

## الرقابة البرلمانية

### F- Le contrôle parlementaire

### E- Parliamentary control

#### مقدمة:

من المعلوم أنّ دول الديمقراطيات الغربية – ولاسيماّ غداة انتصار الثورة الفرنسية – اعتنقت « مبدأ الفصل بين السلطات » *The principle of Separation of powers*، لتنظيم العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ونصّت عليه صراحةً في أصلاب دساتيرها.

وقد ظهر هذا المبدأ كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعتمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها، وكوسيلة أيضاً لتفتيت السلطة ومنع تركيزها في قبضة شخص واحد أو هيئة واحدة، على نحو يهدّد حريات الأفراد ويعرّض حقوقهم للخطر، إذ ليس أخطر على الحرية، وأقرب إلى الطغيان والاستبداد من جمع السلطات الثلاث في يد واحدة، ولو كانت هذه اليد هي قبضة الشعب ذاته، أو مجلس منبثق عنه.

غير أنّ هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج ماديّ يفصل تماماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كلّ منها لوظيفتها بحجّة المساس بالأخرى، ومن ثمّ فإنّ مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات – وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – أن يكون بينهما تعاون، وأن يكون لكلّ منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، بحيث يكون نظام الحكم في الدولة قائماً على أساس أن «السلطة تحدّ أو توقف السلطة» *Le pouvoir arrête le pouvoir*.

فلقد أثبتت طبيعة النفس البشرية عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أنها تجنح إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وتترع إلى إساءة استعمالها؛ ولهذا أكّد الفقيه والفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو" *Montesquieu* في مؤلّفه المشهور "روح القوانين" *The Spirit of Laws* الصادر سنة ١٧٤٨ على حاجة السلطات العامة – وبخاصة التشريعية والتنفيذية منها – إلى تبادل الرقابة فيما بينها، بحيث يكون للسلطة التشريعية إمكانية قيد السلطة التنفيذية والحدّ من غلوها وكبح جماحها، وأن يكون للسلطة التنفيذية ذات الإمكانية تجاه السلطة التشريعية، فقد أوضح "مونتسكيو" مقدّماً أنه لا فائدة من فكرة القيد الذاتي للسلطة، ولذلك ينبغي أن يكون هذا القيد خارجياً عنها<sup>(١)</sup>.

والرقابة – كما يذكر الفقه عموماً – هي من لوازم الطبيعة البشرية، حتى إنّ الأديان التي رسمت منهاجاً سويّاً للحياة، وتركت للإنسان حرية الاختيار بينه وبين نقيضه، رأّت من موجبات التزام

(١) انظر في التفاصيل: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس بالقاهرة، ٢٠٠٦/٢٠٠٥، ص ٣٦ وما بعدها.

النهج الذي فرضته أن تُشعر المرء بالرقابة الإلهية عليه، رقابة مستمرة لا تَكِلُ ولا تَغْفَلُ فسُنَّت الصلوات والعبادات لتكفل بإقامتها استمرار الشعور في وجدان كل إنسان. ( ورد في القرآن الكريم قوله تعالى: «إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ مَرْقِبًا» النساء/ الآية ١، وأيضاً قوله: «وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ مَرْقِبًا» الأحزاب/ الآية ٥٢). فإذا كانت الرقابة على هذا النحو لازمةً في ميدان الحياة، فهي في ميدان النشاط الحكومي أُلزَمَ وأوجِبَ.

وهناك ثلاث صورٍ أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن المنشود بين سلطات الحكم، وكذلك الإرادة الشعبية للمواطنين. الأولى هي «الرقابة من البرلمان على الحكومة»، والثانية من «الحكومة على البرلمان»، والثالثة من «الرأي العام على البرلمان».

والذي يهمنا من بين هذه الصور الثلاث، تلك الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، والتي يطلق عليها الفقه الدستوري اسم «الرقابة البرلمانية» *Le contrôle parlementaire*.

وتعد هذه الرقابة من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً، وأشهرها سياسياً، باعتبار أن البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال وتصرفات الحكومة. فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسية التنموية التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها، حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار والضياع.

ولكن عملية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية لا تتم دون توازن في القوة السياسية بينهما، حتى لا تنتقل إلى سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعةً تماماً للبرلمان، وبالتالي ينهار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي هو أساس الحكومات الديمقراطية الحرة وشرط لأي استقرار سياسي. ولهذا، فإن عملية الرقابة تكون متبادلة ومتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

## أولاً - تعريف الرقابة البرلمانية :

١ - المدلول اللغوي: من الواضح أن مصطلح «الرقابة البرلمانية» مركب من كلمتين : الأولى هي "الرقابة" والثانية هي "البرلمان"، ولما كان البرلمان هو من يقوم بالرقابة، فينبغي علينا أن نبيِّن أولاً المعاني المختلفة لكلمة "رقابة"، ثم معاني كلمة "برلمان" :

أ - معنى الرقابة : تشير معاجم اللغة العربية إلى أن « الرَّقَابَةُ » كلمة مُحدَثَةٌ، وهي مشتقة من الفعل الثلاثي "رَقَبَ"، فيقال في اللغة: رَقَبَ الشَّيْءَ يَرَقِبُهُ: حَرَسَهُ. و(رَاقِبَةٌ) مُرَاقِبَةٌ، و(رَاقِبًا): رَقَبَهُ، أي حَرَسَهُ ولاحظه. و(الرَّقَابَةُ): بمعنى المُرَاقِبَةِ. والرَّقَابَةُ أيضاً: عملٌ من يُرَاقِبُ الكُتُبَ أو الصُّحُفَ قبل نشرها. و(المُرَاقِبُ): من يقومُ بالرَّقَابَةِ. و(الرَّقِيبُ): الحارسُ، أو الحافظُ الذي لا يغيب عنه شيء، وهو من

أسماء الله الحسنى. ورفيقُ القوم: حارسُهُم، وهو الذي يُشرف على مرَقَبَةٍ لِيَحْرِسَهُمْ. وهكذا فإن الرقابة مأخوذة من رَقَبَ الشيء: أي لاحظَه، ورَصَدَه، وحرسَه، وحفظَه<sup>(١)</sup>.

ويذكر الدكتور "جميل صليبا" في معجمه الفلسفي أن: «الرقابة في اصطلاح المحدثين تعني المُرَاقِبَة، وهي التَحَقُّقُ من تنفيذ الأمر على وجهه»، وهو أيضا ما ذكره "أندريه لالاند" في موسوعته الفلسفية حيث يقول: إن المصطلح الفرنسي Contrôle يعني «التحقيق أو التثبت من كون قرار ما صحيحاً، أو من كون عمل ما قد جرى تنفيذه كما ينبغي»<sup>(٢)</sup>.

ب - معنى البرلمان: تعود كلمة *Parliament* الإنجليزية إلى القرن الثالث عشر، وهي مأخوذة من كلمة *Parlement* التي تجد أصلها في اللغة الفرنسية التي استعملت في إنجلترا خلال القرون الوسطى، ومعناها: «مؤتمر رسمي يهدف إلى التشاور والتداول في الشؤون العامة». وكلمة *Parlement* مشتقة من الفعل الفرنسي *Parler* بمعنى يتكلم أو يتحدث. ثم تطور مفهوم البرلمان وأصبح هيئة نيابية تتوب عن المواطنين وتشارك في شؤون الحكم، وسمي بـ المجلس *Assemblée* أو الجمعية *Council* التي تضم ممثلي الشعب (لذا يصح القول بأن البرلمان هو المتحدث أو الناطق الرسمي باسم الشعب، بمعنى المعبر والممثل عن إرادة الشعب).

٢ - المدلول الاصطلاحي: يقصد بالرقابة البرلمانية في مدلولها الاصطلاحي تلك «الصلاحية المعطاة للبرلمان، باعتباره ممثلاً للشعب، لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، بهدف التأكد من احترامها لواجباتها، واحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق. وتحصل هذه الرقابة بأشكال مختلفة وتمارس بواسطة الأسئلة والاستجابات الموجهة للحكومة من النواب الذين لهم أن يطلبوا المعلومات التي يريدونها، وبالتالي مراقبة المخالفات المرتكبة في كل شأن، ووضع مسؤولية الوزراء موضع البحث والمناقشة، وسحب الثقة منهم عند الاقتضاء، سواء كان سحب الثقة من وزير بمفرده أم من الوزارة كلها»<sup>(٣)</sup>.

وهناك تعريف آخر ذكره الدكتور إيهاب زكي سلام مفاده أن الرقابة البرلمانية هي «سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم

(١) انظر: المعجم الوسيط؛ القاهرة، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤، ص ٣٦٣ & لسان العرب لابن منظور؛ طبعة دار المعارف بالقاهرة، المجلد الثالث، الجزء ١٩، ص ١٦٩٩، ١٧٠٠.

(٢) انظر: د. جميل صليبا؛ المعجم الفلسفي، الجزء الأول (بيروت، دار الكتاب اللبناني، طبعة ١٩٨١)، ص ٦١٩؛ أندريه لالاند؛ موسوعة لالاند الفلسفية، المجلد الأول (منشورات عويدات "بيروت - باريس"، الطبعة الثانية ٢٠٠١)، ص ٢٢٥.

(٣) انظر: د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة "الجزء الثاني" (بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى ١٩٨١)، ص ٨٢٧، ٨٢٨.

للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء»<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك، فإن وظيفة الرقابة التي تضطلع بها البرلمانات في مختلف دول العالم تستهدف التأكد أو التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وسلامة أعمالها، ومدى استهدافها الصالح العام، وتأبيدها إن أصابت، ومراجعتها إن أخطأت أو قصرت، ومحاسبتها إن انحرفت عن الطريق السوي وتجاوزت حدود اختصاصها الدستوري.

ومما لا شك فيه أن جدية وقيمة الرقابة البرلمانية تتركز أولاً وقبل كل شيء على نوعية أعضاء البرلمان أنفسهم وما إذا كانوا يملكون حقاً الشجاعة الكافية في إبداء رأيهم بكل حرية، ومن ثم يصدرن قراراتهم تبعاً لاقتناعهم وعقيدتهم الشخصية أم لا.

### ثانياً - أهمية الرقابة البرلمانية وأهدافها :

يسود عالمنا المعاصر، وبخاصة دول الديمقراطيات الحرة، مبدأ أساسي وجوهري يتعلق بممارسة السلطة السياسية، ومضمون هذا المبدأ أن أولئك الذين يمارسون سلطة الحكم " أي الحكّام " يجب أن يكونوا عرضة للمحاسبة أو المسؤولية، أي أن يكون هؤلاء الحكّام مسؤولين عن كيفية تسيير وتصريف شؤون البلاد أمام أولئك الذين يخضعون لسلطانهم، أي أمام أفراد الشعب " المحكومين " .

ونظراً لاستحالة تطبيق صورة الديمقراطية المباشرة التي يتولى بموجبها الشعب، بنفسه ودون وساطة أحد، شؤون الحكم، فقد تقرر الأخذ بصورة الديمقراطية النيابية *Representative Government*، وبموجبها أصبح من الممكن أن يتعرض الحكّام للمسؤولية أمام أولئك الذين اختارهم الشعب لممارسة شؤون الحكم والسيادة بالنيابة عنه، أي أمام البرلمان<sup>(٢)</sup>.

ولقد أجمع الفقه الدستوري على أن دور البرلمان في الرقابة لا يقل أهمية عن دوره في التشريع، فالرقابة الواعية واليقظة على الإدارة الحكومية هي أمر مهم للغاية، شأنها في ذلك شأن التشريع تماماً، ولهذا فإنه من الخطأ الفادح الاعتقاد بأن البرلمان ما هو إلا مجلسٌ للتشريع فقط، فالواقع يؤكد لنا بأن الأعمال التشريعية لا تهيمن إلا فقط على حوالي نصف الوقت الذي يعقد فيه البرلمان جلساته، أما النصف الآخر من الوقت البرلماني فهو مخصصٌ للرقابة على مختلف أوجه النشاط الحكومي<sup>(٣)</sup>.

(١) انظر: د. إيهاب زكي سلام؛ الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (القاهرة؛ عالم الكتب، طبعة ١٩٨٣)، ص٣، ١٧.

(٢) انظر : Bradley, A. W & Ewing, Keith; *Wade and Bradley Constitutional and Administrative Law* (London, Longman, Eleventh Edition, 1993), p.111.

(٣) انظر : Yardley, D. C. M.; *Introduction to British Constitutional law* (London, Butterworths, Sixth Edition, 1984), p.24.

وفي هذا الصدد أكد الفقيه الإنجليزي الكبير جون ستيوارت ميل في مؤلفه المشهور « تأملات في الحكومة النيابية » الصادر سنة ١٨٦١ على أن الإشراف والمراقبة هي الميزة الأساسية للهيئة النيابية، حيث يقول: « إنَّ المهمة الحقيقية لأي مجلسٍ نيابيٍّ (أو تمثيلي) هي أن يراقب الحكومة ويعمل على ضبطها وتوجيهها، وأن يسلِّط الضوء كذلك على أعمالها وتصرفاتها ليطلع عليها الجمهور، وأن يضطرها إلى تقديم تفسيرٍ كاملٍ عن أعمال وتصرفات أعضائها المشكوك فيها، ومبررات قيامهم بها، ثم لوم وتوبيخ مثل هؤلاء الأعضاء إن وُجدوا مدانين، وأخيراً ينبغي على المجلس المذكور عند قيام أعضاء الحكومة باستغلال الثقة الممنوحة لهم، أو عند قيامهم عمداً بأداء الأعمال الموكلة إليهم بطريقة تتعارض ومصالح الأمة أن يعزلهم من مناصبهم، ويعيّن مكانهم أشخاصاً آخرين يحظون بثقته »<sup>(١)</sup>.

وبناء على ذلك، فإن المهمة الرقابية للبرلمان، تمثل الجانب الأهم من نشاطاته في الدولة الحديثة، فالبرلمان في حقيقته – على حدّ تعبير الفقيه الفرنسي أندريه هوريو – هو أولاً وقبل كلّ شيء « جمعية مراقبين » *Un parlement est d'abord une assemblée de censeurs*، ومهمته الأولى الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة الحاكمة، وهذه المهمة ربما هي أكثر أهمية من التصويت على القوانين، فمراقبة أعمال وتصرفات الحكومة عن طريق الأسئلة والاستجابات، ومناقشة الموازنة العامة للدولة، وإرغامها على تبرير تصرفاتها علناً أمام البرلمان والرأي العام، إنما يمثل في حقيقته ضماناً جوهرياً لا غنى عنها لضمان التزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية<sup>(٢)</sup>.

وانطلاقاً من ذلك، فقد أصبحت الوظيفة الرقابية عملاً هي الشغل الشاغل لمعظم برلمانات الدول النامية، التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية والتوازن بين السلطات.

ويعود هذا الثقل الكبير للوظيفة الرقابية من بين الوظائف الكلية للبرلمان، في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان، إلى عددٍ من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية، أهمها<sup>(٣)</sup>:

١ – هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية

(١) انظر: Mill, John Stuart; *Considerations on Representative Government*. (Pennsylvania State University: Electronic Classics Series publication, 2004 "The first edition published in London at 1861"), ch.5, p.73

وقد عبر جون ستيوارت ميل عن ذلك بقوله:

«The proper office of a representative assembly is to **watch and control the government**; to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the government abuse their trust, or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors ».

(٢) انظر: Hauriou, André; *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris, Montchrestien, Deuxième Édition, 1967), pp.57,58.

(٣) انظر: د. علي الصاوي؛ البرلمان (القاهرة؛ مؤسسة الأهرام، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، موسوعة الشباب السياسية، العدد الأول (٢٠٠١)، ص٧٧.

وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات. وبالتالي، يتجه اهتمام البرلمانات في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها الرقابة.

٢ - أن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحدّ من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود كتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيّدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

٣ - أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتوجه وسائل الإعلام إلى الانبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

وختاماً، ينبغي أن يكون معلوماً أن البرلمان لا يتسقط الأخطاء للحكومة ويحاسبها، وإنما يقوم بإرشادها ويسدي النصح إليها حتى تتجنب مواطن الزلل، ويبلغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على تحقيق تلك الرغبات. فالقصد من الرقابة هو الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى يمكن بفضل هذا التعاون تحقيق الصالح العام<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً - مقومات الرقابة البرلمانية وعوامل نجاحها :

إن قيام المؤسسة البرلمانية بالدور الرقابي المطلوب، يتطلب توافر شرطين رئيسيين<sup>(٢)</sup>:

**الشرط الأول :** يتعلق بالمجالس النيابية ذاتها، إذ يُفترض أن تتحقّق فيها « السلطة والقدرة والرغبة في مراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية » .

وتتحدّد السلطة الكافية للمجلس النيابي للاضطلاع بدور الرقابة عادةً من خلال الإطار القانوني أي في الدساتير والأنظمة أو اللوائح الداخلية التي تنظّم عمله وصلته بالسلطة التشريعية. أما قدرة المجلس على ممارسة دور الرقابة، فلا تحددها القوانين المجردة بل الإمكانيات المادية والبشرية الملموسة التي توضع تحت تصرف النواب للقيام بوظيفة المراقبة. والغرض الرئيسي من تأمين هذه الإمكانيات هو السماح للمجلس وللنواب بالحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية، إذ إنه بدون هذه المعلومات يستحيل على النائب/ المراقب القيام بمهمته.

(١) انظر : د. محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١)، ص ٦١٧، ٦١٨.

(٢) انظر : نحو تطوير العمل البرلماني العربي؛ أوراق الندوة البرلمانية العربية: بيروت ١٦ - ١٨ مايو/أيار ٢٠٠٠ (الورقة التي أعدها الباحث رغيّد الصلح بعنوان: الدور الرقابي للمجالس العربية "الصفحات من ٢٠٩ حتى ٢٦٢"). بيروت؛ المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى ٢٠٠١.

وقد يتوفر للمجلس النيابي الإطار القانوني للاضطلاع بمهام الرقابة، وكذلك الإمكانيات المادية والبشرية التي تيسر له، من الناحية النظرية، تنفيذها، ولكن دون أن يكون لدى المجلس ونوابه الرغبة أو الإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد أي خارج نطاق العمل البرلماني<sup>(1)</sup>.

**الشرط الثاني :** يتعلق بالظروف العامة التي تعمل فيها المجالس النيابية؛ ذلك أن جهوزية المجلس النيابي للقيام بدوره الرقابي تتأثر بالبيئة الخارجية *External Environment* أي بعوامل موجودة خارجه، منها نوع الثقافة السياسية *Political Culture* السائدة في البلاد.

وتوفر الثقافة السياسية المناخ أو الخلفية الفكرية التي تتكون فيها نظرة المواطن إلى مجلس النواب ومدى استعداده للتعاون معه. كذلك تؤثر الثقافة السياسية على نظرة المواطن إلى الانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة في العمل البرلماني، وإلى الأحزاب *Parties* التي تلعب دوراً مهماً في تكييف الحياة البرلمانية.

ومن العوامل المؤثرة في جهوزية البرلمانات للقيام بالرقابة على الحكومات أيضاً الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي. فلا ريب أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابي؛ فالتكتلات البرلمانية الحزبية *Party Groups* أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومي، وعلى الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة.

كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس، خاصة من المستقلين والمعارضين، على القيام بالدور الرقابي. ويلعب الإعلام الحي والمستقل دوراً مهماً في تشجيع النواب على الاضطلاع بالدور الرقابي، وفي إمدادهم أحياناً بالمعلومات التي يستفيدون منها في عملية الرقابة.

وللعوامل الخارجية تأثير مهم أيضاً على تطور الحياة البرلمانية، وعلى قيام المجلس بدور الرقابة على السلطة التنفيذية خاصة في مجال علاقات الدول الخارجية. ويختلف تأثير هذا العامل من إقليم إلى آخر من الأقاليم الدولية. فتأثير هذا العامل في المنطقة العربية التي كانت لفترات طويلة أرض صراعات دولية وإقليمية يتجاوز تأثيرها في مناطق أخرى لم تشهد مثل هذه الصراعات.

وإلى جانب العوامل السياسية الدولية والإقليمية والمحلية التي تؤثر على قيام البرلمانات بدورها الرقابي، تقف العوامل الاجتماعية والاقتصادية التي يمكن ملامسة تأثيرها في نفس المجال أيضاً<sup>(2)</sup>.

(1) انظر : Stuart Weir & David Beetham; *Political power and democratic control in Britain: the democratic audit of the united kingdom*, LONDON (ROUTLEDGE, first published 1999, reprinted 2000, 2001), p.334.

(2) انظر : Philip Norton and Nizam Ahmed; *Parliaments in Asia*(London, first published in 1999 by Frank Cass), pp.2-7.

وإذا كان ما سبق يشكل مقومات نجاح الرقابة البرلمانية عموماً، فكيف يمكن للنواب العرب أن يفعلوا الرقابة البرلمانية العربية؟

إن تطوير أداء البرلمانات في حقل مراقبة السلطات التنفيذية يحتاج إلى عملٍ على النطاقين الداخلي، أي داخل البرلمان، والخارجي، أي في مجال الأوضاع العامة. وبين هذين النطاقين قد يكون الأول هو الأسهل والأقرب إلى متناول يد البرلمانيين العرب ومسؤولي البرلمانات وهيئاتها الرئاسية. إلا أن الظروف الراهنة في الدول العربية تسمح أيضاً بتحريك برلماني على المحور الثاني خاصة إذا اتسم بمزيج من الواقعية والتصميم دون استعجال النتائج.

وفي هذا السياق يمكن للنواب العرب أن يزيدوا من نشاطهم من أجل تطوير برلماناتهم داخلياً من خلال الخطوات الآتية<sup>(١)</sup>:

- ١- وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقة البرلمانات العربية بالسلطات التنفيذية، وأهداف العمل الرقابي وأصوله وشروطه في حال غيابها، والتخفيف من القيود التي تضعها بعض اللوائح والأنظمة الداخلية على بعض أنماط الرقابة البرلمانية التي تتضمن أثراً عقابياً، مثل الاستجواب أو حجب الثقة.
- ٢- تزويد النواب بمساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص ومن الإداريين. فأصحاب الاختصاص يستطيعون إمداد النائب بالدراسات والمعلومات الضرورية لكي يضطلع بعمله الرقابي، في حين يوفر له المساعدون الإداريون حيزاً أكبر من الوقت والجهد لكي يصرفهما في الإطلاع على المعلومات والدراسات والبحوث التي توضع تحت تصرفه لكي يتابع عمله الرقابي. وإذا كانت الإمكانيات المادية لا تسمح لبعض المجالس النيابية بتخصيص مساعدين لكل نائب، فربما كان مستطاعاً كإجراء مؤقت، وإلى أن تتوفر تلك الإمكانيات المادية، تزويد المجلس النيابي في مجمله بوحدات علمية وإدارية تتولى تقديم مساعدات فردية للنواب حين يطلبونها.
- ٣- تنمية عمل اللجان البرلمانية *Parliamentary Committees*، نظراً إلى أهمية دورها في مجال المراقبة؛ وذلك عن طريق ضمان استمرارية النواب فيها حتى تنمو خبراتهم في حقل اختصاصها، وتخفيض عددهم من أجل توفير إمكانيات أفضل للمناقشة الجادة في الموضوعات التي يبحثونها.
- ٤- تزويد المجالس النيابية العربية بالمكتبات أو تطويرها، بحيث تتوفر فيها المراجع الأساسية والضرورية للنواب، وكذلك أيضاً تزويدها بأجهزة الكمبيوتر التي تساعد النواب على الحصول على المعلومات الضرورية لعملهم في حقل الرقابة البرلمانية.
- ٥- تنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب العرب الذين يرغبون في تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي والإطلاع على التطورات العالمية في هذا المجال.

(١) انظر: رغيد الصلح؛ الدور الرقابي للمجالس العربية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٩ - ٢٦١.



٦- عقد المزيد من الندوات الإقليمية العربية للنواب مع المزيد من التركيز على الموضوعات المختصة في مجال مراقبة الأداء الحكومي.

٧- تشجيع النواب المستقلين على تكوين التكتلات البرلمانية، وعلى تطويرها والالتزام بها، عبر تأكيد دورها في المناقشات العامة وفي تكوين الوفود النيابية وغيرها من المناسبات البرلمانية.

**كما يمكن للنواب العرب العمل على تطوير الدور الرقابي لبرلماناتهم عن طريق المساهمة في تطوير الأوضاع العامة وبخاصة في المجالات الآتية<sup>(١)</sup>:**

١- تنمية اهتمام المواطن بالحياة البرلمانية وثقته بالعمل البرلماني وبالانتخابات العامة. ويمكن تحقيق هذه الغاية عبر وسائل متعددة، منها الندوات الحية في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، وإصدار كتيبات سنوية تتضمن تعريفاً بأهم منجزات البرلمانات وبالذور الذي تضطلع به في خدمة المواطنين. كما أنه من المفيد أن تضطلع البرلمانات العربية نفسها بدور تثقيفي يتناول أهمية مشاركة المواطن في العملية الانتخابية بغرض تعزيز إسهامه في تطوير المجالس النيابية وتوطيد اهتمامه بدورها في مجال مراقبة أداء السلطة التنفيذية.

٢- تعزيز دور الأحزاب والتكتلات السياسية، وتوفير أجواء أفضل لتداول السلطة في البلاد.

٣- تأكيد دور هيئة الأمم المتحدة ودور المنظمات الدولية المختصة في دعم عملية التحول الديمقراطي، وتنمية الدور الرقابي للبرلمانات العربية.

٤- تشجيع الجماعات الأهلية المستقلة والمنظمات غير الحكومية، خاصة جماعات أو هيئات المصالح الاقتصادية والاتحادات النقابية، والنوادي الثقافية والفكرية، على القيام بمساهمات أوسع في الانتخابات العامة، وفي الاضطلاع بمهام مراقبة الأداء الحكومي ومراقبة أداء البرلمانيين ومدى اضطلاعهم بمهام مراقبة السلطة التنفيذية.

#### **رابعاً - وسائل الرقابة البرلمانية :**

لكي يقوم البرلمان بعملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لابد من تقرير الوسائل التي توصل إلى أداء هذه المهمة على نحو سليم، وتتكفل دساتير الدول واللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمانات ببيان تلك الوسائل التي تكون تحت تصرف البرلمان، وتكون بمثابة أدوات الرقابة وعدتها.

وقد يلجأ البرلمان بصدد تصرف معين إلى استخدام هذه الوسائل جميعها، وقد يقتصر على استخدام إحداها، والمسألة ترجع إلى تقدير البرلمان لظروف الحال واختيار الوسيلة المناسبة لمعرفة حقيقة التصرف ومعالجة الموقف.

(١) انظر: د. رغيد الصلح؛ الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦١، ٢٦٢.

وتعد الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة عصب الديمقراطية النيابية في عالمنا المعاصر، وذلك بعد أن تراجع دور هؤلاء الأعضاء في المجال التشريعي، أو بمعنى أدق بعد أن بدأ الميزان يميل - مع غروب وانحسار الأيديولوجية التحريرية التقليدية - لصالح السلطة التنفيذية على حساب البرلمان التي انكمش نفوذها وانحسر دورها؛ إذ مع تفجّر المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحربين العالميتين، ظهرت الحاجة ملحة إلى تدخل الدولة وقيامها بدور فعّال لمواجهة هذه المشكلات وتحقيق طموحات الجماهير، وذلك بإعداد البرامج الخاصة والخطط الاقتصادية طويلة الأجل، ومباشرة المتابعة الدقيقة وسرعة الحركة، وهذا يتنافى في الواقع وطبيعة عمل السلطة التشريعية وما يتسم به من بطء، بل ولما يفنقر إليه النواب من معرفة فنية متخصصة، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز إلى الوجود وتأخذ مكان الصدارة، وذلك لما يتسم به أعضاؤها من معرفة فنية وتقنية، ولما تمتلكه من قدرات مادية هائلة، بل وكونها أكثر قرباً واتصالاً من الجماهير، وهكذا لم يتبقّ لأعضاء البرلمان من سبل أساسية وهامة لمواجهة ازدياد دور ونفوذ السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية تجاه أعضاء تلك السلطة<sup>(1)</sup>.

وتتجلى مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام النيابي البرلماني في الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة وأعضائها، وأهم هذه الوسائل **حجب الثقة** عن الوزارة بكامل أعضائها أو أحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية، فهي أخطر وسيلة أعطاهما النظام البرلماني للسلطة التشريعية لتراقب بها السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود وسائل أخرى في هذا المضمار، فإلى جوار هذا السلاح الخطير من أسلحة رقابة السلطة التشريعية يوجد أسلحة أخرى أقل خطورة تتمثل في **حق توجيه أسئلة** إلى الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزاراتهم، وفي **طرح موضوع عام** - مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية - **للمناقشة** داخل المجلس، مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من الأعضاء، وكذلك حق البرلمان في **إجراء تحقيق** من خلال لجنة يعهد إليها بهذه المهمة، وذلك بهدف الوقوف بنفسه على حقيقة معينة نظراً لتشككه في حسن نية الحكومة في صحة ما تقدمه من معلومات وبيانات، وأخيراً **الحق في استجواب** رئيس الحكومة أو أحد الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

وينبغي أن يكون معلوماً أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ليست حكراً على نظام حكم بعينه، فهي وإن كانت تتبدى بشكل أوضح في النظام النيابي البرلماني، إلا أنّ هذا لا يعني عدم وجود أية مظاهر لهذه الرقابة في نظم الحكم الأخرى، وعلى الأخص نظام الحكم الرئاسي، الذي

(1) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠١/٢٠٠٢)، ص ٧١.

يصنّفه الفقه عادةً على أنه نظير النظام البرلماني، فالمنتبع بدقة لطبيعة سير المؤسسات الدستورية في نظام الحكم الأمريكي، مهد النظام الرئاسي، يلاحظ وجود العديد من مظاهر الرقابة البرلمانية (رقابة الكونجرس الأمريكي ولاسيما مجلس الشيوخ على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية الاتحادية)، وهذه المظاهر وإن كانت تختلف عن الوسائل التقليدية المقررة في دساتير النظم البرلمانية، إلا أن لها ذاتيتها المستقلة، التي تمكنها من تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم طغيان إحدهما على الأخرى<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك، يمكن القول بأن الرقابة البرلمانية قائمة في مختلف النظم السياسية الديمقراطية، وإن كانت درجاتها ووسائلها تختلف من نظام إلى آخر.

وفيما يخص الرقابة البرلمانية في الجمهورية العربية السورية، فقد أقر المشرع الدستوري العديد من الوسائل والإجراءات التي تباشر من خلالها السلطة التشريعية - ممثلةً بمجلس الشعب - رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية.

وتتجلى هذه الوسائل الرقابية في حق مجلس الشعب - الذي يتولى السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور - في توجيه أسئلة واستجوابات إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وتأليف لجان من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وبحث العرائض التي ترد المجلس بخصوص شكاوى الأفراد والهيئات المختلفة ضد الإدارة، وطرح موضوع عام للمناقشة يشترك فيها من يشاء من الأعضاء، وأيضاً حق المجلس في حجب الثقة عن الوزارة كلها أو عن أحد الوزراء، وهو ما يعرف بالمسؤولية السياسية الوزارية بنوعها الجماعية التضامنية والفردية<sup>(2)</sup>، وأخيراً حق المجلس في اتهام رئيس الجمهورية جنائياً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه في حالة الخيانة العظمى.

(1) راجع في التفاصيل: د. حسن البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية... رسالة سابقة، ص 3 وما بعدها.

(2) وجدير بالذكر أن رئيس الجمهورية القائد الخالد حافظ الأسد "رحمه الله" كان كثيراً ما يركز في خطبه التي يلقيها أمام مجلس الشعب بمناسبة افتتاح الأدوار التشريعية للمجلس على أهمية الدور الرقابي للمجلس على نشاط مجلس الوزراء بوجه عام، وعلى نشاط كل وزارة بمفردها، كما كان يدعو نواب المجلس إلى استخدام كامل الصلاحيات التي منحهم إياها الدستور، مؤكداً بصورة خاصة أن النواب يملكون الحق في استدعاء أي وزير، والرقابة على نشاطه، ووعدهم بكل الدعم من قبله في هذا المجال، وكان يؤكد هذا الكلام في افتتاح الأدوار التشريعية السبعة. وفي هذا الصدد يقول سيادته مخاطباً أعضاء مجلس الشعب:

« مسؤولياتكم المستمرة هي رعاية مصالح الشعب، وأنتم مطالبون بممارستها من خلال التشريع ومن خلال الرقابة الشعبية والمحاسبة، فإذا لمستم خللاً في عمل أي مؤسسة من مؤسسات الدولة، أو ترامت إليكم شكوى من تقصير في وزارة من الوزارات، أو في عمل الحكومة، بادروا إلى تحمّل مسؤولياتكم، شكّلوا اللجنة أو اللجان التي ترتبون للتحقيق في خلل المؤسسة أو المؤسسات، وإذا ثبت وجود الخلل، اطلبوا إلى الحكومة تطبيق قراركم الذي اتخذتموه بمحاسبة المعنيين في هذه المؤسسة أو تلك، فإذا لم تتفدّ الحكومة قراركم حاسبها » .

وستتحدث فيما يلي – وبشكل مفصّل – عن هذه الوسائل والأدوات الرقابية على النحو الآتي :

## ١ – الأسئلة البرلمانية :

الأسئلة البرلمانية *Parliamentary Questions* هي واحدة من الأدوات الرقابية المهمة التي تُمكن أعضاء البرلمانات من أداء واجبهم في رقابة مختلف أوجه النشاط الحكومي. والسؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية نشأ وتطور في إنجلترا مهد النظام النيابي البرلماني، ومنها انتقل إلى الدول التي أخذت بأسس وقواعد النظام البرلماني، وهذه الصورة من الممارسة البرلمانية ترجع في أصولها إلى أواخر القرن السابع عشر أو أوائل القرن الثامن عشر<sup>(١)</sup>. ويعدّ السؤال البرلماني الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكان القيام بها من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء؛ والسؤال هو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجّه إلى أي من أعضاء الحكومة أسئلة في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم. ولقد أقر المشرع السوري حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه أسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية، فنص في المادة /٧٠/ من الدستور السوري الحالي على أنه: « لأعضاء مجلس الشعب حق ... توجيه الأسئلة ... للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ». وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في السادس من يونيو/حزيران عام ١٩٧٤ تنظيم هذا الحق، ونص على ذلك في المواد (من المادة ١٣٦ حتى المادة ١٤٢).

« مرة أخرى، على الأخوة أعضاء مجلس الشعب أن يمارسوا السلطة التي خولهم إياها الدستور، وأكرر استجوبوا الوزير المختص وأي شخص تشاؤون في الدولة عما تعلمون من تقصير، وإذا اقتضى الأمر استجوبوا الحكومة فهذا يقع ضمن سلطتكم، وقد خولكم الدستور أيضاً سلطة حجب الثقة. مارسوا هذه السلطة عندما تجدون ضرورة ومصلحة في ممارستها ». « لقد دعاكم الدستور إلى ممارسة وكالتكم بمهدي من الشرف والضمير، ومنحكم من الصلاحيات ما يمكنكم من خدمة مصالح الشعب، تنفيذاً لمسؤولياتكم، فمارسوا هذه الصلاحيات من خلال التشريع والرقابة المستمرة على تطبيق الأنظمة والقوانين. إن مهمة الرقابة المنوطة بمجلسكم بالغة الأهمية، فأعطوا هذه المهمة حقها من الجهد والمتابعة » .

انظر : مذكرات مجلس الشعب السوري، الدور التشريعي الرابع، الدورة العادية السادسة، الجلسة الثامنة المنعقدة في ١٥/١٠/١٩٨٧، ص ٢٠٢ .  
(١) إن مؤرخو السؤال البرلماني متفقون على أن أول سؤال برلماني مسجّل لم يطرح في مجلس العموم وإنما في مجلس اللوردات؛ ففي عام ١٧٢١ سأل أحد النبلاء وهو إيرل كاوبر *Earl Cowper* الحكومة فيما إذا كانت لديها أية معلومات أو حقائق عن الإشاعة التي يتم الترويج لها بخصوص هروب أمين الصندوق (الصراف) الرئيسي لشركة البحر الجنوبي المدعو روبرت نايت *Robert Knight* من البلاد ثم اعتقاله في بروكسل، فقام الوزير الأول – وكان حينذاك إيرل سندرلاند *Earl of Sunderland* – بالرد على هذا السؤال وتقديم كل الحقائق المتصلة بهذه القضية .  
كما أن الأسئلة البرلمانية طبعت لأول مرة في محاضر جلسات مجلس العموم في عام ١٨٣٥ ، وكان أول ظهور لهذه الأسئلة في جدول الأعمال في عام ١٨٤٩ .

راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية ... رسالة سابقة، ص ١٠٨ وما بعدها.

**أ - ماهية السؤال :** أقر المشرع السوري حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب في توجيه الأسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية (الوزارة أو أحد الوزراء) في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك بقصد الاستيضاح عن أمر غامض أو مجهول لديه، أو بقصد التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه السلطة التنفيذية في أمر من الأمور.

وهذا ما أوضحتها المادة /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري عندما نصت على أن: «السؤال هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة علم بها، أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور»<sup>(١)</sup>.

وينعقد إجماع الفقهاء على أن السؤال حق شخصي، وبأن هذا الحق يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير الذي يوجه إليه السؤال، ويرتبون على ذلك جملة من الآثار منها حق السائل وحده في أن يقدم سؤاله، وحقه في التعقيب على إجابة الوزير المسؤول، وحقه في سحب سؤاله أو التنازل عنه وقت ما يشاء.

هذا وقد تطلب المشرع السوري توافر عددٍ من الشروط العامة في السؤال حتى يمكن قبول تقديمه للبرلمان، وهذه الشروط تعد من وجهة نظرنا منطقية ولا غبار عليها، وتتمثل في ضرورة أن يكون السؤال<sup>(٢)</sup>:

١- موجزاً

٢- مُنصباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها

٣- خالياً من التعليق والجدل

٤- أن لا يكون موضوع السؤال متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء؛ فقد استقرت التقاليد والسوابق البرلمانية المتبعة في هذا الشأن على استبعاد السؤال الذي يكون موضوعه متعلقاً بقضية منظورة أمام الجهات القضائية، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، واستناداً إلى أن المجلس النيابي لا يمكن ولا يجوز أن يصبح مرجعاً للشكوى من القضاء، وأن يحل محل الهيئات المختصة للنظر بمثل هذه الشكوى.

٥ - أن لا يكون السؤال ضاراً بالسلامة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور أو مشتتلاً على عبارات نابية أو أسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة.

(١) يعرف الفقهاء الإنجليز السؤال البرلماني بأنه « وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة *seek information* أو الحض على اتخاذ إجراء معين *press for action* ».

(٢) المادة /١٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران سنة ١٩٧٤ .

**ب - إجراءات تقديم السؤال :** إذا توافرت الرغبة لدى أي من أعضاء مجلس الشعب في أن يوجّه سؤالاً للوزارة أو أحد الوزراء بقصد الاستيضاح عن أمر غامض أو مجهول لديه، أو بقصد التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه السلطة التنفيذية في أمر من الأمور، فلا بدّ له من أن يسلك الطريق الذي رسمه القانون لهذا الغرض، ويتمثل ذلك بأن يوجّه العضو سؤاله - سواءً أكان خطياً أم شفهيّاً - إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة /١٣٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بقولها: « ولكل عضو من أعضاء المجلس أن يوجه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس خطية كانت أم شفوية ».

وبالنسبة للإجراءات الواجب إتباعها عند توجيه الأسئلة البرلمانية فإنه ينبغي مراعاة الآتي<sup>(١)</sup>:

(١) يوجّه السؤال الخطي إلى "رئيس المجلس" الذي يحيله إلى الجهة أو الوزارة المختصة (عن طريق رئاسة مجلس الوزراء) بعد درج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه.  
 (٢) أما السؤال الشفهي فلكل عضو الحق بتوجيهه متى أراد، وليس للرئيس أن يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من خمسة أسئلة شفوية، وللأعضاء حق الاشتراك في المناقشة، وليس للمتكلم أن يتكلم في الموضوع أكثر من مرة واحدة ولمدة عشر دقائق، وللوسائل عند عدم الاكتفاء أن يتقدم بسؤال خطي، وعلى السلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو أن ترجئ جوابها إلى الجلسة التالية.

**ج - الإجابة على السؤال :** تتم الإجابة على أسئلة الأعضاء - كقاعدة - شفاهة في الجلسة، وإذا كان السؤال الموجه من عضو المجلس سؤالاً خطياً، فإن السلطة التنفيذية تكون مخيرة بين أن تجيب عليه فور تلاوته، أو أن تجيب عليه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه إليها.  
 وهذا ما نصت عليه المادة /١٤٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بقولها: «على السلطة التنفيذية أن تجيب على السؤال الخطي فور تلاوته، أو أن تجيب عليه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه إليها».

وإذا ما قامت السلطة التنفيذية بالإجابة خطياً على السؤال الموجه إليها من أحد أعضاء المجلس خلال المهلة الممنوحة لها، فإنه يجب في مثل هذه الحالة أن يتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي تاريخ وروده<sup>(٢)</sup>.

**د - مصير السؤال :** بعد أن يتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي وروده، يتحدد مصير السؤال على النحو الآتي<sup>(٣)</sup>:

(١) إذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائباً ولم يتبنّ السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهياً.

(١) المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٢) المادة /١٤١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

(٣) المادة /١٤١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٢) وإذا كان السائل غائباً ولم يتبنَّ السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهياً كذلك.  
 (٣) أما إذا لم يكتفِ السائل بالجواب، يحيل رئيس مجلس الشعب الموضوع بعد موافقة المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس .

وفي هذه الحالة، لا يجوز للسائل أو لأي عضو آخر المناقشة في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة. وبعد أن تنتهي اللجنة المختصة من دراسة موضوع السؤال، تعد تقريرها بهذا الشأن وتقدمه لمجلس الشعب، ويُدْرَج رئيس المجلس في جدول أعمال المجلس تقرير اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة، وللمجلس أن يناقش الموضوع ويعطي التوجيه اللازم<sup>(١)</sup>.

## ٢ - حق طرح موضوع عام للمناقشة (طلبات المناقشة):

تعد هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حلٍ يتفق عليه الطرفان؛ فالأمر هنا ليس مجرد استفهام كما في السؤال، وليس يتضمن النقد أو التجريح كما في الاستجواب، ولا يفترض حدثاً أو جرماً يستحق التحقيق، وإنما هو مجرد مناقشةٍ حرةٍ مفتوحة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جوٍ من التفاهم للوصول إلى تبيين أفضل سياسةٍ تنتهج، ويمكن أن يكون محلّ تدبُّر كلٍّ من البرلمان والحكومة معاً، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة.

ومن هنا فإنَّ لهذه الوسيلة أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقِّق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه، سواءً أكان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أم بالسياسة الخارجية؛ ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها، بشكلٍ تنوَّقٍ من خلاله المساءلة أمامه سياسياً بشأنها.

ولقد نصَّ المشرع السوري في المادة /٧١/ من الدستور السوري النافذ على أن « يتولى مجلس الشعب الاختصاصات التالية: ١ - ... ٢ - ... ٣ - مناقشة سياسة الوزارة »<sup>(٢)</sup>، وبعد أن يفرغ

(١) المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٢) تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أنه : « عند تشكيل وزارة جديدة أو عند انتخاب مجلس جديد تتقدم الوزارة ببيان عن سياستها وخطط التنمية إلى مجلس الشعب » ، و « يتلى البيان ويناقش في جلسة خاصة ، ولا يترتب على هذا النقاش إجراءات التصويت » ، و « إذا تبين أثناء النقاش أن المجلس يعارض مبدأ من مبادئ البيان فعلى الحكومة أن تعيد النظر في هذا المبدأ » .

ومن ناحية أخرى، فإن « الوزارة تتقدم ببيان عن تنفيذ خطة التنمية وتطوير الإنتاج في شهر تشرين الأول من كل عام، ويحال البيان إلى اللجان المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه، ثم يناقش المجلس تقارير اللجان الخاصة بالبيان في جلسة خاصة، وتكون لتوصيات المجلس حول خطط التنمية الأولوية بالتنفيذ » .

انظر (المواد: ١٤٧، ١٤٨، ١٤٩، ١٥٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ١٩٧٤/٦/٦ .

المجلس من هذه المناقشة، فإنه يتم في العادة التقدم بطلبات من قبل إحدى لجان مجلس الشعب الدائمة أو عددٍ معينٍ من أعضاء المجلس، من أجل إثارة موضوع عام — مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية — للمناقشة في المجلس، مناقشةً مفتوحةً، يشترك فيها من يشاء من الأعضاء.

كما أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري قد بيّن في المواد من المادة /١٤٣/ إلى المادة /١٤٦/ الأحكام المتعلقة بطلبات المناقشة العامة، حيث أوضح من خلالها الهدف من هذه الوسيلة الرقابية، والشروط الواجب توافرها فيها، ونظامها الإجرائي.

فالمادة /١٤٣/ من النظام الداخلي تنص على أنه: «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 كتابةً 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 الحكومة على ذلك، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده».

كما تنص المادة /١٤٤/ على أنه: «لرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك».

وتنص أيضاً المادة /١٤٥/ على أنه: «للمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه».

وأخيراً تنص المادة /١٤٦/ على أنه: «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».

ويستفاد من مجمل تلك النصوص القانونية الأمور الخمسة الآتية:

أ — إن طلب طرح موضوع عام للمناقشة هو حقٌ مقررٌ على السواء لكلٍ من :

١ — إحدى اللجان الدائمة لمجلس الشعب<sup>(١)</sup>.

٢ — أو عشرة أعضاء على الأقل من أعضاء المجلس. والحكمة من تطلب هذا العدد هو ضمان جدية الطلب، والحرص على ألا يضيع وقت المجلس أو ينشغل بطرح موضوعات لا تحوز تأييد جانب يُعتد به من أعضاء المجلس .

(١) وفقاً لما تنص عليه المادة /٦٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري فإن المجلس يعمد إلى تأليف لجانته الدائمة في دورة تشرين الأول/أكتوبر من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعي جديد . ويبلغ عدد هذه اللجان في سوريا اثنتا عشرة لجنة هي : ١ — لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية ٢ — لجنة الموازنة والحسابات ٣ — لجنة القوانين المالية ٤ — لجنة الشؤون العربية والخارجية ٥ — لجنة التوجيه والإرشاد ٦ — لجنة التخطيط والإنتاج ٧ — لجنة الخدمات ٨ — لجنة الأمن القومي ٩ — لجنة الداخلية والإدارة المحلية ١٠ — لجنة الشكاوى والعرائض ١١ — لجنة الزراعة والري ١٢ — لجنة البيئة والنشاط السكاني .



ب - إن الغرض من طلب طرح موضوع عام للمناقشة ليس انتقاد الحكومة أو محاسبتها عن تصرفٍ اتخذته كما هو الحال في الاستجواب على نحو ما سنرى بعد قليل، ولكن الغرض منه هو استيضاح سياسة الحكومة عموماً أو سياسة وزارة معينة بشأن الموضوع محلّ المناقشة وتبادل الرأي بشأنه.

**وفي مجال التمييز بين حق السؤال وطلب المناقشة العامة، يمكن القول بوجود نقاط التقاء عدة بينهما، ولكن ذلك لا يمنع من وجود نقاط اختلاف بينهما:** أما وجه الشبه الأساسي بين السؤال وطلب طرح موضوع عام للمناقشة يتمثل في أن الدستور السوري تضمن النص صراحة على كل منهما، وبأن كلاً منهما يرمي إلى استيضاح وكشف المجهول وإزالة الغامض، فإذا كان السؤال يرمي إلى طلب معلومات واستفسارات، فإن حق طرح موضوع عام للمناقشة يقصد من استعماله استيضاح سياسة وزارة معينة بشأن موضوع حيوي من الموضوعات التي يهتم الأمة معرفة حقيقتها، كالمسائل الاقتصادية أو المالية أو الزراعية .... الخ. كما أنهما متشابهان أيضاً في أنه لا يجري تصويت عقب أي منهما، وبالتالي لا يؤديان إلى تقرير سحب الثقة من أحد الوزراء، أو تقرير مسؤولية رئيس الوزراء؛ وفيما عدا ذلك، فإنهما **يختلفان** من عدة نواحٍ أهمها:

(١) إذا كان السؤال - كما ذكرنا - يعتبر حقاً شخصياً للسائل، ويقيم علاقة خاصة بين عضو البرلمان والسائل والوزير المسؤول؛ فإن حق طرح موضوع عام للمناقشة يختلف عن حق تقديم الأسئلة لأنه يفتح باب المناقشة أمام جميع الأعضاء، ومن ثم فنطاق هذا الحق أوسع من السؤال الذي يقتصر حق المناقشة فيه على العضو مقدّم السؤال والوزير المسؤول.

(٢) ومن ناحية أخرى، فإن حق السؤال مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان يمارسه بمفرده، ومن ثم فلا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء كما هي الحال بالنسبة لطلب المناقشة العامة، حيث لا يعد هذا الأخير حقاً فردياً، وإنما هو حق مقرر لفريق من أعضاء البرلمان، ودليل ذلك نص المادة ١٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

د - يجب أن يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة إلى رئيس المجلس كتابياً، وعلى ذلك فإنه لا يجوز للأعضاء تقديم مثل هذا الطلب شفاهةً أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس.

وهذا الطلب يجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس، وذلك ضماناً للجديّة، ويعود أمر تقدير ذلك إلى المجلس ذاته؛ إذ له أن يقرّر استبعاد الطلب من جدول أعماله في حال كان الموضوع غير صالحٍ للمناقشة.

وكنا نأمل من المشرع السوري أن يشترط عند استبعاد مثل هذا الطلب من جدول أعماله سماع رأي واحد من المؤيدين للاستبعاد، وواحد من المعارضين له. وهي ضمانة مهمة ورد النص عليها في اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات العربية - كما هو الحال في مصر - حتى لا يستبدّ المجلس النيابي بقرار الاستبعاد رغم أهمية الموضوع.

هـ - إذا قُدِّم طلب المناقشة العامة بالطريق الذي رسمه النظام الداخلي لمجلس الشعب، وبالشروط التي ذكرناها آنفاً، ففي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الطلب 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.

وعلى ذلك، يمكن القول بأن القاعدة المتبعة في هذا الشأن أنه لا يجوز نظر طلب المناقشة العامة في ذات الجلسة التي أدرج في جدول أعمالها؛ ومع ذلك، فإنه يجوز للمجلس - استثناءً - أن يقرر مناقشة الموضوع محل طلب المناقشة العامة فوراً في ذات الجلسة إذا وافقت الحكومة على ذلك.

و - وفقاً للمادة /١٤٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب، فإنه يجوز للمجلس أن يستبعد طلب المناقشة العامة من جدول الأعمال إذا تنازل عنه من تقدموا به كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، ويشترط لصحة هذا التنازل أن يقدّم كتابةً، وبعد إرجاع الطلب بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه.

ويدخل ضمن ذلك أيضاً - رغم عدم تصريح المشرع بذلك - الحالة التي يتغيب فيها واحد أو أكثر من مقدمي الطلب عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، ففي مثل هذه الحالة يعتبر من يتغيب من مقدمي طلب المناقشة متنازلاً ضمناً عنه.

ونخلص إلى القول، بأنه إذا قلّ عدد الأعضاء مقدمي طلب المناقشة العامة طبقاً للأحكام السابقة عن العدد اللازم لتقديمه، فإنه لا تجري المناقشة في هذا الطلب إلا إذا تمسك به عدد من الأعضاء الحاضرين يستكمل به العدد المطلوب .

### ٣ - التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق) :

التحقيق البرلماني *Parliamentary Inquiry* هو « عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة المرتبطة بها، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي، وذلك بهدف الكشف عن مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وإعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه »<sup>(١)</sup>.

ويرى الفقه الدستوري عموماً بأن حق التحقيق هو حق مقررٌ للمجالس النيابية في جميع الدول سواء أكان نظام الحكم القائم فيها برلمانياً أم رئاسياً؛ وبأن اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلمانية هو اختصاصٌ أصيلٌ لهذه المجالس لا خلاف حوله، كما أنه من الواضح بحيث لا يستدعي أي جدلٍ. ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في

(١) انظر: د. حسن البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ... رسالة سابقة، ص ١٧٢.

التشريع والرقابة، لأن هذه الحقوق لا تتحقق حکمتها ولا تؤتی ثمارها إلا إذا كان للمجالس النيابية الحق في أن تستنير وتبحث وتحرى الحقائق قبل مباشرة اختصاصها.

وعلى ذلك، فالتحقيق البرلماني في جوهره هو وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليها البرلمان بقصد الاستتارة، والتي على ضوءها يمكن أن يحدّد موقفه.

وهذه الوسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان بغيرها أن يكتشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبواسطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الأداة الحكومية، وعندئذٍ يقرر البرلمان الوسائل التي من شأنها القضاء على تلك المساوئ والانحرافات التي يكشف عنها التحقيق.

وأهم ما يميز هذه الوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة أن البرلمان لا يعتمد على ما يقدمه الوزراء له من معلومات وبيانات، وإنما يتحرى بنفسه ويستقي المعلومات مباشرة من مصادرها الأصلية، وذلك عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين، والإطلاع على الوثائق والأوراق والمستندات الحكومية، وإتباع الوسائل المختلفة التي يرى أنها كفيلة بتحقيق غرضه في الحصول على الحقائق المتعلقة بنشاط وأعمال الأجهزة الحكومية.

وتلك الأهمية التي يتبوّؤها التحقيق البرلماني أفضت بالمشروع الدستوري في سورية إلى النصّ على هذه الوسيلة الرقابية في صلب الدستور؛ فنصت المادة /٧٣/ من الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ على أن « لمجلس الشعب أن يؤلّف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته ».

وقد ورد الكلام عن التحقيق البرلماني في الفصل الثاني من الباب الخامس من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، تحت عنوان "لجان التحقيق"، وذلك في المواد (من المادة ٧٤ حتى المادة ٧٨)، ولقد بينت المواد المذكورة كيفية تشكيل لجان التحقيق، والصلاحيات التي تتمتع بها هذه اللجان في سبيل القيام بمهمتها، وماهية التقرير الذي تقوم بإعداده ورفعته إلى رئاسة المجلس تمهيداً لمناقشته والتصرف فيه.

**أ - طبيعة لجان التحقيق وكيفية تشكيلها :** نصت المادة /٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أنه: « للمجلس أو لمكتبه في حال غيابه أن يؤلّف لجاناً أو ينتدب بعض أعضاء المجلس للتحقيق في أمر معين، ولجمع المعلومات اللازمة لممارسة اختصاصاته، ويعلم الرئيس السلطة التنفيذية بذلك ».

ويستفاد من نص هذه المادة، عدة أمور نجلها في الآتي:

(١) إن لمجلس الشعب الخيار بين أن يؤلف لجنة مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته، أو أن ينتدب بعض أعضاء المجلس للقيام بتلك المهمة. ولا شك في سلامة الاتجاه الذي سار عليه المشرع السوري في هذا الشأن، لأننا من جانبنا لا نستسيغ فكرة أن يعهد مجلس الشعب إلى إحدى لجانه الدائمة بتقصي الحقائق في أحد المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته، على زعم أنه مما يدخل في اختصاصها، ذلك أنه طالما أن الموضوع مما يدخل في نطاق اختصاصها منذ البداية، فقد كان من واجبها الاهتمام به، وإعطائه حظه من الرقابة، وأن ينتظر منها المجلس تقريراً في شأنه، أما أن يُكلفها بتقصي الحقائق حوله فهو من وجهة نظري — من قبيل حثّ المجلس لها على القيام بواجباتها.

(٢) يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من مجلس الشعب أو مكتبه<sup>(١)</sup> في حال غيابه، دون أن يكون هناك حاجة لتقديم طلب باقتراح ذلك من إحدى اللجان الدائمة للمجلس أو من عدد معين من أعضاء المجلس، وهذا مستفاد من نص المادة /٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بقولها: « للمجلس أو لمكتبه في حال غيابه أن يؤلف لجاناً أو ينتدب بعض أعضاء المجلس للتحقيق ... » .

(٣) إن حق إجراء التحقيق هو حق طبيعي لمجلس الشعب، ويكفي لتبريره الاستناد إلى النصوص الدستورية التي تتعلق بممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته، سواء تلك التي تجعل له حق اقتراح القوانين وإقرارها، أو التي تعطيه الحق في ممارسة الرقابة على الحكومة؛ فحتى يتمكن مجلس الشعب من إصدار قرار صحيح فيما يعهد إليه من الأمور الداخلة في اختصاصه، فإنه ينبغي أن يمنح الوسائل التي تمكنه من ذلك، وأخصها وسائل البحث والتمحيص والاستتارة .

ومن هنا، يمكننا القول بأن لجان التحقيق وإن كانت وسيلة لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته، فإنها تعد في الوقت ذاته أداة رقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

(٤) إن لجان التحقيق في سورية هي لجان برلمانية تشكل لظروف خاصة حول موضوع معين، وهذه اللجان ذات طبيعة مؤقتة، ينتهي عملها بانتهاء المهمة المسندة إليها .

(٥) وبخصوص عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق، فقد أغفل المشرع السوري الإشارة إلى ذلك، حيث لم يُشر إلى حدّ أدنى أو أقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق، وترك هذا الأمر لتقدير المجلس يجريه بحسب أهمية وتشعب الموضوع المراد إجراء التحقيق بشأنه.

(١) ويتألف مكتب المجلس — وفقاً لما تنص عليه المادة /٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري — من: « رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين » .

**ب - صلاحيات لجان التحقيق:** تتمتع لجان التحقيق في سورية بالعديد من السلطات الفعالة التي تمكنها من إنجاز مهمتها، وهذه السلطات أو تلك الصلاحيات تتنوع تبعاً للمحل الذي ترد عليه، فمنها ما يمارس على الوثائق والمستندات، ومنها ما يمارس على الأشخاص، وتفصيل ذلك كالآتي :

(١) سلطات لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص : خول المشرع السوري - بموجب الفقرة /أ/ من المادة /٧٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب - لجنة التحقيق أو العضو المنتدب حق اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حق استدعاء كل شخص يرى فائدة من سماع أقواله، وفي حال امتناعه عن الحضور بعد دعوته خطياً جاز للمحققين إصدار مذكرة إحضار بحقه بواسطة النيابة العامة مع مراعاة قانون أصول المحاكمات<sup>(١)</sup>.

كما قرّر المشرع أن كل من حضر أمام المحققين وامتنع عن الإجابة أو أدلى بغير الحق يعاقب وفقاً لقانون العقوبات<sup>(٢)</sup>، وللمحققين أن يطلبوا من رئاسة المجلس تكليف السلطة القضائية تحريك الدعوى العامة بحقه<sup>(٣)</sup>.

(٢) سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات : قرّر المشرع بأن للجنة التحقيق أو للعضو المنتدب حق اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حق الإطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها<sup>(٤)</sup>، وهذا ما قصده المشرع عندما قرر بأن: « على السلطة التنفيذية والقضائية أن تسهّل مهمة التحقيق، وأن تقدّم للجنة الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها »<sup>(٥)</sup>.

**ج - تقارير لجان التحقيق :** بعد أن يقوم مجلس الشعب بتأليف لجنة مؤقتة من بين أعضائه أو ينتدب بعض أعضائه للتحقيق في أمر معين، ولجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته، فإنه من الطبيعي في مثل هذه الحالة أن يشهد البرلمان نتيجة عمل هذه اللجنة، والذي يتجسد في شكل تقرير تضمنه اللجنة ما بذلته من جهد، وما اتخذته من إجراءات في سبيل إنجاز

(١) راجع في ذلك : المادة /٨٢/ وما بعدها من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ بتاريخ ١٩٥٠/٣/١٣ وتعديلاته .

(٢) راجع في ذلك : المواد من المادة ٣٩٧ لغاية المادة ٤٠١ من قانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ بتاريخ ٢٢ حزيران سنة ١٩٤٩؛ الجريدة الرسمية، العدد رقم ٣٧ تاريخ ١٨/٧/١٩٤٩، ص ٢٠٢٥ .

(٣) المادة /٧٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٤) تنص المادة /٨٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن: « تكون المخاطبات بين اللجان والسلطات عن طريق رئاسة المجلس »، وتنص المادة /٨٥/ على أنه: « 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 تلي الطلب خلال مدة خمسة عشر يوماً »، كما تنص كذلك المادة /٨٩/ من هذا النظام على أنه: « للجان الاستعانة بمن ترى ضرورة الاستئناس برأيه في موضوع معروض عليها للبحث » .

(٥) المادة /٧٥/ فقرة /ب/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

مهمتها، والنتائج التي توصلت إليها من جرّاء التحقيقات التي قامت بها؛ وإذا ما انتهت لجنة التحقيق من إعداد تقريرها على النحو السابق، فإنها ترفعه إلى رئيس المجلس، حيث يقوم هذا الأخير بإدراجه في جدول أعمال المجلس تمهيداً لمناقشته في أول جلسة تالية، وهذا ما نصت عليه المادة /٧٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بقولها: « ترفع لجنة التحقيق تقريراً إلى رئاسة المجلس تضمنه آراءها ونتيجة التحقيق، ويديره الرئيس هذا التقرير في جدول أعمال أول جلسة لمناقشته » .

كما بيّن المشرّع السوري في المادة /٧٨/ بأنه « إذا ظهر أثناء التحقيق وقوع جرائم تحال الأوراق إلى وزير العدل من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني. وإذا ظهر أثناء التحقيق وقوع مخالفات مسلكية تحال الأوراق إلى السلطة التنفيذية من قبل رئيس المجلس » .

**وبالنسبة لآثار التي قد تترتب على التحقيقات التي تجريها لجان التحقيق التي يشكلها مجلس الشعب، فإنها جد خطيرة، وبخاصة في حال تبين لإحدى هذه اللجان وقوع أخطاء جسيمة أو مخالفات قانونية في إحدى الوزارات أو الهيئات العامة التابعة لها، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام أعضاء المجلس بتصعيد الموقف، من خلال مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في الموضوع الذي جرى التحقيق بشأنه أو الغاية منه، وذلك طبعاً عن طريق اللجوء إلى وسيلة الاستجواب، سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو أحد الوزراء الذي وقعت المخالفات أو التجاوزات ضمن وزارته، فإذا لم يفتتح العضو المستجوب بإجابات السلطة التنفيذية، فإن بإمكانه أن يصعد الموقف أكثر فأكثر، وذلك عن طريق اللجوء إلى حجب الثقة عن الوزارة ككل أو عن أحد الوزراء المعيّنين .**

وهذا الذي نقوله ليس مجرد كلام نظري، فهناك تطبيقات عملية تثبت صحة ذلك، ويكفينا للتدليل على ذلك الاستشهاد بما حصل في الدور التشريعي الرابع لمجلس الشعب السوري (الفترة من ٢٧/٢/١٩٨٦ لغاية ٢٦/٢/١٩٩٠)، حيث شكّل المجلس **لجنتين لتقصي الحقائق** في موضوعين يندرج أولهما ضمن مسؤوليات وزير التموين والتجارة الداخلية (رياض الحاج خليل)، والثاني ضمن مسؤوليات وزير الصناعة (المهندس علي طرابلسي). وكان من النتائج التي تترتب على التقرير الذي أعدته كل منهما: ١— الأخذ بتوصيات اللجنتين بأكملها ٢— قيام أعضاء من المجلس بتوجيه استجواب للوزير المختص (وزير التموين في الحالة الأولى ووزير الصناعة في الحالة الثانية) <sup>(١)</sup> ٣— بسبب عدم اقتناع المستجوب في الحالتين بإجابة الوزير المختص، فقد تقدم بطلب خطي **لحجب الثقة** عن الوزير المختص، فوافق المجلس على حجب الثقة عن الوزيرين بأغلبية ساحقة <sup>(٢)</sup>. ونظراً لتورط وزير

(١) بخصوص التفاصيل المتعلقة باستجواب كل من وزير التموين ووزير الصناعة، راجع: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية... رسالة سابقة، ص: ٨١٣ — ٨١٤ (في الهامش).

(٢) بخصوص التفاصيل المتعلقة بحجب الثقة عن كل من وزير التموين ووزير الصناعة، راجع: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية... رسالة سابقة، ص: ٨٣٣ — ٨٣٦.

الزراعة والإصلاح الزراعي (الدكتور المهندس محمود الكردي) في القضية فقد سُجِنَ، كما أن وزير الإنشاء والتعمير (رياض بغدادي) استقال هو الآخر من منصبه، وهذا ما أدى بعد ذلك إلى استقالة الوزارة (وزارة عبد الرؤوف الكسم الأخيرة)، وتشكيل وزارة جديدة في نوفمبر/ تشرين الثاني عام ١٩٨٧... وهذا كله يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك الدور الفعّال والمميز لمجلس الشعب خلال الدور التشريعي الرابع في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها وفقاً للقانون.

## ٥ - بحث العرائض والشكاوى التي ترد المجلس:

في دورة تشرين الأول/أكتوبر من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعي جديد، يعمد مجلس الشعب في سورية إلى تأليف لجانه الدائمة<sup>(١)</sup>؛ ومن بين هذه اللجان توجد لجنة دائمة مؤلفة من عشرين عضواً على الأكثر تسمى « لجنة العرائض والشكاوى » تختص بالنظر في العرائض والشكاوى التي ترد المجلس<sup>(٢)</sup>.

وتتشكل الشكاوى والعرائض المقدمة إلى مجلس الشعب من الأفراد والهيئات المختلفة ضد الإدارة إحدى الأدوات المهمة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في أداء أجهزة السلطة التنفيذية، كما أنها آلية مهمة من الآليات التي تعزّز العلاقة بين المجلس النيابي كهيئة منتخبة وكنواب مع جمهور الناخبين.

ولقد بيّن النظام الداخلي لمجلس الشعب في الباب العاشر منه الأحكام المتعلقة بالعرائض المقدّمة للمجلس، وذلك في المواد (من المادة ١٦٠ حتى المادة ١٦٨)، حيث أوضح النظام الإجرائي لهذه العرائض وكيفية التعامل معها، فنص بدايةً على ضرورة تسجيل العرائض المقدّمة في ديوان المجلس بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدّم العريضة وملخص موضوعها.

وبعد أن يتم تسجيل تلك العرائض أصولاً، يحيل رئيس المجلس إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان المختصة العرائض الواردة إلى المجلس على أن تتلى خلاصتها في أول جلسة.

وإذا كان موضوع العريضة محالاً إلى إحدى لجان المجلس أحالها الرئيس إلى اللجنة لدراستها مع الموضوع. ولكل عضوٍ من أعضاء مجلس الشعب الحق في الإطلاع على أيّة عريضة ترد المجلس.

وفيما يتعلق بكيفية التعامل مع هذه العرائض، فقد أكد النظام الداخلي للمجلس على ضرورة أن تدقّق اللجنة في العرائض المحالة إليها، وتقدّم تقريراً عما تراه ضرورياً منها إلى المجلس. وتكون السلطة التنفيذية مكلفة بالإجابة على العرائض المحالة إليها في غضون شهرٍ على الأكثر. وإذا كان

(١) المادة ٦٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٢) المادة ٧٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

موضوع العريضة وجواب السلطة التنفيذية يتطلبان رأي المجلس فيهما، فعلى اللجنة أن تقدم تقريراً بذلك لإثباته في جدول الأعمال. وينبغي على اللجنة إعلام صاحب العريضة بنتيجة شكواه. ويحق للجنة بعد دراسة جواب السلطة التنفيذية وعدم قناعتها، أن تحيل الشكوى عند الاقتضاء مصحوبةً بجواب الحكومة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع ملاحظات اللجنة بإجراء التحقيقات اللازمة ضمن صلاحيات هذه الهيئة.

وعلى لجنة العرائض إبلاغ المجلس والمشتكي وجهة نظرها، وللجنة في تقريرها أن تبليغ الحكومة ملاحظاتها. كما تملك اللجنة أيضاً أن تبليغ المشتكي تحقيقات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إذا رأت ذلك.

وأخيراً، تملك لجنة العرائض بعد دراسة الشكوى وجواب السلطة التنفيذية في ضوء التحقيقات الجارية أن تقترح القوانين اللازمة عند الاقتضاء لضمان حقوق المشتكين.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض الدول<sup>(١)</sup> - وبسبب التغير الحاصل في طبيعة وظائف الدولة ودورها في المجتمع من حارسه إلى متدخلة إلى دولة الرفاه التي تسعى إلى تحقيق سعادة الفرد ورفاهيته - اتجهت إلى إسناد مهمة التحقيق في شكاوى الأفراد والهيئات المختلفة المحالة إلى البرلمان والتي تزعم وجود فساد أو سوء إدارة في الجهاز البيروقراطي للدولة، إلى شخص يطلق عليه اسم « المفوض البرلماني للإدارة » *The Parliamentary Commissioner for Administration*، ويعرف بصورة أكثر شيوعاً باسم « الامبودسمان أو المحقق البرلماني » *Parliamentary Ombudsman*، وهذا الأخير هو موظف عام مستقل عن السلطة التنفيذية، مهمته تحري شكاوى المواطنين ضد وزارات الحكومة أو إحدى الهيئات العامة المرتبطة بها، ولهذا ينظر إليه على أنه بمثابة حارس أو مدافع عن حقوق الناس سواء العامة أو الفردية، من أجل منع استغلال أو إساءة استعمال السلطة الإدارية من قبل أجهزة السلطة التنفيذية، وبهذه الطريقة، يكون أداة لوقاية المواطن وحمايته طبقاً للقانون<sup>(٢)</sup>.

ولابد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن نظام المفوض البرلماني الذي تكون مهمته مراقبة مختلف نشاطات وفعاليات الإدارة الحكومية، أخذ في الانتشار تدريجياً في العديد من الدول؛ باعتبار أن وظيفة المفوض البرلماني أصبحت من الوسائل الرئيسية المتاحة لمباشرة أعضاء البرلمان دورهم في الرقابة على أعمال الجهاز الحكومي، وذلك من خلال تلقي هؤلاء الأعضاء شكاوى المواطنين من مختلف الدوائر الانتخابية التي تدعي وجود فساد أو سوء إدارة في الجهاز البيروقراطي لإحدى

(١) ومثالها: الدول الاسكندنافية (وهي السويد والنرويج والدانمرك وفنلندا وأيسلندا)، وبريطانيا، ومجموعة الكومنولث الواسعة الانتشار، وهي نيوزيلندا، وبعض الولايات في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا وكندا.

(٢) راجع في التفاصيل: د. حسن البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، رسالة سابقة، ص ١٨٦ وما بعدها.



وزارات الحكومة أو الهيئات العامة المرتبطة بها، وتحويلها بعد دراستها – إن اقتضى الأمر – إلى المفوض البرلماني لإجراء التحقيق المناسب بشأنها.

وعلى الرغم من أهمية نظام المفوض البرلماني، إلا أنه يعاب عليه بأن هذا المفوض لا يملك سلطات تنفيذية، فهو لا يستطيع تغيير أو تبديل قرار إداري، أو منح تعويض لأحد الأفراد المتضررين، بالرغم من أنه قد يقترح على جهة الإدارة العلاج الملائم، ولكنه لا ينتظر من هذه الإدارة أن تقوم بتنفيذ مقترحاته. ولكن الذي يجري عملاً هو أن الوزير المختص غالباً ما يقبل النتائج التي توصل إليها المفوض البرلماني من خلال تحقيقاته، ويتعهد باتخاذ الإجراء التصحيحي المناسب<sup>(١)</sup>.

## ٥ – الاستجواب البرلماني:

يعد الاستجواب البرلماني *Parliamentary Interpellation* من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية؛ فإذا كانت الحقوق الثلاثة السابقة (السؤال، طلب المناقشة العامة، التحقيق) تحمل معنى " طلب المعرفة " أو " تبادل الرأي " أو " الوصول إلى الحقيقة "، فإن هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها. ومن ثم فإن هذا الحق يعقبه عادةً طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها، بعكس استعمال المجلس للحقوق السابقة، ولكن استعمال الحقوق السابقة قد يكون مقدماً وتمهيداً لاستعمال سلطة الاستجواب<sup>(٢)</sup>.

ولقد تضمن الدستور السوري القائم النص صراحة على حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه الاستجابات إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء حول أي أمر من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس.

وعلى ذلك، فقد نصت المادة ٧٠/ من الدستور السوري النافذ على أنه «لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس».

وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ على ذلك في الفصل الرابع من الباب التاسع منه، وذلك في المواد ( من المادة ١٥١ إلى المادة ١٥٦ ).

<sup>(١)</sup> انظر: *Bradley & Ewing; Constitutional and Administrative Law, op.cit., p.665.*

<sup>(٢)</sup> وهذه حقيقة، فعلى سبيل المثال، بعد سلسلة من الأسئلة والمناقشات المطولة التي أثارها أعضاء مجلس الشعب السوري في الدور التشريعي الرابع بخصوص الوضع التمويني السيئ في القطر، أصدر مجلس الشعب القرار رقم ١٢١ تاريخ ١٩٨٧/٨/٢ المتضمن تشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه لدراسة الواقع التمويني في القطر ودور وزارة التموين في تحديد الأسعار والرقابة التموينية، وبعد أن قدمت اللجنة تقريرها، وافق المجلس على جميع مقترحات وتوصيات اللجنة، والتي كان من بينها تقرير مسؤولية وزير التموين. وعلى إثر ذلك قام أحد الأعضاء بتوجيه استجواب للوزير المذكور، وبعد الاستماع إلى رد الوزير، لم يقتنع المستجوب برد الوزير، فتقدم لاحقاً بطلب خطي بحجب الثقة عنه، وبعد التصويت، وافق المجلس بأغلبية ساحقة على حجب الثقة عن وزير التموين.

**أ - ماهية الاستجواب :** يبين النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري في المادة /١٥١/ منه المقصود من الاستجواب، فقال بأنه « مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل التدخل في أعمال السلطة التنفيذية ». ويستنتج من هذا النص، ومن نص المادة /٧٠/ من الدستور السوري - السابق ذكرها - عدة أمور هي الآتية:

(١) إن الحق في توجيه الاستجابات مقرر لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب: أي أنه لا يشترط في تقديم الاستجواب عدد معين من الأعضاء، وإنما يحق لكل عضو من أعضاء المجلس بمفرده أن يتقدم به. وبذلك يلتقي الاستجواب مع السؤال في فردية ممارسته. والاثان في ذلك يختلفان عن حق طلب طرح موضوع عام للمناقشة، حيث يتطلب هذا الأخير جماعية الممارسة، إذ يشترط أن يكون الطلب موقعاً من عشرة أعضاء على الأقل .

(٢) لا يجوز توجيه الاستجواب إلا للوزارة أو أحد الوزراء: أي أن الاستجابات لا توجه إلا ضد رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء؛ ومن ثم فإنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية أو نوابه، أو إلى رئيس المجلس النيابي، أو إلى أحد نواب الوزراء ومعاونيهم<sup>(١)</sup>، أو إلى أي من رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة، كما لا يجوز أيضاً استجواب النواب بعضهم لبعض، وهذا هو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية في الدول العريقة .. الخ.

(٣) والاستجواب في هدفه يرمي إلى مناقشة الحكومة أو أحد الوزراء للسياسة التي تتبعها الحكومة أو يتبعها أحد الوزراء بشأن موضوع معين، وذلك على ضوء معلومات متوافرة لدى الشخص المستجوب. فالاستجواب إذن لا يقوم إلا لقيام قرائن بسيطة على الأقل لدى مقدم الاستجواب على مسؤولية عضو الحكومة الموجه إليه الاستجواب.

وعلى ذلك، فإن الاستجواب في حقيقته ليس إلا اتهاماً سياسياً للوزير بقصد محاسبته عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو الدستور أو عند ممارسته واجباته.

(٤) إن مطالبة أعضاء مجلس الشعب السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه، ينبغي أن تتم ضمن الحدود التي رسمها الدستور، وبمعنى آخر يجب ألا ينطوي الطلب على ما يدل التدخل في أعمال السلطة التنفيذية.

(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن نواب الوزراء يعتبرون - بحسب المادة /١٤١/ من الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١ - من الأعضاء الذين تشكل منهم الحكومة أو مجلس الوزراء ، وبالتالي فإنه يجوز لأعضاء مجلس الشعب المصري طبقاً للمادة ١٢٥ من الدستور المصري توجيه أية استجابات إلى نواب الوزراء، في حين أن أعضاء مجلس الشعب السوري لا يملكون ذلك، لأن نواب الوزراء في سورية ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء، فهذا الأخير يتكون وفقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة /١١٥/ من الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ من: « رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ».

**ب - شروط الاستجواب :** إذا كان الاستجواب هو حقٌ مقررٌ لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، فإنه ليس حقاً مطلقاً، وإنما هو - كسائر الحقوق - حقٌ مقيدٌ بمراعاة شروطه.

وعلى الرغم من أن المشرع السوري لم يورد أي شروط تتعلق بالاستجواب، سوى ما ورد في المادة ١٥٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بضرورة أن يوجه العضو استجوابه لأعضاء السلطة التنفيذية بصورة خطية، فإننا نعتقد أن هناك بعض الشروط الشكلية والموضوعية ينبغي على كل من أراد من أعضاء مجلس الشعب أن يستجوب واحداً أو أكثر من أعضاء السلطة التنفيذية مراعاتها والتقيدها بها، وهذه الشروط تتمثل في الآتي :

### (١) الشروط الشكلية الواجب توافرها في الاستجواب :

هناك بعض الشروط التي يجب أن تتوافر في طلب الاستجواب حتى يمكن قبول تقديمه للمجلس، وهذه الشروط تتمثل في الآتي :

١- **يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس :** وعلى ذلك فلا يصح أن يتقدم العضو باستجوابه شفاهةً أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس. وهذا الشرط في واقع الأمر له ما يبرره، ذلك أن الاستجواب باعتباره أخطر أداة رقابية ضد الحكومة، فإنه يجب أن يكون واضحاً، وأن تكون الوقائع والأسانيد والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرةً بيّنة، بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسبه المستجوب إلى من وجه إليه الاستجواب لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان الاستجواب مكتوباً.

٢- **لا يجوز توجيه الاستجواب إلا في موضوع يصلح محلاً له :** فإذا ما أراد أحد النواب التقدم باستجواب إلى أحد الوزراء، فإنه يشترط لصحة ذلك أن يكون هناك محل للاستجواب. ومحل الاستجواب هو النظر فيما إذا كان تصرف الوزير يتفق مع أحكام الدستور أو القانون أم لا. ويترتب على ذلك، أنه لا يجوز أن يُستجوب الوزير إلا عن تصرف صدر منه مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون، وإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً لأحد الوزراء أو لرئيس الوزراء وجب استبعاده.

٣- **يجب أن يرفق طلب الاستجواب بمذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولرئيس المجلس أن يتحقق من مطابقة شروط صحيفة الاستجواب ومذكرته الشارحة لموضوعه لنصوص الدستور والنظام الداخلي. وفي هذا الإطار يجوز لرئيس المجلس أن ينبه العضو إلى عدم توافر شروط الاستجواب، مما يستدعي عدم قبوله، أو يطلب منه تحويله إلى وسيلة رقابية أخرى كالسؤال مثلاً إن تحققت شروطه.**

٤- لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة، وإلا رُفِضَ شكلاً.

## (٢) الشروط الموضوعية الواجب توافرها في الاستجواب :

يشترط في طلب الاستجواب حتى يمكن القول بصحته وسلامته من الناحية الموضوعية أن لا يتضمن أموراً مخالفة للدستور أو القانون، وأن يكون متعلقاً بأمور تدخل في اختصاص الحكومة، وأن لا يكون الهدف من وراء تقديمه تحقيق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب؛ وتفصيل ذلك كالآتي:

١- **يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون :** وهذا أمر طبيعي، فالبرلمان عندما يمارس اختصاصاته سواء التشريعية منها أم الرقابية، إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون، وبالتالي لا يجوز له مخالفة هذه النصوص أو تلك القواعد، وإلا يكون بذلك قد خرج عن نطاق دائرة " مبدأ المشروعية ". وفضلاً عن ذلك، فإن الاستجواب في حقيقته - كما ذكرنا من قبل - ليس إلا اتهاماً لأحد الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليهما .

٢- **يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمور تدخل في اختصاص الحكومة :** فالدستور وكذلك النظام الداخلي عندما قرراً بأن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء، تطلباً في الاستجوابات المقدمة أن تكون موضوعاتها متعلقة بشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصات أعضاء الحكومة السابق ذكرهم .

وبناء عليه، وبمفهوم المخالفة، إذا قام أحد أعضاء مجلس الشعب بتوجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء، بشأن من الشؤون التي لا تدخل في اختصاصاتهم، فإن طلب الاستجواب في مثل هذه الحالة ينبغي استبعاده وعدم قبوله، نظراً لأنه لم يستوف شرط الاختصاص؛ وهذا أمر منطقي ولا خلاف بشأنه، فمناط مساءلة أعضاء الحكومة ومحاسبتهم عن عمل معين هو اختصاصهم بهذا العمل.

ويعد هذا الشرط تطبيقاً سليماً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يعدّ - بحق - ضماناً جدية لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً أيضاً.

ويترتب على هذا الشرط نتيجة مهمة مؤداها أنه لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفرداً ولا تشترك معه الحكومة في ذلك، وقياساً على ذلك لا يمكن أن يكون تعيين رئيس مجلس الوزراء موضعاً للاستجواب، لأن معنى ذلك أن الاستجواب سيكون موجهاً لرئيس الجمهورية، وهذا الأخير - وفقاً للمادة ٩١/ من الدستور السوري الحالي - غير مسؤول من الناحية السياسية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه.

٣- يجب ألا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة، أي يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً تحقق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. ويمكن القول بأن الاستجواب يستهدف تحقيق مصالح شخصية أو خاصة عندما يستخدم المستجوب هذه الأداة الرقابية كوسيلة تهديد أو ردع أو ابتزاز، أو بمعنى أعم كوسيلة ضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق أغراض شخصية؛ ولعل ذلك يفسر سحب كثير من الاستجوابات بعد تقديمها أمام البرلمان، وفي أغلب الأحيان يكون ذلك بعد تسوية بين العضو مقدّم الاستجواب والوزير المستجوب.

وتجدر الإشارة هنا أنه لا يمكن في كثير من الحالات الفصل بين الدوافع الشخصية لمقدم الاستجواب واعتبارات المصلحة العامة، وفضلاً عن ذلك فإن تقدير ما إذا كان الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة أو بالمصالح العليا للدولة يمثل مشكلة حقيقية، وذلك لأن فكرة الصالح العام أو المصلحة العامة هي فكرة «مرنة» ترتبط بالنظام القائم وبالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل مجتمع على حده؛ كما أنها فكرة «نسبية» تتغير وتختلف من وقت لآخر حتى بالنسبة للمجتمع الواحد، وفضلاً عن ذلك فإنها كثيراً ما تختلط بالصالح الحكومي أو الحزبي، ومن هنا فإن الأمر كثيراً ما يكون مختلطاً أو غامضاً بين الصالح العام والصالح الحكومي، أي بين ما يهدف المجتمع إلى تحقيقه من وراء القواعد السائدة فيه، وما تهدف إليه الحكومة طبقاً لما تعتنقه من أفكار خاصة به وبالحزب الذي تنتمي إليه.

٤ - لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك .

**ج - النظام الإجرائي للاستجواب :** في حال توافر الشروط السابقة في طلب الاستجواب المقدم من عضو مجلس الشعب، يبدأ الاستجواب مراحلته الإجرائية، بتقديمه إلى مجلس الشعب، ثم إدراجه في جدول الأعمال، تمهيداً لتحديد موعد للمناقشة في موضوعه.

(١) تقديم طلب الاستجواب وإدراجه في جدول الأعمال : نظمت المادة /١٥٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري إجراءات الاستجواب، فنصت على أنه : « أ - على كل عضو من أعضاء مجلس الشعب يريد استجواب عضو أو أكثر من السلطة التنفيذية أن يوجّه استجوابه بصورة خطية. ب - يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً، ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبليغها إياه، ويحدّد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً».

وواضح من هذا النص، أن النظام الداخلي لمجلس الشعب قد قصد بمدة الخمسة أيام استبعاد خطر الاستجواب المفاجئ، وإعطاء مهلة كافية لعضو السلطة التنفيذية المستجوب للاستعداد للمناقشة والدفاع عن نفسه وإنقاذ موقفه .

٢) **مناقشة الاستجواب** : مما لا شك فيه أن مناقشة الاستجواب تمثل قضية محورية في غاية الأهمية، وذلك نظراً لخطورة النتائج التي قد تترتب عليها.

وقبل أن نشرع في الحديث عن الإجراءات المتبعة عند مناقشة موضوع طلب الاستجواب، نود الإشارة هنا – ولو على سبيل التقريب – إلى أن الجلسات المحددة لمناقشة الاستجواب أشبه ما تكون بجلسات المحاكم، حيث يتولى دور الادعاء أو النيابة فيها مقدمو الاستجواب، والوزير المستجوب هو الطرف الخاضع للتحقيق أو محل الاتهام، ويكون ذلك أمام محكمة تتشكل من أعضاء مجلس الشعب، وتكون برئاسة رئيس المجلس، وهذه المحكمة تصدر حكمها في النهاية – بناء على ما يتوافر لديها من أدلة ومستندات – إما بإدانة الوزير المتهم وحجب الثقة عنه، أو براءته من التهم والمخالفات المنسوبة إليه.

واستناداً إلى المبدأ القائل بأن « البينة على من ادعى » وبأن « المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه »، فإن إجراءات مناقشة الاستجواب تبدأ بقيام العضو المستجوب بشرح استجوابه في غضون فترة زمنية محددة، ثم يردُّ عليه من وجَّه إليه الاستجواب، ثم يُعقَّب العضو المستجوب على إجابة هذا الأخير، وبعد ذلك يتم فتح باب المناقشة للسادة الأعضاء في موضوعه.

وهذا ما نصت عليه صراحة المادة /١٥٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بقولها : « يشرح المستجوب موضوع استجوابه، ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص، فإذا اكتفى المستجوب بالجواب اعتُبر الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه يعطى حق الكلام له ولأثنين من مؤيدي الاستجواب ولثلاثة من معارضيهِ»، وتفصيل ذلك الآتي:

١ – **شرح المستجوب لموضوع استجوابه** : تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام العضو المستجوب بشرح مضمون استجوابه ضمن الفترة الزمنية المحددة له (وهي ربع ساعة)<sup>(١)</sup>، مبيناً الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجَّه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد أو أدلة تؤيد ما ذهب إليه. وللعضو المستجوب مطلق الحرية في اختيار الطريقة التي تناسبه في عرض استجوابه، ولكن بشرط الالتزام بموضوع الاستجواب وآدابه؛ ومن ثم فلا تجوز مقاطعته أثناء شرح استجوابه حتى يُتمَّ كلامه.

٢ – **قيام عضو السلطة التنفيذية المختص بالإجابة عن الاستجواب** : بعد أن يفرغ العضو المستجوب من شرح استجوابه، وبيان الوقائع التي يستند إليها، وتقديم مستندات الاتهام التي بحوزته، يقوم الوزير

<sup>(١)</sup> تنص المادة /١٥٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن : « يعطى حق الكلام للمستجوب قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية، وله الحق بالكلام مدة ربع ساعة ».

أو الموجّه إليه الاستجواب بالرد على الاتهامات التي وردت في صحيفة الاستجواب، فكما أعطيت الفرصة كاملةً للمستجوب لشرح استجوابه، فإنه يجب أيضاً أن تعطى الفرصة كاملةً لمن وجّه إليه الاستجواب للدفاع عن نفسه، وتفنيد أدلة الاتهام التي تحيط به. ولذلك يجب أن يتاح له من الوقت ما يمكنه من درء جميع التهم التي تضمنها الاستجواب، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للاستجواب .

ويثير رد الوزير على الاستجواب تساؤلاً في غاية الأهمية حول: مدى جواز الإجابة في الرد على الاستجواب؟ وبمعنى آخر هل يجوز للوزير أو لمن يوجّه إليه الاستجواب أن ينيب غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب؟

تشير التقاليد والسوابق البرلمانية المتبعة في بعض الدول إلى أنه يجوز لأي وزير أن ينيب غيره من الوزراء في الرد على الاستجواب، كما يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب أحد الوزراء للرد على الاستجابات الموجهة إليه.

وعلى الرغم من ذلك، فإننا نعتقد مع بعض الفقه ضرورة التفريق بين حالتين: حالة الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وحالة الاستجواب الموجه إلى أحد الوزراء. ففي الحالة الأولى يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن ينيب أحد الوزراء للرد على الاستجواب؛ وذلك لأنه في هذه الحالة تثور المسؤولية الوزارية التضامنية، فالاستجواب موجه إلى الوزارة بأكملها. أما بالنسبة للاستجواب الموجه إلى وزير بعينه، فإنه لا تجوز الإجابة في الرد عليه، وذلك لأن الأمر في هذه الحالة لا يتعلق بمسؤولية تضامنية للوزارة بأكملها، وإنما يتعلق بمسؤولية الوزير الفردية. فالوزير بحسب ما جاء في المادة /١١٩/ من الدستور السوري القائم هو: «الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته»، فهذا النص واضح الدلالة في تقرير مسؤولية كل وزير عن أعمال وزارته.

وبناء على ذلك، فحين يكون المستجوب هو أحد الوزراء، فإنه يجب أن يتولى الرد بنفسه، فكما أن المسؤولية عن التهم تكون شخصية، كذلك لا بد أن يكون الرد شخصياً، على الأقل دفعاً لما قد يثار من مشكلات إخفاق النائب عنه في الدفاع، أو أن تتبدى بعض المشكلات أثناء المناقشة تكون في حاجة إلى رد الأصيل ذاته.

**٣ - تعقيب العضو المستجوب على إجابة من وجّه إليه الاستجواب:** بعد أن يفرغ الوزير أو الموجّه إليه الاستجواب من الرد على الاتهامات التي وردت في صحيفة الاستجواب، فإن من حق العضو المستجوب - إذا لم يفتتح بهذا الرد - التعقيب على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية في ذلك. وفي هذه الحالة ينبغي على العضو المستجوب أن يبين أسباب عدم اقتناعه بإجابة الوزير المختص، وأن يلتزم أثناء تعقيبه بعدم تقديم وقائع جديدة لم ترد في الاستجواب.

٤ - مشاركة أعضاء المجلس في المناقشة : بعد أن يفرغ المستجوب من التعقيب على إجابة من وجّه إليه الاستجواب، يسمح لأعضاء المجلس المشاركة في المناقشة، حيث يُعطى حق الكلام لاثنتين من مؤيدي الاستجواب ولثلاثة من معارضيّه.

٥ - انتهاء المناقشة في موضوع الاستجواب : بعد أن تتم مناقشة موضوع طلب الاستجواب من قبل جميع الأطراف (العضو المستجوب، الوزير، الأعضاء المشاركين في المناقشة) تصل المناقشة إلى نهاية المطاف. ولقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب كيفية انتهاء المناقشة، والمصير الذي قد يؤول إليه الاستجواب، فنص في المادة /١٥٦/ على أنه: « إذا أصرَّ المستجوب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة ».

د - عوارض الاستجواب : قد يعترض الاستجواب عارض يحول دون مناقشته في الجلسة المحددة لذلك، ويمنعه بالتالي من إحداث أثره؛ ويتمثل هذا العارض إما في استرداد الاستجواب والتنازل عنه صراحةً أو ضمناً، وإما سقوطه في حالات معينة؛ وتفصيل ذلك كالآتي :

(١) استرداد الاستجواب: بيّن النظام الداخلي لمجلس الشعب قواعد وأحكام استرداد الاستجواب، وذلك في المادة /١٥٣/ منه، حيث نصت على أنه: « للمستوجب حق استرداد استجوابه في كل وقت، وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد؛ وإذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه اعتبر أنه استرده ما لم يتبناه غيره ».

وكما هو واضح من نص هذه المادة، فإنها تنظم نوعين من الاسترداد هما :

١ - استرداد صريح : ويكون ذلك بطلب صريح - ويستوي في ذلك أن يكون الطلب مكتوباً أو شفاهةً - يقدمه المستجوب لرئيس المجلس في كل وقت، سواء قبل حلول موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب، أو في ذات الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب. وفي هذه الحالة يترتب على استرداد المستجوب لاستجوابه استبعاده من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه؛ وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد.

٢ - استرداد ضمني : ويكون ذلك في حال لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة المتعلقة بالاسترداد الصريح، وهو استبعاد الاستجواب من جدول الأعمال، وعدم نظر المجلس له، طالما لم يعلن أحد أعضاء المجلس تبنيه أو قبوله لهذا الاستجواب خلفاً لمقدمه.

ويلاحظ هنا أنّ المشرّع السوري قد اعتبر أن غياب مقدّم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بمثابة استرداد للاستجواب، إلا أنه لم يفرّق في هذا الصدد - كما فعل البعض كالمشرّع المصري - بين الغياب المبرّر والغياب غير المبرّر؛ فقد نصّ المشرّع المصري



على سبيل المثال على أنه إذا كان غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس، ففي هذه الحالة يؤجّل مجلس الشعب نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة.

ومن جانبنا، فإننا نعتقد أن ما جاء به المشرع المصري في هذا الصدد هو الأقرب للمنطق والصواب، فالعضو مقدم الاستجواب هو بشر، قد يمر بظروف خاصة تمنعه من حضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه، كالمرض مثلاً، أو وفاة قريب له، أو حتى وجود ظروف مناخية صعبة كما لو كان العضو مثلاً يسكن خارج المحافظة التي يقع فيها مقر البرلمان، ولم يستطع الوصول إلى المجلس بسبب تراكم الثلوج على الطرقات، أليس من المنطق قبول مثل هذه الأعذار، وبالتالي تأجيل النظر في الاستجواب لجلسة تالية؟!

**(٢) سقوط الاستجواب :** لم يرد في الدستور السوري ولا حتى في النظام الداخلي لمجلس الشعب أية إشارة أو ذكر لحالات أو أسباب سقوط الاستجواب الذي يتقدم به عضو مجلس الشعب؛ وعلى الرغم من ذلك، فإننا نعتقد أن الاستجواب يسقط في حالات معينة رغم عدم النص عليها، وهذه الحالات تتمثل في الآتي:

١- **زوال عضوية البرلمان عن مُقدّم الاستجواب :** فإذا زالت عضوية البرلمان عن مُقدّم الاستجواب، وذلك أياً كان سبب هذا الزوال ( استقالة، وفاة، إبطال العضوية أو إسقاطها ) فإن الاستجواب في مثل هذه الحالة يسقط نهائياً لزوال صفة مُقدّمه.

٢- **زوال صفة مَنْ وَجّه إليه الاستجواب :** وكذلك أيضاً إذا زالت صفة من وجّه إليه الاستجواب لأي سبب كان، فإن الاستجواب في مثل هذه الحالة يسقط، ويستبعد بالتالي من جدول أعمال المجلس. فإذا كان الاستجواب موجهاً إلى رئيس مجلس الوزراء، فإنه يسقط إذا قدمت الحكومة استقالته أو تم إقالتها بناء على قرار يصدر من رئيس الجمهورية؛ أما إذا كان موجهاً إلى أحد أعضاء الوزارة فإنه يسقط بإقالته أو استقالته، وذلك لأن غاية ما يمكن أن يتوصل إليه الاستجواب هو عدم الثقة بالوزير مما يترتب عليه تقديم استقالته، ومادامت الاستقالة أو الإقالة قد وقعت فعلاً فلا محل إذن لنظر الاستجواب.

٣- **وأخيراً يمكن أن يسقط الاستجواب بانتهاء دورة الانعقاد التي قُدّم الاستجواب خلالها، بشرط أن تكون آخر دورة انعقاد في الدور التشريعي<sup>(١)</sup> :** أما إذا تقدّم عضو مجلس الشعب باستجواب إلى أحد أعضاء السلطة التنفيذية خلال إحدى دورات انعقاد المجلس<sup>(٢)</sup>، ولم تكن هذه الدورة هي آخر دورة

(١) يقصد بالدور التشريعي مدة ولاية مجلس الشعب، وهي — بحسب المادة ٥١/٥ من الدستور السوري الحالي — أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له.

(٢) تنص المادة ٦١/ من الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ على أن : « يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، كما يجوز دعوته لدورات استثنائية، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيد الدورات ومددها، ويدعى إلى الدورات الاستثنائية بقرار من رئيس المجلس أو بناء على طلب خطي من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس ».

انعقاد في الدور التشريعي، فإن انتهاء دورة الانعقاد التي قُدم خلالها الاستجواب من شأنه أن يؤدي — كما نعتقد — لا إلى سقوط الاستجواب وإجهاضه، بل إلى تأجيل النظر فيه إلى دورة الانعقاد التالية.

ولابد من الإشارة هنا إلى أن ما قررتَه اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات العربية<sup>(١)</sup> بسقوط الاستجواب بانتهاء دورة الانعقاد التي قُدم خلالها، إنما هو سبب لا مبرر له، لأن إعمال هذا السبب لا معنى له غير الرغبة في التخلص من الغالبية العظمى من الاستجوابات المقدمة، إذ عادةً لا يكفي دور الانعقاد لمناقشة جميع الاستجوابات، ولذا فإن هذا السبب يمثل وسيلةً غير مباشرة لتتخلص الحكومة من جانب كبير من الاستجوابات التي قد تكون أهمها وأكثرها تعلقاً بالصالح العام .

#### ٦ - حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء (تقرير المسؤولية الوزارية السياسية):

تعرض الحكومة أو الوزارة لثلاثة أنواع من المسؤولية هي: المسؤولية السياسية *Political Responsibility*، والمسؤولية الجنائية *Criminal Responsibility*، والمسؤولية المدنية *Civil Responsibility*؛ وجدير بالذكر أن المسؤولية الوزارية بالرغم من أنها تشتمل على كل من المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية، إلا أن العادة قد جرت على إطلاقها على تلك المسؤولية الأخيرة، أي على المسؤولية السياسية فقط .

وتعد المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية في النظام النيابي البرلماني، والركن الأساسي في بنائه، وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته.

ويمكن تعريف المسؤولية السياسية للوزارة بأنها : « ذلك الحق الذي يخول مجلس البرلمان المنتخب سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة سحب الثقة منهما ».

ووفقاً لما تنص عليه الفقرة الثامنة من المادة ٧١/ من الدستور السوري الحالي، فإن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء؛ إلا أنه لا يجوز لمجلس الشعب — وفقاً لما تنص عليه المادة ٧٢/ من الدستور السوري — حجب الثقة إلا بعد استجوابٍ موجّه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضاء

وبالنسبة لمواعيد الدورات ومددها، فقد أحالت المادة ٦١/ من الدستور إلى النظام الداخلي لمجلس الشعب أمر تحديدها، وبناءً عليه، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة الثانية من النظام الداخلي للمجلس على أن: « يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة : الأولى في أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول/ أكتوبر وحتى نهاية شهر كانون الأول/ ديسمبر (بحدود ثلاثة أشهر) والثانية من منتصف شهر شباط/ فبراير وحتى نهاية شهر آذار/ مارس (بحدود شهر ونصف) والثالثة من منتصف شهر أيار/ مايو وحتى نهاية شهر حزيران/ يونيو (بحدود شهر ونصف) ».

(١) فعلى سبيل المثال تنص المادة ٢٠٧/ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ المعدلة سنة ٢٠٠٨ على أن : « يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به، أو من وجه إليه، أو بانتهاء الدور الذي يقدم خلاله » .

مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس. وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حجبت الثقة عنه تقديم استقالته.

وترتيباً على ذلك، فإن طلب حجب الثقة هو المحرك الأساسي أو الأداة الرئيسية النهائية لتحريك المسؤولية الوزارية بنوعها الفردية والجماعية التضامنية.

ويلاحظ من مجمل النصوص القانونية النازمة للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، أن المشرع الدستوري في سورية قد قرر الأخذ بصورتي المسؤولية، سواء في ذلك المسؤولية الفردية لأعضاء الوزارة في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية منسوباً إلى وزير معين وخصوصاً بسياسته هو لا بالسياسة العامة للوزارة، أو المسؤولية الجماعية التضامنية للوزارة بأكملها في حالة ما إذا كان هذا التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة.

وستحدث فيما يلي عن الإجراءات الخاصة بطلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء، والآثار المترتبة على قرار مجلس الشعب بحجب الثقة، وذلك على النحو الآتي :

**أ - الإجراءات الخاصة بطلب حجب الثقة :** مما لا شك فيه أن القرار المتعلق بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء هو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، ولهذا فقد أحاط المشرع السوري طلب حجب الثقة بعددٍ من القيود والإجراءات التي تمثل في ذات الوقت ضمانات مهمة تكفل عدم إساءة استعماله، أو على الأقل تحول دون الإسراف في استخدامه، وذلك تقديماً للآزمات الوزارية أو ظاهرة عدم الاستقرار الوزارى *Ministerial Instability* وانعكاساتها السلبية على الاستقرار في المجتمع.

وهذه القيود أو تلك الإجراءات تتمثل في الآتي<sup>(١)</sup>:

(١) **أسبقية الاستجواب :** ربط المشرع السوري بين الاستجواب وحجب الثقة، فاشتراط أن يكون هناك استجواب سابق على حجب الثقة، وهذا ما نصت عليه المادة /٧٢/ من الدستور السوري النافذ، بقولها: « لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجّه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء ..... »، والهدف من ذلك هو الاستفادة من المهلة المحددة بصدد الاستجواب وهي خمسة أيام كما بينا من قبل، بقصد إعطاء مهلة كافية للوزير المستجوب للاستعداد للمناقشة والدفاع عن نفسه وإنقاذ موقفه.

وبناءً على ذلك، فإن الطلب الذي يتقدم به أعضاء مجلس الشعب بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها يجب أن يكون أحد الاقتراحات التي تتمخض عنها مناقشة الاستجواب. غير أن هذا الاقتراح هو أشد الاقتراحات التي تقدم عقب المناقشة، لأنه يطالب الأعضاء بالتصويت على عدم الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها .

(١) انظر المادة /٧٢/ من الدستور السوري النافذ، وكذلك أيضاً المادتين /١٥٧/ و /١٥٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

وهذا ما عنته المادة /١٥٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بقولها: « إذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء (بجواب عضو السلطة التنفيذية المختص) بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة»؛ فعلى سبيل المثال في جلسة مناقشة طلب استجواب وزير التموين والتجارة الداخلية حول مختلف جوانب الواقع التمويني، دعا رئيس المجلس مقدم الاستجواب لتوضيح موضوع طلب الاستجواب، ثم بعد ذلك أعطى رئيس المجلس الكلمة لوزير التموين للرد على ما جاء في طلب الاستجواب، ثم بعد ذلك قال رئيس المجلس: أسأل الزميل ... (المستجوب) استناداً لنص المادة /١٥٥/ هل اكتفيت بالجواب وبرّد السيد وزير التموين؟ فأجاب العضو: لا لم أكتفِ بالجواب لأنه غير مقنع، وعلى هذا الأساس أطلب حجب الثقة عن السيد وزير التموين وسأقدم بطلب بهذا الخصوص، وهو ما حصل بالفعل<sup>(١)</sup>.

(٢) **نصاب تقديم طلب حجب الثقة**: يجب أن يكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل؛ فهو إذن ليس حقاً فردياً يمارسه كل عضو بمفرده كما هو الحال بالنسبة لتقديم الأسئلة والاستجابات.

وبناء على ذلك، ولما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /٢٥٠/ عضواً، فإن طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها يجب أن يقدم بصورة خطية، وموقعاً عليه من قبل خمسين /٥٠/ عضواً على الأقل، وإلا فإن المجلس لا ينظر فيه.

والحكمة من اشتراط هذا العدد الموقع على طلب حجب الثقة هو ضمان الجدية في الطلب المقدم بهذا الشأن، فوجود عدد من الأعضاء غير راضٍ عن أداء الحكومة القائمة، قد يقابله اتفاق من أغلبية الأعضاء على ذلك، وهذا الأمر يؤدي بطبيعة الحال إلى الحد من الإسراف في تقديم طلب حجب الثقة.

(٣) **أجل التصويت**: تنص الفقرة ب/ من المادة /١٥٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أن: « يبلغ رئيس المجلس طلب حجب الثقة فور تلقيه إلى رئيس الوزراء والوزير المعني، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه. ويحق للوزارة أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام ».

ويستفاد من هذا النص، أن المشرع تطلب مضي مدة محددة بين تقديم طلب حجب الثقة وبين مناقشته والتصويت عليه، وهذه المدة هي **يومان فقط**.

إذن، لا يناقش مجلس الشعب الطلب المقدم من الأعضاء باقتراح حجب الثقة إلا بعد مرور يومين كاملين على تاريخ تقديمه، وفي حال تقدمت الوزارة أو الوزير المراد حجب الثقة عنه بطلب تأجيل هذه المناقشة، فإن المدة في جميع الأحوال يجب ألا تتجاوز ثلاثة أيام. ويمثّل هذا القيد ضماناً

(١) انظر: مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدور التشريعي الرابع، الدورة العادية السادسة، الجلسة التاسعة المنعقدة في مساء يوم السبت الرابع والعشرين من تشرين الأول ١٩٨٧ م، ص ٢١٧، ٢٢٧.

إجرائية مهمة، والقصد منه تأخير المناقشة وإبداء الرأي بعض الوقت حتى تهدأ النفوس وتصدر القرارات في جو هادئ بعد كثير من التريث والتفكير والتدبر، وبذلك لا يخضع مصير الوزارات للعواصف السياسية ولا للحملات الحزبية المفاجئة.

(٤) **طريقة التصويت** : يجري التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء بشكل علني، وبطريقة المناداة على الأعضاء بأسمائهم<sup>(١)</sup>. ولا شك أن هذه العلانية تمثل ضماناً كافياً ضد المؤامرات الخفية التي كثيراً ما تحدث في المجالس النيابية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه عندما يجري التصويت على حجب الثقة بالمناداة بالاسم، يعطى الرأي مجرداً عن الأسباب، ويعرب الأعضاء عن رأيهم بكلمة (نعم أو لا) أو بكلمة تؤدي هذا المعنى، ويجوز للعضو أن يستكف عن إعطاء الرأي<sup>(٢)</sup>.

(٥) **الأغلبية المطلوبة** : تنص المادة /٧٢/ من الدستور السوري النافذ على أن « يتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس »، وهو أيضاً ما قرره المادة /١٥٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب بقولها : « يكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس ». وكما هو واضح من هذين النصين، فإن المشرع السوري لم يشأ أن يترك أمر الغالبية التي تقرر حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء إلى القاعدة العامة<sup>(٣)</sup>، وإنما تطلب لذلك أكثرية مشددة.

وبناء على ذلك، فإنه لا يكفي أن يصدر القرار في هذا الشأن بالأغلبية البسيطة، أي بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين، وإلا كان من الممكن بالتطبيق للمادتين /٣٠/ و /٦٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب إسقاط الوزارة - نظرياً على الأقل - بأكثر من ربع عدد الأعضاء، ذلك أنه بحسب المادة /٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب يكفي لصحة انعقاد الجلسة حضور أكثرية الأعضاء

(١) تنص المادة /٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن : « التصويت العلني بالمناداة بالاسم واجب في الأحوال التالية : أ - عند التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء ..... ».

(٢) المادة /٦٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٣) تنص المادة /٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن جلسات مجلس الشعب لا تعقد إلا بحضور أكثرية الأعضاء، ولا يؤثر انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها في صحة انعقاد الجلسة، ويعتبر العضو المنسحب مستكفماً عن التصويت. كما تنص أيضاً المادة /٦٧/ على أن المجلس المذكور يتخذ قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين الحاضرين 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 ١٢٦ عضواً على الأقل ) وأنه بحسب المادة /٦٧/ من هذا النظام تصدر قرارات المجلس على أساس أكثرية عدد المسجلين الحاضرين في بدء الجلسة عند طرح القرار على التصويت<sup>(١)</sup>. ونخلص من ذلك كله، إلى أن قرار مجلس الشعب بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء إنما يكون بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس (وهذه تساوي /١٢٦/ عضواً على الأقل)، لا بالأغلبية المطلقة للحاضرين فحسب<sup>(٢)</sup>.

**ب - الآثار المترتبة على قرار المجلس بحجب الثقة :** إذا وافق مجلس الشعب بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة على الاقتراح المقدم بحجب الثقة، واتخذ قراره في هذا الشأن، فإن على رئيس المجلس في هذه الحالة أن يبلغ قرار حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها إلى رئيس الجمهورية فور صدوره<sup>(٣)</sup>.

ولقد بينت المادة /٧٢/ من الدستور السوري النافذ، والمادة /١٥٧/ فقرة /ج/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الآثار المترتبة على قرار مجلس الشعب الصادر بحجب الثقة، حيث يجب التمييز بين حالتين :

**الحالة الأولى :** قيام مجلس الشعب بحجب الثقة عن الوزارة : ففي هذه الحالة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية.

**الحالة الثانية :** قيام مجلس الشعب بحجب الثقة عن أحد أعضاء الوزارة : وفي هذه الحالة يجب على الوزير الذي حجبته الثقة عنه تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية أيضاً<sup>(٤)</sup>.

(١) مثال توضيحي : لو فرضنا أن مجلس الشعب ( البالغ مجموع عدده ٢٥٠ عضواً ) عقد إحدى جلساته بحضور أغلبية أعضائه، حيث بلغ عدد الأعضاء المسجلين الحاضرين في بدء الجلسة /١٢٨/ عضواً فقط ( وهذه الأغلبية يصح بها انعقاد جلسات مجلس الشعب لأنها حققت الأكثرية المطلقة لمجموع عدد الأعضاء، والتي تساوي : ٢٥٠ / ٢ + ١ أي ١٢٦ عضواً ) .

وترتيباً على ما تقدم، فإنه من الممكن إسقاط الوزارة وحجب الثقة عنها بأغلبية /٦٥/ عضواً فقط، أي بأغلبية أكثر من ربع عدد الأعضاء المكونين للمجلس؛ وباعتقادنا، فإن هذا الأمر — ولو أنه مجرد افتراض نظري، وصعب تحقيقه على أرض الواقع، فإنه غير مقبول، وإلا لكانت الأزمات الوزارية، وتعرض الاستقرار السياسي في المجتمع لمخاطر عديدة. ولذلك فالرأي عندنا أن قرار المجلس بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء إنما يكون بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس، لا بالأغلبية المطلقة للحاضرين فقط .

(٢) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي للمجلس الوطني للثورة في سورية الصادر في ١٩٦٥/٩/٣٠ كانت تنص على أن : « يكون قرار المجلس بحجب الثقة بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة ».

انظر : يحيى سليمان قسام، الموسوعة السورية الحديثة، المجلد الثاني، الجزء الرابع ( لبنان؛ بيروت، دار نوبليس للنشر، طبعة ٢٠٠٥ )، ص ٢٠٩.

(٣) المادة /١٥٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

(٤) تنص المادة /٩٥/ من الدستور السوري الحالي على أن: « يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته، وتسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم ».

ويثور هنا التساؤل الآتي: إذا كان المشرع السوري قد أوجب في المادة /٧٢/ من الدستور على الوزير الذي حجبت الثقة عنه تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية، فهل يكون هذا الأخير ملزماً بقبولها أم لا ؟

من جانبنا، فإننا نعتقد أن هناك التزاماً أدبياً يقع على عاتق رئيس الجمهورية بضرورة قبول هذه الاستقالة، وتحتية من حجبت عنه الثقة من الوزراء عن منصبه فوراً، نزولاً عند إرادة الأغلبية الواسعة من أعضاء البرلمان الممثلين عن كافة قطاعات الشعب وفئاته. والعمل بغير ذلك (عدم قبول الاستقالة) يعد - برأينا - من قبيل التحدي لإرادة الأمة التي عبر عنها صراحة أعضاء مجلس الشعب، مما يؤدي إلى اختلال واضح في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإلى انعدام الثقة واتساع الفجوة فيما بينهما.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه لا توجد في التاريخ الدستوري السوري (منذ إقرار الدستور الحالي سنة ١٩٧٣ وحتى أوائل ومنتصف ٢٠١٠) أية سابقة لاستخدام مجلس الشعب حقه في حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها، كما أنه لا توجد سوى حالتين - على حد علمنا - استخدم فيهما مجلس الشعب السوري حقه في حجب الثقة عن اثنين من أعضاء الوزارة (وزير التموين والصناعة في عهد وزارة عبد الرؤوف الكسم الأخيرة)، وكان ذلك في الدور التشريعي الرابع لمجلس الشعب (الفترة من ١٩٨٦/٢/٢٧ لغاية ١٩٩٠/٢/٢٦) .

#### ٧ - الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية:

على الرغم من أن المشرع الدستوري في سورية قد أعفى رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية<sup>(١)</sup>، إلا أنه في الوقت ذاته قرّر بأن الرئيس يسأل من الناحية الجنائية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه في حالة « الخيانة العظمى High Treason ».

(١) يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ بسلطات واسعة ومتنوعة، وهذه السلطات لا تقف عند الحدود المألوفة للسلطة التنفيذية في البلاد الغربية، فهو يمارس إلى حد ما سلطة البريزيديوم Presidium في البلاد الاشتراكية، وسلطات الرئيس بالتالي هي أوسع من سلطات رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، لأنه يملك سلطة التشريع ضمن قيود معينة، كما يملك حل مجلس الشعب، فضلاً عن أن الوزراء مسؤولون أمامه، بالإضافة إلى مسؤوليتهم أمام مجلس الشعب. وأمام خطورة واتساع السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فقد كان من المتوقع - وفقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية - أن يسأل رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا أن الدستور السوري لم يتناول تنظيم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فقد جاءت مواد خالية من أية إشارة لمثل هذه المسؤولية، ولذلك فإننا نعتقد أن عدم تنظيم الدستور لهذه المسؤولية، هو إقرار منه بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً، وبناءً على ذلك فإن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولاً من الناحية السياسية عن أي شأن من الشؤون المتصلة بنظام الحكم، فهو يتمتع بمبدأ عدم المسؤولية.

ويتربط على ذلك أنه لا يمكن لمجلس الشعب أو لآية جهة أخرى أيّاً كانت أن تسأل رئيس الجمهورية سياسياً، أو أن تحجب الثقة عنه وتحمله على تقديم استقالته من منصبه، كما أنه لا يمكن لأعضاء مجلس الشعب أن يوجهوا إليه أية أسئلة أو استجابات. ودليلنا على ذلك نصوص الدستور ذاته، فالمادة /٧١/ من الدستور السوري عددت الاختصاصات التي يتولاها مجلس الشعب، ومن بينها الاختصاص الوارد في الفقرة الثامنة من هذه المادة، وهو (حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء)، وكما هو واضح فإن الذي تحجب عنه الثقة هو الوزارة أو الوزير، أي أن حجب =

ولقد بيّن الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ نطاق هذه المسؤولية، وكيفية توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية ومحاكمته؛ فنصت المادة /٩١/ من الدستور السوري على أنه « لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من مجلس الشعب بتصويتٍ علني، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بجلسة خاصة سرية، ولا تجري محاكمته إلا أمام المحكمة الدستورية العليا ».

وبناء عليه، سنتحدث عن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في سورية من خلال بيان الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية، وإجراءات الاتهام، ثم الهيئة المختصة بالمحاكمة، فإجراءات المحاكمة:

**أ - الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية :** بيّن المشرع السوري في المادة /٩١/ من الدستور النافذ أن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة وحيدة هي الخيانة العظمى<sup>(١)</sup>.

غير أن المشرع السوري لم يبيّن ما هي الأفعال التي إذا ارتكبتها رئيس الجمهورية يمكن أن تشكل خيانة عظمى، وبالتالي يحاكم عليها أمام المحكمة الدستورية العليا.

= الثقة يكون محلها دائماً الوزارة (المسؤولية الجماعية التضامنية) أو الوزير (المسؤولية الفردية) وليس رئيس الجمهورية؛ وكذلك أيضاً أعطت المادة /٧٠/ من الدستور لأعضاء مجلس الشعب الحق في ( توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزارة أو لأحد الوزراء )، وعلى ذلك فإن الجهة التي يحق لأعضاء مجلس الشعب أن يوجهوا إليها أسئلتهم أو استجواباتهم هي حصراً الوزارة ممثلة برئيسها أو أحد الوزراء، وليس لهم - بصريح النص - مثل هذا الحق تجاه رئيس الجمهورية.

كما أن المادة /٩١/ من الدستور نصت على أنه « لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى .. »، ويستفاد من نص هذه المادة أن رئيس الجمهورية غير مسؤول - كقاعدة عامة - عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا أن المشرع الدستوري استثنى من هذه القاعدة حالة ارتكاب رئيس الجمهورية جريمة الخيانة العظمى، ففي مثل هذه الحالة "الوحيدة" يسأل رئيس الجمهورية؛ وهكذا فإن مسؤولية رئيس الجمهورية تنحصر في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، وهذا يعني - بمفهوم المخالفة - أن الرئيس في غير حالة الخيانة العظمى يتمتع بمبدأ عدم المسؤولية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، ومن ضمنها عدم المسؤولية السياسية.

(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الدساتير السورية الصادرة قبل الدستور الحالي لسنة ١٩٧٣ كانت جميعها تنص على أن رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى، كما أنه مسؤول أيضاً عن الجرائم العادية. فالمادة /٨٢/ من الدستور السوري لسنة ١٩٣٠ كانت تنص على أنه: « لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلا في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى؛ أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة فهي خاضعة للقوانين العادية. ولا يجوز اتهامه بسبب هذه الجرائم أو بسبب خرق الدستور أو الخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بقرار من أكثرية ثلثي مجموع أعضائه. ولا تجوز محاكمته إلا من قبل المحكمة العليا (المحكمة الدستورية العليا حالياً) .. ». وهو أيضاً ما نصت عليه المادة /٨٦/ من دستور سنة ١٩٥٠ بقولها: « ١- رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى ٢- وهو مسؤول أيضاً عن الجرائم العادية ٣ - لا يحاكم رئيس الجمهورية إلا أمام المحكمة العليا ... » ؛ وهو أيضاً ما نصت عليه حرفياً المادتين / ٨٧ و ٨٨ / من دستور سنة ١٩٥٣ .



وبالرجوع إلى ما كان يجري عليه العمل في سورية قبل صدور الدستور الحالي لسنة ١٩٧٣، نجد أن المادة الثانية من قانون مسؤولية الوزراء لعام ١٩٥٠ كانت تنصّ على أنه: «تعدّ خيانة عظمى الأفعال الآتية:

- (أ) جرائم الخيانة المنصوص عليها في المواد ٢٦٣ حتى ٢٧٠ من قانون العقوبات.  
 (ب) جرائم التجسس المنصوص عليها في المواد ٢٧١ حتى ٢٧٤ من قانون العقوبات.  
 (ج) الجرائم الماسة بالقانون الدولي والمنصوص عليها في المادة ٢٨٠ من قانون العقوبات.  
 (د) جرائم النيل من هيبة الدولة ومن الشعور القومي المنصوص عليها في المادتين ٢٨٥ و ٢٨٦ من قانون العقوبات.  
 (هـ) الجرائم الواقعة على دستور البلاد المنصوص عليها في المواد ٢٩١ حتى ٢٩٥ من قانون العقوبات.  
 (و) جرائم اغتصاب سلطة سياسية أو مدنية أو قيادة عسكرية المنصوص عليها في المادتين ٢٩٦ و ٢٩٧ من قانون العقوبات.  
 (ز) جرائم الفتنة المنصوص عليها في المواد ٢٩٨ حتى ٣٠٣ من قانون العقوبات.  
 (ح) جرائم الإرهاب المنصوص عليها في المواد ٣٠٤ حتى ٣٠٦ من قانون العقوبات.»

كما أن المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء (القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ الصادر في عهد الوحدة بين سورية ومصر)<sup>(١)</sup> كانت تنصّ على أن: «تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمسّ سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية أو السورية ومحدداً لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت.»

وبعد الإطلاع على مواد قانون العقوبات السوري، وتحديداً ما ورد في الفصل الأول (الجنايات الواقعة على أمن الدولة الخارجي) والفصل الثاني (الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي) من الباب الأول (الجرائم الواقعة على أمن الدولة) من الكتاب الثاني (في الجرائم)<sup>(٢)</sup>، فإنه من الممكن أن نتصور قيام رئيس الجمهورية بارتكاب عدد من الأفعال التي يمكن أن تشكل خيانة عظمى ويحاكم بسببها على النحو المبين في الدستور، ومثال هذه الأفعال ما يأتي:

— محاولة تغيير الدستور بطرق غير مشروعة .

— محاولة سلخ جزء من الأرض السورية عن سيادة الدولة .

(١) راجع في تفاصيل هذا القانون: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية... رسالة سابقة، ص ٨٥٣ وما بعدها.

(٢) راجع في التفاصيل: قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ٢٢ حزيران سنة ١٩٤٩ (الكتاب الثاني، الباب الأول، الفصلين الأول والثاني)، ص ١٠٩ — ١٢٦ .

- أن يحاول بأعمال أو خطب أو كتابات أو بغير ذلك أن يقطع جزءاً من الأرض السورية ليضمه إلى دولة أجنبية أو أن يملكها حقاً أو امتيازاً خاصة بالدولة السورية .
- محاولة منع السلطات القائمة من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور .
- المؤامرة التي يقصد منها ارتكاب عمل أو أعمال إرهابية .
- الإقدام على أعمال أو كتابات أو خطب تؤدي إلى تعريض سورية إلى خطر أعمال عدائية أو تعكير صلاتها بدولة أجنبية أو تعريض السوريين لأعمال تارية تقع عليهم أو على أموالهم .

ولما كان لزاماً على رئيس الجمهورية أن يؤدي قبل استلامه مهام منصبه كرئيس للجمهورية القسم الدستوري — الوارد في المادة /٧/ من الدستور — أمام مجلس الشعب، وصيغته: « أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي وأن أحترم الدستور والقوانين وأن أراعى مصالح الشعب وسلامة الوطن ...»، فإننا نعتقد أن عدم وفاء رئيس الجمهورية بمتطلبات هذا القسم، يعتبر من قبيل الخيانة العظمى، خاصة فيما يتعلق بمسألة الولاء للنظام الجمهوري (بعدم قلبه إلى نظام ملكي)، واحترام الدستور والقوانين<sup>(١)</sup>، ورعاية مصالح الشعب، وحماية أمن وسلامة الوطن سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي.

**ب - إجراءات الاتهام:** نظمت المادة /٩١/ من الدستور السوري النافذ إجراءات اتهام رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، وقررت أن طلب اتهامه يكون بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من مجلس الشعب بتصويت علني، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بجلسة خاصة سرية.

ويستفاد من ذلك، أن المشرع السوري قد أسند إلى مجلس الشعب وحده سلطة توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، كما أنه اشترط نصاباً معيناً لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، وهو ثلث جميع الأعضاء المكونين للمجلس على الأقل، وليس الحاضرين منهم فقط، واشترط أيضاً أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الاتهام، وهذه الأغلبية هي ثلثي جميع أعضاء المجلس كذلك.

ومن الواضح أن هذه الأغلبية هي أغلبية مشددة، ومن شأنها أن تجعل تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية من الناحية الواقعية أمراً عسير التحقيق، خاصة في ظل الوضع الراهن، حيث ينتمي الرئيس لحزب الأغلبية المهيمن على مجلس الشعب، وبل ويتزأسه أيضاً.

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة /٩٣/ من الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ على أن: « يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة ».

وبالنسبة للأثر المترتب على اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب الخيانة العظمى أو إحالته إلى المحاكمة، فقد نصت الفقرة ب/ من المادة ٣٥/ من قانون المحكمة الدستورية العليا<sup>(١)</sup> على أن: « يعتبر قرار المجلس باتهام رئيس الجمهورية مانعاً مؤقتاً له من مباشرة مهامه، ويستمر المنع حتى صدور قرار المحكمة ». .

وعلى ذلك، فإذا اتهم رئيس الجمهورية في سورية بالخيانة العظمى، كُفَّت يده عن العمل، وبقيت مدة الرئاسة خالية حتى صدور قرار المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن، فمجرد قرار الاتهام الصادر من مجلس الشعب لا ينهي خدمة الرئيس نهائياً، وإنما يوقفه فقط عن تولي مهامه إلى أن تفصل المحكمة المذكورة في الاتهام الموجه إليه، وفي هذه الحالة يتولى نائب رئيس الجمهورية مباشرة مهام رئاسة الجمهورية بالنيابة استناداً إلى المادة ٨٦/ من الدستور السوري الحالي.

**ولكن ماذا لو شغل منصب رئيس الجمهورية - بسبب الاتهام الجنائي - ولم يكن له نائب، فمن الذي يمارس مهام رئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة ؟**

أجابت على هذا التساؤل المادة ٨٩/ من الدستور السوري بقولها: « إذا شغل منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوماً على رئيس الجمهورية ». .

**ج - الهيئة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية :** أسند الدستور السوري إلى المحكمة الدستورية العليا<sup>(٢)</sup> مهمة إجراء محاكمة رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة ٩١/ من الدستور بقولها: « ولا تجري محاكمته إلا أمام المحكمة الدستورية العليا »<sup>(٣)</sup>.

**د - إجراءات المحاكمة<sup>(٤)</sup>:** بعد أن يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه، يرسل رئيس المجلس القرار مع مذكرات المجلس، وجميع الوثائق المتعلقة بالقضية إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا لإجراء محاكمته.

(١) قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية هو القانون رقم ١٩ الصادر بتاريخ ٧/٢/١٩٧٣، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية (الجزء الأول) العدد ٢٨ لسنة ١٩٧٣، ص ١٣٣٣ - ١٣٣٨ .

(٢) تنص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا في سورية على أن: « تؤلف المحكمة الدستورية العليا من رئيس وأربعة أعضاء يسميهم رئيس الجمهورية. بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد... ». وتنص المادة ١٤/ من هذا القانون على أن: « تؤلف المحكمة عند النظر في القضايا الداخلية في اختصاصها من رئيسها وكامل أعضائها، وإذا فقد نصاب المحكمة لأي سبب كان يتمه رئيس محكمة النقض أو رئيس مجلس الدولة أو كلاهما بقرار من رئيس المحكمة، وإذا غاب رئيس المحكمة بنوب عنه العضو الذي يليه في الأقدمية... ». كما حددت المادة ١٥/ من قانون المحكمة الداخلية في اختصاصاتها في الأمور التالية: أ - .. ب - .. ج - .. د - .. هـ - .. و - محاكمة رئيس الجمهورية .

(٣) تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية العليا، وفقاً لما تنص عليه المادة ٣٣/ من قانون إنشائها، « تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية والشركاء والمتدخلين والمحرضين والمخبتين بالجرم الأصلي والجرائم المتلازمة معه ».

(٤) انظر المواد ( من المادة ٣٤ لغاية المادة ٤٢ ) من قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية.

ووفقاً لما ينص عليه قانون المحكمة الدستورية العليا، فإن التحقيق والمحاكمة يجري وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية؛ حيث يقوم النائب العام في الجمهورية بوظيفة النيابة العامة لدى المحكمة، وعليه إقامة دعوى الحق العام فور استلامه قرار الاتهام وملف القضية، وفي هذه الحالة تنتخب المحكمة أحد أعضائها للقيام بوظيفة قاضي التحقيق.

وللمدعى عليه ومحاميه الإطلاع على أوراق القضية في جميع أدوار التحقيق والمحاكمة، وبعد أن يُتِمَّ القاضي المحقِّق إجراءات التحقيق وأخذ مطالعة النيابة العامة يصدر قراراً معللاً بإحالة المدعى عليه مع ملف القضية إلى المحكمة، ولا يحول ذلك دون اشتراكه في المحاكمة؛ وتكون جلسات المحكمة علنية، إلا إذا رأت المحكمة جعلها سرية محافظة على النظام العام أو في الأحوال الأخرى التي يقررها القانون، ويكون النطق بالحكم في جميع الأحوال بجلسة علنية.

وتصدر المحكمة حكمها بالإجماع أو بالأكثرية<sup>(١)</sup>، وهو مُبرَمٌ لا يقبل من طرق الطعن سوى الاعتراض وإعادة المحاكمة.

ولا يجوز ردّ رئيس المحكمة أو أحد أعضائها أو مخصصتهم، وتطبق المحكمة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات العام والقوانين النافذة الأخرى.

(١) نعتقد مع البعض أنه لا مبرر من ذكر عبارتي "بالإجماع" و "بالأكثرية" في نص المادة / ١٤ / من قانون المحكمة الدستورية العليا المشار إليها في المتن، لأن عبارة "بالأكثرية" وحدها تفي بالغرض، فالقرار الذي يمكن اتخاذه بالإجماع يمكن من باب أولى اتخاذه بالأكثرية.

## مراجع للاستزادة

- ١) د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس بالقاهرة، ٢٠٠٥/٢٠٠٦ م.
- ٢) د. إيهاب زكي سلام؛ الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (القاهرة؛ عالم الكتب، طبعة سنة ١٩٨٣).
- ٣) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠١/٢٠٠٢)، ص ٧١).
- ٤) نحو تطوير العمل البرلماني العربي؛ أوراق الندوة البرلمانية العربية : بيروت ١٦ - ١٨ مايو/أيار ٢٠٠٠ (بيروت؛ المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى ٢٠٠١).
- ٥) مذكرات مجلس الشعب السوري خلال الدور التشريعي الرابع، الدورة العادية السادسة :
  - الجلسة الثامنة المنعقدة ظهر يوم الخميس الخامس عشر من تشرين الأول ١٩٨٧ .
  - الجلسة التاسعة المنعقدة في مساء يوم السبت الرابع والعشرين من تشرين الأول ١٩٨٧ .
  - الجلسة العاشرة المنعقدة مساء يوم الأحد في الخامس والعشرين من تشرين الأول ١٩٨٧ .
  - الجلسة الحادية عشرة المنعقدة في مساء يوم الاثنين السادس والعشرين من تشرين الأول ١٩٨٧ .
  - الجلسة الثانية عشرة المنعقدة في مساء يوم الثلاثاء السابع والعشرين من تشرين الأول ١٩٨٧ .
- ٦) دستور الجمهورية العربية السورية، الصادر بالمرسوم رقم ٢٠٨ بتاريخ ١٣ مارس/آذار سنة ١٩٧٣ مع تعديلاته .
- ٧) النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ يونيو/حزيران سنة ١٩٧٤ مع تعديلاته .
- ٨) قانون المحكمة الدستورية العليا السورية رقم ١٩ الصادر بتاريخ ٧/٢/١٩٧٣، منشور في الجريدة الرسمية (الجزء الأول) العدد ٢٨ لسنة ١٩٧٣، ص ١٣٣٣ - ١٣٣٨ .