢

مصنوعة من الشعر المستعار ، ويرافقه في مسيره رجل بلباس وسلاح القرون الوسطى يمشي أمامه ) ، تتوجه إليه الخطابات ، يقود جلسات المجلس بحياد تام واطزان ويجب أن لا يظهر تفضيلاً لأي اتجاه حزبي ، على الرغم من أنه يبدأ حياته البرلمانية كعضو في حزب إلا أنه يقطع صلته مع ذلك الحزب بعد أن يتم انتخابه (كمتحدث) ، وهو لذلك يساهم في تأمين الحرية واللياقة أثناء المناقشات العامة ، وهو الذي يقرر إقفالها <sup>(١)</sup> ، ويناط به تفسير القواعد البرلمانية العرفية التي تحكم عمل المجلس ، وتعتبر مناداته العضو باسمه علناً بدلاً من مناداته باسم الدائرة التي يمثلها من العقوبات المعنوية التي يمكن أن يوقعها الرئيس بالعضو الذي يرتكب أية مخالفة ويكون لها الأثر البالغ ، وقد تضمنت اللائحة الداخلية إجراءات أخرى بمواجهة العضو المخلل كإخراجه من الجلسة أو حرمانه من حضور عدد من الجلسات <sup>(٢)</sup> .

(١) - وفق ما جاء في الفقرة ٥ من المادة ٢٤ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني المتعلقة بالمناقشات العامة :

" 24- (5) The Speaker shall state whether or not he is satisfied that the matter is proper to be discussed without giving the reasons for his decision to the House."  
H.C.S.O .NO.24/5

(٢) - د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، الصفحة ٢٠١ ، ود. سام دلّه ، القانون الدستوري ، مرجع سابق - ص ٤٥٩-٤٦٠ ، وما نصت عليه المادة ٤٣ والمادة ٤٤ / ٢ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

" 43- The Speaker, or the chair, shall order any Member or Members whose conduct is grossly disorderly to withdraw immediately from the House during the remainder of that day's sitting "

"44- (2) If any Member be suspended under paragraph (1) of this order, his suspension on the first occasion shall continue for five sitting days, and on the second occasion for twenty sitting days, including in either case the day on which he was "  
H.C.S.O

ينتخب الرئيس بالتوافق بين الحزبين الأساسيين في المجلس دون أن يكون حتماً من حزب الأكثرية ، فقد يتم الاتفاق على أن يكون من الحزب المعارض ، وعلى الأغلب لا يكون هناك مرشح بمواجهته في دائرته الانتخابية لكي يؤمن نجاحه بالتزكية، لأن الأعضاء على هذا النحو يختارون الشخص الذي يستطيعون احترامه و يمكن إطاعة سلطته ، لذا يتم الأمر دون اقتراع في المجلس ولمدة ولاية المجلس كاملة ، ويصبح مركزه بعد الانتخاب فوق الأحزاب ، ولا يشارك بالتصويت إلا بالتصويت لصالح الحكومة عند تعادل الأصوات<sup>(١)</sup>.

وبعد افتتاح البرلمان الجديد من الملكة سيقر مجلس العموم جواباً على خطاب الملكة ، وبهذا الرد والخطاب يتحدد التوجه السياسي في المملكة والذي تجري جلسته في قاعة ونسيت منستير<sup>(٢)</sup>.

٢- اللجان البرلمانية : يتميز مجلس العموم البريطاني عن باقي البرلمانات في العالم بأنه يجتمع في لجنة بكامله ، وذلك من مبدأ التمسك بوحدة البرلمان وعدم تجزئة التمثيل لسيادة الأمة ، لدراسة بعض مشاريع القوانين المهمة مثل ( دراسة الموازنة) ، وتسمى اللجنة تبعاً للموضوع الذي تدرسه ( لجنة الاعتمادات عند النظر بطلبات فتح الاعتمادات مثلاً) ، واجتماعات هذه اللجنة مختلفة عن الجلسات العامة ، وعندما تجتمع لا تنقيد بالقواعد المتعلقة بمدة الكلام وترتيب المتحدثين ، كما لا يترأسها رئيس المجلس (السيكر ) وإنما رئيس اللجنة<sup>(٣)</sup> ، وذلك للتأكيد على عدم وجود جلسة عامة ،

(١) - أول امرأة تولت رئاسة مجلس العموم كانت السيدة بوترويد في ١٩٩٢ من حزب العمال رغم أن الأكثرية كانت من حزب المحافظين : د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، مرجع سابق ص ٩٤

(٢) - المادة ١٠ / ١ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

"10—(1) On days on which the House shall sit after an address has been agreed to in answer to Her Majesty's Speech there shall be a sitting in Westminster Hall ...."H.C.S.O. NO.10/1

(٣) - وفق نص المادة ٦٦ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني : =

وتاريخياً كان وراء ذلك رغبة الأعضاء في التحرر من سيطرة رئيس المجلس الذي كان تابعا للملك<sup>(١)</sup> ، واستمر المجلس يجتمع كلجنة ويدرس كل مشاريع القوانين حتى عام ١٨٨٢ إلا أنه وبعد ازدياد ضغط العمل على البرلمان اضطر إلى الأخذ بفكرة وجود لجان دائمة إلا أنه رفض فكرة التخصص ، وأصبح هناك عشرة لجان دائمة في مجلس العموم ، وكل لجنة مكونة من خمسين عضواً بينهم عشرون عضواً من الأعضاء الدائمين ، ويراعى في تعيينهم مواصفات العضو والتركيب السياسية للمجلس ، والباقي يصار إلى تعيينهم من لجنة خاصة ( تدعى لجنة الاختيار ) بقصد تحقيق الفاعلية تبعاً لإمكانات الأعضاء ، وتبعاً للموضوع الذي تدرسه اللجنة ، والذي يقرر رئيس المجلس عرضه على لجنة دائمة ، ويرأس هذه اللجان أعضاء من حزب الأكثرية ، ولا وجود لممثل عن الحكومة في اجتماعات اللجان وجلساتها سرية إلا في حال استدعاء أحد من الوزراء إلى اللجنة عند ذلك تكون الجلسات علنية وتبث مباشرة على التلفاز<sup>(٢)</sup> ، ومن حق هذه اللجان مناقشة أي موضوع حتى ولو لم يكن تشريعياً ، ولدى كل لجنة من هذه اللجان ثلاثة إلى

---

" 66- Whenever an order of the day is read for the House to resolve itself into a committee on a bill, the Speaker shall leave the chair without putting any question, and the House shall thereupon resolve itself into such committee, unless notice of an instruction to such committee has been given, when such instruction shall be first disposed of, or unless the committee is discharged in pursuance of paragraph (8) of Standing Order No. 60 (Tax law rewrite bills) ."

(١) - د. سام دله ، مرجع سابق ، الصفحة ٤٦١ ، ود . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام و .. ، مرجع سابق

ص ٢٠١ ، ود. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ص ٢٠٥

(٢) - باستثناء الحالة التي يكون وزير الدفاع هو المطلوب فإن الجلسة لا تبث على التلفاز مباشرة وإنما تصور الجلسة وتراجع من قبل الوزير لحذف ما يريد وللجنة الاعتراض على ذلك ، المرجع - التقرير المقدم إلى مجلس الشعب السوري عن الزيارة الإطلاعية التي قام بها وفد مشترك من أعضاء مجلس الشعب ومن مشروع دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب السوري بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٢٢ - إعداد د. محمود حديد مدير المشروع ص ٧ ، ود. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٩٥ ، د.

زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، ص ٣٤١

أربعة موظفين للأعمال الإدارية والاستشارية<sup>(١)</sup>، وهناك أسباب عديدة لإرسال مشاريع القوانين إلى اللجان من بينها أنه من الأفضل أن تناقش تفاصيل مشروع القانون من ١٥ إلى ٥٠ عضواً من بين ٦٥٠ عضواً، وبالتالي سيكون باستطاعتهم الجلوس في غرفة صغيرة بما يضمن أفضل الأجواء للمناقشة والتفحص الدقيق والصحيح لتفاصيل المشروع بما يتيح تكريس عدة أسابيع عمل لاجتماع اللجنة التي يتحدث فيها الأعضاء كما يرغبون، وذلك قياساً لقاءة المجلس المحكومة بقواعد صارمة في الجلسة، والوقت القصير المتاح فيها لمناقشات مبرمجة تدوم لبضع ساعات فقط، والتي لا يمكن فيها لأعضاء المعارضة إلا التحدث لمرة واحدة خلال النقاش، مع أنه وبالنظر للانضباط الحزبي والتماسك بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، فإنه يبقى من الصعوبة التعويل على قيام نظام لجان قوية في مجلس العموم البريطاني، لأن الحكومة بالأصل لا ترغب في أن تصبح اللجان هي مركز صنع القرار أو مصدرراً لسلطة منافسة<sup>(٢)</sup>.

كما يمكن لمجلس العموم تشكيل **لجان خاصة** للتحقيق في قضايا معينة أو مناقشة مواضيع محددة تحتاج إلى مزيد من التخصص والمراجعة والمتابعة الميدانية خارج المجلس على أن لا يتجاوز عدد أعضائها ثلاث عشر عضواً، ويمكن أن تسند رئاستها إلى أحد أعضاء المعارضة، ويميل المجلس إلى عدم الإكثار من تشكيل مثل هذه اللجان إلا عند الضرورة<sup>(٣)</sup>، وهناك **لجان مشتركة** بين مجلس العموم والسلطة التنفيذية لدراسة مواضيع محددة تثير الاهتمام وذلك للتدقيق وتلقي الشهادات وفحص الأدلة وإجراء جلسات استماع عامة مع المعنيين لتزويد المناقشة العامة في المجلس بالمعلومات الضرورية عن العمل

(١) - التقرير المقدم لمجلس الشعب السوري، المرجع السابق، ص ١٣

(٢) - John D. Lees and Malcolm Shaw, ed s. , Committees in Legislatures: A comparative Analysis(Durham , N.C :Duke university press 1979 VII

(٣) - د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية ، مرجع سابق ، ص ٩٥

الحكومي وسياستها في الموضوع المطروح<sup>(١)</sup>، كما تشكل لجان دورية في بداية كل دورة برلمانية تعمل على تنظيم كافة الأمور الإجرائية الخارجة عن نطاق العمل التشريعي للمجلس<sup>(٢)</sup>، ويمكن الإشارة إلى أنه لا يشترط أن يكون كل عضو مشكلاً في لجنة برلمانية.

٣- وجود مجموعتين سياسيتين : وهما الأغلبية والمعارضة وتشكل هاتان المجموعتان حلقة الوصل بين إرادة الناخبين والرأي العام وبين الحكومة ، ويعين لكل مجموعة قائد أو زعيم ونائب له ، وعدد من المشرفين على التصويت داخل المجلس ليتولوا المراقبة وحث الأعضاء على الحضور ، لأن نظام التصويت في المجلس هو نظام التصويت الجامد الذي يلزم العضو بالتصويت وفق إرادة الحزب<sup>(٣)</sup>، ويبقى للمعارضة الحوار مع الحكومة وتوجيه النقد غير المبالغ فيه داخل البرلمان وعلى مسمع الرأي العام البريطاني ، ويخصص للمعارضة ثلث الوقت المتاح للعمل البرلماني على نحو منظم سلفاً يسبق بدء أيام العمل ، ويخصص لها أيام لتطرح فيها المواضيع المحددة من قبلها لا تتجاوز العشرين يوماً في كل دورة برلمانية وتخصص المقاعد التي على يمين رئيس المجلس لجلوس نواب الأغلبية والمقاعد التي على يساره لنواب المعارضة ، بعد ترك المقاعد الأمامية لأعضاء الحكومة وأعضاء حكومة الظل<sup>(٤)</sup> ويبقى للمستقلين الجلوس في المقاعد الخلفية ولهم لجنة تسمى لجنة المقاعد الخلفية ويخصص لها سبعة وعشرون يوماً على الأقل للمواضيع المحددة من قبلها<sup>(٥)</sup> .

(١) - Philip Norton , The British polity, 2d ed New York : Longman publ .crop1994 p 296

(٢) - د . نزيه رعد ، القانون الدستوري / المبادئ العامة والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٢

(٣) - د . سعيد بو شعير ، القانون الدستوري و.....، مرجع سابق ، ص ٢٠٥

(٤) - من الجدير بالذكر أن نواب حزب العمال في البرلمان هم من ينتخبون أعضاء حكومة الظل ، بينما يعينون في حزب المحافظين تعييناً من زعيم الحزب / د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري و... ، مرجع سابق ، هامش ص ٤٧٣

(٥) - المادة ١٤ الفقرات ٢ و ٣ /A من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني

" (2) Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest="

## ثانياً - دراسة وإقرار مشاريع القوانين :

ينعقد اختصاص النظر بالقوانين المالية لمجلس العموم حصراً ، بعد استبعاد مجلس اللوردات عن هذا الاختصاص - كما سنوضح لاحقاً وتفصيلاً - ورئيس مجلس العموم هو من يقرر الطابع المالي لمشروع القانون ، ليمتنع بعد ذلك على مجلس اللوردات مناقشته ، وإن كان أعضاء المجلس لم يعد بإمكانهم أثناء النظر بهذه المشاريع تقرير زيادة النفقة أو خفض الإيراد وذلك منذ عام ١٧١٣ ، وقد فرض البرلمان ذلك على أنفسهم للتخلص من الضغوط التي يمكن أن يتعرضوا لها من قبل الناخبين ، ووضعوا حداً للدماغوجية التي قد يلجأ إليها بعض النواب إرضاءً لناخبهم<sup>(١)</sup>.

ويلعب مجلس العموم دوراً مهماً من خلال الوظيفة التشريعية التي يمارسها في عملية تقديم اقتراح القانون وهي نظرياً من حق الأعضاء ، وإن كان من الناحية العملية لا يمكن إقرارها ما لم تحظ على تأييد الحكومة ، ومن ناحية ثانية فإن المجلس وبسبب الطابع الفني المتزايد للتشريعات المطلوبة بات التصويت على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة وتبنيها بعد دراستها من قبل اللجان البرلمانية يشغل تسعين بالمائة من الوظيفة التشريعية المناطة به ، ورغم ما أثير من انتقادات من المهتمين بالشأن البرلماني حول تزايد هذه الظاهرة ، إلا أن ذلك لا يلغي أهمية الدور التشريعي لمجلس العموم ، على اعتبار أن هناك مناقشة للمصالح العامة و لأهداف هذه التشريعات وآثارها وانعكاس إقرارها على

---

=opposition party; and matters selected on those days shall have precedence over government business .."

" 3-A) Thirty-five days or its equivalent shall be allotted in each session for proceedings in the House and in Westminster Hall on backbench business of which at least twenty-seven shall be allotted for proceedings in the House; the business determined by the Backbench Business Committee ..." H.C.S.O .NO.14/2 3/A

(١) - د . حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ٢٣٦ ، ود . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، ص ٣٤٢ ، و **الديماغوجية** : هي أسلوب في السياسة يستخدم للوصول إلى السلطة وتدعيمها بالاعتماد على إثارة مشاعر الجماهير ضد ، أو لتأييد وضع معين .

المجتمع ، تتم من المعارضة مع نواب الأغلبية لإيصال ما يهم الشعب إلى الحكومة ، وذلك تحت نظر الرأي العام الذي تنقل إليه هذه المداولات عبر وسائل الإعلام قبل المصادقة على هذه التشريعات المقدمة أصلاً من حكومة منتخبة من الشعب لانبتهاها عن الأغلبية البرلمانية<sup>(١)</sup> .

وحيث أن هذه المشاريع المعروضة على المجلس أياً كان مصدرها تمر بذات المراحل الإجرائية لدراستها وإقرارها ، إلا أنها تنقسم وفق مضمونها والمجالات التي تعنى بتنظيمها إلى :

١- **مشروعات القوانين العامة ( Public Bills )** وهي القوانين التي لها أبعاد واسعة وعامة تؤثر في التنظيم القانوني العام ، ولها أهمية كبيرة على صعيد المجتمع والدولة ، وتقدم في أغلب الأحيان من الحكومة بواسطة أحد وزراء التاج ، ويمكن أن تقدم من أعضاء مجلسي العموم أو اللوردات ويطلق عليها عندئذ ( Private Members Bill ) ، ويتعين أن تأتي مع مذكرة تفصيلية تبين الأسباب الموجبة لإقرارها وكذلك الآثار المتوقعة والمرتبقة ، وهي تدخل ضمن الأهداف المرسومة في السياسة الحكومية المطروحة على البرلمان ، وهذه التشريعات تشكل المحتوى الرئيسي للعمل التشريعي في البرلمان ، ويصار لإعداد مسوداتها بعد جملة من النقاشات داخل الأقسام الحكومية المعنية بما يسمى مرحلة الورقة البيضاء تكوّن أساس مشروع القانون الذي يقدم للبرلمان بعد التصويت عليه من الحكومة لتقديمها باسمها ككل بما يعرف الورقة الخضراء ، وتكون قادرة على حمل السمات المهمة لسياسة الحزب ، وتلتقي في الوقت نفسه مع متطلبات التغيير المجتمعي ، وهو ما يجعل هذه المشاريع أحياناً متفق على الحاجة إليها بين الحكومة والمعارضة<sup>(٢)</sup> .

٢- **مشروعات القوانين المنظمة لمصالح خاصة** : وهي القوانين التي تهدف لإقرار حقوق تحمل الطابع الخاص لفئة محدودة في المجتمع ، وبذلك فهي تحتوي في نصوصها

(١) - منذ عام ١٥٤٧ وحتى عام ١٩٧٨ كانت جلسات المجلس سرية .

(٢) - Moryra Grant – The UK parliament press 2009 Politics Study Guides. Making Law

صفات القاعدة العامة والحقوق الخاصة وتدعى مشروعات القوانين الهجينة) **Hybrid bills** ، وتقدم هذه المشروعات من الحكومة أو من أعضاء مجلس العموم ، الذين لا يدخلون ضمن مجموعة الأغلبية أو المعارضة ويجلسون في المقاعد الخلفية<sup>(١)</sup> ، وعندما تقدم من الأعضاء فإن العديد من هذه المشاريع المقترحة سوف تسقط ، ولن تكمل مرورها عبر البرلمان إما لضعف الدعم من منظمي التصويت في الأحزاب ضمن المجلس (whips) ، أو لقصر الوقت المخصص والمتاح لمناقشة هذه الاقتراحات .

و مشروعات القوانين تمر بمراحل خمس أساسية وهي :

١ - **مرحلة القراءة الأولى** : وهي مرحلة شكلية وروتينية لا تزيد عن كونها مرحلة يدرج فيها العنوان الذي يحمله مشروع القانون في جدول أعمال الجلسة لإحاطة الأعضاء علماً بوروده إلى المجلس من الحكومة ، أو عند ما يطلب العضو تقديم رأي حول مشروع القانون الوارد من مجلس اللوردات سواء كان المجلس منعقداً أو غير منعقد ، ويرد هذا الطلب إلى مكتب الطاولة<sup>(٢)</sup> ، ليصار بعد ذلك للأمر بطباعته وتوزيعه على

(١) - د. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري و.... ، مرجع سابق ، ص ٢٠٦ ، ود. حسن البحري رسالة دكتوراه الرقابة المتبادلة بين ... ، ص ٣٤٣-٣٤٥

(٢) - للمزيد : المادة ٥٧ / ١-٢ والمادة ٥٧ A من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

" 57-(1) A Member may, after notice, present a bill without previously obtaining leave from the House to bring in the same.

(2) When a bill is presented either in pursuance of an order of the House or under the provisions of paragraph (1) of this order, the bill shall be read the first time without any question being put, shall be ordered to be read a second time on such day as the Member presenting it shall appoint, and shall be ordered to be printed."

" 57 - A.—(1) - If a Member informs the Clerks at the Table of his intention to take charge of a bill which has been brought from the Lords, the bill shall be deemed to have been read the first time on the day on which the Member so informs the Clerks, and to have been ordered to be read a second time on such day as he=

أعضاء المجلس ، مع الإشارة إلى أن المجلس الذي لا يعقد جلساته إلا بحضور أربعين عضواً على الأقل - ما عدا الرئيس - هو الذي يحدد جدول أعماله نظرياً ، إلا أن الحكومة من الناحية العملية هي التي تتحكم بجدول الأعمال ، وتحديد المواضيع ومشاريع القوانين المدرجة فيه عن طريق الأمين البرلماني للخزينة لحزب الأغلبية ، واستشارة الأمين البرلماني للأقلية ، أي من خلال عضوية جميع المكاتب واللجان التي تعكس التركيبة السياسية للمجلس ، ولاسيما وزير الدولة لشؤون البرلمان في مجلس العموم ، ويبلغ الأعضاء بجدول الأعمال قبل أسبوع على الأقل من بدء الجلسة عن طريق الموقع الإلكتروني أو مكتب الاستعلامات<sup>(١)</sup> .

٢- مرحلة القراءة الثانية والمناقشة العامة لمشروع القانون : وهي المرحلة الأولى المهمة و الحقيقية لمشروع القانون ، والتي يقدم فيها الوزير المختص شرحاً عاماً غير

---

=shall appoint, and shall be recorded in the Journal of the House as having been read the first time and ordered to be read a second time on the day so appointed, and shall be ordered to be printed.

(2)- If a public bill is passed by the Lords and carried to the office of the Clerk of the House at a time when this House is not sitting, then, provided that a Member shall have notified the Clerks at the Table, in writing, of his intention to take charge of the bill—

(a) the Clerk of the House shall arrange for the printing and circulation of copies of the bill, (b) the bill shall be recorded in the Journal of the House as having been read the first time on the next sitting day and as having been ordered to be printed pursuant to this standing order and to be read a second time on such day as the Member shall have appointed".

(١) - د . حافظ الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية و...، مرجع سابق الصفحة ٩٦ ، د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين...، مرجع سابق ، الصفحة ٩٥ ، و - التقرير المقدم إلى مجلس الشعب السوري عن الزيارة الإطلاعية التي قام بها وفد مشترك من أعضاء مجلس الشعب ومن مشروع دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب السوري بتاريخ ٢٢/١١/٢٠٠٥ ، إعداد د. محمود حديد مدير المشروع ص ١٣

مفصل عما يتضمنه مشروع القانون ، والفكرة التي يقوم عليها وترمي الجهة التي أعدته ( الحكومة أو عضو المجلس ) لتحقيقها من وراء عرضه وإقراره ، ويمكن أن يجيب أيضاً " على أسئلة عامة حول مشروع القانون ، ومن ثم يقرر رئيس المجلس إحالة المشروع إلى إحدى اللجان الدائمة ، أو إلى لجنة مؤقتة تشكل لغرض دراسته ، وتضم الأعضاء الذين يحملون المؤهل العلمي أو العملي المناسب مع موضوع القانون ، ويتم اختيارهم من قبل لجنة دائمة تدعى لجنة الاختيار (مؤلفة من أحد عشر عضواً - ستة من الحزب الحاكم - أربعة من المعارضة - وعضو ممثل عن الأحزاب الأخرى ) ويحدد الأجل الذي يجب أن تنتهي فيه اللجنة دراسة مواد مشروع القانون مادةً مادةً بناء على رأي حزب الأغلبية<sup>(١)</sup> ، وفي هذه المرحلة تستطيع المعارضة والأعضاء من حزب الأغلبية من خلال المناقشة العامة النفاذ إلى تقديم آرائهم وانتقاداتهم واقتراحاتهم العامة حول مدى توافق ما جاء في مشروع القانون مع السياسة الحكومية ، التي جاءت تعبيراً عن رغبات الشعب في أغلبية ناخبيه ، وعن مدى مساسها بالحقوق والمصالح التي تمثلها الأقلية ولا تمتد هذه المناقشات إلى أكثر من يومين أو ثلاثة ، و في حال وافق المجلس على إطالة أمد المناقشة لأكثر من ذلك عد ذلك رفضاً منه لمشروع القانون ، ولا يمكن للحكومة تقديمه مجدداً إلا في دورة برلمانية ثانية ، على أنه من المهم الإشارة هنا إلى أن مسؤولية الأعضاء فيما يجب دعمه أو معارضته من الاقتراحات أمر في غاية الأهمية طبقاً لمفهوم المصلحة العامة لأن التجربة البرلمانية في بريطانيا أكدت على أن الاقتراح المعارض في مشروع القانون قد يدرج من المعارضة الرسمية ، ويأتي تبني التعديل على المشروع الوارد في الاقتراح من الحكومة<sup>(٢)</sup> .

(١) - د. محمود حديد ، المرجع السابق ، ص ٩

(٢) - Moryra Grant, The UK Parliament .Parliament Explained 5 / Debates in parliament op.cit .p3

٣- مرحلة دراسة المشروع من اللجنة : حيث تدرس اللجنة المعنية تفاصيل المشروع الفنية والتقنية مادةً مادةً وتدرس التعديلات المقترحة على مواد المشروع ، وتقرر فيها ضمن مدة محددة ، على أنه لا يمكن لهذه اللجان أن تحدث تعديلات تتعارض مع المبدأ الذي يقوم عليه مشروع القانون <sup>(١)</sup>، وقدرة هذه اللجان على تعديل محتويات تدابير المشروع والتأثير فيها محدودة وفرصتها ضئيلة لتطوير البنود الشرطية أو حتى نجاح التصويت على البدائل ، وتميل لاعتماد التعديلات التقنية التي يتقدم بها الوزير والأعضاء ، وغالباً ما تصدر المشاريع المعروضة على اللجان كما دخلت على اللجنة نسبياً ، وذلك يعود بالطبع إلى طبيعة النظام البرلماني في بريطانيا كما بحثنا آنفاً ، وارتباطه بحزب الأغلبية الحاكم وبالانضباط الحزبي من الأعضاء داخل البرلمان ، وقيادة مجلس الوزراء للعملية التشريعية منذ إلقاء الخطاب الملكي ، إضافة إلى تركيبة اللجان التي تكون متناسبة وقوة الحزب الحاكم في المجلس ، وتتقدم اللجنة بعد الانتهاء من دراسة مشروع القانون بتقريرها إلى الجلسة العامة مع التعديلات التي وجدت أنه من الضروري اعتمادها ، ولا يوجد ما يمنع اللجنة من تحديد مواعيد عملها واجتماعاتها ضمن مواعيد الجلسات العامة <sup>(٢)</sup> كما أنه للجنة المجلس بكامله ، وفي الحالة التي تتولى فيها دراسة المشروع لاسيما عندما يكون لمشروع القانون أهمية دستورية ، أو عندما يطلب الاستعجال بدراسته أن تقرر مناقشة التعديلات المقدمة

(١) - وفق نص المادة ٦٥ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

" 65- All committees to which bills may be committed or referred for consideration on report shall have power to make such amendments therein as they shall think fit, provided they be relevant to the subject matter of the bill: but if any such amendments shall not be within the long title of the bill, they shall amend the long title accordingly, and report the same specially to the House. "

(٢) -David M. Olson , Comparative Legislative process in Democratic systems, ( paper repaired for the International school of political science Tallinn Estonia Oct0ber 1991,p 32 / and – Philip Norton , The British polity, op.cit.,pp296-67

من أعضاء المجلس والمرتبطة بمشروع القانون فوراً في لجنة المجلس بكامله وتتابع انعقادها ، إلا إذا طلب أحد مقدمي التعديلات مناقشتها في يوم آخر <sup>(١)</sup> .

و اللجان الدارسة لمشاريع القوانين - عدا لجنة المجلس بكامله - تجتمع في أي وقت تقرره وحتى ضمن الأيام والأوقات المقررة لجلسات المجلس ، ومن المهم الإشارة إلى أن المشروع البريطاني اشترط توفر نصاب الحضور في اللجنة الدارسة من ثلاثة أعضاء على الأقل ، أو ربع عدد أعضاء اللجنة أيهما كان أكبر (والذين يتراوح عددهم بين ١٥ - ٥٠ عضواً) ، وفي الحالة التي يتقرر فيها اجتماع لجنتين لتدارس مشروع القانون فإن النصاب في كل من اللجنتين يكون بحضور عضوين على الأقل <sup>(٢)</sup> .

(١) - وفق ما نصت عليه المادتين ٧١ - ٧٢ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

" **71-** At the close of the proceedings of a committee of the whole House on a bill, the chair shall report the bill forthwith to the House, and when amendments shall have been made thereto, a day shall be appointed for taking the bill, as amended, into consideration, unless the House shall order it to be taken into consideration forthwith."

"**72-** When the order of the day for the consideration of a bill, as amended in a committee of the whole House, has been read, the House shall proceed to consider the same without question put, unless the Member in charge thereof nominates a future day for its consideration or a motion shall be made to re-commit the bill in whole or in part."

(٢) - وفق ما نصت عليه المادتين ١٢٣ - ١٢٤ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني

"**123-** All committees, other than committees of the whole House, shall have leave to sit at any time on any day on which the House sits, but may not otherwise sit during any adjournment of the House, without the leave of the House, and such leave shall not be moved for without notice. Quorum of select committees.

" **124-(1)** Except as otherwise provided, the quorum of a select committee shall be three or a quarter of the number of its members, whichever is the greater; and in =

٤- مرحلة مناقشة تقرير اللجنة في الجلسة العامة : يتمتع رئيس المجلس من موقعه الحيادي وشخصه المتفق عليه بصلاحيات واسعة في إدارة مناقشات المجلس ، وللموازنة في الوقت الذي يتعين إعطاءه بين الحكومة والمعارضة ، وبين الأعضاء الجالسين في المقاعد الأمامية وبين الجالسين في المقاعد الخلفية ، وبين وجهات النظر المختلفة ضمن كل حزب ، ويسمح لأكثر عدد من الأعضاء المشاركة في النقاش ، ولاسيما عند دراسة ومناقشة تقارير اللجان النهائية والتعديلات الواردة فيها ، فله على سبيل المثال حق تفضيل بعض المتحدثين على آخرين ومنحهم فرصة الكلام التي تمنح للعضو لمرة واحدة في الموضوع أو الفكرة نفسها في ذات الجلسة إلا إذا كان العضو هو صاحب الاقتراح أو التعديل بالإضافة<sup>(١)</sup> ، وحق تقدير إعطاء فرصة نقاش أطول لبعض المواضيع التي يرى أنها مهمة وتأخير نقاش الأقل أهمية منها ، سيما وأن سياسة تحديد الوقت مطلوبة في مجلس العموم لأنه يعمل على تقديم نقاش عميق قياساً للوقت القصير المتاح ، ولأن رئيس المجلس يعمل من خلال صلاحياته على وقف التأخير التكتيكي الذي قد تمارسه المعارضة بإطالة أمد النقاش وتأخير إحراز التقدم في مرور مشروع القانون الذي تعارضه ، ويكون كذلك وباقتراح من رئيس

---

=calculating the quorum fractions shall be counted as one. (2) Where more than two select committees or sub- committees thereof meet concurrently pursuant to subparagraphs (1)(b) or (1)(ba) of Standing Order No. 137A (Select committees: power to work with other committees), the quorum of each shall be two.

(١) - المادة ٧٦ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

" 76. When a bill has been committed to a public bill committee, or has been so committed in respect of some of its provisions, then, on consideration on report of the bill or such of its provisions as were so committed, the rule against speaking more than once shall not apply to the Member in charge of the bill or to the mover of any amendment or new clause or schedule in respect of that amendment or clause or schedule. "

المجلس أو أعضاء المجلس تطبيق قاعدة إغلاق النقاش ، كما أن الحكومة تملك من الوسائل ما يمنحها السلطة للتعجيل بدراسة موضوع على غيره ، وتحديد أجل للمجلس لإجراء التصويت ضمنه على بعض المشاريع<sup>(١)</sup> وقد حدد النظام الداخلي لمجلس العموم البريطاني أصول المناقشات البرلمانية على نحو دقيق ومنتظم<sup>(٢)</sup> ، بهدف الإسراع في إقرار مشروعات القوانين المعروضة على المجلس ، ومنها أن التعديلات المقترحة من الأعضاء على مشروع القانون لا تقدم في ذات الجلسة المخصصة لمناقشة تقرير اللجنة ، وإنما تقدم إلى مديرية التشريع التي تعرضها على رئيس المجلس وثلاثة من معاونيه للنظر فيها ، أو بإعلام كاتب المنضدة بوجود ملاحظة أو اقتراح<sup>(٣)</sup> ، ومن

(١) - د. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري و...، مرجع سابق ، ص ٢٠٨

(٢) - نذكر منها ما جاء في المادة ٢٤ / الفقرات ٢-3 - A التي تنظم المناقشات العامة (General debates) - "24/2 - A) Proceedings in respect of a debate under this order may last not more than three hours and, at the conclusion of the time allocated to them, pursuant to paragraph (2)(b) of this order, the motion, unless otherwise disposed of, shall lapse.

(3)- A Member intending to make an application under this order shall give notice to the Speaker by twelve o'clock on a Monday or Tuesday, half-past ten o'clock on a Wednesday or half-past nine o'clock on a Thursday, if the urgency of the matter is known at that hour. If the urgency is not so known he shall give notice as soon thereafter as is practicable. If the Speaker so desires he may defer giving his decision upon whether the matter is proper to be discussed until a amid hour, when he may interrupt the proceedings of the House for the purpose" . H.C.S.O.24/2A-3

(٣) - ما جاء في الفقرة ٧ من المادة ١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم وكذلك في الفقرة ١ من المادة ٩٠ " 14- (7) Until after the fifth Wednesday on which the House shall sit during the session, no private Member shall—(a) give notice of a motion for leave to bring in a bill under Standing Order No. 23 (Motions for leave to bring in bills and nomination of select committees at commencement of public business); or (b) give notice for presenting a bill under Standing Order No. 57 (Presentation and first reading); or =

ثم الأمر بطباعتها وتوزيعها على الأعضاء قبل الجلسة ، وبعد تدارس تقرير اللجنة من الأعضاء في الجلسة والتصويت على المشروع مادةً مادةً يصار للتصويت على مقترح الحكومة كما ورد في المشروع ، وفي حال عدم حصوله على أكثرية الأصوات يصار إلى التصويت على المقترحات الأخرى بالترتيب حسب ورودها أو تسجيلها ، وعند حصول الاقتراح على أكثرية الأصوات لا يطرح المقترح الذي يليه ، وهو ما يدل على أهمية العامل الزمني في تقديم التعديلات ، لأن التصويت يتم بالترتيب حسب التسلسل الزمني لورود المقترح على مشروع القانون ، ويزداد الأمر تعقيداً عندما يكون هناك تعديلات على التعديلات ، ومن حيث النتيجة للرئيس الحق بالحسم ، وكذلك له القرار فيما إذا وجد من المناسب تمكين العضو الذي تقدم بالاقتراح من توضيح موضوعه<sup>(١)</sup>.

---

=(c) inform the Clerks at the Table of his intention to take charge of a bill which has been brought from the Lords ". H.C.S.O.NO.14/7

"90-(I) A motion, of which at least ten days' notice has been given, may be made by a Minister of the Crown at the commencement of public business, that a public bill be referred to a second reading committee, and the question thereupon shall be put forthwith; and= =if, on the question being put, not fewer than twenty Members rise in their places and signify their objection thereto, the Speaker shall declare that the notes have it :Provided that no such notice shall be given until the bill has been printed and delivered to the Vote Office.

(١) - جاء في المادة ٣٢ الفقرات ٣ / ١ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :

" 32 -(1)- In respect of any motion or any bill under consideration on report or any Lords amendment to a bill, the Speaker shall have power to select the amendments, new clauses or new schedules to be proposed thereto ". H.C.S.O.NO.32/1

" (3)- The Speaker, or in a committee of the whole House, the Chairman of Ways and Means or either Deputy Chairman, may, if he think fit, call upon any Member=

٥- **مرحلة القراءة الثالثة** : وهي المرحلة النهائية في القراءات التي تمر على مشروع القانون قبل التصويت عليه في صيغته النهائية وبعد التعديلات التي أدخلت عليه من القراءة السابقة ، والحكومة هي التي تحدد موعد هذه القراءة ، ولا يمكن في هذه المرحلة قبول أي تعديل على مشروع القانون باستثناء ما كان القصد منه الوصول إلى صياغة تشريعية أفضل<sup>(١)</sup>، وبعد التأكد من نصاب الحضور في الجلسة (أربعون عضواً) يتم التصويت بالوقوف في المكان والجلوس ، وعند الاعتراض على نتيجة التصويت يصار إلى الخروج من القاعة في الممر اليميني للموافقين والممر اليساري للمعارضين ، وسيكون أمام الأعضاء مدة ثماني دقائق لإنجاز هذه الطريقة من التصويت ، وأي عضو يصل إلى اللوبي بعد هذه المدة لن يصوت ، كما أن أي عضو يصوت على نحو خاطئ لا يلغى تصويته إلا أنه يطلب منه العبور والتصويت في الجانب الآخر ، ويقوم الموظف المختص بعد الأصوات ، وسيوضح في اليوم التالي كيف صوت كل عضو وينشر في محاضر جلسات البرلمان البريطاني (Hansard) ونظرياً لا يجبر العضو على التصويت ويمكن له البقاء في قاعة المجلس<sup>(٢)</sup>.

---

=who has given notice of an amendment, new clause or new schedule to give such explanation of the object thereof as may enable him to form a judgment upon it. " H.C.S.O.NO.32/3

(١) - على ما نصت عليه المادة ٧٧ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني :  
"77- No amendments, not being merely verbal, shall be made *to any bill on the third reading*".

(٢) - المواد ٣٩ الفقرات ٢/١ و ٤١ الفقرات ٢/١ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني المتعلقة بالتصويت والنصاب:

" 39- (1) A Member may vote in a division although he did not hear the question put.

(2) A Member is not obliged to vote."

" 41.—(1) If it should appear that fewer than forty Members (including the occupant of the chair and the tellers) have taken part in a division, the business under="

وإن عدم إجبار العضو على التصويت في قواعد العمل البرلماني هو من القواعد العامة إلا أنه وبالتطبيق العملي في ظل الانضباط الحزبي الذي تحدثنا عنه في الأحزاب البريطانية داخل البرلمان ، فإنه يجري ترتيب هذا الانضباط من قبل من يدعى ( The whips )<sup>(١)</sup> ، بحيث يتولى رئيس هؤلاء المكلفين بدعوة الأعضاء للحضور والتصويت في كل حزب وتزويد الأعضاء ببرنامج أعمال المجلس مشاركاً فيه إلى المواضيع التي ستناقش في هذا الجدول بخط واحد ويعتبر فيها الحضور اختيارياً ، ولمواضيع أخرى بخطين عندما يسمح للعضو بالتغيب عن الجلسة التي ستطرح فيها بشرط أن يتولى الاتفاق مع عضو من الحزب الآخر ليتغيب بدوره ، أما المواضيع التي يوضع تحتها ثلاثة خطوط فإن العضو ملزم بحضورها تحت طائلة المسؤولية بتقرير العقوبة الحزبية عليه<sup>(٢)</sup> ، وفي حال تعادل الأصوات فإن رئيس المجلس (السيكر) سوف يقرر التصويت وفق تقليد مؤسس على أن يمر مشروع القانون وفق سياقه المقدم دون التعديل في هذه المرحلة من النقاش ، على

---

=consideration shall stand over until the next sitting of the House and the next business shall be taken.

(2) The House shall not be counted at any time ." H.C.S.O.NO 39. 41

(١) - **The whips** : ويقصد به موجهي الحزب ومنشطيه ، وهم موظفون رسميون لدى حزب سياسي معين ، يعملون على ضمان انضباط النواب التابعين للحزب وتشجيعهم على التصويت وفق وجهة نظر الحزب وإقناعهم بها بما يمتلكون من مؤهلات في المنطق والبلاغة وقدرة على الإحاطة بالمواضيع المطروحة للنقاش ، وحمل النواب على حضور جلسات النقاش في اللجان والجلسات العامة ، ومن مهامهم تقدير مدى نجاح التصويت لموضوع معين قبل البدء بإجرائه عبر إحصاء عدد الأنصار وعدد الممتنعين عن التصويت ، والبقاء متيقظين أثناء المناقشات لتدارك أية مفاجآت بالبحث عن الأنصار غير الحاضرين في الجلسة لتأمين حضورهم ، بينما يتولى خلال ذلك الأنصار داخل الجلسة إطالة أمد النقاش ، في حين أن الموجهين التابعين للحزب الحاكم يعملون بإشراف لورد يدعى لورد الخزانة الصغير الذي يتلقى التعليمات والموقف الواجب اتخاذه حول كل موضوع يطرح في المجلس من الوزير الأول وينقلها للموجهين /whips/ ، وفي حال شعر الوزير الأول أن نواب الأكثرية غير منضبطين ، أو بدا ما يشير إلى تذرهم يقوم بالتلويح بحل المجلس وما يحيط بهذا الأمر من تبعات مالية وسياسية يدركها النواب تمام الإدراك ، الأمر الذي يشكل غالباً حافزاً لانضباطهم مجدداً - للمزيد : د . حسن

البحري ، الرقابة المتبادلة .... /رسالة دكتوراه / مرجع سابق ، هامش صفحة ٢٣٣

(٢) - د. سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، هامش ص ٤٦٣

خلاف المراحل السابقة التي يصوّت فيها ليسمح دائماً بتقدم مسار المشروع إلى المرحلة التي تليها حيث سيكون لدى الأعضاء فرصة للمناقشة والتصويت مجدداً<sup>(١)</sup>، مع الإشارة إلى أنه من النادر أن يسقط مشروع قانون للحكومة للأسباب المبينة آنفاً ، وعند حصول اعتراض يصل إلى درجة من الفاعلية ، فإن الحكومة على الأغلب تلجأ إلى عقد تسويات مع المجلس لتمرير مشروع القانون وإقراره.

بعد إقرار مشروع القانون في صيغته النهائية في مجلس العموم ، والذي يتعين أن يتوخى فيه الدقة لما يقوله نص القانون ، أو ما يتضمنه على ما في ذلك من أهمية بالغة في بريطانيا التي يترك فيها للقضاء اتخاذ قراره في ضوء ما قاله النص القانوني بالفعل ، دون النظر إلى ما قالته الحكومة أثناء المناقشة أو ما أراده البرلمان من القانون ، ويحال بعد ذلك مشروع القانون المقرر إلى مجلس اللوردات لبدأ النظر فيه وفق الإجراءات ذاتها ، والقواعد المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس اللوردات ليعود بعد ذلك إلى مجلس العموم في حال وجود خلاف بين المجلسين ، وهو ما سيكون مدار بحثنا في الفرع الثاني من هذا المطلب .

## الفرع الثاني

### الإجراءات التشريعية أمام مجلس اللوردات

يعتبر مجلس اللوردات ( HOUSE OF LORDS ) الشاهد الحي على تمسك الشعب البريطاني بالتقاليد والمؤسسات التاريخية الأرستقراطية بما ترمز إليه ، و للدور الذي لعبه في الحد من سلطة الملك وتفردته في إصدار القوانين ، وعلى الأخص المالية منها إذ يجد هذا المجلس أصله في المجلس الكبير من طبقة النبلاء والأشراف ورجال الدين<sup>(٢)</sup>.

(١)- Making Law 2002 –http // WWW.explore.parliament.UK

(٢)- ويرتبون على النحو التالي : أمير - ماركي - كونت- بارون- شوفالي : انظر : د. سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و...، مرجع سابق ، ص ٢٠٢

وبسبب قدم هذا المجلس وما كان يملك أعضاؤه من نفوذ اقتصادي يمكنهم من ضمان نجاح النواب في مجلس العموم من خلال التأثير بالناخبين ، فقد كان لهذا المجلس في الماضي سلطات واختصاصات مساوية لاختصاصات مجلس العموم في المجال التشريعي والمالي ، باستثناء سلطة حجب الثقة ، إضافة إلى توليه محاكمة الوزراء المتهمين من مجلس العموم ، إذ كان ينبغي في الماضي التوافق على مشروع القانون في المجلسين حتى يجري اعتماده ، وكانت بعض القوانين تخضع لجدل طويل بين المجلسين قد يستغرق سنوات في أحيان كثيرة ، إلا أن ذلك تغير بعد أن انتقلت السلطة الاقتصادية من الريف إلى المدينة ، و توسيع هيئة الناخبين في عام ١٨٣٢ ، وهو ما سمي بقانون الإصلاح الانتخابي بعد أن كانت بريطانيا تأخذ بالنظام الانتخابي المقيد ، وتجري الانتخابات تحت إشراف مجلس اللوردات ، وكانت نسبة ٤٠٪ تقريباً من السكان ينتخبون مجلس العموم ، بينما يدين أغلب النواب في وجودهم بمجلس العموم إلى كبار الملاكين من اللوردات ، وكانت سيطرة مجلس اللوردات على مجلس العموم والحكومة واضحة ، وبعد صدور قانون الإصلاح الانتخابي وتحذر الديمقراطية في بريطانيا ظهر وعلى نحو جلي أن مجلس العموم هو الذي يمثل الإرادة الشعبية ، بينما تتنافى طريقة اختيار اللوردات مع الديمقراطية .

### أولاً- تكوين مجلس اللوردات وصلاحياته :

يتألف مجلس اللوردات حالياً من أكثر من ٧٤٠ لورد يصلون إلى المجلس إما بالوراثة أو بالتعيين<sup>(١)</sup> على أن الحضور يقتصر على ثمانين بالمائة فقط من الأعضاء على الأكثر ،

(١) - يندرج اللوردات ضمن فئات أربع وهم : ١- اللوردات بالوراثة : وهم من النبلاء في بريطانيا واسكتلندا وعددهم /تسعون / يتم انتخاب خمسة عشر منهم من قبل أعضاء المجلس بكامله والباقي يتم انتخابهم من قبل الجماعة الحزبية التي ينتمون إليها أو من قبل أعضاء مجلس اللوردات المستقلين وفق أحكام المادة ١٠ من قانون مجلس اللوردات لعام ١٩٩٩ ، ويحملون اللقب بحكم الوراثة عن أسلافهم ، وقد أجاز القانون الصادر في ٣١ تموز ١٩٦٣ لهؤلاء اللوردات التخلي عن لقبهم إذا ما كان لهم رغبة في لعب دور سياسي ، لأن التقاليد الدستورية البريطانية لا تجيز الجمع بين اللوردية وعضوية مجلس العموم ، ٢- اللوردات المعينين لمدى الحياة: وهي فئة من اللوردات تشكل الغالبية في مجلس اللوردات ويقرب عددهم من ستمائة لوراً ، ظهرت هذه الفئة منذ صدور "قانون النبالة لمدى الحياة" في عام ١٩٥٨ أقر للملك بموجبه أن يسمي لوردات لمدى الحياة بناء على اقتراح=

وبحكم تكوينه من الطبقة الارستقراطية المحافظة فإن معظم اللوردات من الملاكين للأراضي والمقربين من حزب المحافظين<sup>(١)</sup>، وهو ما جعله يرفض التصويت على الموازنة التي تضمنت إجراء إصلاحات اجتماعية في عام ١٩٠٩ ، وعلى أثر ذلك أقدم مجلس العموم على إصدار قانون قلص بموجبه من صلاحيات مجلس اللوردات وميز بين المشاريع ذات الطابع المالي ، والتي لا يحق له أن يعترض عليها ويخرج عن اختصاصه النظر فيها ، وبين مشاريع القوانين الأخرى التي له صلاحية الاعتراض عليها وإيقافها لمدة سنتين (حق النقض المؤقت) أو أن ينتهي هذا الحق بعد مرور ثلاث دورات برلمانية متتالية وتقرّر رغم استمرار المعارضة عليها ، إلا أن مجلس اللوردات رفض آنذاك ذلك القانون مما أدى إلى حل مجلس العموم مرتين وتم إجراء انتخابات مبكرة كانت نتائجها لصالح التيار الذي دعا لتقليص صلاحيات مجلس اللوردات الذي خضع في النهاية لما تمخض عنه صندوق الاقتراع من نتائج<sup>(٢)</sup> ، على أن القانون الذي جاء بتقليص الصلاحيات وحجب الاختصاص التشريعي لمشاريع القوانين ذات الطابع المالي عن مجلس اللوردات دخل حيّز التنفيذ في عام ١٩١١ ، وأدخل عليه تعديلات في عام ١٩٤٩ عندما تخوفت الحكومة العمالية آنذاك من معارضة مجلس اللوردات للإجراءات الإصلاحية التي كانت تنوي القيام بها ومنها تأميم بعض المنشآت ، ومثالها صناعة الصلب وأدت هذه التعديلات إلى المزيد

---

=مقدم من الوزير الأول من الشخصيات المرموقة سياسياً أو نقابياً أو من الوسط الفني أو الرياضي أو في المجال العلمي أو الأدبي اعترافاً لهم بما قدموه للدولة ، وسمح هذا القانون كذلك للنساء بأن تجلس في مجلس اللوردات ، ٣- اللوردات الروحيون : ويبلغ عددهم ستة وعشرون لورداً بالتحديد بموجب قانون أبرشية مانشستر لعام ١٨٤٧ وهم من كبار الأساقفة والمطارنة الذين يمثلون الكنيسة الكاثوليكية، وينتمون بهذا اللقب طوال شغلهم لوظائفهم الروحية وتزول بتركهم لها ٤- اللوردات القضاة : ويصل عددهم إلى اثني عشر لورداً من كبار القضاة يشكلون المحكمة الاستئنافية العليا للمحاكم البريطانية ، ويعينون كلوردات لمدى الحياة من قبل الملكة إلا أن عملهم القضائي ينتهي ببلوغهم سن السبعين ، و لا يشتركون في المناقشات التي تدور في مجلس اللوردات ، المرجع : د. سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ص ٤٦٣ . ود.

حسن البحري ، الرقابة المتبادلة ... /رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص ٢٩٦

(١)- د. سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج ٢ ، مرجع سابق ، ص ٢٠٢

(٢) - د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، ص ٣٤٤

من التضييق في اختصاصات مجلس اللوردات ، بحيث قلص مدة الاعتراض لسنة واحدة فقط ، أو لدورتين برلمانيتين<sup>(١)</sup> ، وأعطى قانون عام ١٩٤٩ السلطة لرئيس مجلس العموم في تعيين المشاريع التي تحمل الطابع المالي ، والتي لا تعرض على مجلس اللوردات ولا يحق له مناقشتها ، وبذلك تقلصت الصلاحيات التشريعية لهذا المجلس ، وسحبت منه معظمها مما سمح بانتقال السلطة التشريعية والمالية إلى مجلس العموم<sup>(٢)</sup> .

ورغم أن البعض ذهب إلى القول إلى أن مجلس اللوردات لم يعد له أية صلاحية تشريعية فعلية ، إلا أن هذا المجلس الذي يمضي ثلثي وقته في مراجعة مشاريع القوانين التي تقدم إليه مباشرة من الحكومة ، أو تلك التي تصل إليه بعد إقرارها من مجلس العموم<sup>(٣)</sup> ، ويقدم تعديلات ناجمة عن خبرة واسعة ومستقلة لأعضائه قد بقي له دور مهم في النظام السياسي البريطاني يتعلق بقدرته على التعطيل ، أو بأهمية التشاور معه مما يجعله مساهم رئيس في عملية التشريع من خلال إكماله لعمل مجلس العموم ، ويبدو أن لوجوده وطريقة عمله ميزات لا يمكن تجاهلها مهما قيل عن صلاحياته المحدودة كغرفة ثانية غير منتخبة وأهم هذه الميزات :

١- الصبغة المحافظة لمجلس اللوردات وتكوينه تجعله لاعباً مهماً ومؤثراً باستشاراته لكل ما يمت بصلة للقيم والأخلاق وحقوق الإنسان واللامركزية الإدارية وما يرتبط بالوحدة الوطنية ، إذ يمثل الحصانة السياسية الاجتماعية عن "طريق دوره الكابح لاندفاع

(١)- Gicquel (Jean), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques , Montchrestien , Paris, 1993, pp230-231

(٢)- د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ٩٨ - ٩٩  
 (٣) - مجلس اللوردات وحسب الإحصائيات الصادرة عن مكتب الدراسات في البرلمان البريطاني ينفق وقته ويعمل به: - نسبة ٦٠% منه في مراجعة التشريعات بما يتضمن (نسبة ٥٦% دراسة مشاريع القوانين و ٤% بدراسة التشريعات المفوضة) - نسبة ٣٦% للتفحص بما يتضمن ( ١٩% مناقشات عامة للتقارير ، و نسبة ١٤% أسئلة ، ٣% لإعطاء للبت بالتصاريح ) - نسبة ٤% مواضيع أخرى .

وتتوزع أعضاء مجلس العموم والحكومة<sup>(١)</sup>، ومواجهة تجاوزات الأغلبية البرلمانية بما يضم مجلس اللوردات من شخصيات سياسية وقانونية مؤثرة بالرأي العام في بريطانيا، على ما للأخير من أهمية بالغة في ضبط إيقاع الحياة البرلمانية والسياسية في بريطانيا.

٢- البعض يرى في بقاء مجلس اللوردات في التنظيم البرلماني ضابطاً مهماً في منع تحول النظام البرلماني في بريطانيا إلى نظام الحكومة المجلسية<sup>(٢)</sup>.

٣- مجلس اللوردات يستطيع الاعتراض على التشريعات التي تصدرها الحكومة بناءً على تفويض تشريعي، وذلك على قدم المساواة مع مجلس العموم، ويراقب مدى تقييد الحكومة بحدود التفويض وكذلك مدى سلامة التفويض الصادر عن مجلس العموم<sup>(٣)</sup>، وذلك من خلال لجنة التشريعات المفوضة التي تم إحداثها عام ١٩٨٩ ويهتم رئيس هذه اللجنة بتدقيق حدود السلطة التشريعية الممنوحة لوزراء الحكومة عبر مشروع القانون، وتلعب هذه اللجنة دوراً مهماً في ضمان وجود توازنٍ ملائم بين احتياجات السلطة التنفيذية وعدم طغيانها على مبدأ سيادة القانون<sup>(٤)</sup>.

٤- مجلس اللوردات يملك صلاحية تأخير نفاذ القوانين المقررة من مجلس العموم لمدة سنة، وللأخير بعدها الاستناد إلى قانون ١٩٤٩ وتجاوز مجلس اللوردات، وإن دور هذا المجلس تتعاظم أهميته عند اقتراب نهاية الولاية التشريعية لمجلس العموم حين تضطر الحكومة للتفاوض مع مجلس اللوردات، مما يمكن الأخير من إدخال التعديلات التي

(١) - د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص

(٢) - د. نزيه رعد - القانون الدستوري العام - مرجع سابق - ص ٢٠٥

(٣) - التفويض التشريعي يتم عندما يسن البرلمان قانوناً جديداً فإنه غالباً ما يمنح وزير الحكومة سلطة ملاً الفراغات والتفاصيل، على اعتبار أن البرلمان لا يملك الوقت الكافي للإشراف على كافة التفاصيل التشريعية المطلوبة لكل إدارة من الإدارات الحكومية

يراهما مناسبة على القوانين المعترض عليها ، والتي تصدر أحياناً بعد تغليب المصلحة الحزبية لأحد الحزبين الكبيرين اللذين يستفردان بالسلطة على المصلحة الوطنية ، وفي كل الأحوال هناك اتفاق ضمني معمول به بين مجلس اللوردات والحكومة بأن لا يرفض تشريعاً يدخل ضمن البرنامج الانتخابي الذي على أساسه نال الحزب الذي شكل الحكومة ثقة الناخبين ، وإن كان المجلس لا يتخلى عن دوره في مراجعة هذا التشريع وتحسين صياغته القانونية ، لأنه لا يمكن لأحد تصور المشكلة التي يمكن أن يتسبب بها الإهمال في صياغة القانون للحكومة والبرلمان ، وذلك لأن القضاء سيذهب للتمسك بما نص عليه القانون بالفعل ولن ينظر إلى ما قالته الحكومة أو ما قصده البرلمان<sup>(١)</sup>.

٥- مجلس اللوردات الحق بحجب مشاريع القوانين عن الصدور على نحو كلي في حال كانت هذه القوانين تسعى إلى تمديد ولاية البرلمان إلى أكثر من أقصى ولاية شرعية له وهي خمس سنوات ، لأن ذلك يؤدي من حيث النتيجة إلى تأجيل أو وقف أو إلغاء الاقتراع عام (انتخابات عامة)<sup>(٢)</sup>.

٦- لمجلس اللوردات دور الحامي لدستور المملكة المتحدة غير المكتوب على اعتبار أن المناقشات الدستورية الحساسة داخله تقود إلى تعديلات مهمة في مشروع القانون ، ومثالها الدور الذي كان للمجلس أثناء دراسة مشروع قانون الطوارئ المدني في الفصل التشريعي ٢٠٠٣-٢٠٠٤ ، ومشروع القانون هذا قد أحدث قلقاً سرعان ما انتشر بين الأوساط الحقوقية ، على اعتبار أن مشروع القانون يمنح القدرة للحكومة على تعليق أو إبطال أي قانون برلماني عند تصديدها لحالة إرهابية خطيرة تهدد الحياة الإنسانية أو البيئية أو الحالة الأمنية ، دون أن يؤمن وقاية كافية من إساءة استعمال السلطة في مثل هذه الحالات الطارئة ، وبما يتعارض مع اتفاقيات حقوق الإنسان الأوروبية ،

(١) - Moyra Grant . The UK parliament .op.cit .p2-3

(٢) -Jacque (Jean) Droit Constitutionnel et Institutions Politiques , op .cit .,p110

وكذلك إضعاف العمل البرلماني ، وهو ما حدا بأعضاء مجلس اللوردات وبما يملكونه من خبرة في مجال حقوق الإنسان والقانون الدستوري إلى تقديم اقتراح أدى إلى تعديل مشروع القانون هذا ، بقصد إيجاد توازن بين الاحتياجات الأمنية وحماية الحقوق القانونية القائمة والمستقرة منذ زمن طويل ، بحيث توضع التعليمات للتعامل مع كل طارئ معين ، وعلى أن لا تطول مدة صلاحية هذه التدابير أكثر من ثلاثين يوماً ، وإذا دعت الحاجة لتطبيق هذا القانون أن يكون هناك ترتيب رسمي معين للنظر بالكيفية التي استخدم بها <sup>(١)</sup> ، كما تأسس في مجلس اللوردات لجان دستورية منذ عام ٢٠٠٠ بغية تحقيق رقابة كاملة على التغيير التشريعي من الناحية الدستورية ، وإبقائه تحت نظر مجلس اللوردات طالما أن الدستور غير مقنن ، والقواعد الدستورية مشتقة من تفسيرات الكتب القانونية والسوابق القضائية .

٧- التصويت في مجلس اللوردات لا يخضع لقاعدة الانضباط الحزبي كما هو الحال في مجلس العموم ، وبالتالي فهو قادر بأعضائه الذين يمتلكون الخبرة والنفوذ والحكمة على التفكير المتعمق فيما يعرض على المجلس بعيداً عن الضغط الحزبي ، بحيث يشكل منتدى للخبراء المستقلين وبالتالي يقدم مساهمة كبيرة في جودة القوانين التي تسن من خلال سعيه لتحسين التشريع وضمان قابليته للعمل بموجب أحكامه ، وتسهيل الضوء على أية مشكلة محتملة لإقراره <sup>(٢)</sup> ، مما يجعل من مركز ممثلي الأحزاب المسؤولين عن حث الأعضاء على التصويت (Whips) أقل قوة من مركز هؤلاء في مجلس العموم ، ولا يمكنهم من حيث النتيجة توقع نتيجة التصويت ، لاسيما وأن العديد من أعضاء مجلس اللوردات لا ينتمون إلى أي حزب سياسي ويعرفون بمجموعة (المعارضون المقاطعون) <sup>(٣)</sup> .

(١) – The work of the house of Lords. Op. cit. 6-7

(٢)– The work of the house of Lords – op .cit. p4

(٣) – House of Lord information office March 2002 – Parliament Explained 6.op.cit, .p7

٨- نصاب الحضور في مجلس اللوردات عند التصويت ثلاثون عضواً ، بينما ينعقد بحضور ثلاثة أعضاء في المناقشات ، وعلى الأغلب فإن الحاضرين هم من اللوردات غير الإقطاعيين ، وكان ذلك السبب وراء إصدار قانون مجلس اللوردات عام ١٩٩٩ ( House of Lords Act 1999 ) الذي ألغى مشاركة جميع اللوردات بالوراثة في أعمال المجلس ، وحصرها بتسعين لورداً بالوراثة على أن يكون من بينهم خمسة وسبعون عضواً يصار لاختيارهم من جماعتهم الحزبية ، أو من قبل أعضاء مجلس اللوردات المستقلين عن أي حزب سياسي ، ويقوم أعضاء هذا المجلس بانتخاب الخمسة عشر عضواً من اللوردات بالوراثة <sup>(١)</sup> .

### ثانياً - دور مجلس اللوردات في صنع القوانين :

هناك نسبة كبيرة من مشاريع القوانين يبدأ النظر فيها من مجلس اللوردات ، وعلى الأخص عندما يكون مشروع القانون ذا صبغة تقنية أكثر منه سياسياً بقصد تقسيم العمل التشريعي بين المجلسين ، ويستخدم مختصر قبل عنوان مشروع القانون (HL) للإشارة بأنه بدأ في مجلس اللوردات ، وتدرس مشاريع القوانين في كلا المجلسين ( العموم واللوردات ) وهناك تشابه إلى حد كبير في المراحل التي تمر بها دراسة مشاريع القوانين في مجلس اللوردات مع تلك التي تمر بها الدراسة في مجلس العموم مع بعض الاختلافات التي نجملها ونعود لدراسة المراحل المتشابهة <sup>(٢)</sup> .

(١) -Jacque ( jean ) , Droit constitutionnel et Institutions Politiques, Dallaz,

Paris,2000,P.110

(٢) - تتعقد جلسات مجلس اللوردات في الساعة الثانية والنصف ظهراً من أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء وفي الساعة الثالثة ظهراً من يوم الخميس وأحياناً في الساعة الحادية عشر صباحاً من يوم الجمعة ويستمر انعقاد الجلسة حتى الساعة الحادية عشر ليلاً وأحياناً طوال الليل إذ في الغالب لا يوجد وقت محدد لانتهاء ، وعدد أيام العمل تبلغ حوالي ١٦٠ يوماً في السنة للمزيد : موقع البرلمان البريطاني

## ١- أهم أوجه الاختلاف في تقنية العمل التشريعي :

- لا وجود لتحديد وقت النقاش في مجلس اللوردات ، وليس هناك اقتراحات مبرمجة مسبقاً ، أو اختيار للتعديلات التي يمكن أن تناقش ، ويحق بالتالي لجميع الأعضاء تقديم التعديلات التي يرونها مناسبة دون رقابة عليهم من أية لجنة والتكلم عنها بحرية لمرة أو أكثر ، وضمن الوقت الذي يستطيع من خلاله العضو التعبير عن فكرة التعديل
- التعديلات يمكن أن تدرج أو تقدم في أية مرحلة من مراحل دراسة مشروع القانون ، وحتى ضمن مرحلة القراءة الثالثة على خلاف ما يجري العمل به بموجب اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني<sup>(١)</sup>.
- مركز ودور رئيس مجلس اللوردات (Chancellor Lord) أو المستشار اللورد (وزير العدل) يختلف عن مركز ودور رئيس مجلس العموم (speaker) أو المتحدث ، إذ أن رئيس مجلس اللوردات غير محايد سياسياً بحكم أنه عضو بالكابينيت ، ومتاحاً له التحدث بصفته تلك ، وكذلك بصفته رئيساً للمجلس من مقعده المسمى ((Woolsack)) ، على أنه إذا رغب بالتحدث باسم الحكومة يجب عليه التقدم من مقعده ويخطو يساراً خطوة قبل أن يبدأ خطابه ، كما أنه لا يتولى فرض النظام في الجلسة ، ولا يتوجه المتحدثون إليه بالكلام بل يتوجهون بخطابهم إلى المجلس بعبارة ( My Lords) وليس له صلاحيات في تحديد المتحدثين أو الأولوية فيما بينهم ، إذ يوجد قائمة بأسماء المتحدثين معدة مسبقاً بالاتفاق بين ممثلي الأحزاب مع ممثلي الأعضاء المستقلين ، ويمكن للوردات أن يأخذوا فرصتهم بالتحدث دون أن يكون لديهم إذن مسبق بالتحدث بتنظيم ذاتي فيما بينهم ، بحيث يتولى اللوردات أنفسهم

(١) - كما أن الأسئلة في مجلس اللوردات وبحكم عدم مسؤولية الحكومة أمامه توجه للحكومة ككل ، وذلك عكس

ما يجري في مجلس العموم من تخصيص للأسئلة على وزارة محددة للمزيد راجع : The work of the

house of Lords .o p.cit.p.4-10

المحافظة على النظام والهدوء في المناقشات ، وقد استقر التقليد البرلماني منذ عام ١٩٦٥ في مجلس اللوردات على أن تكون مدة التحدث قصيرة <sup>(١)</sup> .

● اللجان التي يختارها مجلس اللوردات لا تتبع التقسيم الوزاري بالعمل ، على خلاف ما هو معمول به في مجلس العموم ، وهي تشكل وفق مواضيع واسعة ومجالات رئيسة علمية ، اقتصادية ، دستورية ، ولدى معظم الأقسام الحكومية وزير واحد من أعضاء مجلس اللوردات للإجابة على التساؤلات والتحدث عن هذه الوزارات .

## ٢- المراحل التي يمر بها مشروع القانون في مجلس اللوردات :

- القراءة الأولى لمشروع القانون ، وفيها يتم العرض الرسمي لمشروع القانون ليأخذ طريقه إلى الدراسة في مجلس اللوردات ضمن المراحل اللاحقة ، ولا تتضمن بنتيجة هذا العرض الرسمي أي تعليق حوله .
- القراءة الثانية لمشروع القانون وهي الفرصة الرئيسية المتاحة أمام أعضاء مجلس اللوردات لمناقشة المبادئ العامة لمشروع القانون، ووضع الملاحظات العامة حولها دون الدخول بالتفاصيل ، وهي مرحلة مهمة وتعتبر بوابة عبور حقيقية لمشروع القانون في حال ظهر التوافق من حيث المبدأ مع الأسباب الموجبة لتقديم مشروع القانون وتقرير إحالته إلى اللجنة .
- مرحلة اللجان الدارسة لمشاريع القوانين ، وتعتبر مرحلة حساسة يتم فيها الفحص المفصل والدقيق لكل عبارة واردة في نصوص المشروع ويتمعن لأجل تحسين الصياغة التشريعية بقصد تحقيق الغاية التشريعية والأهداف المرجوة من إصداره ، وتكتسب أهميتها من أنها الفرصة الأولى المتاحة لتقديم التعديلات على مشروع القانون لإدراجها في تقرير اللجنة .

(١) - Parliament Explained 5 / House of Lords Information office, op.cit .p 7- <http://www.parliament.UK>

- لجنة المجلس الكامل والتي تصبح فيها غرفة مجلس اللوردات بكاملها لجنة يتم في اجتماعها تقييم النصوص والتعديلات المقترحة عليها إن وجدت ، وإضافة تعديلات أخرى من الأعضاء إن وجدوا من المناسب ذلك مع حرية النقاش ومدته غير المحددة ما لم يقرر المجلس مجتمعاً غير ذلك ، ويجري بعدها التصويت على المشروع ، وفي مشاريع القوانين الأقل تعقيداً من الناحية الفنية والتشريعية وبقصد توفير وقت المجلس ، يصار إلى تشكيل لجنة لدراسة مشاريع هذه القوانين تدعى اللجنة العظمى ، إلا أنه لا يمكن أن يتم التصويت فيها ، ولا بد من العودة إلى لجنة المجلس الكاملة من أجل التصويت .
- مرحلة التقرير ويعد فيها مشروع القانون في صياغته الثانية ، ومع ذلك يمكن للأعضاء كذلك إدراج التعديلات في هذه المرحلة ، وهي مرحلة مهمة وضرورية لكون هذه المرحلة تنعقد اجتماعاتها بعد حوالي أسبوعين من اجتماع اللجنة وهناك حضور من أشخاص مختلفين ، ويعطي هذا للمجلس فرصة جديدة للتفكير بمشروع القانون وإجراء التعديلات عليه عند الحاجة .
- مرحلة القراءة الثالثة ويقوم المجلس بدراسة مشروع القانون ككل في هذه المرحلة للمرة الثالثة وتكون الفرصة الأخيرة أمام الأعضاء لتقديم التعديلات ، ويتم التصويت على مشروع القانون وتشكل هذه المرحلة نوعاً من شبكة الأمان لما يمكن أن يكون قد مرَّ في المراحل السابقة بانتباه أقل ، وينتقل بعدها المجلس للتصويت ، وينقسم المجلس إلى مجموعتين مع وضد ، ويعلن الرئيس أي جانب من المجموعتين كان أكثر ، وفي حال الاعتراض من قبل أي لورد مشككاً بالنتيجة سيقرر الجرس إيذاناً بالتصويت عن طريق العبور بالممر الكائن على يمين جلوس الرئيس للموافقين والمعارضين على الممر الكائن على يساره ، ويصوت الرئيس (اللورد المستشار) في كل تقسيم بأخذ اسمه من قبل مكتب الطاولة<sup>(١)</sup> .

(١) - Parliament Explained 5 / House of Lords Information office, op. .p.8- <http://www.parliament.UK>

وبعد أن يتم دراسة مشروع القانون في كلا المجلسين وفي حال عدم وجود اختلافات بينهما يقدم المشروع من أجل الحصول على الموافقة الملكية التي يصبح بها مشروع القانون قانوناً برلمانياً بصورة رسمية .

أما في حال ظهور أية اختلافات أو تباين في الآراء حول النص الأساسي لمشروع القانون أو التعديلات المدرجة فيه بين المجلسين ، فإن مشروع القانون يذهب ويعود بين المجلسين حتى يتم التوصل إلى الموافقة من كلا المجلسين ، وتشبه هذه المرحلة ببطابة البينج بونغ ، وقد يصار لحل هذا الاختلاف بتشكيل لجنة مشتركة تعمل على تذليل الاختلافات ، وهي لجنة تضم في عضويتها أعضاء من مجلس اللوردات ومن مجلس العموم ، ويعين فيها إثنا عشر عضواً من كل مجلس ، ومهمة هذه اللجان دراسة أي موضوع ذي صبغة عامة يخص كلا المجلسين ، وكذلك تتولى دراسة التعديلات المقترحة من جانب مجلس اللوردات الذي قد يطلب من مجلس العموم إدخال بعض التعديلات على مشروع القانون المقترح ، وإدماج هذه التعديلات ضمن مشروع القانون ، وعادة ما يقبل مجلس العموم بغالبية التعديلات التي يجريها مجلس اللوردات في حال كانت غير مثيرة للجدل ، وتدخل في إطار تحسين الصياغة التشريعية ، أو كانت من نوع التعديل التقني الذي لا يمس جوهر مشروع القانون ، وأما في حال عدم قبول مجلس العموم للتعديلات فإنه سوف يطلب من مجلس اللوردات توضيح أسباب التعديلات التي أجراها على مشروع القانون بإجراءات رسمية بين المجلسين ، وتحظى هذه التعديلات المسببة في كل الأحوال باحترام شديد وعالي المستوى للخبرات المستقلة التي أعدها مجموعة من أعضاء مجلس اللوردات من ذوي الاختصاص ، وإذا عاد مجلس العموم وصوّت على مشروع القانون بما يخالف التعديلات ، فإنه سيتم إرسال المشروع المصادق عليه مجدداً مع تقرير معد من لجنة يتبين من خلاله الأسباب التي لم يقبل مجلس العموم على أساسها

بالتعديلات التي أجراها مجلس اللوردات<sup>(١)</sup>، ومما هو متعارف عليه ، ومن باب اللباقة أن لا يُسحب مشروع القانون المقدم من الأعضاء في أحد المجلسين بعد أن تمت مناقشته وإقراره من المجلس الآخر ، كما أنه لا يجوز أن يقرر مجلس العموم البريطاني عدم المتابعة بمشروع القانون أو رفضه في حال كان صادراً عن مجلس اللوردات بدون إعلام المجلس الآخر خطياً ، وإن كان مجلس العموم سيجد في النهاية طريقة لتجاوز مجلس اللوردات ، وإعادة تقديم مشروع القانون في السنة التالية .

### ٣- دخول القانون حيز التنفيذ :

بعد المصادقة الملكية على مشروع القانون المقر من المجلسين وفق الأوضاع العادية يصبح المشروع قانوناً ويدخل مباشرة حيز التنفيذ ، إلا أن بعض القوانين لا تعطى صيغة التنفيذ مباشرة حتى بعد حصولها على المصادقة الملكية ، ويتطلب لذلك أمراً خاصاً يدعى "الأمر بالبدا" قبل أن يبدأ مفعوله أو يحدث تأثيره ، وغالباً ذلك يرتبط بالقوانين التي تحتاج إلى تغيير في مراكز قانونية معينة أو تأمين أوضاع أو أحوال مؤسساتية قبل تطبيقها حتى تحقق الأثر القانوني المطلوب ، لغاية من التشريع اجتماعياً أو اقتصادياً أو سياسياً ، وعلى سبيل المثال : قانون استير (Ester Act) الذي صدر عام ١٩٢٨ ولم يُعطِ القوة التنفيذية رغم اقترانه بالتصديق الملكي منذ أكثر من سبعين سنة<sup>(٢)</sup>.

(١) - ولهذه اللجنة آليات عمل متفق عليها بين المجلسين وموضحة في المواد ١٤٠ - ١٥١ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني لعام ٢٠١١ ، إضافة إلى التقاليد البرلمانية التي تنظم رحلة مشروع القانون بين المجلسين :

- House of Commons information office – Some traditions and customs of the House (Factsheet G7-general servies –Revised December 2004 .p1) – <http://www.parliament.UK>

(٢)- **Making Law 2002**-,op.cit. p8-:[http // www.explore.parliament.UK](http://www.explore.parliament.UK)

" The Easter Act 1928 provides that, in the United Kingdom, the Channel Islands and the Isle of Man, Easter Day shall be a fixed day in each year, viz. the first Sunday after the second Saturday in April. The Act has been on the statute book for 62 years but has never been brought into force." [http// www.britainexplorer.com](http://www.britainexplorer.com)

## المبحث الثالث

### الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب المصري

يطلق على البرلمان المصري منذ صدور دستور عام ١٩٧١ تسمية مجلس الشعب عوضاً عن التسميات المعروفة ، التي أطلقت عليه في الحقب السابقة ، وهي مجلس النواب ومجلس الأمة ، ولازال هذا المجلس يتولى سلطة التشريع ، ويعمل تحت إطار هذا المسمى وفقاً لأحكام المادة ٨٦ من دستور عام ١٩٧١ حتى تاريخ صدور الإعلان الدستوري في ٢٣/٣/٢٠١١ بعد قيام ثورة ٢٥/يناير من نفس العام ، ومن ثم تغيرت التسمية بموجب أحكام دستور ٢٠١٢ ، وأصبح يطلق عليه "مجلس النواب" <sup>(١)</sup> ، إلا أن الإطار الدستوري والسياسي الذي مارس مجلس الشعب المصري وظيفته التشريعية من خلاله كان قد مرَّ بمرحلتين ، مرحلة التنظيم السياسي الواحد منذ صدور الدستور في عام ١٩٧١ ، الذي ألغي فعلياً بظهور نظام المنابر ( اليمين - الوسط - اليسار ) منذ عام ١٩٧٦ ، وصدور القانون رقم ٤٠/ لعام ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب ، وألغي رسمياً بدخول المرحلة الثانية من التنظيم السياسي ، وذلك بالأخذ بمبدأ تعدد الأحزاب ، والنص صراحة عليه في المادة الخامسة من دستور عام ١٩٧١ ، بموجب التعديل الدستوري الجاري في ٢٢ / أيار من عام ١٩٨٠ <sup>(٢)</sup> ، وقد تضمن كذلك هذا التعديل إضافة الباب السابع

(١) - نصت المادة ٨٦ من دستور مصر لعام ١٩٧١ المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٣٦ مكرر (أ) في ١٢ أيلول سنة ١٩٧١: " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك على الوجه المبين في الدستور "، كذلك نصت المادة ٣٣ من الإعلان الدستوري الصادر عن القوات المسلحة ٢٠١١ " يتولى مجلس الشعب فور انتخابه سلطة التشريع ، ويقرر السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية" .

(٢) - القانون رقم ٤٠ لعام ١٩٧٧ نشر في الجريدة الرسمية العدد ٥٧ الصادر بتاريخ ٧ / ٧ / ١٩٧٧ ، و التعديل الدستوري الجاري في ٢٢ / ٥ / ١٩٨٠ ، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٦ بتاريخ ٢٦ / ٦ / ١٩٨٠ .

بفصلين تعلق الأول منهما بإحداث مجلس للشورى ، والثاني باعتبار الصحافة سلطة شعبية مستقلة ، وقد صدر إعلان دستوري بعد قيام ثورة ٢٥/١/٢٠١١ كان من نتائجه إعداد دستور عام ٢٠١٢ ، تضمن إحداث تغيير جوهري في سلطة رئيس الدولة ، وكذلك بعض التعديل في النصوص المتعلقة بالسلطة التشريعية ، والتي سنوضحها في المطلب الثاني من هذا المبحث .

وبما أن حياة الشعوب عبارة عن سلسلة متصلة من حلقات ، ومن الطبيعي أن تتأثر كل منها بما سبقها وتؤثر فيما تليها ، فقد عرفت مصر التنظيم السياسي للدولة منذ عهد الفراعنة التي كان فيها الفرعون يجمع كل السلطات بيده<sup>(١)</sup>، و لا يمكن بأي حال دراسة الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب المصري بانفصال تام وقطعية كاملة عن تطور تاريخ النظام النيابي في مصر ، وهو ما سيدلل عليه استعراض المكانة الدستورية للبرلمان في مراحل تطور النظام الدستوري ، إذ يبقى للإرث الثقافي والحضاري المتجذّر لدى الفكر الجمعي للمصريين دور مهم في كيفية تحطيم المرحلة الانتقالية دستورياً ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ والتأسيس لنظامها السياسي والدستوري تأسيساً يليق بالخبرات المتراكمة لديها تاريخياً في الحياة السياسية والدستورية ، وعليه فمن المهم فهم كيفية تولي مجلس الشعب المصري ، الذي أصبح يطلق عليه بعد صدور دستور عام ٢٠١٢ مجلس النواب للوظيفة التشريعية المناطة به ضمن الإطار الدستوري واللائحة الداخلية الناظمة لعمله ، والتعرف على المكانة الدستورية لمجلس الشورى بالنظر للاختصاصات المناطة به قبل وبعد دستور ٢٠١٢ ، وفيما إذا كان يعتبر غرفة تشريعية ثانية في البرلمان المصري موضوع هذا المبحث ، وفهم طبيعة دور رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالمشاركة مع مجلس الشعب أو بإصدار قرارات لها قوة القانون ، و سنحاول الإحاطة ما أمكن بهذا المبحث ضمن مطلبين :

(١)- د. رمزي الشاعر ، النظام الدستوري المصري / تطور الأنظمة الدستورية المصرية وتحليل النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٧١-١٩٩٠ - القسم الأول - تطور النظم السياسية والدستورية في مصر حتى دستور ١٩٧٢ ، القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس ، طبعة سنة ١٩٩٧ ، ص ١١ وما بعدها.

المطلب الأول : نشأة الوظيفة التشريعية وتطورها في النظام البرلماني المصري  
المطلب الثاني : التنظيم الدستوري واللاتحي للوظيفة التشريعية للبرلمان المصري

## المطلب الأول

### نشأة الوظيفة التشريعية وتطورها في النظام البرلماني المصري

بدأ النظام النيابي المصري بالظهور تاريخياً منذ عام ١٨٢٩ في زمن محمد علي ، وكانت المجالس آنذاك تعين تعييناً ، ثم ما لبثت أن بدأت تتشكل كمجالس منتخبة ، أو بالانتخاب والتعيين على حد سواء ، إلا أنها لم تكن بعد تعد مجالساً نيابية بالمعنى التقليدي ، و لم يكن رأي هذه المجالس ملزماً للسلطة الحاكمة لجهة التشريع ، وكذلك لم تكن الوظيفة الرقابية في أبسط صورها قد ظهرت بعد ، وكان من حق الوزير أن يجيب عن الأسئلة الموجهة له ، أو أن يمتنع عن الإجابة دون أن يترتب أية تبعات على ذلك ، فقد كانت هذه المجالس ذات اختصاص استشاري بحت <sup>(١)</sup> ، واستمر الحال على هذا النحو إلى أن صدر دستور عام ١٩٢٣ ، وتشكل مجلس النواب وحل لأكثر من مرة ، وعلى

(١) - " لم تلتزم الحكومة آنذاك برأي أي مجلس من تلك المجالس سوى برأي الجمعية العمومية المنشأة طبقاً للقانون النظامي المصري الصادر سنة ١٨٨٣ طبقاً للأمر العالي الصادر في أول مايو ١٨٨٣ بالنسبة إلى مشروع مد امتياز قناة السويس الذي عرض على الجمعية العمومية تقرير اللجنة التي شكلتها لبحثه ، فقد اضطرت الوزارة تحت ضغط الرأي العام والصحافة أن تعلن على لسان رئيسها المرحوم محمد سعيد باشا في ٥ أبريل سنة ١٩١٠ - : أن الحكومة حين قررت عرض المشروع على الجمعية العمومية قررت أن يكون رأياً قطعياً بصفة استثنائية ، وفي ٧ أبريل سنة ١٩١٠ جرى التصويت على المشروع نداءً بالاسم ، فأجمع أعضاؤها - عدا عضو واحد - على رفض هذا المشروع . "

المرجع : مدونة التقاليد البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية في ظل دستور ١٩٢٣ - إعداد لجنة تدوين التقاليد البرلمانية في مجلس الشعب جمهورية مصر العربية - الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ١٩٨٤ - صفحة ٥ من المقدمة التي كتبت بقلم د. محمد كامل ليلة رئيس مجلس الشعب في عام ١٩٨٤

الرغم من أن أي من هذه المجالس التي تشكلت في ظل نفاذ دستور عام ١٩٢٣ لم يكمل مدته الدستورية ، إلا أن مصر في ظل هذا الدستور قد أخذت بالنظام البرلماني على النمط المقرر في الديمقراطيات الغربية ، لذلك سنقوم برصد تطور التجربة البرلمانية في مصر ، وفي السياق ذاته تطور أداء الوظيفة التشريعية ضمن الدساتير المتعاقبة التي نظمت الحياة السياسية والدستورية في مصر ، وذلك ضمن حقبتين بدأت الحقبة الأولى منها منذ صدور دستور ١٩٢٣ في ظل الحكم الملكي ، وحتى سقوط الملكية بقيام ثورة ٢٣ / ٧ / ١٩٥٢ وإعلان النظام الجمهوري ، ومنذ ذلك التاريخ وحتى صدور دستور ١٩٧١ وقيام مجلس الشعب المصري بناءً على أحكامه ، والتعديلات الدستورية التي طرأت على دستور ١٩٧١ في الأعوام ١٩٨٠ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧ ، وصولاً إلى الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس العسكري الذي تم بعد الاستفتاء الذي أجرى على التعديلات الدستورية على أعقاب قيام ثورة ٢٥ / ١ / ٢٠١١ في مصر ، ثم في ضوء أحكام دستور مصر لعام ٢٠١٢ بحيث نقسم هذا المطلب إلى فرعين :

**الفرع الأول : الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل الدساتير الملكية**

**الفرع الثاني : الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل النظام الجمهوري**

### الفرع الأول

#### **الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل الدساتير الملكية**

عرفت مصر التنظيم السياسي للدولة منذ العهود القديمة ، التي كان يجمع فيها الفرعون بيده جميع السلطات ، وكانت سلطات مطلقة ، وفي أوائل القرن السادس عشر خضعت مصر للحكم العثماني ، وقسمت البلاد إلى مديريات ، كان يعين لكل منها حاكم أو والٍ يحمل لقب الباشا ، واستطاع محمد علي فيما بعد تثبيت حكمه على مصر ولذريته من بعده بالحصول على فرمان من السلطان العثماني سنة ١٨٤١ ، وقد اتصف حكمه بالسلطان المطلق ، ورغم تركيز جميع السلطات في يده ، إلا أنه أنشأ سبعة دواوين

كانت بمثابة وزارات ، واستحدثت إلى جانبها مجالس استشارية لم يكن لها أية سلطة فعلية ، ومن بين هذه المجالس السبعة كان هناك ما يدعى بالمجلس الخصوصي ، الذي جمع الاختصاصين التنفيذي والتشريعي ضمن صلاحياته ، عبر القيام بسن القوانين وإصدار التعليمات الإدارية للدواوين ، وقد ألغيت معظم هذه المجالس فيما بعد ، وبتيجة البعثات العلمية والتواصل الثقافي مع الحضارة الغربية تطلع المصريون إلى وجود حياة برلمانية حقيقية أسوة بالنظم الديمقراطية السائدة في ذلك الزمن ، ومارسوا الضغوط السياسية على الخديوي إسماعيل من أجل إيجاد مجلس نيابي حقيقي ، ومع بداية اليقظة الوطنية تم كتابة أول مشروع دستور كامل في عام ١٨٧٩ ، وبالرغم من أنه لم يكتب لهذا الدستور أن يرى النور إلا أنه خطا خطوة متميزة باتجاه تبنيه مواصفات النظام النيابي على نحو كامل ، ويتمتع البرلمان وفق أحكامه باختصاصات تشريعية فعلية في إقرار الضرائب وتنقيح مشروعات القوانين ، ووجوب أخذ موافقته عليها قبل أن يقوم الخديوي بتصديقها ، وبعد عزل السلطان العثماني الخديوي إسماعيل ، وتعيين ابنه الخديوي توفيق لتولي مقاليد الحكم وافق بدوره على إنشاء مجلس " شورى النواب " في عام ١٨٦٦<sup>(١)</sup> ، وجعل اختيار النواب يتم بطريق الانتخاب ، وصدرت اللائحة الناظمة لعمله في الوقت نفسه ، التي تضمنت بأن للحكومة الخيار في العودة إلى هذا المجلس في أمور معينة ، وفي حال بادرت لأخذ رأيه فإنها لم تكن ملزمة بالعمل به ، ولم يكن لهذا المجلس اختصاصات محددة ، ومهمته في إعطاء المشورة متوقفة على رغبة الحكومة في طلبها<sup>(٢)</sup> وبعد أحداث ثورة عرابي صدر دستور عام ١٨٨٢ وهو أول دستور تم تطبيقه في مصر ، وظهرت من خلاله ملامح النظام النيابي بانتخاب مجلس مدته خمس سنوات ، وينعقد سنوياً بدورة

(١) - الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها ( الفترة من ١٨٢٤ - ٢٠٠٧ ) ، صدر عن مجلس الشورى في جمهورية مصر العربية ، الأمانة العامة ، مركز المعلومات ، الطبعة الثالثة ٢٠٠٧ ، ص ٤٩ وما بعدها .

(٢) - د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٤٤١

مدتها ثلاثة أشهر ، يتمتع بسلطات فعلية منها الموافقة على مشروعات القوانين ، رغم أن حق اقتراح مشاريع القوانين كان متاحاً للحكومة فقط عن طريق الخديوي <sup>(١)</sup> .

وفي أعقاب الاحتلال البريطاني لمصر، ألغت سلطات الاحتلال دستور ١٨٨٢ ، وأصدرت مع الخديوي ما يسمى **بالقانون النظامي** لعام ١٨٨٣ ، الذي قضى على نظام الحكم الدستوري ، وأعاد الحكم المطلق ، ونظم السلطات العامة في مجالس وهي مجلس شورى القوانين - الجمعية العمومية - مجلس شورى الحكومة - مجالس المديرية ، وكان قد أناط السلطة التشريعية بـ: **"مجلس شورى القوانين"** ، برأي استشاري فقط <sup>(٢)</sup> ، إذ كانت الحكومة ملزمة بعرض مشاريع القوانين عليه ، مع أنها غير ملزمة بالتقيد برأيه ، ويتكون هذا المجلس من ستة عشر عضواً منتخباً عن طريق مجالس المديرية ، وأربعة عشر عضواً معيناً ، بحيث يجتمع كل شهرين ويستمر في الانعقاد إلى أن ينهي أعماله ، ويدخل أعضاء هذا المجلس مع النظار السبعة ، وستة وأربعون عضواً ينتخبون انتخاباً غير مباشر في تكوين **الجمعية العمومية** ، التي تستمر ولايتها لمدة ستة أعوام ، وتجتمع مرة على الأقل كل سنتين وباختصاص ملزم فيما يتعلق بإقرار الضرائب ، التي لا يمكن فرضها إلا بعد الحصول على موافقة هذه الجمعية ، ويبقى رأيها رأياً استشارياً وغير ملزم فيما عدا ذلك <sup>(٣)</sup> ، وأخذت حركة المعارضة الوطنية للاحتلال وللسلطان المطلق للخديوي وحكومته بالتصاعد بزعامة مصطفى كامل ، وهو ما أجبر سلطات الاحتلال على إصدار **القانون النظامي في عام ١٩١٣** الذي أحل محل مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ما يدعى بالجمعية التشريعية بزيادة عددية بالأعضاء (الستة وستين المنتخبين بطريق غير مباشر - السبعة المعيّنين من الحكومة - ومن هم أعضاء بحكم القانون ومناصبهم ) ، وبسبب نشوب الحرب العالمية الأولى وإعلان بريطانيا فرض حمايتها على

(١) - الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها ( الفترة من ١٨٢٤ - ٢٠٠٧ ) ، مرجع سابق ، ص ٦٧ وما بعدها .

(٢) - المرجع السابق ، الصفحة ٨٨ وما بعدها .

(٣) - د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٤٤٨ .

مصر ، فقد أجلت اجتماعات هذه الجمعية في عام ١٩١٥ ، ولم تجتمع خلال وجودها سوى مرة واحدة ولمدة خمسة أشهر، وأوقف العمل بأحكام القانون النظامي الذي كان ينص على أن الاختصاص التشريعي للجمعية ذو صفة استشارية باستثناء ما تعلق بالمشاريع المرتبطة بإحداث نفقة ( سلفة عمومية ) أو بالمياه أو خطوط السكك الحديدية أو إحداث مصرف و بالضرائب <sup>(١)</sup> .

طالب الشعب المصري بريطانيا بالوفاء بتعهداتها بإلغاء الحماية على مصر ، والاعتراف باستقلالها بعد أن قامت ثورة عام ١٩١٩ ، وانتهت المفاوضات بإعلان بريطانيا اعترافها بمصر دولة ذات سيادة بتاريخ ١٩٢٢/١/٢٨ <sup>(٢)</sup> ، وأعلنت الملكية في مصر والملك فؤاد ملكاً عليها ، وبدأ الإعداد لوضع دستور ينظم عمل السلطات والعلاقة فيما بينها ، ووضعت اللجنة العامة التي شكلت لهذا الغرض ، والمؤلفة من ثلاثين عضواً دستوراً للبلاد صدر في ١٩٢٣ / ٤ / ١٩ ، ثم ألغي هذا الدستور لاحقاً بمرسوم ملكي وتم إصدار دستور للبلاد في عام ١٩٣٠ .

### أولاً - الوظيفة التشريعية للبرلمان في ظل تطبيق أحكام دستور ١٩٢٣ :

أسس الدستور الصادر عام ١٩٢٣ ملكية دستورية بتطبيق النظام النيابي البرلماني واضعاً حداً للحكم الملكي المطلق ، معلناً أن الأمة مصدر لجميع السلطات ، ويتولى الملك مع البرلمان المؤلف من (مجلسي الشيوخ والنواب) السلطة التشريعية <sup>(٣)</sup> ، فقد نص في

(١) - د . جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، الكتاب الثاني : نظام مصر الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص ٢٨٠ وما بعدها .

(٢) - مع أربع تحفظات وترتبط ب ١- تأمين المواصلات البريطانية في مصر ، ٢- الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أجنبي ، ٣- حماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الأقليات ، ٤- موضوع السودان \_ المرجع : د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، صفحة ٤٥٢ .

(٣) - المادة ٢٣ : " جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور ، " المادة ٢٤ : " السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب . " المادة ٧٣ : " يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب . "

مادته الخامسة والعشرين على أنه لا يصدر أي قانون إلا إذا أقره البرلمان بموافقة المجلسين وصادق عليه الملك ، ويكون نافذاً بإصداره من قبل الملك ونشره في الجريدة الرسمية .

١- مجلس النواب : وهو مجلس منتخب بالاقتراع العام بعضو لا يقل عمره عن ثلاثين سنة لكل ستين ألف مواطن مصري ، ومدة ولاية هذا المجلس خمس سنوات <sup>(١)</sup> ، وقد حصر الدستور في هذا المجلس وبالمملك حق اقتراح ضرائب جديدة أو زيادتها ، ويتعين عرض الموازنة ومناقشتها ومناقشة التقرير المتعلق بها أمام مجلس النواب أولاً ، وفي ذلك تمييز لدوره باعتباره المجلس الأكثر ديمقراطية في تمثيله للشعب ، وبوجه عام فإنه لم يكن ليصدر أي قانون ما لم يقر من قبل مجلس النواب ، و كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، في حين أن كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه ، فإذا رأى المجلس جواز النظر به ، يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، ولا يجوز لأي المجلسين إقرار مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة ، وللمجلسين حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات، وعند التصويت على القوانين فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال ، وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذي حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً ، على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه، وكل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر.

(١) - المادة ٨٢: يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب،، والمادة ٨٣: كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً فأكثر تنتخب نائباً واحداً لكل ستين ألفاً أو أكثر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفاً. وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً تنتخب نائباً. وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألف يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية. ، والمادة ٨٦: مدة عضوية النائب خمس سنوات.

٢- مجلس الشيوخ<sup>(١)</sup> وهو مجلس مكون من أعضاء معينين بنسبة الخمس من قبل الملك ، والباقي ينتخب من الشعب بتمثيل عضو لا يقل عمره عن أربعين سنة ، لكل مئة وثمانين ألف مواطن ، مع اشتراط نصاب مالي محدد أو كفاءة معينة لدى المرشح ، ومدة ولاية هذا المجلس عشر سنوات ، وقد قرر الدستور المساواة كمبدأ عام بين هذا المجلس ومجلس النواب في الاختصاص التشريعي ، واشترط موافقته على مشروع القانون المقرر من مجلس النواب كي يتم إصداره من قبل الملك ، ويحكم آلية ممارسة المجلسين لوظيفتهما التشريعية أحكام مشتركة لجهة ما هو منصوص عليه دستورياً ، في حين أن كل مجلس يضع لائحته الداخلية مبنياً فيها طريقة السير في تأدية أعماله/ المادة ١١٩ ، وكلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ. ، وقرارات هذا المؤتمر لا تعد صحيحة ، إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر، ويراعي المؤتمر في الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين ١٠٠ و ١٠١ من دستور ١٩٢٣ ، وفيما عدا الأحوال التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون ، فإنهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناءً على دعوة من الملك ، وإن اجتمع المجلسين بهيئة مؤتمر

(١)- المادة ٧٤: يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام علي مقتضي أحكام قانون الانتخاب.، المادة ٧٧: يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة علي الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة علي الأقل بحساب التقويم الميلادي. المادة ٧٨: يشترط في عضو مجلس الشيوخ منتخباً أو معيناً أن يكون من إحدى الطبقات الآتية: أولاً: الوزراء - الممثلين السياسيين - رؤساء مجلس النواب - وكلاء الوزارات - رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلي منها - النواب العموميين - نقباء المحامين - موظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً - سواء في ذلك الحاليون والسابقون، ثانياً: كبار العلماء والرؤساء الروحيين - كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً - النواب الذين قضوا مدتين في النيابة - الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهاً مصرياً في العام - من لا يقل دخلهم السنوي عن ألف وخمسمائة جنيهاً من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة. وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التي نص الدستور أو قانون الانتخاب علي عدم جواز الجمع بينها. وتحدد الضريبة والدخل السنوي فيما يختص بمديرية أسوان بقانون الانتخاب، المادة ٧٩ : مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنين. ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات. ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه.

خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية.

٣- دور الملك في مجال التشريع : بقي الدور الأساسي في مجال التشريع للبرلمان بمجلسيه وفق أحكام دستور عام ١٩٢٣ ، وذلك عبر إقرار مشاريع القوانين المقدمة إليه ، واقتراح مشاريع القوانين من قبل أعضائه ، وكان دور الملك ثانوياً ومنحصرًا بحق اقتراح القوانين ، والتصديق عليها ، وإصدار القوانين :

● حق اقتراح القوانين : يحق للملك بالاشتراك مع وزرائه وفق أحكام المادة ٢٨ من دستور ١٩٢٣ إصدار اقتراحات القوانين على شكل مراسيم موقعة منه ومن الوزير المختص بموضوع القانون<sup>(١)</sup>.

● حق التصديق على القوانين : وقد أخذ دستور عام ١٩٢٣ بحق التصديق النسبي ، ويقصد به أن للملك الاعتراض على القانون ، الذي أقره البرلمان بمجلسيه خلال شهر من وصوله إليه للمصادقة ، ويمكن أن يصر البرلمان بمجلسيه على مشروع القانون ويقره بأغلبية خاصة ( ثلثي أعضاء كل منهما )<sup>(٢)</sup> .

(١) - المادة ٢٨ : للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب .

(٢) - المادة ٣٤ : الملك يصدق على القوانين ويصدرها، المادة ٣٥ : إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه. فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر، المادة ٣٦ : إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر. فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه في دور الاتعقاد نفسه فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر.

● حق إصدار القوانين : يتولى الملك إصدار القوانين التي يقرها البرلمان بمجلسيه إلا أن دستور عام ١٩٢٣ لم يتضمن تحديداً للزمن الذي يتعين فيه على الملك إصدار القانون ، وبقي هذا الأمر حتى في الدساتير التي صدرت لاحقاً ، حتى صدر دستور عام ٢٠١٢ الذي حدد مهلة خمسة عشر يوماً لإصدار الرئيس للقانون من تاريخ إرساله من مجلس النواب ( المادة ١٠٤ ) منه .

ثانياً - الوظيفة التشريعية للبرلمان بعد صدور دستور ١٩٣٠ :

بعد أن كان الاختصاص التشريعي في ظل سريان أحكام دستور ١٩٢٣ في يد البرلمان أي مجلس النواب والشيخ والملك ، بحيث لم يكن ليصدر أي قانون إلا إذا أقره البرلمان وصادق عليه الملك ، فإن الصراع السياسي احتدم بعد ذلك بين المناصرين للنظام البرلماني ومبادئ الديمقراطية التي نص عليها دستور ١٩٢٣ ، وبين المؤيدين لإعادة السلطان المطلق للإرادة الملكية<sup>(١)</sup> ، وعلى أثر ذلك أصدر الملك فؤاد

(١) - "وتعددت المواجهات بين الجانبين لتشهد الحياة السياسية العديد من الأزمات الدستورية ، ولعل اخطر هذه الأزمات ما حدث في عام ١٩٣٠ من مواجهات حادة بين نواب الأمة والحكومة والقصر ، وهى الأزمة التي كان من نتيجتها صدور الأمر الملكي بحل البرلمان ووضع دستور جديد ، وهو ما أطلق عليه المؤرخون الانقلاب الدستوري. ولقد لقي هذا الموقف معارضة شديدة من الجماهير بقيادة حزب الوفد ، التي أعلنت تمسكها بدستور ١٩٢٣ ، خاصة بعد أن عدل قانون الانتخاب في عهد وزارة سعد زغلول فجعله انتخاباً مباشراً مما جعل الجماهير أكثر قدرة على التمثيل الديمقراطي ، ولقد كان دستور ١٩٣٠ في جوهره بمثابة إلغاء لكافة الحقوق الديمقراطية الأساسية التي تضمنها دستور ١٩٢٣ ، إذ كان يعطي من سلطة الملك ويجعل منه مركز السلطة ، ويشير د. على شلبي ومصطفى النحاس جبر في كتابهما الانقلابات الدستورية في مصر إلى أن دستور ١٩٣٠ قد جاء في شكل انقلابي، فقد نص دستور ١٩٢٣ على عدم جواز تعديله إلا بقرار من مجلسي البرلمان، على أن خرق هذا النص كان يمكن أن يكون شكلياً، أما أن ينص الدستور الجديد على نصوص كثيرة تعطي من كفة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان ، فمعنى ذلك أن الانقلاب كان كاملاً شكلاً وموضوعاً، ويشير عبد الرحمن الرفاعي في كتابه في أعقاب الثورة المصرية (الجزء الثاني) إلى أن دستور ١٩٣٠ الجديد قد جاء منحة من الملك ، إذ انه هو الذي ألغى دستوراً وأصدر دستوراً جديداً مع أن دستور ١٩٢٣ هو تعاقب بين الملك والأمة لا يملك فسخه، وهذا التعاقب قد سجل في وثيقة رسمية وهى اليمين التي اقسمها الملك علناً أمام البرلمان باحترام الدستور " المصدر : د. محمد سعد أبو عامود - مقالة بعنوان التاريخ الدستوري المصري الجزء الثاني =

الأول مرسوماً ملكياً برقم ٧٠ في ٢٢/١٠/١٩٣٠<sup>(١)</sup> يقضي بحل البرلمان ، وإلغاء دستور عام ١٩٢٣ وأعلن عن دستور جديد أراد واضعوه إعلاء كلمة الملك فوق كلمة الأمة وتقليص اختصاصات البرلمان التشريعية والتوسع في اختصاصات سلطة الملك وحكومته ، وقيل أنه "من الناحية الشكلية العامة أخذ دستور ١٩٣٠ بالنظام الملكي الدستوري النيابي البرلماني ، إلا أنه من الناحية الموضوعية التفصيلية هو نظام ملكي مطلق

=موسوعة الشباب السياسية نشرت في ٢٠١١/١٠/٥ على الموقع الإلكتروني :

www.acpss.ahram.org.eg

(١) - هذا المرسوم تضمن : " بعد الاطلاع على الكتاب والبيان المرفوعين إلينا من الوزارة بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٣٠، أمرنا بما هو آت:مادة ١: يبطل العمل بالدستور القائم ويستبدل به الدستور الملحق بهذا الأمر ويحل المجلسان الحاليان.، مادة ٢: مع مراعاة تطبيق المادتين ٤٨ و ٦٠ كما هو منصوص عليه في المادة التالية يعمل بالدستور الجديد من تاريخ انعقاد البرلمان.، مادة ٣: من تاريخ نشر الدستور إلى حين انعقاد البرلمان نتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التي خص بها البرلمان بمقتضى الدستور ونشرها وفقاً لأحكام المادتين ٤٨ و ٦٠ من الدستور بمراسيم من لدنا، على أن يراعى عدم مخالفة ما تسنه من الأحكام للمبادئ الأساسية المقررة بالدستور.مادة ٤: في الفترة المشار إليها في المادة السابقة يجوز مع ذلك محافظة على النظام العام أو الدين أو الآداب تعطيل أية جريدة أو نشرة دورية أو إلغاؤها بقرار من وزير الداخلية بعد إندارين وقرار من مجلس الوزراء بلا إندار.، مادة ٥: تعرض القوانين التي صدرت منذ ٢١ يونيه سنة ١٩٣٠ حتى اجتماع البرلمان على المجلسين في دور الانعقاد الأول للبرلمان، فإن لم تعرض، بطل العمل بها في المستقبل ولا يجوز أن تنسخ القوانين المعروضة أو أن تعدل إلا بقانون.، مادة ٦: كل ما قرره القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكلما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والإجراءات طبقاً للأصول والأوضاع التي كانت متبعة حتى نشر أمرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣، وكل ما قرره المراسيم والتي اعتبرها قانون مرة ٢ لسنة ١٩٢٦ في حكم الصحيحة من الأحكام، يبقى نافذاً بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور، وكل ذلك بدون إخلال بما للسلطة التشريعية من حق إلغائها وتعديلها في حدود سلطتها على ألا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين من الدستور بشأن عدم سريان القوانين على الماضي. وكل الأحكام وما سن أو اتخذ من الأعمال والإجراءات طبقاً للأصول والأوضاع التي قررها أمرنا رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨، تبقى كذلك نافذة بدون إخلال بما للسلطة التشريعية من الحق المتقدم ذكره في الفقرة السابقة وتظل تنتج آثارها غير منقطعة الحكم في الماضي. وكذلك يكون الحال في الأحكام وما سن أو اتخذ من الأعمال والإجراءات منذ ٢١ يونيه سنة ١٩٣٠ حتى نشر الدستور. ، مادة ٧: على وزاراتنا تنفيذ أمرنا هذا والدستور الملحق به كل منهم فيما يخصه. صدر بسراي المنتزه في ٣٠ جمادى الأولى سنة ١٣٤٩، ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ من أصلين يحفظ أحدهما بديواننا والآخر برياسة مجلس الوزراء."

دستور مصر لعام ١٩٣٠ منشور في الموقع الإلكتروني www.ar.wikisource.org

مُطعّم ببعض سمات النظام الدستوري النيابي<sup>(١)</sup>، وقد تجلّى ذلك في عدة مظاهر بعضها ارتبط بشكل مباشر بإضعاف البرلمان في معرض ممارسته لاختصاصه التشريعي ، وبعضها يترتب عليه إضعاف البرلمان كمشروع بشكل غير مباشر عبر التضيق عليه في ممارسة اختصاصاته الأخرى وسنجملها فيما يلي :

١- **حق التصديق** : اعتبر دستور عام ١٩٣٠ وفقاً لأحكام المادة ٣٥ منه أن عدم رد مشروع القانون من قبل الملك خلال شهرين ، وعدم التصديق عليه ، هو بمثابة رفض ضمني للتصديق ، وذلك على خلاف ما كان معمول به في دستور ١٩٢٣ ، حيث كان الملك يمارس هذا الحق خلال شهر واحد ، وأن عدم رد مشروع القانون إلى المجلس خلال تلك المدة هو بمثابة تصديق ضمني<sup>(٢)</sup> ، و نص المادة ٣٦ من دستور عام ١٩٣٠ قد أدى إلى حرمان البرلمان من النظر في مشروع القانون المرفوض من الملك في دور الانعقاد نفسه ، وإنما يتعين تأجيل النظر فيه إلى دور انعقاد آخر ، وإقراره مجدداً بأغلبية الثلثين ، ويكفي أغلبية الثلث في حال عرض على البرلمان في فصل تشريعي جديد ، في حين كان من الجائز للبرلمان إعادة النظر بمشروع القانون المرفوض في دور الانعقاد نفسه في ظل أحكام دستور ١٩٢٣<sup>(٣)</sup> .

٢- **إصدار لوائح الضرورة** : أعطى دستور عام ١٩٣٠ الحق للملك بإصدار مراسيم في حالة الضرورة ، وذلك بين أدوار الانعقاد ، وفي حالة حل مجلس النواب على أن تُعرض هذه المراسيم بقوانين خلال شهر من أول دور انعقاد عادي ، في حين أن

(١) - د. جورج شفيق ساري - أصول وأحكام القانون الدستوري (نظام مصر الدستوري) - مرجع سابق - صفحة

(٢) - نص المادة ٣٥ : " إذا لم يرَ الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهرين لإعادة النظر فيه ، فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك رفضاً للتصديق، ولا يجوز أن يعيد البرلمان في دور الانعقاد نفسه النظر في مشروع رفض التصديق عليه."

(٣) نص المادة ٣٦ : " إذا أقر البرلمان ذلك المشروع في دور انعقاد آخر من الفصل التشريعي نفسه بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر، كذلك إذا عاد البرلمان بعد انتخابات جديدة إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر" .

دستور ١٩٢٣ كان يقضي بوجوب دعوة البرلمان لدور انعقاد غير عادي لعرض هذه المراسيم التي يصدرها الملك فقط فيما بين دوري انعقاد<sup>(١)</sup> .

٣- دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية : أجاز دستور ١٩٣٠ للملك في حال تقدم الطلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين من أجل عقد اجتماع غير عادي أن يرفض هذا الطلب أو أن يقبله ، في حين كان الأمر وجوبي في دستور ١٩٢٣ ويكفي تقديم الطلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء أحد المجلسين<sup>(٢)</sup> .

٤- تشكيل البرلمان ومدة انعقاده : لم يربط دستور ١٩٣٠ بين عدد الأعضاء ونسبة السكان ، وقرر أن عدد أعضاء مجلس النواب ١٥٠ عضواً ، و ١٠٠ عضو في مجلس الشيوخ ، وزاد من عدد المعينين في المجلس الأخير ٦٠ عضواً بحيث بلغت نسبتهم ثلاثة أخماس الأعضاء ، وأخذ بمبدأ الانتخاب على درجتين لأعضاء المجلسين ، واشترط في ناخبي الدرجة الثانية نصاب مالي معين ، ورفع سن الناخب إلى سن الخامسة والعشرين ، كما قصر من مدة دور الانعقاد السنوي وجعلها خمسة أشهر ، بينما حدد ميعاداً لإجراء الانتخابات بعد حل البرلمان في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر ، وأطال المدة التي يتعين خلالها دعوة مجلس النواب الجديد المنتخب إلى أربعة أشهر ، في حين كان الأمر على خلاف ذلك في دستور ١٩٢٣ ، فقد كان عدد الأعضاء مرتبط بنسبة السكان ، والمعين منهم لا يتجاوز الخمس من أعضاء مجلس الشيوخ ، والانتخاب على درجة واحدة وغير مقيد ، وسن الناخب الواحد والعشرين

(١) - بموجب المادة ٤١ : " إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب اتخاذ تدابير عاجلة فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور . ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي ، فإذا لم تعرض على البرلمان في ذلك الميعاد أو لم يقرها أحد المجلسين انتهى ما كان لها قبل من قوة القانون ، ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم إقرارها " .

(٢) - وفق أحكام المادة ٤٠ : " للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية ، وهو يدعو متى طلب ذلك عند الضرورة أينما بعريضة موقع عليها من الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين ، ويعلن الملك فضل الاجتماع غير العادي " .

عاماً" ، كما أن مدة دور الانعقاد كانت ستة أشهر ، والدعوة للانتخاب بعد حل البرلمان في أجل لا يتجاوز الشهرين ، ودعوة البرلمان الجديد بعد الانتخابات في ميعاد عشرة أيام على الأكثر .

٥- حق اقتراح القوانين المالية : حصر دستور ١٩٣٠ حق اقتراح القوانين المالية بالملك دون البرلمان ، وأجاز فض دور الانعقاد قبل الانتهاء من إقرار الموازنة ، بينما كان حق الاقتراح للملك ومجلس النواب ، ولا يمكن فض دور الانعقاد قبل انتهاء البرلمان من إقرار الموازنة في دستور ١٩٢٣<sup>(١)</sup> .

مما سبق يتضح وعلى نحو جلي محاولة تقويض الأركان الديمقراطية التي بني عليها دستور ١٩٢٣ ، وهو ما أدى إلى تزايد الضغط الشعبي ، الذي جعل الملك يرضخ لإرادة الجماهير التي رفضت هذا الدستور، وبدا ذلك واضحاً في مقدمة الأمر الملكي رقم ٦٧ بتاريخ ١٩٣٤/١١/٣٠ الذي ألغى بموجبه الملك العمل بدستور عام ١٩٣٠ ، ثم تلاه إصدار الأمر الملكي رقم ١٤٢ في ١٩٣٥/١٢/١٩ الذي جاء في مقدمته " أن رغبة الأمة قد ظهرت جلية في إعادة دستور سنة ١٩٢٣ " (٢) ، وكانت مجالس النواب التي

(١) - بنص المادة ٢٨ : " للملك ولمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين، على أن اقتراح القوانين المالية خاصة بالملك"، إلا أن اللافت للنظر بالإضافة المميزة التي تضمنتها المادة ٩٦ : " بأن تعرض مشروعات القوانين، عدا ما كان منها خاصاً بالاعتمادات المالية على لجنة من رجال القانون قبل أن يقترح عليها نهائياً، وذلك لضبط صياغتها القانونية وللتوفيق بينها وبين التشريع القائم. وتتقرر طريقة تشكيل اللجنة ونظام سيرها بقانون يعين أيضاً عدداً من أعضاء البرلمان يضمون إليها، فإذا لم تبت اللجنة رأيها في الميعاد الذي يحدده القانون المشار إليه جاز للمجلسين أن يمضيا في إتمام مناقشة المشروعات وإقرارها "

(٢) - الأمر ملكي رقم ٦٧ الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ بشأن النظام الدستوري للدولة المصرية: الذي كان نصه " نحن فؤاد الأول ملك مصر :

بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠، وبما أن الحال يقتضي إلغاء النظام المقرر بالأمر المشار إليه ، ونظراً لأنه حتى يستبدل بالنظام المذكور نظام آخر، ينبغي أن يحقق استمرار قيام نظام الدولة على المبادئ الأساسية التي لم يزل معمولاً بها منذ إنشاء النظام الدستوري في مصر. أمرنا بما هو آت :

مادة ١: يبطل العمل بالنظام المقرر بالأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ ويحل المجلسان الحاليان، مادة ٢: يبطل شكل الدولة ومميزاتها ومصدر السلطات وتوزعها وحقوق المصريين وواجباتهم كما هي منذ إدخال النظام الدستوري في مصر، كما يبطل قائماً نظام وراثته العرش وحالة الخديوي السابق كما قررهما الأمر الملكي =

شكلت خلال العمل بأحكام دستور ١٩٢٣ تعرضت للحل أكثر من مرة ، وظل الحال كذلك حتى حل البرلمان لآخر مرة في شهر كانون ثاني من عام ١٩٥٢ عقب حريق القاهرة ، وظلت البلاد دون برلمان حتى قيام الثورة في ٢٣ تموز ١٩٥٢ التي أرغمت الملك على التنازل عن العرش وبدأ العهد الجمهوري .

### الفرع الثاني

#### الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل النظام الجمهوري

بعد أن حُلَّ البرلمان ظلت مصر بدون برلمان منذ شهر شباط من عام ١٩٥٢ ، وذلك حتى قيام الثورة في ٢٣/٦/١٩٥٢ ، حيث أرغم الملك فاروق على التنازل عن العرش ، وأعلن مجلس قيادة الثورة بتاريخ ١٠/١١/١٩٥٢ سقوط دستور ١٩٢٣ ، وتبعه الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ١٠/شباط / ١٩٥٣ الذي كان مقتضياً وجاء في أحد عشر مادة قضى بوجود فترة انتقالية مدتها ثلاث سنوات ريثما يتم وضع دستور جديد بدلاً من دستور ١٩٢٣ ، ولم يتطرق هذا الدستور إلى تحديد نظام الحكم على نحو واضح وصريح ، وإن كان قد تضمن في مادته الأولى أن الأمة مصدر السلطات ، وبدلاً من صدور الأحكام القضائية باسم الملك أصبحت تصدر باسم الأمة ، ومن ثم ركز الإعلان الدستوري السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد مجلس الوزراء<sup>(١)</sup> ، وبعد ذلك تم الاستفتاء على الدستور الجديد في ٢٣ /حزيران / ١٩٥٦ وقام على أساسه البرلمان بغرفة

=الصادر في ١٣ إبريل سنة ١٩٢٣ والقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢- على الموقع الإلكتروني : [www.ar.wikisource.org](http://www.ar.wikisource.org)

(١)- المادة ١ من الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ كانون الثاني (فبراير) ١٩٥٣ الصادر عن القائد العام للقوات المسلحة وقائد الثورة حول حكم البلاد في فترة الانتقال أن: " جميع السلطات مصدرها الأمة " ، وكذلك نصت المادة ٨ على أن " يتولى قائد الثورة أعمال السيادة العليا... "، وفيما يخص السلطة التشريعية نصت المادة ٩ من هذا الإعلان على أن: " يتولى مجلس الوزراء سلطته التشريعية " المرجع : د. محمد سعد أبو عامود - موسوعة الشباب السياسية الإلكترونية - نشرت في ٢٠١١/١٠/٥ على الموقع الإلكتروني <http://acpss.ahram.org>

واحدة وسمي مجلس الأمة ، وبعد إعلان الوحدة بين سورية ومصر صدر دستور مؤقت في ٥ / آذار / ١٩٥٨ وتم تعيين مجلس الأمة تعييناً بأعضاء من المجلسين التشريعيين في كل بلد ، وبعد انفصال الوحدة بين البلدين بقيت مصر بدون مجلس نيابي حتى صدور الإعلان الدستوري في ٢٥ / آذار / ١٩٦٤ الذي انعقد في ظل أحكامه مجلس الأمة ، وبقي هذا الإعلان نافذاً حتى صدور دستور ١٩٧١<sup>(١)</sup> ، وكان الاختصاص التشريعي للبرلمان المصري قد تأثر ضيقاً واتساعاً تبعاً للتطورات السياسية التي انعكست على النظام الدستوري الذي أخذت به مصر خلال هذه الحقبة من عمر الجمهورية الأولى<sup>(٢)</sup> ، وبات نظاماً رئاسياً مطعماً ببعض ملامح النظام البرلماني .

#### أولاً- الاختصاص التشريعي في ظل دستور ١٩٥٦ :

جاء دستور ١٩٥٦ كأول دستور متكامل بعد قيام الجمهورية والقضاء على الملكية وانتصار ثورة ١٩٥٢ ، وأخذ بمبدأ أن السيادة للأمة ، ويتولى أعمال السيادة قائد الثورة ، كما أنط هذا الدستور السلطة التشريعية بمجلس واحد هو مجلس الأمة ، الذي وضع لائحته الداخلية لتنظيم كيفية أدائه لأعماله ، وحددت مدة الولاية التشريعية فيه بخمس سنوات ميلادية ، ويختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه ،الذين حددوا بثلاثمائة وخمسين عضواً ، وعلى اعتبار أن مجلس الأمة هو الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية ، فإنه لا يمكن أن يصدر أي قانون إلا إذا أقره هذا المجلس بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء وقبول الأغلبية المطلقة للحاضرين ، وذلك فيما عدا الحالات الخاصة التي يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة ، ويحال كل مشروع قانون تقدمه الحكومة عبر رئيس الجمهورية إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، وكذلك يحال كل اقتراح قانون يقدمه عضو أو أكثر إلى لجنة لفحصه و إبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه ، فإذا رأى المجلس

(١) - الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها الفترة من ١٨٢٤ - ٢٠٠٧ - منشور في المدونة

الإلكترونية على الموقع : [www.wahedale.blogspot.com](http://www.wahedale.blogspot.com) بتاريخ ٢٠١٢/٤/٦٢

(٢) - على اعتبار أن المرحلة التي تلت قيام ثورة ٢٥/يناير/٢٠١١ أطلق عليها ضمن التداول السياسي /الجمهورية

أنه لا وجود لمناخ دستوري من النظر فيه ، أحيل إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقريرها حوله ، ومن ثم يعرض على المجلس ، ويصوت عليه مادة مادة ، على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته. <sup>(١)</sup> ، ويلاحظ أن المشرع الدستوري سكت عن الحالة التي يصار فيها إلى رفض مشروع القانون المقدم من الحكومة ، وهل يعامل معاملة الاقتراح المقدم من الأعضاء والذي رفض ، في إعادة تقديمه ثانية ؟ ، في حين أن معظم الدساتير لا تساوي بين الحالتين ، وتمنح الحكومة فرصة تقديمه ثانية ضمن مدة معينة ، ودون اشتراط عدم تقديمه في ذات الدورة ، و تجدر الإشارة إلى أن المجلس وفي إقرار مشروع الموازنة العامة لا يحق له إجراء أي تعديل إلا بعد موافقة الحكومة .

كما يتشارك رئيس الجمهورية مع مجلس الأمة في المجال التشريعي ، وهذه المشاركة تتمثل في حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها اعتراضاً توقيفياً مؤقتاً وإصدارها ، فإذا لم يعترض الرئيس على القانون المقرر من مجلس الأمة خلال ثلاثين يوماً من وروده إليه عدّ قانوناً وصدر ، ويتم نشره في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين ويعمل به بعد عشرة أيام من تاريخ النشر ، وكذلك له إصدار قرارات لها قوة القوانين في الفترة ما بين دورتي انعقاد في أحوال الضرورة ، أو بناءً على تفويض تشريعي محدد الموضوع والزمن والأسس التي يقوم عليها <sup>(٢)</sup>.

### ثانياً- الاختصاص التشريعي في ظل دستور الوحدة بين مصر وسورية ١٩٥٨ :

بعد قيام الوحدة بين سورية ومصر صدر دستور الوحدة ، الذي أخذ بغالبية الأحكام الدستورية التي تضمنها دستور ١٩٥٦ ، وحافظ على الأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية ، وبأن يتولاها مجلس الأمة الذي يضع لائحته الداخلية ، وبعدم صدور أي قانون ما لم يقره البرلمان مع حق الاعتراض لرئيس الجمهورية ، باستثناء أن مجلس الأمة في

(١) - دستور عام ١٩٥٦ المنشور على موقع الشبكة العربية [www.anhri.net](http://www.anhri.net) ، وقد نشر رسمياً في الوقائع

المصرية العدد ٥ مكرر، في ١٦ يناير ١٩٥٦

(٢)- المواد ١٣٢-١٣٣-١٣٤-١٣٥-١٣٦-١٣٧-١٣٨ من دستور ١٩٥٦

حينها لم يكن مجلساً منتخباً ، وإنما شكّل بقرار من رئيس الجمهورية ( الجمهورية العربية المتحدة ) على أن يكون نصفهم من أعضاء مجلس النواب السوري وأعضاء مجلس الأمة المصري<sup>(١)</sup> ، وقد بلغ عدد أعضاء هذا المجلس ستمائة عضواً ( ٤٠٠ من مصر و ٢٠٠ من سورية ) .

### ثالثاً - الوظيفة التشريعية في دستور ١٩٦٤ المؤقت :

سبق صدور دستور عام ١٩٦٤ الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٦٢/٩/٢٧ والذي كان إعلاناً لمبادئ وأسس ، ولم يتضمن تنظيمياً للسلطات ، باستثناء أنه أخذ بمبدأ جماعية القيادة وأنشأ مجلساً للرئاسة ومجلساً تنفيذياً ، وبقيت مصر بعد ذلك بدون برلمان حتى بداية عام ١٩٦٤ ، وصدور دستور عام ١٩٦٤ ، حيث نص في مادته ١٦٩ على إنهاء العمل بدستور الوحدة المؤقت لعام ١٩٥٨ ، وكذلك بالإعلان الدستوري الصادر في سبتمبر من عام ١٩٦٢ ، وبالرغم من تشابه عدد كبير من مواد هذا الدستور مع مواد دستور ١٩٥٦ ، إلا أنه جاء متزامناً مع مرحلة التحول الاشتراكي التي شهدتها مصر في ذلك التاريخ ، كما مثل انعكاساً لقيم ومفاهيم الاشتراكية في بعض مواد ، وقد استمرت هذه المفاهيم حتى في دستور ١٩٧١ إلى أن خرجت هذه المفاهيم التي وردت في عبارات واضحة فيما أنجز من دساتير ، وذلك بالحذف بموجب التعديل الدستوري الأخير على دستور ١٩٧١ الذي تم في ٢٠٠٧/٣/٢٦ .

فيما تعلق بالاختصاص التشريعي ، فقد نص دستور عام ١٩٦٤ على أن مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية ، إذ لا يصدر أي قانون إلا إذا أقره مجلس

(١) - دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت الصادر في ١٩٥٨/٣/٥ المنشور على موقع وثائق المحكمة الدستورية العليا - جمهورية مصر العربية مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار على العنوان : [www.hccourt.gov.eg/Constitutions](http://www.hccourt.gov.eg/Constitutions)

منه المادة ١٣ - " يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة، يحدد عدد أعضاء ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية، ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري "

الأمة ، ولا يجوز تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادةً مادةً ، وقبل ذلك يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه، وتقديم تقرير عنه ، كما يحال كل مشروع قانون، يقترحه عضو أو أكثر، إلى لجنة لفحصه ، وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه ، فإذا قرر المجلس جواز النظر فيه ، اتبع فيه حكم المادة السابقة ، وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء، ورفضه مجلس الأمة، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته. (١)

وقد كان يتم اختيار أعضاء مجلس الأمة عن طريق الانتخاب السري العام ، إلا أن هذا الدستور استحدث حكمين جديدين لم يكونا موجودين في الدساتير السابقة على النحو الذي أتى بهما ، فقد أعطى لرئيس الجمهورية الحق بتعيين عدد من الأعضاء لا يزيد عن عشرة ، واشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين ، وقد استمر العمل بهذا الدستور حتى إعلان الدستور الدائم عام ١٩٧١ (٢).

(١) - الدستور المؤقت الصادر في عام ١٩٦٤ المنشور على موقع وثائق المحكمة الدستورية العليا- جمهورية مصر العربية مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار على العنوان : [www.hccourt.gov.eg/Constitutions](http://www.hccourt.gov.eg/Constitutions) المادة ٢ منه: " السيادة للشعب ، وتكون ممارستها على الوجه المبين في الدستور " ، والمادة ٤٧ : " مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية " ، المادة ٤٩ : " يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام ، ويحدد القانون عدد الأعضاء المنتخبين، وشروط العضوية، ويقرر طريقة الانتخاب وأحكامه ، ولرئيس الجمهورية أن يعين عددا من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة أعضاء ، يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس، على الأقل، من المال والفلاحين " ، المادة ١١٦ : " لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، والاعتراض عليها، وإصدارها " ، المادة ١١٧ : " إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون، رده إلى مجلس الأمة في مدى ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه. فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد، اعتبر قانوناً واصر " ، المادة ١١٨ : " إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بموافقة ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر "

(٢) - بحسب آراء العديد من الفقهاء القانونيين والدستوريين فإن وصف دستور ١٩٧١ بالدائم لم يكن يقصد به عدم جواز تعديل أحكامه ، وقد اجتهد البعض في تفسير سبب إطلاق هذه التسمية قد يعود إلى أنه جاء بعد أن استمرت الأحكام الدستورية المعمول بها خلال ثلاثة عشر عاماً سبقت صدوره مستمدة من دساتير وضعت على نحو مؤقت ( دستور ١٩٥٨ - دستور ١٩٦٤ ) ولاسيما أن الدستور الأخير قد تضمن في مقدمته أن أحكامه ستظل سارية حتى وضع دستور غير مؤقت . - راجع : د . عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية والقانون الدستوري ... - مرجع سابق - ص ٤٩٩

وقد تشكل في شهر آذار من ذات العام ١٩٦٤ مجلس الأمة الثالث من ٣٥٠ عضواً ، وكان نسبة ٥٠ في المائة من مقاعد المجلس للعمال والفلاحين . وقد استمر هذا المجلس حتى عام ١٩٦٨ على أنه يلاحظ أن أياً من مجالس الأمة التي شكلت بعد قيام الثورة في ١٩٥٢ لم يكمل مدته الدستورية وكانت تحل قبل نهاية ولاية المجلس ، وذلك بسبب عدم الاستقرار السياسي والمؤسسي الذي شهدته مصر ، وكذلك بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فقد استطاعت السلطة التنفيذية عن طريق تنظيمها السياسي ( الاتحاد القومي - الاتحاد الاشتراكي العربي ) أن تتحكم في عضوية المجلس عن طريق الموافقة على أسماء المرشحين للانتخابات ، كما استطاعت التحكم في استمرارهم في العضوية ، حيث كان إسقاط عضوية الاتحاد الاشتراكي عن النائب تعني إسقاط عضويته تلقائياً في المجلس . وقد انعكس هذا على الممارسة البرلمانية لمجلس الأمة حيث كان عليه أن يعرض جدول أعماله على الاتحاد الاشتراكي ليُدْرَج عليه ما يراه من موضوعات أولاً ، ثم تأتي بعد ذلك الموضوعات التي يريد الأعضاء إدراجها ، وبالتالي فإن المناخ السياسي العام المرتبط بالحياة الحزبية والسياسية والمتعلق بالحريات العامة ، لم يكن مناخاً مناسباً لممارسة مجلس الأمة اختصاصاته على نحو فعال .

## المطلب الثاني

### التنظيم الدستوري واللاحي للوظيفة التشريعية للبرلمان المصري

أطلق الدستور الدائم في عام ١٩٧١ على البرلمان تسمية مجلس الشعب ، الذي انعقد وكان أول مجلس يكمل مدته الدستورية ، وهي خمس سنوات من بين جميع المجالس التي تشكلت في ظل جميع الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ ، وكان ذلك نتيجة لاستقرار النظام الدستوري المصري نسبياً في ظل سريان أحكامه لمدة أربعة عقود تقريباً ، إلا من بعض التعديلات التي طرأت عليه في الأعوام ١٩٨٠ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧ ، وقد مارس خلالها مجلس الشعب المصري وظيفته التشريعية وفق ما تضمنه هذا الدستور واللائحة الداخلية للمجلس إلى أن حدثت ثورة ٢٥ / ١ / ٢٠١١ التي ألغت بعد ذلك أحكام دستور ١٩٧١ بصدور الإعلان الدستوري عن المجلس العسكري في مصر بتاريخ ٣٠ / آذار ٢٠١١ بعد الاستفتاء على التعديل الدستوري الذي صدر في ١٩ آذار ٢٠١١ والإعلان عنه في اليوم التالي ، وذلك استناداً إلى الإعلان الدستوري الأول الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/١٣ .

وطالما أننا نتولى دراسة الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب المصري ، فإننا سنفرد الحيز الأكبر لأداء هذه الوظيفة في إطار المحددات الدستورية واللائحية التي عمل بها منذ صدور دستور ١٩٧١ وحتى قيام ثورة يناير ٢٠١١ ، مع محاولة تسليط الضوء على الأحكام الدستورية المرتبطة بأداء مجلس الشعب لوظيفة التشريعية وفق التعديلات التي أعلنها المجلس العسكري في مصر بالإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٣٠ / ٣ / ٢٠١١ ، وعلى الأحكام النازمة لعمله وفق أحكام دستور مصر الجديد لعام ٢٠١٢<sup>(١)</sup> على اعتبار أن اللائحة

(١) - مع الإشارة إلى صدور إعلان دستوري عن المجلس العسكري في مصر في ٢٥ / ٩ / ٢٠١١ ، والمعدل بالإعلان الصادر بتاريخ ١٩ / ١١ / ٢٠١١ والقاضي بالسماح للمصريين في الخارج التصويت في الانتخابات =

الداخلية المعمول بها حالياً لم يكن هناك فرصة لإجراء أي تعديل عليها بعد، وستنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:

الفرع الأول: الاختصاص التشريعي للمجلس بموجب دستور عام ١٩٧١

الفرع الثاني : دور رئيس الجمهورية في مجال التشريع

الفرع الثالث: الوظيفة التشريعية وفق دستور عام ٢٠١٢

### الفرع الأول

الاختصاص التشريعي للمجلس بموجب دستور عام ١٩٧١

أوكل دستور عام ١٩٧١ السلطة التشريعية إلى مجلس واحد هو مجلس الشعب ، وذلك دون تحديد للمواضيع أو المجالات التي من اختصاصه ، إضافة إلى أنه يتولى إقرار السياسات العامة والموازنة العامة للدولة ، وبذلك يكون التنظيم الدستوري في مصر قد أخذ بنظام الغرفة الواحدة ، على الرغم من أن دستور عام ١٩٧١ قد عدل بموجب التعديل الدستوري بالاستفتاء الشعبي الذي جرى في ٢٢/٥/١٩٨٠ بإضافة الباب السابع المتضمن الفصل الأول منه إحداث مجلس الشورى الذي لم يكن يملك أية سلطة في مجال التشريع حتى صدور التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٧ الذي عدل المادة ١٩٤ من دستور عام ١٩٧١ لجهة مشاركة مجلس الشورى بالتشريع في مواضيع محددة وأخذ موافقته عليها ، إلا أن الدستور نفسه أعطى الرئيس دوراً في المجال التشريعي ، وذلك في الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من صاحب السلطة الأصلية في التشريع وهو

---

تحت إشراف السفراء والقناصل بدلاً من القضاة منشورين على : موقع وثائق المحكمة الدستورية العليا

بجمهورية مصر العربية - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ٢٠١٢

العنوان الإلكتروني : <http://hccourt.gov.eg/constitutions>

مجلس الشعب وفق أحكام الدستور في المادة ٨٦ منه ، وكذلك وفق أحكام اللائحة الداخلية للمجلس<sup>(١)</sup>.

وبعد صدور الإعلان الدستوري في عام ٢٠١١ الذي ألغى العمل بدستور عام ١٩٧١ ، لم تطرأ أية تعديلات على الصلاحيات التشريعية لمجلس الشعب المصري ، وكيفية ممارسته للوظيفة التشريعية ، باستثناء التعديل اللافت للنظر والجاري على اختصاص الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب ، الذي أصبح من اختصاص المحكمة الدستورية العليا في البلاد بعد أن كان المبدأ ، أن المجلس هو سيد قراره وهو المختص بالفصل في صحة العضوية ، بناءً على تحقيقات تجريها محكمة النقض ، في حين عاد هذا الإعلان بالصلاحيات التشريعية لمجلس الشورى إلى ما قبل التعديل الدستوري الجاري في عام ٢٠٠٧.

وبتاريخ ١٧ حزيران/ يونيو / ٢٠١٢ صدر الإعلان الدستوري المكمل الذي عدّل في بعض المواد الموجودة في الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١ ، والمهم فيه لجهة ما تعلق بموضوع البحث وما تضمنته **المادة ٥٦** مكرر بأن "يباشر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الاختصاصات المنصوص عليها في البند -١- من المادة ٥٦ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ لحين انتخاب مجلس شعب جديد ومباشرته لاختصاصاته ، وقد تسبب هذا الإعلان بجدل سياسي ودستوري لاسيما بعد أن قام المجلس العسكري بحل مجلس الشعب المصري بالقرار رقم ٣٥٠ لعام ٢٠١٢ واعتباره منحلًا من تاريخ ١٥/حزيران/٢٠١٢<sup>(٢)</sup> وسنبين كل ذلك تفصيلاً في موقعه .

(١) - فقد نصت المادة ١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المقررة في ١٦ أكتوبر من سنة ١٩٧٩ التي عدلت في ٣/١/٢٠٠٥ وفي ٤/٧/٢٠٠٥ وفي ٢٣/٢/٢٠٠٨ ، على أن : " مجلس الشعب هو السلطة التشريعية ، ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك على الوجه المبين في الدستور، ووفقاً لأحكام هذه اللائحة".

(٢) - الإعلان الدستوري المكمل المنشور في الجريدة الرسمية بعدد ٢٤ مكرر الصادر في ١٧ يونيو ٢٠١٢

## أولاً- القواعد التشريعية الناظمة لتكوين مجلس الشعب وعمله :

لابد في البداية من الإحاطة ببعض القواعد الأساسية الدستورية والقانونية الناظمة لعمل المجلس ، وسنحصر البحث فيما له تأثير في كيفية ومستوى أداء المجلس لوظائفه ، ولاسيما الوظيفة التشريعية موضوع البحث والدراسة ، ومنها شغل العضوية ، والهياكل الداخلية لمجلس الشعب ودورها في انجاز العملية التشريعية ، خلال مدة ولاية المجلس البالغة خمس سنوات ، والتي تسمى "الفصل التشريعي" ، الذي يقسم إلى خمسة "أدوار تشريعية" سنوية عادية يدوم كل منها سبعة أشهر على الأقل ، وقد تتم الدعوة إلى دور انعقاد غير عادي في أثناء العطلات البرلمانية بناءً على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ، أو في حالة الضرورة<sup>(١)</sup>، وتعدّد جلسات المجلس علناً أيام السبت والأحد والاثنين كل أسبوعين ، ويجوز بإخطار الأعضاء من رئيس المجلس عقد الجلسات في غير تلك الأيام المعينة سناً للمادة ٢٥٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري

**١-تشكيل المجلس :** أخذ الدستور المصري بأسلوبي الانتخاب والتعيين ، أما الأعضاء المنتخبون فيتعين أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، في حين أن هناك عشرة أعضاء في مجلس الشعب كحد أقصى معينون من قبل رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup> يمنح من خلالها الرئيس فرصة لتمثيل فئات من أقليبات أو شخصيات ذات كفاءة

(١)- مادة ١٠١: " يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر ، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور ، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل .ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية . ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة" . ، المادة ١٠٢: "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي ، وذلك في حالة الضرورة ، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ."

(٢)- نصت المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١: " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام .ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة . " وكذلك حافظ الإعلان الدستوري في ٢٠١١ على هذه النسبة الممثلة و على فكرة التعيين في المادة ٣٢ منه " يُشكل مجلس الشعب =

معينة أو من النساء لم تتمكن من الوصول إلى مجلس الشعب لأسباب عديدة ، أو أنها لا ترغب في خوض المعارك الانتخابية أصلاً ، وهي مسألة تعود لتقدير رئيس الجمهورية ، حتى لو أدى ذلك إلى إحداث خلل في النسبة المقررة للعمال والفلاحين في المجلس ، وقد وجهت انتقادات عديدة لهاتين الصيغتين من التمثيل<sup>(١)</sup> ، وبما له صلة هنا فإن نسبة كبيرة من هذه الفئة الممثلة وبسبب ارتفاع نسبة الأمية بينها تؤثر على مستوى أداء البرلمان من حيث انجاز الوظيفة التشريعية ، والتجربة دلت على أن وجود هذه النسبة لم يقف حائلاً دون صدور تشريعات تتعارض ومصالحة هذه الفئة ولو ظاهرياً<sup>(٢)</sup> ، وقد عرف المشرع المصري الفلاح والعامل بقانون مجلس الشعب رقم ٣٨/ لعام ١٩٧٣ في المادة الثانية منه " في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسي ، ويكون مقيماً في الريف وبشرط ألا يجوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً ، أكثر من عشر أفدنه ، ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً في الزراعة أو الصناعة أو

---

=من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام .. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ويحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة . " القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب معدلاً بالقوانين أرقام ١٦ لسنة ١٩٧٤ و ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ و ١٤ لسنة ١٩٧٧ والقرارات بالقوانين أرقام ٢١ و ٢٢ و ٢٣ لسنة ١٩٧٩ والقانونين برقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ و ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ والقرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ والقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ والقرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ والقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٢ والقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥ والقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠٠٩ والمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ المعدل للمادة الأولى منه : " يتألف مجلس الشعب من ٥٠٤ عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب ."

(١) - خالد فياض ، مقالة ( المعينون في مجلس الشعب تحليل وتقييم ) ، مجلة قضايا برلمانية ، السنة الأولى ،

العدد ٥ ، ص ٣٤

(٢) - للمزيد حول مبررات التخصيص وموقف الفقه المؤيد والمعارض حوله راجع : د. جورج شفيق ساري ، نظام

مصر الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٨١٥

الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ، ولا يكون منضمًا لنقابة مهنية أو مقيداً في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العليا ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية ، وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال ، وفي الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يبقى مقيداً في نقابته العمالية، ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال وفلاحين ، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ويعتد في تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التي ثبتت له في ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التي رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب ."<sup>(١)</sup> وبقاء هذا التعريف للعامل والفلاح والنسبة المرتبطة بهما من حيث التمثيل حتى تاريخه أدى إلى وجود تناقضات كبيرة من الناحية العملية<sup>(٢)</sup> ، وإن كان قد صدر القانون رقم ١٣ في نيسان من عام ٢٠٠٠ المعدل ، الذي كانت قد قدمته الحكومة وألغى الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية آنفة الذكر ، والمتضمنتين تثبيت صفة الفلاح والعامل في تاريخ ١٥/أيار ١٩٧١ وعدم الاعتداد بأي تغيير يطرأ عليهما بعد هذا التاريخ<sup>(٣)</sup> ، وكما أصبح عدد أعضاء

(١) - قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لعام ١٩٧٢ المنشور على موقع [www.ahram.org.eg/Revolution-parliament](http://www.ahram.org.eg/Revolution-parliament)

(٢) - د. ليلي تكلا - مقالة بعنوان " حالة انكرونيزم من هو العامل والفلاح " - جريدة الأهرام العدد ٩ أيار ٢٠٠٠ الصفحة ٢٨ ، جاء فيها : " حالة انكرونيزم ظاهرة مرضية في الإدارة السياسية وعلم الاجتماع ، والانكرونيزم : كلمة لاتينية الأصل أصبحت دولية ، وهي تعني بقاء الحال على ما هو عليه رغم تغير الظروف ، أو تعني تطور الأحوال والملابسات مع بقاء أمر واحد منها مستمراً دون تعديل ، مما يجعله غريباً وسط المحيط الجديد ، والمثل الذي يضرب على هذه الظاهرة هو وجود واقعة ظريفة في البرلمان الانكليزي ، إذ لاحظ أحد رؤساء مجلس اللوردات أن هناك باباً معيناً من أبواب المجلس يقف عليه جندي خاص للحراسة ، ونظر إلى الباب فوجد أنه لا يختلف عن غيره ولا يوجد في مكان مهم ، كما لا يقود إلى مكان مهم ، وسأل اللورد لماذا يقف هذا الجندي أمام هذا الباب بالذات ، ففتين أنه في تاريخ ما في أوائل القرن الثامن عشر صدر أمر بطلاء هذا الباب وحرصاً على ألا يلتصق الطلاء بالملابس الرسمية لأعضاء البرلمان صدر أمر بأن يقف على هذا الباب حارس يحذر الأعضاء ، وجف الطلاء ، ولم يصدر أمر بإلغاء أو وقف الأمر الأول . "

(٣) - بحيث أصبحت المادة الثانية بعد التعديل بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٢ ، وذلك باستبدال نص الفقرتين الأخيرتين بنص الفقرة الثانية والتي أثبتت بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ ، وكانت قد عدلت بالقانون رقم ١٠٩ لسنة =

مجلس الشعب بعد هذا التعديل (٤٩٨) عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب .

٢-الأجهزة البرلمانية للمجلس : يتكون الهيكل الداخلي للمجلس وفق التشكيل المنصوص عليه في المادة الرابعة من اللائحة الداخلية من رئيس المجلس - مكتب المجلس - اللجنة العامة للمجلس - لجنة القيم - اللجان النوعية - اللجان الخاصة والمشاركة - الشعبة البرلمانية ، ولبعض هذه الأجهزة أهمية مباشرة في أداء المجلس لوظيفته التشريعية ، وأبرزها ما يظهر في صلاحيات رئيس المجلس ، ودور مكتب المجلس ، وعمل اللجنة العامة للمجلس ، واختصاصات اللجان النوعية .

● **سلطة رئيس المجلس** : يتمتع رئيس المجلس من خلال ما أولته إليه اللائحة الداخلية للمجلس في المادة الخامسة بسلطات واسعة مناهة بشخصه أو عبر معاونيه الذين يختارهم في مراعاة مطابفة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون واللائحة الداخلية للمجلس ، ويتمتع بذلك بسلطات واسعة أثناء رئاسة وإدارة الجلسات ، ورئاسة اللجنة العامة ، وبوجه عام يشرف على حسن سير جميع أعمال المجلس ، إذ أنه يفتح الجلسات ويرأسها ، ويعلن انتهاءها ، ويضبطها ويدير المناقشات ، ويأذن بالكلام ، ويحدد موضوع البحث ، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع ، وله أن يوضح أو يستوضح مسألة يراها غامضة وي طرح كل ما يؤخذ الرأي عليه ،

---

=١٩٧٦"في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسي ، ويكون مقبياً في الريف وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ، ملكاً أو إيجاراً ، أكثر من عشرة أفدنة= =يرعتبر عاملاً من يعتمد بصفة رئيسية على دخله بسبب عمله اليدوي أو الذهني في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ، ولا يكون منضماً إلى نقابة مهنية أو يكون مقيداً في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العالية ، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال ، وفي الحاليين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يكون مقيداً في نقابة عمالية. ولا تتغير صفة العامل بعد انتهاء خدمته طالما توافرت فيه الشروط السابقة ويكون مقيداً في نقابة عمالية .

وهو الذي يعلن ما يصدره المجلس من قرارات ، وللرئيس أن يبدي رأيه بالاشتراك في مناقشة أية مسألة معروضة ، وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة، ولا يعود إلى مقعد الرئاسة حتى تنتهي المناقشة التي اشترك فيها ، ويستعين في التأكد من هذا الالتزام بمعاونين محددين حصراً بأحكام اللائحة ، وهم مكتب المجلس أو اللجنة العامة للمجلس ، ولجنة القيم ، أو إحدى اللجان الأخرى ، أو ممن يختاره من الأعضاء.<sup>(١)</sup> ومما يزيد من سلطة الرئيس أن مكتب المجلس مكون منه ومن الوكيلين ، ويشترط لصحة اجتماعات مكتب المجلس حضور جميع أعضائه ، وقرارات المكتب تصدر بالأغلبية على أن يكون صوت الرئيس أحد هذين الصوتين ، وتتضح أهمية ذلك في أن مكتب المجلس هو من يضع جدول الأعمال ، وكذلك فإنه وبسلطة تقديرية شبه مطلقة يختار خمسة من أعضاء المجلس ليكونوا أعضاءً في اللجنة العامة للمجلس ، التي تتشكل في بداية أدوار الانعقاد العادي من رئيس المجلس والوكيلين ورؤساء اللجان النوعية في المجلس ومثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب ، مع الإشارة إلى أنه لا يدخل ضمن اختصاص اللجنة العامة مناقشة مشاريع القوانين<sup>(٢)</sup> ، وبصراحة ما

(١) - للمزيد راجع د. علي الصاوي - مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب - دراسة سياسية وقانونية - دار النهضة العربية بالقاهرة ، طبعة ٢٠٠١ ص ٣٨ - ٣٩ " والذي يؤكد على ضرورة إعادة النظر بسلطات رئيس المجلس حتى يكون المجلس بمجموعه هو الحكم في مدى مراعاة أعمال المجلس لأحكام اللائحة وتطبيقها بهدف تأكيد الطابع الديمقراطي في تركيب هيئات المجلس وعمله " .

(٢) - وللتوضيح فإن اختصاصات اللجنة العامة هي اختصاصات إدارية تقريرية وفق ما يمكن استنتاجه من خلال نص المادة ٢٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب " بالإضافة إلى اختصاصات اللجنة العامة المنصوص عليها في هذه اللائحة تختص هذه اللجنة بما يأتي: أولاً- مناقشة الموضوعات العامة والأمور الهامة التي يرى رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس، أو رئيس مجلس الوزراء، تبادل الرأي في شأنها مع اللجنة أو إحاطة أعضائها علماً بها ، ثانياً- دراسة التقارير الدورية التي تقدمها لجان المجلس عن متابعة تنفيذ القوانين والقرارات التنظيمية العامة، وعن العرائض والشكاوى الهامة، التي تمثل ظاهرة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية عامة ، ثالثاً - دراسة ما يحيله إليها مكتب المجلس من تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وتقارير أجهزة وهيئات الرقابة المتعلقة بأية ظاهرة عامة تمثل تهديداً لقيم المجتمع أو خروجاً عليها، أو التي تكشف عن ثغرات في التشريعات، أو في الأنظمة والأساليب الإدارية للمصالح أو الأجهزة أو المرافق العامة أو وحدات الإدارة المحلية و وحدات القطاع العام. رابعاً- الموضوعات التي تحيلها لجنة القيم إلى اللجنة طبقاً لأحكام هذه اللائحة " .

تضمنه النص فإنه يعطي الأولوية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة على حساب الاقتراحات بقوانين المقدمة من الأعضاء رغم تساويهما من حيث المكانة الدستورية ، وفي ذلك أولوية كذلك للوظيفة التشريعية على حساب الوظيفة الرقابية للمجلس<sup>(١)</sup>.

● **اللجان النوعية** : تشكل لجان نوعية دائمة في مجلس الشعب المصري ، ويحدد عدد أعضاء كل لجنة بقرار من المجلس في بداية كل دور انعقاد<sup>(٢)</sup> ، يوزع على هذه اللجان جميع الأعضاء بحيث يتعين أن يشترك كل عضو في لجنة من هذه اللجان ، ويمكن بموافقة مكتب المجلس اشتراك العضو في لجنة ثانية بقصد الاستفادة من تخصصه أو خبرته في مجال عمل اللجان التي يشترك فيها ، وقد اشترطت اللائحة أن لا يتجاوز عدد الأعضاء من كل محافظة ربع أعضاء اللجنة ، وكذلك أن تعقد بحضور ثلث أعضاء اللجنة ، وعند اتخاذها لأي قرار يتعين أن يكون بحضور أغلبية

(١) - نصت المادة ١٧ - " يضع مكتب المجلس جدول أعمال الجلسات وفقاً لخطة العمل المقررة، مراعيًا أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها، وكذلك الموضوعات الهامة الجارية. ويدعى الوزير المختص بشئون مجلس الشعب لحضور اجتماعات مكتب المجلس التي يوضع فيها جدول الأعمال ، ويعلن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب . " كذلك راجع : د. علي الصاوي - مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب - مرجع سابق صفحة ٥١

(٢) - المادة ٣٦ - تتشكل بالمجلس باللجان النوعية المحددة فيما يلي: ١- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية. ٢- لجنة الخطة والموازنة ، ٣- لجنة الشؤون الاقتصادية. ٤- لجنة العلاقات الخارجية. ٥- لجنة الشؤون العربية. ٦- لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية، ٧- لجنة الاقتراحات والشكاوى. ٨- لجنة القوى العاملة. ٩- لجنة الصناعة والطاقة. ١٠- لجنة الزراعة والري. ١١- لجنة التعليم والبحث العلمي. ١٢- لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف. ١٣- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة. ١٤- لجنة الشؤون الصحية والبيئة. ١٥- لجنة النقل والمواصلات. ١٦- لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير. ١٧- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية ، ١٨- لجنة الشباب. ١٩- لجنة حقوق الإنسان. وتعاون هذه اللجان المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية". ، وتنص المادة ٣٧ - " تتكون كل لجنة من اللجان النوعية للمجلس، من عدد من الأعضاء يحدده المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي بناء على اقتراح مكتب المجلس، بما يكفل حسن قيام هذه اللجان بأعماله ، ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع مجموع أعضائها. " وكذلك المادة ٣٩ - " يجب أن يشترك العضو في إحدى لجان المجلس، ويجوز له- بموافقة مكتب المجلس- أن يشترك في لجنة ثانية للإفادة من خبرته وتخصصه في مجال نشاط اللجنة "

أعضائها ، وفي حال نقص عدد الحاضرين عن النصاب القانوني فإنه يتعين على رئيس اللجنة عرض الأمر على رئيس المجلس ، على أن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين ، وفي حال التساوي يعتبر المشروع مرفوضاً ويصدر التقرير بهذا ، وتختص هذه اللجان على سبيل المثال بـ :

- دراسة مشاريع القوانين أو الاقتراحات بقوانين أو القرارات بقوانين ، وغير ذلك من الموضوعات التي تدخل ضمن نطاق اختصاص عملها والمحالة إليها .
- حق اقتراح القوانين ، وإبداء اقتراحات برغبات سياسية كانت أو اجتماعية أو اقتصادية أو غير ذلك مما تدخل ضمن المواضيع المختصة بها .
- حق بحث آثار تطبيق القوانين التي تمس المصالح الأساسية للمواطنين ، وبحث مدى اتفاق القرارات الصادرة بتنفيذها مع أهداف تلك القوانين ، والتي تدخل ضمن اختصاص كل لجنة<sup>(١)</sup> .

#### ثانياً- سير العملية التشريعية داخل المجلس :

أفردت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الباب السادس للإجراءات التشريعية البرلمانية ، وفي الفصل الثاني وبالفرع الثاني من هذا الفصل تضمن ما يتعلق بالإجراءات المتبعة عند النظر بمشروعات القوانين ، ومن ثم نص على الإجراءات المتبعة عند النظر بالاقتراحات بمشروعات قوانين ، وفي الفصل الرابع كيفية النظر بالقرارات بقوانين ، التي تصدر تطبيقاً لأحكام المواد ٧٤-١٠٨-١٤٧ في الفصل الثالث من الدستور ، والذي سنؤجل البحث فيها إلى حين دراسة دور رئيس الجمهورية بالعملية التشريعية ، وسندرس أولاً إقرار مشاريع القوانين ، ومن ثم كيفية دراسة المبادرة التشريعية من المجلس عبر الاقتراحات بقوانين .

١- مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها : بعد ورود مشروعات القوانين المحالة من الحكومة إلى المجلس ، يعرض رئيس المجلس هذه المشروعات في أول جلسة ليقوم المجلس

(١)- د . جورجى شفيق ساري - الكتاب الثاني نظام مصر الدستوري - مرجع سابق - ص ٩٦٣

بإحالتها إلى اللجان المختصة ، ولا يمكن للمجلس أن يكون بحد ذاته لجنة عامة لمناقشة مشاريع القوانين كما في البرلمان البريطاني ، وهناك خياران إما تلاوة المشروع قبل الإحالة ، أو طباعته مع المذكرة الإيضاحية وتوزيعه على كافة الأعضاء ، وقد نص الدستور المصري على أنه حتى يكون انعقاد المجلس في جلساته صحيحاً يتعين حضور أغلبية أعضائه <sup>(١)</sup> ، وبما أن النص جاء مطلقاً فإنه لم يفرق بين جلسة عامة تتضمن التصويت على إحالة أعمال المجلس ، وما هو وارد إليه من الحكومة ، أو من رئاسة الجمهورية إلى اللجان ، وبين جلسة عامة تتضمن مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات بقوانين والتصويت عليهم مادةً مادةً ، إلا أن اللائحة الداخلية عادت وحاولت التخفيف من هذه الشروط جرياً على ما يحصل عادةً داخل أروقة البرلمان بخروج الأعضاء من الجلسة العامة والعودة إليها ، بحيث نصت على أنه يستمر المجلس في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه إذا كان الاجتماع قد بدأ بنصاب صحيح ، ولو زال بعد ذلك فإن الاجتماع يبقى صحيحاً ، مع ضرورة أن يقوم رئيس المجلس بتنبية الأعضاء بالعودة إلى القاعة ، وأن القرارات التي يتعين التصويت عليها في أي شأن من الشؤون غير الإجرائية البحتة الإدارية ، أو الرقابية ، أو التشريعية ، والتي تعرض على المجلس لا يجوز أن تؤخذ إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ، باستثناء الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة بالتصويت أو بالحضور ، وفيما عدا ذلك تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وتأكيداً من المشرع الدستوري المصري على أن المركز القانوني لرئيس المجلس في التصويت وفي المناقشة هو الأول بين متساويين ، عمد إلى

(١) - مادة ١٠٧ من الدستور المصري في آخر تعديل له تم وفي نص آخر إعلان دستوري تم اعتماده " لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه ، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة . ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضاً ."

النص صراحة على أنه في حال تساوي الأصوات يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضاً<sup>(١)</sup>.

❖ **اقتراح التعديلات :** مبدئياً لكل عضو من أعضاء المجلس عند النظر بمشروع قانون اقتراح أي تعديل ، وقد يكون ذلك بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد ، على أن يقدم هذا الاقتراح على نحو منضبط ، وذلك كتابةً لرئيس المجلس ، وقبل جلسة النظر بالمواد محل التعديل بأربع وعشرين ساعة على أقل تعديل ، ويتم إخطار اللجنة بالتعديلات المقدمة من الأعضاء أو من لجان المجلس قبل النظر بمشروع القانون أمام المجلس ، وذلك كي يتسنى للجنة دراستها ، وبيان رأيها في هذه التعديلات بواسطة مقررها أثناء جلسة المناقشة العامة ، إلا في حال كانت هذه التعديلات تؤثر في باقي مواد المشروع ، فعندئذ يرحأ البت فيها لحين استكمال مناقشة باقي مواد مشروع القانون ، على أن المشرع ترك لهذه الضوابط مجالاً للاستثناء في المادة ١٤٥ من اللائحة الداخلية ، حين سمح للمجلس أن يقرر النظر في التعديلات المقدمة قبل الجلسة أو أثناءها بعد سماع الإيضاح من مقدميها ، بصرف النظر عن التقيد بمهلة الأربع وعشرين ساعة قبل انعقاد الجلسة ، إلا أنه يتعين إحالة هذه التعديلات المقدمة على هذا النحو إلى اللجنة المختصة في حال طلب رئيس تلك اللجنة أو مقررها أو ممثل الحكومة ذلك .

(١) - المادة ٢٥٤ - من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وفق آخر تعديل في عام ٢٠٠٨ " إذا بدأ اجتماع المجلس صحيحاً، استمر كذلك، ولو غادر بعض الأعضاء الحاضرين قاعة الجلسة. وللمجلس في هذه الحالة أن يستمر في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه بعد تنبيه رئيس المجلس الأعضاء إلى الحضور لقاعة الجلسة ، ولا يجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يتخذ قراراً في المسائل غير الإجرائية البحتة، إلا بحضور أغلبية أعضائه، وذلك دون إخلال بأي نص خاص يشترط عدداً أكثر من ذلك لصحة الاجتماع " كذلك المادة ٢٥٥ - " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وإذا تساوت الآراء في موضوع معروض على المجلس، اعتبر الموضوع مرفوضاً . "

❖ دراسة مشاريع القوانين داخل اللجنة : تخطر اللجنة النوعية لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية ، بجميع مشروعات القوانين أو الاقتراحات بمشروعات القوانين المحالة إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإحالة ، وذلك من أجل مراجعة صياغتها أو وضع الملاحظات حولها <sup>(١)</sup> ، وبعد ذلك تدرس اللجنة المختصة مشروع القانون المقدم إليها ، مع كافة الاقتراحات بمشروعات القوانين المتعلقة بموضوع واحد في حال كانت جميعها متفقة من حيث المبدأ ، وتعتمد اللجنة في هذه الحالة مشروع القانون المقدم من الحكومة ، أساساً للدراسة في تقرير موحد تقدمه إلى المجلس ، وفي حال وجدت أن هناك تعارضاً فيما بينها من حيث المبدأ ، فإن اللجنة تتقدم بتقرير خاص للمجلس ليوافق من حيث المبدأ على أحدها ، لتقوم بعد ذلك بدراسته ، ويكون الاقتراح المقدم أولاً في هذه الحالة هو الأساس في الدراسة والتقرير ، وتعد في هذه الحالة الاقتراحات الأخرى بمثابة التعديلات المعروضة للمناقشة <sup>(٢)</sup> ، بحيث أعطت اللائحة الداخلية في المادة ٦٤ / منها أولوية الكلام لممثلي الحكومة ثم لأعضاء اللجنة ، ثم لمقدمي الاقتراحات المحالة إليها ثم للحاضرين من أعضاء المجلس ، وللجنة عند الحاجة تشكيل لجنة فرعية من بين أعضائها ، تستعين في عملها بالمستشارين والمتخصصين والخبراء ، الذين ترى اللجنة ضرورة للاستعانة بخبرتهم ، ولها كذلك الطلب من لجنة أخرى من لجان المجلس إبداء رأيها

(١) - طبقاً لما تضمنته المادة ٤٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

(٢) - المادة ١٦٥ من اللائحة : " تبحث اللجان مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين المتعلقة بموضوع واحد معاً ، وتعد تقريراً واحداً عنها ، فإذا وجدت بينها تعارضاً في المبادئ الأساسية عرضت اللجنة رأيها في هذا الشأن بتقرير خاص على المجلس ، فإذا وافق على أحد هذه المشروعات أو الاقتراحات من حيث المبدأ ، عد ذلك رفضاً للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة معه ، واستأنفت اللجنة بحث مواد المشروع أو الاقتراح الذي وافق عليه المجلس من حيث المبدأ " ، وكذلك المادة ١٦٦ - " يعتبر مشروع القانون أساساً لدراسة اللجنة إذا تعددت المشروعات بقوانين والاقتراحات بمشروعات قوانين المحالة إليها إذا كانت متفقة من حيث المبدأ ، وإلا اعتبر أساساً لدراسة اللجنة الاقتراح بمشروع قانون المقدم أولاً ، وتعتبر الاقتراحات الأخرى كاقترحات بالتعديل وتقدم اللجنة تقريراً واحداً عنها . "

فيما هو معروض ، شرط إعلام رئيس المجلس وموافقته ، كما أنه يجوز للجنة بموافقة أغلبية أعضائها ، أو بناء على طلب رئيس المجلس الدعوة إلى اجتماع عام لمن يرغب من الأعضاء ، لتقديم الملاحظات حول مشاريع القوانين ذات الأهمية الخاصة ، أو إبداء الرأي حولها وفقاً لما نصت عليه / المادة ٧١ / من اللائحة الداخلية ، ويتم في نهاية كل جلسة تدوين محضر كامل للمناقشات التي جرت أمامها في مشروعات واقتراحات القوانين والتعديلات التي تم اقتراحها ، ويمكن لرئيس المجلس أن يأمر بطباعة هذه المحاضر ، وتوزيعها على الأعضاء ، فيما إذا رأى ضرورة لذلك ، وإذا كانت اللجنة قد أدخلت تعديلات على مشروع القانون ، فإنها تحيل و بموافقة رئيس المجلس مشروع القانون بعد موافقتها عليه ، إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو إلى مكتب هذه اللجنة لضبط صياغته خلال الموعد ، الذي يحدده رئيس المجلس وفقاً لأحكام المادة ١٤٤ من اللائحة الداخلية ، على أن تقدم اللجنة تقريرها حول مشروع القانون متضمناً بياناً بكافة الإجراءات التي تمت أمامها ورأيها في المشروع المدروس وأسبابه الموجبة ، والاقتراحات التي قدمت إليها ، والآراء المخالفة وأسبابها مرفقة بمشروع القانون وأسبابه الإيضاحية ، وفي حال كان عدد الأعضاء الذين يملكون رأياً مخالفاً لا يقل عن نصف عدد أصحاب رأي الأغلبية ، فإن ذلك مدعاة لاختيار أحدهم كيما يتولى توضيح رأيهم أمام المجلس في الجلسة العامة في حال رغبوا بذلك إلى جانب مقرر اللجنة ، الذي يتولى شرح تقرير اللجنة أمام المجلس<sup>(١)</sup> ، والذي يتعين طباعته وتوزيعه على أعضاء المجلس قبل الجلسة المعينة لمناقشته بأربع وعشرين ساعة على الأقل ، باستثناء الحالات

(١) - المادة ٦٩ - من اللائحة الداخلية: " إذا كان عدد أصحاب الرأي المعارض لرأي أغلبية اللجنة لا يقل عن نصف عدد أصحاب الأغلبية، جاز لهم أن يختاروا ممثلاً لتوضيح رأيهم أمام المجلس. فإذا كان عدد المعارضين لرأي الأغلبية يقل عن النصاب المحدد في الفقرة السابقة، كان لهم أن يثبتوا أسماءهم في التقرير، وأن يختاروا من بينهم من تكون له أولوية الكلام عنهم أثناء مناقشة التقرير إذا طلبوا ذلك كتابة من رئيس اللجنة، وإذا كان من بينهم ممثل لإحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة كانت له الأولوية عليهم في الكلام "

العاجلة التي يقرر فيها مكتب المجلس إدراج التقرير بمجدول الأعمال والاكتفاء بتلاوته في الجلسة .

### ❖ مناقشة تقرير اللجنة حول مشروع القانون في المجلس وإقراره: (١)

يبدأ المجلس بدراسة تقرير اللجنة بعد انعقاد الجلسة بنصاب صحيح في قراءة أولى لمشروع القانون ، و يشترط تلاوة التقرير عند تعلقه بمشاريع قوانين مكمله للدستور ، أو قوانين أساسية ، أو في حال تضمن تقرير اللجنة رأياً مخالفاً لرأي الأغلبية ، التي صدر عنها تقرير اللجنة ، أو في حال رأى المجلس ضرورة لتلاوة التقرير ، ويناقش المجلس المبادئ والأسس العامة التي تضمنها المشروع أو الداعية لإصداره ، والأهداف التي يسعى لتحقيقها ، وبعد الانتهاء يجري التصويت لأخذ الموافقة على المشروع من حيث المبدأ ، حتى يتسنى للمجلس الانتقال إلى دراسة مواده مادةً مادة ، وإذا لم يحظ مشروع القانون بالموافقة عليه من حيث المبدأ بأغلبية الحاضرين ، عد ذلك رفضاً للمشروع وفقاً لأحكام المادة ١٠٧ من الدستور المصري والمادة ١٤٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

بعد حصول المشروع على الموافقة من حيث المبدأ ينتقل المجلس لدراسة مواد مشروع القانون مادةً مادة ، ويجري تلاوة المادة وأخذ الرأي فيها ، بحيث يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه وفق ترتيب المسجلين الراغبين بالكلام مع مراعاة ما هو في صالح المناقشة<sup>(٢)</sup> ، وفيما يتعلق بالاقترحات المقدمة على المادة يأذن الرئيس بالحديث لمقدم المقترح بالتعديل ولمعارض واحد ولممثل الحكومة ، ولرئيس اللجنة ومقررها ، ويمكن للرئيس أن يقترح قفل

(١) - مع ملاحظة ما ورد في المادة ٢٨٣ - من اللائحة الداخلية بأنه " لا يجوز التلاوة أثناء الكلام في الجلسة إلا في التقارير والنصوص والاقترحات والتعديلات وما قد يستأنس به المتكلم من الأوراق ."

(٢) - المادة ٢٧٦ من اللائحة الداخلية " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص عن الأولوية في الكلام يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب ترتيب تقديم طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة. وعند تشعب الآراء يراعى الرئيس بقدر الإمكان، أن يتناوب الكلام المؤيدون والمعارضون للموضوعات المعروضة للمناقشة ، ومع عدم الإخلال بحكم الفقرة السابقة يجوز لكل من طالبي الكلام أن يتنازل عن دوره لغيره، وعندئذ يحل المتنازل إليه محله في دوره" .

باب المناقشة إذا وجد أن الموضوع قد تمت الإحاطة بكافة جوانبه ، أو إذا كان قد ورد إليه طلب خطي موقع من عشرين عضواً على الأقل بإقفال باب النقاش ، وبشرط أن يكون قد تحدث في موضوع المناقشة اثنان من مؤيديه واثنان من معارضييه على الأقل ، مع ملاحظة أن التصويت يجري تباعاً على كل مادة ، ويبدأ بأخذ الرأي على الاقتراحات بأبعتها وأوسعها عن النص ، وعند الرفض يؤخذ الرأي على النص الأصلي ، على أن تبدأ هذه العملية بعد التأكد من اكتمال نصاب الحضور من أجل التصويت في حال تم إثارة ذلك / المادة ٢٩٩ من اللائحة /، وقد أجازت اللائحة إعادة النظر في أي مادة سبق وأن وافق المجلس عليها ، وذلك في حالتين ، أولهما فيما إذا كان من شأن الموافقة على إجراء تعديل في مادة لاحقة التأثير بمواد سبقتها ، أو ظهرت أسباب جديدة تتعلق بالمادة بعد إقرارها وقبل الانتهاء من المداولة في مشروع القانون ، وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو مقررها أو عشرة من أعضاء المجلس /المادتين ١٥٢-١٥٣/ من اللائحة الداخلية .

بعد الانتهاء من المداولة في مشروع القانون ، يتعين الانتظار لمدة أربعة أيام حتى يصار لأخذ الرأي النهائي بالتصويت على مشروع القانون ، وذلك باستثناء الحالات المستعجلة التي يقرر فيها المجلس أخذ الرأي النهائي في مشروع القانون بعد ساعة على الأقل ، ويأتي هذا الترتيب اللائحي من أجل تطبيق نص المادة ١٥٤ من اللائحة بإتاحة الفرصة أمام تقديم الطلبات الكتابية لرئيس المجلس من الحكومة أو مقرر اللجنة أو رئيسها أو من أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب ، أو من عشرين عضواً على الأقل بإجراء مداولة ثانية في بعض مواد مشروع القانون متضمناً الطلب رقم المادة ومبررات التعديل المطلوب ، وكذلك الصياغة المقترحة له ، وتجري المداولة حصراً في المواد موضوع الطلب تبعاً لترتيبها في مشروع القانون وفقاً لأحكام المواد ١٥٣-١٥٥ من اللائحة .

ويبقى للمجلس في حال أدخلت تعديلات على نصوص مشروع القانون في الجلسة العامة ، أن يحيل المشروع إلى اللجنة المختصة التي درست المشروع ، بالاشتراك مع لجنة

الشؤون الدستورية والتشريعية أو مكتبها لإبداء الرأي في صياغة وتنسيق أحكام المشروع ، الذي لا يمكن بعدها أن يخضع للمناقشة إلا ما تعلق بالصياغة فقط / المادة ١٥٧ / من اللائحة .

### ❖ النظر بمشروع القانون بطريق الاستعجال :

للمجلس أن يقرر النظر بطريق الاستعجال لموضوع معروض عليه إذا ما طلبت الحكومة أو أية لجنة من لجان المجلس ، أو عشرة من أعضاء المجلس ذلك خطياً من رئيس المجلس مع بيان مبررات الطلب ، وقد أفردت اللائحة في الباب التاسع من أحكامها قواعد خاصة تتعلق بالإجراءات التي يتعين إتباعها خلال ذلك<sup>(١)</sup>، وإذا قرر المجلس النظر بمشروع القانون أو باقتراح لمشروع القانون بطريق الاستعجال فإنه يعطى الأولوية في جدول الأعمال ، وتتم إحالته إلى اللجنة النوعية المختصة بموضوعه ، أو يعهد بدراسته إلى لجنة خاصة يشكلها المجلس لأجل ذلك مباشرة ، وللجنة أن تقدم تقريرها قبل نهاية الجلسة ، التي تقرر نظر المشروع بهذه الصفة فيها، أو في موعد يحدده المجلس ، وللمجلس أن يجري مداولة ثانية بالمشروع دون التقيد بالمهل المحددة باللائحة ، ويتوجس بعض الفقهاء من سوء استخدام الحكومة لهذا الطريق عندما تلجأ إليه في نهاية دور الانعقاد العادي لتمرير بعض مشاريع القوانين ولا تأخذ نصيبها الكافي من الوقت للتمحيص والدراسة على الرغم من أهميتها<sup>(٢)</sup>.

### ❖ مصير مشاريع القوانين بانتهاء الفصل أو الدور التشريعي :

من الملاحظ أن المشرع أفرد أحكاماً خاصة لمشاريع القوانين ، التي ينتهي دور الانعقاد العادي أو الفصل التشريعي دون أن تكون قد أُبجرت من قبل المجلس .

(١)- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري من المادة ٣١٦ حتى ٣٢١

(٢)- د. جورجى شفيق سارى ، نظام مصر الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٩٥٥

● ففي بداية كل دور انعقاد عادي / المادة ١٥٩ من اللائحة /

تستأنف اللجان بحث ما لديها من مشروعات دون حاجة لأي إجراء ، إلا أنه لرئيس مجلس الوزراء عند حدوث تغيير وزاري طلب تأجيل النظر لفترة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من أجل متابعة النقاش أو استردادها أو طلب تعديلها .  
في حين يستأنف المجلس النظر بالتقارير المعدة حول مشروعات القوانين بالحالة التي وردت إليها ، إلا في حال طلبت الحكومة عند حدوث التغيير الوزاري إعادتها للجنة من أجل اتخاذ ما هو متاح لها دستورياً بتعديل المشروعات أو استردادها .

● في بداية كل فصل تشريعي / المادة ١٦٠ من اللائحة /

يقوم رئيس المجلس خلال الخمسة عشر يوماً من تاريخ افتتاح دور الانعقاد الأول للفصل التشريعي الجديد ، بإعلام الحكومة بمشروعات القوانين ، التي لم تفصل فيها الهيئة التشريعية السابقة ، وتسقط هذه المشروعات إذا لم تطلب الحكومة من رئيس المجلس الاستمرار بالنظر فيها خلال شهرين من تاريخ الإعلام المذكور آنفاً .

٢ - الاقتراحات بمشروعات قوانين<sup>(١)</sup>:

نص الدستور المصري في المادة ١٠٩ منه : " لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين " ، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في المادة ١٦١ منها قيدت حرية الأعضاء حين منعت تقديم الاقتراح بقانون من أكثر من عشرة أعضاء ، وهو تقييد لم يجد الكثير من الدارسين ما يبرره دستورياً وعملياً ، بل على العكس اعتبر البعض أن النتائج قد تكون أفضل في حال تحققت القناعة بأهمية الاقتراح بقانون عند أكبر عدد ممكن من الأعضاء ، فضلاً عن أن هذا التقييد قد يدفع الأعضاء

(١) - العبارة كما وردت في الفصل الثالث من الباب السادس في اللائحة التنفيذية لمجلس الشعب المصري وفق آخر

إلى التحايل على النص ، وترتيب الاتفاق بينهم على أن يجري التوقيع من أحدهم ، ويقوم الباقون بتأييده أثناء المناقشة في الجلسة أمام المجلس<sup>(١)</sup>، وقد اشترطت اللائحة تقديم الاقتراح بقانون مصاغاً ضمن مواد ومرفقاً بمذكرة إيضاحية تتضمن المستند الدستوري في الاقتراح والمبادئ التي يقوم عليها ، والأهداف التي يرمي الاقتراح إلى تحقيقها .

### ❖ التدقيق الأولي من رئيس المجلس :

يتولى رئيس المجلس في البداية التدقيق في الشكل المطلوب ، ومدى المواءمة مع الدستور وأحكامه ، وإخطار العضو مقدم الاقتراح بنتيجة هذا التدقيق ، وإذا بقي العضو مصراً عرض الرئيس الموضوع على مكتب المجلس ، وإذا استمر بالإصرار يعرض الأمر على المجلس ، وفي حال كان المقترح مستوفياً لشروط تقديمه الشكلية ، فإن الاقتراح بقانون لا يحال إلى اللجنة المختصة مباشرة ، كما هو الحال عند النظر في مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة ، وإنما يقوم رئيس المجلس بإحالة الاقتراح بقانون إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى من أجل دراسته ، وبيان الرأي للمجلس في جواز النظر بالاقتراح ، أو إرجاء النظر فيه ، أو اقتراح رفضه بناءً على أسباب ترتبط بموضوع الاقتراح<sup>(٢)</sup>، ومبرر ذلك الفارق أن الحكومة وبحكم أنها الجهة التي تقوم بتنفيذ القوانين ، فإن لديها الخبرة في معرفة الصعوبات التي تعترضها ، ومن ثم إعداد القوانين التي تغطي الثغرات التي تنجم عن هذه الصعوبات ، وكذلك يتوفر لديها الأجهزة الفنية المتخصصة لإعداد مشاريع القوانين المقدمة لمجلس الشعب<sup>(٣)</sup>.

(١) - للمزيد راجع د. علي الصاوي، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ وكذلك :

د.جورجي شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، نظام مصر الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٩٩٣  
(٢) - المادة ١١٠ من الدستور المصري " يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها ، وبعد أن يقرر المجلس ذلك ."

(٣) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦٥٣

### ❖ موافقة المجلس بجواز النظر باقتراح بقانون :

عندما يعطي المجلس موافقته على النظر باقتراح القانون ، يحال إلى اللجنة النوعية المختصة بموضوعها ، ويراعى عند إحالته فيما إذا كان هناك مشروع قانون أو اقتراح بقانون مرتبطاً بالموضوع ذاته ، قد أحيل سابقاً إلى إحدى اللجان ليصار لدراستهما معاً ، وتقوم اللجنة المحال إليها اقتراح قانون بعرضه على لجنة الشؤون التشريعية والدستورية ، من أجل التقدير الفني للصياغة وتنسيق مواد المقترح ، إلا أنه وفي حال رفض المجلس النظر بالاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء ، لا يجوز تقديمه مجدداً في نفس دور الانعقاد / المادة ١٧١ من اللائحة / ، وفي المقابل لم يرد هذا القيد على مشروع القانون المقدم من الحكومة كما يفهم من نص المادة ١١١ دستور<sup>(١)</sup>.

### ❖ دراسة الاقتراح بقانون من قبل اللجنة المختصة :

تنظر اللجان باقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء ، وبمشروعات القوانين المحالة إليها ، وتعد تقريراً واحداً بخصوصها في حال تعلقت بنفس الموضوع أو كانت مرتبطة ببعضها بعضاً ، وهي في ذلك أمام حالتين :

- إذا وجدت اللجنة تعارضاً بين المشاريع والاقتراحات المعروضة عليها في المبادئ الأساسية ، التي تقوم عليها والتي تشكل مرتكزاً لإقرارها ، ففي هذه الحالة تقدم اللجنة رأيها إلى المجلس في تقرير خاص لأخذ موافقته على أحد هذه المشروعات أو الاقتراحات من أجل دراسته ، وبمحت مواده في حين تعتبر المشروعات أو الاقتراحات الأخرى مرفوضة .

(١) - المادة ١١١ من الدستور المصري " كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد . " ، وقد أكدته اللائحة الداخلية بالمادة ١٧١ التي تنص : " الاقتراحات بمشروعات القوانين التي يرفضها المجلس أو التي يستردها مقدموها أو التي تسقط طبقاً لأحكام المادة السابقة لا يجوز إعادة تقديمها في دور الانعقاد ذاته "

● في حال وجدت اللجنة أن المشروعات والاقتراحات المعروضة متفقة من حيث المبدأ فإن اللجنة تعتمد مشروع القانون أساساً للتدارس في اللجنة ، وفي حال عدم وجود مشروع قانون متعلق بذات الموضوع ، وكانت هناك اقتراحات مرتبطة ببعضها فإن تاريخ التقديم يلعب دوراً في تحديد المقترح الذي سيكون أساساً للدراسة ، ويعطى في هذه الحالة الأولوية للاقتراح بقانون الذي جرى تقديمه أولاً ، ويجري التعامل في هذه الحالة مع الاقتراحات الأخرى على أنها اقتراحات بالتعديل ، وتدرس مع الاقتراح الأساس بحيث تقدم اللجنة تقريراً موحداً عنها ، على أن الموافقة من اللجنة الدارسة على أي اقتراح بقانون يتضمن زيادة في النفقات العامة ، أو يؤدي إلى نقص في الإيرادات المقررة ، يحتم عليها أخذ رأي لجنة الخطة والموازنة حول ذلك ، ويضمّن هذا الرأي في التقرير النهائي .

#### ❖ مناقشة الاقتراح بقانون في المجلس وإقراره :

تخضع المناقشة للاقتراح بقانون ، وكذلك دراسته في الجلسة العامة إلى ذات القواعد ، التي تحكم عمل المجلس عند مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ، من ضرورة توفر نصاب الانعقاد ونصاب التصويت والمداولة في موادها مادة ، وترتيب الكلام واتخاذ القرار بإقفال باب النقاش ، وقواعد أعمال المداولة للمرة الثانية ، وإقرار مواد والتصويت على مجمل الاقتراح ، ويستثنى من هذه القواعد ما ورد بشأنه نص خاص / المادة ١٦٨ / من اللائحة الداخلية .

#### ❖ تنازل العضو عن اقتراح القانون وسقوطه :

يمكن للعضو الذي تقدم باقتراح القانون وقبل أن يبدأ المجلس بمناقشة مواد الاقتراح المقدم من قبله تقديم طلب خطي لرئيس المجلس ، يتضمن التنازل عنه ، إلا أنه يمكن لأي من الأعضاء الطلب خطياً من رئيس المجلس الاستمرار في نظر الاقتراح / المادة ١٦٩ من اللائحة ./

يسقط الاقتراح بقانون الذي لم تبدأ المناقشة في نصوصه ، والمقدم من عضو زالت عنه صفة العضوية ، إلا إذا تقدم أحد الأعضاء وأيده عشرة من الأعضاء بطلب خطي للاستمرار بنظر الاقتراح / المادة ١٧٠ من اللائحة / ، وفي كل الأحوال تسقط جميع الاقتراحات بمشاريع القوانين مع انتهاء الفصل التشريعي ما لم يتقدم مقدمو هذه الاقتراحات ، الذين تم انتخابهم مجدداً بطلب خطي للتمسك بها خلال ثلاثين يوماً من بداية الفصل التشريعي الجديد / المادة ١٧٢ من اللائحة / .

### ثالثاً - المكانة الدستورية واللائحية لمجلس الشورى<sup>(١)</sup>:

استحدث المشرع الدستوري في مصر وبموجب التعديل الذي وافق عليه مجلس الشعب المصري في ٣٠ / ٤ / ١٩٨٠ مجلس الشورى في الباب السابع ، وخصص له الفصل الأول من المادة ١٩٤ - حتى المادة ٢٠٥ من الدستور المصري ، الذي تضمن تكوين هذا المجلس ومدة ولايته واختصاصاته ، التي طرأ عليها تعديلاتان جوهرتان الأولى كان بالتعديل الجاري على دستور عام ١٩٧١ في آذار من عام ٢٠٠٧ والذي أخذ بالاختصاص الاستشاري في مجالات محددة ، وكذلك بالاختصاص التشريعي التشاركي مع مجلس الشعب ، وعلى نحو وجوبي في موضوعات أخرى ومحددة ، و ينظم العمل في داخل مجلس الشورى بموجب اللائحة الداخلية للمجلس ، الموافق على العمل بها اعتباراً من يوم الأحد من شعبان سنة ١٤٠٣ هجرية الموافق ٢٢ من مايو سنة ١٩٨٣ ميلادية ، والمعدلة بقرارات المجلس الصادرة في ٢٦ نوفمبر ١٩٨٤ و ١٨ يناير ١٩٨٨

(١) - " الشورى أحد مبادئ الحكم في الإسلام ، وقد شهدت مصر أكثر من تجربة للشورى في تاريخها الحديث وقد كانت البداية الأولى لتطور الحياة النيابية في مصر مع إنشاء المجلس العالي الذي أسسه محمد على في نوفمبر ١٨٢٤ ، وكان يتكون من نظار الدواوين ورؤساء المصالح واثنين من الأعيان من كل مديرية يقوم أهالي المديرية بانتخابهما .. وبعد ذلك قام محمد على في عام ١٨٢٩ بإنشاء مجلس " المشورة " وكان يتكون من مائة وستة وخمسين عضواً . وجعل رئاسة هذا المجلس لابنه إبراهيم .. وكان هذا المجلس يعقد مرة واحدة في السنة لاستشارته في مسائل التعليم والإدارة والأشغال العمومية ، وأيضا الشكايات التي كانت تقدم إليه ، لتقديم الحلول المناسبة لها." منشور على موقع مجلس الشورى المصري ٢٠١٢ على العنوان الإلكتروني :

و ٤ فبراير ١٩٩٠ و ٢٩ مارس ١٩٩٢ و ٢٤ يونيو ١٩٩٥، و كان آخر هذه التعديلات بتاريخ ١١ مايو ٢٠١٠<sup>(١)</sup>، كما تسري في شأن مجلس الشورى الأحكام الدستورية المطبقة على مجلس الشعب لجهة نصاب الانعقاد والتصويت ، وغير ذلك من المواد المنصوص عليها في المادة ٢٠٥ من الدستور ، وبما لا يتعارض مع الأحكام الخاصة بمجلس الشورى المنصوص عليها في الفصل المتعلق به<sup>(٢)</sup>.

إلى أن صدر الإعلان الدستوري في آذار من عام ٢٠١١ ، الذي تضمن تعديلات جوهرية بمضمون هذه النصوص ، المتعلقة بمجلس الشورى المصري ومشاركته بالاختصاص التشريعي ، وكذلك الأمر بعد صدور دستور مصر لعام ٢٠١٢ .

#### ١- تكوين مجلس الشورى :

أخذ المشرع في دستور مصر لعام ١٩٧١ في تكوين مجلس الشورى المصري بفكرة الانتخاب لثلاثي الأعضاء ، والتعيين للثلث الباقي من قبل رئيس الجمهورية، وأكد على مراعاة نسبة التمثيل بالنصف على الأقل في هذا المجلس بالنسبة للعمال والفلاحين ، على أن لا يقل عدد أعضاء مجلس الشورى عن مئة واثنين وثلاثين عضواً<sup>(٣)</sup>، وبقي محافظاً على هذه الأحكام ، ولم يطرأ عليها أي تعديل منذ صدوره وحتى إلغاء العمل به بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ، واستمرت هذه الأحكام بما تضمنه الإعلان الدستوري في المادة ٣٥ منه<sup>(٤)</sup> ، و مدة المجلس ست سنوات ميلادية من تاريخ أول

(١) - المنشور على الموقع الالكتروني : <http://www.youtube.com>

(٢) - المادة ٢٠٥ من الدستور المصري " تسرى في شأن مجلس الشورى الأحكام الواردة بالدستور في المواد: ( ٦٢،٨٨ فقرة ثانية، ٨٩-٩٠-٩١-٩٢-٩٣-٩٤-٩٥-٩٦-٩٧-٩٨-٩٩-١٠٠-١٠١-١٠٢-١٠٤-١٠٥-١٠٦-١٠٧-١٢٩-١٣٠-١٣٤، وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا الفصل ، على أن يباشر الاختصاصات المقررة في المواد المذكورة مجلس الشورى ورئيسه ."

(٣) - وقد حدد قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لعام ١٩٨٠ المعدل في المادة الأولى منه عدد الأعضاء بمائتين وسبعين عضواً وينتخب ثلثاً أعضاء المجلس بطريق الانتخاب المباشر السري العام.

(٤) - المادة ٣٥ من الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١١/٣/٣٠ جامعا أحكام المادتين ١٩٧/١٩٦ من الدستور المصري لعام ٢٠٠٧ " يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن مائة واثنين وثلاثين عضواً ، وينتخب ثلثاً أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم =

اجتماع له ، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات ، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء ، على أن يتم تحديد من تنتهي مدة عضويتهم في نهاية ثلاث السنوات الأولى ، بطريق القرعة التي يجريها المجلس ، ويجب أن يتم الانتخاب خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة العضوية ، ويتم التعيين خلال الثلاثين يوماً السابقة على انتهائها ، ولا يجوز لأعضائه الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس الشعب <sup>(١)</sup>.

## ٢- دور مجلس الشورى في مجال التشريع :

منذ أن أنشأ مجلس الشورى المصري بموجب التعديل الدستوري لدستور ١٩٧١ في عام ١٩٨٠ كان له دوران ، الأول تضمنته المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١ وهو المبادرة بالدراسة والاقتراح ، ويبلغ المجلس ما تنتهي إليه دراسته من توصيات واقتراحات إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء<sup>(٢)</sup> ، والدور الثاني استشاري نصت عليه المادة ١٩٥ ويتعلق بإبداء الرأي في قضايا تشريعية محددة ، وذلك كله قبل التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٧ ، إذ لم يكن يشكل مجلس الشورى غرفة ثانية في البرلمان المصري بالمعنى المتعارف عليه برلمانياً - من حيث التكوين ونسبة المعينين فيه ، ومن حيث الدور التشريعي الاستشاري وانتفاء الدور الرقابي له - فقد كان دوره استشارياً بحتاً ، وبالنتيجة فهو غير ملزم لمجلس الشعب أو لمجلس الوزراء أو لرئيس الجمهورية ، وكان وجه الإلزام بالنص هو وجوب أخذ الرأي فقط ، وقد وُجّه العديد من الانتقادات لدور مجلس الشورى ، وكان من أهمها بأن هناك مراكز دراسات قومية تعمل على الدراسة وإبداء المشورة الفنية المتخصصة ، ومن ثم لا حاجة لوجود مجلس شورى على

=على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي ، ويحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى" منشور على الموقع الإلكتروني : [www.shoura.gov.eg](http://www.shoura.gov.eg)

(١) - وفق أحكام المادة ٣ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المتعلق بتكوين مجلس الشورى نفس الموقع السابق

(٢) - بموجب أحكام المادة الثانية من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى .

هذا النحو الذي أوجده الدستور ، على أن هذا الدور تغيّر بعد التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٧ ، وقد عدّل هذا الدور كذلك فيما بعد بموجب الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١ ، وبعد صدور دستور مصر لعام ٢٠١٢ .

### ❖ دور مجلس الشورى قبل التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٧ :

نصت المادة ١٩٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على اختصاص مجلس الشورى بالمبادرة من تلقاء نفسه "... بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ١٥ مايو ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية و المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ، وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته " ، في حين نصت المادة ١٩٥ منه على الدور الاستشاري الذي يقوم به مجلس الشورى ، ولا بد فيه من أخذ رأيه في الموضوعات المحددة بنص تلك المادة دون أن يكون هذا الرأي ملزماً من حيث النتيجة ، وهذه الموضوعات هي :

- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
- مشروعات القوانين المكملة للدستور.
- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة.
- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية.

## ❖ الدور المناط بمجلس الشورى بعد التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٧ :

بعد التعديل الجاري على دستور ١٩٧١ بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٧ طرأ تغيير جوهري على الدور المناط بمجلس الشورى ، وتطور هذا الدور ليصبح للمجلس ثلاثة أدوار ، دور المبادرة بالدراسة والاقتراح ، ودور الشريك في العملية التشريعية وعلى نحو حصري فيما حدده النص الدستوري في المادة ١٩٤ ، ودور آخر استشاري في مواضع حددها الدستور بنص المادة ١٩٥ منه .

● دور المبادر بالدراسة والاقتراح لقد حافظ مجلس الشورى على هذا الدور المناط به قبل التعديل في مقدمة المادة ١٩٤ من الدستور ، مع استبعاد الحديث عن مبادئ ثوري عام ١٩٥٢ وعام ١٩٧١ ، وعبارة تعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته ، وأبقى على كل ما يراه هذا المجلس ضرورياً للمحافظة على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وما فيه من حماية للمقومات الأساسية للمجتمع المصري وقيمه العليا ، وكذلك للحقوق والحريات والواجبات العامة .

● دور الشريك في التشريع وأصبح من الممكن أن يطلق عليه الغرفة الثانية بالبرلمان ، وذلك عندما نصت المادة ١٩٤ من الدستور في قسمها الثاني على أنه يجب أخذ موافقة مجلس الشورى عندما يتعلق الأمر ب :

١- " تعديل أية مادة من مواد الدستور وذلك وفق أصول المناقشة ، وقواعد أخذ الموافقة المنصوص عليها في المادة ١٨٩ من الدستور ، والمطبقة أمام مجلس الشعب عند مناقشة وإقرار مشروعات التعديل في الدستور .

٢- " مشروعات القوانين المكملة للدستور، وكان أكثر تحديدا عندما نصَّ على أرقام هذه المواد من الدستور ، والمتعلقة بقانون الأحزاب(المادة ٥ دستور) ، قانون الجنسية (المادة ٦ دستور)، قانون الصحافة والإعلام (المادة ٤٨ دستور)، قانون ممارسة الحقوق السياسية (المادة ٦٢ دستور)، الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية والاستفتاء عليه ( المادة ٧٦ دستور)، اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى (المادة ٨٥ دستور)، قانون الانتخابات (المادة ٨٧ دستور)،

قانون مجلس الشعب وما يتعلق بشروط العضوية (المواد ٨٨-٨٩-٩١ دستور)، قانون محاكمة الوزراء (المادة ١٦٠ دستور) ، قانون الإدارة المحلية (المادة ١٦٣ دستور)، قانون السلطة القضائية (المواد ١٦٧-١٦٨-١٧٠ دستور)، قانون محاكم أمن الدولة (المادة ١٧١ دستور)، قانون مجلس الدولة (المادة ١٧٢ دستور)، تشكيل مجلس القضاء الأعلى (المادة ١٧٣ دستور)، قانون المحكمة الدستورية العليا اختصاصها وتشكيلها وحصانة أعضائها والأحكام الصادرة عنها (المواد ١٧٥-١٧٦-١٧٧-١٧٨ دستور)، قانون مكافحة الإرهاب (المادة ١٧٩ دستور) ، القانون المتعلق بالقضاء العسكري (المادة ١٨٣ دستور)، قانون مجلس الشورى (المواد ١٩٦-١٩٧-١٩٨ دستور)، سلطة الصحافة وحريتها وإصدار الصحف وحق الصحفيين بالحصول على الأنباء والمعلومات وإنشاء المجلس الأعلى للصحافة (المواد ٢٠٦-٢٠٧-٢٠٨-٢٠٩-٢١٠-٢١١ دستور) .

٣- " معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات ، التي يترتب عليها تعديل في أراضى الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة .

وقد عالج المشرع حالة الاختلاف بالرأى بين مجلس الشعب والشورى بالنسبة للمواد التي يتعين الموافقة بين المجلسين عليها وفق الترتيب التالي :

يحيل رئيس مجلس الشعب المواد المختلف عليها إلى لجنة مشتركة مكونة من رئيسي المجلسين وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس لاقتراح نص ، يعرض على كل مجلس على حدة ، وإذا لم تتم الموافقة يدعى المجلسان إلى اجتماع مشترك برئاسة رئيس مجلس الشعب ، يتعين أن يحضره أغلبية أعضاء كلا المجلسين على الأقل ، ويصدر القرار بأغلبية الحاضرين بالتصويت دون مناقشة ، لكن مع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة <sup>(١)</sup> .

● دور استشاري غير ملزم ، عندما نصت المادة ١٩٥ المعدلة على أنه " يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلي :

(١) - المادة ١٩٤ من الدستور المصري بعد التعديل الجاري عام ٢٠٠٧

- ١- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- ٢- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
- ٣- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية." وفي هذه الحالة يبلغ مجلس الشورى رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب خلال مدة لا تتجاوز الشهر من تاريخ وصول طلب الرأي إلى مجلس الشورى دون أن يكون هذا الرأي بالضرورة ملزماً لتلك المؤسسات ، ومجلس الشورى طلب مد المهلة لمدة مماثلة ، وفي حال لم يبلغ عن رأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المطروح لأخذ الرأي<sup>(١)</sup>.

#### ❖ الدور المناط بمجلس الشورى بعد الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١:

بعد صدور هذا الإعلان في ٢٦/٣/٢٠١١ تراجع الدور المناط بمجلس الشورى لينحصر في دورين اثنين وعلى نحو أضيق مما كان عليه في دستور ١٩٧١ ، ولم يعد له أي دور فعال أو سلطة في المجال التشريعي ، وبقي له فقط :

- دور المبادرة بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة .

(١) - المادة ١٧ من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لعام ١٩٨٠ وفق آخر تعديل له بالمرسوم بقانون رقم ١٠٩ لعام ٢٠١١: "يحيل رئيس الجمهورية بقرار منه إلى مجلس الشورى الموضوعات الداخلة في اختصاصه الوارد ذكرها بالبنود الخمسة الأولى من المادة (١٩٥) من الدستور. ويجب على مجلس الشورى أن يبدى رأيه فيما أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ وصول القرار الجمهوري إليه وله أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يجاوز مدة أخرى مماثلة. فإذا انقضت المدة المشار إليها في الفقرة السابقة ولم يبلغ رئيس الجمهورية برأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه.، وكذلك المادة ١٨ منه "يحيل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس الشورى الموضوعات التي تدخل في اختصاصه طبقاً للأحكام المقررة في البندين الأول والثاني من المادة (١٩٥) من الدستور ، ويسرى في هذا الشأن حكم الفقرتين الثانية والثالثة من المادة السابقة."

- دور استشاري غير ملزم ، و يتعين أخذ رأيه في :
- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية.<sup>(١)</sup>

## الفرع الثاني

### دور رئيس الجمهورية في مجال التشريع

كنا قد أوضحنا أن الدستور المصري جعل من مجلس الشعب هو صاحب الاختصاص العام بسلطة التشريع بصراحة نص المادة ٨٦ من الدستور ، وله أن يشرع في أي مجال من المجالات دون استثناء طالما أنه يصدر قواعد عامة مجردة ، إلا أنه ورغم ذلك فقد أعطى لرئيس الجمهورية دوراً في العمل التشريعي التي ينجزه مجلس الشعب ، كما منحه بعض الاختصاصات التشريعية ، بإصدار قرارات لها قوة القانون ضمن شروط وضوابط حددتها أحكام الدستور المعدل حتى عام ٢٠٠٧ ، وسكت عن التفصيل فيها الإعلان الدستوري الصادر عام ٢٠١١ بعد قيام ثورة ٢٥ يناير ، والذي أوقف العمل بدستور ١٩٧١ .

(١) - نصت المادة ٣٧ من الإعلان الدستوري على أن "يتولى مجلس الشورى فور انتخابه دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ويجب اخذ رأى المجلس فيما يلي : - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. - مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية. - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية. - ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب . "

## أولاً - دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية :

لرئيس الجمهورية دور مشارك في بداية العمل التشريعي كاقترح القوانين التي تدرس أمام مجلس الشعب على شكل مشروعات قوانين ، وآخر بعد الانتهاء من إقرار مشروع القانون ، وحال وجد ضرورة للاعتراض عليه قبل إصداره ، وكذلك فإن إصدار القانون من قبله يعتبر مشاركة في العملية التشريعية لجهة إظهاره لحيز الوجود الفعلي .

١- **اقترح القوانين لمجلس الشعب** : يقوم مجلس الوزراء بإعداد مسودات القوانين بواسطة الأجهزة الفنية المتخصصة الموجودة لدى الحكومة ، وبعد الاستناد إلى المعلومات المتوفرة لديها ، وذلك استجابة للحاجة التشريعية التي تتلمسها أثناء ممارستها لسلطتها التنفيذية ، على شكل مشروعات قوانين يقترحها الرئيس لمجلس الشعب وفقاً لأحكام المادتين ١٠٩-١٥٦ من الدستور ، وعلى هذا النحو يشكل التشريع الحكومي القسم الأكبر والأكثر طغياناً على جدول أعمال مجلس الشعب المصري ، كما هو الحال لدى غالبية برلمانات العالم.

٢- **الاعتراض على القوانين** : يملك رئيس الجمهورية عند إحالة مشاريع القوانين المقرة من مجلس الشعب إليه لإصدارها ، الاعتراض عليها وإعادتها إلى مجلس الشعب لإعادة النظر فيها ، على أن يتم ذلك وفق القواعد الدستورية المنصوص عليها في المادة ١١٣ من الدستور ، ويتبع المجلس في مناقشة الاعتراض الأصول المنصوص عنها في المادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ، مع الإشارة إلى أن هذا الحق وبموجب الإعلان الدستوري عام ٢٠١١ أصبح يباشره وعلى نحو مؤقت المجلس الأعلى للقوات المسلحة<sup>(١)</sup> ، وبالعودة للقواعد المستقرة يتعين :

(١) - مادة ٥٦ من الإعلان الدستوري ٢٠١١ " يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية : ١- التشريع ، ٢- إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها ، ٣- تعيين الأعضاء المعيّنين في مجلس الشعب ، ٤- دعوة مجلسي الشعب والشورى لانعقاد دورته العادية وفضها =

❖ أن يمارس الرئيس حق الاعتراض برد مشروع القانون إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من تبلغه هذا المشروع ، وإذا مضت هذه المهلة ولم يردده إلى المجلس ، اعتبر المشروع قانوناً وأصدره .

❖ عند وقوع الاعتراض من رئيس الجمهورية يبلغ رئيس مجلس الشعب به وبأسباب الاعتراض ، ويصار لعقد جلسة عاجلة للمجلس ، الذي يقرر إحالة كتاب الاعتراض مع مرفقاته إلى اللجنة العامة في المجلس ، لدراسته ودراسة محل الاعتراض وأسبابه ومبرراته الدستورية والتشريعية حسب مقتضى الحال ، وتعد اللجنة العامة تقريرها الذي يعرض على المجلس للنظر به على وجه الاستعجال ، فإذا أصر المجلس على إقراره بأغلبية خاصة وهي ثلثا أعضائه ، اعتبر قانوناً وأصدر .

❖ إذا لم تتحقق الأغلبية الخاصة لإقرار مشروع القانون ، يقترح رئيس المجلس تشكيل لجنة خاصة تتولى إعادة دراسة مشروع القانون ، وتعديل نصوصه بما ينسجم مع المبادئ والأسس المقررة من المجلس ، وعند دراسة المجلس لتقرير اللجنة العامة ، المعد حول الاعتراض المقدم من رئيس الجمهورية ، و يتلقى رئيس الجمهورية من رئيس المجلس تقريراً بالإجراءات المتخذة والقرارات الصادرة عن المجلس بشأن الاعتراض .

٣- إصدار القوانين : وهو الاشتراك القائم بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب في المرحلة الأخيرة من العملية التشريعية ، والتي تستوجب إعطاء الأمر بإدراج القانون المقر

---

=والدعوة لاجتماع غير عادى وفضه ٥- حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها ، ٦- تمثيل الدولة في الداخل والخارج، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وتعتبر جزءاً من النظام القانوني في الدولة ، ٧- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم ، ٨- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون، واعتماد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين ، ٩- العفو عن العقوبة أو تخفيفها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون ، ١٠- السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح . وللمجلس أن يفوض رئيسته أو أحد أعضائه في أي من اختصاصاته . "، وكذلك المادة ٦١ منه التي نصت : " يستمر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مباشرة الاختصاصات المحددة في هذا الإعلان ، وذلك لحين تولى كل من مجلسي الشعب والشورى لاختصاصاتهما وحتى انتخاب رئيس الجمهورية ومباشرته مهام منصبه كل في حينه."

من مجلس الشعب ضمن منظومة التشريعات النافذة ضمن قوانين الدولة ، وهي بمثابة تسطير شهادة الميلاد للتشريع<sup>(١)</sup>، ويتم ذلك عرفاً ضمن مدة مناسبة دون تحديد مهل محددة لإصداره ، في حين نص الدستور على نشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من إصدار الرئيس لها ، وكقاعدة عامة يسري العمل بها بعد مرور شهر على نشرها إلا إذا تضمنت هذه القوانين ميعاداً آخر لسريانها ، وذلك بناءً على اعتبارات يقدرها المشرع (مجلس الشعب) <sup>(٢)</sup>.

### ثانياً- السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية :

منح الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ رئيس الجمهورية تولى سلطة التشريع على نحو مؤقت وفي حالات محددة ، وذلك عبر تمكينه بموجب أحكام المادتين ١٠٨ - ١٤٧ من الدستور إصدار قرارات لها قوة القانون ، وكذلك بموجب المادة ٧٤ من الدستور عند ما تكون الإجراءات السريعة بمواجهة الخطر تستوجب ممارسة سلطة التشريع وكاستثناء على الأصل على اعتبار أن القانون يصدر عن السلطة التشريعية الممثلة بمجلس الشعب ، ويتضح أن الدستور في منحه سلطة التشريع لرئيس الجمهورية ميّزَ بين حالتين في النص الدستوري ، **الحالة الأولى** : يتمكّن من خلالها التشريع بقرارات لها قوة القانون بناء على تفويض تشريعي من مجلس الشعب يتعين أن يصدر ضمن شروط محددة (المادة ١٠٨ دستور ١٩٧١)، **والحالة الثانية** : التي يتولى فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع دون تفويض وفي غياب انعقاد مجلس الشعب وفي حالات الضرورة وتدعى هذه القرارات بلوائح الضرورة ( المادة ١٤٧ دستور ١٩٧١ ) ، في حين عاملت اللائحة الداخلية الإجراءات السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة ١٤٧ وتتضمن قرارات بقانون معاملة القرارات بقانون التي تصدر

(١)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ١٩٧٢ ، مرجع سابق ، ص ٧١٢

(٢)- **المادة ١٨٨ من الدستور** : " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها ، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر " .

عن رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة ١٠٨ أثناء عرضها على مجلس الشعب ،  
وتفصيلاً للشروط والضوابط الدستورية التي تحكم هذه القرارات بقانون الصادرة عن  
رئيس الجمهورية نوضحها بما يلي :

#### ١- القرارات بقوانين في حالة التفويض التشريعي<sup>(١)</sup>:

وهي قرارات تصدر عن رئيس الجمهورية في ظل انعقاد مجلس الشعب أو في غيابه ،  
وذلك بصريح ما تضمنته أحكام المادة ١٠٨ دستور ، التي أجازت للسلطة الأصلية  
المناطق بما التشريع التفويض بسلطتها على نحو مشروط :

- أن يصدر التفويض عن مجلس الشعب مع بيان موضوعات التفويض ووضوح الأسس  
والمبادئ التي يقوم عليها التفويض .
- أن يصدر التفويض متضمناً مدة محددة له ينتهي بانتهائها.
- أن يصدر بسبب وجود ظروف غير عادية تستدعي منح هذا التفويض من مجلس  
الشعب ، والأمثلة على تلك الظروف ، الحاجة إلى سرعة إصدار القواعد القانونية في  
مجال ما ، أو ضمان سريتها قبل نفاذها تجنباً لآثار جانبية اقتصادية أو أمنية أو سياسية  
قد تنشأ نتيجة العلم بها والتحضير لها قبل إصدارها( التشريعات الجمركية أو الضريبية أو  
الإنفاق العسكري )<sup>(٢)</sup> .
- أن يصدر التفويض بموافقة أغلبية خاصة تتمثل بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب .

(١)- انتشرت حالات التفويض التشريعي في فرنسا كظاهرة مستندة إلى نظرية التفويض التشريعي في الفقه الفرنسي ،  
وزادت إلى حد اضطر المشرع الدستوري في الجمهورية الفرنسية الرابعة إلى النص صراحة على منع البرلمان  
من ممارسة التفويض التشريعي ، وفي مصر أجاز دستور ١٩٧١ صراحة ذلك في المادة ١٠٨ حين نصت  
على : " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية  
ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه  
موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول  
جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة  
القانون" .

(٢)- د. جورجى شفيق ساري ، الكتاب الثاني نظام مصر الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٠٠٠

- أن تعرض القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية بناءً على التفويض التشريعي على مجلس الشعب في أول جلسة يعقدها بعد انتهاء مدة التفويض ، ويحكم عدم العرض ، أو عرضها مع عدم موافقة المجلس عليها زوال كل أثر قانوني لهذه القرارات لاحق لرفضها ، ويبقى للآثار السابقة المترتبة عليها قوة القانون .
- تخضع هذه القرارات للرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية العليا ، و لا تخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري لكون المشرع الدستوري منحها قوة القانون .

## ٢- القرارات بقوانين في حالات الضرورة <sup>(١)</sup>:

وهي قرارات لها قوة القانون تصدر في غياب انعقاد مجلس الشعب ودون تفويض ، لكن المشرع الدستوري أحازها في المادة ١٤٧ دستور ١٩٧١ ، لوجود ضرورة ملحة تستوجب التدخل السريع لمعالجتها دون انتظار السلطة المختصة أصلاً بالتشريع حتى يلتئم اجتماع مجلسها ، الذي قد يكون منحللاً أو منتهياً ولايته أو في العطلة البرلمانية بين أدوار الانعقاد ، وقد حددت هذه المادة شروط هذه القرارات التي تصدر وتدعى بلوائح الضرورة ويتعين :

- أن يكون هناك حالة ضرورة فعلاً وتقدير ذلك يعود لرئيس الجمهورية ، ويخضع هذا التقدير ، وفيما إذا كان هناك حالة ضرورة تستدعي التدخل بقرارات لها قوة القانون أم لا إلى رقابة البرلمان عند عرضها عليه من جهة ، ورقابة دستورية من المحكمة الدستورية العليا ، حتى مع إقرار البرلمان بوجود حالة الضرورة .

(١) - وفق أحكام المادة ١٤٧ دستور ١٩٧١ " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون .ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته ، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر ."

● الأصل أن حالة الضرورة يجب أن تكون مؤقتة ، حتى توصف كذلك في معرض إصدار القرارات بقانون ، والتي بدورها يجب أن لا تتسم القواعد التي تتضمنها الأخيرة بصفة الديمومة ، إلا أن الممارسة العملية أفضت إلى خلاف ذلك ، والمثال إصدار بعض القوانين كقانون السلطة القضائية بقرارات من رئيس الجمهورية لها قوة القانون .

● لم يحدد المشرع الدستوري الموضوعات ، التي يمكن تنظيمها بلوائح الضرورة على اعتبار أن الظروف الاستثنائية لا تحكم مواضيع بعينها ، كما لا يمكن التكهن سلفاً بأنواع الموضوعات التي يسمح بتنظيمها بهذا النوع من القرارات ، حتى ولو كانت تدخل بما أوجب الدستور تنظيمه بقوانين كالقوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية وهو الرأي الراجح في الفقه ، إلا أن هناك رأياً للدكتور عبد الرزاق السنهوري لا يميز تنظيم الموضوعات التي أشار إليها الدستور بالأساسية أو المكملة عبر لوائح الضرورة ، ويعتبر ذلك فيما لو حصل مخالفة للدستور وانحراف في استعمال السلطة .<sup>(١)</sup>

● يتعين عرض هذه القرارات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها ، والدعوة إلى جلسة غير عادية في حال كان المجلس في عطلة البرلمانية ، وتعرض في أول جلسة يدعى لها المجلس في حالة الحل أو وقف جلساته بين فصلين تشريعين ، وإذا وافق المجلس عليها تثبت لها قوة القانون .

● في حال عدم عرض هذه القرارات على المجلس ، أو عرضها وعدم حصولها على موافقة المجلس تزول آثارها القانونية بأثر رجعي ، إلا إذا وجد البرلمان ضرورة في تسوية الأوضاع السابقة ، أو اعتماد آثارها القانونية عن الفترة السابقة .

### ٣- القرار بقانون من رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة ٧٤ دستور :

منح الدستور المصري شأنه شأن غالبية الدساتير في العالم رئيس الدولة (رئيس الجمهورية ) إمكانية اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو

(١) - د . عبد الرزاق السنهوري ، مقالة بعنوان " مخالفة التشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، منشور في العدد الخاص بمقالات وأبحاث د . السنهوري من مجلة القانون والاقتصاد الجزء الأول ١٩٩٢ ، ص ٤١٥ .

سلامة الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، وذلك بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلس الشعب والشورى ، ولما كان يتعين أخذ رأي رئيسي هذين المجلسين ، فإنه لا يمكن أن يكون حل مجلسي الشعب والشورى من بين الإجراءات السريعة التي لرئيس الجمهورية اتخاذها لمواجهة الخطر المحدق بالوحدة الوطنية أو المعيق للمؤسسات الدستورية عن أداء وظائفها المناطة بها ، وهو الخطر الذي تضمنه نص المادة ٧٤ من الدستور<sup>(١)</sup>، إلا أنه يمكن أن يكون من بين الإجراءات السريعة التي جاءت بعبارة مطلقة - والقاعدة الفقهية أن المطلق يجري على إطلاقه إلا إذا قيده نص- إصدار قرارات تدخل ضمن إطار التشريع ، وتخرج عن إطار القرارات الإدارية ، ومن ثم فإن وجود الخطر المحدق هو الذي يجعل الرئيس يتخذ هذه الإجراءات في ظل انعقاد البرلمان أو غيابه ، على أنه يشترط أن يتبع ذلك أمران : الأول توجيه بيان إلى الشعب صاحب السيادة من رئيس الجمهورية ، والثاني أن يجري الرئيس استفتاءً شعبياً على الإجراءات المتخذة خلال ستين يوماً من اتخاذها<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً- النظر بالقرارات بقوانين داخل مجلس الشعب

#### ١- عرض القرارات بقوانين على مجلس الشعب :

جاء النص الدستوري واضحاً في المادتين ١٠٨ - ١٤٧ لجهة وجوب عرض القرارات بقانون الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجبهما على مجلس الشعب لإقرارها ، في حين أوجب نص المادة ٧٤ من الدستور على رئيس الجمهورية عرض الإجراءات المتخذة

(١)- المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ : " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها . ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات."

(٢)- د. عبد الفتاح مراد ، موسوعة شرح الدساتير المصرية والمستويات الدستورية الدولية ، الطبعة الأولى ، الوثائق الدستورية لجمهورية مصر العربية ، ص ٣٢

من قبله بموجبها على الاستفتاء الشعبي ، والتي قد يكون من بينها قرارات بقانون صدرت كإجراءات سريعة ، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أشارت وبوضوح في المادة ١٧٣ منها في الفصل الرابع ، الذي أفردته للنظر بالقرارات بقوانين ، إلى أن ما يصدر عن رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين بموجب هذه المادة ، يدخل من ضمن القرارات بقانون التي تعرض على مجلس الشعب لإقرارها ، بحيث يحيل المجلس هذه القرارات الصادرة بناءً على أحكام الدستور في المواد ٧٤- ١٠٨- ١٤٧ إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي فيها بأولوية على باقي أعمال هذه اللجان ، على أن اللائحة أجازت للمجلس وبناءً على اقتراح من رئيسه إذا وجد أن هناك قرارات منها لها أهمية خاصة ، أن يحيلها إلى اللجنة العامة للمجلس ، أو أن يوافق على مبدأ تشكيل لجنة خاصة للنظر فيها ، و يتولى رئيس المجلس اختيار رئيس وأعضاء هذه اللجنة .

## ٢- مناقشة القرارات بقوانين في المجلس :

يتولى المجلس دراسة هذه القرارات بقوانين أو مناقشتها داخل اللجان ومن ثم يتم عرض التقارير المقدمة من اللجان حولها أمام المجلس ، كما تناقش مشاريع واقتراحات القوانين مادةً مادة ويتم إبداء الرأي حولها والتصويت عليها<sup>(١)</sup> ، إلا أن اللائحة الداخلية فرقت في أحكامها بين هذه القرارات .

■ بحيث حجبت عن الأعضاء حق التقدم باقتراحات للتعديل في نصوصها ، إذا كانت هذه القرارات صادرة بموجب أحكام المادتين ٧٤- ١٠٨ من الدستور ( الخطر المحدق - التفويض التشريعي ) ، وللمجلس بخصوص هذه القرارات أثناء عرضها عليه ، إما الإقرار بها أو الاعتراض عليها جملة واحدة ، وفي حال اتجهت إرادة المجلس للاعتراض على القرار بقانون، فإن رئيس المجلس يبلغ رئيس الجمهورية بالاعتراض وأسبابه والإجراءات التي تتبعها المجلس ، والآراء التي تم الإدلاء بها بخصوصه .

(١)- المادة ١٧٧ من اللائحة الداخلية : " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، تسرى بشأن القرارات بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بأغلبية أعضائه، وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية " .

■ أجازت تقديم اقتراحات بالتعديل على القرارات بقانون الصادرة استناداً للمادة ١٧٤ من الدستور ، وذلك بمفهوم المخالفة حين سكتت المادة ١٧٤ من اللائحة عن ذكر هذه القرارات بقانون من حظر تقديم الاقتراحات بالتعديل حولها ، وكذلك حين اعتبرت في المادة ١٧٦ من اللائحة ، أن الاقتراحات بالتعديل المقدمة من الأعضاء بمثابة اقتراحات بمشروعات قوانين يتخذ بشأنها الإجراءات المتبعة أمام المجلس ، عند النظر بالاقتراحات المقدمة من الأعضاء ، مع جواز إعطائها صفة الاستعجال بإحالتها إلى اللجنة ، التي تدرس القرار بقانون موضوع الاقتراح لتقدم تلك اللجنة تقريراً حولها ، وينظر به مع التقرير المعد حول القرار بقانون أمام المجلس .

وفي كل الأحوال ومهما كان المستند الدستوري الذي صدر بموجبه القرار بقانون ، فإنه حتى يتمكن المجلس من عدم إقرار أي قرار بقانون يجب أن يصدر القرار عن المجلس بذلك بأغلبية أعضائه ، وهي أغلبية خاصة اشترطتها المادة ١٧٧ من اللائحة .

وبالعودة للتمييز الذي أوجدته اللائحة في أحكامها حول القرارات بقانون تبعاً للمادة الدستورية التي صدرت هذه القرارات على أساسها ، فإنه ومن باب الاستنتاج الذي قد يحتمل الصواب ، أن إرادة المشرع في اللائحة قد أخذت بعين الاعتبار الفرق بين الآثار المترتبة على هذه القرارات ، والمراكز القانونية التي نشأت عن تطبيقها من تاريخ صدورها قبل عرضها على المجلس ، إذا ما أشرنا إلى أن القرارات بقانون الصادرة بموجب المادة ٧٤ من الدستور وكذلك بموجب المادة ١٠٨ من الدستور يجمعهما حكم واحد لجهة المراكز أو الآثار القانونية التي نجمت عن تطبيقها ، ولا يمكن إلغاؤها بأثر رجعي ، وإنما تلغى بأثر مباشر فقط في حال عدم إقرارها ، في حين أن القرارات الصادرة بموجب أحكام المادة ١٤٧ من الدستور ، تفقد أي أثر قانوني لها ، ويمتد إلغاء حكمها للفترة السابقة لعرضها في حال عدم إقرارها ، ويمكن للمجلس أن ينظر في إمكانية جعل القرار بقانون نافذاً في الفترة السابقة لعرضه ، أو تسوية آثاره السابقة في خيارات متعددة

حسب ما يرتأي ، فمن باب أولى أن يتمكن الأعضاء من تقديم اقتراحات للتعديل في أحكامها ، وفي هذه الحالة لا يوجد مساس بمبدأ المساواة أمام القانون .

### الفرع الثالث

#### الوظيفة التشريعية وفق دستور عام ٢٠١٢

يَمّر النظام السياسي في جمهورية مصر العربية بعد ثورة ٢٥ يناير / كانون الثاني / ٢٠١١ بفترة انتقالية يشوبها عدم الاستقرار ، الذي يمكن أن يوصف بأنه شبه طبيعي عند حدوث تغيير بنيوي دراماتيكي غير مخطط له ، ومتسارع في أي نظام سياسي مُتجدّر منذ عشرات السنوات .

وقد صدر بعد الثورة العديد من الإعلانات الدستورية المتتالية<sup>(١)</sup>، إلى أن توجت المرحلة بدستور جديد كان الاستفتاء عليه في ١٥ / ديسمبر / كانون الأول / ٢٠١٢ ،

(١) قامت الثورة الشعبية في مصر بتاريخ ٢٥/١/٢٠١١ ، وتحتى الرئيس حسني مبارك بتاريخ ١١/٢/٢٠١١ ، وصدر الإعلان الدستوري الأول بتاريخ ١٣/٢/٢٠١١ ، وصدر الإعلان الدستوري الثاني بتاريخ ٣٠/٣/٢٠١١ ، بعد الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي تم في ١٩/٣/٢٠١١ ، والذي كان من شأنه إنهاء العمل بدستور ١٩٧١ بشكل نهائي ( وقد وقع على هذا الإعلان الدستوري تعديلان الأول : كان في ٢٥/٩/٢٠١١ عدل نسبة الفردي والقوائم في انتخابات مجلسي الشعب والشورى ، والثاني : كان في ١٩/١١/٢٠١١ الذي سمح للمصريين في الخارج التصويت في الانتخابات تحت إشراف السفراء والقناصل بدلا عن القضاة ) ، وصدر بعد ذلك الإعلان الدستوري المكمل في ١٧ / ٦ / ٢٠١٢ ، ثم الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ١١/٨/٢٠١٢ ، ثم الإعلان الدستوري الذي أصدره رئيس الجمهورية في مصر بتاريخ ٣١/١١/٢٠١٢ أثناء إعداد الدستور المصري من قبل الجمعية التأسيسية ، وقد أثار جدلاً كبيراً يمكن فهمه بعد قراءته (( نص الإعلان : بعد الإطلاع على الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ فبراير ٢٠١١ وعلى الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ وعلى الإعلان الدستوري الصادر في ١١ أغسطس ٢٠١٢ ، ما كانت ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ قد حملت رئيس الجمهورية مسئولية تحقيق أهدافها والسهرة على تأكيد شرعيتها وتمكينها بما يراه من إجراءات وتدابير وقرارات لحمايتها وتحقيق أهدافها ، وخاصة هدم بنية النظام البائد وإقصاء رموزه والقضاء على أدواته في الدولة والمجتمع والقضاء على الفساد واقتلاع بذوره وملاحقة المتورطين فيه وتطهير مؤسسات الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية=

وتمت الموافقة عليه ، وبغض النظر عن الجدل الدستوري والسياسي الذي أثاره هذا الدستور ، فقد أحدث جملة من التغييرات في الصلاحيات التشريعية بين البرلمان بمجلسيه وبين رئيس الجمهورية ، وبات نظام الحكم بموجب أحكامه أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي ، أو أنه قد يوصف بأنه نظام برلماني متطور عن الصيغة التقليدية المألوفة ، ويمكن متابعة هذه الأحكام الدستورية المرتبطة بموضوع هذا البحث من الناحية الوصفية على اعتبار أن هذه الأحكام لم تُختبر من الناحية العملية ، ولم يجر انتخاب أي مؤسسة دستورية بناءً على أحكامه بعد .

**أولاً - تكوين السلطة التشريعية :** غيّر الدستور الجديد من الاسم الذي يطلق على المجلس الأدنى المنتخب من مسمى مجلس الشعب إلى مجلس النواب ، وحافظ على تسمية المجلس الثاني الشورى كما هي ، رغم أنه كان مطروحاً أثناء مناقشة مسودة الدستور تغيير تسميته ليصبح مجلساً للشيخ ، وأصبحت السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الشورى ( المادة ٨٢ / د. ٢٠١٢.٥ ) .

=حماية مصر وشعبها والتصدي بمنتهى الحزم والقوة لرموز النظام السابق والتأسيس لشرعية جديدة تاجها دستور يرسى ركائز الحكم الرشيد الذي ينهض على مبادئ الحرية والعدالة والديمقراطية ويلبى طموحات الشعب ويحقق آماله ، فقد قررنا ما يلي المادة الأولى: تعاد التحقيقات والمحاكمات في جرائم القتل والشروع في قتل وإصابة المتظاهرين وجرائم الإرهاب التي ارتكبت ضد الثوار بواسطة كل من تولى منصباً سياسياً أو تنفيذياً في ظل النظام السابق وذلك وفقاً لقانون حماية الثورة وغيره من القوانين . المادة الثانية: الإعانات الدستورية والقوانين والقرارات السابقة عن رئيس الجمهورية منذ توليه السلطة في ٣٠ يونيو ٢٠١٢ وحتى نفاذ الدستور وانتخاب مجلس شعب جديد تكون نهائية وناقذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أية جهة ، كما لا يجوز التعرض بقراراته بوقف التنفيذ أو الإلغاء وتنقضي جميع الدعاوى المتعلقة بها والمنظورة أمام أية جهة قضائية . المادة الثالثة: يعين النائب العام من بين أعضاء السلطة القضائية بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ شغل المنصب ويشترط فيه الشروط العامة لتولى القضاء وألا يقل سنّه عن ٤٠ سنة ميلادية ، ويسرى هذا النص على من يشغل المنصب الحالي بأثر فوري، المادة الرابعة: تستبدل عبارة تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ٨ أشهر من تاريخ تشكيلها، بعبارة تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ٦ أشهر من تاريخ تشكيلها الواردة في المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ . المادة الخامسة: لا يجوز لأية جهة قضائية حل مجلس الشورى أو الجمعية التأسيسية لوضع مشروع الدستور ، المادة السادسة: لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد ثورة ٢٥ يناير أو حياة الأمة أو الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها ، أن يتخذ الإجراءات والتدابير الواجبة لمواجهة هذا الخطر على النحو الذي ينظمه القانون )) .

١- **مجلس النواب** : وهو مجلس منتخب بكامل أعضائه عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وبالتالي تم إلغاء مبدأ تعيين عدد من الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية ، وكذلك تحديد نسبة للعمال والفلاحين لاتقل عن خمسين بالمائة ، التي كان معمولا بهما في دستور ١٩٧١ وفي الإعلانات الدستورية اللاحقة له بعد إلغائه ، والمجلس بقي مؤلفاً من ثلاثمائة وخمسين عضواً على الأقل لمدة خمس سنوات ، ويستمر دور الانعقاد السنوي لمدة ثمانية أشهر على الأقل ( المادة ٩٤/د.٢٠١٢ ) ، أي بزيادة شهر عن المدة المقررة بدستور ١٩٧١ ، ويمكن أن يدعى المجلس لدورات استثنائية بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو الحكومة أو طلب موقع من ١٠/١ من أعضاء المجلس على الأقل ( المادة ٩٥ د.٢٠١٢ ) ، وينتخب رئيس المجلس والوكيلين في أول دور انعقاد عادي له لكامل مدة الفصل التشريعي ، إلا أنه يحق لثلث أعضاء المجلس ، وفي أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي طلب إجراء انتخابات جديدة لرئيس المجلس أو الوكيلين أو أحدهما ( ٩٧ د.٢٠١٢ ) ، بحيث تتحقق استقلالية رئيس المجلس بانتخابه لكامل مدة الفصل التشريعي بعيداً عن التجاذبات السياسية ، وفي الوقت نفسه يبقى للأعضاء القدرة على مراقبة أدائه ، وجاءت المادة ٩٦ من دستور ٢٠١٢ بدلالات واضحة على أن رئيس المجلس هو الأول بين متساويين ، إذ لم تعط لصوته ترجيحاً عند تساوي الأصوات ، وإنما انتهت إلى الحكم بأن الأمر الذي جرت المداولة فيه يعتبر مرفوضاً في هذه الحالة ، ومجلس النواب سلطة التشريع بالاشتراك مع مجلس الشورى ، في حين أن مجلس النواب يختص بممارسة السلطة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

و لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب في حالتين وبشروط محددة :

(١) - نصت المادة ١١٦ من دستور ٢٠١٢ على أن : " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية؛ وذلك كله على النحو المبين في الدستور، ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعرضها على مجلس النواب."

**الحالة الأولى :** حل مجلس النواب بقرار مسبب ، وبعد استفتاء الشعب وموافقته بأغلبية أصوات المقترعين مع اشتراط :

- عدم وقوع ذلك في دور الانعقاد السنوي الأول للمجلس .
  - عدم حل المجلس الجديد لذات السبب الذي حل لأجله المجلس السابق .
- إلا أن لجوء رئيس الجمهورية إلى طرح حل مجلس النواب على الاستفتاء لم يعد بالأمر السهل ، لأن عدم موافقة أغلبية المقترعين المشاركين في الاستفتاء على حل المجلس يعني أن يقدم رئيس الجمهورية استقالته في هذه الحالة وفق أحكام (المادة ١٢٧ د. ٢٠١٢ ) ، ومن ثم أصبح على الرئيس التأكد من أن الأكثرية من الناخبين لازالت إلى جانبه .

**الحالة الثانية :** هو حل وجوبي لمجلس النواب يلجأ إليه رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة (١٣٩ د. ٢٠١٢) باعتباره الضامن لانتظام عمل المؤسسات الدستورية ، وذلك عند عدم إمكانية تشكيل الوزارة بعد ثلاث محاولات لتشكيلها<sup>(١)</sup>.

## ٢- مجلس الشورى :

وهو مجلس منتخب بكامل أعضائه الذين لا يقل عددهم عن مائة وخمسين عضواً بالاقتراع العام السري والمباشر ، إلا أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين ١٠/١ من أعضاء هذا المجلس ، خلافاً لعدد الأعضاء في دستور ١٩٧١ ، الذي كان لا يقل عن مائة وأثنين وثلاثين عضواً ، ويحق للرئيس تعيين ثلثهم ، كما لم يعد يشترط أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، في حين بقي من شروط

(١) - نصت المادة ١٣٩ من دستور عام ٢٠١٢ على آلية تسمية رئيس الوزراء : " يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر؛ فإذا لم تحصل على الثقة يكلف رئيس الجمهورية رئيساً آخر لمجلس الوزراء من الحزب الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب؛ فإذا لم تحصل حكومته على الثقة خلال مدة مماثلة، يختار مجلس النواب رئيساً لمجلس الوزراء ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة، على أن تحصل على الثقة خلال مدة أخرى مماثلة، وإلا يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب، ويدعو لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل . "

العضوية حصول المرشح على إحدى شهادات التعليم العالي ، وأن لا يقل عمره عن خمس وثلاثين سنة يوم فتح باب الترشيح للعضوية ، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية الوزارة ، وبقيت مدة المجلس ست سنوات يجدد نصف أعضائه بعد مرور ثلاث سنوات من تاريخ أو اجتماع له ، ويستمر دور الانعقاد السنوي العادي ثمانية أشهر على الأقل ( المادة ٩٤ د.٢٠١٢ ) ، وينتخب رئيس مجلس الشورى لنصف الفصل التشريعي ، ويمكن في أي حال لثلث أعضاء المجلس طلب إجراء انتخابات جديدة لمنصب الرئيس أو الوكيلين (المادة ٩٧ د.٢٠١٢ )، والرئيس هو الأول بين متساويين كما أشرنا آنفاً عند الحديث عن مجلس النواب بدلالة (المادة ٩٦ د.٢٠١٢)<sup>(١)</sup> .

#### ثانياً - الوظيفة التشريعية بين المجلسين :

لم يعد دور مجلس الشورى دوراً استشارياً ، أو تشريعياً في حالات محددة فقط ، وإنما أصبح غرفة ثانية من غرف البرلمان ومشاركاً لمجلس النواب بأداء الوظيفة التشريعية ، ومناطقاً به دراسة وإقرار القوانين التي تعرض عليه مباشرة أو تلك التي أقرت من مجلس النواب وأحيلت إليه بعد إقرارها من الأخير ، إذ لم يعط الدستور بذلك أولوية بالعرض على مجلس دون آخر وجاء النص مطلقاً ، على أن المجلس الذي أحيل إليه القانون المقر من المجلس الآخر يتعين أن يبت فيه خلال ستين يوماً دون احتساب أيام العطلة التشريعية بين دورتي انعقاد ، وبذلك فإن كل مشروع قانون لا يصبح قانوناً إلا إذا أقره المجلسان ، بيد أنه لا يجوز إقرار أي قانون من أحدهما ، إلا إذا أخضع للمناقشة بعد إحالته إلى اللجنة النوعية المختصة وتقديم تقرير عنه ليتم التصويت عليه بعد ذلك ، وأثناء ذلك لكل مجلس

(١) - نصت المادة ٩٦ من دستور عام ٢٠١٢ على : " لا يكون انعقاد أي من مجلسي النواب والشورى صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين. وعند تساوى الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً."

حق تقديم التعديلات على مواد المشروع أو مناقشة التعديلات المقترحة عليه ، أو إعادة صياغتها بتجزئة المواد<sup>(١)</sup>

١- حالة قيام خلاف تشريعي بين المجلسين : إذا اختلف المجلسان بالرأي حول مشروع قانون أو اقتراح بقانون ، فإنه يصار إلى تقريب وجهات النظر عبر تشكيل لجنة مشتركة من عشرين عضواً يقوم كل مجلس باختيار عشرة من بين أعضائه المرشحين من قبل اللجنة العامة في كل مجلس ، وتتولى هذه اللجنة المشتركة تقريب وجهات النظر ، واقتراح نصوص للمواد التي كانت محل خلاف بين المجلسين ، فإذا لم يوافق أحد المجلسين على النصوص المقترحة والمعروضة عليه ، يصار لعرض الموضوع محل الخلاف على مجلس النواب وقراره بأغلبية ثلثي أعضائه يعتبر القول الفصل في الموضوع<sup>(٢)</sup>.

٢- اقتراح القوانين : تقدم مشاريع القوانين من رئيس الجمهورية ومن الحكومة ، وبحق لكل عضو في مجلس النواب أن يتقدم باقتراح القوانين إلى مجلس النواب ، في حين لم ينص المشرع الدستوري على حق أعضاء مجلس الشورى باقتراح القوانين ، واقتراح القانون الذي يقدمه عضو مجلس النواب يحال إلى اللجنة المختصة بنظر الاقتراحات قبل أن يحال إلى اللجنة النوعية المختصة بموضوع الاقتراح ، وتقوم لجنة الاقتراحات بدراسته واقتراح جواز النظر به أو عدمه للمجلس ، ويتعين أن يكون رأيها معللاً

(١) - نصت المادة ١٠٢ من دستور ٢٠١٢ على أنه : " لا يجوز لأي من مجلسي النواب والشورى إقرار مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي عليه ، ولكل مجلس حق التعديل والتجزئة في المواد، وفيما يعرض من التعديلات ، وكل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر، ولا يجوز له أن يؤخره عن ستين يوماً، لا تدخل فيها العطلة التشريعية. ولا يكون قانوناً إلا إذا أقره المجلسان."

(٢) - نصت المادة ١٠٣ من دستور ٢٠١٢ على أنه : " إذا قام خلاف تشريعي بين المجلسين، تشكل لجنة مشتركة من عشرين عضواً يختار كل مجلس نصفهم من بين أعضائه بناء على ترشيح لجنته العامة؛ وذلك لاقتراح نصوص للمواد محل الخلاف وتعرض هذه المقترحات على كل من المجلسين؛ فإذا لم يوافق أحدهما عليها، يعرض الأمر على مجلس النواب ويؤخذ بما ينتهي إليه من قرار يصدره بأغلبية ثلثي أعضائه."

ومسبباً ، وفي حال رفض المجلس اقتراح القانون المقدم من أحد الأعضاء ، فإنه لا يجوز إعادة تقديمه مجدداً في دور الانعقاد نفسه<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً- دور رئيس الجمهورية في التشريع :

١- القرارات بقانون : تقلصت الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور ٢٠١٢ ، عما كانت عليه في ظل أحكام دستور ١٩٧١ ، ولم يعد يحق له إصدار قرارات لها قوة القانون إلا عند اجتماع طرفين :

- الأول : حالة غياب المجلسين ( عدم وجود مجلس نواب ومجلس شورى ) ، وحالة الغياب هنا على ما يمكن استنتاجه لا تشمل الفترة التي يكون فيها المجلس في العطلة التشريعية مابين دورتي انعقاد ، لأن النص في (المادة ١٣١ د. ٢٠١٢) كان يعالج حالة غياب مجلس النواب عند حله ، بحيث ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة وعطفاً على ذلك استمر النص بمعالجة حالة غياب المجلسين ، ولو أن المشرع أراد منح سلطة التشريع لرئيس الجمهورية بين دورتي انعقاد لكان نصّ على ذلك صراحة ؛

- والثاني : أن تطراً ظروف ما وتستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، وعند ذلك فإن القرارات بقانون التي تصدر عن الرئيس يتعين عرضها على المجلسين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادها ، وإذا لم تعرض هذه القرارات على المجلسين ، أو أنها عرضت ولم تقرر من قبلهما ، فإن هذه القرارات تزول بأثر رجعي ،

(١) -رفق أحكام المادة ١٠١ من دستور ٢٠١٢ فإنه : " لرئيس الجمهورية، وللحكومة، ولكل عضو في مجلس النواب، اقتراح القوانين ، ويحال كل مشروع قانون إلى اللجنة النوعية المختصة بمجلس النواب ؛ لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس ، ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية ، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك. فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً ، وكل اقتراح بقانون قدمه أحد الأعضاء ، ورفضه المجلس ، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه."

إلا إذا ارتأى مجلس النواب زوالها دون أثر رجعي ، أو تسوية المراكز القانونية التي نتجت عن تطبيقها قبل زوالها .

٢- **التفويض التشريعي** : ألغى دستور ٢٠١٢ مبدأ التفويض التشريعي من قبل البرلمان لرئيس الجمهورية الذي كان منصوص عليه صراحة في دستور عام ١٩٧١ في المادة ١٠٨ منه<sup>(١)</sup> .

٣- لم يعد من اختصاص رئيس الجمهورية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ، أو إصدار اللوائح اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها أو إصدار لوائح الضبط كما أنه لم يعد لرئيس الجمهورية إلقاء بيانات أمام أحد المجلسين أو مخاطبتهما مباشرة ، وأضحت جميعها من اختصاص رئيس مجلس الوزراء ، وأصبح الرئيس يمارس سلطاته عبر رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، باستثناء ما يتصل بهذه السلطات بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية ، وكذلك المنصوص عليها في المواد ((١٣٩ تشكيل الحكومة - ١٤٥ التمثيل الخارجي - ١٤٦ قيادة القوات المسلحة - ١٤٧ تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين الممثلين السياسيين للدولة وإقالتهم ، وقبول ممثلي الدول الأخرى - ١٤٨ إعلان حالة الطوارئ - ١٤٩ العفو الخاص )) ، وهي سلطات من الطبيعي أن تناط برئيس الدولة .

٤- **إصدار القوانين والاعتراض عليها** : كل قانون يقر من البرلمان يتولى مجلس النواب إبلاغه إلى رئيس الجمهورية لإصداره ، ووفق أحكام (المادة ١٠٤ من دستور ٢٠١٢) فإن الدستور الجديد حدد مهلة لرئيس الجمهورية لإصدار القوانين المقررة من البرلمان ،

(١)- كانت المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ تنص على أن : "الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون ."

أو اللجوء لاستخدام سلطاته الدستورية بالاعتراض على القانون إذا ما كان لديه موجب لذلك .

أ- مهلة الإصدار : وقد جاءت المهلة الدستورية بتوجب إصدار القانون المقر من البرلمان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله ، ( وليس من تاريخ وصوله ) لتحد من صلاحيات رئيس الجمهورية في تأخير أو تجاوز إصدار القوانين المقررة من البرلمان ، ويكون بذلك النص قد تلافى الانتقادات التي كانت توجه لدستور عام ١٩٧١ فيما يتعلق بعدم تحديد أجل يلتزم خلاله الرئيس بإصدار القانون .

ب- الاعتراض على القوانين : للرئيس أن يختار الاعتراض على القانون وإعادةه إلى مجلس النواب خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ إرساله ، وهو اعتراض توقيفي ويعني ذلك :

- أنه يمكن للمجلس أن يستجيب لأسباب الاعتراض ، ويقوم ببحث الاعتراض والتعديل وفق ما تضمنه إذا ما تحققت القناعة لدى أعضائه ، ويتم التصويت وفق الأغلبية العادية لكامل أعضائه .

- أو أن يصير المجلس على القانون كما أقره في المرة الأولى ، وفي هذه الحالة يحتاج إصدار القانون على هذا النحو إلى إقراره من قبل المجلس بأغلبية مشددة (خاصة) وهي ثلثا عدد الأعضاء ، مع الإشارة إلى أن ذلك يعني ثلثي كامل الأعضاء ، وليس الحاضرين منهم فقط ، وفي الحاليتين : إذا أقر القانون بأغلبية ثلثي الأعضاء ، أو عندما لا يصدر الرئيس القانون في مهلة الخمسة عشر يوماً ، ولا يبادر للاعتراض عليه خلال مهلة الثلاثين يوماً فإن القانون يستقر بصفته قانوناً مقراً (وأصدر) ، أي أن الرئيس يصدر القانون ، لأنه هو الجهة المخولة دستورياً بإصدار القوانين ، ولا يمكن القول مثلاً بأن يتولى رئيس المجلس إرساله للإصدار على اعتبار أن ذلك يحتاج لنص دستوري صريح .

- وفي حال لم يتمكن البرلمان من إقراره مجدداً وفق هذه الأغلبية الخاصة ، فإنه لا يجوز إعادة البحث مجدداً بهذا القانون في دور الانعقاد نفسه إلا بعد مرور أربعة أشهر على التصويت الأخير<sup>(١)</sup>.

وأخيراً فإن تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية ، واقتصار اشتراكه فيها مع البرلمان في مرحلة الإصدار فقط ، مع تحديد مهل دستورية لممارسة هذه الصلاحيات في هذه المرحلة ، وكذلك قصر حقه بإصدار قرارات لها قوة القانون في حالة عدم وجود مجلسين ، مع وجوب عرضها وإقرارها من قبل البرلمان تحت طائلة زوالها بأثر رجعي ، كل ذلك يضعنا أمام دستور يعزز دور البرلمان كمشرع حقيقي دون طغيان للسلطة التنفيذية على دوره هذا عن طريق مؤسسة الرئاسة ، ويفسح الطريق أمام ظهور برلمان فعال لا برلمان شكلي إذا تهيأت له باقي المحددات الداخلية والخارجية ضمن شروط صحية وسليمة ومتوازنة ( نظام انتخابات - قانون أحزاب - نظام داخلي - أعضاء - ودعم تقني ومعلوماتي ... ) ونكون أما صيغة من النظام المختلط شبه البرلماني ، أو البرلماني في صيغة متطورة ، مع تقييد حق الحل الممنوح لرئيس الجمهورية باشتراطات قد تؤدي به إلى المجازفة بمنصبه إذا ما تعسف باستعمال هذا الحق ، وكذلك إذا أخذنا بعين الاعتبار أن الرئيس المصري أصبح ووفق أحكام دستور ٢٠١٢ يمارس سلطاته التنفيذية عبر رئيس الوزراء ونواب الأخير والوزراء .

(١) - نصت المادة ١٠٤ من دستور ٢٠١٢ على أن " يبلغ مجلس النواب رئيس الجمهورية بكل قانون أقر؛ ليصدره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله؛ فإذا اعترض عليه رده إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من ذلك التاريخ وإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد ، أو أقره مجلس النواب ثانية بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء ، استقر قانوناً وأصدر ، فإذا لم يقره المجلس لا يجوز تقديمه في دور الانعقاد نفسه قبل مضي أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار".



## الفصل الثاني نشأة البرلمان السوري وتطوره



## تمهيد وتقسيم :

خضعت سورية لنفوذ الإمبراطورية العثمانية في أوائل القرن السادس عشر ، بعد ما سمي بالفتح العثماني في زمن السلطان سليم الثاني في عام ١٥١٦ وتأسست الخلافة العثمانية التي اتبعت شكل الحكم المطلق المتوارث والذي اتسم بالطابع الديني شكلاً ، وكان للسلطان حق التشريع بمجرد " إرادته السنوية " وفي النصف الأول من القرن التاسع عشر وتحت وطأة الضغوط الداخلية ، والأفكار التي بدأت تنتشر مع ظهور الإعلانات والمواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان في أوروبا مع بداية عصر النهضة ، اضطر بعض الحكام العثمانيين ومنهم السلطان عبد المجيد من أجل امتصاص النقمة ، ولاسيما خلال فترات الحروب إلى إعطاء بعض الضمانات العامة في مجال فرض الضرائب وتجنيد الرعايا ، وبذلك قام لأول مرة بمنح دستور عام ١٨٣٩ أطلق عليه اسم (خط هامايون كل هانه ) وفي عام ١٨٥٦ اضطر السلطان عبد العزيز وبضغط من الدول الأوروبية إلى إلغاء ضريبة الخراج المفروضة على رعايا الدولة غير المسلمين وتم استبدالها بضريبة تدعى ( ضريبة بدل العسكرية ) وجاء ذلك في دستور المنحة الذي سمي ( خط هامايون الثاني ) .<sup>(١)</sup>

وفي ١٨٧٦ / ١٢ / ٢٣ وبترتيب من مدحت باشا الصدر الأعظم للسلطان عبد الحميد الثاني أعلن الأخير وكمنحة لرعيته دستوراً عصبياً اقتبس معظم أحكامه من الوثائق التشريعية لفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ونقل البلاد من الحكم المطلق إلى الحكم الملكي الدستوري ، وذلك بإنشاء برلمان مؤلف من غرفتين ، مجلس للأعيان الذين يعينهم السلطان مدى الحياة بحيث لا يتجاوز عدد هؤلاء ثلث عدد أعضاء مجلس النواب ومجلس للنواب ينتخب من الشعب لولاية تستمر أربع سنوات يدعى ( مجلس المبعوثان ) ، ويحدث مجلس الوزراء مسؤول أمام البرلمان ، وكان يمثل في هذا المجلس نواب من سورية

(١) - د. فيليب حتي ، تاريخ العرب المطول ، الجزء الثالث ، الطبعة العربية ، بيروت ١٩٥١ ، ص ٨٢٩ وما بعدها .

عن بعض الولايات ، ومع ذلك فإن هذا الدستور منح حق اقتراح القوانين للسلطان فقط ، وكذلك حق تأجيل انعقاد البرلمان ، واستناداً لذلك علق السلطان عبد الحميد أحكام هذا الدستور ، وعطل عمل مجلس المبعوثان في بداية عام ١٨٧٨ وعادت البلاد لحكم الاستبداد واختفاء العدالة الاجتماعية<sup>(١)</sup> ، إلى أن انهارت السلطنة العثمانية بعد خسارتها في الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨ ، وبعد أن انضم الشريف حسين إلى الحلفاء وأعلن في سورية عن تشكيل أول حكومة عربية في ٢٨ / ٩ / ١٩١٨ برئاسة الأمير محمد سعيد الجزائري واستمرت لأيام ، حيث كان فيصل ابن الشريف حسين قد تولى قيادة جيش الشمال وفتح الشام ودخلت الجيوش العربية دمشق بتاريخ ١٠ / ٢ / ١٩١٨ ، وأعلن الملك فيصل عن تشكيل حكومة دستورية عربية مستقلة بقيادة علي رضا الركابي بتاريخ ٥ / ١٠ / ١٩١٨ ، وقام في ظل هذه الحكومة أول مجلس شوري برئاسة علاء الدين الدروبي ، الذي لم يعمر طويلاً وقام مجلس الشورى الثاني في ظل وزارة الاتاسي برئاسة رضا الصلح ، وشكّل هذا المجلس بداية الحياة النيابية في سورية ، وبعد ذلك اتخذ المؤتمر السوري الذي تأسس في عام ١٩١٩ في دمشق و بانتخابات عامة كهيئة تمثيلية مؤلفة من ٨٥ عضواً ، قراره التاريخي في ٩ / ٣ / ١٩٢٠ باستقلال سورية ومبايعة الأمير فيصل بن الحسين ملكاً دستورياً على سورية بحدودها الطبيعية بما فيها فلسطين ، واعتبر المؤتمر نفسه مجلساً تأسيسياً منعقداً على نحو دائم حتى ينتهي من إعداد دستور للبلاد وانتخاب مجلس نيابي جديد ، وقد شكّل من أعضائه لجنة لإعداد الدستور ، وانتهت إلى صياغته في ١٤٧ مادة سمي بـ (القانون الأساسي) ، وقد أخذ بالشكل الاتحادي للدولة السورية ، ولم يتمكن المؤتمر بعد ذلك من إقرار كافة مواد هذا الدستور إذ بدأت مرحلة الصراع مع القوى الاستعمارية التي رفضت ذلك القرار التاريخي ، واعتبرت أن ما أعلنه

(١) - د . محمد شاكر اسعيد ، البرلمان السوري في تطوره التاريخي ، الطبعة الثانية ٢٠٠٧ ، بدون معرفة دار نشر

المؤتمر مساساً بمصالحها في تركة الدولة العثمانية وفق اتفاقية سايكس بيكو ومع حقوق دول الانتداب ، ولاسيما فرنسا التي دخلت بجيوشها لإجهاض الحياة السياسية البرلمانية والسيطرة على البلاد والعباد ، ومرحلة الصراع هذه انعكست بشكل مباشر على سير وتطور الحياة البرلمانية في سورية ، وبشكل خاص على وظائف البرلمان التي تشكلت منذ عهد الانتداب الفرنسي وبداية الحياة النيابية في سورية وما بعد الاستقلال ، ومن ثم على موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي القائم و سنتين ذلك في مبحثين :

### المبحث الأول : التطور التاريخي لوظائف البرلمان السوري

المبحث الثاني : موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي في سورية

## المبحث الأول

### التطور التاريخي لوظائف البرلمان السوري

نتيجةً للظروف السياسية التي مرت بها سورية و دخول الجيش الفرنسي إلى سورية بعد معركة غير متكافئة بينه وبين الجيش السوري وعدد من المتطوعين الثوار بقيادة يوسف العظمة وزير الحربية آنذاك في معركة ميسلون<sup>(١)</sup>، كان الشغل الشاغل للبرلمانات وللمجالس النيابية التي تشكلت في ظل الانتداب انتزاع الاعتراف بالسيادة الكاملة وإنجاز الاستقلال على اعتبار أن الممثلين المنتخبين ، ومن ورائهم النخبة المثقفة المتأثرة بالثقافة الغربية ومنجزاتها على صعيد المؤسسات الديمقراطية أدركوا مبكراً أن من أولى مقومات السيادة الوطنية ، هو وجود مجلس نيابي منتخب وفق أحكام دستور يحدد نظام الحكم ، في حين انصرفت المجالس التي تشكلت بعد الاستقلال إلى العمل على إيجاد الأطر القانونية ، وتأسيس البنى التحتية للدولة المستقلة حديثاً في ظل ظروف إقليمية ودولية ومطامع استعمارية شائكة ومعقدة ابتليت بها المنطقة - ولازالت- ، ولاسيما بعد نكبة

(١) - يوسف إبراهيم العظمة من مواليد دمشق ١٨٨٤ ، تلقى علومه في الكلية العسكرية باستانبول وتخرج في عام ١٩٠٣ ، ودرس أركان حرب في ألمانيا عام ١٩١١ ، اشترك في حرب بلغاريا ورومانيا والقفقاز ، عين مرافقاً لأنور باشا ، وبعد انتهاء حرب الدردنيل استقال وعاد إلى دمشق ، وعينه الملك فيصل مرافقاً له ثم معتمداً في بيروت ثم رئيساً لأركان الجيش ثم وزيراً للحربية واستشهد في معركة ميسلون في ٢٤/٧/١٩٢٠ وله من العمر خمسة وثلاثون عاماً " من كتاب : " عبقریات من بلادي " للأستاذ عبد الغني العطري ، بدون دار نشر ، ١٩٩٢ ، ص ٤٥ .

١٩٤٨ ، وما تلاها من ظروف عدم الاستقرار بسبب الانقلابات العسكرية بفاصل زمني قصير بينها .

ولما كانت دراسة التاريخ تنمي المقدرة الذهنية الفاتحة الأهمية ، التي تسمى الحكم على الأمور ، فإن ماسنلاحظه أن الوظائف التي مارستها المجالس النيابية التي تشكلت في سورية على مدى عقود من الزمن قد تأثرت بالنظام الدستوري الذي عملت هذه المجالس في ظله ، فقد خبرت سورية في الدساتير التي أقرت وتم العمل بها ، أو تلك التي أعدت ولم تتح الفرصة للعمل بها النظام البرلماني ، وانتقلت بعد ذلك إلى الأخذ بالنظام الرئاسي وشبه الرئاسي وستقسم المبحث في تطور وظائف هذه المجالس النيابية وفق هذا الترتيب ، ووفق هذا المعيار المرتبط بنظام الحكم النافذ إلى **مطلبين رئيسيين** :

**المطلب الأول : المجالس النيابية في ظل النظام الدستوري البرلماني**

**المطلب الثاني : المجالس النيابية والأنظمة الدستورية القائمة حتى عام ١٩٧٣**

## المطلب الأول

### المجالس النيابية في ظل النظام الدستوري البرلماني

في ظل الحكم الملكي الذي دام في سورية عشرين شهراً فقط بين عامي ١٩١٨ و ١٩٢٠ ، والذي كان يتم خلاله إعداد القانون الأساسي من قبل لجنة شكّلت من قبل المؤتمر السوري ويأخذ بالنظام الملكي البرلماني ، وبالشكل الاتحادي للدولة ، قُسمت البلاد إلى مقاطعات يتمتع كل منها بالحكم الذاتي وبوجود مجلس نيابي خاص بها ، وبرلمان على مستوى الدولة الاتحادية مؤلف من غرفتين ، مجلس للشيوخ لولاية مدتها

تسع سنوات تمثل فيه المقاطعات وينتخب بالاقتراع غير المباشر نصف أعضائه من قبل نواب هذه المقاطعات ، والنصف الآخر يعينهم الملك ، ويجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات ، ومجلس للنواب ينتخب بالاقتراع غير المباشر وعلى مرحلتين ولولاية تشريعية مدتها أربع سنوات .<sup>(١)</sup>

ولما كان مشروع الدستور الذي أطلق عليه اسم القانون الأساسي لم يرَ النور بسبب دخول القوات الفرنسية واحتلالها لسورية ، وتقسيمها الدولة الاتحادية السورية إلى ست دويلات مستقلة (دمشق - حلب - جبال اللاذقية - لبنان الكبير - جبل العرب - الاسكندرون ولكل منها علم وعاصمة وحكومة وبرلمان وطوابع مالية وبريدية خاصة ) وتخضع مباشرة للمفوض السامي العسكري ، وهو ما رفضه الشعب ، فقامت فرنسا تحت الضغط الشعبي في عام ١٩٢٢ بإنشاء اتحاد فيدرالي بين ثلاث دول (دمشق وحلب واللاذقية )<sup>(٢)</sup>.

بعد قرابة أربعة أعوام من حكم المستعمر الفرنسي تم البحث في مسألة تنظيم الدستور ، فأراد الفرنسيون الانفراد بوضعه ، في حين أصرَّ السوريون على الاشتراك بوضع الدستور ، الذي يحكم بلادهم وبقي كل طرف متشبهاً بموقفه ، حتى قامت الثورة السورية الكبرى في عام ١٩٢٥ بقيادة سلطان الأطرش التي دامت قرابة العامين وتيَّف ، حيث اضطرت فرنسا في شباط من عام ١٩٢٦ إلى تعديل سياساتها وأن تحكم البلاد بشكل مباشر، ولكن بواسطة المفوض السامي السياسي<sup>(٣)</sup> ، وتجنباً للانتقادات العربية والدولية

(١) - د. سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٦٩١ وما بعدها .

(٢) - في ١٢/١١/١٩٢٣ جرت انتخابات عامة لمجلس تمثيلي ونيابي لسلطة دولة دمشق كان برئاسة بديع المؤيد ضم ثلاثين عضواً عن ثلاثة عشر منطقة انعقد هذا المجلس بموجب قرار المفوض السامي رقم ٢٢٩ لعام ١٩٢٣ ، راجع : " كتاب المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام ١٩١٩ حتى عام ٢٠٠٠ " منشورات مجلس الشعب السوري .

(٣) - فقد وضع صك الانتداب رسمياً موضع العمل سنة ١٩٢٣ وسارت السياسة الفرنسية على نهج من الحكم أقام البلاد وأقعدتها على حين رفضت سورية الاعتراف بانتداب فرنسا واعتبرته موجوداً بقوة الاحتلال ، استدعت =

التي كثرت على أدائها كدولة منتدبة ، وتحت وطأة الثورة السورية جرت انتخابات مجلس تمثيلي في المناطق التي لم تكن الثورة قد تفاقمت فيها نسبة لباقي المناطق ، وعين أحمد نامي الداماد رئيساً لدولة سورية ، وشكّل الحكومة برئاسته ، وقد شارك فيها عدد من الرجالات الوطنية ومن ثم استقالت في ٨/٢/١٩٢٨<sup>(١)</sup> ، وقد أصدر خلال فترة ترأسه أهم النظم التشريعية العقارية ، التي لازال معمول بها حتى تاريخه ، وكذلك تصديق اتفاقية الصداقة وحسن الحوار وتسليم المجرمين مع تركيا .<sup>(٢)</sup>

=فرنسا المفوض السامي الجنرال سراي وأوفدت مكانه الكونت هنري دو جوفنتيل فانصرف هذا إلى معالجة الثورة بدراسة أسبابها واتصل بالوطنين وقر معهم برنامجاً وطنياً فدخل ثلاثة من الوطنيين حكومة احمد نامي وهؤلاء هم فارس الخوري ولطفي الحفار وحسن البرازي. وشكلت الحكومة وأعلنت بيانها الوزاري الذي كان مؤلفاً من عشرة بنود تقدمها بيان تشرح فيها العوامل التي استدعت دخول الوطنيين هذه التجربة وهذه البنود المتفق عليها كانت ١- تحويل الانتداب إلى معاهدة تعقد بين فرنسا وسورية لمدة ثلاثين سنة تعين فيها الحقوق والواجبات والعلاقات بين الأمتين مماثلة للمعاهدة المعقودة بين بريطانيا والعراق ولا تكون هذه المعاهدة نافذة إلا بعد تصديقها من قبل البرلمان السوري وتحفظ فرنسا بالنفوذ السياسي والرجحان الاقتصادي ، ٣- تحقيق الوحدة السورية بالوسائل التي باشر بإجرائها منذ الآن ، ٤- توحيد النظام القضائي على قاعدة السيادة القومية بصورة تصون حقوق الوطنيين والأجانب معاً ، ٥- تأليف جيش وطني بحيث تتمكن القوات الفرنسية من الجلاء التدريجي عن البلاد، ٦- طلب إدخال سورية عصبة الأمم وإعطائها حق التمثيل الخارجي أسوة بالعراق ٧ - دراسة إصلاح النظام النقدي الحالي وإعادة الأساس الذهبي في عملة البلاد بصورة تدريجي ٨- استحصال العفو العام عن جميع أصحاب الجرائم السياسية مع الاحتفاظ بالحقوق الشخصي، ٩- استحصال على قرار بإلغاء الغرامات الحربية عن سورية وغيرها، ١٠- إيجاد طريقة للتعويض عن منكوبي الثورة ، وبعد عودة دوفنتيلج إلى فرنسا بعد أن أقر هذا البرنامج ميدئياً ولكن "دسائس العسكريين الاستعماريين" القائلين بوجود قمع الثورة بالوسائل العسكرية قد سبقه فلم توافق باريس على مطالبه فاستقال من منصبه، وكذلك الوزراء الوطنيين استقالوا بعد شهر اثر جلسة حامية الوطيس احتجوا فيها مع الجنرال غواييه على قصف الميدان والغطوة بالقتال خلفاً للخطة المتفق عليها ، وفي اليوم التالي قبض على الوزراء وأناس آخرين وأرسلوا إلى المنافي - راجع : منير المالكي ، من ميسلون إلى الجلاء ، منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية ، طبعة ١٩٩١ ، صفحة ٦٢ وما بعدها .

(١) - فضل عفاش ، مجلس الشعب في سورية ، مرجع سابق، الصفحتين ٢٤ - ٢٥

(٢) - القرار ١٨٦ ل.ر نظام التحديد والتحرير بتاريخ ١٥/٣/١٩٢٦ ، والقرار ١٨٨ ل.ر قانون السجل العقاري تاريخ ١٥/٣/١٩٢٦ المعدل لثلاث مرات ( بقرار بقانون رقم ٨٦ / ١٩٥٨ - والقانون رقم ٣٢ / ١٩٧٢ - وبالمرسوم التشريعي رقم ٤٨ / ٢٠٠٨ المتعلق بتعديل المادة ١٧ وتقصير مدة التقادم من ١٥ سنة إلى ٥ سنوات ) ، والقرار بقانون بتاريخ ١/١٢/١٩٢٦ "قانون التثليث والمسح وقياس الارتفاع " .

وبنتيجة الضربات الموجعة التي تلقاها الجيش الفرنسي من رجال الثورة السورية الكبرى ، ومع تطور الفكر السياسي في سورية الذي تأثر بالحضارة الغربية ، وتَشكُّل الأحزاب السياسية والجمعيات التي استثمرت الانتصارات التي حققها الثوار عسكرياً ، للمطالبة بإنشاء جمعية تأسيسية لوضع دستور للبلاد ، اضطر بعدها المفوض الفرنسي (هنري بونسو) بعد مداوات مع زعماء الكتلة الوطنية للاستجابة لمطالب الوطنيين ، حيث تشكلت حكومة وطنية برئاسة تاج الدين الحسيني للإشراف على إجراء الانتخابات لتأليف **الجمعية التأسيسية** ، التي أوكل إليها وضع الدستور الذي يحكم البلاد ، على أن تبقى شؤون الجيش والجمارك والأمن العام والأمور الخارجية وغيرها من شؤون البلاد الحساسة بيد المفوضية العليا الفرنسية ، التي صدرت عنها القرارات المتعلقة بتشميل المبعدين من الثوار بالعمو ، وإلغاء الأحكام العرفية<sup>(١)</sup>.

ومنذ عام ١٩٢٨ بدأت الحياة الدستورية في سورية **بالدستور الجمهوري الأول** لسورية **والمجلس التأسيسي** ، الذي تولى مناقشته والدفاع عن مضمونه بمواجهة الانتداب الفرنسي بعد أن كان قد انتهى بوصول جيوشه إلى البلاد عمر المؤتمر السوري والقانون الأساسي للمملكة السورية الذي كان يتم إعداده ، ومنذ ذلك التاريخ اتسمت سياسة المستعمر الفرنسي بمعاداته للحركة التمثيلية في سورية ، رغم أنه كان يضطر عند المنعطفات التاريخية المهمة وانصياعاً للضغوط المحلية والعالمية إلى السماح بإجراء انتخابات وقيام هيئة تمثيلية برلمانية خلال فترات متقطعة ، لكنه سرعان ما كان يلجأ إلى تعطيل أعمال المجلس النيابي بتعليق جلساته تارةً ، أو بحلّه تارةً أخرى ، أو بالهجوم العسكري على مقره ، وهو ما أثار على استمرار أداء الوظيفة التشريعية للبرلمان السوري وحجمها مقارنةً بالوظيفة التمثيلية ، وكذلك بالوظيفة الرقابية التي مارسها على الحكومات التي

(١) - القرار رقم ١٨١٧ بتاريخ ١٦/٢/١٩٢٨ المتضمن العفو العام عن الأعمال التي ارتكبت قبل هذا التاريخ ، والقرار رقم ١٨١٥ بتاريخ ١٦/٢/١٩٢٨ برفع الأحكام العرفية عن لواء دمشق ، راجع : د محمد شاكر اسعيد ،

شُكلت في عهد الانتداب ، لرقابة مدى انسجام أدائها الحقوقي والحكومي مع مصالح الشعب ، الذي ظل ثائراً على المستعمر رافضاً كل أشكال الهيمنة الاقتصادية والسياسية عليه وعلى مقدرات البلاد ، وعلى نحو خاص في معركتهم أثناء إعداد الدستور ، التي كان يركز فيها رجال سورية الوطنيين إلى مؤهلات تعليمية حقوقية وإلى ثقافة ديمقراطية متأثرة بالمدارس التي تعلّموا بها في الغرب والشرق مع بداية عصر حقوق الإنسان والحريات العامة ، حيث ظلوا مصّرين على الانتقال بالبلاد إلى مصاف الدول المتحضرة وقيادتها من خلال الأخذ بنظام الحكم البرلماني ، واستمر العمل به بعد الاستقلال وحتى ما قبل نهاية الأربعينيات حيث بدأت مرحلة الانقلابات العسكرية التي أخذت بعدها الحياة السياسية منحى الخلاف بين مفهومين مختلفين ، أحدهما يرسم نظام الحكم من خلال إرادة الشعب ممثلاً بالهيئة المنتخبة من قبله وهو البرلمان وله طابع مدني ، والآخر مقتنع بأن الشعب لم يبلغ سن الرشد السياسي في التجربة الديمقراطية<sup>(١)</sup> ، ويتعين قيادته من قبل نخبة حاكمة أو قائد عسكري يأتي بانقلاب على الشرعية الدستورية ، ويستمد وجوده من الشرعية الثورية (الانقلابية) ، ولعبت الأحداث السياسية في المنطقة العربية آنذاك ولاسيما قضية فلسطين دوراً مهماً في تعزيز هذه القناعة لدى قادة الانقلابات وسوق المبررات لها ، لهذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين ، وذلك للنظر في أداء الوظيفة التشريعية للمجلس في ظل النظام البرلماني إبان مرحلة الانتداب ، وبعد ذلك في أدائه ما بعد الاستقلال وبداية العهد الوطني حتى عام ١٩٥٨ وقيام الوحدة بين سورية ومصر ، رغم أنه تخلل هذه الفترة الأخذ بالنظام الرئاسي بعد الانقلاب الثاني للشيشكلي في ١٩٥١/١٢/٢ وحتى مغادرته البلاد في ١٩٥٤/٢/٢٥ والعودة للعمل بدستور عام ١٩٥٠ الذي يأخذ بالنظام البرلماني .

(١) - **النضج السياسي** ويعني : " إدراك الحقائق ، ومعرفة الواجب والسعي للتحرر وحماية الحق والدفاع عن السيادة والحرية والاستقلال " المعنى مستقى مما ورد في كتاب د. عبد الرحمن الكيالي ، المراحل في الانتداب وفي نظامنا الوطني ، الجزء الثاني (١٩٣٣-١٩٣٤) ، حلب ، مطبعة الضاد ١٩٥٩ ، ص ١٦٣

## الفرع الأول

### الوظيفة التشريعية للبرلمان السوري في مرحلة الانتداب

في البداية تركزت الجهود على رسم الإطار الدستوري الذي ستعمل من خلاله مؤسسات الحكم في سورية عبر صياغة دستور يلي طموح الجماهير في الاستقلال وتعزيز السيادة الوطنية بإعادة الوحدة للأراضي السورية ، ويأخذ بالنظام البرلماني في الحكم ، حيث تم إعداد مشروع دستور عام ١٩٢٨ ، وإصدار دستور من قبل المفوض السامي بإرادته المنفردة في عام ١٩٣٠ ، والعمل بدستور عام ١٩٤٣ مع تعديل دستوري له في عام ١٩٤٧ ، ثم العمل على إعداد مشروع دستور لعام ١٩٤٩ ، ثم إقرار دستور جديد للبلاد في عام ١٩٥٠ ثم إعداد دستور ١٩٥٣ الذي غيّر نظام الحكم من نظام برلماني إلى نظام رئاسي ثم العودة في عام ١٩٥٤ للعمل بأحكام دستور ١٩٥٠ الذي يأخذ بالنظام البرلماني ، وتعددت المجالس النيابية التي شكلت خلال تلك الحقبة ، والتي سنتبعها مع الدساتير التي كانت تقرها وتعمل بأحكامها خلال تلك الحقبة :

### أولاً - المجلس التأسيسي ومشروع الدستور الجمهوري الأول لسورية :

بعد مفاوضات طويلة ودقيقة بين زعماء الكتلة الوطنية والمفوض السامي هنري بونسو جرت انتخابات ، وتشكل مجلس تأسيسي لإعداد الدستور الذي يتعين أن تحكم البلاد بموجب أحكامه ، وقام المجلس بدوره برئاسة هاشم الاتاسي بتشكيل لجنة من أجل وضع مشروع الدستور ، ثم افتتح رئيس مجلس الوزراء تاج الدين الحسيني أعمال الجمعية التأسيسية بخطاب أعلن فيه نفيًا لكل إشاعة قائلاً : " أنه ليس هناك دستور مفروض بل إن المجلس المحترم هو الذي يضع دستور البلاد الكافل لوحدها الوطنية بملاء حريته

الكاملة".<sup>(١)</sup> ، والمفارقة أنه وبعد أن بدأ المجلس بالفعل بمناقشة المشروع المؤلف من مئة وخمسة عشر مادة ، وقبل أن ينتهي من مناقشة كافة مواد المشروع وفي الجلسة الرابعة عشرة في ٩ / ٦ / ١٩٢٨ ألقى السيد موغرا أمين السر العام للمفوض السامي خطاباً اعترض فيه على ما تتضمنه ست مواد من مواد هذا المشروع بحجة أنها تخالف المواثيق الدولية التي تتضمن حقوق وواجبات الدولة المنتدبة ، وهو ما يتطلب تفاهم مسبق مع حكومة الانتداب ، وأن فرنسا لا توافق على نشر دستور يجرمها من الوسائل التي تساعدها على القيام بالفروض الدولية التي أخذتها على نفسها<sup>(٢)</sup> ، وهذه المواد هي ( ٢ - ٧٣-٧٤-٧٥-١١٠-١١٢ ) وهي تبحث في شؤون الوحدة ومنح العفو العام والخاص وإبرام المعاهدات والتمثيل الخارجي وتنظيم الجيش وإعلان الأحكام العرفية<sup>(٣)</sup> ، وأمام رفض المجلس التأسيسي الذي صوّت على مقترح تقدم به النائب فوزي الغزي برفض طي المواد المعترض عليها من دولة الانتداب ، بادر المفوض السامي إلى اتخاذ القرار بتعليق

(١) - د. عبد الرحمن الكيالي ، المراحل في الانتداب وفي نظامنا الوطني ، الجزء الأول (١٩٢٦-١٩٢٩) ، طبعة ١٩٥٨ ، مرجع سابق ، الصفحة ٩٧ ، وكذلك : **وجيه الحافر** ، " الدستور والحكم " ، مطبعة الإرشاد ، دمشق ١٩٤٨ ، منشور في مكتبة موقع سيريانيز على الرابط التالي : [www.syria-news.com](http://www.syria-news.com)

(٢) - د. عبد الرحمن الكيالي ، المراحل في الانتداب وفي نظامنا الوطني ، المرجع السابق ، ص ١٠٢

(٣) - تنص المادة ٢ من دستور عام ١٩٢٨ على : " البلاد السورية المنفصلة عن الدولة العثمانية وحدة سياسية لا تتجزأ ولا عبرة بكل تجزئة طرأت عليها منذ نهاية الحرب العامة " ، وقد نصت المادة ٧٣ منه : " لرئيس الجمهورية حق العفو الخاص أما العفو العام فلا يمنح إلا بقانون " ، والمادة ٧٤ : " يتولى رئيس الجمهورية عقد المعاهدات الدولية وإبرامها ، أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بسلامة البلاد أو بمالية الدولة أو المعاهدات التجارية التي لا يجوز و سائر المعاملات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة ، فلا تعد نافذة إلا بعد موافقة المجلس عليها " ، والمادة ٧٥ تنص على " يختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويعين الوزراء بناء على اقتراح رئيسهم ويقبل استقالتهم ، ويولي الممثلين السياسيين الأجانب ، ويعين الموظفين المسلكيين والقضاة ويرأس الحفلات الرسمية ضمن حدود القانون " و تنص المادة ١١٠ على أن : " تنظيم الجيش الذي سينشأ يكون بقانون خاص " والمادة ١١٢ : " لرئيس الجمهورية أن يعلن بناء على اقتراح مجلس الوزراء الأحكام العرفية في الأماكن التي تحدث فيها اضطرابات أو قلاقل ، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام المذكورة على المجلس النيابي ، وإذا كان المجلس غير منعقد دعاه رئيس الجمهورية للاجتماع بوجه السرعة . " النص الكامل لدستور ١٩٢٨ كما وضعه فوزي الغزي وأعضاء لجنة الدستور منشور على الموقع الإلكتروني :

جلسات المجلس التأسيسي لمدة ثلاثة أشهر ، وبعد ذلك وفي شهر شباط عام ١٩٢٩ عاد وأصدر قراراً بجل المجلس التأسيسي<sup>(١)</sup>.

## ١- الملامح العامة لدستور ١٩٢٨ :

● أخذ الدستور الأول لسورية لعام ١٩٢٨ بنظام الحكم الجمهوري البرلماني وهو ما يتضح من نص المادة الثالثة منه : " البلاد السورية جمهورية نيابية ، دين رئيسها الإسلام وعاصمتها دمشق " .

● الأمة مصدر السلطة (المادة ٢٩) ، والسلطة التشريعية مناطة بمجلس النواب ( المادة ٣٠ ) ، في حين يتولى السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية بواسطة وزرائه ، وينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري وبالأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب لمدة ثلاث سنوات ولا يجوز بعدها انتخابه ثانية إلا بعد مرور ثلاث سنوات ( المادة ٦٨ )<sup>(٢)</sup> ، على أن انتخاب الرئيس الأول من الجمعية التأسيسية لدستور ١٩٢٨ يكون لولاية مدتها سنتان فقط ، ويتعين أن يشترك مع رئيس الجمهورية بتوقيع كل القرارات الصادرة عنه رئيس الوزراء والوزير المختص (المادة ٧٦)<sup>(٣)</sup> ، وتتولى المحاكم السلطة القضائية ضمن

(١) - كان قد أعلن المسيو بونسو في البيانات التي قدمها إلى جمعية الأمم بأن سورية رفضت الانتداب ولم تعترف به أو ترسخ له وهي شهادة استحققت بها سورية نعمة الجلاء والاستقلال الذي احتفلت به في ١٧ نيسان ١٩٤٧ .

(٢) - تنص المادة ٦٨ من دستور ١٩٢٨ على أن : " ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري وبالأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب ، ويكتفى بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة ، وتدوم مدة رئاسته ثلاث سنوات ، ولا يجوز إعادة انتخابه مرة ثانية إلا بعد مرور ثلاث سنوات لانقضاء مدة رئاسته ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة ، وان يكون قد أتم الخامسة والثلاثين من عمره .  
WWW.Syrianhistory.org.com

(٣) - المادة ٧٦ : " كل قرارات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه بتوقيعها رئيس الوزراء أو الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية رئيس الوزراء وقبول استقالته قانوناً " .

القانون ، و تصدر الأحكام "باسم الشعب السوري" (المادة ٣٤)<sup>(١)</sup>، وفي تعديل هذا الدستور يتضح أنه من الدساتير الجامدة نسبياً بحيث يمكن تعديله بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس النيابي على الأقل أو طلب رئيس الجمهورية بموافقة رئيس الوزراء بعد تحديد المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح بصورة واضحة ، ولإقرار التعديل لابد من موافقة ثلثي أعضاء المجلس (المادة ١٠٨)<sup>(٢)</sup>.

## ٢- الوظيفة التشريعية للمجلس النيابي وفق أحكام دستور ١٩٢٨

رفع دستور ١٩٢٨ سن الناخب لانتخابات المجلس النيابي إلى العشرين أو بمعنى آخر أعطى هذا الحق لمن بلغ الواحد والعشرين من عمره ، على أن لا يقل سن المرشح عن الثلاثين من العمر ( المادتين ٣٦-٣٨ ) وتكون مدة النيابة أربع سنوات ( المادة ٣٩)، بحيث يجتمع المجلس النيابي للقيام بالوظائف المناطة به كل سنة في عقدين تشريعيين ، يبدأ الأول في أول ثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من آذار وينتهي في آخر أيار ، والعقد الثاني يتدئ في اليوم التالي الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وينتهي بانتهاء السنة ( المادة ٤٤ ) ، وقد يدعى المجلس لعقود تشريعية استثنائية من قبل رئيس الجمهورية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع الأعضاء ( المادة ٤٥ ) ، ومن المفيد الإشارة إلى أن هذا الدستور اشترط في (المادة ٤٩) منه لإصدار أي قرار من المجلس أن يحضر الجلسة أكثرية أعضائه المطلقة ، كما أنه يمكن لرئيس الجمهورية

(١) - المادة ٣٤: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن القانون الذي يحفظ للقضاء والمتقاضيين الضمانات اللازمة والقاضي مستقل لا يعزل إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وتصدر الأحكام والقرارات باسم الشعب السوري" .

(٢) - المادة ١٠٨ : " يحق للمجلس في أيام انعقاد عادي وبناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس على الأقل أو طلب رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء أن يقترح إعادة النظر في الدستور بعد قرار يتخذه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه وأن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها بصورة جلية واضحة فإذا تم الاقتراح بالأكثرية المذكورة يعرض في الدورة العادية التي تلي ذلك العقد على المجلس يجب أن يقرر التعديل بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس وعلى كل حال لا يجوز تعديل شيء من هذا الدستور قبل مرور ثلاث سنوات "

وبموافقة مجلس الوزراء تأجيل انعقاد المجلس مدة شهر كحد أقصى ولمرة واحدة فقط في العقد الواحد ( المادة ٨١ ) ، فضلاً عن حق الرئيس بحل المجلس وفق ما هو منصوص عليه في (المادتين ٧٧ - ٧٨) ولا يجوز له حل المجلس مرتين لنفس السبب<sup>(١)</sup> .

وفي كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية فقد أناط الدستور حق اقتراح القوانين برئيس الجمهورية ومجلس النواب على حد سواء(المادة ٣١) ، ولا تنشر هذه القوانين ما لم تقرر من مجلس النواب (المادة ٣٢) وبحضور الوزراء بحيث يعطى لهم حق الكلام كلما طلبوا ذلك ( المادة ٩٠ ) ، وكل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه ورفع تقرير عنه ، كما لا يجوز إقرار مشروع القانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادةً مادةً ، ومن ثم الموافقة عليه برمته بالمناداة بالأسماء ( المادتان ٥٤ - ٥٦ ) للوقوف على حقيقة ما انصرفت إليه إرادة النواب ، وحق الاقتراع هذا للحاضرين فقط من الأعضاء ، ولا يصح التصويت بالوكالة ، وإذا لم ينل مشروع القانون موافقة المجلس لا يمكن إعادة طرحه مجدداً في نفس دور الانعقاد (المادة ٦٤) ، ويتولى رئيس الجمهورية نشر القوانين المقررة من المجلس خلال شهر من إحالته للحكومة ، دون أن يكون له حق إدخال أي تعديل بإرادته المنفردة ، أما القوانين التي يقرر المجلس بقرار خاص منه نشرها على وجه الاستعجال فيجب نشرها خلال أسبوع (المادة ٧٩) ، على أنه يبقى من حق رئيس الجمهورية طلب إعادة النظر في القانون خلال مهلة الشهر

(١) نصت المادة ٧٧ من دستور ١٩٢٨ على أنه " يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً بموافقة مجلس الوزراء على مسؤوليته بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة على أن يبين في قرار الحل الأسباب الموجبة ، ويجب أن يتضمن هذا القرار دعوة الناخبين إلى الشروع في الانتخابات الجديدة... خلال الأيام الخمس عشر التي تلي إعلان نتيجة الانتخاب ، وإذا انقضت مدة أربعة أشهر اعتباراً من قرار الحل ولم يجر الانتخاب ولم يدع المجلس الجديد للاجتماع ، ينعقد المجلس المنحل حكماً ويستعيد سلطته السابقة إلى أن يجري انتخاب جديد " والمادة ٧٨ : " لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس مرتين لنفس السبب " .

الممنوحة للنشر ، ويجب في هذه الحالة أن يُقر المجلس مشروع القانون ثانيةً بأكثرية ثلثي الآراء ليعد نافذاً ويتوجب نشره ( المادة ٨٠ )<sup>(١)</sup>.

ويبقى لرئيس الجمهورية حق منح العفو الخاص دون العفو العام الذي يمنح فقط بقانون .

### ثانياً - دستور الجمهورية السورية لعام ١٩٣٠ :

أصدر المفوض السامي في ٢٥ أيار من عام ١٩٣٠ بإيرادته المنفردة دستور عام ١٩٣٠ وهو عبارة عن دستور عام ١٩٢٨ وذلك بعد تعديل المادة الثانية منه<sup>(٢)</sup> ، وإضافة مادة جديدة برقم ١١٦ تتضمن : "إن أحكام هذا الدستور هي غير مخالفة ، ولا يجوز أن تخالف الواجبات التي اتخذتها فرنسا على نفسها فيما يختص بسوريا خاصة نحو جمعية الأمم . وهذه التحفظات تنطبق خاصة على المواد التي تمس الدفاع عن البلاد ومواد العلاقات الخارجية " <sup>(٣)</sup> ونص الإعلان على أن الدستور سيطبق بعد عامين من صدوره .

### ١- مجلس النواب لعام ١٩٣٢

استناداً لأحكام دستور ١٩٣٠ ، تمت الدعوة إلى انتخابات عامة وعقد مجلس النواب جلسته الأولى في ٧/٦/١٩٣٢ دون أن يُقسم يمين الإخلاص للدستور بسبب

(١) - أصدر رئيس مجلس الوزراء تاج الدين الحسيني خلال عام ١٩٢٩ قرار بقانون رقم ١٢٢٢ تاريخ ١٩٢٩/٦/٢٠ " قانون نظام السجون " ، وقرار رقم ٢٥٧٦ بتاريخ ١٩٢٩/٥/٢٤ " المتضمن التحديد الاختياري " .

(٢) - عدلت المادة الثانية من دستور عام ١٩٢٨ " لفصل الوحدة السورية عن قضية السيادة وبالتالي لتتماشى مع التقسيم الجغرافي - السياسي الذي أوجده الجنرال غورو عام ١٩٢٠ وأصبح نص المادة هو التالي : سورية وحدة سياسية لا تتجزأ " راجع : د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، هامش ص ٦٩٣

(٣) - منير المالكي ، من ميسلون إلى الجلاء ، مرجع سابق ، ص ٧٢ ، وكذلك : د. عبد الرحمن الكيالي - المراحل في الانتداب وفي نظامنا الوطني ، مرجع سابق ، ص ١١٦

وجود نص المادة ١١٦ فيه ، وبتاريخ ١١/٦/١٩٣٢ انتخب مجلس النواب السيد محمد علي العابد رئيساً للجمهورية بموجب المادة ٦٨ من دستور ١٩٣٠ ، وقد استمر هذا المجلس بالعمل التشريعي جنباً إلى جنب مع النضال السياسي حتى ١١/٢٥/١٩٣٣ حيث أصدر المفوض السامي الفرنسي دوماتيل قراراً بتعطيل المجلس إلى أجلٍ غير مسمى ، بسبب رفض هذا المجلس مشروع المعاهدة المقترحة بين فرنسا وسورية لأسباب عديدة<sup>(١)</sup> ، وكان مجلس النواب خلال فترة انعقاده القصيرة قد أنجزَ ثلاثة قوانين (قانون بتحديد مخصصات وتعويض رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب وأعضاء مجلس النواب بتاريخ ١٦/٦/١٩٣٢ - قانون مكافحة البغاء بتاريخ ٢٤ /٦ /١٩٣٣ - قانون المخاتير بتاريخ ٢٤/٧/١٩٣٣)<sup>(٢)</sup> وسُجِّل صدور ثلاثة مراسيم عن رئيس الجمهورية العابد ، وأربعة قرارات لها صفة تشريعية عن المفوض السامي ، وبذلك استمر رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التشريعية دون وجود أي مستند في دستور عام ١٩٣٠ ، وإنما بموجب تفويض من سلطة الانتداب ، وبالاستناد إلى المادة السادسة من صك الانتداب ، ويعد من أهم هذه التشريعات التي صدرت بعد توقيع الاتفاقية في عام ١٩٣٦ عن المفوض السامي هو القرار رقم ٦١/ل.ر بتاريخ ١٣/٣/١٩٣٦ والمتضمن " إلغاء دساتير الطوائف " وإعادة ضم المحافظات ، التي كانت تشكل دولاً مستقلة - وبدساتير سميت نظماً أساسية صدرت

(١) - تتلخص هذه الأسباب: ١- لم تذكر الوحدة الحقيقية بين المدن السورية في المعاهدة ، ٢- المعونة العسكرية المفروضة على سورية لصالح الجيش الفرنسي غير محدودة ، والأماكن التي سيتواجد فيها الجيش الفرنسي غير معينة ، كما لا يعرف عديده وعتاده ولا يخضع للتفتيش والمراقبة ، ٣- وأن الانتداب الذي رفضه السوريون ولم يقبلوه وكانت بيده إدارة المصالح المشتركة وأنفق من وارداتها وفق مشيئته ، وفوق ذلك يطلب من السوريين إعطاء ما أنفقه على جيوشه وعلى موظفيه مدة بقائهم في سورية ، ٤- هناك قيود على دخول سورية عسبة الأمم وفوق ذلك دورة انتقال أربع سنوات ، ٥- مسألة الأقليات التي سجلت فرنسا في الاتفاقية على أنه لا بد من بقائها وإنها مسؤولة عنها ، بقيت هذه المسألة عقبة حقيقية في طريق التحرر القومي والاستقلال الحقيقي ... المرجع : د. عبد الرحمن الكيالي ، المراحل في الانتداب وفي نظامنا الوطني من عام ١٩٣٣ إلى عام ١٩٣٤ ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص ٨١

(٢) - عدل قانون مكافحة البغاء" بالمرسوم التشريعي رقم ١١٢ بتاريخ ١٩٣٥/٣/٢١ المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٩ لعام ١٩٣٥ ص ١٠٣ الذي ألغي بالقرار بقانون رقم ١٠ لعام ١٩٦١ " قانون مكافحة الدعارة " .

جميعها في ١٤/٥/١٩٣٠ - إلى الجمهورية السورية " دولة جبل الدروز - دولة جبل العلويين - حكومة سنجق الاسكندرونة "(١).

## ٢- المجلس النيابي بين عامي ١٩٣٦ - ١٩٣٩

بنتيجة الضغط الشعبي والإضراب الخمسيني الذي عرفته سورية ، وبعد مفاوضات طويلة عقدت اتفاقية بتاريخ ١/٣/١٩٣٦ بين الجانب الفرنسي ممثلاً عنه المندوب السامي وبين هاشم الاتاسي عن الجانب السوري ، اعترفت فيها فرنسا لأول مرة باستقلال سورية ووحدها على أن تستكمل ما يحكم تفاصيل العلاقة بين البلدين بموجب اتفاقيات يتم التفاوض عليها بين الجانبين في فرنسا ، وأعيد العمل بدستور عام ١٩٣٠ وجرت انتخابات جديدة للمجلس في أواخر عام ١٩٣٦ لعرض الاتفاقية عليه من أجل المصادقة عليها ، وقد عقد المجلس النيابي المنتخب جلسته الأولى بتاريخ ١/١٢/١٩٣٦ واستمر خلال عامين ونيف في عقد دوراته وذلك حتى نهاية الدورة العادية الخامسة له في ٣١/٥/١٩٣٩ (٢) ، وكان قد بادر لتصديق الاتفاقية خلال ذلك وقد صدرت بالقانون

(١) - ومما صدر من تشريعات في ظل عدم وجود برلمان خلال عامي ١٩٣٤ - ١٩٣٥ وحتى نهاية شهر تشرين الثاني من عام ١٩٣٦ عن رئيس الجمهورية محمد علي العابد المراسيم التالية : (( رقم ٤٠ تاريخ ١٩/٦/١٩٣٤ " تعديل نظام خدمة الشرطة - الدرك سابقاً " الذي عُدل بالمرسوم ١١٩ تاريخ ٢٤/٣/١٩٣٥ - المرسوم رقم ١١٢ تاريخ ٢١/٣/١٩٣٥ "تعديل قانون مكافحة البغاء"- المرسوم رقم ١٣٩ تاريخ ٣١/٧/١٩٣٥ " أصول استخدام السجناء في أعمال مختلفة " الذي عُدل فيما بعد بالمرسوم التشريعي ٣٧ تاريخ ٩/٢/١٩٤٢ - المرسوم ١٥٣ تاريخ ١٨/٩/١٩٣٥ " نظام المخائير " والذي ألغي فيما بعد تبعاً بالقانون رقم ٢١٥ لعام ١٩٥٦ " قانون مجالس الأحياء و المخائير "والأخير ألغي بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ قانون الإدارة المحلية " - القرار ١٦ ل . ر تاريخ ١/١/١٩٣٥ "نظام احتكار التبغ والتبناك " - والقرارات عن المفوض السامي رقم ١٣٧ ل . ر لعام تاريخ ١٥/٦/١٩٣٥ " قانون الجمارك " الذي ألغي فيما بعد بالقانون رقم ٩ لعام ١٩٧٥ - القرار ل. ر تاريخ ١٣/٣/١٩٣٦ "نظام الطوائف الدينية " والذي عُدل فيما بعد بالقرار رقم ٤٦ ل . ر تاريخ ١٨/١١/١٩٣٨ الذي عدل بالقانون رقم ٤١١ لعام ١٩٥٧)).

(٢) - أصدر مجلس النواب طيلة مدة ولايته التشريعية التي امتدت سنتين ونيف العديد من القوانين فخلال عام ١٩٣٧ " قانون التقاعد " رقم ٤٤٤ بتاريخ ١/٦/١٩٣٧ ، " قانون المصرف الزراعي " بتاريخ =

رقم ١/ تاريخ ١٩٣٧/٢/٢٧ ، وفي بداية شهر تموز من عام ١٩٣٩ أقدم المفوض السامي على إصدار ثمانية قرارات ذات طابع سياسي وتشريعي وإداري تضمنت تدخلاً مباشراً في شؤون البلاد ، وهو ما حدا بالرئيس هاشم الاتاسي لتقدم استقالته إلى المجلس النيابي وقبل أن يتمكن المجلس من عقد الجلسة المحددة لانتخاب رئيس جديد استناداً لأحكام ٦٨ من دستور عام ١٩٣٠ ، أقدم المفوض السامي بتاريخ ١٩٣٩/٧/٨ على إصدار القرارات التي علق فيها أحكام دستور عام ١٩٣٠ ، وحل المجلس النيابي وعطل الحياة الدستورية في البلاد للمرة الثانية ، وأدار المستعمر الفرنسي البلاد بواسطة حكومة المديرين العامين (مجلس النظار) وهو مجلس مؤلف من مديري الوزارات برئاسة مدير الداخلية بهيج الخطيب ، وأخذت التشريعات تصدر بمراسيم وقرارات عنه وعن المندوب الفرنسي حتى منتصف عام ١٩٤١<sup>(١)</sup> ، وحتى صدور الإعلان الرسمي عن استقلال سورية في

---

=١٨/١٢/١٩٣٧ ، في حين أصدر رئيس الجمهورية هاشم الاتاسي المرسوم التشريعي رقم ٧٩ بتاريخ ١١/٩/١٩٣٧ المتضمن شروط إيفاد البعثات العلمية" ، والرسوم التشريعي ٨٩ بتاريخ ٢١/٩/١٩٣٧ "نظام رسوم الملاهي وتحصيلها" الذي ألغي فيما بعد بالمرسوم رقم ٦١/٢٠٠٤ الخاص "برسم الإنفاق الاستهلاكي" ، والرسوم التشريعي رقم ٩٨ بتاريخ ٢/١٠/١٩٣٧ المتضمن "تنظيم الغرف الزراعية في الجمهورية السورية" ، وخلال عام ١٩٣٨ أصدر مجلس النواب القانون رقم ١٥١ بتاريخ ٨/١/١٩٣٨ المتضمن القانون المالي للبلديات" والذي خضع لسلسلة من التعديلات (بالقانون رقم ٤٥٣ لعام ١٩٤٩، والقانون رقم ٦١ لعام ١٩٥٠، والقانون رقم ٤٥٦ لعام ١٩٥٧ ، والقانون رقم ٨٧ لعام ١٩٥٨ ، والقانون رقم ١٤٧ لعام ١٩٥٨ ، والقانون ١ لعام ١٩٩٤ ، ومعدلاً بالقانون ١٨ لعام ٢٠٠٧ "قانون تأمين اعتمادات الوحدات الإدارية للمجالس المحلية" ) ، والقانون رقم ٢٩ بتاريخ ١٨/٥/١٩٣٨ إحداه مجلس اقتصادي أعلى" ، والقانون رقم ٣٤ بتاريخ ٢١/٥/١٩٣٨ قانون المعونة القضائية" الذي (عدل بالقانون رقم ٥٠ لعام ١٩٤٤ ) ، والقانون رقم ٣٦ بتاريخ ٢٥/٥/١٩٣٨ "قضاء الأمور المستعجل" ، والقانون رقم ٣٢١ بتاريخ ٢٨/١٠/١٩٣٨ "قانون الملاهي" ، وخلال الخمسة أشهر الأولى من عام ١٩٣٩ أصدر المجلس القانون رقم ٨٠ بتاريخ ٤/١/١٩٣٩ "قانون استثمار الملح". منشورة في الجريدة الرسمية للأعوام ١٩٣٥ - ١٩٣٦ - ١٩٣٧ - ١٩٣٨ - ١٩٣٩

(١) - فضل عفاش ، مجلس الشعب السوري ، مرجع سابق ، الصفحتين ٢٩ - ٣٠ ، ومثال عما أصدره بهيج الخطيب رئيس مجلس النظار من تشريعات القرار رقم ٣٢٣ بتاريخ ٢٢/١١/١٩٣٩ والمتضمن "جواز الطعن في قرارات القاضي العقاري عند تحديد الأملاك والعقارات".

٢٧/٩/١٩٤١، وتعيين رئيس الجمهورية تعييناً ومن ثم إعطاؤه ومجلس وزرائه صلاحيات السلطتين التنفيذية والتشريعية معاً ، وإصدار التشريعات بمراسيم<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً- الدستور السوري لعام ١٩٤٣

بعد التوازنات الجديدة التي أحدثتها الحرب العالمية الثانية في المنطقة ، والضغوط التي تعرضت لها فرنسا ، جرت في سورية انتخابات برلمانية جديدة ، أعاد بعدها المجلس النيابي المنتخب العمل بدستور عام ١٩٣٠ بعد إلغاء المادة ١١٦ المتعلقة بصلاحيات سلطة الانتداب ، وكذلك إعادة ضم منطقتي جبل العلويين وجبل الدروز إلى الخارطة السياسية لسورية ، وتعديله بزيادة مدة ولاية رئيس الجمهورية من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات دون حق الترشيح لولاية جديدة ما لم تنقضى مدة خمس سنوات بعد انتهاء ولايته ، وأطلق على هذا الدستور المعدل **دستور عام ١٩٤٣** ، الذي بقي مؤكداً على النظام الجمهوري النيابي ، وانتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب ، وعلى جواز تعديل هذا الدستور بموافقة ثلثي أعضاء المجلس على الاقتراح ومن ثم يجري التعديل في دورة عادية تالية لإقرار مبدأ التعديل .

### المجلس النيابي المنتخب في عام ١٩٤٣ :

عادت الحياة النيابية في سورية مع انعقاد الجلسة الأولى للمجلس النيابي في ٨/١٧/١٩٤٣ ، وقام هذا المجلس المنتخب لمدة أربع سنوات بانتخاب رئيس الجمهورية ، وكان

(١) - أصدر الرئيس المعين تاج الدين الحسيني عدداً من المراسيم التشريعية منها المرسوم التشريعي ٣٧ تاريخ ١٩٤٢/٢/٩ المتعلق "تعديل أصول استخدام السجناء في أعمال مختلفة"، والمرسوم التشريعي ١٥٣ تاريخ ١٩٤٣/٦/٢١ "قانون ضريبة الدخل"، والمرسوم التشريعي ٢٤٦ تاريخ ١٩٤٢/١٠/١٨ "تقسيم الأراضي الزراعية إلى مناطق" ، وأصدر عطا الأيوبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن معاً ، المرسوم التشريعي رقم ٣٠ تاريخ ١٩٤٣/٤/١٩ المتعلق بـ"تنظيم الشرائق وبذور الحرير وبيعها" والمرسوم التشريعي رقم ١٤٣ لعام ١٩٤٣ "تملك الأجانب في سورية" ، وغالبية التشريعات الصادرة عن الرؤساء المعينين عدلت أو ألغيت فيما بعد ،- الجريدة الرسمية لعامي ١٩٤٢-١٩٤٣

آنذاك الرئيس شكري القوتلي ، وشهد المجلس عودة الوظيفة التشريعية له جنباً إلى جنب مع الوظيفة التمثيلية والنضال لانجاز الاستقلال التام ، وذلك بغية تأكيد السيادة الوطنية بإصدار القوانين عن مجلس منتخب يمثل الإرادة الوطنية ، وأقر هذا المجلس العديد من القوانين التي بدأت تؤسس للحياة العامة الإدارية والمالية والاقتصادية ، وينظم عمله وفق ذات الأحكام التي تضمنها دستور عام ١٩٣٠ ، والتي لم يجر عليها أي تعديل في دستور ١٩٤٣ فيما يخص آلية عمل المجلس النيابي لجهة المراحل التي يمر بها مشروع القانون ، والجهات التي يحق لها اقتراحه ونظام التصويت المتبع ، وكان باكورة إنتاجه التشريعي وأول هذه القوانين التي عمل المجلس على إقرارها هو قانون الموازنة للدولة خلال خمسة الأشهر المتبقية من عام ١٩٤٣ <sup>(١)</sup> ، إضافة إلى أداء تشريعي متميز رغم قصر الزمن الذي أتيح لهذا المجلس العمل به <sup>(٢)</sup> ، وظلت دورات البرلمان بجلساته المقررة

(١) - فقد بلغت الموازنة تلك ( ٤٢٨١٠٧ ) ليرة سورية من " كتاب المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام ١٩١٩ حتى عام ٢٠٠٠ " مرجع سابق

(٢) - من القوانين التي أقرها المجلس في عام ١٩٤٤ / القانون رقم ٣٢ تاريخ ١٩٤٤/١/٢٤ "منح الحكومة حق التشريع فيما يتعلق بالمصالح المشتركة" والقانون رقم ٣٤ تاريخ ١٩٤٤/٢/٨ "مكافحة انتشار الأمراض السارية" ، والقانون رقم ٤٦٦ تاريخ ١٩٤٤/٢/٢١ "تعديل قانون الملاهي" ، والقانون رقم ٤١ تاريخ ١٩٤٤/٥/٢٠ "تحديد رسوم الحراسة" ، والقانون رقم ٤٢ تاريخ ١٩٤٤ /٥/٢٠ "تخصيص حصّة الحكومة السورية من أرباح اليانصيب اللبناني" والذي بقي سارياً حتى تم إلغاؤه بقانون ضريبة الدخل رقم ٢٠٠٣/٢٤ ، والقانون ٥٠ تاريخ ١٩٤٤/٥/٢٤ "تعديل قانون المعونة القضائية رقم ١٩٣٨/٣٤" ، والقانون رقم ٧٥ تاريخ ١٩٤٤/٦/١٣ "تحديد رسم إجازة حمل بندقية الصيد" ، والقانون رقم ٨٦ تاريخ ١٩٤٤ /٦/٢٩ "تنظيم الحركة الكشفية في سوريا" ، والقانون رقم ١١٥ تاريخ ١٩٤٤/١٢/١٠ "قانون محاكم الإعاشة" والقانون ١١٤ تاريخ ١٩٤٤/١٢/١٩ "تعديل قانون نظام حصر السكّئر" ، والقانون رقم ١٢١ تاريخ ١٩٤٤/١٢/٢١ "نظام المعارف العام" ، والقانون رقم ١٠٨ تاريخ ١٩٤٤/١٢/٢١ "نظام ضريبة الإنتاج الزراعي" ، وفي عام ١٩٤٥ القانون ١٣٥ تاريخ ١٩٤٥/١/١٠ "قانون الموظفين الأساسي" المعدل بتسعة قوانين وأربعة وثلاثون مرسوماً حتى عام ١٩٧٣ ، القانون رقم ١٣٤ تاريخ ١٩٤٥/١/٣٠ "نظام المحاكم المذهبية" ، القانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٤٥ /٢/٢٨ "اعتبار الخط الحديدي الحجازي مؤسسة عامة" ، والقانون ١٥١ تاريخ ١٩٤٥/٤/٣ "إقرار ميثاق الجامعة العربية" ، والقانون رقم ١٦١ تاريخ ١٩٤٥/٤/٣٠ "مراقبة النشر" ، القانون ١٦٥ تاريخ ١٩٤٥ /٥/٨ "قانون المسكرات" ، والقانون رقم ١٧٥ تاريخ ١٩٤٥/٥/٢٦ "التوارث بين السوري والأجنبي" ، والقانون رقم ١٧٧ تاريخ ١٩٤٥ /٥/٢٦ "صلاحية محاكم الصلح و المحاكم البدائية" ، والقانون رقم ١٧٨ تاريخ ١٩٤٥/٥/٢٦ "نظام ضريبة ريع العقارات =

تعتقد بانتظام وبوتيرة عمل تنم عن الحماس والشعور العام الوطني الذي تدلل عليه مداولات المجلس لمدة تسعة عشر شهراً من عمر المجلس ، إلى أن تعرض مبنى البرلمان السوري وحاميته للعدوان من قبل القوات الفرنسية بالقصف بتاريخ ٢٩ / ٥ / ١٩٤٥ ، وهو ما حدا بالحكومة السورية إلى اتخاذ القرار بعدم الاستمرار بالتفاوض المباشر مع الفرنسيين الذي كان جارياً حول تسلم المصالح التي كانت تديرها بنفسها ، واستمرت المفاوضات عن طريق الحكومة اللبنانية إلى أن تسلمت الحكومة السورية كافة الصلاحيات .

### الفرع الثاني

#### الوظيفة التشريعية للبرلمان السوري بعد الاستقلال

#### وقبيل الوحدة مع مصر

تلقت فرنسا إنذاراً من بريطانيا بوجوب الخروج من سوريا نهائياً وعرض قضية استقلالها على هيئة الأمم المتحدة ، وتحقق جلاء آخر جندي من قوات الاحتلال فيما بعد . وبدأ عهد الاستقلال وزمن السيادة الوطنية وأجريت انتخابات نيابية جديدة في الشهر السابع في ١٩٤٧ انبثق عنها المجلس النيابي الأول بعد الاستقلال ، إلا أنه لم يكن عهداً لاستقرار الحياة النيابية وانعكس ذلك على أداء الوظيفة التشريعية بسبب عدم الاستقرار السياسي الناجم عن زمن كانت فيه الانقلابات العسكرية تسرع الأحداث على مستوى الأشهر لا السنوات<sup>(١)</sup>، وكان الخيار الأخذ بالنظام البرلماني إلا أنه وفي مراحل

---

=والعروضات " والقانون ١٧٩ تاريخ ١٩٤٥/٥/٢٦ " حماية الاستقلال في الجمهورية السورية " ، والقانون رقم ١٩٨ تاريخ ١٩٤٥/٩/١٣ " إقرار ميثاق الأمم المتحدة " ، والقانون ١٩٩ تاريخ ١٩٤٥/٩/١٩ " قانون يتعلق بتنظيم الجيش الوطني " ، ومن القوانين التي أقرها البرلمان قبل الاعتداء عليه ، وأصدرها الرئيس شكري القوتلي بعد ذلك في عام ١٩٤٦ عام الاستقلال ، القانون رقم ٤٧ تاريخ ١٩٤٦/١/٩ " حماية الملكية التجارية والصناعية " - الجريدة الرسمية للأعوام ١٩٤٤-١٩٤٥-١٩٤٦

(١) - فضل عفاش ، مجلس الشعب السوري ، مرجع سابق ، ص ٥٢

متقدمة كانت تظهر إرادة ورغبة بعض الحكام قادة الانقلابات العسكرية بالاتجاه نحو تغليب السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، والسعي للأخذ بالنظام شبه الرئاسي الذي يوسّع من صلاحيات رئيس الجمهورية ، وهو ما كان يصطدم مع ما خبّرتُه الحياة البرلمانية في سورية ومع الإرادة الشعبية ، وثقافة النخبة السياسية التي تكونت لديها من خلال التعليم الذي تلقته في الغرب والشرق .

### أولاً - المجلس النيابي الأول بعد الاستقلال لعام ١٩٤٧ :

عقد هذا المجلس أولى جلساته في ٢٧ / ٩ / ١٩٤٧ ، واستمر في عمله حتى أقدم حسني الزعيم على حلّه في ٣٠ / ٣ / ١٩٤٩ بعد قيامه بأول انقلاب عسكري في سورية وأخطرها لأنه فتح عهد الانقلابات العسكرية ، وأسس بذلك لثقافة التناول على الأسلوب الديمقراطي في تداول السلطة ، وليحل منطق القوة بدلاً من الحوار الديمقراطي ضمن المؤسسات المنتخبة ، التي لم تكن إلا نتاجاً لتراكم الخبرات العالمية والمحلية وتطورها على صعيد إنظمة الحكم .

طيلة مدة ولاية المجلس النيابي لعام ١٩٤٧ ، والتي امتدت لقرابة ثمانية عشر ونصف الشهر ، استطاع أن يؤسس لأداء تشريعي دلّلت عليه مجموعة من القوانين التي أنجز إقرارها والتي أسست للنظام الضريبي والمالي والنقدي وكذلك الإداري والاقتصادي<sup>(١)</sup>

(١) - من هذه القوانين : القانون رقم ٣٥٨ / ١٩٤٧ المتعلق *بتعديل قانون الموظفين الأساسي* " والذي عدل (بالقانون ٤٢١ بتاريخ ١٩٤٨/٦/٩ ، وبالمرسوم التشريعي رقم ٤ تاريخ ١٩٤٩/١٢/٣١ ، والمرسوم ٧٩ / ١٩٤٩ ، والمرسوم ٨٦ / ١٩٤٩ ، والقانون ٤٥٧ / ١٩٤٩ ) ، والقانون رقم ٣٥٩ / ١٩٤٧ *قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية* " المعدل بالمرسوم التشريعي رقم ٨٨ لعام ١٩٤٩ " واعتبار قانون البيئات نافذاً في المحاكم الشرعية " ، والقانون رقم ٣٩٩ تاريخ ١٩٤٧/٤/٢٨ *قانون الإيجارات* " ، والقانون رقم ٣٦٢ تاريخ ١٩٤٧/١٠/١٩ *تعديل نظام الميرة* " ، والقانون ٣٦٤ تاريخ ١٩٤٧/١٢/٦ *فتح اعتمادات لمساعدة عرب فلسطين* " ، والقانون ٣٦٥ تاريخ ١٩٤٧/١٢/١٥ *قانون خدمة العلم* " ، والقانون ٤٠٠ تاريخ ١٩٤٨/٥/١٥ *الأحكام العرفية في أراضي الجمهورية العربية السورية* " ، والقانون رقم ٤٢٩ تاريخ ١٩٤٨/٧/٢٩ *قانون الرسوم العقارية* " ، القانون ٤٣٠ تاريخ ١٩٤٨/٩/٢٣ *قانون إنشاء وزارة الزراعة* " ، القانون ٤٣٧ تاريخ ١٩٤٨/١٠/٢١ *قانون خبز الفقير* " ، والقانون رقم ٤٥٣ تاريخ ١٩٤٩/١/٣ *تعديل القانون المالي* =

كما بدأ يبرز دور مؤسسة الرئاسة في إصدار العديد من المراسيم التشريعية وغالبيتها تتعلق بالتنظيم الهيكلي للإدارات<sup>(١)</sup>، ومن أهم المؤشرات على نمو هذا الدور تمثلت في قدرة الرئيس المنتخب شكري القوتلي على إقناع البرلمان بمناقشة تعديل المادة ٦٨ من دستور ١٩٣٠ / المعدل في عام ١٩٤٧ / التي كانت تنص على أن مدة ولاية رئيس الجمهورية خمس سنوات ، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد انقضاء خمس سنوات على رئاسته ، وقد ناقش البرلمان المقترح بجواز قبول ترشيح الرئيس لدورة رئاسية جديدة ولمرة واحدة ، وقد أقر هذا التعديل في ١٨ / ٤ / ١٩٤٨ ، وتم العمل بهذا الدستور حتى تاريخ ٣٠ / ٣ / ١٩٤٩ ، حيث وقع انقلاب العقيد حسني الزعيم الذي أطاح بحكم شكري القوتلي ورئيس الوزارة خالد العظم ، وأعلن بعد شهر عن تعطيل العمل بالدستور وحل البرلمان السوري ، وحل الأحزاب السياسية ، ودعا إلى إجراء استفتاء شعبي لانتخاب رئيس جمهورية ، لتفويضه بتشكيل لجنة دستورية لوضع دستور جديد وإعداد مشروع قانون جديد للانتخابات العامة ، معلناً عن إرادته بأنه سيتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري من الشعب مباشرة ، وكان ذلك باكورة التفكير لدى القادة العسكريين في سورية بالتوجه إلى النظام الرئاسي ، الذي يتناسب أكثر مع العقلية الفردية في الحكم ، إلا إذا تم وضع ضوابط محددة وواضحة لصلاحيات الرئيس ومدة رئاسته ، بحيث يتم عقلنة النظام

---

=للبلديات ، والقانون ٤٤٩ تاريخ ١٥/١/١٩٤٩ **تحديد رسوم وإضافات الجيش** ، والقانون ٤٥٠ تاريخ ٢٥/١/١٩٤٩ **إحداث مؤسسة اللاجئين الفلسطينيين العرب** ، والقانون ٤٥٦ تاريخ ١٤/٢/١٩٤٩ **قانون الجيش** ، والقانون ٤٦٨ تاريخ ١٥/٢/١٩٤٩ **تعديل قانون ضريبة الدخل** ، والقانون ٤٧٥ تاريخ ٢٠/٣/١٩٤٩ **يتعلق بأسعار القمح والدقيق والخبز** ، والقانون ٤٧٤ تاريخ ٢٧/٢/١٩٤٩ **تحديد أرياب الشعائر الدينية** .

(١) - من المراسيم التشريعية الصادرة ، المرسوم التشريعي رقم ٧٦ تاريخ ٣٠/٦/١٩٤٧ **قانون إنشاء ملاك وزارة الداخلية** ، والرسوم التشريعي رقم ٧٧ تاريخ ٣٠/٦/١٩٤٧ **قانون إنشاء ملاك الدرك السوري** ، والرسوم التشريعي رقم ٧٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٤٧ **قانون إنشاء ملاك الشرطة** ، المرسوم التشريعي رقم ٩٢ تاريخ ١٠/٤/١٩٤٨ **قانون مكتب القطع** ، المرسوم التشريعي رقم ٨٩ تاريخ ٣٠/٦/١٩٤٧ **قانون الآثار القديمة** .

الرئاسي على نحو مشابه لما كان يدعو إليه المفكرون في الأنظمة التي تأخذ بالنظام البرلماني إلى ضرورة النحو باتجاه عقلنة النظام البرلماني .

وقد فاز حسني الزعيم كمرشح وحيد بهذا الاستفتاء في ٢٦/٦/١٩٤٩ ، وتولى السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بإصدار المراسيم التشريعية ريثما يتم وضع الدستور الجديد موضع التنفيذ من قبل لجنة قام بتشكيلها من سبعة أعضاء<sup>(١)</sup> ، قدمت مشروع دستور عام ١٩٤٩ فضلت بموجبه الأخذ بالنظام البرلماني مع أنها نحت باتجاه توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية ومدة رئاسته من خمس إلى سبع سنوات ، وإن كانت قد أبقّت على انتخابه من مجلس النواب الذي أصبحت مدة ولايته خمس سنوات ، فضلاً عن أنه كان الدستور الوحيد حتى تاريخه الذي لم ينص على دين الدولة أو دين رئيسها ، وقد أخذ باللامركزية الإدارية وكذلك بمبدأ العمل بالاستفتاء الشعبي ، وجاءت مسودة الدستور هذه خلافاً لرغبة الزعيم الذي كان يفضل الأخذ بالنظام الرئاسي بدلاً مما انتهت إليه مسودة الدستور ، ولم يستمر العمل بهذا الدستور أكثر من مدة شهرين ليقع انقلاب جديد قام به العقيد محمد سامي الحناوي في ١٤/٨/١٩٤٩ الذي أعدم الزعيم وتولى السلطتين التشريعية والتنفيذية مجلس حربي بموجب المرسوم التشريعي رقم ١ تاريخ ١٤/٨/١٩٤٩ ، ريثما يتم تشكيل حكومة دستورية<sup>(٢)</sup> ، وعين هاشم الاتاسي لرئاسة الحكومة المؤقتة التي تولت وضع قانون جديد للانتخابات العامة ، وجرى انتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور في ١٥/١١/١٩٤٩ تألفت من ١٠٨ عضواً ، وانتخبت رئيساً للجمهورية السيد هاشم الاتاسي بتاريخ ١٤/١٢/١٩٤٩ ليمارس صلاحياته وفق ما نص عليه دستور ١٩٣٠ ريثما ينجز الدستور الجديد.

(١) - صدر المرسوم التشريعي رقم ١ بتاريخ ٢/٤/١٩٤٩ الذي تولى بموجبه القائد العام للجيش والقوات المسلحة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وصدر عنه بناءً على ذلك (١٥٤ مرسوماً تشريعياً) ، وكان حسني الزعيم قد أصدر بعد انتخابه رئيساً للجمهورية (٢٥٧ مرسوماً تشريعياً) ، المرجع : د .كمال الغالي ، التشريع الحكومي ( المراسيم التشريعية ) دمشق ، بدون دار نشر ، طبعة ١٩٦٢ ، هامش ص ٦٤

(٢) - صدر عن تلك الحكومة ١١٢ مرسوماً تشريعياً ، المرجع السابق ، هامش ص ٦٤

## ثانياً- الجمعية التأسيسية والمجلس النيابي لعام ١٩٤٩

لم يستمر الوضع على حاله بعد انتخاب رئيس الجمهورية أكثر من خمسة أيام حيث وقع انقلاب العقيد أديب الشيشكلي الأول في ١٩/١٢/١٩٤٩ ، ومع ذلك استمرت الجمعية التأسيسية في عملها ، وأنجزت مشروع دستور عام ١٩٥٠ ، وفي آخر جلسة عمل لها قررت الجمعية تحويل نفسها إلى مجلس نيابي وانتخاب رئيس الجمهورية ، وهو ما تم عندما عقد هذا المجلس أولى جلساته في ٥/٨/١٩٥٠ ، وقد كان الدستور الذي أنجزته دستوراً عصرياً مؤلفاً من مقدمة تبحث في الأهداف الدستورية التي يرمي إلى تحقيقها ، ومن عشرة فصول تبحث تباعاً في الجمهورية السورية ، والمبادئ الأساسية ، وسلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والتقسيمات الإدارية ، والشؤون المالية والاقتصادية ، وتعديل الدستور، وأحكام انتقالية .

### الملامح العامة لدستور عام ١٩٥٠

بالرغم من أن إعداد دستور ١٩٥٠ تم في زمن الانقلابات العسكرية ، وأنجز تحت سيطرة فعلية من أديب الشيشكلي ، وفي ظل صراع سياسي واجتماعي حاد في سورية إلا أنه يحسب للجمعية أنها استطاعت رغم كل ذلك الخروج بدستور يتمسك بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد أحد أهم المعايير للأنظمة الدستورية الديمقراطية ، مع الاحتفاظ بالموقع الأول للسلطة التشريعية بين السلطات الثلاث ، وضمان استقلال القضاء ، وإحداث محكمة عليا يدخل في اختصاصها مراقبة دستورية الأنظمة والقوانين ، وكذلك انتهى هذا الدستور إلى تقليص مدة الرئاسة من سبع سنوات حتى خمس سنوات ، وعدم جواز تجديدها إلا بعد مرور خمس سنوات على انتهاء ولايته<sup>(١)</sup> ، وخرج فوق ذلك بصيغة تمكّن من خلالها من تلبية طموحات الاتجاه القومي السائد في المجتمع في المادة الأولى منه ، ومراعاة الاتجاه الديني على اعتبار أن غالبية الشعب تدين بالدين الإسلامي في

(١) - المادة ٧٢ من دستور عام ١٩٥٠

المادة الثالثة منه ، وكذلك الاتجاه الاشتراكي من خلال النص على إصدار التشريعات التي تضع حداً أعلى للملكية الزراعية ، وتقديم التسهيلات لأصحاب الملكيات المتوسطة والصغيرة في الفقرتين (ب-د) من المادة ٢٢ منه ، وتشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية .  
وبذلك يعد دستور عام ١٩٥٠ بحق ثاني أهم دستور جمهوري يأخذ بالنظام البرلماني في سورية ، حيث استمر هذا الدستور على التأكيد في المادة الأولى منه على النظام الجمهوري الديمقراطي النيابي البرلماني ، وبأن السيادة للشعب الذي يعتبر "جزء من الأمة العربية بتاريخه وحاضره ومستقبله ويتطلع إلى اليوم الذي تجتمع فيه أمتنا العربية في دولة واحدة ، وسيعمل جاهداً على تحقيق هذه الأمنية المقدسة في ظل الاستقلال والحرية"<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً- الوظيفة التشريعية والنظام الرئاسي في دستور عام ١٩٥٣:

لم تستقر البلاد وقام الشيشكلي بتاريخ ١٩٥١/١١/٢٩ بانقلابه الثاني بعد أن كان قد عين رئيساً للأركان في ١٩٥١/٤/٢٣ ، وقام باعتقال أعضاء الحكومة وتولى بمرسوم عسكري مهام رئيس الدولة في ١٩٥١/١٢/٢ ، واضطر رئيس الجمهورية هاشم الاتاسي للاستقالة ، وبادر الشيشكلي لحل مجلس النواب ، وحل الأحزاب ، وعهد إلى فوزي سلو بممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وبدأ الشيشكلي وتحقيقاً لطموحاته في حكم البلاد بطرح مشروع دستور يأخذ بالنظام الرئاسي بدلاً من النظام البرلماني الذي عهدته البلاد ، تألف هذا الدستور من مئة وتسع وعشرين مادة ، اعتبر مجلس النواب السلطة التشريعية في البلاد ، إلا أنه لا يملك تفويض صلاحياته التشريعية لرئيس الجمهورية ، الذي يبقى الوزراء مسؤولين أمامه ، إذ يقوم بتعيينهم من غير أعضاء المجلس النيابي ، كما يقلبهم بمرسوم يبلغ مجلس النواب ، وقد تم الاستفتاء عليه وعلى ترشيح الشيشكلي لمنصب رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٥٣/٧/١٠ وجاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة ، وتم

(١)- جزء مما تضمنته مقدمة الدستور وفق النص النهائي له كما أقرته الجمعية التأسيسية عام ١٩٥٠ منشور على

انتخاب مجلس نواب مؤلف من ٨٢ عضواً طبقاً لأحكام دستور عام ١٩٥٣ ، وصدر قانون جديد للانتخابات ، وبدأت تتنامى في البلاد معارضة شعبية وحزبية لحكم الشيشكلي حتى عقد مؤتمر وطني في حمص من معارضيه في الحزب الوطني وحزب الشعب وحزب البعث ، واتفقوا على ميثاق وطني لمناهضة حكم الشيشكلي الذي استمر حتى ١٩٥٤/٢/٢٤ ، واضطر بعدها إلى مغادرة البلاد نتيجة لاشتداد المقاومة الشعبية ، وبعد أن تمرد الجيش على حكمه بحركة بدأت في حلب وعمت سائر البلاد<sup>(١)</sup>، وأعيد رئيس الجمهورية هاشم الاتاسي إلى منصبه ، وكانت تلك المرة الأولى التي يحدث فيها انقلاب عسكري لإعادة الشرعية الدستورية وإنهاء حكم الشيشكلي الديكتاتوري العسكري، ورغم أن كلاً من دستور عام ١٩٥٠ ودستور عام ١٩٥٣ قد تضمننا عدم السماح لمجلس النواب بتفويض صلاحياته التشريعية للسلطة التنفيذية أو لرئيس الجمهورية ، إلا أننا نلاحظ أن غالبية التشريعات التي صدرت كانت بموجب مراسيم تشريعية عن رؤساء الجمهورية ، وكان ذلك يسجل تراجعاً كبيراً في الوظيفة التشريعية لمجلس النواب أثناء فترة حكم الانقلابيين العسكريين ، وبرز نشاط السلطة التنفيذية في تولي هذه الوظيفة على أرض الواقع<sup>(٢)</sup>.

(١) - كتاب المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام ١٩١٩-٢٠٠٠ ، مرجع سابق ، ص ١٠٣  
(٢) - إذ صدر العديد من المراسيم التشريعية في الأعوام ١٩٥٠-١٩٥١-١٩٥٢-١٩٥٣ منها في عام ١٩٥٠ " قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية " بالمرسوم التشريعي واختصاراً (مرت) رقم ٦١ تاريخ ١٩٥٠/٢/٢٧ ، الذي عدل فيما بعد بأربعة قوانين وعشرة مراسيم تشريعية والقرار بقانون رقم ١٥٢ لعام ١٩٦٩ ، ومرت رقم ٦٩ لعام ١٩٥٠ " قانون ضريبة ريع العقارات لعام ١٩٤٥ " ، ومرت ٧١ لعام ١٩٥٠ لإحداث مديرية عامة للجمارك السورية " ، ومرت رقم ٧٩ " قانون تنظيم مزولة مهنة الصيدلة " والذي ألغي فيما بعد بالمرت ١٢ لعام ١٩٧٠ " قانون تنظيم مزولة المهن الطبية والصيدلية " ، ومرت رقم ٨٤ بتاريخ ١٩٥٠/٣/١٢ " الأحكام المتعلقة بالأشخاص المراقبين " ومرت رقم ٨٦ تاريخ ١٩٥٠/٣/١٢ " قانون التجارة البحرية " ، ومرت رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٠/٢/١ " قانون أصول المحاكمات الجزائية " الذي عدل فيما بعد بخمسة مراسيم وقانون وقرار بقانون ، في حين صدر القانون رقم ٦١ بتاريخ ١٩٥٠/١/٣١ " المتضمن إخضاع المواد المستوردة إلى الأراضي السورية لرسم الاستهلاك " ، ومرت رقم ٦٥ تاريخ ١٩٥٠/٢/٢٨ " قانون الجمعيات التعاونية " ، ومرت رقم ٧٧ تاريخ ١٩٥٠/٣/١١ " قانون خدمة العلم " ، ومرت رقم ٨٠ تاريخ ١٩٥٠/٣/١٢ " قانون العقاقير الطبية " ،

=مرت رقم ٨٨ تاريخ ١٢/٣/١٩٥٠ "قانون المعادن"، والقانون رقم ٦٠ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٥٠ "انشاء معهد  
 اصلاح الأحداث"، والقانون رقم ٦٣ تاريخ ٣١/١٢/١٩٥٠ "قانون الإيجارات"، وفي عام ١٩٥١ المرت رقم  
 ١٠ بتاريخ ١٥/١٢/١٩٥١ "تعديل نظام رسم الاسمنت"، مرت رقم ٤ بتاريخ ١٨/١٢/١٩٥١ "قانون تشجيع  
 الصناعات"، ومرت رقم ١٢٠ تاريخ ٢٦/٧/١٩٥١ "تعديل قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية"،  
 والقانون رقم ٦٥ تاريخ ٤/١/١٩٥١ "قانون محاكمة الوزراء"، والقانون رقم ٦٨ تاريخ ١٧/١/١٩٥١ "النظام  
 الأساسي للإذاعة"، والقانون رقم ١١٩ تاريخ ٩/٧/١٩٥١ "تنظيم مهنة كتابة العرائض"، والقانون ١٢٠ تاريخ  
 ٢٦/٧/١٩٥١ "تعديل قانون العقوبات" والقانون رقم ١٤٨ تاريخ ٧/١١/١٩٥١ "تصديق الاتفاقية القضائية مع  
 لبنان" وفي عام ١٩٥٢ المرسوم التشريعي رقم ١٤ تاريخ ٦/٧/١٩٥٢ "تعديل قانون نظام حصر السكر  
 الصادر بالقانون رقم ١١٤ لعام ١٩٤٤"، ومرت رقم ١٨ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٢ "تعديل قانون الموظفين  
 الأساسي"، ومرت رقم ٢٧ تاريخ ٢١/٧/١٩٥٢ "مكافحة الآفات والحشرات التي تصيب القطن"، ومرت ٤٧  
 تاريخ ٧/٨/١٩٥٢ "تنظيم الصناعات السورية"، ومرت رقم ٥٢ تاريخ ٩/١/١٩٥٢ "مراقبة أصناف القطن  
 ومنع الخلط ومراقبة التصدير"، ومرت رقم ٥٨ تاريخ ١٣/١/١٩٥٢ "تعديل قانون الضريبة على الدخل"،  
 ومرت رقم ٦٠ تاريخ ١٣/١/١٩٥٢ "أحكام تتعلق بتصدير واستيراد المواد والمنتجات"، ومرت رقم ٦٧ تاريخ  
 ٢٨/٨/١٩٥٢ "تعديل قانون الشركات والمحلات التجارية المؤسسة بالخارج"، ومرت رقم ٦٨ تاريخ  
 ١٩/١/١٩٥٢ "تعديل قانون العقوبات"، ومرت رقم ٨١ / ٨٢ / ٨٣ تاريخ ٢٣/١/١٩٥٢ "المتعلقة بتنظيم  
 زراعة وإنتاج القطن - تنظيم معالجة بذور القطن - إحداهن مكتب القطن"، ومرت ٩٠ تاريخ ٢٦/١/١٩٥٢  
 تعيين خبراء الاختصاصيين من قبل المحاكم"، ومرت رقم ١٠١ تاريخ ٢/٢/١٩٥٢ "رسم الانتقال على التركات  
 والوصايا والهبات"، ومرت ٢٥٣ تاريخ ٣/٦/١٩٥٢ "كيفية استيفاء الرسوم القضائية والغرامات النقدية"،  
 والقانون ١٠١ تاريخ ٧/٩/١٩٥٢ "تعديل قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية"، ومرت رقم  
 ١٠٣ لعام ١٩٥٢ "منح بعض المؤسسات الصناعية بعض الإعفاءات والامتيازات"، ومرت رقم ١١١ لعام  
 ١٩٥٢ "قانون الإيجارات" المعدل بخمسة قوانين وثلاثة مراسيم وألغى بالقانون رقم ٦ لعام ٢٠٠١، ومرت رقم  
 ١١٦ تاريخ ١٥/١٠/١٩٥٢ "قانون تأسيس مكتب دفن الموتى"، ومرت رقم ١٣٨ تاريخ ٦/١١/١٩٥٢ "تنظيم  
 ممارسة المهنة الصناعية والتجارية"، ومرت رقم ١٤٦ تاريخ ٢٨/٢/١٩٥٢ "قانون التعويض العائلي"  
 وآخر تعديل له بالمرت رقم ٣٣ لعام ٢٠٠٢، ومرت رقم ١٥١ لعام ١٩٥٢ "قانون الشركات التجارية  
 والمحلات التجارية المؤسسة في الخارج"، ومرت رقم ١٨٩ تاريخ ١٥/١١/١٩٥٢ "قانون تملك غير السوريين  
 الملغى بالقانون رقم ١١ لعام ٢٠٠٨ "تنظيم تملك الحقوق العينية لغير السوريين"، ومرت رقم ١٩٣ تاريخ  
 ٣/٤/١٩٥٢ "تنظيم التملك العقاري في مناطق الحدود" الملغى بالقانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٤، ومرت رقم ٢٠٨  
 تاريخ ٢١/٤/١٩٥٢ "قانون تنظيم مكتب القطع وانتقال الأموال" وآخر تعديل له بالمرسوم التشريعي رقم ٢١ لعام  
 ٢٠١١، ومرت رقم ٢١٠ لعام ١٩٥٢ "قانون نظام حصر السكر"، ومرت رقم ٢١٦ تاريخ ٢٦/٤/٢٠١١  
 "دفع أخطار الأمراض الزهرية"، ومرت رقم ٢٣١ تاريخ ١٥/٥/١٩٥٢ "قانون البعثات العلمية"  
 المعدل بثلاثة قوانين ومرسومين والذي ألغى بالقانون رقم ٢٠ / ٢٠٠٤، ومرت ٢٤٥ تاريخ ٢٦/٥/١٩٥٢ "وضع  
 علامات فارقة إجبارية للمنتجات والملغى بالقانون رقم ٨ لعام ٢٠٠٧ "قانون العلامات الفارقة والمؤشرات  
 الجغرافية" وفي عام ١٩٥٣ المرسوم التشريعي رقم ١٨ تاريخ ٤/٢/١٩٥٣ "تنظيم يوم الشجرة"، ومرت=

## رابعاً- الوظيفة التشريعية ومجلس النواب لعام ١٩٥٤:

أقدم المجلس النيابي المنتخب وفق أحكام دستور عام ١٩٥٣ بجل نفسه ، وأعيد العمل بدستور عام ١٩٥٠ وتمت الدعوة لإجراء انتخابات نيابية ، وانتخب المجلس النيابي الذي عقد أولى جلساته في ١٤/١٠/١٩٥٤ وانتخب ناظم القدسي رئيساً له ، وبدأت الحياة البرلمانية الديمقراطية بالنهوض مجدداً في ظل نظام جمهوري برلماني وفق أحكام دستور ١٩٥٠ بعد أن أعيد العمل به ، ومن خلال الإحاطة بأحكامه المتعلقة بالسلطة التشريعية يتضح لنا كيفية ممارسة المجلس النيابي لوظيفته التشريعية طبقاً لأحكام الدستور وأحكام النظام الداخلي لهذا المجلس، الذي تم دعوته للانعقاد بالمرسوم رقم ٢٠٧١ بتاريخ ٢٨/٩/١٩٥٤ واستمرت ولايته لمدة كاملة من ١٤/١٠/١٩٥٤ وحتى ٢٠/٧/١٩٦٠.

رقم ٣١ لعام ١٩٥٣ "تعديل قانون التجارة" ومررت ٥١ لعام ١٩٥٣ "تعديل قانون العقوبات" ، ومررت رقم ٥٧ لعام ١٩٥٣ "قانون تقاعد المحامين" ، ومررت رقم ٥٨ لعام ١٩٥٣ "قانون الأحداث الجانحين" (وقد ألغي بالقانون رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ ، ومررت ٥٩ تاريخ ١٧/٩/١٩٥٣ "قانون الأحوال الشخصية" الذي عدل بالقانون رقم ٣٤ لعام ١٩٧٥ ، والقانون ١٩ لعام ٢٠٠٠ بتعديل المادة ٢٠٥ منه ، والقانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٣ للمادة ١٤٦ منه ) ، و مررت رقم ٦٦ تاريخ ٢١/٩/١٩٥٣ "قانون الحراج" الملغى بالقانون رقم ٧ لعام ١٩٩٤ والأخير ألغي بالمررت رقم ٢٥/٢٠٠٧ ، ومررت رقم ٦٨ تاريخ ٢٣/٩/١٩٥٣ "قانون منع نقل البضائع من بلاد العدو" ، ومررت رقم ٨٤ تاريخ ٢٨/٩/١٩٥٣ "قانون أصول المحاكمات في المواد المدنية" ، ومررت ٨٦ تاريخ ٣٠/٩/١٩٥٣ "قانون الضابطة الحرجية" وملغى بالقانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٦ ، ومررت رقم ٨٧ تاريخ ٢٨/٣/١٩٥٣ "نظام النقد الأساسي وإحداث مصرف سورية المركزي" والملغى بالقانون رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٢ "قانون مصرف سورية المركزي ونظام النقد الأساسي" ، ومررت رقم ١١٢ تاريخ ٥/١٠/١٩٥٣ "تنظيم نقل الركاب المشترك" ، ومررت رقم ١١٥ تاريخ ٥/١٠/١٩٥٣ "قانون خدمة العلم" الملغى بالمررت رقم ٣٠/٢٠٠٧ ، ومررت رقم ١٣٣ تاريخ ٨/١٠/١٩٥٣ "قانون السلطة القضائية" الملغى بالمررت ٩٨ تاريخ ١٥/١١/١٩٦١ "قانون السلطة القضائية" المعدل بسبعة مراسيم تشريعية قبل دستور عام ١٩٧٣ وبعد ذلك بمرسومين وقانونين آخرها كان في عام ٢٠٠٦ ، و مررت رقم ١٣٨ تاريخ ٨/١٠/١٩٥٣ "قانون قمع الغش" الملغى بقرار بقانون رقم ١٥٨ لعام ١٩٦٠ "قانون منع الغش والتدليس" المعدل بالقانونين رقم ٤٧ / ٢٠٠١ / ٢ / ٢٠٠٨ "قانون حماية المستهلك" والمرسوم التشريعي رقم ١٦ / ٢٠٠٨ ، ومررت رقم ٩٠٣ تاريخ ١٠/١١/١٩٥٣ "معادلة الشهادات غير السورية" الملغى بالقانون رقم ١٩ / ٢٠٠١ ، تصديق اتفاقية تسليم المجرمين والإنابة القضائية وتنفيذ الأحكام مع المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ ٢٣/١٢/١٩٥٣.

(١)، حيث احتفظ دستور عام ١٩٥٠ للسلطة التشريعية بموقع الصدارة عندما خصص الفصل الثالث منه للبحث فيما يتعلق بها (٢)، وجاء النص في (المادة ٣٥) على أن " يتولى السلطة التشريعية مجلس النواب المنتخب انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً وفقاً لأحكام قانون الانتخاب " ، ويعتبر هذا المجلس في حالة انعقاد دائم ويجتمع في اجتماعات عادية من ١٠/١ ولغاية ١٢/٣١ ، ومن ٣/١ ولغاية ٥/١٥ ، ويمكن له الاجتماع خارج هذه المواعيد بقرار يتخذ من مكتب المجلس ويأتي بناءً على طلب خطي من ربع أعضاء المجلس أو من الحكومة (المادة ٤٢) من الدستور و(المادة ٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب (٣)، كما نصّ الدستور صراحةً على وجوب حضور الوزارة لجلسات

(١) - مع الإشارة إلى أن هذا المجلس الذي أعلن الوحدة مع مصر في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٥٨/٢/٥ برئاسة أكرم الحوراني توقف عن عقد اجتماعاته تنفيذاً للقرار رقم ١ الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٣/١٣ الذي تضمن " قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٨ في شأن الأعضاء السابقين في مجلس الأمة المصري ومجلس النواب السوري ، باسم الأمة ، رئيس الجمهورية ، بعد الاطلاع على القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٥ الصادر في سورية بتحديد تعويضات رئيس وأعضاء مجلس النواب ، وعلى القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر في مصر في شأن عضوية مجلس الأمة ، قرر القانون التالي : المادة ١ - إلى أن يتم تشكيل مجلس الأمة للجمهورية العربية المتحدة يتولى الأعضاء السابقون في مجلس الأمة المصري ومجلس النواب السوري القيام بما يعهد إليهم به رئيس الجمهورية من أعمال ، ويتقاضى رئيساً المجلسين والأعضاء مكافأة تعادل ما كان مقرراً لهم ، المادة ٢ - يعمل بهذا القانون من تاريخ قيام الجمهورية العربية المتحدة وينشر في الجريدة الرسمية ، ١٩٥٨/٣/١٣ ، رئيس الجمهورية العربية المتحدة ، جمال عبد الناصر .

(٢) - الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية من المادة ٣٥ وحتى المادة ٦٩ من دستور ١٩٥٠

(٣) - المادة ٤٢ من دستور ١٩٥٠ " ١ - يعتبر المجلس في حالة انعقاد دائم، ٢ - يجتمع المجلس حتماً من مطلع تشرين الأول حتى نهاية شهر كانون الأول، ومن أول شهر آذار حتى منتصف شهر أيار، ٣ - يحدد رئيس المجلس مواعيد الاجتماع في غير هاتين الفترتين بقرار من مكتبة أو بناءً على طلب خطي من ربع أعضاء المجلس أو من الحكومة. " ، على أن النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بالقانون رقم ٢٤٢ بتاريخ ١٩٤٦/٢/٢ المعدل في بعض مواده بالمرسوم التشريعي رقم ١ الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٦/١٤، وكذلك بالنظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بالقانون رقم بلا تاريخ ١٩٥٧/١٢/٢١ المنشور بالنبشرة الرسمية رقم ١ بالصفحة رقم ١٥٣ بتاريخ ١٩٥٨/١/١ كان قد حصر مضمون النص الدستوري السابق لجهة عبارة "من مطلع تشرين الأول" في المادة الثانية الفقرة ب منه على أن المجلس يجتمع حتماً في العشر الأول من شهر تشرين الأول .

المجلس ممثلةً برئيسها أو ببعض أعضائها<sup>(١)</sup> ، وتبعاً لذلك وعلى اعتبار أن المجلس في حالة انعقاد دائم فقد منع الدستور مجلس النواب صراحة من التخلي عن سلطته في ممارسة التشريع في (المادة ٥٩) منه ، وحجب عنه دستورياً إمكانية إقرار مشاريع قوانين تتضمن نقل سلطة التشريع (التفويض التشريعي) وفق أي مضمون ، وهو ما تسعى إلى الحصول عليه السلطة التنفيذية عادةً من خلال بعض نصوص مشاريع القوانين التي تتقدم بها إلى البرلمان ، ونسلط الضوء على كيفية أداء مجلس النواب لوظيفته التشريعية وفق أحكام دستور ١٩٥٠ وكذلك وفق النظام الداخلي لمجلس النواب .

● **اقتراح مشاريع القوانين** : فرق دستور عام ١٩٥٠ لجهة اقتراح مشاريع القوانين بين القوانين المالية والقوانين التي ليس لها هذه الصفة ( المادة ٥٨ ) ، وأعطى الحق باقتراح الأخيرة لرئيس الجمهورية بموافقة رئيس مجلس الوزراء ، ولكل نائب في مجلس النواب ، أما بالنسبة للقوانين المالية التي تهدف إلى إلغاء ضريبة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها أو تلك التي تهدف إلى تخصيص جزء من أموال الدولة بمشروع ما أو الاقتراض أو كفالاته أو صرفه ، فإنه لا يجوز اقتراح مثل هذه القوانين إلا من قبل رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء أو من عشرين نائباً على الأقل من نواب المجلس<sup>(٢)</sup> .

● **مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها** : حدد الدستور نصاً محدداً لانعقاد جلسات المجلس والتي تكون عادة علنية<sup>(٣)</sup> ، باشرطه حضور أكثرية النواب المطلقة ، على أنه يجب إعلان جدول أعمال أي جلسة قبل خمس ساعات على الأقل من

(١) - المادة ٦٤ من دستور ١٩٥٠ " ١- يجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها ،

٢- يجوز لرئيس الوزراء وللوزراء حضور جلسات المجلس والكلام فيها ، ولهم الاستعانة بخبرة من يشاؤون من الموظفين حين المناقشة ، وعلى من يطلب رئيس المجلس حضوره من الوزراء أن يحضر الجلسة ."

(٢) - على أنه يلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٥٧ كان قد عاد وقيد اقتراح القوانين من قبل النواب واشترط أن يقدم الاقتراح من عشرة نواب على الأقل ، ولم يفرق بين الاقتراحات المقدمة بقوانين مالية أو غيرها من القوانين .

(٣) - واستثناءً قد يعقد المجلس جلسات سرية بناءً على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل ( المادة ٥٥ ) من الدستور ١٩٥٠ ، و (المادة ٩١) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

ساعة انعقادها ، ولا يجوز مناقشة مشروع أو اقتراح قانون إلا إذا كان مسجلاً في جدول الأعمال المعلن على الأعضاء ، باستثناء المشروعات أو اقتراحات القوانين ، التي يصوّت المجلس على إضافتها إلى جدول الأعمال بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة ، وليس بأكثرية أعضائه الحاضرين ، ويكون بذلك النظام الداخلي قد تفادى إشكالية إقرار مشاريع أو اقتراحات قوانين بعد انخفاض عدد الحضور قبيل انتهاء الجلسة ، حيث منع النظام الداخلي للمجلس في (المادة ١٢٢) منه أن يقرر قراراً أو يصوّت على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين إلا بعد التحقق من حضور أكثرية النواب المطلقة ، حيث يجري التصويت من الحاضرين ، ولا يقبل التصويت بالوكالة<sup>(١)</sup> ، وذلك برفع الأيدي أو بطريقة القيام والجلوس أو بالناداة على النواب بأسمائهم ، في حين أن المجلس ملزم بإتباع طريقة التصويت بالناداة على الأسماء في أربع حالات ( الاقتراع على القوانين المعادة من رئاسة الجمهورية - الاقتراع على الثقة بالوزارة أو حجب الثقة عنها - الاقتراع لأخذ الموافقة النهائية على مجمل مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين وذلك إذا تقدم عشرة نواب على الأقل بطلب لإجراء التصويت بهذه الطريقة وقبل البدء بإجرائه - إذا اعترض ثلاثة نواب على نتيجة التصويت برفع الأيدي وأعيد التصويت بطريقة القيام والجلوس واستمر الخلاف ، عندها يصار حتماً لأخذ الآراء بطريقة المناادة بالاسم في ذات الجلسة )<sup>(٢)</sup> ، ولا يعتبر مجمل القانون مقبولاً إلا إذا صوّت عليه بالموافقة أكثر من ربع أعضاء المجلس وليس فقط ربع عدد الأعضاء الحاضرين ، وإلا على المجلس أن يؤجل التصويت على المشروع أو الاقتراح إلى جلسة تالية ، والتي يكتفى فيها أن يقبل به أكثرية المقترعين ، إلا عند

(١) - المادة ٧٥ من دستور ١٩٥٠

(٢) - المواد ١٢٣/ب - ١٢٤ - ١٢٥ - ١٢٧ - ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

تساوي الأصوات حيث يعتبر المشروع أو الاقتراح مرفوضاً ، ولا يمكن إعادة عرض أي مشروع أو اقتراح قانون عُدّ مرفوضاً على المجلس مجدداً إلا بعد مضي ستة أشهر<sup>(١)</sup> .

● **سير العملية التشريعية :** عندما يرد مشروع القانون من الحكومة أو اقتراح القانون من النواب والمصاغ في مواد قانونية ، توزع هذه المشاريع أو الاقتراحات على الأعضاء مرفقة بلائحة الأسباب الموجبة في أول جلسة ، وتتلى في اجتماع المجلس خلاصتها ، وتحال بعد ذلك إلى اللجنة أو اللجان النيابية المختصة<sup>(٢)</sup> ، التي تجتمع بجلسات سرية ويمكن لأي نائب حضور هذه الجلسات وإبداء الرأي فيها ، ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك ، وتطلب هذه اللجان من السلطة التنفيذية حضور من يمثلها من الوزراء والموظفين لبيان وجهة نظرها فيما يدرس في اللجنة ، أو لتقديم إيضاحات ، حيث لا يجوز البت بمشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين قبل سماع رأي الوزير المختص أو من يفوضه بالحضور ، وقد فتح النظام الداخلي المجال أمام اللجنة للاستعانة بمن ترى للاستئناس برأيه في أي موضوع مدار بحث أمامها<sup>(٣)</sup> ، وبعد الدراسة يجري التصويت في اجتماع يحضره ثلث أعضاء اللجنة على الأقل ، وتتخذ القرارات بأكثرية الحاضرين المطلقة ، ويمكن للمخالف تدوين مخالفته في متن التقرير الذي يجب أن يعد في مدة لا تتجاوز عشرين يوماً من تاريخ إحالة مشروع القانون إلى اللجنة من المجلس أو تاريخ ورود

(١) - المادة ٦٠ من دستور ١٩٥٠ ، وبناءً عليه المادة ٦٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٢) - المادة ٥٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب ، كما أن عدد اللجان النيابية سبعة عشر لجنة ، وتؤلف كل لجنة من عشرين عضواً على الأكثر ، وهذه اللجان هي : ١- لجنة الدستور ، ٢- لجنة التشريع والأوقاف ، ٣- لجنة الموازنة ، ٤- لجنة القوانين المالية ، ٥- لجنة الشؤون العربية والخارجية ، ٦- لجنة الداخلية والشؤون البلدية والقروية ، ٧- لجنة الزراعة والإصلاح الزراعي ، ٨- لجنة التربية والتعليم ، ٩- لجنة الدفاع الوطني ، ١٠- لجنة الصحة والإسعاف العام ، ١١- لجنة الاقتصاد والصناعة والتموين ، ١٢- لجنة الأشغال العامة والمواصلات ، ١٣- لجنة العمل والشؤون الاجتماعية ، ١٤- لجنة الثقافة والإرشاد القومي والإعلام ، ١٥- لجنة الحسابات والتفتيش ، ١٦- لجنة العرائض والشكاوى ، ١٧- لجنة التخطيط والتنمية الاقتصادية ، ويجوز للمجلس تأليف لجان دائمة أخرى ، أو أن يعين أو ينتخب لجاناً مؤقتة لمدة محددة أو مخصصة لعمل معين (المادتين ٢٩-٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٣) - المواد ٤٥ - ٤٦ - ٤٧ - ٤٨ - من النظام الداخلي لمجلس النواب .

جواب الحكومة في اقتراح القانون ، ويجوز لها الطلب من رئيس المجلس تجديده هذه المهلة مرة واحدة ، ويطلع تقرير اللجنة وأسبابه الموجبة ويقدم لرئيس المجلس ، بحيث يتعين توزيعه على أعضاء المجلس قبل أربع وعشرين ساعة من موعد الجلسة المقررة لدراسته ، وإذا انتهت دورة الاجتماع ولم تنجز اللجان عملها ، فإن هذه اللجان تستأنف البحث بما هو متبقي لديها دون حاجة لأي إجراء<sup>(١)</sup> .

● **دراسة تقرير اللجنة والتعديلات** : تقدم التعديلات على مشروع القانون أو اقتراح القانون في اللجنة ضمن الاجتماع المقرر لدراسته من النواب أعضاء اللجنة ، وتقدم التعديلات من النواب غير الأعضاء إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بإحالتها إلى اللجنة المختصة والدارسة لمشروع أو اقتراح القانون المتعلق بها ، على أن كل تعديل يتم اقتراحه بعد إنجاز اللجنة لتقريرها ، وقبل موعد الجلسة المحددة للمداولة فيه يقدم إلى رئيس المجلس الذي بدوره يطلع مقرر اللجنة عليه وللأخير الاختيار بين أمرين : إما أن يطلب إحالة التعديل على اللجنة لدراسته ، أو أن يكتفي بالإشارة إليه أثناء مناقشة تقرير اللجنة في الجلسة العامة<sup>(٢)</sup> .

تبدأ المداولة حول تقرير اللجنة بمذكرة عامة في مبادئ المشروع أو الاقتراح، ومتى فرغ الأعضاء المسجلين لطلب الكلام من تقديم المداخلات يستشير الرئيس المجلس حول الانتقال إلى مناقشة مواد المشروع أو الاقتراح ، فإذا رفض المجلس الدخول في مناقشة المواد ، أو إعادة المشروع إلى اللجنة عد ذلك رفضاً للمشروع ، أما إذا وافق المجلس استمرت المناقشة مادةً مادةً<sup>(٣)</sup> ، وإذا كان ثمة تعديلات خطية مقدمة لرئيس المجلس أثناء المناقشة حول نص إحدى المواد تحال إلى اللجنة التي أعدت التقرير إذا طلب ذلك أحد النواب أو رئيس اللجنة أو مقررهما ووافق المجلس ، وإذا كان للتعديلات المقترحة تأثير في

(١) - أعمال اللجان من (المادة ٤٩ حتى المادة ٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٢) - المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(٣) - المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

باقي مواد المشروع يقوم المجلس بالتصويت أولاً على اقتراح التأجيل بنظر بكامل المشروع أو الاقتراح حتى تنتهي اللجنة من تقديم تقريرها حول التعديل<sup>(١)</sup>، وإذا سقط مقترح التأجيل يجري التصويت على النص المقترح من اللجنة ، فإذا رفض جرى التصويت على التعديلات الواردة على النص ، ويبدأ التصويت على أبعدها عن التقرير ، فأبي منها قبل دخل في صلب النص ، وإذا رفضت جميعها يصار للعودة إلى التصويت على أصل المشروع أو الاقتراح كما ورد إلى المجلس ، وهكذا يتم التصويت على المشروع أو الاقتراح مادة مادة ومتى انتهى من ذلك يجري التصويت عليه جملة بحيث تخضع المشروعات أو الاقتراحات إلى مداولة واحدة<sup>(٢)</sup>، إلا إذا طلب أحد الأعضاء إخضاع المشروع أو الاقتراح إلى مداولة ثانية ووافق المجلس على طلبه ، وفي هذه الحالة إذا قدمت أثناء المداولة الثانية تعديلات جديدة فإن المجلس يصوّت عليها بعد سماع التوضيح حولها من مقدمها ورأي مقرر اللجنة وفي حال كان من شأن إقرارها التأثير في مادة سبق وأن صوّت المجلس بالموافقة عليها فإنه تعاد مناقشتها والتصويت عليها مجدداً<sup>(٣)</sup>.

### • دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية :

وعلى هذا نجد أن هناك دوراً مشاركاً للسلطة التنفيذية في أداء مجلس النواب لوظيفته التشريعية في دستور ١٩٥٠ رغم الأخذ بمبدأ فصل السلطات ويتبدى ذلك من خلال :

❖ اقتراح مشاريع القوانين على مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء<sup>(٤)</sup>.

❖ الحضور الإلزامي لجلسات مجلس النواب واجتماعات اللجنة المحال إليها مشروع أو اقتراح القانون ، والمخصصة لمناقشة مشروع أو اقتراح القانون للوزير المعني للدفاع عن

(١) - المادة ٦٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) - المواد ٦١-٦٣-٦٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) - المادتين ٦٥-٦٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) - المادة ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

مشروع القانون ، أو حتى تقديم الإيضاحات والإجابة عن الاستفسارات التي تقدم من النواب أثناء مناقشة المشروع<sup>(١)</sup>.

❖ للسلطة التنفيذية وفي أي وقت أن تطلب من مجلس النواب بكتاب معلل استرداد مشروع القانون المقدم منها ، إلا إذا تبناه ما لا يقل عن عشرين عضواً حيث تستمر المناقشة في هذه الحال .

❖ للسلطة التنفيذية طلب تأجيل المناقشة في مشروع أو اقتراح القانون لمدة محددة ووافق المجلس على هذا الطلب .

❖ لرئيس الجمهورية الطلب من المجلس إعادة النظر في قانون ما بإعادته للمجلس خلال عشرة أيام بمرسوم معلل يتخذه في مجلس الوزراء ، وللمجلس بعد دراسته ثانية من قبل اللجنة مع طلب الإعادة أن يُصَرَّ على القانون بالتصويت بطريقة المناقشة على الاسم ، وينشر بعدها حكماً خلال عشرة أيام ، وفي كل حال فإنه إذا لم يعد رئيس الجمهورية القانون للمجلس ، ولم يصدره خلال عشرة أيام ، فإنه ينشر بتوقيع رئيس مجلس النواب خلال ثلاثة أيام من انقضاء مهلة عشرة أيام في الجريدة الرسمية<sup>(٢)</sup>.

❖ للوزير المختص تقديم اقتراح بضرورة الإسراع في بحث مشروع القانون ، على أن يكون خطياً ومرفقاً بالأسباب الموجبة ، وإذا وافق المجلس فإن المهلة الممنوحة للجنة لتقديم تقريرها تخفض إلى خمسة أيام ، وتستثنى مشاريع الموازنة أو مشاريع قوانين إقرار المعاهدات من جواز النظر فيها على وجه الاستعجال<sup>(٣)</sup>.

ويلاحظ أن تطبيق هذه الأحكام الدستورية واللائحية واستقرار الحياة النيابية خلال ولاية المجلس النيابي التي امتدت كما أشرنا آنفاً من ١٤/١٠/١٩٥٤ وحتى ٢٠/٧/١٩٦٠ أعاد الفاعلية للوظيفة التشريعية للبرلمان بحيث تراجعت

(١) - المادة ٦٤ من دستور ١٩٥٠ ، والمادة ٤٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٢) - المادتين ٩٠ - ٨٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٣) - الفصل السادس عشر من المادة ١٢٩ وحتى المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

نسبة إصدار المراسيم التشريعية من السلطة التنفيذية على نحو واضح ، خلال نهاية عام ١٩٥٤ والأعوام ١٩٥٥/١٩٥٦/١٩٥٧ ، وبدأ التشريع عن طريق القوانين التي تمر بمراحل العملية التشريعية وفق محدداتها الدستورية واللائحية التي مرت معنا ، على أن ظاهرة التشريع بواسطة قرارات بقانون عن رئيس الجمهورية عادت للظهور في ظل غياب تام للقوانين الصادرة عن المجلس النيابي في العامين ١٩٥٨-١٩٥٩ بعد سريان القرار رقم ١ تاريخ ١٣/٣/١٩٥٨ وتطبيق دستور الوحدة المؤقت لعام ١٩٥٨<sup>(١)</sup> ، الذي كرس نهاية النظام البرلماني في سورية وأقام نظاماً شبيه رئاسي كما سيتضح لاحقاً.

(١) - لنا أن ننتين هذه المؤشرات من خلال استعراض أهم القوانين التي صدرت خلال ولاية المجلس النيابي بدءاً من الشهر العاشر ١٩٥٤- القانون رقم ١ تاريخ ١٠/١١/١٩٥٤ "تمديد العمل بأحكام الاتفاق الاقتصادي السوري اللبناني الموقع بتاريخ ٥/٣/١٩٥٣ غاية عام ١٩٥٤" ، القانون رقم ٣ بتاريخ ٢٣/١١/١٩٥٤ " تعديل المادة ٢٢ من قانون الانتخابات العامة " ، القانون رقم ٥ تاريخ ١٥/١٢/١٩٥٤ " منح عفو عام عن الجرائم المرتكبة في سبيل مقاومة الحكم غير الدستوري " ، القانون رقم ١١ تاريخ ٢٢/١٢/١٩٥٤ " انضمام سورية إلى برنامج المساعدة الفنية لهيئة الأمم المتحدة " ، وفي عام ١٩٥٥ القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٩/١/١٩٥٥ " إلغاء سمات الدخول عن أبناء دول الجامعة العربية الذين يرغبون في القدوم الى سورية " ، والقانون رقم ٤٠ تاريخ ١٢/٣/١٩٥٥ " إحداث المديرية العامة لمعرض دمشق الدولي وتحديد مهمتها وصلاحياتها " ، القانون رقم ٤٧ تاريخ ٢٨/٣/١٩٥٥ " نظام التعليم المهني " ، والقانون رقم ٥٣ تاريخ ٥/٤/١٩٥٥ أصول تسليم المجرمين " ، والقانون رقم ٨٣ تاريخ ٢٢/٦/١٩٥٥ " منع تقديم الخمور وتعاطيها في الحفلات الرسمية التي تقام باسم الحكومة السورية " ، والقانون ٨٥ تاريخ ٦/٧/١٩٥٥ إحداث المؤسسة الاجتماعية العسكرية " ، والقانون رقم ٨٩ " إحداث مديرية صندوق الدين العام " ، والقانون رقم ١٤٤ تاريخ ٢٦/١٢/١٩٥٥ " نظام رسوم الأجهزة اللاسلكية اللاقطة " وفي عام ١٩٥٦ : القانون ١٦ تاريخ ٢٣/١/١٩٥٦ " تعديل قانون خدمة العلم " والقانون رقم ١٧٢ بتاريخ ٢٣/١/١٩٥٦ " قانون البلديات " ، والقانون ٢١٥ تاريخ ٢٩/٣/١٩٥٦ " قانون مجالس الأحياء والمخاتير " ، القانون رقم ٢٣٧ بتاريخ ١/٥/١٩٥٦ " تنظيم مهنة مقاولي البناء " ، والقانون رقم ٨٦ تاريخ ١٤/٨/١٩٥٦ " منع التعامل مع إسرائيل " ، والقانون رقم ٣٤١ تاريخ ٣/١٢/١٩٥٦ " جباية الأموال العامة " ، القانون رقم ٣٦٠ تاريخ ١٠/٧/١٩٥٦ " اعتبار الفلسطينيين المقيمين في سوريا كسوريين " ، وفي عام ١٩٥٧ القانون ، وفي عام ١٩٥٧ أقر المجلس ما ينوف عن واحد وعشرين قانوناً ، ومنها القانون رقم ٣٧٥ تاريخ ٣/٣/١٩٥٧ " تبديل اسم وزارة المعارف باسم وزارة التربية والتعليم " والذي ألغي في عام ١٩٦٥ وتغيرت التسمية إلى " وزارة التربية " ،

## المطلب الثاني

### المجالس النيابية والأنظمة الدستورية القائمة حتى عام ١٩٧٣

تم الإعلان عن الدستور المؤقت للوحدة في عام ١٩٥٨ ليستمر العمل به وفق أحكام المادة ٧٣ والأخيرة منه إلى حين إعلان موافقة الشعب على الدستور النهائي للجمهورية العربية المتحدة ، وقد أخذ هذا الدستور بالنظام شبه الرئاسي على نحو واضح وأعطى صلاحيات لرئيس الجمهورية تفوق ما هو معمول به في الدول التي تطبق ذلك النظام ، وبذلك لم يأت بالقطيعة الكاملة مع بعض مظاهر النظام البرلماني ، في حين أن

---

= والقانون ٣٧٦ تاريخ ١٩٥٧/٤/٢ " قانون الأحوال المدنية " ، القانون رقم ٣٨٣ تاريخ ١٩٥٧/٤/٢٨ " قانون إضافات الدفاع المدني " ، القانون رقم ٤٠١ تاريخ ١٩٥٧/٥/٢٠ " قانون الإذلاء " ، القانون رقم ٤٠٢ تاريخ ١٩٥٧/٥/٢٠ " قانون مزاوله مهنة تجهيز وبيع النظارات الطبية " ، والقانون رقم ٤٠٣ تاريخ ١٩٥٧/٥/٢٦ " قانون الاسلحة والنخائر " ، القانون رقم ٤١١ لعام ١٩٥٧ " نظام الطوائف الدينية " ، القانون رقم ٤٩٥ لعام ١٩٥٧ " تصنيف الطرق " ، والقانون رقم ٤٩٦ لعام ١٩٥٧ " التنظيمات الإدارية " ، وفي عام ١٩٥٨ صدر ما يزيد عن أربعة وعشرون قرارا بقانون عن رئيس الجمهورية " تنظيم الصناعة وتشجيعها - الكسب غير المشروع - محاكمة الوزراء - تنظيم الجمعيات والمؤسسات الخاصة - ضريبة الدخل المقطوع - وجوب استعمال اللغة العربية في المكاتبات - قانون استعمال اللغة العربية - تنظيم العلاقات الزراعية " ، وفي عام ١٩٥٩ استمر التشريع بقرارات بقوانين حتى قاربت ما يزيد عن أربعين قراراً ، منها القرار رقم ١٧ " تقسيم الأراضي المعدة للبناء " ، القرار رقم ٥٠ " قانون الضابطة الجمركية " ، القرار رقم ٥٤ " قانون الكتاب بالعدل " ، القرار رقم ٥٥ " قانون مجلس الدولة " ، القرار رقم ٥٨ " قانون تنظيم إدارة قضايا الحكومة " ، القرار رقم ٧٨ " توحيد الرسوم الجمركية " ، القرار رقم ٩١ " قانون العمل " ، القرار رقم ٩٢ " قانون التأمينات الاجتماعية " ، القرار رقم ١١٢ " تنظيم شؤون البعثات العلمية " ، القرار رقم ١٣١ " تنظيم الغرف التجارية في الإقليم السوري " ، القرار رقم ١٦٩ " توزيع الأراضي الجرداء " ، القرار رقم ١٩٥ " قانون مراقبة أعمال التأمين " ، القرار رقم ١٩٩ " تنظيم وقاية المزروعات " ، القرار رقم ٢٣٤ " قانون قواعد خدمة الضباط الاحتياط " ، القرار رقم ٢٢٧ " نظام السكك الحديدية " ، والمرسوم بقانون رقم ٣١٧ " بشأن العمل الفردي " .

هذا الدستور سقط بعد الانفصال الذي جاء بانقلاب عسكري أعاد للحياة السياسية السورية زمن الانقلابات العسكرية وتدخل الجيش بضباطه بتغيير نظام الحكم ، وهو ما سيكون له الدور الرئيس في تشكيل المشهد السياسي في سورية ما بعد الوحدة وحتى تاريخه ، ومن ثم سيتك آثاراً واضحة على كيفية أداء البرلمان في سورية لوظيفته التشريعية على النحو الذي هو عليه ، وبتناول ذلك ضمن فرعين ترسم تطور الأحداث فيهما المسار الدستوري والبرلماني

**الفرع الأول : مجلس الأمة ودستور الوحدة بين سورية ومصر**

**الفرع الثاني : المجالس النيابية بعد الانفصال وحتى عام ١٩٧٣**

### الفرع الأول

#### مجلس الأمة ودستور الوحدة بين سورية ومصر

وَقَّع نواب البرلمان في كل من مصر وسورية على مضبطة إعلان الوحدة بين البلدين وترجم بعد ذلك تشريعياً بصدور مرسوم تشريعي عن رئيس الجمهورية شكري القوتلي رقم ٤٧٣ تاريخ ١٩٥٨/٢/٥ لتحديد موعد الاستفتاء الشعبي تم بخطوات موحدة بين البلدين ، وكذلك جرى الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية العربية المتحدة في ذات التاريخ الواقع في ١٩٥٨/٢/٢٢ ، بعد أن كان مجلس النواب السوري قد وافق على اقتراح الرئيس شكري القوتلي بترشيح الرئيس جمال عبد الناصر لرئاسة دولة الوحدة ، وقد تكللت نتيجة الاستفتاء بموافقة الشعب في البلدين ، وكان ذلك وفق المبادئ التي تم الإعلان عنها في جلسة مجلس النواب التي عقدت في ١٩٥٨/٢/٥ ، وبعد شهر من ذلك التاريخ أعلن الرئيس عبد الناصر عن دستور الوحدة المؤقت ، وبتاريخ ١٩٥٨/٣/١٣ علق أعمال المجلس النيابي في سورية بموجب القرار رقم ١/ بذات التاريخ .

## أولاً - الملامح العامة لدستور الوحدة المؤقت :

أطلق على هذا الدستور صفة المؤقت ، وبقي كذلك إذ لم تعمر الوحدة طويلاً كي يتسنى إعداد دستور للجمهورية العربية المتحدة تنتزع منه هذه الصفة ، وبقي معمولاً بأحكامه حتى انفصام عرى الوحدة ، وذلك طبقاً للمادة ٧٣ منه التي تضمنت " يعمل بهذا الدستور المؤقت إلى حين إعلان موافقة الشعب على الدستور النهائي للجمهورية العربية المتحدة " ، وأهم ما يتسم به هذا الدستور :

١- لم ينص صراحة كما هي حال الدساتير التي عرفتها سورية على تحديد نظام الحكم ، فيما إذا كان نظاماً برلمانياً أم رئاسياً ، وإن كانت أحكامه قد دللت على أخذه بالنظام شبه الرئاسي للحكم أي محتفظاً ببعض الملامح المطبقة في النظام البرلماني ، إذ يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة ، ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري وفق أحكام المادة ١٣ منه ، والوزراء مسؤولون أمام مجلس الأمة .

٢- منح هذا الدستور صلاحيات كبيرة لرئيس الجمهورية في اختصاص السلطة التشريعية وبمواجهتها وأبرزها أنه :

❖ يتولى رئيس الجمهورية وبقرار منه تحديد عدد أعضاء مجلس الأمة و اختيارهم .

❖ يدعو رئيس الجمهورية مجلس الأمة للانعقاد، ويفض دورته. وفق أحكام المادة ١٧ منه .

❖ لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها وفق أحكام المادة ٥٠ منه ، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون رده إلى مجلس الأمة في مدى ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر وذلك وفق أحكام المادة ٥١ منه .

- ❖ مقر مجلس الأمة مدينة القاهرة، ويجوز دعوته للانعقاد في جهة أخرى بناء على طلب رئيس الجمهورية.
- ❖ رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الأمة .
- ❖ لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار، مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه في غياب المجلس، على أن يعرض عليه فور انعقاده، فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض.
- ❖ لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ. وفق أحكام المادة ٥٧ منه.
- ❖ لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة وإذا حل المجلس وجب تشكيل المجلس الجديد ودعوته للانعقاد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، فضلاً عن الصلاحيات التي يملكها كرئيس للسلطة التنفيذية إذ:
- ❖ يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في هذا الدستور .
- ❖ يستمر ترتيب المصالح العامة، والنظم الإدارية القائمة عند العمل بهذا الدستور معمولاً بها في كل من سورية ومصر على أن يعاد تنظيمها وتوحيدها بقرارات من رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة ٧١.
- ❖ يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم . ويجوز له تعيين وزراء دولة ونواب للوزراء ، ويقوم كل وزير بتنفيذ السياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية.
- ❖ يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة، ويشرف على إدارتها .
- ❖ رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة .

٣- لم ينص الدستور على إمكانية تشكيل أحزاب سياسية من أي توجهٍ كان ، وبالتالي ألغى الحياة السياسية محل الأحزاب القائمة ، وعدم النص على الحق بتشكيل أحزاب جديدة ، وأخذ بمبدأ ضم جميع المواطنين في اتحاد قومي<sup>(١)</sup> ، وفوق ذلك أعطى الحق للرئيس وبقرار منه تحديد طريقة تكوين هذا الاتحاد .

### ثانياً - الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في ظل الوحدة :

من الناحية الدستورية رسم الدستور المؤقت المحددات التي سيعمل بها مجلس الأمة للجمهورية المتحدة ، والتي كان واضحاً فيها مدى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وقدرتها على التأثير في الأداء التشريعي والرقابي تبعاً للصلاحيات الواسعة التي أعطيت لرئيس الجمهورية بمواجهة البرلمان ، رغم أن دستور عام ١٩٥٨ أخذ مبدئياً بغالبية الأحكام الدستورية التي تضمنها دستور ١٩٥٦ في مصر ، واستمر مجلس الأمة على العمل بالأحكام الواردة فيه فيما سكت عنه دستور ١٩٥٨ المؤقت وبما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور<sup>(٢)</sup> ، وعلى اعتبار أن مجلس الأمة دستورياً ونظرياً هو الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية ، ويضع مجلس الأمة لائحته الداخلية لتنظيم كيفية أدائه لأعماله - التي لم تصدر واستمر المجلس بالعمل باللائحة الداخلية لمجلس الأمة ما قبل دستور ١٩٥٨ - وأن لا يصدر أي قانون إلا إذا أقرّه هذا المجلس<sup>(٣)</sup> ، وبحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء وقبول الأغلبية المطلقة للحاضرين ، وذلك فيما عدا الحالات الخاصة التي يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة ، ويحال كل مشروع قانون تقدمه الحكومة عبر رئيس

(١)- وفق ما نصت عليه المادة ٧٢ من دستور ١٩٥٨: "يكون المواطنون اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف القومية ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليماً من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية."

(٢)- فقد تضمنت المادة ٨١ من دستور ١٩٥٦: "لا يجوز لمجلس الأمة أن يتخذ قراراً إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه. وفي غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً."

(٣)- وفق أحكام المادتين ٢٢ - ٢٣ من دستور ١٩٥٨

الجمهورية إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، وكذلك يحال كل اقتراح قانون يقدمه عضو أو أكثر إلى لجنة لفحصه و إبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه ، فإذا رأى المجلس أنه لا وجود لمناخ دستوري من النظر فيه ، أحيل إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقريرها حوله ، ومن ثم يعرض على المجلس ، ويصوت عليه مادةً مادةً ، على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته ، و تجدر الإشارة إلى أن هذا المجلس وفي إقرار مشروع الموازنة العامة لا يحق له إجراء أي تعديل إلا بعد موافقة الحكومة<sup>(١)</sup>.

كما يتشارك رئيس الجمهورية مع مجلس الأمة في مجال التشريع ، وهذه المشاركة تتمثل في حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها اعتراضاً توقيفياً مؤقتاً ، وإصدارها ، فإذا لم يعترض الرئيس على القانون المقرر من مجلس الأمة خلال ثلاثين يوماً من وروده إليه عدّ قانوناً وصدر ، ويتم نشره في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين ويعمل به بعد عشرة أيام من تاريخ النشر ، وكذلك له إصدار قرارات لها قوة القوانين في أي موضوع وعلى نحو مطلق في الفترة ما بين دورتي انعقاد في أحوال الضرورة ، أو بناءً على تفويض تشريعي محدد الموضوع والزمن والأسس التي يقوم عليها<sup>(٢)</sup>.

ومن الناحية العملية الواقعية فقد علق رئيس الجمهورية المتحدة جمال عبد الناصر أعمال المجلس النيابي في سورية بموجب قراره رقم ١/١ بتاريخ ١٣/٣/١٩٥٨ وحتى صدور قراره رقم ١٣٧٥ لعام ١٩٦٠ الذي دعا بموجبه مجلس الأمة لدولة الوحدة المؤلف من ٢٠٠ نائب من نواب المجلس النيابي السوري ، و ٤٠٠ نائب من نواب مجلس الأمة

(١) - المادة ٣٢ من دستور ١٩٥٨

(٢) - المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨: " لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار، مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذها في غياب المجلس، على أن يعرض عليه فور انعقاده، فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض "

المصري إلى الانعقاد وبدء الدور التشريعي الأول له بتاريخ ٢١ / ٧ / ١٩٦٠ الذي استمر بولايته نظرياً من حيث الأداء التشريعي حتى وقع الانفصال بتاريخ ٢٨ / ٩ / ١٩٦١ ، فقد كان الرئيس جمال عبد الناصر خلال فترة تعليق أعمال المجلس النيابي في سورية قد تولى سلطة التشريع بإصداره القرارات بقوانين<sup>(١)</sup> ، وقد قارب عددها أربعة وعشرون قراراً بقانون في عام ١٩٥٨ ، وزادت عن الأربعين قراراً بقانون في عام ١٩٦٠ ، واستمر الحال كذلك بالتشريع بالمراسيم التشريعية والقرارات بقوانين ، شملت مختلف المواضيع والمجالات خلال عام ١٩٦١<sup>(٢)</sup> ، وهو ما أسس لعرف سارت عليه الحكومات المتعاقبة لجهة عدم وجود ضوابط تشريعية من حيث الموضوع لما يمكن أن يصدر بمرسوم تشريعي ، وما يجب أن يصدر حتماً بقانون عن البرلمان .

وقد انتهت ولاية مجلس الأمة مع سقوط دولة الوحدة ووقوع الانفصال بتاريخ ٢٨ / ٩ /

١٩٦١ .

(١) - لا فرق في الطبيعة القانونية بين القرار بقانون والمرسوم التشريعي ، وإن اختلفت التسمية فالأساس فيهما واحد وهو صدور قرارات إدارية عن السلطة التنفيذية تتمتع بقوة القانون ، للمزيد حول التشريع بقرارات بقوانين والمراسيم التشريعية في سورية راجع د .كمال الغالي ، التشريع الحكومي ( المراسيم التشريعية ) - دراسة عن الاتجاهات المعاصرة في القانون العام المقارن ، بدون دار نشر ، طبعة ١٩٦٢ ، ص ٤٤ وما بعدها ، وهامش ص ٥٥

(٢) - وفي عام ١٩٦٠ القرار بقانون رقم ٣٥ تاريخ ٩ / ٢ / ١٩٦٠ "الإحصاء والتعداد" ، القرار بقانون رقم ٣٦ تاريخ ١٠ / ٢ / ١٩٦٠ "قانون التأمين والمعاشات لموظفي الدولة المدنيين" ، القرار بقانون رقم ٤٤ "قانون مخالفات الأبنية" ، القرار بقانون رقم ٩٦ "إنشاء مؤسسة عامة لشؤون النقل البري" ، القرار بقانون رقم ١٢٣ "تنظيم شؤون التموين والتسعييرة" القرار بقانون رقم ١٢٤ "نظام الإدارة المحلية" ، القرار بقانون رقم ١٥٦ "تنظيم الصحف" ، والقرار بقانون رقم ١٥٨ "قانون منع الغش والتدليس" ، والقرار بقانون رقم ١٨١ "تنظيم تجارة القطن في الداخل" ، والقرار بقانون رقم ٢١٢ "تنظيم تجارة الأدوية" ، والقرار بقانون رقم ٢٣٠ تاريخ ١٧ / ٧ / ١٩٦٠ "ديوان المحاسبات" ، والقرار بقانون رقم ٢٣٣ "قانون تنظيم اقتناء أجهزة التلفاز وبيعها وتصليحها" ، والقرار رقم ٢٣٧ "الحجر الصحي" ، والقرار بقانون رقم ٢٣٩ "قانون تقاعد الأطباء البشريين" ، والقرار بقانون رقم ٢٥٨ "حظر إخراج بذرة القطن" وفي عام ١٩٦١ : القرار بقانون رقم ١٠ "قانون مكافحة الدعارة" ، والقرار بقانون رقم ١١ "قانون مزاولة عمليات المصارف" ، والقرار رقم ٢١ "إحداث مؤسسة التأمينات الاجتماعية" ، والقرار رقم ٥٠ "اعتبار مجلس الدولة هيئة مسقلة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء" .

## الفرع الثاني

### المجالس النيابية بعد الانفصال وحتى عام ١٩٧٣

بعد انفصال عرى الوحدة بين سورية ومصر بقيام عبد الكريم النحلاوي مدير مكتب المشير عبد الحكيم عامر خلال فترة الوحدة بانقلابه العسكري ، وإقدامه على حل البرلمان وإقالة الحكومة التي كانت آنذاك برئاسة الدكتور معروف الدواليبي ، شهدت سورية مرحلة من عدم الاستقرار السياسي كانت من نتيجته عدم وجود استقرار حكومي وتشكيل حكومات متعاقبة خلال فترات قصيرة ، حيث تم الاستفتاء على دستور مؤقت تضمن ثماني مواد كانت أحكامه مستوحاة من مواد دستور عام ١٩٥٠ وعدلت فيه التسمية من الجمهورية السورية إلى الجمهورية العربية السورية مع بعض التعديلات التي منحت رئيس الجمهورية حق حل المجلس النيابي ، ومنح السلطة التنفيذية حق إصدار مراسيم تشريعية بجلستها يرأسها رئيس الجمهورية ، وتم انتخاب مجلس نيابي تأسيسي لوضع دستور دائم برئاسة مأمون الكزبري ، الذي انتخب ناظم القدسي رئيساً للجمهورية ، بعد أن أعلن خالد العظم أمام المجلس النيابي سحب ترشيحه للرئاسة ، وقد استمرت ولاية هذا المجلس نظرياً من ١٢/١٢/١٩٦١ وحتى ١٢/٩/١٩٦٢ إذ ما لبث هذا المجلس أن حُلَّ بعد وقوع الانقلاب الثاني الذي ترأسه مجدداً عبد الكريم النحلاوي بتاريخ ٢٨/٣/١٩٦٢ الذي أودع رئيس الوزراء د. معروف الدواليبي ورئيس الجمهورية ناظم القدسي السجن ، وقد فشل هذا الانقلاب بعد ستة أيام من وقوعه وتم إبعاده منفذيه ، وأعيد الرئيس ناظم القدسي إلى حكم البلاد<sup>(١)</sup> ، وعاد المجلس النيابي التأسيسي المنتخب

(١) - الرئيس ناظم القدسي من مواليد حلب ١٩٠٥ ، درس الحقوق في دمشق ويعد ذلك في الجامعة الأمريكية في بيروت ، ثم في جامعة جينيف ، وهو من مؤسسي حزب الشعب ، وكان وزيراً لمدة ثلاثة أيام في عام ١٩٤٩ ، ورئيساً للحكومة لمرتين في عامي ١٩٥٠ و ١٩٥١ ، وكان رئيساً لمجلس النواب في عام ١٩٥٤ ، وأصبح رئيساً للجمهورية العربية السورية في فترة الانفصال (١٤/١٢/١٩٦١ - ٨/٣/١٩٦٣) ، وتوفي في الأردن

لإكمال ولايته نظرياً برئاسة سعيد الغزي من ١٣/٩/١٩٦٢ ولغاية ٧/٣/١٩٦٣<sup>(١)</sup>، حيث وقع الانقلاب الثوري<sup>(٢)</sup> في ٨/٣/١٩٦٣ لوضع حدٍ للتناحر الحزبي الذي تجلّى بعدم الاستقرار الحكومي وغياب الدور التشريعي للمجلس النيابي في ظل ظروف داخلية وإقليمية ودولية لعبت دوراً كبيراً في الحياة السياسية والعسكرية ، وبداية حكم حزب البعث العربي الاشتراكي لسورية ، وتولي المجلس الوطني للثورة السلطة التشريعية بدستور

=\* د .معروف الدواليبي من مواليد حلب ١٩٠٧ شغل عدة ناصب منها نائب عن حلب في مجلس النواب السوري منذ عام ١٩٤٧ حتى ١٩٦٣ ، ووزيراً للاقتصاد السوري عام ١٩٥٠ ، ورئيساً لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥١ ، ورئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع السوري عام ١٩٥١ استمرت ليوم واحد فقط وشكل ثالث حكومة في عهد الانفصال لعام ١٩٦١ ، وتوفي في المملكة العربية السعودية في ٢٠٠٤ عن عمر يقارب ٩٧ عام رافضاً التنازل عن جنسيته السورية ومنحة الجنسية من ملك السعودية بعد أن شكره على ذلك .

\* خالد العظم من مواليد دمشق عام ١٩٠٣ ، من أبرز السياسيين في سورية ترأس الحكومة لست مرات ، وشغل منصب وزيراً في أكثر من عشرين وزارة ، ورئيساً مؤقتاً لسورية عام ١٩٤١ ..... الموقع الالكتروني WWW.Syrianhistory.Org.com

(١) - شكلت خمس حكومات خلال فترة الانفصال التي استمرت ثمانية عشر شهراً - حكومة مأمون الكزبري من ٢٩/٩/١٩٦١ حتى ٢٠/١١/١٩٦١ - حكومة د.عزت النص من ٢٠/١١/١٩٦١ حتى ٢٢/١٢/١٩٦١ - حكومة د.معروف الدواليبي من ٢٢/١٢/١٩٦١ حتى ٢٧/٣/١٩٦٢ - حكومة د.بشير العظمة من ١٦/٤/١٩٦٢ حتى ١٧/٩/١٩٦٢ - حكومة خالد العظم من ١٦/٩/١٩٦٢ حتى ٨/٣/١٩٦٣ ، د. محمد شاكر سعيد ، البرلمان السوري في تطوره التاريخي ، مرجع سابق ، ص ٥٨٢-٥٨٣

(٢) - للمزيد حول مفهوم الثورة الاجتماعية والانقلابات الحكومية ، "...وأن الأخيرة لها بصورة عامة أساس اجتماعي ولكنها بالقدر الذي تكتفي فيه بتغيير رجال الحكم والإدارة ، فإنها لا تستحق اسم ثورة ، وعلى النقيض من ذلك فإنه لا يمكن أن نتصور وقوع ثورة بمعناها الحقيقي من غير الاستيلاء على زمام السلطة في الدولة ..."، وتعريف الثورة بأنها " حركة اجتماعية مفاجئة تحقق بقوة الشعب من غير مراعاة الأشكال القانونية الموضوعة تستهدف إقامة نظام قانوني محل نظام قانوني آخر من غير مراعاة الأشكال القانونية الموضوعة " راجع : د . كمال الغالي ، تطور السلطة السياسية - المفهوم القانوني للثورة - ، دمشق ، بدون دار نشر ، طبعة ١٩٦٤ ، ص ٢١ وما بعدها ، ويفرق الفقهاء بين شكلين من أشكال الاستيلاء على الحكم ، " ... الثورة الشعبية التي تستخدم القوة الشعبية في انتفاضتها ، والانقلاب الذي يستخدم قوات الحكومة السابقة لاسقاطها والحلول محلها ، وأن الأسلوبين كثيراً ما يختلطان من الناحية العملية ، فما من ثورة تكون حركة شعبية بحتة ، وغالباً ما تستخدم عناصر الحكم السابق في حركتها ، وما من انقلاب ، ولو كان عسكرياً بحتاً يمكن أن يستمر لأجل طويل إذا لم يستند إلى تأييد شعبي يدعمه ... " للمزيد : راجع مؤلف د.كمال الغالي ، التشريع الحكومي ،

مؤقت لعام ١٩٦٤ ، لتأتي بعدها فترة انتقالية بدستور مؤقت جديد لعام ١٩٦٩ ، أسست لانتصار رؤيا إستراتيجية سياسية داخل حزب البعث العربي الاشتراكي بالحركة التصحيحية بقيادة الرئيس حافظ الأسد في ١٦/١١/١٩٧٠ حتى صدور الدستور الدائم في عام ١٩٧٣ ، وإن التدليل على الآثار الناجمة عن الفترة القلقة التي عاشتها سورية على أداء البرلمان لوظيفته التشريعية ، يظهر من خلال تعيُّر المحددات الدستورية التي عمل بها البرلمان ، والتي رسمت معالمها التطورات السياسية والحزبية والعسكرية خلال تلك الفترة الممتدة من ١٩٦١ وحتى ١٩٧٣ .

### أولاً- الوظيفة التشريعية للمجلس النيابي والتأسيسي (١٩٦١-١٩٦٣):

تم انتخاب هذا المجلس وإقرار الدستور المؤقت في ١/١٢/١٩٦١ المؤلف من ثماني مواد ، ووفق أحكام المادة الرابعة منه يتولى هذا المجلس وضع دستور دائم للبلاد خلال ستة أشهر من تشكيل اللجنة من أعضائه لطرحة على الاستفتاء ، ثم يتحول بعد ذلك إلى مجلس نيابي .

وقد نظمت المادة السادسة من الدستور المؤقت ما يخص عمل المجلس التأسيسي والنيابي ، وعلى أن يمارس هذا المجلس السلطة التشريعية خلال فترة وضع الدستور وفق الأسس التالية : وهي أن يقترح مشروع القانون من الحكومة أو أن يتقدم بالاقترح بقانون عشرة نواب على الأقل ، وبعد إقرار مشروع القانون من المجلس يتولى رئيس الجمهورية إصداره ونشره بالجريدة الرسمية ، إلا أنه يحق لرئيس الجمهورية إعادة القانون إلى المجلس خلال عشرة أيام لإعادة النظر فيه ، فإذا أصر المجلس على القانون أمر رئيس المجلس بنشره .

وقد أخذ دستور عام ١٩٦١ المؤقت بالنظام البرلماني ، ونصت المادة ٧ منه على أن ينتخب رئيس الجمهورية من المجلس النيابي لمدة خمس سنوات وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه في الاقتراع الأول ، وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية فإنه ينتخب بالأكثرية المطلقة ، وفي المرة

الثالثة بالأكثرية النسبية<sup>(١)</sup> إلا أن ما تؤكدته مخرجات العمل البرلماني في تلك المرحلة ، وكذلك صدور التشريعات بمراسيم تشريعية عن السلطة التنفيذية وغياب القوانين الصادرة عن المجلس بصورة شبه مطلقة يؤكد على أن هذا المجلس لم يكن يمارس عمله التشريعي إلا بصورة شكلية فقط ، وعلى الأرجح كان ذلك بسبب موقف القيادات السياسية والعسكرية منه في تلك الفترة ، ووصفه بالرجعي والإقطاعي ، إذ كانت باكورة هذه المراسيم التشريعية التي رسمت من خلالها السلطة التنفيذية كيفية ممارستها للسلطتين التشريعية والتنفيذية بصدور المرسوم التشريعي رقم ١١/ تاريخ ١٩٦١/٩/٣٠ الذي تضمن كيفية إصدار المراسيم التشريعية والمراسيم التنظيمية والمراسيم العادية ، والرسوم التشريعي رقم ٤٩ تاريخ ١٩٦١/١٠/٢٥ الذي حول رئيس مجلس الوزراء ممارسة اختصاص رئيس الجمهورية خلال فترة الحكومة الانتقالية ، وتوالت المراسيم التشريعية لتنظم وتشرع في كافة المجالات فضلاً عن تعديل القوانين والمراسيم التشريعية النافذة ، ولتخلّ عملياً السلطة التنفيذية محل المجلس النيابي في ممارسة سلطة التشريع<sup>(٢)</sup>، وقد صاغت الحكومة فيما بعد دستوراً مؤقتاً في

(١) - أكدت المادة الأولى من الدستور المؤقت لعام ١٩٦١ على الاستمرار بالنهج القومي العربي للدولة حيث نصت على : " أن الجمهورية العربية السورية دولة مستقلة ذات سيادة ، وهي جزء من الوطن العربي الكبير " وكانت المادة الثانية منه قد نصت على " أن الشعب ينتخب مجلساً تأسيسياً ونيابياً لمدة ٤ سنوات بطريق الاقتراع السري والمباشر " ، في حين تضمنت المادة الثالثة منه : " أن يجتمع المجلس خلال ١٠ أيام من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات بدعوة من رئيس الوزارة الانتقالية " . منشور على الموقع الإلكتروني

(٢) - من أهم هذه المراسيم التشريعية بعد وقوع الانفصال بتاريخ ١٩٦١/٩/٢٨، المر.ت رقم ٢ " تحديد العلم الوطني والنشيد الوطني والشعار الوطني للجمهورية العربية السورية " ، والمر.ت رقم ١٨ " تأليف المجلس الأعلى للجامعات " ، والمر.ت رقم ٢٩ " إنشاء المؤسسة العامة السورية للنقل البحري " ، والمر.ت رقم ٦٧ " قانون الجنسية العربية السورية " ، والمر.ت رقم ٩١ " منح عفو عام عن جرائم السير " ، والمر.ت رقم ٩٢ " إنشاء مؤسسة الهيئة العامة لمشروع الفرات " ، والمر.ت رقم ٩٨ " قانون السلطة القضائية " والمر.ت رقم ١١٠ " تعديل أحكام المرسوم ٧١ تاريخ ١٩٦١/٩/١٠ المتضمن قانون الانتخابات العامة " والمر.ت رقم ١١١ " إحداث منصب نائب رئيس مجلس الوزراء " ، والمر.ت رقم ١١٣ " إنشاء الهيئة العامة للبتروك " ، والمر.ت رقم ١١٩ " قانون التأمين والمعاشات لموظفي الدولة المدنيين " ، والمر.ت رقم ١٢٠ " قانون =

إلى حين إقرار دستور دائم للجمهورية العربية السورية ، وتكوّن هذا الدستور المؤقت من ١٦٦ مادة وكان أبرز هذه التعديلات تعديل تسمية الجمهورية من (الجمهورية السورية) إلى (الجمهورية العربية السورية) ، وتحويل رئيس الجمهورية حق حل المجلس النيابي ، ومنح السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية صلاحيات إصدار مراسيم تشريعية لها صفة القانون ، وبعد أن تمكنت السلطة التنفيذية من حمل البرلمان على إقرار القانون رقم ١٠ بتاريخ ١٨ / ٩ / ١٩٦٢ بذلك المضمون التفويضي ، فقد استمر غياب الفاعلية التشريعية للمجلس بصدور التشريعات بالمراسيم التشريعية حتى ١٩٦٣/٣/٨ ووصول حزب البعث العربي الاشتراكي إلى الحكم ، وتولي المجلس الوطني للثورة سلطة المجلس النيابي <sup>(١)</sup> .

ثانياً – المجلس الوطني للثورة والوظيفة التشريعية :

بعد وصول حزب البعث العربي الاشتراكي إلى السلطة تشكلت حكومة أغليبتها من أعضائه ، وصدر المرسوم رقم ٦٨ بتاريخ ٩/٦/١٩٦٣ الذي تضمن تشكيل

---

=التأمين والمعاشات لمستخدمي الدولة الدائمين " ، والمر.ت رقم ١٢٥ " قانون تقاعد المهندسين " ، والمر.ت رقم ١٣٥ " قانون استعمال اللغة العربية " ، والمر.ت رقم ١٤١ " انشاء المؤسسة العسكرية لصنع المصقول ونقل الدم " ، والمر.ت رقم ١٤٦ " انشاء مديريةية السجل العام للموظفين " ، والمر.ت رقم ١٤٩ " قانون المستخدمين " ، والمر.ت رقم ١٨٣ " قانون مجلس رعاية الشباب " ، والمر.ت رقم ١٨٦ " انشاء وزارة الإعلام " ، والمر.ت رقم ١٩٦ " تنظيم قوى الأمن الداخلي " ، والمر.ت رقم ١٩٨ " تنظيم المؤسسات الفندقية والمحال العامة " وفي عام ١٩٦٢ : المر.ت رقم ١ " تنظيم السلطات العامة " والمر.ت رقم ١٢ " قانون تنظيم المؤسسات المصرفية " ، والمر.ت رقم ٢٦ " قانون التفرغ النقابي " ، والمر.ت رقم ٤٩ " قانون أصول تسريح العمال " ، والمر.ت رقم ٥٠ " تنظيم نقابات العمال " ، والمر.ت رقم ٥١ " قانون حالة الطوارئ " ، والمر.ت رقم ٦٣ " تصديق الاتفاقية الدولية العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة " ، والمر.ت رقم ٩٠ " قانون مجلس التأديب " ، والمر.ت رقم ٩١ " تعديل قانون الطوارئ " ، والمر.ت رقم ٩٥ " قانون الكوارث البحرية " ، والمر.ت رقم ١٠٧ " قانون تأمين المطاحن " .

(١) – منها المرسوم التشريعي رقم ٥١ " قانون الطوارئ " ، والمر.ت رقم ٥٣ " انشاء صندوق تقاعد لأطباء الأسنان " والمر.ت رقم ٧٠ " إحدات مؤسسات التسليف الشعبي " .

مجلس وطني لقيادة الثورة وتخويله ممارسة السلطة التشريعية ، واعتباره مجلساً تأسيسياً لوضع دستور جديد للبلاد محملاً بالآمال والطموحات التي تتلاءم مع الأوضاع الجديدة ، وأعلن هذا المجلس بعد قرابة العام في ٢٥/٤/١٩٦٤ عن الدستور المؤقت ، والذي بدا واضحاً أنه ابتعد عن المنهج التقليدي للديمقراطية في أنظمة الحكم المستقرة في الديمقراطيات الغربية ، وتأثر بالأنظمة الثورية الاشتراكية التي كان يلمع نجمها في تلك الفترة ، والتي كانت تطبق مبدأ قيادة الحزب الواحد للحياة السياسية ، ومبدأ القيادة الجماعية في الحزب والدولة ، وبالتالي انتهى هذا الدستور إلى التمييز بين سلطتين غير متكافئتين في الدولة ، إلا أنهما من حيث النتيجة تحت سيطرة الحزب الواحد ، وهما السلطة السياسية ، والسلطة الإدارية ، حيث يتولى السلطة السياسية مجلسان ، المجلس الأول هو المجلس الوطني للثورة ، ويتولى نظرياً السلطة التشريعية ، ومجلس الرئاسة الذي ينتخب أعضاؤه ورئيسه من بين أعضاء المجلس الوطني للثورة ويعتبر مسؤولاً أمامه لأنه هو الذي يرسم ويقرر السياسة العامة الداخلية والخارجية للدولة ، كما يعين أعضاء السلطة الثانية في الدولة الإدارية ، والتي يتولاها مجلس الوزراء ، ومجلس الرئاسة هو الذي يوجّه هذه السلطة ويشرف على عملها وله حق تعديل أو إلغاء قراراتها ومن حيث النتيجة إقالة الوزراء<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ذلك الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ صدر القانون رقم ١ بتاريخ ٢٣/٨/١٩٦٥ المتضمن تشكيل المجلس الوطني للثورة الذي حدد عدد أعضائه بخمسة وتسعين عضواً (أعضاء المجلس الوطني الحالي - الأعضاء السوريون في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي - أعضاء القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي في القطر العربي السوري بالإضافة لممثلين عن : اتحاد عام نقابات العمال - اتحاد عام

(١) - تألف المجلس الوطني لقيادة الثورة من عشرين عضواً ( اثنا عشر عضواً في حزب البعث العربي الاشتراكي وثمانية أعضاء من الناصريين والمستقلين ) وقبل تشكيل المجلس كلف لؤي الأتاسي رئيساً الجمهورية ، وصلاح الدين البيطار رئيساً للوزارة - المرجع : د. محمد شاكر سعيد ، البرلمان السوري في تطوره التاريخي ، مرجع سابق ، ص ٦٠٨ وما بعدها .

الفلاحين - نقابة المعلمين - ممثلون عن القطاع العسكري - ممثلون عن القطاع النسائي - ممثلون عن نقابات المحامين ، والأطباء ، والمهندسين ، والصيادلة - ممثلون عن الهيئات التدريسية في الجامعات - مواطنون تقدميون ، وقد تم تسمية هؤلاء الممثلين في الجدول المرفق بالقانون وفق أحكام المادة الثانية من ذات القانون الذي أقره المجلس الوطني للثورة وأصدره مجلس الرئاسة<sup>(١)</sup> ، وقد باشر هذا المجلس الذي كان بمثابة برلمان بالانعقاد وأصدر بتاريخ ١٠/٤/١٩٦٥ النظام الداخلي للمجلس ، والذي تألف من مئة وأثنين وسبعين مادة ، و لم يكن مقطوع الصلة عما سبقه من أنظمة داخلية عمل بها البرلمان السوري خلال الفترة السابقة لصدور هذا النظام ، باستثناء ما أضيف لينسجم وعبرة مجلس الرئاسة بدلاً عن رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup> ، إضافة إلى غياب مؤسسة الاعتراض الرئاسي على القوانين التي يقرها البرلمان ، وإن عدم النص على منح المجلس الرئاسي هذا الحق بالدستور المؤقت ، ومن ثم بالنظام الداخلي كان قد أتى من منطلق عدم الحاجة إلى هذا الحق ، وهو أمر طبيعي في سياق التركيبة السياسية والإدارية المعروضة آنفاً ، فضلاً عن أن المجلس عملياً لم ينجز الكثير من الناحية التشريعية ، واستمر صدور التشريعات النازمة لمختلف مجالات الحياة في سورية بواسطة المراسيم التشريعية وفقاً لأحكام المادة ٥١ من الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ ، كما هو الحال ،

(١) - ترأس السيد منصور الأطرش هذا المجلس طوال مدته من ١/٩/١٩٦٥ وحتى ٢١/٢/١٩٦٦ ، للمزيد : كتاب المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام ١٩١٩ حتى ٢٠٠٠ - مرجع توثيقي من منشورات مجلس الشعب السوري

(٢) - فقد نصت المادة ٥٢ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٩٦٥ ، من الفصل الثامن بعنوان " في مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين " على أنه: "لمجلس الرئاسة ولكل عضو من أعضاء المجلس الوطني حق اقتراح القوانين" ، وكذلك المادة ٦٣ " أ- لمجلس الرئاسة في أي وقت شاء أن يطلب من المجلس بكتاب معلل استرداد مشروع القانون المقدم منها إلا إذا تبناه ما لا يقل عن عشرة أعضاء ، وفي هذه الحالة تستمر المناقشة فيه ، ب - يحق لمجلس الرئاسة في أي وقت شاء أن يطلب تأجيل المناقشة في مشروع أو اقتراح قانون مدة يحددها إذا وافق المجلس على ذلك " ...

الذي استمر منذ ٨/٣/١٩٦٣<sup>(١)</sup> ، وحتى صدور قرار القيادة القطرية رقم ١/ تاريخ ٢٣/٢/١٩٦٦ بإيقاف العمل بالدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ ، وحلّ المجلس الوطني للثورة ، وكذلك بصدور قرار القيادة القطرية رقم ٢ تاريخ

(١) - فقد كان الرئيس لؤي الاتاسي يصدر المراسيم التشريعية ، ومن بعده رئيس المجلس الوطني ورئيس الوزراء في آن معا أمين الحافظ ، وذلك طيلة العمل بأحكام الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ ، وقد كانت هذه المراسيم تشرع ابتداءً وفي كافة المجالات التي تقتضيها حاجة البلد كما عدّلت هذه المراسيم ما هو نافذ من تشريعات ، وذلك وفق المنظور الثوري القومي الاشتراكي لأيديولوجية حزب البعث العربي الاشتراكي نذكر منها : ( المر.ت رقم ٣٣ "تعديل قانون العمل" ، والمر.ت رقم ٥٧ "تعديل تنظيم زراعة وإنتاج القطن" ، والمر.ت رقم ٨١ "تعديل قانون العقوبات" ، المر.ت رقم ٨٨ "تعديل قانون الإصلاح الزراعي" ، المر.ت رقم ٩٠ شروط تعيين المعيّدين في فروع كليات جامعتي دمشق وحلب" ، المر.ت رقم ١٠٤ "تعديل قانون التأمينات الاجتماعية" ، والمر.ت رقم ١١٩ "إحداث صندوق توفير البريد" ، المر.ت رقم ١٣٣ "حصر عمل الأطباء في مؤسستين عامتين" ، المر.ت رقم ١٦٧ اللافت للنظر بأن تقوم السلطة التنفيذية بتحديد رواتب أعضاء السلطة التشريعية إذ تضمن المرسوم "تحديد رواتب أعضاء السلطين التشريعية والتنفيذية" وكذلك المرسوم التشريعي رقم ٢٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢١ الذي أجرى تعديلا عليه ، المر.ت رقم ١٦٨ "قانون تأميم الكتب الجامعية" ، المر.ت رقم ٢١٨ "تعديل تنظيم العلاقات الزراعية" ، المر.ت رقم ٢٢٢ "قانون الآثار" ، المر.ت رقم ٢٦٦ "تولي المدير العام للجمارك صلاحيات مجلس الضابطة الجمركية" ، وفي عام ١٩٦٤ : المر.ت رقم ٣٠ "قانون حماية الأحياء المائية" ، المر.ت رقم ٣١ "قانون التنظيم النقابي" ، المر.ت رقم ١٣٤ "تشكيل مجلس إدارة مؤسسة التأمينات الاجتماعية" ، المر.ت رقم ١٤٨ "تعديل قانون ضريبة ريع العقارات والعرضات" ، وفي عام ١٩٦٥ : صدر عدد قليل من القوانين منها : القانون رقم ٢ "فصل ميزانية المجلس الوطني عن ميزانية شؤون الرئاسة" ، والقانون رقم ١٤ التصديق على عقد إنشاء خط أنابيب البترول والانفاق المالي المتعلق به " ، القانون رقم ١٥ "إعفاء الشركات والمؤسسات المؤممة والمصادرة من عقوبة تأخير تقديم بيان بالأرباح" ، القانون رقم ٢٥ "إحداث مؤسسة النقل العام في حلب" ، المر.ت رقم ٣ "تمديد العمل بالمرسوم التشريعي رقم ٢٩ تاريخ ٢٨ / ١ / ١٩٦٥ المتضمن ممارسة مجلس الرئاسة صلاحيات مجلس الأوقاف الأعلى" ، المر.ت رقم ٢١ "تعديل المادة ٢٣/ من الدستور المؤقت" ، والمر.ت رقم المر.ت رقم ٦ "قانون إحداث محاكم عسكرية استثنائية" ، المر.ت رقم ٣٨ زيادة معدلات بعض الضرائب والرسوم" ، المر.ت رقم ١٣١ "اعتبار غرامات مخالفات البناء من الالتزامات المدنية" ، المر.ت رقم ١٦٤ "تعديل قانون المسكرات" وفي عام ١٩٦٦ المر.ت رقم ٢٤ "تعديل قانون السلطة القضائية" ، المر.ت رقم ٢٥ "إحداث برنامج خاص للعمل الشعبي" ، المر.ت رقم ٣٢ "ترقيع وإنهاء خدمة موظفي الحلقة الأولى عند إحالتهم على التقاعد" ، المر.ت رقم ٣٧ "قانون العقوبات الاقتصادية" ، المر.ت رقم ٤٥ "تنظيم اقتناء الحمام الزاجل وغير الزاجل" ، المر.ت رقم "اعتبار الصكوك الصادرة وفق أحكام القانون ٨٥ للموظفين نافذة ومنتجة" ، المر.ت رقم ١١٦ "تنظيم مؤسسات التجارة الخارجية" ، المر.ت رقم ١٤٥ "تعديل قانون الإصلاح الزراعي"

١٩٦٦/٢/٢٥ الذي تضمن تحويل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية ، على أن تتولى القيادة القطرية تعيين رئيس الدولة ورئيس الوزراء<sup>(١)</sup> واستمر الحال على هذا النحو دون وجود مجلس تشريعي وظلت السلطة التنفيذية تقوم بالوظيفة التشريعية حتى انعقاد المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي للحزب ، وبعد تداعيات هزيمة حزيران ١٩٦٧ على الحياة الحزبية الداخلية وقياداتها ، التي استمرت إلى أن أصدرت القيادة القطرية الدستور المؤقت بتاريخ ١٩٦٩ / ٥ / ١ للعمل به ريثما يتم انتخاب مجلس للشعب لإعداد دستور دائم<sup>(٢)</sup> ، وقد ظهرت معالم المؤسسات الدستورية والمبادئ التي تحكم عملها للمرحلة المقبلة وفق الصيغة التالية :

- الاستمرار بالإعلان عن أن سورية جمهورية ديمقراطية شعبية اشتراكية ، وبانتمائها للأمة العربية بكونها جزءاً لا يتجزأ من الوطن العربي ، إضافة إلى مقدمة تضمنت التاريخ النضالي الذي مرت به سورية ، وكذلك الآفاق المستقبلية من خلال منظور الحزب الذي ينتظر أن يكون الحزب الواحد القائد للمجتمع والدولة
- العودة للاقتراب من السياق العام وشكل الأنظمة الدستورية بوجود سلطة تشريعية وفق صيغة تأثرت بالصيغة التي تم العمل بها في مصر وبذات المسمى ، وأطلق على البرلمان مجلس الشعب السوري ووفق الدستور المؤقت ينتخب لمدة سنتين يقوم بانتخاب رئيس الجمهورية ، ووضع دستور دائم ، وبوجود سلطة تنفيذية يتولاها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

(١) - أعاد قرار القيادة القطرية تطبيق مبدأ أن الأمين القطري هو حكماً رئيس الدولة والقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي وهي التي تعين رئيس الوزراء ورئيس الأركان وكبار القادة العسكريين وكبار المسؤولين في الدولة ، وقد عينت آنذاك الدكتور نور الدين الاتاسي رئيساً للدولة ، ويوسف الزعبي رئيساً للحكومة .

(٢) - حيث أنه صدر أكثر ١٣ مرسوم تشريعي في عام ١٩٦٧ ، وفي عام ١٩٦٨ صدر ما يزيد عن ٢١ مرسوماً تشريعياً ، وفي عام ١٩٦٩ صدر ما ينوف عن ٤٠ مرسوماً تشريعياً ، وفي عام ١٩٧٠ أكثر من ٣٢ مرسوماً تشريعياً .

ومع ذلك بقيت حالة عدم الاستقرار داخل الحزب في بوصلة التوجه السياسي لقيادة الدولة عقائدياً وإدارياً حتى تاريخ ١٦ / ١١ / ١٩٧٠ الذي قامت فيه الحركة التصحيحية التي قادها وزير الدفاع آنذاك اللواء حافظ الأسد .

### ثالثاً- مجلس الشعب السوري المعين وأحكام الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ :

بناءً على قرار القيادة القطرية رقم ١٤١ تاريخ ١٦/٢/١٩٧١ صدر الدستور المؤقت الذي أخذ بالأحكام الواردة في دستور ١٩٦٩ مع بعض التعديلات وكان من أهمها :

- التعديل في منهجية العمل لقيادة الحزب للدولة والمجتمع عن طريق إقامته لجهة وطنية تضم أحزاباً تقدمية بدلاً من آلية قيادة الدولة بنظرية الحزب الواحد .
- التعديل في مدة ولاية رئيس الجمهورية وآلية انتخابه ، لتصبح مدة ولايته سبع سنوات ، وعلى أن يصار لترشيحه من مجلس الشعب لمنصب الرئاسة بناءً على اقتراح القيادة القطرية ليتم الاستفتاء الشعبي بعد ذلك <sup>(١)</sup> .

وكان قد صدر المرسوم التشريعي رقم ٤٦٦ تاريخ ١٦/٢/١٩٧١ المتضمن تشكيل مجلس الشعب مجلس التعيين ، ومهمته الرئيسية وضع الدستور الدائم ، وإقرار قانون للانتخابات العامة ، إضافة إلى تولى سلطة التشريع ، فكان أن أنجز عدداً من القوانين في ظل استمرار صدور العديد من التشريعات بمراسيم تشريعية عن رئيس الجمهورية ، وكذلك إقرار مشروع دستور الجمهورية العربية السورية الذي عُرض على الاستفتاء الشعبي بتاريخ ١٢/٣/١٩٧٣ وصدر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٠٨ تاريخ ١٣/٣/١٩٧٣ عن رئيس الجمهورية ، والذي جرى عليه ثلاث تعديلات آخرها في عام ٢٠٠٠ <sup>(٢)</sup> ، حتى ألغي في عام ٢٠١٢ بالدستور الجديد الصادر بالمرسوم

(١)- د.سام دلة ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٧١١

(٢)- مع الإشارة إلى أن هناك دستوراً اتحادياً أقره الشعب العربي السوري والمصري واللبيبي بتاريخ ١/٩/١٩٧١ لم يدخل حيز التنفيذ الفعلي وأقام ( دولة اتحادية "دولة اتحاد الجمهوريات العربية " أخذت بالنظام الديمقراطي =

التشريعي رقم ٨٥ بتاريخ ٢٠١٢/٢/١٥ ، والذي أصبح نافذاً في اليوم التالي للاستفتاء بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ ، في حين لم يتمكن مجلس التعيين آنف الذكر ، من إنجاز قانون الانتخابات الذي صدر فيما بعد بموجب مرسوم تشريعي عن رئيس الجمهورية رقم ٢٦ بتاريخ ١٩٧٣/٤/١٤ ، الذي خضع بدوره لأربعة تعديلات كان آخرها في عام ٢٠٠٦ ، إلى أن ألغي فيما بعد بالقانون رقم ١٠١ بتاريخ ٢٠١١/٨/٣ .

إن ما تضمنته هذه الدساتير والقوانين المحال عليها سيشكل البيئة الدستورية وسيحدد لنا موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي في سورية في ظل سريان أحكام دستور عام ١٩٧٣ ، والتي ستعمل بها في ظل نفاذ دستور عام ٢٠١٢ ، وهو ما يندرج تحت عنوان المبحث الثاني من هذا الفصل .

---

=الاشتراكي ، وفيها مجلس الأمة الاتحادي المنتخب ، ومجلس رئاسي ، ومن حيث النتيجة لم تكن سوى هيئات مشتركة إذ لم تختلف الشخصية القانونية لكل دولة في هذا الاتحاد) راجع : د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، كتاب جامعي ، الطبعة التاسعة ، عام ٢٠٠٠-٢٠٠١ ، ص ٥٧٩ - ٥٨٠

## المبحث الثاني

### موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي السوري

تحتل السلطة التشريعية المرتبة الأولى بين السلطات ، وذلك من الناحية النظرية بما تتولاه من وظائف ثلاث تتمثل في الوظيفة التمثيلية على اعتبار أنها سلطة تمثل إرادة الناخبين عبر صناديق الاقتراع ، والوظيفة التشريعية بإقرار القوانين المحالة إليها أو المقترحة من أعضائها ، وكذلك الوظيفة الرقابية التي تمارسها على أداء الحكومة المالي والإداري ، ومن الناحية الشكلية فإن جميع الدساتير التي صدرت في سورية قبل الاستقلال وبعده سواء منها التي أخذت بالنظام البرلماني للحكم أو بالنظام الرئاسي أو بالنظام شبه الرئاسي ( المختلط ) ، قد راعت في ترتيب أحكامها بالنص أولاً على الأحكام الناظمة لهذه السلطة ، وقد تضمنت المباحث السابقة من هذا البحث كيفية أداء السلطة التشريعية للوظيفة التشريعية المناطة بها تبعاً للأحكام الدستورية النافذة ونظام الحكم المعمول به في كل مرحلة ، وذلك وفق المفهوم الضيق للنظام السياسي ( الدولة وسلطاتها الثلاث )<sup>(١)</sup>.

وفي هذا المبحث سنحاول التعرف على موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي بمفهومه الواسع بحيث لا تقتصر الدراسة على القواعد التي تضمنها الدستور في الفصل

(١) - للمزيد : د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ص ٩- وهامش ص ١٠ / ، و د. عاطف البنا ، النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية ، دار الفكر العربي طبعة ١٩٧٩-١٩٨٠ ، ص ٣ وما بعدها / ، ود. صلاح الدين فوزي ، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ١٦ وما بعدها / ، ود. شمس مرعي علي ، القانون الدستوري ، عالم الكتب بالقاهرة طبعة ١٩٧٨ ، ص ٥

المخصص للبحث في أحكام السلطة التشريعية ، وإنما يشمل العوامل الأخرى التي تدخل في مجال التأثير على سير عمل المؤسسات الدستورية ، والتي تظهر ملامحها وأثرها من خلال المبادئ التي تبناها هذا الدستور مثل الأحزاب السياسية والرأي العام - وقانون الانتخاب - اتحادات المصالح المختلفة<sup>(١)</sup> وكيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، وذلك للتأكد من مدى مراعاة السلطات الأخرى في علاقتها مع السلطة التشريعية ، وكذلك في عمل هذه الأخيرة للأحكام الدستورية التي منحها هذه الأهمية النظرية ، وبما أن الغاية من الدراسة من حيث النتيجة هو تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، فإنه لا بد من دراسة موقع هذا المجلس ضمن النظام السياسي القائم إبان العمل بمبدأ الحزب القائد للدولة والمجتمع ، على اعتبار أن هذا المبدأ كان الناظم لعمل كافة السلطات وكيفية توزيع الأدوار فيما بينها وصولاً لصنع القرار ، ثم ننتقل لدراسة هذه الكيفية ولو نظرياً في ظل سريان أحكام الدستور لعام ٢٠١٢ الذي أخذ بمبدأ التعددية السياسية وذلك ضمن مطلبين :

**المطلب الأول : موقع السلطة التشريعية في ظل غياب التعددية السياسية**

**المطلب الثاني : موقع السلطة التشريعية مع النص على التعددية السياسية**

(١) - د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١١

## المطلب الأول

### موقع السلطة التشريعية في ظل غياب التعددية السياسية

جاء الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ بمقدمة طويلة ، وبما تضمنته هذه المقدمة فقد ارتبطت على نحو واضح بأهداف حزب البعث العربي الاشتراكي ، وبأن هذا الدستور يأتي تتويجاً لنضاله الجماهيري وصولاً إلى جعل السلطة أداة في خدمة هذا النضال لتحقيق بناء المجتمع العربي الاشتراكي ، وعلى أن خطوة هامة تحققت على طريق تعزيز الوحدة الوطنية بقيام جبهة وطنية تقدمية متطورة في صيغتها وبقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي وقد جاءت لتلبية حاجات الشعب ومصالحه وتتجه نحو توحيد أداة الثورة العربية في تنظيم سياسي موحد ، وبأن هذا الدستور يأتي إنجازاً مهماً في الطريق لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية وتنظيم المسيرة نحو المستقبل وضبط حركة الدولة بمؤسساتها المختلفة<sup>(١)</sup>، وقد انعكست مضامين هذه المقدمة على كافة مواد الدستور، ويمكننا توضيح ذلك من خلال رصد الملامح العامة لدستور عام ١٩٧٣ ، وأثر ذلك على الوزن السياسي لمجلس الشعب ضمن فرعين :

**الفرع الأول : الملامح العامة لدستور عام ١٩٧٣**

**الفرع الثاني : الوزن السياسي لمجلس الشعب السوري**

(١) - جزء مما تضمنته مقدمة الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٠٨ بتاريخ

## الفرع الأول

### الملامح العامة لدستور عام ١٩٧٣

صدر دستور عام ١٩٧٣ الذي تألف من ١٥٦ مادة في ظروف داخلية (حزبية - وطنية) وخارجية (إقليمية - دولية) ، وبعد قرابة عقد من الزمن تراجع فيه دور البرلمان كمؤسسة سياسية تشريعية ، واعتادت المؤسسة الحزبية على تولي إصدار التشريعات عن طريق المراسيم التشريعية والقرارات الصادرة عن القيادة القطرية ، وقد أثرت هذه الظروف في الأهداف المرسومة والتوجهات العامة المرحلية والمستقبلية ، ومن ثم بالأحكام الدستورية التي تضمنها هذا الدستور ، ولاسيما ما تعلق بالسلطة التشريعية ، وبالطبع أثرت في كيفية تنظيمها وآليات عملها ضمن هذه التوجهات والأهداف ، وقد تجلت هذه الملامح بـ :

**أولاً- الطابع الجمهوري** ، حيث نص دستور عام ١٩٧٣ على أن النظام جمهوري و يأخذ بمبدأ الديمقراطية الشعبية بصراحة المادة الأولى منه ، ويجمع بينها وبين متطلبات الديمقراطية التمثيلية التي لا تمارس فيها السيادة من الشعب مباشرة ، وإنما بواسطة ممثلين عنه منتخبين ، وكان ذلك في المواد ٥٠ - ٥١ - ٥٨/٢ - ٥٢ - ( وتحقق أركان هذه الديمقراطية وتولي السلطة التشريعية من قبل مجلس شعب منتخب - ولولاية مدتها أربع سنوات غير قابلة للتمديد مبدئياً إلا في حالة الحرب ، أو العودة لانعقاد جلساته حكماً في حال عدم انتخاب مجلس جديد خلال تسعين يوماً - وكل عضو في هذا المجلس يمثل الشعب بأكمله بوكالة غير مشروطة أو مقيدة إلا بما يمليه عليه ضميره وشرفه) <sup>(١)</sup> ، فضلاً على أن الدستور قد أخذ بأحد مظاهر الديمقراطية المباشرة ، وهو الاستفتاء

(١) - د. يوسف شباط ود. فيصل كلثوم ود. أحمد إسماعيل ، ود. نجم الأحمد ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص

الشعبي الذي منح الحق في اللجوء إليه إلى رئيس الجمهورية في القضايا المهمة المرتبطة بمصالح البلاد العليا ، وفق أحكام المادة ١١٢ منه <sup>(١)</sup>.

ثانياً- الطابع القومي بحيث ترتبط كافة التسميات والصفات المرافقة للدولة والمجتمع الواردة فيه ، والأهداف والغايات المتوخاة بهذا الطابع القومي العربي ( مقدمة الدستور - الجمهورية العربية السورية ، والقطر العربي السوري جزء من الوطن العربي ، والشعب في قطر العربي السوري جزء من الأمة العربية ، واللغة العربية اللغة الرسمية الوحيدة - القسّم على العمل لتحقيق أهداف الأمة العربية ).

ثالثاً- الطابع الاشتراكي للتوجهات والأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعمل بمهديها سلطات الدولة ، والمرتبطة بأهداف حزب البعث العربي الاشتراكي ، وذلك بما تضمنه الباب الأول من الدستور المرتبط بالمبادئ ، وبشكل مباشر (المواد ١/١ - ٧-١١ من الفصل الأول ، والمادة ١٣ من الفصل الثاني ، والمواد ٢١-٢٣-٢٤ من الفصل الثالث ، والمواد ٣٨ - ٤٠-٤٥-٤٩ من الفصل الرابع ) .

رابعاً- الأخذ بالنظام المختلط ( الرئاسي والبرلماني ) بحيث أخذ ببعض الآليات والمظاهر من كلا النظامين ، فهناك رئيس جمهورية منتخب من الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي يضع السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء ، إذ يمثل رأس السلطة التنفيذية وقراراته نافذة دون الحاجة لتوقيع الوزير المختص ، على الرغم من أنه غير مسؤول سياسياً عن هذه القرارات ، وله صلاحيات واسعة غير ذلك ، فضلاً عن أنه غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها إلا في حالة الخيانة العظمى ( المواد ٨٤-٩٤ - ٩١ ) ، وتلك الأحكام مطبقة بالنظام الرئاسي ، في حين أنه ورغم عدم النص صراحةً على تبني النظام البرلماني كما هو الحال في الدساتير السورية التي طبقت قبل الوحدة إلا

(١) نصت المادة ١١٢ من دستور ١٩٧٣ على أنه : "الرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وينشرها رئيس الجمهورية"

أنه أخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ( رئيس جمهورية غير مسؤول ، ومجلس وزراء مسؤول أمام الرئيس وأمام مجلس الشعب ) ، كما أعطى الحق للسلطة التنفيذية بإعداد مشاريع القوانين وإحالتها عن طريق رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لمناقشتها وإقرارها ، ولأخير حق الرقابة على أعمال الحكومة وحجب الثقة عنها ، أو عن أحد أعضائها ، ويبقى للرئيس حق الإدلاء ببيانات أمام مجلس الشعب الذي يحق له حلّه ( المواد ١١٠ - ٧٢ - ١٠٨ - ١٠٧ ) .

**خامساً- العمل بمبدأ الحزب القائد للدولة والمجتمع** وبصيغة الجبهة الوطنية التقدمية ، لخدمة الوصول لأهداف واحدة وهي أهداف الأمة العربية ، لكن ضمن آليات محددة وفق سياسة الحزب القائد ( المادة ٨ )<sup>(١)</sup>، وهو ما انعكس على المركز الدستوري للسلطات حيث لم يتبنَ الدستور السوري مبدأ فصل السلطات صراحةً ، وإن كان من حيث الشكل قد نصَّ على الفصل في الأحكام بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ضمن مواد الدستور ، إلا أنه ومن الناحية العملية ولجهة الاختصاص قد أوجد وظيفتين ، ووظيفة سياسية ووظيفة إدارية .

#### فالوظيفة السياسية يمارسها :

- الحزب القائد للدولة والمجتمع حزب البعث العربي الاشتراكي وفق أحكام المادة الثامنة من الدستور .

(١) - تم التوقيع على ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧ بين الأحزاب التالية ( حزب البعث العربي اشتراكي - حزب الاتحاد الاشتراكي - الحزب الشيوعي السوري - تنظيم الوحدويين الاشتراكي - حركة الاشتراكيين العرب ) ولاحقاً انضمت منظمات وأحزاب أخرى لهذه الجبهة ، فضلاً عن انقسام بعض الأحزاب الموقعة وانضمامها مجدداً للجبهة بعد انقسامها ، وهناك انقسامات حصلت في هذه الأحزاب قبل انضمامها ، ورفضت في حينها هذه الأحزاب المنقسمة الانضمام إلى صيغة الجبهة الوطنية التقدمية وبقيت خارج العمل الدستوري والقانوني .

- ورئيس الجمهورية بما يملكه من صلاحيات تنفيذية برسم السياسة العامة للدولة (المادة ٩٤) ، وتشريعية بإصدار المراسيم التشريعية (المادة ١١١) ومسؤولية الوزارة أمامه (المادة ١١٧) .

- وكذلك مجلس الشعب الذي يقر القوانين التي تحدد الإطار التشريعي والمالي لعمل السلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها .

**والوظيفة الإدارية** يقوم بها مجلس الوزراء وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وكذلك الوزراء كل في وزارته (المادتين ١١٥-١١٧) <sup>(١)</sup> .

### الفرع الثاني

#### الوزن السياسي لمجلس الشعب السوري

إن المبادئ والقواعد التي أخذ بها الدستور السوري الدائم ، وحصر الحياة السياسية بالأحزاب المنضمة للجبهة بقيادة حزب البعث من خلال تطبيق المادة الثامنة التي نصت على " أن حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في الدولة والمجتمع ، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية " وبقاء هذا المبدأ نصاً عاماً مع استغراقه لكافة مناحي الحياة السياسية والإدارية ، أثر في الوزن السياسي لمجلس الشعب السوري ، ومدى فاعلية أدائه ، على الرغم من أن المشرع فيما بعد لم يعمد إلى وضع إطار قانوني للمبدأ الذي تضمنه الدستور بقيادة الحزب للدولة والمجتمع ضمن آلية قانونية ( نص قانوني يوضح تنظيم السلطات وفق المبدأ الدستوري ) ومن ثم تنظيم الطريقة التي سيتجلى فيها الدور القيادي وفق هذا المبدأ دون الانغماس في متاهات العمل الإداري اليومي ، وباستثناء ما تضمنه الدستور نفسه من أن الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية يصدر عن مجلس

(١) - الأستاذ د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٥٦٢ وما بعدها .

الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ، فقد بقيت التفاصيل في مجال قيادة الدولة <sup>(١)</sup> تصدر بموجب قرارات عن القيادة القطرية مثالها : أن يكون رئيس مجلس الوزراء المسمى من رئيس الجمهورية عضواً قيادياً في حزب البعث العربي الاشتراكي ، وأن يكون رئيس مجلس الشعب كذلك ، وفي مجال السلطة القضائية فقد نصت المادة ٦٥ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي ٩٨ / ١٩٦١ أن رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل رئيساً لمجلس القضاء الأعلى ، وفي هذه الحالة يراعى في تعيين وزير العدل أن يكون منتسباً لحزب البعث العربي الاشتراكي ، وذلك عرفاً وتطبيقاً دون وجود أي نص قانوني يضع المبدأ الدستوري في آلية واضحة ، ويقاس على ذلك كافة المستويات القيادية للإدارة العامة و النقابات والمنظمات الشعبية والجمعيات الأهلية ، الأمر الذي انعكس على التطبيق العملي لمبدأ فصل السلطات ، ومع غياب التعددية السياسية الذي كان من نتائجه حجب مبدأ تداول السلطة عن إمكانية التطبيق نظرياً وعملياً ، بحيث لم يجعل ذلك من الرأي العام الذي تعمل عليه عادة اتحادات المصالح المختلفة قوة مؤثرة على أداء السلطة التشريعية ، وأصبح المطبخ الحقيقي لصنع السياسات المالية والتشريعية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية هو القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ورئيس الجمهورية بصفته الأمين القطري ، ولم تعد السلطة التشريعية هي السلطة الأولى في ترتيب السلطات ، وأضعف بالتالي من قدرتها على إحداث تأثير حقيقي وجدّي في التشريعات التي يقرها المجلس المنتخب ، إضافة إلى التركيبة السياسية لرئيس المجلس وأعضائه وانتمائها لحزب البعث العربي الاشتراكي وبأعداد قليلة لأحزاب الجبهة ، والتي

(١) - أما في مجال قيادة الحزب للمجتمع فإن آلياته بقيت في إطار علاقة الحزب بالجمهير من خلال القواعد والقيادات المنتشرة في البلاد والمنظمات والنقابات ، وهناك مراجعات عديدة داخل الحزب نفسه فيما إذا كان بعد =مرور هذه السنوات الطويلة من التجربة القيادية قد تمكّن من قيادة المجتمع نحو الفكر التقدمي والابتعاد عن رواسب الماضي بتعزيز الانتماء الوطني بالقضاء على الولاءات العشائرية والعائلية والقبلية والطائفية والدينية وتعزيز قيم الديمقراطية وثقافة قبول الرأي الآخر .

جعلت الوظيفة السياسية والتشريعية وعلى نحو عملي بيد القيادة القطرية للحزب ورئيس الجمهورية ، وتمارس على نحو نظري من قبل مجلس الشعب السوري ، فضلاً عن أن رئيس الجمهورية واستناداً للمادة ١١١ من الدستور قد تقاسم الوظيفة التشريعية مع مجلس الشعب خارج أدوار الانعقاد وفي حالة عدم وجود مجلس منتخب ، وأثناء انعقاد المجلس في حالات الضرورة القصوى ، وقوة هذا التشريعات الصادرة بالمراسيم التشريعية كانت تكمن في نفاذها مباشرة ، وفي صعوبة تعديلها لجهة النصاب المطلوب قياساً مع ما يتطلبه أي تعديل مقترح على قانون أقر من قبل المجلس ، رغم أن المرسوم التشريعي يُعد من قبل المكاتب الوزارية والفنيين القابضين فيها الذين لا يهمهم سوى تغليب وجهة نظرهم الفنية ، وهي نفسها الجهة التي تعد مشروع القانون الذي يحال إلى مجلس الشعب ، لكنها على الأغلب وفي حالة إصدار التشريع بمرسوم قد لا تحيط بالمشكلة من جميع أبعادها ، ويبقى الاحتمال بأن تجد المصالح الفردية فرصتها بممارسة التأثير الخفي غير المنظور وراء أسوار هذه المكاتب ، مما أضعف ويضعف كثيراً الثقل السياسي لمجلس الشعب السوري .

## المطلب الثاني

### موقع السلطة التشريعية مع النص على التعددية السياسية

أكدت مقدمة دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ وفق ما تضمنته بأن إنجاز هذا الدستور يأتي "تتويجاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية وتجسيدياً حقيقياً للمكتسبات ، واستجابةً للتحويلات والمتغيرات ، ودليلاً ينظم مسيرة الدولة نحو المستقبل وضابطاً لحركة مؤسساتها ومصدراً لتشريعاتها ، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تكرس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعددية السياسية والحزبية وحماية الوحدة الوطنية ، والتنوع الثقافي والحريات العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون ، يكون فيها المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يكرس من أجلها كل جهد وطني ، ويعد الحفاظ على كرامتها مؤشراً لحضارة الوطن وهيبة الدولة " وقد جسدت المادة الثامنة لجهة إقرارها بمبدأ التعددية السياسية أحد أهم المبادئ السياسية التي أحدثت نقلة سياسية ديمقراطية إلى الأمام ، ولو نظرياً حتى الآن .

## الفرع الأول

### الملاحم العامة لدستور عام ٢٠١٢

جاء دستور عام ٢٠١٢ الذي تألف من ١٥٧ مادة في ظل ظروف داخلية وأزمة وطنية حادة كانت تستوجب التقدم ولو ببضع خطوات باتجاه وضع دستوري جديد أتى في حدود ما تمكنت اللجنة الواضعة للدستور من التوافق عليه ، وخضع لاستفتاء شعبي ضمن الظروف الأمنية والسياسية بتاريخ إجرائه ، وأصبح نافذا بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ وقد كانت ملاحمه العامة :

أولاً- الطابع الجمهوري ، فقد استمر الدستور الجديد بالأخذ بالنظام الجمهوري الديمقراطي ، آخذاً بالديمقراطية التمثيلية عبر وجود مجلس شعب منتخب بالاقتراع السري والمباشر ولمدة محددة ، والعضو يمثل الشعب دون قيد ( المواد ٥٦ - ٥٧ - ٥٨ ) ، وكذلك استمر هذا الدستور بالتمسك بمبدأ الاستفتاء الشعبي والحق الممنوح لرئيس الجمهورية بطرح ما يرى من القضايا الهامة على الشعب والاستفتاء حولها وهو من آليات الديمقراطية المباشرة (المادة ١١٦) .

ثانياً- الطابع القومي العربي ، مؤكداً على الانتماء العربي شعباً وأرضاً في المواد (١-٢ - ٧ -

ثالثاً- لم ينص الدستور صراحةً على تبني النظام البرلماني أو الرئاسي لكنه من الواضح من خلال ما تضمنه من أحكام أنه أخذ بالنظام شبه الرئاسي الذي تتسع فيه صلاحيات رئيس الجمهورية ليصبح رئيساً للسلطة التنفيذية بشنائيتها المواد ( ٨٣ - ٩٧ - ٩٨ - ٩٩ ) وله أن يخاطب السلطة التشريعية ويدي بيانات أمامها (المادة ١١٠) ، ومع ذلك فهو غير مسؤول أمام مجلس الشعب ، حيث يتحمل مجلس الوزراء المسؤولية ، المواد (٣/٧٥ - ٢/٧٦) رغم أن السياسة العامة للدولة يتم وضعها بجلسة يرأسها رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup> (المادة ٧٨) ، كما أنه يُصدر القرارات وتكون ملزمة بذاتها دون حاجة لتوقيع الوزير المختص (المادة ١٠١) ، وهو رئيس للسلطة القضائية برؤسه لمجلس القضاء الأعلى ( المادة ١٣٣ ) ، وكذلك فهو يشرع فقط في حالة الضرورة القصوى بوجود

(١) - وللمزيد حول آلية رسم السياسة العامة للدولة ومن يضعها ، والمسؤولية السياسية عنها والتناقض الذي كان قائماً في نصوص دستور عام ١٩٧٣ (المادتين ١٢٧/٩٤ ) وكيف عالج المشرع الدستوري ذلك في (المادتين ٩٨ / ١٢٨ ) من دستور عام ٢٠١٢ ، مع أنه احتفظ بالتعريف الذي تضمنه دستور عام ١٩٧٣ ، وكذلك أحكام المرسوم التشريعي رقم ٤٠ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤ الذي تضمن تحديد صلاحيات ومهام مجلس الوزراء باعتبار أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، راجع : د. غسان سليم عرنوس ، رسالة دكتوراه بعنوان مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق ، مقدمة إلى كلية الحقوق القسم العام في جامعة دمشق لعام ٢٠١٢ ، ص ٧٧٩ وما بعدها حتى ص ٧٨٧

برلمان منتخب ( خارج أو أثناء) دورات الانعقاد بمراسيم تشريعية تصدر عنه ، ومشروعاً في كل الحالات عندما يكون المجلس منحللاً ( المادة ١١٣ ) .

## الفرع الثاني

### موقع مجلس الشعب ضمن النظام السياسي الجديد

لم يتبنّ الدستور السوري لعام ٢٠١٢ مبدأ فصل السلطات بالمفهوم التقليدي صراحةً ، وإن كان قد نص في الدستور على الأحكام المتعلقة بكل سلطة على حدة ، إلا أن هنالك مجموعة من العوامل الدستورية والظروف الواقعية ستلعب دوراً في تحديد الموقع الذي سيحتله مجلس الشعب ضمن الناظم الجديد الذي نصت عليه المادة ٨ منها :

أولاً - بقاء التداخل العضوي والوظيفي الذي تجلّى في أكثر من موقع ومنها إمكانية الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة التي يعود لرئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء والأعضاء فيها بموجب المادة ٩٧ منه ، ودون أي ربط بين هذا التشكيل أو التسمية بنسبة التمثيل للأحزاب في البرلمان ، أو لنسبة المستقلين مع الأخذ بعين الاعتبار عدم تعيّر موازين الثقل السياسي بالنسبة للأحزاب الموجودة قبل صدور الدستور و صدور قانون الأحزاب ، وبالمقابل حجم القاعدة الشعبية بالنسبة للأحزاب المشكلة حديثاً بعد صدور قانون الأحزاب مبدئياً .

ثانياً - الصلاحيات التشريعية والتنفيذية الممنوحة لرئيس الجمهورية على النحو الذي تضمنه الدستور لازال يمنح الغلبة والهيمنة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات في الدولة .

ثالثاً- لجهة تشكيل المحكمة الدستورية العليا التي تمارس الرقابة السابقة أو اللاحقة على دستورية القوانين التي تضعها السلطة التشريعية ، والتي يسمى أعضاؤها لأربع سنوات من قبل رئيس الجمهورية .

من كل ما تقدم نجد أنه لم يعد لمبدأ فصل السلطات ، والغاية التي وجد من أجلها وهي أن السلطة تحدد السلطة من وجود فعلي متوازن بعد تقوية السلطة التنفيذية بمواجهة السلطة التشريعية والقضائية ، والأخيرة بمواجهة التشريعية ، على الرغم من أنها السلطة الأولى التي تمثل إرادة الشعب بمواجهة باقي السلطات ، وسيكون من المبكر القول أن واقع السلطة التشريعية كما هي عليه سيتغير بمجرد تغيير الأحكام الدستورية بين ليلة وضحاها ، وإنما يحتاج الأمر إلى نفض الغبار عن قبة البرلمان (مجلس الشعب ) الذي تراكم نتيجة ضعف حجم الدخان الأبيض الذي كان يخرج منها ، وهو ما سيكون مدار الدراسة في طريقة إنجازه ، وفي تفاصيل محددات الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري في الباب الثاني من هذا البحث .





## الباب الثاني

فأولية الأوامر التشريعية

في مجلس الشعب السوري



## تمهيد وتقسيم :

تحتل الوظيفة التشريعية في أغلب برلمانات العالم المساحة الأكبر من نشاطها ، وذلك بسبب الزمن والمراحل التي يحتاجها إقرار التشريعات ضمن الجلسات العامة واللجان البرلمانية.

ونظراً لأهمية الوظيفة التشريعية للبرلمان باعتبارها الوظيفة الأولى له ضمن محددات الترتيب الدستورية ، وكذلك لما لها من دور في رسم السياسة في كافة المجالات التي يتم التشريع لتنظيمها ، وأمام ظاهرة ازدياد حجم سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي داخل البرلمان من خلال المبادرات التشريعية المقدمة من قبلها ، والنتائج التي أفرزتها هذه الظاهرة وتراجع دور البرلمان في نهاية القرن العشرين على نحو ملحوظ عادت الدراسات البرلمانية المتخصصة عبر جهود المنظمات الدولية المعنية وكذلك جهود بعض الدول المهتمة ، التي أدركت مساوئ الإغراق في تغييب الدور الفعال للبرلمان ، إلى العودة والبحث مجدداً عن هذا الدور والآليات اللازمة لاستعادته .

ومجلس الشعب السوري لم يكن بمنأى عن سيطرة هذه الظاهرة على أدائه التشريعي تبعاً لاشتراكه بالأسباب التي أدت إلى ظهورها في غالبية برلمانات العالم ، والمتمثلة بكون السلطة التنفيذية كانت المسيطرة تاريخياً على المعلومات والخبرات التقنية والكوادر البشرية المؤهلة لصياغة التشريعات المقترحة ، وكذلك لتفرد أسباب ترتبط بنشأته ومسار تطوره التاريخي ، ففي مراحل معينة من التاريخ السياسي للمؤسسات الدستورية في سورية كان هناك غياب شبه كامل لدور البرلمان التشريعي في المبادرة والإقرار ، وكان يتم التشريع بواسطة القرارات بقوانين أو المراسيم التشريعية من رأس السلطة التنفيذية ، كما مرّ معنا خلال دراستنا لتطور الوظيفة التشريعية في البرلمان السوري في المبحث الأول من الفصل الثاني في الباب الأول من هذا البحث .

وبحكم التجربة البرلمانية المستقرة في الأدوار التشريعية العشرة لمجلس الشعب السوري بما فيها دور التعيين في ظل نفاذ أحكام دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ الملغى ، فقد استمر المجلس في أداء وظيفته التشريعية في خط بياني مستقر نوعاً ما ، وإن كان يرتفع وينخفض لكن ضمن خطين متوازيين ، وعبر قواعد للنظام الداخلي لم يطرأ عليها أي تعديل تمكّنه من زيادة فاعليته ، كل ذلك وضع محددات داخلية وخارجية للأداء التشريعي للمجلس .

وكنا قد تعرفنا في الباب الأول من هذا البحث على كيفية أداء الوظيفة التشريعية في نماذج من البرلمانات التي تنتمي لنظم دستورية مختلفة ، وما هي الظروف التي حكمت تطور هذه الوظيفة لديها للاستفادة منها ، ومن الخبرات التي تراكمت في ممارسة هذه البرلمانات لوظيفتها ، وذلك أثناء البحث عن آليات تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري موضوع الفصل الثاني من هذا الباب ، و قبل المضي في البحث عن هذه الآليات التي تُمكن المجلس من تعزيز أدائه التشريعي والنتائج المترتبة على هذا التفعيل ، فإنه لا بد من التعرف على المحددات الخارجية والداخلية التي رسمت كيفية تعاطي المجلس مع المبادرة التشريعية المطروحة أمامه والمراحل التي تمر فيها هذه المبادرة وحجم التعديلات التي تُدخل عليها في الفصل الأول من هذا الباب .

وعلى ذلك سنتناول موضوعات هذا الباب ضمن ثلاثة فصول :

### الفصل الأول : محددات الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري

#### الفصل الثاني : آليات تعزيز الأداء التشريعي في مجلس الشعب السوري

#### الفصل الثالث : النتائج المترتبة على تعزيز الأداء التشريعي

## الفصل الأول

مبادئ الأداء التشريعي

لمجلس الشعب السوري



## تمهيد وتقسيم :

يتكوّن مجلس الشعب السوري من مئتين وخمسين عضواً منذ عام ١٩٩٠ سناً لأحكام المادة ١٥ المعدلة من قانون الانتخابات السوري رقم ٢٦ الصادر بتاريخ ٤/١٤/١٩٧٣<sup>(١)</sup> استناداً للمادة ٥٣ من دستور عام ١٩٧٣ ، التي أحالت على قانون الانتخابات تحديد عدد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين بحيث يتولى القانون تعريفهم ، وتستمر ولاية هذا المجلس أربع سنوات ميلادية ، ولرصد الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري لابد من التعرف على كافة الأحكام الدستورية النازمة للسلطة التشريعية تكويناً وعملاً ، أو ما يسمى بالإطار الدستوري الذي يحكم وجودها تكويناً ووظيفةً ، وطبيعة علاقة هذه السلطة بالسلطتين التنفيذية والقضائية وتأثيرها في الأداء التشريعي لمجلس الشعب ، وكذلك دراسة السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية بالتشريع في مواعيد محددة وحالات معينة عن طريق إصدار المراسيم التشريعية ، ومدى قدرة البرلمان على تعديلها وتأثير ذلك على الأداء التشريعي للمجلس ، ومن ثم معرفة الأحكام القانونية المحال إليها من النصوص الدستورية والمرتبطة بعمل السلطة التشريعية ، لتنظيمها كما في قانون الانتخابات بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ الصادر إبان العمل بدستور عام ١٩٧٣ ، وكذلك قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ لعام ٢٠١١ النافذ حالياً في ظل سريان دستور ٢٠١٢ وبعد صدور قانون الأحزاب ، وهي مجموعها تشكل المحددات الخارجية لأداء مجلس

(١) - كان قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ استناداً لدستور عام ١٩٧٣ قد ألغى قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٧ لعام ١٩٤٩ وكافة تعديلاته ، كما خضع لتعديلات (بالمرسوم التشريعي رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ ، وكذلك بالمرسوم ٨٨ لعام ١٩٨٩ ، والمرسوم التشريعي رقم ٤ لعام ١٩٩٠ ، والقانون رقم ٥ لعام ١٩٩٨ بإضافة أربعة مواد تتعلق بالبطاقة الانتخابية ، والقانون رقم ٦٦ لعام ٢٠٠٦ لجهة تنظيم الدعاية الانتخابية ) ، وقد ألغى قانون الانتخابات هذا بصدور المرسوم التشريعي رقم ١٠١ الصادر بتاريخ ٢٠١١/٨/٣ " ونشر بالجريدة الرسمية العدد رقم ٣٣ ص ١١٤٧ لعام ٢٠١١ " .

الشعب ، وهذه المحددات هي التي تنقلنا تالياً إلى ما يدور تحت قبة البرلمان ويبرز فيها دور النواظم الداخلية التي تؤثر في الأداء التشريعي لمجلس الشعب بعد أن يصل الأعضاء المنتخبون بما يحملونه من ثقافة عن العمل البرلماني وبما لديهم من قدرات لفهم آلية العمل داخل المجلس التي يحدد قواعدها وضوابطها التفصيلية من الناحية القانونية النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

ولما كان الدور الذي يؤديه المجلس من الناحية القانونية النظرية لا يقتصر على أداء الوظيفة التشريعية ، وإنما يمارس أدواراً أخرى لا تقل أهمية عن الدور التشريعي وتمثل في أدائه للدور الرقابي على عمل الحكومة المالي والإداري انطلاقاً من الدور التمثيلي الديمقراطي المناط به ، وبما لهذه الأدوار من تأثير في بعضها البعض بزيادة الفاعلية و الثقل السياسي لمجلس الشعب عند أداء هذه الوظائف كل على حدة ، وكذلك التعرف على الصلاحيات المناطة برئيس المجلس وتأثيرها على فاعلية أداء المجلس لوظائفه ، وعلى المراحل التي تمر بها المبادرة التشريعية ، والتعديلات التي تخضع لها هذه المبادرة ، وكل ذلك سيكون محلاً للدراسة ضمن ثلاثة مباحث :

**المبحث الأول : المحددات الخارجية للأداء التشريعي**

**المبحث الثاني : المحددات الداخلية للأداء التشريعي**

**المبحث الثالث : آلية مناقشة المبادرة التشريعية والتعديل عليها**

## المبحث الأول

### المحددات الخارجية لأداء التشريعي

تتولى الدساتير والقوانين المحال عليها من الدستور وضع مجموعة القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم عمل السلطات الثلاث وطبيعة العلاقة بينها ، وإظهار أهمية الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية باعتبارها السلطة التي تمثل الشعب في سن التشريعات اللازمة لإدارة الأمور العامة<sup>(١)</sup>، وسن التشريعات يعني من حيث النتيجة التعبير عن ضمير الجماعة وإظهاره على شكل قواعد قانونية ، وذلك وفق الإجراءات المقررة في الدستور ، وتكون ملزمة لكل السلطات العامة بما فيها السلطة التشريعية ، وكذلك فإن الوظيفة الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية عبر نواب الشعب المنتخبين وفق قواعد قانونية تؤدي من حيث النتيجة لضمان استمرار خضوع السلطة التنفيذية لإرادة الشعب ، هذه

(١) - وحتى نبتعد عن الجدل الفقهي حول التسمية ومدى الحاجة لإجراءات خاصة لإقرار مثل هذه القوانين والضوابط التي توضع للتمييز بين القوانين التي تدعى ( القوانين الأساسية أو المكملة ) وبين غيرها أوردنا عبارة القوانين المحال عليها بنص الدستور وذلك لأن الدستور السوري (الحالي أو دستور عام ١٩٧٣) لم يفرق بين القوانين التي تقرر السلطة التشريعية إقرارها بناءً على الإحالة الواردة في نصوص الدستور لتنظيم مواضيع متصلة بنظام الحكم أو بتنظيم السلطات العامة ، وبين تلك التي يتصدى البرلمان من تلقاء نفسه لإقرارها لجهة التسمية والإجراءات المتبعة في وضعها ، في حين أن المشرع الفرنسي و المصري ميّز بين القوانين العادية وتلك التي يطلق عليها تسمية القوانين الأساسية أو المكملة ، وكانت المحكمة الدستورية في مصر قد استقرت في حكمها الصادر في ٣/٦/٢٠٠٠ على أن القانون يكتسب صفة القانون المكمل للدستور إذا توافر فيه **شروطان** : **شروط شكلي** يتمثل بأن ينص الدستور صراحة على تنظيم تلك المسألة بالقانون موضوع البحث ، و**شروط موضوعي** وهو أن يتعلق القانون بموضوع دستوري بطبيعته عبر ارتباطه بمسألة تتعلق بنظام الحكم أو سلطات الدولة "أي متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها ، وتلك هي القواعد الدستورية بطبيعتها التي لا تخلق منها في الأعم أية وثيقة دستورية التي جرت العادة على أن تتضمنها "وتبدو أهمية التفريق في نص المادة الثانية من قانون مجلس الشورى الصادر في ١٩٨٣/٥/٢٢ بوجوب عرض القوانين الأساسية أو المكملة على مجلس الشورى تحت طائلة اعتباره غير دستوري وفقاً لأحكام المادة ١٩٥ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى ، للمزيد: د جورجي شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، الكتاب الأول المبادئ الأساسية للقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١١١ وما بعدها .

السلطة التي مكّنتها الدستور في سورية من أن تشارك البرلمان في أداء وظيفته التشريعية على نحو مباشر بتولي رأس السلطة التنفيذية إصدار المراسيم التشريعية وفق أحكام دستور ١٩٧٣ الملغى ، وبشكل غير مباشر عبر القوانين المعدة من قبلها لعرضها على المجلس . و عليه فقد وجدنا أن من الضروري أن ندرس أولاً المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد الدستورية ، والتي تشكل الإطار الخارجي لعمل المجلس و ترسم وجوده القانوني ضمن إطار الدولة ، بإيجاد الكيان المؤسسي لسلطته بين السلطات الثلاث ، ودراسة طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية التي يتولاها المجلس وبين السلطة التنفيذية بما يتعلق بالأداء التشريعي ، فضلاً عن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع على اعتبار أن هذه المحددات الدستورية تلعب دوراً أساسياً وليس حاسماً في تحديد مستوى فاعلية الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، وثانياً دراسة المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد القانونية العادية ، والتي تحدد من هم الأعضاء من المرشحين الذين سيصلون إلى الندوة البرلمانية ، وما هي الأحزاب السياسية التي سترسم ملامح الكتل البرلمانية الفاعلة لاحقاً ، لما لكل هذه المحددات من أهمية للدور الذي تلعبه في تحديد فاعلية الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

**المطلب الأول : المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد الدستورية**

**المطلب الثاني : المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد القانونية العادية**

## المطلب الأول

### المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد الدستورية

ينظّم تكوين ووظائف مجلس الشعب وانتهاء ولايته التشريعية وتجديدها ، مجموعة من القواعد الدستورية ترد في فصل مستقل من الدستور ، ويقع تحت عنوان يتعلق بالأحكام الناظمة لسلطات الدولة ، وعلى اعتبار أن مجلس الشعب السوري في أدواره التشريعية التسعة الماضية كانت تحكمه وتتحكم بأدائه التشريعي القواعد الدستورية المنصوص عليها في الدستور الدائم للبلاد الذي استمر نافذاً منذ تاريخ ١٣/٣/١٩٧٣ وحتى ألغى وحلّ محله الدستور الصادر بالمرسوم رقم/٩٤/بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٢ ، و بناءً على أحكامه تم إجراء الانتخابات التشريعية بتاريخ ٧/٥/٢٠١٢ لبيد الدور التشريعي الأول لمجلس الشعب السوري بعد نفاذ أحكام الدستور الجديد ، لذا فإن الدراسة ستكون حول الوظيفة التشريعية في الدستور السوري الملغى ، والذي لا يمكن تجاهل أحكامه بعد التجربة البرلمانية الطويلة لمجلس الشعب في ظل سريان أحكامه ، وكذلك لأن الدستور الجديد غير منقطع الصلة بالدستور الملغى ولاسيما لجهة الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية<sup>(١)</sup> ، ويمكن تسليط الضوء على الأحكام المتشابهة والمتباينة بينهما في موقعها ، وما تعلق منها بالأحكام التي تؤثر في الأداء التشريعي على نحو مباشر وغير مباشر ، وكيفية تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال التشريعي ، والتي كما أشرنا تلعب دوراً أساسياً ، وإن كان غير حاسم وذلك ضمن فرعين:

(١) - واختصاراً سنعمد إلى الإشارة للدستور الدائم لعام ١٩٧٣ بالدستور الملغى ، وللدستور النافذ لعام ٢٠١٢ بالدستور الجديد ، وعند التطابق برقم المادة سيهمل الوصف الملحق .

## الفرع الأول: الوظيفة التشريعية في الدستور السوري

### الفرع الثاني : العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال التشريعي

### الفرع الأول

#### الوظيفة التشريعية في الدستور السوري

يتولى الوظيفة التشريعية في الدستور السوري الملغى (بالمادة ١/٥٠) وكذلك في الجديد (المادة ٥٥) مجلس الشعب السوري ، فممّ يتكون هذا المجلس ، وما الضمانات الدستورية التي أحيط بها لممارسة اختصاصه الأصيل في التشريع ؟ باعتبار أن الوظيفة التشريعية إحدى وظائفه الرئيسة .

#### أولاً- تكوين مجلس الشعب السوري :

١- يتكوّن البرلمان السوري من غرفة واحدة ، وينهض بمتطلباته مجلس الشعب المكوّن من مئتين وخمسين عضواً حالياً ، وذلك منذ عام ١٩٩٠<sup>(١)</sup> ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، وقد تولى قانون الانتخابات تعريف العامل والفلاح .

٢- ولاية المجلس : تمتد ولاية هذا المجلس لأربع سنوات ميلادية يبدأ احتسابها من تاريخ أول اجتماع له الذي يدعى إليه بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية في الدستور الملغى ( المادة ٦٠.د) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب ،

(١)- كان تعداد سكان سورية في عام ١٩٩٠ سبعة عشر مليون نسمة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب مائتين وخمسين عضواً ، في حين ارتفع تعداد السكان في عام ٢٠١٤ إلى خمس وعشرين مليون نسمة ، وذلك يستتبع زيادة عدد أعضاء المجلس إلى ثلاثمائة عضواً

ويجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته ، في حين يدعى في الدستور الجديد (المادة ٦٤) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده ، وكذلك يجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته ، ويُبادر المجلس في اجتماعه الأول لانتخاب رئيسه وأعضاء مكتبه ثم تُعاد عملية الانتخاب سنوياً ويُمثل رئيس المجلس مجلس الشعب ويوقع عنه ويتكلم باسمه ويأتمر حرس المجلس بأمر رئيسه فقط ، وستبين أثر الفرق بين الحكمين لاحقاً لجهة المهل عند البحث في سلطات رئيس الجمهورية .

٣- التمثيل الديمقراطي في المجلس : يُنتخب أعضاء مجلس الشعب من الشعب صاحب السيادة بحيث تقوم في الدستور الجديد على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب وفق صريح ما ورد بأحكام المادة الثانية منه / بفقرتها الثانية ، في حين اكتفى المشرع الدستوري في الدستور الملغى بعبارة " السيادة للشعب ويمارسها على الوجه المبين في الدستور " (المادة ٢/٢) على اعتبار أن الديمقراطية التي اعتمدها وصفت بأنها الديمقراطية الشعبية في المادة الأولى منه ، في حين أن الدستور الجديد أضاف كلمة "للشعب " من أجل التأكيد على أن الديمقراطية التي تبناها المشرع الدستوري في المادة الأولى هي ديمقراطية اجتماعية وليست ديمقراطية ليبرالية صرفة بإسناد السلطة السياسية للشعب وحسب ، بل أنّ كل شيء للشعب ولمصلحته ومن أجل العمل على إصلاح المجتمع وتأمين الرفاهية والسعادة من الناحية المادية له <sup>(١)</sup>.

٤- تمثيل الأعضاء أكد الدستور على أن كل عضو من أعضاء مجلس الشعب لا يُمثل فقط الدائرة الانتخابية التي نُجح فيها ، وإنما يُمثل الشعب بأكمله بوكالة تمثيلية دون أي قيد أو شرط ، إلا بما يمليه عليه ضميره وشرفه ، و لا يتصرف بناءً على أية

(١)- للمزيد د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٦٤-٢٦٥

توجيهات أو تعليمات من ناخبيه ولا يخضع من ثم للعزل من قبلهم<sup>(١)</sup> ، ومن الناحية العملية نجد أنه من الصعوبة أن لا يلتفت النواب لآراء ناخبيهم أو لبرامج الأحزاب التي ينتمون إليها بالملق ، وذلك ضماناً لتأمين عودتهم بالانتخابات المقبلة ، وهذا التمثيل للشعب بأكمله يتجلى على نحو واضح في مناقشة البيان الوزاري ، ومناقشة مشاريع القوانين ، إلا أن ذلك لا يمنع عضو مجلس الشعب نظرياً وعملياً أن يصرف جزءاً من جهده البرلماني التمثيلي إلى مناقشة الأمور المحلية المتعلقة بدائرتة الانتخابية وتقديم المطالبات والسعي لحل المشكلات المتعلقة بالناخبين في دائرتهم ، وإن ذلك لا يمس بوكالته العامة ، ولا يُشكل تعارضاً مع النص الدستوري ، لأن عضو المجلس عن دائرة انتخابية ما ، هو الأقدر من الناحية العملية على تلمس هموم واحتياجات المواطنين في دائرتة ، كما أنه الأقدر على نقلها والتحدث بها واقتراح وتهيئة الحلول لها.

٥- القسم الدستوري : حسب القاعدة الدستورية فإن أعضاء مجلس الشعب في الدستور الملغى وقبل أن يباشروا عملهم يُقسم كل واحد منهم علناً وأمام المجلس القسم الدستوري ( المادة ٦٣ ) ، وهو تأكيد من المشرع الدستوري على أن صفة العضوية لا تُكتسب ، أو الأصح أنها تبقى موقوفة إلى ما بعد أداء القسم علناً وفرداً ، ويترتب عليه عدم الاعتراف بأي عمل برلماني يمارسه العضو قبل أداء القسم ، ومنها مثلاً عدم احتسابه من ضمن عدد الأعضاء في حال باشر المجلس احتساب نصاب الحضور أو التصويت لأي إجراء برلماني<sup>(٢)</sup> ، في حين أن الدستور الجديد أغفل هذه القاعدة

(١) - للمزيد حول الفرق بين الوكالة التمثيلية والوكالة الإلزامية د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ،

الجزء الأول، مرجع سابق ، ص ٩٧

(٢) - وعلى ذلك استقرت التقاليد البرلمانية ، مثال ذلك ما حدث في الجلسة الأولى من الدورة الاستثنائية الأولى للمجلس الوطني للثورة المنعقدة يوم الأربعاء ١٩٦٥/٩/١ والذي كان جدول أعمالها ( ١- افتتاح الجلسة ، ٢- تلاوة أسماء الغائبين والمعتذرين ، ٣- تلاوة قانون تشكيل المجلس الوطني للثورة وتسمية أعضائه ، ٤- بيان السيد الفريق محمد أمين الحافظ رئيس مجلس الرئاسة ، ٥- أداء القسم الدستورية ، ٦- إقرار النظام الداخلي المؤقت للمجلس الوطني للثورة ، ٧- انتخاب رئيس المجلس الوطني وأعضاء المكتب ) وقد ثار الجدل حول حساب الأكثرية على أساس مجموع الأعضاء أم على أساس الذين أقسموا اليمين " ..... الرئيس =:

الواضحة في صياغة نص (المادة ٦٧) منه ، والسؤال هل أن أداء القَسَم سيكون بأن يقف جميع الأعضاء ويؤدوا القَسَم دفعة واحدة (جمعاً) ؟ وماذا لو أن أحد الأعضاء تأخر عن الجلسة ؟ أو لم يحضُر تلك الجلسة ، وهل سيكتفى بأن زملاءه قاموا بتأدية القَسَم عنه ؟.

و كان القَسَم في الدستور الملغى (المادة ٧) على النحو التالي " اقسَم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي وأن أحترم الدستور والقوانين وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أعمل مخلصاً أناضل لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية. " وهذا القَسَم يخدم ما تضمنته مقدمة الدستور آنذاك لضمان سير سلطات الدولة على هدي ما رسمته من أهداف ، في حين جاء القَسَم في الدستور الجديد وفي ظل الظروف التي وضع فيها للتأكيد على رعاية مصالح الشعب وحرياته والمحافظة على سيادة الوطن واستقلاله وحرية والدفاع عن سلامة أرضه ، والعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ، ووحدة الأمة العربية ( المادة ٧ ) من الدستور الجديد " اقسَم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها ونظامها الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وحرياته ، وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحرية والدفاع عن سلامة أرضه ، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة العربية " .

---

=الكلمة للسيد مظهر العنبري ، السيد العنبري : يا سيدي إن الموضوع هو فقدان عضو المجلس الوطني لأمر إمكان مباشرة عمله في المجلس قبل أدائه اليمين ، فبالنسبة للإخوان (المقصود هنا الأخوة الأعضاء الذين لم يقسموا اليمين) الذين لم يحضروا فإنه يستحيل عليهم أن يقوموا بأي عمل قبل أن يؤدوا اليمين الدستورية وفقاً للمادة ٣٧ من الدستور التي تمنع وتحظر بشكل واضح تماماً أن يقوم أي عضو من الأعضاء في المجلس بأي عمل من الأعمال قبل أن يتقدم لأداء اليمين ، وباعتبار أن الموضوع موضوع أكثرية فإن هؤلاء الإخوان الذين لم يأتوا لا يعتبرون من أعضاء المجلس حتى يؤدوا اليمين الدستورية ونحن لا يمكن أن نقصد بشكل من أشكال أن الإخوان الذين لم يحضروا ولم يقسموا اليمين هم فاقدوا العضوية ، و لا يمكن أن يخطر على بال أي إنسان ، أما موضوع الأكثرية فأعتقد أنه واضح تماماً ولا مجال لأن يعتبر الإخوان الغائبون من الأكثرية ... " .

٦- ضمانات العمل البرلماني: يُحاط عمل المجلس عن طريق إحاطة أعضائه بعدة ضمانات محددة لتأمين استقلالهم في عملهم ، أو لمنع استغلال العضوية لغايات شخصية والابتعاد عن جوهر العمل البرلماني النيابي ، ومن هذه الضمانات التي نص عليها الدستور الحصانة البرلمانية - عدم الجمع بين عضوية البرلمان وبعض الأعمال - وعدم جواز استغلال العضو لعضويته في عمل من الأعمال .

أ- الحصانة البرلمانية : وهي نوعان : حصانة ضد الإجراءات الجزائية - وحصانة ضد المساءلة عما يديه العضو من أفكار وآراء ، وتحكم هذين النوعين القواعد التالية :

- النوع الأول: الحصانة ضد الإجراءات الجزائية : وقد نصت عليها ( المادة ٧١ جديد - ٦٧ ملغى) <sup>(١)</sup> ، وهي تقتضي عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد العضو إلا في حالة الجرم المشهود ، وذلك دون أخذ إذن مسبق من المجلس ، وفي حال كان المجلس خارج دورات الانعقاد يتعين أخذ الإذن من رئيس المجلس في الدستور الملغى ، ومن مكتب المجلس في الدستور الجديد ، وفي هذه الحالة يتم إحاطة المجلس علماً في أول اجتماع له ، ونستنتج من ذلك :

❖ أن مناط العلة في منح هذه الحصانة هي ضمان عدم اتخاذ أية إجراءات جزائية بحق العضو إلا بعد استئذان المجلس ، وذلك لحماية العضو من الادعاءات الكيدية أو غير الجدية أو أن يكون الادعاء لغايات سياسية من جانب السلطة التنفيذية ، ومنها مثلاً

(١) - المادة ٦٧ من الدستور الملغى "يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس وفي غير أدوار الانعقاد يتعين اخذ إذن من رئيس المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء. " ، ونصت المادة ٧١ من الدستور الجديد "يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس و يتعين في غير أدوار الانعقاد اخذ إذن من مكتب المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات".

منع العضو من متابعة أعماله البرلمانية أو التأثير عليه ، ومن المنطقي أن تنتفي هذه العلة في حالة الجرم المشهود .<sup>(١)</sup>

❖ هذه الحصانة ، حصانة توقّف كافة الإجراءات الجزائية فقط ، بما فيها تنفيذ الأحكام الجزائية الصادرة بحقه ، وإن لم ينص الدستور عليها صراحة ، كما هو عليه الحال في دستور عام ١٩٥٠ المادة ٤٥ منه ، وذلك في مختلف أنواع الجرائم لإطلاق النص ( جنائية-جنحة-مخالفة) لحين الحصول على الإذن ، ولا ترفع المسؤولية الجزائية عن العضو ، وهي شخصية لا توقف اتخاذ الإجراءات عن شركاء العضو ، كما أن هذه الحصانة لا تشمل الإجراءات المدنية .

❖ هذه الحصانة تبدأ بثبوت صفة العضوية وتزول بزوالها ، وهي من النظام العام لا يحق للعضو التنازل عنها .

❖ أخذ الإذن من المجلس لرفع الحصانة لا يعني أن يتولى المجلس التحقيق في القضية من الناحية القانونية ، ولكنه يتولى فحص جدية الطلب ، وفي هذه الحالة على وزارة العدل أن ترفق مع طلب رفع الحصانة من أوراق القضية ما يكفي لفحص جديتها من قبل اللجنة التشريعية والدستورية في مجلس الشعب ، التي يحال إليها الملف لتقديم تقريرها إلى المجلس معللاً في الحالتين .

**- النوع الثاني : حصانة ضد المسؤولية عما يبيده العضو من أفكار وآراء وقد نصت**

عليها المادة ٧٠ من الدستور الجديد والمادة ٦٦ من الدستور الملغى : وهذه الحصانة

(١) - طلب وزير العدل في الدور التشريعي الثامن من مجلس الشعب السوري خطياً منح الإذن برفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس الشعب السوري من حلب إثر وقوع جريمة قتل ضمن أبناء عشيرته ، وتقدم أهل المغدور بإدعاء بحقه بجرم التحريض على القتل ، وكان الطلب خالياً من أية مرفقات ، وعند دراسة اللجنة للطلب وخلفياته تبين أن مبررات طلب الإذن برفع الحصانة غير جدية ، وكانت الغاية منه تخفيف الاحتقان بين أبناء العشيرة ولضرورات المحافظة على الأمن من تداعيات الجرم ، وكان تقرير اللجنة آنذاك اقتراح إعطاء الإذن تحقيقاً لتلك الغاية ، إلا أن ذلك كان يصطدم مع العلة ولعدم جدية ظاهر الإدعاء قرر المجلس بعد مداوالات طويلة عدم منح الإذن ، وذلك في الجلسة العاشرة من الدورة العادية الثانية المعقدة بتاريخ ٦/٣ / ٢٠٠٣ص ٤٤٤ وما بعدها من مذكرات مجلس الشعب السوري للدور التشريعي الثامن .

تعني أن الأفكار أو الآراء التي يبيدها العضو داخل البرلمان في الجلسات العامة أو في اجتماعات اللجان ومهما كانت لا يمكن أن تدخل ضمن حيز المساءلة الجزائية أو المدنية للعضو ، وذلك لضمان المشاركة الجدية في العمل البرلماني<sup>(١)</sup> ، ونستنتج من ذلك :

❖ أن مناط العلة في هذه الحصانة أن يكون العضو حراً بالتعبير عن أفكاره وآرائه خلال فترة عضويته خلال الجلسات العامة للمجلس ولسات اللجان ، ولإتحاد العلة نرى أنّها تشمل كذلك ما يدور من أحاديث ونقاشات داخل أروقة البرلمان ( اللويي) على اعتبار أن حرية التعبير وإبداء الحجة للتأثير بباقي الأعضاء وبتصويتهم يتم في الأروقة غالباً ، قبل أو أثناء الجلسات العامة أو بعد انتهائها .

❖ لا تشمل هذه الحصانة الأفعال التي قد يرتكبها العضو داخل البرلمان وتقع تحت طائلة المساءلة الجزائية أو المدنية ، وعند ذلك يتطلب الحصول على الإذن لاتخاذ الإجراءات الجزائية ، ولا تتطلبه المساءلة المدنية .

❖ لا تحرك الدعوى الجزائية بحق العضو لجرم متعلق بالأفكار والآراء التي يبيدها العضو داخل أروقة البرلمان ، ولا يحق لأي متضرر (جهة أو فرد ) المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أوقعته هذه الآراء أو الأفكار ، وعدم المساءلة جاءت مطلقة حتى ولو تم نقل الجلسات عبر وسائل الإعلام، لأن جلسات المجلس علنية ولسات اللجان سرية

❖ هذه الحصانة من النظام العام ولا يحق للعضو التنازل عنها ، وهي مرتبطة بصفته كعضو وبإدلائه بأفكاره وآرائه أثناء فترة عضويته بالمجلس ، ولا تزول عنه بعد زوال العضوية عنه عما كان قد أبداه خلال مدة عضويته داخل البرلمان .

❖ لا تشمل هذه الحصانة ما يبيده العضو من آراء وأفكار خارج الحيز المكاني الذي نص عليه الدستور ، وإن كان التطبيق العملي يدل على أن الثقافة السائدة لدى

(١) - نصت المادة ٧٠ من الدستور الجديد والمطابقة لنص المادة ٦٦ من الدستور الملغى على أنه " لا يسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان."

عامة الناس ، وحتى لدى السلطة التنفيذية أن الحصانة تلازم العضو بكل ما يدلي به حتى خارج البرلمان ، (ولا بأس بذلك )، على اعتبار أن التأثير من قبل العضو بالرأي العام يستوجب منه طرح أفكاره وشرحها حول المسائل العامة التي يشترك مع الناخبين بها ، وإن كان ذلك لا يخلو من بعض الجوانب السلبية .

❖ هذه الحصانة لا تمنع المجلس نفسه من إيقاف العضو عن الاستمرار في الكلام ، وفق ما نصت عليه أحكام النظام الداخلي عندما يجد المجلس أن هناك شططاً من نوع ما ، أو تطاولاً غير مألوف بالخطاب البرلماني وفق التقاليد البرلمانية بعد التصويت من كامل المجلس والتوافق على أن ممارسة العضو أصبحت خارج التقاليد البرلمانية غير المدونة ، ولكنها مستقرة عادة في ضمير المجتمعين بوجوب التمسك والتقيّد بها .

ب- عدم الجمع بين عضوية البرلمان وبعض الأعمال : لم يكن يُسمح بالجمع بين النيابة والوظيفة العامة ، باستثناء أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات حتى عام ١٩٦٥ ، حيث أُجيز لعضو المجلس الوطني للثورة من العسكريين أو الموظفين أو المستخدمين أو العاملين لدى أية جهة رسمية أن يحتفظ بوظيفته الأصلية ويجمع بين عمله الأصلي وعضوية المجلس ، فقد نصت المادة ٧٢ من الدستور الجديد التي أتت مطابقة لنص المادة ٦٨ من الدستور الملغى<sup>(١)</sup>، على أن يحدد القانون بعض الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس ، وتلك التي من الجائز الجمع فيها ، وكان قد تضمن قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ الملغى ، وكذلك قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ تاريخ ٢٠١١/٨/٣ النافذ ذلك على النحو التالي :

❖ يجوز للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم (المادة ٢٣ ملغى ، المادة ٦٢ جديد).

(١) - المادة ٦٨ "١. لا يجوز للعضو أن يستغل عضويته في عمل من الأعمال. ٢. يحدد القانون الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس. "

❖ يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وبين التدريس في الجامعات ، وعمل الباحثين في مراكز البحوث.

❖ يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وبين عضوية المكاتب التنفيذية للمنظمات الشعبية والنقابات المهنية.

❖ لا يجوز الجمع بين العمل القضائي وعضوية مجلس الشعب ، وكذلك الأمر بالنسبة لجميع الموظفين والعاملين لدى الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاع العام والمشارك ، إلا أنه يجوز لهم أن يرشحوا أنفسهم على أن يمنحوا إجازة خاصة بلا أجر من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العمليات الانتخابية .

❖ لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ .

ج- عدم جواز استغلال العضو لعضويته في عمل من الأعمال : وقد وردت هذه العبارة حرفياً بنص المادة ١/٧٢ دستور جديد المطابقة للمادة ٦٨ / ١ من الدستور الملغى<sup>(١)</sup>.

وكانت الصياغة المبهمه على هذا النحو تترك المجال مفتوحاً لتجاوز المحذور ، والواقع والتجربة العملية أكدت خرق هذا النص ، والدليل على ذلك أن العديد من المناقشات التي تدور في مجلس الشعب والعديد من الكتب الداخلية التي صدرت في أوقات عديدة من قبل رئاسة المجلس بضرورة التقيد بهذا النص ، وكان يفضل لو أن المشرع السوري حذا حذو المشرع الدستوري في مصر في دستور عام ١٩٧١ بالنص صراحةً على منع عضو مجلس الشعب من التعامل المالي مع الدولة في المادة ٩٥ منه " لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه ، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو متقاولاً" على اعتبار أن " عضو مجلس الشعب الذي يعبر عن المصلحة العامة ، ويشترك في سن القوانين المحققة لها ، وفي

(١) - كما وردت كذلك حرفياً في المادة ٤٨ من دستور عام ١٩٥٠

مراقبة السلطة التنفيذية يجب إبعاده عن أي وضع يؤثر في نزاهته ، والنأي به عن أي مجال يتيح له استغلال منصبه لتحقيق مصالح شخصية"<sup>(١)</sup> ، أو أن ترد العبارة في نص المادة ٧٢ / ١ ".... في أي عمل من الأعمال" لتكون الصيغة مطلقة .

٧-اجتماعات المجلس : يجتمع المجلس في ثلاث دورات برلمانية عادية في كل سنة من الدور التشريعي الذي يمتد لأربعة أعوام ميلادية (المادة ٦١) من الدستور الملغى ، وقد حرص الدستور الجديد على أن لا تقل مدة اجتماعات المجلس في دوراته العادية من كل سنة عن ستة أشهر ( المادة ٦٥ )<sup>(٢)</sup> ، وقد سكت النص عن تحديد مكان الاجتماع ، وفيما إذا كان يجوز عقد هذه الاجتماعات خارج مقر البرلمان الحالي الكائن في العاصمة دمشق - الصالحية<sup>(٣)</sup> ، وهل يكون الاجتماع باطلاً فيما لو تم خارج مقر البرلمان ؟ وفي هذه الحالة نعتقد أنه يمكن إعمال قاعدة أن المطلق يجري على إطلاقه ، ويبقى من حق

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة ١٩٩٧ ، ص ٦٤٤

(٢) - وللتوضيح الدور التشريعي : هو دور الانعقاد لولاية مجلس الشعب لمدة أربع سنوات ميلادية ، في حين أن الدورات التشريعية : هي دورات الانعقاد العادية الثلاث في كل سنة ، وتتعد كل منها في مواعيد محددة سلفاً وتنتهي كذلك وفق ما هو مقرر في النظام الداخلي المادة 2 فقرة أ منه" - يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة، الأولى في أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول وحتى نهاية شهر كانون الأول، والثانية من منتصف شهر شباط وحتى نهاية شهر آذار، والثالثة من منتصف شهر أيار وحتى نهاية شهر حزيران. " و الدورة الاستثنائية : هي الدورة التي يدعى إليها المجلس خارج مواعيد الدورات العادية ، وقد تكون لجلسة واحدة أو ليوم أو أكثر أو لانتهاه من مناقشة الأمر الذي تقرر فتحها لأجله ، ويتقاضى عنها الأعضاء التعويض المقرر للدورة التشريعية العادية مهما طاللت أو قصرت مدتها ، ومع ذلك كانت تحرص السلطة التنفيذية على عدم إطالة مدة انعقادها كي لا تنتقل الصلاحيات التشريعية المخولة للسلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية خارج دورات الانعقاد وفق أحكام ١١١ من الدستور الملغى .

(٣) - وقد بُني دار البرلمان السوري ، مقر مجلس الشعب الحالي على عدة مراحل ، المرحلة الأولى بدأت في عام ١٩٢٨ وانتهت في عام ١٩٣٢ ، والمرحلة الثانية بعد عدوان المستعمر الفرنسي على المجلس النيابي في ٢٩ / أيار ١٩٤٥ وبدأ العمل بتجديد دار البرلمان وإشادة القاعة الحالية في عام ١٩٤٧ ، وعُقد أول اجتماع فيها بعد سقوط نظام الشيشكلي بتاريخ ١٤٣ / ١٠ / ١٩٥٤ ، للمزيد راجع : أ. شمس الدين العجلاني ، دار البرلمان السوري تاريخ .. وحضارة .. وشاهد ، دمشق ، دار البشائر للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ٢٠٠٤ ، ص ١٠ وما بعدها .

المجلس أن يتخذ قراراً بأغلبية أعضائه المطلقة بعقد اجتماعه خارج مقر المجلس إذا وجدت المبررات لذلك .

إن دعوة مجلس الشعب للانعقاد لأول مرة في بداية الدور التشريعي تكون بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية ، في حين تنعقد جلسات المجلس فيما بعد حكماً وفي المواعيد المقررة سلفاً وفق أحكام النظام الداخلي ، دون الحاجة لدعوته من رئيس الجمهورية ، إلا عند الدعوة لفتح دورة استثنائية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس ، وقد عزز هذا النص في الدستور الجديد من دور مكتب المجلس في طلب الدعوة لدورة استثنائية بدلاً من أن يتفرد بها رئيس المجلس كما هو النص في الدستور الملغى .

٨- الفصل في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب : ففي دستور عام ١٩٢٨ المادة ٤٧ منه ، وفي الدستور الملغى لعام ١٩٧٣ حيث كان المجلس النيابي مجلس الشعب هو المختص بالفصل في الطعون المتعلقة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب بناءً على التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا سناً (للمادة ٦٢ من دستور ١٩٧٣) " **يفصل المجلس في حالة الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا وذلك خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه تقرير المحكمة ولا تبطل عضوية العضو إلا إذا قرر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه.** " واعتبر ذلك من الضمانات التي أحيط بها مجلس الشعب ، بعدم تدخل أية سلطة أخرى في تحديد من هم الأعضاء الذين لهم الحق بالاحتفاظ بعضويتهم للمجلس بعد الطعن بصحتها<sup>(١)</sup> .

(١) - من الناحية العملية هناك ثلاثة اتجاهات حول الجهة المختصة بالفصل بالعضوية ١- الاتجاه الأول الذي يتمسك بعدم إعطاء هذا الحق إلا للسلطة التشريعية نفسها بالبت في مثل هذه الطعون ضماناً لاستقلاليتها ( مصر دستور ١٩٧١ ، سورية دستور -١٩٢٨- ١٩٧٣ ) والاتجاه الثاني الذي يعتبر القضاء أكثر قدرة وحيادية مع اختلاف في الرأي بين إسنادها إلى أي من ( محكمة النقض - المحكمة الإدارية العليا - المحكمة الدستورية العليا ) ( مصر دستور ١٩٢٣ - ٢٠١٢ - سوريا دستور ١٩٥٠-٢٠١٢ ) ، والاتجاه =

في حين اتجه المشرع الدستوري في الدستور الجديد جرياً على الاتجاه السائد في الدساتير المقارنة حالياً إلى إسناد الفصل في هذه الطعون إلى القضاء الدستوري وفق ما تضمنته (المادة ٦٦) منه " ١- تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب ، ٢- تقدم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج ، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون " والاتجاه الذي ذهب إليه المشرع محمود لو أن تشكيل المحكمة الدستورية كان يتم بالأصل عن طريق الانتخاب ، أو الانتخاب والتعيين لمدى الحياة أو حتى بلوغهم السن القانونية ، أو بترشيح الأسماء من مجلس الشعب ، ويقوم رئيس الجمهورية بالاختيار من بين المرشحين ، أما أن يكون تعيين أعضاء هيئة المحكمة الدستورية من قبل رئيس الجمهورية ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد ، فإن السلطة التنفيذية بذلك تكون قد منحت مركزاً قانونياً أقوى بمواجهة السلطة التشريعية ، وهذه الآلية تمس بمبدأ فصل السلطات من حيث المآل ، ولا يمكن أن يتم إدخالها في سياق تعاون السلطات ، وإذا كان المشرع أراد الابتعاد عن مساوئ الطريقة السابقة التي كان معمولاً بها في الدستور الملغى ، والتي تبين فيها أن الطابع القانوني للفصل بموضوع الطعن قد يكون بعيداً عن مؤهلات غالبية الأعضاء ، وغلبة الطابع السياسي لقرارات المجلس عند النظر بهذه الطعون ، وبأن الأفضل إسنادها إلى هيئة قضائية لها باع طويل بتدقيق القضايا ذات الطابع الدستوري ، فكان لا بد من الأخذ بعين الاعتبار طريقة تسمية أعضاء المحكمة الدستورية ، ومدة ولايتهم .

---

=الثالث إسناد الفصل إلى هيئة مستقلة وما يسمى المجلس الدستوري كما في (فرنسا ولبنان) ورأي آخر بأن تكون هيئة محايدة ذات طابع مختلط قضائي وسياسي بأن معا .

للمزيد : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦٣٥ وما بعدها

ثانياً - الوظيفة التشريعية للمجلس : نصت المادة ٥٥ من الدستور الجديد المطابقة لنص المادة ٥٠ من الدستور الملغى بأن يتولى السلطة التشريعية في سورية مجلس الشعب هذا المجلس المنتخب انتخاباً هو صاحب الاختصاص العام بسلطة التشريع ، وكان رئيس الجمهورية في الدستور الملغى يتقاسم هذه السلطة مع مجلس الشعب ، إلا أن الدستور الجديد قد منح بعض الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في أوقات محددة وظروف معينة تعييناً ففضافاً يتسع للتأويل ، وسنأتي على شرحه عند تناول العلاقة بين السلطتين .

وقد لخصت صياغة النص الذي تضمنه الدستور الجديد حقيقة الدور الذي كان يلعبه المجلس في مجال الوظيفة التشريعية المناطة به في الأدوار التشريعية السابقة ويغلب عليه تشبيهاً طابع وضع تأشيرة الدخول للقوانين على المجلس وتأشيرة الخروج مقرة منه ، وقد اضطر المشرع الدستوري لاستعمال صيغة تتضمن وجوب أن يقوم المجلس بوظيفته التشريعية عن طريق المبادرة التشريعية باقتراح القوانين وليس فقط التلقي ، ومناقشة ما يطرح عليه فقط ، وكذلك تفعيل دوره الرقابي ، وبنظرة سريعة للعبارة المستخدمة نجد بأن المشرع الدستوري قد ملّ من وجود هذه الوظيفة المنصوص عليه في الدستور دون أي تفعيل حقيقي ونورد مضمون النصين :

المادة ٧٠ من الدستور الملغى تحمل معنى الجواز :

" لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس. "

بينما جاء نص المادة ٧٤ من الدستور الجديد فكان يحمل معنى الوجوب :

" يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس "

وعند مراجعة الاقتراحات بقانون التي قدمت خلال الدور التشريعي الثامن مثلاً<sup>(١)</sup> : نجد أنه لم يقر منها ولا اقتراح ، وغابت جميعها في أدرج الديوان العام أو مكتب رئيس المجلس ، وأحيطت الحكومة علماً بموضوعها ، وبعد المتابعة لبعضها أحيل إلى اللجنة ، ولم يجد طريقه إلى الجلسة العامة سوى عند تقديمه وإدراجه في جدول الأعمال على أنه ورد إلى المجلس اقتراح بقانون موضوعه كذا ومقدم من العضو فلان ، وهذا الأمر إن دلَّ على شيء فإنما يدلُّ على ضعف الفاعلية التشريعية عن طريق المبادرة ، إما لأسباب تقنية سترد تباعاً في موقعها ، وإما لأسباب سياسية تتعلق بالثقل السياسي للمجلس ضمن تركيبة السلطة في دستور عام ١٩٧٣ ، وغياب مفهوم التعددية السياسية دستورياً عن الحياة السياسية داخل المجلس وخارجه ، وكنا قد ناقشناها في الفصل السابق والمتعلق بموقع مجلس الشعب ضمن النظام السياسي في سورية ، في حين أنه من المبكر الحكم على مدى جدوى ما ورد في نص المادة ٧٤ من الدستور الجديد .

نصت المادة ٧١ من الدستور الملغى على الاختصاصات التي يتولاها مجلس الشعب وكانت " ١ - ترشيح رئيس الجمهورية ، ٢ - إقرار القوانين ، ٣ - مناقشة سياسة الوزارة ، ٤ - إقرار الموازنة العامة وخطط التنمية ، ٥ - إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف و جميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة والتي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد ، ٦ - إقرار العفو العام ، ٧ - قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها ، ٨ - سحب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء . "

(١) - إن الاقتراحات بقوانين التي تقدم بها الأعضاء كانت مصاغة ضمن مواد قانونية ومرفقة بأسبابها الموجبة وتتعلق بموضوعات قانونية مهمة تنظم لأول مرة أو أن بعضاً منها كان يسعى لتعديل بعض التشريعات منها : إلغاء المادة الأولى من القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ والمتعلق بمنع الاتجار بالأراضي ، أو بإعادة توزيع أملاك الدولة الخاصة ..... وسنبحت ذلك لاحقاً بمزيد من التفصيل .

في حين صاغت المادة ٧٥ من الدستور الجديد الاختصاصات السابقة مع بعض التعديلات ، حيث ألغت البند الأول المتضمن ترشيح رئيس الجمهورية لتغيير الآلية والإجراءات المتبعة لانتخابه عما كان في دستور ١٩٧٣ ، وعدّلت في صياغة بعضها الآخر وترتيبها في نص المادة وجاءت الاختصاصات على النحو التالي : "١- إقرار القوانين ٢- مناقشة بيان الوزارة ، ٣- حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء ، ٤- إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي ، ٥- إقرار خطط التنمية ، ٦- إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة و يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد ، ٧- إقرار العفو العام ، ٨- قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها " ونستنتج من ذلك مبدئياً:

- ١- مارس مجلس الشعب اختصاصه التشريعي عبر إقرار مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة وعبر المبادرة في اقتراح القوانين ضمن مراحل سنينها عند دراسة النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .
- ٢- لم ينص المشرع الدستوري في الدستور الجديد صراحةً على منع المجلس من تفويض صلاحياته التشريعية كما نصت على ذلك مثلاً المادة ٥٩ من دستور عام ١٩٥٠ " لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن سلطته في التشريع" (١).

(١) مع الأخذ بعين الاعتبار أن المادة ٤٢ من دستور ١٩٥٠ اعتبرت أن المجلس في حالة انعقاد دائم ، وإن كانت قد نصت على مواعيد اجتماعات محددة ، فإن ذلك لا يعني أنها تشكل دورات انعقاد كما في دستور ١٩٧٣ و ٢٠١٢ ، وكذلك نظراً لعدم الحاجة للتفويض في ظل أحكام دستور ١٩٧٣ الذي يمنح سلطة التشريع بنص صريح .

٣- عدم وجود مجال محدد للتشريعات التي يصدرها المجلس : حيث يحق له أن يشرع في أي مجال من مجالات القانون دون أي تحديد ، كما في بعض الدساتير / الدستور الفرنسي ١٩٥٨ المادة ٣٤ منه مثلاً/ طالما أن القوانين التي يصدرها تتضمن قواعد عامة ومجردة .

٤- القوانين التي يشرعها البرلمان يمكن أن تعدل من قبله ، ولا تحجز موضوعاتها له فقط إذ يمكن أن تعدل بمرسوم تشريعي يصدر وفق أحكام المادة ١١١ من الدستور الملغى دون وجود أية ضوابط قانونية أخرى تتعلق بموضوع القانون ، أو الظروف الداعية لإصداره أو تعديله ، وقد أبقى النص في الدستور الجديد في المادة ١١٣ منه على ذات الفكرة مبدئياً لجهة موضوع التشريع <sup>(١)</sup> وفيها تفصيل سنمر عليه في هذا البحث .

---

(١)- المادة ١١١ من دستور ١٩٧٣ الملغى نصت على أن " ١. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له ، ٢. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له ، ٣. لمجلس الشعب الحق في إلغاء التشريعات المنصوص عليها في الفترتين السابقتين أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدلها اعتبرت مقرة حكماً ولا حاجة لإجراء التصويت عليها، ٤. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة. "

ونصت المادة ١١٣ من دستور ٢٠١٢ النافذ على أن " ١. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك ، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا ، ٢- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة ، ٣. للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدلها اعتبرت مقرة حكماً "

## الفرع الثاني

### العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال التشريعي

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة أساسية وهي عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة ، و توزيعها على هيئات متعددة بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع ، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون ، على أن تقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على ما يطرح عليها من منازعات ، والهدف من حيث النتيجة منع الاستبداد وصيانة حرية الأفراد وعليه تقوم شرعية الدولة .

على أن تطبيق المضمون الحقيقي للمبدأ يقضي باستقلال السلطات الثلاث ، وعلى نحو واضح استقلال السلطة القضائية عن باقي السلطات تحقيقاً للعدالة ، واستقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية ولكن مع العمل على أن تكونا متساويتين وعلى قدر من التوازي مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة ، ويختلف التطبيق بين الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ، وتلك التي تأخذ بالنظام الرئاسي الذي يميل إلى الفصل الجامد ، ومع ذلك أكدت التجربة في تلك الدول أنه لا يُمكن أن يكون هناك فصلاً مطلقاً ، ويختلف كذلك التطبيق بين الدول التي تطبق النظام البرلماني بين دولة وأخرى ، ولكن من المؤكد أنه يقضي بأن لا تطغى سلطة على أخرى ، فكيف يمكن أن تكون طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي ضمن المحددات الدستورية في سورية ؟

على اعتبار أن النظام الدستوري في سورية أخذ بالنظام المختلط إذ أخذ من النظام البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية ( رئيس جمهورية ومجلس وزراء ) وأخذ من النظام الرئاسي بتقوية مركز الرئيس المنتخب من الشعب مباشرة ، وذلك بتوسيع صلاحياته بما فيها زيادة على ما هو معمول به في النظام الرئاسي بإعطائه صلاحيات تشريعية واسعة لا يملكها حتى الرئيس

في النظام الرئاسي<sup>(١)</sup>، ونعرض لهذه الصلاحيات التشريعية التي كانت مطبقة وفق أحكام دستور ١٩٧٣ الملغى وأثرها على الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، ومن ثم لموقف المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٢ من هذه الصلاحيات والحدود التي رسمها .

أولاً- الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية وفق أحكام دستور ١٩٧٣ الملغى

لرئيس الجمهورية في سورية صلاحيات واسعة وهي : إصدار العفو الخاص - ومنح الأوسمة - ومخاطبة الشعب- تشكيل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة- وتعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية العليا- إحالة الوزراء إلى المحاكمة - تسمية نوابه وإعفائهم وتفويض بعض صلاحياته لهم - تسمية رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم - وقبول استقالتهم وإقالتهم - رسم السياسة العامة للدولة بالتعاون مع مجلس الوزراء - إعلان الحرب والسلم والتعبئة العامة .

كما يتمتع بصلاحيات مرتبطة بمجلس الشعب وصلاحياته التشريعية وهي بشكل عام :- حل مجلس الشعب - اقتراح تعديل الدستور بناءً على طلبه أو طلب ثلث أعضاء مجلس الشعب - إعلان حالة الطوارئ وإلغائها بقرار يتخذ في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته<sup>(٢)</sup> - اقتراح القوانين - إصدار القوانين - الاعتراض عليها وردها إلى مجلس الشعب - إعداد وإصدار التشريعات خارج دورات انعقاد مجلس الشعب و في حالات الضرورة أثناء انعقاد دورات المجلس - سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين

(١) - د. كمال غالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٥٥٩

(٢) - وعن رفع حالة الطوارئ في سورية المعلنة بالمرسوم رقم ١٦١ تاريخ ١٩٦٣/٤/٢١ ومدى توافقه مع المادة ١٠١ من دستور ١٩٧٣ الذي صدر في ظل سريان أحكامه ، والتي تنص على أن " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغياها على الوجه المبين في القانون. " وأحكام المرسوم التشريعي رقم ٥١ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٢ الناظم لأحكام الطوارئ في المادتين ٢-١٠ منه بحيث تحدد الأولى من يصدر القرار بإعلان حالة الطوارئ ، وتحدد الثانية بأن الجهة التي تقرر إعلان الحالة هي التي تقرر إلغائها ، راجع : د غسان عرنوس ، رسالة دكتوراه بعنوان مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ٧٣٧ وما بعدها

فيما يعرف جميعها باسم "المراسيم التشريعية". - اتخاذ جميع الإجراءات السريعة التي يراها مناسبة في حال تعرض البلد للخطر - استفتاء الشعب .

ولفهم تأثير هذه الصلاحيات على طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية مَخولاً بتلك الصلاحيات ، وبين السلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب لابد بدايةً من فهم المركز القانوني لمؤسسة الرئاسة المستمد من طريقة إسناد السلطة للرئيس بالترشيح والاستفتاء في الدستور الملغى ، والانتخاب في الدستور الجديد ، ومن ثم التوازنات التي يخلقها :

١- كيفية انتخاب رئيس الجمهورية : نظمت المادة ٨٤ من الدستور الملغى آلية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وكذلك بينت طريقة انتخابه حيث نصت على :

"١. يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ،

٢. يجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب ، ٣. يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً. ٤ - يصبح المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين فإن لم يحصل على هذه الأكثرية رشح المجلس غيره وتتبع بشأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهر واحد من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول

" وهذه القاعدة الدستورية في الترشيح والانتخاب كانت مرتبطة بوجود المادة الثامنة من الدستور الملغى التي كانت تنص على أن:

"حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية "، وهذه الأحكام انعكست على الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في المادة ١١١ من الدستور الملغى : "١. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة

انعقاد له ، ٢. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له .

٣. لمجلس الشعب الحق في إلغاء التشريعات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدلها اعتبرت مقرة حكماً ولا حاجة لإجراء التصويت عليها.

٤. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة."

٢- تأثير هذه الصلاحيات على طبيعة العلاقة بين السلطتين : يتضح مما سبق أن رئيس الجمهورية كان يتقاسم السلطة التشريعية مع مجلس الشعب ، ويتفوق عليه بقوة التشريعات لجهة التعديل ، والكثافة العددية بالإصدار التي يصدرها <sup>(١)</sup> ويتضح ذلك على النحو التالي :

● يعقد مجلس الشعب ثلاث دورات في السنة وتعادل مدة الانعقاد بالأيام تقريباً ١٧٢ يوم <sup>(٢)</sup> ، يستطيع مجلس الشعب خلالها أن يمارس وظيفته التشريعية بمناقشة

(١) - فخلال الدورين التشريعي الثامن والتاسع صدر/ ٣٧٣ / قانون ، في حين أصدر الرئيس/ ٥٣٩ / مرسوماً تشريعياً (( في عام ٢٠٠٣ صدر ٤٦ قانون و٦٨ مرسوم. - في عام ٢٠٠٤ صدر ٦١ قانون و٦٥ مرسوم - في عام ٢٠٠٥ صدر ٤٠ قانون و٩٠ مرسوم - في عام ٢٠٠٦ صدر ٦١ قانون و٥٢ مرسوم - في عام ٢٠٠٧ صدر ٤٤ قانون و ٥٧ مرسوم - في عام ٢٠٠٨ صدر ٣٤ قانون و ٥٩ مرسوم - في عام ٢٠٠٩ صدر ٤٥ قانون و ٦٦ مرسوم - في عام ٢٠١٠ صدر ٤٢ قانون و ٨٢ مرسوم )) . حسب ماهو منشور في الجريدة الرسمية

(٢) - نصت الفقرة أ/ المادة ٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤ على : " أ- يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة ، الأولى في أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول وحتى نهاية شهر كانون الأول ، والثانية من منتصف شهر شباط وحتى نهاية شهر آذار ، والثالثة من منتصف شهر أيار وحتى نهاية شهر حزيران ، .....

وإقرار مشاريع القوانين المحالة إليه من الحكومة ، وكذلك اقتراح القوانين ، والنظر في المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية ، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه ينظر في هذه المراسيم كتلة واحدة ، فإذا لم يكن هناك اقتراحات للتعديل أو الإلغاء لها من قبل الأعضاء فإنها لا تحتاج إلى تصويت ، في حين وحسب المادة ١١١ فإن باقي أيام السنة والبالغة تقريباً ١٩٣ يوم ، يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع منفرداً في أي موضوع أو مجال ، وبصرف النظر عما إذا كان قد سبق لمجلس الشعب أن شرع فيه أم لا ، إذ يستطيع أن يُشرع بإصدار المراسيم التشريعية تنظيمياً لأول مرة أو تعديلاً لما هو قائم .

● وفوق ذلك يستطيع رئيس الجمهورية والذي يرأس السلطة التنفيذية أن يشرع أثناء انعقاد المجلس إذا ما دعت الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي ذلك ، ولتدقيق المعايير والضوابط التي تدخل ضمن مصالح البلاد القومية أو مقتضيات الأمن القومي ودستورية المرسوم ، يقتضي اللجوء لتطبيق الفقرة الثانية من المادة ١٤٥ من الدستور الملغى والظعن بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا المعين أعضاؤها من قبل الرئيس ، وباعتراض مقدم من ربع أعضاء مجلس الشعب ، والسؤال المطروح كيف لمحكمة عُين أعضاؤها جميعهم من قبل الرئيس أن تقضي بعدم دستورية مراسيم تشريعية تصدر عن رئيس الجمهورية ، أو تحاكم الرئيس وفاقاً لأحكام الدستور المادة ٩١ من الدستور الملغى ، وحتى وفق أحكام الدستور الجديد ؟

● ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا حاجة لعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب الذي سيأتي بعد صدورها ، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار نصي المادتين ٥٨ والمادة ٦٠ من الدستور الملغى <sup>(١)</sup> فإن المدة

(١) - تنص المادة ٥٨ من الدستور الملغى على أنه ١. تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب... و تنص المادة ٦٠ على أن " ١. يدعى مجلس الشعب إلى الاجتماع بمرسوم يصدر =

الفاصلة بين ولايتي مجلس قد تصل إلى ١٠٥ يوم ، تستطيع السلطة التنفيذية أن تشرع من القوانين ما تراه ملائماً كأدوات لعملها وفق وجهة نظرها فقط دون الوقوف على رأي الهيئة التمثيلية (مجلس الشعب) .

• إن المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية تعتبر نافذة بمجرد إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية ، بينما يُقر المجلس القوانين وترسل إلى رئيس الجمهورية الذي يحق له الاعتراض عليها خلال مهلة شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية وفق أحكام المادة ٩٨ من الدستور ، ولا يمكن بعد إعادتها إلى مجلس الشعب تجاوز هذا الاعتراض إلا إذا أقرها المجلس ثانيةً بأكثرية ثلثي أعضائه ، وهو الأمر الذي لم يتحقق بأن يتجاوز الأعضاء كتاب الاعتراض طيلة الأدوار التشريعية التسعة خلال نفاذ دستور ١٩٧٣ ، لأسباب عديدة منها الخلط الذهني بين مهنية العمل القانوني التشريعي وبين المكانة الشخصية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي القائم لدى رئيس وأعضاء مجلس الشعب ، وعدم وجود تقليد برلماني أو سوابق برلمانية لتفعيل النص الدستوري بإمكانية مناقشة كتاب الاعتراض الموجه من رئيس الجمهورية لمجلس الشعب إذ يتم التعامل معه بكثير من التقديس ، على الرغم من أن الفكرة القانونية التي قد يحملها كتاب الاعتراض تُعدّها عادةً الحكومة عندما لا تتمكن من تفادي تعديل ما تم أثناء مناقشة المجلس لمشروع الحكومة أو تقرير اللجنة المعد حوله على إحدى مواد مشروع القانون الذي سبق وأعدته ضمن الأجهزة الفنية لدى الدوائر الحكومية في الوزارة المعنية <sup>(١)</sup> فضلاً عما كان يصدر عن بعض أعضاء الحكومة من

= عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب ويجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته . . . ."

(١) - تنص المادة ٩٨ من الدستور الملغى " يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له الاعتراض على هذه القوانين بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية فإذا أقرها المجلس ثانيةً بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية " ، وأحد الأمثلة : في الدور التشريعي الثامن لمجلس الشعب السوري استشرع أعضاء لجنة الخدمات في معرض مناقشة مشروع القانون الناظم لمهنة الصرافة المعروض على جدول أعمالها - وقد تضمن أن تعديل إحدى موادها وهي المادة رقم ٤ سيتم =

عدم اقتصار ما يدخل على مشروع القانون من تعديلات ، والتصريح بأن كل ذلك يمكن تفاديه وإرجاعه إلى المجلس عن طريق حق الاعتراض الممنوح بنص الدستور لرئيس الجمهورية .

- الدستور الملغى لم يتضمن مهلة محددة لإصدار القوانين من قبل رئيس الجمهورية ، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن هذا الإصدار الفعلي من الرئيس هو بمثابة إثبات لوجود التشريع وأمر موجه من رئيس الجمهورية إلى السلطتين التنفيذية والقضائية بتنفيذ التشريع والعمل به واحترامه ، فضلاً عن أن المشرع الدستوري في سورية لم يأخذ "بالإصدار المفترض"<sup>(١)</sup> عند مضي مدة الاعتراض وعدم إصداره من قبل رئيس الجمهورية ، وللسلطة التنفيذية في هذه الحالة تأخير إصدار القوانين لسبب أو لآخر ، حيث يكفي وجود هذه الإمكانية بغض النظر عن أسباب التأخير .
- إن تعديل أو إلغاء المراسيم التشريعية من قبل مجلس الشعب يتطلب نصاً محدداً بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة ، على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة ، الأمر الذي لم يحدث طيلة الأدوار التشريعية التسعة لمجلس الشعب ،

=بموجب "مرسوم" - أن الحكومة ترغب بالتعديل بمرسوم تنظيمي أي وزاري وبمعنى آخر أن يتضمن مشروع القانون تقييداً تشريعياً للسلطة التنفيذية بتعديل المادة دون العودة لمجلس الشعب أو صدور صك تشريعي بالتعديل ، ولم تقبل اللجنة بذلك وحذفت تعبير "مرسوم" واستبدلته بتعبير "بنص تشريعي" ، وعندما تمت مناقشة تقرير اللجنة في الجلسة العامة حاول ممثل الحكومة الوزير المختص إقناع المجلس بالعودة إلى التعبير المستخدم في مشروع القانون كما ورد من الحكومة ، ولم ينجح ، وعندما أقر مشروع القانون أرسل من مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية ، عاد القانون مع كتاب الاعتراض رقم ٣ تاريخ ٢٠٠٦/٤/٣ ويتضمن ضرورة مناقشة العودة إلى كلمة "مرسوم" كما وردت في مشروع الحكومة لإكساب النص مرونة أكبر ، وعند إدراج كتاب الاعتراض على جدول أعمال المجلس وتلاوته في الجلسة الأولى المنعقدة في ٢٠٠٦/٤/١٩ من الدورة الاستثنائية ، وعندما حاول أحد أعضاء المجلس مناقشة كتاب الاعتراض والتعليق على مضمونه في الجلسة العامة وقيل إحالته إلى اللجنة ، تفاجأ الأعضاء بأن هناك من سيتقدم بمدخل وحاول رئيس المجلس أكثر من مرة إقحام العضو أن البند المطروح هو كتاب الاعتراض الموجه من رئيس الجمهورية إلى المجلس ، وفي نهاية المطاف تم إقرار القانون بعد الأخذ بالتعديل الوارد في كتاب الاعتراض ."

(١) - عبد الرشيد مأمون ، الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون) ، دار النهضة العربية بالقاهرة ،

لأسباب مرتبطة بطبيعة تركيبة النظام السياسي في سورية ، فريئس الجمهورية هو الأمين العام ولاحقاً الأمين القطري لحزب البعث العربي الاشتراكي الذي يقود جبهة وطنية تقدمية ، ويقود الدولة والمجتمع من خلال نص المادة الثامنة في الدستور<sup>(١)</sup> ، وبدورها فإن هذه الأسباب انعكست على الأداء التشريعي للمجلس وشكل ما يسمى قوة عزم العطالة التي نتجت عن ترسخ هذا الأداء بالممارسة العملية لعقود من الزمن ، وبالمحصلة فقد أهدمت أي فكر ريادي أو مبادرات لدى الأغلبية البرلمانية في مجلس الشعب التي كانت تشعر بأنها تدين بعضويتها في المجلس وبكونهم أعضاء معينين للقيادات الحزبية<sup>(٢)</sup> .

وأن هذا النصاب المحدد بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس المسجلين لحضور الجلسة ، على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة ، لم يكن ليتطلبه تعديل نص أي قانون مُقر من قبل مجلس الشعب نفسه صاحب الاختصاص الأصيل دستورياً ووفق الأعراف البرلمانية العالمية ، فضلاً عن أن لرئيس الجمهورية تعديل أي قانون بمرسوم

(١) - د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٥٦٨

(٢) - ومن باب الإنصاف فإن ما ورد لا يعني بأي حال من الأحوال بأن المجلس لم يشهد وجود بعض الأعضاء حتى ضمن الأغلبية البرلمانية الموجودة فيه كان لديهم ثقافة أداء مختلفة لتحقيق الأفكار السياسية التي تضمنتها ذات القواعد الدستورية النافذة ، وقد عملوا على ترجمة ذلك عملياً ، واصطدموا بعزم العطالة الذي أشرنا إليه في المتن ، والذي كونته الثقافة التي وصلت إلى حد التجذر داخل وخارج البرلمان ، وحتى في فئاعة القيادة السياسية عن دور الأغلبية البرلمانية داخل المجلس ، وأفاق هذا الدور، وهو ما شكل حالة من الإنكار والاستنكار لمحاولات الأداء المختلفة هذه ، والدليل على ذلك ما حدث في الدور التشريعي الثامن لمجلس الشعب الذي لسبب أو لآخر - ولا مجال للحديث عن هذه الأسباب - فقد وصلت عدد من الكوادر الحزبية بلغ عددها تقريبا أربعين عضواً من أصل مجموع الأعضاء المنتمين لحزب البعث في المجلس شكل في مجموعه هذا العدد ، ودون سابق اتفاق فيما بينهم ، رؤيا مختلفة عما يجب أن يكون عليه الأداء البرلماني فيوظيفتين التشريعية والرقابية للأغلبية البرلمانية ، الأمر الذي حدا بالقيادة الحزبية إلى تقادي إعادة هذه الكوادر مجدداً إلى مجلس الشعب ، والعودة للانتقاء من بين الكوادر القيادية في القواعد الحزبية ، والابتعاد ما أمكن عن الكوادر الحزبية المهنية لضمان عدم تكرار الصعوبة التي واجهتها القيادة الحزبية ورئاسة مجلس الشعب مع وجود رؤيا مختلفة عما تعودت على التعامل معه .

تشريعي مهما كانت ماهية الموضوع الذي يعالجه هذا القانون ، أو الزمن الذي مضى على صدوره قصر أو طال .

• يملك رئيس الجمهورية سنداً للمادة ١١٢ أن يستفتي الشعب على تشريعات تتعلق بالقضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا ، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها ونشرها وتكون محصنة عن الطعن بدستوريتها أمام المحكمة الدستورية العليا .

• لا يمكن إغفال أن التشريعات العادية التي أقرها مجلس الشعب كانت تتم وحالة الطوارئ كانت لازالت معلنه من تاريخ ١٩٦٣/٣/٨ أي بتاريخ سابق لصدور دستور عام ١٩٧٣ ، وحتى أن البعض أشار إلى أن حالة الطوارئ كانت معلنه منذ عام ١٩٥٨ على نحو متقطع <sup>(١)</sup> إلى أن تم إنهاء هذه الحالة بالمرسوم التشريعي ١٦١ تاريخ ٢٠١١/٤/٢١ وطبقاً لهذه الحالة فإن الحاكم العرفي هو رئيس مجلس الوزراء مفوضاً من رئيس الجمهورية ، مع أن هناك رأي يقلل من أهمية هذا الأمر ، وأن هذه الحالة تعطل إلى مدى واسع الحريات العامة في حين أن سلطة البرلمان والقضاء لا تتأثر وتبقى قائمة بالرغم من إعلان حالة الطوارئ <sup>(٢)</sup> ، ورغم تقديرنا الكبير لهذا الرأي ولقائله ، فإنه ينطبق على الحالة التي تعلن فيها حالة الطوارئ لأيام معدودة أو لأشهر، ولكن السؤال يكمن في جدوى الاستمرار بأداء الوظيفة التشريعية من قبل مجلس الشعب ؟ وإقرار التشريعات ثم تعليق أحكام هذه التشريعات عندما تتعارض مع التدابير والإجراءات التي للحاكم العرفي القيام بها عند إعلان حالة الطوارئ وفق

(١) - والتي كانت معلنه بموجب قانون الطوارئ رقم ١٦٢ تاريخ ١٩٥٨/٩/٢٧ ، والذي ألغي العمل به بموجب المرسوم التشريعي النافذ حالياً رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ للمزيد راجع : - ادوار حشوة ، مقالة بعنوان "الأمر العرفي بين الفوضى والضرورة" نشرت في مجلة المحامون الصادرة عن نقابة المحامين في الجمهورية العربية السورية ، العدد الأول ، لعام ١٩٧٥ ص ٢٦٦ .

(٢) - الرأي لأستاذنا الكبير رئيس المحكمة الدستورية الأسبق القاضي المستشار نصرت منلا حيدر ، مقالة بعنوان "طبيعة نظام الحكم السوري في ضوء قواعد النظامين البرلماني والرئاسي" ، مجلة المحامون في سورية ، العدد الأول لعام ١٩٧٨ ، ص ٥٤ .

أحكام المادة الرابعة من المرسوم ٥١ لعام ١٩٦٢<sup>(١)</sup>، أو عندما يلجأ المشرع إلى إصدار بعض القوانين الاستثنائية ، ويحدث محاكم استثنائية لتطبيق أحكام تلك القوانين ، ويستمر هذا الوضع لعقود من الزمن ، وبالتأكيد فإن ذلك لن يؤدي إلى تعليق أعمال المجلس وسيستمر بعقد جلساته ، إلا أنه سيؤثر في سلطة المجلس ، وسيخلق من حيث النتيجة بيئة قانونية معينة تؤثر في سلطة المجلس التشريعية ، ويكرس لثقافة الأمر الواقع في المجتمع ، وهيمنة السلطة التنفيذية والخضوع لتقديراتها ، وهو ما ينال من تطبيق مبدأ دولة القانون .

من خلال كل ما بيّناه آنفاً بأن المشرع الدستوري قد يكون اتجه إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية بمواجهة المجلس باعتباره منتخباً من الشعب مباشرة ، وباعتباره

(١) - حددت المادة ٤ من المرسوم رقم ٥١ تاريخ ١٢/٢٢/١٩٦٢ المتعلق بأحكام الطوارئ التدابير والإجراءات التي للحاكم العرفي القيام بها عند إعلان حالة الطوارئ " للحاكم العرفي أو نائبه أن يصدر أوامر كتابية باتخاذ جميع القيود والتدابير الآتية أو بعضها وأن يحيل مخالفتها إلى المحاكم العسكرية :

أ- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أماكن أو أوقات معينة وتوقيف المشتبه فيهم ، أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً ، و الإجازة في تحري الأشخاص والأماكن في أي وقت وتكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال .

ب- مراقبة الرسائل والمخابرات أياً كان نوعها ، ومراقبة الصحف والنشرات والمؤلفات والرسوم والمطبوعات والإذاعات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإلغاء امتيازها وإغلاق أماكن طبعتها .

ج- تحديد مواعيد فتح الأماكن العامة وإغلاقها

د - سحب إجازات الأسلحة والذخائر والمواد القابلة للانفجار والمفرقات على اختلاف أنواعها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق مخازن الأسلحة .

هـ - إخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديددها بين المناطق المختلفة و - الاستيلاء على أي منقول أو عقار وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات والمؤسسات ، وتأجيل الديون والالتزامات المستحقة ، والتي تستحق على ما يجري الاستيلاء عليه

ز - تحديد العقوبات التي تفرض على مخالفة هذه الأوامر على ألا تزيد على الحبس مدة ثلاث سنوات وعلى الغرامة حتى ثلاثة آلاف ليرة أو إحداهما ، وإذا لم يحدد الأمر العقوبات على مخالفة أحكامه فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على خمسمائة ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين ، كل ذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في القوانين الأخرى .

يضمن السير المنتظم للسلطات العامة ( المادة ٩٣ دستور ملغى ) إلا أن النتيجة كانت أن حدث خلل في مفهوم التوازن بين السلطتين الذي يجعل طبيعة العلاقة مبنية على التعاون ، وقد نجم عن ذلك غلبة وتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الاختصاص التشريعي ، وكان من ضمن العوامل الرئيسية التي أدت إلى ضعف الأداء التشريعي لمجلس الشعب إضافة إلى عوامل أخرى سيأتي توضيحها تباعاً.

### ثانياً - الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية وفق أحكام دستور ٢٠١٢

وبالعودة لموقف المشرع الدستوري في الدستور الجديد ، والحدود التي رسمها للصلاحيات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية لا بد بدايةً أن نوضح أن آلية إسناد السلطة لرئيس الجمهورية قد اختلفت :

١- **كيفية انتخاب رئيس الجمهورية** : نص الدستور الجديد في **المادة ٨٥** منه على أن : " الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفق الآتي : ١- يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مادة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً ، ٢- يقدم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا ، ويسجل في سجل خاص ، وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس ، ٣- لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلًا على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب ، ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا للمرشح واحد ، ٤- يتم فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا وبيت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها ، ٥- إذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمrشح واحد خلال المهلة المحددة يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً " وفق الشروط ذاتها . " ، كما نصت **المادة ٨٦** انتخاب رئيس الجمهورية على مرحلتين في حال لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة للمقترعين إذ

تضمنت المادة التالي : " ١- ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة ، ٢- يعد فائزاً بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات ، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلوا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم ، ٣- تعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب ."

إلا أنه وفي الدستور الجديد استمرت الصلاحيات المخولة للرئيس دون تغيير بما فيها الصلاحيات المخولة له أثناء وبعد انجاز مجلس الشعب لوظيفته التشريعية كحق الاعتراض على القوانين المقررة من المجلس ، وإصدار القوانين وحل مجلس الشعب ، وكذلك في اللجوء إلى أخذ رأي الشعب مباشرة بإجراء الاستفتاء<sup>(١)</sup> ، إلا أن الاختلاف كان في صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بسلطته في إصدار التشريعات ( المراسيم التشريعية ) المستمدة مباشرة من أحكام الدستور ، وبموجب أحكام المادة ١١٣ من الدستور الجديد التي نصت على أن: " ١- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذ استدعت الضرورة القصوى ذلك ، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا ، ٢- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له ، ٣- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون ، وذلك بأكثرية أعضائه المسجلين لحضور الجلسة ، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي ، وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدها عدت مقررًا حكماً ."

ونستنتج من هذا النص أنه لم تُعد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار التشريعات كما كانت عليه سابقاً ، حيث كان يتناوب في التوقيت مع مجلس الشعب على إصدار

(١) - نصت المادة ١١٦ من الدستور الجديد "لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا ، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناقذة من تاريخ إعلانها ، وينشرها رئيس الجمهورية ."

التشريعات ، وللمجلس طيلة مدة انعقاده إقرار التشريعات ، في حين كان لرئيس الجمهورية خارج دورات الانعقاد وبين ولايتين تشريعتين تولي مهمة التشريع بموجب المراسيم التشريعية ، واستثناءً إصدار المراسيم التشريعية أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي فقط وبموجب أحكام الدستور الجديد فقد عمد المشرع الدستوري إلى :

- النص على أن يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة وحرص على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر ( المادة ٦٥/١).
- إعادة صياغة المادة ١١١ من دستور ١٩٧٣ في المادة ١١٣ من دستور ٢٠١٢ ، وذلك بدمج الفقرات الأولى والثانية والرابعة منها بفقرة واحدة وهي الأولى ، وإلحاق وصف الضرورة القصوى بحالتي التشريع داخل أو خارج دورات الانعقاد ، والإبقاء على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في الحالة التي يكون فيها المجلس منحللاً (إما بقرار من رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة ١١١ دستور ٢٠١٢ ، أو حكماً بانتهاء ولايته التشريعية أي في الفترة الفاصلة بين ولايتين وفاقاً للمهل الدستورية المنصوص عليها في المادتين ٦٢ - ٦٤ دستور ٢٠١٢).
- إضافة " إلى تقصير المدة التي يكون فيها المجلس منحللاً ، وذلك بإعادة ترتيب المهل الدستورية المنصوص عليها في (المادتين ٥٨ - ٦٠ من دستور ١٩٧٣) <sup>(١)</sup> بموجب أحكام المادتين (٦٢ - ٦٤ من دستور ٢٠١٢) .

(١) - كانت المادة ٥٨ من دستور ١٩٧٣ تنص على أن : "١. تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب. ٢. يعود المجلس إلى الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد. " ، كما نصت المادة ٦٠ من دستور ١٩٧٣ على أن : "١. يدعى مجلس الشعب إلى الاجتماع بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب ويجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته. " أي أن الحد الأعلى للمدة الفاصلة بين ولايتين كانت وفق أحكام دستور ١٩٧٣ هي /١٠٥/ يوم ، في حين نصت المادة ٦٢ من دستور ٢٠١٢ على أن " تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب ، ٢- يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد " ، وكذلك=

نستنتج من كل ما تقدم أن المشرع الدستوري في الدستور الجديد قد نحا باتجاه تقليص الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ووضعها في إطار الاستثناء لضرورة عدم وجود فراغ تشريعي ، وبذلك أصبح رئيس الجمهورية مشرعاً في ظروف استثنائية ومحددة تقع ضمن حالتين :

- الحالة الأولى : مرتبطة بوجود الضرورة القصوى التي تستدعي تدخله بإصدار التشريعات بصرف النظر عن التوقيت داخل أو خارج انعقاد دورات المجلس .
- الحالة الثانية : مرتبطة بعدم وجود مجلس شعب منتخب كما مر معنا آنفاً ، وهذه الصلاحيات التشريعية المرتبطة بحالات معينة وبأوقات محددة ستلعب دوراً - ولو نظرياً - في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية وبين السلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب .

## ٢- سلطة الرئيس في التشريع وأثرها على طبيعة العلاقة بين السلطتين:

وبحسب نصوص الدستور الجديد فإن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع أصبحت سلطة استثنائية لا تمارس إلا في أحوال وأوقات محددة ، مع أن مجريات الأمور تؤكد على أن الأجهزة الفنية المخولة بإعداد مشروعات القوانين ، والتي تحيلها إلى رئيس الجمهورية لاستكمال أسباب صدورها بالصك التشريعي وفقاً لأحكام المادة ١١٠ من الدستور الجديد ، لازالت تستخدم الطريقة الشكلية بالتقديم والعرض (مرسوم / قانون) ، ولازالت تصدر العديد من المراسيم التشريعية خلافاً لأحكام المادة ١/١١٣ من الدستور الجديد حسب ما يمكن استخلاصه من أحكامها<sup>(١)</sup> .

= نصت المادة ٦٤ من دستور ٢٠١٢ على أنه : "١- يدعى مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده ، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته ، ٢- ... أي أن المدة تقلصت وأصبحت في الحد الأقصى /١٥/ يوماً.

<sup>(١)</sup> والأمثلة: مر.ت رقم ٢٦ تاريخ ٢/٤/٢٠١٢ " إعفاء منشآت المداجن و المباقر من ضريبة الدخل المقطوع والأرباح الحقيقية لمدة خمسة أعوام اعتباراً من تكليف عام ٢٠١٢ ، مر.ت رقم ٢٧ تاريخ ٥/٤/٢٠١٢ " جواز الجمع بين المعاش التقاعدي والأجر المخصص لهم وفق أحكام القوانين النافذة لأصحاب المناصب " ، مر.ت=

ونعود لتفصيل الحالات التي يتولى فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع :

**- الحالة الأولى :** يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر المراسيم التشريعية خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها شرط أن تستدعي **الضرورة القصوى** إصدار مثل هذه المراسيم وفي هذه الحالة تتولى المحكمة الدستورية ممارسة الرقابة الدستورية على هذه المراسيم التشريعية سندا للمادتين ١٤٦ - ١٤٧ من الدستور الجديد ، وفيما إذا كان هذا النوع من التشريع وهذه الصلاحية الاستثنائية في تولى سلطة التشريع قد تم في ظل وجود ضرورة قصوى بررت ذلك .

إلا أنه من المهم الإشارة إلى أن التجربة البرلمانية في مجلس الشعب دلت على مدار عقود من الزمن أن مؤسسة الاعتراض على دستورية أيّ من القوانين التي صدرت خلال الأدوار التشريعية فضلاً عن المراسيم التشريعية لم تُفعل<sup>(١)</sup> مع التنويه إلى أنه إذا كان الإشكال يكمن بالنصوص ، فإن الدستور الجديد أحدث أحكاماً جديدة ، وعدّل بعض الأحكام التي كانت مطبقة في الدستور الملغى ونلخصها على النحو التالي :

---

رقم ٢٩ تاريخ ٢٦/٤/٢٠١٢ " الخاص باستصلاح الأراضي الزراعية " ، وم.ر.ت رقم ٣٢ تاريخ ٢/٥/٢٠١٢ "إحداث صندوق تقاعد الفنانين التشكيليين" ، وم.ر.ت رقم ٣٧ تاريخ ١٣/٥/٢٠١٢ " إحداث خزانة تقاعد نقابة مقاولي الإنشاءات " ، وم.ر.ت رقم ٣٨ تاريخ ١٣/٥/٢٠١٢ " القاضي بإحداث نقابة التمريض والمهن الطبية والصحية المساعدة" ، وم.ر.ت رقم ٤٠ تاريخ ٢٠/٥/٢٠١٢ " الخاص بمخالفات البناء" ، وم.ر.ت رقم ٩ تاريخ ١٥/١/٢٠١٣ " القاضي بإحداث محاكم جزائية تموينية بدائية واستئنافية للنظر في القضايا التموينية في كل محافظة" ، وم.ر.ت رقم ١٠ تاريخ ١٥/١/٢٠١٣ " القاضي بإحداث نيابة عامة مالية تختص بالنظر في الجرائم المتعلقة بالأموال العامة" ، وم.ر.ت رقم ٢٠ تاريخ ٢/٤/٢٠١٣ " الخاص بجريمة خطف الأشخاص والعقوبات المترتبة على ذلك"

(١)- رغم كثرة الدراسات التي قدمت من كافة الأوساط القانونية والحقوقيين ونقابة المحامين ، وحتى الدراسات القانونية التي قدمت لهيئات المكاتب القانونية في فروع الحزب في المحافظات عن الكم الهائل من التشريعات التي صدرت وكانت تحمل في بعض نصوص موادها المخالفات الدستورية ( والتي تضمن البعض منها حجب حق النقاضي أو سلوك طريق الطعن - منع القضاء من استخدام الأسباب المخففة القانونية في بعض الجرائم ، وكذلك **بعض النصوص التي حجبت طرق الطعن والمراجعة** وسترد لاحقاً على نحو مفصل عند البحث في المبادرة التشريعية.

(١) فتح الدستور الجديد طريقاً جديداً للطعن في دستورية النصوص القانونية عن طريق تحويل المحكمة الدستورية العليا النظر في الدفع بعدم دستورية النص القانوني المطبق في معرض الطعن بالأحكام القضائية ، ووضعت شروطاً لذلك ، الأول أن يكون الدفع أمام محكمة النقض وهي محكمة قانون وتقع في قمة الهرم القضائي ، ولم يفتح المجال للمتقاضين بذلك أمام أية محكمة أخرى ، لأن تعبير "الطعن" الذي ورد بالنص يفترض أن المقصود به هو المحكمة التي تنظر بالطعون<sup>(١)</sup> ، والثاني أن ترى المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي وضروري للبت في الطعن ، والثالث أن تقرر محكمة النقض الناظرة بالطعن وقف النظر في الدعوى وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا ، التي يتعيّن عليها البت بالدفع بعدم الدستورية خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيد الإحالة لديها وفق ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٤٧ من الدستور الجديد<sup>(٢)</sup> .

(١) - مع أننا نميل الى القول أن الدفع يمكن أن يثار أمام محكمة الاستئناف (الدرجة الثانية) على اعتبار أن الاستئناف هو من طرق الطعن بالأحكام القضائية كما يستدل من المادة ٢١٢ في قانون الأصول الجزائية ، والمادتين ٢٢١ ، ٢٣٧ من قانون أصول المحاكمات في المواد المدنية .

(٢) - نصت المادة ١٤٧ على ما يلي : " تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي : ١- النظر بعدم دستورية قانون والبت فيها وفقاً لما يأتي : أ- إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره بوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال مدة سبعة أيام ، ب - إذا اعترض خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس ، وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ، ج - إذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي أو اللائحة للدستور عد لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر ، ٢- النظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه وفقاً لما يأتي : أ- إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها ، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن ، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا ، ب- على المحكمة الدستورية العليا البت في الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها ."

(٢) إن المادة ١٤٧ من الدستور الجديد وفي معرض النظر بعدم دستورية قانون ما وفي الفقرة الأولى منها البند /أ/ اكتفت بأن يقدم الاعتراض من خمس (٥/١) أعضاء مجلس الشعب بدلاً من نسبة الربع الذي كان يستلزمه نص المادة ١٤٥ من الدستور الملغى ، فضلاً عن إعطاء الحق بذلك لرئيس الجمهورية ، كما هو عليه النص في المادة ١٤٥ آنفة الذكر ، وإن خَفَضَ النسبة المطلوبة للاعتراض من أعضاء مجلس الشعب مع الأخذ بمبدأ التعددية الحزبية نظرياً يجعل إمكانية ممارسة الاعتراض أوفر حظاً .

(٣) إن البند /ب/ من المادة ١٤٧ من الدستور الجديد وفي معرض الاعتراض على دستورية مرسوم تشريعي قد خَفَضَت كذلك النسبة المطلوبة لتقديم الاعتراض من أعضاء مجلس الشعب من الربع إلى الخمس ، وعَدَلَت بدء سريان مهلة الاعتراض من خمسة عشر يوماً من انعقاد دورة مجلس الشعب إلى خمسة عشر يوماً تلي عرضه على المجلس ، وهو من الناحية العملية أكثر دقةً وصحةً نظراً للكُم الهائل الذي يتلقاه أو يستلمه الأعضاء من مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية في بداية انعقاد كل دورة برلمانية .

(٤) أضاف الدستور الجديد في المادة ١٤٦ مبدأً جديداً وهو خضوع اللوائح والأنظمة إلى الرقابة الدستورية التي تختص فيها المحكمة الدستورية العليا ، بعدما كانت نظرياً وحسب النصوص تخضع فقط للنظر بمشروعيتها ومدى مخالفتها للقوانين والتشريعات للطعن فيها أمام القضاء الإداري .

**- الحالة الثانية :** التي يحق فيها لرئيس الجمهورية تولى سلطة التشريع مرتبطة بعدم وجود مجلس شعب منتخب و أن يكون منحللاً ، وتمتد هذه المدة إلى ستين يوماً من تاريخ صدور قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب بموجب الحق الممنوح له في المادة ١١١ من الدستور الجديد ، والذي يتعين أن يكون قراراً معللاً ، حيث يتعين إجراء انتخابات لمجلس شعب جديد ، وتُعرض التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال تلك المدة

على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له ، وتُعتبر مُقررة حكماً إذا لم يتم المجلس بإلغائها أو تعديل أحكامها بقانون ، والذي يجب أن يقر بنصاب لا يقل عن أكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة ، وكذلك بشرط أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة ، دون أن يترتب على هذا الإلغاء أي أثر رجعي حفاظاً على المراكز القانونية التي تكون قد نشأت واكتسبت خلال مدة نفاذ هذه التشريعات .

على أن هذه المدة البالغة ستين يوماً قد تطول إلى ٧٥/يوماً كحد أقصى إذا أصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل مجلس الشعب خلال الفترة المحددة لانتخاب رئيس جمهورية جديد بعد تطبيق أحكام المادتين ٦٤ - ٨٥ من الدستور الجديد .<sup>(١)</sup>

إن تطبيق هذه النصوص الدستورية المتعلقة بالصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية الواردة في الدستور الجديد لجهة إصداره للمراسيم التشريعية وجعلها الاستثناء بدلاً من أن تكون سلطة أصلية هو خطوة باتجاه تخفيف حدة عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتفعيل للوظيفة التشريعية لمجلس الشعب ، ولا بد أن ينعكس بشكل ايجابي على باقي وظائفه ( التمثيلية والرقابية ) وتكون طبيعة العلاقة أكثر ميلاً للتعاون .

(١) - بموجب المادة ٨٥ من الدستور الجديد تكون الدعوة لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم بمدة لا تقل عن ستين يوماً ، فعلى سبيل الفرض لو اتخذ رئيس الجمهورية قراراً بالحل قبل ستين يوماً من انتهاء ولايته يضاف إليها مهلة خمسة عشر يوماً لدعوة المجلس الجديد للانعقاد المنصوص عنها في المادة ٦٤ من الدستور الجديد بعد صدور نتائج الانتخابات لتمتد سلطته التشريعية إلى ٧٥ يوماً فقط .

## المطلب الثاني

### المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد القانونية العادية

بعد أن تناولنا في المطلب الأول المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد الدستورية التي تحكم وتنظم عمل السلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب في سورية ، وذلك وفقاً لأحكام دستور ١٩٧٣ الذي كان مطبقاً خلال الأدوار التشريعية التسعة لمجلس الشعب ، وكذلك استعرضنا المحددات الدستورية التي تضمنته أحكام دستور عام ٢٠١٢ الجديد لمعرفة مدى تأثير هذه القواعد الدستورية في مدى فاعلية الأداء التشريعي لمجلس الشعب ، وسنقوم في هذا المطلب بدراسة تأثير القواعد القانونية التي تتضمنها التشريعات المحال إليها بالتنظيم من أحكام الدستور وعلى نحو أساسي قانوني الانتخاب والأحزاب على الأداء التشريعي لمجلس الشعب، وتتناولهما في فرعين :

**الفرع الأول : القواعد القانونية لانتخاب مجلس الشعب**

**الفرع الثاني : دور الأحزاب في أداء الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب**

### الفرع الأول

#### القواعد القانونية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب

أحال الدستور السوري لعام ١٩٧٣ المُلغى ، وكذلك الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ في أكثر من مادة على قانون الانتخاب الذي يحدد نظام الانتخاب الذي سيُطبق ، و الشروط التي يجب أن تتوفر في هيئة الناخبين ، وكذلك الشروط الواجب توافرها في المرشحين وعددهم وحالات شغور العضوية ، وبيان من الذي ينطبق عليه وصف الفلاح أو العامل إعمالاً لنص المادة ٥٣ من دستور ١٩٧٣ ، وعن الأعمال التي لا يجوز الجمع

بينها وبين عضوية مجلس الشعب ، وكذلك يشير الدستور إلى ما يجب أن يتضمنه قانون الانتخاب من نصوص لكفالة حقوق الناخبين والمرشحين وبوجه عام حقوق المرشحين بمواجهة بعضهم بعضاً ، وضمان سير العملية الانتخابية برمتها ، وإن أهمية التعرف على القواعد القانونية النازمة لانتخابات مجلس الشعب ، يعني بالنتيجة إدراك من هم المرشحون الذين سيصبحون أعضاءً في المجلس كأفراد وبوصفهم منتمين إلى شرائح مجتمعية معينة ، أو كأعضاء منتمين لأحزاب وبرامج سياسية ، والذي سيلعب دوراً في تحقيق الوظيفة التمثيلية للمجلس ، الأمر الذي سينعكس من حيث النتيجة على قدرة المجلس في أدائه لوظائفه الأخرى ولاسيما النهوض بالوظيفة التشريعية ، وقبل وضع أي قانون انتخاب من قبل المشرع لا بد أن يحدد الأهداف المطلوب تحقيقها من خلال البرلمان ، والسؤال هل نريد أن نشرع من خلال برلمان يحقق تمثيلاً واسعاً ؟ أم هل نريد برلماناً يشرع لآليات أو لغايات تشريعية ومرحلة مستقرة أم لمرحلة انتقالية ؟ وفي هذا السياق فقد استمر المشرع في قانون الانتخاب الذي اقره بناءً على أحكام دستور عام ١٩٧٣ على انتخاب أعضاء مجلس الشعب ( النواب ) بالانتخاب العام والسري والمباشر والمتساوي في ظل اعتماده للنظام المختلط (برلماني ورئاسي) كما كان عليه النظام الانتخابي في دستور عام ١٩٥٠ في المادة ٣٥ منه ، رغم أن دستور عام ١٩٥٠ كان يأخذ بالنظام البرلماني للحكم<sup>(١)</sup>، إلا أن دستور عام ١٩٧٣ حجز نصف مقاعد مجلس الشعب على الأقل للعمال والفلاحين ، وكان يتولى حزب البعث العربي الاشتراكي عن طريق القائمة الحزبية ضمان وصول هذه النسبة إلى مجلس الشعب ، وبدراسة القواعد القانونية التي تضمنها قانون الانتخاب والمرتبطة بانتخابات مجلس الشعب نجد :

(١) - خلافاً لما كان عليه الانتخاب لنواب البرلمان في القانون الأساسي الملكي في سورية لعام ١٩٢٠ في المادة ٧٣ منه " الخفي على درجتين " ، وكذلك في دستور عام ١٩٢٨ في المادة ٣٧ منه ليراعي الانتخاب " بالتصويت السري " وفي المادة ٤١ " على درجتين وبطريق القائمة " وعام ١٩٣٠ فقد اعتمدوا الانتخاب العام والسري على درجتين حتى عام ١٩٤٧ وصدور قانون الانتخابات رقم ٣٢٥ تاريخ ١٩٤٧/٥/٢٢ الذي أخذ بالانتخاب المباشر وعلى درجة واحدة .

### أولاً - القواعد المرتبطة بهيئة الناخبين :

أخذ الدستور السوري بنظام الاقتراع العام غير المقيد بأي شرط غير تلك الشروط العامة التي لا ترتبط من حيث النتيجة بالمستوى العلمي أو المالي أو الاجتماعي ، حيث تتكون هيئة الناخبين الذين يحق لهم التصويت في انتخابات مجلس الشعب من المواطنين السوريين<sup>(١)</sup> من الذكور والإناث الذين أتموا الثامنة عشرة من عمرهم وغير ممنوعين من ممارسة حقوقهم السياسية منعا دائماً أو مؤقتاً بموجب نص المادة ٥٤ من الدستور السوري الملغى : " الناخبون هم المواطنون الذين أتموا الثامنة عشرة من عمرهم والمسجلون في سجل الأحوال المدنية وتوافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب " وكانت المادة ٣ من قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ قد نصت على أنه " يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن عربي سوري من الذكور والإناث أتم الثامنة عشر من عمره في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب ما لم يكن محروماً من هذا الحق بموجب هذا المرسوم والتشريعات النافذة " ، على أن يكون لكل ناخب منهم صوت واحد دون أي تمييز ، ويمارس حقه بالانتخاب بموجب بطاقته الانتخابية شخصياً وعلى نحو مباشر ( على درجة واحدة ) ، دون أن يكون مقبولاً وكالة أحد عنه سنداً لأحكام المادة ٢ والمادة ٣٣ من قانون الانتخابات العامة ، وهو ما يعتبر ترجمة لمبدأ الاقتراع العام المتساوي الشخصي المباشر ، كما أن التصويت سري من الناحية القانونية - ويسجل على أرض الواقع في بعض المراكز الانتخابية خرقاً لهذه لقاعدة السرية المرتبطة بسلامة المضمون الديمقراطي وسلامة الإجراءات الانتخابية على نطاق واسع ولأسباب عديدة ، دون أن نلاحظ أية طعون متعلقة بذلك من المرشحين أنفسهم أو متابعة من قبل وكلائهم - ، والانتخاب كذلك اختياري ، ولم يلجأ المشرع السوري إلى التصويت الإجباري رغم أن ظاهرة عدم المشاركة والعزوف عن ممارسة الناخب

(١) - لم يميّز المشرع السوري بين السوري المواطن الأصلي وبين السوري المتجنس في معرض ممارسة الحق الانتخابي فقد جاء النص مطلقاً ، وإن كان هذا التمييز ظهر عند ممارسة حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب

للسلطة الممنوحة له لاختيار ممثليه المنتشرة على نحو كبير تؤثر سلباً على الوظيفة التمثيلية لمجلس الشعب ، وتساهم في تكوين شعور عام لدى غير المقترعين من هيئة الناخبين بأن المجلس المنتخب لا يمثلهم ، والدراسات الفقهية تشير إلى تمحور الأسباب ضمن ثلاثة جوانب : - أن المواطن الذي يحق له الانتخاب يريد أن يتعد عن التعاطي بالشأن السياسي - وإما أنه ناجم عن ضعف الوعي القانوني والاجتماعي والسياسي بأهمية صوته والمشاركة بالعملية الانتخابية وتفضيل اللجوء إلى الراحة في الأيام المخصصة للتصويت - وإما أنه ينأى بنفسه عن أن يكون له دور في عملية انتخابية هو غير راض عن الأسس التي تجري وفقها وما يرافقها من مظاهر<sup>(١)</sup> ، والأكد أن هذه العوامل وينسب متفاوتة تكمن وراء ظاهرة العزوف في مجتمعنا السوري ، وهو ما يؤثر من حيث النتيجة بالأداء التشريعي لمجلس الشعب ويتأثر به ، بحيث يتعين العمل على كسر هذه الحلقة وتفادي هذه العوامل تبعاً أو مجتمعةً وبالتأكيد فإن الخطوة الأولى التي أقدم عليها الدستور الجديد بفتح الباب أمام الحياة السياسية التعددية تدخل في هذا السياق .

بقي أن نتبين من هم الذين لا يحق لهم أن يكونوا من بين الناخبين رغم توافر الشروط العامة فيهم ، فهناك الممنوعون من حق الانتخاب ، وكذلك الموقوف عنهم حق الانتخاب .

**١- الممنوعون من حق الانتخاب** : وهم وفق نص المادة ٤ من قانون الانتخابات العامة : "أ- المحجور عليهم مدة الحجر ، ب المصابون بأمراض عقلية طيلة مدة مرضهم ، ج - المحكومون بمقتضى المواد ٦٣ / ٦٥ / ٦٦ من قانون العقوبات<sup>(٢)</sup> أو بجرم شائن" ، إذ من الطبيعي أن لا يقبل ممن هم تحت الحجر ممارسة

(١) - د. سعاد الشوقوي ود. عبد الله ناصيف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ١٩٩٤ ، ص ٢٧٧

(٢) - تنص المادة ٦٣ من قانون العقوبات " ١- الحكم بالأشغال الشاقة مؤبداً ، أو بالاعتقال المؤبد، بوجب التجريد المدني مدى الحياة. ٢- الحكم بالأشغال الشاقة المؤقتة أو بالاعتقال المؤقت أو بالإبعاد أو بالإقامة الجبرية في الجنابات، بوجب التجريد المدني منذ اليوم لذي أصبح فيه الحكم مبرماً حتى انقضاء السنة العاشرة على تنفيذ=

حق الانتخاب واختيار الممثلين في مجلس الشعب، وكذلك الأمر لمن لا يتمتعون بالأهلية المدنية لإصابتهم بأمراض عقلية ، فضلاً عن أن المحكوم عليهم بعقوبة جنائية مؤبدة ، أو المحكومون بعقوبة جنائية مؤقتة وإلى ما قبل انتهاء السنة العاشرة بعد تنفيذ الحكم يبقوا مجردين من حقوقهم المدنية <sup>(١)</sup>، وكذلك لم يكتفِ المشرع بالمحكومين بعقوبات جنائية ، وإنما شمل المنع المحكومين بجنحة خلال مدة محكوميتهم ، وكذلك من ترافق حكمه منهم بالمنع من حقوقه المدنية ، والتي يمكن أن يتراوح الحكم به من سنة حتى عشر سنوات ، إضافة إلى المنع من حق الانتخاب الذي لحق بمرتكبي الجرائم الشائنة والمعيار هو لواقعة الجرم وليس لرقم المادة المستند إليها الحكم فقط. <sup>(٢)</sup>

**٢- الموقوف عنهم حق الانتخاب :** وهو إيقاف مؤقت يزول بزوال السبب تضمنته المادة ٥ من قانون الانتخابات العامة المعدلة بالقانون رقم ٥/ لعام ١٩٩٨ حيث

---

=العقوبة الأصلية. " ، و نصت المادة ٦٥-ج من قانون العقوبات " كل محكوم بالحبس أو بالإقامة الجبرية في قضايا الجرح يجرم طوال تنفيذ عقوبته من ممارسة حقوقه المدنية الآتية: ج . الحق في أن يكون ناخباً أو منتخباً في جميع مجالس الدولة. " كما نصت المادة ٦٦ من قانون العقوبات على أنه " . يمكن في الحالات الخاصة التي عينها القانون أن يحكم مع كل عقوبة جنحة بالمنع من ممارسة حق أو أكثر من الحقوق المذكورة في المادة السابقة. ٢ . يقضى بهذا المنع لمدة تتراوح بين سنة وعشر سنوات."

<sup>(١)</sup>- والتجريد المدني يعني حكماً وفق أحكام المادة ٤٩ الفقرة الرابعة " : ٤ . الحرمان من حقه في أن يكون ناخباً أو منتخباً ومن سائر الحقوق المدنية والسياسية والطائفية والنقابية. "

<sup>(٢)</sup>- لم يرد تعريف صريح للجرح الشائن في قانون العقوبات ، وإنما يجري الركون إلى التعريف الذي تضمنه اجتهاد الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة في معرض تعريفها للجرح الشائن عند بحث الطرد من الوظيفة العامة لمن يثبت ارتكابهم لجرح شائن ، والذي ورد في قرارها رقم ٧٣٩ لعام ١٩٦٤ وتؤكد في قرارات لاحقة له رقم ١٠٤ - ٣٩٥ - لعام ١٩٦٩ وتضمن : بأن الجرح الشائن هو " الجرم الذي يسيء إلى سمعة مرتكبه ، ويحط من قدره بين أفراد المجتمع السليم المحيط به " ، وكذلك بأنه " الجرم الذي يشين مآثره ، وينم عن سوء سلوكه وضعفه أمام نفسه ، ويكشف عن استهتاره وعدم تقديره للمثل العليا والأخلاق الحميدة ، وتصمه بارتياح مواطن الرذيلة والشبهات " ، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم ٢/٥٧٣ أساس ٢٦٩٧ لعام ١٩٩٨ القاعدة ٢٠٠ من مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في سورية لعام ١٩٩٨ بأنه : " لكي يعتبر الجرح شائناً حسب اجتهاد قسم الرأي في مجلس الدولة لا بد من النظر إلى الواقعة التي نسبت إلى المحال والتي هي محل الحكم ولا يكفي تحديد اسم الجرم ورقم المادة المستند إليها في العقوبة " .

نصت " يوقف حق الانتخاب عن عسكري الجيش ورجال الشرطة طيلة وجودهم في الخدمة عدا من قبل ترشيحه وفقاً لأحكام هذا القانون " وعلة الوقف بيّنة وواضحة ومرتبطة بعدة أسباب منها ضمان حيادية هؤلاء الأشخاص المنتمين إلى هذين السلكين وإبعادهم عن التأثير أو التأثير بالحياة السياسية وبقاؤهم درعاً للوطن بعيداً عن التجاذبات السياسية<sup>(١)</sup>، والولاءات الشخصية أو القبلية أو الطائفية ، فضلاً عن الطبيعة الخاصة بالانضباط التراتبي التي قد تؤثر في نتيجة التصويت .

**ثانياً - نظام الانتخاب بالدوائر متعددة العضوية ( القائمة ):** وهو ما قضت به المادة ١٢ من قانون الانتخابات العامة " يجري انتخاب أعضاء مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية وتنتخب كل دائرة عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصص لها " وقد اعتبرت المادة ١٣ منه أن كل محافظة من محافظات القطر الأربع عشرة تشكل دائرة انتخابية باستثناء محافظة حلب التي تقسم إلى دائرتين ( مدينة حلب ومناطق محافظة حلب ) ، وبأن عدد أعضاء مجلس الشعب مائتان وخمسون عضواً ، وتقوم كل دائرة بانتخاب العدد المخصص لها من الأعضاء بموجب نص المادة ١٥<sup>(٢)</sup> (( محافظة دمشق ٢٩ عضواً ، محافظة ريف دمشق ١٩ عضواً ، مدينة حلب ٢٠ عضواً ، مناطق محافظة حلب ٣٢ عضواً ، محافظة حمص ٢٣ عضواً ، محافظة حماه ٢٢ عضواً ، محافظة اللاذقية ١٧ عضواً ، محافظة إدلب ١٨ عضواً ، محافظة طرطوس ١٣ عضواً ، محافظة الرقة ٨ أعضاء ، محافظة دير الزور ١٤ عضواً ، محافظة الحسكة ١٤ عضواً ، محافظة درعا ١٠ أعضاء ، محافظة السويداء ٦ أعضاء ، محافظة القنيطرة ٥ أعضاء)) وهذا العدد يدرج في قطاعين الأول /أ/ والذي يتكون من العمال والفلاحين على أن لا تقل نسبتهم من كامل أعضاء مجلس الشعب وليس في كل دائرة انتخابية عن ٥٠ % ، إذ يختلف عدد

(١) - د. سام دلّ ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٧٥٦

(٢) - المعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم ٤ بتاريخ ١٢/٤/١٩٩٠

المقاعد المخصصة لهذا القطاع بين محافظة وأخرى<sup>(١)</sup>، وهناك القطاع الثاني /ب/ المخصص لباقي فئات الشعب ، وتحدد عدد المقاعد المخصصة لكل قطاع في كل دائرة انتخابية بالمرسوم الذي يصدر لتحديد موعد الانتخابات سناً لأحكام المادة ١٦ الذي ينشر قبل ٣٠ يوماً على الأقل من الموعد المعلن .

وفي هذا النظام متعدد الدوائر والعضوية فإن الناخب غير مجبر على اختيار أعضاء لكل المقاعد المخصصة للدائرة التي ينتخب بها ، وله أن يرتب القائمة التي يرغب بها لكن بشرط أن يضع اسم المرشح في القطاع المخصص له ، مما يعني بأن النظام الانتخابي في سورية هو نظام الدوائر الانتخابية بالقائمة المفتوحة ، والملاحظ أن تقسيم الدوائر الانتخابية قليل العدد كبير الحجم لا يسمح بالأصل بتمثيل الأقلية السياسية أو الاجتماعية أو الدينية لكن اعتماد القائمة المفتوحة خفف من حدة ذلك<sup>(٢)</sup>، على اعتبار أن ناخبي الأقلية يمكن أن يصوتوا لمرشح واحد ويتحقق لهم التمثيل بنسبتهم ، وتحظى كذلك الأغلبية بنسبة تتوافق مع ما تمثله ، وهو ما كان يتناسب مع هدف المشرع عند إعداد قانون الانتخابات لعام ١٩٧٣ والتمثيل المرغوب فيه من قبله .

**ثالثاً- الشروط المتعلقة بالمرشحين لعضوية مجلس الشعب :** أحال الدستور الملغى في المادة ٥٥ منه على قانون الانتخابات العامة لتحديد الشروط الواجب توافرها في المرشح لمجلس الشعب ، وقد تضمنت المادة ١٧ من القانون الأخير الشروط العامة التي يتعين توافرها بالمرشح فضلاً عن بعض القيود على بعض المرشحين متعلقة بطبيعة العمل الذي يتولونه في المادة ١٨ منه .

**١- الشروط العامة للمرشح :** لم يتشدد المشرع السوري في الشروط المطلوب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشعب ، مقررراً هذا الحق للمتبعين بالجنسية السورية لأكثر من

(١)- ويحرص المشرع على تحديد عدد مقاعد أكبر للقطاع أ / قطاع العمال والفلاحين في المحافظات التي تزيد نسبة تواجدهم أكثر (مثال إدلب وحماه) من المحافظات التي تقل فيها نسبة هذه الفئة ولاسيما الفلاحين ( مثال دمشق ومدينة حلب ) د. حسن البحري ، أبحاث دستورية ، مرجع سابق ، هامش ص ٧٦

(٢)- د. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٢٤٠

خمس سنوات من الذكور والإناث دون تمييز ، بشرط أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرون من العمر ويجيد القراءة والكتابة .

والمتابع لمداورات مجلس الشعب واتجاهات التصويت فيه يتضح له العبء الذي رتبه خفض المتطلب الأدنى من المستوى التعليمي للمرشحين الأعضاء في المجلس ، وإذا كان ذلك يصح عند صدور قانون الانتخابات في عام ١٩٧٣ بهدف المحافظة على تغليب الوظيفة التمثيلية ( بقبول وجهاء وشيوخ العشائر بثقلهم الاجتماعي والسياسي رغم قلة عدد المجازين بينهم وكثرة من يجيد القراءة والكتابة فقط أو يتجاوز هذا الحد قليلاً) على الوظيفة التشريعية بتمكين الكوادر من ذوي الكفاءات القانونية ، وباقي الاختصاصات فقط من العاملين في الدولة بصفة عمال ضمن القطاع /أ/ ، وقلة من المستقلين الذين يتمكنون من الوصول إلى عضوية المجلس .

تبدأ أولى المعوقات في أداء الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب بسبب ما يستتبعه الاكتفاء بأن يكون العضو يجيد القراءة والكتابة نذكر منها ( قدرة العضو في الوصول إلى المعلومات ومعالجتها - القدرة على فهم تقنية العمل التشريعي بفهم النص المقترح والتعديلات التي قد ترد عليه والتوجه بالتصويت بالاتجاه المرتكز إلى أسس موضوعية سليمة بعيدة عن الأهواء الشخصية - القدرة على التعامل مع تقنيات المعلوماتية ..إلخ ) .

٢- القيود المرتبطة بعمل بعض المرشحين : أجازت المادة ٥٦ من الدستور الملغى

أ- للعاملين في الدولة ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب حيث نصت على أنه :  
"يجوز للعاملين في الدولة بما فيهم العاملون في القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب ، وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ العضو المنتخب منهم لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله .  
وتعتبر مدة التفرغ من الخدمات الفعلية. " ، وبذلك يعتبر العامل المرشح وفق

أحكام المادة ١٨ الفقرة / ج / في إجازة بدون راتب من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العملية الانتخابية .

**ب-** للمحافظين وضباط الشرطة ترشيح أنفسهم إما في الدائرة التي يعملون فيها ويعتبرون بحكم المستقلين ويعودون لوظائفهم في حال عدم نجاحهم ، وإما أن يرشحوا أنفسهم خارج الدائرة الانتخابية التي يعملون فيها ويمنحون حتى انتهاء العمليات الانتخابية إجازة بدون راتب وفق أحكام المادة ١٨ / ب .

**ت-** يحق للوزراء الترشح لمجلس الشعب مع بقائهم في مناصبهم وفق أحكام المادة ١٨ / أ من قانون الانتخابات .

٣- تحقق نسبة ٥٠ ٪ من المرشحين من العمال والفلاحين : وهو شرط تضمنته المادة ٥٣ من الدستور السوري الملغى " يحدد القانون الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويبين القانون تعريف العامل والفلاح."

وقد جاءت المادة ١ من قانون الانتخاب على تعريف العامل والفلاح في سياق التعابير الواردة في قانون الانتخاب ، وبأن العامل : من يعمل في الدولة أو القطاع العام أو المشترك أو الخاص لقاء أجر ، والفلاح : كل من يعمل في الأرض بنفسه أو يعمل بالاشتراك مع غيره ، وتكون الزراعة مصدر رزقه الأساسي ، ولم يكن مشمولاً بقانون الإصلاح الزراعي وتعديلاته .

وكان هذا التخصيص لنسبة تمثيل خاصة بالعمال والفلاحين قد لقي انتقادات عديدة في الفقه السوري والمصري على اعتبار أن هذا التخصيص وجد في الدستورين المصري لعام ١٩٧١ والسوري لعام ١٩٧٣ وهما القطران اللذان دخلا بتجربة الوحدة وخرجا منها .

ولفهم هذه الانتقادات لا بد من التعرف على ماهية المبررات التي سبقت لمثل هذا التخصيص ، والتي تمثلت بـ :

١- من الناحية التمثيلية العمال والفلاحين يشكلون بالواقع أكثر من نصف المواطنين في الواقع الاجتماعي السوري والمصري ، والنسبة التي أعطيت لهم تتناسب مع أغلبيتهم العددية (١).

٢- من الناحية السياسية والتشريعات فإن تمثيل شريحة العمال والفلاحين ضرورة لكونها الشريحة المعنية بالتمسك بالمكاسب التي حققتها بمواجهة الإقطاع وأرباب العمل وفي مواجهة تنازع المصالح والوقوف ضد أي تشريع يحاول الالتفاف على مكاسب هذه الفئة أو حتى الفئة المتوسطة في حلقة الاقتصاد (٢).

٣- من الناحية التاريخية فإن نسبة التمثيل هذه جاءت تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص ، على اعتبار أن هذه الفئة حُرمت من فرصة الجلوس على مقاعد البرلمان التي بقيت لسنوات طويلة حكراً على أبناء الطبقات البرجوازية والإقطاعية ، كما حُرمت من المساهمة في صنع القرار السياسي (٣).

وقد قوبلت فكرة التخصيص والمبررات التي سبقت لتبريرها بالكثير من الانتقادات التي نوجزها على النحو التالي :

١- من الناحية التمثيلية فإذا كان المنطلق في هذا التخصيص لفئة معينة تبعاً لنسبة تمثيلها فإن ذلك يقتضي ومن باب الإنصاف البحث عن تمثيل باقي الفئات في المجتمع وتحديد نسبة ما تمثله ، وما يقابلها من عدد مقاعد في مجلس الشعب (٤) ، وعند ذلك ستأتي النساء في مقدمة هذه الفئات لإزالة العوائق وتمكينها في مجتمع لا زال قيد الانتقال في كل شيء ....

(١)- د. جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، مرجع سابق ، ص ٨١٥

(٢)- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٦٤

(٣)- د. سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٧٦٩ ، وكذلك: د. عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦١٧ .

(٤)- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٦٦

٢- من الناحية الديمقراطية فإن مبدأ التخصيص يتنافى مع مبدأ تمثيل العضو لكل الشعب ، والأصل بأنه لا يرتبط بالفئة أو الطبقة أو الدائرة التي ينتمي إليها .

٣- من الناحية الدستورية فإن هذا التخصيص يحمل في مضمونه مخالفة واضحة لمبدأ المساواة بين جميع المواطنين وحق جميع المواطنين بالمشاركة بالحياة السياسية بالترشيح والانتخاب دون أية قيود أو شروط مسبقة ، وعلى العكس فإن هذا التخصيص يصطدم مع مبدأ تكافؤ الفرص<sup>(١)</sup> .

٤- من الناحية التاريخية فقد أنصفت هذه الفئة ، ولم يعد هناك من مبرر اجتماعي أو سياسي لإنصافها أكثر من باقي فئات الشعب من منطلق التمييز الايجابي<sup>(٢)</sup> ، ولأنه لم يبقَ هناك فروق طبقية وفق التصنيف التقليدي لثلاث طبقات وأصبح الفرق الأوضح بين طبقتين .

٥- من الناحية السياسية أن الغرض من هذا التخصيص هو " اجتذاب الطبقات الأكثر عدداً والأيسر قيادةً على سلطات الحكم "<sup>(٣)</sup> ، ولا يخلو هذا الرأي من وجهة في المراحل الأولى عند تغيير نظام الحكم .

٦- عدم وجود ضوابط ومعايير دقيقة لتعريف الفلاح والعامل ، وبالتالي قد يتسنى لبعض المرشحين من القطاع / أ أن يتقدموا بترشيحهم في دورات تالية للقطاع / ب ، والأمثلة موجودة في دورات مجلس الشعب السوري<sup>(٤)</sup> .

**ولنا أن نقول:** أنه مهما قيل عن مبدأ التخصيص لنسبة ٥٠ % من مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين وتطبيقاته ، فإنه من الناحية العملية كان له تأثير ايجابي لجهة

(١) - د. عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦١٧

(٢) - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٦٥ ، وكذلك د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٧٦٩ .

(٣) - د. عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦١٧

(٤) - د. سام دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٧٦٩- وهامش ومتن ص

الوظيفة التمثيلية ، على اعتبار أن التعريف غير المنضبط لجهة المعايير سمح لذوي الدخل المحدود من الموظفين العاملين في الدولة أن يكونوا من فئة العمال الممثلة في مجلس الشعب ، وهي شريحة فيما تحمله من روائز ثقافية واجتماعية وعملية تُمثّل ثقافة وتطلعات الغالبية العظمى من أبناء المجتمع السوري بعيداً عن تعداد المرتبطين بالوظيفة العامة ، إلا أن له تأثيراً سلبياً نسبياً أثناء أداء الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب ، وسيوضح ذلك بعد تشبيك هذا المحدد مع المحددات الداخلية لأداء مجلس الشعب .

#### رابعاً - نتائج الانتخاب وفق نظام الأغلبية النسبية :

اعتمد قانون الانتخاب قواعد بسيطة في معرفة أسماء الفائزين بالانتخاب ، واعتبر أن المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات من عدد المقاعد المخصصة في كل قطاع هم الفائزون ، ويعني ذلك أنه اعتمد نظام الأغلبية النسبية في التصويت ، وهو ما يمكن استنتاجه مما نصت عليه المادة ٤٤ من قانون الانتخابات رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ على أن: " يُصنف المرشحون كل في قطاعه حسب الأصوات الصحيحة التي نالها كل منهم ويعتبر المرشحون الأوائل من كل قطاع حسب عدد المقاعد المخصصة له فائزين بالانتخاب ، وإذا حصل مرشحان أو أكثر بالنسبة للمقاعد الأخيرة من كل قطاع على أصوات متساوية فتجري بينهم القرعة " ، فضلاً عن أن المادة ٤٥ عالجت الحالة التي يكون فيها المرشحون بعدد المقاعد المخصصة للقطاع المرشحين عنه إذ " يعتبر المرشحون فائزين بالتزكية إذا كان عددهم لا يزيد على عدد المقاعد المخصصة لأي من القطاعين في الدائرة الانتخابية ، وفي هذه الحالة لا يجري الاقتراع بالنسبة للقطاع الذي فاز أعضاؤه بالتزكية ويعلن ذلك على الناخبين قبل موعد الانتخاب ."

وهذا النظام بسيط ويتناسب مع حجم الوعي الاجتماعي بأهمية المشاركة بالعملية الانتخابية والإدلاء بالصوت الانتخابي ، ومدى القناعة بما تحدّثه هذه المشاركة أو الإحجام عنها ، باعتبارها مشاركة سياسية ديمقراطية ، وهي بالضرورة تُحسم على دورة

واحدة وبدون إجراءات معقدة أو تكلفة زائدة ، رغم ما يعترضها من ضعف في التمثيل عندما تكون نسبة عدد المقترعين بالنسبة لمن يُحق لهم الاقتراع قليلة ، وكذلك توزيع المقاعد بين القطاعين قد يخلق فوارق غير عادلة عندما يفوز مرشح بأحد القطاعين بعدد أصوات تُقل عن الأصوات الحاصل عليها مرشح آخر ولا تؤهله للفوز بالمقعد<sup>(١)</sup>.

### خامساً - إجراءات الترشيح والانتخاب :

تبدأ إجراءات الترشيح لعضوية مجلس الشعب ب :

١- طلب خطي يتقدم به الراغب بالترشيح خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ نشر مرسوم تحديد موعد الانتخاب ، ويُدرس الطلب من لجنة الترشيح لتبت بالطلب خلال خمسة أيام من تسجيله .

٢- لطالب الترشيح ولكل ناخب الحق بالطعن بقرار لجنة الترشيح أمام محكمة الاستئناف في المحافظة خلال يومين من إبلاغه أو انتهاء المدة المحددة للبت بطلبات الترشيح ، وتُبت المحكمة بغرفة المذاكرة بالطعن خلال ثلاثة أيام بقرار مبرم ، وقد نظمت المادة ١٩ من قانون الانتخابات إجراءات الترشيح .

٣- يعلن المحافظ جدولاً بأسماء المرشحين حسب ترتيب الحروف الهجائية .

٤- تبدأ الدعاية الانتخابية بعد استلام المرشح للوصل النهائي ، وتوقف قبل ثمان وأربعين ساعة من التاريخ المحدد للانتخاب ، وما يميز نص المادة ٢٤ بعد تعديلها بالقانون رقم ٦٦ تاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٦ أن المشرع لجأ إلى تحديد سقف الإنفاق المالي على الدعاية الانتخابية للمرشح بمبلغ ثلاثة ملايين ليرة سورية ، كما حظّر على المرشحين تقديم خدمات أو مساعدات عينية أو نقدية للأفراد والجمعيات والنوادي الرياضية والأشخاص الاعتباريين غير الرسمية الأخرى .

(١) - د. سام دلّه ، المرجع السابق ، ص ٧٧٠

٥- ألغى المشرع ما تعلق بالجداول الانتخابية والموطن الانتخابي تسهياً لعملية الاقتراع بعد أن لجأ لضبط عملية الاقتراع بالبطاقة الانتخابية في أي من مراكز الانتخاب في محل قيده أو إقامته أو عمله بموجب المادة ٣٣ من قانون الانتخابات المعدلة بالقانون رقم ٥ لعام ١٩٩٨ .

٦- يتم الاقتراع على يومين يبدأ في اليوم الأول في الساعة السابعة وتختتم الصناديق في الساعة ٢٠ من ذات اليوم ، لتستأنف العملية في الساعة السابعة من اليوم التالي وتنتهي في الساعة ١٤ منه بحضور المرشحين أو وكلاء عنهم وبإشراف لجنة في كل مركز انتخابي مؤلفة من رئيسين وعضوين تختارهم اللجنة المركزية من بين العاملين في الدولة ، وتؤلف اللجنة المركزية بقرار من وزير الداخلية برئاسة المحافظ وعضوية قاض يسميه وزير العدل وممثل عن المكتب التنفيذي في المحافظة ، وبعد انتهاء التصويت تفرز الأوراق الصحيحة عن الباطلة بحضور المرشحين وأعضاء اللجنة ، وتعلن النتائج العامة من قبل وزير الداخلية ، ويصدر مرسوم من رئيس الجمهورية بتسمية الفائزين أعضاءً في مجلس الشعب .

### سادساً - الدستور الجديد وقانون الانتخابات رقم ١٠١ لعام ٢٠١١

تضمن الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ الذي حلَّ محل الدستور الملغى لعام ١٩٧٣ ذات النصوص الدستورية ذوات الأرقام ( ٥٧ - ٥٩ - ٦٠ - ٦١ - ٦٣ ) بالإحالة على قانون الانتخابات لتنظيم الأحكام التفصيلية المتعلقة بانتخابات مجلس الشعب ، وكان الدستور الجديد في الباب السادس منه الذي تضمن الأحكام العامة والانتقالية وتحديداً في المادة ١٥٤ منه التي نصت على أن : " تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يتوافق مع أحكامه ، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية " ، الأمر الذي يجعل قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي ١٠١ تاريخ ٢٠١١/٨/٣ نافذاً ومعمولاً به لتطبيق أحكام الدستور فيما أحال عليه ، وإن دراسة قانون الانتخابات الجديد لا تختلف عن

دراسة قانون الانتخابات رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ سوى ببعض الأحكام التي سُنِّبَتْها تفصيلاً دون العودة لباقي الأحكام التي تمت معالجتها عند دراسة قانون الانتخابات الملغى.

فقد اتفق قانون الانتخابات الجديد مع قانون الانتخابات لعام ١٩٧٣ ، إلا أنه

اختلف عنه في بعض الأحكام ونبين ذلك بالمقارنة فيما يلي :

- ١- الاقتراع بنظام الانتخاب العام والسري والمباشر المتساوي بصوت واحد لكل ناخب.
- ٢- الأخذ بنظام التصويت بالأغلبية النسبية .
- ٣- استمرار المحافظة على فكرة تخصيص نسبة ٥٠% للعمال والفلاحين ، إلا أنه اعتمد شرطاً جديداً في تعريف العامل والفلاح أن لا يكون لدى المرشح لأي من الفئتين سجل تجاري أو صناعي ، وعبّرت صراحةً على أن التعريف يشمل العاملين في الدولة ، وأصبح التعريف ، العامل .. كل من يعمل في إحدى الجهات العامة أو في القطاع الخاص أو المشترك لقاء أجر ويكون مشمولاً بأحكام قانون العمل ، أو القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو نظام الاستخدام الخاص بالجهة التي يعمل لديها ولا يملك سجلاً تجارياً أو صناعياً ، - الفلاح .. كل من يعمل في الأراضي بمفرده أو بالاشتراك مع غيره وتكون الزراعة مصدر رزقه الأساسي ولا يملك سجلاً تجارياً أو صناعياً.<sup>(١)</sup>

٤- اعتماد ذات الشروط العامة لمن يُحق له الانتخاب ولم يرفع سن الرشد السياسي عن سن الرشد المدني ، بل على العكس فقد تطلّب فقط إلمام المرشح بالقراءة والكتابة بينما كان قانون الانتخابات الملغى يشترط أن يكون المرشح يُجيد القراءة والكتابة ، والفرق

(١)- كذلك ورد تعريف للحرفي والكاسب الصغير في معرض انتخابات الإدارة المحلية في قانون الانتخابات رقم ١٠١/٢٠١١ في المادة ٣ منه - ".... الحرفي .. كل من يعمل في إنتاج مواد أو من يقدم خدمات حرفية معتمداً على جهده الشخصي وخبرته المهنية بصورة أساسية مستعينا بأفراد أسرته أو بعمال آخرين على ألا يزيد عدد العاملين في المنشأة على تسعة عمال.- الكاسب الصغير .. كل بائع بالفرق لا يتجاوز دخله السنوي/٢٠٠.٠٠٠/ مائتا ألف ليرة سورية."

واضح بين الإلمام والإجادة<sup>(١)</sup>، كما أنه فتح الباب صراحة أمام المعاد اعتبارهم من المحكومين السابقين ، وترك تعريف الجرم الشائن لوزير العدل بقرار يصدر عنه وفق ما تضمنته /المادة ٥ /<sup>(٢)</sup>.

٥- راعى المشرع في القانون الجديد ذوي الاحتياجات الخاصة بما فيهم الأميين ، وتضمنت المادة ٧ منه طريقة إدلائهم بصوتهم الانتخابي<sup>(٣)</sup>.

٦- أوجد قانون الانتخابات ما يُسمى بالإشراف القضائي على مستوى اللجنة المركزية والفرعية دون باقي المستويات التي بقيت دون إشراف قضائي فعلي ، إذ لا يُتصور أن يكون هناك إشراف فعّال من اللجنة الفرعية المؤلفة من ثلاثة قضاة فقط ، والإحاطة بعمل اللجان الانتخابية المنتشرة على مستوى الدائرة الانتخابية بمساحة كل محافظة ، وكذلك جاءت لجنة الترشيح ، التي يتولاها وترشيح من المحافظ ، من يتم اختيار أسمائهم

(١) - كان رئيس مجلس الشعب السوري في الدور التشريعي الثامن قد شكّل لجنة من تسعة من أعضاء مجلس الشعب بالقرار رقم ١٤٢ بتاريخ ٤/٥/٢٠٠٦ مهمتها إعداد مسودة قانون جديد للانتخابات ، وتقدّمت هذه اللجنة بتقريرها بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٠٦ بعد إطلاعها على قوانين بعض البلدان العربية " لبنان - مصر - الأردن ، وقد كان من أبرز مقترحاتها : - أن تُقسّم كل محافظة إلى دوائر انتخابية أقلها اثنتان ويحدد عدد الأعضاء حسب عدد السكان بشكل تقريبي ووفق قيود السجلات المدنية - حذف نسبة ٥٠ % المخصصة للعمال والفلاحين - يشترط في المرشح أن يكون حاصلاً على الشهادة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل ، ويستثنى من ذلك أعضاء مجلس الشعب السابقين ممن بلغوا سن الخمسين عاما فما فوق حيث يُكتفى بأن يكون مجيداً للقراءة والكتابة ، وتحدد أسس الإجابة بتعليمات تصدر عن الوزير - إذا استنكف أحد الأعضاء الفائزين بعضوية مجلس الشعب عن أداء اليمين الدستورية ، أو إذا قرر المجلس إبطال عضوية أحد الأعضاء بسبب الطعن في صحة انتخابه أو في حال وفاة أحد الأعضاء قبل نهاية الدور التشريعي بستة أشهر على الأقل ، يسمى بمرسوم المرشح الذي يلي الفائز الأخير عضوا في مجلس الشعب .

(٢) - نصت المادة ٥ : " يحرم من حق الانتخاب: أ- المحجور عليه طيلة مدة الحجر ب- المصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة مرضه. ج- المحكوم عليهم بجناية أو جنحة شائنة بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ما لم يعاد إليه اعتباره وفقا للقانون وتحدد الجرح الشائنة بقرار من وزير العدل ."

(٣) - نصت المادة ٧ : "يجوز للناخبين المكفوفين وغيرهم من ذوي الإعاقة والأميين الذين لا يستطيعون أن يثبتوا آراءهم بأنفسهم على ورقة الانتخاب أن يعهدوا إلى من يحضر معهم أمام اللجنة تدوين الرأي الذي يبديونه على ورقة الانتخاب أو أن يبديوا الرأي شفاهة بحيث يسمعهم أعضاء لجنة الانتخاب وفي الحالتين يثبت رئيس اللجنة هذه الإنابة في المحضر ."

من العاملين في الدولة، إذ نصَّ القانون الجديد على عددٍ من اللجان لم تكن معروفة في القانون القديم بتسمياتها وتشكيلها (اللجنة العليا - اللجنة الفرعية - لجان الترشيح - لجان الانتخاب)<sup>(١)</sup>.

٧- استبدل القانون الجديد الجهة التي تتولى إعلان نتائج الانتخابات العامة وهي وزير الداخلية بالقانون القديم، وأصبحت في القانون الجديد من صلاحيات اللجنة العليا للانتخابات في المادة ١١ منه<sup>(٢)</sup>.

٨- أعاد القانون الجديد فكرة العمل بالموطن الانتخابي، وضبط التصويت -نظرياً- ضمنه في المادة ٢١ منه، حين أوجبت أن يتم الانتخاب بموجب البطاقة الانتخابية في الفقرة أ/ المادة ٣٩<sup>(٣)</sup>.

(١)- نصت المادة ١ على تعريف هذه اللجان يقصد بالتعبير الآتية في معرض تطبيق أحكام هذا المرسوم التشريعي المعنى المبين إزاء كل منها:- **القانون** .. قانون الانتخابات العامة الصادر بموجب هذا المرسوم التشريعي .- **اللجنة العليا** .. اللجنة العليا للانتخابات.- **اللجنة الفرعية** .. اللجنة التي تعمل بإشراف اللجنة العليا للانتخابات.- **لجنة الترشيح** .. اللجنة التي تقدم إليها طلبات الترشيح.- **لجنة الانتخاب** .. اللجنة التي تتولى الإشراف على المراكز الانتخابية.

(٢)- **المادة/ ١١** / " تتولى اللجنة العليا :-أ- العمل على تأمين تطبيق أحكام هذا القانون بما يحقق الغاية المتوخاة منه.ب- اتخاذ الإجراءات اللازمة للعملية الانتخابية وتنظيم وسائل الإشراف عليها ومراقبتها.ج- تسمية أعضاء اللجان الفرعية والإشراف على عملها.د- إعلان نتائج الانتخاب النهائية لعضوية مجلس الشعب ".

(٣) - **المادة / ٢١** / "أ- يمارس الناخب حقه في الانتخاب ضمن الدائرة الانتخابية التي يتبع إليها ويحق للناخب نقل موطنه الانتخابي من دائرة انتخابية إلى أخرى ضمن المحافظة أو من محافظة إلى أخرى بأي بطاقة أو هوية نقابية أو وثيقة تمنح من جهة رسمية أو منظمة شعبية أو نقابية مهنية ينتمي إليها طالب النقل وتثبت إقامته في الدائرة الانتخابية المطلوب نقل الموطن إليها وتقدم الوثيقة إلى لجنة الترشيح أو تبرز إلى لجنة الانتخاب.ب- على المرشح الذي يرغب بنقل موطنه الانتخابي أن تكون قد مضت مدة سنتين على الأقل على إقامته في المكان الذي يرغب بنقل موطنه الانتخابي إليه.ج- يمارس كل من رؤساء ولجان الانتخاب حقهم الانتخابي في المركز الذي يعينون فيه كما يمارس هذا الحق ممثلو المرشحين الموجودون في هذا المركز الانتخابي وتضاف أسماؤهم جميعاً من واقع بطاقاتهم الانتخابية إلى جدول المقترعين في المركز. "، والمادة ٣٩ منه الفقرة " أ- يمارس الناخب حقه في الانتخاب بموجب بطاقته الانتخابية. "

٩- مهلة تقديم الطلب للترشيح تنتهي بمرور سبعة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ نشر المرسوم، المتضمن تحديد موعد الانتخاب في حين كانت المهلة عشرة أيام ، كما أجازت للمتواجدين خارج القطر ترشيح أنفسهم وفق المادة ٢٥<sup>(١)</sup>.

١٠- الجديد في قانون الانتخابات في الفقرة ب من المادة ٢٠ منه بأنها أجازت تقديم طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب والمجالس المحلية من قبل الأحزاب السياسية المرخصة قانوناً بطريقة جماعية أو فردية ، مع الإشارة إلى أن هذا القانون صدر في ظل سريان دستور ١٩٧٣ الملغى ، الذي لا يجيز التعددية السياسية كما تضمنها الدستور الجديد الصادر عام ٢٠١٢ .

١١- لم يعد الطعن بقرار لجنة الترشيح أمام محكمة الاستئناف المدنية بالمحافظة ، وإنما أصبح أمام اللجنة الفرعية القضائية وقرار الأخيرة يصدر خلال ثلاثة أيام مبرماً<sup>(٢)</sup>.

١٢- الدعاية الانتخابية: أحال القانون الجديد ما تعلق بسقف الإنفاق على أحكام القانون رقم ٢٠٠٦/٦٦ ، على أنه أحدث نصاً جديداً واضحاً لجهة ضوابط مضمون هذه الدعاية ، بأن لا تتضمن أية دلالات مذهبية أو طائفية أو دينية أو قبلية أو ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة ، أو استخدام وسائل الإعلام الخارجية ، وضرورة أن تكون المساحة المخصصة للمرشحين في الدعاية متساوية ، والاجتماعات التي يعقدها المرشحون حرة بشرط التقييد بإعلام السلطات المختصة قبل أربع وعشرون ساعة

(١)- المادة /٢٥/ " أ- يتقدم المرشح لعضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس المحافظة بطلب خطي إلى المحافظة خلال سبعة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ نشر المرسوم المتضمن تحديد موعد الانتخاب ويتولى المحافظ إحالة الطلب خلال /٢٤/ ساعة إلى لجنة الترشيح.ب- يتقدم المرشحون لعضوية المجالس المحلية بطلبات ترشيحهم إلى المحافظ بالنسبة للوحدات الإدارية المرتبطة بمركز المحافظة و إلى مدير المنطقة أو الناحية بالنسبة للوحدات الإدارية التابعة للمنطقة أو الناحية.ج- إذا كان طالب الترشيح خارج الجمهورية العربية السورية أو تعذر عليه تقديم الطلب بنفسه يحق لوكيله القانوني تقديم طلب الترشيح بدلاً عنه وذلك بموجب وكالة مصدقة أصولاً."

(٢) - المادة /٢٧/ " أ- يحق لكل ناخب الطعن في صحة ترشيح الغير خلال ثلاثة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ إعلان أسماء المرشحين وذلك أمام اللجنة الفرعية.ب - تبت اللجنة الفرعية في الطعن بقرار مبرم خلال ثلاثة أيام على الأكثر تبدأ من تاريخ تقديمه."

بعقد هذه الاجتماعات ، وعلى أن تتوقف قبل أربع وعشرون ساعة بدلاً من ثمان وأربعون ساعة كما في القانون القديم<sup>(١)</sup>.

١٣- اعتمد القانون الجديد أن يجري التصويت في يوم واحد بدلاً من يومين ، وعلى أن تمتد ساعات الانتخاب من الساعة صباحاً وحتى الساعة الثانية والعشرين مساءً (المادة ٣٦).

١٤- سمح القانون الجديد برقابة الإعلام والصحافة على عملية الاقتراع وفرز الأصوات وتضمّن أكثر من نص بهذا المضمون ، وعلى الأخص نص الفقرة /و/ المادة ١٥ منه " و- تمكين وسائل الإعلام و الصحافة من مراقبة عملية الاقتراع وفرز الأصوات."

وحاصل القول إن الدور الأساسي الذي تلعبه الانتخابات في الأنظمة الديمقراطية وخاصة البرلمانية منها يهدف إلى أمرين :

(١) - النصوص المتعلقة بالدعاية الانتخابية ، المادة / ٢٨ : "يحدد الإنفاق المالي على الدعاية الانتخابية في كل دورة انتخابية وفق أحكام القانون رقم /٦٦/ تاريخ / ١٢/٢٩ / ٢٠٠٦/ الناظم للدعاية الانتخابية." والمادة / ٢٩ : "أ- للمرشح الذي قبل ترشيحه الحق في إذاعة نشرات بإعلان ترشيحه وبيان خطته وأهدافه وكل ما يتعلق ببرنامجه عمله موقعا من قبله ويقدم نسخة من هذه النشرات والبيانات إلى اللجنة الفرعية ب- لا يجوز أن تتضمن الدعاية الانتخابية أي دلالات مذهبية أو طائفية أو أثنية أو قبلية ج- لا يجوز أن تتضمن الدعاية الانتخابية ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة د- ليس للمرشح استخدام وسائل الإعلام الخارجية في دعيته الانتخابية." والمادة / ٣٠ : "توقف الدعاية الانتخابية قبل أربع وعشرين ساعة من التاريخ المحدد للانتخاب ولا يجوز لأي شخص أن يقوم بعد توقف الدعاية الانتخابية بنفسه أو بوساطة الغير بتوزيع برامج أو منشورات أو غير ذلك من وسائل الدعاية الانتخابية." والمادة / ٣١ : "أ- تقوم الجهات المحلية المختصة بتحديد أمكنة خاصة للصق الصور والبيانات والنشرات والبرامج الانتخابية وتخصص في هذه الأمكنة مساحات متساوية للمرشحين أو قوائمهم ب- لا يجوز لصق أو تثبيت أو عرض الصور والبيانات والنشرات الانتخابية على جدران الأبنية العامة أو الخاصة ودور العبادة أو خارج الأمكنة المخصصة لها ولا تجوز كتابة أسماء المرشحين أو أي دعاية انتخابية على الجدران تحت طائلة المساءلة القانونية ج - تحدد اللجنة العليا القواعد والإجراءات المتعلقة بالإعلانات الانتخابية." المادة / ٣٢ : "الاجتماعات الانتخابية حرة ولا يجوز فرض أي قيود على عقد هذه الاجتماعات شريطة إخطار وزارة الداخلية أو أي من وحداتها الشرطة قبل عقد الاجتماع بأربع وعشرين ساعة على الأقل."

- أولهما: إيصال أكثرية إلى البرلمان ، تستطيع أن تشكل حكومة تعمل على تحقيق البرنامج الذي خاضت الانتخابات على أساسه ، وحدد الناخبون خياراتهم في ضوءه .

- ثانيهما: أن الانتخابات هي الوسيلة الأساسية لتداول السلطة التي هي ميزة الأنظمة الديمقراطية ، فعدم تداول السلطة يؤدي إلى عدم تجديد الحياة السياسية ، وبالتالي يقود إلى التجمد ، و ينحو بالسلطة التنفيذية باتجاه التعلّو على باقي السلطات ، وتتفرد بالحكم ولا تلقي بعد ذلك بالألماً لما يتركه هذا التعلّو من أثر سياسي داخل باقي المؤسسات الدستورية وخارجها لدى الرأي العام الكامن ، الذي يأخذ بالتكوّن دون بوصلة تُحدد مساره لغياب المسألة الديمقراطية الفعّالة في مؤلها الطبيعي وهو البرلمان ، إذ لا تقتصر الحاجة على وجود مبنى للبرلمان ...

### الفرع الثاني

#### دور الأحزاب في أداء الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب

إن دراسة الأداء البرلماني لمجلس الشعب ولاسيما لوظيفته التشريعية لا يتم بمعزل عن إطار علاقة الأحزاب والقوى السياسية الفاعلة والمؤثرة داخل المجلس وتأثيرها على هذا الأداء ، وبالضرورة سيكون التقسيم لمرحلتين ، وذلك بدراسة هذه العلاقة نظرياً وعملياً خلال الأدوار العشرة ( دور التعيين والأدوار التسعة المنتخبة ) في ظل غياب التعددية السياسية ، وتطبيق مبدأ الحزب القائد للدولة والمجتمع ، بوجود جبهة تقدمية تضم عدداً من الأحزاب ضمن ميثاق جبهوي وفق السياق الدستوري المنصوص عليه بالمادة ٨ من دستور عام ١٩٧٣ ، ومن ثم دراسة هذه العلاقة نظرياً في ظل الأخذ بنظام التعددية السياسية وفق أحكام دستور عام ٢٠١٢

## أولاً- دور الحزب القائد في أداء مجلس الشعب التشريعي:

كنا قد تعرّفنا في مبحث سابق على موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي في سورية ، و على الإطار الدستوري للحياة السياسية خلال نفاذ دستور ١٩٧٣ ، والذي أخذ بمفهوم الحزب القائد وغياب التعددية السياسية ، رغم أنه ووفق المنظر الذي قامت عليه الجبهة الوطنية فقد ضمّت أحزاباً متعددة يجمعها قاسم مشترك بأنها أحزاب تقدمية تؤمن بالاشتراكية ، ومنها ما هو وحدوي ويؤمن بالانتماء للأمة العربية ، ومنها ما هو أممي ماركسي ، لكنها جميعها أجمعت على وجوب الابتعاد عن مفهوم الديمقراطية الغربية ، والعمل وفق مفهوم الديمقراطية الشعبية .

ولمعرفة الدور الذي لعبته هذه الصيغة من تكتل الأحزاب على الأداء التشريعي نتابع سير إعداد مشروع القانون عرضه على المجلس بتكوينه السياسي غير المؤطر تشريعياً سوى بنص المادة ٨ من دستور عام ١٩٧٣ ، وميثاق الجبهة الوطنية التقدمية <sup>(١)</sup> ، وبعض

(١) - تم تعديل ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية المقر في ١٩٧٢/٣/٧ في ضوء ما حصل من متغيرات وتطورات في العالم وفي الوطن العربي لأن هذا الميثاق لم يعد يتماشى مع جوانب هامة مما تضمنه من سياسات ومواقف مع الظروف الجديدة الناشئة بحيث ضمّت أحزاباً جديدة و أصبحت عشرة أحزاب مع الأحزاب التي انقسمت سابقاً (حزب البعث العربي الاشتراكي - حزب الاتحاد الاشتراكي العربي - الحزب الشيوعي السوري "بكداش" - الحزب الشيوعي السوري" الفصيل" ، حزب الوجوديين الاشتراكيين ، حركة الاشتراكيين العرب - الحزب الوجودي الاشتراكي الديمقراطي - حزب العهد الوطني - حزب الاتحاد العربي الديمقراطي - الحزب السوري القومي الاجتماعي ) وأهم ما تضمنه الميثاق الجديد المعدل في ١٢/١٠/٢٠٠٤ و صدور اللائحة الداخلية لعمل قيادات فروع الجبهة الوطنية التقدمية في المحافظات بالقرار رقم ١٥٢ بتاريخ ٢٦/٩/٢٠٠٦ عن رئيس الجبهة الوطنية التقدمية : - " التأكيد على أن قيام الجبهة في عام ١٩٧٢ كان حدثاً وانجازاً وطنياً هاماً ، وأنه تعبير عن التعددية الحزبية والسياسية - التأكيد على قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي للجبهة وتتجسد قيادته بتمثيله بالأكثرية في مؤسساتها جميعاً وبأن يكون منهاج الحزب ومقرراته وميثاق الجبهة موجهاً أساسياً لها في رسم سياساتها العامة وتنفيذ خططها ، ترسيخ التعددية والديمقراطية النابعة من حاجات الشعب وظروفه وقدراته ومطامحه ، وتحقيق مشاركته الفعلية الواسعة في البناء الوطني ، وتعزيز الإسهام الواسع في الحياة السياسية والرقابة الشعبية وتوطيد التعددية الاقتصادية ، وترسيخ دور مناضلي أحزاب الجبهة وتعزيز مشاركتهم في المؤسسات الديمقراطية المنتخبة في مجلس الشعب ... ، وتحديث الخطاب السياسي المتمسك بالمبدئية والمصداقية ، وتوسيع قاعدة العمل السياسي الجماهيري واعتماد الشفافية ، التزام النهج الرامي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ، وأن الحرية هي أساس الديمقراطية والديمقراطية هي مشاركة شعبية ...." المرجع : " حول العمل الجبهوي وتجربة الجبهة الوطنية التقدمية في القطر العربي السوري " ، منشورات =

الأعراف التنظيمية الداخلية المتعلقة منها بالسلطة التشريعية ، التي تنظم توزيع الأدوار ونسب التمثيل داخل المجلس لجهة عدد الأعضاء ومكتب المجلس واللجان البرلمانية ، دون أن يكون هذا الدور مقونناً ضمن أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب ، وإنما بقيت عبارة عن قواعد عرفية مُتفق عليها نشأت تدبراً وتطبيقاً لنص المادة الثامنة من الدستور كما أسلفنا .

١- يقوم الحزب القائد <sup>(١)</sup> للدولة والمجتمع وبالتنسيق مع أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية التي يقودها ، بوضع أسماء المرشحين من حزب البعث العربي الاشتراكي وباقي أحزاب الجبهة بقائمة تطرح للتصويت تدعى قائمة الجبهة الوطنية التقدمية ، وكما أن تمثيل نسبة ٥١% للعمال والفلاحين يتعين تحقيقها من مجموع المقاعد المخصصة للقطاع / أ/ على الأقل ومن غير الضروري تحقيقها في كل دائرة انتخابية ، كذلك فإن المقاعد المخصصة لمرشحي أحزاب الجبهة ، يجري الاتفاق عليها وتوزيعها دون تساوي بين الدوائر الانتخابية ، وتأخذ قيادة الجبهة بنسبة تواجد كل حزب على أرض الواقع (أعضاء وحضوراً) وغالباً فإن عدد الأعضاء من الجبهة يصل إلى ٣٢ عضواً من أحزاب الجبهة ، في حين يصل الأعضاء من الحزب القائد إلى ١٣٣ عضواً من حزب البعث ، وبذلك يتحقق للحزب القائد أغلبية برلمانية داخل المجلس <sup>(٢)</sup>، مع الإشارة إلى أن الدور

---

=حزب البعث العربي الاشتراكي القيادة القومية ، إعداد عطية الجودة مدير مكتب الثقافة والإعداد الحزبي ، سلسلة الدراسات ٦١ ، مطابع دار البعث ٢٠٠٦ ، وكذلك : ميثاق الجبهة الوطنية ونظامها الأساسي ، منشورات الجبهة الوطنية التقدمية ، مطبعة رئاسة مجلس الوزراء ٢٠٠٨

(١)- الحزب القائد : " مفهوم سياسي طرحته بعض الأحزاب والتنظيمات السياسية العربية كروية لظليعتها أو في سياق تثبيت هذه الطبيعة من خلال القناعة والعمل بموجب تلك القناعة بملكيتها للفكر الصائب النافذ والإستراتيجية الصحيحة والتنظيم الدقيق القومي والعلاقة القوية مع الجماهير بما يؤمن القدرة على الاستجابة للتحديات القيادية في المجتمع في الإطارين القطري والقومي " المرجع : د. حس البحري ، مفاهيم ومصطلحات دستورية ، أبحاث دستورية للموسوعة القانونية المتخصصة لهيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية ، ص ٥

(٢) - كانت القوى والعناصر التقدمية مدعوة للمشاركة والتمثيل في مجلس الشعب قبل التوقيع على ميثاق الجبهة حيث جاء في برنامج القيادة القطرية المؤقتة الصادر في السادس عشر من تشرين الثاني عام ١٩٧٠ بتشكيل =

التشريعي التاسع والأخير ٢٠٠٧-٢٠١١ في ظل نفاذ دستور عام ١٩٧٣ قد أصبح عدد الأعضاء فيه من حزب البعث العربي الاشتراكي ١٣٤ عضواً ، والأعضاء من الجبهة الوطنية التقدمية ٣٦ عضواً ، والباقي ٨٠ عضواً من المستقلين ، ومن المهم التنويه إلى أن أعضاء مجلس الشعب من الجبهة لا يجري ترشيحهم للقائمة بناءً على انتخابات داخلية ضمن أحزابهم ، وإنما يتم تسميتهم من قيادات هذه الأحزاب .

٢- تكون هذه الأغلبية البرلمانية داخل المجلس تنظيمياً حزبياً يدعى ( الشعبة البرلمانية ) ترتبط مباشرة مع مكتب التنظيم القطري في القيادة القطرية ، ويتم تشكيلها مع بداية كل دور تشريعي ، وكان يرأسها حتى الدور التشريعي السابع رئيس مجلس الشعب بنفسه ، وهو عضو في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي قبل أن يكون عضواً في مجلس الشعب<sup>(١)</sup> ، وفي الدور التشريعي الثامن بدأ يتولى رئاسة الشعبة أحد أعضاء مجلس الشعب من المنتمين إلى حزب البعث العربي الاشتراكي ، ويتم تسميته بقرار من القيادة القطرية كأمين للشعبة البرلمانية المستقلة باستثناء السنة الثانية عام

---

=مجلس الشعب خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر يضم ممثلين عن الحزب والمنظمات الشعبية والمهنية والقوى والعناصر التقدمية بهدف ممارسة التشريع ووضع دستور دائم للبلاد ، وبعد ذلك بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧ قامت الجبهة الوطنية التقدمية بالتوقيع على ميثاق بين الأحزاب (حزب البعث العربي الاشتراكي - حزب الاتحاد الاشتراكي العربي - الحزب الشيوعي السوري ، حزب الوجوديين الاشتراكيين ، حركة الاشتراكيين العرب - وانضم في عام ١٩٨٩ الحزب الوجودي الاشتراكي الديمقراطي ، كما ضمت الجبهة بين صفوفها ممثلين عن الاتحاد العام لقطاعات العمال ، والاتحاد العام للفلاحين ) ، وقد تضمن ميثاق الجبهة مهماتها على الصعد التالية : - مهمات الجبهة الوطنية التقدمية على الصعيد الداخلي - مهمات الجبهة على الصعيد القومي - مهمات الجبهة على الصعيد الدولي ، إضافة إلى النظام الأساسي لعمل الجبهة ومؤسساتها ، ومن بين مهام الجبهة على الصعيد الداخلي إقرار الخطط الخمسية ومناقشة السياسة الاقتصادية لتحقيق بناء القاعدة الاقتصادية على أساس التخطيط العلمي الشامل ، والعمل على استكمال بناء النظام الديمقراطي الشعبي ومؤسساته الدستورية ... ومن هنا جاءت نسبة التمثيل لأحزاب الجبهة في مجلس الشعب " الحركة التصحيحية في عيدها العشرين وقائع وأرقام " منشورات حزب البعث العربي الاشتراكي - مطبعة القيادة القطرية ، دمشق ١٩٩١ ص ٢٤٢-٢٥٠

(١)- الاستثناء الأول الذي تم كان عند تسمية الدكتور محمود الأبرش رئيساً لمجلس الشعب في الدور التشريعي الثامن ، ولم يكن آنذاك عضواً في القيادة القطرية خلفاً لرئيس مجلس الشعب الذي كان في بداية الدور الأستاذ ناجي العطري بعد أن كلف الأخير برئاسة مجلس الوزراء .

(٢٠٠٤) من دور الانعقاد التشريعي الثامن التي تم فيها انتخاب أمين ومكتب الشعبة انتخاباً من أعضاء الشعبة البرلمانية<sup>(١)</sup>، التي تضم كافة أعضاء مجلس الشعب من القائد الذين يشكلون بتعدادهم أكثرية برلمانية ، ويتم توزيعهم إلى فرق حزبية مُشكّلة في كل لجنة برلمانية من الأعضاء البعثيين الذين يُشكّلون كذلك أغلبية داخل اللجنة ، ويتم التوجيه من القيادة القطرية إلى رئيس المجلس وإلى الشعبة البرلمانية فيما يتعلق بأمرين:

- اسم رئيس المجلس المرشح عن الأغلبية البرلمانية (الحزب) وأسماء (نائب رئيس المجلس وأمناء السر) من المستقلين والجهة.
- أسماء المرشحين لرئاسة كل لجنة برلمانية ونائب الرئيس فيها ومقرها .

وبعد ذلك تلتزم الأكثرية البرلمانية بالتصويت لهذه الأسماء ، وإن من مهام الشعبة البرلمانية نظرياً وعبر الفرق الحزبية في كل لجنة برلمانية مناقشة مشاريع القوانين ، التي تحتاج إلى تكوين رؤيا موحدة من الأعضاء المنتمين لكتلة الأغلبية التي ستصوّت داخل اللجنة وداخل المجلس كيما يكون النقاش متماثلاً ، على أن القيادة القطرية للحزب لم تكن بحاجة إلى التوجيه الخطي حول مشاريع القوانين التي تعرض على المجلس طالما أن رئيس المجلس هو عضو في القيادة القطرية ويرأس جلسات مجلس الشعب ، وله ماله من صلاحيات في إدارتها وإدارة النقاش فيها ، إلا أن التوجيه الخطي بموجب رقم وتاريخ محددتين لجلسة القيادة القطرية حدث لمرة واحدة طيلة انعقاد الدور التشريعي الثامن مثلاً : حيث بُلِّغ التوجيه باجتماع لأعضاء الشعبة البرلمانية بقبول المادة ١٣٧ من مشروع القانون كما وردت من الحكومة ، وذلك بعد أن استشعر رئيس اللجنة الدستورية والتشريعية في مجلس الشعب آنذاك بأن الأكثرية

(١) - وتمت العودة في السنة التالية إلى مبدأ التعيين لقيادة الشعبة وليس الانتخاب لأسباب متعلقة بأداء الأعضاء داخل المجلس .

البرلمانية ( الحزبية ) لم تكن مع إقرار جواز النظر دستورياً بمشروع القانون الأساسي للعاملين في الدولة لما تضمنته المادة ١٣٧ منه من مخالفات دستورية<sup>(١)</sup>.

(١) وهذه المخالفات وفق المطالعة التي تقدمت بها الباحثة إلى القيادة القطرية عن طريق عضو القيادة وعضو مجلس الشعب في ذات الدور التشريعي الثامن د. فاروق أبو الشامات كان ملخصها (( أن المادة ١٣٧ من مشروع القانون الأساسي للعاملين في الدولة المعروض على مجلس الشعب في الدورة الخامسة من الدور التشريعي الثامن تتضمن مخالفات دستورية وذلك لأنها : ١- تتعارض مع نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، وهو دستور عالمي ملزم للسلطة التشريعية في الدول المعترف فيها والممثلة في هيئة الأمم المتحدة في المادة ٢٣ التي تنص على أنه " لكل شخص الحق في العمل وله حرية اختياره بشروط عادلة مرضية ، كما له حق الحماية من البطالة " وانسجاماً مع ذلك جاء نص المادة ٣٦ من دستور عام ١٩٧٣ بأن " ١- العمل حق لكل مواطن وواجب عليه وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين ... " وإن وجود المادة ١٣٧ وفق الصيغة المقترحة يتعارض مع اتجاه الدستور لأن إطلاق سلطة الإدارة بالصرف من الخدمة مع حجب الحق بالتقاضي يحد من عملية التطوير الإداري الذي يقتضي الحث من خلاله على أن يكون الولاء للعمل وليس للرؤساء المباشرين ، ٢- تتعارض المادة ١٣٧ مع المادة ٢٨ الفقرة الرابعة " حق التقاضي وسلوك طريق الطعن والدفاع مصون بالقانون ، ٣- المادة ١٣٧ مخالفة للمادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٣ - نص المادة ٨٥ من قانون الموظفين رقم ١٢٥ لعام ١٩٤٥ - الأساس التاريخي للمادة ١٣٨ من القانون النافذ رقم ١ لعام ١٩٨٥ / تقابلها المادة ١٣٧ من مشروع القانون - التي تنص على : " تبقى التشريعات النافذة الصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه " وعند إعادة تبني المادة ١٣٨ من القانون ١ لعام ١٩٨٥ على النحو الذي وردت فيه في المشروع فيه تكرار للمخالفة الدستورية السابقة وللمادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٣ ، ٤- مخالفة صريحة للمادتين ١٣١ - ١٣٣ من دستور ١٩٧٣ وخرقاً لمبدأ فصل السلطات ، فالمادة ١٣١ من دستور ١٩٧٣ تقضي بأن " السلطة القضائية مستقلة ... " ، والمادة ١٣٣ كذلك " ١- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون .. " ، وبالتالي فإن المادة ١٣٧ من المشروع تتضمن : - تدخلا من السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية بالنص على منعها من رقابة القرارات الإدارية والنص على رد الدعاوى التي تقام ضد مراسيم الصرف ، ويعتبر - تدخلا كذلك من السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية واختصاصاتها لأن طبيعة الآثار التي يربتها أعمال أحكام المادة ١٣٧ مشروع على العامل المصروف من الخدمة لا تختلف عن آثار الأحكام القضائية ، وتكون السلطة التنفيذية قد قامت بإصدار الأحكام المبرمة غير القابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن ، وكان لا يجوز لها أن تتوب عن القضاء في ممارسة أعماله ، ٥ - المادة ١٣٧ مشروع تخالف المبادئ الدستورية المحددة في المادة ٢٥ فقرة ٢-٣ من دستور ١٩٧٣ " ٢. سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدولة ، ٣. المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات " على اعتبار أن المادة ١٣٧ مشروع تتضمن تغليب حكم القوة ولسطان الرئيس الإداري المباشر على حكم القانون ، وتجريده من حقوقه المالية الناشئة عن خدمته وجرمانه من العمل مجدداً في مؤسسات وإدارات الدولة دون أن تكون الإدارة ملزمة ببيان الأسباب "

ورغم أن التوجيه الحزبي كان بتبني المادة ١٣٧ كما وردت في مشروع الحكومة إلا أن مداولات أعضاء مجلس الشعب أثناء مناقشة مشروع قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ وبالذات في المادة ١٣٧ منه المتعلقة=

٣- يتم إعداد مشروع القانون في الوزارة المعنية بموضوعه مرفقاً بالأسباب الموجبة<sup>(١)</sup>، ويحال إلى رئيس مجلس الوزراء ليقوم بإدراجه في جدول أعمال جلسة رئاسة مجلس الوزراء التي تعقد أسبوعياً ، وما يجري عادة أن يقوم رئيس مجلس الوزراء وهو عضو بالقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي بإرسال نسخة من بعض مشاريع القوانين إلى المكتب القانوني في القيادة القطرية لإبداء الرأي ، دون تدارسها مع أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية أو عرضها عليها قبل إحالتها إلى مجلس الشعب<sup>(٢)</sup> ، حتى يتم

---

=بصرف العاملين في الدولة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بقرار غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة ، كانت غنية حتى من قبل الأغلبية البرلمانية (الحزبية) "وإذا صح التعبير فقد كانت حامية الوطيس" وكانت المادة ١٣٧ التي أثارَت جدلاً بين أوساط القانونيين وفي الصحافة وأعضاء مجلس الشعب وخلال كافة المراحل التي مر بها مشروع القانون أمام المجلس والمطالبة بتعديلها بحذف الشطر الأخير لمخالفته للدستور ، وتجدر الإشارة إلى أنه من الناحية السياسية فإن هذه المادة كانت موجودة في قانون الموظفين الأساسي وكانت سيئة الذكر ، وقد وضعت من قبل أديب الشيشكلي لتستخدم بمواجهة خصومه البعثيين آنذاك ، ورغم كل المداخلات فقد تم التوجيه خطأً للأغلبية البرلمانية بالتصويت لمشروع القانون كما ورد من الحكومة....وعند التصويت التزمت الأكتريية بالتوجيه الحزبي الخطي وأقرت المادة ١٣٧ " ١٠٠-يجوز بمرسوم يصدر عن رئيس مجلس الوزراء صرف العامل من الخدمة دون ذكر الأسباب التي دعت لهذا الصرف ، وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة - ٢- إن مراسيم الصرف من الخدمة وفقاً لأحكام هذه المادة غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام أية جهة أو مرجع ، وترد الدعاوى التي تقام ضد هذا النوع من المراسيم أيما كان سببها...." ، وبعد ذلك أعاد رئيس الجمهورية القانون باعتراض إلى مجلس الشعب ليصدر النص بعد ذلك على النحو الذي صدرت فيه المادة ١٣٧ " مع الاحتفاظ بأحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وأحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية : ١- يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة ، ٢- لا يسمح باستخدام العامل المصروف من الخدمة بموجب الفقرة ١/ من هذه المادة ، وذلك مهما كانت صفة هذا الاستخدام إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز ذلك"

(١) - وحسب نصوص المواد ٤٥ - ٤٦ - ٤٧ من القرار بقانون رقم ١٩٥٩/٥٥ المتضمن قانون مجلس الدولة تتضمن وجوب مراجعة مشاريع القوانين من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ، لكن ما يجري على أرض الواقع أن هذه النصوص يعمل بها خلافاً لما تضمنته، والمراجعة هي الاستثناء وليست الأصل .

(٢)- تحال عادةً المشاريع التي تتعلق بالاقتصاد الوطني والتوجه الاشتراكي أو التي يمكن أن تثير جدلاً اجتماعياً أو سياسياً أو مالياً مثال ( قانون الموازنة السنوية - القوانين المالية - قانون الإجراءات - قانون العلاقات الزراعية - قانون الأحزاب - قانون الانتخابات - القوانين التي تتعلق بقضايا نقابية... ) إلى القيادة القطرية التي توشح بحاشية أنه " تم الاطلاع ولا مانع "

الموافقة عليه بعد ذلك في جلسة مجلس الوزراء وبحال إلى رئيس الجمهورية ، ليقرر بعد ذلك إما إحالته إلى مجلس الشعب وإصداره بقانون ، أو بإصداره من قبله كمرسوم تشريعي ، وفي أحيان كثيرة كانت تحتوي الأسباب الموجبة لمشاريع الصكوك التشريعية المعدة في الوزارات المعنية على صيغة تفيد رغبة الحكومة بإصدار النص القانوني بمرسوم تشريعي من السيد الرئيس وتأتي وفق ما يلي " تم إعداد مشروع المرسوم التشريعي المرافق متضمناً ... يرجى التفضل بالاطلاع والنظر باستكمال أسباب صدوره " ، وهو ما يُظهر إلى حد كبير مدى قدرة الحكومة على التحكم بالآلية التشريعية التي سيصدر فيها التشريع. <sup>(١)</sup>

وعلى اعتبار أن رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب أعضاء في القيادة القطرية ، وفي مرحلة معينة كان وزير المالية عضواً في القيادة القطرية ، فإن ذلك قد ولدّ قناعة لدى الأغلبية البرلمانية ، وكذلك لدى الأعضاء من الجبهة الوطنية التقدمية على مدار الأدوار التسعة ، أن مشاريع القوانين التي تأتي من الحكومة <sup>(٢)</sup> ، وهي حكومة الأكثرية لا يمكن إلا أن تُصَبَّ في مصلحة الحزب والمواطنين ، وطالما أن

(١) - ومن الأمثلة على مشاريع التشريعات التي تضمنت أسبابها الموجبة أنها أعدت من الحكومة لإصدارها بمراسيم تشريعية وصدرت بالفعل كذلك: "مر. ت رقم ٥٠ تاريخ ٢٥/٨/٢٠٠٤ المتضمن إعادة جدولة القروض والتسهيلات الممنوحة من المصرف الصناعي حتى غاية ٢١/١٢/٢٠٠١ ، ومر. ت رقم ٥٥ تاريخ ٢/٩/٢٠٠٤ المتعلق بتنظيم المؤسسات التعليمية الخاصة بالتعليم ما قبل الجامعي ، ومر. ت رقم ٥٩ تاريخ ٢٠/٧/٢٠٠٥ المنظم لأسس التنظيم الزراعي ، ومر. ت رقم ٦٣ تاريخ ١/٨/٢٠٠٥ المتضمن قبول البديل النقدي من المكلف بالخدمة الإلزامية الثابتة ، ومر. ت رقم ٢٦ تاريخ ١/٧/٢٠٠٦ المتعلق بحساب وتصفية جميع الحقوق المالية عن المعاش النقاعي المنتهية خدماتهم بتاريخ ١/٧/٢٠٠٦ ، ومر. ت رقم ٢٤ تاريخ ١٨/٤/٢٠٠٦ المتضمن رفع سقف الأجر والراتب المقطوع للعسكريين ، ومر. ت رقم ٧ تاريخ ٢١/١/٢٠٠٧ المتعلق بالحماية من الأمراض السارية والوبائية المستوطنة " .

(٢) - والمقصود بتعبير الحكومة هنا وأينما وردت في هذا البحث هو الوزارة رئيساً وأعضاء ، وكان تعبير الحكومة يطلق على أربعة معانٍ ١- أنه يعني نظام الحكم في الدولة وشكل الحكم وهو معنى " واسع ، ٢- وقد يطلق هذا التعبير على مجموع الهيئات الحاكمة للدولة ( السلطات العامة في الدولة التشريعية - التنفيذية - القضائية ، ٣- في معنى ضيق يقتصر على السلطة التنفيذية ( رئيس الدولة ورئيس الوزارة ) ٤- أو للدلالة على الوزارة المرجع : د. حسن البحري ، مفاهيم ومصطلحات دستورية ، مرجع سابق ، الصفحة ٢٣

القيادة اطلعت على هذه المشاريع فلا محل للجدال حولها إلا ببعض التعديلات اللغوية أو تلك المتعلقة بالصياغة ، أو ببعض التعديلات القانونية البسيطة دون المساس بالمبدأ الذي يقوم عليه مشروع القانون ، وتشهد مداوات المجلس لكثير من المناقشات الجدية التي كانت تنتهي بالتصويت وفق التوجيه الذي يظهر من خلال كلام رئيس المجلس ، ولم يتمكن المجلس أن يرد مشروع قانون للحكومة بتصويت داخل الجلسة العامة ، سوى لمرة واحدة وفي الدور التشريعي الثامن ، عندما لم يصوت سوى ثلاثة أعضاء في مجلس الشعب على الانتقال لمناقشة تقرير اللجنة حول مشروع قانون رفع السقوف الرقمية للمعاشات التقاعدية لذوي المناصب ، وحسب المادة ١٠٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري يعد ذلك رفضاً للمشروع.<sup>(١)</sup>

وهو ما يُظهر دور الحزب في قيادة مسار العملية التشريعية قبل وبعد دخولها إلى مجلس الشعب عن طريق الأغلبية الممثلة في قيادة المجلس وقيادة اللجان ، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدم وجود أحزاب أخرى تعمل كقوى ضاغطة على الحكومة لإنجاز مشاريع القوانين وفق الأولوية المطالب بها تحت قبة البرلمان<sup>(٢)</sup>،

(١) - في جلسة ٢٦ / ٦ / ٢٠٠٥ كانت الحكومة قد طلبت إعطاء صفة الاستعجال لمشروع قانون تقدمت به يتضمن رفع السقوف الرقمية عن المعاشات التقاعدية للمتقاعدين من ذوي المناصب ، وتطبيق أحكام المرسوم التشريعي رقم ٣٤ / ٢٠٠٤ على أصحاب المناصب المحالين على التقاعد قبل نفاذه ، وكانت رواتبهم التقاعدية تبلغ وسطياً مبلغ ٤٠٠٠ ل.س ، في حين أنه وللسنوات قبل هذا التاريخ كان أعضاء المجلس يطالبون الحكومة برفع المعاشات التقاعدية للمتقاعدين الذين تصرف معاشاتهم التقاعدية على قانون التأمين والمعاشات التي تتراوح بين ٧٠٠ ل.س و ٢٥٠٠ ل.س فقط ، وكان رد الحكومة هو عدم وجود موارد كافية تغطي نفقة القانون المطلوب ، وأن الحكومة ستتولى دراسته قريباً ، وقد رفض المجلس مشروع القانون في جلسة ٢٨ / ٦ / ٢٠٠٥ ، وتجدر الإشارة إلى أن الأعضاء الثلاثة الذين صوتوا لمصلحة المشروع كانوا وزراء سابقين ، للمزيد حول مجريات ووقائع الجلسة راجع مذكرات مجلس الشعب الجلسة الرابعة عشرة بتاريخ ٢٨ / ٦ / ٢٠٠٥ من الدورة الثامنة من الدور التشريعي الثامن من ص ١٣٩١ حتى الصفحة ١٤٠٤ .

(٢) - منذ إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية وحتى انتهاء الدور التشريعي الثامن كانت مطالبات أعضاء مجلس الشعب بما فيهم كتلة الأغلبية البرلمانية بإلحاق هذا الجهاز بمجلس الشعب ، ومع ذلك ظلت الحكومة مصرة على عدم جعل الجهاز تابع لمجلس الشعب كما كان شأنه عندما كان يعمل تحت مسمى ديوان الحسابات بموجب القرار بقانون برقم ٢٣٠ لعام ١٩٦٠ ، وصدر المرسوم التشريعي رقم ٦٤ / ٢٠٠٣ بإلحاق هذا =

والتي تعكس حاجة المواطنين في جانب أكثر من جانب آخر ، أو حتى الضغط على مكتب المجلس لتفعيل الإجراءات المتعلقة باقتراحات القوانين ، التي تقدم من الأعضاء أو أن تشكل هذه الأحزاب أو الكتل البرلمانية قوى كابحة لتعول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، ومنها إشغال ٩٠ % من وقت البرلمان لإقرار مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة كانت تتضمن في بعض موادها مخالفة للدستور<sup>(١)</sup>، مما شكّل عاملاً إضافياً في إضعاف الأداء التشريعي للمجلس لجهة إحداث تغييرات جوهرية في مشاريع القوانين ، أو قدرته على رفض مشروع قانون تقدمت به الحكومة رغم امتلاك المجلس لأسباب منطقية وجوهرية للرفض ، أو حتى تجاوز الاعتراض على القانون المقدم من رئيس الجمهورية ، ومن ثم الإصرار على تبني مشروع القانون ، رغم أن غالبية الاعتراضات التي ترد من رئيس الجمهورية إلى المجلس هي عبارة عن اعتراضات كانت قد أبدتها الحكومة عبر ممثليها في جلسات اللجان أو الجلسات العامة على تعديلات أقدم عليها أعضاء المجلس ، وصوتوا عليها دون أن تتمكن الحكومة من تغيير اتجاه التصويت فيها ، وغالباً فإن السبب في عدم قدرة المجلس على مناقشة كتاب الاعتراض أو عدم الأخذ به يكمن في أن هناك خلط يقع فيه أعضاء المجلس

---

=الجهاز برئاسة مجلس الوزراء بدلا من وزارة المالية وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم ٩٣ / ١٩٦٧ ، ولم يتمكن المجلس من تغيير هذه التابعة ولم يتمكن المجلس حتى بالتفكير بتعديل هذا المرسوم واعتبر مقر حكماً ، وكانت المادة ١ من المرسوم المذكور تنص على أن : " الجهاز المركزي للرقابة المالية هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها وذلك على الوجه المبني في هذا المرسوم التشريعي ، ويتألف الجهاز من إدارة مركزية وفروع في المحافظات يتم تنظيمها وتحديد اختصاصاتها في النظام الداخلي للجهاز"

(١) - بينما يشغل مناقشة الموازنة والحساب الختامي وبيان الوزارة الباقي من وقت المجلس ، وتكاد لا تشكل الرقابة البرلمانية حيزاً يذكر من عمل المجلس سوى لجهة طرح الأسئلة دون متابعة من العضو وفق أحكام النظام الداخلي ، ويظهر ذلك من متابعة جدول أعمال الجلسات العامة لمجلس الشعب .

بين شخص الرئيس بما يتمتع به من احترام وتبجيل ومكانة سياسية ودستورية ، وبين المستشارين الفنيين في مؤسسة الرئاسة ، إضافة إلى قدرة رئيس مجلس الوزراء على التواصل مع مؤسسة الرئاسة وشرح وجهة نظره ، دون أن يكون هناك آلية مؤسساتية للتواصل بين المجلس بأعضائه ورئاسة الجمهورية سوى عن طريق رئيس المجلس ، وهو بالأصل قد يكون أحد المساهمين بإيجاد هذا الخلط الذي يقع فيه الأعضاء ، وكل ذلك أدى إلى انعدام المبادرة التشريعية من مجلس الشعب ، وبالنتيجة فإن الخلل بين مركز السلطتين التنفيذية والتشريعية ناجمٌ عن النص والممارسة بأن معاً ، فضبط أداء مجلس الشعب ليس رهناً فقط بسلامة تطبيق الآليات التي نص عليها الدستور، وإنما بالذهنية السياسية التي يُدار بها هذا المجلس ، وحاصل القول فإنه يمكن عنونة هذه المرحلة بـ"الرؤيا الموحدة للأهداف وآليات الوصول إلى هذه الأهداف" ، فلو أن وحدة الهدف اقترنت بقبول تعدد وجهات النظر بآليات الوصول إلى هذه الأهداف لما كان سيصل الأداء التشريعي لمجلس الشعب إلى هذا المستوى من الضعف في التأثير في مخرجات العمل البرلماني<sup>(١)</sup>.

### ثانياً- دور الأحزاب وفق أحكام دستور ٢٠١٢ في الأداء التشريعي :

صدر الدستور الجديد في عام ٢٠١٢ مكرساً مبدأ التعددية السياسية<sup>(٢)</sup>، حيث تُسهم الأحزاب السياسية المرخصة والتجمعات الانتخابية في الحياة السياسية الوطنية كما

(١) - كان تقرير التنمية البشرية في العالم العربي للعام ٢٠٠٤ قد حذر " من أن الخطر المقبل قد يكون من القهر الداخلي للشعوب والاستحواذ على السلطة لفترات طويلة ، ما قد يُمهّد لتداول السلطة عن طريق العنف المسلح في حال استمرار العجز التنموي للدول العربية "

(٢) - يدل تعبير " التعددية السياسية" على وجود "التعددية الحزبية" : " وهناك علاقة وثيقة بين النظرية الديمقراطية وتعدد الأحزاب ، فتقوم هذه النظرية على أنه لا ديمقراطية بدون أحزاب ، ويعتبر غياب التعدد الحزبي دليلاً على عدم ديمقراطية النظام السياسي ، وينطلق هذا الافتراض من تعريف الديمقراطية بكونها حكومة تعدد الأحزاب ... ويفترض نظام التعددية الحزبية وجود عدد من الأحزاب السياسية في الدولة ، تتنافس فيما بينها=

نصت المادة الثامنة منه ، وعليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية ، وعلى أن ينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين الأحزاب السياسية ، وبالعودة إلى المادة ١٥٤ من الدستور التي تضمنت بقاء التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يتوافق مع أحكامه ، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية<sup>(١)</sup> ، ولما كان قانون تنظيم الأحزاب السياسية وتأسيسها قد صدر بتاريخ سابق لصدور الدستور إلا أنه يبقى نافذاً سندا للمادة ١٥٤ آنفة الذكر ، ومن ثم يتعين دراسة هذا القانون بمعامله الرئيسة لفهم مدى قدرة الأحزاب المشكلة بناءً على أحكامه على الوصول إلى مقاعد مجلس الشعب ، ومن ثم مدى تأثيرها في الأداء التشريعي نظرياً ، على اعتبار أن تجربة الدور التشريعي الأول في ظل الدستور الجديد ونفاذ قانون الأحزاب لم تكتمل بعد بتاريخ إعداد هذا البحث .

### ١- الملامح العامة لقانون الأحزاب رقم ٢٠١١/١٠٠

صدر قانون الأحزاب بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٠ تاريخ ٢٠١١/٨/٣ المؤلف من ثمان وثلاثين مادة<sup>(٢)</sup> ، وبناءً على أحكام المادة السابعة والثلاثون منه صدرت اللائحة

=السيطرة على السلطة السياسية ، وقد يحصل كل منها على عدد معين من المقاعد في السلطة التشريعية ، لكنه من الصعب لأي منها أن يقوم بمفرده بالحصول على الأغلبية اللازمة لتشكيل السلطة التنفيذية - الحكومة أو الوزارة ، ولهذا السبب عادة ما يكون هناك تحالفات واتفاقيات بين أكثر من حزب منها لتشكيل السلطة التنفيذية ، ومن الأمثلة على هذا النظام ( ألمانيا - فرنسا - سويسرا .. )". د. حسن البحري ، مفاهيم ومصطلحات دستورية ، أبحاث للموسوعة القانونية المتخصصة ، مرجع سابق ، الصفحة ٩ .

(١) - والسؤال: ما هو المؤيد أو ما هو التدبير الذي يتعين اتخاذه في حال بقي عدد من التشريعات المخالفة لمضمون الدستور دون تعديل ؟ وهل بقاء التشريعات المخالفة لمضمون هذا الدستور خلال المهلة الممنوحة بموجب المادة ١٥٤ أو بعد مضي المهلة وعدم انجاز التعديلات المتعلقة بها يجعلها محصنة من الطعن بدستوريتها وفق الفقرة الثانية من نص المادة ١٤٧ ؟ مع أن نفاذ الدستور وفق المادة ١٥٧ منه جاء من تاريخ إقراره يجعل الحق بالطعن في دستورها قائماً منذ تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ ، دون أن يكون هذا الحق موقوفاً على مضي مهلة الثلاث سنوات ؟ ، راجع الجواب حسب رأي الباحث في ص ٦٢٠ وما بعدها من هذا البحث

(٢) المعدل بالمرسوم التشريعي رقم ١٨ تاريخ ٢٠١٢/٢/٩ حيث نصت المادة الأولى منه على أن : ( تجري على المرسوم التشريعي رقم ١٠٠ تاريخ ٢٠١١/٨/٣ التعديلات الآتية : ١- يلغى نص الفقرة هـ من المادة ٩ ، ٢- =

التنفيذية عن رئاسة مجلس الوزراء بالقرار رقم ١٢٧٩٣/م بتاريخ ١١/٩/٢٠١١<sup>(١)</sup> ،  
بناءً على اقتراح لجنة شؤون الأحزاب المشكلة بالقرار الجمهوري رقم ٢٢/٨/٢٠١١ سنداً  
للمادة ٧ من قانون الأحزاب<sup>(٢)</sup>.

وقد عرفت المادة ١/ من القانون الحزب : بأنه "تنظيم سياسي يؤسس وفقاً لأحكام  
هذا القانون ، بهدف المساهمة في الحياة السياسية ، متخذاً الوسائل السلمية والديمقراطية  
لتحقيق ذلك"<sup>(٣)</sup>

وبهذا التعريف يمكن أن تتضمن عبارة المساهمة في الحياة السياسية مضمون هدف  
الوصول إلى سلطة الحكم والمساهمة فيها على نحو مباشر أو غير مباشر ، وهو الفصيل

=تمدد المدة الواردة في المادة ٣٥ لإيداع وثائق أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية لدى اللجنة لمدة ثلاثة أشهر إضافية)  
، والفقرة هـ - تتضمن شروط العضوية من حيث التمتع بحق الانتخاب على الأقل ، وعدم الانتساب لحزب آخر .

(١) - المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٣٩ بالصفحة رقم ١٣٠١ لعام ٢٠١١  
(٢) - المادة ٧/ "أ.. تشكل لجنة شؤون الأحزاب على النحو الآتي : ١- وزير الداخلية رئيساً ، ٢- قاض يسميه  
رئيس محكمة النقض عضواً ، ٣- ثلاث من الشخصيات العامة المستقلة بسميهم رئيس الجمهورية لمدة ثلاث  
سنوات أعضاء ، ب.. تبت اللجنة بطلبات تأسيس الأحزاب أو تعديل أنظمتها الداخلية إضافة إلى  
الاختصاصات الأخرى المحددة لها في هذا القانون "

(٣) - وقد شكلت عدداً من الأحزاب استناداً لقانون الأحزاب ومنها : ١- حزب الشباب الوطني السوري المرخص  
بالقرار رقم (١١) تاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ ، مقر الحزب: ريف دمشق ، وادي بردى ، شعار الحزب: « شباب  
سوري لغد أفضل » ، أهداف الحزب: أ. سورية حرة ، ب. سورية عدالة ، ج . سورية بناء ، ٢- حزب  
الشباب الوطني للعدالة والتنمية المرخص بالقرار رقم (١٢) تاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ ، مقر الحزب: دمشق، شارع  
الملك العادل ، شعار الحزب : " سورية وطن كل أبنائها " ، أهداف الحزب : يسعى إلى إبراز دور الشباب  
الفاعل في عمليات الإصلاح الشاملة من خلال إيصال الشباب إلى مواقع القيادة وصنع القرار ، ٣- حزب  
سوريا الوطن ، المرخص بالقرار رقم (١٤) تاريخ ٢٠١٢/٣/٢٥ ، مقر الحزب: دمشق، ساحة الشهيد، أهداف  
الحزب : مواطنة ، كرامة ، محبة ، ٤- حزب التنمية الوطني ، المرخص بالقرار رقم (١٠) تاريخ ٢٠١٢/٢/١٧  
مقر الحزب: دمشق المالكي، شعار الحزب: «حرية، عدالة، تنمية» ، ٥- حزب التضامن ، المرخص بالقرار  
رقم (٤) تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٣ ، مقره الرئيس: حمص -حمصية ، شعار الحزب: وطن ، عدالة ، تحرير ،  
٦- حزب الطليعة الديمقراطي المرخص بالقرار رقم (٧) تاريخ ٢٠١٢/١/٢٣ ، مقر الحزب: دمشق، ساحة  
العباسيين ، شعار الحزب: تحالف قوى الشعب العاملة ، أهداف الحزب: آ - المساواة ، ب - الحرية ، ٧-  
حزب الأنصار المرخص بالقرار رقم (٦) تاريخ ٢٠١٢/١/٢٣ ، مقر الحزب: دمشق، ركن الدين ، شعار  
الحزب: حق وحرية، عدالة وتنمية.

الذي يميّز الأحزاب عن أي تنظيم سياسي أو مؤسسة أخرى<sup>(١)</sup>، فالأحزاب السياسية : "هي محرك الحياة السياسية وضامن أساسي للديمقراطية ، وضعف الأحزاب يعني ضعف تمثيل الأمة ، ويمكن التأكيد على أن الأحزاب القوية تؤدي إلى هيئة اقتراع قوية ، وانتخابات فعالة ، وضعف الأحزاب يعني ضعف هيئة الاقتراع وفعالية الانتخابات"<sup>(٢)</sup> ، وقد عرف التاريخ السياسي في سورية الأحزاب والحركات السياسية منذ ما قبل الاستقلال وحتى تاريخه ، وكان التنافس بينها على خدمة القضيتين القومية والوطنية قائماً ومحتماً ومنها ما هو مرخص له بالعمل ، ومنها ما هو غير مرخص له ومحظور في سورية ، ومنها من كان له تمثيل في البرلمان السوري بتسميته المطلقة عبر تاريخه الطويل بمستويات مختلفة ، ومنها من لم يمثل<sup>(٣)</sup> ، لكن الأكثر شهرة كانت أحزاب ( الكتلة الوطنية - حزب الشعب - الحزب الوطني - حزب البعث - الشيوعيون المستقلون - حزب الاتحاد الاشتراكي العربي - الحزب الوحدوي الاشتراكي - الحزب الوحدوي الاشتراكي الديمقراطي - حركة الاشتراكيين العرب - الحزب الشيوعي

(١) - وهو ما يميز الأحزاب والحركات السياسية عن جماعات الضغط التي لم تتبلور في بلدنا بعد، وتاريخياً وجدت في الولايات المتحدة الأمريكية في البداية وانتقلت بعد ذلك إلى فرنسا ، وبعد ذلك انتشرت وتزداد أهميتها بازدياد أهمية وفاعلية دور البرلمان في الحكم ، وتكتفي بالتأثير على السلطة من الخارج وإرغامها على تحقيق مطالبها دون محاولة الوصول إلى كرسي الحكم ، وكذلك يتميز الحزب عن المنظمات غير الحكومية والمنظمات الأهلية والتنظيمات الاتحادية والنقابية ، للمزيد : د. سعاد الشرفاوي ، **النظم السياسية في العالم المعاصر** ،

مرجع سابق ، ص ١٩٤ .

(٢) - المرجع السابق ص ٢٤٠ .

(٣) - يضاف إلى تلك الأحزاب والحركات السياسية (( مجموعة العمل من أجل وحدة الشيوعيون - الحزب الشيوعي السوري (رياض الترك) - حزب العمل الشيوعي - الأرخيبيل الناصري - حركة الاشتراكيين العرب (قنوت) - حركة الاشتراكيين العرب (عثمان) - حركة الاشتراكيين العرب (حمدون) - حركة الاشتراكيين العرب (عياش) - الحزب السوري القومي الاجتماعي (الأجنحة المتكسرة) - الحزب السوري القومي الاجتماعي (عبد المسيح) - حزب النهضة الوطني الديمقراطي - التجمع من أجل الديمقراطية والوحدة - الحزب الوطني الديمقراطي (الشيبياني) - الحزب الوطني الديمقراطي (قلعه جي) - حركة مناهضة العولمة - الأخوان المسلمون في سورية - حركة التحرر الإسلامي - حزب العمال الثوري )) إعداد : راما نجمة مجلة أبيض وأسود - السنة الثالثة / عدد ممتاز / برقم ١٢٩ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٣٠ .

السوري" بكداش" - الحزب الشيوعي السوري " الفصيل" ، - حزب العهد الوطني - حزب الاتحاد العربي الديمقراطي - الحزب السوري القومي الاجتماعي )، والأحزاب المرخصة حديثاً بعد صدور قانون الأحزاب وقد ذكرناها في هامش الصفحة السابقة .

وقد كانت ولازالت الأحزاب السياسية تلعب دوراً مهماً في جعل الاختلافات الطبيعية في المجتمع تأخذ شكلاً منظماً ، إلا أن البعض يبدي تخوفه من الديمقراطية القائمة على تعدد الأحزاب ومن انقسامها في مرحلة ما ، مع أن ذلك لا يصح إلا بالنسبة للدول المتخلفة حيث تتعدد الأحزاب وتتناحر ، إلا أنه ومع نمو الدول وتقدمها فإن الشعور بالمسؤولية يزداد تأسلاً ، وتقل بالتالي مخاطر التعددية الحزبية<sup>(١)</sup>، ويحكم غنى الموروث الحضاري والثقافي لدولة مثل سورية لا بد أن تكون هناك حياة سياسية مليئة بالاتجاهات المتقاربة أو المتعارضة واختلاف في الطموح والآمال والأولويات ، والأهم أن تكون مقبولة من خلال الأحزاب السياسية ، التي لا بد أنها تغني الحياة السياسية عبر المساهمة فيها ، وهو ما اتجهت إليه إرادة المشرع السوري الذي كان حذراً من فتح الباب على مصراعيه في أكثر الأوقات حرجاً في حياة القطر ، وقد وضع له ضوابط تنظيمية أتاح من خلالها تمكين هذه الأحزاب من حيث النتيجة من نشر أيديولوجيتها في المجتمع دون المساس بالوحدة الوطنية ، وبعد اعتماد واضح لمبدأ الشفافية ، ومن المهم في هذا السياق توضيحها وهي ضوابط متعلقة بشروط تأسيس الأحزاب وتكوينها وتنظيمها الداخلي وتمويلها والانتساب إليها .

#### (١) - الأهداف العامة من تكوين الأحزاب السياسية :

- تجميع المواطنين ضمن تنظيمات حزبية بقصد تمثيلهم سياسياً في المجالس المنتخبة ، وجعل العمل السياسي منظماً ومنضبطاً في إطار تنظيمي يتمتع بالعمومية والاستمرارية ، وتعمل الأحزاب في هذه الحالة على ترسيخ الوحدة الوطنية ، وتعميق

(١) - د. يوسف شباط ود. أحمد إسماعيل ود. فيصل كلثوم ود. نجم الأحمد ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ،

الشعور بالمواطنة باعتبارها صلة الوصل ما بين الدولة بمؤسساتها الدستورية وبين المواطنين ، وذلك عن طريق الحوار المؤسساتي<sup>(١)</sup>.

- تعمل الأحزاب على تنمية الوعي السياسي من أجل تنشيط الحياة السياسية عبر تكوين رأي عام حول مختلف القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وتحقيق برامج محددة ومعلنة ، وتأمين مشاركة المواطنين باقتراح الحلول للمشكلات المرتبطة بتلك القضايا بعد عرضها بكل شفافية دون أي محاولة لتحميلها<sup>(٢)</sup>.

- توفير القيادات المتمرسه على نحو متلاحق يسمح بما يسمى بالتغذية القيادية وتعتبر هذه الأحزاب مدرسة لتخريج القيادات ذات الكفاءة العالية في تحمّل المسؤولية والتمرّس على العمل المؤسساتي والديمقراطي<sup>(٣)</sup>.

(٢) - **الشروط الواجب توافرها في الأحزاب** : لم تخرج الشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب السوري عما هو مألوف من شروط وردت في التشريعات المقارنة وملخصها :

- التزام الحزب بأحكام الدستور والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون ، واحترام الحقوق والحريات العامة ، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها من الجمهورية العربية السورية ، وهو اشتراط طبيعي ليكون الحزب في ممارسته

(١) - مبادئ عامة لقانون الأحزاب السياسية في المنطقة العربية - البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة - UNDP - ص ٣ ، الموقع الإلكتروني [WWW.arabparliaments.org](http://WWW.arabparliaments.org)

(٢) - د. حسن البحري ، مقدمة علم السياسة ، قسم الدراسات القانونية ، مركز التعليم المفتوح بجامعة دمشق ، ص ٥

(٣) - فقد نصت المادة /٣/ من قانون الأحزاب ٢٠١١/١٠٠ على أن "تسهم الأحزاب في تنظيم المواطنين وتمثيلهم سياسياً ومن خلال ذلك تعمل على تنمية الوعي السياسي بهدف تنشيط الحياة السياسية ومشاركة المواطنين فيها وتكوين قيادات قادرة على تحمل المسؤوليات العامة." ، وكذلك نص المادة ٤ تضمنت: "يمارس الحزب نشاطه بالوسائل السلمية والديمقراطية لتحقيق برامج محددة ومعلنة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بهدف المشاركة في الحياة السياسية وفقاً لقانون الانتخابات العامة."

وأيدلوجيته متفقاً مع منظومة القوانين المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية التي لا يمكن العودة عنها لأنها تعتبر مكاسب حقوقية إنسانية لا مجال للتفريط بها .

- الحفاظ على وحدة الوطن وترسيخ الوحدة الوطنية ، وكان لابد من النص والتأكيد عليها والبلاد تقف على عتبة نظام سياسي جديد يأخذ بالتعددية السياسية .

- التزام مبدأ الشفافية بعلمية المبادئ والأهداف والبرامج ومصادر التمويل والوسائل التي يتعين أن تكون وسائل سلمية ، وألا تنطوي على استخدام أي شكل من أشكال العنف أو التهديد به أو التحريض عليه ، وأن تكون الديمقراطية صفة ملازمة لنشاطاته ووسائله ، وكذلك اعتمادها كطريق لاختيار هيئاته القيادية وكافة تشكيلات الحزب ، وألا ينطوي نشاطه على إقامة أية تشكيلات عسكرية بشكل علني أو سري حفاظاً على سيادة الدولة ومنعاً للتناحر المسلح بين الأحزاب من أجل الوصول إلى السلطة ، وحرصاً على السلم الأهلي .

- عدم قيام الحزب على أساس ديني أو مذهبي أو قبلي أو مناطقي أو على أساس التمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللون ، حمايةً لوحدة الدولة جغرافياً والمحافظة على نسيجها الوطني والاجتماعي وحرصاً على الوحدة الوطنية، بعد إقرار التعددية السياسية<sup>(١)</sup> .

- ألا يكون الحزب فرعاً أو تابعاً لحزب أو تنظيم سياسي غير سوري ، حمايةً لاستقلال الأحزاب من الخضوع لتأثير أية جهة أجنبية .

- أن يكون للحزب اسم وشعار لا يتماثل أو يتطابق مع اسم حزب قائم أو مع شعاره ، وهنا تظهر الصعوبة في تحديد معيار مدى التماثل ، لأن مفهوم التطابق واضح ، فهل التماثل في شعارات الحرية والديمقراطية والعدالة والمساواة والمواطنة يمنع من الترخيص ؟ و ما هو الضابط أو المعيار ؟ ، وفي كل الأحوال عند رفض اللجنة منح الترخيص يبقى للقضاء أن يقول كلمته في ذلك وفي غيره من أسباب عدم منح الترخيص .

(١) للمزيد : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٧٥

- أن يكون للحزب مقر رئيسي ، ويمكن أن يكون له مقرات فرعية ، ويتعين أن تكون جميعها معلنة وضمن أراضي الجمهورية العربية السورية ، وأن لا تقع ضمن أبنية عائلة للجهات العامة أو المؤسسات الخاصة أو التعليمية أو الأماكن الدينية أو الجمعيات الخيرية .

(٣) - شروط العضوية في الأحزاب السياسية : حدد المشرع شروطاً يتعين توافرها في الأعضاء المنتسبين للأحزاب في (المادة ١٣ ) من قانون الأحزاب ، إلا أنه وفي الوقت نفسه كان قد تشدد في تلك الشروط التي يتعين توافرها في الأعضاء المؤسسين ( المادة ٨):

- أن يكون العضو المنتسب سورياً ، أو متمتعاً بالجنسية العربية السورية منذ خمس سنوات ، في حين اشترط في العضو المؤسس أن يكون سورياً ، وأوقد مضى على تمتعه بالجنسية عشر سنوات ومقيماً في سورية ، باستثناء المشمولين بأحكام المرسوم ٢٠١١/٤٩ المتعلق بمنح المسجلين في سجلات أجانب الحسكة الجنسية العربية السورية.

- أن يكون العضو المنتسب قد أتم الثامنة عشرة من العمر بتاريخ تقديم طلب الانتساب ، بينما اشترط في العضو المؤسس أن يكون متمماً الخامسة والعشرين من العمر بتاريخ تقديم طلب التأسيس .

- أن يكون العضو متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية ، وغير محكوم بجناية أو جنحة شائنة - أن لا يكون العضو منتسباً لحزب آخر .

وكان للمشرع أن يضيف شروطاً أخرى لعضوية الأحزاب بالحظر على بعض الفئات الانتساب للأحزاب والعمل السياسي لمبررات تكاد تكون بديهية ومرتبطة بطبيعة الوظيفة الوطنية التي يقومون بها، والتي يتعين أن تبقى بعيدة عن مظنة التحيز التي تعترى الحياة الحزبية فكراً وممارسةً، ومن هذه الفئات ( ضباط وأفراد القوات المسلحة والشرطة - القضاة - أعضاء السلك الدبلوماسي ) .

٤) الدور المناط بلجنة شؤون الأحزاب : أحدث المشرع في المادة ٧ من قانون الأحزاب لجنة يُنات بها البت بطلبات تأسيس الأحزاب أو تعديل أنظمتها الداخلية أو (أي قرار بحلها أو انضمامها أو اندماجها أو إيقاف نشاطها اختياريًا" خلال عشرة أيام من تاريخ القرار ) ، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى المحددة لها في هذا القانون وهي أن :

- اللجنة تقترح سنوياً وفق أحكام (المادة ١٥) على مجلس الوزراء مقدار المبلغ الإجمالي للإعانة التي تقدمها الدولة للأحزاب وفق البند ٢ من الفقرة أ من المادة ١٤ من قانون الأحزاب بالنسب المنصوص عليها في المادة ١٦ ، أي /٤٠/ بالمائة توزع على الأحزاب وفقاً لنسب تمثيلها في مجلس الشعب ، و/٦٠/ بالمائة على الأحزاب وفقاً لعدد الأصوات التي حازها مرشحوها في الانتخابات التشريعية ، ولا يمنح الحزب نصيباً من هذه النسبة إذا كان مجموع عدد الأصوات التي حازها مرشحوه تقل عن ٣ بالمائة من مجموع الأصوات ، وكان من الممكن أن يجعل المشرع أحد روائز تحديد نسب المعونة للأحزاب قائماً على عدد النساء اللواتي يتمكن الحزب من إيصالهم إلى مجلس الشعب ، عبر القوائم والنشاط الانتخابي لهذه الأحزاب .

- تقدم الأحزاب للجنة تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي بعد تصديقه من مدقق حسابات ، وللجنة الحق في مراجعة وتفتيش دفاتر الحزب ومستنداته ومشروعية إيراداته ونفقاته وأوجه الصرف بواسطة مدقق حسابات تنتدبه اللجنة .

- مسك سجلات تتضمن قيماً للممتلكات العائدة للأحزاب بناءً على كشف تتقدم به الأحزاب للجنة سنوياً .

- تلقى الإخطار من النيابة العامة عن الإجراءات التي تضطر لاتخاذها في مقرات أي حزب في حالة الجرم المشهود خلال ٤٨ ساعة .

- تقديم الطلب إلى المحكمة لأجل حل الحزب وتصفية أمواله أو الطلبات المستعجلة لوقف نشاط الحزب ، أو وقف تنفيذ أي من قرارات أي حزب ، عند مخالفته للمبادئ المنصوص عليها لأحكام /المادة ٥/ من قانون الأحزاب .

- توجيه الإنذار لأي حزب لإزالة أية مخالفة لأحكام قانون الأحزاب .

#### ٥) الشروط الشكلية والإجراءات المطلوبة لتأسيس الأحزاب :

- تقديم طلب التأسيس موقعاً من خمسين عضواً من أعضائه مرفقاً بالنظام الداخلي للحزب والأهداف والمبادئ التي يقوم عليها ، والقواعد الناظمة لشؤونه السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية حتى بعد حله أو انضمامه أو اندماجه .

- بعد التأكد من استيفاء الطلب للشروط القانونية تقوم اللجنة بنشر شهادة إيداع طلب التأسيس في صحيفتين يوميتين لمدة أسبوع متضمناً كافة المعلومات الواردة فيه المتعلقة بالأعضاء المؤسسين وأهداف الحزب خلال ثلاثين يوماً اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ تقديم الطلب .

- تبث اللجنة بالطلب خلال ستين يوماً اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه سواء بالموافقة أو الرفض بقرار معلل ، ويُعتبر عدم البت بالطلب خلال المهلة بمثابة موافقة على التأسيس ، وفي حال الرفض يحق للمؤسسين الاعتراض أمام محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغهم القرار من اللجنة بالرفض<sup>(١)</sup> .

- يحق للحزب الذي حصل على الترخيص بقرار صريح / أو حكماً / أو قضاءً أن يمارس نشاطه السياسي متمتعاً بالشخصية الاعتبارية اعتباراً من اليوم التالي لصدور القرار بالترخيص أو صدور القرار القضائي أو بانقضاء مهلة الستين يوماً ، بشرط أن يصل

(١) - نصت المادة ١ من اللائحة الداخلية لقانون الأحزاب الصادرة بالقرار رقم ١٢٧٩٣/م.و لعام ٢٠١١ : بأن المقصود بالمحكمة المختصة بالنظر بالمنازعات المتعلقة أو الناشئة عن تطبيق قانون الأحزاب هي محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق وكان ذلك من باب حصر المرجعية القضائية للأحكام وتوحيد الاجتهاد القضائي طالما أن قرار المحكمة يصدر مبرماً وفق أحكام المادة ٣٤ من قانون الأحزاب .

الأعضاء المنتسبون إليه إلى ألف عضو ممن ينتمون قيماً في سجلات الأحوال المدنية لنصف محافظات القطر ، ولا يقل نسبة الأعضاء قي كل محافظة عن ٥% من مجموع الأعضاء ، وهي اشتراطات تضمن بشكل مبدئي عدم نشوء أحزاب أو تكتلات مناطقية ، ومن ثم تفادي الظروف الاستثنائية التي قد تبرز فيها العوامل الجيوسياسية في المرحلة الانتقالية من مرحلة الحزب القائد لتكتل سياسي إلى حالة التعددية السياسية .

٦) الضمانات الممنوحة للأحزاب : وهي ضمانات مهمة وتؤسس لحرية منضبطة في نشاط الأحزاب وتساوي في المراكز القانونية ضمن نظام ديمقراطي يركز على التعددية السياسية ، وعلى وجود ضمانات فعلية لممارسة الحريات العامة وخاصة لضمان حقوق المعارضة و سيطرة روح التسامح والتي تترجم عملياً باحترام متبادل لكل الآراء<sup>(١)</sup> .

- اعتماد الشفافية المطلوبة حول مصادر التمويل وطرقه وتحديد سقف لقيمة التبرعات أو الهبات بخمسمائة ألف ليرة سورية للمرة الواحدة ، ومليون ليرة في العام الواحد تحت طائلة سقوط الإعانة المقدمة من الدولة ، وحظره من أية جهة خارجية وبأي شكل كان .

- إصباغ صفة الأموال العامة على أموال الأحزاب في معرض تطبيق القوانين الجزائية العامة والخاصة ، واعتبار القائمين على شؤون الأحزاب والعاملين فيه بحكم الموظفين العموميين عند تطبيق هذه الأحكام .

- إعفاء أموال الأحزاب المنقولة وغير المنقولة من جميع الضرائب والرسوم .  
- حصانة مقرات الأحزاب ووثائقها ومراسلاتها من المراقبة والتفتيش أو المصادرة إلا بموجب قرار قضائي ، أو في حالة الجرم المشهود وبعد الحصول على إذن رئيس النيابة العامة المختص بحضور ممثل الحزب أو بحضور شاهدين .

(١) - د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ج ١ ، مرجع سابق ، الصفحة ١٣٣

- يحق لكل حزب إصدار صحيفة واحدة وموقع إلكتروني واحد ، وإعفاؤه من إجراءات الترخيص المطلوبة .

- إلزام كافة وسائل الإعلام بإتاحة الفرصة أمام جميع الأحزاب وبالتساوي فيما بينها (بالمساحة الزمنية والأهمية ) لمخاطبة الناخبين والتأثير فيهم خلال الحملات الانتخابية.

- يحق للأحزاب استخدام الأماكن العامة لنشاطها السياسي بعد التنسيق المسبق مع الجهات العامة المسؤولة عن هذه الأماكن .

(٧)-**انتهاء الحزب من الحياة السياسية** : حيث نصت المادة /٣/ البند أ.. يعد الحزب منحلًا في إحدى الحالات الآتية: ١- إذا قرر حل نفسه اختياريًا ، ٢- إذا تم حلّه بموجب حكم قضائي، ٣- إذا اندمج في حزب جديد ، ٤- إذا قرر الانضمام إلى حزب قائم.

#### ٨) اللائحة الداخلية للحزب :

أحالت المواد ٢٤ - ٢٧ - ٢٩ من قانون الأحزاب فقط على اللائحة التنفيذية للقانون لبيان الأحكام التفصيلية المتعلقة بأحكامها بحيث :

- **نصت المادة ٢٤** من قانون الأحزاب على : " تعفى أموال الحزب المنقولة وغير المنقولة من جميع الضرائب والرسوم وتحدد اللائحة الضوابط الخاصة بذلك "

وقد حددت اللائحة هذه الضوابط في المادة ٢٧ منها بأن الإعفاء يشمل الرسوم المالية والجمركية والمحلية للأموال المسجلة على اسم الحزب في سجلات اللجنة ، وأن تكون الأموال النقدية مودعة ضمن المصارف المرخص لها للعمل في سورية ، وغير مُستثمرة لأغراض تجارية ، ولا تعتبر الصحف أو الاستثمار في مجال الطباعة والنشر أو المؤسسات التعليمية من الأعمال ذات الطابع التجاري في معرض تطبيق هذا الإعفاء .

- **نصت المادة ٢٧** من قانون الأحزاب : "على وسائل الإعلام كافة تمكين الأحزاب جميعها وبالتساوي من استخدامها لنقل وجهات نظرها إلى المواطنين خلال الحملات الانتخابية وتبين اللائحة القواعد الناظمة لذلك " .

وبموجب المادة ٣٠ من اللائحة الداخلية التي تضمنت القواعد الناظمة فإن استخدام وسائل الإعلام يجب أن يكون بالتساوي بين الأحزاب ، ويتم تنسيقه بطلبات تقدمها الأحزاب إلى اللجنة التي تنسق الظهور الإعلامي مع وسائل الإعلام المقروءة أو المسموعة أو المرئية المطلوبة بحيث تضع أمانة سر اللجنة برنامجاً يتضمن حصصاً لكل حزب في كل وسيلة إعلامية ، وموعد الاستخدام بعد مراعاة أحكام المادة ٢٨ من قانون الانتخابات المتعلقة بسقف الإنفاق المالي على الدعاية الانتخابية ، والمادة ٢٩ من القانون نفسه والمتعلقة بعدم تضمين الإعلانات الانتخابية أية إشارات أو دلالات مذهبية أو طائفية أو أجنبية أو قبلية أو يخالف النظام العام ، والمادة ٣٠ بوقف الدعاية الانتخابية قبل أربع وعشرين ساعة ويحظر على الأحزاب استخدام وسائل الإعلام الخارجية في الدعاية الانتخابية ، كما ألزمت المادة ٣٣ من اللائحة على أجهزة الإعلام إعطاء فرصاً متساوية لتغطية أخبار ونشاطات ومؤتمرات الأحزاب المسجلة .

**نصت المادة ٢٩ :** "للأحزاب حق استخدام الأماكن العامة لممارسة النشاط السياسي بالتنسيق المسبق مع الجهات المختصة وتبين اللائحة القواعد الناظمة لذلك " .

وقد تضمنت المادة ٣٢ من اللائحة الداخلية الآلية بتقديم الطلب إلى المحافظ أو رؤساء المجالس المحلية أو الجهة المعنية ، حيث يتم التنسيق مع الحزب لتمكينه من استخدام الأماكن العامة لممارسة النشاط السياسي بالتساوي مع باقي الأحزاب وفق أنظمة الاستثمار المعمول بها .

مع ضرورة الإشارة إلى أن ما ورد في المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية مخالفٌ للدستور ولقانون الأحزاب <sup>(١)</sup> ، إذ لا يجوز لللائحة التنفيذية أن تتضمن ما

(١) - نصت المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب على ما يلي : " أ- للجنة توجيه اذار للحزب لإزالة أي مخالفة لأحكام القانون خلال مدة تحددها إذا كانت قابلة للإزالة ، ب - مع مراعاة أحكام الفقرة أ من هذه المادة كل مخالفة لاتزال يعاقب الحزب المخالفة بغرامة لاتقل عن مائة ألف ليرة سورية ولا تزيد عن مليون ليرة سورية ، وتقرر اللجنة مقدار هذه الغرامة على ضوء المخالفة ، ويلتزم الحزب بدفعها إلى الصندوق المخصص لذلك ، وفي حال عدم دفعها خلال خمسة عشر يوماً تحال المخالفة إلى المحكمة الجزائية المختصة ..... ! "

يجيز للجنة فرض الغرامة بنفسها واستيفائها ، وتحديد مقدار الغرامة المفروضة ما بين الحدين الأدنى والأعلى على ضوء كل مخالفة ، وذلك لأن النص في المادة ٣٣ من قانون الأحزاب لم ينص على اختصاص اللجنة بذلك ، كما لم تتضمن تفويضاً تشريعياً لرئيس مجلس الوزراء بتضمين اللائحة تحديد مقدار الغرامة من قبل اللجنة على ضوء كل مخالفة ، أو تحصيلها دون صدور قرار قضائي بذلك ، وإن وجود قاض في اللجنة التي يرأسها وزير الداخلية لا يغيّر من طبيعتها بأنها لجنة وزارية .

كما أن مبدأ قانونية الجريمة والعقوبة الدستوري يفترض أن يكون المخالف على بينة مسبقاً وضمن النص القانوني ما هو المؤيد الجزائي لكل نوع مخالفة على حده .

## المبحث الثاني

### المحددات الداخلية لأداء التشريعي

بعد أن تناولنا في المبحث الأول المحددات الخارجية لأداء مجلس الشعب والمتمثلة بالإطار الدستوري ، الذي رسمته القواعد القانونية للدستور السوري الملغى لعام ١٩٧٣ ، وكذلك الدستور الحالي النافذ لعام ٢٠١٢ ، لعمل مجلس الشعب السوري والقوانين المرتبطة على نحو وثيق بهذه القواعد ضمن قانوني الانتخابات والأحزاب ، والتي تلعب دوراً هاماً في رسم معالم الحراك السياسي داخل المجلس ، وأوضحنا مدى تأثيرها على مجريات العمل البرلماني ، ولاسيما على كيفية أداء المجلس لوظيفته التشريعية ومخرجات هذه الوظيفة المتمثلة بالقوانين التي تُقر من المجلس ، فإننا وفي هذا المبحث سنتناول المحددات الداخلية لأداء المجلس ، المتمثلة بالقواعد القانونية المنصوص عنها في النظام الداخلي لمجلس الشعب ، أو ما يُدعى بالقواعد الناظمة للعمل التشريعي من الناحية الشكلية ، بالإضافة إلى المحددات الداخلية غير المنصوص عليها ، أو ما يمكن أن يُطلق عليها (العملية التشريعية من الناحية السياسية) ، والتي تتحكم بها السياسات التي تمارسها السلطة التنفيذية وحزب الأغلبية البرلمانية ، والثقافة الناجمة عنها والشخصيات التي تمارس هذا الدور ( الأعضاء)<sup>(١)</sup> ، ويمكن استنتاجها بعد تشبيكها مع المحددات الخارجية لنستنتج بأن هناك ثقافة برلمانية مستقرة لدى الأعضاء ، وتقاليد برلمانية استقرت حتى

(١)– Robert J. Martineau, Drafting Legislation and Rules in Plain English , west Publishing Company , 1991 ,p.14

شكّلت عقبة كاءداء أمام تفعيل الأءاء التشريعي لمجلس الشعب ، وأن الإشكال لا يكمن فقط في النصوص القانونية ، وإنما كذلك بما كرّسه تطبيق هذه النصوص لسنوات طويلة ، وسيكون ذلك ضمن مطلبين :

المطلب الأول : النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

المطلب الثاني : الثقافة البرلمانية وقدرات الأعضاء

## المطلب الأول

### النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

يتضمن النظام الداخلي لأي برلمان من الناحية الشكلية الإجرائية ، مجموعة من القواعد الناظمة لعمله بأجهزته المختلفة ، ولحقوق وواجبات الأعضاء أثناء ممارستهم لمهامهم البرلمانية الرقابية والتشريعية والسياسية التمثيلية ، في حين يُمثّل النظام الداخلي من الناحية الواقعية العملية منظومة متكاملة من الأفكار والأعراف والمبادئ البرلمانية التي تُسيّر العمل البرلماني وفق التوازنات السياسية الذي يسعى لتجسيدها ، وذلك لأن النظام الداخلي من حيث النتيجة لا يعمل في فراغ أو في عزلة عن البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والدستورية والقانونية الذي تم وضعه في إطارها ، ولذلك فهو يتأثر بها ، ولا بد أن ينعكس ذلك على صياغة نصوص النظام الداخلي وعلى ممارسة هذه الأحكام على أرض الواقع.<sup>(١)</sup>

(١) - د. علي الصاوي ، ورقة عمل من أوراق الندوة البرلمانية العربية نحو تطوير العمل البرلماني العربي في بيروت ٢٠٠٠ بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان " نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية " الطبعة الأولى ٢٠٠١ المركز اللبناني للدراسات

يضع الدستور المبادئ الأساسية التي يجب أن تسيّر عليها أعمال المجلس ، أما الأحكام التفصيلية فإن الدستور يترك أمر تعيينها عادة إلى النظام الداخلي الذي يصدر عن المجلس ويُعتبر ملزماً له ولأعضائه ، وتأتي أحكامه متممة لأحكام الدستور في المسائل المهمة التي يتصدى لتنظيمها ، وقد نص الدستور السوري الملغى لعام ١٩٧٣ في المادة ٦٥ منه على أنه: " يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه ". وقد أضاف الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ عبارة " وتحديد اختصاصات مكتب المجلس " إلى نهاية هذا النص في المادة ٦٩ منه ، واستناداً لنص المادة ١٥٤ من هذا الدستور فإن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٦/٦ والمؤلف من ٢٠٤ مادة يبقى نافذاً حتى يقوم المجلس بتعديله أو إصدار نظام داخلي جديد ، هذا النظام الذي لم يطرأ عليه أي تعديل جوهري حقيقي منذ أن تم إقراره في عام ١٩٧٤ ، سوى التعديل الجاري في ١٩٨٠/٣/٢٧ ، والمتضمن إلغاء المادة ١٩١ منه ، وقد تم تشكيل لجنة خاصة لتعديل النظام الداخلي للمجلس في بداية الدور التشريعي الثامن من عدد من أعضاء مجلس الشعب القانونيين الجدد والقدامى ممن لهم خبرة سابقة في العمل البرلماني ، لصياغة اقتراح مكتب المجلس تمهيداً لعرضه على المجلس ، وإحالته إلى اللجنة الدستورية والتشريعية سناً لأحكام المادة ١٩٣ من النظام الداخلي<sup>(١)</sup> ، إلا أن هذه اللجنة لم تُنجز عملها لأسباب عديدة ، منها ما رشح عن توجهات اللجنة في التعديلات المقترحة التي لم تكن قادرة على تجاهل حجم التعديلات اللازم إجراؤها على النظام الداخلي ، رغم أنها كانت لجنة منتقاة ، ولم تكن منتخبة من أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس ، وحالياً قد باتت الحاجة لإصدار نظام داخلي جديد أكثر ضرورةً وإلحاحاً التزاماً بأحكام الدستور الجديد ، وذلك لتغيير البيئة السياسية

(١) - شكلت اللجنة بقرار من رئيس المجلس في بداية الدور التشريعي الثامن آنذاك الأستاذ ناجي العطري وكانت برئاسة الأستاذ عبد الله موصلي عميد البرلمانين السوريين بعد وفاة عضو مجلس الشعب المرحوم نياض الماشي ، وقد توقفت اللجنة عن العمل بعد تغيير رئيس المجلس واستلام د. محمود الأبرش في الدور التشريعي الثامن والتاسع .

نظرياً بدخول أحزاب جديدة إلى المجلس ، مع التأكيد على ما أشرنا إليه آنفاً أن أحكام النظام الداخلي النافذ لمجلس الشعب لم تتضمن أية إشارة أو مرجعية للعمل وفق أحكام المادة ٨ من دستور عام ١٩٧٣ ، وكافة الترتيبات كانت تجري وفق منطلق الأمر الواقع المستند للمادة المشار إليها فقط ، إذ بقيت أحكام النظام الداخلي محايدة ظاهرياً<sup>(١)</sup> ورغم أن بعض الأحكام الدستورية التي وضع في ظل نفاذها النظام الداخلي قد تغيرت بصدر دستور عام ٢٠١٢ ، ومع ذلك قد مضى دورتان عاديتان من الدورات العادية للدور التشريعي الأول ، ولم يصدر أي قرار بتشكيل لجنة لتعديل النظام ، أو إصدار نظام جديد يكون متوافقاً وأحكام الدستور الجديد .

وللتعرف على آلية عمل المجلس لا بد من دراسة القواعد الإجرائية المنصوص عليها في النظام الداخلي التي كان مجلس الشعب السوري خلال الأدوار التسعة يعمل في إطارها ، كمحدد داخلي لعب دوراً كبيراً في كيفية أدائه لأعماله والقيام بالدور التشريعي والرقابي ، وتآلف تقنياً من ستة عشر باباً<sup>(٢)</sup> ، وتبعاً لمدى تأثيرها تنقسم البحث فيها إلى ثلاثة فروع :

(١) - وقد أسفرت نتائج الانتخابات عن نجاح ١٨٤ عضواً من قائمة الوحدة الوطنية الذي يضم عشرة أحزاب هي: حزب البعث العربي الاشتراكي /١٦٢ عضواً ، الحزب الشيوعي الموحد / ٣ أعضاء ، الحزب السوري القومي الاجتماعي /٥ أعضاء ، الحزب الشيوعي السوري /٢ عضوان ، حركة الاشتراكيين العرب /٢ عضوان ، وحدويين اشتراكيين /٣ أعضاء ، الوحدوي الاشتراكي الديمقراطي /١ عضواً واحداً ، الاتحاد العربي الديمقراطي /١ عضواً واحداً ، الاتحاد الاشتراكي العربي /٤ أعضاء ، العهد الوطني /١ عضواً واحداً ، كما فاز من الأحزاب الجديدة : - حزب المبادرة الوطنية /١ عضواً واحداً - حزب التجمع الوطني السوري / ١ عضواً واحداً - الجبهة الشعبية للتغيير والتحرير (الإرادة الشعبية) / ٣ أعضاء - الجبهة الشعبية للتغيير والتحرير (السوري القومي الاجتماعي) (٢) عضوان ، والمستقلون فازوا ب ٥٩ مقعداً .

(٢) - الباب الأول ( في المجلس وانعقاده - المكتب المؤقت - انتخاب مكتب المجلس - اختصاصات رئيس المجلس ) ، الباب الثاني : في الحصانة ، الباب الثالث : في الطعون الباب الرابع : نظام الجلسات ( انعقاد الجلسات - الإذن بالكلام - المحافظة على النظام العام - محاضر الجلسات - التصويت ) ، الباب الخامس : اللجان ( تشكيل اللجان الدائمة - لجان التحقيق - أعمال اللجان ) ، الباب السادس : (مشروعات القوانين واقتراحات القوانين والمراسيم التشريعية والمعاهدات - الاعتراض على دستورية القوانين ) ، الباب السابع : في الموازنة العامة ، الباب الثامن : في استعجال النظر ، الباب التاسع : في الأسئلة وطلبات المناقشة =

- الفرع الأول : سلطة رئيس المجلس  
الفرع الثاني : القواعد الإجرائية لعمل المجلس  
الفرع الثالث : تأثير الوظائف الأخرى للمجلس بالوظيفة التشريعية

### الفرع الأول

#### سلطة رئيس المجلس

منذ نشأة البرلمان يلعب رئيس البرلمان في سائر البرلمان دوراً في غاية الأهمية ، فطالما أضفى منصب رئاسة المجلس على شاغله هالة من التقدير والاحترام المرتبطين بهذا المنصب والدور المناط به ، ولكن ما الدور المناط برئيس مجلس الشعب السوري ؟

تميّزت قواعد النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بوضوحها وسهولة الوصول إلى أحكامها وفهمها على نحو لا يحتمل للكثير من التأويل ، والمتابع للأنظمة الداخلية التي عمل بأحكامها البرلمان السوري وأكثرها استقراراً وتميزاً يجد أنها غير مقطوعة الصلة بتلك الأحكام<sup>(١)</sup>، لكننا وعند إجراء المقارنة نجد أن التمايز والاختلاف عنها كان بقصد إعطاء صلاحيات واسعة لرئيس المجلس وتركيز القرار لديه ، بحيث يكون دوره داخل البرلمان وخارجه دوراً محورياً ووازناً، ولم يأت ذلك على نحو عفوي ، إذ أن النظام الداخلي الذي وضع من أعضاء مجلس الشعب في عام ١٩٧٤ لم يأت من فراغ ، وإنما انبثق ضمن أجواء سياسية ومفاهيم كانت لازالت تعتمد على مفاهيم المشروعية الثورية رغم وجود

---

=والاستجواب وحجب الثقة ، الباب العاشر : في العرائض ، الباب الحادي عشر : في الإجازات ومسؤولية التغيب ، الباب الثاني عشر : الاستقالة و شغور العضوية ، والباب الثالث عشر : في ترشيح رئيس الجمهورية والاستفتاء و الاستقالة ، الباب الرابع عشر : في تعديل الدستور والنظام الداخلي ، الباب الخامس عشر : في حرس المجلس ، الباب السادس عشر : أحكام متنوعة وانتقالية

(١)- النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي بأخر نسخة له في ١٩٥٧/١٢/٢١ ، والنظام الداخلي للمجلس

الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ ، بحيث يتم استكمال الإطار الديمقراطي بوجود برلمان تتم قيادته من رئيسه ، والذي يرشحه حزب البعث العربي الاشتراكي من بين أعضاء القيادة القطرية لينتخب من الأغلبية المتوفرة لديه في المجلس ، وابتعد عن العمل بالقاعدة المستقرة عالمياً في معظم برلمانات العالم بأن رئيس المجلس هو الأول بين متساويين في علاقته مع الأعضاء ، وهو رئيس للمجلس وليس رئيساً للأعضاء " وهو المسؤول عن أعمال المجلس وليس المسؤول عن إدارة المجلس بأعضائه" <sup>(١)</sup> ، الأمر الذي أعاق تطوير العمل داخل المجلس لأن الرئيس صاحب الصلاحيات والسلطات الواسعة يُعارض أي تعديل يمسّ بهذه الصلاحيات ، ويُحكم ثقله السياسي كان يتناغم مع السلطة التنفيذية التي لم تكن لترغب بوجود مجلس شعب فعّال تحسب له حساباً ، ومن الأيسر لعملها أن تمر التشريعات في معبر هادئ ، ولا بأس بقليل من المناقشات يسبقها تمهيد شهير من رئيس المجلس تزخر به مذكرات مجلس الشعب " بأننا زملاء: نحن والحكومة في خندق واحد " ، وتباعاً نعرض لسلطات رئيس المجلس الواسعة لا كرافعة لأداء المجلس ، وإنما كعائق من معوقات تعزيز الأداء ، الأمر الذي بدا متفقاً عليه ، وإلا لما اضطرت التشريعات الدستورية في دستور عام ٢٠١٢ للتدخل والنص صراحة على وجوب صدور نظام داخلي يتضمن على نحو واضح تحديد وتوضيح صلاحيات مكتب المجلس ، وقلص في بعض نصوصه من صلاحيات رئيس المجلس واستودعها مكتب المجلس <sup>(٢)</sup> .

#### أولاً - موقع رئيس المجلس في النظام السياسي :

تُعد علاقة رئيس مجلس الشعب السوري بالنظام السياسي القائم على قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي للدولة والمجتمع ، وبالآليات المرتبطة بذلك النظام من

(١)- د. علي الصاوي ، قياس فعالية البرلمان ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة ٢٠٠٣ ، ص

(٢)- نصت المادة ٦٩ من دستور ٢٠١٢ " يوضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه وتحديد اختصاصات مكتب المجلس "

العوامل المهمة في تحديد أبعاد الدور المناط به في قياس مدى فعالية أداء مجلس الشعب التشريعي ، وغير ذلك من الوظائف التي يمارسها

١- كيفية اختيار رئيس المجلس : رغم خلّو النص في النظام الداخلي أو الدستور صراحةً من ذكر مسألة الانتماء الحزبي لرئيس المجلس ، فإن ذلك ينفي الاشتراط مسبقاً من أن يكون مستقلاً أو أن يكون من حزب الأغلبية كما هو الحال في معظم برلمانات العالم ، أو منتمياً لأي حزب ممثل في البرلمان ، إلا أن التقليد البرلماني والحزبي في سورية استقر على ترشيح أحد أعضاء القيادة القطرية ضمن قائمة الجبهة الوطنية التقدمية في الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها ، بعد أن يتقرر اختياره مرشحاً عن الحزب القائد للدولة لمنصب رئيس مجلس الشعب السوري ، ولم يجز ترشيح رئيس لهذا المنصب من خارج أعضاء القيادة القطرية إلا بعد مضي ستة أشهر من بداية الدور التشريعي الثامن<sup>(١)</sup> ، وهو ما يثير التساؤل حول أبعاد العلاقة بين السلطة التنفيذية ورئيس مجلس الشعب الذي من المفترض أن هذا المجلس يُقر مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة ، ويُمارس الرقابة على أعمالها ، وعن عدم اشتراط نصوص النظام الداخلي أو النص الدستوري على أن يكون رئيس مجلس الشعب محايداً حزبياً ، وضرورة أن يتجاهل انتماءه الحزبي بمجرد انتخابه ليصبح رئيساً للمجلس بكافة الانتماءات الموجودة فيه ، وانسحابه بشكل كامل من المشاركة النشيطة في حزبه ، بحيث يتمتع بأكبر قدر من الاستقلالية والحرية في أداء عمله ، وينعكس ذلك بشكل

(١) - وهو الدكتور المهندس محمود الأبرش ، وكان ذلك بعد أن كلف رئيس مجلس الشعب الأستاذ ناجي العطري بعد حوالي ستة أشهر من رئاسته لمجلس الشعب للدور التشريعي الثامن بتشكيل الوزارة ، رغم أنه كان من بين أعضاء مجلس الشعب أعضاء في القيادة القطرية آنذاك وهم (الأستاذ عبد القادر قدورة وكان رئيساً لمجلس الشعب السوري لأربعة أدوار تشريعية سابقة - د . فاروق أبو الشامات ) ، وقد دلت التجربة وما تتضمنه مذكرات مجلس الشعب خلال مدة رئاسته في الدور التشريعي الثامن والدور التاسع أنه كان أكثر استعداداً لاسترضاء القيادة السياسية ، وقدرةً على العبور بمشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة في هذين الدورين وكانت أكثر إثارةً للجدل الاجتماعي والسياسي والمالي في تداعياتها من التشريعات التي أقرت في باقي الأدوار التشريعية لمجلس الشعب .

مباشر على وزنه السياسي ، ومن ثم على قوة أداء المجلس تشريعياً ورقابياً ، وتبرز أهمية ذلك في ظل سريان أحكام الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ الذي يأخذ بالتعددية السياسية وضرورة تعديل نصوص النظام الداخلي لتتضمن ذلك صراحة .

٢- مدة رئاسة المجلس : نصت المادة ٦ من النظام الداخلي على أن انتخاب مكتب المجلس الذي يتألف من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين ، يتم في أول اجتماع يعقده المجلس لمدة سنة ، ويعاد انتخاب مكتب جديد في أول جلسة يعقدها المجلس بعد انتهاء مدة المكتب السابق ، وظاهر النص أن رئيس المجلس يبقى عرضةً للتقييم على نحو مستمر من قبل أعضاء المجلس ، بينما ما أفضى ويفضي إليه التطبيق العملي أن رئيس المجلس يبقى عرضةً للتقييم المباشر والمستمر من حزب الأغلبية (قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي ) ، وهو ما ينفي إمكانية شعوره بالقدرة على تطوير أداء المجلس حتى لو توفرت لديه الرؤية لذلك ، لأنه يفتقد بدايةً للاستقلالية والحياد ويستمر بفقدانها تحت وطأة شعوره باحتمال فقدانه لمنصبه <sup>(١)</sup> ، في حين أن انتخاب رئيس المجلس طيلة مدة الدور التشريعي وهو أربع سنوات ، سيقوّي من مركز رئيس المجلس بمواجهة باقي السلطات ومن ثم سيعزز من إمكانيات المجلس أثناء ممارسته لأدواره ، مع الحرص على أن تقوية مركزه لا يعني الخروج في علاقته مع الأعضاء عن قاعدة أنه الأول بين متساويين ، بعد إيجاد آلية لتقديم مذكرة لانتقاد الرئيس من الأعضاء أو الأحزاب في حال خروجه عن موجبات الدور المناط به <sup>(٢)</sup> ، ولاسيما حياديته التامة مع الأعضاء وحرصه على استقلالية مجلس الشعب ، وتفعيل الدور التشريعي والرقابي للمجلس ، على أن تدرج هذه المذكرة على جدول أعمال المجلس ، ويمكن إعطاء الحق لأغلبية معينة خاصة لطلب إعادة الانتخاب لمنصب

(١) - د . فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة نقدية تحليلية ، دار النهضة القاهرة ٢٠٠٤ ، ص ٢٠٣

(٢) - كما هو معمول به في مجلس العموم البريطاني للمزيد:

رئاسة المجلس ، على نحو مقارب لما تضمنه الدستور المصري لعام ٢٠١٢ بهذا الخصوص في المادتين ٩٦-٩٧ ، وبذلك يتحقق التوازن بين ضرورة إضفاء الاحترام والأهمية على منصب رئيس المجلس ، وفي نفس الوقت إخضاعه لقواعد المحاسبة والمساءلة من الأعضاء والناخبين .

**ثانيا - مكتب المجلس وصلاحيات الرئيس :** يتكون مكتب المجلس وفق أحكام (المادة ٥) من النظام الداخلي من رئيس المجلس ونائب وأمينين للسر ومراقبين ، أي من خمسة أعضاء والرئيس ، وينتخب المكتب من أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع السري .

**1- مكتب المجلس:** يجتمع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس أو نائبه في حال غياب رئيس المجلس وينعقد بحضور الأكثرية المطلقة لأعضائه (أربعة بما فيهم الرئيس) ، ويمكن له اتخاذ أي قرار بتصويت أكثرية الحاضرين ، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس المجلس ، إلا أن النظام الداخلي لم ينص على مواعيد دورية لاجتماعات مكتب المجلس ، ولا للمواضيع التي يتعين دعوته وعرضها عليه ، و اتخاذ القرار بشأنها في اجتماع المكتب ، وقد حدد النظام الداخلي لمكتب المجلس كهيئة مهاما إدارية فقط ، وكذلك إعداد أي مشروع يتعلق بالمجلس وتلخص هذه المهام بأن:

- يقوم مكتب المجلس بدراسة وتهيئة مشروع موازنة المجلس وإبلاغ الرقم الإجمالي بها إلى الحكومة .
- يُقدم المكتب للمجلس كل مشروع يتعلق به ، وللمشروع المقدم من قبل المكتب صفة تقرير اللجنة بالمناقشة والتصويت.
- يُعد مكتب المجلس في آخر كل سنة مالية تقريراً بالحساب الختامي يوزع على الأعضاء.
- يُقدم مكتب المجلس تقريراً عن أعمال المجلس في نهاية كل سنة ، ويوزع على الأعضاء .

- لمكتب المجلس في حال غيابه تعيين لجان مؤقتة لمدة محدودة ولإنجاز عمل معين أو تأليف لجان أو انتداب بعض أعضاء المجلس للتحقيق في أمر معين أو جمع المعلومات اللازمة لممارسة الاختصاصات المناطة بالمجلس .
  - يُوزع مكتب المجلس الأعضاء بين مختلف اللجان تمهيداً لعرض الأمر على المجلس .
  - تقديم تقرير للمجلس حول طلب الاستقالة المقدم من أحد الأعضاء والحال إليها .
  - اقتراح تعديل النظام الداخلي .
- في حين أن اختصاصات باقي أعضاء المكتب ، لا تتجاوز فعاليتها أو تأثيرها حدود المهمة الموكلة إليهم ، ويظهر ذلك من خلال استعراض نصوص المادتين (١٥-١٦ ن.د) بالنسبة لأميني السر ، و المراقبين .
- أمين السر : ويجلسان إلى جانبي الرئيس ويقومان بأعمال إدارية داخل وخارج الجلسات .

#### أ- ضمن الجلسة :

- بتلاوة الأوراق والاقتراحات بطلب من رئيس المجلس .
- قيد أسماء من يطلب الإذن بالكلام.
- المناداة بالأسماء في التصويت العلني في الحالات التي يقرر فيها المجلس ، أو يعين النظام الداخلي هذه الطريقة للتصويت .
- جمع الأصوات وفرزها وبيان نتائج الاقتراع الذي يجريه المجلس .
- الإشراف على حسن تنظيم محاضر الجلسات وسير الديوان والأعمال القلمية.
- القيام بكل ما يطلبه الرئيس منهما من أعمال منها تحرير محاضر الجلسات التي يقرر المجلس عقدها بصورة سرية (المادة ٣٣ ن.د).

#### ب - خارج الجلسات :

- يُقدم أمين السر إلى الرئيس تقارير عن أعمال اللجان في نهاية كل دورة برلمانية ، وتطبع هذه التقارير وتوزع على الأعضاء.

**المراقبان :** لم تُحدد اللائحة مكاناً خاصاً لجلوسهما ، وحرت العادة أن يجلسا بين

الأعضاء في مكانين متباعدين ويقومان بـ:

-مساعدة الرئيس في المحافظة على النظام داخل المجلس ضمن الجلسات العامة وخارجها .

-الترخيص للجمهور بحضور جلسات المجلس من على شرفة القاعة .

-مراقبة سير عمليات الاقتراع لجهة إداء الأعضاء بأصواتهم وعدّها .

وبذلك فإن اختصاصات مكتب المجلس اختصاصات ضيقة وتحضيرية ، وغير ذات أثر في أداء المجلس ، ولا تدخل في صميم القرار الفاعل والموجه للعمل البرلماني ( كتحديد جدول الأعمال ) ، الأمر الذي يجعل كافة الصلاحيات ذات التأثير الحقيقي بيد رئيس المجلس .

**٢- صلاحيات رئيس المجلس:** وتدرج هذه الصلاحيات ضمن فئتين رئيسيتين :

- يُعد الرئيس الممثل الأول والمتحدث الرسمي باسم المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية والمؤسسات الأخرى في الدولة وخارجها ، كما يتولى التوقيع عنه ، وهذه الفئة من الصلاحيات لا تدخل في سياق البحث لكونها من المسلمات ، وليس لها تأثير يذكر على الأداء التشريعي .

- **يرعى الرئيس داخل المجلس :** ترتيب الأعمال خارج وداخل جلسات مجلس الشعب :

❖ تطبيق أحكام النظام الداخلي ، ويحدد مواعيد الجلسات ، ويضع جدول الأعمال ويعلنه .

❖ يدير المناقشات في الجلسة ، ويأذن للأعضاء ولممثلي الحكومة بالكلام ، ويحدد المواضيع التي يتعين بحثها داخل الجلسات العامة ، ويلفت نظر المتكلم إلى المحافظة على حدود الموضوع ، وله أن يوضح موضوعاً يراه غامضاً أو يستوضح عنه .

وباحتفاظ رئيس المجلس بشخصه دون وجود أية آلية مؤسسية ، بهذه الاختصاصات الواسعة فإنه يستطيع من خلالها النفاذ إلى السيطرة على جميع ما يدور تحت قبة البرلمان ، ويتر المناقشات إذا وجدَ فيها تعارضاً مع ما هو مرسوم لها ، ومن هنا تأتي أهمية الدور المناط به ويتضح ذلك :

أ- من صلاحيات رئيس المجلس في تحديد مواعيد الجلسات وانعقاد اللجان<sup>(١)</sup> ، وجدول أعمال المجلس واللجان ، وتحديد مواضيع البحث ، والتي جاءت عبارتها مطلقة بحيث تشمل تحديد مواضيع البحث ضمن الجلسات العامة ، وكذلك ضمن اجتماعات اللجان ، وبموجب المادة ٩٤ ن / د ، فإن اللجنة وبعد الانتهاء من إعداد تقريرها تقدمه إلى رئيس المجلس ، وله وحده حق تقدير ما إذا كان هذا التقرير مستوفياً لجميع الشروط المحددة في النظام الداخلي كشرط لإدراجه في الجلسة العامة<sup>(٢)</sup> ، وهو ما ينجم عنه إطلاق يد رئيس المجلس في تحديد وجه النشاط التشريعي أو الرقابي للمجلس ككل ، وتبعاً لذلك تحديد مستوى فاعلية نشاطه ، وهو بوابة العبور بالنسبة لأي موضوع ( تشريعي أو رقابي ) إلى الجلسة العامة التي تغلق وتفتح بإرادته المطلقة ، بحيث يستطيع إدراج ما يرغب في مناقشته ، وحجب المواضيع وفق سلطته التقديرية ، وكذلك فإن له إحالة مشاريع واقتراحات القوانين التي ترد إلى اللجنة مباشرة دون عرضها على المجلس<sup>(٣)</sup> ، وبشكل عام دون وجود أية ضوابط تؤكد الطابع المؤسسي

(١) - جاء في المادة ٨١ ن . د " أ - يقوم رئيس كل لجنة بإدارة أعمال لجنته وتنعقد اللجان في المواعيد التي يعلنها رئيس المجلس أو بناءً على دعوة رئيسها أو نائبه في حال غيابه أو بناءً = على طلب يقدم إلى رئاسة المجلس من ثلث أعضائها على الأقل شريطة أن يذكر في الطلب سبب الدعوة ، ب - لرئيس المجلس حق دعوة أية لجنة للبحث في موضوع معين . "

(٢) - نصت المادة ٩٤ ن . د على أن " يقدم التقرير إلى رئاسة المجلس ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تلي انتهاء المهلة المحددة في المادة السابقة إذا كان مستوفياً جميع الشروط المحددة في النظام الداخلي . "

(٣) - وفق ما نصت عليه المادة ٩٨ " أ - توزع مشروعات القوانين التي ترد من رئيس الجمهورية واقتراحات القوانين التي تقدم من الأعضاء مع لائحة أسبابها الموجبة على الأعضاء وتتلى خلاصتها في أول جلسة على أن تحال إلى اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص ، ب - يجب أن تكون الاقتراحات بقوانين مصاغة في مواد قانونية وترسل نسخة منها إلى السلطة التنفيذية وعلى هذه السلطة أن تبدي رأيها في الاقتراحات خطياً خلال مدة ثلاثين =

الديمقراطي للمجلس ، الأمر الذي أثر ويؤثر على أداء المجلس بشكل عام ، وعلى أدائه التشريعي بوجه خاص ، وأكثر ما يتجلى ذلك في عدم /أو تأخير إدراج اقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء على جدول المواضيع المحددة للبحث في لجان المجلس ، ويحول ذلك دون تمكين المجلس من أخذ زمام المبادرة التشريعية وفق أحكام الدستور ، وكل ذلك وفق أحكام ذات النظام الداخلي ودون أي خروج عن أحكامه إذا ما ربطنا ذلك بموقع رئيس المجلس في النظام السياسي ، وعلاقته بالسلطة التنفيذية ، وهو ما تؤكده من الناحية العملية الحالة التي وصل إليها المجلس من عجزه عن إقرار اقتراحات القوانين المقدمة من أعضائه ، واجتهاده في إقرار مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ، فضلاً عن أنه يجوز بقرار من رئيس المجلس وفق أحكام المادة الثانية من النظام الداخلي دعوة المجلس لعقد دورة استثنائية ، وتحديد مواعيد اجتماعاتها على التوازي مع الحق الممنوح لثلث أعضاء مجلس الشعب ، وكذلك الحق الممنوح لرئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>، وبما يتوافق مع أحكام دستور ١٩٧٣ ، في حين اتجه

---

=يوماً ويانتهائها يتوجب على اللجنة البت في الاقتراحات وإن لم يرد جواب عليها ، ج - تودع مشروعات واقتراحات القوانين إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للبحث في جواز النظر أو عدمه وعلى اللجنة أن تقدم تقريرها على الاقتراح خلال أسبوع ، د - في حال موافقة اللجنة على جواز النظر في الاقتراح تعيد النظر في صياغته القانونية وتقدم تقريرها شاملاً جواز النظر والصياغة ، هـ - يعرض تقرير جواز النظر أو عدمه على المجلس دون مناقشة مواده فإذا أقره المجلس أحيل الموضوع إلى اللجنة المختصة ، و - للرئيس أن يحيل مشروعات واقتراحات القوانين إلى اللجنة مباشرة على أن يخطر المجلس بذلك في أول جلسة تعقب الإحالة، وهذا الحق لا يحول دون توزيع مشروع القانون أو اقتراح القانون وأسبابه الموجبة على الأعضاء . "

(١) - المادة ٢ ن.د : أ- يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة، الأولى في أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول وحتى نهاية شهر كانون الأول، والثانية من منتصف شهر شباط وحتى نهاية شهر آذار، والثالثة من منتصف شهر أيار وحتى نهاية شهر حزيران ب- يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية وذلك : ١- بقرار من رئيس المجلس ، ٢- بناء على طلب خطي من رئيس الجمهورية ، ٣- بناء على طلب خطي من ثلث أعضاء المجلس ، ج- يحدد رئيس المجلس مواعيد الاجتماع في الدورات الاستثنائية. "

المشروع الدستوري في دستور ٢٠١٢ إلى إعطاء هذه الصلاحية لمكتب المجلس بدلاً من رئيس المجلس وفق أحكام المادة ٦٥ منه<sup>(١)</sup>

ب- إدارة المناقشات في الجلسة ، وهذه العبارة لم ترد ضمن ما يختص به رئيس المجلس في النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي ، وكذلك لم ترد في النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة<sup>(٢)</sup> ، و بمعنى آخر فإن هذه العبارة التي أضيفت بما تحمله من مضمون واسع تعطي رئيس المجلس من حيث النتيجة - وقد أكدته التجربة وتذمر الأعضاء من ذلك - القدرة على التحكم باتجاه النقاش الذي يدور في الجلسة العامة من خلال مركزه السياسي والاعتبار الذي يوليه الأعضاء لشخصه عادةً .

ج - منح الإذن للأعضاء بالكلام : لم تضع اللائحة ضوابط لذلك سوى ما نصت عليه المادة ٤٠ / ن.د<sup>(٣)</sup> ، والتي تضمنت أن يراعى في إعطاء الإذن الأسبقية في الطلب ، ومع ذلك فإن رئيس المجلس يتقيد بهذا النص غالباً ، إلا أنه يخرج عن ذلك عند معرفته المسبقة بتوجهات المسجلين من الأعضاء ، وقد يصل لقلب قائمة الأسماء بداعي التوزيع العادل ، وأخذ رأي مختلف ممثلي الفئات مستفيداً من تفسير كلمة "يراعى" والتي

(١) - تنص المادة ٦٥ من دستور ٢٠١٢ على أن "١- يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها ، ٢- يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس".

(٢) - فقد نصت المادة ١٠ من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي لعام ١٩٥٧ " الرئيس يمثل المجلس ويوقع عنه ويتكلم باسمه ويرعى تطبيق أحكام النظام الداخلي ، ويحدد مواعيد الجلسات العامة ويضع ويعلن جدول الأعمال " ، وكذلك نصت المادة ١٠ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة " الرئيس يمثل المجلس ويوقع عنه ويتكلم باسمه ويرعى تطبيق أحكام النظام الداخلي ، ويحدد مواعيد جلساته ويضع جدول الأعمال ويعلنه "

(٣) - تنص المادة ٤٠ على أن " أ - تسجل طلبات الإذن بالكلام مع مراعاة تسلسل تقديمها ويراعى في إعطاء الإذن الأسبقية في الطلب ، ب - يستثنى من هذا الترتيب أعضاء السلطة التنفيذية ورؤساء اللجان والمقررون الذين لهم دوماً الحق في الكلام أثناء المناقشة في المسائل الصادرة عن لجانهم ."

تدخل ضمن سلطته التقديرية في إدارة النقاش وإعطاء الإذن بالكلام ، ويمكن له في هذه الحالة منع بعض الأعضاء من الحديث عند بدء المناقشة ، لمنع تأثير مداخلاتهم على قناعة الأعضاء ، وغالباً ما يطرح بعض الأعضاء قفل باب النقاش ويصوّت المجلس على ذلك ، وعلى الأخص عندما تدخل المناقشات في صميم الأفكار الاختصاصية التي يحملها بعض الأعضاء والمؤثرة في مسار النقاش والتصويت ، والتي تنقل كاهل الأعضاء الآخرين غير المختصين ، بعد أن يؤشّر رئيس المجلس برغبته بأن يتولى الأعضاء الطلب بقفل باب النقاش ، ولم تلزم المادة ٤٢ ن/د الرئيس مناقشة اقتراح قفل باب النقاش ، وتركت إعطاء الحق بالكلام لمقدم الاقتراح ولمؤيد ومعارض أمراً اختيارياً وله طرح الاقتراح مباشرةً على المجلس للتصويت .

كما أن النظام الداخلي قد أكدّ على عدم مقاطعة المتكلم مطلقاً ، وقد أعطت الحق للعضو التحدث في نفس الموضوع ثلاث مرات فقط ، ولم يحدد مدة المداخلة التي يتحدث فيها العضو في كل مرة ، إلا في حالة واحدة نصت عليها المادة ١٣٠ من النظام الداخلي عند مناقشة أقسام الموازنة ، واشترطت فيها ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين ولمدة لا تزيد عن خمس دقائق في كل مرة ، في حين لجأت رئاسة المجلس في الدّورين الأخيرين إلى ترسيخ سابقة برلمانية بالاستمرار في طلب التصويت على مقترح تحديد مدة المداخلة للأعضاء بدقيقتين أو ثلاث دقائق لكل عضو قبل مباشرة المداخلات في كل موضوع مطروح على المجلس ، ولم يقف عند حدود تطبيقه على طرح الأسئلة الشفهية من الأعضاء بحضور الحكومة ، بحجة أن البرلمان بمجموع أعضائه يملك الحق في اتخاذ هذا القرار خلافاً لأحكام النظام الداخلي<sup>(١)</sup> ، وكانت النتيجة دائماً التصويت لصالح المقترح<sup>(١)</sup>.

(١) - نصت المادة ٤٣/ن.د " أ - لا يجوز التوجه بالكلام إلا للرئيس أو للمجلس ، ب - يتكلم الأعضاء وقوفاً في أماكنهم أو على المنبر ، ج- لا يقاطع المتكلم مطلقاً ولا يجوز التكلم في موضوع واحد أكثر من ثلاث مرات مع مراعاة أحكام الفقرة ب من المادة ٤٠ من هذا النظام " كما نصت المادة ١٣٠ - " يسمح بالكلام =

ت- وفوق ذلك لرئيس المجلس لفت نظر المتكلم إلى المحافظة على حدود الموضوع ، وهنا يدخل الأمر مجدداً فيما يمكن أن يعتبر خروجاً عن الموضوع ، ويدخل ذلك في سلطته التقديرية ، وله حق التنبيه الشفهي للعضو ، ثم التنبيه المسجل في محضر الجلسة في حال مخالفة المواد ٤٣-٤٤ من النظام الداخلي ، إلى أن يضطر للتنبيه مرة ثانية ليأخذ في هذه الحالة رأي المجلس الذي له القرار بالمنع من الكلام في الجلسة ونفس الموضوع ، واللوم المسجل ، حتى الإخراج من الجلسة<sup>(٢)</sup> ، كما أن النظام الداخلي أعطى الرئيس حق شطب الأقوال التي كانت محوراً للمخالفة المنصوص عليها في المادتين ٤٤-٤٥ / ن.د وللرئيس في حال وجد أن النظام في الجلسة قد اختل ، إيقاف الجلسة لمدة لا

= على كل قسم لدى طرحه للمناقشة شريطة ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين ولمدة لا تزيد عن خمس دقائق

في كل مرة، يستثنى من ذلك رئيس ومقرر اللجنة ومن تنتدبه اللجنة في حال غيابهما .

(١) - للمزيد: راجع ما نشرته المجلة الأسبوعية " كفاح العمال الاشتراكي " التي تصدر عن الاتحاد العام لنقابات العمال في الجمهورية العربية السورية العدد ٢١٥٧ بتاريخ ١٨/١٠/٢٠٠٦ " بعنوان ما فعلته الدقيقة الواحدة " ، بقلم ثامر قرقوط

(٢) - نصت المادة ٤٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري - " على الأعضاء المحافظة على النظام وعلى المتكلم ألا يكرر أقوال غيره من الأعضاء وألا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث، وإذا قام العضو بشيء من ذلك لفت الرئيس نظره". و المادة ٤٥- " إذا لفت الرئيس نظر المتكلم إلى شيء مما تقدم مرتين في جلسة واحدة ثم عاد إلى المخالفة ذاتها فللرئيس أن يأخذ رأي المجلس في منعه عن الكلام بقية الجلسة في الموضوع الذي لفت نظره إليه ويصدر القرار بذلك دون مناقشة". والمادة ٤٦ " تتخذ بحق العضو الذي لم يحافظ على نظام الجلسات الإجراءات التالية: ١- التنبيه بالرجوع إلى النظام. ٢- التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة. ٣- المنع من الكلام في الجلسة وفي نفس الموضوع. ٤- اللوم مع تسجيله في المحضر. ٥- الإخراج من الجلسة. ، إن التنبيه الوارد في الفقرتين الأولى والثانية يتخذهما الرئيس أما المنع واللوم والإخراج فيقررها المجلس. " والمادة ٤٧- " أ - للمجلس أن يقرر إخراج العضو الذي تقرر منعه من الكلام ولم يتمتع من قاعة المجلس، أو الذي يعود إلى عدم مراعاة النظام بعد التنبيه عليه بذلك ثلاث مرات في جلسة واحدة أو الذي يتهم على زملائه. ب - يترتب على هذا القرار حرمان العضو من الاشتراك في أعمال الجلسة التي صدر القرار فيها وإذا لم يمثل لقرار المجلس يمتد الحرمان إلى ثلاث جلسات تلي تلك الجلسة. "

تزيد عن نصف ساعة ، وله في حال استمرار الخلل في نظام الجلسة تأجيلها ليوم آخر<sup>(١)</sup>.

ث- سكت النظام الداخلي النافذ عن تدخل رئيس المجلس في المناقشات والاشتراك فيها ، كما نصت صراحة على ذلك بعض الأنظمة مثل اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري<sup>(٢)</sup> ، وجاء نص المادة ١٥ / ن.د فقط حول اشتراك أميني السر في المناقشة فاشتترط أن يجلسا إلى جانب الأعضاء ، وبذلك اتسعت صلاحيات رئيس المجلس بناءً على خلو النص ، ومستفيداً من عبارة " يدير المناقشات في الجلسة " و بأن له أن " يوضح موضوعاً يراه غامضاً أو يستوضح عنه " وبات يشترك بالمناقشات دون أن يغادر كرسي الرئاسة ، الأمر الذي يؤثر في قناعة الأعضاء واتجاه التصويت .

## الفرع الثاني

### القواعد الإجرائية لعمل المجلس

يتضمن النظام الداخلي مجموعة القواعد القانونية الإجرائية والموضوعية المنظمة لكيفية إنجاز المجلس لأعماله ، وحقوق الأعضاء وواجباتهم ، وكنا قد اطلعنا على جزء من هذه القواعد في مواضيع البحث المرتبطة بأحكام الحصانة التي يُحاط بها عضو مجلس الشعب ، وكذلك من خلال البحث في سلطة رئيس المجلس ، وفي هذا السياق سنسلط الضوء على أهم الأحكام القانونية الإجرائية ، التي تتحكّم في أداء المجلس لوظائفه والمؤثرة

(١) - وقد نصت المادة ٤٩- من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه " : إذا احتل النظام أوقف الرئيس الجلسة لمدة لا تزيد عن نصف ساعة فإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة أجلها الرئيس إلى يوم آخر. " ، وكذلك المادة ٥٠- " للرئيس أن يأمر بأن تحذف من محضر الجلسة الأقوال التي تشكل إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادتين (٤٤-٤٥) من هذا النظام. "

(٢) - المادة ٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري " .... وللرئيس أن يبدي رأيه بالاشتراك في مناقشة أية مسألة معروضة، وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة، ولا يعود إلى مقعد الرئاسة حتى تنتهي المناقشة التي اشترك فيها. "

على نحوٍ خاص بالفعالية التشريعية للمجلس ، والمرتبطة بنظام الجلسات ونصاب الحضور والإذن بالكلام والتصويت ، وطلب استعجال النظر ، وسنرجى دراسة تقنية العملية التشريعية المتعلقة بإقرار مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية واقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء إلى المبحث المتعلق بالمبادرة التشريعية في مجلس الشعب من هذا الفصل .

### أولاً - انعقاد الجلسات ونصاب الحضور والتصويت :

يقوم الديوان العام في مجلس الشعب بوضع سجل للتوقيع تحت تصرف الأعضاء لضبط الحضور والغياب والمجازين بالغياب ، وقد اتبع النظام الداخلي قاعدة عامة في نصاب الحضور المطلوب لانعقاد جلسات مجلس الشعب هي العلنية في الأصل والسرية استثناءً<sup>(١)</sup> وهو حضور أكثرية الأعضاء ، وبحيث لا يقوم رئيس المجلس بافتتاح الجلسة إلا عند تكامل العدد القانوني ، وبحيث يستمر انعقاد الجلسة صحيحاً حتى ولو غادر بعض الأعضاء الحاضرين قاعة الجلسة بعد افتتاحها ، وفي هذه الحالة يعتبر العضو الذي قرر مغادرة الجلسة مستكفأً عن التصويت ، ويستمر المجلس في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه ، وبذلك لم يميّز النظام الداخلي بين الاستمرار بالنظر بالموضوعات المعروضة عليه ، واتخاذ القرار فيما يتعلق بالمسائل الإجرائية ( إحالة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين إلى لجنة الشؤون التشريعية والدستورية ، إحالة العرائض الواردة إلى المجلس والمقيدة في ديوانها إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان المختصة بموضوع العريضة ، أو التي تناقش موضوع مرتبط بمضمون العريضة ) ، وبين أن يُجري المجلس التصويت بعد انخفاض نسبة

(١) - نصت المادة ٣٧- " عند تكامل العدد القانوني يفتتح الرئيس الجلسة وتتلّى أسماء الغائبين والمجازين و خلاصة ضبط الجلسة السابقة ثم يؤخذ رأي المجلس في الموافقة على هذه الخلاصة. " كما تنص المادة ٣١: " أ- جلسات المجلس علنية ، ب - يجوز للسلطة التنفيذية أو عشرة أعضاء على الأقل طلب عقد جلسة بصورة سرية للبحث في شؤون معينة ج- يقدم طلب سرية الجلسة مع أسبابه كتابة إلى الرئيس مديلاً بأسماء وتوقيع الطالبين، د- يأمر الرئيس بإخراج من رخص لهم بالدخول ثم يقرر المجلس بعد المناقشة عقد الجلسة علناً أو سراً وتدرج أسماء الموقعين على الطلب في محضر الجلسة " .

الحضور عن النصاب الصحيح لانعقاد الجلسة في مسائل غير إجرائية (ومثالها التصويت على إحالة المشاريع إلى اللجان المختصة أو التصويت على مواد مشروع القانون أو الاقتراح بقانون أو التصويت على إجمالي مشروع القانون أو الاقتراح بقانون ... )، بل على العكس عاد وأكد في المادة ٦٧ / ن. د على أن المجلس يتخذ قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين حاضرين في بدء الجلسة عند طرح القرار أو مشروع القانون على التصويت ، وبذلك يكون المجلس قد صوت على أمور تدخل مباشرة باختصاصه التشريعي والرقابي بنصاب غير صحيح ، ولا يُسعف في هذه الحالة التمسك بالنص لإضفاء الشرعية الديمقراطية ، إذ أنه من أحد المعوقات التي تعترض سبيل المجلس في أدائه التشريعي وجود نص المادتين ٣٠ - ٦٧ / ن. د وهما مصدر للتساهل في السير بالإجراءات رغم إهمال بعض الأعضاء متابعة الأمانة الموكلة إليهم ، وانصرفهم عن أهم عمل برلماني مرتبط بأدائهم للوظيفة التشريعية المتمثل بالحضور والمشاركة الفعالة ، وبما يمثلونه من شرائح مجتمعية مناط بهم عدم تغييبها أو تغييب وجهات النظر المرتبطة بها إبان إقرار التشريعات من المجلس ، والتي تعتبر في النهاية بمثابة إقرار للسياسات العامة التي ستتمس مصالح ناخبهم<sup>(١)</sup> ، مع الإشارة إلى أن المادة ١٢٢ من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي ، وكذلك نص المادة ١١٤ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة قد عاجلتا هذا الخلل على نحو واضح ولا لبس فيه وتضمنتا أنه (( لا يجوز للمجلس أن يقرر قراراً أو يصوت على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين إلا بحضور أكثرية النواب المطلقة )) ، وذلك دون أن ينتظر رئيس المجلس

(١) - تنص المادة ٣٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه " لا تعقد الجلسات إلا بحضور أكثرية الأعضاء ، ولا يؤثر انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها في صحة انعقاد الجلسة ، ويعتبر العضو المنسحب مستثقاً عن التصويت ."

كما تنص المادة ٦٧ / ن. د على أن " يتخذ المجلس قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين حاضرين في بدء الجلسة عند طرح القرار أو مشروع القانون على التصويت ويستثنى من ذلك الأمور التي حدد لها الدستور أو هذا النظام أكثرية معينة".

الطلب أو الاعتراض من الأعضاء على النصاب كيما يتحقق من وجوده ، ومن ثم فقد كان النص تقريرياً .

**ثانياً - نظام قفل النقاش :** وهو من أخطر الأدوات المنصوص عليها في النظام الداخلي لمصادرة الحق الطبيعي للأعضاء في المذاكرة والمداولة ، إذا ما أعدنا استذكار القاعدة العامة والمستقرة لغةً وتقليداً في العمل البرلماني التي تعتبر البرلمان ككل بمثابة "مكلمة" أو بتعبير آخر مؤسسة للمناقشات والمداولات الشفهية ، وكذلك لما من أهمية لمداولات مجلس الشعب في طرح التساؤلات والإشكاليات ، التي يثيرها الأعضاء لبعض القضايا التفصيلية والتي تستفيد منها السلطة التنفيذية عند إعداد اللائحة التنفيذية .

فقد أعطى النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لأي عضو الحق بأن يتقدم باقتراح لقفل باب النقاش أو تأجيله دون أي ضابط ، وترك الأمر للتقدير الشخصي لرئيس المجلس كما مرّ معنا آنفاً ، الذي له أن يعطي الفرصة لمؤيد ومعارض للطلب بالتحديث ، وقد يلجأ مباشرة إلى عرض الطلب للتصويت ، وهو ما يجري غالباً ، لأنه عادةً ما يكون هذا الطلب متفقاً عليه مع بعض الأعضاء الأكثر تواصلاً والتصاقاً برئاسة المجلس عندما يذهب النقاش في غير الطريق المرغوب فيه ، بينما تذهب معظم البرلمانات إلى الحذر من استخدام هذه الرخصة ، و بأن لا يتعارض التنظيم المنصوص عليه في اللوائح الداخلية للنقاش وقفله أو تأجيله مع حرية التعبير عن الرأي والفكر لكافة الأعضاء ، وقد تضمنت بعض الضوابط لتنظيم ممارسة هذا الحق<sup>(١)</sup> ، وقد يكون من بين هذه الضوابط

(١) - راجع نص المادة ٣٨ من الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي ، كما تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بعض الضوابط التي يمكن انتقاء بعضها على اعتبار أن هذه اللائحة لا تخلو من النقد والملاحظات العديدة من قبل رجال القانون والمختصين وحول هذه الانتقادات راجع : د. علي الصاوي ، نحو لائحة جديدة لمجلس الشعب المصري ، دار النهضة العربية ٢٠٠١ ، وقد نصت المادة ٢٩٦ : " مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص لا يجوز إقفال باب المناقشة إلا إذا تكلم في الموضوع المعروض اثنان من مؤيديه، واثنان من معارضيهِ على الأقل، وتكون أولوية الكلام بين معارضي الموضوع لأحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة الذين طلبوا الكلام ، ويؤذن دائماً لعضو واحد على الأقل في الكلام عقب المتكلم عن الحكومة " ، والمادة ٢٩٧ " للرئيس أن يقترح إقفال باب المناقشة، إذا رأى أن الموضوع قد استوفى بحثه، أو بناء على طلب =

اشتراط أن يكون قد تحدث في الموضوع اثنان من المؤيدين واثنان من المعارضين له ، وأن يقدم اقتراح قفل النقاش أو تأجيله بطلب خطي موقع من عدد من أعضاء المجلس إلى رئاسة المجلس ، ويعطى بعد ذلك فرصة لاثنتين من المؤيدين للاقتراح بإنهاء النقاش ولائتين من المعارضين له ، على أن يطرح الاقتراح بعد ذلك على التصويت ، ويصدر القرار بتصويت أغلبية الأعضاء الحاضرين ، وكذلك من ضمن هذه الضوابط التي تسيّر باتجاه تحقيق مبرر طلب قفل النقاش واختصار الوقت أن لا يسمح للأعضاء بتقديم مداخلاتهم تلاوةً مما كتبوا أو كُتِبَ للبعض منهم ، لأن ذلك مدعاة للاسترسال وحجز الوقت الطويل ، والاكتفاء بالسماح بالاستعانة بما هو مكتوب فقط عندما يتعلق الأمر بالتقارير ومضمون الاقتراحات ونصوص التعديلات والوثائق<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً- نظام التصويت :** أخذ النظام الداخلي بالتصويت العلني باستثناء الاقتراع في الانتخابات الداخلية ، وقد عيّن ثلاثة طرق للتصويت ( التصويت برفع الأيدي - التصويت بالقيام والجلوس - التصويت بالمناداة على الاسم ) ، ولأزال المجلس حتى تاريخه بعيداً عن إحداث نظام التصويت الإلكتروني رغم الطلب المتكرر من الأعضاء ، حتى أن المراقب العادي بدا ساخراً عبر ما يتناقله الرأي العام عن الأكثرية التي يصوت فيها المجلس ، وتقررها الرئاسة مباشرة دون انتظار تقديرات أمني السر وفق أحكام النظام الداخلي ، في حين نصت المادة ٦٤ " التصويت العلني بالمناداة بالاسم واجب في الأحوال التالية أ - عند التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء ، ب- عند

---

=كتابي موقع من عشرين عضواً على الأقل باقتراح إقفال باب المناقشة ، ولا يؤذن بالكلام في اقتراح إقفال باب المناقشة إلا لوحد من معارضييه وواحد من مؤيديه، وتكون الأولوية في ذلك لمن طلب الكلام في الموضوع الأصلي، وتكون الأولوية بين معارضي الاقتراح بإقفال باب المناقشة لممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة الذين طلبوا الكلام، ويصدر المجلس قراره بإقفال باب المناقشة أو الاستمرار فيها بأغلبية الأعضاء الحاضرين."

(١) وقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ذلك في المادة ٢٨٣ - بغض النظر عن المبررات التي كانت وراء النص " لا يجوز التلاوة أثناء الكلام في الجلسة إلا في التقارير والنصوص والاقتراحات والتعديلات وما قد يستأنس به المتكلم من الأوراق " .

التصويت للموافقة النهائية على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين أو تعديل الدستور بناء على طلب مقدم من عشرة أعضاء على الأقل قبل الشروع بالتصويت." وبمنظرة بسيطة لهذا الاشتراط ومحلّه يتضح أهمية التشدد مسبقاً لضبط الالتزام بالتصويت من قبل أعضاء الحزب الذي يملك الأغلبية في المجلس ، عند إقرار حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء ، والتساهل المقرر في الفقرة الثانية لإتباع طريق المناذاة بالاسم حيث ترك هامشاً من الحرية لرئيس المجلس في إقرار وجود الأكثرية من عدمها ، وذلك عند التصويت على إجمالي مشروع القانون أو الاقتراح بقانون ، أو توفر الأغلبية المطلوبة لإقرار تعديل الدستور ، ما لم يتم الطلب مسبقاً من عشرة أعضاء ، أو عند وجود الاختلاف بين أميني السر أو الاعتراض من ثلاثة أعضاء على النتيجة ليُعاد التصويت برفع الأيدي للمرة الثانية ، ثم يطبق التصويت بطريق القيام والجلوس في المرة الثالثة ، وإذا استمرّ الخلاف يطبق عندها طريقة المناذاة بالاسم ، وللتدليل على هذا التساهل بإقرار مشاريع القوانين الذي أفضى إلى إهمال طريقة الاعتراض ، ومن ثم إلى عدم جدواها ، خلال الدور التشريعي الثامن مثلاً ورغم كثافة المشاريع التي عرضت عليه ، وحساسيتها في مرحلة التحول من الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق الاجتماعي ، وتباين الآراء الشديد حولها واحتماد الخلاف بين المصالح الممثلة في المجلس ، فإن الأعضاء لم يلجؤوا إلى استخدام رخصة الاعتراض على نحو نظامي سوى مرة واحدة ، وذلك عند التصويت على الاقتراح بالتعديل المقدم من الأعضاء في الجلسة العامة على تقرير اللجنة التشريعية والدستورية حول مشروع الحكومة برفع سن الحضانة ، وعندما تم التصويت بطريق القيام والجلوس تمكّن المجلس من إقرار هذا التعديل على المشروع وكان تعديلاً جوهرياً<sup>(١)</sup> والمؤشر

(١) تقدمت وزارة العدل بمشروع قانون لتعديل قانون الأحوال الشخصية رقم ٥٩ لعام ١٩٥٣ يتعلق بالمادة ١٤٦ منه لتعديلها ، حيث كانت تنص المادة ١٤٦ على أنه " تنتهي مدة الحضانة بإكمال الغلام التاسعة من عمره والبنات الحادية عشرة " ، في حين تضمن مشروع الوزارة التعديل التالي: " تنتهي مدة الحضانة بإكمال الغلام الحادية عشرة من عمره والبنات الثالثة عشرة " ، وكان تقرير اللجنة الدستورية والتشريعية في المجلس قد تبنى مشروع القانون كما ورد من الحكومة ، في حين أنه تم التنسيق قبل ثلاثة أيام من عرض تقرير اللجنة على الجلسة =

الآخر أن المجلس لم يلجأ أبداً إلى طريقة المناادة بالاسم للتصويت طيلة ذلك الدور رغم ما أثارته المواضيع والقوانين التي طرحت عليه من جدل كان يصل إلى حد الخلاف العميق في وجهات النظر داخل المجلس بين الأعضاء ورئاسة المجلس والحكومة ، وخارج المجلس بين أوساط الرأي العام في الشارع وفي وسائل الإعلام ، فيما إذا كان المشرع يسير بحزمة هذه التشريعات التي تقر من المجلس نحو الطريق الصحيح ووفق آلية سليمة أم لا ؟ !

#### رابعاً- في استعجال النظر :

لم يختلف النظام الداخلي لمجلس الشعب عن باقي لوائح البرلمانات المعاصرة في إتاحة الفرصة أمام السلطة التنفيذية والأعضاء في طلب النظر بمشروع قانون أو اقتراح بقانون على وجه الاستعجال ، فقد نصت المواد ١٣٢ إلى ١٣٥ على تنظيم هذه الرخصة بحيث يمكن استعمالها ضمن شروط وضوابط وآليات تسمح باختصار الزمن الذي يمكن فيه الموضوع محل الطلب في ماكينة العمل التشريعي الرئيسية ، الجلسة العامة - اللجنة - الجلسة العامة مجدداً.

#### ١- حالات طلب الاستعجال

الحالة الأولى يمكن للسلطة التنفيذية أن تتقدم بمشروع القانون ، كما للأعضاء أن يتقدموا باقتراح بقانون على وجه الاستعجال بدايةً في حال وجدوا أن هناك ضرورة ملحة لذلك التشريع ، وللمجلس أن يقرر الاستجابة لذلك .

الحالة الثانية وهي أنه يمكن لأي وزير في السلطة التنفيذية ، أو عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يطلب خطياً استعجال النظر في أي مشروع أو اقتراح بقانون أحيل إلى

---

=العامة على أن يطرح التعديل الذي لم تقبل به اللجنة التي حفلت بحضور عدد كبير من الأعضاء عند مناقشته ولم تصوت له ، وهو توحيد سن الحضانة للبلاد والبنيت بخمسة عشر عاماً ، إلا أن التوافق الذي تم بين الأعضاء الفاعلين أن يطرح في الجلسة العامة اقتراح رفع سن الحضانة للبلاد إلى ثلاثة عشر عاماً وللغاتة حتى إتمامها سن الخامسة عشر من عمرها ، وفي الجلسة العامة التي عقدت لمجلس الشعب بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/١٩ تم إقرار هذا الاقتراح وعُدل مشروع الحكومة وكانت المرة الأولى التي يأتي فيها مشروع قانون من الحكومة إلى المجلس ويعدل تعديلاً جوهرياً على هذا النحو بعد حراك برلماني قوي واستعمال للرخصة الممنوحة بالنظام الداخلي بالاعتراض على التصويت ، ولم يكن بالأمر السهل أبداً" . راجع مذكرات مجلس الشعب للجلسة المذكورة

المجلس ووجد أن هناك ضرورة ملحة للنظر به بصفة مستعجلة ، وللمجلس الموافقة على هذا الطلب .

ويتضح من الحالتين أن النظام الداخلي أجاز إمكانية الطلب المستعجل أو استعجال النظر للسلطة التنفيذية وللأعضاء على التوازي ، وفي الحالة الثانية يمكن للأعضاء أن يبادروا بطلب إعطاء مشروع القانون المقدم من الحكومة صفة الاستعجال والنظر به وفق أحكام الباب الثامن من النظام الداخلي ، وكذلك للحكومة طلب إضفاء صفة الاستعجال على اقتراح بقانون تقدم به الأعضاء ، ووجدت أنه من الضروري الإسراع بالبت فيه ، وفي الحالتين يبقى المجلس هو صاحب القرار نظرياً في إقرار صفة الاستعجال<sup>(١)</sup>.

٢- ضوابط طلب الاستعجال لم يضع النظام الداخلي ضوابط دقيقة لطلب استعجال النظر في الحالتين ، سوى عدم جواز طلب استعجال النظر بمشروعات الموازنة وإقرار المعاهدات<sup>(٢)</sup> ، وهو ما يترك الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام العوامل والمؤثرات العامة والخاصة والسياسية منها لتكون الدافع وراء الطلب ، وكذلك لتكون السبب في قبول المجلس والتصويت بالموافقة ، رغم أن ميزة التأني في إصدار التشريعات من قبل أي برلمان ، وأخذ وقتها الكافي بالدراسة والتمحيص والمراجعة ، ودراسة أبعادها الاجتماعية والسياسية ، وتدقيق صياغتها التشريعية ، هي من المزايا التي يتعين على المجلس عدم تفويت الفرصة على التمسك بها دون ضوابط ، وأكثر من ذلك

(١) - حيث نصت المادة ١٣٢ على أنه : " إذا قدمت السلطة التنفيذية أو الأعضاء مشروعاً أو اقتراحاً من الضروري الإسراع في بحثه، يجوز للمجلس أن يقرر استعجال النظر فيه . " ، وكذلك المادة ١٣٣- التي نصت على أنه : " لأي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية أو من أعضاء مجلس الشعب أن يتقدم بطلب استعجال النظر في أي مشروع أو اقتراح رأى من الضروري الإسراع في بحثه وللمجلس أن يقرر الموافقة على هذا الطلب . "

(٢) - فقد نصت المادة ١٣٥ على أنه : " لا يجوز أن يقدم طلب استعجال النظر على مشروعات الموازنات ولا مشروعات قوانين إقرار المعاهدات . "

التحقق من توافر القناعة الأكيدة لدى الأعضاء بالضرورة الملحة وراء طلب الاستعجال ، ومن المآخذ على النظام الداخلي أنه صَحَّى بأمرين من أهم مقومات العمل البرلماني وهما :

- أن النظام الداخلي لم يحدد النصاب القانوني المطلوب بالتصويت لقبول استعجال النظر ، وما يترتب عليه من تقصير للمواعيد والمهل المحددة فيه ، والتي هي بالأصل مثار تحفظ على قصرها ، وعدم إفساحها المجال أمام العضو لاستجماع كل مقومات الرؤيا الصحيحة حول الموضوع المطروح أمام المجلس ، و يكفي أن يصوّت المجلس على الموافقة وفق القاعدة العامة بالأكثرية ، وبآلية التدقيق الضعيفة التي ترافقها كما بينا آنفاً حتى ينظر بمشروع القانون أو الاقتراح على وجه الاستعجال وتضييق الفسحة أمام النظرة الفنية التشريعية والسياسية المتروية أكثر فأكثر أمام ممارسة الأعضاء لواجباتهم ، وليضيف ذلك عاملاً جديداً على عوامل ضعف الأداء التشريعي للمجلس .

- أن النظام الداخلي لم يلزم الجهة التي طلبت الاستعجال أو العضو ببيان مبررات الاستعجال ، أو حتى مناقشتها للوقوف على الأسباب الكامنة والضرورة الملحة أو حتى غير الملحة وراء وجهة النظر بالاستعجال ، وتقدير مدى توافر هذه الصفة كما يكون التصويت شفافاً ومقترناً بالمعرفة الكافية والتقديرات المستجمعة لموجباتها ، ويكون قرار المجلس في الحالتين بالرفض أو بالقبول معيباً بعيب الجهالة ، التي يجب أن لا يقع أي برلمان فيه سواء كان ديمقراطياً شكلاً أو حقيقةً .

ويمكن إضافة هذه الضوابط عند إعداد النظام الداخلي لمجلس الشعب الذي يتعين جدياً إصداره على ضوء أحكام الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ ، مع التنويه أن النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي كان قد اشترط صراحة في المادة ١٢٩ تقديم طلب استعجال النظر خطياً ومشفوعاً بالأسباب الموجبة ، إلا أنه بقي قاصراً على إتاحة الفرصة لمناقشة الأسباب واكتفى بالتصويت على الطلب دون مناقشة .

### ٣- الآثار الإجرائية المترتبة على إضفاء صفة الاستعجال :

عندما يُقرر المجلس الموافقة على إعطاء صفة الاستعجال لمشروع القانون أو الاقتراح بقانون ، أو الموافقة على استعجال النظر في مشروع أو اقتراح قانون ينظر فيه يترتب على ذلك آثار إجرائية لكنها لا تخلو من آثار تُمس جوهر العملية التشريعية <sup>(١)</sup> وهي :

- إن الأصل في العملية التشريعية هو "المرحلية" ووجود الفاصل الزمني بين كل مرحلة وأخرى من المراحل التي يمر فيها التشريع في المجلس ، وإن إقرار المجلس استعجال النظر بمشروع أو اقتراح قانون يعني وقف المهل المحددة لكل إجراء ، والمنصوص عليها في النظام الداخلي <sup>(٢)</sup>.

- إحالة المشروع أو اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة للبحث فيه ، وهذا يعني تجاوز مرحلة إيداعه لجنة الشؤون التشريعية والدستورية للبحث في جواز النظر فيه دستورياً أو عدمه ، ومن ثم تجاوز مهلة الأسبوع الممنوحة لهذه اللجنة لتقديم تقريرها ، وقد يكون ذلك أحد الأسباب في تزايد عدد التشريعات التي صدرت وكان يمكن إعلان عدم دستورتها من المجلس أمام صعوبة الطعن بدستوريتها وفق الآلية الدستورية واللائحية وطبيعة النظام السياسي ، الذي كان قائماً قبل صدور دستور ٢٠١٢ ، وكما يقول أحد الفقهاء " إن المؤيد الوحيد للدستور من حيث القواعد التي للسلطة التشريعية هو ضمير أعضاء هذه السلطة ومسؤولياتهم الأدبية أمام الأمة " <sup>(٣)</sup>.

(١)- المادة ١٣٤/د. أ - في حال إقرار المجلس طلب استعجال النظر يحال المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة للبحث فيه وعلى هذه اللجنة أن تقدم تقريرها عنه خلال خمسة أيام من تاريخ وصوله إليها وإذا لم تنجزه اللجنة يدعى المجلس للمذاكرة فيه خلال خمسة أيام أخرى على الأكثر ، ب- إقرار استعجال النظر يوقف المدد الزمنية المحددة في هذا النظام "

(٢)- د. علي الصاوي ، قياس فعالية البرلمان ، مرجع سابق ، ص ٤٠

(٣)- وردت في: مقالة بعنوان " دستورية القوانين " ، للمحامي نجيب مسعود منشورة في مجلة المحامون في

- أعطى النظام الداخلي للجنة المختصة ببحث المشروع أو الاقتراح الذي أحيل إليها ممنوحاً صفة الاستعجال من المجلس مهلة خمسة أيام لإعداد تقريرها وتقديمه خلالها تبدأ من تاريخ وصوله إليها ، وقد جرت العادة أن يُخرج أعضاء هذه اللجنة من الجلسة العامة التي تقرر فيها استعجال النظر بناءً على طلب رئيس المجلس لعقد اجتماعهم وإعداد التقرير ، وغالباً ما كان يُنجز تقرير اللجنة خلال الأدوار التشريعية السابقة ، ويطلع ويوزع ويعرض قبل نهاية الجلسة التي تقرر فيها الاستعجال!<sup>(١)</sup>

- في حال انتهت مهلة الخمسة أيام ، ولم تنجز اللجنة المختصة تقريرها ، منح النظام الداخلي الرئيس حق دعوة المجلس خلال خمسة الأيام التالية لمناقشة مشروع أو اقتراح القانون في الجلسة العامة .

#### ٤- التقييم النظري والعملي لاستعجال النظر :

من الناحية النظرية : النص على وضعه الراهن تعزيره العديد من المثالب ومنها :

- انتقاص حق المجلس والأعضاء الذين يحملون أمانة الوكالة والتمثيل في معرفة الضرورة التي دعت إلى طلب الاستعجال ، والوقوف على مدى جدية الضرورة المطروحة .

- يتضمن افتئات على أداء الوظيفة التشريعية للمجلس في جوهرها ، وليس فقط لجهة الإجراءات رغم أهمية الأخيرة في العمل التشريعي للمجلس ، إذ هناك تجاوز لمرحلة الإحالة إلى لجنة الشؤون التشريعية والدستورية للنظر في مدى مواءمة التشريع لأحكام الدستور ، وعدم مخالفته لأيٍّ من نصوصه أو روح المبادئ التي تضمنتها ، وكذلك بقاء الاحتمال قائماً في مناقشة المشروع في الجلسة العامة

(١)- وذلك عندما يقرر الاستعجال لمشروع مقدم من السلطة التنفيذية بهذه الصفة ، ومن الناحية الواقعية لم تمنح هذه الصفة لأي اقتراح بقانون مقدم من الأعضاء رغم أن الرخصة بإضفاء هذه الصفة ممنوحة نظرياً ، ونستطيع تشبيه سير مشروع القانون في حالة الاستعجال المبني على طلب الحكومة كما هو سير المياه في درب النزول دون أية عقبات من أي نوع كان إجرائي أو موضوعي ، وعلى هذا النحو لا يستطيع الأعضاء بكلبيتهم إدراك ما مرَّ من بين يديهم ، وجلَّ ما تكلفوا به هو عناء رفعها فقط .

دون أن يكون هناك تقرير للجنة المختصة في حال مرور المهلة المحددة لها بخمسة أيام ، وهو ما يقلل من فرصة المناقشة الموضوعية والجدية المتخصصة .  
 - إن إقرار مشاريع القوانين على هذا النحو وبفعالية مُتدنية لجهة المبادرة بالفحص والتدقيق من قبل الأعضاء ، يحوّل دون ممارسة المجلس لرقابته على أداء الحكومة لحظة رسم السياسة التشريعية للموضوع المطروح ، والتأكد من الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها هذا التشريع الذي سيمر على وجه الاستعجال<sup>(١)</sup> .

### ومن الناحية العملية :

وبما أن طلب الاستعجال يأتي حالياً من مبررات الضرورة ، ولا يتسنى للأعضاء حسب أحكام النظام الداخلي مناقشة أسبابه أو التحفظ عليه ، ولأن فرص نجاح هذا الطلب من الناحية العملية عند ما يكون مقدماً من السلطة التنفيذية هي مئة بالمئة ، فإن ما يؤخذ على تطبيق رخصة الاستعجال بالنظر هذه :

- إن الحكومة قد تلجأ إلى طلب إضفاء صفة الاستعجال على مشروع قانون ترى أنه قد يثير جدلاً واسعاً ، ورغبةً منها في تخفيف حدة هذا الجدل من الناحية الدستورية أو التشريعية الذي قد لا يتناسب مع السياسة التي ترسمها من ورائه .  
 - إن المناخ السياسي الذي وضعت في ظله أحكام النظام الداخلي للمجلس ، واختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة بعد أن استمرت ظاهرة التشريع الحكومي بواسطة المراسيم التشريعية لعقد من الزمن تقريباً قبل إقرار هذا النظام<sup>(٢)</sup> ، طَبَع العلاقة بصيغة جعلت إمكانية اللجوء من السلطة التنفيذية أو من أحد أعضائها إلى هذا الطلب المستعجل ودون وجود أي معقب على ذلك أمراً سهلاً حتى لو ظهر لاحقاً أن الطلب لم يكن مفهوماً ومثيراً للتساؤل عن الأسباب الكامنة خلفه ، وقد حدث ذلك أكثر من مرة عندما تتقدم السلطة

(١) - صادق أحمد علي يحيى ، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دراسة مقارنة ، المكتب الجامعي الحديث بالإسكندرية ، طبعة عام ٢٠٠٨ ، ص ١٥٦

(٢) - كما مر معنا عند بحثنا لتطور الوظيفة التشريعية في البرلمان السوري

التنفيذية بطلب الاستعجال ، وتحجز وقت البرلمان للمذاكرة في مشروع قانون بطريقة الاستعجال ثم تتأخر بعد ذلك في إصدار اللائحة التنفيذية ، التي يتوقف تنفيذ القانون على وجودها ، أو أن تصدر القانون وتجعله نافذاً بعد مدة طويلة من تاريخ نشره ! وهي أكثر بكثير من الوقت الطبيعي الذي يمر به مشروع أي قانون<sup>(١)</sup>.

- يؤثر إعمال مؤسسة طلب الاستعجال على هذا النحو غير المنضبط وفق أحكام النظام الداخلي على الرأي العام ونظرته للتشريع ولإداء التشريعي لمجلس الشعب<sup>(٢)</sup>، وعلى الأخص إذا كان مشروع القانون متابع من قبل وسائل الإعلام ، وكانت السلطة التنفيذية تتباهى في إنجازها خلال وقت قصير<sup>(٣)</sup>.

### الفرع الثالث

#### تأثير الوظيفة الرقابية على الوظيفة التشريعية

إن أداء المجلس لإحدى وظائفه على نحوٍ متسق وفعاليتها متميزة ينعكس على الوظائف الأخرى ، فالمجلس يقر القوانين التي ترسم السياسة العامة التشريعية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، وبالتالي فإن سن التشريع ليست

(١) - تقدمت السلطة التنفيذية بمشروع قانون لإحداث الهيئة السورية لشؤون الأسرة للنظر فيه على وجه الاستعجال ، وكالعادة وافق المجلس على إعطائه هذه الصفة وتم إقراره خلال ثلاثة أيام في جلسة مجلس الشعب السوري بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٤ ، وصدر القانون تحت رقم ٤٢ / ٢٠٠٣ ونص على أن يكون نافذاً بعد ستين يوماً من تاريخ النشر الذي تم بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٢٠!

(٢) - د. علي الصاوي ، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب المصري ، مرجع سابق ، ص ٧٩

(٣) - أقل ما يمكن أن يسمع المتابع أن مشروع القانون سلق سلقاً في مجلس الشعب ، وأن هناك قوانين ومواضيع أكثر إلحاحاً كان من الممكن العمل عليها طالما هناك جد ونشاط من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، ولا ننسى أن أكثر ما يتأثر به المجلس هو الرأي العام لأن إحدى وظائفه وهي الوظيفة التمثيلية مرتبطة على نحو وثيق بمؤشرات الرأي العام .

عملية تقنيّة ومجردة ، وإنما هي عملية صنع للإطار الذي تتحرك فيه كافة السلطات ، ومجلس الشعب المنتخب انتخاباً حراً يعتبر محور العملية الديمقراطية ، وعندما ينجح المجلس في تمثيل قيم ومصالح المجتمع فإنه يحقق مكانة ومصداقية في نظر المجتمع كممثل حقيقي لسلطة الشعب ، وهو ما يساعد بالنتيجة على تطوير الديمقراطية وترسيخ قيمها ، وقيام المجتمع الذي ينعم أفراده بالحقوق والحريات وتحقيق التقدم ، والعكس صحيح إذا فشل البرلمان في أن يقوم بوظيفته التمثيلية فإن النتيجة الطبيعية ستكون فقدان المصداقية لدى المواطن تجاه البرلمان كمؤسسة مما يتولّد عنه إحباطاً عاماً ، وخيبة أمل تجاه التجربة الديمقراطية التي يتطلب نموها حكمٌ جيد ، وتحسن في مستوى معيشة المواطن ، فضلاً عن أن فشل البرلمان في وظيفته التمثيلية ، وفي أن يكون ممثلاً حقيقياً لمصالح الناخبين عند صنع السياسات العامة وإقرار خطط التنمية ، وكذلك تراجع أدائه التشريعي سينجم عنه غياب الرقابة الحقيقية على السلطة التنفيذية وانتشار وباء الفساد في كل قطاعات الدولة ليصبح العائق الأكبر للتنمية .

كنا قد تعرفنا على مدخلات الوظيفة التمثيلية المرتبطة بقانون الانتخاب وقانون الأحزاب ، وكذلك بالوزن السياسي للمجلس الذي يعكس قدرته على النهوض بهذه الوظيفة ، ومدى تأثيرها على أداء الوظيفة التشريعية ، وفيما يلي وحرصاً على عدم التكرار سنكتفي بدراسة الإجراءات والوسائل التي يباشرها مجلس الشعب السوري للرقابة على السلطة التنفيذية ومن ثم شروط الرقابة البرلمانية الناجحة ، و ما تأثير الوظيفة الرقابية على أداء الوظيفة التشريعية .

### أولاً- أدوات الرقابة البرلمانية وتأثيرها على الوظيفة التشريعية :

الرقابة البرلمانية التي نبحث عنها في سياق دراسة تأثير الوظيفة الرقابية على الوظيفة التشريعية هي عملية فحص القوانين بعد تشريعها لتوضيح مدى الانضباط في تنفيذها ،

وهل حققت النتائج المرجوة منها ، وما الإجراءات الكفيلة بتصحيح المثالب في هذا الشأن ، وأدوات الفحص والرقابة هي :

١- الأسئلة (السؤال البرلماني) ، وهي أبسط الأدوات التي نص عليها الدستور السوري لعام ١٩٧٣ في المادة ٧٠ منه وأكدها دستور عام ٢٠١٢ في المادة ٧٤ ، وهي من الأدوات الأكثر استعمالاً وفق الضوابط التي تضمنتها المادة ١٣٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري<sup>(١)</sup> من الأعضاء والتي يوجهونها إما خطياً أو شفهيًا<sup>(٢)</sup>، والغاية منها استفهام العضو حول أمر يجهله أو يرغب في التأكد من واقعة علم بها ، أو حتى يتمكن من الوقوف على نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور<sup>(٣)</sup> ، وفي حال لم يكتفِ العضو السائل بجواب السلطة التنفيذية على سؤاله الخطي ، وهذا الجواب الذي غالباً ما يأتي مكرراً ومقتضباً أو عاماً وخالياً من المعلومات الدقيقة<sup>(٤)</sup>، فإنه يمكن عندها أن يطرح

(١) - ونعرض لعينات من هذه الأسئلة التي يتقدم بها الأعضاء ، وتزخر بها جداول أعمال المجلس:- في الجلسة الثانية من الدورة العادية الثانية من الدور التشريعي الثامن بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٨ (( - سؤال من العضو السيد ... عن إمكانية إعادة النظر بتعليمات نزع يد الفلاحين عن أراضي أملاك الدولة المزروعة بأشجار مثمرة - سؤال من العضو السيد ... عن الخطوات المتخذة لتعديل قانون ضريبة الدخل على الأرباح ، - سؤال من العضو السيدة ... عن مصير قانون تحديد طبيعة العمل للمعلمين - سؤال من العضو السيد ... عن أسباب عدم إصدار قانون تنظيم الجامعات الجديد ، - سؤال من العضو السيد ... عن أسباب عدم تطبيق القانون الخاص بتنظيم مهنة الهندسة الزراعية رقم ٥٧ لعام ١٩٨٠...)).

(٢) - وفق ما تضمنته المادة ١٣٧ " لكل عضو أن يوجه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس خطية كانت أم شفوية "

(٣) - نصت المادة ١٣٦ على أن " - السؤال هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجهله أو رغبة في التأكيد من حصول واقعة علم بها أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور . "

(٤) - كان قد وجه سؤال خطي لوزير الزراعة والإصلاح الزراعي الذي تتبع لوزارته المديرية العامة للمصالح العقارية حول إمكانية وضع تشريع عقاري متكامل متطور وحديث ، بدلاً عن التشريعات الموجودة (القديمة / تعديلاتها / الجديدة والمعدلة / والمتفرقة) نظراً لشكوى غالبية المواطنين الذين يتعاملون مع التشريعات النافذة ، إن لم يكن جميعهم من (عصملياً) قديمها وتشعبها الذي يحدث إرباكاً كبيراً لم يعد بقاؤه مفهوماً ! ، فكان الرد " أن هذه التشريعات مأخوذة عن نصوص مشابهة في فرنسا وسويسرا وألمانيا وقد جاءت بأعظم الآثار الإيجابية وجنبت البلاد الفوضى الواقعة في البلاد المجاورة ، وأن التطبيق العملي لها خلال السنوات الطويلة التي طبقت فيها استطاعت أن تقي بالغرض على أكمل وجه . " وما من شك أن هذه التشريعات قد جاءت بتلك النتائج ، ولكنها=

الموضوع للمناقشة العامة بعد عرض جواب السلطة التنفيذية على اللجنة المختصة ، والإجراءات المتبعة لتقدم الأسئلة الخطية وإدراجها في الجلسة العامة ، وإحالتها إلى السلطة التنفيذية والإجابة من قبلها خلال شهر من إيداعه لديها ، وحالة عدم الاكتفاء بهذه الإجابة الخطية وإحالتها إلى اللجنة المختصة لتقدم تقرير حوله وعرضه للمناقشة في الجلسة العامة <sup>(١)</sup> ، وكذلك آلية التعامل مع الأسئلة الشفهية قد عاجلتها المواد من ١٣٧ وحتى ١٤٢ / ن.د <sup>(٢)</sup> ، ومن هنا تأتي أهمية السؤال البرلماني باعتباره ممارسة لحق المعرفة

---

في الوقت الحاضر وأمام اختلاف البنية العقارية القانونية والواقعية وصدور تشريعات لاحقة لها باتت بحاجة إلى مراجعة للاحتفاظ بالأحكام التي لازالت تلي وحذف وتطوير الأحكام التي أصبحت تتعارض مع الظروف الواقعية والمراكز القانونية المتعارضة معها بسبب التشريعات الصادرة لاحقاً ، وكذلك دمج أحكام التشريعات الصادرة حديثاً على نحو متكامل مع التشريعات القديمة ، أي إيجاد رؤيا عقارية متكاملة واضحة وتبسيط آلية الوصول إلى أحكامها. للمزيد : راجع مذكرات مجلس الشعب حول السؤال الخطي المقدم في جلسة / / ٢٠٠٥ ، وجواب الوزير في كتابه رقم ١٣٠٦ / ع ، تاريخ ١٣ / ١٢ / ٢٠٠٥ عن طريق وزير شؤون مجلس الوزراء ولشؤون مجلس الشعب .

(١) - وكانت رئاسة المجلس قد شكلت دائرة لمتابعة أجوبة السلطة التنفيذية التي تعاد من الأعضاء بعدم الاكتفاء ، ولم تقلع هذه الدائرة في عملها ، ولم تتابع أجوبة السلطة التنفيذية على الأسئلة الخطية الموجهة من الأعضاء والمدرجة في محاضر الجلسات ، للمزيد : راجع مذكرات مجلس الشعب الجلسة الرابعة عشرة ، الدورة العادية الثامنة ، من الدور التشريعي الثامن ، ص ١٣٨٤

(٢) - نصت هذه المواد على ما يلي ، المادة ١٣٨ " يجب أن يكون السؤال موجزاً، منصّباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها خالياً من التعليق والجدل، كما يجب ألا يكون السؤال ضاراً بالسلامة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور أو مشتتاً على عبارات نابية أو أسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة، وألا يكون موضوع السؤال متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء " والمادة ١٣٩ أ - يوجه السؤال الخطي إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الجهة المختصة بعد درج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه، ب - أما السؤال الشفهي فلكل عضو الحق بتوجيهه متى أراد وليس للرئيس أن يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من عشرة أسئلة شفهية ولأعضاء حق الاشتراك في المناقشة وليس للمتكلم أن يتكلم في الموضوع أكثر من مرة واحدة ولمدة عشر دقائق وللأسئلة عند عدم الاكتفاء أن يتقدم بسؤال خطي وعلى السلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو أن ترجئ جوابها إلى الجلسة التالية". وكانت هذه المادة قد عدلت لجهة عدد الأسئلة من خمسة إلى عشرة أسئلة في الجلسة الثانية من الدورة الأولى في الدور التشريعي الخامس ، والمادة ١٤٠ " على السلطة التنفيذية أن تجيب على السؤال الخطي فور تلاوته أو أن تجيب عليه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه إليها " ، والمادة ١٤١ " يتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي وروده، فإذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائباً ولم يتبين السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهياً وإذا لم يكتب السائل يحيل الرئيس الموضوع بعد موافقة=

أولاً وفتح الحوار ثانياً والمعالجة أخيراً ، وتأثير هذه الوسيلة الرقابية على أداء المجلس لوظيفته التشريعية تأتي من أنها تُمكنه من معرفة وفهم سبب عدم تجاوز السلطة التنفيذية :

- هل أن العائق يكمن في غياب النص القانوني الذي يتيح تلبية الحاجة موضوع السؤال ؟
- هل أن العائق بقصور النص القانوني عن الإحاطة بكل الحالات التي تندرج ضمن حكمه ، ومدى تلبيةه للمتطلبات التي وجد من أجلها والحاجة إلى تعديله ؟
- هل أن العائق يكمن بألية فهم النص الخاطئ أو المخالف من الإدارة ، ويدخل في مجال الرقابة والمحاسبة والانتقال لأدوات رقابية أكثر شدة؟

وباستخدام هذه الوسيلة البرلمانية على نحوٍ فعال ما يتيح للأعضاء وللمجلس المبادرة بإدخال تعديلات على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة والمتعلقة بموضوع السؤال أو المبادرة بتقديم اقتراح بقانون من الأعضاء أنفسهم .

- ٢- **طلب المناقشة** : وهو طلب يقدمه عشرة على الأقل من أعضاء المجلس أو إحدى لجانه تطلب فيه ابتداءً أو إكمالاً للسؤال طرح موضوع عام للمناقشة ، القصد منه استيضاح سياسة السلطة التنفيذية حول الموضوع المطروح وتبادل الرأي فيه ، وينطبق على هذه الوسيلة ومدى الاستفادة من استخدامها في مجال تعزيز الوظيفة التشريعية ما ورد في الوسيلة الأولى ( الأسئلة ) ، إلا أنها ومن الناحية الواقعية أقل استخداماً ، وقد نظمت استخدام طلب المناقشة المواد من ١٤٣- وحتى ١٤٦ / ن.د (١) .

---

=المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس. ولا يجوز للسائل أو لأي عضو آخر المناقشة في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة. "والمادة ١٤٢" يدرج الرئيس في جدول أعمال المجلس تقرير اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة وللمجلس أن يناقش الموضوع ويعطي التوجيه اللازم".

- (١) - **فقد نصت المادة ١٤٣** " يجوز لإحدى لجان المجلس أو عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي فيه ويجب أن يقدم هذا الطلب للرئيس كتابة لإبلاغه إلى السلطة التنفيذية كما يبلغه إلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة ثم يدرج في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه، ويجوز أن يقرر المجلس مناقشته فوراً إذا وافقت =

٣- دراسة العرائض : وتعتبر دراسة العرائض من اللجنة ، وليس العريضة بحد ذاتها<sup>(١)</sup>، وسيلة من أهم الوسائل التي يملكها المجلس لمتابعة الآثار الفردية والعامّة الناجمة عن ممارسة السلطة التنفيذية لسلطاتها في تنفيذ القوانين التي يقرها مجلس الشعب ، كما يتيح له مواكبة عمل الحكومة الإداري والخدمي موضوع الشكوى أو العريضة ، التي يتوجه بها المواطنون المتضررون من عمل أو إجراء قامت به السلطة التنفيذية إما إلى ديوان المجلس مباشرةً أو عن طريق الأعضاء كل في محافظته ، وتحال هذه الشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجنة المختصة في حال ارتبطت هذه الشكوى بموضوع مدرج على جدول أعمالها ، بعد قيدها في ديوان المجلس وإدراج موضوعها في جدول أعمال المجلس ، وتقدم اللجنة تقريرها بعد أن تحيلها إلى الجهة الإدارية المعنية للرد على الشكوى ، وحسب أحكام النظام الداخلي فإنه على السلطة التنفيذية أن تقدم جوابها خلال شهر ، وفي حال أن اللجنة لم تقتنع بالجواب تحيله مع الشكوى وملاحظاتها إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش لإجراء التحقيقات حولها ، ويمكن للجنة وتعزيزاً للدور التشريعي أن تقترح للمجلس القوانين اللازمة لمعالجة شكاوى المواطنين ، وضمان حقوق المشتكين ، لكن على أرض الواقع لم تقدم هذه اللجنة ( لجنة الشكاوى والعرائض ) أي اقتراح بقانون مرتبط بموضوع تسنى لها التعرف على الحاجة إلى معالجته على هذا النحو ، إذ تقف

---

=الحكومة على ذلك، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استيعاده. " والمادة ١٤٤ " لرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك. " المادة ١٤٥ " للمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه. " والمادة ١٤٦ " إذا تنازل عن طلب المناقشة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر رئيس المجلس بذلك ولا تجري المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل "

(١) - تأسيساً على أن العرائض بحد ذاتها لا تعتبر من وسائل الرقابة البرلمانية إذ تقدم من غير الأعضاء في مجلس الشعب ، ولا تختلف بحد ذاتها عن العرائض والشكاوى التي تقدم من المواطنين إلى الجهات الحكومية أو الرقابية ، ورد في المرجع : د. علي الصاوي ، من يراقب من ؟ ، مرجع سابق ، ص ٣٤ ، نقلا عن : د. فارس عمران ، التحقيق البرلماني ، القاهرة ، مجموعة النيل العربية ، طبعة ١٩٩٩ .

فعالية اللجنة عند حد إحالة الشكوى ورد السلطة التنفيذية مع ملاحظاتها إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وإعلام مقدم الشكوى بذلك.<sup>(١)</sup>

٤- الاستجواب: وقد عرفته المادة ١٥١ من النظام الداخلي بأن " الاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل على التدخل في أعمال السلطة التنفيذية " ، ويُقدم هذا الطلب خطياً من عضو من أعضاء مجلس الشعب لاستجواب عضو أو أكثر من السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>، وإن تفعيل هذه الأداة الرقابية بشكل حقيقي ، وإن لم يُفض إلى حجب

(١)- نصت المادة ١٦٠- من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن " تسجل العرائض المقدمة للمجلس في الديوان بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدم العريضة وملخص موضوعها " ، والمادة ١٦١: " أ - يحيل الرئيس إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان المختصة العرائض الواردة إلى المجلس على أن تنلّي خلاصتها في أول جلسة ، ب - إذا كان موضوع العريضة محالاً إلى إحدى لجان المجلس أحالها الرئيس إلى اللجنة لدراستها مع الموضوع " ، والمادة ١٦٢- " لكل عضو الحق في الاطلاع على أية عريضة " ، والمادة ١٦٣ - " تدقق اللجنة في العرائض المحالة إليها وتقدم تقريراً عما تراه ضرورياً منها إلى المجلس " ، المادة ١٦٤ - " السلطة التنفيذية مكلفة بالإجابة على العرائض المحالة إليها في غضون شهر على الأكثر " والمادة ١٦٥- " إذا كان موضوع العريضة وجواب السلطة التنفيذية يتطلبان رأي المجلس فيهما فعلى اللجنة أن تقدم تقريراً بذلك لإثباته في جدول الأعمال " ، والمادة ١٦٦ - " على اللجنة إعلام صاحب العريضة بنتيجة شكواه. " والمادة ١٦٧: أ - يحق للجنة بعد دراسة جواب السلطة التنفيذية وعدم قناعتها أن تحيل الشكوى عند الاقتضاء مصحوبة بجواب الحكومة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع ملاحظات اللجنة بإجراء التحقيقات اللازمة ضمن صلاحيات هذه الهيئة ، ب - على لجنة العرائض إبلاغ المجلس والمشتكى وجهه نظرها وللجنة في تقريرها أن تبلغ الحكومة ملاحظاتها ، ج - للجنة أن تبلغ المشتكى تحقيقات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إذا رأت ذلك " ، المادة ١٦٨: " للجنة بعد دراسة الشكوى وجواب السلطة التنفيذية في ضوء التحقيقات الجارية أن تقترح القوانين اللازمة عند الاقتضاء لضمان حقوق المشتكين " .

(٢)- نصت المادة ١٥١- على أن : " الاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل التدخل في أعمال السلطة التنفيذية " المادة ١٥٢: " أ - على كل عضو أراد استجواب عضو أو أكثر من السلطة التنفيذية أن يوجه استجوابه بصورة خطية ، ب - يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبلغها إياه، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً " .

المادة ١٥٣: " أ - للمستوجب حق استرداد استجوابه في كل وقت وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد ، ب - إذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطى السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه اعتبر أنه استرده ما لم يتبناه غيره " ، المادة ١٥٤ " يعطى حق الكلام للمستجوب قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية وله الحق =

الثقة إلا مرتين وخلال الدور التشريعي الرابع فقط ، لابد وأن يكون له أثراً ايجابياً في كلا السلطتين :

-تحفيز أعضاء مجلس الشعب على الاهتمام بمتابعة ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، بجمع المعلومات وتنسيقها ومتابعة الاهتمام للحصول على الوثائق ، التي تُتيح الفرصة الكافية أمامهم لتقديم طلب الاستجواب كوسيلة رقابية ، وكذلك استخدام هذه المعلومات من أجل تفعيل المبادرة التشريعية باقتراح القوانين ، أو الفاعلية التشريعية في معرض دراسة مشاريع القوانين .

-تحفيز السلطة التنفيذية على التعاون بتقديم المعلومات الكافية وبشفافية أكثر ، والأخذ بجدية بالاقترحات المقدمة من الأعضاء ، بصدد المواضيع المطروحة على المجلس تحت طائلة ممارسة دوره المحاسبي بطلب حجب الثقة (نظرياً) ، وحتى مباشرة الاستجواب في صورته المجردة ، مما يُخرج الحكومة ويجعل أداءها أكثر تعاوناً وتفاعلاً مع السلطة التشريعية ، وفي حال لم يكتفِ العضو طالب الاستجواب بإجابة الوزير أو الوزارة ، فإنه يتقدم بالنتيجة بطلب خطي بحجب الثقة مديلاً بتوقيع ٥/١ من أعضاء مجلس الشعب ، وبعد ذلك للمجلس أن يفحص الخلل موضوع الاستجواب في أداء الوزارة فيما إذا كان مرجعه لنقص بالأداة التشريعية النافذة الأمر الذي أتاح وجود هذا الخلل<sup>(١)</sup>.

٥- لجان التحقيق : نصت المادة ٧٣ من دستور عام ١٩٧٣ وما يقابلها بالمادة ٧٨ من دستور ٢٠١٢ على حق مجلس الشعب بتشكيل لجان تحقيق مؤقتة من عدد من

=بالكلام مدة ربع ساعة " المادة ١٥٥ " يشرح المستجوب موضوع استجوابه ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص، فإذا اكتفى المستجوب بالجواب اعتبر الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه يعطى حق الكلام له ولاثنين من مؤيدي الاستجواب ولثلاثة من معارضيهِ " ، المادة ١٥٦- "إذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة".

(١) - ومثال على ذلك : نظام العقود الموحد لإدارات ومؤسسات الدولة الذي تم تعديله لاحقاً على ضوء ملفات الفساد التي تم مناقشتها في مجلس الشعب ، وإن كان قد تم التعديل بمشروع قانون ولم يكن باقتراح قانون .

أعضاء المجلس ، تتولى مهمة تقصي الحقائق وجمع المعلومات والتي تتعلق بممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته ، ولهذه اللجان صلاحيات واسعة ، إذ تستطيع اتخاذ أي إجراء أو استدعاء أي شخص ترى ضرورة أو فائدة للاستماع إليه ، مخولة إصدار مذكرة إحضار بحقه في حال امتنع عن الحضور عن طريق النيابة العامة ، وكذلك ألزمت المادة ٧٥ ب/ من النظام الداخلي السلطة التنفيذية والإدارات التابعة لها بتقديم الوثائق والبيانات والمعلومات للجنة عند طلبها وتسهيل مهمتها ، وكان الإلزام للسلطة القضائية كذلك بموجب ذات النص (المادة ٧٥ ) غير الواضح ، على اعتبار أن عبارة إلزام السلطة القضائية بتسهيل مهمة لجنة التحقيق البرلمانية لجهة الإجراءات وتنفيذ المذكرات المتعلقة بعملها وبأي إجراء تطلبه اللجنة ، ويستوجب تطبيقه وفق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية أمر يتسق والأصول الدستورية والقانونية ، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن النص والدمج في الصياغة على هذا النحو بالتكليف للسلطة القضائية بتقديم الوثائق والمعلومات المتوفرة لديها لا ينسجم مع احترام مبدأ استقلال السلطة القضائية ، التي لا يتصور وجود هذه الوثائق لديها دون أن تكون قد بسطت يدها عليها ، ومن ثم أصبح الموضوع متعلقاً بقضية منظورة أمامها ، ويمتنع على أية سلطة أخرى التدخل فيه أو مناقشته ، وكان يتعين أن يكون النص أكثر اتساقاً مع المبدأ المشار إليه كما فعل المشرع في المادة ١٣٨ من النظام الداخلي نفسه عندما اشترطت عدم جواز أن يكون موضوع السؤال متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء .

**وعود على بدء** فإن هذه الوسيلة الرقابية التي أتاحها الدستور ونظمتها أحكام النظام الداخلي وفيما لو استثمرت نتائجها ، فعلى المجلس أن يكتشف فيما إذا كان هناك خلل في القوانين التي تنظم عمل الإدارة المعنية بموضوع التحقيق ، ومعالجة هذا الخلل إما بالتصدي لاقتراح قانون أو الطلب من الحكومة تغطية هذا الجانب بإعداد مشروع قانون لتلافي الخلل ، إلا أن ما يجري على أرض الواقع هو الاستماع لتقرير لجنة التحقيق من

قبل المجلس والتصويت على مجموعة مقترحات دون أية مبادرة تشريعية واضحة ومباشرة ، وينتهي الأمر بمجرد توصيات .

يتضح مما تقدم شرحه أن إقدام المجلس على ممارسة دوره الرقابي على نحو ناجح وفعال ، يتوقف على " توفر شرطين :الأول يتعلق بالمجلس نفسه ومدى توفير الإطار القانوني والإمكانات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف الأعضاء للحصول على المعلومات حول السلطة التنفيذية ، ورغبة الأعضاء في القيام بالرقابة ، والشرط الثاني يتعلق بالظروف العامة ، أي توافر الثقافة السياسية الديمقراطية الملائمة ووجود أحزاب نشيطة وإعلام حي وانتخابات حرة وتداول للسلطة ...."<sup>(١)</sup> مما يساعد المجلس على المضي بالوسائل إلى أقصى نتائجها دون الوقوف عند حد مناقشة التقرير المعد حول الإجراء الرقابي المتبع فقط سيؤثر بالتأكيد على أدائه التشريعي وسيتأثر الأخير به ، فالجلس الذي يؤرخ لسوابق برلمانية له بالقدرة الواسعة على محاسبة السلطة التنفيذية يملك كنتيجة منطقية القدرة على تنويع مبادرته التشريعية بالإقرار .

ثانياً- مناقشة سياسة الوزارة وإقرار خطط التنمية : نظمت المواد من ١٤٧ وحتى ١٥٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب أحد الاختصاصات التي يتولاها المجلس بموجب أحكام المادة ٧١ الفقرة الثانية من دستور عام ١٩٧٣ وهي مناقشة سياسة الوزارة ، وكانت المادة ٧٥ من دستور عام ٢٠١٢ قد نصت على اختصاص مجلس الشعب بمناقشة بيان الوزارة ، وقد استحدثت نصاً جديداً في المادة ٧٦ منه بوجوب تقديم رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيانها إلى مجلس

(١)- د. علي الصاوي ود. كمال المنوفي ، دراسة خاصة ، العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظم السياسية العربية ، ص٣٧ ، مقدمة إلى ورشة العمل الدولية الأولى التي نظمت من قبل البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية حول موضوع التعاون بين المجلس والحكومة ، القاهرة ١٠-١٢-٢٠٠٤

الشعب لمناقشته ، واعتبار الوزارة مسؤولة عن تنفيذ هذا البيان أمام مجلس الشعب <sup>(١)</sup> ، وتعتبر هذه المناقشة ميداناً حصياً للتوافق بين السلطة التنفيذية والمجلس على ما يخدم المصلحة العامة للشعب ، وما يلي متطلبات المرحلة الراهنة ورسم السياسة العامة وإقرار خطط التنمية لمرحلة زمنية قادمة ، والتي لا بد أن يؤطر هذه السياسات حزمة من التشريعات تحتاجها البلاد لتمكين السلطة التنفيذية من الوصول للأهداف المرسومة والمتفق عليها ، وزيادة تفهم المجلس لدوره التشريعي في المناقشة ، وتقديم التعديلات المفيدة دون التعارض مع تلك الأهداف ، وتفادي تقديم التعديلات التي تُفرغ المشروع من مضمونه أثناء إقراره لمشاريع القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية ، وكذلك فإنه على اللجان التي تدرس البيان الوزاري وخطط التنمية أن تقدم تقريرها مدعوماً بالتوصيات التي تتضمن اقتراح مشاريع قوانين على السلطة التنفيذية ، لتتولى إعداد مسوداتها كحزمة متكاملة ، ومما يُعزز من تأثير هذا الأداء أن المادة ١٥٠ في فقرتها الأخيرة قد أكدت على أن هذه التوصيات حول خطط التنمية لها الأولوية بالتنفيذ ، وقبل ذلك فإن المادة ١٤٩ من النظام الداخلي قد ألزمت الحكومة أن تعيد النظر بأي مبدأ من مبادئ البيان إذا تبين أثناء مناقشته أن المجلس يعارض هذا المبدأ .

وفي الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ فإن المادة ٧٦ منه ، قد حددت مهلة ثلاثين يوماً للوزارة الجديدة أن يتقدم رئيس مجلس الوزراء ببيانها إلى مجلس الشعب لمناقشته ، وفي حال كان المجلس خارج دورات الانعقاد العادية فإنه يدعى لدورة انعقاد استثنائية ، بعد

(١) - نصت المادة ١٤٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري - على أنه " عند تشكيل وزارة جديدة أو عند انتخاب مجلس جديد تتقدم الوزارة ببيان عن سياستها وخطط التنمية إلى مجلس الشعب". والمادة ١٤٨ " ينثى البيان ويناقش في جلسة خاصة، ولا يترتب على هذا النقاش إجراءات التصويت" والمادة ١٤٩ " إذا تبين أثناء النقاش أن المجلس يعارض مبدأ من مبادئ البيان فعلى الحكومة أن تعيد النظر في هذا المبدأ". والمادة ١٥٠ " أ - تتقدم الوزارة ببيان عن تنفيذ خطة التنمية وتطوير الإنتاج في شهر تشرين الأول من كل عام ، ب - يحال البيان إلى اللجان المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه ، ج - يناقش المجلس تقارير اللجان الخاصة بالبيان في جلسة خاصة ، د - تكون لتوصيات المجلس حول خطط التنمية الأولوية بالتنفيذ. "

أن كانت المادة ١٢٥ من دستور ٢٠١٢ قد استحدثت نصاً جديداً باعتبار الوزارة بحكم المستقيلة في الحالات التالية : أ - عند انتهاء ولاية رئيسا الجمهورية ، ب- عند انتخاب مجلس شعب جديد ، ج- إذا قدم أغلبية الوزراء استقالاتهم .

## المطلب الثاني

### الثقافة البرلمانية وقدرات الأعضاء

شكلت حدود المعرفة السائدة حول ماهية العمل البرلماني ووظائف المجلس وملامح كل منها لدى الأفراد أو المجتمع ، داخل المجلس أو خارجه ، ما يسمى بالثقافة البرلمانية ، والتي سيتضح مدى العلاقة الجدلية بين وجودها كسبب ونتيجة على حد سواء في كونها أحد أهم العوائق الفكرية التي ترسّخت عبر عقود من الزمن أمام أداء المجلس لأدواره على نحوٍ فعال ، ولاسيما الدور التشريعي ، بحيث وصل الحد إلى تشبيه المجلس على أنه مجلس شكلي لاستكمال وجود المؤسسات المنصوص عنها في الدستور ، وبأنه مجلس لوضع الأختام وتمرير مشاريع القوانين ، والباحث والمطلع العادي كل في حدود اهتمامه يستطيع أن يتلمس شيئاً من ذلك ، ولاسيما أثناء إعلان فتح باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، فإذا سألت أحد المرشحين لا على التعيين مثقف -غير مثقف ، متعلم - غير متعلم ، مواطن يعمل بالشأن السياسي - أو مواطن عادي ، هل أنت في مستوى حمل أمانة النيابة في مجلس الشعب ؟ ، فإنه سيُبادر للجواب بأن الأمر لا يحتاج أكثر من رفع اليد ، وبالتالي لم السؤال ولماذا لا أكون مؤهلاً لذلك؟! ، وإذا توجهت بالسؤال إلى المواطن المقترح ، لماذا أعطيت صوتك لفلان مجدداً رغم أنه لم يُسمع صوته طيلة مدة ولاية المجلس ، أو لماذا للمرشح ( س ) وليس للمرشح (ع) ؟ أو توجهت للمواطن الناخب بالسؤال ، لماذا لم تشارك بالانتخابات وتُدلي

بصوتك؟، فيبادرك الجميع بجواب واحد ، الأمر سيّان ، ولا فرق إن جَلَس فلان أو فلان ، وإن انتخبت أو لم انتخب ؟ كل هذه المؤشرات إذا وضعناها على بساط البحث للتأكد من مدى صحتها ، وبادرنا للاجتهاد في معرفة الأسباب أو العوامل الكامنة وراء ظهورها كثقافة برلمانية وجزء من الثقافة السياسية المتكونة حول دور مجلس الشعب ، و أن نبين القدرات التي يمتلكها الأعضاء في مجلس الشعب المرتبطة أولاً بأشخاصهم ، وكذلك بالقدرات التي تهيئها لهم المؤسسة البرلمانية ، و تأثير هذه القدرات كمحدد داخلي للأداء التشريعي لمجلس الشعب ، سنكون أمام فرعين للدراسة وهما :

**الفرع الأول : الثقافة البرلمانية والأداء التشريعي للمجلس**

**الفرع الثاني : قدرات الأعضاء في المجلس**

### الفرع الأول

#### الثقافة البرلمانية والأداء التشريعي للمجلس

إن الثقافة البرلمانية التي تتشكل من حدود المعرفة السائدة حول ماهية العمل البرلماني ووظائف المجلس وملامح كل منها ، وقدرته على إنجازها لدى الأفراد أو المجتمع ، داخل المجلس أو خارجه تعتبر فرعاً من فروع الثقافة السياسية ، و تتكون الأخيرة من مجموعة القيم والمعايير السلوكية المتعلقة بالأفراد في علاقتهم مع السلطة السياسية ، وبدورها تعتبر جزءاً من الثقافة العامة للمجتمع ، التي تختلف بين مجتمع وآخر ، وبين فرد وآخر داخل المجتمع ، وتفرض هذا الاختلاف عناصر عدة منها الإقامة في الريف أو المدينة أو المستوى الاقتصادي والتعليمي ، وهذه الثقافة البرلمانية يمكن أن تتكون من عناصر تتبناها الدولة ( الثقافة الرسمية أو ثقافة الحكام ) أو تلك السائدة لدى أفراد المجتمع (الثقافة غير

الرسمية أو ثقافة المحكومين) <sup>(١)</sup>، وتلعب هذه الثقافة أو الكم المعرفي والرؤيا المسبقة حول عمل المجلس دوراً محدداً لمدى فاعلية الأداء التشريعي للمجلس وأهميته، وللإحاطة بأهم العوامل التي ساهمت في تكوين هذه الثقافة، ومعرفة ماهيتها نبحت في الثقافة البرلمانية خارج وداخل البرلمان بعد التأكيد على أن العلاقة جدلية بينهما، ولا تنفك إحداها عن التأثير بالأخرى زيادةً في الترسخ.

**أولاً- الثقافة البرلمانية المتكونة خارج المجلس:** هناك عدة عوامل يمكن أن نضعها في إطار العوامل التي تتكون خارج المجلس لتشكيل الثقافة البرلمانية، ومن أهمها وأكثرها وضوحاً:

١- عدم وجود أرضية معرفية بالقواعد العامة الناظمة لعمل السلطة التشريعية لدى المواطن، وإذا وجدت عند البعض، وحتى المتخصصين منهم فهي معلومات إما بسيطة وأولية، أو أنها معلومات تشوبها بعض الأخطاء التي قد تكون جوهرية، ومثال ذلك أن بعض المختصين بالقانون ينكرون على المجلس أن يكون لديه آلية

(١) " يقصد بالثقافة السياسية مجموعة المعارف والآراء والاتجاهات السائدة نحو شؤون السياسة والحكم، الدولة والسلطة، الولاء والانتماء، الشرعية والمشاركة. وتعنى أيضاً منظومة المعتقدات والرموز والقيم المحددة للكيفية التي يرى بها مجتمع معين الدور المناسب للحكومة وضوابط هذا الدور، والعلاقة المناسبة بين الحاكم والمحكوم. ومعنى ذلك أن الثقافة السياسية تتمحور حول قيم واتجاهات وقناعات طويلة الأمد بخصوص الظواهر السياسية، وينقل كل مجتمع مجموعة رموزه وقيمه وأعرافه الأساسية إلى أفراد شعبه، ويشكل الأفراد مجموعة من القناعات بخصوص أدوار النظام السياسي بشتى مؤسساته الرسمية وغير الرسمية، وحقوقهم وواجباتهم نحو ذلك النظام السياسي. ولما كانت الثقافة السياسية للمجتمع جزءاً من ثقافته العامة، فهي تتكون بدورها من عدة ثقافات فرعية، وتشمل تلك الثقافات الفرعية: ثقافة الشباب، والنخبة الحاكمة، والعمال، والفلاحين، والمرأة.. الخ. وبذلك تكون الثقافة السياسية هي مجموع الاتجاهات والمعتقدات والمشاعر التي تعطى نظاماً ومعنىً للعملية السياسية، وتقدم القواعد المستقرة التي تحكم تصرفات الأفراد داخل النظام السياسي، وبذلك فهي تنصب على المثل والمعايير السياسية التي يلتزم بها أعضاء المجتمع السياسي، والتي تحدد الإطار الذي يحدث التصرف السياسي في نطاقه. أي أن الثقافة السياسية تدور حول ما يسود المجتمع من قيم ومعتقدات تؤثر في السلوك السياسي لأعضائه حكماً ومحكومين." انظر: محمد اسماعيل حكيمي الأفغاني - مقالة عن الثقافة السياسية، منشورة على الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org>

لتشكيل لجان تحقيق رغم النص عليها بالدستور فضلاً عن النظام الداخلي لمجلس الشعب ، مع الإشارة إلى أن وزارة التربية أدخلت منذ سنوات قليلة على المناهج التعليمية وفي كافة المراحل تبعاً لمعلومات عن تكوين السلطة التشريعية وآلية عملها والوظائف المناطة بها<sup>(١)</sup> .

٢- المرشحون لمجلس الشعب : ووفق الشروط التي وضعها قانون الانتخابات القديم والتي لم تتغير في القانون الجديد لعام ٢٠١١ ما يؤثر في تكوين الثقافة عن العمل البرلماني في مجلس الشعب ولاسيما :

أ- الشرط الثالث من المادة ٢٠ من قانون الانتخابات الجديد والمرتبط بالمستوى التعليمي للمرشح الذي سيصبح عضواً في المجلس التشريعي في حال نجاح في الانتخابات ، وهو الاكتفاء بأن يكون ملماً بالقراءة والكتابة على أن تحدد درجة الإلمام في التعليمات التنفيذية ، في حين أن قانون الانتخابات الملغى وفي المادة ١٧ منه الفقرة د كانت قد اشترطت أن يكون مجيداً القراءة والكتابة ، وتبقى الإجابة مرحلة متقدمة على الإلمام ، وبذلك يكون القانون الجديد قد سجل تراجعاً على صعيد هذا المتطلب المهم ، وعلى ذلك فإنه وفي ضوء أحكام القانون القديم والجديد فإن التمثيل في مجلس الشعب أقرب ما يكون إلى التمثيل الساكن منه إلى التمثيل الحركي ، و يقصد بالتمثيل الساكن هو "الحرص على جعل المجلس يضم ممثلين عن مختلف الشرائح الاجتماعية بغض النظر عن أهلية هؤلاء الأشخاص لمثل هذه المناصب ، أما التمثيل الحركي فيعني السماح للقوى الفاعلة والنشطة في المجتمع بأن يكون لها ممثلوها في المجلس بغض النظر عن انتماءاتها

(١)- راجع : مادة التربية الوطنية للصف التاسع من الصفحة ١٤ حتى ١٨ نسخة ٢٠١٢-٢٠١٣ ، إلا أنه إلى الآن لم يدخل الطالب الذي تلقى هذه المعلومات عن السلطة التشريعية سن الناخب أو المرشح لانتخابات مجلس الشعب .

التقليدية" <sup>(١)</sup> ، وهو ما أسس لقناعة مشتركة لدى المرشح - من المستقلين على الأغلب- وجماعته الأولية ( العشيرة ، القبيلة ، الأسرة ) التي ينتمي إليها ، عن الدور التشريعي الشكلي لعضو مجلس الشعب ، وأن المقعد في مجلس الشعب هو مكسب لهما ، والمرشح الذي يصل دون مؤهلات ومحمّل بالقناعة المشار إليها ، فإنه بالضرورة سيمارس دوره البرلماني كقطس شكلي بحضور الاجتماعات والتصويت وفق ما يُوحى له أو يُطلب منه ، وسيُنصب جُلَّ اهتمامه على الاتصال الفردي من قبله بأعضاء الوزارة لتسخير جهوده لتحقيق القضايا المطليبة له وللجماعة الأولية التي ينتمي إليها ، كي يضمن فوزه بالانتخابات التشريعية المقبلة ، وهو ما سيؤثر سلباً على أداء المجلس لدوره التشريعي ككل ، وسيشكل عبئاً على ميزان التصويت الفعّال ، يشعر به بعض الأعضاء من المؤهلين ، والذين توفرت لديهم الإرادة بأن يكونوا فاعلين ، وهم قلة لكنهم موجودون .

ب- ما تضمنته المادة ١٩ من قانون الانتخابات لعام ٢٠١١ بأن يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن القطاعين الآتين أ-العمال والفلاحون ، ب- باقي فئات الشعب ، وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول ٥٠ بالمئة على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب .

وعلى أرض الواقع تطرح قائمة الجبهة الوطنية التقدمية مرشحيها من الفئتين ، وعادةً تحصل الجبهة على ثلثي مقاعد المجلس ، بينما يحصل المستقلون على الثلث الباقي ، وغالباً ، ما تكون نسبة العمال من المرشحين بقائمة الجبهة هم من العاملين المكتبيين في الدولة ( البيروقراطيين) ، والكوادر القيادية في القواعد الحزبية ، كما تحرص قائمة الجبهة الوطنية على تمثيل المرأة في أيّ من القطاعين (أ-ب) ، والنسبة العظمى منهن ممن عملن في المنظمات الشعبية والنقابات المهنية ، ولأسباب عديدة

(١)- د. محمود حديد ، ورقة عمل بعنوان " رفع الأداء المؤسساتي كمدخل للتعاون بين الحكومة والبرلمان " الصفحة ٥ ، مقدمة إلى ورشة العمل الدولية الأولى التي نظمت من قبل البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية حول موضوع التعاون بين المجلس والحكومة ، القاهرة في ١٠-١٢/٢٠٠٤

منها (مادية - أو اجتماعية - أو مؤهلات شخصية ) فإن غالبية مرشحي القائمة فيما لو رُشحوها خارج القائمة لن يتسنى لهم خوض الانتخابات والنجاح فيها إلا بنسبة لا تذكر ، فضلاً عن أن هؤلاء المرشحين من الذين تعودوا على العمل التراتبي وبعد تلقي التوجيه ، ولا يمتلكون ثقافة المبادرة <sup>(١)</sup> ، وهذا الاختيار يرتب أثرين: **الأول** منهما بأنه يترك انطباعاً استمر حتى استقر لدى ناخبي الدوائر الانتخابية خلال الأدوار التشريعية أن مجلس الشعب يحتاج إلى هذه السوية من المؤهلات فقط **والأثر الثاني** أن دخول هؤلاء الأعضاء إلى المجلس ، والذين يرتبطون بالانتماء ويدينون بالولاء لن يؤدي إلا إلى أداء برلماني في حدوده الدنيا ، ومن الصعب تصوّر تحقيق الفاعلية في أداء الوظيفة التشريعية للمجلس ، وعند ذلك سيدرك الجميع خارج وداخل المجلس أن هناك حدوداً معينة لفاعلية المجلس ، وهذا يعني أن القوى الاجتماعية المتنافسة على مقاعد المجلس لن يتبقى منها سوى المناسبة والمتوائمة مع الثقافة البرلمانية ، التي تكوّنت من خلال إدراك أبناء المجتمع للدور المطلوب من مجلس الشعب ومحدودية أدائه ، وستحجم الكفاءات المتنوعة عن الترشيح لعضوية

(١) - **ثقافة المبادرة** وهي عكس (( الثقافة الداعمة للإتكالبة التي تدفع دوماً في اتجاه التهميش والتغيب الاجتماعي وتحويل الإنسان إلى متلقٍ تعوزه إمكانياته عن المبادرة والاعتماد على الذات، وبهذا يحاصر الإنسان ذاتياً ويتماهى بوضعية المتلقي ، وفي المقابل تكون الثقافة الداعمة للمبادرة والمشاركة والاعتماد على الذات في اتجاه التمكين لا التسكين والعتاء بدل الاستعطاء، وذلك على حد قول فرانسيس فوكوياما في كتابه "الثقة" الذي يرى أنه لا يمكن أن يُقام بناء اجتماعي مستقر ومؤسسات اجتماعية فاعلة باستدامة دونما اعتبار للعادات الإيجابية والتقاليد والأخلاق النابذة للتواكل والداعمة للمبادرة ، ولا يُمكن صوغ ذلك إلا من خلال عملٍ واعٍ يُعزّز البعد الثقافي المنشود، ويبرز هنتنجتون في كتابه "صدام الحضارات" هذا التوجّه بقوله أن جميع المجتمعات ستضطر إلى توجيه اهتمام أكبر إلى الثقافة الداعمة للمبادرة والعتاء والقادرة على التعامل مع المشكلات في مستواها الذاتي والمحلي وحتى العالمي)) وللمزيد انظر : د. هاشم عبود الموسوي ، بحث بعنوان " ثقافة المبادرة منشور في العدد ٢٦٧٠ تاريخ ٢٠١٣/١/٣١ لصحيفة المؤتمر على الموقع الالكتروني:

مجلس الشعب بحيث تسهم هذه الجدلية من جديد في إضعاف أداء مجلس الشعب التشريعي وكذلك الرقابي<sup>(١)</sup>.

٣- نظراً لعدم وجود أداء فعال لمجلس الشعب ولاسيما للوظيفة التشريعية ، وتفوق السلطة التنفيذية بأدائها الأمنية والسياسية والإدارية ، تكونت ثقافة داخل هذه السلطة يمكن تسميتها بثقافة الاستغناء عن الدور الفعال للمجلس ، تبدت مثلاً من خلال عدم تزويد المجلس بالمعلومات الكاملة بحيث تأتي الإجابات على أسئلة الأعضاء مجتزأة وناقصة أو غامضة ومجردة ، إذا ما أضفنا لذلك اطمئنانها بأن الأغلبية البرلمانية إلى جانبها ، وهو ما يجلينا مجدداً إلى ما تم بحثه سابقاً عن الوزن السياسي أو الثقل السياسي لمجلس الشعب في النظام السياسي في سورية ، ويُدرکه المواطن العادي قبل المتخصص .

ثانياً- الثقافة البرلمانية داخل المجلس : وهي غالباً ثقافة مرتبطة بالأعضاء تارة و برئاسة المجلس تارة أخرى وقد تكوّنت كجزء من الثقافة السياسية السائدة داخل السلطة التشريعية حول أهمية الدور البرلماني المناط بها ، والتي يمكن تسميتها بثقافة الإتكالية ، والتي تسيطر على :

١- أعضاء مجلس الشعب وكنا قد أشرنا في البند الأول إلى بعض من مدخلاتها ومؤداها قناعة العضو نفسه بدوره في تمثيل الشعب ، ومدى جدوى ما يقوم به لجهة إحداث تغيير أو تعديل حقيقي بمشروع القانون المعروض عليه ، أو عدم قدرته على إنجاز إقرار الاقتراح بقانون الذي يتقدم به ، وأن السلطة التنفيذية تملك زمام المبادرة في كل شيء ، ولديها ما يُغنيها عن دوره ، ولاسيما وأن قناعة الناخب بجدية دوره بالاختيار والثقل السياسي الذي يُمثله هذا الاختيار ، قد انعكس لاحقاً على تواصل هؤلاء الناخبين مع العضو إما إحجاماً أو عزوفاً و

(١)- د. محمود حديد ، ورقة عمل بعنوان " رفع الأداء المؤسساتي كمدخل للتعاون بين الحكومة والبرلمان " ، مرجع سابق ، ص ٨ .

أصبح دور عضو المجلس دوراً مطلبياً بطرح المشكلات دون محاولة اقتراح الحلول القانونية ، فضلاً عن أن هناك عوامل أخرى تلعب دوراً في تكوين ثقافة الأعضاء البرلمانية منها :

أ- الأكثرية المطلوبة والاشتراطات الموضوعية لممارسة الأعضاء لواجباتهم وحقوقهم البرلمانية تتضمن تشدداً واضحاً ، في حين أن هذه الاشتراطات تسير نحو التيسير والتسهيل عند التنازل عن هذه الحقوق ضمن أحكام النظام الداخلي .

ب- مستوى الوعي الاجتماعي والسياسي لكثير من الأعضاء لا يسمح برؤية رئاسة الجمهورية ( التي بيدها حل المجلس ) ومجلس الوزراء إلا ككتلة واحدة أو كجهة واحدة ، وهذا الخلط بالأحكام الدستورية يضاف إليها عضوية رئيس مجلس الوزراء للقيادة القطرية بالنسبة للأغلبية البرلمانية ، وما تتركه من قناعة حول المشاريع القانونية والمواضيع التي تطرح من السلطة التنفيذية بأتم سلطة الحزب ، الذي يملك الأغلبية البرلمانية ليصبح بعدها أداء العضو أداءً روتينياً وغير فاعل لجهة التحضير وإبداء الرأي المدروس فيما يعرض على المجلس .

ت- تحرص القيادة الحزبية على تمكين نسبة من الأعضاء السابقين في مجلس الشعب ممن أدوا دورهم على نحو جيد بالتوجه والالتزام بالمناقشة والتصويت ، بالعودة إلى الدور التشريعي الجديد بإعادة ترشيحهم عبر قائمة الجبهة بقصد المحافظة على استمرار الخبرة البرلمانية ، وهو ما يفتح المجال لثقافة الإتكالية بأن تبقى مسيطرة على الأعضاء في كل دور تشريعي بما يكتسبه الأعضاء الجدد من القدامى من خبرة تطغى عليها تلك الثقافة .

٢- رئاسة المجلس : استمرار شغل مقعد رئاسة المجلس من نفس الشخص لأكثر من دور تشريعي ، واستمرار وتيرة العمل البرلماني على نفس النهج ، يضيف شيء من

الرتابة لاستقرار النخبة البرلمانية التي تسعى إلى المحافظة على ضبط إيقاع عمل المجلس ، دون أي سعي لتطوير الأداء أو التغيير في مستواه ، وأكثر من ذلك ما يمنحه هذا الثبات النسبي لرئاسة المجلس من القدرة على الهيمنة المعنوية على مسار النقاش والتصويت ، مما قد يعتبره الأعضاء والمهتمون بالشأن البرلماني بأنه هدف سياسي مقصود لذاته من جانب السلطة التنفيذية ومن حزب الأغلبية ، وتعبير عن رضا القيادة الحزبية بمستوى الأداء<sup>(١)</sup>

## الفرع الثاني

### قدرات الأعضاء في المجلس

تُعتبر شخصية العضو البرلماني من العوامل المهمة والمؤثرة في الفعالية البرلمانية ، أي في دفع البرلمان نحو الممارسة الأفضل لجميع الوظائف المناطة به ، ومن هنا يأتي التركيز على أهمية الصوت الانتخابي ، وعدم الاستهانة بالنتائج الناجمة عن الإدلاء به ، ودراسة الأسماء المرشحة ضمن القوائم التي تتقدم بها الأحزاب ، وتدعمها للوصول إلى الندوة البرلمانية وفق روائز اجتماعية واقتصادية وثقافية تتناسب والعمل البرلماني ، إذ ينظر إلى قدرة المجلس المرتبطة بالأعضاء من قبل الرأي العام ومن قبل السلطة التنفيذية بمجموع هؤلاء الأعضاء<sup>(٢)</sup> الذين يمارسون وظائفهم البرلمانية وفق الاختصاصات المنصوص عليها في

(١) - د.علي الصاوي ، قياس فعالية البرلمان ، مرجع سابق ، ص ٣٣

(٢) - على اعتبار أن عدم وجود نسبة كبيرة بينهم ممن يمتلكون القدرة على الأداء البرلماني الجيد هو الذي يطبع المجلس بطابع عدم القدرة ولا يغير من ذلك وجود أعضاء جديرين بتحمل أمانة النيابة وقادرين على النهوض بالدور الرقابي على أكمل وجه ، وبالتالي قادرين على النهوض بالدور التشريعي بجهود فردية غير مدعومة بطريقة مؤسساتية .

الدستور والنظام الداخلي وتتطلب توفر المعرفة والإرادة والحافز لديهم ، والبعض يُصنّف الأعضاء ضمن خمس شرائح<sup>(١)</sup>:

- **الأعضاء المواظبون** وهم الأعضاء الذين يواظبون على حضور أعمال المجلس ، ولاسيما حضور الجلسات العامة واجتماعات اللجان ، وهم من الأعضاء الجدد غالباً ، وكذلك من العضوات أكثر من الأعضاء .

- **الأعضاء النشيطون** وهم الأعضاء الذين على معرفة متوسطة أو جيدة بالعمل البرلماني ولديهم إرادة للعمل على نحو فعال ويتوفر لديهم الحافز .

- **الأعضاء الصامتون** أو كما يطلق عليهم **نواب الصمت** ، وهم من الأعضاء المواظبين على حضور أعمال المجلس ، ويمر الدور التشريعي بكامله ولا يُسمع منهم أية كلمة ، أو أنهم يتكلمون بحدود عدد أصابع اليد الواحدة ، وهؤلاء غالباً لا يمتلكون المعرفة الكافية أو لا تتوفر لديهم الإرادة للمشاركة ، ولا يوجد لديهم الحافز لذلك .

- **الأعضاء المُتغيّبون** وهم الأعضاء الذين يبادرون بالحضور في الجلسة الأولى المخصصة لأداء القسم ، وفي بعض الجلسات المتعلقة بالمناسبات الرسمية ، أو التي يخاطب فيها رئيس الجمهورية مجلس الشعب ، ويتغيّبون باقي الجلسات ، وهم عادة من أصحاب المناصب الحكومية أو الحزبية السابقين أو الحاليين .

- **الأعضاء المُعتذرون** بنسبة تفوق نسبة حضورهم في مجموع الجلسات على مدار كل دورة تشريعية ، وغالباً ما يكون حضورهم مرتبطاً بحضور السلطة التنفيذية بكامل أعضائها في افتتاح الدورات البرلمانية ، أو عند تقديم الوزارة لبيانها الوزاري أو البيان السنوي .

وقبل أن نوضح مساوئ ظاهرة غياب الأعضاء عن حضور الجلسات أو اجتماعات اللجان ، وتأثيرها على مدى فاعلية العمل البرلماني ، ولاسيما على أداء المجلس لوظيفته

(١)- د. علي الصاوي ، المرجع السابق ، ص ٣٦

التشريعية ، لابد من الإشارة إلى أن هناك شريحة أخرى من الأعضاء ، وهم الذين يتواجدون عند افتتاح الجلسة وبدء التصوير التلفزيوني للقطات الأولى لانعقاد جلسة المجلس ، ويغادرون إما مع انتهاء التصوير ، أو مع بداية مناقشة تقارير اللجان المعروضة على الجلسة العامة ، وذلك للجلوس في قاعة الأعضاء ( صالون المجلس ) أو لمتابعة المواعيد المحددة لهم في الوزارات ومع كبار المسؤولين لقضاء حاجات دوائهم الانتخابية ، وهؤلاء حسب أحكام النظام الداخلي وبغياهم يجعلون المجلس يصوّت على مشاريع القوانين في نصاب غير مكتمل ، وكذلك فإن عدم مشاركتهم في المناقشات يجعل النقاش منحصراً داخل المجلس بعدد قليل من الأعضاء .

**وفي مجلس الشعب السوري** هناك تنوّع غني بالنسبة لأعضائه في مكوناتهم ومستوياتهم الشخصية والمهنية والتعليمية والبيئية والثقافية وفئاتهم العمرية والجنسية ولاسيما في الدور التشريعي الثامن ، فهناك عضو مجلس الشعب القادم من خلفية ذات نزعة قبائلية أو عشائرية ( شيوخ عشائر أو أبناء لشيوخ القبائل ) وهناك زعماء تقليديون في مناطقهم لهم ثقلهم الاجتماعي ، وكذلك بالمقابل هناك أساتذة جامعيون ، وهناك أعضاء من أرباب الصناعة والتجارة ، وبالمقابل هناك أعضاء من كافة المهن (الطب والمحاماة والهندسة) ، وهناك من العاملين في الدولة من المعلمين والموظفين المكتبيين والمجازين الجامعيين ، وهناك نسبة ١٢% من أعضاء مجلس الشعب من النساء ، وهي نسبة مقبولة قياساً للفارق في الفرص المتاحة اجتماعياً - وليس رسمياً أو قانونياً - بينهن وبين الرجال في الوصول إلى عضوية مجلس الشعب على اعتبار أن تحقيق هذه النسبة كانت بتبني رسمي من قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي .

لكن هل أتاح هذا الغنى لأعضاء مجلس الشعب أن يكونوا فاعلين في المجلس أم بقي أدائهم في مستوى تمثيل الدور البرلماني فقط ؟

ترتبط كما أشرنا سابقاً بمقدرة الأعضاء على اختلاف مشاربهم بدعم فاعلية البرلمان في وظيفته التشريعية بامتلاكهم للمعرفة والإرادة والحافز<sup>(١)</sup>.

**أولاً - امتلاكهم للمعرفة :** كلما كان العضو مسلحاً بالمعرفة ، وكلما كانت ممارسته لدوره في التشريع مقترنة بالفكرة واقتراح الحل وامتلاكه لثقافة قبول الرأي الآخر، وأن الحقيقة ملك للجميع وليست حكراً على أحد ، كلما انعكس ذلك على أداء المجلس ككل ، ويمكن أن يكون قد تسنى للعضو الحصول على هذه المعرفة قبل دخوله للمجلس ، أو أن يكون قد سعى للحصول عليها بعد دخوله للمجلس بمسارٍ فردية منه ، وهذه المعرفة على الصعيد الفني ترتبط بالفهم القانوني ، وتمكّنه من استخدام حقه في اقتراح القوانين ومناقشة مشاريع القوانين مناقشة فعّالة ، وكذلك استيعابه للظواهر ومسبباتها والموضوعات المطروحة للنقاش على الصعيد العام ، ومع ذلك تبقى المعارف البرلمانية المتعلقة بالإجراءات وكيفية مناقشة مشاريع القوانين ، وتقديم التعديلات المقترحة عليها أو طلب إعادة المداولة في إحدى مواد المشروع على نحو مجدٍ وفق الأصول المنصوص عليها في النظام الداخلي أمراً مختلفاً ، ويحتاج إلى دعم فني يقدم من داخل المجلس ، وعلى الأخص للأعضاء الجدد الذين يمضون عادة أكثر من ثلاث دورات برلمانية قبل أن يتمكنوا من استيعاب الإجراءات البرلمانية داخل الجلسة وخارجها ، وبعضهم يدخل ويخرج من مجلس الشعب ، ولم يكن قد قرأ نص الدستور أو النظام الداخلي الذي ينظم العمل البرلماني ، وهو ما يجعلهم دون مستوى إدراك أهمية الحضور والمواظبة على العمل ، وما يسببه غيابهم من ضعف في أداء المجلس لوظائفه ، ولاسيما للوظيفة التشريعية منها ، وكذلك ما يتركه غيابهم من انطباعٍ سلبي حول مدى جدية أداء السلطة التشريعية لوظيفتها ، ويؤدي إلى عدم ثقة الرأي العام في أعمال المجلس ، وعادة يبقى رئيس المجلس أكثر قدرةً على تلقي الدعم المعرفي من باقي الأعضاء ، وتعمل مختلف الأجهزة في المجلس على ضمان غزارة المعلومات التي توضع بين

(١) - د محمود حديد ، رفع مستوى الأداء المؤسساتي ...، مرجع سابق ، ص ٣-٤

يديه خارج وداخل الجلسات العامة ، وفي هذه الحالة نأتي إلى التأكد من مدى توفر الإرادة لدى العضو للبحث عن وسائل ذاتية له للاستعانة بها من أجل القراءة النقدية لمشاريع القوانين ، ومن ثم صياغة أفكاره في قالب تشريعي ، والتدرب على الخطاب البرلماني<sup>(١)</sup>، وصولاً إلى التصويت الواعي بعد حالة من الإدراك المعرفي يقوي من مركزه الدستوري كمشروع .

**ثانياً- توفر الإرادة** باستخدام المعرفة المتوفرة للعضو في أدائه البرلماني وفي التعبير عنها باعتبار أن النياحة أمانة عظيمة في التعبير عن مصالح المجتمع ، وإرادة تجسيد تلك المصالح أثناء رسم المجلس للسياسات العامة ، وإدراك الهدف السياسي المرسوم من التشريع المعروض على شكل مشروع أو اقتراح ، وفيما إذا كانت هذه الأهداف تنسجم مع أولويات السياسة العامة المرسومة<sup>(٢)</sup>، ومن هذه الإرادة أيضاً إرادة التواصل مع الناخبين ، والاستفادة من فهم متطلباتهم أثناء مناقشة مشاريع القوانين المطروحة على المجلس ، أو المبادرة باقتراح القوانين ، وبوجه عام امتلاكه لثقافة المبادرة ، وإرادة طرح المشكلة مع طرح البدائل من أجل توسيع خيارات الحل أمام المجلس والسلطة التنفيذية .

**ثالثاً- توفر الحافز** : فعوضو مجلس الشعب بوجود المعرفة فقط دون توفر الإرادة والحافز لا يعني أن هناك فاعلية أو مشاركة حقيقية له ابتداءً ، ومع توفر المعرفة والإرادة دون وجود الحافز قد يتمكن من المشاركة في الجلسات العامة واللجان البرلمانية ، لكن ذلك سيكون وفق خط بياني يتجه نحو الانخفاض ، إذا ما قورنت مشاركته عند بدء الدور التشريعي مع

(١) - على اعتبار أن الخطاب البرلماني يختلف في أصوله ومهاراته عن الخطاب العادي ( التوجه للرئاسة والأعضاء دون أعضاء السلطة التنفيذية - الإيجاز - الموضوعية - فهم ومراعاة أحكام النظام الداخلي- امتلاك الحجة ومهارات التأثير بالحضور بالمنطق والتسلسل ، وعدم اللجوء للتقريع بباقي الأعضاء أو التعرض لشخصهم ، عدم المساس بالمضامين الدستورية ، اللغة السليمة المرنة والسهلة دون الإغراق بالجزالة اللغوية ... ) .

(٢) - محمود صبره ، بحث بعنوان " دور بيوت الخبرة في إصلاح القانون وتحسينه " ، من أعمال الحلقة النقاشية التي انعقدت بالقاهرة ٢٢-٢٤ / ١٢ / ٢٠٠٣ ، البرنامج البرلماني جامعة القاهرة ٢٠٠٣ ، المحرر: د.علي الصاوي " بيوت الخبرة البرلمانية الرسالة والدور " ، ص ٢٥٨ .

نهایتہ ، والحافز مرتبط بالفائدة التي يجنيها العضو من الحراك البرلماني إلا أنه ينتفي إذا كان مقتنعاً أن هناك حدوداً لما يمكن أن يتمخض عنه هذا الحراك ، أو تصوره لوجود سقف لما يمكن أن يقوم به، مرتبط بشكل أساسي بالتركيبية السياسية داخل المجلس والهامش المتاح وفق إرادة الأغلبية ، وكنا قد أشرنا إلى ذلك على نحو مفصل أثناء دراستنا للثقافة البرلمانية المرتبطة بالأعضاء ، وعن جدلية السبب والنتيجة القائمة بينهما<sup>(١)</sup>.

---

(١) - د جلال بنداري ، بحث بعنوان " أهمية بيوت الخبرة البرلمانية "، المرجع السابق ، ص ٤١

## المبحث الثالث

### آلية مناقشة المبادرات التشريعية والتعديل عليهما

نص الدستور السوري لعام ١٩٧٣ الملغى في الفقرة الأولى من المادة ٥١ منه ، وكذلك في المادة ٥٥ من الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ على أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب ، لكنه أردف موضحاً: بأن ذلك يتم على الوجه المبين في الدستور ، ومن ثم يتضح من أحكام الدستور لعام ١٩٧٣ أن الاختصاص التشريعي لا ينعقد لمجلس الشعب فقط ، وإنما يُمارس كذلك بصفة أصلية من قبل رئيس الجمهورية عبر المراسيم التشريعية ، ويتعامل المجلس مع هذه المراسيم ضمن آليات نص عليها الدستور نفسه والنظام الداخلي لمجلس الشعب ، وكذلك فإن هذا الاختصاص يُمارس بشيء من الشراكة مع الحكومة ، ويقع هذا الاشتراك من خلال مشاريع القوانين التي تتولى الوزارة إعدادها وإرسالها إلى البرلمان عن طريق رئاسة الجمهورية لإقرارها ، وكان الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ قد حافظ على هذه الأحكام نوعاً ما مع بعض التعديلات في ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية ، وإذا كنا قد ألمحنا سابقاً إلى أن المجلس يمضي حُلَّ الوقت البرلماني في إنجاز المبادرات التشريعية المقدمة من السلطة التنفيذية عبر إدراج مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية على جدول أعماله ومناقشتها في الجلسات العامة وجلسات اللجان ، وإقرارها إما صراحةً أو ضمناً ، فإن للمجلس من الناحية النظرية ووفقاً لأحكام الدستورين الملغى والجديد المبادرة باقتراح القوانين عبر أعضائه ومناقشتها وإقرارها ، وفي هذا المبحث سنبيّن كيفية تعاطي المجلس دستورياً ولائحياً مع المبادرة التشريعية بنوعها ضمن ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : المراحل التي يمر بها مشروع القانون

المطلب الثاني : التعديلات المقدمة على مشروع القانون

المطلب الثالث : إقرار اقتراحات القوانين

## المطلب الأول

### المراحل التي يمر بها مشروع القانون

يتولى مجلس الشعب الوظيفة التشريعية بإقرار مشاريع القوانين بعد دراستها ، والمقدمة مسوداتها من قبل الحكومة ، كما أن له اختصاصات تشريعية أخرى تتعلق بإقرار مشروع قانون تقدمه الحكومة من طبيعة خاصة ، وهو قانون الموازنة العامة للدولة في كل سنة مالية ، والذي قمنا باستبعاده من دراستنا رغم أهميته بسبب هذه الطبيعة الخاصة التي تأتي من صفتين أولهما : أنه قانون مالي يتضمن أقساماً وأبواباً للإيرادات التي يتوقع تحصيلها أو تحقيقها ، وكذلك للنفقات التي تنوي الوزارة إنفاقها ، وتعطي السلطة التشريعية الإجازة بإنفاقها وفق الوجهه المعروض في قانون الموازنة ، وثانيهما أنه قانون مؤقت يوضع لسنة مالية واحدة<sup>(١)</sup>

وتبعاً لذلك فإنه من الطبيعي أن يتسنى للمجلس ولو نظرياً من خلال هذه الاختصاصات التي يباشرها التحكم بمدخلات ومخرجات العمل التشريعي ، وبالقاعدة الحقوقية التي تؤسس للعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها ، والتي يتعين أن تصدر وفقاً لمعايير حقوقية تكون ضامنة لتحقيق الأهداف التي تضمنتها المبادئ الأساسية

(١) - المادة ٧١ من دستور عام ١٩٧٣ الملغى ، ويقابلها المادة ٧٥ من الدستور الجديد عام ٢٠١٢

التي توافق عليها الشعب عند إقراره للدستور عبر الاستفتاء ، وبعد كفالة الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه .

كما أكدَّ الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ على تطبيق مبدأ سيادة القانون ، وذلك من خلال إقرار القوانين من مجلس الشعب الذي يتولى السلطة التشريعية ، ويمكن تلمّس فعالية الأداء التشريعي لمجلس الشعب من خلال المراحل التي تدرس فيها مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة ، وحجم التعديلات التي يمكن للمجلس إجراؤها عليها ، على اعتبار أن تلك الإجراءات التي تتسم بأنها مرحلية مقصودة ومطلوبة في حد ذاتها كي يأخذ التشريع وقته الكافي بالاعتبار الشكلي والموضوعي .

يُرد مشروع القانون المعد من الحكومة والمحال من رئيس الجمهورية إلى المجلس والذي يتعين إرفاق الأسباب الموجبة له من الجهة التي أعدته <sup>(١)</sup>، ليقف المجلس على المبررات والأسباب التي دعت إلى إعداد هذا المشروع المحال ، والغايات والأهداف المنوي تحقيقها من وراء إقراره على النحو الذي قدم به ، فإنه يطبع ويوزع نسخ منه على الأعضاء ويأخذ طريقه إلى الجلسة العامة <sup>(٢)</sup>، وتبدأ رحلة مشروع القانون داخل المجلس ليمر بعدة مراحل منها مرحلة الدراسة التفصيلية داخل اللجنة المختصة ، ونبدأ بالتعرف أولاً على اللجان البرلمانية قبل متابعة المراحل التي يمر بها مشروع القانون ، وذلك ضمن فرعين :

### الفرع الأول : اللجان البرلمانية ( المطبخ السياسي )

### الفرع الثاني : مسار العملية التشريعية

(١) - وفقاً لقانون مجلس الدولة يتعين عرض مشاريع التشريعات على مجلس الدولة لأخذ الرأي القانوني فيها ، وقد أكد المرسوم التشريعي رقم ٤٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٤ الناظم لصلاحيات مجلس الوزراء والوزراء واللجنة الاقتصادية في المادة ١٣/ج منه على " أن تتولى الأمانة العامة ... مراجعة وتدقيق مشاريع التشريعات بالتعاون مع مجلس الدولة والجهات العامة المختصة قبل عرضها(على اجتماع مجلس الوزراء ) وتقديم الاقتراحات المناسبة بشأنها"

(٢) - بموجب أحكام المادة ٩٨ لمجلس الشعب السوري في الفقرة " أ - توزع مشروعات القوانين التي ترد من رئيس الجمهورية واقتراحات القوانين التي تقدم من الأعضاء مع لائحة أسبابها الموجبة على الأعضاء وتتلّى خلاصتها في أول جلسة على أن تحال إلى اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص .."

## الفرع الأول

### اللجان البرلمانية (المطبخ السياسي)<sup>(١)</sup>

يرتكز العمل البرلماني بشكل أساسي لجهة معالجة المواضيع المطروحة عليه ، ومنها مشاريع القوانين على اللجان البرلمانية نظراً للأعمال والمناقشات المستفيضة التي يمكن لها إنجازها باعتبار أنها مشكّلة من عدد قليل من الأعضاء ، وهؤلاء الأعضاء يتم اختيارهم حسب المؤهلات العلمية أو العملية من قبل مكتب المجلس<sup>(٢)</sup> وهي مزايا تجعل العمل البرلماني الحقيقي لجهة تقديم مبادرات تشريعية فعّالة يجري داخل هذه اللجان ، وفيها تُطبخ كافة التشريعات بمكوناتها القادمة بها أو بإضافات أخرى يقدمها الأعضاء من داخل أو خارج اللجنة لذلك يطلق على هذه اللجان في الدراسات البرلمانية المتخصصة "المطبخ السياسي"<sup>(٣)</sup> ( Policy Kitchen ) ، كما تأتي أهمية اللجان البرلمانية من أن الأصل أن المجلس لا يدرس أي موضوع تشريعي أو خلافه دون أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لتقدم تقريراً حوله ، وما يعرض للمناقشة بدايةً هو تقرير اللجنة ، وكذلك لأن هذه اللجان وخلافاً للمناقشة ضمن الجلسة العامة تستطيع الاستعانة بخبراء

(١) - **المطبخ السياسي** : وهو مصطلح مستخدم في أدبيات السياسيين والبرلمانيين من بعض الباحثين و يطلق على اللجان البرلمانية للتعبير عن أهمية عمل هذه اللجان في إنجاز العمل البرلماني من الوجهة السياسية ، أي إجراء التسوية بين المعطيات التقنية والسياسية ، وصياغة ذلك من خلال التقارير التي تقدمها وتشكل المادة الأولية للمناقشة في الجلسة العامة .

(٢) - وفق أحكام الفقرة أ من المادة ٧٢ من النظام الداخلي : " أ - يوزع مكتب المجلس الأعضاء بين مختلف اللجان على أن يراعى قدر الإمكان اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان ثم يعرض الأمر على المجلس للموافقة عليه ، ... " وتجري العادة قبل تشكيل هذه اللجان أن يتم توزيع استمارة على كل عضو يدون عليها ( اسم العضو والعمل والمؤهل العلمي واللغة التي يجيدها ومستوى إتقانها واللجان التي يرغب بالعمل فيها ) ويلاحظ مكتب المجلس دائماً -ويشار إلى ذلك في الجلسة العامة المخصصة لأخذ موافقة المجلس على اللجان - بأن غالبية الأعضاء حتى القدامى منهم يسجلون في إحدى الرغبتين على عضوية لجنة الشؤون العربية والخارجية " والدافع هو الرغبة في السفر خارج القطر .

(٣) - د.علي الصاوي ، من يراقب من ؟ "محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية " القاهرة بدون اسم لدار نشر ،

من خارج المجلس أو داخله لتقدم المعلومات التقنية الضرورية لزيادة فاعلية المداولات داخل اللجان ، ومن ثم يوفر هؤلاء الخبراء دعماً موثقاً به لمقترحات اللجنة وقراراتها ، وقد عرض النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري للأحكام الناظمة لتشكيل وعمل هذه اللجان في الباب الخامس منه ، وكانت اللجان التي يشكلها المجلس أربعة أنواع : اللجان الدائمة واللجان المؤقتة واللجان المشتركة ، ولجان التحقيق ونعرض لكل منها تباعاً :

### أولاً - اللجان الدائمة :

وتُشكل هذه اللجان الشريان الأساسي الذي يمد المجلس بالقوة والاستمرار ، وكذلك يمكن وصفها بالعصب المحرك الذي يعطي الفاعلية لأعماله ، و يعتمد المجلس عند افتتاح كل دور تشريعي جديد ، وبعد أن يحلف كل عضو اليمين الدستورية إلى انتخاب مكتب المجلس في أول اجتماع له ، ومن ثم يتم استبيان رغبات الأعضاء باستمارات توزع عليهم ، وغالباً ما يميل أعضاء المجلس إلى تدوين أكثر الرغبات الملائمة لاهتماماتهم والخبرة المتوفرة لديهم ، أو المرتبطة بأهمية خاصة بالنسبة للدائرة الانتخابية التي ينتمون إليها ، ويعكف مكتب المجلس على توزيع الأعضاء ضمن اللجان ويعد تقريراً بذلك وفقاً "للرغبات والاختصاص وحاجة اللجان" ، وقد تم الإقرار صراحةً في بداية التشريعي الثامن على لسان رئيس المجلس بأن هناك عامل تقني آخر كان يأخذ عادة بالحسبان عند توزيع الأعضاء على اللجان لم ينص عليه النظام الداخلي ، وهو (التوزع الجغرافي) ، ويعني هذا فيما يعنيه ، قرب وبعد إقامة أعضاء مجلس الشعب عن العاصمة دمشق<sup>(١)</sup>.

يُعرض تقرير مكتب المجلس حول تشكيل اللجان غالباً في الجلسة الثانية من الدورة العادية الأولى في بداية كل دور تشريعي جديد ، كما يتكرر هذا الإجراء في بداية دورة

(١) - مذكرات مجلس الشعب للدور التشريعي الثامن الجلسة الثانية في ١٧/٣/٢٠٠٣ من الدورة العادية الأولى ،

تشرين الأول من كل سنة<sup>(١)</sup>، وتتلّى أسماء أعضاء كل لجنة، ويتم التصويت على عضوية كل لجنة، وفي حال عدم موافقة المجلس على أي لجنة يصار لانتخابها من قبل المجلس في ذات الجلسة، وبعد ذلك تجتمع كل لجنة برئاسة أكبر الأعضاء سناً وتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً لرئيس اللجنة ومقرراً لها<sup>(٢)</sup>، وتعدّد هذه اللجان اجتماعاتها في المواعيد التي يُعلنها رئيس المجلس، ويمكن لرئيس كل لجنة دعوة اللجنة التي يرأسها للاجتماع والتباحث وإتمام النظر بالمواضيع التي تنظر فيها، كما أن لثلث أعضاء اللجنة على الأقل الطلب على نحو معلل ومُسبّب من رئيس المجلس دعوة اللجنة للاجتماع لمناقشة موضوع محدد بالطلب ويدخل في اختصاص اللجنة.

واللجان الدائمة في مجلس الشعب هي حسب ما تضمنته المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب هي: "١- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية: ويكون اختصاصها دراسة مدى اتفاق القوانين القائمة والمقترحة مع الدستور كما يتناول اختصاصها التشريع المدني، الإداري، الجزائي، والتنظيم القضائي والنظر في رفع الحصانة وتعديل النظام الداخلي، ٢- لجنة الموازنة والحسابات: ويكون اختصاصها النظر في جميع الموازنات العادية والملحقة والإنمائية الخاصة ومشروعات قطع حسابات الموازنة، ٣- لجنة القوانين المالية: ويكون اختصاصها النظر في الشؤون ذات الصفة المالية أو التي تتعلق بملاكات الدولة أو التي يترتب عليها إحداث أعباء مالية جديدة، ٤- لجنة الشؤون العربية والخارجية ويكون اختصاصها: أ- النظر في جميع القضايا المتعلقة بوزارة الخارجية. ب - وضع منهاج للعمل في سبيل الوحدة العربية واقتراح الخطط اللازمة لذلك. ج- الاقتراح بإرسال وفود مجلس الشعب إلى البلاد العربية والأجنبية أو دعوة وفود

(١) - مثال ذلك: تقرير مكتب المجلس في الجلسة الثانية بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٣ من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي الثامن ص ٤٣ من مذكرات مجلس الشعب السوري

(٢) - وذلك فق أحكام المادة ٧٩- من النظام الداخلي " تجتمع كل لجنة برئاسة أكبر أعضائها سناً وتنتخب من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً وفقاً لأحكام انتخاب مكتب المجلس ويقوم الرئيس والمقرر بتمثيل اللجنة. "

منها<sup>(١)</sup>، د- النظر في جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تعرض على المجلس. ٥-  
**لجنة التوجيه والإرشاد:** ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارات التعليم العالي والتربية والإعلام والسياحة والثقافة والإرشاد القومي والأوقاف وجميع الدوائر المرتبطة بهذه الوزارات-٦- **لجنة التخطيط والإنتاج:** ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارات التخطيط والصناعة والاقتصاد والزراعة والنفط والكهرباء وهيئة تخطيط الدولة وجميع الدوائر المرتبطة بهذه الوزارات. ٧- **لجنة الخدمات:** ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارات الصحة والنقل والإسكان والتعمير والاتصالات والتقانة والشؤون الاجتماعية والعمل وجميع الدوائر المرتبطة بها. ٨- **لجنة الأمن القومي:** يكون اختصاصها النظر في شؤون وزارة الدفاع وجميع الدوائر المرتبطة بها. ٩- **لجنة الداخلية والإدارة المحلية:** ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارتي الداخلية والإدارة المحلية وجميع الدوائر المرتبطة بهاتين الوزارتين. ١٠- **لجنة الشكاوى والعرائض:** وتختص بالنظر في العرائض والشكاوى التي ترد للمجلس. ١١- **لجنة الزراعة والري:** ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارتي الزراعة والإصلاح الزراعي والري وجميع الدوائر المرتبطة بهاتين الوزارتين. ١٢- **لجنة البيئة والنشاط السكاني:** ويكون اختصاصها النظر في شؤون الهيئة العامة لشؤون البيئة وكل ما يتعلق بأمور البيئة والسكان. ب - يجوز للمجلس أن يقرر تأليف لجان دائمة أخرى ويحق لمكتب المجلس أن يضيف إلى أية لجنة مهام جديدة عند إحداث وزارة أو إدارة أو مؤسسة جديدة ، ج- تؤلف كل لجنة من ثلاثين عضواً على الأكثر "

وكان قد أضاف مجلس الشعب السوري في الدور التشريعي الأول في ظل دستور ٢٠١٢ بقرار من مكتب المجلس خمس لجان وهي: - **لجنة المرأة** - **لجنة الحريات**

(١) - من الناحية العملية إن من يقوم بتسمية أعضاء الوفود الخارجية هو رئيس المجلس وليس هناك أية علاقة للجنة العلاقات الخارجية أو لمكتب المجلس بذلك ، وتستخدم وسيلة لحرمان الأعضاء المشاغبيين وغير المنضبطين ، والمجادلين من وجهة نظره الشخصية ! وبذلك فهو مقياس لرضا رئيس المجلس عن الأداء .

العامّة<sup>(١)</sup> - لجنة الصحافة والإعلام - لجنة الشباب - لجنة المصالحة الوطنية ، وجاء تأليف هذه اللجان الجديدة تلبيةً لمطالب أعضاء المجلس في أدوار سابقة ، ومنسجماً مع التوصيات العديدة التي صدرت من اتحاد البرلمانيين العرب ولاحقاً البرلمان العربي ، وتلك الصادرة عن العديد من المؤتمرات الدولية للبرلمان الأوروبي ، وكذلك البرلمان الدولي<sup>(٢)</sup> ، لكن الملاحظ أن تأليف هذه اللجان الجديدة قد تمّ بقرار من مكتب المجلس وكانت اللجنة الأخيرة ، وهي لجنة المصالحة الوطنية قد أُضيفت كلجنة دائمة ولم تأخذ صفة اللجنة المؤقتة ! رغم أنّها شكّلت لمهمة محددة في زمن محدد ، ولا موجب لإضافتها كلجنة دائمة<sup>(٣)</sup> ، فضلاً عن أنّها قد شكّلت من ثلث أعضاء المجلس ، وهو ما يخالف الفقرة ج من المادة ٧٠ من النظام الداخلي التي نصت على أن كل لجنة دائمة تُؤلف من ثلاثين عضواً على الأكثر .

إذ أنه من شروط تشكيل اللجان البرلمانية في مجلس الشعب السوري :

(١) - تنفيذاً لتوصيات المؤتمرات والندوات الدولية ، وللحاجة الملحة في مجلس الشعب السوري أمام باقي البرلمانات العربية والدولية ، كان يمكن أن تكون هذه اللجنة "لجنة للحريات العامة وحقوق الإنسان" لتكون أشمل ومنسجمة مع الحاجة راجع في هذا الخصوص " النص الحرفي لمذكرات لجنة الدستور في مجلس الشعب يوم ١٩٧٣/١/٣ بشأن الحريات والحقوق والواجبات العامة راجع في ذلك :- د.جورج جبور ، نحو لجنة في مجلس الشعب للحريات والحقوق والواجبات العامة ، دار نينوى للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى أيلول / ٢٠٠٦ ص ٣٣-وما بعدها ، - وكذلك ، بحث " اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان " ، سلسلة أبحاث حول حكم القانون ، المقدمة في ندوة الاتحاد البرلماني الدولي المنعقدة ما بين ١٥-١٧ آذار ٢٠٠٤ تحت عنوان تعزيز البرلمان بصفته حارساً لحقوق الإنسان ودور الهيئات البرلمانية لحقوق الإنسان ، ترجمة نور الأسعد ٢٠٠٧ عن المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية بيروت - لبنان

(٢) - التوصيات الصادرة عن المنظمات والمؤتمرات الدولية هي توجيهية وتنظيمية وغير ملزمة بحد ذاتها ، إلا أن الشعبة البرلمانية في سورية وهي مشكلة من كامل أعضاء المجلس حسب النظام الداخلي لهذه الشعبة ، عندما تصوّت على التقارير المقدمة من الوفود المشاركة في المؤتمرات التي صدرت عنها هذه التوصيات تكون قد أقرت هذه التوصيات منها على نحو أصولي وأصبحت بالضرورة ملزمة ، ويرسلها المجلس إلى الحكومة لمراجعتها كذلك ، وإرسال مشاريع قوانين لتنفيذ هذه التوصيات .

(٣) - موقع مجلس الشعب السوري على العنوان الإلكتروني : [www.parliament.sy](http://www.parliament.sy)

١- أن لا يزيد عدد أعضاء كل لجنة عن ثلاثين عضواً : وبذلك فإن اللجان في مجلس الشعب السوري لا تعتبر من اللجان كبيرة العدد أو قليلة العدد ، وإنما تأتي ضمن التصنيف المتوسط ، رغم ما أكدته بعض الدراسات المقارنة على أن حجم وعدد أعضاء اللجنة يرتبط إلى حد بعيد بفعاليتها وتأثيرها على العمل التشريعي ، وأن الحد الأمثل لعدد أعضاء اللجنة- لضمان فعاليتها وأدائها لأعمالها يتراوح ما بين ١٣- ٢٥ عضواً<sup>(١)</sup>، لكن إذ عدنا للواقع العملي ، وما تعانيه اللجان البرلمانية في مجلس الشعب السوري من غياب عدد كبير من أعضاء اللجان عن متابعة أعمالها ، فإن العدد المنصوص عليه نظرياً ، قد يتابع أعمال اللجان في بداية الدور التشريعي لكن سرعان ما يتناقص عدد المتابعين والمواظبين على الحضور إلى النصف وفي نهاية الدور التشريعي قد تنخفض دون الحد المقبول ، ومذاكرات مجلس الشعب تزخر بالتنبيه على الأعضاء بالالتزام بمواكبة عمل اللجان من قبل أعضائها والحضور، وينقد هذه الظاهرة<sup>(٢)</sup>.

٢- لا يجوز أن يكون العضو في أكثر من لجتين دائمتين : وهذا الشرط وضع انسجاماً مع عدد أعضاء المجلس الكلي ولتغطية كافة اللجان ، ولضمان فاعلية العضو وعدم تشتيت جهوده في أكثر من لجتين لجهة الحضور والمناقشة والتحضير ، لكن وبالضرورة يجب أن يُشكّل في لجنة واحدة فقط على الأقل ، وهو ما يجيلنا إلى الشرط التالي؛

٣- يجب أن يشترك كل عضو في إحدى اللجان : وهذا الشرط ناجم عن أهمية العمل البرلماني المناط بالعضو - فضلاً عن المجلس ككل- في أن يمارس هذا العمل بفاعلية ضمن

(١) - اللجان في الهيئات التشريعية / تقسيم العمل / سلسلة الأبحاث التشريعية ، البحث رقم ٢ ، الصادرة عن المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، ص ١١ ، وكذلك د.علي الصاوي ، "تحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية " من أوراق الندوة البرلمانية العربية التي عقدت في بيروت ١٦-١٨ أيار ٢٠٠٠ ، بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إصدار المركز اللبناني للدراسات ، الطبعة الأولى ٢٠٠١ ، ص ٢٩٩

(٢) - راجع : مذاكرات مجلس الشعب السوري ، ومنها مثلاً : الجلسة الثانية المنعقدة بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٣ من الدورة العادية الأولى في الدور التشريعي الثامن ، ص ٤٩

اللجان أولاً ، إذ لا يعرض على المجلس أي موضوع قبل أن تناقشه إحدى اللجان الدائمة أو الخاصة ، التي تتكون من عدد قليل من أعضاء المجلس مقارنةً بعدد أعضاء الهيئة بالكامل وتضع تقريرها حوله <sup>(١)</sup> ، وفاعلية العضو تظهر في إطار اللجنة أكثر لأن اجتماعاتها تجري في جوٍ ودي ، وبعيد عن الرسمية الشديدة وبعيد عن القواعد الإجرائية الصارمة التي تحكم الجلسات العامة ، مما يتيح للأعضاء التباحث في الموضوع والتوصل إلى تسوية على بعض القضايا التي قد يظهر فيها اختلاف أو تباين في وجهات النظر ، والتصويت على تعديلات جديدة وتكون محل إجماع أكثر لتقدمها في الجلسة العامة .

٤- لا يجوز الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية وعضوية اللجان الدائمة : باعتبار أنه يتعين حضور ممثل عن السلطة التنفيذية في اجتماعات اللجان على نحوٍ وجوبي كما هو في الجلسات العامة ، ولا يجوز للجان التصويت على مشاريع القوانين أو المراسيم التشريعية أو الاقتراحات المقدمة أمامها إلا بعد سماع رأي الوزير المختص أو من يمثله <sup>(٢)</sup> ، وذلك طبقاً لأحكام المادة ٨٦ من النظام الداخلي <sup>(٣)</sup> ، وحتى لا يجمع في شخصه أثناء التصويت

(١) - المادة ٧٢/ب من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري" ب - لا يجوز للعضو أن يكون عضواً في أكثر من لجنين دائمتين ، كما يجب أن يشترك العضو في إحدى اللجان. في حين أن مكتب المجلس كان يرتكب مخالفة لأحكام النظام الداخلي في عدم تشكيل أعضاء القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي أعضاء مجلس الشعب في إحدى اللجان الدائمة ، راجع : مذكرات مجلس الشعب السوري للدور التشريعي الثامن ، الدورة العادية الأولى ، الجلسة الثانية ص ٤٣ .

(٢) - إذا لم يستحب أحد أعضاء السلطة التنفيذية للحضور في المواعيد التي تحددها اللجنة أو ترسل من يمثله - وقد استقر التقليد البرلماني أن يحضر الوزير أو معاونه برفقة عدد من الإداريين الفاعلين في الوزارة - للجنة عند عدم الحضور تضمين تقريرها ذلك وطلب استجواب الوزير المعني ، وكان يبقى ذلك في إطار التلويح لأنه سرعان ما تلجأ السلطة التنفيذية إلى تدارك الأمر في الاجتماعات التالية كي لا تقع في هذا المطب المرجح .

(٣) - نصت المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري : " أ - على اللجان أن تطلب إلى السلطة التنفيذية إيفاد من يمثله من الوزراء أو الموظفين لبيان وجهة نظرها في الشؤون التي تدرسها اللجنة أو للإدلاء بما تطلب من إيضاحات حول المواضيع الداخلة ضمن اختصاصها، وعلى السلطة التنفيذية أن ترسل من يمثله في الموعد الذي تحدده لها اللجنة، ولا يجوز البت بشأن المراسيم أو المشروعات أو الاقتراحات المعروضة للبحث والتقارير قبل سماع رأي الوزير المختص أو من يمثله فيها إلا في حال تمنع السلطة التنفيذية عن تلبية الطلب ، ب - لكل عضو في اللجنة أن يوجه عن طريق رئيسها الأسئلة الشفهية إلى السلطة التنفيذية وعلى ممثل هذه =

صفتين ، عضوية السلطة التنفيذية وعضوية اللجنة ، التي تناقش وتدرس وتراقب عمل السلطة التنفيذية وهو عضو فيها .

### ثانياً- اللجان المؤقتة :

وهي اللجان التي تُشكل من عدد محدود من أعضاء المجلس على نحو يمتاز بمزيد من التركيز على تخصص العضو العلمي أو خبرته العملية أو اهتمامه الشخصي عندما يُطرح الموضوع من قبله ، أو من قبل عدد من الأعضاء يعينون أو ينتخبون انتخاباً من قبل المجلس وفق أحكام المادة ٧١ من النظام الداخلي ، وذلك بعد التصويت عليها في الحالتين ، وفي الحالة التي يكون فيها المجلس خارج دورات الانعقاد فإن هذا الحق بتشكيل اللجان المؤقتة يبقى لمكتب المجلس ، وهذه اللجان الخاصة على نوعين :

١- لجنة خاصة مؤقتة ولمدة محدودة ، ٢- لجنة خاصة بعمل معين ، ولهذه اللجان أهمية كبيرة عند ممارسة المجلس لوظيفته الرقابية ، وقد يكون من بين التوصيات التي تنتهي إليها في التقارير التي تعدها هذه اللجان فور الانتهاء من عملها ما يدخل إنجازها في حيز الوظيفة التشريعية المناطة بالمجلس ، وتعرض هذه التقارير على المجلس ويتم التصويت عليها مما يعني الالتزام من قبل المجلس والحكومة على حد سواء بالمعالجة الإدارية والتشريعية وفق توصياتها<sup>(١)</sup>.

=السلطة الإجابة شفهيًا أو خطياً ضمن مهلة أسبوع على الأكثر أما الأسئلة الخطية فتقدم عن طريق رئاسة المجلس".

(١)- ومثال هذه اللجان الخاصة : " اللجنة الخاصة المشكلة بالقرار رقم ٩٩ تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٥ لبحث منعكسات قرار السيد رئيس مجلس الوزراء المتضمن تحديد عطلة نهاية الأسبوع وتحديد ساعات العمل ومواعيد الانصراف للعاملين في الدولة والآثار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن تطبيق هذا القرار ومدى تحقيقه للأهداف التي سعى إليها ، وقدمت اللجنة تقريرها بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٩" وكذلك " اللجنة المشكلة بالقرار رقم ١٣٦ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٣٠ المحددة مهمتها دراسة موضوع تصدير أغنام العواس " استناداً، واللجنة " بالقرار رقم ١١٧ تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٨ والمحددة مهمتها بدراسة واقع التلوث البيئي في الساحل العربي السوري " ، وكذلك شكل مجلس الشعب السوري بتاريخ ٢٠٠٤/٦/١٤ في الدور التشريعي الثامن : (لجنة خاصة للنظر في الشكوى المقدمة من أهالي منطقة الزيداني حول موضوع جر مياه عين الفيحة إلى منطقة قدسيا من قبل مؤسسة مياه دمشق ) .

### ثالثاً اللجان المشتركة :

أشار النظام الداخلي في المادة ٨٠ منه دلالةً إلى إمكانية تشكيل لجان مشتركة ، عندما بحث في رئاسة مثل هذه اللجان عند اجتماعها على نحو مشترك بحيث تكون الرئاسة للرئيس الأكبر سناً بينهم ، في حين يسمي الأخير مقرر اللجنة المشتركة ، وعملياً يشكل مجلس الشعب لجاناً عديدة مشتركة بين لجتين على الأغلب أو أكثر لدراسة مواضيع ومشاريع قوانين واقتراحات قوانين<sup>(١)</sup> .

### رابعاً- لجان التحقيق :

تتولى هذه اللجان عند تشكيلها مهمة التحقيق وتقصي الحقائق وجمع المعلومات ، والتي تمكن مجلس الشعب من ممارسة اختصاصاته الرقابية والتشريعية ، ولهذا اللجان صلاحيات واسعة ، وقد مارس مجلس الشعب هذه الوسيلة ، وشكّل العديد من لجان التحقيق على مدار الأدوار التشريعية التسعة التي عقدت بعد الدور الأول "دور التعيين"<sup>(٢)</sup> .

(١) - مثال ذلك : مناقشة مشروع قانون السير والمركبات تمت مناقشته بلجنة مشتركة بين لجنة الخدمات ولجنة الشؤون التشريعية والدستورية خلال الدورة العادية الرابعة من الدور التشريعي الثامن ، وكان قد بلغ عدد اجتماعات اللجان المشتركة خلال تلك الدورة ٣٦ اجتماعاً - من تقرير أميني السر في مجلس الشعب عن الدورة العادية الرابعة من الدور التشريعي الثامن

(٢) - من لجان التحقيق المشكلة خلال الدور التشريعي الثامن ((١- اللجنة المشكلة بقرار مجلس الشعب رقم ١١٥ بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٨ والمؤلفة من خمسة أعضاء السادة.....المكلفة بالتحقيق في المخالفات والتجاوزات في مديرية التربية إدلب ، وخلصت هذه اللجنة في بعض توصياتها إلى الإشارة إلى موطن الخلل في الأداء وعدم اعتماد معيار تعيين الأكثر كفاءة لبعض المواقع الإدارية والقيادية ، وأن هناك بعض العاملين قد أحيلوا إلى القضاء لأسباب تمس النزاهة ، وقد أشار التقرير أن هناك تجاهل لتطبيق الأسس العامة الوزارية في اختيار أمناء المخابر ، ٢- اللجنة المشكلة بقرار مجلس الشعب رقم ٦٧ تاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٩ والمؤلفة من خمسة أعضاء السادة.....للتحقيق في الاضبارة العقدية لتنفيذ الطريق الواصل من مشفى مصياف الوطني حتى دوار وادي العيون المبرم بين مجلس مدينة مصياف والمتعهد .... وانتهت اللجنة الى توصيات من ضمنها مسؤولية الجهة ....، ٣- اللجنة المشكلة بقرار مجلس الشعب رقم ٧٤ تاريخ ٢٠٠٣/٦/٧ من خمسة أعضاء...للتحقيق في نشوء أزمة أكياس الخيش في محافظتي الحسكة والرقة وتحديد المسؤولية ، وقد انتهت اللجنة إلى اقتراح إحالة الموضوع للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وفق ما ظهر لديها من مسؤوليات ، ٤- اللجنة المشكلة بالقرارين=

## الفرع الثاني

### مسار العملية التشريعية

يحيل رئيس الجمهورية مشاريع القوانين المعدة من قبل الحكومة إلى مجلس الشعب ، ويدخلها إلى المجلس تَمَر هذه المشاريع بعدة مراحل ويتخذ بشأنها عدة خطوات ، وكي تتمكن من فهم هذه الآلية المرحلية المهمة بصفتها تلك ، وبكونها تتم ضمن أزمئة محددة، ومرحلة محددة لا يمكن تجاوزها إلا عند إعطاء مشروع القانون صفة الاستعجال ، وكنا قد بحثنا هذه الحالة آنفاً<sup>(١)</sup>، ونبحث في هذا السياق الإجراءات العادية و نجد أن :

أولاً- أن مشروع القانون يدرج في جدول أعمال أول جلسة بعد توزيعه ، وتتلئ خلاصة عنه في جدول الأعمال<sup>(٢)</sup> ، في حين يدرج مشروع القانون بالكامل في مذكرات مجلس الشعب في الجلسة التي تليتها الخلاصة ، ويحال المشروع إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية وهي من اللجان الدائمة في مجلس الشعب ، وتضم العدد الأكبر من أعضاء المجلس الحقوقيين (أساتذة جامعات وقضاة ومحامين وموظفين مجازين).

---

=٢١٩ تاريخ ٢٠٠٤/٦/٣٠ و ١٤٧ تاريخ ٢٤/٧/٢٠٠٥ والمؤلفة من سبعة أعضاء السادة ....للتحقيق في واقع الاستملاك في محافظة دمشق ومحافظة ريف دمشق وخلصت إلى وجود عشوائية في اختيار العديد من أماكن الاستملاك ، وتقصير الجهات المستمكة بتسديد بدلات الاستملاك ، تقصير في آلية عمل الحكومات المتعاقبة ، ولامباليتها بتنفيذ المشاريع التي من أجلها جرى الاستملاك ، وأرفقت جدولاً بالمواقع التي يتعين فيها بقاء الاستملاك والمواقع الأخرى التي يتعين إلغاء الاستملاك فيها وإعادتها لأصحابها ، ٥- اللجنة المشكلة بقرار مجلس الشعب رقم ١١٨ تاريخ ٢٠٠٤/٢/١٨ والمؤلفة من خمسة أعضاء السادة .... للتحقيق في إشارات الاستملاك في منطقة صلففة وكسب ، وقد خلصت اللجنة إلى أن بعض قرارات الاستملاك كانت مخالفة لقانون الاستملاك في المادتين الثانية والثالثة منه...))

(١) - راجع الصفحة ٤٤٧ وما بعدها من هذا البحث

(٢) - مثال ذلك : " خامساً- مشروعات القوانين المحالة من السيد رئيس الجمهورية : ١- ... يتلو أمين السر المشروع الثاني : ((٢- مشروع القانون الناظم لعمليات نقل الأعضاء وزرعها ، السيد رئيس مجلس الشعب ، نحيل إليكم مشروع القانون الناظم لعمليات نقل الأعضاء وزرعها لعرضه على المجلس ،دمشق في ٤/١١/٢٠٠٣هـ ل ٦/١/٢٠٠٣ رئيس الجمهورية بشار الأسد )) الجلسة الثالثة في ١٨/٣/٢٠٠٣ ، الصفحة ٥٩ من مذكرات مجلس الشعب للدورة العادية الأولى في الدور التشريعي الثامن .

ثانياً - تُعقد اللجنة الدستورية والتشريعية اجتماعاتها لمناقشة مشاريع القوانين المحالة إليها لتقرير جواز النظر دستورياً بها أو عدمه ، أي أن مهمة هذه اللجنة في هذه المرحلة التأكد من أن المشروع لا يتضمن أي نص مخالف لنصوص الدستور أو لروح المبادئ التي تضمنها ، دون البحث بتفاصيل الموضوع ، وتقدم تقريرها للمجلس خلال أسبوع بجواز النظر به دستورياً إذا خلا من أية مخالفة للدستور ، وفي حال وجدت اللجنة خلاف ذلك قدّمت تقريرها بعدم جواز النظر بمشروع القانون إلى المجلس ، ويبقى الأخير هو صاحب القرار في اعتماد تقرير اللجنة أو التصويت خلافه عند عرضه على الجلسة العامة ودون مناقشة مواد المشروع<sup>(١)</sup> ، وقد تلجأ الحكومة إلى طلب سحب مشروع القانون إذا ما استشعرت أن هناك توجهاً لدى اللجنة لرفض جواز النظر بالمشروع دستورياً<sup>(٢)</sup> وفي الدورة العادية الثانية للدور التشريعي الأول لعام ٢٠١٢ مثلاً : كانت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لمجلس الشعب السوري قد قررت عدم جواز النظر دستورياً بعدة

(١) - (( تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بجواز النظر في مشروع القانون الناظم لعمليات نقل الأعضاء وزرعها : السيد رئيس مجلس الشعب : عقدت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية اجتماعاً في الساعة الحادية عشرة من صباح يوم الأربعاء الواقع في ١٩/٣/٢٠٠٣ برئاسة الدكتور فيصل كلثوم رئيس لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية وعضوية مقررها السيد احمد حاج سليمان وحضور أكثرية أعضاء اللجنة . بحثت اللجنة من الناحية الدستورية في مشروع القانون الناظم لعمليات نقل الأعضاء وزرعها ، وبعد الاطلاع على مشروع القانون وأسبابه الموجبة وافقت اللجنة على جواز النظر فيه لعدم مخالفته أحكام الدستور ، واللجنة إذ ترفع تقريرها لمقامكم ترجو عرضه على المجلس الكريم للموافقة على رأيها . مع وافر الاحترام . الرئيس - سمعتم التقرير فهل لأحد ملاحظة عليه ؟ لا يوجد ، الموافقون عليه ، يشيرون برفع اليد ( رفعت الأيدي ) أكثرية ، قبل ويحال إلى لجنة الخدمات لدراسته موضوعاً )) " من وقائع الجلسة الخامسة المنعقدة ٢٩/أذار ٢٠٠٣ من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي الثامن الصفحة ١٠٩

(٢) - ومن هذه الأمثلة على مشاريع القوانين التي أحيلت للجنة الدستورية لتقرير جواز النظر أو عدمه ، وكانت توجهات اللجنة بأنه مخالف للدستور ، ولم يتسنى للجنة بعد ذلك أن تقرر فيه بعد أن سحبته الحكومة هو : "مشروع القانون المتضمن تعديل المادة ١٧٧ من قانون الجمارك رقم ٩ لعام ١٩٧٥ " وكان يتضمن استثناء رجال الضابطة الجمركية من الملاحقة القضائية في حالة الجرم المشهود بالجرائم الناشئة عن قمع التهريب المقترن بالاشتباك المسلح واعتبار التعديل نافذاً من تاريخ صدور الصك القانوني " ، راجع مذكرات مجلس الشعب الدور التشريعي الثامن ، الدورة العادية الأولى ، الجلسة الثالثة تاريخ ١٨/٣/٢٠٠٣ ، ص ٥٩

مشاريع قوانين<sup>(١)</sup>، وكان قد صوّت المجلس وفق تقرير اللجنة الدستورية على رد ذلك المشروع<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً- مرحلة دراسة مشروع القانون في اللجنة :

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل التي يمر بها التشريع في مجلس الشعب ، لأن مشروع القانون يخضع في هذه المرحلة للتدقيق والتمحيص من قبل لجنة أو أكثر ، وتؤلف اللجنة التي يطلق عليها في الدراسات البرلمانية "مطبخ المجلس السياسي" من ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس الشعب الذين يدخّل موضوع مشروع القانون ضمن اختصاصهم وبحضور ممثلين عن الوزارة المعنية ، وللجنة أن تستعين بمن ترى من الضروري الاستئناس برأيه في الموضوع المطروح عليها<sup>(٣)</sup> ، أي أن تطلب من الخبراء المستقلين أو الموجودين في الإدارات العامة تقديم خبرتهم وطرح البدائل بتوسيع الخيارات أمامها ، وكذلك التواصل مع الموظفين المعنيين بتطبيق القانون ، ولها أن تطرح على موقع مجلس الشعب مشروع القانون موضوع الدراسة للاستفادة من الآراء المقدمة وتوسيع قاعدة المشاركة ، أو أن تقوم اللجنة بتنظيم ورشات عمل من أجل تجميع الآراء الفنية القابلة للتنفيذ من القطاعات المجتمعية<sup>(٤)</sup> ، التي يمكن أن يمستها مشروع القانون على نحو مباشر أو غير مباشر ، وذلك بُغية الإحاطة بالحاجات الفنية والإدارية المطلوب تخديمها ، أو تفادي الآثار التي قد تنجم عن تقنية الصياغة التشريعية على وجه معين دون وجه آخر ، وفي ذلك فإن اللجنة

(١) - من هذه المشروعات التي أعيدت للحكومة بسبب وجود عدة مخالفات لأحكام الدستور : (١- مشروع القانون المتضمن إدارة الرقابة والتفتيش بموجب كتاب مجلس الشعب رقم ٤٩/ص.د تاريخ ١٨/١٠/٢٠١٢ ، ٢- مشروع قانون الكسب غير المشروع بموجب الكتاب رقم ٥٠/ص.د تاريخ ١٨/١٠/٢٠١٢ ، ٣- مشروع القانون المتضمن هيئة مكافحة الفساد بموجب الكتاب رقم ٥١/ص.د تاريخ ١٨/١٠/٢٠١٢).

(٢) - موقع مجلس الشعب السوري على العنوان الإلكتروني : [www.parliament . sy](http://www.parliament.sy)

(٣) - المادة ٨٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

(٤) - راجع هامش الصفحة (٧٢٨) من هذا البحث ، حيث أقيم العديد من الندوات الإعلامية وورشات العمل التي شارك فيها رجال الدين الإسلامي والمسيحي ، وكذلك أساتذة من قسم القانون الجزائري (د.عبود السراج ، ود.فواز الصالح ) حول مشروع القانون الناظم لعمليات نقل الأعضاء وزرعها الذي ألقى القانون رقم ٣١ تاريخ ١٣/٨/١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٤٣ تاريخ ١٢/٢٠/١٩٨٦ وجميع الأحكام المخالفة .

تستطيع أن تستنبط من كل ما قُدم إليها المسار التشريعي الذي يجب السير فيه ، وتعمل على اقتراح التعديلات اللازمة على مشروع القانون ، وتقوم بمناقشة مشروع القانون وبصياغة التعديلات والتصويت عليها في جلسة سرية يصوت فيها أعضاء اللجنة فقط ، إذ يحق لباقي أعضاء المجلس الحضور دون أن يكون لهم حق التصويت <sup>(١)</sup> ، وتُقدم تقريرها على مشروع القانون للمجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها ، ليكون المشروع أكثر وضوحاً ، وأقل تعقيداً ، وأكثر شموليةً ، وأيسر تطبيقاً ، ولا يعجز المتعامل مع الإدارة عن فهمه ، بحيث لا تترك مجالاً للاجتهاد واختلاف التطبيق ، وإذا استطاعت اللجنة إنجاز ذلك أثناء دراستها لمشاريع القوانين المحالة إلى المجلس تكون قد عملت على إنضاج البيئة التشريعية المناسبة لسد الثغرات التي يمكن أن تطل النص .

رابعاً - المذاكرة العامة في تقرير اللجنة : يُطبع تقرير اللجنة المختصة المعد حول مشروع القانون ، ويُوزع قبل الجلسة المخصصة لدراسته بأربع وعشرين ساعة على الأقل ( المادة ٩٣ ) من النظام الداخلي ، ويُدرج في أول جلسة تلي هذه المهلة ، وتبدأ المداولة العامة في المبادئ العامة التي يقوم عليها المشروع ، والتي عادة ما يكون مشار إليها على نحو صريح ضمن الأسباب الموجبة المرفقة بمشروع القانون أو يستدل من خلال ما تضمنته هذه الأسباب عليها ، وعلى الأهداف التي يرمي المشرع تحقيقها من وراء عرضه وإقراره من قبل المجلس ، ويبدو في ذلك أن لكل قانون وجهان : وجه خاص بالفلسفة العامة أو السياسة العامة للقانون التي يلتزمها ويصدر وفقها ويترجمها ، والوجه الآخر هو جانب النصوص نفسها ، فإذا كان تحديد النص وصياغته ودراسة مدى تحقيقه الهدف مهماً في العمل التشريعي ، فالأهم من ذلك وضوح الفلسفة العامة أو السياسة العامة التي يستهدفها القانون ، وهو ما يجري مناقشته عند مناقشة مبدأ أي

(١) - نصت المادة ٨٧- من النظام الداخلي على أن : أ- جلسات اللجان سرية ولكل عضو الحق في حضور اجتماعات اللجان وإبداء الرأي في المواضيع التي تبحثها ، ب - يحق للجنة أن تقرر إجراء المناقشة والتصويت بحضور أعضائها فقط . "

مشروع قانوني بالإضافة إلى الظروف التي أدت إلى تقديمه ، والهدف السياسي الذي يبتغيه مشرع القانون ومدى ملائمة هذا الهدف للمبادئ التي استقر عليها المجتمع والمبادئ الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية المطبقة ، وقد أثارت مناقشات مجلس الشعب جدلاً حول الغايات المتعلقة ببعض مشاريع القوانين ، والآثار الناجمة عن اعتماد المبدأ الوارد فيها ، وأهمها فكرة العمل بمكافأة المقصر في الديون والالتزامات المترتبة للدولة في الضرائب والرسوم أو للمصارف العامة ( صدور العديد من المراسيم والقوانين التي تتضمن إعفاء مكلفي الضرائب والرسوم من الفوائد المترتبة عن عدم التسديد ، أو جدولة أقساط القروض أو فوائدها ) وبالتالي التأسيس لفكرة أن المقصر يكافئ ويتحقق له امتيازاً مالياً بالإعفاءات أو الجدولة ، على حساب المواطن الملتزم الذي يدفع في المواعيد المحددة والذي لا يحظى بأي حافز أو تسهيلات ، وما يتضمنه من مخالفة لمبدأ المساواة أمام القانون .<sup>(١)</sup>

وبعد الانتهاء من المداولة العامة يسأل الرئيس المجلس حول الانتقال لمناقشة مواده مادةً مادة ، فإذا لم يصوّت المجلس لصالح الانتقال ، فإن ذلك يعد رفضاً للمشروع (المادة ١٠٠) من النظام الداخلي ، ولا يجوز إعادة طرحه مجدداً قبل مضي ستة أشهر على رفضه ( المادة ١١٠ / ١ ) من النظام الداخلي .

خامساً - مناقشة مواد مشروع القانون وتقرير اللجنة: إذا وافق المجلس على الانتقال لمناقشة مواد المشروع مادةً مادة يبدأ المجلس بالمداولة حول كل مادة ، ويمكن للأعضاء أن يتقدموا بتعديلات على نصوص هذه المواد مكتوبة إلى رئيس المجلس ( المادة ١٠١ )

(١) - صدر العديد من المراسيم التشريعية منها مثلاً المرسوم التشريعي رقم ٦٩ تاريخ ٢٠٠٤/٩/٣٠ المتضمن جدولة القروض الزراعية ، المررت رقم ٥٠ تاريخ ٢٠٠٤/٨/٢٥ المتضمن إعادة جدولة القروض والتسهيلات الممنوحة للمشاريع المتأخرة عن سداد التزاماتها تجاه المصرف الصناعي وإعائها من فوائد التأخير والغرامات ، والمررت رقم ٤٥ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٦ المتضمن إعفاء مكلفوا ضريبة الدخل العائدة لأعوام ٢٠٠٣ ، والمررت رقم ٢٩ تاريخ ٢٠٠٣/٧/٥ المتضمن إعادة جدولة القروض الممنوحة للمشاريع السياحية : للمزيد : راجع مثلاً المداخلات التي قدمت أثناء مناقشة المرسوم رقم ٢ تاريخ ١٩٩٩ / ٢/ ٦ المتعلق بإعفاء مكلفي الضرائب والرسوم ، مذكرات مجلس الشعب السوري الدور التشريعي السابع الدورة العادية الثانية ، الجلسة الثالثة بتاريخ ١٩٩٩/٢/١٧

من النظام الداخلي ، وعند عرضها يمكن أن يطلب أحد الأعضاء أو رئيس اللجنة أو مقررها إحالتها إلى اللجنة لدراستها ، وإعداد التقرير حولها إذا ارتأى المجلس ذلك ، وهذه المداولة تتيح لعدد كبير من الأعضاء المختصين وغير المختصين منهم في مجال الموضوع المطروح والحاضرين في الجلسة العامة ، أن يدققوا بانتباه شديد في تقرير اللجنة والمشروع ويقوموا بفحصه مجدداً ، والتعديل على النص بالإضافة أو التوضيح أو تصويب صياغة النص شكلاً وموضوعاً ، وهنا يأتي دور المجلس بأن يبدل الأعضاء جهودهم وأفضل الإمكانيات المتاحة كي لا يسمحوا بمرور قوانين تفتح الطريق أمام الفاسدين للاستفادة من عدم وضوحها أو عدم شموليتها أو عدم دقتها .

سادساً- المداولة الثانية بمشروع القانون : بعد التصويت على مواد مشروع القانون مادةً مادةً ، فإن الأصل أن مشروعات القوانين هذه لا تخضع إلا للمداولة واحدة ، إلا أنه يمكن إخضاعها جزئياً أو كلياً إلى مداولة ثانية ، في حال وافق المجلس على إجرائها ، على أن يبين العضو طالب إعادة المداولة المواد التي يرغب طرحها مجدداً للمداولة الثانية ، والأسباب الموجبة لهذا الطلب ، وللمجلس أن يبت بالتعديلات المقترحة في إعادة المداولة دون أن يعيد النص إلى اللجنة ، ثم يصوت المجلس على مجمل مشروع القانون .

## المطلب الثاني

### التعديلات المقدمة على مشروع القانون

إن إعطاء مشروع القانون المقدم من الحكومة الفرصة للمرور أمام كل الإجراءات المحلية المنصوص عليها في النظام الداخلي ومناقشته ، يضع المجلس أمام مسؤولياته في وضع كل إمكانياته للنهوض بالأمانة الموكلة إليه في تمثيل مصالح الناخبين والمواظبة من قبل الأعضاء على حضور جلسات اللجان والجلسات العامة ، والتحضير للمناقشات بطلب المعلومات أو البحث عنها ، وعدم الاستهانة بدور المجلس في تحسين مخرجات العمل التشريعي للمجلس ، بما يخدم التنمية المطلوبة في المجتمع ، ومكافحة الفساد التشريعي ضمن المنظومة التشريعية الكاملة الموضوعية والإجرائية ، والإقدام على التعديل - دون تردد- عند الاقتضاء ، ولدراسة التعديلات التي يمكن للمجلس أن يقدمها ، فإننا سنبحث في التعديلات التي تقدم أثناء دراسة مشروع القانون في اللجنة البرلمانية ، وكذلك التعديلات التي تدخل على مشروع القانون أثناء مناقشة تقرير اللجنة المختصة في الجلسة العامة ، وذلك ضمن فرعين :

**الفرع الأول : التعديلات أمام اللجنة**

**الفرع الثاني : التعديلات في الجلسة العامة**

## الفرع الأول التعديلات أمام اللجنة

نظراً لكون اللجنة البرلمانية هي المطبخ السياسي ، الذي تُدرس فيه مشاريع واقتراحات القوانين من قبل مجموعة من الأعضاء الأكثر تخصصاً من الناحية العلمية والعملية و تدخل في مجال رغبتهم بالمواضيع الداخلة في اختصاص كل لجنة ، وتتم هذه المناقشة بحضور ممثل عن الجهة التنفيذية التي أعدت المشروع ، والتي من المفروض أنه يلي متطلبات وحاجة العمل لدى تلك الجهة التنفيذية ، وتُحضر هذه الجهة لتدافع عن وجهة نظرها فيما يرمي مشروع القانون لتحقيقه من أهداف ، ويتم تبادل وجهات النظر مع أعضاء اللجنة ، وعند تباين الآراء بين أعضاء اللجنة حول مادة ما ، يصار إلى إجراء تسويات وتقديم التعديلات على مشروع القانون المقدم من الحكومة ، ومن خلال استعراض العمل ضمن اللجنة ، الذي يتم وفق الأصول المنصوص عليها في النظام الداخلي ، فإنه يمكن أن نتبين التعديلات التي تجري على مشروع القانون داخل اللجنة بعد التعرف على بعض الأحكام النازمة لعملها :

**أولاً- نصاب الحضور في اجتماعات اللجان :** تؤلف اللجنة الدائمة من ثلاثين عضواً على الأكثر، وحتى ينعقد اجتماع اللجنة يتعين أن يحضر نصف عدد أعضاء اللجنة على الأقل ، وما تعانيه اللجان الدائمة في مجلس الشعب هي ظاهرة الغياب التي تبدأ بالتزايد بعد انتهاء السنة الأولى من الدور التشريعي لتصل إلى حد غياب النصاب القانوني وفق أحكام النظام الداخلي لاجتماعات اللجنة<sup>(١)</sup>، وهو أحد أهم عوامل معظم التقارير التي تعدها اللجنة والتعديلات التي تتضمنها ، وأمام هذا الضعف يبرز دور التعديلات التي تضاف على مشروع القانون في الجلسة العامة ، وهو أمر له محاسنه

(١) - راجع مذكرات مجلس الشعب في الدور التشريعي السابع ، الدورة العادية الثانية ، الجلسة الحادية عشر

ومثاله ، وكان النظام الداخلي قد أجاز لأعضاء المجلس من خارج اللجنة حضور اجتماعات اللجنة ، دون حق التصويت ، ويمكن للجنة أن تقرر إجراء المناقشة والتصويت بحضور أعضائها فقط .<sup>(١)</sup>

**ثانياً- الأعمال الإدارية في اللجنة :** الأصل أن الإشراف على الأعمال الإدارية السابقة واللاحقة لاجتماع اللجنة مناطٌ بمقرر اللجنة الذي يعاونه موظف أو أكثر<sup>(٢)</sup>، حيث يقوم هذا الموظف بأعمال اللجنة التحضيرية في تهيئة الأوراق ومشروعات القوانين التي تدخل في اختصاص اللجنة والمحالة إليها من رئاسة المجلس ، كما يقوم بتنظيم وتوزيع إضبارة لكل عضو تضم مشروع القانون ، ومن المفروض أنها تضم كذلك الوثائق الخاصة بهذا المشروع في بداية كل جلسة ، كما يتولى الأعمال الكتابية في اللجنة ، ويقوم بتحرير محضر لكل جلسة من جلسات اللجان ، يدون فيه أسماء الأعضاء الحاضرين ويذيل بتواقيعهم ، وكذلك أسماء الغائبين ، وملخص للمناقشات التي دارت باللجنة والقرارات التي انتهت إليها ، ويقوم بتفريغ هذه المحاضر وتسطير الكتب والمراسلات اللازمة لإنجاز عمل اللجنة ، ومخاطبة الجهات الرسمية عن طريق رئيس المجلس بتوقيع رئيس اللجنة ، وكذلك يقوم بتحرير تقرير اللجنة الذي يعد من قبل رئيس اللجنة ومقررها<sup>(٣)</sup>، وعلى هذا النحو فإن الدعم الإداري والتقني الكامل للجنة وأعضائها ضعيف ، ولا يمكن لموظف واحد أن يؤمن سوى المستلزمات الروتينية التي لا يمكن أن تنطلق بأداء اللجنة بعيداً عن الحد الأدنى من الفعالية .

(١) - نصت المادة ٨٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أن : " أ - جلسات اللجان سرية ولكل عضو الحق في حضور اجتماعات اللجان وإبداء الرأي في المواضيع التي تبحثها ، ب - يحق للجنة أن تقرر إجراء المناقشة والتصويت بحضور أعضائها فقط."

(٢) - على أرض الواقع لكل لجنة في مجلس الشعب السوري موظف إداري واحد .

(٣) - نصت المادة ٨٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب : " أ - يقوم بالأعمال الكتابية في كل لجنة موظف أو أكثر من موظفي المجلس لمعاونة المقرر في أعمال اللجنة وفي تهيئة الأوراق والمشروعات والتقارير ، ب - يهيئ الموظف إضبارة لكل عضو تضم المشروعات واقتراحات القوانين والوثائق الخاصة بها وتوزع على أعضاء اللجنة في بدء كل جلسة."

ثالثاً- **صلاحيات اللجنة الدائمة** : تأتي أهمية اللجان الدائمة من أنها مجلس مُصغر من أعضاء مجلس الشعب له صلاحيات واسعة ومفيدة لتعزيز الأداء البرلماني للمجلس من حيث النتيجة إذا استثمرت وفق ما هو منصوص عليه ، أو تم توظيف هذه الصلاحيات لتوسيع الخيارات أمام اللجنة وأمام المجلس في الجلسة العامة وذلك لأن :

أ- من صلاحيات وواجبات اللجنة دعوة ممثلي السلطة التنفيذية من الوزراء والموظفين لبيان وجهة نظر الجهة التنفيذية ، التي أعدت المشروع للحضور أمام اللجنة وللإجابة على استفسارات الأعضاء الحاضرين ( من اللجنة وخارجها ) في اجتماع اللجنة<sup>(١)</sup> ، وللجهة التنفيذية في هذه الحالة اصطحاب الخبراء غير الموظفين الذين ساهموا في إعداد مشروع القانون أو استعانت بأرائهم أثناء إعداده ، في حين أن الحضور في الجلسة العامة قد استقر وفق التقليد البرلماني ألا يكون إلا للوزراء فقط ، مما يجعل الإيضاحات والمعلومات التي تحصل عليها اللجنة من الأهمية ، بحيث تعزز رأي اللجنة والمدون في التقرير أمام الجلسة العامة سواء كان بالإجماع أو بالأكثرية ، وهو أقصى ما كانت تلجأ إليه اللجان الدائمة في مجلس الشعب السوري خلال الأدوار التشريعية الماضية .

ب- للجنة صلاحية طلب المعلومات من غير الجهة التنفيذية وموظفيها الممثلة والحاضرة في اجتماع اللجنة ، بحيث يمكنها عن طريق رئيس المجلس أن تطلب مباشرة من الدوائر الرسمية والبلديات والمؤسسات العامة وسائر الجهات المرتبطة بها ، أية معلومات أو وثائق أو أوراق أو إيضاحات تتعلق بمشروع القانون موضوع البحث ، والتي يتعين

(١) - المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب : " أ - على اللجان أن تطلب إلى السلطة التنفيذية إيضاحات حول المواضيع الداخلة ضمن اختصاصها وعلى السلطة التنفيذية أن ترسل من يمثلها في الموعد الذي تحدده لها اللجنة، ولا يجوز البت بشأن المراسيم أو المشروعات أو الاقتراحات المعروضة للبحث والتقرير قبل سماع رأي الوزير المختص أو من يمثله فيها إلا في حال تمنع السلطة التنفيذية عن تلبية الطلب ، ب - لكل عضو في اللجنة أن يوجه عن طريق رئيسها الأسئلة الشفهية إلى السلطة التنفيذية وعلى ممثل هذه السلطة الإجابة شفهياً أو خطياً ضمن مهلة أسبوع على الأكثر أما الأسئلة الخطية فتقدم عن طريق رئاسة المجلس. "

عليها الإجابة خلال خمسة عشر يوماً<sup>(١)</sup>، وهو ما يتيح لها إجراء المقارنة وتدقيق المعلومات وتوسيع إطارها لتتمكن من الإحاطة بالموضوع من كافة جوانبه ، وليكون دعمها أو إجراء التعديلات على مشروع القانون مستنداً إلى أرضية معرفية متساوية قدر المتاح مع السلطة التنفيذية التي أعدت مشروع القانون ، وبما أن الثقافة السائدة لدى الأغلبية في المجلس "أنهم والحكومة طرف واحد " فإن استخدام هذا النوع من الصلاحيات لم يكن إلا بالحد الأدنى وضمن إطار الاستثناء .

ت- للجنة صلاحية الاستعانة بالخبراء والمختصين وبمن ترى ضرورة للاستعانة برأيهم من خارج الإدارات الرسمية معدة المشروع أم من خبراء مستقلين أو من ترى اللجنة بأنهم خبراء محايدين ، وبمن لهم القدرة على توسيع الخيارات وتقديم الحجة العلمية والمعرفية المرتبطة بهذه الخيارات ، أو ممن لهم القدرة على تصور النتائج التي قد يربتها مشروع القانون في أي صيغة أقر بها ، وهو ما يستفاد من نص المادة ٨٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب<sup>(٢)</sup>، وهذا النوع من الصلاحيات معطل لعدم وجود بيوت خبرة برلمانية ، أو مراكز معلومات مستقلة في سورية ، وهناك سيطرة شبه كاملة من الحكومة على المعلومات المرتبطة بالأداء الحكومي والأرقام المالية والإحصائيات .

ويلاحظ أن اللجان الدائمة في مجلس الشعب السوري مُقّلة في استخدام هذه الصلاحيات مقارنةً مع عدد التشريعات المعروضة على جدول أعمالها للبحث فيها ، ولا تلجأ إليها على نحو شبه دائم ، مع أن هناك حاجة ملحة لاستثمار هذه الصلاحيات والنظر إليها من قبل لجان البرلمان على أنها كذلك في ظل توسع المعارف ، وتعقد المسائل

(١) - المادة ٨٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب : " للجان أن تطلب من الدوائر الرسمية والبلديات والمؤسسات العامة وسائر الجهات والهيئات المرتبطة بها أية أوراق أو معلومات أو إيضاحات تختص بالموضوعات المطروحة لديها للبحث. وعلى هذه الدوائر والمؤسسات أن تلبية الطلب خلال مدة خمسة عشر يوماً."

(٢) - نصت المادة ٨٩ على أنه : " - للجان الاستعانة بمن ترى ضرورة الاستئناس برأيه في موضوع معروض عليها للبحث. "

من الناحية التقنية والاجتماعية والفنية التي تعالجها التشريعات الحديثة المطروحة على اللجان والمجلس ، بينما على الأغلب يعتمد أعضاء مجلس الشعب السوري على خبراتهم الفردية في تقديم التعديلات وصياغتها<sup>(١)</sup> ، وبالطبع فإن ذلك لا ينفي اجتهاد البعض في الحصول على الدعم الفني بطرق شخصية ، وهذه التعديلات التي تقدم إلى اللجنة تصنف إلى نوعين حسب مقدميها :

- تعديلات مقدمة من أعضاء اللجنة التي تتولى دراسة مشروع القانون أثناء حضورهم اجتماعات اللجنة وهي التعديلات الأكثر شيوعاً .
- تعديلات تقدم من أعضاء المجلس من خارج اللجنة ، الذين يرون وجوب إجراء تعديل ما أو إبداء رأي حول مشروع قانون معروض على إحدى اللجان ، وهذه التعديلات إما أن تقدم أثناء حضورهم جلسات اللجنة ومتابعتها ، أو أن يدفعوا بهذه التعديلات إلى رئيس المجلس والذي يحيلها بدوره إلى اللجنة الدارسة ، وهذا النوع من التعديلات أقل شيوعاً، وغير موجود على نحو فعال<sup>(٢)</sup> .

وكذلك فإن التعديلات المقدمة أمام اللجنة على مشروع القانون تنقسم من حيث نوعها إلى نوعين شكلية وموضوعية .

### ١ - التعديلات الشكلية :

وهي التعديلات التي لا تمس الغاية التي انصرفت إليها إرادة واضع النص ، وغالبية هذه التعديلات تدخل في إطار التصحيح اللغوي (النحوي والإملائي) ، وتزخر بما

(١) - رولا القدسي ، ورقة عمل بعنوان "مبادرة الأمم المتحدة في الإصلاح البرلماني في سورية - دراسة عن الوضع الراهن لمجلس الشعب في سورية" ، الإصلاح البرلماني عن أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر المنعقد ما بين ١٥-١٧/٧/٢٠٠٣ ، تحرير د. علي الصاوي ، ص ٢٢٣

(٢) - نصت المادة ٨٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أنه : " لكل عضو بدا له رأي أو تعديل في موضوع محال إلى لجنة لم يكن هو من أعضائها وتعذر عليه حضور مناقشته فيها أن يقدمه لرئاسة المجلس لإحالته إلى تلك اللجنة. "

محاضر اجتماعات اللجان ومذاكرات الجلسة العامة لمجلس الشعب السوري ، حتى أنه تم التصويت من قبل المجلس في الدور التشريعي الثامن لأكثر من مرة على أن يقوم بعض الأعضاء المشهود لهم بالمقدرة اللغوية على تسليم جدول تصويب لمكتب المجلس يتم العمل به ، حرصاً على وقت المجلس أثناء المداولة بمشروع القانون<sup>(١)</sup>، على أنه يشترط أن تبقى هذه التعديلات اللغوية ( الإملائية والنحوية ) في إطار الشكل دون أن تحدث تغييراً في أحكام النص عند وقوع التعديل عليه بهذا النوع من التصحيح ، وإذا كان سيؤدي هذا التعديل بالتصويب اللغوي إلى التغيير في الحكم المبني عليه النص ، أو الذي يهدف إلى تحقيقه ، أو إذا شكّل إضافة جديدة على هذه الأحكام ، فإن التعديل عند ذلك سيدخل ضمن التعديل الموضوعي الذي يحتاج لحرص وتدقيق من قبل الأعضاء في اللجنة ، وفي الجلسة العامة إذا تبنته اللجنة في تقريرها ، كما قد يأتي التعديل الشكلي المقترح من أحد الأعضاء بإعادة صياغة المادة على شكل فقرات لتسهيل تناول النص من القارئ .

## ٢ - التعديلات الموضوعية :

وهذا النوع من التعديلات تنصرف فيه إرادة العضو إلى التعديل في مضمون النص لجهة التوصيف أو الحكم الذي ينتهي إليه النص أو الغاية التي يرمي إلى تحقيقها نص المشروع في إحدى مواد أو بعض منها ، وهذه التعديلات يجب أن تتم وفق ضوابط ، وعلى مجموع أعضاء اللجنة الحاضرين العمل على تأمينها من خلال مناقشة هذه التعديلات والتصويت عليها ، إذ يتعين أن يأتي التعديل المقترح ضمن هذه الضوابط ومنها:

١ - لا يصح أن يأتي التعديل المقترح بما يخالف الدستور ومبادئه لأن التشريع في دولة القانون يعني أن تبقى السلطة التشريعية ملتزمة بالقواعد الدستورية الشرعية ، ومن أهمها

(١) - راجع مذاكرات مجلس الشعب السوري للدور التشريعي الثامن ، الدورة الخامسة ، الجلسة السابعة والثامنة

مبدأ سيادة القانون المستند إلى مبدأ سمو القاعدة الدستورية ، وبذلك يتعين الحرص على أن يبقى النص المقترح مراعيًا مثلاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الخاضعين لأحكامه ، وألا يعلو أحد فوق القانون ، أو أن يأتي التعديل المقترح تعزيزاً للمبادئ الدستورية ومنها مثلاً اقتراح إلغاء النصوص القانونية في أي مشروع قانون إذا كانت تقضي بحجب حق التقاضي ، أو إذا تضمن مشروع القانون تجاوزاً على مبدأ فصل السلطات وافتئاتاً على حقوق السلطة القضائية أو تعطيلاً لإحدى وسائل أعمال مؤسسة تفريد العقاب ، كما هو الحال مثلاً عند منع القاضي من منح المحكوم عليه الأسباب المخففة التقديرية ، إذ يتعين أن يشعر القارئ من المختصين وغير المختصين أن المشرع قدّر هذه المبادئ تقديرًا مناسباً ، وتجنب إقرار النص في حال تضمن ما يخالفها دون أن يبادر لاقتراح التعديل من أجل تعزيزها ، والتقدير المناسب يعني أن من حق مجلس الشعب أن تمتد رقابته الدستورية السياسية الذاتية إلى بواغث التشريع أو مدى ملاءمته للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع<sup>(١)</sup>.

ومن المثير للجدل أن الأداء التشريعي للجان ، ومن ثم للمجلس لم يكن خلال الأدوار التشريعية السابقة منضبطاً على نحو دائم بهذه القاعدة ، والدليل على ذلك ، الكم الهائل من التشريعات التي أسست لمخالفات دستورية استمرت بالظهور ضمن نصوص مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية المحالة إلى المجلس ، وقد جارت السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بهذه المخالفات ، ولم يتمكن المجلس عبر الآليات المتاحة له من تعديل هذه المشاريع أو المراسيم

(١) - في حين أن المحكمة الدستورية وفق أحكام الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ لن يكون من اختصاصها البحث في ضرورة التشريع أو عدم ضرورته أو في ملاءمته أو حكمته وإنما ستكتفي بظاهر النص في مشروع القانون لفحص دستوريته ، للمزيد: راجع د. أحمد كمال أبو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري ، طبعة عام ١٩٦٠ ، بدون دار نشر ، ص ٤٤٧ ، كذلك : د جابر جاد نصار الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ، ص ١١٤

التشريعية التي استمرت حتى استقرت على هذا النهج ، ويمكن أن نحيل الأمر على ما كنا قد بحثناها عند تقدير الوزن السياسي لمجلس الشعب السوري ، والمحددات الداخلية المرتبطة بالثقافة البرلمانية وقدرة الأعضاء<sup>(١)</sup>.

٢- لا يجوز أن تقدم تعديلات من الأعضاء تخالف أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت الدولة على الانضمام عليها ، هذا فضلاً عن أن المجلس معني في حال ورد في مشروع القانون المقدم من الحكومة ما يخالف هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية أن يصوّب ذلك بإدخال التعديلات اللازمة عليه ، وينطبق الأمر على أي مرسوم تشريعي في حال تضمن تلك المخالفة ، إذ أن المصادقة على الانضمام يعني أن أي تشريع لاحق ستقوم الحكومة بتقديمه لتعديل أحكام نافذة ، أو إصدار تشريع جديد يتعين أن يلتزم بأحكام هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وأن لا يتضمن أحكاماً مخالفة ، ويلاحظ أن الحكومة كانت تقوم خلال الأدوار التشريعية السابقة بإعادة إنتاج بعض القوانين دون النظر لبعض هذه الاتفاقيات أو المعاهدات التي انضمت إليها ، والتي قد تتضمن امتيازات منحت لمصلحة الدولة السورية ، وذلك بسبب ضعف المتابعة لدى الكادر الإداري المعني ، أو لأسباب تتعلق بالكفاءات لدى الأجهزة الفنية التي تعمل داخل الحكومة في فهم دورها<sup>(٢)</sup>،

(١) - وكانت وزارة العدل في سورية قد تنبّهت لذلك مؤخراً وتمّ تشكيل لجنة بموجب القرار الوزاري رقم (٢٣٠٢/ل) تاريخ ١٧/١٠/٢٠١٢مهمتها حصر القوانين التي (تحظر على القضاة منح الأسباب المخففة التقديرية ، أو تلك التي تمنح اختصاصاً قضائياً إلى جهة غير قضائية ، أو التي تحجب حق النقاضي عن أي شخص طبيعي أو اعتباري أو التي تمنع سلوك طرق الطعن والمراجعة القانونية) بغض النظر عن البحث في الأسباب الموجبة التي دعت المشرع لإقرارها على هذا النحو .

(٢) - صدر قرار عن رئاسة مجلس الوزراء بالسماح بتصدير غنم العواس الحي ، دون الالتفات إلى حق سورية وفق اتفاقية التنوع الحيوي والعرق النادر في تتبع النوع المحمي والامتيازات المعطاة للدول المنضمة والمصادقة على هذه الاتفاقية ، وكان قد صدر المرسوم التشريعي ١٨ تاريخ ٢٠٠٤/٢/١٥ قبل ذلك ، ولم يلحظ تلك الامتيازات المشار إليها في الاتفاقية الدولية واكتفى بفرض رسم مالي جمركي عشر ليرات سورية على=

وكذلك عدم وجود كادر فني متخصص لدى مجلس الشعب لمتابعة البحث والتقصي في هذا المجال ، وتقديم الدعم المعلوماتي للأعضاء أو للجان ، إذ يعتمد بعض الأعضاء على متابعتهم الشخصية أو المعلومات التي صادف لهم الاطلاع عليها .

٣- أن يكون التعديل منسجماً مع المصطلحات والمفاهيم القانونية التي تتضمنها القوانين الأخرى الموجودة والتي ينتمي إليها مشروع القانون أو يرتبط بها ، إذ لا يجوز إعطاء مفاهيم مغايرة للمصطلحات المتعارف عليها ، ويتعين توحيد هذه المعايير ، وهو أمر مهم لتنسيق القانون مع المنظومة القانونية إعمالاً لمبدأ الشفافية <sup>(١)</sup> .

=تصدير المواشي ومنها العرق النادر من غنم العواس راجع : مذكرات مجلس الشعب الدورة العادية الثانية ، الجلسة ٢٠، تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٣ من الدور التشريعي التاسع .

(١) - ومثال ذلك : عندما عمد مجلس الشعب في الدور التشريعي السابع ، وظناً منه وفق ما تضمنه كتاب رئيس مجلس الشعب المؤرخ في ٢٠٠٢/١٢/١٩ المرفق بمشروع القانون الذي أقر بأنه يقوم بتخفيف العقوبة المفروضة على الجرم المنصوص عنه في المادة الثانية في الفقرة الثانية من البند ثانياً من مشروع القانون المتضمن تعديل القرار بقانون رقم ٤٤/١٦/١٩٦٠ المتعلق بمخالفات البناء إلى إقرار القانون بجلسة ٢٠٠٢/١٢/١٤ مع إدخال تعديل على النص ، حيث جاء النص بمشروع الحكومة ( تكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة والغرامة المحددة في الفقرة السابقة إذا حصل انهيار كلي أو جزئي ناجم عن عدم حيازة البناء المتانة الكافية أو نجم الانهيار عن الإضافة أو التفريغ والتعديل بشكل يتعارض مع نظام البناء ) ، في حين أن المجلس أدخل تعديل على مطلع الفقرة لتصبح ( وتكون الأشغال المؤقتة والغرامة المحددة في الفقرة السابقة (...)) ، وقد اعترض رئيس الجمهورية على القانون المقر من المجلس بموجب كتاب الاعتراض الذي تلي في الجلسة الثالثة بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٨ من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي الثامن ، وقد تضمن كتاب الاعتراض ( ....أنه من غير الجائز النص على عقوبة غير واردة في قانون العقوبات العام....إلا بعد إدخال التعديل اللازم على قانون العقوبات العام....وإن مقتضى التعديل الذي أدخله مجلس الشعب على هذه الفقرة ، هو إحداث عقوبة جديدة خالية من أي مدلول محدد أو مفهوم قضائي واضح مما سيخلق إشكالات قانونية معقدة في فهم المقصود من هذه العقوبة أو توصيفها عند وضع هذا القانون موضع التطبيق ... ) ، وقد أحال المجلس كتاب الاعتراض إلى لجنتي الخدمات والشؤون الدستورية والتشريعية لدراسته وتقديم التقرير حوله وتم العودة إلى نص مشروع القانون بعيداً عن التعديل الذي أقره المجلس سابقاً وأصدر بعد ذلك رئيس الجمهورية القانون برقم ١/ ٢٠٠٣ المتعلق بمخالفات البناء الذي عدل فيما بعد بصدر القانون رقم ٥٩ لعام ٢٠٠٨ ، ثم بالقانون الجديد رقم ٤٠/ لعام ٢٠١٢

٤ - " إن أي تعديل يُقدمه الأعضاء في اللجنة يتعين أن يُحافظ على صياغة قانونية جيدة ، وأن يسعى الأعضاء من خلال التعديلات المقدمة لأن يكون مشروع القانون أكثر ترابطاً ، باعتباره أداةً للضبط الاجتماعي<sup>(١)</sup> ، والقواعد القانونية التي يتضمنها شاملة لكافة جوانب الموضوع الذي يتولى تنظيمه مشروع القانون ، حتى لا يضطر المشرع لتكرار التعديل خلال فترة قصيرة ، أو ما يسمى بظاهرة التضخم التشريعي<sup>(٢)</sup> ، مما يخلق إرباكاً عملياً في مراكز الأفراد المحكومين به ، وقانونياً في العمل القضائي عند الفصل في النزاعات ، واضطراباً في تحويل السياسات العامة الاجتماعية والاقتصادية التي يرمي مشروع القانون إلى التأثير فيها<sup>(٣)</sup> ، وكذلك تؤدي ظاهرة التعديلات المتتالية على التشريعات إلى فقدانها لهيئتها الاجتماعية وهو الضامن لفعاليتها<sup>(٤)</sup> ، مع كل ذلك يجب المحافظة على الاختصار وعدم الإطالة في النص ، وأن يأتي النص واضحاً لا لبس فيه كي لا يترك مجالاً للالتفاف على أحكامه ، وليصبح سهل الفهم من المواطن العادي ومن المتخصص .

٥ - " أن تُقدم التعديلات من أعضاء اللجنة لإلغاء ما يتضمنه مشروع القانون من تفويض تشريعي تسعى السلطة التنفيذية للحصول عليه من مجلس الشعب لتُشرع دون العودة إلى السلطة التشريعية ، عند عدم وجود ضرورة لهذا التفويض ، أو دون أن

(١) - للمزيد : د. محمد نور فرحات ، المجلة الجنائية القومية ، المجلد ٣٧ ، العدد ٢-١ ( آذار - حزيران ١٩٩٤/ ) ص ٨

(٢) - عجز مجلس الشعب السوري عن تفادي ظاهرة التضخم التشريعي خلال ثلاثة أدوار تشريعية ( السابع والثامن والتاسع ) نشأت بعد حالة من الركود التشريعي خلال ستة أدوار تشريعية سابقة ، وكان يُمكن لحركة المراجعة التشريعية التي تمت أن تكون منظمة ودقيقة ومدروسة بعيدة عن الانتقائية والارتجال لو أن آلية وضع مخطط التشريعي قد اتبعت بالاتفاق مع مجلس الشعب بعد اشتراكه في دراستها ، للمزيد حول ظاهرة التضخم التشريعي ومعالجتها : محمد كامل عبيد ، " معالجة التضخم التشريعي " ، مجلة المحاماة المصرية للسنة ٧٢ / ١٩٩٢ ، العددان ١-٢ ، ص ٩٥ .

(٣) - ومثال ذلك : الإرباك التشريعي الذي وقع نتيجة التعديلات الكثيرة والمتعددة في قوانين الاستثمار ، وقوانين تملك العقارات من غير السوريين ، وقوانين الضرائب على الدخل

(٤) - د. علي الصاوي ، قياس فعالية البرلمان ، مرجع سابق ص ٦٤

يتضمن ضوابط محددة ، ويقصد بالتفويض التشريعي : هو تفويض جهة معينة في السلطة التنفيذية بإصدار تشريع فرعي ينظم مسائل معينة تتعلق بالقانون على نحو أصلي<sup>(١)</sup> ، مع ضوابط متعارف عليها في الفقه الدستوري وهي :

أ- أن يكون التفويض لمدة محددة

ب- أن يكون في مواضيع محددة وأن يكون ضمن الحدود المرسومة

ت- أن تعرض التشريعات الصادرة بموجب التفويض على المجلس<sup>(٢)</sup>

ومن أكثر التفويضات التشريعية جدلاً، والتي لم يقف مجلس الشعب السوري (موقفاً دستورياً معدلاً أو لاغياً لها) عند منحها بموجب المرسوم التشريعي الصادر عن رئيس الجمهورية إلى الحكومة، كان التفويض التشريعي الذي تضمنته المادة ١٩٨ من قانون السير رقم ٣١ لعام ٢٠٠٤ ، المعدلة بالمادة ٤١ من المرسوم التشريعي رقم ١١ تاريخ ٢٠٠٨/١/٣٠ التي تضمنت بأن : (( يُصدر رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية والعدل بالتنسيق مع رئيس مجلس إدارة هيئة الإشراف على التأمين النظام الخاص بالتأمين الإلزامي وبدلالته وشموليته )) وبناءً عليه صدر القرار ١٩١٥ عن رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١٢<sup>(٣)</sup>.

(١) - للمزيد راجع : أ. محمود محمد علي صبره ، ورقة العمل بعنوان " كيف تصوغ أجزاء خاصة من مشروع

القانون ؟ " مقدمة بورشة العمل شبه الإقليمية حول الصياغة التشريعية ...." ص ١١

(٢) - د. حسن البحري ، الرقابة المتبادلة .... رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها ، ود عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٧١٢ وما بعدها ، ود . إبراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص ٧١٢ ، ود . جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٠٠٠

(٣) - وقد خرج التفويض التشريعي الذي أقدم مجلس الشعب في سورية على تجاهله عند دراسته للمرسوم التشريعي ١١ لعام ٢٠٠٨ الخاص بتعديل قانون السير والمركبات ، وعدم إلغائه أو تعديله عن الضوابط المتعارف عليها في الفقه الدستوري المقارن، والتي تستطيع وفقها السلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية في مسائل تدخل أصلاً في صلب الوظيفة التشريعية للبرلمان ، و كان من المفروض أن تصدر بقانون منه ، وعلى اعتبار أن المشرع الدستوري في سورية سكت عن ذلك ولم يمنع صراحةً مجلس الشعب من العمل بفكرة التفويض البرلماني ، وعلى اعتبار أن الاختصاص التشريعي لمجلس الشعب هو مجرد وظيفة عهد بها =

=الشعب إلى المجلس ليزالها نوابه مجتمعين بأنفسهم دون التنازل عنها للغير ، ولا يُعتبر امتيازاً خاصاً بالمجلس حتى يستطيع التنازل عنه دون أية ضوابط أو قيود أوجدتها مبررات واقعية لهذا التفويض ، (ولا يغير من ذلك عبارة أن وكالة النائب لا يقيدتها أي شرط أو قيد ويمارسها بهدي من شرفه و ضميره في المادة ٢٥ من دستور عام ١٩٧٣ ، ويقابلها المادة ٥٨ من دستور ٢٠١٢) ، ومن ثم فإن أي تفويض تشريعي يجريه مجلس الشعب السوري يتعين أن يندرج تحت أحد المبررات المتفق عليها فقهاً ، وذلك بأن يكون سبب التفويض عائد إلى ١- تقنية الموضوع وتعقيدها ، ٢- ضيق وقت البرلمان ، ٣- الحاجة للسرعة أو السرية بين إعداد النص وبين تطبيقه ، ٤- الحاجة للمرونة ، ٥- في الحالات الطارئة والاستثنائية ، وجميع تلك المبررات غير متوفرة في الموضوع الذي تم التفويض فيه بموجب المادة ٤١ من المرسوم ١١ لعام ٢٠٠٨ ، والتي تنص : " تعدل المادة ١٩٨ على النحو الآتي : يصدر رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية والعدل بالتنسيق مع رئيس مجلس إدارة هيئة الإشراف على التأمين النظام الخاص بالتأمين الإلزامي وبدلالاته وشموليته " ، والذي صدر بناءً عليه القرار ١٩١٥ ، وما جاء هذا القرار إلا إمعاناً بالتأكيد على أن عقود شركات التأمين والشروط التي تتضمنها هي من عقود الإذعان بالنظر إلى أنه لا خيار أمام المتعاقد ، وإلى إلزامية التأمين من أجل تسيير أية مركبة وفق رخصة سير نظامية على أراضي الجمهورية العربية السورية ، وذلك بسبب وجود هيئة تأمين موحدة لكافة الشركات المرخص لها بالعمل وفق الشروط التي وضعتها هذه الهيئة في النظام الخاص بالتأمين وبالمسؤولية المدنية الناجمة عن حوادث السير ( بعد التشاور بين وزير المالية وبين وزير العدل ، وصدر عن رئيس مجلس الوزراء بتفويض تشريعي ) وقد فُرض على جميع أبناء الشعب بإرادة منفردة من أحد أطراف العقد ، دون أن يُناقش من قبل ممثلي الشعب ، رغم أن الفقه الدستوري المقارن ، ولاسيما في بريطانيا مهد النظام البرلماني متفق على أن التفويض يجب أن يتم وفق ضوابط منها ١- أن يكون لمدة محددة ، ٢- وأن يكون التفويض لمواضيع محددة ، وضمن الحدود المرسومة له ، وكان القرار ١٩١٥ لعام ٢٠٠٨ قد تضمن تسعة عشر مادة نافذة لمدة غير محددة ((وكانت كلها عبارة عن شروط تعسفية تتضمن الإذعان لإرادة أحد طرفي العقد وهي جهة التأمين دون أية إمكانية للتفاوض عليها أو تعديلها ، وعلى العكس جاءت صياغته بشكل معيب وتجاوزت السلطات المخولة له ، فقد أمعنت في الإخلال بالمراكز بين طرفي العقد في المادة الثالثة من القرار التي حددت بموجبه التزامات جهة التأمين في التعويض وفق أسس مجحفة ، وغير عادلة ولاسيما بعد تدني قيمة النقد وارتفاع الأسعار بنسبة ١٠٠% ويزيد ، إذ أجازت في الفقرة ب من هذه المادة تعديل هذه الالتزامات بقرار من مجلس إدارة هيئة الإشراف على التأمين ، أي ممن يمثل شركات التأمين ويتقاسم معها الأرباح الطائلة التي يجنيها قطاع التأمين في سورية ، وما يتبعها من ملفات فساد من نوع الفساد الكبير )) فضلاً عن أن هذا القرار قد خرج عن حدود التفويض في عدة مواد من نصوصه ، منها ما تضمنته المادة ١٣ الفقرة ج منها ، والمتعلقة بتقرير صحة الخصومة في دعاوى السير والمطالبة الناجمة عن تسيير المركبات ، ومنها ما يخالف حتى قانون السير الذي صدر بموجبه التفويض التشريعي ، =

٦- " قد يُقدم الأعضاء على اقتراح بعض التعديلات على إحدى نصوص مشروع القانون تؤدي إلى زيادة الكلفة المالية الإجمالية ( النفقة ) المقدّرة من قبل الحكومة التي قد تنجم عن إقرار نصوص مشروع القانون أو المرسوم التشريعي ، فهل ينطبق على هذه التعديلات المقترحة نص المادة ١٢٣ من النظام الداخلي المتعلقة بقانون الموازنة العامة للدولة وتقرير لجنة الموازنة والحسابات المتعلقة به ؟ ، لجهة عدم جواز اقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقة جديدة على نحو مجرد دون بيان وسائل تحقيق هذا الاقتراح ، وفي المقابل هل يملك المجلس أو الأعضاء اقتراح أي تعديل للنص بحيث يؤدي إلى إنقاص

= إذ نصت المادة ١٦ الفقرة ب منها على حالة اتفاق المتضررين على عدم تنظيم ضبط شرطة ، وهو استبعاد للملاحقة الجزائية خلافاً للقانون ، وكذلك مما جاء خروجاً عن حدود التفويض التشريعي من القرار ١٩١٥ هو التدخل في تحديد حالات العجز الكلي الدائم والعجز الجزئي الدائم وإقرار جدول برقم ٣ ، ومخالفاً للجدول النافذ والمعمول به في تحديد حالات العجز الوظيفي والمعمول به عند تحديد إصابات العمل في القطاعين الخاص والعام من أجل احتساب التعويضات أمام مؤسسة التأمينات الاجتماعية ، فضلاً عن أن هذا الجدول جاء محدداً بنسب لا تتضمن حدين أعلى وأدنى ، وفيه ما فيه من مصادرة للخبرات الفنية التي تدخل ضمن سلطة القضاء الاستعانة بها و للأطراف أمامه أن يتناضلوا في تبادل الدفع حولها ، مما يعني أن التفويض تجاوز حتى على الحدود المرسومة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ومن الناحية العملية فقد أحدث تطبيق هذا القرار إرباكاً أمام القضاء ، وجاءت نتائج تطبيقه غير عادلة ومجحفة إلى حد كبير ، لأن القرار ١٩١٥ شاملاً لكافة القواعد الناظمة لعقد التأمين وهي أحكام قانونية تتعلق بالتأمين الإلزامي ، أي التأمين من المسؤولية المدنية تجاه الغير الناجمة عن استعمال المركبة ، وتخضع لأحكامه جميع المركبات الخاضعة للتسجيل في مديريات النقل والمركبات غير السورية الداخلة إلى أراضي الجمهورية العربية السورية أو المارة فيها خلال مدة مكوثها ، والمواضع التي حددت بموجبه ما كان ليقبلها أعضاء مجلس الشعب لو تسنى لهم الاطلاع على أحكامه ، إذ حتى تاريخه لم يعرض هذا القرار على مجلس الشعب ، وعلاوة على ذلك فقد أصدر وزير العدل تعميماً برقم ٨/ بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٨ أكد على وجوب التقيد بالقرار ١٩١٥ / ٢٠٠٨ من قبل المحاكم ، وتدعو فيه إدارة التفتيش القضائي والسادة قضاة النيابة العامة مراقبة حسن التطبيق. للمزيد : حول التفويض التشريعي ، د. حسن البحري ، الرقابة المتبادلة ... رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ وما بعدها ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٧١٢ وما بعدها ، د إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٧١٢ ، د. جورج شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٠٠٠ .

الإيراد المتوقع من إقراره كما ورد في مشروع الحكومة ؟ وفي تقديرنا أن الإحاطة بالجواب تستدعي منّا أولاً البحث في النصوص الدستورية ذات الصلة بالموضوع ، وذلك وفق ما تضمنته أحكام الدستور الملغى لعام ١٩٧٣ ، وكذلك أحكام الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ ، إضافة إلى ما نصت عليه أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ، وما يجري داخل المجلس وفق التقاليد البرلمانية التي استقرت في هذا الاتجاه :

- منح الدستور السوري لمجلس الشعب في المادتين (٧٠ - ٧١/٢) من دستور عام ١٩٧٣ الملغى ويقابلهما المادتان (٧٤ - ٧٥/١) الحق باقتراح القوانين وإقرار مشاريع القوانين ، وجاءت تلك النصوص مطلقة وغير مقيدة بأي شرط في عموم التشريعات ، والقاعدة ( أن المطلق يجري على إطلاقه ) ، في حين ورد هذا الحق مقيداً وعلى نحو صريح وذلك عندما يتولى المجلس دراسة وإقرار قانون الموازنة العامة للدولة لسنة جديدة - وهو قانون خاص ومؤقت - عندما نصّ على أنه ليس للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد في تقدير مجموعات الإيرادات أو النفقات ( المادة ٧٩ من دستور ١٩٧٣ الملغى ، يقابلها المادة ٨٠ /٤ من دستور ٢٠١٢ النافذ) ، في حين جاء النص الدستوري صريحاً على أنه يجوز لمجلس الشعب وبعد إقرار الموازنة أن يقر قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة وموارد لها ( المادة ٨٠ من دستور ١٩٧٣ الملغى ، يقابلها المادة ٨١ من دستور عام ٢٠١٢ ) ، وقد جاءت المادة ١٢٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري في الباب السابع منه المتعلق بالموازنة العامة لتنسجم مع أحكام الدستور والقاعدة التي وضعها وأشرنا إليها ، فقد نصت : " تقبل لجنة الموازنة والحسابات اقتراحات الأعضاء وملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على الموازنة على أن اقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الإيرادات لا يقبل على سبيل الطلب المجرد بل لا بد للمقترح من بيان وسائل تحقيق اقتراحه . " ، في حين لم تشترط المواد المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب السادس من النظام الداخلي

( المادة ٩٧ وحتى ١١١ ) ، والناظمة لعمل المجلس عند النظر في مشروعات واقتراحات القوانين أي قيد لجهة زيادة النفقة وبيان وسائل تحقيق الاقتراح أو تلك الناجمة عن أي تعديل يجريه المجلس على نصوص مشروع القانون .

- إن ما استقرَّ عليه العمل داخل المجلس هو <sup>(١)</sup>: أن أي اقتراح بقانون أو بتعديل على مشروع القانون يجريه المجلس ويؤدي إلى إحداث نفقة جديدة ، أو زيادة في النفقة المقدرة لمشروع القانون والتي ستنتجم عن إقراره ، جائز وفق أحكام الدستور والنظام الداخلي ، ولا يشترط فيهما أن يبين المقترح وسائل تأمين النفقة التي ستنتجم عن إقرار الاقتراح ، إلا أنه لا بد وأن يقترن الاقتراح أو التعديل بموافقة الحكومة ، وهو أمر ينسجم مع منطق الأمور ، وضعف المعلومات التي يستطيع المجلس فيها الوقوف على حقيقة وجود أو عدم وجود ما يكفي مالياً لتغطية النفقة الزائدة أو الجديدة ، وأحد الأمثلة التي رسّخت فيه المداولات ما جرى عليه التقليد البرلماني المذكور ، هو ما تم في الجلسة المقررة للنظر بمشروع القانون ( المتعلق بإلغاء السقوف الرقمية للمعاشات التقاعدية ) والمقر في جلسة ٢٠٠٣/١٢/٢ ، وصدر برقم ٣٨ بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١١ ، إذ تضمنت المادة ١ من هذا القانون : " أن يستفيد العاملون في الدولة المحالون على التقاعد قبل صدور المرسوم التشريعي رقم ٨/عام ١٩٩٥ وقبل نفاذ أحكام القانون رقم ٥ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بإلغاء السقوف الرقمية للمعاشات التقاعدية أينما وجدت ، والذين أُحيلوا على المعاش قبل ٢٠٠٠/٩/١ واستنفذوا المدة القصوى للخدمة و السن من أحكام المرسوم التشريعي رقم ٨/١٩٩٥ " ، وأثناء مناقشة تقرير لجنة القوانين المالية حول مشروع القانون كان الاقتراح من أعضاء المجلس بتعديل النص من وجوب توافر شرطي

(١) - استقر التقليد البرلماني في البرلمان المصري على (استبعاد الاقتراحات بقوانين التي يتطلب تنفيذها اعتمادات مالية مالم يبين مقدمها ما يتكلفه تنفيذها ومورد المال اللازم ) مجلس النواب - دور الانعقاد العادي الثاني - مضبطة الجلسة الثانية في ٢١ ديسمبر من سنة ١٩٤٢ - ص ٤٥ : للمزيد راجع : مدونة التقاليد البرلمانية في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ص ٣٢١ .

استنفاد المدة القصوى للخدمة والسن إلى وجوب توافر أحد الشرطين حتى يستفيد العامل من رفع السقوف الرقمية عن المعاش التقاعدي ، وذلك باستبدال حرف ( واو) بحرف ( أو )، وقد لاقى هذا المقترح بالتعديل اعتراض من وزير المالية الحاضر في الجلسة العامة عند مناقشة تقرير اللجنة المشار إليه ، وتمسك بأن هذا التعديل في حال إقراره سيؤدي إلى زيادة النفقة المقررة لمشروع القانون ( الكلفة الناجمة عن إقرار مشروع القانون ) ، وهذا غير جائز إلا إذا بين المجلس وسائل تأمين هذه النفقة ، وبطبيعة الحال لم يتمكن المجلس من إقرار التعديل الذي تم اقتراحه ، ولم يتمكن المجلس من الوقوف على قيمة الزيادة التي ستنتج عن التعديل المقترح في حال تم إقراره ، رغم الطلب لاحقاً وبسؤال خطي تم توجيهه لوزير المالية عن المعلومات المتعلقة بهذه الزيادة ، وتجدد الإشارة إلى أن التعديل المشار إليه ، الذي اقترحه المجلس على المادة ١ من القانون رقم ٣٨ ، قد تم الأخذ به ولكن بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم ٦٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٩/١٩ ، ودون أن يكون له أثر مالي سابق لتاريخ ذلك المرسوم <sup>(١)</sup>

**رابعاً- نقل مشروع القانون من لجنة لأخرى :** ولا يفوتنا التنويه إلى أنه يمكن للجنة إذا رأت أن المشروع المحال إليها من المجلس لا يدخل في اختصاصها ، أن تطلب من رئيس المجلس إحالته إلى اللجنة المختصة بدراسته ، وكذلك إذا رأت أن هناك مشروع قانون يدرس في لجنة أخرى ، ويدخل في اختصاصها أن تطلب نقله إليها بعد دراسته

(١) - أصبحت المادة ١ من القانون رقم ٣٨ لعام ٢٠٠٣ بعد تعديلها بالمرسوم رقم ٦٣ لعام ٢٠٠٤ ( يستفيد العاملون المدنيون في الدولة والذين يخضعون لأحكام المرسوم التشريعي ١١٩ و ١٢٠ لعام ١٩٦١ وقانون التأمينات الاجتماعية رقم ٩٢ لعام ١٩٥٩ وتعديلاتهم و المحالون على التقاعد قبل ٢٠٠٠/٩/١ ومازلوا على قيد الحياة من إلغاء السقوف الرقمية للمعاشات التقاعدية أينما وردت في القوانين والأنظمة النافذة ويتم إعادة حساب المعاش على أساس متوسط الأجر المقطوع المعتمد بتاريخ انتهاء الخدمة للمؤمن عليه دون أن يكون لذلك أثر مالي يسبق تاريخ نفاذ هذا المرسوم ). راجع مذكرات مجلس الشعب السوري لجلسة ٢٠٠٣/١٢/٢ من الدورة العادية الثالثة من الدور التشريعي الثامن .

من قبل تلك اللجنة ، لإبداء الرأي فيه ضمن تقرير خاص بذلك ، وفي الحالتين فإن القرار بالنقل يبقى من اختصاص رئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

**خامساً- إدارة النقاش في جلسات اللجنة :** يُدار النقاش من قبل رئيس اللجنة ، وفي حال غيابه من قبل نائب الرئيس ، وعند غياب مقرر اللجنة يتولى الرئيس ندب مُقرر من بين الأعضاء الحاضرين<sup>(٢)</sup> ، ويتم قراءة ومناقشة مشروع القانون مادةً مادةً ، بحيث يُؤخذ رأي الأعضاء حولها ، ومن ثم يتولى ممثل السلطة التنفيذية التوضيح ، وبعد ذلك تُعرض التعديلات إن وجدت ، ولا وجود لترتيب محدد للنقاش ويجري غالباً بجو ودي وغير رسمي ومفتوح إلى حد ما ، مما يفتح المجال على نحو واسع لتبادل وجهات النظر ، ويستمر النقاش إلى أن يشعر رئيس اللجنة أن هناك تكراراً في الكلام لي طرح بعد ذلك المادة والتعديلات على التصويت ، حيث تتخذ القرارات بأكثرية أعضاء اللجنة المسجلين على أنهم حاضرون عند بدء الاجتماع ، ويتعين أن يدون في محضر اجتماع اللجنة الآراء المخالفة وعددها ومبررات الاختلاف ، وغالباً ما تلجأ اللجان لاختصار هذه المعلومات وعدم تدوينها وفق التفصيل الذي نصت عليه أحكام النظام الداخلي ، وكان هذا النظام قد أجاز للمخالف أن يدون مخالفته في متن التقرير ، وكان من الأفضل أن يكون ذلك وجوبياً<sup>(٣)</sup> ، وأن لا يترك على سبيل الرخصة للعضو الذي غالباً يستنكف عن استمعائها ، رغم أنه أمر مهم للغاية ولكي يقف المجلس على وجهات النظر المختلفة .

(١) - وفق ما نصت عليه المادة ٩٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

(٢) - المادتين ٨٠ - ٨١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

(٣) - نصت المادة ٩٠ من النظام الداخلي : " - يعتبر اجتماع اللجنة صحيحاً إذا حضر الاجتماع نصف أعضائها

على الأقل وتتخذ القرارات بأكثرية المسجلين حاضرين في بدء الجلسة وللمخالف أن يدون مخالفته في متن

التقرير . "

سادساً عرض تقرير اللجنة على الجلسة العامة : يُقدم تقرير اللجنة حول مشروع القانون لرئيس المجلس ، وفي حال وجد رئيس المجلس أن التقرير مستوفٍ جميع الشروط المحددة في النظام الداخلي يأذن بطباعته ، وهذه الصلاحية الشخصية لرئيس المجلس قد تكون مُعطلة لأعمال المجلس بأن ينفرد الرئيس بتقدير مدى انسجام التقرير مع أحكام النظام الداخلي لكي يُدرج على جدول الأعمال ، وكان يتعين أن يكون ذلك من صلاحيات مكتب المجلس بعد توسيعه .

يُدرج التقرير في جدول أعمال أول جلسة تلي توزيعه بأربع وعشرين ساعة ، وهي مدة قصيرة لا يمكن لأعضاء المجلس خلالها دراسة تقرير اللجنة على نحو كاف ، وتشكل أحد أهم معوقات العمل التشريعي الفعال الجيد ، إذ يفاجئ العضو بتقارير اللجان في خزائنه قبل أربع وعشرين ساعة من موعد الجلسة العامة المخصصة لمناقشته ، وهي رخصة يستعملها رئيس المجلس في بعض مشاريع القوانين التي يجد أنها قد تحظى بجدل كبير ومناقشات مطولة ، لأن ما يجري عادة هو أن يكون جدول الأعمال مثقلاً بدراسة المراسيم التشريعية التي لها الأولوية بالعرض<sup>(١)</sup> ، أو تشريعات طلبت الحكومة استعجال النظر فيها واستحباب المجلس لذلك ، وكانت اللجان قد أعدت التقارير حولها ولا يمكن تأجيلها ، ومع كل ذلك فإنه يتعين أن يكون هناك حد أدنى من الأيام القليلة بين توزيع التقرير وإدراجه على جدول الأعمال ، وحد أعلى يلتزم مكتب المجلس وليس الرئيس بإدراج التقرير على جدول أعمال المجلس ، بعد أن تعدل المادة ١٢ من النظام الداخلي ، وتُسحب صلاحية وضع جدول الأعمال من الرئيس ، وتضاف إلى اختصاصات مكتب المجلس بعد توسيعه ، وإعادة النظر بصلاحياته وصلاحيات الرئيس باتجاه تقليص صلاحيات الأخير ، ليبقى الأول بين متساويين وليأخذ

(١) - نصت المادة ١١٤ من النظام الداخلي " يحيل المجلس المراسيم التشريعية التي تصدر تطبيقاً للمادة (١١١) من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي فيها ويكون لبحثها في اللجان الأولوية على غيرها من الأعمال."

العمل والإدارة داخل المجلس الطابع المؤسساتي ، مما يضمن زيادة فعالية الأداء البرلماني لمجلس الشعب السوري ككل ولاسيما الأداء التشريعي للمجلس.

## الفرع الثاني

### التعديلات في الجلسة العامة

تأتي أهمية الجلسة العامة في مجلس الشعب السوري من أنها تعقد بحضور أغلبية أعضاء مجلس الشعب ويكون هذه الجلسة علنية ، وما يجري فيها من مداوات يتعين نشره بالجريدة الرسمية بانتهاء كل دورة برلمانية من دورات المجلس ، على خلاف اجتماعات اللجان التي تتم على نحو سري ، ورغم أن اللجان تُعتبر حجز الزاوية في العملية التشريعية ، وفي إطارها تتم الدراسة الدقيقة للنصوص ومراجعتها وإدخال التعديلات عليها ، فإن مناقشة التقارير المعدة من هذه اللجان في الجلسة العامة يكتسب أهميته من أن المناقشات المستفيضة والمداوات التي تتم حول المواد تعتبر جزءاً لا يتجزأ من مشروع القانون عند الحاجة لتفسيره ممن يعمل على تطبيق أحكامه ، وكذلك تأتي أهميتها من خلال حق أعضاء المجلس في إدخال التعديلات على تقرير اللجنة أو على مشروع القانون في حال كانت اللجنة قد أقرت مشروع القانون دون أي تعديل ، وذلك من خلال آلية تقديم الاقتراحات إلى رئيس المجلس وفق أحكام النظام الداخلي الذي نظم هذه المناقشة ووفق خطوات إجرائية داخل الجلسة العامة ، وقد تمتد إلى إعادة اجتماع اللجنة والبحث بما طرأ من تعديلات وتقديم تقرير حولها :

**أولاً- التعديلات المقترحة بعد تقديم تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس :**

بعد الانتهاء من إعداد تقرير اللجنة حول مشروع القانون ، وإحالته إلى رئيس المجلس قد ترد من الأعضاء بعض التعديلات المقترحة على مشروع القانون إلى الرئيس ، وذلك

قبل موعد الجلسة العامة المحددة للمداولة في موضوع مشروع القانون ، وعندها يقوم رئيس المجلس بإطلاع رئيس اللجنة ومقررها على هذه المقترحات ، وفي هذه الحالة إما أن يطلبها وحسب أهميتها وعمقها إحالتها إلى اللجنة لبحثها من قبل أعضائها ، أو أن يُقررا الاكتفاء بالإشارة إلى هذه المقترحات أثناء المناقشة في الجلسة العامة <sup>(١)</sup>.

### ثانياً - التعديلات المقترحة في الجلسة العامة :

بعد تلاوة ملخص تقرير اللجنة الموجه للمجلس تبدأ المداولة بمذكرة عامة فيه ، وفي مبادئ مشروع القانون ، وعند تحدث آخر المسجلين ، يستشير الرئيس المجلس بالانتقال لمناقشة مشروع القانون والتصويت عليه مادةً مادةً ، وفي هذه الحالة :

- إما أن يرفض المجلس هذه المبادئ والأسباب الموجبة الكامنة وراء فكرة مشروع القانون ، وتلعب في هذه الحالة الخلفية الثقافية والسياسية والاجتماعية التي يحملها الأعضاء دوراً في ذلك بعد أن تتكامل مع كل المناقشات التي تمت أثناء المذاكرة في المبادئ العامة لمشروع القانون ، وذلك عن طريق عدم الموافقة على الانتقال لمناقشة مواد بأكثرية الأصوات ، وسُعيد ذلك رفضاً لمشروع القانون ، وفي هذه الحالة التي يرفض فيها المجلس مشروع قانون ما ، فإنه لا يحق للحكومة إعادة عرضه مجدداً على المجلس قبل مضي ستة أشهر على تاريخ الجلسة التي رفض فيها مشروع القانون <sup>(٢)</sup>، وهذه الحالة كانت شبه نادرة خلال الأدوار التشريعية التسعة للمجلس ، لأن المجلس كان يرتأي أن يتقدم الأعضاء بتعديلاتهم على مواد مشروع القانون تبعاً عند مناقشتها ، إضافةً إلى أن الثقافة السائدة لدى الأعضاء من حزب الأغلبية الحاكم (حزب البعث العربي الاشتراكي) كانت تركز إلى أن مشروع القانون المقدم هو مشروع حكومة الحزب ولا يصح رفضه .

(١) - المادة ٩٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٢) - المادة ١١٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب .

وكان الأفضل أن ينص النظام الداخلي على مرور ستة أشهر على إعادة عرضه مجدداً لكن بعد أن تعمل الحكومة على تفادي أو معالجة الأسباب التي كانت وراء رفض مشروع القانون من قبل المجلس ، والتي يمكن الاستدلال عليها من خلال مداوات الأعضاء على اعتبار أن ذلك ينسجم ومنطق الأمور .

- وإما أن تتساوى الأصوات وفي هذه الحالة يُعاد مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته مجدداً وتقديم تقريرها عنه على ضوء المناقشات العامة ، والمدخلات التي تقدم بها الأعضاء ، وعند تساوي الأصوات في المرة الثانية ، يعتبر الموضوع موقوفاً ، ولا يجوز إعادة البحث فيه في الدورة البرلمانية ذاتها ، ويُؤجل عرضه ومناقشته لدورة برلمانية قادمة ، في حين أن النظام الداخلي لم يشترط مناقشته في الدورة التالية التي يعقدها المجلس .<sup>(١)</sup>

- وإما أن يصوّت المجلس لصالح الانتقال لدراسة الموضوع وتقرير اللجنة ومناقشة المواد مادةً مادةً ، وهنا يمكن للأعضاء أثناء مناقشة كل مادة تقديم التعديلات التي يجدون من المناسب تقديمها ، وتبرز في هذه المرحلة أهمية وجود نخبة مؤسسية قادرة عن مناقشة القوانين والتمحيص فيها ، وتعديلها لتجنب مواطن الضعف والخلل فيها ، ومواكبة التطورات التشريعية المقارنة بالاستفادة من خبرات الدول الأخرى مع مراعاة الخصوصية الثقافية ، وفي نفس الوقت مراعاة سهولة تطبيق القوانين التي يقرها المجلس .

وبذلك فإن العمل التشريعي على مشروع القانون وإمكانية إدخال التعديلات الموضوعية في الجلسة العامة تُبرز تعقيده أكثر من العمل على مشروع القانون داخل اللجنة ، رغم أن الصبغة السياسية لمشروع أي قانون من حيث الشكل أو

(١) - المادة ٦٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

المضمون<sup>(١)</sup>، لا تفارقه طيلة مراحل العملية التشريعية ، لكن إدارة هذه الصبغة والتعامل معها داخل اللجنة أيسر من الناحية العملية باعتبار أن أعضاء اللجنة من المتخصصين في مجال مشروع القانون ، ويغلب على المناقشات الطابع الموضوعي أكثر<sup>(٢)</sup> ، وبذلك فإن العملية التشريعية وإدخال التعديلات أمام الجلسة العامة تندرج في إطارين ، العملية التشريعية الشكلية ، والعملية التشريعية السياسية ولكل إطار عناصره التي تتحكم به :

**١- العملية التشريعية الشكلية :** وكانت تُحدد عناصر هذه العملية في الأدوار التشريعية السابقة القواعد المنصوص عنها بدستور ١٩٧٣ ، والقواعد القانونية المنصوص عنها في النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤ ، إضافة إلى القواعد العامة لصياغة أي تشريع ضمن منظومة التشريعات النافذة في سورية ، وغالباً فإن العملية التشريعية الشكلية تمر مع مراعاة واضحة للقواعد الدستورية الشكلية للعمل التشريعي داخل مجلس الشعب ،

(١)- ونقصد هنا بالصبغة السياسية لمشروع القانون من حيث الشكل ، هو الطابع الشكلي للعمل وبأنه تم إعداده من قبل مجموعة من الفنين ( غالبيتهم من الحزب الحاكم ) في الوزارة المعنية ( التي على الأغلب الوزير فيها بعني حسب نسبة توزيع الحقائق الوزارية ) ، وقدم لمجلس الوزراء ( رئيس هذا المجلس عضو في القيادة القطرية لحزب البعث وعضو في قيادة الجبهة الوطنية التقدمية ) ، وأرسل إلى رئيس الجمهورية ( الأمين القطري لحزب البعث العربي الاشتراكي ) ، فهو في كل الأحوال مقدم من السلطة التنفيذية التي يقودها الحزب الحاكم والذي تنتمي إليه أغلبية أعضاء مجلس الشعب الذين تم انتقاؤهم من الحزب تبعاً لانضباطهم الحزبي ، وفي حال ظهر خلاف ذلك فإنهم لن يكونوا أعضاء في الدور التشريعي التالي على أقل تعديل .ومن ثم فإن الطابع السياسي سيبقى مسيطراً من الناحية الشكلية ( مثال : مشروع رفع سن الحضانة ) ، أما الصبغة السياسية لمشروع القانون من حيث المضمون ، فإن الحزب الحاكم يدفع بمشاريع قوانين إلى مجلس الشعب عن طريق السلطة التنفيذية تتضمن تعديلات لقوانين نافذة أو قوانين جديدة تهدف من حيث النتيجة إلى خدمة السياسة الاجتماعية والاقتصادية أو النقدية أو المالية أو الدفاعية أو السياسة العامة التي يتبناها الحزب ( مثال: قانون العلاقات الزراعية ) ، بحيث من المتصور أن يبلغ الانضباط الحزبي أعلى درجاته .

(٢) - يضاف إلى ذلك أن المناقشات داخل اللجنة كما أشرنا آنفاً تسير بطابع ودي غير مُغرق في الرسمية والشكليات ، رغم أن رئيس اللجنة ونائبه أو مقررها يتم اختيارهم من حزب البعث العربي الاشتراكي وهو الحزب الذي تنتمي إليه أغلبية الأعضاء في مجلس الشعب ، ولكون اجتماعات اللجان تجري على نحو سري ، فإنه يمكن تبادل الآراء بشفاافية أكثر والاصطفاف لا يظهر على نحو واضح إلا عند التصويت فقط ، حيث تأخذ الاعتبارات الحزبية عند الغالبية الأولية .

وعلى الأغلب دون أي إخلال أو تصادم معها ، إذ يحرص المجلس على عدم الإخلال بالقواعد الإجرائية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري<sup>(١)</sup> ، أما القواعد العامة لصياغة مشاريع القوانين المتعلقة بحرفية العمل التشريعي التي أنتجت معظم القوانين التي أقرها مجلس الشعب السوري في أدواره التشريعية السابقة ، ولاسيما منذ نهاية الدور التشريعي السادس وحتى الدور التشريعي التاسع ، فقد كانت مثار جدل عميق بين أوساط الحقوقيين من قضاة ومحامين ومحامين<sup>(٢)</sup> ، وفي نتائج هذه الصياغة عند التطبيق بين جمهور المواطنين المخاطبين بالقانون ، والموظفين في الدولة الذين سيتولون مسؤولية إدارة وتطبيق القوانين التي يقرها مجلس الشعب السوري .

والمتابع لجلسات مجلس الشعب عبر المداولات أو الحضور أو عن طريق التلفاز يجد أن الإجراءات نفسها تُطبق على كل مشروع قانون أمام الجلسة العامة عندما تتم مناقشته أو عند إدخال التعديلات عليه ، وإقراره وإصداره مع اختلاف في المهل فقط عند مناقشة مشاريع قوانين أعطيت صفة الاستعجال ، وهذه الإجراءات في سياق تقديم التعديلات في الجلسة العامة هي :

❖ يطلب رئيس المجلس من أحد أمني السر تلاوة نص المادة وفق ما ورد في تقرير اللجنة ، وذلك في حال كانت اللجنة قد أجرت على النص الوارد في مشروع

(١) ويلعب دور في تنظيم هذه الإجراءات وانطباقها مع أحكام النظام الداخلي والتحضير لها قبل البدء بالجلسة الإداريون العاملون في مجلس الشعب ( الديوان - مدير إدارة التشريع ) حيث يستمر مدير إدارة التشريع بالحضور في الجلسة مع طاقم عمله ويجلس على طاولة خلف كرسي رئيس المجلس ليتابع معه خطوة بخطوة إجراءات الجلسة وإدارتها وفق أحكام النظام الداخلي ، والتحضير القانوني والإداري لأي طارئ أثناء الجلسة ، ويلعب وجود مدير إدارة التشريع مع كامل مراجعه القانونية والمعلومات المحضرة دوراً مهماً في إنجاح إدارة الجلسة من الناحية الشكلية .

(٢) - إذ يستشهد المحامي نزار عرابي في كتابه دراسات قانونية ، دمشق ، دار الفكر ، طبعة ٢٠٠٦ ، ص ٢٨٤ ، حول غالبية القوانين التي أقرها مجلس الشعب السوري (بما قاله المرحوم الأستاذ حبيب كحالة في مجلته الساخرة ( المضحك المبكي ) في الأربعينيات من القرن الماضي " سقط البرلمان في الامتحان " ويعني أن البرلمان فشل في إصدار تشريع ناجح ) .

الحكومة أي تعديل ، وخلاف ذلك يُتلى النص وفق ما ورد في نص المشروع<sup>(١)</sup>، ويتم تسجيل أسماء الراغبين في الكلام حول نص المادة ، ووفق أحكام النظام الداخلي فإن إعطاء الدور لتقديم المداخلات يتم وفق تسلسل الأسماء في قائمة التسجيل ، وغالباً ما تقدم المداخلات من بعض الأعضاء مكتوبة ، وتتضمن إما تأييداً للنص أو استفساراً حوله من اللجنة ، أو طلب الإيضاح على هامش النص بأمور لا ترتبط بالنص على نحو مباشر من الوزير المعني بمناقشة مشروع القانون موضوع الجلسة الحاضر فيها ، أو أن تتضمن المداخلات اقتراحاً بتعديل فكرة النص ، أو الحكم الذي يتضمنه دون تقديم صياغة محددة ، وهناك المداخلات الشفهية التي تقدم غالباً من المختصين غير الأعضاء في اللجنة الدارسة ، أو من أعضاء في اللجنة لكنهم لم يتابعوا الحضور ، أو أنهم تقدموا بالتعديل ولم ينجح داخل اللجنة ، ويجاولون طرحه ومناقشته أمام أعضاء المجلس الحاضرين في الجلسة العامة ، في حين يلاحظ المتابع أن العديد من التعديلات المهمة لا تقدم من الأعضاء وفق القاعدة المنصوص عنها في المادة ١٠١ من النظام الداخلي ، والتي تقضي بأن التعديلات الملزمة والمؤثرة ، والتي تطرح على المجلس إما لإعادة التقرير للجنة بناءً على طلب من أحد الأعضاء أو رئيس اللجنة أو مقررها ، أو لمناقشتها وإدخالها ضمن خيارات التصويت هي فقط التعديلات المقدمة على نحو مكتوب إلى رئيس المجلس .

على أن حق التعديل الذي يجريه الأعضاء يجب أن يُمارس مع الاحترام لمشروع القانون المقدم من الحكومة ، و لا يَصُح أن يُقدّم المجلس على إدخال تعديلات تخالف تماماً

(١) - يتم تنظيم تقرير اللجنة حول مشروع القانون في حال وقع أي تعديل على أحد نصوص مواد المشروع وفق جدول مُقارن على عرض الصفحة يخصص القسم الأيمن منها للنص كما ورد في مشروع الحكومة ، والقسم الأيسر للنص كما عدلته اللجنة ، ودون بيان أسباب التعديل ، إلا إذا طلب الأعضاء من رئيس اللجنة أو مقررها توضيحاً عن أسباب التعديل ، أو إذا ارتأى رئيس اللجنة أو مقررها التحدث حول نص المادة والتعديل ، والدفاع عنه قبل البدء بأخذ مداخلات الأعضاء حول المادة ، وفي كل وقت يمكن لرئيس اللجنة والمقرر طلب الحديث من رئيس المجلس ، ويُعطى لهم الإذن بالكلام وفق أحكام المادة ٤١ من النظام الداخلي .

الفكرة الجوهرية والهدف من مشروع القانون ، إذ أن المجلس كان قد صوّت من حيث النتيجة في المداولة العامة على فكرة مشروع القانون والهدف من إقراره ، وكان له الحق بالتصويت برفض مشروع القانون ابتداءً<sup>(١)</sup> .

#### ❖ التصويت على التعديلات :

- إذا تبين للمجلس أن إقرار التعديلات المقترحة من الأعضاء سيحدث تأثيراً في باقي نصوص مشروع القانون ، فإن المجلس يحيل التعديلات المقدمة على نحو مكتوب إلى اللجنة ، ويتم التوقف عن الاستمرار بمناقشة باقي مواد المشروع لحين انتهاء اللجنة المختصة والدارسة من إعداد التقرير حول تلك الاقتراحات<sup>(٢)</sup> .

- إذا تبين للمجلس أن التعديلات المقترحة ليس لها أي تأثير في باقي نصوص مشروع القانون ، فإن المجلس يتابع دراسة التعديلات المطروحة ، والاستماع إلى المداخلات والمناقشات ، وبعد انتهاء الأعضاء من تقديم مداخلاتهم يَطرَح رئيس المجلس المادة للتصويت ويبدأ بالترتيب المنصوص عليه في المادة ١٠٢ من النظام الداخلي :

- يُطلب الرئيس التصويت على طلب التأجيل بنظر المادة لحين إعداد اللجنة تقريرها عن مجمل التعديلات المقترحة والمقدمة على نحو مكتوب لرئيس المجلس ، فإذا لم تُصوّت أكثرية الحاضرين على ذلك انتقل الرئيس إلى ؛
- طرح التصويت على نصّ المادة المقترح من اللجنة الدارسة التي أعدت التقرير ، فإذا رُفض هذا النص ، ولم يحظَ بتصويت أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين انتقل الرئيس لأخذ التصويت على التعديلات المكتوبة المقدمة إليه ؛

(١) - للمزيد : ورقة عمل " التشريع في دولة ديمقراطية تقوم على حكم القانون " إعداد المحاضر تاكو فان دارزفاك مقدمة إلى ورشة العمل الإقليمية حول الصياغة التشريعية لتعزيز قدرات الموظفين البرلمانيين في البرلمانات العربية التي أقيمت في بيروت ٢-٤-٢٠٠٤ كانون الأول / ٢٠٠٤ من مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

(٢) - راجع مذكرات مجلس الشعب للدور التشريعي الثامن ، الدورة العادية الخامسة الجلسة السابعة -القسم الثالث ، بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٣١ تعليق الماديتين ٧١ - ١٣٨ أثناء دراسة قانون السير ٣١ لعام ٢٠٠٤ وإعادتهما مع التعديلات إلى اللجنة لتقديم تقارير جديدة عنها ص ٥٣٥ وما بعدها .

- يبدأ الرئيس بطرح أبعاد تعديل عن مقترح تقرير اللجنة على التصويت ، فأَيّ منها تم قبوله وحاز على أغلبية الأصوات أدخل في النص ، وانتهى أمر التعديلات المتبقية ، وفي حال رفضت جميع التعديلات المقدمة يعود الرئيس إلى أخذ التصويت على ؛
- أصل نص المادة كما ورد في مشروع القانون المقدم من الحكومة ، (وسيحظى بالأكثرية ...).

وقد سَكَّت نص المادة ١٠٢ من النظام الداخلي عن الحالة التي يسقط فيها النص كما ورد من الحكومة ، رغم أنه من المناسب في هذه الحالة إعادة النص إلى اللجنة لإعادة دراسته مجدداً وتوسيع الخيارات أمام المجلس ، والتقريب بين وجهات النظر المطروحة ، طالما أن فكرة مشروع القانون قد قبلت في المداولة العامة .

كما أن الإشكال الحقيقي الذي يجعل التصويت غير مُعبّر على نحو حقيقي وجدي عن إرادة مجموع الأعضاء ، هو أن النظام الداخلي اعتمد قاعدتين في النصاب :

- **نصاب الحضور** : حيث نصت المادة ٣٠ من النظام الداخلي على أن الجلسات تُعقد بحضور أكثرية الأعضاء ، أي بحضور ١٢٦ عضواً على الأقل ، كما أكد على أن انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها لا يُؤثر في صحة انعقاد الجلسة ، ويُعتبر هذا العضو المنسحب عند إجراء التصويت بأنه مستنكف .

- **نصاب التصويت** : لم يُفرق النظام الداخلي لمجلس الشعب بين نصاب الحضور عند التصويت على القرارات الإجرائية البحتة وغير الإجرائية كما في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة ٢٥٤ منها ، إذ نصت المادة ٦٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن المجلس يتخذ قراراته ، كما يقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين حاضرين في بدء الجلسة عند طرح

القرار أو مشروع القانون على التصويت ، أي يُمكن للمجلس أن يتخذ القرارات أو يُقر مشاريع القوانين بتصويت أكثرية ٦٤ عضواً فقط من أصل ٢٥٠ عضواً وذلك في الحالة النظامية التي اعتبر فيها النظام الداخلي نصاب الحضور متحقق والتصويت صحيح ، رغم أن ظاهرة غياب الأعضاء عن حضور جلسات اللجان والجلسات العامة والمغادرة في الأخيرة بعد انتهاء التصوير التلفزيوني ظاهرة موثقة على لسان الأعضاء ورئيس المجلس في العديد من المداولات ، وقد أقر المجلس مشاريع قوانين لها أهميتها بربع عدد الأعضاء وبأقل !، وقد ساهمت قواعد التصويت في النظام الداخلي في تسهيل هذا الأمر ، وكذلك تقاعس الأعضاء عن التمسك حتى بالقواعد المتساهلة ، وذلك بإثارة الاعتراض في التوقيت الصحيح وبالأصول النظامية .

❖ **المداولة الثانية :** الأصل أن مشروع القانون لا يخضع مبدئياً إلا للمداولة واحدة ، إلا أنه وبعد الانتهاء من التصويت على مشروع القانون مادةً مادةً ، وقبل التصويت على إجمالي مشروع القانون يطرح الرئيس السؤال التالي : "هل لأحد ملاحظة على مجمل مشروع القانون ؟" وطالما أن نص المادة ١٠٥ من النظام الداخلي جاء مطلقاً فيما يتعلق بمن يحق له طلب إعادة المداولة في الجلسة العامة ، فإن للحكومة الحق بطلب إعادة المداولة كما هو الحق بالنسبة لأعضاء المجلس ، وإذا وجد الطلب ، يتم تسجيل الأسماء ويعطي الرئيس الإذن بالكلام تباعاً ، لكن المادة نفسها وضعت قيوداً وحدوداً للكلام<sup>(١)</sup> ، وذلك بأن يطلب العضو إعادة المداولة في مادة أو أكثر من مواد مشروع القانون محددًا إياها بالرقم مع بيان الأسباب لطلبه في إعادة المداولة ، ويتم التصويت

(١) - نصت المادة ١٠٥ على أنه "لا تخضع المشروعات أو الاقتراحات مبدئياً إلا لمداولة واحدة ويجوز إخضاعها كلياً أو جزئياً لمداولة ثانية قبل الاقتراع عليها جملة إذا وافق المجلس على ذلك شريطة أن يبين المقترح المواد المراد إخضاعها للمداولة الثانية وأسباب ذلك".

على طلب العضو ، فإذا وافق المجلس على الطلب تم فتح الباب مجدداً أمام تسجيل أسماء الراغبين في المداولة للمرة الثانية في المادة أو المواد المطلوب المداولة فيها ، ومن الناحية العملية يجد الأعضاء صعوبةً في إقناع المجلس بإعادة المداولة ، أو تغيير الرأي الذي تم التصويت عليه ، وفي حال تم ذلك وأُعيد إقرار إحدى المواد على نحو مغاير للمرة الأولى ، وكان من شأن ذلك إجراء تعديل في مادة سابقة أو لاحقة لها في المداولة الأولى أو الثانية ، فإن المجلس يُعيد مناقشة تلك المادة والتصويت عليها مجدداً<sup>(١)</sup> ، كما أنه يحق للمجلس أن يبيّن بالتعديلات المقدمة في المداولة الثانية بعد سماع رأي مقدميها ورئيس اللجنة أو مقررها ، دون الحاجة لإحالتها إلى اللجنة مجدداً<sup>(٢)</sup> ، وبعد الانتهاء من طلبات إعادة المداولة يجري التصويت على مجمل مشروع القانون ، وعند ذلك يعتبر قد أصبح قانوناً .

والملاحظ أن النظام الداخلي لم يأخذ بفكرة إجراء المداولة الثانية أو اللجوء إليها من قبل الأعضاء وقبول المجلس لها بعد مدة معينة من انتهاء مناقشة مواد مشروع القانون مادة مادة ، وبذلك فإن ما يجري في مجلس الشعب وتؤكدته مذاكرات مجلس الشعب المنشورة في الجريدة الرسمية أن المجلس يعتمد إلى اللجوء للتصويت على مجمل مشروع القانون ، وهو التصويت الذي يسبقه الطلب من الأعضاء فيما إذا كانت هناك أية ملاحظة تمهيداً لإتاحة الفرصة أمامهم في حال رغبتهم بإجراء مداولة ثانية كلية أو جزئية ، وذلك في ذات الجلسة التي فرغ فيها المجلس من إجراء المداولة الأولى مباشرةً ، ودون أن يُترك أية فرصة أمام الأعضاء لإعادة مراجعة ما تم إنجازه في مجمل مشروع القانون ، وقراءته مجدداً بعد التعديلات التي أدخلت عليه ، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن التصويت على إجمالي مشروع القانون غالباً يجري في آخر الجلسة بحضور

(١) - المادة ١٠٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٢) - المادة ١٠٦ من النظام الداخلي .

عدد من الأعضاء مابين (٢٠-٧٠) عضواً فقط من أصل ٢٥٠ عضواً، أي أنه لا يجري في جلسة مكتملة النصاب<sup>(١)</sup>، ومن ثم فإن القرار باستبعاد المداولة الثانية يصدر عن عدد قليل من الأعضاء الذين استمروا بمتابعة الجلسة حتى نهايتها ، في حين أن هناك ضرورة تشريعية حقيقية في إلقاء نظرة جدية ، وتمحيص يأتي بعد فحص متأن للتأكد من مدى انسجام التعديلات المدخلة والمقررة خلال الجلسات التي خصصت لمناقشة تقرير اللجنة حول مشروع القانون ، مع باقي مواد القانون أو القوانين الأخرى ، أو التأكد من الآثار الناتجة عن إحداثها ، ومدى جدتها وخلوها من الارتجال اللفظي أو الحكمي ، وأهمية التأكد من مدى الحاجة بعد لإدخال تعديلات مفيدة تُقلل من فرصة الحاجة لتعديله بمشروع قانون أو بمرسوم تشريعي خلال فترة قصيرة ، وما يسببه ذلك من إرباك تشريعي وقضائي وسياسي واجتماعي أشرنا إليه في مواضع عدة من هذا البحث .

ولهذا فإن تفعيل الوظيفة التشريعية للمجلس وتحسين مخرجات العمل البرلماني يحتاج إلى هذه الفواصل الزمنية بين الإجراءات التي يتعين على النظام الداخلي الأخذ بها والنص عليها ، نظراً لكثافة العمل التشريعي الضخم من مشاريع قوانين ومراسيم تشريعية التي ترد إلى المجلس ، وكذلك سفر وتنقل الأعضاء وما يقابله من وقت ضائع ، وعدم وجود فريق للدعم المعلوماتي والفني للجان أو للأعضاء ، أو حتى وجود مصادر معلومات مستقلة يستطيع العضو الدفاع من خلال هذه المعلومات حجةً بحجة وبرهاناً ببرهان .

٢- العملية التشريعية السياسية : على الرغم من أن مجلس الشعب السوري هو المختص بالتشريع وكان يشاركه على نحو أصيل في هذا الاختصاص رئيس الجمهورية

(١) - راجع هذه الإشارة لأكثر من مرة عن انخفاض نصاب الحضور في الجلسة مثلاً: ما تضمنته الجلسة السابعة من الدورة العادية الخامسة لمجلس الشعب السوري للدور التشريعي الثامن ص ٥٢٢-٥٣٣ من مذكرات مجلس الشعب .

مستنداً لأحكام الدستور السوري الملغى لعام ١٩٧٣ والنافذ خلال الأدوار التشريعية السابقة ، إلا أن المتابع لعمل هذا المجلس يجد أن الحكومة هي التي تُهيمن على العملية التشريعية من خلال مشاريع القوانين المعدة من قبلها ، والتي تُعرض على مجلس الشعب ، ولتُقل إن السلطة التنفيذية تهيمن على الوظيفة التشريعية من خلال مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية ، وبالعودة إلى الحكومة فإنها لم تكن يوماً في ظل سريان أحكام دستور ١٩٧٣ حكومة تكنوقراط ، وإنما هي حكومة مُسيّسة أو سياسية تمثل من حيث النتيجة وفعالياً وجهة نظر الحزب القائد حزب البعث العربي الاشتراكي ، ونظرياً تمثل وجهة نظر الجبهة الوطنية التقدمية .

ومن خلال وجود الأغلبية الحزبية في المجلس ومن خلال سلطات رئيس المجلس الواسعة جداً لدرجة أنها تقابل في فعاليتها مجموع الأغلبية الحزبية ، بحيث يتحكم رئيس المجلس بجدول الأعمال ، وفي المناقشات التي تجري في الجلسة العامة ، فضلاً عن مكانته الحزبية وعضويته للقيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية كما مر معنا<sup>(١)</sup>، وقدرته على التلويح بقفل باب النقاش واتجاه التصويت وغيرها من السلطات ، فإن هذه الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس يُسيطر بها على العملية التشريعية بُرمتها وفي إطارها السياسي ، وتُحدد هذه العناصر إلى أي مدى يمكن أن يجري المجلس أي تعديل أثناء انتقال مشروع القانون عبر العملية التشريعية الشكلية ، وبسهولة يمكن للحكومة أن تخنق أية تعديلات يمكن أن تقدم من الأعضاء إذا لم تكن تتفق مع توجهاتها ، أو حتى لم ترق لها ، وإن نسبة ضئيلة وتكاد لا تذكر من التعديلات التي يستطيع المجلس أن يقرها دون أن تتلاقى مع رغبات الحكومة .

(١) - في الدور التشريعي الثامن لم يكن رئيس المجلس د. محمود الأبرش عضواً في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ، إلا أن رئيس الجمهورية أصدر القرار ٣٠ تاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٣ بتسمية رئيس مجلس الشعب د. الأبرش عضواً في القيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية " تشريعات التحديث وقوانينه ٢٠٠٠-٢٠٠٧ " الصادر عن مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع ٢٠٠٧ ، ص ٨٠ .

وإن غالبية التعديلات الجزئية التي أُقرت من مجلس الشعب ، كانت الحكومة تلجأ إلى حذفها عن طريق المراسيم التشريعية ، أو استخدام مؤسسة الاعتراض الرئاسية<sup>(١)</sup> . ولأنه لا بد للحكومة عادةً كما في كل الدول أن تلجأ إلى سن التشريعات لتحويل السياسات التي تريد انتهاجها إلى قوانين نافذة بهدف خلق وضع ومجموعة جديدة من الظروف ، أو معالجة أوضاع قائمة بتعديل تشريعات نافذة ، وإذا كان ذلك طبيعياً ، ولا يَخْرُج ذلك عن قواعد اللعبة الديمقراطية في ظل أنظمة تأخذ بمبدأ التعددية السياسية وتداول السلطة ، إلا أن أحد أهم قواعد اللعبة البرلمانية غابت قسراً

(١) - أحد الأمثلة قانون السير رقم ٣١ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١١ الذي تضمن في المادة ٤٩ منه : " أنه يحق للسلطات المختصة بتنظيم المرور وضبط مخالفات السير رفع ونقل أي مركبة واقفة أو متروكة على الطريق لأي سبب ، إذا كانت تعطل أو تعوق حركة المرور أو تعرض سالكي الطريق للخطر دون فتحها " وقد أضيفت العبارة الأخيرة من قبل اللجنة المشتركة (لجنة الخدمات واللجنة الدستورية والتشريعية) وأقرت كذلك في الجلسة العامة ، رغم اعتراض ممثلي الوزارة في اللجنة ، واعتراض وزير الداخلية آنذاك اللواء علي حمود في الجلسة العامة ، وقد جاء هذا التعديل من وحي الممارسة التي ينتهجها عناصر وضباط الشرطة عند رفع أو نقل مركبة بفتح المركبة بطريقة غير نظامية (خطاف أو ما شابه) وهو اعتداء على حرز يعود للمواطن مالك السيارة الذي احتاج المشرع لإقرار رفعها وإزاحتها من مكان توقيفها فقط إلى رخصة قانونية بموجب النص ، فمن باب أولى أنه لا يجوز فتح هذه المركبة وافتراض العبث بمحتوياتها ، وهي من حيث النتيجة ملكية لا يسوغ الدستور فضلاً عن المبادئ العامة الاعتداء عليها أو مسّها ، وكانت الدولة قد استوردت آليات لرفع المركبات دون فتحها ودون اللجوء لآلية الجر ، وبما يمكن أن تسببه من أضرار بسيارات الدفع الأمامي أو الخلفي أو الرباعي ، إلا أن الوزير أنكر وجود مثل هذه الآلية للرفع أثناء حديثه أمام المجلس ، وقد لجأت الحكومة لحذف هذه العبارة في التعديل الذي تم على قانون السير ٣١ لعام ٢٠٠٤ بموجب المرسوم التشريعي الذي صدر عن رئيس الجمهورية رقم ١١ تاريخ ٢٠٠٨/١/٣٠ وتم تعديل المادة آتفة الذكر بالمادة ٧ من المرسوم التشريعي رقم ١١ لعام ٢٠٠٨ وحذفت العبارة ( دون فتحها ) ، وتجدر الإشارة إلى قانون السير عاد وخضع في العام التالي لتعديل آخر بالمرسوم رقم ١٧ لعام ٢٠٠٩ ! رغم أن الأسباب الموجبة للقانون ٣١ لعام ٢٠٠٤ في الفقرة ٢ منها كانت تُدلل على أن هذا القانون جاء مستجماً للمنهج الموحد وأنه يشرع لعشرات السنوات ، ورغم ذلك خضع للتعديل لمرتين متتاليتين : للمزيد : انظر مذكرات مجلس الشعب السوري للدور التشريعي الثامن حول المادة ٤٩ في الدورة العادية الخامسة من الجلسة السابعة بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٣١ القسم الثاني ص ٥١٣ وما بعدها ، مع الإشارة إلى أن المداخلة المتعلقة بتبرير التعديل والدفاع عنه تم حذف جزء كبير منها من المذكرات المنشورة لتلك الجلسة (ملاحظ بالتجربة ) ، ويمكن لأشرطة التسجيل الصوتي تبيان ذلك بوضوح هذا الخلل في توثيق محاضر جلسات المجلس .

وليس سهواً عن أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري هي موضوعة الكتل البرلمانية داخل المجلس ، وذلك لأن أحكامه وضعت في ظل سريان أحكام دستور ١٩٧٣ الذي لا يأخذ بمبدأ التعددية السياسية أو تداول السلطة ، فقد استمرت العملية التشريعية السياسية بوجود أغلبية حزبية تشكل ١٣٢ عضواً من حزب البعث الاشتراكي ، ورئيس المجلس هو عضو في قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي حتى منتصف السنة الأولى من الدور التشريعي الثامن ، وأعضاء من أحزاب الجبهة يحكمهم نظام العمل الجبهوي ، وأعضاء مستقلون لا يحظون بتمثيل كتلي منظم في اللجان وفي مكتب المجلس أو الجلسة العامة ، ومن ثم لا يُشكلون معارضة برلمانية على نحو مؤسساتي وفعل ، فضلاً عن أن غالبيتهم لا يرغبون بلعب هذا الدور ، وبالتالي فإن الطابع العام للأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري في أدواره السابقة يتجه نحو تعزيز الثقافة السائدة داخل وخارج البرلمان بأن النتيجة محسومة لصالح تمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها ، رغم العملية التشريعية الشكلية التي تمر بها مشاريع ومراسيم القوانين ، عطفاً على ما كنا قد بيناه في الفصل الثاني من الباب الأول من هذا البحث ، والمبحثين الأول والثاني من هذا الفصل ، ولا يُغَيَّر من هذا الطابع التعديلات الجزئية التي تمكّن المجلس من إجرائها سواء أجاد فيها تارةً أو أخفق تارةً أخرى .

## المطلب الثالث

### إقرار اقتراحات القوانين

أجازت المادة ٧٠ من دستور عام ١٩٧٣ لأعضاء مجلس الشعب المبادرة إلى اقتراح القوانين وإقرارها وفق الضوابط المنصوص عليها بأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤ ، وقد يعمد عضو مجلس الشعب إلى إعداد نص الاقتراح بنفسه لتحسسه موضوعاً معيناً ، والحاجة لتنظيمه ابتداءً أو لتعديل التنظيم التشريعي النافذ لذلك الموضوع<sup>(١)</sup> ، وهناك حالة أخرى تجري من الناحية العملية ، وهي أن تكون هناك فئة أو شريحة من المجتمع هي التي بادرت لوضع النص وصياغته على شكل نصوص مواد<sup>(٢)</sup> ، فيعتمد عضو مجلس الشعب إلى توقيع الاقتراح وتبنيه ، ولا بد أن يجد عشرة من زملائه على الأقل يشاركونه القناعة بالتوقيع على اقتراح القانون ، ولم يشترط النظام الداخلي في المادة ٩٧ منه عدم تجاوز عدد الموقعين على مشروع القانون العشرة أعضاء ، وترك الحد الأعلى مفتوحاً على خلاف ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة ٢١٣ منها بأنه لا يجوز تقديم اقتراح بقانون موقع من أكثر من عشرة من أعضاء المجلس ، وكانت قد جوبهت هذه المادة بانتقاداتٍ لجهة تحديد حد أعلى لعدد الأعضاء الموقعين على اقتراح القانون لمخالفتها للدستور الذي لم يضع قيوداً على حقوق العضو ، ولأن اللائحة أجازت للجان أن تتقدم باقتراح بقانون وتعداد أعضاء اللجان البرلمانية يتجاوز العشرة أعضاء ، فما مبرر التفريق وعدم وضع ضوابط موحدة في هذه

(١) - في الدور التشريعي الثامن قدم اقتراح بقانون حول إعادة توزيع أملاك الدولة الخاصة ، وكذلك قانون تعديل

المادة الثانية من القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ المتعلق بمنع بيع العرصات

(٢) - في الدور التشريعي الثامن قدم اقتراح بقانون من مجموعة من الطبوغرافيين لإحداث نقابة خاصة بهم ، وقد تبناه عدد من الأعضاء ، وكذلك قدم من رابطة النساء السوريات اقتراح بقانون بتمكين المرأة السورية من منح جنسيتها لأبنائها.

الحالة ؟<sup>(١)</sup> ، وبالمقابل فإن هناك من يؤيد وجهة النظر بوضع حد أعلى لعدد الأعضاء الموقعين على اقتراح القانون ، وذلك حتى يستطيع أعضاء اللجان البرلمانية دراسة الاقتراح دون أن يكونوا مرتبطين بمواقف تأييد مسبقة نتيجة توقيعهم سلفاً على اقتراح القانون ، فقد يكون توقيع العضو قد نتج عن حماس دون دراسة كافية ووافية له ، وبالتالي فإن وضع هذا الشرط يجعلهم أكثر حرية في اتخاذ المواقف بعد الدراسة المتأنية<sup>(٢)</sup> .

يقوم عضو مجلس الشعب السوري الذي تبني الاقتراح بتسجيله في ديوان مجلس الشعب في دفترٍ مخصص للاقتراحات بقوانين ويعطى رقماً متسلسلاً ، و الإجراءات التي يمر بها اقتراح القانون تتشابه مع الإجراءات التي يمر بها مشروع القانون ، إلا أن هناك إجراءات أخرى خاصة به يتعين أن يعبر فيها وبشروط محددة ، سنسلط الضوء عليها ونقوم بدراستها ، دون تكرار الحديث عن إجراءات العملية التشريعية الشكلية والسياسية ، باعتبار أن ما يصح قوله حول مشروع القانون يصح اعتماد القول فيه عند الحديث عن اقتراح القانون ، وربما على نحو أكثر تشدداً ، ومهما قيل عن إمكانية إقرار التعديلات أو الاقتراحات بقانون والظروف العملية والسياسية التي تحكمها ، فإنه يبقى للمبادرة التشريعية بالتعديل أو بالاقتراح لمجلس الشعب ابتداءً أهمية كبيرة إذا ما أتقن

(١) - للمزيد : د. علي الصاوي ، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب ، مرجع سابق ، ص ٢٣٠ وما بعدها .

(٢) - وقد أخذ النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ مثلاً بهذا الرأي ونص في المادة ١٠١ منه : " تُقدم اقتراحات القوانين إلى المجلس بواسطة رئيسه مرفقة بمذكرة تتضمن الأسباب الموجبة ، لايجوز أن يوقع اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب " ص ٥٢٩ ، وكانت المادة ١٤٦ من النظام الداخلي الأول لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ "لا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة نواب على أي اقتراح بمشروع قانوني خشية التحكم بآراء الباقين من الأعضاء ، أما الرغبات والطلبات فهم أحرار بتوقيعها بأي عدد كان . " ص ٤٥١ .

انظر : النظام الداخلي لمجلس النواب النشأة - محاضر المناقشات - النصوص ، إعداد أ. أحمد زين ، الطبعة الأولى ١٩٩٥ ، المديرية العامة للدراسات والأبحاث في مجلس النواب اللبناني ، وكذلك ورقة عمل مقدمة من الأمين العام لمجلس النواب اللبناني أ. عدنان ضاهر بعنوان " الحياة البرلمانية في لبنان ومدى التعاون بين المجلس وبيوت الخبرة " من أعمال الحلقة النقاشية بالقاهرة ٢٢-٢٤ / كانون الأول ٢٠٠١ بالتعاون بين البرنامج البرلماني في جامعة القاهرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بعنوان بيوت الخبرة البرلمانية الرسالة والدور ، تحرير د. علي الصاوي ، القاهرة ٢٠٠٣ ، ص ٣٣٤ .

المجلس التعامل معها ، واستطاع النفاذ لإقرارها ، وهو أمرٌ يَصُبُّ من حيث النتيجة في زيادة فعالية الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، وعليه فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

**الفرع الأول : الإجراءات الخاصة باقتراح القانون .**

**الفرع الثاني : أهمية المبادرة التشريعية في مجلس الشعب .**

### الفرع الأول

#### الإجراءات الخاصة باقتراح القانون

وفق أحكام المادة ٩٧ من النظام الداخلي فإنه لكل عشرة أعضاء في مجلس الشعب ، أن يتقدموا باقتراح بقانون حول أي موضوع يتبين لهم ضرورة المبادرة لتنظيمه ، وفق هذه الآلية لسد نقص تشريعي أو لتعديل نص لم يعد يلي المتطلبات الواقعية والقانونية الراهنة ، ويتسنى للمجلس القيام بهذه المراجعة من خلال أعضائه ولجانته ، في سياق إجراءات ينفرد بها اقتراح القانون عما كُنّا قد بحثناه عند الحديث عن العملية التشريعية لمشروع القانون ، وقد أفرَدَ لها النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤ بعض الفقرات من نصوص مواده ، وكان ذلك استناداً لأحكام نص المادة ٧٠ من دستور ١٩٧٣ الملغى والذي ظل سارياً طيلة الأدوار التشريعية السابقة ، وقد كان النص على سبيل الجواز ، في حين أن دستور عام ٢٠١٢ الذي جاء في ظل ظروف سياسية واجتماعية ضاغطة ومُلحّة لتطوير وتحديد الحياة السياسية عبر إقرار مبدأ التعددية السياسية وبضرورة تطوير عمل المؤسسات الدستورية ولاسيما مجلس الشعب السوري فقد تضمن نص المادة ٧٤ منه وجوب أن يمارس أعضاء مجلس الشعب السوري الدور التشريعي عبر اقتراح القوانين ، وكذلك الدور الرقابي عبر توجيه الأسئلة والاستجابات وفقاً لما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب .

والسؤال ما هي الخطوات الإجرائية التي أقرها النظام الداخلي لمجلس الشعب لتسجيل الاقتراح وعرضه؟، وما دور السلطة التنفيذية خلال مراحل مناقشة اقتراح القانون؟، وهل تمكّن المجلس من الناحية العملية من إقرار اقتراحات القوانين التي تقدم بها الأعضاء؟  
**أولاً- الخطوات الإجرائية الخاصة باقتراح القانون:**

تُقدم الاقتراحات بقوانين من الأعضاء موقّعة من عشرة منهم على الأقل ، ومُصاغة في مواد قانونية ، ومُرَفقة بالأسباب الموجبة لإعدادها إلى ديوان المجلس ، ومُحال إلى رئيس المجلس الذي يقوم بإدراجها في أول جلسة ، ويُرسَل نسخة عن هذه الاقتراحات إلى السلطة التنفيذية وتأتي الإجراءات تباعاً:

#### ١- البحث بجواز النظر دستورياً والصيغة :

يُحال اقتراح القانون بقرار من الجلسة العامة إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لدراسته من حيث مدى انسجامه مع أحكام الدستور وعدم مخالفته لها ، وفي حال قررت اللجنة جواز النظر بالاقتراح دستورياً ، فإنها في هذه الحالة تُعيد النظر بصياغته القانونية<sup>(١)</sup> ، وتُقدم تقريرها بجواز النظر والصيغة في الوقت نفسه إلى المجلس ، وتكون بذلك لجنة دستورية ولجنة صياغة في آن واحد ، وعند إقراره في الجلسة العامة يحال إلى اللجنة المختصة لدراسته<sup>(٢)</sup> .

#### ٢- دراسة اقتراح القانون من اللجنة المختصة :

يُدْرَس مشروع القانون من اللجنة فور وروده إليها ، إلا أن اللجنة عندما يحال إليها اقتراح بقانون لا تباشر بدراسته ، إلا بعد انتهاء مهلة الثلاثين يوماً والتي تُحسب من تاريخ إرسال نسخة عنه إلى السلطة التنفيذية ، والتي يتعين أن تبدي رأيها فيه خلال تلك

(١) - ينفرد الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ لجهة معالجة صياغة الاقتراح بقانون الذي يشترط أن يقدم من عشرة أو أكثر أعضاء مجلسي الأعيان والنواب في نص المادة ٩٥ المعدلة في عام ١٩٥٨ منه بأن " ١- ... يحال كل اقتراح بقانون على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي ، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.....".

(٢) - المادة ٩٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

المهلة ، وسواء وردَ جواب الحكومة أم لم يرد فإن اللجنة تباشر في دراسة الاقتراح فورَ انتهاء المهلة ، لأن إرسال نسخة عن اقتراح القانون للسلطة التنفيذية هو للاطلاع وبيان الرأي من قبلها دون أن يكون هذا الرأي ملزماً للجنة أو للمجلس ( نظرياً ) ، وتضع اللجنة تقريرها حول اقتراح القانون للمجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود جواب الحكومة ، وللجنة أن تطلب تمديد هذه المهلة لمرة واحدة<sup>(١)</sup>، ويلاحظ أن المادتين ٩٢ - ٩٨ من النظام الداخلي قد عالجتا هذا الموضوع ، إذ أن المادة ٩٢ اعتبرت مهلة الخمسة عشر يوماً لتقديم اللجنة تقريرها تبدأ من تاريخ ورود جواب الحكومة ، وماذا لو لم يرد جواب الحكومة مطلقاً أو تأخر إلى حد كبير ؟ ، فهل تبقى اللجنة محتفظة باقتراح القانون لديها دون البت فيه ؟ وهو ما يجري على أرض الواقع ، وقد أوجب نص المادة ٩٨ من النظام الداخلي على اللجنة البت باقتراح القانون بانتهاء مهلة الثلاثين يوماً وإن لم يرد جواب السلطة التنفيذية .

### ٣ - سحب الاقتراح بقانون :

يمكن للأعضاء الذين بادروا للتوقيع على اقتراح القانون أن يسحب أحدهم أو عدداً منهم الاقتراح بأن يعلن عن استنكافه عن تأييد الاقتراح بقانون ، بحيث يقل عدد المقدمين المؤيدين للاقتراح عن عشرة أعضاء ، ويقرر المجلس في هذه الحالة طي الاقتراح ، والتوقف عن متابعة إجراءات النظر فيه في أية مرحلة كان فيها ، إلا أنه يمكن أن يعود لتبنيه عدد من الأعضاء يكتمل بهم النصاب الخاص بتقديمه ، وفي هذه الحالة يستمر المجلس في متابعة النظر فيه .

### ٤ - انتهاء الدور التشريعي قبل البت باقتراح القانون :

سكّت النظام الداخلي عن هذه الحالة ، إلا أنه يُستفاد من القواعد العامة الناظمة لإقرار اقتراح القانون ، بأن تقديم الاقتراح مُقتراًً بعضوية مجلس الشعب التي تنتهي بانتهاء الدور التشريعي ، وتزول هذه الصفة عن العضو مع انتهاء الدور التشريعي ، ويبنى عليه

(١) - المادة ٩٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

أن الاقتراح الذي لم يقترن بالإقرار يسقط تلقائياً ، ولا يجوز الاستمرار بالنظر فيه مع بداية الدور التشريعي الجديد ، وهذا لا يمنع من تجديد الاقتراح وتقديمه في الدور التشريعي الجديد من عشرة أعضاء فيه ، في حين أن النظام الداخلي كان واضحاً وصريحاً في المادة ٩٦ من أن اللجان تستأنف البحث بالمواضيع المتبقية لديها من الدورات البرلمانية السابقة ، ومنها اقتراحات القوانين المحالة إليها من تلقاء نفسها دون الحاجة لاتخاذ أي إجراء جديد .

### ثانياً- مدى إمكانية إقرار اقتراح القانون في الواقع العملي:

إن مذكرات مجلس الشعب وقيود السجل الخاص بقيد الاقتراحات في الديوان العام لمجلس الشعب تؤكد على أنه ورغم أن النظام الداخلي للمجلس أوجد من الناحية النظرية إمكانية تقدم الأعضاء باقتراحات بقوانين ضمن الإجراءات التي أشرنا إليها في البند أولاً ، وقيدها في السجل المخصص لها ، إلا أننا نستطيع أن نتلمس من الناحية العملية انتفاء إمكانية إقرار هذه الاقتراحات بقوانين ما لم يعضدها موافقة رئيس مجلس الشعب المبنية على موافقة السلطة التنفيذية .

وبناءً على المحددات الداخلية التي أشرنا إليها في موقعها ، وكذلك تبعاً للوزن السياسي لمجلس الشعب وموقعه من باقي المؤسسات الدستورية السياسية في الدولة ، لم يتمكن مجلس الشعب السوري خلال أدواره العشرة ( أي بما فيها دور التعيين من إقرار أي اقتراح بقانون )<sup>(١)</sup> ، حتى ولو كان الاقتراح مقدم أو موقع من ١٣٣ عضواً من حزب الأغلبية ، وللمزيد من التأكيد فإننا إذا أخذنا المجلس في دوره التشريعي الثامن (٢٠٠٣-٢٠٠٧) فقد قُدم أكثر من خمسة عشر اقتراحاً بقانون ، البعض منها ورد جواب السلطة التنفيذية عليه والبعض الآخر لم يرد ذلك الجواب ، وبقيت هذه الاقتراحات

(١) - باستثناء الاقتراح بقانون المقدم من أعضاء مجلس الشعب لتعديل نص المادة ٨٣ من دستور ١٩٧٣ والمقيد برقم ٤ لعام ٢٠٠٠ في سجل الاقتراحات في ديوان مجلس الشعب وصدر بالقانون رقم ١١/٦/٢٠٠٠

حبيسة أدرج المجلس ولم يتم لها قائم في اللجنة ، ولم يفسح المجال لإدراجها على جدول أعمال اللجنة وإنجاز تقرير اللجنة المختصة حول أي منها ، رغم أنه وطبقاً لأحكام النظام الداخلي على اللجنة أن تُباشِر بدراسة الاقتراح بقانون بعد انتهاء مهلة الثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ السلطة التنفيذية له تمهيداً لعرض تقريرها على الجلسة العامة ، وحتى يتم التصويت عليه ويسقط أو ينجح بقرار من الأغلبية البرلمانية ضمن أصول وقواعد اللعبة الديمقراطية ! ، وإن جُلِّ ما قام به المجلس أنه أدرج الاقتراحات على جدول أعمال الجلسات التي تلي تاريخ تقديمها ، وصوّت المجلس على إحالتها إلى السلطة التنفيذية لبيان الرأي فيها ، وتنتهي الإجراءات من الناحية العملية عند هذا الحد .

وقد كانت موضوعات هذه الاقتراحات تتعلق بـ :

١- تنظيم وضع القضاة العقاريين المعنيين على أحكام القانون ٨٩ لعام ١٩٥٨ ، والغاية كانت إنصافهم في التعيين والنقل تأكيداً على الصفة القضائية لهم ولتوفيق أوضاعهم القانونية مع تلك الصفة ، والتي أكدها المشرع في أكثر من تشريع ، ومن بينها ( المرسوم التشريعي رقم ١٦ لعام ١٩٨٠ ، و القانون رقم ٦ لعام ١٩٩٥ باستحقاقهم للتعويض القضائي - القانون رقم ٤ لعام ١٩٩٥ الذي ساوى بينهم وبين سائر القضاة في سن التقاعد - القانون رقم ٢٤ لعام ١٩٨١ وخاصة المادة ٣/ب التي استثنت القضاء العقاري والعادي والإداري من رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش)<sup>(١)</sup> .

٢- تشريع الأبحاث السريرية وتسجيل الأدوية للاستعمال البشري ، ويهدف الاقتراح بقانون إلى السماح بإجراء البحوث السريرية ، ويؤمن الحماية القانونية للأطباء الذين يشاركون في التجارب السريرية على الأدوية الجديدة ، ويوفر تسجيلاً سريعاً للأدوية قيد

(١) - قُيد هذا الاقتراح بقانون في سجل الاقتراحات في برقم /١/ ق بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٠ وموقع من ٣٢ عضو من أعضاء مجلس الشعب . وكان قد قيد اقتراح مماثل له بتاريخ سابق في ٢٠٠٣/١٠/٢٦ برقم ٢/ق ، وموقع من ٢٧ عضواً .

الاستقصاء لعلاج الأمراض الخطيرة والمميتة مثل السرطان ونقص المناعة المكتسب تحت عملية منفصلة تدعى الموافقة السريعة<sup>(١)</sup>.

٣- إعادة توزيع أملاك الدولة الخاصة التي تعود بالأصل ملكيتها للفلاحين واضعي اليد وقد سجلت باسم أملاك لدولة بغفلة منهم ، وبنتيحة جهلهم بالقواعد القانونية<sup>(٢)</sup>.

٤- معاملة أعضاء مجلس الشعب معاملة أصحاب المناصب في الاستفادة من الحقوق التقاعدية<sup>(٣)</sup>.

٥- إنصاف المتقاعدين الذين أحيلوا على المعاش التقاعدي دون بلوغهم السن القانونية أو استكمالهم لسنوات الخدمة قبل صدور القانون رقم ٥ لعام ٢٠٠١.

٦- إلغاء المادة ٣٢ من المرسوم التشريعي رقم ١١٩ لعام ١٩٦١ والتي تحرم أرملة المتقاعد المتوفى من المعاش التقاعدي إذا اقترنت به بعد بلوغه سن الخامسة والستين إذا كان خاضعاً لأحكام قانون التأمين والمعاشات ، بينما تستفيد من كان زوجها المتقاعد المتوفى خاضعاً لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية .

٧- تعديل المادة ٢٤ من قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ المتعلقة بالدعاية الانتخابية .

٨- إلغاء القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ وتعديلاته المتعلق بمنع الاتجار بالأراضي داخل المخطط التنظيمي .

٩- تعديل الفقرة /أ/ من المادة ٣ من المرسوم التشريعي رقم ٢٧٦ تاريخ ٢٤/١١/١٩٦٩ ، المعدل بالمرسوم رقم ١٧ تاريخ ١٣/٢/١٩٧٧ والمتعلق بقانون

(١) - قُيِّد هذا الاقتراح بقانون في سجل الاقتراحات في ديوان مجلس الشعب برقم ٢/ق تاريخ ١٠/٣/٢٠٠٥ ، وقد وقع على هذا الاقتراح ١٧ عضواً .

(٢) - قُيِّد هذا الاقتراح بقانون في سجل الاقتراحات في ديوان مجلس الشعب برقم ٣/ق بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٥ ، واللافت للنظر أن هذا الإقتراح قد قام بتوقيعه ١٥٦ عضواً ، ومع ذلك لم يدرج في جدول أعمال اللجنة المختصة لدراسته رغم عودة جواب السلطة التنفيذية عليه .

(٣) - قُيِّد هذا الاقتراح بقانون في سجل الاقتراحات في ديوان مجلس الشعب برقم ٢/ق بتاريخ ٢٨/٣/٢٠٠٦ موقعاً من ١٧ عضواً .

الجنسية السوري ، بحيث يتمكن من ولد في القطر أو خارجه من والد عربي سوري أو والدة عربية سورية أن يعتبر سورياً حكماً .

١٠- منح المعلمين المثبتين بموجب القانون رقم ٣٨ لعام ١٩٧٥ علاوة إضافية بنسبة ٧% من أجورهم الحالية ، وذلك حرصاً على المساواة مع زملائهم الذين أخذوا هذه العلاوة بموجب القانون رقم ١٠ تاريخ ٩/٧/٢٠٠٣ .

١١- إحداث نقابة للجيولوجيين في الجمهورية العربية السورية .<sup>(١)</sup>

١٢- منح صف الضباط العرب الفلسطينيين المنتهية خدماتهم قبل تاريخ ١٣/٤/٢٠٠٣ حق الاستفادة من التعويض أو المعاش التقاعدي باعتبارهم خدموا في صفوف الجيش العربي السوري كمتطوعين ومحترفين ، وكانت رواتبهم تخضع لحسميات التقاعد والمعاش ولم يشملهم المرسوم ١٧ لعام ٢٠٠٣ .<sup>(٢)</sup>

١٣- إلغاء القرار الجمهوري رقم ٢٨١ تاريخ ٢٨/١١/١٩٦٠ الصادر عن نائب رئيس الجمهورية المتضمن استملاك العقارات المحددة بالخط الأزرق على المحور ذي الرقم ٢٦٢ /٣١٤٠/ ي لتنفيذ التخطيط المعين على المصور العائد للعقارات الواقعة حول سوق الصاغة بدمشق .<sup>(٣)</sup>

١٤- إلغاء كافة الاستملاكات التي مضى عليها أكثر من خمسة عشر عاماً ، ولم تُقّم الجهة المستملكة بوضع يدها عليها أو لم تُقّم بتنفيذ الاستملاك وفق المشروع الأساسي

(١)- تمت صياغة الاقتراح بقانون بمواده وأسبابه الموجبة من قبل الجمعية الجيولوجية السورية التي تأسست عام ١٩٥٧ ، وقام ٣٥ عضواً من أعضاء مجلس الشعب بالتوقيع عليه وتبنيه .

(٢)- وقّع هذا الاقتراح بقانون ٤٩ عضواً من أعضاء مجلس الشعب ، وكان يعالج وضع حوالي ١٦٠ شخص ممن يشملهم الاقتراح .

(٣)- مع التحفظ على الصياغة القانونية لنصوص مواد الاقتراح ، والمحل الذي وقع عليه الاقتراح ( قرار جمهوري ) ، فقد وردَ في مقدمة الكتاب الذي تقدم بموجبه الأعضاء الموقعين على الاقتراح بقانون وأسبابه الموجبة ، الذين بلغ عددهم ٣٨ عضواً : أن "هذا الاقتراح بقانون قد سبق وتقدم به عدد من السادة من أعضاء مجلس الشعب بتاريخ ٤/٢/١٩٨٢ ، كما تقدم به كذلك عدد من الأعضاء بتاريخ ٢٨/٢/١٩٩٨ ، ولم يَزَ النور حتى الآن" .

لها والغاية منه ، وإعادة الملكيات إلى أصحابها الأصليين أو ورثتهم بعد إعادة المبالغ المقبوضة من قبلهم مع الفوائد القانونية .

١٥- إحداه مركز الدراسات والبحوث الإستراتيجية .

١٦- تعديل الفقرة ٥ من المادة ١٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ١١٢ لعام ١٩٥٠ وتعديلاته .

١٧- تعديل المرسوم ٢٩ تاريخ ٥/٧/٢٠٠٣ المتعلق بجدولة القروض الممنوحة للمنشآت السياحية .

وقد جاءت جميع تلك الاقتراحات متوافقة وأحكام النظام الداخلي لجهة تقديمها مصاغة في مواد قانونية ومرفقة بأسبابها الموجبة ، وكانت مُلحة وتتضمن استجابة لمتطلبات المرحلة التي قدمت خلالها ، وجاءت تلبية لحاجات اجتماعية ومبنية على تغير الأسباب الموجبة للمعالجات السابقة المتعلقة بها ، ومع ذلك لم يتمكن المجلس من إقرار أي اقتراح بقانون قدم خلال دور تشريعي كامل !

## الفرع الثاني

### أهمية المبادرة التشريعية في مجلس الشعب

قبل أن يكون التشريع وسيلة لتحقيق السياسات التي تنتهجها الحكومات ، فهو حاجة اجتماعية لدى مختلف البنى الاجتماعية ، ومن خلال محاكاته للواقع الاجتماعي على نحو صادق وغير مزيف يغدو التعبير الصحيح عن هذه الحاجة ، ومهما كان تحديد درجة الصفة التمثيلية لمجلس الشعب ارتفاعاً أو انخفاضاً ، فإنه يبقى الأقدر على التعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته التشريعية ، ولا يصح أن تبقى الحكومة وبسبب احتكارها للمعلومات والإمكانات المعرفية مصدراً وحيداً للتشريع الوطني ، وأن يبقى التخطيط

للتنمية بكافة أشكالها حكراً على مجموعة من الموظفين أو نُخبة من السياسيين التي تنظر للمواطنين على أنهم رعايا ، أو قطيع غنم يُساق إلى قدره المرسوم ، دون أن يكون المشعر الحقيقي هو الرأي العام الذي يتولد عن هذه السياسات ، أو أن يستمر دوماً التخطيط في اتجاه واحد من الحكومة إلى المواطنين ، دون أن يكون لمثلي الشعب الحق بالمبادرة وتهيئة العوامل المناسبة لهذه المبادرة التشريعية داخل المؤسسة التي من المفروض أنها المنبر الحقيقي ، والأداة التي تملك السلطة في إقرار أولوياتها عبر حراك سياسي وضوابط ديمقراطية يتفق عليها الجميع ، ومن هنا كان التأكيد على أهمية أن يخرج مجلس الشعب عن لعب دور المطالب ، وخطاب التمني إلى المبادرة وامتلاك زمام الأمور ، لأن النتائج جميعها أكدت أنه مهما بلغ شأن قدسية الأفكار التي تطرح ، فإنه لا بد من العودة إلى القوانين الدستورية التي اختبرتها الشعوب تاريخياً وإعمالها ، دون أن يكون السعي لتطويرها بهدف انسجامها مع الثقافة المجتمعية الخاصة بنا محاولة لتجاوزها ابتداءً كمن يحاول تجاهل قوانين نيوتن في الطبيعة ، وأولى هذه القوانين الدستورية هي تلك التي تحكم قاعدة أن "السلطة تحدد السلطة" في مواجهة الاستبداد والقصور ، ومواجهة الفساد المباشر أو غير المباشر ، الذي قد يستفيد من توجيه الدفة إلى المرامي التي ظاهرها المصلحة العامة وباطنها أشياء أخرى يتعين أن يتفحصها مجلس الشعب بتروي أكثر وفرصة لمواجهة هذا النقص وغياب النص ، أو القصور في أحكام القوانين نتيجة قدم هذا التشريعات ، ويمكن أن نتبين دور المجلس في المبادرة من خلال :

### أولاً- المبادرة إلى سد النقص والقصور في التشريع:

من المسلم به أن الهدف الأول من وجود مجلس الشعب السوري وكأي برلمان في العالم أساساً يجب أن يكون في إقرار القوانين التي تسير عليها الحكومة والمجتمع على حد سواء ، لذلك فإن سن القوانين هي مسؤولية المجلس في المقام الأول ، ويجب أن تكون كذلك ، وأن يُعطى دوراً بأن يكون الرابط بين الشعب والسلطة ، عبر ما يُسمى بالمبادرة

التشريعية باقتراح القوانين في مجلس الشعب ، كتعبير عن اتخاذ قراراتٍ ملزمة تتضمن وضع التصور القانوني والسياسية التي يجب أن تتبعها الحكومة ، وتأتي الرقابة البرلمانية على تطبيق هذا التصور ، لأن التطبيق الصحيح للقوانين لا يقل أهمية عن وجود تلك القوانين نفسها ، كما أن أهمية هذا النوع من المبادرة التشريعية يرتبط بعناصر مهمة تلعب دوراً محدداً لمدى فاعليتها كَمَا قد تحدثنا عنه في المبحثين السابقين من هذا الباب ، لكن أبرزها في سياق هذا المبحث ضرورة وجود تمثيل كتلي منظم داخل أحكام النظام الداخلي تحكّمه صيغة من التعاون ، يُعطي الفرصة لتفعيل أدوات المبادرة التشريعية التي تتجلى أهميتها في جوانب عديدة وأبرزها :

**١- المبادرة إلى سدّ النقص والقصور في التشريع :** يستطيع المجلس أن يضع يده على مواطن النقص في التشريعات النافذة ، وكذلك على الممارسات الإدارية غير المشمولة بالتنظيم القانوني الكافي ضمن النصوص القانونية النافذة<sup>(١)</sup> ، والتي تُشكل منفذاً للفساد الإداري ، وذلك من خلال جميع الأدوات الرقابية التي يمارسها في (السؤال البرلماني - طلب المناقشة العامة - لجان التحقيق ..) ، وكذلك من خلال

(١) - نظراً لعدم وجود نواظم وضوابط قانونية للعمل الإداري في مديرية الدخل في وزارة المالية لجهة الاستعلام والتهرب الضريبي ، فقد استمر التهرب من الضرائب لعشرات السنوات ، وكان المجلس حتى الدور التشريعي السابع يشير إلى هذا النقص التشريعي - الذي سبقتنا الدول الأخرى لمعالجته وضرورة إصدار تشريع خاص للاستعلام والتهرب الضريبي - كما أشار المجلس إلى حالات التهرب الضريبي الكبرى ، والظلم الذي يلحق فقط بدافعي الضرائب من ذوي الدخل المحدود ( العاملون في القطاع العام أو الخاص) لأن الضريبة يتم اقتطاعها عند المنبع ، في حين أن غياب النص القانوني لجهة آليات الاستعلام ومكافحة ( الفساد) التقصير الإداري المستفيد من هذا النقص التشريعي أتاح لمعظم الفعاليات التجارية والاقتصادية والصناعية والزراعية التهرب من الضرائب بسبب عدم ضبط الأرباح الحقيقية ، وكان يمكن للمجلس إعداد اقتراح بقانون لسد هذا النقص ، وعدم انتظار الحكومة حتى الدور التشريعي الثامن لتتقدم بمشروع قانون أقرت في الأسباب الموجبة المرفقة به بوجود هذا النقص التشريعي الذي أسس لفساد مالي وإداري ، ونجم عنها خسارة مالية كبيرة لخزينة الدولة استمرت لعشرات السنوات ، ومشروع القانون هذا صدر برقم ٢٥ بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨ " قانون الاستعلام الضريبي والتهرب الضريبي " .

العرائض والشكاوى التي تقدم إلى ديوان مجلس الشعب من المواطنين مباشرة ، أو عن طريق بعض الأعضاء ، ومن ثم المبادرة باقتراح بقانون لتغطية هذا النقص .

## ٢- المبادرة إلى تعديل بعض نصوص التشريعات النافذة :

هناك العديد من التشريعات التي صدرت في ظل فلسفة اجتماعية وأيديولوجية سياسية تغيّرت بحكم الظروف واختلاف الأزمنة ، و بسبب قدم هذه التشريعات ونتائج تطبيقها المتناقضة باتت بحاجة إلى إعادة مواءمة أحكامها على نحو لا يترك أية ثغرات قانونية يمكن للفساد والفاستدين أن يعبروا منها للالتفاف على خطط التنمية التي تُقر دون محاسبة ، أو لغياب إمكانية المحاسبة مما أوجد ثروة خصبة لنمو الفساد ، أو أن استمرار العمل بهذه التشريعات جاء بنتائج مجحفة وساهم في إحداث الخلل في منظومة القيم المجتمعية ، بحيث منح القانون حقوقاً لا تمت للحقوق الطبيعية بصلة وشكل الفساد في النص التشريعي مبرراً للفساد الأخلاقي ، وبعد ترسخه باتت مرتكزاً للفساد الإداري الذي يتعين أن يكون من أولويات المواضيع التي تدخل في اهتمام مجلس الشعب كمؤسسة وكأعضاء ((الأمثلة على هذه القوانين : ١- قانون الاستملاك رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣ الذي منح الإدارة حق استملاك ربع كامل مساحة العقار مجاناً بدون دفع قيمته ، والذي لازال المجلس حتى تاريخه عاجزاً عن تعديل هذا النص ، ليكون الربع المجاني من كامل المساحة المستملكة فقط<sup>(١)</sup> ، ٢- قانون الإيجارات رقم ١١١ لعام ١٩٥٢ الذي أعطى المستأجر حق الاستمرار بإشغال المأجور بحكم التمديد القانوني خلافاً لأحكام إرادة المتعاقدين ، ولم يُلغ إلا بصدر القانون رقم ٢٠٠١/٦ ، وأضحت المعالجة رهناً بالحقوق القانونية التي استحدثت خلال

(١) - وما أحدثه ذلك من فساد إداري في تغيير مسار الاستملاك في بعض الأحيان لاستبعاد الحيف عن عقار وتحويله لعقار آخر ، أو وضع إشارات لاستملاك عقارات لاداع لاستملاكها وما ينتج عنه من تداخلات غير سوية مقابل رفع الاستملاك الواقع دون موجب قانوني نقادياً لنتائجه الفاسية على صاحب العقار ، وهو ما أشار إليه تقرير لجنة التحقيق التي شكلها مجلس الشعب للتحقيق في الاستملاكات الواقعة على عقارات مدينة دمشق وريفها ، راجع هامش ص ٤٨٦ من هذا البحث .

السنوات الطويلة ، ولم يتمكن الحل من الخروج والابتعاد عن إرهاصات المراكز القانونية التي تحققت للمستأجر خلال السنوات الطويلة ، ومَنَحَ الفرصة للمالك بأن يدفع نسبة ٤٠ % من قيمة المأجور لاسترجاعه!) <sup>(١)</sup>.

### ثانياً- دور المجلس في تفعيل التشريعات النافذة:

إنَّ تقاعس مجلس الشعب عن تولي زمام المبادرة لمتابعة تفعيل دوره التشريعي ساهم في صدور العديد من التشريعات التي لم تجد طريقها إلى التنفيذ ، أو أنه تم العمل بأحكامها حين ، وتوقف بعد ذلك تفعيل هذه الأحكام ، وكذلك هناك العديد من التشريعات التي أُقرت من المجلس وصدرت عن رئيس الجمهورية ، وكان السبب في عدم تفعيلها متعلق باللوائح التنفيذية الخاصة بها ، أو أن هذه التشريعات كانت مبعثرة ، أو أن كثرة التعديلات الواقعة عليها أعدمها الشفافية المطلوبة من أجل الوصول إلى الحكم القانوني المستقر بها .

١- "القوانين المهملة : عبر العمر الزمني الطويل نسبياً للتشريع في سورية ، صدر العديد من القوانين التي طُبقت حين وأُهمِلَ تطبيقها بعد ذلك دون أن يصدر قانون بإلغائها منها (مثلاً القرار بقانون رقم ٦٤ بتاريخ ١٥/٦/١٩٥٨ والمتعلق بالكسب غير المشروع) <sup>(٢)</sup>، ومن الناحية النظرية فإن بقاء هذه القوانين على هذا النحو دون تطبيق ودون إلغاء يتيح الفرصة للتطبيق الاستثنائي أي أن يبقى التطبيق رهناً بإرادة السلطة التنفيذية ، وهو مَدخلٌ للفساد الإداري والقضائي على حد

(١) - ومثال ذلك ( في الدور التشريعي السادس كلف المجلس اللجان الدائمة بدراسة الأنظمة والقوانين التي لم تعد صالحة للتطبيق وتحتاج إلى إعادة صياغتها وتعديلها ، وقد أكد المجلس على هذه الآلية في تفعيل الدور التشريعي السابع لمجلس الشعب للمزيد : مذكرات مجلس الشعب الدورة العادية الثانية الجلسة التاسعة المنعقدة ١٩٩٩/٣/٩).

(٢) - وكذلك القرار بقانون رقم ٧٩ الصادر بتاريخ ٢٢/٦/١٩٥٨ " قانون محاكمة الوزراء " الذي ألغى القانون رقم ٦٥ لعام ١٩٥١ .

سواء ، ويمس بهيبة القانون بوجه عام ، ويعزز نشوء ثقافة عدم احترام القانون لدى المجتمع<sup>(١)</sup>، فالمواطن الذي يشعر بأن القانون يصدر و يُهمل أو لا يُطبق ، أو أنه يُطبق استنسابياً على الفقير دون الغني ، أو المواطن العادي دون المسؤول ودون احترام لمبدأ سيادة القانون ، لا بد أنه سيجعل الغالبية العظمى من هؤلاء تلجأ إلى مخالفة القانون ، أو سلوك طريق الرشوة والفساد لحماية أنفسهم من التبعات القانونية ، وسيغيب الردع العام والخاص ، مما يُشكل بيئة مناسبة لنمو الفساد على نحوٍ مُخيف ، ويهدد الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ، وهنا يأتي دور مجلس الشعب التشريعي بنفض الغبار عن أوراق هذه القوانين ، واقتراح قوانين تُعيد صياغتها بما يتناسب والمنظومة القانونية المتكاملة والنافذة لتحقيق السياسات التي يرمي المشرع إلى تحقيقها .

## ٢- القوانين غير المطبقة بسبب اللوائح التنفيذية:

أحد أهم المعوقات التي تقف حائلاً دون تطبيق التشريعات التي تصدر ، و تترك بذلك مجالاً واسعاً للتحايل على أحكامها هو التأخر في إصدار التعليمات التنفيذية لبعض القوانين ، أو عدم إصدارها نهائياً ، أو أن هذه اللوائح صدرت بعد سنوات وبعد أن استقر العمل على إهمال تطبيق أحكام القانون المتعلق بها ، وفي حالات أخرى صدرت هذه اللوائح ، ولكن أحكامها تعارضت مع الأهداف التي ترمي إليها نصوص القانون<sup>(٢)</sup>، أو تضمنت أحكاماً لم يُفوض المشرع بها ، وتكون بذلك

(١) - صدر المرسوم التشريعي رقم ٢٠ / أ.س تاريخ ١٩٤٢/١/٢٥ الذي "منع امتحان التجيم وجميع المهن التي لها علاقة بعلم الغيب " ، وقد نُشر بالصفحة رقم ١١٨ تاريخ ١٩٤٢/٢/١٩ بالنشرة الرسمية رقم ٥ ، ولم يصدر قانون يلغي هذا النص ، ومع ذلك يُسمح لممارسي هذه المهنة بالظهور الإعلامي الإذاعي والمرئي في القنوات الإعلامية الرسمية على نحو شبه يومي ، ودون أي اكتراث بالمنع القانوني فضلاً عن المنع الديني .

(٢) - ومثال ذلك : أقرّ مجلس الشعب السوري القانون الخاص بتنظيم تجارة المواد والمستحضرات الكيماوية الخاصة بالقطاع الزراعي في الجمهورية العربية السورية في جلسته المنعقدة في ٢٠ / ٥/ ٢٠٠٤ و صدر برقم ١٨ تاريخ ٢٠٠٤/٦/٦ ، وكان قد حصر حق الترخيص لتداول (بيع وشراء ) الأشياء المعرفة بالفقرات (أ-ج-د-هـ-ز) من المادة الأولى منه بمن هم أهل للقيام بهذه المهمة وهم المهندسون الزراعيون ، وألزمهم بالتواجد الدائم في=

مدخلاً للفساد ابتزازاً أو تهرباً أو...<sup>(١)</sup>، ومن هنا يأتي أهمية دور مجلس الشعب في مراجعة هذه اللوائح التنفيذية بعد صدورها أو طلب إرفاق مسودتها مع مشروع القانون .

### ٣- جمع القوانين المبعثرة :

تمتلك سورية منظومة تشريعية كبيرة من القوانين والقرارات والأنظمة المبعثرة بين مجموعة من القوانين الصادرة في صكوكٍ مختلفة ، وضمن عدة مجموعات قانونية ( القانون الإداري - القانون المالي - القانون المصرفي - القانون الضريبي - القانون الجزائري) وفي أزمانٍ مختلفة ، وبعضها لم يحظَ بمراجعة إلا بعد مرور عشرات السنوات ، وهذه المراجعات لم تنجح في تجنب الإحالة على قوانين أخرى ، أو جمع شتات هذا التشريعات في مجموعة متكاملة تجعلها أيسر في التطبيق على رجال الإدارة والقانون ، وأكثر سهولة للتعرف عليها من قبل المعني مباشرةً بأحكامها تطبيقاً

=محللتهم وتحميلهم المسؤولية الفنية كاملة (إنزال عقوبة السجن والغرامة المالية بحق المخالفين ) ، حيث لم يكن ذلك ممكناً وفقاً للتشريعات التي كان معمولاً بها قبل صدوره ، وصدرت بعد ذلك التعليمات التنفيذية للقانون بما يتوافق مع أحكامه ، لكن وزير الزراعة عاد وأصدر القرار رقم ٦/ت بتاريخ ٥/٩/٢٠٠٥ ، - بعد اعتراض أصحاب المحلات المخالفة والتي صدر القانون لإزالة مخالفتهم بموجب صك تشريعي وتنظيم المهنة - وقد قضى هذا القرار بالترخيص مجدداً لكافة المحلات التجارية المرخصة لغير المهندسين الزراعيين والمنظمة بتجديد ترخيصها سنوياً دون انقطاع والفائمة قبل صدور القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٤ ، باسم مهندس زراعي بعد إجراء عقد شراكة معه موثقة قانونياً من قبل الكاتب بالعدل ، وعند إثارة المخالفة التي تضمنها هذا القرار للغاية التي وجد من أجلها القانون وللأسباب الموجبة المتعلقة به ، فضلاً عن المخالفة القانونية التي تضمنها هذا القرار بأنه أضاف حكماً جديداً لنص القانون لم يكن يتضمنه ولا يدخل بما هو من صلاحيات الوزير أن يتصدى لمعالجته بموجب التعليمات التنفيذية الصادرة عنه ، وكان يتعين تعديل القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٤ وإضافة مادة برقم ١٢ مكرر لتسوية الأوضاع السابقة في حال ظهرت إرادة المشرع بالاحتفاظ لمن يشملهم القانون بالحقوق المكتسبة في ظل القوانين السابقة وإمهالهم لتسوية أوضاعهم على النحو الذي جاء في القرار رقم ٦/ت المشار إليه آنفاً ، وذلك عبر سؤال خطي وجه من أحد أعضاء مجلس الشعب برقم ٢٣٥١ بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٥ ، بإلغاء هذا القرار كان رد الوزير المختص بكتابه الموجه لوزير الدولة لشؤون مجلس الشعب برقم ٢٦٦٨ /وق بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٥ أن القرار لا يتضمن أية مخالفة لظالما أن الرخصة تصدر باسم المهندس ( أي التمسك بجزء من الشكل دون المضمون والغاية ومناطق الحكم ) .

(١) - ومثال ذلك نص المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية لقانون الأحزاب ، راجع ص ٤١٩ ومابعداها من هذا البحث

لمبدأ الشفافية في القوانين ، وأصبح العلم المفترض بها من قبل المحكوم بقواعدها ( المؤيد بالقاعدة العامة : أنه لا جهل بالقانون ) على هذا النحو ظلماً لا سبيل لتبريره ، ومدعاةً للتهرب من أحكام تلك القوانين بطرق ملتوية تجد لها سبيلاً بين بعض الموظفين العامين ، وقد حظيت بعض القوانين التي يمكن أن يكون لها صلة مباشرة بقضايا الفساد بعشرات التعديلات المتتالية التي تراكمت ، وتسببت في تعقيدها مما أدى إلى حصر إمكانية فك تشابكاتها ببعض الموظفين دون الآخرين ، ويشكل ذلك التعقيد بيئة ملائمة للفساد الإداري ، دون الحاجة للتفصيل في ذلك<sup>(١)</sup>، ولأن وضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها في التطبيق مع الغايات

(١) - مثال ذلك ما كان في بعض القوانين الإدارية والمالية : ١- قانون الموظفين الأساسي رقم ١٣٥ الصادر بتاريخ ١٠/١٠/١٩٤٥ " منشور بالعدد رقم ٢ من الجريدة الرسمية الصفحة ٧١ لعام ١٩٤٦ " المؤلف من ١٤٩ مادة ، والذي لازال نافذاً ويخضع لأحكامه عدد من الفئات ومنهم القضاة في مستحقاتهم المالية فقط ، وقد أحصي لهذا القانون /٤٥/ تعديلاً حتى ١٩٧٣ فقط ، منها ٣٢ تعديلاً بموجب مرسوم تشريعي ، والباقي بقوانين ، وقد طالت هذه التعديلات ٤٥ مادة مع إضافة مواد مكررة ، ٢- القوانين المتعلقة بضريبة الدخل مثلا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٨٥ لعام ١٩٤٩ عدل ٤٧ مرة بمرسوم وقانون وقرار بقانون إلى جاء القانون رقم ٢٤ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣ والذي تقدمت به الحكومة وكان من أولى أسبابه الموجبة لملمة الأحكام المتفرقة والتي أحدثت تشابكات قانونية ومالية بين المالية والمواطن لا حصر لها بسبب التعديلات والتعديلات على التعديلات التي لحقت بقانون ضريبة الدخل ، وللمفارقة أن هذا القانون أوقع بصوره تعديلات بثلاثة قوانين ( ق رقم ٢٤٢ لعام ١٩٥٦ المتعلق بإعفاء المستشفيات الخاصة من ضرائب الدخل وبيع العقارات والعروض ورسوم البلديات ، ق رقم ٢١ لعام ١٩٨١ تصنيف مكلفي ضريبة الدخل المقطوع ، ق رقم ٢٠ لعام ١٩٩١ تعديل النسب والشرائح الضريبية ) وأربعة مراسيم تشريعية ( مرت رقم ١٤٦ لعام ١٩٦٤ أحكام تتعلق بتحقيق الضرائب وجبايتها وغرامات التأخير ، مرت رقم ٣٢٦ لعام ١٩٦٩ إلغاء ضريبة التمتع والاستعاضة عنها بزيادة نسبية لبعض الرسوم ومرت رقم ١٦٨ لعام ١٩٧٠ إعفاء مكلفي الضرائب من الغرامات والفوائد وتحديد شروطه ، ومرت رقم ٧ لعام ٢٠٠٠ تعديل قانون استثمار الأموال ) وقرار صادر عن رئاسة مجلس الوزراء استناداً للقوانين النافذة (برقم ٤٨٣٦ لعام ١٩٩١ المتعلق بالتعليمات النافذة لقانون تعديل النسب والشرائح الضريبية )، وللمفارقة أكثر أن هذا القانون الذي قصد منه توحيد الأحكام وجمعها وتطويرها عاد وخضع لتعديلات على أحكامه بموجب قانونين (ق رقم ٦٠ لعام ٢٠٠٤ تعديل قانون ضريبة الدخل على المقاولات والتعهدات والعقود ، وق رقم ٤١ لعام ٢٠٠٥ قانون البيوع العقارية وتعديل قانون ضريبة الدخل ) وخمسة مراسيم تشريعية عدلت كذلك من أحكامه ( مرت رقم ٥١ لعام ٢٠٠٦ تعديل بعض مواد ، ومرت رقم ٣٣ لعام ٢٠٠٩ تعديل بعض مواد ، ومرت رقم ٦٤ لعام ٢٠١٠ نقل مهام وصلاحيات واختصاصات =

المخصصة لإصدارها يعتبر في حد ذاته تطبيقاً لمبدأ حكم القانون باعتباره أحد معايير الحكم الصالح ( الرشيد)<sup>(١)</sup> ، الذي يعني فيما يعنيه مرجعية القانون وسيادته على الجميع دون استثناء انطلاقاً من حقوق الإنسان .

وإذا كانت معايير الحكم الصالح أو الرشيد تُبنى على عدة مقومات ترتبط بمدى جودة القوانين التي تُسن في مجلس الشعب طبقاً للمعايير الدستورية وضمن إجراءات تضمن سلامة هذه الجودة بالنتائج التي تؤسس لها أولاً فاعلية الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، إذ لا مناص من اعتباره مسؤولاً عنها طالما أقرت من قبله ، وهو ما سيدخل ضمن الآليات التي سنبحثها في الفصل التالي من هذا البحث .

---

=وزارة المالية في مجال الضرائب والرسوم إلى الهيئة العامة للضرائب والرسوم ، ومريت رقم ٣٣ لعام ٢٠١١ تعديل قانون رسم الإنفاق الاستهلاكي رقم ٦١ لعام ٢٠٠٤ ، ومريت ٤٢ لعام ٢٠١١ تعديل ضريبة الدخل)، و يمكن في هذا السياق وللتدليل على قدم هذه التشريعات من ذكر القوانين العقارية الأساسية دور القرارات ذوات ١٨٦-١٨٨-١٨٩ ل.ر في عام ١٩٢٦ .

<sup>(١)</sup>وقد ركزت على هذا المعيار في الحكم الصالح ( الرشيد) كافة الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و للمزيد:

United Nations Development Programme [UNDP], Governance for Sustainable Human Development : A UNDP Policy Document ( New York:UNDP,1997) ,p 4-5

نشر على الموقع الالكتروني :

[www.gdrc.org/U-gov/governance-understand.html](http://www.gdrc.org/U-gov/governance-understand.html)

الفصل الثاني  
آليات تفويض الأداء التشريعي  
في مجلس الشعب السوري



## تمهيد وتقسيم :

إن الدور المتغير للبرلمان على المستوى العالمي والعربي منذ السنوات الأخيرة من القرن الماضي ، وبدايات القرن الحالي ، والاتجاه الذي برز نحو تفعيل هذا الدور والعودة إلى عصر البرلمانات بعد مرور حقبة طويلة من تفرد السلطة التنفيذية وتفوقها على السلطة التشريعية وما أنتجه هذا التفرد من خلل في العلاقة بين السلطتين أدى من حيث النتيجة إلى خلل سياسي ومجتمعي كبير ، فضلاً عن أن التطورات السياسية على المستوى الجماهيري التي هزت بلدان المنطقة بما فيها القطر العربي السوري تجعل من السعي نحو تطوير العمل البرلماني لمجلس الشعب السوري على المستوى السياسي والمستوى المؤسساتي ضرورة ملحة ويأتي كهدف بحد ذاته ، وكذلك كهدف نحو تعميق التحول الديمقراطي الذي بدأ يرسم معالمه الدستور السوري الجديد الصادر في عام ٢٠١٢ من خلال إتاحة الفرصة أمام التعددية السياسية وإمكانية تداول السلطة ، وصدر قانون لتنظيم الأحزاب السياسية في عام ٢٠١١ .

وبغض النظر عن الظروف التي مرت بها المنطقة العربية والقطر خلال العامين المنصرمين رغم أهميتها ، وما نتج عنها من تحولات ، فإننا لا نتجنى إذا كنّا صادقين و قلنا أن مجلس الشعب السوري لم يكن له أي دور في بدء عملية التحول الديمقراطي التي شهدتها القطر ، رغم أن كافة المؤشرات التي كانت تحملها مدخلات ومخرجات العمل البرلماني ، ولا سيما الحراك السياسي داخل المجلس الذي بدت معالمه واضحة من خلال عمل مجموعة من الأعضاء في الدور التشريعي الثامن على تفعيل الأداء البرلماني كانت تضع أمام صانع القرار تصوراً واضحاً بأن الاستمرار بهذه الوتيرة من الأداء البرلماني المنفعل وغير الفعّال ، واستمرار المجلس بلعب دور المتلقي غير المبادر ، سيؤدي إلى المزيد من فقدان الثقة بالمؤسسة النيابية وإلى حالة من الاصطدام غير المدني ، لعدم

وجود منافذ واسعة وآمنة للتعبير عن الشكاوى والمطالب ، والأهم هو المشاركة في وضع الحلول المناسبة لها ، عبر توسيع قاعدة المشاركة السياسية ، نظراً للحالة التي وصلت إليها الأغلبية الحزبية في مجلس الشعب بحيث أصبحت نسبياً في الدور التاسع مرآة عاكسة لأعمال الحكومة ، ومجرد مندوبين عن النخبة الحزبية تحت مسمى الالتزام الحزبي ، وأمام هذه التطورات السياسية والواقعية التي لا بد من اللحاق بها ، فإن السؤال الذي يتعين طرحه ما هو الهدف من تعزيز وتفعيل الدور التشريعي لمجلس الشعب السوري ؟ وهل الهدف هو تحسين أدائه كمشروع بالمعنى الضيق ؟ ، أي كجهة تقوم بسن القوانين وتميرها وفق السياسات التي تضعها الحكومة وإضفاء الشرعية على القرارات التي تتخذها ، أم نحن بحاجة لمجلس مشروع بالمعنى الواسع ، أي أن يكون المعبر عن أولويات المواطنين وصانع أساسي للسياسة ، وقادر على انجاز المهام المناطة به دستورياً وسياسياً ولائحياً ، والتأثير في عملية الحكم بأوسع معانيها ، وحتى لا نبقى كالنعامة علينا أن نتساءل بأمانة وبحياد كامل هل لدينا برلمان حقيقي وفق الآلية التي يعمل بها ؟ ، وهل أداء مجلس الشعب السوري البرلماني المؤسساتي كما ينبغي أن يكون عليه ؟ وإذا كان كل ما مرر معنا آنفاً يجب على هذه التساؤلات ، فكيف لنا أن ننهض بهذا المجلس ؟ ونعزز الأداء التشريعي الذي يمارسه سياسياً ومؤسسياً ، سياسياً عبر الآليات الدستورية ، ومؤسسياً عبر القواعد الإجرائية التي يعمل من خلالها ؟ ولأجل وضع تصور نظري وعملي يمكن اختباره لإنجاز هذا الهدف سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين :

**المبحث الأول : الآليات المرتبطة بالمبادئ الدستورية**

**المبحث الثاني : الآليات المرتبطة بالخطوات الإجرائية**

## المبحث الأول الآليات المرتبطة بالمبادئ الدستورية

على الرغم من أن معظم الدساتير الحديثة تتبنى ذات المبادئ الدستورية التي نصت عليها المواثيق الدولية المتعلقة بشرعة حقوق الإنسان ، وتأخذ غالبيتها بالمبادئ الدستورية النازمة لمؤسسات الحكم والمتفق عليها بالفقه الدستوري والضامنة لسيرها المنتظم ، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات ، ومبدأ سيادة القانون ، ومن بينها الدستور السوري لعام ١٩٧٣ الملغى بصدور دستور عام ٢٠١٢ ، إلا أن تطبيق هذه المبادئ في سورية من قبل السلطات الحاكمة من خلال القوانين التي كانت تُقر أو الممارسات الفعلية على أرض الواقع ، كان هذا التطبيق يأتي على نحو متعثر ، كما أن تطبيق مبدأ الشفافية كان غائباً عن النظم القانونية التي كانت تعمل بها كافة مؤسسات الحكم ، مما أثر وبشكل واضح على المستوى الديمقراطي للحياة السياسية ، وانكفاً مجلس الشعب في سورية عن ممارسة دوره الفعّال كمؤسسة رئيسة في أي نظام ديمقراطي ، ولم يتمكن من تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين ، وكذلك من أداء دوره الرقابي على أعمالها ، ومارس الدور المطلي فقط في التعبير عن حاجات المجتمع في التطوير والتنمية ، وكان ذلك دون سقف التغيير السياسي لنظام الحكم ، أو حتى البحث في آليات جديدة لتطوير النظام السياسي القائم ، لكن الحلول في الأزمات السياسية تكمن بالعودة إلى التمسك بمبادئ الحكم الجيد ( أو الحكم الصالح الرشيد ) ، والعودة لمفهوم دولة القانون ، وأن تقوم كل سلطة باختصاصاتها وفق القواعد الدستورية وشفافية ، وضمان نفاذ هذه القواعد والتقيّد بها ، عبر الرقابة الدستورية السياسية والقضائية ، وإعادة التوازن للعلاقة بين السلطتين

التنفيذية والتشريعية ، وكذلك التزام السلطة التشريعية للحدود الدستورية بينها وبين السلطة القضائية ، وبالمقابل التزام السلطة التنفيذية للحدود الدستورية بينها وبين السلطة التنفيذية تعزيزاً للتحول الديمقراطي ، وبناء عليه سنتناول هذا المبحث ضمن مطلبين :

**المطلب الأول : التقيد بسمو القاعدة الدستورية وسيادة القانون**

**المطلب الثاني : تطبيق مبدأ الشفافية وتعزيز الديمقراطية**

## المطلب الأول

### **التقيد بسمو القاعدة الدستورية و سيادة القانون**

يقول لوفمانشتين " إن الدستور هو الوسيلة الأساسية للسيطرة على السلطة... وإن غرض الدستور هو الربط بين الأدوات اللازمة لتحديد السلطة السياسية والسيطرة عليها وتحرير الناس من الهيمنة المطلقة للحكام " <sup>(١)</sup> أي تقييد السلطات الحاكمة بالقواعد التي تضمنها هذا الدستور ، ومن هنا برزت الفكرة القائلة بأن للدستور الصدارة العليا في النظام القانوني القائم في الدولة ، والذي تستمد باقي القوانين في الدولة أصولها من أحكامه وتُبنى على مبادئه وقواعده ، وهو ما يطلق عليه مبدأ سمو القاعدة الدستورية ، ومن ثم فإنه على جميع السلطات في النظام السياسي في الدولة التقيد بنصوص الدستور واحترامها وعدم الخروج على حدودها والالتزام بها <sup>(٢)</sup> ، وهو أحد مظاهر مبدأ

(١) – Charles Howard McIlwain , Constitutionalism – Ancient and Modern , New York, cornel university press, 1960 ,p21

(٢) – إبراهيم محمد درويش ومحمد إبراهيم درويش ، القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية للنشر ، طبعة

المشروعية ، الذي يعني سيادة حكم القانون أي خضوع السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في كل تصرفاتها وأنشطتها لأحكام القانون .

وفوق ذلك فإن الدستور يتضمن مجموعة من الأوامر إلى هذه السلطات التي سبق وأن حدد لها اختصاصاتها بموجب أحكامه ، فهل كان هناك تجاوز لهذه الصلاحيات من قبل أية سلطة ، أو امتناع عن تنفيذ هذه الأوامر والتوجهات من قبل مجلس الشعب في سورية في ظل دستور عام ١٩٧٣ ؟ ، وما المطلوب من مجلس الشعب السوري في ظل نفاذ أحكام دستور ٢٠١٢ ؟ <sup>(١)</sup> كي يُعزز من مشروعية أدائه التشريعي المرتبطة بمدى التزامه بأحكام الدستور والعمل بمبدأ سمو القاعدة الدستورية ؟ ، وللإجابة على هذين السؤالين سنسعى لتسليط الضوء على مدى الحاجة إلى العودة للالتزام بقواعد الدستور أي بتطبيق مبدأ سمو القاعدة الدستورية ، وأن تكون القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ، وكذلك المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية متوافقة مع أحكام الدستور شكلاً وموضوعاً ضمن فرعين :

**الفرع الأول : احترام الحدود الدستورية بين السلطات**  
**الفرع الثاني : مواءمة التشريعات النافذة وأحكام الدستور**

(١) - نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من دستور عام ١٩٧٣ " ٢. سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدولة.

.. " ، في حين نصت المادة ٥٠ من دستور ٢٠١٢ على أن " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة "

## الفرع الأول

### احترام الحدود الدستورية بين السلطات

إن الأحكام التي يتضمنها الدستور تتمتع بالسمو على إرادة الحكام وعلى جميع قوانين الدولة لأنها تضع قيوداً على السلطات الثلاث في الدولة ، فهي تضع قيوداً على إرادة السلطة التشريعية بمنعها من سنّ تشريعات تتعارض مع المبادئ والقواعد التي يتضمنها الدستور<sup>(١)</sup> ، وكذلك قيوداً على إرادة السلطة التنفيذية بمنعها من تجاوز سلطاتها أو التعسف في استعمال تلك السلطات ، ويجترم القضاء الدستور ويتولى اختصاصه وفقاً لما هو منصوص عليه وفي جانب آخر يراقب السلطات الأخرى ، ويبطل تصرفاتها المخالفة للدستور ، ومع ذلك فإن مبدأ المشروعية يفترض خضوع الجميع حكماً ومحكومين للقاعدة القانونية أيّاً كان مصدرها ، وهو أصل مقرر حكماً ولازم لكل نظام ديمقراطي سليم<sup>(٢)</sup> .

وبتعبير مختصر يراد بمبدأ سمو القاعدة الدستورية علو هذه القاعدة على غيرها من القواعد القانونية ، وأن أيّ قانون تصدره الدولة يجب ألا يكون مخالفاً للدستور ، وكذلك إن النظام القانوني للدولة بأكمله يجب أن يكون محكوماً بالقواعد الدستورية ، وإن أية سلطة من سلطات الدولة لا يمكن أن تُمارس إلا من الهيئة التي حولها إياها الدستور ، وبالحدود التي رسمها ، لتكون بذلك أمام دولة القانون أو دولة

(١) - " يعود الفضل في ظهور مبدأ المشروعية إلى الثورة الفرنسية التي نادى بالنظام الديمقراطي وأخذت به وأحلته محل النظام الاستبدادي ، فغدا الجميع حكماً ومحكومين خاضعاً إلى أحكام القانون .." للمزيد راجع : القاضي نوار بشير إبراهيم ، الأثر ، المقالات المنشورة في كل من القانون الدولي والدستوري ، الجزء الثالث ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦ ، مطبعة اليمامة حمص - سورية ص ٥٩

(٢) - د. فيصل كلثوم ، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ، جامعة دمشق - كلية الحقوق ، مطبعة الروضة ، ط ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ، ص ٦١ وما بعدها.

المؤسسات<sup>(١)</sup>، إذ لا يكفي في دولة المؤسسات أن نكون أمام وجود لسلطات الدولة الدستورية ( برلمان وحكومة وقضاء ) ، وإنما يجب أن تنشأ هذه السلطات وفقاً لقواعد قانونية سابقة تحدد كيفية إسناد السلطة فيها ، ثم تحدد القواعد القانونية بعد ذلك اختصاصات كل منها وتحدد تحديداً واضحاً بحيث يكون التصرف داخل هذه الاختصاصات قانونياً ومشروعاً ، ويكون التصرف خارج هذه الاختصاصات غير قانوني وغير مشروع ، على اعتبار أنه يصح القول بأن مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون وجهان لعملة واحدة ، بحيث تعمل هذه المؤسسات وفق هذين المبدأين ، بأن تمارس صلاحياتها وسلطاتها المناطة بها ضمن الحدود المرسومة لها في القاعدة الدستورية دون أن يقع منها أي تجاوز لهذه الحدود ، وأن يتوافق ما يصدر عنها في الشكل والمضمون مع أحكام الدستور لسموها ، ويعتبر مبدأ سمو الدستور من المبادئ المسلم بها في فقه القانون الدستوري حتى في حالة عدم النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية.<sup>(٢)</sup>

وكتّأ قد لاحظنا خلال رصدنا للتشريعات الصادرة في سورية خلال البحث في تطور الوظيفة التشريعية للبرلمان في سورية<sup>(٣)</sup>، أنه خلال عقد ونيّف من الزمن لم يكن للبرلمان السوري تجربة في سن التشريعات ، وكانت تتولى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة سلطة التشريع ، وبعد صدور دستور عام ١٩٧٣ ، استمرت بعض آثار تلك الحقبة التاريخية والسياسية رغم وجود النص الدستوري ، وهو ما ظهر فيما بعد أثناء ممارسة السلطين التشريعية والتنفيذية لسلطاتهما فقد اصطدمتا

(١) - " الدولة القانونية : هي الدولة التي تتقيد في جميع مظاهر نشاطها ، وأيا كانت سلطاتها - بقواعد قانونية تعلق عليها وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة ، ذلك أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها . "ورد في حكم للمحكمة الدستورية العليا في مصر

بالقضية رقم ٢٢ سنة قضائية دستورية ٨ بتاريخ ٤ يناير ١٩٩٢

(٢) - د.أحمد فتحي سرور ، دراسة في منهج الإصلاح الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٢ .

(٣) - راجع الصفحة ٣٠٤ وما بعدها من هذا البحث

أكثر من مرة مع مبدأ سمو القاعدة الدستورية<sup>(١)</sup>، وكان ذلك سبباً مباشراً في التأثير على موقع السلطة التشريعية بين السلطات والنظرة إليها وإضعاف وزنها السياسي ، ومن ثم تأثر الأداء التشريعي لمجلس الشعب بذلك ، وإن العودة من قبل السلطة التشريعية إلى التمسك بإعمال هذا المبدأ ، يُعزز من أدائها لوظيفتها التشريعية على نحو مُتسق والأحكام الدستورية ، وندرج في هذا السياق أمثلة على تجاوز هاتين السلطتين للحدود المرسومة بين السلطات .

**أولاً - العفو العام** : يصدر قانون العفو العام عن السلطة التشريعية والتي يتولاها في سورية وفق دستور ١٩٧٣ الملغى مجلس الشعب ورئيس الجمهورية كلي في توقيتٍ دستوريٍ نظّمته المواد (٥٠/١ - ٧٠ - ٧١ - ١١١ ) ، ومن حيث الشق الجزائي لمفهوم العفو فإنه يترتب على صدور قانون العفو محو الجريمة وزوال كل أثر ناجم عنها ، ويُخرج الفعل من نطاق النموذج الجرمي على الرغم من مطابقته له ، ويتخذ صورة الاستثناء الوارد على نص التجريم ، مما يعني عدم تطبيق ذلك النص على الفاعل الذي صدر عنه الفعل<sup>(٢)</sup> ، وبالتالي فإن قانون العفو يُسقط كل عقوبة أصلية كانت أو فرعية أو إضافية وفق أحكام المادة ١٥٠ عقوبات في فقرتيها الأولى والثانية ، ولا يشمل التدابير الاحترازية والإصلاحية إلا إذا نصَّ قانون العفو صراحةً على شمولها ، ويُسقط دعوى الحق العام وفق نص المادة ٤٣٦ من أصول المحاكمات الجزائية .

أما من الناحية الدستورية فإن المشرع الدستوري السوري في الدستورين الملغى والجديد لم يحدد نطاقاً محدداً للاختصاص التشريعي لمجلس الشعب ، بحيث لا يحق له

(١) - لم ينظم موضوع دستورية القوانين إلا بصدور دستور عام ١٩٥٠ في سورية الذي نص على إنشاء المحكمة العليا ومنحها اختصاص النظر بصورة مبرمة في دستورية القوانين فقط إذ لم يكن للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم تشريعية ، حيث كانت المحاكم قبل ذلك تقبل الدفع بعدم دستورية القانون من الناحية الشكلية ( صدور القانون عن سلطة غير مختصة ، لم يستكمل إجراءات نفاذه ) دون الناحية الموضوعية ، للمزيد : القاضي نوار بشير إبراهيم ، الأثر ، مرجع سابق ، ص ١٢٤-١٢٦ .

(٢) - د محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، الطبعة الثانية لعام ١٩٧٥ ، ص

التشريع خارج حدوده على النحو الذي ذهب إليه المشرع الدستوري في فرنسا ، وإنما ترك المجال مفتوحاً ، لا بل ذهب بالمفهوم المعاكس إلى حصر العمل التشريعي في اختصاصات معينة بمجلس الشعب كما يتبين عند التدقيق في نص المادة ٧١ من دستور عام ١٩٧٣ <sup>(١)</sup> ، ويقابله نص المادة ٧٥ من دستور عام ٢٠١٢ <sup>(٢)</sup> ، وهو نصٌ خاص باختصاص حصري لمجلس الشعب يتولاه بعد أن كان قد تضمن نصاً عاماً بالاختصاص التشريعي لمجلس الشعب في المادة ١/٥٠ من دستور عام ١٩٧٣ ويقابلها المادة ٥٥ من دستور عام ٢٠١٢ ، ومن هذه الاختصاصات الحصرية لمجلس الشعب **إقرار العفو العام** ، ورغم أن المعمول به ، والذي لم يلقَ أية مراجعة فيه من أحد حتى الآن ! ، وهو أنه طالما كان رئيس الجمهورية يملك سلطة التشريع خارج دورات مجلس الشعب وبين ولايتي مجلسين فإنه يملك إصدار التشريعات بما فيها قوانين العفو ، ونرى أنه أمر يتناقض مع النص الحصري لاختصاصات مجلس الشعب ، والسؤال الذي يمكن طرحه لاستجلاء إرادة المشرع الدستوري هو : هل يحق لرئيس الجمهورية ممارسة الاختصاصات الأخرى المناطة بمجلس الشعب في المادتين ٧١ دستور عام ١٩٧١ ،

(١) - نصت المادة ٧١ من دستور ١٩٧٣ على أنه : " يتولى مجلس الشعب الاختصاصات التالية: ١. ترشيح رئيس الجمهورية. ٢. إقرار القوانين. ٣. مناقشة سياسة الوزارة. ٤. إقرار الموازنة العامة وخطط التنمية. ٥. إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف و جميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة والتي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد. ٦. إقرار العفو العام. ٧. قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها. ٨. حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء. "

(٢) - كما نصت المادة ٧٥ من دستور عام ٢٠١٢ على أنه " يتولى مجلس الشعب الاختصاصات التالية: ١. إقرار القوانين. ٢. مناقشة سياسة الوزارة. ٣. حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء. ٤. إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي ، ٥- إقرار خطط التنمية. ٦. إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف و جميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة والتي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد. ٧. إقرار العفو العام. ٨. قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها. "

أو المادة ٧٥ من دستور عام ٢٠١٢<sup>(١)</sup> (بإصدار قانون الموازنة العامة للدولة ، أو قانون قطع الحساب الختامي و إصدار خطط التنمية ، أو المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو تلك التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية أو التي تُحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو تخالف أحكام القوانين النافذة والتي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد، أو تلك التي تتعلق بعقد القروض التي أضافها المشرع في دستور عام ٢٠١٢ ) ، وذلك بموجب مرسوم تشريعي يصدر عنه خارج دورات مجلس الشعب أو بين ولايتي مجلسين وفق أحكام المادة ١١١ من دستور عام ١٩٧٣ ؟ على اعتبار أن الرأي الذي اتجهنا إليه هو أن شرط الضرورة القصوى جاء مرتبطاً بالحالتين معاً المنصوص عليهما في المادة ١١٣ الفقرة الأولى من دستور ٢٠١٢<sup>(٢)</sup> ، وعند التدقيق نجد أنه لم يسبق أن صدرت هذه الشؤون بمراسيم تشريعية ، في حين أننا إذا استعرضنا تشريعات العفو العام في سورية ما بعد صدور الدستور الدائم في ١٣/٣/١٩٧٣ حتى صدور الدستور الجديد في ٢٧/٢/٢٠١٢<sup>(٣)</sup> نجد أن هناك ثمانية عشر مرسوماً تشريعياً

(١) - بعيداً عن الحالة الاستثنائية التي كانت تحكمها المادة ١١٣ من دستور ١٩٧٣ ، ويقابلها المادة ١١٤ من دستور عام ٢٠١٢ بوجود خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية ، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر .

(٢) - راجع الصفحة ٣٧١ وما بعدها من هذا البحث

(٣) - في حين صدر قبل دستور عام ١٩٧٣ وفي ظل سريان الدستور المؤقت ثلاثة مراسيم تشريعية بالعفو العام وأقر مجلس التعيين قانوناً واحداً للعفو العام (( ١- المرسوم التشريعي رقم ٧٦ تاريخ ١٩٧١/٩/٢٩ القاضي بمنح عفو عام عن المتخلفين عن خدمة العلم ، للمكلفين والمجندين الاحتياطيين و كفلائهم عن المخالفات والجرائم المنصوص عنها في المواد ٥٦-٥٧ ، ٦٠-٧٠ من قانون خدمة العلم الصادر بالمرتب رقم ١١٥ تاريخ ١٠/٥/١٩٥٣ شريطة أن يضع نفسه خلال سنة من تاريخ صدوره ، ٢- قانون العفو العام رقم ٤٤ تاريخ ١٩٧١/١٢/٣٠ القاضي بمنح عفو عام عن جميع مخالفات الأحوال المدنية قبل نفاذ هذا القانون ، وأعطى مرتكبوها مهلة حتى ١٢/٣١/١٩٧٢ ، ٣- المرسوم التشريعي رقم ٢١ تاريخ ١٩٧٢/٢/١٣ القاضي بمنح عفو عام عن الجرائم المعاقب عليها بموجب قانون العقوبات الاقتصادية الصادر بالمرتب رقم ٣٧ تاريخ ١٩٦٦/٥/١٦ وذلك ضمن شروط ، وقد نصت المادة ٢ من مرسوم العفو على أن يشمل العفو الجرائم المعاقب عليها في =

بالعفو العام صدرت عن رئيس الجمهورية خلافاً للاختصاص الحصري المنصوص عنه في المادة ٧١ من دستور عام ١٩٧٣ ، في حين أقر مجلس الشعب سبعة قوانين عفو عام فقط تبعاً لاختصاصه المشار إليه آنفاً!<sup>(١)</sup>

=المادة ٣٦٤ مكرر عقوبات عام شريطة أن يضع المرتكب المقيم داخل القطر نفسه خلال مدة شهرين وخلال سنة لمن يقيم خارجها تحت تصرف الإدارة ، لكن ما يلاحظ على هذا المرسوم أنه ، وفي المادة ٣ منه قد نص : على أن **تضاعف العقوبة** المنصوص عنها بالقوانين النافذة بحق الأشخاص الذين يستفيدون من أحكام هذا المرسوم التشريعي عند التخلف عن الاستمرار في عملهم وفقاً لأحكام القانون ، ٤- **المرسوم التشريعي رقم ٦** تاريخ ١٩٧٣/٢/٢٦ القاضي بمنح عفو عام عن جميع مخالفات واقعات الأحوال المدنية الحاصلة قبل نفاذ المرسوم وعن مخالفات البطاقات الشخصية والعائلية وأعطى مهلة حتى ١٩٧٣/١٢/٣١)).

(١)- وهذه المراسيم والقوانين هي : ((١- **مرسوم العفو العام رقم ١١** تاريخ ١٩٧٥/٢/١٤ للمجندين عن المخالفات والجرائم المنصوص عنها في م ٥٦-٥٧ ، ٦٠-٧٠ من قانون خدمة العلم، ٢- **المر. ت رقم ٢** تاريخ ١٩٧٨/١/٨ القاضي بمنح عفو عام عن مخالفات البطاقات الشخصية قبل وبعد هذا المرسوم حتى غاية ١٩٧٨/٢/٨ ، ٣- **قانون العفو العام رقم ٢٦** تاريخ ١٩٧٨/٣/١٢ المرتكبة قبل ١٣ /٣/ ١٩٧٨ ؟ واللافت للنظر أن هذا القانون أولاً - أعطى عفواً يبدأ عن الجرائم المرتكبة في اليوم التالي لصدوره عن الجرائم المعددة فيه ، وثانياً قد استتبت المادة ٢ من هذا القانون بالفقرة ن منها الجرائم المرتكبة من قبل الأحداث الذين لم يتموا الخامسة عشرة من عمرهم ، ٤- **قانون العفو العام رقم ٢٦** تاريخ ١٩٨٠/٣/٤ عن جرائم ترك العمل ، وقد أعطى مهلة ٨ أشهر للمرتكبين لتسوية أوضاعهم والاستفادة من العفو ، ٥- **المرسوم التشريعي رقم ٢٠** تاريخ ١٩٨٠/٤/٣ عن العسكريين المحكومين والفارين ، ٦- **المرسوم التشريعي رقم ١٧** تاريخ ١٩٨٠/٤/٣ عن الجرائم التمييزية ، ٧- **المرسوم التشريعي رقم ١٤** تاريخ ١٩٨١/٧/١ عن الجرائم التمييزية وفق أحكام المرسوم التشريعي ١٢٣ لعام ١٩٦٠ الخاص بشؤون التمييز والتسريح وكذلك قانون قمع العش والتدليس رقم ١٥٨ / ١٩٦٠ ، ٨- **المرسوم التشريعي رقم ١٥** تاريخ ١٩٨٢/٤/٣ عن المجندين الموجودين بالخدمة والمتعلقة بقانون خدمة العلم ، ٩- **قانون العفو رقم ٦** تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٥ عن جرائم متنوعة، لكن الملاحظ أنه منذ صدور هذا العفو لم ينفك المشرع السوري يصدر تشريعات العفو العام ويقوم بتضمينها نصاً خاصاً بشمول تدابير الرعاية والإصلاح بأحكام العفو العام ، فقد تضمنت المادة الأولى الفقرة ح من هذا القانون :العفو عن تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ١٠- **قانون العفو العام رقم ١١** تاريخ ١٩٨٨/٣/٢٩ وقد تضمنت المادة الأولى الفقرة ك منه : شمول العفو لتدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ١١- **المرسوم التشريعي رقم ٢** تاريخ ١٩٩٢/٤/٢ عن جرائم متنوعة وكذلك الفقرة ح من المادة الأولى : عن تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ١٢- **قانون العفو العام رقم ١٨** تاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٠ عن الجرائم التمييزية وكذلك الفقرة هـ من المادة الأولى : شموله لتدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ١٣- **المرسوم التشريعي رقم ٣** تاريخ ١٩٩٩/٧/١١ عن جرائم متنوعة ، والملاحظ أنه لم يأت على ذكر تشميل تدابير الرعاية والإصلاح للأحداث بأحكام العفو ، ١٤- قانون العفو العام رقم ١٧ تاريخ : ٢٠٠٠/١١/٢٢ عن جرائم متنوعة مرتكبة قبل ٢٠٠٠/١١/١٦ ونصت الفقرة هـ من =

وقد استمر صدور العفو العام بمراسيم تشريعية حتى بعد صدور دستور عام ٢٠١٢<sup>(١)</sup> ، وفضلاً عن أن ذلك يعتبر خروجاً عن القاعدة الدستورية ، فإننا نجتهد في أن العلة من إناطة صدور العفو بقانون يُقر في مجلس الشعب تكمن في أن :

- ما يخضع له هذا القانون من مناقشات مطولة في أروقة المجلس بين لجان وجلسات عامة تأخذ بعين الاعتبار ما يتمخض عنه ضمير الرأي العام الذي يدركه ممثلو الشعب ، وبعد تنفيذ المصلحة العامة المرتبطة بالعفو عن نوعية من الجرائم بعينها واستبعاد أخرى ، وكذلك الآثار المترتبة على صدوره في توقيت معين والزمن الفاصل بينه وبين ما سبقه من عفو عام .

---

=المادة الأولى : على تشميل تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح بالعفو العام ، ١٥- المرسوم التشريعي رقم ٣٨ تاريخ : ٢٤/٦/٢٠٠٢ وقد شمل الجرائم المرتكبة من قبل الأحداث بـ أ- ثلث العقوبة في الجنابات ، ب- عن كامل تدابير الإصلاح والرعاية في الجرح والمخالفات ، ١٦- قانون العفو العام رقم ٥٦ تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٢ عن الجرائم المرتكبة في القوانين العسكرية ، ١٧- المرسوم التشريعي رقم ٢٢ تاريخ: ٢/٧/٢٠٠٣ عن جرائم متنوعة المرتكبة قبل ١٠/٦/٢٠٠٣ وتضمنت الفقرة هـ من المادة الأولى : تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ١٨- المرسوم التشريعي رقم ٤١ تاريخ ١٥/٧/٢٠٠٤ عن جرائم متنوعة والمرتكبة قبل ١٥/٧/٢٠٠٤ وفق الفقرة ومن المادة الأولى - شمل العفو تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ١٩- المرسوم التشريعي رقم ٥٨ تاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٦ عن جرائم متنوعة والمرتكبة قبل ٢٨/١٢/٢٠٠٦ وعن تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ٢٠- المرسوم التشريعي رقم ٥٦ تاريخ ٢٠/٩/٢٠٠٧ قبل ١٧/٧/٢٠٠٧ عن جرائم متنوعة ، وقد شمل تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ٢١- المرسوم التشريعي رقم ٢٢ تاريخ ٢٣/٢/٢٠١٠ عن جرائم متنوعة ، كما شمل تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ٢٢- المرسوم التشريعي رقم ٣٤ تاريخ ٧/٣/٢٠١١ عن جرائم متنوعة ، وقد شمل تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ، ٢٣- المرسوم التشريعي رقم ٦١ تاريخ ٣١/٥/٢٠١١ عن جرائم متنوعة ، وقد شمل تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح ٢٤- المرسوم التشريعي رقم ٧٢ تاريخ ٢٠/٦/٢٠١١ عن بعض الجنابات والجرح ، ٢٥- المرسوم التشريعي رقم ١٠ تاريخ ١٥/١/٢٠١٢ عن الجرائم المرتكبة على خلفية الأحداث .

(١) - ومن هذه المراسيم التشريعية : - المرسوم التشريعي رقم ٣٠ تاريخ ٢/٥/٢٠١٢ عن بعض الجرائم المرتكبة قانون خدمة العلم وقانون العقوبات العسكرية - المرسوم التشريعي رقم ٢٣ تاريخ ١٦/٤/٢٠١٣ عن جرائم متنوعة والمرتكبة قبل هذا التاريخ ، وقد شمل العفو العام جميع تدابير الإصلاح والرعاية للأحداث في الجرح .

- كما أن صدور العفو بمرسوم تشريعي وعرضه لاحقاً على مجلس الشعب لمناقشته وتعديله أو إلغائه وفق الأصول الدستورية المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة ١١١ من دستور ١٩٧٣ والمادة ١١٣ من دستور ٢٠١٢ للتعاطي مع باقي المراسيم التشريعية ، لا يمكن تصوّره لأن مراسيم العفو تُنفذ مباشرة فور صدورها ، ويغدو من غير الممكن تدارك آثارها القانونية بالنسبة للحالات التي لم يجر تنفيذ مرسوم العفو عليها بعد ، وما قد يسببه تعديلها أو إلغاؤها من تفاوت في المراكز القانونية للمحكومين لا يمكن القبول به ، وهو ما يشكل مؤيداً إضافياً للسبب الذي حدا بالمشروع الدستوري لحصر الاختصاص بإقرارها بقانون في مجلس الشعب ، فضلاً عن أن القانون بشكل عام وطبيعة قانون العفو العام بشكل خاص يتضمن قواعد موضوعية عامة التطبيق ، ويُقرر الشعب بالجانب الاجتماعي له بموجب إقراره لقانون العفو عبر ممثليه أن يمنح العفو عن بعض الجرائم ، مما لا يصح معه أن يكون أمراً شخصياً يصدر عن رئيس الدولة في مناسبة من المناسبات .<sup>(١)</sup>
- إن ما يسجل على مراسيم العفو الصادرة من ملاحظات كان يمكن لمجلس الشعب أن يضعها على بساط البحث باعتبار أن إقرار قوانين العفو هو اختصاص حصري له ومنها :

١- تكرار صدور مراسيم العفو في أوقات متقاربة ودون فاصل زمني مدروس يترك انطباعاً غير محمود لدى فئات المجتمع التي تُضبط سلوكها وفق القوانين النافذة ، وتأتي وجود المارقين بينها، وترى في العفو عنهم فرصة إضافية لاستسهال ارتكاب الجرائم من

(١) - " وهو التعبير القانوني عن تطور سياسي ضخم حققته الديمقراطية عندما أنكرت على الحاكم أن يكون التجسيد الشخصي لسلطة الدولة ،... وهذا هو السبب في إصرار النظم الديمقراطية على أن تنقي نظام الحكم من أي آثار للسلطان الشخصي بما تضعه من ضوابط وقيود لا يجوز لأي سلطة عامة أن تخرج عنها " راجع : د. محمد عصفور ، استقلال السلطة القضائية ، مطبعة أطلس بالقاهرة ، طبعة ١٩٦٩ ، ص ٥٦

قبلهم وهم ينتظرون العفو عنهم مرةً تلو الأخرى ، والكثير منهم لم يحاكموا إما لطول أمد المحاكمات (لأسباب مبررة أو غير مبررة أحياناً) ، أو لصدور مراسيم عفو متلاحقة ، أو أنهم لم يقضوا في السجن إلا مدة قصيرة لا تكفي لتمكين ضمير المجتمع من نسيان جرائمهم ، مما يخل بقيمة العقوبة كرادع اجتماعي وتأديبي ، ويؤدي إلى فقدان العقوبة لهيبتها في المجتمع ، وتغدو العقوبات التي أقرها المشرع في بعض القوانين ويتشدد فيها لأسباب مبررة ، ولاسيما في الدورين الثامن والتاسع من الأدوار التشريعية لمجلس الشعب السوري غير ذات تأثير معنوي أو مادي في ردع الجريمة المرتكبة ، بل بات الأمر مدعاةً للاستهانة بهذه العقوبات التي تُسَطَّر في القوانين التي يُقرها مجلس الشعب من قبل مرتكبي هذه الجرائم .

٢- إن تدابير الرعاية والإصلاح المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون الأحداث الجانحين رقم ١٨ لعام ١٩٧٤<sup>(١)</sup>، هي وسائل تربوية لإصلاح الأحداث المرتكبين للجنايات والجنح ، ومع أنها بحاجة لتعديل وتطوير بما ينسجم مع الوسائل التربوية

(١) - نصت المادة الرابعة من قانون الأحداث الجانحين على أن تدابير الإصلاح هي: أ- تسليم الحدث إلى أبويه أو إلى أحدهما أو إلى وليه الشرعي. ب- تسليمه إلى أحد أفراد أسرته. ج- تسليمه إلى مؤسسة أو جمعية مرخصة صالحة لتربية الحدث. د- وضعه في مركز الملاحظة. هـ - وضعه في معهد خاص بإصلاح الأحداث. و- الحجز في مأوى احترازي. ز- الحرية المراقبة. ح- منع الإقامة. ط- منع ارتياد المحلات المفسدة. ي- المنع من مزاوله عمل ما. ك- الرعاية. كما نصت المادة (٢٦) منه في أحكام الرعاية على أنه: "أ- يعهد بالرعاية إلى معاهد إصلاحية معترف بها من الدولة. ب- على المعهد أن يوفر للمفروض عليه تدبير الرعاية التعليم والتدريب المهني والعمل المناسب وتقديم النصح والإرشاد اللازم ليشاشر حياته أو يكسب عيشه بطريقة شريفة، ج- على المعهد تقديم تقرير إلى المحكمة عن حالة المحكوم بتدبير الرعاية في كل ثلاثة أشهر وله أن يقترح فيه إخلاء سبيل الحدث. وللمحكمة وحدها حق تقرير إخلاء سبيل الحدث" ، وتفرض تدابير الرعاية وفق أحكام المادة (٢٧) منه "للمحكمة أن تفرض تدابير الرعاية على كل حدث وجد: أ- متشرداً أو متسولاً لا معيل له ولا يملك مورداً للعيش. ب- يعمل في أماكن أو يمارس أعمالاً منافية للأخلاق والآداب العامة، وللمحكمة في جميع الأحوال أن تفرض هذا التدبير على كل حدث رأت حالته تستدعي ذلك." ونصت المادة (٢٨) على أنه "إذا تعذر وضع الحدث المفروض عليه تدبير الرعاية في إحدى مؤسسات الرعاية جاز للمحكمة أن تؤمن له عملاً في إحدى المهن الصناعية أو التجارية أو الزراعية حيث يتولى رقبته مراقب السلوك تحت إشراف المحكمة واتخاذ ما يلائمه من التدابير الإصلاحية المنصوص عليها في هذا القانون."

الحديثة ، فإنه لا يصح أن يشملها قانون العفو العام على نحو يصبح هذا الحكم هو الأصل والاستثناء غير ذلك ، وليس للمجتمع أن يعرض عن رعاية وعلاج الأحداث وإصلاح حالهم تربوياً ، لأن في ذلك إنتاج مستقبلي لمشاريع مجرمين بالغين ، كما لا يصح التذرع لعشرات السنوات بأن وجودهم بمعاهد الإصلاح المتخصصة غير فعال ونتائجه تأتي على عكس ما هو منتظر منها ، لأنه آن الأوان للجهات المعنية أن تدرج ضمن أولوياتها إصلاح هذه المعاهد ، وتطوير الوسائل التربوية والاستفادة من تجارب الدول التي أحرزت تقدماً في هذا المجال بدلاً من اتخاذ نهج دائم ومتواصل بتشميل جرائمهم بالعفو العام .

**ثانياً- حق التقاضي :** هو حق دستوري منصوص عليه في الدساتير الوطنية للدول ومنها الدستور السوري الملغى لعام ١٩٧٣ (المادة ٤/٢٨) ، وكذلك الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ ، وقد كفلته الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان والحقوق المدنية ، والاعتداء عليه هو في الوقت نفسه اعتداء على السلطة القضائية<sup>(١)</sup> ، لأنه يحول بينها وبين مباشرة وظيفتها في حل المنازعات ، وبالتالي فإنه لا معنى للقول باستقلال السلطة القضائية أو تطبيق مبدأ فصل السلطات إذا كان في مقدور السلطة التشريعية أن تحد من كفالة حق التقاضي<sup>(٢)</sup> ، وإذا وقع ذلك في القوانين التي يُقرها مجلس الشعب أو في المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية فهو تجاوزٌ للحدود المرسومة بين اختصاص السلطتين ، وفيه ما فيه من انتهاكٌ لمبدأ سمو القاعدة الدستورية الذي يتعين على مجلس الشعب أن يتمسك به باعتباره الأصل الذي يمنح أداؤه التشريعي قوةً وتعزيزاً لمبدأ سيادة القانون المرتبط بمشروعية ما يصدر عنه ، وذلك عند عرض المراسيم التشريعية التي تشوبها هذه المخالفة الدستورية ، وما ينطوي عليه انصراف مجلس الشعب عن أعمال صلاحياته التشريعية حيالها من ضعف في أدائه التشريعي ، وقد درجت

(١)- د. عادل الطبطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، دراسة مقارنة جامعة الكويت ،

طبعة ٢٠٠٠ ، ص ١٣٣

(٢)- د. محمود نجيب حسني ، الدستور والقانون الجنائي ، دار النهضة العربية طبعة ١٩٩٢ ص ١٢٠

القوانين والمراسيم الصادرة في سورية وحتى بعض القرارات الصادرة عن بعض الوزارات ! على تجاوز هذه الحدود المرسومة بين السلطات حتى بات أمراً مألوفاً وظاهرة تحتاج إلى حلول سياسية وقانونية عاجلة ، وتقع مسؤولية هذه الحلول على عاتق مجلس الشعب بالدرجة الأولى بتشكيل لجنة خاصة لمراجعة نصوص كافة القوانين التي تتضمن مخالفات دستورية وإعداد اقتراحات بقوانين لإعادة موافقتها مع القواعد الدستورية إعمالاً لمبدأ سمو القاعدة الدستورية .<sup>(١)</sup>

#### (١) بعض النصوص التي حجت طرق الطعن والمراجعة :

- ١- القانون رقم ١٩٧٤/٢١ ( قانون التنظيم الفلاحي ) المادة ٩٩ منه
- ٢- القانون رقم ١٩٨١/ ٣١ ( قانون تنظيم مهنة الطب البشري) المادة ٥٧ منه
- ٣- القانون رقم ٢٠٠٥/١٤ ( قانون اتحاد الناشرين ) المادة ٣٢ منه
- ٤- القانون رقم ٢٠٠٤/ ٥٥ ( اتحاد الفنانين التشكيليين ) المادة ٦٤ منه
- ٥- القانون رقم ٢٠١٠/ ٣٠ ( قانون تنظيم مهنة المحاماة ) المادة ٧ منه
- ٦- القانون رقم ٢٠٠٥/ ٣١ ( قانون تنظيم استثمار المصادر المائية ) في المادة ١٤ منه
- ٧- القانون رقم ٢٠١٠/ ٢١ ( قانون زراعة و تصدير القطن ) في المادة ١٩ منه =
- ٨- القانون رقم ٢٠٠٨/ ٣٣ ( المتعلق بتبديل النوع الشرعي للعقارات المشمولة بالمخططات التنظيمية المصدقة ) في المادة ٩ منه
- ٩- القانون رقم ١٩٨٤/ ٣٠ ( استصلاح الأراضي الزراعية ) في المادة ٢ /ب منه
- ١٠- القانون رقم ١٩٧٤ / ٩ ( قانون تنظيم المدن ) في المادة ٣٩ منه
- ١١- القانون رقم ٢٠٠٤ / ٦٤ ( قانون التهيئة العامة ) في المادة ٣١ منه
- ١٢- القانون رقم ٢٠٠٧/ ٢٦ ( قانون وقاية النبات والحجر الصحي الزراعي) في المادة ٩ منه
- ١٣- القانون رقم ٢٠٠٩ / ٢ ( قانون تنظيم المؤسسات السياحية ) في المادة ١٩ منه
- ١٤- القانون رقم ١٩٧٩/ ٤٢ ( قانون الخبراء ) في المادة ١٦ منه
- ١٥- القانون رقم ٢٠٠٤/ ٥٠ ( القانون الأساسي للعاملين في الدولة ) في المادة ٥٢ منه
- ١٦- القانون رقم ٢٠١٠/ ٢٠ ( قانون تنظيم التحول إلى الري الحديث في الأراضي الزراعية) في المادة ٦ منه
- ١٧- القانون رقم ٢٠١١ / ١١ ( تنظيم تملك الحقوق العينية العقارية لغير السوريين ) في المادة ٦ منه
- ١٨- المرسوم التشريعي رقم ٢٠ / ١٩٨٣ ( قانون الاستملاك ) المادة ٧ منه
- ١٩- المرسوم ت رقم ٢٠٠٤/٥٥ ( قانون تنظيم المؤسسات التعليمية الخاصة) المادة ٤٤ مكرر مضافة بالمرسوم ت رقم ٢٠٠٨ / ٣٥
- ٢٠- المرسوم ت رقم ٦١ / ٢٠٠٤ ( قانون رسم الإنفاق الاستهلاكي ) في المادة ٤ منه المعدل بالمادة ٢١ من المرسوم ت ٥١ / ٢٠٠٦ و المادة ٥ بموجب التعديل الجاري بالمرسوم رقم ٢٣ / ٢٠١١ =

ثالثاً- **تفريد العقوبة**: تقوم السلطة التشريعية عند إقرار القوانين بصياغة النصوص لتتضمن مقاييس عامة ومجردة ولتحديد العقوبة المقررة لكل جرم ، وعند تطبيق هذه النصوص من قبل القاضي يقوم بتطبيق العقوبة المنصوص عليها ضمن حدود المقاييس التي قررتها النصوص تبعاً لظروف الجرم والجرم المرتكب ، وهو ما يدخل في إطار مؤسسة تفريد العقاب ، ومنها التفريد القضائي الذي يقوم به القاضي لاحقاً لصدور التشريع وبعد وقوع الجرم عند إعماله لمؤسسة وقف تنفيذ العقوبة في الجرح عند الحكم ، أو منح / عدم منح الأسباب المخففة التقديرية التي استقر الاجتهاد القضائي على أنها حق يتعين تعليل عدم منحه ، وأما أن يتدخل المشرع لمنع القاضي من منح هذه الأسباب في بعض الجرائم أو وقف تنفيذ العقوبة فيها ، فإن ذلك يُعتبر تدخلاً خارج حدود الدستور لا يمكن تبريره<sup>(١)</sup>، وقد درج المشرع السوري على تضمين النصوص مثل هذه الأحكام التي تصطدم على نحو مباشر مع مبدأ سمو القاعدة الدستورية التي لا تجيز هذا التدخل

٢١- =المرسوم التشريعي رقم ٨/٢٠١٠(قانون تنظيم ترخيص إعمار العقارات والعرضات ) في المادتين ٣ - ١٥ منه

٢٢- المرسوم التشريعي رقم ٧٦ / ٢٠١١ ( قانون تنظيم عمل المؤسسة العامة للإسكان ) في المادتين ٢٢/٤ ، ١١/٥ منه

٢٣- المرسوم التشريعي رقم ١٦٦ / ١٩٦٨ ( شروط توزيع أراضي أملاك الدولة الزراعية على الفلاحين ) في المادة ١/و

٢٤- قرار وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل المتضمن (أصول المحاكمات أما القضاء الزراعي ) في المادة ٨٠ منه

٢٥- قرار وزارة الإدارة المحلية المتضمن (التعليمات التنفيذية لقانون إعمار العرضات ) المادتين ٧ - ٥ منه

٢٦- قرار وزارة الري ١٥٤٣ رقم /١٩٨٩ ( المتعلق بقانون استصلاح الأراضي الزراعية ) المادة ٣ منه

٢٧- قرار وزارة المالية رقم ١٦ / ٦٣٨١/٢٠٠٤ ( التعليمات التنفيذية لقانون ضريبة الدخل رقم ٢٤/٢٠٠٣)في المادة ٣١/هـ

(١)- د. عادل الطبطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، دراسة مقارنة مرجع سابق ، ص

من السلطة التشريعية ضمن حدود اختصاص السلطة القضائية ، ويتعين العودة إلى التزام الحدود الدستورية بين السلطات <sup>(١)</sup> .

## الفرع الثاني

### مواءمة التشريعات النافذة وأحكام الدستور

صدر الدستور السوري لعام ١٩٧٣ وأصبح نافذاً بتاريخ ١٣ / ٣ / ١٩٧٣ ، وكانت قد نصت المادة ١٥٣ منه على أن " تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه " ، وقد استمر العديد من التشريعات المخالفة لأحكام هذا الدستور ، بالنفاذ حتى صدور الدستور الجديد بتاريخ ٢٠١٢/٢/١٧ <sup>(٢)</sup> ، وكذلك أُعيد إنتاج الكثير من هذه القوانين بعد صدور دستور

#### (١) - بعض النصوص التي تحظر على القاضي منح الأسباب المخففة التقديرية :

- ١- المادة ٦٤١ من قانون العقوبات العام المعدل بموجب المرسوم التشريعي رقم ٢٠١١/١ المادة ١٧ منه
- ٢- القانون رقم ٢٠٠٣/١ بعد تعديله بالمرسوم التشريعي رقم ٢٠٠٨/١٧ ، وكذلك القانون رقم ٢٠٠٨ /٥٩ (مخالفات البناء ) اللذان ما يزالان مطبقين على المخالفات المرتكبة قبل تاريخ ٢٠١٢/٥/٢٠ بصدور المرسوم التشريعي رقم ٤٠ بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢٠
- ٣- القانون رقم ١٩٩٣/٣ ( مكافحة المخدرات ) في المادة ٣٩ منه
- ٤- المرسوم التشريعي رقم ١٩٧٤/١٣ ( مكافحة التهريب ) المعدل بـ ( المرسوم التشريعي رقم ٢٠٠١/٥ ، والقانون رقم ٢٠٠٢ /٦٠ ، والمرسوم التشريعي رقم ٢٠٠٥ /٢٦ ) في المادة ٥ منه
- ٥- القانون ٨٤/٣٠ ( استصلاح الأراضي الزراعية ) في المادة ٤٣ منه
- ٦- القانون رقم ١٩٨٦/ ٣٩ (شروط شراء مساكن من الجهات العامة ) في المادة ٤/د منه
- ٧- قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية في المادة ١١٠ منه
- ٨- قانون التشريع المائي
- ٩- المرسوم التشريعي رقم (١٧) / ٢٠١٢ (قانون التواصل على الشبكة ومكافحة الجريمة المعلوماتية) في المادة ٢١ منه الفقرة ج - التي اشترطت تطبيق الأسباب المخففة التقديرية إسقاط المضرور لحق الشخصي .

(٢) - المرسوم التشريعي رقم ١١١ لعام ١٩٥٢ الناظم للعلاقات الإيجازية والتتمديد الحكمي وعدم خضوع العقارات المؤجرة قبل تاريخ ١٩٧٠/٩/٧ للتخمين ، والمرسوم التشريعي رقم ١٨٧ لعام ١٩٧٠ الذي منع ملكي =

١٩٧٣ بما يخالف أحكام هذا الدستور وخلافاً لمبدأ سمو القاعدة الدستورية<sup>(١)</sup>، وكان الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ قد استفاد من تجربة دستور عام ١٩٧٣ الطويلة، وأعطى مهلة محددة لتعديل التشريعات النافذة بحيث تتوافق مع أحكامه خلال ثلاث سنوات وفق أحكام المادة ١٥٤ منه التي نصت على أن "تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدل بما يتوافق مع أحكامه على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات".

وكذلك نصّ دستور عام ١٩٧٣ على حقوق دستورية وأحال بتنظيمها على قوانين تصدرها السلطة التشريعية لكي يتمكن المواطنون من ممارستها، وسارَ على ذات النهج

---

=العقارات المؤجرة للدولة من التخمين وبذلك يكون هذا المرسوم قد انتهى إلى مصادرة تلك العقارات في حقيقة الأمر، وذلك ما يخالف حقوق الملكية والمادتين ١٤-١٥ من دستور عام ١٩٧٣، وكذلك جاءت الفقرة ب من المادة ٢ من قانون الإيجار رقم ٦ لعام ٢٠٠١ التي فرضت على المالك أن يدفع للمستأجر ٤٠ من قيمة المأجور عند طلب إنهاء العلاقة الإيجازية وهو ما يخالف كذلك المادة ١٥ من دستور عام ١٩٧٣ للمزيد: راجع المحامي نزار عرابي، دراسات قانونية، مرجع سابق ص ٢٩٣ وما بعدها

(١)- ومثال على ما أعيد إنتاجه من قوانين مخالفة لدستور عام ١٩٧٣ ما تضمنه القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر برقم ١ لعام ١٩٨٥ أي بعد صدور دستور عام ١٩٧٣ في المادة ١٣٨ منه التي نصت على صرف العامل من الخدمة بموجب مرسوم دون ذكر الأسباب، ومراسيم الصرف هذه غير خاضعة لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن أمام المحاكم، وقد كان هذا النص معمولاً به في قانون الموظفين الأساسي رقم ١٣٥ لعام ١٩٤٥ في المادة ٨٥ منه، وهو ما يخالف مبدأ سمو القاعدة الدستورية التي تضمنتها المادتان ٢٦ - ٢٨ من دستور ١٩٧٣، وتجدر الإشارة إلى أن المادة ١٣٨ تتناقض كذلك مع أحكام المرسوم التشريعي رقم ٤٩ لعام ١٩٦٢ الذي كان نافذاً بمنع التسريح التعسفي للعمال في القطاع الخاص، وكانت الهيئة العامة لمحكمة النقض والتي تنزل قراراتها منزلة القانون قد انتهت في قرارها رقم ٤٣ بتاريخ ١٩٧٨/٥/٨ على أن "حرمان الأفراد من حق النقاضي يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والحقوق الطبيعية للإنسان والمبادئ الدستورية المستقرة في ضمير الجماعة البشرية، مما يجعل القاضي غير ملزم بتطبيق أي نص يتعارض مع الحق المذكور" واستمرت المخالفة الدستورية قائمة من عام ١٩٨٥ وحتى عام ٢٠٠٥ وكادت تستمر لولا أن ضغطت المداوولات التي تمت في مجلس الشعب والرأي العام منع ذلك وأعيد مشروع القانون إلى مجلس الشعب باعتراض من رئيس الجمهورية.

الدستور الجديد ، وهو أمر طبيعي من الناحية التقنية ، إذ لا يمكن للدستور أن يتضمن كافة الأحكام الناظمة لتطبيق أحكامه<sup>(١)</sup>.

ولابد هنا من التمييز بين الحقوق التي ينص عليها الدستور ، ويُحيل في تنظيمها على قوانين يتوجب على السلطة المختصة العمل على إصدارها لكي يتمكن المواطنون من ممارستها ، حتى لا تبقى هذه الحقوق حبراً على ورق ومعلقة من الناحية العملية<sup>(٢)</sup> ،

(١) - من هذه القوانين التي تم النص على وجوب تنظيم الحقوق الدستورية بموجبها في دستور عام ١٩٧٣ : ما نصت عليه المادة ١٥/١. " لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون. " ، المادة ١٦ : " يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية بما يضمن حماية الفلاح والعمال الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج. " ، المادة ٢٦ : " لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك. " ، المادة ٢٧ : " يمارس المواطنون حقوقهم ويتمتعون بحرياتهم وفقاً للقانون. " المادة ٣٨ " لكل مواطن الحق في أن يُعرب عن رأيه بحرية وعلنية بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير الأخرى وان يسهم في الرقابة والنقد البناء بما يضمن سلامة البناء الوطني والقومي ويدعم النظام الاشتراكي وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة و النشر وفقاً للقانون. " ، المادة ٣٩ " للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذا الحق. " ، المادة ٤٣ " ينظم القانون الجنسية العربية السورية ويضمن تسهيلات خاصة للمغتربين العرب السوريين وأبنائهم ولمواطني أقطار الوطن العربي. " ، المادة ٤٨ : " للقطاعات الجماهيرية حق إقامة تنظيمات نقابية أو اجتماعية أو مهنية أو جمعيات تعاونية للإنتاج أو الخدمات وتحدد القوانين إطار التنظيمات وعلاقاتها وحدود عملها. " ، المادة ٥٥ : " يبين القانون أحكام الانتخاب والاستفتاء ويحدد الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب. " ، المادة ١٢١ : " يحدد القانون مسؤولية الوزارة المدنية والجزائية. " المادة ١٤٨ : " ينظم القانون أصول النظر والبت فيما تختص به المحكمة الدستورية العليا ويحدد ملاكها والشروط الواجب توافرها في أعضائها ويعين رواتبهم وحصاناتهم ومزاياهم ومسؤولياتهم " **وزيادة على ما تقدم** فإن دستور عام ٢٠١٢ قد أحال على القوانين لتنظيم الحقوق والأحكام الواردة فيه ومنها : المادة ٨ / ٣ : " ينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين الأحزاب السياسية .. " ، المادة ١٠ : " المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها ، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين ، = وذلك في مجالات التي تحقق أهدافها ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون " المادة ٤٣ : " تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها وفقاً للقانون " ، المادة ٤٤ : " للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق " ، المادة ٤٥ : " حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة ووسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون " إلخ .

(٢) - د . عادل الطيباني ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة) مرجع سابق ،

ويُعتبر عدم إقرارها من السلطات العامة تقصيراً دستورياً بإعمال مبدأ سمو القاعدة الدستورية (و تتحمل مسؤوليته السياسية السلطة التنفيذية في عدم الدفع بتشريعات ناظمة للحقوق الدستورية إلى مجلس الشعب - وكذلك السلطة التشريعية في عدم اقتراح هذه القوانين ، أو محاسبة الحكومة على عدم إنجاز الكادر الفني المتخصص لديها لمسودات هذه القوانين وعرضها على مجلس الشعب ) ، وبين حقوق يقرها الدستور ولا يقع على عاتق السلطات العامة الالتزام بتوفيرها في الحال ، وإنما يقع على عاتقها الالتزام بتطوير إمكانيات الدولة الحالية والمستقبلية ، وتوفير الأسس وهيئة الأسباب من أجل تأمين هذه الحقوق ، وبالتالي فإنها تدخل في باب الدعوة إلى التمكين منها ، على أنه من المهم الإشارة إلى أن ارتباط تنظيم هذه الحقوق بإمكانيات الدولة لا يعني بأي حال من الأحوال أن تستسهل السلطات العامة إقرار وإصدار التشريعات على نحو ينتقص من هذا التمكين المطلوب دستورياً و يتعارض معه كما حدث في ظل نفاذ دستور عام ١٩٧٣ في العديد من التشريعات الصادرة .

وعند النص على مهلة دستورية محددة لا تتجاوز مدة ثلاث سنوات ميلادية بموجب أحكام المادة ١٥٤ من دستور عام ٢٠١٢ ، فإن ذلك يُلقى بالمسؤولية الدستورية على السلطات الثلاث لإنجاز تعديل التشريعات المخالفة لأحكام الدستور لتتوافق مع أحكامه ، لأن الخطورة في هذا النص تكمن في أن التمسك أو الطعن بدستورية هذه التشريعات المخالفة للدستور كما يوحي ظاهر النص قد يبقى موقوفاً ، وقد تذهب المحكمة الدستورية للتمسك بهذا الاتجاه ، وبأن هذه التشريعات تبقى نافذة حتى انتهاء المهلة الدستورية أو صدور تشريعات معدلة لها ، وهو ما يرتب التزامات على كل سلطة من سلطات الدولة:

أولاً- السلطة التشريعية : وإعمالاً لمبدأ سمو القاعدة الدستورية على مجلس الشعب في سورية أن يعمل على :

١- أن يقوم مكتب المجلس بإنجاز مسودة لتعديل النظام الداخلي لمجلس الشعب على وجه السرعة ، وعلى أن تتضمن التعديلات الخاصة بمواءمة أحكامه لتتفق مع أحكام الدستور ، وكذلك الأحكام المقترحة في هذا البحث وغيره من أجل تعزيز الأداء البرلماني ، ولاسيما الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري .

٢- تشكيل لجنة خاصة أو تكليف اللجنة الدستورية والتشريعية الدائمة في المجلس بإنجاز دراسة متكاملة للتشريعات النافذة والمخالفة لأحكام الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ ، وتقديم اقتراحات بقوانين لتعديل الأحكام الواردة في هذه التشريعات والمخالفة لأحكام الدستور سواء كانت قد صدرت بقوانين أو بمراسيم تشريعية ، وإنجاز إقرار هذه الاقتراحات قبل مضي المهلة الدستورية .

٣- التوقف عن إقرار جواز النظر دستورياً بمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة ، والتي تتضمن أحكاماً مخالفة لصريح أو مضمون أحكام الدستور ، وعدم التهاون في هذه المسألة ، وتكرار السوابق البرلمانية التي كُرس في الأدوار التشريعية السابقة .

٤- ممارسة مجلس الشعب لصلاحياته الدستورية ولاسيما المنصوص عنها في المادة ١٤٧ من دستور ٢٠١٢ الفقرة/ ب /باعتراض خمس أعضاء مجلس الشعب (٥٠ عضو حالياً) على دستورية المراسيم التشريعية المخالفة للدستور خلال مهلة الخمسة عشر يوماً من اليوم الذي يلي تاريخ عرضه على المجلس ، على اعتبار أن النسبة المطلوبة أيسر تحقّقاً من الركون لقرار مجلس الشعب المرتبط بتحقيق الأكثرية المطلوبة في نص المادة ١١٣ من الدستور ( ١٢٦ عضواً على الأقل حالياً ) لإلغاء المرسوم التشريعي أو تعديله عند عرضه على مجلس الشعب إذا كان قد تضمن ما يخالف أحكام الدستور صراحةً أو ضمناً .

ثانياً- **السلطة التنفيذية** : يتوجب على السلطة التنفيذية وبقصد إنجاز التعديلات اللازمة دستورياً على التشريعات النافذة أن تشكل في كل وزارة من وزارات الدولة لجنة خاصة لإعادة النظر بالتشريعات النافذة ، والتي تدخل في قطاع عمل كل وزارة ، وتقضي

مدى اتفاق أحكامها مع أحكام الدستور ، وإنجاز مسودات مشاريع القوانين المعدلة لها وعرضها على مجلس الدولة لممارسة اختصاصه في دراسة هذه المشاريع قبل اتخاذ القرار باعتمادها من قبل رئاسة مجلس الوزراء ليتم الدفع بها إلى مجلس الشعب عن طريق مؤسسة الرئاسة قبل انتهاء المهلة الدستورية .

ثالثاً – **السلطة القضائية** : مع انتهاء المهلة الدستورية أي بمرور ثلاث سنوات من تاريخ صدور دستور ٢٠١٢ ، وعند عدم إنجاز التعديلات الدستورية اللازمة وضماناً للحقوق وللعقد الاجتماعي الجديد بصدور هذا الدستور ، وبقصد إيجاد مؤيد لهذه المهلة الدستورية ، فإنه يغدو من حق السلطة القضائية على مختلف درجات المحاكم فيها التصدي بطريق الدفع للتشريعات الصادرة قبل نفاذ دستور عام ٢٠١٢ ، سيما وأن القضاء السوري العادي والإداري كان له بعض القرارات وإن لم تشكل هذه القرارات نهجاً مستقراً إلا أنها أيدت التصدي لدستورية القوانين بطريق الدفع ، والتي تتضمن أحكاماً مخالفة للدستور<sup>(١)</sup> ، وذلك بإهدار هذه الأحكام في القضية المنظورة أمامها

(١) – صدر عن محكمة النقض الدائرة المدنية القرار رقم ٣٣٤ أساس ٦٩٧ تاريخ ١٩٧٤/٤/٢٢ الذي ذهبت فيه إلى القول " إذا كان يمتنع على القضاء التصدي لدستورية القوانين عن طريق الدعوى لانتفاء النص الذي يخوله هذا الحق ، إلا أنه ليس ما يمنعه من التصدي لذلك عن طرق الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور في الدعوى الماثلة أمامه ، ولا يعتبر ذلك تعدياً من القضاء على سلطة التشريع مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه ، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضوا فتفضل في هذه الصعوبة بحكم وظيفتها القضائية ، وتقرر أيهما الأولي بالتطبيق ، وإذا كان القانون العادي قد أهمل ، فمرد ذلك في الحقيقة إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين ، تلك السيادة التي يجب أن يلتزمها كل من القاضي والشارع على حد سواء بحسبان أن الدستور يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة تضيف عليه صفة العلو وتسمه بالسيادة لأنه كفيل الحريات ومولئها ومناطق الحياة الدستورية ونظام عقدها ، وإن تشكيل المحكمة الدستورية العليا مؤخراً إعمالاً لنصوص الدستور لا يحد من سلطة القضاء في مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ النص المخالف للدستور في الدعوى الماثلة أمامه ، ذلك لأن قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ١٩ تاريخ ١٩٧٣/٧/٢ قصر اختصاصها في النظر بدستورية القوانين على حالة ما إذا طلب ذلك رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب وفق الوجه المقرر في المواد ٢٦ و١٥ وما يليها من القانون المذكور ، بمعنى أنه محجوب عن المواطنين وعن غير الجهات المشار إليها حق الاعتراض أمام المحكمة الدستورية على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية " منشور في مجلة =

فقط وإعمال مبدأ سمو القاعدة الدستورية ، دون إلغاء هذه الأحكام حتى لا يصل الأمر لتجاوز الحدود الدستورية من قبل السلطة القضائية على السلطة التشريعية ، وليبقى إعمال نص المادة ١٤٧ من دستور ٢٠١٢ في الفقرة الثانية منه وتطبيقها متعلقاً فقط بالتشريعات التي صدرت في ظل سريان أحكام هذا الدستور .

وفي دور القضاء إعمالاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون المستندة إلى مبدأ سمو الدستور، وأثر ذلك على النظام الديمقراطي يقول الدكتور عبد الرزاق السنهوري في ذلك (( ... والحق أن الديمقراطية التي لم ترسخ لها قدم في الحكم الديمقراطي الصحيح هي في أشد الحاجة إلى رقابة القضاء ، ذلك أن كل ديمقراطية ناشئة لم تنضج فيها المبادئ الديمقراطية ، ولم تستقر هذه المبادئ عندها في ضمير الأمة ، تكون السلطة التنفيذية فيها أقوى السلطات جميعاً ، تتغول السلطة التشريعية وتسيطر عليها وتحتيف السلطة القضائية وتنتقص من استقلالها .

والدواء الناجع لهذا الحال هو العمل على تقوية السلطة القضائية ، فهي أدنى (بمعنى أقرب) السلطات الثلاث إلى الإصلاح ، إذ القضاة نخبة من رجال الأمة ، أشربت نفوسهم احترام القانون ، وانغرس في قلوبهم حب العدل ، وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية ، ولا يقدر لهذا المبدأ قيام واستقرار إذا لم يوجد إلى جانبه قضاء حر مستقل يحميه من الاعتداء ويدفع عنه الطغيان .))<sup>(١)</sup>

---

=المحاميين العدنان الخامس والسادس لعام ١٩٧٤ ، ص ١٢٥ ، كما صدر في عام ١٩٦٠ ثلاثة قرارات عن المحكمة الإدارية العليا تتلخص أنه " إذا تعارض قانون عادي مع الدستور في أية منازعة من المنازعات التي تطرح على المحاكم أي من القانونين أجدر بالتطبيق ، القانون أم الدستور ، عندئذ تكون الأفضلية للدستور " .  
<sup>(١)</sup> - ورد في مؤلف القاضي نوار بشير إبراهيم ، الأثر ، منشور في مجلة مجلس الدولة المصري / السنة الأولى / العدد الأول ، مرجع سابق ، ص ٢٢٥

## المطلب الثاني

### تطبيق مبدأ الشفافية وتعزيز الديمقراطية

إن التجربة البرلمانية التي خاضها مجلس الشعب السوري خلال الأدوار التشريعية العشرة ( بما فيها دور التعيين ) قد خضعت خلال عقد ونيف من الزمن قبل هذه الأدوار إلى صورة نمطية جعلت منه برلماناً متلقياً وغير مبادر<sup>(١)</sup>، إذ استحوذت السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية على السلطة التشريعية على نحو فعلي ، و كانت التشريعات تصدر إما بقرارات بقوانين وإما بمراسيم تشريعية ، أي أن البرلمان السوري خلال تلك الحقبة لم يتمكن من بناء تجربة برلمانية مستقلة وخاصة به في الأداء التشريعي ، وقد تابعت السلطة التنفيذية أمام غياب هذه التجربة وظروف المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية من الاستمرار بالإمساك بزمام إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب لوضع الختم البرلماني عليها خلال الأدوار التشريعية التسعة في ظل أحكام دستورية رتبت قيام النظام السياسي على مبدأ الحزب القائد لسلطات الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية ) واجتمع وقد ساعدت هذه الأحكام على هذا الاستحواذ ، رغم أن الدستور السوري لعام ١٩٧٣ الملغى كان على شاكلة معظم الدساتير التي صدرت في بداية القرن العشرين المنصرم ، فيما يتعلق بالمبادئ الدستورية المتعارف عليها ، إلا أنه لم يأخذ بالتعددية السياسية ، ولم يسمح بوجود أحزاب سياسية خارج إطار الجبهة الوطنية التقدمية ، ولم يكن هناك تشريع ينظم تشكيل الأحزاب ، والتي تعتبر عماد الحياة البرلمانية ، في حين أن البرلمانات الحديثة والشعوب المتطلعة إلى الحرية والحكم الرشيد ترى بالبرلمان المؤسسة التشريعية الوحيدة

(١) - وهو ما أكده السياق التشريعي المعروض أثناء البحث في تطور الوظيفة التشريعية للبرلمان السوري في الفصل الثاني من الباب الأول من هذا البحث من خلال استعراض غالبية التشريعات التي صدرت في تلك الحقبة وما قبلها وما بعدها .

التي يجب أن تُسن القوانين المنظمة لحياة المجتمع والحماية لمصالح أفراده الوطنية والإنسانية بعد أن يتم ذلك عبر خطوات برلمانية تسود فيها التناقضات والصراعات أثناء الحوار ، والمناقشات التي تجري داخل البرلمان من أجل التوصل إلى القرار المناسب والمعبر عن إرادة الشعب بكل ما يتعلق بمصالحه الوطنية ، وللوصول إلى برلمانٍ فعّال ، لا بد أن يكون برلماناً ديمقراطياً ، ولن يكون ديمقراطياً إلا بعد أن يكون شفافاً ، وتلتزم بالمقابل السلطة التنفيذية بتطبيق مبدأ الشفافية في علاقتها مع السلطات الأخرى ، وكذلك مع المواطنين ، وستتناول هذه الآليات المرتبطة بقيم الديمقراطية ومبدأ الشفافية من خلال فرعين:

### الفرع الأول : آليات تعزيز الشفافية في المجلس

### الفرع الثاني : الآليات المرتبطة بقيم المشاركة الديمقراطية

#### الفرع الأول

#### آليات تعزيز الشفافية في المجلس

إنَّ الصعوبة التي يجدها الباحث في الولوج معرفياً إلى داخل أروقة مجلس الشعب السوري من أجل فهم حقيقة مجريات العمل البرلماني على أرض الواقع ، فضلاً عن الحاجة للعديد من الأذونات من أجل الحصول على أبسط المعلومات حول المجلس ، وكذلك حجم المعلومات والاتصالات الواردة إلى المجلس التي تُصَب فقط في مكتب رئيس المجلس دون باقي الأعضاء بما فيهم رؤساء اللجان وأعضاء مكتب المجلس<sup>(١)</sup> ، إلا بحدود ما يرغب رئيس المجلس في إطلاعهم عليه ، كل ذلك يجعلنا نُدرك حجم السريّة التي تُلف

(١) - المكتب الإعلامي للمجلس وغيره من المكاتب الفنية العاملة في المجلس تقدم دراسات وتقارير صحفية تقليدية ومعلوماتية لرئيس المجلس حصراً ، ويمكن أن يوضع نسخاً عنها تحت تصرف مكتب المجلس تبعاً لموافقة رئيس المجلس ، وتحجب هذه المعلومات عن باقي أعضاء المجلس ، بما في ذلك ما تنشره المواقع الإلكترونية المعادية سياسياً أو المحجوبة بشكل عام ، لضمان بقاء مسافة معرفية وسياسية بينهم وبين سدة الرئاسة تضيق مستوى آخر لإمكانات السيطرة الفعلية على الأداء من الناحية المعرفية .

عمل السلطة التشريعية في سورية ، رغم ما نص عليه النظام الداخلي من علنية الجلسات العامة فقط ، ويُظهر التطبيق العملي لهذه العلنية أنها مخصصة لأعضاء المجلس ، وعندما يتسع نطاقها قليلاً ببث بعض جلسات المجلس على نحو غير مُستمر ، فإن هذه العلنية مرتبطة بمعايير ذات طابع سياسي بعيدة كل البعد عن أهم تطبيقات دولة القانون وهي الشفافية المطلوبة في أداء المجلس ، والمرتبطة بالأعضاء وإدارة المجلس والإجراءات والمعلومات التي يتعين العمل على إيجادها ، بغية دفع الأداء البرلماني والتشريعي على نحو خاص باتجاه تعزيز هذا الأداء وضمان الفاعلية المثمرة والمستمرة غير الموسمية لمجلس الشعب السوري ، ولأن الشفافية مرتبطة بالاعتراف بالحق في المعرفة والبحث عنها وفي الوصول إلى المعلومات ، وبحق عامة الناس المشاركة في العملية الديمقراطية داخل المجلس من خلال الاطلاع على مجرياتها من أجل الوثوق بمخرجات هذه العملية <sup>(١)</sup> ، ومن حيث النتيجة القدرة على المساءلة داخل وخارج المجلس ، التي لا تتأتى إلا من خلال الشفافية التي تعمل على توطيد حرية التعبير عن الرأي ، وقد تضمنت غالبية المواثيق الدولية هذه المبادئ وأكدت عليها <sup>(٢)</sup> ، والسؤال المطروح كيف يُمكن الوصول إلى مجلس شعب شفاف ؟

(١) - في فيلم بريطاني أنتج عام ٢٠٠٦ ، مأخوذ عن رواية بعنوان ( V . four vendetta ) ، و قصة الفيلم أن مناضلاً من أجل الحرية غامض يعرف فقط باسم "V" يستخدم تكتيكات إرهابية للقتال ضد مجتمعه الشمولي . ، وتدور أحداث الفيلم عن شخصية (V) مجهول الهوية الذي يرتدي قناعاً باسماً يخفي وجهه ، والذي أخذ على عاتقه مهمة إيقاظ الشعب من غفوته وفضح الممارسات الحكومية الديكتاتورية .. و كانت شخصية "V" في الفيلم تستخدم قصة جاي فوكس كقدوة لها و مصدر إلهام خلال محاربتة للحكومة الفاشية آنذاك التي تحكم بلاده بريطانيا. والفيلم يحتوى على عدة حوارات و جمل قوية جداً منها " أن الشعب رغب بإحراق البرلمان ! لأن البلد كان يحتاج لأكثر من بناء ، يحتاج إلى أمل ...."

للمزيد على العنوان الإلكتروني : موقع الموسوعة الحرة : [www.ar.wikipedia.or](http://www.ar.wikipedia.or)

(٢) - نصت المادة ١٩ من وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون مضايقة ، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود " ، كما نصت الوثيقة الدولية للحقوق المدنية والسياسية في المادة ١٠ على أنه " لكل شخص الحق في حرية التعبير ، يشمل هذا الحق حرية الرأي ، وحرية تلقي المعلومات أو الأفكار وإذاعتها دون تدخل السلطات العامة " وكذلك المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية في حين =

## أولاً- الشفافية المرتبطة بالمعلومات :

لم ينص الدستور السوري لعام ١٩٧٣ الملغى ، كما لم ينص الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ صراحةً على مبدأ الشفافية ، وإن كانت أحكامه قد أخذت بالمبادئ المرتبطة بمبدأ الشفافية على نحو غير مباشر ومثالها :

- المواطنون متساوون في الحقوق ومنها حق المعرفة والمشاركة والمساءلة وكل ذلك يعتبر حقوقاً أساسية مرتبطة بمبدأ الشفافية يتعين ممارستها وفق قوانين تراعي هذا المبدأ ( المادة ٣٣ الفقرة ٣. دستور ).

- حق التعبير عن الرأي لكل مواطن : ولا يمكن التعبير عن الرأي على نحو مسؤول وبناء بدون معرفة ، والمعرفة لا تُبنى إلا بعد إتاحة المعلومات على نحو شفاف ( المادة ٤٢ الفقرة ٢. دستور ) .

- حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها ، وهذا يتطلب القدرة على الوصول إلى المعلومة التي قد تكون بسيطة أو معقدة على اعتبار أن الهدف منها إدراجها ضمن العمل ، الذي يقومون به لبناء فكرة أو الوصول إلى هدف ما ، ودون أن يواجهوا بالرفض على نحو مزاجي أو غير مقنون، أو أن يتطلب الأمر سلسلة من الإجراءات الروتينية لا يكون النص القانوني هو الفيصل في القرار بإعطائها أو حجبتها ضمن مستثنيات واضحة مسبقاً ، أي على نحو شفاف ( المادة ٤٣. دستور )<sup>(١)</sup>.

=وضعت هذه الوثائق ضوابط لحرية الرأي أهمها : احترام حقوق وسمعة الآخرين ، حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة ، حظر كل الدعاوى والآراء القائمة على الكراهية القومية أو على التفوق العنصري أو الديني والتي من شأنها التحريض على التمييز أو المعاداة أو العنف ، للمزيد راجع : محمد أمين الميداني ونزيه كبيسي ، حقوق الإنسان مجموعة وثائق أوروبية ، الطبعة الأولى ١٩٩٢ ، دار البشير الأردن - عمان ص ٣٦ وما بعدها .

(١) - صدر قانون الإعلام مؤخراً الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٨ تاريخ ٢٨/٨/٢٠١١ وقد نصت المادة ٩ منه على أن : " أ- للإعلامي الحق في البحث عن المعلومات أيّاً كان نوعها والحصول عليها من أي جهة كانت ، وله الحق في نشر ما يحصل عليه من معلومات بعد أن يقوم بالتحقق من دقتها وصحتها ووثوقية مصدرها بأفضل ما يستطيع ، ب - للإعلامي في معرض تأدية عمله الحق في حضور المؤتمرات والجلسات والاجتماعات العامة المفتوحة ونشر وقائعها ، ج - للإعلامي الحق في تحليل المعلومات التي يحصل عليها =

-الحق لكل شخص يقبض عليه بمعرفة أسباب توقيفه ، وتلاوة حقوقه القانونية عليه لتذكيره بها ، حتى يكون على بينة من أمره ومبررات حجز حريته التي هي الأصل (٥٣ الفقرة ٣.دستور) .

-قيام الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي العام والخاص وكفالة الدولة حماية المنتجين والمستهلكين ورعاية التجارة والاستثمار ومنع الاحتكار في مختلف المجالات الاقتصادية يستوجب بالضرورة منح حق تبادل المعلومات الاقتصادية على نحو شفاف ( المادة ١٣ الفقرتين ١-٣. دستور).

- حق المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات بالمشاركة في تطوير المجتمع وبممارسة الرقابة الشعبية أي المساءلة ، ويستوجب ذلك الاعتراف بالحق بتبادل المعلومات على نحو شفاف ( المادة ١٠.دستور).

في حين أن حاجة السلطة التشريعية لتطبيق مبدأ الشفافية في عملها أكثر إلحاحاً لممارسة المهام والاختصاصات المناطة بها دستورياً :

- عضو مجلس الشعب الذي يمثل الشعب بأكمله بموجب وكالته النيابية ( المادة ٥٨.د. ، يحتاج لإنجاز هذه الوكالة على الوجه الصحيح وفي المضمون الحقيقي لها ، وحتى لا تبقى وكالة شكلية في حدود التعبير اللفظي ، أن يكون لديه الحق بالمعرفة وتبادل المعلومات مع السلطة التنفيذية ومصادر المعلومات المستقلة بانسياب شفاف لا يعيقه أي عائق سوى ما يتعلق من هذه المعلومات بالأمن القومي للبلاد التي يجب أن لا يمنع كشفها بعد فترة محددة من الوقت ، ووضع معايير قانونية لتأجيل الإفصاح

---

=والتعليق عليها ويجب أن تعرض التحليلات والتعليقات التي يقوم بها الإعلامي على نحو يسمح للمتلقي بالتمييز بينها وبين الوقائع الأصلية ، د- يحظر على أي جهة فرض قيود تحول دون تكافؤ الفرص بين الإعلاميين في الحصول على المعلومة ، ه- على الجهات والمؤسسات المعنية بالشأن العام تسهيل مهمة الإعلامي في الدخول إليها والحصول على المعلومات ، و- يصدر بقرار من مجلس الوزراء تحديد أنواع المعلومات التي يحق للجهات العامة عدم الكشف عنها " ووفق الفقرة ب من المادة ١٠ " تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الرفض الكلي أو الجزئي لطلب الحصول على المعلومات على أن ثبت فيه بقرار مبرم خلال مدة لا تتجاوز الشهر من تاريخ إيداعه لديها " .

عنها ، ومن شأن هذه الشفافية المؤجلة ، والإشراف العام على الأجهزة المناط بها الأمن القومي (الجيش - الشرطة - المخابرات العامة ) تيسير الرقابة الديمقراطية<sup>(١)</sup> - يحتاج مجلس الشعب السوري أكثر من غيره من المؤسسات السياسية إلى إدارات داخلية حديثة ومتخصصين مدربين في ترتيب وتنظيم وتحليل المعلومات للاستعانة بها أثناء أداء الوظيفة التشريعية المناطة به في اقتراح القوانين أو مناقشة مشاريع القوانين واقتراح التعديلات عليها وإقرارها من قبل أعضاء مجلس الشعب مباشرةً أو عن طريق لجانه (المادتين ٧٤ - ٧٥ الفقرة ١ ) ، وأن يكون لهذه الإدارات كذلك القدرة على توفير المعلومات والإحصائيات والدراسات المرتبطة بموضوع الاقتراح من مصادر متعددة ( من السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup> - من مراكز دراسات برلمانية أو إستراتيجية متخصصة وبنفس الوقت مستقلة أو تابعة لمجلس الشعب السوري - وحدات بحث فنية ومعلوماتية خاصة بتقديم المساعدة وتجهيز الملفات للأعضاء حول أي موضوع تشريعي أو رقابي مطروح على المجلس ويطلبه العضو - توفر نظام معلوماتي توثيقي للنظم القانونية الوطنية بما فيها المعاهدات الدولية المنضمة وغير المنضمة إليها سورية ، وكذلك النظم القانونية للدول الأخرى لتدعيم النظرة المقارنة أثناء دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على المجلس ، على أن تكون هذه التقنية متاحة في قاعة الجلسات العامة وقاعات اجتماعات اللجان ) .

(١) - هانز بورن ، الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن ( المبادئ ، الآليات ، الممارسات ) ، دليل عملي للبرلمانيين

عدد رقم ٥ لعام ٢٠٠٣ ، ترجمة حنان والي ، صادر عن الاتحاد البرلماني الدولي ، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، محرر النسخة العربية د.علي الصاوي ، وإصدار الطبعة العربية بإشراف مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني ، ص ١٠٧-١٠٨

(٢) - نصت المادة ٨١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في مصر على أنه : " للجنة أن تطلب عند نظرها لمشروع قانون أو لموضوع يدخل في اختصاصها، جميع الدراسات والأبحاث والمعلومات والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق التي اعتمدت عليها الحكومة في إعداد المشروع أو ذات الصلة بالموضوع وللجنة أن تطلب حضور الخبراء والفنيين والأخصائيين الذين أسهموا في ذلك لعرض الأمور المتعلقة بالمشروع أو الموضوع والأغراض المستهدفة منه على اللجنة."

- يحتاج مجلس الشعب السوري في استخدام الأدوات الرقابية ( التحضير للاستجواب والمناقشات العامة إلى جمع الأدلة والمعلومات والبيانات الدقيقة حول موضوعه والأسئلة الموضوعية المتعلقة به ).

- يحتاج المجلس عند مناقشة بيان الوزارة ، والموازنة العامة وقانون قطع الحساب الختامي وخطط التنمية ( المادتين ٧٤-٧٥ الفقرات ٢-٣-٤-٥). دستور من أجل إقرارها إلى الوقوف على أرضية معرفية متساوية مع السلطة التنفيذية ، حتى يكون للمجلس قراءته الخاصة به لهذه المعطيات والمعلومات ، ومن ثم توسيع الخيارات في معرض اتخاذ القرار .

وأمام هذه الحاجة الملحة لانسياب المعلومات وتدققها وباعتباره حقاً قانونياً يجب التمسك به ، وضرورة الكشف عن المعلومات عن طريق النشر الدوري للمعلومات من قبل سلطات الدولة ضمن ثقافة الانفتاح ومعالجة الافتقار إلى الوعي والاطلاع عند بعض المواطنين من أجل العمل البناء والمثمر<sup>(١)</sup> ، وعلى أن يخضع الحق بالحصول على المعلومات باعتباره حقاً من حقوق الإنسان لاستثناءات محدودة وضيقة ضمن قانون خاص فإن من أولى المهام التشريعية المناطة بمجلس الشعب السوري بغية تعزيز مبدأ الشفافية المنصوص على تطبيقاته في الدستور السوري هو :

١- العمل على إعداد اقتراح بقانون " قانون حرية الوصول الى المعلومات " بحيث يضمن الحق بالحصول على المعلومات للأفراد وللمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام ، بأقصى درجات الإفصاح عن المعلومات والالتزام بالنشر من قبل الحكومة ، وأن تكون الاستثناءات واضحة ومحدودة ومرتبطة بمعايير مدققة حول الضرر والمصلحة العامة ، وأن يكون هناك مرجع قضائي للتظلم من قرارات عدم الإفصاح عن المعلومات ، ويساعد هذا القانون من حيث النتيجة في مساعدة المجلس على تحسين

(١) - توبي مندل ، البرلمان والوصول إلى المعلومات : العمل من أجل حكم شفاف ، ترجمة أحمد حسين اليازوري ومحمد علي الخلايلة ، الطبعة الأولى ٢٠٠٨ ، المركز العلمي للدراسات السياسية بعمان ص ٤٥

أدائه بشكل عام ومساءلة الحكومة على وجه فعال ومساءلة أعضائه أنفسهم ، وعلى أدائه التشريعي بشكل خاص<sup>(١)</sup>.

٢- وبما أن الشفافية مرتبطة بالنزاهة وتعني الابتعاد عن الفساد بكافة أشكاله ، واستناداً (للفقرة الثانية من المادة ٧٢) .دستور ، التي أحالت على القانون لتحديد الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس ، فإنه ومن باب تعزيز الشفافية والنزاهة يجب أن يُعد المجلس أولاً مدونة للسلوك البرلماني والقواعد والتصرفات التي على العضو الالتزام بها ، وإدخالها كملحق لأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري<sup>(٢)</sup>، ومن ثم اقتراح قانون وإقراره يتضمن الأعمال التي تتعارض مع مسؤولية العضو النيابية ، والواجبات المرتبطة بمتطلبات الشفافية بحيث :

- يحظر القانون على العضو أثناء مدة العضوية أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ، ولا أن يقايضها عليه ، ولا أن يبرم معها عقد التزام أو توريد أو مقاوله ، لا بالذات ولا بالواسطة .
- يتعين على العضو تقديم إقرارٍ بذمته المالية إلى المجلس ، في بداية الدور التشريعي ونهايته ، وفي نهاية كل سنة طيلة مدة عضويته<sup>(٣)</sup> .

(١) - وفي بعض الدول يرتبط الحق بالحصول على المعلومات المتعلقة بعمل البرلمان بالحاجة لتصريح ، في حين تأخذ الدول الأخرى بتطبيقه على جميع الأجهزة العامة ، للمزيد راجع : ديفيد بيثام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل للممارسة الجيدة ، الاتحاد البرلماني الدولي ، ط ٢٠٠٦ ، ص ٥٥ - ٥٧

(٢) - البرلمانات والحكم الصالح ، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد ، إصدارات منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ، ص ٢٨ منشور على الموقع الإلكتروني: [www.arpacnetwork.org](http://www.arpacnetwork.org)

(٣) - أمام الشفافية المطلوبة في الذمة المالية للعضو في مجلس الشعب ، فإن ما يغدو متعارضاً مع تطبيق مبدأ الشفافية أمام الرأي العام أن تصدر المراسيم أو القوانين المتعلقة بتحديد رواتب أعضاء السلطة التشريعية ( مرت رقم ٣٧ تاريخ ٢٤/٣/٢٠١١ ) وكذلك المتعلقة بتحديد رواتب أصحاب المناصب العليا ( مرت رقم ٣٩ تاريخ ٢٤/٣/٢٠١١ ) ولا تتضمن هذه المراسيم مادة تقضي بنشرها ، أي أنها تصدر وتطبق ولا تنشر ! ، في حين أن المرسوم التشريعي رقم ٤٠ بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١١ المتضمن زيادة الرواتب للقطاع العام والحد الأدنى للأجور ، وكذلك المرسوم التشريعي رقم ٤١ بذات التاريخ والقاضي بزيادة المعاشات التقاعدية قد تضمننا المادة ٧ في كل منهما ، والتي تقضي بنشر هذه المراسيم .

- أن تؤول كل الهدايا النقدية أو العينية التي يمكن أن يتلقاها العضو أو بمناسبةها إلى الخزينة العامة وفق ترتيبات قانونية.<sup>(١)</sup>

٣- إحداث مكتب توثيقي داخل المجلس يقوم في نهاية كل دور تشريعي بإصدار كتاب يتضمن رصد وتدقيق "السوابق أو التقاليد البرلمانية" لإثراء المكتبة القانونية وتقديم المعرفة العميقة بمجريات العمل البرلماني لتشكيل مادة أولية للدراسات التأصيلية المتخصصة في البحث والتحليل لأداء مجلس الشعب السوري، بالإضافة إلى الكتب التي يصدرها مجلس الشعب السوري، والتي على أهميتها تتضمن معرفة بانورامية سطحية بتاريخ انعقاد الأدوار التشريعية، وأسماء الأعضاء في كل دور تشريعي، ورؤساء المجالس وأعضاء مكاتبها، دون الدخول في توثيق الممارسة البرلمانية<sup>(٢)</sup>، ولوضعها كذلك تحت تصرف الأعضاء الجدد في المجلس.

٤- مذكرات مجلس الشعب وهي أهم جزء من المعلومات المرتبطة بعمل المجلس، لأن تسعين بالمئة من الأعمال البرلمانية التي يقوم بها المجلس تظهر في مذكرات المجلس، إذ أن كل ما يرد إلى المجلس من داخله وخارجه، (مشاريع واقتراحات القوانين وكافة مخاطبات السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية والتقارير المعدة من اللجان الدائمة والخاصة ومكتب المجلس) يتم تلاوته ابتداءً، ومن ثم تحديد خط سيره بالإحالة إلى اللجان أو السلطة التنفيذية أو المناقشة في الجلسة العامة أو أي إجراء آخر، وعودة نتائج هذه الإحالة إلى العرض أمام الجلسة العامة، كما أن مذكرات المجلس التي تجري أثناء مناقشة واقتراحات القوانين تكتسب أهمية خاصة وإضافية من

(١) - هذه الأحكام نص عليها الدستور المصري لعام ٢٠١٢ في المادة ٨٨ منه

(٢) - كتاب المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام ١٩١٩ حتى عام ٢٠٠٠ منشورات مجلس الشعب ١٩٩٩، كتاب السادة أعضاء مجلس الشعب، الدور التشريعي الثامن ٢٠٠٣/٣/٩-٢٠٠٧/٣/٨، إعداد مديرية الشؤون الإدارية ٢٠٠٤.

أنها تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القانون ، ونُشر في الجريدة الرسمية <sup>(١)</sup>، ويتعين العودة إليها عند الحاجة للتفسير ، أو عند إعداد الدراسات البرلمانية من قبل الباحثين باعتبارها مرآة تعكس نشاط المجلس ، ومنها حجم وطبيعة المبادرة التشريعية سواء بالتعديلات المقدمة على مشاريع القوانين أو بتقديم اقتراحات بقوانين من الأعضاء ، وكذلك نوعية المناقشات ومدى جدتها وفعاليتها <sup>(٢)</sup>، وهذه الأسباب مجتمعة تؤكد أهمية:

- أن لا يكون هناك تراخٍ في توزيعها على الأعضاء حتى تدقق في حينها من قبلهم ، والاعتراض وفق الأصول والأحكام المنصوص عليها في المادة ٥٨ وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس الشعب بالنظر لكونها وثيقة تاريخية وقانونية ، فهي حق للتاريخ ولل مواطن والوطن وللأعضاء ، وعلى اعتبار أن ما يجري تلاوته في الجلسة العامة والمصادقة عليه من قبل المجلس هو ملخص الجلسة السابقة فقط <sup>(٣)</sup>، فإن ذلك لا يتيح للأعضاء الوقوف على تفاصيل الجلسات وتدقيقها وتصويبها .

<sup>(١)</sup> تُطبع هذه المذكرات وتوزع على الأعضاء لكن بشكل غير منتظم رغم ما هو منصوص عليه في المادة ٥٨ من النظام الداخلي ، ودون أن يرد من الأعضاء أي اعتراض موثق يتعلق بذلك ، وهي متاحة إلكترونياً على الشبكة الداخلية لمجلس الشعب (انترنت) وهي شبكة داخلية مخصصة للأعضاء وللبعض العاملين في المجلس ، ولا يستطيع مستخدمو الانترنت حكماً من الدخول إليها .

<sup>(٢)</sup> - حتى منتصف السنة الأولى عام ٢٠٠٣ من الدور التشريعي الثامن كان يجلس عدد من الموظفين الكتبه على طاولة مخصصة تقع تحت وأمام سدة رئاسة المجلس يقومون بتحرير ضبوط جلسات مجلس الشعب بالتناوب وفق تقسيم متفق عليه بينهم وبتنظيم يتم الحرص من خلاله على عدم تفويت أي حرف أو كلمة وفق أحكام النظام الداخلي ، إلا أن التطوير الذي لحظت رئاسة المجلس الحاجة إليه في عمل المجلس كان الاكتفاء بالتسجيل الصوتي للجلسة ومن ثم تفريغ هذا التسجيل خطياً ، وعرضه على الرئاسة ، وللأسف أثناء إعداد هذا البحث تبين أن هناك حذف لبعض الكلام أو المداخلات المقدمة من بعض الأعضاء كانت بطلب من رئيس المجلس لأسباب يمكن فهمها وأخرى غير مفهومة ، إذا ما قورنت مع التسجيلات التي نأمل أن لا يكون قد طالها هذا التطوير حتى تبقى توثيقاً تاريخياً لمجريات عمل مجلس الشعب .

<sup>(٣)</sup> - حيث نظمت هذه المواد ما يتعلق بمحاضر الجلسات فالمادة ٥٧ -" يحرر محضر بوقائع كل جلسة يحتوي على تفصيل ما تلي من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات والآراء الصادرة عن كل عضو وما صدر من القرارات وكذلك أسماء الأعضاء في كل اقتراح تقرر أن يجرى التصويت عليه بالنداء بالاسم وينشر المحضر في ملحق بالجريدة الرسمية، ولمحضر الجلسة الأولوية في الطباعة والنشر في =

- أن تخضع هذه المداولات للنشر بطريقة تجعلها أكثر شفافية ومتاحة لعامة الشعب ، وذلك في مجلة أو جريدة برلمانية خاصة بالمجلس تصدر بعد انتهاء كل دورة برلمانية بأسبوع على أبعد تقدير ، وتتضمن إضافة لمذكرات مجلس الشعب أخبار المجلس وخلاصة أعماله وما تم إقراره من مشاريع واقتراحات قوانين ، وما تم تشكيله من لجان خاصة ، وما تبقى من أعمال غير منجزة داخل اللجان ، وآليات المشاركة بتقديم الاقتراحات التشريعية من القراء وكذلك نشر هذه المداولات ، وإتاحة التفاصيل السابق ذكرها على الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الشعب السوري .

ثانياً- الشفافية المرتبطة بالإجراءات : بعد التمكين المعرفي بالمعلومات فإنه من مستلزمات الشفافية أيضاً تحقق العلنية ، وبأن تكون الإجراءات ومجريات العمل البرلماني داخل المجلس على قدر من الشفافية بحيث يتمكن من الاطلاع عليها ومعرفتها على نحو دائم كل من الأعضاء داخل المجلس ، والرأي العام أو الناخب خارج المجلس وذلك بـ:

١- تحرير محاضر لاجتماعات مكتب المجلس الدورية وفق التفصيل الوارد بأحكام المادة ٥٧ من النظام الداخلي للمجلس ، وتوزيع المحاضر السابقة تباعاً على الأعضاء مع جدول الأعمال المعد من قبل المكتب لأسبوع العمل بالكامل ، وينطبق الأمر

---

=الجريدة الرسمية. " والمادة ٥٨- " يوزع المحضر على الأعضاء فور طبعه على أن يتم ذلك خلال ثلاثين يوماً على الأكثر تلي الجلسة" ، والمادة ٥٩- " لكل عضو حضر الجلسة التي وزع المحضر فيها الحق بالاعتراض على ما جاء في صيغة المحضر وفي هذه الحالة يتولى أمين السر إبداء الإيضاحات اللازمة وإذا استمر الاعتراض بالرغم من تلك الإيضاحات يعرض الأمر على المجلس. " ، والمادة ٦٠- " إذا قرر المجلس قبول الاعتراض عهد إلى أميني السر أن يقدم في الجلسة ذاتها أو في الجلسة التالية على الأكثر صيغة جديدة لما قرره المجلس فإذا لم يعترض على الصيغة الجديدة اعتبر المحضر مصدقاً. " والمادة ٦١- "يعتبر المحضر مصدقاً حكماً إذا لم يقدم اعتراض عليه حتى ثلاث جلسات تعقد بعد توزيعه على الأعضاء. " ، والمادة ٦٢- " تطرح خلاصة آخر جلسة من جلسات دورة المجلس للتصديق عليها من قبل المجلس قبل انقضاء الجلسة ذاتها. "

كذلك على محاضر اجتماعات اللجنة العامة بعد إحداثها وذلك بعد انتهاء الاجتماع بأربعة أيام على أبعد أجل .

٢- نقل وقائع جلسات مجلس الشعب عبر التلفاز والانترنت ، بيث مباشر ودون وجود فاصل زمني لإجراء أي مونتاج لوقائع الجلسات ، مهما كان الموضوع ومستوى المناقشات الجارية لتحقيق أكبر قدر من رقابة الناخبين على أداء الأعضاء والمجلس ككل ، لأن نتائج هذه الرقابة المرتبطة لاحقاً بشكل من أشكال المساءلة ستأتي بفائدتين على الأقل :

**أولهما -** تجعل من المجلس أكثر شفافية وقوةً وتواصل مع القاعدة الشعبية التي تتمكن من معرفة تفاصيل ما يجري تحت قبة المجلس الذي يُمثلها ، ويجلس أعضاؤه على مقاعده نيابة عنها ، ويستطيع الرأي العام خلال ذلك أن يأخذ موقفاً من انحراف الأغلبية عن المواقف السليمة في حال وقوعه <sup>(١)</sup> .

**ثانيهما -** يؤدي إلى عقلنة المناقشات في مجلس الشعب ، و يضطر الأعضاء لرفع سوية المناقشات ، وهذا يتطلب منهم التعامل بجدية مع التحضير لهذه المناقشات ، ويعزز روح التنافس لتقديم أداء أفضل على المستوى البرلماني بشكل عام وعلى مستوى الأداء التشريعي بشكل خاص ، وذلك بعد إلغاء المداخلات المكتوبة مسبقاً ، والسماح بالاستعانة بما هو مكتوب فقط عندما يتعلق الأمر بالوثائق والنصوص والاقتراحات <sup>(٢)</sup> .

(١) - عادل الطبطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، جامعة الكويت ، الطبعة الأولى ٢٠٠٠ ، ص ٢٦٥

(٢) - وقد أخذت بذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة ٢٨٣ ونصت على انه " لا يجوز التلاوة أثناء الكلام في الجلسة إلا في التقارير والنصوص والاقتراحات والتعديلات وما قد يستأنس به المتكلم من الأوراق. "

٣- تشجيع المجلس للصحافة المقروءة والمسموعة والمرئية ، والتعاون معها باعتبار أن ذلك جزءاً من مسؤولياته في إطلاع المواطنين على عمله<sup>(١)</sup>، بعد الدعوة والإشراف على إجراء ندوات تدريبية خاصة بالتحقيق البرلماني للعاملين في قطاع الصحافة ، وإنجاز ورشات عمل لتبادل وجهات النظر حول خصوصية الخبر الصحفي عندما يتعلق بالمجلس وأثره في الرأي العام ، إذ قد يخلق الإعلام رأياً عاماً يزيد من فرص بعض البدائل على حساب البعض الآخر ، لذا يجب أن يلعب الإعلام دوراً محايداً غير منحاز لفئة أو لقوى سياسية<sup>(٢)</sup> ، وبالتالي يتعين رسم ملامح التعاون بينه وبين المجلس ضمن ضوابط يتم الاتفاق عليها وتبتعد كل البعد عن شخصنة الشأن البرلماني ولا تمس بمستوى الشفافية .

٤- تشجيع المواطنين على الدخول إلى المجلس ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال وضع خطة من قبل المجلس ترسم من خلالها استراتيجية لاستهداف فئات معينة يتم دعوتها للإطلاع على عمل المجلس والمناقشات الدائرة تحت قبته ، ضمن برنامج يتزامن مع وضع المجلس لجدول أعماله والموضوعات المدرجة على بنوده ، ولاسيما الفئات المعنية بهذه الموضوعات ، على أن لا تقتصر على المواطنين المقيمين في العاصمة ، فإذا كان المجلس يناقش تشريعاً يرتبط بالسياحة مثلاً ، في هذه الحالة يمكن أن تكون الفئات المقترحة أو المستهدفة هي الشباب من ( طلاب الجامعات والمعاهد المتخصصة بالسياحة والآثار - مدراء السياحة في المحافظات - مدراء الأقسام الفنية المعنية بتطبيق القانون في الوزارة والمديريات ، عدد من المهندسين المعماريين ) على أن تراعى فكرة النوع الاجتماعي في شروط الدعوة المنظمة من المجلس ، وبذلك تصبح هذه الزيارات

(١) - دفيد بيثام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل الممارسة الجيدة ، منشورات الاتحاد البرلماني الدولي ٢٠٠٦ ، ص ٥١ .

(٢) - أ. المستشار سامي مهران (الأمين العام لمجلس الشعب المصري)، دور منظمات المجتمع المدني في توجيه وسائل الإعلام في التأثير على البرلمان ، بحث مقدم الى الندوة التي أقامها المؤتمر الثاني للأمناء العاميين العرب تحت عنوان "الإعلام والبرلمان" ص ١١٥ منشور على موقع البرلمان العربي .

المبرمجة التي يقصد منها بالأصل تحقيق أكبر قدر من الشفافية في عمل المجلس التشريعي بمثابة ورشات عمل حول المواضيع المطروحة والأفكار التي تُصاغ في المشروع المعروض على المجلس ، ويتم وضع آليات لاستقبال البحوث والأفكار المقدمة من الزوار<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### الآليات المرتبطة بقيم المشاركة الديمقراطية

إن التمكين المعرفي لا بد أن يتبعه تمكين في القرار، وتهميش دور المجلس بين مؤسسات الحكم السياسية ، أو تحجيم صلاحياته من الناحية الواقعية ، أو إفراغه من دوره السياسي ، أو تزييف تمثيله للمجتمع يعتبر عَرَضًا مرضياً في ظل تزايد الاتجاه العالمي نحو الديمقراطية التمثيلية ، التي تعتمد أصلاً في تطبيق قواعد الديمقراطية على وجود مجلس يتمتع بالكفاءة والفعالية ، وفي ظل التحولات الديمقراطية والسياسية والأخذ بمبدأ التعددية الحزبية بعد صدور دستور عام ٢٠١٢ ، فقد آن الأوان لمجلس الشعب في سورية أن يلعب دوراً محورياً في تحقيق الديمقراطية ليس فقط لجهة التعبير عن مصالح المواطنين وتطلعاتهم ، وإنما بالعمل من خلال تطوير الآليات الإجرائية والدستورية على استخدام سلطاته لتحديد وجهة المستقبل واتجاه التطور وفق أسس يتم الاتفاق العام معه حولها ، وكذلك بات من الضروري مساعدته في تطوير قدراته وأدواته المعرفية لطرح بدائل عديدة للحاضر المطروح ، وكذلك القدرة على تصور سيناريوهات محتملة للمستقبل ، وفي ذلك كله لا يمكن إغفال دور الصفة التمثيلية ودرجة المشاركة السياسية للمواطنين وللأحزاب، وتمكين الرأي العام من لعب دور الحكم لضبط إيقاع الحياة السياسية بعد الاعتراف بضرورة وجود معارضة ممأسسة ، وتمكينها بأن تكون ممثلة في المجلس تمثيلاً فعالاً إلى

(١) - بعض الدول ذهبت بعيداً وأسست " برلماناً متحركاً " يجول به أعضاء مكتب البرلمان والمكتب الإعلامي على المناطق ليحدثوا الناس عن دور البرلمان في المجتمع مثل السويد وجنوب أفريقيا ، للمزيد راجع : دفيد بيثام ، المرجع السابق، ص ٦٤-٧٥ وما بعدها .

جانب أغلبية تقوم على ترشيد مبادئ الالتزام الحزبي بين أعضائها<sup>(١)</sup> ، مما يعزز كل ذلك من شرعية المجلس ، ويصُب من حيث النتيجة في دعم النظام الديمقراطي .  
**أولاً- القوة التمثيلية للمجلس :**

تتعزز الديمقراطية كلما استطاع المجلس كمؤسسة تمثيلية أن يعكس التركيبة الفعلية للمجتمع من حيث التيارات السياسية أو الجماعات العرقية أو الأقليات ، والأهم الفئات العمرية أو النوع الاجتماعي وإثارة اهتمامهم بعمل المجلس .

**١- تمثيل فئة الشباب :** ففي سورية حدد قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ بتاريخ ٢٠١١/٣/٨ شرط الترشيح لعضوية مجلس الشعب بأن يكون المرشح متماً الخامسة والعشرين من عمره وذلك في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب ، وهذا التحديد القانوني يعتبر تحديداً معتدلاً قياساً إلى أن الشريحة العظمى من السكان في سورية هي من فئة الشباب والناضجين<sup>(٢)</sup> ، إلا أن الدخول إلى المجلس في الظروف الموضوعية والواقعية نجد بأنه يحتاج إلى سن متقدم أكثر ، تفرضه الخبرة والتواجد الاجتماعي والفاعلية الإنتاجية .

ومن أجل تقديم تجربة تحاكي تجربة مجلس الشعب واستهداف شريحة الشباب قام الإتحاد الوطني لطلبة سورية بتأسيس برلمان صوري سمي بالبرلمان الطلابي<sup>(٣)</sup> ، وقد بلغ عدد

(١) - كما هو معمول به في بريطانيا

(٢) - وهذه الشريحة بين سن ١٥ - ٦٤ سنة حيث تبلغ نسبة هذه الفئة ٥٨ % من مجموع السكان تقريباً فقد جاء في تقرير صادر في عام ٢٠١٠ عن صندوق الأمم المتحدة للسكان UNFPA والذي تقوم بينه وبين حكومة الجمهورية العربية السورية شراكة استراتيجية منذ عام ١٩٧١ وهو تاريخ بدء عمليات الصندوق في القطر . على أنه في سورية تشكل الفئة العمرية الشابة ١٠-٢٤ حوالي ٣٦.٣ % من إجمالي السكان ، أما الفئة العمرية ١٥-٢٤ فهي تشكل ٢٢,٢ ، للمزيد: راجع موقع صندوق الأمم المتحدة للسكان في سورية على العنوان

الالكتروني : [www.ufpa.sy](http://www.ufpa.sy)

(٣) - على غرار برلمان الأطفال الذي عقد في عدد من المحافظات لأطفال كل محافظة منها أول برلمان أطفال في دير الزور ٢٠٠٥ ، حمص ٢٠٠٩ ، الرقة ٢٠١٠ ، و يهدف البرلمان عبر النواب الأطفال إلى تعريف=

أعضاء هذا البرلمان ١٢٦ عضواً ، وكان الهدف منه أن يتولى هذا البرلمان مناقشة القضايا التي تهم شريحة الشباب التعليمية والخدمية والاجتماعية وسبل العمل على تجاوز المشاكل التي تعوق مسيرة حياتهم الدراسية والمهنية ، وقد برز مثلاً عدد من الطروحات في أولى جلساته التي عقدت في قاعة مجلس الشعب السوري في ١/٥/٢٠١٢ منها (ضرورة إشراك الطلاب في صنع القرار الجامعي الإداري والعلمي ، وتشكيل هيئات طلابية منتخبة للتواصل مع المسؤولين والجهات المعنية ، والعمل على ربط مخرجات التعليم بسوق العمل إضافة إلى إحداث مناهج فكرية خاصة بتحسين الشباب من الغزو الثقافي الأجنبي ، وعدم الاعتماد على مجموع علامات الشهادة الثانوية في تحديد الفرع الدراسي للطلاب ، و ضرورة إيلاء الجانب العملي الاهتمام اللازم وإحداث مشاريع تنمية لاستيعاب مواهب الشباب وقدراتهم وإنشاء مراكز أبحاث خاصة بشريحة الشباب قادرة على رصد همومهم ومشاكلهم من خلال تقارير ميدانية ترصد الواقع وتحلله إضافة إلى إحداث هيئة خاصة بمبادرات الطلاب وتقديم الدعم اللازم لها وإنشاء مشاريع صغيرة خاصة بالشباب واتخاذ سياسات وتدابير فعالة للتخفيف من نسب البطالة) .

ويمكن لمجلس الشعب السوري الاستفادة من هذه التجربة ، والعمل على جعل هذا البرلمان في القضايا المجتمعية والتشريعية التي تهم قطاع الشباب " برلمان الظل " أو "الرديف" <sup>(١)</sup> ، وتفعيل الأفكار العفوية المقدمة فيه بعد دراستها والتمحيص فيها لتأخذ طريقها الرسمي والدستوري ، وعلى أن يعمد مجلس الشعب السوري إلى تنفيذ عدد من ورشات العمل لتثقيف جيل الشباب برلمانياً ، وبناء ثقافة برلمانية جديدة بأهمية السلطة

---

=الأطفال بحقوقهم والدفاع عنها وتعزيز وعيهم بقضاياهم الوطنية والعربية، وإكسابهم مهارات الحوار المتبادل والإصغاء للآخر، ترسيخاً لقيم الديمقراطية، وتأهيل كوادر من الأطفال مهياً نفسياً وفكرياً ل طرح مشكلاتهم واقتراح حلول لها، وتعزيز حق الأطفال بالمشاركة في كل ما يمس حياتهم ويؤثر فيها، وإزالة الفجوة بين الأطفال والسلطة الحكومية، والعمل على محو الآثار النفسية السلبية للسلطة في حياة الطفل (والدية، تربية..) والمساعدة في تحقيق أهداف التنمية الألفية، وخصوصاً ما يتعلق بتعميم التعليم والمشاركة المجتمعية والمساواة بين الجنسين والصحة والاستدامة البيئية.

(١) - للمزيد : ديفيد بيثام ، المرجع السابق ، ص ٧٦-٧٧-٧٨

التشريعية في الحياة السياسية لسورية وتزويدهم بمفاهيم السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وماهية النظام الداخلي لمجلس الشعب والعلاقة بين الدستور وبين النظام الداخلي للمجلس ، والدور المناط به ، باستعراض آلية عمل المجلس ونسب تمثيل الأحزاب وشرائح المجتمع المختلفة فيه ، ومراحل مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة ، وتحفيزهم على ممارسة حقهم الانتخابي عبر اختيار الممثلين الأكفأ القادرين على تمثيل الشباب وتحقيق مطالبهم ، وفي ذلك تفعيل حقيقي للديمقراطية ، عندما يشرع شريحة الشباب لأنفسهم ، و يحقق بذلك المجلس فهماً أعمق عن حاجات المجتمع من وجهة نظر الشباب ويعزز من أدائه التشريعي عندما يساهم معه مختلف شرائح المجتمع في صناعة التشريع<sup>(١)</sup> .

لذلك نجد أن البرلمان الطلابي تجربة بحثية تعليمية وسياسية في آن معاً تحمل نوعاً من الإقدام السياسي على نقل تجارب وخبرات الآخرين ، وفرصة لاطلاع الشباب ذوي الانتماءات السياسية والأفكار المختلفة على الحياة البرلمانية ومبادئها الأساسية ، واستثمار ذلك من قبل مجلس الشعب السوري .

(١) - كما ناقش البرلمان الطلابي مواضيع أخرى مثل ضرورة إعادة النظر بأقساط الجامعات الخاصة ، والتقليل من شروط البعثات العلمية والتسجيل في الماجستير وتفعيل دور الشباب واستغلال طاقاتهم في بناء المجتمع والإسراع بانجاز مشروع السكن الشبابي وإحداث كلية خاصة بالتنمية البشرية والفكرية وزيادة نسب القبول في التعليم المهني واستحداث مدارس جديدة في المحافظات كافة، ودعوا إلى تثبيت العمال المؤقتين ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب وإعادة النظر بغموض بعض القوانين وسوء تفسيرها والعمل على تطويرها وإجراء دورات قضائية لرفع كفاءة بعض القضاة إضافة إلى المراقبة الجادة لأسعار بعض السلع والمواد الغذائية ومنع احتكارها من قبل ضعاف النفوس ووضع حد لظاهرة التسول عند الأطفال وإحداث هيئة مركزية لحل مشكلة السكن العشوائي وتشجيع السياحة الداخلية، كما أكدوا على ضرورة إيجاد مناخ عمل وبنية اقتصادية متماسكة تكفل بناء مجتمع سليم والسعي لتشجيع عودة رؤوس أموال المغتربين والاستثمار في سورية وتثبيت المعلمين الوكلاء في ريف حلب والرقعة والحسكة إضافة إلى إحداث هيئة عامة تسمى الهيئة العامة للأثار والمتاحف تُعنى بالتعريف بتراث سورية الحضاري والإنساني.

٢- تمثيل المرأة: تمثل المرأة نسبة ٤٩% من مجموع السكان في سورية ، وقد وصلت نسبة تمثيل المرأة في مجلس الشعب السوري حتى الدور التشريعي التاسع إلى ١٢%<sup>(١)</sup> ، ويختلف تقييم هذه النسبة تبعاً للمقياس المستخدم أو الزاوية التي ينظر إليها منه ، فبالمقارنة مع نسبة تمثيل المرأة في غالبية برلمانات العالم تعتبر هذه النسبة من النسب المرتفعة ، إلا أنها وبالمقياس الرقمي لنسبة تمثيل المرأة السورية من مجموع السكان فإن هناك تفاوت شديد يرجع إلى أن المرأة هي العنصر الأكثر تأثراً بسلبيات الموروث الثقافي والتنشئة الاجتماعية في المجتمعات ، التي تعمل على تعزيز الأدوار والمسؤوليات النمطية للمرأة وتقلص بالتالي من نسبة تمثيلها في مجلس الشعب السوري ، ومن ثم من نسبة تمثيل الرؤية المجتمعية الخاصة والعامة التي تمتلكها المرأة ، وهي بالتأكيد رؤية ومنظور للقضايا المطروحة على المجلس في كافة المجالات وعلى الأخص التشريع لا يمكن تعويضهما<sup>(٢)</sup> ، وبالمحصلة فإنها تدخل في صلب قياس مستوى التمثيل الديمقراطي للمجلس .

اعتمدت الإستراتيجية الوطنية للمرأة في الجمهورية العربية السورية لما بعد مؤتمر بكين على تمكين المرأة في مواقع صنع القرار بنسبة ٣٠ % ، وتبنت الخطة الخمسية التاسعة (٢٠٠١-٢٠٠٥) التي أقرت من مجلس الشعب السوري هذه النسبة ، في حين أن المؤتمر العاشر ٢٠٠٥ لحزب البعث العربي الاشتراكي القائد للدولة والمجتمع بموجب المادة ٨ من الدستور الملغى ١٩٧٣ ، قد أوصى برفع نسبة تمثيل المرأة في مواقع

(١) - للمزيد : راجع بحث بعنوان : النساء ومجلس الشعب في الجمهورية العربية السورية ، بالتعاون بين صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة والهيئة السورية لشؤون الأسرة ٢٠٠٣ ، فريق البحث: د. منى غانم ، د. صاموئيل عبود ، السيدة صباح الحلاق ، السيدة سوسن زكزك ، منشور على الموقع الإلكتروني : [www.unifem.org.org.jo](http://www.unifem.org.org.jo)

(٢) - للمزيد حول دور البرلمان في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي ، انظر بحثنا المقدم إلى ورشة العمل التي أقامها مجلس الشعب السوري بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان " دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي " في ١٣-١١/٢٠٠٥ نشرت من قبل مشروع دعم القدرة المؤسسية لمجلس الشعب في مجلس الشعب السوري ، ص ٤٣ .

صنع القرار إلى ٢٥% ! ، ويأتي دور النساء الممثلة في مجلس الشعب بنسبة ١٢% بالتعاون مع باقي أعضاء مجلس الشعب المقتنعين فكرياً وديمقراطياً ، أحزاباً وأفراد ومنظمات ، بوجوب الوصول إلى دعم التمثيل النسائي في السلطة التشريعية والبناء على ما صادق عليه مجلس الشعب السوري في الأدوار التشريعية السابقة ( الخطط الخمسية ) واستناداً إلى الضمانة التي نص عليها الدستور النافذ في المادة ٢٣ منه ، و للمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية العربية السورية ومنها " اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة - سيداو / CEDAW / " (١) ، والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ، بعد أن وافقت الأمم المتحدة في آذار من عام ١٩٩٤ على دمج حقوق المرأة في آليات عملها على حقوق الإنسان (٢) وذلك من أجل :

- صياغة مقترحات بقانون لتعديل قانوني الأحزاب والانتخابات العامة ، بحيث يصار لتقديم تسهيلات مالية وإعلامية للأحزاب التي تضمن وصول عدد أكبر من النساء إلى مجلس الشعب (٣) ، وتقديم ميزات داخل النظام الداخلي لهذه الأحزاب التي تتمكن من زيادة عدد التمثيل للمرأة في المجلس بنسبة الزيادة المتحققة من قبله (مكتب المجلس - مكاتب اللجان - الوفود البرلمانية للخارج ..) ، وذلك تجنباً للرأي الذي يعتبر أن

(١) - صادقت سورية على الانضمام إلى اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة بموجب المرسوم رقم ٣٣٠ تاريخ ٢٥/٩/٢٠٠٢ مع بعض التحفظات ، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية تنفرد في أنها تلزم الدول الأعضاء باتخاذ التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد النساء الذي يصدر عن أي شخص أو منظمة أو مؤسسة ، في حين أن اتفاقيات حقوق الإنسان الأخرى تقتصر على ممارسات الدول أو أجهزتها ، وتسمح هذه الاتفاقية للدول باتخاذ تدابير خاصة مؤقتة إيجابية أو بالتمييز الإيجابي إلى حين تحقق المساواة بالفعل أو بقصد التعجيل بالمساواة منشور على الموقع الإلكتروني : [www.unifem.org.jo](http://www.unifem.org.jo)

(٢) - فضلاً عن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعهدت بالوفاء بأهداف الإنمائية الألفية بحلول عام ٢٠١٥ التي جاء في هدفها الثالث تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة .

(٣) - ديفيد بيثام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل الممارسة الجيدة ، مرجع سابق ، ص

الأخذ بنظام الكوتا ، تمكيناً للمرأة بتخصيص عدد من المقاعد في مجلس الشعب لشغلها من قبلها ضمن نصوص القانون يخالف مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص<sup>(١)</sup> .

- اعتماد نظرة جنديرية في مختلف مراحل صياغة السياسات التشريعية ، وهذا لن يتحقق على نحو فعال بدون أن تكون المرأة متواجدة في المجلس بنسبة تمثيل حقيقية وفعالة ، لأنها الأحرص والأقدر على فهم ضرورة إدراج هذا المفهوم ومراعاته داخل الرؤية التشريعية للقوانين المقررة في مجلس الشعب<sup>(٢)</sup> .

وعليه فإن تمكين المرأة من التمثيل الحقيقي بالمجلس ليس هدفاً بحد ذاته ، وإنما هو لصالح المجتمع ، ولا يمكن تصور أن تستقيم الديمقراطية داخل المجلس إلا بتضافر جهود طرفي المجتمع المكملين لبعضهما .

### ثانياً - المشاركة السياسية :

وفقاً للاتحاد البرلماني الدولي فإن الديمقراطية تقوم على "حق الجميع في المشاركة في إدارة الشؤون العامة"<sup>(٣)</sup> وترتبط إحدى سمات الدولة الحديثة بمقياس الديمقراطية ، والمتفق عليه أن البرلمان في أي دولة هو من أهم معالم المجتمع الديمقراطي ، باعتباره تجسيداً لقيم السيادة الشعبية والحرية والمساواة والمشاركة السياسية من خلال إشراك

(١) - على اعتبار أن اتفاقية السيداو في المادة ٤ منها الفقرة ١ : " ١- لا تعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً ، كما تحدده هذه الاتفاقية ، ولكنه يجب أن لا يستتبع بأي حال كنتيجة له ، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة ، كما يجب وقف العمل بهذه التدابير عندما تكون أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة قد تحققت.."

(٢) - **الجنس أو النوع الاجتماعي** : هو معنى اجتماعي يصف كون الإنسان رجلاً أو امرأة مثل الصفات المستخدمة لتعريف الرجل والمرأة ، والتي لا علاقة لها بالفروق البيولوجية ، للمزيد : رلى القدسي وربما الحسيني ، ورقة عمل بعنوان : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفهوم النوع الاجتماعي أو الجنس ، مقدمة إلى ورشة العمل التي أقامها مجلس الشعب السوري بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان " دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي " في ١٣-١١/٢٠٠٥ نشرت من قبل مشروع دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب في مجلس الشعب السوري ، ص ٢٧

(٣) - Mr. Martin Chungong, Universal Declaration on Democracy, Inter-Parliamentary Union 1997 p 7

الشعب في صياغة نظام حياته و السياسات العامة ، والتأثير في باقي مؤسسات الحكم بسن التشريعات التي تطبقها تلك المؤسسات .  
وتتم هذه المشاركة عبر الأحزاب السياسية ، والتي بموجب دستور عام ٢٠١٢ وقانون الأحزاب لعام ٢٠١١ ، سُكِّلت وُسْتُشكِّل ، ومن المهم تقديم التسهيلات القانونية والمالية ودعم تشكيلها وفق ما نص عليه قانون الأحزاب ، وتفعيل هذه النصوص لتساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم إلى جانب المنظمات الشعبية والاتحادات والنقابات المهنية وغيرها لرفد الحراك السياسي في المجلس والمشاركة في ممارسة السلطة على أساس التعددية والتناوب بالوسائل الديمقراطية وضمن نطاق المؤسسات الدستورية ، وهذه المشاركة بمقدار ما تزيد من فاعلية المجلس وأدائه في سن التشريعات كأداة للتعبير عن المصالح الاجتماعية وأحياناً لبلورة حلول وسط بين المصالح المتعارضة منها <sup>(١)</sup> ، فإن هذه المشاركة السياسية تفرض العمل داخل المجلس على :

- تعزيز ديمقراطية القرار البرلماني والإجراءات التي تسبقه ( نصاب الحضور والتصويت ) عبر آليات الكترونية لحسم الجدل حول قانونية التصويت ، مع إجراء بعض التعديلات القانونية على النظام الداخلي <sup>(٢)</sup> .
- العمل على أن يصدر قرار الإدارة البرلمانية داخل المجلس على وجه ديمقراطي ، وهذا يتطلب توسيع مبدأ الإدارة التشاركية ، وتمكين التيارات الحزبية والقطاعات الاجتماعية الممثلة في مقاعد المجلس بالمشاركة في القرار البرلماني المرتبط بإدارة العملية الداخلية السياسية والفنية في المجلس حسب نسبة تمثيلها ، بالإضافة إلى

(١) - د.علي الصاوي ، لماذا الإصلاح البرلماني ؟ ورقة عمل مقدمة في المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية في مصر في

٢٠٠٣/٧/١٥

(٢) - تجنباً للتكرار سنشير إلى تفصيل ذلك في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل .

تقليص صلاحيات رئيس المجلس لصالح مكتب المجلس بتضمين النظام الداخلي هذه الأحكام<sup>(١)</sup> .

في حين أن تعزيز البيئة القانونية المساعدة لمبدأ المشاركة السياسية بين أعضاء المجلس وباقي الشعب يستلزم وجود أطر قانونية مجتمعية داعمة لأداء المجلس ومراقبة له ، ويتم من خلال إقرار قانون للمنظمات غير الحكومية .

١- **علاقة المجلس بالمنظمات المجتمعية المدني** ، أو المنظمات غير الحكومية كما أرادت تسميتها الحكومة السورية ، والتي أحالت إلى مجلس الشعب في نهاية عام ٢٠١٢ مشروع قانون تحت مسمى " المنظمات غير الحكومية " الذي أعدته وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ، وكان المجلس قد أعطى المشروع صفة الاستعجال ، ثم وبعد فصل وزارة الشؤون الاجتماعية عن العمل أعيد مشروع القانون إلى السلطة التنفيذية لإعادة تدقيق التسميات<sup>(٢)</sup> .

(١) - سيأتي تفصيل ذلك في المطلب الأول من المبحث الثاني من هذا الفصل .

(٢) - وملخص أحكام مشروع قانون المنظمات غير الحكومية كما أعدته الحكومة السورية : أعطى المشروع هذه المنظمات الحق في تشكيل اتحادات نوعية أو جغرافية فيما بينها بهدف تحقيق أهدافها أو القيام بنشاطات مشتركة على أن تحتفظ كل منظمة غير حكومية بشخصيتها الاعتبارية ونشاطها وأن يكون لهذه الاتحادات شخصية اعتبارية طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها أنظمتها الداخلية، كما سمح للاتحادات النوعية والجغرافية تأسيس اتحاد عام للمنظمات غير الحكومية على أن يحتفظ كل منها بشخصيته الاعتبارية وقسم مشروع القانون المنظمات غير الحكومية من حيث تحقيقها للمصلحة العامة إلى منظمات ذات نفع عام وأخرى خاصة، وتلتزم تلك المنظمات بإضافة عبارة منظمة غير حكومية وإدراج نوعها وتصنيفها وفق الاعتمادية في كل مسمياتها ووثائقها وإعلاناتها، ويمكن لها أن تنتقل من النفع العام إلى الخاص أو بالعكس بعد تعديل نظامها الداخلي، وعرف مشروع القانون المنظمات غير الحكومية الخاصة بأنها المنظمات التي يكون أعضاؤها أو المستفيدون منها محددين بالاسم أو بفئات محدودة معرفة بشكل يشبه التعريف الاسمي وتخدم مصلحة المجتمع العامة من خلال تقديمها مساعدات لأفراد محددين من المجتمع وتحسين مستوى حياتهم ولا تمنح صفة النفع العام ويحق لها جمع التبرعات وفقاً لأحكام القانون ولا يحق لها أن تعطي حقوقاً حصرية أو دائمة أو توقف مالياً لأشخاص تربطهم علاقات قرابة ذرية بما يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة ، أما المنظمات غير الحكومية ذات النفع العام فعرّفها مشروع القانون بأنها منظمات تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة عند تأسيسها أو بعد تأسيسها ويكون أعضاؤها والمستفيدون منها عموم الجمهور ولا توزع هذه المنظمات أرباحاً عن نشاطاتها واستثماراتها=

وانطلاقاً من أن إعمال مبدأ الشفافية والمساءلة هدف ووسيلة في آن واحد ، فهو هدف لتحقيق أكبر قدر من النزاهة وهو وسيلة لتحقيق المساءلة من أجل الوصول إلى أداء برلماني رشيد <sup>(١)</sup> ، وهو ما يَصُبُّ من حيث النتيجة في تفعيل الأداء التشريعي للمجلس " برلمان قوي ، برلمان يشرع ، برلمان يراقب " ، وحتى يكون إعمال هذه المبادئ وسيلة ، فإنه يتعين تفعيل هذه المبادئ ، وفي الوقت الحاضر ومع تطور وسائل الاتصالات والإعلام لم يعد من المقبول الاستمرار بفكرة انفصال المجلس أو الهيئة التشريعية عن الشعب الذي انتُخب أعضاؤه ليشرعوا باسمه ونيابة عنه ، وهو ما يتطلب

تستخدم عائداتها حصراً لتحقيق وتوسيع أهدافها ، وفيما يتعلق بالإعفاءات والمزايا الضريبية أبقى مشروع القانون المنظمات غير الحكومية من جميع الضرائب والرسوم المالية والعقارية والبلدية ورسوم الإدارة المحلية على اختلاف أنواعها المفروضة على عقارات المركز الرئيس ومقار فروعها المملوكة لها ومن جميع الضرائب والرسوم عن التبرعات والمنح والهبات والوصايا والمساعدات والاشتراكات التي تتلقاها ، وقد ميز مشروع القانون بين ستة أنواع من هذه المنظمات هي: الجمعيات والمؤسسات والأندية والتجمعات التضامنية والاتحادات وما قد ينشأ من أشكال قانونية أخرى للمنظمات غير الحكومية تواكب التطورات ، واشترط مشروع القانون لتأسيس الجمعية ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن ١٥ عضواً، أما المؤسسة فعرّفها مشروع القانون بأنها شخص اعتباري ينشأ بتخصيص شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو من كليهما معاً لمال خاص أياً كانت طبيعته لمدة معينة أو غير معينة يستخدم رأس المال فيه وعوائد استثماره لتحقيق هدف أو أكثر من أهداف التنمية في المجتمع ولا يهدف إلى تحقيق ربح مادي للمؤسسين أو لمجلس الأمناء ، ويعرف مشروع القانون النادي بأنه شخص اعتباري ينشأ عن اتفاق بين عدد من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو من كليهما، يساهمون فيه لتحقيق مصلحة المجتمع وتقديم خدمات ترفيهية أو ثقافية أو علمية أو اجتماعية أو رياضية أو فنية لأعضائها أو للغير، على أن يكون اتفاق تأسيس النادي مكتوباً وأن يودع لدى الهيئة، ويجب ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن ١٥ عضواً، ويتمتع النادي بالشخصية الاعتبارية ويجوز للنادي اكتساب الحقوق العينية على العقارات بالقدر اللازم لتحقيق غاياته، وعرف مشروع القانون التجمع التضامني بأنه شخص اعتباري ينشأ عن اتفاق أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو من كليهما معاً، تجمعهم مهنة واحدة أو عمل واحد أو مصلحة واحدة بغية تحقيق مصلحة جماعية مشتركة خاصة بهم بالدرجة الأولى، وتخدم مصلحة المجتمع بالدرجة الثانية، وتختلف عن الجمعيات فقط في طبيعة النفع العام منها وانحصارها بأعضائها أساساً، والمجتمع بشكل غير مباشر/نشر على الموقع الإلكتروني للتشاركية العائد لرئاسة مجلس الوزراء في الجمهورية العربية السورية/.

(١) - في الوثائق المرجعية الصادرة عن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة أكدت على أربعة مبادئ أساسية للبرلمان الصالح وهي (التمثيل ، المشاركة ، الاستقلالية ، النزاهة ) (المزيد : العنوان الإلكتروني

خلق مساحة جديدة لفكرة المشاركة في صياغة السياسات العامة و سن التشريعات بعودة البرلمان إلى نقطة البداية أي إلى الشعب بمختلف هيئاته ومنظّماته ، بحيث يُصبح المجلس مُتابعاً من قبل مجتمع المنظمات غير الحكومية من باب التعاون وتباعاً المساءلة عبر ما يشكّله هذا التعاون ، وموضوعية الاستجابة من رأي عام مؤثر عبر وسائل الإعلام ، وهذا الجزء من المساءلة الذي لا ينتظر حتى نهاية الدور التشريعي ليصُب في عدم إعادة انتخاب الأعضاء المقصّرين ، وإنما يشكل الرأي العام المواقب لأداء البرلمان حافزاً لتصويب العمل ، ويكسب البرلمان قوة ومصداقية أكبر بمواجهة باقي سلطات ومؤسسات الدولة .

ورغم أن فكرة المجتمع المدني كانت وحتى وقت قريب ضمن المفاهيم الإشكالية في سورية<sup>(١)</sup> ، إذ بقيت فكرة المجتمع المدني بشكل عام فكرة ضبابية دون تصور منضبط لها ، وذلك بسبب ربطها فقط بالسلوك المدني للجماعات ، وكذلك بمفهوم الممارسات الديمقراطية<sup>(٢)</sup> ، إلا أنّ معظم الدراسات والبحوث تربط فكرة المجتمع المدني بالمفاهيم الحديثة التي أوجدتها دراسات عصر النهضة الأوربية في النصف الثاني من القرن السابع عشر ، وارتبطت بتجربة الديمقراطية وعملية الإصلاح الديني وحقوق الإنسان معاً<sup>(٣)</sup> ،

(١) - وهذه الإشكالية السياسية التي كانت تثور بشكل أو بآخر حول أي فكرة تحمل هذا المسمى " المجتمع المدني " يمكن فهمها وإرجاعها إلى أن دستور ١٩٧٣ لم يكن ليُقبل أو يسمح من المنظور الدستوري تأطير وقيادة المجتمع إلا من خلال المنظمات والنقابات والاتحادات المؤسسة المنضوية تحت قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي حسب المادة الثامنة منه باعتباره قائداً للمجتمع إضافة لقيادته للدولة بسلطاتها الثلاث .

(٢) - جون إهرنبرغ ، المجتمع المدني : التاريخ النقدي للفكرة ، ترجمة كل من علي حاكم صالح وحسن ناظم ، مركز دراسات الوحدة العربية ببيروت ، طبعة ٢٠٠٨ ، ص ٤٤٠

(٣) - ترى بعض الدراسات أن مصطلح المدني أو الأهلي ، مصطلح كلاسيكي أطلقه أرسطو ٣٨٤ - ٣٢٢ ق.م. يشير إلى رابطة مواطنين ، المرادف للرابطة السلطوية في دولة المدينة الأثينية ، ثم توسع هذا المصطلح في الإمبراطورية الرومانية حتى شملت عام ٢١٢ م كل السكان الأحرار ، كما عرفت فلسفة توما الأكويني ١٢٢٥ - ١٢٧٤ م المجتمع المدني بأنه يوجد في التركيب المترجج للأشكال الاجتماعية بين الدائرة المنزلية والجماعة الألهية ، للمزيد : فرانك أدلوف ، المجتمع المدني - النظرية والتطبيق السياسي ، ترجمة عبد السلام حيدر ، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات بالقاهرة طبعة ٢٠٠٩ ، ص ٢٣

وقد ميّزت مدرسة القانون الطبيعي بين المجتمع المدني وبين المجتمع الطبيعي ، في حين أن المدرسة الهيغيلية والماركسية ميّزت بين المجتمع المدني والدولة <sup>(١)</sup> ، ورغم هذه النشأة التاريخية لمصطلح المجتمع المدني ، إلا أن استخدامه على نحو مكثف في الأدبيات السياسية والاجتماعية المقارنة ارتبط بمرحلة الثمانينات والتسعينات وما رافقهما من تطور باتجاه الديمقراطية ، فقد ولدَ مفهوم مصطلح المجتمع المدني في رحم البناء الديمقراطي ، ورأت فيه الأمم المتحدة والبنك الدولي بأنه مفتاح الحكم الرشيد وتخفيف الفقر <sup>(٢)</sup> ، لأن الغاية التي تنشأ من أجلها منظمات المجتمع المدني أو الأهلي أو غير الحكومية تتقاطع مع الغاية من عمل مجلس الشعب الذي يملك الآليات الرسمية والدستورية لتحقيقها .

**إن الغاية** من وراء تأسيس المنظمات والاتحادات والنقابات والروابط والنواد والجمعيات هو أن تعبر هذه الهيئات عن آراء وأفكار ومصالح أعضائها ، والأهم أنها يجب :

- أن تكون مستقلة عن السلطة مالياً وإدارياً وتنظيمياً ، ولا تقبل بتدخل الدولة في عملها نسبياً ، وإن كانت تنتمي إليها ، كما لا تسعى هذه الهيئات للوصول إلى السلطة ، إذ تنتهي مؤسسات المجتمع الأهلي حيث يبدأ المجتمع السياسي الذي يتنافس على السلطة <sup>(٣)</sup> .

- أن يكون الانتماء لهذه الهيئات طوعياً واختيارياً .

- أن يُبنى عملها على روح المبادرة الطوعية الفردية أو الجماعية ( التضامن والتعاون ) ؛

- والأهم هو أنها مجتمع للحوار والاعتراف بالآخر ، وقبول فكرة الاختلاف والتنوع والالتزام بإدارة هذا الاختلاف داخل هيئات المجتمع الأهلي نفسه وفيما بينها وبين

(١) - أ. عيسى الشماس ، المجتمع المدني ( المواطنة والديمقراطية ) ، منشورات اتحاد الكتاب العرب بدمشق ، طبعة ٢٠٠٨ ، ص ١٠

(٢) - للمزيد موقع المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة على العنوان الإلكتروني [www.arabruleoflaw.org](http://www.arabruleoflaw.org) :

(٣) - أ. عيسى الشماس ، المجتمع المدني ( المواطنة والديمقراطية ) ، مرجع سابق ، ص ٢٣

سلطات الدولة الرسمية بالوسائل السلمية والأساليب الحضارية<sup>(١)</sup> لوجود علاقة وثيقة بين الديمقراطية ( مبدأ التداول السلمي على السلطة ، التعددية السياسية ) والمجتمع الأهلي وحقوق الإنسان (انطلاقاً من أن المواطنة التي تعني بالدرجة الأولى خضوع كل المواطنين لنفس الحقوق والواجبات ، أي المساواة في الحقوق السياسية والثقافية والاجتماعية ) ، ومن جهة أخرى ؛

- تعمل هيئات المجتمع الأهلي على - تجميع المصالح المتعارضة بكافة أنواعها والتوفيق بينها - مواجهة المشكلات والأزمات بالبحث الجماعي عن حلول - المساهمة الفعالة في تعزيز التنمية المجتمعية - العمل في المجتمع الأهلي بشكل تمريناً يهيئ لكوادر قيادية ديمقراطية - نشر ثقافة المبادرات الذاتية وبناء المؤسسات والمواطنة والمشاركة في صنع وتنفيذ القرارات .

- تعمل على تطوير مشاركة المواطنين في الرقابة اليومية على أداء السلطات في الدولة ولاسيما التنفيذية ، وهذه المتابعة الحثيثة والمنظمة تساهم في الحد من انتشار ظاهرة الفساد .

إن تعزيز فكرة وجود علاقة بين هيئات المجتمع الأهلي ومجلس الشعب في سورية أثناء الانتخابات وبعدها ، وأثناء إنجاز المجلس لوظائفه ولاسيما الوظيفة التشريعية منها يعني خلق مساحة جديدة لفكرة المشاركة المجتمعية داخل مسار العملية الديمقراطية ، والفرص التي تتيحها هذه العلاقة لمشاركة القطاعات المعنية بالسياسات التشريعية التي يعمل عليها المجلس ، ليعضد هذا المجتمع العمل البرلماني في كافة مراحله بالأفكار والتوثيق والأرقام التي تعكس الواقع الحقيقي ، وتشكيل جماعات ضغط منظمة خاصة بكل موضوع ، ولاسيما المتعلق منها بدور المجلس في مجال حقوق الإنسان والعمل على صيانتها في التشريعات المقررة من المجلس ، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية ومدى احترامها

(١) - أ. محمد مور ، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية ، دار الفكر في دمشق طبعة ٢٠٠٣ ، ص ٥٧

لهذه الحقوق ، مما يقوي من الثقل السياسي للمجلس ويدفع باتجاه التوازن بينه وبين السلطة التنفيذية و يعزز من حيث النتيجة القدرة التشريعية للمجلس .

يمكن لأعضاء مجلس الشعب أن يبادروا بشكل شخصي وبتواتر مستمر أو متقطع بالتواصل مع الناخبين ومع المنظمات غير الحكومية ، لكن ما الآليات التي يجب على مجلس الشعب كسلطة أن يبادر فيها لمأسسة التواصل مع هذه المنظمات ، وهناك العديد من المقترحات التي لا تحتاج سوى لاتخاذ قرار من المجلس نفسه .

## ٢- مأسسة العلاقة بين مجلس الشعب والمنظمات غير الحكومية أو المجتمع الأهلي:

لا بد أن نذكر في هذا السياق أن لدى المجلس آلية قانونية للتواصل مع الجميع أفراداً وهيئات من خلال لجنة العرائض والشكاوى التي يجب العمل على تفعيل دورها ، ورفدها بالكودار الإدارية المتخصصة للدراسة وصياغة المقترحات ، في حين أن هناك آليات أخرى يمكن العمل بها من قبل المجلس وتصب في خدمة الوظائف المناطة به .

- عقد جلسات استماع لممثلي المنظمات غير الحكومية ، والنقابات والاتحادات ومختلف القطاعات المهنية المعنية بمشاريع القوانين التي تدرس أمام مجلس الشعب.

- إدراج المنظمات غير الحكومية ضمن سجل الجهات الاستشارية التي تستعين فيها اللجان عبر " مكتب اتصال " تكون مهمته تأمين تواصل المجلس مع هذه المنظمات أو المؤسسات أو الهيئات الاستشارية .

- إحداث مكتب علاقات خاص بالبرلمانات الرديفة أو الصورية ( البرلمان الطلابي - برلمان الأطفال - برلمان للنساء ) .

- تشجيع تأسيس منتدى للحوار البرلماني في سورية ، أو مرصد البرلمان السوري أسوة بالتجربة اللبنانية أو الأردنية<sup>(١)</sup> ، وتكون مهمته نقل آراء ومقترحات المجتمع الأهلي إلى

(١)- منتدى الحوار البرلماني في لبنان تم تسجيله رسمياً بموجب العلم والخبر الرقم ١١٧ تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٨ ، و يعتبر جمعية أهلية غير حكومية ، يهدف إلى توصيل آراء وتطلعات وملفات القطاع الأهلي إلى مجلس النواب . ومن أهدافه : تأمين المعلومات للبرلمانيين حول برنامج المنظمات غير الحكومية وتنظيم النشاطات المشتركة=

المجلس ، وبضمان توفير المعلومات يكون صلة الوصل بين المنظمات غير الحكومية والمجلس .

- إحداه برنامج برلماني مشترك بين كليات الحقوق في القطر وكليات الاقتصاد والعلوم السياسية لرفد مجلس الشعب بالدراسات وإقامة المؤتمرات البرلمانية السنوية واستقدام الخبراء المستقلين من داخل وخارج القطر وعقد ورشات عمل وندوات ، أسوة بالبرنامج البرلماني في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في القاهرة بمصر ، والذي انتهى إلى تأسيس " بيت الخبرة البرلماني "(١) .

=مع اللجان النيابية ومنظمات المجتمع المدني وتسهيل حصول منظمات المجتمع المدني على منشورات مجلس النواب وأعماله وغير ذلك . وقد أنجز المنتدى حتى اليوم خطوات أساسية منها على سبيل المثال الآتي : ١- تشكيل مجلس استشاري : يضم ثمانية نواب وثمانية ممثلين عن القطاع الأهلي . كما تم تشكيل لجنة تنفيذية لمتابعة العمل وكلفت المؤسسة الدولية للإدارة والتدريب بتصميم وتنفيذ الأنشطة التدريبية . كما تم تحضير مسودة للقانون الأساسي والنظام الداخلي للمركز البرلماني اللبناني ، ٢- تنظيم زيارة عمل لوفد مشترك ضم نواباً وممثلين للقطاع الأهلي إلى كندا . تضمنت الزيارة لقاءات مع نواب وممثلين عن القطاع الأهلي في العاصمة أوتاوا وفي مقاطعة تورنتو ، ٣- تنظيم ورش عمل ودورات تدريبية شارك فيها نواب وأمناء سر اللجان وخبراء وممثلون للقطاع الأهلي وأكاديميون وإعلاميون تناولت آليات صنع السياسات العامة في لبنان ومشاركة القطاع الأهلي بصياغتها . مجلة البرلمان العربي السنة الرابعة والعشرون - العدد السادس والثمانون: حزيران/يونيو ٢٠٠٣ منشور على موقع الاتحاد البرلماني العربي على العنوان التالي: [www.arab.ipu.org](http://www.arab.ipu.org) وكذلك : مرصد البرلمان الأردني الذي أطلقه مركز القدس للدراسات السياسية في الأردن في مطلع أكتوبر / تشرين أول عام ٢٠٠٨ ، بالتعاون مع (المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية) (NDI) ، الموقع الإلكتروني: [www.jpm.jo](http://www.jpm.jo)

(١)- تم إنشاء بيت الخبرة البرلماني في مصر كمؤسسة أهلية مهتمة بالنشاط البرلماني في مصر والوطن العربي ، الغاية منه : تعميق الوعي العام بدور البرلمان وأهمية الثقافة النيابية لإقامة المجتمع الديمقراطي، والتعريف الموضوعي بمجريات العمل البرلماني وطنياً وعالمياً، وإجراء بحوث ودراسات علمية، وبلورة جماعة متخصصة في الشؤون البرلمانية، ودعم تطور المجالس النيابية وكفاءتها المؤسسية وقدراتها التنافسية، تكريس المنهج العلمي النقدي، وتشجيع التجديد والابتكار وتطوير الرأي المستقل والحوار في البحث البرلماني. ويعمل ضمن محاور : توسيع القاعدة الاجتماعية الواعية بمجريات العمل البرلماني وأأسسه، وفتح آفاق المشاركة والنقاش البناء، وزيادة وتفعيل قنوات الحوار بين البرلمانيين ومؤسسات المجتمع والعالم الخارجي ودعم العمل البرلماني، من خلال تقديم الدراسة والبحث والمشورة، و الإستجابة للاحتياجات الفنية والمعلوماتية ، تنظيم برامج تدريبية مناسبة للكوادر البرلمانية، في المهارات البحثية والفنية، وترسيخ مفهوم "الخدمة البحثية" و"خلق الطلب" بإتاحة التقارير والبحوث المتخصصة للبرلمانيين ، تعريب وتطوير البحوث والكتب البرلمانية [www.barlamanacademy.org](http://www.barlamanacademy.org)

وبعد إقرار المجلس لقانون المنظمات غير الحكومية ، وإنجازها لآليات التواصل مع القاعدة الشعبية الواسعة وكذلك مع ممثلي القطاعات المختلفة ، وشريحة واسعة من الخبراء المستقلين الحياديين ، والاستفادة من تطور وسائل الإعلام والاتصالات ، في قراءة مؤشرات الرأي العام فإذا كانت المؤشرات لصالح عمل المجلس شكل له هذا الرأي قوة ضاغطة بمواجهة السلطة التنفيذية ، وإذا كانت مؤشرات الرأي العام في غير صالحه ساعده ذلك في تصويب أدائه ، ويشكل حافزاً لأعضائه أثناء سير العملية البرلمانية ، فإن السؤال الذي يتعين الإجابة عليه بعد ذلك هل نحن بحاجة إلى التفكير بالأخذ بنظام المجلسين في سورية ؟.

### ثالثاً - نظام المجلسين :

تأخذ بعض الدول العربية والأجنبية بنظام المجلسين<sup>(١)</sup>، بحيث يختلف كل منهما عن الآخر إما بالتكوين أو بالاختصاص ، وذلك حسب الغاية المتوخاة من وجود المجلس الثاني ، وتتحكم في أسباب الأخذ بنظام المجلسين (الغرفتين) أو الغرفة الواحدة عادة اعتبارات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة وسط نقاش مهم حول ضرورة وجود الثنائية البرلمانية من عدمها ، ولا بد قبل الإجابة من التعرف على نظام تطبيقات المجلسين<sup>(٢)</sup> :

١- من حيث التكوين : الغالب أن يكون المجلس الأول منتخباً ولمدة قصيرة نسبياً حتى تتمكن القاعدة الشعبية من بسط رقابتها عند التجديد لمرة أخرى ، إلا أن المجلس الثاني ويطلق عليه المجلس الأعلى يتعين أن يأتي تكوينه مغايراً لتكوين الأول أو كما يسمى المجلس الأدنى ، فإما أن يكون المجلس الأعلى مكوناً بالكامل من أعضاء معينين أو أن

(١) - والأمثلة : مصر ( مجلس الشعب حالياً مجلس النواب ومجلس الشورى ) ، الأردن ( مجلس النواب ومجلس الأعيان ) المغرب ( مجلس النواب ومجلس المستشارين ) ، فرنسا ( الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ) ، بريطانيا ( مجلس العموم ومجلس اللوردات ) ، الولايات المتحدة ( مجلس النواب ومجلس الشيوخ )

(٢) - أ . رشدي إبراهيم ، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية ، مجلة البرلمان العربي الصادرة عن الاتحاد البرلماني العربي، العدد ٧٧ / تشرين الأول / ٢٠٠٠ ، الموقع الإلكتروني : [www.arab-ipu.org](http://www.arab-ipu.org)

يكون جزء منه معيناً والآخر منتخِباً، أو أن تكون غالبية مقاعده يشغلها أعضاء بالوراثة ، ويمكن أن يكون هذا المجلس لمدة ماثلة للمجلس الأول أو أطول مع التجديد لعدد منهم خلال فترة ولاية المجلس ، أو أن يكون عدد أعضاء المجلس الأعلى أكبر من عدد أعضاء المجلس الأدنى .

**٢- من حيث الاختصاص :** نظراً لغياب الصفة التمثيلية عن بعض أعضاء المجلس الأعلى المعينين ، فإن الحكومة عادة لا تُسأل أمام هذا المجلس ، في حين أن الأصل تساوي المجلسين في الوظيفة التشريعية ، حيث يحق لأي منهما اقتراح القوانين ومناقشتها وقد يشترط إقرارها والموافقة عليها من قبل المجلسين معاً ، أو أن يكون الرأي النهائي والقول الفصل بعد الخلاف حول تشريع معين للمجلس الأدنى بالإصرار عليه بذات الأغلبية الأولى أو بأغلبية خاصة ، وبالمقابل يمكن أن يَحصر الدستور النظر بقوانين معينة أو بالتشريعات المالية أو أن يمنح أولوية النظر فيها للمجلس الأدنى<sup>(١)</sup> .

### **٣- الغاية من وجود المجلسين :**

يمكن فهم الغاية من الأخذ بنظام المجلسين في الدول الاتحادية ، وضرورة وجود مجلس أول يمثل إرادة كل ولاية على حده في حين يمثل المجلس الثاني إرادة الشعب على مستوى الاتحاد ، إلا أنه وفي الدول البسيطة كما هو الحال في الجمهورية العربية السورية ، لا بد من التفطيش عن الغايات الأخرى وتفنيداً لإدراك الجدوى من الأخذ بنظام المجلسين أو اقتراح وجود مجلس شوري كما حاولت بعض الجهات الرسمية تصور مشروع خاص ، وعند تصوّر الأسباب الموجبة التي تساق تأييداً لهذا المقترح نستطيع الإجابة على السؤال الذي تم طرحه حول ضرورة أو عدم ضرورة الأخذ بنظام المجلسين أو الغرفتين ( أي البرلمان المكون من غرفتين ) في سورية<sup>(٢)</sup> :

(١) - إن تسمية المجلس الأول ( المجلس النيابي المنتخب ) بالمجلس الأدنى هي دلالة على قربه من القاعدة الشعبية أكثر من المجلس الآخر

(٢) - "غرفة أو غرفتين" ، الاختيار بين نظام المجلس الواحد أو المجلسين ، سلسلة البحوث التشريعية الصادرة عن المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، البحث الثالث =

١- البعض يرى أن الغاية من وجود المجلس الثاني هو تأمين تمثيل الطبقات والمصالح المختلفة في المجتمع تمثيلاً حقيقياً داخل البرلمان ، وأكثر ما يكون هذا الأمر ملحاً في تحقيق التمثيل الحقيقي للمرأة ، أو للباحثين وأساتذة الجامعات ، أو الأقليات الدينية أو العرقية ، والتي تحول ظروف التنافس في الانتخابات الاجتماعية منها أو الاقتصادية أو غيرها من الاعتبارات من قدرتهم على التمثيل أو التمثيل الحقيقي ، في حين أن هذه الغاية يمكن تحقيقها من خلال تعديل قواعد قانون الانتخابات والأخذ بالنظام الانتخابي الذي يهيئ الفرصة لتمثيلهم ، أو من خلال تضمين قانون الأحزاب بعض الأحكام التي تُصَبُّ في تحفيز الأحزاب على دعم وصول هذه الفئات وحجز مقاعد لها في المجلس ، وكنا قد ذكرنا بعضها آنفاً ، كما أن فكرة البرلمان الرديفة ، يمكن أن تُغني وتشكل مجموعات ضغط لأجل ضمان التصويت لمصلحة القضايا المتعلقة بهذه الفئات .

٢- البعض يرى أن الغاية من نظام المجلسين هو رُفد البرلمان عن طريق التعيين في الغرفة الثانية بالكفاءات العلمية والعملية وأصحاب الخبرة ، ومن ثم رفع مستوى كفاءة العمل داخل البرلمان، بوجود غرفة ثانية تلعب دور هيئة تفكير لتحسين صياغة النصوص وتطوير نوعيتها<sup>(١)</sup>، وحسب مانرى فإنه مع تطوير ومأسسة آلية التواصل لدى المجلس مع المجالس الاستشارية والخبراء لتوفير المعلومات ، وتقديم الرأي الفني المستقل الحيادي ، ما يمنع من أن يكون هناك أي تعنت تشريعي أو شطط أو ابتعاد عن الرأي القانوني الصائب في مخرجات العمل البرلماني ، طالما أن المدخلات المعرفية جاءت سليمة ، وكذلك فإن العمل مع المنظمات غير الحكومية وتأثير هذا التعاون في تشكيل الرأي العام وبلورة الاتجاهات السياسية العامة بحيث يتكون من

---

= National Democratic Institute, For International Affairs, Legislative Research Series Paper 3, One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature,p3-11

(١)- د. مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين النشأة والتطور ، مقالة منشورة في مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي والوطني بالجزائر ، العدد ٢، ص ٣٦ ، منشور على الموقع الإلكتروني : [www.apn-dz.org](http://www.apn-dz.org)

هذا الرأي مجموعات ضغط على اتجاهات التصويت ، ويصبح المواطنون معينين بعملية صنع القوانين وبأنهم أصحاب هذه القوانين مع استثمار وسائل الإعلام والاتصالات وشفافية الإجراءات من مناقشة وتصويت يجعل الحاجة للغرفة الثانية غير مُلحة ويمكن الاستغناء عنها ، وعن التكاليف المالية المرتفعة التي ستصاحب إحداثها بدءاً من العملية الانتخابية وليس انتهاءً بالتعويضات والنفقات الأخرى .

## المبحث الثاني

### الأليات المرتبطة بالخطوات الإجرائية

مما لا شك فيه بأن الأداء البرلماني المؤسساتي مرتبط على نحو جوهري وأساسي بالخطوات الإجرائية التي يرسم طريقها النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ، والذي نص الدستور الملغى لعام ١٩٧٣ في المادة ٦٥ منه ، وكذلك الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ في المادة ٦٩ منه على أن يضع المجلس القواعد القانونية اللازمة لتنظيم أسلوب العمل وكيفية ممارسة مهامه ، وهو أمر طبيعي يدخل في سياق استقلال السلطة التشريعية في عملها عن باقي السلطات ، وباعتبارها السلطة الأولى بين تلك السلطات ، التي لا يجوز لأي سلطة أن تضع لها القواعد التي ترسم مسار عملها وكيفية أدائها للوظائف المناطة بها ، وبناءً على ذلك فإن النظام الداخلي ينزل منزلة القانون ويكتسب صفته القانونية من كون السلطة التشريعية هي من قامت بإعداده ومناقشته وإقراره مخولاً ذلك بموجب أحكام الدستور ، وهو ملزم لها أثناء مباشرتها لاختصاصاتها الدستورية ، ولا يُعيّر من صفته القانونية تلك عدم إصداره من قبل رئيس الدولة .

والنظام الداخلي ، لا ينشأ عادة من فراغ ، وإن السمة العامة لأحكامه تكتسب طابع البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية للمرحلة الزمنية التي وضع فيها ، ولا يخرج عن سياقها ، وقد وضع النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري في عام ١٩٧٤ بعد صدور دستور عام ١٩٧٣ الملغى ، وقد طرأت متغيرات كثيرة على الظروف السياسية خلال تلك العقود ، فضلاً عن أن التغيير السياسي والاقتصادي الذي حدث بعد تبني الحزب القائد للدولة والمجتمع حزب البعث العربي الاشتراكي اقتصاد السوق الاجتماعي بالخطوة

الخمسية العاشرة بدلاً من الاقتصاد الاشتراكي الذي تضمنه دستور عام ١٩٧٣<sup>(١)</sup> ، وكذلك حركة التغيير والتعديل التشريعي التي بدأت بعد استلام رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد منذ عام ٢٠٠٠ ، وكل تلك المتغيرات وغيرها كانت تحتاج لتطوير الآليات الإجرائية التي يعمل بها المجلس ، وتحديث أحكام النظام الداخلي التي تؤطر لهذه الآليات ، ومع ذلك استمر المجلس يعمل وفق ما كينة عمل إجرائية تعود في صيغتها لثلاثة عقود سابقة لهذه المتغيرات ، وباءت كل المطالبات التي تقدم بها أعضاء مجلس الشعب ، والتي رافق البعض منها وضع تصورات لتعديل أحكام النظام الداخلي بالفشل ، لكن تبدل بعض أهم الأحكام الدستورية بصدر دستور ٢٠١٢ ، ولا سيما المتعلق منها بالسماح بالتعددية السياسية والإقرار بمبدأ تداول السلطة ، أصبح يحتم على مجلس الشعب أن يسعى لإصدار نظام داخلي جديد يضع ضمن آلياته ما يتناسب

(١) - ظهر مفهوم التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي بقرارات المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربية الاشتراكي في عام ٢٠٠٥ ، واعتمدت الخطة الخمسية العاشرة ٢٠٠٦-٢٠١٠ للجمهورية العربية السورية هذا المفهوم ، وقد تضمن المدخل إلى هذه الخطة ، ضمن ملخص مشروع الخطة الخمسية العاشرة الصادر عن هيئة تخطيط الدولة ، في ص ٣ منه ، التعريف باقتصاد السوق الاجتماعي حيث تضمن أن (( الخطة اعتمدت منهجاً وسطياً يزاوج مابين اعتماد قوى السوق والعرض والطلب كموزع للموارد من جهة ، واعتماد العدالة الاجتماعية كموجه ومعيار للعملية التنموية من جهة أخرى ، وهي بذلك تعتمد المفاضلة لصالح البعد الاجتماعي عندما تواجه الحكومة قرارات تتطلب المفاضلة ، وذلك ناجم عن قناعة تامة بأنه على المدى المتوسط والبعيد لا يمكن المحافظة على النمو الاقتصادي على حساب عدالة توزيع الدخل ومكافحة الفقر والبطالة ، ولا يمكن ضمان ديمومة معدلات النمو إلا من خلال تحقيق تقدم ملموس في مؤشرات التنمية البشرية ، وإن الخط الفاصل مابين اقتصاد السوق الاجتماعي الذي تبنته سورية ومابين برنامج الإصلاح الهيكلي الذي كانت تدعو إليه المؤسسات المالية العالمية في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي ، هذا الخط يتمثل في وضع الإنسان السوري والتنمية المتوازنة في قلب الجهود التنموية ، وإن كان ذلك لا يعني تجاهل ضرورات الاستقرار المالي والسعي نحو تخفيف العجز في الموازنة ، لذلك فإن تعريف اقتصاد السوق الاجتماعي في الخطة الخمسية العاشرة لا ينحصر في فقرة أو أكثر بل معبر عنه في جميع فصول الخطة ، وبالتالي يؤكد هذا النوع من الاقتصاد على تدخل الدولة للحد من احتمالات فشل السوق أو للقيام بالنشاطات وتوفير الخدمات ذات النفع العام أو التي يعزف القطاع الخاص عن تغطيتها ، وبالمقابل فأينما تجد الدولة أن آليات السوق جديرة بأن تلعب الدور الأساسي في توظيف الموارد للقطاع أو النشاط المعين ، فإنها ستسحب من التنافس ، وتركز على استثماراتها في قطاعات أخرى تأخذ معنى التكامل بدلا من التداخل أو التنافس مع استثمارات القطاع الخاص ))

والنظام السياسي الجديد الذي تبناه دستور عام ٢٠١٢ ، والذي يفتح الطريق أمام تطوير صيغة العمل الديمقراطي ، والبرلمان أحد مؤسسات الديمقراطية ، ولا يمكن بالتالي أن تكون إرادة المشرع الدستوري في المادة ١٥٤ بمنح مهلة ثلاث سنوات من أجل تعديل التشريعات التي لا تتفق مع أحكام دستور ٢٠١٢ قد انصرفت إلى شمول أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بهذه المهلة ، وذلك من باب المنطق على الأقل ، لأنه لا معنى للتعددية السياسية ودخول الأحزاب المجلس ، إذا كان النظام الداخلي الذي يعمل وفق أحكامه مجلس الشعب لا يراعي هذا المبدأ ولا يضع آليات لممارسته ، إذ لا يتصور أن تبقى أحكام النظام الداخلي محايدة في هذا الشأن ، كما كانت محايدة (نظرياً فقط) في ظل نفاذ صيغة الحزب القائد للدولة والمجتمع ، وأحكام النظام الداخلي قبل ذلك كانت أمام استحقاقات لازمة وملحة وباتت الآن أكثر إلحاحاً ولا تستقيم الأمور ولا بنسبة واحد بالمائة بدون إنجاز استحقاق وضع نظام داخلي جديد لمجلس الشعب السوري يأخذ بعين الاعتبار ما دلت عليه التجربة السابقة خلال الأدوار التشريعية التسعة على ضرورة تفاديه وتغييره ، وفي نفس الوقت استحداث أحكام جديدة تجعل من التعددية السياسية لعبة برلمانية ديمقراطية حقيقية لامناس من العمل عليها و بها .

وبناءً على ذلك فإن البحث في تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري من خلال الآليات المرتبطة بالخطوات الإجرائية يحتاج منّا إلى دراسة القواعد القانونية الجديدة التي يتعين إضافتها على أحكام النظام الداخلي ، ثم البناء عليها لتنسجم مع أحكام دستور ٢٠١٢ الحالي ، وكذلك تعديل بعض القواعد القانونية القائمة و المنصوص عليها في النظام الداخلي مستفيدين من الدراسة المقارنة التي مرت معنا ومن تحليل الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري في ظل أحكام النظام الداخلي النافذ الذي تم ، ومن خلال المعوقات التي مرت معنا خلال هذه الدراسة ، وسنقوم بتقسيم هذا المبحث لأجل ذلك إلى مطلبين :

المطلب الأول : هيكلية مؤسساتية جديدة لعمل المجلس  
المطلب الثاني : تعديل أحكام النظام الداخلي المرتبطة بالأداء التشريعي

## المطلب الأول

### هيكلية مؤسساتية جديدة لعمل المجلس

بعد أن بدأ التحول الديمقراطي في سورية ضمن ثلاثة محاور تمت دون ترتيب زمني ، حيث تضمن المحور الأول صدور قانون الانتخابات رقم ١٠٠ لعام ٢٠١١ ، وكان المحور الثاني بصدور قانون الأحزاب رقم ١٠١ لعام ٢٠١١ ، وجاء المحور الثالث بصدور دستور ٢٠١٢ ، والذي أقر بمبدأ التعددية السياسية ، وإمكانية تداول السلطة ، فإن المشاركة السياسية تحقيقاً لمبدأ تعدد الأحزاب تحتاج إلى ساحة عمل ديمقراطية للمشاركة من خلالها ، و من الطبيعي أن يكون ميدانها البرلمان ( مجلس الشعب السوري ) ، وإن الأحزاب التي رخصت أو التي سترخص ، ولكي تتمكن من تقديم تصوّرها السياسي للمستقبل في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، واتجاه التطور فيها ، تحتاج إلى مجلس الشعب والاعتراف بها ضمن آليات عمله ، وإلا لا معنى لفوزها بعدد من مقاعد البرلمان دون أن يضمن القانون البرلماني الداخلي أي النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري أن تكون هذه الأحزاب ممثلة بالتكوين الداخلي للمجلس ومشاركة في إدارة العمل البرلماني فيه ، وكثنا قد لاحظنا في المباحث السابقة أنه لا يمكن بأي حال فصل مخرجات عمل مجلس الشعب المتعلقة بأدائه للأعمال المناطة به ، والقيام بوظائفه

التشريعية والرقابية عن الإطار التنظيمي الذي يرسمه النظام الداخلي ضمن قواعده ، وتؤثر من حيث النتيجة في أدائه ، كما أنه لا يمكن الفصل بين القواعد الناظمة للمؤسسات الداخلية والهياكل البرلمانية الداخلية ، وبين أداء الوظيفة التشريعية وتأثير ذلك في مستوى الفاعلية لهذا الأداء .

وفي الواقع العملي وبعد مرور أكثر من عام على بداية الدور التشريعي الأول في ظل نفاذ دستور عام ٢٠١٢ ، فإن هناك فجوة واضحة بين التحول الدستوري في أسس النظام السياسي وواقع الممارسة في مجلس الشعب السوري ، الذي لازال يعمل وفق النظام الداخلي النافذ دون أن يقوم بتعديل أحكامه لتنسجم مع هذا التحول الدستوري رغم الحاجة الملحة لهذا التعديل على نحو بديهي ودون الحاجة لتقديم المزيد من المبررات لإحداث نظام هيكلي جديد يناسب مبدأ العمل في نظام الكتل أو الهيئات البرلمانية وعلى ذلك سنقسم البحث حول هذه الحاجة إلى فرعين :

**الفرع الأول : العمل بنظام الكتل البرلمانية**

**الفرع الثاني : تطوير الأجهزة البرلمانية في المجلس**

## الفرع الأول

### **العمل بنظام الكتل البرلمانية**

إن العمل بمبدأ التعددية السياسية وفق أحكام المادة ٨ من دستور عام ٢٠١٢ يقتضي بالضرورة توسيع قاعدة المشاركة السياسية للأحزاب التي تم الترخيص لها في جميع الأنشطة البرلمانية وفق نسبة أعضائها في المجلس ، وحتى تتمكن هذه الأحزاب من الاشتراك بشكل منظم ومؤسساتي في الحياة السياسية وعلى نحو ديمقراطي في مجلس الشعب لابد من تمكين هذه الأحزاب من تأسيس كتل برلمانية تضع كل كتلة منها

لائحة داخلية تنظم تشكيلها وتمثيلها في كافة أنواع اللجان ومبادئ عملها واجتماعاتها ، وترتيبات المشاركة في إدارة كافة أنشطة المجلس ، وكيف يمكن لها أن تكون فعالة في أداء الوظائف البرلمانية ولاسيما الوظيفة التشريعية ؟ بغية تعزيزها والنهوض بها ، وفي المقابل يتعين إتاحة الفرصة أمام المستقلين ليكونوا كتلة تجدد من يمثلها ضمن الهيئات البرلمانية المقترح إحداثها ( اللجنة العامة أو ما يمكن تسميته بمجلس إدارة المجلس ) ، ويمكن الاجتهاد في هذا الصدد واقتراح نموذج لتشكيل الكتل ونظام عملها وآلية تمثيلها ضمن أحكام النظام الداخلي<sup>(١)</sup>، والتي بات من الضروري تعديلها .

### أولاً - مفهوم الكتلة البرلمانية :

يكتسب مفهوم الكتل البرلمانية أهميته الخاصة من خلال ارتكازه على مفهوم التنظيم الذي تتحرك بداخله مجموعة من الأعضاء نحو هدف محدد ، وبمعنى آخر تنظيم الجهود لإنجاز هدف معين بنسب عالية من النجاح ، وحتى نقول بوجود كتلة برلمانية فإنه يستلزم وجود مجموعة من الأعضاء تربطهم علاقة مدركة محسوسة ، مع وحدة الهدف المتفق عليه بينهم ، ونية الاشتراك في تحقيقه ، واختيار من يمثل هذه المجموعة ، وتحديد إطار داخلي تنظيمي للعمل المشترك ، لزيادة الإبداع في العمل البرلماني<sup>(٢)</sup> وعلى ذلك يمكن تعريف الكتلة البرلمانية : بأنها عبارة عن تجمع لعدد من الأعضاء وتوافقهم على مجموعة من المبادئ والأفكار المشتركة<sup>(٣)</sup> .

(١) - بعد الاستفادة من تجربة بعض الدول المنصوص عليها في أنظمتها الداخلية ، وكذلك من خلال موقع الملاحظ بالتجربة .

(٢) - هي محاولة من الباحثة لفهم الكتل من مبدأ التنظيم الإداري ومحاكاة لمفاهيمه انظر : صلاح عبد القادر النعيمي ، الإدارة ، دار البازوري العملية للنشر والتوزيع ، طبعة ٢٠٠٨ ص ١٢٠ وما بعدها -، وزكي مكي إسماعيل ، أصول الإدارة والتنظيم ، بدون دار نشر ، طبعة ٢٠٠٩ ، ص ١٥١ وما بعدها .

(٣) - د. ليث كمال نصرأوين ، الكتل النيابية في النظام الدستوري الأردني ، دراسة تحليلية ، نشرت على موقع خبرني للإعلام والإعلان الإلكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٢/٣ على العنوان الإلكتروني : info@khaberni.com

## ثانياً - مبدأ تشكيل الكتل البرلمانية :

يمكن تقسيم مبدأ تشكيل الكتل البرلمانية وفق المؤشرات التي تدلل عليها التجارب العملية في مختلف برلمانات العالم ، بحسب زمن تشكيلها إلى نوعين من الكتل ، كتل قد تنشأ في فترة الانتخابات وتستمر بعد بدء العمل في البرلمان ، وكتل تنشأ داخل البرلمان . في حين تقسم الكتل بحسب المنطلقات النظرية والعملية لتشكيلها إلى العديد من الأنواع ، لكنها بالجمل مبنية إما على أساس وحدة التنظيم الحزبي أو تكتل عدة أحزاب على أسس إيديولوجية سياسية أو براجمية متقاربة ، وإما على أساس العلاقات الشخصية أو المصلحية أو المناطقية ، أو على أساس وجود رؤية مشتركة لتفعيل العمل البرلماني ، لكن الكتل المهمة من الناحية التنظيمية في العمل البرلماني بشكل عام وضمن المقترح داخل مجلس الشعب هي تلك التي يعلن عنها داخل البرلمان حتى لو نشأت أثناء الانتخابات ، وعلى أن تكون مكونة من حزب واحد أو عدة أحزاب سياسية ، وبنسبة ما تمكّنت هذه الأحزاب من إيصال عدد من ممثلي الحزب إلى المجلس ، وذلك حتى نستبعد الأسس الأخرى لتشكيل الكتل ، ونفصدها به التكتل المناطقي .

إن فكرة تنظيم العمل البرلماني وفق مفهوم الكتل أمر شائع في غالبية برلمانات العالم منها (بريطانيا - فرنسا)<sup>(١)</sup> ، وكذلك في أغلب البرلمانات العربية إما بالنص عليها ضمن الأنظمة الداخلية لهذه البرلمانات كما في مصر وتونس والجزائر والمغرب<sup>(٢)</sup> ، وإما بالتعامل مع نظام الكتل البرلمانية على أنه من الأعراف البرلمانية المستقرة دون أن تتضمن أنظمتها الداخلية نصاً خاصاً بها مثل الأردن ولبنان والكويت<sup>(٣)</sup> .

(١) - راجع المباحث المتعلقة بأداء الوظيفة التشريعية في البرلمانين البريطاني والفرنسي من هذا البحث .

(٢) - د. ليث كمال نصرابين ، المرجع السابق ، ص ٣

(٣) - هاني الحوراني و حسين أو رمان وناصر أحمد كامل ، المرشد إلى مجلس الأمة الأردني (٢٠٠٣-٢٠٠٧) ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، مؤسسة فريدريش إيبيرت ، عمان - الأردن ٢٠٠٧ ص ١٠٠ وما بعدها ، وكذلك : د. ليث كمال نصرابين المرجع السابق ، وكذلك : مجلس النواب الأردني الثالث عشر ١٩٩٧-٢٠٠١ ، مطبوعات توثيقية صادرة عن الأمانة العامة لمجلس النواب الطبعة الأولى عمان ٢٠٠١ ، ص ٥٧ وما بعدها ، =

### ثالثاً- تنظيم الكتل في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري :

تأتي أهمية اقتراح النص على تنظيم تشكيل الكتل البرلمانية ضمن أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري من الحصول على فاعلية مؤسساتية منظمة لهذه الكتل بالعمل داخل المجلس ، وينعكس ذلك على أداء مجلس الشعب ويصبح أكثر فاعلية بحيث يكسب المجلس ثقلاً سياسياً أكبر ، ويُعيد نسبة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وكذلك يفرض هذا التنظيم داخل أحكام النظام الداخلي التزاماً على المجلس بتقديم الدعم المالي واللوجستي بتوفير المعلومات ، وتأمين موظفين وخبراء ومستشارين لهذه الكتل .

وقد تباينت الأنظمة الداخلية في معظم البرلمانات في تحديد من هي الأحزاب التي يحق لها تشكيل كتلة برلمانية داخل البرلمان ، وذلك تبعاً للحد الأدنى من الأعضاء الذين تمكنّ الحزب من حجز مقاعد لهم في البرلمان ، ففي الجمعية الوطنية الفرنسية يشترط أن يكون عدد أعضاء الحزب في الجمعية لا يقل عن عشرين عضواً ، في حين أن مجلس الشعب المصري اكتفى بأن يكون الحزب ممثلاً بثلاثة أعضاء على الأقل في مجلس الشعب المصري حتى يحق لهذا الحزب تشكيل هيئة برلمانية خاصة به<sup>(١)</sup>، وإذا أردنا اقتراح حد أدنى لعدد أعضاء كل حزب من أعضاء المجلس يحق له تشكيل كتلة برلمانية في مجلس الشعب السوري ، فإننا لا بد أن نأخذ بعين الاعتبار أن الأحزاب الجديدة المرخص لها لازالت في بداية عملها السياسي بالمقارنة مع حزب البعث العربي الاشتراكي وأحزاب الجبهة ، ولا بد من أجل عدم حرمان هذه الأحزاب من المشاركة السياسية في نظام الكتل البرلمانية المقترح ، وما ينبنى عليه من مشاركة في إدارة العمل البرلماني من الاكتفاء بالحد الأدنى ، وأن لا يقل عدد أعضاء الحزب في المجلس عن ثلاثة أعضاء ، في حين يمكن للأحزاب التي لم تتمكن مبدئياً من أن يكون لها الحق بتشكيل كتلة على

=وقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي ، وكذلك : أحمد زين ، النظام الداخلي لمجلس النواب ( النشأة - محاضر المناقشات - النصوص ) ، مرجع سابق ، ص ٥١٧ .

(١) - د. علي الصاوي ، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب ، مرجع سابق ، ص ٥٨

نحو منفرد بأن تجتمع مع أحزاب أخرى تتفق معها بالرؤيا التكتيكية أو الإستراتيجية ، وتكوّن كتلة برلمانية متألّفة وتنتخب من يمثلها ، وبإسقاط ذلك على تركيبة مجلس الشعب السوري في الدور التشريعي الأول ٢٠١٢ فإن توزيع الأعضاء كان على النحو التالي :

- حزب البعث العربي الاشتراكي ١٣٣ عضواً ويشكل حزب الأغلبية ، وبحكم التقاليد البرلمانية المعمول بها في مجلس الشعب السوري وغيره من برلمانات العالم سيكون رؤساء اللجان الدائمة على أقلّ تعديل من حزب البعث العربي الاشتراكي .

- حزب الوجوديين العرب / فايز اسماعيل / ١٨ عضواً - يشكلون كتلة برلمانية
- الحزب الشيوعي / بكداش / ٨ أعضاء - يشكلون كتلة برلمانية
- الحزب الشيوعي / فيصل / ٣ أعضاء - يشكلون كتلة برلمانية
- حزب العهد الوطني / عثمان / ٣ أعضاء - يشكلون كتلة برلمانية
- الحزب الاشتراكي العربي / ٢ عضو - لا يستطيعون تشكيل كتلة برلمانية
- الأعضاء المستقلين / ٧٧ عضواً - يحق لهم أن يكون لهم ممثلون<sup>(١)</sup>.

في هذه الحالة يمكن أن يكون لدينا في هذا الدور خمس كتل برلمانية بما فيها

كتلة حزب الأغلبية .

رابعاً- **رئيس الكتلة البرلمانية** : إذا لم يكن رئيس الحزب عضواً في المجلس تقوم الكتلة البرلمانية بانتخاب رئيسٍ من بين أعضائها انتخاباً ديمقراطياً ليقوم بتمثيلها والتحدث باسمها ، وتضع كل كتلة بالتوافق فيما بين أعضائها لائحة داخلية خاصة بها لتحديد نظام التمثيل فيها والمناقشة والتصويت ، وفيما إذا كانت الكتلة ستأخذ بمبدأ المناقشات الحرة من قبل أعضاء الكتلة في اللجان والجلسة العامة ، وبعد ذلك بمبدأ التصويت الملتزم

(١)- إن عدد الأعضاء من فئة العمال والفلاحين ١٢٨ عضواً ، وباقي فئات الشعب ١١٦ عضواً ، وأن عدد الأعضاء الجدد ١٣٠ عضواً في حين أن عدد الأعضاء القدامى ١٤٤ ، وعدد الأعضاء الرجال ٢١٣ في حين عدد النساء ٣١ عضو ، موقع مجلس الشعب السوري .

أو بتعويض التصويت بحيث يبقى كل عضو من أعضاء الكتلة البرلمانية حراً من حيث النتيجة باتجاه التصويت على نحو مطلق أو بالاتفاق على ما يشبه الآلية المعمول بها في مجلس العموم البريطاني بحيث يحدد باجتماع الكتلة بعد التشاور مع قيادة الحزب نظام التصويت الحر أو المقيد ، ودرجة الالتزام بالحضور أو الغياب أو حتى بالتنسيق مع عضو آخر من الأحزاب الأخرى المعارضة على مسألة الغياب حسب الموضوعات التي ستعرض على النقاش ، ومن ثم الاتفاق على التصويت في نهاية المطاف .

**خامساً - اجتماعات الكتلة :** حتى يبقى العمل ديمقراطياً وشفافاً ومنتظماً ، فإنه يتعين على نواب الكتلة عقد اجتماعات أسبوعية أو دورية لمناقشة أعمال المجلس وتحديد موقف الأعضاء في الكتلة من هذه المواضيع ، وتبادل وجهات النظر ، وتحديد نظام المناقشة والتصويت كما أسلفنا على ضوء كل موضوع يحال إلى المجلس ، وفيما إذا كان سيتم تعويم النقاش والتصويت فيه ، أو الاكتفاء بتعويم الأول وتقييد الثاني .

**سادساً- دور نظام الكتل البرلمانية في الأداء البرلماني :** إن تنظيم العمل البرلماني وفق نظام كتلي يضمن لمجلس الشعب أداءً أكثر فاعلية ، وينقل عمل المجلس من حالة المخطط له إلى حالة المخطط لأدائه ، المبادر في وضع أولويات هذا الأداء ، وليس بعيداً عن التنسيق مع السلطة التنفيذية ضماناً للمصلحة الوطنية العامة ، كما ينقل النقاش من حالة الارتجال الخطابي بالصيغة والمضمون الذي تشهده قاعة المجلس في الجلسات العامة إلى حالة التنسيق والدراسة المتأنية وفق نظام معلوماتي متطور في عملية ديمقراطية تجري على أسس سليمة ، يتم فيها توزيع الأدوار بقصد الوصول إلى أفضل النتائج باستثمار جيد للوقت ولأفكار ، على اعتبار أن نظام الكتل البرلمانية سيتبعه تمكين لكافة القوى السياسية والأحزاب والمستقلين بأخذ دورهم في العمل البرلماني وفق نسبة تمثيلهم في المجلس<sup>(١)</sup> ، وسيكون ذلك حافزاً للتنافس البناء للعمل على الرأي العام مما

(١) - ديفيد بيثام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل الممارسة الجيدة ، مرجع سابق ، ص ٣٢

يُعزز العمل الديمقراطي داخل المجلس وخارجه ويصبح أكثر شفافية ، وهذه المدخلات لنظام الكتل تبدو من خلال :

١- الإدارة البرلمانية : تلعب الإدارة البرلمانية لمجلس الشعب دوراً مهماً وحساساً في تحديد مستوى تفعيل أداء مجلس الشعب سواء على المستوى التشريعي أو الرقابي ، على اعتبار أن الصلاحيات التي أولاها النظام الداخلي لرئيس المجلس في المادة ١٢ منه ، وفي كونه يرمى تطبيق أحكام النظام الداخلي ، ويحدد مواعيد الجلسات ، ويضع جدول الأعمال ويعلنه ، ...ويحدد مواضيع البحث ،...وله أن يوضح موضوعاً يراه غامضاً أو يستوضح عنه ، جعلت منه وإيرادة منفردة وبسلطة شخصية حكماً على تطبيق أحكام النظام الداخلي ، وبالتالي ممسكاً بمفاتيح هذا العمل ، وأهمها وأكثرها تأثيراً هي تحكّمه في وضع جدول الأعمال ، أو بمعنى آخر في فتح أو إغلاق معابر الدخول من وإلى المجلس ، والتحكم بتوقيت هذا الفتح أمام كافة المواضيع والمسائل التي ستناقش أو التقارير التي سيدرسها المجلس ، وأمام غياب شبه تام لمكتب المجلس عن إدارة العمل البرلماني في ظل الصلاحيات المقتضية المعطاة له <sup>(١)</sup>، وفي ظل اقتراح وجود كتل برلمانية فإنه من غير الممكن الاستمرار بالصيغة الإدارية الموجودة حالياً في النظام الداخلي لمجلس الشعب ، ويتعين بالتالي إشراك ممثلي الكتل البرلمانية وفق الصيغة المقترحة في الفرع الثاني من هذا المطلب من أجل مناقشة كافة المواضيع المتعلقة بعمل المجلس ووضع خطة نشاطه في الجلسات واللجان ، واتخاذ القرار بشأنها وفق نظام التصويت الديمقراطي ، وعلى قاعدة المساواة بين الأعضاء ، ليكون بعد ذلك تنفيذ تلك القرارات من قبل رئيس

(١) - مثال ذلك في الدور التشريعي الثامن وإبان رئاسة الأستاذ محمد ناجي العطري لمجلس الشعب التي استمرت من ٢٠٠٣/٧/٧ وحتى ٢٠٠٣/٩/١٩ استمر رئيس المجلس بدعوة مكتب المجلس للاجتماع بشكل دوري وعلى نحو أسبوعي ، في حين لم يجتمع المكتب بعد ذلك التاريخ إبان رئاسة د. محمود الأبرش سوى بضعة اجتماعات قليلة ، مستفيداً من النقص الذي اعترى نص المادة ١٩ من النظام الداخلي التي لم تأت على تحديد لاجتماعات دورية لمكتب المجلس .

المجلس ومكتب المجلس داعماً لفكرة التمكين الإداري على نحو مؤسسي<sup>(١)</sup> ، وهو ما يُعزز من موقع مجلس الشعب ومن صلاحياته ويعيد التوازن للعلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية ، مما تضطر معه هذه السلطة إلى إعادة تكوين ثقافة جديدة يكون منطلقها احترام مبدأ فصل السلطات وسيادة القانون وتضمحل لديها ثقافة الاستغناء عن الدور الفعال لمجلس الشعب ، ويصبح التعاون مبنياً على قاعدة المساواة بين السلطتين ، وليس على قاعدة غالب ومغلوب ، وهو ما يؤدي أيضاً لدى مجلس الشعب إلى إعادة ضخ الدماء فيه ، وإحياء الدور الفعال وامتلاك زمام المبادرة وغياب ثقافة الإتكالية التي اتسمت بطابعها الأدوار التشريعية السابقة .

**٢- في أداء الوظيفة التشريعية :** كما مرّ معنا آنفاً فإن الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب السوري تنجز عبر آليتين ، وهما مناقشة وإقرار مشاريع القوانين ، وكذلك اقتراح القوانين ، ويقدم العمل بنظام الكتل البرلمانية ترتيبات مؤسسية تؤدي من حيث النتيجة إلى زيادة الفاعلية التشريعية عن طريق :

- **دعم المبادرة باقتراح القوانين** بصياغة موادها والأسباب الموجبة التي يتعين إرفاقها بها صياغة قانونية دقيقة ، وتأمين الدعم اللوجستي المرتبط بصحة الأحكام المعتمدة بما بتوظيف الخبرات المطلوبة ، والعمل على تأمين الأغلبية اللازمة لإقرارها في اللجان والجلسة العامة .

- **دراسة مشاريع القوانين** المحالة إلى المجلس في الاجتماع الدوري للكتلة وتبادل الأفكار والآراء حولها لتوحيد الخطوات المرتبطة بتوجيه النقاش تعزيزاً أو إجهاضاً، والاتفاق على مبدأ التصويت حولها ومدى الحاجة للأخذ بتعويم التصويت عليها ، أو الالتزام الكامل من قبل أعضاء الكتلة بالتصويت وفق الرأي المتفق عليه في كل موضوع على حدة ، وكذلك المبادرة بالتحضير لتقديم الاقتراحات التي تتضمن التعديلات القانونية الضرورية والملحة على مشاريع القوانين المعروضة

(١)- د. علي الصاوي ، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب ، مرجع سابق ، ص ١٧ وما بعدها

على المجلس و تأمين الدعم المرتبط بالتصويت الاتفاقي ، وقدرة الكتلة على تجاوز مبدأ قفل النقاش الذي يعمل به على نحو مزاجي ، كما أن هذه الترتيبات المؤسساتية التي تحمل طابع التنظيم تقدم فرصاً للمناقشة في المبادئ العامة لمشاريع ومقترحات القوانين ودراسة مدى الحاجة إليها وأولوية البحث فيها ، ومدى توافقها مع الحاجات المجتمعية الحقيقية للابتعاد عن الصورة النمطية للمجلس التي مورست خلال الأدوار التشريعية السابقة على أنه "غرفة لتسجيل القرارات الحكومية" نتيجة عدم وجود التعددية السياسية ، وبسبب سيطرة الحزب على الحكومة والأغلبية البرلمانية<sup>(١)</sup> ، فضلاً عن قدرة هذه الكتل على التحضير لمناقشة تفصيلات الأحكام التي تتضمنها المواد القانونية المقترحة على نحو أكثر دقة ومدعم بالمرجعية العلمية ، وبناءً على حجم معلومات كبير تستطيع الكتلة أن تحصل عليه وتوظفه توظيفاً فعالاً لتوجيه اتجاه التصويت ضد ، أو مع الأفكار المطروحة مستفيدة من قدرتها على التواصل مع المجتمع الأهلي ومع الرأي العام على نحو منظم أكثر من الأعضاء كأفراد مهما بلغت قدراتهم ، ولا أقل من هذا الأداء التشريعي الفعال فإن الأداء الرقابي سيحظى بذات المستوى من التحضير للأسانيد والوثائق والمناقشات والتصويت ، وكنا قد بينا في مبحث سابق مدى تأثير تحسين الأداء البرلماني لأحدى الوظائف على الوظائف الأخرى للمجلس ، فبرلمان قوي رقابياً قوي في مبادراته التشريعية .

وحاصل القول إن الأخذ بنظام الكتل البرلمانية عند تعديل أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب هو ضرورة وحاجة ، فهو ضرورة لأن سورية أنجزت خلال العامين الفائتين جملة من التغييرات والتعديلات الدستورية والتشريعية لا يمكن أن تكون حقيقية ما لم تحظى القوى السياسية بفرصة المنافسة والمعارضة

(١) - موريس ديفرجيه ، الأحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد ، بيروت دار النهار للنشر ، الطبعة

خارج المجلس أثناء الانتخابات وداخل المجلس أثناء أداء المجلس للوظائف المناطة به دستورياً وتشريعياً في اللجان والجلسة العامة ، و هو حاجة لأنه يشكل دعماً لا يُستهان به للأداء البرلماني وتحسيناً لمخرجات هذا الأداء سيشعر بها المواطن على نحو مباشر وغير مباشر .

### الفرع الثاني

#### تطوير الأجهزة البرلمانية في المجلس

يعتمد مجلس الشعب السوري في تركيبته البرلمانية لإنجاز الاختصاصات المناطة به والعمل البرلماني ، وكما مر معنا آنفاً ووفق أحكام النظام الداخلي النافذ حالياً على أجهزة دائمة وأخرى مؤقتة ، والدائمة منها هي : رئيس المجلس ، مكتب المجلس ، اللجان الدائمة ، والأجهزة المؤقتة هي اللجان الخاصة ، واللجان المشتركة ، ولجان التحقيق .

وعند الحديث عن تطوير الأجهزة البرلمانية لتنسجم مع الاستحقاقات الدستورية نعني بذلك الأجهزة الدائمة دون المؤقتة خدمة لموضوع هذا البحث ، بحيث نعمل على اقتراح إحداث هياكل بنوية وتقنية جديدة لاستيعاب التحول الديمقراطي في العمل البرلماني بدخول أحزاب جديدة ، وبعد ذلك على اقتراح تعديل ما هو قائم ، لخدمة الأهداف السياسية والبرلمانية للتركيب الجديدة ، ومن حيث النتيجة لتعزيز الأداء البرلماني ومنها الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، وهذا يتطلب تمثيل نسبي وتوازن في هذا التمثيل داخل أجهزة المجلس التي يتعين توسيعها لتستوعب هذا التمثيل ، وذلك بـ:

#### أولاً - إحداث اللجنة العامة للمجلس :

إنَّ الغاية من إحداث هذه اللجنة هي توسيع المشاركة في الإدارة البرلمانية بحيث تتسع هذه اللجنة لتمثيل كافة الأحزاب الممثلة في المجلس بعد أن تم إقرار مبدأ التعددية

السياسية في الدستور ، وكذلك بتمثيل الأعضاء المستقلين ، وتصبح هذه اللجنة بمثابة مجلس إدارة لمجلس الشعب السوري<sup>(١)</sup> ، ويتحقق بذلك قدر أكبر من الديمقراطية في إدارة المجلس وتنظيم عمله وتحديد أولويات هذا العمل ، وهذا ينعكس بالضرورة على تحقيق قدر أكبر من الحرية والمعلومات للأعضاء في إطار صنع القرار التشريعي وغيره من القرارات داخل المجلس ، بحيث تختص هذه اللجنة بإقرار خطة شاملة للعمل البرلماني للمجلس ولجانته ، ومنها العمل التشريعي في بداية كل دور انعقاد عادي ( ووفق أحكام الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ فإن المجلس يدعى لثلاث دورات عادية في السنة ، وقد اشترط المشرع الدستوري أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر وفق أحكام المادة ٦٥ منه) ، على أن يقوم مكتب المجلس بعد تعديل صلاحياته المنصوص عنها في النظام الداخلي النافذ وتوسيعها بتحضير هذه الخطة وإعدادها للعرض على اللجنة العامة<sup>(٢)</sup> ، كما تتولى اللجنة العامة تلقي الشكاوى على أداء رئيس المجلس في الجلسات العامة ، ومناقشتها وإعداد تقرير عنها تمهيداً لعرضها على المجلس ، إذا لم يجرِ تسويتها بين رئيس المجلس والعضو أو الأعضاء مقدمي الشكاوى .

١- تشكيل اللجنة العامة : يتم تشكيل اللجنة العامة للمجلس بعد انتخاب مكتب المجلس في أول اجتماع يعقده لمدة سنة ، ويرأس رئيس المجلس اللجنة العامة وتكون عضويتها من :

١ -أميني السر ، ٢ - المراقبين ، وهؤلاء يتم انتخابهم لعضوية مكتب المجلس في كل سنة

(١) - هذه اللجنة كانت موجودة في النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي السوري ، إلا أنها كانت ذات طابع استشاري فقط ، وقد نصت عليها الفقرة ب من المادة ١١ " يؤلف رئيس المجلس من مندوبي الأحزاب والكتل الممثلة في المجلس لجنة استشارية تجتمع تحت رئاسته وبناء على دعوته أو برغبة منها لإبداء الرأي - عند الاقتضاء - في سير أعمال المجلس أو في الأمور التي يرغب أن يستطلع رأيها فيها "

(٢) - يمكن الاستفادة بهذا الصدد من تجربة مجلس الشعب المصري حول اللجنة العامة والبرلمان الفرنسي حول مؤتمر الرؤساء مع بعض التعديلات

٣- رؤساء اللجان الدائمة ، وهؤلاء يتم انتخابهم مع انتخاب مكاتب اللجان سنوياً ، وغالباً فإن جميعهم من حزب الأغلبية البرلمانية .

٤- ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب ، بواقع ممثل واحد عن كل حزب مهما بلغ عدد أعضائه ، وعلى ألا يشكل الحزب هيئة برلمانية إلا إذا كان لا يقل عدد أعضائه في مجلس الشعب عن ثلاثة أعضاء ، بحيث يختار كل حزب ممثلاً عنه لتمثيله .

٥- ممثلين عن المستقلين يحدد عددهم بنسبة تمثيلهم في المجلس ، على أن لا يزيد عن عدد ممثلي الهيئات البرلمانية ، ويمكن لمكتب المجلس دعوة من يرى ضرورة لحضوره اجتماع اللجنة من المجلس أعضاء أو موظفين أو من الحكومة .

(٢)- اجتماعات اللجنة العامة : على أن يدعو رئيس المجلس اللجنة لعقد اجتماعٍ دوريٍّ في بداية كل شهر على الأقل ، بحضور أغلبية أعضائها ، ويمكن دعوة اللجنة لاجتماعات طارئة من قبل رئيس المجلس أو بناءً على طلب من ربع أعضاء اللجنة ، ويضع مكتب المجلس جدول أعمال اللجنة ، ويقترح القواعد الناظمة لعملها ، والتي يتعين أن تقرهما اللجنة في بداية اجتماعها ، ومن مبدأ الشفافية في عمل هذه اللجنة يتعين تحرير محضر لكل اجتماع يدون فيه المناقشات وقرارات اللجنة التي تتخذ بأغلبية أعضائها الحاضرين واتجاهات التصويت ، ويتم توزيعه على الأعضاء خلال ثلاثة أيام من انتهاء كل اجتماع .

### ثانياً- تطوير نظام عمل مكتب المجلس :

إن مركزية القرار الإداري البرلماني ، ولاسيما وضع جدول الأعمال للجلسة العامة ، الذي أخذ به النظام الداخلي النافذ عندما نص على صلاحيات رئيس المجلس ، وحصص به القرار المتعلق بإدارة الجلسة قبل وبعد وأثناء انعقادها<sup>(١)</sup> ، وفوق ذلك منحه الحق بتقرير مدى انسجام التقارير المعدة من اللجان مع أحكام النظام الداخلي و إدراجها أو عدم

(١) - المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

إدراجها على جدول أعمال المجلس ، وبالتالي تأخير النظر فيها وبالمواضيع التي تتضمنها ولاسيما عندما يتعلق الأمر باقتراحات القوانين<sup>(١)</sup> ، فضلاً عن اختصاصات كثيرة لرئيس المجلس لا تتماشى مع تفعيل الديمقراطية الداخلية بالمجلس ، ويلزم اتساقاً مع إرادة المشرع الدستوري إعادة النظر بهذه الاختصاصات وتقرير نقلها إلى مكتب المجلس كما أشارت إلى ذلك بعض مواد دستور ٢٠١٢<sup>(٢)</sup> ، ويمكن اعتماد معيار السلطة التقديرية متى تحقق بأي قرار فإنه يتعين أن يدخل في سلطة مكتب المجلس و يصدر القرار عنه دعماً وتمكيناً للعمل المؤسساتي في المجلس .

١- **تشكيل مكتب المجلس** : يتألف مكتب المجلس وفق أحكام المادة ٥ من النظام الداخلي من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين ( أي من خمسة أعضاء ورئيس ) وهو عدد كافٍ لتحضير مقترح خطة العمل للجلسات واللجان وحضور المؤتمرات البرلمانية داخل وخارج القطر ، وعرضها على اللجنة العامة لإقرارها ، ووضع جدول الأعمال للجلسات العامة وفقاً للأولويات المتفق عليها مع اللجنة العامة في الخطة العامة لعمل المجلس ككل .

٢- **اجتماعات مكتب المجلس** : النص الحالي ترك الحرية لمطلق إرادة رئيس المجلس في دعوة المكتب للاجتماع ، في حين أن نقل الاختصاصات من رئيس المجلس إلى المكتب يستدعي عقد اجتماعات دورية أسبوعية أو بمعدل أقل ، بأغلبية أعضائه لمباشرة هذه الاختصاصات من قبل المكتب ككل بحيث يصدر قراراته بأغلبية أعضائه

(١) - المادة ٩٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري

(٢) - المادة ٦٥ / ٢ من دستور ٢٠١٢ التي نصت " ٢٠٠- يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس ...." ، وكذلك المادة ٦٩ قد نصت : " يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه ، وتحديد اختصاصات مكتب المجلس " ، والمادة ٧١ فقد نصت : " يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس ، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس و يتعين في غير دورات الانعقاد أخذ إذن من مكتب المجلس ، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات ."

الحاضرين ، ولا بأس أن يكون صوت الرئيس عند تساوي الأصوات مرجحاً تسييراً للعمل الإداري ، على أن يتم تحرير محاضر هذه الاجتماعات يتم طباعتها وإخطار أعضاء اللجنة العامة بتفاصيل مجريات هذه الاجتماعات الدورية خلال أربع وعشرين ساعة من انتهاء اجتماع مكتب المجلس .

٣- اختصاصات مكتب المجلس : لم ينص النظام الداخلي النافذ سوى على اختصاصات لمكتب المجلس في غالبيتها اختصاصات إدارية مالية ، مثل الإشراف على أعمال محاسبة المجلس ، وتهيئة مشروع موازنة المجلس ودرسها ، وإعداد تقرير الحساب الختامي في آخر كل سنة مالية للمجلس ، واعتبار المكتب بمثابة لجنة لإعداد التقرير حول أي مشروع يتعلق بالمجلس ، وعلى أهمية هذه الاختصاصات إلا أنها تبقى اختصاصات شكلية ولا علاقة لها على نحو مباشر بجوهر الأداء البرلماني وبتحديد الموضوعات التي سيناقشها المجلس ، أو خطة عمله في كافة الاختصاصات المناطة به دستورياً، ولاسيما ما يؤثر في مدى فاعلية الأداء التشريعي ، باستثناء ما نصت عليه المادتين ٧١- ٧٤ من النظام الداخلي لجهة تعيين لجان مؤقتة أو لجان تحقيق عند غياب المجلس ، لذلك كان المقترح بتوسيع اختصاصات المكتب ، ونقل الصلاحيات من رئيس المجلس إلى مكتب المجلس ومن أهمها:

- وضع جدول أعمال الجلسات بناءً على الخطة المقررة من اللجنة العامة ، وهو من أخطر الاختصاصات التي يحتكرها رئيس المجلس في النظام الداخلي النافذ ، لأنه بذلك يتحكم بالوظيفة البرلمانية في كافة تفاصيلها وأهمها ممارسة الاختصاص التشريعي .
- النظر بمنح الإذن برفع الحصانة عن عضو المجلس في غير أدوار الانعقاد .
- اتخاذ القرار بعقد الدورات الاستثنائية .
- اتخاذ القرار بإحالة مشروعات واقتراحات القوانين إلى اللجنة مباشرة وإخطار المجلس بعد ذلك في أول جلسة المنصوص عنه في المادة ٩٨ الفقرة /و/ منها .

- دراسة مدى انطباق تقارير اللجان مع النظام الداخلي وتقرير إدراجها في جدول الأعمال<sup>(١)</sup>.

- تسمية أعضاء وفود مجلس الشعب إلى البلاد العربية والأجنبية .  
ثالثاً- إحداث لجنة دائمة " لجنة شؤون الأعضاء " <sup>(٢)</sup>:

تعزيزاً للمساءلة والشفافية فإنه من ضمن أولويات التعديل المطلوب إدخاله على أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري هو إحداث لجنة دائمة تختص بشؤون الأعضاء تدفع أداء المجلس ككل باتجاه النزاهة والشفافية مما يقوي من مركزه وسلطته وقدرته على أداء الدور الرقابي ويؤثر من حيث النتيجة على قدرته في ممارسة الوظيفة التشريعية ، وتتولى هذه اللجنة النظر في :

-إعداد مدونة سلوك برلمانية للأعضاء - إعداد آلية لتدريب الأعضاء الجدد على العمل البرلماني وتقديم الدعم المعرفي لهم حول النظام الداخلي ، والدستور النافذ ، وكيفية تسيير الإجراءات داخل الجلسة ، ووسائل التصويت المتاحة ونظام اللجوء إليها والاعتراض على نتائج التصويت - ووضع ضوابط لمسائلة الأعضاء عند عدم الالتزام بحضور اجتماعات اللجان والجلسات العامة ، أو تكرار المراجعات الخاصة من قبل الأعضاء للسلطة التنفيذية ، وبعض المخالفات التي قد يرتكبها الأعضاء خارج أو داخل المجلس عن عمد أو عن غير عمد ومن شأنها أن تؤدي إلى إضعاف المركز الاجتماعي أو السياسي للعضو أو النيل من هيبة السلطة التشريعية ويؤثر من حيث النتيجة في قوة الأداء البرلماني للمجلس.

(١) - مع الإشارة إلى أن هذا الاشتراط الذي تضمنته المادة ٩٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لم يكن موجودا في النظام الداخلي لكل من المجلس التأسيسي النيابي والمجلس الوطني للثورة في سورية .

(٢) - يقابلها في مجلس الشعب المصري لجنة القيم المواد ٢٥ إلى ٣٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري

### رابعاً- إحداث لجنة دائمة لمراجعة النظام الداخلي :

لابد من العمل على تطوير الآليات الإجرائية التي يعمل بها مجلس الشعب السوري على نحو دوري ومع بداية كل دور تشريعي ، ولاسيما في هذه المرحلة والفترة القادمة ، إذ أن المجلس والمجتمع السياسي أمام فترة انتقالية تحتاج لمراجعة مستمرة لكيفية العمل ومدى جدوى الطريقة التي يعمل بها المجلس ، ومراجعة النتائج والظواهر التي رافقت وتُرافق المرحلة الانتقالية ، ومحاولة تجنب ما هو خارج الهدف المرسوم من تعزيز الأداء البرلماني للمجلس ، ولاسيما الأداء التشريعي ووضع الحلول لكافة الظواهر التي قد تنشأ ، وذلك قبل أن تترسّخ وتتجذّر وتكون كلفة القضاء عليها باهظة معنوياً ومادياً على المجتمع والدولة ، ولا يصح تكرار التجربة بجمود أحكام النظام الداخلي النافذ حالياً ، إذ لم تتلقَ السلطة التشريعية عن قصد أو عن غير قصد أية مراجعة أو محاولة لتطوير أداؤها المؤسساتي على الأقل خلال العقد المنصرم التي شهد حركة تغيير وتطوير للهيكيلية الإدارية والمؤسسية لغالبية الإدارات العامة وباقي السلطات في الدولة ، وإحداث العديد من المجالس والهيئات العليا لتعزيز أداء هذه المؤسسات<sup>(١)</sup> والمتابع لهذه التشريعات التطويرية على أهميتها القصوى والتي لا

(١) - أمثلة : مرت ٢٢ تاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٢ (مؤازرة معاون الوزير للوزير في جميع أعمال الوزارة) ، مرت ٦٠ تاريخ ١٧/٩/٢٠٠٢ (إحداث مجلس استشاري يربط مجلس الوزراء ) ، القانون ٢٣ تاريخ ١١/١١/٢٠٠٣ (إحداث أمانة عامة في رئاسة مجلس الوزراء ) ، مرت ٤٠ تاريخ ٥/٥/٢٠٠٥ ( تنظيم آلية عمل مجلس الوزراء ) ، القانون ٢٥ تاريخ ١٠/١٢/٢٠٠٠ ( تعديل مرت ٨٤ تاريخ ٢٦/٨/١٩٦٨ (مالية المنظمات النقابية العمالية ) ، القانون ٢٩ تاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٠ (تعديل قانون التنظيم الفلاحي ٢١/١٩٧٤ ) ، القانون ٣٠ تاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٠ (تعديل المرسوم ٢٥٠ لعام ١٩٦٩ الخاص بتنظيم الجمعيات الحرفية ، القانون ٣١ تاريخ ٢٠/١٢/٢٠٠٠ (منظمة طلائع البعث) ، القانون رقم ٤٣ (تعديل مواد من مرت ٧٥ لعام ١٩٦٣ الخاص بصندوق التكافل الاجتماعي لنقابة المعلمين ) ، القانون ٤٢ تاريخ ١٣/٦/٢٠٠٢ ( نقابة الأطباء البيطريين ) ، القانون ٥٨ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٢ ( قانون الاتحاد الرياضي العام الذي ألغى المرت رقم ٣٨ تاريخ ١٨/٢/١٩٧١ ) ، القانون رقم ٥٥ (إحداث اتحاد الفنانين التشكيليين ) ، القانون ٢٣ تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٥ ( الخاص بخزانة نقاعد المهندسين ) ، القانون ٧١ تاريخ ٨/١٢/٢٠٠١ ( إحداث الهيئة العامة للبرنامج الوطني لمكافحة البطالة ) ، القانون رقم ٤٢ تاريخ ٢١/١٢/٢٠٠٣ (إحداث الهيئة السورية لشؤون الأسرة ) ، القانون =

٢٢= تاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٥ ( إحداء هيئة الأوراق والأسواق المالية )، م.ت ٦٨ تاريخ ١٨/٨/٢٠٠٥ ( إحداء الهيئة العليا للبحء العلمي )، م.ت ٨ تاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٧ ( إحداء هيئة الاستثمار السورية )، م.ت ٩ تاريخ ١٨/١٢/٢٠٠٧ ( إحداء المجلس الأعلى للاستثمار )، القانون رقم ٢ تاريخ ١٠/١/٢٠٠٥ ( الخاص بالمؤسسات والشركات العامة )، القانون رقم ٢٨ تاريخ ١٧/٤/٢٠٠١ ( قانون إنشاء المصارف )، القانون رقم ٢٣ تاريخ ١٧/٣/٢٠٠٢ ( الخاص بتشكيل مجلس النقد والتسليف )، م.ت ٥٢ تاريخ ١٣/٥/٢٠٠٥ ( إحداء مركز التدريب والتأهيل المصرفي )، م.ت ٦٨ تاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٤ ( إحداء هيئة الإشراف على التأمين )، م.ت ٦٤ تاريخ ٣٠/٩/٢٠٠٣ ( قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية )، القانون ٢٤ تاريخ ٢٥/٤/٢٠٠٦ ( إحداء مؤسسات للصرافة )، م.ت ٥٠٧ تاريخ ٢٤/١٠/٢٠٠١ ( النظام الموحد للضابطة المرفأية )، القانون ٦ تاريخ ٢٣/٣/٢٠٠٤ ( الخاص بالطيران المدني )، القانون رقم ٢٦ تاريخ ٢٣/٥/٢٠٠٦ ( تصنيف الطرق العامة وحمايتها )، م.ت ١٢ تاريخ ٨/١/٢٠٠٠ ( حول صدور اللاحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات )، م.ت ١٥ تاريخ ٥/٨/٢٠٠٠ ( هيئة عامة لمستشفى تشرين الجامعي )، م.ت ١٦ تاريخ ٥/٨/٢٠٠٠ ( هيئة عامة لمستشفى حلب الجامعي )، م.ت ٣٨٨ تاريخ ١٠/٩/٢٠٠٠ ( إحداء المعهد العالي للبحوء البيئية في جامعة دمشق )، م.ت ٣٨٩ تاريخ ١٠/٩/٢٠٠٠ ( إحداء معهد متخصص لتعليم اللغات في جامعتي حلب ودمشق )، م.ت ٣٣ تاريخ ١٨/١٢/٢٠٠١ ( إحداء المعهد العالي لبحوء الليزر في جامعة دمشق )، القانون ٣٨ تاريخ ٧/٦/٢٠٠١ ( إحداء هيئة عامة لمجمع اللغة العربية )، م.ت ٤٠ تاريخ ٢٣/٦/٢٠٠١ ( إحداء المعهد العالي لإدارة الأعمال )، م.ت ٣٦ تاريخ ١٨/٨/٢٠٠١ ( الخاص بتنظيم المؤسسات التعليمية الخاصة لمرحلة ما بعد الدراسة الثانوية )، القانون رقم ٥٩ تاريخ ٢٤/١٠/٢٠٠١ ( تشكيل المجلس الأعلى للمعاهد المتوسطة التابعة لوزارات ومؤسسات الدولة )، القانون رقم ٢٢ تاريخ ١٢/٣/٢٠٠٢ ( الهيئة العامة لمركز جراحة القلب والأوعية بحلب )، القانون ٣٣ تاريخ ٨/٤/٢٠٠٢ ( إحداء الهيئة العامة للتقانة الحيوية )، م.ت ٢٥ تاريخ ٨/٥/٢٠٠٢ ( إحداء الجامعة الافتراضية السورية )، م.ت ٢٧ تاريخ ١٤/٥/٢٠٠٢ ( إحداء المعهد الوطني للإدارة العامة )، القانون ٣٢ تاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٣ ( إحداء المعهد العالي للدراسات والبحوء السكانية )، م.ت ٦٨ تاريخ ١٨/٨/٢٠٠٥ ( إحداء الهيئة العليا للبحء العلمي )، القانون رقم ٦ تاريخ ٥/١/٢٠٠٦ ( الخاص بتنظيم الجامعات )، م.ت ٢٧ تاريخ ١٣/٤/٢٠٠٧ ( المعهد العالي لإدارة المياه )، القانون ٥٠ تاريخ ٩/٧/٢٠٠٢ ( إحداء الهيئة العامة لشؤون البيئة )، م.ت ٤٢ تاريخ ٣٠/٦/٢٠٠١ ( إحداء الهيئة العامة للبحوء الزراعية )، القانون ٢٠ تاريخ ١٧/٦/٢٠٠٥ ( إحداء الهيئة العامة لإدارة وتطوير الغاب )، م.ت ٣٤ تاريخ ١٤/٨/٢٠٠٦ ( إحداء الهيئة العامة لإدارة وتنمية البادية )، م.ت ٨٧ تاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٥ ( إحداء هيئة للموارد المائية )، القانون ٣٧ تاريخ ٢/١٢/٢٠٠٥ ( إحداء الهيئة العامة للمواصفات والمقاييس العربية السورية )، م.ت ٥٠ تاريخ ٤/٢/٢٠٠٣ ( إحداء الشركة السورية للغاز )، م.ت ١٦٢ تاريخ ٣/٤/٢٠٠٣ ( إحداء الشركة السورية لتوزيع الغاز )، القانون ٥٤ تاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤ ( إحداء المركز الوطني للزلازل )، القانون ٨ تاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٦ ( إحداء هيئة الكتاب )، م.ت ٤٢ تاريخ ٣٠/٨/٢٠٠٠ ( إحداء معهد لتأهيل الأطر القضائية )، القانون ٣ تاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٧ ( إحداء هيئة عامة لبنك العيون )، م.ت ٣٩ تاريخ ١٥/٩/٢٠٠٦ ( إحداء هيئة عامة للتشغيل وتنمية المشروعات )، القانون ١٤ تاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٥ ( إنشاء اتحاد الناشرين )...

يمكن إنكارها أو تجاهلها يمكن أن يستنتج أمرين مهمين : إن بقاء زمام المبادرة التشريعية بيد السلطة التنفيذية لن يؤدي إلى تقديم مشروعات قوانين لتطوير عمل مجلس الشعب السوري أو مراجعة أدائه والعمل على تأمين الآليات اللازمة لتطويره ، إما لأن السلطة التنفيذية عند ذلك ستمسك بمبدأ فصل السلطات واستقلاليتها ، رغم أن إحداث معهد عالٍ للدراسات البرلمانية المتخصصة أو معهد عالٍ للتطوير البرلماني والخبرات المرتبطة به ، أو مجلس أعلى للدراسات الاستشارية العلمية والمعلومات المستقلة ، لن يمس باستقلال السلطات ، في حين أن حقيقة الأمر أنها غير معنية أصلاً بوجود مجلس قوي قادر على المناكفة و المحاججة بقوة المعلومات المتوفرة لديه والأجهزة المساعدة ، وبآلية إدخال التعديلات أو اقتراح القوانين ، والأمر الآخر أنه لا يمكن أمام هذا الكم من القدرة على تصوّر مدى الحاجة لتطوير المؤسسات والإدارات التابعة للسلطة التنفيذية أن يكون الحزب القائد للدولة والمجتمع في ظل دستور ١٩٧٣ ، رغم امتلاكه للأغلبية الحزبية داخل المجلس التي لا يمكن أن يُقدم اقتراح دون موافقة القيادة الحزبية ، ورغم أن هذه الأغلبية نفسها كانت تطالب بتعديل النظام الداخلي منذ الدور التشريعي الخامس<sup>(١)</sup> ، تصوّر أن يكون هذا الإهمال بالتعديل غير مقصود ، لكن سلطة رئيس المجلس الذي يقود السلطة التشريعية وهو العضو في قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي ، هذه السلطة التي تجمع بين الصفتين الإدارية والسياسية هي التي كانت تقف وراء هذا الإهمال ، الذي لا يسعنا القول بعد الاستعراض الذي قدم في هامش الصفحة السابقة إلا بأنه كان مرغوباً به .

وبالعودة للجنة مراجعة النظام الداخلي المقترح إحداثها فإنه لضمان الحياد في عملها يتعين أن تكون مشكلة وفقاً لمبدأ المساواة بين مختلف القوى السياسية ( الأغلبية / الأقلية / المستقلين ) بعيداً عن مبدأ التمثيل النسبي ، وعلى أن يكون ممثلو هذه القوى

(١) - يتأكد ذلك عند العودة إلى مذكرات مجلس الشعب السوري وما ورد في الجلسة الرابعة بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٢٨ من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي السابع

من الأعضاء ذوي الكفاءة المهنية في المجال البرلماني والقانوني ، ومراعاة أن يكون نصف أعضاء اللجنة من الأعضاء القدامى في المجلس والنصف الآخر من الأعضاء الجدد ، وعلى أن يكون من حق هذه اللجنة شأنها شأن باقي اللجان الدائمة الاستعانة بالخبرات الوطنية المستقلة لتوسيع خياراتها في النظر لأحكام النظام الداخلي وتطويرها .

**خامساً - الشعبة البرلمانية العربية السورية :** خلا النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري من أية أحكام تتعلق بالشعبة البرلمانية <sup>(١)</sup> ، ومن أحكام تربط بينه وبين النظام

(١)- ولمعرفة المزيد عن النظام الداخلي للشعبة البرلمانية العربية السورية المقر من الهيئة العامة للشعبة والصادر عن رئيس مجلس الشعب رئيس اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية العربية السورية بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٠ ندرج هذا النظام وذلك لندرة الحصول عليه حتى من أعضاء مجلس الشعب (( المادة الأولى: "١- يشكل مجلس الشعب شعبة تسمى " الشعبة البرلمانية العربية السورية للمؤتمرات البرلمانية ،٢- جميع أعضاء المجلس أعضاء في الشعبة ، ٣- يمكن أن يقبل في عضوية هذه الشعبة أعضاء المجالس التشريعية السابقون الذين كانوا أعضاء في الشعبة ، واشتركوا في أعمال مجلس الاتحاد البرلماني العربي والدولي ، واستمروا في القيام بواجباتهم نحو الشعبة بمقتضى نظامها ، وقبلت اللجنة التنفيذية اشترآهم " ، المادة الثانية: " الغاية من تشكيل الشعبة هي تمثيل المجلس وتنظيم مساهمته في أعمال الاتحاد البرلماني العربي والدولي وسائر الهيئات والمؤسسات البرلمانية العربية والدولية التي يقرر المجلس الاشتراك في عضويتها أو المساهمة في أعمالها" ، المادة الثالثة: " تجتمع الشعبة ببيئتها العامة مرتين في السنة على الأقل بدعوة من الرئيس ، ويتم الاجتماع الأول في شهر تشرين الثاني من كل سنة ، ويجوز اجتماعها بقرار من اللجنة التنفيذية أو إذا طلب ذلك ثلث عدد الأعضاء على الأقل . يخصص ترجيحاً الاجتماع الأول لانتخاب اللجنة التنفيذية والاجتماع الثاني للبحث في تحديد الموازنة والمواضيع المعروضة للمناقشة من قبل الاتحاد البرلماني العربي والدولي وغيرها من المؤسسات البرلمانية العربية والدولية ، أو لاقتراحات الأبحاث من قبل الشعبة للاتحادين أو لغيرهما . " ، المادة الرابعة: " يؤدي كل عضو من أعضاء الشعبة اشترآكا سنويا قدره مائة ليرة سورية تدفع إلى الخازن قبل آخر شهر تشرين الأول من كل سنة أو خلال شهرين من تاريخ اجتماع المجلس أو تشكيل الشعبة إذا تأخر اجتماعه عن التاريخ المذكور " ، المادة الخامسة: " تختص الهيئة العامة للشعبة بما يلي : ١- إقرار الاشتراك السنوي الذي تؤديه الشعبة للاتحاد البرلماني العربي والدولي وغيرها من المؤسسات البرلمانية المقرر الاشتراك فيها ، ٢- تحديد مبلغ الإعانة التي يطلب إدراجها في موازنة مجلس الشعب لتأمين النفقات اللازمة لأعمال الشعبة ، ٣- التصديق على موازنة الشعبة والموافقة على الحساب الختامي الذي يقدمه الخازن عن الفترة قام فيها بمهمته ، وذلك بناء على تقرير يقدمه مراجعان للحسابات تعيينهما الهيئة العامة ، ٤- الموافقة على تقرير اللجنة التنفيذية عن السنة السابقة وتحديد سياسة الشعبة العامة بالنسبة لمختلف الموضوعات العربية والدولية المعروضة عليها ، ٥- تقديم المقترحات إلى مجلس الشعب بشأن الاشتراك في المؤسسات والهيئات البرلمانية العربية والدولية والانسحاب منها . " المادة السادسة: " تتألف اللجنة التنفيذية للشعبة من رئيس وأمين سر وخازن وثمانية =

الداخلي للشعبة البرلمانية ، ومن الضروري تعريف أعضاء مجلس الشعب السوري بماهية الشعبة البرلمانية العربية السورية ، ودورها والنظام الداخلي الذي يحكم عملها ، وكذلك تفعيل دور هذه الشعبة في أجهزتها التنفيذية لدراسة مدى التوافق بين التشريعات النافذة والمراجعات المقررة تشريعياً في توصيات المؤتمرات الدولية والعربية أو في البرلمانيين الدولي والعربي حول مثلاً " (حقوق المرأة- حقوق الإنسان - عقوبة الإعدام- تشريعات مكافحة

---

=وعشرين عضواً" ، المادة السابعة : " ١- رئيس المجلس هو رئيس الشعبة ورئيس لجنتها التنفيذية حكماً ، ٢- تنتخب اللجنة التنفيذية من بين أعضائها في اجتماعها الأول على التوالي نائب الرئيس وأمين السر والخازن وفق قواعد النظام الداخلي للمجلس . " المادة الثامنة : " تتولى اللجنة التنفيذية للشعبة الأعمال التالية : ١- النظر في طلبات الانتساب المقدمة إلى الشعبة من أعضاء المجالس التشريعية السابقين ، ٢- تحضير برنامج أعمال الشعبة وتنظيم نشاطاتها ، ٣- تعيين مندوبي الشعبة لدى مجلس الاتحاد البرلماني العربي والدولي ومختلف هيئاتها وغيرهما من المؤسسات والهيئات المشتركة فيها ، وكذلك تعيين ممثلي الشعبة في المؤتمرات والاجتماعات العربية والدولية ، ٤- تنفيذ قرارات وتوصيات مؤتمرات ومجالس الاتحاد البرلماني العربي والدولي ضمن إطار السياسة التي ترسمها الشعبة في هيئتها العامة لأوجه نشاطاتها ، ٥- تحضير موازنة الشعبة والموافقة على نفقاتها وإدارة شؤونها المالية ، ٦- تقرير اشتراك الشعبة في الاجتماعات البرلمانية العربية والدولية المختلفة ، ٧- تنفيذ أحكام ونظم الهيئات البرلمانية العربية والدولية فيما يتعلق بمساهمة الشعبة في أعمالها ، ٨- تعيين موظفي الشعبة الإداريين ، ٩- تقديم تقرير عن أعمال الشعبة ونشاطاتها خلال السنة السابقة إلى الهيئة العامة ، ١٠- وضع مشروع النظام الداخلي للشعبة أو تعديله " ، المادة التاسعة : " تبليغ القرارات التي تصدرها المؤتمرات العربية والدولية إلى جميع أعضاء الشعبة ، وللهيئة العامة أن تقرر إحالة ما ترى ضرورة لإحالته إلى الحكومة أو إصدار تشريع بشأنه " ، المادة العاشرة : " على رئيس وفد الشعبة الذي يشترك في مؤتمرات ومجالس الاتحاد البرلماني العربي والدولي أن يقدم إلى الهيئة العامة بواسطة اللجنة التنفيذية تقريراً عن الأعمال التي ساهم فيها الوفد " ، المادة الحادية عشرة : " مدة ولاية اللجنة التنفيذية سنة واحدة من تاريخ انتخابها ، ويمكن بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ ولايتها إعادة انتخاب أعضائها : أولاً- إذا تقدم أكثرية أعضائها باستقالتهم ، ثانياً- إذا تقدم عشرة من أعضاء الشعبة باقتراح حجب الثقة عن اللجنة وأيدته الأكثرية المطلقة لأعضاء الشعبة " ، المادة الثانية عشرة : " في حال انتهاء ولاية المجلس أو تعذر انتخاب لجنة تنفيذية جديدة تستمر اللجنة التنفيذية في القيام بأعمالها حتى اجتماع المجلس الجديد أو انتخاب لجنة تنفيذية جديدة " ، المادة الثالثة عشرة : " الأمين العام للمجلس هو الأمين العام للشعبة ، ويشرف على تنظيم أعمال موظفي الشعبة الإداريين ، وهو مسؤول أمام رئيس الشعبة عن حسن سير تلك الأعمال " ، المادة الرابعة عشرة : " يجوز تعديل هذا النظام بناء على اقتراح اللجنة التنفيذية أو على اقتراح عشرة من أعضاء اللجنة ، وتدعى الهيئة العامة للانعقاد والنظر في التعديل ويتم قرار التعديل بأكثرية الأعضاء المطلقة . " ، المادة الخامسة عشرة : " ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية من قبل رئيس مجلس الشعب ويعمل به من تاريخ إقراره " .

الفساد قوانين البيئة....) وذلك بعد عرضها على الشعبة البرلمانية للجمهورية العربية السورية والتصويت عليها ، وإن المركز القانوني الذي تكتسبه هذه التوصيات بإقرارها يحتاج إلى متابعة تشريعية من قبل مجلس الشعب السوري ولن تتم هذه المراجعة والمتابعة للمقررات والتوصيات في ظل غياب المعرفة بنظام الشعبة البرلمانية وإيجاد رابط تنظيمي له داخل النظام الداخلي لمجلس الشعب.<sup>(١)</sup>

## المطلب الثاني

### تعديل أحكام النظام الداخلي المرتبطة بالأداء التشريعي

إن الحاجة الماسة لإعادة النظر على نحو كلي بأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ولاسيما ما أصبح منها مخالفاً لأحكام الدستور كما هو الحال في الباب الثالث المتعلق بطعون العضوية في مجلس الشعب السوري ، وكذلك الفصل الثاني من الباب السادس المتعلق بالاعتراض على دستورية القوانين ، والفصل الأول من الباب الثالث عشر المتعلق بترشيح رئيس الجمهورية ، فإن كل ذلك لا يغني عن الحاجة لإعادة النظر بالأحكام التي لم تعد تخدم روحية الأحكام الدستورية الجديدة ولاسيما الدور التشريعي المطلوب من مجلس الشعب والمناط به أصلاً ، كما تضمنته صياغة نص المادة ٧٤ من دستور ٢٠١٢ ( يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين .... ) ، في حين أن إرادة المشرع في الدستور الملغى كانت قد ذهبت إلى جواز استعمال هذا

(١) - لم تجتمع الشعبة البرلمانية في الجمهورية العربية السورية خلال الدور التشريعي الثامن مثلاً إلا اجتماعاً واحداً فقط

الحق من قبل مجلس الشعب ممثلاً بأعضائه عندما نصت المادة ٧٠ على أنه (لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين....)، وإذا سلّمنا بأن أحكام النظام الداخلي لا تأتي من فراغ ، وإنما تصاغ وفق البيئة والظروف السياسية التي وضعت فيها فإن التعديل الدستوري وظروف المرحلة الانتقالية التي يعيشها القطر يحتم علينا الإشارة إلى بعض أحكام النظام الداخلي التي لا تخالف الدستور في أحكامه صراحةً ، لكن بقاءها دون تعديل يُقوض الغايات التي تم من أجلها إصدار الدستور الجديد ، وهذا لن يكون حتماً في مصلحة الوطن والمواطن .

إن الخوض في غمار إعداد مقترح لنظام داخلي جديد يتجاوز حدود هذا البحث ، وما يهْمُننا في هذا السياق الإشارة فقط إلى أحكام النظام الداخلي التي ترتبط على نحو مباشر أو غير بالأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري وتحتاج إلى تعديل ، ونعتقد بأن هذا التعديل سيؤدي إلى تعزيز هذا الأداء ، وسنبداً أولاً بالأحكام غير المرتبطة على نحو مباشر ثم ننتقل للبحث بالأحكام المرتبطة على نحو مباشر وذلك ضمن فرعين :

**الفرع الأول : الأحكام غير المرتبطة مباشرة بالأداء التشريعي**

**الفرع الثاني : الأحكام المرتبطة مباشرة بالأداء التشريعي**

### الفرع الأول

**الأحكام غير المرتبطة مباشرة بالأداء التشريعي**

إن الأحكام التي يتضمنها النظام الداخلي ، ويتعين على مجلس الشعب السوري مراعاتها أثناء القيام بوظائفه ولاسيما الوظيفة التشريعية منها ، قد تكون خاصة بالعملية التشريعية وإجراءاتها ، أي أنها مرتبطة بها مباشرة ، أو أنها قد تؤثر فيها رغم أنها لا تتعلق بإنجاز هذه العملية مباشرةً ، وتباعاً سنعرض لهذه الأحكام الأخيرة التي يتعين تعديلها:

## أولاً - سلطة رئيس المجلس بإدارة الجلسات :

بعد أن اقترحنا فيما سبق تقليص صلاحيات رئيس المجلس ، وإعطاء هذه الصلاحيات لمكتب المجلس وكذلك للجنة العامة المقترحة للمجلس ، ومنها تحديد مواعيد الجلسات وجدول أعمال المجلس لأهمية هذه الصلاحيات وتحكم رئيس المجلس من خلالها بالعمل البرلماني بعيداً عن الصيغة المؤسساتية الديمقراطية ، فإن من صلاحيات رئيس المجلس التي تضمنتها المادة ١٢ من النظام الداخلي هو حقه في أن "يوضح موضوعاً يراه غامضاً أو يستوضح عنه" <sup>(١)</sup> ، أما عبارة "يستوضح عن موضوع يراه غامضاً فإنه أمرٌ مفهوم وينسجم مع مبدأ إدارة الجلسة ، "والغير" هو من سيوضحه ، في حين أن عبارة "يوضح أمراً يراه غامضاً هي عبارة مفتوحة على كل الاحتمالات ودون أية ضوابط ، وبناءً على ذلك جرى العرف البرلماني في مجلس الشعب السوري من قبل رؤساء المجالس المتعاقبة على إبداء الرأي من على سدة الرئاسة ، وتقديم مداخلة في صلب الموضوع المطروح للنقاش ، وبما يتضمن ذلك من تدخل واضح وتوجيه لدفة سير المناقشات ، وما يخلفه من إيحاء يؤثر في قناعة الأعضاء ، ويؤثر من حيث النتيجة في نتيجة التصويت ، وفي اتخاذ القرارات في الجلسة العامة ولاسيما أثناء مناقشة تقارير اللجان المتعلقة بمشاريع القوانين ، إما بالموافقة على الانتقال لمناقشة مواد مشروع القانون أو عدم الانتقال ورفض المشروع ، أو لجهة إقفال باب النقاش ، أو إحالة أو عدم إحالة هذه التعديلات إلى اللجنة ولاسيما المقترحات المقدمة من الأعضاء أثناء الجلسة العامة ، والمتعلقة بتعديلات على نصوص مواد مشاريع القوانين المعروضة في الجلسة العامة ، أو الموافقة على التعديلات المقترحة في تقرير اللجنة عند التصويت .

وضماماً للحيادية في العمل البرلماني والتشريعي بوجه خاص ، ولأن المتابع للمداخلات التي يتقدم بها رئيس مجلس الشعب السوري وبحكم علاقته بالحزب الحاكم

(١) - هذه العبارة (( يوضح موضوعاً يراه غامضاً أو يستوضح عنه )) لم تكن موجودة في المادة ١٠ من النظام الداخلي لمجلس الثورة لعام ١٩٦٥ ، وكذلك لم تكن موجودة في المادة ١٠ من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي

من على سدة الرئاسة يدرك مدى حجم العمل على تعزيز ثقافة الإتكالية والتبعية بين الأعضاء<sup>(١)</sup> وإن المقترح في هذا الخصوص هو :

- أن لا يتدخل رئيس المجلس في المناقشات بما يفيد إبداء الرأي أو تأييد جانب منه ، إلا بعد أن يتخلى عن كرسي الرئاسة لنائبه حتى ينتهي النقاش في الموضوع الذي كان له رأياً فيه ، أسوة برؤساء غالبية برلمانات العالم والبرلمانات العربية ( مصر - الكويت - لبنان - الأردن ) .<sup>(٢)</sup>

- النص صراحة على ضرورة أن يجمد نشاطه الحزبي خلال رئاسته للمجلس ضمناً لحيادية رئاسة المجلس في إدارة الجلسات .

(١) - وللتلليل على مدى خطورة المداخلات التي يقدمها رئيس مجلس الشعب السوري وما تكرسه من نمطية معينة لأداء مجلس الشعب فإننا نورد مداخلة له مجيباً على مداخلة أحد الأعضاء " أن المجلس يطرح معاناة الناس ورغباتهم ، لكن الذي بيده دراسة هذه الأمور وإقرارها هي القيادة السياسية التي لها النظرة الأوسع والأبعد والمعرفة الدقيقة بإمكانات القطر المادية والاجتماعية ، نعم نحن نقوم بنقل أصوات الشعب وأحلامهم ورغباتهم للقيادة السياسية ، وهي تقوم بالدراسة ، وعندما تصبح الإمكانيات متوفرة تصدر ما يلزم من قرارات ، وهذا لا يعني أن هذا الطرح غير مطلوب في المجلس ولكن إقرار مثل هذا القرار هو للقيادة السياسية " ! من مذكرات مجلس الشعب السوري للدور التشريعي السابع في الدورة العادية الأولى من الجلسة الرابعة في ١٩٩٨/١٢/٢٨ ، فهل هناك أبعد من ذلك في الخلط بين المفاهيم الدستورية وضرباً بعرض الحائط لمبدأ فصل واستقلال السلطات ، وفي مصادرة دور مجلس الشعب السوري التشريعي ؟ وحقيقة النظرة التي تملكها قيادة المجلس لدور المجلس على أنه " عرض حلجي " فقط

(٢) - المادة ٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري " .. للرئيس أن يبدي رأيه بالاشتراك في مناقشة أية مسألة معروضة ، وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة ، ولا يعود إلى مقعد الرئاسة حتى تنتهي المناقشة التي اشترك فيها " ، المادة ٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني : " للرئيس حق الاشتراك في مناقشات المجلس ، وفي هذه الحالة يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه إلا بعد انتهاء النقاش " ، المادة ٧٧ من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي " ليس للرئيس أن يشترك في المناقشات إلا إذا تخلى عن كرسيه ، ولا يعود إليه إلا بعد أن تنتهي المناقشة التي اشترك فيها " ، المادة ٦٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني " ...أما إذا شاء الرئيس الاشتراك في المناقشة واتخاذ موقف من المشروع فعليه أن يترك المنصة ويولي الرئاسة نائبه أو أكبر الأعضاء الحاضرين سناً في حال غياب نائب الرئيس وأن يجلس في مقاعد النواب إلى أن ينتهي بحث الموضوع " .

- أن يتم انتخاب رئيس المجلس لكامل مدة الدور التشريعي مبدئياً ، إلا إذا تقدم عضو أو أكثر من الأعضاء بطلب إعادة الانتخابات لمركز رئيس المجلس ، وأيدت هذا الطلب أغلبية خاصة يصار إلى النص عليها ضمن أحكام النظام الداخلي .
- أن ينص النظام الداخلي صراحةً على آلية يتم فيها التظلم من ممارسات رئيس المجلس وطرح ذلك على المجلس تعزيزاً للشفافية والمساءلة الديمقراطية .

### ثانياً- مهلة إعلان جدول الأعمال :

أحد أهم العوامل التي تقف حائلاً دون التحضير الجيد للمناقشة بمشاريع القوانين وتقارير اللجان المعدة حولها ، أو حتى لاصطحاب هذه التقارير التي ستناقش في الجلسة العامة مع المستندات والوثائق التي يحتاجها الأعضاء هو الإعلان عن جدول الأعمال قبل بدء الجلسة بخمس ساعات فقط<sup>(١)</sup> ، رغم أن مداخلات أعضاء مجلس الشعب وفي كل اجتماع وجلسة لمناقشة عمل المجلس يطالبون بالإعلان عن جدول الأعمال على نحو أسبوعي أو على الأقل قبل ثلاثة أيام من بدء الجلسة<sup>(٢)</sup> ، من أجل الإعداد كأعضاء وكمجموعات ، أو داخل الكتل للمناقشة المتأنية والمدعمة بالمعرفة حول تفاصيل تقرير اللجنة الخاص بمشروع القانون المطروح على جدول الأعمال بوقت كاف ، واقتراح التعديلات الضرورية والتمحيص بدقة في الأحكام القانونية التي سيتم التصويت عليها .

### ثالثاً - التشدد في نصاب الحضور عند التصويت :

العديد من مشاريع القوانين التي أقرت في مجلس الشعب لبعض موادها أو أثناء التصويت على مجمل مشروع القانون تم استناداً لنص المادة ٣٠ من النظام الداخلي : " لا تعقد الجلسات إلا بحضور أكثرية الأعضاء، ولا يؤثر انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها في صحة انعقاد الجلسة ، ويعتبر العضو المنسحب مستكفأً

(١) - نصت المادة ٣٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري " - يجب إعلان جدول الأعمال على لوحة الإعلانات في المجلس قبل ابتداء الجلسة بخمس ساعات على الأقل".

(٢) - راجع مذكرات مجلس الشعب الجلسة الثانية المؤرخة في ٢٠٠٣/٣/١٧ من الدورة العادية الأولى من الدور التشريعي الثامن .

عن التصويت " وكذلك لنص المادة ٦٧ من النظام " يتخذ المجلس قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين حاضرين في بدء الجلسة عند طرح القرار أو مشروع القانون على التصويت ويستثنى من ذلك الأمور التي حدد لها الدستور أو هذا النظام أكثرية معينة " ، أي أن بعض المشاريع كانت تقرر من قبل عدد يقل عن خمسين عضواً ، وقد تمت الإشارة آنفاً إلى مضابط الجلسات التي كان ينوه فيها رئيس المجلس وأعضاء المجلس إلى هذه الظاهرة ، وتفادياً لذلك وتعزيزاً للأداء التشريعي الذي لا يتم إلا بالمشاركة الحقيقية والفعالة من غالبية الأعضاء ، فإنه لا بد من النص صراحةً كما هو عليه الأمر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري<sup>(١)</sup> ، بأن لا يتخذ المجلس أي قرار غير إجرائي أي جوهري ، أو التصويت على مشاريع القوانين إلا بحضور أغلبية أعضاء المجلس المطلقة ، وعلى المجلس أن يتحقق من نصاب الحضور هذا قبل الشروع في التصويت ، وأن لا يترك ذلك رهناً بإرادة الأعضاء تمسكوا بإثارته أو انصرفوا عنه<sup>(٢)</sup> ، مع تفعيل مساءلة الأعضاء وفق أحكام النظام الداخلي بعد تشديدها إضافة إلى نشر خلاصة عن الإجراءات المتخذة بحق العضو من المجلس في مقر الإدارة المحلية لدائرته الانتخابية ضمناً لمزيد من الشفافية ، وللقضاء على ظاهرة غياب الأعضاء عن الجلسات العامة أو اجتماعات اللجان ،

(١) - حيث نصت المادة ٢٥٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري : " إذا بدا اجتماع المجلس صحيحاً ، استمر كذلك ، ولو غادر بعض الأعضاء الحاضرين قاعة الجلسة ، وللمجلس في هذه الحالة أن يستمر في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه بعد تنبيه رئيس المجلس الأعضاء إلى الحضور لقاعة الجلسة ، ولا يجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يتخذ قراراً في المسائل غير الإجرائية البحتة ، إلا بحضور أغلبية أعضائه ، وذلك دون إخلال بأي نص خاص يشترط عدداً أكثر من ذلك لصحة الاجتماع ."

(٢) - ومما يجدر الإشارة إليه أن المادة ١٢٢ من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي لعام ١٩٥٧ كان قد نص على ذلك " لا يجوز للمجلس أن يقرر قراراً أو يصوت على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين إلا بحضور أكثرية النواب المطلقة " ، وكذلك المادة ١١٤ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة لعام ١٩٦٥ " لا يجوز للمجلس أن يقرر قراراً أو يصوت على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين إلا بحضور أكثرية الأعضاء المطلقة "

ولاسيما في السنة الأخيرة من الدور التشريعي ، وظاهرة عدم متابعة الحضور حتى نهاية الجلسة العامة ، و الخروج من الجلسة العامة دون استئذان ، وظهور ذلك ولو على لوحة الكترونية تبين مخطط بياني لحضور الأعضاء ومؤشر بانخفاض نسبة الحضور بطريقة رقمية .

## الفرع الثاني

### الأحكام المرتبطة مباشرة بالأداء التشريعي

نصَّ النظام الداخلي في مجلس الشعب على أحكام تحدد طريقة إنجاز المجلس لعمله التشريعي المتعلق بدراسة ومناقشة وإقرار مشاريع واقتراحات القوانين ، ومن الضروري تعديل بعض هذه الأحكام بغية تطوير الأداء التشريعي وتعزيزه وإزالة العوائق الإجرائية ليتمكن المجلس من امتلاك زمام المبادرة التشريعية في تعديلات على مشروع القانون أو التقدم باقتراحات القوانين ، وتعزيز قدرته على إقرارها .

### أولاً- الأحكام المتعلقة بأعمال اللجان :

لأهمية العمل الذي تقوم به اللجان بالمناقشة وإعداد التقارير حول المواضيع المحالة إليها من المجلس والتي ستعرض على الجلسة العامة ، فإن اقتراح بعض التعديلات لما هو مرتبط بعمل هذه اللجان يَصُبُّ في الغاية المتوخاة من تفعيل دورها في صناعة العمل التشريعي على نحو أفضل ومنها :

١- **تفعيل مساءلة الأعضاء عن عدم حضور اجتماعات اللجان وفق ضوابط جديدة**

للتشديد بعد تعديل نصوص المواد ١٧٠- ١٧١- ١٧٢ من النظام الداخلي من قبل لجنة جديدة تتعلق بشؤون الأعضاء. ( الحسم المالي - النشر والاعلان عن الغياب ) .

٢- **تدوين الآراء المخالفة في تقرير اللجنة على نحو إلزامي :** وجوب إدراج نص في

النظام الداخلي يلزم اللجنة الدارسة لمشروع أو اقتراح القانون ، والتي تُعد التقرير بتدوين كافة الآراء المخالفة حول المواضيع أو المقترحات المختلف عليها ، وذلك من مبدأ

الشفافية ، ولأنه من حق الأعضاء بالجلسة العامة معرفة كافة الآراء التي طرحت في اجتماع اللجنة .

وفي حال كان عدد الآراء المخالفة في الموضوع المطروح على اجتماع اللجنة نصف عدد الأعضاء المؤيدين وما فوق ، فإنه يتعين تمكين الأعضاء الذين يملكون رأياً مخالفاً لما انتهى إليه تقرير اللجنة من انتداب أحدهم إلى جانب مقرر اللجنة الذي يدافع عن رأي الأكثرية ، وذلك لتقديم وجهة النظر والدفاع عن الآراء المخالفة وتوضيحها أمام الأعضاء في الجلسة العامة<sup>(١)</sup> ، ليتمكن الأعضاء في الجلسة العامة سواء كانوا أعضاء في اللجنة أم في غيرها من الإحاطة بكافة الآراء والبدائل المقترحة ومجريات ما تم في اجتماع اللجنة والتصويت بناء على بيئة معرفية واسعة .

**٣- المهلة المتعلقة بتوزيع تقارير اللجان على الأعضاء :** من أجل زيادة فاعلية الأعضاء في المشاركة في مناقشة تقرير اللجنة يتعين تعديل المادة ٩٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري : التي تنص على أنه " يجب أن يطبع تقرير اللجنة ويوزع على الأعضاء قبل الجلسة المخصصة لدراسته بأربع وعشرين ساعة على الأقل " ، بحيث يصبح توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة أيام على الأقل من الجلسة المخصصة لدراسته في الجلسة العامة ، وذلك لتمكين الأعضاء من دراسة التقارير التي أعدتها اللجان دراسة مستفيضة ، وأن يكون هناك فرصة حقيقية وجدية من الزمن لتمحيص الآراء التي تم النقاش حولها في اللجنة والتعديلات المقترحة على مشروع القانون التي أخذت بها اللجنة أو تلك التي لم تأخذ بها .

(١)- على نحو مشابه لما نصت عليه المادة ٦٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري: " إذا كان عدد أصحاب الرأي المعارض لرأي أغلبية اللجنة لا يقل عن نص عدد أصحاب الأغلبية، جاز لهم أن يختاروا ممثلاً لتوضيح رأيهم أمام المجلس، فإذا كان عدد المعارضين لرأي الأغلبية يقل عن النصاب المحدد في الفقرة السابقة، كان لهم أن يثبتوا أسماؤهم في التقرير، وإن اختاروا من بينهم من تكون له أولوية الكلام عنهم أثناء مناقشة التقرير إذا طلبوا ذلك كتابة من رئيس اللجنة، وإذا كان من بينهم ممثل لإحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة كانت له الأولوية عليهم في الكلام."

٤- **تفعيل دور اللجنة في إعادة المداولة** : وذلك بأن يتم إعادة مشروع القانون الذي تم الانتهاء من التصويت على مواده إلى اللجنة ، وفي هذه الحالة للأعضاء الذين يرغبون في إجراء مداولة ثانية على بعض مواد مشروع القانون أو كلها موافاة اللجنة بطلباتهم مبيناً فيها رقم المادة ومبررات طلب إعادة المداولة ومقترح التعديل لدراسة الطلبات ، وإعادة النظر في مجمل التعديلات التي أدخلت على تقرير اللجنة ومشروع القانون أثناء إقرار مواده والتصويت عليها في الجلسات العامة ، في تقرير متمع إجمالي تعرض فيه وجهة النظر الفنية والقانونية موضوعياً وصياغياً ، حتى لا يتم التصويت على مجمل مشروع القانون وقد تضمن تعديلات ارتجالية أو ظرفية تمت في أجواء الجلسة العامة التي قد يتخللها أحياناً جدلٌ بعيدٌ عن مهنية العمل التشريعي ، أو إغفال تعديلات طرحت في الجلسات العامة ولم تأخذ نصيبها من الدراسة المتروية ، ويمكن أن تشكل إضافة لا يُستهان بها في تعزيز استقرار النص التشريعي فيما لو أعطيت فرصة البحث أمام اللجنة وتقديم الدعم لها في تقريرها ، إذ أن المسؤولية المترتبة على إقرار نص قانوني بحكم دون آخر رغم المعرفة بالوجه الآخر تستحق التفكير بالفرصة البرلمانية المرحلية في العمل التشريعي المقترحة ، ويمكن الاستماع مجدداً لرأي الحكومة حول التعديلات التي لم تقترن بموافقتها في الجلسة العامة ، كي نتجنب إعادة طرحها من قبلها مجدداً على شكل مشروع قانون معدل لقانون لم يمض على إقراره وقت مناسب ، أو عن طريق تجاوزها للتعديلات التي أضيفت من الأعضاء بإلغائها ضمن مراسيم تشريعية معدلة تصدر عن رئيس الجمهورية ، والرأي الأخير بعد ورود تقرير اللجنة يبقى للأعضاء أثناء التصويت على مجمل مشروع القانون .

#### ثانياً - الإجراءات أمام الجلسة العامة :

إن بعض الأحكام المرتبطة بالإجراءات التي يمر بها إقرار مشروع واقتراح القانون في الجلسة العامة تحتاج إلى تعديل وصولاً لأداء تشريعي أفضل منها :

١- تنظيم إعطاء الإذن بالكلام في المناقشات المتعلقة بنصوص المواد القانونية بحيث يعطى حق الكلام بأولوية لرئيس ومقرر اللجنة التي درست المشروع أو اقتراح القانون وأعدت التقرير حوله كما هو منصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة ٤٠ من النظام الداخلي ، على أن تعدل هذه المادة ، ويضاف إليها بأن يعطى بعد ذلك الحق بالكلام بالألوية لممثل رأي الأقلية المخالفة على تقرير اللجنة ، ثم لمثلي الكتل البرلمانية ثم لباقي الأعضاء الراغبين بالكلام ، الأمر الذي يجعل المناقشة أكثر تنظيمًا وتأتي مركزة على ما هو مدروس ومدقق مؤسساتياً أولاً ، ثم على ما هو عفوي وتلقائي ومبني على معرفة فردية ثانياً ، على أن لا يتعارض هذا التنظيم للمناقشة مع حرية الرأي والفكر لكافة الأعضاء بما فيهم المنتمون للكتل البرلمانية ، وإذا تعارض ذلك التنظيم فللعضو التمسك بالأصل ، وهو أن أي برلمان في العالم هو في الأصل "مكلمة" .

٢- في إقفال باب المناقشة : إن نظام طلب إقفال باب المناقشة معمول به في كل برلمانات العالم ، إلا أن مقارنة هذا النظام تتم بكثير من العناية والدقة<sup>(١)</sup> ، لأنها تصطدم بقاعدة هي الأصل كما أشرنا في أكثر من موقع ، وهي أن البرلمان "مكلمة" أي مكان مخصص للمناقشة وتبادل الآراء والأفكار ، وأن أية محاولة لتقييد هذه القاعدة يجب أن يوضع له ضوابط تنظيمية دقيقة بحيث يتم اللجوء إليه بمنتهى الحرص ، ولما كان في مجلس الشعب السوري من حق أي عضو أن يتقدم بطلب إقفال باب المناقشة "الاكتفاء بالمناقشة" ورئيس المجلس في هذه الحالة مخير حسب نص المادة ٤٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بين اللجوء إلى عرض الطلب بإقفال باب المناقشة مباشرة على التصويت من قبل الأعضاء في الجلسة العامة ، وبين اتخاذ إجراء سابق لذلك وفق نص الفقرة /ب/ من المادة ٤٢ ن/د ، بأن يعطى حق الكلام لصاحب الاقتراح أو أحد مؤيديه ، ولوحد من المعارضين ثم بعد ذلك يطرح

(١) - يقول فولتير " إنني أخالفك الرأي ، ولكنني مستعد أن أقدم حياتي من أجل أن تقول رأيك بحرية " .

الاقتراح على التصويت ، في حين أن التجربة والعادة التي اتبعتها رؤساء المجالس المتوالين غالباً ، ولاسيما في الدور التشريعي الثامن دلت على أن الرئيس يطرح الاقتراح بقفل باب المناقشة على التصويت مباشرةً ، دون أن يستخدم الخيار الآخر - في حين أن التصويت نفسه هو أصلاً محل نظر فيما كان يجري عليه في المجلس - من قبل الأعضاء الحاضرين في الجلسة العامة ! .

وقد ورد في كتاب قواعد النظام الديمقراطية لمؤلفه هنري روبرت " إن الدرس العظيم الذي يجب على الديمقراطيات تعلمه هو أن تعطي الأغلبية للأقلية فرصة كاملة لعرض وجهة نظرها في القضية ، ومن ثم على الأقلية التي أخفقت في تحقيق الأغلبية لوجهة نظرها التسليم والاعتراف بأن العمل خاص بالمؤسسة ككل والمساعدة في تنفيذه بسعادة حتى يمكن إبطاله " <sup>(١)</sup> لذلك كان الاقتراح بأن يلغى مبدأ التخيير ويتم إتباع طريقة إعطاء فرصة الكلام لمقدم الطلب وأحد مؤيديه ، ولأثنين من معارضيهِ على نحو وجوبي <sup>(٢)</sup>، وذلك لضبط هذا النوع من حجب حق حرية إبداء الرأي والمناقشة ، ومنع استخدامها على نحو مزاجي كوسيلة اتفاقية بين رئيس المجلس وبعض الأعضاء المرتبطين برأيه وجوداً وعدمياً ، بقصد منع

(١) - " ولد روبرت عام ١٨٣٧ وتوفي عام ١٩٢٣ وعمل مهندساً في الجيش النظامي الأمريكي ووصل إلى رتبة عميد ، وكان نشيطاً في الأعمال " للمزيد : راجع كتاب : المدنية والتعليمية والكنسية ، وقد بدأ اهتمامه بالقواعد التنظيمية عندما طلب منه ترؤس أحد الاجتماعات ، ولكنه لم يعرف كيف يفعل ذلك واصفاً حرجه وارتباكه وبأنه قرر بعد انتهاء الجلسة عدم حضور أي جلسة أخرى قبل أن يعرف شيئاً عن القانون البرلماني " ص ٤٣ من الكتاب القيم الذي طبع عشر مرات آخرها كان في عام ٢٠٠٠ لـ:

هنري مارتين روبرت ، قواعد النظام الديمقراطية " قواعد روبرت التنظيمية للاجتماعات " ، ترجمة عبد الله بن حمد الحميدان ، بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية ٢٠٠٥ ص ٥٢

(٢) - وهذه الطريقة كانت على نحو إلزامي كذلك في نص المادة ١٠٤ الفقرة ب من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي لعام ١٩٥٧ " ب- فور ورود هذا الاقتراح ( الاكتفاء بالمذاكرة أو تأجيلها ) تتوقف المذاكرة في الموضوع الأصلي ، ويعطى حق الكلام لصاحب الاقتراح أو أحد مؤيديه ولواحد من معارضيهِ ، ومن ثم يضعه الرئيس على التصويت .." ونفس النص تضمنته المادة ٩٧ الفقرة ب من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة لعام ١٩٦٥ .

بعض الأعضاء أو مجموعة من الأعضاء من إبداء الرأي على نحو مغاير لتوجهات الرئاسة ، وهذا الاقتراح يتوافق مع ما هو معمول به في مجلس العموم البريطاني والجمعية الوطنية في فرنسا ، وحتى في مصر<sup>(١)</sup>.

**٣- التصويت على الأمور التشريعية :** نصت الفقرة /ب/ من المادة ٦٣ على نظام التصويت في مجلس الشعب السوري بأن " ب - يجري التصويت برفع الأيدي أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم. " ، وعادت المادة ٦٤ ن/د وبيّنت الحالات التي يتم فيها التصويت بالمناداة بالاسم على نحو وجوبي ، وكذلك نصت المادة ٦٥ على نظام التصويت بالانتقال تبعاً من طريقة لأخرى كوسيلة للتحقق من النتيجة في حال الاعتراض ، ويتعين إلغاء البدء بطريقة التصويت برفع الأيدي على إقرار مواد مشروع واقتراح القانون ، وعلى أن يبدأ التصويت بطريقة القيام والجلوس ، وكذلك إدخال نظام التصويت الإلكتروني.

في حين أن الفقرة ب من المادة ٦٤ التي نصت على أن التصويت العلني بالمناداة بالاسم وجوبي في حال التصويت على مجمل مشروعات واقتراحات القوانين ، لكنها في الوقت نفسه اشترطت لإعمال هذه الطريقة بالتصويت أن يطلبها خطياً وقبل الشروع بالتصويت عشرة من أعضاء مجلس الشعب ، والاقتراح في هذا الخصوص :

- هو رفع الشرط من الفقرة ب المادة ٦٤ من النظام الداخلي وإعمال طريقة التصويت بالمناداة بالاسم على نحو وجوبي عند التصويت على مجمل مشروع أو اقتراح القانون ، وأن يصوّت على قبول مجمل القانون مشروعاً أو اقتراحاً أكثر

(١) - اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري نظمت في الفصل الرابع منها إقبال المناقشة في المادتين ٢٩٦ - ٢٩٧ ، ورغم أنها أخذت بفكرة وجوب إعطاء الفرصة لمؤيد ومعارض لهذا الاقتراح في المادة ٢٩٧ قبل الطرح على التصويت ، إلا أنها أعطت الحق بتقديم الاقتراح كتابة لعشرين عضواً على الأقل ، وكذلك أعطت هذا الحق بالاقتراح صراحة بالنص لرئيس المجلس ، وفي هذا خلل واضح في قاعدة المساواتية بين الأعضاء وبأن الرئيس ليس إلا الأول بين متساوين عند المناقشة أو التصويت .

من ربع أعضاء المجلس ، وإذا لم يصوت أكثرية الربع بالموافقة يؤجل التصويت عليه لجلسة تالية وعند ذلك يكتفى في قبوله بأكثرية المقترعين<sup>(١)</sup>.

- إضافة فقرة جديدة /ج/ للمادة ٦٤ بحيث يتعين أن يكون التصويت العلني بالمناداة بالاسم واجب عند التصويت كذلك على القوانين المعادة والمعترض عليها من رئاسة الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

٤- إعادة المداولة : إن الاقتراح المرتبط بما سبق يجب أن يتم بعد إجراء تعديل لنص المادة ١٠٤ من النظام الداخلي الذي يتضمن أنه " بعد الانتهاء من التصويت على المشروع أو الاقتراح مادةً مادةً يجري التصويت عليه جملة. " وما يجري حالياً أنه لا تُعطى مرحلة أخذ الرأي على مجمل المشروع أو اقتراح القانون حقها الكامل من التروي لإنضاج الرؤيا الشاملة إذ تجري هذه المرحلة مباشرة وبعد الانتهاء من التصويت على آخر مادة ، وفي وقت متأخر من الجلسة في ظروف أقل ما يقال عنها بأنها غير مريحة ، وبحضور عدد قليل جداً من الأعضاء ، في حين أنه من المفيد أن لا يجري التصويت على مجمل مشروع أو اقتراح القانون قبل مرور ثلاثة أيام على الانتهاء من التصويت عليه مادةً مادةً ، وعندما يكون مشروع أو اقتراح القانون قد أعطي صفة الاستعمال

(١) - وقد أخذ مجلس الشعب المصري بشيء من ذلك في المادة ٣٠٨ من اللائحة الداخلية " لا يعتبر الممتنعون عن إبداء الرأي من الموافقين على الموضوع أو الراضين له ، وإذا قلَّ عدد من أدلوا بأصواتهم عن الأغلبية اللازمة لإصدار قرار المجلس في الموضوع المعروض وجب تأجيل اخذ الرأي فيه إلى جلسة أخرى، ويعتبر الموضوع المعروض مرفوضاً إذا لم توافق عليه أغلبية الحاضرين في الجلسة المؤجل إليها اخذ الرأي فيه." إضافة إلى أن المادة ١٢٧ من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي لعام ١٩٥٧ قد أخذت بهذه الصيغة "أ- يتخذ المجلس قراراته بأكثرية الحاضرين ويعتبر المستنكفون مخالفين ويدخلون في حساب الأكثرية ، أما مجمل القانون فلا يعتبر مقبولاً إلا إذا اقترح على قبوله أكثر من ربع أعضاء المجلس ، ب- إذا لم يحرز مجمل القانون أكثرية الربع فيؤجل التصويت عليه إلى جلسة تالية ، وحينئذ يكتفى في قبوله بأكثرية المقترعين . " وتراجع النص عن تلك الأحكام في المادة ١١٩ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة " يتخذ المجلس قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين حاضرين عند طرح القرار أو القانون على التصويت ."

(٢) - علماً أن هذه الحالة كان منصوص عليها في المادة ١٢٤ فقرة/ أ / من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي لعام ١٩٥٧ ، في حين ألغيت في النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة لعام ١٩٦٥.

يتم أخذ الرأي الإجمالي عليه بعد مرور ساعة على الأقل ، أو في الجلسة التالية إذا كان موعدها بعد أربع وعشرين ساعة<sup>(١)</sup> ، ليتسنى للأعضاء المراجعة ، وإعادة التفكير بصورة أكثر شمولية و بانورامية ، وحتى يتمكنوا من إعادة النظر في كل المقترحات التي أقرت أو لم تُقر ، وكى يتسنى لهم تقديم طلباتهم للجنة بإعادة مداولة حول مشروع أو اقتراح القانون كلاً أو جزءاً على نحو أكثر جدية ومدعماً بالمؤيدات والحجج والبراهين والمعلومات ، و يأخذ بذلك المجلس فرصة جديدة قبل إقرار القانون بشكله النهائي .

**٥- منح النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري للحكومة مهلة ثلاثين يوماً لإبداء الرأي** حول النسخة المرسله إليها من الاقتراحات بقوانين المقدمة من أعضاء المجلس ، وأمام سهولة الاتصالات وتطورها وتطور نظام المعلومات ، ومنعاً للردح الزمني الذي يطول أمام فرصة دراسة الاقتراح من قبل اللجنة لكي تقدم تقريرها عنه ومناقشته في الجلسة العامة ، فإنه لم يعد هناك حاجة لهذه المهلة الطويلة ، ويمكن أن تُختصر إلى خمسة عشر يوماً فقط طالما أن جواب الحكومة لا يغير نظرياً من مبدأ وجوب دراسته من اللجنة وتقديم تقريرها حوله .

**٦- استعجال النظر بمشروع أو اقتراح القانون :** لم يضع النظام الداخلي ضوابط تنسجم مع مبدأ الشفافية ، ولذلك يجب تعديل أحكام المادتين ١٣٢-١٣٣ منه وإلزام طالب الاستعجال ( السلطة التنفيذية - عضو من أعضاء مجلس الشعب ) ببيان أسباب الطلب ووضع أصول لمناقشتها ، وإتاحة الفرصة لمعارضى الطلب التعبير عن وجهة نظرهم بالتناوب مع مؤيدي الطلب حتى يقف الأعضاء على حقيقة الأسباب الكامنة التي تستوجب وقف المدد الزمنية المنصوص عليها في النظام ، وإعطاء مشروع أو اقتراح القانون صفة الاستعجال وأولوية النظر به على غيره من الموضوعات ، وعلى ما هو مدرج

(١) - نصت المادة ١٥٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أنه : " لا يجوز اخذ الرأي نهائياً في مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه ، ويجوز بموافقة المجلس في الأحوال المستعجلة اخذ الرأي النهائي على المشروع في ذات الجلسة التي تمت الموافقة عليه فيها ، وذلك بعد ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك ."

على جدول أعمال الجلسات حين ورود الطلب أو تقرير اللجنة المعد حوله ، كما أنه يمكن إضافة ضابط آخر لجهة عدم قبول طلب الاستعجال على مشروع أو اقتراح القانون يتألف من مادة واحدة<sup>(١)</sup>، وذلك بغية السعي نحو توازن منطقي بين سلطة المجلس في الاستجابة لطلب الاستعجال وأخذ الرأي في مشروع القانون على وجه السرعة ، وحق المجلس في عدم الاستجابة لعدم قناعته بالمبررات المسافة بحيث يرى فيها مجرد محاولة لتمرير مشروع قانون قد يكون مثيراً للجدل ، أو أن المبررات المعروضة غير جدية ، أو أنه لا يوجد خطر داهم يستوجب الاستعجال ، إذ يجب أن يحرص المجلس للتعزيز من دوره التشريعي أن يحد من ظاهرة استعجال النظر، وكذلك لما قد يتركه من انطباع غير جيد لدى الرأي العام حول هذا التشريع الذي صدر على وجه السرعة .

**٧- استرداد مشروع القانون من قبل رئيس الجمهورية :** نصت المادة ١٠٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه " - لرئيس الجمهورية في أي وقت أن يطلب من المجلس بكتاب معلل استرداد مشروع القانون المقدم منه ، أو تأجيله مدة معينة كما يحق له أن يطلب تأجيل المناقشة في أي اقتراح بقانون مدة معينة. " ، ويمكن في هذه الحالة إتاحة الفرصة أمام عدد من الأعضاء ( عشرين عضواً مثلاً ) تبني هذا المشروع المطلوب استرداده واستمرار المناقشة فيه في حال كان طلب السحب قد قدم بعد أن أُنجزت اللجنة المختصة تقريرها حوله وفي ذلك استثمار حقيقي لجهود اللجنة وأعضائها ، وفرصة أمام المجلس للنظر بالمشروع في حال كان موضوعه مرتبطاً بأولوية جماهيرية يرى الأعضاء وجوب الاستجابة لها<sup>(٢)</sup>.

(١)- استقرت التقاليد البرلمانية في مصر على ذلك " المبدأ الذي أرساه مجلس النواب في مصر في جلسته المؤرخة

في ٢٤ يونيو ١٩٤١ واستمر العمل به " د. علي الصاوي ، مشروع لائحة جديدة ... ، مرجع سابق ، ص ١٧٩

(٢)- كان نص المادة ٦٧ في الفقرة/ أ / من النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي لعام ١٩٥٧ يتضمن بعضاً من ذلك : " للسلطة التنفيذية في أي وقت شاءت أن تطلب من مجلس النواب بكتاب معلل استرداد مشروع القانون المقدم منها إلا إذا تبناه ما لا يقل عن عشرين نائباً ، وفي هذه الحالة تستمر المناقشة " ، وكذلك كانت الفقرة / أ / من المادة ٦٣ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة قد اشترطت أن يتبناه ما لا يقل عن عشرة أعضاء لكي يستمر المجلس في مناقشة المشروع المطلوب سحبه .



## الفصل الثالث

# النتائج المترتبة على تفريغ الأوكسجين التشريعي

## تمهيد وتقسيم :

إذا ما استكملنا الآليات اللازمة أو المقترحة لتعزيز الأداء البرلماني لمجلس الشعب السوري ولاسيما أدائه لوظيفته التشريعية ، بحيث يتوفر لهذا المجلس محددات خارجية وأخرى داخلية مرتبطة بإصلاحات موضوعية وإجرائية على النحو الذي مرَّ معنا في الفصلين السابقين ، وكذلك فيما لو تقاطرت المقترحات حول إصلاح المؤسسة البرلمانية في سورية من كل المهتمين بالشأن البرلماني بحيث يتحقق لهذه المؤسسة الاستقلالية<sup>(١)</sup> ، والقدرة على المساءلة وعلى التشريع ، والارتباط العضوي ببنى وثقافة مجتمعتها ، وكانت آليات عملها متسقة مع آليات عمل النظام السياسي ككل ، فهل سنكون أمام واقع أفضل من الناحية التشريعية ؟ وهل سيؤدي تعزيز الأداء التشريعي إلى شفافية أكثر ؟ ومن ثم نصل إلى تحقيق مساءلة فعّالة للسلطة التنفيذية وينتهي بنا الحال إلى حوكمة مؤسسات الحكم ، أي إلى نظام حكم جيد ( رشيد ) ، يشعر بعدها المواطن بأن العجلة تدور لمصلحته الكلية باتجاه التنمية على كافة المستويات ، وينطلق لملاقاتها والتفاعل معها مما يُشكل قيمة مضافة للمنتج السياسي والاجتماعي والاقتصادي .

وفي سورية يلاحظ من خلال المسارات التي عملت عليها الحكومة منذ عام ٢٠٠٠ أن الأولوية كانت لصالح الإصلاح الاقتصادي من أجل تحديث النظم المؤثرة فيه وتطوير المؤسسات العاملة في نطاقه نظراً للحاجة الاسعافية المتعلقة بهذا الإصلاح الذي كانت تحكم تطورات المتغيرات الاقتصادية العربية والدولية المتسارعة ، وقد تزامن هذا الإصلاح مع محاولة التركيز على إعادة النظر بالعملية التربوية السياسية من خلال المناهج التعليمية

(١) - مصطلح المؤسسة البرلمانية المستخدم لايغني بأي حال التعارض مع المفهوم الدستوري باعتبارها سلطة مستقلة ، وإنما يأتي المصطلح هنا في إطار المفهوم التنظيمي والسياسي

المرتبطة بقيم المواطنة ، ونشر المعرفة بالمؤسسات السياسية بشكل عام ، في حين أن الواقع السياسي والبرلماني على وجه الخصوص كان أيضاً في حالة احتضار ، ويحتاج إلى إعادة تأهيل وإصلاح ، ومع ذلك عُيِّب الإصلاح البرلماني عن هذه المسارات ، لعدة أسباب أشرنا إليها في سياق البحث ، ولأن مردوده التنموي المباشر والسريع كان محلاً للشك ، وفي هذا الفصل سنحاول التأكيد مجدداً على أهمية أن يلج الإصلاح المؤسسة البرلمانية ، بغية تفعيل دور مجلس الشعب في سورية ، ولاسيما من باب تعزيز الأداء التشريعي ، لا كهدف بحد ذاته وإنما ابتغاءاً للفوائد الناجمة عن تحقيقه والتي تُصَبُّ في إطار المصلحة العامة ، وتتمثل في عدة جوانب يمكن لنا أن نجملها من خلال تسليط الضوء على الآثار المباشرة المترتبة على تعزيز هذا الأداء ، والمتمثلة بتحسين مخرجات العمل التشريعي ، وكذلك الآثار غير المباشرة المرتبطة بتحسين باقي وظائف مجلس الشعب ، ومن حيث النتيجة الآثار التي يحدثها تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري على المستوى التنموي للمجتمع من كافة جوانبه ، وكل ذلك ضمن ثلاثة مباحث :

**المبحث الأول : تحسين مخرجات العمل التشريعي**

**المبحث الثاني: الآثار المنعكسة على الوظائف التمثيلية والرقابية للمجلس**

**المبحث الثالث: الآثار المنعكسة على دينامية المجتمع ( التنمية)**

## المبحث الأول تحسين مخرجات العمل التشريعي

كثرت الآراء خلال العقد المنصرم بين المختصين في مجال القانون ، وكذلك بين عامة الناس حول القوانين الصادرة والتي ستنظم أحوالهم ومراكزهم القانونية ، وعن مدى جدوى هذه التشريعات في إحداث التغيير المنتظر منها في السلوكيات والمؤسسات الوطنية ، أو قدرتها على أن تصل بهذه المؤسسات إلى أن تكون مؤسسات للحكم الجيد ( الرشيد ) والمحافظة على تطبيق مبدأ سيادة القانون ، وعن مدى التحديد الاعتباطي للأولويات التي حكمت إصدار بعض هذه القوانين ، و بضرورة البحث عن دور تشريعي حقيقي وفعال لمجلس الشعب السوري على أرض الواقع ، وبأن يكون لاعباً أساسياً في رسم السياسات الهادفة لإحداث التغيير ، لا أن يكتفي بلعب الدور الشكلي المرسوم له .

وحاصل القول الذي يتسنى لنا الأخذ به من خلال ما تقدم أن توفير الشروط الموضوعية الداخلية والخارجية والأخذ بالأسباب التي تؤدي إلى تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري يعني بالنتيجة تحسين مخرجات العمل التشريعي ، والمخرجات هنا هي القوانين المقررة من المجلس ، والتحسين فيما نعنيه أن نكون أمام قانون جيد شكلاً ( في الصياغة والمرتكزات ) وموضوعاً ( في المعالجة والتغيير المطلوب ) ، مع التأكيد على أن الحدود بين ما يدخل في الاعتبار الشكلي وما هو في حيز الاعتبار الموضوعي هي حدود مفترضة لتسهيل البحث ، على اعتبار أن الشكل والموضوع في القانون وجهان لعملة واحدة ، ولا يمكن الفصل بينهما ، وللتدليل على هذا الأثر الذي يحدثه تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : الصياغة القانونية السليمة للقوانين

المطلب الثاني : الكفاية الموضوعية للقوانين

## المطلب الأول

### الصياغة القانونية السليمة للقوانين

لكل علم مصطلحاته وتعريفاته الخاصة به ، واللغة التي تستخدم في القانون الوضعي تختلف في أسلوبها عن الكتابة في أي مجال آخر ، كما يُدرك أهل الاختصاص أن لغة القانون نفسها تنقسم إلى ثلاثة أنواع من حيث وظيفتها وتراكيبها ، فهناك **الكتابة التشريعية** التي تستخدم في كتابة الوثائق القانونية النمطية ( الدستور - القانون - المعاهدات والاتفاقيات الدولية ) ، والهدف من كتابة هذه الوثائق هو النص على التزامات أو واجبات أو محظورات أو كل تلك الأمور مجتمعةً ، وكذلك هناك **الكتابة القضائية** وتتضمن طريقتين : الطريقة الأولى و تستخدم في الوثائق التي تقدم إلى القضاء كاللغة المستخدمة من قبل المحامين في تقديم المرافعات والمذكرات القضائية ، والطريقة الثانية وهي اللغة المستخدمة في كتابة الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم على مختلف درجاتها ، كما يُمكن لنا أن نميز **الكتابة القانونية الأكاديمية** التي تكتب فيها الكتب المنهجية المعدة لتدريس مواد القانون أو المقالات والبحوث الأكاديمية القانونية.<sup>(١)</sup>

وتبقى الصياغة أو الكتابة التشريعية من أكثر أنواع الكتابات القانونية صعوبةً ، وذلك لأنها تشكل العمود الفقري والأساس الذي تركز إليه باقي الكتابات القانونية ، ولأن الصياغة التشريعية تحدد من جهة الحقوق والالتزامات ، وتبين المحظورات والمؤيدات المدنية والجزائية المرتبطة بها ، وتبرز صعوبتها من جهة أخرى من الناحيتين الفنية والاجتماعية بسبب تعقد غالبية المشكلات التي تتناولها القوانين ، وما يرافقها من

(١) - أ. محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، دار الكتب القانونية بمصر ، الطبعة الثانية ، بدون

مناقشات ونزاعات أثناء الإعداد والإقرار ، فضلاً عن أنه لا يمكن الجزم بوجود معرفة دقيقة وكافية للمستهدفين من أحكام القانون ممن يقومون بصياغة القانون مهما بلغت قدرتهم أو مهارتهم ، ولا حتى التكهن بمدى صفة الديمومة المقترنة بهذه التشريعات أو الصياغة المقترحة ، ومن هنا تبرز أهمية المعبر البرلماني الذي تُمَرُّ به مشاريع واقتراحات القوانين ، وضرورة أن يتمكن هذا المعبر من ممارسة سلطاته وصلاحياته الدستورية وأن يكون معبراً حقيقياً لا شكلياً وأن يمتلك القدرة المؤسساتية على بلورة أداء تشريعي فعال يستطيع من خلال الإجراءات المرحلية لعمل مجلس الشعب من تحقيق شروط أفضل للصياغة السليمة لمشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليه ، على اعتبار أن آليات العمل البرلماني إذا ما تم تعزيزها فإنها ستؤمن فرصة الوصول إلى تشريعات سليمة من الناحية الشكلية ، بالمحافظة على معايير تنظيم هذه الوثيقة التشريعية ( المشاريع واقتراحات القوانين ) ، وكذلك تجنب الصعوبات التي تواجه التشريع في تحقيق هذه المعايير ، ولالإحاطة بذلك سنبحث ذلك في فرعين :

**الفرع الأول : الالتزام بمعايير صياغة القوانين**

**الفرع الثاني : تفادي الصعوبات في الصياغة**

## الفرع الأول

### الالتزام بمعايير صياغة القوانين

اجتهدت غالبية الدراسات المعنية بالصياغة التشريعية على إجمال المعايير التي يستلزمها تنظيم مشروع أو اقتراح قانون والمطلوب منه أن يُسهم على نحوٍ أساسي في تغيير السلوكيات المسببة للمشكلة التي يسعى ذلك القانون لعلاجها ، أن يلتزم المشروع أو الاقتراح بمراعاة ثلاثة معايير وهي الشمولية ، وسهولة الفهم ، وسهولة الاستخدام ، وللتفصيل في هذه المعايير وفهم دور مجلس الشعب الذي تَمكّن من تعزيز قدراته التشريعية في ضمان مراعاتها وآلية ذلك نبدأ بـ :

#### أولاً - معيار الشمولية :

ويقصد بالشمولية هي أن يتضمن مشروع القانون في ذاته كافة العناصر اللازمة لفهم تطبيقه وتحقيق الهدف منه ، وبمعنى آخر أن يتضمن الإطار العام للقانون كل القواعد اللازمة لإحداث التحول المنشود في الأفراد والمؤسسات المستهدفة ، ومنها :<sup>(١)</sup>

١- (عنوان القانون) مثاله : قانون حماية المستهلك ، في حين نجد أن بعض القوانين تصدر بعنوان يشتمل على رقم الصادر وتاريخه ، ومثاله : قانون رقم ٢٦ لعام ٢٠٠٠) المتضمن تعديل قانون رقم ٦٠ لعام ١٩٧٩ المتعلق بالتوسع العمراني ) ، وهو ما يسبب إرباك من الناحية العملية ، لتتبع الرقم وربطه بالموضوع المتعلق به ، ولا يخدّم شفافية الإعلان عن موضوع القانون ، ومجلس شعب يقظ وقادر على الانتباه لتلك التفاصيل التشريعية التقنية ، يستطيع إدراك أهمية صدور القوانين بعناوينها الموضوعية وليس فقط بالرقمية .<sup>(٢)</sup>

(١) - أ . محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص ٥٨

(٢) - ومن الأمثلة على هذه الإرباكات : أن محاكم الدرجة الأولى الجزائية استنتجت جنح سرقة الطاقة الكهربائية من تطبيق العفو العام رقم ٣٤ الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٧ استناداً إلى أن نص مرسوم العفو المذكور آنفاً وفي =

٢- ( ديباجة القانون ) وتدعى وثيقة إصدار القانون ، وتأتي في القانون على النحو التالي ( رئيس الجمهورية ، وبناء على أحكام الدستور، وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ / / ١٤ هـ و / / ٢٠ م يصدر ما يلي : (....) .

٣- التعريفات العامة : يخصص عادةً قسم أو باب أو مادة في أول القانون لتعريف المصطلحات القانونية الواردة في متن نصوص القانون ، مثال على ذلك ( قانون تنظيم العلاقات الزراعية ، الباب الأول : تعاريف ، مؤلف من سبع مواد ، يقصد بالتعابير الآتية : الوزير، الوزارة ، المديرية ، القضاء المختص ، الاتحاد ، العلاقات الزراعية ، العمل الزراعي ، صاحب العمل الزراعي ، العامل الزراعي ، المزارع الشريك ، المزارع بالبدل ) .

٤- الأطراف الرئيسية التي يخاطبها القانون أو ينظم القانون مراكزها القانونية وعلاقتها والتزاماتها ومثلها ( قانون النظافة العامة والمحافظة على المظهر الجمالي رقم ٤٩/ تاريخ ٦/١٢/٢٠٠٤ مبيناً التزامات الوحدات الإدارية في جمع وترحيل النفايات البلدية ، ومخلفات البناء والأنقاض والحفريات ، التزامات مالكي المزارع ومستثمريها بالتخلص من المخلفات الزراعية النباتية والحيوانية ، التزامات مالكي المنشآت والمعامل الصناعية ومديريها ومستثمريها فيما يتعلق بالتخلص من النفايات الصناعية ، التزامات المؤسسات والمنشآت التي تنتج أو تحتفظ أو تتخلص من نفايات سامة أو خطيرة ، المولدون للنفايات الطبية ومالكو المنشآت الطبية ومديروها ومستثمروها فيما يتعلق

---

= المادة الثانية الفقرة هـ/ منه نص على أنه يستثنى من شمول العفو " الجرح المنصوص عنها في القانون رقم ٢٦ لعام ٢٠٠٠ المعدل " على اعتبار أن المرسوم ٢٦ لعام ٢٠٠٠ المتعلق بنقسيمة العقارات والذي عدل أحكام القانون ٦٠ لعام ١٩٧٩ لم يجر عليه أي تعديل منذ صدوره ، في حين أن المرسوم ٢٦ لعام ٢٠٠١ والمتضمن الجرح المتعلقة بسرقة الطاقة الكهربائية هو الذي خضع للتعديل بالمرسوم ٦٠ لعام ٢٠٠٥ ، وكان هناك خطأ في مرسوم العفو لجهة سنة الصدور التي أشار إليها ، فلو أن الرقم اقترن بعنوان موضوع القانون لما وقع هذا الإرباك في التطبيق .

بالنفايات الطبية والتخلص منها ، التزامات مالكي و شاغلي الأبنية السكنية والمحلات التجارية والمكاتب المهنية فيما يتعلق بالجمالية العامة في الوحدات الإدارية ) .

**٥- تحديد الأجهزة ومهام الجهات الإدارية المكلفة بتنفيذ القانون أو المعنية بتطبيقه ، ومثال ذلك: (قانون العلامات الفارقة والمؤشرات الجغرافية والرسوم والنماذج الصناعية الصادر برقم ٨ تاريخ ١٣/٣/٢٠٠٧ ، وتوضح المادة ٢٢ منه وما بعدها المهام المناطة بمديرية حماية الملكية التجارية والصناعية في وزارة الاقتصاد والتجارة المعنية بتطبيق القانون ) .**

**٦- الجزاءات المؤيدة لتنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في القانون ، ومثالها: (قانون المواصفات والمقاييس الوطنية الصادر برقم ٣١ بتاريخ ٢٣/١١/٢٠٠٣ بموجب أحكام الفصل السابع المتعلقة بالعقوبات ، في المادة ٢٦ منه وما يليها).**

**٧- تحديد الجهات المناط بها تأمين التمويل برصد الاعتمادات اللازمة في موازنتها ، فيما إذا كان مشروع القانون يستلزم ذلك ، والمثال: ( ما تضمنه قانون المواصفات والمقاييس الوطنية في الباب السادس منه "التمويل" المادة ٢٤ منه : " تُرصد في موازنة هيئة المواصفات والمقاييس العربية السورية وموازنة الجهات العامة ذات العلاقة الاعتمادات اللازمة لتغطية النشاطات التي تتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون بما ذلك تعويضات اللجنة الدائمة للقياس والضابطة العدلية وفقا للقوانين والأنظمة النافذة ").**

**٨- الجهة الوزارية المختصة بإصدار التعليمات التنفيذية ، في حال كانت هناك حاجة تقنية فنية لذلك مرتبطة بتطبيق القانون ( جداول ، مقاييس ، إحصائيات ، إجراءات أو آليات إدارية ، شروط تفصيلية ، تشكيل اللجان ....) ومثال ذلك : ( المواد ١-١٢-١٣-١٥-٢٠-٢٢-٢٥-٣٣ من قانون المواصفات والمقاييس الوطنية المشار إليه آنفاً ، التي أحالت تفصيل الأحكام فيها على التعليمات التنفيذية ، وكانت**

المادة ٣٥ قد نصت على صدور هذه التعليمات عن وزير الصناعة، وصدرت تلك التعليمات بقرار وزير الصناعة رقم ١٥١٤ تاريخ ٥/٥/٢٠٠٤).<sup>(١)</sup>

٩- تحديد الأجهزة المناط بها رقابة التنفيذ الإداري الداخلي وتقييم الأداء عند تطبيق القانون ، أو تلك التي تعتبر المرجعية الإدارية لكل ما يتعلق بالقانون ، والمثال : ( ما تضمنته المادة ١٨ من قانون المواصفات والمقاييس الوطنية : "تعد هيئة المواصفات و المقاييس العربية السورية الجهة المرجعية في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون".

١٠- الأحكام المتعلقة بتسوية الأوضاع السابقة والمراكز المتباينة الناجمة عن نفاذ القانون ، وتدخل ضمنها ما يدعى بالأحكام العامة والانتقالية والختامية ، أو أي منها منفرداً ، وكذلك مواد الإصدار والنشر ، ومثال ذلك : ( قانون تنظيم أحكام التعاون والجمعيات السكنية الصادر برقم ١٧ تاريخ ٩/٧/٢٠٠٧ الذي تضمن الباب الثاني عشر منه أحكاماً عامة وانتقالية ، بحيث اعتبرت المادة ٧١ منه العاملين في مديريات الخدمات الفنية في المحافظات القائمين على رأس عملهم في أقسام التعاون السكني منقولين حكماً إلى وزارة الإسكان والتعمير ...، والمادة ٧٢ نصت على أن يصدر الوزير بناء على اقتراح الاتحاد العام الأنظمة الداخلية والمالية والمحاسبية والعقود الخاصة بالتعاون السكني ...، وكذلك المادة ٧٤ بإنهاء العمل بأحكام القانون ١٣ لعام ١٩٨١ ، وتسوي جهات قطاع التعاون السكني أوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه ، وكانت المادة ٧٣ منه مثلاً قد نصت على أن يصدر الوزير القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ، وجاءت مادة نشر القانون في الجريدة الرسمية في المادة ٧٥ منه ).

(١) - وقد تضمنت هذه التعليمات التنفيذية العديد من المخالفات القانونية والدستورية سنوضحها في المبحث الثاني من هذا الفصل .

## ثانياً - معيار سهولة فهم القانون :

بالإضافة للتنظيم الجيد لمشروع القانون بعد مراعاة معيار الشمولية ، فإن الحرص على هذه الشمولية يجب أن يرافقها سهولة فهم هذا القانون ، والذي يرتبط على نحو أساسي بأن تكون اللغة المستخدمة في كتابة القانون سهلة الفهم .

لقد اعتادت غالبية الناس ومعدّي مسودات القوانين ، ولأسباب قد تكون تاريخية ، على الاعتقاد بأن القضاة والمحامين هم قراء القانون الوحيدون المهمّون ، في حين أن الغالبية العظمى من التشريعات تخاطب غير القانونيين مثال ذلك : قانون العمل (يخاطب العامل ورب العمل)<sup>(١)</sup>، ومشروع القانون الذي يستهدف إحداث تحولات في المجتمع عن طريق التغيير في السلوكيات ، يجب أن تتم صياغته بطريقة يتمكّن الناس الذين يهدف مشروع القانون إلى تغيير سلوكياتهم من قراءته وفهم محتواه .

وهنا يبرز الدور التشريعي لأعضاء المجلس الذي تتميز تركيبته الاجتماعية والتعليمية والمهنية بالتنوع في قدرته على إعادة صياغة مشروع القانون بلغة سهلة الفهم من قبل أعضاء لجانه لضمان فهمها من الناس الذين يتوجه إليهم مشروع القانون بالفرض المنصوص عليه ، وعدم الاستسلام لفكرة مُعد المشروع أو المدافع عنه بأن هناك أسباباً قانونية لاستخدام كلمات أو جمل يصعب فهمها.<sup>(٢)</sup>

ويمكن تقسيم الكلمات القانونية المعقدة أو صعبة الفهم على غير المتخصصين بعلم القانون أو العاملين في المهن القانونية إلى فئتين : الفئة الأولى المفردات القانونية المتخصصة ، وهي مفردات يتطلب القانون استخدامها ، ولا مناص من اعتمادها في صياغة نصوص المواد انسجاماً مع اللغة القانونية الاصطلاحية المستخدمة في النظام التشريعي النافذ ككل ، ومثالها : (الأصيل - الكفيل - عَرَصَة معدة للبناء ) أما الفئة الثانية من مفردات اللغة القانونية فهي التراكيب المصطنعة التي تشمل الكلمات المعقدة

(١) - أ . محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص ٦١

(٢) - آن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات " دليل إرشادي للمشرعين " ترجمة مكتب تطوير السياسات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مكتب صبره للترجمة القانونية ، مصر ٢٠٠٣ ، ص ٦١

والمبهمة ، والجمل الطويلة التي تؤدي إلى صعوبة فهم النص ، وكذلك الجمل الملتوية دون أي داعٍ أو حاجة ومثالها : ( ما نصت عليه المادة الأولى في البند ج من القانون ٦١ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣٠ " تشمل ملكية المنتفع الخاضع للفقرة ب السابقة مساحة الأرض المعادلة لوحداته الاجتماعية ووحدات المبحوثين معه من ورثته فقط ، ولا تشمل المساحة العائدة لوحدات المبحوثين معه من غير الورثة حيث تكون ملكيتها لهم وتسجل بأسمائهم في السجلات العقارية بناءً على طلب مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي المختصة وتؤول ملكيتها بعد وفاتهم لورثتهم حسب أحكام الفقرة ب السابقة " مع الإشارة إلى أننا لم نعرض ضمن مواد هذا القانون على أي تعريف أو إشارة إلى معنى هذه العبارات أو دلالاتها)، ويمكن للمجلس المتمكن تشريعياً القدرة على استتعار الالتباس أو الغموض<sup>(١)</sup>، ومن ثم المبادرة للاستعاضة عنها بجمل سهلة وكلمات مرادفة<sup>(٢)</sup> .

كما أن استخدام النص لكلماتٍ غامضة لها عدة معانٍ محتملة ، أو غير منضبطة ضمن معيار محدد أو أسس واضحة لتقدير المساءلة فيها أو عنها ومثالها: " على نحو معقول " ، أو "على نحو ملائم " أو "لائق " ، أمر يتنافى مع موجبات الدقة المطلوبة في النص التشريعي ، وكذلك حتى لا ينتهي الأمر بأن يسلم المشرع جزءاً من صلاحياته التشريعية إلى المسؤول الإداري ، ومن ثم غياب الضمان الذي يحققه النص الواضح غير الملتبس ، والذي يحول دون اتخاذ قرارات تعسفية من قبل المسؤولين المناط بهم تنفيذ القانون ، كما قد يؤدي النص الغامض أو الملتبس إلى نقل هذه الصلاحيات إلى القاضي عند تطبيق النص ، وهنا يأتي دور مجلس الشعب المتمكن من أداء وظيفته التشريعية في رفض إقرار أي

(١) - يختلف الغموض عن الالتباس في الكلمات المستخدمة في القانون ، حيث يكون للكلمة الغامضة ظلال واسعة من المعاني مثال مركبة حمراء اللون ، وللون الأحمر عدة درجات ، أو الكلمة المثيرة للالتباس فلها معنيان جوهريان محتملان أو أكثر مثال أن تقول فلان دكتور، هل هو طبيب أم حاصل على درجة الدكتوراه في علم من العلوم ، للمزيد : راجع : أ . محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص ٣١١-٣١٢

(٢) - أن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ٦٤-٦٥

نص في مشروع قانون أو اقتراح بقانون يحمل في نصوصه غموضاً أو يؤدي إلى وقوع التباس في أحكامه ، مما يؤسس من حيث النتيجة إلى إضعاف مبدأ سيادة القانون ، على اعتبار أن الشعب من خلال القوانين التي يُقرها المجلس الممثل لمختلف فئات الشعب هو الذي يحدد سلوك شاغلي مقاعد السلطة ، والقواعد الواضحة التي يتعين أن يمثل لها المعنيون بتنفيذه في السلطتين التنفيذية والقضائية .<sup>(١)</sup>

وكذلك فإن استخدام النص لكلمات مكررة في معناها وغير ضرورية مثال : (لاغ وباطل ، يقر و يعترف ) ، إذ تدعى هذه الظاهرة " بظاهرة الإطناب " أو الترادف<sup>(٢)</sup> ، وهو ما يؤثر في سهولة فهم النص ، يضاف إلى ذلك عدم الثبات في استخدام التعبير في نفس المادة القانونية ، على اعتبار أن القاعدة المستقرة في تفسير القانون تقضي بأن كل كلمة في القانون تعني شيئاً ما ، وأن ما من شيء في نص القانون ينبغي اعتباره زائداً عن الحاجة ، ويجب أن تعني الكلمة نفسها دائماً الشيء ذاته في كل مواقع نصوص القانون ، فلا يصح مثلاً (أن يفرض النص على التاجر مسك السجلات ثم يردف في نفس المادة الإشارة إلى عدم جواز إتلاف هذه الوثائق والأوراق)<sup>(٣)</sup> ، فالتنوع في اللفظ في النص القانوني الواحد يؤدي إلى آثار غير مرغوب فيها أو حتى مأساوية عندما يفسر على أنه اختلاف في المعنى المشار إليه عند استخدام لفظين ، لا لشيء إلا لقصد التنوع وجمال التعبير ، فالقارئ السيء النية يمكنه أن يلتقط من معانيها ما يناسبه في حين أن لغة

(١) - للمزيد حول ذلك راجع : أ. محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص ٣٤٩ .

(٢) - والإطناب في علم المعاني : هو أن يزيد اللفظ على المعنى لتحقيق هدف ما ، وعكسه الإيجاز ، ويقال أطنب في الكلام أو الوصف أو الأمر ، أي بالغ وأكثر ، وقد عرفت هذه الظاهرة ظاهرة الإطناب أو ما يدعى بالإسهاب في الكلام عن طريق استخدام المرادفات في اللغتين العربية والانجليزية منذ أمد طويل ، وكثر ظهورها في اللغة القانونية ، حيث يستخدم القانونيون العبارات الزوجية والثلاثية وسلسلة المرادفات ، ويقصد بالعبارة الزوجية ، العبارة المكونة من كلمتين يمكن لإحدهما أن تحل محل الأخرى ، وبالعبارة الثلاثية ، العبارة المكونة من ثلاث كلمات ، كما يقصد بسلسلة المرادفات ، استخدام مجموعة كلمات مترادفة أو شبه مترادفة فيما يشبه السلسلة ، وللمزيد حول أسباب نشأة ظاهرة الإطناب في اللغة القانونية والتفسيرات المختلفة لنشأة هذه الظاهرة للمزيد : المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها .

(٣) - أن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ١٨٩ وما بعدها .

القانون تحتاج إلى الحسم في المعنى والوضوح ، ويقع عبء التقييد بهذه المعايير ومراقبة إعمالها على مُعد مشروع القانون وعلى مجلس الشعب الذي يُقر المشروع ، ومجلس الشعب الممكن بلجانه ، والذي يمتلك آليات فعالة في إنجاز وظيفته التشريعية لاشك بأنه قادر على إنضاج النص القانوني وفق المنحى السليم .

### ثالثاً- معيار سهولة الاستخدام :

ويفيد معيار سهولة الاستخدام بأن القانون يجب أن يكون منظماً بطريقة جيدة يستطيع المستخدم كائناً من كان أن يصل فيه إلى النص الذي يريد الإطلاع عليه ، أو حكم النص في أي جزئية منه بطريقة سهلة ، وأن يقف على مضمونه بأقل جهد ممكن وبأقل قدر من تقلب الصفحات المتكرر ، وهذا يستوجب من الناحية الشكلية :

١- أن تكون المواد مصنفة تحت عناوين رئيسة وعناوين فرعية ويكون كل عنوان رئيساً فيها حاصلاً جمع العناوين الفرعية المرتبطة به ، وبالضرورة وضع الأحكام المتصلة ببعضها بعضاً معاً ، وتتابع أحكام القانون بحيث تأتي هذه الأحكام بحسب الترتيب الزمني الذي يتوقع حدوثها من قارئ النص ، وعلى أن تأتي الأحكام العادية في السياق المتوقع قبل الأحكام الاستثنائية ، وكذلك لتأتي الأحكام حسب درجة أهميتها ، وبالتالي القواعد العامة قبل الاستثناء<sup>(١)</sup> ، وأن يكشف العنوان عن مضمونه ، وأن يتسق معه دون أي اختلاف ، ولا يصح في حال وجود أي خلل شكلي التذرع بأن المشروع قد أُعد من قبل الحكومة لأن هذه التفاصيل تدخل ضمن مسؤولية الوظيفة التشريعية للمجلس الذي يقر مشروع القانون في صيغته النهائية ، ومثال على ذلك : ( قانون حماية المستهلك رقم ٢ لعام ٢٠٠٨ والتباين بين العنوان والمضمون في التعبير في المادتين ٣٢ - ٣٣ ب منه الواردتين تحت الفصل الثامن بعنوان الإعلام والمستهلك ، وجاء في المادة ٣٢ : "على كل مقدم خدمة أو سلعة إعلام المستهلكين بالمواصفات الأساسية

(١) - أ . محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص ٦٤

للخدمة التي يقدمها وفق الأنظمة النافذة لدى الجهة المختصة" ، في حين أن المادة ٣٣ الفقرة ب ، تضمنت "أنه على المعلن إثبات صحة المعلومات الواردة في إعلانه وتزويد الجهة المعنية بالمستندات التي قد تطلبها" .

٢- ألاّ يحتوي مشروع القانون على إحالة لقوانين أخرى في أحكامه لاستكمال مضمونها ، وأن يتجنب كذلك الإكثار من الإحالة على مواد سابقة أو لاحقة في نفس القانون ، وأكثر القوانين تشتتاً وصعوبةً في الاستخدام لأجل الوقوف على الحكم النهائي فيها هي التشريعات العقارية في سورية<sup>(١)</sup>، فهناك عشرات القوانين الأساسية والفرعية والاستثنائية والخاصة ، ولو أن الأداء التشريعي لمجلس الشعب بالمستوى الفعال لكان تمكّن من تشكيل لجنة خاصة من الأعضاء المختصين والمهتمين والممارسين في التشريعات العقارية واستعانت هذه اللجنة بخبراء مستقلين أو من العاملين في المديرية والدوائر المختصة والمرتبطة عملها بالتشريعات العقارية (مثلاً: أمانة السجل العقاري - القطاع السكني - الإدارة المحلية - وزارة الداخلية - وزارة الزراعة ) وتكون مهمة هذه اللجنة إعداد اقتراح بقانون يتضمن نظام عقاري موحد يتضمن كافة القوانين ذات الصلة ضمن تقنين قانوني واحد بعد إجراء مراجعة للعديد منها ، أو لكان مجلس الشعب رفض إقرار أي مشروع قانون يتعلق بالتنظيم العقاري مقدم من الحكومة على نحو جزئي بقصد ممارسة الضغط لإنجاز التشريع الموحد .

(١) - ومثال على تلك الإحالة من خلال التشريع المعدل القانون رقم ٦١ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣٠ المتعلق بتمليك المنتفعين من أراضي أملاك الدولة الموزعة ، حيث نصت المادة ١ منه " تعدل أحكام البند أولاً من المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٨٨ لعام ١٩٦٣ ، والمادة ٥ من المرسوم التشريعي رقم ١٦٦ لعام ١٩٦٨ ، والفقرة ج من البند أولاً من المادة ٧ من المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ١٩٦٩ ، والمادة ١١ من المرسوم التشريعي رقم ٦٦ لعام ١٩٦٩ ، والفقرة ب من المادة الثالثة والمادة السابعة من القرار بقانون رقم ١٦٩ لعام ١٩٥٩ ، والرسوم التشريعي رقم ٣٥٠ لعام ١٩٦٩ وتصبح على الشكل الآتي : ...."

## الفرع الثاني

### تفادي الصعوبات في الصياغة

إنَّ صياغة التشريعات تستوجب التزاماً كبيراً بالمعايير المرتبطة بالشمولية وسهولة الفهم والاستخدام ، ويتضح مما تقدم أن التأكد من إحاطة مشروع القانون في الإطار العام له بكل القواعد اللازمة لإحداث التحول المنشود في الأفراد والمؤسسات المستهدفة ، من قبل مجلس شعب لديه إدارة ديمقراطية في إدارة الجلسات وتحقق الشفافية في الإجراءات ، وإتاحة الفرصة أمام كافة الأفكار ل طرحها ومناقشتها على نحو منظم دون المساس بحرية التعبير والكلام ، وكذلك أعمال الشفافية في الحصول وتقديم المعلومات أمام كافة الأعضاء ، ولجان تعمل بحضور فعّال من أعضائها وبالاستعانة بخبراء مستقلين وبوجود كادر من الموظفين المؤهلين لتنظيم عمل اللجنة وأعضائها ، فإن كل ذلك سيتمكن المجلس من التدقيق في:

**أولاً-** التعريفات المقدمة والتي تحدد أولاً مدى شمولية الحكم في النص اتساعاً أو ضيقاً من حيث النتيجة وفق التعريف المعطى والمحدد في مادة التعريفات ، ومثالها : (تحديد من يعتبر من الغير عند شمول التأمين للأضرار الناجمة عن حوادث السير) ، وكذلك التأكد من أن مشروع القانون لم يُغفل إعطاء تعريف محدد لمعطى ورد في متن النص القانوني إعمالاً لقاعدة وجوب الوضوح في النصوص ، وعدم ترك المجال لأي التباس بين المعنى العام والمعنى الاصطلاحي ، ويتم ذلك إما من خلال الإضافة بالتعديل من قبل اللجنة أو المجلس أو التوضيح من خلال ما تحمله المناقشات في اللجان ، أو ما يُدعى بمداولات المجلس في الجلسة العامة خلال مناقشة المشروع .

**ثانياً-** بحكم قدرة المجلس على التواصل مع المواطنين فإنه من حيث النتيجة على تماس مع غالبية المستهدفين في أي قانون يتم مناقشته في المجلس ، وقادر على تحديد فئاتهم ، وبالتالي على تحديد الأطراف الرئيسية والمؤثرة التي يتعين على القانون مخاطبتها ، أو تنظيم مراكزها القانونية وعلاقتها والتزاماتها ، ومن ثم توظيف القدرة التمثيلية لخدمة

استكمال النقص التشريعي إن وجد ، وذلك أثناء الإجراءات المرحلية التي يمر بها مشروع القانون ، طالما أن لدى المجلس أعضاء مدركين لأهمية دورهم التشريعي ويعيدون كل البعد عن ثقافة الإنكالية ، التي تضحل كلما كانت الآليات التي يعمل من خلالها المجلس قادرة عن نقل أداء المجلس لوظيفته التشريعية من أداء روتيني جامد إلى أداء فعال ومؤثر وقادر على الإضافة .

ثالثاً- مجلس الشعب الذي يستفيد من خبرة أعضائه بالتمكين ، ويستعين بالخبراء المستقلين يستطيع فهم التفاصيل التقنية الفنية ، وضبط ما يتوجب النص عليه ضمن نصوص مشروع القانون ، وما يتعين الإحالة في تنظيمه إلى التعليمات التنفيذية التي يصدرها الوزير المختص بعد إصدار القانون ، مع انتقاء عبارات الإحالة على اللائحة التنفيذية بدقة ضمن النص القانوني حتى لا تكون مدخلاً لإضافة أحكام تتعدى فيما تتضمنه الصفة التنظيمية لتحمل الصفة التشريعية ، وفيما إذا كان من الأولى بمُعد مشروع القانون ( الحكومة ، مقدمي الاقتراح من الأعضاء ) أو المجلس عند مناقشة مشروع القانون الحرص على إدراجها ضمن مواده دون ترك أمر التشريع فيها للتعليمات التنفيذية ، والأهم القدرة على تحديد أجلٍ محدد لإصدار التعليمات التنفيذية نظراً لتوفر المعرفة العلمية والإدارية بعد التعزيز لدى المجلس بموجبات هذه التعليمات والزمن اللازم لإنجازها ، كي لا يبقى الأمر رهناً بجديّة الكادر الفني والتزام الوزارة المعنية بإعداد التعليمات التنفيذية ، والتحكم بتعطيل أو تفعيل أحكام القانون .

رابعاً- المجلس الذي يمتلك القدرة على ممارسة وظيفته التشريعية على نحوٍ فعال ومؤثر يمكن أن يناقش ويفند الآثار السلبية الناجمة عن الفترة الانتقالية بعد نفاذ القانون الجديد ، ويستطيع أن يدافع عن المراكز المكتسبة في ظل التشريعات النافذة ، و التمسك بقاعدة عدم المساس بها ، ومن ثم المشاركة في تقدير الزمن أو الإجراءات المطلوبة لتسوية الأوضاع السابقة المتباينة عند إقرار مواد مشروع القانون المتعلقة بالأحكام الانتقالية لأهميتها الكبيرة وبالغلة .

**خامساً-** يستخدم سنّ القوانين لحل أمور صعبة ومعقدة بطبيعتها على الأغلب أو لتجنب حدوث مشاكل محتملة ، ومشروع القانون يُطرح بفكرته إما من الحاجة التي تستشعرها الحكومة أو الحاجة من شريحة معينة أو من إحدى النقابات المهنية ، ويمكن أن يطرح بفكرته من قبل عدد من أعضاء مجلس الشعب عن طريق تنظيمه على شكل اقتراح بقانون ، ويخضع للإجراءات المرحلية لإنجاز التشريعات المعروضة على المجلس ، وأثناء تلك المراحل تتدخل جماعات المصالح المعنية للتأثير في صياغة مواد القانون بما يخدم مصالحها ، وتحدث تعديلات في صياغة المشروع عن طريق الحذف ، أو الإضافة أو تقييد معاني الكلمات أو أجزاء منها ، ويظهر تيار مؤيد لهذه التعديلات أو معارض لها .

وهنا تبرز قدرة المجلس من الناحية التشريعية في الموازنة بين المصالح المتعارضة وبين مراعاة الأصول الشكلية للصياغة والمحافظة على سوية تشريعية متوازنة ، ومواجهة تلك الصعوبة التي تنشأ بسبب المداولات البرلمانية التي قد تكون مصدراً لعيوب في التعبير والصياغة ، فإن تفاديها يحتاج إلى مجلس يمتلك كافة المؤهلات والآليات المساعدة لأداء وظيفته التشريعية على نحو فعّال .

**سادساً-** من الصعوبات التي تواجه المشرع في سورية عند إعداد وإقرار التشريعات الحديثة ، ولاسيما تلك النازمة لأحكام متصلة ومتداخلة مع التشريعات في الدول الأخرى ، على ضوء الاتجاه الدولي لتوحيد القوانين بين مختلف دول العالم بعد الكم الهائل من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي عُقدت ، والانضمام إلى مؤسسات ومنظمات دولية متخصصة ( مكافحة الفساد ، الشفافية ، حقوق الإنسان ، حقوق المرأة ، حقوق الطفل ، حقوق المعاقين ، حقوق العمال ، تنظيم حرية الصحافة والإعلام ، التجارة الالكترونية ، التجارة الدولية ، نظام التحكيم ، مكافحة الإرهاب ، مكافحة المخدرات ، البيئة ، قضايا التنمية المستدامة ، ... ) ، وإذا كان أقدم سبب لوجود الدراسة المقارنة للتشريعات أو القوانين الأجنبية ينطلق من فكرة

تحقيق المصلحة في تطوير وتحسين القانون في أي بلد<sup>(١)</sup>، فإن الحاجة في الإطلاع على التجارب التشريعية للدول الأخرى في الوقت الحاضر تبدو أكثر إلحاحاً للتغلب على الصعوبات الصياغية ، وحتى الموضوعية عند سن أي تشريع جديد ، وبالتالي الاستفادة من تجارب البلدان الأخرى في كيفية مقارنتها للحلول التشريعية للمشاكل ، التي سبق وأن اعترضت طريق المشرع فيها ، والتعرف مسبقاً على النتائج التي نجمت عن تبني هذه الحلول وإلى أي مدى نجحت ، وتوحي الحذر والاحتياط من الوقوع فيما ظهر لها من مثالب ، أو حتى في تبني الحلول عند اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية بين بلد وآخر ، وكذلك تُقدم القوانين المقارنة أفكاراً جديدة حول طبيعة ومسببات السلوكيات التي تشكل الصعوبة التي يتم استخدام القانون لحلها .<sup>(٢)</sup>

ولا شك أنه عند تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ضمن الآليات المقترحة فإن المجلس عند ذلك سيكون قادراً على إنجاز مثل تلك الدراسة المقارنة والاستفادة منها في المناقشات البرلمانية ( في اللجان والجلسات العامة ) ، ومن ثم المحاججة فيها والاستناد إليها في طرح البدائل للحلول المقترحة ضمن مشروع أو اقتراح القانون والمقدمة من أعدهما<sup>(٣)</sup>.

(١) - في أثنينا عام ٥٩٤ ق.م قام "صولون" مشرع أثنينا المشهور - وهو نبيل انتخبه الشعب حاكماً أو أرخوناً - بوضع قانونه الذي عرف باسم "سيسكتيا" ، ويعني رفع الأعباء ، الذي وقّف بين مصالح الفقراء والأشراف دون ثورة ، والذي جعل جميع المواطنين الأحرار متساويين في الحقوق أمام القضاء لأول مرة في تاريخ الإغريق ، وتشير بعض الأساطير الرومانية القديمة إلى أن شرائع صولون المكتوبة وضعها بعد أن قام بجولة على عدة دول استمرت عشر سنوات ، وأن مشرع إسبارطة " ليكورج " وضع قوانينه بعد أن قام بزيارة إلى آسيا الصغرى ومصر وغيرها من البلدان ودراسة قوانينها ، وكذلك فإن الرومان أوفدوا لجنة الرجال العشرة قبل أن تضع قانون الألواح الأثني عشر إلى بلاد الإغريق لدراسة قوانينهم ، للمزيد راجع :د. فايز محمد حسين ،ود. طارق المجذوب ، تاريخ النظم القانونية ، منشورات الحلبي الحقوقية في لبنان ط ٢٠٠٧ ص ١٤٨ وما بعدها ، وكذلك : أ . محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص ٢٦

(٢) - أن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ١٠٦

(٣) - أثناء مناقشة مشروعي ( قانون نقل و زرع الأعضاء البشرية ، قانون رفع سن الحضانة ) ضمن لجنتي الخدمات والدستورية والتشريعية في الدور التشريعي الثامن تم الاستفادة من التجارب التشريعية والقانون المقارن في عدد من الدول العربية بجهود فردية من أحد الأعضاء والتعرف على كيفية تحضير الحلول والأسانيد للرد=

سابعاً - المجلس الذي يملك لجناً برلمانية متمكنة معرفياً وسياسياً قادرة على إجراء مراجعة مستمرة للقوانين الداخلة في اختصاصها ، وإزالة الأحكام غير الضرورية منها أو المنفصلة عنها بنويماً ، يحقق التوازن بين التبسيط والتقنية في القانون .

## المطلب الثاني

### الكفاية الموضوعية للقوانين

تبع أهمية الممارسة الصحيحة لسلطة التشريع في مجلس الشعب السوري ، والتي لا يمكن أن تكون كذلك دون أن تمارس الوظيفة التشريعية فيه على نحو فعال ومؤثر ، من أنها المفتاح السري للتغلب على مشاكل الحكم السيئ ، ومن ثم فإن توظيف المعرفة والمهارة في استخدام سلطة الدولة والقانون لإحداث تغيير مؤسسي يصب في إطار المصلحة العامة أي المنفعة العامة يمثل عنصراً أساسياً في تقدم المجتمع والفوز بالسباق المصيري على صعيد التنمية ، ويرتبط ذلك بقدرة مجلس الشعب على ترتيب الأولويات بالنسبة لسن التشريعات الإصلاحية الجديدة وتطوير التشريعات النافذة<sup>(١)</sup> ، وهو ما حُرِمَ مجلس الشعب في سورية من ممارسته خلال الأدوار التشريعية السابقة .

من النتائج المترتبة على تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري وتمكينه من الآليات المرتبطة بذلك ، بأن يصبح مجلس الشعب حكماً بين المصالح المتعارضة ومقرراً

---

=على الآراء المعارضة في المشروعين ، ولاشك أنه لو كان الأداء التشريعي للمجلس ككل معزز مؤسساتياً لكانت الاستفادة من القانون المقارن أعم وأشمل ، وكان ذلك أحد أدوات التفكير بالاستفادة من تجارب الآخرين وما حققوه دون أن نحاول اختراع عجلة المركبة من جديد .

(١) - آن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ١١

لأولويات السياسة التشريعية ، من خلال تكمص الأدوار أثناء إقرار القوانين ، والقدرة على توقع كل الآثار المحتملة لهذا الإقرار ، و سيساهم كل ذلك من حيث النتيجة في إرساء دعائم الحكم الرشيد أو الجيد وفق معايير الشفافية والديمقراطية وإرساء تقاليد برلمانية ومؤسسية للمساءلة ، وبالتالي سيحقق الكفاية الموضوعية المطلوبة في القوانين التي تنظم أمور البلاد والعباد ، وللتفصيل في ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

**الفرع الأول : تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة**

**الفرع الثاني : تشريعات تعزيز الحكم الرشيد**

### الفرع الأول

#### تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة

دلّت الدراسات المقارنة على أن معظم الدول التي خضعت للاستعمار في أوائل القرن العشرين ، كانت تسنّ التشريعات التي تصب من حيث النتيجة في المصلحة الاقتصادية الملحة والضرورية لتحقيق الرعية المباشرة أو قصيرة الأجل للدول الاستعمارية ( مثلاً " إقرار تصدير النفط الخام - إحداث الطرق التي تؤمن نقل المواد الخام للموانئ أو لسير الآليات العسكرية ، وإقرار التشريعات الاقتصادية والجمركية التي تؤمن انسياب البضائع دون تحقيق أية قيمة مضافة على المنتج الخام)<sup>(١)</sup> ، واستمرت السلطات الوطنية بعد إنجاز الاستقلال على هذا النحو بسن قوانين تهدف بالأصل إلى تحقيق التنمية وضرورة زيادة سرعة تأمين الخدمات لسد الحاجات الأساسية لغالبية السكان (مدارس - طرق - مياه - صحة ) ، وأصبح هذا النوع من الاقتصاد الخدمي مؤسسياً بعد أن دخل في نطاق الأنماط السلوكية السياسية والاجتماعية المتكررة - و لا ننكر في هذا السياق مبرراته

(١) - للمزيد حول ذلك راجع : آن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص

- لكنه لم يكن فعالاً على مستوى التخطيط الاستراتيجي لأنه لم يؤد إلى تحقيق فائض اقتصادي تتمكن السلطة من إعادة استثماره لخلق فرص عمل أكثر إنتاجية ، وبالتالي مستويات أعلى من الدخل ، وهذا النمط من تحديد الأولويات لم يعكس إمكانية البلاد الكامنة وراء قاعدة مواردها ، وإنما بات يعكس طبيعة استخدام البلاد لمواردها ونمط هذا الاستخدام ، ولم يتم سن سوى عدد قليل من القوانين التي تُشجع على التحول المؤسسي لزيادة التوظيف المثمر وإعادة هيكلة الخدمات العامة أو نُظم تملك الأراضي واستثمارها ، أو تشجيع تأسيس الشركات ، والمؤسسات المالية ، وبسبب ضعف الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري خلال الأدوار التشريعية السابقة ، لم يتمكن المجلس بصفته ممثلاً للشعب من أن يكون صاحب القرار في تحديد أولوية التشريعات التي يجب سنّها وإقرارها ، لأن مسودات القوانين جميعها تقريباً تحضّر داخل السلطة التنفيذية على شكل مشروعات قوانين حكومية ، ولم يتمكن المجلس من إقرار اقتراح بقانون إلا في حالات نادرة ومنتفق عليها مع الحكومة ، وكان مجلس الشعب في موقع المطالب غير القادر على أن يمتلك القرار في سلة التشريعات التي يقع عليها الحاجة أولاً ، رغم إثارة مختلف مستويات الناخبين وشرائح المجتمع لضجة كبيرة حول هذه الأولويات ( أثار الجميع ضجة حول بعض القوانين التي كانت تصدر ، الفقراء- ذوي الدخل المحدود - المزارعين - الصناعيين - ذوي المهن الحرة ) ، ورغم أن المناقشات التي كانت تدور تحت قبة المجلس كانت تؤكد قدرة هذا المجلس على استشعار الأولويات في سن التشريعات ، لا سيما أثناء مناقشة الخطط الخمسية ، إلا أن المجلس لم يكن قادراً على إحداث أي تعديل في أولويات هذه الخطط من ناحية السياسية التشريعية ، واستمرت السلطة التنفيذية على التعاطي بشيء من الاستفراد في تحديد الأولوية التشريعية ، إما بتقديم مشاريع القوانين إلى مجلس الشعب أو بإصدار التشريعات بمراسيم تشريعية .

في حين أن المجلس لو كان قادراً على أداء وظيفته التشريعية على نحو فعال لما كانت صدرت أو استمرت العديد من التشريعات التي أحدثت إرباكاً تشريعياً كبيراً أعقبه نتائج اقتصادية واجتماعية غير مرغوب فيها لعشرات السنوات رغم المطالبة بأولوية إلغائها ومنها :

**أولاً - التشريعات التي كانت تصدر وفق تحديد اعتباري :** أو ما يمكن تسميته التشريع بردة الفعل ، وكانت مثل تلك التشريعات تستمر لسنوات طويلة **ومثالها :** ( القانون رقم ٣ تاريخ ٢٥/٢/١٩٧٦ المتعلق بمنع بيع الاتجار بالأراضي في العقارات الواقعة ضمن المخطط التنظيمي ، فمن يقرأ الأسباب الموجبة لهذا القانون يجد بأنه قد صدر كردة فعل ، وفوق ذلك اتبع أسلوب العقاب بحق حركة الاقتصاد ، وذلك إثر جنوح معظم رؤوس الأموال للاتجار بالعقارات داخل المخطط التنظيمي وخاصة في مدينة دمشق وضواحيها ، والهدف كان منع الاستثمار في تجارة العقارات وتحقيق الأرباح غير المشروعة على حساب الشريحة العظمى من المواطنين ، وكذلك كان الهدف تحويل الرساميل إلى المجال الزراعي والصناعي والسياحي ، في حين أن من تضرر من المنع الذي أوجده القانون رقم ٣/ هم الطبقة الوسطى بشكل مباشر التي لم تتمكن من بناء عقاراتها وبيعها ، وبشكل غير مباشر الطبقة الفقيرة التي دفعت الثمن بين قلة العرض وكثرة الطلب على المساكن ، وجمّد استمرار نفاذ هذا القانون العديد من العقارات ، وظهرت مشكلة الأبنية المخالفة ومناطق السكن العشوائي نتيجة لخروج عدد كبير من العقارات المنظمة من حيز الانتفاع الاقتصادي ، ورافق ذلك تأخر وزارتي الإدارة المحلية والإسكان والمرافق من إنجاز المخططات التنظيمية والمصادقة عليها لعشرات السنوات ، في حين بادرت الحكومة إلى إعداد مشروع تعديل لهذا القانون لإلغاء المنع الوارد فيه في مطلع عام ٢٠١٣ أي بعد قرابة ستة وثلاثين عاما من المطالبة من قبل مجلس الشعب بإلغائه ، ومثال آخر : قانون جامعي الأموال رقم ٨ الصادر بتاريخ ٢٠/٦/١٩٩٤ الذي صدر لمعالجة ظروف غير طبيعية

أوجدتها منظومة القوانين المالية والاقتصادية وضعف المؤسسات العاملة في هذين القطاعين الذي استمر عقود من الزمن مما دفع صغار المدخرين للارتقاء في أحضان غيلان السوق وأفراخهم لتوظيف رؤوس الأموال .

ثانياً- بعد انهيار الاتحاد السوفيتي ومنظومة الدول الاشتراكية في بداية عقد التسعينات من القرن الماضي و ظهور العولمة الاقتصادية والمنظمة الدولية للتجارة ، ورغم ما فرضته الظروف الجديدة فقد استمرت السلطة التنفيذية بسن التشريعات وفق أولوية الدولة الأبوية ، حفاظاً على المكتسبات الشعبية في ظل الاقتصاد الاشتراكي الموجه ، رغم أن مؤسسات القطاع العام التي تعتمد التشريعات الاشتراكية عليها بدأت تمن تحت وطأة تداعيات السوق وتأثيراته المرتبطة بالظروف المحلية والعربية والدولية ، وبعض مؤسسات القطاع العام كانت تحتضر بسبب استمرار الأنظمة القانونية والإدارية التي تحكم عملها ، ومع ذلك لم يعطَ لأي من التشريعات التي فقدت ملاءمتها للظروف الاقتصادية وأصبحت عائقاً أمام التطور الاقتصادي شهادة الوفاة ولم تلغَ أو تعدل بأولوية محقة وواضحة إلا منذ بداية عام ٢٠٠٥ تقريباً ، إذ بدأ بالتفكير ملياً بالتوجه الاقتصادي للتشريعات النافذة وإعادة دراستها ، ومع ذلك كان بقرار من السلطة التنفيذية ، ولم يأخذ مجلس الشعب دوره التشريعي الفعال في تحديد الأولوية التشريعية لمراحل الإصلاح والتطوير الاقتصادي أو المشاركة في هذا التحديد ، وتولى الفريق الاقتصادي في الحكومة تحديد أولويات السياسة التشريعية المتعلقة بالشأن الاقتصادي والمالي ، وقد أثارَت التشريعات التي صدرت العديد من إشارات الاستفهام ، وبدا التخبط التشريعي واضحاً بصدور العديد من التعديلات لهذه التشريعات خلال مدة قصيرة<sup>(١)</sup> ، إما عبر الدفع بمشاريع قوانين أو بإصدار هذه التعديلات بمراسيم تشريعية

(١)- تعديلات القوانين المتعلقة بالسياسة الضريبية ( قانون رسم الإنفاق الاستهلاكي ، قانون الاستعلام و التهرب الضريبي ، قانون ضريبة الدخل ، معدلات ضريبة البيوع العقارية ، قانون ضريبة ريع العقارات ، قانون رسم الطابع ، وقانون الرسوم والتأمينات القضائية ) ، وإن الجدل حول الأولوية لا يُلغي أهمية ما قدمته التشريعات الصادرة خلال فترة العقد ونيف الذي مضى .

خارج دورات الانعقاد لمجلس الشعب ، وعند تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب فإن مخرجات العمل التشريعي ستكون أكثر قرباً من الأولويات التي توضع على بساط البحث أمام ممثلي الشعب ، لما لديه من قنوات لاستشارة المنتفعين أو المتضررين من مشروع القانون ، ومن ثم تضعف قدرة مجموعات المصالح القوية للضغط باتجاه سن تشريعات تدعم وتعزز مصالحها ، وقد تنجح هذه المجموعات في الحصول على ترتيب متقدم لمشروعات القوانين مستفيدة مما تملكه من قنوات اتصال جيدة مع صانعي القرار .

ثالثاً- إن إعطاء الأولوية للتشريعات التي من المرجح أن تعمل على تقوية المؤسسات الضرورية ، أو تغيير المؤسسات السياسية والإدارية والاقتصادية سيتيح نطاقاً واسعاً من الخيارات وسيضمن الوصول إلى الحكم الجيد ، ومن حيث النتيجة سيؤدي إلى المخرجات المطلوبة والتوسع في الإنتاج المحلي المتوازن والمتكامل لزيادة فرص العمل وتحسين نوعية الحياة ، وفي هذا السياق فإن تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب من خلال إعادة النظر بهذه المؤسسة الدستورية والسياسية وآليات عملها سيضمن تحسين مخرجات العمل التشريعي ، وصدور تشريعات متوازنة وتتضمن كفايتها الفنية والموضوعية.

## الفرع الثاني

### تشريعات تعزيز الحكم الرشيد

قبل ألفي سنة مضت أوضح الفيلسوف اليوناني أرسطو المفارقة الكبرى التي يواجهها المشرع ، والتي تكمن في أن القانون لا يستطيع أن يتجنب منح السلطة بحرية التصرف للمسؤولين كي يتخذوا قرارات حاسمة ، وحرية التصرف هذه قد تخلق فرصاً لتكون هذه القرارات تعسفية وفسادة ، وفي الوقت نفسه كيف يمكن تجنب

ممارسة السلطة من قبلهم لأسباب ذاتية ؟ وذلك بأن تكون هذه السلطة خاضعة للمساءلة وقراراتها علنية ، وكذلك ألا تكون حرية التصرف واسعة النطاق بلا ضرورة<sup>(١)</sup>.

و على الأغلب كما هو شائع فإن فاقد الشيء لا يعطيه ولا يُرتجى منه ، لكننا ما أن نصل إلى مجلس شعب مُنتخب انتخاباً ديمقراطياً وممثلاً تمثيلاً صحيحاً لمصالح مختلف فئات المجتمع ، وبعد حوكمة الأداء التشريعي لهذا المجلس عبر إدارة رشيدة تعتمد قواعد المشاركة في اتخاذ القرار ، وتطبيق مبدأ الشفافية في المعلومات والإجراءات ، و تطبيق قواعد المساءلة على أداء المجلس داخلياً ، ويغدو قادراً على تفعيل الوظيفة الرقابية للمجلس على أداء السلطة التنفيذية ، عند ذلك لا يمكن لهذا المجلس إلا أن يكون قادراً على سنّ تشريعات يحرص على تضمينها مبادئ المساءلة والشفافية لضمان تنفيذها وفعاليتها في التغيير القيمي والمؤسسي المطلوب ، وعندها يمكن الاستفادة من حوكمة أدائه التشريعي في حوكمة المخرجات التشريعية و أداء المؤسسات المعنية بتنفيذ هذه المخرجات .

ومما لاشك فيه أن سن تشريعات رديئة في الصياغة والمضمون أو في إحداها سيكون سبباً أساسياً في إحباط الجهود للوصول إلى حكم جيد ( رشيد )<sup>(٢)</sup> ، ولا بد أنها تخلق ظروفاً مؤاتية لتوليد الفساد ، فالقوانين الجيدة تعزز مبدأ المشروعية لكنها وحدها لا

(١) - أن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ٢٠١  
(٢) - مصطلح الحكم الجيد استخدم لأول مرة في عام ١٩٨٩ ، وقد عرّف البنك الدولي الحكم الجيد " Good governance " بوصفه الطريقة التي تمارس بها السلطة عند إدارة موارد البلد الاقتصادية واجتماعية من أجل التنمية ، وقد ساوى المستشار العام للبنك بين مفهوم " الحكم " ومفهوم " النظام الجيد " ، ليس بمعنى الإبقاء على الوضع الراهن باستخدام قوة الدولة ( القانون والنظام ) ، ولكن بمعنى يفيد وجود نظام يستند إلى قواعد نظرية يتم تطبيقها واقعياً وإلى مؤسسات فعالة تضمن تطبيق هذه القواعد ، وبما أن نظام القواعد والمؤسسات هذا منعكس عن مفهوم "سيادة القانون" فإنه يظهر في مختلف النظم القانونية ، ويمكن التعبير عنه من خلال العبارة المألوفة "حكومة قوانين لا حكومة أشخاص" . للمزيد : المرجع السابق راجع الصفحة ١٨ وما بعدها .

تضمن الحكم الجيد والوصول للتنمية ، ونبين في يلي قدرة المجلس تشريعياً في امتلاك آليات تعزيز مبدأ الحكم الرشيد وتطبيقه :

**أولاً- ما يرتبط بالشفافية :** العلنية والحق بالمعرفة والوصول إلى المعلومات وتوظيفها ، وذلك لأن :

١- مجلس الشعب هو الأقدر من خلال وظيفته التمثيلية وقربه من كافة شرائح المجتمع والأطراف المعنية بأي قانون والتواصل معهم على فهم ومعرفة مسببات السلوكيات التي يمارسها الأفراد ، فضلاً عن تلك التي تمارسها المؤسسات ، ونطاق الأسباب المحتملة لهذه السلوكيات ، والتي يُمثل القانون النافذ سبباً من بين أسبابها ، و يهدف لأجل ذلك مشروع القانون إلى إحداث التغيير فيها ، بحيث يستطيع مجلس الشعب المتمكن من أدواته المعرفية المساعدة في تقييم السياسة الجديدة التي تكشف عنها الأحكام التفصيلية لمشروع القانون لمعالجة المسببات وإحداث التغيير المطلوب فيها ، وإعادة توجيه السلوكيات المختلفة وظيفياً ، أو التخلص منها .

ومع ذلك لا بد من الإشارة إلى أنه لا يمكن التنبؤ على نحو مضمون بالآثار التي يرتبها إقرار قانون ما ، وإن كان وجود مجلس فعال ومتمكن من أدائه التشريعي يعني زيادة نسبة النتائج المرجوة من مشروع القانون ، الذي يقدم له مائتان وخمسون عضواً بخبرتهم فرصة دراسته ، واكتشاف الأطراف الاجتماعية الفاعلة (بما فيهم الإدارات المعنية بتنفيذ القانون ) والتي تقف وراء المشكلة التي يعالجها مشروع القانون أو زيادة حدتها ، ومن هو المسؤول عنها ، وتقديم خبراتهم حوله كأعضاء وكلجان لتحديد التأثير المحتمل لمشروع القانون على نحوٍ شفاف ، ولاسيما على الشرائح التي لا تحظى بنسبة تمثيل كبيرة داخل المجلس ومنها (الأطفال ، المرأة ، الفقراء ، كبار السن ، المعاقين).

٢- كما أنه يمكن للمجلس الحصول على الحقائق والمعلومات حول الإحصائيات الكمية والنوعية المرتبطة بمشروع القانون المقدم ، مما يتيح له التأكد من مدى كشف الحكومة عن الأسباب والدوافع الحقيقية وراء تقديم مشروع القانون ومدى ارتباطه بالمصلحة العامة بعيداً عن النزعات الشخصية لمقدم المشروع ، والموازنة بين التكاليف الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية المتوقعة ، وبين المزايا المتوقعة والناجمة عن إقرار مشروع القانون ، والأهم منها ما يصعب تقديره بدقة من قبل السلطة التنفيذية ، وهي التكاليف غير الملموسة (نوعية الحياة ومستوى الخدمات - حقوق الإنسان - الظروف البيئية المرافقة).

٣- بعد ذلك سيتمكن المجلس من مناقشة الحلول المقترحة في مشروع القانون المقدم من الحكومة ، والتفسيرات المقدمة منها على اعتمادها لتلك الحلول ، و فيما إذا كانت هناك مجموعة حلول بديلة من المرجح أن تكون أكثر نجاحاً قامت الحكومة بدراستها وتحديد تكاليفها ومزاياها ، على أن يعرض ذلك من قبلها بشفافية أمام المجلس ليطمئن المجلس أن الحل الذي تم اختياره في مشروع القانون هو الأنسب لإحداث التغيير المطلوب ، وهل تعاملت هذه الحلول مع الفئات السبع التي تختصر فيها النظرية التشريعية المسببات المحتملة للمشكلة في سلوكيات الأطراف الفاعلة لتتخلص منها أو تشجع على سلوكيات جديدة لتتخلص من هذه المسببات ، وعند تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري فإنه بالتأكيد سيتمكن من مناقشة ملائمة الحلول المقترحة بشفافية ووضوح على ضوء مسبباتها عند مناقشة مشروع قانون يستهدف معالجة نفس المشكلة التي تم سن قانون لمعالجتها سابقاً ، وفق إحدى الفئات السبع التالية(١) :

(١) - ترتكز النظرية التشريعية القائمة على أن المشاكل الاجتماعية تعكس أنماطاً سلوكية متكررة أي أنها في حد ذاتها تشكل فكرة "المؤسسات" وإلى افتراض أنه لا يوجد عامل وحيد يسبب سلوكاً معيناً ، وتقتصر هذه النظرية=

● **القواعد القانونية النافذة** : فيما إذا كانت هذه القواعد نفسها تساعد ظاهرياً في تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة ، وبالتالي لا يوجد فيها محظورات واضحة ، أو تخلو من وجود جهاز مختص في متابعة منع مخالفة قواعده ، أو أن الإجراءات التي يجيزها القانون لا تتسم بالشفافية ولا تخضع للمساءلة مما يسمح بالسلوك المخالف للقانون ، أو أن الالتزام بقواعد القانون مستحيل من الناحية الواقعية لعدم وجود بدائل ممكنة ، وفحص مشروع القانون المقترح فيما إذا كان قد عالج هذه المسببات إن وجدت .

● **الفرصة** : أي أن الظروف المحيطة بالفعل أو الفاعل تخلق الفرصة وتهيئ الظروف لمخالفة قواعد القانون ، وبالتالي هل يسعى مشروع القانون المقترح لتغيير هذه الظروف وتقليل الفرص لمخالفة القانون ؟

● **الإمكانية** : البحث في إمكانيات الأطراف الفاعلة التي يطلب منها الاستفادة من أحكام القانون ، وهل لديها ما يلزم من المعارف والمهارات والموارد لتتصرف بطريقة مختلفة ومنسجمة مع أهداف القانون المقترح ؟، وبالتالي العمل على توفير هذه الإمكانيات بالتزامن مع إقرار مشروع القانون المقترح .

● **التبليغ** : إن المشكلة في مخالفة القواعد القانونية قد تكمن في عدم المعرفة بوجودها ، أو بفهم الركن المادي المحدد للمخالفة القانونية ، وبالتالي هناك قصور في نشر هذه القوانين وتبليغها لمن يتوجب عليه العلم بها ، والعمل بموجبها وتفاذي المحظورات المنصوص عليها ، وفيما إذا كان مشروع القانون المحضر سيتجاوز هذه

---

=سبع فئات عامة للمساعدة في إيجاد كل الفرضيات المحتملة للمسببات الخاصة بمجموعة مترابطة من سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة وهي : القواعد (The Rules)، الفرصة (Opportunity) ، الإمكانية (Capacity)، التبليغ (Communication) ، المصلحة (Interest) ، الأيديولوجية / القيم والمواقف / (Ideology) ، وتدعى اختصاراً في اللغة الانكليزية (ROCCIPI) روكيبي ، للمزيد راجع : آن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ٨٩ وما بعدها

- العقبة وسيتم الإبلاغ عنه والترويج لفهم قواعده في وسائل الإعلام ( الصحف ، الراديو ، التلفاز ) التي تصل لأبسط الناس ، فضلاً عن وسائل الاتصالات الحديثة .
- **المصلحة :** معرفة المزايا والحوافز المادية والمعنوية التي تخلقها القواعد القانونية النافذة وتجعل للأطراف الفاعلة مصلحة في أن تتصرف على النحو الذي تتصرف به ، وهل يتضمن مشروع القانون المقترح تدابير للتغلب على هذه المصلحة ، دون الاكتفاء بالعقوبات التي تفرضها النصوص القانونية لتحقيق الردع العام والخاص ؟
- **الخطوات العملية :** وتمثل الخطوات العملية والمعايير والإجراءات التي يتقرر من خلالها الأطراف الفاعلة التي يقع عليها واجب الالتزام القانوني في الامتثال أو عدمه ، وهذه الفئة تتعلق بالشركات والمنظمات والنقابات العمالية والجمعيات التعاونية ، وكذلك الأجهزة التنفيذية مثل الشرطة والموظفين الحكوميين ، وهل يتضمن مشروع القانون آليات جديدة كافية لدعم تنفيذ القواعد القانونية ومراقبة هذا التنفيذ ؟
- **الأيدولوجية :** ويقصد به مدى ارتباط السلوكيات المسببة للمشكلة بالأمر المتصلة بالنظرة إلى القضية التي تعالجها القواعد القانونية النافذة مثل القيم والمواقف والأذواق والخرافات ، وكذلك المعتقدات الدينية ، والفكر السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد حولها ، وفيما إذا كان مشروع القانون قد عمل على تحريك هذه الأيدولوجية أو التغيير فيها لضمان فعالية أحكامه .
- ٤- بعد كل هذا التدقيق من قبل المجلس والمصارحة والمكاشفة مع السلطة التنفيذية أثناء عملية إقرار مشروع القانون سيتولى المجلس البحث عن معايير الشفافية وتعزيزها ضمن نصوص مشروع القانون بغية ضمان تنفيذه ، وتحقيق الأهداف من وراء إقراره ومقاومة ثقافة الفساد ، والحد من انتشاره وذلك من خلال العلنية والإفصاح والتبرير والوضوح والنشر :

■ تحديد مواد مشروع القانون التي تحتاج أحكامها إلى تفصيل وتنظيم ضمن أحكام اللائحة التنفيذية على وجه الدقة وعلى نحو واضح ، وعلى أن تُعلن الجهة التنفيذية المعنية مسودة اللائحة التنفيذية المقترحة ونشرها قبل إصدارها ، بعد تحديد مهلة محددة لإصدارها ، مع دعوة الأطراف المعنية بتنفيذ القانون لتقديم ملاحظاتها مكتوبةً حولها ، وإعادة النظر بأحكام اللائحة على ضوءها ، وعلى أن يرفق مع إصدار اللائحة بياناً يشير إلى التعليقات والملاحظات التي وردت والرد عليها .

■ وضع نصٍ ضمن مواد مشروع القانون يحظر السرية ، وتعديل الأحكام ذات الصلة للتشجيع على قدر كبير من الشفافية والعلنية في الإجراءات ، بالإبلاغ عن مواعيد اجتماعات الجهة التنفيذية ليتيح للأشخاص المعنيين بأحكام القانون الحضور والتواصل ومناقشة الإجراءات المتخذة ، وإلزامية الإفصاح عن المعلومات المرتبطة بمشروع القانون .

■ تضمين مشروع القانون ما يوجب اقتران القرارات الإدارية المتخذة أثناء تنفيذ أحكام القانون بالمبررات أو الإفصاح عن موجباتها ، ونشر هذه المبررات والموجبات مع القرار المتخذة وفق صيغة مقتضبة .

■ الحرص أثناء مناقشة مواد مشروع القانون للمواضيع المتعلقة بكيفية اتخاذ القرار على ضمان المشاركة وعدم الاستفراد درءاً للشبهات ، والحرص كذلك أثناء مناقشة النصوص المتعلقة بالإدارة واجتماعاتها ونصاب الحضور والتصويت ، عدم اللجوء إلى تحديد عدد الأعضاء بحيث يستدعي تطبيق قاعدة الصوت المرجح والذي تعطيه التشريعات غالباً للمسؤول السياسي .

ثانياً- ما يرتبط بالمساءلة : وهي أحد الركائز الأساسية لوجود البرلمانات في النظم الديمقراطية أصلاً ، وإحدى أهم معايير القوانين التي تؤسس للحكم الرشيد عندما تُقر القوانين التي تؤسس لمساءلة المجلس عن مخرجات عمله البرلماني أمام الهيئة الناخبة ، و

كذلك ضمان وجود الميكانزمات القانونية والتي يتحقق من خلالها إيجاد آليات جديدة لممارسة المساءلة السياسية والشعبية والقانونية ضمن مشاريع القوانين المقررة من قبل المجلس وذلك :

❖ بأن يتضمن مشروع القانون نص يلزم الجهات المنفذة بتقديم تقارير دورية سنوية أو نصف سنوية لتقييم الآثار الناجمة عن تطبيق القانون إلى المجلس ليصار لدراسته من قبل اللجنة الدائمة المختصة بموضوعه .

❖ آليات مبتكرة فنيا وبما ينسجم مع خصوصية النص القانوني وموضوعه للمساءلة المستمرة والدورية عن تنفيذ أحكامه من الجهات المختصة ، وعدم الركون للقوانين النافذة التي تحكم أصول المساءلة نظراً لتطور التقنيات الجديدة للمواضيع الحديثة التي تعالجها مشاريع القوانين .

❖ الحرص على تضمين نصوص مشروع القانون ما يتيح التظلم أمام الجهة المعنية من التطبيق أو القرارات المتخذة قبل اللجوء إلى القضاء للفصل في الموضوع ، بحيث يضمن ذلك مساءلة الجهات المنفذة ، والتعويض على المتضرر من القرارات التعسفية .

وكل ذلك سوف يصب في إطار تحسين مخرجات العمل التشريعي وتحسين جودة القوانين المقررة من مجلس الشعب السوري .

## المبحث الثاني

### الأثار المترتبة على الوظيفة التمثيلية والرقابية للمجلس

من المتعارف عليه أنّ لأي برلمان ثلاث وظائف أساسية ، هي سن القوانين ( الوظيفة التشريعية ) ، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ( الوظيفة الرقابية ) ، وتمثيل مصالح المجتمع والناخبين ( الوظيفة التمثيلية ) ، وفي السياق الطبيعي فإن البرلمان تمارس هذه الوظائف بدرجات متفاوتة من الفاعلية ، وتلعب عوامل عدة في تحديد مستوى فاعلية الأداء في أي منها ، كما وأن الوظائف البرلمانية الثلاث تشترك فيما بينها بمجموعة من تلك العوامل المؤثرة ، وبالتالي فإن العمل على تغيير هذه العوامل وتحسين شروطها في إحدى الوظائف سيؤدي إلى حدوث تأثير إيجابي على باقي الوظائف .

وعندما بحثنا في آليات تعزيز أداء الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب السوري فيما سبق من مباحث ، فإننا نفترض أن ذلك سيؤدي وعلى نحو منطقي إلى تعزيز أداء المجلس في باقي الوظائف ، وأنه بمقدار ما يكون مجلس الشعب السوري متطوراً في أدائه البرلماني بشكل عام ، وفعالاً في أداء وظيفته التشريعية وقادراً على سن قوانين ملاءمة على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وتؤسس هذه القوانين لسياسات رشيدة تنطلق من المصلحة العامة ، وتحمل في طياتها إمكانية تنفيذها ، وأسس المساءلة عن السلوكيات المجانبة لها ، بمقدار ما يستطيع مجلس الشعب أداء وظائفه الأخرى على نحو فعال ومتمكّن ، ونرى فيما يبدو لنا أن العلاقة بين الوظيفة التمثيلية والوظيفة التشريعية هي علاقة جدلية تؤثر كل منهما بالأخرى ، فكلما كان المجلس منتخبا بانتخابات حرة ونزيهة ويعكس التركيبة المجتمعية كلما كان وزنه السياسي كبيراً ومؤثراً باعتباره داعماً أساسياً للديمقراطية ، وكذلك يمكن القول بأن العلاقة بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية هي علاقة طردية ، ولإثبات صحة هذه الفرضية سنقسم

هذا المبحث ودراسة الآثار الايجابية المتبادلة لأداء الوظائف البرلمانية فيما بينها إلى  
مطلبين :

**المطلب الأول : تعزيز الأداء التشريعي وأثره على الوظيفة التمثيلية**  
**المطلب الثاني : تعزيز الأداء التشريعي وأثره على الوظيفة الرقابية**

## المطلب لأول

### تعزيز الأداء التشريعي وأثره على الوظيفة التمثيلية

كما مرّ معنا آنفاً يتحكم بقدرة المجلس على أن يكون ممثلاً حقيقياً عدة محددات خارجية من أهمها قانون الانتخابات والنظام الانتخابي الذي تم الأخذ به ، والأصل أن يُقر قانون الانتخابات في مجلس الشعب ، أي أن تدرس الهيئة المنتخبة الممثلة للشعب افتراضاً قانون الانتخابات الذي سيطبق من مبدأ استشراف المستقبل ورسم السياسة الانتخابية التي ستؤثر بالضرورة على كافة السياسات التي سيقرها المجلس المنتخب وفق أحكامه ، ناهيك عما سيخلقه ذلك من إعادة ترتيب للقوى السياسية الفاعلة خارج المجلس ونسبة تمثيلها داخله ، وتهميش قوى أخرى وإحداث توازنات جديدة ، وحتى يستطيع المجلس إنجاز هذه المهمة الوطنية وفق ما يخدم المصلحة العامة ، والحكم الجيد (الرشيد) ، ويؤسس لاستقرار سياسي يتبعه استقرار اقتصادي يؤدي إلى الهدف المنشود بالوصول إلى التنمية المستدامة التي تحقق الرفاه الاجتماعي لا بد أن يكون هذا المجلس مشرعاً جيداً وفق النموذج الذي قدّمنا لآليات تعزيزه ، فإذا كان النموذج الذي عملنا على رسمه مبنياً على المعطيات الواقعية أولاً ، وعلى تصور للمستقبل يفرضه حتمية التطور الذي تؤكدته التجارب التاريخية ، وأنه لامناس من النظر إليه بعقل منفتح وبأدوات

نقدية ، فإننا في هذا المطلب سنحاول التدليل على النتائج التي ستطال الوظيفة التمثيلية لمجلس الشعب السوري إذا قام هذا المجلس بأداء وظيفته التشريعية على نحو فعال والعلاقة القائمة بينهما التي نظرنا إليها على أنها علاقة جدلية وذلك ضمن الفرعين التاليين :

**الفرع الأول : أثر تعزيز الأداء التشريعي على الوظيفة التمثيلية**

**الفرع الثاني : تأثير التمثيل السليم على الوظيفة التشريعية**

### الفرع الأول

#### أثر تعزيز الأداء التشريعي على الوظيفة التمثيلية

التزاماً منا بالفكرة التي انطلقنا منها لوصف العلاقة بين الوظيفتين التشريعية والتمثيلية بأنها علاقة جدلية ، فإنه يغدو من الصعوبة بمكان ترتيب البحث حول التأثير المتبادل بينهما ، وأولوية أي منهما على الآخر ، ويمكن بالتالي البدء بالنتائج المترتبة على تعزيز الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب السوري على الوظيفة التمثيلية التي يؤديها المجلس أولاً لأننا سبق وأن وضعنا نموذجاً لأداء هذه الوظيفة وآليات هذا الأداء ، ولنا أن نختبر أثره على الوظيفة التمثيلية للمجلس مستعينين بالمعايير التي تمت دراستها سابقاً ولندرس أولاً ما يُبنى على فكرة وجود مجلس شعب يشرع على نحو جيد : والمشروع الجيد هو المشروع الذي ينتهي إلى مخرجات تشريعية وفق ما أوضحنا في المبحث الأول من هذا الفصل ، بصياغة تشريعية سليمة وتتضمن الالتزام بمعايير الصياغة ، ومدى قدرته على تفادي صعوباتها ، وكذلك في القدرة على تحقيق الكفاية الموضوعية للقوانين بتحديد الأولوية التشريعية بين ما هو مقترح أو ما يمكن اقتراحه ، والخروج بتشريعات تعزز الحكم

الرشيذ بتكرس مبدئي الشفافية والمساءلة ، من خلال الأدوات والآليات التي تم اقتراحها في هذا البحث :

١- حاجة المشرع الجيد إلى المعلومات والمعرفة ، وإلى تممص الأدوار أثناء مناقشة مشروعات القوانين ، لتقدير مدى مواءمتها للواقع والمنطق ، ودراسة مدى تأثيرها على المستهدفين من المشروع ، وكذلك لفهم مسببات السلوكيات المجانبة للقانون وتقدير الحلول المقترحة في مشروع القانون ، يمكن تأمينها بعدة طرق منها وأهمها التواصل مع الناخبين في لقاءات عامة وقنوات اتصال متعددة خاصة وعامة ، وكذلك مع منظمات المجتمع الأهلي (غير الحكومية) ، والنقابات ، والمنظمات الشعبية وغيرها ، وهذا التواصل والتفاعل هو في حد ذاته تحسين في أداء الوظيفة التمثيلية للمجلس .

٢- مجلس الشعب الذي يمتلك مقومات المشرع الجيد قادر على أن يكون ممثلاً حقيقياً للمطالب الحقوقية والإنسانية ، وأن يكون وكيلاً مؤتمناً للدفاع عن حقوق الإنسان المعززة في القواعد الدستورية ، والتمسك بها و تفعيلها ، ومن ثم إعطاؤها الأولوية في المراعاة على أية قضايا أخرى تطرحها السلطة التنفيذية في مشاريع القوانين المقدمة من قبلها ، وهو ما يؤكد مبدأ الشرعية ويلبسه ثوباً تشريعياً ملموساً ليخرج به من حيز الحبر على الورق إلى حيز الواقع بعيداً عن التنظير ، وإن تأكيد مبدأ الشرعية هو تكريسٌ للحقوق النيابية الممنوحة بموجب القواعد الدستورية التي تم التوافق عليها بين الناخب وممثله في البرلمان ، ويصُب في إطار خدمة الوظيفة التمثيلية لمجلس الشعب .

٣- عندما يمارس مجلس الشعب وظيفته التشريعية في إطار تعزيز قيم الديمقراطية ، وقبول الحلول والنتائج المبنية على آليات العمل الديمقراطي بالمشاركة في القرار ، وحرية التعبير مع احترام الوقت ، والحوار البرلماني المبني على أسس سليمة في احترام الآخر ،

وتقبل الحقيقة المدعومة بالمعلومات الموثقة والإقناع العلمي<sup>(١)</sup>، وترك ثقافة الاتكالية والاستخفاف بالآخر أو التكفير أو التشكيك بالانتماء الوطني، وكذلك الالتزام بجدية التصويت والتمسك به وفق أسس سليمة، وغير مشكوك فيها في كل ما يقره المجلس، كل ذلك سيدعم شرعية القوانين المقررة في المجلس لأنها جاءت تعبيراً عن إرادة الأكثرية وبمشاركة من الأقلية الممثلة تمثيلاً صحيحاً، والمشاركة في الوصول إلى القرار وفق قواعد اللعبة الديمقراطية، فالقرار الصادر بالمحصلة هو قرار الأكثرية والأقلية، وسيكون لديهما القدرة على إقناع الناس به والدفاع عنه، مما يدعم بالمحصلة الوظيفة التمثيلية للمجلس.

٤- المجلس المتمكن من وظيفته التشريعية هو مجلسٌ قادر على تقديم الحلول التشريعية البديلة التي يتمكن من خلالها خلق التفاهم بين الأصوات المعارضة أو المؤيدة، وكذلك تسوية المصالح المعارضة الممثلة بنسبة معينة في مقاعد المجلس، أو تلك الممثلة فيه فكراً مؤيداً أو معارضاً لها، وذلك عند إقرار بعض القوانين التي تحتاج لإجراء مثل هذه التسوية، مما يعزز الصفة التمثيلية للمجلس.

٥- عندما يكتسب المجلس ميكانيزما العمل التشريعي الجيد، يعني أننا أمام مجلس شعب يشرع وفقاً لما تقتضيه المصلحة الوطنية، بعيداً عن التحاذبات السياسية الضيقة، بحيث يغدو كما وصفه أرسطو "البرلمان هو العقل مجرداً عن الهوى" أي أنه لا يخضع للضغوط والعواطف والأهواء، ولأنه يشرع القوانين التي تؤثر في المواطن مباشرة يتحتم عليه أن يتحرى عند صياغة القانون وإقراره الدقة والتأني والاستشارة والاستعانة بأراء المواطنين والخبراء وآراء الفقهاء القانونيين قبل البت بالصيغة النهائية لهذه القواعد<sup>(٢)</sup>، والمثال على ذلك: (بأن يصبح المجلس قادراً على اختيار نظام انتخابي، والتشريع له بتقنية سياسية واضحة وبما يخدم تلك المصلحة،

(١)- د. محمود السيد، في تراثنا العربي، دمشق بدون دار نشر، الطبعة الأولى ٢٠٠٢، ص ٢٢

(٢)- د. علي سعد الله، نظرية الدولة في الفكر الخلدوني، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع بعمان -الأردن، الطبعة ٣

وبما يعزز من الوظيفة التمثيلية لمجلس الشعب بعد إجراء الانتخابات وفق أحكامه ،  
ليشعر بعدها المواطن بأن له في كل متر مربع من هذا الوطن حقاً ، حتى ولم يكن  
واقفاً عليه بنفسه) .

### الفرع الثاني

#### تأثير التمثيل السليم على الوظيفة التشريعية

عندما نقول إن مجلس الشعب يمثل تمثيلاً جيداً المواطن في الجمهورية العربية السورية ،  
يعني أننا أمام مجلس منتخب انتخاباً ديمقراطياً ، وفق قواعد قانونية سليمة تعكس حقيقة  
القوى السياسية والشعبية ، وكافة الفئات في المجتمع بنسبة تواجدتها ، وبإجراءات انتخابية  
سليمة ونزيهة ويستمد قوته بالتالي من الإرادة العامة <sup>(١)</sup> ، الأمر الذي يقوي من الوزن  
السياسي للمجلس بين المؤسسات السياسية لأنه يغدو مدعوماً بتأييد شعبي وجماهيري لا  
يمكن للسلطة التنفيذية بعد تحقق هذه القوة التمثيلية ، إلا أن تتعامل معه على أرضية  
التعاون والمشاركة وبعيداً عن ثقافة الاستغناء ، ولنتصور أننا أمام مجلس يؤدي وظيفته  
التمثيلية ، ويمتلك كافة المقومات اللازمة لذلك ، وما يعكسه ذلك على أدائه لوظيفته  
التشريعية وامتلاكه الآليات اللازمة لتعزيز ذلك .

١- عندما يكون التمثيل في مجلس الشعب سليماً وتم وفق انتخابات نزيهة وشفافة ،  
نتخلص من ظاهرة العزوف عن التواصل مع ممثلي الشعب ، ويرفد هؤلاء الممثلين  
بالمعلومات ومن ثم يعطيهم القدرة على التنبه للمصالح المتعارضة وفهمها فهماً  
جيداً والبحث عن تسويات توثي أكلها ، مما يزيد من المقدرة التشريعية .

٢- برلمان يُمثل فيه الشعب تمثيلاً جيداً يعني أننا أمام برلمان شفاف ، لأنه سيكون  
عند ذلك برلماناً ديمقراطياً بالقيم والمفاهيم التي يعمل على تحقيقها والالتزام بها

(١) - بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، بدور دار نشر ، من محتويات مكتبة الأسد

وممارستها في إدارة المجلس والشراكة في اتخاذ القرار ، بحيث يخرج الجميع راضياً عن العملية الديمقراطية داخل المجلس ونتائجها .

- ٣- مجلس يؤدي وظيفته التمثيلية أداءً فعالاً يعني أننا أمام برلمان قادر على :
- تخفيف التصادم بين بيروقراطية السلطة التنفيذية والناخبين .
  - احتواء المعارضة بالنتيجة داخل العملية الديمقراطية ( نظام الأغلبية والأقلية ، الكتل البرلمانية ) ، وتنظيم الصراع السلمي بين التيارات السياسية في المجتمع ، وكذلك فإن لوجود المعارضة آثاراً ايجابية في نقد وتمحيص القواعد القانونية التي يتضمنها مشروع القانون ، وإظهار مواطن الخلل فيها مما يساهم في تحسين مخرجات العمل التشريعي .

- التفريغ السياسي ، أي نقل الجدل السياسي من الشارع إلى أروقة البرلمان وإدارة الصراع السلمي وفق الأسس العلمية للحوار و ممارسة قواعد العمل الديمقراطي .
- ٤- المجلس القادر على أداء الوظيفة التمثيلية على نحو فعال يؤدي إلى زيادة الوعي وفهم المواطنين لدور المجلس التشريعي وأدواته ، مما يشجعهم على التواصل معه ويؤدي إلى تنشيط العمل الأهلي المأسس<sup>(١)</sup>، وإلى ظهور مؤسسة الرأي العام على نحو منظم ومؤثر ، ويرتفع مستوى العمل السياسي بانتشار ثقافة العمل المشترك ، الذي يُعطي المصلحة الوطنية على المصالح الشخصية أو الفردية الضيقة ويغدو توظيف مؤشرات الرأي العام حول مشاريع القوانين المطروحة على المجلس

(١) - تعرف المؤسسة بأنها " عملية إنشاء هيئات أو منظمات أو إصدار تشريعات أو دساتير في المجال العام أو التطوعي أو لأي أعمال مشابهة وذلك بغرض ترقية هدف معين " وكذلك " تتضمن العقائد والسلوكيات التي ينظمها المجتمع والمقبولة من طرفه والتي ترتبط باحتياجاته الأساسية أي ما يعتبره هو كذلك على الأقل في مرحلة ما من حياته " ، و معنى المؤسسة يقوم على فكرة الأنماط المتكررة للسلوك الاجتماعي ، أي أنها مجموعة أو مجموعات متعلقة ببعضها البعض من الأنماط المتكررة للسلوك الاجتماعي ، للمزيد : راجع أن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أيبسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ١٦ وما بعدها

عاملاً مهماً في تعزيز الأداء التشريعي وداعماً للمجلس في قراراته ، وفي فهم مصالح الجماهير وتقدير الأولوية التشريعية بين المشاريع المقترحة .

٥- قدرة المجلس على تعزيز آليات التواصل المؤسسي والفردية مع الناخبين وأن يكون ممثلاً للشعب ومرآة صادقة لقضاياهم عند مناقشة القوانين المطروحة ، وبالتالي يوفر منافذ آمنة للتعبير عن الشكاوى ، وتجنب احتمالات الغضب والانفلات لأنه يضعنا أمام مجلس يباشر العمل التشريعي بحكمة وبموازنة بين ما تفرضه متطلبات النهوض بالواقع المطلوب تغييره وبين الواقع نفسه ، والاختيار بين منهج الإصلاح أو التغيير التدريجي وبين منهج التغيير السلطوي أو كما يسمونه (منهج الغايات والوسائل)<sup>(١)</sup> ، وبالتالي يستطيع أن يشرع لقوانين تحمل موجبات تنفيذها أي قابلة للتنفيذ .

(١) - للمزيد : حول المنهج السلطوي بحل المشاكل وبين منهج التدريجية ، أن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها

## المطلب الثاني

### تعزيز الأداء التشريعي وأثره على الوظيفة الرقابية

حتى يستحق برلمان ما تسميته مؤسسة برلمانية ، فإنه وكحد أدنى يفترض أن يكون له نوع من الاستقلالية ، وأن يرتبط عضويًا ببني وثقافة مجتمعه ، وأن يكون له القدرة على التشريع ، و القدرة على المساءلة .

و قدرة مجلس الشعب في إنجاز وظيفته الرقابية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقدرة المجلس على أداء وظيفته التشريعية ، ونرى بأن هذه العلاقة علاقة طردية ، أي أنه كلما ازدادت قدرة المجلس على أن يكون مشرعاً جيداً ، ازدادت قدرته على رقابة الحكومة في أدائها ، الرقابة على الأداء المالي والإداري وعلى تنفيذ بياحها السياسي ، وتأتي هذه الرقابة في ظل أحكام دستور عام ٢٠١٢ صريحة وواضحة وفق أحكام المادة ٧٦ منه <sup>(١)</sup> ويمكن تقسيم الرقابة التي يباشرها مجلس الشعب على أعمال الحكومة ( الوزارة ) ، إلى نوعين من الرقابة ، رقابة المشروعية ، والتي يراقب فيها مجلس الشعب مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية ومطابقتها لأحكام الدستور والقوانين النافذة ( القوانين المقررة من مجلس الشعب أو المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية ) ، وهناك رقابة الملاءمة التي يباشرها المجلس على تصرفات الإدارة في قراراتها والإجراءات المتخذة من قبلها ، ومدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ، ومدى توافقها مع المصلحة العامة ، والتوصيات المقررة من المجلس ، وعلى الأخص ما تقوم به في سياق تنفيذ التشريعات المقررة من المجلس ، وللتدليل على صحة هذا التصور ، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

(١) - كانت المادة ١١٨ من دستور ١٩٧٣ تنص على أن : "١. تتقدم الوزارة عند تشكيلها ببيان عن سياستها العامة وبرامج عملها إلى مجلس الشعب ، ٢. تتقدم الوزارة في كل سنة ببيان إلى مجلس الشعب عن تنفيذ خطط التنمية وتطوير الإنتاج "

الفرع الأول : الوظيفة التشريعية ورقابة المشروعية

الفرع الثاني : الوظيفة التشريعية ورقابة الملاءمة

### الفرع الأول

#### الوظيفة التشريعية ورقابة المشروعية

يملك مجلس الشعب السوري السلطة التشريعية بصفة أصلية ، في حين يملك رئيس الجمهورية سلطة التشريع بصفة استثنائية بوجود المجلس ، ( خلال انعقاده أو خارج دورات الانعقاد) إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك ، وخلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً ، وذلك وفق أحكام دستور عام ٢٠١٢ ( المادتان ٥٥ - ١١١ ) ، وفي حال تمكّن مجلس الشعب من أداء الوظيفة التشريعية على نحو فعال ، ووفق الآليات المقترحة ، فإن ذلك يعني بالضرورة زيادة قدرته على أداء الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة ( الوزارة ) ، لأن الآليات المقترحة تشكل في حد ذاتها عوامل إضافية لزيادة فعالية الوسائل الرقابية التي يملكها المجلس بمواجهة الحكومة أثناء مباشرته للاختصاصات المناطة به والمنصوص عليها في الدستور ويمارسها وفق أحكام ( المواد ٧٤ - ٧٥/الفقرات ٢،٣،٤،٥ - ٧٦ /الفقرة ٢ - ٧٧ - ٧٨ - ٧٩/الفقرة ٣ - ٨٠ /الفقرة ١ - ٨٢ ) ليتابع مجلس الشعب من خلالها مدى انطباق الإجراءات والقرارات الصادرة عن الحكومة (الوزارة) مع أحكام الدستور والقوانين النافذة وبناءً عليه مدى مشروعيتها ، وفي مباحث سابقة بيّنا الآليات والوسائل التي يملكها المجلس لرقابة الأداء الحكومي ، وفي هذا المبحث نبين أثر تعزيز الأداء التشريعي على مستوى الأداء الرقابي لمجلس الشعب في سورية بعد أن لاحظنا كما مرّ معنا آنفاً أن المجلس لم يكرس تقليدياً برلمانياً في استخدام وسيلتي الاستجواب وحجب الثقة عن الحكومة مجتمعة ، في حين كان له تجربة نادرة بحجب الثقة عن وزيرى الصناعة والتموين طيلة الأدوار التشريعية

السابقة<sup>(١)</sup>، رغم أن النتائج السياسية والشعبية التي ظهرت مؤخراً دللت على مقدار الحاجة التي كانت مطلوبة وما زالت موجودة لتفعيل الرقابة البرلمانية .

وإذا كنّا قد انتهينا في المباحث السابقة إلى جملة من الآليات الدستورية والقانونية التي تعزز الأداء التشريعي لمجلس الشعب ، فإن هذه الآليات يحتاجها المجلس بالضرورة في ممارسة الرقابة البرلمانية على النحو التالي :

### أولاً- الآليات الديمقراطية :

١- إن التأسيس الدستوري للتعددية السياسية (دستور عام ٢٠١٢) ، والعمل على مأسسة وجود المعارضة داخل مجلس الشعب السوري ، والأخذ بنظام العمل بالكتل البرلمانية ، وتنظيم التمثيل والمشاركة في الإدارة البرلمانية ، وما يستتبعه ذلك من تنظيم وعقلنة المناقشات البرلمانية ، ومراقبة الحضور والتصويت يعتبر من أهم الآليات التي ترفع من مستوى فاعلية الأداء التشريعي لمجلس الشعب ، وفي الوقت نفسه فإنها تعطي للرقابة البرلمانية من حيث مشروعيتها ما تقوم به الحكومة فاعلية أكبر ، على اعتبار أنه من مصلحة المعارضة البرلمانية مراقبة الأداء الحكومي ، ومتابعة كل ما يصدر عنها من قرارات والتأكد من أنها لا تتضمن أية مخالفات دستورية أو قانونية .

٢- تبنى الرقابة البرلمانية على توفر المعرفة والمعلومات عما تقوم به الحكومة ، وإحدى أهم الطرق في الوصول إلى هذه المعرفة هي التواصل مع الناخبين ومع المتظلمين من قراراتها والإجراءات المتخذة من قبلها ، فمن يمتلك المعرفة يستطيع أن يقرع الحجة بالحجة ، وأن يباشر باستخدام أدوات الرقابة ابتداءً بأبسطها وهي توجيه الأسئلة البرلمانية وانتهاءً بحجب الثقة عن الحكومة ( الوزارة ) أو أحد أعضائها .

(١)- تم حجب الثقة عن وزير التموين والتجارة الداخلية رياض الحاج خليل في الجلسة الصباحية للمجلس من يوم ١٩٨٧/١٠/٢٦ في الدورة العادية السادسة من الدور التشريعي الرابع " راجع: مذكرات مجلس الشعب ص ٢٧٤ - ٣٧٦ " ، وكذلك في ذات الدورة البرلمانية من ذات الدور التشريعي ، و في الجلسة المسائية من يوم ١٩٨٧/١٠/٢٧ تم حجب الثقة عن وزير الصناعة المهندس علي الطرابلسي " مذكرات مجلس الشعب ص ٢٨٨ - ٢٩١ "

٣- تضمين القوانين المقررة من المجلس قواعد ترتبط بالشفافية والعلنية في الإجراءات وإرفاق القرارات الحكومية بالمبررات الموجبة لصدورها يسهل مباشرة الرقابة من المجلس ، وكذلك تضمين القوانين قواعد المراقبة الدورية لتنفيذ أحكامها ينظم أصول المساءلة<sup>(١)</sup>، وكذلك تحسين مستوى الشفافية داخل النصوص التشريعية بإيجاد منافذ آمنة للتعبير عن المظالم من تنفيذ الحكومة لقواعدها ، ما يعني زيادة قدرة المجلس على الرقابة البرلمانية .

### ثانياً- الآليات التقنية المرتبطة بمبدأ سيادة القانون :

إن إتقان العمل التشريعي من قبل مجلس الشعب ، يعني العمل على تحسين مخرجاته أي تحسين القوانين المقررة ، وإحدى أهم المعايير المتعلقة بذلك هي في إقرار تشريعات مكتملة على اعتبار أن السياسة التشريعية تكمن في التفاصيل ، وإن تحويل جهاز أو إدارة حكومية سلطة اتخاذ قرار حول تفاصيل مشروع قانون ما دون وضع ضوابط لهذا التحويل تعتمد على الشفافية والوضوح والتحديد (فيما يتعين على الجهة المعنية التفصيل فيه وتضمينه في اللائحة التنفيذية) ، وكذلك وضع أسس برلمانية للمساءلة حول المضمون ، فإن ذلك يعني تفويض جزء من السلطة الدستورية السامية لهذه الجهة الإدارية ، وهو ما يخالف مبدأ سيادة القانون ، وبالتالي يتعين على السلطة التشريعية إقرار تشريعات لا تتمكن نصوص اللوائح التنفيذية (التعليمات التنفيذية) من مغالبتها<sup>(٢)</sup>.

(١) - د. علي سعد الله ، نظرية الدولة في الفكر الخلدوني ، مرجع سابق ، ص ٣١٦

(٢) - يقول الفقيه إسمان " إن السلطة التنفيذية وهي تنفذ القانون قد تخرق حرمة وقد لا تنقيد به لأنها وهي التي تقوم بالأعمال التي لا يستطيع القانون أن ينظمها منذ البداية قد تسيء الاستعمال فيها فتسلك سبيل الإيذاء والضرر

ونظراً لأن غالبية القوانين المتصلة بإحداث تحولات في المؤسسات وفي مسالة التنمية ، تحتاج إلى وضع بعض القواعد الإدارية التفصيلية بسبب ازدياد التعقيدات الاجتماعية والاقتصادية ، فقد فرضت الظروف المرتبطة بتلك التعقيدات نقل هامش من تلك الصلاحيات التفصيلية إلى الجهة الإدارية المعنية بتطبيق النص القانوني ، وذلك على نحو محسوب ، فالمشرع الجيد يعمل على تقييم هذه الخطوة بالإجابة على سؤالين :

**الأول :** هل هناك ضرورة واضحة وبيّنة لتضمين مشروع القانون نصوصاً تتطلب تنظيمها أن تحول الجهة الإدارية بإصدار تعليمات أو لائحة تنفيذية ؟، أم أن هذا التحويل بات بحكم العادة لجهة تضمينها مشروع القانون المقدم من الحكومة ، واستسهال الأخذ به وإقراره من السلطة التشريعية ليس إلا ؟.

**الثاني :** هل التحويل أو الإحالة على أحكام اللائحة رافقه ضوابط تشريعية للحدود التي يتعين على اللائحة عدم الخروج عنه ، وأن هذه الضوابط كافية لتقييد حرية التصرف المتصلة بوضع تشريعات فرعية ، ومراقبة أداء الجهة المعنية بوضع اللائحة التنفيذية ؟.

لاشك أن الإجابة على هذين السؤالين يؤدي إلى تقوية الوظيفة التشريعية للمجلس ، ويرفع بالتالي من قدرته على رقابة مشروعية الأداء الحكومي ، لاسيما عندما ينص القانون على :

١- تحديد مدة زمنية لإصدار اللائحة التنفيذية وعرضها على المجلس تحت طائلة المساءلة البرلمانية .

٢- أن تكون إرادة المشرع بالإحالة عند الحاجة واضحة في نص كل مادة من مواد مشروع القانون التي تحتاج إلى المزيد من التفصيل ، وأن تنقيد تلك اللائحة بحدود هذه الإحالة ( التحويل ) ، وأن لا تخرج الإدارة عند إعدادها للائحة عن

تلك الحدود المرسومة بوضوح تحت طائلة اعتبار ذلك خروجاً عن المشروعية وموجباً للمساءلة البرلمانية .<sup>(١)</sup>

٣- أن يتضمن مشروع القانون نصاً يلزم الجهة الإدارية المعنية باتباع إجراءات شفافة لإصدار اللائحة التنفيذية ( الإعلان عن مشروع اللائحة التنفيذية وعرضها قبل إصدارها - تلقي الاعتراضات القانونية أو التعليقات الفنية - إرفاق المبررات أو الرد على هذه التعليقات مع صدور اللائحة التنفيذية - إدراج آلية للتظلم من أحكامها قبل استخدام حق التقاضي بمواجهتها ) .

يبقى القول على أن تولى مجلس الشعب رقابة المشروعية على القرارات المتخذة والإجراءات المطبقة من الحكومة وفق أدوات رقابية واضحة تتضمنها النصوص التشريعية المقررة من المجلس يعزز سيادة القانون ، لأنه يعزز قدرة المجلس على المساءلة .

(١) - هناك أمثلة كثيرة على خروج اللائحة التنفيذية عن الحدود القانونية ومخالفتها لأحكام القانون المتعلقة به ، وقد يستغرق تسليط الضوء عليها إلى بحث مستقل بمئات الصفحات ، ولكننا وفي هذا الصدد نذكر بما كنا قد أشرنا إليه حول اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ لعام ٢٠١١ ، كما ونعرض للمخالفات القانونية التي وقعت فيها التعليمات التنفيذية الصادرة بقرار عن وزير الصناعة رقم ١٥١٤ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٤ المتعلقة بالقانون الوطني للقياس رقم ٣١ الصادر بتاريخ ١١/١١/٢٠٠٣ (المواد التي أحالت على اللائحة على نحو واضح هي : المواد ١ ، ١٢ ، ١٣، ١٥، ٢٠، ٢٢، ٢٥، ٣٣، ٣٥ ) لكن ما تجاوز كل المبادئ الدستورية والقانونية المتعلقة بقانونية الجريمة والعقوبة ، ما تضمنته الفقرة السادسة من المادة ٢٦ من التعليمات التنفيذية على أن " يعاقب بالحبس من شهر حتى ستة أشهر وبغرامة من عشرة آلاف حتى خمسين ألف ليرة سورية كل من قام بالمخالفات التالية : ١- ... ٢- مخالفات أخرى تقترحها اللجنة الدائمة للقياس تنتج عن تطبيق هذا القانون .." .

## الفرع الثاني

### الوظيفة التشريعية ورقابة الملاءمة

تأتي أهمية رقابة الملاءمة التي يُمكن أن يمارسها المجلس من كونها تكاد تتسع لتشمل كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة ( الوزارة ) ، وبأنها تمارس عملياً أثناء قيام المجلس بأداء وظيفته التشريعية وأثناء إقرار الموازنة العامة ، وإقرار الحساب الختامي ، وأثناء إقرار خطط التنمية ، وأثناء مناقشة البيان الوزاري المقدم عند تشكيل الوزارة ، وعند تقديمها للبيان السنوي وفق أحكام النظام الداخلي ، وإذا ما تبين للمجلس عدم ملاءمة القرارات المتخذة في تنفيذ السياسة العامة للدولة أو السياسات التفصيلية والأهداف المتفق عليها ، أو عدم استجابة الحكومة للملاحظات والتوصيات المقررة من قبله ، عند ذلك للمجلس أعضاءً أو لجاناً ، وحسب أحكام النظام الداخلي أن يستخدم الوسائل التي تتضمن من حيث النتيجة المساءلة ، طلب المناقشة العامة أو الاستجواب ، والذي قد يليه طلب حجب الثقة .

#### أولاً - أثناء أداء الوظيفة التشريعية :

ترتسم الأهداف التي يتوخاها المشرع من خلال النصوص القانونية ، إلا أنه يبقى هناك تفصيلات وتساؤلات أو ملاحظات يثيرها الأعضاء أو تقرير اللجنة الدارسة ، إما أنها تتصل بموضوع القانون على نحو مباشر ، ومع ذلك لا يمكن تضمينها في نصوص القانون أو التعليمات التنفيذية ، وإما أنها تتصل بموضوع القانون لكن على نحو غير مباشر ، ويستقر الرأي حولها بعد طرحها ومناقشتها من خلال مداوات الأعضاء أو جواب الوزير المعني بنص القانون ، أو حتى التصويت عليها ، وبالتالي تأخذ صفة التوصية من مبدأ الملاءمة للظروف الواقعية ورغبات الناخبين ، ويغدو الوزير معنياً بالعمل بها أو تقديم المبررات لتجاوزها ، وللمجلس هنا مباشرة رقابة الملاءمة على نحو فعال .

## ثانياً - أثناء إقرار قانون الموازنة العامة وقانون قطع الحساب الختامي :

أفرد النظام الداخلي لمجلس الشعب النافذ حالياً الباب السابع منه لتنظيم إقرار الموازنة العامة وقطع الحساب الختامي لكل سنة مالية<sup>(١)</sup>، ويحظى قانونا الموازنة العامة وقطع الحساب باهتمام كبير في مجلس الشعب ، ولالأعضاء حق الكلام غير المقيد عند مناقشة مجمل الموازنة وإبداء ملاحظاتهم على المشروع ، ولكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أن تبث بملاحظاتها مباشرة حول القسم المتعلق باختصاصها ، مع مندوب عنها لتوضيح تلك الملاحظات أمام لجنة الموازنة والحسابات ، وهذه اللجنة تستقبل ملاحظات واقتراحات الأعضاء من خارج اللجنة وتقدم تقريرها متضمناً الملاحظات والاقتراحات المقدمة حول مشروع الموازنة ، ويخضع هذا التقرير للمناقشة العامة أمام المجلس قبل مناقشة أبواب الموازنة أو مواد مشروع قطع الحساب الختامي ، ويتم فتح الباب مجدداً أمام الأعضاء لتقديم اقتراحات حول المواضيع الواردة في تقرير اللجنة ، حيث تحال إليها مجدداً لتقديم تقريرٍ ملحقٍ حولها .

إن ما يقوم به المجلس أثناء مناقشة وإقرار قانوني الموازنة والحساب الختامي هو تسخير للمعلومات والمعرفة التي يمتلكها حول تفاصيل العمل في إدارات الدولة والقضايا المالية المرتبطة به بقصد توجيه السياسة المالية باتجاه دعم تحقيق أهداف السياسة العامة والتنمية ، وفي المحصلة يقوم بمراقبة مدى مواءمة الخيارات التي ذهبت إليها الحكومة في توجيه الإنفاق ، والتأثير بالاقتصاد من خلال الاعتمادات المالية المرصودة في قانون الموازنة مع تلك الأهداف ، والمطالب الشعبية للناخبين ، وكذلك الوقوف على الإنفاق الحقيقي التي تمكنت الحكومة من تنفيذه وما حققه هذا الإنفاق من أهداف مخطط لها ، وكذلك

(١) - نصت المادة ٨٢ من دستور ١٩٧٣ على أن تعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع الحساب بقانون. ويطبق على قطع الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار" في حين أن دستور عام ٢٠١٢ النافذ حالياً وفي المادة ٨٢ منه قلص من المهلة وجعلها عاماً واحداً ، واستبدل صفة الحسابات من نهائية إلى ختامية .

حجم الإيرادات التي تمكنت الحكومة من العمل على تأمينها والفرق بينها وبين الإيرادات المتوقعة ، وكل ذلك يكون مؤشراً رقمياً عن قدرة الحكومة على رسم الأهداف المرحلية وتنفيذها ، وفيما إذا كان قد وقع تقصير في أحد جوانب الأداء الحكومي<sup>(١)</sup> ، ويقوم المجلس بتضمين التقارير المتعلقة بهذين القانونين جملة من التوصيات والملاحظات الملزمة للحكومة ، إلا أن الاقتراحات بزيادة نفقة أو إحداث نفقة جديدة أو تخفيض الإيرادات في مشروع قانون الموازنة لا تقبل على نحو مجرد ، ولا بد للمقترح أن يبين وسائل اقتراحه ، فضلاً عن أن الإمكانيات التي يتم تعزيزها لأجل إنجاز الوظيفة التشريعية للمجلس ، تُعزز من قدرة المجلس على إنجاز رقابة الموازنة بفاعلية أكبر ، وتمكّنها من تقرير استخدام وسائل المساءلة بمقدرة وموضوعية .

### ثالثاً- مناقشة خطط التنمية والبيان السنوي المرتبط بها :

إن جميع الآليات المقترحة لتعزيز الأداء التشريعي تُصّب من حيث النتيجة في دعم قدرة المجلس في مناقشة خطط التنمية والبيان السنوي ، وما ينطبق على مناقشة مشروع الموازنة وقطع الحساب الختامي ينطبق على مناقشة خطط التنمية والبيان السنوي بتطبيق رقابة الموازنة ، فضلاً عن أن تعزيز قدرة المجلس على التواصل مع الناخبين ، والشفافية المؤيدة بنص القانون تجعل المصارحة بين الحكومة والمجلس أمراً لا مئاض منه ، ويخدم من حيث النتيجة قدرة المجلس في مراقبة كافة الأعمال التي تقوم بها الحكومة وتقدير مدى ملاءمتها للظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والخدمية والصحية... إلخ ، وموازنة التكاليف المادية والمعنوية الناجمة عن تطبيق القرارات المتعلقة بها مع الفائدة المرجوة منها .

(١)- يجدر التنويه إلى أن قانون قطع الحساب الختامي لسنة ٢٠٠١ كان أول مشروع قانون قطع حساب ختامي يقدم ضمن المهلة الدستورية المنصوص عليها في المادة ٨٢ من دستور عام ١٩٧٣ وفق ما أشارت إليها لجنة الموازنة والحسابات في تقريرها حوله، راجع مذكرات مجلس الشعب السوري ، الجلسة الرابعة المنعقدة في ٢٠/٥/٢٠٠٣ ، في الدورة العادية الثانية ، من الدور التشريعي الثامن .

### المبحث الثالث

## الأثار المبرمكة على دينامية المجتمع ( التنمية )

إن تعزيز الأداء التشريعي هو الهدف الذي يسعى هذا البحث للوصول إليه ، ولكن الغاية من وراء الوصول إلى هذا الهدف هو في المحصلة استثمار الآثار المترتبة على هذا الأداء التشريعي في تعزيز الوظائف الأخرى التمثيلية والرقابية للمجلس ، وبتكامل هذه الوظائف نكون أمام أداء برلماني نستطيع بعدها استثمار وجود البرلمان كأول مؤسسة للحكم تحدد جودة هذا الحكم وتطبق معايير ما يسمى بالحكومة ، وبهذه الحكومة الداخلية والخارجية للأداء البرلماني نكون قد عبّنا الطريق أمام الحكم الرشيد على مستوى باقي مؤسسات الحكم ، والحكم الرشيد يعني وضع سدٍ أمام نمو ظاهرة الفساد ، ومكافحة العوامل المسببة لها ، ولأن وجود الحكم الرشيد يعني تعزيز ثقة المجتمع بمؤسساته السياسية<sup>(١)</sup>، ومنها مجلس الشعب وبقدرته على التعبير عن المصلحة العامة ، وسن التشريعات التي تصب في خدمة هذه المصلحة بحيث تلعب هذه التشريعات دوراً رئيساً في ابتكار الوسائل للتغيير المؤسساتي ومحاسبة الفاسدين إدارياً ومالياً واقتصادياً واجتماعياً ، ويعني بالتالي استعادة المشاركة المجتمعية بكافة قطاعاتها وتفعيل دورها في عملية التنمية ، على اعتبار أن اضمحلال الفساد يؤسس لحالة مستمرة ومستقرة من التنمية ، التي تشمل كافة القطاعات الاجتماعية والاقتصادية ، وللتدليل على هذه الآلية المعروضة ، وبأن

(١) - يعتقد إيسترلي وليفين ( Eastery and Levine , 2002 ) " بأن السياسات السيئة هي مجرد أعراض لعوامل مؤسسية أبعد مدى ، وأن تصحيح أو إصلاحات السياسات من دون إصلاح المؤسسات يأتي بالقليل من النفع على المدى البعيد " ، للمزيد راجع : د . أحمد صقر عاشور ، تقرير بعنوان " تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية " ، مقدم إلى برنامج مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، شباط ٢٠٠٥ البحر الميت - الأردن ص ٧

تعزيز الأداء التشريعي سيصُب في خدمة الغاية من وجود أي حكم سياسي وهو تنظيم العلاقات والمصالح على نحو رشيد وتحقيق التنمية ، والأهم التنمية المستدامة فإننا سنتعرف من خلال المطالبين التاليين على مقارنة مفهوم تعزيز الأداء التشريعي للحكومة ، وعلى دور القانون الجيد في التنمية وفق التقسيم التالي :

### المطلب الأول : الحكومة في الأداء التشريعي والحكم الرشيد

#### المطلب الثاني : القانون الجيد والتنمية

### المطلب الأول

#### الحكومة في الأداء التشريعي والحكم الرشيد

إن كل ما تم اقتراحه من آليات داخلية وخارجية وأخرى دستورية وإجرائية وتقنية لتحسين الوظيفة التشريعية وتعزيز أداء المجلس لهذه الوظيفة يعني فيما يعنيه بأننا دخلنا حتماً ضمن مفهوم حوكمة الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، وبتطبيق هذا المفهوم لا بد أن نصل إلى أداء برلماني متطور ومتوازن يرضي الناخبين والرأي العام ، وكذلك يحقق الرضا الذاتي لأعضاء مجلس الشعب عن آليات العمل التي تساعدهم على أداء وكدتهم بالتمثيل والتشريع والرقابة نيابة على الشعب على نحو أفضل ، وبما يحقق التنمية بكافة أشكالها .

إن الآليات التي تم اقتراحها في هذا البحث لتعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب هي عينها المعايير المتبعة لحكومة أي عمل مؤسساتي ، على اعتبار أن مفهوم الحوكمة نشأ أصلاً لتحقيق مزيد من رضا المتعاملين أو المستفيدين ، وضمان استمرار تحقيق الريعية أو

الإنتاجية أي التنمية ، وعدم الاكتفاء بحالة النمو فقط ، وإن تطبيق المعايير الخاصة بمفهوم الحوكمة يعني بعبارة أخرى أننا أمام معايير الحكم الجيد أو الرشيد الذي ترتبط به التنمية ولاسيما المستدامة منها وجوداً وعدمياً . وللتفصيل في ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

**الفرع الأول : مفهوم الحوكمة وقواعد العمل به**

**الفرع الثاني : حوكمة تشريعية وحكم رشيد**

### الفرع الأول

#### **مفهوم الحوكمة وقواعد العمل به**

يرجع مفهوم الحوكمة في جذوره إلى أوائل القرن التاسع عشر كمفهوم بدأ ضمن علم الاقتصاد وإدارة الشركات بقصد الوصول لأداء أفضل ، و الحصول على مردود أسرع وأميز وضمان الممارسة النزينة ( الرشيدة ) للعمل المرتبطة بالشفافية ، وبأقل كلفة وضمن معايير وقواعد محددة ، ومعظم التعريفات التي حظي بها هذا المفهوم كانت تقدم من قبل المؤسسات والمنظمات الدولية المعنية بالقضايا الاقتصادية ، ولا بأس من الاطلاع عليها للخروج بالمصطلح من حيز التطبيق في المؤسسات الاقتصادية ، والشركات التجارية إلى إطار العمل به ضمن المؤسسات السياسية ، وسيوضح من خلال تلك المعايير التي يبنى عليها مفهوم الحوكمة مدى قدرة هذا المصطلح على أن يطبق ضمن هذه المؤسسات ومنها البرلمان ( السلطة التشريعية ) ، مجلس الشعب في سورية .

## أولاً- مفهوم الحوكمة :

يأتي مصطلح الحوكمة كترجمة مختصرة للمصطلح الذي راج باللغة الإنكليزية ( Corporate Governance )، أما ضمن الترجمة العلمية المتفق عليها لهذا المصطلح فهي تعني " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة " .

١- تعريف الحوكمة : فقد عرفت مؤسسة التمويل الدولية (IFC) الحوكمة على :  
" أنها النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها " .<sup>(١)</sup>

كما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بأنها : " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين " <sup>(٢)</sup>.

وبمعنى آخر فإن الحوكمة بالمقاربة مع المفاهيم الدستورية تعني النظام / دولة القانون / أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية/ دولة مؤسسات / التي تؤثر في الأداء ، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد ، وتحديد من المسؤول وحدود المسؤولية / مبدأ الشفافية والمساءلة / ، وعلى ذلك يمكن لنا تحديد مفهوم الحوكمة لعمل مجلس الشعب السوري بأنه يشير إلى مجموعة الأطر القانونية والتنظيمية التي تنظم عمل المجلس وعلاقته مع الحكومة ومع الناخب ، وذلك

<sup>(١)</sup>- Alamgir , M.(2007). Corporate Governance :A Risk Perspective, paper presented to : Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo ,May 7-8

<sup>(٢)</sup>- Freeland, C .(2007) . Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks ,paper presented to: Corporate Governance and Reform :Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute .Cairo ,May7-8

بوضع أهداف لعمل المجلس مع تحديد المسارات الأفضل لتحقيق هذه الأهداف بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة .

٢- معايير الحوكمة : بعد الاهتمام العالمي المتزايد بمفهوم الحوكمة فإنه لم يعد مصطلحاً مجرداً ، وإنما أصبح نهجاً ومبادئاً تُطبق كاملة ، وقد قامت العديد من المؤسسات بوضع معايير لتطبيق هذا المفهوم ، ومنها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي وضعت في عام ١٩٩٩ خمسة معايير لتطبيق الحوكمة في إدارة الشركات وقد أصدرت تعديلاً لها في عام ٢٠٠٤ ، وهذه المعايير تتلخص فيما يلي :

١- ضمان وجود أساس لوضع إطار فعال لحوكمة الشركات : يتضمن هذا الإطار التنظيمي قواعد للعمل بحيث تكون متناسقة مع أحكام القانون ، و على أن تصاغ قواعد تقسيم العمل والمسؤوليات بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية بوضوح .

٢- حفظ حقوق المساهمين : في الملكية والإدارة والمشاركة الفعالة والدفاع عن حقوقهم .

٣- المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين ، المساواة داخل كل فئة بنسبة الأسهم التي يملكونها في التصويت والاطلاع على كافة المعاملات .

٤- حق المستفيدين ( أصحاب المصالح ) في احترام حقوقهم القانونية من قبل الإدارة عند إتباع أساليب ممارستها لسلطاتها ، وضمان حقهم في الحصول على المعلومات ورقابتهم للإدارة .

٥- الإفصاح والشفافية ، وتتضمن الإفصاح عن المعلومات المهمة المتعلقة بالحسابات والملكية والإدارة بطريقة عادلة بين جميع المساهمين في الوقت المناسب ، ودون أي تأخير

٦- مسؤوليات مجلس الإدارة : بتحديد هيكل مجلس الإدارة وكيفية اختيار أعضائه ، ومهامه الأساسية وواجباته القانونية ، ودوره الإشرافي على الإدارة التنفيذية .<sup>(١)</sup>

(١) - البنك الأهلي المصري ، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيد في الشركات : حوكمة الشركات ، النشرة الاقتصادية ، العدد الثاني ، المجلد السادس والخمسون ، ٢٠٠٣ ، ص ١١ ، وكذلك : فؤاد شاكر ، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية ، ورقة مقدمة إلى المؤتمر المصرفي العربي لعام ٢٠٠٥ " الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية " منشورة في : =

وعلى ذلك يمكن تلخيص ما تهدف إلى تحقيقه معايير الحوكمة في العمل المؤسساتاتي :

١- الشفافية والإفصاح ، ٢- العدالة في التمثيل ، ٤- المشاركة الفعالة في الإدارة ، ٥- حماية مصلحة المستفيدين ومراعاتها ، ٦- حق المساءلة ، ٧- الحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة ، وإن إعمال هذه المعايير وتحقيق الأهداف المرجوة منها يؤدي إلى مكافحة الفساد ويؤدي بالتالي إلى زيادة الرعية.

ثانياً- معايير الحوكمة وتعزيز الأداء التشريعي :

كان السؤال الذي حاولنا الإجابة عليه هو كيف يمكن لمجلس الشعب السوري و ضمن المحددات الدستورية والقانونية القائمة ، و بتحسين بعضها من ممارسة اختصاصه التشريعي ؟ وهو الدور الأول للمجلس ، ممارسة أكثر فعالية ، وأكثر تطوراً وشفافية ، وتنعكس بشكل ايجابي على النص في صياغته والأهداف المرجوة منه في تحقيق المواءمة بين المصالح التي يبدو أنها في ظاهرها متعارضة بين الحاكم والمحكوم ، إلا أنها في جوهرها متكاملة وتصب في مصلحة نداء الدولة وتطويرها وقدرتها على مواجهة كافة التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية القائمة والمستجدة ؟ و ينتج ذلك عن طريق أخذ المجلس دوره كاملاً أثناء ممارسته لوظيفته التشريعية ، ومعنى آخر استعارة معايير الحوكمة في القطاع الاقتصادي لتطبيقها على عمل مجلس الشعب السوري أثناء ممارسته لاختصاصه التشريعي ، وكيف يقوم بإدارة العملية التشريعية من قبله ؟ ، بحيث نقترح أن تذهب حوكمة إدارة إنتاج العملية التشريعية في اتجاهين :

- الاتجاه الأول : **حوكمة الأداء الداخلي**، ويعني تطوير وتفصيل القواعد التي تحدد كيفية ممارسة الدور التشريعي للمجلس وفق معايير الحوكمة ( النظام الداخلي ، نظام التصويت - عقلنة المناقشات ، تطوير مؤسسة الرئاسة في المجلس...).

-الاتجاه الثاني: **حوكمة المحددات الخارجية** وتشمل المناخ العام لعمل السلطة التشريعية (قانون الانتخابات ، القواعد الدستورية المتعلقة بعمل مجلس الشعب ، دور الإعلام البرلماني المتخصص - قانون الأحزاب - مؤسسات للرأي العام والمنظمات غير الحكومية ) بما يفضي إلى **حوكمة مخرجات الأداء التشريعي** ، بحيث يضمن هذان الاتجاهان من الحوكمة قوة وسلامة أداء مجلس الشعب ضمن معايير بحثية مفترضة ، وفيها محاكاة لمختلف المعايير والضوابط التي وضعت للحوكمة التي ذكرناها آنفاً ، إذ على الرغم من أن الحوكمة كمصطلح بدأ استخدامه في المجال الاقتصادي ، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من الأخذ به في العلوم القانونية على اعتبار أن تبادل المصطلحات واستثمارها بين العلوم المختلفة أمر يعنى المفاهيم والأفكار ، ويمكن أن تختلف تطبيقات هذه المعايير باختلاف الباحث وميدانه ، الذي يطبق فيه تلك المعايير وما يتلاءم معها ومع خصوصيتها ، والحوكمة في هذه الحالة ليست مجرد شيء أخلاقي جيد يقوم به المجلس بل هو مقيد لمصلحة الوطن والمواطن ، باعتبارها تساعد على تعزيز الشفافية و التنمية الاقتصادية بالاتجاه السليم عبر آلية تشريعية متناسقة ومتناغمة ، وتؤدي من حيث النتيجة إلى زيادة الثقة بين الشعب ومثليه ، وتعميق دور المجلس في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

**وبالمقاربة نجد أن الآليات المقترحة لتعزيز أداء مجلس الشعب لوظيفته التشريعية وهي الوظيفة الرئيسية للمجلس الذي يمثل السلطة الأولى وفق الترتيب الدستوري ووفق ما يمليه**

مبدأ سيادة القانون الذي تضعه السلطة التشريعية ، والتي يمكن تشبيهها في هذا السياق برنان السفينة<sup>(١)</sup>، قد جاءت مطابقة لمعايير الحوكمة إذ تم التأكيد على :

١ - **حوكمة الأداء الداخلي لمجلس الشعب** ، أي أسلوب إدارة العملية التشريعية عبر تطبيق :

- شفافية وانسياب المعلومات بين الأعضاء والإدارة البرلمانية ، والتمكين من الوصول إلى المعلومات عبر مراكز متخصصة حكومية أو مستقلة ، وكذلك شفافية الإجراءات بالعلنية والإفصاح عن مواعيدها وما تم خلالها وما نتج عنها .
- حق الأعضاء بمساءلة الإدارة البرلمانية ، وحق المجلس بمساءلة أعضائه وإيجاد آليات مؤسسية لتحقيق ذلك ، ودعم القدرات التنافسية ( المعارضة البرلمانية ) الأقلية والأغلبية .
- حق المشاركة بالإدارة البرلمانية والقرارات المتخذة وفق نسب التمثيل (للأحزاب والمستقلين ) ، وحق التصويت وفق طرق شفافة تضمن الثقة بنتائجه .

## ٢- **حوكمة مخرجات الأداء التشريعي** : وتعني :

- ضمان صدور تشريعات بعد خضوعها لمناقشات جديّة وبأولوية تنموية إستراتيجية ، وبعد دراسة الكلفة ومقارنتها على نحو شفاف مع الأهداف

(١) - " يعود لفظ **الحوكمة** إلى لفظة إغريقية قديمة تعبر عن قدرة ريان السفينة الإغريقية ومهاراته في قيادة السفينة وسط الأمواج والأعاصير والعواصف ، وما يمتلكه من قيم أخلاقية نبيلة ، وسلوكيات نزيهة شريفة في الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب ، ورعايته وحمايته للأمانات والبضاعة التي في عهده وإيصالها لأصحابها ، ودفاعه عن السفينة ضد القرصنة والأخطار التي تتعرض لها أثناء الإبحار ، فإذا ما وصل بالسفينة إلى ميناء الوصول ثم عاد إلى ميناء الإبحار في مهمته سالماً أطلق عليه التجار وخبراء علوم البحار القبطان المتحكم جيداً .... والحوكمة في البدايات كانت ما يجب وما يتعين ، وما لا يجب وما لا يتعين ، أي تحديد طريق الصواب والخطأ وتوضيح الحقوق والتزامات القبطان والبحارة والركاب وحدود مسؤولية كل منهم ، والإجراءات التي يمارسها كل منهم ، وبالنتيجة اهتمت الحوكمة بوضع القيود المتحكمة ، وصياغة الضوابط الحاكمة سواء للقائد الإداري أو لبقية الأفراد ، ... كما قد ثبت أن للفراعة المصريين دوراً رئيساً في الحوكمة ، وإرساء التعاليم الحاكمة والمتحكمة في سلوك الأفراد " للمزيد المرجع : د . محسن أحمد الخضيرى ، حوكمة الشركات ، مجموعة النيل العربية ، الطبعة الأولى ، ص ٧ .

المرجوة ، وأمام شفافية المعلومات وانسيابها والخبرات المستقلة للموازنة بين الخيارات المطروحة سنكون أمام تشريعات مصاغة بإحكام ودون تشتت ، ودون حاجة للتخبط التشريعي ولإجراء تعديل سريع على التعديل .

- إقرار قوانين على وجه الإجمال ، ولاسيما منها التشريعات المصرفية أو المالية أو التجارية أو الاقتصادية ، تتضمن قواعد قانونية تشجع على تعزيز الشفافية بالإجراءات والمعلومات ، وتتضمن آليات ذاتية تضمن التنفيذ الفعال والمتابعة والمساءلة

## الفرع الثاني

### حوكمة تشريعية وحكم رشيد

إن الوصول إلى مرحلة يستطيع المجلس فيها إدارة العملية التشريعية وفق معايير الحوكمة التي سلطنا الضوء عليها آنفاً يعني أننا أمام تشريعات نضجت ضمن عملية شفافة في المعلومات والإجراءات ، والأهداف والخيارات والكلف والأولويات الإستراتيجية للتنمية ، ووفق ما تقتضيه المصلحة العامة بعيداً عن شبهة المصالح الفردية أو الفئوية ، وبالتالي ستكون قواعد هذه التشريعات مصاغة على نحو واضح ومنضبطة ذاتياً لتحقيق ذات المعايير الحوكمية عند تطبيقها من قبل الحكومة ، ووفق مبدأ سيادة القانون ، ومن ثم لن يتم تطبيق هذه التشريعات بقرارات إدارية مزاجية أو وفق نزوات عابرة أو مصالح ضيقة مالية أو غير مالية ، وستكون الفئات المستهدفة من القانون قادرة على التنبؤ بالإجراءات الحكومية المتعلقة بهم ، لنصبح أمام حكم جيد عند نجاح التغيير المؤسساتي ( السلوكيات المتكررة ) المنشود عبر القوانين الجيدة المكتسبة للمناعة التشريعية ضد الفساد الإداري والمالي ، لنستنتج بعدها بأن حوكمة العمل التشريعي بما تحمله من ترياق (بالإفصاح

## والشفافية والمساءلة والمشاركة والمصلحة العامة<sup>(١)</sup> ضد الفساد تؤدي إلى حوكمة العمل الحكومي بترشيح القرارات المتخذة<sup>(٢)</sup>.

كما أن التركيز على مكافحة الفساد يأتي على اعتبار أن الفساد يشكل تحدياً متواصلًا للتنمية الشاملة ومعيقاً لها ، ولكونه يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي والاستحواذ على قسم كبير منه من قبل فئات لا تمارس دوراً إنتاجياً محدداً وبالتالي لخلق أوضاع اجتماعية غير عادلة ذات أثر تراكمي تهدد الاستقرار الاجتماعي والأخلاقي في المجتمع ، وفقدان الثقة بالقانون الذي تصدره السلطة التشريعية في الدولة ، ومن ثم إلى زيادة طرد الاستثمارات ، وشيوع اللامسؤولية ، وزيادة الضبابية ، وزيادة عدم الثقة ، زيادة حالات الاغتراب ، زيادة حالات عدم الالتزام ، زيادة التمرد والعصيان ، ثم زيادة في الشعور بالقهر ، وينتهي بالوسواس القهري<sup>(٣)</sup>، بحيث يصبح الفساد ظاهرة بنيوية وتستشري كظاهرة تلوث البيئة<sup>(٤)</sup>، وتحتاج إلى مكافحة شاملة ومتكاملة الأبعاد

(١) - في الاتجاه القانوني لدراسة المصلحة العامة تم التمييز بين ثلاثة أنواع للمصالح " أ- المصالح الفردية وتتعلق بالمطالب والرغبات المتعلقة بالحياة الفردية ، ب- المصلحة العامة : وهي المصلحة التي تمثل من قبل الدولة ، وتتضمن موضوعات الاهتمام الحكومي ، وتعتمد في نطاقها على الفلسفة السياسية ، وترتبط بمدى التدخل الحكومي ، ج - المصالح الاجتماعية وتفهم باعتبارها مصلحة المجتمع ، وتكون خارج نطاق التدخل الحكومي ، ويمكن أن ينظر إليها على المستوى الاجتماعي على أنها تكتيل وتجميع للمصالح مع بعضها على قاعدة جماعية " للمزيد راجع : فوزي خليل ، بحث بعنوان : "مفهوم المصلحة العامة في النظرية السياسية الغربية" منشور في مجلة النهضة ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، العدد السابع عشر ، أكتوبر، ٢٠٠٣ ، ص ١٨

(٢) - سأل أحد الحكام كونفوشيوس عما يفعله لكي يحظى باحترام الشعب ورضاه ، فرد عليه قائلاً " إذا رفعت مكانة أهل النزاهة والعمل أكبرك شعبي واحترمك ، أما إذا رقيت أهل الفساد والكسل احتقرك شعبي وانصرف عن تأييدك " وكذلك قال: " إن الإدارة السليمة هي وسيلة الحكم الصالح " : د . عبد الله طلبه ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الثاني ، منشورات جامعة دمشق ، طبعة عام ١٩٩٢ - ١٩٩٣ ، ص ٧

(٣) - د . محسن أحمد الخضير ، حوكمة الشركات ، مرجع سابق ، ص ٥٣

(٤) - تحتل ظاهرة الفساد المساحة الأكبر من اهتمام المنظمات الدولية والعربية فضلاً عن الحكومات ، وقد نظمت هذا الموضوع عدة معاهدات ومنها :

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ =

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ويبقى القانون هو الرافعة الأساسية وليست الوحيدة القادرة على حمل كافة الآليات المقترحة واستيعابها ، ومن ثم بلورتها كسياسات عامة ، وذلك عبر النصوص القانونية التي تستهدف جرائم الفساد ، و تنظّم الإطار الهيكلي المؤسسي وأصول العمل فيه ، والذي يُعنى برصد هذه الجرائم .

ولأن الحكم الجيد ( Good governance ) كمصطلح استخدم لأول مرة في عام ١٩٨٩ لوصف الطريقة التي تمارس بها السلطة عند إدارة موارد البلاد الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية بشكل تشاركي وشفاف وخاضع للمساءلة ومبني على سيادة القانون ، وعلى إجماع عريض في المجتمع<sup>(١)</sup> ، ولأن الفساد يعتبر مؤشراً على انتهاك

=(Un Convention against Corruption)

وكان مرشد الأمم المتحدة الخاص بمواجهة الفساد الصادر عام ٢٠٠١ ، قد أشار إلى أنه يقصد بالفساد " سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية يضير المصلحة العامة . " ، كما لم تميز الاتفاقية بين الفساد الإداري والفساد السياسي وقد شملت الفساد في القطاع الخاص فضلاً عن القطاع العام.

- اتفاقية الاتحاد الأفريقي الإقليمية لمكافحة الفساد

African Union Aegional Anti-corruption Convention

- اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد

( Inter-American Convention against Corruption OIC )

- اتفاقيات القانون المدني والجنائي لمجلس أوروبا حول الفساد

( Council Europe Criminal and Civil Law Conventions on Corruption)

- اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة المسؤولين العموميين الأجانب

Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials ( OECD )

- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ( Arab convention against corruption )

وقد وصفت الفساد بأنه : "ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة

السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية "

(١) - للمزيد راجع : جبدو بيرتوتشي ، وزاهر جمال ، تقرير مقدم إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، المكتب الإقليمي للبلدان العربية ، شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية بالأمم المتحدة ، نيويورك ٢٠٠٤ ص ٨ ، وكذلك : آن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أبيسيكيرا ، تقييم التشريعات ، مرجع سابق ، ص ١٨ وما بعدها ، وكذلك : هاني الحوراني ، مأزق الديمقراطية وتحديات التنمية السياسية في الأردن ، دورية "قضايا المجتمع المدني" ، الجزء ١٥ لعام ٢٠٠٣ يصدرها مركز الأردن الجديد للدراسات ، عمان ص ٥

سيادة القانون ، ويستمر هكذا نتيجة لضعف المؤسسات التي لا تعمل إدارتها وفق معايير الحوكمة ، وبالضرورة وفق معايير الحكم جيد ، وبالتالي فإن هذا النوع من أسلوب الإدارة يصبح معيقاً للتنمية الفعالة .

ولابد في هذا السياق من البحث ، من التذكير بأهم الضمانات الحقيقية لعدم انحراف السلطة التي أجمعت الدراسات المتعمقة والمعاهدات الدولية على وجوب تعزيزها ، ولتأكد لنا أنها تكاد تتطابق مع آليات تعزيز الأداء التشريعي ، و مدى الارتباط الوثيق بين العمل وفق هذه الآليات ، وبين تحقيق التنمية من جهة أخرى .

ومن جملة هذه الضمانات المشتركة التي يحرص النموذج المقترح لتعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب في سورية على تحقيقها ، وهي في الوقت نفسه تُصَبُّ في سياق الضمانات الدستورية التي تمنع تفشي الفساد<sup>(١)</sup>:

(١) - تعريف الفساد لغةً : يدل على التلف وخروج الشيء عن الاعتدال ونقيضه الصلاح ، وفسد ضد صلح ، والمفسدة ضد المصلحة للمزيد : مختار الصحاح ، زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ١٩٩٤ ، ص ٥٠٣ ، في حين ميزت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بين الفساد الكبير والفساد الصغير ، وكان الفساد الكبير: (( يشمل ضمن عملياته الصفقات الكبرى في عالم المال والأعمال والمقاولات، وكل التجارات الممنوعة من سلاح وغسيل أموال وممنوعات واحتكارات على إطلاقها، كما تشمل مافيوية التحكم بالتوكيلات والعقود التجارية التي تجريها الدولة مع المؤسسات الحكومية و الصناديق السيادية العالمية ومع الشركات الدولية الكبرى والتي تدخل ضمن نطاقها منح الامتيازات لاستغلال الموارد والثروات الطبيعية، وخلق الزبائنية والمحسوبية من خلال منهجية تعيين الأبناء أو الأقارب أو المقربين في المراكز والوظائف العليا، هذا فضلاً عن سياسة التسلط والتحكم بكافة العمليات المتعلقة بأمالك الدولة واستثماراتها، بالإضافة إلى إرساء المناقصات وإبرام العقود الوهمية الهادفة أولاً وأخيراً إلى نهب وهدر المال العام))، أما الفساد الصغير (( فهو الذي يضم في صفوفه المسؤولين الإداريين والموظفين العموميين وما يحيط بهم من سماسة ووسطاء يستثمرون الغطاء السلطوي الذي يوفره لهم كبار الفاسدين النافذين والمتحكمين في السلطة سياسياً ومالياً وأمنياً. وهامش ونطاق الفساد الصغير مع ما يشمله من انتفاعات شخصية واستغلال للوظيفة وتحقيق لمكاسب غير مشروعة يكبر أو يقل بحسب مدى انتشار واستشراء الفساد الكبير في بنية الدولة والمجتمع فهذا النوع من الفساد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة النظام السياسي وبمستوى النمو الاقتصادي والثقافة السائدة في المجتمع)) أ. هشام يحيى ، بحث بعنوان " الديمقراطية وإشكالية العلاقة بين أنماط الفساد والجريمة المنظمة " ، منشور على موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٢/١/١٨ على العنوان الإلكتروني

أولاً - إعمال مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص : ويمثل أحد أهم مرتكزات النظام الديمقراطي ، وقد تضمنته جميع المواثيق والإعلانات المتعلقة بحقوق الإنسان<sup>(١)</sup> والمساواة بين المواطنين أمام القانون في الحقوق والواجبات " يعتبر أحد أوجه المبدأ الأساسي لسيادة القانون ، ويعني "عدم إلغاء المساواة القانونية المرتبطة بالولادة ، وإلغاء مفهوم الامتيازات " <sup>(٢)</sup> ، ومعنى آخر أن التشريعات الجيدة الصادرة عن السلطة التشريعية يتعين أن لا تتضمن أي تمييز على أساس عرقي أو جنسي أو انتماء ديني أو طائفي ، أو على أساس المركز الاجتماعي<sup>(٣)</sup> وعندها يكون المنطلق هو المواطنة فقط ، وإن كان ذلك لا يمنع من وضع شروط تفصيلية تتعلق بالمواصفات العمرية والمؤهلات التعليمية عندما يحدد ذلك مثلاً متطلبات شغل نوع معين من الوظائف ، وتبقى المساواة بضمان الحق لكل الذين يحملون ذات المواصفات والمؤهلات بالتقدم إليها ، دون النظر لانتمائه الديني أو الطائفي أو حتى الانتماء الحزبي ، أو غير ذلك مما يخل بمبدأ المساواة القانوني ، وذلك لتفادي أحد أوجه الفساد المتعلقة بشغل الوظائف العامة ، وتسخيرها للمصالح الخاصة ولفئة معينة بعيداً عن المصلحة العامة ، التي تأتي من المحسوبية والانتماءات السياسية والمحاباة لأسباب أخرى ، ولإسعاف ذلك لا بد أن يتحلى

(١) - فقد نصت المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي. الصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ على أنه " يولد البشر أحراراً ومتساوين في الحقوق وبيقون كذلك ، والاختلافات الاجتماعية لا يمكن أن تقوم إلا على أساس المنفعة العامة " ، كما نصت المادة ٦ من ذات الإعلان أن جميع المواطنين متساوون في القبول أمام الوظائف العامة حسب قدراتهم دون أي تمييز لغير خصائصهم ومؤهلاتهم" ، والمادة الأولى من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ ، وكذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ الذي جاء فيه " إن لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تولي الوظائف العامة " .

(٢) - د . حسن البحري ، القانون الدستوري ، دمشق ، الطبعة الأولى لعام ٢٠٠٩ ، ص ٦٧

(٣) - د . عبد الغني بسبوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف بالإسكندرية طبعة

العاملون بالقطاع العام على وجه التحديد بالنزاهة والشفافية ، وإن في أداء المجلس لوظيفته التشريعية دوراً هاماً في توصيف المراكز القانونية ضمن التشريعات التي يقوم بإقرارها ، بحيث يتعين أن تراعي المبدأ الدستوري في المساواة وتكافؤ الفرص ، ومراقبة الأداء الحكومي عندما يخرج في التطبيق عن هذا المبدأ .

ثانياً - مبدأ النزاهة والشفافية : اتخذت منظمة الشفافية الدولية التي أنشئت عام ١٩٩٥ ومقرها في برلين شعاراً للمنظمة (( الاتحاد العالمي ضد الفساد ))<sup>(١)</sup> ، وهو ما يُدلل على أهمية تطبيق مبدأ الشفافية والإفصاح ، على اعتبار أن الفساد كالعفن لا يمكن أن ينمو تحت الضوء ويحتاج إلى العتمة والسرية ، بينما الشفافية تعني الوضوح في كل الإجراءات التي تتخذها الإدارات والأهداف التي ترسم للوصول إليها ، وكذلك الإفصاح عن عوامل المخاطرة في أي مشروع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي ، ووضوح مصادر التمويل ، والإفصاح عن أي قرار مهما كانت الجهة التي أصدرته ، وكذلك الشفافية تعني النفاذ إلى المعرفة بحيث يتسع حجم المعلومات المبسطة (أفقياً وعمودياً) ، وهو ما يجعل المواطن المتعامل أو المراقب على بيّنة في كل شيء ، مما يُعزز من ممارسة الرقابة على نحو كامل دون أية خطوط حمراء ، أو خضراء توقيف أو تُيسر مكافحة الفساد والمفسدين .

ومما يجدر ذكره في هذا السياق أن سورية انضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولم تُصادق عليها ، وقد سُكّلت لجنة بقرار من رئاسة مجلس الوزراء رقم ٦٠٨٠ بتاريخ ٢٠١١/٥/٥ من أجل تحديد وتوصيف جرائم الفساد وآلية ملاحقة ومعاينة مرتكبيها ، واقتراح الآليات اللازمة لتعزيز النزاهة وإعمال مبدأ الشفافية ، وكذلك الضوابط اللازمة للوقاية من الفساد وآليات مكافحته ، واقتراح الآليات اللازمة لإعمال مبدأ

(١) -موقع منظمة الشفافية الدولية [http //www. Transparency.org](http://www.Transparency.org) ، وقد عرفت الفساد بأنه : "استغلال

السلطة من أجل المنفعة الخاصة .."

المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة<sup>(١)</sup>، وانتهت اللجنة إلى وضع تقريرها الذي حدد مشكلة الفساد وأشار إلى الأسباب الكامنة وراء ظهوره ، ومن ثم الضمانات والآليات المقترحة لمكافحةها عن طريق وضع الآليات اللازمة لإعمال المبادئ الدستورية والالتزام بها قولاً وفعلاً ، وقد تضمن هذا التقرير (( بأن النزاهة تعني لغة - في جملة ما تعنيه - العفة والبعد عن السوء والمكروه . والنزاهة هي العفيف ...، وحين يكون الحديث عن الفساد وآليات مكافحته ، تغدو النزاهة في من يشغل الوظيفة العامة ، أو المنصب، شرط ابتداء وانتهاء . وتغدو الشفافية في الأداء دليل نزاهة ومانع انحراف ، وإذا كانت « النزاهة » صفة شخصية يُعبر عنها بالسلوك فإن « الشفافية» تتعدى الشخص الشفاف إلى القوانين التي يجب أن تشف صياغتها - صراحة - عن غاية المشرع منها ، والأنظمة التي يجب أن تكون بسيطة وواضحة ومعلنة للجميع ، وإلى الأداء الإداري اليومي حيث يكون تحت الأعين ))، وعن آليات تعزيز النزاهة جاء في التقرير ((النزاهة ليست صفة مفترضة التحقق في الجميع، في حين أنها شرطٌ لازمٌ لإشغال الوظيفة العامة على مختلف درجاتها ، والنزاهة صفة متحركة لدى بعض الناس، فيجب ضمان ثباتها في الموظف العام. وهذا يتطلب:- حسن انتقاء الموظف العام، وقصر الوظيفة العامة على النزاهة من الأكفاء ، - تحسين الموظف العام ضدّ الزلل ويكون ذلك ب: - تأمين مستوى معقول للدخل ، - متابعة الأداء الوظيفي ، - الرقابة الصديقة التي لا تنطلق من باب الشك ، - المساءلة السريعة، دون مساس بالعدالة ، - الموضوعية في إسناد الوظائف الأعلى ، وتداول الوظائف القيادية بين ذوي الاختصاص الواحد ، - بث الطمأنينة لدى الموظف العام عن طريق

(١) - شكلت اللجنة من السادة : القاضي محمد الغفري (وزير العدل الأسبق) رئيساً ، د.نجم الأحمد (معاون وزير العدل ) - وزير العدل حالياً - ، القاضي فارس سطوف ، (مستشار بمحكمة النقض ) ، الأستاذ إحسان خيو ( رئيس إدارة قضايا الدولة ) ، د. عبود السراج ( محامي ) ، الأستاذ عامر الحموي (قاضي في مجلس الدولة ) ، المهندس حسام الصفدي ( وزير سابق ) ، الأستاذ إبراهيم المالكي (محامي ) ، د. محمد أديب الحسيني ( محامي ) ، الأستاذ نزار عرابي (محامي ) ، المحامي غالب عنيز (محامي ) ، الأستاذ عادل ميني ( محامي ) ، الأستاذ لوقا لوقا (محامي) .

ضمان معاش معقول له بعد انتهاء خدمته (( وفي معرض ما تضمنه التقرير عن الشفافية (( المقصودة تتعدى طباع الأشخاص وسلوكهم ، إلى قوانين وأنظمة الدولة والأداء الإداري وليس لهذه الشفافية من سقف إلا أن تتعارض مع المصلحة العامة، أو يفرض النص القانوني (السرية) ))<sup>(١)</sup>، على اعتبار أن كل ذلك سيصب من حيث النتيجة في إطار مكافحة الفساد ، وإن لم يكن في استئصاله جذرياً ، فعلى الأقل في تقليل مستوى استفحاله كي لا يستغرق كل جهود التنمية .

ووفق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، التي انضمت إليها سورية ، وكذلك وفق تقرير اللجنة المشكلة من رئاسة مجلس الوزراء لتوصيف الفساد والبحث عن آليات المكافحة ، فقد أوصت اللجنة بتشكيل هيئة أو مجلس أعلى لمكافحة الفساد يتولى التحقيق في قضايا الفساد ، وتأسيس جمعية وطنية لمكافحة الفساد تتولى جمع جرائم الفساد المنصوص عليها في عدة قوانين ضمن قانون واحد<sup>(٢)</sup> ، وإعادة النظر بالعقوبات المقررة لها ، والبحث في حجب مؤسسة التقادم على الدعوى أو العقوبة عن

(١) - نشر على موقع التشاركية : [opinion.gov.sywww.your](http://opinion.gov.sywww.your)

(٢) وفق أحكام المادة ٢٩ من مسودة مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد المعدة من د.سام دلة والمنشور على الموقع الإلكتروني الخاص به ، فإن الجرائم التي تعد من جرائم الفساد هي : "١- الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني المنصوص عليها في قانون العقوبات، ٢- الجرائم الماسة بالوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ٣- الجرائم المخلة بسير العدالة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ٤- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المنصوص عليها في قانون العقوبات، ٥- رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظيفتهم بقصد الحصول على منفعة تجارية أو مزية غير مستحقة أو الاحتفاظ بها متى تعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية ويسري بشأنها الحكم الوارد في قانون العقوبات ٦- جرائم التزوير المتعلقة بالفساد وجرائم التزييف المنصوص عليها في قانون العقوبات ، ٧- جرائم التهريب الجمركي والتهريب الضريبي ، ٨- الغش والتلاعب في المزايادات والمناقصات والمواصفات وغيرها من العقود التي تبرمها الجهات العامة ، ٩- جرائم غسل العائدات الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذه المادة ، ١٠- استغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة، ١١- جرائم الثراء غير المشروع ، ١٢- أية جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر بوصفها من جرائم الفساد."، وكان قد عرف الفساد في معرض التعابير الواردة في مسودة المشروع في المادة الأولى بأنه : " استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة. "

التطبيق في جرائم الفساد ، وكذلك إيجاد منظومة قضائية متكاملة من نيابة عامة وقضاة تحقيق وإحالة ومحاكم للنظر في قضايا الفساد وإحداث ضابطة عدلية متخصصة كذلك بقضايا الفساد<sup>(١)</sup> ، وبمعنى آخر إيجاد إطار إجرائي فعال كي لا تبقى النصوص القانونية التي تجرم الفساد حبراً على ورق ، وحصر تطبيقها على الموظفين العاديين فقط .

ولابد من الإشارة أن هناك مشاريع قوانين تتعلق ب/إحداث هيئة مكافحة الفساد/ و/الكسب غير المشروع/ و/إدارة الرقابة والتفتيش/أُحيلت إلى مجلس الشعب في الدورة العادية الثانية له من الدور التشريعي الأول لعام ٢٠١٢<sup>(٢)</sup> ، وكذلك صدر عن السيد رئيس الجمهورية المرسوم التشريعي رقم ١٠ بتاريخ ٢٠١٣/١/١٥ والذي تضمن إحداث نيابة عامة ودوائر تحقيق مالية للتحقيق في الجرائم المتعلقة بالأموال العامة<sup>(٣)</sup>

(١) - نشر على موقع التشاركية : [www.youropinion.gov.sy](http://www.youropinion.gov.sy)

(٢) - لطفا العودة إلى الصفحة ٥٣٨ (متن وهامش رقم ١) من هذا البحث

(٣) - نصت المادة ١ من المرسوم رقم ١٠/ ٢٠١٣ على أن : "تحدث نيابة عامة مالية تختص بالنظر في الجرائم المتعلقة بالأموال العامة تملأ وظائفها من الملاك العددي للوظائف القضائية وتمارس سائر الصلاحيات المخولة للنيابة العامة بمقتضى النصوص القانونية" ، وكذلك المادة ٢ منه على أن : "تحدث دوائر تحقيق مالية تختص بالتحقيق في الجرائم = المتعلقة بالأموال العامة تملأ وظائفها من الملاك العددي للوظائف القضائية وتمارس سائر الصلاحيات المخولة لدوائر التحقيق بمقتضى النصوص القانونية النافذة"

## المطلب الثاني

### القانون الجيد والتنمية

إن الاستحقاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها قطرنا باتت تتطلب أكثر من أي وقت مضى العمل على تقوية دور مجلس الشعب حتى يتمكن من إنجاز الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وإصدار التشريعات التي تدعم هذا الإصلاح بغية تحقيق أعلى معدلات للإنتاج وتلبية متطلبات التنمية الملحة .<sup>(١)</sup>

وكنّا قد دلّلنا في المباحث السابقة على أهمية تفعيل الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب كرافعة للتطوير والإصلاح ، وما سيعكسه ذلك على الأداء البرلماني للمجلس ككل ، و ما انتهينا إليه في المطلب الأول من هذا المبحث من أنه لا تنمية في ظل تنامي الفساد ، ولا يمكن مكافحة الفساد بدون حكم رشيد ، وبأن دور المجلس يكمن

(١) - جاء في تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٥ ، الصادر عن المكتب الإقليمي للدول العربية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، المطبعة الوطنية في عمان ، الأردن ص ١ "إن الإصلاح السياسي الواسع والعميق المؤدي لقيام مجتمع الحرية والحكم الصالح هو السبيل لإقامة مجتمع الحرية بالمعنى الشامل المكافئ للتنمية البشرية " بعد أن كان تقرير التنمية الإنسانية في الوطن العربي الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٠ بيّن أن العالم العربي يعاني ثلاثة نواقص أساسية : تتمثل في ميادين المعرفة ، والحقوق السياسية ، وحقوق المرأة ، ومما يجدر ذكره في هذا السياق أنه ومنذ عام ١٩٩٠ بدأ يصدر وبشكل دوري تقرير للتنمية البشرية لحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الذي يتضمن تحليلات فنية مستقلة ، لا تعبر بالضرورة عن آراء برنامج الأمم المتحدة ، وهذه التقارير تنصف بالاستقلال الفكري والنزاهة الفنية ، وتعتبر وثيقة هامة تحتوي على معلومات بشكلها التكاملي ، وقد انتهى بعض هذه التقارير إلى أن التقدم الإنمائي سواء أكان على الصعيد الوطني أو العالمي يجب أن يكون محوره الناس ، وأن يكون توزيعه منصفاً ، وأن يكون مستداماً بينياً واجتماعياً ، لكي تكون له قيمته ومشروعيته .، وكان قد صدر أول تقرير للتنمية البشرية في سورية لأول مرة في عام ٢٠٠٠ ، في حين أنه وفي عام ٢٠٠٢ صدر التقرير الأول للتنمية الإنسانية في الوطن العربي ، وبالتالي أصبح في العالم ثلاثة تقارير للتنمية البشرية أو ثلاث مستويات لتقارير التنمية البشرية :- تقرير التنمية البشرية على مستوى العالم - تقرير التنمية الإنسانية على مستوى الوطن العربي - تقرير التنمية القطري.

في تقديم التشريعات التي تتمكن من تغيير المؤسسات واستهداف السلوكيات التي ينمو الفساد بطرق ممارستها للسلطة الموكلة إليها ، وأن يُقدم المجلس من خلال التشريع الترياق اللازم لإكساب المناعة من الفساد لباقي السلطات التي يُشرع لعملها ، بعد أن يكون قد اكتسبها بتعديل آليات عمله ، وتعديل النظام الداخلي الذي يعمل من خلاله ليكون أكثر شفافية ومساءلة .

وللبحث عن آليات التنمية المطلوبة المرتبطة بتحسين الأداء التشريعي سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

**الفرع الأول : دور المجلس في مأسسة التنمية**

**الفرع الثاني : ترتيب التشريعات حسب أولويات التنمية**

### الفرع الأول

**دور المجلس في مأسسة التنمية**

لا يزال مفهوم التنمية من أكثر المفاهيم مثاراً للجدل ، ولا يوجد تعريف شامل لهذا المفهوم وذلك لارتباطه بعدة مجالات ، ويلعب دوراً كبيراً في تحديد المقصود منه طبيعة المجتمع والواقع الاجتماعي الذي يتم اتخاذ الموقف من خلاله ، وعلى وجه العموم فإنه من الممكن القول بأن التنمية هي العملية التي تستهدف رفع مستوى دخول الأفراد وزيادة الدخل القومي ، وإعادة توزيع الدخل الكلي بين أفراد المجتمع بصورة تؤدي إلى تقليل الفوارق ، أي إلى تحسين حياة المجتمع مع التركيز على الفئات التي تعاني من الفقر واللامساواة ، وبالتالي فإن التنمية البشرية تتضمن خيارات أساسية لا تتبدل ، وهي رفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ورفع مستوى التعليم ، وتحسين الشروط الصحية ،

وهناك خيارات ثانوية متبدلة وهي تتراوح بين الحرية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وبين تمتع الفرد بفرص الخلق والإبداع وضمان حقوقه واحترامه الشخصي. (١)

في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (U.N.D.P) قدم تعريفاً للتنمية في سياق تقريره عن التنمية المستدامة لعام ١٩٩٢ بأنها: " عملية توضع في إطارها السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية والزراعية والصناعية ، وسياسات الطاقة على نحو يفضي إلى تنمية لها أثر باق من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ، ومع ذلك فليست التنمية مجرد قناة لتوفير الخدمات المناسبة بل تتطلب المشاركة الإيجابية لجميع أعضاء المجتمع " .

يتضح مما سبق أن التنمية تحتوي على حصيللة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع وتجعله قادراً على زيادة الإنتاج الحقيقي الإجمالي على نحو تراكمي ومستدام ، وإن ذلك يعني أن أي تعريف للتنمية يجب أن يتضمن عنصرين أساسيين :

**العنصر الأول :** هو ما يميز التنمية عما يوصف بأنه نمو ، إذ من الممكن أن يوجد الأخير دون تحقيق تنمية ، لأن النمو ظاهرة اقتصادية كمية ، في حين أن التنمية هي ظاهرة نوعية تتعلق بالجوانب الاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

**العنصر الثاني :** أن التنمية تنتج عن النمو في حالته التراكمية أي بفضل تراكم النتائج الايجابية للعمل التنموي وتضاعف آثاره ، وهو ما يؤكد أن التنمية هي التي تجعل النمو غير قابل للانتكاس ، ويتجسد فيها مبدأ اللارجوع إلى الوراء .

وفي السبعينات من القرن الماضي بدأ التركيز على أهمية العنصر البشري ليس فقط باعتباره مورداً اقتصادياً ينتظر منه زيادة الإنتاج وتطويره ، وإنما أصبح مستفيداً ومشاركاً

(١) - مما ورد في ورقة العمل المعدة من د.حسن جبران المقدمة إلى الحلقة النقاشية حول تقرير التنمية البشرية في سورية ٢٠٠٥ التي أقامها مشروع دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب بالتعاون بين مجلس الشعب وبرنامج

الأمم المتحدة الإنمائي ، ص ٧

(٢) - د . هيفاء أبو غزالة ، ود.شبرين شكري ، التنمية والنوع الاجتماعي ، مرجع سابق ، ص ٥٢

ليصبح للتنمية معنىً أكثر شمولية ، وقد ركز تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ١٩٩٠ على البعد الإنساني للتنمية ، بحيث أطلق عليها التنمية البشرية لكونها عملية يتم من خلالها توسيع خيارات الإنسان في مجتمعه من خلال أربعة عناصر تجعل التنمية البشرية مجموعة سلوكيات اجتماعية واقتصادية متكررة ضمن قواعد تضيضي عليها الاستمرارية ، وتدخلها ضمن إطار التنمية البشرية المأسسة ، وهذه السلوكيات يساهم مجلس الشعب في اتجاهاتها وتفعيلها من خلال الوظيفة التشريعية المناطة به ، ولاسيما التشريع لإنشاء مؤسسات سياسية تُعنى بمناقشة الآثار التوزيعية لمكتسبات التنمية والسياسات البيئية ، لأن غياب هذه المؤسسات يشكل عائقاً أمام قطاف ثمار التنمية المستدامة<sup>(١)</sup>، التي تقوم على عناصر يلعب مجلس الشعب دوراً مهماً في الانتباه لمركزاتها ، وعناصر التنمية البشرية تلك هي الإنتاجية (productivity) ، الإنصاف أو العدالة الاجتماعية (Social Equity) ، الاستدامة (Sustainability)، التمكين (Empowerment)<sup>(٢)</sup>، وبقليل من التفصيل فإن :

١- **الإنتاجية** : وتعني أن يكون المجلس قادراً على إدراك الآثار المحتملة للقوانين المقررة من قبله على النحو الذي يخدم السياسات التفصيلية ، وتؤدي إلى توفير الظروف أمام المنتجين في القطاعات الاقتصادية لزيادة إنتاجهم والمثال عليها ( الإعفاءات الضريبية - القوانين الجمركية- قوانين ومعاهدات تضمن إيجاد أسواق تصريف للإنتاج - ) و تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب يساعد في التنمية على هذا النحو ضمن آليات النموذج المقترح .

٢- **الإنصاف والعدالة الاجتماعية** : وذلك عندما يحرص المجلس على مراعاة القوانين المقررة من قبله لمبدأ تكافؤ الفرص ، وحق الجميع بالتساوي بالمعرفة

(١)- د. رمزي البطاينة ، نحو تطوير معايير وطنية للتنمية المستدامة ، مقالة نشرت في قضايا المجتمع المدني ، دورية تصدر عن مركز الأردن الجديد للدراسات ، الجزء ١٦ ، عمان الأردن ، ص ٢٢ .

(٢) - المرجع السابق ، ص ٥٣

وشفافية المعلومات وانسيابها بالتساوي بينهم ليأخذوا فرصتهم بالمشاركة في مشاريع التنمية والاستفادة منها ، نكون أمام إكساب الشرعية للقوانين الاقتصادية لإقرارها من ممثلي الشعب ووفق قواعد الديمقراطية ويكسبها الفاعلية وخلق الالتزام والاستجابة من عناصر العملية الإنتاجية في المجتمع، مثالها: (إقرار قانون العقود مع الجهات الإدارية).

٣- الاستدامة : المجلس المتمكن من وظيفته التشريعية والمعزز بالخبرات المستقلة التي تقدم له المشورة يستطيع إقرار التشريعات التي تضمن الأخذ بمبدأ التضامن بين الأجيال المقبلة عند رسم السياسات التنموية من أجل ضمان الحصول على فرص التنمية دون التغاضي عن حق الأجيال المقبلة بمقومات التنمية الأولية مثالها: (التشريعات المائية).

٤- التمكين : يعني أن يضطلع المجلس بإقرار القوانين التي تساعد على تعزيز قدرات كافة الأفراد من مختلف المستويات والفئات مع تمييز إيجابي لصالح المرأة والفئات المهمشة ( بالقوانين المتعلقة بالتعليم ، بالصحة ، بالمعرفة ، باكتساب المهارات ، بالعمل ) بتوفير البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقوانين المحفزة على توفير التقنيات الجديدة بغية زيادة الإنتاجية المثمرة التي تمكن المواطنين من الحصول على فرصة عمل ، وكذلك تمكين المواطنين من المشاركة التامة في صنع القرارات والسياسات المتعلقة بحياتهم وفي تنفيذها ضمن حيز الواقع عبر شفافية المعلومات والإجراءات وفتح قنوات التواصل مع الرأي العام .<sup>(١)</sup>

(١) - د . أحمد صقر عاشور ، " تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية " ،

مرجع سابق ، ص ٢٣ وما بعدها

## الفرع الثاني

### ترتيب التشريعات حسب أولويات التنمية

ترتبط مسألة التنمية وإقرار الخطط المتعلقة بها على نحو وثيق باختصاص مجلس الشعب ولأهميته أفرد دستور عام ٢٠١٢ بندا مستقلا في المادة ٧٥ منه ليقوم مجلس الشعب بمناقشة وإقرار خطط التنمية أي رسم السياسة العامة للتنمية ، وهذه المناقشة تحتاج بالدرجة الأولى إلى إمكانيات معرفية وإجراءات شفافة داخل المجلس تستطيع توظيف هذه الإمكانيات و إقرار القوانين المساعدة لتنفيذ سياسة التنمية وفق ترتيب الأولويات ، ومدى ملاءمة هذه الأولويات للأهداف المرسومة والنتائج المرجوة من إقرارها ، ومدى ما تعكسه من مشاركة شعبية في وضعها على النحو الذي جاءت به ، على اعتبار أن قيام أعضاء مجلس الشعب في شرح السياسات إلى المواطنين من خلال التواصل مع الناخبين في دوائرهم سيؤدي إلى خلق نوع من التأثير على هذا الجمهور ، وبالتالي سيكون مستعداً للتعامل والتفاعل مع السياسات المرسومة حتى لو لم تشكل لديه قناعة بالمعلومات والمناقشات المقدمة ، كما يمكن أن تظهر معارضة مشروعة لهذه السياسات ، وفي نفس الوقت قد تظهر الأغلبية المؤيدة لها مما يؤدي إلى دعم شرعية السياسات القانونية المتبعة في تنفيذ خطط التنمية .

تتكون التنمية من عملية مستمرة من التغيير المؤسساتي لضمان استخدام الموارد الوطنية بما يُحسّن من حياة الشعب ، وتشبه هذه العملية السلسلة ، ذلك أن أي إجراء يتخذه المجلس لتغيير إحدى حلقات السلسلة سوف يؤثر حتما على الحلقات الأخرى ، وعند البحث في تحديد أولوية التشريعات المطلوبة ، والتدقيق في مدى انسجام مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة مع هذه الأولويات ومراعاتها لها ، فإن الهيكلية والقواعد والتشريعات التي يعمل من خلالها المجلس عند ذلك هي التي ستحدد قدرته على المشاركة

في رسم السياسة الإستراتيجية للتنمية التي تلمس كافة القطاعات ومراقبة تنفيذها من خلال :

- ١- مناقشة تفاصيل خطط التنمية قبل إقرارها حتى لا تُقر من قبله وفق مفاهيم غامضة وعمومية مما يؤدي إلى عدم وضوح النتائج ، وعدم القدرة على تفعيل المحاسبة على التصغير في التنفيذ عند وقوعه ( وضوح الآليات والأهداف ).
- ٢- مناقشة الموازنة العامة للدولة المقدمة للمجلس سنوياً لضمان تخصيص الموارد بما يتلاءم مع خطط التنمية المقررة من قبله ومع الأولويات التشريعية لتنفيذها ، وتُعد مراجعة الموازنة العامة داخل المجلس عملية غاية في الأهمية ، ولأهميتها فقد نصت المادة ١٢٧/ج من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على انصراف المجلس كلياً لمناقشة الموازنة بعد ورود تقرير اللجنة المعد حولها ، وعدم البحث بمواضيع أخرى قبل الانتهاء منها<sup>(١)</sup>.
- ٣- برفع قدرات المجلس البرلمانية بشكل عام والتشريعية بشكل خاص يغدو المجلس قادراً على الاستفادة من آلية المتابعة ، والطلب من الحكومة بتقديم تقارير دورية وسريعة عن سير العمل بتطبيق الموازنة ، وبالتالي توفير البيانات بشكل منتظم ودقيق لممثلي الشعب ، بما يسمح بالتأثير على أوجه الإنفاق العام التي يتم مراجعتها وتقييمها ومحاسبتها ، مع إمكانية التفكير بإعادة تخصيص الموارد لخدمة بنود خطة التنمية ، وهذا الدور المهم بالمتابعة يضاف لآلية الرقابة التي يمارسها المجلس ، فبينما آلية المتابعة من المجلس تهتم برصد الانحرافات في التنفيذ ، ودراسة أسبابها وآثارها على الأهداف في تصحيح قاعدة البيانات التي يتم العمل

(١)- نصت المادة ١٢٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه : " أ - ليس للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد بتقدير مجموع الواردات أو النفقات. ب - ليس للمجلس أن يبحث أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة. ج - متى شرع المجلس في مناقشة مشروع الموازنة بعد ورودها من اللجنة تحتم أن تحصر مذكراته فيها ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الانتهاء منها ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك. "

بموجبها ، في حين أن آلية الرقابة تهتم بالتعرف على مدى الالتزام بتنفيذ الخطة ، أو مدى الانحراف عنها وتقرير حوافز أو جزاءات مقابلة في الحالتين ، وفي المقابل لا تهتم الرقابة بالتعرف على أسباب الانحراف في تنفيذ الخطة ولا بتحليل هذه الأسباب .<sup>(١)</sup>

٤- تحديد الأولويات التشريعية يستتبعه القدرة على إزالة المعوقات المتمثلة بوجود تشريعات تعيق التخطيط للتنمية ، والتنسيق بين التشريعات النافذة والجديدة حتى لا يحدث تضارب أو تعارض يُعيق تحقيق الأهداف المرجوة مما تم إقراره من تشريعات جديدة ، وهو ما يسمى بتحقيق الاتساق التشريعي ، مثال : ( لماذا سمح للتعليم الخاص بالمنافسة > المرسوم ٥٥ لعام ٢٠٠٤ < قبل إصلاح النظام التعليمي العام ورفع نوعية كفاءته الداخلية والخارجية معا ، وحل المشاكل التي تعاني منها المدارس العامة والأهلية؟! ، مع العلم أن التعليم الرسمي يمتلك مقومات المنافسة لتوفر البنية التحتية والدعم الحكومي له ) ، وكذلك في قدرة المجلس على إقرار اقتراحات بقوانين يستفيد فيها من الدراسات الاستشراقية التي تتضمنها تقارير التنمية البشرية أو الإنسانية في مستوياتها الثلاثة ، وهي رؤى مستقبلية طويلة الأمد تأخذ بالحسبان مختلف الاحتمالات والسيناريوهات الممكنة استنادا لتقارير تحليل الوضع الراهن ، مثال : ( تحدّث تقرير التنمية الوطني لعام ٢٠٠٥ عن الفاقد في التعليم ، أو ما يسمى الهدر في رأس المال البشري ، وصحيح أن التقرير لم يذكر الفاقد في المغتربات رغم أنه الفاقد الأكثر خطورةً على الوطن وعلى مستقبل التنمية وهو يتحقق بعد الإنتاج ، أي بعد إنتاج الفرد المتعلم ، وكان يجب أن يكون لمجلس الشعب دور تشريعي في استعادة هذا الفاقد إلى البلد ،

(١) - د . أحمد صقر عاشور ، " تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية "

على النحو الذي سار عليه مجلس الشعب المصري الذي تقدم باقتراح بقانون لإعادة الكوادر البشرية المؤهلة ) .

٥- والأهم وضع مخطط تشريعي للأهداف التي يتفق على إنجازها لتنفيذ السياسات التنموية التي تم التصويت عليها من قبل المجلس ، بحيث يتوجب على الحكومة أن تقدم هذا المخطط للمجلس ليصار إلى مناقشته ومناقشة أولوياته ، ومتابعة الالتزام به ومبررات الخروج عنه ، ولاسيما بعد صدور دستور عام ٢٠١٢ ، الذي تضمن العديد من الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأعطى مهلة ثلاث سنوات لإنجاز الاتساق الدستوري بين القوانين النافذة والقواعد الدستورية التي تضمنها ، وفي هذه الحالة لم تعد الحاجة مبنية فقط على الاعتراف بهذه الحقوق ، وإنما الانتقال إلى تمكين المواطن من ممارسة تلك الحقوق والتمتع بها ، والمقصود هنا بالمخطط التشريعي هو التخطيط العقلاني ، وهو آلية من آليات الحكامة المرتبطة بالشفافية والمساءلة ، بحيث يتضح من خلاله الخطوات التشريعية التي تعتمده الحكومة - بما أنها تستحوذ على نسبة كبيرة من المبادرة التشريعية - إعداد مشاريع القوانين للانتقال من وضع إلى وضع آخر بحيث تعكس الرؤيا الواضحة والواقعية لها وتقوم إلى تحديد الأهداف وتقرير الأفعال لتحقيق تلك الأهداف بناء على سلم الأولويات وضمان نصوص تشريعية ذات فعالية و نجاعة أكبر ، ويخرج بالتالي الإنتاج التشريعي من طور اللاتنظيم إلى طور التنظيم ، وهو ما يسمح للمجلس وللمجتمع بمتابعة ومراقبة ما تعتمده الحكومة القيام به من برامج عبر البوابة التشريعية بما يضمن الخروج من العشوائية والارتجالية .

وبالمحصلة فإن مخرجات العمل البرلماني إضافة إلى ارتفاع مستوى وآليات الأداء للوظائف الأخرى بعد تعزيز الأداء التشريعي ستكون قادرة على خلق البيئة المناسبة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً للوصول إلى التنمية البشرية المستدامة .

## الخاتمة

يقول فولتير: إن " بعض الكتب كالشعلة في مواقدنا ، نأخذها من جارنا ، ونضع الدفء في دارنا ، ثم نوصله للآخرين ، وها هو ملك للجميع " وبعد أن انتهينا من دراستنا لموضوع " تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري دراسة مقارنة بجهد متواضع وبما أنار الله به بصيرتنا ومن موقع الملاحظ بالتجربة ، وبما تحقق لنا من مراجع ، لم يبقَ إلا أن نلخص بعض ما توصلنا إليه من النتائج وما تسنى لنا الخروج به من توصيات .

### أولاً - النتائج :

لعبت عدة عوامل تاريخية ومحددات خارجية وداخلية في تحديد كيفية ممارسة مجلس الشعب السوري لوظيفته التشريعية

#### ● ففي إطار العوامل التاريخية :

- وجدنا كيف أن مرحلة الصراع السياسي ضد الاستعمار وإرهاصاته التي عاشها القطر قبل وبعد الاستقلال انعكس بشكل مباشر على سير وتطور الحياة البرلمانية في سورية .
- لوحظ أن استقرار الحياة النيابية خلال ولاية المجلس النيابي مابين عامي ١٩٥٤ و ١٩٦٠ أعاد الفاعلية للوظيفة التشريعية للبرلمان بحيث تراجعت نسبة إصدار المراسيم التشريعية من السلطة التنفيذية على نحو واضح ، خلال نهاية عام ١٩٥٤ والأعوام ١٩٥٥/١٩٥٦/١٩٥٧ ، وبدأ التشريع عن طريق القوانين التي تمر بمراحل العملية التشريعية وفق محدداتها الدستورية واللائحية النافذة آنذاك .
- عادت ظاهرة التشريع بواسطة قرارات بقانون عن رئيس الجمهورية للظهور في ظل غياب تام للقوانين الصادرة عن المجلس النيابي في العامين ١٩٥٨-١٩٥٩ بعد سريان القرار رقم ١ تاريخ ١٣/٣/١٩٥٨ وتطبيق دستور الوحدة المؤقت لعام ١٩٥٨ ، الذي كرس نهاية النظام البرلماني في سورية وأقام نظاماً شبه رئاسي .

- استمرار التشريع بالمراسيم التشريعية والقرارات بقوانين ، شملت مختلف المواضيع والمجالات خلال عام ١٩٦١ ، مما أسس لعرفٍ سارت عليه الحكومات المتعاقبة لجهة عدم وجود ضوابط تشريعية من حيث الموضوع لما يمكن أن يصدر بمرسوم تشريعي ، وما يجب أن يصدر حتماً بقانون عن البرلمان.

- تؤكد مخرجات العمل البرلماني ما بين عامي ١٩٦١ - ١٩٦٣ ، وكذلك صدور التشريعات بمراسيم تشريعية عن السلطة التنفيذية وغياب القوانين الصادرة عن المجلس بصورة شبه مطلقة على أن هذا المجلس لم يكن يمارس عمله التشريعي إلا بصورة شكلية فقط ، وعلى الأرجح كان ذلك بسبب موقف القيادات السياسية والعسكرية منه في تلك الفترة ، ووصفه بالرجعي والإقطاعي .

- توالى المراسيم التشريعية لتنظيم وتشريع في كافة المجالات فضلاً عن تعديل القوانين والمراسيم التشريعية النافذة ، ولتحل عملياً السلطة التنفيذية محل المجلس النيابي في ممارسة سلطة التشريع ، وقد استمر غياب الفاعلية التشريعية للمجلس بصدور التشريعات بالمراسيم التشريعية حتى عام ١٩٦٣ ووصول حزب البعث العربي الاشتراكي إلى الحكم ، وتولي المجلس الوطني للثورة سلطة المجلس النيابي .

- إن الظروف السياسية والتاريخية التي مرت بالقطر ما بين عامي ١٩٥٨ - ١٩٧٠ ، وتأثر واضعي النصوص الدستورية والقانونية بنماذج البرلمان القائمة في الأنظمة السياسية السائدة في تلك الفترة ، ولاسيما تجربة الاتحاد السوفيتي والمزاوجة بينها وبين نماذج البرلمان التي كانت سائدة في الغرب ، وما كانت مصر قد أخذت به ، بررت الأخذ بالنموذج الدستوري والقانوني الذي عمل من خلاله مجلس الشعب في سورية ، إلا أن الاستمرار بالعمل وفق هذا النموذج وآلياته لمدة طويلة من الزمن ، ولاسيما وفق منهج الحزب الواحد ثم الانتقال للأخذ بمبدأ الحزب القائد لم يمنح مجلس الشعب تجربة تشريعية ناضجة وفعالة ، وكانت تقليدية ، وقد أثقل هذا النموذج النظام السياسي بتبعاتٍ كان من الممكن ألا تحدث ، لو أنّ كنا جريئين أكثر لقول ما يجب قوله ، ولو أن فكرة

التابوهات لم تدخل حياتنا السياسية ، إلا أن الجمود والركود في العمل البرلماني ولاسيما في أداء الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب ، والذي استمر لسنوات جعل المجلس في موقع المتلقي ولم يكن فيه في موقع المبادر .

-المجلس عملياً لم ينجز الكثير من الناحية التشريعية ، واستمر صدور التشريعات الناظمة لمختلف مجالات الحياة في سورية بواسطة المراسيم التشريعية واستمر منذ عام ١٩٦٣ وحتى صدور قرار القيادة القطرية رقم ١/ تاريخ لعام ١٩٦٦ بإيقاف العمل بالدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ ، وبصدور قرار القيادة القطرية رقم ٢ تاريخ ١٩٦٦/٢/٢٥ الذي تضمن تحويل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية ، على أن تتولى القيادة القطرية تعيين رئيس الدولة ورئيس الوزراء واستمر الحال على هذا النحو دون وجود مجلس تشريعي وظلت السلطة التنفيذية تقوم بالوظيفة التشريعية حتى انعقاد المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي للحزب ، إلى أن أصدرت القيادة القطرية الدستور المؤقت لعام ١٩٦٩ .

#### • العوامل المرتبطة بالمحددات الداخلية والخارجية :

- إن غياب التعددية السياسية وحجب مبدأ تداول السلطة عن إمكانية التطبيق نظرياً وعملياً ، لم يجعل من الرأي العام الذي تعمل عليه عادة اتحادات المصالح المختلفة قوة مؤثرة على أداء السلطة التشريعية في سورية ، وبقي المطبخ الحقيقي لصنع السياسات المالية والتشريعية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية هو القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ورئيس الجمهورية بصفته الأمين القطري .

- لم تعد السلطة التشريعية هي السلطة الأولى في ترتيب السلطات وضعفت قدرتها على إحداث تأثير حقيقي وجددي في التشريعات التي يقرها المجلس المنتخب ، إضافة إلى التركيبة السياسية لرئيس المجلس وأعضائه وانتمائها لحزب البعث العربي الاشتراكي وبأعداد قليلة لأحزاب الجبهة ، جعلت الوظيفة السياسية والتشريعية وعلى نحو عملي بيد القيادة

القطرية للحزب ورئيس الجمهورية ، وتمارس على نحو نظري من قبل مجلس الشعب السوري .

- تقاسم رئيس الجمهورية واستنادا للمادة ١١١ من الدستور الوظيفة التشريعية مع مجلس الشعب خارج أدار الانعقاد وفي حالة عدم وجود مجلس منتخب ، وأثناء انعقاد المجلس في حالات الضرورة القصوى ، وقوة هذا التشريعات الصادرة بالمراسيم التشريعية كانت تكمن في نفاذها مباشرة ، وفي صعوبة تعديلها لجهة النصاب المطلوب قياساً مع ما يتطلبه أي تعديل مقترح على قانون أقر من قبل المجلس صاحب الاختصاص الأصيل دستورياً ، والقوانين التي يشرعها البرلمان يمكن أن تعدل من قبل رئيس الجمهورية ، ولا تحجز موضوعاتها له فقط إذ يمكن أن تعدل بمرسوم تشريعي دون وجود أية ضوابط قانونية أخرى تتعلق بموضوع القانون ، أو الظروف الداعية لإصداره أو تعديله ، أو الزمن الذي مضى على صدور القانون قصر أو طال كل ذلك أضعف ويضعف كثيراً الثقل السياسي لمجلس الشعب السوري ، إذ لم يحدث طيلة الأدوار التشريعية التسعة لمجلس الشعب أن تمكن من تعديل أو إلغاء المراسيم التشريعية ، وأسباب ذلك مرتبطة بطبيعة تركيبة النظام السياسي في سورية ، فرئيس الجمهورية هو الأمين العام ولاحقاً الأمين القطري لحزب البعث العربي الاشتراكي الذي يقود جبهة وطنية تقدمية ، ويقود الدولة والمجتمع من خلال نص المادة الثامنة في دستور ١٩٧٣ .

- لم يتحقق لمجلس الشعب أن تجاوز أي كتاب اعتراض موجه من رئيس الجمهورية على القوانين المقررة طيلة الأدوار التشريعية التسعة خلال نفاذ دستور ١٩٧٣ لأسباب عديدة منها الخلط الذهني بين مهنية العمل القانوني التشريعي وبين المكانة الشخصية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي القائم لدى رئيس وأعضاء مجلس الشعب ، وعدم وجود تقليد برلماني أو سوابق برلمانية لتفعيل النص الدستوري بإمكانية مناقشة كتاب الاعتراض الموجه من رئيس الجمهورية لمجلس الشعب إذ يتم التعامل معه بكثير من التقديس .

- الدستور الملغى لم يتضمن مهلة محددة لإصدار القوانين من قبل رئيس الجمهورية ، فضلاً عن أن المشرع الدستوري في سورية لم يأخذ "بالإصدار المفترض" عند مضي مدة الاعتراض وعدم إصداره من قبل رئيس الجمهورية ، وللسلطة التنفيذية في هذه الحالة تأخير إصدار القوانين لسبب أو لآخر ، حيث يكفي وجود هذه الإمكانية بغض النظر عن أسباب التأخير .

-إن التشريعات العادية التي أقرها مجلس الشعب كانت تتم في ظل سريان حالة الطوارئ المعلنة من تاريخ ٨/٣/١٩٦٣ أي بتاريخ سابق لصدور دستور عام ١٩٧٣ ، حتى إلغاؤها في عام ٢٠١١ ، والاستمرار بأداء الوظيفة التشريعية من قبل مجلس الشعب ، وإقرار التشريعات ثم تعليق أحكام هذه التشريعات عندما تتعارض مع التدابير والإجراءات التي للحاكم العربي القيام بها ، خلق من حيث النتيجة بيئة تشريعية تؤثر في سلطة المجلس التشريعية ، وكرست لثقافة الأمر الواقع في المجتمع ، وهيمنة السلطة التنفيذية والخضوع لتقديراتها .

- استمرت الصلاحيات المخولة للرئيس في الدستور الجديد دون تغيير بما فيها الصلاحيات المخولة له أثناء وبعد انجاز مجلس الشعب لوظيفته التشريعية ، إلا أن الاختلاف نظرياً كان في صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بسلطته في إصدار التشريعات ( المراسيم التشريعية ) إذ لم تُعد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار التشريعات كما كانت عليه سابقاً ، حيث عمد المشرع الدستوري إلى إعادة صياغة المادة ١١١ من دستور ١٩٧٣ في المادة ١١٣ من دستور ٢٠١٢ وأصبح رئيس الجمهورية مشرعاً في ظروف استثنائية ومحددة تقع ضمن حالتين ، الأولى منهما مرتبطة بوجود الضرورة القصوى التي تستدعي تدخله بإصدار التشريعات بصرف النظر عن التوقيت داخل أو خارج انعقاد دورات المجلس ، والثانية مرتبطة بعدم وجود مجلس شعب منتخب .

-إن عدم تداول السلطة يؤدي إلى عدم تجديد الحياة السياسية ، وبالتالي يقود إلى التحجر ، و ينحو بالسلطة التنفيذية باتجاه التحوّل على باقي السلطات ، وتتفرد بالحكم

ولا تلقي بعد ذلك بالألماء يتركه هذا التغول من أثر سياسي داخل باقي المؤسسات الدستورية وخارجها لدى الرأي العام الكامن ، الذي يأخذ بالتكون دون بوضلة تُحدد مساره لغياب المسألة الديمقراطية الفعالة في مؤهلها الطبيعي وهو البرلمان

- يظهر دور الحزب في قيادة مسار العملية التشريعية قبل وبعد دخولها إلى مجلس الشعب عن طريق الأغلبية الممثلة في قيادة المجلس وقيادة اللجان ، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدم وجود أحزاب أخرى تعمل كقوى ضاغطة على الحكومة لإنجاز مشاريع القوانين وفق الأولوية المطالب بها تحت قبة البرلمان ، والتي تعكس حاجة المواطنين في جانب أكثر من جانب آخر ، أو حتى الضغط على مكتب المجلس لتفعيل الإجراءات المتعلقة باقتراحات القوانين ، التي تقدم من الأعضاء أو أن تشكل هذه الأحزاب أو الكتل البرلمانية قوى كابحة لتغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، مما شكّل عاملاً إضافياً في إضعاف الأداء التشريعي للمجلس لجهة إحداث تغييرات جوهرية في مشاريع القوانين ، أو قدرته على رفض مشروع أي قانون تقدمت به الحكومة رغم امتلاك المجلس لأسباب منطقية وجوهرية للرفض أحياناً ، وكل ذلك أدى إلى انعدام المبادرة التشريعية من مجلس الشعب ، وبالنتيجة فإن الخلل بين مركز السلطين التنفيذية والتشريعية ناجم عن النص والممارسة بأن معاً ، فضبط أداء مجلس الشعب ليس رهناً فقط بسلامة تطبيق الآليات التي نص عليها الدستور، وإنما بالذهنية السياسية التي يُدار بها هذا المجلس ، وحاصل القول فإنه يمكن عنونة تلك المرحلة بـ"الرؤيا الموحدة للأهداف وآليات الوصول إلى هذه الأهداف" ، فلو أن وحدة الهدف اقترنت بقبول تعدد وجهات النظر بآليات الوصول إلى هذه الأهداف لما كان سيصل الأداء التشريعي لمجلس الشعب إلى هذا المستوى من الضعف في التأثير في مخرجات العمل البرلماني .

- إن جهود النخب السياسية العاملة على مستوى القيادات التي كانت تتولى انتقاء نسبة ٥١ % من أعضاء مجلس الشعب على مدار الأدوار التشريعية التسعة للمجلس ، انعكس ذلك على الثقافة التي تكونت لدى الأعضاء ولدى المواطنين عن دور المجلس

ووزنه السياسي وتُرجم ذلك بعزوف غالبية الكوادر الوطنية عن خوض غمار التجربة بالترشيح لمجلس الشعب السوري .

- إن الخيار بالبدء بالتطوير الاقتصادي ، وتأخير التطوير في المجال السياسي ، ومع وجود المتغيرات العالمية والعربية وفورة التقانة الحديثة ، وظهور أجيال ذات ذهنية ديناميكية تتعامل مع متغيرات العصر السريعة ، لم تعد تطبيق القوالب الجامدة والخطابات الخشبية ، فانتهى الأمر إلى أن المجلس لم يكن قاطرة التغيير السياسي ، بحيث أضحي تطوير أداء المجلس مطلباً لمواكبة هذه المتغيرات لم يعد يحتمل التأخير .

- إن صدور قانون انتخابات جديد في عام ٢٠١١ بمرسوم تشريعي كان خيار السلطة التنفيذية ، والعمل بأحكامه يعيد إنتاج ذات النخب السياسية إن لم يكن بشخصها فبتوجهاتها ، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون الأحزاب ، وكان يحتاج أمر اختيار النظام الانتخابي لأهميته إلى أن تتضافر جهود المختصين بعلم القانون مع مختصين بعلم الاجتماع السياسي .

#### • العوامل المرتبطة بالمحددات الداخلية :

وهذه العوامل يمكن استنتاجها بعد تشبيكها مع المحددات الخارجية لنستنتج بأن:

- الثقافة البرلمانية التي تتشكل من حدود المعرفة السائدة حول ماهية العمل البرلماني ووظائف المجلس وملامح كل منها ، وقدرته على إنجازها لدى الأفراد أو المجتمع ، داخل المجلس أو خارجه تلعب دوراً محدداً لمدى فاعلية الأداء التشريعي للمجلس وأهميته

- إن عدم وجود أرضية معرفية بالقواعد العامة الناظمة لعمل السلطة التشريعية لدى المواطن وإذا وجدت عند البعض ، وحتى المتخصصين منهم فهي معلومات إما بسيطة وأولية ، أو أنها معلومات تشوبها بعض الأخطاء التي قد تكون جوهرية ، لعب دوراً في إضعاف أداء مجلس الشعب عند المفاضلة بين المرشحين وفي آلية التواصل مع المجلس من قبل الناخبين .

- إن للشروط التي وضعها قانون الانتخابات للمرشحين إلى مجلس الشعب تأثيراً واضحاً في تكوين الثقافة عن العمل البرلماني في مجلس الشعب ولاسيما الشرط الثالث من المادة ٢٠ من قانون الانتخابات الجديد والمرتبطة بالمستوى التعليمي للمرشح الذي سيصبح عضواً في المجلس التشريعي في حال نجاح في الانتخابات ، وهو الاكتفاء بأن يكون ملماً بالقراءة والكتابة ، بعد أن كان الاشتراط في قانون الانتخابات الملغى أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة وتبقى الإجابة مرحلة متقدمة على الإمام ، وعلى ذلك فإنه وفي ضوء أحكام القانون القديم والجديد فإن التمثيل في مجلس الشعب أقرب ما يكون إلى التمثيل الساكن منه إلى التمثيل الحركي ، إذا ما أضفنا إليه بأن مجلس الشعب يتكون بنسبة ٥٠ بالمئة من العمال والفلاحين ، وغالباً ما تكون نسبة العمال المرشحين هم من العاملين المكتبيين في الدولة والكوادر القيادية في القواعد الحزبية وهم من الذين تعودوا على العمل التراتبي وبعد تلقي التوجيه ، ولا يمتلكون ثقافة المبادرة .

- إن موقع رئيس المجلس في النظام السياسي والقدرة على التحكم باتجاه النقاش الذي يدور في الجلسة العامة في مجلس الشعب من خلال مركزه السياسي والاعتبار الذي يوليه الأعضاء لشخصه عادةً ، واستمرار شغل مقعد رئاسة المجلس من نفس الشخص لأكثر من دور تشريعي ، واستمرار وتيرة العمل البرلماني على نفس النهج ، أضاف شيئاً من الرتابة لاستقرار النخبة البرلمانية التي تسعى إلى المحافظة على ضبط إيقاع عمل المجلس ، دون أي سعي لتطوير الأداء أو التغيير في مستواه ، وأكثر من ذلك ما يمنحه هذا الثبات النسبي لرئاسة المجلس من القدرة على الهيمنة المعنوية على مسار النقاش والتصويت ، مما قد يعتبره الأعضاء والمهتمون بالشأن البرلماني بأنه هدف سياسي مقصود لذاته من جانب السلطة التنفيذية ومن حزب الأغلبية ، وتعبير عن رضا القيادة الحزبية بمستوى الأداء .

- المجلس وفق أحكام النظام الداخلي يتخذ قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين حاضرين في بدء الجلسة عند طرح القرار أو مشروع القانون على التصويت ،

وبذلك يكون المجلس قد صوّت على أمور تدخل مباشرة باختصاصه التشريعي والرقابي بنصابٍ غير صحيح ، ولا يُسعف في هذه الحالة التمسك بالنص لإضفاء المشروعية الديمقراطية ، وهو مصدر للتساهل في السير بالإجراءات .

- لم يلزم النظام الداخلي الرئيس مناقشة اقتراح قفل باب النقاش ، وتركت إعطاء الحق بالكلام لمقدم الاقتراح ولمؤيد ومعارض أمراً اختيارياً وله طرح الاقتراح مباشرةً على المجلس للتصويت .

- لم يضع النظام الداخلي ضوابط دقيقة لطلب استعجال النظر ، وهو ما يترك الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام العوامل والمؤثرات العامة والخاصة والسياسية منها لتكون الدافع وراء الطلب ، كما لم يلزم الجهة التي طلبت الاستعجال أو العضو ببيان مبررات الاستعجال ، أو حتى مناقشتها رغم أن ميزة التأني في إصدار التشريعات من قبل أي برلمان ، هي من المزايا التي يتعين على المجلس عدم تفويت الفرصة على التمسك بها دون ضوابط ، كما لم يحدد النصاب القانوني المطلوب بالتصويت لقبول استعجال النظر .

- إن النظام الداخلي لم يأخذ بفكرة إجراء المداولة الثانية أو اللجوء إليها من قبل الأعضاء وقبول المجلس لها بعد مدة معينة من انتهاء مناقشة مواد مشروع القانون مادةً مادةً ، في حين أن تفعيل الوظيفة التشريعية للمجلس وتحسين مخرجات العمل البرلماني يحتاج إلى هذه الفواصل الزمنية بين الإجراءات التي يتعين على النظام الداخلي الأخذ بها والنص عليها .

- لقد عجز مجلس الشعب السوري عن تفادي ظاهرة التضخم التشريعي خلال ثلاثة أدوار تشريعية ( السابع والثامن والتاسع ) نشأت بعد حالة من الركود التشريعي خلال ستة أدوار تشريعية سابقة ، وكان يُمكن لحركة المراجعة التشريعية التي تمت أن تكون منظمة ودقيقة ومدروسة وبعيدة عن الانتقائية والارتجال لو أن آلية وضع مخطط تشريعي قد اتبعت بالاتفاق بين مجلس الشعب والحكومة بعد اشتراكه في دراسته .

- تمتلك سورية منظومة تشريعية كبيرة من القوانين والقرارات والأنظمة المبعثرة بين مجموعة من القوانين الصادرة في صكوكٍ متعددة ، وفي أزمانٍ مختلفة ، وضمن عدة مجموعات قانونية ، وبعضها لم يحظَ بمراجعة إلا بعد مرور عشرات السنوات ، وهذه المراجعات لم تنجح في تجنب الإحالة على قوانين أخرى ، أو جمع شتات هذا التشريعات في مجموعة متكاملة تجعلها أيسر في التطبيق على رجال الإدارة والقانون ، وأكثر سهولة للتعرف عليها من قبل المعني مباشرةً بأحكامها تطبيقاً لمبدأ الشفافية في القوانين ، ويشكل ذلك التعقيد بيئة ملائمة للفساد الإداري

- إن أحكام المادة ١٥٤ من دستور عام ٢٠١٢ ، تُلقِي بالمسؤولية الدستورية على السلطات الثلاث لإنجاز تعديل التشريعات المخالفة لأحكام الدستور لتتوافق مع أحكامه .

- لا يَصُح أن تبقى الحكومة وبسبب احتكارها للمعلومات والإمكانيات المعرفية مصدراً وحيداً للتشريع الوطني ، وأن يبقى التخطيط للتنمية بكافة أشكالها حكراً على مجموعة من الموظفين أو نُخبة من السياسيين دون أن يكون المشعر الحقيقي هو الرأي العام الذي يتولد عن هذه السياسات ، أو أن يستمر دوماً التخطيط في اتجاه واحد من الحكومة إلى المواطنين ، دون أن يكون لممثلي الشعب الحق بالمبادرة وتهيئة العوامل المناسبة لهذه المبادرة التشريعية داخل المؤسسة التي من المفروض أنها المُنَبِّر الحقيقي ، والأداة التي تملك السلطة في إقرار أولوياتها عبر حراك سياسي وضوابط ديمقراطية يتفق عليها الجميع .

- إن تطبيق مبدأ الشفافية كان غائباً عن النظم القانونية التي كانت تعمل بها كافة مؤسسات الحكم ، مما أثّر وبشكل واضح على المستوى الديمقراطي للحياة السياسية ، وانكفاً مجلس الشعب في سورية عن ممارسة دوره الفعّال كمؤسسة رئيسة في أي نظام ديمقراطي ، ولم يتمكن من تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين ، وكذلك من أداء دوره الرقابي على أعمالها ، ومارس الدور المطلي فقط في التعبير عن حاجات المجتمع في التطوير والتنمية ، وكان ذلك دون سقف التغيير السياسي لنظام الحكم ، أو حتى

البحث في آليات جديدة لتطوير النظام السياسي القائم ، لكن الحلول في الأزمات السياسية تكمن بالعودة إلى التمسك بمبادئ الحكم الجيد( أو الحكم الصالح الرشيد ) ، والعودة لمفهوم دولة القانون ، وأن تقوم كل سلطة باختصاصاتها وفق القواعد الدستورية وبشفافية ، وضمان نفاذ هذه القواعد والتقييد بها ، عبر الرقابة الدستورية السياسية والقضائية ، وإعادة التوازن للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وكذلك التزام السلطة التشريعية للحدود الدستورية بينها وبين السلطة القضائية ، تعزيزاً للتحويل الديمقراطي ، ولقد درجت القوانين والمراسيم الصادرة في سورية وحتى بعض القرارات الصادرة عن بعض الوزارات ! على تجاوز هذه الحدود المرسومة بين السلطات حتى بات أمراً مألوفاً وظاهرة تحتاج إلى حلول سياسية وقانونية عاجلة ، وتقع مسؤولية هذه الحلول على عاتق مجلس الشعب بالدرجة الأولى لمراجعة نصوص كافة القوانين التي تتضمن مخالفات دستورية وإعداد اقتراحات بقوانين لإعادة مواءمتها مع القواعد الدستورية إعمالاً لمبدأ سمو القاعدة الدستورية .

- من أجل الوصول إلى برلمانٍ فعّال ، لا بد أن يكون برلماناً ديمقراطياً ، ولن يكون ديمقراطياً إلا بعد أن يكون شفافاً ، تلك الشفافية المرتبطة بالمعلومات وبالإجراءات لأن حاجة السلطة التشريعية لتطبيق مبدأ الشفافية في عملها أكثر إلحاحاً لممارسة المهام والاختصاصات المناطة بها دستورياً ، ولأن ضعف إمكانيات المجلس التشريعية والإدارية والتقنية وضعف انسياب المعلومات ، وتدني مستوى الشفافية ، وإهمال تطوير أدوات عمل هذا المجلس أدى إلى تراجع مخرجات العمل التشريعي وإضعاف الأداء البرلماني في الوظائف الأخرى .

- لا بد من تمكين الرأي العام من لعب دور الحكم لضبط إيقاع الحياة السياسية بعد الاعتراف بضرورة وجود معارضة مأسسة ، وتمكينها من أن تكون ممثلة في المجلس تمثيلاً فعالاً إلى جانب أغلبية تقوم على ترشيد مبادئ الالتزام الحزبي بين أعضائها .

- باتت الحاجة لإصدار نظام داخلي جديد أكثر ضرورةً وإلحاحاً التزاماً بأحكام الدستور الجديد ، وذلك لتغيّر البيئة السياسية نظرياً بدخول أحزاب جديدة إلى المجلس
- إن الأخذ بنظام الكتل البرلمانية عند تعديل أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب هو ضرورة وحاجة ، فهو ضرورة لأن سورية أُنجزت خلال العامين الفائتين جملة من التغييرات والتعديلات الدستورية والتشريعية لا يمكن لها أن تكون حقيقية ما لم تحظّ القوى السياسية بفرصة المنافسة والمعارضة خارج المجلس أثناء الانتخابات وداخل المجلس أثناء أداء المجلس للوظائف المناطة به دستورياً وتشريعياً في اللجان والجلسة العامة ، و هو حاجة لأنه يشكل دعماً لا يُستهان به للأداء البرلماني وتحسيناً لمخرجات هذا الأداء.
- لا بد من جعل التعددية السياسية لعبة برلمانية ديمقراطية حقيقية لا مناص من العمل عليها و بما عبر هيكلية مؤسساتية جديدة لعمل المجلس وتطوير الأجهزة البرلمانية القائمة ومنها مكتب المجلس بما يناسب مبدأ العمل في نظام الكتل أو الهيئات ، وينعكس ذلك على أداء مجلس الشعب ويصبح أكثر فاعلية بحيث يكسب المجلس ثقلاً سياسياً أكبر ، وبما يفرضه هذا التنظيم داخل أحكام النظام الداخلي التزاماً على المجلس بتقديم الدعم المالي واللوجستي بتوفير المعلومات ، وتأمين موظفين وخبراء ومستشارين لهذه الكتل .
- إن الآثار المباشرة المترتبة على تعزيز الأداء التشريعي ، والمتمثلة بتحسين مخرجات العمل التشريعي تعني الوصول إلى تشريعات سليمة من الناحية الشكلية ، بالمحافظة على معايير تنظيم هذه الوثيقة التشريعية ( المشاريع واقتراحات القوانين ) وهي الشمولية ، وسهولة الفهم ، وسهولة الاستخدام ، وكذلك تحقيق الكفاية الموضوعية للقوانين بأن تكون أكثر قرباً من الأولويات التي توضع على بساط البحث أمام ممثلي الشعب ، لما لديه من قنوات لاستشارة المنتفعين أو المتضررين من مشروع القانون ، ولأن وجود مجلس فعّال ومتمكن من أدائه التشريعي يعني زيادة نسبة النتائج المرجوة من مشروع

القانون ، الذي يقدم له مائتان وخمسون عضواً بحبرتهم فرصة دراسته ، وتحديد التأثير المحتمل لمشروع القانون على نحوٍ شفاف .

- إن العلاقة بين الوظيفة التمثيلية والوظيفة التشريعية هي علاقة جدلية تؤثر كل منهما بالأخرى ، فكلما كان المجلس منتخباً بانتخابات حرة ونزيهة ويعكس التركيبة المجتمعية كلما كان وزنه السياسي كبيراً ومؤثراً باعتباره داعماً أساسياً للديمقراطية ، وممثلاً حقيقياً للمطالب الحقوقية والإنسانية ويصُب في إطار خدمة الوظيفة التمثيلية لمجلس الشعب . فعندما يكتسب المجلس ميكانيزما العمل التشريعي الجيد ، يعني أننا أمام مجلس شعب يشرع وفقاً لما تقتضيه المصلحة الوطنية ، بعيداً عن التجاذبات السياسية الضيقة ، بحيث يغدو كما وصفه أرسطو "البرلمان هو العقل مجرداً عن الهوى" ، وعندما يكون التمثيل في مجلس الشعب سليماً وتم وفق انتخابات نزيهة وشفافة ، نتخلص من ظاهرة العزوف عن التواصل مع ممثلي الشعب ، ويرفد هؤلاء الممثلين بالمعلومات ومن ثم يعطيهم القدرة على التنبه للمصالح المتعارضة وفهمها فهماً جيداً والبحث عن تسويات توثي أكلها ، مما يزيد من المقدرة التشريعية ، فبرلمان يُمثل فيه الشعب تمثيلاً جيداً يعني أننا أمام برلمان شفاف ، بحيث يخرج الجميع راضياً عن العملية الديمقراطية وتنائجها داخل المجلس ، ويؤدي إلى تنشيط العمل الأهلي المأسس، وإلى ظهور مؤسسة الرأي العام على نحو منظم ومؤثر .

- إن قدرة مجلس الشعب على إنجاز وظيفته الرقابية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقدرة المجلس على أداء وظيفته التشريعية ، ونرى بأن هذه العلاقة علاقة طردية ، أي أنه كلما ازدادت قدرة المجلس على أن يكون مشرعاً جيداً ، ازدادت قدرته على رقابة الحكومة في أدائها .

- إن تعزيز الأداء التشريعي هو الهدف الذي سعى هذا البحث للوصول إليه ، ولكن الغاية من وراء الوصول إلى هذا الهدف هو في المحصلة استثمار الآثار المترتبة على هذا الأداء التشريعي في تعزيز الوظائف الأخرى التمثيلية والرقابية للمجلس ، وبتكامل

هذه الوظائف نكون أمام أداء برلماني نستطيع بعدها استثمار وجود البرلمان كأول مؤسسة للحكم تحدد جودة هذا الحكم وتطبق معايير ما يسمى بالحوكمة ، على اعتبار أن تحديد مفهوم الحوكمة لعمل مجلس الشعب السوري يشير إلى مجموعة الأطر القانونية والتنظيمية التي تنظم عمل المجلس وعلاقته مع الحكومة ومع الناخب ، وذلك بوضع أهداف لعمل المجلس مع تحديد المسارات الأفضل لتحقيق هذه الأهداف بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة ، وبهذه الحوكمة الداخلية والخارجية للأداء البرلماني نكون قد عبّنا الطريق أمام الحكم الرشيد على مستوى باقي مؤسسات الحكم ، والحكم الرشيد يعني وضع سدٍ أمام نمو ظاهرة الفساد ، ومكافحة العوامل المسببة لها ، ولأن وجود الحكم الرشيد يعني تعزيز ثقة المجتمع بمؤسساته السياسية، ومنها مجلس الشعب ، وبالمقاربة نجد أن الآليات المقترحة لتعزيز أداء مجلس الشعب لوظيفته التشريعية وهي الوظيفة الرئيسية للمجلس الذي يمثل السلطة الأولى وفق الترتيب الدستوري ووفق ما يمليه مبدأ سيادة القانون الذي تضعه السلطة التشريعية ، يمكن تشبيهها في هذا السياق برين السفينة

- إن حوكمة العمل التشريعي بما يحمله من ترياق (بالإفصاح والشفافية والمساءلة) يؤدي إلى حوكمة العمل الحكومي بترشيد القرارات المتخذة للتركيز على مكافحة الفساد باعتباره يشكل تحدياً متواصلاً للتنمية الشاملة ومعيقاً لها ، إذ لا تنمية في ظل تنامي الفساد ، ولا يمكن مكافحة الفساد بدون حكم رشيد ، و دور المجلس يكمن في تقديم التشريعات التي تتمكن من تغيير المؤسسات واستهداف السلوكيات التي ينمو الفساد بطرق ممارستها للسلطة الموكلة إليها ، وأن يُقدم المجلس من خلال التشريع الترياق اللازم لإكساب المناعة من الفساد لباقي السلطات التي يُشرع لعملها ، بعد أن يكون قد اكتسبها بتعديل آليات عمله ، وتعديل النظام الداخلي الذي يعمل من خلاله ليكون أكثر شفافية ومساءلة .

وبالمحصلة فإن مخرجات العمل البرلماني إضافة إلى ارتفاع مستوى وآليات الأداء للوظائف الأخرى بعد تعزيز الأداء التشريعي ستكون قادرة على خلق البيئة المناسبة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً للوصول إلى التنمية البشرية المستدامة دون الحاجة لغرفة ثانية للبرلمان بعد تفادي موضوع التمثيل لقطاعات مهمشة أو فعالة أو الكوادر أو تحسين الاداء التشريعي بقانون الانتخابات والاستعاضة بآليات أخرى .

### ثانياً- التوصيات :

- ١- تعديل أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري في العديد من أحكامه ومنها إيجاد نظام الكتل البرلمانية والعمل وفقها ، وضمان مشاركتها في الإدارة البرلمانية ، وتوسيع صلاحيات مكتب المجلس ، ليتم تعزيز ديمقراطية التمثيل .
- ٢- تضمين أحكام النظام الداخلي ما يكفل تطبيق شفافية المعلومات وشفافية الإجراءات .
- ٣- دعم اللجان البرلمانية الدائمة لأنها المطبخ السياسي الذي تنضج فيه مشاريع واقتراحات القوانين ، وإيجاد نظام متكامل لمحاسبة الاعضاء عند الغياب .
- ٤- تزويد المجلس بإدارة فنية تقنية قادرة على تقديم الدعم اللوجستي للمجلس ولجانه وأعضائه أثناء التحضير للمناقشات وتقديم الاقتراحات ، وإيجاد مكتب متخصص لتنظيم برنامج خاص بتدريب الأعضاء الجدد من مجلس الشعب على الأصول البرلمانية - الدستور - النظام الداخلي - أعمال الشعبة البرلمانية .
- ٥- تطوير إدارة التوثيق البرلماني في المجلس وضمان استقلاليتها ( تحرير وتدقيق محاضر الجلسات - إعداد مدونات للتقاليد البرلمانية ) بحيث تقوم في نهاية كل دور تشريعي بإصدار كتاب يتضمن رصد وتدقيق "السوابق أو التقاليد البرلمانية " لإثراء المكتبة القانونية وتقديم المعرفة العميقة بمجريات العمل البرلماني لتشكل مادة أولية للدراسات التأصيلية المتخصصة في البحث والتحليل لأداء مجلس الشعب السوري.

- ٦- تشجيع المجلس لإنشاء بيوت خبرة برلمانية مستقلة ، للحوار البرلماني في سورية أو منتدى للشؤون البرلمانية مستقل يقدم الخبرات من أجل توسيع الخيارات أمام صانعي القرار ، وإنشاء مرصد البرلمان السوري أسوة بالتجربة اللبنانية أو الأردنية ، وتكون مهمته نقل آراء ومقترحات المجتمع الأهلي إلى المجلس ، وبضمان توفير المعلومات يكون صلة الوصل بين المنظمات غير الحكومية والمجلس .
- ٧- تخصيص منافذ إعلامية متخصصة في الشؤون البرلمانية ، والعمل من أجل التحضير لتأسيس مؤسسات خاصة باستطلاع الرأي العام .
- ٨- اقرار قانون يتضمن الأعمال التي تتعارض مع مسؤولية العضو النيابية ، والواجبات المرتبطة بمتطلبات الشفافية
- ٩- إخضاع المداولات البرلمانية للنشر بطريقة تجعلها أكثر شفافية ومتاحة لعامة الشعب ، وذلك في مجلة أو جريدة برلمانية خاصة بالمجلس تصدر بعد انتهاء كل دورة برلمانية بأسبوع على أبعد تقدير ، بالنظر لكون هذه المداولات (المذكرات) وثيقة تاريخية وقانونية ، فهي حق للتاريخ ولل مواطن والوطن وللأعضاء.
- ١٠- صياغة مقترحات بقانون لتعديل قانوني الأحزاب والانتخابات العامة ، بحيث يصار لتقديم تسهيلات مالية وإعلامية للأحزاب التي تضمن وصول عدد أكبر من النساء إلى مجلس الشعب ، وتقديم ميزات داخل النظام الداخلي لهذه الأحزاب التي تتمكن من زيادة عدد التمثيل للمرأة في المجلس بنسبة الزيادة المتحققة من قبله (مكتب المجلس - مكاتب اللجان - الوفود البرلمانية للخارج ..) .
- ١١- إقرار قانون للمنظمات غير الحكومية لأن الغاية التي تنشأ من أجلها منظمات المجتمع المدني أو الأهلي أو غير الحكومية تتقاطع مع الغاية من عمل مجلس الشعب الذي يملك الآليات الرسمية والدستورية لتحقيقها.

١٢- مؤسسة العلاقة بين مجلس الشعب والمنظمات غير الحكومية أو المجتمع الأهلي ،  
وعقد جلسات استماع لممثلي المنظمات غير الحكومية ، والنقابات والاتحادات  
ومختلف القطاعات المهنية المعنية بمشاريع القوانين التي تدرس أمام مجلس الشعب.  
١٣- إحداه مكنب علاقات خاص بالبرلمانات الرديفة أو الصورية ( البرلمان الطلابي -  
برلمان الأطفال - برلمان للنساء ).

١٤- إحداه برنامج برلماني مشترك بين كليات الحقوق في القطر وكليات الاقتصاد  
والعلوم السياسية لرفد مجلس الشعب بالدراسات وإقامة المؤتمرات البرلمانية السنوية  
واستقدام الخبراء المستقلين من داخل وخارج القطر وعقد ورشات عمل وندوات ، أسوة  
بالبرنامج البرلماني في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في القاهرة بمصر ، والذي انتهى إلى  
تأسيس " بيت الخبرة البرلماني " .

ولا يسعنا أن نقول فيما تقدم بأنه كان من موجبات البحث العلمي أن ننظر بعين  
الباحث الناقد غير المحامل للأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ، وإذا قيل لنا أنه من  
الظلم أن ينظر الإنسان إلى نصف الكأس الفارغ ، نقول أن ما جاء به البحث لا يعني  
أننا نلغي ما تم تحقيقه لأن في ذلك شرعنة للبدء من الصفر وتغييب للتراكمية التي تشكل  
مركزاً للاستمرار والاستقرار ، إلا أنه ورغم العمر الزمني لهذه المؤسسة لم تكن النتائج  
بمجم الطموح ، ولم يعد من الممكن أن تبقى هيكلاً جامداً وأمام الإيقاع السريع للعصر  
الذي نعيشه يحتم عليها امتلاك زمام المبادرة من أجل الوطن الغالي في الزمن الصعب ...  
نحتاج إلى أكثر من مجرد مبنى للبرلمان ...

والله من وراء القصد

## { { قائمة المراجع } }

### أولاً - باللغة العربية

#### ١- الكتب والمؤلفات العامة والخاصة :

- د . إبراهيم درويش ، النظام السياسي ، " دراسة فلسفية تحليلية " ، الجزء الأول ( بدون دار نشر ، الطبعة الثانية سنة ١٩٦٩ ) .
- د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ( الإسكندرية ؛ منشأة المعارف طبعة سنة ٢٠٠٠ ) .
- أ . إبراهيم محمد درويش ومحمد إبراهيم درويش ، القانون الدستوري ( القاهرة ؛ دار النهضة العربية للنشر ، طبعة سنة ٢٠٠٧ ) .
- د . أحمد سرحال ، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية ( بيروت ؛ دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى سنة ١٩٩٠ ) .
- د . أحمد عبد الحميد الخالدي ، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري ( مصر ؛ دار الكتب القانونية ، طبعة سنة ٢٠١١ ) .
- د . أحمد فتحي سرور ، دراسة في منهج الإصلاح الدستوري ، ( مصر ؛ مطابع مجلس الشعب ، الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٦ ) .
- د . أحمد كمال أبو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري ، ( بدون دار نشر ، طبعة سنة ١٩٦٠ ) .
- د . ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول ، ( بيروت ؛ دار العلم للملايين ، طبعة سنة ١٩٧٠ ) .
- د . السيد صبري ، حكومة الوزارة ، نشأة النظام البرلماني في إنجلترا ، ( القاهرة ؛ المطبعة العالمية طبعة سنة ١٩٥٣ ) .

- أ . بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى ، المدخل فى علم السياسة ، (بدون دار نشر ، من محتويات مكتبة الأسد الوطنية بدمشق).
- د . توفيق اليوزبكي ، دراسات فى النظم العربية الإسلامية ، (الموصل ؛ بدون دار نشر ، الطبعة الثالثة ١٩٨٨).
- د . ثروت بدوي ، النظم السياسية ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، بدون دار نشر ، طبعة سنة ١٩٨٩).
- د . جابر جاد نصار ، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين فى مصر (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ١٩٩٩).
- د . جورج جور ، نحو لجنة فى مجلس الشعب للحريات والحقوق والواجبات العامة ، (دمشق ؛ دار نينوى للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦).
- د . جورجى شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية بالقاهرة ، الطبعة الرابعة / ٢٠٠٢-٢٠٠٣).
- د . حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية فى أوروبا الغربية والولايات المتحدة (عمان -الأردن ؛ دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى ٢٠٠١).
- د . حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، (بغداد ؛ كلية القانون والسياسة ، الطبعة الأولى ١٩٨٦).
- د . حسن البحري ، القانون الدستوري ، (دمشق ؛ بدون دار نشر ، الطبعة الأولى ٢٠٠٩).
- د . حسن البحري ، مقدمة علم السياسة ، قسم الدراسات القانونية ، مركز التعليم المفتوح بجامعة دمشق.
- د . حسن سيد أحمد إسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا ، (القاهرة دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ١٩٧٨).

- د . رقية المصدق ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ، (المغرب ، الدار البيضاء ؛ دار توتبال ، طبعة سنة ١٩٩٠).
- د . رمزي الشاعر ، - الإيديولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة ( القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس ، طبعة سنة ١٩٨٨).
- النظام الدستوري المصري / تطور الأنظمة الدستورية المصرية وتحليل النظام الدستوري في ظل دستور ١٩٧١-١٩٩٠ - القسم الأول - تطور النظم السياسية والدستورية في مصر حتى دستور ١٩٧٢ ، ( القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس ، طبعة سنة ١٩٩٧).
- القانون الدستوري " النظرية العامة والنظام الدستوري المصري " ، ( القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس ، طبعة سنة ١٩٩٧).
- د . رمضان بطيخ ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر ، ( القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٨ - ١٩٩٩).
- أ . زكي مكي إسماعيل ، أصول الإدارة والتنظيم ، (بدون دار نشر ، طبعة سنة ٢٠٠٩).
- د . زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الأول "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، النظرية العامة والدول الكبرى" ، ( بيروت ؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الثالثة ١٩٩٤ ) .
- د . سام دلّه ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، (منشورات جامعة حلب كلية الحقوق ، طبعة سنة ٢٠٠٢) .
- د . سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، ( القاهرة ، كلية الحقوق ، طبعة سنة ٢٠٠٧).

- د . سعاد الشرقاوي ود . عبد الله ناصيف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر — ( مصر ؛ دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ١٩٩٤ ) .
- د . سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف ، طبعة سنة ١٩٨٠ ) .
- د . سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، (الجزائر ؛ ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة ، بدون سنة نشر ) .
- د . شمس مرعي علي ، القانون الدستوري ، (القاهرة ؛ عالم الكتب ، طبعة سنة ١٩٧٨ ) .
- د . صلاح الدين فوزي ، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ( القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٥ ) .
- أ . صلاح عبد القادر النعيمي ، الإدارة ، دار البازوري العملية للنشر والتوزيع ، طبعة سنة ٢٠٠٨
- د . صادق أحمد علي يحيى ، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، "دراسة مقارنة" (الإسكندرية ؛ المكتب الجامعي الحديث ، طبعة سنة ٢٠٠٨ ) .
- د . صالح جواد الكاظم ود . علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، (بغداد ؛ كلية القانون ، مطبعة دار الحكمة ، طبعة سنة ١٩٩١ ) .
- د . صلاح علي نيّوف ، مدخل إلى الفكر السياسي الغربي ، الجزء الأول ، ( كلية القانون والعلوم السياسية / الأكاديمية العربية في الدانمرك ، طبعة سنة ٢٠٠٤ ) .
- د . غالب علي الداودي ، المدخل إلى علم القانون ، (عمان ؛ جامعة جرش الأهلية بالأردن ، دار وائل للطباعة والنشر ، الطبعة السابعة ٢٠٠٤ ) .
- د . عادل الحيارى ، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، الجزء الأول ، ( عمان ؛ الجامعة الأردنية ، طبعة سنة ١٩٧٢ ) .

- د . عادل الططباتي ، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية - دراسة مقارنة ، (جامعة الكويت ، طبعة سنة ٢٠٠٠ ) .
- د . عاصم أحمد عجيلة ، د.محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، ( القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ١٩٩٢ ) .
- د . عاطف البنا ، النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية ، دار الفكر العربي ١٩٧٩-١٩٨٠
- د . عبد الرحمن الكيالي ، المراحل في الانتداب وفي نظامنا الوطني ، الجزء الأول من عام ١٩٣٦-١٩٣٩ ، والجزء الثاني من ١٩٣٣-١٩٣٤ (حلب ؛ مطبعة الضاد ، طبعة ١٩٥٨) .
- أ . عبد الرشيد مأمون ، الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون ) ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر) .
- د . عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية والقانون الدستوري ، (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف طبعة سنة ١٩٩٧ ) .
- النظم السياسية وأسس التنظيم السياسي ، (بيروت ؛ الدار الجامعية ، طبعة سنة ١٩٨٤) .
- د . عبد الفتاح مراد ، موسوعة شرح الدساتير المصرية والمستويات الدستورية الدولية ، الوثائق الدستورية لجمهورية مصر العربية ، الطبعة الأولى ، بدون سنة نشر
- د . عبد الله طلبة ، مبادئ القانون الإداري عبد الله طلبة ، الجزء الثاني ، (دمشق ؛ منشورات جامعة ، طبعة عام ١٩٩٢ - ١٩٩٣) .
- د . عثمان خليل ، القانون الدستوري " الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة" ، (القاهرة ؛ مطبعة مصر ، طبعة سنة ١٩٥٦) .
- د . عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، ( بيروت ؛ منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ٢٠١٠ ) .

- د . عكاشة محمد عبد العال و د. طلعت المجذوب ، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ، (لبنان ؛ منشورات الحلبي الحقوقية ، طبعة سنة ٢٠٠٢) .
- د . علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ٢٠٠٤) .
- د . علي الصاوي ، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب "دراسة سياسية وقانونية" ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ٢٠٠١) .
- د . علي الصاوي ، قياس فعالية البرلمان ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية (جامعة القاهرة ؛ طبعة سنة ٢٠٠٣) .
- د . علي الصاوي ، من يراقب من ؟ "محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية" (القاهرة ؛ بدون دار نشر ، طبعة سنة ٢٠٠٣) .
- د . علي سعد الله ، نظرية الدولة في الفكر الخلدوني ، (الأردن ؛ دار مجدلاوي للنشر والتوزيع بعمان ، الطبعة الثالثة) .
- أ . عيسى الشماس ، المجتمع المدني (المواطنة والديمقراطية) ، (دمشق ؛ منشورات اتحاد الكتاب العرب ، طبعة سنة ٢٠٠٨) .
- د . فايز محمد حسين ، ود. طارق المجذوب ، تاريخ النظم القانونية ، (لبنان ؛ منشورات الحلبي الحقوقية ، طبعة ٢٠٠٧) .
- د . فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة نقدية تحليلية ، (القاهرة ؛ دار النهضة ، طبعة ٢٠٠٤) .
- أ . فضل عفاش ، المجالس الشعبية والنيابية في الوطن العربي (مجلس الشعب في سورية) ، (دمشق ؛ دار ابن هانئ ، طبعة ١٩٨٨) .
- أ . فوزي أبو ذياب ، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية ، (بيروت ؛ دار النهضة العربية طبعة ١٩٧١) .

- أ . فؤاد سفر ، وأ . محمد علي مصطفى ، الحضر مدينة الشمس ، ( بغداد ؛ بدون دار نشر ، طبعة ١٩٧٤ ) .
- د . فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ( القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٧٤ ) .
- د . فيصل كلثوم ، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ، ( جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، مطبعة الروضة ، طبعة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ) .
- د . فيليب حتي ، تاريخ العرب المطول ، الجزء الثالث ، الطبعة العربية ، ( بيروت ؛ طبعة سنة ١٩٥١ ) .
- أ . كريم كشاكش و أ . سليمان بطارسة ، العرف الدستوري بين النظرية والتطبيق ، الدليل الإلكتروني Arab law info ، نشر في ١٩٩٨ .
- د . كمال الغالي - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، كتاب جامعي ، ( دمشق ؛ مطبعة الروضة ، الطبعة التاسعة ٢٠٠٠-٢٠٠١ ) .
- التشريع الحكومي ( المراسيم التشريعية ) دراسة عن الاتجاهات المعاصرة في القانون العام المقارن ، ( بدون دار نشر ، طبعة ١٩٦٢ ) .
- تطور السلطة السياسية ( المفهوم القانوني للثورة ) ، دمشق ، ( بدون دار نشر ، طبعة ١٩٦٤ ) .
- د . ليث كمال نصرأوين ، الكتل النيابية في النظام الدستوري الأردني ، دراسة تحليلية ، ( الأردن بدون دار نشر ، طبعة سنة ٢٠١٣ ) .
- د . محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، ( بيروت ، دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٧٩ ) .
- د . محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ( الإسكندرية ، منشأة المعارف ، الطبعة الثانية ، طبعة سنة ١٩٧١ ) .

- أ . محمد أمين الميداني ونزيه كبيسي ، حقوق الإنسان مجموعة وثائق أوربية ، (الأردن ، دار البشير - عمان ، الطبعة الأولى ١٩٩٢).
- د . محمد رضا بن حماد ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، (تونس ؛ مركز النشر الجامعي ، طبعة سنة ٢٠٠٥).
- د . محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، (مصر ؛ دار الفكر العربي ، طبعة سنة ١٩٨٨).
- أ . محمد شفيق صرصار ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، (تونس ؛ المدرسة الوطنية للإدارة ، طبعة سنة ٢٠٠٧).
- د . محمد شاكر اسعيّد ، البرلمان السوري في تطوره التاريخي ١٩١٩ - ٢٠٠٢ ، (دمشق ؛ بدون ذكر لدار نشر ، الطبعة الثانية ٢٠٠٧).
- د . محمد صبحي نجم ، شرح قانون العقوبات الأردني ، (عمان ؛ مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة سنة ١٩٩١).
- أ . محمد غريب جودة ، كتاب موجز تاريخ العالم ، (القاهرة ؛ مكتبة القرآن للطبع ، بدون سنة نشر).
- د . محمد عبد المعز نصر ، في النظريات والنظم السياسية ، (بيروت ؛ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٨١).
- د . محمد عصفور ، استقلال السلطة القضائية ، (القاهرة ؛ مطبعة أطلس ، طبعة سنة ١٩٦٩).
- أ . محمد علي محمد ، أصول علم الاجتماع السياسي ، الجزء الثاني ، (الإسكندرية ؛ دار المعرفة ، طبعة سنة ١٩٨٩).
- د . محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، الجزء الأول ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٦٦).

- د . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، (القاهرة ؛ دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، طبعة سنة ١٩٦٩).
- أ . محمد مورو ، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية ، (دمشق ؛ دار الفكر ، طبعة سنة ٢٠٠٣).
- د . محمود نجيب حسني - شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، (بيروت ؛ الطبعة الثانية لعام ١٩٧٥) .
- الدستور والقانون الجنائي ، (بيروت ؛ دار النهضة العربية ، طبعة ، سنة ١٩٩٢) .
- أ . محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، (مصر ؛ دار الكتب القانونية ، الطبعة الثانية بدون سنة نشر) .
- د . محمود السيد ، في تراثنا العربي ، (دمشق ؛ بدون دار نشر ، الطبعة الأولى ٢٠٠٢) .
- د . مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، (الإسكندرية ؛ دار المعارف ، طبعة سنة ١٩٦٥) .
- أ . منير المالكي ، من ميسلون إلى الجلاء ، (منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية طبعة سنة ١٩٩١) .
- أ . المحامي نزار عرابي ، دراسات قانونية ، (دمشق ؛ دار الفكر ، طبعة سنة ٢٠٠٦) .
- د . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، (لبنان ؛ المؤسسة الحديثة للكتاب بطرابلس ، طبعة سنة ١٩٩٩) .
- أ . القاضي نوار بشير إبراهيم ، الأثر " المقالات المنشورة في كل من القانون الدولي والدستوري " الجزء الثالث ، ( سورية ؛ مطبعة اليمامة بحمص ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦) .

- أ . هاني الحوراني و حسين أو رمان وناصر أحمد كامل ، المرشد إلى مجلس الأمة الأردني (٢٠٠٣-٢٠٠٧ ) ، (الأردن ؛ مركز الأردن الجديد للدراسات ، مؤسسة فريدريش إيبيرت ، عمان طبعة سنة ٢٠٠٧).
- د . هيفاء أبو غزالة ، و د.شيرين شكري ، التنمية والنوع الاجتماعي ، (الأردن ؛ المكتب الإقليمي لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة "اليونيفم" ، الطبعة الخامسة (٢٠٠٥) .
- أ . وجيه الحافر ، " الدستور والحكم " ، ( دمشق ؛ مطبعة الإرشاد ، طبعة ١٩٤٨ ) .
- د . يوسف شباط ود. فيصل كلثوم ود. أحمد إسماعيل ود. نجم الأحمد ، القانون الدستوري / (جامعة دمشق ، التعليم المفتوح ، برنامج الدراسات القانونية طبعة ٢٠١٠-٢٠١١) .

## ٢- الكتب المترجمة :

- اندرية هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، باريس ، مترجم ، الطبعة السابعة ١٩٨٠ .
- القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد ، (بيروت الأهلية للنشر والتوزيع طبعة سنة ١٩٧٧) .
- د . أيدوريا ، المدخل إلى العلوم السياسية ، ترجمة فوزي محمد حسين ، ( بغداد ؛ بدون دار نشر ، طبعة سنة ١٩٨٨) .
- آن سيدمان ، روبرت سيدمان ، نالين أيبسيكييرا ، تقييم التشريعات " دليل إرشادي للمشرعين " ترجمة مكتب تطوير السياسات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، (مصر ؛ مكتب صبره للترجمة القانونية ، طبعة سنة ٢٠٠٣)

توبي مندل ، البرلمان والوصول إلى المعلومات : العمل من أجل حكم شفاف ، ترجمة أحمد حسين اليازوري ومحمد علي الخلايلة ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، (عمان ؛ الطبعة الأولى ٢٠٠٨).

ديفيد بيثام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل للممارسة الجيدة ، (الاتحاد البرلماني الدولي ، طبعة سنة ٢٠٠٦).

جون إهرنبرغ ، المجتمع المدني : التاريخ النقدي للفكرة ، ترجمة : علي حاكم صالح وحسن ناظم ، مركز دراسات الوحدة العربية (بيروت ؛ طبعة سنة ٢٠٠٨) .

سيدني د. بايلي ، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية ، ترجمة فاروق يوسف أحمد ، (القاهرة ؛ مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٠)

فرانك آدلوف ، المجتمع المدني - النظرية والتطبيق السياسي ، ترجمة عبد السلام حيدر ، القاهرة ؛ مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات ، طبعة سنة ٢٠٠٩ .  
فرانسوا شافيللا ، معجم المؤلفات الفلسفية ( مونيسكيو ) ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، لم يذكر دار أو سنة نشر.

موريس ديفرجيه ، الأحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد ، (بيروت ؛ دار النهار للنشر ، الطبعة الثالثة ١٩٨٠) .

موريس ديفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ؛ الطبعة الأولى ١٩٩٢ )

ميشيل مياي ، دولة القانون ، ترجمة ديوان المطبوعات الجامعية (الجزائر ؛ الطبعة الثانية ١٩٩٠).

مي الأحمر ، اللجان في الهيئات التشريعية \تقسيم العمل - البحث رقم ٢ - سلسلة الأبحاث التشريعية - ترجمة نور الأسعد ( لبنان ؛ المعهد الوطني للشؤون الدولية واشنطن بالمعهد الديمقراطي الوطني ) .

لويس فيشر ، صياغات تقاسم القوى ، ترجمة مازن حداد ، (الأردن ؛ دار الأهلية للنشر والتوزيع الطبعة الثالثة ١٩٩٤).

هانز بورن ، الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن ( المبادئ ، الآليات ، الممارسات ) ، دليل عملي للبرلمانيين ، ترجمة حنان والي ، (الاتحاد البرلماني الدولي ، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، إصدار الطبعة العربية بإشراف مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني ، طبعة سنة ٢٠٠٣) .

هنري مارتن روبرت ، قواعد النظام الديمقراطية " قواعد روبرت التنظيمية للاجتماعات " ترجمة عبد الله بن حمد الحميدان ، (بيروت ؛ مركز دراسات الوحدة العربية ، طبعة سنة ٢٠٠٥).

### ٣- رسائل الدكتوراه :

د . بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة / دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، (مصر ؛ كلية الحقوق بجامعة طنطا طبعة عام ٢٠٠٠).

د. حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه ، (مصر ؛ جامعة عين شمس ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦).

د. غسان سليم عنونس ، رسالة دكتوراه بعنوان مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق ، (دمشق ؛ كلية الحقوق القسم العام لسنة ٢٠١٢) .

د. عبد الله ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، (مصر ؛ جامعة القاهرة ١٩٨١) .

### ٤- المقالات والتقارير والبحوث

أ - المقالات :

- أ . ادوار حشوة ، مقالة "الأمر العربي بين الفوضى والضرورة " مجلة المحامون الصادرة عن نقابة المحامين في الجمهورية العربية السورية ، العدد الأول ، لعام ١٩٧٥
- أ . ثامر قرقوط ، مقالة "ما فعلته الدقيقة الواحدة " المجلة الأسبوعية كفاح العمال الاشتراكي ، تصدر عن الاتحاد العام لنقابات العمال في الجمهورية العربية السورية العدد ٢١٥٧ / ٢٠٠٦ .
- د . جهاد عودة ، مقالة " فرنسا والأزمة السياسية للجمهورية الخامسة " ، مجلة السياسة الدولية عدد ٨١ لعام ١٩٨٥ .
- أ . خالد فياض ، مقالة " المعينون في مجلس الشعب تحليل وتقييم " مصر ، مجلة قضايا برلمانية في السنة الأولى ، العدد الخامس .
- أ . راما نجمة ، مقالة " الأحزاب السياسية " ، سورية ، مجلة أبيض وأسود - السنة الثالثة ، /عدد ممتاز/ برقم ١٢٩ لعام ٢٠٠٥
- د. رمزي البطاينة ، مقالة ، "نحو تطوير معايير وطنية للتنمية المستدامة " ، دورية قضايا المجتمع المدني ، تصدر عن مركز الأردن الجديد للدراسات ، الجزء ١٦ ، عمان الأردن
- أ . رشدي إبراهيم ، مقالة ، "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية " ، مجلة البرلمان العربي الصادرة عن الاتحاد البرلماني العربي، العدد ٧٧ / تشرين الأول / ٢٠٠٠ ، الموقع الالكتروني: [www.arab-ipu.org](http://www.arab-ipu.org)
- د . عبد الرزاق السنهوري ، مقالة " مخالفة التشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية " العدد الخاص بمقالات وأبحاث د . السنهوري من مجلة القانون والاقتصاد الجزء الأول ١٩٩٢ .
- د . ليلي تكلا ، مقالة " حالة انكرونيزم من هو العامل والفلاح " - جريدة الأهرام العدد التاسع ، أيار ٢٠٠٠ .

أ . محمد اسماعيل حكيمي الأفغاني - مقالة عن الثقافة السياسية منشورة على الموقع الإلكتروني : <http://ar.wikipedia.org>

أ . محمد سعد أبو عامود ، مقالة ، "التاريخ الدستوري المصري" الجزء الثاني ، موسوعة الشباب السياسية ٢٠١١ على الموقع الإلكتروني : <http://acps.ahram.org.eg>

أ . محمد كامل عبيد ، مقالة " معالجة التضخم التشريعي " ، مجلة المحاماة المصرية للسنة ٧٢ / ١٩٩٢ ، العددان ١-٢

د . محمد نور فرحات ، مقالة المجلة الجنائية القومية ، المجلد ٣٧ ، العدد ٢-١ ( آذار-حزيران / ١٩٩٤ )

د . مسعود شيهوب ، مقالة " نظام الغرفتين الناشئة والتطور " ، الجزائر ، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي والوطني ، العدد الثاني .

أ . المحامي نجيب مسعود ، مقالة ، " دستورية القوانين " مجلة المحامون في الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠٠٥ السنة ٧٠ العددان ٩-١٠ .

أ . نصرت منلا حيدر ، - مقالة ، " طرق الرقابة على دستورية القوانين " ، مجلة المحامون في سورية لعام ١٩٧٥ ، الأعداد ١٠-١١-١٢

- مقالة ، " طبيعة نظام الحكم السوري في ضوء قواعد النظامين البرلماني والرئاسي " ، مجلة المحامون في سورية العدد الأول لعام ١٩٧٨ .

أ . هاني الحوراني ، مقالة ، " مآزق الديمقراطية وتحديات التنمية السياسية في الأردن " ، دورية "قضايا المجتمع المدني" ، الجزء ١٥ لعام ٢٠٠٣ ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، عمان .

#### ب - أوراق عمل :

أ . تاكو فان دارزفاك ، ورقة عمل " التشريع في دولة ديمقراطية تقوم على حكم القانون " مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بيروت

٢-٤- كانون الأول / ٢٠٠٤ .

د . حسن جبران ، ورقة عمل "حول تقرير التنمية البشرية في سورية ٢٠٠٥" ، مشروع دعم القدرة المؤسسية لمجلس الشعب بالتعاون بين مجلس الشعب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

أ . رولا القدسي ، ورقة عمل "مبادرة الأمم المتحدة في الإصلاح البرلماني في سورية - دراسة عن الوضع الراهن لمجلس الشعب في سورية " البرنامج البرلماني بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر المنعقد ما بين ١٥-١٧/٧/٢٠٠٣ تحرير د. علي الصاوي .

أ . رولا القدسي وريما الحسني ، ورقة عمل ، " دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي أو الجندر " ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومجلس الشعب السوري بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة .

أ . عدنان ضاهر ، ورقة عمل ، " الحياة البرلمانية في لبنان ومدى التعاون بين المجلس وبيوت الخبرة " البرنامج البرلماني في جامعة القاهرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بيوت الخبرة البرلمانية الرسالة والدور ، تحرير د. علي الصاوي ، القاهرة ٢٠٠٣ .

د . علي الصاوي ، ورقة عمل ، " نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية " الندوة البرلمانية العربية ، بيروت ٢٠٠٠ بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الطبعة الأولى ٢٠٠١ المركز اللبناني للدراسات UK .

د . علي الصاوي ود. كمال المنوفي ، ورقة عمل ، " العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظم السياسية العربية " ، البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية حول موضوع التعاون بين المجلس والحكومة ، القاهرة ١٠-١٢-٢٠٠٤ .

د . علي الصاوي ، ورقة عمل " نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية " بيروت ٢٠٠٠ ، مجلس النواب اللبناني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إصدار المركز اللبناني للدراسات ، الطبعة الأولى ٢٠٠١

د . علي الصاوي ، ورقة عمل ، " لماذا الإصلاح البرلماني ؟ " ، البرنامج البرلماني في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية في مصر ٢٠٠٣

أ . فؤاد شاكر ، ورقة عمل ، " الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية " ، المؤتمر المصري العربي لعام ٢٠٠٥ " الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية .

د . محمود حديد ، ورقة عمل " رفع الأداء المؤسساتي كمدخل للتعاون بين الحكومة والبرلمان " ، البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية حول موضوع التعاون بين المجلس والحكومة ، القاهرة في ١٠ - ١٢ / ٢٠٠٤ .

أ . محمود محمد علي صبره ، ورقة عمل " كيف تصوغ أجزاء خاصة من مشروع القانون ؟ " مقدمة بورشة العمل شبه الإقليمية حول الصياغة التشريعية .... "

### ج- التقارير والبحوث :

د . أحمد صقر عاشور ، تقرير " تحسين أداء التنمية من خلال إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية " ، برنامج مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، البحر الميت - الأردن ، شباط ٢٠٠٥ .

د . جلال بنداري ، بحث " أهمية بيوت الخبرة البرلمانية " من أعمال الحلقة النقاشية ، البرنامج البرلماني جامعة القاهرة ٢٠٠٣ ، المحرر: د.علي الصاوي "بيوت الخبرة البرلمانية الرسالة والدور".

د . حسن البحري - بحث "النظام البرلماني" وكذلك بحث " مفاهيم ومصطلحات دستورية " ، الموسوعة القانونية المتخصصة لهيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية ، المجلد السابع - بحث " دور السلطة التنفيذية في العملية

التشريعية في النظام البرلماني البريطاني "، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢٤ العدد الأول /٢٠٠٨ .

أ. المستشار سامي مهران (الأمين العام لمجلس الشعب المصري)، بحث " دور منظمات المجتمع المدني في توجيه وسائل الإعلام في التأثير على البرلمان "، الندوة التي أقامها المؤتمر الثاني للأمناء العاميين العرب تحت عنوان "الإعلام والبرلمان" منشور على موقع البرلمان العربي .

أ. فوزي خليل ، بحث ، " مفهوم المصلحة العامة في النظرية السياسية الغربية " منشور في مجلة النهضة ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، العدد السابع عشر ، أكتوبر ، ٢٠٠٣ .

د. محمود حديد ، تقرير مقدم لمجلس الشعب السوري ، مشروع دعم القدرة المؤسسية لمجلس الشعب السوري التابع للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ٢٠٠٥ .

أ. محمود صبره ، بحث " دور بيوت الخبرة في إصلاح القانون وتحسينه " ، البرنامج البرلماني جامعة القاهرة ٢٠٠٣ ، المحرر: د.علي الصاوي " بيوت الخبرة البرلمانية الرسالة والدور".

د. منى غانم ، د. صاموئيل عبود ، السيدة صباح الحلاق ، السيدة سوسن زكرك ، بحث ، " النساء ومجلس الشعب في الجمهورية العربية السورية " بالتعاون بين صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة والهيئة السورية لشؤون الأسرة ٢٠٠٣ .

د. هاشم عبود الموسوي ، بحث " ثقافة المبادرة " صحيفة المؤتمر ، منشور في العدد ٢٦٧٠ تاريخ ٢٠١٣/١/٣١

أ. هشام يحيى ، بحث " الديمقراطية وإشكالية العلاقة بين أنماط الفساد والجريمة المنظمة "، منشور على موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٢/١/١٨

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، بيروت - لبنان ، سلسلة أبحاث حول حكم القانون

- بحث " اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان "

- بحث " اللجان في الهيئات التشريعية "

- بحث " غرفة أو غرفتين ، الاختيار بين نظام المجلس الواحد أو المجلسين "

ترجمة : نور الأسعد سنة ٢٠٠٧

البنك الأهلي المصري ، بحث " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيد في الشركات " حوكمة الشركات ، النشرة الاقتصادية ، العدد الثاني ، المجلد السادس والخمسون ، ٢٠٠٣

#### ٥- متفرقات :

أ . أحمد زين " النظام الداخلي لمجلس النواب النشأة- محاضر المناقشات- النصوص " المديرية العامة للدراسات والأبحاث في مجلس النواب اللبناني ، الطبعة الأولى ١٩٩٥ " الحركة التصحيحية في عيدها العشرين وقائع وأرقام " منشورات حزب البعث العربي الاشتراكي - مطبعة القيادة القطرية ، دمشق ١٩٩١

الداستير المصرية والوثائق المتعلقة بها ( الفترة من ١٨٢٤ - ٢٠٠٧ ) ، مجلس الشورى في جمهورية مصر العربية ، الأمانة العامة ، مركز المعلومات ، الطبعة الثالثة ٢٠٠٧

السادة أعضاء مجلس الشعب، الدور التشريعي الثامن ٢٠٠٣/٣/٩ - ٢٠٠٧/٣/٨ كتاب توثيقي إعداد مديرية الشؤون الإدارية في مجلس الشعب السوري ، ٢٠٠٤ " البرلمانات والحكم الصالح " ، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد ، إصدارات منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

الداستير المصرية والوثائق المتعلقة بها الفترة من ١٨٢٤ - ٢٠٠٧ - منشور في المدونة الالكترونية على الموقع <http://wahedale.blogspot.com>

" تشريعات التحديث وقوانينه ٢٠٠٠-٢٠٠٧ " ، الصادر عن مؤسسة الوحدة

للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع ٢٠٠٧

أ . عطية الجودة "حول العمل الجبهوي وتجربة الجبهة الوطنية التقدمية في القطر

العربي السوري" ، منشورات حزب البعث العربي الاشتراكي - القيادة القومية ،

مكتب الثقافة والإعداد الحزبي ، سلسلة الدراسات ٦١ ، مطابع دار البعث سنة

٢٠٠٦

"- كتاب المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام ١٩١٩ حتى عام"

- مبادئ عامة لقانون الأحزاب السياسية في المنطقة العربية - البرنامج الإنمائي

للأمم المتحدة - UNDP - الموقع الالكتروني

WWW.arabparliaments.org

-مدونة التقاليد البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية في ظل دستور ١٩٢٣ ، إعداد

لجنة تدوين التقاليد البرلمانية في مجلس الشعب جمهورية مصر العربية ، الهيئة العامة

لشؤون المطابع الأميرية ١٩٨٤ .

-مجلس النواب الأردني الثالث عشر ١٩٩٧-٢٠٠١ ، مطبوعات توثيقية صادرة

عن الأمانة العامة لمجلس النواب الطبعة الأولى عمان ٢٠٠١

د . محمد سعد أبو عامود - موسوعة الشباب السياسية الالكترونية - على الموقع

الالكتروني: http\\acpss.ahram.org

" ميثاق الجبهة الوطنية ونظامها الأساسي " ، منشورات الجبهة الوطنية التقدمية ،

مطبعة رئاسة مجلس الوزراء ، طبعة سنة ٢٠٠٨

٦ - الدساتير والقوانين والمجالات :

- الدستور الفرنسي بتعديل عام ٢٠١٠

- النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية
- الأوامر الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي
- اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني
- دساتير مصر للأعوام ( ١٩٢٣ - ١٩٣٠ - ١٩٥٦ - المؤقت لعام ١٩٥٨ - المؤقت لعام ١٩٦٤ - ١٩٧١ - ٢٠١٢ )
- القانون الأساسي الملكي في سورية لعام ١٩٢٠
- الدساتير السورية للأعوام ( ١٩٢٨ - ١٩٣٠ - ١٩٥٠ - دستور الوحدة بين سورية ومصر المؤقت لعام ١٩٥٨ - الدائم لعام ١٩٧٣ )
- دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢
- الإعلان الدستوري الأول في مصر بتاريخ ١٣/٢/٢٠١١ ،
- الإعلان الدستوري الثاني في مصر الصادر في ٣٠/٣/٢٠١١
- الإعلان الدستوري المكمل في مصر بتاريخ ١٧/٦/٢٠١٢
- الإعلان الدستوري في مصر الصادر بتاريخ ١١/٨/٢٠١٢
- الإعلان الدستوري عن المجلس العسكري في مصر في ٢٥/٩/٢٠١١ ،
- الإعلان الدستوري المعدل في مصر بتاريخ ١٩/١١/٢٠١١
- الإعلان الدستوري الصادر عن رئيس الجمهورية في مصر بتاريخ ٣١/١١/٢٠١٢
- النظام الداخلي للمجلس التأسيسي والنيابي في سورية الصادر في ٢١/١٢/١٩٥٧
- النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة في سورية الصادر في ٤/١٠/١٩٦٥
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦/٦/١٩٧٤ المعدل في ٢٧/٣/١٩٨٠
- قانون العقوبات السوري رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩
- قانون الانتخابات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣
- قانون الانتخابات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ لعام ٢٠١١

- قانون الأحزاب السوري الصادر بالمرسوم التشريعي ٢٠١١/١٠٠ واللائحة الداخلية له الصادرة برقم ١٢٧٩٣ لعام ٢٠١١
- قانون مجلس الدولة السوري الصادر بالقرار بقانون رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩
- مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في سورية لعام ١٩٩٨
- مذكرات مجلس الشعب السوري للأدوار التشريعية - الرابع - السابع - الثامن - التاسع ، الأول /٢٠١٢ .
- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ .
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ .
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادر بتاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٧٩ وفق آخر تعديل في عام ٢٠٠٨ .
- قانون مجلس الشورى المصري رقم ١٢٠ لعام ١٩٨٠ بأخر تعديل بالقانون رقم ١٠٩ لعام ٢٠١١ .
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ١٩٨٣/٥/٢٢ بأخر تعديل لها في ٢٠١١/٥/١١ .
- مجلة المحامون في الجمهورية العربية السورية ١٩٧٥ الأعداد ١٠ / ١١ / ١٢
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣

( Un Convention against Corruption)

- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

(Arab convention against corruption)

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية :

١- باللغة الإنكليزية :

**Charles Haward Mcllwain** , Constitutionalism –

Ancient and Modern , New York, cornel university  
press, 1960 .

**David M. Olson** , Comparative Legislative process in Democratic systems, ( **paper** repaired for the International school of political science Tallinn Estonia October 1991.

**Duncan Watts**, British government and politics ,A comparative Guide, Edinburgh university press,2006 .

**George Allen** -"The Humphrey Berkeley The Power of the Prime Minister ",London,1968 .

**John Kingdom** ,Government and politics in Britain, An Introduction. Cambridge, polity Press, third Edition.

**John D. Lees & Malcolm Shaw**, ed s. , Committees in Legislatures: A comparative Analysis(Durham , N.C :Duke university press 1979 VII .

**Moryra Grant** – The UK parliament press 2009 Politics Study Guides. Making Law

**Abul A'la, Mawdadi** . Political Theory of Islam Clahor: Islamic Publication LTD. 1968 .

**Mr. Martin Chungong** , Universal Declaration on Democracy, Inter-Parliamentary Union 1997 .

**Philip Norton** , The British polity, 2d ed New York : Longman publ .crop1994.

**Robert J. Martineau**, Drafting Legislation and Rules in Plain English , west Publishing Company , 1991.

**Sir Ivor Jennings** ,The Law and the constitution,5 the society and Hooder and Stoughton, London,1979.

**Making Law** 2002 – History of the. Speakership – &- Parliament Explained 5 &6 / House of Lords Information office, March 2002.[www.parliament.UK](http://www.parliament.UK).

**Some traditions and customs of the House** – House of Commons information office –(Factsheet G7-general services –Revised December 2004.) [www.parliament.UK](http://www.parliament.UK)

**Alamgir**, M.(2007). **Corporate Governance** :A Risk Perspective, **paper** presented to : Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo ,May 7-8

**Freeland**, C .(2007) . Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks ,**paper** presented to: Corporate Governance and Reform :Paving the Way to Financial Stability and Development, a

conference organized by the Egyptian Banking Institute .Cairo ,May7

**Rules of procedure of the National Assembly :**

Febr 2010www.Asseblee-nationale.fr

**One Chamber or Two?** Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature, National Democratic Institute, For International Affairs, Legislative Research Series Paper  
WWW.arabparliaments.org

**STANDING ORDERS OF THE SENATE ,**

settings department and Library of the Senat  
january2007, www.senat.fr

**STANDING ORDER OF THE HOUSE OF**

**COMMONS**-2011- published by authority of the house of common London- the stationery office £10.00 700 public business ordered by the house of commons to printed 21December 2010  
www.britainexplorer.com

٢- باللغة الفرنسية :

**Adhémar Esmein**, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Tome Premier. Revue Par Henry Nézard (Paris, Librairie de la société du Recueil Sirey, 7<sup>e</sup> édition, 1921).

**Jean GICQUEL**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16ème édition, Paris, Montchrestien, 1993 & 1999 Éditions.

**Jean Jacques Rousseau**, Du contrat social, Éditions Flammarion, Paris, 1992.

**Philippe Ardant**, Institutions politiques et droit constitutionnel, 8ème édition, Paris, LGDJ., 1996.

**Louis FAVOREU et autres**, Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, Précis Collection , 3e éd., 2000.

**Maurice DUVERGER**, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, Presses Universitaires de France Collection, 1971-1980.

**Georges Burdeau**, Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques , L.G.D.J , 20e edition, paris 1984.

**Jean Paul Jacqué**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Dalloz, 2000

### المواقع الإلكترونية :

www.your opinion.org.sy موقع التشاركية التابع لرئاسة مجلس الوزراء

في سورية

www.Transparency.org موقع منظمة الشفافية الدولية:

موقع المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة:

[www.arabruleoflaww.org](http://www.arabruleoflaww.org)

[www.arabanticorruption.org](http://www.arabanticorruption.org) : موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد

[www.ipu.org](http://www.ipu.org) موقع الاتحاد البرلماني العربي

[www.jpmp.jo](http://www.jpmp.jo) : موقع مركز القدس للدراسات السياسية في الأردن

[www.barlamanacdemy.org](http://www.barlamanacdemy.org) : موقع بيت الخبرة البرلماني في مصر:

موقع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة

[www.unifem.org.org.jo](http://www.unifem.org.org.jo) (اليونيفيم)

[www.arpacnetwork.org](http://www.arpacnetwork.org) : موقع منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

[www.ufpa.sy](http://www.ufpa.sy) : موقع صندوق الأمم المتحدة للسكان في سورية

[www.parliament.sy](http://www.parliament.sy) : موقع مجلس الشعب السوري

[www.ar.wikipedia.or](http://www.ar.wikipedia.or) : موقع الموسوعة الحرة

[www.Parliament.UK](http://www.Parliament.UK) : موقع البرلمان البريطاني

[www.britainexplorer.com](http://www.britainexplorer.com)

[www.info@khaberni.com](http://www.info@khaberni.com) : موقع خبرني للإعلام والإعلان الإلكتروني

[www.acpss.ahram.org.eg](http://www.acpss.ahram.org.eg) : موقع جريدة الأهرام المصرية:

[www.shoura.gov.eg](http://www.shoura.gov.eg) : موقع مجلس الشورى في مصر

موقع وثائق المحكمة الدستورية العليا في

[www.hccourt.gov.eg/Constitutions](http://www.hccourt.gov.eg/Constitutions) مصر

[www.syria-news.com](http://www.syria-news.com) : موقع أخبار سورية

[www.Syrianhistory.Org.com](http://www.Syrianhistory.Org.com) : موقع تاريخ سورية

[www.anhri.net](http://www.anhri.net) : موقع الشبكة العربية

[www.pa.oxfordjournals.org](http://www.pa.oxfordjournals.org) : موقع مجلة أكسفورد

[www.almutmar.com](http://www.almutmar.com)

موقع صحيفة المؤتمر:

موقع المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة :

[www.arabruleoflaw.org](http://www.arabruleoflaw.org)

[www.youtube.com](http://www.youtube.com)

موقع اليوتيوب :

موقع موسوعة الشباب السياسية في جريدة الأهرام المصرية :

[www.acpss.ahram.org.eg](http://www.acpss.ahram.org.eg)

[www.ar.wikisource.org](http://www.ar.wikisource.org)

موقع الدساتير المصرية (المصدر) :

[www.arabparliaments.org](http://www.arabparliaments.org)

موقع البرلمانين العرب :

## المفهرس

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة وخطة البحث .....
<b>الفصل التمهيدي</b>	
<b>تطور وظائف البرلمانات ضمن سلطات الدولة</b>	
٩	تمهيد وتقسيم .....
١٠	<b>المبحث الأول : التطور التاريخي لدور البرلمان</b> .....
١١	المطلب الأول: التطور التاريخي لدور البرلمان قدماء الرومان .....
١٤	المطلب الثاني : التطور التاريخي لدور البرلمان في أوربا .....
١٥	المطلب الثالث : الشورى عند العرب .....
٢٠	<b>المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة</b> .....
٢٠	المطلب الأول: مفهوم الدولة .....
٢٢	الفرع الأول : نظرية سيادة الأمة .....
٢٤	الفرع الثاني : نظرية السيادة الشعبية .....
٢٦	المطلب الثاني : دولة القانون .....
٢٧	الفرع الأول : وجود الدستور .....
٣١	الفرع الثاني : إعمال مبدأ السلطات .....

## الباب الأول

### تأصيل نظري لأداء البرلمان لوظيفته التشريعية

- ٤١ ..... تمهيد وتقسيم :
- ٤٣ ..... الفصل الأول : مقارنة نظرية لأداء البرلمانات لوظائفها التشريعية
- ٤٦ ..... المبحث الأول : الوظيفة التشريعية في البرلمان الفرنسي
- ٤٧ ..... المطلب الأول : التنظيم الدستوري لعمل البرلمان الفرنسي
- ٤٨ ..... الفرع الأول : المراحل الدستورية في تاريخ فرنسا السياسي  
منذ ثورة عام ١٧٨٩
- ٥٧ ..... الفرع الثاني: التنظيم الدستوري في الجمهورية الخامسة  
وأثره على عمل البرلمان
- ٧٤ ..... المطلب الثاني : سير العملية التشريعية في البرلمان الفرنسي
- ٧٦ ..... الفرع الأول : الإجراءات التشريعية أمام الجمعية الوطنية
- ٩٩ ..... الفرع الثاني : الإجراءات التشريعية أمام مجلس الشيوخ
- ١٢٢ ..... المبحث الثاني : الوظيفة التشريعية في البرلمان البريطاني
- ١٢٤ ..... المطلب الأول : النظام البرلماني في بريطانيا
- ١٢٥ ..... الفرع الأول : تطور النظام البرلماني في بريطانيا
- ١٣٨ ..... الفرع الثاني : المؤسسات السياسية والدستورية في علاقتها مع البرلمان
- ١٥٦ ..... المطلب الثاني : مراحل العملية التشريعية في البرلمان البريطاني
- ١٥٦ ..... الفرع الأول : إقرار مشروع القانون في مجلس العموم البريطاني
- ١٧٦ ..... الفرع الثاني : الإجراءات التشريعية أمام مجلس اللوردات
- ١٨٩ ..... المبحث الثالث : الوظيفة التشريعية في مجلس الشعب المصري

- المطلب الأول :نشأة الوظيفة التشريعية وتطورها في النظام البرلماني المصري .... ١٩١
- الفرع الأول : الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل الدساتير الملكية ..... ١٩٢
- الفرع الثاني : الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل النظام الجمهوري .... ٢٠٤
- المطلب الثاني:التنظيم الدستوري واللائحي للوظيفة التشريعية في البرلمان المصري ٢١٠
- الفرع الأول : الاختصاص التشريعي للمجلس بموجب دستور عام ١٩٧١...٢١١
- الفرع الثاني : دور رئيس الجمهورية في مجال التشريع ..... ٢٣٨
- الفرع الثالث : الوظيفة التشريعية وفق دستور عام ٢٠١٢ ..... ٢٤٨
- الفصل الثاني : نشأة البرلمان السوري وتطوره ..... ٢٥٩**
- المبحث الأول : التطور التاريخي لوظائف البرلمان السوري ..... ٢٦٤**
- المطلب الأول : المجالس النيابية في ظل النظام الدستوري البرلماني ..... ٢٦٥
- الفرع الأول:الوظيفة التشريعية للبرلمان السوري في مرحلة الانتداب .. ... ٢٧٠
- الفرع الثاني:الوظيفة التشريعية للبرلمان السوري بعد الاستقلال وقبيل الوحدة ٢٨١
- المطلب الثاني :المجالس النيابية والأنظمة الدستورية القائمة حتى عام ١٩٧٣ ... ٢٩٨
- الفرع الأول : مجلس الأمة ودستور الوحدة بين سورية ومصر ..... ٢٩٩
- الفرع الثاني : المجالس النيابية بعد الانفصال وحتى عام ١٩٧٣ ..... ٣٠٥
- المبحث الثاني : موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي في سورية ..... ٣١٦**
- المطلب الأول : موقع السلطة التشريعية في ظل غياب التعددية السياسية .... ٣١٨
- الفرع الأول : الملامح العامة لدستور عام ١٩٧٣ ..... ٣١٩
- الفرع الثاني : الوزن السياسي لمجلس الشعب السوري ..... ٣٢٢
- المطلب الثاني :موقع السلطة التشريعية مع النص على التعددية السياسية .... ٣٢٥
- الفرع الأول : الملامح العامة لدستور عام ٢٠١٢ ..... ٣٢٥
- الفرع الثاني : موقع مجلس الشعب ضمن النظام السياسي الجديد ..... ٣٢٧

## الباب الثاني

### فاعلية الأداء التشريعي في مجلس الشعب

- تمهيد وتقسيم ..... ٣٣٣
- الفصل الأول : محددات الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ..... ٣٣٥
- المبحث الأول : المحددات الخارجية للأداء التشريعي ..... ٣٣٩
- المطلب الأول : المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد الدستورية ..... ٣٤١
- الفرع الأول : الوظيفة التشريعية في الدستور السوري ..... ٣٤٢
- الفرع الثاني : العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال التشريعي ..... ٣٥٨
- المطلب الثاني : المحددات الخارجية المرتبطة بالقواعد القانونية العادية ..... ٣٧٦
- الفرع الأول : القواعد القانونية لانتخاب مجلس الشعب ..... ٣٧٦
- الفرع الثاني : دور الأحزاب في أداء الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب ..... ٣٩٥
- المبحث الثاني : المحددات الداخلية للأداء التشريعي ..... ٤١٩
- المطلب الأول : النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ..... ٤٢٠
- الفرع الأول : سلطة رئيس المجلس ..... ٤٢٣
- الفرع الثاني : القواعد الإجرائية لعمل المجلس ..... ٤٣٥
- الفرع الثالث : تأثير الوظيفة الرقابية على الوظيفة التشريعية ..... ٤٤٨
- المطلب الثاني : الثقافة البرلمانية وقدرات الأعضاء ..... ٤٥٨
- الفرع الأول : الثقافة البرلمانية والأداء التشريعي للمجلس ..... ٤٥٩
- الفرع الثاني : قدرات الأعضاء في المجلس ..... ٤٦٦
- المبحث الثالث : آلية مناقشة المبادرة التشريعية والتعديل عليها ..... ٤٧٢

- المطلب الأول : المراحل التي يمر بها مشروع القانون ..... ٤٧٣
- الفرع الأول : اللجان البرلمانية (المطبخ السياسي) ..... ٤٧٥
- الفرع الثاني : مسار العملية التشريعية ..... ٤٨٤
- المطلب الثاني : التعديلات المقدمة على مشروع القانون ..... ٤٩٠
- الفرع الأول : التعديلات أمام اللجنة ..... ٤٩١
- الفرع الثاني : التعديلات في الجلسة العامة ..... ٥٠٩
- المطلب الثالث: إقرار اقتراحات القوانين ..... ٥٢٣
- الفرع الأول : الإجراءات الخاصة باقتراح القانون ..... ٥٢٥
- الفرع الثاني : أهمية المبادرة التشريعية في مجلس الشعب ..... ٥٣٢
- الفصل الثاني : آليات تعزيز الأداء التشريعي في مجلس الشعب السوري ... ٥٤١**
- المبحث الأول : الآليات المرتبطة بالمبادئ الدستورية ..... ٥٤٥**
- المطلب الأول : التقيد بسمو القاعدة الدستورية وسيادة القانون ..... ٥٤٦
- الفرع الأول : احترام الحدود الدستورية بين السلطات ..... ٥٤٨
- الفرع الثاني : مواءمة التشريعات النافذة وأحكام الدستور ..... ٥٦٠
- المطلب الثاني : تطبيق مبدأ الشفافية وتعزيز الديمقراطية ..... ٥٦٧
- الفرع الأول : آليات تعزيز الشفافية في المجلس ..... ٥٦٩
- الفرع الثاني : الآليات المرتبطة بقيم المشاركة الديمقراطية ..... ٥٨٠
- المبحث الثاني : الآليات المرتبطة بالخطوات الإجرائية ..... ٥٩٩**
- المطلب الأول : هيكلية مؤسساتية جديدة لعمل مجلس الشعب ..... ٦٠٢
- الفرع الأول : العمل بنظام الكتل البرلمانية ..... ٦٠٣
- الفرع الثاني : تطوير الأجهزة البرلمانية في المجلس ..... ٦١٢
- المطلب الثاني : تعديل أحكام النظام الداخلي المرتبطة بالأداء التشريعي ... ٦٢٣

- الفرع الأول : الأحكام غير المرتبطة مباشرة بالأداء التشريعي ..... ٦٢٤
- الفرع الثاني : الأحكام المرتبطة مباشرة بالأداء التشريعي ..... ٦٢٩
- الفصل الثالث : النتائج المترتبة على تعزيز الأداء التشريعي ..... ٦٣٩**
- المبحث الأول : تحسين مخرجات العمل التشريعي ..... ٦٤٢**
- المطلب الأول : الصياغة القانونية السليمة للقوانين ..... ٦٤٣
- الفرع الأول : الالتزام بمعايير صياغة القوانين ..... ٦٤٥
- الفرع الثاني : تفادي الصعوبات في الصياغة ..... ٦٥٤
- المطلب الثاني : الكفاية الموضوعية للقوانين ..... ٦٥٨
- الفرع الأول : تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة ..... ٦٥٩
- الفرع الثاني : تشريعات تعزيز الحكم الرشيد ..... ٦٦٤
- المبحث الثاني: الآثار المنعكسة علىوظيفتين التمثيلية والرقابية للمجلس... ٦٧١**
- المطلب الأول : تعزيز الأداء التشريعي وأثره على الوظيفة التمثيلية ..... ٦٧٢
- الفرع الأول : أثر تعزيز الأداء التشريعي على الوظيفة التمثيلية .... ٦٧٣
- الفرع الثاني : تأثير التمثيل السليم على الوظيفة التشريعية ..... ٦٧٦
- المطلب الثاني : تعزيز الأداء التشريعي وأثره على الوظيفة الرقابية ..... ٦٧٩
- الفرع الأول : الوظيفة التشريعية ورقابة المشروعية ..... ٦٨٠
- الفرع الثاني : الوظيفة التشريعية ورقابة الملاءمة ..... ٦٨٥
- المبحث الثالث : الآثار المنعكسة على دينامية المجتمع ( التنمية) ..... ٦٨٨**
- المطلب الأول : الحوكمة في الأداء التشريعي والحكم الرشيد ..... ٦٨٩
- الفرع الأول : مفهوم الحوكمة وقواعد العمل به ..... ٦٩٠
- الفرع الثاني : حوكمة تشريعية وحكم رشيد ..... ٦٩٦

٧٠٥	.....	المطلب الثاني : القانون الجيد والتنمية
٧٠٦	.....	الفرع الأول : دور المجلس في مأسسة التنمية
٧١٠	.....	الفرع الثاني : ترتيب التشريعات حسب أولويات التنمية
٧١٥	.....	خاتمة البحث
٧٣٢	.....	قائمة المراجع
٧٥٩		الفهرس