



مداد

مركز دمشق للأبحاث والدراسات
Damascus Center For Research and Studies

دراسات قانونية

برلمان ما بعد الحرب في سورية

رؤية في تقييم وتطوير الأداء
التشريعي والرقابي
لمجلس الشعب

د. أحمد محمد طوزان

مؤسسةٌ بحثيةٌ مستقلةٌ تأسّست عام ٢٠١٥، مقرّها مدينة دمشق، تُعنى بالسياسات العامّة والشؤون الإقليمية والدولية، وقضايا العلوم السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والقانونية والعسكرية والأمنية، وذلك بالمعنى المعرفي الشامل (نظرياً، وتطبيقياً)، بالإضافة إلى عنايتها بالدراسات المستقبلية/الاستشرافية، وتركيزها على السياسات والقضايا الراهنة، ومتابعة فاعلي السياسة المحلية والإقليمية والدولية، على أساس النقد والتقييم، واستقصاء التداعيات المحتملة والبدائل والخيارات الممكنة حيالها.

جميع حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٨

سورية - دمشق - مزة فيلات غربية - خلف بناء الاتصالات - شارع تشيلي - بناء الحلاق 85

www.dcrs.sy

info@dcrs.sy



مداد

مركز دمشق للأبحاث والدراسات

برلمان ما بعد الحرب في سورية رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب

د. أحمد محمد طوزان

مركز دمشق للأبحاث والدراسات

مداد



المحتويات

الملمخص التنفيذي.....	٣
المقدمة.....	٥
المحور الأول- الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب.....	٧
أولاً- قراءة في الأداء التشريعي لمجلس الشعب.....	٧
ثانياً- مقترحات لتطوير الأداء التشريعي لمجلس الشعب.....	١٤
المحور الثاني- الوظيفة الرقابية لمجلس الشعب.....	٢١
أولاً- قراءة في الأداء الرقابي لمجلس الشعب.....	٢١
ثانياً- مقترحات لتطوير الأداء الرقابي لمجلس الشعب.....	٢٧
الخاتمة.....	٢٩
المراجع.....	٣٠



الملخص التنفيذي

يشير الواقع السوري الراهن إلى اقتراب انطلاق عمليات إعادة إعمار ما هدمته الحرب على سورية بأسرع وقت ممكن، الأمر الذي يحتاج لأداء تشريعي يكاد يكون مختلفاً تماماً باختلاف عما قبل وأثناء الأزمة، إذ لا بد أن يتسم بالكفاءة والسرعة وأقل قدر من الأخطاء والقصور.

ويمكن القول أن الإصلاحات الدستورية والتشريعية، هي عماد وحامل مرحلة إعادة الإعمار، التي لن تكون عملية إنشائية أو معمارية فقط، بل هي نشاط متكامل لا بد أن تهيأ له أولاً البيئة القانونية الملائمة، القائمة على سنّ وإقرار حزمة من التشريعات الناظمة لعملية إعادة الإعمار بشرياً وعمرانياً، وفقاً لأولويات مدروسة وبالسرعة المطلوبة، مع تأمين وظيفة الرقابة على تنفيذ هذه التشريعات لاحقاً من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة.

منح الدستور السوري مجلس الشعب، إلى جانب سلطة التشريع، وبحسب المادة ٧٥ منه، جملة من الاختصاصات السيادية والرقابية، منها: "مناقشة بيان الوزارة، حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، إقرار خطط التنمية...". أي نص الدستور على أن يؤدي مجلس الشعب السوري واجبه في تمثيل مصالح المجتمع والناخبين عبر وظيفتين رئيسيتين ينهض بهما هما: وظيفة التشريع المتجسدة في سن القوانين، ووظيفة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية أي (الرقابة البرلمانية).

تسعى هذه الدراسة إلى تبيان القصور في أداء مجلس الشعب لوظيفتيه التشريعية والرقابية، وتنبه إلى ضرورة تطوير محددات ذلك الأداء، بهدف الوصول إلى برلمان قادر على المشاركة بكفاءة وفعالية في تهيئة البيئة التشريعية الملائمة للنهوض بعملية إعادة الإعمار، والرقابة اللازمة على مجرياتها بصيغة تقترب من لغة الواقع مع الابتعاد قدر الإمكان عن السرد النظري الأكاديمي.

تتألف الدراسة من محورين، يتناول أولهما الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب، إذ تتطلب محاولة تقييم أداءه التشريعي، بيان محددات تكوين المجلس وأعماله، ألا وهي الدستور وقانون الانتخابات العامة ونظامه الداخلي إلى جانب علاقته بباقي سلطات الدولة، وتبين الدراسة أنه رغم أولوية السلطة التشريعية في الدستور السوري، فهو لم يتبن صراحة مبدأ الفصل بينها وبين



السلطتين التنفيذية والقضائية بالمفهوم التقليدي للكلمة، وتخلص إلى أنه في ميزان العلاقة بين مجلس الشعب والسلطة التنفيذية، تميل الكفة بشكل واضح لصالح الثانية.

تقترح الدراسة بعض السبل لتطوير أداء السلطة التشريعية، عبر مجموعة من الأطر القانونية والتنظيمية التي تنظم عمل المجلس وعلاقته مع الحكومة والناخب، ذلك بوضع أهداف لعمل المجلس مع تحديد المسارات الأفضل لتحقيقها بتطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة.

يتناول المحور الثاني من الدراسة: الوظيفة الرقابية لمجلس الشعب، موضحاً أن سنّ التشريعات ليست عملية تقنية مجردة، وهي ليست غاية بحدّ ذاتها، وإنما هي في جوهرها رسم للأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، التي يُراد للدولة بمختلف أجهزتها ومستوياتها، العمل وفقها لأداء واجباتها، اقتضاءً لحقوق الأفراد تجاهها.

تؤكد الدراسة أنه لا يمكن للبرلمان أن يصل لمرحلة الاتساق والانسجام في أدائه لمهمته التشريعية، ما لم يقترن ذلك بنجاحه في أدائه لمهمته الرقابية على تطبيق تلك التشريعات وتنفيذها بالغاية التي سنّت لأجلها. سواء بالاطلاع على بيان الحكومة ومناقشته والرقابة على تنفيذه أو بصلاحيات السؤال والتحقيق والاستجواب وحجب الثقة الممنوحة لأعضاء المجلس.

وتطرح الدراسة بعض المقترحات لتطوير الأداء الرقابي لمجلس الشعب، سواءً من ناحية بنيته التمثيلية والهيكلية، بتعديل شروط التمثيل وتمكين الأحزاب السياسية ذات الشعبية من دخول المجلس عبر انتخابات حرة وشفافة، وتدريب الأعضاء الجدد في مجلس الشعب على العمل البرلماني وتقديم الدعم المعرفي لهم حول النظام الداخلي ومبادئ الدستور وأحكامه وكيفية سير الإجراءات داخل المجلس. أو من ناحية مخرجات الوظيفة الرقابية، بتعديل النظام الداخلي للمجلس في ما يخص أسلوب التعاطي مع نتائج التحقيق البرلماني، وتطوير الاتصال بين المجلس والمواطنين وهيئات المجتمع المدني من خلال تفعيل عمل لجنة الشكاوى.

تخلص الدراسة إلى ضرورة الإقرار بأن مجلس الشعب في سورية هو سلطة بحدّ ذاتها وليس مؤسسة أو مرفقاً أو إدارة من إدارات الدولة، وأن هذا المنظور يُحتم علينا الإدراك بأن تطوير أداء هذه السلطة لا بد أن يبدأ بإكسابها كل ما يلزم من موجبات الاحترام والهيبة أمام باقي سلطات الدولة.



المقدمة

تعددت الدساتير التي صدرت في سورية منذ الاستقلال وحتى اليوم، وتنوعت الأنظمة السياسية التي أخذت بها تلك الدساتير من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي، ومن ثم النظام شبه الرئاسي، وكان القاسم المشترك بينها أنها جعلت موضع الصدارة في أحكامها للسلطة التشريعية التي حافظت لنفسها - من الناحية النظرية - على المرتبة الأولى بين سلطات الدولة في النظام السياسي السوري المعاصر، بالنظر إلى الوظائف الموكلة إليها والمتمثلة بالوظيفة التمثيلية بالنظر لكونها تجسد إرادة الناخبين، والوظيفة التشريعية التي تتولى فيها إقرار القوانين وسنّها حيث تنص المادة ٥٥ من الدستور السوري على أنه: "يتولى السلطة التشريعية مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور، إلى جانب الوظيفة الرقابية التي تمارس من خلالها الرقابة على أداء الحكومة في مختلف الميادين الإدارية والمالية"^١.

ووفقاً لدستور الجمهورية العربية السورية الصادر في العام ٢٠١٢ تهض السلطة التشريعية في سورية بمهامها من خلال مجلس واحد يُسمى (مجلس الشعب)، ويضم في عضويته ممثلين عن الشعب يُنتخبون بالاقتراع السري والمباشر ولمدة محددة.

هذا، وإلى جانب سلطة التشريع فقد خوّل الدستور السوريّ لمجلس الشعب جملة من الاختصاصات السيادية والرقابية بحسب المادة ٧٥ منه وهي: "مناقشة بيان الوزارة، حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، إقرار خطط التنمية، إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب إنفاذها إصدار تشريع جديد، إقرار العفو العام، قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها".

^١ تعاقب على النظام السياسي السوري تسعة دساتير هي: دستور ١٩٥٠ ودستور ١٩٥٣ ودستور الجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٨ ودستور الانفصال ١٩٦١ ودستور ١٩٦٤ المؤقت ودستور ١٩٦٩ المؤقت ودستور ١٩٧١ المؤقت ودستور ١٩٧٣ ودستور ٢٠١٢. نقلًا عن: سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٢)، ص ١٧٩.



وبصورة عامة فإنّ مجلس الشعب في سورية يؤدي واجبه في تمثيل مصالح المجتمع والناخبين من خلال وظيفتين رئيسيتين ينهض بهما هما: وظيفة التشريع المتجسدة في سن القوانين –وهي سلطته الأصيلة– ووظيفة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية (الرقابة البرلمانية).

وإذا كان مجلس الشعب يؤدي هاتين الوظيفتين قبل سنين الحرب في بيئة مستقرة يمكن من خلالها تلافي الكثير من التناقضات والقصور بأقل قدر من الآثار السلبية لها، فإن الواقع السوري الراهن الذي يشير لاقتراب انطلاق عمليات إعادة بناء ما هدمته الحرب في سنوات طويلة بأسرع وقت ممكن، يحتاج لأداء يكاد يكون مختلفاً تمام الاختلاف عن تلك المدّة الماضية من الزمن، أداء لا بد أن يتسم بالكفاءة والسرعة وأقل قدر من الأخطاء والقصور، وهنا يكمن السؤال:

هل يستطيع مجلس الشعب، سواء من حيث بنيته التمثيلية المتجسدة في عضويته، أو من حيث أدائه لمهام التشريع والرقابة البرلمانية تأمين البيئة القانونية الملائمة لإعادة بناء ما هدمته الحرب والرقابة على سلامة تطبيقها، أم لا يستطيع تحقيق ذلك؟ والإجابة عن هذا التساؤل الكبير ستكون في هذه الورقة وفقاً لمحورين اثنين على الوجه الآتي...



المحور الأول- الوظيفة التشريعية لمجلس الشعب

تتطلب محاولة تقييم أداء مجلس الشعب لوظيفة التشريع الولوج بدراسة تحليلية في محددات تكوين المجلس وأعماله، ألا وهي الدستور وقانون الانتخابات العامة ونظامه الداخلي إلى جانب علاقته بباقي مؤسسات الدولة، ثم اقتراح ما يمكن أن ينهض بهذا الأداء من تلافٍ للعيوب وتحسين في الإمكانيات، وسنتولى ذلك تباعاً وفقاً لما سيأتي:

أولاً- قراءة في الأداء التشريعي لمجلس الشعب

يُعدُّ مجلس الشعب السلطة المناط بها دستورياً سنّ التشريعات تحت مسمى القوانين، ويشاركة رئيس الجمهورية هذه السلطة على نحو واسع وفقاً لصلاحياته الدستورية المستمدة من نص المادة ١١٧ من دستور العام ٢٠١٢، ويتم طرح مشاريع القوانين أمام المجلس محالة إليه من رئيس الجمهورية عملاً بالمادة ١١٢ من دستور ٢٠١٢، أو من مجلس الوزراء عملاً بالمادة ١٢٨ من الدستور التي تعطي للمجلس صلاحية إعداد مشروعات القوانين، كما يمكن طرح مشاريع القوانين باقتراح من لجان المجلس الدائمة أو لعشرة من أعضاء المجلس على أن يكون المقترح مصوغاً بمواد قانونية ويقدم إلى رئيس المجلس وفقاً لنص المادة ١٥٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في العام ٢٠١٧.^٢

ورغم حرص الدستور على تنوع مصادر مشاريع القوانين وتحقيق التناغم فيها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الدراسات الدستورية التي تناولت بالتحليل أداء مجلس الشعب لوظيفته التشريعية تؤكد أن السلطة التنفيذية - كانت وما تزال - تهيمن على العملية التشريعية من خلال مشاريع القوانين المعدة من قبلها، والتي تُعرض على مجلس الشعب جاهزة، وكذلك من خلال المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى صلاحيته الدستورية المنصوص عليها بالمادة ١١٣ من الدستور^٤، بما يصبغ الطابع العام للأداء التشريعي لمجلس الشعب بأن

^٢ تنص المادة ١١٢ من دستور العام ٢٠١٢ على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها".

^٣ تنص المادة ١٥٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أنه: "١- لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة ولكل عشرة من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين ٢- يجب أن يكون اقتراح القانون مصوغاً بمواد قانونية ٣- يقدم اقتراح القانون إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم".

^٤ تنص المادة ١١٣ من الدستور على أنه: "١- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً. ٢- تُعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. ٣- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات



مخرجاته محسومة لصالح تمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها رغم العملية التشريعية الشكلية التي تمر بها مشاريع القوانين أو المراسيم التشريعية المعروضة على المجلس^٥. وبنظرة تحليلية تجمع في رؤيتها زوايا بناء مجلس الشعب في سورية الدستورية والانتخابية: ١. من حيث البنية الدستورية والهيكلية الإدارية: رغم أولوية السلطة التشريعية في الدستور السوري، إلا أن الدستور لم يتبن صراحة مبدأ الفصل بينها وبين السلطتين التنفيذية والقضائية بالمفهوم التقليدي للكلمة، وبنظرة فاحصة لعلاقة مجلس الشعب بالسلطة التنفيذية نجد أن الكفة بينهما تميل بشكل واضح لصالح الثانية، ويُمكن أن يُعزى ذلك لجملة من العوامل نوجزها بالآتي:

- أ. التداخل العضوي والوظيفي بين مجلس الشعب والسلطة التنفيذية، الذي يتجلى في أكثر من موقع، ومنها إمكانية الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوزارة ودون أن يكون رئيس الجمهورية مقيداً بتسمية رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختارين من أعضاء مجلس الشعب المنتمين للأحزاب الأكثر حضوراً تمثيلاً في المجلس^٦.
- ب. تتسم الصلاحية التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية والمتمثلة بإصدار المراسيم التشريعية بأنها وسيلة تشريعية أكثر سرعة ومرونة من عملية التشريع المتبعة لدى مجلس الشعب التي تنحصر في أوقات انعقاد المجلس بدوراته العادية وتمر بمراحل طويلة نسبياً من إجراءات الدراسة والنقاش^٧، فضلاً عن كون الممارسة البرلمانية

أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة. دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يعدلها عُدت مقررّة حكماً". كما تنص المادة ١٦٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أنه: "الخمس أعضاء المجلس حق الاعتراض على دستورية مرسوم تشريعي خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس ٢- يُقدم الاعتراض إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم ... ٤- يُبلغ الاعتراض إلى المحكمة الدستورية العليا التي عليها البت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها".

^٥ حنان حمد عبود، تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة) (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة دمشق، ٢٠١٤)، ص ٥٢٠ وما بعدها.

كما ورد مثل هذا الاستنتاج في أكثر من مرجع من مراجع القانون الدستوري أبرزها: كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (منشورات جامعة دمشق، الطبعة السابعة، ١٩٩٣-١٩٩٤)، ص ٢٦٦-٢٦٧.

^٦ تنص المادة ٩٧ من الدستور على أنه: "يتولى رئيسُ الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم".

^٧ يمكننا إيجاز المراحل التي يمر فيها مشروع قانون محال إلى مجلس الشعب وفقاً لنصوص المواد ١٣٩ وما بعدها من نظامه الداخلي بالآتي:



الطويلة في هذا المجال تؤكد أن مناقشة المراسيم التشريعية وإقرارها من مجلس الشعب بعد صدورها ليست سوى أداء شكليّ، ولم يسبق للمجلس أن رفض إقرار أي من هذه المراسيم أو حتى مناقشتها بطريقة جدية، الأمر الذي جعل منها الوسيلة الأكثر شيوعاً للتشريع في سورية طوال سنوات خلت بصورة تعززت معها هيمنة السلطة التنفيذية على عملية التشريع^٨، وكفيينا لتأكيد صحة هذا الاستنتاج أن نذكر نسبة عدد المراسيم التشريعية الصادرة في الدور التشريعي الأول لمجلس الشعب في ظل دستور ٢٠١٢ الممتد بين العامين ٢٠١٢ - ٢٠١٦ إلى عدد القوانين

١. يُدرج مشروع القانون الذي يرد من رئيس الجمهورية في جدول أعمال أول جلسة تالية لوروده ويوزع مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء.
 ٢. تتلى خلاصة مشروع القانون ويُحال إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للبحث في جواز النظر فيه من الناحية الدستورية من عدمه، ولا يجوز التعليق على مشروع القانون قبل ورود تقرير اللجنة بشأنه.
 ٣. إذا كان مرفقاً مع مشروع القانون طلب استعجال النظر فيه، للمجلس أن يقرر قبول الطلب أو رفضه، وإذا وافق المجلس على النظر في مشروع القانون بطريق الاستعجال كانت له الأولوية على غيره، سواء في جدول أعمال المجلس أو في جدول أعمال لجانه.
 ٤. تقدم لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية تقريرها إلى رئيس المجلس حول مشروع القانون خلال عشرة أيام من تاريخ إيداعه لديها، وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس تمديد المدة عند الاقتضاء.
 ٥. في حال موافقة اللجنة على جواز النظر في المشروع، جاز لها إعادة النظر في صياغته القانونية وتقديم تقريرها شاملاً جواز النظر والصياغة.
 ٦. يُعرض تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية على المجلس فإذا تضمن موافقة اللجنة على جواز النظر في مشروع القانون، يقرر المجلس إما الموافقة على رأي اللجنة وإحالته إلى اللجنة المختصة لدراسة موضوعه دون مناقشة مواده، أو عدم الموافقة على رأي اللجنة ورفض مشروع القانون لعدم جواز النظر فيه دستورياً ويبلغ قرار المجلس إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه مناسباً.
 ٧. تقدم اللجنة المختصة بتقريرها إلى رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع مشروع القانون لديها، وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس تمديد هذه المدة عند الاقتضاء.
 ٨. يدرج رئيس المجلس مشروع القانون مع أسبابه الموجبة وتقرير اللجان حوله في جدول أعمال جلسات المجلس.
 ٩. عند عرض مشروع القانون على المجلس تبدأ المداولة فيه بمذكرة عامة في أسبابه الموجبة وتقرير اللجنة المختصة.
 ١٠. بعد انتهاء المذكرة يصوت المجلس على الانتقال إلى مناقشة مواد المشروع والتصويت عليها مادة مادة.
- ^٨ تنص المادة ١١٣ من دستور العام ٢٠١٢ على أنه: "١- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً ٢- تُعرض هذه التشريعات على المجلس خلال ١٥ يوماً من انعقاد أول جلسة له ٣- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون بأكثرية أعضائها المسجلين لحضور الجلسة على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرّة حكماً".



الصادرة عن المجلس، إذ تشير الإحصائية التي حصلنا عليها من مكتبة المجلس على موقعه الإلكتروني إلى أنّ ١١٧ مرسوماً تشريعياً صدر في تلك السنوات مقابل ٧٩ قانوناً فقط، كما أنّ أيّاً من هذه القوانين لم يكن بناء على اقتراح من أعضائه أو لجانه الدائمة بل كانت مشاريع أحييت إليه من الحكومة^٩.

وقد حاولنا في إطار تحري الموضوعية التوصل لمعرفة مقترحات القوانين التي أحييت لمجلس الشعب من الحكومة ولم تقترن بالقبول فأعيدت للحكومة للتعديل أو مع الرفض، ولكن موقع مجلس الشعب الإلكتروني لم يعطِ أي نتائج لهذا البحث رغم وجود مثل هذا الخيار فيه.

ج. إن السلطة التنفيذية -برأينا- كانت وما تزال المسيطرة تاريخياً على دعم متطلبات العمل التشريعي، وتحديد أولوياته لأسباب عديدة أبرزها توافر الخبرات التقنية والكوادر البشرية المؤهلة لصياغة التشريعات لديها في مقابل افتقار المجلس لمثل هذه الكوادر، إلى جانب ما توفره لها أجهزتها السياسية والإدارية والأمنية المختلفة، من معلومات وبيانات وإحصائيات تفوق بكثير ما هو متوافر لدى المجلس، بصورة تؤدي لنقص أو غموض في المعلومات والبيانات التي تتوافر لأعضاء المجلس عن المواضيع والقضايا التي تحتاج للمعالجات التشريعية، وعلى نحو تشكلت معه ثقافة الاستغناء عن الدور الفعّال للمجلس في تقييم أولويات التشريع وحاجاته.

د. اختصاصات المحكمة الدستورية العليا التي تمارس الرقابة السابقة أو اللاحقة على دستورية القوانين التي تستهها السلطة التشريعية، والتي يُسمى أعضاؤها من قبل رئيس الجمهورية.

٢. من حيث البنية التمثيلية: منذ العام ١٩٩٠ وحتى يومنا هذا يتكون مجلس الشعب السوري من ٢٥٠ عضواً، وتجرى الانتخابات لعضوية مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية حيث يُنتخب في كل دائرة عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لها، على أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من قطاع العمال والفلاحين^{١٠}، ويُعدّ كل عضو من

^٩ قمنا بالتوصل إلى هذه الإحصائية من موقع مجلس الشعب السوري على شبكة الإنترنت وتحديدًا مكتبة التشريعات السورية من الرابط الآتي:

<http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=200&Service=-1&RID=-1&Vld=-1>

^{١٠} تنص المادة ٦٠ من الدستور على أنه: "١- يحدد بقانون نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب وعددهم والشروط الواجب توافرها في المرشحين ٢- يجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين وبين القانون تعريف العامل والفلاح".



أعضاء مجلس الشعب ممثلاً للشعب بأكمله دون أي قيد أو شرط إلا ما يمليه عليه ضميره وشرفه.

وقد عرّفت المادة (١) من قانون الانتخابات العامة رقم (٥) لعام ٢٠١٤ العامل بأنه: "كل من يعمل في إحدى الجهات العامة أو القطاع الخاص أو المشترك لقاء أجر، أو منتسب للتنظيم النقابي العمالي ولا يملك سجلاً تجارياً أو صناعياً. كما عرّفت الفلاح بأنه: "كل من يعمل في الأرض بمفرده أو بالاشتراك مع غيره أو منتسب للتنظيم الفلاحي، وتكون الزراعة بشقيها النباتي والحيواني مصدر رزقه الأساسي ولا يملك سجلاً تجارياً أو صناعياً إلا للإنتاج الزراعي".

ووفقاً لنص المادة (٣٩) من قانون الانتخابات العامة الصادر في العام ٢٠١٤ يُشترط للترشيح لعضوية مجلس الشعب الشروط الآتية^{١١}:

- أ. أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح ويُستثنى من هذا الشرط من مُنح الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٤٩ تاريخ ٧-٤-٢٠١١.
- ب. أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره.
- ج. أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.
- د. ألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.
- هـ. غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ما لم يُرد إليهم اعتباره وفقاً للقانون، وتُحدد الجنح الشائنة والمخلة بالثقة العامة بقرار من وزير العدل.

^{١١} تنص المادة ٣٩ من قانون الانتخابات السوري النافذ على أنه: "يتمتع بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية من تتوافر فيه الشروط الآتية:

١. أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح، ويستثنى من هذا الشرط من منح الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (٤٩) تاريخ ٧-٤-٢٠١١.
٢. أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره.
٣. أن يكون متمتعاً بحقوقهم المدنية والسياسية.
٤. ألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.
٥. غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ما لم يرد إليه اعتباره وفقاً للقانون، وتحدد الجنح الشائنة والمخلة بالثقة العامة بقرار من وزير العدل.
٦. أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها، أو ناقلاً موطنه الانتخابي إليها".



و. أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يُرشح نفسه عنها، أو ناقلًا موطنه الانتخابي إليها. ويُلاحظ في هذه الشروط أنها لم تأتِ بجديد يختلف عما ورد في قوانين الانتخابات السابقة على صعيد تطوير أو رفع سوية أعضاء مجلس الشعب من حيث شروط العضوية ومؤهلات الأعضاء، بل على العكس فقد جاء هذا القانون -خلافًا لما سبقه- خاليًا من أي اشتراط يتعلق بإجادة العضو للغة العربية أو حتى الإلمام بها، وهو ما يُثير لدى أي باحث جملة من التساؤلات حول مدى تمتع هؤلاء الأعضاء بالثقافة البرلمانية اللازمة للنهوض بأعباء المجلس، تحديدًا في مرحلة حساسة من حياة البلاد تعقب حرباً دارت برحاها دماراً على مساحات واسعة منها. ويشير مصطلح الثقافة البرلمانية إلى مجموعة القيم والمعايير السلوكية المتعلقة بالأفراد في علاقتهم مع السلطة السياسية.

وهنا يستوقفنا سؤال بالغ الأهمية:

هل المطلوب لدينا في سورية برلمان يحقق التمثيل الواسع فحسب؟ أم أننا نريد برلماناً يحقق إلى جانب هذا التمثيل كفاءة التشريع والرقابة بما يكفل تحقيق أولويات إعادة الإعمار ومتطلباتها بسرعة ومرونة وبأقل قدر من الثغرات؟

بكل تأكيد نعتقد أن الخيار الثاني هو الخيار الأفضل في هذه المرحلة. ولكن هل يعد هذا الخيار متاحاً لدينا في ظل دستور ٢٠١٢ وقانون الانتخابات العامة المعمول به حالياً؟ في الحقيقة إن نظرة متأنية في القواعد الدستورية المحددة لتكوين مجلس الشعب في دستور ٢٠١٢ إلى جانب أحكام قانون الانتخابات العامة الصادر في العام ٢٠١٤ تشير إلى أن ثمة معوقات كبيرة تحول دون وجود هذا البرلمان الذي يتمتع بكفاءة التشريع والرقابة لتحقيق أولويات إعادة الإعمار ومتطلباتها بسرعة ومرونة وبأقل قدر من الثغرات، ويمكننا إيجاز هذه المعوقات بالآتي:

أ. لم تعد قاعدة تخصيص ٥٠% من مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين تتناسب مع النظرة المستقبلية لأداء مجلس الشعب بما ينسجم مع الواقع السوري المعاصر، ومن هذا المنطلق فإن تبني مثل هذه النسبة بات عرضة لانتقادات من نواحي تحديد الأولويات للمستقبل والمعايير الدستورية والديمقراطية:

- من ناحية تحديد أولويات المستقبل: إن مواجهة الإقطاع والرأسمالية في سورية لم تعد في الوقت الراهن من القضايا الملحة بالأولوية ذاتها التي كانت عليها في مطلع



ستينيات القرن المنصرم، حين كان الصراع الطبقي في البلاد يكتسي طابعاً حاداً يتهدد وجود الدولة الوطنية الجامعة، فقد تمكنت الدولة السورية طوال العقود الماضية من تحجيم هذه البنى التقليدية، وتقليل خطرهما إلى درجة كبيرة، لصالح بنية مجتمعية متجانسة ومتوازنة إلى حد بعيد، وبالتالي فإن فئة العمال والفلاحين في المجتمع السوري قد أنصفت إلى حد بعيد على مدى العقود الماضية، ولم يعد هناك من دواعٍ اجتماعية أو سياسية ملحة، لتمييزها عن باقي فئات الشعب بمثل هذا التمثيل التفضيلي في عضوية مجلس الشعب، وبتعبير آخر فإننا نجد أنه من غير المجدي أن نجعل تخطيط أداء مجلس الشعب المنشود في المستقبل يتم وفقاً لأولويات باتت في غاليتها ترتكز للتاريخ.

- من ناحية المعايير الدستورية والديمقراطية: يحمل هذا التفضيل في مضمونه مخالفة صريحة لمبدأ تساوي الفرص بين المواطنين في المشاركة في الحياة السياسية ترشيحاً وانتخاباً، فضلاً عن كونه يتنافى مع مبدأ هام من مبادئ التمثيل البرلماني المتجسد في تمثيل عضو مجلس الشعب لكل الشعب، وألا يُربط تمثيله بفئة دون غيرها من فئات الشعب.

ب. تنال القوائم التي يجري تشكيلها من قبل الأحزاب السياسية المرخصة أو ما يُصطلح على تسميته بقوائم "الوحدة الوطنية" نحوثلثي مقاعد مجلس الشعب بينما يحصل المستقلون على الثلث الباقي وغالباً ما تكون نسبة العمال فيها من العاملين في الدولة أو الكوادر القيادية في القواعد الحزبية والمنظمات الشعبية والنقابات المهنية، وهم ممن اعتادوا العمل في أطر التسلسل الوظيفي والقيادي التي يكون فيها الأمر والتوجيه هو محرك العمل على حساب المبادرة الشخصية.

ج. إن استغناء قانون الانتخابات العامة الصادر في العام ٢٠١٤ عن اشتراط إجادة المرشح للغة العربية وفقاً لما كان معمول به في قانون الانتخابات رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣، أو على الأقل الإلمام بها وفقاً لما كان معمولاً به في قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ لعام ٢٠١١، هو تجاهل غير مبرر على الإطلاق لأداة ضرورية لتشكيل ثقافة العمل البرلماني ألا وهي اللغة، ولا يخفى على رجال القانون والمشتغلين في تطبيق النصوص القانونية بمختلف مجالاتها أن التشريع بدءاً من اقتراح مشروعه ومناقشته وانتهاء بسنّه يحتاج مشروعه إلى لغة وفيرة المفردات غنية المعاني موجزة معبرة قليلة الإسهاب، فاللغة في



التشريع هي كالحجارة في البناء كلما انخفضت متانتها وخبرة بانمها كان البناء برمته عرضة للتهالك والتداعي، فكيف لنا أن نصل إلى مثل هذه التشريعات بمجلس للشعب لا يشترط في أعضائه أي شروط تتعلق بمادة عملهم الرئيسة فيه ألا وهي الكلمة.

د. يرتكز نظامنا الانتخابي الحالي على اعتماد القوائم الانتخابية الجاهزة للمرشحين، التي تتوقف فُرس نجاح المشتركين فيها، على دعم مراكز القوى الحزبية التي تشكلها أو تمويلها من قبل أصحاب رؤوس الأموال والفعاليات الاقتصادية الذين يتصدرون تلك القوائم في بعض الأحيان، ويتولون تشكيها بدعم صريح منهم في أحيان أخرى، الأمر الذي ينتج عنه نيل عضوية مجلس الشعب لكثيرين ممن يرهنون كلمتهم في المجلس بشكل تام لتلك القوى الحزبية أو شبكات المصالح الكبرى، الأمر الذي يُعد نقصاً حقيقياً في طاقة المجلس اللازمة لهوضه بمهامه، تحديداً التشريعية منها ليتشكل لدينا ما يسمى بـ "التمثيل الساكن"^{١٢} وهم شريحة من الأعضاء يكتفون بالحضور في الجلسات -وأحياناً لا يحضرونها أيضاً- وتقتصر مشاركتهم في حال حضورهم جلسات التصويت على التصويت بالاتجاه المحدد لهم سلفاً.

ثانياً- مقترحات لتطوير الأداء التشريعي لمجلس الشعب

تؤكد بعض الأبحاث التي تناولت سبل تطوير أداء السلطة التشريعية على أن حوكمة أداء هذه السلطة يُعد الوسيلة الأمثل في هذا الميدان، وتعني الحوكمة في ميدان عمل مجلس الشعب: "مجموعة الأطر القانونية والتنظيمية التي تنظم عمل المجلس وعلاقته مع الحكومة والناخب، وذلك بوضع أهداف لعمل المجلس مع تحديد المسارات الأفضل لتحقيق هذه الأهداف بتطبيق مبدأَي الشفافية والمساءلة"^{١٣}.

وتتطلب الحوكمة بهذا المعنى تطوير القواعد التي تحدد كيفية ممارسته لصلاحياته (النظام الداخلي - نظام التصويت... إلخ). إلى جانب قانون الانتخابات والقواعد الدستورية ذات الصلة بعمل المجلس، وصولاً لتطوير مخرجات الأداء التشريعي التي يُفترض بالمجلس النهوض بها.

^{١٢} حنان حمد عبدو، مرجع سابق، ص ٤٦٥.

^{١٣} حنان حمد عبدو، مرجع سابق، ص ٦٩٠.



هذا، وبغرض الابتعاد عن الطابع النظري لهذا المفهوم وفقاً لما تقدم، فإننا سنحاول تقديم مقترحاتنا بهذا الخصوص في إطار عملي فيما يتصل ببنية المجلس التمثيلية وبيئة عمله الدستورية والإدارية من جانب وأدائه التشريعي من جانب آخر.

١. على صعيد بنية المجلس التمثيلية والهيكلية

تنصب مقترحات تطوير البنية التمثيلية لمجلس الشعب والأجهزة الملحقة به، وتطوير محددات عمله المنبثقة من الدستور على اتجاهات تضمن إعادة النظر في تكوين مجلس للشعب بما يُناسب مرحلة بالغة الحساسية في تاريخ سورية المعاصر تتطلب أداءً استثنائياً وجهداً مضاعفاً لا يمكن تحقيقهما إلا برفع سوية العضوية في المجلس من جهة، وتطوير مركز المجلس الدستوري والإداري بين سلطات الدولة من جهة أخرى، ويمكن لذلك أن يتم من خلال إنجاز عدد من الإصلاحات الدستورية والقانونية نوجزها بالآتي:

- أ. تعديل شروط التمثيل في مجلس الشعب السوري الواردة في الدستور وقانون الانتخابات العامة، ذلك بتخصيص نسبة من المقاعد لأصحاب الكفاءات العلمية العالية والخبرات العملية والفنية في مختلف المجالات على حساب العمال والفلاحين مع العودة لاشتراط إجادة القراءة والكتابة في المرشح لعضوية المجلس، منعاً لدخول المجلس من قبل أشخاص عديمي المقدرة عن التعاطي مع المهام التشريعية أو الرقابية المطلوبة منه.
- ب. تعزيز أداء اللجان البرلمانية ورفدها بمن هم قادرين على النهوض بمهامها فعلاً وليس شكلاً، فاللجان البرلمانية هي المكان الذي تجري فيه المناقشات الفنية والقانونية المستفيضة للمواضيع المطروحة على بساط البحث أمام المجلس إلى درجة يصطلح على تسميتها في الفقه الدستوري بـ "المطبخ السياسي".
- ج. حث الأحزاب السياسية الموجودة على النشاط بصورة حقيقية في ميدان العمل البرلماني، ولا بد لذلك من تحقيق انتخابات حرة وإعلام جريء ينضبط في تعاطيه مع الشأن العام بالقانون لا بالخوف، وصولاً لبناء مجلس شعب يمثل التركيبة المجتمعية بوزن سياسي كبير، يمتلك معه القدرة على تكوين القناعة لدى الوزراء بأن رقابة المجلس على أعمال الحكومة هي رقابة حقيقية ومؤثرة في تقييم أدائهم ومستقبلهم السياسي، وليست مجرد عرف أو تقليد دستوري شكلي.



- د. تفعيل العمل بمبدأ التعددية السياسية الذي كرسه دستور العام ٢٠١٢ بنص المادة ٨ منه من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية للأحزاب المرخصة، ولا بد لتحقيق ذلك من تعديل النظام الداخلي للمجلس بما يمكن هذه الأحزاب من تأسيس كتل برلمانية داخل مجلس الشعب، فيضمن ذلك أداء أكثر فاعلية للمجلس وتحفيز المبادرات لدى جميع الأحزاب الممثلة فيه بدلاً من اقتصار ذلك في غالب الأحيان على الحزب ذي الأكثرية النيابية في المجلس، إلى جانب احتواء الأحزاب المعارضة داخل العملية الديمقراطية بما تؤمنه الكتل البرلمانية من العمل بصيغة الأغلبية والأقلية، وبالتالي تنظيم الحراك السياسي والاجتماعي بين مختلف التيارات السياسية والاجتماعية الناشطة في البلاد.
- هـ. اعتماد آليات دائمة تضمن تلقي الأعضاء الجدد في المجلس مهارات العمل البرلماني وتقديم الدعم المعرفي لهم حول النظام الداخلي ومبادئ الدستور وأحكامه وكيفية سير الإجراءات داخل المجلس، ويمكن أن يتم ذلك من خلال ورشات عمل يتولاها الأعضاء القدامى من أصحاب الخبرة في العمل البرلماني إلى جانب كبار أساتذة وخبراء القانون الدستوري في الجامعات ومراكز الأبحاث في البلاد.
- و. إقرار "مدونة سلوك برلماني" تتضمن مجموعة من الضوابط لسلوك أعضاء مجلس الشعب في حياتهم البرلمانية بدءاً من النسبة المقبولة لغيابهم عن الجلسات، ومدى فعالية مشاركتهم في اجتماعات اللجان الدائمة وانتهاء بدورهم في اقتراح القوانين ومناقشتها ومشاركتهم في أعمال الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة من سؤال واستجواب وغيرها، إلى جانب توفير أكبر قدر من الشفافية حول مراكزهم المالية وعلاقاتهم ونشاطاتهم التجارية إن وجدت، بما يكفل تعزيز ثقة الجمهور في الطريقة التي يقوم بها هؤلاء الأعضاء بواجباتهم^{١٤}. وعلى أن يجري اعتماد مثل هذه المدونة كجزء من النظام الداخلي للمجلس

^{١٤} لا بأس هنا من الاسترشاد بمدونة السلوك لمجلس العموم البريطاني التي تهدف وفقاً لما جاء في مقدمتها إلى توفير التوجيه بشأن معايير السلوك المتوقعة من الأعضاء على مستوى الأداء البرلماني والواجبات العامة، وتوفير الانفتاح والمسألة اللازمة لتعزيز ثقة الجمهور في الطريقة التي يقوم بها أعضاء المجلس بأداء واجباتهم. وتحدد المدونة قواعد السلوك التي يتوقع من الأعضاء مراعاتها بالآتي:

١. يتوجب على الأعضاء أن يقيموا سلوكهم بناء على المصلحة العامة، وتجنب التعارض ما بين المصلحتين العامة والشخصية. وتسوية أي نزاع يقوم بين المصلحتين فوراً ولصالح المصلحة العامة.
٢. لا يحق للعضو أن يتصرف بوصفه "محامياً مدفوع الأجر" في أي من إجراءات المجلس.



أو بلائحة مستقلة يجري التصويت عليها في المجلس بالطريقة ذاتها التي يُعتمد فيها النظام الداخلي.

ز. رقد مجلس الشعب بكوادر متخصصة ومدربة ومتفرّغة يجري تعبئتها في أطر تنظيمية ذات ملاك وظيفي دائم، تكون مهمتها تلقي وتنظيم وتحليل المعلومات والبيانات ووضعها تحت تصرف المجلس للاستعانة بها أثناء أداء المهام التشريعية المناطة به في اقتراح القوانين أو مناقشة مشاريع القوانين واقتراح التعديلات عليها وإقرارها، ولا بد أيضاً أن يكون مثل هذا الجهاز المقدر على الوصول لمصادر مثل تلك المعلومات والبيانات من السلطة التنفيذية، أو مراكز الدراسات والأبحاث المتخصصة في مختلف المجالات، مع مراعاة تشكيل وحدات بحث فنية ومعلوماتية تخصص في تقديم المساعدة وتجهيز الملفات لأعضاء المجلس حول مختلف الموضوعات المطروحة أمامهم، إلى جانب توثيق وأرشفة كل ما يتعلق بنشاطات المجلس في نهاية كل دور تشريعي، ووضع هذا الأرشيف بتصرف أعضاء المجلس في أدواره التشريعية المتعاقبة ليشكل مع الزمن دليلاً للسوابق والتقاليد البرلمانية.

ح. تشكيل مجلس استشاري لمجلس الشعب يضم في عضويته خبرات قانونية واقتصادية وإدارية وبرلمانية وإعلامية وغيرها من المجالات المتصلة بأعمال مجلس الشعب، من غير

٣. يعتبر قبول أي عضو للرشوة للتأثير في سلوكه، بما في ذلك قبول أية رسوم أو تعويض أو مكافأة تتعلق بتأييد أو معارضة أي قانون أو تحرك، وغيرها من القضايا المقدمة أو هناك النية لتقديمها إلى المجلس، أو لأية لجنة من لجانه هو مخالفة لقانون البرلمان.

٤. في حال القيام بأي نشاط مع أو بالنيابة عن منظمة يتمتع العضو بعلاقة مالية معها... مثل الاجتماعات والمهام غير الرسمية، يتوجب على العضو حينئذ أن يضع نصب عينيه ضرورة أن يكون شفافاً وصريحاً مع الوزراء وأعضاء المجلس والمسؤولين.

٥. يتوجب على الأعضاء أن يأخذوا بعين الاعتبار أن المعلومات السرية التي يتلقونها أثناء تأدية واجباتهم البرلمانية يجب ألا تستخدم إلا فيما يتصل بتلك الواجبات وبأن مثل هذه المعلومات يجب ألا تستخدم أبداً لتحقيق مكاسب مالية.

٦. أن يتقيد الأعضاء وفي جميع الأوقات بضمان استخدامهم للنفقات والبدلات والمرافق والخدمات المقدمة من الخزينة العامة بشكل صارم وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذه المسائل ومراعاة أية قيود وضعها المجلس على استخدام مثل تلك المصروفات.

٧. يتوجب على الأعضاء أن يتصرفوا في جميع الأوقات بالطريقة التي من شأنها الحفاظ على ثقة الجمهور في نزاهة البرلمان وعدم القيام مطلقاً بأي عمل من شأنه ان يسيء لسمعة المجلس وأعضائه.

تم الحصول على نص هذه المدونة كاملاً ومترجماً إلى اللغة العربية من موقع مجلس الأمة الكويتي على شبكة الإنترنت بتاريخ ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٨ من الرابط الآتي:

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/417.pdf> .



الأعضاء فيه، ويكون اختصاصه تقديم المشورة للمجلس كلما كان ذلك مطلوباً لإنجاز مشروع قانون أو دراسة تشريع نافذ على أن يتم تسمية أعضاء المجلس الاستشاري بمرسوم تشريعي يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس المجلس، ومن المفارقة هنا أن مثل هذا المجلس الاستشاري قد أنشئ فعلاً في مجلس الوزراء في العام ٢٠١٦،^{١٥} في حين كان إنشاء هذه الهيئة واحداً من نتائج ورشة عمل أجريت بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومجلس الشعب السوري في العام ٢٠٠٥ إذ كان من أهداف التعاون المشترك بين الجانبين تأسيس هيئة استشارية للجان مؤلفة من نحو ٣٠ مستشاراً من أصحاب الخبرات والكفاءات المميزة من مختلف المجالات كالقانون والاقتصاد والإدارة والاعلام مهمتهم دراسة المواضيع المطروحة على اللجان التشريعية، وإبداء الرأي، إلا أن أمراً ما جعل هذه الهيئة لا تبصر النور، وتظل حبيسة الأمنيات حتى اليوم رغم الحاجة الماسة لها منذ زمن طويل^{١٦}.

^{١٥} بتاريخ ٢٠١٦/٩/١ أصدر رئيس الجمهورية المرسوم التشريعي رقم (٢٢) المتضمن تشكيل المجلس الاستشاري لمجلس الوزراء ونص المرسوم على الآتي:

المادة ٢: يشكل مجلس يسمى "المجلس الاستشاري لمجلس الوزراء" يرتبط برئيس مجلس الوزراء.
المادة ٣:

- أ. يضم المجلس من عشرة إلى ثلاثين عضواً، يختارون من ذوي الخبرة المتميزة في المجالات الإدارية والقانونية والاقتصادية والمالية والتنموية وغيرها من العاملين في الدولة أو من غيرهم.
- ب. يرأس المجلس رئيس من أعضائه.
- ج. يكون للمجلس مكتب تنفيذي يتألف من ثلاثة إلى خمسة أعضاء بينهم رئيس المجلس الذي يتراأس المكتب أيضاً.
- د. يسمى رئيس المجلس وأعضاؤه بمرسوم.

المادة ٤:

- أ. يتولى المجلس تقديم الاستشارات والمقترحات لمجلس الوزراء في الشؤون التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة، والقضايا الاقتصادية والخدمية والتنموية والإصلاحية، ومشاريع التشريعات، ويقوم بإجراء الدراسات عن المواضيع التي يحيلها إليه رئيس مجلس الوزراء.
- ب. يستعين المجلس عند دراسة المسائل المعروضة برأي الجهة العامة المختصة.
- ج. يستعين المجلس بخبراء من العاملين في الدولة أو من غيرهم في ممارسة أعماله، ويتقاضى هؤلاء الخبراء على عملهم مكافآت تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وفق القوانين والأنظمة النافذة.

نص المرسوم التشريعي متاح بالكامل على موقع رئاسة مجلس الوزراء على شبكة الإنترنت، على الرابط الآتي:

<http://www.pministry.gov.sy>.

^{١٦} تم نشر جانب من مقترحات البرنامج على موقع صحيفة تشرين في مقال مؤرخ في ٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٥، وقد حصلنا على نسخة إلكترونية من المقال بتاريخ ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٨ من الرابط الآتي:

<http://archive.tishreen.news.sy/tishreen/public/read/40339>.



ط. بناء ثقافة شعبية برلمانية بإدراج موضوعات تتعلق بمجلس الشعب في المناهج الدراسية في مراحل التعليم المختلفة، مع تعزيز الدراسة الأكاديمية للاختصاصات ذات الصلة بالعمل البرلماني في كليات الحقوق والاقتصاد والعلوم السياسية والإعلام، عبر إحداث برامج تأهيل وتخصص في مجالات الدراسات البرلمانية، ورفد أجهزة المجلس بالمؤهلين فيها، ليشكلوا نواة مستقبلية من الكوادر الفنية المتخصصة لتقديم المشورة والخبرة في الوقت المناسب.

ي. إصدار مجلة أو صحيفة برلمانية ورقية وإلكترونية في نهاية كل دور تشريعي متضمنة كامل المداومات البرلمانية لتحقيق غايتين: الأولى، جعل تلك المداومات أكثر شفافية أمام الناخبين وعموم المهتمين بهذا الشأن؛ أما الغاية الثانية فهي تشكيل أرشيف تاريخي وقانوني للعمل البرلماني في سورية المعاصرة بما يشبه منظومات التدوين الدستوري المتبعة في تدوين الأعراف والعادات البرلمانية.

٢. على صعيد مخرجات العملية التشريعية

أ. تفعيل النشاط التشريعي لدى أعضاء مجلس الشعب على مستويين:

- المستوى الأول: يكون بسد النقص والقصور في التشريعات المختلفة من خلال تحديد مواطن النقص والقصور في التشريعات النافذة، والممارسات الإدارية المفتقرة للإطار القانوني والتي تشكل مدخلاً للفساد الإداري، ويمكن تحقيق ذلك بتشكيل لجان متخصصة وفقاً لنص المادة ٣٧ من النظام الداخلي للمجلس التي تجيز له تأليف لجان دائمة إضافة للجان الدائمة المشكلة فيه.
- المستوى الثاني: يكون بجمع القوانين المبعثرة في تقنين متنسق من حيث الموضوعات وتاريخ النفاذ، إذ تمتلك سورية منظومة تشريعية واسعة من القوانين والقرارات والأنظمة المبعثرة في صكوك مختلفة وفي مجموعات قانونية عدة (القانون الإداري – القانون المدني – القانون التجاري – القانون الجزائي...) وبعضها لم يحظَ بفرصة المراجعة أو التبويب منذ عشرات السنين، الأمر الذي أدى في عديد من الحالات لتناقض وتعارض النصوص المختلفة بلا حلول للمواءمة بينها، كما أنّ جمعها وتنسيقها يجعلان رجال القانون والإدارة قادرين على التعااطي معها بسهولة أكبر،



وتحقيق مبدأ "شفافية القوانين" والعلم المفترض بها من قبل المخاطبين بقواعدها عملاً بقاعدة "لا جهل بالقانون".

ب. استعادة المبادرة التشريعية لدى أعضاء المجلس، بوساطة تحفيز عملية اقتراح القوانين لديهم، ولا بأس أن يجري ذلك بداية على أساس عرض الموضوعات التي تحتاج لتشريع عليهم مع إبداء الاستعداد لتقديم المشورة والمساعدة القانونية والفنية اللازمة لهم في حال رغبتهم باقتراح قانون يخصها إلى المجلس. إلى جانب تحفيز المناقشات الجادة للمراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية وخلق مناخ من الحرية والمرونة في إبداء آرائهم وحتى اعتراضاتهم عليها في حال وجودها بعيداً عن الحرج الذي يكاد يصبح عرفاً دستورياً يجعل من إقرار المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية أمراً لا خيار فيه، خلافاً للدستور الذي أعطى المجلس كامل الحرية في هذا الإطار لرفض إقرار هذه المراسيم أو الطعن في دستورتها.



المحور الثاني- الوظيفة الرقابية لمجلس الشعب

إن سنّ التشريعات ليست عملية تقنية مجردة، وهي ليست غاية بحدّ ذاتها، وإنما هي في جوهرها رسم للأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي يُراد للدولة بمختلف أجهزتها ومستوياتها النشاط من خلالها لأداء واجباتها اقتضاء حقوق الأفراد تجاهها، وبهذا المعنى فإنه لا يمكن لأي برلمان أن يصل لمرحلة الاتساق والانسجام في أدائه لمهمته التشريعية، ما لم يقترن ذلك بنجاحه في أدائه لمهمته الرقابية على تطبيق تلك التشريعات وتنفيذها بالغاية التي سنّت لأجلها، وفشل البرلمان في هذه المهمة سيؤدي بالضرورة إلى فشل في تقييم مهمته التشريعية وتقويمها، إلى جانب فقدان مصداقيته لدى المواطن كمؤسسة تُشكل في المجتمعات المتحضرة العمود الفقري للديمقراطية التمثيلية، وانطلاقاً من هذه الحقيقة سنقوم بإجراء تقييم لكيفية قيام مجلس الشعب لوظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ونتائج هذه الرقابة على أرض الواقع، ومن ثم بيان الرؤية في تطويرها وتفعيلها على الوجه المطلوب، وفقاً للآتي:

أولاً- قراءة في الأداء الرقابي لمجلس الشعب

كرّس دستور العام ٢٠١٢ كما جميع الدساتير السابقة في سورية الوظيفة الرقابية لمجلس الشعب في النظام السياسي السوري، فمنحه صلاحية الرقابة على أعمال الحكومة في مستويين:

- المستوى الأول: يكون بالاطلاع على بيان الحكومة ومناقشته والرقابة على تنفيذه، إذ يُلزم الدستور في مادته (٧٦) رئيس مجلس الوزراء بعرضه على مجلس الشعب، ومناقشته في مدّة أقصاها ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة، ويجعل الحكومة لاحقاً مسؤولة عن تنفيذ ما جاء فيه أمام المجلس، ولتحقيق هذا الهدف أُعطي أعضاء مجلس الشعب الحق في طرح أي موضوع يتعلق بأداء الحكومة للمناقشة العامة التي عرّفها المادة ٢٠٤ من النظام الداخلي للمجلس بأنها "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والوزارة حول سياستها وأعمالها"، شريطة أن تكون الحكومة قد قدّمت بيانها الوزاري إلى المجلس.
- أما المستوى الثاني: فيتحقق بصلاحيات السؤال والتحقيق والاستجواب وحجب الثقة الممنوحة لأعضاء المجلس بالمواد ٧٤ و٧٧ و٧٨ من الدستور والتي نوجز أبرز أحكامها بالآتي:



● **السؤال البرلماني:** يُعدّ الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان^{١٧}، ويُمكن أن يُعزى ذلك إلى أنه أقرب ما يكون لحوار هادئ بين أعضاء المجلس ووزراء الحكومة حول مسألة من المسائل ينتهي بإجابات الوزير المسؤول، عن الأسئلة الموجهة إليه بالطريقة التي يراها مناسبة، ولا يعقبه عادة أي إجراءات إضافية كتلك التي تعقب التحقيق البرلماني أو الاستجواب.

وقد عرّفت المادة ١٩٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب "السؤال" بأنه: "استفهام عضو المجلس من رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الوزارة في أمر من الأمور".

● **التحقيق البرلماني:** هو وسيلة من وسائل الرقابة الفعّالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، وهذه الوسيلة تتسم بأنها عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان بغيرها كشف عيوب الجهاز الحكومي، سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية^{١٨}.

وقد منحت المادة (٧٨) من الدستور مجلس الشعب هذه الصلاحية عندما نصّت على صلاحية المجلس في تأليف لجان مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته. وهو ما كرّسته المادة ٨٢ من النظام الداخلي للمجلس بنصها على أنه: "للمجلس أن يشكل لجنة خاصة مؤقتة أو يكلف لجنة من لجانته الدائمة للتحقيق وجمع المعلومات وتقصي الحقائق، عن أمراء له أهمية خاصة، أو موضوع معين يتعلق بأيّ جهة عامة، ويُعلم رئيس مجلس الوزراء بذلك من قبل رئيس المجلس"، وفي سبيل ضمان تحقيق الهدف من هذا الإجراء توجب المادة ٨٣ من النظام الداخلي على السلطتين التنفيذية والقضائية تسهيل مهمة لجان التحقيق البرلمانية وتقديم الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها، كما تمنح هذه

^{١٧} حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق في جامعة عين شمس بمصر، ٢٠٠٦)، ص ٧١٨.

^{١٨} المرجع السابق، ص ٧٥٩.



اللجان الحق في اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك استدعاء كل شخص ترى ضرورة سماع أقواله.

وإذا توصلت اللجنة بنتيجة التحقيق لما يشير إلى وقوع مخالفات مسلكية أو جرائم فلها أن تحيل الأوراق إلى رئيس مجلس الوزراء عن طريق رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني.

- **حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء:** تُعطي المادة ٧٧ للمجلس الحق في طلب حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بعد الاستجواب بناء على اقتراح يُقدمه خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وعلى أن يتم حجب الثقة بأغلبية عدد أعضاء المجلس، ويُلزم حينها رئيس الوزراء بتقديم استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية إذا كان الحجب قد طال الوزارة بكاملها أما إذا كان حجب الثقة قد طال واحداً من الوزراء فيتوجب عليه تقديم استقالته بمفرده.

ويُعرّف الاستجواب في الفقه الدستوري بأنه: "مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل على التدخل في أعمال السلطة التنفيذية"^{١٩}.

ورغم هذه الحقوق والصلاحيات التي منحها الدستور لمجلس الشعب في مجال الرقابة البرلمانية، إلا أن واقع الحال يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك، أن المجلس لا ينهض بهذه المهمة إلا تحت سقف منخفضة للغاية وهو أقرب ما يكون إلى البروتوكول أو العادة البرلمانية الواجبة منه إلى الرقابة البرلمانية الحقيقية المنتجة، ويمكن أن نعزو ذلك لأسباب عدة نوجزها بالآتي:

١. يفترق مجلس الشعب للإمكانيات المادية والكوادر البشرية الفنية المتخصصة والمتفرغة التي تستطيع أن توازر أعضاء مجلس الشعب في تقديم المشورة وتقصي وتحليل البيانات والمعلومات المتوافرة حول أداء الحكومة في مختلف المجالات، ذلك فضلاً عن غياب الأطر القانونية والإدارية التي من شأنها تمكين أعضاء مجلس الشعب من الاطلاع مباشرة على تلك المعلومات بعيداً عن إرادة أعضاء الحكومة وعلى رأسهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

^{١٩} نعمان عطا الله الهبتي، الرقابة على الحكومة (دمشق: دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧)، ص ١٠٢.



فعلى سبيل المثال لو أن أحد أعضاء مجلس الشعب أقدم على مناقشة وزير العدل أو توجيه السؤال إليه بخصوص إشكاليات التوقيف الاحتياطي أمام القضاء الجزائي، فإنه يلزمه لتحقيق الهدف من ذلك ليس فقط الحصول على المعلومات النظرية حول هذه الناحية، وهي معلومات تتوافر بين أيدينا في المراجع القانونية وأمّهات الكتب؛ بل لا بد من أن تتوافر لديه الإحصائيات والأمثلة العملية، كما لا بد من متخصصين على مستوى عالٍ من الدراية القانونية العلمية والعملية يقدمون له المشورة العملية لتحليلها، ليتمكن بعدها من مناقشة وزير العدل الذي غالباً ما يكون قاضياً متمرساً أو أستاذاً جامعياً على سوية عالية من أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق.

٢. تتسم التجربة البرلمانية في سورية بأنها – وحتى يومنا هذا – لم تتمكن من إكساب مجلس الشعب موقعاً مكافئاً للسلطة التنفيذية المهيمنة على مختلف مناحي الحياة في البلاد، ويمكن أن تُعزى أسباب هذا الاختلال إلى الثقافة السياسية العامة السائدة في البلاد التي تنظر بعين الهيبة إلى من يملك السلطة على الأرض بين الناس، وهي بكل تأكيد السلطة التنفيذية وليست التشريعية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى تُعزى إلى عراقلة وخبرة أجهزة الحكومة وما تبديه من كفاءة كبيرة في دعم قراراتها ونشاطاتها في مختلف الميادين بكل ما يلزم، وهو ما لا يتوافر لمجلس الشعب على الوجه الذي تطرقنا إليه آنفاً. ومثل هذا الاختلال الكبير في التوازن بين السلطتين بات ينعكس على ثقافة أعضاء المجلس ونظرتهم الشخصية للحكومة، فيجعلهم يكتفون عادة بمواجهة الحكومة بالدور المطلي أكثر منه الدور الرقابي المنشود فيه.

ويكفي للتدليل على صحة هذا الاستنتاج أن نشير إلى أن تاريخ الحياة البرلمانية في سورية يؤكد أن المرة الأخيرة التي قام فيها مجلس الشعب بإجراء تحقيق برلماني جاد انتهى باستجواب اثنين من وزراء الحكومة ثم حجب الثقة عنهما كانت في الدور التشريعي الرابع في ظل دستور ١٩٧٣ وتحديدًا المرحلة الممتدة بين (٢٧-٢-١٩٨٦ ولغاية ٢٦-٢-١٩٩٠) حيث شكّل المجلس آنذاك لجنّتين للتحقيق في موضوعين يندرج أولهما ضمن مسؤوليات وزير التموين؛ أما الثاني فيندرج ضمن مسؤوليات وزير الصناعة، وكان من النتائج التي ترتبت على تقرير اللجنّتين الأخذ بتوصيات اللجنّتين كاملة، ومن ثم قيام أعضاء من المجلس باستجواب الوزيرين المذكورين، وأعقبه حجب



الثقة عنهما بأغلبية ساحقة^{٢٠}، ولم يسجل العمل البرلماني السوري بعد هذه القضية أي أداء مماثل.

٣. يغيب مبدأ الشفافية عن أداء مجلس الشعب، بصورة تُظهره في مظهر بعيد عن كونه مؤسسة رئيسة في نظام ديمقراطي، فهو مازال عاجزاً عن تعزيز الثقة بينه وبين المواطنين، رغم أنه يمتلك آلية قانونية للتواصل معهم أفراداً وهيئات، ألا وهي تلقي الشكاوى من خلال لجنة الشكاوى والرقابة التي ورد ذكرها بين لجان المجلس الدائمة بنص المادة ٣٦ من النظام الداخلي للمجلس والتي تختص وفقاً لنص المادة ٥٠ من النظام بالنظر في شكاوى الفساد الإداري والمالي في مختلف وزارات ومؤسسات الدولة وشكاوى المواطنين، إلا أن واقع الحال يؤكد أن هذه اللجنة غير ذات فعالية على أرض الواقع لعدم وضوح الطريقة التي تتلقى فيها هذه الشكاوى أو حتى الإجراءات التي يمكنها اتخاذها حيالها، في ظل ضبابية وغموض مصطلح "النظر في الشكاوى" الذي ورد في تحديد اختصاص اللجنة.

٤. تضمّن النظام الداخلي لمجلس الشعب مفارقة غريبة إلى حد بعيد، تجسدت في نص المادة ٨٦ منه التي أوجبت وضع مخرجات التحقيق البرلماني الذي تتوصل لجنة التحقيق بنتيجته لوجود مخالفات مسلكية أو جرائم، في تصرف رئيس مجلس الوزراء "لإجراء المقتضى القانوني".

ويكمن موضع الاستغراب بالنسبة إلى إجراء من هذا القبيل في نقطتين: الأولى، هي أن التحقيق البرلماني هو صورة من صور الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة والقطاعات التابعة لها، ووضع نتائجه تحت تصرف رئيس الحكومة، دونما توضيح الإجراءات الواجبة عليه بعد ذلك يعني جعل الحكومة في موقع المتفوّق على مجلس الشعب في صلاحيته الأصيلة بالرقابة البرلمانية على أداؤها؛

أما النقطة الثانية فتكمن في أن التشريع السوري يفرّق من ناحية المعالجة بين المخالفات المسلكية ذات الطابع الإداري التي تُطبق بحق مرتكبيها نظام العقوبات التأديبية المسلكية الواردة في قانون العاملين في الدولة وبين الجرائم ذات الطابع الجزائي التي يخضع مرتكبيها للملاحقة أمام

^{٢٠} للمزيد حول هذه القضية راجع: حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص ٧٧٣ وما بعدها.



القضاء المختص وفقاً لأصول قانونية لا يُمنح فيها رئيس الوزراء أي صفة قانونية تخوله الأمر بفتح التحقيق أو تحريك الدعوى العامة بها، أو حفظها.

وبالتالي فإن رفع مثل هذه الجرائم إليه يعني وضعه أمام خيارات تخرج عن صلاحياته الدستورية والقانونية، وقد لا يبدو الأمر مشكلة فيما لو اختار رئيس مجلس الوزراء إحالة الأمر لوزارة العدل لاستكمال إجراءات الملاحقة القانونية بما كشف عنه من جرائم، ولكن المشكلة ستثور فيما لو كان الخيار هو تجاهل اتخاذ أي إجراء حيال التقرير وحفظه لسبب أو لآخر، إذ إنه يمكن لمثل هذا الخيار أن يجعله مسؤولاً جزائياً – من الناحية النظرية على الأقل – عن مثل هذا القرار^{٢١}.

ويمكننا القول هنا: إنَّ النظام الداخلي السابق لمجلس الشعب، كان أكثر تناسقاً من الناحية القانونية في التعاطي مع تقارير لجان التحقيق البرلماني في مثل هذه الأحوال إذ نصّت المادة ٧٨ منه على أنه: "إذا ظهر أثناء التحقيق وقوع جرائم، تُحال الأوراق إلى وزير العدل من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني، وإذا ظهر أثناء التحقيق وقوع مخالفات مسلكية تُحال الأوراق إلى السلطة التنفيذية من قبل رئيس المجلس"، ووجه الصحة في هذا النص هو أن جهاز النيابة العامة في النظام القضائي السوري يرتبط بقاعدة تسلسل السلطة والتبعية الإدارية بوزير العدل وفقاً لنص المادة ١٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والوزير يملك صلاحية توجيه الأوامر الخطية إليهم في معاملاتهم ومطالباتهم الخطية وهم ملزمون باتباعها، أما المخالفات المسلكية فهي تعالج بالعقوبات التأديبية التي يعود فرضها للرؤساء الإداريين في الجهاز الحكومي، ووضعها بين يدي رئيس الحكومة يبدو ملائماً لهذا السبب.

^{٢١} نص المشرع السوري على مسؤولية الموظف الذي يهمل أو يُرجى إعلام السلطة ذات الصلاحية في ملاحقة الجرائم عن جريمة وقعت تحت يده بحكم وظيفته بنص الفقرة الثانية من المادة ٣٨٩ من قانون العقوبات العام التي جاء فيها أنه: "كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنابة أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالغرامة...".

وتصبح المسؤولية أشد من حيث العقوبة إذا كانت الجريمة التي جرى كتمها من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات الاقتصادية حيث تنص المادة ٢٢ من القانون رقم ٣ لعام ٢٠١٣ على أنه: "من علم بإحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يخبر عنها السلطات العامة... أو تستر على مرتكبها يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين".



ثانياً- مقترحات لتطوير الأداء الرقابي لمجلس الشعب

ينسحب جانب كبير مما ذكرناه حول رؤية تطوير الأداء التشريعي لمجلس الشعب في بنيته التمثيلية والهيكلية على تطوير وظيفته الرقابية أيضاً، وسنقوم بعرض موجز لتلك المقترحات مع إضافة المزيد من المقترحات بهذا الخصوص فيما يتعلق بالتحقيق البرلماني وتفعيل عمل لجنة الشكاوى والرقابة، على النحو الآتي:

١. على صعيد بنية المجلس التمثيلية والهيكلية

- يضمن تعديل شروط التمثيل في مجلس الشعب السوري زيادة في عدد أصحاب الكفاءات العلمية العالية والخبرات العملية والفنية من أعضاء المجلس في مختلف المجالات، وهو ما سيؤدي بكل تأكيد لزيادة كفاءة المجلس في أدائه لوظيفته الرقابية، بحسبان أنّ المسائل المطروحة على بساط الرقابة البرلمانية ستكون في نطاق معارف وخبرات قطاع واسع من أعضائه.
- إن تمكين الأحزاب السياسية التي تحظى بشعبية حقيقية على الساحة الوطنية من دخول المجلس من خلال انتخابات حرة وشفافة، والسماح لها بتأسيس كتل برلمانية داخل مجلس الشعب، سيعني بالضرورة تحسين وظيفة المجلس التمثيلية ونمو إحساس بمزيد من المسؤولية لدى أعضاء المجلس أمام ناخبهم، بدلاً من اقتصر ذلك في غالب الأحيان على الحزب ذي الأكثرية النيابية في المجلس إلى جانب احتواء الأحزاب المعارضة داخل العملية الديمقراطية بصيغة الأغلبية والأقلية، بما يعني حصول ما يشبه السباق داخل المجلس لكسب رضا الناخبين وثقتهم من خلال طرح مشكلاتهم وهمومهم على بساط البحث أمام الحكومة ووزرائها بجدية وصراحة بعيداً عن المجاملات أو البروتوكولات الشكلية، وهو ما سيحقق أيضاً نوعاً من التكافؤ في المراكز الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بخلق الإحساس لدى الوزراء بأن رقابة المجلس على أعمال الحكومة هي رقابة حقيقية ومؤثرة في تقييم أدائهم ومستقبلهم السياسي، وليست مجرد عرف أو تقليد دستوري شكليّ.
- يضمن تدريب الأعضاء الجدد في مجلس الشعب على العمل البرلماني وتقديم الدعم المعرفي لهم حول النظام الداخلي ومبادئ الدستور وأحكامه وكيفية سير الإجراءات داخل المجلس... ووضع ضوابط لمساءلة الأعضاء ممن يعتادون الغياب عن حضور



جلسات المجلس، تعزيز فهمهم لكيفية التعاطي مع وسائل الرقابة البرلمانية من سؤال واستجواب وغيرها.

- لا بد من تأمين المشورة العلمية والفنية لأعضاء المجلس ومساعدتهم في تجهيز الملفات حول مختلف الموضوعات المطروحة أمامهم على بساط الرقابة البرلمانية أمام المجلس، ويكون ذلك من خلال مؤازرة جهة استشارية تملك مثل هذه المقدرة لأعضاء المجلس على نحو شبه متفرغ، ويُعد المجلس الاستشاري الذي سبقت لنا الإشارة إليه مرجعاً قادراً على تحقيق هذه الغاية فيما لو تم تشكيله.

٢. على صعيد مخرجات الوظيفة الرقابية

- تعديل النظام الداخلي للمجلس في ما يخص أسلوب التعاطي مع نتائج التحقيق البرلماني الذي يتم إجراؤه في المجلس، ومنح لجنة التحقيق الحق في إحالة تقريرها الذي يشير لوقوع جرائم إلى النائب العام في الجمهورية عن طريق وزير العدل لاتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة حياله، وتزويد لجان التحقيق البرلماني بصلاحيات وآليات ذات صبغة إلزامية كصلاحية جلب من يتمنع عن المثول أمام اللجنة بالإحضار^{٢٢}، ومنعه من السفر، والطلب إلى وزير المالية منع تصرف بعض المشتبه بهم بأموالهم وغيرها من الإجراءات التي تشابه لحد بعيد إجراءات قضاة التحقيق أو مفتشي بعض الأجهزة الرقابية في الدولة، مع تكليف اللجنة بمتابعة تلك الإجراءات وإعلام المجلس بما آلت إليه تلك الإجراءات القضائية في جلسة عامة.
- تطوير الاتصال بين المجلس والمواطنين وهيئات المجتمع المدني من خلال تفعيل عمل لجنة الشكاوى في المجلس وتمكينها من استقبال الشكاوى والعرائض عبر الوسائط الالكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي المختلفة، إلى جانب عقد المجلس لجلسات تُخصص للاستماع لممثلي المنظمات غير الحكومية وغيرها من القطاعات الأهلية المعنية بمشروع قانون ما للوقوف على احتياجاتهم من هذا القانون وألويات المصالح التي قد يحققها.

^{٢٢} تجدر الإشارة هنا إلى أن النظام الداخلي السابق لمجلس الشعب كان يخول لجان التحقيق البرلمانية إصدار مذكرات إحضار بحق الأشخاص الذي يتطلب التحقيق مثولهم أمامها، في حين غابت هذه الصلاحية عن النظام الداخلي الجديد الصادر في العام ٢٠١٧.



الخاتمة

يجب الإقرار أولاً بأن مجلس الشعب في سورية هو سلطة بحد ذاتها وليس مؤسسة أو مرفقاً أو إدارة من إدارات الدولة، وأن هذا المنظور يُحتم علينا الإدراك بأن تطوير أداء هذه السلطة لا بد أن يبدأ أولاً بإكسابها كل ما يلزم من موجبات الاحترام والهيبة أمام باقي سلطات الدولة، تحديداً السلطة التنفيذية، والخروج بها من النظرة النمطية التي اعتاد رجال السلطة التنفيذية، وكذلك المواطنون العاديون رؤيتها على أنها من أجهزة الدولة التي يتداول بعض الأشخاص عضويتها كل أربع سنوات لتحقيق غايات يغلب عليها الطابع الشخصي الضيق إلى نظرة تؤكد أنها جزء حيوي من نظام يسعى لتحقيق الديمقراطية التمثيلية فعلاً لا قولاً، وبعد أن ننجح في تحقيق هذا المركز المتميز لمجلس الشعب يُمكننا أن ننطلق لتقييم جوانب الخلل والثغرات التي يُبديها أدائه على الصعيدين التشريعي والرقابي بدافع بناء الرؤية السليمة لتحسين وتطوير هذا الأداء نحو المستقبل وهو ما حاولنا في هذه الدراسة الوصول إليه، وهي خطوة في مسيرة طويلة، لا بد أن يبدأها السوريون أنفسهم إن أرادوا تلافي أخطاء الماضي بعيداً عن إعادة إنتاج مظاهر الفساد والتعجيل في تهيئة الظروف المناسبة لإعادة إعمار ما دمرته الحرب على مدى السنوات السبع الماضية، وبناء سورية وطن المستقبل المستقر والمزدهر.



المراجع

أولاً- الكتب والرسائل العلمية

١. البحري، حسن مصطفى. الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة). أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق في جامعة عين شمس بمصر، ٢٠٠٦.
٢. دله، سام سليمان. مبادئ القانون الدستوري والنُظم السياسية. منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٢.
٣. عبدو، حنان حمد. تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري (دراسة مقارنة). أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة دمشق، ٢٠١٤.
٤. الغالي، كمال. مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. منشورات جامعة دمشق، الطبعة السابعة، ١٩٩٣-١٩٩٤.
٥. الهيتي، نعمان عطا الله. الرقابة على الحكومة. دمشق: دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.

ثانياً- النصوص الدستورية والقانونية

١. دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في العام ٢٠١٢.
٢. قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١١٢ لعام ١٩٥٠.
٣. قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١ لعام ٢٠١١.
٤. قانون الانتخابات العامة رقم (٥) لعام ٢٠١٤.
٥. قانون الانتخابات العامة رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣.
٦. قانون العقوبات الاقتصادية رقم ٣ لعام ٢٠١٣.
٧. قانون العقوبات العام الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩.
٨. النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في العام ١٩٧٣.
٩. النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في العام ٢٠١٧.



ثالثاً- المواقع الإلكترونية

١. موقع مجلس الشعب السوري: <http://www.parliament.gov.sy>
٢. موقع مجلس الوزراء السوري: <http://www.pministry.gov.sy>
٣. موقع صحيفة تشرين السورية: [/http://tishreen.news.sy](http://tishreen.news.sy)
٤. موقع مجلس الأمة الكويتي: <http://www.kna.kw>



مداد

مركز دمشق للأبحاث والدراسات

Damascus Center For Research and Studies

سورية - دمشق - مزة فيلات غربية - خلف بناء الاتصالات - شارع تشيلي - بناء الحلاق 85

Damascus - syria

Tel: +963 116 114 776

Fax: +963 116 114 731

www.dcrs.sy

info@dcrs.sy