الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

مدى فعالية الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة وآفاق تطويرها / دراسة مقارنة /

بحث أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام قسم العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالب

ماجد محمد عيسى

إشراف

د. إنصاف أحمد محمد

مدرس في قسم القانون العام

١٤٣٦هـ- ٢٠١٥م

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٢٩ وقد تألفت لجنة الحكم من السادة:

الدكتورة منى إدلبي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق

الدكتور جميل صابوني

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق

الدكتورة إنصاف محمد

المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَعَلَّمَ آدَمَ الأَسْمَاءَ كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلائِكَةِ فَقَالَ أَنْبِئُونِي بِأَسْمَاءِ هَؤُلاءِ إِنْ كُنْتُمْ صَادِقِينَ (٣١) قَالُوا سُبْحَانَكَ لا عِلْمَ لَنَا إِلاَّ مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ (٣٢) قَالَ يَا آدَمُ أَنْبِئْهُمْ بِأَسْمَائِهِمْ فَلَمَّا أَنْبَأَهُمْ بِأَسْمَائِهِمْ قَالَ أَلَمْ أَقُلْ لَكُمْ إِنِّي أَعْلَمُ غَيْبَ السَّمَوَاتِ وَالأَرْضِ وَأَعْلَمُ مَا تُبْدُونَ وَمَا كُنْتُمْ تَكْتُمُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة البقرة الآية ٣١-٣٢)

شكر وتقدير

وأنا أضع اللمسات الأخيرة على رسالتي المتواضعة هذه فإن واجب العرفان يشدني أن أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان وجل الثناء للدكتورة المشرفة **إنصاف محمد** لما أبدته من ملاحظات متسمة بالدقة والأمانة وروح العلم، أفادت منها البحث والباحث فكانت خير موجه ومعين أسأل الله العلي القدير أن يحفظها ويرعاها ويسدد خطاها جزاها الله عني خير الجزاء.

وأتقدم ببالغ الشكر والامتنان والعرفان الجميل لأستاذيَّ الفاضلين أعضاء لجنة الحكم: الأستاذ المساعد الدكتورة **منى إدلبي** والأستاذ المساعد الدكتور **جميل الصابوني** والشكر موصول لأعضاء الهيئة التدريسية في قسم القانون العام الذين ما بخلو علينا بما يملكون من علم ومعرفة وخبرة ...

وأشكر كل يد تكرمت علي بالمساعدة لجعل هذا البحث نوراً يسطع في الأفق، حفظ الله الجميع من كل مكروه ...

مقدمـــة:

إن أهمية الرقابة البالغة تتجلى في جميع ميادين الحياة وعلى الأخص عندما اتسع نطاق عمل الدولة ووظيفتها في العصر الحديث وأخذت الدولة تتدخل في كافة مجالات الحياة المختلفة، هادفةً من وراء ذلك تحقيق هدف أسمى، ألا وهو تأمين الرفاهية والحياة الأفضل للمواطنين، وإزاء ذلك كان لا بد لها من أن تتبع الأساليب والمفاهيم العلمية الحديثة في إدارة أعمالها وتنفيذها ومراقبتها بما يكفل لها حسن سير العمل والوصول به إلى غايته المثلى.

تتمتع الرقابة في جميع المجالات بأهمية بالغة، وتصل إلى أقصى درجاتها عندما يتعلق الأمر بالأموال العامة للدولة، لذلك فقد اهتمت الدول منذ أقدم العصور بنظم الرقابة على الأموال العائدة لها وذلك بهدف الحفاظ على هذه الأموال وصيانتها من الضياع والتبذير.

لقد تطورت فكرة الرقابة على المال العام عبر العصور، فلقد عرفها المصريون والإغريق القدماء، وكان مدلولها واضحاً في شريعة حمورابي التي احتوت على الكثير من أحكام تنظيم المعاملات المالية والتجارية كما مارس العرب هذه الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية.

أما حديثاً فقد خضعت الرقابة لتطورات عديدة منذ القرن التاسع عشر حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن، حيث كانت الرقابة في القرن التاسع عشر رقابة لاحقة على مشروعية تنفيذ الموازنة، أما في القرن العشرين فقد أصبحت مرحلة الرقابة مترافقة مع مرحلة التنفيذ كما اتسعت طبيعتها فلم تعد تقتصر على مشروعية التنفيذ، وإنما امتدت لتشمل الرقابة على الملاءمة.

إن الرقابة التشريعية الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير والسرقة، فهذه الرقابة تمارس باسم الشعب مصدر كل السلطات، فالشعب هو الذي يتحمل عبء تمويل الموازنة العامة، ومن حقه أن يراقب تنفيذها وفقاً لما أقره الدستور والقانون المالي.

لا شك أن الرقابة التشريعية ولا سيما الرقابة السابقة والمعبر عنها بإقرار مشروع الموازنة العامة هي التي تمنح الدولة درجة أكبر من التطور والرقي السياسي، لأنها بمثابة رقابة للحكومات على أعمالها التي تنوي القيام بها والمعلنة في خططها وبرنامجها، فالواقع أن الحكومة تطرح برنامجها على مجلس الشعب عند بداية كل دورة برلمانية وعند تشكيلها، كما أنها تطرح موازنتها العامة للسنة اللاحقة وهي أمور يناقشها المجلس مسبقاً، وإن مثل هذه الأمور تدخل في باب الرقابة وفق المفهوم العام لأدوات ووسائل الرقابة التشريعية.

مشكلة البحث:

إن الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة في سورية مماثلة لأغلب دول العالم مؤلفة من ثلاثة أنواع: **رقابة سابقة** وهي رقابة تباشر قبل تنفيذ الموازنة وبعد اعتمادها **ورقابة مرافقة** أي الرقابة التي تباشر أثناء تنفيذ الموازنة وبعد تصديقها **ورقابة لاحقة** والمتمثلة بالحساب الختامي الإجمالي وقطع حساب الموازنة بقانون.

لذلك نجد إن الشكل القانوني للرقابة التشريعية في سورية متوافر، وإن شابه بعض القصور، كما أن الممارسة العملية الفعلية لهذه الرقابة تظهر عدم فعاليتها لسطحيتها أحيانا ولغيابها أحياناً أخرى مقارنة مع غيرها من الدول مثل لبنان وفرنسا،

والظاهر أن التوازن الذي أراده الدستور السوري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لم ينعكس في إطار الممارسة القانونية بشكل عام، إذ تهيمن السلطة التنفيذية على الواقع العملي وعلى الحياة الدستورية، حيث منح الدستور هذه السلطة صلاحيات واسعة والتي يصعب معها على أعضاء البرلمان ممارسة الرقابة الفعلية عليها.

إضافة لذلك فإن الأغلبية لمقاعد البرلمان يسيطر عليها أعضاء الحزب الحاكم كانت في أحضان البرلمان، وامتلاك السلطة التنفيذية الكثير من الخبراء الفنيين والمتخصصين والذين يساعدونها من أجل تحقيق أهدافها، حيث أنها تمسك في زمام أمور الدولة ومصير البلاد في يديها، ومع ذلك وبنفس الوقت منح الدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري العديد من الصلاحيات لممارسة الرقابة على الحكومة، غير أن فعالية هذه الرقابة لم تكن بالمستوى المطلوب فكان لا بد من معرفة الصعوبات التي واجهت وما تزال تواجه ممارسة هذه الرقابة، ومن ثم بيان الحلول المناسبة لها لتفعيل دور هذه السلطة كهيئة رقابية.

بناءاً عليه فإن إشكالية البحث تدور بشكل أساسي حول نقطتين أساسيتين هما: القصور الذي يعتري الرقابة التشريعية بكل مراحلها فعلاً، وعدم وجود جهات تابعة لمجلس الشعب تكون اليد الضاربة من حديد على كل تقصير أو تجاوزات من قبل السلطة التنفيذية.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في كونه يسلط الضوء على الرقابة التشريعية التي تهدف إلى تحقيق المشروعية في عملية تنفيذ الموازنة والتحقق من مدى توافقها مع نصوص الدستور والقانون المالي الأساسي واللوائح والتعليمات المالية، حيث أن نجاح هذه الرقابة مرتبط بعوامل خارجية تزيد من فعاليتها لتحقيق نتائج أفضل في كشف

الحقائق والمعلومات لأعضاء البرلمان عن كيفية تنفيذ الموازنة كرقابة الرأي العام، و رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية ورقابة الصحافة والإعلام وجميعها لها دور كبير في نجاح هذه الرقابة.

إضافة لما سبق فإن الأهمية تبرز أيضاً من خلال إجراء مقارنة بين واقع الرقابة التشريعية في كل من سورية ولبنان وفرنسا ودراستها من الناحية العملية دراسة تحليلية وبيان الاختلاف بين كل منها وخاصة من ناحية الأدوات الرقابية، لا سيما أن هذه الأدوات تتدرج من البساطة والضعف إلى القوة والخطورة، وتُمنح السلطة التشريعية عادة هذه الأدوات بالدستور والقوانين المالية من أجل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وخاصة في المسائل المالية، ولذا فقد تنتهي الرقابة التشريعية بنتائج: إما بلوم الحكومة أو حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير المعني أو حل البرلمان حلاً وزارياً إذا لم تقدم الحكومة استقالتها وطلبت من رئيس الدولة الاحتكام إلى الشعب عن طريق الاستفتاء المباشر.

منهج البحث:

نظراً لطبيعة موضوع البحث فقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي والمقارن، حيث يظهر المنهج التحليلي من خلال الاطلاع على ما ورد في الكتب والمجلات العلمية والدوريات والأبحاث التي تتعلق ببحث الرقابة التشريعية، ودراستها دراسة تحليلية متعمقة لكل جزئية من جزئياتها، أما المنهج المقارن فيظهر من خلال إطلاع الباحث على تجربة الرقابة التشريعية في التشريع المقارن (فرنسا، لبنان)، ومقارنتها بالتجربة التشريعية في سورية وبيان أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما، وصولاً إلى نتائج وتوصيات قابلة للتحقق على أرض الواقع لتفعيل الرقابة التشريعية في بلادنا.

الصعوبات والمعوقات:

إن أهم العقبات التي صادفت الباحث خلال البحث تجلت بعدم توفر المراجع التي تخص موضوع الدراسة ولا سيما أن أغلب المصادر التي تتعلق بموضوع البحث الموجودة بمكتبة الأسد قديمة مقارنة مع غيرها من المراجع الموجودة في الدول العربية، ولا يسمح فيها بتصوير الرسائل العلمية (رسائل الماجستير والدكتوراه).

إضافة إلى سوء الوضع الأمني وما ترتب عليه من سلبيات وخاصة من ناحية الانقطاع المستمر للكهرباء، وصعوبة التنقل في بعض الأوقات، كما أن الإرهاب طال العلم في مجالات شتى وفي دول مجاورة وتجلى أبرزها في الحريق الذي أضرم في مكتبة السائح في لبنان والتي تعد من المكتبات الضخمة والتي تحتوي على العديد من المراجع القانونية النادرة.

لا يخفى على أحد حساسية الموضوع مدار البحث كونه يتعلق بالمال العام، فهناك نوع من التكتم والسرية غير المبررة من قبل وزارة المالية في عدم السماح بالاطلاع على المراجع الموجودة لديها على الرغم من توجيه كتاب رسمي من رئاسة الجامعة بتسهيل مهمة الباحث لدى الوزارة للاطلاع على المراجع الموجودة لديها، كذلك الأمر فيما يخص مكتبة كلية الاقتصاد، أخيراً أعباء عملي الموكلة على عاتقي في وزارة الاتصالات التي أضافت تحدٍّ أخر لإنجاح هذا البحث وظهوره في حلته الأبهى.

خطة البحث:

تم تقسيم البحث إلى فصلين، وتم توزيع الدراسة في كل منهما على مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين وذلك وفقاً لأسلوب النظام اللاتيني في البحث، وبالتالي تكون خطة البحث على الشكل الآتي:

الفصل الأول: ماهية الرقابة التشريعية والدور الرقابي للسلطة التشريعية في التشريع المقارن.

المبحث الأول: نشأة الرقابة التشريعية وماهيتها.

المطلب الأول: نشأة الرقابة التشريعية وتطورها.

الفرع الأول: نشأة الرقابة التشريعية في العالم.

الفرع الثاني: نشأة الرقابة التشريعية في سورية.

المطلب الثاني: ماهية الرقابة التشريعية.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة التشريعية.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة التشريعية وأهميتها.

المبحث الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع المقارن.

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة في التشريع المقارن.

الفرع الأول: دراسة مشروع الموازنة العامة في اللجنة المالية المختصة.

الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس النواب.

الفرع الثالث: حدود الاختصاصات البرلمانية.

الفرع الرابع: تأخر إقرار الموازنة ورفضها.

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع المقارن.

الفرع الأول: الرقابة التشريعية المرافقة.

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية اللاحقة.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية في سورية وآفاق تطويره.

المبحث الأول: الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في سورية

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة.

الفرع الأول: إقرار الموازنة العامة.

الفرع الثاني: مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية.

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة.

الفرع الأول: الرقابة التشريعية المرافقة لتنفيذ الموازنة العامة.

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة.

المبحث الثاني: نتائج الرقابة التشريعية والصعوبات التي تواجهها وآفاق تطويرها.

المطلب الأول: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة التشريعية.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

الفرع الثاني: آثار المسؤولية السياسية.

المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجه الرقابة التشريعية في سورية وآفاق تطويرها.

الفرع الأول: التحديات التي تعترض نجاح الرقابة التشريعية.

الفرع الثاني: سبل تطوير الرقابة التشريعية.

خاتمة

الفصل الأول

ماهية الرقابة التشريعية والدور الرقابي للسلطة التشريعية في التشريع المقارن

تطورت فكرة الموازنة عبر التاريخ وتطورت معها أساليب الرقابة على تنفيذها، ففي البداية كانت الحكومات تستقل في كل شيء: الجباية والإنفاق، ثم أخذت الشعوب تطالب بحقوقها رويداً رويداً فحتَّمت على الحكومات ألَّا تفرض أي ضريبة إلا برضى ممثلي الأمة، ونتيجة لظهور مفهوم الدولة الحديثة في إطار مبدأ فصل السلطات إلى (سلطة تشريعية وسلطة قضائية وسلطة تنفيذية)، وتوزيع الاختصاصات فيما بينها والذي نادى به مونتسكيو، برز مبدأ التأكيد على حق البرلمان في مناقشة ومحاسبة السلطة التنفيذية للتحقق من مدى تمسك الحكومة بالقانون وقيامها بالأعباء الموكلة إليها على أتم وجه والدقة المبذولة من قبلها في إنفاق الأموال العامة المخصصة تبعاً لما أقره البرلمان عند مصادقته على الموازنة العامة، فنشأ ما يسمى "مفهوم الرقابة التشريعية" ومع مرور الزمن تطور مفهومها وأهدافها وذلك بتطور النظم السياسية والمالية، وهكذا حصلت البرلمانات على صلاحياتها المالية بعد مرحلة صراع طويل مع الحكومات منذ القرن التاسع عشر حتى أصبحت تلك الصلاحيات من أهم مصادر قوة البرلمان في مواجهتها، وتتمثل الصلاحيات المالية للبرلمان في المصادقة على مشروع الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها[1].

---

[1] شكري فهمي، **الرقابة المالية العليا**–مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ١٩٨٨، ص٤٥.

لقد عرف المشرع السوري الموازنة العامة بأنها: "هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي"[٢].

فالموازنة ليست مجموعة أرقام أو جداول للإيرادات والنفقات بل هي خطة سنوية وبرنامج عمل يسجل الطموحات المراد بلوغها بلغة واقعية ملموسة، ولكن إذا كانت الموازنة هي خطة فهل وجود خطة يعني أن الهدف قد تحقق؟، وهل تنفيذ الخطة خلال السنة المالية يعني أن الانجاز الذي تحقق هو فعلاً الانجاز المخطط؟.

للإجابة على هذين السؤالين يمكن القول: إن هناك عدة احتمالات ممكنة، فقد يتساوى الانجاز المحقق مع الهدف، وقد يقل الانجاز المحقق عن الهدف، وقد لا يكون الانجاز محققاً للهدف، وقد يكون الانجاز المحقق أكبر من الهدف وبالتالي فإننا نستنتج أن وجود الخطة لا يعني مطلقاً أن الهدف قد تحقق.

فإذا كان الانجاز المحقق لا يرتقي إلى الانجاز المخطط لتحقيق الأهداف فهذا يعني وجود خلل في الموازنة بين الانجازين ولضمان تحقيق هذا التوازن كان لا بدَّ من وجود وظيفة رقابية تتكامل مع وظيفة التخطيط.

وسنتناول في هذا الفصل دراسة المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: نشأة الرقابة التشريعية وماهيتها.

المبحث الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع المقارن.

---

[٢] راجع نص المادة /١/ من القانون المالي الأساسي في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام /٢٠٠٦/.

المبحث الأول

نشأة الرقابة التشريعية وماهيتها

إن وجود أنظمة فعالة للرقابة المالية في أي منظمة يعتبر من الأمور المهمة في نجاح أي منظمة على تحقيق أهدافها، نظراً لما تشكله أنظمة الرقابة المالية من أساس مهم من بين الأسس التي تقوم عليها تلك المنظمة[٣].

لذلك كانت الرقابة المالية تشكل الشغل الشاغل لكل الدول وبكافة العصور ابتداءً من الحضارات القديمة، ونجد ذلك ماثلاً في قانون حمورابي مروراً بالعصور الوسطى والحضارات العربية، وإذا ما تمعنا في الفكر الإسلامي وما كانت عليه الرقابة المالية يمكن أن يلاحظ أنه كان هناك اهتماماً واضحاً بالرقابة بصورة عامة والرقابة المالية (الرقابة التشريعية)[٤]على وجه الخصوص، حيث إن الكثير من المفاهيم الحديثة للرقابة وأنواعها المعتمدة حالياً قد كانت موجودة أصلاً في الدولة الإسلامية بدءاً من عصر الرسول (ص) مروراً بعصر الراشدين ومن ثم العصر الأموي فالعباسي.

لقد قام الكثير من الباحثين والكتَّاب، ناهيك عن الجمعيات الأكاديمية والمهنية ذات الاختصاص المباشر، بوضع العديد من المفاهيم والمبادئ للرقابة المالية والتي تشكل بمجملها مجموعة الأسس التي يجب أخذها بعين الاعتبار لخلق مناخ قادر على تفعيل الرقابة المالية في التنظيمات المختلفة.

---

[٣] حسين علي كاظم: "**الرقابة المالية في الإسلام**"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد /٢٢/، ٢٠٠٩، ص(٢٤٩-٢٦٤).

[٤] كان يطلق على الرقابة التشريعية في العصر الإسلامي بالرقابة الشعبية، للمزيد راجع: عناية غازي: **المالية العامة – النظام المالي الإسلامي**، ط١، بيروت، دار الجيل، ١٩٩٠، ص٧٨٢ .

المطلب الأول

نشأة الرقابة التشريعية وتطورها

إن الرقابة التشريعية على أداء الحكومات تشكل حجر الزاوية في نشوء المجالس التشريعية، فالفكرة الأساسية التي فتحت الطريق أمام قيام البرلمانات تلخصت بضرورة مراقبة جباية المال العام وإنفاقه من قبل هيئة تمثل الشعب لأن المال العام هو مال الشعب، ولا تجوز جبايته وإنفاقه إلا بموافقة من يمثله.

لقد توجت نضالات الشعب البريطاني من أجل الحقوق والحريات، على امتداد مراحل تاريخية طويلة، بقيام أول نظام برلماني، تحملت الحكومة فيه مسؤولياتها أمام البرلمان، وتحديداً أمام المجلس المنتخب، أي مجلس العموم كونه يمثل الإرادة العامة[٥].

إن توسع وتطور دور الدولة المتدخلة وتزايد نشاطاتها ووظائفها بشكل هائل أدى بدوره إلى توسع صلاحيات الحكومة على كافة الأصعدة، ومع تطور المجتمعات واحتياجاتها إلى الثورة التقنية أدى ذلك إلى تزايد أهمية الرقابة المالية، كما أن مشكلة الفساد وسوء استعمال السلطة لا سيما في الدول النامية، ناهيك عن ضعف الأدوات الرقابية وعدم فعاليتها أوجدت ضرورة ملحة للبحث عن طرق ناجعة لتأمين مساءلة أكثر فعالية للسلطة التنفيذية.

---

[٥] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: **الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي**، ط١، بيروت، دار بلال، ٢٠١٠، ص٩ .

الفرع الأول

نشأة الرقابة التشريعية في العالم

أوجدت الرقابة التشريعية والتي كان جل اهتمامها متابعة السلطة التنفيذية في تنفيذ سياستها العامة التي تخص الدولة بأكملها، والتأكد من أن سائر نشاطات الإدارات والمؤسسات الحكومية، تعمل وفقاً للإرادة الشعبية المتمثلة بالثقة التي منحها مجلس الشعب للحكومة، وقد توسعت هذه المجالات والنشاطات بشكل هائل مع تطور المجتمعات وتزايد احتياجاتها، ومع تعاظم دور الدولة الحديثة المتدخلة والثورة التقنية الحديثة، وهذا التطور فرض نمو دور السلطات السياسية التي تحمي حريات المواطنين وحقوقهم، وفي مقدمتها المجالس التشريعية التي يقع على عاتقها مراقبة نشاط السلطة التنفيذية في كافة المجالات[٦].

نشأت الرقابة منذ القدم إلا أن قواعدها العلمية أخذت بالتشكل مع بداية تشكل الدول الحديثة في أوروبا، فقد اجمع علماء الاقتصاد والمالية العامة وعلماء الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة، ويرى الكثير منهم أن الرقابة أمراً طبيعياً في أي مجتمع إنساني، لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير[٧]، وقد كانت الرقابة في القرن التاسع عشر تقتصر على الناحية المحاسبية للموازنة، وفي أواخر الحرب العالمية الأولى ظهر أسلوب الرقابة على الموظف الإداري المسؤول عن عقد النفقة ولم تعد الرقابة تقتصر على مشروعية التنفيذ، وإنما تعدت ذلك إلى الرقابة على الفعالية وحسن الأداء.

---

[٦] ضاهر عدنان محسن، غنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٣١ .

[٧] شكري فهمي: مرجع سبق ذكره، ص١١ .

بشكل عام يمكننا القول: بأن أسلوب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة يتأثر بالنظام السياسي السائد في البلاد، ففي القرن التاسع عشر لم يكن من السهل على الحكام القبول برقابة فعالة أثناء تنفيذ الموازنة، لأنهم اعتبروا ذلك بمثابة تدخل في شؤون الإدارة والحكم، ثم اضطر هؤلاء الحكام إلى القبول برقابة على أعمالهم تبدأ عند الانتهاء من تنفيذ قراراتهم، فلا بدَّ من تنفيذ القرار الإداري أولاً، ثم تأتي مرحلة مراقبة عملية التنفيذ ثانياً، وكان الغرض من الرقابة التأكد من ناحية المشروعية وبذلك يمكن وصف الرقابة في تلك المرحلة بأنها رقابة لاحقة على مشروعية تنفيذ الموازنة يقوم بها جهاز اختصاصي مستقل عن السلطة الإدارية.

ولقد ظهرت في نهاية القرن التاسع عشر ضرورة توسيع إطار الرقابة المالية لتشمل الموظف الإداري والتنفيذي معاً[٨].

سنتناول في هذا الفرع الحديث عن نشأة هذه الرقابة بدءاً من العصر القديم مروراً بالعصر الإسلامي ومن ثم العصور الوسطى وصولاً للعصر الحالي لعدد من دول العالم.

أولاً– نشأة الرقابة في العصر القديم:

لقد عرف الإغريق الرقابة المالية، وكان لدى أثينا منذ أكثر من ٣٠٠ سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة[٩].

---

[٨] بشور عصام: **المالية العامة والتشريع المالي**، ط٥، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٥، ص٥٦٣ وما بعدها .

[٩] عبد المعطي أنور: **تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز وقانونه**، محاضرة بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز المركزي بالمحاسبات، القاهرة، (لا.د) ،١٩٦٧، ص١.

كما عرفها المصريون القدماء وتحديداً الفراعنة، حيث كان لديهم رقابة تهتم بضبط المحاصيل بوصفها أهم الأشياء التي يمكن اقتضاء الضرائب عنها، وكان مدلولها واضحاً في مسلة حمورابي التي احتوت الكثير من أحكام تنظيم المعاملات المالية والتجارية[١٠].

لا يخفى على أحد أن العرب كان لهم باع طويل في موضوع الرقابة المالية، وفي كتب التاريخ سجل حافل بالرقابة التي اتخذت أنماطاً متنوعة، تراوحت بين رقابة مالية قبل الصرف أو بعده وقد كان يقوم بها الرئيس الأعلى أو القضاة .

ثانياً- نشأة الرقابة في العصر الإسلامي:

قبل أن نبدأ بالحديث عن نشأة الرقابة في العصر الإسلامي، لا بدَّ أن نوضح أنَّ هذا المصطلح لم يستعمل في الفقه الإسلامي والنظم الإسلامية وإنما استعملت مصطلحات تقابله وتتضمن مفهومه وهي "الاحتساب"، "والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر"، "والنصح"، فضلاً عن رقابة القضاء العادي "قضاء الخصومات وقضاء المظالم"، وهو متخصص في الفصل في القضايا التي تكون الدولة طرفاً فيها.

ومن مؤسسات الرقابة التي عرفتها النظم الإسلامية:

١- ديوان البريد، ٢- ديوان المصادرة[١١]، ٣- ديوان الأزمة وزمام الأزمة.

يتولى ديوان الأزمة وزمام الأزمة نوعاً من الرقابة الداخلية على الإدارة المالية لكل مؤسسة عامة ، وتخضع هذه الإدارات لدائرة عامة يطلق عليها "زمام الأزمة"، وعمله يشبه في عصرنا الراهن عمل ديوان المحاسبة، وهذه الدواوين التي عرفتها النظم

---

[١٠] الشريف محمد عبد الله: **الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية**، ط١، (لا.م)، (لا.د)، ١٩٨٦، ص١٧.

[١١] يقصد بديوان البريد: هو الذي تتلخص مهمته في موافاة رئيس الدولة بأخبار سائر مؤسسات الدولة، في حين يتولى ديوان المصادرة عقوبة الموظفين العاملين الذين يثبت سوء تصرفهم في المال العام.

الإسلامية هي اجتهادات وابتكارات لتطبيق مبدأ الرقابة، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[١٢].

إذا ما عدنا بالتاريخ إلى العصر الإسلامي أي منذ أكثر من أربعة عشر قرناً فإننا سوف نلاحظ أن الرقابة المالية في الإسلام كانت نابعة من تعاليم الشريعة الإسلامية الغرَّاء من خلال الآيات القرآنية الكريمة والأحاديث النبوية الشريفة إضافة إلى أقوال وأفعال وتصرفات ولاة أمر المسلمين من الخلفاء والأمراء الذين كانوا يحكمون وفق التعاليم الإسلامية، الأمر الذي يوضح من خلاله أن الدولة الإسلامية إنما تقدمت وازدهرت لأنَّ بنيانها وأنظمتها كانت محكمة عندما كانت معظم أجهزتها تعمل بصورة كفوءة وفعالة، وبالأخص أجهزة الرقابة المالية.

بما أن نظام الحكم في العصر الإسلامي لم يكن يعرف مبدأ الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على النحو المعمول به حالياً فلم يكن هناك مانع أن يتولى الخليفة السلطات الثلاث: السلطة التشريعية بصفته مجتهداً إذا توافرت له شروط ذلك، والسلطة القضائية إذ كان في بعض الأحوال يتولى القضاء والحكم بين المتخاصمين، هذا فضلاً عن توليه مهام وأعباء السلطة التنفيذية، وبالتالي فإنه من الصعب أن نقسم الرقابة في ظل هذا الحكم إلى رقابة تشريعية ورقابة تنفيذية ورقابة قضائية على الأموال العامة كما هو متبع في عصرنا الحالي، ولكن يمكن القول: بأن أجهزة الرقابة الخارجية في الدولة الإسلامية كانت تتبع جميعها للخليفة وتتمتع باستقلال ذاتي، أما الرقابة الداخلية فكانت تابعة لرؤساء دواوين الأموال[١٣].

---

[١٢] الكيلاني عبد الله إبراهيم زيد: **القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام وضماناتها**، ط١، عمان، دار البشير، ١٩٩٧، ص١٨٣.

[١٣] بركات عبد الكريم صادق، والكفراوي عوف محمود: **الاقتصاد المالي الإسلامي**– دراسة مقارنة بالنظم الوضعية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٤، ص٧٥٠–٧٥١ .

١ – الرقابة المالية في عصر الرسول (ص):

في بداية عهد الدولة الإسلامية كانت الدولة حديثة النشأة، صغيرة المساحة، قليلة السكان وكانت تنظيماتها الإدارية بسيطة جداً ومواردها المالية تقتصر على الغنائم التي يتم الاستيلاء عليها أثناء المعارك التي كان يخوضها المسلمون ضد المشركين، فقد كان الرسول (ص)هو القائم على إدارتها وتنظيمها وتقسيمها بين المسلمين، وعندما توسعت الدولة الإسلامية كان يبعث عماله في مختلف الجهات لجمع الزكاة والجزية، وهما الموردان الأساسيان في عهده، وكان يوصي عماله بتحري العدالة في جمعها والحرص على عدم امتداد أيديهم إلى شيء مما يجمعون[١٤]، فقد كان يتابع أعمالهم ويسمع ما ينقل إليه من تصرفاتهم، فإذا وجد تصرفاً معيباً حاسب عليه ونهى عنه[١٥]، ومما يروى في هذا الصدد أن رسول الله (ص)بعث رجلاً لجمع الصدقات فلما جاء، جاء بمالين فقال: "هذا مالكم وهذه هدية أهديت إليَّ، فبلغ ذلك النبي (ص)فقام خطيباً ثم قال: ما بال الرجال نبعثهم على بعض ما ولاَّنا الله فيجئ بمالين فيقول هذا مالكم وهذا هدية أهديت إليَّ، أفلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه، ينظر أيهدى إليه، والذي نفسي بيده لا يأخذ أحد من هذا المال شيئاً بغير حقه إلا جاء يوم القيامة يحمله على عنقه"، كما كانت الأموال تحفظ في بيت الرسول (ص) وتوزَّع لمستحقيها في يومها أو في اليوم التالي، خصوصاً إذا كانت الأموال من الناطق مثل الإبل والغنم والخيل[١٦].

---

[١٤]علي إبراهيم فؤاد أحمد: **الموارد المالية في الإسلام**، القاهرة، دار الشرق العربي، ١٩٦٨، ص٢٦٢ .

[١٥] البنا فرناس عبد الباسط: **التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية منهجاً وتطبيقاً – عهد رسول الله**، وقائع ندوة النظم الإسلامية، الجزء الأول، أبو ظبي، مكتبة التربية العربي لدول الخليج، (لا.ت)، ص٢٢٥.

[١٦]عطية محمد كمال: **نظم محاسبية في الإسلام**، ط٢، الإسكندرية، منشأة الإسكندرية، ١٩٨٣، ص١٨٩– ٩٠ .

٢ – الرقابة المالية في عصر الخلفاء الراشدين:

نظراً لعدم تغيَّر ظروف الدولة الإسلامية في زمن الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه عما كان عليه في عهد الرسول (ص)، فإنه يمكن القول إن أساليب الرقابة المالية استمرت على ما هي عليه، حيث كان الخليفة يباشر الرقابة على عماله بنفسه من خلال مراقبتهم والقيام بتوجيههم وإرشادهم بعد فراغهم من عملهم، وقد حرص الخليفة أبو بكر الصديق على ممارسة الرقابة على الجباية والإنفاق في الأموال العامة، وحتى على نفسه بل ويدعو الناس إلى ممارستها، فقد خطب عقب توليه الخلافة بقوله: "أيها الناس إني وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني، وإن أنا زغت فقوموني ... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم" وهذه دعوة صريحة من الخليفة الصديق، لأن يمارس الناس الرقابة على تصرفاته بالأموال العامة[١٧].

كما أنه في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وبسبب زيادة الفتوحات الإسلامية اتسعت مساحة الدولة الإسلامية فزاد عدد سكانها وتعددت أجناسهم وديانتهم، الأمر الذي أدى إلى زيادة الأموال التي كانت ترد من البلدان الإسلامية وأوجد ضرورة في زيادة التنظيمات الإدارية اللازمة للإشراف على أحوال وأموال المسلمين في شتى أنحاء الدولة، وبمناسبة ورود مال كثير إلى المدينة أمر بإنشاء بيت المال بغرض حفظ وصيانة الأموال والتصرف فيها لمصارفها المختلفة وإثبات حقوق المسلمين فيها، وكان بذلك يشبه وزارة المالية في وقتنا الحاضر وأنشئ بيت المال على

---

[١٧] عناية غازي: مرجع سبق ذكره، ص٧٨٥.

هيئة دواوين[١٨]، فأنشئ ديوان الخراج لمعرفة ما يرد بيت المال وما يفرض لكل مسلم من العطاء ثم ديوان العطاء للمقاتلة (الجنود) ثم ديوان في كل ولاية ثم اكتمل بيت المال[١٩].

كما أن الرقابة متَّلت بأجلى صورها على التصرفات المتعلقة بالأموال العامة في زمن الخليفة عثمان بن عفان، كما قد مارسها الصحابة بأنفسهم أمثال: الخليفة الإمام علي بن أبي طالب كرم الله وجهه، وأبو ذر الغفاري، وعمار بن ياسر، وخازن بيت المال زيد بن أرقم.

٣- الرقابة المالية في عصر الدولة الأموية:

كان العمال في عصر الدولة الأموية يبذلون جهدهم في جمع الأموال وكانت حصيلة الجزية كبيرة في ذلك الوقت لكثرة أهل الذمة وكان العمال يتشددون في تحصيلها، ففي عهد الخليفة عبد الملك بن مروان تم تعريب الدواوين التي كان تكتب بالفارسية في العراق وسائر بلاد فارس، ومنها ديوان الخراج وديوان الجنود، وكان الغرض منها ضبط تلك الدواوين والإشراف عليها بدقة لمنع الغش والتزوير، كما قام عبد الملك بن مروان بإصدار دنانيره الذهبية لضمان الرقابة على سعر الصرف من قبل الخلافة وعمالها[٢٠].

---

[١٨] وفي زمن الخليفة عمر ورد للمدينة مال كثير، فقال: أيها الناس أنه قد جاءنا مال كثير فإن شئتم كلنا كيلا، وإن شئتم عددنا عدا، فقال رجل من القوم يا أمير المؤمنين دوَّن للناس دواوين يعطون عليها، كما أن له قول مهم يخص الرقابة المالية وهو: "إن هذا المال لا يصلحه إلا ثلاث: أن يؤخذ بالحق ويعطى بالحق ويمنع بالباطل"، للمزيد راجع: الريس محمد ضياء الدين: **الخراج في الدولة الإسلامية**، ط١، القاهرة، مكتبة نهضة مصر، ١٩٧٥، ص١٣٤-١٣٥ .

[١٩] عطية محمد كمال: مرجع سبق ذكره، ص ٣٨-٣٩ .

[٢٠]علي إبراهيم فؤاد أحمد: مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٨-٢٧٩ .

عندما تولى عمر بن عبد العزيز مقاليد الحكم جعل غاية حكمه أن تكون سياسته– ولا سيما في الأمور المالية– مطابقة لأحكام الشريعة الإسلامية، مما يروى في هذا الصدد، أنه كان يضيء شمعة في بيت مال المسلمين لينظر على ضوئها في شؤون المسلمين، وبينما هو يسأل محدثه عن أحوال المسلمين، إذ بمحدثه يسأله عن حاله، فيقوم عمر ليطفئ الشمعة ويضيء غيرها، فسأله عن السبب، فقال له: كنت أضيء شمعة من مال المسلمين وأنا أنظر في مصالحهم أما وأنت تريد أن تسأل عن أحوالي فقد أضأت شمعة من مالي الخاص[٢١].

يعزى إلى الخليفة عمر بن عبد العزيز إيجاده نظام المقاسمة الذي يعتبر من أهم التطبيقات العملية في سبيل تقييم أداء عماله ومحاسبتهم على أساسه، استناداً إلى مبدأ "من أين لك هذا" فقد كان يتولى بنفسه الإشراف على أعمال الأمصار ومحاسبة الولاة عن موارد الدولة وأوجه إنفاقها ومدى توفر عنصر الترشيد في الإنفاق، إضافة إلى تقييم كفاءة الأشخاص القائمين على الأمور المالية العامة للمسلمين، فقد كان يحاسب عماله محاسبة دقيقة ويقاسمهم أموالهم التي جمعوها إذا تبين أن رواتبهم لا تسمح بتوفيرها ويجعلها في بيت المال، وقد روي أنه قاسم أموال ولاته وعماله أمثال: سعد بن أبي وقاص، معاوية بن أبي سفيان، عمر بن العاص، خالد بن الوليد وغيرهم، كما أنه قد اختط عدة وسائل وإجراءات تستهدف المحاسب مع ولاته وعماله فكان إذا

---

[٢١] عناية غازي: مرجع سبق ذكره، ص٧٩٠ .

استعمل عاملاً أحصى ماله عند تعيينه كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم إلى المدينة بأن يدخلوا نهاراً ولا يدخلوا ليلاً كي لا يحجبوا شيئاً من الأموال[٢٢].

إلا أنه في نهاية عصر الدولة الأموية بدأ الطمع والاستبداد يدب بعمال الجباية مما اضطر الخلفاء إلى محاسبة العمال عند عزلهم واستخراج الأموال التي ما زالت بحوزتهم، وهو ما أطلق عليه "الاستخراج"[٢٣].

بناءاً على ما سبق تبدو مظاهر الرقابة المالية من خلال: حسن اختيار العاملين في الدولة، وإحصاء ثروة العامل قبل توليه زمام عمله، ونظام مقاسمة أموال الولاة عند الشك بهم، وبث العيون لمراقبة الولاة.

٤- الرقابة المالية في عصر الدولة العباسية:

قام الخليفة أبو جعفر المنصور في بداية عصر الدولة العباسية بالإشراف على بناء مدينة بغداد والرقابة بنفسه على كافة المبالغ التي تنفق في البناء بهدف منع أي مجال للاختلاس أو حدوث هدر في أموال المسلمين، كما قام بنقل بيت المال والدواوين من الكوفة إلى بغداد[٢٤]، أما في عهد الخليفة المهدي تم إنشاء ديوان الأزمة وولي

---

[٢٢] عبد الوهاب محمد طاهر: **الرقابة الإدارية في النظم الإسلامية**، ج١، أبو ظبي، مكتبة التربية لدول الخليج، ١٩٨٤، ص٣٠٣-٣٠٤.

[٢٣] الساهي شوقي عبده: **مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلامية**، القاهرة، مطبعة حسان، ١٩٨٣، ص١٦٠.

[٢٤] من صور الرقابة المالية في العهد العباسي ما قام به سفيان الثوري حيث وجَّه تقريعاً شديداً لأبي جعفر المنصور، لتصرفه بالمال العام دون استشارة الأمة، وقال له: ما قولك فيما أنفقت من مال الله، ومال أمة محمد بغير إذنهم، للمزيد راجع: عناية غازي: مرجع سبق ذكره، ص٧٨٦ .

عليه "عمر بن يزيغ" بهدف الرقابة على جميع دواوين الدولة ومراجعة حسابات دواوين الولايات.

شهد المركز المالي في عصر الدولة العباسية ازدهاراً كبيراً نتج عنه ازدياد ميل الخلفاء إلى الترف والرخاء، فاستنابوا من يقوم مقامهم في مباشرة الأموال واستحدثوا منصب الوزارة والحسبة وغيرهما، وتفرعت المناصب وتم فصل الولاية المالية عن الولاية السياسية وأخذ الوزراء يتولون تعيين العمال وعزلهم ويراقبون تحصيل الأموال وإنفاقها، مع أن ذلك لم يمنع من خضوع الوزراء لرقابة الخليفة[٢٥].

الجدير ذكره هو اكتمال الجهاز الإداري لديوان الرقابة المالية المتمثل بـ"ديوان بيت المال" خلال فترة الخليفة المأمون، حيث أصبح نظاماً متكاملاً للرقابة المالية آنذاك وقد شمل هذا الجهاز عدة وظائف كل منها تكون مسؤولة عن جانب معين من الأمور المالية للدولة .

يمكن القول: أن الرقابة في العصر الإسلامي امتازت بصفة جوهرية هي قيامها على أساس أخلاقي، حيث إن رقابة الضمير التي كانت سائدة في العصر الإسلامي كانت خير رقابة وأنجح وسيلة في المحافظة على الأموال العامة، باعتبارها تفوق كل رقابة لأنها رقابة ذات طابع دائم لأنَّ المطَّلع على الأعمال هو الله عزَّ وعلا استناداً إلى المقولة الشهيرة "اتقوا معاصي الله في الخلوات فإنَّ الشاهد هو الحاكم" وذلك على أن يرافقها شروط وصفات التقوى والصلاح والقدرة على تحمل الأمانة في التصرف المالي، فالإنسان كان يراقب نفسه ليلاً نهاراً وفي كل صغيرة وكبيرة ولا يخشى في الله لومة لائم[٢٦].

---

[٢٥] حسين علي كاظم: مرجع سبق ذكره، ص٢٥٥ .

[٢٦] عناية غازي: مرجع سبق ذكره، ص٧٩١.

بناء عليه وصلت الرقابة المالية إلى ذروتها من حيث الأجهزة القائمة عليها والأساليب المتبعة فيها، حيث تكامل جهاز الرقابة المالية وأصبح يشابه – إلى حد بعيد– ما هو متعارف عليه في وقتنا الحاضر.

ثانياً – نشأة الرقابة في أوربا بعد العصور الوسطى:

كان الملك في **بريطانيا** يغطي نفقات المملكة بما تدره عليه أملاك التاج الخاصة، وكان حراً في الإنفاق كيفما يشاء، وكان يحق له عند الضرورة أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة، ولكنه كان مضطراً في مثل هذه الحالة إلى الحصول على موافقة من ممثلي الأمة[٢٧] .

كما كان للصراعات الاجتماعية في **بريطانيا** أثرها في نهوض المؤسسة البرلمانية وتطورها الرقابي، حيث تم التعاون بين الطبقة الارستقراطية ورجال الكنيسة لإجبار الملك جون التوقيع على وثيقة "الماغنا كارتا"(Magna Carta – Wikipedia) الشهيرة خلال عام ١٢١٥ والتي اعتبرت أهم وثيقة شرعية في تاريخ الديمقراطية والقاعدة الأساس في حياة بريطانيا البرلمانية ومن ثم في العالم أجمع، وقد ساهمت في الحد من سلطات الملوك المطلقة في فرض الضرائب على المواطنين والتصرف العشوائي بها، وسادت فكرة دولة القانون والتعهدات مقابل فكرة الحكم المطلق التي كانت سائدة حينها[٢٨].

---

[٢٧] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٣١٣ و ٣٩.

[٢٨]Crick Bernard, Democracy, A very short introduction, Oxford University, Press, 2002, p.39.

أحدثت الماغنا كارتا جملة من التطورات في بريطانيا وخارجها لتعزيز دور البرلمان في رسم السياسات المالية وجباية الضرائب والإنفاق الحكومي، وتجسد ذلك ببروز وظيفة مدقق المالية الملحق بمجلس النواب عام /١٣١٤/ بغرض التدقيق في الإنفاق العام .

لما أخذت نفقات الدولة تزداد، اضطر الملك إلى فرض المزيد من الضرائب محاولاً مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة، فرد عليه البرلمان سنة ١٦٢٨ بتقريره عدم قانونية كل ضريبة تجبى بدون موافقته، وهكذا اضطر الملك شارل الأول إلى أن يصدر عام ١٦٢٨ وثيقة "إعلان الحقوق" التي قرر فيها ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب .

الملك وليم الثالث بدوره اضطر في سنة /١٦٨٨-١٦٨٩/ إلى إصدار ما سمي بـ "دستور الحقوق" معلناً عدم مشروعية جباية أي أموال إلا بالقدر، وفي المواعيد، وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان، وعلى أثر ذلك امتنع الملك عن جباية أية موارد قبل الحصول على موافقة البرلمان، ثم أعلنت ثورة ١٦٨٨ فجراً جديداً حتَّم بموجبه البرلمان على الملك أن يعرض عليه قسماً كبيراً من النفقات قبل إجرائها، وفي سنة ١٨٣٧ أصبح للبرلمان سلطة مطلقة على جميع النفقات فكان يتناقش فيها بحرية تامة قبل أن يأذن بها أو يرفضها[٢٩].

أما في **فرنسا** فقد عرفت الرقابة المالية منذ قرون عديدة، حيث تبنت فرنسا إنشاء إدارات متخصصة للرقابة المالية سميت "بغرف المحاسبة" أهمها "غرفة محاسبة

---

[٢٩] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٣١٤ .

باريس" التي أنشأها الملك سان لويس سنة ١٢٥٦ وهي تتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها أحياناً صفة قضائية جزائية، إذ تتضمن فرض بعض العقوبات على المحاسبين، وتمارس هذه الغرفة رقابتها لصالح الملك حيث لم يكن في ذلك الوقت سلطة تشريعية كما لم يكن فيه فصل بين أموال الحاكم وأموال الدولة، ثم تطور هذا النوع من الرقابة على أثر الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ليصبح حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة –حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة، وحساباتها الختامية، وأسلوب تنظيمها ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية– حيث أخذ ممثلو الشعب يناقشون النفقات العامة، وتجسدت سلطة البرلمان في هذه المناقشة، إذ تم لهذا الغرض إنشاء لجان برلمانية عهد إليها التحقق من مدى تمسك الحكومة بالقانون والإخلاص بالعمل والكفاية والدقة المبذولة في إنفاق الأموال العامة ومطابقتها للتخصصات التي صادق عليها البرلمان[٣٠].

نظراً لحاجة البرلمان إلى هيئة فنية مستقلة تقوم بالرقابة نيابة عنه، تم إنشاء هذه الهيئة بموجب المرسوم رقم /١٧/ في ٢٩ أيلول عام ١٧٩١، وأخذت هذه الهيئة شكل مكتب حسابات، وكانت اختصاصات هذا المكتب محدودة جداً، وأعماله ضيقة لم تمتد إلى جميع الحسابات العامة وإنما اقتصرت على فحص ومراجعة بعض الحسابات دون أن يكون للمكتب صفة قضائية، وفي عهد نابليون أنشئت هيئة عليا تسمى ديوان المحاسبات، وتتولى مراقبة تنفيذ الموازنة[٣١].

---

[٣٠] شكري فهمي: مرجع سبق ذكره، ص١٠٧ وما بعدها .

[٣١] جابر عبد الرؤوف: **دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤، ص٢٦ .

نتيجة للتطورات الدستورية والإدارية في فرنسا، ظهرت فكرة الرقابة المالية الخارجية وتدعيمها باعتبارها وسيلة مهمة من وسائل رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة وأجهزتها الإدارية، فتم إنشاء محكمة المحاسبات وذلك بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٨٠٧، ومنحت المحكمة سلطة قضائية بشأن رقابتها المحاسبية، ولقد أكد دستور الدولة لعام ١٩٤٦ على الصفة القضائية للمحكمة وأكسب المحكمة استقراراً واضحاً في التنظيم والاختصاص، وكذلك دستور عام ١٩٥٨ وسَّع اختصاصات المحكمة بحيث أصبحت هيئة مساعدة لكل من السلطة التشريعية والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين، وقد أعيد تنظيم محكمة المحاسبات بموجب القانون رقم ٤٨٣ الصادر بتاريخ ٢٢ يونيو ١٩٦٧[٣٢] .

كما صدر في عام ١٩٤٨ قانون إنشاء "هيئة مراجعة وفحص حسابات المشروعات العامة" وهي تمارس الرقابة على المشروعات الاقتصادية العامة بما ينسجم وطبيعة أعمال هذه المشروعات وتطبيقاتها للأنظمة المحاسبية التجارية، كما أنشئ في عام /١٩٤٨/ المجلس التأديبي للمخالفات المالية، وذلك ليكمل الرقابة التي يقوم بها ديوان المحاسبة، فصلاحية هذا المجلس تشمل جميع الموظفين الذين يرتكبون أية مخالفة للقواعد المتعلقة بإدارة الأموال العمومية، فهو يطال المحتسبين والإداريين معاً.

أما في **إيطاليا**، فإن ديوان المحاسبة يختلف عن ديوان المحاسبة الفرنسي من حيث التنظيم والصلاحيات، حيث يتمتع هذا الديوان بصلاحيات واسعة فهو لا يحاكم المحتسبين فقط، بل أيضاً الآمرين بالصرف أي الموظفين الإداريين[٣٣]، وعلى الرغم

---

[٣٢] شكري فهمي: مرجع سبق ذكره، ص١٠٩ وما بعدها .

[٣٣] عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف: **المالية العامة: الموازنة– الضرائب والرسوم**، ط١، بيروت، دار الخلود، ١٩٩٥، ص٢٦١ وما بعدها.

من ذلك فإنه لا توجد في إيطاليا رقابة تشريعية مباشرة على تنفيذ الموازنة العامة وإنما يكتفي البرلمان عبر لجانه بالنظر في التقارير التي يودعه إياها ديوان المحاسبة، أما في الممارسة العملية فإن اللجان البرلمانية لا تعير اهتماماً لموضوعات الرقابة[٣٤].

أما في **الولايات المتحدة الأمريكية** لم يكن هناك جهاز للرقابة المالية بالشكل المتعارف عليه حتى عام /١٩٢١/، وكانت القوانين المالية تسند مهمة الرقابة المالية إلى المراقب المالي للخزانة وذلك منذ القرن الثامن عشر، وفي عام /١٩٢١/ تم إنشاء "جهاز المحاسبات العامة" بموجب قانون الموازنة والمحاسبة الصادر في ١٠ يونيو سنة ١٩٢١، وقد ازداد الاهتمام بالرقابة المالية نتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية منذ عام ١٩٢٩ وما بعدها، وصدرت قوانين متعددة في مجال الرقابة المالية[٣٥]، وذلك بغرض تدعيم اختصاصات جهاز الرقابة المالية وشموليتها، كما تطورت مع تطور الرقابة المالية مفاهيم الرقابة وأسسها والأساليب والطرق الفنية لتأديتها حتى أصبحت رائداً ومرجعاً في كثير من مجالات تحقيق الرقابة المالية[٣٦].

ثالثاً – نشأة الرقابة في بعض الدول العربية:

تأثرت عدد من الدول العربية قوانينها وأنظمتها الدستورية بملامح النظام الفرنسي، ولكن مع ذلك ارتبط نشوء الأجهزة المختصة في الرقابة المالية بنشأة واستقلال كل دولة على حدا، وسنتناول في حديثنا نشأة هذه الرقابة في كل من لبنان ومصر.

---

[٣٤] قطيش عبد اللطيف: **الموازنة العامة للدولة**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص٤٢١.

[٣٥] من أهم هذه القوانين: قانون مراقبة الشركات في سنة ١٩٤٥، وقانون أحكام رقابة الكونجرس على الموازنة في سنة ١٩٧٤، حيث أورد هذا القانون إدخال العديد من المسؤوليات على اختصاصات جهاز الرقابة وقانون إجراءات الموازنة والمحاسبة لسنة ١٩٥٠.

[٣٦] شكري فهمي: مرجع سبق ذكره، ص ١٣٥ وما بعدها.

١- **لبنـان:** يمكـن تقسـيم التـاريخ الحـديث للتطـور الـديمقراطي فـي لبنـان بعـد سـقوط الإمبراطورية العثمانية إلى ثلاث جمهوريات:

أ- **الجمهورية الأولى بدءاً من (١٩٢٦):** رافق إصدار الدستور اللبناني في ٢٣ آذار ١٩٢٦ بعـد مرحلـة بسـط سـلطة الانتـداب الفرنسـي علـى لبنـان إعـلان الجمهوريـة اللبنانية[٣٧]، **وهنا نلاحظ غياب نص صريح حول الطابع البرلماني الديمقراطي للنظام السياسي، حيث لم يتطرق الدستور بصورة موسعة إلى الدور الرقابي للمجلس، بل إلى دور المجلس لمناقشة الموازنة في العديد من مواده .**

نهجت سلطات الانتداب سياسة حرمان قسم واسع من اللبنانيين من المساهمة الفعالة في تنشيط الحياة البرلمانية، مما أدى إلى انتشار فكرة مقاطعة الدولة والتنكر لها فيما بينهم، وواكب سياسة الإقصاء هذه تعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية ومن ورائها سلطات الانتداب على حساب استقلالية المجلس النيابي ودوره الرقابي المطلوب[٣٨].

ب- الجمهورية الثانية بدءاً من (١٩٤٣): ساعدت خصائص مهمة يتميز بها لبنان على استمرار الديمقراطية فيه ومن أهم هذه الخصائص: نشوء طبقة واسعة متوسطة، ووجود مجلس نيابي التزم عدد من قادته البارزين بالديمقراطية، وفي عام ١٩٢٦ نصت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني على إنشاء "ديوان المحاسبة" إلا أنه لم ينشأ فعلاً إلا في عام ١٩٥١[٣٩]، وهو جهاز رقابي يمارس الرقابة على الموازنة العامة ويتبع لرئيس مجلس الوزراء[٤٠]، وقد أنيطت به الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة ثم أعيد

---

[٣٧] راجع نص المادة/١٠١/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار لعام /١٩٢٦/ مع تعديلاته.

[٣٨] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٨٠ .

[٣٩] راجع نص المادة/٢٢٣/من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ .

[٤٠] ضاهر عدنان محسن: **الموازنات العامة في الدول العربية –** دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، بيروت، (لا.د)، ٢٠٠٣، ص٢٢١.

تنظيمه في سنة ١٩٥٢ وأصبح بذلك يمارس رقابة مسبقة وصلت إلى حد تقدير الملاءمة إلى جانب الرقابة اللاحقة[٤١]، وفي عام ١٩٥٩ أعيد تنظيمه من جديد وتوسعت صلاحياته فأصبحت رقابته المسبقة رقابة قانونية لا رقابة ملاءمة[٤٢]، وبعد أحداث ١٩٥٨ ووصول اللواء فؤاد شهاب إلى رئاسة الجمهورية أدخل الأخير إصلاحات واسعة لجهة تعزيز أجهزة الرقابة على الإدارة والمؤسسات وتطوير كفاءتها وفعاليتها لتشمل سياسة الدولة المالية وإقرار مبدأ وحدة الموازنة الذي سهل مهمة مناقشتها ومراقبة تنفيذها من قبل السلطة التشريعية[٤٣].

ثم صدر المرسوم التشريعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ المتضمن تنظيم ديوان المحاسبة وبموجبه أصبح ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، وهيئة إدارية ذات الصفة القضائية ويرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء[٤٤]، وأصبح بذلك يمارس وظيفتين: وظيفة إدارية، ووظيفة قضائية[٤٥].

نلاحظ خلال الجمهورية الثانية أن هناك صعوبات طالت الحياة السياسية، فالمجلس النيابي لم يكن قادراً على التحرر من ضغوط السلطة التنفيذية، وتأدية دوره في الرقابة بشكل سليم، ثم أن السلطة التنفيذية لم تستطع السيطرة على السلطة

---

[٤١] راجع المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني عام ١٩٥٢.

[٤٢] راجع المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران عام ١٩٥٩، ويطلق مصطلح المرسوم الاشتراعي في لبنان على المرسوم الذي أقرته السلطة المشترعة الممثلة بمجلس النواب ويقابله في سورية المرسوم التشريعي الذي أقرته السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب.

[٤٣] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٨٣ وما بعدها .

[٤٤] راجع نص المادة /١/ من المرسوم التشريعي٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، وقد طرأ تعديل على هذا المرسوم وذلك من خلال المرسوم التشريعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ وأيضاً بالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٩٩٢/٤/١٤.

[٤٥] يمارس ديوان المحاسبة الوظيفة الإدارية برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة واللاحقة، وبإبداء الرأي في الأمور المالية، بينما يمارس الوظيفة القضائية برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.

التشريعية، وبالمقارنة مع الجمهورية الأولى فقد حقق البرلمان تطوراً في أدائه الرقابي وفي بناء علاقات أصح وأسلم مع السلطة التنفيذية.

ج- الجمهورية الثالثة بدءاً من (١٩٩٠): على الرغم من العوائق والضغوط العامة التي واجهت الحياة البرلمانية، إلا أن المجلس النيابي حافظ على وحدة الدولة ومؤسساتها، وطوَّر الدستور سلطة المجلس النيابي وعزز من صلاحيات رئيسه، كذلك طور المجلس قدراته في مجال الرقابة والتشريع عن طريق التعاون مع مؤسسات دولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[٤٦].

٢- **جمهورية مصر العربية:** يعتبر مجلس الشعب المصري الطرف الرئيسي القائم بالرقابة التشريعية على أعمال الحكومة، وكان هناك جهازين رقابيين معاونين للمجلس في القيام بالرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية هما: جهاز المدعي العام الاشتراكي والجهاز المركزي للمحاسبات.

أنشئ جهاز المدعي العام الاشتراكي في عام ١٩٧١ واستمر العمل به لعام ٢٠٠٧ حيث ألغي تنفيذاً للتعديلات الدستورية ونقلت اختصاصاته للنيابة العامة والكسب غير المشروع[٤٧].

---

[٤٦] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: هو منظمة تدعو للتغيير وربط البلدان بالمعارف والخبرات والموارد، للمزيد راجع: ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٨٦ وما بعدها .

[٤٧] أحدث جهاز المدعي العام الاشتراكي من قبل الرئيس المصري أنور السادات عام ١٩٧١، وتمكن من خلاله ضرب خصومه السياسيين آنذاك، وقد استقاه من نظام البروكاتورا الشيوعي، وقد نصت المادة ١٧٩ من دستور عام ١٩٧١ على أن "يكون المدعي العام الاشتراكي مسؤول عن اتخاذ الإجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي=

بينما أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات تحت اسم "ديوان المحاسبة" في عام ١٩٤٢ وفي عام ١٩٦٤ تم تغيير اسمه ليصبح الجهاز المركزي للمحاسبات ويتبع لمجلس الشعب وبقي تحت هذا الاسم حتى الآن، وينظم عمل هذا الجهاز القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، وتم تعديل هذا القانون مرة أخرى سنة ١٩٩٨حيث أصبح تابعاً لرئيس الجمهورية، وهو يتمتع برقابة لاحقة على الحسابات وصحتها.

في عام ١٩٥٨ أنشئت "النيابة الإدارية" لتعزيز مهمة ديوان المحاسبات وإصلاح الإدارة الحكومية، وقد أنيط بهذه النيابة الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية[٤٨].

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية[٤٩].

يتصدر العمل الرقابي حالياً في مصر ثلاثة أجهزة رئيسية، هي الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، والنيابة الإدارية، ويأتي بعد ذلك أجهزة

= ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى ويكون خاضع لرقابة مجلس الشعب"، واستمر تطبيقه في عهد الرئيس السابق حسني مبارك الذي مارسه على عدد من الشخصيات في أوائل الثمانيات، وفي عام ٢٠٠٧ تم إلغاء الجهاز على أن يظل العمل به لمدة ٦ سنوات حتى يتم الانتهاء من كافة القضايا المنظورة أمامه أي أن ينتهي من عمله في عام ٢٠١٣ ولكن تم إنهاء الجهاز بالكامل بموجب القانون رقم ١٩٤ لعام ٢٠٠٨، للمزيد راجع: إبراهيم عبد الستار: **الحكومة المصرية تلغي آخر مظاهر الاشتراكية**، الشرق الأوسط، القاهرة، العدد ١٠٧٨٤، ٢٠٠٨، ص٣.

[٤٨] عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف: مرجع سبق ذكره، ص٢٦٣ .

[٤٩]راجع نص المادتين /٤-٥/ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ تاريخ ١/١/ ١٩٨٨.

ولجان تتبع السلطة التنفيذية مباشرة، ومن بينها جهاز حماية المستهلك، وجهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار، وجهاز الكسب غير المشروع، ومباحث الأموال العامة، ووحدة مكافحة غسيل الأموال، وهيئة الرقابة على الصادرات والواردات، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات.

نخلص إلى القول: أن الرقابة المالية في كل من لبنان ومصر قد تطورت عبر المراحل السياسية للدولة، وكان لاستقلال كل منهما دوراً كبيراً في تطور الرقابة المالية فيها، ففي لبنان اتسمت كل فترة سياسية بتطور أكبر من سابقتها لناحية الرقابة المالية سواءً من ناحية إنشاء ديوان المحاسبة أو صدور قانون المحاسبة العمومية إضافة للنصوص الدستورية الناظمة لها، كما أن لدور الديوان أهمية كبيرة وموقعاً متميزاً ضمن هيكلية الإدارة اللبنانية كونه يشكل الجهاز الأعلى للرقابة المالية الذي أنيطت به مهمة السهر على الأموال العامة، وعلى الرغم من أنه يعتبر محكمة إدارية تتولى القضاء المالي إلا أنه لا يعتبر جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية، ولا يتمتع باستقلالية السلطة القضائية المنصوص عنها في المادة /٢٠/ من الدستور اللبناني وذلك لتبعيته لرئاسة مجلس الوزراء، أي السلطة التنفيذية، وبسبب ازدواجية الوظيفة التي يقوم بها، سواءً الرقابة المسبقة واللاحقة على الحسابات العامة إضافة إلى وظيفته القضائية، كان من الأجدى البقاء على التعريف الذي قدمه المرسوم الاشتراعي رقم١٩٥٩/١١٨ الذي نص على أن: ديوان المحاسبة هيئة- قضائية إدارية.

بينما حدد الدستور المصري الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وكذلك اعتبر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية.وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة

على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة، إلا أن تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية مباشرة بحسبانه رئيساً للدولة، دون إلحاقه بسلطة بعينها يدعم دوره الرقابي ويكفل له المزيد من التحرر والفاعلية في أداء رسالته وكان الأفضل لو تم إلحاقه بمجلس الشعب، لأنه مهما يكن يبقى رئيس الجمهورية رئيساً للسلطة التنفيذية، ولضمان استقلالية الجهاز لا بدَّ من إلحاقه بمجلس الشعب ليقوم بمهامه على أكمل وجه.

الفرع الثاني

نشأة الرقابة التشريعية في سورية

يكفل دستور الجمهورية العربية السورية حق السلطة التشريعية في الرقابة على مراحل الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، ويعمل على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة قد تم وفقاً لما أقره البرلمان من إيرادات عامة ونفقات عامة[٥٠].

لقد ساعد على تطور الرقابة التشريعية في سورية تطور مفهوم الدولة من الدولة الحامية إلى الدولة المتدخلة في جميع جوانب الحياة، وتطور السلطات والفصل فيما بينها إلى سلطة قضائية وسلطة تنفيذية وسلطة تشريعية، كما أن الأزمات التي مرت بها سورية على مدى العصور وكذلك مواكبة مسيرة التحديث والتطوير التي يقودها الرئيس الدكتور بشار الأسد، كان لها الدور الفاعل في تحديث الرقابة المالية وتطويرها بشكل عام، والرقابة التشريعية بشكل خاص من أجل إلزام الحكومة الحفاظ على المال العام وضمان صرف النفقات وجباية الإيرادات على النحو المصادق عليه

---

[٥٠] راجع نصوص المواد /٧٩-٨٠-٨٢/ من الدستور السوري لعام /٢٠١٢/.

في مجلس الشعب، ونظراً لخصوصية الرقابة التشريعية وتأثيرها في الحفاظ على المال العام سنلقي الضوء على التطورات التي واكبت نشوءها.

تعد سورية من أوائل الدول العربية التي نظمت الرقابة المالية منذ بداية القرن العشرين، فقد تبنى الدستور السوري لعام /١٩٢٠/ مبدأ إنشاء رقابة مالية قضائية عليا على غرار ما كان قائماً في فرنسا سماه ديوان المحاسبات ونظم الخطوط العريضة له من حيث طريقة تعيين أعضاءه وحصاناتهم وعلاقته بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا الدستور لم يرَ النور بفعل الانتداب الفرنسي، ولما وضع الدستور السوري عام/١٩٣٠/عاد وتعرض إلى إنشاء ديوان المحاسبات فنص: ".... يوضع قانون خاص لإنشاء ديوان المحاسبة للنظر في جميع المداخيل والمصاريف ويكون هذا الديوان مستقلاً ولا يعزل أعضاؤه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد موافقة مجلس النواب"[٥١].

بناءً على هذا النص صدر القانون رقم /٣٨/ عام ١٩٣٨ الذي أحدث ديوان المحاسبات كونه جهازاً مسؤولاً عن الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة واستمر هذا الديوان في عمله مع بعض التعديلات، فقد عدل بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠٧/ لعام ١٩٥٢ وتم ربطه بمجلس النواب وكان مستقلاً تماماً عن السلطة التنفيذية ولم يعد لها أي سلطة في التدخل بشؤونه أو تعيين أعضائه أو عزلهم[٥٢]، وبعد ذلك عدل بالمرسوم

---

[٥١] راجع نص المادة /١٠٣/ من الدستور السوري لعام /١٩٣٠/ .

[٥٢] جاء هذا التعديل بعد إقرار دستور/١٩٥٠/ الذي أخذ بالنظام البرلماني وجاء تنفيذاً لما تضمنته المادة /١٤٧/ منه فأصبح أعضائه ينتخبون من مجلس النواب بعد أن كانوا يعينون بمرسوم بناء على اقتراح من مجلس الوزراء، لمزيد من التفاصيل أنظر: العموري محمد: **الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي**، جامعة دمشق، ٢٠٠٣، ص٢٤٠.

التشـريعي/٢٣٠/ لعـام/١٩٦٠/ الـذي عـدل بـدوره بالمرسـوم التشـريعي رقـم /٢٧/ لعام/١٩٦١/ ثم بالمرسوم التشريعي رقم/٢٠٣/ لعام/١٩٦١/ بعد انفصال سورية عن مصر[٥٣].

بعد ثورة الثامن من آذار وبدء القيام بالإصلاح المالي في سورية وتغير دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، صدر المرسوم التشريعي رقم /٩٣/ لعام ١٩٦٧ الذي أنشأ الجهاز المركزي للرقابة المالية وحل محل ديوان المحاسبات بشكل صريح ووسع من نطاق الرقابة التي كان يمارسها الديون فجعلها رقابة إدارية واقتصادية وقانونية بعد أن كانت في ظل الديوان رقابة إدارية وقانونية وقضائية، ولكنها أصبحت في ظله رقابة غير قضائية وتابعة للسلطة التنفيذية بعيدة عن الاستقلالية مما قلل من فاعلية هذه الرقابة، فقد كان هذا الجهاز بموجب ذلك المرسوم هيئة رقابية داخلية تتبع وزير المالية، ولا يتمتع بأية اختصاصات قضائية، ولا بأية صلة بالسلطة التشريعية، وليس لأعضائه أية حصانة أو ضمانة تجعلهم يقومون بعملهم باستقلالية وحياد، وهذا ما جعل المشرع السوري يعيد النظر في تنظيمه من أجل إعطائه درجة من الاستقلالية وتوفير الضمانات والحصانات لأعضائه لزيادة فاعلية الرقابة المالية التي يقوم فيها، فأصدر المرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ الذي عرّف الجهاز المركزي بأنه هيئة رقابية مستقلة مرتبطة برئيس مجلس الوزراء وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها، مراقبة كفاية إدارة أموالها[٥٤].

---

[٥٣] العكام محمد خير: **الرقابة المالية**، (لا.ط)، دمشق، منشورات الجامعة الافتراضية، ٢٠١٢، ص٧٦.

[٥٤] المادة /٢/ من القانون رقم /٦٤/ لعام /٢٠٠٣/.

هكذا فقد تطورت الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في سورية نتيجة الإصلاح المالي الذي شهدته وبصورة خاصة الأحكام التي تضمنها قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي ألغى ديوان المحاسبات بصورة فعلية في عام ١٩٦٨ وتشكل الجهاز المشار إليه محدثاً بذلك هيئة رقابية داخلية تشمل ما كان يعرف "ديوان المحاسبات والتفتيش المالي ومفتشي الحسابات"[٥٥].

إضافة لذلك كانت الرقابة على الإدارات والوزارات في أول عهدها بعد الاستقلال مقتصرة على جزء من الإدارة وقد تكون موظفاً واحداً في كل وزارة، وبعد ذلك أصبح في كل وزارة مفتش أو أكثر له صلاحية محدودة في المبادرة للتفتيش في خصوصيات معينة سلفاً أو يتحرك كلما أراد منه ذلك الوزير أو المدير، إلا أن هذا التنظيم كان يشوبه عيوب أبرزها فقدان استقلالية المفتش فهو موظف من جملة موظفي الوزارة[٥٦].

بتاريخ ١٩٥١/٢/١٣ صدر القانون رقم /٩٣/ فشكل ما يسمى مكتب تفتيش الدولة الذي يتألف من مفتشي الوزارات الذين نقلوا إليه ومن مفتشين عينوا فيه مجدداً، وقد أعطي استقلالاً تاماً ووسعت اختصاصات هؤلاء المفتشين فأصبح لهم حق المبادرة بتفتيش الوزارات بناء على شكاوى من الإفراد أو بدون شكاوى بناء على تكليف رئيسهم أو الوزير المختص، ولم يشذ عن هذا المكتب إلا وزارة العدل التي أصبح لها جهازها الخاص للتفتيش القضائي المنصوص عليه في قانون السلطة القضائية والبعثات الخارجية في وزارة الخارجية والذي سمي جهازها باسم نظام المفتشية العامة للبعثات السياسية والقنصلية، والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي

---

[٥٥] بشور عصام: مرجع سبق ذكره، ص٥٦٧ .

[٥٦] الخاني عبد الإله: **القانون الإداري، المجلد الثاني (التنظيم الإداري)**، ط٢، دمشق ١٩٨٩، ص٥٥٩.

وقد اتبع المكتب لرئاسة مجلس الوزراء بالقانون رقم /٣٢/ لعام ١٩٥٩ ثم صدر المرسوم التشريعي رقم /٢١/ لعام ١٩٦٢ الذي ألغى جميع الأحكام التي استثنت المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي وأخضعها لمراقبة المكتب المذكور[٥٧].

نظراً لتوسع دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي فقد أصبح هناك حاجة لجهاز جديد يمتلك صلاحيات رقابية أوسع، فألغي مكتب تفتيش الدولة وحلت محله الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في القانون رقم /١٨٢/ تاريخ ١٩٦٩/٨/١٢ وأعيد تنظيم الهيئة في القانون رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ وذلك من أجل إعطائها مزيداً من الصلاحيات وقد عرفت الهيئة بموجب هذا القانون: "بأنها هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء هدفها تحقيق رقابة فعالة على إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل تطوير وتسهيل العمل الإداري وحماية المال العام وتحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاية والأداء وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين"[٥٨].

نتيجة لذلك تتولى عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في سورية اليوم أجهزة متعددة ويتناول كل منها جانباً من جوانب الرقابة ويتم ذلك عن طريق استخدام وسائل وأدوات محددة ويمكن حصر هذه الأجهزة بالآتي:

وزارة المالية عن طريق محاسبي الإدارات والإدارة المركزية لها والجهاز المركزي للرقابة المالية، كما تمارس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش دوراً مهماً في حماية المال العام، فضلاً عن السلطة التشريعية .

---

[٥٧] الخاني عبد الإله: مرجع سبق ذكره، ص٥٦٠ .

[٥٨] المادة رقم /٢/ من القانون /٢٤/ لعام /١٩٨١/.

تقوم بمهام الرقابة التشريعية في سورية السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب الذي يتمتع بعدد من الصلاحيات المالية التي يأتي في مقدمتها إقرار القوانين المالية وفي طليعتها قانون الموازنة العامة للدولة، حيث يقوم المجلس بممارسة الرقابة على الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية (إقرار الموازنة العامة)، وأثناء تنفيذ السنة المالية وبعد تنفيذها[٥٩].

هناك عدة جهات تلعب دوراً كبيراً وفعالاً مع مجلس الشعب في تنفيذ الرقابة التشريعية على الموازنة العامة في سورية، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث جهات أساسية بعضها من داخل المجلس وبعضها الآخر من خارجه وهي:

١- لجنة الموازنة والحسابات: باعتبارها الجهة المنوط بها فحص ومناقشة مشروع الموازنة العامة، وإبداء الملاحظات على كافة بنوده وإجراء التعديلات عليه وفحص ومراقبة تنفيذ الحساب الختامي للموازنة العامة[٦٠].

٢- اللجان الدائمة بمجلس الشعب: وذلك من خلال إرسالها إلى المجلس ملاحظاتها المتعلقة بمشروع الموازنة العامة ومشروع قطع الحساب ومن ثم مناقشتها لتقرير لجنة الموازنة والحسابات[٦١] .

٣- الجهاز المركزي للرقابة المالية: باعتباره الجهة الرسمية والمستقلة المنوط به مراقبة تنفيذ الموازنة العامة وتقديم تقارير لمجلس الشعب بشأن نتائج هذا التنفيذ[٦٢].

---

[٥٩] محرزي مي: **الرقابة على تنفيذ النفقات العامة**، دمشق، منشورات جامعة دمشق،٢٠٠٢، ص٣١٩.

[٦٠] راجع المواد :/١١٤- ١١٧-١١٩-١٢٠-١٢٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٦١] راجع نص المادة /٦٧-١١٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٦٢] راجع نص المادة/٣١ / من القانون المالي الأساسي السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام /٢٠٠٦/ .

٤- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش: من خلال تقديم تقارير العاملين بالتفتيش وتقارير الرقابة الداخلية لمجلس الشعب.

نستنتج مما سبق أن معظم المجالس التشريعية في دول العالم قد استعانت بهيئة قضائية رقابية تساعدها في عملية الرقابة على أعمال الحكومة للحفاظ على المال العام، وكان يقوم بهذا الدور في سورية ديوان المحاسبات إلى أن تم الاستغناء عنه بالجهاز المركزي للرقابة المالية، وهكذا حرمت السلطة التشريعية من وجود هيئة مستقلة تعينها في رقابتها كون الجهاز المركزي هيئة مرتبطة برئيس الوزراء، وباتت الحاجة ملحة لإيجاد مثل هذه الهيئة والمستقلة عن السلطة التنفيذية بحيث تكون مرتبطة برئيس الجمهورية أو بمجلس الشعب تساعده في أعمال الرقابة على أعمال الحكومة أسوة بباقي الدول التي سارت على هذا النهج في إنشاء مثل هذه الهيئة.

المطلب الثاني

ماهية الرقابة التشريعية

لقد أقامت معظم دساتير الدول في العالم نوعاً من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وجعلت بينهما قدراً من العلاقات والروابط المتبادلة تتمثل في عدم تدخُّل كل منهما في شؤون الأخرى إلا بما تقتضيه المصلحة العامة وتسيير شؤون الناس وضمن الحدود المرسومة بالدستور، ولذلك منحت هذه الدساتير للبرلمان عدداً من الأدوات التي تستخدمها في مواجهة الحكومة والتي تتمثل في الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وخاصة في مجال الأمور المالية المتعلقة بالموازنة العامة، ولتسليط الضوء على ماهية الرقابة التشريعية، فإنه لا بد من التعرض إلى:

١- مفهوم الرقابة التشريعية (الفرع الأول).

٢- أنواع الرقابة التشريعية وأهميتها(الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الرقابة التشريعية

تعد البرلمانات أهم مؤسسات الممارسة الديمقراطية في الوقت الحاضر، لذا تحرص الأنظمة الحاكمة على إعطاء الأهمية للمجالس التشريعية التي تتولى عملية الرقابة على شؤون الحكم وتكون الواجهة للنظام السياسي في الدولة، وهكذا تعد وظيفة التشريع والرقابة على أعمال الحكومات من أهم وظائف المجالس التشريعية، وهاتان الوظيفتان تعدان قاسماً مشتركاً لدى الكثير من البرلمانات في العالم، وان كانتا تختلفان في الممارسة من دولة لأخرى، فتارة تمارسان حصراً من قبل المجالس التشريعية، وتارة تشاركها جهات أخرى كرئيس الدولة أو مؤسسات مستقلة[٦٣].

تعتبر الرقابة التشريعية بشكل عام صورة من صور الضبط والرقابة الوظيفية من جانب المجلس التشريعي لتقييم أعمال السلطة التنفيذية، وبموجب هذه الرقابة فإنه يحق للمجلس أن يصدر قراراً عند تقييمه لأعمال السلطة التنفيذية من شأنه أن يؤدي إلى استقالة الحكومة إذا حجبت عنها الثقة فهو بذلك يتقصى الحقائق للكشف عن مدى التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدول وتحديد المسؤول عن هذا التقصير ومساءلته[٦٤].

---

[٦٣] يقوم بوظيفة التشريع في لبنان مجلس النواب وحده بوظيفة التشريع ويشاركه في وظيفة الرقابة ديوان المحاسبة، أما في سورية يقوم مجلس الشعب بوظيفة التشريع إضافة إلى أن هناك حالات نص عليه الدستور يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطة التشريع، بينما يقوم بوظيفة الرقابة كل من الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إضافة للمجلس ولعل ذلك يعود بالدرجة الأولى لاختلاف نظام الحكم في كل منهما من برلماني إلى شبه رئاسي.

[٦٤] ضاهر عدنان محسن: **حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية**– دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، بيروت، (لا.د)، ٢٠٠٦، ص١٠٥.

إن النظام الديمقراطي في العالم يقوم على فكرة التوازن بين سلطات الحكم: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى وتنفرد بالسلطة وبالتالي تهدد مصالح المجتمع وتؤثر سلباً في نظام الحكم.

فما هو مفهوم الرقابة التشريعية ؟ وما هو تعريفها وخصائصها وأهدافها ؟.

أولاً- تعريف الرقابة التشريعية:

الرقابة لغةً: هي الحراسة والانتظار والتحفظ، والرقيب: هو الحافظ والمنتظر والحارس(٦٥).

أما اصطلاحاً: فقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام وللرقابة التشريعية بشكل خاص، وانقسمت هذه التعاريف بالتركيز على أحد جوانب الرقابة أكثر من باقي الجوانب، كما لم يتوانى فقهاء القانون الدستوري عن العمل لإيجاد تعريف للرقابة التشريعية، ويمكن تصنيف هذه التعاريف باتجاهين:

١- الاتجاه الأول:

يهتم أصحاب هذا **الاتجاه بالناحية الوظيفية للرقابة**، ويركز على الأهداف التي تسعى الرقابة لتحقيقها فقد أشار الباحث (Beer) بيير إلى أن الرقابة هي واحدة من أقدم وظائف البرلمانات، وتهدف إلى وضع القيود على السلطة التنفيذية(٦٦).

وثمة باحث آخر هو (Harris) هاريس الذي قال في هذا الصدد أن الرقابة هي عملية فحص القوانين بعد تشريعها لبيان مدى تنفيذها(٦٧).

---

(٦٥) البستاني بطرس: **محيط المحيط**- قاموس مطول للغة العربية، بيروت، مكتبة لبنان، ١٩٧٧، ص٢٤٥ .

(٦٦)Samuel H.Beer,the British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent ,"in Philip Norton (ed),Legislatures, (Oxford:Oxford University Press,1990, p.71 .

(٦٧)Joseph P. Harris Congressiounal Control of Administration, Washington, the brookings institutions 1964 . p.34 .

ويعرف الدكتور حامد ربيع هذه الرقابة بأنها صورة من صور الضبط وهي غير موجودة في النظم الرئاسية[٦٨]، غير أنَّ هذا التعريف غير دقيق كونه توجد رقابة تشريعية في النظم الرئاسية ولا سيَّما الولايات المتحدة الأمريكية كما سنرى لاحقاً.

بينما يرى (FAYOL) فايول أن الرقابة " هي التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف ما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعة، وذلك لغرض الكشف عن ما يوجد من نقاط ضعف وأخطاء وعلاجها والعمل على تفادي تكرارها"، وقد اعتبر هذا الأخير أن الرقابة أحد وظائف الإدارة (التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة) التي هي ضرورة ولازمة ليس فقط للمشروعات والخدمات العامة، بل لكل جهد جماعي مهما كان غرضه[٦٩].

٢-الاتجاه الثاني:

أما أصحاب هذا **الاتجاه فيهتمون بالأجهزة التي تمارس الرقابة**، وذلك إلى جانب الناحية الوظيفية للرقابة، فقد عرف الدكتور فارس عمران الرقابة التشريعية بأنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤوليات[٧٠].

---

[٦٨] حامد ربيع: **مذكرات في النظرية السياسية: نظرية القيم السياسية**، خاصة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، القاهرة، لا.د.،١٩٧٨، ص ٣٢٠ .

[٦٩] Henri Fayol, General and Management, Pitman and co, London, 1946,p.107

[٧٠] عمران فارس: **التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية**، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩، ص٣٣٢ .

في حين عرَّف النائب البرلماني اللبناني عدنان محسن ضاهر الرقابة التشريعية بأنها شكل من أشكال النظر، يمارسه أعضاء السلطة التشريعية تجاه أعضاء السلطة التنفيذية، عن طريق وسائل دستورية للكشف عن تنفيذ القواعد العامة في الدولة، أو عدم تنفيذها وتحديد المسؤوليات في ذلك، بالإضافة إلى كشف الأخطاء لإرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٧١].

هكذا ومن خلال التعاريف السابقة للرقابة نلاحظ أن مفهوم الرقابة يختلف في هذه التعاريف من الناحية الوصفية فقط، ولكنه على الرغم من هذا الاختلاف إلا أنه يدور حول نقطتين رئيسيتين هما: الوسيلة والهدف.

فالوسيلة: يقصد بها الجهة أو الأداة التي تمارس الرقابة عن طريقها، وهي تختلف من دولة لأخرى، ففي فرنسا يمكن القول: إن الجهات التي تمارس الرقابة المالية هي: مجلس النواب: (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، ديوان المحاسبات.

أما في لبنان فإن الجهات التي تمارس الرقابة المالية هي: مجلس النواب، ديوان المحاسبة، وزارة المالية ولكنها لا تلعب دور رقابي كما في سورية.

بينما بالنسبة لسورية فإن الجهات التي تمارس الرقابة المالية فيها هي: وزارة المالية، مجلس الشعب، الجهاز المركزي للرقابة المالية، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

أما بالنسبة للهدف: فلا شك أن الهدف الأساسي للرقابة المالية في العالم هو الحفاظ على المال العام وحسن استخدامه وصرفه في المكان المناسب بما يتناسب مع الأهداف العامة لكل دولة.

---

[٧١] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٢٧.

مما تقدم يمكننا أن نخلص إلى تعريف الرقابة التشريعية بأنها:

شكل من أشكال الرقابة السياسية، ونشاط يمارسه أعضاء مجلس الشعب بشكل فردي أو جماعي على سياسة الحكومة وعمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة من جانبها للوقوف على كيفية أداء الجهاز الحكومي لأعماله ومن ثم مدى مشروعيته وبغرض إحداث تغيير في سلوك الحكومة بشكل يحقق أهداف ومصلحة الدولة ويساهم في تطويرها بما يتناسب مع التطور العالمي.

ثانياً_ خصائص الرقابة التشريعية:

تعد الرقابة التشريعية على النشاط الحكومي من أقوى أنواع الرقابات، حيث تؤدي إلى الكشف عن كثير من التجاوزات والمخالفات التي تقع من الإدارات المختلفة، فإذا كانت الوظيفة التشريعية وأطرها وآلياتها التي يمارسها البرلمان معروفة ومحددة فإن الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من حيث الأدوات والممارسة والفعالية تختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر[٧٢].

تتميز الرقابة التشريعية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من أنواع الرقابات وأهم هذه الخصائص:

١- التقنين: فهي وظيفة يقصد بها جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها في إطار من أحكام الدستور والقانون[٧٣] .

٢- الأصالة: فالرقابة التشريعية هي الأصل في ظهور البرلمانات الحديثة.

---

[٧٢] ضاهر عدنان محسن: **حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية**، مرجع سبق ذكره، ص١٠٥.

[٧٣] تمارس السلطة التشريعية في سورية مهامها ضمن الحدود المرسومة لها في الدستور النافذ والتقيد بالقوانين واحترامها ولا سيما النظام الداخلي لمجلس الشعب والقانون المالي الأساسي .

٣- التركيب: حيث إن لها صور منظمة "مجموعة من الأدوات الرقابية"، ووظيفية تهدف إلى الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٤- التنوع: تتمثل في الرقابة من البرلمان على أعمال الحكومة، والرقابة على البرلمان من قبل الشعب كونهم ممثلين له وبالتالي مسؤولين أمامه في تحقيق مطالبه، والرقابة في البرلمان بين الأعضاء أنفسهم وذلك في حال مخالفة أحدهم للنظام الداخلي للمجلس.

٥- غير مباشرة: الرقابة "على أداء الحكومة"، أكثر من كونها "رقابة الحكومة".

٦- الشمول: بشمول نطاقها لأنشطة كل مؤسسات وإدارات الدولة وأعمال الحكومة من الناحية القانونية، ومن ناحية الأداء الاقتصادي للحكومة.

٧- التسييس الزائد: على الرغم من أن الرقابة البرلمانية الوظيفة الأشهر للبرلمانات والنواب[٧٤]، إلا أن أغلب النشاطات لنواب المجالس التشريعية يغلب عليها الطابع السياسي وذلك أكثر من الاهتمام بالأمور المدنية للشعب.

ثالثاً – أهداف الرقابة التشريعية:

من خلال النصوص الدستورية والقوانين التي تنظم الرقابة، يمكن أن نخلص إلى أن للرقابة التشريعية هدفاً عاماً تسعى لتحقيقه بمختلف الوسائل، كما أن لكل من هذه الوسائل هدفاً خاصاً لا يجوز تحقيقه بغير إتباعها[٧٥].

وعليه فإنه يمكن تقسيم أهداف الرقابة إلى قسمين هما:

---

[٧٤] ملف الكتروني بعنوان: مفهوم وأشكال الرقابة البرلمانية فى النظم المعاصرة، ٢٠١٥/١/٢٢، ٨.٣٠ م: www.eaddla.org/parlaman

[٧٥] أبو يونس محمد باهي: **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر،٢٠٠٢، ص١٤ .

١- **الهدف العام للرقابة:** باعتبار أن الرقابة التشريعية هي عهدة عامة ووطنية وواجباتها والتزاماتها عامة ووطنية لذلك فإن الرقابة تستهدف تحقيق أهداف النظام الرقابي بصفة عامة والمتمثلة أساساً في المحافظة على المصلحة العامة من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والانحراف والأخطاء والفساد السياسي واستغلال النفوذ.

إن الهدف العملي للرقابة التشريعية والذي هو من ضمن اختصاصها ضمان حسن تطبيق السياسة العامة وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان بالإضافة إلى حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي[٧٦] .

٢- **الهدف الخاص للرقابة:** ويختلف هذا الهدف بحسب الوسيلة التي تمارس الرقابة من خلالها، حيث لا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا إذا اتبعت الوسيلة المناسبة لذلك ومن بين هذه الوسائل ما يستهدف العلم ببعض الأشياء المجهولة أو الغامضة مثل السؤال ومنها ما يهدف إلى المحاسبة أو المساءلة المشوبة بالاتهام كالاستجواب ومنها ما يمكن بواسطته تجلية الحقيقة حول أمر تتضارب الآراء بشأنه مثل التحقيق البرلماني إلى غير ذلك من وسائل الرقابة التشريعية الأخرى التي لها أهداف مختلفة عن بعضها البعض، ولكن رغم اختلاف وسائل الرقابة التشريعية إلا أنها جميعاً ترمي إلى غاية وهدف واحد وهو تقويم وإصلاح الأداء الحكومي وجعله متوافقاً مع الإرادة الشعبية وحماية المال العام.

---

[٧٦] عوابدي عمار: **دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان**، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ٢٠٠٢، ص٥٩.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة التشريعية وأهميتها

إن الرقابة التشريعية تعتبر من أقوى أنواع الرقابات وأكثرها تأثيراً في الواقع العملي، فهي المرآة التي تعكس مدى تقيّد السلطة التنفيذية بالقوانين والأنظمة والسياسات العامة والتي من خلالها يتم معرفة مواطن الخلل والتجاوزات والمخالفات المرتكبة، الأمر الذي يلزم، ويحث المسؤولين والوزراء والأجهزة المختصة إلى تجنب مواطن القصور في الأداء الحكومي ومعالجته على جناح السرعة[٧٧].

يمكننا القول: بأن هناك ثلاث صور أساسية للرقابة يكمل بعضها البعض الآخر تجسيداً لمبدأ الديمقراطية، والذي من خلاله يتحقق التوازن بين السلطات: الرقابة الأولى هي الرقابة من الرأي العام على البرلمان، والرقابة الثانية هي الرقابة من الحكومة على البرلمان، والرقابة الثالثة وهي الأهم موضوع دراستنا وهي الرقابة من البرلمان على الحكومة، هذا إضافة على رقابة القضاء على السلطة التنفيذية.

أولاً – أنواع الرقابة التشريعية:

يمكن تصنيف الرقابة التشريعية إلى أنواع عدة :وذلك تبعاً للنظام السياسي للدولة، أو تبعاً لوقت ممارستها.

١ – أنواع الرقابة التشريعية تبعاً للنظام السياسي السائد:

إذا ما أردنا الحديث عن أنواع الرقابة في النظم الحديثة فإننا نجد أنها تختلف حسب النظام السياسي للدولة، ويمكن إجمال الأنظمة المطبقة إلى ثلاثة أقسام:

---

[٧٧] ضاهر عدنان محسن: **حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية**، مرجع سبق ذكره، ص١٠٥.

أ – نظام الرقابة في ظل حكومة الجمعية النيابية:

أحدث هذا النظام في فرنسا، في أعقاب الثورة الفرنسية سنة ١٧٩٢م عقب إلغاء الملكية، غير أن هذه التجارب كانت مؤقتة، والتجربة الوحيدة التي استمرت – مع شيء من التعديل – نجدها في سويسرا.

تتميز الرقابة التشريعية في هذا النظام بأن الجمعية النيابية تباشر كافة الاختصاصات في الدولة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بحيث تتمثل سيادة الدولة في هذه الجمعية، وعليه فلا يمكن تجزئتها تمثيلاً أو ممارسة[٧٨]، وتتمثل مظاهر سلطة الرقابة في حكومة الجمعية النيابية في الأمور التالية:

- يقوم المجلس الاتحادي الممارس للسلطة التنفيذية بتقديم تقرير تفصيلي، يتعرض لكل أمور الاتحاد إلى البرلمان سنوياً، ويناقش هذا التقرير أمام لجنة خاصة، ثم أمام الجمعية كلها وقد تؤدي المناقشة إلى أنواع من المسؤولية، وإن لم تصل إلى حجب الثقة.
- يستطيع البرلمان أن يلزم المجلس الاتحادي بالتصرف على نحو معين في موضوع ما أو بصدد سياسية معينة.
- البرلمان هو الذي يوافق على المعاهدات جميعها، سواء انطوت على مجرد اتفاقات أو تسويات قليلة الشأن.

ب – الرقابة في ظل النظام الرئاسي:

يتميز النظام الرئاسي بخاصتين رئيسيتين هما:

---

[٧٨] الكيلاني عبد اله إبراهيم زيد: مرجع سبق ذكره، ص١٨٩.

- وجود رئيس منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية.
- الفصل الحاسم بين السلطات.

يترتب على ذلك أن رئيس الدولة يقابل مجلس النواب في أن كل منهما حائز على ثقة الشعب بشكل مباشر ويتكلم باسمه غير أن الشعب اختار الرئيس للسلطة التنفيذية، واختار مجلس النواب للسلطة التشريعية[٧٩].

ومن الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي: الولايات المتحدة الأمريكية، وتتمثل مظاهر الرقابة التي يمارسها الكونغرس فيما يتعلق بالموازنة في أن السلطة التي يتمتع بها الكونغرس تعد وسيلة ضغط بعدم إجازة الموازنة إلا بعد تلبية رغبات الكونغرس، وهذا الحق لا يستطيع الرئيس الحد منه، ولا تهديد المجلس بالحل، أو بتأجيل الجلسات لأنه لا يملك هذه الصلاحية مطلقاً.

يمكن القول: بأن النظام السائد في الجمهورية العربية السورية هو نظام شبه رئاسي، فهو نظام يجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني فهو يأخذ بعض المزايا من النظام الرئاسي وبعضها الآخر من النظام البرلماني .

ج- الرقابة في ظل النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على عدة أركان أهمها:

- وجود رئيس أعلى للدولة وإلى جواره رئيس الحكومة .
- رئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء، ورئيس الوزراء هو الذي يختار وزراءه .

---

[٧٩] الكيلاني عبد الله إبراهيم زيد: مرجع سبق ذكره، ص١٩٠ وما بعدها .

- الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، فالوزارة في النظام البرلماني هي المسؤولة عن تنفيذ سياسة الدولة، ويترتب على هذا نوعان من المسؤولية بالنسبة للبرلمان: مسؤولية سياسية ومسؤولية قضائية[٨٠].
- الوزارة تستطيع أن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان وهذه السلطة تعطى للوزارة في مقابل سلطة البرلمان في حجب الثقة، وذلك لضمان التوازن بين السلطات وعدم طغيان إحداهما على الأخرى[٨١].

٢- أنواع الرقابة التشريعية تبعاً لوقت ممارستها:

يمكن تقسيم الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية في نطاق الموازنة العامة تبعاً لوقت ممارستها بالنسبة للتصرف المالي للحكومة إلى:

- رقابة تشريعية سابقة لتنفيذ الموازنة العامة
- رقابة تشريعية مرافقة
- رقابة تشريعية لاحقة .

أ- الرقابة التشريعية السابقة:

تسمى هذه الرقابة بالرقابة التشريعية الأولية، وكذلك بالرقابة الوقائية[٨٢] أو المانعة، لأنها تعمل على تلافي الوقوع في الأخطاء والانحرافات.

---

[٨٠] المقصود بالمسؤولية السياسية: هي حق البرلمان في حجب الثقة عن الوزارة أما المسؤولية القضائية: هي حق البرلمان باتهام الوزراء بالجرائم سواء كانت خطيرة أم غير خطيرة، فلا يحق محاكمة الوزراء إلا بعد موافقة البرلمان، كما في الدستور الأردني في المادة /٥٦/ حيث نصت على أنه: "لا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي الأصوات" .

[٨١] الكيلاني عبد الله إبراهيم زيد: مرجع سبق ذكره، ص١٩٠ وما بعدها .

[٨٢] عطوي فوزي: **المالية العامة- النظم الضريبة وموازنة الدولة**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠٠٣، ص٤١٤.

يعبر عن هذه الرقابة في نطاق الموازنة العامة بإقرار الموازنة العامة، فاشتراط إقرار مشروع الموازنة العامة من السلطة التشريعية يأتي إعمالاً لقاعدة (أسبقية الإقرار على التنفيذ)، حيث لا بدَّ من موافقة البرلمان على الموازنة العامة قبل تنفيذها، ولو جاز أن تنفذ الموازنة قبل عرضها على البرلمان وموافقته عليها لأدى ذلك إلى سلب سلطته أو إضعافها من الناحية الفعلية، إذ سيكون عندئذ أمام موازنة قد بدأ بتنفيذها فيصعب عليه رفضها أو تعديلها[٨٣].

ب- الرقابة التشريعية المرافقة:

الرقابة التشريعية المرافقة أو المعاصرة هي الرقابة التي يقوم بها المجلس التشريعي أثناء السنة المالية التي يتم تنفيذ الموازنة خلالها، وتتمثل هذه الرقابة بمختلف عمليات المتابعة التي يجريها البرلمان على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الواردة بالموازنة العامة[٨٤].

تمتلك السلطة التشريعية عدة أدوات لممارسة رقابتها أثناء تنفيذ الموازنة العامة تختلف باختلاف الأنظمة المتبعة في العالم، وإن هذه الأدوات الرقابية تختلف بين الأنظمة الرئاسية والأنظمة البرلمانية، ففي الأولى لا تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، بينما في الثانية يجب أن تبقى الحكومة حائزة على ثقة البرلمان[٨٥].

---

[٨٣] شباط يوسف، والعكام محمد خير: **المالية العامة**، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠، ص٥٠٣ .

[٨٤] العموري محمد رسول: مرجع سبق ذكره، ص٣٦٢ .

[٨٥] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص٣٠.

ج – الرقابة التشريعية اللاحقة:

تسمى أيضاً بالرقابة المؤخرة أو العلاجية[٨٦]، وتجري هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية، بهدف اكتشاف المخالفات وتوقيع العقوبات المترتبة عليها وتمارس بعد تنفيذ الموازنة العامة عند إقرار الحساب العام الإجمالي أو قطع حساب الموازنة بقانون.

ثانياً– أهمية الرقابة التشريعية:

الأصل أن السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية النيابية يتولاها برلمان منتخب من قبل الشعب وأن مهام هذا البرلمان متعددة ينظمها نظام داخلي أو لائحة داخلية، ويبين الدستور مهام السلطة التشريعية ويوضح حدودها، فالبرلمان يقوم بوظيفة تشريعية مؤداها سن القوانين وذلك إلى جانب وظيفته الرئيسة المتمثلة بالرقابة على أعمال الحكومة.

تنبع أهمية الرقابة التشريعية باعتبار أنَّ السلطة التشريعية تمثل الإرادة الشعبية العليا، وبالنتيجة فإنَّ السلطة التنفيذية مسؤولة أمام مجلس الشعب ولكن هذا لا يعني أن السلطة التشريعية يجب أن تطغى على عمل السلطة التنفيذية، فالذي يقوم بوظيفة الحكم هي السلطة التنفيذية، أما البرلمان فهو– بحكم تكوينه– غير مؤهل لممارسة العمل التنفيذي، بل يقتصر دوره على الرقابة والمحاسبة وهذا الدور يكتسب أهميته في وجود إطار محاسبي قوي للسلطة التنفيذية لئلا تنفرد الأخيرة بالحكم، وعلى هذا الأساس

---

[٨٦] عطوي فوزي: مرجع سبق ذكره، ص ٤١٤ .

فإن البرلمان الذي يمارس دوراً تشريعياً فقط دون ممارسة وظيفته الرقابية على السلطة التنفيذية هو برلمان يفتقد لمؤشرات القوة[٨٧].

تعود الأهمية الكبرى لوظيفة الرقابة في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتها التطورات السياسية أهمها:

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 وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، وهي المحرك لجميع الفعاليات والأنشطة في الدولة، في حين يفتقد البرلمان الكثير من هذه القدرات والمؤهلات المتعلقة 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- إن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لا سيما في ظل وجود تكتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

٣- الثقافة السياسية السائدة في المجتمع والتي قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على

---

[٨٧] شطناوي فيصل: **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩)**، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد (٢٥)، العدد (٩)، عام٢٠١١، الأردن، ص٢٣٥١ .

نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني[٨٨].

[٨٨] ملف الكتروني بعنوان: أدوات الرقابة البرلمانية فى النظم السياسية، ٢٠١٥/٢/١١، ٩:١٥ص : http://parliament.gov.sy

المبحث الثاني

الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة

في التشريع المقارن

يمكن القول: إن البرلمانات في الديمقراطيات الحديثة تقوم بممارسة وظيفتين رئيسيتين وهما: الوظيفة التشريعية، والوظيفة الرقابية على الجهاز الحكومي.

إن تغير الحياة السياسية في العالم بشكل عام بات يتوجب معه الاهتمام بدراسة وتفعيل العمل البرلماني ليس فقط باعتباره قضية محورية وإنما لكونه أصبح مسألة ضرورية ومطلباً موضوعياً لعملية التحول الديمقراطي .

ففي فرنسا يتألف البرلمان الفرنسي من مجلسين هما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويجري انتخاب النواب في الجمعية الوطنية على درجة واحدة ويكون عاماً ومباشراً لمدة خمس سنوات، ويبلغ عدد أعضاء الجمعية الوطنية في الوقت الحاضر (٥٧٧) عضواً، في حين يجري انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ على درجتين ومدة ولاية أعضائه هي ست سنوات، ويبلغ عدد أعضائه في الوقت الحالي (٣٢٢)عضواً[٨٩].

أما في لبنان فقد نص الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ على نقل السلطة التشريعية إلى برلمان وطني مؤلف من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ،

---

[٨٩] الأحمد وسيم: **برلمانات العالم (العربية والأجنبية)**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص٤٠٨.

غير أنه في عام ١٩٢٧ ألغي مجلس الشيوخ وتم دمج أعضائه في مجلس النواب الذي أصبح يمارس وحده السلطة التشريعية[٩٠].

إن رقابة مجلس النواب في كل من فرنسا ولبنان لا تتوقف عند حد اعتماد الموازنة إنما تمتد خلال التنفيذ وبعد التنفيذ أيضاً، حيث يحق لكل نائب من النواب خلال السنة المالية سؤال الوزراء واستجوابهم عن كيفية تنفيذ الموازنة، وقد ينتهي الأمر بتحريك المسؤولية السياسية ضد الوزير المختص وهذا ما يعرف بالرقابة التشريعية المرافقة للتنفيذ.

كما يتمتع المجلس بعد انتهاء السنة المالية بحق مناقشة الحساب الختامي واعتماده، وإثارة المسؤولية السياسية للوزير المسؤول عن ارتكاب المخالفة المالية وهذا ما يعرف بالرقابة التشريعية اللاحقة.

يمكن القول إن الموازنة العامة تطرق باب المجلس التشريعي في مرحلتين من المراحل التي تمر بها منذ البدء بتحضيرها وحتى ختام حساباتها، وهاتان المرحلتان هما التصديق على الموازنة العامة، والرقابة على تنفيذها[٩١].

سنعرض في هذا المبحث للدور الذي تمارسه المجالس التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في كل من فرنسا ولبنان سواء عند إقرار الموازنة أو أثناء تنفيذها أو بعد التنفيذ وذلك من خلال:

– المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة في التشريع المقارن.

---

[٩٠] عطوي فوزي: مرجع سبق ذكره، ص٣٩٥ .

[٩١] محرزي مي: مرجع سبق ذكره، ص٣٢٠ .

– المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع المقارن.

المطلب الأول

الرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة في التشريع المقارن

المقصود بالرقابة التشريعية السابقة: هو تصديق الموازنة من المجالس التشريعية وذلك بعد إعدادها وتحضيرها من السلطة التنفيذية، فإذا كان إعداد الموازنة من اختصاص السلطة التنفيذية في جميع دول العالم فإن اعتمادها يدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية، ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة من الحقوق الرئيسية التي تتمتع بها هذه السلطة والتي اكتسبتها عبر تاريخ طويل وصراع بين الشعب أو ممثليه من جهة وبين الملوك من جهة أخرى[٩٢].

إن أمر إقرار الموازنة والتصديق عليها تتولاه حصراً السلطة التشريعية في جميع دول العالم، ويعود السبب في ذلك إلى عامل سياسي يتمثل بتدعيم حقوق ممثلي الشعب السياسية في توجيه إدارة شؤون البلاد والسيطرة على مختلف فعاليات الدولة[٩٣].

تعتبر عملية إقرار الموازنة المرحلة الرئيسة لإضفاء الصبغة القانونية على الموازنة، وإجازة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لتقوم بتنفيذ الموازنة للعام المقبل، وبالرغم من انقسام السلطة التشريعية في بعض البلدان إلى مجلسين، فإن الكلمة الفصل في مسألة التصديق على الموازنة تعود للمجلس الأول(الجمعية الوطنية) وليس للمجلس الثاني (مجلس الشيوخ)، ويعود السبب في ذلك إلى أن المجلس الأول

---

[٩٢] يونس ميلاد: **مبادئ المالية العامة**، القاهرة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر،٢٠٠٤، ص١٩٨ وما بعدها.

[٩٣] بشور عصام: مرجع سبق ذكره، ص٥٤٤ .

هو وليد انتخابات مباشرة، وبالتالي هو أكثر تمثيلاً للإرادة الشعبية من المجلس الثاني كما هو الحال في فرنسا، أما في لبنان فإن السلطة التشريعية تنحصر بمجلس النواب لذا يعود إليه أمر التصويت على الموازنة[٩٤].

يعرض مشروع الموازنة في فرنسا على الجمعية الوطنية أولاً وعليها أن تبدي رأيها فيه خلال أربعين يوماً من تاريخ إيداعه إياها وترسله الحكومة بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ الذي يجب أن يصوت عليه في خلال خمسة عشر يوماً وإذا كانت آراء المجلسين مختلفة فلرئيس الوزراء أن يطلب اجتماع لجنة مشتركة من المجلسين من أجل أن تضع نصاً موحداً يقتصر على القضايا التي يتفق عليها فإذا بقي الخلاف قائماً يعود أمر البت النهائي للجمعية الوطنية[٩٥].

للوقوف على دور الرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة في التشريع المقارن لا بدَّ من التعرف على كيفية دراسة مشروع الموازنة العامة عند عرضها على كل من اللجنة المالية المختصة ومجلس النواب، ومن ثم حدود الاختصاصات البرلمانية، وأخيراً بيان الآثار المترتبة في حال تأخر إقرار الموازنة العامة أو رفضها.

الفرع الأول

دراسة مشروع الموازنة العامة في اللجنة المالية المختصة

تلجأ معظم المجالس النيابية إلى إنشاء هيئات خاصة من بين أعضائها يطلق عليها في أكثر الأحيان لجنة الموازنة أو اللجنة المالية أو لجنة المال والموازنة وتكون

---

[٩٤] فرحات فوزي: **المالية العامة– الاقتصاد المالي**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١، ص١٥٧.

[٩٥] عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف: مرجع سبق ذكره، ص١٣٤ .

مهمتها الأولى دراسة مشروع الموازنة وإبداء جميع ملاحظاتها عليه وقد لعبت هذه اللجنة أهمية كبيرة في بعض التشريعات المالية لبعض الدول، إذ خولت بإجراء التعديلات على مشروع الموازنة قبل تقديمه إلى الجلسة العامة[٩٦].

الحقيقة أن تطبيقات الدول قد اختلفت حول كيفية تأليف هذه اللجنة من دولة لأخرى كما اختلفت حول مسألة صلاحياتها ومهامها والمهلة الممنوحة لها لدراسة مشروع الموازنة المقدم من الحكومة.

أولاً – مدة عرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية:

إن دراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها لم تكن مقرونة بمهل محددة عبر تطورها في جميع البلدان، ويبدو أن النظام القانوني المالي الفرنسي هو الذي ابتدع هذه المسألة ثم انتشرت في العالم دون أن تعمها جميعاً فبعض البلدان لم يقترن إقرار الموازنة فيها بمهلة زمنية، والبلدان الأخرى حددت مهلاً لذلك دون أن يكون هناك تطابقاً في المدة والمفاعيل[٩٧].

١_ **المدة في فرنسا:** حدد الدستور **الفرنسي** مهلة المناقشة بـ/٧٠/ يوم كحد أقصى لمناقشة مشروع الموازنة وإقراره من قبل البرلمان[٩٨]، فتودع الموازنة بداية لدى اللجنة المالية في الجمعية الوطنية التي تملك مهلة/٤٠/يوماً لإبداء ملاحظاتها واقتراحاتها ثم تحال لمجلس الشيوخ لإبداء الرأي وذلك خلال مهلة لا تتجاوز/١٥/يوماً فقط، فإذا كان

---

[٩٦] فرحات فوزي: مرجع سبق ذكره، ص١٥٧ .

[٩٧] Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 2e edition, Litec, 1988, p283

[٩٨] راجع نص المادة /٤٧/ من الدستور الفرنسي لعام /١٩٥٨/ .

رأيه مناقضاً لرأي الجمعية الوطنية، يحال المشروع مرة ثانية إلى الجمعية الوطنية لتعيد دراسته خلال عشرة أيام، وإلى مجلس الشيوخ خلال خمسة أيام، أما إذا لم يتفق الرأيان بعد هذا فلرئيس الحكومة أن يسلك أحد مسلكين:

أ- أن يدعو لجنة مشتركة من المجلسين للنظر في المسائل المختلف عليها، فإذا وجدت حلاً ترضاه الحكومة تحيله مجدداً إلى المجلسين، وفي حال عدم التوصل إلى حل فللحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أن تعطي قرارها النهائي الذي يقتصر فقط على صيغة اللجنة المشتركة أو على الصيغة التي كانت قد تبنتها الجمعية الوطنية قبلاً في حال عدم وجود حل من اللجنة متفق عليه، وعلى نتيجة القرار يبنى موقف الحكومة الجديد.

ب- أو أنه بمرور (٥٥) يوماً في المرحلة الأولى، ومهلة (١٥) يوم في المرة الثانية المحددة للمجلسين لإبداء رأيهما وعدم الاتفاق فيما بينهما، للحكومة أن تنفذ المشروع وفقاً لصيغته الأساسية التي قدمت للمجلس عملاً بأحكام المادة /٤٧/ من دستور ١٩٥٨، ووفقاً للقرار التنظيمي الصادر بتاريخ ٢٠ كانون الثاني سنة ١٩٥٩، بحيث يعمد البرلمان بمجلسيه إلى دراسة المشروع فيوافق عليه دون الدخول في التفاصيل[٩٩].

٢_ المدة في لبنان: تقدم الحكومة في **لبنان** لمجلس النواب في بدء شهر تشرين الأول من كل سنة موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً[١٠٠].

---

[٩٩] محرزي مي: مرجع سبق ذكره، ص١٩٥ .

[١٠٠]راجع نص المادتين /٨٣- ٣٢/ من الدستور اللبناني، والمقصود ببدء عقد تشرين الأول أي بداية الدورة التشريعية الثانية حيث يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي=

إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من الفترة المعينة لدراسته فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل[١٠١].

من خلال دراسة نصوص المواد الواردة بالدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب نلاحظ أن الدستور قد أعطى للمجلس مهلة إضافية دستورية لغاية نهاية كانون الثاني وألزمه بإنجاز دراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها تحت طائلة الاستغناء عن مصادقته على الموازنة بحيث يمكن لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يستند إليه رئيس الجمهورية لإصدار الموازنة بمرسوم بالشكل الذي تقدمت بها الحكومة إلى المجلس.

=يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة، أما في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري يطلق عليه دورة تشريعية .

[١٠١] راجع نص المادتين /٨٣-٨٦/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته، والمادة /١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

ثانياً –اللجنة المعنية بمناقشة مشروع الموازنة العامة وتشكيلها:

يعرض مشروع الموازنة على المجلس النيابي بعد دراسته من قبل اللجنة النيابية المختصة كما هو الأمر بالنسبة لكل مشروع قانون تعرضه الحكومة على المجلس ولكن الأهمية الكبرى التي تترتب على إقرار هذا المشروع فرضت في دراسته والتصويت عليه أصولاً خاصة تختلف باختلاف البلدان والأنظمة.

هناك لجنة في كل مجلس نيابي مهمتها دراسة مشروع الموازنة وسائر المشاريع المالية قبل عرضها على هيئة المجلس العامة وتدعى هذه اللجنة أحياناً(لجنة الموازنة) وتقتصر صلاحياتها عندئذ على دراسة مشروع الموازنة وأحيانا تدعى اللجنة المالية وعندئذ تشمل صلاحياتها مشروع الموازنة وجميع المشاريع التي لها صفة مالية[١٠٢].

تسمى هذه اللجنة داخل الجمعية الوطنية في فرنسا باللجنة المالية وهي تتألف بموجب دستور عام ١٩٥٨ من ستين نائباً[١٠٣] بينما في لبنان تدعى هذه اللجنة (لجنة المال والموازنة) وعدد أعضائها سبعة عشر عضواً[١٠٤].

يراعى في تأليف هذه اللجنة الأهمية العددية (الأكثرية) للأحزاب السياسية كما هو الحال في فرنسا، بينما ذهبت بعض الدول إلى اعتماد مبدأ الانتخابات العادية بدون أية شروط كما هو الحال في لبنان وفي بعض الدول العربية.

---

[١٠٢] عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف: مرجع سبق ذكره، ص١٣٤.

[١٠٣] محرزي مي: مرجع سبق ذكره، ص ١٩٢ .

[١٠٤] راجع نص المادة /٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته .

تنتخب هذه اللجنة في لبنان كسائر اللجان النيابية الأخرى في بداية دورة شهر تشرين الأول من كل سنة وتجتمع فور انتخابها بدعوة من رئيس المجلس وتنتخب رئيساً ومقرراً لها[١٠٥]، ويكلف رئيس المجلس أمين سرٍ لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات، كما يمكن للجنة أن تنتخب من أعضائها عدداً من اللجان الفعلية يدرس كل منها الباب الذي يعين له ويقدم تقريراً عنه إلى اللجنة العامة ولكل لجنة من لجان المجلس حق انتداب ممثل عنها إلى لجنة المال والموازنة لإيضاح الأمور المتعلقة بتلك اللجنة من أبواب الموازنة وذلك بصفة استشارية[١٠٦].

ثالثاً – صلاحيات اللجنة المالية:

لا تتمتع اللجنة المالية في **فرنسا** حالياً في ظل الجمهورية الخامسة ووفقاً لأحكام دستور عام ١٩٥٨ بالصلاحيات الواسعة التي كانت تتمتع بها في ظل الجمهورية الثالثة، حيث كانت تمثل الجهة المقابلة لوزير المالية وكان في عداد أعضائها كبار رجال السياسة في فرنسا وأكثرهم أهمية فنادراً ما كان يمر مشروع الموازنة من خلالها إلا وتجري تعديلات عليه تطال مختلف محتوياته بما يجعلها صاحبة السلطة الفعلية في إقرار الموازنة[١٠٧].

أما في الوقت الراهن في ظل الجمهورية الخامسة فقد فقدت اللجنة المالية الكثير من صلاحياتها السياسية واحتفظت لنفسها بالصلاحيات التقنية فقط، فغالباً ما تتألف هذه اللجنة من كبار الاختصاصيين في الشؤون المالية والاقتصادية وليس لها أن تجري أي تعديل على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، فما يعرض على الهيئة

---

[١٠٥] راجع نص المادة /١٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٠٦] فرحات فوزي: مرجع سبق ذكره، ص ١٥٨ .

[١٠٧] قطيش عبد اللطيف: مرجع سبق ذكره، ١٩٥ .

العامة للجمعية الوطنية ولمجلس الشيوخ هو مشروع الحكومة وليس مشروع اللجنة المالية[١٠٨].

تبدأ اللجنة أعمالها بالاستماع إلى وزير المالية حول مشروع الموازنة العامة ككل ثم يتعاقب بعده الوزراء المختصون ليقدموا الشروحات والإيضاحات اللازمة حول اعتمادات وزاراتهم، وتتولى اللجنة المالية إعداد تقرير شامل يصلح لأن يكون قاعدة للمناقشات العامة التي تجري في الجلسة العامة للجمعية الوطنية، ويعد هذا التقرير المقرر العام الذي يؤدي الدور الأهم في الموضوع حيث يقدم تقريراً نقدياً لمشروع الحكومة، ويتوزع هذا العمل على ما يقارب مائة نائب من الجمعية الوطنية، ففي داخل اللجنة المالية يسمى مقرر خاص لكل وزارة و ومقرر لكل موازنة ملحقة ومقرر لحسابات الخزينة الخصوصية ومن داخل اللجان النيابية الأخرى يسمى مقررون للاستئناس بآرائهم، ويعرض كل مقرر خصائص الاعتمادات التي درسها ويبدي رأيه بمبالغها وتوزيعاتها[١٠٩].

بينما تقوم لجنة المال والموازنة في **مجلس النواب اللبناني** بتوجيه سياسة الدولة عن طريق الموازنة والقوانين المالية، إذ تقوم هذه اللجنة بدراسة مشروع الموازنة العامة والقوانين المالية والقوانين الأخرى ذات النتائج المالية، كما تقوم اللجنة في سياق دراستها لمشروع الموازنة بتدقيق الأرقام المقترحة فيها وتتثبت من صحة الوثائق والمستندات المثبتة للنفقات المتوقعة[١١٠] .

بعد أن يتم إيداع مشروع الموازنة، والتقرير الاقتصادي والمالي المرفق لدى مجلس النواب اللبناني يحيلهما رئيس المجلس إلى لجنة المال والموازنة باعتبارها اللجنة

---

[١٠٨] Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 1988, p. 293 .

[١٠٩] قطيش عبد اللطيف: مرجع سبق ذكره، ص ١٩٦ .

[١١٠] عطوي فوزي: مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٥ وما بعدها .

صاحبة الاختصاص، ويتم تبليغ أعضاء اللجان الدائمة الأخرى مشروع الموازنة فور وروده إلى المجلس.

تدعو لجنة المال والموازنة إلزامياً كل لجنة من لجان المجلس وقبل يومين على الأقل لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة، ويشترك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الاقتراحات والتصويت، ويرأس هذه الاجتماعات المشتركة رئيس لجنة المال والموازنة[١١١].

يحق للجنة المال والموازنة أن تعدَّل في مشروع الموازنة كما تشاء إلا أنه لا يجوز لها أو للمجلس أن تزيد في الاعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة، كما يحق للجنة أن تطلب من الوزراء ومن معاونيهم كل ما تحتاج إليه من إيضاحات ومعلومات وأرقام وإحصاءات وأن تطَّلع على ما تشاء من جداول وبيانات ولها أن تستدعي وزير المالية أو الوزراء أصحاب العلاقة لحضور جلساتها وللوزير أن يصطحب معه أو ينتدب عنه أحد كبار موظفي وزارته[١١٢].

يتضح مما سبق إن دراسة مشروع الموازنة الحقيقي تجري في اللجنة وليس في الهيئة العامة وعندما تنجز اللجنة دراستها ترفع تقاريرها مع التعديلات التي أقرتها إلى رئاسة المجلس التي تتولى طبعها وتوزيعها على الأعضاء حتى يتسنى لهم الاطلاع عليها في الوقت المناسب.

---

[١١١] راجع نص المادة /٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته .

[١١٢] راجع نص المادة /٨٤/ من دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته .

تجري المناقشة في المجلس على أساس المشروع الذي ورد من اللجنة فإذا شاء أحد من الوزراء أو أحد النواب تعديل هذا المشروع أمكنه أن يقدم اقتراحاً خطياً بالتعديل المقصود على أن يراعي في تقديمه أصولاً ينص عليها عادة الدستور أو نظام المجلس الداخلي[١١٣].

مما تقدم نجد أن الشيء الجديد الجوهري الذي أتى به **الدستور الفرنسي** هو الحد من صلاحيات اللجنة المالية إلى درجة كبيرة، فقد نص على أن يطرح مشروع الحكومة للمناقشة أولاً أمام مجلس النواب وليس المشروع المعدَّل من قبل اللجنة المالية التي بإمكانها فقط أن توجه النقد لمشروع الحكومة بواسطة مقررها وأن تقترح إدخال بعض التعديلات عليه.

كما أنه من الواضح أن هناك اتجاه للحد من الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية في **لبنان** وتضييقاً لنطاقها في إقرار الموازنة العامة وتصديقها في ظل الاتجاهات الدستورية القانونية الحديثة ويبدو ذلك جلياً من خلال قصر المهلة المعطاة للسلطة التشريعية من أجل دراسة الموازنة وإقرارها هذا فضلاً عن حق السلطة التنفيذية بوضع مشروع الموازنة العامة موضع التنفيذ إذا لم تصدق السلطة التشريعية على الموازنة ضمن المهلة المحددة لها[١١٤].

الفرع الثاني

مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس النواب

تحيل الجمعية الوطنية في **فرنسا** المشروع الذي تم التصديق عليه إلى مجلس الشيوخ الذي يتبع نفس خطى الجمعية في التصويت على الموازنة لكنه إذا تأخر لسبب

---

[١١٣] عواضة حسن، وقطيش عبد الرؤوف: مرجع سبق ذكره، ص١٣٥ .

[١١٤] راجع نص المادة /٨٦/ من دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته .

من الأسباب عن البت بموضوع الموازنة ضمن المهل المحددة في الدستور يعود أمر الفصل بإقرار الموازنة إلى الجمعية الوطنية[١١٥].

أما التصديق على مشروع الموازنة العامة في **لبنان** والمعبر عنه بإقرار الموازنة يمر بثلاث مراحل أساسية هي: مرحلة المناقشة العامة ثم مرحلة المناقشة التفصيلية ومن ثم مرحلة الاقتراع على مشروع الموازنة بكامله[١١٦]، وذلك على النحو التالي:

أولاً– مرحلة المناقشة العامة:

تشكل المناقشة العامة في المجلس النيابي المرحلة الأساسية من مراحل مناقشة الموازنة العامة، وفي هذه المرحلة يدعو رئيس مجلس النواب فور تسلمه مشروع قانون الموازنة وتقارير اللجنة المالية إلى عقد اجتماع لمناقشة عامة حول مشروع الموازنة ويفتتح المناقشة عادة وزير المالية بخطابه وهو ما يسمى بخطاب الموازنة، ويوضح فيه سياسة الحكومة المالية والأسباب التي حملتها على وضع مشروع الموازنة في الشكل المعروض، وبعد أن ينتهي وزير المالية من خطابه، يتلو المقرر العام للجنة المالية خطابه يحلل فيه مشروع الموازنة، ويعلل أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يتلوه النواب الذين يريدون الكلام في المشروع بصورة عامة، فيبدون رأيهم فيه ويغتنمون الفرصة لتناول سياسة الحكومة في جميع حقول النشاط الاقتصادي والإداري والاجتماعي والسياسي والثقافي[١١٧] .

ثانياً– مرحلة المناقشة التفصيلية:

بعد الانتهاء من مرحلة المناقشة العامة ينتقل النواب لمرحلة المناقشة التفصيلية، ويمكن الاستغناء عن هذه المرحلة إذا نال مشروع الموازنة قبول المجلس

---

[١١٥]راجع نص المادة ٤٥ والمادة ٤٧ من الدستور الفرنسي لعام /١٩٥٨/ .

[١١٦]عطوي فوزي: مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٧–٣٩٨ .

[١١٧]عواضة حسن، و قطيش عبد الرؤوف: مرجع سبق ذكره، ص١٣٦ .

بنتيجة طرحه بكامله على التصويت، أما إذا تعذر ذلك فلا بدَّ من القيام بمناقشة تفصيلية للمشروع تبدأ بالنفقات (عملاً بمبدأ أولوية النفقات على الإيرادات) ومن ثم الإيرادات[١١٨].

ثالثاً- مرحلة الاقتراع على مشروع الموازنة بكامله:

يجري الاقتراع في هذه المرحلة على النصوص القانونية التي تقضي بتحديد أرقام الموازنة، وبالإذن بالجباية والإنفاق، وأخيراً على مشروع الموازنة بكامله، وبعد دراسة هذا المشروع والاقتراع عليه مادةً مادةً، يلي ذلك نشره من قبل رئيس الجمهورية بصيغته النهائية[١١٩]، وقد نص النظام الداخلي **لمجلس النواب اللبناني** على المراحل التي يجب أن يلتزم بها المجلس في التصديق على الموازنة العامة، حيث يجب عليه أن يصدق أولاً على قانون قطع حساب موازنة السنة التي أنجزت حساباتها وهي موازنة السنة التي تسبق السنة السابقة، ثم ينتقل إلى التصديق على موازنة النفقات بنداً بنداً ثم على قانون الموازنة مادةً مادةً ثم على موازنة الإيرادات بنداً بنداً[١٢٠].

أيضاً يدخل في نطاق الرقابة التشريعية السابقة في لبنان مناقشة بيان الوزارة وخطط التنمية، حيث نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أن تعين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس[١٢١]، كما حددت مدة الكلام للنائب والحكومة في الموازنة

---

[١١٨] عطوي فوزي: مرجع سبق ذكره، ص٣٩٨ .

[١١٩] عواضة حسن، و قطيش عبد الرؤوف: مرجع سبق ذكره، ص١٣٦.

[١٢٠] راجع نص المادة /١١٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته .

[١٢١] راجع نص المادة /١٣٧/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

ومناقشة البيان الوزاري: ساعة لكل نائب، وتجري مناقشة البيان الوزاري في جلسة تعقد بعد ٤٨ ساعة على الأقل من جلسة التلاوة (تلاوة الأوراق الواردة) ما لم يكن قد وزع البيان الوزاري على النواب قبل هذه الجلسة بمدة مماثلة[١٢٢].

الفرع الثالث

حدود الاختصاصات البرلمانية

نص الدستور الفرنسي لعام /١٩٥٨/ على أنه لا يقبل الاقتراحات التي تتضمن تخفيضاً في الإيرادات أو زيادة في النفقات، حيث إن إمكانية عدم قبول التعديلات المقدمة خلال الجلسة في الجمعية الوطنية يذكرها رئيس الجلسة الذي يتبع عملياً الرأي الذي قدمه له رئيس اللجنة المالية[١٢٣].

عند مناقشة الموازنة في الجمعية الوطنية يحق للجمعية تخفيض النفقات دون زيادتها، كما لها الحق باقتراح زيادة الإيرادات، وبموجب قانون الحد الأقصى (Loi de Maxima) الصادر في ١٩٤٨/١٢/٣١، تقرر أن تكون موافقة البرلمان على حد أعلى للنفقات لا يمكن تجاوزه من قبل الحكومة، وعلى أن يكون تمويل النفقات من الضرائب والإيرادات الاستثنائية، لكن هذا التقييد لم يمنع البرلمان من تجاوزه في موازناته اللاحقة، كذلك فقد استعاض أعضاء الجمعية الوطنية عن منعهم زيادة النفقات بطريقة أخرى مثل:

١- **طريقة التخفيض الرمزي:** وتقضي هذه الطريقة بلجوء النواب إلى تخفيض اعتماد يريدون زيادته فيصلون إلى مطلبهم .

---

[١٢٢] راجع نص المادة /٧٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٢٣] راجع نص المادة /٤٠/ من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته .

٢- **طريقة تجميد الاعتمادات:** أي عدم الموافقة على الاعتماد بكامله وإعادته إلى اللجنة المالية وعندها ترسل الحكومة كتاب تضمنه زيادة الاعتماد، وتطلب عرضه على التصويت مرة ثانية .

٣- **طريقة التجميد الجزئي:** وبموجبها يعمد النواب إلى رفض قانون إنمائي أو جزء منه ما لم تتقدم الحكومة بكتاب تعديل يزيد في النفقة المطلوبة، إلا أن هذه الوسائل تعد غير دستورية ومن شأنها تعريض الحكومات إلى أزمات ثقة في حال إصرار الحكومة على عدم الاستجابة[١٢٤].

بينما في **لبنان**، فإن مجلس النواب اللبناني ليس حراً في تعديل مشروع الموازنة حيث إن هناك قيوداً كثيرة مفروضة عليه في هذا النطاق تبعاً لقانون المحاسبة العمومية والنظام الداخلي لمجلس النواب، فبالنسبة للإيرادات فإن أي زيادة في تقديرها تستدعي تدخل البرلمان.

أما بالنسبة للنفقات فلا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص وفي حالة الظروف الطارئة أو إذا دعت الحاجة إلى نفقات مستعجلة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوم بموافقة مجلس الوزراء يقضي بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية، أو أن ينقل اعتمادات في الموازنة على ألا تتجاوز هذه الاعتمادات مبلغ /٧٥/ مليون ليرة لبنانية في البند الواحد[١٢٥].

---

[١٢٤] محرزي مي: مرجع سبق ذكره، ص١٩٤ .

[١٢٥] راجع نص المادة /٨٥/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته.

الفرع الرابع

تأخر إقرار الموازنة ورفضها

قد تتأخر المجالس التشريعية في إقرار مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومات، وأحياناً تلجأ لرفضه لأسباب متعددة، فما هو الأثر المترتب على ذلك، هذا ما سندرسه في كل من لبنان وفرنسا.

أولاً – تأخر إقرار الموازنة:

القاعدة العامة أنه يجب إقرار الموازنة من قبل المجلس التشريعي قبل بدء السنة المالية الجديدة، إلا أنه قد تتأخر السلطة التشريعية في إقرار الموازنة عندها تلجأ الدول عادةً إلى أحد أسلوبين:

الأسلوب الأول:

أن تطلب الحكومة من السلطة التشريعية إقرار موازنة مؤقتة لشهر واحد أو أكثر على أساس الأرقام الواردة في مشروع الموازنة المقترح، وبذلك يمكن تغطية النفقات الضرورية التي لا تحتمل التأخير وجباية الإيرادات.

الأسلوب الثاني:

تلجأ بعض الدول للعمل على أساس الموازنة السابقة لتخصيص اعتمادات لمدة شهر على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات موازنة السنة السابقة[١٢٦].

---

[١٢٦] محرزي مي: مرجع سبق ذكره، ص٣٢٨ .

حدد **الدستور الفرنسي** مهلة المناقشة بـ /٧٠/ يوماً كحد أقصى لمناقشة مشروع الموازنة وإقراره من قبل البرلمان[١٢٧]، وعلى هذا فإن مناقشة مجلس الشيوخ تنعقد حول النص الذي تم عليه التصويت في الجمعية الوطنية وإذا لم ينطق البرلمان برأيه خلال /٧٠/ يوماً بعد إيداع المشروع فإن أحكام هذا الأخير يمكن أن تستعمل باستصدار أمر، وهذا يعني أن النص من قبل الحكومة، وبدون ترخيص البرلمان، ويحق للحكومة في حال انقضاء مهلة المناقشة ولعدم إقرار الموازنة خلالها إصدار أمر يسمح بالعمل بموجبه بموازنة السنة السابقة وفتح اعتمادات شهرية مؤقتة وذلك للمحافظة على سير عمل الحكومة ريثما تصدر الموازنة الجديدة .

أما في **لبنان**، فيسمح الدستور بتطبيق الموازنة الشهرية المؤقتة (الموازنة الاثني عشرية) إذا تأخر المجلس النيابي عن إقرار الموازنة حتى بداية السنة المالية الجديدة، وهذا ما يحدث غالباً، دون اشتراط إذن البرلمان ولو لمرة واحدة، أي أنه يمكن استعمال الموازنة الاثني عشرية لشهر واحد هو شهر كانون الثاني، أما إذا لم تصدر الموازنة حتى نهاية الشهر المذكور فلا يسمح الدستور بتكرار تطبيق الموازنة الاثني عشرية، حيث أجاز الدستور للحكومة اللبنانية عند تأخير تصديق الموازنة أن تستأذن المجلس بتطبيق جزء من اثني عشر جزءاً من موازنة السنة السابقة، على شهر من أشهر السنة الجديدة التي لم تصدق موازنتها بعد.

تجبى خلال مدة العقد الاستثنائي الممنوحة للمجلس الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من

---

[١٢٧] راجع نص المادة /٤٧/ من الدستور الفرنسي لعام /١٩٥٨/ .

الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثنى عشرية[١٢٨].

ثانياً –رفض الموازنة:

إن رفض إقرار الموازنة يترتب عليه نتائج تختلف باختلاف النظام السائد: ففي النظام البرلماني غالباً ما ينتج عنها استقالة الحكومة، أما في النظام الرئاسي فعادة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة هو الذي يحدد النتيجة التي يراها مناسبة.

بما أن نظام الحكم في **فرنسا** نظام شبه رئاسي (نظام برلماني متطور) فقد رفضت الجمعية الوطنية إقرار مشروع الموازنة عام /١٨٧٧/،وأدَّى هذا الرفض إلى استقالة الوزارة، واستعمل مجلس الشيوخ الفرنسي عام /١٨٩٦/ رفض إقرار اعتمادات إضافية كوسيلة لاستقالة الحكومة فلما تشكلت وزارة جديدة وافق على الاعتمادات نفسها التي كان قد رفضها في السابق[١٢٩].

أما في **لبنان** فعلى الرغم من أنها جمهورية إلا أن نظام الحكم هو نظام برلماني، وبالتالي يحق للمجلس النيابي رفض الموازنة المقدمة إليه، وإعادتها برمتها أو

---

[١٢٨] تنص المادة /٨٦/ من الدستور اللبناني على أنه إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الأقل.

[١٢٩] بشور عصام: مرجع سبق ذكره، ص٥٥٩ .

قسم منها إلى الحكومة، مظهراً بذلك عدم رضاه عن سياستها وعدم الرغبة في التعاون معها، أو مع الوزير الذي تناول الرفض موازنته، فيضطرها للاستقالة أو يجبر رئيس الدولة عند تمسكه بحكومة معادية للمجلس على حل هذا الأخير وإجراء انتخابات نيابية[١٣٠].

المطلب الثاني

الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع المقارن

مهما كانت درجة دقة القواعد المتبعة في إعداد الموازنة وإقرارها، فإنها تصبح غير ذات جدوى من الناحية العملية إذا خرج تنفيذ الموازنة عما اعتمدته المجالس التشريعية، لذلك أوجدت عدة أدوات ووسائل لرقابة تنفيذ الموازنة العامة في كافة الدول.

الفرع الأول

الرقابة التشريعية المرافقة

يمارس كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في فرنسا هذه الرقابة من خلال الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني إضافة لأداة اقتراح بتوجيه اللوم، كما يمارس مجلس النواب اللبناني هذه الرقابة من خلال عدة أدوات رقابية تتمثل في: الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني وتقديم العرائض والشكاوى.

أولاً- الأسئلة:

يقصد بالسؤال توجيه طلب إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو

---

[١٣٠] راجع نص المادة /٦٥/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته .

إلـى مخالفـات حـدثت بشـأن موضـوع مـا، ويمكـن تعريـف السـؤال بأنـه: إمكـان عضـو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجهله العضو أو يقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور(١٣١).

عرَّف البعض السؤال بأنه: الطلب الذي يتقدم به عضو من أعضاء المجلس التشريعي لإيضاح نقطة معينة من وزير ما(١٣٢).

كثيراً مـا تسـتخدم الأسـئلة للتعبيـر عـن مـدى اهتمـام النائـب بمشـاكل ناخبيـه، فالفقيـه (Duverger) ديفرجيـه يقـول إن الأسـئلة البرلمانيـة اسـتخدمها النـواب وسـيلة يعرضون بموجبها على الوزراء الحالات الصعبة التي يتعرض لها ناخبيهم(١٣٣).

١- دور رئيس المجلس في إحالة الأسئلة إلى الحكومة:

لم ينص النظام الداخلي لكل من **مجلسي النواب الفرنسي واللبناني** على أي دور للرئيس في إحالة الأسئلة للحكومة، إذ يقتصر دوره في إحالة الأسئلة الخطية إلى السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يحق له الامتناع عن إحالة الأسئلة إذا كانت مخالفة للشروط المطلوبة في السؤال.

٢- المهلة المعطاة للحكومة أو للوزير للجواب على أسئلة النواب:

يتم طرح الأسئلة الشفهية في الجمعية الوطنية **بفرنسا** في جلسة الثلاثاء الصباحية من كل أسبوع، وبعد طرح السؤال من قبل مقدمه تعطى الكلمة للوزير المختص للإجابة عليه ويحق لمقدم السؤال عند الاقتضاء أن يتقدم بتعليق أخير على

---

(١٣١) Phillips, Positional and administrative law, London, 1967, p.110 .

(١٣٢) Weir, Stuart and David Beetham, Political Power and democratic control in Britain, London, 1999, p.50

(١٣٣) Duverger institution Politique et Droit constitutionnel, Paris, 1955, p.455

جواب الوزير[١٣٤]، أما بالنسبة للأسئلة الخطية فبعد أن يقدم كل نائب نص سؤاله الخطي إلى رئيس الجمعية الوطنية، يقوم هذا الأخير بإبلاغه للحكومة ويتم نشر الأسئلة الخطية في الجريدة الرسمية، ويتم نشر الأجوبة المرسلة من الوزراء في الشهر الذي يلي نشر الأسئلة، وخلال هذه المهلة يحق للوزراء التصريح خطياً بأن المصلحة العامة لا تسمح لهم بالإجابة، أو في حالات استثنائية يحق لهم طلب مهلة إضافية لا تتعدى الشهر وذلك لتجميع عناصر الجواب[١٣٥].

بينما يجب على الحكومة في **لبنان** أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب، هذا بالنسبة للأسئلة الشفهية وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر، أما بالنسبة للأسئلة الخطية فيجب على الحكومة أن تجيب خلال ١٥ يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال، على أنه يمكنها طلب مدة إضافية للجواب عندما يحتاج الأمر لجمع وثائق أو معلومات، وإذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة يحق للنائب تحويل سؤاله إلى استجواب[١٣٦].

يلاحظ هنا أن الحكومة اللبنانية ليس لها الحق في رفض الإجابة المقدمة من الأعضاء وهذا ما يزيد من مدى الرقابة عليها، أما في فرنسا فلا بد من قبول الحكومة بالسؤال المطروح والإجابة عليه على الرغم من أنه قد يكون وارداً في غير وقته المناسب[١٣٧].

---

[١٣٤] راجع نصوص المواد /١٣٣-١٣٤-١٣٥/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية .

[١٣٥] راجع نص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

[١٣٦] راجع نص المادة /١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

[١٣٧] راجع نص المادة /١٦٦/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

٣- حق النائب في تقديم السؤال:

نجد أن السؤال الشفهي وفق **النظام الفرنسي** لا يفتح الباب لأكثر من محاورة بسيطة بين النائب السائل والوزير لا تتجاوز الخمس دقائق، أما سائر النواب فلا يسمح لهم بالتدخل في هذه المحاورة.

بينما في لبنان يعطى الحق في تقديم السؤال لنائب أو أكثر، حيث إنه يحق لكل نائب لبناني أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء[١٣٨] كما أن النظام الداخلي للمجلس لم يعد السؤال علاقة خاصة بين العضو السائل أو الحكومة، وإنما أعطى الحق لباقي أعضاء المجلس في المشاركة في مناقشة السؤال، **ومما لا شك فيه أن المشرع اللبناني قد وسَّع من نطاق السؤال وسمح للجميع بالمشاركة، وهذا أفضل كون النقاش العام قد يولد أفكاراً لم تكن مطروحة من قبل، وبالتالي تكون الرقابة أكبر، مقارنة مع المشرع الفرنسي.**

الجدير ذكره أنه في لبنان وفرنسا لا يجوز تبني السؤال من قبل نواب آخرين إذا أعلن النائب السائل اكتفاءه بجواب الحكومة وفي حال اكتفائه بالجواب فيختم بحث الموضوع وإلا حق له تحويله إلى استجواب.

٤- الشروط المطلوب توافرها عند صياغة الأسئلة:

يجب أن تتم صياغة الأسئلة الخطية وفقاً للنظام الداخلي **للجمعية الوطنية الفرنسية** بشكل واضح مع الالتزام الدقيق في أن يكون السؤال مفهوماً وواضحاً، ولا يجب أن يتضمن أي مس بالغير[١٣٩]، كما يجب ألا يؤدي السؤال إلى الإضرار

---

[١٣٨] راجع نص المادة /١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

[١٣٩]راجع نص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية .

بالمصلحة العليا للبلاد ويجب أن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة بحيث يحرر بصيغة لا تحتوي على اتهامات شخصية للآخرين محددين بالاسم[١٤٠].

أما **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني** فلم ينص على شروط مقيدة للنواب في صياغة الأسئلة وحجمها وتعابيرها ومضمونها كما هو الحال في اللوائح الداخلية لبعض المجالس النيابية العربية، **وحبذا لو قيَّد المشرع اللبناني السؤال بالشروط الأساسية المنصوص عليها في الكثير من الأنظمة الداخلية كفرنسا وسورية كما سنرى لاحقاً، لما لهذه الشروط من ضرورة في صحة السؤال وموضوعيته.**

٥- عدد الأسئلة وأسلوب توجيهها:

أخذ النظام الداخلي **للجمعية الوطنية الفرنسية** بأسلوب الأسئلة الشفهية والأسئلة الشفهية مع المناقشة والأسئلة الكتابية[١٤١]، ولكنه لم يكتب للأسئلة الشفهية مع المناقشة النجاح المطلوب[١٤٢]، فآخر مرة طرح فيها هذا النوع من الأسئلة يعود إلى تاريخ /٢/ حزيران عام ١٩٧٨، ولذلك ألغى النظام الداخلي للجمعية هذا النوع من الأسئلة وذلك في تعديل /٢٦/ كانون الثاني عام ١٩٩٤.

بينما النظام الداخلي **لمجلس النواب اللبناني** لم ترد أية مادة فيه تشير إلى عدد الأسئلة التي يحق للنواب طرحها خلال الجلسة الواحدة في المجلس سواء كان ذلك بالنسبة للأسئلة الشفهية أم الخطية، غير أنه خصص جلسة خاصة للأسئلة

---

[١٤٠] Ameller, L'Heure des questions au Palai Bourdon, Paris, 1977, p.63.

[١٤١] راجع نصوص المواد /١٣٣- ١٣٥/ والمادة /١٣٩/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

[١٤٢] المقصود بالأسئلة الشفهية مع المناقشة: هي الأسئلة التي تعقب طرح سؤال من قبل أحد النواب ومن ثم يدخل موضوع السؤال في مناقشة عامة قد تتولد عنها أسئلة أخرى.

والاستجوابات بعد كل ثلاث جلسات عمل عادية في العقود العادية والاستثنائية على السواء[١٤٣].

أما بالنسبة لأسلوب توجيه الأسئلة، فقد أخذ النظام البرلماني في لبنان بأسلوب الأسئلة الشفهية إلى جانب الأسئلة الكتابية.

٦- الجهة التي يوجه إليها السؤال:

يقوم النواب في **فرنسا** بإيداع الأسئلة الخطية والمتعلقة بالسياسة العامة للحكومة الموجهة من النائب إلى الوزير، حيث يقدم كل نائب نص سؤاله الخطي إلى رئيس الجمعية الذي يقوم بإبلاغه إلى الحكومة (الوزير الأول)[١٤٤].

بينما يسمح النظام الداخلي **لمجلس النواب اللبناني**[١٤٥] لأعضاء المجلس الحق بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة بمجموعها أو إلى وزير معين، الأمر الذي يوسع نطاق استخدام السؤال كأداة للمراقبة ولمحاسبة الحكومة .

الجدير بالذكر أنه في لبنان يقوم الوزير الذي وجه له السؤال بالإجابة عليه بنفسه، بينما في فرنسا أصدر المجلس الدستوري الفرنسي تفسيراً صارماً لنص المادة /٤٨/ من الدستور[١٤٦] موضحاً أن الجواب على السؤال هو على عاتق الحكومة،

---

[١٤٣] راجع نص المادة /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

[١٤٤] راجع نص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية .

[١٤٥] راجع نص المادة /١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٤٦] نصت المادة /٤٨/ من الدستور الفرنسي على أنه "..... تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل بما في ذلك أثناء انعقاد الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة /٢٩/ لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها حسب الأولوية

ويعود للوزير الأول وحده حق تعيين الوزير الذي يعود له حق الإجابة ولا يستطيع السائل تحديد من هو الوزير المخول بالإجابة على سؤاله، **وفي هذا تقييد للرقابة ولدرجة المرونة التي يفترض أن تتمتع بها، فقد تقوم الحكومة بهذا الإجراء بقصد الالتفاف على السؤال بما يفقده فحواه والغاية منه، أو بقصد إحراج النائب السائل، وعندها قد يكتفي بأي جواب تعطيه الحكومة.**

٧- وقت تقديم السؤال:

لقد أدخل نظام الأسئلة البرلمانية في **فرنسا** كوسيلة رقابية ضمن لوائح الجمعية الوطنية عام /١٨٧٦/ حيث كان مشروع لائحة الجمعية الوطنية ينص على أن الأسئلة الشفهية تقدم خلال نصف الساعة الأولى من بداية الجلسة كما هي الحال في الأسلوب الإنكليزي في تحديد وقت الأسئلة، ومن ثم عُدِّل النص حيث أصبح بالإمكان تقديم الأسئلة في بداية الجلسة أو في نهايتها[١٤٧].

تخصص الجمعية الوطنية الفرنسية للأسئلة الشفهية جلسة أسبوعية، بينما تجري برمجة جلسات الأسئلة الشفهية في مجلس الشيوخ على أساس جلسة واحدة كل أسبوعين مبدئياً وذلك بالتزامن مع الأسئلة المتعلقة بمواضيع الساعة[١٤٨].

النظام الداخلي **لمجلس النواب اللبناني** بدوره خصص-تأكيداً لأهمية الأسئلة- جلسات للأسئلة والاستجوابات حيث نص النظام على أن تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة أو جلسة للاستجوابات أو للمناقشة العامة مسبوقة ببيان من الحكومة وذلك بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية[١٤٩].

---

[١٤٧] ضاهر محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٠٥ .

[١٤٨] راجع نصوص المواد /١٣٣- ١٣٤-١٣٥/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية .

[١٤٩] راجع نص المادة /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته. .

كما أنه في لبنان هناك ما يعرف بالأوراق الواردة، حيث يحق للنواب مخاطبة الحكومة ومساءلتها أثناء مناقشة الموازنة العامة وأثناء الوقت المخصص في بداية الجلسات العامة لتلاوة خلاصة الأوراق الواردة[١٥٠]، وأثناء اجتماعات اللجان النيابية التي يدعى الوزراء المختصون لحضور جلساتها، وإن التعليق على الأوراق كثيراً ما يرتدي طابع السؤال، غير أن نواب المجلس لم يدرجوا على مجرد تعليق بسيط على موضوع الورقة الواردة، بل على مناقشة حقيقية يتكلم فيها غالباً عدداً كبيراً من النواب، وتتداخل الموضوعات بعضها بالبعض الآخر، **وهنا نلاحظ مخالفة لغاية المشرع الذي جعل نصف الساعة الأولى في الأصل للأسئلة الشفهية الموجزة والأجوبة الموجزة عليها.**

٨- حق تحويل السؤال إلى استجواب:

لقد جاء النص غير صريح وغير حاسم في **فرنسا** بالنسبة لحق العضو في تحويل السؤال إلى استجواب، حيث إن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية نص على أن يتم نشر الأجوبة المرسلة من الوزراء في الشهر الذي يلي نشر الأسئلة في الجريدة الرسمية[١٥١]، وخلال هذه المهلة يحق للوزراء التصريح خطياً بأن المصلحة العامة لا تسمح لهم بالإجابة، أو في حالات استثنائية يحق لهم طلب مهلة إضافية لا تتعدى الشهر وذلك لتجميع عناصر الجواب.

إن الاستجواب كونه صناعة فرنسية فقد كان شائعاً في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، أما في الجمهورية الخامسة فقد ألغي تماماً ولم يُنص عليه كوسيلة رقابية في

---

[١٥٠] راجع نص المادة /٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

[١٥١] راجع نص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

دستور ١٩٥٨ هذا بالإضافة إلى أن المجلس الدستوري حسم أمره وذلك بتاريخ ٢٨ تموز عام ١٩٥٩ بعدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب إطلاقاً .

في حين منح النظام الداخلي **لمجلس النواب اللبناني** الحق لأعضاء المجلس بتحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة على السؤال خلال مدة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ ورود السؤال إليها[١٥٢]، **وهنا نلاحظ أن نص المادة جاء صريحاً وحاسماً وذلك حتى تأخذ الحكومة موضوع الأسئلة الموجهة إليها بجدية أكثر، وحتى تتحقق الغاية من السؤال كوسيلة فعالة للرقابة على أعمال الحكومة.**

ثانياً-الاستجواب:

يُعد الاستجواب من أخطر الأدوات الرقابية الممنوحة للمجالس التشريعية، نظراً لما يتضمنه من نقد واتهام بالخطأ والتقصير من جانب الحكومة، قد تؤدي في بعض الأحيان إلى حجب الثقة عنها.

كما أن الاستجواب حق لكل نائب، ويقدم من نائب واحد عادةً، ولكن ثمة أنظمة تفرض توقيع الاستجواب من نائب واحد وموافقة عدد معين من النواب حتى يكون مقبولاً شكلياً[١٥٣]، في حين يكون الأمر اختيارياً في أنظمة أخرى كالنظام **اللبناني** الذي لم يتضمن نصاً يمنع توقيع الاستجواب من عدة نواب كما هو الشأن عند تقديم اقتراحات القوانين، حيث لم يجز التوقيع على الاقتراح لأكثر من عشرة نواب، وبموجب النظام **الفرنسي** يعتبر الاستجواب المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب ضد

---

[١٥٢] راجع نص المادة /١٢٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

[١٥٣] نصت المادة /٥٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تاريخ ٢٠٠٧/٢/٥ على وجوب تقديم الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة /٢٥/ عضواً على الأقل.

تصرف صادر عن أحد أعضاء مجلس الشيوخ مخالفاً للدستور ولا يمكن طرحه، وعن طريق الاستنتاج المعاكس يمكن القول: أنه لا يجوز تقديم استجواب من نائب ضد زميل له ولو أن النظام القديم كان ينص على أنه يجوز استجواب نائب لنائب[١٥٤].

١- مناقشة الاستجواب في فرنسا:

ينص النظام الداخلي **للجمعية الوطنية الفرنسية** على أصول معقدة للاستجواب[١٥٥] تتعلق بـ:

أ_ تقرير مبدأ قبول المناقشة دون الدخول في أساس الموضوع.

ب_ تعيين موعد المناقشة وتحديد الوقت المخصص للبحث بتعيين هذا الموعد، وحق النائب المُستجوب بالحصول على جواب هذا الأمر.

إن المناقشة بالاستجواب بمقتضى النظام الفرنسي تنتهي بقرار بسيط أو قرار معلل، فإذا لم يقدم أي قرار يعلن الرئيس انتهاء المسألة[١٥٦].

ولقد شرح رئيس مجلس النواب اللبناني "نبيه بري " القرار المعلل بأنه القرار المبيَّنة فيه أسباب عدم القبول، وفي تفسير آخر بيَّن أن القرار البسيط كأن يقول المجلس مثلاً: "أنني لم أقبل بجواب الحكومة دون أن يبين سبب ذلك، أما القرار المعلل فيكون على هذا الشكل: لما كانت الحكومة في قولها كذا قد أخطأت فإني لا أمنحها الثقة".

يمكن أن نستنتج مما سبق:

أ- إن القرار الذي تنتهي به المناقشة سواء كان بسيطاً أو معللاً هو قرار ضد مصلحة الحكومة.

---

[١٥٤] ضاهر عدنان محسن، و غنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٢٨ .

[١٥٥] راجع نص المادة /١٥٦/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

[١٥٦] ضاهر عدنان محسن، و غنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٣٤.

ب–إذا لم يقدم قرار بسيط أو معلل للتصويت عليه تنتهي جلسة الاستجواب دون التصويت.

من خلال ما تقدم نجد أنه ما من فائدة في التفريق بين قرار معلل وقرار بسيط إذا كانا كلاهما يرميان إلى النتيجة عينها، أي إلى عدم القبول بجواب الحكومة.

الاستجواب فيما مضى كان الأداة المفضلة للبرلمان الفرنسي في تسليط الرقابة على السلطة التنفيذية خلال الجمهورية الثالثة، مما أدى إلى توالي الأزمات الوزارية وعدم استقرار الحكومات في الحكم فترة طويلة، ومن هنا اتجهت النخبة السياسية الفرنسية الحاكمة نفسها إلى التضييق على حق المجلس في تقديم الاستجوابات، وعلى حقها في تحويل الاستجواب إلى حجب الثقة[١٥٧].

٢– مناقشة الاستجواب في لبنان:

إن الإجراءات المتبعة في مناقشة الاستجواب في **مجلس النواب اللبناني** تتمثل بالمراحل الآتية:

أ– يقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس الذي يحيله فوراً إلى الحكومة[١٥٨].
ب– يجب على الحكومة اللبنانية أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة، وفي هذه الحالة تطلب

---

[١٥٧] ضاهر عدنان محسن، و غنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٣٦.

[١٥٨] راجع نص المادة /١٣١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس النيابي تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً[١٥٩].

ج- في حال أجابت الحكومة أم لم تجب، يتوجب على رئيس البرلمان بعد انتهاء المدة أن يضع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تعقد للأسئلة والاستجوابات وتخصص لذلك بعد كل ثلاث جلسات تشريعية[١٦٠].

د- يطبع ويوزع الاستجواب والجواب عليه، على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل[١٦١].

هـ- يشرع بمناقشة الاستجواب أولاً، وذلك بشرحه من قبل المستجوب ويتلوه عادةً جواب الحكومة على الاستجواب، ثم يعطى الكلام للمُستجوِب مرة ثانية إذا طلبه ثم للحكومة إذا طلبته ثم يعطى الكلام لمن يطلبه من النواب الآخرين.

و- بعد أن يفرغ المُستجوب من حقه في الكلام، يمكن أن يعلن اقتناعه بجواب الحكومة فيحجب استجوابه، لكن يحق لكل نائب في هذه الحالة أن يتبنى الاستجواب دون وجوب تقديم استجواب من جديد، وفي هذه الحالة يتابع البرلمان المناقشة[١٦٢]، أما إذا حجب المُستجوب استجوابه ولم يعترض أحد النواب عليه، فإن الرئيس يعلن انتهاء القضية والانتقال إلى جدول الأعمال .

ومتى انتهت مناقشة الاستجواب يصبح المجلس أمام أحد الأمور الآتية:

---

[١٥٩] راجع نص المادة /١٣٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٦٠] راجع نص المادة /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٦١] راجع نص المادة /١٣٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٦٢] راجع نص المادة /١٣٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

- إذا اتضح من المناقشة أن الحكومة لم تقصر بواجبها ينتهي الاستجواب بتوجيه شكر للحكومة .
- إذا لم تنجم عن الاستجواب اقتراحات معينة، يعلن رئيس المجلس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال.
- إذا أدين الوزير المُستجوب أو الحكومة، عندها قد ينتهي ذلك بالاقتراع على حجب الثقة بالحكومة أو الوزير.

يتميز الاستجواب عن السؤال وفق النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بعنصرين رئيسيين[١٦٣]، **الأول** أنه قد يقضي إلى مناقشة عامة في المجلس، و**الثاني** أنه يحمل عقوبة سياسية لأنه قد ينتهي بحجب الثقة عن الحكومة[١٦٤].

ولما كان الاستجواب مرتباً لنتائج خطيرة، فإن الدساتير تحيطه بكثير من الشروط والقيود حتى لا يترتب على استعماله إثارة المناقشة في مسائل قد يرى المجلس أن الصالح العام يقضي بعدم التعرض لها، وحتى لا تفاجأ الحكومة به، وتتمثل الضمانة الأساسية المشتركة بين النظم الدستورية المختلفة، في تحديد مدة معينة لا يجوز مناقشة الاستجواب قبل انقضائها، حتى تتاح للحكومة فرصة دراسة

---

[١٦٣] راجع نص المادة /١٣٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

[١٦٤] وإذا ما نظرنا إلى الأنظمة الداخلية للبرلمانات في أغلب دول العالم يلاحظ أنه يتم الاستجواب في بعض الدول عقب تقديم أسئلة كتابية أو شفهية، في حين يتم الاستجواب بمعزل عن أي إجراء آخر في بعضها الآخر، كما يلاحظ أن الاستجواب يأخذ غالباً شكل طلب كتابي لمعلومات بنية إجراء نقاش عام في البرلمان، ورغم أن إجراءات تقديم الاستجواب تشبه إجراءات تقديم الأسئلة الكتابية، إلا أنه تختلف القواعد المتعلقة برد الحكومة على الاستجواب من برلمان إلى آخر .

موضوع الاستجواب، وإعداد بيانها في خصوصه، كما يشترط أن يكون الاستجواب مكتوباً، وأن توضح أسبابه ومبرراته وأهدافه، وألا يتضمن عبارات غير لائقة.

ثالثاً–لجان التحقيق:

أن الدساتير المتعاقبة في **فرنسا** قد خلت من النص على حق البرلمان في إجراء تحقيق، إلا أن هذا الحق ورد في بعض القوانين واللوائح الداخلية للجمعية الوطنية، بالإضافة إلى أن الممارسة الدستورية استقرت على حق البرلمان في هذا الصدد في غياب نص يسمح به .

لقد اعتمدت فرنسا نظام لجان التحقيق البرلمانية بشكل محدود قبل دستور ١٨٧٥ بواسطة اللجان الدائمة، ولم يلحظ دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا إمكانية إنشاء لجان التحقيق البرلمانية إلا أن الأمر التنظيمي الصادر في ١٩٥٨/١١/١٧ والمتعلق بالأنظمة الداخلية للجمعيات التشريعية، وبموجب المادة /٦/ نص على إمكانية إنشائها[١٦٥].

أيضاً **الدستور اللبناني** لم ينص صراحة على صلاحية البرلمان في إجراء تحقيق برلماني، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب منح للمجلس في هيئته العامة الحق أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه[١٦٦].

---

[١٦٥] ضاهر محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٦٠.

[١٦٦] راجع نص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس البرلمان الذي يحيله على البرلمان للبت في الموضوع[١٦٧].

يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة .

يتم التحقيق وتمارس اللجنة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم ٧٢/١١ تاريخ /٢٥/ أيلول ١٩٧٢ [١٦٨].

بالعودة إلى القانون رقم ٧٢/١١ نجد أنه قد خول لجان التحقيق البرلمانية بعض سلطات قضاة التحقيق وذلك على الشكل الآتي:

تمنح لجنة التحقيق النيابية المنتخبة، وفقاً لأحكام المادة /٩٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحيات قضاة التحقيق، باستثناء إصدار مذكرات توقيف والاستنابات القضائية وقرارات الظن أو الاتهام أو منع المحاكمة[١٦٩].

كل من دعي لشهادة أمام لجنة التحقيق البرلمانية المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون، عليه الحضور وأداء الشهادة بعد حلف اليمين، وتطبق بحق الشهود الذين يدعون أمام لجنة التحقيق البرلمانية المذكورة، النصوص القانونية لجهة التخلف عن الحضور، أو تقديم العذر الكاذب، أو شهادة الزور، أو كتم المعلومات،

---

[١٦٧] راجع نص المادة /١٤٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٦٨] راجع نص المادة /١٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

[١٦٩] راجع نص المادة الأولى من القانون رقم ٧٢/١١ تاريخ ١٩٧٢/٩/٢٥ بخصوص تخويل لجان التحقيق البرلمانية بعض سلطات قضاة التحقيق .

وغير ذلك من الأفعال التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات[١٧٠]، ولا تعتبر جلسات لجنة التحقيق البرلمانية قانونية إلا بحضور الأكثرية من مجموع أعضائها[١٧١].

١- جلسات لجان التحقيق:

إن الاجتماعات التي تعقدها لجان التحقيق في **الجمعية الوطنية الفرنسية** ذات طابع علني، وتنظم اللجنة موضوع العلنية بالوسائل التي ترتأيها[١٧٢]، فيما بعد توسع المشرع الفرنسي في هذا الصدد، حيث قرر بالقانون رقم /٦٩٨/ الصادر في /٢٠/ تموز سنة ١٩٩١ اعتبار العلنية هي القاعدة، ما لم تقرر اللجنة إسباغ السرية على أعمالها، المبدأ إذاً في فرنسا هو علنية الاجتماعات إنما باقي الأعمال التي تقوم بها اللجنة وخاصةً مداولات الأعضاء يخضع لمبدأ السرية لغاية صدور تقرير اللجنة، كما حدد ذلك بوضوح قرار المجلس الدستوري رقم ٣٠١/٩١ الصادر في ١٩٩٢/١/١٣.

كما أن اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية **الفرنسية** فرضت عقوبة الحرمان من عضوية لجان التحقيق البرلمانية طوال الفصل التشريعي، على العضو المفروضة عليه عقوبة جنائية أو تأديبية، جراء إفشائه الأسرار الخاصة بلجنة كان عضواً فيها في الفصل التشريعي[١٧٣]، أما اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ فقد كانت أكثر تشدداً، حيث حرمت مثل هذا العضو من عضوية لجان التحقيق، طوال مدة عمله أو عضويته بالمجلس وليس فقط طوال الفصل التشريعي الذي ارتكبت فيه المخالفة .

---

[١٧٠] راجع نص المادة الثانية من القانون اللبناني رقم٧٢/١١ .

[١٧١] راجع نص المادة ٥ من القانون اللبناني رقم ٧٢/١١ .

[١٧٢] راجع نص الفقرة /٤/ من المادة السادسة من القرار التنظيمي الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١١/١٧

[١٧٣] راجع نص المادة /٤٠/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

كما نص النظام الداخلي للجمعية الوطنية **الفرنسية** على حق الأشخاص الذين يجري الاستماع إليهم بالحصول على نسخة عن محضر الاجتماع وذلك دون إجراء أي تصحيح عليه، كما يحق لهؤلاء الأشخاص إبداء ملاحظاتهم خطياً على هذا المحضر وإرسالها إلى لجنة التحقيق التي تقرر ما تراه مناسباً في هذا الإطار[١٧٤].

بينما في **لبنان**، فإن جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت وفق النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك[١٧٥]، أما بالنسبة لحضور الجلسات، فإنه لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء أما في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر بجدول أعمال الجلسة الأولى على ألا يقل عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة[١٧٦].

٢- طريقة اختيار أعضاء لجان التحقيق:

يتم تشكيل لجان التحقيق في **فرنسا**، بقرار من المجلس النيابي (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)[١٧٧]على أن يتم اختيار أعضائها بالتمثيل النسبي لمختلف المجموعات أو الكتل النيابية في المجلس النيابي، وذلك بأن ترشح كل مجموعة برلمانية من يمثلها في عضوية هذه اللجان، ثم ترسل قائمة بأسماء المرشحين إلى

---

[١٧٤] راجع نص المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

[١٧٥] راجع نص المادة /٣٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

[١٧٦] راجع نص المادة /٣٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

[١٧٧] راجع نص المرسوم ١٧/١١/ ١٩٥٨ والمعدل بالقانون ٢٠/٧/١٩٩١.

رئيس المجلس، الذي يتولى نشر الأسماء المختارة في الجريدة الرسمية بعد الموافقة على اختيارهم.

في حين سمح النظام الداخلي **لمجلس النواب اللبناني** بتشكيل لجان التحقيق، ولكنه لم يحدد طريقة اختيار أعضائها.

٣- التحقيق من قبل عضو واحد:

نصت اللائحة الداخلية **للجمعية الوطنية الفرنسية** على أنه لا يجوز أن تضم لجان التحقيق أكثر من ثلاثين نائباً[١٧٨] وأيضاً أشارت الفقرة الأولى من المادة /١١/ من اللائحة الداخلية المعدلة في ١٩٩١/١٢/١٨ إلى ضرورة ألا يتجاوز أعضاء لجنة التحقيق /٢١/ عضواً.

بذلك تكون اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية **الفرنسية** قد وضعت حداً أقصى لأعضاء لجان التحقيق، ولم تضع حداً أدنى لها، وبالتالي يمكن أن يتولى التحقيق أي عدد من الأعضاء أقل من العدد الأقصى المحدد في المادتين المذكورتين حتى ولو كان عضواً واحداً.

بينما في **لبنان**، لم يرد نص يضع حداً أدنى لأعضاء لجنة التحقيق، حيث لم يضع النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قيداً في هذا الصدد[١٧٩]، وبالتالي بإمكان كل عضو من أعضاء المجلس أن يتولى التحقيق البرلماني.

رابعاً- العرائض والشكاوى:

تعتبر العرائض والشكاوى المقدمة إلى مجلس النواب اللبناني إحدى الأدوات الرقابية التي يمارسها المجلس أثناء تنفيذ الموازنة العامة وهي ذات أهمية معينة كونها

---

[١٧٨] راجع الفقرة /٣/ من المادة /١٤٠/ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

[١٧٩] راجع نص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

مقدمة من الأفراد والهيئات المختلفة في مواجهة تصرف ما صدر عن السلطة التنفيذية أو أحد أجهزتها، وهذه الأداة تعزز الثقة بين الشعب ومجلس النواب الذي يمثله وبنفس الوقت تمكنه من ممارسة رقابته على أداء السلطة التنفيذية.

لقد بيَّن النظام الداخلي لمجلس النواب الأحكام المتعلقة بالعرائض المقدمة للمجلس، كما أنه أوضح طريقة تقديم هذه العرائض والشكاوى وكيفية معالجتها.

عند تقديم العرائض والشكاوى تحال إلى هيئة مكتب المجلس ويهمل كل ما ورد منها بدون توقيع أو تضمن عبارات نابية[١٨٠] وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز تقديم العرائض إلى المجلس إلا خطياً ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفهية أو دفاعية[١٨١].

تدرس هيئة المكتب العريضة أو الشكوى وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة أو إحالتها إلى الوزير المختص ولها أن تعرضها على المجلس بهيئته العامة[١٨٢].

إذا أحيلت العريضة أو الشكوى على اللجنة المختصة تقوم هذه الأخيرة بدراستها وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى الوزير المختص أو عرضها على المجلس[١٨٣]، وإذا لم يجب الوزير على العريضة أو الشكوى خلال شهر، على هيئة مكتب المجلس أو اللجنة المختصة أن تقرر عرضها على المجلس مع تقرير بالوقائع والمقترحات عند الاقتضاء[١٨٤].

---

[١٨٠] راجع نص المادة /٤٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام ١٩٩٤ وتعديلاته.

[١٨١] راجع نص المادة /٤٧/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته.

[١٨٢] راجع نص المادة /٤٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

[١٨٣] راجع نص المادة /٤٧/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

[١٨٤] راجع نص المادة /٤٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

خامساً- الاقتراح بتوجيه اللوم:

ينفرد **النظام الفرنسي** بأداة رقابية نص عليها الدستور وتسمى الاقتراح بتوجيه اللوم، وهي وسيلة من الوسائل الرقابية المهمة التي عرفتها السلطة التشريعية في فرنسا والتي بواسطتها يستطيع نواب الجمعية الوطنية طلب تصويت المجلس على قرار بإسقاط الحكومة وذلك بتأنيبها على أعمالها واتهامها بالمسؤولية السياسية[١٨٥].

إن اقتراح اللوم في ظل الدستور الفرنسي لعام١٩٥٨ يتم بطريقتين:

الطريقة الأولى: اقتراح اللوم الذي يتم بمبادرة ذاتية من النواب والذي أطلق عليه البعض اقتراح اللوم الاستقلالي أو الهجومي أو الذاتي[١٨٦].

الطريقة الثانية: اقتراح اللوم الذي لا يتم بمبادرة ذاتية من النواب بل لمواجهة قيام الحكومة بالربط بين الثقة بها والموافقة على مشروع أو نص قانوني وذلك خلال الأربع والعشرين ساعة لطلب الحكومة للثقة[١٨٧].

وفيما يلي نبين شروط قبول اقتراح اللوم أمام الجمعية الوطنية الفرنسية:

١- يجب أن يعنون صراحة (باللوم) وأن يكون مسبباً وأن يقدم إلى رئيس الجمعية في جلسة علنية.

٢- أن يكون موقعاً عليه من عُشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل[١٨٨].

---

[١٨٥] رباط ادمون: **الوسيط الدستوري في القانون**، (لا.ط)، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٦٨، ص٣٦٦.

[١٨٦] الأحمد وسيم حسام الدين: **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين البرلماني والرئاسي**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨، ص٢٦٦ .

[١٨٧] راجع نص الفقرة الثالثة من المادة /٤٩/ من الدستور الفرنسي لعام /١٩٥٨/ .

[١٨٨] نصت المادة /١٥٣/من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية على أن هذا العُشر يحسب بالنسبة لعدد الأعضاء الحاضرين للجلسة .

٣- يقوم رئيس الجمعية بإعلان الاقتراح لكل من الحكومة والنواب، وبعد إيداع الاقتراح لا يجوز انضمام نواب آخرين إليه أو انسحاب أي من الموقعين عليه.

٤- ألا يصادف توقيت تقديم الاقتراح حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب[١٨٩].

في المناقشة لا يحجب الاقتراح إذ يجب استمراره حتى التصويت كما لا يمكن إدخال أي تعديل عليه.

أما بالنسبة لطريقة التصويت والأغلبية اللازمة للموافقة على اقتراح اللوم فإن الأصوات التي تحسب هي تلك الموافقة على الاقتراح فقط، والتي تقدم بها النواب صراحة بهدف إسقاط الحكومة، ويتم تصويت المؤيدين للاقتراح علناً ولا تتم الموافقة على الاقتراح إلا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية[١٩٠].

يميز بين حالتين لاقتراح اللوم هما:

أ- **حالة الموافقة على الاقتراح:** في هذه الحالة يلتزم الوزير الأول بتقديم استقالة الوزارة (أو الوزير) حسب الأصول إلى رئيس الجمهورية .

ب- حالة رفض اقتراح اللوم: في هذه الحالة تختلف النتيجة في حالة اقتراح اللوم التلقائي أو الذاتي عنها في حالة اقتراح اللوم رداً على قيام الحكومة بالربط بين الثقة بها والموافقة على مشروع أو نص قانوني.

---

[١٨٩] حسن محمد قدري: **رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة**، (لا.ط)، جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص٤٠٠.

[١٩٠] الأحمد وسيم حسام الدين: **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين البرلماني والرئاسي**، مرجع سبق ذكره، ص٢٦٨.

لا بدَّ من الإشارة إلى أنه في حالة رفض اقتراح اللوم التلقائي (الذاتي) لا يمكن للموقعين على هذا الاقتراح من النواب التقدم باقتراح آخر خلال نفس الدورة، أما في حالة رفض اقتراح اللوم المقدم رداً على طلب الحكومة الثقة حول نص قانوني ففي هذه الحالة يعتبر المشروع أو النص القانوني المقترح قد تمت الموافقة عليه دون تصويت من الجمعية الوطنية[١٩١].

الفرع الثاني

الرقابة التشريعية اللاحقة

بعد أن يتم إعداد الموازنة من قبل الحكومة ويحال مشروع الموازنة للبرلمان الذي يقوم بدوره بإقراره، وذلك وفق مخطط للنفقات المراد صرفها والإيرادات المراد تحصيلها خلال السنة المالية، وبعد أن تقوم الحكومة بتنفيذ الموازنة وفق الإجازة الممنوحة لها من قبل البرلمان، ينظم حساب عام للإيرادات والنفقات المنفذة فعلاً يسمى "قطع حساب الموازنة" ويحال هذا الحساب للبرلمان للموافقة عليه بقانون يدعى "قانون قطع حساب الموازنة"، وهو ما يعبر عنه بالرقابة التشريعية اللاحقة.

أولاً- قطع حساب الموازنة في فرنسا:

تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة هيئة مستقلة تسمى ديوان المحاسبات، وقد أُحدِثَ هذا الديوان منذ سنة ١٨٠٧ وله وظيفتان: **الأولى قضائية** تتصرف إلى تدقيق حسابات المحاسبين والحكم عليها، وعملياً يقدم المحاسبون حساباتهم إلى وزير المالية الذي يحيلها إلى ديوان المحاسبات، فيفحص هذا الأخير الحسابات المحالة إليه وينظر

---

[١٩١] الأحمد وسيم حسام الدين: **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين البرلماني والرئاسي**، مرجع سبق ذكره، ص٢٦٩.

إلى مدى تطابقها مع اعتمادات الموازنة والقوانين النافذة وعلى أثره يصدر قراراً مؤقتاً وعلى المحاسب المخاطب به أن يجيب عليه خلال مدة شهرين على الأقل، وبعد ذلك يصدر الديوان قراره الأخير ويحكم إما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم لخزينة الدولة[١٩٢].

والوظيفة الثانية إدارية ومالية، إذ يعد الديوان تقريراً سنوياً عن الحسابات التي دققها مبيناً فيها المخالفات المرتكبة أثناء تنفيذ الموازنة ويرفعه إلى رئيس الجمهورية ويبلغ كل وزير بهذا التقرير بما يخصه وبعد ذكر ملاحظات الوزراء عليه يجري نشره في الجريدة الرسمية ويوزع على أعضاء البرلمان.

نلاحظ أن التدخل البرلماني في الرقابة النهائية لتنفيذ الموازنة يعتبر منطقياً، ويجري هذا النوع من أنواع الرقابة أثناء فحص مشاريع القوانين التنظيمية للموازنة المنجزة.

نخلص إلى القول: أن الرقابة البرلمانية الحقيقية التي تمارس في الواقع ليست على تنفيذ الموازنات الماضية وإنما أثناء التصويت على الموازنات المستقبلية[١٩٣].
والملاحظ في النظام الفرنسي أن الحساب الختامي للدولة لا يدرس دراسة كافية من قبل البرلمان بحيث تتم مناقشته في جلسة عامة .

والرقابة اللاحقة تسمح من الناحية النظرية برقابة نهائية من البرلمان على تنفيذ الموازنة كون غرضها هو تبيان النتائج المالية لكل سنة مالية والمصادقة على

---

[١٩٢] جمل برهان الدين: **المالية العامة**، ط١، دمشق، دار طلاس، ١٩٩٢، ص٢٥٨.

[١٩٣] شباط يوسف: **المالية العامة– موازنة الدولة العامة**، ط١، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٣، ص٣١٧.

الاختلافات بين النتائج وتوقعات القانون المالي السنوي المتمم وعند الاقتضاء بواسطة القوانين التصحيحية[١٩٤].

كما أن المادة /٣٦/ من الأمر رقم ٢/٥٩ تاريخ /٢/ كانون الثاني لعام ١٩٥٩ توضح أن مشروع القرار التنظيمي يترافق بـ:

- ملحق توضيحي يعرف على وجه التحديد سبب التجاوزات في الاعتمادات وطبيعة الخسارات والأرباح.
- تقرير عن ديوان الحسابات وتصريح عام بالمطابقة ما بين الحسابات الفردية للمحاسبين ومحاسبية الوزراء.

يرى الدكتور يوسف شباط أن العنصر الأساسي للرقابة البرلمانية النهائية على القوانين المالية هو تقرير ديوان المحاسبات الذي يظهر أهمية التجاوزات والمخالفات العرضية في الاعتمادات ويظهر السمة المقبولة أو غير المقبولة للخسارات المبينة[١٩٥].

لكن ومع كل ما سبق ذكره تظهر عدم فاعلية الرقابة البرلمانية اللاحقة في فرنسا وذلك لسببين:

١- لأن الحساب الختامي غالباً ما يقدم بعد السنة المالية المتعلق بها بمدة طويلة، فتكون الوزارات قد تغيرت، ولا جدوى عندئذ من تحريك المسؤولية الوزارية.

---

[١٩٤] راجع نص المادة /٢/ الفقرة الرابعة من الأمر رقم ٢/٥٩ تاريخ ٢ كانون الثاني لعام /١٩٥٩/ .

[١٩٥] شباط يوسف: **المالية العامة- موازنة الدولة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص٣٢٧ .

٢- لأن البرلمان نفسه لا يهتم كثيراً ببحث الحساب الختامي وتقرير محكمة المحاسبات عنه[١٩٦].

ثانياً- قطع الحساب الختامي في لبنان:

نص قانون المحاسبة العمومية اللبناني على أن تقوم مصلحة المحاسبة العامة في مديرية المالية العامة بتنظيم قطع حساب الموازنة كل سنة، وأن تقدمه إلى ديوان المحاسبة قبل /١٥/ آب من السنة التي تلي الموازنة[١٩٧].

ليتمكن البرلمان من ممارسة رقابته على قطع الحساب يجب تزويده بالوثائق والمستندات، وكما يجب أن يضع ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن نتائج رقابته، ومن الواجب أن يعرض قطع حساب موازنة كل سنة وتقرير ديوان المحاسبة مع بيان مطابقة الحساب العام على مجلس النواب ليوافق عليه قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي السنة المالية[١٩٨].

كذلك نص قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة[١٩٩].

---

[١٩٦] شقير محمد لبيب: **علم المالية العامة**، مكتبة النهضة، القاهرة، ١٩٥٧، ص٣٩٧ .

[١٩٧] راجع نص المادة/١٩٥/ المعدلة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

[١٩٨] راجع نص المادة /٨٧/ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته .

[١٩٩] راجع نص المادة/١٩٧/ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني .

كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يصدق المجلس أولاً على قانون قطع حساب السنة المنتهية، ثم على موازنة السنة المعروضة عليه بنفقاتها وايراداتها وقانونها[٢٠٠].

بالإضافة إلى قطع الحساب في لبنان هناك ما يسمى بتدوير الاعتمادات ويقصد بها نقل الاعتمادات المتبقية بعد تنفيذ الموازنة في آخر السنة المالية المختصة إلى سنة مالية تالية لإكمال تنفيذها.

استناداً لأحكام المادة/٢٧/ فقرة /٣/ من قانون المحاسبة العمومية: (لا تدُّور الاعتمادات إلا بموافقة البرلمان)، غير أنه يجوز تدوير بعض الاعتمادات بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة مثل الاعتمادات التي تتعلق بالتجهيزات والإنشاءات ونفقاتها السنوية والطويلة المدى[٢٠١].

---

[٢٠٠] راجع نص المادة /١١٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

[٢٠١] راجع نص المادة/١١٤/ من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

الفصل الثاني

الدور الرقابي للسلطة التشريعية في سورية وأفاق تطويره

تتألف السلطة التشريعية في الجمهورية العربية السورية من مجلس واحد هو مجلس الشعب، ويتولى هذا المجلس ممارسة السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور السوري[٢٠٢]، وينتخب أعضاؤه انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً وفقاً لأحكام قانون الانتخاب[٢٠٣].

تعد الصلاحيات المالية من الأمور المهمة التي تعالجها السلطة التشريعية، نظراً للدور الكبير الذي تلعبه القوانين المالية في مختلف مجالات الحياة في المجتمع، وتختلف هذه الصلاحيات من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف التوجهات السياسية فيها، وتباين المبادئ الدستورية الناظمة لفاعليتها المالية، ويأتي في مقدمة هذه الصلاحيات المالية الممنوحة للسلطة التشريعية، إقرار القوانين المالية، وفي طليعتها قانون الموازنة العامة للدولة[٢٠٤].

عرَّف المشرع السوري الموازنة العامة بأنها: "الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي"[٢٠٥].

---

[٢٠٢] راجع نص المادة /٥٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/ .

[٢٠٣] راجع نص المادة /٥٧/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/ .

[٢٠٤] شباط يوسف: **الوسيط في الرقابة المالية والإدارية**، ط٢، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١، ص٩٢ .

[٢٠٥] راجع نص المادة /١/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام /٢٠٠٦/.

تتعاون كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية في تأمين الموارد المالية للدولة حيث تقوم السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة العامة للدولة وعرضها على السلطة التشريعية التي تتولى دراستها ومناقشتها ثم إقرارها وتعهد إلى الحكومة بتنفيذها، وللتأكد من احترام السلطة التنفيذية للأذن الممنوح لها يقوم البرلمان بالرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة.

تعتبر هذه الرقابة في الأنظمة الديمقراطية المظهر الأول والأهم للرقابة الخارجية لأنَّ البرلمان هو الممثل الشرعي لإرادة الشعب، وبما أن مجلس الشعب يعبر عن صوت وإرادة وتطلعات الشعب في أساس تكوينه، لأن المواطنين اختاروا أعضاء المجلس ليكونوا بمثابة ممثلين لهم يعبرون عن مصالحهم واحتياجاتهم، وينقلون همومهم ومطالبهم إلى الحكومة، وليقوموا بمراقبة أدائها.

تشكل مناقشات الموازنة العامة للدولة من جانب أعضاء المجلس المدخل الأهم للتصدي لظاهرة الفساد بصفة دائمة ومستمرة باعتبار أن الموازنة العامة تتضمن النفقات والإيرادات العامة لقطاعات الدولة كافة وبمقتضاها يتم تحديد الأولويات والخيارات والآليات لتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة[٢٠٦].

إن إقرار الموازنة العامة للدولة، لا يسفر عن فائدة تذكر، ما لم تقترن برقابة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة، عن طريق تصديق الموازنة العامة، وفي إطارها السليم، ومن هذا المنطلق كانت مهمة

---

[٢٠٦] عبيد الناصر ناصر: **دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد**، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٠، ص٢٥٤ .

السلطة التشريعية إحكام رقابتها على تنفيذ الموازنة، وذلك بغية حفظ الأموال العامة من التبديد والضياع، وتوجيه دفة الموازنة نحو أهدافها المنشودة[٢٠٧].

وسنتناول في هذا الفصل الحديث عن واقع الرقابة التشريعية في الجمهورية العربية السورية ومن ثم الانتقال لبيان مدى فعالية هذه الرقابة والصعوبات التي تعترضها والحلول المقترحة لتذليل هذه الصعوبات وصولاً لإمكانية تطويرها بحيث تتلاءم مع الواقع الحالي وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في سورية.

المبحث الثاني: نتائج الرقابة التشريعية في سورية والصعوبات التي تواجهها وآفاق تطويرها.

---

[٢٠٧] شباط يوسف: **مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها**، دراسة تحليلة ومقارنة، دمشق، مجلة جامعة دمشق، المجلد (١١)، العدد (٤١-٤٢)، ١٩٩٥ .ص١١.

المبحث الأول

الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في سورية

إن البرلمانات في الديمقراطيات الحديثة تقوم بممارسة وظيفتين رئيسيتين وهما: الوظيفة التشريعية، والوظيفة الرقابية على الجهاز الحكومي، وإن تغير الحياة السياسية في العالم بشكل عام بات يتوجب معه الاهتمام بدراسة وتفعيل العمل البرلماني ليس فقط باعتباره قضية محورية وإنما لكونه أصبح مسألة ضرورية ومطلباً موضوعياً لعملية التحول الديمقراطي.

ويمكن تقسيم الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية في سورية على الموازنة العامة حسب الوقت الذي تمارس فيه الرقابة إلى رقابة سابقة ومرافقة ولاحقة، وهذا ما سندرسه من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة.

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة.

المطلب الأول

الرقابة التشريعية السابقة

إن الرقابة المسبقة كما يقول الدكتور عوف الكفراوي: "هي حق يخوله القانون لشخص عام، وهذا الحق يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات، وإقرارها، وإصداره التعليمات اللازمة لإنجاحها"[٢٠٨].

فالرقابة المسبقة وفقاً لهذا المفهوم هي حق البرلمان في إقرار الموازنة العامة للدولة، وفي إصدار القوانين المالية، إذ لا يكفي قيام السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة

---

[٢٠٨] الكفراوي عوف محمود: **الرقابة المالية في الإسلام**، ط٢، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، ١٩٨٣، ص١٢٥ .

لكي تصبح قابلة للتنفيذ، بل لا بدَّ لكي يتحول مشروع الموازنة العامة إلى موازنة قابلة للتنفيذ من إقراره من قبل السلطة التشريعية، حيث يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية[٢٠٩].

وبالتالي تمارس الرقابة التشريعية المسبقة في صورتين هما:

الفرع الأول: إقرار الموازنة العامة .

الفرع الثاني: مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية.

الفرع الأول

إقرار الموازنة العامة

لا يثير موضوع إقرار الموازنة أي إشكال في سورية، وذلك يعود إلى أنَّ السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد هو مجلس الشعب حيث يتم إقرار الموازنة من خلال دراسة مشروع الموازنة العامة في لجنة الموازنة والحسابات، ومن ثم مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس الشعب.

أولاً– دراسة مشروع الموازنة العامة في لجنة الموازنة والحسابات:

تلجأ المجالس التشريعية عادة إلى تقسيم العمل بداخلها على لجان مختلفة تختص كل منها بدراسة مشاريع محدودة محالة إليها، وذلك على سبيل إيجاد مجموعات تكون بقلة عددها وبتخصصها أقدر على القيام بعملها.

إن من الضروري تشكيل لجنة لمناقشة مشروع الموازنة العامة ذلك لأنه من العسير على السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب أن تحيط إحاطة كاملة بجميع

---

[٢٠٩] راجع نص المادة /٧٩/ من الدستور السوري لعام /٢٠١٢/ .

القوانين خلال دورات انعقادها واجتماعاتها نظراً لكثرة أعضاء مجلس الشعب وتباين اختصاصاتهم وآرائهم[٢١٠].

يتوزع أعضاء مجلس الشعب في سورية على لجان دائمة ذات اختصاصات متنوعة تغطي مختلف الأمور التي يبحثها المجلس ومن أهم هذه اللجان: لجنة الموازنة والحسابات، لجنة القوانين المالية، لجنة الشؤون الخارجية[٢١١].

تختص لجنة الموازنة والحسابات بالنظر في مشروعات الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والإضافية وقطع حساب الموازنة الختامي، حيث تقوم هذه اللجنة بمناقشة مشروع الموازنة العامة وإبداء الملاحظات على كافة بنودها وإجراء التعديلات على الإيرادات والنفقات المقدرة[٢١٢].

إن إقرار الموازنة يتضمن تصديقاً على النفقات والإيرادات الواردة في مشروعها وإذناً يمنح الحكومة إجازة تنفيذها، إذ لا يمكن صرف أي مبلغ من المال أو جباية أي إيراد أو ضريبة إلا بالاستناد للإجازة التي يمنحها ممثلو الشعب للحكومة ضمن قانون الموازنة العامة.

---

[٢١٠] شباط يوسف، العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص٥٠٨ .

[٢١١] راجع نص المادة/٦٧/من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، حيث نصت المادة على أن اللجان الدائمة تتألف من /١٢/ لجنة دائمة غير أنه جرى تعديل على هذه المادة وأضيفت ستة لجان جديدة هي: لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان، لجنة حقوق المرأة والطفل والأسرة، لجنة الشباب والرياضة، لجنة الإعلام والاتصالات والتقانة، لجنة المصالحة الوطنية، لجنة أسر الشهداء وضحايا الحرب.

[٢١٢] راجع المواد: /١١٧-١١٩-١٢٠-١٢٢-١٢٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

فما هي مدة عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية ؟، وممن تتشكل لجنة الموازنة والحسابات وما هي صلاحياتها ؟، وما هي مهلة مناقشة مشروع الموازنة من قبل اللجنة.

١- مدة عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية:

إن إقرار الموازنة العامة للدولة يعني عرض مشروعها على السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته والمصادقة عليه، وتختلف الدول فيما بينها فيما يتعلق بمدة عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية، ففي سورية واستناداً لدستور عام /٢٠١٢/ يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية[٢١٣]، وبما أن السنة المالية في سورية تبدأ مع بداية السنة الميلادية، فيجب عرض هذا المشروع قبل الأول من شهر تشرين الثاني من كل عام على المجلس.

٢- تشكيل لجنة الموازنة والحسابات:

أثير جدل كبير حول تشكيل هذه اللجنة وتمثيلها، خاصة بالنسبة للدول المتعددة الأحزاب نظراً لأن اللجنة المالية إنما توجِّه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدولة، مما يعني أهميتها التي لا يمكن تجاهلها على كافة الأصعدة، وفي سورية تعتبر لجنة الموازنة والحسابات من اللجان الدائمة التي يعمد المجلس إلى تأليفها في دورة تشرين الأول من كل سنة، أو عند افتتاح دور تشريعي جديد[٢١٤].

---

[٢١٣] راجع نص المادة /٧٩/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/ .

[٢١٤] راجع نص المادة /٦٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

تتألف لجنة الموازنة والحسابات في سورية من ثلاثين عضواً على الأكثر[٢١٥]، ويقترح تسميتهم مكتب المجلس، ويراعي فيهم قدر الإمكان اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجنة، وينتخب أعضاء اللجنة من بينهم رئيساً لهم، ونائباً للرئيس، ومقرراً، ويتولى هذا الأخير تنظيم التقارير التي تصدر عنها ويبين وجهة نظرها أمام أعضاء مجلس الشعب، حين عرض مشروع الموازنة العامة على المجلس لمناقشتها وإقرارها.

ويرى الدكتور يوسف شباط أن مهمة هذه اللجنة من أهم وأضخم المهام التي يقوم بها مجلس الشعب نظراً للآثار الخطيرة التي تنجم عنها لذلك فقد عمد المشرع السوري إلى إخضاع هذه اللجنة لضوابط دقيقة من حيث تشكيلها وصلاحياتها واختصاصاتها رغبة منه في أن تقوم هذه اللجنة بعملها على أحسن حال وأن لا تتجاوز الصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور[٢١٦].

إلا أنه من الناحية العملية نرى أن المجلس لم يولِ هذه اللجنة أهمية خاصة، كما أن الضوابط التي تخضع لها ليست دقيقة، ذلك لأن مكتب المجلس يوزع الأعضاء بين مختلف اللجان على أن يراعى قدر الإمكان اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان ثم يعرض الأمر على المجلس للموافقة عليه، وفي حال عدم موافقة المجلس على لجنة ما يصار إلى انتخابها وبالتالي قد يدخل في تشكيلها أعضاء غير ذوي الخبرة أو الاختصاص، إضافة إلى أن ما تقوم به فيما يتعلق بصلاحياتها في مناقشة مشروع الموازنة وتعديلها إنما يدخل في صميم عملها المناط بها مثل أي لجنة أخرى.

---

[٢١٥] راجع نص المادة /٦٧/ الفقرة (ج) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢١٦] شباط يوسف: **مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها**، مرجع سبق ذكره، ص١٣ .

٣ – صلاحيات لجنة الموازنة والحسابات:

تختص لجنة الموازنة والحسابات في سورية بالنظر في مشروعات الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والإضافية وقطع حساب الموازنة الختامي[٢١٧].

وتختلف الصلاحيات الممنوحة لهذه اللجنة من بلد إلى آخر، من حيث مدى هذه الصلاحيات، ومن حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه اللجنة، وفي سورية تقتصر مهمة اللجنة كما أسلفنا على دراسة الموازنة العامة وقطع حساباتها، والسبب في ذلك يعود إلى أن هناك لجنة أخرى في المجلس، تسمى **(لجنة القوانين المالية)** يكون من اختصاصها النظر في الشؤون ذات الصفة المالية، أو التي تتعلق بملاكات الدولة، أو التي يترتب عليها إحداث أعباء مالية جديدة[٢١٨].

تقوم لجنة الموازنة والحسابات بدراسة مشروع الموازنة العامة بين أعضائها وتتمتع بصلاحيات واسعة أثناء مناقشتها مشروع الموازنة العامة فلها أن تطلب تزويدها بجميع المعلومات والإحصائيات التي تراها ضرورية ويمكنها أن تستدعي كبار المسؤولين في الدولة لمناقشتهم في جميع ما يتعلق بمشروع الموازنة العامة، حيث تستدعي وزراء الدولة في جلسات متتابعة لمناقشة تفاصيل موازنة كل وزارة على حدا.

أما من حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به لجنة الموازنة والحسابات، فإنه يقتصر فقط على تهيئة الدراسات اللازمة لوضع المجلس التشريعي أمام الصورة

---

[٢١٧] راجع نص المادة /٦٧/ الفقرة أ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢١٨] راجع نص المادة /٦٧/ الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

الحقيقية لمشروع الموازنة العامة، وبناء عليه فإن المجلس وفق هذا الرأي يدرس مشروع الحكومة في ضوء دراسات اللجنة واقتراحاتها[٢١٩].

نستنتج إن مجلس الشعب في سورية لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة وإنما المشروع المقترح من قبل لجنة الموازنة والحسابات، وذلك نظراً للصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها لجنة الموازنة والحسابات في ظل التشريع السوري.

٤– مهلة مناقشة مشروع الموازنة العامة في لجنة الموازنة والحسابات:

يجب على لجنة الموازنة والحسابات في سورية أن تقدم تقريرها حول مشروع الموازنة العامة خلال مدة أقصاها /٣٠/ يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها فإذا انقضت المدة ولم تتقدم اللجنة بتقريرها حول مشروع الموازنة العامة عليها أن تطلب من المجلس مدة إضافية قدرها عشرة أيام تكون مشفوعة بالأسباب الموجبة للتمديد فإذا وجد المجلس أن طلب اللجنة جدير بالقبول قرر تمديد المهلة وإذا لم تقدم اللجنة تقريرها خلال هذه المدة الإضافية عمد المجلس إلى مناقشة مشروع الموازنة العامة كما ورد أصلاً من السلطة التنفيذية[٢٢٠].

كما يحق لكل لجنة أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة والحسابات على القسم المتعلق باختصاصها وأن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات[٢٢١].

---

[٢١٩] شباط يوسف: **مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها**، مرجع سبق ذكره، ص١٦ .

[٢٢٠] راجع نص المادة /١١٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٢١] راجع نص المادة /١١٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

ثانياً- مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس الشعب:

بعد تقديم مشروع الموازنة العامة من مجلس الوزراء إلى مجلس الشعب، وبعد أن تنتهي لجنة الموازنة والحسابات من دراسة مشروع الموازنة العامة وإبداء ملاحظاتها عليه وتعديله، وبعد أن تعد تقريرها المعدل يطبع تقرير لجنة الموازنة والحسابات ويوزع على الأعضاء ولا تجوز المناقشة فيه قبل مرور ثلاثة أيام على توزيعه، ويجب أن يتضمن التقرير الملاحظات والاقتراحات التي قدمت على مشروع قانون الموازنة والنتيجة التي آل إليها[٢٢٢].

تقبل لجنة الموازنة والحسابات اقتراحات الأعضاء وملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على الموازنة على أن اقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الإيرادات لا يقبل على سبيل الطلب المجرد بل لابد للمقترح من بيان وسائل تحقيق اقتراحه[٢٢٣]، ويسمح بمناقشة التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة[٢٢٤].

بعد انتهاء المناقشة في تقرير اللجنة يفسح الرئيس المجال للأعضاء لتقديم اقتراحات حول المواضيع الواردة في تقرير اللجنة، وتحال هذه الاقتراحات إلى اللجنة لدراستها وتقديم تقرير ملحق بها وذلك خلال فترة ثمانٍ وأربعين ساعة من انتهاء مناقشة التقرير الأصلي، ويوزع هذا التقرير كتقرير ملحق بتقرير لجنة الموازنة الأصلي[٢٢٥].

---

[٢٢٢] راجع نص المادة /١١٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٢٣] راجع نص المادة /١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٢٤] راجع نص المادة /١٢١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٢٥] راجع نص المادة /١٢٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

بعد ختام المناقشة العامة واطلاع المجلس على التقرير الملحق يصوت المجلس على الشروع بمناقشة الموازنة فإذا وافق المجلس على ذلك بدأ بدراسة الأرقام[٢٢٦].

لا يحق للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد بتقدير مجموع الإيرادات أو النفقات، وليس له أن يبحث أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة، ومتى شرع المجلس في مناقشة مشروع الموازنة بعد ورودها من اللجنة تحتم أن تحصر مذاكراته فيها ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الانتهاء منها ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك[٢٢٧].

يبدأ المجلس بمناقشة وإقرار النفقات أولاً ثم ينتقل إلى مناقشة وإقرار الإيرادات ثم يشرع في إقرار مواد قانون الموازنة[٢٢٨]، ويسمح بالكلام على كل قسم لدى طرحه للمناقشة شريطة ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين ولمدة لا تزيد عن خمس دقائق في كل مرة، يستثنى من ذلك رئيس ومقرر اللجنة ومن تنتدبه اللجنة في حال غيابهما[٢٢٩].

يقدم الرئيس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً قسماً، والاقتراع على أبوابها باباً باباً[٢٣٠]، وبعد الانتهاء من إقرار أبواب الموازنة يرفع قانون الموازنة إلى السيد رئيس

---

[٢٢٦] راجع نص المادة /١٢٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٢٧] راجع نص المادة /١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٢٨] راجع نص المادة /١٢٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٢٩] راجع نص المادة /١٢٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٣٠] راجع نص المادة /١٢٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

الجمهورية لإصداره ومن ثم يصبح قانوناً ويتم نشره في الجريدة الرسمية من أجل أن تصبح الموازنة جاهزة للتنفيذ.

يمكن أن نقول من خلال ما أسلفناه: إن الدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب قد أوجدا توازناً في الصلاحيات المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يصعب معه رفض مشروع الموازنة من قبل مجلس الشعب في سورية.

بناء على ما تقدم لا بدَّ لنا من التعرف على حدود الاختصاصات البرلمانية ؟ وما هو الحال في حال تأخر إقرار الموازنة أو رفضها ؟.

١ – حدود الاختصاصات البرلمانية:

يتمثل حق السلطة التشريعية في سورية في تعديل مشروع الموازنة العامة أسلوباً وسطاً بين الدول التي تقيد المبادرة بشكل مطلق والدول التي توسعها، فتبدو صلاحيات مجلس الشعب في تعديل مشروع الموازنة العامة من خلال إحالة مشروع الموازنة العامة إلى اللجنة المختصة (لجنة الموازنة والحسابات) لدراسته وتعديله وتقديم تقرير عنه، بينما يتقيد المجلس بما يأتي:

١- يجب أن لا يؤدي التعديل إلى زيادة تقدير مجموع الإيرادات أو النفقات الواردة في مشروع الحكومة محافظةً على مبدأ توازن النفقات مع الإيرادات العامة الذي يعتبر من المبادئ المقننة في سورية وألا تؤدي التعديلات التي تدخل على مشروع الحكومة إلى الإخلال بالرقم الإجمالي للموازنة[٢٣١].

---

[٢٣١] راجع نص المادة /١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته، والمادة /٨٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/.

٢- لا يقبل التعديل الذي يؤدي إلى زيادة النفقات أو تخفيض في الإيرادات إلا إذا اقترن ببيان من طالب التعديل عن وسائل تحقيق اقتراحه[٢٣٢].

٣- يجب أن يقدم اقتراح التعديل قبل انتهاء لجنة الموازنة والحسابات من وضع تقريرها، كما يجب أن يقدم اقتراح التعديل إلى لجنة الموازنة والحسابات، وليس للمجلس أن يبحث أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة.

٢- رفض الموازنة العامة:

لما كان مجلس الشعب هو الذي يدرس مشروع الموازنة العامة ويصادق عليه، فمن حقه أن يطلب تعديله ومن حقه أيضاً أن يرفض تصديقه، أو أن يرده برفضه لأن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض، ويعتبر رفض الموازنة العامة من قبل مجلس الشعب فجوة في الثقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وينتج عن رفض مجلس الشعب لمشروع الموازنة المقدمة من الحكومة أحد أمرين: إما استقالة الوزارة أو حل المجالس التشريعية والاحتكام للشعب ليعبر عن رأيه في انتخابات جديدة[٢٣٣].

تختلف النتائج التي تنجم عن رفض السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة المقدم من قبل الحكومة باختلاف الأنظمة السياسية لدول العالم، فبالنسبة لسورية لم تلجأ السلطة التشريعية يوماً إلى رفض مشروع الموازنة العامة في مختلف العهود السياسية المتعاقبة، ولعل ذلك يعود للأسباب التالية سواء في ظل الدساتير السابقة أو الدستور الحالي أو النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري:

---

[٢٣٢] راجع نص المادة /١٢٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٣٣] بشور عصام: مرجع سبق ذكره، ص٥٦٠.

١- إحالة مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة قبل إقراره من المجلس التشريعي إلى لجنة الموازنة والحسابات لدراسته والتي لها الحق في إجراء التعديلات عليه وطرح مشروعها المعدل إلى المناقشة من قبل أعضاء المجلس والتصديق عليه، وباعتبار أن اللجنة لها صلاحيات واسعة في إدخال التعديلات عليه فلا حاجة للمجلس إلى رفضه إلا إذا كانت الغاية من ذلك سياسية بحتة وهي إجبار الحكومة على الاستقالة.

٢- لم يتضمن الدستور السوري أي نص يتعلق برفض مشروع الموازنة العامة من مجلس الشعب، كما أنه حتى لو تم ذلك فإنه لا يعد إلزاماً على الحكومة أن تقدم استقالتها[٢٣٤]، فالدستور السوري نص في مادته /١٢١/ على أن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب، إلا أن الدستور لم يعطِ مجلس الشعب حق حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء إلا وفق أصول خاصة، حيث يستلزم ذلك تقديم طلب خطي من قبل خمس ١/٥ أعضاء مجلس الشعب[٢٣٥]، ولا يتم حجب الثقة إلا بأغلبية أصواته، وبالتالي لا يعتبر رفض مشروع الموازنة العامة حجباً للثقة عن الوزارة .

٣- التركيبة السياسية لأعضاء مجلس الشعب: إضافة لما سبق، فقد كان أكثرية أعضاء مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧٣ من الحزب الحاكم، وكان حزب البعث هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية، غير أنه في ظل الدستور النافذ أصبح النظام السياسي للدولة يقوم على مبدأ التعددية السياسية، وأصبح هنا كوجود حقيقي للمعارضة في مجلس الشعب، وتم الترخيص لعدد من

---

[٢٣٤] بشور عصام: مرجع سبق ذكره، ص٥٦١ .

[٢٣٥] راجع نص المادة /١٥٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته، والمادة /٧٧/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/.

الأحزاب السياسية لتشارك في الحياة السياسية الوطنية للدولة، وهذا ما ساهم في إيجاد توازن مقبول إلى حد ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل يمنع معه رفض مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة[٢٣٦].

٣ – تأخر إقرار الموازنة العامة:

يحق لمجلس الشعب في سورية، في حال تأخر إقرار الموازنة أن يعمل بالموازنة السابقة باستعمال الموازنات الشهرية المؤقتة المسماة بالموازنات الاثني عشرية.

فقد سمح الدستور السوري للمجلس إذا لم ينته من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة أن يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة وأن تحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة[٢٣٧].

كما أكد القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦ النافذ حالياً على هذا الحق إذ نص على أنه إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية، قبل بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزء من اعتمادات السنة السابقة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة[٢٣٨].

---

[٢٣٦] راجع نص المادة /٨/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ ودستور عام ٢٠١٢ .

[٢٣٧] راجع نص المادة /٨٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/.

[٢٣٨] راجع نص المادة /٦/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦

حدث أن استمرت الحكومة في تطبيق الموازنة الشهرية المؤقتة على امتداد سنتين هما /١٩٨٧- ١٩٨٨/، وذلك بسبب التأخر في صدور قانون الموازنة حتى نهاية السنتين.

هكذا نجد أن إقرار الموازنة من أهم الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية، كما أنها من أقوى الضمانات التي تؤدي إلى رقابة مجلس الشعب على أعمال الحكومة، لذلك لا بدَّ من زيادة الكفاءات ذات المعرفة بالأمور المالية في مجلس الشعب حتى تكون مساهمة هذا المجلس في الموازنة أكثر واقعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بدَّ من زيادة اهتمام السلطة التشريعية في مناقشة الموازنة ومراقبة تنفيذها حتى تشعر الحكومة بوجود الرقابة على أعمالها مما يدفع السلطة التنفيذية إلى زيادة الاهتمام بإعداد الموازنة وبتقديمها تقديرات أكثر واقعية وبعيدة عند المبالغة.

الفرع الثاني

مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية[٢٣٩]

إن رقابة مجلس الشعب المالية المسبقة لا تقتصر على مناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة للدولة فقط، فله أيضاً صلاحية مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية[٢٤٠]، حيث إنه عند تشكيل وزارة جديدة أو عند انتخاب مجلس جديد تتقدم كل

---

[٢٣٩] كان من الجدير بالمشرع السوري لو عدل تسمية هذه الأداة من مناقشة بيان الوزارة إلى مناقشة بيان الحكومة كونه تتم مناقشة بيان الحكومة على كافة الأصعدة ككل وليس وزارة بحد ذاتها.

[٢٤٠] راجع نص المادة /٧٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/.

وزارة إلى مجلس الشعب ببيان عن سياستها العامة[٢٤١]، ليكون هذا البيان هو الأساس لمساءلة الحكومة عن أدائها أمام هذا المجلس ولمساءلة أي من أعضائها عندما تبتعد وزارته في عملها عند تنفيذ تلك السياسة، حيث يتلى البيان ويناقش في جلسة خاصة، ولا يترتب على هذا النقاش إجراءات التصويت[٢٤٢]، وإذا تبين أثناء النقاش أن المجلس يعارض مبدأ من مبادئ البيان فعلى الحكومة أن تعيد النظر في هذا المبدأ[٢٤٣].

كما أن للمجلس صلاحية إقرار خطط التنمية، فمن المعروف أن سورية اتخذت التخطيط وسيلة لتنميتها وتطورها وأصبح من اللازم وضع خطط تنموية لمدة خمس سنوات، هذه الخطط تصدر بقانون من مجلس الشعب، لذا فإن عملية إقرار هذه الخطط تعد بمثابة رقابة مسبقة فيها أيضاً، وتمهيداً لمساءلة الحكومة عند عدم قدرتها على تنفيذ هذه الخطط التي اقترحتها، ويكون على الحكومة واجب تقديم بيان سنوي عن تنفيذ خطة التنمية وتطوير الإنتاج في تشرين الأول من كل عام ويتخذ المجلس توصياته بشأن هذا البيان وتكون لهذه التوصيات أولوية بالتنفيذ[٢٤٤].

وخلاصة القول حول الرقابة التشريعية المسبقة: أن صلاحيات مجلس الشعب بالرغم مما يعتريها من بعض السلبيات كعدم تفرغ أعضاء المجلس أو قلة خبرتهم بالأمور المالية إلا أنه وبمجرد إقرار المجلس للموازنة وخطط التنمية ومناقشة بيان الوزارة فإن ذلك يشكل قاعدة تمارس بالاستناد إليها جميع الرقابات المالية الأخرى فيما بعد.

---

[٢٤١] راجع نص المادة /١٤٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام ١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٤٢] راجع نص المادة /١٤٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٤٣] راجع نص المادة /١٤٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٤٤] راجع نص المادة /١٤٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

المطلب الثاني

الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة

تتمثل الرقابة التشريعية المرافقة في عمليات المتابعة التي تقوم بها السلطة التشريعية على نشاط السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة الواردة بالموازنة العامة.

بينما تتمثل الرقابة التشريعية اللاحقة في الرقابة التي تتم بعد انتهاء السنة المالية من خلال مناقشة مشروع قانون قطع الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، وهي تشمل كل من النفقات والإيرادات العامة معاً للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الإيرادات العامة وقيامها بصرف النفقات العامة وفقاً لما ورد في قانون الموازنة[٢٤٥].

الفرع الأول

الرقابة التشريعية المرافقة لتنفيذ الموازنة العامة

أن الرقابة التشريعية المرافقة قائمة في مختلف النظم السياسية الديمقراطية، وإن كانت درجاتها ووسائل ممارستها تختلف من نظام إلى آخر.

وفيما يخص الرقابة التشريعية المرافقة في الجمهورية العربية السورية، فقد أقر المشرع العديد من الأدوات الرقابية التي تباشر من خلالها السلطة التشريعية رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية.

---

[٢٤٥] ذينبات محمد جمال: **المالية العامة والتشريع المالي**، عمان، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص٢٩٥ .

تتجلى هذه الأدوات الرقابية في حق مجلس الشعب في توجيه أسئلة واستجوابات إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وتأليف لجانٍ من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وبحث العرائض التي ترد إلى المجلس بخصوص شكاوى الأفراد والهيئات المختلفة ضد الإدارة[٢٤٦].

تمارس هذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وذلك من خلال البيانات والوثائق التي تقدمها الحكومة للسلطة التشريعية من جهة، وعن طريق التعديلات التي تطرأ على الموازنة أثناء مدة تنفيذها، كنقل الاعتمادات وإقرار الاعتمادات الإضافية من جهة أخرى.

أولاً–الأسئلة:

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[٢٤٧].

بناء على ذلك يمكننا القول: بأن الغرض من السؤال هو مجرد الاستعلام والوقوف على الحقيقة لا أكثر ولا أقل، وهو حق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب فله أن يوجه أسئلة شفوية أو مكتوبة إلى الحكومة بأسرها أو إلى وزير من الوزراء.

١ – دور رئيس المجلس التشريعي في إحالة الأسئلة إلى الحكومة:

يحق لرئيس مجلس الشعب في سورية الامتناع عن إحالة الأسئلة إذا كانت مخالفة للشروط، فقد اشتُرط لإحالة السؤال أن يكون السؤال موجزاً، منصباً على الوقائع

---

[٢٤٦] راجع نص المادتين /٧٤–٧٥/ من الدستور لعام /٢٠١٢/، والمواد /٧١–١٣٣–١٤٠–١٤٨/ النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٤٧] راجع نص المادة / ١٣٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

وألا يكون ضاراً بالسلامة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور أو مستنداً على عبارات نابية أو أسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة، وألَّا يكون موضوع السؤال متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء، ويجب أن يوجه السؤال الخطي إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الجهة المختصة بعد إدراج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه[٢٤٨].

٢- الجهة التي يوجه إليها السؤال:

يسمح النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة بمجموعها أو إلى وزير معين، الأمر الذي يوسع نطاق استخدام السؤال كأداة للمراقبة ولمحاسبة الحكومة ووضعها على المحك وتسليط الأنظار على قصورها[٢٤٩].

علماً أنه في سورية يقوم الوزير الذي وجه له السؤال بالإجابة عليه، وهذا بخلاف ما هو عليه في الدستور الفرنسي، حيث يحق للنائب طرح السؤال فقط، بينما يقع على عاتق الوزير الأول وحده تعيين الوزير الذي يعود له حق الإجابة حتى ولو كان غير مختصاً بالإجابة على السؤال المطروح.

٣- حق النائب في تقديم السؤال:

يعطى الحق في تقديم السؤال لعضو أو أكثر من أعضاء مجلس الشعب السوري، فالنظام الداخلي للمجلس يسمح لكل عضو بتوجيه السؤال الشفهي متى أراد

---

[٢٤٨] راجع نص المادتين /١٣٥-١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٤٩] راجع نص المادة /١٣٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

ولكنه ليس للرئيس أن يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من عشرة أسئلة شفهية وللأعضاء حق الاشتراك بالمناقشة[٢٥٠].

٤- المهلة المعطاة للإجابة على أسئلة الأعضاء:

يجب على الحكومة في سورية أن تجيب على السؤال الشفهي فور طرح السؤال من مقدمه، أما بالنسبة للأسئلة الخطية فيتوجب على الحكومة أن تجيب خلال شهر كحد أقصى، حيث أنه وفقاً للنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري يتوجب على السلطة التنفيذية أن تجيب على السؤال الخطي فور تلاوته أو أن تجيب عليه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه إليها[٢٥١].

علماً أن الحكومة ليس لها الحق في رفض الإجابة المقدمة من الأعضاء وهذا ما يزيد من مدى الرقابة عليها .

٥- عدد الأسئلة وأسلوب توجيهها:

لم ترد أي مادة في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على عدد الأسئلة التي يحق للأعضاء طرحها خلال جلسة المجلس وهذا بالنسبة للأسئلة الخطية أما بالنسبة للأسئلة الشفهية فلا يجوز للرئيس أن يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من عشرة أسئلة شفهية[٢٥٢].

---

[٢٥٠] راجع نص المادتين /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٥١] راجع نص المادة /١٣٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٥٢] راجع نص المادة /١٣٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

أما فيما يتعلق بأسلوب توجيه الأسئلة، فقد أخذ النظام الداخلي للمجلس بأسلوب الأسئلة الشفهية إلى جانب الأسئلة الكتابية فلكل عضو أن يوجه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس خطية كانت أم شفهية[٢٥٣].

يبدو أنه يطغى في مجلس الشعب السوري أسلوب الأسئلة الشفهية على الأسئلة الخطية، وقد يكون ذلك لأن الأسئلة الشفهية تعطى الأولوية في المناقشات التي تجري داخل قبة مجلس الشعب، أو لأنها تنقل مع الأجوبة عنها عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة ويتاح للرأي العام مشاهدتها ومتابعتها وإن كان بشكل غير مباشر، كما أن توجيه الأسئلة إلى الحكومة من شأنه أن يحمل الحكومة على الاهتمام بأمور الشعب، وعلى تجنب العمل في المجهول، وعندما تجيب الحكومة على هذه الأسئلة، وإن كانت بعضها يسبب حرجاً لها إلا أنها تزيل الغموض عن بعض تصرفاتها للأعضاء الممثلين للشعب ولا يظهرها بمظهر المتهرب.

٦- مصير السؤال:

يلاحظ أنه يجوز تبني السؤال من قبل باقي أعضاء المجلس، فبعد أن يتلى جواب السلطة التنفيذية إذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائباً ولم يتبن السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهياً وإذا لم يكتف السائل يحيل الرئيس الموضوع بعد موافقة المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس ولا يجوز للسائل أو لأي عضو آخر المناقشة في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة[٢٥٤].

بعد أن تنتهي اللجنة المختصة من دراسة موضوع السؤال، تعد تقريرها بهذا الشأن وتقدمه لمجلس الشعب، ويدرج رئيس المجلس في جدول أعمال المجلس تقرير

---

[٢٥٣] راجع نص المادة /١٣٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٥٤] راجع نص المادة /١٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة، وللمجلس أن يناقش الموضوع ويعطي التوجيه اللازم[٢٥٥].

وفي هذا توسيع لنطاق الرقابة فقد يكون العضو السائل قد لفت بسؤاله بقية النواب الأعضاء إلى أمور كانت غامضة وتذكر بعضهم بحالات قد تجاهلتها السلطة التنفيذية فيكون لهذا السؤال الفضل في إجراء نقاش مشترك له نتائجه الايجابية.

٧- وقت تقديم السؤال وحق تحويله إلى استجواب:

لم ينص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري في أي من مواده على تخصيص جلسات للأسئلة والاستجوابات، **وهذا نرى فيه توسيع لدائرة الرقابة عما هو متبع في فرنسا ولبنان حيث يحق لكل عضو طرح الأسئلة في كل جلسة دون انتظار موعد محدد لطرح الأسئلة،** ويحرر محضر بوقائع كل جلسة يحتوي على تفصيل ما تلي من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات والآراء الصادرة عن كل عضو وما صدر من القرارات وينشر هذا المحضر في ملحق بالجريدة الرسمية.

أما بالنسبة لحق تحويل السؤال إلى استجواب فقد جاء النص غير صريح وغير حاسم بالنسبة لحق العضو في تحويل السؤال إلى استجواب، حيث يتوجب على السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري أن تجيب على السؤال الخطي فور تلاوته أو أن تجيب عليه خطياً خلال شهر على الأكثر من تاريخ إيداعه إليها "[٢٥٦].

---

[٢٥٥] البحري حسن: **الرقابة البرلمانية**، الموسوعة القانونية المخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، ط١، ٢٠١٠، ص١٧.

[٢٥٦] راجع نص المادة /١٣٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

بشكل عام ومن خلال البحث في الأدوات الرقابية يمكن القول: إن بعض هذه الأدوات مشتركة بين مجلسي النواب اللبناني والفرنسي ومجلس الشعب السوري، وإن البعض الآخر مشترك بين عدد منها، وأن بعضها الثالث يقتصر استخدامه على مجلس واحد، غير أنه تبقى الأسئلة أكثر الأدوات الرقابية شيوعاً وأكثرها استخداماً من قبل الأعضاء في هذه المجالس التشريعية، كما أن هذه الأسئلة منصوص عنها في كل من الدستور الفرنسي والسوري دون الدستور اللبناني بينما نصت عليها الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية في كل من فرنسا ولبنان وسورية وهذا ما يؤكد أهمية هذه الأداة الرقابية.

ثانياً–الاستجواب:

يُعد الاستجواب من أخطر أدوات الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، كون هذه الأداة تتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها بالتقصير في أدائها وانتقاد سياستها، ومن ثم فإن ممارسة هذه الأداة تعقبه عادةً طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها، خلافاً لبقية الأدوات الرقابية الأخرى، ولكن استعمال الأدوات الرقابية الأخرى قد يكون مقدمةً وتمهيداً لاستعمال أداة الاستجواب.

ولقد نص كل من الدستور السوري والنظام الداخلي لمجلس الشعب صراحة على حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه الاستجوابات إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء حول أي أمرٍ من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصاتهم.

١– ماهية الاستجواب :

عرف النظام الداخلي للمجلس الاستجواب 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"[٢٥٧]، ويعد الاستجواب حق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب السوري، ويقدم الاستجواب في سورية من عضو واحد، وبذلك يلتقي الاستجواب مع السؤال في فردية ممارسته، والاثنان يختلفان في ذلك عن حق طلب المناقشة الذي يتطلب تقديم طلب موقعاً من عشرة أعضاء على الأقل، ولكن ثمة أنظمة تفرض توقيع الاستجواب من عدد معين من النواب حتى يكون مقبولاً شكلياً كما هو الحال في الجزائر مثلاً، إذ لا يحق للعضو تقديم الاستجواب إلا إذا وصل عدد الموقعين على الطلب ٣٠ عضواً على الأقل[٢٥٨]، في حين يكون الأمر اختيارياً في أنظمة أخرى كالنظام اللبناني[٢٥٩].

ويبدو أن الاستجواب والسؤال قد يفضيان إلى مناقشة عامة في المجلس غير أن السؤال يحمل معنى طلب معرفة أو الوصول إلى الحقيقة في حين أن الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها.

٢- شروط الاستجواب :

يرى الدكتور محمد العموري (أن المشرع السوري لم يُحط الاستجواب- على الرغم من خطورة هذه الوسيلة من وسائل الرقابة- بالضمانات الكافية، بل وعلى العكس

---

[٢٥٧] راجع نص المادة /١٤٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام ١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٥٨] راجع نص المادة /٦٥/ من القانون العضوي رقم ٩٩-٢ تاريخ ١٩٩٩/٣/٨ الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الجزائري.

[٢٥٩] راجع نص المادة /١٣١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

من ذلك فقد أحاط السؤال وطلبات المناقشة بإجراءات ضمانة أكثر من تلك التي قررها للاستجواب[٢٦٠]).

إلا أن الواقع يبيِّن غير ذلك فهناك عدة ضمانات للحد من خطورة هذه الأداة الرقابية وتمنع من التعسف باستعمالها تتمثل بمجموعة من الشروط الواجب توفرها لتقديم الاستجواب، فعلى الرغم من أن الدستور النافذ والنظام الداخلي للمجلس لم يَنُصَّا صراحة على هذه الشروط إلا أنه لا يعني ذلك أن أي موضوع يصلح للاستجواب بل هناك شروطاً شكلية وموضوعية لممارسة الاستجواب وهي[٢٦١]:

أ- الشروط الشكلية الواجب توافرها في الاستجواب :

- يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس: وعلى ذلك فلا يصح أن يتقدم العضو باستجوابه شفهياً أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس، فلا بد من تقديمه كتابة بحيث يكون واضحاً، وتكون وثائقه بيِّنة بحيث يتضح فيه بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسبه المستجوب إلى من وجه إليه الاستجواب لكي يتمكن هذا الأخير من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر، وهذا لا يتم إلا إذا كان الاستجواب مكتوباً[٢٦٢].
- توجيه الاستجواب في موضوع يصلح محلاً له: وبناء عليه لا يجوز أن يستجوب الوزير إلا عن تصرف صدر منه مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون، وإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً لأحد الوزراء أو لرئيس الوزراء وجب استبعاده.

---

[٢٦٠] العموري محمد رسول: مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٨ .

[٢٦١] البحري حسن: مرجع سبق ذكره، ص ٢٣-٢٤.

[٢٦٢] الهيتي نعمان: **الرقابة على الحكومة**- دراسة دستورية مقارنة، ط٧، دمشق، دار رسلان، ٢٠٠٧، ص١٠٢.

- يجب أن يرفق طلب الاستجواب بمذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور 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 مبررات 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.
- لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة، وإلا رفض شكلاً.

ب- الشروط الموضوعية الواجب توافرها في الاستجواب :

- يجب ألا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون: وهذا أمر طبيعي، فالسلطة التشريعية تمارس اختصاصاتها في إطار نصوص الدستور والقانون.
- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمور تدخل في اختصاص الحكومة.
- يجب ألا يكون الاستجواب ضاراً بالمصلحة العامة كأن يستخدم المستجوب هذه الأداة الرقابية وسيلة تهديدٍ أو ابتزازٍ، أو بمعنى أعم وسيلة ضغطٍ على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق أغراض شخصية، ولعل ذلك يفسر سحب كثيرٍ من الاستجوابات بعد تقديمها أمام السلطة التشريعية، وفي أغلب الأحيان يكون ذلك بعد تسوية بين العضو مقدم الاستجواب والوزير المستجوب[٢٦٣].

---

[٢٦٣] تقدم أحد أعضاء مجلس الشعب في ٢٠٠٥/١٢/٤ بمداخلة طلب فيها استجواب السيد وزير الإعلام حول أداء الإعلام في مواجهة الحملة المغرضة التي تتعرض لها سورية وقد تقدم بطلب خطي بهذا الخصوص=

- لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك[٢٦٤].

٣- الجواب على الاستجواب:

يهدف الاستجواب إلى محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على سلوك أو نهج في معالجة شأن عام، وبالتالي فهو استيضاح يغلب عليه النقد أو حتى الاتهام لعمل السلطة التنفيذية، فإذا تقدم أحد الأعضاء باستجواب تجاه أحد الوزراء فإنه يتوجب على الوزير المستجوب أن يقدم الإجابة عليه فوراً أو خلال خمسة أيام، فقد نص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أن يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبلغها إياه، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فوراً[٢٦٥].

=وكان رد السيد رئيس المجلس بأن هذا الإجراء سيتم النظر فيه واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس، غير أنه في الجلسة التالية تم سحب الاستجواب قبل إحالته إلى الوزير المختص، نتيجة تسوية تمت بين العضو مقدم الاستجواب والوزير المستجوب، وكذلك الأمر حدث نفس الأمر في عام ٢٠٠٩ حيث تقدم النائبان فراس سلوم ووائل ملحم بطلب استجواب كل من وزير الاعلام ووزيرة الشؤون الاجتماعية والعمل أنذاك، وذلك لبيان أسباب ضعف الأداء في وزارة الاعلام وعدم قدرة الاعلام الرسمي على المنافسة والوقوف على حقيقة الفساد في مكاتب التشغيل في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ووقع على الاستجواب عدد من أعضاء من مجلس الشعب ولكن بالأخير تم التنازل عن الاستجواب قبل إحالته إلى الوزيرين المختصين نتيجة تسوية تمت جرت بينهم، للمزيد راجع ملف الكتروني بعنوان: مجلس الشعب يبدأ مناقشة مرسوم مكافحة غسيل الأموال، ٢٠١٤/٨/١، ٩.٤٠ ص:

http://tishreen.news.sy/tishreen/

[٢٦٤] العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص٢٠٨.

[٢٦٥] راجع نص المادة /١٤٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

٤ -مناقشة الاستجواب:

إن الإجراءات المتبعة في مناقشة الاستجواب في مجلس الشعب السوري تتمثل بالمراحل الآتية:

أ- يقدم الاستجواب بصورة خطية من المستجوب ويحال عن طريق رئيس المجلس إلى السلطة التنفيذية.

ب- يجب على عضو السلطة التنفيذية أن يجيب على الاستجواب بعد خمسة أيام إلا إذا رأى الإجابة فوراً غير أن النظام الداخلي لم يبين فيما إذا كان جواب الحكومة أو عضو السلطة التنفيذية خطياً[٢٦٦].

ج- يعطي حق الكلام للمُستجوِب قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية وله الحق بالكلام مدة ربع ساعة[٢٦٧].

د- يشرح المستجوِب موضوع الاستجواب ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص فإذا اكتفى المُستجوب بالجواب اعتبر الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه يعطى حق الكلام له ولاثنين من مؤيدي الاستجواب ولثلاثة من معارضيه[٢٦٨].

هـ- إذا أصر المُستجوِب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة[٢٦٩].

---

[٢٦٦] راجع نص المادة /١٤٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٦٧] راجع نص المادة /١٥١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٦٨] راجع نص المادة /١٥٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام ١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٦٩] راجع نص المادة /١٥٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

٥-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 صراحة أو ضمناً، أو بسقوطه في حالات معينة، وفق التفصيل التالي:

أ- استرداد الاستجواب:

يحق للمسْتَجْوب 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 استرداداً له ما لم يتبناه غيره، وبالتالي هناك نوعين للاسترداد هما:

- **استرداد صريح:** ويكون ذلك بطلبٍ 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 لذلك.
- **استرداد ضمني:** ويكون ذلك في حال لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه[٢٧٠].

يلاحظ هنا أن المشرع السوري قد اعتبر أن غياب مقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه بمثابة استرداد للاستجواب، إلا أنه لم يفرق في هذا الصدد – بين الغياب المبرر وغير المبرر، وحسناً فعل المشرع في هذا المجال وذلك لحث أعضاء المجلس على القيام بواجباتهم.

---

[٢٧٠] راجع نص المادة /١٥٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

ب- سقوط الاستجواب :

لم يرد في الدستور السوري ولا في النظام الداخلي للمجلس أية إشارة تبين أسباب سقوط الاستجواب الذي يتقدم به عضو مجلس الشعب، ويمكننا القول أن الاستجواب يسقط في حالات معينة رغم عدم النص عليها، وهذه الحالات تتمثل في الآتي :

- زوال صفة عضوية البرلمان عن مقدم الاستجواب: فإن الاستجواب في مثل هذه الحالة يسقط نهائياً لزوال صفة مقدمه.
- زوال صفة من وجه إليه الاستجواب: وذلك بسبب تحقق الغاية النهائية من الاستجواب مسبقاً، وهذا ما نشاهده كثيراً من الناحية العملية.
- وأخيراً يمكن أن يسقط الاستجواب بانتهاء دورة الانعقاد التي قدم الاستجواب خلالها[٢٧١].

تعد هذه الأداة الرقابية من الأدوات الرقابية الخطرة لما لها من آثار في حجب الثقة عن الحكومة، لذا قل ما كان يستخدم الاستجواب في مجلس الشعب السوري، ففي العشر سنوات الأخيرة تم استخدام هذه الأداة مرة واحدة فقط وهو طلب الاستجواب المقدم من عضو مجلس الشعب السيد صفوان قربي لوزير الصحة وذلك في ٢٠١٤/٣/٢.

بناء على ما أسلفناه فإننا نرى أن المشرع السوري قد أحاط الاستجواب بالضمانات الكافية، غير أن هذه الأداة من أدوات الرقابة كانت نادرة الاستعمال، وقليلاً ما يلجأ إليها أعضاء المجلس وهي على الرغم من خطورتها إلا أنها أداة رقابية أساسية لأنها تدفع الحكومة إلى المزيد من الجدية في الاهتمام بالقضايا

---

[٢٧١] العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص٢١٣.

والوقائع التي يوردها أعضاء المجلس، كما أنها أداة جوهرية تؤدي للكشف عن مواطن الفساد وهدر المال العام، كما أن حجب الثقة عن الحكومة قد يكون له دور كبير في الحد من استبداد الحكومة وتحقيق رغبات الشعب وإبعاد الوزراء الذين لا يتمتعون بالنزاهة والصلاح أي أنه يمكن القول بشكل عام: أن تغيير الحكومة قد يكون من شأنه دخول العناصر الكفوءة المحبة للوطن والتي تجعل نصب عينها خدمة الشعب كما أنه يزيل الصدأ عن ممارسة نشاط الحكومة الحقيقي الفعال بحيث يؤمن تفاهم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحقق الصالح العام.

ثالثاً– العرائض والشكاوى:

تشكل العرائض والشكاوى 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 لتعزيز العلاقة بين مجلس الشعب والمواطنين وتمكنه من ممارسة رقابته على أداء السلطة التنفيذية.

لقد بيَّن النظام الداخلي لمجلس الشعب الأحكام المتعلقة بالعرائض المقدمة للمجلس[٢٧٢]، حيث أوضح النظم الإجرائية لهذه العرائض وكيفية التعامل معها، فنص بدايةً على ضرورة تسجيل العرائض المقدمة في ديوان المجلس بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدم العريضة وملخص موضوعها[٢٧٣].

بعد ذلك يحيل رئيس المجلس إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان المختصة العرائض الواردة إلى المجلس على أن تتلى خلاصتها في أول جلسة، وإذا

---

[٢٧٢] أدى هذا إلى وجود لجنة دائمة من لجان المجلس تقوم بهذه المهمة وتسمى لجنة الشكاوى والعرائض، للمزيد راجع نص المادة /٦٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٧٣] راجع نص المادة /١٥٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

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 أية عريضة ترد المجلس[٢٧٤].

فيما يتعلق بكيفية التعامل مع هذه العرائض، فقد أكد النظام الداخلي للمجلس على ضرورة أن تدقق اللجنة في العرائض المحالة إليها، وتقدم تقريراً عما تراه ضرورياً منها إلى المجلس، وتكون السلطة التنفيذية مكلفة بالإجابة على العرائض المحالة إليها في غضون شهرٍ على الأكثر، وإذا كان 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[٢٧٥] .

يحق للجنة بعد دراسة جواب السلطة التنفيذية وعدم قناعتها، أن تحيل الشكوى عند الاقتضاء مصحوبة بجواب الحكومة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش مع ملاحظات اللجنة بإجراء التحقيقات اللازمة ضمن صلاحيات هذه الهيئة.

وعلى لجنة العرائض إبلاغ المجلس والمشتكي وجهة نظرها، وللجنة في تقريرها أن تبلغ الحكومة ملاحظاتها، كما تملك اللجنة أيضاً أن تبلغ المشتكي تحقيقات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش إذا رأت ذلك[٢٧٦].

كما تملك لجنة العرائض بعد ذلك دراسة الشكوى وجواب السلطة التنفيذية في ضوء التحقيقات الجارية و لها أن تقترح القوانين اللازمة عند الاقتضاء لضمان حقوق المشتكين[٢٧٧].

---

[٢٧٤] راجع نص المادتين /١٥٨-١٥٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٧٥] راجع نصوص المواد /١٦٠-١٦١-١٦٢-١٦٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢٧٦] راجع نص المادة /١٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٧٧] راجع نص المادة /١٦٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

رابعاً- لجان التحقيق:

إن حق التحقيق البرلماني نشأ في بعض الدول دون وجود نص دستوري يبيح إجراءه، في حين نصت عليه أكثر الدول في دساتيرها لتضفي على نشأته ووجوده شرعية دستورية.

فالتحقيق هو في جوهره من الأدوات الرقابية 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 تلجأ إليه السلطة التشريعية بقصد الاستنارة، والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفها.

إن أهم ما يميز هذه الوسيلة، هو أن السلطة التشريعية تتحرى بنفسها وتستقي المعلومات مباشرة من مصادرها الأصلية، وذلك عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين، والاطلاع على الوثائق والأوراق والمستندات الحكومية، وإتباع الوسائل المختلفة التي ترى أنها كفيلة بالوصول إلى الحقيقة والواقع[٢٧٨].

١-طبيعة لجان التحقيق وكيفية تشكيلها:

نص الدستور السوري وكذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنه للمجلس أو لمكتبه في حال غيابه أن يؤلف لجاناً أو ينتدب بعض أعضاء المجلس للتحقيق في أمر معين ولجمع المعلومات اللازمة لممارسة اختصاصاته ويعلم الرئيس السلطة التنفيذية بذلك[٢٧٩].

---

[٢٧٨] العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص١٦٤.

[٢٧٩] راجع نص المادة /٧١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته، ونص المادة /٧٨/ من الدستور السوري لعام /٢٠١٢/ .

ويستفاد من نص هذه المادة عدة أمور نجملها في الآتي :

أ- 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 علاقة للجان المجلس الدائمة بذلك.

ب- يتم تشكيل لجان التحقيق بقرار من مجلس الشعب أو مكتبه في حال غيابه، دون أن يكون هناك حاجة لتقديم طلب باقتراح ذلك من إحدى اللجان الدائمة للمجلس أو من عدد معين من أعضاء المجلس[٢٨٠].

ج- إن إجراء التحقيق هو حق طبيعي لمجلس الشعب، يمكن له ممارسته حتى دون أن يفرد له الدستور نصاً خاصاً، ومع ذلك فقد أفرد له الدستور السوري نصاً خاصاً نظراً لأهمية هذه الوسيلة، ومن هنا يمكن 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[٢٨١].

٢- صلاحيات لجان التحقيق :

تتمتع لجان التحقيق في سورية بالعديد من السلطات الفعالة التي تمكنها من إنجاز مهمتها، حيث يحق للجنة التحقيق أو للعضو الذي تم ندبه من قبل المجلس لإجراء التحقيق 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

---

[٢٨٠] البحري حسن: مرجع سبق ذكره، ص٢١.

[٢٨١] العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص١٦٥ .

مراعاة قانون أصول المحاكمات، وعلى السلطة التنفيذية والقضائية أن تسهل مهمة التحقيق وأن تقدم للجنة الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها[٢٨٢].

كل من حضر أمام المحققين وامتنع عن الإجابة أو أدلى بغير الحق يعاقب وفقاً لقانون العقوبات، وللمحققين أن يطلبوا من رئاسة المجلس تكليف السلطة القضائية بتحريك الدعوى العامة بحقه[٢٨٣].

ترفع لجنة التحقيق تقريراً إلى رئاسة المجلس تضمنه آراءها ونتيجة التحقيق، ويدرج الرئيس هذا التقرير في جدول أعمال أول جلسة لمناقشته[٢٨٤].

١- جلسات لجان التحقيق:

تعتبر سرية جلسات لجان التحقيق من المواضيع المهمة، وهذا ما أكده النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، ولكل عضو الحق في حضور اجتماعات اللجان وإبداء الرأي في المواضيع التي تبحثها[٢٨٥].

أما بالنسبة لحضور الجلسات، يعتبر اجتماع اللجنة صحيحاً إذا حضر الاجتماع نصف أعضائها على الأقل وتتخذ القرارات بأكثرية المسجلين الحاضرين في بدء الجلسة وللمخالف أن يدون مخالفته في متن التقرير[٢٨٦].

---

[٢٨٢] راجع نص المادة /٧٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٨٣] راجع نص المادة /٧٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٨٤] راجع نص المادة /٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٨٥] راجع نص المادة /٨٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٨٦] راجع نص المادة /٨٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

٢- التحقيق من قبل عضو واحد وطريقة اختيار الأعضاء:

أجازت بعض الأنظمة أن يتولى التحقيق البرلماني عضو واحد من أعضاء البرلمان، ونصت عليه صراحة في دساتيرها واللوائح الداخلية لبرلماناتها كما هو الحال في الكويت والبحرين[٢٨٧]، ولكن السؤال هل أجاز المشرع السوري ذلك أم لا؟

لم يحدد النظام الداخلي لمجلس الشعب في سورية مدداً لهذه اللجان كما لم يحدد عدداً لأعضائها، وقد قصد المشرع ذلك كي تتشكل وفقاً للظروف الخاصة التي تدعو لتشكيلها وحبذا لو سمح بالانضمام إليها من خارج المجلس من ذوي الاختصاصات المتعلقة بموضوع التحقيق عند عدم توافر مثل هؤلاء من داخل المجلس[٢٨٨].

كما أن النظام الداخلي لم يضع حداً أدنى لأعضاء لجنة التحقيق، فلم يرد قيد في هذا الصدد بالمادة /٧٤/ منه، وبالتالي ليس هناك ما يمنع من قيام عضو واحد من أعضاء مجلس الشعب بمهمة التحقيق أو جمع المعلومات.

أما بالنسبة لطريقة اختيار أعضاء لجان التحقيق، فقد اكتفت النصوص الواردة في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بإعطاء الحق للمجلس بتشكيل لجان التحقيق، **ولكنها لم تتعرض للكيفية التي يتم بها اختيار الأعضاء تاركة ذلك للمجلس.**

---

[٢٨٧] راجع نص المادة /١١٤/ من دستور دولة الكويت الصادر في ١٩٦٢/١١/١١، المادة /١٤٧/ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الصادر بالقانون رقم ١٢ تاريخ ١٩٦٣/٥/١٥، المادة /٦٩/ من دستور مملكة البحرين الصادر في ٢٠٠٢/٢/١٤، والمادة /١٦٠/ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني الصادر بالمرسوم رقم ٥٥ لعام ٢٠٠٢ .

[٢٨٨] العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص٢٠٠.

٣- النتائج المترتبة على تحقيقات لجان التحقيق:

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[٢٨٩].

بناءً على ما سبق فإن هناك عدة آثار قد تترتب على التحقيقات التي تجريها لجان التحقيق التي يشكلها مجلس الشعب، قد تصل إلى درجة الخطورة، 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 عن طريق اللجوء إلى الاستجواب، وهذا ما جرى بالفعل في عام /١٩٨٧/ حيث شكل المجلس لجنتين لتقصي الحقائق في موضوعين يندرج أولهما ضمن مسؤوليات وزير التموين والتجارة الداخلية، والثاني ضمن مسؤوليات وزير الصناعة وكان من النتائج التي ترتبت على التقرير الذي أعدته كل منهما توجيه استجواب للوزير المختص وزير التموين في الحالة الأولى ووزير الصناعة في الحالة الثانية، ومن ثم تطور الأمر إلى حجب الثقة عنهما، وهذا أدى بدوره في نهاية المطاف إلى استقالة الحكومة وتشكيل وزارة جديدة، وهذا ما يؤكد على الدور الفعال لهذه الوسيلة الرقابية[٢٩٠].

تعتبر لجان التحقيق وسيلة رقابية متعددة الأطراف وليست فردية كما هو الحال بالنسبة للسؤال والاستجواب، لأن التحقيق يختلف عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات وليس مجرد استعلام عن أمر معين والإجابة

---

[٢٨٩] راجع نص المادة /٧٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٩٠] عفاش فضل: **المجالس الشعبية النيابية في الوطن العربي- مجلس الشعب في سورية ١٩٢٨-١٩٨٨**، ط١، دمشق، دار ابن هاني، ١٩٨٨، ص١٦٠.

عليه أو مطالبة للسلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما، كما أن ما يميز لجان التحقيق أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات وإنما يتحرى المجلس بنفسه هذه البيانات من مصادرها المختلفة.

خامساً- طلب إجراء مناقشة:

تعطي بعض الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية ومن بينها النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الحق للعديد من أعضاء البرلمان في المطالبة بإثارة موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من النواب.

تُعد هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوارٍ بين السلطة التشريعية والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، فالأمر هنا ليس مجرد استفهام كما في السؤال، أو يتضمن النقد أو التجريح كما في الاستجواب، ولا يفترض وجود حدثٍ أو جرمٍ يستحق التحقيق كما هو عند تشكيل لجان تحقيق، وإنما هو مجرد مناقشة حرة مفتوحة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جوٍ من التفاهم للوصول إلى أفضل السياسات، ومن هنا تأخذ هذه الوسيلة أهميتها.

تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الوسيلة تختلف عن مناقشة بيان الوزارة، الذي يهدف إلى بيان سياسة الوزارة عند تشكيلها، بينما طلب المناقشة هدفه استيضاح سياسة الحكومة أو إحدى وزاراتها في موضوع معين يكون محل الطلب أثناء تنفيذ الموازنة العامة وهو من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة[٢٩١].

---

[٢٩١] العكام محمد خير: مرجع سبق ذكره، ص١٩٦.

فقد نص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على حق المجلس في طلب إجراء مناقشة، حيث أنه يجوز لإحدى لجان المجلس أو لعشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي فيه ويجب أن يقدم هذا الطلب للرئيس كتابة لإبلاغه إلى السلطة التنفيذية كما يبلغه إلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة ثم يدرج في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه، ويجوز أن يقرر المجلس مناقشته فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده[٢٩٢].

لرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك[٢٩٣]، وللمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه[٢٩٤].

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[٢٩٥].

---

[٢٩٢] راجع نص المادة /١٤٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٩٣] راجع نص المادة /١٤١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

[٢٩٤] راجع نص المادة /١٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

[٢٩٥] راجع نص المادة /١٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

نستنتج إن هذه الأداة هي من أدوات الرقابة المرنة التي تؤدي إلى وضع الحلول المناسبة والملائمة للمواضيع المطروحة للمناقشة دون التعرض إلى حجب الثقة عن الحكومة، كما أن المشرع السوري ترك للحكومة حرية المناقشة فوراً أو تأجيلها دون أن يحدد المدة التي يجب أن تتم المناقشة خلالها[٢٩٦]، إضافة لذلك فهي وسيلة رقابية جماعية من حيث عدد الأعضاء الذين يحق لهم ممارستها حيث يجب توافر عدد معين لممارسة هذه الأداة الرقابية.

وبعد المقارنة بين السؤال والاستجواب وطلب المناقشة يمكن القول:

إن الاستجواب أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه لأنه قد ينتهي الأمر في حالة عدم الاقتناع بالنتيجة إلى التصويت على الثقة، وفيما يتعلق بالسؤال يحق لجميع أعضاء مجلس الشعب الاشتراك في مناقشته، وللسلطة التنفيذية أن تؤجل الإجابة عليه لمدة شهر على الأكثر وفي حال عدم اكتفاء العضو السائل بالإجابة يحال الموضوع إلى اللجنة الدائمة المختصة، ثم يناقش بعد ذلك في المجلس.

أما بالنسبة إلى طلبات المناقشة، لا يحق للعضو منفرداً طرح أي موضوع للمناقشة فلا بد من أن يقدم طلب المناقشة من إحدى لجان المجلس أو من عشرة أعضاء على الأقل، ويبلغ الطلب إلى الحكومة وإلى رؤساء اللجان الدائمة لدراسته وللمجلس في جميع الحالات إحالة الموضوع إلى إحدى لجان المجلس الدائمة، في حين يكتفى بأن يقدم الاستجواب من عضو واحد من أعضاء المجلس ولا تعطى للسلطة التنفيذية إلا مدة خمسة أيام للإجابة ولا يجوز لجميع أعضاء المجلس مناقشته ويعطى الحق في الكلام في حالة عدم اكتفاء المستجوب بالجواب لأثنين من

---

[٢٩٦] راجع نص المادة /١٤٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري .

مؤيدي الاستجواب ولثلاثة من معارضيه وإذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء، كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة دون أن يعرض الموضوع على اللجنة الدائمة المختصة.

الفرع الثاني

الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة

تمارس هذه الرقابة بعد تنفيذ الموازنة العامة (أي بعد انتهاء السنة المالية)، أي عند إقرار الحساب العام الإجمالي أو قطع حساب الموازنة بقانون وهي تمثل الجزء الأخير من دورة حياة الموازنة العامة، كما أنها تعبر عن استمرارية عملية الرقابة التشريعية على موازنات السنوات المالية السابقة.

المقصود بقطع الحساب: هو بيان بنتائج تنفيذ الموازنة وتعديلاتها ببابي الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية المختصة بعد تصديقه من البرلمان بما يعتبر إبراءً لذمة الحكومة عن التنفيذ.

يتضمن الحساب الختامي النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة، وبذلك فإن السلطة التشريعية تستطيع بسهولة مناقشة ما آل إليه تنفيذ الموازنة وعرض المقترحات الإيجابية، وإقرار المناسب منها فيما يتعلق بالمستقبل .

فمن خلال رقابة السلطة التشريعية على الحساب العام للموازنة، وتدقيقه ومقارنته مع التقديرات الأصلية والنفقات – كما تضمنتها الموازنة التي أقرتها السلطة التشريعية – تستطيع هذه السلطة التحقق من مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإجازة الممنوحة لها[٢٩٧].

وتتم إجراءات قطع الحساب الختامي في سورية وفق الآتي:

---

[٢٩٧] شباط يوسف: **المالية العامة– موازنة الدولة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص٣١٧.

نصت المادة /٨٢/ من دستور الجمهورية العربية السورية على أن تُعرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع الحساب بقانون، ويطبق على قطع الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار[٢٩٨].

تعد كل وزارة أو جهة عامة ذات طابع إداري حساباً ختامياً عن السنة المالية المنتهية موزعاً وفق التبويب الوارد في النظام المحاسبي للجهات العامة ذات الطابع الإداري وترسله إلى مديرية الخزينة المركزية والحسابات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، كما تعد الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي ميزانياتها الختامية وتبلغها إلى مديرية شؤون المؤسسات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية.

تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة وتبلغه إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة التي يعود لها ذلك الحساب.

يقوم الجهاز المركزي بمراقبة مشروع الحساب العام ثم يودعه مرفقاً بتقريره العام إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه[٢٩٩]، ثم يعرض الحساب العام الإجمالي للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عام من انتهاء السنة.

---

[٢٩٨] طرأ تعديل على هذه المادة حيث كانت الحسابات الختامية بموجب دستور عام ١٩٧٣ تعرض على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين منذ انتهاء السنة المالية .

[٢٩٩] راجع نص المادة /٣١/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦

يعمل المجلس على تدقيق الحساب العام الإجمالي ومقارنته مع التقديرات الأصلية للإيرادات والنفقات التي كان قد أقرها في البداية لمعرفة مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإذن الممنوح لها في الجباية والإنفاق، حيث يقوم المجلس بإقرار قانون قطع الحساب، ويشكل هذا القانون آخر مرحلة من مراحل الرقابة وثمرة عمل أجهزتها المختلفة.

تخضع إجراءات قطع حساب الموازنة في المجلس لذات الإجراءات التي تتخذ عند إقرار مشروع الموازنة، وذلك من حيث المناقشة في لجنة الموازنة والحسابات ثم المناقشة والإقرار في المجلس[٣٠٠].

من الممكن أن تصبح الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكراً بعد انتهاء السنة المالية مباشرة لكي تبقى رقابتها رقابة موضوعية أكثر منها شكلية فكلما قلَّت المدة بين انتهاء السنة المالية ومناقشة الحساب الختامي كلما كانت الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية، ونلاحظ أنه يحد من فاعلية هذه الرقابة أن أعضاء مجلس الشعب لا يتوفر لديهم الوقت الكافي والوعي الثقافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي مناقشة تفصيلية.

من خلال ما أسلفنا يمكن القول: أن الرقابة المالية بشكل عام قديمة الوجود والنشأة، وقد تطورت وزادت أهميتها يوماً بعد يوم، واكتسبت طابعاً خاصاً بها في كل عصر من العصور، أما بالنسبة للرقابة التشريعية في سورية، فهي حديثة العهد إذا ما قارناها مع غيرها من الدول المتقدمة، كما أنها على الرغم من أهميتها إلا أنها رقابة ضعيفة وغير فاعلة بشكل عام لعدم توافر الكوادر المختصة للقيام بها، ولعدم توفر الوقت والخبرة اللازمة لممارستها، ولأنها تتم في فترات متباعدة، إلا أن السبب

---

[٣٠٠] راجع نص المادة /٨٢/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/.

الرئيسي في عدم فاعلية الرقابة التشريعية هو قلة الوعي الثقافي بين الأعضاء وعدم الممارسة الفعلية من قبل الأعضاء لحقوقهم الدستورية والمنصوص عليها أيضاً في النظام الداخلي للمجلس.

من خلال دراسة واقع الرقابة التشريعية في النظام الديمقراطي السوري الذي يقوم على فكرة التوازن بين سلطات الحكم نجد أن المشرع السوري قد منح عضو مجلس الشعب وسائل دستورية لرقابة السلطة التنفيذية وإمكانية تحريك المسؤولية السياسية إذا ما خرجت عن الحدود المرسومة لها وعن تطبيق بيانها الوزاري والمناقش من طرف مجلس الشعب فكانت هذه الوسائل المنظمة دستورياً محصورة في السؤال والاستجواب ولجان التحقيق، والبعض الآخر لم يتناوله الدستور واقتصر على النظام الداخلي لمجلس الشعب، أي أن الأساس القانوني للرقابة التشريعية متوافر وإن شابه قصور، وإن وجود الإطار الدستوري والقانوني لممارسة مجلس الشعب لوظيفته الرقابية يعتبر أمراً أساسياً بدونه لا يمكن القيام بهذه المهمة، كما يجب أن نعترف بأن وجود الصلاحيات والأدوات الرقابية تفتح الباب أمام أعضاء المجلس لممارسة دورهم الرقابي على أتم وجه.

المبحث الثاني

نتائج الرقابة التشريعية والصعوبات التي تواجهها وآفاق تطويرها

لما كان النظام الديمقراطي يقوم على فكرة التوازن بين سلطات الحكم (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى وتستأثر بالسلطة، فإن هذا التوازن فرض وجود رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

قد يترتب على ممارسة الأدوات الرقابية التي ذكرناها سابقاً والممنوحة للمجالس التشريعية نتيجة مهمة تسمى بحجب الثقة أو المعبر عنها بالمسؤولية السياسية للحكومة، وتتمثل في حق المجلس التشريعي حجب الثقة عن الوزارة كلها كوحدة أو أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير نتيجة حجب الثقة عنهما، أو حل المجلس التشريعي وذلك حسب النظام السائد.

إن الرقابة التشريعية تختلف ممارستها من دولة لأخرى وقد تواجه صعوبات في تطبيقها من دولة لأخرى وذلك لخصوصية كل بلد ووضعه، فكان لا بد من معرفة هذه الصعوبات ومن ثم إيجاد الحلول المناسبة لها.

المطلب الأول

النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة التشريعية

يترتب على ممارسة الرقابة التشريعية عدة نتائج تتمثل في حجب الثقة وهي نتيجة وأداة رقابية بآن واحد، وهي تمارس في ظروف خاصة وحالات محددة وضمن آلية معينة، وقد نصت عليها أغلب الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية في دول العالم، غير أنه اختلفت شروطها وأساليب ممارستها من دولة لأخرى ومن نظام

سياسي لآخر، وتعتبر هذه الأداة ضرورة ملحة يتوجب اللجوء إليها في الوقت الذي يكثر فيه الفساد الإداري والهدر المالي والتجاوزات المتخذة من قبل الحكومة أو من قبل بعض أعضائها.

نظراً لما يشكله إجراء حجب الثقة من خطورة على الحياة السياسية للدولة، وما يتفرع عنه من حالة تخبط وفوضى وإشكاليات ومخاطر كبرى على تنفيذ السياسة العامة للحكومة وتعديلها والخطوط الكبرى لبرامجها الداخلية والخارجية، ولذا فإننا سوف نتناول الحديث عن ماهية حجب الثقة، والإجراءات المتبعة في تطبيقه، والشروط الواجب توافرها لممارسته، ومن ثم بيان آثاره على الحياة السياسية للدولة من خلال استعراض النتائج الإيجابية والسلبية المترتبة على تطبيقه في سورية وفي عدة دول بعضها يأخذ بالنظام البرلماني ودول أخرى تأخذ بالنظام الرئاسي.

الفرع الأول

المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان

وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، تتداخل السلطتين التشريعية والتنفيذية وتتشابكان فيما بينهما بحيث تشترك كل واحدة منهما في وظائف الأخرى ويكون لكل منهما رقابة على أعمال الأخرى، وبموجب هذه الرقابة فإنه يتوجب على الحكومة أن تكسب ثقة ممثلي الشعب الذي هو مصدر السلطات، وأن تستقيل عند فقدانها هذه الثقة، وللحكومة أن تلجأ إلى حل مجلس النواب إذا تعسف في استعمال حقه، وحجب الثقة هذا يكون عن الوزارة بمجموعها أو عن أحد أعضائها أو بعضهم وذلك بحسب نوع العمل المشكو منه[٣٠١].

---

[٣٠١] محمصاني صبحي: **مبادئ القانون الأساسي والعلم السياسي وتطبيقها في لبنان وسائر البلاد العربية**، ط١، بيروت، دار العلم للملايين،١٩٥٢، ص٢٢٨ .

تنص أغلب الدساتير في البلدان العربية على أن يقدم رئيس الوزراء أسماء أعضاء حكومته وكذلك البرنامج العام للوزارة خلال مدة محددة من تشكيلها إلى البرلمان للحصول على ثقته.

كما أن لعدد محدد – يختلف من بلد لآخر – من أعضاء البرلمان الحق في تقديم طلب لحجب الثقة عن رئيس الوزراء، بحيث يختلف العدد المطلوب لحجب الثقة من دولة لأخرى، من حيث شروط حجب الثقة بالحكومة ككل أو برئيس الوزراء أو بوزير واحد، ومن حيث الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار حجب الثقة، وكذلك من حيث الآثار المترتبة على ذلك[٣٠٢]، وغالباً ما تنص الدساتير أن يكون ذلك بعد الاستجواب.

تقوم النظم السياسية البرلمانية على أساس حق النواب (ممثلي الشعب) في مساءلة الحكومة وحجب الثقة بها إذا اقتضى الأمر ذلك، وهذا الحق يعتبر حجر الزاوية في النظام النيابي وإحدى دعاماته وأركانه الجوهرية الأساسية بحيث يميزه عن نظم أخرى، وهذا الحق لم يتقرر تاريخياً إلا بعد صراع رهيب وتطور طويل ناضلت خلاله الشعوب وممثلوها ضد الملوك والمستبدين من الحكام[٣٠٣].

إن مسألة حجب الثقة لم تعد في وقتنا الحالي مجرد أداة رقابية برلمانية عادية يقتصر الاهتمام بها على بعض رجال القانون في بلد ما دون أخر، بل أصبحت أداة رقابية رئيسية في الدول تجاوزت بأهميتها وبخطورتها حدود الأدوات الرقابية الأخرى، ولا نبالغ إذ نقول: بأن اللجوء إلى هذه الأداة أصبح ضرورياً وواجباً في الوقت الذي يكثر فيه الفساد الإداري والهدر المالي والتجاوزات المتخذة من قبل أعضاء الحكومة، وأمام هذا قد يتساءل البعض عن هذه الأداة: كيف كانت نشأتها التاريخية، وما هو

---

[٣٠٢] الهيتي نعمان: مرجع سبق ذكره، ص١٢٧.

[٣٠٣] شبلي إبراهيم: **تطور النظم السياسية والدستورية**، ط١، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٤، ص٣٩٦.

مفهومها؟، وفي سبيل الإجابة على ما تقدم فإننا سنتعرض للحديث عن ماهية حجب الثقة.

أولاً– مفهوم حجب الثقة:

إن تحديد مفهوم حجب الثقة بشكل دقيق، يتطلب البحث في حيثيات هذه الأداة الرقابية من جانبين أولهما الجانب التاريخي باعتبار أن لكل حق مكتسب أسباب أدت لنشوئه ومن ثم لانتشاره، وثانيهما فيما يتعلق بالجانب القانوني بما يعكسه من وجهة نظر المشرع وأسلوبه في دراسته والتعامل معه، وتمييزه عن غيره من الأدوات الرقابية المشابهة له.

١- النشأة التاريخية لحجب الثقة:

عند الحديث عن حجب الثقة لا بد من الرجوع إلى النظام البرلماني في **بريطانيا**، بحسبان أنها مهد الديمقراطية البرلمانية في العالم. ففيها نشأت وتوطدت الركائز الأساسية لهذه الديمقراطية ومنها انتشرت إلى مختلف الدول التي تبنتها فيما بعد.

تم تمرير أول اقتراح بحجب الثقة في مارس من عام ١٧٨٢ عقب توارد الأنباء عن هزيمة القوات البريطانية في يورك تاون، وعندها صوَّت البرلمان على أنه لم يعد بإمكانه منح ثقته للوزراء الحاليين، واستجابة لهذا طلب رئيس الوزراء اللورد نورث من الملك جورج الثالث قبول استقالته[٣٠٤]، غير أن هذا لم يؤسس عرفاً دستورياً على الفور، مع العلم أنه في بداية القرن التاسع عشر فشلت محاولات بعض رؤساء الوزارة مثل روبرت بيل للسيطرة على الحكم مع غياب أغلبية برلمانية.

---

[٣٠٤] ضاهر عدنان، وغنام، رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٩٥ .

ترسخت مقدرة اقتراح حجب الثقة في منتصف القرن التاسع عشر على عزل الحكومة في المملكة المتحدة بحيث بلغ إجمالي عدد الذين خسروا في اقتراحات حجب الثقة أحد عشر رئيساً للوزراء، بينما كان هناك اقتراح واحد بحجب الثقة (عن جيمس كالاهان) منذ عام ١٩٢٥[٣٠٥].

أما في الأنظمة الرئاسية **كالولايات المتحدة الأمريكية**، فإنَّ رئيساً أمريكياً واحداً أقيل بمذكرة لحجب الثقة في تاريخ الولايات المتحدة هو الرئيس أندرو جاكسون عام ١٩٣٤ عندما أراد إنشاء مصرف وطني.

تم اقتراح حجب الثقة في عام /١٩٥٠/ عندما تلقى وزير خارجية الولايات المتحدة دين أتشيسون قراراً بحجب الثقة عنه، ومؤخراً حدث نفس الشيء مع المدعي العام ألبرتو غونزاليس.

كما تقدم السناتور الديمقراطي راسيل فاينجولد في مجلس الشيوخ الأمريكي بتاريخ ٢٠٠٦/٣/١٥ بمذكرة لحجب الثقة عن الرئيس جورج بوش، واتهمه بأنه "خرق القانون" بموافقته على عمليات تنصت دون موافقة القضاء في الولايات المتحدة، كما أن اللجوء إلى مذكرات لحجب الثقة قد يكون طرح ضد الرئيسين السابقين بيل كلينتون وريتشارد نيكسون بسبب فضيحتي مونيكا ليونسكي ووترغيت لكن الأمر استبعد بسرعة[٣٠٦].

---

[٣٠٥] سرايا أسامة: **سيناتور ديمقراطي يقدم مذكرة لحجب الثقة عن الرئيس الأمريكي**، القاهرة، صحيفة الأهرام، العدد ٤٣٥٦٣، ٢٠٠٦، ص٤ .

[٣٠٦] المداح محمد: **مذكرة في مجلس الشيوخ لحجب الثقة عن بوش**، صحيفة عكاظ، جدَّة، العدد١٧٣٢، ٢٠٠٦، ص٦.

حسن التل محمد: **مذكرة في مجلس الشيوخ الاميركي لحجب الثقة عن بوش**، جريدة الدستور، عمَّان ، العدد١٦٩٤٤، ٢٠١٤، ص٤.

تعتبر هذه الخطوة خطوة نادرة في النظام الأمريكي ذات دلالات رمزية، تحمل في طياتها مبادرة رائعة وشجاعة أن يتقدم نائب في الكونغرس بمذكرة لحجب الثقة عن رئيس الولايات المتحدة، وتعبر عن الترجمة الحقيقية لمفهوم حجب الثقة نظراً لكون الرئيس جورج بوش قد انتهك القوانين والدستور بالتنصت على الشعب الأمريكي دون حكم من القضاء.

تعتبر مذكرة حجب الثقة إجراءاً نادراً جداً في النظام البرلماني الأمريكي وهو يعتبر بمثابة (إعلان شجب) لا يتمتع بقوة القانون وليست له أي نتائج عملية فورية[٣٠٧].

لم يحدث في تاريخ الحياة النيابية في **لبنان** أن حجب أعضاء البرلمان ثقتهم عن وزارة فاستقالت لعدم الثقة فيها، فالعرف الذي كان سائداً هو إعطاء الحكومة الثقة بأغلبية بسيطة[٣٠٨]، وقد أطلق على هذا النوع من الثقة اسم (ثقة الرحيل)، أي حفظ وجه الحكومة كي تستقيل تلقائياً بدلاً من إقالتها بأيدي النواب، ونظراً إلى أن حق تعيين وإقالة الوزراء من اختصاص رئيس الجمهورية طبقاً للمادة رقم /٥٣/من الدستور، فإن حجب الثقة عن الحكومة يدفعها إلى تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية، والذي له الحق في أن يجاري المجلس الرأي ويقبل استقالة الوزارة، أو أن يبقي الوزارة ويخالف رأي المجلس فيصدر مرسوماً بحله ويحتكم إلى الشعب من خلال إجراء انتخابات عامة وفقاً

---

[٣٠٧] ملف الكتروني بعنوان: ثاني رئيس يتعرض لها في تاريخ أمريكا **٢٠١٤/٩/١٠، ١١:٠٠ص:** .http://syria-news.com

[٣٠٨] الطاهري حمدي: **سياسة الحكم في لبنان**، ط١، القاهرة، المطبعة العالمية، ١٩٧٦، ص١٧٧وما بعدها.

للشروط الدستورية المعروضة في هذا الشأن[٣٠٩]، حيث يحق لرئيس الجمهورية في أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة[٣١٠]، وهذا يفسر عدم إقدام النواب على حجب الثقة عن الحكومة، بسبب استخدام السلطة التنفيذية حقها في حل المجلس النيابي، وقد طرحت الثقة بالحكومة اللبنانية لمرات عديدة منذ تشكيل البرلمان اللبناني ولكن كانت الحكومة تنال الثقة دوماً، وكان آخرها بتاريخ ٢٠١٤/٣/١٩ حيث فازت حكومة الرئيس تمام سلام بثقة مجلس النواب، فحازت ثقة /٩٦/ نائباً من أصل/١٠١/ حضروا جلسة مجلس النواب لمناقشة البيان الوزاري[٣١١].

أما بالنسبة **لسورية**، فقد كانت التجربة البرلمانية السورية مشابهة للتجربة اللبنانية، غير أن مجلس الشعب لا يمنح الثقة للحكومة من خلال بيانها الوزاري، فيمكن لأعضاء المجلس أن يحجبوا الثقة عن الحكومة أو عن وزراء كما حصل في دورات تشريعية سابقة عندما حجبت الثقة عن وزراء لإهمال وتقصير في وزاراتهم، وبشكل عام لم يحدث على مدى التاريخ أن حجب مجلس الشعب الثقة عن الحكومة ككل، وإنما حجب الثقة عن وزير التموين بتاريخ ١٩٨٧/١٠/٢٦، وكذلك عن وزير

---

[٣٠٩] سرحال أحمد: **النظم السياسية والدستورية فى لبنان والدول العربية** ، بيروت، دار الباحث للطباعة والنشر، ١٩٨٠، ص١٨٦ .

[٣١٠] راجع نص المادة /٥٥/ من دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ وتعديلاته.

[٣١١] ملف الكتروني بعنوان: **البرلمان اللبناني يمنح الحكومة الجديدة الثقة بغالبية كبيرة** ١١ /٩/٢٠١٤، ١٨:٣٠ م: .irwww.alalam

الصناعة بتاريخ ١٩٨٧/١٠/٢٧، وعلى أثر ذلك تقدم رئيس الحكومة آنذاك السيد عبد الرؤوف الكسم باستقالته وذلك بتاريخ ١٩٨٧/١١/١[٣١٢].

هكذا نلاحظ مما تقدم أن أداة حجب الثقة مرت بتطورات عديدة حتى كُرِّست ضمن الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية، إلا أن هذا التكريس لم يصل إلى مرحلة التطبيق العملي الفعال فيما يتعلق بالنظام الرئاسي في حين كان لها حظاً أوفر في النظام البرلماني.

إن حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها هو من ضمن الوسائل المتاحة للمجلس التشريعي في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن هذا الحق يستعمل في حالة وجود أسباب قوية مثل اعتقاد المجلس بوجود سوء تصرف أو تجاوز كبير من الحكومة أو عندما يقدم استجواب للحكومة أو لأحد الوزراء ولا يقتنع المجلس بالمبررات التي تقدمها الحكومة أو الوزير[٣١٣].

عندما يقرر البرلمان حجب الثقة عادةً، فإنه يجب على المسؤول الحكومي أن يقدم استقالته وقد يسعى الأخير إلى حل البرلمان، وعندما يتقدم نائب أو أكثر باقتراح يطلب فيه حجب الثقة عن الحكومة أو عن رئيسها أو عن أحد أعضائها لأمر ما أقدمت عليه – يعتبره صاحب الاقتراح سبباً كافياً لحجب الثقة عنها– يكون اقتراح حجب الثقة خطياً بشكل سؤال أو استجواب، أو شفهياً وذلك حسب ما تنص عليه الأنظمة أو التقاليد ويبت به عن طريق التصويت، ويعتبر اقتراح التصويت بحجب الثقة

---

[٣١٢] عفاش فضل: مرجع سبق ذكره، ص١٦٠.

[٣١٣] عبد الفتاح محمد سعيد، والصحن محمد فريد: **الإدارة العامة– المبادئ والتطبيق**، بيروت، الدار الجامعية للنشر، ١٩٩١، ص٣٦٨ .

اقتراحاً برلمانياً عندما تقدمه المعارضة إلى البرلمان أملاً في الإطاحة بالحكومة أو وضعها في حرج[٣١٤].

٢- تعريف حجب الثقة:

يعرَّف **حجب الثقة لغةً:** حجب عن ممارسة حق معين، وحجب الشيء: ستره ومنعه، ويعرَّف الحَجْب شرعاً: منع شخص معين عن ميراثه إما كله أو بعضه، وحجب الأخوة أمهم أي منعوها من الإرث[٣١٥].

ويعرف **اصطلاحاً (قانوناً):** تصويت البرلمان ضد سياسة الحكومة بغية إجبارها على الاستقالة[٣١٦].

إن اقتراح حجب الثقة هو عبارة عن بيان أو تصويت ينص على أن شخصاً ما يشغل منصباً رفيعاً، سواء كان المنصب حكومياً أو إدارياً أو غير ذلك، لم يعد صالحاً للاستمرار في هذا المنصب، وقد يكون هذا بسبب تقصير الشخص المذكور في بعض الجوانب أو بسبب إخفاقه في القيام بالتزاماته أو بسبب قيامه باتخاذ بعض القرارات التي يرى بقية الأعضاء أنها تمثل ضرراً[٣١٧].

ومن خلال دراستنا لمضمون إجراءات حجب الثقة في عدد من التشريعات العربية والأجنبية، وانطلاقاً من إدراكنا العميق لحساسية وخطورة هذه الأداة الرقابية، وفي ضوء ما تقدم فإننا نقترح التعريف الآتي لحجب الثقة:

---

[٣١٤] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٩٢ .

[٣١٥] البستاني بطرس: مرجع سبق ذكره، ص ١٤٨-١٤٩ .

[٣١٦] ملف الكتروني بلا عنوان: ٢٠١٤/٩/١٥، ٩:١٥ص:

www.almaany.com

[٣١٧] راجع نص المادة /٦١/ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

أداة حجب الثقة هي: أداة رقابية يمارسها أعضاء مجلس الشعب في مواجهة أحد أو بعض أعضاء الحكومة، أو بمواجهة الحكومة ككل، بناء على اقتراح خطي مقدم للمجلس عند وجود قناعة بأن هناك تقصير من جانب الحكومة في أداء واجباتها، أو رغبة منهم في إجبارها على تقديم استقالتها لأن سياستها لا تحقق تطلعات الشعب.

ثانياً –آلية عمل حجب الثقة:

عندما يصوّت البرلمان على حجب الثقة أو عندما يخفق في التصويت على منح الثقة يجب على الحكومة أحد أمرين: الاستقالة، أو السعي إلى حل البرلمان وطلب إجراء انتخابات عامة، وهذين الإجراءين منصوص عليهما رسمياً في بعض النصوص الدستورية كما في سورية، وغير منصوص عليهما في بعض النصوص الدستورية الأخرى كما هو الحال في المملكة المتحدة وألمانيا[٣١٨].

تتشابه أداة حجب الثقة مع بعض الأدوات الرقابية كالاستجواب واقتراح توجيه اللوم، كما أنه يتمثل جوهر عملية حجب الثقة عبر مراحل وخطوات معينة تختلف باختلاف الأنظمة السياسية السائدة في دول العالم، البعض من الدول أثقلها بعدة شروط لممارستها والبعض كان أخف وطأة في شروط ممارستها.

فما هو مدى التشابه بين حجب الثقة وغيرها من الأدوات الرقابية، وما هي أهم المراحل والشروط الواجب توافرها لتطبيق حجب الثقة ؟

يقصد بالإجراءات المتبعة في حجب الثقة: مجموعة الشروط الواجب توافرها، والمراحل الواجب على أعضاء المجلس التشريعي المرور بها قبل الوصول لحجب

---

[٣١٨] ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: مرجع سبق ذكره، ص١٩٥ .

الثقة، وتختلف هذه الإجراءات من دولة لأخرى، وسنتناول الحديث عن هذه الإجراءات المتبعة في كل من فرنسا ولبنان وسورية.

١- أحكام حجب الثقة في فرنسا:

تعد وسيلة طلب الثقة من أهم الوسائل الرقابية التي تضمنها دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية ١٩٥٨ والتي بمقتضاها يمكن أن توضع الحكومة موضع المسؤولية، فقد نص الدستور على أن يتحمل الوزير الأول بعد المداولة في مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها، أو عند الاقتضاء عن بيانات السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء[٣١٩]، وبالتالي هناك ثلاث حالات تنطبق عليها إجراء طلب الثقة:

أ- طلب سحب الثقة حول برنامج الحكومة:

يعتبر هذا الطلب تطبيقاً لقاعدة دستورية قديمة قدم النظام البرلماني ولا يشترط تقديم الحكومة لبرنامجها للحصول على الثقة عقب تشكيلها وإن كان عليها أن تعلن سياستها للجمعية الوطنية[٣٢٠].

ب- طلب سحب الثقة حول بيان السياسة العامة للحكومة:

إذا تشكلت الحكومة ولكنها لم تقم بإعداد برنامجها فور تشكيلها، فعندها يمكن عقد مسؤوليتها وطلب سحب الثقة منها، من خلال بيان لسياستها العامة، فإذا ما قام

---

[٣١٩] السيد سيد رجب: **المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة**، ط١، القاهرة، ١٩٩٤،ص٤٤.

[٣٢٠] الأحمد وسيم حسام الدين: **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين البرلماني والرئاسي**، مرجع سبق ذكره، ص٢٧٢ .

مانع يحول دون التقدم ببرنامج الحكومة يمكن التقدم ببيان عن السياسة العامة، حيث جاء النص (عند الاقتضاء عن بيانات السياسة العامة)[٣٢١]، وهذا يفهم منه أنه استثناء ويجب أن لا يتحول إلى قاعدة عامة.

ج- طلب سحب الثقة حول مشروع قانون أو نص قانوني:

نصت المادة /٤٩/من الدستور الفرنسي على أن للوزير الأول بعد مداولات مجلس الوزراء، أن يطلب الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية حول التصويت على نص قانوني وفي هذه الحالة يعتبر النص مقبولاً إلا إذا قدم اقتراح للوم من قبل أعضاء الجمعية الوطنية خلال الأربع والعشرين ساعة التالية، ويتم التصويت عليه وفقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة /٤٩/ من الدستور والخاصة باقتراح اللوم.

يمكن أن تشترك كل من وسيلة الحكومة (طلب الثقة) مع وسيلة نواب الجمعية الوطنية وهي اقتراح اللوم في هذه الحالة وذلك رداً على طلب الحكومة الثقة حول المشروع أو النص القانوني وهي وسيلة تتسم ببعض التعقيد، حيث يتم طرح هذا الطلب أمام الجمعية الوطنية أثناء مناقشتها لمشروع أو نص قانوني تربط الحكومة مصيرها في السلطة بالموافقة عليه[٣٢٢].

إذا لم يقدم اقتراح اللوم في المهلة المذكورة الأربع والعشرين ساعة التالية اعتبر المشروع أو النص القانوني المعروض قد تمت الموافقة عليه دون تصويت برلماني.

---

[٣٢١] نصت المادة /٤٩/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء .

[٣٢٢] فوزي صلاح الدين: **البرلمان**، دار النهضة العربية،(لا.د)، القاهرة، ١٩٩٤، ص٤٥ .

ولا بدَّ من الإشارة إلى أن حالة التصويت على الثقة سواء بمناسبة طلب الثقة حول برنامج الحكومة وكذلك حالة طلبها عن بيان السياسة العامة تتم دون إتباع القواعد الخاصة بالمدة أو الأغلبية المقررين في حالة اقتراح اللوم، ومن ثم فالتصويت عليهما يتم بالأغلبية البسيطة أو النسبية[٣٢٣]، أي على أساس (نصف عدد الأصوات المشتركة في عملية الاقتراع +١) كما لا يعد الامتناع تصويتاً ضد الحكومة.

إذا أقرت الجمعية الوطنية اقتراح حجب الثقة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة وجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية[٣٢٤].

٢- أحكام حجب الثقة في لبنان:

إن حق طلب طرح الثقة يكون مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية[٣٢٥]، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترع عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزير أو الوزراء المقصودين بذلك[٣٢٦].

---

[٣٢٣] يقصد بالأغلبية المطلقة هي أصوات نصف عدد أعضاء المجلس التشريعي وزيادة صوت واحد، في حين أن الأغلبية النسبية هي أن يحوز الموضوع المطروح التصويت عليه نصف عدد أصوات أعضاء المجلس التشريعي الحاضرين وزيادة صوت واحد.

[٣٢٤] راجع نص المادة /٥٠/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .

[٣٢٥] يقصد بالعقود العادية والاستثنائية أي مدة انعقاد المجلس بهيئته العامة، وهي على نوعين دورات عادية واستثنائية، ويقابله في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الدورة التشريعية العادية والاستثنائية .

[٣٢٦] راجع نص المادة /٣٧/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته، والمقصود بعمدة المجلس في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني هيئة مكتب المجلس المؤلفة من رئيس المجلس ونائبه وأميني سر وثلاثة مفوضين .

تتقدم الحكومة ببيانها الوزاري لنيل الثقة من مجلس النواب في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال[٣٢٧]، وعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وجب على هذا الوزير أن يستقيل، وتعتبر الحكومة مستقيلة عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة[٣٢٨]، وفي حالة الاستجواب يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة وذلك بعد تلاوة الاستجواب، وبعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها، ويعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة[٣٢٩]،ولكل نائب أن يطلب حجب الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة.

كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزعاً للثقة بالحكومة، أما إذا كان الطلب مقدماً من أحد النواب فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي هذه الحال يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه لمدة خمسة أيام على الأكثر.

---

[٣٢٧] راجع نص المادة /٦٤/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته .

[٣٢٨] راجع نص المادة /٦٩/ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته .

[٣٢٩]راجع نص المادة / ١٣٥/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته، ويقابل مصطلح طرح الثقة المعمول به في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مصطلح حجب الثقة في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ومصطلح سحب الثقة في النظام الداخلي للجمعية الوطنية بفرنسا.

يحق لكل وزير أن يحجب الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلقها على أي مشروع قيد المناقشة كما يحق لكل نائب أن يطلب حجب الثقة بشخص الوزير وذلك وفقاً للأصول المبينة أعلاه[٣٣٠].

يتبيَّن من هذه النصوص إلى أن طلب حجب الثقة يمكن أن يقدم من قبل نائب واحد وهذا يعد تساهلاً من قبل المشرع اللبناني في ممارسة هذا الحق من قبل أعضاء مجلس النواب تجاه أعضاء الحكومة وهذا يعتبر أحد مظاهر النظام البرلماني.

٣-أحكام حجب الثقة في سورية:

نص دستور الجمهورية العربية السورية النافذ على أنه لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس.

يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية في حال حجب الثقة عن الوزارة، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته[٣٣١]، وتجدر الإشارة هنا إلى أن حق حجب الثقة لا يمتد إلى رئيس السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة[٣٣٢].

---

[٣٣٠] راجع نص المادة / ١٣٨/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته .

[٣٣١] راجع نص المادة /٧٧/ من الدستور السوري لعام /٢٠١٢/.

[٣٣٢] غالي كمال: **مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية**، ط٩، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١، ص٣١٠ .

وفقاً للنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري فإنه يجب أن يقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها بصورة خطية موقعاً من خُمس أعضاء المجلس على الأقل، ويبلغ الرئيس الطلب 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.

يكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس[٣٣٣]، ويبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير إلى رئيس الجمهورية فور صدوره[٣٣٤].

استناداً لما سبق فإن حالات اللجوء إلى حجب الثقة تختلف في كل من فرنسا ولبنان وسورية، ففي فرنسا حدد المشرع ثلاث حالات لطلب الثقة وهي تتعلق ببرنامج الحكومة، وبيان السياسة العامة للحكومة، وحول التصويت على مشروع قانون أو نص قانوني، ولا يستلزم أن تكون بعد استجواب للحكومة، غير أن المشرع الفرنسي ميَّز بين هذه الحالات من ناحية طريقة التصويت، فاشترط للموافقة على طلب الثقة حول برنامج وبيان الحكومة الأغلبية البسيطة أو النسبية، بينما طلب الثقة المتعلق بقانون أو نص قانوني يتطلب الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية، وهنا نرى أن المشرع الفرنسي قد وسَّع من الحالات التي يمكن اللجوء لحجب الثقة من خلالها، كما أن الدستور جاء خالياً من النص على المسؤولية

---

[٣٣٣] راجع نص المادة /١٥٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٣٣٤] راجع نص المادة /١٥٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

السياسية الفردية، ومن الناحية العملية نادرا ما تم تطبيق المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة أمام الجمعية الوطنية[٣٣٥].

بينما يتم اللجوء لحجب الثقة في لبنان بثلاث حالات، الأولى حجب الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة، والثانية عندما تتقدم الحكومة ببيانها الوزاري لنيل الثقة، والثالثة في حال علَّقتْ الحكومة الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وبالتالي فإن المشرع اللبناني قد وسع نطاق حالات حجب الثقة غير أنَّ الأخطر من ذلك يكمن في إعطائه طرح الثقة كحق مطلق لكل نائب.

نلاحظ أيضاً أن المشرع السوري أقر مسؤولية الوزراء السياسية أمام مجلس الشعب بنوعيها التضامنية والفردية وكان أكثر عقلانية وحكمة في إيلاء موضوع حجب الثقة الأهمية الخاصة وضمانات منطقية، وتجلى ذلك من خلال اشتراطه أن يكون حجب الثقة بعد استجواب، وبذلك لا يجوز اللجوء لحجب الثقة إلا بعد توجيه استجواب مقدم من أحد الأعضاء في المجلس، كما أن الدستور ألزم الوزارة أو الوزراء الذين حجبت عنهم الثقة بتقديم استقالتهم إلا أنه لم يلزم رئيس الجمهورية بقبول الاستقالة وإنما له حرية تقدير مدى ملائمة قبول الاستقالة، وله إذا قدر أن مجلس الشعب غير مصيب في قراره أن يلجأ إلى حل المجلس حيث أجاز الدستور الحق لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه [٣٣٦].

---

[٣٣٥] هناك حالة واحدة تم تطبيق قواعد المسؤولية التضامنية وبناء عليه استقالت الحكومة وذلك في ١٩٦٢/١٠/٤ وهي حكومة جورج بومبيدو، للمزيد راجع: ناصف عبد الله: **مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة**، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص٣٢٠ .

[٣٣٦] راجع نص المادة /١١١/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/.

ثالثاً – صور حجب الثقة:

إن المسؤولية السياسية أخف وطأة من المسؤولية الجنائية إذ لا يترتب عليها إلا استقالة الوزير أو الوزارة إذا قرر المجلس التشريعي عدم الثقة به أو بها، فجزاء المسؤولية السياسية سياسي محض وهو ترك الحقيبة الوزارية والتخلي عنها إلى أشخاص آخرين حائزين على ثقة المجلس التشريعي[٣٣٧].

تملك المجالس التشريعية في الدول التي تتبنى ديمقراطية أكثر فعالية حق حجب الثقة بالوزارة أو أحد أعضائها، فإذا قرر المجلس حجب الثقة عن الوزارة بنصاب محدد من مجموع أعضائه فإنه يتوجب عليها أن تستقيل، وإذا قرر حجب الثقة عن أحد الوزراء فإنه ينبغي عليه اعتزال منصبه، وقد يكون هذا الأسلوب الرقابي آخر الحلول لوضع حد لاستمرار الحكومة إذا لم تستجب للوسائل الرقابية الأخرى[٣٣٨] .

وبناء على ما تقدم فإن المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية تتجلى بصورتين: مسؤولية فردية، ومسؤولية تضامنية.

١ – المسؤولية الفردية:

هي المسؤولية السياسية لأحد الوزراء أمام المجلس التشريعي عن سياسة وزارته، وتنشأ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته، ويترتب عليها استقالة الوزير– الذي حجبت الثقة عنه–دون المساس ببقية زملائه أعضاء الوزارة.

---

[٣٣٧] مصطفى علي عبد القادر: **الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم السياسية المعاصرة**، ط١، القاهرة، مطبعة السعادة، ١٩٨٢، ص٣٢٦ .

[٣٣٨] ضاهر عدنان محسن: **حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية**، مرجع سبق ذكره، ص١٢١.

ومـن الجـدير بالـذكر أن المسـؤولية الفرديـة سـبقت فـي ظهورهـا المسـؤولية التضامنية التي استغرقت زمناً طويلاً حتى وضحت أصولها وأرسيت قواعدها[٣٣٩].

قد تتعلق المسؤولية الفردية بوزير معين أو بوزراء محددين، بمعنى أن ينسب تصرف معين إلى وزير بعينه أو إلى عدد محدد من الوزراء بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنه، وهذا لا يحدث بطبيعة الحال إلا فيما يتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها، فحينئذ ما لم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المسؤولين، وما لم تعتبر الهيئة التشريعية أن الفعل المنسوب إليهم مما يمس سياسة الوزارة كلها على النحو الذي سبق، فإنه من المتعين على الوزراء المسؤولين تقديم استقالتهم مع بقاء الوزارة.

تثور المسؤولية الفردية بالنسبة لوزير معين بالذات، ويتحقق هذا الفرض إذا كان المجلس التشريعي راضياً عن الحكومة ككل وعن تصرفات أعضائها ما عدا عضو معين من بينهم، وفي هذه الحالة تحجب الثقة بهذا الوزير أمام المجلس فإذا قرر المجلس عدم الثقة تعين عليه الاستقالة وحده ما لم ترى الحكومة التضامن مع هذا الوزير وتستقيل[٣٤٠].

من خلال ما أسلفناه فإن أمر استقالة الوزارة أو أحد وزرائها متروك لرئيس الوزراء كون الوزارة مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، فإذا وجد أن ما أُخذ عليه

---

[٣٣٩] فهمي مصطفى: **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة**، القاهرة، (لا.د)، ١٩٦٦، ص٦٠٦ .

[٣٤٠] شبلي إبراهيم: مرجع سبق ذكره، ص٣٩٦ .

أحد وزرائه يمس السياسة العامة وجب عليه طرح مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان تضامناً مع الوزير المذكور[٣٤١].

٢- المسؤولية التضامنية:

تقوم المسؤولية التضامنية على أساس تضامن الوزراء، أي أن هذه المسؤولية تشمل التبعية الوزارية للوزراء جميعاً، فتوجب استقالة الوزارة بأسرها، وذلك إذا كان العمل الذي أوجب المسؤولية متصلاً بسياسة الوزارة عموماً، أو إذا كان هذا الأمر منسوباً إلى رئيس الوزارة نفسه، لأنه رمز هذه السياسة العامة والموجه لأعمال الوزارة[٣٤٢].

تفترض الدساتير البرلمانية الحديثة أو تنص صراحة على مسؤولية الوزراء بالتضامن بجانب مسؤولية كل وزير على حدة، فالخطأ أو التقصير ينسب إلى الحكومة كلها، وإن صدور قرار بعدم الثقة إثر إثارة مسؤولية من هذا النوع يؤدي إلى استقالة الوزارة كلها.

إذا تقررت المسؤولية التضامنية للحكومة فإن الوزراء جميعاً يلتزمون بالاستقالة حتى ولو كان منهم من يعارض السياسة التي أدينت الوزارة بسببها، لأن مبدأ التضامن يؤدي إلى اعتبار القرارات الصادرة من مجلس الوزراء وكأنها قد صدرت بالإجماع[٣٤٣].

---

[٣٤١] حدث أن استقال السير صمويل هور وزير الخارجية البريطانية نظراً لعدم موافقة الرأي العام على سياسته خصوصاً فيما يتعلق بالنزاع الحبشي ولم يترتب على استقالته استقالة الوزارة كلها، بل ظلت في مركزها وحل وزيراً آخر محل الوزير المستقيل .

[٣٤٢] الطماوي سليمان، وخليل عثمان: **القانون الدستوري**، ط٤، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٥٣، ص٥٦٧.

[٣٤٣] الطماوي سليمان: **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة**، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص٣٧٦-٣٧٧ .

لما كان رئيس مجلس الوزراء هو رمز الحكومة وعنوان سياستها، فإن قرار حجب الثقة الموجه إليه يعتبر موجه للحكومة في مجموعها، ويؤدي بالتالي إلى استقالة الوزارة.

كما أنه من حق الحكومة في جميع الحالات أن تعتبر أمراً من الأمور متعلقاً بالسياسة العامة للدولة ولو آثار مسؤولية وزير بعينه أو وزراء محددين، ولكن يتعين في هذه الحالة أن تكشف الحكومة عن نيتها صراحة قبل أن يقوم المجلس بالتصويت حتى يصدر قرار عن بينة، ومن حق المجلس أن يعتبر أي موضوع من الموضوعات متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة ومثيراً بالتالي للمسؤولية التضامنية[٣٤٤].

بناء على ما أسلفنا فإن الدساتير تقصر حق إثارة المسؤولية التضامنية من قبل الحكومة على رئيس مجلس الوزراء وحده، فليس لوزير منها أو عدد من الوزراء إثارة هذا الموضوع من تلقاء أنفسهم وإن كان لهم أن يستقيلوا أو يحجبوا الثقة بأنفسهم.

من المتفق عليه أن المسؤولية التضامنية للوزارة إنما تنعقد أمام البرلمان وفي هذه الحالة لا تثور أية مشكلة إذا كان البرلمان مكوَّن من مجلس واحد، إذ تنعقد المسؤولية التضامنية للحكومة أمام هذا المجلس لكن المشكلة تثور في الحالة التي يتكوَّن فيها البرلمان من مجلسين إذ نتساءل هنا عن المجلس الذي يمكن أن تنعقد المسؤولية التضامنية أمامه ؟

---

[٣٤٤] مصطفى علي عبد القادر: مرجع سبق ذكره، ص٣٣٢.

للإجابة على هذا السؤال يجب التمييز فيما إذا كان مجلسي البرلمان في مركز قانوني متساوٍ، أم أنه أحدهما يعلو على الآخر، ففي الحالة الأولى تنعقد المسؤولية التضامنية أمام المجلسين معاً، أما في الحالة الثانية فإن المسؤولية التضامنية لا تنعقد إلا أمام المجلس المنتخب من قبل الشعب[٣٤٥].

الفرع الثاني

آثار المسؤولية السياسية

إن النتيجة الأساسية التي تترتب على حجب الثقة هي استقالة الوزارة كلها في حالة المسؤولية التضامنية، أو استقالة الوزير أو الوزراء الذين صدر قرار الحجب بالثقة المتعلقة بهم في حال المسؤولية الفردية، ولقد نصت الدساتير العربية على هذه القاعدة صراحة، وبناء عليه فإنه يترتب على حجب الثقة عدة نتائج بعضها إيجابية وبعضها الآخر سلبية تتمثل في الآتي:

١- أن الدساتير قد نصت على إلزام الوزارة أو الوزراء الذين حجبت عنهم الثقة بتقديم استقالتهم، إلا أنَّها لم تلزم رئيس الدولة بقبول الاستقالة، حيث أن له الحق في تقدير ملائمة الاستقالة، وله إذا قدَّر أن المجلس التشريعي غير مصيب في قراره أن يلجأ إلى حل المجلس[٣٤٦].

٢- ينفرد الدستور الكويتي عن باقي الدساتير العربية بحكم خاص ميزَّ به رئيس الوزراء يقضي بتفرغ رئيس الوزراء لمهام الرئاسة وعدم توليه مهام وزارة معينة، وبالتالي

---

[٣٤٥] الحلاق محمد، وإسماعيل أحمد، والأحمد نجم: **النظم السياسية**، (د.ط)، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٤، ص٢١٠.

[٣٤٦] راجع نص المادة /١١١/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام /٢٠١٢/ .

لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة برئيس الوزراء، أي أن المسؤولية السياسية في دستور الكويت تنصب بصفة أساسية على عاتق الوزراء فقط ولم يشير الدستور إلى مبدأ المسؤولية التضامنية صراحة، وبهذا أصبحت هذه القاعدة العرفية مقررة صراحة في صلب الدستور ولم نجد لهذا النص مقابلاً في أي دستور عربي آخر.

إلا أنه إذا أصدر مجلس الأمة قراراً- بذات الشروط الخاصة بحجب الثقة من الوزراء[٣٤٧]- بتعذر التعاون مع رئيس الوزراء، ففي هذه الحالة ترك الدستور الكويتي الخيار للأمير: فله أن يعفي رئيس مجلس الوزراء أو يعين وزارة جديدة، وله أن يحل مجلس الأمة الذي أصدر القرار، وإذا اختار الأمير هذا الحل الأخير وجاء المجلس الجديد وأصدر قراراً بذات المضمون السابق وبنفس الأغلبية التي يتطلبها الدستور فإنه لا يكون أمام الأمير إلا إعفاء رئيس الوزراء من منصبه وتشكيل وزارة جديدة.

٣- إن قرار الاستقالة الناجم عن حجب الثقة له عدة ميزات تتمثل في معرض البحث عن التفاهم بين السلطة التشريعية والحكومة الجديدة، والحد من استبداد الحكومة، وتحقيق رغبات الشعب وسيادته بواسطة ممثليه، وإبعاد الوزراء الذين لا يتمتعون بالنزاهة والصلاح والمقدرة والإخلاص.

٤- إن لحجب الثقة عن الحكومة سيئات أيضاً، حيث إن هذا التغيير المتكرر في الجهاز الحكومي يشل أعمالها، لا سيما إذا كان مفاجئاً ومتعلقاً بالوزارة برمتها، وهو بالإضافة إلى ذلك يفسح المجال لعدم اكتراث الوزراء بالأعمال الطويلة المدى، ويسبب إبدال الوزراء المختبرين بوزراء آخرين يجب عليهم أن يبتدئوا بالاختبار مجدداً[٣٤٨].

---

[٣٤٧] راجع نص المادة /١٠١-١٠٢/ من الدستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ وتعديلاته .

[٣٤٨] محمصاني صبحي: مرجع سبق ذكره، ص٢٣٥ .

٥- إن من أهم الضمانات المقررة لحماية الحكومة من سوء استخدام حجب الثقة هو ما تقرر لها من حق حل المجلس التشريعي والذي يقابل حق المجلس في حجب الثقة عن الحكومة، إلا أن هذا الحق المقرر للسلطة التنفيذية يعتبر ضماناً غير مباشر حيث من شأنه إجبار المجلس على التفكير بعمق وروية قبل حجب الثقة عن الحكومة، فقد يكون عدم الثقة غير واضحٍ أو يشوبه لبس معين من شأنه أن يؤدي إلى استقالة الحكومة لاعتقادها خطأً أنها لم تصبح حائزة لثقة المجلس[٣٤٩] .

٦-عندما تطرح الحكومة على مجلس النواب مشروعاً لأخذ ثقته عليه تضطر إلى مسايرة النواب ومداراتهم وإرضائهم وبالتالي فإن الثقة تكلف الشعب غالياً، فالوزارة هي التي تطلب الثقة وتسعى إليها، ولكن الشعب وحده هو الذي يدفع الثمن، ذلك لأن لكل من نواب المجلس قضايا متعددة أو مشاكل مخالفة للقانون، أو مطالب خاصة يتعذر تحقيقها، فإذا شعروا أن الوزراء بحاجة إلى أصواتهم وتأييدهم راحوا يساومونهم عليها كلها ويجعلونها ثمناً لتأييدهم ونصرتهم لهم وقد ينجحون في أغلب الأحيان في قضاء حوائجهم وحل مشاكلهم وتنفيذ مطالبهم، والتي ما كانت لتنفذ لولا هذه الفرصة، فرصة الثقة، ولو كان في هذا خسارة على عاتق الخزينة ومخالفة للقوانين المعمول بها.

هذا فضلاً عن أنَّ الوزراء في فترة عرض الثقة التي قد تستمر ما يزيد على أسبوع، ينشغلون عن قضايا الناس ومصالحهم بمقابلة النواب ومداراتهم، وتتراكم

---

[٣٤٩] هناك حالة وحيدة استقالت فيها الوزارة في جمهورية مصر العربية لاعتقادها خطأ أنها لم تصبح حائزة لثقة مجلس النواب، وهي وزارة عدلي يكن التي استقالت في ١٨ نيسان عام ١٩٢٧، وتفصيل ذلك أنه حدث أثناء مناقشة الموازنة أن تقدم أحد النواب باقتراح شكر الوزارة لمساندتها بنك مصر، ولكن نائباً آخراً طالب برفض هذا الاقتراح لأن الحكومة في نظره لم تقم إلا تنفيذاً لقرار سبق أن أصدره المجلس، وهذا ما فعله المجلس فاعتقد رئيس الوزراء أن ذلك يعني عدم الرضا وقدم استقالة وزرائه بالرغم من تقرير رئيس المجلس أن هذا لا يعني عدم الثقة، ولذلك من المفترض أن يكون قرار عدم الثقة واضحاً لا لبس فيه .

الأوراق والمعاملات على مكاتبهم ولا يجدون لأنفسهم متسعاً من الوقت لمراجعتها أو دراستها أو التوقيع عليها، ويستمر الأمر هكذا إلى أن يطمئن الوزراء إلى مصيرهم وحتى تنقضي مدة الثقة بكاملها[٣٥٠].

هكذا نجد إن ظاهرة حجب الثقة– بأبعادها الخطيرة– كظاهرة يمتد أثرها على مجرى الحياة السياسية للدولة بما لها من نتائج سلبية وإيجابية، وتتفاوت نسبة هذه النتائج من دولة لأخرى، وتعكس بشكل مباشر مدى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومدى التوافق والانسجام أو الاختلاف بينهما، حيث يكون اللجوء إليها ضروري في بعض الأحيان عندما يكثر الفساد والهدر المالي من قبل الحكومة، وفي بعض الأحيان قد تتعسف المجالس التشريعية في استعمالها لحجب الثقة فلا يكون هناك من حل سوى حل المجلس التشريعي.

ومما سبق تبيّن لنا:

– إنّ ظاهرة حجب الثقة لها أبعاد سياسية خطيرة، نظراً لما قد تخلقه من حالة عدم استقرار في مجرى الحياة السياسية للدولة وخاصة عندما تكثر الأزمات الوزارية كما حصل في لبنان والكويت[٣٥١]، أو فوضى في الحياة التشريعية في حال حل المجلس التشريعي.

---

[٣٥٠] كحالة حبيب: **ذكريات نائب**، (د.ط)، دمشق، مطابع الهلال، ١٩٥٠، ص٨٧ وما بعدها .

[٣٥١] ملف الكتروني بعنوان: **الأزمات الوزارية في لبنان**، ٢٠١٤/٩/١٥، ١٣:٢٠م:

www.svu.edu.eg/arabic

أيضاً أدى النزاع المتصاعد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دولة الكويت إلى سلسلة من الأزمات السياسية الناشئة منذ عام ٢٠٠٦وتشكل الاستجوابات البرلمانية للحكومات الكويتية المتعاقبة السبب المباشر في إقالة تلك الحكومات أو حل مجلس الأمة بعد وصول الأزمة لطريق مسدود وبرغم أن الحياة النيابية في الكويت راسخة منذ عام ١٩٦٣ إلا أن النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا سيما إساءة استخدام الأدوات=

– بذل المشرع السوري خطوات حثيثة في سبيل تنظيم أداة حجب الثقة، ووضع الضمانات اللازمة لممارستها، وتجلى ذلك واضحاً وجلياً بنص دستور الجمهورية العربية السورية النافذ حالياً، ونصوص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٦/٦ وتعديلاته.

– اشترط المشرع السوري لممارسة حجب الثقة عدة شروط حيث لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل وبأغلبية عدد أعضائه، كما أنه يحق للوزارة أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام[٣٥٢]وهنا نرى أن المشرع السوري قد أحسن في وضع الضمانات اللازمة لممارستها نظراً لخطورتها وأثرها على حياة المجتمع ككل .

– إن اللجوء إلى حجب الثقة ضرورة وأولوية في إطار مكافحة الفساد الحكومي، وهذا يتطلب ضرورة تفعيل التعاون والتنسيق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفي إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك تلافياً للوصول لدرجة حجب الثقة.

=الرقابية في البرلمان بسبب كثرة الاستجوابات وطلبات حجب الثقة عن الحكومة أدى إلى إقالة ست حكومات وحل المجلس خمس مرات، أربع منها بقرار أميري والمرة الخامسة بمقتضى قرار المحكمة الدستورية، للمزيد راجع : ملف الكتروني بعنوان: الكويت صخب برلماني لا يعرفه الخليج ٢٠١٤/٩/١٥، ١٤:٠٠م:
http://www.skynewsarabia.com

[٣٥٢] راجع نص المادتين /١٥٣-١٥٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

المطلب الثاني

الصعوبات التي تواجه الرقابة التشريعية في سورية وآفاق تطويرها

إن سلطة مجلس الشعب قد تقلصت ودوره حُجِّمْ، وبخاصة فيما يتعلق برقابته على الموازنة، والحل الأمثل لمعالجة هذه الثغرات يتجلى بأن يتجه التفكير إلى إنشاء هيئات قضائية مالية مستقلة يعهد إليها بمساعدة البرلمان وذلك بفحص الحسابات العامة ، ومراجعتها مراجعة مستندية دقيقة ثم عرضها على البرلمان.

هنا لا بد من الإشارة إلى أنه من الأفضل أن تكون الرقابة قبل الصرف وبعد الصرف وبهذه الطريقة تستطيع السلطة التشريعية أن تقف على مدى تطبيق القانون في جباية إيرادات الدولة وأن تتأكد من أن الإنفاق قد تم في حدود الإجازة الممنوحة من البرلمان[٣٥٣].

وعلى هذا سنتناول الحديث عن مدى فعالية الرقابة التشريعية ثم نبين أهم الصعوبات التي تعترض السلطة التشريعية ونحاول إيجاد الحلول لتحسين نوعية هذه الرقابة وذلك وفق ما يلي:

الفرع الأول

التحديات التي تعترض نجاح الرقابة التشريعية

إن الظروف العامة التي تعمل في نطاقها المجالس التشريعية تلعب دوراً كبيراً في تحقيقها لرقابتها الفاعلة، وإن قيام السلطة التشريعية بدورها الرقابي المطلوب لا بد فيه من توافر أمرين اثنين[٣٥٤]:

---

[٣٥٣] شباط يوسف: **المالية العامة: موازنة الدولة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٨ .

[٣٥٤] شباط يوسف: **المالية العامة: موازنة الدولة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨ .

الأمـر الأول: يتعلـق بالمجـالس البرلمانيـة نفسـها، إذ يفتـرض أن تحقـق فيهـا السلطة والقدرة والرغبة في مراقبة عمل السلطة التنفيذية، وهذه السلطة تستمد من خـلال الإطـار القـانوني أي الدسـاتير أو اللـوائح الداخليـة التـي تـنظم عملـه وصـلته بالسـلطة التشريعية.

أمـا قدرة المجلس علـى ممارسـة دور الرقابـة فـلا تحـددها القوانين المجردة إنمـا تتحدد من خلال الإمكانات المادية والبشرية الملموسة والتي يتم وضعها تحت تصرف النواب من أجل القيام بمهام المراجعة، والغرض الرئيسي من توفير هذه الإمكانات هو السماح للبرلمان والنواب بالحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات عن كيفية أداء السلطة التنفيذية لأنه بدون توافر هذه المعلومات لا يمكن القيام بمهام الرقابة.

الأمر الثاني: يتعلق بالظروف العامة التي تعمل فيها البرلمانات، وذلك أن قدرة وجهوزيـة البرلمـان للقيـام بـدوره الرقـابي يتـأثر بعـدة عوامـل خارجيـة منهـا نـوع الثقافـة السياسية السائدة في البلاد والأوضـاع السياسية الفعلية التـي تعيشـها البلاد من ناحيـة التطور الديمقراطي ذلك أنه مما لا شك فيه أن قيام التعددية السياسية الحقيقية تنعكس بدورها على واقع المجلس فتعزز دوره الرقابي[٣٥٥].

وسنتناول دراسة هذا من خلال ما يلي:

أولاً–الرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها:

إن إقرار الموازنـة العامـة للدولـة لا يسـفر عـن فائـدة تـذكر مـا لـم يقتـرن برقابـة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة عن طريق المصادقة على الموازنة في إطارها السليم.

---

[٣٥٥] شباط يوسف: **مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها**، مرجع سبق ذكره، ص٤٨ .

من هنا كانت مهمة السلطة التشريعية إحكام رقابتها على تنفيذ الموازنة بغية حفظ الأموال العامة من الضياع والتبديد وتوجيه دفة الموازنة نحو هدفها المنشود.

هذا وتعد مهمة السلطة التشريعية هذه من أهم وأخطر مهامها في علاقتها بالحكومة وذلك لخطورة النتائج التي يمكن أن تنجم عنها، والتي تتمثل بالمسؤولية السياسية، أي مسؤولية الوزارة أمام المجلس المنتخب بالإضافة إلى المسؤولية الجنائية والمدنية.

يذهب معظم الفقهاء والكتاب في مجال الرقابة المالية إلى أن الرقابة التشريعية غير مجدية وضعيفة وهي غير قادرة على تحقيق أهداف الرقابة المالية المطلوبة ويعود ذلك إلى:

١- طبيعة الوظيفة البرلمانية:

فالوظيفة البرلمانية هي وظيفة متعددة المجالات ولا يمكن لعضو البرلمان الإلمام بكافة نواحي هذه الوظيفة فيجد العضو صعوبة في ممارسة الوظائف المسندة إليه جميعاً وخاصة الوظائف الرقابية التي تتطلب القيام بإجراءات تفتيشية وتحقيقية وزيارات ميدانية يصعب على العضو البرلماني القيام بها نظراً لعدم تفرغهم لإنجاز مثل هذا العمل الذي يحتاج لوقت كاف وطويل[٣٥٦].

٢- عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان:

خاصة فيما يتعلق بالأمور المالية المحاسبية والفنية بحيث يصعب على أعضاء البرلمان الوقوف على حقيقة الوضع المالي للحكومة في الإنفاق والجباية،

---

[٣٥٦] العموري محمد رسول: مرجع سبق ذكره، ص٣٧٥ .

إضافة إلى عدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة والكافية والتي توضح الصورة الحقيقية والتفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية[٣٥٧].

يمكن القول في هذا الإطار: إن أعضاء البرلمان يعانون نقصاً في المعلومات المتخصصة لأن معظمهم لم يمارس العمل التنفيذي بعكس الوزراء الذين تساندهم الأجهزة الإدارية ويساندهم الموظفون حينما يتطلب الموقف الرد على سؤال معين أما أعضاء البرلمان فليس لديهم إلا معلومات محدودة، وتنقصهم التسهيلات والإمكانات للبحث، ولا يمكنهم اللجوء إلى الأجهزة الإدارية إلا من خلال الوزير[٣٥٨].

لذلك فإن معظم المجالس التشريعية في دول العالم تستعين بهيئة فنية متخصصة تضع بين يديها نتائج مراقبتها وخلاصة ملاحظاتها ومقترحاتها، بحيث تشكل حجر الأساس في الرقابة التي تقوم بها المجالس النيابية على التصرفات المالية للحكومة.

ثانياً- الصعوبات التي تواجه الرقابة البرلمانية:

تحدثنا فيما مضى أن رقابة البرلمان أصبحت أمراً ضرورياً للتأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة التي منحها إياها البرلمان في الإنفاق والجباية، إلا أن الواقع العملي يكشف لنا أن الرقابة المرافقة هي الوسيلة الرقابية الأكثر جدية في الكثير من دول العالم ولا سيما دول العالم النامية، وذلك لما تتضمنه هذه الرقابة من وسائل عدة يملكها النائب في البرلمان والتي تؤدي في غالب الأحيان إلى قيام مسؤولية الوزراء إذا

---

[٣٥٧] شباط يوسف: **الوسيط في الرقابة المالية والإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٨ .

[٣٥٨] ذكي سلام إيهاب: **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص٢٠٦ .

لم يقتنع الأعضاء بإجابته، أو حجب الثقة عن الحكومة واستقالتها كما حدث في العديد من الدول مثل فرنسا عام /١٨٧٧/، تركيا عام /١٩٧٠/، كندا عام /١٩٧٤/.

تعتبر الرقابة اللاحقة هي الرقابة الأساسية التي يقوم بها البرلمان على تنفيذ الموازنة وتنحصر في قانون قطع الحساب لكن هذه الرقابة برهنت على عدم فاعليتها في العديد من دول العالم وذلك للأسباب التالية[٣٥٩]:

١- عدم تقديم قطع الحساب الختامي في الوقت المناسب، إذ غالباً ما يتم تأخير تقديم قطع الحساب الختامي إلى وقت بعيد مما يجعل من رقابة البرلمان على موازنات انتهت منذ زمن وبعد تبدل الحكومات والوزراء أمر غير مجدي.

تجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الشعب السوري ونتيجة للأوضاع الأمنية الراهنة لم يقم بقطع الحساب الختامي للموازنة العامة لعام ٢٠١١ وما بعدها حتى تاريخه ويرى الأعضاء أن الأمر قد يستمر لغاية تحسن الظروف والأحوال العامة للبلاد وبالتالي فإن الرقابة التشريعية معدومة في هذه الحالة وليس لها أي دور ولا جدوى من تطبيقها على موازنات نفذت منذ أربع سنوات وتغيرت فيها الحكومة عدة مرات.

٢- عدم توافر الاختصاصات المطلوبة في أعضاء السلطة التشريعية وخاصة المهتمين بالعلوم المالية والقانونية من أجل القيام بدراسة مشروع قانون الموازنة ومناقشته.

٣- عدم استقلالية أعضاء البرلمان في معظم الدول في مواجهة الحزب الحاكم، وهذا بدوره يؤدي إلى الحد من حريتهم في المناقشة ومن فعاليتهم كممثلين للشعب .

---

[٣٥٩] شباط يوسف: **الوسيط في الرقابة المالية والإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٦ .

نجد مما سبق أن مدى فعالية الرقابة التشريعية تختلف من دولة لأخرى وتتأثر لحد كبير بالمستوى الثقافي لأعضاء المجالس التشريعية والظروف السياسية والاقتصادية السائدة في الدول.

من خلال زيارة الباحث الميدانية لمجلس الشعب أكد عدد من أعضاء مجلس الشعب في سورية أن الظروف السياسية التي تمر بها البلاد والحرب الكونية عليها أثرت بشكل كبير على مستوى الأداء الرقابي للمجلس لدرجة أن الاهتمامات تدور أغلبها حول المشاريع الخدمية وتحسين الوضع المعيشي والحالة العامة للمواطنين على حساب المشاريع الاستثمارية، حيث أثَّرت الأوضاع الأمنية التي تمر بها البلاد على كل مرافق الدولة ومن هنا كان لا بدَّ من تقدير الدور الكبير الذي تقوم به الحكومة خاصة بعد مرور أكثر من أربع سنوات من الحرب التي استهدفت تدمير البنى التحتية واستنزاف طاقات البلاد وهذا يستتبع تبرير تأخرها في تنفيذ المشاريع التي كانت مقررة كون الإرهاب طال كافة النواحي وبشكل خاص قطاع الكهرباء .

الفرع الثاني

سبل تطوير الرقابة التشريعية

انطلاقاً من أهمية وضرورة الرقابة التشريعية وتجنباً لأوجه القصور التي تعتريها على الصعيد العملي، نورد فيما يلي أهم المقترحات بشأن تطوير الرقابة التشريعية بما يسهم في زيادة فعاليتها وأخذها الدور الحقيقي وقدرتها على توجيه وتصويب سياسة الحكومة ككل وعلى تنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص، وتتلخص هذه المقترحات بالآتي:

١- وضع الإطارات القانونية التي تحدد علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية وأهداف العمل الرقابي وأصوله وشروطه في حال غيابها، والتخفيف من القيود التي تضعها

بعض اللوائح الداخلية على بعض أشكال الرقابة البرلمانية التي تتضمن أثراً عقابياً، مثل الاستجواب أو حجب الثقة.

٢- رفد أعضاء البرلمان بالمساعدين من الباحثين المختصين الذين يستطيعون إمداد النائب بالدراسات والمعلومات الضرورية لكي يطلع بعمله الرقابي، وكذلك تزويده بالمساعدين الإداريين الذين يوفرون له حيزاً أكبر من الوقت والجهد لكي يصرفها في الاطلاع على المعلومات والدراسات التي توضع تحت تصرفه لكي يتابع عمله الرقابي.

٣- ضرورة تفعيل عمل اللجان البرلمانية نظراً لأهمية دورها الرقابي وذلك عن طريق استمرارية عضوية النواب فيها حتى تتراكم لديهم الخبرات المطلوبة[٣٦٠] .

٤- تزويد اللجان البرلمانية بالمكتبات، وتطوير هذه المكتبات إن وجدت وتزويدها بأجهزة الكمبيوتر التي تمكن النواب في البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية لعملهم في حقل الرقابة البرلمانية .

٥- إيجاد نوع من التوازن وتعزيز سلطة الشعب وتعميق نشر المعلومات ونشر المبادئ الديمقراطية والعمل على إيجاد التعددية الحزبية وتمثيلها في البرلمانات على غرار ما حدث في القطر العربي السوري بعد قيام الحركة التصحيحية المجيدة التي قادها القائد الخالد حافظ الأسد حين عمل على إحداث مجلس للشعب يمثل فئات الشعب كافة وعمَّق من خلاله مبدأ الديمقراطية الشعبية، وأوجد التعددية السياسية وذلك بإحداث

---

[٣٦٠] ملف الكتروني بعنوان: **الدور الرقابي للمجالس البرلمانية**، ٢٠١٤/١١/٢٠، ١٠:٠٠ص:

http://www.Pogar.org

الجبهة الوطنية التقدمية ومشاركتها الفاعلة في المجالس التشريعية وإدارة شؤون البلاد[٣٦١] .

٦- تعزيز اهتمام المواطن بالحياة البرلمانية وثقته بالعمل البرلماني والانتخابات، ويمكن تحقيق هذه الغاية عبر وسائل متعددة منها إصدار كتيبات تتضمن تعريفاً بأهم المنجزات التي حققها البرلمان وبالدور الذي يضطلع به في خدمة المواطنين، ومثل هذه الأقنية توسع دائرة العلاقة والتعاون بين البرلمان والمواطنين والأجهزة المختصة بحيث لا يكون محورها لجان تقصي الحقائق فحسب، كما أنه من المفيد أن تضطلع البرلمانات نفسها بدور تثقيفي يتناول أهمية مشاركة المواطنين في العملية الانتخابية بغرض تعزيز إسهامه في تطوير المجالس النيابية وتوطيد اهتمامه بدورها في مجال مراقبة أداء السلطة التنفيذية.

٧- تنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب الذين يرغبون في تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي والاطلاع على أحدث التطورات العالمية في هذا[٣٦٢] .

٨- تهذيب الرقابة التشريعية وجعلها أكثر إيجابية، وأن تبتعد عن السلبية قدر الإمكان التي تقتصر على اكتشاف الأخطاء والانحرافات، وذلك بالعمل على وضع الحلول المناسبة لأسباب هذه الانحرافات وتقديم الاقتراحات التي تحول دون وقوعها مستقبلاً.

٩- يجب أن تعالج الرقابة الأخطاء والانحرافات مباشرة فور وقوعها حتى لا تتفاقم ويصعب معالجتها مستقبلاً.

---

[٣٦١] شباط يوسف: **الوسيط في الرقابة المالية والإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص١٣٠ .

[٣٦٢] ملف الكتروني بعنوان: **الدور الرقابي للمجالس البرلمانية**، ٢٠١٤/١١/٢٠، ١٣:٢٥م:

http://www.Pogar.org

١٠- التركيز على أهمية التنسيق بين الأجهزة الرقابية المتعددة منعاً لحدوث التداخل وازدواج في الاختصاصات.

١١- ألا تستخدم الرقابة التشريعية لأسباب سياسية بحتة بحيث يكون الهدف منها هو الإصلاح وليس تصيد الأخطاء.

١٢- يجب أن تكون إجراءات الرقابة مرنة إلى حد ما، قابلة للتعديل بحيث تتلاءم مع أي تغيير يطرأ على سير العمل، وتكون لها القدرة على مواجهة ما يستجد من ظروف غير متوقعة.

١٣- التأكيد على أهمية استقلال الأجهزة الرقابية في سورية عن السلطة التنفيذية وإلحاقها بمجلس الشعب أسوة بوضع الأجهزة الرقابية في أغلب دول العالم، أو إيجاد هيئات قضائية مالية متخصصة يكفل الدستور استقلالها في مواجهة الأحزاب الحاكمة والحكومة تلحق بالمجالس التشريعية لمساعدتها على أعمال الرقابة[٣٦٣].

---

[٣٦٣] محرزي مي: مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٣ .

خاتمة:

إن الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من أهم الوسائل التي تكفل ضمان احترام الدستور والقوانين من قبل السلطات التنفيذية وهي ضرورة حتمية لذلك نجد إجماع من قبل جميع الدول على أهميتها وإن اختلفت في تحديد الهيئات التي أوكلت لها مهمة الرقابة، فهناك من أوكل هذه المهمة للبرلمان، علماً أنه هو من يقوم بسن التشريع، فلهذا أثبتت هذه الطريقة عدم نجاعتها كونها لا تصل إلى مستوى الرقابة المستقلة، وهناك دول منحت مهمة الرقابة إلى القضاء، لكنه يتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات كما أن مهمتهم تنحصر في تطبيق وتفسير القانون ولا تمتد لنصوص الدستور لهذا وبناء على عدم نجاح البرلمان في مهمته وكذلك القضاء كان لا بد من إيجاد جهة مستقلة، ولذلك لجأت غالبية دول العالم إلى إنشاء جهاز مستقل عن السلطات الثلاث يتكفل بمراقبة دستورية القوانين، وإن نجاح أو فشل مثل هذا الجهاز مرتبط بثلاث مسائل أولها أهمية الأعضاء المكونين له، الأمر الثاني صلاحيات المجلس وإلزامية قراراته والأمر الأخير والمهم كيفية تدخل المجلس والأشخاص الذين لهم الحق بإخطاره و اللجوء إليه، ومن خلال هذه يمكن القول أننا توصلنا لعدد من النتائج والتوصيات وهي:

أولاً – النتائج:

١- إن المتأمل في الدستور السوري والنظام الداخلي لمجلس الشعب يلاحظ أن السلطة التنفيذية قد زودت بإمكانيات وصلاحيات واسعة وأحيطت بكثير من الضمانات التي تصل إلى حد المبالغة، وذلك بإيراد قيود شديدة على حق السلطة التشريعية في ممارسة وسائله الرقابية (السؤال، والاستجواب، والتحقيق

النيابي،....الخ) في مواجهة تلك السلطة وهذه الضمانات والقيود تعيق نوعاً ما ممارسة الرقابة التشريعية كما هو مطلوب منها، وتؤدي من الناحية العملية إلى ندرة استخدام مجلس الشعب لوسائل الرقابة المقررة له في الدستور وفي النظام الداخلي للمجلس، وهذا التقييد البرلماني أدى إلى ضعف رقابة المجلس.

٢- من خلال الممارسة العملية للحياة البرلمانية نجد أن هناك عوائق أمام توجيه الأسئلة منها، امتناع بعض الوزراء عن حضور المجلس للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل الأعضاء في المجلس، فأحياناً قد تمر أشهر عديدة على بعض الأسئلة المدرجة على جدول أعمال المجلس دون أن يحضر المعنيون للإجابة عليها وإن أجابوا تكون الإجابة بصورة عمومية مبهمة تتلاشى معها الغاية منها.

٣- إن أغلبية وسائل الرقابة قد أضعفها أداء الأعضاء بسبب يعزى إليهم إذ كثيراً ما توجه أسئلة أو استجوابات إلى الحكومة ذات طابع شخصي لا علاقة لها بطبيعة عمل المجلس وإنما تستهدف الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة.

٤- تستخدم الرقابة التشريعية في معظم الأحيان كوسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ويسخرها الأعضاء لكسب تأييد ناخبيهم وإرضاء لحزبهم أو إظهار براعتهم أمام الرأي العام ووسائل الإعلام في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، وأحياناً تصل إلى تحقيق مصالح شخصية على الرغم من أنها وسيلة لتحسن أداء دوره النيابي ورعاية مصالح الشعب.

٥- إن الرقابة التشريعية خالية من الجدية والفاعلية والواقعية فهي رقابة شكلية أكثر من أنها موضوعية وذلك لأنها تقف عند الحكم على النتائج وتناقش الإجماليات دون أن تقترب من الرقابة الفنية، ونظراً لاصطباغها بالصبغة

السياسية وتأثيرها إلى حد كبير بالاعتبارات الحزبية التي كثيراً ما تؤدي إلى أفساد الرقابة التشريعية بسبب مدارات حزب الأغلبية للحكومة وتغطيته على أخطائها.

٦- نجد في العديد من الدول ضوابط زمنية صارمة فيما يتعلق باقتراح حجب الثقة، إذ لا يسمح بالتصويت سوى مرة كل ثلاثة أو أربعة أو ستة أشهر، بينما لم يحصر المشرع السوري هذا الحق بمدة زمنية معينة وبالتالي فإنه يحق لأي عضو من أعضاء مجلس الشعب إثارة هذا الموضوع في أي وقت من الأوقات ضمن الدورة التشريعية، وهنا نجد أن المشرع السوري قد أعطى فسحة اكبر في استخدام هذه الأداة الرقابية ولم يحصرها بمدة محددة ولكنه اشترط أن تمارس بعد استجواب في أي وقت من الأوقات.

أما بالنسبة للدول التي تحدد مدة معينة للتصويت فإن معرفة وقت استخدام اقتراح حجب الثقة هي مسألة حنكة سياسية، حيث أن استخدام اقتراح حجب الثقة بسبب أمور تافهة أو غير مهمة قد يكون له أثر عكسي على مقدم الاقتراح في حال طرأ فجأة موضوع أكثر أهمية يستحق تقديم اقتراح بحجب الثقة.

٧- إن الدساتير والنصوص الداخلية للمجالس التشريعية قد نصت على أداة حجب الثقة وبيَّنت شروط ممارستها وإجراءاتها إلا أنها بقيت في بعض الدول مجرد نصوص نظرية جامدة غير مفعَّلة وذلك لما تشكله من حالة فوضى في مجرى الحياة السياسية في ظل غياب الحكومة أو أحد أجهزتها .

٨- إن حجب الثقة في سورية هي نتيجة مترتبة على ممارسة أداة رقابية ألا وهي الاستجواب بينما هي تعتبر أداة رقابية مستقلة في كل من فرنسا ولبنان يتم

اللجوء لها مباشرة دون أي قيد، ولكنها قد تؤدي بالنهاية لنتيجة واحدة وتتمثل في حجب الثقة عن الحكومة ككل أو عن أحد أعضائها .

٩- أن أجوبة الحكومات العربية بشكل عام على الأسئلة البرلمانية تتسم بالعمومية، وعدم إعطاء معلومات جديدة وتتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة، وبخاصة على المستوى الوطني العام، كما أن أسلوب السؤال في التجارب البرلمانية العربية لا يستخدم استخداماً كافياً قياساً على التجارب البرلمانية الغربية، لا من حيث عدد الأسئلة ولا من حيث تنوع موضوعاتها .

١٠- إن المشكلة الأساسية التي تواجه مجلس الشعب السوري في ممارسة دوره الرقابي الحقيقي ليست مسألة نصوص في الدستور أو في القوانين الأساسية وإنما تكمن في أداء أعضاء مجلس الشعب أنفسهم أي أنها مسألة ممارسة وواقع، إذ يجب البحث عن الوسائل والأدوات الرقابية التي تمارس فعلاً في الواقع وليس البحث في إطار النصوص الدستورية والقانونية، فعلى الرغم من أن نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب نصت على أحقية السلطة التشريعية في رقابة الحكومة ومع ذلك نجد هناك عدة أدوات رقابية من النادر وجود ممارسة تطبيقية لها كالاستجواب وحجب الثقة والسبب بذلك لا يعود لعدم وجود أخطاء للسلطة التنفيذية بل لعجز السلطة التشريعية عن ممارسة ما في الدستور من نصوص وحقوق دستورية وقانونية لها، بسبب طغيان السلطة التنفيذية عليها وهيمنتها، وهذا ما جعل من الرقابة التشريعية مجرد رقابة شكلية، فما الفائدة أن ينص الدستور على أحقية السلطة التشريعية في رقابة الحكومة دون أن نجد ممارسة فعلية لهذه الرقابة فالمطلوب إذاً هو وجود الأعضاء الديمقراطيين المثقفين المستعدين للدخول في أي مجال أو أي أمر يشوبه غموض بهدف

الاستفادة من الصلاحيات والوسائل الرقابية واستخدامها على النحو السليم والقضاء على محاور الخلل والفساد الحكومي .

١١- نص دستور الجمهورية العربية السورية النافذ على أن تعرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة بدلاً من عامين، وهنا نرى أن المشرع السوري قد أحسن صنعاً بذلك فكلما كانت المدة أقصر بين انتهاء السنة المالية وبين مناقشة حسابها كلما كانت الرقابة أكبر وأوسع.

ثانياً – التوصيات:

١- إنشاء هيئة قضائية مالية مستقلة في سورية ومرتبطة بمجلس الشعب، تدعم استقلاله وتساعده في أعماله الرقابية، وتضم الخبراء والمتخصصين بالعلوم المالية والمحاسبية والمتفرغين بشكل كامل لهذا العمل عوضاً عن الجهاز المركزي للرقابة المالية، أو إعادة النظر بهذا الجهاز فيما يتعلق بعملية ارتباطه وصلاحياته واختصاصاته، أسوة بغالبية الدول التي اتجهت إلى إنشاء أجهزة مستقلة ومرتبطة بمجالسها التشريعية، تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، حيث لا يمكن اعتبار هذا الجهاز هيئة رقابية مستقلة بل يمكننا القول أنها هيئة رقابية شبه مستقلة نظراً لارتباطها بوزير المالية سابقاً، وبرئيس مجلس الوزراء حالياً، وبالتالي فإنه يبقى في إطار التبعية للسلطة التنفيذية وهو ما يفقد الغاية منه، وبدون هذا الاستقلال لا يمكن لهيئات الرقابة الحفاظ على موضوعيتها.

٢- تنظيم دورات وورش عمل نوعية ومتخصصة لبناء قدرات أعضاء البرلمان الفنية والمعرفية وبالذات القانونية من أجل جودة التشريع ورقابته، ومن أهم ورش العمل الممكن اقتراحها:(أسس وفن الصياغة التشريعية/كيفية الرقابة على تنفيذ التشريعات/ الوسائل الناجحة لمباشرة الأدوات الرقابية التشريعية).

٣- تنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب الذين يرغبون في تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي والاطلاع على أحدث التطورات العالمية في هذا .

٤- لا بد من تغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية ووضع الاعتبارات الشخصية جانباً حتى نصل بالدور الرقابي الذي تقوم به اللجان ذات الفاعلية في مجلس الشعب إلى أعلى مستوياته ذلك لأنه غالباً ما يتم اختيار رؤساء هذه اللجان من أنصار الحزب الحاكم ويكونوا ذو نفوذ واسع بحيث تتم السيطرة على أغلب أعضاء هذه اللجان إن لم يكن جميعهم .

٥- حبَّذا لو جعل المشرع السوري مدة عرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب عشرة أشهر على الأكثر بحيث يتم مناقشة الحساب الختامي قبل إقرار موازنة السنة التالية، ذلك لتكون الرقابة أكثر فاعلية إذ تتيح للسلطة التشريعية مناقشتها للحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية بأقصر مدة ممكنة تجنباً لتغير الوزارات الذي يجعل من هذه الرقابة مجرد رقابة شكلية أكثر منها موضوعية إضافة إلى أنه عندما يعرض الحساب الختامي بعد مضي سنة أو سنتين من انتهاء السنة المالية لا يستطيع عضو مجلس الشعب عندها أن يكوّن رأياً أو تصوراً عن مشروع الموازنة العامة للدولة، وإن تمكن من وضع أي تصور فإنه سيكون منقوصاً وليس كاملاً.

٦- العمل على منح اللجان النيابية صلاحيات مع ضمان استقلالها وحريتها وإطلاق يدها في الإجراءات التي تقوم بها وخاصة لجان التحقيق ذلك لأن آثار

هذه اللجان لا تثمر دوماً، ويعود السبب في أغلب الأحيان إلى تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها والضغوط التي تمارسها على أعضائها أحياناً .

٧- العمل على توفير المناخ الملائم للجان التحقيق وتفعيل دورها بصورة جدية بما يناسب متطلبات وظروف كل واقعة، وأداء عملها دون تأخير، ذلك لأن الهدف من التحقيق في السياسة المالية للحكومة لا يكمن فقط في الاقتصاص من المخطئين فحسب بعد أن يغادروا مقاعد الحكم والوظائف الإدارية، وإنما يرمي أيضاً إلى الحد من الأخطاء قبل تفاقمها وذلك عن طريق محاسبة من يملك سلطة القرار أي محاسبة القيمين على السلطة التنفيذية لحظة تنفيذ الرقابة .

٨- إحاطة الاستجواب بالمزيد من الإجراءات والضمانات بحيث تكفل استخدامه على الوجه الأمثل خاصة فيما يتعلق بزيادة المدة الممنوحة للحكومة للإجابة، واشتراط أن يقدم طلب الاستجواب من عشرة أعضاء على الأقل لتقديمه وغير ذلك من الشروط الضرورية، تفادياً لما يمكن أن يؤدي الاستجواب إلى طلب حجب الثقة عن الحكومة.

٩- الحرص كل الحرص على نزاهة الانتخابات البرلمانية، فمن أجل ضمان أن تقوم السلطة التشريعية بدور رقابي حقيقي على السلطة التنفيذية لا بد من تحقق النزاهة عند إجراء الانتخابات، فالغاية الأساسية من نزاهة الانتخابات، كي يكون ولاء النواب للشعب الذي انتخبهم، وليس للإدارة الحكومية، فالنزاهة في الانتخابات ضامن رئيس لتكون السلطة التشريعية مؤهلة للقيام بدور حقيقي في الرقابة.

١٠- العمل على نقل الجلسات التي يعقدها أعضاء مجلس الشعب فيما بينهم أو التي تتم بحضور أعضاء الحكومة عبر محطات التلفاز بشكل مباشر، كونها تترجم وتنقل للمواطنين حقيقة الدور الرقابي والتشريعي للمجلس، وللوقوف على

أعمال الوزراء وإنجازاتهم بشكل دوري، ومدى تحقيقهم للسياسة العامة للدولة، والقيام بمنح تراخيص لكل من يرغب من المواطنين بحضور الجلسات التي يعقدها المجلس وذلك من خلال تنظيم دور للراغبين بحضور هذه الجلسات مما يزيد من فعالية الرقابة على أعمال الحكومة.

١١- ضرورة الاهتمام وتقديم الدعم للجنة الموازنة والحسابات، ورفدها بالمختصين في العلوم المالية والمحاسبية والقانونية نظراً للدور البالغ الأهمية لهذه اللجنة في رسم الصورة النهائية لمشروع الموازنة.

١٢- إنشاء مؤسسات أو مكاتب بحث ملحقة بمجلس الشعب تقدم النصح للأعضاء حتى يصوغوا أسئلتهم بصورة لا تفسح المجال أمام إعطاء أجوبة غامضة ومبهمة، ومن ثم فإنها لا تضطر العضو إلى الاستعاضة عن سؤاله بتحويله إلى استجواب بغرض الحصول على المزيد من المعلومات التي لا يتضمنها جواب الحكومة.

١٣- تعديل النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ليواكب التغيرات الدولية والتطورات الراهنة والقوانين والتشريعات الحديثة، وخاصة بعد صدور الدستور الجديد للبلاد، وإضافة لجان جديدة إلى المجلس، والعمل على جعل جلسات جميع اللجان في المجلس علنية بدل السرية، ذلك لتعزيز روح العدالة وإحقاق الحق بين صفوف المواطنين، كما أن النشر يساعد على جعل التحقيقات الإدارية والسلطات الوزارية التي تساندها أحسن فهماً وأكثر قبولاً للجماهير.

١٤- لا يمكن لعضو البرلمان الإلمام بكافة نواحي الوظيفة البرلمانية(التشريعية والرقابية) ويحتاج من يمارسها إلى نشاط زائد وخبرة ودراية كافية، فهو عبء ضخم ينوء به عضو البرلمان، وإن كان الأصل هو تفرغ عضو البرلمان أثناء ممارسته لعمله النيابي، والمادة (١٢٦) من الدستور النافذ نصت على أنه

يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب، غير أننا نرى من الأفضل عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الوزراء، حيث يكون من الصعب على النائب تقديم سؤال أو استجواب لوزير وهو يعمل في مصلحة حكومية تخضع للإشراف وتبعية الوزير المطلوب استجوابه، وحتى إذا قدم استجواب فسوف ينتهي بالشكر والتقدير الأمر الذي يهدم الدور الرقابي للسلطة التشريعية، لذلك كان من الفضل أن يحذو المشرع السوري حذو المشرع الفرنسي الذي منع الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان وفق المادة /٢٣/من الدستور الفرنسي، لذلك من الضروري فصل عضوية المجلس عن الوزارة كخطوة أساسية لتعزيز استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، وتمكين البرلمانيين من التركيز على مهامهم التشريعية والرقابية، حتى ولو اقتضى هذا الأمر تعديلاً دستورياً أو تعديلاً في النظام الداخلي لمجلس الشعب لتسوية هذا الأمر.

١٥- ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية تنص على عقوبة رادعة للوزراء الذين يرفضون الحضور إلى قاعة البرلمان للرد على الأسئلة والاستجوابات الموجهة إليهم من أعضاء البرلمان.

١٦- عندما وضع دستور/١٩٣٠/، نصت المادة /٣٠/ استحداث سلطة تشريعية تحت اسم مجلس النواب، منتخب لمدة خمس سنوات، وقد تراوح عدد النواب منذ إقرار الدستور وحتى إلغاءه عام/١٩٤٩/ بين /٦٨/ حتى/١٣٦/عضوًا و وفي عام/١٩٥٣/، غيَّر أديب الشيشكلي نظام الحكم وجعله جمهورياً رئاسياً بدلاً من كونه جمهورياً برلمانياً، واقترح دستوراً جديداً ومجلساً نيابياً مكوناً من/٨٢/عضو، وآخر زيادة لمقاعد أعضاء مجلس الشعب كانت عام /١٩٩١/ حيث حددت عدد أعضائه على/٢٥٠/عضواً، ومنذ ذاك الحين لم يطرأ أي

تعديل على هذا العدد على الرغم من الازدياد الكبير لعدد سكان سورية وهذا يستتبع ضرورة تعديل عدد الأعضاء ليتناسب مع عدد السكان وبحيث يصبح أكثر تمثيلاً لطبقات الشعب .

١٧- ضرورة إجراء تغيير وزاري من آن لآخر لأن التغيير يمنع الصدأ في الجهاز الحكومي ويزيد من حيويته ويجعله أكثر ملائمة وتوافقاً مع الواقع الحالي للبلاد .

وأخيراً .. أرجو من الله أن أكون قد وفقت فيما قدمت وأن يشكل عملي هذا لبنةً في صرح البحث العلمي مستهدياً بقول الحق عز وعلا: " **وَلَا تَعْجَلْ بِالْقُرْآنِ مِن قَبْلِ أَن يُقْضَىٰٓ إِلَيْكَ وَحْيُهُۥ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا**".

والله من وراء القصد ...

المراجع

أولاً- الكتب القانونية:

١- إبراهيم عبد الستار: **الحكومة المصرية تلغي آخر مظاهر الاشتراكية**، الشرق الأوسط، القاهرة، العدد ١٠٧٨٤، ٢٠٠٨.

٢- أبو يونس محمد باهي: **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٢ .

٣- الأحمد وسيم: **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظامين البرلماني والرئاسي**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨ .

٤- الأحمد وسيم: **برلمانات العالم**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠١٠.

٥- البحري حسن: **الرقابة البرلمانية**، الموسوعة القانونية المخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، ط١، ٢٠١٠.

٦- بركات عبد الكريم صادق، والكفراوي عوف محمود: **الاقتصاد المالي الإسلامي /دراسة مقارنة بالنظم الوضعية/**، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٤ .

٧- البستاني بطرس: **محيط المحيط: قاموس مطول للغة العربية**، بيروت، مكتبة لبنان، ١٩٧٧.

٨- بشور عصام: **المالية العامة والتشريع المالي**، ط٥، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٥ .

٩- البنا فرناس عبد الباسط: **التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية منهجاً وتطبيقاً – عهد رسول الله**، وقائع ندوة النظم الإسلامية، الجزء الأول، أبو ظبي، مكتبة التربية العربي لدول الخليج،(لا.ت) .

١٠- جابر عبد الرؤوف: **دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤ .

١١- جمل برهان الدين: **المالية العامة**، ط١، دمشق، دار طلاس، ١٩٩٢ .

١٢- حامد ربيع: **مذكرات في النظرية السياسية** - نظرية القيم السياسية - خاصة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، القاهرة، (لا.د)، ١٩٧٨ .

١٣- حسن محمد قدري: **رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة**، (لا.ط)، جامعة القاهرة، ١٩٩٠ .

١٤- الحلاق محمد، وإسماعيل أحمد، والأحمد نجم: **النظم السياسية**، (د.ط)، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٤.

١٥- الخاني عبد الإله: **القانون الإداري، المجلد الثاني (التنظيم الإداري)**، ط٢، دمشق ١٩٨٩.

١٦- ذكي سلام إيهاب: **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، جامعة القاهرة، ١٩٨٣ .

١٧- ذينبات محمد جمال: **المالية العامة والتشريع المالي**، عمان، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣ .

١٨- رباط ادمون: **الوسيط الدستوري في القانون**، (لا.ط)، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٦٨ .

١٩- الريس محمد ضياء الدين: **الخراج في الدولة الإسلامية**، ط١، القاهرة، مكتبة نهضة مصر، ١٩٧٥ .

٢٠- الساهي شوقي عبده: **مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلامية**، القاهرة، مطبعة حسان، ١٩٨٣ .

٢١- سرحال أحمد: **النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية**، بيروت، دار الباحث للطباعة والنشر،١٩٨٠ .

٢٢- السيد سيد رجب: **المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة**، ط١، القاهرة، ١٩٩٤ .

٢٣- شباط يوسف، والعكام محمد خير: **المالية العامة**، دمشق، منشورات جامعة دمشق،٢٠١٠.

٢٤- شباط يوسف: **المالية العامة- موازنة الدولة العامة**، ط١، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٣.

٢٥- شباط يوسف: **الوسيط في الرقابة المالية والإدارية**، ط٢، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١ .

٢٦- شبلي إبراهيم: **تطور النظم السياسية والدستورية**، ط١، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٤ .

٢٧- الشبلي خطار: **العلوم المالية- الموازنة**، ط٣، بيروت، دار الكتب اللبناني، ١٩٦٨ .

٢٨- الشريف محمد عبد الله: **الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية**، ط١، (لا.م)، (لا.د)، ١٩٨٦ .

٢٩- شقير محمد لبيب: **علم المالية العامة**، مكتبة النهضة، القاهرة، ١٩٥٧.

٣٠- شكري فهمي: **الرقابة المالية العليا** – مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ١٩٨٨.

٣١- ضاهر عدنان محسن، وغنام رياض: **الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي**، ط١، بيروت، دار بلال، ٢٠١٠ .

٣٢- ضاهر عدنان محسن: **الموازنات العامة في الدول العربية- دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية**، بيروت،(لا.د)، ٢٠٠٣.

٣٣- ضاهر عدنان محسن: **حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية**، بيروت، (لا.د)، ٢٠٠٦ .

٣٤- الطاهري حمدي: **سياسة الحكم في لبنان**، ط١، القاهرة، المطبعة العالمية، ١٩٧٦ .

٣٥- الطماوي سليمان، وخليل عثمان: **القانون الدستوري**، ط٤، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٥٣ .

٣٦- الطماوي سليمان: **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة**، ط٦، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦ .

٣٧- عبد الفتاح محمد سعيد، والصحن محمد فريد: **الإدارة العامة- المبادئ والتطبيق**، بيروت، الدار الجامعية للنشر،١٩٩١.

٣٨- عبد المعطي أنور: **تطور الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز وقانونه**، محاضرة بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز المركزي بالمحاسبات، القاهرة،(لا.د)، ١٩٦٧.

٣٩- عبيد الناصر ناصر: **دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد**، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب،٢٠١٠ .

٤٠- عطوي فوزي: **المالية العامة- النظم الضريبة وموازنة الدولة**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣ .

٤١- عطية محمد كمال: **نظم محاسبية في الإسلام**، ط٢، الإسكندرية، منشأة الإسكندرية، ١٩٨٣ .

٤٢- عفاش فضل: **المجالس الشعبية النيابية في الوطن العربي- مجلس الشعب في سورية ١٩٢٨-١٩٨٨**، ط١، دمشق، دار ابن هاني، ١٩٨٨ .

٤٣- العكام محمد خير: **الرقابة المالية**، (لا.ط)، دمشق، منشورات الجامعة الافتراضية، ٢٠١٢.

علي إبراهيم فؤاد أحمد: **الموارد المالية في الإسلام**، القاهرة، دار الشرق العربي، ١٩٦٨-١٩٦٩.

٤٤- عمران فارس: **التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية**، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩.

٤٥- عناية غازي: **المالية العامة – النظام المالي الإسلامي**، ط١، بيروت،دار الجيل،١٩٩٠ .

٤٦- عوابدي عمار: **دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان**، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ٢٠٠٢ .

٤٧- عواضة حسن وقطيش عبد الرؤوف: **المالية العامة: الموازنة – الضرائب والرسوم**، ط١، بيروت، دار الخلود، ١٩٩٥ .

٤٨- غالي كمال: مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٩، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١ .

٤٩- فرحات فوزت: **المالية العامة- الاقتصاد المالي**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١ .

٥٠- فهمي مصطفى: **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة**، القاهرة، (لا.د)، ١٩٦٦ .

٥١- فوزي صلاح الدين: **البرلمان**،(لا.ط)، دار النهضة العربية، (لا.د)، القاهرة، ١٩٩٤ .

٥٢- قطيش عبد اللطيف: **الموازنة العامة للدولة /دراسة مقارنة/**، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.

٥٣- كحالة حبيب: **ذكريات نائب**، (د.ط)، دمشق، مطابع الهلال، ١٩٥٠ .

٥٤- الكفري عوف محمود: **الرقابة المالية في الإسلام**، ط٢، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، ١٩٨٣.

٥٥- الكيلاني عبد الله إبراهيم زيد: **القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام وضماناتها**، ط١، عمان، دار البشير، ١٩٩٧ .

٥٦- محمصاني صبحي: **مبادئ القانون الأساسي والعلم السياسي وتطبيقها في لبنان وسائر البلاد العربية**، ط١، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٥٢.

٥٧- مصطفى علي عبد القادر: **الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم السياسية المعاصرة**، ط١، القاهرة، مطبعة السعادة، ١٩٨٢.

٥٨- ناصف عبد الله: **مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة**، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨١.

٥٩- الهيتي نعمان: **الرقابة على الحكومة: دراسة دستورية مقارنة**، ط ٧، دمشق، دار رسلان، ٢٠٠٧ .

٦٠- يونس ميلاد: **مبادئ الماليـة العامـة**، القاهرة، المؤسسـة الفنيـة للطباعـة والنشر، ٢٠٠٤ .

ثانياً- الرسائل والأبحاث العلمية:

١- العموري محمد رسول: **الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي**، جامعة دمشق، ٢٠٠٣ .

٢- محرزي مي: **الرقابة على تنفيذ النفقات العامة** / دراسة مقارنة /، جامعة دمشق، ٢٠٠٢ .

ثالثاً- المقالات والأبحاث العلمية:

١- التل محمد حسن: **مذكرة في مجلس الشيوخ الأميركي لحجب الثقة عن بوش، صحيفة الدستور**، عمَّان، العدد١٦٩٤٤، ٢٠١٤ .

٢- حسين علي كاظم: **الرقابة المالية في الإسلام**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد /٢٢/،٢٠٠٩ .

٣- سرايا أسامة: **سيناتور ديمقراطي يقدم مذكرة لحجب الثقة عن الرئيس الأمريكي**، القاهرة، صحيفة الأهرام، العدد ٤٣٥٦٣، ٢٠٠٦.

٤-شباط يوسف: **مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها**- دراسة تحليلة ومقارنة، دمشق، مجلة جامعة دمشق، المجلد (١١)، العدد (٤١-٤٢)، ١٩٩٥ .

٥- شطناوي فيصل: **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩)**، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، الأردن، المجلد (٢٥)، العدد (٩)، ٢٠١١ .

٦- عبد الوهاب محمد طاهر: **الرقابة الإدارية في النظم الإسلامية**، وقائع ندوة النظم الإسلامية، ج١، أبو ظبي، مكتبة التربية لدول الخليج، ١٩٨٤.

٧- المداح محمد: **مذكرة في مجلس الشيوخ لحجب الثقة عن بوش**، صحيفة عكاظ، جدَّة، العدد ١٧٣٢، ٢٠٠٦.

رابعاً- القوانين والمراسيم التشريعية:

١- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في عام١٩٧٣ وعام٢٠١٢ .

٢- دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ وتعديلاته.

٣- دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ .

٤- دستور دولة الكويت الصادر في عام ١٩٦٢ وتعديلاته .

٥- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١٠/٤ .

٦- دستور مملكة البحرين الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٤ .

٧- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٦ حزيران عام١٩٧٤ وتعديلاته.

٨- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول عام١٩٩٤ وتعديلاته.

٩- النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١١/١٧.

١٠- القانون العضوي رقم ٩٩-٢ تاريخ ١٩٩٩/٣/٨ المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الجزائري.

١١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥

١٢- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الصادر بالقانون رقم ١٢ لعام ١٩٦٣ .

١٣-اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني الصادر بالمرسوم رقم ٥٥ لعام ٢٠٠٢.

١٤- المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني عام ١٩٥٢ .

١٥- المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران عام ١٩٥٩ .

١٦- القانون المالي الأساسي في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦ .

١٧- قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ .

١٨- قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية الصادر بالمرسوم رقم /٦٤/ لعام /٢٠٠٣/.

١٩- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية الصادر بالمرسوم رقم /٢٤/ لعام /١٩٨١/.

٢٠- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم ١٤٤ تاريخ ١/١/ ١٩٨٨.

٢١- القانون الصادر عن الجمهورية اللبنانية رقم ٧٢/١١ تاريخ ١٩٧٢/٩/٢٥.

المراجع الأجنبية:

1-Joseph P Harris Congressiounal Control of Administration, . Washington, the brookings institutions 1964.

2- Samuel H.Beer,the British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent ,"in Philip Norton (ed),Legislatures, (Oxford:Oxford University Press , 1990 .

3- Henri Fayol, General and Management, Pitman and co, London, 1946.

4- Jean Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgetaire, 2e edition, Litec, 1988 .

5- Crick Bernard, Democracy, A very short introduction, Oxford University, Press, 2002.

6- Phillips, Positional and administrative law, London,(n.d) .

7- Weir, Stuart and David Beetham, Political Power and democratic control in Britain, London, 1999.

8- Duverger institution Politique et Droit Constitutionnel, Paris, 1955.

9- Ameller, L'Heure des questions au Palai Bourdon, Paris, 1977.

المواقع الالكترونية:

1- www.eaddla.org/parlaman

4-http://syria-news.com

6-www.almaany.com

7-http://www.Pogar.org

8- http://parliament.gov.sy

9- http://tishreen.news.sy/tishreen/

10- www.alalam.ir

11-http://www.skynewsarabia.com

12-*www.svu.edu.eg/arabic*

الفهرس

مقدمـــة: ١

الفصل الأول: ماهية الرقابة التشريعية والدور الرقابي للسلطة التشريعية في التشريع المقارن ٩

المبحث الأول: نشأة الرقابة التشريعية وماهيتها ١١

المطلب الأول: نشأة الرقابة التشريعية وتطورها ١٢

الفرع الأول: نشأة الرقابة التشريعية في العالم ١٣

الفرع الثاني: نشأة الرقابة التشريعية في سورية ٣٣

المطلب الثاني: ماهية الرقابة التشريعية ٣٩

الفرع الأول: مفهوم الرقابة التشريعية ٤٠

الفرع الثاني: أنواع الرقابة التشريعية وأهميتها ٤٧

المبحث الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في التشريع المقارن ٥٥

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة على الموازنة العامة في التشريع المقارن ٥٧

الفرع الأول: دراسة مشروع الموازنة العامة في اللجنة المالية المختصة ٥٨

الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في مجلس النواب ٦٦

الفرع الثالث: حدود الاختصاصات البرلمانية ٦٩

الفرع الرابع: تأخر إقرار الموازنة ورفضها ٧١

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع المقارن..... ٧٤

الفرع الأول: الرقابة التشريعية المرافقة..... ٧٤

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية اللاحقة..... ٩٥

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطة التشريعية في سورية وأفاق تطويره..... ١٠١

المبحث الأول: الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الموازنة العامة في سورية..... ١٠٤

المطلب الأول: الرقابة التشريعية السابقة ١٠٤

الفرع الأول: إقرار الموازنة العامة..... ١٠٥

الفرع الثاني: مناقشة بيان الوزارة وإقرار خطط التنمية..... ١١٧

المطلب الثاني: الرقابة التشريعية المرافقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة. ١١٩

الفرع الأول: الرقابة التشريعية المرافقة لتنفيذ الموازنة العامة..... ١١٩

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة..... ١٤٣

المبحث الثاني: نتائج الرقابة التشريعية والصعوبات التي تواجهها وآفاق تطويرها ١٤٧

المطلب الأول: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة التشريعية..... ١٤٧

الفرع الأول :المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان..... ١٤٨

الفرع الثاني: آثار المسؤولية السياسية ١٦٨

المطلب الثاني: الصعوبات التي تواجه الرقابة التشريعية في سورية وآفاق تطويرها ١٧٣

الفرع الأول: التحديات التي تعترض نجاح الرقابة التشريعية ١٧٣

الفرع الثاني: سبل تطوير الرقابة التشريعية.....١٧٨

خاتمة:.....١٨٢

المراجع..... **١٩٢**