

الأكاديمية العربية الدولية



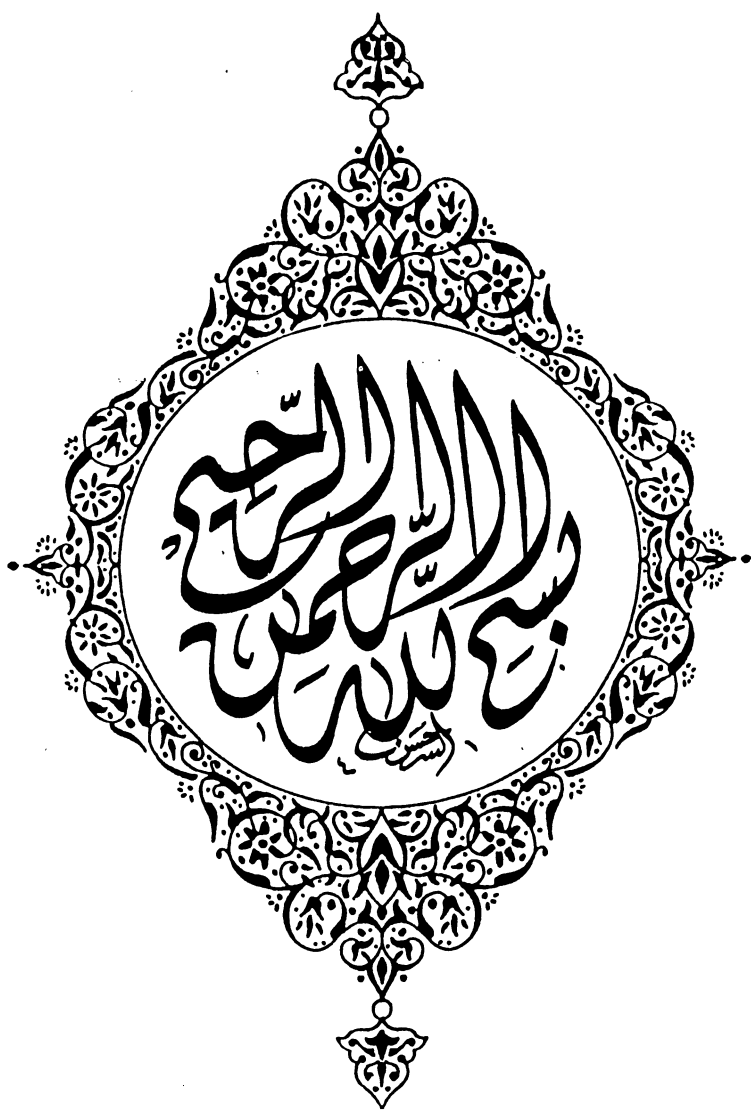
الأكاديمية العربية الدولية
Arab International Academy

الأكاديمية العربية الدولية المقررات الجامعية

القانون الدستوري والنظم السياسية



الدكتور
حسن مصطفى البحري
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق/جامعة دمشق
١٤٤٤ هـ / ٢٠٢٢ م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ
الْمُلْكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ
الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴾ ﴿٢٦﴾ قرآن كريم آل عمران ٢٦

صَلَّى
الْعَظِيمِ

القسم الأول

المبادئ الأساسية في القانون الدستوري

مُتَكَلِّمًا

ارتبط وجود الدستور بوجود المجتمع السياسي *Political Society* منذ القدم، فكلُّ مجتمعٍ سياسيٍّ يخضع - أياً كان نوعه - لنظامٍ سياسيٍّ معيّن، يوضّح نظام الحكم فيه، وينظّم بالتالي العلاقة بين الحاكم والمحكوم، موفّقاً في ذلك بين السلطة والحرية . والدستور في الدولة العصرية هو « القانون الأساسي » *Fundamental Law* الذي تدور في فلكه حياتها السياسية، ويتجاوب فيه كيانها الاجتماعي، وترتكز إليه أوضاعها الإدارية، وتُستمد منه مبادئها القانونية . ولهذا يعد الدستور حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية. ويطلق على العلم الذي يختص بدراسته اسم « القانون الدستوري »، وهذا الأخير يمكن تعريفه بأنه : « فرع من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن مجموعة القواعد الأساسية في الدولة المعاصرة، والتي تهتمّ ببيان شكل الدولة (هل هي دولة بسيطة موحّدة أم دولة مركّبة "فيدرالية أو كونفدرالية"؟)، ونظام الحكم فيها (هل هو نظام جمهوري أم ملكي أم إمبراطوري أم أميري؟)، وشكل الحكومة (هل هي حكومة نيابية أم غير نيابية، وإذا كانت نيابية، فهل هي حكومة برلمانية أم رئاسية أم مجلسية أم مختلطة؟)، وتنظيم السلطات العامة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) من حيث تكوينها واختصاصاتها، وعلاقاتها بعضها ببعض، وبالمواطنين، وتقرّر حقوق المواطنين وحرّياتهم وواجباتهم العامة، وتضع الضمانات الأساسية لحماية هذه الحقوق وتلك الحريات وكفالة استعمالها وعدم التعديّ عليها، كما تُبيّن أيضاً فلسفة نظام الحكم في الدولة، أي الأيديولوجية التي تتبناها الدولة وتسعى إلى تطبيقها (هل تأخذ بالديمقراطية الغربية الليبرالية أم بالديمقراطية الاجتماعية "الديمقراطية الشعبية"؟ هل تبنّي نظام الاقتصاد الرأسمالي "الحر" أم الاشتراكي "التدخل"؟ ... ».

ويلاحظ أن القانون الدستوري إذا كان يُعنى أساساً بتنظيم كيفية ممارسة السلطات الثلاث لوظائفها، وذلك بقصد تحقيق الوحدة والانسجام بينها، فإنه كذلك لا يهدر دور الفرد داخل المجتمع، لذلك فهو يهتم بتنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرّياتهم العامة؛ ومرجع ذلك أن الإنسان كافح كفاحاً مريراً في مواجهة السلطة من أجل الحصول على هذه الحقوق والحريات، ولا غرابة إذن في قيام القانون الدستوري، بوصفه قانوناً للسلطة، بحماية تلك الحريات من اعتداء هذه الأخيرة عليها، فهو من هذا المنطلق يتدخل لكي يقيم التوازن بين السلطة والحرية ويتفادى بذلك الصراع بينهما .

وما دام القانون الدستوري يمثل انعكاساً حقيقياً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما ، فإن ذلك مرهون بأن يأخذ القائمون على وضع الدستور هذه الظروف في الحسبان ، حتى تكون نصوص هذا الدستور مرآة حقيقية للواقع القائم فعلاً ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى حدوث هوة أو فجوة بين النظرية والتطبيق ، وينتهي الأمر إلى ظهور فكرة العنف داخل المجتمع ، ومقاومة السلطة بالقوة والثورة عليها .

ولما كان الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة ، ويحدّد السلطات العامة فيها ، ويرسم لها وظائفها ، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ، ويقرر الحريات والحقوق العامة ، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها ، فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تُضفي عليه صفة السيادة والسمو ، بحسبانه كفيل الحريات وموئله وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها ، وحُق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة ، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام بوصفها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية ، ومن دون أي تفرقة أو تمييز - في مجال الالتزام بها - بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسّسة أنشأها الدستور ، تستمد منه وجودها وكيانها ، وهو المرجع في تحديد وظائفها ، ومن ثم تعدّ جميعها أمام الدستور على درجة سواء ، ويقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة ، قائمة بوظيفتها الدستورية ، متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك ، خاضعة لأحكام الدستور الذي له وحده الكلمة العليا ، وعند أحكامه تنزل السلطات العامة جميعاً ، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي ، هو الخضوع لمبدأ « سيادة أو سمو أو علو الدستور » .

بناء على ما تقدّم ، سنقسّم الدراسة في هذا القسم من المؤلّف إلى أربعة فصول رئيسية ، وفق الآتي :

الفصل الأول : ماهية القانون الدستوري

الفصل الثاني : نشأة الدساتير وأنواعها

الفصل الثالث : تعديل الدساتير وأساليب نهايتها

الفصل الرابع : مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه

الفصل الأول

ماهية القانون الدستوري

تهديد وتقسيم :

لا شكَّ في أنَّ قيامَ الجماعة السياسية المنظمة يفترض وجود دستورٍ لها يحدد القواعد التي تحكم حياتها وتنظِّم سيرها؛ فوجود الدستور ظاهرة عامة تتحقق في كل جماعة لها طابع النظام والاستقرار، وتسير على مقتضى قواعد وسنن منضبطة. ويبدو من ذلك أنَّ وجود الدستور قد ارتبط بوجود المجتمع السياسي منذ القدم^(١)؛ فكان للأسرة دستور، وللقبيلة دستور، وللمدينة دستور، ولكل جماعة إنسانية منظمة دستور يحكمها ويبيِّن الأسس التي تقوم عليها .

غير أنَّ التاريخ يحدِّثنا أنَّ الظاهرة الدستورية ظاهرة حديثة، وأنَّ اصطلاح « القانون الدستوري » لم يكن معروفاً في كثير من الدول المتقدمة حتى أوائل القرن التاسع عشر^(٢). ويقابل اصطلاح « القانون الدستوري » في اللغة الفرنسية عبارة *Droit Constitutionnel*، ويرجع تاريخ استخدام هذه العبارة في الفقه القانوني إلى أواخر القرن الثامن عشر. ويبدو أنَّ هذه العبارة تستمد أصلها من اللغة الإيطالية *Diritto Costituzionale*؛ إذ أنشئ في مدينة « فيرارا » *Ferrara* بشمال إيطاليا أول كرسي للقانون الدستوري، وذلك في عام ١٧٩٧م، وعُهد بتدريس هذه المادة الجديدة إلى أستاذ في جامعة فيرارا يدعى **جوزابى كومبانيوني** *Giuseppe Compagnoni*^(٣)، ثم درّست هذه المادة بعد

^(١) ولهذا يقال إن الدستور معاصرٌ لقيام المجتمع السياسي، أو بعبارة أخرى، إن الدساتير قديمةٌ قدَّم المجتمع السياسي نفسه، وليست كما ذهب بعض الفقهاء إلى القول إنَّها من خصائص العصور الحديثة التي سادت فيها الحريات العامة. وقد عبَّر عن هذا المعنى الفيلسوف الألماني **فرديناند لاسال** *Ferdinand Lassalle* بقوله : « إنه يوجد لكل دولة، بصفة دائمة وفي كل العصور، دستور. وإنه ليس أكثر مخالفة للحقيقة ولا أبلغ في الخطأ من الرأي السائد المنتشر القائل بأن وجود الدساتير من خصائص العصور الحديثة، وإنَّما الحقيقة هي أن لكل دولة من الناحية الواقعية، وبصفة حتمية، دستوراً. أيَّ كان جوهره أو طبيعته صالحاً أو غير صالح. مقرَّراً بطريقة أو أخرى. وذلك لأنه لا بدَّ في كل بلد من وجود علاقات بين القوى والهيئات الحقيقية القائمة فيها بوظائف الحكم ».

انظر : *Prélot, Marcel; précis de droit constitutionnel (Paris: Dalloz, 1948), p.17.*

^(٢) انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة

١٩٦٩)، ص ٨ .

^(٣) تجدر الإشارة إلى أنَّ كتاب البروفيسور **كومبانيوني** « عناصر القانون الدستوري الديمقراطي » *Elementi di*

diritto costituzionale democratico ، والذي نشر في البندقية *Venice* عام ١٧٩٧، قد تمَّ إحرقه علناً أمام =

ذلك في مدينتي « بافيا » Pavia و« بولونيا » Bologne، وهما من مدن إيطاليا الشمالية أيضاً.

ولئن كانت الجمعية التأسيسية الوطنية الفرنسية^(١) قد قررت في ٢٦ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٩١ وجوب تدريس مادة الدستور الفرنسي على طلبة كليات الحقوق، فإن قرارها لم يُكتب له التطبيق والنفاذ إلا بعد حين؛ فلم ينشأ كرسي « القانون العام » في كلية الحقوق إلا في سنة ١٨١٩، ثم أنشئ لاحقاً (بمقتضى الأمر الملكي الصادر في ٢٢ أغسطس/آب سنة ١٨٣٤) أول كرسي للقانون الدستوري الفرنسي في كلية الحقوق بجامعة باريس، وذلك بناءً على اقتراح من « فرانسوا غيزو »^(٢) الذي كان وزيراً للتربية والتعليم في عهد

= أعضاء هيئة التدريس في جامعة فيرارا، وبسبب هذا الكتاب تم طرد كومبانيوني من الجامعة عام ١٧٩٩، وذلك بسبب آرائه الليبرالية المتطرفة "ultra-liberal".

انظر : Megivern, James J., *The Death Penalty: An Historical and Theological Survey* (New York: Paulist Press, 1997), p.33.

(١) تشكلت الجمعية الوطنية التأسيسية Assemblée Nationale Constituante بتاريخ ٩ يوليو/تموز سنة ١٧٨٩، خلال المراحل الأولى من الثورة الفرنسية. وبعد أن انتهت أعمال الجمعية عقدت جلستها الأخيرة في يوم ٣٠ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٩١، وأعلنت انتهاء جلساتها، وانعقدت الجمعية التشريعية Legislative Assembly في اليوم التالي أي في أول أكتوبر سنة ١٧٩١، وكان عمر الجمعية التأسيسية سنتين وخمسة أشهر أتمت في خلالها أعمالاً يذكرها التاريخ بالإعجاب العظيم، ولعل أهمها تقرير إعلان حقوق الإنسان والمواطن في ٢٦ أغسطس/آب سنة ١٧٨٩، ووضع الدستور في ٣ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٩١.

انظر في التفاصيل : أ. عبد الرحمن الرافعي، الجمعيات الوطنية: صحيفة من تاريخ النهضة القومية في فرنسا وأمريكا وألمانيا وبولونيا والأناضول (القاهرة، مطبعة النهضة، الطبعة الأولى ١٩٢٢)، ص ٣٨١.

(٢) فرانسوا غيزو (أو جيزو) François Guizot (١٧٨٧ - ١٨٧٤): مؤرخ ورجل دولة فرنسي، يعد من أبرز الشخصيات السياسية قبل ثورة ١٨٤٨، وكان من الليبراليين الذين عارضوا السياسات الرجعية للملك شارل العاشر قبل الإطاحة به في ثورة يوليو/تموز ١٨٣٠، وعمل وزيراً للتعليم أو المعارف (١٨٣٢ - ١٨٣٧) في حكومة الملك لويس فيليب، ثم عين وزيراً للخارجية (١٨٤٠ - ١٨٤٧)، وأخيراً تولى منصب رئيس وزراء فرنسا من ١٩ سبتمبر/أيلول ١٨٤٧ حتى ٢٣ فبراير/شباط ١٨٤٨. ولقد أدت سياسة "غيزو" الداخلية المحافظة والرافضة لأي تغيير في النظام الانتخابي الذي كان يطالب به خصومه، إلى اندلاع ثورة في فبراير/شباط ١٨٤٨ أطاحت بالملك لويس فيليب.

انظر : Raymond, Gino, *Historical Dictionary of France* (Series: Historical Dictionaries of Europe, No. 64, Scarecrow Press, Inc, 2008), pp.179, 180.

حكومة الملك **لويس فيليب**^(١). وفي السنة التالية (أي في عام ١٨٣٥) تبنى المجمع العلمي الفرنسي هذا الاسم، بإدخاله في قاموسه المعروف، وهو القاموس الأساسي للغة الفرنسية.

(١) كان للظروف التاريخية التي مرت بها فرنسا أثراً كبيراً في تعريف القانون الدستوري، وتتلخص تلك الظروف في أن الملك "شارل العاشر" Charles X خالف أحكام دستور سنة ١٨١٤، رغبة منه في إعادة الملكية المطلقة، الأمر الذي أدى إلى قيام نزاع بينه وبين مجلس النواب، فقرّر الملك حلّ المجلس النيابي، ولكن الشعب أعاد انتخاب معارضي الملك مرة أخرى، فقرّر الملك حلّ المجلس الجديد أيضاً قبل اجتماعه، كما أدخل بأوامر ملكية تعديلات على قانونيّ الانتخاب والصحافة مخالفاً بذلك أحكام الدستور.

وقد أدّت هذه المخالفات الدستورية من جهة والصراع الدستوري بين الملك ومجلس النواب من جهة أخرى، إلى قيام ثورة يوليو/تموز سنة ١٨٣٠ (ثورة الأيام الثلاثة المجيدة ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ تموز ١٨٣٠) وسقوط الملك شارل العاشر، وعاد المجلس المنحل إلى الاجتماع، واختار دوق أورليان Duc d'Orléans ملكاً، وأصبح يحمل اسم **لويس فيليب Louis-Philippe**. كما قرّر المجلس أن الملك لا يتولّى العرش بحسبانه منحة من الله أو ميراثاً من سلفه، وإنما يتولاه بناءً على الإرادة الشعبية، ولهذا أصبح لويس فيليب يسمى «ملك الفرنسيين Roi des Français»، وليس ملك فرنسا. كما تقرّر تعديل قانون الانتخاب وأصبح نظام الحكم الجديد. وكان يسمى بنظام ملكية يوليو. نظاماً ملكياً دستورياً يقوم على أساس إسهام البرلمان. المكوّن من مجلسين. مع الملك في حكم فرنسا. وقد تقرّر هذا النظام في وثيقة دستورية. عرضها مجلس النواب على الملك الذي قبلها وتولّى العرش على أساسها. أطلقوا عليها اسم *la Charte*، كما ألحقوا بهذه الوثيقة موضوع الضمانات الفردية *Les garanties individuelles*.

ولقد وضع "غيزو" وزير التعليم وقتئذٍ. لكونه من أكبر العاملين على تأييد النظام السياسي الجديد، وأول من أنشأ كرسيّاً للقانون الدستوري *Chaire de Droit constitutionnel français* في كلية الحقوق بجامعة باريس. برنامجاً لدراسة القانون الدستوري يستهدف تحقيق أمرين: الأول، دراسة هذه الوثيقة القانونية، والآخر، تكوين فلسفة سياسية معينة تؤيد النظام السياسي الجديد لفرنسا أي النظام الملكي الدستوري القائم على أساس نيابي برلماني. فبالنسبة إلى الوثيقة القانونية نص الأمر الصادر في ٢٢ أغسطس/آب سنة ١٨٣٤ على أن الغرض من تدريس مادة القانون الدستوري هو «شرح أحكام الشريعة أو الوثيقة الدستورية لسنة ١٨٣٠ *la Charte de 1830*، والضمانات الفردية، والمؤسسات السياسية *institutions politiques* التي تقررها الوثيقة المذكورة».

وكانت الوثيقة تتضمن الأحكام الخاصة بالملك ووراثته العرش والوزراء والمجلسين، أما الضمانات الفردية فكان المقصود بها الحقوق الأساسية للأفراد أي الحقوق والحريات العامة. أما الفلسفة السياسية التي كان يعمل "غيزو" على تحقيقها فكانت تستهدف أولاً كسب الرأي العام الفرنسي إلى جانب النظام الدستوري الجديد الذي جاء به ميثاق أو دستور سنة ١٨٣٠ والقائم على النظام الملكي النيابي البرلماني الحر، والذي عرف باسم "النظام البرلماني الأورلياني" نسبة إلى الملك لويس فيليب الذي كان ينتمي إلى أسرة أورليان. وثانياً تكوين مذهب خاص لفكرة الدستورية من الناحية السياسية *Doctrine du constitutionnalisme* يرتبط بفكرة الحرية.

وتجدر الإشارة إلى أن أول من عُهدَ إليه بتدريس كرسي أو مقرر القانون الدستوري في كلية الحقوق بجامعة باريس، كان فقيهاً إيطالياً (اضطر إلى اللجوء إلى سويسرا بسبب أفكاره الليبرالية والوطنية)، يدعى « **بلغرينو روهي** » Pellegrino Rossi^(١)، وكان حاصلاً على درجة الدكتوراه من جامعة بولونيا Bologne بشمال إيطاليا، إذ كان يُدرّس القانون الدستوري - كما ذكرنا - في جامعات شمال إيطاليا، بفضل فرنسا التي كانت تحتل جيوشها - في أثناء الجمهورية الفرنسية الأولى - الأراضي الإيطالية^(٢).

غير أن هذا الكرسي لم يُكتب له البقاء طويلاً، إذ ألغي مع قيام الإمبراطورية الفرنسية الثانية بزعمارة لويس نابليون سنة ١٨٥٢، واستبدل به « **كرسي القانون العام** »، إذ امتزجت فيه الدراسات الدستورية والإدارية معاً، إلا أنه مع قيام الجمهورية الثالثة في سنة ١٨٧٥، عاد اصطلاح القانون الدستوري إلى الظهور مرة أخرى كمادة مستقلة، وتقررّ تدريسه في قسم الدكتوراه عام ١٨٨٢، وفي قسم اليسانس عام ١٨٨٩، ومنذ ذلك التاريخ استقرّ اصطلاح القانون الدستوري، وأصبح علماً مستقلاً في برامج الجامعات في فرنسا

= ونظراً إلى أن الحكم في عصر لويس فيليب كان نظام نيابياً حراً، فلقد كان لهذا أثره في تعريف القانون الدستوري، فأدى ذلك بالفقهاء في القرن التاسع عشر إلى تعريفه بأنه عبارة عن : « **مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في ظل نظام نيابي حر** »، وبالتالي لا يوجد القانون الدستوري إلا في البلاد ذات الأنظمة النيابية الحرة .

انظر في ذلك : د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول (القاهرة، منشورات العاتك لصناعة الكتب، توزيع المكتبة القانونية ببغداد، الطبعة الثانية ٢٠٠٧)، ص ٩ وما بعدها؛ د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري" (القاهرة؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة سنة ١٩٩٧)، ص ٢٧؛ د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري "النظرية العامة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٠)، ص ١٩، ٢٠؛ د. عبد الفتاح سائر دابر، القانون الدستوري "النظرية العامة للمشكلة الدستورية - ماهية القانون الدستوري الوضعي" (القاهرة، مطابع دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤)، ص ١٣٤، ١٣٥.

Hauriou, André; *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris; Montchrestien, Deuxième Edition, 1967), pp.611– 614.

^(١) انظر : Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; *Droit constitutionnel* (Paris Dalloz, 21e édition Edition, 2019), p.15.

^(٢) انظر : د. عبد الفتاح سائر دابر، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٢٦ .

Prélot, Marcel; *Institutions politiques et Droit constitutionnel* (Paris, Dalloz, 2ème éd., 1961), p.30.

وأوروبا . ومن فرنسا انتقلت تسمية « القانون الدستوري » إلى بقية الجامعات في العالم ، وبصورة خاصة جامعات البلاد اللاتينية ، ومنها الجامعات المصرية^(١) ، ومن مصر انتشرت التسمية في بقية جامعات الوطن العربي .

وبالنسبة إلى سورية ، فقد أخذ **المؤتمر السوري العام**^(٢) الذي انعقد في دمشق سنة ١٩٢٠ بتعبير « **القانون الأساسي** » ، وذلك بمناسبة وضع مشروع « **القانون الأساسي للمملكة** »

(١) لم يستخدم اصطلاح « **القانون الدستوري** » في مصر إلا بمناسبة صدور دستور ١٩ أبريل/نيسان سنة ١٩٢٣ ، أما قبل هذا التاريخ فكان الشائع اصطلاح « **القانون النظامي** » ، مثل : القانون النظامي الصادر في أول مايو/أيار سنة ١٨٨٣ ، والقانون النظامي الصادر في أول يوليو/تموز سنة ١٩١٣ ، وكانت هناك اصطلاحات أخرى أقل شيوعاً مثل : « **نظام السلطات العمومية** » ، أو « **القانون الأساسي** » .

انظر : موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧" (القاهرة؛ مجلس الشورى، مركز المعلومات، الطبعة الثالثة، يوليو ٢٠٠٧) .

(٢) بعد التخلص من ربة الحكم العثماني البغيض الذي استمر لمدة أربعة قرون، دخل الجيش العربي مدينة دمشق، وارتفع العلم العربي في سماءها، وبعد دخول الأمير فيصل إلى دمشق تشكلت بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩١٨ حكومة وطنية برئاسة رضا باشا الركابي، وتم انتخاب **المؤتمر السوري العام** (وهو مجلس منتخب مكون من ٨٦ عضواً يمثل الأمة السورية بمناطقها الثلاث الداخلية والساحلية والجنوبية "فلسطين")، وعقد المؤتمر السوري (في مقر النادي العربي بدمشق) دورته الأولى (أوائل حزيران ١٩١٩ - كانون أول ١٩١٩) والثانية (آذار ١٩٢٠ - تموز ١٩٢٠)، واتخذ قراراً بالإجماع ينص على استقلال البلاد السورية بمحدودها الطبيعية بما فيها فلسطين استقلالاً تاماً، وإنشاء حكومة ملكية نيابية مسؤولة أمام المؤتمر الذي هو **مجلس نيابي وتأسيسي في الوقت نفسه**، كما تقرر في الإجماع أيضاً تقديم العرش لسمو الأمير فيصل بن الشريف حسين بن علي (ملك الحجاز وأمير مكة) .

وكان المؤتمر السوري يعمل خلال ذلك كهيئة ممثلة للشعب السوري تدعمه غالبية قوية في المنطقة التي أعلن فيها الاستقلال على الأقل، وقد ظل منعقداً طوال المدة التي أعقبت إعلان الاستقلال، وانتظرت منه الأمة أن **يُعَدَّ دستوراً** مبنياً على مبادئ الدول الملكية البرلمانية الديمقراطية اللامركزية تتعلق بسوريا الطبيعية كلها، وهو ما تم فعلاً، إذ تشكلت لجنة من عشرين عضواً برئاسة هاشم الأتاسي لوضع مشروع الدستور، وبعد عشرة أسابيع وضعت اللجنة مشروع **القانون الأساسي للمملكة السورية** - وكان يتألف من ١٤٧/ مادة - على أساس النماذج الديمقراطية في الدول الأوربية، وانتهت اللجنة من تدقيق المواد للمرة الأولى في ٣ تموز ١٩٢٠، ونوقشت مواده السبعة الأولى، وتمت المصادقة عليها من قبل المؤتمر في ١٣ تموز ١٩٢٠، ولم يستطع المؤتمر أن يستمر في مداولاته لإقرار باقي مواد مشروع الدستور نظراً إلى اشتداد الأزمة بين سورية وفرنسا إثر إنذار الجنرال غورو (في ١٤ تموز ١٩٢٠) وما تلاه من أحداث خطيرة تمثلت في استقالة حكومة هاشم الأتاسي وحلّ الجيش واضطراب الأحوال في دمشق، وتحرك الجيش الفرنسي =

السورية» ، وإبان فترة الاستقلال، درجت كلية الحقوق السورية - وذلك حتى عام ١٩٦٤ - على استخدام مصطلح ﴿الحقوق الدستورية﴾^(١) كترجمة حرفية للمصطلح الفرنسي *Droit Constitutionnel*، إلى أن عُهد في ذلك العام إلى المرحوم الأستاذ الدكتور "كمال الغالي" بتدريس هذه المادة، فأثر استخدام تعبير ﴿القانون الدستوري﴾ حرصاً منه على وحدة المصطلحات القانونية العربية من جهة، ودفعاً للالتباس الذي يكتنف تعبير «الحقوق» والخلط بين الحقوق الذاتية والحقوق الموضوعية من جهة أخرى^(٢).

بناءً عليه، وبعد أن بيّنا الظروف التاريخية التي صاحبت نشأة مصطلح القانون الدستوري، فإن الحديث عن ماهية القانون الدستوري يتطلب منا أن نبين أولاً مدلوله، أي تحديد الموضوعات التي تدخل في نطاق هذا المصطلح، ثم تمييزه عن غيره من المصطلحات الدستورية التي قد يختلط معها، وتحديد الجهة المختصة بوضع الوثيقة الدستورية، وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال المباحث الثلاثة الآتية :

المبحث الأول : مدلول القانون الدستوري

المبحث الثاني : تمييز القانون الدستوري عن غيره من المصطلحات الدستورية

المبحث الثالث : الجهة المختصة بوضع وثيقة الدستور

= (في ٢٤ تموز ١٩٢٠) من لبنان (البقاع) باتجاه دمشق واحتلالها عسكرياً. وبمغادرة الملك فيصل الأول دمشق انتهى الحكم الملكي في سورية، وخضعت البلاد للانتداب الفرنسي.

راجع في التفاصيل :

خيرية قاسمية؛ الحكومة العربية في دمشق بين ١٩١٨ - ١٩٢٠ (القاهرة؛ دار المعارف بمصر سنة ١٩٧١)، وقد نشرت المؤلفات نص الدستور (القانون الأساسي للمملكة السورية) في ملحق الكتاب (ص ٢٩١ - ٣٠٩) نقلاً عن أوراق حسن الحكيم .

. يحيى سليمان قسام ؛ الموسوعة السورية الحديثة، المجلد الأول، الجزء الثاني (لبنان، بيروت، دار نوبليس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٥)، ص ١٢١ وما بعدها .

^(١) ومن بين المؤلفات الجامعية التي انتشرت بخصوص المقرر المذكور، نذكر على سبيل المثال :

د. عدنان الأتاسي، *الحقوق الدستورية* (دمشق، طبعة ١٩٤٧)؛ د. فؤاد شباط، *الحقوق الدستورية* (دمشق، طبعة ١٩٥٣)؛ د. منير العجلاني، *الحقوق الدستورية* (دمشق، طبعة ١٩٥٥) .

^(٢) انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة الروضة، طبعة ١٩٩١)،

ص ٧ مع الهامش رقم ٢ .

المبحث الأول

مدلول القانون الدستوري

الدستور في الدولة العصرية هو القانون الأساسي الذي تدور في فلكه حياتها السياسية، ويتجاوب فيه كيانه الاجتماعي، وترتكز إليه أوضاعها الإدارية، وتُستمد منه مبادئها القانونية، ويطلق على العلم الذي يختص بدراسته اسم « **القانون الدستوري** » .

غير أنَّ التاريخ يُحدِّثنا أنَّ الظاهرة الدستورية ظاهرة حديثة، وأنَّ اصطلاح « **القانون الدستوري** » لم يكن معروفاً في كثيرٍ من الدول المتقدمة حتى أوائل القرن التاسع عشر .

وأول من انتبه إلى خصائصه التي تجعل منه علماً مستقلاً هم الأساتذة الايطاليون، إذ أحدثت بعض الجامعات الإيطالية بدءاً من عام ١٧٩٧ كُرَاسَات خاصة لتدريس القانون الدستوري، ومن إيطاليا انتقلت تسمية « **القانون الدستوري** » إلى كليات الحقوق الفرنسية عام ١٨٣٤، ومن فرنسا انتقلت التسمية إلى بقية الجامعات في العالم وبصورة خاصة جامعات البلاد اللاتينية، ومنها الجامعات المصرية، ومن مصر انتشرت التسمية في بقية جامعات الوطن العربي .

وعلى الرغم من أنَّ اصطلاح « **القانون الدستوري** » حديث النشأة، إذ يرجع استخدامه إلى تاريخٍ حديثٍ نسبياً، ناهيك عن شيوع هذا الاصطلاح في الوقت الحاضر بين الدراسات القانونية، إلا أنَّ الفقهاء لم يتفقوا على تحديد الموضوعات التي تدخل في نطاق هذا الاصطلاح، نظراً إلى اختلافهم في تعريفه، ويرجع الخلاف بين الفقهاء في تعريف القانون الدستوري إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل منهم، فمن الفقهاء من يعتمد على **المدلول اللغوي** للاصطلاح، ومنهم من يعتمد على **المدلول الشكلي**، خاصة بعد انتشار ظاهرة تدوين الدساتير، ومنهم من يتخذ من **المدلول الموضوعي** أساساً يستند إليه في تعريف القانون الدستوري .

بناء عليه، سنتناول بالدراسة المدلولات (أو المعايير) المختلفة للقانون الدستوري، من

خلال ثلاثة مطالب رئيسة وفق الآتي:

المطلب الأول : المعيار اللغوي

المطلب الثاني : المعيار الشكلي

المطلب الثالث : المعيار الموضوعي

المطلب الأول

المعيار اللغوي

على الرغم من أن كلمة « دستور » ليست عربية المنبت، إذ لم يرد لها ذكر في المعاجم اللغوية العربية القديمة (مثل لسان العرب لابن منظور)، إلا أنها أصبحت شائعة الاستعمال في الوقت الحاضر، ويقابل هذه الكلمة في اللغتين الإنجليزية والفرنسية بالمعنى نفسه اصطلاح « Constitution » .

وقد حاول البعض من الفقهاء أن يعرف القانون الدستوري مستنداً إلى الأصل اللغوي لهذه الكلمة، فما مضمون هذا المعيار ؟ وهل يمكن الاعتماد عليه كأساس لتعريف القانون الدستوري ؟ هذا ما سنبيّنه من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

مضمون المعيار اللغوي

ورد في معاجم وقواميس اللغة العربية أن : « الدُسْتُور » كلمة مفردة، جمعها « دَسَاتِير »، وهي كلمة محدثة (أي لفظ أجنبي معرَّب دُسْتُور بالفارسية، وهو مركَّب من : دَسْتُ بمعنى قاعدة + وَزْ لاحقة تُفيد معنى صاحب : القواعد الأساسية لعلم من العلوم أو صناعة من الصناعات)^(١)، وتطلق هذه الكلمة في اللغة الفارسية على عدة معانٍ، منها : « الوزير الكبير » الذي يُرْجَعُ إليه فيما يُرْسَمُ في أحوال الناس، لكونه صاحب هذا الدَفْتَر، وقيل : الذي يُدير أمرَ الملِكِ تجوُّزاً، وكذلك : صاحبُ الصِّدَارَةِ أو الوزير النافذ الحُكْم أو صاحب القوة، ومنه استهلال الدولة في كتابها إلى وزرائها بقولها : دستور مكرم . والكلمة تعني أيضاً : « الدَفْتَر أو السَّجِّل » الذي تُدَوَّن فيه أسماء الجنود ورواتبهم، أو تُدَوَّن فيه قوانينُ أمورِ المملَكة وضوابطُها، ومن هذه المعاني أيضاً « القاعدة » يُعْمَلُ بمقتضاها (يجري العمل بموجبها)، و« الأساس أو الأصل »، وكذلك « الإذن والتصريح بفعل شيء ما ».

^(١) ولهذا شاع استخدام مصطلح دستور الأدوية (باللغة الإنجليزية Pharmacopoeia)، كدستور الأدوية الأمريكي أو البريطاني (كتاب يتضمن صيغ وأساليب إعداد مجموعة من المنتجات الدوائية)، ودستور الطب، ودستور الصيدلة، ... الخ .

وقد وردت في التُّركيَّة بالمعاني نفسها. قيل : الأصل فيه فَتَحُ الدَّالِ ، وإنما ضُمَّ لِيَتَحَقَّ بأوزان العَرَب^(١).

وقد دخلت كلمة « الدُّسْتُور » اللغة العربية في أعقاب اتصال العرب بالفرس بعد الفتح الإسلامي ، ثم شاع استعمال هذه الكلمة في المصطلح السياسي والدستوري العربي ، وذلك في مرحلة تاريخية لم يحددها المؤرخون على وجهٍ منضبط ، وصارت هذه الكلمة تعني في الاصطلاح المعاصر « القانون الأساسي الذي يبين أصول نظام الحكم في الدولة »^(٢) ، أو « مجموعة القواعد الأساسية التي تُبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها إزاء الأفراد »^(٣). أما فيما يتعلق باللغتين الإنجليزية والفرنسية ، فإن كلمة *Constitution* تستخدم للدلالة على المعاني الآتية : التأسيس ، والبناء ، والتنظيم ، والتكوين .

(*Institution, Establishment, Formation, Organization, Building, Composition*)

ويمكن القول بوجه عام ، إنَّ كلمة « دُستور » تستخدم للدلالة على القواعد الأساسية التي يقوم عليها كل تنظيم من التنظيمات ، ابتداءً من الأسرة والجمعيات والشركات والمنظمات والاتحادات والنقابات المهنية ونوادي الألعاب الرياضية والأحزاب السياسية^(٤)..... ، وانتهاءً بالدستور العام للدولة .

وإذا نقلنا هذا المعنى اللغوي لكلمة دستور إلى المجال القانوني ، يصبح المقصود بالقانون الدستوري ذاك العلم الذي يبحث في « التكوين القانوني لأي جماعة سياسية منظمة ، وخاصة الدولة في الوقت الحاضر ».

(١) انظر : المعجم الكبير ، الجزء السادس "حرف الدال" (القاهرة ، مجمع اللغة العربية ، الطبعة الأولى ٢٠٠٤) ، ص ٢٩٥ ؛ لويس معلوف اليسوعي ، المنجد في اللغة والأدب والعلوم (بيروت ، المطبعة الكاثوليكية ، الطبعة التاسعة عشرة ، بدون تاريخ) ، ص ٢١٤ ؛ علي بن محمد السيد الشريف الجُرْجاني ، معجم التعريفات ، تحقيق ودراسة محمد صديق المنشاوي (القاهرة ، دار الفضيلة للنشر والتوزيع ، طبعة ٢٠٠٤) ، ص ٩١ .

(٢) انظر : د. بكر القباني ، دراسة في القانون الدستوري (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، بلا تاريخ) ، ص ٢٨ ، ٢٩ .

(٣) انظر : المعجم الوسيط (القاهرة ، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق ، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤) ، ص ٢٨٣ .

(٤) ومن الأمثلة على دساتير بعض التنظيمات نذكر الآتي :

. دستور منظمة العمل العربية الصادر في ٢١ مارس/آذار عام ١٩٦٥ .

. دستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم الصادر في ٩ فبراير/شباط عام ١٩٦٤ .

. دستور حزب البعث العربي الاشتراكي الذي أقره المؤتمر التأسيسي الأول المنعقد بدمشق في ٧ نيسان ١٩٤٧ .

الفرع الثاني

تقدير المعيار اللغوي

من الواضح أن الأخذ بهذا المعنى اللغوي لكلمة « دستور » سيؤدي إلى تعريف القانون الدستوري تعريفاً واسعاً بحيث يمتد إلى كل الموضوعات التي تتعلق بوجود الدولة ومقوماتها وعناصر تكوينها وشكلها، مما يجعل هذا القانون لا يقتصر على بيان نظام الحكم في الدولة فقط، وإنما يمتد ليشمل نظامها الإداري والقضائي، وأيضاً قوانين الجنسية في الدولة. غير أن هذا المعنى الواسع يصطدم مع بالتقديرات الأكاديمية، إذ يغطي مجال القانون الدستوري على مجالات استقر العرف وتقاليده الدراسة الجامعية على عدّها خاصة بفروع القانون الأخرى^(١).

فضلاً عن ذلك، فإن الاصطلاحات القانونية لا يجوز تفسيرها لغوياً بحتاً، لأن لكل علم لغته، كما أن للكلمات الحق في أن يكون لها المعنى الذي جرى على لسان العرف، وفي لغة القانون لم يجز العرف، بل ولم يعرف بتاتاً أن لاصطلاح « القانون الدستوري » ذلك المعنى الذي يحمله إياه التفسير اللغوي^(٢).

وجدير بالذكر أن المعنى اللغوي هو المعول عليه في فقه القانون الإنجليزي، فتعاريف القانون الدستوري لدى الكتاب الإنجليز قد تأثرت بالتقديرات اللغوية تأثراً ظاهراً إلى حد جعله شاملاً لكل ما يتصل بالدولة في أساسها، وفي تكوينها، ونظام السلطات العامة فيها، وموضوعات الجنسية أيضاً.

والفقهاء الإنجليز لا يفصلون بين القانون الإداري والقانون الدستوري، بل إن بعضهم لا يعترف بوجود القانون الإداري في إنجلترا، وغالبيتهم يدمجون القانون الإداري في دراسة القانون الدستوري، كما أنهم يجعلون من نظام السلطة القضائية باباً من أبواب الدستور^(٣).

(١) انظر في ذلك : د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ١٩٩٨ / ١٩٩٩)، ص ٢١.

(٢) انظر : د. عبد الحميد متولي، الفصل في القانون الدستوري "ج ١" (الإسكندرية، طبعة سنة ١٩٥٢)، ص ٢٦.

(٣) انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ١٥، ١٦.

ولما كان المعنى اللغوي للقانون الدستوري - الذي يعطي مفهوماً واسعاً له - يتعارض مع الوضع العملي للدراسات الجامعية التي لا تتعرض لدراسة القانون الدستوري طبقاً لهذا المعنى؛ فإن البحث في تعريف القانون الدستوري وتحديد معناه انحصر في الفقه الدستوري في معيارين اثنين هما : المعيار الشكلي أو العضوي، والمعيار الموضوعي أو المادي .

فما مضمون هذين المعيارين ؟ وأيُّ منهما يمكن الاعتماد عليه كأساس سليم لتعريف القانون الدستوري ؟ هذا ما سنتعرف عليه من خلال المطلبين الآتين .

المطلب الثاني

المعيار الشكلي

يرجع ظهور « المعيار الشكلي » *Le critère formel* إلى عصر الثورة الديمقراطية - التي ابتدأت في أواخر القرن الثامن عشر - وما رافقها من ظهور وانتشار موجة الدساتير المدوَّنة الحديثة ، وبوجه خاص الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ والدساتير المتعاقبة في فرنسا بعد ثورتها الكبرى في عام ١٧٨٩^(١).

وقد كان لذلك التدوين أثر كبير في تعريف القانون الدستوري، إذ ارتبط تعريفه بمصدر القاعدة القانونية والإجراءات التي تُتبع في وضعها أو تعديلها، وأصبح « القانون الدستوري » مرادفاً لمجموعة القواعد القانونية الواردة في وثيقة « الدستور »^(٢).

وعلى الرغم من أن هذا المعيار يتميز بالبساطة والوضوح، إلا أنه وجَّه إليه الكثير من أوجه النقد التي أوضحت عدم كفايته كمعيار محدّد لتعريف القانون الدستوري .

وترتيباً على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري من خلال الفرعين الآتين :

الفرع الأول : مضمون المعيار الشكلي

الفرع الثاني : تقدير المعيار الشكلي

(١) انظر في ذلك : Dickinson, H T; *A Companion to Eighteenth-Century Britain* (London: Historical Association, Blackwell, 2002), Part I (Politics and the Constitution), p.4.

(٢) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٧)، ص ٢٩٤؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٦.

الفرع الأول

مضمون المعيار الشكلي

ينصرف المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري إلى الشكل أو المظهر الخارجي الذي تتجسد فيه القاعدة القانونية، وكذلك شكل الجهة التي أصدرتها، والإجراءات التي اتبعت في وضعها أو تعديلها .

بناء على ذلك، يقصد بالقانون الدستوري طبقاً للمعيار الشكلي : « مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية - التي تضعها هيئة خاصة *organe spécial* يختلف تكوينها باختلاف الدساتير ويطلق عليها اسم السلطة التأسيسية (أو المؤسسة) الأصلية - ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة مشددة تغاير إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية »^(١).

وعلى هذا النحو يعني القانون الدستوري تبعاً للمعيار الشكلي الوثيقة الدستورية ذاتها، بما تتضمنه من أحكام وقواعد، ويترتب على ذلك وجوب عدّ كل قاعدة منصوص عليها في صلب هذه الوثيقة قاعدة دستورية، بينما لا تعدّ كذلك كل قاعدة لم تتضمنها هذه الوثيقة، حتى ولو كانت من حيث طبيعتها أو في جوهرها قاعدة دستورية^(٢).

ويخلص الفقه الدستوري تبعاً لما سبق إلى القول إن الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري من شأنه أن يؤدي إلى الخلط بين مصطلح « القانون الدستوري » واصطلاح « قانون الدستور » المطبّق في دولة معينة وزمن محدد، بحيث تنحصر دراسة القانون الدستوري حسب المعيار الشكلي في شرح القواعد الوضعية المدونة في وثيقة الدستور، أي إن معنى القانون الدستوري يتطابق مع مفهوم الدستور أو قانون الدستور^(٣).

(١) انظر في ذلك : د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري" (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة ٢٠٠٠)، ص ٧؛ د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٧١)، ص ١٨؛ د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٢ .

(٢) انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧ و ٨ .

(٣) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٩٣، ٢٩٤؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ٢٤ .

Prélot, Marcel; ; *précis de droit constitutionnel* (Paris: Dalloz, 1948), p.5.

الفرع الثاني

تقدير المعيار الشكلي

على الرغم من وضوح المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري، إلا أنه وجّه إليه انتقادات عدة أوضحت عدم كفايته في تحديد مدلول القانون الدستوري . ونعرض فيما يأتي للمزايا التي يتمتع بها المعيار الشكلي، وما وجّه إليه من انتقادات:

أولاً - مزايا المعيار الشكلي :

أ - يتسم المعيار الشكلي بالتحديد والوضوح في تعريف القانون الدستوري، إذ يُعَوَّل هذا المعيار - كما أسلفنا - على مصدر القواعد الدستورية وشكلها وطريقة وضعها وتعديلها، إذ يلزم أن تكون هذه القواعد - التي تتضمنها الوثيقة الدستورية - صادرة عن سلطة مختصة هي السلطة التأسيسية الأصلية، وبإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع بشأن القواعد العادية التي تصدر عن المشرع العادي .

ب - يعدّ هذا المعيار - بحق - أساس فكرة جمود الدستور وسموّه على غيره من القوانين العادية، مما يسهل التمييز بين القواعد الدستورية - وهي القواعد المدونة في وثيقة الدستور - وغيرها من القواعد القانونية الأخرى، وهي غير المنصوص عليها في الوثيقة، ويفرض بالتالي على المشرع العادي عدم مخالفة نصوص الدستور فيما يصدره من قوانين^(١).

ثانياً - عيوب المعيار الشكلي :

على الرغم مما يتسم به المعيار الشكلي من مزايا إلا أنه لم يلقَ استحساناً لدى غالبية الفقه الدستوري، وذلك لما تضمنه من عيوب كثيرة أدت إلى هجره وتبني معيار آخر غيره. وتكمن أوجه النقد التي ساقها رجال الفقه لهذا المعيار في الآتي^(٢):

(١) انظر: د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن (القاهرة، بلا ناشر، طبعة ٢٠٠٤)، ص ٤٤ وما بعدها.

(٢) راجع بخصوص هذه الانتقادات: د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٣ وما بعدها؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨ وما بعدها؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٦ وما بعدها .

أ - المعيار الشكلي يتنكر لوجود دساتير في الدول ذات الدساتير العرفية : فقد رأينا أن المعيار الشكلي لا يتصور وجوده إلا في الدول التي تأخذ بفكرة الدساتير المدونة أو المكتوبة، ونتيجة لذلك فإن الدول التي لا تعرف الدستور المدون أو المكتوب والتي يحكمها قواعد دستورية عرفية - كإنجلترا مثلاً - لا يتصور أن يوجد فيها قانون دستوري، مع أن المسلم به أن لكل دولة دستوراً - عرفياً كان أم مكتوباً - يبين كيفية ممارسة السلطات العامة لوظائفها في الدولة .

ب - المعيار الشكلي يعجز عن إعطاء تعريف صحيح وشامل للقانون الدستوري في دول الدساتير المدونة أو المكتوبة، إذ إن نظام الحكم في أي دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية، ولكنها موجودة في قوانين عادية أو قواعد عرفية غير مدونة استقر العمل بها مع مرور الزمن . ومن ذلك على سبيل المثال ما جرى عليه العمل في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً مارونياً، ورئيس مجلس الوزراء مسلماً سنياً، ورئيس مجلس النواب مسلماً شيعياً، فهذه قاعدة عرفية استقر عليها العمل على الرغم من أنه لم ينص عليها لا في وثيقة الدستور اللبناني الحالي لعام ١٩٢٦، ولا حتى في أي قانون عادي^(١).

(١) يعود هذا العرف إلى الميثاق الوطني الذي صدر في لبنان في عام ١٩٤٣ . وهذا الميثاق هو خلاصة اتفاق غير مكتوب بين رئيس الجمهورية بشارة الخوري (وهو مسيحي ماروني) ورئيس الوزراء رياض الصلح (وهو مسلم سني) في عام ١٩٤٣م، والذي بني على ثلاثة أسس : أولها، أن يتخلى المسلمون عن المطالبة بالوحدة مع سورية أو بالوحدة العربية الشاملة، ويقبلوا بلبنان وطناً وكياناً ودولة، وثانيها، أن يتخلى المسيحيون عن طلب الحماية الفرنسية، ويتضامنوا مع المسلمين في إنشاء الوطن المستقل والدولة والكيان اللبناني. وثالثها، هو توزيع مناصب الدولة الرئيسة والوظائف في ميدان السلطة التنفيذية ومقاعد المجلس النيابي توزيعاً طائفيّاً طبقاً لوزن كل طائفة.

بناء عليه تقرر أن يكون رئيس الدولة مسيحياً من الطائفة المارونية، ورئيس الوزراء مسلماً من الطائفة السنية، ورئيس مجلس النواب مسلماً من الطائفة الشيعية، أما نائباً رئيس الوزراء والمجلس النيابي، فهما مسيحيان من طائفة الروم الأرثوذكس... وهكذا . وظل هذا الميثاق حاكماً للحياة السياسية اللبنانية على الرغم من تغير التوازنات الطائفية في الكم والكيف معاً، وكان استمرار العمل به على الرغم من التغير المشار إليه من أهم أسباب اندلاع الحرب الأهلية اللبنانية في عام ١٩٧٥ . ومن المفارقة أنه عندما أريد إدخال تعديل طفيف على عناصر المعادلة السياسية السابقة بما لا يمس رئاسات السلطات، وإن كان يطاول ما دونها من مناصب، لم يتم هذا التعديل من خلال نص دستوري، بل من خلال ميثاق جديد هو « ميثاق الطائف » الذي أسفر عن تعديل الدستور اللبناني وتوزيع المقاعد النيابية =

ج- المعيار الشكلي يؤدي إلى تحديد موضوعات القانون الدستوري بصورة تجافٍ الواقع وتخرج عن مقتضى الوضع السليم: فتارة يتحدد مضمون القانون الدستوري بصورة أوسع مما ينبغي، وتارة يتحدد بصورة أضيق مما يجب .

ويؤدي هذا المعيار إلى تحديد نطاق القانون الدستوري بصورة توسّع من مفهومه الحقيقي بإضفاء صفة الدستورية على موضوعات تنتفي عنها هذه الصفة، فكثيراً ما نجد أن وثيقة الدستور لا تقتصر نصوصها على المسائل الدستورية من حيث موضوعها أو جوهرها فحسب، بل تشتمل كذلك على مسائل ليست دستورية من حيث الموضوع أو الجوهر، وإنما تتعلق في الواقع بقوانين أخرى عادية (كقانون العقوبات أو القانون الإداري أو المالي مثلاً)، ومن ذلك مثلاً أننا نجد أن الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ ينص في المادة ٦٦ - ١/ منه على إلغاء عقوبة الإعدام^(١)، وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجد تعديلاً دستورياً صدر عام ١٩١٩ بتحريم الخمر وبمعاقبة الإتجار فيها وكذلك تعاطيها^(٢)، وفي جمهورية مصر العربية، نجد أن المادة ١٦١/ من دستورها الصادر سنة ١٩٧١ (المعدل سنة ٢٠٠٧) تنص على أن : « تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية

= اللبنانية ووظائف الفئة الأولى مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وذلك في إطار تسويات ما بعد الحرب الأهلية، ومثّل ذلك أحد أسباب التعقيد الإضافية للعلاقة بين الدستور من جهة وباقي المواثيق القانونية من جهة أخرى .
انظر في التفاصيل : د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠١٠)، ص ٢٤٣ - ٢٤٨؛ د. علي الدين هلال و د. نيفين مسعد، النظم السياسية العربية "فضايا الاستمرار والتغيير" (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة ٢٠٠٠)، ص ٣١١، ٣١٢ ؛ د. سيد محمد عبد العال، الأزمات الوزارية في لبنان ١٩٤٣ - ١٩٥٢ م .

د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان (الإسكندرية، الدار الجامعية، طبعة سنة ١٩٩٢).

^(١) تنص المادة ٦٦ - ١/ من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ على أنه : « لا يجوز الحكم بالإعدام على أي فرد »، وقد أدرجت هذه المادة الجديدة في صلب الدستور الفرنسي (في الباب الثامن منه المخصص للسلطة القضائية)، وذلك بموجب القانون الدستوري رقم ٢٠٠٧ - ٢٣٩ الصادر في ٢٣ فبراير/شباط ٢٠٠٧ .

^(٢) وكان ذلك بموجب التعديل الثامن عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، الذي تمت المصادقة عليه في ١٦ / ١٩١٩ والذي ينص على أنه : « بعد عام واحد من المصادقة على هذه المادة، يحظر إنتاج أو بيع أو نقل المشروبات الكحولية المسكرة داخل الولايات المتحدة وجميع المناطق الخاضعة لسلطانها، أو تصديرها منها أو استيرادها إليها لغرض تعاطيها للشرب »، إلا أن هذا التعديل قد ألغي فيما بعد بمقتضى التعديل الدستوري الحادي والعشرين الذي تم إقراره في الخامس من ديسمبر/كانون الأول عام ١٩٣٣ .

تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ويكفل القانون دعم اللامركزية ... » .

وكما هو واضح، فإن الحالتين الأولى والثانية كان يجب النص عليهما في (قانون العقوبات) لا في وثيقة الدستور، كما أن الحالة الأخيرة كان يجب النص عليها في القانون الإداري (قانون الإدارة المحلية)، وذلك لأنها لا تتصل بتنظيم السلطات العامة في الدولة أو بنظام الحكم، تلك المسائل توصف عادةً أنها « دستورية شكلاً لا موضوعاً »^(١).

ويُرجع الفقه حكمة ميل المشرع الدستوري إلى إدراج مثل هذه الموضوعات العادية في صلب الوثيقة الدستورية إلى مجرد الرغبة في أن تتمتع النصوص المنظمة لها بما تتمتع به النصوص الدستورية من جمود وثبات واستقرار، فلا يمكن تعديلها أو إلغاؤها أو المساس بها عن طريق القوانين العادية، بل يكون ذلك بالطريقة نفسها وابتاع الإجراءات نفسها التي يتم بها تعديل الدستور .

(١) يمكن تصنيف القواعد أو النصوص الدستورية إلى ثلاثة أصناف مختلفة هي الآتية :

(١) القواعد التي توصف بأنها دستورية شكلاً لا موضوعاً : وهي القواعد التي تعد دستورية لمجرد ورودها داخل وثيقة الدستور، وهذه القواعد لا علاقة لها البتة بنظام الحكم في الدولة أو بتنظيم السلطات الحاكمة فيها ؛ فوثيقة الدستور لا تقتصر نصوصها على المسائل الدستورية من حيث موضوعها أو جوهرها فحسب، بل تشمل كذلك على مسائل ليست دستورية من حيث الموضوع أو الجوهر، وإنما تتعلق في الواقع بقوانين أخرى عادية (كقانون العقوبات أو القانون الإداري أو المالي مثلاً) .

(٢) القواعد التي توصف بأنها دستورية موضوعاً لا شكلاً : وهي القواعد التي تعد دستورية بطبيعتها لاتصالها بنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة، لكنها مع ذلك لا تجد مكانها بين نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها، وإنما خارجها، سواء في قانون عادي صادر من البرلمان (مثل قانون الانتخاب في أغلب الدول ومنها سورية ومصر وفرنسا)، أو في عرف دستوري نشأ بجوار الدستور المكتوب.

(٣) القواعد التي توصف بأنها دستورية شكلاً وموضوعاً : وهي القواعد ذات الطبيعة الدستورية الواردة داخل وثيقة الدستور، فمثل هذه القواعد لا تعد دستورية لمجرد ورودها داخل وثيقة الدستور فحسب، بل لأنها تتصل كذلك بنظام الحكم في الدولة أو بتنظيم السلطات الحاكمة فيها . ومثالها ما ورد في الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ من أن : « نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري » ، أو الفقرة الأولى من المادة الثامنة من هذا الدستور، والتي تنص على أن : « يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الانتخاب » .

كذلك يؤدي هذا المعيار إلى تحديد نطاق القانون الدستوري بصورة تضيق من مفهومه ، وذلك بنفي صفة الدستورية عن أحكام تعد دستورية بطبيعتها؛ فالوثيقة الدستورية وإن كانت تتضمن أغلب القواعد الدستورية من حيث موضوعها أو جوهرها إلا أنها لا تتضمنها جميعاً . وبعبارة أخرى، فإن هناك بعض المسائل التي تعدّ دستورية بطبيعتها لاتصالها بنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة، لكنها مع ذلك لا تجد مكانها بين نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها، وإنما خارجها، سواء في قانون عادي صادر من البرلمان (مثل قانون الانتخاب في أغلب الدول ومنها سورية ومصر وفرنسا)، أو في عرف دستوري نشأ بجوار الدستور المكتوب.

ويُرجع الفقه حكمة ميل المشرع الدستوري إلى عدم إدراج مثل هذه المسائل ذات الطبيعة الدستورية في صلب الوثيقة الدستورية إلى الرغبة في إعطاء النصوص المنظمة لها نوعاً من المرونة وعدم الجمود، بحيث تصبح إمكانية تعديلها أيسر مما لو تضمنتها ونظمها الوثيقة الدستورية .

د- المعيار الشكلي يتجاهل الفوارق بين النصوص الدستورية وواقعها التطبيقي، فمن المعروف والمسلم به أن هناك دائماً فجوة واختلافاً بين النص والتطبيق، أي بين ما هو وارد في نصوص الدستور، وما هو مطبق بالفعل في الواقع العملي.

ونتيجة لذلك يشير الفقه إلى أن تحليل الأنظمة الدستورية لبلد ما يجب أن لا يقف عند حد تحليل النصوص تحليلاً نظرياً مجرداً، بل يلزم فضلاً عن ذلك معرفة ما قد يجري عليه العمل فعلاً، والكيفية التي يتم بها تفسير النصوص وتطبيقها .

ومثال الاختلاف بين النص والتطبيق، أو بين النظرية والواقع، ما كان ينص عليه الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ . قبل تعديله في عام ٢٠٠٧ . في المادة الأولى منه من أن « جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي »، وفي المادة الرابعة من أن « الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي ... »، وفي المادة الثلاثين من أن « الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية »،

في حين أن القوانين التي صدرت منذ بداية عقد التسعينيات من القرن العشرين تتجه نحو اقتصاد السوق، أي الاقتصاد الحر الرأسمالي، وتشجيع القطاع الخاص والخصخصة^(١).

ولعل هذا ما دفع المشرع الدستوري المصري في عام ٢٠٠٧ إلى الاستجابة لنداءات الفقه المتكررة المتعلقة بضرورة مراعاة التغييرات الحاصلة في بنية المجتمع المصري، ولا سيما على الصعيد الاقتصادي، وإجراء مراجعة لكثير من النصوص التي تضمنها الدستور المذكور، حتى تكون نصوص هذا الدستور مرآة حقيقية للواقع القائم فعلاً.

هـ- المعيار الشكلي يعجز عن وضع تعريف موحد للقانون الدستوري، فنظراً إلى الاعتماد على مضمون الوثيقة الدستورية في تعريف القانون الدستوري طبقاً لهذا المعيار الشكلي، فإن موضوعات ذلك القانون تختلف من بلد إلى آخر، وكذلك تختلف في البلد نفسه من زمن إلى آخر، نظراً إلى اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية التي تحيط بوضع كل دستور؛ ولا شك في أن اختلاف تعريف القانون الدستوري باختلاف الزمان والمكان أمر يتعارض مع طبيعة التعريف الذي يجب أن يتضمن طبيعة المعرف ومضمونه من دون تأثر بالظروف العارضة المحيطة به .

ونخلص مما سبق إلى أن المعيار الشكلي بقصره مفهوم القانون الدستوري على ما ورد في الوثيقة الدستورية من أحكام قد أسهم في تحديد مدلول هذا القانون بصورة لا تتفق ومقتضى التحديد السليم، وبالتالي فهو لا يصلح أن يكون أساساً سليماً يستند إليه في تعريف القانون الدستوري، وهو ما حمل غالبية الفقه الدستوري إلى هجره، وتبني معيار آخر غيره هو المعيار الموضوعي .

فهل يصلح هذا الأخير (المعيار الموضوعي) لأن يكون أساساً سليماً يستند إليه في تعريف القانون الدستوري أم لا ؟ هذا ما سنبينه في المطلب الآتي.

(١) انظر في ذلك : د. جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠، ٣١ : د.

فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٣ ، ١٤ .

المطلب الثالث

المعيار الموضوعي

رأينا في المطلب السابق كيف أن الفقه الدستوري في غالبية قد هجر المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري، نظراً إلى كثرة الانتقادات التي وجهت إليه، كما بينا أيضاً أن الاعتماد على المعيار الشكلي لن يعطينا تعريفاً محدداً ودقيقاً وموحداً للقانون الدستوري، إذ سيختلف هذا التعريف من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر تبعاً لاختلاف الوثيقة الدستورية، بينما يحتاج القانون الدستوري إلى تعريف ثابت ومنضبط وموضوعي، وهذا لا يتحقق إلا بالأخذ بالمعيار الموضوعي *Le critère objectif* (ويطلق عليه أيضاً المعيار المادي *Le critère matériel*).

وترتيباً على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري من خلال فرعين وفق الآتي :

الفرع الأول

مضمون المعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري على موضوع القاعدة القانونية أو محتواها ومادتها (ولذلك يسمى أيضاً بالمعيار المادي)، بصرف النظر عن الشكل الخارجي للقاعدة أو الإجراءات المتبعة عند إصدارها؛ فجوهر وموضوع المسائل هو الفيصل في تعريف القانون الدستوري، سواء أكانت هذه المسائل واردة في وثيقة الدستور أم خارجة عنها. ولكن ما تلك المسائل الدستورية من حيث الجوهر والموضوع ؟ بمعنى ما تلك القواعد التي يمكن وصفها بأنها قواعد دستورية ؟ أجاب الفقه على ذلك بأنها : « مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة »، أو « مجموعة القواعد القانونية التي يتقرر بموجبها تنظيم ومباشرة السلطة السياسية في الدولة »^(١).

(١) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٩)،

بناء عليه، يمكن القول: إن القانون الدستوري وفقاً للمعيار الموضوعي يتضمن « جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أياً ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية المسماة بالدستور، أو نُظِّمت بقوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري »^(١).

الفرع الثاني

تقدير المعيار الموضوعي

لا شك في أن تعريف القانون الدستوري تعريفاً موضوعياً يتميز بالعمومية، فهو لا يربط القانون الدستوري بدستور دولة معينة، ولا يقتصر على ظروفها الخاصة^(٢)، كما أنه يؤدي إلى أن يكون لكل الدول بغير استثناء قانون دستوري، لأنها جميعها تقيم مجموعة من القواعد لتنظيم السلطة السياسية فيها أياً كان نوع السلطة.

فضلاً عن ذلك، فإنه يؤدي إلى استبعاد القواعد غير الدستورية من دراسة القانون الدستوري حتى ولو نُص عليها في وثيقة الدستور، ويعتد لذلك بجوهر وطبيعة المسائل التي تعالجها القاعدة الدستورية، سواء كانت واردة في وثيقة الدستور أو لم ترد فيها^(٣).

وعلى الرغم من دقة المعيار الموضوعي واتساقه مع طبائع الأمور، إلى درجة أن معظم فقهاء القانون الدستوري - سواء في فرنسا أو مصر - يأخذون به في تعريف القانون الدستوري ويرجّحونه على المعيار الشكلي، إلا أن الفقه لم يتفق حول نطاق القانون الدستوري بطبيعته، فعلى الرغم من اتفاق الفقهاء تقريباً حول عدّ « نظام الحكم في الدولة » و « تنظيم السلطة السياسية » حَجَرَي الزاوية في تحديد مدلول هذا القانون، إلا أنهم قد اختلفوا بصدد الطبيعة الدستورية لبعض الموضوعات، ويكاد ينحصر الخلاف بينهم في موضوعات ثلاثة نبيّنها بإيجاز وفق الآتي :

(١) راجع في ذلك : د. إبراهيم شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣ ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٩٦ ؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٤ ؛ د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ٥٧ .

(٢) انظر : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١ .

(٣) انظر : د. رمزي الشاعر، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٣٦ ، ٣٧ .

أولاً - موضوع نظرية الدولة :

اختلف الفقه الدستوري حول طبيعة نظرية الدولة ، وما إذا كانت تدخل ضمن نطاق موضوعات القانون الدستوري أم لا ؟

وفي الإجابة على هذا التساؤل يمكن القول إن الفقه قد انقسم في هذا الشأن إلى اتجاهين مختلفين أحدهما موسّع لهذا النطاق والآخر مضيّق له :

١ - ذهب فريق كبير من شرّاح القانون الدستوري إلى إدراج موضوع الدولة ضمن ما يعد دستورياً بطبيعته ، واستند في ذلك إلى حجة مفادها أن القانون الدستوري هو أحد « فروع القانون العام الداخلي » ، ومن ثم تبرز فيه الدولة بوصفها صاحبة السلطة العامة^(١).

(١) من أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي **جوليان لافريير**، إذ عرّف القانون الدستوري طبقاً للمعيار الموضوعي بأنه عبارة عن : « مجموعة القواعد التي تحدد طبيعة أو شكل الدولة (موحدة أم مركبة) ، ونظام الحكم فيها (جمهوري أم ملكي) ، والقواعد التي تحدد المبادئ الأساسية الخاصة بتكوين واختصاصات ونشاط السلطتين التشريعية والتنفيذية وما يقوم بينهما من علاقات ».

انظر : *Laferrière, Julien, Manuel de droit constitutionnel (Paris, Editions Domat Montchrestien, 2e édition, 1947), p.268.*

وتكاد تتفق تعريفات أغلب الفقهاء مع تعريف "لافريير" في المضمون لكون القانون الدستوري يتضمن القواعد المتعلقة بالدولة ونظام الحكم فيها، وإن اختلفت معه في الصياغة. ونذكر من بين هؤلاء الفقهاء في مصر :

- **د. سعد عصفور**، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٨٠)، ص ٢٩، ويتجه سيادته إلى تعريف القانون الدستوري بأنه : « مجموعة القواعد التي تنظم علاقة الدولة بالفرد من الناحية السياسية، أي التي تحدد التنظيم السياسي في دولة ما »؛ ومقتضى هذا التعريف أن مجال القانون الدستوري يشمل موضوعين رئيسين : الدولة ونظام الحكم .

- **د. محمد كامل ليلة**، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٢، إذ يعرف القانون الدستوري بأنه : « هو الفرع الأساسي للقانون العام الداخلي، ويضم مجموعة القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة، وتبين شكل الحكومة، وتنظم السلطات المختلفة فيها من حيث التكوين والاختصاص مع بيان مدى العلاقة بينها وموقف الأفراد منها، وتقرر ما للفرد من حقوق وحرّيات، وما عليه من واجبات » .

- **د. جورجى شفيق سارى**، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥ ؛ إذ يرى أن القانون الدستوري عبارة عن : « مجموعة القواعد التي تحدد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع في دولة ما، فتتضمن بياناً لشكل الدولة والأيدولوجية التي يعتمد عليها نظام الحكم فيها ونوع هذا النظام والسلطات العامة داخله وكيفية تشكيلها واختصاصاتها وأدائها لوظائفها وعلاقاتها ببعضها، كما تتضمن تحديداً لمركز الفرد تجاه تلك السلطات، من خلال بيان لحقوقه وواجباته داخل المجتمع » .

٢- رفض فريق آخر من الفقه الدستوري الرأي السابق، ورأى فيه توسعة بغير مقتضى لنطاق القانون الدستوري؛ وخلص إلى القول إن نظرية الدولة وأركان وجودها وأشكالها واختلاف نظمها السياسية، ليست من قبيل الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية، ومن ثم يجب - طبقاً لهذا الرأي الذي نؤيده - أن تستبعد من إطار الدراسات التي يعنى بها القانون الدستوري، وذلك لأن دراسة الدولة تهم القانون العام بكل فروعِهِ وليست موضوعاً خاصاً بالقانون الدستوري، فضلاً عن أن دستور الدولة ليس هو أداة وجود الدولة، بل وليس هو شرط هذا الوجود، بل على العكس، فوجود الدولة هو شرط وجود الدستور، وهو نتاج هذا الوجود وثمرته من ثماره^(١). بتعبير آخر، إن فكرة الدولة أسبق من فكرة الدستور، فلا يتصور أن يُنشئ الفرع الأصل.

وينتهي بعض أنصار هذا الاتجاه إلى تعريف القانون الدستوري بأنه: « مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم (أي الحكومة) في مجتمع سياسي معين في وقت معين »^(٢)، أو بأنه: « مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم في الدولة (الحكومة) من الناحية السياسية، والتي تنظم التعايش السلمي بين السلطة والحرية »^(٣).

ثانياً - الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يستند إليها نظام الحكم :

على الرغم من اتفاق أنصار المعيار الموضوعي على الاعتراف بالطبيعة الدستورية للقواعد التي تتصل بتنظيم السلطات الحاكمة في الدولة وكيفية ممارستها لوظائفها، إلا أنهم قد اختلفوا بشأن الطبيعة الدستورية للقواعد المتعلقة بتحديد الاتجاهات الأساسية التي يستند إليها نظام الحكم في الدولة^(٤)، وذلك ما بين مؤيد ومعارض لها :

(١) انظر في ذلك : د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٧ ؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري"، مرجع سابق، ص ٤١ .

(٢) انظر : د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦١ .

(٣) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة"، مرجع سابق، ص ٤٠ ، ٤١ .

(٤) ومن أمثلة النصوص التي تحدد الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، ما ورد في الباب الأول من الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ تحت عنوان « المبادئ الأساسية »، إذ قُسمَ هذا الباب إلى أربعة فصول رئيسة تحدثت عن المبادئ السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والتعليمية والثقافية. فعلى سبيل المثال تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور المذكور على أن : « الشعب في سورية جزء من الأمة العربية »، وتنص المادة العاشرة على أن : « المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير =

١ = ذهب جانب من الفقه إلى القول إن الأهداف والمبادئ والاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يوجهها المشرع الدستوري للسلطات العامة في الدولة كي تسير على هديها في رسم السياسة العامة للدولة في وقت معين لا تعدّ من قبيل الموضوعات الدستورية بطبيعتها، لأنها مجرد مبادئ لا تنتمي بذاتها إلى أحكام القانون الوضعي، ومن ثم تتجرد من صفة الإلزام الفوري ولا تعدّ بالتالي قواعد ملزمة، ويقتصر دورها على توضيح معالم المجتمع وتوجيه مناهج النظام فيه، كما أنها بالإضافة إلى ذلك لا علاقة لها بنظام الحكم في الدولة، ولا تتصل بتنظيم السلطات العامة فيها .

وعلى ذلك فإن مضمون القواعد الدستورية يجب أن ينحصر في نطاق السلطة العامة، من حيث تأسيسها، وتنظيمها، وتحديد اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظائفها، وألا يتعدى ذلك إلى المذهب الفكري أو الفلسفي الذي تعتنقه الدولة^(١).

٢ = ذهب جانب آخر من الفقه - وبحق - إلى القول إن النصوص التي تتضمنها الدساتير عادةً تجسّد الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسترشد بها السلطات العامة عند مباشرتها لوظائفها، إنما هي نصوص دستورية مما يندرج في إطار القانون الدستوري في معناه المادي أو الموضوعي، وذلك لأن قواعد القانون الدستوري لا تقتصر على تنظيم

= المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين ..»، وتنص الفقرة الأولى من المادة ١٣/ على أن: « يقوم الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي العام والخاص من خلال الخطط الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى زيادة الدخل الوطني وتطوير الإنتاج ورفع مستوى معيشة الفرد وتوفير فرص العمل»، وتنص المادة ٢٥/ على أن: « التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية أركان أساسية لبناء المجتمع، وتعمل الدولة على تحقيق التنمية المتوازنة بين جميع مناطق الجمهورية العربية السورية»، وتنص الفقرة الأولى من المادة ٢٦/ على أن: « الخدمة العامة تكليف وشرف، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب»، كما تنص المادة ٢٨/ على أن: « يقوم نظام التربية والتعليم على إنشاء جيل متمسك بهويته وتراثه وانتمائه ووحدته الوطنية»، وأخيراً تنص المادة ٣٠/ على أن: « التربية الرياضية دعامة أساسية في بناء المجتمع وتشجعها الدولة لإعداد جيل قوي بدنياً وأخلاقياً وفكرياً » .

(١) من أنصار هذا الرأي نذكر على سبيل المثال : د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١)، ص ٤٥٥ وما بعدها ؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ..، مرجع سابق، ٢٣ ؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة..."، مرجع سابق، ص ٤١ ؛ د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥. د. فتحي فكري، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة"، مرجع سابق، ص ٢٠ .

السلطات العامة في الدولة وكيفية مباشرة كل منها لاختصاصاتها فقط، وإنما تحدد أيضاً عناصر الأيديولوجية التي يدين بها الدستور أو التي صدر في ظلها، سواء أكانت أيديولوجية اجتماعية أم سياسية أم اقتصادية؛ تلك الأيديولوجيا تعد بمثابة الموجه أو المرشد لنشاط الدولة ككل، كما تعد بمثابة الإطار القانوني الذي تُفسَّر - أو يجب أن تفسَّر - من خلاله أو على هديه نصوص الدستور، ولهذا فإنَّ السلطات العامة لا تستطيع أن تحيد عنها، وإلا عدَّ ذلك انتهاكاً لنصوص الدستور ولروحته^(١).

ثالثاً - موضوع (ثنائية : السلطة والحرية (Le dualisme: autorité et liberté) :

من الموضوعات التي ثار الخلاف بصدها بين فقه القانون الدستوري خاصة التقليدي منه مقابلة بالفقه الحديث موضوع السلطة والحرية، إذ أثير التساؤل حول موقف القانون الدستوري من هذا الموضوع، وما إذا كان يتولى تنظيم السلطة، أم تنظيم الحرية، أم أنه يتولى تنظيم الأمرين معاً ؟

في الإجابة على هذا التساؤل يمكن التمييز بين ثلاثة اتجاهات مختلفة^(٢):

الاتجاه الأول - القانون الدستوري هو وسيلة لتنظيم الحرية :

اتجه الفقه الدستوري التقليدي إلى الربط بين القانون الدستوري والنظام الديمقراطي الحر^(٣)؛ إذ ساد الاعتقاد لدى هذا الفقه بأن الدستور يرتبط بمضمونه، وأنه لا يكفي للقول بوجود الدستور أن يتضمن القواعد المنظَّمة للسلطة السياسية في الدولة، وإنما يجب أن يتضمن فضلاً عن ذلك القواعد التي تكفل حريات الأفراد وتضمن حقوقهم.

(١) ومن أنصار هذا الرأي نذكر على سبيل المثال : د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨ ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠١ ، ٣٠٢ ؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٤ وما بعدها؛ د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٢)، ص ٢١ وما بعدها ؛ د. جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥ .

(٢) انظر في ذلك : Hauriou, André; *Droit Constitutionnel et Institutions Politique*, op.cit., pp.25 – 29.

(٣) راجع ما سبق ذكره في الصفحة ١٣، ١٤ (في الهامش)، بخصوص نشأة القانون الدستوري والربط بينه وبين والأنظمة النيابية الحرة .

ويتزعم هذا الاتجاه الأستاذ « بوريس ميركن - غتزفيتش » *Boris Mirkine-Guetzévitch* (١٨٩٢ - ١٩٥٥) عميد كلية العلوم السياسية بجامعة نيويورك، إذ عرّف القانون الدستوري - في كتاب له ظهر فيما بين الحربين العالميتين بعنوان « الاتجاهات الحديثة في القانون الدستوري » - بأنه: « فن أو آلية تنظيم الحرية » *Une technique de la liberté* ^(١).

وفي الواقع، لم يكن هذا الربط من جانب الفقه التقليدي بين الدستور والنظام الديمقراطي الحر وليد المصادفة، أو بمعنى آخر لم يأت هذا الربط من فراغ، وإنما يستند في أساسه إلى موجة الحركات الدستورية التي انتشرت في بدايات القرن الثامن عشر، كأثر للفلسفات السياسية التي ارتكزت إلى أفكار القانون الطبيعي والعقد الاجتماعي وحقوق الإنسان ^(٢). وقد استند هذا الفقه إلى الدستور الاتحادي الأمريكي الصادر سنة ١٧٨٧ - أقدم الدساتير المكتوبة - الذي وضع على أساس فلسفة المذهب الفردي الحر، وفكرة الحكومة المقيدة. كما استند أيضاً إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر إبان الثورة الفرنسية في ٢٦ أغسطس/آب عام ١٧٨٩، وبصفة خاصة ما نصت عليه المادة السادسة عشر منه من أن: « كل مجتمع لا يُقرّر فيه ضمانات لحقوق الأفراد، ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات، هو مجتمع ليس له دستور » ^(٣).

على هذا النحو كان الربط من جانب الفقه التقليدي بين الدستور والنظام الديمقراطي الحر، فالدستور لا يوجد في نظره إلا في الدول التي تؤمن بفلسفة ومبادئ المذهب الفردي الحر، ويقوم الحكم فيها على أسس ديمقراطية تكفل الحقوق والحريات الفردية، وبالتالي ينتفي وجود الدستور تماماً في الدول ذات الحكم المطلق أو الشمولي ^(٤).

^(١) انظر في ذلك: *Mirkine-Guetzévitch, Boris; Les Constitutions Européennes* (Paris: Presses Universitaires de France. 1951), p.153, 154.

- Hauriou, André; *Droit Constitutionnel et Institutions Politique*, op.cit., p.27.

^(٢) أكّد المفكر السياسي الفرنسي بنيامين كونستانت (١٧٦٧ - ١٨٣٠) Benjamin Constant على أنه: « لا حرية بدون دستور، وعلى العكس، لا يوجد دستور بدون حرية ».

« pas de liberté sans constitution et réciproquement pas de constitution sans liberté »
انظر: Prélôt, Marcel., *Histoire des idées politiques* (Paris: Dalloz, 6ème édition, 1977), p.453.

^(٣) « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

^(٤) انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٠)، ص ١٤.

وقد ظل هذا الفكر التقليدي سائداً طوال القرن التاسع عشر، وحتى بداية القرن العشرين، ففي عام ١٩٢٩ نرى العميد موريس هوريو يكتب في مؤلفه القيم عن القانون الدستوري قائلاً : « إن الدستور لا يكون جديراً بهذا الاسم إلا إذا كان معبراً عن سيادة الأمة، وصادراً باسمها عن طريق سلطة تأسيسية منتخبة، مقررّاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإذا تخلّف فيه شيء من ذلك، فلا يصحّ أن يحمل وصف الدستور »^(١).

الاتجاه الثاني - القانون الدستوري هو أداة لتنظيم السلطة :

ذهب جانب من الفقه الدستوري الحديث إلى القول بعدم صوابية الرأي الذي نادى به الفقه التقليدي بالربط بين القانون الدستوري والنظام الديمقراطي الحر، وذلك لأن الفكر التقليدي يضيق كثيراً من فكرة الدستور والقانون الدستوري، إذ لا يعترف بوجود دستور في خارج البلاد ذات النظام الديمقراطي النيابي.

ولهذا فإن الفقه الدستوري الحديث يتجه في غالبية إلى هجر الفكرة التي نادى بها الفقه التقليدي، ويرى أن كل دولة ينطبق عليها شروط قيام الدولة لا بدّ من أن يكون لها حتماً وبالضرورة دستور^(٢) - أيّاً كانت طبيعة نظام الحكم فيها، وأيّاً ما كانت الفلسفة التي تدين بها - يحدّد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ويبيّن السلطات العامة من حيث كيفية تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها ببعضها الآخر وموقفها إزاء المواطنين^(٣).

وقد تزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي "مارسيل بريلو" الأستاذ في كلية الحقوق في جامعة باريس، إذ يرى أن القانون الدستوري يجب أن يعرف كأسلوب يتعلق بـ « فن أو تنظيم السلطة » *Technique de l'autorité*، أي إنه « القانون الذي عن طريقه يتم تأسيس السلطة السياسية، ويتحدد كيفية ممارستها وانتقالها في الدولة »^(٤).

^(١) انظر : Hauriou, Maurice; *Précis de droit constitutionnel* (Paris, Recueil Sirey, 2e édition, 1929), p.246.

^(٢) انظر : Burdeau, Georges; *Droit constitutionnel et d'institutions politiques: conforme au programme des Facultés de droit et Ecoles d'enseignement supérieur* (Paris, L.G.D.J., douzième édition, 1966), pp.54, 55.

^(٣) انظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٥ .

^(٤) وقد عبر "بريلو" عن ذلك بقوله :

« La science des règles juridiques suivant lesquelles s'établit, s'exerce et se transmet le pouvoir politique » .

انظر : Prélôt, Marcel; *Institutions politiques et Droit constitutionnel* (Paris, Dalloz, 3è éd. 1963), p.32.

وقد أيد العميد "جورج فيدل" هذا الاتجاه الذي يربط بين القانون الدستوري والسلطة^(١).

وبذلك، يوجد القانون الدستوري - طبقاً لهذا الاتجاه - في البلاد ذات الحكم الديمقراطي، وفي البلاد ذات الحكم المطلق أو الشمولي على حد سواء، ولم يعد وجود الدستور مقتصرًا على البلاد ذات الأنظمة الديمقراطية الحرة، كما ذهب إلى ذلك الفقه التقليدي؛ فالبريغال في الوقت الذي كان يسودها نظام حكم دكتاتوري كان لها دستور، هو الدستور الصادر في ١١ إبريل سنة ١٩٦٣، وإمبراطورية أثيوبيا كانت أيضاً دولة ملكية مطلقة وكان لها دستور، هو الدستور الصادر في ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٥، والتاريخ الدستوري مليء بشواهد دساتير كثيرة أقامت نظاماً سياسية معادية للأنظمة الديمقراطية الحرة، كدستور النمسا الصادر سنة ١٩٣٤، ودستور بولونيا الصادر سنة ١٩٣٥^(٢).

الاتجاه الثالث - القانون الدستوري هو فن التوفيق بين السلطة والحرية :

ظهر اتجاه ثالث في الفقه الدستوري الحديث يهدف إلى التوفيق بين السلطة والحرية *La conciliation de l'autorité et de la liberté*، وهذا الاتجاه يتزعمه الفقيه الفرنسي الأستاذ "أندريه هوريو" الذي يرى أن « القانون الدستوري - في جوهره - هو فن التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة - الأمة »^(٣).

« Le Droit constitutionnel est essentiellement la technique de la conciliation de l'autorité et de la liberté dans le cadre de l'Etat-Nation » .

وعلى هذا الأساس، رفض "هوريو" تحديد مهمة القانون الدستوري في تنظيم الحرية فقط، أو في تنظيم السلطة فقط، ورأى أن المهمة الأساسية للقانون الدستوري تتحدد في إيجاد الحل التوفيق بين ضرورة وجود السلطة، وضرورة ضمان الحريات الفردية، وذلك لأن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي مصلحة جميع المحكومين، كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود، بل لا بد من

(١) انظر : Vedel, Georges; *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, "Les cours de droit" Paris : 1960-1961, p.8.

(٢) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٩٩؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤، ٢٥.

(٣) انظر : Hauriou, André; *Droit Constitutionnel* op.cit., pp.28, 56.

حدود وضوابط معينة لممارستها بوساطة سلطة منظّمة، وإلا انقلبت بالضرورة إلى نوع من الفوضى *Anarchie* ^(١).

ولا شك عندي أن ما ذهب إليه الأستاذ « أندريه هوريو » هو الاتجاه الأقرب إلى المنطق والصواب، إذ لا يعقل أن تنحصر موضوعات القانون الدستوري في تنظيم السلطة فقط من دون أن تتناول القيود التي توضع على هذه السلطة، والتي تشكل ضماناً لحماية حقوق الأفراد وضمان حرياتهم، وإلا أصبحت سلطة تحكمية استبدادية، والشئ ذاته أيضاً بالنسبة إلى الحرية، إذ لا يعقل أن تكون هي محور دراسات القانون الدستوري من دون أن توضع حدود وضوابط معينة لكيفية مباشرتها من قبل الأفراد، وإلا تحولت هذه الحرية بالتالي إلى فوضى، قد تؤدي إلى زعزعة استقرار الدولة وتقويض أركانها وهدم بنيانها ومؤسساتها ^(٢). ولهذا فقد قيل إن إطلاق السلطة والحرية أمران متناقضان، إذا ظهر الأمر الأول (إطلاق السلطة) اختفى الثاني (الحرية)، كما قيل أيضاً - وبحق - إن الحرية لا تزدهر إلا إذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها، والسلطة يجب أن تباشرها الهيئات الحاكمة في حدود معينة لا تجاوزها، وهو ما يقوم به القانون الدستوري إذ يعمل على حماية الحرية والسلطة معاً، وذلك بإيجاد نوع من التوازن بينهما، بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى، وصولاً إلى تحقيق التعايش السلمي بينهما ^(٣).

(١) انظر : Hauriou, André; *Droit Constitutionnel*....., op.cit., pp.27, 28.

(٢) لأن كانت الدساتير في الدول المتقدمة قد نجحت في تحقيق أهدافها بإقامة توازن بين السلطة والحرية بما يضمن إقامة أنظمة ديمقراطية تكفل حسن استقرار المجتمع ورفاهيته، فإن الأمر يكاد يختلف في دول العالم الثالث - على الرغم من إيماننا بأن هذه الدول لا تقيم أنظمة سياسية على درجة واحدة سواء من حيث اتصالها بالفكر الديمقراطي أو بعدها عنه - إذ فشلت دساتيرها في تحقيق هذه الأهداف وأصبحت هذه الدساتير تعبر عن آليات ممارسة السلطة وتغوّلها على حساب حريات الأفراد وحقوقهم الأساسية، بل إن هذه الدساتير لا تحظى بالاحترام الواجب من قبل الحكام في مثل هذه الدول، فهي لا تمثل أكثر من إطار شكلي يستطيع الحاكم أن يطوّعه لرغباته وسلطاته .

راجع في ذلك : د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٦)، ص ٣٨ ، ٣٩ .

(٣) انظر : Gicquel (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris; Montchrestien, 10 éd., 1989), p.17.

وقد عبر جون جيكيل عن ذلك بقوله :

« De cette vision, il découle que le sens profond du droit constitutionnel, et pour ainsi dire sa mission, consiste à organiser, dans le cadre de l'État, une coexistence pacifique du pouvoir et de la liberté ».

المبحث الثاني

تمييز القانون الدستوري عن غيره من المصطلحات الدستورية

إذا كنا قد انتهينا إلى تعريف القانون الدستوري بأنه « مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بنظام الحكم في الدولة ، والتي تنظم التعايش السلمي بين السلطة والحرية في إطار الدولة » ، إلا أن هذا الاصطلاح يختلط أحياناً ببعض المصطلحات الدستورية كمصطلح الدستور أو النظام الدستوري ، مما يستلزم تحديد أوجه التفرقة بين هذه المصطلحات ومصطلح القانون الدستوري . وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : التفرقة بين القانون الدستوري والدستور

المطلب الثاني : التفرقة بين القانون الدستوري والنظام الدستوري

المطلب الأول

التفرقة بين القانون الدستوري والدستور

يقصد عادةً باصطلاح **الدستور** « الوثيقة القانونية التي تصدر عن هيئة معينة طبقاً لإجراءات خاصة ، تتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في دولة معينة في وقت معين » . وليس المقصود - بحسبان أن الدستور هو الوثيقة القانونية - أن يصدر الدستور في وثيقة واحدة ، فمن الممكن أن يصدر الدستور في أكثر من وثيقة . ومثال ذلك ما حدث في فرنسا في سنة ١٨٧٥ ، إذ أقرّت الجمعية الوطنية التأسيسية ثلاثة قوانين دستورية ، كوّنّت في مجموعها « **دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة** » ، وهذه القوانين هي الآتية^(١) :

(١) انظر في التفاصيل : أ. عبد الرحمن الرفاعي ، **الجمعيات الوطنية : صحيفة من تاريخ النهضة القومية في فرنسا وأمريكا وألمانيا وبولونيا والأناضول** ، مرجع سابق ، ص ١٤٧ وما بعدها .

- Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., pp.255, 257.

- Lockwood, Henry C.; *Constitutional history of France*, Supplemented by Full and Precise Translations of the Text of the Various Constitutions and Constitutional Laws in Operation at Different Times, from 1789 to 1889 (Chicago and new York: .Rand, McNally & Company, Publishers 1890), pp.233-245. (Appendix X. Constitutional Laws of 1875).

(١) القانون الصادر في ٢٤ فبراير / شباط سنة ١٨٧٥ بشأن تنظيم مجلس الشيوخ.
la loi du 24 février 1875, sur l'organisation du Sénat

(٢) القانون الصادر في ٢٥ فبراير / شباط سنة ١٨٧٥ بشأن تنظيم السلطات العامة.
la loi du 25 février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics

(٣) القانون الصادر في ١٦ يوليو / تموز سنة ١٨٧٥ بشأن علاقات السلطات العامة بعضها ببعضها الآخر.
la loi du 16 juillet 1875, sur les rapports entre les pouvoirs publics

وقد رأينا فيما سبق أن القانون الدستوري وفقاً للمعيار الشكلي ينحصر في « مجموعة القواعد القانونية الواردة في الوثيقة المسماة بالدستور »، وعلى ذلك فإن دراسة القانون الدستوري - وفقاً لهذا المعيار - تنحصر في شرح وتحليل أحكام ونصوص الوثيقة الدستورية، واستخلاص القواعد القانونية التي تتضمنها. ويعدّ الدستور بذلك هو المصدر الوحيد للقانون الدستوري، وعلى وجه الأخص في الدول ذات الدساتير الجامدة، ويترتب على ذلك التطابق بين اصطلاحَي « الدستور » و « القانون الدستوري » في هذه الدول.

إلا أن التفرقة بين الاصطلاحين السابقين تبدو جلية إذا تبنى المشرع المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري، إذ يقصد بهذا الاصطلاح الأخير « مجموعة القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أي ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية، أو نُظِّمت بقوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري »^(١).

ويؤدي هذا المعيار إلى عدّ الدستور أحد مصادر القانون الدستوري، إذ يتعين على الباحث في مصادر هذا القانون التنقيب عن القواعد التي تتعلق بنظام الحكم في الأعراف الدستورية والتشريعات العادية إلى جانب نصوص الوثيقة الدستورية^(٢).

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ٩٦، ٩٧ .

(٢) يفرق الفقه الدستوري بين اصطلاحَي "القانون الدستوري" و "الدستور"، على أساس أن القانون الدستوري هو: « مجموعة القواعد المتعلقة ببنية الدولة، والتي تنظم ممارسة السلطة، وتضمن الحقوق الأساسية للأفراد »، والدستور هو: « هذه القواعد عندما تصدر عن المشرع الدستوري، وتحتويها الوثيقة الدستورية ». ويفيد هذا التفريق في أنه يجب إعمال المعيار الشكلي عندما يتعلق الأمر بدراسة دستور دولة ما، وإعمال المعيار الموضوعي عند دراسة القانون الدستوري كعلم أو كفرع من فروع القانون العام (أي عند دراسة موضوعات القانون الدستوري).

انظر : د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ منشورات جامعة دمشق، مطبعة الروضة، طبعة سنة ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥)، ص ٣٧ .

أخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن الدستور قد يكون أوسع نطاقاً من القانون الدستوري، وذلك حين يشمل النص على الموضوعات غير الدستورية، فلقد تطور مضمون الوثيقة الدستورية ولم تعد مقصورة على المسائل المتصلة بنظام الحكم، بل أصبحت تشمل مسائل أخرى لا تتصل بنظام الحكم، وإنما تتصل بالتنظيم القضائي والمالي أو بأهداف سياسية واقتصادية واجتماعية تهدف إلى تحقيقها، وقد يكون أحياناً أخرى أضيق نطاقاً، وذلك حين يغفل النص على موضوعات دستورية بطبيعتها وتمثل جانباً كبيراً من الأهمية، ويتركها للقانون العادي أو للعرف الدستوري، وذلك على التفصيل السابق بيانه بمناسبة نقد المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري.

المطلب الثاني

القانون الدستوري والنظام الدستوري

ذكرنا سابقاً أن الفقه الدستوري الحديث يرى في غالبية أن كل دولة ينطبق عليها شروط قيام الدولة لا بد من أن يكون لها حتماً وبالضرورة دستور - أيّاً كانت طبيعة نظام الحكم فيها، وأياً ما كانت الفلسفة التي تدين بها، غير أنه قد ثار تساؤل في هذا الخصوص عما إذا كان هناك ترادف بين اصطلاحَي « القانون الدستوري » و « النظام الدستوري »، أم أن كلا منهما يقصد به معنى محدد ؟

اختلف الفقه الدستوري في هذا الشأن، وتبلور هذا الخلاف في اتجاهين متميزين :

الاتجاه الأول . الربط بين النظام الدستوري والنظام الديمقراطي الحر :

يفرّق الفقه الدستوري التقليدي بين مصطلحي « القانون الدستوري » و « النظام الدستوري »، ويربط النظام الدستوري بفكرة النظام الديمقراطي الحر؛ فمفهوم النظام الدستوري لا ينصرف إلى مجرد قيام حكومة ونظام سياسي أيّاً كان شكله، وإنما ينصرف فقط إلى الحكومة الدستورية Constitutional Government المشكّلة وفقاً للمبادئ الديمقراطية الحرة (الحكومة المقيّدة، الفصل بين السلطات، الحكومة المسؤولة، حماية الحقوق والحريات الفردية)^(١).

(١) انظر : Barnett, Hilaire; *Constitutional & Administrative Law* (Routledge: Tenth Edition, 2013), p.5.

ولقد شاع اصطلاح النظام الدستوري Constitutionalism (أو الحكومة الدستورية) لدى كُتّاب القرن الثامن عشر بمعنى « النظام الذي يحقق خضوع الهيئات الحاكمة أثناء تشكيلها وقيامها بممارسة وظائفها المختلفة لقواعد قانونية عليا (وهي ما اصطلح على تسميتها بالدستور) تلتزم حدودها، لضمان عدم تعسفها أو لمنعها من التعدي والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم » .
أو بتعبير آخر هو ذلك « النظام الذي يتطلب فرض قيود دستورية على السلطات الحكومية، والالتزام بمبدأ سيادة القانون، وحماية الحقوق الأساسية للمواطنين »^(١) .

ونتيجة لذلك، يشترط بعض الفقهاء - سواء في فرنسا أو مصر - لوصف نظام سياسي في دولة من الدول بأنه « نظام دستوري » Constitutional Regime ، أو وصف حكومتها بأنها « حكومة دستورية » Constitutional Government ، توافر الشروط الخمسة الآتية^(٢) :

أولاً - احترام مبدأ المشروعية^(٣) (أو مبدأ سيادة القانون Rule of law) ، الذي يفترض خضوع الجميع - حكاماً ومحكومين - للقانون بمعناه الموضوعي الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة

(١) انظر في ذلك :

- Rosenfeld, Michel; *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy* (Durham: Duke University Press, 1994), p.3 .
- Strong, C. F.; *A History of Modern Political Constitutions* (New York: G.P. Putnam's Sons, First American Edition 1963), p.12.
- Sharan, Parmatma.; *Political organisation and comparative government* (Delhi, S. Chand & Co, 1965), p.47.

(٢) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٦، ٤٧؛ د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦، ٢٩؛ د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٢؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٢، ١٧٦ .

Rosenfeld, Michel.; *Constitutionalism....., Ibid., pp.40-44.*

Barnett, Hilaire; *Constitutional & Administrative Law*, op.cit., p.6.

(٣) يميّز الفقه القانوني الغربي بين مصطلحي «الشرعية» «Légitimité» و«المشروعية» «Légalité» ، على أساس أن لفظة الشرعية تشير بمدلولها الدقيق إلى شرعية السلطة القائمة من حيث صلاحيتها كسلطة للأمر الذي يستوجب التكليف بالطاعة، وأن الشرعية لذلك تقع في جملتها في مجال الفلسفة السياسية (الأيديولوجيات)، ومن ثم في مجال سابق على مجال المشروعية التي تعني - في إطار الدولة الغربية الحديثة - قيام السلطة من ناحية وقيام نظام قانوني من ناحية أخرى، والالتزام الأولي بذلك النظام القانوني في كل ما يصدر عنها . ومن هنا فإن المشروعية بكل قضايها - في ظل الدولة الغربية الحديثة - هي من شأن النظرية القانونية للدولة، ذلك أن هذه النظرية تعنى بتحليل =

مجردة أياً كان مصدرها، ولهذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة القانون أصلاً مقررًا وحكمًا لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم .

ويتربى على تطبيق مبدأ المشروعية سيادة حكم القانون وسيطرته وخضوع الحكّام والمحكومين له على السواء (القانون فوق الجميع، والكل أمام القانون سواسية، لا أحد فوق القانون، فهو يعلو ولا يُعلَى عليه) فلا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتحلّل الحكّام في الدولة القانونية أو الدستورية - التي تقوم على أساس وجود المبدأ المذكور - من حكم القانون (ولذلك قيل : إن القانون يجب أن يكون مثل الموت الذي لا يستثنى من حكمه أحداً، وقيل أيضاً : إن الحكومة الدستورية هي حكومة القوانين وليست حكومة الأفراد) .

أما إذا كانت النظرة إلى القانون تعني أنه تعبير عن إرادة الحاكم الذي يعمل على حمل الفئة المحكومة على احترامه من دون أن يلتزم هو به، ففي مثل هذه النظرة، تصبح إرادة الحاكم طليقة من كل قيد، إن شاء طُبّق القانون، وإن شاء عدلَ عنه من دون أن يتقيّد بأحكامه. ويستتبع ذلك حتماً القضاء على حقوق المواطنين وحرياتهم، ولهذا يطلق على الدولة التي تعتق هذا المفهوم تعبير « **الدولة البوليسية** » *Police State* نظراً إلى أنها لا تحترم سيادة القانون المعبر عن إرادة الشعب، بل تستخدم وسائل وأساليب تعسفية (بالاعتماد على أجهزة قوى الأمن الداخلي ولاسيما البوليس السري) في أثناء قيامها بتنفيذ المهام الموكلة إليها^(١).

تبعاً لذلك، لا يوجد النظام الدستوري في الدول ذات الحكومات الاستبدادية أو المطلقة (غير المقيدة)، كالدول البوليسية، أو الدول الدكتاتورية، أو الدول الشمولية *Totalitarian States*، إذ لا يلتزم حكّامها بحدود القانون، ولا يخضعون لأحكامه، وإنما يصرفون أمور الدولة طبقاً لأهوائهم الخاصة ونزواتهم الشخصية .

= الدولة من حيث هي نظام قانوني، بينما تقع الشرعية بكل قضاياها في خارج إطار النظام القانوني الوضعي للدولة، وهي سابقة في الوجود عليه.

انظر : د. محمد طه بدوي النظرية السياسية "النظرية العامة للمعرفة السياسية" (القاهرة، المكتب المصري الحديث، طبعة سنة ١٩٨٦)، ص ١٠٥.

^(١) ولهذا قيل : «إن سيادة القانون ليست ضماناً مطلوباً لحرية الفرد فحسب، لكنّها الأساس الوحيد لمشروعية السُلطة في نفس الوقت». (وثيقة إعلان الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر/أيلول ١٩٧١).

ثانياً - **وجوب تطبيق الدستور تطبيقاً سليماً وبصفة مستمرة**، بحيث يتم تشكيل الحكومة التي تبشر مظاهر الحكم المختلفة، وتحديد اختصاصاتها وفقاً لنصوص وأحكام ومبادئ الدستور القائم. وعلى ذلك، فإن قيام **الحكومة الواقعية**^(١) - التي تأتي إلى الحكم من دون سند دستوري، فتستمد كيانها من الأمر الواقع، وتتولى سلطاتها خلافاً للقواعد القانونية المقررة في الدستور - يتنافى مع قيام النظام الدستوري.

ثالثاً - **وجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات**، ذلك المبدأ الذي ارتبط باسم الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وكوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرّض حقوقهم للخطر. فالنظام الدستوري يتميز بعدم تركيز السلطة في يد واحدة، بل بتوزيعها على هيئات متعددة ومستقلة، وبناء عليه، فإن قيام **حكومة مطلقة**، يتولى فيها الحاكم وظائف السلطات الثلاث، يتنافى مع وجود النظام الدستوري. والاتجاه السائد حالياً في الفقه الدستوري ينادي **بتقييد سلطة الدولة** ووضع الحدود اللازمة عليها، لضمان عدم تعسفها أو لمنعها من التعدي والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم؛

(١) بمجرد نجاح الانقلاب أو الثورة في دولة ما يسقط عادة الدستور القائم، كما تسقط الحكومة المشكلة وفقاً لأحكامه، لذلك فإنه يجب أن يقوم مقام الدستور القديم دستور آخر جديد، ولكن إلى أن يوضع هذا الدستور الجديد تنشأ **حكومة مؤقتة** (حكومة قيادة الثورة)، تعرف باسم «**حكومة الأمر الواقع**» (Gouvernement de Fait or De Facto Government)، وقد سميت كذلك لأنها لا تتلقى عادة تفويضاً شريعياً، وإنما تستمد سلطتها من الواقع، فأغلب الحكومات التي تقوم نتيجة لحركات ثورية هي حكومات فعلية أو واقعية، وذلك لأن رجال الحكم لم يتقلدوه بعد اتباع الإجراءات والأوضاع التي نص عليها الدستور، وإذا كان تكوين تلك الحكومات يتم في غير اتباع للأوضاع والشروط التي تقررها النصوص الدستورية، فإنها كذلك من ناحية أخرى لا يزال فيها الحكم سلطتهم طبقاً لتلك الشروط والأوضاع التي تقررها نصوص الدستور والقوانين النافذة.

وتتميز الحكومة الواقعية بسمتين أساسيتين: السمة الأولى أنها «**حكومة مؤقتة**»، تتولى السلطة لفترة مؤقتة إلى حين إنجاز الأهداف التي قامت من أجل تحقيقها؛ أما السمة الثانية، فتتمثل في أنها حكومة تقوم على مبدأ «**تركيز السلطات**»، إذ تجمع في قبضة يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية من دون أن تفصل بينهما، ولذلك فهي عادة **حكومة ذات صبغة أوتزعة دكتاتورية**. ويرجع سبب تركيز السلطات في يد حكومة الثورة إلى خشية رجال الثورات من حدوث حركة ثورية أو انقلابية مضادة *La Contre Révolution* من جانب أعداء هذه الثورة.

راجع في التفاصيل: ما سيأتي ذكره في الصفحة ١٤٨، ١٤٩ (مع الهامش).

فطبيعة النفس البشرية، أثبتت عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أنها تنجح إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وتتنزع إلى إساءة استعمالها. وهناك قول مأثور في هذا الشأن لـ **اللورد آكتون** (1834-1902) *Lord Acton* أحد كبار الساسة والمؤرخين البريطانيين السالفين مفاده أن: « كل سلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة »^(١)، وهو ما عبّر عنه أيضاً العالم الاجتماعي « غوستاف لوبون » (1841-1931) *Gustave Le Bon* بقوله: « إن للسلطة نشوة تعبت بالرؤوس، ولقد وصلت هذه النشوة (التي تماثل نشوة الخمر) برؤوس بعض عظماء التاريخ من ذوي السلطان المطلق إلى حد أن جعلهم في بعض الأحيان يأتون بعض تصرفات تحمل طابعاً من طوابع الجنون، ذلك ما ذكره الباحثون والمؤرخون عن رجال مثل الإسكندر الأكبر ونابليون »^(٢).

رابعاً - ضرورة أن ينظم الدستور بشكل محدد حقوق المواطنين (المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية) وحررياتهم الأساسية على نحواً تقضي به المبادئ الديمقراطية، وكذلك الضمانات الضرورية لحماية تلك الحقوق والحرريات. ويلاحظ في هذا الشأن أن تطبيق مبدأ فصل السلطات - وهو الشرط الثالث من شروط قيام النظام الدستوري - يعد في الوقت ذاته ضماناً لعدم تعسف السلطات الحاكمة أو منعها من التعدي والمساس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

وقد صدرت عن المنظمات الدولية وثائق عديدة تتعلق بحقوق الإنسان كـ « الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ »، و « العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ »، و « العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ ». ومن الضمانات المهمة الأخرى، حق الأفراد في الالتجاء إلى هيئة قضائية تتسم بالاستقلال والحيدة من أجل الدفاع عن حقوقهم. ويمكن أن نشير أيضاً إلى دور المنظمات الشعبية والجمعيات والنقابات الحيوي في تحقيق تلك الحماية من الناحية العملية^(٣).

خامساً - ضرورة وجود هيئة قضائية تعمل على كفالة احترام مبادئ الدستور وصون أحكامه من الخروج عليها. ولا شك في أن الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين يمثل وسيلة قانونية فعالة لضمان الالتزام بالحدود الدستورية وبالمبادئ والقواعد التي قررتها الوثيقة الدستورية، ومن ثم

(١) انظر: Hill, Roland; *Lord Acton* (New Haven & London: Yale University Press, 2000), p.300.

(٢) انظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ...، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٣) انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠.

احترام الدستور نصاً وروحاً. ويرتبط بهذا أيضاً ضرورة تمكين الهيئة القضائية من إلغاء النصوص (التشريعات أو المراسيم التشريعية أو اللوائح والأنظمة) المخالفة لأحكام الدستور .

وهكذا ، يتضح الفرق بين القانون الدستوري والنظام الدستوري ، فالقانون الدستوري يقصد به مجموعة القواعد الخاصة بنظام الحكم في دولة من الدول سواء أكان هذا النظام حراً أم غير حر ، بينما يرتبط النظام الدستوري بفكرة النظام الديمقراطي الحر .

وقد ترتب على هذا الاختلاف بين الاصطلاحين أن كل دولة يوجد فيها قانون دستوري ، ولكنها قد لا تكون ذات نظام دستوري ، ما دامت لا تقوم على حكومة دستورية تتوافر فيها الشروط السالف ذكرها .

الاتجاه الثاني . النظام الدستوري والقانون الدستوري مصطلحان مترادفان :

إن الفقه الدستوري الحديث ، لا يوافق على تلك التفرقة التي نادى بها الفقه التقليدي بين مصطلحي النظام الدستوري والقانون الدستوري ، لكون هذا الرأي يصدر عن تقديرات تاريخية معينة صبغت القانون الدستوري بطابع سياسي معين وفلسفة سياسية خاصة^(١)؛ لذلك فهو يرى أنه لا ينبغي قصر النظام الدستوري على شكل معين من أشكال الحكم أو على صورة خاصة من صور التنظيم السياسي؛ فالنظام الدستوري يوجد في كل دولة أياً كان نظام الحكم فيها ، سواء أكان جمهورياً أم ملكياً ، أرسقراطياً أم ديمقراطياً ، حراً أم تسلطياً ، فردياً أم اشتراكياً .

وواضح أن هذا الاتجاه - الذي نؤيده - يسوِّي بين النظام الدستوري والقانون الدستوري ، ويجعل الاصطلاحين مترادفين ، ويقضي على الفرق بينهما - وتبعاً لذلك يكون لكل دولة - ديمقراطية كانت أم غير ديمقراطية - قانون دستوري ونظام دستوري ، وهذا الاتجاه هو الذي يتفق مع تطور الأنظمة السياسية ، ويقبله العقل والمنطق السليم^(٢).

(١) راجع ما سبق ذكره في الهامش من الصفحة ٧ ، ٨ .

(٢) انظر : د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٢ (في الهامش).

المبحث الثالث

الجهة المختصة بوضع وثيقة الدستور

ذكرنا سابقاً عند دراستنا للمدلولات المختلفة للقانون الدستوري، أن المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري يعوّل على مصدر القواعد القانونية وشكلها وطريقة وضعها وتعديلها، وبناء عليه، عرّفنا القانون الدستوري بأنه : « مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية - التي تضعها هيئة خاصة يختلف تكوينها باختلاف الدساتير، ويطلق عليها اسم السلطة التأسيسية (أو المؤسسة) - ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة مشددة تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية » .

ويثار التساؤل في هذا الصدد عن مفهوم السلطة التأسيسية، والحالات التي تمارس فيها عملها، وطبيعة صلاحياتها، وهو ما سنتولى شرحه من خلال المطلبين الآتين :

المطلب الأول

مفهوم السلطة التأسيسية

ورد في المعجم الدستوري أن **السلطة التأسيسية** - بوجه عام - هي : « هيئة ذات صلاحية دستورية، تملك صلاحية وضع دستور جديد، أو تعديل الدستور النافذ »^(١).

وفي هذا المجال، يفرّق الفقه الدستوري عادةً بين نوعين من السلطات التأسيسية^(٢) :

الأولى : تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة، ويطلق عليها اسم « السلطة المؤسسة » أو « السلطة التأسيسية الأصلية » . و **الثانية** : تختص بتعديل الدستور القائم، وتعرف بـ « السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة أو المنظمة » ، وأحياناً يُطلق عليها تسميات أخرى تدل على طبيعة عملها مثل : « سلطة تعديل الدستور » ، أو « سلطة المراجعة الدستورية » ، أو مجرد « سلطة التعديل » . وسنتحدث عن هذين النوعين من السلطات التأسيسية وفق الآتي :

^(١) *Le pouvoir constituant* est généralement défini comme « l'organe bénéficiant de la compétence constitutionnelle, c'est à dire doté du pouvoir d'adopter une constitution ou une **modification** de la constitution en vigueur ».

Duhamel, Olivier and Yves Mény, eds.; *Dictionnaire constitutionnel* (Paris; : انظر Presses Universitaires de France, 1992), p.777.

^(٢) لمزيد من التفاصيل عن مفهوم السلطة التأسيسية وأنواعها وصلاحياتها، راجع :

Kemal Gözler, *Le pouvoir constituant originaire*, Mémoire du D.E.A. de Droit public, Directeur de recherches: Prof. Dmitri Georges Lavroff, Université de Bordeaux I, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1992, p.93.

الفرع الأول

السلطة التأسيسية الأصلية

يطلق على السلطة التي تقوم بمهمة وضع دستور جديد للدولة اسم « السلطة التأسيسية الأصلية » *Le pouvoir constituant originaire*، وتوصف هذه السلطة بأنها « أصلية » لكونها لا تستند عند قيامها بعملها إلى نصوص دستورية قائمة تحدد تشكيلها واختصاصها، وإنما فقط إلى كونها هي السلطة العليا صاحبة السيادة في المجتمع، ولذلك فهي تتدخل في وقت لا يوجد في الدولة نصوص قانونية تبين نظام الحكم في الدولة، أي في وقت تتعرض فيه الدولة لـ **فراغ دستوري**، فتعمل هذه السلطة على سد هذا الفراغ الدستوري بوضع مثل هذه النصوص في دستور الدولة الجديد. وتتعرض الدولة - من حيث التطبيق العملي - لمثل هذا « الفراغ الدستوري » في ثلاث حالات هي الآتية^(١):

الحالة الأولى: عند نشوء أو ولادة دولة جديدة: وهذه يمكن أن تحدث في الحالات الآتية:

١. **الحرب**، فمن الممكن أن نتصور ولادة دول متكاملة الأركان إثر نشوب حرب، ومثال ذلك ولادة يوغسلافيا، وتشيكوسلوفاكيا بعد الحرب العالمية الأولى.
٢. **نبيل الاستقلال**، أي حصول إقليم مستعمر على استقلاله وتكوين دولة ناشئة. وهناك أساساً نوعين من الاستقلال:

أ - **حرب الاستقلال**: في هذه الحالة تخوض الدول المستعمرة حرباً ضد المستعمر من أجل الحصول على الاستقلال، وبعد تحقق الانتصار، يقوم قادة النضال المطالبون بالاستقلال بتكوين دولة جديدة لم يكن لها وجود من قبل، ثم يشرعون بكتابة دستور جديد للبلاد. وهذه هي الطريقة التي تم بموجبها تأسيس العديد من البلدان الأفريقية في ستينيات القرن الماضي، كما أن دولة الولايات المتحدة الأمريكية تم إنشاؤها أيضاً بعد حرب الاستقلال في سنة ١٧٧٦ التي خاضتها المستعمرات البريطانية في قارة أمريكا الشمالية الشائرة ضد التاج البريطاني.

ب - **الانفصال السلمي**: وهو الصورة الثانية للاستقلال السلمي، إذ تتنازل الدولة المستعمرة عن الدول أو الأقاليم التي كانت تستعمرها، وتتعترف باستقلالها. كما حصل مثلاً بالنسبة إلى جمهورية جزر القمر الاتحادية التي كانت واحدة من المستعمرات الفرنسية،

Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., p.45.

(١) انظر:

فاعترفت فرنسا في عام ١٩٧٥ باستقلالها. وفي تشرين الثاني من العام نفسه أصبحت جزر القمر العضو رقم ١٤٣/ في منظمة الأمم المتحدة . وكذلك أيضاً حال العديد من الدول التي كانت خاضعة للاستعمارين الفرنسي والبريطاني، ثم حصلت على استقلالها بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، كالهند وباكستان وبعض الدول العربية والإفريقية .

٣ . قيام اتحاد بين دول مستقلة، كما حدث عند قيام كل من : الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٧٨٧، والاتحاد السويسري الأول في عام ١٨٤٨، والاتحاد السوفيتي في عام ١٩٢٥، والجمهورية العربية المتحدة (سورية ومصر) في عام ١٩٥٨.

٤ . تقطيع أوصال الدولة، وهذه عكس الحالة السابقة تماماً، إذ يتم تجزئة الدولة الواحدة . سواء أكانت دولة موحدة *État unitaire* أم دولة اتحادية *Etat fédéral* . وتقسيمها إلى دول مستقلة عدة إما بشكل سلمي أو عن طريق استخدام العنف. وأبرز مثال على ذلك تقطيع أوصال الاتحاد السوفيتي USSR بعد تفككه وانهاره في نهاية عام ١٩٩١، وتقسيم تشيكوسلوفاكيا في عام ١٩٩٣ إلى دولتين مستقلتين هما : جمهورية التشيك *Czech Republic* وجمهورية سلوفاكيا *Slovakia Republic*، وكذلك حال **جمهورية السودان**، التي انقسمت بسبب الحرب الأهلية الدائرة بين الشمال والجنوب إلى دولتين، إذ أعلنت جمهورية جنوب السودان استقلالها رسمياً عن السودان في ٩ تموز/يوليه ٢٠١١، بعد إجراء استفتاء حول الانفصال عن الشمال تحت رقابة دولية في كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

الحالة الثانية : انهيار النظام القانوني الموجود في الدولة :

قد تتعرض الدولة لفراغ قانوني عند إحداث تغيير جذري في بنية النظام السياسي القائم فيها، وهو ما يعرف بـ « **تغيير النظام** »، ويمكن أن نتصور حدوث مثل هذا الفراغ القانوني، أو ذاك التغيير في النظام القائم في الدولة، في حالتين اثنتين هما :

أ - الثورة والانقلابات : فقد يحدث فراغ قانوني لأول مرة بعد قيام انقلاب أو ثورة تهدم النظام السياسي والقانوني القائم في الدولة، ويسهم الثوار أو الانقلابيون في خلق مثل هذا الفراغ القانوني عندما يقدمون بمجرد نجاح حركتهم الثورية على وقف العمل بالدستور القائم والغائه، والعمل على وضع دستور آخر جديد يتلاءم مع فكر الثورة وأيديولوجيتها. وذلك كما حدث في إيران عقب انتصار الثورة الإسلامية في عام ١٩٧٩، وفي سورية بعد قيام ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ وتولي حزب البعث زمام السلطة السياسية في البلاد .

ب . الحرب : ويمكن أخيراً أن يحدث فراغ قانوني في أثناء الحرب، فقد تتعرض البلاد الخاضعة للاحتلال الأجنبي بعد خروج المحتل منها ونيل حريتها إلى فراغ قانوني. وفي هذه الحالة، هناك نوعان من الحلول الممكنة :

أولاً . يمكن وضع دستور جديد، كما حصل في فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية، إذ أثير التساؤل عقب التحرير في سنة ١٩٤٤ عما إذا كان من الواجب وضع دستور جديد أم يكتفى بإعادة تطبيق دستور سنة ١٨٧٥ بعد إدخال تعديلات عليه، وكان الجواب الحاسم من هيئة الناخبين، إذ اتجه إلى وضع دستور جديد (وهو دستور الجمهورية الرابعة)، وذلك بموجب الاستفتاء الذي تم إجراؤه في ٢١ تشرين الأول سنة ١٩٤٥. وكذلك أيضاً ما حدث في العراق بعد الاحتلال الأمريكي لها إثر حرب الخليج الثالثة، إذ انهار النظام القانوني المطبق في الدولة برمته إثر عملية التغيير التي طالت النظام القائم آنذاك، فحدث فراغ وفوضى لا مثيل لها، لذلك ونظراً إلى الحاجة الماسة لوضع دستور جديد للبلاد، صدر الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

ثانياً . يمكن ببساطة إعادة العمل بالدستور السابق، وهذا ما كان عليه الحال في النمسا التي فضّلت في ١ أيار عام ١٩٤٥ إعادة العمل بالدستور الصادر في ١ أكتوبر عام ١٩٢٠، والذي جرى وقف العمل به، بعد أن تمّ في عام ١٩٣٨ ضمّ النمسا إلى ألمانيا الكبرى في العهد النازي Nazi Germany .

الحالة الثالثة : عندما يحدث تغيير سياسي في الدولة، وتظهر الرغبة في إحلال دستور جديد محل الدستور القائم الذي لم يعد متلائماً مع الظروف السائدة في الدولة، وهو ما يعرف بـ « تغيير المرحلة »، كما حدث مؤخراً في سورية، فبعد مرور ما يقارب الأربعين عاماً على تاريخ نفاذ الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣، وعلى وقع استمرار التظاهرات والحركات الاحتجاجية التي شملت بعض المدن السورية في إطار ما سمي زوراً وبهتاناً بـ "ثورات الربيع العربي" في مطلع العام ٢٠١١، تكونت لدى القيادة السياسية الرغبة في تحقيق بعض الإصلاحات الدستورية، فأعلنت عن تشكيل لجنة وطنية لإعداد مشروع دستور جديد يحل محل الدستور القائم الذي لم يعد متلائماً مع الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية السائدة في الدولة. وخلصت هذه اللجنة - ضمن المدة المحددة لها في قرار تشكيلها - إلى وضع مشروع الدستور الجديد. وتاريخ ٢٠١٢/٢/١٥ أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً يتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٦، وبعد أن اقترن

الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية وعده نافذاً من تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢^(١).

الفرع الثاني

السلطة التأسيسية المنشأة

يطلق على السلطة التي تملك من الناحية الدستورية صلاحية تعديل نصوص الدستور القائم اسم « السلطة التأسيسية المنشأة » *Le pouvoir constituant institué ou dérivé* ، وتوصف هذه السلطة عادة بأنها سلطة منشأة *institué* أو مشتقة *dérivé* ، وذلك لأنها تنقيد في عملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي أنشأها ، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات^(٢). ومثالها ما ورد في المادة ١٥٠/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ ، إذ بينت الجهة التي تملك صلاحية تعديل الدستور والإجراءات الواجب اتباعها عند أي تعديل^(٣).

المطلب الثاني

طبيعة صلاحيات السلطة التأسيسية

لا تختلف السلطة التأسيسية الأصلية عن السلطة التأسيسية المنشأة من حيث وظيفة كل منهما فحسب، بل ومن حيث طبيعة صلاحيات كل منهما أيضاً ، وهو ما سنتحدث عنه من خلال الفرعين الآتين :

الفرع الأول

صلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية

يجمع الفقه الدستوري على أن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بصلاحيات مطلقة أو غير مقيّدة في مجال إعداد التشريع الدستوري الجديد^(٤) ، فهي تستطيع أن تهجر نظام

^(١) ورد في مقدمة الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ أنه : « ...ويأتي إنجاز هذا الدستور تنويهاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية وتجسيدها حقيقياً للمكتسبات واستجابة للتحولات والمتغيرات ، .. الخ ».

^(٢) انظر : Olivier Duhamel; *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., p.778.

^(٣) راجع في تفاصيل شرح هذه المادة الفصل الرابع من القسم الثاني من هذا المؤلف (ص ٣١٧ وما بعدها).

^(٤) انظر : Vedel; *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, op.cit., p.533.

الحكم الملكي مثلاً وتتبنى النظام الجمهوري، أو العكس، كما تستطيع أن تتبنى الصورة التي تحلو لها من صور الديمقراطية كنظام للحكم، فتستطيع أن تعدل عن نظام الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) إلى نظام الديمقراطية شبه المباشرة، وتستطيع أن تستبدل نظام الحكم البرلماني مثلاً بنظام الحكم النظام الرئاسي، أو العكس، وبإمكانها أن تأخذ بالأيديولوجيا السياسية والاقتصادية التي تروق لها، فتتبنى النظام الليبرالي الحر، وتهجر سياسة التدخل والحماية، أي تأخذ بالرأسمالية بدلاً من الاشتراكية، أو العكس. وباختصار شديد، يمكننا القول : إن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع - عند قيامها بوضع دستور الدولة الجديد - بحرية مطلقة في اعتناق ما تراه مناسباً وملائماً لظروف الدولة .

الفرع الثاني

صلاحيات السلطة التأسيسية المنشأة

نظراً إلى خطورة الآثار التي يمكن أن تترتب على تعديل الدستور، فإن الدساتير - عادةً - تُحاط بقواعد وإجراءات كثيرة لتكفل عدم إساءة استعمال هذا الإجراء من جهة، وتضمن جدية اللجوء إليه من جهة أخرى، بحيث تجعل منه إجراءً بناءً وجاداً إلى أبعد ما يمكن، وحتى لا يتحول إلى إجراء من شأنه العبث بقدسية الدستور، وزعزعة الثقة بثباته واستقراره . وانطلاقاً من ذلك، يجمع الفقه الدستوري على أن السلطة التأسيسية المنشأة لا تتمتع بصلاحيات مطلقة عند قيامها بعملها المتمثل في تنقيح وتعديل ومراجعة نصوص وأحكام الوثيقة الدستورية، وإنما صلاحياتها في هذا الشأن مقيّدة، أي إنه يجب عليها أن تلتزم بما ترسمه لها السلطة التأسيسية الأصلية من حدود، وما تُبيّن لها من اختصاصات على النحو الذي ورد في نصوص الدستور الذي أنشأها. وأمام ذلك، فإذا فوّض الدستور السلطة التشريعية مهمة القيام بتعديل نصوصه، وجبَ على هذه السلطة أن تمارس وظيفة التعديل وفقاً للإجراءات والأشكال التي حدّدها.

ولن ندخل هنا في التفاصيل المتعلقة بالسلطة التأسيسية المنشأة، لأن ذلك سيكون محل دراستنا في مبحث مستقل لاحقاً تحت عنوان « تعديل الدساتير »^(١) .

(١) راجع المبحث الأول من الفصل الثالث من القسم الأول من هذا المؤلف (ص ١٢٢ وما بعدها).

الفصل الثاني

نشأة الدساتير وأنواعها

تهيد وتقسيم :

ارتبط وجود الدستور بوجود المجتمع السياسي *Political Society* منذ القدم، فكل مجتمع سياسي يخضع - أياً كان نوعه - لنظام سياسي معين، يوضح نظام الحكم فيه، وينظم بالتالي العلاقة بين الحاكم والمحكوم، موفّقاً في ذلك بين السلطة والحرية .

والدستور في الدولة العصرية هو « القانون الأساسي » *Fundamental Law* الذي تدور في فلكه حياتها السياسية، ويتجاوب فيه كيانه الاجتماعي، وترتكز عليه أوضاعها الإدارية، وتُستمد منه مبادئها القانونية . ولهذا يعد الدستور حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية، بل إن الفقيه الألماني « جيلينك » *Jellink* يقرّر أن الدولة لا ترقى إلى الحياة القانونية إلا منذ اللحظة التي يصبح لها دستور، كما أن الفقيه الفرنسي « كاريه دي مالبرغ » *Carré de Malberg* يرى أن نشأة أو ولادة الدولة تتطابق أو تتزامن مع وضع أول دستور لها ، مكتوباً كان أم غير مكتوب.

وتختلف الوثائق الدستورية من حيث أسلوب نشأتها تبعاً لاختلاف أنظمة الحكم، والمفهوم السائد في الدولة عن صاحب السلطة التأسيسية الأصلية الذي يملك صلاحية وضع الدستور، هل هو الحاكم منفرداً، أم الحاكم والشعب بالاشتراك فيما بينهما، أم أنه الشعب وحده ينفرد بها من دون شريك ؟

درج فقه القانون الدستوري على تقسيم أساليب نشأة الدساتير - من حيث مدى اعتناقها للمبادئ الديمقراطية - إلى أسلوبين أولهما الأسلوب غير الديمقراطي، والآخر الأسلوب الديمقراطي .

كما تُصنّف دساتير الدول من حيث تدوين أو عدم تدوين قواعدها إلى نوعين رئيسيين هما : « الدساتير المدوّنة أو المكتوبة » و « الدساتير غير المدوّنة أو العرفية » ، كما تُصنّف الدساتير من حيث كيفية تعديل قواعدها إلى نوعين رئيسيين هما : « الدساتير المرنة » و « الدساتير الجامدة » .

بناء على ما تقدم، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين على النحو

الآتي :

المبحث الأول : أساليب نشأة الدساتير

المبحث الثاني : أنواع الدساتير

المبحث الأول

أساليب نشأة الدساتير

ليست هناك قواعد مسلم بها لوضع الدساتير، وتختلف الطرق المتبعة باختلاف الدول من حيث ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودرجة النضج السياسي لدى الرأي العام فيها، ويلاحظ أن الأسلوب الذي يتبع في وضع الدستور إنما يكشف عن المذهب السياسي الذي ينطوي عليه.

ومن المعلوم أن النظام الملكي المطلق قد ساد في بلاد مختلفة زمناً طويلاً، ولقد كانت جميع السلطات بمقتضى هذا النظام تتركز في يد واحدة هي اليد الملكية التي كانت لها السيادة المطلقة. ولم يكن للشعوب في ذلك الوقت حق الظهور أمام من كانت لهم السيادة والسلطان من الحكام، ثم نشأ صراع طويل ومزير بين الحاكم والمحكوم، وابتدأت إرادة هذا الأخير في الظهور، ثم انتصرت هذه الإرادة في نهاية المطاف، وبذلك انتقلت السيادة من الحاكم، وحلت سيادة الأمة أو سيادة الشعب محل سيادة الحكام.

وتطبيقاً لهذا القول تطورت أساليب نشأة الدساتير مع تطور تلك السيادة التي ابتدأت للحكام وانتهت إلى الأمة أو الشعب الذي أصبح وحده مصدر السلطات. وما دام الأمر كان بيد الحكام والسيادة لهم، فإن إنشاء الدساتير كان معلقاً على إرادتهم وحدهم، وبابتداء ظهور الإرادة الشعبية تدريجياً تلاقت إرادة الحاكم مع إرادة الشعب، وبانتقال السيادة إلى الشعب نهائياً أصبح إنشاء الدستور رهين أمره وإرادته وحدها.

بناء عليه، فقد درج الفقه الدستوري على تقسيم أساليب نشأة الدساتير^(١) وفقاً لتطور الأحداث التاريخية إلى أسلوبين رئيسيين: أولهما أسلوب غير ديمقراطي، وثانيهما أسلوب ديمقراطي، وسنتحدث فيما يأتي عن هذين الأسلوبين من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

المطلب الثاني: الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

(١) المقصود بالدساتير في هذا الصدد، النوع المدون منها، أي الدساتير المكتوبة دون الدساتير العرفية، وذلك لأن قواعد هذا النوع الأخير من الدساتير تنشأ في معظمها عن طريق العرف الذي يتقرر بمرور الزمن ويتواتر العمل به، والدساتير التي تنشأ عن طريق العرف لا توضع ولا تُسنّ في وثيقة من الوثائق، ومن ثم فإن دراستنا لنشأة الدساتير تنحصر في الدساتير المكتوبة فقط.

المطلب الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

هي الأساليب التي سادت فيها إرادة الحكام في وضع أو إنشاء الدستور، سواء نشأ هذا الدستور بإرادتهم المنفردة في صورة **منحة** *L'octroi* صادرة منهم للشعب، أم تلاقت فيه إرادة هؤلاء الحكام مع إرادة الهيئات النيابية الممثلة للشعب في صورة **عقد** *Le pacte* تم بين هاتين الإرادتين^(١). وتعرف هذه الأساليب بـ « الأساليب غير الديمقراطية »، لأن إرادة الشعب لم تستقل وحدها في وضع أو إنشاء الدستور.

بناء على ما تقدم، سوف نتناول بالدراسة في هذا المطلب الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : أسلوب المنحة

الفرع الثاني : أسلوب العقد

الفرع الأول

أسلوب المنحة

يمثل هذا الأسلوب في وضع الدساتير بداية الانتقال من نظام الحكم الملكي المطلق « المَلَكِيَّة المطلقة » *la monarchie absolue* إلى نظام الحكم الملكي المقيد « المَلَكِيَّة المقيدة » *la monarchie limitée*^(٢)، فالدستور الصادر في شكل منحة يكون وليد إرادة الحاكم المنفردة، إذ إن الحاكم لكونه وحده صاحب السيادة *Souveraineté* يوافق على التضحية بجزء من تلك السيادة أو - على الأقل - يوافق على تنظيم طريقة مزاولته لتلك السيادة، وبمعنى آخر فإن الحاكم هو الذي يقرر " بمحض إرادته ومطلق اختياره " أن يقيد من سلطاته المطلقة، وأن يمنح شعبه دستوراً ينظم طريقة مزاولته تلك السلطات، ويبين الامتيازات التي يتنازل عنها الحاكم لرعاياه^(٣).

^(١) انظر : Laferrière; *Manuel de droit constitutionnel*, op.cit., p.274.

^(٢) انظر : Ardant; *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, op.cit., p.72.

^(٣) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن أسلوب وضع الدستور ينعكس عادة في ديباجته، فعلى سبيل المثال جاء في مقدمة الدستور (أو الميثاق) الفرنسي لعام ١٨١٤ الذي أصدره الملك لويس الثامن عشر عند اعتلائه =

غير أن الواقع والأحداث التاريخية تؤكد أن الدستور الذي يصدر وفقاً لأسلوب المنحة، لئن كان يعدّ - من الناحية القانونية البحتة - من صنع الحاكم وحده، ووليد إرادته المنفردة، لكون من يمنح هو من يملك، ومن يملك هو صاحب السيادة، إلا أن الحاكم لا يمنح عادةً إلا تحت ضغطٍ وتهديد، ولا يتنازل عن بعض سلطاته بمحض إرادته، فيندر أن يقدم التاريخ مثلاً لحاكم مطلق تنازل عن بعض سلطاته بمحض اختياره، وإنما الذي يحدث - عادةً - أن الحكّام يمنحون الشعب دستوراً تحت ضغط الظروف السياسية ولتفادي الاضطرابات الشعبية والحركات الثورية، فينزلون عند إرادة الشعب مكرهين^(١).

فالمنحة إذن هي وسيلة ينقذ بها الملك أو الحاكم كبرياءه، ويغطي بسترها مبدأ الحق الإلهي للملوك (أو نظرية التفويض الإلهي)، لأنها تبدو في ظاهرها وليدة الإرادة الحرة للملك، مما لا يمسّ بسيادته^(٢).

وقد أدى هذا التكييف القانوني لطريقة المنحة في وضع الدستور إلى التساؤل عما إذا كان يحق للحاكم الذي منح رعاياه دستوراً بإرادته المنفردة سحبه أو إلغائه بإرادته المنفردة أيضاً؟ وللإجابة على هذا التساؤل انقسم الفقه إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : يرى أنصاره أن المنحة .بوصفها تصرفاً من جانب واحد .تقبل السحب أو الإلغاء؛ لأن « مَنْ يملك المنح يملك المنع » أي السحب أو الإلغاء. فالدستور متى صدر في شكل منحة بإرادة الحاكم المنفردة، كان لهذا الأخير الحق في أن يسحبه أو يلغيه في أي وقت شاء، ما لم يكن قد تنازل عن هذا الحق صراحة^(٣).

= العرش ما يأتي: « لقد عملنا باختيارنا وممارستنا الحرية لسلطتنا الملكية، ومنحنا وأعطينا تنازلاً وهبة لرعايانا، باسمنا وبالنيابة عمن يخلفنا، وبصفة دائمة، العهد (أو الميثاق) الدستوري الآتي ... » .

« nous avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte il n'y a pas de qui suit ».

انظر : BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p.81.

^(١) انظر في ذلك: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤١؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٢٢ .

^(٢) انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٧١؛ د. ثروت

بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، مرجع سابق، ص ٤٢ .

^(٣) انظر : Vedel ; *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, op.cit., p.114.

ويساند هذا الرأي أمثلة حدثت فعلاً، إذ أصدر شارل العاشر ملك فرنسا Charles X of France قراراً ملكياً عام ١٨٣٠ بإلغاء دستور ١٨١٤ تحت حجة أن المنحة أو الهبة في الحقوق العامة تشبه الهبة في الحقوق الخاصة، وكما يحق للواهب الرجوع عن الهبة، يحق للملك الرجوع عن دستوره، إذا صدر عن الشعب جحود للمنحة ونكران للجميل .

الاتجاه الثاني: يرى أنصاره - بحق - أن المنحة ملزمة للملك، وبالتالي لا يمكنه إلغاؤها أو الرجوع فيها: فالمنحة تعد التزاماً بإرادة منفردة، والقاعدة المقررة في هذا الصدد أن الالتزام بالإرادة المنفردة يقيد شخص الملتزم، وبالتالي لا يجوز له الرجوع فيه متى ترتب عليه حق للغير . فلو كان صحيحاً القول إن الدستور الصادر في شكل منحة يعد وليد الإرادة المنفردة للحاكم، إلا أن قبول الأمة للدستور يلزم الحاكم بعدم الرجوع فيه، لأن الإرادة المنفردة يمكن أن تكون مصدراً للالتزامات متى صادفت قبولاً من ذوي الشأن؛ ومن ثم يمتنع على الحاكم - بعد قبول الأمة للدستور الممنوح لها - أن يسحبه أو يلغيه إلا برضاء الأمة ممثلة بمندوبيها^(١).

فضلاً عن ذلك، فإن الحاكم عندما منح شعبه دستوراً، لم يعطِ هذا الشعب حقاً جديداً، ولكنه أعاد حقاً من حقوق الشعب التي اغتصبها بطرق غير مشروعة، وبالتالي فإن العودة عن هذه المنحة، يشكل اغتصاباً جديداً لهذا الحق. والشعب كما علمنا التاريخ لا يسكت عن هذا الاغتصاب.

وهذا ما حدث في فرنسا عام ١٨٣٠ عندما سحب الملك شارل العاشر دستور عام ١٨١٤، إذ اندلعت ثورة شعبية عارمة أطاحت به، وأتت بالأمير لويس فيليب ملكاً بعد قبوله للدستور الذي عرضه عليه ممثلو الشعب الفرنسي^(٢). وهو ما حدث أيضاً في مصر في ظل دستور سنة ١٩٢٣، إذ ألغى الملك فؤاد الأول هذا الدستور في سنة ١٩٣٠، وأحل محله دستوراً آخر يقوي من سلطات الملك على حساب سلطات البرلمان، فقامت المظاهرات وكثرت الاحتجاجات واستمرت القلاقل حتى اضطر الملك تحت الضغط الشعبي أن يعيد العمل بهذا الدستور في ١٢/١٢/١٩٣٥ على الرغم من إرادة أحزاب الأقلية التي ساعدت الملك في إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ وإحلال دستور سنة ١٩٣٠ محله.

(١) انظر : Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.275.

(٢) انظر : د. منذر الشاوي، القانون الدستوري "نظرية الدستور" (بغداد؛ وزارة العدل، منشورات مركز البحوث

القانونية (٤)، طبعة سنة ١٩٨١)، ص ٢٢٤.

وفي الواقع إن الرأي العام يعد الضمانة الأساسية التي تحمي الدستور من الاعتداء عليه، سواء صدر الدستور بطريقة المنحة أم بأي طريقة أخرى، ولهذا فإن غالبية الفقه يؤكدون على أن يقظة الشعب ونضجه وحرصه على حقوقه ومنجزاته هو الضمانة الأساسية التي تحمي الدستور، وتصون قواعده من العبث بها^(١).

ويسجل لنا التاريخ أمثلة كثيرة لدساتير صدرت في صورة منحة من الحاكم، كالدستور الفرنسي الذي منحه الملك لويس الثامن عشر للشعب الفرنسي عام ١٨١٤ بعد هزيمة نابليون بونابرت وعودة الملكية إلى فرنسا، والدستور الإيطالي الذي منحه الملك شارل ألبرت في سردينيا عام ١٨٤٨، والدستور العثماني الذي منحه السلطان عبد الحميد الثاني عام ١٨٧٦، والدستور الياباني (المعروف بدستور مييجي *The Meiji Constitution*) الذي منحه الميكادو (إمبراطور اليابان) عام ١٨٨٩ لشعبه، ودستور الامبراطورية الروسية الذي منحه القيصر نيكولاس الثاني للشعب في عام ١٩٠٦، والدستور المصري لعام ١٩٢٣ وفقاً لما رآه غالبية الفقه المصري، والقانون الأساسي لشرقي الأردن لعام ١٩٢٦، والدستور الإثيوبي لعام ١٩٣١^(٢)، والدستور اليوغسلافي الذي أصدره الملك الإسكندر في سنة ١٩٣١ والذي سقط في أعقاب الحرب العالمية الثانية وقيام جمهورية يوغسلافيا^(٣)، وكذلك النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر الصادر في ١٩/٤/١٩٧٢^(٤).

ومن أمثلة الدساتير النافذة حالياً والصادرة وفقاً لأسلوب المنحة : « دستور إمارة موناكو»^(٥) الذي أصدره أميرها ألبير الأول ALBERT I في ١٧/١٢/١٩٦٢ بدلاً من

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ١١٧، ١١٨.

(٢) وقد ورد في مقدمة الدستور الإثيوبي قول الإمبراطور : « لقد أصدرنا، باختيارنا ومحض إرادتنا الحرة، ومن دون طلبٍ من أحد كائناً من كان، نصّ هذا الدستور ».

« sans que nul Nous en ait sollicité, Nous avons, de bon vouloir, décret la présente Constitution ».

Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.276.

انظر :

(٣) انظر : د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٥٠، ٢٥١.

(٤) ألغي النظام الأساسي المؤقت بموجب المادة ١٥٠ من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام ٢٠٠٤.

(٥) إمارة موناكو *Principality of Monaco* هي دولة تقع في غربي قارة أوروبا، على البحر المتوسط، على الساحل الجنوبي لفرنسا، بالقرب من الحدود الفرنسية - الإيطالية. وجدير بالذكر أنّ نظام الحكم في إمارة موناكو هو نظام ملكي وراثي دستوري؛ أي يحكم الإمارة أمير .

الدستور الصادر في ١٩١١/١/٥^(١)، ودستور « دولة الإمارات العربية المتحدة » الصادر في عام ١٩٧١^(٢)، وكذلك أيضاً النظام الأساسي لنظام الحكم في « المملكة العربية السعودية » الصادر في عام ١٩٩٢^(٣)، والنظام الأساسي للدولة في « سلطنة عُمان » الصادر في عام ١٩٩٦^(٤).

(١) جاء في ديباجة دستور إمارة موناكو لسنة ١٩١١ ما يأتي: « نحن ألبير الأول، بفضل العناية الإلهية، أمير موناكو ذو السيادة، لقد أعطينا ونعطي لرعايانا، باختيارنا وبالممارسة الحرة لسلطتنا، بالنسبة لنا كما بالنسبة لمن يخلفنا، التنظيم الدستوري الآتي : ... إلخ ».

كما جاء في ديباجة دستور الإمارة المعدل لسنة ١٩٦٢ ما يأتي : « نظراً لأن مؤسسات الإمارة بحاجة إلى تطوير، واستجابة لمتطلبات الحكم الرشيد، وتلبية لاحتياجات السكان الجديدة الناشئة عن التطورات الاجتماعية، قرّرنا، بموجب سيادتنا، منح الدولة دستوراً جديداً، ويعتبر من الآن فصاعداً القانون الأساسي للدولة ... إلخ » .

(٢) جاء في ديباجة دستور دولة الإمارات العربية المتحدة المؤقت لسنة ١٩٧١ (والذي تحول إلى دستور دائم بموجب التعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦) ما يأتي: « نحن حكام إمارات أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة .. نعلن أمام الخالق العلي القدير وأمام الناس أجمعين موافقتنا على هذا الدستور ... إلخ » .

(٣) جاء في ديباجة النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ تاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ ما يأتي: « بعون الله تعالى .. نحن فهد بن عبد العزيز آل سعود ملك المملكة العربية السعودية ... بناء على ما تقتضيه المصلحة العامة، ونظراً لتطور الدولة في مختلف المجالات، ورغبة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، أمرنا بما هو آتٍ: أولاً: إصدار النظام الأساسي للحكم بالصيغة المرفقة ... إلخ » .

وقد نصت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (وهي المادة ٨٣) على أنه : « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره » . أي أن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة ملكية خاصة .

(٤) جاء في ديباجة النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٦ / ١٠١) ما يأتي : « نحن قابوس بن سعيد، سلطان عُمان .. تأكيداً للمبادئ التي وجهت سياسة الدولة في مختلف المجالات خلال الحقبة الماضية. وتصميماً على مواصلة الجهد من أجل بناء مستقبل أفضل يتميز بمزيد من المنجزات التي تعود بالخير على الوطن والمواطنين. وتعزيزاً للمكانة الدولية التي تحظى بها عُمان ودورها في إرساء دعائم السلام والأمن والعدالة والتعاون بين مختلف الدول والشعوب. وبناء على ما تقتضيه المصلحة العامة. رسماً بما هو آتٍ : مادة (١) : إصدار النظام الأساسي للدولة بالصيغة المرفقة ... إلخ .

ونصت المادة الأخيرة من النظام الأساسي للدولة (وهي المادة ٨١) على أنه : « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره » . أي إن إجراء أي تعديل على هذا النظام لا يكون إلا بإرادة السلطان المنفردة.

الفرع الثاني

أسلوب العقد

في هذا الأسلوب لا ينفرد الملك أو الحاكم بممارسة السلطة التأسيسية (أو المؤسسة) الأصلية *le pouvoir constituant originaire* التي تملك - كما ذكرنا - صلاحية وضع الدستور، وإنما يشاركه فيها الشعب^(١)، ولذا يصدر الدستور وفقاً لهذه الطريقة بمقتضى اتفاق أو عقد يتم بين الملك والشعب^(٢)، وقد ظهر هذا الأسلوب في مرحلة التوازن بين قوة الملك التي ضعفت ولكنها لم تضمحل، وقوة الشعب التي تعاظمت ولكنها لم تسيطر تماماً^(٣).

ويسجل هذا الأسلوب خطوة إلى الأمام في الطريق نحو الديمقراطية، فالدستور وفقاً لهذا الأسلوب لا يصدر بالإرادة المنفردة للحاكم، وإنما بواسطة عمل مشترك بين الحاكم والهيئات النيابية الممثلة للشعب، بحيث تتفق إرادتهما على ذلك . ولما كان العقد - وفقاً للقاعدة الثابتة - شريعة المتعاقدين، لا يجوز نقضه أو إلغاؤه أو تعديله إلا بإرادة طرفيه، فإن الدستور الذي يوضع وفقاً لأسلوب العقد لا يمكن إلغاؤه أو سحبه أو تعديله إلا باتفاق إرادة الطرفين المتعاقدين (الحاكم والشعب)^(٤).

وتدل الحوادث التاريخية على أن العقد يفرض على الملك في أعقاب ثورة (كما حصل في إنجلترا عندما ثار الأشراف ضد الملك جون، فأجبروه على توقيع وثيقة الماجنا كارتا *Magna Carta* (الميثاق الأعظم) لعام ١٢١٥ التي تعدّ مصدراً أساسياً للحقوق والحريات؛ وبالطريقة نفسها تم وضع وثيقة الحقوق *Bill of Rights* لعام ١٦٨٩، بعد اندلاع ثورة ضد الملك جيمس الثاني، إذ اجتمع ممثلون عن الشعب، ووضعوا هذه الوثيقة، التي قيدت سلطات الملك، وكفلت الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. وتمت دعوة الأمير وليم الثالث والملكة ماري الثانية لتولي العرش، على أساس الالتزام بالقيود الواردة في الوثيقة، فقبِلَا بذلك)، أو عند شغور العرش *Vacance du trône*، إذ يملئ الشعب ممثلاً

(١) انظر : Ardant (Philippe); *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.73.

(٢) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., p.56.

(٣) انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة .."، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٤) Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.276.

(٤) انظر في ذلك : Cadart, Jacques; *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris, Economica, 3e édition., 1990), p.134,135; Vedel, op. cit., p.75.

في مجلس نيابي على المرشح للعرش شروطه، فإن قبلها نودي به ملكاً، كما حدث في فرنسا عام ١٨٣٠^(١)، عندما اجتمع مجلس النواب بعد تنازل شارل العاشر عن العرش (في ٢ آب سنة ١٨٣٠)، ووضع دستوراً جديداً ودعا دوق أورليان الأمير لويس فيليب *le prince Louis-Philippe d'Orleans* لتولي العرش على أساس الالتزام بأحكام الدستور الجديد، فقبل دوق أورليان ذلك من دون قيد أو شرط، واعتلى عرش فرنسا^(٢).

ويلاحظ هنا أن الملك الجديد لم يعد ملك فرنسا *Roi de France* كما كان في العهد القديم (مرحلة الملكية المطلقة)، وإنما بات يطلق عليه « ملك الفرنسيين » *Roi des Français*، وذلك للدلالة على أنه لا يستمد سلطته إلا من الشعب^(٣).

ومن أمثلة الدساتير التي نشأت بأسلوب العقد في أوروبا : الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١، ودساتير كل من اليونان لسنة ١٨٤٤، ورومانيا لسنة ١٨٦٤، وبلغاريا لسنة ١٨٧٩. فضلاً عن ذلك، فإن بعض العناصر المكتوبة التي تشكل جزءاً أساسياً من الدستور الإنجليزي وضعت وفقاً لهذا الأسلوب، كالميثاق الأعظم لسنة ١٢١٥، ووثيقة الحقوق لسنة ١٦٨٩، وقانون توارث العرش *Act of Settlement* لسنة ١٧٠١^(٤).

ومن أمثلة الدساتير العربية التي صدرت عن طريق التعاقد : القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لعام ١٩٧٣، ودستور دولة

(١) انظر : Burdeau, Georges; *Droit constitutionnel*, par Francis Hamon et Michel Troper (Paris, L.G.D.J., 21e édition, 1988), p.79; Laferrière, op.cit., p.276.

(٢) وهذا ما يظهر بوضوح في إعلان مجلس النواب يوم ٧ أغسطس/ آب حيث جاء فيه : « مقابل قبول الميثاق كما عُيِّل، وبعد أن يُقسم على التمسك به، سيدعى لويس فيليب إلى العرش تحت لقب ملك الفرنسيين ». وقد كان الشكل التعاقدي ظاهراً حتى في مراسم (بروتوكول) حفلة تنصيب الملك الجديد نفسها؛ ففي ١٤ أغسطس/ آب سنة ١٨٣٠ حضر دوق أورليان (لويس فيليب) إلى قاعة مجلس النواب ولم يجلس على العرش مباشرة بل على مقعد أعد بجانبه، وبعد أن ثلّي عليه الدستور ووافق عليه وأقسم اليمين على احترامه، انتقل إلى كرسي العرش ونودي به من تلك اللحظة ملكاً على فرنسا .

انظر : د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العصرية، طبعة سنة ١٩٣٧)، ص ١٨؛ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦٠ (مع الهامش).

(٣) انظر : Hauriou; *Droit Constitutionnel et Institutions Politique*, op.cit., p.613.

(٤) انظر : Gicquel, Jean; *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p.197; Laferrière, op. cit., p.276.

الكويت الذي صدر في عام ١٩٦٢ . وما زال نافذاً حتى يومنا هذا - نتيجةً لتعاقد تم بين أمير البلاد والشعب الكويتي ممثلاً في مجلسه التأسيسي^(١) .

ويتضح مما تقدم أن أسلوب العقد في وضع الدساتير يعد أكثر ديمقراطية من أسلوب المنحة ، ومع ذلك فهو ليس بعيداً عن مجال النقد ، فلئن كان إصدار الوثيقة الدستورية في شكل منحة من الحاكم فيه إنكار للشعب كصاحب للسيادة ، فإن إصدارها عن طريق التعاقد فيه مساسٌ به ، إذ يجعل الحاكم مساوياً له وشريكاً في السيادة ، ولهذا سميت بالأساليب أو الطرق غير الديمقراطية ، لأن المبدأ الديمقراطي يتطلب أن تكون السيادة للشعب وحده ، من دون أن يشاركه فيها ملك أو أمير .

وبالرغم من كل من الانتقادات التي تعرض لها أسلوب العقد ، إلا أن النهج التعاقدية في وضع الدساتير ، إذ أتاح للشعب أن يسهم بدور حقيقي في إعداد دستوره ، يُعَبِّد الطريق لظهور الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير ، والتي سنتصدي لها في المطلب التالي .

(١) اختلف الفقه الدستوري حول تكييف الأسلوب الذي تم عن طريقه وضع الدستور الكويتي الصادر في ١١ نوفمبر ١٩٦٢م ، إذ يرى البعض أن الدستور تم وضعه نظرياً عن طريق العقد ، إلا أنه وضع عملياً بوساطة الجمعية التأسيسية ، وحجتهم في ذلك أن المجلس التأسيسي هو الذي يباشر عملية وضع الدستور ، نظراً لأن الأمير وافق على مشروع الدستور كما هو دون تعديل ، ولا يخل بذلك اشتراك الوزراء غير المنتخبين في عضوية المجلس ، فهم لم يشاركوا في التصويت على الدستور واقتصر اشتراكهم على المناقشة ، رغبة منهم في أن ذلك للأعضاء المنتخبين وحدهم ، هذا بالإضافة إلى أن الأغلبية في المجلس كانت من الأعضاء المنتخبين . بينما يذهب الجانب الأكبر من الفقه الذي يكاد يصل إلى الإجماع إلى أن الدستور وضع بطريقة العقد ، وحجتهم في ذلك المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم في مرحلة الانتقال ، إذ سجلت صراحة معنى التعاقد والمشاركة فقررت أن « يقوم المجلس التأسيسي بإعداد دستور يبين نظام الحكم .. ويعرض الدستور الذي يوافق عليه المجلس على الأمير للتصديق عليه وإصداره » .

وهذا هو المعنى نفسه الذي أكدته الدستور في ديباجته التي جاء فيها : « نحن عبد الله السالم الصباح أمير دولة الكويت ، رغبة في استكمال أسباب الحكم الديمقراطي لوطننا العزيز ... وبعد الاطلاع على القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال . وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي . صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه » . وأكدت أيضاً المعنى نفسه المذكرة التفسيرية للدستور تعليقاً على المادة ١٧٤ الخاصة بتعديل الدستور من أنه : « لا يكون تعديل ما للدستور إلا برضاء الجهتين اللتين تعاونتا من قبل في وضعه الأمير والأمة » . انظر : د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، ص ١٣٨-١٤٠ ، د. عثمان عبد الملك الصالح ، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت (الكويت ، طبعة ١٩٨٩) ، ص ٢٠٤ وما بعدها .

المطلب الثاني

الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

تعبّر الأساليب الديمقراطية في وضع وإنشاء الوثائق الدستورية عن غلبة وانتصار إرادة الشعوب (في كفاحها المرير الذي استمر لعقود طويلة بهدف التخلص من تسلط واستبداد الملوك الذين كانوا يدعون أنهم من طبيعة إلهية أو أصحاب حق إلهي مباشر أو محلّ العناية الإلهية) وانتقال السيادة من الحاكم إلى الأمة أو الشعب الذي أصبح وحده صاحب السيادة في الدولة، ولهذا فإن دساتير هذه المرحلة تتميز بطابعها الديمقراطي^(١)، نظراً إلى انفراد الشعب بممارسة مهام السلطة التأسيسية الأصلية، إذ يتولى بمفرده - ومن دون تدخل أو مشاركة من جانب الحكّام - وضع تنظيمه الدستوري الذي يرتضيه، ويلتزم بقواعده أفراد الجماعة حكّاماً ومحكومين على السواء .

وقد جرى العمل في دول الديمقراطيات المعاصرة على اتباع أحد أسلوبين لوضع الدساتير في ضوء احتكار الأمة أو الشعب للسلطة التأسيسية، فإما أن يتم وضع الدستور من قبل هيئة منتخبة من الشعب يطلق عليها اصطلاحاً اسم « الجمعية التأسيسية »، وإما أن يتم طرح مشروع الدستور على الشعب في استفتاء عام لأخذ موافقته عليه، وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً اسم « الاستفتاء التأسيسي ». وهذا ما سنعالجه من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : أسلوب الجمعية التأسيسية

الفرع الثاني : أسلوب الاستفتاء التأسيسي

(١) الديمقراطية Democracy هي تعبير إغريقي الأصل، مشتق من مقطعين هما : Demos ومعناها "الشعب"، و Kratos ومعناها "حكم"، وبذلك يكون المعنى الحرفي للديمقراطية هو "حكم الشعب"، أي نظام الحكم المستمد من الشعب. والديمقراطية بحسب ما عبر عنها أبراهام لينكولن Abraham Lincoln - الرئيس السادس عشر للولايات المتحدة الأمريكية - هي : (حكم الشعب، بالشعب، وللشعب).

"Democracy is a government "of the people, by the people, and for the people".

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ على أن : « السيادة للشعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب ». وإذا كان ما سبق هو مفهوم الديمقراطية عموماً، فإنه بإمكاننا أن نعرّف الدستور الديمقراطي بأنه: « ذاك الدستور الذي يضعه الشعب نفسه بنفسه ولنفسه، دون تدخل أو مشاركة من جانب الحكام » .

الفرع الأول

أسلوب الجمعية التأسيسية

سنتحدث في هذا الفرع عن أسلوب الجمعية التأسيسية كواحد من الأساليب الديمقراطية المتبعة في وضع وإنشاء الدساتير، من خلال بيان مضمون هذا الأسلوب (أولاً)، والأسس الفكرية التي يستند إليها (ثانياً)، وانتشار هذا الأسلوب (ثالثاً)، وأنواع الجمعيات التأسيسية (رابعاً) وأخيراً تقدير هذا الأسلوب (خامساً)، وذلك وفق الآتي :

أولاً - مضمون أسلوب الجمعية التأسيسية :

تعود أصول فكرة " الجمعية التأسيسية " *L'assemblée constituante* إلى « مبدأ سيادة الأمة » ^(١) *Le principe de la souveraineté nationale* ، الذي ينكر أن تكون السيادة في

^(١) وجدير بالذكر أن مبدأ سيادة الأمة يعد طابعاً مشتركاً نصت عليه دساتير الديمقراطيات الغربية في صورتها التقليدية، ولقد كان للفقيه الفرنسي جان بودان الفضل الأكبر في إبراز فكرة السيادة كعنصر مميز للدولة عن سائر المجتمعات الإنسانية؛ وإذا كانت الدولة هي صاحبة السلطة السياسية، فإنها شخص معنوي مجرد، مما لا يكفي معه القول إنها هي صاحبة السيادة، بل يلزم تحديد الصاحب الفعلي لهذه السلطة، وبمعنى آخر تحديد الأشخاص الذين يمارسون السيادة في الواقع . ولقد كان للمضمون الاجتماعي والاقتصادي للمذهب الفردي الليبرالي أثر كبير في تحديد فكرة السيادة في الدولة، فمن خلال نظرية العقد الاجتماعي - كما صاغها روسو - **ظهر الاتجاه الذي ينكر أن تكون السيادة للملك، ويرى أن السيادة للأمة، وأن الحكام ليسوا إلا ممثلين لها، ينبون عنها في ممارسة سيادتها.** وتتميز هذه السيادة بأنها غير قابلة للتصرف فيها أو التنازل عنها لجهة أخرى Sovereignty is inalienable، كما أنها غير قابلة للانقسام أو التجزئة Sovereignty is indivisible، وطبقاً لذلك فإن السيادة تلحق بالأمة، لكونها ذاتية متميزة، منظوراً إليها كوحدة مجردة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، فالسيادة ليست ملكاً لأفراد الأمة مستقلين، بحيث يملك كل منهم جزءاً منها، وإنما لشخص جماعي واحد مستقل عن الأفراد الذين يتبعونه، وهذا الشخص هو الأمة .

وقد ترتب على اعتناق الديمقراطية التقليدية لنظرية سيادة الأمة أن أخذ الفكر الليبرالي بنظام الديمقراطية النيابية دون غيره من أنظمة الحكم، فالأمة كشخص معنوي لا يمكن أن يكون لها إرادة تعبر عنها بذاتها، وبالتالي فهي بحاجة إلى أشخاص طبيعيين يتحدثون باسمها ويعبرون عنها. **وتقوم الديمقراطية النيابية على اختيار الشعب لممثلين عن الأمة، يمارسون السلطة نيابة عنها لمدة محدودة،** وهؤلاء النواب مستقلون عن ناخبهم لا يخضعون لإرادتهم وليسوا ملزمين بتنفيذ ما يطلبه هؤلاء الناخبون، لأن النائب يمثل الأمة كلها ولا يقتصر تمثيله على ناخبه (دائرته الانتخابية) .

انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية..، مرجع سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

Rousseau, Jean-Jacques; *The Social Contract* (1762), Book II, Chapters I & II.

Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., p.58.

الدولة لغير " الأمة " ، وتعدّ هذه الفكرة في جوهرها تطبيقاً حقيقياً لنظام « الديمقراطية التمثيلية أو النيابية » *La démocratie représentative* ^(١).

ومن مقتضى هذا الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير أن تقوم الأمة صاحبة السيادة ومصدر كل السلطات، بتفويض ممارسة سيادتها لممثلين عنها (وهؤلاء يشكّلون هيئة يُطلق عليها اسم المجلس التأسيسي أو الجمعية التأسيسية أو المؤتمر الدستوري) يتولون باسمها ونيابة عنها وضع قواعد نظام الحكم في البلاد ، بحيث يُعدّ الدستور الذي يصدر عن هذه الهيئة المنتخبة الممثلة للأمة وكأنه صادرٌ عن الأمة بمجملها ، وعلى ذلك يكتمل الدستور ويصبح نافذاً بمجرد وضعه وإقراره من قبل هذه الهيئة ، ما دامت الأمة قد فوّضتها بذلك ، مما لا يتطلب بعد ذلك عرض وثيقة الدستور على الشعب لاستفتاءه فيها أو أخذ موافقته عليها ، إذ إنه بمجرد إقرار الهيئة المذكورة للوثيقة الدستورية في صيغتها النهائية ، تصبح هذه الوثيقة نافذةً من دون أن يتوقف ذلك على إقرارٍ من أي جهةٍ كانت ^(٢).

(١) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., p.59.

وإذا كان الشعب في الحكومات الديمقراطية هو صاحب السيادة ومصدر كل السلطات، فإن طريقة ممارسة الشعب لهذه السيادة تتخذ صوراً مختلفة تتمشى مع ظروف الدول وأحوال شعوبها :

١ . فقد يباشر الشعب بنفسه جميع مظاهر السيادة بشكل مباشر، أي إنه يتولى بنفسه ممارسة جميع السلطات العامة في الدولة : التشريعية والتنفيذية والقضائية من دون وساطة نواب أو ممثلين عنه. ويطلق على نظام الحكم في هذه الحالة اصطلاح الديمقراطية المباشرة *Direct Democracy* .

٢ . وقد يلجأ الشعب إلى انتخاب ممثلين أو نواب عنه يجتمعون في هيئة مجلس يطلق عليه اصطلاحاً اسم البرلمان، ويترك لهم ممارسة مظاهر السيادة باسمه ونيابة عنه لمدة محدودة ، وهذا النوع من الحكم يطلق عليه اسم الديمقراطية غير المباشرة *Indirect Democracy* أو الديمقراطية التمثيلية (أو النيابية) .

٣ - وقد يمزج الشعب بين الصورتين السابقتين، فينتخب برلماناً ينوب عنه ويعمل باسمه (وفي ذلك أخذ جمهور الديمقراطية التمثيلية)، ولكن لا يترك له حرية التصرف الكاملة، وإنما يحتفظ الشعب لنفسه بحق الاشتراك معه في تولي الشؤون العامة التي تقتصر في الغالب الأعم على الشؤون التشريعية (وفي ذلك أخذ جمهور الديمقراطية المباشرة). وهذا النوع من الحكم يسمى الديمقراطية شبه المباشرة *Semi-Direct Democracy* ، فهي إذن نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية غير المباشرة (التمثيلية أو النيابية)، ويظهر الشعب في هذه الصورة كسلطة رابعة يمارس عمله إلى جوار السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة.

راجع في التفاصيل : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١)، ص ٥٠١ وما بعدها .

(٢) انظر في ذلك : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.279.

ثانياً - الأسس الفكرية التي يستند إليها أسلوب الجمعية التأسيسية :

كان لفلاسفة القانون الطبيعي وكُتّاب القرن الثامن عشر فضل الدعوة إلى هذا الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير، فقد عدّوا الدستور بمثابة تحقيق لفكرة العقد الاجتماعي la Contrat social الذي ينشئ الجماعة السياسية ويؤسس السلطة العامة فيها، ومن ثم لا يمكن أن يكون الدستور إلا من وضع جميع أفراد الجماعة، أي من صنع الشعب في مجموعه، لا من صنع فئة معينة منه . كما أنهم نادوا بالأخذ بهذا الأسلوب وضرورة جعل الدستور من صنع الشعب بحجة أن الدستور هو مصدر السلطات العامة جميعاً بما فيها السلطة التشريعية . ويترتب على ذلك عدم إمكان إصدار الدستور بواسطة السلطة التشريعية، لأن هذه الأخيرة تستمد سلطتها ووجودها من الدستور، ومن ثم لا يجوز لها أن تضع الدستور أو أن تعدله، فهل يعقل أن تقوم هذه السلطة التي يؤسسها الدستور ويهبها الحياة، أن تقوم هي بوضعه ؟ ومن ذلك يخلص هؤلاء الكُتّاب والفلاسفة إلى ضرورة اتباع وسيلة الجمعية التأسيسية التي تختارها الأمة لوضع الدستور^(١).

ثالثاً - انتشار أسلوب الجمعية التأسيسية :

تُعدّ المستعمرات الأمريكية الشمالية الثائرة ضد الاستعمار الإنجليزي أول من أخذ بهذا الأسلوب في وضع دساتيرها عقب استقلالها عن التاج البريطاني في عام ١٧٧٦، إذ قامت معظم هذه الولايات بانتخاب جمعية نيابية عُرفت باسم Convention (أي المؤتمر) من أجل وضع الدستور الخاص بها، ثم صدر بعد ذلك دستور الاتحاد الفيدرالي عام ١٧٨٧ بالأسلوب نفسه^(٢)، أي بواسطة جمعية نيابية منتخبة من الشعب الأمريكي اجتمعت في

(١) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية....، مرجع سابق، ص ٤٧؛ د.

فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٣، ١١٤ .

(٢) انظر : Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.277.

وتجدر الإشارة إلى أن الولايات المتحدة نالت استقلالها عن بريطانيا العظمى في ٤ تموز ١٧٧٦، وفي العام التالي للاستقلال، وتحديداً في ١٥/١١/١٧٧٧، اجتمع مندوبو الولايات الأمريكية (البالغ عددها آنذاك ثلاث عشرة ولاية وهي: نيوهامشير، وخليج ماساشوستس، ورود آيلاند وبروفيدنس بلانتيشوز، وكونكتيكت، ونيويورك، ونيوجرسي، وبنسلفانيا، وديلاوير، وماريلاند، وفرجينيا، وكارولينا الشمالية، وكارولينا الجنوبية، وجورجيا) بهيئة "كونغرس أو مؤتمر" Congress واتفقوا على أن يعقد فيما بين هذه الولايات نوع من أنواع الاتحاد يسمى «الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي» Confédération (أي اتحاد مجموعة من الدول مع احتفاظ كل منها بسيادتها وحريتها واستقلالها).

فيلادلفيا بولاية بنسلفانيا وأصدرت الدستور الحالي للولايات المتحدة الذي جاء في مقدمته: « نحن شعب الولايات المتحدة، رغبةً منا في إنشاء اتحادٍ أكثرَ كمالاً، وفي إقامة العدالة، وضمان الاستقرار الداخلي، وتوفير سبل الدفاع المشترك، وتعزيز الخير العام وتأمين نعم الحرية لنا ولأجيالنا

= وبتاريخ ٩ تموز ١٧٧٨، أي في السنة الثالثة بعد الاستقلال، تم التوقيع في فيلادلفيا في ولاية بنسلفانيا على الدستور الكونفدرالي «أمواد النظام الكونفدرالي والاتحاد الدائم» Articles of Confederation & Perpetual Union، وبتاريخ ١ آذار ١٧٨١ دخل الدستور حيز النفاذ بعد أن صدقت عليه آخر ولاية (وكانت ميرلاند Maryland)، وظلت البلاد ولسنوات عدة بعد ذلك تُحكم بواسطة مواد هذا الدستور (وكان عددها ١٣ مادة) .

وبمرور الوقت أخذت الصداقة تقلّ بين ولاية وأخرى، وسرعان ما بدأت الولايات تدخل في نزاع خطير فيما بينها، وبدلاً من أن تجمع الولايات قواها وتعمل كفريق واحد متحد، أخذت تتجه في اتجاهات مختلفة متفرقة، وظهر خطر انشقاق الولايات لتصبح بلداناً صغيرة منفصلة . ولما كان هناك نص في دستور الاتحاد الكونفدرالي (المادة ١٣) يجيز إدخال تعديلات على هذه المواد بموافقة كونجرس الولايات المتحدة والهيئات التشريعية في سائر الولايات، ولما كانت التجربة قد أسفرت عن وجود نقائص في الاتحاد المذكور (فالولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم مما يدل عليه اسمها، كانت أبعد ما تكون عن كونها اتحاداً كاملاً، لقد كانت بدلاً من ذلك، كما نصت على ذلك المادة الثالثة من دستور الاتحاد الكونفدرالي «رابطة صداقة» League of Friendship بين الولايات في سبيل دفاعها المشترك والحفاظة على حرياتها ورخائها)، ومن أجل ذلك اقترحت ولايات عدة في مقدمتها ولاية نيويورك عقد مؤتمر فيدرالي يجتمع فيه عدد من المندوبين الذين يجري تعيينهم بواسطة الولايات المختلفة لمراجعة وتنقيح دستور الاتحاد الكونفدرالي، وإرسال تقرير بذلك إلى الكونجرس والهيئات التشريعية للولايات المختلفة، مرفقاً به التعديلات والاقتراحات التي تجعل الدستور الاتحادي متكافئاً مع مستلزمات الحكومة وصيانة الاتحاد .

وبعد أن أوفدت الولايات المختلفة مندوبيها (وبلغ عددهم ٥٥ مندوباً) إلى المؤتمر، بدأ هذا الأخير - الذي أطلق عليه فيما بعد « المؤتمر الدستوري » - أولى جلساته الرسمية برئاسة جورج واشنطن في ٢٥ أيار عام ١٧٨٧ في دارالولاية بمدينة فيلادلفيا الواقعة في ولاية بنسلفانيا . التي باتت تعرف باسم « قاعة الاستقلال » . وكان معظم الرجال الذين وفدوا إلى المؤتمر زعماء في ولاياتهم ومن وقعوا مواد الاتحاد، وكان من بينهم مواطنون مشهورون مثل جورج واشنطن (القائد العام لجيش الاستقلال)، وبنجامين فرانكلين، وجيمس ماديسون، وألكسندر هاميلتون ... الخ.

وعلى الرغم من أن المؤتمر الدستوري قد انعقد بغرض مراجعة وتنقيح مواد "دستور الاتحاد الكونفدرالي" واقترح ما يكون أفضل، إلا أن الأمر قد انتهى بتلك الدول . بدافع من الحرص على مصالحها المشتركة وبتأثير من جورج واشنطن - إلى أن توافق على تحويل نظام « الاتحاد الكونفدرالي Confederation » الذي كان يربط بين الولايات المختلفة إلى نظام « الاتحاد الفيدرالي Federation »، وتم وضع دستور جديد لهذه الدولة الوليدة (وهو الدستور الحالي للولايات المتحدة الأمريكية، وقد تمت الموافقة عليه في ١٧ سبتمبر/ أيلول عام ١٧٨٧ بأغلبية بعيدة عن الإجماع، أغلبية ٣٩ صوتاً ضد ١٣ صوتاً، وامتناع ثلاث دول عن التصويت) .

انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه ٢٠٠٥/٦)، ص ٤١٢ في الهامش.

القادمة، نرسم ونضع هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية»، وقد أطلق على الجمعية النيابية التي تولت وضع الدستور الاتحادي اسم « مؤتمر فيلادلفيا الدستوري » .

وقد انتقل هذا الأسلوب من الولايات المتحدة الأمريكية إلى فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩، وذلك عند وضع أول دساتير الثورة في عام ١٧٩١^(١)، ثم أخذت به أيضاً في وضع دستوري سنة ١٨٤٨ وسنة ١٨٧٥، غير أن الجمعيات المنتخبة التي كانت تمارس نيابة عن الشعب الفرنسي صلاحية السلطة التأسيسية (أي مهمة وضع أو تعديل الدستور) كانت تعرف اصطلاحاً باسم "الجمعية التأسيسية" *Assemblée constituante* بدلاً من اسم "المؤتمر" *Convention* الذي كانت تستخدمه الولايات الأمريكية^(٢).

كما شاع استخدام أسلوب الجمعية التأسيسية خارج فرنسا، فطبقت بلاد كثيرة عقب الحربين العالميتين الأولى والثانية، فأخذ به دستور فيمار الألماني في سنة ١٩١٩، والدستور النمساوي في سنة ١٩٢٠، والدستور الإسباني في سنة ١٩٣١، والدستور الياباني في سنة ١٩٤٧، والدستور الإيطالي في سنة ١٩٤٧^(٣)، والدستور الهندي في سنة ١٩٤٩^(٤).

^(١) وقد كان لأفكار فقيه الثورة الفرنسية "سييس" Sieyès أثرها الكبير في الأخذ بهذا الأسلوب، إذ إنه بيّن أن الدستور لا يمكن أن يكون من صنع سلطة منشأة أو تابعة (كالسلطة التشريعية)، وأنه يلزم وضعه بواسطة سلطة مؤبّسة أو مُنشئة، وهذه السلطة لا يمكن أن تكون غير الأمة بوصفها صاحبة السيادة، ومن ثم تكون الأمة وحدها المختصة بوضع الدستور، ولكن نظراً إلى استحالة جمع أفراد الأمة في صعيد واحد لوضع الدستور، فإنه يلزم انتخاب هيئة خاصة بواسطة الشعب تكون مهمتها وضع الدستور نيابة عن الشعب وباسمه.

انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.278.*

^(٢) انظر في ذلك : *Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit., p.69.*

Burdeau, Droit constitutionnel, op. cit., 21e éd., p.79.

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.277.

Pactet, Pierre; Institutions politiques - Droit constitutionnel (Paris, Masson, 10e édition, 1991), p.70.

^(٣) تنص الفقرة ١٨ من المادة ٩١/ من دستور الجمهورية الإيطالية الصادر في روما بتاريخ ٢٧ كانون الأول عام ١٩٤٧ على أن : « يصدر الرئيس المؤقت للدولة الدستور الحالي في خلال خمسة أيام من موافقة الجمعية التأسيسية عليه، ويصبح سارياً في الأول من كانون الثاني (يناير) ١٩٤٨ .. » .

^(٤) وقد ورد في ديباجة دستور جمهورية الهند لسنة ١٩٤٩ ما يأتي : « نحن شعب الهند .. وقد وطننا العزم على أن نقيم من الهند جمهورية ديمقراطية ذات سيادة ، .. نعلن بمقتضى هذا ... في جمعيتنا التأسيسية في هذا اليوم السادس والعشرين من تشرين الثاني سنة ١٩٤٩ ، أننا نقبل ونصدر ونمنح أنفسنا "هذا الدستور" . » .

ومن دساتير الدول العربية التي صدرت وفقاً لأسلوب الجمعية التأسيسية نذكر على سبيل المثال : دستور الجمهورية السورية الصادر في سنة ١٩٥٠^(١) ، وكذلك دستور الجمهورية التونسية الصادر في سنة ١٩٥٩^(٢) ، كذا دستورها الصادر في سنة ٢٠١٤.

رابعاً - أنواع الجمعيات التأسيسية :

الجمعيات التأسيسية ليست كلها على نمط واحد ، إذ يمكن التمييز - من زاوية المهمة الموكلة إليها - بين نوعين رئيسيين لهذه الجمعيات^(٣) :

أ. الجمعيات التأسيسية على النمط الأمريكي *L'assemblées constituante de type américain*

وهي الجمعيات التي ينحصر عملها في وضع الدستور فقط ، من دون أن تملك الحق في مباشرة أي صلاحيات أخرى ، وبوجه خاص صلاحيات السلطة التشريعية^(٤) ، وبمعنى آخر ، فهي « جمعيات تأسيسية مخصصة » *Assemblées constituante ad hoc* ، يتم إنشاؤها لغرض محدد بالذات ألا وهو وضع الدستور ، وينتهي دورها وتزول من الوجود بمجرد انتهاء عملها وإنجاز المهمة الموكلة إليها ، ومثالها مؤتمر فيلادلفيا *la convention de Philadelphie* الذي تولى وضع الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية في سنة ١٧٨٧^(٥).

ولاشك في أن هذا النوع من الجمعيات التأسيسية له فوائدٌ تُحمد ، فمن ناحية أولى يتيح هذا التخصص للجمعية التأسيسية فرصة التركيز في عملها ، مما يوفر لمشروع

(١) وجدير بالذكر أن الدستور السوري الصادر في الخامس من أيلول سنة ١٩٥٠ هو الدستور الوحيد الذي وُضِعَ في سورية . بعد الاستقلال . عن طريق جمعية تأسيسية (وكانت هذه الجمعية برئاسة رشدي كيخيا) ، وقد جاء في مقدمة هذا الدستور ما يأتي : « نحن ممثلي الشعب السوري العربي . المجتمعين في جمعية تأسيسية بإرادة الله ورغبة الشعب الحرة ، نعلن أننا وضعنا هذا الدستور لتحقيق الأهداف المقدسة التالية ... » .

(٢) وقد جاء في توطئة هذا الدستور الذي أصدره رئيس الجمهورية في الأول من حزيران عام ١٩٥٩ ، وذلك بعد أن صادق عليه المجلس القومي التأسيسي (المحدث بالأمر المؤرخ في ٢٩ كانون الأول ١٩٥٥) بقراره المؤرخ في ٢٥ تموز ١٩٥٧ ما يأتي : « بسم الله الرحمن الرحيم .. نحن ممثلي الشعب التونسي المجتمعين في مجلس قومي تأسيسي ؛ نعلن : أن هذا الشعب الذي تخلص من السيطرة الأجنبية .. مصمم : على توثيق عرى الوحدة القومية ... وعلى تعلقه بتعاليم الإسلام ... وعلى إقامة ديمقراطية أساسها سيادة الشعب ... ونعلن : أن النظام الجمهوري خير كفيل لحقوق الإنسان... نحن ممثلي الشعب التونسي الحر صاحب السيادة نرسم على بركة الله هذا الدستور » .

(٣) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., pp.60, 61.

(٤) انظر : Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p.70.

(٥) انظر : Gicquel; *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.197.

الدستور الذي تقوم بإعداده ما يستحقه من تأملٍ، وما يحتاج إليه من بحثٍ ودراسة، كما أنَّ اقتصار عمل الجمعية التأسيسية على وضع الدستور يجنبنا مخاطر الاستبداد الذي ينجم عن تركيز السلطات *la concentration des pouvoirs* بيد أعضاء الجمعية، وتركهم يفعلون ما يشاؤون تحت شعار كونهم نواباً عن الأمة^(١).

ب. الجمعيات التأسيسية على النمط الفرنسي *L'assemblées constituante de type français*

وهي تلك الجمعيات التي لا ينحصر عملها في مجرد وضع الدستور، بل يكون لها وظيفة مضاعفة، إذ تتولى من ناحية أولى مهمة وضع دستور البلاد، وتقوم من ناحية أخرى بمباشرة اختصاصات السلطة التشريعية من سن القوانين ومراقبة عمل الحكومة.

ونقابل مثل هذا النوع من الجمعيات - بصورة أساسية - في أعقاب قيام الحركات الثورية، إذ يسند إلى الجمعية التأسيسية - بسبب التغيير الجذري الشامل الذي تحدثته الثورة في بنية المجتمع - ليس فقط وضع الدستور للبلاد، وإنما أيضاً مباشرة اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية ريثما يتم تشكيل السلطات المختلفة في الدولة بعد وضع الدستور الجديد، ولذا توصف مثل هذه الجمعيات بأنها « جمعيات تأسيسية عامة »، وهو الأسلوب التقليدي المتبع في فرنسا^(٢).

وجدير بالذكر أن هذا النوع من الجمعيات التأسيسية التي تمارس وظيفة مزدوجة، له مضار لا تُحمد عقباها، فمن ناحية أولى، يمكن أن يشَتَّ الدور الإضافي الذي تنهض به الجمعية التأسيسية جهودها ويؤخَّر بالتالي إنجازها لعملها الأساسي المتمثل في وضع الدستور وإقراره، ومن ناحية أخرى فإن تركيز السلطات التشريعية والتأسيسية بين أيدي الأشخاص أنفسهم قد يؤدي إلى ديكتاتورية الجمعية *la dictature d'une assemblée*^(٣).

وهذه الحقيقة غير خافية على أحد، فطبيعة النفس البشرية أثبتت عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة، فليس أخطر على الحرية، وأقرب إلى الطغيان والاستبداد من جمع السلطات وتركيزها في يد واحدة، ولو

Gicquel; *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.197.

(١) انظر :

Pactet; *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, op.cit., p.70.

(٢) انظر :

Gicquel; *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.198.

Ardant; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p.147.

(٣) انظر :

كانت هذه اليد هي قبضة الشعب نفسه، أو مجلس منبثق عنه^(١). وقد أثبت التاريخ جدياً هذه المخاوف، وحسبنا هنا أن نشير إلى تلك الجمعية التأسيسية التي انتخبت في فرنسا في عصر الثورة وعرفت باسم شهرير *La Convention Nationale*، وقد جمعت في قبضة يدها فضلاً عن السلطة التأسيسية (سلطة وضع الدستور) السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد اتخذت من الإجراءات الاستبدادية ما لا يُعرف له مثيل في تاريخ الملوك والقيصرة المستبدين، وكذلك كان شأن الجمعية التأسيسية التي انتخبت في فرنسا عام ١٨٤٨ إذ كانت بيدها أيضاً سلطة دكتاتورية، من أجل ذلك كان بعض أساتذة الفقه الدستوري الفرنسي يحاربون فكرة انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور الجديد (وهو دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لعام ١٩٤٦) بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية^(٢).

خامساً - تقدير أسلوب الجمعية التأسيسية :

في ختام حديثنا عن أسلوب الجمعية التأسيسية، لا بد لنا من الإشارة إلى أن هذا الأسلوب على الرغم من أنه يعدّ تطبيقاً سليماً للديمقراطية النيابية، إلا أنه يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى تحجيم دور الشعب وحصره في إطار ضيق يقتصر على الإسهام السلبي الذي لا يتجاوز اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية من دون أن يتدخل الشعب في تحديد اتجاهات الجمعية أو التأثير بالإيجاب في مضمون الدستور الذي يتحدد مصيره بالكامل من قبل أعضاء الجمعية النيابية المنتخبة .

ولا يقلل من هذه المخاوف أن انتخاب الشعب لأعضاء الجمعية إنما يتم على أساس اتجاهاتهم المعلنة بالنسبة إلى المبادئ التي تحكم التنظيم الدستوري، لأن هذه الاتجاهات فضلاً عن كونها التزاماً أدبياً واهياً، فإنها تنصب على العموميات من دون النظر إلى التفصيلات؛ وهو ما يؤكد أن الدستور يتم وضعه بعيداً عن رقابة الشعب الذي يعطي الجمعية تفويضاً على بياض . ومما يزيد الأمر خطورةً، أن انتخاب الجمعية التأسيسية

(١) وقد عبر عن ذلك اللورد آكتون أحد كبار الساسة والمؤرخين البريطانيين السالفين بقوله : « إن كل سلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة » " *Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely* " .

انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، مرجع سابق، ص ٣٦ - ٦٥ .

(٢) انظر : د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية وعن الدستور المصري بين التعديل والتبديل (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية سنة ١٩٩٢)،

ص ٣٢٧، ٣٢٨ .

خاصةً في الدول الحزبية سوف تحكمه الأسس نفسها التي تسيطر على الانتخابات التشريعية، مما قد يؤدي إلى تحويل الجمعية التأسيسية من هيئة يُفترض فيها الحياد وغلبة الطابع الفني إلى جماعة تسيطر عليها النزعات السياسية، ويحكم سير العمل فيها الاتفاقات الحزبية التي تستهدف تحقيق مصالح وأهداف ذات طابع حزبي ضيق^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه الدستوري يتطلب توافر شروط معينة لعدّ الدستور الذي تضعه الجمعية التأسيسية ديمقراطياً، وهذه الشروط تتمثل في الآتي^(٢) :

١- يجب أن تكون الجمعية التأسيسية منتخبة بوساطة الشعب، لا أن يُعيّن أعضاؤها من قبل الحكومة أو قادة الانقلاب .

٢- يجب أن يكون الانتخاب ديمقراطياً، وبمعنى آخر يجب أن يتم انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية وفقاً لمبادئ الاقتراع العام، الحرّ، المتساوي، السري، المباشر (أي على درجة واحدة)، كما يجب أن يتم فرز وإحصاء الأصوات الانتخابية المدلى بها في صناديق الاقتراع تحت إشراف ورقابة القضاء . ولهذا قيل إن سلامة هذا الأسلوب (أسلوب الجمعية التأسيسية) تتوقف على صحة العملية الانتخابية ودقة التمثيل النيابي .

٣- ولكي يكون الانتخاب حراً بالمعنى الصحيح، فإنه من الضروري أن يكون هنالك خيارات متعددة أمام الناخبين . وهذا ما توفّره الأحزاب السياسية *les partis politiques* في الدول الديمقراطية. وهو ما يعني إتاحة الفرصة أمام جميع الأحزاب السياسية القائمة - من دون استثناء - للمشاركة في عملية انتخاب الجمعية التأسيسية .

٤- يجب أن تكون الحريات العامة *les libertés publiques* في الدولة مصونة ومكفولة، وإلاّ فإنّ اشتراك الأحزاب السياسية المختلفة في الانتخابات سيكون بلا معنى، لأن هذه الانتخابات ستجرى في جو من القمع والكبت للحريات .

٥- وبالإضافة إلى ما سبق، ينبغي على الجمعية التأسيسية - التي تتوافر فيها الشروط التي ذكرناها آنفاً - أن تمارس عملها بحريّة وحياد تامّين، أي أن تكون بمنأى عن كل الضغوطات السياسية *les pressions politiques* التي قد تؤثر في عملها .

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٢) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., pp.61,62.

الفرع الثاني

أسلوب الاستفتاء التأسيسي

قلنا سابقاً إنَّ الديمقراطية في معناها الحرفي تعني "حكم أو سلطة الشعب"؛ ولهذا فقد عرَّفها البعض بأنها « حكم الشعب بالشعب وللشعب »، وهو ما يعني أن الشعب في الحكومات الديمقراطية هو صاحب السيادة ومصدر كل السلطات فيها، وهذا يستلزم بطبيعة الحال أن يباشر الشعب بنفسه وبشكل مباشر جميع مظاهر السيادة . ولما كانت هنالك صعوبات تقنية أو فنية تحول دون تطبيق نظام « الديمقراطية المباشرة » في دول عالمنا المعاصر^(١)، كان لا بد من الالتجاء إلى نظام آخر بديل، فكان نظام « الديمقراطية النيابية »، الذي من مقتضاه أن يقوم الشعب صاحب السيادة بإلقاء عبء الحكم ومباشرة السلطة على هيئات يختارها، ويترك لها مباشرة تلك السلطة، فالشعب هنا لا يُقرَّر بنفسه، وإنما يقتصر دوره على اختيار نوابه الذين سيقرِّرون باسمه ونيابةً عنه . وقد كان أسلوب الجمعية التأسيسية - السابق دراسته - تطبيقاً حقيقياً للنظام النيابي « الديمقراطية النيابية »، غير أن هذا النظام الأخير تعرَّض لانتقادات كثيرة^(٢)،

(١) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., p.58.

(٢) دافع الفقيه "جان جاك روسو" عن نظام الديمقراطية المباشرة في كتابه العقد الاجتماعي، وانتقد الديمقراطية النيابية القائمة في إنجلترا قائلاً : « إن شعب إنجلترا يظن نفسه حراً، إلا أنَّ ذلك خطأ فادحٌ، فهو ليس حراً إلا أثناء فترة انتخاب أعضاء البرلمان، وحالما يتم انتخابهم، يعود الشعب لحالة العبودية، وإن سوء استخدامه لحريته في اللحظات القصيرة التي تكون له فيها الحرية جعله يستحق أن يفقدها » .

انظر : Rousseau; *The Social Contract*, Book III, ch.15 (Deputies or Representatives)

ويُعتبر روسو من أشد المدافعين عن النظام الديمقراطي المباشر، إذ يرى فيه الترجمة الصحيحة لمبدأ السيادة الشعبية، فهو يرى أن السيادة وحدة لا تقبل التجزئة أو الانقسام، ولا يجوز التنازل عنها، ولهذا فإن الإرادة العامة للشعب لا تقبل الإنابة أو التمثيل . ومن أجل ذلك هاجم روسو النظام النيابي بشدة ورأى فيه إضعافاً للروح الوطنية للشعب . ومن جانبنا فإننا نتفق مع "روسو" في أن الديمقراطية المباشرة هي النتيجة المنطقية فعلاً لمبدأ السيادة الشعبية، ولكن هذه المسألة لا يمكن أن يحكمها المنطق وحده، فاختيار أنظمة الحكم لا يعتمد على المنطق فقط، وإنما يقوم ويعتمد على تقديرات كثيرة متباينة . ففي عصرنا الحاضر، وأمام اتساع رقعة الدول وازدياد عد سكانها، وتشعب أعمالها، وكثرة وظائفها وتعقدها، لا يمكن إطلاقاً بل يستحيل تطبيق نظام الديمقراطية المباشرة، ولذلك كان لا بدّ من الاستعاضة عن ذلك بنظام الديمقراطية غير المباشرة (أي الديمقراطية النيابية أو التمثيلية).

انظر : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٥٠٢، ٥٠٣.

نظراً إلى أنه يبتعد كثيراً عن « المثل الأعلى للديمقراطية التي تفترض ممارسة الشعب لسيادته بنفسه »^(١). ولذلك تلجأ بعض الأنظمة الديمقراطية الحديثة إلى إشراك الشعب إشراكاً فعلياً في ممارسة السلطة . وتحقيقاً لهذه الغاية ، تقوم هذه الأنظمة أساساً على الأخذ بالنظام النيابي (الديمقراطية النيابية) مع الرجوع إلى الشعب في بعض الأمور المهمة كي يمارسها بنفسه مباشرة ، فثبقي على الهيئات النيابية المنتخبة من الشعب والتي تمارس السلطة باسم الشعب ، مع الأخذ ببعض مظاهر (الديمقراطية المباشرة) التي تجعل السلطة في يد الشعب يمارسها بنفسه؛ وهذا هو النظام الوسط الذي يجمع بين الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة ، ولذلك يسمى بنظام « الديمقراطية شبه المباشرة » .

وحاصل القول، أنه نتيجة استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، وبسبب العيوب التي شابت الديمقراطية النيابية، برزت فكرة « الديمقراطية شبه المباشرة » التي تُشرك الشعب في ممارسة السلطة بجوار الهيئة النيابية المنتخبة، وتجعله رقيباً عليها، وعلى السلطة التنفيذية عن طريق مظاهر معينة^(٢).

ومن أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة « الاستفتاء الشعبي »^(٣)، الذي يتنوع من حيث الموضوع المعروض على التصويت الشعبي إلى ثلاثة أنواع هي: (الاستفتاء الدستوري،

(١) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., p.63.

(٢) لنظام " الديمقراطية شبه المباشرة " *La démocratie semi-directe* مظاهر مختلفة يُستدل بها عليه، وهذه المظاهر يمكن حصرها في أمور ستة هي الآتية : حق الاستفتاء الشعبي، وحق الاعتراض الشعبي، وحق الاقتراح الشعبي، وحق الحل الشعبي، وحق الناخبين في إقالة نوابهم في البرلمان، وحق عزل رئيس الجمهورية .

راجع في التفاصيل : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٥١٠ وما بعدها .

د. محمد مرغني خيرى: الوجيز في النظم السياسية (القاهرة؛ بلا ناشر، طبعة سنة ٢٠٠٠)، ص ٢٨٠ وما بعدها .

(٣) الاستفتاء في معناه اللغوي هو « طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل »؛ أما في معناه الاصطلاحي، فيقصد به « عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض »، ويطلق عليه باللغتين الفرنسية والإنجليزية Referendum . غير أن كلمة استفتاء قد استخدمت عملاً في البلاد العربية استخداماً واسعاً جعلها تشمل أيضاً « عرض شخص واحد على الشعب لأخذ موافقته (وليس رأيه) على تنصيبه أو بقاءه رئيساً للدولة »، وهو ما يطلق عليه بالفرنسية Plébiscite ، وهي كلمة لم تترجم إلى العربية باصطلاح مقابل، وإن كان البعض يطلق عليها اسم الاستفتاء الشخصي (لكون الاستفتاء ينصب على شخص رئيس الدولة) أو الاستراس (أي طلب الرئاسة) .

انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية (الإسكندرية؛ دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية سنة ١٩٨٣)، ص ٩ وما بعدها .

والاستفتاء التشريعي، والاستفتاء السياسي). والذي يعني في مجال دراستنا هو النوع الأول من هذه الاستفتاءات، أي « **الاستفتاء الدستوري** »، وهذا الأخير يُعرّفه البعض بأنه « ذلك النوع من الاستفتاء الذي ينصبّ على إقرار دستور الدولة أو تعديله، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو التعديل. بعد إعداده. على التصويت الشعبي للموافقة أو الرفض »^(١).

ويتضح من التعريف السابق أن **الاستفتاء الدستوري** ينقسم إلى قسمين : « **استفتاء تأسيسي** » يتعلق بوضع دستور جديد للدولة، و « **استفتاء تعديلي** » يتصل بتعديل الدستور القائم، سواء بالتغيير في بعض موادّه أو بالإضافة أو الحذف .

ولمّا كان النوع الثاني (الاستفتاء التعديلي) يتصل بموضوع تعديل الدساتير، فإننا سنقصر حديثنا هنا على (الاستفتاء التأسيسي)، وذلك من خلال بيان مضمون هذا الأسلوب، وانتشاره، وتقديره كواحد من الأساليب الديمقراطية المتبعة في وضع الدساتير. **أولاً - مضمون أسلوب الاستفتاء التأسيسي :**

يجمع الفقه الدستوري على أن الاستفتاء التأسيسي يُعدّ من أكثر الأساليب الديمقراطية التي تتبعها الدول المعاصرة في وضع دساتيرها وقواعد نظام الحكم فيها؛ وتعود أصول فكرة الاستفتاء التأسيسي إلى « **مبدأ السيادة الشعبية** »^(٢).

(١) انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المرجع السابق، ص ١٨١ .

(٢) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire, op.cit., pp.58 & 63.*

وتجدر الإشارة إلى أن **مبدأ أو نظرية السيادة الشعبية** تقضي بأن السيادة في الدولة مجزأة على جميع أفراد الشعب، لكل فرد جزء منها، وقد أفاض الفيلسوف الفرنسي "جان جاك روسو" في بيان وتفصيل هذه النظرية، فقال في كتابه "العقد الاجتماعي" : « إذا افترضنا أن الدولة مكونة من 10000 عشرة آلاف مواطن، فإن كل عضو في هذه الدولة لا يكون من نصيبه إلا جزءاً من عشرة آلاف جزء ($\frac{1}{10000}$) من السلطة ذات السيادة ».

انظر : Rousseau, Jean-Jacques; *The Social Contract, Book III, Ch.I (Government in General)* وسيادة الشعب ما هي إلا مجموع الأجزاء من السيادة التي تخصّ كلّ فرد من أبناء الشعب. وإذا كانت السيادة وفقاً لهذه النظرية تعدّ ملكاً لمجموع أفراد الشعب، تتفق النظرية من هذه الناحية مع سابقتها (نظرية سيادة الأمة)، إلا أنها تختلف معها في أنها لا تنظر إلى هذا المجموع كوحدة مجرّدة لا تقبل الانقسام أو التجزئة، وأنها مستقلة عن الأفراد المكونين لها، وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتقرر اشتراكهم في السيادة بحيث تقسم بينهم بحسب عددهم، ويكون لكلٍ منهم جزء من هذه السيادة .

انظر في ذلك : د. إبراهيم شيحاح، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

وتعدّ فكرة الاستفتاء التأسيسي من أهم مظاهر أو تطبيقات نظام « الديمقراطية شبه المباشرة »^(١).

وقد ثبت من خلال التجربة أن أسلوب الاستفتاء التأسيسي قد استُخدم بهدف أخذ رأي الشعب إما في مسألة جوهرية يتوقف عليها وضع الدستور، كما حدث في إيران بعد انتصار الثورة الإسلامية فيها بالنسبة إلى الاستفتاء العام الذي جرى في آذار سنة ١٩٧٩ بخصوص تأسيس نظام الجمهورية الإسلامية^(٢)، أو في إقرار مشروع دستور تضعه جمعية تأسيسية منتخبة (كما حدث بالنسبة إلى دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لعام ١٩٤٦) أو لجنة حكومية (كما حدث بالنسبة إلى دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨).

ويمكن تعريف الاستفتاء التأسيسي بأنه « ذاك الاستفتاء الذي ينصبّ على مشروع دستور معين لحكم الدولة، فيأخذ المشروع صفته القانونية ويصدر إذا وافق عليه الشعب، وإذا رفضه زال ما كان له من اعتبار بصرف النظر عمّن قام بوضعه ولو تعلّق الأمر بجمعية تأسيسية منتخبة من الشعب »^(٣).

(١) انظر : Kemal Gözler; *Le pouvoir constituant originaire*, op.cit., pp.58&63.

من الملاحظ أن فقه القانون الدستوري ينقسم إلى فريقين بشأن تكييف الاستفتاء الدستوري التأسيسي، إذ يتجه فريق من الفقهاء إلى اعتباره تطبيقاً للديمقراطية المباشرة، بينما يذهب فريق آخر من الفقهاء إلى الاتجاه نفسه الذي ذهبنا إليه، وهو عدّ الاستفتاء الدستوري التأسيسي مظهرًا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة .

(٢) تنص المادة الأولى من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية الصادر في سنة ١٩٧٩ (والمعدل في سنة ١٩٨٩) على أن « نظام الحكم في إيران هو الجمهورية الإسلامية التي صوّت عليها الشعب الإيراني بالإيجاب بأكثرية ٩٨,٢ ٪ ممن كان لهم حق التصويت ، خلال الاستفتاء العام الذي جرى في العاشر والحادي عشر من فروردين سنة ألف وثلاثمائة وثمان وخمسين هجرية شمسية، الموافق للأول والثاني من جمادى الأولى سنة ألف وثلاثمائة وتسع وتسعين هجرية قمرية » .

(٣) وهو ما حدث بالفعل في فرنسا عند إعداد دستور الجمهورية الرابعة، فقد رفض الناخبون في الخامس من أيار عام ١٩٤٦ مشروع الدستور الذي أعدته الجمعية التأسيسية التي كانت قد انتخبت لهذا الغرض (وكانت نتيجة التصويت الشعبي كالاتي : ١٠٥٨٤٣٥٩ " لا " و ٩٤٥٤٠٣٤ " نعم " وامتناع ٥٢٦٢٠٣٤ عن التصويت)، مما أدى إلى انتخاب جمعية تأسيسية جديدة في حزيران ١٩٤٦ قامت بوضع مشروع دستور جديد وافقت عليه هيئة الناخبين في الاستفتاء الذي جرى في ١٣ تشرين الأول ١٩٤٦ (وكانت نتيجة التصويت الشعبي كالاتي : ٩٢٩٧٤٧٠ " نعم " و ٨١٦٥٤٥٩ " لا " وامتناع ٨٥١٩٨٣٥ عن التصويت)، وبناء عليه، فقد صدر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني سنة ١٩٤٦ دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة .

انظر : Hauriou, André; *Droit Constitutionnel et Institutions Politique*, op.cit., p.561.

وعلى ذلك، يمكن القول إن أسلوب الاستفتاء التأسيسي يمرّ بمرحلتين : المرحلة الأولى، هي مرحلة إعداد مشروع الدستور، ويتولى القيام بهذه المهمة إما جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب أو لجنة فنية تعيّن الحكومة أعضاها . وبعدّ ما تضعه هذه الجمعية أو تلك اللجنة من قواعد نظام الحكم في الدولة مجرد مشروع للدستور يفتقر إلى صفّتي النهائية والنفاذ. والمرحلة الثانية، هي مرحلة سريان ونفاذ الدستور ، وتبدأ هذه المرحلة بمجرد اقتران مشروع الدستور بموافقة الشعب بعد عرضه عليه في استفتاء عام .

وبذلك يكمن الفرق بين أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي :

فإذا كان الشعب بموجب الأسلوب الأول لا يُقرّر بنفسه دستوره، وإنما يقتصر دوره على اختيار نوابه الذين سيقرّرون باسمه ونياية عنه دستور البلاد؛ فإن الشعب بموجب الأسلوب الثاني هو الذي يقرر دستوره بنفسه من خلال الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع الدستور المعروض عليه؛ ويترتب على ذلك نتيجة مهمة مفادها أن الدستور - الذي يوضع وفقاً لأسلوب الجمعية التأسيسية - يستكمل وجوده قانوناً، ويصبح نافذاً بمجرد إقراره في صيغته النهائية من قبل الهيئة المنتخبة الممثلة للأمة، ومن دون أن يتوقف ذلك على إقرار من أي جهة كانت، في حين أن الدستور - الذي يوضع وفقاً لأسلوب الاستفتاء التأسيسي - لا يستكمل وجوده قانوناً، ولا يصبح نافذاً إلا إذا أقرّه الشعب في استفتاء عام .

ثانياً - انتشار أسلوب الاستفتاء التأسيسي :

بدأت فكرة الاستفتاء التأسيسي بالظهور مع حركة تدوين الدساتير في بعض المستعمرات الأمريكية الشمالية عقب استقلالها عن بريطانيا العظمى في عام ١٧٧٦، ولم يكن يُنظر آنذاك إلى الاستفتاء الشعبي على أنه مجرد وسيلة فنية ممكنة لوضع الدساتير، وإنما كتعبير مباشر عن ممارسة فكرة السيادة الشعبية. ففي عام ١٧٧٨، قام المجلس التشريعي المحلي Provincial Assembly لولاية ماساشوستس State of Massachusetts - تحت ضغط المزارعين والبلدات الواقعة غرب الولاية - بإعداد دستورٍ عرضه على التصويت الشعبي لإبداء الرأي فيه، فرفضه الشعب، لأن المجلس التشريعي هو من قام بإعداد وثيقة الدستور، وكان من المفترض أن يقوم بهذه المهمة مؤتمر خاص Special Convention يُنتخب خصيصاً لهذا الغرض، وليس المجلس التشريعي، ولهذا سُحب مشروع الدستور، وقام

الشعب بانتخاب مؤتمر دستوري Constitutional Convention تولى وضع دستور جديد، وافق عليه الشعب في استفتاء عام جرى في حزيران ١٧٨٠^(١).

وتأكد ظهور الاستفتاء التأسيسي كوسيلة من الوسائل الديمقراطية لوضع الدساتير بصورة واضحة في الإعلان الذي أصدرته الجمعية التأسيسية الفرنسية المعروفة باسم *La Convention Nationale* في أولى جلساتها بتاريخ ٢١ أيلول عام ١٧٩٢، وقررت فيه أن « لا وجود لأي دستور إلا ذلك الذي يقبله الشعب »^(٢)، وتنفيذاً لهذا الإعلان خضع للاستفتاء الشعبي دستور ٢٤ حزيران لسنة ١٧٩٣، ودستور رقم ٥ فريكتودور^(٣) للسنة الثالثة لإعلان الجمهورية، ودستور ٢٢ فريمير^(٤) للسنة الثامنة، ثم تحول الاستفتاء بعد ذلك من حيث الواقع - خلال الإمبراطوريتين الأولى والثانية، وفي ظل دستور سنة ١٨٧٠ - إلى استفتاء شخصي أو استرأس Plébiscite يُطلب فيه من الشعب التعبير عن ثقته في شخص رئيس الدولة وفي النظام السياسي الذي يقترحه. ثم عاد الاستفتاء إلى الظهور في صورته الحقيقية في دستوري الجمهوريتين الرابعة لعام ١٩٤٦ والخامسة لعام ١٩٥٨^(٥).

ومنذ نهاية الحرب العالمية الأولى في عام ١٩١٨ والاستفتاء التأسيسي أخذ في الانتشار في بلاد العالم المتقدم والمتخلف على السواء، خاصة تلك التي نشأت من تفكك إمبراطوريات ما قبل هذه الحرب، فقد قام على أساسه دستور أيرلندا الحرة لسنة

(١) وجدير بالذكر أن جون آدمز John Adams (الرئيس الثاني للولايات المتحدة الأمريكية) هو من أشرف على اجتماعات المؤتمر الدستوري وأدار جلساته، ولهذا كان الدستور الذي وضعه المؤتمر في مجمله من بنات أفكاره.

انظر : Wilkie, Richard & Ifkovic, John William; "Massachusetts" Microsoft Student with Encarta Premium 2009[DVD]; "Referendum and Initiative", Encyclopædia Britannica 2008[DVD].

(٢) وفيما يأتي صيغة هذا الإعلان بالفرنسية :

« La Convention Nationale Déclare : 1 "qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple" ».

(٣) فريكتودور Fructidor هو الشهر الثاني عشر في التقويم الجمهوري الفرنسي (من ١٩/١٨ آب حتى ١٨/١٧ أيلول) الذي تبناه الفرنسيون في عام ١٧٩٣ خلال الثورة الفرنسية، ثم تمّ العدول عنه في سنة ١٨٠٥.

(٤) فريمير Frimaire هو الشهر الثالث من التقويم الجمهوري الفرنسي (من ٢٢ تشرين الثاني حتى ٢١ كانون الأول).

(٥) من الملاحظ أن دستور الثورة الفرنسية لعام ١٧٩١، ودستور ١٨٤٨، ودستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥ والدساتير التي عرفت باسم الموائيق Les Chartes في عامي ١٨١٤ و ١٨٣٠ كلها لم تخضع للاستفتاء الشعبي.

انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص ١٨٣.

١٩٣٧^(١)، ودستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لسنة ١٩٧٩، والدساتير المصرية كافة الصادرة في العهد الجمهوري، ابتداء بدستور ١٩٥٦ ومروراً بدستور ١٩٧١، وانتهاء بالدستور الحالي الصادر في ١٨ يناير/كانون الثاني سنة ٢٠١٤ الذي نص في المادة ٢٤٧/ منه على أن : « يُعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه ».

ومن الدساتير الحديثة التي صدرت وفقاً لأسلوب الاستفتاء الدستوري، دستور الاتحاد الروسي (روسيا الاتحادية) الذي وافق عليه الشعب في استفتاء عام جرى في ١٢ ديسمبر/كانون الأول سنة ١٩٩٣، وقد جاء في القسم الثاني من هذا الدستور (ب عنوان الأحكام الختامية والانتقالية)، أن « دستور الاتحاد الروسي سيدخل حيز التنفيذ لحظة نشره بصورة رسمية عقب إعلان نتائج الاستفتاء العام، كما أن اليوم الذي سيجري فيه الاستفتاء في عموم البلاد - وهو ١٢/١٢/١٩٩٣ - سيكون هو تاريخ تبني دستور الاتحاد الروسي »^(٢).

وكذلك أيضاً دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ (وهو الذي حل محل الدستور الاتحادي الصادر في ٢٩/٥/١٨٧٤)، الذي أقرّ مسودته البرلمان الاتحادي في ١٨/١٢/١٩٩٨، ثم وافق عليه الشعب السويسري (بأغلبية ٥٩٪ "نعم" مقابل ٤١٪ "لا") في استفتاء عام جرى بتاريخ ١٨/٤/١٩٩٩، ودخل حيز التنفيذ في ١/١/٢٠٠٠ .

كما أن دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ صدر وفقاً لهذا الأسلوب أيضاً، إذ نص في المادة ١٤٣/ منه على أنه : « يُعدّ هذا الدستور نافذاً، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية، وتشكيل الحكومة بموجبه » .

ولعل المثال الأحدث هو الدستور الجديد للجمهورية التونسية الذي أقره الشعب التونسي - صاحب السيادة - بالاستفتاء الجاري بتاريخ ٢٥ تموز سنة ٢٠٢٢، حيث ورد في الفصل ١٤٠/ ما يؤكد على ذلك، إذ نص على أن : « يحمل هذا الدستور تاريخ يوم الاستفتاء، وهو ٢٥ جويلية ٢٠٢٢، تجسيدا للإرادة في التمسك بالنظام الجمهوري » .

(١) انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص ١٨٤ .

(٢) «The Constitution of the Russian Federation shall come into force from the moment of its official publication according to the results of a nationwide referendum. The day of the nationwide referendum of December 12, 1993 shall be considered to be the day of adopting the Constitution of the Russian Federation» .

انظر : The Constitution of the Russian Federation of 25.12.1993 (With amends of 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001).

أما بالنسبة إلى طريقة وضع دستور الجمهورية العربية السورية الصادر سنة ٢٠١٢، فيمكن القول إنه وضع بطريقة ديمقراطية وفقاً لأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي، إذ أصدر رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد بتاريخ ١٥/١٠/٢٠١١ القرار الجمهوري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١١م القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية، على أن تنهي اللجنة عملها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر بدءاً من تاريخ صدور هذا القرار .

وجاء في القرار الجمهوري المذكور أنه : « يحق للجنة أن تستعين بمن تراه مناسباً من الخبرات بهدف إنجاز مهمتها ». وخلصت هذه اللجنة - ضمن المدة المحددة لها في قرار تشكيلها - إلى وضع مشروع الدستور، ثم عرض المشروع على موقع سورية التشاركية الإلكتروني التابع لرئاسة مجلس الوزراء بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين للاطلاع على محتوياته قبل إبداء الرأي في الموعد المحدد للاستفتاء عليه، كما قامت الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون بتخصيص ندوات ثقافية حوارية، وإجراء مقابلات مع أكاديميين وقانونيين مختصين - على مدار أكثر من أسبوع - للحديث عن مضمون مشروع الدستور الجديد. وبتاريخ ١٥/٢/٢٠١٢ أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٨٥/ لسنة ٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور الجديد بتاريخ ٢٦/٢/٢٠١٢، وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم ٨/ تاريخ ١/٣/١٩٧٣ المتضمن أحكام الاستفتاء، وبعد أن اقترن الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين - وفقاً لنتيجة الاستفتاء المعلنة بقرار وزير الداخلية رقم ٢٩م/ ن تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ ^(١) - أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية، وعده نافذاً من تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ ^(٢).

^(١) أعلنت وزارة الداخلية السورية، يوم الاثنين ٢٧/٢/٢٠١٢، نتائج الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد للجمهورية العربية السورية، ونقلت (وكالة سانا للأنباء) عن وزير الداخلية اللواء "محمد الشعار" قوله: « إن عدد المواطنين الذين مارسوا حقهم في الاستفتاء بلغ ٨,٣٧٦,٤٤٧ ملايين أي بنسبة ٥٧,٤ % من أصل ١٤,٥٨٩,٩٥٤ مليوناً يحق لهم الاستفتاء ممن بلغوا الثامنة عشرة بتاريخ ١/١/٢٠١٢ ». وأضاف "الشعار" أنه : « بلغ عدد الموافقين على مشروع الدستور الجديد ٧,٤٩٠,٣١٩ ملايين مواطن بنسبة ٨٩,٤ % من عدد المستفتين، وغير الموافقين ٧٥٣٢٠٨ مواطن بنسبة ٩ %، بينما بلغ عدد الأوراق الباطلة ١٣٢٩٢٠ بنسبة ١,٦ % ».

^(٢) وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٥٧/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، والتي قضت بأن : « ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية، وبعد نافذاً من تاريخ إقراره » .



ثالثاً - تقدير أسلوب الاستفتاء التأسيسي :

لا شك في أن الاستفتاء الدستوري التأسيسي يعد أكثر الوسائل ديمقراطية في وضع الدساتير، فهو أصدق الأساليب تعبيراً عن الرأي الحقيقي للشعب، وبالتالي يفضل على أسلوب الجمعية التأسيسية، لأن النواب في هذه الحالة قد يحلون إرادتهم محل إرادة الجماهير الشعبية، وقد لا يحسنون التعبير عن الإرادة الحقيقية للشعب.

غير أننا نعتقد أن الاستفتاء الذي يرى فيه بعض الساسة ورجال الفقه الدستوري - إن صدقاً أو نفاقاً - أنه قمة الديمقراطية، هو في حقيقة الأمر سلاح خطير ذو حدين :

ففي الدول المتقدمة التي تمارس فيها الديمقراطية ممارسة جادة، وتعدد فيها الأحزاب السياسية ذات الجذور الشعبية، وتتمتع فيها الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى بالقدر الكافي من الحرية، يعد الرجوع إلى الشعب لاستفتاءه في أمر من الأمور تأكيداً لمفهوم الديمقراطية وإعمالاً لها. أما في الدول المتخلفة، أو التي مازالت تفتقد الوعي السياسي لسبب أو لآخر كانتشار الأمية فيها، أو لعدم تمرسها على الحكم

الديمقراطي، أو لحرمانها منه طويلاً، وإذ تحتكر الدولة فيها الصحافة وسائر وسائل الإعلام وتملك توجيهها كيفما تشاء، فإن الالتجاء إلى الاستفتاء في مثل هذه الدول كثيراً ما يكون هو السبيل إلى مزيد من الحكم المطلق أو إلى مزيد من الانتقاص من الحريات العامة باسم الديمقراطية والإرادة الشعبية المزعومة^(١).

والواقع أن غرابة نتائج الاستفتاءات التي تجري في دول العالم الثالث عموماً، تشير التساؤل عن جدوى هذه الاستفتاءات، وتدعو إلى الدهشة إذ كانت تربو في معظم الأحيان على نسبة ٩٥ ٪ ؛ ومن هنا ، فإننا نعتقد أن وسيلة الاستفتاء الشعبي في هذه الدول لا تعدّ وسيلة معبرة بصدق عن رأي الشعب؛ فتاريخ الاستفتاء في هذه الدول يؤكد أنه كان يطبق كمظهر بلا جوهر لإضفاء نوع من الشرعية الصورية على موضوعه^(٢). ولهذا يطلق بعض الفقهاء الفرنسيين على هذا النوع من الاستفتاءات اصطلاح Le Plébiscite Constituent أي « **الاستفتاء السياسي** » تمييزاً له عن « **الاستفتاء التأسيسي** » Le Referendum Constituent؛ فالاستفتاء السياسي - إذا - يستخدم لاستفتاء الشعب في مسألة تتصل بوضع الدستور بصورة تجعل من المحتّم على الشعب أن يُقرّ ما يُستفتى فيه ، فالسيادة الشعبية هنا لا تلعب دوراً إيجابياً ، بل سلبياً ، وهي لا تقرّر شيئاً ، بل تقبل ما يُعرض عليها في ظروفٍ كثيراً ما يتعدّر عليها فيها أن تتصرف على نحوٍ آخر ، ولهذا يطلق عليه البعض اسم « **التصديق الشعبي** »^(٣).

(١) انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٨٢٦ ، ٨٢٧ (في الهامش) مع المراجع إليها .

(٢) انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ص ٩٠٧ .

(٣) يعد **التصديق الشعبي** Plébiscite constituant كما يقول بوردو، الأسلوب العادي لوضع الدساتير في الأنظمة الدكتاتورية، ويتدخل الشعب إما عندما يُطلب إليه أن يُقرّ انقلاباً وَقَعَ، أو تفويضاً بوضع دستور في المستقبل.

وقد شهدت فرنسا تطبيق الاستفتاء السياسي (التصديق الشعبي) مرات عدة، كان أبرزها الاستفتاء على دستور السنة الثامنة الذي تم وضعه عقب انقلاب سنة ١٧٩٩ بواسطة مدبري هذا الانقلاب وعلى رأسهم نابليون بونابرت، واستفتاء سنة ١٨٠٢ بشأن استمرار نابليون قنصلاً أول مدى الحياة، وكذلك استفتاء سنة ١٨٠٤ المتعلق بتحديد توارث عرش الامبراطورية في سلالة نابليون . وأخيراً، استفتاء سنة ١٨٥١ الخاص بتفويض لويس نابليون ما يلزم من سلطات لوضع دستور سنة ١٨٥٢ . كما قد أُخذَ بهذا الأسلوب لوضع دستور ألمانيا النازية في عهد هتلر، وإيطاليا الفاشية في عهد موسيليني، واسبانيا الديكتاتورية في عهد فرانكو، كما أُخذَ بهذا الأسلوب أيضاً في سورية في عهد أديب الشيشكلي، إذ وضع مشروع دستور عرض على الشعب لاستفتاءه فيه بتاريخ ١٩٥٣/١٠/٩ وعده موافقاً =

وعلى ذلك، فإن المعيار الحاسم للقول بأن دستوراً ما قد وضعَ بأسلوب الاستفتاء الدستوري أو التأسيسي وليس بأسلوب التصديق الشعبي أو الاستفتاء السياسي، لا يعتمد على التسمية التي تعطى لها السلطة الحاكمة، إذ قد تعتمد هذه السلطة إلى تجنب استخدام اصطلاح الاستفتاء السياسي رغم انطباقه على مضمون الاستفتاء المراد اللجوء إليه، كما أنه لا يعتمد أيضاً على الجهة أو الهيئة التي تولت وضع مشروع الدستور المطروح على التصويت الشعبي (هل هي جمعية تأسيسية منتخبة، أو لجنة حكومية، أو حتى الحاكم نفسه)، وإنما يعتمد بشكل أساسي على الظروف الواقعية التي جرت فيها عملية الاستفتاء، فنقول إن هناك استفتاء دستوري أو تأسيسي إذا كانت إرادة الشعب حرة في الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع الدستور المعروض عليه، ونكون أمام استفتاء سياسي أو تصديق شعبي إذا كانت إرادة الشعب مسلوبةً أو غير حرة، بحيث يوضع الدستور في ظروف تُحتم على الشعب الموافقة شبه التلقائية.

ولهذا، فإن الفقه الدستوري في غالبته متفقٌ على أن الاستفتاء حتى يكون - بحقّ - الأسلوب الديمقراطي الأمثل لوضع الدساتير، فإنه من الضروري أن تتوافر له المقومات أو الضمانات التي تحقق له هذه الأفضلية على غيره من الأساليب المتبعة في وضع وإنشاء الدساتير، وهذه المقومات أو تلك الضمانات تتمثل في الآتي^(١):

١- أن يجري الاستفتاء في مجتمع سياسي يكون فيه الأفراد على درجة مناسبة من الوعي والنضج السياسي تسمح لهم بتفهم شؤونهم العامة، والاشتراك الجدي في مباشرة السلطة التأسيسية، والإسهام الفعلي والإيجابي في وضع قواعد نظام الحكم في الدولة؛ فليس من المقبول استفتاء شعب أمّي لا يعرف حتى القراءة والكتابة وهي مفاتيح العلم المعتادة بين الناس، إذ إن الاستفتاء هو طلب الفتوى، ولا يتصور أن تُطلب الفتوى من جاهل لا علم له.

= عليه، وفي ١٩٥٤/٢/٢٥ وقع انقلاب عسكري اضطر فيه الشيشكلي إلى الاستقالة، وأعيد العمل بدستور عام ١٩٥٠ وعُدّت المرحلة السابقة غير شرعية.

انظر في ذلك : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص ١٤٤ (مع الهامش).

- BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., Pp.82, 83.

- Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.280.

^(١) انظر في ذلك : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص ٤٦٠ وما بعدها ؛ د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥١.

٢- يجب أن يكون الاستفتاء مسبقاً بمناقشات كافية لكل وجهات النظر من مختلف فئات الشعب وقطاعاته، وهذا يستلزم بطبيعة الحال ألا يُطلب من الشعب المشاركة في عملية الاستفتاء إلا بعد انقضاء فترة كافية على إعلان مشروع الدستور المقترح على الرأي العام بواسطة أجهزة الإعلام المختلفة (كالصحف والمجلات والإذاعة والتلفزيون والإنترنت ...)، حتى تتاح الفرصة الكافية أمام المواطنين للاطلاع على مشروع الدستور المقترح للوقوف على ما ينطوي عليه من المزايا والعيوب . فإذا جاء يوم الاستفتاء عليه يكون الشعب السياسي (الأفراد الذين يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية وفي مقدمتها حق الانتخاب وحق الترشيح وحق إبداء الرأي في الاستفتاء) على بينة تامة من أمر الدستور محل الاستفتاء، وتكون بالتالي الموافقة عليه أو رفضه معبرة بصدق عن رأي الشعب الحقيقي .

٣- يجب أن يُجرى الاستفتاء في جوٍّ من الديمقراطية السليمة، بحيث يتمتع فيه المواطنون بالقدر الكافي من الحريات العامة، خاصة حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وحرية الاجتماع .

وهذا يستلزم بطبيعة الحال إتاحة الفرصة أمام الجميع أفراداً وأحزاباً من الموالاة أو المعارضة للتعبير عن آرائهم بحرية تامة، بعيداً عن أجواء الخوف والقمع . ولذلك لا يجوز استبعاد الاتجاهات المعارضة أو اضطهادها أو حرمانها من حرية التعبير عن آرائها .

ولكي يستطيع الفرد أن يُكوّن رأياً مستقيراً يتعيّن أن تكون وسائل الإعلام حرةً ومستقلة ومحايدة، حتى يستطيع أن يزن الأمور بناءً على حقائق، أمّا وضع رقابة على وسائل الإعلام أو جعلها تكتسي طابع الإرشاد والتوجيه والإقناع برأي واحد دون سواء، فمن شأنه أن يحول دون الارتقاء بمستوى تفكير المواطنين، وتتمية الوعي السياسي لديهم، وزيادة قدرتهم على تحمّل المسؤولية، والاهتمام بالشؤون العامة .

٤- وأخيراً، يجب لضمان نزاهة عملية الاستفتاء ذاتها، من حيث استعمال وسائل الدعاية والإعلام، وحرية وسرية التصويت، وأمانة فرز وحساب الأصوات المعبر عنها في الاستفتاء لمعرفة نتيجته النهائية، أن يجري الاستفتاء تحت إشراف ورقابة الهيئات القضائية في البلاد، أو على الأقل تحت إشراف جهات أو هيئات أخرى - محلية أو غير محلية - تكون مستقلة ومحايدة؛ فمما لا شك فيه أن تزيف نتائج الاستفتاء يُفقد كلاً قيمة حقيقية .

المبحث الثاني

أنواع الدساتير

إذا كانت دساتير الدول تتفق عادة في الموضوعات التي تتناولها بالتنظيم - إذ إنها كما بيّنا، تهتم ببيان قواعد نظام الحكم في الدولة، وعلاقة الدولة بالأفراد - فإنها تتخذ في عالمنا المعاصر أشكالاً مختلفة، إذ يجري تصنيفها إلى أنواع متعددة تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها.

وعلى ذلك، تختلف الدساتير من حيث المصدر الذي يتولى مهمة التنظيم السياسي للدولة، فقد يوكل هذا التنظيم للمشرع الدستوري، وقد يترك للقواعد العرفية، ولهذا تصنف الدساتير من حيث مصدر القواعد الدستورية إلى نوعين : « الدساتير المدونة أو المكتوبة » و « الدساتير غير المدونة أو العرفية » .

وُصِّفَت الدساتير من حيث كيفية تعديل قواعدها إلى نوعين هما : « الدساتير المرنة » و « الدساتير الجامدة » .

بناءً عليه، سنتحدث في هذا المبحث من الدراسة عن أنواع الدساتير من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة

المطلب الثاني : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

المطلب الأول

الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة

قلنا سابقاً إن الدستور يتضمن مجموعة القواعد الأساسية في الدولة المعاصرة، وهذه القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة يمكن أن توجد بأسلوبين : فهي إما أن تكون وليدة السوابق التاريخية والعادات والأعراف والتقاليد والاتفاقات الدستورية، من دون أن تجمع وتدوّن في وثيقة رسمية، وهذا ما يسمّونه « **الدستور غير المدوّن** » أو « **الدستور العرفي** »، أو تكون مدونة صراحةً في وثيقة أو عدة وثائق رسمية مكتوبة، وهذا ما يسمى بـ « **الدستور المدوّن أو المكتوب** » .

ويلاحظ أن تصنيف الدساتير إلى دساتير مدونة وأخرى غير مدونة هو تصنيف خاطئ ومضلل *False (illusory) Classification*، أو نسبي غير مطلق، فما من دولة في العالم إلا ويتضمن دستوراً أحكاماً مكتوبة وأخرى غير مكتوبة^(١)؛

فمن ناحية نجد أن القواعد الدستورية في البلاد ذات الدساتير المدونة ليست كلها مدونة في وثيقة رسمية، إذ تنشأ إلى جوارها أعراف دستورية؛ فدستور الولايات الأمريكية مثلاً - وهو من أبرز الأمثلة على الدساتير المكتوبة - يتضمن عدداً من المبادئ الدستورية التي لا توجد في تلك الوثيقة، ومن الأمثلة عليها: تنظيم وسلطات الأحزاب السياسية، وطريقة اختيار رئيس الجمهورية، ومعارضة الترشح لولاية رئاسية ثالثة.

ومن ناحية ثانية، فإن القواعد الدستورية الموجودة في البلاد ذات الدساتير العرفية، ليست كلها قواعد عرفية، فالدستور البريطاني على سبيل المثال - وهو من أبرز الأمثلة على الدساتير غير المدونة - يحتوي على عدد كبير من الوثائق المكتوبة الصادرة على شكل قوانين أو تشريعات برلمانية، أو اتفاقات ومواثيق، ومن الأمثلة عليها: وثيقة الماجنا كارتا، وقانون الحقوق، وملتمس الحقوق، وقانون توارث العرش، وتشريعات القرن الماضي المتعلقة بنظام التمثيل وممارسة حق الاقتراع^(٢).

(١) انظر : Strong, C. F.; *A History of Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (New York: G. P. Putnam's Sons, First American Edition 1963), pp.66, 67.

(٢) انظر : Gettell, Raymond Garfield; *Introduction to Political Science* (Boston, New York: Ginn & Co., Revised edition 1922), p.192.

وإذا كانت جميع الدساتير تتضمن قواعد دستورية مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، إذ لا يوجد أي بلد في العالم دستوره مدون كلياً أو عرّف بالكامل^(١)، فإن تقسيم الدساتير إلى دساتير مدونة وغير مدونة، هو تقسيم يقوم على الأخذ في الحسبان العنصر الغالب الأعم من هذه القواعد الدستورية في دولة معينة؛ فبعد الدستور في دولة من الدول مدوناً إذا كانت معظم القواعد الدستورية فيها مدونة، وبعد الدستور في دولة أخرى عرفياً إذا كان العنصر الغالب من القواعد الدستورية غير مدون في وثيقة أو وثائق رسمية^(٢).

وجدير بالذكر أنه في الدول ذات الدساتير المدونة إذا كانت توجد فيها قواعد عرفية غير مدونة، وكذلك في الدول ذات الدساتير العرفية إذا كانت توجد فيها قواعد مكتوبة أو مدونة على النحو السابق، يلاحظ أن القواعد العرفية في الدول ذات الدساتير المدونة تظل في هذا الميدان استثناءً من الأصل العام وهي القواعد المدونة، كما يلاحظ أن القواعد الدستورية المدونة في وثائق رسمية في الدول ذات الدساتير العرفية تظل أيضاً في هذا الميدان استثناءً من الأصل العام وهي القواعد العرفية^(٣).

ويترتب على ذلك أن القواعد العرفية تعدّ المصدر الأصلي للقانون الدستوري في الدول التي تأخذ بالدساتير غير المدونة، أمّا ما قد يوجد في هذه الدول من قواعد دستورية مدونة في وثائق رسمية فتعدّ بمثابة مصدر تكميلي، في المقابل، نجد أن القواعد المكتوبة تعدّ المصدر الأصلي أو الأساسي للقانون الدستوري في الدول التي تأخذ بالدساتير المدونة، أمّا ما قد يوجد في هذه الدول من قواعد عرفية مستقرة فتعدّ بمثابة مصدر تكميلي.

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب تصنيف الدساتير من حيث مصدر القواعد الدستورية، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : الدساتير غير المدونة

الفرع الثاني : الدساتير المدونة

(١) انظر : Strong,; *Modern Political Constitutions*, op.cit., p.66.

(٢) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١)، ص ٢٧٥، ٢٧٦؛ د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٧، ٧٨.

(٣) انظر : د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٠.

الفرع الأول

الدساتير غير المدونة

بقي التنظيم السياسي للدول المختلفة - حتى أواخر القرن الثامن عشر - يخضع لنظام أساسي يستمد قواعده - لا من دستور مدوّن في وثيقة خاصة (يطلق عليها « دستور » أو « ميثاق » أو « قانون أساسي » أو « قانون دستوري ») - وإنما من العادات والأعراف، والقرارات والسوابق القضائية، والاتفاقات والتقاليد الدستورية، والممارسات السياسية *Political Practices* المشتقة من مبادئ ثابتة ومستقرة تشكّل في مجملها قواعد النظام العام التي رضي أفراد الجماعة الالتزام بها والخضوع لمقتضياتها^(١).

ومن الطبيعي أن تتخذ القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة - في أول ظهورها - شكلاً عرفياً غير مقنّن، شأنها في ذلك شأن غيرها من القواعد القانونية، فمن الثابت أن العرف هو أول مصدر للقانون في تاريخ المجتمع، فالعرف هو الذي كان يحكم الجماعة البشرية طوال الحقبة السابقة على معرفة الإنسان للكتابة، بل إن القواعد القانونية المكتوبة التي ظهرت فيما بعد لم تكن في الواقع إلا تدويناً لما استقرت عليه العادات والتقاليد المرعية في ذلك الوقت^(٢).

وإذا كان دور العرف كذلك في نطاق الفروع المختلفة للقانون، فإن أهميته تكون أعظم ومجاله أوسع في نطاق القانون الدستوري، ولا سيما أن الحاكم المطلق (الذي كان يستند في مباشرته لشؤون الحكم إلى نظريات دينية كنظرية تأليه الحاكم أو نظرية الحق الإلهي المباشر أو غير المباشر) لم يكن يقبل بسهولة وضع نصوص دستورية مكتوبة لتنظيم شؤون الحكم، نظراً إلى ما في مثل هذا التنظيم المدون من تقييد لسلطات الحاكم قد يصعب عليه أن يتحلل منه فيما بعد. وقد كان طبيعياً إذاً أن نلمس مقاومة عنيفة من الملوك والحكام القدامى لكل فكرة تهدف إلى تقنين القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة.

ويمكن تعريف **الدستور العرفي** *La Constitution coutumière* بأنه « مجموعة القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة (أي القواعد المنظّمة للسلطة من حيث تأسيسها وانتقالها

^(١) انظر في ذلك : Bradley, A.W & Ewing, K. D; *Constitutional and Administrative Law* (London: © Pearson - Longman, 14th edition, 2007), p.5.

^(٢) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠.

وشروط ممارستها) غير المدونة في وثيقة أو وثائق رسمية، ولهذا فإنها تستمد أحكامها بصورة أساسية من العادات والأعراف والسوابق التاريخية والتقاليد أو الاتفاقات الدستورية التي اكتسبت مع مرور الزمن القوة القانونية الملزمة، وذلك نتيجة لاستمرار سير السلطات العامة على هذاها في مباشرة وظائفها .

ويستفاد من هذا التعريف، أن الدستور العرفي خاص بالدول التي لا يقوم نظامها على الوثيقة الدستورية المكتوبة، وبمعنى آخر يوجد في الدول التي لا يوجد بها دستور مكتوب، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن أحكام الدستور العرفي لا تستند إلى تشريع وضع بواسطة المشرع الدستوري أو السلطة التأسيسية، وإنما إلى أحكام ومبادئ نشأت وتكوّنت عن طريق الأعراف والتقاليد والممارسات السياسية والسوابق التاريخية^(١).

ويترتب على ذلك أن القواعد العرفية تعدّ المصدر الأساسي للقانون الدستوري في الدول التي تأخذ بالدساتير غير المكتوبة؛ إذ تعتمد هذه الدول - ومثالها التقليدي بريطانيا - على تلك القواعد العرفية في تحديد القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة أي القواعد المنظمة للسلطة من حيث تأسيسها وانتقالها وممارستها .

ويعدّ **الدستور البريطاني** أوضح وأقدم مثال لهذا النوع من الدساتير، فمن المعروف أن بريطانيا هي البلد الديمقراطي الوحيد في العالم الذي لا يملك دستوراً مكتوباً ولا يستعد لكتابته^(٢)، فالدستور البريطاني هو « **دستور غير مدون** » *Unwritten Constitution*، أو بمعنى أدق هو « **دستور غير مَقْنَن** » *Un-codified Constitution*، أي إن أحكامه غير مضمّنة في وثيقة واحدة أسوةً بالدستور الفرنسي أو الأمريكي أو غيرهما من الدساتير، ولهذا يتعيّن الرجوع إلى مصادر مختلفة (قانونية وغير قانونية) لمعرفة هذه الأحكام، وهي الآتية^(٣):

(١) انظر : Carroll, Alex; *Constitutional and Administrative Law* (United Kingdom; Harlow, England, Pearson Education, Ninth Edition, 2017), pp.15, 16.

(٢) لئن كان الفقه الدستوري يقصر الدستور غير المدون (العربي) على بريطانيا وحدها، فإن لكل من إسرائيل ونيوزيلندا *New Zealand* أيضاً دستوراً يمكن أن يوصف بأنه غير مدون (غير مقنن).

انظر : Howard, Nick; *Beginning Constitutional Law* (London and New York: Routledge, First published 2013), p.14.

(٣) انظر في ذلك : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة ... رسالة دكتوراه، ص ٨٩ (في الهامش).

- Carroll ; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., p.56, et seq.

- Barnett, Hilaire; *Constitutional & Administrative Law*, op.cit., p.23, et seq.

- Bradley & Ewing; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., p.12, et seq.

أولاً - العهود والمواثيق التي لها قيمة تاريخية ورمزية أعظم من قوتها القانونية الحالية :
وتتمثل في ثلاث وثائق عظيمة الشأن، تعد على حد تعبير رئيس الوزراء البريطاني الأسبق " اللورد وليام بت " William Pitt بمنزلة توراة الدستور الإنكليزي *The Bible of the English Constitution* ، وهي الآتية :

(١) **العهد الأعظم** « الماجنا كارتا » *The Magna Carta* (أو الميثاق العظيم للحريات في إنجلترا *The Great Charter of the Liberties of England*) الذي انتزعه البارونات (الأشراف) المتمردون *Rebellious Barons* في ١٥ يونيو/ حزيران سنة ١٢١٥ من الملك جون الأول^(١) الذي بالغ في ظلم أشرافه وسائر رعيته على العموم، ثم أقره من بعده، مع بعض التعديلات، كل من الملك هنري الثالث (في عام ١٢٢٥)، والملك ادوارد الأول (في عام ١٢٩٧)^(٢).

(١) الملك جون (١١٩٩-١٢١٦) : كان خامس أبناء ملك إنجلترا هنري الثاني، تولى الحكم خلفاً لأخيه ريتشارد قلب الأسد. ولقبه (بالإنجليزية: *John Lackland* وبالفرنسية: *Jean sans Terre*) أي « جون بلا أرض »، بسبب تجريده من أملاكه الفرنسية (في عام ١٢٠٢م).

(٢) الماجنا كارتا هي وثيقة مهمة في التاريخ القانوني والدستوري لإنجلترا، بل هي أيضاً جزء لا يتجزأ من التاريخ القانوني والدستوري لجميع الدول الحديثة التي نشأت من الإمبراطورية البريطانية السابقة.

ويشتمل هذا الميثاق على ثلاث وستين مادة تحتوي على كثير من الأحكام التي تصون حقوق الكنيسة والأشراف في مواجهة سلطات الملك، وعلى كثير من الضمانات الخاصة بفرض الضرائب علاوة على كفالة حرية القضاء والكثير من الحريات الفردية. فلقد نص الميثاق على تأمين حريات الكنيسة، ولا سيما بما اختص بحقوقها التقليدية باختيار رؤسائها وانتخابهم، وعلى تأمين حقوق الأشراف في مواجهة التصرفات الملكية التي كانت تقع على أراضيهم وملكياتهم. ولم يقتصر الميثاق على صيانة حقوق الكنيسة والأشراف، بل تضمن كذلك صيانة الكثير من الحريات الفردية؛ فلقد كفل الحرية الاقتصادية للتجار حتى بالنسبة للأجانب منهم، كما كفل الحرية الشخصية لكل فرد من أفراد الرعية مهما اختلفت طبقته وتباينت درجته في المجتمع، وذلك في المادة ٣٩/ التي جاء فيها : « لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص حر، أو اعتقاله، أو نزع ملكيته، أو إبعاده، أو إلحاق الضرر به بأي طريقة كانت، ولا يمكن اتخاذ أي إجراء في مواجهة الأفراد إلا بموجب أحكام قانونية تصدر عنهم من طبقة مماثلة لطبقته، وبمقتضى قوانين البلاد ».

كما عمل على إلغاء الضرائب الاستثنائية المستحدثة وعلى عدم جواز فرض أي ضريبة إلا بعد الموافقة عليها من الهيئة التي تمثل الدولة، وذلك باستثناء بعض الضرائب المتعلقة بنظام الاقطاع. كذلك تعهد الميثاق بالتزام النزاهة والعدالة في الإدارة والقضاء، بحيث لا يمكن محاكمة الفرد أكثر من مرة عن الفعل الواحد، وبضرورة محاكمة الأفراد دون إبطاء أمام هيئة من المحلفين من طبقة مماثلة لطبقته. وكذلك تحديد العقوبة التي تتناسب مع الجريمة المرتكبة. =

(٢) عريضة (ملتصق الحقوق) Petition of Right الصادرة في ٧ حزيران عام ١٦٢٨^(١).

(٣) قانون (الناحة) الحقوق Bill of Rights الذي أقره البرلمان الإنجليزي في ١٦ / ١٢ / ١٦٨٩^(٢).

= والميثاق العظيم من ثمار ثورة لم يقم بها الشعب، وإنما قام بها أصلاً طبقة من النبلاء، بعد أن بات طغيان الملك يهدد مصالح الطبقة الأرستقراطية ورجال الدين. ولعل من أهم مميزاته أنه قد نص على أن : « كل حكم يصدر في المستقبل مخالفاً لقواعده يعد باطلاً ولا أثر له »، ولضمان حسن تنفيذ ذلك، نص الميثاق في المادة ٦١/ منه على أن: « يقوم البارونات بتشكيل هيئة من خمسة وعشرين باروناً من بارونات المملكة، يكون لها حق استخدام القوة . وكل الطرق المتاحة الأخرى . ضد الملك إذا ما حاول الخروج على القيود المفروضة في هذا العهد ».

انظر في التفاصيل : Drew, Katherine Fischer.; *Magna Carta* (Westport, Connecticut & London, Greenwood Press, 2004).

- Turner, Ralph; *Magna Carta, Through the Ages* (London: Longman, 2003).

- Bradley & Ewing; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., Pp.13, 14 .

(١) وهي عريضة قدمت بواسطة البرلمان الإنجليزي إلى الملك شارل الأول تشتكي من حصول انتهاكات عدة للقانون، وقد اشترط البرلمان على الملك . نظير الموافقة على إعطائه المال الكافي لتنفيذ سياساته (خاصة الحرب ضد إسبانيا) . ضرورة الموافقة على المبادئ الأربعة الآتية: ١. عدم فرض أي ضريبة من دون موافقة البرلمان ٢. عدم سجن أي شخص إلا لسبب (أي بعد توجيه تهمة بارتكاب أفعال تشكل جريمة يعاقب عليها القانون) ٣. الاعتراف بجريمة المساكن وعدم إجبار الأهالي على إيواء الجند من دون مقابل ٤. عدم فرض الأحكام العرفية في وقت السلم .

انظر : Bradley & Ewing; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., p.14.

(٢) يعد قانون الحقوق من الوثائق الأساسية للدستور البريطاني، إلى درجة أن الفقهاء الإنجليز يعدونه بمثابة دستور إنجلترا الحديث . وقد جاء هذا القانون . الذي أقره مجلسا البرلمان، وصدّق عليه الملك الجديد (وهو وليم أورانج William of Orange الذي اعتلى عرش إنجلترا مع زوجته ماري الثانية "ابنة الملك جيمس الثاني المخلوع" باسم وليم الثالث) في سنة ١٦٨٩ . كثمرة من ثمار "الثورة المجيدة" Glorious Revolution التي اندلعت لهيبتها عام ١٦٨٨ في وجه الملك جيمس الثاني المعروف بتمسكه بنظرية الحق الإلهي، وتوج بها الشعب الإنجليزي كفاحه ضد السلطان المطلق للملوك . وقد تقرر بموجب هذا القانون أن ليس للملك سلطة وقف تنفيذ القوانين أو تعطيلها أو الإعفاء من تطبيقها، كما ليس له أن يفرض أي ضريبة من دون أخذ موافقة البرلمان، وأكد هذا القانون على أن انتخاب أعضاء البرلمان يجب أن يكون انتخاباً حراً، كما أكد على أنه لا يجوز عرقلة حرية الكلام والمناقشة داخل البرلمان، فأعضاء البرلمان يجب أن يتمتعوا بحرية التعبير عن آرائهم في أثناء المناقشات التي تجري داخل البرلمان، من دون أن يتعرضوا في ذلك لأية مساءلة أمام أي جهة كانت (وهو ما يعرف اليوم بامتياز الحصانة البرلمانية)، كما لا يجوز فرض غرامات باهظة، أو إنزال عقوبات قاسية وغير مألوفة .

انظر في ذلك : Bradley & Ewing; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., pp.14, 15.

- Barnett, Hilaire; *Constitutional & Administrative Law*, op.cit., pp.25, 26.

ثانياً . التشريعات الصادرة من البرلمان ذات الطبيعة الدستورية، وتسمى « Acts of Parliament » أو « Constitutional Statutes » ، وهي قوانين تتعلق بتحديد العلاقة القانونية بين المواطن والدولة ، وتنظيم الحقوق الدستورية الأساسية ، وهي في واقع الأمر كثيرة العدد ، وفي تزايد مستمر . ويصنّف بعض الفقهاء الإنجليز هذه التشريعات على النحو الآتي^(١) :

(١) التشريعات المتعلقة ببنية المملكة المتحدة والكومنولث (رابطة الشعوب البريطانية)، ومثالها :

■ قانون الاتحاد مع اسكتلندا Act of Union with Scotland لعام ١٧٠٧ الذي وحدَ مملكتي إنجلترا واسكتلندا في مملكة واحدة تسمى بريطانيا العظمى Great Britain .

■ قانون الاتحاد مع أيرلندا Act of Union with Ireland لعام ١٨٠٠ الذي وحدَ بين بريطانيا العظمى وإيرلندا في مملكة واحدة .

■ قانون الاتحاد الأوروبي European Communities Act لعام ١٩٧٢ الذي ينظم عضوية المملكة المتحدة في الاتحاد الأوروبي .

■ قانون أيرلندا الشمالية The Northern Ireland Act لعام ١٩٩٨ ، وقانون اسكتلندا Scotland Act لعام ١٩٩٨ ، وقانون حكومة ويلز Government of Wales Act لعام ١٩٩٨ الذي منحت بموجبه هذه العناصر الحكم الذاتي self-government في المملكة المتحدة .

(٢) التشريعات المتعلقة بالملك والامتياز الملكي، ومثالها :

■ قانون توارث العرش Act of Settlement لعام ١٧٠٠ ، وقانون الوصاية على العرش Regency Act لعام ١٩٣٧ الذي حدّد طريقة تكوين مجلس الوصاية حينما يكون الملك قاصراً .

■ قانون إجراءات التاج Crown Proceedings Act لعام ١٩٤٧ ، الذي نص على إمكانية مقاضاة التاج بسبب عقد أو مسؤولية تقصيرية .

■ قانون وزراء التاج Ministers of the Crown Act لعام ١٩٧٥ الذي وحدَ التشريعات المتعلقة بإعادة توزيع المهام بين وزراء التاج .

(٣) التشريعات المتعلقة بالانتخابات وتكوين البرلمان وأعماله، ومثالها :

■ قانون الإصلاح العظيم Great Reform Act لعام ١٨٣٢ الذي أعاد تنظيم التمثيل داخل مجلس العموم .

^(١) انظر في ذلك : Carroll, Alex; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., pp.57-58.

❑ **قانون البرلمان** Parliament Act لعام ١٩١١ والمعدل عام ١٩٤٩ الذي قلّص سلطة مجلس اللوردات في رفض مشروعات القوانين التي يقرّها مجلس العموم (إذ سمح بمنح الموافقة الملكية لمشروع قانون حتى ولو لم يوافق عليه مجلس اللوردات).

❑ **قانون تمثيل الشعب** Representation of the People Act لعام ١٩٨٣ المعدل عام ٢٠٠٠ الذي سنّ القواعد الحالية المتعلقة بإجراء الانتخابات البرلمانية والمحلية، وحق الانتخاب، والرقابة على التجاوزات الانتخابية .

❑ **قانون الدوائر الانتخابية البرلمانية** Parliamentary Constituencies Act لعام ١٩٨٦ .

❑ **قانون مجلس اللوردات** House of Lords Act لعام ١٩٩٩ وبموجبه تم تقليص عدد أعضاء مجلس اللوردات من فئة النبلاء بالوراثة hereditary peers وحدّد العدد بـ ٩٢ .

❑ **قانون تحديد مدة البرلمانات** Fixed-Term Parliaments Act لعام ٢٠١١ الذي تضمن أحكاماً تتعلق بحل البرلمان، وتحديد أيام الاقتراع في الانتخابات البرلمانية العامة (تجرى الانتخابات في أول يوم خميس من شهر أيار من السنة الميلادية الخامسة التي تلي التاريخ الذي أجريت فيه الانتخابات البرلمانية السابقة [وكانت في ٧ أيار ٢٠١٥]) .

❑ **قانون الانتخابات العامة البرلمانية المبكرة** The Early Parliamentary General Election Act لعام ٢٠١٩ الذي حدّد بنص قانوني يوم الخميس ١٢ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٩ موعداً لإجراء الانتخابات العامة في المملكة المتحدة.

❑ **قانون إصلاح مجلس اللوردات** House of Lords Reform Act لعام ٢٠١٤ الذي حدّد أحكام الاستقالة والتقاعد من مجلس اللوردات، والترتيبات اللازمة لطرد أعضاء مجلس اللوردات في ظروف محددة .

❑ **قانون الأحزاب السياسية، والانتخابات، والاستفتاءات** Political Parties, Elections and Referendums Act لعام ٢٠٠٠.

❑ **قانون الأحزاب السياسية والانتخابات** Political Parties and Elections Act لعام ٢٠٠٩.

(٤) التشريعات المتعلقة بالنظام القضائي، ومثالها :

❑ **قانون المحكمة العليا** Senior Court Act لعام ١٩٨١ الذي حدّد تكوين محكمة القضاء العليا Supreme Court of Judicature (المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف) واختصاصاتها، وكادرها الوظيفي.

❑ **قانون الإصلاح الدستوري** Constitutional Reform Act لعام ٢٠٠٥ الذي نقل اختصاصات اللجنة الاستئنافية بمجلس اللوردات إلى المحكمة العليا في المملكة المتحدة Supreme Court of the United Kingdom .

❑ **قانون الحكم والإصلاح الدستوري** Constitutional Reform and Governance Act لعام ٢٠١٠ ، الذي يتعلق بإضافة أحكام تتعلق بالخدمة المدنية للدولة ، وبالباب الثالث من قانون توارث العرش ، والتصديق على المعاهدات ، وفرض الأصوات في الانتخابات البرلمانية ، والمعاشات التقاعدية لأعضاء مجلس العموم والوزراء وأصحاب المناصب الأخرى ، وتعديل قانون السجلات العامة لعام ١٩٥٨ وقانون حرية المعلومات لعام ٢٠٠٠ .

(٥) التشريعات المتعلقة بالحريات المدنية وحقوق الإنسان، ومثالها :

❑ **قانون الإحضار لأغراض التحقيق والمحاكمة** Habeas Corpus Acts 1640–1862 ، الذي يمنع الاعتقال التعسفي للأشخاص ، أو إطالة مدة التوقيف رهن المحاكمة من دون مسوغ قانوني مقبول.

❑ **قانون العلاقات بين الأجناس والأعراق** Race Relations Act لعام ١٩٧٦ ، الذي يحظر التمييز العنصري Racial Discrimination في مجالات العمل ، والتربية ، وتوفير السلع والخدمات .

❑ **قانون النظام العام** Public Order Act لعام ١٩٨٦ ، الذي يوسع القيود التشريعية على حرية التجمع ، ويقنن الجرائم . التي كانت موجودة سابقاً في القانون العام المشترك Common law . التي تعد خرقاً للنظام العام .

❑ **قانون حقوق الإنسان** Human Rights Act لعام ١٩٩٨ ، الذي وسع حقوق الفرد ضد الدولة بإعطائه الأثر القانوني للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

❑ **قوانين الإرهاب** Terrorism Acts للأعوام ٢٠٠٠، ٢٠٠٦، و٢٠١١ ، وقانون الأمن ومكافحة الإرهاب والجريمة Anti-Terrorism, Crime, and Security Act لعام ٢٠٠١ ، الذي أدخل مجموعة جديدة كاملة من الجرائم والأنشطة المتعلقة بالإرهاب داخل المملكة المتحدة أو خارجها .

(٦) التشريعات المتعلقة بالإجراءات الإدارية، ومثالها :

❑ **قانون الصكوك القانونية** Statutory Instruments Act لعام ١٩٤٦ المتعلق بتطوير إجراءات الرقابة البرلمانية على التشريع المفوض أو الفرعي .

❑ **قانون المفوض البرلماني للإدارة** Parliamentary Commissioner Act لعام ١٩٦٧ ، الذي ينظم عمل المفوض البرلماني (الأمبودسمان) وصلاحياته في تحري الشكاوى المكتوبة من المواطنين

الذين يدعون بأنهم عانوا من ظلم بسبب سوء الإدارة نتيجة التعامل مع أي من الوزارات الحكومية المركزية .

(٧) التشريعات المتعلقة بالحكم المحلي، ومثالها :

■ قانون الحكم المحلي Local Government Act لعام ١٩٧٢ ، المتعلق بتحديد البنية الأساسية، وتوزيع الصلاحيات، لنظام الحكم المحلي الحديث (عُدل لاحقاً بموجب قانون الحكم المحلي لعامي ١٩٨٥ و ١٩٩٢).

ثالثاً . بعض مبادئ القانون العام المشتقة من أحكام المحاكم *Judicial decisions*^(١)، إذ يسهم القضاء في صياغة القانون الدستوري والإداري من خلال تفسير الأحكام القانونية التي لها علاقة بعمل الحكومة، وبوساطة بيان وتطوير الجوانب ذات الصلة بالقانون العام المشترك. ومثالها : تلك التي تبين مفهوم الامتياز الملكي *Royal Prerogative* (الحقوق والسلطات والامتيازات التي تمارس من قبل التاج)، أو التي تؤكد على ضرورة صيانة واحترام الحقوق والحريات المدنية الأساسية، كحرية الرأي والتعبير والصحافة والاجتماع، أو التي تتعلق بالقيود المفروضة على حرية التعبير لارتكاب جريمة التشهير والأفعال الجرمية المتمثلة في الفتنة والتآمر على إفساد الآداب العامة، أو التي تمنح الشرطة صلاحيات للتدخل في حريات الأشخاص بالتجمع والحركة من أجل منع خرق الأمن والسلام؛ فهذه المبادئ وغيرها هي نتيجة أحكام قضائية صدرت بمناسبة الفصل في قضايا خاصة رُفعت أمام المحاكم.

رابعاً . الاتفاقات أو التقاليد الدستورية *Constitutional Conventions*، وهي كما يعرفها الفقيه دايسي^(٢): « مجموعة القواعد التي على الرغم من أنها تنظم سلوك وتصرفات مختلف أعضاء السلطة السيادية، من وزراء وغيرهم من موظفين، إلا أنها في حقيقة الأمر لا تعد قوانين؛ وذلك لأن المحاكم لا تملك تنفيذها بالقوة ». ولذلك يصفها "دايسي" بأنها

(١) القانون العام *Common Law* هو قانون إنجليزي قديم غير مكتوب أو غير مقنن، يتضمن مجموعة أحكام ونظريات فقهية نشأت ونمت واستمدت سلطاتها من العرف المتوطد في البلاد منذ زمن لا نعيه الذاكرة، ثم أضيفت إليها كافة الأوامر والقرارات الصادرة عن المحاكم الانكليزية تثبتاً للعرف المذكور، ولهذا فهو يعتمد أساساً على الأعراف والعادات *Customs & Usages* والقرارات والسوابق القضائية *Judicial decisions & precedents* .

(٢) انظر : *Dicey, A; Introduction to the Study of the law of the Constitution, op.cit., p.23.*

تعد من قواعد الأخلاق الدستورية *Constitutional Morality*. والأمثلة عليها كثيرة جداً^(١)، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الآتي :

(١) الاتفاقات التي تنظم ممارسة الامتياز الملكي، ومثالها :

- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بتعيين الوزير الأول، يجب أن يستخدم لصالح تعيين رئيس الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بتعيين باقي أعضاء الحكومة يجب أن يمارس بناء على نصيحة الوزير الأول الذي يملك حق تأليف الوزارة وتوزيع الحقائب الوزارية .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بدعوة البرلمان للانعقاد يجب أن يمارس مرةً على الأقل في السنة .

- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بحل البرلمان يجب أن يمارس بناء على نصيحة رئيس الوزراء، وفقاً لشروط قانون البرلمانات محددة المدة *Fixed Term Parliaments Act* لعام ٢٠١١ .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بمنح أو رفض الموافقة الملكية *Royal Assent* يجب أن يُمارس لصالح جميع مشاريع القوانين التي أقرها مجلسا العموم واللوردات^(٢).

(٢) الاتفاقات التي تنظم ممارسة حكومة الوزارة، ومثالها :

- إن الوزير الأول *Prime Minister* يجب أن يكون عضواً في مجلس العموم .

(١) انظر : Carroll, Alex; *Constitutional and Administrative Law*, op.cit., pp.61-63.

Sellick, Joanne; *Key facts constitutional and administrative law* (London and New York: Routledge, 4th edition, 2013), p.15.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن الملك في بريطانيا على الرغم من أنه يملك حق رفض التصديق على القوانين، إلا أنه منذ تاريخ مبكر نسبياً من عهد الملكة آن Anne (عندما رفضت في عام ١٧٠٧ التصديق على مشروع قانون الميليشيا الاسكتلندية *Scottish militia Bill*)، لم يسبق لملك أن حاول حجب موافقته عن مشروع قانون حصل على موافقة البرلمان، أي إن العرف قد جرى على عدم استعمال هذا الحق. وقد ذكر الفقيه الإنجليزي "دايسي" في كتابه (مدخل لدراسة قانون الدستور) أن ما يسمى باعتراض الملك (*"veto" of the King*) هو حق غير مشكوك في وجوده، وهو واحد من أكثر الامتيازات الملكية غير المتنازع عليها، ولكن هذا الاعتراض لم يمارس منذ قرنين من الزمان على الأقل، كما أشار "دايسي" إلى أن هناك مبادئ أساسية عدة تعود إلى تقاليد أو اتفاقات الدستور، ومنها أن « الملك يجب أن يوافق . أو لا يستطيع الاعتراض . على أي مشروع قانون أقره مجلسي البرلمان ».

انظر : د. حسن البحري؛ دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول/ ٢٠٠٨)، ص ٤٢٢، ٤٢٣ .

■ إن الوزير الأول هو الذي يقرّر السياسة العامة بالتشاور مع مجلس الوزراء Cabinet (لجنة من كبار الوزراء) .

■ إن الوزير الأول هو الذي يحدد تكوين مجلس الوزراء ، وتوزيع الحقائب الوزارية بداخله.

■ إن الوزير الأول هو الذي يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ، ويقرر جدول أعماله.

■ إن الوزير الأول هو الذي يحدد لجان مجلس الوزراء (عددتها وتكوينها وطبيعة عملها) .

■ يجري اختيار أعضاء مجلس الوزراء من بين أعضاء مجلس العموم والأشراف الذين يدعمون الحزب أو الأحزاب التي هي في السلطة .

■ إن الوزير الأول، ومجلس الوزراء، والحكومة، مسؤولون أمام مجلس العموم مسؤولية جماعية عن تصرفاتهم المتعلقة بالشؤون العامة، ويجب أن يستقيل من منصبه إذا تم حجب الثقة عنه (آخر مرة حصلت في عام ١٩٧٩). وهذا هو عرف المسؤولية الوزارية السياسية الجماعية^(١).

■ إن الوزراء مسؤولون بصورة فردية عن تسيير وزاراتهم، ويجب أن يكونوا على استعداد تام للاستقالة إذا ارتكبوا هم أو أي من الموظفين التابعين لوزاراتهم أي أخطاء جسيمة في الحكم، وبعبارة أخرى، إذا سحب مجلس العموم الثقة من أحد الوزراء، فإن على ذلك الوزير أن يستقيل من منصبه. وهذا هو عرف المسؤولية الوزارية السياسية الفردية^(٢).

٢ (الاتفاقات التي تنظم عمل البرلمان، ومثالها :

■ يجب أن تقدّم الاقتراحات الخاصة بالإجراءات والتدابير المالية في مجلس العموم، ولا يجوز تعديلها من قبل مجلس اللوردات .

■ إن الأحزاب السياسية يجب أن تُمثّل في اللجان البرلمانية بحسب نسبة تمثيلها في مجلس العموم (يجب أن يعكس تكوين اللجان البرلمانية تمثيل كل حزب في مجلس العموم)

■ إن الحكومة هي التي ترتّب أو تتظّم جدول أعمال مجلس العموم، بالتشاور مع أحزاب المعارضة، وخاصة المعارضة الرسمية لصاحبة الجلالة Her Majesty's Official Opposition .

■ تخصّص الحكومة دائماً جزءاً من وقت البرلمان للمعارضة لتقديم اقتراحات حجب الثقة.

^(١) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم عرف المسؤولية السياسية الفردية للوزراء وتطبيقاته في المملكة المتحدة، يراجع: د.

حسن البحري، الرقابة المتبادلة، رسالة دكتوراه، ص ٢٥٢ . ٢٨٨.

^(٢) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم عرف المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء وتطبيقاته في المملكة المتحدة، يراجع :

د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة، رسالة دكتوراه، ص ٢١٥ . ٢٥١.

■ يصوّت رئيس مجلس العموم لصالح الحكومة عند حصول تعادل في الأصوات .

٤ () الاتفاقات التي تنظم العلاقة بين المملكة المتحدة والكومنولث، ومثالها :

■ إن أي تغيير يتعلق بالشكل الملكي للحكم والألقاب أو الخلافة على العرش يتطلب موافقة جميع دول الكومنولث Commonwealth المستقلة التي يرأسها الملك (مثل كندا ونيوزيلندا وأستراليا) .

■ يتم تعيين الحاكم العام Governors-General في دول الكومنولث المستقلة من قبل الملك بناء على نصيحة رئيس الوزراء في الدولة المعنية .

■ إن الحاكم العام يمثل الملك Monarch ، ولا يمثل الحكومة البريطانية .

الفرع الثاني

الدساتير المدونة

إن ظاهرة تدوين القواعد الدستورية ظاهرة حديثة؛ فالملوك والحكام في الماضي كانوا يقاومون كل اتجاه نحو تقييد سلطاتهم أو الحد منها بقواعد مكتوبة ومحددة .

وقد ارتبطت حركة تدوين الدساتير بانتشار الأفكار الديمقراطية، وقيام الحركات السياسية - التي اقترنت ببدء الحرية وتقرير مبدأ سيادة الشعب - الهادفة إلى الحد من السلطان المطلق للحكام، فقامت دعوة في الوقت نفسه إلى إصدار دساتير مكتوبة تبين نظام الحكم في الدولة، وتحدد كيفية تنظيم السلطات العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعض، وبالمحكومين، وتقرر حقوق الإنسان وحياته، وتضع الضمانات الأساسية لحمايتها .

ومن الطبيعي إذاً ألا تبدأ حركة التدوين في جميع الدول في وقت واحد؛ فالارتباط وثيق بين حركة التدوين وظهور الوعي الديمقراطي^(١).

(١) انظر في ذلك: د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٣٩.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن أول الدساتير المكتوبة في العالم هي تلك التي جرى صياغتها إبان القرن السابع عشر، والتي وصفت بالمواثيق الثورية *Revolutionary Pacts*، لأنها بشرت بأنظمة سياسية جديدة كلياً .

وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم أنواعاً مختلفة من الدساتير، وقد وصف عددٌ لا بأس به من الدساتير عقب انتهاء الحرب الباردة سنة ١٩٨٩ بالدساتير الإصلاحية *Reformatory Constitutions*، لأنها هدفت إلى تطوير وتحسين أداء المؤسسات الديمقراطية^(١). وسنتناول بالدراسة في هذا الفرع ماهية الدساتير المدونة من خلال الآتي :

الفصل الأول

مفهوم الدساتير المدونة

أولاً - تعريف الدستور المدون :

يمكن تعريف الدستور المدون أو المكتوب *La Constitution écrite* بأنه : « مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بنظام الحكم في الدولة (أي بالتنظيم السياسي للدولة) المدونة صراحة في وثيقة أو وثائق رسمية عدة مكتوبة صادرة عن سلطة مختصة - يطلق عليها اسم السلطة التأسيسية الأصلية - وفق إجراءات خاصة » .

ويتضح من هذا التعريف أن تدوين الدستور لا يقصد منه مجرد تسجيل القواعد الدستورية في وثيقة مكتوبة، وإنما تسجيلها في وثيقة رسمية من قبل سلطة مختصة بسنّها، أي التدوين الفني أو الرسمي^(٢) .

ولا يشترط تدوين نصوص الدستور في وثيقة رسمية واحدة، فقد تصدر وثائق رسمية عدة تكون في مجموعها دستور الدولة^(٣)، كما لا يلزم - حتى يكون الدستور مدوناً - أن تكون جميع أحكامه وقواعده منصوص عليها في وثيقة أو وثائق رسمية عدة، إذ لا يوجد

^(١) انظر : Markus Böckenförde, Nora Hedling & Winluck Wahiu; *A Practical Guide to Constitution Building* (Sweden : Stockholm, International IDEA, 2011), p.v.

^(٢) انظر : د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٥ .

^(٣) ومثال ذلك ما حدث في فرنسا في سنة ١٨٧٥، حيث صدرت ثلاث وثائق دستورية (في ٢٤ شباط وفي ٢٥ شباط وفي ١٦ تموز سنة ١٨٧٥)، وتكوّن من مجموعها دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة (راجع : ص ٤٢) .

أي بلد في العالم دستوره مدونٌ بشكل كلي^(١)، ولهذا فإن المقصود بالدستور المدون هو الدستور الذي تكون معظم أو غالبية قواعده المتعلقة بنظام الحكم في الدولة مدونة في وثيقة رسمية خاصة يطلق عليها "دستور" أو "ميثاق" أو "قانون أساسي" أو "قوانين دستورية".

ثانياً - ظهور وانتشار الدساتير المدونة :

ظلت الأنظمة الدستورية في الدول المختلفة حتى أواخر القرن الثامن عشر تستمد قواعدها من العرف وحده، إلى أن قامت الثورة الأمريكية وما عاصرها من حركات فكرية تهدف إلى وضع دساتير مكتوبة، حتى إنه يمكن القول أن أول الدساتير المكتوبة هي تلك التي وضعتها لنفسها المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية حينما أعلنت انفصالها واستقلالها عن الامبراطورية البريطانية^(٢)، وذلك عقب حرب الاستقلال في سنة ١٧٧٦، إذ صدرت في تلك السنة دساتير ولايات كل من : نيوهامبشاير (٦ كانون الثاني ١٧٧٦) وساوث كارولينا (٢٦ آذار ١٧٧٦)، وفرجينيا (٢٨ حزيران ١٧٧٦)، ونيوجرسي (٢ تموز ١٧٧٦)، وديلاوير (٢١ أيلول ١٧٧٦)، وبنسلفانيا (٢٨ أيلول ١٧٧٦)، وميريلاند (٨ تشرين الثاني ١٧٧٦)، ونورث كارولينا (١٨ كانون الأول ١٧٧٦). ثم تبعها في السنة التالية دستورا ولاية جورجيا (٥ شباط ١٧٧٧)، وولاية نيويورك (٢٠ نيسان ١٧٧٧). وكان على ولاية ماساتشوستس أن تنتظر حتى (١٦ حزيران ١٧٨٠) للتصديق على دستورها الجديد^(٣).

أما بالنسبة إلى ولايتي رود آيلاند وكونيتيكت فقد ارتأت الهيئة التشريعية في كل منهما عدم الحاجة إلى وضع دستور جديد، وخاصة أن الحكومة الحالية في كل منهما كانت تستند إلى إرادة الشعب، إذ منح التاج بموجب ميثاق عام ١٦٦٢ وميثاق عام ١٦٦٣ الجمعيات التمثيلية في كلتا المستعمرتين الحق في انتخاب حكامهم. ولهذا تم إعادة العمل بالميثاقين المذكورين مع إدخال بعض التعديلات الضرورية عليهما (كاستبدال اسم الشعب بالملك). وهكذا، ما إن حلَّ عام ١٧٨٠ حتى كانت جميع المستعمرات أو الولايات

(١) انظر : Strong; *Modern Political Constitutions*, op.cit., p.64.

(٢) انظر : Judson, Harry Pratt; *The Essentials of a written constitution* (Chicago: The University of Chicago Press. 1903).

(٣) انظر في ذلك : Morey, William C., *The First State Constitutions* (New York: university of Rochester, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 4, No.2, September 1893), Pp.218, 219.

المستقلة عن التاج البريطاني قد انتهت من وضع دساتير مكتوبة لها تنشئ على أساسها حكوماتها الجديدة^(١).

وفي الأول من شهر آذار سنة ١٧٨١ صدر رسمياً أول دستور للولايات المتحدة الأمريكية، وهو دستور الاتحاد الكونفدرالي (أو التعاهدي) الذي أقام رابطة صداقة بين الولايات الأمريكية (وهي ثلاث عشرة ولاية) التي نالت استقلالها في عام ١٧٧٦ عن البلد الأم "بريطانيا العظمى"، وذلك في سبيل دفاعها المشترك والمحافظة على حرياتها وورثاتها، ثم صدر بعد ذلك الدستور الفيدرالي (وهو الدستور الصادر في ١٧ أيلول سنة ١٧٨٧، والذي دخل حيز التنفيذ في ٤ آذار عام ١٧٨٩ وما زال نافذاً ومعمول به حتى يومنا هذا - وبذلك فهو أقدم دستور مكتوب - مع العلم أنه أدخل عليه تعديلات عدة بلغت ٢٧ تعديلاً، كان آخرها التعديل السابع والعشرون الذي تم إقراره في ٧ أيار عام ١٩٩٢)^(٢).

وقد كان صدور الدساتير الأمريكية المختلفة فاتحةً لحركة تقنين دستورية واسعة في دول القارة الأوروبية، فأصدرت بولندا في الثالث من أيار عام ١٧٩١ أول دستور مكتوب لها (غير أنه لم يطبق بسبب انهيار الدولة بعد غزو روسيا والنمسا لها واحتلال جزء كبير من بولندا)، ثم أصدرت فرنسا - في أعقاب ثورتها الكبرى - أول دستور مكتوب لها في الثالث من أيلول عام ١٧٩١^(٣) (وتلاه خلال زمن قصير دساتير أخرى في الأعوام: ١٧٩٣، ١٧٩٥، ١٧٩٩، ١٨٠٢، ١٨٠٤)، ثم انتقلت فكرة الدساتير المكتوبة إلى بقية دول القارة الأوروبية، فصدر دستور السويد عام ١٨٠٩، وإسبانيا عام ١٨١٢، والنرويج عام ١٨١٤، وبلجيكا عام ١٨٣١، وإيطاليا عام ١٨٤٨، والدنمارك عام ١٨٤٩، واليونان عام ١٨٦٤، ورومانيا عام ١٨٦٦، وصربيا عام ١٨٦٩، وسويسرا عام ١٨٧٤، وبلغاريا عام ١٨٧٩، وهولندا عام ١٨٨٧.

^(١) انظر في ذلك: Adams, Willi Paul; *The First American Constitutions*, op.cit., pp.47-95.
- Borgeaud, Charles; *The Origin and Development of Written Constitutions* (Columbia University, Political Science Quarterly, Volume 7 - Number 4 - December 1892), pp.617, 618.

^(٢) راجع ما سبق ذكره في ص ١١٥، ١١٦ (في الهامش رقم ٢).

^(٣) انظر: Ardant (Philippe); *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.57.
Brandt, Michele, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan; *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Switzerland: Geneva, Interpeace, 2011), p.345.

وفي أعقاب الحرب العالمية الأولى اتسع نطاق حركة تدوين الدساتير وازداد انتشارها، فقد انتهت هذه الحرب بانتهاء الإمبراطوريات الروسية والألمانية والنمساوية والعثمانية، وقامت على أنقاضها دول جديدة أخذت كلها بنظام الدستور المدون، فصدر في روسيا دستور عام ١٩١٨ (وهو أول الدساتير الاشتراكية)، وفي ألمانيا دستور جمهورية فيمار عام ١٩١٩، وفي النمسا دستور عام ١٩٢٠، وفي تركيا دستور عام ١٩٢٤.

وأدت الحرب العالمية الثانية إلى انحسار المد الاستعماري عن معظم أجزاء العالم ولا سيما في آسيا الجنوبية الشرقية وأفريقيا والشرق الأوسط، وقيام دول وطنية وضعت كلها دساتير مدونة تنظم شؤون الحكم فيها.

ومن العوامل التي تدفع الدول الجديدة إلى التعجيل في وضع دستور لها أن هيئة الأمم المتحدة تجعل من قيام دستور في الدولة شرطاً لقبولها عضواً في الهيئة العالمية^(١).

وهكذا عمت حركة إصدار الدساتير المكتوبة في البلاد المختلفة في أمريكا (دول قارة أمريكا الشمالية والوسطى والجنوبية) وأوروبا وآسيا وأفريقيا، كما سادت أيضاً في البلاد العربية، خاصة بعد هزيمة تركيا في الحرب العالمية الأولى والقضاء على الامبراطورية العثمانية (القانون الأساسي للمملكة السورية لعام ١٩٢٠، والدستور المصري لعام

(١) يقول الفقيه الفرنسي أندريه هوريو: « إن قيام الدولة الجديدة . التي وصلت إلى مرتبة الاستقلال . بإعلان دستورها ونشره يؤكد ضمناً على بلوغها مرتبة النضج السياسي *Le maturité politique*، ويمكن القول إن الرغبة بالدخول إلى المجتمع الدولي بدون دستور، وهو تقريباً كالدخول إلى حفلة ساهرة بتياب الحمام. وفائدة هذا الثوب الدستوري تتجلى خصوصاً بالنسبة إلى منظمة الأمم المتحدة؛ فنشر الدستور هو بشكل ما تمهيد ضروري للقبول في منظمة الأمم المتحدة. وهذه الأخيرة . رغم عجزها . فهي منبر عالمي، بل هي المنبر الوحيد، وهذا أمر مهم بذاته، خصوصاً بالنسبة إلى الدول الفتية من دول العالم الثالث ... من أجل الدفاع عن حقوقها. وعلى سبيل المثال، أعلنت غينيا *la Guinée* استقلالها في ٢ تشرين الأول عام ١٩٥٨، يوم كانت الجمعية العمومية للأمم المتحدة منعقدة، ولكي يستطيع الرئيس أحمد سيكوتوري *Ahmed Sékou Touré* الحصول على قبول الجمهورية الغينية في المنظمة الدولية، فقد نشر دستوراً بتاريخ ١٠ تشرين الثاني عام ١٩٥٨، وأعلنت منظمة الأمم المتحدة في ١٢ تشرين الثاني عام ١٩٥٨ قبول غينيا عضواً فيها ».

انظر: *Hauriou; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, op.cit., pp.81, 82.*

وفي الكويت أيضاً، على الرغم من أنها قبلت في جامعة الدول العربية في ٣٠ يوليو/تموز عام ١٩٦١ بمجرد إعلان استقلالها في ١٩ يونيو/حزيران عام ١٩٦١، إلا أنها لم تقبل في الأمم المتحدة ولم تنضم إلى المجتمع الدولي إلا في ١٤ مايو/أيار عام ١٩٦٣، أي بعد صدور دستورها في ١١ نوفمبر عام ١٩٦٢.

١٩٢٣ ، و القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ ، والقانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لعام ١٩٢٨).

الفصل الثاني مسوّغات تدوين الدساتير

إن عملية تدوين وكتابة الدساتير كانت ثمرة حركة فكرية واسعة شهدها أواخر القرن الثامن عشر^(١)، إذ آمن المفكرون والفلاسفة في ذلك الوقت بضرورة تدوين القواعد الأساسية الخاصة بنظام الحكم في الدولة، وارتفع هذا الإيمان إلى مرتبة العقيدة لديهم، وحجّتهم في ذلك الآتي^(٢):

أولاً - إن القاعدة القانونية المكتوبة تتفوق على القاعدة العرفية من حيث إنها تتمتع بالدقة والوضوح، مما يلزم الحاكم بالتقيّد بنصوصها، بينما يبقى العرف غامضاً مضطرباً، وينطبق ذلك من باب أولى على الدستور كونه يتضمن أسمى القواعد القانونية وأبعدها أثراً في حياة الدولة والأفراد. وهكذا، فإن الأخذ بالدساتير المكتوبة يحقق للدستور السمو والاحترام والاستقرار، نظراً إلى ما تتميز به القواعد المكتوبة من وضوح وتحديد وثبات، مما يجعل الدستور بمنأى عن كل اعتداء، إذ يُبين للأفراد حقوقهم ويحدّد التزاماتهم بصورة واضحة محدّدة لا تكون مثاراً للخلاف.

(١) يشار إلى أن مفهوم الدستور المدون أقدم من القرن الثامن عشر، فقد جمع الفيلسوف أرسطو دساتير ١٥٨ مدينة يونانية وغير يونانية، وكذلك الموائيق والعهود التي انتشرت في القرون الوسطى، فقد كانت مدونة تحدف كلها إلى تقييد حقوق السلطة. إلا أن الجديد في القرن الثامن عشر هو ارتباط فكرة الدستور بالنظريات السائدة آنذاك عن العقد الاجتماعي، وما ينطوي عليه من قيود والتزامات وما يترتب على ذلك من ضرورة وجود مجموعة من القواعد التنظيمية تقيم ترتيباً عقلانياً ومتناسقاً تتضمنها وثيقة مدونة.

انظر: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١١٣.

(٢) انظر في ذلك: د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة ..."، مرجع سابق، ص ٩٠؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ..، مرجع سابق، ص ٣٢؛ د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٢؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧١، ١٧٢.

Alder, John; *Constitutional and Administrative Law* (London and New York: Palgrave Macmillan, Tenth Edition, 2015), pp.9, 10.

Esmein, Adhémar; *Éléments de droit constitutionnel français et comparé "Tome Premier"* (Paris: Recueil Sirey, septième édition, 1921), pp.564, 565.

ثانياً - إن تدوين الدساتير يعدّ بمثابة تجديد للعقد الاجتماعي الذي قامت على أساسه - في رأي الكثيرين من مفكري القرن الثامن عشر - الجماعة السياسية، إذ كانت نظرية العقد الاجتماعي سائدة بصورة تكاد تكون إجماعية^(١)؛ فالعقد (العقد الاجتماعي) يخلق المجتمع، والدستور (العقد السياسي) ينظّمه، وينبغي بالتالي أن تكون أحكامه معروفة لجميع الأفراد ومعلنة بشكل رسمي، ليتعرّف الأفراد على الامتيازات التي يتخلون عنها لمصلحة الجماعة والحقوق التي احتفظوا بها، تلك الحقوق التي لا شأن للدولة بها، ولا يجوز لها مصادرتها لأنها حقوق طبيعية للأفراد، وخير سبيل إلى ذلك جمعها وتدوينها في وثيقة أو وثائق رسمية .

ثالثاً - إن تدوين الدساتير وصياغة أحكامها وقواعدها بعبارات واضحة يعد وسيلة للتثوير والتثقيف السياسي للشعوب؛ فالدساتير المكتوبة تعدّ وسيلة فعّالة في تربية المواطنين سياسياً، لأنها - بما تتصف به من وضوح وتحديد - تسهم في نشر الوعي السياسي لدى المواطنين، بأن يعرفوا ما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات قبل الدولة، فيزداد تعلقهم بهذه الحقوق وحرصهم عليها، كما يزداد أيضاً اهتمامهم بالأمور والمسائل العامة .

رابعاً - إن الأخذ بالدساتير المكتوبة يعد ضرورة لازمة بالنسبة إلى الدول التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي (الدول الفيدرالية *Federal States* مثل الولايات المتحدة وألمانيا وروسيا وكندا وأستراليا والهند ...)، من أجل بيان الأسس التي يقوم عليها الاتحاد، ولتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية المركزية والحكومات المحلية للولايات أو الدويلات الأعضاء، ولهذا وجب أن يكون الدستور الاتحادي دستوراً مكتوباً لا عرفياً، وذلك لأن هذا الدستور صدر ليعبر عن إرادة مجموعة من الشعوب الراغبة في الانضمام إلى بعضها لتكوين دولة واحدة جديدة هي الدولة الاتحادية، وهذه الإرادة لا بدّ من أن تكون صريحة، يتم التعبير

^(١) ورد على سبيل المثال في ديباجة دستور ولاية ماساتشوستس لعام ١٧٨٠ ما يؤكّد تجسيد الدستور لفكرة العقد الاجتماعي، إذ جاء فيها: « إن الغاية من تأسيس وإدارة الحكومة، والمحافظة عليها، هو ضمان بقاء المجتمع السياسي، لحمايته وضمان تمتع الأفراد الذين يؤلفونه بنعم الحياة، وبحقوقهم الطبيعية بأمن وسلام. وفي حال لم تتحقق هذه الأهداف السامية، فإنه يحق للشعب أن يغيّر الحكومة، ويتخذ الإجراءات التي يراها ضرورية لتحقيق أمنه وازدهاره وسعادته. ويتكون المجتمع السياسي من التجمّع الاختياري للأفراد؛ فهو نتيجة للعقد الاجتماعي الذي بواسطته يتعاقد مجموع الشعب مع كل مواطن، وكل مواطن مع مجموع الشعب، بغية أن يحكموا بوساطة قوانين معينة، لأجل الصالح العام ... » .

عنها في وثيقة الاتحاد ، التي تعدّ دستور الدولة الجديدة ، بعد التوقيع والتصديق عليها من جانب الدول الداخلة في عضوية الاتحاد^(١) .

خامساً - إن الأخذ بالدساتير المكتوبة يعد ضرورة لازمة أيضاً للدول حديثة النشأة ، أو الدول التي تقوم بإعادة بناء مؤسسات الدولة ، أو بتغيير نظمها السياسية تغييراً جذرياً في أعقاب حرب عالمية أو ثورات شعبية ، إذ تعمل هذه الدول جاهدة على تقنين الأصول الدستورية الجديدة ، وترفض بإصرار الاعتماد على المبادئ القديمة الموروثة. وقد شهدت دول شرق ووسط أوروبا - خلال تسعينيات القرن الماضي بعد انهيار الشيوعية - *Collapse of Communism* - عصر وضع الدساتير ، كما أدت الثورات ضد الأنظمة الاشتراكية إلى إنشاء هياكل جديدة تبنت القيم الدستورية الليبرالية^(٢) .

سادساً - إن الدستور المكتوب يعد أقوى ضماناً للحقوق والحريات الفردية ، وأكثر تحديداً وتقيداً لسلطات الحاكم ، وأقرب إلى تحقيق الديمقراطية^(٣) .

(١) ولهذا لا يمكن أن نجد في التطبيق العملي " دستوراً اتحادياً " نشأ بمقتضى العرف أو السوابق التاريخية ، فقد صدرت جميع الدساتير الاتحادية مدونة في وثيقة رسمية ، بما فيها دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

(٢) انظر : *Bradley & Ewing; Constitutional and Administrative Law, op.cit., p.5.*

(٣) غالى البعض في ضرورة كتابة الدساتير ، ووصل بهم الأمر إلى حد القول إنه لا يمكن تصور قيام حكومة ديمقراطية ما لم يكن هناك دستور مكتوب يقيد الحاكم ويصون حقوق وحريات المواطنين ، فقد ذهب على سبيل المثال الراديكالي **توماس بن Thomas Paine** (وهو أحد زعماء الثورة الأمريكية ، ومن مناصري المستعمرات الأمريكية في حربها من أجل الاستقلال ، ومن مؤيدي الثورة الفرنسية أيضاً) إلى القول إن : « الدستور هو ذاك الشيء الذي يسبق وجود الحكومة ، والحكومة ما هي إلا من خلق الدستور .. الدستور ليس من وضع الحكومة ، ولكنه من وضع الشعب الذي يتولى تأسيس الحكومة ، والحكومة من غير دستور ، هي سلطة بدون سند (أي سلطة غير قانونية) » .

« A constitution is a thing antecedent to a government, and a government is only the creature of a constitution.... A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and government without a constitution, is power without a right » .

Paine, Thomas; Rights of Man, Common Sense, and Other Political Writings (New York : Oxford University Press, 1998), pp.122, 238.

ومن جانبنا فإننا نعتقد مع غالبية الفقه الدستوري أنه ليس هناك ثمة تلازم بين الديمقراطية والدساتير المدونة ، إذ لا يمكن المقارنة بين الديمقراطية التي يقيمها الدستور البريطاني الذي ما تزال أغلب أحكامه عرفية ، و الممارسات الدكتاتورية والاستبدادية الموجودة في بعض دول العالم الثالث التي تأخذ بفكرة الدساتير المكتوبة .

المطلب الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

تنقسم الدساتير - من حيث طريقة وإجراءات تعديل قواعدها - إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة. ويعد الفقيه والمؤرخ والسياسي البريطاني جيمس برايس (١٨٣٨ - ١٩٢٢)، أول من اقترح (في مؤلفه الصادر عام ١٩٠١ بعنوان دراسات في تاريخ وفلسفة القانون) تصنيف دساتير الدول إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة^(١).

ومناطق التمييز بين هذين النوعين من الدساتير ليس مرده الاختلاف في موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل قواعد وأحكام كل منهما^(٢).

◀ آلية (طريقة وإجراءات) تعديل القوانين الدستورية (تماثل) آلية تعديل القوانين العادية ⇔ دساتير مرنة
◀ آلية (طريقة وإجراءات) تعديل القوانين الدستورية (تغاير) آلية تعديل القوانين العادية ⇔ دساتير جامدة

بمعنى آخر، فإن التمييز بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة مبني على أساس وجود أو عدم وجود أشكال خاصة وإجراءات معينة للتعديل^(٣). فالأمر إذاً يتوقف على معرفة ما إذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية مماثلة *Identical* أو مغايرة لعملية تعديل القوانين العادية، فإذا كانت عملية تعديل القوانين الأساسية في الدولة (أي القوانين الدستورية) لا تتطلب إجراءات خاصة مشددة تختلف عن الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « **الدساتير المرنة** » *Flexible Constitutions*، أما إذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية تتطلب إجراءات خاصة *Special Procedures*

^(١) انظر : Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders; *Routledge Handbook of Constitutional Law* (London & New York: Routledge, First published 2013), p.11.

^(٢) انظر : Bryce, James; *Studies in History and Jurisprudence*, Volume 1 (New York: Oxford University Press, 1901), Essay III (Flexible and Rigid Constitutions), pp. 124-215.

^(٣) انظر : P. Sharan; *Political Organisation and Comparative Government*, op.cit., p.49.

أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « **الدساتير الجامدة** » *Rigid (or Inflexible) Constitutions* ^(١).

ويتضح مما سبق، أن التفرقة بين هذين النوعين من الدساتير تقوم على أساس أن الدستور الجامد تحوطه جملة ضماناتٍ شكليةٍ تتعلق بإجراءات تعديله وإلغائه وبالسلطة المختصة بهذا التعديل أو الإلغاء، مما يحصّنه في مواجهة السلطة التشريعية ويؤكد سموه في مواجهة القوانين العادية. وهو ما لا يتحقق للدستور العرفي إذ يمكن تعديله أو إلغاؤه طبقاً للإجراءات والشروط والأشكال ذاتها المقررة لتعديل وإلغاء القوانين العادية.

وسنتناول بالدراسة في هذا المطلب الدساتير المرنة والدساتير الجامدة من خلال فرعين أساسيين وفق الآتي:

الفرع الأول **الدساتير المرنة**

أولاً - مفهوم الدساتير المرنة :

الدساتير المرنة *Les Constitutions souples* هي تلك الدساتير التي تُعدّل أحكامها بالطريق التشريعي، أي بوساطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وباتباع الإجراءات والشروط والأشكال ذاتها المقررة لتعديل هذه القوانين ^(٢). بمعنى آخر، فإن تنقيح أو تعديل نصوص وأحكام هذه الدساتير لا يتطلب اتباع إجراءات خاصة مشدّدة تختلف عن الإجراءات التشريعية العادية *la procédure législative ordinaire* التي تُتبع في تعديل أو إلغاء القوانين العادية ^(٣).

وبذلك تختفي التفرقة من الناحية الشكلية بين النصوص الدستورية والقوانين أو التشريعات العادية (أي لا تبقى هناك سيادة وتفوق للدستور على القانون العادي)، وإن ظلت هذه التفرقة قائمة من الناحية الموضوعية لاختلاف الموضوعات والمسائل التي يعالجها كل

^(١) انظر: Bryce, James; *Constitutions* (New York: Oxford University Press, 1905), pp.7,8. - Strong; *Modern Political Constitutions*, op.cit., p.65.

^(٢) انظر: Duverger, Maurice ; *Institutions politiques et droit constitutionnel: Les grands systèmes* (Paris; Presses universitaires de France, septième édition 1963), p.222.

^(٣) انظر: Ardant; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.79.

منهما^(١). وينتج عن ذلك أن تتمتع السلطة التشريعية بسلطات وصلاحيات واسعة في ظل هذا النوع من الدساتير، إذ إنها تملك إجراء ما تراه ملائماً من تعديل أو إلغاء في القواعد الدستورية التي تتضمنها هذه الدساتير طبقاً للإجراءات والشروط نفسها التي تعدل بها القوانين العادية.

ويعد « الدستور الإنجليزي » المثال الأقدم والأوضح والأبرز على الدساتير المرنة؛ فمن الأقوال الشائعة في بريطانيا: « إن البرلمان يستطيع أن يفعل كل شيء، ما عدا أن يجعل المرأة رجلاً، والرجل امرأة »^(٢). وهذا القول القديم - المنسوب إلى السويسري "جان لويس دي لولم" Jean-Louis de Lolme (١٧٤٠-١٨٠٦) الذي انتقد فيه سلطات البرلمان البريطاني - هو في حقيقة الأمر تأكيداً لأحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري البريطاني، ألا وهو مبدأ « سيادة البرلمان » *The Sovereignty of Parliament* في مجال التشريع.

وطبقاً للفقيه الإنجليزي الشهير "ألبرت دايسي"، فإن مبدأ سيادة البرلمان يعني أموراً ثلاثة هي الآتية^(٣):

(١) أي إن الدساتير المرنة وإن كانت تفتقد مزية السمو الشكلي (إذ لا يكون هناك سيادة وتغلب للدستور على القانون العادي)، إلا أنها مع ذلك تتمتع بمزية السمو الموضوعي .

راجع في التفاصيل ما سيأتي شرحه لاحقاً، ص ١٦٧ .

(٢) « *It is a fundamental principle with English lawyers, that Parliament can do everything but make a woman a man, and a man a woman* » .

انظر : Dicey, *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, op.cit., p.41.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السلطة التشريعية (البرلمان) في المملكة المتحدة، حسبما يذكره الفقهاء الإنجليز، تتألف من ثلاثة عناصر مركبة هي: ١- الملك ٢- مجلس اللوردات ٣- مجلس العموم؛ ولهذا فإن أي قانون يصدر حالياً في المملكة لا بد من أن تصدره العبارة الآتية : « شَرَعَ من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة ، بناء على نصيحة وموافقة اللوردات الروحيين والدينيين، وأعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان الحالي المنعقد، وبتحويل منهم، كما يلي: ... »، وفي ذلك تأكيد على أن اتفاقهم جميعاً ضروري لإصدار أي قانون، إذ لا بد من أن يمر مشروع القانون بجميع مراحل في مجلسي البرلمان، وفي حال تم إقراره من قبل البرلمان، يرسل بعد ذلك إلى الملكة للتصديق عليه .

راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، ص ٣٤٧ وما بعدها.

(٣) راجع في التفاصيل : Dicey, *Introduction to the Study of the law of the Constitution*, op.cit., pp.84-87.

١ - لا يوجد أي قانون لا يستطيع البرلمان تغييره، كما أن القوانين الأساسية أو الدستورية *Fundamental or Constitutional laws* تعدل بواسطة البرلمان ذاته، وفقاً للأسلوب المتبع ذاته عند تعديل القوانين العادية *Ordinary laws*.

٢ - لا يوجد في ظل الدستور الإنجليزي أي فاصل أو تمييز واضح بين القوانين التي لا تعد أساسية أو دستورية وتلك التي تعد كذلك. وبالتالي فإن اللغة التي تعبّر عن وجود اختلاف بين مصطلحي الجمعية التشريعية *Legislative Assembly* التي يمكن أن تتغير في القوانين العادية القائمة، والجمعية التأسيسية *Constituent Assembly* التي بإمكانها أن تعدل ليس فقط في القوانين العادية، وإنما في القوانين الأساسية والدستورية أيضاً، لا وجود لها سوى في الأحاديث السياسية المتداولة في البلدان الأجنبية.

٣ - لا يوجد في أي جزء من الإمبراطورية البريطانية، أي شخص أو هيئة من الأشخاص، أو أي سلطة قضائية أو غير قضائية، يمكنها إلغاء أي تشريع وافق عليه البرلمان البريطاني على أساس أن هذا التشريع باطل أو مخالف للدستور، أو لأي سبب آخر مهما يكن^(١).

وهكذا، فإن للسيادة التي يتمتع بها البرلمان البريطاني في مجال التشريع، وجهين: أحدهما إيجابي والآخر سلبي. أمّا الوجه الإيجابي، فإنّ فحواه أنّ البرلمان يملك سلطة وضع أو إلغاء ما يشاء من التشريعات أيّاً كان نوعها^(٢). وبالنسبة إلى الوجه السلبي، فإنه يعني عدم وجود هيئة أخرى تتنازع البرلمان في مجال اختصاصه التشريعي.

^(١) ويلاحظ هنا أن الرقابة على دستورية القوانين لا وجود لها في بريطانيا، لأنها لا تنار إلا في الدول ذات الدساتير الجامدة، وذلك لأن مرونة الدستور تعني أن يكون في وسع السلطة التشريعية تعديل أحكامه وقواعده عن طريق الإجراءات نفسها التي تتبعها بشأن تعديل القوانين العادية، فلا يستطيع القضاء أو أي جهة أخرى الامتناع عن تطبيق القانون بحجة مخالفته للدستور، لأن نصوص الوثيقة الدستورية تعد في مرتبة مساوية للنصوص التشريعية العادية، ولذا يعد التشريع العادي فيما خالف فيه الدستور أنه قد عدله، على أساس أن القانون اللاحق ينسخ (يلغي) القانون

السابق *The principle Lex posterior derogat priori*. انظر: *Kelsen, Hans; General theory of law and state, with a new introduction by A. Javier Treviño (first published in 1949, translated reprint by Transaction Publishers, New Jersey, 2006), pp.262, 263.*

^(٢) إن تقرير مبدأ سيادة البرلمان على هذا النحو لا يعني أن البرلمان يملك من الناحية العملية إصدار كل ما يترأى لأغلبية أعضائه أن يصدره من تشريعات، وأن الأفراد تبعاً لذلك لا يجدون في ظل هذا النظام أي حماية أو ضمان لحقوقهم وحرياتهم. ذلك أن ثمة قيوداً عملية وتقديرات سياسية فعالة تحدّ من سلطة البرلمان إلى مدى بعيد. وأهم هذه القيود في النظام الإنجليزي هو بغير شك "الرأي العام" المنظم الذي يضع مركز الثقل في البناء الدستوري =

وتأكدت سيادة البرلمان في مجال التشريع بتفجير "الثورة المجيدة" عام ١٦٨٨ في وجه الملك جيمس الثاني المعروف بتمسكه بنظرية الحق الإلهي، وهو الذي دأب على وضع القوانين الجائرة، وتعطيل العمل بالقوانين القائمة، فكانت هذه الأسباب وأشبابها إيذاناً باندلاع لهيب الثورة المذكورة التي توج بها الشعب الإنجليزي كفاحه ضد السلطان المطلق للملوك. وكان من ثمار هذه الثورة وضع قانون الحقوق *Bill of Rights* الذي أقره مجلسا البرلمان، وصدق عليه الملك الجديد - وليم أورانج *William of Orange* - في سنة ١٦٨٩، إذ تقرر بموجبه لأول مرة أن الملك حينما يمارس سلطته في وضع القوانين، فإنه يكون مفوضاً بذلك من البرلمان، كما تقرر أيضاً أن ليس للملك سلطة تعطيل أو وقف تنفيذ القوانين أو الإعفاء من تطبيقها، كما ضعفت أيضاً سلطة الملك الخاصة في إصدار اللوائح (وهي التي يطلق عليها الإنجليز الأوامر *Orders* أو الإعلانات *Proclamations*)، ومع أنها لم تلغ نهائياً، إلا أن خطرهما زال، لأن أمرها انحصر في تذكير أبناء الوطن باحترام القوانين من دون أن تضيف عليها أو تحذف منها شيئاً^(١).

وحاصل القول أن البرلمان الإنجليزي يستطيع أن يعدل في القواعد الدستورية المختلفة بالأسلوب نفسه الذي يؤدي به وظيفته التشريعية العادية، سواء أكانت تلك القواعد مدونة في وثائق مكتوبة أم مستمدة من العرف، وقد عبّر عن ذلك الكاتب الإنجليزي السير **موريس إاموس** *Sir Amos* في مؤلفه عن الدستور الإنجليزي بقوله: «إن البرلمان الإنجليزي يستطيع بين يوم وليلة أن يلغي الميثاق الأعظم "الماجنا كارتا" *Magna Carta* ووثيقة إعلان الحقوق *Bill of Rights*»

= كله بين يدي جمهور الناخبين، وهؤلاء لن يترددوا في سحب ثقتهم من البرلمان إذا بدرت منه أدنى بادرة لإساءة استعمال سلطته أو للمساس بالحقوق والحريات الفردية أو للخروج على أي مبدأ آخر من المبادئ الدستورية المستقرة، وذلك بطبيعة الحال ما لم يجد هذا الخروج تحالفاً مع الرأي العام نفسه، وحينئذ لا يوصف تصرف البرلمان بأنه مخالفة دستورية بل يكون في الواقع تعديلاً للدستور.

وهكذا، فإن البرلمان الإنجليزي لا يستطيع عملياً إصدار تشريع يتضمن تغييراً جوهرياً في التقاليد الدستورية أو الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية السائدة إلا إذا حصل على تفويض بذلك من هيئة الناخبين، إذ يشترط أن يكون هذا الاتجاه الجديد للبرلمان معلوماً لدى الناخبين وقت الانتخاب .

انظر : د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة (مكتبة النهضة المصرية، طبعة ١٩٦٠)، ص ٤٤ (مع الهامش).

^(١) انظر في ذلك: *Anson, William R; The Law and Custom of the constitution, Vol.I, Parliament "by Maurice L. Gwyer" (London: Oxford, Fifth Edition, 1922), pp.37, et seq.*

of Rights، بل إنه يستطيع أن يلغي نفسه، وأن يقرر إسناد شؤون الحكم إلى الاتحاد العام لنقابات العمال أو إلى عصبة الأمم، وذلك باتباع ذات الإجراءات والقواعد التي يسير عليها عند تعديل قانون تشكيل المجلس البلدي لمدينة لندن^(١).

ثانياً - علاقة الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة وغير المدونة :

ربط البعض بين الدساتير الجامدة والمدونة، وكذلك بين الدساتير المرنة وغير المدونة؛ لوجود تلازم دائم بين التدوين والجمود، وكذلك بين عدم التدوين والمرونة. وهكذا يكون كل دستور مدون جامداً، وكل دستور غير مدون مرناً، لكون التدوين يكسب الدستور صفة الجمود، وعدم التدوين يضفي المرونة على أحكام الدستور^(٢).

إلا أنه لا يمكن تسويغ مثل هذا القول، فالدستور المدون قد يكون جامداً (كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧)، وقد يكون مرناً (كالدستور أو الميثاق الفرنسي لعام ١٨١٤، ولعام ١٨٣٠، والدستور الروسي لعام ١٩١٨، ودستور إيرلندا الحرة لعام ١٩٢٢، والدستور الصيني لعام ١٩٧٥، غير أن المثال الأبرز الذي يستشهد به الفقه عادة هو الدستور الإيطالي لعام ١٨٤٨، فعلى الرغم من أن إيطاليا في عهد الحكم الملكي كانت تملك دستوراً مكتوباً، إلا أن هذا الدستور لم ينظم الأسلوب الواجب اتباعه في تعديله، وقد جرى العرف على اتباع الإجراءات العادية لسن التشريع عند التعديل. وقد استغل موسيليني Mussolini في السنوات المبكرة من حكمه الديكتاتوري مرونة الدستور الإيطالي، وانتهك أحكامه روحاً ونصاً، وقام بإدخال تعديلات كثيرة على النظام الدستوري الإيطالي من دون أن يلغي دستور سنة ١٨٤٨، حتى إن إلغاء مجلس النواب الإيطالي وإنشاء مجلس النقابات والاتحادات في سنة ١٩٣٨ قد تم بواسطة قوانين عادية^(٣)، وإن كانت صفة الجمود هي الغالبة على الدساتير المدونة .

كما أن الدساتير غير المدونة (العرفية) قد تكون مرنة (كالدستور البريطاني، إذ يمكن تعديله بالكامل من قبل البرلمان بواسطة قانون عادي)^(٤)، وهذا هو الغالب، وقد تكون جامدة (والمثال البارز الذي يضربه الفقه عادةً هو القوانين الأساسية Les lois fondamentales للملكية

(١) انظر : Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.282.

(٢) انظر : د. محسن خليل، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، مرجع سابق، ص ٩٣، ٩٤.

(٣) انظر : Strong; *Modern Political Constitutions*, op.cit., p.68.

(٤) انظر : Ardant; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.79.

الفرنسية القديمة التي كانت مطبقة قبل الثورة^(١)، فعلى الرغم من الطبيعة العرفية لهذه القوانين، فإنها كانت جامدة، ولم يكن يكفي لتعديلها موافقة السلطة التشريعية المتمثلة في شخص الملك الذي كان ينفرد وحده بوضع القوانين، وإنما كان يشترط فضلاً عن ذلك موافقة الهيئات المختلفة لطبقات الشعب والتي كانت تسمى مجلس طبقات الأمة *Les États généraux*^(٢)، وإن كان هذا نادر الحدوث.

ونخلص من ذلك، إلى أن الدستور المدوّن قد يكون جامداً وهذا هو الغالب، وقد يكون مرناً أيضاً، كما أن الدستور غير المدوّن قد يكون مرناً، وهذا هو الغالب، إلا أنه قد يكون جامداً كذلك؛ الأمر الذي ينتفي مع القول بوجود تلازم حتمي أو دائم بين تدوين الدساتير وجمودها، أو بين عدم تدوين الدساتير ومرونتها.

ثالثاً. تقدير الدساتير المرنة :

إن الدساتير المرنة لها مزية في غاية الأهمية، ألا وهي سهولة تعديلها لتساير روح العصر، وتواكب ما قد يحصل في المجتمع من تطورات، سياسية واقتصادية واجتماعية ...، وهو ما قد يجنب البلاد الأزمات والثورات التي تحدث من جراء صعوبة تعديل أحكام ونصوص الدستور القائم. غير أن سهولة التعديل التي تتمتع بها الدساتير المرنة ليس معناها على الإطلاق زعزعة ثبات واستقرار هذه الدساتير، طالما أنها تتلاءم مع ظروف البيئة السياسية والاجتماعية المحيطة.

ولكن يخشى أن تؤدي سهولة التعديل إلى إضعاف قدسية الدستور والمكانة الخاصة التي ترتبط بأحكامه لدى الهيئات العامة الحاكمة والأفراد على السواء. كما

(١) انظر في ذلك : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٣١؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) مجلس طبقات الأمة هو هيئة نيابية مؤلف من مندوبين منتخبين بواسطة طبقات الأمة الثلاث: رجال الدين، والنبلاء، وعامة الشعب. وقد تحول هذا المجلس إبان الثورة الفرنسية إلى الجمعية الوطنية التي أصبحت بمقتضى إعلان ١٧ حزيران ١٧٨٩ واحدة وغير قابلة للتجزئة، إذ ألغي فيها التمييز بين الطبقات. وفي ٢٧ حزيران انضم . بناء على دعوة الملك . ممثلو رجال الدين والنبلاء إلى ممثلي الطبقة الثالثة. من هذا اليوم بدأ التاريخ الحقيقي للجمعية الوطنية التي أطلق عليها اسم الجمعية الوطنية التأسيسية *L'Assemblée nationale constituante*، وقد منحت هذه الأخيرة نفسها حق وضع الدستور من دون أن تتقيد برغائب أو تعليمات من تمثلهم .

انظر: د. مورييس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري (القاهرة، مكتبة الآداب، طبعة ١٩٥٩)، ص ٢٠ وما بعدها؛ أ. عبد الرحمن الرافعي، الجمعيات الوطنية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

يخشى أيضاً أن تُفري هذه السهولة في التعديل السلطة التشريعية بإجراء تعديلات لا ضرورة لها، ولا تقتضيها التطورات السياسية والاجتماعية، أو بإحداث تعديلات ذات أغراض شخصية للحُكَّام، أو يكون الدافع إليها بواعث حزبية وأهواء ونزوات سياسية، مما يؤدي إلى العبث بقدسية الدستور وزعزعة الثقة بثباته واستقراره^(١).

الفرع الثاني

الدساتير الجامدة

أولاً - مفهوم الدساتير الجامدة^(٢) :

الدساتير الجامدة *Les Constitutions Rigides* هي تلك الدساتير التي تتمتع بشيء من الثبات والاستقرار نتيجة الإجراءات الخاصة التي يجب التقيد بها عند الإقدام على تعديل أحكامها. ويمكن القول ببساطة إن الدستور يعدّ جامداً إذا كانت إجراءات تعديله تغيّر إجراءات تعديل القوانين العادية. وتكون هذه المغايرة من الناحية العملية باشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية^(٣).

(١) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٥ ؛ د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٥ .

(٢) ورد في معاجم اللغة بخصوص معنى كلمة **جامد** الآتي : جَمَدٌ، يَجْمَدُ، جُمُوداً، فهو جامد. يقال : جَمَدَ الْفِكْرُ: انغلق، لم يتطوّر . جَمَدَ الرجل في مكانه: سكن، لم يتحرك بسبب خوف أو دهشة. وورد في القرآن الكريم (سورة النمل/٨٨) قوله تعالى: ﴿وَتَرَى الْجِبَالَ تَحْسَبُهَا جَامِداً وَهِيَ تَمُرُّ مَرَّ السَّحَابِ﴾: أي ثابتة واقفة لا تتحرك.

ويتضح مما سبق، أن كلمة **جامد** في معناها العربي يُفهم منه ما يناقض التطور والحركة، في حين ان الدساتير الجامدة ليست بالضرورة مناقضة للتطور والحركة، بل كل ما يقصد بها أنها **صعبة التعديل**، أي اشتراط إجراءات وشروط في أمر تعديلها أكثر شدة وصعوبة مما يشترط في تعديل القوانين العادية، بمعنى آخر، إن جمود الدستور لا يعني البتة أن الدستور أبدي أو لا يجوز تعديل أي نص فيه، فهذا المعنى مستبعد عن معنى الجمود المتداول في كتب ومؤلفات القانون الدستوري، لذلك فإن لفظ **جامد** بصفة خاصة يقصد به معنى اصطلاحياً وليس معنى لغوياً .

(٣) انظر : Ardant; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.80.

- Bryce, James; *Constitutions*, op.cit., pp.7, 8.

- Strong; *Modern Political Constitutions*, op.cit., p.67.

- Duverger; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.222.

وباستعراض دساتير الدول المعاصرة، وبخاصة النصوص المتعلقة بالإجراءات والشروط والأشكال المقررة لتتقيح أو تعديل أحكامها، يتبين لنا أن هذه الإجراءات أو تلك الشروط ليست واحدة في كل الدساتير، فهي تختلف من دولة إلى أخرى :

١ (تشترط دساتير بعض الدول لإقرار التعديل بصفة نهائية وإدراجه في صلب الدستور موافقة أعضاء البرلمان على التعديل المقترح بأغلبية خاصة (كأغلبية ثلثي أو ثلاثة أرباع أو ثلاثة أخماس أعضاء مجلس أو مجلسي البرلمان مثلاً) تختلف عن الأغلبية اللازم توافرها لتعديل القوانين العادية اختلافاً يتجه نحو تشديدها. (مثال الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ و الألماني لعام ١٩٤٩ والإسباني لعام ١٩٧٨) .

٢ (تتطلب بعض الدساتير اجتماع مجلسي البرلمان (في حال الأخذ بنظام المجلسين النيابيين) في هيئة مؤتمر، أو انتخاب مجلس تأسيسي يتولى مهمة إجراء التعديل الدستوري المطلوب. (مثال الدستور الفيدرالي الأمريكي لعام ١٧٨٧).

٣ (تشترط دساتير بعض الدول اقتران التعديل الذي وافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلوبة بـ « موافقة الشعب » بعد عرض مشروع التعديل عليه في صورة « استفتاء عام » . (مثال الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والمغربي لعام ٢٠١١).

٤ (تشترط بعض الدساتير اقتران التعديل الذي وافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلوبة بـ « موافقة رئيس الدولة » فقط من دون حاجة إلى عرضه على الشعب لاستفتاءه في شأنه. (مثال الدستور السوري لعام ٢٠١٢ والكويتي لعام ١٩٦٢).

وأياً كانت طبيعة الشروط والإجراءات اللازمة لإجراء التعديل، فإنه يكفي أن تختلف هذه الشروط أو تلك الإجراءات عن الشروط والإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية - ولو اختلافاً يسيراً - حتى يتصف الدستور بصفة الجمود^(١).

ثانياً - نطاق الجمود :

متى اتصف الدستور بصفة الجمود، فإن هذه الصفة تسري على جميع النصوص الواردة في وثيقة الدستور بصرف النظر عن طبيعتها أو موضوعها، وبالتالي فإنه لا يجوز تعديل أي نص من النصوص الواردة بين دفتي الوثيقة الدستورية - سواء كان هذا النص من طبيعة دستورية لتعلقه بنظام الحكم في الدولة أو بتنظيم السلطات العامة فيها (وهو ما

(١) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٦ .

يوصف عادة بأنه نص دستوري شكلاً وموضوعاً، أم كان من طبيعة غير دستورية (وهو ما يوصف عادة بأنه نص دستوري شكلاً لا موضوعاً) - إلا بواسطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك، وضمن الشروط والإجراءات والأصول الواجبة اتباعها لتعديل الدستور؛ ولكن صفة الجمود هذه لا تمتد إلى القواعد التي تتضمنها القوانين العادية حتى ولو كانت تعد دستورية من حيث طبيعتها أو في جوهرها (وتوصف هذه القواعد عادة بأنها قواعد دستورية موضوعاً لا شكلاً)، فمثل هذه القواعد يتم تعديلها عادة بقوانين أخرى مماثلة تصدر من قبل السلطة المختصة بالتشريع وفقاً للإجراءات ذاتها التي يتم بها وضع أو تعديل القوانين العادية^(١).

ثالثاً - الهدف من الجمود في الدساتير :

إن قيام المشرع الدستوري بفرض إجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية أمر ناتج عن عدم الثقة في المجلس التشريعي، الذي قد يسعى لاتخاذ قرارات متسريعة، مستوحاة من الظروف، أو تمريرها بأغلبية عابرة^(٢).

ويرى الفقه الدستوري عموماً أن الهدف من جمود الدساتير هو كفالة نوع من الثبات والاستقرار للأحكام والقواعد الدستورية، مما يحصنها في مواجهة السلطة التشريعية (فلا يكون من حق هذه الأخيرة الاعتداء عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية (فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالف القواعد أو الأحكام الواردة في وثيقة الدستور لكونها تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة).

رابعاً - النتائج المترتبة على جمود الدساتير :

يترتب على اشتراط إجراءات خاصة لتعديل نصوص وأحكام وثيقة الدستور وجود طائفتين من القوانين: قوانين دستورية وأخرى عادية.

الطائفة الأولى (القوانين الدستورية)، تعدل أو تلغى وفقاً لإجراءات خاصة مشددة تحددها عادة الوثيقة الدستورية، أما الطائفة الثانية (القوانين العادية)، فتعدل أو تلغى وفقاً

(١) راجع ما سبق ذكره في ص ٢٠ (في الهامش).

(٢) انظر : Ardant; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.80.

للإجراءات البرلمانية المتعارف عليها ، وقد نتج عن ذلك أن تحققَ للطائفة الأولى دون الثانية صفة السمو الشكلي، إذ أضحت القواعد الدستورية تتوسد المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة برمته، فهي تسمو على كل ما عداها من قوانين عادية .

خامساً - أمثلة لبعض الدساتير الجامدة :

✽ الدستور الفيدرالي الأمريكي لعام ١٧٨٧، إذ تنص **المادة الخامسة** منه على أن : « للكونغرس أن يقترح إدخال تعديلات على هذا الدستور، إذا رأى **ثلثا** الأعضاء في كل من المجلسين ضرورة لذلك، وله أن يدعو، بناء على طلب المجالس التشريعية في **ثلاثي** مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر، لاقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها **المجالس التشريعية لثلاثة أرباع** مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في **ثلاثة أرباع** الولايات وفق ما يقترحه الكونجرس بالنسبة لأي من هاتين الطريقتين »^(١).

✽ **الدستور المصري لعام ٢٠١٤** (المعدل سنة ٢٠١٩)، إذ تنص **المادة ٢٢٦** منه على أن : « لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء. وفي

(١) وقد جرى نص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي :

U.S Const. Art.5: «The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress;....» .

جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات .

سادساً - أنواع جمود الدساتير :

إن صفة الجمود التي تتمتع بها الدساتير تختلف من دولة إلى أخرى، وذلك بسبب اختلاف ظروف الدول والأنظمة السياسية المطبقة فيها. وجمود الدساتير يكون من حيث المبدأ **جموداً نسبياً** بالصورة التي تحدثنا عنها آنفاً (بمعنى أن يكون هناك صعوبة في تعديل الدستور وليس استحالة لمثل هذا التعديل)، ولكن يمكن أن يكون **الجمود مطلقاً** .

ويمكن القول إن جمود الدساتير يتخذ في التطبيق العملي صوراً عدة هي الآتية :

(١) **الجمود المطلق الكلي الدائم للدستور :**

يقصد به حظر تعديل جميع الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور في أي وقت من الأوقات مهما كانت الظروف، أي حظر بشكل دائم وإلى الأبد. ومثل هذا النوع من الجمود نادر الوجود في الدساتير الحديثة.

ويجمع الفقه الدستوري على **بطلان** أي نص يتعلق بمثل هذا النوع من الحظر، وتجريده من كل قيمة قانونية .

ويستند الفقه الدستوري في رفضه لهذا النوع من الجمود إلى سنيين مهمين؛ أحدهما سياسي والآخر قانوني^(١).

فمن الناحية السياسية، يتنافى الجمود المطلق الكلي للدستور مع **سنة التطور**، لأن دستور أي دولة يحتوي على الأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تقوم عليها الدولة عند صدوره، ولكون هذه الأوضاع تتطور بمرور الزمن، فإنه يلزم أن يسايرها الدستور في هذا التطور، فلا يعقل أن تتجمد نصوصه من دون أي تعديل بصفة أبدية . كما أن الدستور لا بد من أن يقبل التعديل بحكم طبيعته، لأنه عبارة عن قانون، والقانون بطبيعته يقبل التعديل، وإن لم يحدث التعديل بالطريق القانوني فسيؤدي ذلك إلى الالتجاء إلى الطرق غير القانونية كالثورة والانقلاب^(٢).

(١) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٨ .

(٢) انظر : د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، (مطبعة الجامعة السورية، الطبعة الثانية ١٩٥٧)، ص ٢٥٥.

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.288.

ومن الناحية القانونية، فإن فكرة الجمود المطلق الكلي للدستور تتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، لأن هذا الجمود إنما يعني أن الأمة قد تنازلت عن سلطاتها التأسيسية بصفة أبدية، وحرمت نفسها من ممارسة سيادتها في مجال تعديل الدستور كلياً أو جزئياً^(١). ولهذا عندما تبنت الجمعية التأسيسية الوطنية في فرنسا دستور ٣ أيلول عام ١٧٩١ نصت المادة الأولى من هذا الدستور على أن : « للأمة الحق الذي لا يتقادم ولا يسقط بمرور الزمن في أن تُغيّر دستورها »^(٢).

كما نصت المادة ٢٨/ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي توجّ مواد الدستور الفرنسي الصادر في ٢٤ حزيران سنة ١٧٩٣ على أن : « للشعب دائماً الحق في أن يعيد النظر وأن يعدّل وأن يغيّر دستوره. وأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يخضع الأجيال القادمة لقوانينه »^(٣).

(٢) الجمود الكلي المؤقت للدستور (حظر التعديل الزمني) :

يقصد به عدم جواز تعديل الدستور إلا بعد مضي مدة زمنية محددة على تاريخ العمل به أي نفاذه . والنص على هذا النوع من الحظر كثيراً ما نجده في الدساتير التي تهدف إلى إقامة أنظمة سياسية جديدة مغايرة للأنظمة السابقة عليها، ويرجع ذلك إلى الرغبة في تحقيق الثبات والاستقرار لهذه الأنظمة الجديدة، وكذلك إعطاء الدساتير قسماً من الاحترام يهيئ لها - بعد مرور المدة التي يحظر فيها التعديل - القوة في مواجهة معارضيتها الذين يحاولون النيل منها بالتعديل أو التبديل .

والأمثلة على هذا النوع من الحظر كثيرة جداً، ومنها على سبيل المثال :

✽ ما ورد في المادة ١٥١/ من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣، والمادة ١٥٣/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ من أنه : « لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه » .

✽ ما ورد في المادة ١٤٨/ من الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٥ من أنه : « لا يجوز طلب تعديل أيٍّ من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به » .

(١) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٨٦ .

(٢) فيما يأتي نص المادة الأولى من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ باللغة الفرنسية :

« La Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution » .

(٣) فيما يأتي نص المادة ٢٨ من إعلان الحقوق الذي تصدر دستور عام ١٧٩٣ باللغة الفرنسية :

« Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » .

✽ ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة /١٧٤/ من الدستور الكويتي الحالي لسنة ١٩٦٢ من أنه: « لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به » .
ولا بد لنا من الإشارة إلى أن النص على مُدَّةٍ طويلة لا يستقيم من الناحية القانونية، لأنه يعني منع الأمة طوال هذه المدة من ممارسة سلطتها التأسيسية، والأصل أن يتم التعديل متى شعر الرأي العام بضرورته وخلال مدة معقولة تكفل إعمال الرأي والتفكير^(١) .

٢) الجمود الجزئي الدائم للدستور (حظر التعديل الموضوعي المؤبد) :

يقصد بهذا النوع من الجمود، حظر تعديل بعض الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور في أي وقت من الأوقات أي بشكل دائم أو مؤبد، وذلك بهدف حماية الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي الذي يقيمه الدستور، أو حماية بعض نواحي ذلك النظام، والرغبة في بقاء هذه الدعائم من دون تعديل أو تبديل .

والأمثلة على هذا النوع من الحظر كثيرة جداً، ومنها على سبيل المثال :

✽ ما ورد في الفقرة الخامسة والأخيرة من المادة /٨٩/ من الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ من أن : « الشكل الجمهوري للحكومة (للدولة) لا يمكن أن يكون محلاً لأي اقتراح بالتعديل » .

✽ ما ورد في المادة /١٣٩/ من الدستور الحالي للجمهورية الإيطالية لعام ١٩٤٧ (الذي بدأ سريانه بدءاً من الأول من يناير/كانون الثاني ١٩٤٨) من أن : « الشكل الجمهوري للدولة لا يمكن أن يكون محلاً للتعديل الدستوري » .

✽ ما ورد في المادة /١٤٥/ من دستور دولة قطر الدائم لسنة ٢٠٠٥ من أن : « الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها » .

✽ ما ورد في المادة /١٧٥/ من الدستور الكويتي الحالي لسنة ١٩٦٢ من أن : « الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها » .

(١) انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤٩؛

د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.290, 291.

✽ ما ورد في الفصل / ١٧٥ / من دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ من أنه : « لا يمكن أن تتناول المراجعة الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي للدولة، وبالاختيار الديمقراطي للأمة، وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور » .

✽ ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة / ٢٢٦ / من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ من أنه : « وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات » .

✽ ما ورد في الفصل / ١ / من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ من أن : « تونس دولة حرة، مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها. لا يجوز تعديل هذا الفصل » .

٤ (الجوده الجزئي المؤقت للدستور) حظر التعديل الموضوعي المؤقت :

ويقصد به حظر تعديل بعض الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور بشكل مؤقت، أي لمدة معينة .

ومن الأمثلة على هذا النوع من الحظر، نذكر على سبيل المثال :

✽ ما ورد في المادة / ١٢٦ / فقرة ٢ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ من أنه : « لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته » .

✽ ما ورد في المادة / ١٧٦ / من الدستور الكويتي الحالي لسنة ١٩٦٢ من أن : « صلاحيات الأمير المبينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه » .

✽ ما ورد في البند الأخير من المادة / ١٢٠ / من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ من أن : « صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه » .

٥ (حظر تعديل الدستور في أثناء تعرض الدولة لظروف معينة) حظر التعديل الظرفي :

يقصد به حظر إجراء أي تعديل في الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور في الأوقات التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية من شأنها تهديد النظام السياسي الذي تقوم عليه، وكذلك بهدف حماية استقلالها والحفاظ على وحدة وسلامة أراضيها، أو

عندما تعاني أوضاعاً غير مستقرة، كما في حالة وقوع تمرد أو عصيان في بعض أجزاء الدولة، أو وقوع جزء من الدولة أو كلها تحت سيطرة الاحتلال الأجنبي .
وعلة هذا الحظر ترجع إلى أن إرادة الشعب تكون مكبلة ومتقلبة بهذه الظروف، وحرية في مباشرة سيادته تكون مقيدة؛ فإذا ما سمح بإجراء أي تعديل في نصوص الدستور، فقد يأتي ذلك التعديل بنتائج مخالفة لإرادة الشعب الحقيقية، ومناهضة لمصالح الدولة العليا^(١). وهذا ما حدث في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الرابعة لسنة ١٩٤٦، إذ نصت المادة /٩٤/ منه على أنه : « لا يجوز اتخاذ أي إجراء لتعديل الدستور أو السير فيه أثناء احتلال كل أو بعض أراضي فرنسا من قبل قوات أجنبية »^(٢). والهدف من هذا النص هو منع تكرار ما جرى في عام ١٩٤٠ في عهد المارشال بيتان، عندما قررت حكومة فيشي تعديل الدستور في ظل الاحتلال الألماني لفرنسا، وقد حدا ذلك بالمشروع الدستوري الفرنسي عند وضع دستور الجمهورية الخامسة الحالي لعام ١٩٥٨، إلى أن يتمسك بهذه القاعدة، مقررًا حظر أي تعديل في الدستور إذا ترتب على ذلك المساس بسلامة إقليم الدولة^(٣)، أو في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية^(٤).

كما نصت المادة /١٦٩/ من دستور إسبانيا الحالي لعام ١٩٧٨ على أنه : « لا يمكن الشروع في تعديل الدستور في وقت الحرب أو خلال الإعلان عن إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة ١١٦ [وهي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار (الأحكام العرفية)] » .

(١) انظر : د. أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية القانون بجامعة بغداد سنة ١٩٩٤، ص ١٠٧ .

(٢) فيما يأتي نص المادة /٩٤/ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ باللغة الفرنسية :

« Au cas d'occupation de tout ou partie du territoire métropolitain par des forces étrangères, aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie ».

(٣) وفيما يأتي نص الفقرة الرابعة من المادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ باللغة الفرنسية :

«Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire».

(٤) فيما يأتي نص الفقرة الأخيرة من المادة /٧/ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ باللغة الفرنسية :

«Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur».

ونصت الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة /١٥٢/ من الدستور الروماني لعام ١٩٩١ على أنه : « لا يمكن تعديل الدستور خلال فرض الأحكام العرفية، أو إعلان حالة الطوارئ، أو في زمن الحرب » .

سابعاً - المفاضلة ما بين الدساتير المرنة والجامدة :

يميل الفقه في غالبيته إلى تفضيل الدساتير الجامدة على الدساتير المرنة، وذلك لأن صفة الجمود من شأنها أن تعمل على إضفاء مزية الثبات والاستقرار للدساتير، فلقد أدت سهولة التعديل التي تمتاز بها الدساتير المرنة إلى وقوعها تحت رحمة الأغلبية الحزبية داخل البرلمان أو تأثير الأهواء السياسية والمنازعات الحزبية . الأمر الذي أدى - كما ذكرنا سابقاً - إلى إضعاف قدسية هذه الدساتير لدى كل من الحكام والمحكومين على السواء، وزعزعة الثقة بثباتها واستقرارها، لذلك كان من الأفضل إحاطة الدستور بجملته من الضمانات الشكلية المتعلقة بإجراءات تعديله وإلغائه وبالسلطة المختصة بهذا التعديل أو الإلغاء، مما يحصّنه في مواجهة السلطة التشريعية ويؤكد سموّه في مواجهة القوانين العادية. فضلاً عن ذلك، فإن فكرة الجمود تتلاءم مع طبيعة الدساتير ذاتها بوصفها أسمى مكانة وأعلى مرتبة من القوانين العادية، مما يستوجب المغايرة بين إجراءات تعديل الدساتير وإجراءات تعديل القوانين العادية، وهذا لا يكون إلا من خلال اشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية .

بناءً على ما تقدم، فقد مالت أغلب دول العالم اليوم نحو الأخذ بفكرة الدساتير الجامدة، نظراً إلى ما تتمتع به هذه الدساتير من ثبات واستقرار^(١)، ولما تتمتع به أيضاً من مزيّتي السمو الشكلي والسمو الموضوعي معاً، مما يمنحها صفة القداسة والاحترام لدى كل من الهيئات العامة الحاكمة والأفراد على حدّ سواء .

(١) وجدير بالذكر أن صفة الثبات والاستقرار التي تتمتع بها الدساتير الجامدة، والتي تنتج عن صعوبة تعديل هذه الدساتير، قد تكون سبباً لتخلف هذه الدساتير، وعدم مسايرتها روح العصر وهو ما قد يعرض البلاد لخطر الأزمات والانقلابات والثورات نتيجة صعوبة تعديل نصوص الدستور القائم .

الفصل الثالث

تعديل الدساتير وأساليب نهايتها

تهيد وتقسيم :

تعد القواعد الدستورية الانعكاس الحقيقي للفلسفة السياسية السائدة في الدولة، لذلك فإن هذه القواعد تتسم بقابليتها للتغير من دولة إلى أخرى، بل وفي الدولة الواحدة نفسها فإنها تختلف من زمن إلى آخر تبعاً للفلسفة السائدة فيها.

وما دام القانون الدستوري يمثل انعكاساً حقيقياً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما، فإن ذلك مرهون بأن يأخذ القائمون على وضع الدستور هذه الظروف في الحسبان حتى تكون نصوص هذا الدستور مرآة حقيقية للواقع القائم فعلاً، والقول بغير ذلك يؤدي إلى حدوث هوة أو فجوة بين النظرية والتطبيق، وينتهي الأمر إلى ظهور فكرة العنف داخل المجتمع، ومقاومة السلطة بالقوة والثورة عليها .

ولهذا، فإن الدستور - وهو القانون الأسمى في الدولة - يجب أن يكون ذا طبيعة متجددة في جميع أحكامه كأى قانون آخر، بحيث يكون قابلاً للتعديل حتى يستطيع أن يساير مقتضيات تطور المجتمع.

غير أنه قد يحدث أن تتطور الأفكار السياسية في الجماعة تطوراً كبيراً، بحيث تبعد المسافة التي تفصل بينها وبين ما تتضمنه القواعد الدستورية، وفي هذه الحالة لا يكفي تعديل بعض النصوص الدستورية لتحقيق التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي، بل يجب وضع حد لحياة الدستور القديم، وذلك بإلغائه ووضع دستور جديد .

وبناء عليه، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، وفق الآتي :

المبحث الأول : تعديل الدساتير

المبحث الثاني : أساليب نهاية الدساتير

المبحث الأول تعديل الدساتير

من المعلوم أن القواعد التي يتضمنها الدستور هي قواعد يتوافر فيها كل عناصر القاعدة القانونية^(١)، وإذا كانت القاعدة القانونية العادية تقبل التعديل والإلغاء، فإن القاعدة الدستورية تقبل ذلك من باب أولى، لأنها تقوم بوضع القواعد الأساسية المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة وفقاً لظروفها وأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية السائدة في وقت صدورها^(٢).

ومما لا شك فيه أن هذه الظروف أو تلك الأوضاع تتطور وتتبدل من وقت إلى آخر، مما يستتبع عدم تجميد القواعد أو النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفة دائمة حتى تتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع^(٣). وهكذا، فإن تعديل القواعد الدستورية يعدّ وسيلة من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي.

(١) ذهب غالبية فقهاء القانون العام - بحقّ - إلى أنّ القاعدة الدستورية قاعدة قانونية يتوافر فيها كل عناصر القاعدة القانونية، فهي أولاً قاعدة عامة ومجردة، وليس هناك أدنى شك في عمومية وتجريد النصوص الدستورية، فالقواعد الدستورية في مجملها لا تتعلق بأشخاص بذواتهم أو وقائع بعينها، ومن المعروف أن القاعدة لا تفقد العمومية وإن تحدّدت دائرة تطبيقها واقعياً في شخص واحد كرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، طالما أنّ النص تناول الشخص بأوصافه لا بذاته، فالنصوص الخاصة برئيس الوزراء مثلاً يخضع لها من يشغل المنصب حالياً ومن يحتله مستقبلاً. كما أن القاعدة الدستورية، فضلاً عن ذلك، تتسم بأنها قاعدة اجتماعية، إذ تنظم - في جزء منها - علاقة الفرد بالدولة الخاضع لها. وأخيراً، فإن القاعدة الدستورية قاعدة ملزمة، إذ يتوافر فيها عنصر الجزاء، ويترتب على مخالفة قواعد القانون الدستوري عدد من الجزاءات، وهذه الأخيرة - أي الجزاءات - تأخذ صوراً وأشكالاً متعددة: منها ما هو منظمٌ بمعنى أن الدولة كسلطة عامة تختص بتوقيعه، ومنها ما هو مُرسَل أو غير منظم.

انظر في التفاصيل: د. حسن البحري، القانون الدستوري "النظرية العامة" (دمشق، الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩)، ص ٢٧ - ٣٤.

(٢) انظر: د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

(٣) انظر: Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.288.

غير أنَّ طريقة أو كيفية تعديل القواعد الدستورية ليست واحدة في كل الدساتير، إذ يجب أن نميز في هذا المجال بين نوعين من الدساتير : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة، وقد ذكرنا سابقاً^(١) أن مناط التمييز بين هذين النوعين من الدساتير ليس مرده الاختلاف في موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل كل منهما .

فالدساتير الجامدة تحوطها جملة ضمانات شكلية تتعلق بإجراءات تعديلها وإلغائها وبالسلطة المختصة بهذا التعديل أو الإلغاء، مما يحصنها في مواجهة السلطة التشريعية (فلا يكون من حق هذه الأخيرة الاعتداء عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية (فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالف القواعد أو الأحكام الواردة في وثيقة الدستور لكونها تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة)، وهو ما لا يتحقق **للدساتير المرنة** إذ يمكن تعديل أحكامها وقواعدها بالطريق التشريعي، أي بوساطة السلطة التي تسن القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وباتباع الإجراءات والشروط والأشكال نفسها المقررة لتعديل هذه القوانين . وبالتالي لا يوجد فرق من الناحية القانونية بينها (أي الدساتير المرنة) وبين القوانين العادية في هذا الصدد .

وأمام ذلك، فإن بحثنا في تعديل القواعد الدستورية سيقصر على تعديل **الدساتير الجامدة فقط**، ما دامت هي وحدها التي تتطلب لإمكان التعديل توافر إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية .

ولدراسة تعديل الدساتير الجامدة يتعين علينا أن نبين ماهية التعديل الدستوري من ناحية، وإجراءات أو مراحل التعديل من ناحية أخرى .

بناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث ماهية التعديل الدستوري وإجراءات تعديل الدساتير من خلال مطلبين رئيسيين وفق الآتي :

المطلب الأول : ماهية التعديل الدستوري

المطلب الثاني : إجراءات تعديل الدساتير

(١) راجع ما سبق ذكره في ص ١٠٢ .

المطلب الأول

ماهية التعديل الدستوري

يُجمع الفقه الدستوري على أن تعديل (أو تنقيح أو مراجعة) الدستور يعد ضرورة قانونية وسياسية معاً، وحق الأمة في تعديل دستورها حق ثابت لا يمكن النزول عنه، والدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقدماً بالسقوط عن طريق العنف بالثورة أو الانقلاب .

وللحديث عن ماهية التعديل الدستوري يجب علينا أن نبين تعريف التعديل لغة واصطلاحاً، ثم بيان الجهة المختصة بتعديل الدستور، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي :

الفرع الأول

تعريف التعديل الدستوري

أولاً - التعديل لغة : ورد في معاجم اللغة العربية أن « **تَعْدِيل** » : اسم، الجمع : تعديلات، مصدر **عَدَلَ**، يقال: **عَدَلَ يُعَدِّلُ** تعديلاً، فهو **مُعَدِّلٌ**، والمفعول **مُعَدَّلٌ**. **عَدَلَ الحُكْمَ** أو **الطَّلَبَ**: غيَّره بما هو أولى عنده. **عَدَلَ فِي النِّصِّ** : غَيَّرَ فِيهِ، **أَدْخَلَ عَلَيْهِ تَعْدِيلاً** أو **إِضَافَةً** (هُم يُعَدِّلُونَ الْقَانُونَ مَرَّةً فِي كُلِّ سَنَةٍ). ويقال أيضاً: **لَمْ يُؤَافِقْ عَلَى تَعْدِيلِ مَوْضُوعِهِ** : إِدْخَالَ تَغْيِيرَاتٍ عَلَيْهِ مِنْ دُونِ الْمَسِّ بِأَفْكَارِهِ الْعَامَّةَةِ. **وَقَرَّرَتِ الْوِزَارَةُ تَعْدِيلَ الْبَرَامِجِ** : إِدْخَالَ إِصْلَاحَاتٍ عَلَيْهَا. **وَأُعْلِنَ عَنْ تَعْدِيلِ وَزَارِيٍّ فِي الْحُكُومَةِ** : تَغْيِيرِ وَتَبْدِيلِ بَعْضِ أَعْضَائِهَا مِنْ دُونِ اسْتِقَالَتِهَا أو إعادة تأليفها.

وهكذا، فإن التعديل هو : إضافة أو حذف أو تغيير في وثيقة قانونية، ويعني بالإنجليزية والفرنسية : Amendment .

ثانياً - التعديل اصطلاحاً : ينصرف المعنى الاصطلاحي للتعديل الدستوري إلى تعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكام الدستور أو إضافة أحكام جديدة إليه^(١).

(١) على سبيل المثال تنص المادة /١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أن : « يقدم اقتراح تعديل الدستور إلى رئيس المجلس متضمناً المواد المقترحة حذفها والمواد المقترحة تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترحة إضافتها، ويرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك ».

ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع الدستوري في البلاد العربية لم يتفق على تسمية موحدة لعملية تعديل الدستور، وتفصيل ذلك على النحو الآتي :

(١) بعض الدول أطلقت على عملية تعديل الدستور وصف « **تنقيح الدستور** »، ومثالها: مصر في ظل دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠، وتونس في ظل دستور عام ١٩٥٩، والكويت في ظل دستورها النافذ لعام ١٩٦٢.

(٢) بعض الدول الأخرى أطلقت على عملية تعديل الدستور وصف « **مراجعة الدستور** »، ومثالها : المغرب وموريتانيا.

(٣) أطلق المشرع الدستوري في معظم دساتير الدول العربية على عملية تعديل الدستور وصف « **تعديل الدستور** »، ومثالها : مصر (في ظل دساتيرها الجمهورية للأعوام : ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١، ٢٠١٤)، وسورية (في ظل دساتيرها للأعوام : ١٩٥٠، ١٩٥٣، ١٩٦٢، ١٩٦٩، ١٩٧١، ١٩٧٣، ٢٠١٢)، وتونس (في ظل دستورها النافذ لعام ٢٠١٤)، والجزائر، والعراق، والسودان، واليمن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والأردن.

(٣) أطلق المشرع اللبناني على عملية تعديل الدستور وصف « **إعادة النظر في الدستور** ».

ويمكن تعريف التعديل الدستوري بأنه : « إجراء تقوم بموجبه السلطة التأسيسية المنشأة (السلطة المختصة بتعديل الدستور) بتعديل أو حذف حكم (مادة) أو أكثر من أحكام (مواد) الوثيقة الدستورية، أو إضافة أحكام (مواد) أخرى جديدة إليها، وذلك وفق الأشكال والإجراءات المبينة في الدستور ».

الفرع الثاني

الجهة المختصة بتعديل الدستور

ذكرنا سابقاً^(١) أن جمود الدساتير يترتب عليه وجود طائفتين من القوانين : قوانين دستورية وقوانين عادية . ولعل أهم ما يميز الطائفة الأولى (القوانين الدستورية) عن الثانية هو أنها أسمى مكانة وأكثر ثباتاً واستقراراً، فقد رأينا سابقاً أن الهدف من جمود الدساتير وما يترتب عليه من فرض إجراءات خاصة مشددة عند الإقدام على تعديلها، هو تحقيق

(١) راجع ما سبق ذكره في ص ١١٢ .

الثبات والاستقرار لقواعد الدستور، مما يحصنها في مواجهة المشرع العادي (فلا يملك المساس بها أو التطاول عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية . غير أن الثبات المقصود به هنا ، ليس الثبات المطلق الذي يؤدي إلى الجمود المطلق الكلي للدستور، لأن هذا الأخير يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ويجا في سنة التطور^(١)، ولهذا كان لا بد من قبول فكرة عدم تجميد النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفة دائمة حتى تتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع. ولكن ما السبيل إلى ذلك ما دام المشرع العادي لا يستطيع تعديل القوانين الدستورية ؟

اختلف فقهاء القرن الثامن عشر حول تحديد الجهة صاحبة الاختصاص بتعديل نصوص وقواعد الدستور، ولم يتفقوا على طريقة معينة يجب اتباعها في هذا الشأن، وذهبوا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات متباينة، يمكن حصرها في الآتي^(٢):

الاتجاه الأول - إعطاء سلطة تعديل الدستور للشعب بأكمله :

نادى بهذا الاتجاه الفقيه السويسري " إيمريش دي فاتيل " *Emmerich de Vattel*، وعبر عن رأيه بذلك في أطروحته « قانون الأمم أو مبادئ القانون الطبيعي » عام ١٧٥٨ التي طُبِّق فيها نظرية القانون الطبيعي على العلاقات الدولية، فقد رأى "فاتيل" أنه يجب لإمكان تعديل الدستور موافقة جميع أفراد الأمة (أو الشعب) على هذا التعديل^(٣). ويستند هذا الرأي إلى أن الدستور المكتوب ما هو إلا تعبير عن فكرة أو نظرية « العقد الاجتماعي » *la théorie du contrat social* الذي أنشأ الجماعة السياسية وأسس

^(١) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français et comparé, op.cit., p.568.*

ويراجع أيضاً ما سبق ذكره في ص ١١٣، ١١٤ .

^(٢) راجع في ذلك : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة ١٩٤٩)،

ص ٢٢٤ وما بعدها؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد؛ سيادة الدستور وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٩)، ص ٦٧ وما بعدها؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦٧ وما بعدها .

- *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français...*, op.cit., pp.568, 569.

- *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.288 et seq.

^(٣) انظر : *Vattel, Emer de; The law of nations, or, Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns, edited and with an introduction by Béla Kapossy and Richard Whatmore; translated by Thomas Nugent (Indiana: Liberty Fund, Inc 2008), Book I, Charter III, §33., pp.94, 95.*

السلطة العامة فيها، ومن ثم لا يمكن أن يكون الدستور إلا من وضع جميع أفراد الجماعة، أي من صنع الشعب في مجموعه، لا من صنع فئة معينة منه. وما دام العقد الاجتماعي لا يتم إلا بإجماع إرادة أفراد الجماعة، فإنه لا بد من الإجماع كذلك كلما أريد تعديل هذا العقد أو تغيير الشروط التي تضمنها^(١).

وواضح أن هذا الرأي يؤدي إلى الجمود المطلق للدستور، إذ إن الإجماع أمر وهمي *chimérique* مستحيل التحقيق. وأمام هذه الصعوبة العملية اضطر صاحب هذا الرأي "قاتل" إلى التخفيف من غلواء تطبيق هذا الرأي، واكتفى لصحة التعديل أن يصدر بالأغلبية العددية المطلقة لمجموع أفراد الشعب، إلا أنه أعطى للأقلية المعارضة *la minorité dissidente* في هذه الحالة حق الانفصال عن الجماعة *lo droit de se séparer d'une société* التي عدلت دستورها لكونها لم تحترم العقد الأصلي^(٢).

وقد أخذ على هذا الرأي أنه يؤدي إلى تفتيت الدولة وتهديد وحدة وسلامة أراضيها، نظراً إلى الاعتراف للأقليات بحق الانفصال عن الجماعة. ولذلك فقد نبذت الأنظمة الوضعية هذا الرأي، ورفضت الاقتداء به.

وفي تطور لاحق، أقر "قاتل" بجواز تعديل الدستور متى كان التعديل منصوباً عليه في صلب الوثيقة الدستورية، بحسبان أن التعديل في هذه الحالة لا يعدو أن يكون تطبيقاً لأحد شروط العقد الاجتماعي^(٣).

الاتجاه الثاني - جعل سلطة التعديل من حق الأمة أو ممثليها :

نادى بهذا الاتجاه فقيه الثورة الفرنسية الأب "امانويل جوزيف سيبس" (١٧٤٨ - ١٨٣٦)، وذلك في كتيب (كرأس) له صدر في شباط ١٧٨٩ بعنوان : **ما الطبقة الثالثة ؟** *Qu'est-ce que le Tiers-État ? (What Is the Third Estate?)*^(٤)، إذ ذهب إلى القول إن

(١) وقد لعبت الفكرة القائلة إن الدستور يعد تجسيداً للعقد الاجتماعي دوراً كبيراً في ظهور أسلوب الجمعية التأسيسية، سواء لوضع الدساتير أو لتعديلها .

راجع في ذلك ما سبق ذكره في ص ١١٥ .

(٢) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français...*, op.cit., p.569.

(٣) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français...*, op.cit., p.569.

(٤) ابتدأ القسيس الفرنسي "سيبس" كترأسه الشهير (ما الطبقة الثالثة؟) بطرح ثلاثة أسئلة وأجاب عنها:

الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية في الدولة، وقام بتحديد اختصاصاتها، وبالتالي فإنه يحرم على تلك السلطات المنشأة (أي التي أنشأها الدستور) المساس به أو التناول عليه بالتعديل أو الإلغاء .

وإذا كانت القوانين الدستورية تلزم سلطات الدولة المنشأة لوصفها هي التي أوجدتها، إلا أنها لا تلزم الأمة على الإطلاق، فلها أن تعدلها متى أرادت من دون التقيّد بأي شكل معين، فالأمة هي صاحبة السيادة، وهي بتلك الصفة تملك إصدار الدستور وتعديله وإلغاءه وفقاً لمتطلبات حياتها ومن دون أن تتقيد في ذلك بمراعاة أشكال معينة^(١).

وإذا كانت الأمة تملك الحرية المطلقة في تعديل دستورها، فإنها تملك أن تقوم بهذا التعديل بنفسها أو عن طريق ممثلين ينوبون عنها في القيام بهذه المهمة؛ فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحلّ محلّ الأمة في إجراء التعديل، وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء، وإرادتها هي إرادة الأمة ذاتها، ولهذا يمكنها أن تتحرر هي الأخرى من كل قيد إجرائي . وبناء على ذلك، فإن تعديل الدستور يمكن أن يتم بالطريق المباشر بموافقة أغلبية أفراد الأمة، أو بالطريق النيابي (غير المباشر) بوساطة ممثلي أو نواب الأمة^(٢).

(١) ما الطبقة الثالثة ؟ إنها كل شيء . 1. What is the Third Estate? Everything

(٢) ماذا كانت تشكّل حتى الآن في النظام السياسي القائم؟ لا شيء . 2. What, until now, has it been in the existing political order? Nothing

3. What does it want to be? Something (٣) ماذا تود هذه الطبقة أن تكون؟ تريد أن تكون شيئاً ما .

وتحدث سيبس عن ماهية هذه الطبقة، وذلك في الفصل الأول بعنوان : الطبقة الثالثة هي الأمة بأكملها *The Third Estate is a Complete Nation* ، واستبعد سيبس طبقة النبلاء من الأمة، إذ يقول : « إن هذه الطبقة غريبة حقاً بحمولها عن الأمة »، « إن الطبقة الثالثة تضم كل ما يخص الأمة، وكل ما ليس بطبقة ثالثة لا يمكن اعتباره من الأمة. ما هي الطبقة الثالثة ؟ إنها كل شيء » . وذكر سيبس أنه من بين سكان فرنسا البالغين ٢٦,٠٠٠,٠٠٠ نسمة، ينتمي إلى الطبقة الثالثة على الأقل ٢٥,٠٠٠,٠٠٠ وهذا معناه في حقيقة الأمر أن الطبقة الثالثة هي الأمة. فإذا أبت الطبقتان الأخريان (النبلاء ورجال الدين) الجلوس معها في مجلس الطبقات، كان لها العذر في أن تؤلف بنفسها "الجمعية الوطنية". وقد حفظ التاريخ تلك العبارة فيما حفظ.

انظر في التفاصيل : Sieyès, Emmanuel Joseph; *Political Writings*, edited, with an introduction and translation of *What is the Third Estate?* By Michael Sonenscher (Hackett Publishing Company, Inc. Indianapolis/Cambridge, 2003).

(١) انظر : Sieyès; *Political Writings* "What is the Third Estate?", Ibid., pp.133-136.

(٢) انظر : Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.292.

ويمكن الاعتراض على هذا الرأي بأن احترام القواعد والأشكال التي حددها الدستور لإمكان تعديله لا يعدّ تقييداً لسلطان الأمة وسيادتها، والحقيقة أن هذه الشروط الإجرائية هي تدعيم لهذه السيادة وتأكيد لها؛ فالأمة حين تحترم القواعد القانونية تضرب بذلك المثلّ لرعاياها وتحملهم على الخضوع الإرادي لها .

الاتجاه الثالث - إعطاء سلطة التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور :

يقول أنصار هذا الاتجاه إنه لا يمكن تعديل الدستور وإعادة النظر فيه إلا بموجب الطريقة التي ينصّ عليها الدستور ذاته، ومن قبيل السلطة التي يُعَيّنُها لذلك^(١).

بمعنى آخر، فإنه لا يجوز تعديل أي نص من النصوص الواردة في وثيقة الدستور إلا بوساطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك، وضمن الشروط والإجراءات والأصول الواجب اتباعها لتعديل الدستور .

وقد كان لهذا الرأي الغلبة في القوانين الوضعية، إذ أخذت به أغلب دساتير الدول، ومنها دساتير أميركا وفرنسا، وكذلك سورية^(٢)، لبساطته وحكّمته وصوابيته^(٣).

ويعود الفضل في إبراز هذا الرأي إلى الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو (١٧١٢ - ١٧٧٨) Jean-Jacques Rousseau، وقد عبّر عنه، ليس في كتابه العقد الاجتماعي، وإنما في مقال له صدر سنة ١٧٧٢ - غير أنه لم ينشر إلا في عام ١٧٨٢ أي بعد وفاته - بعنوان «دراسات حول حكومة بولندا واصلاحها المقترح»، إذ قرّر أنه : «مما يناقض طبيعة الأشياء في الجماعة السياسية أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع سحبها أو تعديلها، ولكنه مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق أن الأمة لا تستطيع أن تسحب هذه القوانين أو أن تعدلها إلا

^(١) « Dans ce cas la constitution ne peut être révisée que par l'autorité et selon la procédure qu'elle détermine elle-même ».

انظر : Carré de Malberg (Raymond), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome II, op.cit., p.531.

- Kemal Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1995 (Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997), p.70.

^(٢) حدد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ السلطة المختصة بتعديل الدستور، والإجراءات الواجب اتباعها عند إجراء

أي تعديل دستوري، وذلك في المادة ١٥٠/ منه.

راجع في تفاصيل شرح هذه المادة الفصل الرابع من القسم الثاني من هذا المؤلف (ص ٣٢١ وما بعدها).

^(٣) انظر : Esmein; *Éléments de droit constitutionnel français...*, op.cit., p.571.

طبقاً للشكل الرسمي الذي اتبعته عند إصدارها لها. هذا كل القيد الذي تستطيع أن تغلّ به نفسها في المستقبل»^(١).

وقد قبل الفقيه " فاثل " ضمناً بهذا الرأي، كما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ بعد مناقشات طويلة، ثم درجت عليه فرنسا بعد ذلك في دساتيرها المتعاقبة^(٢).

وواضح أن هذا الاتجاه الذي يمثل الفقه الحديث، يؤدي إلى التفرقة بين « السلطة التأسيسية الأصلية » التي تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة و « السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة » التي تختص بتعديل الدستور القائم^(٣).

وتوصف السلطة الأخيرة بأنها سلطة « منشأة » أو « مشتقة »، لأنها تتقيد في عملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي أنشأها، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات، حتى لو نص الدستور على أن السلطة المختصة بإجراء التعديل هي السلطة التشريعية العادية؛ ففي هذه الحالة تمارس السلطة التشريعية عملها بتعديل الدستور بتفويض من السلطة التأسيسية، ووفقاً للإجراءات والأشكال التي حددها الدستور .

ومن الطبيعي ألا تكون هذه الأشكال هي ذات الأشكال والإجراءات المقررة دستورياً للتشريع العادي، وإلا انتفت عن الدستور صفة الجمود، وانهارت بالتالي سيادته في مواجهة القوانين العادية. فالدستور الجامد يفترض أن تعديله لا يتم إلا وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية، فما الإجراءات التي يتم بها تعديل الدستور ؟ هذا ما سنبينه في المطلب التالي .

(١) وقد عبّر جان جاك روسو عن رأيه في هذا الشأن بقوله :

« Il faut bien peser et bien méditer les points capitaux qu'on établira comme lois fondamentales; et l'on fera porter sur ces points seulement la force du liberum veto. De cette manière, on rendra la constitution solide et ses lois irrévocables, autant qu'elles peuvent l'être. car il est contre la nature du Corps politique de s'imposer des lois qu'il ne puisse révoquer ; mais il n'est ni contre la nature ni contre la raison qu'il ne puisse révoquer ces lois qu'avec la même solennité qu'il mit à les établir. Voilà toute la chaîne qu'il peut se donner pour l'avenir ».

انظر : ROUSSEAU, Jean-Jacques; *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée* (Paris: A Londres, 1782), chapitre IX, p.94.

(٢) انظر : Esmein; *Eléments de droit constitutionnel*, op.cit., pp.571, 572.

(٣) راجع ما سبق ذكره في ص ٤١، ٤٥، ٤٦ .

المطلب الثاني

إجراءات تعديل الدساتير

ذكرنا سابقاً أن تعديل الدستور يعد ضرورة قانونية وسياسية في آن واحد، غير أنه يلزم أن يتم هذا التعديل طبقاً للشروط والإجراءات المقررة، وإلا عد ذلك خروجاً على القاعدة القانونية لا تعديلاً لها. وتتضمن الدساتير صوراً مختلفة للإجراءات التي يتم بها تعديل أحكام الدستور. كما أن هناك مراحل معينة يلزم أن يمر بها أي تعديل دستوري. وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير، والمراحل التي يمر بها أي تعديل دستوري، وذلك من خلال فرعين وفق الآتي :

الفرع الأول

أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير

تختلف دساتير الدول اختلافاً بيئاً فيما يتعلق بالإجراءات التي تتطلبها لإمكان تعديل أحكامها، ويرجع هذا الاختلاف إلى تقديرات عدة: سياسية، وقانونية، وعملية .

أولاً . التقديرات الميائية : وتتمثل في ضرورة أن يراعى في إجراءات تعديل الدستور طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة؛ ومن ثم فالدولة الاتحادية (كألمانيا وسويسرا والهند وروسيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية) تعمل على ضمان مشاركة الولايات الداخلة في عضوية الاتحاد في عملية تعديل الدستور الاتحادي^(١)، والدولة التي تأخذ بنظام الحكم النيابي البرلماني (نظام الديمقراطية غير المباشرة)، والذي يقوم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تراعي في إجراءات تعديل دستورها ضرورة مشاركة الحكومة والبرلمان . في حين أن الدولة التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة (كما في سويسرا مثلاً) تراعي أن يشارك في التعديل البرلمان والشعب^(٢).

(١) راجع نص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة (سبق ذكرها في ص ١١٢ من هذا المؤلف).

(٢) انظر : د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول "مقدمة القانون الدستوري" (الاسكندرية، الطبعة الأولى،

١٩٥٤)، ص ١٩٦.

ثانياً . التقديرات القانونية : وتتطلب أن تقوم الدولة بتنظيم التعديل الدستوري على أساس قاعدة « توازي الأشكال » *Parallélisme des formes* ، التي تقضي بأن العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا باتباع الإجراءات والأشكال المقررة لإصداره ذاتها^(١).

وتطبيق هذه القاعدة في مجال الدساتير، يقودنا إلى وجوب جعل مهمة تعديل الدستور من اختصاص سلطة يتم تكوينها على غرار السلطة التأسيسية التي قامت بوضعه، وباتباع الإجراءات والأشكال ذاتها التي طبقتها هذه السلطة الأخيرة عند إصداره. وعلى ذلك، فلا يجوز تعديل الدستور الذي صدر عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة إلا عن طريق جمعية تنتخب بغرض إجراء التعديل، وباتباع الأشكال والإجراءات ذاتها التي طبقتها الجمعية التأسيسية عند وضع الدستور.

وإذا كان مشروع الدستور الذي قامت بإعداده جمعية تأسيسية منتخبة قد طُرح على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه، فإن تعديله لا يتم إلا باتباع الطريقة ذاتها، أي بانتخاب جمعية تتولى مهمة إعداد مشروع التعديل، ثم عرضه بعد ذلك على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه.

ومن التطبيقات الحديثة لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال نذكر على سبيل المثال :

■ النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية الصادر بطريق المنحة في عام ١٩٩٢^(٢)، فقد نصت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (المادة ٨٣) على أنه : « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره »، أي إن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة ملكية خاصة .

■ النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر عام ١٩٩٦ بطريق المنحة كذلك، إذ نصت المادة الأخيرة من هذا النظام (المادة ٨١) على أنه : « لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره » . أي إن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة السلطان المنفردة^(٣).

■ دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ ، والذي تم إقراره عن طريق الاستفتاء الشعبي، بحسب ما جاء في مرسوم إصدار الدستور : « ينفذ ويُنشر بالجريدة الرسمية، عقب ظهيرنا الشريف هذا،

^(١) انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.296.*

^(٢) راجع ما سبق ذكره في ص ٥٥ (في الهامش رقم ٣) .

^(٣) راجع ما سبق ذكره في ص ٥٥ (في الهامش رقم ٤) .

نص الدستور الذي تم إقراره عن طريق الاستفتاء المجرى يوم الجمعة ٢٨ من رجب ١٤٣٢ (فاتح يوليو ٢٠١١)، «إذ نص الفصل ١٧٤/ من الدستور على أن: «تُعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور، بمقتضى ظهير، على الشعب قصد الاستفتاء. تكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء».

■ الدستور المصري لعام ٢٠١٤، والذي صدر بطريق الاستفتاء الشعبي الدستوري التأسيسي، وفقاً لصريح المادة ٢٤٧/ من هذا الدستور والتي تنص على أن: «يُعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه»، فقد تضمن نصاً آخر يشترط ضرورة عرض أي تعديل دستوري على الشعب لاستفتائه في شأنه، إذ نصّت الفقرة الرابعة من المادة ٢٢٦/ من الدستور على أنه: «إذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء»^(١).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن عدداً كبيراً من دساتير الدول لا تحترم قاعدة توازي أو تقابل الأشكال، وذلك رغبة منها في تيسير إجراءات تعديل أحكامها لتساير ما قد يطرأ على المجتمع من تطورات سياسية أو اجتماعية.

ومن الأمثلة على ذلك، الدساتير السورية للأعوام (١٩٥٣، ١٩٧٣، ٢٠١٢)، فعلى الرغم من إقرار هذه الدساتير عن طريق الاستفتاء الشعبي، إلا أنها لم تشترط ضرورة عرض التعديلات الدستورية المقترحة على الشعب لاستفتائه عليها.

ثالثاً. التقديرات العملية: وتتمثل في الرغبة في تيسير عملية تعديل الدستور، ولكن من دون الإخلال بوجوب تحقيق نوع من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية بما يحصنها في مواجهة المشرع العادي، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية. ومقتضى ذلك أن تكتفي الدساتير بجعل التعديل من اختصاص السلطة التشريعية مع وجوب اتباع إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية^(٢).

(١) راجع النص الكامل لهذه المادة في ص ١١٢، ١١٣.

(٢) راجع في أمثلة الإجراءات الخاصة المتبعة عند تعديل الدساتير، ما سبق ذكره في ص ١١٠.

وهذا هو الحل الأسلم في رأينا ، إذ يتفق مع تقديرات الحكمة السياسية التي تتطلب عدم الإكثار من الحواجز والعراقيل التي تحول دون إمكانية تعديل قواعد الدستور، وذلك لأنه كلما زادت هذه الحواجز أو تلك العراقيل عن الحد المعقول فإن الرغبة في التعديل والإصلاح لن تجد أمامها سوى اللجوء إلى أسلوب العنف المتمثل في الثورة أو الانقلاب ما دامت الطرق القانونية مسدودة في وجهها^(١).

الفرع الثاني

مراحل التعديل الدستوري

أياً كان أمر الاختلاف بين دساتير الدول فيما يتعلق بالأوضاع والإجراءات الواجب اتباعها بشأن تعديل أحكامها ، إلا أنه يمكن حصر المراحل التي يمر بها أي تعديل دستوري في أربع مراحل هي الآتية^(٢):

أولاً - مرحلة اقتراح التعديل :

إذا كانت الدساتير تقرّر إجراءات خاصة لتعديل نصوصها وأحكامها بقصد تحقيق الثبات والاستقرار لها ، فإن هذه الغاية نفسها توجب أيضاً تقييد حق الاقتراح بصورة تقلل من حالات التعديل ، وتمنع من أن يكون اقتراح تعديل الدستور يتم بنفس السهولة التي يحصل بها اقتراح القوانين العادية.

ولكن يلاحظ أن الهيئات أو السلطات التي تحتكر حق اقتراح تعديل الدستور تكتسب سلطة قوية ومركزاً متيناً في مواجهة غيرها من السلطات العامة في الدولة. لذلك اختلفت الحلول في شأن تحديد الجهة أو الجهات المختصة باقتراح التعديل حسب ما إذا كان الاتجاه السائد نحو تغليب هذه الهيئة أو تلك من الهيئات العامة^(٣) ، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

(١) انظر في ذلك : د. أحمد العزي النقشبندى، تعديل الدساتير "دراسة مقارنة" (عُمان، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦)، ص ٢٧ .

Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.288.

(٢) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٧٧، ٥٧٨ .

Burdeau (Georges); *Traité de science politique*, Tome III : le Statut du Pouvoir dans l'Etat (Paris: L.G.D.J., 1950), p.270-277.

(٣) انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ...، مرجع سابق، ص ٩٢ .

أ. قد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للسلطة التنفيذية وحدها ، ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية. وهذا هو ما حدث في عهد نابليون بونابرت الذي جعل اقتراح تعديل الدستور (دستور السنة العاشرة لعام ١٨٠٢) من اختصاصه وحده.

ب. وقد يتقرر الاقتراح للبرلمان وحده ، ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية لتأكيد صفتها الديمقراطية. وذلك كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧^(١).

ج. وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية والبرلمان معاً ، ويظهر ذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما هو الحال في دساتير كل من: لبنان لعام ١٩٢٦ ، والكويت لعام ١٩٦٢ ، وموريتانيا لعام ١٩٩١ ، والعراق لعام ٢٠٠٥ ، والمملكة المغربية لعام ٢٠١١ ، ومصر لعام ٢٠١٤ ، وتونس لعام ٢٠١٤.

د. وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية والبرلمان والشعب ، وذلك كما هو الحال في دستور سويسرا لعام ١٩٩٩^(٢).

ثانياً - مرحلة إقرار مبدأ التعديل :

تمنح غالبية الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل ، أي الفصل فيما إذا كان هناك محل للتعديل من عدمه. وذلك كما كان الحال في دساتير فرنسا للأعوام : ١٧٩١ ،

(١) راجع نص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة (سبق ذكرها في ص ١١٢ من هذا المؤلف).

(٢) تنص الفقرة الأولى من المادة /١٩٢/ من دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ المعدل على أنه : « يمكن مراجعة الدستور الاتحادي مراجعة شاملة أو جزئية في كل وقت » ، وتنص الفقرة الأولى من المادة /١٩٣/ على أنه : « يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو من كل من المجلس الوطني ومجلس الولايات. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك » ، وتنص المادة /١٣٨/ من الدستور على أنه : « ١- يمكن لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي ، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. ٢- يُقدّم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه ».

كما تنص الفقرة الأولى من المادة /١٩٤/ على أنه : « يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الاتحادي من الشعب. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك » ، وتنص المادة /١٣٨/ من الدستور على أنه : « ١. يمكن لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح صيغة مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي ، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. ٢. يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نص التعديل المقترح ... ».

١٧٩٣، ١٨٤٨، ١٨٧٥، ١٩٤٦. وقد تتطلب بعض الدساتير موافقة رئيس الدولة على مبدأ التعديل بالإضافة إلى موافقة البرلمان، وذلك كما هو الحال في دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢^(١)، ودستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢^(٢).

وقد تتطلب بعض الدساتير الأخرى موافقة الشعب على مبدأ التعديل بالإضافة إلى موافقة البرلمان، ويظهر ذلك في دستور الولايات المتحدة الأمريكية^(٣)، وفي دستور الاتحاد السويسري.

ثالثاً - مرحلة إعداد التعديل أو التحضير له :

تعهد معظم الدساتير بمهمة وضع مشروع التعديل وإعداده إلى البرلمان القائم مع اشتراط شروط خاصة، مثل اشتراط اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، أو اشتراط نسبة خاصة في الحضور لصحة جلسات البرلمان وفي التصويت لصحة القرارات الخاصة بذلك.

وقد تعهد بعض الدساتير بهذه المهمة إلى الحكومة التي تستقل وحدها بذلك من دون البرلمان أو أي جهة أخرى. وذلك كالدستور اللبناني، الذي يعطي للحكومة وحدها الحق في إعداد مشروع تعديل الدستور المقترح، سواء أكان الاقتراح قد تم من جانب رئيس الجمهورية أم من جانب مجلس النواب^(٤).

(١) تنص الفقرة ١/ من المادة ١٢٠/ من دستور مملكة البحرين (المعدل في عام ٢٠١٢) على أنه: « يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصدرَ الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥) بنود ب، ج، د) من هذا الدستور. فإذا لم يوافق أي من المجلسين على مبدأ التعديل أو على النص المقترح تعديله، يجتمع المجلس الوطني بحضور ثلثي أعضائه لبحث مشروع التعديل، ويشترط لإقرار مشروع التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس ».

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة ١٧٤/ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أنه: « إذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥ و ٦٦ من هذا الدستور. وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض ».

(٣) راجع نص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة (سبق ذكرها في ص ١١٢ من هذا المؤلف).

(٤) انظر المادتين ٧٦/ و ٧٧/ من دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ (المعدل).

وقد تُقرّر بعض الدساتير حلّ البرلمان القائم وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل.

وقد أخذ بهذا الأسلوب الدستور البلجيكي النافذ، إذ نص في المادة /١٩٥/ منه على أنه : « للسلطة التشريعية الاتحادية الحق في أن تعلن أن هناك مبررات لمراجعة هذا الدستور حسبما ترى. بعد هذا الإعلان، يتم حل مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) تلقائياً. ثم يعقد المجلسان الجديدان وفقاً للمادة ٤٦ [أي في غضون ثلاثة أشهر]. يصدر هذان المجلسان بالاتفاق مع الملك القرارات المتعلقة بتحديد موضوعات المراجعة. في هذه الحالة، يمكن للمجلسين التداول بشأنها بشرط حضور ما لا يقل عن ثلثي أعضاء كلا المجلسين ؛ ولا يتم اعتماد أي تعديل ما لم يحظَ بدعم ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها ».

كما أخذ بهذا الأسلوب الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ (المعدل)، إذ نص في المادة /١٦٨/ منه على أنه: « ١- عند اقتراح مراجعة شاملة أو جزئية للدستور تشمل الباب التمهيدي أو الفصل الثاني أو القسم الأول من الباب الأول أو الباب الثاني، تتم المصادقة على الاقتراح المذكور بأغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس، ويتم حل البرلمان على الفور ٢- يجب أن يصادق مجلسا البرلمان المنتخبان على القرار ويشرعا في دراسة النص الجديد للدستور الذي يجب أن يصادق عليه أغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس من المجلسين. ٣. بعد إقرار البرلمان للتعديل، يستفتى عليه الشعب بشأنه للمصادقة عليه ».

رابعا- مرحلة إقرار التعديل بصفة نهائية :

تختلف الدساتير أيضاً في طريقة إقرار تعديل الدستور، وإن كانت غالبيتها تعطي الاختصاص بذلك للبرلمان، مع اشتراط الحصول على أغلبية خاصة، كضرورة حصول التعديل المقترح على موافقة ثلثي أو ثلاثة أرباع أو ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان. فعلى سبيل المثال، اشترط الدستور الألماني الحالي لعام ١٩٤٩ (المعدل) لإقرار أي تعديل على القانون الأساسي موافقة ثلثي أعضاء مجلسي البرلمان (البوندستاغ والبوندسرات)^(١)، وتطلّب الدستور السوري لعام ٢٠١٢ إقرار مجلس الشعب للتعديل المقترح بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه .

(١) انظر : الفقرة الثانية من المادة /٧٩/ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

كما تطلب الدستور التركي لعام ١٩٨٢ لاعتماد أي مشروع لتعديل الدستور موافقة أغلبية ثلاثة أخماس إجمالي عدد أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى^(١).

وتقتضي بعض الدساتير - إلى جانب موافقة البرلمان بأغلبية خاصة - تصديق أو موافقة رئيس الدولة ، كما فعل الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ، إذ اشترط بالإضافة إلى إقرار مجلس الشعب للتعديل المقترح بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه ، موافقة رئيس الجمهورية ، وإلا عدّ التعديل المقترح مرفوضاً .

وبعض الدساتير الأخرى ، تتطلب - حتى يعدّ التعديل نهائياً ويُدرَج في صلب الدستور - إلى جانب موافقة البرلمان ، موافقة الشعب على التعديل المقترح عن طريق الاستفتاء الدستوري. كما هو الحال في سويسرا ، والمملكة المغربية^(٢) ، والعراق^(٣) ، ومصر في ظل دستورها الحالي لعام ٢٠١٤^(٤).

(١) انظر المادة /١٧٥/ من دستور الجمهورية التركية النافذ لعام ١٩٨٢ .

(٢) راجع ما سبق ذكره في ص ١٣٥ ، ١٣٦ .

(٣) تنص المادة /١٤٢/ من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على:

« أولاً. يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانياً. تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقررّة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً. تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

رابعاً. يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر .»

(٤) راجع ما سبق ذكره، ص ١١٢ ، ١١٣ أو ص ١٣٦ .

المبحث الثاني

أساليب نهاية الدساتير

من المسلّم به أنّ لكلّ دستورٍ تاريخاً محدّداً يدخل فيه حيّز النفاذ، ثمّ يبدأ العمل بتطبيق نصوصه وأحكامه، غير أنّ حياة أي دستورٍ من الدساتير لا يمكن أن تدوم إلى الأبد، فصفة الدوام هي لله وحده، ولهذا لا بدّ من أن تكون لكل دستورٍ نهايةٌ أو أجلٌ محتوم. ولئن كان تعديل القواعد الدستورية يعد وسيلةً من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي، إلا أنه قد يحدث أن تتطور الأفكار السياسية في الجماعة تطوراً كبيراً، بحيث تبعد المسافة التي تفصل بينها وبين ما تتضمنه القواعد الدستورية، وفي هذه الحالة لا يكفي تعديل بعض النصوص الدستورية لتحقيق هذا التلاؤم، بل يجب إلغاء الوثيقة الدستورية إلغاءً كلياً واستبدال غيرها بها، أي إن الأمر يتطلب وضع حد لحياة الدستور القديم، وذلك بإلغائه ووضع دستور جديد يتلاءم مع الظروف والأوضاع الجديدة التي تطرأ على المجتمع.

والمُتَّبَع للكيفية التي لاقت بها الدساتير نهايتها يُلحَظ أنّ هذه النهاية إما أن تكون نهاية طبيعية، وإما أن تكون نهاية غير طبيعية، وذلك تبعاً لما إذا كان الأسلوب الذي اتُّبع لإنهاء العمل بالدساتير أو إلغائها أسلوباً عادياً (بوساطة السلطة التأسيسية) أم أسلوباً ثورياً (بطريق اللجوء إلى الثورة أو الانقلاب)^(١).

غير أن الأسلوب الطبيعي لإنهاء الدستور لا يقوم إلا إذا كانت الأفكار والفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي بُنيَ عليها الدستور القائم لا تزال مقبولة في جملتها لدى الجماعة. أما إذا رغب الشعب في التغيير الجذري والأساسي للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي فلا يُتصوّر إلغاء القواعد الدستورية السائدة في المجتمع إلا عن طريق الأسلوب الثوري وحده.

وبناء عليه، سنقسّم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين رئيسين، وفق الآتي :

المطلب الأول : الأسلوب العادي لانتهاة الدساتير

المطلب الثاني : الأسلوب الثوري لانتهاة الدساتير

(١) انظر في ذلك : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.305, et seq.*

المطلب الأول

الأسلوب العادي لانتهاء الدساتير

يقصد بالأسلوب العادي لانتهاء الدستور، وضع حد لحياة الدستور القديم، وذلك بالإعلان عن إلغائه ووقف العمل نهائياً بأحكامه بهدوء من دون اللجوء إلى القوة أو العنف، واستبدال دستور آخر به يتلاءم مع التغييرات التي طرأت على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة^(١).

والمبدأ العام أن الأمة صاحبة السيادة تملك على وجه الدوام تغيير دستورها، وحققها هذا يعد مظهراً من مظاهر ممارسة سيادتها، ولهذا رأينا سابقاً أن حق الأمة في هذا الخصوص لا يتقادم ولا يسقط بمرور الزمن^(٢).

وإذا كانت دساتير الدول المختلفة تنص على طريقة تعديل أحكامها بصورة جزئية، إذ تُفرد معظمها باباً أو فصلاً مستقلاً في الوثيقة الدستورية لبيان الجهة المختصة بتعديل الدستور، والقواعد والإجراءات الواجب اتباعها عند إجراء التعديل^(٣)، فإنها - على العكس من ذلك - لا تبين أسلوب أو كيفية انتهائها أو إلغائها بصورة كلية، ولهذا يُثار التساؤل الآتي : هل يمكن للسلطة التي تملك من الناحية الدستورية صلاحية تعديل الدستور جزئياً (أي السلطة التأسيسية المنشأة) أن تقوم بإلغاء هذا الدستور إلغاءً كلياً أو شاملاً ؟

للإجابة على هذا التساؤل يجب أن نميز بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة :

(١) فعلى سبيل المثال ورد في الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ المتعلق بوضع نظام دستوري للدولة المصرية الصادر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ ما يأتي : « نحن فؤاد الأول ملك مصر .. بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣، وبما أن أعزَّ رغباتنا وأعظم ما تتجه إليه عزيمتنا توفير الرفاهية لشعبنا في نظام وسلام، واعتباراً بتجارب السبع السنين الماضية، وعملاً بما توجه ضرورة التوفيق بين النظم الأساسية وبين أحوال البلاد وحاجتها، وبعد الاطلاع على الكتاب والبيان المرفوعين إلينا من الوزارة بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٣٠، أمرنا بما هو آتٍ : (مادة ١) يبطل العمل بالدستور القائم ويُستبدل به الدستور الملحق بهذا الأمر ويُجَلَّ المجلسان الحاليان . »

(٢) راجع ما سبق ذكره في ص ١١٤ .

(٣) حدّد على سبيل المثال الدستور السوري لعام ٢٠١٢ طريقة وإجراءات تعديل نصوصه، وذلك في الباب الخامس (المادة ١٥٠) . راجع ما سيأتي ذكره في ص ٣٢١ وما بعدها .

أولاً - بالنسبة إلى الدساتير المرنة :

ذكرنا سابقاً أن الدساتير المرنة هي تلك الدساتير التي تُعدّل أحكامها بواسطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وباتباع الإجراءات والشروط ذاتها المقررة لتعديل هذه القوانين؛ ولهذا رأينا أنه لا توجد أي تفرقة - من الناحية الشكلية لا الموضوعية - بين القوانين الدستورية والقوانين العادية^(١).

وبناء عليه، فإن السلطة التي تملك تعديل الدستور تعديلاً جزئياً هي التي تملك أيضاً تعديل الدستور تعديلاً كلياً باتباع الإجراءات ذاتها المقررة لتعديل وإلغاء القوانين العادية؛ فالدساتير المرنة يتم تعديلها جزئياً أو إلغائها كلياً بواسطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية، وباتباع الإجراءات والشروط ذاتها المقررة لتعديل أو إلغاء هذه القوانين^(٢).

ثانياً - بالنسبة إلى الدساتير الجامدة :

هناك شبه إجماع لدى فقهاء القانون الدستوري على منع السلطة التي تملك حق تعديل الدستور جزئياً (أي السلطة التأسيسية المنشأة) من حق تعديله تعديلاً كلياً أو شاملاً، لأن مثل هذا التعديل يعني إلغاء الدستور بوضع دستور جديد محله، ومثل هذا الحق لا تملكه أي سلطة منشأة، وإنما هو ملك للسلطة التأسيسية الأصلية التي تمثل الشعب وتعبّر عن سيادة الأمة، فإذا أقدمت السلطة التي تملك صلاحية التعديل الجزئي على تعديل الدستور كله أو حاولت المساس بفكرته الأساسية، فإنها تتخطى بذلك حدود اختصاصها، وتجعل من نفسها ويقرر منها "سلطة تأسيسية أصلية" وهو ما لا يجوز^(٣).

(١) راجع ما سبق ذكره في ص ١٠٣، ١٠٤.

(٢) كما لا تثار أية مشكلة أيضاً بخصوص تعديل أو إلغاء الدساتير العرفية، إذ يمكن إلغائها كلياً أو تعديلها جزئياً إما بنشوء أعراف دستورية جديدة، أو بإصدار دستور مكتوب محلّ محلّ الدستور العرفي ويلغيه. وهو ما حدث مؤخراً في كل من المملكة العربية السعودية وسلطنة عُمان، فقد كان نظام الحكم في هاتين الدولتين يتسم بالطابع العرفي، إلا أنه في عام ١٩٩٢ أصدر الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود الأمر الملكي رقم أ/٩٠ تاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ المتضمن النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية. وكذلك الأمر في سلطنة عُمان، فقد أصدر السلطان قابوس بن سعيد في عام ١٩٩٦ المرسوم السلطاني رقم (٩٦/١٠١) المتضمن النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان. وهكذا ألغي الدستور العرفي في هذين البلدين وحل محله دستور آخر مكتوب.

راجع ما سبق ذكره في ص ٥٥ (مع الهامش رقم ٣ و ٤).

(٣) انظر : د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٨٥.

وحاصل القول أن الإلغاء الكلي للدساتير الجامدة *L'abrogation totale des constitutions rigides* - سواء أكان صريحاً أم ضمناً^(١) - إنما هو ملكٌ للسلطة التأسيسية الأصلية فقط^(٢)، فمن تكون هذه السلطة الأخيرة؟

بداية نقول إن السلطة التأسيسية الأصلية هي التي قامت بوضع الدستور القديم باتباع أحد أساليب نشأة ووضع الدساتير السابق ببيانها^(٣)، ومن ثم فإن الذي يملك حق إلغاء الدستور كليةً: إما الحاكم إذا كان هذا الدستور قد صدر بأسلوب المنحة، وإما الحاكم والشعب معاً إذا كان الدستور قد صدر بأسلوب التعاقد، وإما الجمعية النيابية التأسيسية في حال صدور الدستور عن طريق هذه الجمعية، وإما الشعب إذا كان الدستور قد صدر بعد أن تم عرضه على الشعب في صورة استفتاء عام، أي وفقاً لأسلوب الاستفتاء التأسيسي .

وإذا كان ما سبق يعد تطبيقاً لقاعدة « توازي الأشكال »، إلا أن هذه القاعدة ليست ملزمة، إذ لا يشترط أن تتولى السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور القديم مهمة وضع الدستور الجديد، لأنه لا يلزم أن يصدر الدستور الجديد بالأسلوب نفسه الذي نشأ به الدستور القديم المُلغى. فقد يكون الدستور القديم قد تم وضعه عن طريق المنحة أو العقد، أي عن طريق الحاكم أو الحاكم والشعب معاً، بينما يتم وضع الدستور الجديد بطريق الجمعية التأسيسية أو بطريق الاستفتاء التأسيسي، أي عن طريق الشعب وحده .

^(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن إلغاء الدستور قد يتحقق بصورة صريحة، كما لو ورد نص في الدستور الجديد يقضي بإلغاء الدستور القديم، ومثال ذلك ما ورد في الفقرة الأولى من المادة ١٢٩/ من الدستور الحالي للمملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢، إذ نصت على أن : « يلغى الدستور الأردني الصادر بتاريخ ٧ كانون الأول سنة ١٩٤٦ مع ما طرأ عليه من تعديلات »، وكذلك أيضاً ما ورد في المادة ١٥٠/ من الدستور الدائم لدولة قطر الذي أصدره أمير البلاد في الثامن من شهر حزيران سنة ٢٠٠٤ ليحل محل النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به منذ عام ١٩٧٢، إذ قضت بأن : « يُلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩/٤/١٩٧٢ ... »، وهو أيضاً ما ورد في الدستور السوري لسنة ١٩٥٣، فقد نص في المادة ١٢٨/ منه على أن : « يعتبر الدستور المعلن في الخامس من شهر أيلول ١٩٥٠ ملغى منذ اليوم التاسع عشر والعشرين من شهر تشرين الثاني ١٩٥١، وتعتبر جميع تدابير السلطة المتخذة منذ هذا التاريخ من أعمال السيادة ».

كما أن الإلغاء قد يتحقق أيضاً بصورة ضمنية، كما لو وُضِعَ الدستور الجديد قواعد وأحكام متعارضة مع تلك التي كانت قائمة، أو تناول الدستور الجديد الموضوعات كافة التي تضمنها الدستور القديم بالتنظيم .

^(٢) بخصوص مفهوم السلطة التأسيسية الأصلية، راجع : ص ٤١ وما بعدها .

^(٣) راجع ما سبق ذكره في المبحث الأول من الفصل الثالث، ص ٥٠ وما بعدها .

المطلب الثاني

الأسلوب الثوري لانتهااء الدساتير

يعد الأسلوب الثوري وسيلة غير عادية لانتهااء الدساتير ووقف العمل بأحكامها، ويتم ذلك عادة في أعقاب اندلاع ثورة *Révolution* أو حدوث انقلاب *Coup d'État*.

وإذا كان الأسلوب العادي أو الطبيعي هو الأسلوب القانوني لإلغاء الدساتير، فإن الأسلوب الثوري أو الفعلي هو الأسلوب الأوسع انتشاراً، فقد أدت الحركات الثورية – سواء تمثلت في ثورات أو انقلابات – دوراً بارزاً وملحوظاً في إسقاط عدد من الدساتير في دول العالم المعاصر .

وإذا أخذت سورية مثلاً على صحة هذا القول، لتبين أن معظم الدساتير السورية قد سقطت بهذا الأسلوب الثوري، أي في أعقاب اندلاع ثورة أو حدوث انقلاب^(١).

وكذلك الحال في فرنسا، إذ سقطت جميع الدساتير الفرنسية الصادرة منذ عصر الثورة – والتي تبلغ خمسة عشر دستوراً – بهذا الأسلوب، باستثناء دستور سنة ١٧٩٣ الذي لم يطبق بتاتاً، ودستور سنة ١٨٧٥ الذي ألغي بعد غزو الألمان لفرنسا ودخولهم باريس عام

(١) فقد سقط دستور سنة ١٩٢٨ بالانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ ٣٠ آذار ١٩٤٩ بقيادة الزعيم حسني الزعيم، وسقط دستور سنة ١٩٥٠ بالانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ ١١/٢٩/١٩٥١ بقيادة الزعيم أديب الشيشكلي (وهو الانقلاب الثاني للشيشكلي والرابع في سورية)، وسقط دستور ١٩٥٣ (دستور الشيشكلي) في شباط ١٩٥٤ بعد سقوط نظام الشيشكلي ومغادرته البلاد، واستؤنف العمل بدستور ١٩٥٠ وظل نافذاً حتى قيام دولة الوحدة بين سورية ومصر في ٢٢ شباط ١٩٥٨. كما أن الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ سقط بالانقلاب العسكري الذي وقع في سورية بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٦١ والذي فسم عرى الوحدة بين سورية ومصر بعد ثلاث سنوات ونصف من اتحادهما، وسقط أيضاً الدستور المؤقت لسنة ١٩٦١ (الذي أعلنه الانفصاليون في ١٥/١٠/١٩٦١، وأقر بالاستفتاء الذي جرى في ١/١٢/١٩٦١) بالثورة المباركة التي قادها حزب البعث العربي الاشتراكي بتاريخ ٨ آذار ١٩٦٣، وسقط الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ بانقلاب (أو ما عُرف بحركة) ٢٣ شباط ١٩٦٦، وسقط الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٩ (الذي صدر تنفيذاً لقرارات المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي لحزب البعث) بالحركة التصحيحية المجيدة التي قادها الرفيق المناضل الخالد حافظ الأسد في ١٦ تشرين الثاني ١٩٧٠، واستمر العمل بعد قيام الحركة التصحيحية بدستور ١٩٦٩ إلى أن تبنت القيادة القطرية لحزب البعث دستوراً آخر هو الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١ (وهو نسخة معدلة من الدستور المؤقت السابق) .

١٩٤٠^(١)، وكذلك شأن دساتير أغلب الدول النامية الموجودة في قارة أمريكا اللاتينية (التي شهدت دولها انقلابات عسكرية أكثر من أي قارة أخرى) وأفريقيا وآسيا .

ويُثار التساؤل في هذا الصدد عن مفهوم كل من الثورة والانقلاب، والفرق بينهما، وأثر كل منهما في الدستور القائم من ناحية، وعلى القوانين العادية من ناحية أخرى .

بناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب الأسلوب الثوري لانتهاء الدساتير من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : مفهوم الثورة والانقلاب

الفرع الثاني : النتائج القانونية للثورة أو الانقلاب

الفرع الأول

مفهوم الثورة والانقلاب

أشرنا قبل قليل إلى أن الحركات الثورية – سواء تمثلت في ثورات شعبية أم انقلابات عسكرية - قد لعبت دوراً بارزاً في إسقاط عدد من الدساتير في الدول المختلفة، ولذلك يُثار التساؤل في هذا الصدد حول تعريف كل من الثورة والانقلاب، والفرق بينهما، وهذا ما سنتحدث عنه من خلال الآتي :

الفصل الأول

تعريف الثورة والانقلاب

أولاً - تعريف الانقلاب :

عرّف المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية بالقاهرة " الانقلاب " بأنه : « تغيير مفاجئ في نظام الحكم يقوم به في العادة بعض رجال الجيش »^(٢). كما عرّف معجم القانون الصادر أيضاً عن مجمع اللغة العربية بالقاهرة " الانقلاب " *Coup d'état* بأنه :

(١) انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٧٨.

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.303.

(٢) انظر : المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص ٧٥٣ .

« اصطلاح يقصد به الوصول للسلطة، فيتم تغيير الحكام، حيث يكون الهدف هو الاستيلاء على السلطة »^(١).

كما ورد في موسوعة السياسة أن الانقلاب هو « عمل مفاجئ وعنيف تقوم به فئة أو مجموعة من الفئات من داخل الدولة تنتمي في معظم الأحيان إلى الجيش ضد السلطة الشرعية فتقلبها وتستولي على الحكم، وذلك وفق خطة موضوعة مسبقاً »^(٢).

ويتخذ الانقلاب أشكالاً عدة، ففي بعض الحالات يتدخل الجيش ليفرض الحكومة التي يريد من دون أن يشترك مباشرة في الحكم، وفي حالات أخرى - وهي الأكثر رواجاً - يتدخل الجيش بقوة ويستلم الحكم متذرعاً "بعجز المدنيين" و "سوء استغلال اللعبة الديمقراطية"، وفي بعض الحالات أيضاً يمكن أن يحدث الانقلاب من دون اللجوء إلى الجيش مباشرة^(٣).

وتشير تجارب الانقلابات العسكرية Military Coups في عالمنا المعاصر إلى أن دول العالم الثالث هي الأرض الخصبة لمثل هذه الطرق في استلام السلطة، وذلك نظراً إلى انعدام الاستقرار الحكومي في هذه الدول، وإلى حداثة عهدها بالديمقراطية، إذ لا توجد فيها مؤسسات ديمقراطية ثابتة وراسخة تُفشل هذه الأساليب وتحمي الشرعية.

ثانياً - تعريف الثورة :

عرّف المعجم الوسيط " الثورة " بأنها : « تغيير أساسي في الأوضاع السياسية والاجتماعية يقوم به الشعب في دولة ما »^(٤)، وعرّف أيضاً معجم القانون " الثورة " Revolution بأنها : « تغيير جذري لا يقتصر على نظام الحكم أو الحائزين للسلطة، بل يشمل التغيير كافة مجالات الحياة في المجتمع، مثل الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م، والثورة المصرية سنة ١٩١٩م وثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢م بمصر، وثورة الجزائر سنة ١٩٥٤م »^(٥).

(١) انظر : معجم القانون (القاهرة؛ الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٩)، ص ٧ .

(٢) انظر : د. عبد الوهاب الكيالي؛ موسوعة السياسة "الجزء الأول" (بيروت؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر،

طبعة سنة ١٩٨٥)، ص ٣٧٢ .

(٣) انظر : د. عبد الوهاب الكيالي؛ موسوعة السياسة ج ١، المرجع السابق، ص ٣٧٢، ٣٧٣ .

(٤) انظر : المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص ١٠٢ .

(٥) انظر : معجم القانون، مرجع سابق، ص ١١ .

ومن بين الثورات السياسية والاجتماعية العديدة التي حدثت على مدى التاريخ، هناك خمس ثورات تعدّ بمثابة النماذج الأساسية - في نظر المفكرين المعاصرين - لأنواع الثورات، وهي : الثورة الإنكليزية (١٦٨٨)، والثورة الأميركية (١٧٧٥-١٧٨٣)، والثورة الفرنسية (١٧٨٩)، والثورة الروسية (١٩١٧)، والثورة الصينية (١٩٤٩)^(١). وتتعدد الأسباب التي تؤدي إلى قيام الثورات، وإن كانت ترجع جميعها إلى شعور الأفراد بالظلم، وبأن الأوضاع السائدة في الدولة لم تعد تتلاءم مع ما طرأ على المجتمع من أفكار جديدة . وعلى ذلك فلا يمكن أن ترجع كل الثورات إلى سبب محدد، فأسباب الثورات متعددة وتختلف باختلاف المجتمعات، فتارة تقوم الثورة لسبب عقائدي (ديني)، وتارة تقوم لسبب اجتماعي، وأحياناً أخرى يكون سبب الثورة سياسياً أو اقتصادياً .

الفصل الثاني

التمييز بين الثورة والانقلاب

يميز الفقه الدستوري بين مصطلحي « الثورة » *Révolution* و « الانقلاب » *Coup d'état* على أساس معيارين: أحدهما يعتمد على مصدر الحركة الثورية، والآخر يعتمد على الهدف الذي ابتغاه مصدر الحركة، وتفصيل ذلك هو الآتي^(٢):

أولاً - معيار المصدر :

يرى بعض رجال الفقه أو الفكر أن مرجع التفرقة بين الثورة والانقلاب يكمن في مصدر الحركة الثورية، أي في الهيئة أو الجهة التي قامت بتلك الحركة . وبناء عليه، فإن الحركة الثورية تعد " ثورة " إذا كان القائم بها هو الشعب، وتعد " انقلاباً " إذا كان القائم بها إحدى الهيئات صاحبة الحكم أو السلطان، كنائب رئيس الدولة أو رئيس

(١) راجع في التفاصيل : صلاح الامام؛ أشهر الثورات في التاريخ (القاهرة، مكتبة جزيرة الورد، طبعة سنة ٢٠١١)؛ د. عبد الوهاب الكيالي؛ موسوعة السياسة ج١، مرجع سابق، ص ٨٧٢ وما بعدها .

(٢) انظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٧٥، ٧٦ ؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٢١، ٣٢٢ ؛ د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦١، ١٦٢ ؛ د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٥، ١١٦ ؛ د. جورج ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤١، ٢٤٢ .

الوزراء أو أحد الوزراء أو قائد الجيش ...، وبعبارة أخرى، فإن الانقلاب هو إجراء تغيير في شؤون الحكم أحدثه بعض ذوي السلطان في غير اتباع لأحكام الدستور .

وحاصل القول أن الحركة الثورية تسمى " ثورة " إذا كانت صادرة عن الشعب ونابعة منه، وتسمى " انقلاباً " إذا كانت صادرة عن فئة معينة غير شعبية (هيئة حاكمة أو جزء منها، أو مجموعة من الفئات ممن هم في السلطة، أو ممن كانوا فيها سابقاً) .

ولا شك في أن الوقوف عند هذا المعيار للتفرقة بين الثورة والانقلاب يؤدي إلى خلطٍ من الناحية العملية بينهما، لأنه ما من ثورة تكون حركة شعبية بحتة، فغالباً ما تستخدم الثورة في حركتها بعض عناصر الحكم السابق، كما أنه ما من انقلاب، ولو كان عسكرياً بحتاً، يمكن أن يستمر طويلاً إذا لم يستند إلى تأييد شعبي يدعمه، ولهذا فقد اتجه التفكير نحو التمييز بين الثورة والانقلاب على أساس آخر هو "معيّار الهدف" .

ثانياً - معيار الهدف :

يرى بعض الفقه الدستوري - وبحق - أن مرجع التفرقة بين الثورة والانقلاب لا يجب البحث عنه في مصدر الحركة الثورية، وإنما يجب البحث عنه في " الأهداف " التي تسعى إلى تحقيقها تلك الحركة . فإذا كان الهدف من هذه الحركة تغيير النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة، وإحلال نظام جديد محله غدت الحركة " ثورة "، ولهذا يعرف البعض الثورة بأنها « حركة شعبية تستند إلى مجموع الشعب، أو إلى غالبية، وتعتمد على قوتها، لتهدم بها النظام القائم من جذوره، وتبني نظاماً جديداً على أسس جديدة »، أو هي « حركة اجتماعية مفاجئة تتحقق بقوة الشعب من غير مراعاة الأشكال القانونية القائمة، تستهدف إقامة نظام قانوني محل نظام قانوني آخر » .

أما إذا كان الهدف من الحركة الثورية هو مجرد إسقاط الحكومة القائمة وتغيير رجال الحكم، من دون إحداث أي تغيير في النظام القانوني السائد في الدولة، غدت هذه الحركة " انقلاباً "، ولهذا يعرف البعض الانقلاب بأنه « حركة تهدف إلى تغيير رجال الحكم، أي إنها في جوهرها صراعٌ على السلطة، ومحاولة للاستئثار بالحكم، يكون الجيش عادة أداؤها الرئيسية » .

وتبعاً لذلك، فإن الثورة تهدف إلى صالح الجماعة بأسرها، أما الانقلاب فيهدف إلى صالح الفرد أو الفئة التي قامت به عن طريق الاستيلاء على السلطة بطريق غير

شرعي، والحقيقة أنه إذا كان يترتب على الثورة أو الانقلاب - من حيث الواقع - الاستيلاء على السلطة، فإن هذا الاستيلاء يعد في نظر القائمين بالثورة وسيلةً لتحقيق غاية وهي إحداث تغييرات جذرية شاملة في بنية النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي المطبق في الدولة، من دون أن تعدّ الثورة هدفاً أو غاية في حد ذاتها، بينما يعدّ الاستيلاء على السلطة في نظر منفذي الانقلاب هدفاً وغاية لذاتها .

وفي الختام لا بد لنا من الإشارة إلى أن الثورة على الرغم مما يوجد بينها وبين الانقلاب من اختلافات، إلا أن هناك شيئاً واحداً يجمع بينهما، وهو قيام كل منهما على تجاهل الإطار القانوني القائم، وإحداث تغييرات في الأوضاع السياسية أو الدستورية لا تسمح بإحداثها النصوص الدستورية المعمول بها، أي أن كليهما يتم خارج نطاق الشرعية القائمة .

الفرع الثاني

النتائج القانونية للثورة

قد تتوج الحركة الثورية - سواء أكانت ثورة أم انقلاباً - بالنجاح، وقد تبوء بالإخفاق، ولا شك في أن الحركة الثورية إذا لم يُكتب لها النجاح والتوفيق فلن يكون لها تأثير مباشر في النظام السياسي القائم، ولا في الدستور أو القوانين المعمول بها في الدولة، ومهما كان بُل وسمو الأغراض التي قامت هذه الحركة من أجل تحقيقها، وسوف يعد القائمون بالثورة أو مدبرو الانقلاب عناصر فوضوية مخربة وشرذمة معادية للنظام القائم، وسوف تقدمهم الحكومة القائمة للمحاكمة بتهمة المساس بأمن الدولة والتآمر على سلامتها، ومحاولة قلب نظام الحكم وتغيير الدستور بالقوة^(١).

أما إذا كُتب النجاح للحركة الثورية فسوف تتقلب الصورة تماماً، إذ يعدّ القائمون بها زعماء وطنيين، وتسقط الحكومة القائمة لتحلّ مكانها حكومة جديدة تسمى « حكومة الثورة » أو « الحكومة الواقعية »^(٢)، وسوف تعمل هذه الأخيرة جاهدة على أن

(١) انظر : د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٧، ١١٨ .

(٢) بمجرد نجاح الانقلاب أو الثورة يسقط عادة الدستور القائم، كما تسقط الهيئات الحكومية، لذلك فإنه يجب أن يقوم مقام الدستور القديم دستور آخر جديد، ولكن إلى أن يوضع هذا الدستور الجديد، تنشأ "حكومة مؤقتة" أي "حكومة واقعية" (Gouvernement de Fait (or De Facto Government)، وقد سميت كذلك لأنها لا تتلقى =

تقدّم قيادات الحكومة القديمة للمحاكمة بتهمة الخيانة العظمى والتآمر على أمن وسلامة الوطن .

على أنه يُثار التساؤل في هذا الخصوص عن أثر الحركة الثورية - وذلك في حال كتب لها النجاح - في الدستور القائم والقوانين العادية المطبقة في الدولة، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال الآتي :

الفصل الأول أثر الثورة في الدستور

إذا كانت الثورة تحمل معنى الانقضا على الأسس القديمة للدولة، نظراً إلى ما تهدف إليه من إحداث تغيير جذري وأساسي في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة وإحلال نظام جديد محله؛ فإن من المبادئ المقررة لدى رجال الفقه الدستوري أن نجاح الحركة الثورية يترتب عليه إسقاط الدستور القائم.

ويثار التساؤل في هذا الصدد عما إذا كان الدستور يسقط تلقائياً بعد نجاح تلك الحركة أم إن هذا السقوط ليس أمراً حتمياً ؟ كما يثار التساؤل أيضاً عن القواعد الدستورية التي يشملها السقوط، فهل تسقط نصوص الدستور جميعها بلا استثناء، أم تبقى بعض النصوص نافذة ولا يشملها هذا السقوط ؟

= عادة تفويضاً شرعياً وإنما تستمد سلطتها من الواقع، فأغلب الحكومات التي تقوم نتيجة لحركات ثورية هي حكومات واقعية، وذلك لأن رجال الحكم لم يتقلدوه بعد اتباع الإجراءات والأوضاع التي نص عليها الدستور، وإذا كان تكوين تلك الحكومات يتم في غير اتباع للأوضاع والشروط التي تقرها النصوص الدستورية، فإنها كذلك من ناحية أخرى لا يزال فيها الحكام سلطتهم طبقاً لتلك الشروط والأوضاع التي تقرها نصوص الدستور والقوانين النافذة .

وتتميز الحكومة الواقعية بسمتين أساسيتين : السمة الأولى أنها "حكومة مؤقتة" *Gouvernement Provisoire*، تتولى السلطة لمدة مؤقتة إلى حين إنجاز الأهداف التي قامت من أجل تحقيقها؛ أما السمة الثانية، فتتمثل في أنها حكومة تقوم على مبدأ "تركيز السلطات" *Concentration des Pouvoirs*، إذ تجمع في قبضة يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية من دون أن تفصل بينهما، ولذلك فهي عادة حكومة ذات صبغة أو نزعة دكتاتورية. ويرجع سبب تركيز السلطات في يد حكومة الثورة إلى خشية رجال الثورات من حدوث حركة ثورية أو انقلابية مضادة *La Contre Révolution* من جانب أعداء هذه الثورة .

انظر في التفاصيل: د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، مرجع سابق، ص ٢٩٥-٢٩٢.

أولاً - موقف الفقه الدستوري من مسألة سقوط الدستور :

انقسم رجال الفقه الدستوري إلى اتجاهين مختلفين بشأن سقوط الدستور، الأول يرى أن الدستور يسقط تلقائياً بعد نجاح الثورة، والثاني يرى أن هذا السقوط ليس أمراً حتمياً، فالأمر يتوقف على طبيعة أهداف الثورة وإرادة القائمين بها^(١) :

الاتجاه الأول - السقوط التلقائي للدستور القائم :

ذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن الدستور القائم يسقط فوراً من تلقاء نفسه بمجرد نجاح الثورة، أي من دون أن تكون هناك حاجة إلى إعلان هذا السقوط أو النص عليه. ويرجع ذلك إلى تنافر أو تعارض نظام الحكم الجديد الذي هدفت الحركة الثورية إلى تقريره مع نظام الحكم القديم الذي كان يسجله دستور ذلك العهد .

ومع ذلك، فقد يصدر إعلان يقضي بسقوط الدستور، أو قد يرد نص في الدستور الجديد الذي يوضع بعد نجاح الثورة يتضمن إلغاء الدستور القديم ووقف العمل بأحكامه، ولكن مثل هذا الإعلان أو ذاك النص لا يعد منشئاً لوضع قانوني جديد، وإنما هو مقرر وكاشف لوضع حدث وتم فعلاً بمجرد انتصار الثورة .

وتأسيساً على ذلك، فإن الإعلان الدستوري الصادر من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش بتاريخ ١٠/١٢/١٩٥٢ بشأن إعلان سقوط دستور ١٩٢٣^(٢)،

(١) انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٨٤ ؛ د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤)، ص ٢٥٥ وما بعدها؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٣٤ وما بعدها؛ د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥٦ وما بعدها؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٦٩٦ وما بعدها .

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.301, et seq.

(٢) ونورد فيما يلي النص الكامل للإعلان الدستوري الذي أصدره اللواء (أركان حرب) محمد نجيب قائد ثورة ٢٣ يوليو/تموز ١٩٥٢، نظراً إلى أهميته ودلالاته المختلفة: « بني وطني؛ عندما قام الجيش بثورته في ٢٣ يولييه الماضي، كانت البلاد قد وصلت إلى حال من الفساد والانحلال أدى إليه تحكُّم فئلك مستهتر، وقيام حالة سياسية معيبة، وحكم نياي غير سليم، فبدلاً من أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان، كان البرلمان في مختلف العهود هو الخاضع لتلك السلطة التي كانت بدورها تخضع لملك غير مسؤول، ولقد كان ذلك يتخذ من الدستور مطيةً لأهوانه ويجد فيه من الثغرات ما يمكنه من ذلك بمعاونة أولئك الذين كانوا يقومون بحكم البلاد ويصرفون =

لا يعد منشئاً لوضع قانوني جديد ، بل هو مقررٌ وكاشفٌ لهذا السقوط الذي تمَّ في ١٩٥٢/٧/٢٣ ؛ تاريخ قيام الثورة المصرية ونجاحها^(١).

الاتجاه الثاني - عدم السقوط التلقائي للدستور القائم :

ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أن سقوط الدستور بعد انتصار الثورة ليس أمراً حتمياً ، فليس من اللازم أن يترتب على ذلك النجاح سقوط الدستور تلقائياً ؛ إذ قد يكون الهدف من الثورة هو المحافظة على الدستور وحمايته من عبث الحكام (أي إن الثورة هنا تعد بمثابة ضمانات من ضمانات احترام الدستور) ، فكيف يفرض الفقه على رجال الحركة الثورية إسقاط الدستور وهم ما قاموا إلا للدفاع عنه وصونه من تلاعب الحكومة بنصوصه ؟ وقد يحتاج الأمر إلى الإبقاء على الدستور مدة من الزمن ثم يعلن قادة الحركة الثورية بعد ذلك سقوطه^(٢). وبناءً على ذلك ، فإن الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ لم يسقط مباشرةً بمجرد انتصار الثورة المصرية التي قامت في ١٩٥٢/٧/٢٣ ، لأنها لم تكن موجهةً ضد نظام الحكم أي ضد الدستور ، بل كانت موجهةً ضد فساد وطغيان أداة الحكم ، وخاصةً

= أمورها. من أجل ذلك قامت الثورة، ولم يكن هدفها مجرد التخلص من ذلك الملك، وإنما كانت تستهدف الوصول بالبلاد إلى ما هو أسمى مقصداً، وأبعد مدى، وأبقى على مر الزمن، من توفير أسباب الحياة القوية الكريمة التي تتركز على دعائم الحرية والعدالة والنظام حتى ينصرف أبناء الشعب إلى العمل المنتج لخير الوطن وبنائه .

والآن بعد أن بدأت حركة البناء وشملت كل مرافق الحياة في البلاد، سياسية واقتصادية واجتماعية، أصبح لزاماً أن نغير الأوضاع التي كانت تؤدي بالبلاد، والتي كان يسند لها ذلك الدستور المليء بالثغرات، ولكي نؤدي الأمانة التي وضعها الله في أعناقنا لا مناص من أن نستبدل بذلك الدستور، دستوراً آخر جديداً يمكن للأمة أن تصل إلى أهدافها حتى تكون بحق مصدراً للسلطات. وهأنذا أعلن باسم الشعب سقوط ذلك الدستور، دستور سنة ١٩٢٣. وإنه ليسعدني أن أعلن في نفس الوقت إلى بني وطني أن الحكومة آخذة في تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد، يقره الشعب، ويكون منزهاً من عيوب الدستور الزائل، محققاً لآمال الأمة في حكم نيابي نظيف سليم، وإلى أن يتم إعداد هذا الدستور، تتولى السلطات في فترة الانتقال التي لا بد منها "حكومة" عاهدت الله والوطن على أن ترعى صالح المواطنين جميعاً دون تفریق أو تمييز، مراعيةً في ذلك المبادئ الدستورية الهامة » .

المصدر : موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧" (القاهرة؛ مجلس الشورى، مركز المعلومات، الطبعة الثالثة، يوليو ٢٠٠٧)، ص ٢٩٠، ٢٩١ .

(١) ومن أنصار هذا الرأي : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٦٩٩ .

(٢) انظر في ذلك : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠٨، ١٠٩ ؛ د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤)، ص ٩٩ .

رأس هذه الأداة وهو رئيس الدولة (الملك)^(١)، ولهذا استمر العمل بالدستور على مدى خمسة أشهر تقريباً، وخلال الأشهر الأولى التي أعقبت انتصار الثورة تطورت هذه الأخيرة تدريجياً من ثورة على أداة الحكم إلى ثورة على نظام الحكم، وحين تم ذلك التطور أصدر القائد العام للقوات المسلحة بتاريخ ١٠/١٢/١٩٥٢ إعلاناً دستورياً يقضي بسقوط دستور عام ١٩٢٣^(٢).

ومن جانبنا، فإننا نشاطر الرأي القائل بأن السقوط التلقائي للدستور القائم من عدمه، إنما هي مسألة تتوقف على طبيعة أهداف وغايات الحركة الثورية وإرادة وعقلية القائمين بها، والظروف المحيطة بهذه الحركة. ولذلك فإننا نفضل الأخذ بالاتجاه الذي يرى أن سقوط الدستور لا يتم فوراً، بل يتوقف الأمر على موقف رجال النظام الجديد منه، فقد يجد هؤلاء أن مصلحة البلاد تقتضي إسقاط الدستور القائم والعمل على وضع دستور جديد يترجم الأهداف التي قامت الثورة من أجل تحقيقها، وقد يترثث هؤلاء القادة في الإعلان عن سقوط الدستور حتى تستقر الأوضاع في الدولة وتنتهي الظروف لذلك، وهذا ما حدث بالفعل في مصر في ثورة ٢٣ يوليو/تموز عام ١٩٥٢، وكذلك أيضاً في ثورة ٢٥ يناير/كانون الثاني عام ٢٠١١.

ثانياً - الأحكام التي يشملها السقوط :

إذا كان الراجح فقهاً أن نجاح الثورة يؤدي غالباً إلى سقوط الدستور القائم، فإن الوضع يثير التساؤل عن مدى الأحكام والقواعد الدستورية التي يمسّها هذا السقوط، فهل يعني سقوط الدستور سقوط جميع أحكامه وقواعده ؟ أم إن هناك أحكاماً دستورية تبقى قائمة ولا يشملها السقوط ؟

ذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن سقوط الدستور بالثورة لا يمسّ من القواعد الدستورية إلا ما تعلّق منها بنظام الحكم في الدولة ويتنظيم السلطات العامة فيها، وهي القواعد التي تقوم الثورة عادةً من أجل تغييرها؛ لأن الثورة تكون موجهة إلى التنظيم السياسي للدولة (إضافة إلى التنظيم الاجتماعي والاقتصادي)، ويترتب على ذلك أن القواعد

(١) انظر في ذلك : د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٩ .

(٢) راجع ما ورد ذكره في الصفحة ١٥٠، ١٥١ (في الهامش رقم ٢).

الدستورية التي لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة تظل باقيةً على الرغم من قيام الثورة^(١)،
ومثال هذه القواعد:

(١) الأحكام والقواعد المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم : يرى معظم الفقهاء أن سقوط الدستور يجب أن لا يترتب عليه أي مساس بالمبادئ والضمانات المقررة لحقوق الأفراد وحررياتهم؛ لأن هذه الحقوق وتلك الحريات لا تتصل بنظام الحكم في الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنها أصبحت واجبة التقديس والاحترام، لأنها كما يُقال استقرت في الضمير الإنساني العالمي، إذ غدت أسمى من النصوص الدستورية الوضعية، وتعد في ذاتها دستوراً فوق الدستور، فهي تمثل ما يسمى بالدستور الاجتماعي للدولة، ومن ثم فإن سقوط الدستور إثر نجاح الثورة لا يجب أن يترتب عليه أي مساس بهذه الحقوق أو تلك الحريات .

غير أن هذا القول وإن بدا قبوله أمراً منطقياً في عهد كانت تمسّ فيه الحركات الثورية أنظمة الحكم السياسية فقط، لم يعد مقبولاً اليوم، إذ قد لا تتجه الحركات الثورية إلى أنظمة الحكم السياسية بقدر ما تتجه إلى بناء أنظمة اجتماعية واقتصادية مغايرة للأنظمة القائمة، وتعمل هذه الحركات الثورية حينئذ على إحلال أفكار ومفاهيم جديدة لحرّيات الأفراد وحقوقهم محلّ المفاهيم القديمة؛ في هذه الحالة لا مناص من القول بسقوط القواعد المقررة لحقوق الأفراد وحرّياتهم وإحلال قواعد أخرى محلها تكون متفقة مع أهداف الثورة واتجاهاتها^(٢).

(٢) الأحكام والقواعد التي تعدّ دستورية من حيث الشكل فقط^(٣)، والتي لم يُنصَّ عليها في الدستور إلا لكي تكتسب قدسيته وثباته؛ فمثل هذه النصوص وإن روعي النصّ عليها في الدستور، وقصد إكسابها حصانته الشكلية من حيث التعديل، إلا أنها لا تتصل بنظام الحكم في الدولة، ولا تختلف من حيث الموضوع عن الأحكام الواردة في القوانين العادية.

وعلى ذلك تبقى هذه النصوص على الرغم من سقوط الدستور، ولكن تزول عنها الصفة الدستورية وتعامل معاملة القوانين العادية، فكل ما يترتب على الثورة في هذه الحالة هو أن هذه القواعد تتجرّد من صفتها الدستورية وتصبح قوانين عادية.

(١) انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة .."، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

(٢) انظر في ذلك : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٣، ١٢٤.

(٣) حول مفهوم النصوص التي تعدّ دستورية شكلاً وتلك التي تعدّ دستورية موضوعاً، راجع : ص ٢٠.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذه النصوص الدستورية شكلاً هي نصوص ذات طبيعة قانونية، ولو كانت قد صدرت بقانون عادي لظلت كما هي؛ إذ هي ليست من الدستور في شيء، وإنما التصقت به برابطة صناعية. وحين تنجح الثورة ويسقط الدستور نتيجة لها فإنما تسقط القواعد الدستورية بطبيعتها، أما القواعد الأخرى ذات الطبيعة القانونية العادية فتظلّ وتبقى بوصفها قانوناً عادياً شأنها في ذلك شأن بقية القوانين القائمة والمطبقة في الدولة، فالثورة لم تفعل سوى أن سحبت الصفة الدستورية من هذه النصوص القانونية، مع إبقاء صفة القانون العادي لها.

وحاصل القول أن النصوص التي تعدّ دستورية شكلاً لا موضوعاً تظلّ باقيةً على الرغم من سقوط الدستور، إلا أنها تهبط إلى مستوى القوانين العادية، فلا يكون لها قوة القوانين الدستورية بل قوة القوانين العادية فقط وتأخذ حكمها، ويجوز تعديلها وإلغاؤها بواسطة قوانين عادية أخرى^(١). ومن أهم تطبيقات ذلك في فرنسا استمرار العمل بأحكام المادة ٧٥/ من دستور السنة الثامنة (دستور سنة ١٨١٤) التي كانت تقضي بعدم جواز مساءلة موظفي الحكومة مدينياً عن أعمال تتصل بوظائفهم أمام القضاء إلا بعد استئذان مجلس الدولة، فلم يحلّ سقوط هذا الدستور دون استمرار العمل بهذا الحكم بوصفه من أحكام القانون العادي حتى ألغي بمقتضى مرسوم ١٨٧٠/٩/١٩. وكذلك المادة الخامسة من دستور سنة ١٨٤٨ التي قضت بـ «إلغاء عقوبة الإعدام بالنسبة إلى الجرائم السياسية»، فلقد ظل حكمها سارياً كقانون عادي بالرغم من أن الدستور قد سقط نتيجةً للانقلاب الذي قام به لويس نابليون سنة ١٨٥١^(٢).

ولئن كان سقوط الدستور إثر نجاح الثورة لا يمنع من الإبقاء على بعض النصوص الدستورية من حيث الشكل لا الموضوع، متى كانت تتفق مع قيم الثورة ومبادئها، فإن النصوص الواردة في وثيقة الدستور والتي تتعارض مع قيم الثورة وأيديولوجيتها تسقط حتى لو كانت دستورية من حيث الشكل فقط.

(١) انظر في ذلك : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٥ ؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٦٩٢ .

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.305.

(٢) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة ... "، مرجع سابق، ص ٣٤٠ .

الفصل الثاني

أثر الثورة في القوانين العادية

من المسلّم به لدى رجال الفقه الدستوري أنه لا يترتب على نجاح الثورة أيّ مساسٍ بالقوانين العادية المعمول بها في الدولة، كالقانون المدني والقانون الجزائي وقانون الأحوال الشخصية والقانون الإداري والقانون التجاري وغيرها من القوانين الأخرى، وتأخذ اللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها حكم القوانين العادية في هذا الخصوص، فالتشريعات سواء أكانت عادية أم فرعية لا تتأثر مطلقاً بنجاح الثورة، وتبقى قائمةً وناظفةً ما لم تُلغ صراحةً أو تكون متعارضة مع الشكل الجديد للحكم فتُلغى ضمناً.

وعلة بقاء هذه القوانين أنها لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة، الأمر الذي يفترض ألا تكون الحركة الثورية موجهة ضدها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن الدولة لا يمكن أن تعيش في فراغ قانوني، وإلا كان معنى هذا أن الحركة الثورية تؤدي إلى الاضطراب والفوضى وهدم كيان الدولة وتقويض عناصر وجودها، وهذا يخالف القاعدة الدستورية المستقرة التي تقضي باستمرارية الدولة *La Continuité de L'État* وديمومتها على الرغم من تغيير نظام الحكم فيها^(١).

والدليل على صحة هذا القول أن كثيراً من التشريعات العادية الفرنسية التي صدرت في ظل النظام الملكي القديم أو في عهد نابليون بونابرت ما زالت سارية المفعول حتى الآن. وينطبق على ذلك أيضاً الوضع في **القطر العربي السوري**، فإن عدداً كبيراً من القوانين التي صدرت إبان الاستقلال ما زالت نافذة حتى هذا اليوم، على الرغم من حدوث الكثير من التغييرات الجذرية على الصعيد السياسي^(٢).

(١) انظر في ذلك : Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p.302.

(٢) ومن الأمثلة على هذه القوانين نذكر الآتي :

- ✽ القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٨٤ تاريخ ١٨/٥/١٩٤٩ وتعديلاته .
- ✽ قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ٢٢ حزيران ١٩٤٩ وتعديلاته .
- ✽ قانون العقوبات العسكري السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦١ تاريخ ٢٧/٢/١٩٥٠ وتعديلاته .
- ✽ قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١١٢ تاريخ ١٣/٣/١٩٥٠ وتعديلاته.

وجدير بالذكر أن دساتير الدول المختلفة تنص عادةً على بقاء التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان الدستور الجديد (الذي وضع بعد ثورة أو انقلاب أو حتى في الظروف العادية الطبيعية) سارية المفعول إلى أن تُعدّل أو تُلغى وفقاً للقواعد المقررة في الدستور، والأمثلة على ذلك كثيرة جداً نذكر منها على سبيل المثال الآتي :

✽ ما ورد في المادة /١٥٤/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ بقولها : « تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدّل بما يتوافق مع أحكامه ، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية »^(١).

✽ ما ورد في المادة /٢٢٤/ من الدستور المصري المعدّل الصادر في ١٨ يناير/كانون الثاني سنة ٢٠١٤ من أن : « كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور ، يبقى نافذاً ، ولا يجوز تعديلها ، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد ، والإجراءات المقررة في الدستور . وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور » .

وهكذا ، فإنّ التشريعات أو القوانين العادية تبقى نافذةً ومنتجةً لآثارها إلى أن تُلغى أو تُعدّل وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور ، ويتوقف مدى الإلغاء أو التعديل بطبيعة الحال على مدى الفكر القانوني الجديد ، والقيم الجديدة لحكومة الثورة ، ومدى اتفاق هذه التشريعات أو تعارضها مع فلسفة الثورة وأيديولوجيتها^(٢).

(١) تضمن الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ عدداً من الضمانات التي تكفل للمواطنين حقوقهم وحرياتهم العامة، وكان من المفروض على السلطة التشريعية أن تقوم بواجبها بمراجعة جميع القوانين التي لا تتسجم أحكامها مع مواد الدستور الجديد، فتقوم بتعديلها أو إلغاؤها واستبدال قوانين جديدة بما تتلاءم مع نصوص ومواد الدستور الجديد، وأعطى المشرع الدستوري مهلة زمنية لهذه المراجعة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية تبدأ منذ تاريخ نفاذ الدستور، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة /١٥٤/ من الدستور .

وللأسف، انتهت المهلة الزمنية (بتاريخ ٢٠١٥/٢/٢٦) ولم يجر أي تعديل على كثير من القوانين التي لا تتوافق مع أحكام الدستور الجديد، وبذلك تم إفراغ النصوص الدستورية الجديدة من مضمونها ومن بريقها اللامع، وكأنّ الدستور الجديد لم يأت بشيء جديد (مثال: قانون الاستملاك رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣) .

وعلاجاً لهذه الثغرة، كان ينبغي على واضعي الدستور تضمين نص المادة /١٥٤/ من الدستور الأثر المترتب على انقضاء مدة الثلاث سنوات من دون إجراء أي تعديل على القوانين المتعارضة مع أحكام الدستور، كالنص بشكل صريح على بطلان كل القوانين التي تعارض مع أحكام الدستور بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة.

(٢) انظر : د. إبراهيم شيحنا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٦.

الفصل الرابع

مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه

تهيد وتقسيم :

الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ويحدد السلطات العامة فيها، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها .

وبناءً على ذلك، فقد تميّز الدستور بطبيعة خاصة تُضفي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئله وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحُقَّ لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام لكونها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ومن دون أي تفرقة أو تمييز - في مجال الالتزام بها - بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسّسة أنشأها الدستور، تستمد منه وجودها وكيانها وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعد جميعها أمام الدستور على درجة سواء، ويقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك، خاضعة لأحكام الدستور الذي له وحده الكلمة العليا وعند أحكامه تنزل السلطات العامة جميعاً، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع لمبدأ سيادة أو سمو الدستور^(١).

وإذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سمو الدستور أصلاً مقرراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، فإنه يكون لازماً على كل سلطة عامة - أيّاً كان شأنها وأيّاً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها - النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده، فإن هي خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضع - متى انضبت المخالفة على قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة - لرقابة الدستورية التي تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من

(١) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٠ في القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية "دستورية"، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر) في ٣/٦/١٩٩٠ .

الخروج على أحكامه؛ وسبيل هذه الرقابة التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود .

بناءً عليه، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، نتحدث في أولهما عن مبدأ سمو الدستور، وفي ثانيهما عن ضمانات احترام مبدأ سمو الدستور من خلال تنظيم الرقابة على دستورية القوانين، وذلك وفق الآتي :

المبحث الأول : مبدأ سمو الدستور

المبحث الثاني : كفالة احترام مبدأ سمو الدستور (الرقابة على دستورية القوانين)

المبحث الأول

مبدأ سمو الدستور

يُسلّم رجال الفقه والسياسة معاً بـ « مبدأ سمو الدستور »، بل إن دساتير بعض الدول قد قرّرت صراحةً أو أشارت إليه، وقد نُصّ على المبدأ أول مرة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧، وذلك في المادة السادسة منه، إذ قررت أن: « هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر وفقاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، هو القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أي ولاية يكون مخالفاً لذلك »^(١)، كما تضمنت أيضاً عدداً من دساتير العالم نصوصاً تقرّر صراحةً هذا المبدأ، ومن الأمثلة عليها نذكر الآتي :

✽ **الدستور العراقي الدائم** لعام ٢٠٠٥، إذ نصت المادة /١٣/ من هذا الدستور على الآتي :
« **أولاً.** يُعدّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة وبدون استثناء **ثانياً.** لا يجوز سنّ قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعدّ باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه » .

(١) جرى نص الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي :

« **This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding** » .

✽ **الدستور الياباني لعام ١٩٤٦**، إذ نصت المادة /٩٨/ من هذا الدستور على الآتي : « هذا الدستور هو القانون الأعلى للأمة، وأي قانون، أو أمر أو مرسوم إمبراطوري، أو أي إجراء حكومي آخر، يتعارض مع أحكام هذا الدستور، لا يعد نافذاً ولا يتمتع بأي قيمة قانونية ».

✽ **دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣**، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة /١٥/ من هذا الدستور على الآتي : « لدستور الاتحاد الروسي القوة القانونية العليا، ويكون تأثيره مباشراً ويطبق على كامل أراضي الاتحاد الروسي. ولا يجوز أن تتعارض القوانين والتشريعات القانونية الأخرى المعتمدة في الاتحاد الروسي مع دستور الاتحاد الروسي ».

كما تضمنت دساتير بعض الدول العربية نصوصاً تشير إلى مبدأ سمو الدستور، كالـدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الذي حرص على تقرير هذا المبدأ بالنص في المادة /٩٤/ منه على أن « سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وتخضع الدولة للقانون »، وكذلك أيضاً الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ الذي قرّر في المادة /٥٠/ منه أن « سيادة القانون أساس الحكم في الدولة ».

ولا ريب في أن المقصود بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الموضوعي الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، ويأتي على رأسها وفي الصدارة منها **الدستور** بوصفه أعلى القوانين وأسمها .

ويعد مبدأ سمو الدستور أصلاً مقرراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، كما يعد أيضاً من أهم خصائص الدولة القانونية، وهذه الأخيرة – كما تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية – هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها وأياً كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية تعلق عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، لكون ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تُبأشر نيابة عن الجماعة ولصالحها^(١).

ويقصد بمبدأ سمو الدستور « علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة ». وانطلاقاً من ذلك، فإن القواعد الدستورية تعدّ السند الشرعي لتحديد نظام الحكم وممارسة السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها،

(١) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت ٢ يناير ١٩٩٩ في القضية رقم

١٥ لسنة ١٨ قضائية "دستورية"، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢ في ١٤/١/١٩٩٩.

وهكذا فالسلطة لا توجد إلا بالدستور ولا تظهر إلا بالقدر الذي يحدده الدستور وينظمه . وفي تفسير هذا المبدأ تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية : « إن القواعد الدستورية تحتل من القواعد القانونية مكاناً علياً لأنها تتوسد منها المقام الأسمى كقواعد أمره لا تبديل فيها إلا بتعديل الدستور ذاته »^(١) ، وتقول أيضاً في حكم آخر : « وحيث إن رقابة هذه المحكمة للنصوص التشريعية المطعون عليها إنما تغياً ردها إلى أحكام الدستور ، تغلياً لها على ما دونها ، وتوكيداً لسموها على ما عداها ، لتظل الكلمة العليا للدستور ، باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ، فيحدد للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية صلاحياتها ، واضعاً الحدود التي تقيّد أنشطتها ، وتحول دون تدخل كل منها في أعمال الأخرى ، مقررّاً الحقوق والحريات العامة ، مرتّباً ضماناتها »^(٢) .

ويستفاد من ذلك كله في أن قواعد الدستور تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة ، وتنبوأ مقام الصدارة بين مجمل قواعد النظام العام التي يتعين على الدولة التزامها ومراعاتها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية ، بوصفها أسمى القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها ، وإهدار ما يخالفها من تشريعات^(٣) .

وهذه المنزلة الرفيعة والمكانة السامية التي يحتلها الدستور في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة برمته ، تستند أولاً إلى طبيعة قواعده ومضمونها ، وهو ما نسميه « **السمو الموضوعي للدستور** » ، وهذا السمو يتحقق لجميع أنواع الدساتير عرفية كانت أو مكتوبة ، مرنة كانت أو جامدة .

كما تستند هذه المكانة أيضاً إلى الشكل أو الإجراءات التي توضع بها أو تعدل بمقتضاها القواعد الدستورية ، وهو ما نسميه « **السمو الشكلي للدستور** » ، وهذا السمو لا يتحقق إلا بالنسبة إلى الدساتير المكتوبة الجامدة^(٤) .

(١) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت ١٢ فبراير/شباط ١٩٩٤ في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٤ قضائية " دستورية " ، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٩ (تابع) في ٣/٣/١٩٩٤ .

(٢) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت ٨ يوليو/تموز سنة ٢٠٠٠ في القضية رقم ١١ لسنة ١٣ قضائية " دستورية " ، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٢٩ (مكرر) في ٢٢/٧/٢٠٠٠ .

(٣) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٠ في القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية " دستورية " ، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٢٢ (مكرر) في ٣/٦/١٩٩٠ .

(٤) انظر : د. إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠١ .

المبحث الثاني

كفالة احترام مبدأ سمو الدستور

الرقابة على دستورية القوانين

إذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سمو الدستور أصلاً مقررًا وحكمًا لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، فإنه يكون لازماً على كل سلطة عامة - أيّاً كان شأنها وأيّاً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها - النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده .

ولكن، كيف السبيل إلى ضمان احترام مبدأ سمو الدستور ؟ إذ من الواضح أن هذا التفوق وقدسية الدستور يفقدان معناه إذا أمكن للسلطات المؤسسة (وخاصة السلطة التشريعية) أن تخالف أحكامه بدون رادع، لذلك كان لا بدّ من قيام سلطة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه، وذلك من خلال التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثمّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها، حتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية، ومن هنا نشأت فكرة « الرقابة على دستورية القوانين ».

وإذا ما رجعنا إلى الأنظمة الدستورية المقارنة نجد أن طرق الرقابة على دستورية القوانين قد اختلفت باختلاف هذه الأنظمة، وتعددت اتجاهاتها، وتسلك النظم الدستورية سبلاً متعددة في هذا الصدد، فمنها ما يجعل مهمة رقابة الدستورية منوطة بهيئة سياسية *L'organe politique*، ومنها ما يوكل تلك المهمة إلى هيئة قضائية *L'organe juridictionnel*، وهو الأمر الذي يدعونا إلى القول إن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون رقابة سياسية، أو رقابة قضائية، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة الجهة القائمة بالرقابة .

بناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث موضوع الرقابة على دستورية القوانين من خلال المطالبين الآتيين :

المطلب الأول : الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين

المطلب الثاني : الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية

المطلب الأول

الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين

إن الدول التي أخذت بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين قد اختلفت فيما بينها من حيث الأسلوب الذي أخذت به في شأن تنظيم تلك الرقابة، إذ إن بعض تلك الدول قد أناطت مهمة الرقابة على دستورية القوانين بهيئة سياسية، وبعضها الآخر جعل الرقابة من اختصاص القضاء، سواء من اختصاص القضاء بصفة عامة، أو من اختصاص محكمة معينة أنشأتها خصيصاً لهذا الغرض. وقد سمي الأسلوب الأول بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، وسمي الأسلوب الثاني بالرقابة القضائية على دستورية القوانين.

ويلاحظ في هذا الشأن أن أغلب تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين قد جعلت منها رقابة سابقة على صدور القوانين، وأغلب تطبيقات الرقابة القضائية على دستورية القوانين جعلت منها رقابة لاحقة على صدور القوانين.

ومن أجل هذا يربط الفقهاء بين الرقابة السابقة والرقابة السياسية من ناحية، كما يربطون بين الرقابة القضائية والرقابة اللاحقة من ناحية أخرى، وذلك بحكم الأغلب والأعم من تطبيقات كل منهما.

ولكن توجد حالات من الرقابة السياسية تكون لاحقة على صدور القوانين مثال ذلك (المجلس الدستوري الفرنسي بعد تعديل الدستور في تموز ٢٠٠٨)، كما قد توجد حالات من الرقابة القضائية السابقة على صدور القوانين مثال ذلك (دستور إيرلندا الحرة لسنة ١٩٣٧، الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣).

وسنتناول بالدراسة فيما يأتي كلاً من الرقابة السياسية والرقابة القضائية على دستورية القوانين، وذلك من خلال فرعين رئيسيين وفق الآتي :

الفرع الأول : الرقابة السياسية على دستورية القوانين

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على دستورية القوانين

الفرع الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

ترجع نشأة الرقابة السياسية *Contrôle politique* على دستورية القوانين إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما أنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية الصادر سنة ١٧٩٩ مجلساً خاصاً للقيام بهذه المهمة، واستمرت فرنسا في تطبيق أسلوب الرقابة السياسية حتى هذا اليوم .

وستتناول بالدراسة فيما يلي ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين، والمثال النموذجي لها النموذج الفرنسي، وذلك من خلال الآتي :

الفصل الأول

ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعهد دساتير بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية تتولى التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثمَّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها. ويشير اسم هذه الرقابة إلى صفة الهيئة التي تقوم بمباشرتها، أي إن هذا النوع من الرقابة يكون من جانب هيئة ذات صفة سياسية عادة ما تنص الدساتير على كيفية تشكيلها. ويتم تشكيل هذه الهيئة إما عن طريق التعيين من جانب السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، أو من قبل السلطتين معاً، أو عن طريق الانتخاب في حالات أخرى.

أولاً - مميزات الرقابة السياسية على دستورية القوانين :

يتميز أسلوب الرقابة على دستورية القوانين بوساطة هيئة سياسية بالأمر الآتية^(١) :

الأمر الأول : أنها رقابة سابقة على إصدار القانون، أي إنها تباشر بعد سنّ القانون وإقراره من البرلمان وقبل إصدار رئيس الجمهورية له. وينتج عن ذلك أن هذه الرقابة ينتهي

(١) انظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٩؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ١٠٠.

أمرها إذا ما تم إصدار القانون، وينجو القانون بذلك من أية منازعة قد تُثار حول دستوريته^(١).

الأمر الثاني : أنها رقابة وقائية *Contrôle préventif*، إذ تستهدف منع صدور أي قانون تثبت مخالفته لأحكام الدستور، وبالتالي تكون هذه الرقابة أكثر فاعلية من غيرها من صور الرقابة البعدية، أي الرقابة اللاحقة لصدور القانون، إعمالاً للمبدأ القائل : « الوقاية خير من قنطار علاج » .

الأمر الثالث : أنّ من يتولى القيام بمهمة الرقابة على دستورية القوانين ليس هيئة قضائية تتكون من قضاة متخصصين كما هو الحال في الرقابة القضائية، بل يتولى مهمة هذه الرقابة هيئة سياسية، يكون اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية وحدها أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، ومن ثم يغلب الطابع السياسي على الأعضاء المكلفين بمباشرتها .

الأمر الرابع : أنها تستمد أساسها من مبدأ الفصل بين السلطات، بحسبان أن هذا المبدأ يقوم على أنه لا يجوز للسلطة القضائية التدخل في أعمال السلطة التشريعية، وبهذه الرقابة يتمكن البرلمان من تفادي سيطرة القضاء وتدخله، وبالتالي فإن هذه الرقابة تتفادى الصدام بين السلطات .

ثانياً. عيوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين :

يؤخذ على أسلوب الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية الأمور الآتية^(٢) :

الأمر الأول : أن الرقابة على دستورية القوانين لها طبيعة قانونية لا يمكن إنكارها، فهي من حيث موضوعها عمل فني قانوني يتطلب مؤهلات فنية وكفاءة قانونية خاصة في القائمين به لتحديد مدى تطابق الإجراءات أو القوانين الصادرة من السلطة التشريعية مع

(١) تمر العملية التشريعية بمراحل عدة: أ. اقتراح القانون (من قبل أعضاء البرلمان أو السلطة التنفيذية) ب. إقرار القانون (من قبل البرلمان بعد التصويت عليه) ج. إصدار القانون (بالتوقيع عليه من قبل رئيس الدولة) د. نشر القانون في الجريدة الرسمية .

(٢) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ١٠٠، ١٠١؛ د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني" (بيروت؛ الدار الجامعية، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ)، ص ٩٠٢ وما بعدها .

نصوص وأحكام الدستور؛ ومعرفة ما إذا كانت هذه الإجراءات والقوانين قد خالفت حكماً من أحكام الدستور، سواء بطريقة صريحة أو بطريقة ضمنية، وبيان حدود اختصاصات السلطة التشريعية للتحقق من أن القوانين التي أصدرتها تدخل ضمن هذه الاختصاصات أو لا تدخل. كل ذلك يفترض حتماً أن القائمين بمهمة الرقابة على دستورية القوانين لديهم التكوين القانوني اللازم للقيام بهذه المهمة، ويكون من غير المعقول إذاً أن توضع هذه المهمة في أيدي هيئة سياسية قد لا تتوافر لدى أفرادها القدرة على فهم القانون، وما يثار حوله من مشكلات، إذ ستعمل هذه الهيئة على تغليب التقديرات السياسية بحكم تكوينها على التقديرات القانونية .

الأمر الثاني : لما كان مفهوم الرقابة على دستورية القوانين يعني في ذاته وضع حد للنزوات والأهواء السياسية لإحدى السلطات العامة . وهي هنا السلطة التشريعية . ومنع طغيانها إذا ما تركت دون رقابة، فإن الأخذ بنظام الرقابة السياسية ووضع مهمة الرقابة في يد هيئة لها طابع سياسي يشكل خطراً كبيراً لا جدال فيه، لأن هذه الهيئة السياسية التي يناط بها أمر إجراء الرقابة الدستورية يمكن أن تخضع للنزوات والأهواء السياسية ذاتها التي تخضع لها الهيئات السياسية الأخرى، ونعني على وجه الخصوص السلطة التشريعية .

كما يؤدي ذلك أيضاً إلى نقل مركز الثقل في النظام السياسي من السلطة التشريعية إلى تلك الهيئة السياسية المكلفة بالرقابة، وتصبح هذه الهيئة بمثابة السلطة العليا التي تعلو سائر السلطات السياسية في الدولة .

الأمر الثالث : أن نظام الرقابة . كما قيل . يتطلب أول ما يتطلب حتى يكون مثمراً وفعالاً أن تتمتع الهيئة القائمة بالرقابة بالاستقلال والحيادة في مواجهة جميع السلطات، فتمارس رقابتها في حيادة تامة بعيدة عن المؤثرات والأهواء، وهو ما لا يتوافر بالنسبة إلى هيئات الرقابة السياسية، إذ يتم تشكيلها بطريقة أو بأخرى تجعل منها هيئة تابعة لغيرها من السلطات المنشأة في الدولة . فهذه الهيئة إما أن يتم تشكيلها من جانب **السلطة التشريعية (البرلمان)**، وفي هذه الحالة ستكون هيئة الرقابة عرضة للخضوع لاتجاهات البرلمان ولرحمته، الأمر الذي ينتفي معه إمكان تحقيق رقابة حقيقية على تصرفات البرلمان، إذ لا تخرج هذه الهيئة عن كونها امتداداً للبرلمان وانعكاساً لاتجاهاته وآرائه، وإما أن يتم تشكيل هذه الهيئة عن طريق التعيين من جانب **الحكومة أي السلطة التنفيذية**، وفي تلك الحالة سوف تكون هيئة الرقابة تابعة لها وخاضعة لتعليماتها، الأمر الذي قد يؤدي إلى

تشكك البرلمان في هذه الهيئة على أساس أنها امتداداً للسلطة التنفيذية، وأن رقابتها ستكون موجّهة من جانب هذه السلطة الأخيرة، مما قد يؤدي إلى حدوث تصادم مستمر بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبذلك يكون وجودها سبباً من أسباب الاضطراب السياسي بدلاً من أن تكون أداة لتحقيق الاستقرار في ظل الدستور، وتزداد هذه الخطورة وضوحاً وتأكيداً إذا جعلنا تكوين هذه الهيئة عن طريق الانتخاب الشعبي، إذ ستعدّ نفسها ممثلة للشعب، وأنها تملو تبعاً لذلك غيرها من الهيئات الأخرى، فتتنازع معها السلطة والنفوذ وتحاول السيطرة عليها وإخضاعها لإرادتها بوصفها أعلى هيئة منشأة في الدولة .

الأمر الرابع: أن أسلوب الرقابة السياسية يؤدي غالباً إلى حرمان أو منع الأفراد من ممارسة حق الطعن بعدم الدستورية أمام هيئة الرقابة، إذ كان هذا الحق مقصوراً فقط على الهيئات العامة دون الأفراد .

الفصل الثاني

تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين

(النموذج الفرنسي)^(١)

تعد فرنسا من الدول التي تميل تقليدياً إلى إبعاد القضاء عن معترك الرقابة على دستورية القوانين، وتكليف هيئة سياسية بمهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور^(٢).

وقد أخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة - الصادر في الرابع من أكتوبر/تشرين الأول عام ١٩٥٨ - بنظام الرقابة الدستورية بوساطة هيئة سياسية، وأطلق على هذه الهيئة

^(١) انظر : د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩-٢٠٠٠)؛ هنري روسيون، المجلس الدستوري "ترجمة د. محمد وطفه" (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠١) .

^(٢) يعود السبب في ذلك إلى التفسير الذي ساد الفقه الفرنسي في فهم مبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك بوصف البرلمان هو المعبر عن سيادة الأمة، وأن القانون هو مظهر إرادة الأمة، فهذه الإرادة التي يعبر عنها البرلمان لا يتصور أن يراقبها أحد أو أن يردها أحد إلى الصواب، لأن الصواب مفترض فيمن يعبرون عن إرادة الأمة، فهذان الأمران حالا بين فرنسا وبين الأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين.

انظر : د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٢)، ص ٢٥.

اسم « المجلس الدستوري »، ومقره في القصر الملكي Palais Royal بباريس مقابل متحف اللوفر. وقد أفرد له الدستور المذكور باباً خاصاً هو **الباب السابع** (المواد من ٥٦ إلى ٦٣) نصّ فيه على الأحكام الرئيسية المتعلقة بهذا المجلس، وأسند المشرع الدستوري إلى البرلمان مهمة القيام بوضع "قانون أساسي" Loi Organique يتولى تحديد قواعد تنظيم وعمل المجلس الدستوري والإجراءات التي تتبع أمامه .

بناء عليه، صدر في السابع من نوفمبر/تشرين الثاني عام ١٩٥٨ المرسوم رقم 58-1067 المتضمن القانون الأساسي الناظم لعمل المجلس الدستوري .

أولاً - تكوين المجلس الدستوري :

تنص المادة /٥٦/ من الدستور الفرنسي على أن : « يتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، يتولى كل منهم منصبه لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد. ويتجدّد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات، ويعيّن كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء. ويجب أن يطبق الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة /١٣/ على هذه التعيينات. وتُعرض التعيينات التي يجريها كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ على اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون غيرها لإبداء الرأي فيها. وزيادة على الأعضاء التسعة المنصوص عليهم في الفقرة السابقة يعد رؤساء الجمهورية السابقون أعضاءً في المجلس بحكم القانون مدى الحياة. يعيّن رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري، وله صوتٌ مرجّح عند تساوي الأصوات » .

ويتضح من ذلك، أن المجلس الدستوري الفرنسي يتألف من نوعين من الأعضاء^(١) :

أ - الأعضاء بقوة القانون Les membres de droit : طبقاً للفقرة الثانية من المادة /٥٦/ من الدستور الفرنسي، فإن الرؤساء السابقين للجمهورية يكونون **بقوة القانون** أعضاء في المجلس الدستوري **مدى الحياة**، ولكل منهم صوت في المناقشات، ويمكن أن يعيّن رئيس المجلس من بينهم تماماً كما هو الحال بالنسبة إلى الأعضاء المعيّنين، ولا يخضعون لضرورة أداء اليمين قبل انضمامهم إلى المجلس .

^(١) انظر : 9 : Ardant, Philippe; *Les institutions de la Ve République* (Paris: hachette édition, 2004), p.121, 122.

The National Assembly in the French Institutions. Fact Sheets (French National Assembly, France: February 2013), pp.41, 42.

بـ الأعضاء المعيّنين Les membres désignés : يتكون المجلس الدستوري الفرنسي من تسعة أعضاء معيّنين، تجري تسميتهم من قبل السلطات السياسية العليا، أي رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي البرلمان، وذلك بنسبة الثلث لكل منهم، إذ يعيّن رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء، كما يعيّن رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة أعضاء أيضاً، أما الثلاثة الباقين فيعيّنهم رئيس مجلس الشيوخ، وتنتشر قرارات التعيين في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية.

وبموجب التعديل الدستوري الأخير الذي جرى في ٢٣ يوليو/تموز ٢٠٠٨، بشأن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، ووفقاً للإجراءات التي حدّدها القانون الأساسي (العضوي) الصادر في ٢٣ يوليو/تموز ٢٠١٠، فإن هذه التعيينات تخضع للإجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة ١٣/ من الدستور الفرنسي، إذ أصبح رئيس الجمهورية يمارس سلطة التعيين المخوّلة له بعد إبداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة (وهي لجنة القوانين الدستورية *la commission chargée des lois constitutionnelles*) في كل من مجلسي البرلمان، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بأي تعيين إذا كان مجموع عدد الأصوات المعارضة في كل لجنة يمثل على الأقل ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها داخل اللجنتين (وهذا ما بات يُعرف بإجراء "النقض البرلماني" *Le veto parlementaire*).

وكذلك الأمر بالنسبة إلى التعيينات التي يجريها كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، إذ أوجبت المادة ٥٦/ من الدستور عرضها على اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون غيرها (وهي لجنة القوانين الدستورية) لإبداء الرأي فيها فقط^(١).

وبالنسبة إلى مدة التعيين، أو مدة العضوية، فقد نصت المادة ٥٦/ من الدستور الفرنسي على أن مدة العضوية للأعضاء المعيّنين تكون تسع سنوات غير قابلة للتجديد. ويرجع تحديد هذه المدة إلى أن أعضاء اللجنة المكلفة بصياغة الدستور رأوا ضرورة إطالة المدة حتى تكون كافية لاستقرار سلطة المجلس وقيامه بوظيفته، ولكنهم رأوا كذلك أن يكون المجلس متجدّداً بحيث يجدد ثلث أعضائه (أي ثلاثة أعضاء) كل ثلاث سنوات.

The National Assembly in the French Institutions, op.cit., pp.41, 42.

(١) انظر :

وخوفاً من أن يخضع العضو لسلطة من عيَّنه أو أن يكون ممثلاً له داخل المجلس
رُئيَ عدم تجديد العضوية حتى تنقطع صلة التبعية والخضوع من جانب عضو المجلس إلى
الجهة التي عيَّنته. ومن ثم، فإن العضو المعين الذي تنتهي فترة ولايته لا يجوز لأي من جهات
التعيين (رئيس الجمهورية أو رئيسي مجلسي البرلمان) أن يقوم بإعادة تعيينه مرة أخرى.

ويؤدي أعضاء المجلس الدستوري المعيّنين - قبل مباشرتهم لمهامهم - اليمين الآتية أمام
رئيس الجمهورية : « أقسم بالله أن أقوم بأداء مهامي بأمانة وإخلاص، وأن أمارسها بحيادية تامة
وفقاً للدستور، وأن ألتزم بعدم إفشاء سرية المداولات والتصويت، وألا أقوم باتخاذ أي موقف
علمي، وأن لا أقدم أي مشورة في المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس ».

وطبقاً للدستور الفرنسي، والقانون الأساسي الناظم لعمل المجلس الدستوري، فإنه
لا يجوز لأعضاء المجلس الدستوري الجمع بين عضوية المجلس وأحد المناصب الوزارية في
الحكومة^(١)، أو عضوية مجلسي البرلمان، أو البرلمان الأوروبي، أو عضوية المجلس
الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو منصب المدافع عن الحقوق *Le Défenseur des droits*،
كما لا يجوز لعضو المجلس في أثناء عضويته أن يمارس أي ولاية انتخابية، أو أن يتولى أي
وظائف إدارية^(٢) أو مناصب قيادية في الأحزاب السياسية، أو أن يمارس مهنة المحاماة، أو
أي نشاط مهني، باستثناء القيام بالأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية.

وفي حال عدم التزام عضو المجلس بقاعدة عدم الجمع، فإنه يجب عليه أن يقدم
استقالته من منصبه^(٣).

ثانياً - رئيس المجلس الدستوري :

طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة ٥٦/ من الدستور الفرنسي، يُعيّن رئيس المجلس
الدستوري بقرار من رئيس الجمهورية ينشر في الجريدة الرسمية، ويتم اختياره من بين
أعضاء المجلس من دون تفرقة بين المعيّنين منهم أو الأعضاء بقوة القانون، ولم توضّح

(١) وبناءً على ذلك، أعلن وزير الشؤون الخارجية الفرنسي لوران فابيوس *Laurent Fabius* - في يوم الأربعاء ١٠
فبراير/شباط ٢٠١٦ - استقالته من الحكومة بعد أن أصدر رئيس الجمهورية فرانسوا هولاند قراراً بتعيينه رئيساً للمجلس
الدستوري ابتداءً من مارس المقبل .

(٢) لا يمكن تعيين أعضاء المجلس الدستوري في وظائف عامة، ولكن يمكنهم الاحتفاظ بالوظائف العامة التي كانوا
يشغلونها قبل تعيينهم في المجلس شريطة أن لا يحصلوا على ترقية .

(٣) انظر : *The National Assembly in the French Institutions, op.cit., p.42.*

النصوص المتعلقة بالمجلس الدستوري المدة التي يشغل فيها رئيس المجلس وظيفته، وهو ما يشكل انتقاداً لهذه النصوص، وإن كان العمل يجري على أن تكون هذه المدة لتسع سنوات .

ويجتمع المجلس الدستوري بدعوة من رئيسه، أو أقدم أعضائه عند غياب الرئيس^(١)، وهو الذي يحدد التاريخ وجدول الأعمال، وهو الذي يقوم بتعيين المقرر لكل مسألة أو مشكلة يبحثها المجلس، ويلعب هذا المقرر دوراً كبيراً في إظهار ودراسة المشكلة، وهو الذي يُعدّ القرار الأولي أو مشروعه الذي يُشكّل على الأقل نقطة البداية في القرار النهائي.

وفي أثناء المناقشات فإن الرئيس هو الذي يرأس المجلس. ولا شك في أن لهذا الحق أهمية خاصة، لأن الدستور ينص على أن لرئيس المجلس الدستوري صوت مرجّح في حالة تساوي الأصوات، إذ يرجّح إحدى الكفتين على الأخرى.

ثالثاً - اختصاصات المجلس الدستوري :

يمارس المجلس الدستوري عدداً من الاختصاصات المهمة، بعضها ذو طابع استشاري وبعضها الآخر ذو طابع قضائي، ومن هذه الاختصاصات نذكر الآتي^(٢):

- تقديم المشورة لرئيس الجمهورية عندما يقرّر استخدام السلطات الاستثنائية الممنوحة له بموجب المادة ١٦/ من الدستور (ينشر رأي المجلس في الجريدة الرسمية)، كما أن التدابير التي يتخذها الرئيس استناداً إلى المادة ١٦/ تتطلب أيضاً رأياً مسبقاً من المجلس .
- تقديم المشورة للحكومة بخصوص الإجراءات التحضيرية التي ستتخذها لتنظيم عمليات الاقتراع للانتخابات الرئاسية، وكذلك عمليات الاستفتاء .

(١) كما حصل مع رئيس المجلس الدستوري رولان دوما Roland Dumas الذي اتم بتورطه في قضية سياسية مالية "قضية شركة (إلف) ELF البترولية"، فاضطر لأخذ إجازة في ٢٣ مارس/آذار ١٩٩٩، ثم استقال من منصبه في الأول من مارس/آذار ٢٠٠٠، وخلال هذه المدة (من ٢٣ آذار ١٩٩٩ حتى ١ آذار ٢٠٠٠) حلّ محله في إدارة جلسات المجلس العضو Yves Guéna كونه أقدم الأعضاء في المجلس).

انظر : Ardant, Philippe; *Les institutions de la Ve République*, op.cit., p.123.

(٢) لمزيد من التفاصيل، انظر : د. حسن البحري، القضاء الدستوري "دراسة مقارنة" (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠)، ص ٧٥ وما بعدها .

❑ الإشراف على سلامة إجراءات انتخابات رئاسة الجمهورية، والفصل في الطعون الخاصة بصحة هذه الانتخابات، وإعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية .

❑ الفصل في المنازعات المتعلقة بصحة الانتخابات البرلمانية، أي انتخابات أعضاء مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) .

❑ الإشراف على حسن سير عمليات الاستفتاءات وإعلان نتائجها .

❑ مراقبة دستورية توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة، والفصل في أي خلاف يحدث بين الحكومة ورئيس مجلس البرلمان المعني (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، بناء على طلب أي منهما، بخصوص مشروع قانون ما أو تعديل له .

❑ الرقابة على دستورية القوانين الأساسية (العضوية)، والتحقق من مدى مطابقتها للدستور، وذلك قبل أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها .

❑ الرقابة على دستورية اقتراحات القوانين المنصوص عليها في المادة ١١ / من الدستور (التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تسهم في ذلك، أو التي تهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة، والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر في سير عمل المؤسسات) قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، ليقرر مدى مطابقتها للدستور .

❑ الرقابة على دستورية اللائحة الداخلية لمجلسي البرلمان أو على أية تعديلات يتم إجراؤها على هذه اللائحة، والتحقق من مدى مطابقتها للدستور، وذلك قبل وضعها موضع التنفيذ .

❑ الرقابة على دستورية القوانين العادية، إذ يجوز لرئيس الجمهورية، أو للوزير الأول، أو لرئيس أي من مجلسي البرلمان، أو لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ، التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية القوانين التي يقرها البرلمان قبل إصدارها .

❑ الرقابة على دستورية مشروعات المعاهدات والتعهدات الدولية التي تستلزم إذن البرلمان لنفاذها، إذ أجاز الدستور لرئيس الدولة أو لرئيس الوزراء أو لأحد رئيسي مجلسي البرلمان أو لستين نائباً أو لستين شيخاً طلب انعقاد المجلس الدستوري للنظر في بعض الشروط أو النصوص التي يتضمنها مشروع الاتفاقية الدولية، وإعلان ما إذا كانت متعارضة مع الدستور أم لا .

■ ممارسة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع (مسألة الدستورية ذات الأولوية)، فقد تضمن التعديل الدستوري الجديد بتاريخ ٢٣ / ٧ / ٢٠٠٨ عدداً من الإصلاحات الجوهرية، من بينها إضافة المادة ٦١-١ إلى الدستور التي وسعت من اختصاصات المجلس الدستوري، إذ منحت الأفراد العاديين - ولأول مرة في التاريخ الدستوري الفرنسي - حق الدفع بعدم دستورية أحد النصوص التشريعية.

ويشترط لتحريك هذه الرقابة جدية الدفع بأن النص المطعون فيه قد تضمن اعتداء على أحد الحقوق أو إحدى الحريات الأساسية التي كفلها الدستور.

وقد دخلت هذه المادة حيّز النفاذ في الأول من مارس/آذار سنة ٢٠١٠ بعد صدور قانونها الأساسي رقم ١٥٢٣-٢٠٠٩ تاريخ ١٠/١٢/٢٠٠٩ وعدد من المراسيم التنفيذية التي تسهّل تنفيذها وتبيّن آلية تطبيقها.

وقد نصت المادة ٦٢/ من الدستور في فقرتها الثانية على أن : « النص الذي يُصرّح بعدم دستوريته على أساس المادة ٦١-١ / يعتبر لاغياً من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ لاحق يحدده هذا القرار. ويحدد المجلس الدستوري الشروط والحدود التي يجوز فيها إعادة النظر في الآثار التي ربّتها هذا النص » .

رابعاً - قرارات المجلس الدستوري وطبيعته :

نصت الفقرة الثالثة من المادة ٦٢/ من الدستور الفرنسي على أن : « قرارات المجلس الدستوري لا تقبل الطعن بأي وجه من أوجه الطعن [مبرمة] ، وهي ملزمة للسلطات العامة ولجميع الجهات الإدارية والقضائية ».

وحتى الآن يصوغ المجلس قراراته على هيئة الأحكام القضائية من حيث مناقشة الوقائع، ومن حيث التسبيب وكتابة الحيثيات . والمجلس نفسه يشير في قراراته إلى بعض قراراته السابقة مؤكداً ما لها من حجّة وإلزام .

وهكذا، يمكننا القول : إن المجلس الدستوري في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة هو هيئة سياسية *L'organe politique* من حيث تكوينه، وهو هيئة قضائية *L'organe juridictionnel* من حيث اختصاصاته، إذ يفصل في منازعات قانونية يحته، بقرارات مبرمة تتمتع بالحجية المطلقة تجاه الكافة.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور، بحيث يصبح عمل القاضي في هذه الحالة ليس فقط مجرد تطبيق القانون، وإنما أيضاً التحقق من مطابقة أو مخالفة هذا القانون للأحكام والقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية؛ فالرقابة القضائية ترمز إذن للهيئة التي تباشرها وطابعها القضائي .

ومما لا ريب فيه أن إسناد مهمة التحقق من مدى مطابقة أو موافقة القوانين المختلفة لأحكام الدستور إلى القضاء يحقق مزايا عديدة لم تتوافر من قبل في حالة اضطلاع هيئة سياسية بهذه المهمة^(١)، إذ تتوافر عادةً في رجال القضاء ضمانات الحيادة والموضوعية، والاستقلال في مباشرة وظيفتهم من ناحية، كما أنهم - من ناحية أخرى - مؤهلين بحكم تكوينهم القانوني للاضطلاع بمهمة فحص القوانين للتعرف على مدى موافقتها لأحكام الدستور^(٢)؛ وفضلاً عن ذلك كله، فإن الإجراءات التي تُتبع أمام القضاء تتطوي على كثير من الضمانات التي تكفل العدالة (مثل علانية الجلسات، وحرية التقاضي، وحرية

(١) هنالك عدد من فقهاء القانون وعلى رأسهم الفقيه الكبير الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري، أيدوا الرقابة القضائية على دستورية القوانين وفضلوها على الرقابة السياسية، إذ بيّن الفقيه السنهوري ذلك من خلال قوله : « ... والحق أن الديمقراطيات التي لم ترسخ لها قدم في الحكم الديمقراطي الصحيح هي في أشد الحاجة إلى رقابة القضاء . ذلك أن كل ديمقراطية ناشئة لم تنضج فيها المبادئ الديمقراطية، ولم تستقر هذه المبادئ عندها في ضمير الأمة، تكون السلطة التنفيذية هي أقوى السلطات جميعاً، تتغول السلطة التشريعية وتسيطر عليها، وتتحيف السلطة القضائية وتنتقص من استقلالها. والدواء الناجع لهذه الحال هو العمل على تقوية السلطة القضائية. فهي أدنى السلطات الثلاث إلى الإصلاح، إذ القضاة نخبه من رجال الأمة، أُشربت نفوسهم احترام القانون، وانغرس في قلوبهم حب العدل، وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية، ولا يقدر لهذا المبدأ قيام واستقرار إذا لم يوجد إلى جانبه قضاء حر مستقل يحميه من الاعتداء، ويدفع عنه الطغيان ».

انظر : د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية (القاهرة، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير سنة ١٩٥٢)، ص ٢ .

(٢) انظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٧، ١٣٨ ؛ د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠١ .

الدفاع، وضرورة تسييب الأحكام القضائية...)، وتبعث الثقة والاطمئنان لأحكامه، مما يكفل بالتالي لرقابة الدستورية موضوعيتها وسلامتها.

وإذا كانت أغلب تشريعات الدول في عالمنا المعاصر تأخذ بأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين، فإن تنظيم هذه الرقابة يشير نقاطاً أربعة جديرة بالبحث: الأولى تتعلق بتحديد الجهات القضائية التي يُعهد إليها برقابة الدستورية، والثانية تتعلق بمن له الحق في الطعن في عدم الدستورية، والثالثة تتعلق بكيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية. وسنتناول بالدراسة مجمل النقاط السابقة، وذلك وفق الآتي :

الفصل الأول

تحديد الجهات القضائية التي يعهد إليها برقابة الدستورية

تختلف دساتير الدول في تحديد الجهات القضائية التي يعهد إليها بالقيام بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، ويوجد اتجاهان رئيسان في هذا الصدد: الاتجاه الأول يعهد بمهمة هذه الرقابة إلى جميع المحاكم في الدولة، وهو الذي نطلق عليه " أسلوب لا مركزية الرقابة "، والاتجاه الآخر يعهد بتلك الرقابة إلى جهة قضائية واحدة، وهو الذي نطلق عليه " أسلوب مركزية الرقابة "؛ وهذا ما سنتحدث عنه من خلال الآتي:

أولاً- أسلوب لا مركزية الرقابة (الرقابة الشائعة) :

يقصد بهذا النوع من الرقابة أن تقوم المحكمة ذاتها التي تضع يدها على دعوى ما إما من تلقاء نفسها وإما بناءً على طلب من أحد الخصوم ذوي المصلحة بفحص دستورية القانون واجب التطبيق. وكما هو ملاحظ فإن المحكمة تكون أمام مسألة أولية قبل الفصل في دعوى الأساس، وعلى المحكمة أن تفصل بنفسها بالمسألة الأولية ثم تتابع الفصل في دعوى الأساس. وهذا الأسلوب متبع في أمريكا وتطبقه الآن بعض الدول الأنكلوسكسونية المتأثرة بالنظام الأمريكي^(١)؛ ففي النظام الدستوري الأمريكي، لا تختص المحكمة العليا - كما يتوهم الكثيرون - بنظر الطعن في دستورية القوانين، وإنما تملك هذه السلطة في الولايات المتحدة جميع الجهات القضائية على اختلاف درجاتها سواء

(١) انظر : د. سعيد نحيلي، الرقابة الدستورية (دمشق، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، الطبعة الأولى

في الولايات المختلفة أو في الحكومة المركزية؛ ومرد ذلك أن هذه المحاكم لا ترى في الرقابة إلا جزءاً طبيعياً من وظيفتها الأصلية في نظر خصومات الأفراد ومنازعاتهم^(١).

ثانياً. أسلوب مركزية الرقابة :

يقوم هذا الأسلوب على قصر الادعاء بعدم الدستورية أمام جهة قضائية واحدة، بحيث لا يجوز لغير هذه الجهة أن تتصدى لبحث هذه المشكلة، كما لا يجوز لمن يمنحهم الدستور حق الطعن بعدم الدستورية الادعاء بعدم مطابقة القانون العادي للدستور سوى أمام هذه الجهة. وتختلف الدساتير التي تأخذ بهذا الأسلوب في تحديد الجهة الموحدة التي يعهد إليها بالرقابة على دستورية القوانين، ويمكن حصر مسلك الدساتير المختلفة في اتجاهين رئيسين^(٢):

أولاً - أسندت دساتير بعض الدول مهمة الفصل في مدى مطابقة القانون العادي لأحكام الدستور إلى أعلى محكمة في النظام القضائي العادي (كالمحكمة العليا أو محكمة النقض أو التمييز مثلاً)، بحيث تقوم هذه المحكمة برقابة الدستورية إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى؛ وتعد سويسرا من أبرز الدول التي أخذت بهذه الطريقة، إذ جعل **دستور الاتحاد السويسري** لسنة ١٨٧٤ **للمحكمة الاتحادية العليا** وحدها وبناء على طلب ذوي الشأن الحق في أن تمتنع عن تطبيق القوانين لمخالفتها للدستور الاتحادي أو لدساتير الولايات المختلفة، وهي تباشر ذلك الاختصاص إلى جانب ولايتها القضائية في المسائل المدنية والجنائية^(٣). وكذلك الأمر بالنسبة إلى **الدستور الدائم لجمهورية السودان** الديمقراطية لسنة ١٩٧٣، إذ جعل نظر الدعوى في دستورية القوانين من بين اختصاصات **المحكمة العليا**^(٤).

(١) انظر : د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين ...، مرجع سابق، ص ١٨٥ .

(٢) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن (القاهرة؛ بدون ناشر، طبعة ٢٠٠٤)، ص ٣٠١،

٣٠٢؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص ١٠٩ وما بعدها .

(٣) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري (القاهرة؛ طبعة ١٩٨٥)، ص ١٤٦ .

(٤) تنص المادة ١٨٩/ من دستور السودان لسنة ١٩٧٣ على أن: « يمارس القضاء في الدولة: (أ) المحكمة العليا.

(ب) محاكم الاستئناف. (ج) المحاكم الأخرى ... »، كما تنص المادة ١٩٠/ من هذا الدستور على أن : « تكون

المحكمة العليا حارسة الدستور وتختص بنظر المسائل التالية وإصدار الأحكام والقرارات فيها وفقاً للدستور والقانون:

(أ) تفسير الدستور والنصوص القانونية الأخرى. (ب) حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور. =

ثانياً. تذهب أغلب دساتير الدول التي أخذت بأسلوب مركزية الرقابة إلى جعل الاختصاص برقابة الدستورية موكولاً إلى محكمة خاصة يتم إنشاؤها لهذا الغرض^(١). ومن هذه الدساتير نذكر على سبيل المثال: دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤^(٢)، ودستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤^(٣)، ودستور الجمهورية العربية السورية لسنة ٢٠١٢^(٤).

الفصل الثاني

الجهات التي تملك حق الطعن في عدم الدستورية

سواء أوكّل أمر الرقابة على الدستورية إلى جميع الجهات القضائية على اختلاف درجاتها في السلم القضائي، أو إلى محكمة خاصة يتم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض، فإن الهيئة القضائية التي يعهد إليها بتلك الرقابة لا تملك من تلقاء نفسها فحص دستورية القوانين للتأكد من دستورتها، بل لا بد من رفع نزاع أمامها متعلق بالقانون الذي ثار الشك حول دستوريته. وتختلف تشريعات الدول في تحديد الأشخاص الذين يحق لهم الطعن في عدم الدستورية، فتميل بعضها إلى إعطاء هذا الحق لكل ذي مصلحة سواء من الهيئات العامة أو الأفراد، بينما تقصر تشريعات أخرى حق الطعن على بعض الهيئات العامة دون الأفراد؛ وهذا ما سنتحدث عنه من خلال الآتي :

= (ج) الطعن في دستورية القوانين. (د) تنازع الاختصاص القضائي. (هـ) الطعن بالنقض في جميع المواد القانونية على النحو الذي يحدده القانون. (و) أي مسائل أخرى يقرر الدستور أو القانون اختصاصها بها. »

(١) تعد النمسا Austria أول دولة في العالم تنشئ محكمة دستورية مستقلة، وذلك في عام ١٩٢٠ .

انظر : Ardant (Philippe); *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, op.cit., p.107.

(٢) تنص المادة ١٩١/ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن : « المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، ... »، كما تنص المادة ١٩٢/ من هذا الدستور على أن : « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها » .

(٣) أفرد الدستور التونسي الجديد لعام ٢٠١٤ (الفصول من ١١٨ حتى ١٢٤) للحدّث عن المحكمة الدستورية، وقد صدر القانون الأساسي عدد ٥٠ لسنة ٢٠١٥ الناظم لعمل المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها.

(٤) أفرد الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ الباب الرابع منه للأحكام الخاصة بالمحكمة الدستورية العليا، وهو ما يعني حرص المشرع الدستوري على تأكيد رقابة الدستورية، وقد جاء هذا التنظيم في (المواد من ١٤٠ إلى ١٤٩) .

أولاً- إعطاء حق الطعن في عدم الدستورية لكل ذي مصلحة :

تميل تشريعات بعض الدول التي تعتق فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى إعطاء حق الطعن بعدم الدستورية لكل ذي مصلحة في هذا الطعن سواء أكان من الهيئات العامة أم من الأفراد .

ومن ذلك الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ ، إذ أعطى لكل ذي مصلحة ، حالية أو مستقبلية ، أن يطعن أمام المحكمة العليا الاتحادية في عدم دستورية القوانين الصادرة من الولايات^(١) ، وكذلك أيضاً الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة ١٩٧٣ ، إذ نص في المادة / ٥٨ / منه على أنه : « يجوز لأي شخص أضير من جراء أي تشريع أصدرته أية سلطة ذات اختصاص تشريعي أن يرفع دعوى أمام المحكمة العليا لإعلان بطلانه بسبب إهداره للحريات والحقوق التي كفلها الدستور »^(٢).

ومن ذلك أيضاً قانون المحكمة الدستورية في دولة الكويت ، إذ نصت المادة الرابعة (مكرر) من قانون إنشاء المحكمة على أنه : « لكل شخص طبيعي أو اعتباري الطعن بدعوى أصلية أمام المحكمة الدستورية في أي قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة إذا قامت لديه شبهات جدية بمخالفته لأحكام الدستور ، وكانت له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن عليه ، على أن تكون صحيفة الطعن موقعة من ثلاثة محامين مقبولين أمام المحكمة الدستورية. ويجب على الطاعن أن يودع عند تقديم صحيفة الطعن على سبيل الكفالة خمسة آلاف دينار »^(٣).

ثانياً- قصر حق الطعن في عدم الدستورية على بعض الهيئات دون الأفراد :

تنص بعض الدساتير على تحديد حصري للهيئات التي يحق لها الطعن بعدم دستورية أحد القوانين ، ومن تلك الدساتير على سبيل المثال ، الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ ، الذي قصر حق الاعتراض أمام المحكمة الدستورية العليا على دستورية القوانين قبل إصدارها على رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب^(٤) ، وقد سار على ذات النهج الدستور

(١) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٩ .

(٢) وهو أيضاً ما نصت عليه المادة / ٣٤ / من دستور جمهورية السودان لسنة ١٩٩٨ .

(٣) المادة الرابعة (مكرر) مضافة بموجب القانون رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية في دولة الكويت .

(٤) راجع المادة / ١٤٥ / من الدستور السوري الصادر سنة ١٩٧٣ .

السوري لسنة ٢٠١٢ إذ قصر حق الاعتراض على دستورية القوانين قبل إصدارها على رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب^(١).

الفصل الثالث

كيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية

على الرغم من أن كثيراً من الدول قد أخذت بطريقة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، غير أن هذه الدول لم تتفق على أسلوب واحد فيما يتعلق بكيفية الادعاء أمام المحاكم القضائية بعدم الدستورية، فمنها ما يجعل الرقابة تتم عن طريق دعوى أصلية (رقابة الإلغاء)، ومنها ما يسمح بهذه الرقابة بواسطة الدفع (رقابة الامتناع). وستحدث فيما يأتي عن مضمون هذين الأسلوبين، مع بيان أهم نقاط الاختلاف بينهما، وذلك على النحو الآتي :

أولاً- الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية :

يقصد بهذه الصورة من الرقابة أن يقوم صاحب الشأن المتضرر من قانون ما بالطعن فيه مباشرة أمام المحكمة المختصة - التي يحددها دستور الدولة - برفع دعوى أصلية يطلب فيها الحكم بطلانه لمخالفته أحكام الدستور، من دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه في دعوى من الدعاوى القضائية^(٢). فإذا ما ثبت للمحكمة المختصة بعد فحصها للقانون المطعون فيه أنه مخالفٌ للدستور، حكمت ببطالان هذا القانون وإلغائه، ولذلك تسمى هذه الرقابة أيضاً برقابة الإلغاء، مع ملاحظة أن الحكم الصادر من المحكمة في هذه الحالة يكون ذا حجية عامة ومطلقة، أي إنه يسري في مواجهة كافة، وعد القانون المحكوم بإلغائه كأن لم يكن سواء من تاريخ صدوره أو بالنسبة إلى المستقبل فقط؛ ولذلك فإن هذا الحكم يحسم النزاع حول دستورية القانون المطعون فيه من أول مرة وبصفة نهائية، بحيث لا يجوز إثارة المشكلة في المستقبل بصدد مسائل فرعية يحكمها هذا القانون. ونظراً إلى الآثار الخطيرة المترتبة على حكم المحكمة في هذا الشأن، فإن

(١) راجع المادة /١٤٧/ فقرة /١/ من الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ .

(٢) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٢٠ .

طريقة الإلغاء تفترض وجود نص دستوري صريح يجيز ممارسة رقابة الدستورية، ويحدد المحكمة المختصة بنظرها، والمدة التي يجب مراجعة المحكمة خلالها^(١).

ثانياً. الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم الدستورية :

في هذه الصورة من صور الرقابة لا يجوز القانون للمتضرر اللجوء مباشرة للمحكمة المختصة بنظر دعوى عدم الدستورية، وإنما يشترط أن تكون هنالك دعوى (مدنية، تجارية، جنائية، إدارية ...) منظورة أمام القضاء (العادي أو الإداري)، فيكون الدفع بعدم الدستورية متعلقاً بقانون يراد تطبيقه على طريف النزاع المنظور أمام المحكمة، فيتقدم أحد هذين الطرفين بالدفع بعدم دستورية القانون أمام المحكمة التي تنظر دعوى النزاع^(٢). ويعني ذلك أن المحكمة المذكورة لا تنظر في مدى دستورية القانون من تلقاء ذاتها، وإنما يجب أن يدفع أحد الخصوم بعدم الدستورية، عندئذ فقط تنظر المحكمة في هذا الطلب، فإذا قدرت المحكمة مخالفة القانون للدستور امتنعت عن تطبيقه في الدعوى التي أثير الدفع بصددتها^(٣).

وتتميز هذه الطريقة بأنها وسيلة دفاعية من جانب صاحب الشأن، إذ يتم الدفع بعدم دستورية القانون في أثناء نظر الدعوى، وليس برفع دعوى أصلية ضد هذا القانون .

كما تتميز أيضاً بأن مهمة القاضي في حال تيقنه من مخالفة القانون لأحكام الدستور تقتصر على الامتناع عن تطبيقه في الدعوى الماثرة أمامه، ويترتب على ذلك أن يظل القانون سارياً وناظراً، ويمكن بالتالي تطبيقه في حالات أخرى لأن حكم القاضي بالامتناع عن التطبيق لا يعد إبطاً للقانون، ولذا فهو لا يقيّد المحاكم الأخرى في القضايا

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري ...، مرجع سابق، ٣٥٧، ٣٥٨ .

(٢) انظر : د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٧)، ص ٢٧.

(٣) تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع ظهرت أول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنها انتشرت إلى عدد من دول العالم؛ فعلى الرغم من أن الدستور الاتحادي الأمريكي لم ينص - في أي من مواده أو تعديلاته - على حق المحاكم في رقابة دستورية القوانين، فقد أعطى القضاء الأمريكي لنفسه الحق في ذلك على إثر حكم مشهور صدر عن رئيس المحكمة الاتحادية العليا جون مارشال John Marshall في شباط سنة ١٨٠٣ وذلك في قضية "ماربوري ضد ماديسون" Marbury v. Madison.

راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٢ وما بعدها (في الهوامش).

المثارة أمامها، وبمعنى آخر فإن الحكم الصادر في حالة الدفع الفرعي تكون له حجية نسبية، تقتصر على موضوع النزاع وأطرافه^(١).

وقد يترتب أحياناً على هذا الوضع أن تختلف أحكام القضاء بصدد دستورية قانون ما، فيرى بعض المحاكم أنه قانون غير دستوري ويمتنع عن تطبيقه، بينما يرى بعضها الآخر أنه متفق مع أحكام الدستور، وقد يحدث أن تغير المحكمة الواحدة رأيها بخصوص القانون، فبعد أن تحكم بعدم دستورية القانون تعود فتعدل عن هذا الرأي وتقضي بدستورية القانون في دعوى أخرى معروضة أمامها؛ ومثل هذا الوضع الذي تسيّر عليه المحاكم من شأنه أن يُبقي القوانين مدة طويلة مزعزعة يحيط بها الشك، حتى يقضى بصفة قاطعة بدستوريتها أو عدم دستوريتها^(٢).

وتتلاءم هذه الطريقة (طريقة الدفع) في رقابة الدستورية مع أسلوب لا مركزية الرقابة، وتفسير ذلك أن امتناع القاضي عن تنفيذ القانون الذي يقدر عدم دستوريته هو أحد الالتزامات التي تقع على عاتقه، لأنها تنبثق مباشرة من وظيفته بتطبيق القانون، إذ يتعين عليه إزالة عوائق التطبيق، وحل مشاكل التنازع بين القوانين، لكي يتوصل إلى تحديد القانون واجب التطبيق في النزاع المعروض عليه؛ ولما كان هذا هو واجب القضاء بصفة عامة، فإنه من المنطقي أن يعترف بهذا الحق لجميع المحاكم على اختلاف درجاتها.

ومع ذلك، فإن الارتباط بين الرقابة عن طريق الدفع وأسلوب لا مركزية الرقابة ليس حتمية قانونية، ولكنه مسألة منطقية، وقد تتبنى الدساتير حلولاً أخرى، من ذلك ما أخذ به الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ عند تنظيمه لرقابة الدستورية عندما مزج بين أسلوب **مركزية الرقابة** (إذ قصر رقابة الدستورية على المحكمة الدستورية العليا) و**طريقة الدفع الفرعي**، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة ١٤٧/ من هذا الدستور على أن: «تتولى المحكمة الدستورية العليا... ٢ - النظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه وفقاً لما يأتي: أ - إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة النافذة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع

(١) انظر في ذلك: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٠، ١٤١؛ د. رمضان

بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ٣٦٤، ٣٦٥.

(٢) انظر: د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٨، ١٨٩.

إلى المحكمة الدستورية العليا. ب - على المحكمة الدستورية العليا البت في الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها « . وهو النهج ذاته الذي سارت عليه تشريعات عدد من الدول كمصر، والمملكة المغربية، والمملكة الأردنية الهاشمية على سبيل المثال .

ثالثاً - الفروق الجوهرية بين رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع :

يمكن إجمال أهم الفروق بين أسلوب الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء) والرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الامتناع) بالنواحي الآتية^(١) :

أولاً - في طريقة الإلغاء (الدعوى الأصلية) تختص محكمة واحدة في الدولة بالنظر في دستورية القوانين، سواء أكانت هذه المحكمة هي المحكمة العليا في النظام القضائي المطبق في الدولة أم كانت محكمة دستورية أنشئت خصيصاً للقيام بهذه المهمة، أي إن رقابة الإلغاء تتفق مع أسلوب مركزية الرقابة. أما في طريقة الامتناع (الدفع بعدم الدستورية) فإن جميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في السلم القضائي تختص بالنظر في الدفع المقدم بعدم الدستورية، أي إن رقابة الامتناع تتفق مع أسلوب لا مركزية الرقابة.

ثانياً - إن طريقة الإلغاء تفترض وجود نص دستوري صريح يجيز ممارسة رقابة الدستورية، ويحدد المحكمة المختصة بنظرها، والمدة التي يجب مراجعة المحكمة خلالها . أما طريقة الدفع فلا تحتاج إلى مثل هذا النص الدستوري الصريح، وإن ممارستها لا تتقيد بمدة معينة، بل يمكن إثارة الدفع في كل مرة يراد تطبيق ذلك القانون في دعوى من الدعاوى القضائية. وينتج عن ذلك أن طريقة الإلغاء التي ينص عليها الدستور تزول بإلغاء أو تعديل ذلك الدستور، في حين تبقى طريقة الدفع حتى بعد زوال الدستور، لأنها لم تقرر بموجب هذا الدستور، وذلك طبعاً ما لم ينص الدستور الجديد صراحة على منع هذه الرقابة .

ثالثاً - رقابة الإلغاء هي وسيلة هجومية يتقدم بها صاحب الشأن مباشرة (عن طريق دعوى أصلية) أمام المحكمة المختصة، طالباً إلغاء قانون معين لعدم دستوريته؛ في حين نجد أن رقابة الامتناع إنما هي وسيلة دفاعية، يلجأ إليها صاحب الشأن بطريقة غير مباشرة بمناسبة دعوى منظورة أمام القضاء يراد فيها تطبيق ذلك القانون المخالف للدستور .

(١) انظر : د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية (جامعة دمشق، كلية الحقوق، مطبعة الروضة، طبعة ٢٠٠٤/٢٠٠٥)، ص ١١٤ وما بعدها؛ د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة" (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني ٢٠٠١)، ص ٢٣ وما بعدها .

رابعاً - في حالة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية تحكم المحكمة المختصة بإلغاء القانون نهائياً إذا ما ثبت لها عدم دستوريته، ولذلك يطلق على هذه الرقابة اسم **رقابة الإلغاء**. أما في حال الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية، فإن الحكم الصادر عن المحكمة يقتصر على الامتناع عن تطبيق ذلك القانون - إذا رأت مخالفته للدستور - على الدعوى المنظورة أمامها، ولذلك تسمى هذه الرقابة **برقابة الامتناع**.

خامساً - يتمتع الحكم الصادر عن المحكمة في رقابة الإلغاء بالحجية المطلقة تجاه الكافة، لأن الدعوى المرفوعة هي دعوى موضوعية لا شخصية، بمعنى أن الطاعن لا يختص خصماً معيناً، إنما قانوناً ينطبق على الجميع، فلا يسمح بإثارة مسألة دستورية القانون نفسه مرة أخرى أمام القضاء، وهذا ما يكفل وحدة التطبيق القضائي في الدولة، ويحول دون تضارب أحكام القضاء بهذا الخصوص، ودون إشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية. في حين نجد أن الحكم الذي تصدره المحكمة في رقابة الامتناع لا يتمتع سوى بحجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع المعروض أمامها، ولهذا فإن الحكم الصادر لا يلزم المحاكم الأخرى، بل إنه لا يلزم المحكمة ذاتها التي أصدرته في دعاوى لاحقة، إذ يجوز لها أن تطبقه في دعوى أخرى والعدول عن رأيها الأول، حتى ولو كان الخصوم في الدعوى المطروحة هم الخصوم في الدعوى السابقة أنفسهم. وهذا ما يؤدي إلى إمكانية قيام تناقض في أحكام المحاكم، الأمر الذي يخلق نوعاً من الفوضى، ويشيع نوعاً من القلق وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية، وزعزعة الثقة بالنظام القضائي، لأنه يسمح بوجود حالة تقرر فيها إحدى المحاكم القضائية دستورية قانون ما، بينما تقرر غيرها - أو هي ذاتها في دعاوى لاحقة - عدم دستوريته.

سادساً - إن ممارسة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، وما يترتب عليها من إلغاء القانون المخالف للدستور، وعده كإن لم يكن سواء بأثر رجعي أم مباشر، قد تثير حساسية المشرع تجاه القضاء، بحجة أنه يعرقل التطورات التي تريد سلطة التشريع إحداثها عن طريق القوانين بما يواكب متطلبات العصر. في حين نجد أن ممارسة هذه الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية لا تثير حساسية سلطة التشريع، ولا تؤدي إلى حدوث تصادم بينها وبين المحاكم القضائية، لأن هذه الأخيرة لا تتدخل في عمل السلطة التشريعية، ولا تقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور، بل إنها تمتنع عن تطبيقه فقط.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية

نص دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لسنة ٢٠١٢ على قيام هيئة قضائية مستقلة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية، بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه، أي إن المشرع الدستوري تبنى الأسلوب القضائي فيما يخص موضوع الرقابة على دستورية القوانين، إذ أوكل هذه المهمة إلى محكمة متخصصة تم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض، أطلق عليها اسم « المحكمة الدستورية العليا ». وأحاط الدستور السوري إنشاء المحكمة بعناية بالغة، فأفرد لها باباً مستقلاً هو الباب الرابع (المواد ١٤٠ - ١٤٩)، ولم يدرجها في الفصل الثالث - من الباب الثالث - الخاص بالسلطة القضائية بصفة عامة، بل أفرغها في صورة « هيئة قضائية مستقلة » قائمة بذاتها، واختصّها دون غيرها بمباشرة الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة، فضلاً عن بعض الاختصاصات الأخرى .

وتشبيهاً لمكانة المحكمة الدستورية العليا، فقد حرص قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧/ الصادر بتاريخ ١٦/٤/٢٠١٤ على النص على أن أحكام المحكمة تصدر باسم الشعب العربي في سورية، كما نص أيضاً على أن أحكام المحكمة والقرارات الصادرة عنها تكون مبرمة وغير قابلة للطعن أمام أي جهة كانت، وملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة. وهو ما يدل على الأهمية البالغة للمحكمة الدستورية العليا وما تحتله من مقام مرموق في بنية نظامنا الدستوري.

وسنتناول بالدراسة في هذا المطلب موضوع الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية من خلال أربعة فروع، تتناول بالشرح والتحليل نظام المحكمة الدستورية العليا، وحقوق وواجبات أعضاء المحكمة، واختصاصاتها، وطبيعة أحكامها وقراراتها. وذلك كله وفق التقسيم الآتي :

الفرع الأول : نظام المحكمة الدستورية العليا

الفرع الثاني : حقوق وواجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا

الفرع الثالث : اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

الفرع الرابع : طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا

الفرع الأول

نظام المحكمة الدستورية العليا

سنتناول بالدراسة في هذا الفرع تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ومدة العضوية، وشروطها، ونظامها، وذلك من خلال الآتي :

الفصل الأول

تشكيل المحكمة الدستورية العليا

تنص المادة /١٤١/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم ». ويستفاد من هذا النص، أن المشرع الدستوري قد ترك للمشرع العادي تحديد عدد أعضاء المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى طبيعة عملها وازدياد أعبائها، مقيداً إياها بشرط وحيد وهو : ألا يقل العدد عن سبعة أعضاء؛ بمعنى أن المشرع الدستوري قد سمح للقانون الناظم لعمل المحكمة الدستورية العليا الذي يضعه المشرع (مجلس الشعب أو رئيس الجمهورية) بزيادة عدد الأعضاء إلى الحد الذي يراه مناسباً، وذلك مهما علا، وهو الأمر الذي ينسجم مع طبيعة عمل المحكمة الذي جرى تفعيله على نحو واضح قد يؤدي مستقبلاً إلى زيادة أعباء المحكمة الأمر الذي يتطلب زيادة عدد أعضائها . وهذا اتجاه محمود للمشرع السوري، وقد جاء هذا الاتجاه على خلاف كثير من الدساتير التي حددت عدد أعضاء المحكمة الدستورية .

بناء عليه، فقد نصت المادة /٣/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن :

أ. تؤلف المحكمة من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويبدأ حساب المدة من تاريخ أداء العضو القسم الدستوري .

ب. تمارس المحكمة اختصاصاتها بحضور رئيسها وأعضائها، ويكون انعقادها قانونياً بحضور أغلبية عدد أعضائها (أي ستة أعضاء على الأقل).

ج. تصدر المحكمة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين (أي أربعة أعضاء على الأقل)، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه صوت الرئيس.

د. عند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضاء المحكمة في جميع اختصاصاته، وفي حال التساوي الأكبر سناً .

هـ. تحدّد أقدمية الأعضاء وفقاً لعدد سنوات الخدمة أو الممارسة في الجهة التي كان يعمل فيها قبل تعيينه في المحكمة، وفي حال التساوي يقدم الأكبر سناً .

ويتحدث الكثيرون في الأوساط القانونية عن أن قيام السيد رئيس الجمهورية بتسمية أعضاء المحكمة ورئيسها يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وبخاصة بين السلطتين التنفيذية والقضائية، وفضلاً عن ذلك قد يمنع هذا الأمر أعضاء المحكمة من القيام بممارسة بعض اختصاصاتهم الدستورية كمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة اتهامه من قبل مجلس الشعب بارتكاب الخيانة العظمى .

ولذلك يرى بعض الفقه^(١) أنه كان من الأفضل لو ترك تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا لمجلس الشعب، على نحو ما كان عليه الأمر في دستور سنة ١٩٥٠^(٢).

الفصل الثاني

مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا

حددت المادة /١٤٣/ من الدستور السوري مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا بقولها : « تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد » . ويتضح من ذلك، أن المشرّع أجاز للجهة صاحبة الحق في التعيين (رئيس الجمهورية) إعادة تسمية عضو المحكمة المنتهية ولايته، لمدة ثانية وثالثة ورابعة ... طالما أن عضو المحكمة لم يتجاوز الثانية والسبعين من عمره.

(١) انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٧٢ .

(٢) تنص المادة /١١٦/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٠ على أن « ١. تؤلف المحكمة العليا من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب من قائمة تحوي أربعة عشر اسماً. ينتقي هذه القائمة رئيس الجمهورية ممن توافرت فيهم المؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم. ٢. يجري الانتخاب في جلسة خاصة وقائمة واحدة تتضمن سبعة أسماء وذلك خلال عشرة أيام منذ وصول القائمة إلى مجلس النواب. ٣. يفوز بالانتخاب من حاز أصوات الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس. ٤. فإن لم تحصل هذه الأكثرية يعاد الانتخاب ويكتفى بأكثرية الحاضرين. ٥. فإن لم تحصل هذه الأكثرية يعاد الانتخاب ويكتفى حينئذ بالأكثرية النسبية ».

ويبدأ حساب مدة الأربع سنوات المذكورة من تاريخ أداء عضو المحكمة الدستورية العليا القسم الدستوري أمام رئيس الجمهورية^(١).

الفصل الثالث

شروط العضوية في المحكمة الدستورية العليا

أسندت المادة /١٤٩/ من الدستور السوري إلى قانون المحكمة الدستورية العليا مهمة تحديد الشروط الواجب توافرها في أعضائها. وبناء عليه، فقد نصت المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « يشترط فيمن يعيّن عضواً بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

- أ - متمتعاً بالجنسية العربية السورية، ولا يحمل جنسية أخرى.
- ب - أن يكون متمماً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين .
- ج - حائزاً للإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها .
- د - مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كليات الحقوق مدة لا تقل عن ١٥ عاماً .

الفصل الرابع

نظام العضوية في المحكمة الدستورية العليا

تنص المادة /١٤٢/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية العليا وتولي الوزارة أو عضوية مجلس الشعب، ويحدد القانون الأعمال الأخرى التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة ». وبناء عليه، فقد نصت المادة /٦/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية مجالس الإدارة المحلية أو أي مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة ». وهكذا فإن المشرع السوري لم يستثن من قاعدة عدم الجمع سوى التدريس في الجامعات السورية . وهذا الاستثناء ينطبق بشكل خاص على عضو المحكمة الذي جرى

(١) تنص المادة السابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لسنة ٢٠١٤ على أن : « يؤدي رئيس المحكمة وأعضاؤها أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الشعب قبل توليهم عملهم القسم الآتي : " أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها وأن أقوم بواجبي بتجرد وأمانة " ».

تسميته من بين أعضاء هيئة التدريس في كليات الحقوق، إذ يستمر في عضويته في هيئة التدريس، ويعد متفرغاً جزئياً في كليته خلال مدة عضويته في المحكمة .
كما نصت المادة ٥/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه : « لا يجوز أن يسمّى أعضاء في المحكمة من تربط بينهم صلة القربى، أو المصاهرة، حتى الدرجة الرابعة » .

الفرع الثاني

حقوق وواجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا

يتمتع أعضاء المحكمة الدستورية العليا بعدد من الحقوق، كما تفرض عليهم واجبات محددة ينبغي الالتزام بها، وسنتناول هذه الحقوق وتلك الواجبات من خلال الآتي :

الفصل الأول

حقوق أعضاء المحكمة الدستورية العليا

حدّد المشرع السوري في قانون المحكمة الدستورية العليا الحقوق التي يتمتع بها أعضاء المحكمة، وهي الآتية :

أولاً . الحق في الاستقالة : قد لا يرغب عضو المحكمة لأي سبب كان في الاستمرار في عمله، فيقدّم استقالته من منصبه. ولقد بيّنت المادة ٥١/ من قانون المحكمة الأحكام الخاصة باستقالة عضو المحكمة من منصبه، وهذه الأحكام تتمثل في الآتي:
أ - يقدم عضو المحكمة (رئيس المحكمة وأعضاؤها) استقالته من منصبه إلى رئيس الجمهورية للبت فيها^(١).

ب - إذا رُفِضت الاستقالة يتوجب على عضو المحكمة الاستمرار في منصبه (حتى انتهاء مدة العضوية وهي أربع سنوات) .

ج - عند قبول الاستقالة تُصَفَّى حقوق عضو المحكمة المستقيل وفق أحكام النظام الداخلي للمحكمة . وفي هذه الحالة، يسمي رئيس الجمهورية بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المستقيل لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه .

(١) وهذا أمر طبيعي ومنطقي لأن رئيس الجمهورية . بحسب المادة ١٤١/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ . هو الجهة المختصة دستورياً بتسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا بمرسوم .

ثانياً. الإجازات والعطل القضائية : نصت المادة /٥٩/ من قانون المحكمة على أن : « تحدّد الإجازات والعطل القضائية للمحكمة في النظام الداخلي لها » ، وهذا الأخير لم يصدر حتى الآن (بداية عام ٢٠٢١).

ثالثاً. عدّة العضوية خدمة فعلية بالنسبة إلى المحامين والقضاة : تنص المادة /٦٠/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « يعود عضو المحكمة من القضاة إلى وظيفته السابقة بعد انتهاء ولايته في المحكمة إلا إذا أتمّ سن التقاعد المحدّد في قانون السلطة القضائية^(١) أو قانون مجلس الدولة^(٢) ».

كما تنص المادة /٦١/ من قانون المحكمة الدستورية العليا النافذ على أنه :

أ - إذا سُمّيَ عضو المحكمة من القضاة المشمولين بقانون السلطة القضائية أو قانون مجلس الدولة، عُددت عضويته في المحكمة خدمة فعلية تدخل في حساب الترقية أو الترفيع أو التقاعد .

ب - إذا سُمّيَ عضو المحكمة من المحامين المقيدين في السجل امتنع عن ممارسة مهنة المحاماة خلال مدة عضويته في المحكمة مع بقاء اسمه مقيداً في سجل نقابته، وتعدّ مدة عضويته في المحكمة مدة ممارسة حُكميّه تدخل في حساب خدماته من أجل حقوقه التقاعدية في نقابته، شريطة تسديده الرسوم المستحقة وفق قانون ممارسة مهنة المحاماة والأنظمة الملحقه به .

ج - إذا سُمّيَ عضو المحكمة من أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق، استمر في عضويته في هيئة التدريس، وعدّ متفرغاً جزئياً في كليته خلال فترة عضويته في المحكمة، ويتقاضى خلالها التعويض الذي يتقاضاه أقرانه من المتفرغين جزئياً .

رابعاً. الحق في الأجر والتعويضات والمعاش التقاعدي : بيّنت المادة /٥٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا المزايا المالية التي يتمتع بها أعضاء المحكمة، وهذه المزايا تتمثل في الآتي:

^(١) تنص المادة /١٠١/ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ لسنة ١٩٦١ (المعدلة بالقانون رقم /٦٤/ الصادر بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٦) على أن: « يحال القضاة حكماً على التقاعد عند إكمالهم سبعين سنة شمسية ولا يجوز تمديد خدمتهم ولا حرمانهم من التقاعد لأي سبب .. ».

^(٢) تنص المادة /١١٥/ من القانون رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩ المتضمن "تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته" على أن: « يحال قاضي مجلس الدولة على التقاعد بحكم القانون عند إتمامه سبعين عاماً ميلادياً ».

أ - يعامل رئيس المحكمة معاملة الوزير في الأجر والتعويضات^(١) والمعاش التقاعدي^(٢) وسائر المزايا الأخرى.

ب - يحدد الراتب الشهري المقطوع لعضو المحكمة الدستورية العليا بمبلغ قدره /ثمانون/ ألف ليرة سورية^(٣)، وتعويض تمثيل قدره عشرة آلاف ليرة سورية.

ج - يستفيد أعضاء المحكمة من التعويضات كافة التي يتقاضاها القضاة، بما في ذلك اللصاقة القضائية (عائدات الصندوق المشترك للصيقة القضائية)^(٤).

الفصل الثاني

واجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا

أوجب المشرع السوري على أعضاء المحكمة الدستورية - قبل توليهم عملهم - أداء القسم بالصيغة الواردة في المادة السابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا لسنة ٢٠١٤، وهو ما يعني أن أعضاء المحكمة مطالبون بالوفاء بمتطلبات هذا القسم، والتي تتمثل في احترامهم دستور البلاد وقوانينها، والقيام بواجباتهم بتجرد وأمانة .

ووفقاً للمادة /٥٦/ من قانون المحكمة، يحظر على قضاة المحكمة الدستورية العليا ما يحظر على القضاة المشمولين بقانون السلطة القضائية أو قانون مجلس الدولة .

^(١) تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ١٧ الصادر بتاريخ /٩/٩/٢٠٢٠ م على أن : « يحدد الراتب الشهري المقطوع لأصحاب المناصب التالية على النحو الآتي: الوزير /٢٠٠٠٠٠٠/ ليرة سورية ... » .

^(٢) تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ٢٠ الصادر بتاريخ /٩/٩/٢٠٢٠ م على أن : « يعدل الحد الأقصى للمعاش التقاعدي لأصحاب المناصب التالية شاملاً التعويض المعيشي ليصبح كما يلي : الوزير /١٦٠٤٠٠/ ليرة سورية ... » .

^(٣) تنص المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ١٩ الصادر بتاريخ /٩/٩/٢٠٢٠ م على أن : « يحدد الراتب الشهري المقطوع لأعضاء المحكمة الدستورية العليا بمبلغ قدره /١٨٢١٠٠/ ليرة سورية » .

^(٤) تنص المادة الأولى من القانون رقم /٢١/ الصادر بتاريخ /٨/٣٠/٢٠١٦ م على أن : « يحدد صندوق مشترك لقضاة الحكم والنيابة العامة، وقضاة مجلس الدولة، والقضاة العسكريين، وأعضاء المحكمة الدستورية العليا،... » . ووفقاً للمادة الثانية من هذا القانون، تتألف موارد الصندوق من : أ . المعونات والهبات التي تقدمها الدولة ومؤسساتها ب . لصيقة قضائية بقيمة (٢٠٠) معني ليرة سورية . ووفقاً للمادة السابعة من هذا القانون، تعفى إيرادات الصندوق من سائر الضرائب والرسوم .

وبالرجوع إلى أحكام قانون السلطة القضائية رقم ٩٨/ تاريخ ١٥/١١/١٩٦١ وتعديلاته، وقانون مجلس الدولة رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩، كذلك مدونة قواعد السلوك القضائي^(١)، يتبين أن هناك جملة أمور يحظر على قضاة المحكمة الدستورية ارتكابها، ومنها على سبيل المثال: ممارسة الأعمال التجارية؛ تأسيس الشركات أو قبول عضوية في مجالس إدارتها؛ إبداء الآراء والميول السياسية، وكذلك الاشتغال بالسياسة؛ الانتماء إلى الأحزاب السياسية والجمعيات السرية؛ الظهور بمظهر لا يليق بشرف القضاء وكرامته كأن يقبل أو يطلب هدية أو مكافأة أو قرصاً ما كان سيحصل عليه لولا تعلقه بعمله القضائي؛ الجمع بين عضوية المحكمة ومهنة أخرى أو أي عمل تبغي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، وكان من شأنه أن يضر بأداء واجب الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب؛ إفشاء سر المداولات قبل صدور الحكم وبعده؛ أن يقوم باستغلال منصبه القضائي لتعزيز مصالحه الشخصية أو مصلحة أحد أفراد أسرته؛ إعلان أو إشهار أو تسريب مضمون كتب التأييد الخطية بخصوص طلبات الترشيح إلى منصب رئيس الجمهورية. ويستثنى من هذا الحظر الطاعن الذي رفض طلب ترشيحه بسبب عدم حصوله على العدد المطلوب قانوناً من كتب التأييد الخطية إذ يحق له الاطلاع على أسماء أعضاء مجلس الشعب الذين قاموا بتأييده فقط، شريطة حفاظه على سرية ما اطلع عليه.

الفرع الثالث

اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

بيّنت المادة ١٤٦/ من الدستور السوري - وكذا المادة الحادية عشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧/ لعام ٢٠١٤ - الاختصاصات التي تتولاها المحكمة الدستورية العليا، ويمكن إجمال تلك الاختصاصات في أحد عشر اختصاصاً هي الآتية :

- (١) الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة .
- (٢) إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناء على طلب من رئيس الجمهورية .

(١) انظر في التفاصيل : مدونة قواعد السلوك القضائي الصادرة بقرار مجلس القضاء الأعلى رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠١٢/١٠/١٥ والمعممة على السادة القضاة بالبلاغ الوزاري رقم ٨ تاريخ ١٧/١٠/٢٠١٢ .

- (٣) إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناء على طلب من رئيس مجلس الشعب .
- (٤) الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك .
- (٥) النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية والبت فيها . إذ تقدم الطعون من قبل المرشح الذي لم يفز خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون .
- (٦) النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب والبت فيها. إذ تقدم الطعون من قبل المرشح الذي لم يفز خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة فيها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون .
- (٧) محاكمة رئيس الجمهورية في حالة اتهامه بالخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (١٦٧ عضواً على الأقل) بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل (٨٤ عضواً على الأقل). وتبت المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تبلغها قرار الاتهام. وإذا ثبت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بعقوبة العزل من المنصب .
- (٨) البت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن في الأحكام بعدم دستورية نص قانوني .
- (٩) تفسير نصوص الدستور بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء . وتبدي المحكمة تفسيرها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب التفسير، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال .
- (١٠) النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح والبت فيه . إذ يصدر قرار اقتراح فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه إذا اكتسب رئيس الجمهورية أي جنسية أخرى غير جنسية الجمهورية العربية السورية، أو إذا تزوج من غير سورية، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره . وتُبت المحكمة في صحة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبلغها قرار المجلس . وإذا ثبت للمحكمة صحة الاقتراح أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور المنصب .

(١١) النظر في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح والبتّ فيه . إذ يصدر قرار اقتراح فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب وفقاً لنظامه الداخلي^(١) ، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى المحكمة في اليوم التالي لصدوره . وتُبتّ المحكمة في صحة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبليغها قرار المجلس . وإذا ثبتَ للمحكمة صحة الاقتراح أصدرت حُكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور العضوية .

الفرع الرابع

طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا

تنص المادة /٤٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « تُصدر أحكام المحكمة باسم الشعب العربي في سورية » .

وتنص المادة /٤٨/ من هذا القانون على أن : « أحكام المحكمة مبرمة وغير قابلة للطعن » .

كما تنص المادة /٤٩/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن :

- أ . أحكام المحكمة والقرارات ملزمة لجميع سلطات الدولة .
- ب . تُنشر الأحكام والقرارات المشار إليها في الفقرة السابقة في الجريدة الرسمية بغير رسوم خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها .
- ج . يترتب على الحكم بعدم دستورية قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشره .
- د . إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جزائي تعد الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن ، ويقوم رئيس المحكمة بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه .

(١) وفقاً لنص المادة /٢٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ ، فإن لمكتب المجلس أن يقرر اقتراح فقدان عضو المجلس لعضويته بسبب فقدانه لأحد شروط الترشيح . وإذا ثبت للمجلس فقدان العضو لأحد شروط الترشيح يُصدر قراره باقتراح فقدان العضو لعضويته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (١٢٦ عضواً على الأقل) ، ويُبلّغ القرار إلى المحكمة الدستورية العليا خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره .

القسم الثاني

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

تمهيد وتقسيم :

الدستور في الدولة العصرية هو « القانون الأساسي » الذي تدور في فلكه حياتها السياسية، ويتجاوب فيه كيائها الاجتماعي، وترتكز إليه أوضاعها الإدارية، وتُستمد منه مبادئها القانونية . ولهذا يعد الدستور حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية. ويمكن القول: إن الدستور الذي صدر في الجمهورية العربية السورية بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط عام ٢٠١٢ يعد المصدر الأساسي للنظام الدستوري السوري في الوقت الحاضر .

تقتضي دراستنا للنظام الدستوري السوري في ظل الدستور الحالي الصادر في سنة ٢٠١٢ أن نعرض للخصائص العامة لهذا الدستور، ومفهوم المواطنة (الحقوق والحريات والواجبات) في الدستور السوري، والأحكام الرئيسية التي تتعلق بمؤسسات الدولة الرسمية ولا سيما : مجلس الشعب، ومجلس الوزراء، ورئاسة الجمهورية، والمحكمة الدستورية العليا، ثم بيان شكل الدولة (هل هي بسيطة موحدة أم مركبة ؟)، والتعرف على طبيعة نظام الحكم فيها (هل هو نظام نيابي برلماني، أم رئاسي، أم مجلسي أم مختلط ؟) والعلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا القسم شرح النظام الدستوري الحالي للجمهورية العربية السورية، وذلك من خلال خمسة فصول رئيسة وفق الآتي :

الفصل الأول : الخصائص العامة للدستور السوري لسنة ٢٠١٢

الفصل الثاني : المواطنة في الدستور السوري

الفصل الثالث : السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

الفصل الرابع : شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

الفصل الخامس : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري السوري

الفصل الأول

الخصائص العامة للدستور السوري لعام ٢٠١٢

سنتناول بالدراسة في هذا الفصل الخصائص الرئيسية لدستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط عام ٢٠١٢، وذلك من خلال بيان محتوى هذا الدستور، وأسلوب وضعه أو نشأته، فضلاً عن بيان طبيعة هذا الدستور وكيفية تعديل نصوصه وأحكامه. وذلك من خلال مبحثين وفق الآتي :

المبحث الأول

محتوى الدستور السوري وأسلوب نشأته

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث محتوى الدستور السوري الصادر في عام ٢٠١٢، وأسلوب وضع أو نشأة هذا الدستور، وذلك من خلال مطلبين رئيسيين وفق الآتي:

المطلب الأول

محتوى الدستور السوري لعام ٢٠١٢

يتألف دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط عام ٢٠١٢ من : مقدمة و/١٥٧/ مادة موزعة على ستة أبواب .

يتحدث **الباب الأول** (المواد ١ - ٣٢) عن **المبادئ الأساسية للدولة والمجتمع**، وذلك من خلال أربعة فصول : يُبيّن الفصل الأول (المواد ١ - ١٢) **المبادئ السياسية**، ويبيّن الفصل الثاني (المواد ١٣ - ١٨) **المبادئ الاقتصادية**، ويبيّن الفصل الثالث (المواد ١٩ - ٢٧) **المبادئ الاجتماعية**، ويبيّن الفصل الرابع (المواد ٢٨ - ٣٢) **المبادئ التعليمية والثقافية**.

ويتضمن **الباب الثاني** (المواد ٣٣ - ٥٤) فصلين رئيسيين : يتحدث الفصل الأول (المواد ٣٣ - ٤٩) عن **الحقوق والحريات**، ويتحدث الفصل الثاني (المواد ٥٠ - ٥٤) عن **سيادة القانون**. كما يتضمن **الباب الثالث** (المواد ٥٥ - ١٣٩) ثلاثة فصول رئيسية : يُنظّم الفصل الأول (المواد ٥٥ - ٨٢) **السلطة التشريعية** المتمثلة في مجلس الشعب، ويُنظّم الفصل الثاني

(المواد ٨٣ - ١٣١) **السلطة التنفيذية** المتمثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجالس الإدارة المحلية. ويُنظَّم الفصل الثالث (المواد ١٣٢ - ١٣٩) **السلطة القضائية** المتمثلة في قضاة الحكم والنيابة العامة والقضاء الإداري .

ويتناول **الباب الرابع** (المواد ١٤٠ - ١٤٩) الأحكام المتعلقة بتكوين المحكمة الدستورية العليا واختصاصاتها .

ويُبيِّن **الباب الخامس** (المادة ١٥٠) طريقة وإجراءات تعديل الدستور .

ويتضمَّن **الباب السادس** (المواد ١٥١ - ١٥٧) أحكاماً عامة وانتقالية .

أما بالنسبة إلى **مقدمة الدستور**، التي تعد بحكم المادة ١٥١/ جزءاً لا يتجزأ منه، فإنها تتحدث عن التحديات التي تعرَّضت لها الحضارة العربية عبر تاريخها الطويل، والتي استهدفت كسر إرادتها وإخضاعها للهيمنة الاستعمارية. واعتزاز الجمهورية العربية السورية بانتمائها العربي، وتعاضم الدور العربي السوري على الصعيدين الإقليمي والدولي خلال العقود الماضية، والكفاح الطويل لشعبنا وتضحياته في سبيل استقلاله ونهضته ووحدته الوطنية .

وذكرت المقدمة أنه منذ مطلع القرن الحادي والعشرين واجهت سورية شعباً ومؤسسات تحدي التطوير والتحديث في ظروف إقليمية ودولية صعبة استهدفت السيادة الوطنية، ما شكَّل الدافع لإنجاز هذا الدستور كأساس لتعزيز دولة القانون .

كما بيَّنت أيضاً أن إنجاز هذا الدستور جاء تتويجاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية وتجسيدا حقيقياً للمكتسبات واستجابة للتحويلات والمتغيرات، ودليلاً يُنظَّم مسيرة الدولة نحو المستقبل، وضابطاً لحركة مؤسساتها ومصدراً لتشريعاتها، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تُكرس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعددية السياسية والحزبية وحماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحرية العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون، يكون فيها المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يُكرَّس من أجلهما كلُّ جهدٍ وطني، ويُعد الحفاظ على كرامتهما مؤشراً لحضارة الوطن وهيبة الدولة .

المطلب الثاني

أسلوب نشأة الدستور السوري لعام ٢٠١٢

ذكرنا سابقاً^(١) أن الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ وضع بطريقة ديمقراطية وفقاً لأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي، حيث أصدر رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد بتاريخ ١٥/١٠/٢٠١١ القرار الجمهوري رقم (٢٣) لسنة ٢٠١١م القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية، على أن تنهي اللجنة عملها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر اعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار.

وبتاريخ ١٥/٢/٢٠١٢ أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٨٥/ لسنة ٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور بتاريخ ٢٦/٢/٢٠١٢. وبعد أن اقترن الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين - وفقاً لنتيجة الاستفتاء المعلنة بقرار وزير الداخلية - أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية واعتباره نافذاً من تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢.

المبحث الثاني

طبيعة الدستور السوري وكيفية تعديله

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث طبيعة الدستور السوري لعام ٢٠١٢، وطريقة وإجراءات تعديل نصوص ومواد هذا الدستور، وذلك من خلال مطلبين رئيسيين وفق الآتي:

المطلب الأول

طبيعة الدستور السوري لعام ٢٠١٢

تنقسم الدساتير - من حيث طريقة وإجراءات تعديل قواعدها - إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة. ومناطق التمييز بين هذين النوعين من الدساتير ليس مرده الاختلاف في موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل كل منهما.

(١) راجع ما سبق ذكره في الصفحة ٧٦ وما بعدها.

بمعنى آخر، فإن التمييز بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة مبنيٌّ على أساس وجود أو عدم وجود أشكال خاصة وإجراءات معينة للتعديل؛ فالأمر إذن يتوقف على معرفة ما إذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية مماثلة أو مغايرة لعملية تعديل القوانين العادية، فإذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية لا تتطلب إجراءات خاصة مشددة تختلف عن الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « الدساتير المرنة » *Flexible Constitutions*، أما إذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية تتطلب إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « الدساتير الجامدة » *Rigid (or Inflexible) Constitutions*.

وبعد الاطلاع على نص المادة /١٥٠/ من الدستور السوري، والتي تبين طريقة وإجراءات تعديل الدستور، نستنتج أن عملية تعديل النصوص الدستورية تتطلب إجراءات خاصة مشددة تختلف عن الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، وهو ما يعني أن الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ دستور جامد لا مرن.

ويتمثل الهدف من جمود الدساتير وما يترتب عليه من فرض إجراءات خاصة مشددة عند الإقدام على تعديلها، في كفالة نوع من الثبات والاستقرار للأحكام والقواعد الدستورية، مما يحصنها في مواجهة السلطة التشريعية (فلا يكون من حق هذه الأخيرة الاعتداء عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية (فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالف القواعد أو الأحكام الواردة في وثيقة الدستور بحسبانها تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة).

المطلب الثاني

تعديل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢

سنتناول بالدراسة في هذا المطلب طريقة وإجراءات تعديل نصوص وأحكام الدستور النافذ للجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢، والتعديلات التي طرأت عليه بعد نفاذه، وذلك من خلال فرعين رئيسيين وفق الآتي :

الفرع الأول

إجراءات تعديل الدستور السوري

حدّد الدستور السوري إجراءات تعديل نصوصه في الباب الخامس منه الذي يحمل عنوان «تعديل الدستور»، وأفرد لذلك مادة وحيدة هي المادة /١٥٠/، ونصّها الآتي :

﴿ ١ - لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور.

٢ - يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك. ٣ - يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه. ٤ - يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عُدَّ التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية ﴾.

كما أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ يوليو/تموز عام ٢٠١٧، تحدّث في الفصل السابع من الباب الخامس منه عن "تعديل الدستور" وذلك في المواد (من المادة ١٧٣ حتى المادة ١٨١) .

ويستفاد من مجمل النصوص والمواد السابقة، أن تعديل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ يتم وفقاً للإجراءات الآتية :

أولاً- اقتراح التعديل :

من المبادئ المقررة أن حق اقتراح تعديل الدستور كأصل عام إما أن يتقرر للبرلمان وحده، وذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية، وإما أن يتقرر للسلطة التنفيذية وحدها، وذلك في البلاد التي تعمل على دعم مركز هذه السلطة، وقد يتقرر هذا الحق للبرلمان والسلطة التنفيذية معاً، وذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك قد يتقرر هذا الحق للحكومة والبرلمان وجمهور الناخبين .

وقد أخذ الدستور السوري من بين هذه المبادئ بالمبدأ القاضي بتوازن وتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى ذلك أُعطي حق اقتراح تعديل هذا الدستور للسلطة التنفيذية وذلك بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية بوصفه الرئيس الأعلى لهذه السلطة، كما أُعطي هذا الحق أيضاً للسلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب، إذ يملك أعضاء هذا المجلس حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .

وهكذا ، يكون حق اقتراح تعديل الدستور السوري النافذ مقررًا لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب ، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /١٥٠/ من الدستور المذكور بقولها : « لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور »^(١).

ثانياً - إعداد مشروع التعديل :

إذا رغب رئيس الجمهورية في ممارسة حقه في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، فإن عليه أن يقدم اقتراحه بهذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب . ويجب على رئيس الجمهورية أن يذكر في طلبه المتضمن اقتراح التعديل ، المواد المقترحة حذفها والمواد المقترحة تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترحة إضافتها ، والأسباب الموجبة أو الداعية إلى هذا التعديل . ويوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء ، وتتلى خلاصته في أول جلسة تالية لتقديمه .

أما إذا رغب أعضاء مجلس الشعب في ممارسة حقهم الدستوري في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، فإن عليهم أن يقدموا اقتراحاتهم في هذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم ، ويجب أن يتضمن اقتراح التعديل المواد المقترحة حذفها والمواد المقترحة تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترحة إضافتها ، كما يرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك . ويوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء ، وتتلى خلاصته في أول جلسة تالية لتقديمه . ويبلغ اقتراح التعديل فور تقديمه إلى رئيس الجمهورية ، الذي له إيفاد من يمثله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكلها مجلس الشعب .

ثالثاً - تشكيل لجنة خاصة لبحث ودراسة اقتراح التعديل :

تنص الفقرة الثالثة من المادة /١٥٠/ من الدستور السوري النافذ على أن : « يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه » . وهذا ما أكد عليه النظام

^(١) تنص المادة /١٧٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أنه : « لرئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الدستور » ، وتنص أيضاً المادة /١٧٧/ على أنه : « لثلث عدد أعضاء المجلس حق اقتراح تعديل الدستور » . ولما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /٢٥٠/ عضواً ، فإنه يجب لتحقيق النصاب المطلوب (ثلث عدد أعضاء المجلس) ، أن يوقع على طلب التعديل المقترح للدستور /٨٤/ عضواً على الأقل .

الداخلي لمجلس الشعب، إذ تطلب أن يقوم المجلس - بناء على اقتراح من مكتبه - بتشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه مؤلفة من ٢٥ / خمسة وعشرين عضواً للبحث في اقتراحات تعديل الدستور سواء أكانت مقدمة من رئيس الجمهورية أم من أعضاء مجلس الشعب، على أن يراعى الاختصاص في اختيار أعضائها.

ويتضح من نص الفقرة الثالثة من المادة /١٥٠/ من الدستور، أن صاحب الاختصاص بتشكيل اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل هو "مجلس الشعب" وليس "رئيس المجلس"، وبمعنى آخر، فإن "مكتب المجلس" هو الذي يتولى مهمة تشكيل اللجنة الخاصة^(١). وعلى اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل أن تقدم تقريرها عنه خلال الخمسة عشر يوماً التالية لتكليفها، ولها أن تطلب من مجلس الشعب تمديد هذه المدة خمسة أيام آخر. ويتضح من ذلك أنه يمكن للجنة الخاصة أن تقدم إلى مجلس الشعب تقريرها عن اقتراح التعديل المكلفه ببحثه، من لحظة إحالة الاقتراح إليها حتى مدة أقصاها عشرين يوماً^(٢).

رابعاً - مناقشة وإقرار التعديل :

وفقاً لأحكام لنظام الداخلي لمجلس الشعب، يناقش المجلس اقتراح التعديل بعد ورود تقرير اللجنة الخاصة أو بانتهاء المدة المخصصة لها لدراسته، وليس له أن يعدل في نصوصه، فإذا أقره بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه^(٣) عدّ التعديل نهائياً، ويبلغ إلى رئيس الجمهورية ويدرج في صلب الدستور.

وينص النظام الداخلي للمجلس على أنه : « إذا رفض المجلس اقتراح التعديل - بسبب عدم تحقق الأثرية المذكورة - يُبلغ إلى رئيس الجمهورية، ولا يجوز إعادة عرضه عليه قبل انقضاء سنة من تاريخ الرفض ».

(١) تنص المادة /٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أن : « يتألف مكتب المجلس من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين » .

(٢) أي إنه لا يوجد لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس الشعب "حد أدنى" للمدة التي يجب أن تقدم خلالها اللجنة الخاصة تقريرها إلى مجلس الشعب، فقد تقوم اللجنة بتقديم تقريرها خلال ساعات فقط، أو خلال الأيام المحددة في القانون .

(٣) لما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /٢٥٠/ عضواً، فإنه يجب لتحقيق الأغلبية المطلوبة (ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس)، أن يوافق على التعديل المقترح للدستور /١٨٨/ عضواً على الأقل .

كما ينص أيضاً على أنه : « إذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن التعديل بنتيجة، تُمدد الدورة بقرار من رئيس المجلس حتى استكمال إجراءات مقترح التعديل فقط »^(١).

خامساً - موافقة رئيس الجمهورية :

على الرغم من إقرار مجلس الشعب التعديل المقترح للدستور بالأغلبية المطلوبة (أغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه أو حتى بالإجماع)، إلا أن هذا التعديل لا يعد نهائياً - وبالتالي لا يتم إدراجه في صلب الدستور - إلا إذا اقترن بموافقة (تصديق) رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني

التعديلات التي طرأت على الدستور السوري

أخذ المشرع الدستوري في سورية بفكرة حظر التعديل الزمني للدستور، إذ ضمّن الوثيقة الدستورية نصاً صريحاً يتضمن عدم جواز اقتراح تعديل أي نص وارد في الدستور إلا بعد مضي مدة زمنية محددة على تاريخ العمل به أي نفاذه، وهو ما نصت عليه صراحة المادة /١٥١/ من الدستور النافذ لسنة ٢٠١٢ بقولها : « لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه »^(٢).

وإذا كان الدستور النافذ قد أخذ بفكرة حظر التعديل الزمني للدستور، إلا أنه لم يتضمن أي نص يقرر حظر أو تحريم تعديل بعض أحكامه بصفة دائمة أو مؤقتة، أي إنه لم يتبنّ فكرة حظر التعديل الموضوعي للدستور سواء المؤبد أو المؤقت، وبذلك تكون جميع نصوص هذا الدستور وما احتوته من مبادئ قابلة للتعديل في أي وقت من الأوقات (طالما أن مدة الحظر الزمني [١٨ شهراً] قد انقضت) من دون أدنى تحريم.

وحسناً فعل المشرع الدستوري في هذا الأمر؛ ذلك أن تحريم التعديل - كما سبق ورأينا - فيه تعارض مع مبدأ سيادة الأمة أو الشعب، ومنافاة أو مجافاة لسنة التطور^(٣)، مما يؤدي

(١) تنص المادة /٦٥/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ بقولها : « ١ . يُدعى المجلس لثلاث دورات عادية في

السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدّد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها » .

(٢) راجع ما سبق ذكره بخصوص حظر التعديل الزمني، ص ١١٤ .

(٣) راجع ما سبق ذكره بخصوص حظر التعديل الموضوعي، ص ١١٥ وما بعدها.

إلى القول إن المشرع الدستوري في سورية قد تلافى أوجه النقد التي يتعرض لها مبدأ حظر التعديل الموضوعي للدستور .

وفيما يخص تعديلات الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية ، يمكن القول إنه لم يطرأ على هذا الدستور - منذ دخوله حيز التنفيذ في ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ وحتى الآن (أواخر العام ٢٠٢٢) - ولا تعديل على الإطلاق .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد ، إلى أنه ليس هناك حالياً ما يمنع من إجراء أي تعديل على نصوص الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ ، خاصة وأن حكم المادة /١٥١/ المانعة للتعديل يعد ساقطاً ولا قيمة له الآن بفعل انتهاء المدة المحددة فيها ، إذ انتهت بتاريخ (٢٧ أغسطس/آب عام ٢٠١٣) .

الفصل الثاني

المواطنة في الدستور السوري

يشكّل مبدأ المواطنة حجر الزاوية في بناء الدولة الحديثة، ويعد تطبيق هذا المبدأ أساس عملية الاندماج الوطني، لما له من تأثيرات عميقة في الوحدة الوطنية، وفي عملية التنمية والتطوير من جهة، وانعكاسات إيجابية على أساليب المواجهة للتحديات الخارجية من جهة أخرى. ولهذا كان لا بد من العمل بكافة الوسائل المتاحة على تمتين الجبهة الداخلية وتعميق مفهوم المواطنة لحماية التنوع الثقافي والوحدة الوطنية، وصد أية محاولات آثمة لإحداث شرخ بين الدولة (السلطة) والمواطنين (الحرية)، ولاسيما تلك المحاولات التي تبذل من قبل جهات وقوى خارجية ذات مطامع استعمارية.

ولإحاطة بهذا المبدأ المهم لا بد من تحديد معنى المواطنة لغة واصطلاحاً، ثم التعرف على موقف الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ من مبدأ المواطنة، وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال بحثين رئيسيين وفق الآتي :

المبحث الأول

مفهوم مبدأ المواطنة

المُوَاطَنَة ((يقابلها كلمة Citizenship في اللغة الإنجليزية وكلمة Citoyenneté في اللغة الفرنسية)) كلمة تتسع للعديد من المفاهيم والتعريفات: فالمُوَاطَنَة في اللغة العربية صفةُ المُوَاطِنِ، وهي اسم المصدر واطنٌ، يقال: واطنٌ يواطِنُ، مُوَاطَنٌ، فهو مُوَاطِنٌ، والمواطنة مأخوذة من الوَطَنَ : أي المَنْزِلُ تقيم به، وهو مَوْطِنُ الإنسان ومحلّه .

ومن حيث مفهومها السياسي فالمواطنة هي « صفة المواطن الذي يتمتع بالحقوق ويلتزم بالواجبات التي يفرضها عليه انتماءه إلى الوطن » . وفي قاموس علم الاجتماع تم تعريف المواطنة بأنها علاقة اجتماعية بين شخص طبيعي وبين مجتمع سياسي (دولة) يقدم فيها الطرف الأول (المواطن) من خلال هذه العلاقة الولاء، ويقدم الطرف الثاني الحماية، ويحدد هذه العلاقة القانون.

ومن منظور نفسي: فالمواطنة هي الشعور بالانتماء والولاء للوطن وللقيادة السياسية التي هي مصدر الإشباع للحاجات الأساسية وحماية الذات من الأخطار المصيرية .

والمواطنة كما تقول موسوعة المعارف البريطانية *Encyclopedia Britannica* هي : « علاقة بين فرد ودولة يدين فيها الفرد بالولاء لتلك الدولة، ومن ثم يحق له التمتع بحمايتها، وتدل المواطنة على منزلة الحرية وما يصاحب ذلك من مسؤوليات. وللمواطنين حقوق وواجبات ومسؤوليات معينة يحرم منها - كلياً أو جزئياً - الأجانب وغير المواطنين الآخرين المقيمين في بلد ما. وعموماً، فإن الحقوق السياسية الكاملة، بما في ذلك الحق في التصويت وفي شغل المناصب العامة، تستند إلى المواطنة. ومن أبرز المسؤوليات والواجبات الملقاة على عاتق الأفراد المتمتعين بصفة المواطنة : الولاء، والضرائب، والخدمة العسكرية».

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن العلاقة بين المواطنة، والمواطن، والوطن، لا تنحصر في الاشتقاق اللغوي، وإنما تمتد إلى الارتباط الوثيق في المضامين، فالفرد عندما يسكن " أرضاً " معينة ويتخذها موطناً له، هذه الأرض يطلق عليها اسم " الوطن "، وعندما يحظى هذا الفرد في ظل الوطن الذي يسكنه بحماية قانونية فيتمتع بحقوقه ويمارس حرياته ويتحمل واجباته، هذا الفرد يطلق عليه اسم " المواطن "، والعلاقة التي تقوم بينه وبين الوطن الذي ينتمي إليه (الحقوق والواجبات) هي ما يطلق عليها اسم " المواطنة " *Citizenship*، وعندما يشعر المواطن الذي يتمتع بحقوق المواطنة بالحب والولاء لوطنه والاستعداد للتضحية من أجله، عندئذ تنشأ حالة تعرف بـ " الوطنية " *Patriotism* . ولهذا قيل بأنه لا مواطنة بدون مواطن، ولا مواطن بدون ولاء للوطن، وتفاعل إيجابي مع قضاياها، وانخراط حقيقي في شؤونها.

وما دامت المواطنة سلوكاً حضارياً يحدد علاقة المواطن بالدولة، وقيم توازناً بين المصلحة الخاصة والعامة، فهي ذات أبعاد ومستويات ترتبط ارتباطاً قوياً بمفاهيم (الحرية والحق والعدل والهوية والمصير المشترك) تتكامل وتترابط في تناسق تام . ومن أبرز هذه الأبعاد :

أولاً - بعد قانوني : يرتبط بتنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكومين والاستناد إلى عقد اجتماعي يوازن بينهم ويعبر الدستور عن ذلك .

ثانياً - بعد اقتصادي اجتماعي : يستهدف إشباع الحاجات المادية الأساسية للأفراد وتوفير الحد الأدنى اللازم منها ليحفظ كرامتهم وإنسانيتهم .

ثالثاً - بعد ثقافي حضاري : يعنى بالجوانب الروحية والنفسية والمعنوية للأفراد على أساس احترام التنوع الثقافي للمجتمع والنظر على أنه عامل ثراء للهوية الثقافية والحضارية وليس مهدداً لها .

ومن الناحية النظرية يشير مفهوم المواطنة إلى عدة جوانب تتحدد من خلالها علاقة الفرد مع الدولة ، وهي :

أولاً - علاقة قانونية ، تقوم على أساس عضوية الفرد في المجتمع السياسي (أي الدولة) ، ويترتب على هذه العلاقة حصول الفرد على جنسية الدولة .

ثانياً - علاقة سياسية ، وتشمل مجموعة من الحقوق والحريات والواجبات ، فالمواطنون هم وحدهم من يحق لهم الترشح والانتخاب ، ويحق لهم الاستفادة من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية التي تقدمها الدولة .

ثالثاً - علاقة معنوية وعاطفية ، وتتمثل في انتماء وولاء الفرد للدولة ورموزها من تاريخ ولغة وثقافة ، وما يترتب عليها من مضامين الالتزام والتضحية .

المبحث الثاني

المواطنة في الدستور السوري النافذ

ورد في مقدمة دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ شباط عام ٢٠١٢ . التي تعد بحكم المادة /١٥١/ من الدستور جزءاً لا يتجزأ منه . أن إنجاز هذا الدستور يشكل دليلاً يُنظّم مسيرة الدولة نحو المستقبل ، وضابطاً لحركة مؤسساتها ومصدراً لتشريعاتها ، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تُكرس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعددية السياسية والحزبية وحماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحريات العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون ، يكون فيها المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يُكرّس من أجلهما كل جهد وطني ، ويُعد الحفاظ على كرامتهما مؤشراً لحضارة الوطن وهيبته الدولة .

ولم يكتفِ المشرع الدستوري بالإشارة إلى مبدأ المواطنة في مقدمة الدستور، وإنما أعاد التأكيد على هذا المبدأ في الفصل الأول (الخاص بالحقوق والحريات) من الباب الثاني من الدستور، حيث جاء في البند الثاني من المادة ٣٣/ من الدستور النافذ أن : « المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن ويمارسها وفق القانون ».

وحاصل القول، إن الجمهورية العربية السورية - بحسب مقدمة الدستور - هي دولة يقوم نظامها على أساس المواطنة، وهذه المفردة الأخيرة (أي المواطنة) يمكن اختزالها - كما جاء في المادة ٣٣/ من الدستور - بكلمتين هما (حقوق وواجبات) .

وبناء عليه، فالمواطنة هي المحرك الذي يعنى بتفعيل حقوق الإنسان وتحويلها من منظومة قانونية نظرية، إلى سلوكيات وواقع ملموس، يعيشه الأفراد على كافة المستويات. كما أنها العمود الفقري للديمقراطية، حيث لا يمكن تفعيل مفهوم المواطنة إلا تحت مظلة نظام سياسي ديمقراطي يشمل جميع شرائح المجتمع، قائم على حفظ حقوق الإنسان وصون كرامته وتوفير متطلبات الحياة الكريمة له.

ولما كانت الجمهورية العربية السورية قد قبلت بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان من خلال كونها عضواً في منظمة الأمم المتحدة، وانضمت إلى العهدين الدوليين المتعلقين بالحقوق المدنية والسياسية، وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣/ تاريخ ١٢/١/١٩٦٩، وبالتالي فإن العهدين الدوليين أصبحا جزءاً لا يتجزأ من التشريع الوطني الواجب التطبيق والاحترام من قبل جميع القائمين على تطبيق القانون في الدولة، بل يتمتعان بالسمو على التشريع الداخلي عملاً بقاعدة سمو المعاهدات على التشريع الداخلي .

وهذا ما يقودنا للحديث عن حقوق المواطن السوري والحريات الأساسية التي يتمتع بها في ظل الدستور السوري النافذ، فضلاً عن بيان الواجبات العامة الملقاة على عاتقه . وسيكون ذلك من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول : حقوق المواطن السوري

المطلب الثاني : حريات المواطن السوري

المطلب الثاني : واجبات المواطن السوري

المطلب الأول

حقوق المواطن السوري

وفقاً للدستور السوري النافذ، يتمتع المواطن السوري - ذكراً كان أو أنثى - بمجموعة من الحقوق الأساسية (المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، تتمثل في الآتي :

أولاً - الحق في المساواة :

المساواة L'égalité تعني التطابق والمماثلة بين الأفراد في الحقوق والواجبات، بمقتضى القاعدة القانونية التي تنظم العلاقات الاجتماعية. وبناء عليه، فقد نص البند الثالث من المادة ٣٣/ من الدستور السوري النافذ على أن: « المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل^(١) أو اللغة أو الدين أو العقيدة » .

ويعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة، فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد، بغيره ينتفي معنى الديمقراطية، وينهار كل مدلول للحرية. ويتضمن مبدأ المساواة أموراً أربعة :

(١) المساواة أمام القانون :

وتتحقق بأن تكون قواعد القانون عامة مجردة، ذلك أن العمومية والتجريد تنفيان تمييز الأفراد والطبقات، كما تنفيان اضطهاد جنس أو طائفة. وتؤكد العمومية والتجريد عدم إغفاء فرد أو طائفة من أحكام القانون إذا ما توافرت في حقهم شروط انطباق القانون، فالقانون واجب التنفيذ على كل من تتماثل ظروفهم وتتوافر في حقهم شروط انطباقه. ولهذا نصت المادة ٥٠/ من الدستور السوري النافذ على أن : « سيادة القانون أساس الحكم في الدولة » .

(٢) المساواة أمام القضاء :

بمعنى ألا تختلف المحاكم باختلاف المراكز الاجتماعية للمتقاضين، فالأصل أن يتساوى جميع الأفراد أمام القضاء، وأن لا يقع تمييز بينهم في الإجراءات ولا تُخصَّص محاكم لطبقات معينة، ولا يُفرَّق بين الأفراد في توقيع العقوبات عليهم في حال تماثل الجرائم والظروف، ثم لا يجوز أن يفرَّق بينهم في طريقة تنفيذ العقوبة.

(١) الجنسُ بمعنى النوع الذكور والإناث، والأصل هنا بمعنى الحسب، أو كرم النسب.

٣) المساواة أمام وظائف الخدمة العامة :

نص المشرع السوري في البند الثاني من المادة /٢٦/ من الدستور النافذ على أن : « المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة ، ويحدّد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها »؛ ومقتضى هذا النص أن يتساوى جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة وأن يعاملوا نفس المعاملة من حيث المؤهلات والشروط المطلوبة قانوناً لكل وظيفة ، ومن حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات والمكافآت المحددة لها ما دامت الظروف متماثلة ، وهو ما أكدته أيضاً المادة /٣٣/ في بندها الرابع إذ نصت على أن : « تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين » .

٤) المساواة في التكاليف والأعباء العامة :

إن تعبير التكاليف والأعباء العامة يعني كل النفقات التي تدفع ضمن مصلحة كل أفراد المجتمع ، وبالتالي فإن نفقات الدولة وأعباءها تأخذ معنى واحداً في هذا النطاق ، وهي - أي هذه الأعباء - تحتاج إلى موارد كافية لتغطيتها وهذه الموارد يجب أن توزع على كل أفراد المجتمع على قدم المساواة ، طالما أنها أن تدفع في سبيل مصلحتهم جميعاً ، لذلك لا يجوز أن يتحملها البعض دون البعض الآخر من الأفراد . وفي الحقيقة ، إن مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة يتجلى أكثر في النطاق الضريبي ، وفي نطاق الخدمة العسكرية :

أ - المساواة أمام الضرائب : ومقتضاها أن تكون مساهمة الأفراد في أداء الضرائب وفق مقدار دخولهم أو ثرواتهم ، ولا يتنافى ذلك مع جواز إعفاء ذوي الدخل الصغيرة من أداء الضرائب ، أو تقرير قاعدة تصاعد الضريبة وما يتضمنه من رفع نسبة الضريبة كلما زادت قيمة الثروة أو ارتفع مقدار الدخل .

ولقد تضمن الدستور النافذ النص في المادة /٤١/ على أن : « أداء الضرائب والرسوم والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون » ، كما نص في المادة /١٨/ على أن : « ١ - لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون . ٢ - يقوم النظام الضريبي على أسس عادلة ، وتكون الضرائب تصاعديّة بما يحقق مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية » .

ب - المساواة في أداء الخدمة العسكرية : لا شك في أن أداء الخدمة العسكرية واجب وطني يتساوى المواطنون جميعاً في القيام به ، وقد تضمن الدستور النافذ النص في المادة /٤٦/

على أن : « الخدمة العسكرية الإلزامية واجبٌ مقدس وتنظم بقانون »؛ فالمواطنون متساوون في الافادة من الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة، ومن ثم لا يجوز الاعفاء من واجب الدفاع عن الوطن إلا لأسباب تحدد حصراً في القانون وتكون موجبة لذلك، كالعجز أو عدم الصلاحية البدنية. أما إمكان التخلص من هذا الواجب المقدس مقابل دفع مبلغ من المال أو بسبب الانتماء إلى فئة أو طبقة معينة من الشعب، فإنه يتنافى مع مبدأ المساواة بين المواطنين في الواجبات والتكاليف العامة.

ولقد بين قانون خدمة العلم الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٣٠/ لسنة ٢٠٠٧ أسس التكليف وقواعد تأجيل الخدمة الإلزامية والإعفاء منها، كما حدّد كيفية قبول البديل النقدي من المواطنين العرب السوريين ومن في حكمهم الخاضعين لخدمة العلم والمقيمين خارج الجمهورية العربية السورية في دول عربية وأجنبية .

ثانياً- الحق في التعليم :

يتضمن هذا الحق أموراً ثلاثة: حق الفرد في أن يلقّن العلم للآخرين، وحقه في أن يتلقى قدراً من التعليم، وحقه في أن يختار من المعلمين من يشاء. أي أن هذا الحق يتضمن حرية الفرد في نشر أفكاره وعلمه للناس، والحق في أن تُهيأ له فرصة التعليم على قدم المساواة مع غيره من المواطنين، دون أن نُميّز بعضهم على بعض بسبب الثروة أو الجاه، وأخيراً تفترض حرية التعليم وجود مدارس مختلفة وصنوف متعددة من العلوم وأن يكون الفرد حراً في اختيار العلم الذي يريد أن يتعلمه وفي اختيار الأساتذة الذين يلقنونه العلم .

ولقد اهتم المشرع السوري بحق المواطن في التعليم باعتباره أحد الأركان الأساسية لبناء المجتمع^(١)، فنص صراحة في المادة /٢٩/ من الدستور النافذ على أن :

« ١- التعليم حق تكفله الدولة، وهو مجاني في جميع مراحل، وينظم القانون الحالات التي يكون فيها التعليم مأجوراً في الجامعات والمعاهد الحكومية .

٢ - يكون التعليم إلزامياً حتى نهاية مرحلة التعليم الأساسي [أي من الصف الأول الابتدائي حتى الصف الثالث الإعدادي]، وتعمل الدولة على مدّ الإلزام إلى مراحل أخرى .

٣ - تشرف الدولة على التعليم وتوجهه بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع ومتطلبات التنمية.

٤ - ينظم القانون إشراف الدولة على مؤسسات التعليم الخاص .»

(١) انظر المادة /٢٥/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢.

ولقد بيّن المشرع السوري الأساس الذي يقوم عليه نظام التربية والتعليم في الجمهورية العربية السورية، فنص في المادة /٢٨/ من الدستور النافذ على أن : « يقوم نظام التربية والتعليم على إنشاء جيل متمسك بهويته وتراثه وانتمائه ووحدته الوطنية » .

ثالثاً. الحق في الأمن الشخصي والسلامة الجسدية :

يقصد بهذا الحق عدم جواز القبض على أحد الأشخاص أو اعتقاله أو حبسه إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون، وبعد اتخاذ جميع الضمانات والإجراءات التي حددها القانون . غير أن القانون لا يصح أن يجيز القبض على أحد الأشخاص أو حبسه إلا في حالة ارتكاب جريمة أو الشروع في ارتكابها، أي أنه لا يمكن أن يكون للسلطة الإدارية حق القبض على أحد الأشخاص أو اعتقاله دون وقوع جريمة من جانبه .

ونظراً إلى أهمية حق الأمن وما يمكن أن يمثله القبض على أحد الأفراد أو اعتقاله من خطورة وإهدار لهذا الحق الأساسي، فقد أحاطته الكثير من الدساتير والتشريعات بالعديد من الضمانات التي تحميه وتصوره ضد كل اعتداء . ولذلك نصت المادة /٥٣/ من الدستور السوري على أنه : « ١. لا يجوز تحري أحد أو توقيفه إلا بموجب أمر أو قرار صادر عن الجهة القضائية المختصة، أو إذا قبض عليه في حالة الجرم المشهود، أو بقصد إحضاره إلى السلطات القضائية بتهمة ارتكاب جريمة أو جنحة. ٢. لا يجوز تعذيب أحد أو معاملته معاملة مهينة، ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك. ٣. كل شخص يُقبض عليه يجب أن يُبلغ أسباب توقيفه وحقوقه، ولا يجوز الاستمرار في توقيفه أمام السلطة الإدارية إلا بأمر من السلطة القضائية المختصة » .

رابعاً. الحق في المحافظة على سرية المراسلات والاتصالات :

كفل المشرع السوري لكل مواطن الحق في الحفاظ على سرية مراسلاته البريدية واتصالاته السلكية واللاسلكية وكافة وسائل الاتصال الأخرى؛ فلا يجوز لأحد مراقبتها أو تفتيشها أو إفشاء سريتها أو تأخيرها أو مصادرتها إلا في الحالات التي يبينها القانون . وبناء عليه، قررت المادة /٣٧/ من الدستور السوري النافذ أن : « سرية المراسلات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها مكفولة وفق القانون » .

وقد نصت المادة /٥٦٦/ من قانون العقوبات السوري - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٤٨/ لعام ١٩٤٩ وتعديلاته - على أن « يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين كل شخص ملحق بمصلحة البريد والبرق يساء استعمال صفته هذه بأن يطلع على رسالة مختمة أو يتلف أو يختلس إحدى

الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه ٢. وتنزل العقوبة نفسها بمن كان ملحقاً بمصلحة الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته أو عمله « ، كما نصت المادة /٥٦٧/ على أن : « ١- كل شخص آخر يتلف أو يفرض قصداً رسالة أو برقية غير مرسله إليه أو يطلع بالخدعة على مخابرة هاتفية يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسمائة ليرة ٢. ويقضى بالعقوبة نفسها على من اطلع على رسالة أو على مخابرة برقية أو هاتفية في إذاعتها إلحاق ضرر بآخر فأعلم بها غير من أرسلت إليه » .

وقد نصت المادة /٩٦/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠ وتعديلاته - على أنه : « لقاضي التحقيق أن يضبط لدى مكاتب البريد كافة الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود ، ولدى مكاتب البرق كافة الرسائل البرقية ، كما يجوز له مراقبة المحادثات الهاتفية متى كان لذلك فائدة في ظهور الحقيقة » .

خامساً - الحق في حرمة المسكن والحياة الخاصة :

تقتضي حرمة المساكن تحريم اقتحام مسكن أحد الأفراد أو تفتيشه إلا في الحالات ووفقاً للإجراءات التي حددها القانون . والمسكن هنا لا يقتصر على المنزل الذي يقيم فيه الشخص إقامة دائمة ، بل ينصرف إلى كل مكان يقيم فيه الشخص ، سواء بصفة دائمة أو بصفة عرضية ، وسواء كان مالكا له أو مستأجراً إياه أو يقيم فيه على سبيل التسامح من مالكه .

وبناء عليه ، فقد نصت المادة /٣٦/ البند (٢) من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « المساكن مصونة لا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر من الجهة القضائية المختصة وفي الأحوال المبينة في القانون » .

ولقد عاقب قانون العقوبات السوري على خرق حرمة المنازل ، فنص في المادة /٥٥٧/ على أن : « ١- من دخل منزل أو مسكن آخر أو ملحقات مسكنه أو منزله خلافاً لإرادته ، وكذلك من مكث في الأماكن المذكورة خلافاً لإرادة من له الحق في إقصائه عنها ، عوقب بالحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر ٢. ويقضى بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنين إذا وقع الفعل ليلاً أو بواسطة الكسر أو العنف على الأشخاص أو باستعمال السلاح أو ارتكبه عدة أشخاص مجتمعين .. الخ » ، ونص في المادة /٥٥٨/ على أن : « ١- يعاقب بالحبس التكميلي أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة ليرة من تسلب بواسطة الكسر أو العنف على الأشخاص إلى أماكن تخص الغير وليست مباحة للجمهور أو مكث فيها على الرغم من إرادة من له الحق في إقصائه عنها ٢. ولا يلاحق المجرم إلا بناء على شكوى الفريق المتضرر » .

وبيّن قانون أصول المحاكمات الجزائية - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/ ١١٢ / لعام ١٩٥٠ وتعديلاته - حالات دخول المنازل وتفتيشها ، فنص في المادة / ٨٩ / منه على أنه: « ١- لا يجوز دخول المنازل وتفتيشها إلا إذا كان الشخص الذي يراد دخول منزله وتفتيشه مشتبهاً فيه بأنه فاعل جرم أو شريك أو متدخل فيه أو حائز أشياء تتعلق بالجرم ، أو مخفٍ شخصاً مدّعى عليه. ٢- إن دخول القاضي [قاضي التحقيق] أحد المنازل بحال عدم توفر الشروط المذكورة آنفاً يعتبر تصرفاً تعسفياً من شأنه فسح المجال للشكوى من الأحكام ».

وتتصل حرمة المسكن بحرمة الحياة الخاصة التي تمنع من استراق السمع ومن التصوير لا في داخل المساكن فقط ، بل حتى في الطريق العام ، فلا يجوز التقاط الصور للأفراد إلا برضاؤهم ، كما أنه لا يجوز الاطلاع على حياتهم الخاصة ، أو شؤونهم الداخلية بغير موافقتهم. وقد نصت المادة / ٣٦ / البند (١) من الدستور النافذ على أن : « للحياة الخاصة حرمة يحميها القانون ».

سادساً - الحق في الإرث :

الإرث أو الميراث في اللغة العربية مصدر (وَرِثَ) يرثُ إرثاً وميراثاً ، أي ما تركه الميت لورثته الأحياء من أموال (عقارات ومنقولات) أو متاع أو حقوق مالية ... الخ (وهو ما يطلق عليه تركة الميت). وتحتل أحكام الميراث مركزاً بالغ الأهمية في أي نظام قانوني ، لتعلق هذه الأحكام بالملكية الخاصة وأسباب كسبها وانتقالها ، ومدى حق الفرد في التصرف في أمواله تصرفاً مضافاً إلى ما بعد موته .

وقد وضعت الشريعة الإسلامية نظام التوريث ، على أحسن النظم المالية ، وأحكمها ، وأعدلها ، فقرّر الدين الإسلامي ، ملكية الإنسان للمال ، ذكراً كان أو أنثى ، بالطرق الشرعية ، كما قرّر انتقال ما كان يملكه الشخص في حياته ، إلى ورثته بعد وفاته من الرجال والنساء ، بدون تفريق بين صغير وكبير ، وقد بيّن القرآن الكريم أحكام الموارث ، وأحوال كل وارث ، بياناً شاملاً.

وانطلاقاً من ذلك ، فقد قررت المادة / ١٧ / من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ أن : « حق الإرث مصون وفقاً للقانون » . وقد نظم قانون الأحوال الشخصية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٩ تاريخ ١٧/٩/١٩٥٣ وتعديلاته أحكام الموارث في الكتاب السادس منه (المواد : ٢٦٠ حتى ٣٠٨).

وقد كانت أحكام الموارث الواردة في هذا القانون تطبق على جميع السوريين من كل الطوائف الدينية (الإسلامية والمسيحية واليهودية)، غير أنه بتاريخ ٢٦/٩/٢٠١٠ صدر المرسوم التشريعي رقم/٧٦/ وعدّل بموجبه مضمون المادة /٣٠٨/ من قانون الأحوال الشخصية بأن أضيف إليها (الإرث والوصية)، وأصبح نصها بعد التعديل كالآتي : « يطبق بالنسبة إلى الطوائف المسيحية واليهودية ما لدى كل طائفة من أحكام تشريعية دينية تتعلق في الخطبة وشروط الزواج وعقده، والمتابعة والنفقة الزوجية ونفقة الصغير وبطلان الزواج وحله وانفكاك رباطه وفي الباتنة (الدوطة) والحضانة والإرث والوصية » .

سابعاً. الحق في المِلْكِيَّة الخاصة :

يقصد بالمِلْكِيَّة الخاصَّة : مَا يَمْلِكُهُ الْإِنْسَانُ، وَيَتَصَرَّفُ فِيهِ كَيْفَمَا يَشَاءُ، وقد صان المشرع السوري في المادة /١٥/ من الدستور النافذ المِلْكِيَّة الخاصة للأفراد، فمَنَعَ المصادرة العامة في الأموال، ولم يسمح بفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي مبرم، أو بقانون لقاء تعويض عادل لضرورات الحرب والكوارث العامة، كما لم يسمح أيضاً بنزع المِلْكِيَّة الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون، وأكد المشرع الدستوري على وجوب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للمِلْكِيَّة.

وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن قانون الاستملاك النافذ رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٣ لم يجرِ حتى الآن تعديله بما ينسجم مع أحكام الدستور الجديد ولا سيما البند الأخير من المادة ١٥ المتعلقة بوجوب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للمِلْكِيَّة.

وحيث إن النظام القانوني للاستملاك في الجمهورية العربية السورية لا يزال يكتنفه الغموض، ويتسم بالتعقيد، ولا سيما أن أحكامه ما زالت موزعة بين عدة قوانين، وعدد من اللوائح والبلاغات، فإنه من الأفضل لو يصار مستقبلاً إلى إصدار قانون استملاك موحد واضح، يوازن بدقة بين حقوق الأفراد، والمصلحة العامة، ولا يغلب الثانية على الأولى بشكل يهدر معه المبدأ الذي يفترض ضرورة تضامن جميع المواطنين أمام الأعباء العامة .

ثامناً. مباشرة الحقوق السياسية :

يقصد بالحقوق السياسية تلك الحقوق التي تثبت للفرد بصفته عضواً في جماعة سياسية منظّمة، بقصد تمكينه من المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلاده.

وهكذا فإن ممارسة هذه الحقوق تقتصر على المواطنين فقط باعتبارهم يرتبطون بوطنهم برابطة الجنسية والتي لا يتمتع بها الأجانب. وتتميز هذه الحقوق بخاصيتين أساسيتين :

أولها : أنها حقوق تتقرر للفرد بغرض التعاون مع الآخرين لتحقيق مصلحة الوطن .

ثانيها : أنها حقوق تجمع بين الحق والواجب، بمعنى أنها حقوق يتمتع بها الفرد كونه إنساناً يعيش وينتمي إلى جماعة معينة، لكنها تفرض عليه في الوقت نفسه واجبات معينة نحو الجماعة أو الوطن؛ فحق الانتخاب على سبيل المثال وإن كان حقاً للفرد الذي ينتمي للوطن إلا أنه يفرض عليه أن يقوم بمباشرته وذلك لمصلحة الوطن .

وانطلاقاً مما تقدم، فقد أكد المشرع السوري في الدستور النافذ الصادر في ٢٧ فبراير/شباط سنة ٢٠١٢ على أن : « السيادة للشَّعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشَّعب بالشَّعب وللشَّعب »^(١)، وقرَّر أن: « الانتخاب والاستفتاء حق للمواطنين وواجب عليهم، وتنظم ممارستهما بقانون »^(٢)، كما أكد أيضاً على أن : « المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع »^(٣).

وقد صدر في سورية مؤخراً - بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١٤ - قانون جديد عصري، تولى تنظيم وإدارة العملية الانتخابية بكافة مراحلها على الصعيد الوطني أو المحلي، هو **قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤**، وحددت المادة الثانية من هذا القانون الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها فنصت على أن : « يهدف هذا القانون إلى : أ - تنظيم انتخاب رئيس الجمهورية. ب - تنظيم انتخاب أعضاء مجلس الشعب. ج - تنظيم انتخاب أعضاء مجالس الإدارة المحلية. د - تنظيم الاستفتاء الشعبي .. الخ » .

تاسعاً - الحق في العمل والحصول على الضمان الاجتماعي والصحي :

نصت المادة /٤٠/ من الدستور السوري النافذ على أن : «١. العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، ويتولى القانون تنظيم العمل وشروطه

^(١) المادة /٢/ /فقرة ٢/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

^(٢) المادة /٤٩/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

^(٣) المادة /١٢/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

وحقوق العمال. ٢. لكل عامل أجر عادل حسب نوعية العمل ومردوده، على أن لا يقل عن الحد الأدنى للأجور الذي يضمن متطلبات الحياة المعيشية وتغيرها. ٣. تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال».

عاشراً. الحق في الاجتماع والتظاهر السلمي :

يعد الحق في الاجتماع والتظاهر السلمي أحد المبادئ الرئيسية التي تكاد لا تخلو الدساتير الديمقراطية من النص عليها، وهو الأسلوب الأكثر حضارية للضغط على الحكومات بغية تلبية مطالب المتظاهرين سلمياً، لهذا فقد كفلت المواثيق والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان هذا الحق منذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٤٨، حيث نصت المادة ٢٠/ من هذا الإعلان على أن: (لكل فرد الحق في حرية التجمع السلمي)، كما نصت المادة ٢١/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٦٦ على أن: ((يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم)).

وانسجاماً مع المواثيق والمعاهدات الدولية التي التزمت بها حكومة الجمهورية العربية السورية، فقد كفل المشرع الدستوري لجميع المواطنين السوريين أفراداً وأحزاباً ممارسة حقهم في عقد الاجتماعات العامة وتنظيم التظاهرات السلمية في إطار مبادئ الدستور وأحكام القانون الناظم له، إذ نصت المادة ٤٤/ من الدستور السوري النافذ على أن: « للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق ».

وتطبيقاً لذلك، فقد أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم التشريعي رقم ٥٤/ لعام ٢٠١١ بشأن تنظيم حق التظاهر السلمي للمواطنين بوصفه حقاً من حقوق الإنسان الأساسية التي كفلها دستور الجمهورية العربية السورية. وتنفيذاً لنص المادة ١٢/ من المرسوم التشريعي رقم ٥٤/ لعام ٢٠١١، صدر قرار وزارة الداخلية رقم ٤١٠/ ق.ن تاريخ ٢٠١١/٥/٩ المتضمن التعليمات التنفيذية لأحكام المرسوم المذكور.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن حق المواطنين في الاجتماع والتظاهر السلمي - كغيره من الحقوق والحريات العامة الأخرى - قد يُساء استخدامه، خاصة عندما يكون هذا الحق وسيلة بيد دولة أو قوى خارجية ويرتكز إلى مطالب غير مشروعة أو غير محقة، ولهذا يعد من أخطر الوسائل بيد من يروم العبث بهذا الحق وكذلك من يحاول تخريب مؤسسات الدولة، وتقويض بنيانها، وهدم أسس وجودها.

وبناء عليه، فلئن كانت الدساتير في الدول الديمقراطية تحرص على تكريس حق المواطنين في حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتقوم بحماية هذا الحق وتمكين المواطنين من ممارسته، إلا أنه ليس حقاً مطلقاً من كل قيد، ذلك أن هذا الحق، يمس استعماله، في الأغلب الأعم مقتضيات الأمن بدرجة أو بأخرى، وتتعارض ممارسته مع حقوق وحريات أخرى، بل قد يشكل اعتداءً على بعضها، مثل حق الأفراد في التنقل والسكنية العامة، وغيرها، وهو إخلال يُغض الطرف عنه، وعدوان يجري التسامح في شأنه، تغليباً لحق الاجتماع والتظاهر السلمي بحسبانه البيئة الأنسب لممارسة حرية التعبير والتي تمثل في ذاتها قيمة عليا لا تنفصل الديموقراطية عنها، وتؤسس الدول الديمقراطية على ضوئها، مجتمعاتها، صوناً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل تطوير بنيانها وتعميق حرياتها، كل ذلك شريطة سلمية الاجتماع والتظاهرات، وتوافقها وأحكام الدستور ومقتضيات النظام العام .

ولهذا، فإن كافة العهود والمواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان التي أقرت بحق الأفراد في ممارسة حق الاجتماع والتظاهر السلمي بوصفه حقاً من حقوق الإنسان الأساسية، أجازت للمشرع وضع قيود على ممارسة هذا الحق، تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

وهذا ما أكد عليه قانون تنظيم حق التظاهر السلمي في سورية، حيث ذكرت المادة الثانية منه أن من بين أهداف هذا القانون « التوفيق بين أمن الوطن وسلامته وممارسة المواطنين حقهم في التظاهر السلمي وتمكين السلطات العامة من حماية الأموال والممتلكات العامة والخاصة واستمرار سير المرافق العامة والحفاظ على النظام العام » .

حادي عشر- الحق في الإضراب عن العمل:

الإضراب عن العمل هو أحد صور التعبير عن الرأي، ويقصد به التوقف عن العمل مع التمسك بالاستمرار فيه، وذلك في سبيل تحقيق مطالب ذات علاقة بشروط العمل وأوضاعه يطرحها العمال المضربون^(١)، وقد نصت المادة /٤٤/ من الدستور السوري النافذ على أن: « للمواطنين حق والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق ». ويتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري قد كفل للمواطنين العاملين في الدولة الحق في الإضراب عن العمل، وأحال للقانون تنظيم ممارسة هذا الحق. غير أنه لم يصدر حتى تاريخه القانون المنظم لكيفية ممارسة المواطنين لهذا الحق، وهذا ما يعد تعطيلاً لحق نص عليه الدستور بشكل صريح.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن التشريعات السورية قد حظرت على الموظف القيام بعملية الإضراب، أو التحريض عليه، وقد نصت المادة /٢٣/ من قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ في البند /٦/ على أنه: « يحظر على الموظف ترك العمل في سبيل الإضراب، أو أن يتوقف عنه، أو يحرض غيره من الموظفين على ذلك الخ »، كما أكد هذا الاتجاه القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة في المادة /٦٤/، والتي نصت على أن « يحظر على العامل أن يترك العمل أو يتوقف عنه أو يعطله بقصد الإخلال بالنظام العام أو توقيف أو تعطيل الإنتاج أو أن يحرض العاملين على ذلك ». وهذا ما يعد تعارضاً واضحاً بين الدستور وهو القانون الأسمى في الدولة الذي أباح الإضراب وتشريعات الوظيفة العامة التي تحظر الإضراب وتعاقب عليه^(٢).

(١) ويتضح من التعريف أن للإضراب عناصر محددة، فهو أولاً يتسم بالصفة الجماعية، ومن ثم فإن توقف عامل واحد بمفرده لا يعتبر إضراباً بالمعنى السليم، وثانياً يجب أن تظهر نية القائمين بالإضراب في عدم ترك العمل بصفة نهائية، وإلا غد ذلك من قبيل الاستقالة، وأخيراً يجب أن يكون الغرض الأساسي من الإضراب هو الضغط على الإدارة لتحقيق مطالب تتعلق بالعمل أو الوظيفة، ومن ثم لا يجوز استخدام الإضراب في تحقيق أهداف لا علاقة لها بالعمل ضمن الإدارة صاحبة العلاقة.

(٢) يعد الموظف بحكم المستقيل في حالة انقطاعه عن العمل بقصد الإضراب، وقد نظم هذا الموضوع القانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥١، إذ نص في المادة الأولى منه على إعطاء الحق لمجلس الوزراء أن يعد مستقلاً كل موظف أو مستخدم أو عامل ينقطع عن عمله بقصد الإضراب الجزئي أو الكلي. وللمجلس الوزراء وحده حق تقرير ما إذا كان =

ثاني عشر - الحق في محاكمة عادلة :

في الحقيقة إن الإنسان إذا ما مُثِّل أمام المحكمة مدعياً أو مدعى عليه، لا بد أن يتمتع بالضمانات الكافية التي من شأنها أن تؤمّن له محاكمة تكون عادلة ومنصفة، تضمن له الوصول إلى حقوقه، كما تمكّنه من الدفاع عن نفسه. وتقوم المحاكمة المنصفة على نوعين من الضمانات، الأولى تتعلق بإجراءات المحاكمة، والثانية تتعلق بضمانات الدفاع :

(١) الضمانات المتعلقة بإجراءات المحاكمة: وتتلخص في الآتي: أ - سرعة البت في الدعوى ب - علانية المحاكمة ج - مبدأ شفوية المرافعة د - عدم جواز محاكمة المتهم عن فعلٍ واحدٍ مرتين هـ - وجوب تسبيب الحكم الجزائي .

(٢) ضمانات الدفاع: وتتلخص في الآتي: أ - حق المتهم في الإحاطة بالتهمة الموجهة له ب - حق المتهم في إبداء أقواله بحرية ج - حق المتهم في الاستعانة بمحامٍ د - حق المتهم في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي هـ - حق المتهم في اعتباره بريئاً حتى تثبت إدانته بحكم مبرم .

وتأكيداً على ذلك، فقد نصت المادة /٥١/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ في بندها الثاني على أن : « كل متهم بريء حتى يدان بحكم قضائي مبرم في محاكمة عادلة ».

ثالث عشر - الحق في التقاضي :

نصت المادة /٥١/ من الدستور السوري النافذ في بندها الثالث على أن : « حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون ».

وتأكيداً على ذلك فإن قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/١١٢/ تاريخ ١٣/٣/١٩٥٠ وتعديلاته قد اشترط وجود محامٍ أمام محاكم الجنايات، وذلك وفقاً للمادة /٢٧٤/ منه التي أوجبت على رئيس المحكمة أن يسأل المتهم هل اختار محامياً للدفاع عنه، فإن لم يكن قد فعل عيّن له الرئيس أو نائبه محامياً في

= هذا الانقطاع ناشئاً عن قصد الإضراب أم لا، وتطبّق بحق هؤلاء الموظفين العقوبات المقررة، كما لا يجوز إعادة الموظفين المعترين مستقبليين بالاستناد إلى أحكام هذا القانون إلى وظائفهم الأصلية أو أية وظيفة أخرى في الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات الرسمية التابعة لإشراف الدولة .

الحال، وإلا كانت المعاملات اللاحقة باطلة حتى لو عيّنت المحكمة له محامياً خلال المحاكمة...، وكذلك اشترط القانون نفسه ضرورة وجود محام لدى محاكم الأحداث في الجنايات والجنح^(١).

وقد ضمنت المادة /٥٧/ من قانون تنظيم مهنة المحاماة في سورية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٠ الحق للمحامي في أن يسلك الطريق التي يراها ناجعة في الدفاع عن موكله. ويلاحظ أن وجود المحامي يجب أن يكون فعالاً وهو ما لا يتيسر إلا إذا كان المحامي قادراً على الدفاع عن المتهم، فلا يجوز تشويه هذا الضمان واعتباره مجرد مظهر شكلي خالٍ من المضمون. وتطبيقاً لذلك، فإن المحامي لا يعتبر قادراً على الدفاع إذا كانت المحكمة قد انتدبته في الجلسة ولم تتح له الوقت الكافي للإطلاع حتى ولو قبل المحامي بذلك، أو إذا ثبت أن المحامي كان جاهلاً بالقانون الذي يحاكم المتهم بمقتضاه، أو إذا طلب من المتهم في ختام المرافعة أن يعترف بالتهمة دون مبرر.

رابع عشر- الحق في التعويض عن أضرار مرفق القضاء :

نصت المادة /٥٣/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ في بندها الرابع على أن : « لكل شخص حُكِمَ عليه حكماً مبرماً ونفذت فيه العقوبة وثبت خطأ الحكم أن يطالب الدولة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به ».

المطلب الثاني

حريات المواطن السوري

كفل المشرع السوري في الدستور النافذ لسنة ٢٠١٢ لكل مواطن سوري - ذكراً كان أو أنثى - ممارسة مجموعة من الحريات الأساسية وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، وهذه الحريات تتمثل في الآتي :

^(١) تنص الفقرة ب من المادة /٤٤/ من قانون الأحداث الجانحين رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ وتعديلاته على أن : « يُبلغ ولي الحدث أو الشخص المسلم إليه وجوب تعيين محام للحدث فيما إذا كان الفعل جنائية أو جنحة، وإذا تعذر ذلك تولّت المحكمة هذا التعيين. وتطبق أحكام هذه الفقرة لدى قاضي التحقيق أيضاً » .

أولاً. الحرية الشخصية :

لا شك في أن الحق في الحرية الشخصية يعتبر من أهم الحقوق التي يمتلكها الإنسان بعد الحق في الحفاظ على حياته وسلامة بدنه، ولهذا نصت المادة /٣٣/ من الدستور السوري في البند الأول منها على أن : « الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم ».

وعدت المادة /٥٤/ من الدستور النافذ « كل اعتداء على الحرية الشخصية جريمة يعاقب عليها القانون ».

من هنا فقد عاقبت المادتان (٥٥٥) و(٥٥٦) من قانون العقوبات كل من يحرم إنساناً من حريته الشخصية بأي وسيلة كانت من دون سبب مشروع.

وصيانة للحرية الشخصية من الحبس غير المشروع فقد ألزمت المادة (٤٢٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية كل من علم بتوقيف أحد الناس في أمكنة غير التي أعدتها الحكومة للحبس والتوقيف أن يخبر بذلك النائب العام أو معاونه أو قاضي التحقيق أو قاضي الصلح، وعلى هؤلاء عند تبليغهم الإخبار التوجه في الحال إلى المحل الحاصل فيه التوقيف وإطلاق سراح من كان موقوفاً بصورة غير قانونية، أما إذا تبين لهم أن هناك سبباً قانونياً موجباً للتوقيف فعليهم إرسال الموقوف في الحال إلى النائب العام أو قاضي الصلح العائد إليه الأمر مع تنظيم محضر بالواقع. وإذا أهملوا العمل بما تقدم عدواً حسب المادة (٤٢٥) من قانون أصول المحاكمات الجزائية شركاء في جريمة حجب الحرية الشخصية وجرت الملاحقة بحقهم بهذه الصفة.

وتعد جريمة خطف الأشخاص من الجرائم التي تهدد حرية الإنسان، وحيث إن هذه الجريمة قد كثرت في الآونة الأخيرة، فقد صدر المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ للعام ٢٠١٣ ونص على الآتي :

((المادة (١) : كل من خطف شخصاً حارماً إياه من حريته بقصد تحقيق مأرب سياسي أو مادي أو بقصد الثأر أو الانتقام أو لأسباب طائفية أو بقصد طلب الفدية يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة.

المادة (٢) : وتكون العقوبة الإعدام إذا: أ - نجم عن جريمة الخطف وفاة أحد الأشخاص. ب - حدثت عاهة دائمة بالمجني عليه. ج - قام الفاعل بالاعتداء جنسياً على المجني عليه)) .

ثانياً. حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية:

الاعتقاد في اللغة العربية مصدر اعتقد، وإِعْتِقَادُ الرَّجُلِ : تَدْيُّهُ بِعَقِيدَةٍ، وحرية الاعتقاد: حرّية اختيار المُعْتَقَد (العقيدة). وبناء عليه، يكون من حق الشخص أن يعتنق الدين الذي يرغبه، وأن يمارس شعائر ذلك الدين خفية وعلانية، وبأن يسمح له بعدم اعتناق أي دين، وأن لا يفرض عليه أي دين، وأن لا يجبر على مباشرة المظاهر الخارجية أو الاشتراك في الطقوس المختلفة له، وفي أن يكون له الحرية في تغيير دينه ومعتقده.

ولقد كفل المشرع السوري لكل مواطن حرية الاعتقاد، وألقى على عاتق الدولة احترام الأديان السماوية الثلاث المعترف بها (الإسلام والمسيحية واليهودية)، وتمكينها من القيام بشعائرها الدينية بحرية، بشرط ألا يخل ذلك بالنظام العام .

وهذا ما ورد النص عليه في الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، إذ قضت المادة /٤٢/ في بندها الأول بأن : « حرية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون »، ونصت المادة الثالثة في بندها الثالث على أن : « تحترم الدولة جميع الأديان، وتكفل حرية القيام بجميع شعائرها على أن لا يخل ذلك بالنظام العام »، كما نصت المادة /٢٣/ في بندها الثالث على أن : « المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة ».

وقد عاقب المشرع السوري بموجب المادة /٤٦٢/ من قانون العقوبات النافذ بالحبس من شهرين إلى سنتين كل من أقدم على تحقير الشعائر الدينية التي تمارس علانية أو حثاً على الازدراء بإحدى تلك الشعائر .

ثالثاً. حرية الرأي والتعبير :

بمعنى أن يكون لكل شخص حق التمتع بحرية إبداء الآراء والأفكار التي يراها أو يعتقدها، أو يعتقدونها دون أي عائق، والتماس الآراء والأفكار والمعلومات وتلقيها من جميع المصادر، ونقل الآراء والأفكار إلى الآخرين بغض النظر عن الحدود المكانية أو الزمانية، واستعمال كل الوسائل المتاحة للتعبير عن الآراء والأفكار سواء بالخطابة أو الكتابة، أو باستخدام الوسائل الالكترونية الحديثة. وقد كفل الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ لكل مواطن الحق في التعبير عن رأيه في المادة /٤٢/ إذ نصت في بندها الثاني

على أنه : « لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية بالقول أو الكتابة أو بوسائل التعبير كافة ».

رابعاً - حرية التنقل :

بمعنى أن يكون لكل مواطن الحق في حرية التنقل داخل إقليم الدولة، وحرية اختيار مكان إقامته، وحرية مغادرة بلده، وحرية العودة إليه، دون تقييد أو منع إلا وفقاً للقانون.

وقد كفل الدستور السوري النافذ لكل مواطن الحق في حرية التنقل في المادة /٣٨/ إذ نصت على أنه : « لكل مواطن الحق بالتنقل في أراضي الدولة أو مغادرتها إلا إذا منع من ذلك بقرار من القضاء المختص أو من النيابة العامة أو تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة ».

خامساً - حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام :

ألقى المشرع السوري على عاتق الدولة كفالة حرية الصحافة، إذ نصت المادة /٤٣/ من الدستور السوري النافذ على أن : « تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها وفقاً للقانون ».

سادساً - حرية تكوين الجمعيات والنقابات :

كفل الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ لكل مواطن الحق في حرية تكوين الجمعيات والنقابات في المادة /٤٥/ إذ نصت على أن : « حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون ».

المطلب الثالث

واجبات المواطن السوري

أوجب المشرع الدستوري على كل مواطن سوري - ذكراً كان أو أنثى - القيام بمجموعة من الواجبات ورد ذكرها في الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، وتتمثل هذه الواجبات في الآتي:

أولاً. احترام دستور البلاد وقوانينها :

ورد واجب ((احترام دستور البلاد وقوانينها)) في مطلع القَسَم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ ، وهو القَسَم الذي يؤدّيه كل من رئيس الجمهورية ونائبه ، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ، والوزراء ، وأعضاء مجلس الشعب ، قبل مباشرة أي منهم مهام منصبه .

كما ورد هذا الواجب أيضاً في مطلع القَسَم الوارد في المادة /١٤٥/ من الدستور النافذ ، وهو القَسَم الذي يؤدّيه رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضاؤها أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الشعب قبل توليهم عملهم . ولا يقتصر هذا الواجب على أصحاب المناصب المذكورين آنفاً ، وإنما يقع أيضاً على عاتق المواطنين والمواطنات كافة ، وهذا ما أكدت عليه صراحة المادة /٣٥/ من الدستور ، إذ نصت على أنه : « على كل مواطن واجب احترام الدستور والقوانين » . ولا شك في أن احترام الدستور والقوانين من قبل الجميع (الحكام أصحاب المناصب العليا والمحكومين أي المواطنين العاديين) دليل على احترام مبدأ المشروعية وقيام الحكم في الدولة على أساس سيادة القانون تطبيقاً لنص المادة /٥٠/ من الدستور النافذ .

ثانياً. حماية البيئة :

إزاء المخاوف الجدية التي تتعرض لها بيئة كوكب الأرض ، من تلوث وتغيّرات مناخية خطيرة (مثل ظاهرة الاحتباس الحراري والتصحر وغيرها) ، وما ينتج عنها من أضرارٍ تهدّد صحة الإنسان وحياته ، وصحة الكائنات الحية والنباتات وحياتها ، وصحة وسلامة الموارد الطبيعية ، ظهرت على نطاق واسع فلسفة عامة وحركة اجتماعية تدعو إلى حماية البيئة من خلال المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها أو تلوثها . وانطلاقاً من ذلك ، نصت المادة /٢٧/ من الدستور السوري النافذ على أن: « حماية البيئة مسؤولية الدولة والمجتمع ، وهي واجبٌ على كل مواطن » . وإيماناً من الدولة بمسؤوليتها في المحافظة على سلامة البيئة ومواردها ، فقد استحدثت وزارة متخصصة بهذا الشأن ، أطلق عليها اسم « وزارة الدولة لشؤون البيئة » ، وأقر مجلس الشعب القانون رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ المتعلق بإرساء القواعد الأساسية اللازمة لسلامة البيئة وحمايتها من التلوث وتحقيق التنمية البيئية وتحديد المهام المنوطة بوزارة الدولة لشؤون البيئة .

ولقد حددت المادة الأولى من قانون حماية البيئة المقصود من تعبير البيئة فذكرت أن المراد به هو : « المحيط الذي تعيش فيه الأحياء من إنسان وحيوان ونبات، ويشمل الماء والهواء والأرض وما تحويه من مواد وما يؤثر على ذلك المحيط ».

كما حددت أيضاً المقصود من حماية البيئة، فذكرت أنها : « مجموعة النظم والإجراءات والوسائل التي تكفل استمرار توازن البيئة واستقرارها وتكاملها الإنمائي، وتحافظ على بيئة سليمة صحية صالحة للاستمتاع بالحياة، والاستفادة من الموارد الطبيعية وعدم تدهورها ».

وبناء عليه، فإن ما قام به البعض في السنوات الأخيرة الماضية من اعتداء آثم على الحراج أو الأراضي الحراجية أو المحميات الحراجية ((بإحراقها أو بغصب جزء أو مساحة منها أو وضع اليد عليها بغير حق وإشادة الأبنية عليها، أو بقطع أو إتلاف أو تشويه الأشجار والشجيرات الحراجية))، يعد إخلالاً جسيماً بواجبات المواطن تجاه محيطه البيئي، لما نتج عن هذه الأفعال الآثمة من إلحاق الضرر بسلامة البيئة ومواردها .

ثالثاً. حماية الثروات الطبيعية والمنشآت والمؤسسات والمرافق العامة :

نصت المادة ١٤/ من الدستور السوري النافذ على أن: « الثروات الطبيعية والمنشآت والمؤسسات والمرافق العامة هي ملكية عامة، تتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها » .

وبناء عليه، فإن ما قام به البعض في ظل الأزمة الأخيرة التي تمر بها الدولة السورية من اعتداء سافر على المؤسسات الحكومية والمرافق العامة، والمنشآت التابعة لمؤسسة الجيش والقوات المسلحة التي ما وجدت إلا لخدمة مصالح الشعب، وسرقة كابلات كهرباء وتلفونات، وقضبان ووصلات خاصة بالسكك الحديدية، وتدمير ممرات للبنية التحتية لحقول وآبار النفط والغاز وغيرها من الموارد والثروات الطبيعية يعد إخلالاً جسيماً بواجبات المواطن تجاه ثروات بلاده ومرافقه العامة، ومؤشراً خطيراً لتراجع أو تآكل الإحساس بالمواطنة لدى هؤلاء، الأمر الذي يتطلب من الدولة بذل المزيد من الجهود لتعزيز مفهوم المواطنة بكافة الطرق والوسائل المتاحة، ومن أهمها إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، في أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها تمثل أحد المقومات الرئيسية للمواطنة .

رابعاً - أداء الضرائب والرسوم والتكاليف العامة :

من الملاحظ في العصر الحديث أن إيرادات الدولة العامة تتزايد باطراد مستمر نتيجةً للتزايد المطرد في حجم النفقات العامة، وذلك خوفاً من تعرض مصالح الدولة إلى خطر التوقف أو التعطيل، ومن وقوع الخزنة العامة في الارتباك والإفلاس وجنوح اعتبارها المالي للسقوط والانهيار، إذا لم توافق حركة الإيرادات العامة الحركة الصاعدة للإنفاق العام . والحكومات في سبيل مواجهة نفقاتها العامة لا تعتمد على مصدر واحد من مصادر الإيراد، بل تتدبر الإيرادات اللازمة لها من مصادر متعددة ومتنوعة.

وتعد الضرائب والرسوم وغيرها من التكاليف العامة من أهم إيرادات الدولة العامة في العصر الحديث، ولا يقتصر أهميتها على ما تشكل من حجم هام من مجموع إيرادات الدولة، بل لأنها أكثر وسائل الدولة المالية التي يمكن أن تستخدمها الدولة للتأثير في أوضاعها السياسية والاقتصادية والسياسية وتحقيق أهدافها العامة .

وبناء عليه، فقد اعتبرت المادة /٤١/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ أن: « أداء

الضرائب والرسوم والتكاليف العامة واجبٌ وفقاً للقانون » .

ولم يترك المشرع السوري أمر فرض هذا الجانب المهم من إيرادات الدولة لمشية السلطة التنفيذية وأهوائها، وإنما أسند هذا الأمر إلى السلطة التشريعية، أي إلى ممثلي الشعب ونوابه المعبرين عن إرادته، ولهذا فقد نص البند الأول من المادة /١٨/ من الدستور السوري على أنه : « لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون »؛ فكما أنه « لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون »^(١)، فإنه يصح القول أيضاً بأنه « لا ضرائب ولا رسوم ولا تكاليف عامة إلا بقانون »؛ وإذا كانت القاعدة الأولى يعبر عنها بمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، فإن القاعدة الثانية يمكن أن يعبر عنها بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم والتكاليف العامة، ويترتب على هذا المبدأ الأخير عدم السماح للإدارة بفرض ضرائب ورسوم أو أي من التكاليف العامة دون الحصول على موافقة البرلمان .

وإذا كانت الضرائب والرسوم والتكاليف العامة لا تفرض إلا بقانون، فإن من البديهي أن تعديلها أو إلغائها أو إعفاء أحد من أدائها لا يكون إلا بقانون أيضاً يصدر عن

(١) انظر البند الأول من المادة /٥١/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ .

البرلمان . ولما كان أداء الضرائب واجب ، فإن التهرب الضريبي يعد جريمة يعاقب عليها القانون .

خامساً - أداء الخدمة العسكرية الإلزامية :

اعتبر المشرع السوري الخدمة العسكرية الإلزامية من أجل الواجبات الوطنية وأقدسها ، ولذلك نصت المادة /٤٦/ البند /١/ من الدستور النافذ على أن : « الخدمة العسكرية الإلزامية واجب مقدس وتنظم بقانون » . ويعد المرسوم التشريعي رقم /٣٠/ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١ وتعديلاته المتضمن قانون خدمة العلم هو النافذ لكيفية أداء المواطنين لخدمة العلم سواء الإلزامية أو الاحتياطية .

ولقد كشفت الأزمة السورية عن مرض خطير أصاب أفئدة وعقول بعض المكلفين بأداء خدمة العلم الإلزامية أو الاحتياطية ، حيث امتنع وتخلف وتهرب قسم كبير منهم عن أداء هذا الواجب المقدس ، وهو مؤشر خطير على ضعف الولاء والانتماء للوطن والتعلق به والإخلاص له والتضحية من أجله ، وبالتالي تآكل الإحساس بالمواطنة لدى هؤلاء .

سادساً - الدفاع عن سلامة الوطن وصيانة أسرار الدولة :

كما أن للحياة الخاصة لكل مواطن حرمة يكفلها الدستور ، فإن للدولة أيضاً الحق في حماية معلوماتها وصيانة أسرارها وإحاطة بياناتها بسياس منيع يحقق لها ولرعاياها الأمن المعلوماتي. وانطلاقاً من ذلك ، يتمتع على كل مواطن أن يقوم بإفشاء أو نشر أية معلومات أو وثائق سرية تخص الدولة (سواء كانت عسكرية أو غير عسكرية) إذا كان من شأن ذلك الإضرار بالأمن الوطني للدولة أو تعريض مصالحها للخطر.

وهذا ما ورد في المادة /٤٦/ البند /٢/ من الدستور النافذ ، إذ نصت على أن :

« الدفاع عن سلامة الوطن وصيانة أسرار الدولة واجب على كل مواطن » .

سابعاً - المحافظة على الوحدة الوطنية :

الوحدة الوطنية هي انصهار جميع أبناء الشعب في بوتقة واحدة وكيان واحد ، وعدم وجود أي صراع فيما بينهم ، بحيث يؤمن الجميع أنهم أبناء وطن واحد ، ولذلك يمكن تعريف الوحدة الوطنية بأنها التآلف بين أبناء الأمة الواحدة من خلال الروابط القومية على أساس من حقوق المواطنة التي ترفض التمييز والتفرقة بين أبناء الأمة بسبب المعتقد والدين. والوحدة الوطنية بحسب الدستور السوري هي مسؤولية مشتركة تقع على

عائق كل من الدولة والمواطنين، فقد نصت المادة /٤٧/ من الدستور على أن « تكفل الدولة حماية الوحدة الوطنية وعلى المواطنين واجب المحافظة عليها ».

وبناء عليه، يتمتع على أي مواطن القيام بأي عمل من شأنه زعزعة كيان الأمة، بإثارة الحرب الأهلية، وبث الفرقة بين طوائفها، وإثارة الكراهية بين فئاتها عن طريق إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحز على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة، وكل ما من شأنه تفتيت وحدة الأمة .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن قانون العقوبات السوري النافذ قد تطرق في الفصل الثاني من الباب الأول من الكتاب الثاني للجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي، ومنها الجرائم التي تنال من الوحدة الوطنية أو تعكر الصفاء بين عناصر الأمة، فنص في المادة /٣٠٧/ على أن : « كل عمل وكل كتابة وكل خطاب يقصد منها أو ينتج عنها إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحز على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة يعاقب عليه بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبالغرامة من ألفي ليرة إلى عشرة آلاف ليرة، وكذلك بالمنع من ممارسة الحقوق المذكورة في الفترتين الثانية والرابعة من المادة /٦٥/ »^(١).

(١) تنص المادة /٦٥/ من قانون العقوبات السوري النافذ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ٢٢ حزيران سنة ١٩٤٩ وتعديلاته على أن : « كل محكوم بالحبس أو بالإقامة الجبرية في قضايا الجرح يحرم طوال تنفيذ عقوبته من ممارسة حقوقه المدنية الآتية: أ ب . الحق في تولي الوظائف والخدمات في إدارة شؤون الطائفة المدنية أو إدارة النقابة التي ينتمي إليها. ج د . الحق في أن يكون ناخباً أو منتخباً في جميع منظمات الطوائف والنقابات ... » .

الفصل الثالث

السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

تتجسد ممارسة الدولة لسيادتها في ثلاثة مظاهر متميزة هي : إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة ، والمحافظة على النظام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد ، ثم حلّ المنازعات بين الأفراد أو بين الدولة والأفراد . وفكرة تقسيم الوظائف الأساسية للدولة هي فكرة قديمة ، وجدت على الأقل منذ كتب أرسطو مميزاً بين وظيفة تقرير القواعد المنظّمة للجماعة ، ووظيفة الأمر أو التنفيذ ، ووظيفة القضاء .

ولقد كان السائد قديماً تركيز السلطة في يد الحاكم ، إلا أنه قد ظهر أن التركيز يشكل خطراً كبيراً على حريات المحكومين ، وغالباً ما يغري الحاكم أو الهيئة الحاكمة بالاستبداد والظلم ؛ فالسلطة - على حد قول البعض - مفسدة ، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة . ولذلك هاجم أنصار المبادئ الديمقراطية الحرة تركيز السلطة في يد واحدة ، ونادوا بضرورة توزيع الاختصاصات على هيئات متعددة ، استناداً إلى أن ذلك هو الذي يؤدي إلى حماية الحريات ومنع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية .

وترتب على ذلك أن استقر الفقه التقليدي منذ القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف : وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء ، واتخذ من هذا التقسيم أساساً لتحديد اختصاصات هيئات الحكم المختلفة .

وقد نظّم الدستور السوري الصادر في ٢٧ فبراير/شباط سنة ٢٠١٢ في الباب الثالث منه السلطات التقليدية (المواد ٥٥ - ١٣٩) ، وذلك من خلال ثلاثة فصول رئيسة : نظّم الفصل الأول (المواد ٥٥ - ٨٢) **السلطة التشريعية** المتمثلة في مجلس الشعب ، ونظّم الفصل الثاني (المواد ٨٣ - ١٣١) **السلطة التنفيذية** المتمثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجالس الإدارة المحلية . كما نظّم الفصل الثالث (المواد ١٣٢ - ١٣٩) **السلطة القضائية** المتمثلة في قضاة الحكم والنيابة العامة والقضاء الإداري .

وسنتناول بالدراسة في هذا الفصل تنظيم سلطات الدولة الثلاث من خلال ثلاثة مباحث رئيسة وفق الآتي :

المبحث الأول

السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي سلطة من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية)، وهي التي تملك إصدار القواعد القانونية العامة المجردة والملزمة، التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة، وبمعنى آخر هي السلطة التي يناط بها وظيفة سن وإقرار القوانين في الدولة، تلك القوانين التي تقوم بتنظيم العلاقات بين الناس في المجتمع، وبمقتضاها يحيا الأفراد حياةً آمنةً منظمّة .

وفي العصر الحديث تضطلع " البرلمانات " أيّاً كان الاسم الذي يُطلق عليها، بهذه الوظيفة وهي سنّ التشريعات وإقرارها، وقد يشارك في هذه الوظيفة رئيس الدولة – سواءً أكان ملكاً أم رئيس الجمهورية – بدرجة تتفاوت من بلد إلى آخر طبقاً للنظام الدستوري في الدولة .

ولقد نصت المادة /٥٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن: « يتولّى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور » .

ويعد هذا المجلس مؤسسة دستورية يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع.

وستكون دراستنا عن مجلس الشعب في النظام الدستوري للجمهورية العربية السورية من خلال أسلوب طرح مجموعة من الأسئلة والإجابة عنها كما ورد في نصوص ومواد كل من الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ والنظام الداخلي لمجلس الشعب النافذ بتاريخ ١/٨/٢٠١٧ وقانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ وتعديلاته، وصولاً إلى تكوين حالة معرفية شاملة بكل ما يتصل بهذه المؤسسة الدستورية المهمة.

أسئلة وأجوبة حول مجلس الشعب

١) هل يتولى مجلس الشعب بمفرده السلطة التشريعية في الجمهورية العربية السورية ؟

الجواب لا ، فالمادة /٥٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تنص على أن: « يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور » . ويستفاد من هذا النص للوهلة الأولى أن السلطة التشريعية وفقاً للدستور السوري النافذ مقررة لمجلس الشعب من دون اشتراك فيها من جانب رئيس الجمهورية ، إلا أن نصوص الدستور الأخرى قد تضمنت النص على ما يؤكد اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الشعب في العملية التشريعية؛ فالمادة /١١٢/ من الدستور النافذ تنص على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يعدّ مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها » ، وهذا النص يؤكد اشتراك رئيس الجمهورية في أولى مراحل العملية التشريعية ، وهي مرحلة اقتراح القوانين .

وإذا كانت المادة /١١٢/ من الدستور قد جعلت « اقتراح القوانين » أحد الحقوق المقررة لرئيس الجمهورية ، فإن المادة /١٢٨/ من هذا الدستور قد بيّنت أن هذا الحق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١) ، مما يترتب عليه ضرورة موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون قبل أن يقدمه رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لمناقشته والنظر في إقراره. وفضلاً عن ذلك ، فقد خول المشرع الدستوري رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في العمل التشريعي من خلال إصدار مراسيم يكون لها قوة القانون (مراسيم تشريعية) ، إذ نصت المادة /١١٣/ من الدستور السوري على أن : « ١ - يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب ، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك ، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلّاً . ٢ - تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له . ٣ - للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون ، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة ، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة ، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي ، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عدت مُقرة حكماً » .

(١) تنص المادة /١٢٨/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات

الآتية: ١ ... ٢ ... ٣ ... ٤ - إعداد مشروعات القوانين .. » .

وبالإضافة إلى ذلك، فقد نصَّ الدستور أيضاً على حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين والاعتراض عليها، إذ نص في المادة /١٠٠/ منه على أن : « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية ».

وإذا كان الخلاف بين جمهور الفقهاء قد أشير حول حق رئيس الدولة في إصدار القوانين، وما إذا كان يعد جزءاً من العملية التشريعية، أو أنه يدخل في إطار العمل التنفيذي، فإن الغالبية قد استقرت على أن حق الاعتراض على القوانين هو جزء من التشريع، كما أقرَّ الفقه بالإجماع أن اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية، ويقدم للتشريع مادته.

وأمام ذلك، نستطيع القول إن السلطة التشريعية - بحسب نصوص الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ - ليست من اختصاص هيئة واحدة، بل هي سلطة مركبة، يشترك فيها كل من « مجلس الشعب » و « رئيس الجمهورية » .



٢) من مجلس الشعب؟ ومن الذي يمثله ويؤمن له الحماية؟

- مجلس الشعب هو مجلس منتخب بصورة دورية من الشعب، مقره مدينة دمشق (شارع العابد)، يتولى السلطة التشريعية في الجمهورية العربية السورية، ويراقب أعمال الوزارة، ويمارس سلطاته المحددة في الدستور، ويقوم بمهامه وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس .

- يُمثل " رئيس مجلس الشعب " المجلس ويوقع عنه ويتكلم باسمه .
- للمجلس حرسٌ خاص يأتمر بأمر رئيس المجلس ولا يجوز لأي قوة مسلحة دخول المجلس إلا بإذن من رئيسه.



٣) ما مدة ولاية مجلس الشعب؟

ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهي بانقضاء أربع سنوات ميلادية.



٤) هل يجوز تمديد مدة ولاية مجلس الشعب بعد انتهاء مدته الدستورية ؟

إن تمديد ولاية مجلس الشعب بعد انتهاء مدته الدستورية هو أمر جائز، ولكن ضمن ضوابط معينة، وهذا التمديد إما أن يكون بقانون يقرّه البرلمان (التمديد القانوني) أو أن يكون بحكم الدستور إذا تعدّر انتخاب مجلس جديد (التمديد الحكمي)؛ وهو ما سنوضحه من خلال الآتي :

أ - التمديد القانوني لمجلس الشعب :

تنص المادة ٥٦/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « ولاية مجلس الشعب أربع سنوات .. ولا يجوز تمديدّها إلا في حالة الحرب بقانون » .

وهو ما أكد عليه أيضاً النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧، إذ نص في المادة الرابعة منه على أن : « تُمدّد ولاية مجلس الشعب في الحالتين الآتيتين : ١- بقانون يقرّه المجلس في حالة الحرب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتبدأ مدة التمديد من تاريخ انقضاء المدة الأصلية أو الممددة للمجلس وحتى انقضاء المدة التي يحددها قانون التمديد ... ».

ويستفاد مما سبق، أنه يجوز - من حيث المبدأ - تمديد مدة ولاية مجلس الشعب في سورية بعد انتهاء مدته الدستورية، ولكن ذلك يتطلب ضرورة توافر شرطين متلازمين معاً ولا يغني أحدهما عن الآخر، وهذان الشرطان هما :

١ - قيام حالة حرب : فإذا ما انتهت المدة الدستورية لمجلس الشعب، وصادف ذلك دخول البلاد في حالة حرب^(١)، فإنه لا يُستحبّ توجيه الدعوة لهيئة الناخبين لانتخاب مجلس شعب جديد، لأن الظروف غير مناسبة ولا تسمح بالتالي بإجراء انتخابات عادية، ولهذا كان لا بد من تمديد مدة المجلس القديم المنتهية ولايته.

٢ - أن يتم التمديد بـ " قانون " : فإذا ما تحقق الشرط الأول المتعلق بقيام حالة الحرب، فإنه يشترط أيضاً لصحة عملية التمديد للمجلس القائم المنتهية ولايته أن تتم " بقانون " يُقرّه مجلس الشعب.

(١) حالة الحرب: هي الأوضاع القانونية والاقتصادية والسياسية والعسكرية الناشئة عن نشوب حرب بين دولتين أو أكثر. أي إنها الحالة التي تسود العلاقات بين دول مشتبكة فيما بينها في صراع مسلح مكشوف. والحرب لا تنشب إلا بين دول ذات سيادة، وهذا ما يفرضها عن الاضطرابات الداخلية مثل العصيان المسلح والحرب الأهلية.

ويُثار التساؤل في هذا الصدد حول ثلاثة أمور هي الآتية: من الجهة التي يحق لها أن تقترح قانون التمديد ؟ وما الأغلبية المطلوبة لإقرار قانون التمديد المقترح ؟ وما مدة هذا التمديد ؟

بخصوص التساؤل الأول؛ أغفل المشرع السوري تحديد الجهة التي تملك اقتراح مشروع قانون التمديد ، وعلى الرغم من ذلك فإننا نعتقد أنّ رئيس الجمهورية هو الجهة التي تملك الحق في اقتراح مشروع قانون تمديد مدة مجلس الشعب. وهذا القول باعتقادي ينسجم مع نص المادة /٩٦/ من الدستور السوري، والتي تنص على أن : « يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة »^(١).

ولمّا كان مجلس الشعب يتولى - بحسب المادة /٥٥/ من الدستور - السلطة التشريعية، فإنه يكون لزاماً على رئيس الجمهورية أن يضمن السير المنتظم لهذه المؤسسة التشريعية، بوصفها واحدة من السلطات العامة التي نص عليها الدستور، ويكون ذلك من خلال اقتراح قانون بتمديد مدة المجلس القائم المنتهية ولايته الدستورية، وبذلك نتجنب أن تصاب الحياة النيابية بالشلل بعد انتهاء مدة مجلس الشعب القائم، بسبب حالة الحرب التي لا تسمح بإجراء انتخابات عامة لتجديد مجلس الشعب .

ويخصوص التساؤل الثاني؛ فإنّ قانون التمديد المقترح يجب أن تُقرّه - كما ورد في المادة /٤/ - فقرة ١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ - الأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس الشعب البالغ عددهم مئتين وخمسين عضواً (أي أنه يشترط لذلك موافقة أكثر من نصف مجموع عدد أعضاء مجلس الشعب، أي لا بد من موافقة ١٢٦ عضواً على الأقل).

أما بخصوص التساؤل الثالث والأخير؛ فإن الوضع الطبيعي يقتضي أن يتم تحديد "مدة التمديد" عن طريق وحدة أو أكثر من وحدات قياس الزمن المعروفة، أي سنة، شهر، أسبوع ...، ولكن قد يحدث أن يتم هذا التحديد - بسبب استحالة التنبؤ بوقت انتهاء الحرب، عن طريق ربط التمديد بالظرف الذي دعا إليه، كانهاء حالة الحرب مثلاً .

إذن، نحن أمام خيارين: إما أن نُحدّد مدة التمديد بمدة زمنية معلومة، أو يتم ربط التمديد بانتهاء حالة الحرب . وقد نصت الفقرة ١/ من المادة /٤/ من النظام الداخلي

(١) وهذا ما نصت عليه . على سبيل المثال . المادة /٤٢/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٣ بقولها : « مدة المجلس أربع سنوات ...، ولا يجوز تمديدتها إلا في زمن الحرب بقانون يقترحه رئيس الجمهورية وتقرّه أكثرية النواب المطلقة » .

لمجلس الشعب على أن: «.... وتبدأ مدة التمديد من تاريخ انقضاء المدة الأصلية أو الممددة للمجلس وحتى انقضاء المدة التي يحددها قانون التمديد » .

ب - التمديد الحكمي لمجلس الشعب :

تنص الفقرة ٢/ من المادة ٦٢/ من الدستور النافذ على أن : « يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد ». وهو أيضاً ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب، إذ نصت الفقرة ٢/ من المادة الرابعة منه على أن : « تُمدد ولاية مجلس الشعب في الحالتين الآتيتين : ١ - ٢ - إذا لم ينتخب مجلس شعب جديد لأي سبب كان، يستمر المجلس القائم في الانعقاد حكماً حتى انتخاب مجلس جديد. » . ويستفاد مما سبق، أنه إذا تعذر - لسبب أو لآخر - انتخاب مجلس شعب جديد عقب انتهاء مدة مجلس الشعب القديم، فإن هذا الأخير - أي مجلس الشعب المنتهية مدته الدستورية - يعود إلى الانعقاد حكماً (أي بحكم الدستور)، ويبقى هذا المجلس قائماً يباشر كامل سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف وتنتهي الفرصة لانتخاب مجلس شعب جديد^(١).



٥ (ما عدد أعضاء مجلس الشعب ؟ ومما يتكون ؟

تنص المادة ٦٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن :

(١) من المعلوم أن السيد رئيس الجمهورية أصدر المرسوم رقم ١٨٩/ للعام ٢٠٠٧ القاضي بدعوة مجلس الشعب للدور التشريعي التاسع للانعقاد لأول مرة بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٧ (وهو آخر دور تشريعي في ظل الدستور السابق لسنة ١٩٧٣)، ومن ثم فإن ولاية مجلس الشعب تنتهي في ٦ أيار ٢٠١١، وحيث إن المادة ٥٨/ من دستور ١٩٧٣ تنص على أن : ((١- تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب . ٢- يعود المجلس إلى الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد))، ولما كان من المتعذر إجراء الانتخابات البرلمانية في موعدها بسبب الحرب العدوانية على سورية، فقد جرى تطبيق نص الفقرة الثانية من المادة ٥٨/ من دستور ١٩٧٣، واستمر مجلس الشعب في الانعقاد الحكمي وبقي قائماً حتى تم انتخاب مجلس شعب جديد في الانتخابات التي أجريت يوم الاثنين الموافق لـ ٢٠١٢/٥/٧، ثم دعي مجلس الشعب للدور التشريعي الأول (في ظل الدستور الجديد لسنة ٢٠١٢) للانعقاد لأول مرة يوم الخميس المصادف في ٢٤/٥/٢٠١٢.

« ١ - يُحدّد بقانون نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب وعددهم والشروط الواجب توافرها في المرشّحين .

٢ - يجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، ويبيّن القانون تعريف العامل والفلاح .»

وكما هو واضح من هذا النص، فقد أحال المشرّع الدستوري إلى قانون الانتخابات العامة مهمة القيام بتحديد عدد أعضاء مجلس الشعب، بشرط أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين^(١).

^(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن فكرة تخصيص نسبة ٥٠ % من مقاعد البرلمان للعمال والفلاحين تجد مصدرها التاريخي في منطقتنا العربية في الميثاق الوطني الذي قدّمه الرئيس جمال عبد الناصر إلى المؤتمر الوطني للقوى الشعبية يوم ٢١ مايو سنة ١٩٦٢. إذ تحدث الباب الخامس من هذا الميثاق عن الديمقراطية السليمة، وورد في البند (رابعاً) الآتي: «إن هذه القوى الشعبية الهائلة المكوّنة للاتحاد الاشتراكي العربي وإطلاق فاعليتها تحتم أن يتعرض الدستور الجديد للجمهورية العربية المتحدة عند بحثه لشكل التنظيم السياسي للدولة لعدة ضمانات لازمة: ١- إن التنظيمات الشعبية والسياسية التي تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثّل بحق وبعدل . القوى المكوّنة للأغلبية، وهي القوى التي طال استغلالها والتي هي صاحبة مصلحة عميقة في الثورة. كما أنّها بالطبيعة الوعاء الذي يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان. إن ذلك . فضلاً عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلاً للأغلبية . ضمان تأكيد لقوة الدفع الثوري نابعة من مصادرها الطبيعية الأصلية.

ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها، بما فيها المجلس النيابي، باعتبارهم أغلبية الشعب، كما أنّها الأغلبية التي طال حرمانها من حقها الأساسي في صنع مستقبلها وتوجيهه». وتأكيداً للميثاق الذي أقره مؤتمر القوى الشعبية في ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢، فقد نصت المادة /٤٩/ من الدستور المصري المؤقت الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ على أن: « يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام، ويحدّد القانون عدد الأعضاء المنتخبين وشروط العضوية وطريقة الانتخاب وأحكامه، ...، ويشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين ». وعندما صدر الدستور المصري الدائم لسنة ١٩٧١ نص في المادة /٨٧/ منه على أن: « يحدّد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، .. ». وبالنسبة إلى سورية، فقد خلت جميع الدساتير السورية الصادرة قبل عام ١٩٧٣ (دستور ١٩٥٠، ودستور ١٩٥٣، ودستور الوحدة ١٩٥٨، ودستور ١٩٦٢، ودستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٦٩، ودستور ١٩٧١) من أي نص يتضمن تخصيص نسبة معينة للعمال والفلاحين في المجلس النيابي. وعندما صدر دستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ نص في المادة /٥٣/ منه على أن: « يحدّد القانون الدوائر =

وتنفيذاً لذلك، نصت المادة /٢١/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أن: « يتألف مجلس الشعب من (٢٥٠) مئتين وخمسين عضواً»، كما نصت أيضاً المادة /٢٢/ من القانون المذكور على أن: « يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن القطاعين الآتين: أ - العمال والفلاحين ب - باقي فئات الشعب. وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول (٥٠ ٪) خمسين بالمئة على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب » . وهذا يعني أن عدد أعضاء مجلس الشعب المنتمين للقطاع " أ " (قطاع العمال والفلاحين) يجب ألا يقل عن /١٢٥/ عضواً من مجموع أعضاء المجلس البالغ عددهم /٢٥٠/ عضواً.

وتطبيقاً لذلك، حدّدت المادة الثانية من المرسوم رقم /٧٦/ لعام ٢٠٢٠ - القاضي بتحديد موعد انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث - عدد أعضاء مجلس الشعب المخصص لكل من قطاع العمال والفلاحين وقطاع باقي فئات الشعب في مختلف الدوائر الانتخابية على النحو الآتي :

- ١ - القطاع " أ " (العمال والفلاحون) : ١٢٧ عضواً (أي بنسبة ٥٠,٨ ٪) .
 - ٢ - القطاع " ب " (باقي فئات الشعب) : ١٢٣ عضواً (أي بنسبة ٤٩,٢ ٪) .
- وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا تشترط هذه النسبة (أي نسبة الـ ٥٠٪) عند توزيع المقاعد بين القطاعين المذكورين في الدائرة الانتخابية الواحدة، بل يكفي أن تتوافر هذه النسبة على مستوى جميع المقاعد البرلمانية في الدوائر الانتخابية كافة^(١).
- وفيما يأتي جدولٌ تفصيليٌ يحدّد عدد أعضاء مجلس الشعب المخصص لكل من قطاع العمال والفلاحين وقطاع باقي فئات الشعب في جميع الدوائر الانتخابية البالغ عددها خمس عشرة دائرة انتخابية وفق ما جاء في المادة الثانية من المرسوم رقم /٧٦/ لعام ٢٠٢٠ :

= الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين وبين القانون تعريف العامل والفلاح ». وقد تكرر النص السابق في الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة /٦٠/ منه على أنه: « ٢- يجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، ويُبيّن القانون تعريف العامل والفلاح ».

^(١) والسبب في ذلك واضح، وهو أن نسبة العمال والفلاحين في بعض الدوائر الانتخابية (كمحافظة دمشق، ومدينة حلب مثلاً) أقل من نسبة باقي فئات الشعب؛ والعكس صحيح، بمعنى أن نسبة العمال والفلاحين في بعض الدوائر الانتخابية (كما في محافظتي حماه وإدلب مثلاً) أكثر من نسبة باقي فئات الشعب.

الدائرة الانتخابية	عدد أعضاء الدائرة	العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين	العدد المخصص لقطاع باقي فئات الشعب
١ . محافظة دمشق	٢٩	١٠	١٩
٢ . محافظة ريف دمشق	١٩	١٠	٩
٣ . مدينة حلب	٢٠	٧	١٣
٤ . مناطق محافظة حلب	٣٢	١٧	١٥
٥ . محافظة حمص	٢٣	١١	١٢
٦ . محافظة حماه	٢٢	١٣	٩
٧ . محافظة اللاذقية	١٧	٩	٨
٨ . محافظة إدلب	١٨	١٢	٦
٩ . محافظة طرطوس	١٣	٦	٧
١٠ . محافظة الرقة	٨	٤	٤
١١ . محافظة دير الزور	١٤	٨	٦
١٢ . محافظة الحسكة	١٤	٨	٦
١٣ . محافظة درعا	١٠	٥	٥
١٤ . محافظة السويداء	٦	٤	٢
١٥ . محافظة القنيطرة	٥	٣	٢
مجموع عدد الأعضاء	٢٥٠	١٢٧	١٢٣

* * * * *

٦ (ما طريقة اختيار أعضاء مجلس الشعب ؟

— يُنتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب .

— تجري الانتخابات لعضوية مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية ، وينتخب في كل دائرة عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لها .

— تعد كل محافظة دائرة انتخابية بالنسبة إلى انتخاب ممثليها أعضاء لمجلس الشعب عدا محافظة حلب التي تتكون من دائرتين انتخابيتين هما : (١) دائرة مدينة حلب (٢)

دائرة مناطق محافظة حلب. وبذلك يكون لدينا خمس عشرة دائرة انتخابية فيما يخص انتخابات أعضاء مجلس الشعب .



٧) ما موعد إجراء الانتخابات النيابية؟ وما مصير المجلس المنتهية ولايته إذا لم ينتخب غيره؟

– تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب . فعلى سبيل المثال أنهى مجلس الشعب "السابق" دوره التشريعي الأول بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٦^(١)، وقبل ذلك كان رئيس الجمهورية قد أصدر المرسوم رقم ٦٣/ للعام ٢٠١٦ القاضي بتحديد يوم الأربعاء الموافق لـ ١٣/٤/٢٠١٦ موعداً لانتخاب أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثاني للعام ٢٠١٦ .

وهذا الاتجاه الذي أخذ به الدستور السوري النافذ يتفق مع ما سارت عليه الدساتير السورية الصادرة قبل دستور عام ١٩٧٣^(٢)، إذ جرى العرف في سورية على أن تُجرى

(١) أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ ١٣/٣/٢٠١٢ المرسوم رقم ١١٣/ القاضي بتحديد يوم الاثنين الموافق لـ ٧/٥/٢٠١٢ موعداً لانتخاب أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الأول لعام ٢٠١٢. ثم أصدر سيادته بتاريخ ٢١/٥/٢٠١٢ المرسوم رقم ١٧٢/ المتعلق بدعوة مجلس الشعب للانعقاد لأول مرة للدور التشريعي الأول يوم الخميس المصادف في ٢٤/٥/٢٠١٢.

(٢) في ظل الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ كانت الانتخابات البرلمانية تجري خلال الأيام (التسعين) التي (تلي) تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب، إذ كانت المادة ٥٨/ من هذا الدستور تنص على أن : « تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب ». غير أن الأمر تغير في ظل الدستور النافذ لعام ٢٠١٢، إذ أصبحت الانتخابات تجري خلال الأيام (الستين) التي (تسبق) تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب، إذ تنص المادة ٦٢/ من دستور ٢٠١٢ على أن : « تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب » .

ويستفاد من ذلك، أنه في ظل دستور عام ١٩٧٣ كان هناك مدة قد تمتد لثلاثة أشهر تقريباً لا يكون فيها حياة نيابية، أي لا يوجد فيها مجلس تشريعي منتخب من الشعب، وكان رئيس الجمهورية يمارس خلال هذه المدة (المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين "مجلس الشعب القديم المنتهية ولايته ومجلس الشعب الجديد المنتخب") سلطة التشريع من خلال قيامه بإصدار المراسيم التشريعية. وهذه الأخيرة لم تكن تعرض على مجلس الشعب، وكان حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة. ولكن الأمر تغير بموجب دستور عام=

الانتخابات النيابية العامة خلال مدة زمنية محددة - وهي ستون يوماً - تسبق نهاية مدة نيابة المجلس التشريعي^(١)، كما أنه يتفق أيضاً مع القاعدة التي تأخذ بها معظم الدساتير العربية والأجنبية.

- يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد.



٨) من الجهة المختصة في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب؟

- تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب.

- تقدم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون. (المادة ٦٦ دستور)



٩) كم دورة عادية يعقد مجلس الشعب في السنة؟

- يُدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعييدها ومدة كل منها .

- يعقدُ المجلس ثلاث دورات عادية في السنة وفق الآتي :

• الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار (شهران أو أكثر بقليل).

= ٢٠١٢ إذ لم تعد هناك أية مدة تفصل بين ولايتي مجلسين، ومن ثم تم تحجيم الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، وبات اختصاصه في هذا الشأن (إصدار مراسيم تشريعية) يقتصر على حالات محددة (خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال المدة التي يكون فيها المجلس منحلًا).

^(١) على سبيل المثال تنص المادة ٤١/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٠ على أنه : « يجب إجراء الانتخاب العام خلال الأيام الستين التي تسبق انتهاء مدة المجلس .. »، كما تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٦/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٣ على أنه : « يجب إجراء الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق نهاية مدة المجلس ».

• الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران (شهران أو أكثر بقليل).

• الأحد الثالث من شهر أيلول وحتى الخميس الثالث من شهر كانون الأول (ثلاثة شهور أو أكثر بقليل)».



٩) هل تجوز دعوة مجلس الشعب إلى عقد دورات استثنائية؟

نعم، يجوز دعوة مجلس الشعب إلى دورات استثنائية وذلك :

- ١- بناء على طلب من رئيس الجمهورية.
 - ٢ - بناء على طلب خطي من ثلث أعضاء المجلس.
 - ٣ - بقرار من مكتب المجلس.
- ويُحدّد رئيس المجلس مواعيد الانعقاد في الدورات الاستثنائية، ويُقرُّ جدول أعمالها.



١٠) هل يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب اقتراح القوانين؟

لا، بل لكل عشرة من أعضاء المجلس الحق باقتراح القوانين. ويجب أن يكون اقتراح القانون مَصُوْغاً بمواد قانونية.

ويقدم اقتراح القانون إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم.



١١) ما اختصاصات مجلس الشعب؟

يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية :

- ١ - إقرار القوانين .
- ٢ - مناقشة بيان الوزارة .
- ٣ - حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء .
- ٤ - إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي .
- ٥ - إقرار خطط التنمية .

٦ - إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد .

٧ - إقرار العفو العام .

٨ - قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها .



(١٢) ما الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشعب ؟

أ - أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح. ويستثنى من هذا الشرط المسجلون في سجلات أجنبي الحسكة الذين تم منحهم الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (٤٩) تاريخ ٢٠١١/٤/٧

ب. ألا يحمل جنسية أخرى، إضافة إلى الجنسية العربية السورية

ج - أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره، وذلك في بداية العام الذي يجري فيه الانتخاب.

د - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

هـ - ألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.

و - غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ما لم يرد إليه اعتباره وفقاً للقانون .

ز - أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها أو ناقلأً موطنه الانتخابي إليها.

ح - أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة، وتحدد درجة الاجادة بإنهاء مرحلة الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها أو بتقديم أي شهادة معتمدة أو صورة مصدقة عنها وإلا جرى اختباره من قبل لجنة الترشيح لهذه الغاية.



١٣) هل يتمتع أعضاء مجلس الشعب في أثناء قيامهم بواجباتهم بالحصانة ؟

نعم، يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة النيابية، وهي على نوعين :

(١) حصانة موضوعية : تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات في أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، ولهذا يقال لها « الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية »؛ فهي حصانة مؤبدة تحمي العضو في أي وقت حتى بعد زوال الصفة النيابية عنه عما يبديه من قول أو رأي صدر عنه في أثناء ممارسة عمله النيابي، وهذا ما نصت عليه المادة /٧٠/ من الدستور السوري النافذ بقولها : « لا يُسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان ».

(٢) حصانة إجرائية : تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان في غير حالة الجرم المشهود إلا بعد أخذ إذن المجلس التابع له، لهذا يطلق عليها « الحصانة ضد الإجراءات الجزائية »، وهذا ما نصت عليه المادة /٧١/ من الدستور السوري النافذ بقولها : « يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس، ويتعين في غير دورات الانعقاد أخذ إذن من مكتب المجلس، ويُخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات » .



١٤) اللجان الدائمة في مجلس الشعب ؟

- تُشكل اللجان الدائمة بقرار من المجلس بناء على اقتراح مكتبته في بداية الدور

التشريعي، ويعاد تشكيلها بعد انقضاء سنة ميلادية.

- تُؤلف كل لجنة من عشرة أعضاء على الأقل، ولا تزيد على عشرين عضواً.

- يجوز للمجلس أن يقرر حل أي لجنة إذا لم تقم بأداء مهامها وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس بناء على اقتراح من مكتبته.

- تقوم اللجان الدائمة بمعاونة المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية

- يبلغ حالياً عدد اللجان الدائمة سبع عشرة لجنة (منها : ١ - لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية.

٢ - لجنة الأمن الوطني. ٣ - لجنة الشكاوى والرقابة. ٤ - لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان) .



(١٥) ما حالات شغور العضوية في مجلس الشعب ؟

عالج المشرع السوري مسألة شغور العضوية في مجلس الشعب، فقرر في المادة /٦٣/ من الدستور النافذ بأنه : « إذا شغرت عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب لسبب ما انتخب بديل عنه خلال ستين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس، ويحدد قانون الانتخاب حالات شغور العضوية » .

وتنفيذاً لأحكام /٦٣/ من الدستور السوري، فقد حدد قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ تاريخ ٢٤/٣/٢٠١٤ حالات شغور العضوية في مجلس الشعب، وحصرها في أربع حالات عددها المادة /٨٧/ منه، إذ نصت المادة المذكورة على أن : « تُعدُّ عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب شاغرة في إحدى الحالات الآتية : أ - الوفاة^(١). ب - الاستقالة. ج - فقدان أحد شروط الترشيح بموجب قرار المحكمة الدستورية العليا. د - إسقاط العضوية وفقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب .



(١٦) هل يحق لعضو مجلس الشعب تقديم استقالته ؟

الاستقالة في اللغة من الفعل (اسْتَقَالَ) : بمعنى طَلَبَ أَنْ يُقَالَ، أي إعفاءه من عمله أو منصبه. ويمكن تعريف الاستقالة البرلمانية بأنها إعلان النائب البرلماني، بإرادته الحرة الخالية من العيوب، وبشكل مكتوب، عن رغبته بترك منصبه وإعفائه من مهامه النيابية.

^(١) حدثت وفيات عدة خلال الأدوار التشريعية المختلفة لمجلس الشعب، فعلى سبيل المثال في الدور التشريعي الثاني لمجلس الشعب (٢٠١٦ - ٢٠٢٠)، أرسل رئيس مجلس الشعب كتاباً إلى رئيس الجمهورية يعلمه بوفاة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة طرطوس الانتخابية القطاع (ب) الأستاذ "سائر إبراهيم" الذي وافته المنية مساء يوم الأحد بتاريخ ٢٠١٨/١/١٤ إثر حادث سير أليم. وبناء على ذلك، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٤٤/ تاريخ ٢٠١٨/١/٣١، المتضمن : « تحديد يوم الرابع والعشرين من شهر شباط لعام ثمانية عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابية لمحافظة طرطوس عن القطاع (ب) ». وبناء على أحكام الدستور (المادة ٦٣)، وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة ٨٨)، وعلى المرسوم رقم /٤٤/ تاريخ ٢٠١٨/١/٣١، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في ٢٠١٨/٢/٢٤، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٨٩/ للعام ٢٠١٨ القاضي بتسمية السيد "قتيبة حرب بدر" لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الثاني لملء المقعد الشاغر عن القطاع (ب) في الدائرة الانتخابية لمحافظة طرطوس .

أو بتعبير آخر هي إنهاء نيابة عضو المجلس النيابي بناء على طلبه بإرادته الحرة وبموافقة المجلس الذي يتبع له .

وتعدّ الاستقالة من الحقوق الطبيعية التي كفلها الدستور لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، ووفقاً للفقرة الثامنة من المادة /٧٥/ من الدستور السوري فإن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بـ « قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها » ، وبالتالي لا يعدّ مقعد مجلس الشعب شاغراً إلا من تاريخ قبول المجلس الاستقالة المقدّمة .

وقد نظمت المادة /٢٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ الأحكام المتعلقة باستقالة عضو مجلس الشعب من منصبه، على النحو الآتي :

١ - يقدم العضو الراغب بالاستقالة بالذات كتاباً خطياً [وبالتالي الاستقالة الشفهية لا يعتد بها] إلى رئيس المجلس.

٢ - يسجّل الكتاب في ديوان المجلس ويعرض على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمه شريطة ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية.

٣ - على طالب الاستقالة حضور الجلسة وإبداء أسباب استقالته.

٤ - يبت المجلس في الاستقالة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين المسجلين عند افتتاح الجلسة.

٥ - يعلن رئيس المجلس شغور عضوية العضو المستقيل، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشغور .

وفي هذه الحالة يجري أيضاً تطبيق حكم المادة /٦٣/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ (يقابلها نص المادة /٨٨/ من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤)، إذ يقوم رئيس مجلس الشعب بإعلام رئيس الجمهورية بشغور عضوية العضو المستقيل ليصار إلى انتخاب بديل منه خلال ستين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على ألا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس .

ومن التطبيقات العملية للاستقالة ما حصل في الدور التشريعي الثاني لمجلس الشعب (٢٠١٦ - ٢٠٢٠)، إذ أرسل رئيس مجلس الشعب بتاريخ ٢٠١٨/٥/٧ كتاباً إلى رئيس الجمهورية يعلمه بقبول استقالة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة دمشق الانتخابية القطاع (ب) السيد "محمد جهاد اللحام". وبناء عليه، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /١٨٥/ تاريخ ٢٠١٨/٦/٣، المتضمن: « تحديد يوم السبت الواقع في الثالث والعشرين من

شهر حزيران لعام ثمانية عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية للملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابية لمحافظة دمشق عن القطاع (ب).

وبناء على أحكام الدستور (المادة ٦٣)، وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة ٨٨)، وعلى المرسوم رقم ١٨٥/ تاريخ ٢٠١٨/٦/٣، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في ٢٠١٨/٦/٢٣، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم / / للعام ٢٠١٨ القاضي بتسمية السيد "معن غنيم" لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الثاني للملء المقعد الشاغر عن القطاع (ب) في الدائرة الانتخابية لمحافظة دمشق.

ويعود سبب تقديم الاستقالة إلى أن رئيس الجمهورية أصدر بتاريخ ٢٠١٨/٥/٨ المرسوم رقم /١٦٥/ المتضمن في مادته الأولى ((تسمية السيد المحامي محمد جهاد اللحام رئيساً للمحكمة الدستورية العليا)).

وتأتي هذه الاستقالة تنفيذاً لحكم المادة /١٤٢/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ التي تنص على أنه: « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية العليا وتولي الوزارة أو عضوية مجلس الشعب، ... ».



١٧) هل يملك مجلس الشعب الحق في إسقاط العضوية عن أحد أعضائه ؟

نعم، فمن الضمانات المقررة لصالح الوظيفة البرلمانية عدم جواز إسقاط العضوية عن أحد النواب إلا عن طريق البرلمان ذاته.

وإسقاط العضوية يقوم في أربع حالات محدّدة كعقوبة تأديبية جزاءً لما قد يرتكبه عضو مجلس الشعب من مخالفات جسيمة لا تتسجم مع احتفاظه بعضويته، وهذا الأمر هو من اختصاص مجلس الشعب وحده، إذ بيّن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ الأحكام المتعلقة بإسقاط العضوية البرلمانية، سواء من حيث ذكر الأسباب أو الأفعال التي تسوّغ لمجلس الشعب إسقاط العضوية عن أحد أعضائه، أو الجهة التي تملك حق اقتراح إسقاط العضوية، أو الأغلبية التي يُصدر بها المجلس قراره بإسقاط عضوية العضو، وأخيراً كيفية معالجة حالة شغور المقعد البرلماني بعد إسقاط العضوية .

فقد نصت المادة /٢٤٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أنه :
« للمجلس إسقاط العضوية عن أحد أعضائه لأحد الأسباب الآتية :

- ١ - إهانة الدولة أو رئيسها أو علَمها .
- ٢ - الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة في الدستور، أو الإخلال الواضح بواجباته بما لا ينسجم مع الاحتفاظ بعضويته .
- ٣ - الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن .
- ٤ - ارتكاب جنائية، أو جنحة شائنة، أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية .»

كما تنص المادة ٢٤٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أنه :

« ١. لخمس عدد أعضاء المجلس [٥٠ نائباً على الأقل] حق اقتراح إسقاط عضوية العضو الذي قام بأحد الأفعال الواردة في المادة السابقة. ٢. يُصدر المجلس قراره بإسقاط عضوية العضو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه [أي بموافقة ١٢٦ نائباً]، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشغور .»

وجدير بالذكر أن مجلس الشعب السوري أعلن بتاريخ ٢٠١٥/٧/٣٠ في جلسته الأخيرة من الدورة العادية العاشرة للدور التشريعي الأول برئاسة "محمد جهاد اللحام" رئيس المجلس، عن موافقته على تقرير مكتبه حول إسقاط عضوية عدد من أعضاء المجلس استناداً لأحكام المادة ١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤ والمعدل عام ٢٠١٤ وذلك بسبب غيابهم عن المجلس مدة دورتين كاملتين متتاليتين. والأعضاء هم :

« نادر بعيرة، وقدرى جميل، ومصطفى السيد، وحمود عبدو النجيب، ومحمد عريو، ومحمد فادي القرعان، وعماد حجي محمد، وسعيد إيليا، وتيسير الجفيني، وصالح الطحان النعيمي .»

وتطبيقاً لنص الفقرة الثانية من المادة ٢٤٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧، أرسل رئيس مجلس الشعب بتاريخ ٢٠١٥/٨/٢ كتاباً إلى رئيس الجمهورية يتضمن إسقاط عضوية عشرة من أعضاء المجلس لمخالفتهم الشروط القانونية، وبالتالي شغور عشرة مقاعد برلمانية .

وبناء على ذلك، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٢١٤/ تاريخ ٢٠١٥/٨/١٢، المتضمن: « تحديد يوم السبت التاسع عشر من شهر أيلول عام خمسة عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية للمقاعد الشاغرة .

وبناء على أحكام الدستور (المادة ٦٣)، وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة ٨٨)، وعلى المرسوم رقم ٢١٤/ تاريخ ٢٠١٥/٨/١٢، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في ٢٠١٥/٩/١٩، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٢٤٤/ لعام ٢٠١٥ القاضي بتسمية السادة الآتي ذكرهم لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الأول لملء المقاعد الشاغرة في الدوائر الانتخابية الواردة إزاء كل منهم:

م	الاسم	الدائرة الانتخابية	القطاع
١	سمير عبد المؤمن الجزائري	دمشق	ب
٢	طريف عبد المجيد قوطرش	دمشق	ب
٣	أحمد أحمد الدلاقي	ريف دمشق	ب
٤	زياد أحمد الطالب	حمص	ب
٥	عمر أحمد العاروب	مناطق حلب	ب
٦	عبد الرزاق صالح بركات	مناطق حلب	ب
٧	فيصل حجي عمر بن ابراهيم	الرقّة	ب
٨	نضال كوركيس ايشوع	الحسكة	أ
٩	علي احمد الغزالي	درعا	أ
١٠	محمد احمد العفيش	القنيطرة	ب



١٨) ما الوسائل التي يمارس من خلالها مجلس الشعب دوره في الرقابة على أعمال الحكومة ؟

- يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق ... توجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس.
- للمجلس أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته.
- لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس



١٩) ما هو دور مجلس الشعب في عملية انتخاب رئيس الجمهورية ؟

يتمثل دور مجلس الشعب في عملية انتخاب رئيس الجمهورية في الآتي :

١ - يدعو رئيس مجلس الشعب في جلسة علنية لفتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد على تسعين يوماً .

ويجب أن تتضمن الدعوة اليوم المحدد لإجراء الانتخاب في السفارات السورية للمواطنين السوريين غير المقيمين على الأراضي السورية، واليوم المحدد لإجراء الانتخاب للمواطنين السوريين المقيمين على الأراضي السورية.

وإذا صادف موعد الإعلان خارج دورات الانعقاد العادية دُعي المجلس إلى عقد دورة استثنائية. ويُعد باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية العربية السورية مفتوحاً من اليوم التالي للدعوة.

٢ - يقدم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا، ويسجل في سجل خاص، وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس.

٣ - يجب على طالب الترشيح إبلاغ مجلس الشعب برغبته في ترشيح نفسه إلى انتخابات رئيس الجمهورية العربية السورية؛ كي يتسنى لعضو مجلس الشعب اختيار المرشح الذي يرغب في تأييد ترشيحه.

ولا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، ولا يجوز لأي من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية العربية السورية.

٤ - يتم فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا .

٥ - يجب أن تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح لمنصب الرئاسة **بمرشحين اثنين على الأقل**، وإذا لم يقبل ترشيح أي مرشح من قبل المحكمة الدستورية العليا ضمن المدة القانونية المحددة، أو إذا لم يقبل ترشيح سوى مرشح واحد من قبل المحكمة الدستورية العليا ضمن المدة القانونية المحددة، أو إذا توفي المرشح الذي تم قبول ترشيحه قبل فتح باب الاقتراع ولم يبق سوى مرشح واحد لمنصب الرئاسة، ففي مثل هذه الحالات، يتوجب على رئيس مجلس الشعب أن يدعو إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها.

وعند فتح باب الترشيح مجدداً تعاد عملية التأييد الخطي وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب، ولا يلزم عضو المجلس بتأييده الخطي السابق.

٦ - بعد انتهاء الموعد المحدد للانتخاب، واختتام عمليات جمع وفرز وإحصاء أصوات الناخبين، يعلن رئيس مجلس الشعب النتائج النهائية لانتخاب رئيس الجمهورية، ويعلن الفائز بمنصب رئيس الجمهورية في مؤتمر صحفي .

٧ - بعد انتهاء المدة المحددة لتقديم الطعون والبت بها (في حال وجودها)، يؤدي رئيس الجمهورية أمام أعضاء مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور .



٢٠) هل لمجلس الشعب أي دور في محاسبة رئيس الجمهورية ؟

نعم، له دور أساسي، إذ تنص المادة /١١٧/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا ».

ويستفاد من ذلك، أن المشرع السوري قد أسند إلى مجلس الشعب وحده سلطة توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، كما أنه اشترط نصاباً معيناً لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، وهو ثلث جميع الأعضاء المكونين للمجلس على الأقل (٨٤ عضواً على الأقل)، وليس الحاضرين منهم فقط، واشترط أيضاً أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الاتهام، وهذه الأغلبية هي ثلثي جميع أعضاء المجلس كذلك (١٦٧ عضواً على الأقل).

ولقد بين قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ الإجراءات المتعلقة بمحاكمة رئيس الجمهورية، فنصت المادة /٣٥/ منه على أن : « تختص المحكمة بهيئتها العامة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بالخيانة العظمى » .

ونصت المادة /٣٦/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره » .

كما نصت المادة /٣٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « أ - ثبتت المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تبليغها قرار الاتهام. ب - إذا ثبت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بعقوبة العزل من المنصب » .

وفي هذه الحالة (صدور الحكم بالعزل)، يعد منصب رئيس الجمهورية شاغراً^(١)، ويتولى مهامه مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية - أو رئيس مجلس الوزراء إذا لم يكن له نائب - لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة^(٢).

أما إذا انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى براءة رئيس الجمهورية من التهمة المنسوبة إليه، فإنه يعود لمباشرة مهامه حتى انتهاء مدة ولايته.



٢١) ما دور مجلس الشعب في عملية تعديل الدستور؟

١ - وفقاً للدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، يكون حق اقتراح تعديل الدستور مقررًا لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /١٥٠/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ بقولها : « لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور ».

ولما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /٢٥٠/ عضواً، فإنه يجب لتحقيق النصاب المطلوب (ثلث عدد أعضاء المجلس)، أن يتقدم بطلب التعديل المقترح للدستور /٨٤/ عضواً على الأقل .

٢ - إذا رغب أعضاء مجلس الشعب في ممارسة حقهم الدستوري في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإن عليهم أن يقدموا اقتراحاتهم في هذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم، ويجب أن يتضمن اقتراح التعديل المواد المقترحة حذفها والمواد المقترحة تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترحة إضافتها، كما

^(١) تنص المادة /٨٥/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « يعد منصب رئيس الجمهورية العربية السورية شاغراً في إحدى الحالات الآتية : أ . الوفاة ب . الاستقالة ج . فقدان أحد شروط الترشيح ».

^(٢) انظر المادة /٩٣/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

يرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك. ويُوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء، وتتلى خلاصته في أول جلسة تالية لتقديمه.

ويُبلَّغ اقتراح التعديل فور تقديمه إلى رئيس الجمهورية، الذي له إيفاد مَنْ يمثله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكلها مجلس الشعب.

٣ - يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة من خمسة وعشرين عضواً يراعى الاختصاص في اختيار أعضائها للبحث في اقتراحات التعديل بناءً على اقتراح من مكتبه.

وعلى اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل أن تقدّم تقريرها عنه خلال خمسة عشر يوماً التالية لتكليفها، ولها أن تطلب من مجلس الشعب تمديد هذه المدة خمسة أيام أُخر. ويتضح من ذلك أنه يمكن للجنة الخاصة أن تقدّم إلى المجلس تقريرها عن اقتراح التعديل المكلفه ببحثه، من لحظة إحالة الاقتراح إليها حتى مدة أقصاها عشرين يوماً. أي إنه لا يوجد لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس الشعب "حد أدنى" للمدة التي يجب أن تقدم خلالها اللجنة الخاصة تقريرها إلى مجلس الشعب، فقد تقوم اللجنة بتقديم تقريرها خلال ساعات فقط، أو خلال الأيام المحددة في القانون.

٤ - يناقش المجلس اقتراح التعديل بعد ورود تقرير اللجنة الخاصة أو بانتهاء المدة المخصصة إليها لدراسته، وليس له أن يُعدّل في نصوصه، فإذا أقره بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه (١٨٨/ عضوًا على الأقل) عُدّ التعديل نهائياً، شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية، ويدرّج في صلب الدستور.

٥ - إذا رفض المجلس اقتراح التعديل - بسبب عدم تحقق الأثرية المذكورة - يُبلَّغ إلى رئيس الجمهورية، ولا يجوز إعادة عرضه عليه قبل انقضاء سنة من تاريخ الرفض.

٦ - إذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن التعديل بنتيجة، تُمدّد الدورة بقرار من رئيس المجلس حتى استكمال إجراءات مقترح التعديل فقط.



المبحث الثاني السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي سلطة من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التشريعية والقضائية)، وهي المناط بها وظيفة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية . وقد نظم الدستور السوري النافذ السلطة التنفيذية في الباب الثالث منه، وذلك في معرض حديثه عن سلطات الدولة، وأفرد لها فصلاً مستقلاً وهو الفصل الثاني (المواد ٨٣ - ١٣١)، والذي قُسم بدوره إلى ثلاثة فروع هي : (١) رئيس الجمهورية (٢) مجلس الوزراء (٣) مجالس الإدارة المحلية.

وسيقصر حديثنا هنا على الفرعين الأول والثاني، أما الفرع الثالث فيندرج ضمن موضوعات القانون الإداري، ولهذا سيقسم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي:

المطلب الأول : رئيس الجمهورية

المطلب الثاني : مجلس الوزراء

المطلب الأول

رئيس الجمهورية

يلعب رئيس الجمهورية دوراً محورياً في النظام الدستوري السوري، فهو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية^(١)، يرقى مصالح الشعب وحياته، ويحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحرية، ويدافع عن سلامة أراضيه^(٢)، ويسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة^(٣).

سننتحدث في هذا المطلب عن طريقة اختيار رئيس الجمهورية (في فرع أول)، والشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية (في فرع ثان)، وإجراءات اختيار رئيس الجمهورية (في فرع ثالث)، ومدة ولاية رئيس الجمهورية (في فرع رابع)، واختصاصات رئيس الجمهورية (في فرع خامس)، وذلك وفق الآتي :

(١) انظر المادة ٨٣/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

(٢) انظر المادة ٧/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

(٣) انظر المادة ٩٦/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

الفرع الأول

طريقة اختيار رئيس الجمهورية

من المعروف أن هناك في الأنظمة الديمقراطية طرقاً ثلاثة لاختيار رئيس الجمهورية، فقد يجعل الدستور أمر اختياره للشعب ذاته، وقد يجعل أمر اختياره للبرلمان وحده، وقد يقف الدستور موقفاً وسطاً، فيجعل أمر اختيار رئيس الجمهورية لكل من البرلمان والشعب معاً.

ويكون انتخاب رئيس الجمهورية بوساطة الشعب، إذا قام الشعب ذاته بهذه المهمة، إما بطريق مباشر أي على درجة واحدة (كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار رئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستورها النافذ لسنة ١٩٥٨)، أو بطريق غير مباشر أي على درجتين (كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في ظل دستورها النافذ لسنة ١٧٨٩)^(١).

ويكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان أي السلطة التشريعية، إذا قام البرلمان وحده باختيار رئيس الجمهورية (كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار رئيس الجمهورية في لبنان وفقاً لأحكام دستوره النافذ لسنة ١٩٢٦)^(٢).

وقد يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان والشعب معاً، ويتحقق ذلك عادة بإحدى صورتين :

(١) قيل إنه إذا كان انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب ذاته يعد أكثر الطرق ديمقراطية، إلا أنه قد يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، كما قد يؤدي إلى تأثر الشعب بالدعايات الانتخابية فلا يصيبه التوفيق في اختيار الرئيس الأمثل وهو شخص يتولى منصب على جانب كبير من الخطورة .
انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري (الاسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٠)، ص ٦٤٧.

(٢) ويعاب على هذه الطريقة أنها تفقد رئيس الدولة هيئته وجلاله وتجعله ألعوبة في يد البرلمان، وخاضعاً للمناورات البرلمانية، وتابعاً للأغلبية التي اختارته، ويتوقف استمراره على استمرار تأييدها له، فيفقد إحدى أهم خصائص رئيس الدولة، وهو كونه حكماً بين الأحزاب والسلطات. وقد عانت فرنسا هذه الوضعية كثيراً في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة .

انظر : د. محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، طبعة ١٩٩٩-٢٠٠٠)، ص ١٩٨.

الأولى : أن يتم انتخاب الرئيس بوساطة هيئة انتخابية تتكون من أعضاء البرلمان، ومن أعضاء آخرين سبق انتخابهم بوساطة الشعب، كالأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، ومن "عمد" المدن والقرى؛ وتأخذ إيطاليا بهذه الطريقة .

والثانية : أن يقترح أو يرشح البرلمان بأغلبية معينة شخصاً محدداً، ولكن لا يتم انتخابه إلا إذا عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي، ونال المرشح موافقة أغلبية المصوتين، وإلا فعلى البرلمان أن يقترح شخصاً ثانياً (فثالثاً إذا دعا الأمر ذلك) يعرض على الاستفتاء الشعبي، وهكذا حتى ينال المرشح أغلبية الأصوات . وقد أخذت الدساتير المصرية التي صدرت بعد الثورة (١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١) بهذه الطريقة^(١) .

وبالنسبة إلى موقف المشرع الدستوري في سورية من هذه الطرق الثلاثة المألوفة لاختيار رئيس الجمهورية، لم يكن موحداً، فقد اختلفت طريقة اختيار رئيس الدولة من دستور إلى آخر. لقد مرت عملية اختيار رئيس الدولة في سورية بمراحل عدة مهمة، فقد كان حق الاختيار في أغلبها مملوكاً للبرلمان وحده لا تشاركه فيها هيئة أخرى، ولا دخل للشعب في هذه العملية، اللهم إلا بشكل غير مباشر عن طريق انتخاب المجلس النيابي الذي يقوم بدوره باختيار رئيس الدولة؛ فالدستور السوري الصادر سنة ١٩٣٠ كان ينص في المادة /٦٨/ منه على أن : « ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري، وبأكثرية أعضاء مجلس النواب المطلقة، ويكتفى بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة ... » .

وكذلك دستور سنة ١٩٤٩، إذ نص في المادة /٧٨/ منه على أن : « ينتخب رئيس الجمهورية بقرار من مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة، وفي الجولة الثانية بالأكثرية البسيطة ... »؛ وهو أيضاً ما نصت عليه المادة /٧١/ من دستور سنة ١٩٥٠ بقولها : « ينتخب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بالتصويت السري، ويجب أن يفوز بأكثرية ثلثي مجموع النواب، فإن لم تحصل أعيد الانتخاب، ويكتفى بالأكثرية المطلقة، فإن لم تحصل أعيد ثالثة، ويكتفى بالأكثرية النسبية » .

وإلى جانب هذا الأسلوب الغالب، كانت هناك أساليب أخرى، مثل تنصيب الملك فيصل عام ١٩٢٠، وتعيين المفوض السامي الفرنسي للشيخ "تاج الدين الحسيني"

(١) انظر : د. محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٩٨، ١٩٩ .

رئيساً للجمهورية عام ١٩٤١، وانتخاب الشعب لـ "أديب الشيشكلي" رئيساً للجمهورية عام ١٩٥٣^(١).

أما في ظل الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣، فقد اختلف أسلوب اختيار رئيس الجمهورية عن جميع الأنظمة السابقة، إذ أخذ هذا الدستور **بطريقة مختلطة** في اختيار الرئيس، إذ تنص الفقرة الأولى من المادة ٨٤/ من هذا الدستور على أن « يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ».

ويستفاد من نص هذه المادة، أن عملية اختيار رئيس الجمهورية في سورية يشترك فيها ثلاثة أطراف هم: القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ومجلس الشعب، والناخبون من أفراد الشعب .

وبعد إتمام عملية الاستفتاء، يعلن رئيس مجلس الشعب نتيجة الاستفتاء، فإذا نال المرشح الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين أصبح رئيساً للجمهورية، ويدعوه عندئذ رئيس المجلس لأداء القسم الدستوري. أما إذا لم ينل المرشح الأكثرية المطلوبة يبلغ رئيس المجلس النتيجة إلى القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وفي مثل هذه الحالة ينبغي على القيادة القطرية أن تقوم بترشيح غيره، بالأسلوب ذاته، واتباع الخطوات نفسها التي ذكرناها من قبل^(٢).

أما بالنسبة إلى **الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢**، فقد جاء بحكم جديد بخصوص طريقة اختيار رئيس الجمهورية، حيث نص - ولأول مرة في تاريخ سورية المعاصر بعد الاستقلال - على انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرةً، وفقاً لمبدأ **الانتخابات التعددية التنافسية**، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة ٨٦/ من هذا الدستور على أن : « يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة »، كما تنص الفقرة الخامسة من المادة ٨٥/ من الدستور المذكور على أنه : « إذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشح واحد

(١) انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠)، ص ٨٨ (في الهامش).

(٢) انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة ... المرجع السابق، ص ٨٨ (في الهامش).

خلال المهلة المحددة، يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها » .

ويتضح مما سبق، أن دستورنا النافذ لسنة ٢٠١٢ قد اتبع في شأن اختيار رئيس الجمهورية الطريق الأول، فيقوم الشعب ذاته بانتخاب رئيس الجمهورية بالطريق العام والسري والمباشر، فهذا الطريق يعد أكثر تعبيراً عن الرأي العام ويتمشى وفكرة الديمقراطية الحزبية، إذ يفسح المجال أمام الأحزاب المتعددة بالتقدم بأكثر من مرشح لمنصب الرئاسة، وترك الفرصة سانحة أمام الشعب ليختار افضل المرشحين وأجدرهم.

الفرع الثاني

الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية

بالرجوع إلى نصوص الدستور السوري النافذ، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد وضع شروطاً عدة يجب أن تتوافر في من يريد أن يرشح نفسه لرئاسة الجمهورية، وهي: الجنسية والسن والأهلية العقلية والأدبية، فضلاً عن بعض الشروط الأخرى كشرط الدين والإقامة وعدم الازدواج في الجنسية أو الزواج من أجنبية.

فقد نصت المادة ٣/ من الدستور السوري، في فقرتها الأولى، على أن : « دين رئيس الجمهورية الإسلام »، ونصت أيضاً المادة ٨٤/ من هذا الدستور على أنه : « يشترط في المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية ما يأتي :

- ١- أن يكون متماً الأربعين عاماً من عمره.
- ٢- أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة.
- ٣- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن ولورُدَّ إليه اعتباره.
- ٤- أن لا يكون متزوجاً من غير سورية.
- ٥- أن يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية لمدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح » .

ونصت المادة /١٥٢/ من الدستور ذاته على أنه : « لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى . إضافة إلى الجنسية العربية السورية . أن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا » .

كما تطلب الدستور السوري النافذ . في البند الثالث من المادة /٨٥/ . فيمن يريد أن يرشح نفسه لرئاسة الجمهورية أن يكون حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من /٣٥/ خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب . وبيئت المادة المذكورة أنه لا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد .

الفرع الثالث

إجراءات اختيار رئيس الجمهورية

- بيئت المادة /٨٥/ من الدستور السوري النافذ آلية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقولها : « يكون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفق الآتي :
- ١- يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً .
 - ٢- يقدم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا ، ويسجل في سجل خاص ، وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس .
 - ٣- لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب ، ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد .
 - ٤- يتم فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا ، ويبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها .
 - ٥- إذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشح واحد خلال المهلة المحددة ، يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها » .
- كما أن المادة /٨٦/ بيئت طريقة اختيار رئيس الجمهورية ، وكيفية إعلان الفائز بمنصب رئاسة الجمهورية ، وذلك بقولها :

- ١ . يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة.
- ٢ . يُعد فائزاً بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات ، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.
- ٣ . تُعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب .

الفرع الرابع

مدة ولاية رئيس الجمهورية

تعرضت المادة /٨٨/ من الدستور السوري لموضوع مدة الرئاسة ، فنصت على أن :
« يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم ، ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية » .
ووفقاً لنص هذه المادة ، فإن المدة التي ينتخب لأجلها رئيس الجمهورية في سورية هي سبعة أعوام ميلادية ، تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم .

الفرع الخامس

اختصاصات رئيس الجمهورية

ينهض رئيس الجمهورية باختصاصات عديدة ، سواء في المجال الخارجي أو الداخلي ، وسنعالج هذه الاختصاصات في كل مجال على حده :
أولاً- في المجال الخارجي : وتشمل هذه الاختصاصات ما يلي :

- ١ - **تعيين وعزل الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية :** وهذا ما تنص عليه المادة /١٠٤/ من الدستور بقولها : « يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية ، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية » . وعلى ذلك فإن رئيس الجمهورية **ينفرد** بسلطة تعيين وعزل الممثلين السياسيين السوريين بمراسيم تصدر منه ، كما يقوم باعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية في الجمهورية العربية السورية .

٢- إبرام وإلغاء المعاهدات والاتفاقيات الدولية: تنص المادة /١٠٧/ من الدستور على أن: « يُبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي ».

ولكن هل يستفاد من النص السابق أن رئيس الجمهورية يستقل بإبرام وإلغاء كافة أنواع المعاهدات والاتفاقيات الدولية ؟ للإجابة على هذا التساؤل، فإنه ينبغي التمييز بين نوعين من المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

(١) **المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة أو بمالياتها :** وهذا النوع من المعاهدات والاتفاقيات يتولى مجلس الشعب وحده التصديق عليها أو رفضها، نظراً إلى أهميتها الخاصة، وهي تشمل على: « معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد»^(١).

ووفقاً لأحكام المادة /١٦٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب، يُحيل رئيس الجمهورية إلى المجلس مشروعات قوانين التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمها أو التي عقدها مجلس الوزراء والتي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد، وتوزع على الأعضاء وتتلّى خلاصتها في أول جلسة تالية لورودها، وتحال إلى اللجنة المختصة لإعداد تقريرها خلال مدة سبعة أيام من تاريخ إحالتها إليها. وللمجلس بعد ورود تقرير اللجنة أن يوافق عليها أو يرفضها، وليس له أن يعدل في نصوصها. لا تخضع مواد المعاهدات والاتفاقيات إلى التصويت مادة مادة. ويُبلغ رئيس الجمهورية قرار المجلس بالتصديق أو الرفض^(٢).

(١) انظر المادة /٧٥/ فقرة /٦/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢.

(٢) المادة /١٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧.

(٢) المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي لا تتعلق بسلامة الدولة أو مالياتها : وهذه هي من حق السلطة التنفيذية وحدها ، وكل ما يجب عليها في هذا الشأن هو مجرد إبلاغ المعاهدة أو الاتفاقية إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان^(١).

٢- إعلان الحرب والتعبئة العامة وعقد الصلح : يعد إعلان الحرب من الأمور المهمة التي تحرص الدساتير على ألا تنفرد بها السلطة التنفيذية ، ولذلك فإنها كثيراً ما تجعل سلطة إعلان الحرب من اختصاص البرلمان وحده ، أو تجعلها شركة بينه وبين السلطة التنفيذية. وطبقاً لنص المادة ١٠٢/ من الدستور السوري ، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب ، ولكن بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب .

ويخصوص إعلان التعبئة العامة ، وعقد معاهدات الصلح مع الدول الأخرى ، فإنها أيضاً من المسائل والأمور التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية ، ولكن بشرط الحصول على الموافقة المسبقة من قبل مجلس الشعب.

ثانياً- في المجال الداخلي : وتتجلى هذه الاختصاصات في الآتي :

١- وضع السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء : تنص المادة ٩٨/ من الدستور على أن: « يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ». أما بالنسبة لعملية « وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة » ، فهذه تدخل ضمن الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء بحسب نص البند الأول من المادة ١٢٨/ من الدستور .

٢- تسمية أعضاء مجلس الوزراء ، وقبول استقالتهم ، وإعفائهم من مناصبهم : يتولى رئيس الجمهورية بموجب المادة ٩٧/ من الدستور تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه ، وتسمية الوزراء ونوابهم ، وقبول استقالتهم ، وإعفائهم من مناصبهم متى شاء ذلك .

٣- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته ، وطلب تقارير من الوزراء : أعطى المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلساته ، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها. كما له الحق أيضاً في أن يطلب تقارير من رئيس مجلس

(١) تنص المادة ١٦٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أن : « يُحيل رئيس الجمهورية إلى المجلس المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى غير الواردة في المادة ١٦٣/ من هذا النظام التي أبرمها أو التي عقدها مجلس الوزراء ، ويتلى البيان الخاص بها في أول جلسة تالية لورودها لأخذ العلم بها وتودع مكتب المجلس ».

الوزراء والوزراء^(١)، وهذا أمر طبيعي كونهم مسؤولين أمامه^(٢)، فمن خلال هذا الحق يستطيع أن يضع بين يديه الوسائل اللازمة لتقدير الأمور، وإيجاد العلاج المناسب لها.

٤. حق دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائي، ومخاطبة المجلس برسائل، والإدلاء ببيانات أمامه : تنص

الفقرة الثانية من المادة /٦٥/ من الدستور على أنه: « يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس». كما تنص المادة /١١٠/ من الدستور على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه ».

٥. حق إحالة أعضاء مجلس الوزراء إلى المحاكمة : لرئيس الجمهورية - وفقاً للمادة /١٢٤/ من الدستور - حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم في أثناء توليه مهامه أو بسببها.

٦. حق حل مجلس الشعب : يملك رئيس الجمهورية - بموجب المادة /١١١/ من الدستور - الحق في أن يقرر حل مجلس الشعب، ويكون ذلك بقرار معلل يصدر عنه، على أن تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل. ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد.

٧. الحق في منح الأوسمة : نصت المادة /١٠٩/ من الدستور على أنه: « لرئيس الجمهورية الحق بمنح الأوسمة »، وحق رئيس الدولة في منح الأوسمة معترف به في سائر الدساتير.

٨. تسمية نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية : تقضي الفقرة الأولى من المادة /٩١/ من الدستور السوري بأنه: « لرئيس الجمهورية أن يسمي نائباً له أو أكثر، وأن يفوضهم ببعض صلاحياته ». ويتبين من ذلك، أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين نوابه، وقد يرى الرئيس أن يعين نائباً واحداً لرئيس الجمهورية، وقد يعين أكثر من نائب، وفي هذه الحالة قد يحدد لكل منهم اختصاصاً معيناً، أو يفوضه ببعض صلاحياته التي يجوز فيها التفويض. ويستطيع رئيس الجمهورية أن يعفي نائبه من منصبه في أي وقت، ولا تعقيب على سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن.

(١) انظر المادة /٩٩/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ .

(٢) تنص المادة /١٢١/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن: « رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء

مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب ».

١٠- رئاسة مجلس القضاء الأعلى: تنص المادة /١٣٣/ من الدستور السوري على أن: « يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه »^(١).

٩- قيادة الجيش والقوات المسلحة: وفقاً للمادة /١٠٥/ من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله حق التفويض ببعض هذه السلطات.

١١- الحق بمنح العفو الخاص ورد الاعتبار (م ١٠٨ من الدستور)، أما العفو العام فإن إقراره يدخل ضمن اختصاصات مجلس الشعب (م ٧٥ فقرة ٧ من الدستور).

١٢- تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا: وهذا ما نصت المادة /١٤١/ من الدستور السوري النافذ بقولها « تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم ».

١٣- ممارسة سلطة التشريع ضمن قيود معينة: لئن كانت سلطة التشريع تتمثل أساساً في "مجلس الشعب" طبقاً للمادة /٥٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢^(٢)، وكان الأصل أن يتولى هذا المجلس بنفسه سلطة التشريع على الوجه المبين في الدستور، إلا أنه نظراً لتقديرات معينة تتمثل في غيبة البرلمان من ناحية، وفي قيام حالة الضرورة من ناحية أخرى،

(١) طبقاً للمادة /٦٥/ من قانون السلطة القضائية - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ بتاريخ ١٥/١١/١٩٦١ وتعديلاته. يؤلف "مجلس القضاء الأعلى" على الوجه الآتي :

- . رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل رئيساً
- . رئيس محكمة النقض عضواً
- . النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض عضواً
- . معاون الوزير لوزارة العدل عضواً
- . النائب العام عضواً
- . رئيس إدارة التفتيش القضائي عضواً

انظر في التفاصيل : د. حسن البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء "دراسة تحليلية" (دمشق، مجلة المحامون، الأعداد: ١٢٠٧، تموز - كانون أول لعام ٢٠١٦، السنة: ٨١، ص ٤٢٦-٤٤٢.

(٢) تنص المادة /٥٥/ على أن: « يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور ».

فقد خول المشرع الدستوري السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات ثلاث، وضمن قيود وضوابط معينة حددتها المادة ١١٣/ من الدستور بقولها :

١ - يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا.

٢ - تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

٣ - للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً.

١٤. حق اقتراح القوانين : إذا كان الدستور السوري القائم قد أعطى لأعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح القوانين وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس^(١)، فإنه قد أعطى أيضاً لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة التشريعية، أي أن « يعد مشاريع القوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها »^(٢).

١٥. حق الاعتراض على القوانين : أعطى المشرع السوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ضمن ضوابط معينة حددتها المادة ١٠٠/ من الدستور النافذ بقولها: « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية ».

١٦. حق إصدار القوانين : يتولى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للهيئة التنفيذية مهمة نشر وتنفيذ القوانين. وقد تضمنت الدساتير المختلفة المتعاقبة في سورية اختصاصه بهذا التنفيذ والنشر، ومعظم التشريعات تتضمن العبارة الآتية : ((رئيس الجمهورية، ، ، بناء على أحكام الدستور ، ، ، وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ، ، ، يصدر ما يلي :))، وهذه العملية هي ما يسميه العرف بإصدار القوانين . وقد عبر الدستور عن اختصاص

^(١) تنص /٧٤/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ». ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع السوري قد قرر في المادة ١٥٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ بأن : « لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة ولكل عشرة من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين ».

^(٢) انظر المادة ١١٢ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

رئيس الجمهورية بهذا الشأن في المادة /١٠٠/ التي تنص على أن « يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ... » .

١٧. اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر الداهي : على الرغم من أهمية الدور الذي ينهض به رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور، إلا أن المشرع السوري قد أثر أن يضمن الدستور نصاً يعالج بعض الظروف الاستثنائية الخاصة، فأعطى رئيس السلطة التنفيذية سلطات تكاد تكون مطلقة لمواجهة مثل تلك الظروف، وذلك بهدف العودة بالأوضاع الدستورية إلى حالتها العادية. وبناء على ذلك، فقد نصت المادة /١١٤/ من الدستور السوري النافذ على أنه : « إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر ».

١٨. استفتاء الشعب في القضايا المهمة : شايح الدستور السوري النافذ الاتجاه الذي يقوم على عدم استئثار النواب بالسلطة، والذي يجعل للشعب الحق في أن يمارس سلطات حقيقية وأن يشترك في السلطة اشتراكاً فعلياً، فتضمن الأخذ بالاستفتاء الشعبي، وأعطى لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء إليه، فنص في المادة /١١٦/ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناذرة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية » .

١٩. تعيين كبار الموظفين وتشكيل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة : خول الدستور السوري في المادة /١٠٦/ رئيس الجمهورية الحق في تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون.

كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في المادة /١١٥/ أن يشكل « الهيئات والمجالس واللجان الخاصة، وتحدد مهامها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها » .

٢٠. المشاركة في تعديل الدستور : وفقاً للمادة /١٥٠/ من الدستور، فإن لرئيس الجمهورية الحق في اقتراح تعديل الدستور، على أن يتضمن الاقتراح النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك، كما أن أي اقتراح لتعديل الدستور يقره مجلس الشعب بالأكثرية المطلوبة لا يعد نهائياً ولا يدرج في صلب الدستور ما لم يقترن بموافقة رئيس الجمهورية^(١).

(١) راجع (المواد: ١٧٣ حتى ١٧٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ .

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

(١) ما الإطار القانوني الناظم لعمل الحكومة (مجلس الوزراء) ؟

١ - الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ (المواد من ١١٨ حتى ١٢٩)

٢ - المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ٢٠١٧ الخاص برئاسة مجلس الوزراء



(٢) ما مجلس الوزراء، ومم يتكون؟ كيف يتم اختيار أعضائه؟

(١) مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة

(٢) يتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس، ونوابه، والوزراء .

(٣) يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم

وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم .

(٤) يسمى ويعفى وتقبل استقالة أعضاء المجلس بمرسوم .

(٣) أمام من يؤدي أعضاء مجلس الوزراء القسم الدستوري ؟

وفقاً لنص المادة /١٢٠/ من الدستور « يؤدي رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء

أمام رئيس الجمهورية عند تشكيل وزارة جديدة القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة

من الدستور وذلك قبل مباشرة أعمالهم، أما في حالة تعديل الوزارة فيقسم الجدد منهم

فقط » .

٤) كيف يتم تحديد مخصصات أعضاء مجلس الوزراء وتعويضاتهم المالية ؟

وفقاً لنص المادة /١١٩/ من الدستور « تُحدد مخصصات وتعويضات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بقانون ». (أي إن الأمر متروك لنواب الشعب وممثليه في البرلمان تحديد تلك الأمور) .



٥) ما اختصاصات مجلس الوزراء ؟

- ١) الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة استناداً إلى أحكام الدستور، والقوانين، والمراسيم، وقرارات رئيس الجمهورية .
- ٢) اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات العامة، وحماية الممتلكات العامة والخاصة.
- ٣) الحفاظ على النظام العام بمبدولاته المختلفة (الأمن العام - السكينة العامة - الصحة العامة - الآداب العامة).
- ٤) الإشراف على تنظيم وإدارة نُظم النقد والائتمان والتأمين، والمحافظة على أموال الدولة.
- ٥) وضع الخطط اللازمة لتنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة، وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد.
- ٦) تنظيم الأجهزة الإدارية للدولة، وتسهيل طريقة عملها .
- ٧) متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة، وإصدار القرارات الإدارية وفقاً لها .
- ٨) إعداد مشاريع الخطط التنموية والإنتاجية .
- ٩) إبرام القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور في حدود السياسة العامة للدولة.
- ١٠) إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ما لم يحدد القانون جهة أخرى مختصة بإصدارها.
- ١١) إعداد مشروعات القوانين، وإحالتها إلى رئيس الجمهورية.
- ١٢) عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور .
- ١٣) إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وإحالتها إلى رئيس الجمهورية .
- ١٤) تشكيل لجان للقيام بمهام محددة .
- ١٥) اتخاذ التدابير اللازمة لضمان إعمال مبدأ المشروعية الدستورية والقانونية والإدارية، والتأكد من التزام أجهزة الدولة كافة به.

١٦) وقف أو تعديل أو إلغاء قرارات الوزراء أو المحافظين، أو المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين أو تتعارض مع السياسة العامة للدولة.



٦) ما مهام وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء ؟

- ١) رئيس مجلس الوزراء يمثل المجلس، ويوقع عنه، ويتكلم باسمه، وهو أمر الصرف وعاقدة النفقة .
- ٢) يشرف رئيس المجلس على عمل الوزراء، ويتولى تطبيق القوانين والأنظمة، ويعمل على أن يقوم المجلس بكامل المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، ويشرف على جميع الأعمال المالية والإدارية.
- ٣) يعتمد رئيس المجلس جدول أعمال جلسات المجلس الذي تعده وتعممه الأمانة العامة، وله عرض أي موضوع يرى ضرورة بحثه ولو لم يرد في جدول الأعمال .
- ٤) يجوز لرئيس المجلس إذا تبين أن تعاونه مع واحد أو أكثر من أعضاء المجلس قد أصبح متعذراً أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ليقرر ما يراه مناسباً.
- ٥) في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة .



٧) ما صلاحيات ومهام أعضاء مجلس الوزراء ؟

- ١) يتولى أعضاء مجلس الوزراء تنفيذ المهام والاختصاصات المكلفين بها، ويعد كل عضو في المجلس مسؤولاً مسؤولية فردية عن الأعمال التي تدخل في مجال اختصاصه، كما يعدّ جميع أعضاء المجلس مسؤولين عن أعمال الوزارة مسؤولية جماعية، وملزمين بتنفيذ السياسة العامة للدولة في إطار القوانين التي تحدد مجال اختصاصاتهم.
- ٢) يحق لعضو المجلس أن يعرض على المجلس، أو على اللجنة المختصة، أي قضية عاجلة لم ترد في جدول الأعمال إذا وافق رئيس الجلسة على عرضها.

٣) يحق لعضو المجلس عرض أي مسألة ملحّة ضمن اختصاصه على رئيس المجلس، وطلب الرأي والتوجيه اللازم بصددّها، وذلك من خلال مذكرة مكتوبة تتضمن شرحاً مفصلاً للموضوع، ووجهة نظره.

٤) ينسق أعضاء مجلس الوزراء في المسائل التي تقتضي ذلك، ويسعون إلى حل النقاط التي يثور الخلاف بشأنها، وعليهم أن يقدموا إلى رئيس المجلس رأي كل منهم بمذكرة تفصيلية للبت في الخلاف.

٨) ما الأمور التي يحظر على أعضاء مجلس الوزراء القيام بها ؟

وفقاً لنص المادة /١٢٣/ من الدستور « يُمنع الوزراء أثناء توليهم مهامهم من أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة أو وكلاء عنها أو أن يزاولوا بصورة مباشرة أو غير مباشرة أي عمل تجاري أو مهنة حرة » .

٩) ما اللجان الوزارية التي يتألف منها مجلس الوزراء ؟

وفقاً للمادة /١٨/ من المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ٢٠١٧، تتألف اللجان الوزارية في مجلس الوزراء من : (١) لجنة الخدمات والبنى التحتية (٢) لجنة التنمية البشرية (٣) لجنة الموارد والطاقة (٤) اللجنة الاقتصادية (٥) لجنة الأمن الوطني . ويجوز للمجلس أن يقرر تشكيل لجان وزارية أخرى، أو تعديل تشكيل أي من اللجان الوزارية القائمة.

١٠) ما مهام الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء :

- ١) تنظيم برنامج عمل مجلس الوزراء بالتنسيق مع مختلف الوزارات .
- ٢) تنظيم اجتماعات مجلس الوزراء وإعداد جداول أعمال الجلسات، وتوثيق محاضرها، ومتابعة القرارات الناتجة عنها.
- ٣) تنظيم اجتماعات لجان مجلس الوزراء، وإعداد جداول أعمال الجلسات، وتوثيق محاضرها، ورفع نتائج أعمالها إلى رئيس المجلس .
- ٤) الإشراف على أمانة سر المجلس .
- ٥) مراجعة وتدقيق مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم مع مجلس الدولة، والجهات العامة المختصة قبل عرضها وتقديم الاقتراحات بشأنها .

- ٦) إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى الجهات الاستشارية في رئاسة مجلس الوزراء واللجان المختصة لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها إلى المجلس .
- ٧) رفع مشاريع القوانين إلى رئيس المجلس مع الأسباب الموجبة والتعليمات التنفيذية .
- ٨) تدقيق مدى انسجام القرارات واللوائح مع الأحكام القانونية النافذة .
- ٩) تدقيق ومتابعة إعداد القرارات التنفيذية للقوانين التي تنص على إصدار التعليمات التنفيذية لها.
- ١٠) متابعة نشر القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم، والقرارات والنصوص الرسمية الأخرى.
- ١١) حفظ وأرشفة القوانين، والمراسيم، وكذلك القرارات، والبلاغات، والتعاميم التي تصدر عن رئاسة المجلس.



١١) كيف يعقد مجلس الوزراء جلساته؟ وما آلية اتخاذ قراراته؟

- ١) يعقد مجلس الوزراء جلسات دورية أسبوعية بناءً على دعوة من رئيس المجلس.
- ٢) يجوز دعوة المجلس إلى جلسات استثنائية بناءً على دعوة من رئيس المجلس، أو الأمانة العامة، وتبلغ الدعوة إلى الأعضاء قبل الموعد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل، مع صورة عن جدول الأعمال.
- ٣) يحدد رئيس المجلس مواعيد الجلسات ويديرها، كما يدير جلسات اللجان التي يحضرها.
- ٤) تعقد جلسات المجلس بحضور رئيس المجلس، ونوابه، والوزراء، والأمين العام، ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي .
- ٥) يحق لرئيس المجلس دعوة من يرى ضرورة حضوره اجتماعات المجلس من المستشارين، أو الخبراء، أو غيرهم من دون أن يكون لأي منهم حق التصويت .
- ٦) تعد اجتماعات المجلس قانونية بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ولا يؤثر انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها في صحة انعقادها.
- ٧) يتمتع أعضاء المجلس بحقوق متساوية في المداولة والتصويت، ويتخذ المجلس قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة.
- ٨) يسجل العضو المتحفظ على أي قرار من قرارات المجلس تحفظه خطياً بشأنها.
- ٩) يعد العضو المنسحب مستكفياً عن التصويت .

١٠) لا يتخذ المجلس قراراً في أي موضوع يتعلق بعمل أي وزارة إلا بحضور وزيرها، ويجوز عند الضرورة أن ينوب عن الوزير الغائب وزير آخر يتم تكليفه بمرسوم.



١٢) ما طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ؟

١) تنص المادة ٩٨/ من الدستور على أن : « يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها » ، أما بالنسبة إلى عملية « وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة » ، فهذه تدخل ضمن الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء بحسب نص البند الأول من المادة ١٢٨/ من الدستور .

٢) لرئيس الجمهورية الحق في أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته .

٣) لرئيس الجمهورية الحق في أن يطلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وهذا أمر طبيعي لأنهم مسؤولون أمامه، إذ تنص المادة ١٢١/ من الدستور على أن : « رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب » .

٤) لرئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم في أثناء توليه مهامه أو بسببها . يُوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن يُبَيَّن في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته، وتتم الإجراءات على الوجه المبين في القانون .



١٣) ما الحالات التي تعد فيها الوزارة بحكم المستقلة ؟

تنص المادة ١٢٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن :

١ - تُعد الوزارة بحكم المستقلة في الحالات الآتية:

أ - عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية.

ب - عند انتخاب مجلس شعب جديد.

ج - إذا قدم أغلبية الوزراء استقالاتهم.

٢ - تستمر الوزارة بتسيير الأعمال ريثما يصدر مرسوم بتسمية الوزارة الجديدة.



١٤) ما طبيعة العلاقة القائمة بين مجلس الوزراء (الحكومة) والبرلمان (مجلس الشعب) ؟

- ١) تُحدد مخصصات وتعويضات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بقانون.
- ٢) يختص مجلس الوزراء بوضع مشروع الموازنة العامة للدولة، ويتولى مجلس الشعب إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي.
- ٣) يختص مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين، ويتولى مجلس الشعب إقرارها.
- ٤) يختص مجلس الوزراء بإعداد خطط التنمية، ويتولى مجلس الشعب إقرارها.
- ٥) يُقدّم رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيانها إلى مجلس الشعب لمناقشته (مجرد مناقشة دون أن يعقبه تصويت على منح الثقة). وتكون الوزارة مسؤولة عن تنفيذ بيانها أمام مجلس الشعب.
- ٦) يملك مجلس الشعب أن يراقب أداء الحكومة، وذلك من خلال قيام أعضاء مجلس الشعب بممارسة حق توجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس.
- ٧) يملك مجلس الشعب الحق في أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته.
- ٨) يملك مجلس الشعب أن يحجب الثقة - بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل - عن الوزارة أو أحد الوزراء (تقرير المسؤولية السياسية الوزارية بنوعها الفردية والجماعية) بأغلبية عدد أعضاء المجلس. وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته.
- ٩) يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب (وهي قاعدة من خصائص النظام البرلماني)



١٥) ما طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ؟

- ١) يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً. ولا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب.

- (٢) تحدد بقانون مخصصات رئيس الجمهورية وما يقتضيه منصبه من المراسم والميزات .
- (٣) إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب.
- (٤) يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثمانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.
- (٥) يُعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب.
- (٦) لرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه.
- (٧) لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل .
- (٨) لرئيس الجمهورية أن يُعد مشاريع القوانين ويُحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها.
- (٩) يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً، وتعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً.
- (١٠) يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه القسم الدستوري الوارد في الدستور .
- (١١) يملك مجلس الشعب بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل اتهام رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا.



المبحث الثالث

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي سلطة من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية)، وهي المناط بها وظيفة إقامة العدالة^(١)، وذلك من خلال الفصل في المسائل المعروضة على هيئاتها (المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في السلم القضائي) من دون تحييز، على أساس الوقائع المطروحة عليها، ووفقاً للقواعد القانونية المعمول بها .

وقد تحدث الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ عن السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثالث منه، ويتناول هذا الفصل (المواد من ١٣٢ إلى ١٣٩) الحديث عن :
١ - قضاء الحكم والنيابة العامة ٢ - القضاء الإداري.

ويستفاد من ذلك، أن المشرع الدستوري في سورية لم يأخذ - فيما يتعلق بالتنظيم القضائي - بنظام القضاء الموحد^(٢)، وإنما تبنّى نظام القضاء المزدوج (النظام الفرنسي)، إذ تتولى الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان مستقلتان: الأولى هي جهة القضاء

(١) القضاء من الأمور المقدسة عند كل الأمم مهما بلغت درجتها من الرقي والحضارة حتى لا يصبح الناس فوضى، إذ الخصومة من لوازم البشرية، وتنازع البقاء سنة الكون، ولولا الوازع الذي ينصف الضعيف من القوي والمظلوم من الظالم لاختل النظام وعمت الفوضى الساحقة بين الناس .

واتفق حُكَماءُ العَرَبِ والعجم على هذه الكَلِمات، فَقَالُوا : الْمُلْكُ بِنَاءٌ، وَالْجُنْدُ أَسَاسُهُ، فَإِذَا قَوِيَ الْأَسَاسُ دَامَ الْبِنَاءُ، وَإِذَا ضَعُفَ الْأَسَاسُ انْهَارَ الْبِنَاءُ؛ فَلَا سُلْطَانَ إِلَّا بِجُنْدٍ، وَلَا جُنْدَ إِلَّا بِمَالٍ، وَلَا مَالٌ إِلَّا بِجَبَايَةٍ، وَلَا جَبَايَةَ إِلَّا بِعِمَارَةٍ، وَلَا عِمَارَةَ إِلَّا بِعَدْلٍ، فَصَارَ الْعَدْلُ أَسَاساً لِسَائِرِ الْأَسَاسَاتِ.

ويقول كسرى عظيم الفرس: (لا مُلْكَ إِلَّا بِالْجُنْدِ، وَلَا جُنْدَ إِلَّا بِالْمَالِ، وَلَا مَالٌ إِلَّا بِالْبِلَادِ، وَلَا بِلَادَ إِلَّا بِالرَّعَايَا، وَلَا رَعَايَا إِلَّا بِالْعَدْلِ)، ولذلك قيل إن العدل أساس الملك .

انظر في ذلك : شهاب الدين محمد بن أحمد أبي الفتح الأبيشي، المستطرف في كل فن مستظرف (لبنان، بيروت، دار مكتبة الحياة للطباعة والنشر، طبعة جديدة منقحة ١٩٩٢)، المجلد الأول، ص ١٥٩ .

(٢) يقصد بنظام القضاء الموحد (النظام الأنجلو سكسوني أو الأنجلو أمريكي) أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تفصل في جميع المنازعات المثارة في الدولة، سواء المنازعات التي تثار بين الأفراد بعضهم بعض، أو بينهم وبين الإدارة. إذ، وفقاً لنظام القضاء الموحد يتولى القضاء العادي، المتمثل في محاكمه على اختلاف أنواعها ودرجاتها، مهمة الفصل في جميع القضايا المدنية والتجارية والجزائية والإدارية على السواء . وهذا النظام هو السائد في كل من إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية .

العادي، وتتنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة، عندما لا تتصرف بحسبها سلطة عامة، أما الثانية فهي جهة القضاء الإداري، وهي التي تفصل في المنازعات بين الأفراد والحكومة، عندما تظهر هذه الأخيرة بمظهر السلطة العامة.

كما نص الدستور السوري على قيام هيئة قضائية مستقلة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه (القضاء الدستوري الذي تضطلع بمهامه المحكمة الدستورية العليا).

وبناء عليه، سنتحدث في هذا المبحث عن تنظيم السلطة القضائية في الجمهورية العربية السورية من خلال المطالب الثلاثة الآتية :

المطلب الأول

القضاء العادي

(قضاء الحكم والنيابة العامة)

القضاة هم الأشخاص المكلفون بالفصل في المنازعات المعروضة عليهم ضمن محاكمهم المختلفة توصلاً إلى إحقاق الحق وإقامة العدل، وهم يقسمون عموماً إلى : **قضاة الحكم** أو (القضاة الجالسون) *Les magistrats assis* و**قضاة النيابة** أو (القضاة الوقوف) *Les magistrats debouts*. وقد أحالت المادة /١٣٥/ من الدستور السوري إلى القانون - أي قانون السلطة القضائية - تنظيم الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته، وبيان قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم.

المطلب الثاني

القضاء الإداري

نص الدستور السوري في المادة /١٣٩/ منه على أن : « يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري، وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم ».

وقد بيّن قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ تشكيل مجلس الدولة وتكوينه، فنصت المادة الثانية منه على أن : « يتكون مجلس الدولة من :

١) **القسم القضائي**، ويؤلف من : أ - المحكمة الادارية العليا ب - محاكم القضاء الاداري ج - المحاكم الادارية د - المحاكم المسلكية هـ - هيئة مفوضي الدولة و - دائرة توحيد المبادئ ز - إدارة التفتيش).

٢) **القسم الاستشاري للفتوى والتشريع**، ويؤلف من: أ - الجمعية العمومية ب - الإدارات المختصة ج - مكتب صياغة التشريعات) .

ويشكل قضاة المجلس من رئيس ونواب رئيس ومستشارين، ومستشارين مساعدين ونواب وتحدد مراتبهم ودرجاتهم في الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي «.

وتتضمن مؤلفات القضاء الإداري بمهمة الدراسة التفصيلية لمجلس الدولة والقضاء الإداري .

المطلب الثالث

القضاء الدستوري

تضطلع بمهام القضاء الدستوري في الجمهورية العربية السورية محكمة متخصصة يطلق عليها اسم « **المحكمة الدستورية العليا** » ، تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه .

وقد أحاط الدستور السوري لعام ٢٠١٢ إنشاء المحكمة الدستورية العليا بعناية بالغة، فأفرد لها باباً مستقلاً هو الباب الرابع (المواد ١٤٠ - ١٤٩)، ولم يدرجها في الفصل الثالث - من الباب الثالث - الخاص بالسلطة القضائية بصفة عامة، بل أفرغها في صورة « **هيئة قضائية مستقلة** » قائمة بذاتها، واختصها دون غيرها بمباشرة العديد من الاختصاصات المهمة، وهو ما يدل على الأهمية البالغة للمحكمة الدستورية العليا وما تحتله من مقام مرموق في بنيان نظامنا الدستوري.

وقد سبق لنا أن تحدثنا في القسم الأول من هذا المؤلف عن جميع الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا^(١).

(١) راجع ما سبق ذكره في الصفحة ١٨٥ وما بعدها .

الفصل الرابع

شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

سنتناول بالدراسة في هذا الفصل شكل الدولة وفقاً للدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢، هل هي دولة بسيطة موحدة أم أنها دولة مركبة؟ كما سنبين أيضاً طبيعة نظام الحكم في الدولة، هل هو نظام رئاسي أم برلماني أم مجلسي؟

المبحث الأول

شكل الدولة

لا تتخذ جميع الدول شكلاً واحداً، ولا تظهر في صورة موحدة، وإنما تتعدد أشكال الدول وأنواعها في عالمنا المعاصر، ويمكن تقسيمها من حيث كيفية ممارستها للسلطة إلى نوعين : دول بسيطة أو موحدة، ودول مركبة أو اتحادية؛ فالأولى تمتاز ببساطة تركيبها الدستوري، ولذلك سميت "دولة بسيطة"، إذ يكون لها دستور واحد، وسلطة سياسية واحدة (حكومة واحدة)، يخضع لها جميع المواطنين المقيمين داخل إقليم الدولة . ولذلك تعرّف الدولة البسيطة بأنها : الدولة التي تكون فيها السلطة السياسية واحدة، ولها دستور واحد، وتدير سلطتها حكومة واحدة، على كامل إقليم الدولة .

أما الثانية (الدول المركبة) فتتميز بتركيبها الدستوري المعقد، نظراً إلى وجود مراكز متعددة للسلطة، إذ يجري توزيع السلطة دستورياً بين الحكومة المركزية (الحكومة الاتحادية) والحكومات المحلية للولايات التي يتكون منها الاتحاد، ولذلك تعرّف الدولة الاتحادية بأنها : « اتحاد دول تخضع جزئياً لسلطة موحدة، وتحفظ جزئياً باستقلالها ».

وتنتمي سورية إلى نوع الدول البسيطة الموحدة. والواقع أن سورية كانت على مدى تاريخها ولا تزال دولة بسيطة موحدة، وليست مركبة أو اتحادية (كما هو الشأن بالنسبة إلى دولة الإمارات العربية المتحدة أو العراق أو الولايات المتحدة الأمريكية أو سويسرا أو ألمانيا الاتحادية أو روسيا الاتحادية ...) .

المبحث الثاني طبيعة نظام الحكم

يقسمُ الفقه الدستوري التقليدي أنظمة الحكم النيابية - من حيث السلطة الراجعة فيه، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - إلى ثلاث صور مختلفة، هي الآتية :

(١) إذا كفل الدستور رجحان السلطة التشريعية، أي خصّها بالجانب الأكبر من السلطة، اتخذ النظام النيابي صورة « **نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي** ».

(٢) إذا كانت السلطة الراجعة وفقاً لأحكام الدستور هي السلطة التنفيذية، أي خصّها بالجانب الأكبر من السلطة، نكون عندئذٍ بصدد « **النظام الرئاسي** » أو « **الحكومة الرئاسية** » نسبة إلى الرئيس .

(٣) إذا كان الدستور أقام توزيع السلطات على أساس من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا على أساس ترجيح إحدى السلطتين على الأخرى، اتخذ النظام النيابي في هذه الحالة صورة « **النظام البرلماني** » .

ويلاحظ في هذا الشأن أن كثيراً من دساتير الدول المعاصرة لم تتقيد بالأسس الفقهية التي يقوم عليها كل من النظامين البرلماني والرئاسي، بل أخذت ببعض المظاهر التي تلائمها من كلٍ منهما، فقد حرصت دساتير بعض الدول (كدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي لسنة ١٩٥٨) - نتيجة ظروف خاصة بها - على تقوية السلطة التنفيذية باقتباس بعض ملامح نظام الحكم الرئاسي مع الإبقاء على بعض خصائص نظام الحكم البرلماني؛ وبذلك ولد **نظام هجين** أطلق عليه تسميات عديدة من جانب الفقه الدستوري سواء العربي أو الفرنسي، ومنها على سبيل المثال : « **النظام نصف أو شبه الرئاسي semi-presidential** »^(١) أو « **النظام نصف أو شبه البرلماني** » أو « **النظام البرلماني المتطور** » أو « **النظام البرلماني** » .

(١) يذكر الفقيه الفرنسي دوفرجه أن النظام السياسي *political regime* يوصف بأنه نصف أو شبه رئاسي إذا اشتمل الدستور الذي أقامه على ثلاثة عناصر في آن واحد وهي: ١. أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام ٢. وأن يمتلك صلاحيات واسعة جداً ٣. وأن يكون إلى جانبه رئيس وزراء ووزراء يمتلكون السلطة التنفيذية والحكومية، وبإمكانهم أن يبقوا في مناصبهم طالما أن البرلمان يضع ثقته فيهم ولاييدي معارضة لأحد منهم.

انظر : *Duverger, Maurice; A new political system model: semi-presidential government* (European Journal of Political Research, vol.8, 1980), p.166.

وهذا النظام الجديد الهجين الذي نفضل تسميته بـ « **النظام المختلط** » يمكن تعريفه بأنه : « ذاك النظام الذي يجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، وترجع فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة » .

ومن الدول الأخرى التي حرص واضعو الدستور فيها على الأخذ بفكرة بالنظام المختلط، **سورية**، إذ يستفاد من النصوص التي وردت في الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ الحقائق الآتية :

أولاً - لم يلتزم الدستور السوري في نصوصه نظاماً واحداً معيناً من أنظمة الحكم الديمقراطي المعروفة، وإنما مزج بين أنظمة عدة، وأخرج منها نظاماً جديداً اتخذه أساساً للحكم، مغلباً بذلك التقديرات العملية على الجانب النظري البحث، ومراعياً لظروف البلاد، ومقتبساً من الأنظمة الجانب الذي يحقق للبلاد وشعبها الديمقراطية السليمة .

ثانياً - فيما يتعلق بموقف الدستور السوري من نظام الحكم البرلماني ونظام الحكم الرئاسي، فيلاحظ أنه لم يأخذ بالنظام الرئاسي على إطلاقه كما يظهر في النموذج القائم في الولايات المتحدة الأمريكية، بل إنه أخذ من النظامين الرئاسي والبرلماني ما يتفق مع ظروف البلد، وبمعنى آخر فإن المشرع الدستوري رأى ألا يجنح كلية بصورة مطلقة إلى هذا النظام أو ذاك، ولم ينظر إليهما كنموذجين يختار أحدهما، وإنما اقتبس من هذا ومن ذاك ما رآه أكثر موافقة لظروف البلاد وتجاربها، فابتدع بذلك نموذجاً جديداً مبتكراً .

ثالثاً - أخذ الدستور ببعض معالم النظام البرلماني، كما أخذ ببعض معالم النظام الرئاسي، فالنظام السياسي في الدستور الحالي لسنة ٢٠١٢ نظام وسط بين النظام الرئاسي من جهة، والنظام البرلماني من جهة أخرى.

ولإيضاح ذلك نورد الآتي :

أ - أخذ الدستور بفكرة **ثنائية السلطة التنفيذية**، فإلى جوار رئيس الجمهورية الذي نصت المادتان ٨٣/ و ٩٦/ من الدستور على أنه يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ويسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة، توجد هيئة الوزارة أي « مجلس الوزراء » الذي يعد طبقاً للمادة

١١٨/ « الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء » .

ولئن كان وجود مجلس الوزراء وثائية الجهاز التنفيذي يعدّان من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، فإن الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ لم ينظّم السلطة التنفيذية بالطريقة التي تنظم بها في النظم البرلمانية، فهو لم يجعل من رئيس الجمهورية مجرد سلطة اسمية أو رمزية، تستلزم لنفاذ قرارات رئيس الدولة أن يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون.

ب - إذا كانت المادة /١١٨/ من الدستور السوري قد نصت على أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وبأنه يتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها، وأن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال نوابه والوزراء؛ وإذا كان الدستور قد نص أيضاً على أن مجلس الوزراء يمارس بوجه خاص وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، ويشرف على تنفيذها، وإذا كان الدستور قد حدّد لمجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات التنفيذية تتعلق كلها بالتوجيه والتنسيق والمتابعة والإعداد (المادة ١٢٨)، فإن ذلك كله لا يعني أنه قد أخذ بقاعدة النظام البرلماني القائمة على جعل السلطة التنفيذية الفعلية في أيدي الوزراء دون رئيس الدولة .

فقد جعل الدستور السوري من رئيس الدولة سلطة فعلية تمارس اختصاصات حقيقية لا رمزية، ويشارك في أعمال مجلس الوزراء مشاركة إيجابية بناءة لا مجرد موافقة أو تصديق، فقد نصت المادة /٩٨/ من الدستور على أن « يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها »، أما اختصاص مجلس الوزراء في هذا الشأن فيقتصر بحسب ما ورد في البند الأول من المادة /١٢٨/ من الدستور على « وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة » .

وتخول المادة /٩١/ من الدستور السوري رئيس الجمهورية الحق في تسمية نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته، كما يتولى رئيس الجمهورية بموجب المادة /٩٧/ من الدستور تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم

وإعفاءهم من مناصبهم . ويملك رئيس الجمهورية أيضاً بحسب المادة /٩٩/ الحق في « أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته. وكذلك الحق في طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ».

وفضلاً عن ذلك، تنص المادة /١٢١/ على أن « رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية »، وتقضي المادة /١٢٤/ بأنه : « لرئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها » .

وعلى هذا النحو، يمكن القول إن مبدأ الثنائية التي أخذ بها الدستور السوري في تكوين السلطة التنفيذية هي ثنائية غير متكافئة رجحت بشأنها كفة رئيس الجمهورية على كفة مجلس الوزراء .

رابعاً - يمكن القول، إن النظام الدستوري القائم حالياً في سورية هو أقرب إلى نظام الحكم الرئاسي فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية وطبيعة اختصاصاتها، وأقرب إلى نظام الحكم البرلماني فيما يتعلق بطبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي إن المشرع الدستوري في سورية أخذ - فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة.

فإذا كان الدور الرقابي للبرلمان - أي مجلس الشعب - يتمثل في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، حيث قرر المشرع الدستوري وسائل عدة للبرلمان يستطيع من خلالها مراقبة مختلف أوجه النشاط الحكومي، ومن أمثلة هذه الوسائل حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه أسئلة واستجابات للوزراء، وحق طرح موضوع عام للمناقشة، وحق إجراء تحقيقات برلمانية للتثبت من حقيقة بعض تصرفات الحكومة، وحق المجلس في سحب الثقة من الوزارة ككل أو من أحد الوزراء، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية، وأخيراً حق مجلس الشعب في اتهام رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى؛ فإنه في مقابل الحقوق السابقة التي وضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور النافذ للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن

تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية في مباشرة إجراءات تكوين البرلمان، والتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو الاستثنائي. كما أن للسلطة التنفيذية أيضاً الحق في الاتصال بالبرلمان، وحضور اجتماعاته وجلساته، وأن يكون الوزراء أعضاء في مجلس الشعب عن طريق الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وكذلك أيضاً الإسهام في أمور التشريع، وذلك من خلال إصدار اللوائح والمراسيم التشريعية، والتقدم بمشروعات القوانين، والاعتراض عليها من جانب رئيس السلطة التنفيذية.

وأما أخطر هذه الوسائل أو تلك الحقوق فهو حق حل مجلس الشعب، وهو المقابل لحق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة .

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري في سورية قد أخذ بجوهر النظام البرلماني عند تنظيمه للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن ذلك لا يتعدى الجانب النظري، إذ إن حقائق الأمور تبدو عند الفحص الدقيق في صورة مغايرة تماماً، فالتوازن المنشود بين السلطتين المذكورتين لا وجود له إطلاقاً؛ فالواقع العملي يؤكد ضعف الأداء الرقابي لمجلس الشعب، وذلك بفعل عوامل متعددة أهمها: حداثة تجربة التعددية السياسية والحزبية، وتدني مستوى كفاءة أعضاء مجلس الشعب وعدم امتلاكهم المؤهلات العلمية والتجارب السياسية التي تمكنهم من اضطلاعهم بواجباتهم النيابية، فضلاً عن هيمنة الحزب الحاكم على أغلبية المقاعد البرلمانية، وهو الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية المترفع على قمة السلطة التنفيذية، فكيف يمارس مجلس الشعب دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في حين أن رئيس تلك السلطة الخاضعة أعمالها لرقابة المجلس هو نفسه رئيس حزب الأغلبية في المجلس ؟ فكيف يكون الخاضع للرقابة هو نفسه المراقب ؟

وبناء عليه، لا نعتقد أن مجلس الشعب بتركيبته الحالية يستطيع أن يسحب الثقة من الحكومة، أو أن يقرر اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جريمة الخيانة العظمى، أو الاعتراض على المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية بالتطبيق لأحكام الدستور، وهذا ما يؤكد على تزايد دور السلطة التنفيذية، وهيمنتها الواضحة على السلطة التشريعية .

الفصل الخامس

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري السوري

أخذ المشرع السوري في دستور الجمهورية العربية السورية الحالي النافذ بتاريخ ٢٧ شباط سنة ٢٠١٢ فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين سلطات الحكم وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بين هاتين السلطتين على أساس فكرة الفصل النسبي المرن بين السلطات .

وحاصل القول، إن فكرة الفصل النسبي المرن بين سلطات الدولة الثلاث تتطلب قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى. وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل طبيعة العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري السوري من خلال مبحثين رئيسيين وفق الآتي :

المبحث الأول

وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

أخذ المشرع السوري في دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ شباط سنة ٢٠١٢ فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بين هاتين السلطتين على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة. وبالرجوع إلى النصوص الدستورية، نلاحظ أن المشرع الدستوري في سورية قد أقر العديد من الوسائل والإجراءات التي تباشر من خلالها السلطة التشريعية رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية، وتتجلى هذه الوسائل الرقابية في حق مجلس الشعب - الذي يتولى السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور - في توجيه أسئلة واستجابات إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وتأليف لجان من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته الدستورية، وطرح موضوع عام للمناقشة يشترك فيها من يشاء من الأعضاء، وأيضاً حق المجلس في حجب الثقة عن الوزارة كلها أو عن

أحد الوزراء، وهو ما يعرف بالمسؤولية السياسية الوزارية بنوعيتها الجماعية التضامنية والفردية، وأخيراً حق المجلس في اتهام رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه في حالة الخيانة العظمى.

وسنتناول فيما يلي مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الدستوري السوري، وذلك من خلال المطالب الستة الآتية:

المطلب الأول

الأسئلة البرلمانية

تعد الأسئلة البرلمانية الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكان القيام بها من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء؛ والسؤال هو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى أي من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

والواقع أن الأسئلة البرلمانية يتوقف مدى نجاحها إلى حد كبير على تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما بينهما، ولا يخل بذلك كونها أداة للرقابة بيد أعضاء البرلمان، لأن قيام علاقات متبادلة بينهما يساعد إلى حد كبير على أداء هذه الوسيلة دورها الرقابي عن طريق استخدامها كأداة تحذير للحكومة، أو جلب انتباهها لبعض الموضوعات، بغية دفعها نحو اتخاذ القرارات بشأنها، في حين أن وجود علاقات متوترة، وسماء ملبدة بالغيوم السياسية الكثيفة، يفقد الأسئلة البرلمانية كثيراً من أهميتها، إذ تتحول إلى مجرد أمنيات، أو وسيلة غير مباشرة لإصدار التوجيهات.

وقد أقر المشرع السوري حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه أسئلة إلى أعضاء مجلس الوزراء، فنص في المادة /٧٤/ من الدستور النافذ لسنة ٢٠١٢ على أنه: "يمارس أعضاء مجلس الشعب حق ... توجيه الأسئلة ... للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس". وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ على ذلك في الفصل الأول من الباب السابع منه، وذلك في المواد (من المادة ١٩٦ إلى المادة ٢٠٣).

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

وسمح النظام الداخلي لمجلس الشعب لكل عضو الحق في توجيه السؤال الخطي إلى الوزارة في أي وقت كان وذلك عن طريق رئيس المجلس. وتُقيد طلبات توجيه الأسئلة الخطية وفق تاريخ توجيهها في سجل خاص.

ولكل عضو الحق في توجيه السؤال الشفهي لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير الحاضر في جلسة المجلس.

وقد اشترط النظام الداخلي لمجلس الشعب في السؤال البرلماني أن يكون موجزاً، منصباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها، خالياً من التعليق والجدل، وألا يكون مغالفاً لأحكام الدستور أو مشتملاً على عبارات نابية، وألا يكون موضوعه متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء، وألا يمس أمن الدولة الداخلي أو الخارجي، وإلا جاز لرئيس المجلس رفضه لمخالفته أحد شروط تقديمه.

ويُبلغ رئيس مجلس الشعب السؤال الخطي إلى الوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه.

وعلى الوزير المعني الإجابة على السؤال خطياً خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود السؤال إليه. ويُبلغ رئيس المجلس الجواب إلى مقدم السؤال، ويُدرج السؤال وجوابه في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس.

ويُتلى السؤال وجوابه في أول جلسة تلي ورود الجواب، ولا يسمح لأي عضو بالكلام حوله إلا إذا كان الأمر يمس شخصه. إذا اكتفى السائل بالجواب أو كان غائباً ولم يتبن السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهياً، وإذا لم يكتف السائل بالجواب يحيل رئيس المجلس الموضوع إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس خلال عشرة أيام من تاريخ وروده إليها. ولا يجوز للسائل أو لأي عضو آخر المناقشة في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة. يُدرج تقرير اللجنة في جدول أعمال المجلس بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة، وللمجلس أن يناقش الموضوع ويقرر ما يراه مناسباً.

ويجوز لعضو المجلس استرداد سؤاله في أي وقت. ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها. ولكن يجوز تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم يجب الوزير المعني خلال المدة المحددة من ورود السؤال إليه وفق أحكام هذا النظام. ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه، أو بانتهاء الدور التشريعي الذي قُدمَ السؤال خلاله.

المطلب الثاني

طلبات المناقشة العامة

تعتبر هذه الوسيلة في الفقه الدستوري من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة، ومن هنا فإن لها أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه، سواء أكان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية؛ ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها، بشكل تتوقى من خلاله المسألة أمامه سياسياً بشأنها.

ولقد نص المشرع السوري في المادة ٧٥/ من الدستور النافذ على أن: " يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية: ١. ٢. مناقشة بيان الوزارة"، وبعد أن يفرغ المجلس من هذه المناقشة، فإنه يتم في العادة التقدم بطلبات من قبل إحدى لجان مجلس الشعب الدائمة أو عدد معين من أعضاء المجلس، من أجل إثارة موضوع عام - مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية - للمناقشة في المجلس، مناقشة مفتوحة، يشترك فيها من يشاء من الأعضاء.

وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ على ذلك في الفصل الثاني من الباب السابع منه، وذلك في المواد (من المادة ٢٠٤ إلى المادة ٢٠٩).

ويقصد بالمناقشة العامة تبادل الرأي والمشورة بين مجلس الشعب والوزارة حول سياساتها وأعمالها. وتُعقد جلسات المناقشة العامة في أول جلسة انعقاد من كل دورة عادية من دورات انعقاد المجلس، شريطة أن تكون الوزارة قد قدمت بيانها الوزاري إلى المجلس. ولا يجوز لعضو المجلس مغادرة جلسات المناقشة العامة قبل انتهائها إلا للضرورة.

وقد سمح النظام الداخلي لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أو لعشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا من رئيس المجلس دعوة الوزارة لطرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة حوله وتبادل الرأي فيه.

ويقدم الطلب لرئيس المجلس كتابةً ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرّر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس.

ويُدرج طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه. وإذا قرر المجلس الموافقة على الطلب يحدد رئيس المجلس موعد المناقشة فيه ويبلغ إلى الوزارة، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده.

ويجوز لرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك.

وللمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان الدائمة لبحثه وتقديم تقرير عنه.

وإذا تنازل عن طلب المناقشة اللجنة التي تقدمت به أو من تقدم به من الأعضاء كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر رئيس المجلس بذلك ولا تجري المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل.

المطلب الثالث

التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليها البرلمان بقصد الاستتارة، والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه. وهذه الوسيلة عملية للغاية، إذ لا

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

وتلك الأهمية التي يتبوّؤها التحقيق البرلماني أفضت بالمشروع السوري إلى النص على هذه الوسيلة الرقابية في صلب الدستور؛ إذ نصت المادة ٧٨/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن « لمجلس الشعب أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته » .

وهو أيضاً ما قرره النظام الداخلي لمجلس الشعب، إذ أجاز للمجلس أن يشكل لجنة خاصة مؤقتة أو يكلف لجنة من لجانته الدائمة للتحقيق وجمع المعلومات وتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو موضوع معين يتعلق بأي جهة عامة، ويُعلم رئيس مجلس الوزراء بذلك من قبل رئيس مجلس الشعب.

وعلى السلطتين التنفيذية والقضائية تسهيل مهمة اللجنة وتقديم الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها. وللجنة حق اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حق استدعاء كل شخص ترى ضرورة سماع أقواله. وكل من حضر أمام اللجنة وثُبت أنه أدلى بغير الحق يعاقب وفقاً للقانون، وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس الطلب من السلطة القضائية تحريك الدعوى العامة بحقه.

وترفعُ اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس متضمناً رأيها ونتيجة عملها، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة للمجلس لمناقشته. وإذا ظهر أثناء التحقيق وقوع مخالفات مسلكية أو جرائم تحال الأوراق إلى رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني. وتستمرُ اللجنة بممارسة مهامها حتى يصدر قرار من المجلس بشأن الموضوع الذي شكلت من أجله أو بانتهاء مهمتها.

وبالنسبة للأثار التي قد تترتب على التحقيقات التي تجريها لجان التحقيق التي يشكلها مجلس الشعب، فإنها جد خطيرة، وبخاصة في حال تبين لإحدى هذه اللجان وقوع أخطاء جسيمة أو مخالفات قانونية في إحدى الوزارات أو الهيئات العامة التابعة لها، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام أعضاء المجلس بتصعيد الموقف، من خلال مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في الموضوع الذي جرى التحقيق بشأنه أو الغاية منه، وذلك

طبعاً عن طريق اللجوء إلى وسيلة **الاستجواب**، سواء تعلق الأمر برئيس الحكومة أو أحد الوزراء الذي وقعت المخالفات أو التجاوزات ضمن وزارته، فإذا لم يقتنع العضو المستجوب بإجابات السلطة التنفيذية، فإن بإمكانه أن يصعد الموقف أكثر فأكثر، وذلك عن طريق اللجوء إلى حجب الثقة عن الوزارة ككل أو عن أحد الوزراء المعيّنين.

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

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

المطلب الرابع

الاستجواب البرلماني

يعد الاستجواب البرلماني من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية؛ فإذا كانت الحقوق الثلاثة السابقة (السؤال، طلب المناقشة العامة، التحقيق) تحمل معنى " طلب المعرفة " أو " تبادل الرأي " أو " الوصول إلى الحقيقة "، فإن هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها. ومن ثم فإن هذا الحق

يعقبه عادةً طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها، بعكس استعمال المجلس للحقوق السابقة، ولكن استعمال الحقوق السابقة قد يكون مقدمةً وتمهيداً لاستعمال سلطة الاستجواب.

ولقد تضمن الدستور السوري القائم النص صراحة على حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه الاستجابات إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء حول أي أمرٍ من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس. وعلى ذلك، فقد نصت المادة /٧٤/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أنه : « لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ».

وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ على ذلك في الفصل الثالث من الباب السابع منه، وذلك في المواد (من المادة ٢١٠ إلى المادة ٢١٥).

وقد عرّف النظام الداخلي الاستجواب بأنه مطالبة رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء ببيان أسباب تصرفه في شأن من الشؤون العامة أو الغاية منه.

ولقد سمح النظام الداخلي لمجلس الشعب لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أو لخمسة من أعضائه على الأقل أن يوجهوا استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم. يُقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواريخ مقدميه وعددهم، متضمناً الأسباب الموجبة لذلك. ويجب أن يبين بطلب الاستجواب بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقاً به مذكرة توضيحية تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدموه، ووجه المخالفة الذي ينسبوه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يرونه من أسانيد تؤيد ما ذهبوا إليه.

ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الوزارة أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية لأي عضو من الأعضاء طالبي الاستجواب. كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دورة الانعقاد ذاتها ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك.

ويُبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بطلب الاستجواب فور وروده، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة عشر يوماً التالية لتبليغه. وإذا لم يحضر الوزير المطلوب استجوابه جاز اللجوء إلى طلب حجب الثقة.

وأجاز النظام الداخلي لمجلس الشعب لطالبي الاستجواب أو لغالبيتهم العديدة حق استرداد استجوابهم في أي وقت بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس، وفي هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال، ولا ينظر المجلس فيه.

ويُعَدُّ عدم حضور الأغلبية العديدة لمقدمي الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابهم استرداداً للاستجواب، ويسري في هذه الحالة حكم الفقرة السابقة.

ويسقط الاستجواب بزوال صفة أغلبية من تقدّم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور التشريعي الذي قدم خلاله.

ويُعطى الحق بالكلام لعضوين يختارهما طالبو الاستجواب من بينهم لشرح موضوع الاستجواب ولكل منهما الحق في الكلام مدة خمس عشرة دقيقة، ثم يعطى الحق في الكلام للمستجوب لمدة ثلاثين دقيقة للرد وبيان أوجه دفاعه.

إذا اكتفى طالبو الاستجواب أو غالبيتهم العديدة بالرد عدّ الموضوع منتهياً، أما إذا لم يكتفوا يعطى الحق في الكلام مدة عشر دقائق لعضوين من طالبي الاستجواب ومدة عشر دقائق لعضوين من مؤيدي الاستجواب ثم يعطى حق الرد مدة عشرين دقيقة لثلاثة من معارضي الاستجواب وللمستجوب.

إذا أصر المستجوبون على عدم الاكتفاء بعد الانتهاء من الإجراءات السابقة كان لهم الحق في اللجوء إلى طلب حجب الثقة.

المطلب الخامس

حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء

تتعرض الوزارة لثلاثة أنواع من المسؤولية هي: المسؤولية السياسية، والمسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية؛ وجدير بالذكر أن المسؤولية الوزارية بالرغم من أنها تشمل على كل من المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية، إلا أن العادة قد جرت على إطلاقها على تلك المسؤولية الأخيرة، أي على المسؤولية السياسية فقط.

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

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

ووفقاً لما تنص عليه الفقرة الثالثة من المادة ٧٥/ من الدستور السوري الحالي، فإن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء؛ إلا أنه لا يجوز لمجلس الشعب - وفقاً لما تنص عليه المادة ٧٧/ من الدستور السوري - حجب الثقة إلا بعد استجوابٍ موجهٍ إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس. وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته.

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

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

وقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ إجراءات حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، فنص على أن يُقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها من خمس عدد أعضاء المجلس على الأقل إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم. ومع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص، لا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من جلسة استجواب من قدم طلب حجب الثقة عنه.

يُبلغ رئيس المجلس الطلب فور تلقيه إلى رئيس الجمهورية ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يوم من تقديمه، ولرئيس الجمهورية طلب التأجيل مدة لا تتجاوز أربعة أيام من تقديمه.

ويجري التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها بشكل علني وبطريقة المناذاة على الأعضاء بأسمائهم، ويعرب الأعضاء عن رأيهم بكلمة (ثقة أو حجب ثقة أو ممتنع). ويُصدر المجلس قراره بحجب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (أي بموافقة أغلبية ١٢٦ نائباً).

وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، وفي حال حجب الثقة عن أحد أعضاء الوزارة يقدم العضو الذي حُجبت الثقة عنه استقالته إلى رئيس الجمهورية. ويُبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها إلى رئيس الجمهورية فور صدوره.

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

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

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه لا توجد في التاريخ الدستوري السوري (منذ إقرار الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣ والدستور الحالي لسنة ٢٠١٢ وحتى أواخر العام الحالي ٢٠٢٢) أية سابقة لاستخدام مجلس الشعب حقه في حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها، كما أنه لا توجد سوى حالتين استخدم فيهما مجلس الشعب السوري حقه في حجب الثقة عن اثنين من أعضاء الوزارة (وزير التموين والصناعة في عهد وزارة عبد الرؤوف الكسم الأخيرة)، وكان ذلك في الدور التشريعي الرابع لمجلس الشعب (الفترة من ١٩٨٦/٢/٢٧ لغاية ١٩٩٠/٢/٢٦).

المطلب السادس

اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى

على الرغم من أن المشرع السوري قد أعفى رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية، فإنه في الوقت نفسه قرّر بأن الرئيس يسأل عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه في حالة « الخيانة العظمى *High Treason* »، وهذا ما قرّره المادة /١١٧/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، حيث نصت على أن : « رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا » .

ولقد بيّن قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ الإجراءات المتعلقة بمحاكمة رئيس الجمهورية، فنصت المادة /٣٥/ منه على أن : « تختص المحكمة بهيئتها العامة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بالخيانة العظمى » . ونصت المادة /٣٦/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره » .

ويستفاد من ذلك، أن المشرع السوري قد أسند إلى مجلس الشعب وحده سلطة توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، كما أنه اشترط نصاباً معيناً لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، وهو ثلث جميع الأعضاء المكونين للمجلس على الأقل (٨٤ عضواً على الأقل)، وليس الحاضرين منهم فقط، واشترط أيضاً أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الاتهام، وهذه الأغلبية هي ثلثي جميع أعضاء المجلس كذلك (١٦٧ عضواً على الأقل) .

كما نصت المادة /٣٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « أ . تبث المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تبليغها قرار الاتهام. ب . إذا ثبت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بعقوبة العزل من المنصب » . وفي هذه الحالة (صدور الحكم بالعزل)، يعد منصب رئيس الجمهورية

شاغراً^(١)، ويتولى مهامه مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية - أو رئيس مجلس الوزراء إذا لم يكن له نائب - لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة. أما إذا انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى براءة رئيس الجمهورية من التهمة المنسوبة إليه، فإنه يعود لمباشرة مهامه حتى انتهاء مدة ولايته.

المبحث الثاني

وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

رأينا فيما سبق أن الدور الرقابي لمجلس الشعب في سورية يتمثل في مراقبة مختلف أعمال وتصرفات الحكومة، حيث قرر المشرع الدستوري - كما رأينا في الفصل السابق - عدة وسائل للبرلمان يستطيع من خلالها مراقبة مختلف أوجه النشاط الحكومي. وفي مقابل الحقوق السابقة التي وضعها المشرع الدستوري في سورية تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور النافذ للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية في مباشرة إجراءات تكوين البرلمان، والتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو الاستثنائي، كما أن للسلطة التنفيذية أيضاً الحق في الاتصال بالبرلمان، وحضور جلساته، وأن يكون الوزراء أعضاء في مجلس الشعب عن طريق الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وكذلك المساهمة في أمور التشريع، وذلك من خلال التقدم بمشروعات القوانين، والاعتراض عليها، والتصديق عليها من جانب رئيس السلطة التنفيذية؛ وأما أخطر هذه الوسائل أو تلك الحقوق فهو حق حل البرلمان (وهو المقابل لحق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة).

بناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة مظاهر أو وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري السوري، وذلك من خلال المطالب الستة الآتية:

(١) تنص المادة /٨٥/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أن: «يعد منصب رئيس الجمهورية العربية السورية شاغراً في إحدى الحالات الآتية: أ. الوفاة ب. الاستقالة ج. فقدان أحد شروط الترشيح».

المطلب الأول

مباشرة إجراءات تكوين البرلمان والتدخل في سير أعماله

أعطى الدستور السوري السلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في تكوين البرلمان وفي سير أعماله أيضاً، والتي يتحقق بها إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وسنتناول بالدراسة هنا دور السلطة التنفيذية في سورية في مباشرة إجراءات تكوين البرلمان أي مجلس الشعب، وكيفية التدخل في سير أعماله، وسيكون ذلك من خلال الآتي:

أولاً - مباشرة إجراءات تكوين البرلمان :

تلعب السلطة التنفيذية في سورية دوراً مهماً في تشكيل وتكوين البرلمان أي مجلس الشعب، ويتجلى ذلك في دورها الفعال في عملية الانتخاب من حيث التحضير والاستعداد له، وفي جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة. وسنتناول بالدراسة وحسب التسلسل هذه الموضوعات من خلال ما يلي :

١- دور الحكومة في الإجراءات التمهيدية للانتخابات : من المعروف أن لكل برلمان فصل أو دور تشريعي، أي مدة محددة تنتهي بنهايتها مدة نيابته وتمثيله للشعب، لذلك يلزم في هذه الحالة أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتكوين أو لتشكيل برلمان جديد .

وتتمثل هذه الإجراءات في : تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، إعداد جداول الانتخاب، قبول أوراق المرشحين للعضوية، تشكيل اللجان الانتخابية، تنظيم الدعاية الانتخابية، دعوة هيئة الناخبين للتصويت، إعلان ختام عملية الاقتراع، فرز الأصوات، إعلان النتيجة العامة للانتخاب، .. إلخ . وتتولى السلطة التنفيذية في واقع الأمر مباشرة كافة هذه الإجراءات، حقيقة إن هذه السلطة لا تلعب أي دور في اختيار أعضاء البرلمان (مجلس الشعب)، فذلك متروك لإرادة الشعب ومشئته، إلا أن قيامها بمثل هذه الإجراءات يجعل لها في الواقع هيمنة وسيادة في تكوين وتشكيل البرلمان، أو بمعنى آخر في خلق السلطة التشريعية وإخراجها إلى الوجود.

٢ - جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة : من الخصائص التي تتميز بها النظم البرلمانية أنها لا تمنع جواز الجمع بين منصب الوزير وعضوية البرلمان، بل الغالب أن يتم اختيار الوزراء

من بين أعضاء البرلمان، وغالباً ما يكون مسموحاً لأعضاء الحكومة الدخول إلى قاعة البرلمان، وحضور جلساته دون أن يكونوا أعضاء فيه، وأن يسمع لهم إذا طلبوا الكلام (إلا أنه من المنطقي ألا يكون لهم حق التصويت إلا إذا كانوا أعضاء في المجلس النيابي ابتداءً).

وانطلاقاً من ذلك، فقد أجاز المشرع السوري لأعضاء الوزارة أن يجمعوا بين عضويتهم في الوزارة وعضوية مجلس الشعب، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة ١٢٦/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ بقولها "يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب"، وهو نفس الحكم الذي قرره قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤ (المعدل بالقانون رقم ٨/ لعام ٢٠١٦)، حيث أكد على أن "للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم".

ويترتب على ذلك، أنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، ولا يؤثر ذلك على عضويتهم في الوزارة، حيث كفل لهم المشرع الاستمرار بمناصبهم، وعدم فقدهم لها.

كما أخذت جميع أنظمة الحكم السياسية والدستورية في سورية بالمبدأ القائل أن لأعضاء الحكومة حق حضور جلسات البرلمان والتكلم فيها، حتى ولو لم يكونوا أعضاء في البرلمان، وقد يتحول هذا الحق إلى واجب في حالتي السؤال والاستجواب اللتين تمارسهما السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

ثانياً - التدخل في سير العمل البرلماني :

أعطى المشرع الدستوري في سورية السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية الحق في أن تتدخل في بعض الأحوال في سير العمل البرلماني، وذلك عن طريق دعوة مجلس الشعب إلى الاجتماع للدور التشريعي الجديد؛ وكذلك دعوته لانعقاد استثنائي في حال اقتضت الظروف الاستثنائية ذلك.

وبناء على ذلك، سنقتصر على بحث التنظيم الدستوري لحق السلطة التنفيذية في دعوة مجلس الشعب إلى الاجتماع لأول مرة في الدور التشريعي الجديد، ولحقها كذلك في دعوة المجلس لانعقاد استثنائي، وفقاً لما يلي :

١ - دعوة مجلس الشعب لانعقاد لأول مرة في الدور التشريعي الجديد : أخذ المشرع الدستوري السوري بالنهج الذي تسير عليه الدساتير البرلمانية الحديثة من إعطاء الحق لرئيس

الجمهورية في دعوة مجلس الشعب للانعقاد حتى تاريخ معين، بحيث إذا مضى هذا التاريخ ولم يُدعَ المجلس للانعقاد انعقد بقوة القانون، أي بدون حاجة إلى مثل هذه الدعوة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة /٦٤/ من الدستور السوري بقولها : « يدعى مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته ».

وعلى ذلك، فإن هذا الحق لم يترك للسلطة التنفيذية تباشره كيفما تشاء، وإنما وضعت له ضوابط وحدود تعين إتباعها والتصرف في إطارها؛ فهناك تاريخ معين يجب أن يدعى المجلس إلى الاجتماع قبلها إذا أرادت السلطة التنفيذية ممارسة اختصاصها في الدعوة إلى اجتماع البرلمان، وإلا فإن مجلس الشعب يجتمع فور فوات هذا الميعاد حكماً أي بقوة القانون .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع الدستوري السوري قد انفرد بحكم فريد فيما يتعلق بدعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية، حيث يدعى مجلس الشعب لثلاث دورات عادية في السنة ، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة /٦٥/ من الدستور السوري بقولها : « يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها » .

وبالنسبة لمواعيد الدورات ومددها ، فقد أحال الدستور - كما هو واضح من نص المادة ٦٥ - إلى النظام الداخلي لمجلس الشعب أمر تحديدها، وبناء على ذلك فقد نصت الفقرة الأولى من المادة /٧/ من النظام الداخلي للمجلس الشعب الصادر في ٣٠ تموز سنة ٢٠١٧ على أن : ١ - يعقدُ المجلس ثلاث دورات عادية في السنة وفق الآتي:

- الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار.
- الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران.
- الأحد الثالث من شهر أيلول وحتى الخميس الثالث من شهر كانون الأول.

٢ - دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائي : إذا كان المشرع الدستوري في سورية قد أعطى لرئيس الجمهورية الحق في دعوة مجلس الشعب للاجتماع للدور التشريعي الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في

حال عدم وجوده، فإنه قد خوله بالإضافة إلى ذلك حق دعوة المجلس لانعقاد استثنائي إذا اقتضت الظروف الاستثنائية ذلك، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٦٥/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ بقولها : « يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس » .

ويتضح من هذا النص، أن المشرع السوري لم يقصر حق دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائي على رئيس الجمهورية وحده، بل يجوز أن تتم دعوة هذا المجلس لدورات استثنائية بقرار من مكتب مجلس الشعب أو بناء على طلب خطي من ثلث أعضاء المجلس. وبالنسبة لمواعيد الاجتماع في الدورات الاستثنائية، فإنها تحدّد بقرار من رئيس مجلس الشعب. والقاعدة أنه إذا دعي المجلس لاجتماع غير عادي (أو لدورة استثنائية بحسب التسمية التي استعملها الدستور السوري) فإنه يتقيد بجدول الأعمال الذي دعي من أجله، بحيث لا يجوز له أن ينظر في موضوع آخر، وهذا ما نصت أيضاً المادة ٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ بقولها : « يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية وذلك : ١- بناء على طلب من رئيس الجمهورية. ٢- بناء على طلب خطي من ثلث أعضاء المجلس. ٣- بقرار من مكتب المجلس. ويُحدّد رئيس المجلس مواعيد الانعقاد في الدورات الاستثنائية، ويُقرّ جدول أعمالها » .

المطلب الثاني

المبادرة التشريعية

إذا كان الدستور السوري القائم قد أعطى لأعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح القوانين وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس^(١)، فإنه قد أعطى أيضاً لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة التشريعية، أي أن « يعد مشاريع القوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب

(١) تنص /٧٤/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن: « يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ». ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع السوري قد قرر في المادة /١٥٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ بأن : « ١- لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة ولكل عشرة من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين. ٢- يجب أن يكون اقتراح القانون مَصُوَّغاً بمواد قانونية. ٣- يقدم اقتراح القانون إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواريخ مقدميه وعددهم ».

للنظر في إقرارها». فإذا رفض المجلس مشروع القانون الذي تقدم به رئيس الجمهورية من الناحية الموضوعية، فإنه لا يعاد عرضه عليه قبل انقضاء ثلاثة أشهر على رفضه، أما إذا وافق المجلس على مشروع القانون وأقره، فإنه يصبح قانوناً، ويبلغ حسب الأصول إلى رئيس الجمهورية لإصداره. ولرئيس الجمهورية في أي وقت أن يطلب من رئيس المجلس بكتاب معلل استرداد مشروع القانون المقدم منه أو تأجيل عرضه مدة معينة.

ومن الجدير ذكره في هذا الشأن أن المشرع السوري قد خول مجلس الوزراء - وفقاً للفقرة الرابعة من المادة /١٢٨/ من الدستور النافذ - صلاحية «إعداد مشروعات القوانين»، إلا أن مجلس الوزراء لا يملك في هذا الخصوص إحالتها إلى مجلس الشعب، لأن ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية وحده؛ فالذي يتم عادة، أن يقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروعات لبعض القوانين، ومن ثم يرفعها إلى رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية، فإذا وافق عليها، قام بإحالتها أصولاً إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها. وبناء على ذلك، يمكن القول بأن حق اقتراح القوانين في سورية هو حق مشترك بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب.

المطلب الثالث

الاعتراض على القوانين والتصديق عليها

أعطى المشرع السوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ضمن ضوابط معينة حددتها المادة /١٠٠/ من الدستور النافذ بقولها: «يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية».

وقد بين النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ الإجراءات الواجب اتباعها عند ممارسة رئيس الجمهورية لحقه الدستوري في الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الشعب، فقرر الآتي:

١ - يحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على قانون أقره المجلس خلال شهر من تاريخ وروده إلى رئاسة الجمهورية، ويجب أن يتضمن قرار الاعتراض المواد المعترض عليها والأسباب الموجبة للاعتراض.

٢ - يُدرج الاعتراض في جدول أعمال أول جلسة تالية لوروده إلى المجلس، ويقرر المجلس إحالته إلى لجنة مشتركة مؤلفة من اللجنة المختصة ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لبحثه، وعلى اللجنة المشتركة أن تقدم تقريرها حول الموضوع خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ الإحالة، ويجب أن يكون التقرير معللاً موضعاً رأي اللجنة في الاعتراض ورأي المؤيدين والمخالفين له.

٣ - إذا تبين للجنة ضرورة إجراء تعديلات على مواد أخرى غير المواد المعترض عليها، جاز لها إجراء هذه التعديلات على أن تبين الأسباب الموجبة لذلك.

٤ - يُوزع التقرير على الأعضاء ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتوزيعه.

٥ - تجري المداولة العامة في التقرير، ثم يجري التصويت على المواد المعترض عليها أولاً ثم على التعديلات المقترحة من اللجنة في حال وجودها، فإذا رُفِضَ يجري التصويت على المواد المعترض عليها بصيغتها الأولى ذاتها التي أقرها المجلس قبل الاعتراض عليها، وذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويبلغ هذا الإقرار إلى رئيس الجمهورية لإصدار القانون.

ويتبين مما سبق، أن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروع قانون أقره مجلس الشعب ليس حق اعتراض مطلق أو ما يسمى بحق التصديق الذي يؤدي إلى إعدام القانون وقبره، وإنما هو حق اعتراض توقيفي مؤقت، وذلك مثلما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية؛ فآثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون - أو بالأحرى مشروع القانون - المعترض عليه إلى مجلس الشعب ثانية لإعادة المداولة بشأنه، فإذا أقره المجلس ثانية بموافقة أكثرية ثلثي أعضائه، سقط اعتراض رئيس الجمهورية وبطل مفعوله، واعتبر القانون نهائياً، ووجب على رئيس الجمهورية في هذه الحالة إصداره على الفور. أما حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين^(١) التي يقرها مجلس الشعب فيعد هذا الإصدار شهادة ميلاد للقانون وأمرأً موجهاً إلى رجال السلطة التنفيذية بالعمل على تنفيذ أحكام القانون، عملاً بمبدأ الفصل

(١) يقصد بإصدار القوانين *Promulgation* ذاك الإجراء الذي يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليكلف أعضائها بتنفيذ القانون الذي أقره البرلمان وأصبح نهائياً بعدم الاعتراض عليه، فالرئيس إذ يقوم بإصدار القانون إنما يشهد رسمياً بأن مشروع القانون الذي أقره البرلمان قد اجتمعت له كل الشروط التي تطلبها الدستور في تكوين القانون، ويؤكد بالتالي ضرورة تنفيذه كقانون من قوانين الدولة. ويشبه الفقيه "كاريه دي ملير" دور رئيس الدولة عند إصدار القانون بالموظف العام الذي يضفي طابع الرسمية على الأعمال القانونية.

بين السلطات، ذلك أنّ السلطة التنفيذية لا تتلقى أوامر من السلطة التشريعية، وإنما من رئيس السلطة التنفيذية الذي هو رئيس الجمهورية .

المطلب الرابع

ممارسة سلطة التشريع في حالات محددة

لئن كانت سلطة التشريع تتمثل أساساً في "مجلس الشعب" طبقاً للمادة /٥٥/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، وكان الأصل أن يتولى هذا المجلس بنفسه سلطة التشريع على الوجه المبين في الدستور، إلا أنه نظراً لاعتبارات معينة تتمثل في غيبة البرلمان من ناحية، وفي قيام حالة الضرورة من ناحية أخرى، فقد خول المشرع الدستوري السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات ثلاث، وضمن قيود وضوابط معينة حددتها المادة /١١٣/ من الدستور السوري الحالي بقولها :

١- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلّاً.

٢- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

٣- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرّة حكماً.

وبالتأمل في هذا النص، نجد أن الدستور السوري قد انضرد في هذا المقام باستحداث أحكام تخرج على المألوف في الدساتير العربية، حيث خول رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات ثلاث، نبينها من خلال الآتي:

أولاً - ممارسة سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب : ذكرنا سابقاً أن مجلس الشعب السوري يعقد ثلاث دورات عادية في السنة على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، وقد حددت الفقرة الأولى من المادة /٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ مواعيدها ومدة كل منها وفق الآتي :

أ - الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار.

ب. الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران.

ج. الأحد الثالث من شهر أيلول وحتى الخميس الثالث من شهر كانون الأول.

ويتضح من ذلك أن مجلس الشعب ينعقد في دوراته العادية الثلاث لمدة لا تقل عن ستة أشهر خلال السنة الواحدة، ويتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في الفترات الواقعة خارج انعقاد دورات مجلس الشعب، وهذه الفترات قد تصل في مجموعها إلى ستة أشهر على فرض أن المجلس لم يُدعَ إلى عقد دورات استثنائية، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يتقاسم مع مجلس الشعب سلطة التشريع.

هذا ولقد أوجب المشرع الدستوري على رئيس الجمهورية عرض جميع التشريعات (المراسيم التشريعية) التي يصدرها في الفترة الواقعة ما بين دورات انعقاد مجلس الشعب، أي خارج انعقاد هذه الدورات، على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له ليقرر في خصوصها ما يشاء^(١)، فإذا قام رئيس الجمهورية بذلك وتم العرض، فإن لمجلس الشعب الحق في :

١ - إلغاء هذه التشريعات (المراسيم التشريعية) أو تعديلها بقانون، ويشترط لذلك ما يلي:

(أ) توافر أغلبية مشددة، وهي أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الشعب المسجلين لحضور الجلسة، بشرط ألا تقل هذه الأغلبية عن الأكثرية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس.

(ب) ألا يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، فالتعديل أو الإلغاء في هذه التشريعات إنما يكون بأثر فوري أي بالنسبة للمستقبل فقط، وهو ما يعني أن آثارها التي ترتبت في الماضي تعد صحيحة ونافذة .

(١) تنص المادة ١٦١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أن : « ١- يُعرض المرسوم التشريعي الذي يصدره رئيس الجمهورية على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له. ٢- يُحيل المجلس المرسوم التشريعي إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي فيه ويكون لبعثته في اللجان الأولوية على غيره من الأعمال. ٣- لا يجوز التعليق على المرسوم التشريعي قبل ورود تقرير اللجنة بشأنه » .

كما تنص المادة ١٦٢/ منه على أن : « ١- تبدأ مناقشة المرسوم التشريعي بتلاوة تقرير اللجنة عليه، وللمجلس الحق في إلغائه أو تعديله بقانون وذلك بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين المسجلين في بدء الجلسة، على ألا تقل عن الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي. ٢- إذا لم يبلغ المجلس المرسوم التشريعي أو لم يعدله عُدد مقررًا حكماً ولا حاجة لإجراء التصويت عليه، ويبلغ هذا الإقرار إلى رئيس الجمهورية».

٢ - الموافقة على هذه التشريعات حملة وتفصيلاً، وهذه الموافقة إما أن تكون :

(أ) صريحة : ويكون ذلك بعد مناقشتها، وإجراء التصويت عليها، وموافقة الأغلبية المطلوبة من أعضاء المجلس.

(ب) أو تكون ضمنية : ويحدث ذلك عندما تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب فلا يتناول أحكامها بالتعديل أو الإلغاء، وهنا تعتبر هذه التشريعات مقرة حكماً، ولا حاجة لإجراء التصويت عليها.

ثانياً - ممارسة سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب : لم يكتفِ المشرع الدستوري بتحويل رئيس الجمهورية حق التشريع « خارج دورات انعقاد مجلس الشعب »، وإنما منحه حق التشريع « أثناء انعقاد دورات المجلس »، وأسند هذا الحق الاستثنائي إلى « حالة الضرورة القصوى ».

والمسلم به في القضاء أنه يترك لرئيس الجمهورية تقدير ما ينضوي تحت هذا الوصف، والرقابة عليه في هذا الخصوص هي رقابة سياسية يمارسها البرلمان؛ ولا شك أن الدستور السوري بهذا النص المستحدث، يجسد ظاهرة طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

وإذا كان التقليد العالمي يواجه حالة الضرورة في هذه الصورة عن طريق اللوائح التفويضية، حتى تكون رقابة البرلمان مسبقة، وحتى يضع القيود اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، فإن الدستور السوري قد أغفل النص على ظاهرة التفويض التشريعي، وكان بذلك منطقياً مع نفسه، نظراً لأن السلطة الجديدة لرئيس الجمهورية هي أوسع من التفويض، إذ لما كان مناط التفويض وجود حالة ضرورة لا تتفق معها الإجراءات العادية للتشريع، فإن التشريع المفوض يصبح غير ذي موضوع إذا تضمن الدستور أحكاماً من نوع ما ورد النص عليه في المادة ١١٣ من الدستور السوري، والتي تخول رئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع « أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك »؛ فهذا النص جعل تقدير ما يعتبر ضرورة منوطاً برئيس الجمهورية، ولم يفرض عليه قيوداً موضوعية أو زمنية مما ورد النص عليه في الدساتير التي نظمت حالة التفويض التشريعي.

وعلى كل، فقد نص الدستور السوري على ضرورة أن تعرض هذه التشريعات (المراسيم التشريعية) على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه

المسجلين لحضور الجلسة على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة ، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي. وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها اعتبرت مقرة حكماً ولا حاجة لإجراء التصويت عليها ، ويبلغ رئيس المجلس هذا القرار إلى رئيس الجمهورية.

ثالثاً - ممارسة سلطة التشريع خلال فترة حل مجلس الشعب : نصت المادة /١١٣/ من الدستور السوري الحالي على أن : يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلّاً. والسبب في ذلك يعود إلى رغبة المشرع في مواجهة الحالة التي تتعرض فيها البلاد لفراغ تشريعي نتيجة غياب الحياة النيابية بعد حل البرلمان، فيقوم رئيس الجمهورية بسد هذا الفراغ وملئه من خلال قيامه بإصدار ما تقتضيه حاجة البلاد من مراسيم تشريعية يكون لها قوة القانون .

المطلب الخامس

استفتاء الشعب في القضايا المهمة

شايح الدستور السوري القائم - على غرار بعض الدساتير المعاصرة - الاتجاه الذي يقوم على عدم استئثار النواب بالسلطة التشريعية ، والذي يجعل للشعب الحق في أن يمارس سلطات حقيقية وأن يشترك في السلطة التشريعية اشتراكاً فعلياً ، فتضمن الأخذ بالاستفتاء الشعبي ، وأعطى لرئيس الجمهورية الحق في الالتجاء إليه ، فنص في المادة /١١٦/ من الدستور السوري النافذ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا ، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافاذة من تاريخ إعلانها ، وينشرها رئيس الجمهورية » .

وواضح من نص هذه المادة أن اللجوء إلى هذه الصورة من صور الاستفتاء الشعبي متروكاً لتقدير رئيس الجمهورية ، فالرئيس يملك أن يعرض على الشعب ما يراه متصلاً بمصالح البلاد العليا من قضايا مهمة ليسأله الرأي فيها ، وهو يزاول هذا الاختصاص أو هذه السلطة دونما استئذان مسبق لمجلس الشعب أو ما سواه ، وتكون نتيجة هذا الاستفتاء ملزمة ونافاذة من تاريخ إعلانها. وقد تكون القضية المطروحة على الاستفتاء قانوناً أساسياً يرى رئيس الجمهورية أنه لا يكتفى فيه بمجرد العرض على مجلس الشعب ، ويسمى الاستفتاء في هذه الحالة **الاستفتاء التشريعي**؛ وقد تتعلق القضية بمعاهدة خطيرة (معاهدة

سلام مع "إسرائيل" مثلاً)، أو باتجاه سياسي معين يريد رئيس الجمهورية أن يستطلع رأي الشعب فيه، وهنا يعدُّ الاستفتاء استفتاءً سياسياً.

وقد جاء الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ بحكم أصيل، إذ نص في المادة /١٤٨/ منه على أنه: « لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تتظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتال موافقة الشعب ».

وهذا الحكم - كما يرى بعض الفقه - منطقي، ويتعين الأخذ به في الدساتير التي لم تنص عليه، لأن الشعب، وقد كشف عن إرادته صراحةً، فإنه من اللازم الخضوع لإرادته، على أنه إذا ما كان القانون الذي أقره الشعب بالاستفتاء مخالفاً للدستور، فإن الدستور يعدُّ قد عدلَ بمقتضى هذا القانون، مما يرفع القانون الذي تمت الموافقة عليه بالاستفتاء إلى مرتبة القانون الدستوري؛ على أن هذا الحل ينتهي عملاً إلى وجود طريقتين لتعديل الدستور: تعديل صريح بالطريقة المنصوص عليها فيه، وطريقة غير مباشرة عن طريق الاستفتاء على القانون المخالف للدستور .

المطلب السادس

حل البرلمان (مجلس الشعب)

أعطى المشرع الدستوري في سورية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أخطر سلاح في مواجهة مجلس الشعب، وهو حق الحل، أي إنهاء نيابة مجلس البرلمان قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي (وهو السلاح الموازن من حيث القوة والفاعلية للسلاح المقابل الذي يملكه البرلمان، وهو تقرير المسؤولية السياسية للوزارة أي سحب الثقة منها)، وذلك بهدف تحقيق التوازن الفعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ لو اقتصر الأمر على مسؤولية الوزارة (التضامنية أو الفردية) أمام مجلس الشعب، دون منح السلطة التنفيذية حق حله، لغلت يدها أمامه، فيسقطها متى أراد.

وانطلاقاً من ذلك، فقد نصت المادة /١١١/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أنه : « ١- لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه ٢٠ - تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل ٣ - لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد » .

ويستفاد من نص المادة المذكورة بأن المشرع الدستوري قد أناط حق حل مجلس الشعب برئيس الجمهورية وحده، ويجب على هذا الأخير أن يمارس هذا الحق بنفسه، فلا يجوز له أن يفوض شخصاً آخر في ممارسة هذا الحق؛ ويترتب على ذلك، أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك ممارسة حق الحل حتى ولو حدث خلاف بين الوزارة والمجلس؛ كما أن مجلس الشعب لا يملك الحق في أن يحل نفسه بأغلبية معينة.

وحاصل القول، أن حق الحل في النظام الدستوري السوري هو دائماً حل رئاسي، حيث تكون سلطة تقريره لرئيس الجمهورية وحده، دون أن يكون هذا الأخير ملزماً بالتشاور والتفاهم مع الحكومة القائمة، وذلك لأن النظام السائد في سورية ليس بالنظام البرلماني الخالص الذي يتولى فيه الرئيس سلطاته عن طريق وزرائه، فيكون لهم إرادة نهائية وبياته، وإنما يتولى الرئيس سلطاته بنفسه وبصفة فعلية؛ وفضلاً عن ذلك فإن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية الذي يتولى وحده تسميتهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم متى شاء.

وعلى الرغم من ذلك، فإن بعض الفقه يرى أنه إذا لجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال حقه في حل مجلس الشعب دون مشاوره الحكومة القائمة، ولم تكن موافقة على قرار الحل، فليس أمامها إلا أن تستقيل^(١).

ولم يفصح الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ عن الأسباب أو الحالات التي يمكن أن يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب، وترك ذلك لتقدير السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة والحكومة، وحسناً فعل المشرع الدستوري، لأن تحديد حالات الحل على سبيل الحصر، قد يرد عقبة في طريقة سير المؤسسات الدستورية في بعض الحالات، ولهذا فإن من المسلم به أنه من الخير - في كثير من الحالات - أن تصاغ نصوص الدساتير في قوالب عامة، ويترك للعمل والتطبيق تشكيل محتواها.

(١) تجدر الإشارة إلى أن الدستور السوري الصادر سنة ١٩٥٠ كان ينص في المادة ٨٥ منه على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يحل مجلس النواب بمرسوم معلن متخذ في مجلس الوزراء؛ ولا يجوز أن يحل مجلس النواب قبل مضي ثمانية عشر شهراً من انتخابه؛ وفي حالة حل المجلس تستقيل الوزارة، ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات".

وبناء على ذلك، فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية مطلقة في اللجوء إلى حق الحل من عدمه، ولا رقابة عليه في هذا الشأن من أي جهة كانت طالما كان ملتزماً بالقيود أو الضمانات التي قررها المشرع الدستوري، وهي الآتية:

الأولى : عدم تكرار الحل أكثر من مرة لسبب واحد، وذلك ضروري لمنع تعسف السلطة التنفيذية في استعمال حقها في الحل، ولكي لا يصبح الحل نفسه عائقاً يؤدي إلى انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة.

الثانية : ضرورة أن يصدر قرار الحل (مرسوم الحل) معللاً، أي أن يتضمن الأسباب التي دعت إلى حل مجلس الشعب، وذلك لإطلاع الرأي العام على تلك الأسباب ليتمكن من الحكم على سلامة إجراء الحل.

الثالثة : أن يشتمل القرار الصادر بالحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب، وذلك في موعد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية - ومنذ إقرار الدستور السوري الدائم سنة ١٩٧٣ مروراً بالدستور الحالي لسنة ٢٠١٢ وحتى الآن نهاية عام ٢٠٢٢ - لم تستخدم حقها في حل مجلس الشعب ولا مرة على الإطلاق، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الشعب، فهو لم يستخدم - في ظل الدستور الدائم ولا في ظل الدستور الحالي - حقه في حجب الثقة عن الوزارة بأكملها، والسبب في يعود إلى أن أغلبية الأعضاء في مجلس الشعب ينتمون لحزب البعث العربي الاشتراكي، حيث يملك هذا الأخير ٥٤ ٪ من مجموع مقاعد المجلس النيابي، ومثل هذا الوضع من شأنه أن يجعل الصدام العنيف بين الحكومة والمجلس النيابي أمراً نادر الحدوث .

وأمام هذه الحقيقة، فإننا نعتقد أنه من غير المتصور عملاً في ظل الوضع الراهن أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب، الذي ينتمي أغلبية أعضائه إلى حزب الرئيس، وهو حزب البعث العربي الاشتراكي، كما أنه من غير المتصور أيضاً - ولذاذات السبب - أن يلجأ مجلس الشعب إلى حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها .

بِسْمِ اللَّهِ

القسم الأول

المبادئ الأساسية في القانون الدستوري

مقدمة ١

الفصل الأول

ماهية القانون الدستوري

تمهيد وتقسيم ٥

المبحث الأول : مدلول القانون الدستوري ١١

المطلب الأول : المعيار اللغوي ١٢

الفرع الأول : مضمون المعيار اللغوي ١٢

الفرع الثاني : تقدير المعيار اللغوي ١٤

المطلب الثاني : المعيار الشكلي ١٥

الفرع الأول : مضمون المعيار الشكلي ١٦

الفرع الثاني : تقدير المعيار الشكلي ١٧

أولاً - مزايا المعيار الشكلي ١٧

ثانياً - عيوب المعيار الشكلي ١٧

المطلب الثالث : المعيار الموضوعي ٢٣

الفرع الأول : مضمون المعيار الموضوعي ٢٣

الفرع الثاني : تقدير المعيار الموضوعي ٢٤

أولاً - موضوع نظرية الدولة ٢٥

ثانياً - الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يستند إليها نظام الحكم ٢٦

ثالثاً - موضوع ثنائية السلطة والحرية ٢٨

المبحث الثاني : تمييز القانون الدستوري عن غيره من المصطلحات الدستورية ٣٣

المطلب الأول : التفرقة بين القانون الدستوري والدستور	٣٣
المطلب الثاني : القانون الدستوري والنظام الدستوري	٣٥
المبحث الثالث : الهيئة المختصة بوضع وثيقة الدستور	٤١
المطلب الأول : مفهوم السلطة التأسيسية	٤١
الفرع الأول : السلطة التأسيسية الأصلية	٤٢
الفرع الثاني : السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة	٤٥
المطلب الثاني : طبيعة صلاحيات السلطة التأسيسية	٤٥
الفرع الأول : صلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية	٤٥
الفرع الثاني : صلاحيات السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة	٤٦

الفصل الثاني

نشأة الدساتير وأنواعها

تمهيد وتقسيم	٤٩
المبحث الأول : أساليب نشأة الدساتير	٥٠
المطلب الأول : الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير	٥١
الفرع الأول : أسلوب المنحة	٥١
الفرع الثاني : أسلوب العقد	٥٦
المطلب الثاني : الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير	٥٩
الفرع الأول : أسلوب الجمعية التأسيسية	٦٠
أولاً - مضمون أسلوب الجمعية التأسيسية	٦٠
ثانياً - الأسس الفكرية التي يستند إليها أسلوب الجمعية التأسيسية	٦٢
ثالثاً - انتشار أسلوب الجمعية التأسيسية	٦٢
رابعاً - أنواع الجمعيات التأسيسية	٦٥
خامساً - تقدير أسلوب الجمعية التأسيسية	٦٧
الفرع الثاني : أسلوب الاستفتاء التأسيسي	٦٩
أولاً - مضمون أسلوب الاستفتاء التأسيسي	٧١
ثانياً - انتشار أسلوب الاستفتاء التأسيسي	٧٣

٧٧	ثالثاً - تقدير أسلوب الاستفتاء التأسيسي
٨١	المبحث الثاني : أنواع الدساتير
٨٢	المطلب الأول : الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة
٨٤	الفرع الأول : الدساتير غير المدونة
٩٤	الفرع الثاني : الدساتير المدونة
٩٥	الغصن الأول : مفهوم الدساتير المدونة
٩٥	أولاً - تعريف الدستور المدوّن
٩٦	ثانياً - ظهور وانتشار الدساتير المدوّنّة
٩٩	الغصن الثاني : مبررات تدوين الدساتير
١٠٢	المطلب الثاني : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة
١٠٣	الفرع الأول : الدساتير المرنة
١٠٣	أولاً - مفهوم الدساتير المرنة
١٠٧	ثانياً - علاقة الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة وغير المدونة
١٠٨	ثالثاً - تقدير الدساتير المرنة
١٠٩	الفرع الثاني : الدساتير الجامدة
١٠٩	أولاً - مفهوم الدساتير الجامدة
١١١	ثانياً - نطاق الجمود
١١١	ثالثاً - الهدف من الجمود في الدساتير
١١٢	رابعاً - النتائج المترتبة على جمود الدساتير
١١٢	خامساً - أمثلة لبعض الدساتير الجامدة
١١٣	سادساً - أنواع جمود الدساتير
١١٨	سابعاً - المفاضلة ما بين الدساتير المرنة والجامدة

الفصل الثالث

تعديل الدساتير وأساليب نهايتها

١٢١	تمهيد وتقسيم
١٢٢	المبحث الأول : تعديل الدساتير

المطلب الأول : ماهية التعديل الدستوري	١٢٤
الفرع الأول : تعريف التعديل الدستوري	١٢٤
أولاً - التعديل لغة	١٢٤
ثانياً - التعديل اصطلاحاً	١٢٤
الفرع الأول : الجهة المختصة بتعديل الدستور	١٢٥
المطلب الثاني : إجراءات تعديل الدساتير	١٣١
الفرع الأول : أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير	١٣١
أولاً - التقديرات السياسية	١٣١
ثانياً - التقديرات القانونية	١٣٢
ثالثاً - التقديرات العملية	١٣٣
الفرع الثاني : مراحل التعديل الدستوري	١٣٤
أولاً - مرحلة اقتراح التعديل	١٣٤
ثانياً - مرحلة إقرار مبدأ التعديل	١٣٥
ثالثاً - مرحلة إعداد أو تحضير التعديل	١٣٦
رابعاً - مرحلة إقرار التعديل بصفة نهائية	١٣٧
المبحث الثاني : أساليب نهاية الدساتير	١٣٩
المطلب الأول : الأسلوب العادي لانهاء الدساتير	١٤٠
أولاً - بالنسبة إلى الدساتير المرنة	١٤١
ثانياً - بالنسبة إلى الدساتير الجامدة	١٤١
المطلب الثاني : الأسلوب الثوري لانهاء الدساتير	١٤٣
الفرع الأول : مفهوم الثورة والانتقال	١٤٤
الغصن الأول : تعريف الثورة والانتقال	١٤٤
أولاً - تعريف الانتقال	١٤٤
ثانياً - تعريف الثورة	١٤٥
الغصن الثاني : التمييز بين الثورة والانتقال	١٤٦
أولاً - معيار المصدر	١٤٦
ثانياً - معيار الهدف	١٤٧

١٤٨	الفرع الثاني : النتائج القانونية للثورة
١٤٩	الغصن الأول : أثر الثورة في الدستور
١٥٠	أولاً - موقف الفقه الدستوري من مسألة سقوط الدستور
١٥٢	ثانياً - الأحكام التي يشملها السقوط
١٥٥	الغصن الثاني : أثر الثورة في القوانين العادية

الفصل الرابع

مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه

١٥٩	تمهيد وتقسيم
١٦٠	المبحث الأول : مبدأ سمو الدستور
١٦٣	المبحث الثاني : كفالة احترام مبدأ سمو الدستور (الرقابة على دستورية القوانين)
١٦٤	المطلب الأول : الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين
١٦٥	الفرع الأول : الرقابة السياسية على دستورية القوانين
١٦٥	الغصن الأول : ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين
١٦٥	أولاً - مميزات الرقابة السياسية على دستورية القوانين
١٦٦	ثانياً - عيوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين
١٦٨	الغصن الثاني : تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين
١٦٩	أولاً - تكوين المجلس الدستوري
١٧١	ثانياً - رئيس المجلس الدستوري
١٧٢	ثالثاً - اختصاصات المجلس الدستوري
١٧٤	رابعاً - قرارات المجلس الدستوري وطبيعته
١٧٥	الفرع الثاني : الرقابة القضائية على دستورية القوانين
١٧٦	الغصن الأول : تحديد الجهات القضائية التي يعهد إليها برقابة الدستورية
١٧٦	أولاً - أسلوب لامركزية الرقابة
١٧٧	ثانياً - أسلوب مركزية الرقابة
١٧٨	الغصن الثاني : الجهات التي تملك حق الطعن في عدم الدستورية
١٧٩	أولاً - إعطاء حق الطعن في عدم الدستورية لكل ذي مصلحة
١٧٩	ثانياً - قصر حق الطعن في عدم الدستورية على بعض الهيئات دون الأفراد
١٨٠	الغصن الثالث : كيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية

١٨٠	أولاً - الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية
١٨١	ثانياً - الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم الدستورية
١٨٣	ثالثاً - الفروق الجوهرية بين رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع
١٨٥	المطلب الثاني : الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية
١٨٦	الفرع الأول : نظام المحكمة الدستورية العليا
١٨٦	الفصل الأول : تشكيل المحكمة الدستورية العليا
١٨٧	الفصل الثاني : مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا
١٨٨	الفصل الثالث : شروط العضوية في المحكمة الدستورية العليا
١٨٨	الفصل الرابع : نظام العضوية في المحكمة الدستورية العليا
١٨٩	الفرع الثاني : حقوق وواجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا
١٨٩	الفصل الأول : حقوق أعضاء المحكمة الدستورية العليا
١٩١	الفصل الثاني : واجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا
١٩٢	الفرع الثالث : اختصاصات المحكمة الدستورية العليا
١٩٤	الفرع الرابع : طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا

القسم الثاني

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

١٩٧	مقدمة
-----	-------------

الفصل الأول

الخصائص العامة للدستور السوري لعام ٢٠١٢

١٩٨	المبحث الأول : محتوى الدستور السوري وأسلوب نشأته
١٩٨	المطلب الأول : محتوى الدستور السوري لعام ٢٠١٢
٢٠٠	المطلب الثاني : أسلوب نشأة الدستور السوري لعام ٢٠١٢
٢٠٠	المبحث الثاني : طبيعة الدستور السوري وكيفية تعديله
٢٠٠	المطلب الأول : طبيعة الدستور السوري لعام ٢٠١٢
٢٠١	المطلب الثاني : تعديل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢
٢٠٢	الفرع الأول : إجراءات تعديل الدستور السوري

الفرع الثاني : التعديلات التي طرأت على الدستور السوري ٢٠٥

الفصل الثاني

المواطنة في الدستور السوري

المبحث الأول : مفهوم مبدأ المواطنة	٢٠٧
المبحث الثاني : المواطنة في الدستور السوري النافذ	٢٠٩
المطلب الأول : حقوق المواطن السوري	٢١١
المطلب الثاني : حريات المواطن السوري	٢٢٣
المطلب الثالث : واجبات المواطن السوري	٢٢٦

الفصل الثالث

السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

المبحث الأول : السلطة التشريعية	٢٣٣
أسئلة وأجوبة حول مجلس الشعب	٣٢٥
المبحث الثاني : السلطة التنفيذية	٢٦٥
المطلب الأول : رئيس الجمهورية	٢٥٦
الفرع الأول : طريقة اختيار رئيس الجمهورية	٢٥٧
الفرع الثاني : الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية	٢٦٠
الفرع الثالث : إجراءات اختيار رئيس الجمهورية	٢٦١
الفرع الرابع : مدة ولاية رئيس الجمهورية	٢٦٢
الفرع الخامس : اختصاصات رئيس الجمهورية	٢٦٢
أولاً - في المجال الخارجي	٢٦٢
ثانياً - في المجال الداخلي	٢٦٤
المطلب الثاني : مجلس الوزراء	٢٦٩
المبحث الثالث : السلطة القضائية	٢٧٧
المطلب الأول : القضاء العادي	٢٧٨

المطلب الثاني : القضاء الإداري	٢٧٨
المطلب الثالث : القضاء الدستوري	٢٧٩

الفصل الرابع

شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

المبحث الأول : شكل الدولة	٢٨٠
المبحث الثاني : طبيعة نظام الحكم	٢٨١

الفصل الخامس

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري السوري

المبحث الأول : وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية	٢٨٦
المطلب الأول : الأسئلة البرلمانية	٢٨٧
المطلب الثاني : طلبات المناقشة العامة	٢٨٩
المطلب الثالث : التحقيق البرلماني	٢٩٠
المطلب الرابع : الاستجواب البرلماني	٢٩٢
المطلب الخامس : حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء	٢٩٤
المطلب السادس : اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى	٢٩٧
المبحث الثاني : وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية	٢٩٨
المطلب الأول : مباشرة إجراءات تكوين البرلمان والتدخل في سير أعماله	٢٩٩
المطلب الثاني : المبادرة التشريعية	٣٠٢
المطلب الثالث : الاعتراض على القوانين والتصديق عليها	٣٠٣
المطلب الرابع : ممارسة سلطة التشريع في حالات محددة	٣٠٥
المطلب الخامس : استفتاء الشعب في القضايا المهمة	٣٠٨
المطلب السادس : حل البرلمان (مجلس الشعب)	٣٠٩
فهرس الكتاب	٣١٢



المؤلف في سطور : (أ. د. حسن مصطفى البحري)

- من مواليد الجمهورية العربية السورية ، ١٩٧٣
- عضو الهيئة التدريسية بجامعة دمشق ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، بمرتبة أستاذ دكتور .
- إجازة في الحقوق سنة ١٩٩٥ بتقدير "جيد" من جامعة حلب .
- دبلوم القانون العام ، سنة ٢٠٠٠ ، من جامعة عين شمس بالقاهرة/ جمهورية مصر العربية ، بتقدير "جيد".
- دبلوم العلوم الإدارية ، سنة ٢٠٠١ ، من جامعة عين شمس بالقاهرة/ جمهورية مصر العربية ، بتقدير "جيد جداً".
- دكتوراه في الحقوق ، سنة ٢٠٠٦ ، من جامعة عين شمس بالقاهرة/ جمهورية مصر العربية ، بتقدير "ممتاز مع مرتبة الشرف".
- عنوان رسالة الدكتوراه: ﴿ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة " ﴾ .

الخبرات التدريسية :

- تدريس مقررات القانون العام (القانون الدستوري & النظم السياسية & القانون الإداري & الانتخابات & الإدارة المحلية & المنهجية القانونية) على مدار خمسة عشر عاماً في الجامعات الحكومية والخاصة في سورية .
- للمؤلف عدة كتب وأبحاث علمية منشورة في موضوعات : القانون الدستوري ، والنظام الدستوري السوري ، والنظم السياسية المقارنة ، والانتخابات (الرئاسية والبرلمانية ومجالس الإدارة المحلية) ، والقضاء الدستوري المقارن .