القانون الدستوري

(المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري السوري)

كلية الحقوق

قسم القانون العام

السنة الأولى

فصل دراسي ثاني

القانون الدستوري

(المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري السوري)

جامعة حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

منشورات جامعة حلب
كلية الحقوق

القانون الدستوري

(المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري السوري)

الدكتور
محمود تنار
عميد كلية الحقوق بحلب

الدكتور
وليد عرب
عميد كلية الحقوق الثانية بإدلب

لطلاب السنة الأولى
قسم القانون العام

مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية
١٤٣٥هـ - ٢٠١٤

جامعة
حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الفهرس

المقدمة ١١

الباب الأول

المبادئ الدستورية العامة وضمانة مبدأ سمو أحكام الدستور

الفصل التمهيدي: تباين المواقف الفقهية حيال تعريف الدستور وتحديد مدلوله

المبحث الأول: تعريف الدستور ٢٠

المطلب الأول: تعريف الدستور وفقا للمعيار الشكلي ٢٠

الفرع الأول: مفهوم الدستور وفقا للمعيار الشكلي ٢٠

الفرع الثاني: تقدير المعيار الشكلي ٢٢

المطلب الثاني: تعريف الدستور وفقا للمعيار الموضوعي ٢٦

المبحث الثاني: موقف الفقه من تحديد مدلول الدستور

"الدستور أداة لتنظيم السلطة أم الحرية" ٣٣

المطلب الأول: موقف الفقه التقليدي من تحديد مدلول الدستور

"الدستور هو آلية لتنظيم الحرية" ٣٣

المطلب الثاني: موقف الفقه الحديث من تحديد مدلول الدستور

"الدستور أداة لتنظيم السلطة السياسية"..... ٣٥

المطلب الثالث: الدستور وسيلة للتوفيق بين الحرية والسلطة ٣٦

الفصل الأول: المبادئ الدستورية العامة

المبحث الأول: الأحكام العامة للدستور حتى تاريخ بدء العمل به ٤٢

المطلب الأول: مصادر القاعدة الدستورية ٤٣

الفرع الأول: المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية ٤٤

الفرع الثاني: المصادر التفسيرية ٧١
المطلب الثاني: أنواع الدساتير ٧٨
الفرع الأول: أنواع الدساتير من ناحية الكتابة من عدمها
"الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة" ٧٩
الفرع الثاني: تقسيم الدساتير من ناحية طريقة التعديل
"الدساتير المرنة والدساتير الجامدة ٨٧
المطلب الثالث: طرق وضع الدساتير ٩٧
الفرع الأول: السلطة المختصة بوضع الدستور " السلطة التأسيسية الأصلية" ٩٨
الفرع الثاني: الأساليب غير الديمقراطية في نشأة الدساتير ١٠٥
الفرع الثالث: الأسلوب شبه الديمقراطي "الأسلوب التعاقدي" ١١٢
الفرع الرابع: الأساليب الديمقراطية ١١٦
المبحث الثاني: الأحكام العامة للدستور بعد تاريخ بدء العمل به ١٢٧
المطلب الأول: طرق نهاية الدساتير ١٢٨
الفرع الأول: الأسلوب العادي لإنهاء الدستور ١٢٩
الفرع الثاني: الإنهاء غير العادي للدستور ١٣٤
المطلب الثاني: تعديل الدساتير ١٤٢
الفرع الأول: تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور ١٤٥
الفرع الثاني: إجراءات تعديل الدستور ١٥٠
الفرع الثالث: السلطة المناط بها ممارسة اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة ..١٥٦
الفرع الرابع: نطاق تعديل الدستور ١٦٠
الفصل الثاني: ضمانة مبدأ سمو أحكام الدستور
المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور ١٧٦
المطلب الأول: معنى "مفهوم" سمو الدستور ١٧٧

الفرع الأول: مدلول السمو الموضوعي ١٧٧
الفرع الثاني: مدلول السمو الشكلي ١٨٠
المطلب الثاني: النتائج القانونية المترتبة على مبدأ سمو الدستور ١٨٣
الفرع الأول: تدعيم وتوسيع مبدأ المشروعية ١٨٤
الفرع الثاني: حظر تفويض الاختصاصات الدستورية ١٨٥
الفرع الثالث: اختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية ١٨٨
المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين ١٩٢
المطلب الأول: الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية ١٩٧
الفرع الأول: الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا قبل عام ١٩٥٨ ..... ١٩٨
الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا في ظل دستور ١٩٥٨ . ٢٠٣
المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة قضائية ٢٢١
الفرع الأول: نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين ٢٢٢
الفرع الثاني: أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين ٢٢٦
المبحث الثالث: مقارنة بين أوجه الرقابة القضائية على دستورية القوانين ٢٣٨
المطلب الأول: نقاط الالتقاء والاختلاف بين الرقابة على دستورية القوانين
عن طريق الدفع الشائع وعن طريق الدفع المركز بعدم الدستورية ٢٣٨
الفرع الأول: نقاط الالتقاء بين الدفعين ٢٣٨
الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين الدفعين ٢٣٩
المطلب الثاني: نقاط الالتقاء والاختلاف بين الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن
طريق الدعوى القضائية المباشرة وعن طريق الدفع الفرعي المركز ٢٤٠
الفرع الأول: نقاط الالتقاء بين الدفع والدعوى ٢٤٠
الفرع الثاني: نقاط الاختلاف بين الدفع والدعوى ٢٤١
المطلب الثالث: أوجه التفرقة بين الدفع الفرعي الشائع والدعوى القضائية المباشرة ٢٤٢

الباب الثاني

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية وفقاً لدستور عام ٢٠١٢

الفصل الأول: الخصائص العامة للنظام الدستوري السوري

المبحث الأول: الأحكام الشكلية لدستور ٢٠١٢ ..... ٢٥٢

المطلب الأول: نشأة دستور ٢٠١٢ ..... ٢٥٢

الفرع الأول: أسلوب نشأة دستور ٢٠١٢ ..... ٢٥٢

الفرع الثاني: التكييف القانوني لأسلوب نشأة دستور ٢٠١٢ ..... ٢٥٤

المطلب الثاني: دستور ٢٠١٢: طبيعته ومراحل تعديله ٢٥٦

الفرع الأول: تحديد طبيعة دستور ٢٠١٢ ..... ٢٥٦

الفرع الثاني: مراحل تعديل دستور ٢٠١٢ ..... ٢٦٠

المبحث الثاني: نظام الحكم: طبيعته وسماته في ظل دستور ٢٠١٢ ..... ٢٦٥

المطلب الأول: تحديد طبيعة نظام الحكم وشكله ٢٦٥

الفرع الأول: نظام حكم ديمقراطي ٢٦٥

الفرع الثاني: نظام حكم نيابي ٢٦٨

الفرع الثالث: نظام حكم جمهوري ٢٧٠

الفرع الرابع: نظام حكم ذو طبيعة مختلطة: برلماني – رئاسي ٢٧١

المطلب الثاني: سمات نظام الحكم ٢٧٤

الفرع الأول: مبدأ التعددية السياسية ٢٧٥

الفرع الثاني: الطابع القومي ٢٧٦

الفرع الثالث: التخلي عن الطابع الاشتراكي ٢٧٨

الفرع الرابع: الطابع الإسلامي ٢٨٠

المبحث الثالث: الحقوق والحريات العامة في ظل دستور ٢٠١٢ ..... ٢٨٢

المطلب الأول: الحق في الحرية وفي المساواة ٢٨٣

الفرع الأول: الحق في الحرية ٢٨٣
الفرع الثاني: الحق في المساواة ٢٨٤
المطلب الثاني: الحقوق والحريات الشخصية ٢٨٥
الفرع الأول: حق الفرد في الأمن ٢٨٦
الفرع الثاني: الحق في حماية الحياة الخاصة ٢٨٧
الفرع الثالث: حرية التنقل ٢٨٨
المطلب الثالث: الحقوق والحريات الفكرية ٢٨٩
الفرع الأول: حرية العقيدة ٢٩٠
الفرع الثاني: الحق في التعليم وحريته ٢٩١
الفرع الثالث: حرية الرأي والتعبير ٢٩٢
المطلب الرابع: الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية ٢٩٤
الفرع الأول: الحقوق الاجتماعية ٢٩٥
الفرع الثاني: الحقوق والحريات الاقتصادية ٢٩٧
المبحث الرابع: مبدأ سيادة القانون وضمانات تطبيقه ٣٠٣
المطلب الأول: تكريس مبدأ سيادة القانون ٣٠٣
المطلب الثاني: ضمانات تطبيق مبدأ سيادة القانون ٣٠٤
الفرع الأول: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ٣٠٥
الفرع الثاني: الرقابة القضائية ٣٠٦
الفرع الثالث: وجود قضاء مستقل ٣٠٨
الفرع الرابع: كفالة حق التقاضي ٣٠٩
الفرع الخامس: مبدأ قانونية العقوبة وبراءة المتهم ٣١٠

الفصل الثاني: السلطات الدستورية في الدولة

المبحث الأول: السلطة التشريعية ٣١٣
المطلب الأول: تكوين مجلس الشعب ٣١٤

الفرع الأول: نظام انتخاب مجلس الشعب ٣١٥
الفرع الثاني: الولاية البرلمانية لمجلس الشعب ٣٤٤
المطلب الثاني: أجهزة مجلس الشعب ونظام اجتماعاته ٣٥٦
الفرع الأول: أجهزة مجلس الشعب ٣٥٧
الفرع الثاني: نظام اجتماعات مجلس الشعب ٣٦٣
المطلب الثالث: اختصاصات مجلس الشعب ٣٦٩
الفرع الأول: الاختصاص التشريعي لمجلس الشعب ٣٧٠
الفرع الثاني: الاختصاص الرقابي لمجلس الشعب ٣٧٤
الفرع الثالث: الاختصاص الحصري لمجلس الشعب ٣٨٠
المبحث الثاني: السلطة التنفيذية ٣٨٤
المطلب الأول: رئيس الجمهورية ٣٨٤
الفرع الأول: نظام انتخاب رئيس الجمهورية وولايته ٣٨٥
الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية ٣٩٨
الفرع الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية ٤٠٩
المطلب الثاني: مجلس الوزراء ٤١٦
الفرع الأول: تشكيل مجلس الوزراء وإنهاء عمله ٤١٦
الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء ومسؤوليته ٤٢٣
المبحث الثالث: السلطة القضائية ٤٢٨
المطلب الأول: الأخذ بنظام القضاء المزدوج ٤٢٩
الفرع الأول: قضاء الحكم ٤٣٠
الفرع الثاني: القضاء الإداري ٤٤٣
المطلب الثاني: القضاء الدستوري ٤٥٣
الفرع الأول: تنظيم المحكمة الدستورية العليا ٤٥٤
الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية ٤٦١
المراجع: ٤٨١

المقدمة

يتضمن الدستور مجموعة القواعد التي تهتم بشكل الدولة ونظامها السياسي وتنظيم السلطات العامة وتحديد اختصاصاتها والعلاقة بينها، وتحديد حقوق وحريات الأفراد والعلاقات بين الأفراد والسلطات العامة، وكذلك القواعد التي ترسم الإطار الذي يجب أن تعمل في ظله السلطات العامة الرئيسية في الدولة. ويهدف الدستور من خلال تنظيمه لهذه المواضيع إلى إقامة توازن بين السلطة التي تتجسد بالحكام وبين الحرية التي يمثلها الأفراد وإلى تجنب أو تحييد الصراع بين هاتين الطبقتين. فالسلطة السياسية الحاكمة تسعى دائماً لتوسعة سلطاتها وامتيازاتها على حساب الأفراد الذين يمثلون الطبقة المحكومة، في حين أن هذه الأخيرة تناضل وتجاهد من أجل الحصول على أكبر قدر من حقوقها وحرياتها إزاء الطبقة الحاكمة.

بمعنى آخر، فقد وجد الباحثون والسياسيون في الدستور وسيلة لتنظيم العلاقات المتوترة بين الطبقة الحاكمة والطبقة المحكومة وإقامة نوع من التوازن والتعايش بينهما وإن كان هذا الأمر ليس من الأمور السهلة واليسيرة، فهذا الموضوع أعيا السياسيين والباحثين سابقاً. وإن أي دولة أو مجتمع لا تحافظ فيه السلطات العامة على حقوق وحريات الأفراد وتضع فيه ضمانات لكفالة احترامها، تعتبر دولة غير دستورية وتتصف بأنها دولة استبدادية. وبتعبير آخر، بات الدستور يعد الضامن لحقوق وحريات الأفراد والعامل والمؤشر الحاسم لوصف الدولة بالقانونية من عدمه، فإذا كانت الدولة تضمن الحقوق والحريات وتحافظ عليها وتشجع ممارستها فهي دولة لا شك قانونية، وبالعكس إذا كانت لا تضمن الحقوق الفردية ولا تحميها فهي دول تعسفية استبدادية تعصف فيها الطبقة الحاكمة بحقوق وحريات الأفراد وتعدها أمراً ثانوياً أو حتى أمراً لا معنى ولا قيمة له.

وهذه الأهمية الخاصة للقانون الدستوري وموضوعاته تدعونا في هذه المقدمة إلى التركيز على ملاحظتين نجدهما تثيران الاستغراب وهما: أن تدريس القانون الدستوري لم

يبدأ إلا في وقت متأخر، وأن جدلاً فقهياً كبيراً ثار حول مدى اعتبار القواعد الدستورية قواعد قانونية أم لا.

بالنسبة للملاحظة الأولى، نبين بأن تدريس القانون الدستوري بدأ حديثاً مقارنة بالقوانين الأخرى حيث بدأ في أواخر القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر ولم يحظ بالأهمية واستقطاب شغف الفقهاء إلا في القرن العشرين وخاصة في القرن الحالي. لكن تجدر الإشارة في هذا المقام إلى نقطة جوهرية تتلخص في عدم الخلط بين بدء تدريس القانون الدستوري وبين بدء تكون وظهور القواعد الدستورية، فإذا كان الاهتمام بتدريس القواعد الدستورية يعد أمراً حديثاً نسبياً، فإن القواعد الدستورية قديمة النشأة تعود إلى تاريخ بعيد يرتبط بتاريخ ظهور التمايز الطبقي بين الحاكمين والمحكومين إذ منذ ذلك التاريخ كانت هناك قواعد تتعلق بنظام الحكم التي يمكن تسميتها بقواعد دستورية وإن كانت هذه التسمية غير موجودة في هذا التاريخ. إلا أن الموضوعات الدستورية حظيت بعد البدء بتدريسها ومعرفة الدور الذي تلعبه في الدولة والمجتمع باهتمام وعناية فائقة من الفقهاء والمتخصصين في الشؤون الدستورية، حتى أضحى ضرورياً على كل العاملين في الحقل القانوني حتى من غير المختصين بالعلوم الدستورية، التعرف على الدستور للاستفادة منه في نطاق عملهم، ذلك أن الدستور يعد المنبع والمصدر لكل عمل قانوني والأساس الشرعي للسلطات الحاكمة.

وبالنسبة للملاحظة الثانية، فقد ثار جدل ونقاش فقهي حول اعتبار القواعد الدستورية من القواعد القانونية أم لا، ومصدر هذا الجدل هو تمتع أو عدم تمتع القاعدة الدستورية بالجزاء الذي يؤمن إلزاميتها، علماً بأن ما يميز القاعدة القانونية عما سواها من قواعد هو وجود جزاء يضمن إلزاميتها. بمعنى أنه إذا كانت القاعدة مؤيدة بجزاء فهي ملزمة وتعتبر قاعدة قانونية وأما إن لم تكن كذلك فإننا ننفي عنها الصفة القانونية. وبما أن جانباً من الفقه والذي يمثل الأقلية يرى أن القاعدة الدستورية لا جزاء يؤمن إلزاميتها، فقد توصل هذا الأخير إلى نفي الصفة القانونية عنها.

في المقابل، فإن جانباً آخر من الفقه والذي يمثل الأغلبية الساحقة وهو في تنام وتصاعد مستمر على حساب الفريق الأول، يرى أن القاعدة الدستورية تتمتع بالجزاء الذي

يؤمن إلزاميتها على غرار أية قاعدة قانونية أخرى وتكتسب بالتالي الصفة القانونية. وإن الاختلاف – حسب وجهة نظرهم – بين القاعدة الدستورية والقواعد القانونية الأخرى من حيث الجزاء لا يكمن في وجود الجزاء وإنما في طبيعته. فالجزاء الذي يؤمن إلزامية القاعدة القانونية غير الدستورية هو جزاء سلطوي أي يعتمد على القضاء والسلطة العامة بحيث أنه يمكن استعمال أساليب القانون العام لكسر عناد المخاطبين بأحكامها ووضع حد لتجاوزاتهم وخروجهم عنها، بينما الجزاء الذي يؤمن إلزامية القاعدة الدستورية هو جزاء إكراهي لا يعتمد على القوة والسلطة العامة. وإننا نعتقد بأن سبب الاختلاف في طبيعة الجزاء بين القاعدة الدستورية وغيرها من القواعد القانونية يكمن في اختلاف المخاطبين بأحكامها، فبينما توجه القاعدة القانونية العادية خطابها للأفراد الذين يمكن تصور استخدام أساليب القوة العامة ضدهم، نجد أن القاعدة الدستورية توجه خطابها للحكام الذين يملكون القوة العامة، فكيف إذاً يمكن أن نطلب منهم استخدامها ضد أنفسهم؟[1]

ونحن نذهب مع الأغلبية الفقهية، فالقاعدة الدستورية تتأيد بجزاء ولكنه جزاء إكراهي يتمثل بالرأي العام حيث تخشى السلطات العامة سيما في الدول التي تسودها أجواء ومناخ ديمقراطي هذا الرأي خشية عدم التجديد لها لاستحقاقات انتخابية أخرى، ويتجسد هذا الجزاء أيضاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يلعب دوراً في الحد من تجاوز سلطة ما على الدستور خشية من ردة فعل السلطات الأخرى. ويمكننا أن نذهب إلى أبعد من هذا الرأي الفقهي ونقول بأن القاعدة الدستورية أضحت تتمتع بمؤيد سلطوي إلى جانب المؤيد الإكراهي، طالما أن القضاء بات بمقدوره إلغاء الأعمال المخالفة للدستور وحتى التعويض عنها. فقد منح القضاء الدستوري سلطة إلغاء القوانين المخالفة للدستور والذي تتمتع أحكامه بحجية مطلقة، كما أن القضاء الإداري يتولى إلغاء القرارات الإدارية التي تخالف فيها السلطة التنفيذية مبدأ المشروعية والتي تأتي القواعد الدستورية في أعلاه وقمته وفي الحكم بالتعويض إذا رتب تصرف هذه السلطة ضرراً للفرد. ومن هذه الزاوية، نلاحظ بأن قواعد القانون الدستوري تتماثل وقواعد القانون الإداري من حيث أن القضاء يملك إلغاء العمل المخالف لمبدأ المشروعية ولكنه لا يستطيع فرض تطبيق الحل

[1])Duguit, Traité de droit constitutionnel, T. I. 1928, P. 202.

القضائي بالقوة العامة، طالما أن الحكم يدين في الحالتين سلطة من السلطات العامة في الدولة التي تستحوذ على أساليب السلطة العامة. وبناءً عليه، فكما أن قواعد القانون الإداري تعتبر قواعد قانونية ولم يشكك أحد في ذلك، فإنه يجب اعتبار قواعد القانون الدستوري قواعد قانونية أيضاً.

وفضلاً عما تقدم، فإننا نرى أن الرأي الفقهي الذي نفى الصفة القانونية عن القواعد الدستورية يحمل في ثناياه تناقضاً كبيراً وتعارضاً بالمقارنة مع المكانة العليا والمرموقة التي يحتلها الدستور. فهل يعقل أن نضع الدستور في قمة هرم القواعد القانونية وأن نعتبره المصدر والمنبع والأساس لكل عمل قانوني ومن ثم نقول بأن قواعده ليس لها الصفة القانونية؟ إذا كان الأصل لا يتمتع بالصفة القانونية، فهل من المنطق في شيء أن نعطي الفرع هذه الصفة ونحن نعلم أن من القواعد التي أرساها الفقه والاجتهاد هو أن الفرع يتبع الأصل وليس العكس؟ واستناداً لما سبق، فإننا نكرر تأييدنا للرأي القائل بأن القواعد الدستورية تتمتع بالصفة القانونية، وننكر الرأي المعارض ونرى أن وجهة نظره لا تخلو من قصر النظر.

لم يكتف الفقه بالتدليل والتأكيد على أن القواعد الدستورية هي قواعد قانونية، وإنما ذهب إلى إعطاء قواعد الدستور المركز والمرتبة الأعلى وأضحت تحتل حيزاً كبيراً من الدراسات الفقهية حتى باتت الموضوعات الدستورية من أكثر الموضوعات القانونية جاذبية وأهمية وباتت تشد الفقهاء لدراستها وتحليلها لما لها من أهمية علمية وعملية. فهل هناك في الدولة موضوعات أكثر جاذبية وأهمية من الموضوعات المتعلقة بالدولة وسلطاتها العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم؟ إن ما سبق دفعنا إلى الدلو بدلونا والخوض في مهمة دراسة موضوعات القانون الدستوري والاقتراب من حرمها، وإن كانت مهمة التصدي لدراستها وتحليلها محفوفة بالمخاطر ومليئة بالمحاذير نظراً للارتباط الوثيق بين الدستور والسياسة، فالدستور يشكل الإطار القانوني للنظام السياسي. لكننا مع ذلك قررنا التصدي لدراسة موضوعات القانون الدستوري واضعين نصب أعيينا الالتزام بالجانب القانوني والابتعاد عن الجانب السياسي ذو النتائج غير المنضبطة والطرق المتعرجة والمسالك الشائكة.

وإن إنجاز المهمة التي تصدينا لها يقتضي من جانبنا بلا شك التطرق لدراسة النظام الدستوري في بلدنا بشيء من التفصيل لنتعرف على النظام القانوني والسياسي الذي شيده دستورنا الحالي لعام ٢٠١٢، وعلى ما أعطاه للأفراد من حقوق وما فرض عليهم من التزامات وواجبات وعلى ما منح السلطات الحاكمة من امتيازات وصلاحيات وما فرض عليها من قيود، لنقدمها للعاملين والمختصين بالحقل القانوني وللمواطنين المهتمين مادة سهلة سلسلة. وبناءً على ذلك، فإننا سنعمد إلى دراسة النظام الذي أرساه الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ وتحليل القواعد الدستورية التي تضمنها. ولكننا سرعان ما سنجد أنفسنا مرغمين قبل التطرق لدراسة النظام الدستوري السوري إلى دراسة المبادئ الدستورية العامة للدستور والتي تعتبر المقدمة الضرورية واللازمة لفهم وتحليل أي نظام دستوري لدولة ما.

فنحن لا نعتقد بأننا سنكون قادرين على فهم آلية وضع الدستور السوري، ونوعه، وطريقة تعديله وطريقة ممارسة الرقابة على دستورية القوانين إلى ما سواها من أحكام وموضوعات دستورية، ما لم نقم أولاً بدراسة طرق وضع الدساتير، وأنواعها ومصادرها، وطريقة وإجراءات تعديلها وكفالة احترامها إلى ما سواها من أحكام دستورية عامة. فبعد أن تتشكل لدينا الملكة على الإلمام وفهم الأحكام الدستورية العامة، ستتكون لدينا المقدرة القانونية على تحليل النظام الدستوري الذي شيده دستوراً بعينه في دولة ما.

استناداً لمجمل ما سبق، فإننا سنقسم دراستنا إلى بابين على الشكل التالي:

الباب الأول: المبادئ الدستورية العامة وضمانة مبدأ سمو أحكام الدستور.

الباب الثاني: النظام الدستوري السوري وفق أحكام دستور ٢٠١٢.

جامعة
حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الباب الأول

المبادئ الدستورية العامة وضمانة مبدأ سمو أحكام الدستور

باتت النظرة إلى الدستور على أنه يعد الأساس لكل مكونات البناء القانوني في الدولة والعمود الأساس للبناء السياسي ومؤشراً وعنصراً جوهرياً لقيام الدولة القانونية، لهذا فإنه يجب على كل مجتمع منظم يتخذ من العيش السلمي شكل الدولة أن يكون له دستوراً يتضمن أحكاماً واضحة ومحددة تنظم السلطات الحاكمة وتبين لها اختصاصاتها وسلطاتها وحدود ممارستها لمهامها، كما تبين حقوق وحريات الأفراد وترسم العلاقة القائمة بين السلطات والأفراد، بين السلطة والحرية.

ومن هذا المنطلق، نلاحظ بأن فكرة الدستور لاقت هوى لدى الدول وتغلغلت في أذهانها بحيث عمدت كل واحدة منها إلى تبني دستوراً لها بغض النظر عن فقرها أو غناها وعن تخلفها أو تقدمها، بل إنها ذهبت إلى أبعد من ذلك عندما أعطت الأحكام والقواعد الدستورية مكانة متميزة أعلى وأسمى من مختلف القواعد القانونية الأخرى. وإنه مما لا شك فيه أن النظام القانوني في الدولة لا يتضمن القواعد الدستورية فقط وإنما يحتوي على مجموعة أخرى من القواعد القانونية، ولكن هذه القواعد لا تحتل جميعها نفس القوة القانونية حيث عمل الفقه على إقامة نظام تراتبي تصاعدي للقواعد القانونية على شكل هرم أو سلم قانوني تأتي في قمته القواعد الدستورية.

وبات يعرف هذا النظام التراتبي بمبدأ تدرج القواعد القانونية وأخذ يشكل مبدأ أساسياً من مبادئ الدولة القانونية ويعد مبدأ لصيقاً بالنظام القانوني بحيث غدت النظرة أن النظام القانوني ومبدأ تدرج القواعد القانونية باتا يشكلان وجهان لعملة واحدة. واستناداً لهذا المبدأ، فإن الدستور يأتي في قمة هرم القواعد القانونية، بمعنى أنه يسمو على جميع

القواعد القانونية، الأمر الذي يفترض احترام أحكامه من جميع السلطات في الدولة وتبني نظام رقابي يؤمن هذا الاحترام للقواعد الدستورية.

وهذه الأهمية البالغة للقواعد الدستورية والمكانة العالية والمرموقة للدستور دفعت بالفقهاء إلى الاهتمام بالقواعد الدستورية ودراستها وتحليلها واستخلاص النتائج التي تترتب عليها. فقد حظيت القواعد الدستورية باهتمام ورعاية لم تنله قواعد أخرى وذلك نظراً للدور الذي يلعبه الدستور حالياً حيث يعد المنبع والمصدر لكل عمل قانوني في الدولة والأساس الشرعي لوجود السلطات الحاكمة. وبناءً عليه، انكب الفقهاء على دراسة الأحكام الدستورية العامة ومبدأ سمو الدستور وضمانة كفالته، إلا إننا سنعمد إلى دراسة هذين الموضوعين بعد أن نستهل دراستنا بفصل تمهيدي نخصصه لدراسة تعريف الدستور وتحديد مدلوله لما لهما من أهمية خاصة تنعكس على دراسة كل النقاط المتعلقة بالدستور. ووفقاً لذلك، سنقسم الدراسة في هذا الباب على الشكل التالي:

فصل تمهيدي: تباين المواقف الفقهية حيال تعريف الدستور وتحديد مدلوله

الفصل الأول: المبادئ الدستورية العامة

الفصل الثاني: ضمانة مبدأ سمو أحكام الدستور

UNIVERSITY OF ALEPPO

الفصل التمهيدي

تباين المواقف الفقهية حيال تعريف الدستور وتحديد مدلوله

يقوم التنظيم السياسي في كل دولة على وجود طبقة حاكمة وطبقة محكومة، ولذلك لا بد من أداة قانونية لتنظيم العلاقة بين هاتين الطبقتين للحد من الصراع بينهما. وهذه الوسيلة باتت تعرف اليوم بتسمية الدستور الذي يعد أداة التنظيم السياسي والقانوني الأولى في الدولة. ويثير مصطلح التنظيم السياسي بحد ذاته تساؤلين هامين لتحديد مفهوم الدستور. الأول منهما هو هل يتضمن الدستور الموضوعات المتعلقة بالسلطة السياسية فقط أم أنه يتضمن موضوعات أخرى أيضاً؟ علماً بأن تحديد الموضوعات التي ينظمها الدستور يرتبط بشكل مباشر في التعريف المعطى له، حيث أن المعيار المعتمد في تعريف الدستور يؤثر في ضيق أو اتساع نطاق القواعد الدستورية. ويرتكز التساؤل الثاني حول معرفة ما إذا كان الدستور يعد وسيلة لتنظيم الطبقة السياسية الحاكمة أم أنه يهتم أيضاً بتنظيم الطبقة المحكومة، بمعنى هل يهتم بتنظيم السلطة التي يمثلها الحكام أم بالحرية التي يمثلها الأفراد أم أنه يهتم بالاثنتين معاً لإقامة تعايش وتوافق بين مصالحهما المتعارضة المتضاربة؟

ستتم الإجابة على التساؤل الأول في المبحث الأول الذي سنخصصه لدراسة تعريف الدستور من الناحية الشكلية والموضوعية، وأما التساؤل الثاني فستتم الإجابة عليه في المبحث الثاني الذي سنتناول فيه تحديد مدلول الدستور.

المبحث الأول

تعريف الدستور

اختلف فقهاء القانون العام في إعطاء تعريف للدستور، لكنه يتبين من التعريفات المعطاة بأن الفقه الدستوري جرى على إبراز معنيين متمايزين لتعبير الدستور واللذان يتحلق الفقه حولهما مع تفضيل كل جانب من الفقه لمعيار على آخر بحسب النظرة التي يوليها كل مذهب فقهي اهتمامه. فالفريق الفقهي الأول يعتمد المعيار الشكلي للتوصل إلى تعريف الدستور، بينما يعتمد الفريق الفقهي الثاني على المعيار الموضوعي لإعطاء تعريف للدستور. لكننا نرى أنه من المناسب قبل الخوض في تعريف الدستور اعتماداً على المعيارين السابقين، أن نشير إلى أن المعيار المتبع في تعريف الدستور يلعب دوراً أساسياً في اتساع أو ضيق القواعد التي تعتبر دستورية، فالمعيار الشكلي يضيق من نطاق القواعد الدستورية لأنه يحصرها كما سيظهر لنا بالقواعد المسطرة بالوثيقة الدستورية (المطلب الأول)، بينما سنلحظ بأن المعيار الموضوعي يوسع من نطاق تلك القواعد لأنه يعدها كذلك أينما وردت (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي

إن التطرق لتعريف الدستور يتطلب تحديد مفهوم الدستور وفقاً للمعيار الشكلي (الفرع الأول)، ومن ثم التعرض لدراسة تقدير هذا المعيار من حيث إظهار مزاياه وإبراز مساوئه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الدستور وفقاً للمعيار الشكلي

يعتمد هذا المعيار في إعطاء تعريف للدستور على ناحيتين وهما مصدر القاعدة أي الهيئة أو العضو الذي أصدر القاعدة، والإجراءات المتبعة في إصدار هذه القاعدة أي المظهر أو الشكل الخارجي لها وبغض النظر عن طبيعتها. وبناءً عليه، يعرف الدستور على أنه مجموعة القواعد الوارد سردها في الوثيقة الدستورية والصادرة عن السلطة

المختصة بوضع الدستور (السلطة التأسيسية الأصلية) متبعة في وضعه إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في إصدار القواعد القانونية الأخرى والتي تتميز عنها أيضاً في طريقه التعديل بمعنى أن إجراءات تعديلها أشد من تلك المتبعة في تعديل القواعد القانونية الأخرى. واستناداً لما تقدم، يتبين أن هذا التعريف لا ينطبق إلا على الدساتير المكتوبة الجامدة التي تتميز عن غيرها بصعوبة وشدة إجراءات تعديلها هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، يظهر هذا التعريف بأنه يوجد تطابقاً ما بين مفهوم الدستور أي القواعد التي تعد دستورية والوثيقة الدستورية بحيث تعتبر قاعدة دستورية كل قاعدة ورد ذكرها في وثيقة الدستور ولو لم تكن دستورية بطبيعتها، ولا تعتبر كذلك إن لم يرد ذكرها في هذه الوثيقة ولو كانت في جوهرها وطبيعتها دستورية. استناداً لما سبق، فإن القانون الدستوري هو الدستور المطبق في دولة معينة وتنحصر وظيفته في دراسة وشرح وتفسير القواعد المدونة في الوثيقة الدستورية نظراً لتطابق مفهوم القانون الدستوري مع الدستور وفقاً للمعيار الشكلي على الرغم من أن مفهوم القانون الدستوري هو أعم وأوسع من مفهوم الدستور، ذلك أن القانون الدستوري يهتم بطبيعته بدراسة أنظمة الحكم في الدول المختلفة عن طريق المقارنة بين القواعد الدستورية المتعلقة بأنظمة الحكم في هذه الدول، في حين أن الدستور يصب اهتمامه على دراسة القواعد المتعلقة بنظام حكم في دولة معينة[1].

نستنتج من تعريف الدستور بالاستناد إلى هذا المعيار بأنه يضيق من نطاق ومدى القواعد التي تعد دستورية ذلك أنه يقصرها على تلك القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية فقط، في حين أنه يوجد العديد من القواعد الدستورية التي لا تدون في هذه الوثيقة ولا يمكن بالتالي عدها دستورية كونها غير مدرجة فيها. ولا نعتقد أن المشرع الدستوري مهما بلغت حنكته ودقته سيحيط بجميع القواعد الدستورية بطبيعتها وجوهرها ليدرجها في الوثيقة الدستورية، الأمر الذي يترتب عليه إخراج قواعد دستورية من نطاق القواعد الدستورية مع أنها بطبيعتها تعتبر كذلك لأنها لم تسطر في الوثيقة الدستورية.

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ١٢: د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص ٧.

الفرع الثاني

تقدير المعيار الشكلي

إن جميع المعايير والنظريات الوضعية تكاد لا تخلو من مساوئ ومزايا، ولما كان تعريف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي يعتبر من الأمور الوضعية فإنه لا يشذ عن هذه القاعدة حيث يتصف ببعض المزايا التي يحاول أنصاره إبرازها والتأكيد عليها (أولاً)، وكما أنه في المقابل لم يسلم من العيوب التي يتولى مناوئيه من أنصار المعيار الموضوعي إبرازها وتسليط الضوء عليها (ثانياً).

أولاً: مزايا المعيار الشكلي

يبرز الفقه الدستوري العديد من المزايا لتعريف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي وإن كان يركز جل اهتمامه على ميزتين يراهما أساسيتين وهما:

أولاً: يتميز هذا المعيار بالوضوح والبساطة والتحديد نظراً لأن قواعد الدستور مدونة بين دفتي وثيقة دستورية مما يسهل بشكل كبير العودة إليها لمعرفة ما يعتبر من القواعد دستورية أم لا، وذلك بعكس القواعد غير المدونة أي العرفية إذ قد يكتنفها الغموض وعدم التحديد وقد تكون محلاً لنزاع بين الحكام والأفراد بشأن اعتبار قاعدة ما دستورية أم لا.

ثانياً: يعتبر تعريف الدستور وفقاً لهذا المعيار الأساس الذي ترتكز عليه فكرة جمود الدستور الذي ينتج عنه مبدأ سمو قواعده من حيث القوة القانونية على ما سواها من قواعد قانونية أخرى. ويلتصق هذا الجمود بالدستور من خلال كون طريقة وضعه وتعديله تختلف عن طريقة وضع وتعديل القواعد القانونية العادية إذ تتميز القواعد الدستورية بشدة وصعوبة إجراءات تعديلها مقارنة بغيرها من القواعد القانونية. ويترتب على هذا الاختلاف سمو القواعد الدستورية، الأمر الذي يقتضي بالضرورة وجود رقابة على دستورية القوانين لفرض احترام القواعد الدستورية من قبل البرلمان الذي لا يملك خرق الدستور تحت طائلة إلغاء النصوص التي أقرها بالمخالفة للدستور، وطالما أن البرلمان الذي يضع القواعد الملزمة للسلطات الأخرى ملزم بالدستور فمن باب أولى أن بقية السلطات تكون ملزمة به أيضاً تحت طائلة اعتبار عملها باطلاً وكأنه لم يكن، بمعنى آخر إن جميع السلطات

الحاكمة مقيدة بأحكام الدستور. وإذا أردنا الدقة أكثر فإنه بإمكاننا القول بأن الدستور وفقاً للمعيار الشكلي يتمتع بجميع مزايا وحسنات الدساتير المدونة الجامدة.

ثانياً: عيوب المعيار الشكلي

إذا كان أنصار هذا المعيار قد انكبوا على بيان مزاياه ومحاسنه، فإن معارضيه ومناوئيه عملوا على بيان مثالب وعيوب تعريف الدستور وفقاً لهذا المعيار الأمر الذي نتج عنه التقليل من أهمية هذا المعيار والذهاب حتى ترجيح الأخذ بالمعيار الموضوعي في معرض تعريف الدستور. ويمكن إجمال عيوب المعيار الشكلي التي أبرزها الفقهاء والتي نرى بأنها تفوق مزاياه بالنواحي التالية:

١- يتنكر هذا المعيار لمبدأ عمومية الدساتير وعالميتها إذ أنه لا يقر بوجود الدستور في جميع دول العالم، وإنما فقط في الدول التي تتبنى دستوراً مدوناً في وثيقة أو عدة وثائق دستورية وتتصف أحكامها بالجمود. وبناءً عليه، فلا يقر بوجود دستور في الدول التي يكون دستورها غير مكتوب كإنكلترا حيث أن أغلب القواعد الدستورية في هذا البلد هي ذات مصدر عرفي، ولا يقر أيضاً بوجود دستور في الدول التي خصت نفسها بدستور مكتوب ولكنه مرن بحيث لا تختلف طريقة تعديله عن طريقة تعديل القوانين العادية. وإن هذه النتيجة تعد غير منطقية طبعاً إذ أنه من الأمور التي يسلم بها الفقه الدستوري أنه يجب أن يكون لكل دولة دستور يبين شكلها ونظامها الأساسي في الحكم ويحدد سلطاتها العامة وعلاقة هذه السلطات مع بعضها البعض وكذلك المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم فيها، فبما أن لكل دولة نظام سياسي فإنه يجب أن يكون لها دستوراً يضع الإطار القانوني لهذا النظام. لهذا جرى الفقه على تقسيم الدساتير إلى مدونة وغير مدونة (عرفية) ودساتير مرنة وجامدة، بمعنى أنه وبغض النظر عن شكل ونوع الدستور الذي تتبناه الدولة، فإنه لا بد من أن يكون لها دستوراً وأن لا يقتصر وجود الدستور على الدول التي تتبنى دستوراً مكتوباً وجامداً لأن ذلك يجافي الحقيقة وبعيد عن الواقع.

٢- لا يقدم المعيار الشكلي تعريفاً شاملاً للدستور بالشكل الذي يسمح بتحديد القواعد الدستورية حتى في الدول التي يوجد فيها دستوراً مكتوباً جامداً إذ أن هذا المعيار يقصر

مفهوم القاعدة الدستورية على تلك القواعد الواردة في مقدمة أو صلب الوثيقة الدستورية، ولكن هذه الوثيقة لا يمكن أن تحتوي على جميع القواعد التي تعتبر بطبيعتها دستورية مهما بلغ المشرع الدستوري في صياغتها من الدقة والتحديد والحنكة، كما أن هذا المشرع يمكن لظروف ولأسباب معينة أن يضمن الوثيقة الدستورية قواعد لا تعد دستورية بجوهرها. ويترتب على ما سبق أن اعتماد المعيار الشكلي في تعريف الدستور يؤدي إلى إهمال دور العرف الدستوري الذي يتولى أحيانا تنظيم موضوع دستوري بماهيته لم يتصد المشرع الدستوري لتنظيمه[1]، كما يؤدي إلى إهمال دور المشرع العادي الذي يصدر أحياناً تشريعات تتضمن تنظيم قواعد دستورية بطبيعتها سواء من تلقاء نفسه أو بتكليف من المشرع الدستوري ذاته كقانون الانتخابات وقانون المحكمة الدستورية ...إلخ، فالمعيار الشكلي إذاً يحصر مصادر القاعدة الدستورية بمصدر وحيد وهو الوثيقة الدستورية.

٣- إن اعتماد هذا المعيار يؤدي إلى وجود اختلاف في تعريف الدستور من دولة لأخرى وفي الدولة ذاتها من وقت لأخر تبعاً لاختلاف الموضوعات التي يتولى المشرع الدستوري تضمينها في الدستور. فمما لا شك فيه أن الدستور ليس جامداً جموداً مطلقاً وإنما جموداً نسبياً، أي أن الدستور يمكن أن يلغى أو يعدل أو أن يضاف إليه قواعد أخرى. وينتج عن ذلك اختلاف في الموضوعات الدستورية وبالتالي اختلاف في تعريف الدستور ومعرفة القواعد الدستورية بين الدول وفي الدولة ذاتها، ومن غير المقبول تغاير تعريف الدستور بين الدول وفي الدولة ذاتها من زمن لآخر.

٤- إن الأخذ بهذا المعيار لتعريف الدستور يؤدي إلى إدراج موضوعات غير ذات طبيعة دستورية في الوثيقة الدستورية وإلى عدم تضمين الدستور موضوعات في جوهرها وطبيعتها دستورية. فمن ناحية أولى، نجد أن الوثيقة الدستورية لا تحتوي بين دفتيها على القواعد التي تعتبر دستورية بمضمونها وجوهرها فقط وإنما قد تحتوي على قواعد

---

[1] جرى العرف في لبنان على أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً مارونياً ورئيس مجلس الوزراء مسلماً سنياً وأن يكون رئيس مجلس النواب مسلماً شيعياً، فهذه القاعدة على الرغم من أنها بطبيعتها دستورية ولو كان مصدرها العرف، إلا أنها لا تعد كذلك وفقاً للمعيار الشكلي لأنها لم ترد في وثيقة الدستور اللبناني.

تهتم بتنظيمها القوانين العادية (جزائي[١]، مدني[٢]، إداري[٣] ومالي[٤]) ومع ذلك يتوجب اعتبارها دستورية ليس لأن لها هذه الطبيعة بذاتها وإنما نظراً لورودها فقط في الوثيقة الدستورية. ويرمي المشرع من جراء ذلك إلى إسباغ القيمة الدستورية على بعض القواعد التي هي بطبيعتها غير دستورية بالاستناد إلى الظروف والمعطيات السائدة لحظة وضعه للدستور.

ومن ناحية أخرى، إذا كانت وثيقة الدستور تتضمن أغلب أو مجمل القواعد الدستورية بجوهرها وطبيعتها إلا أنّها لا تتضمن جميع هذه القواعد. وهذا يعني أن المشرع الدستوري يمكن أن يغفل تنظيم موضوعات هي بطبيعتها وجوهرها دستورية لاتصالها بنظام الحكم أو تنظيم السلطات العامة وحقوق وحريات الأفراد، وبالتالي فإن هذه القواعد لا تتمتع مع ذلك بالقيمة الدستورية نظراً لعدم ورودها في الوثيقة الدستورية (مثلاً أحكام وقواعد الانتخابات تنظمها في سوريا، فرنسا، مصر وبلجيكا واغلب الدول قوانين عادية). ويبرر الفقهاء هذا المسلك التشريعي في رغبة المشرع في إضفاء نوع من المرونة وعدم الجمود على هذه القواعد بحيث يكون تعديلها أسهل من تعديل القاعدة الدستورية نظراً لاتصالها الشديد بواقع المجتمع ولقابليتها للتغير المستمر وفقاً للتجاذبات والتذبذبات التي تحصل داخل المجتمع. لكننا مع ذلك نرى بأن مسلك المشرع في إضفاء القيمة الدستورية على موضوع غير دستوري بطبيعته ونزع هذه القيمة عن موضوع دستوري بطبيعته يعد أمراً غير منطقي إذ يؤدي إلى نوع من التحكم من قبل السلطة واضعة الدستور التي تلعب الهيئات الحاكمة دوراً كبيراً في التأثير على إرادتها ودفعها لوضع قواعد تهم مصلحتها.

UNIVERSITY OF ALEPPO

---

[١])انظر على سبيل المثال المادة ٥٢ و٥٣ و٥٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢]) انظر على سبيل المثال المادة ١٥ و١٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣]) انظر المادة ١٥ -١ من الدستور السوري الحالي التي تنص على أن "لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون". وانظر أيضاً ثالثاً من الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بمجالس الشعب المحلية (وحدات الإدارة المحلية).

[٤]) تنص المادة ١٨-٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن تفرض الضرائب على أسس عادلة وتصاعدية تحقق مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية. انظر أيضاً المواد من ٧٩ وحتى ٨٢ المتعلقة بسلطة مجلس الشعب فيما يتعلق بالموازنة العامة، وكما تنص المادة ١٨-١ على أنه "لا يجوز إحداث ضريبة أو تعديلها أو إلغاءها إلا بنص القانون".

٥- إن هذا المعيار يؤدي إلى إغفال أهمية التطبيق الفعلي للنصوص الدستورية أي عدم الانتباه إلى وجود فوارق بين الواقع العملي والواقع النظري، بمعنى آخر فإنه قد يفتح المجال لإيجاد هوة بين النصوص الدستورية النظرية وتطبيقها من الناحية العملية. فنلاحظ مثلاً أن دساتير بعض الدول تتبنى، كعنصر من عناصر النظام النيابي البرلماني، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية الذي يعني وجود رئيس دوله يسود ولا يحكم وحكومة تتركز بيدها السلطة الفعلية، غير أن الظروف السياسية قد تؤدي إلى إهمال تطبيق هذا المبدأ في كثير من الأحيان حيث يجمع رئيس الدولة بين منصبه ومنصب رئيس الحكومة معترفاً لنفسه بسلطات واسعة (هذا ما حدث في باكستان عندما استطاع الرئيس مشرف أن يجمع في شخصه بين منصبي رئاسة الجمهورية والوزراء). ويدلل على ذلك أيضاً ما حدث في لبنان عندما قبل البرلمان اللبناني إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إميل لحود لولاية ثانية متتالية في حين أن الدستور اللبناني لا يجيز ذلك.

ومن شأن هذه الانتقادات أن تنال من مكانة ومقدرة المعيار الشكلي على تقديم تعريف شامل وموحد للدستور، بمعنى آخر إن هذه الانتقادات تظهر قصور هذا المعيار. فطالما أن هذا المعيار يحصر القواعد الدستورية بوثيقة الدستور، فإن ذلك سيؤدي إلى اختلاف تعريف الدستور من دولة إلى أخرى لا بل في الدولة ذاتها من وقت إلى آخر تبعاً لاختلاف القواعد التي تتضمنها الوثيقة الدستورية من حين لآخر، في حين أن إعطاء تعريف ما بما فيه القانون الدستوري يجب أن يكون تعريفاً عاماً وشاملاً ويستند إلى أسس موضوعية ومنضبطة، كما أن هذا المعيار لا يقر بوجود دستور في جميع الدول ولا يمكن بالتالي الاستناد إليه لإعطاء تعريف شامل وموحد للدستور. وهذا القصور الذي يتصف به المعيار الشكلي دعا غالبية فقهاء القانون الدستوري إلى البحث عن معيار آخر لتقديم تعريف الدستور والذين وجدوا ذلك في المعيار الموضوعي.

المطلب الثاني

الدستور وفقاً للمعيار الموضوعي

وفقاً لهذا المعيار، لا يستند التمييز بين ما يعتبر قاعدة دستورية وبين غيرها من القواعد القانونية الأخرى على شكل أو مظهر القاعدة ولا على الإجراءات المتبعة في

الإصدار ولا أيضاً بالنظر إلى السلطة المصدرة لها، وإنما يتم استناداً إلى طبيعتها ومضمونها وبغض النظر عما إذا ورد ذكر القاعدة في الوثيقة الدستورية أم لم يرد. فلا يغير من الأمر شيئاً ورود القاعدة في الوثيقة الدستورية أو في قانون عادي أو سواء كرست بموجب عرف دستوري طالما أن العبرة في اعتبار قاعدة ما دستورية أم لا، لا يتم اعتماداً على جهة صدورها وإنما بالنظر لطبيعتها ومضمونها بحيث تعتبر قاعدة دستورية أينما وردت طالما أنها بطبيعتها وجوهرها دستورية[1]. فالدستور وفقاً للمعيار الموضوعي يتضمن إذا جميع القواعد الدستورية لا بعضها ذلك أنه يحتوي على جميع القواعد طالما أنها بطبيعتها دستورية وبغض النظر عن مكان ورودها والجهة التي كرستها. ونستطيع استناداً إلى التعريف السابق أن نورد بعض الملاحظات وهي على الشكل التالي:

١-إن القواعد الدستورية لا تستمد وجودها من مصدر وحيد وإنما من عدة مصادر ذلك أن القواعد الدستورية لا تنحصر بالوثيقة الدستورية فالقانون العادي والعرف يمكن أن يحتويا على بعض القواعد الدستورية، كما أن القضاء الدستوري يمكنه أن يكرس من خلال اجتهاداته بعض المبادئ والأحكام ذات القيمة الدستورية.

٢-وفقاً لهذا التعريف، فإن مفهوم الدستور يتلاقى ويتطابق مع مفهوم القانون الدستوري في بلد معين ذلك أنه يوجد تطابق في تعريفهما طالما أن كلاهما يتضمنان جميع القواعد التي تعتبر دستورية.

٣-إن هذا التعريف يقر بوجود الدستور في جميع الدول، أي أنه يكرس قاعدة عالمية الدساتير إذ يقر بوجود دستور في الدولة حتى ولو كان مصدر القواعد الدستورية العرف أو كان دستور الدولة مكتوباً ولكنه مرناً إذ لا يتصور وجود دولة ليس لها نظاماً سياسياً وبالتالي ليس لها دستوراً يتضمن قواعد تبين نظام الحكم وشكل السلطات العامة وعلاقاتها مع بعضها البعض.

٤- إن هذا المعيار يسمح بإعطاء تعريف شامل وعام للدستور لا يختلف من دولة لأخرى ولا في الدولة ذاتها من وقت لآخر طالما أن الموضوعات التي تعتبر دستورية هي ذاتها في جميع الدول وبصرف النظر عن الجهة التي تكرسها.

---

[1]) G. Duguit ; Traité de droit constitutionnel، Tome 1 ; 1927 ; Tome II 1928, P 202.

وبما أن الدستور يتضمن جميع القواعد الدستورية بطبيعتها وجوهرها وفقاً للمعيار الموضوعي، فإن الخلاف بين فقهاء القانون الدستوري لم ينشأ حول مضمون تعريف الدستور استناداً للمعيار الموضوعي إذ أن الجميع متفق على أن القواعد الدستورية وفقاً لهذا المعيار هي القواعد التي تعتبر بحكم طبيعتها وجوهرها دستورية بغض النظر عن مكان ورودها وقيمتها القانونية، ولكن انصب اختلافهم حول تحديد الموضوعات التي تعد دستورية بطبيعتها. ولكن قبل البدء في تحديد ما يعتبر دستورياً بطبيعته أم لا، فإنه لا بد لنا من أن نشير إلى أن اختلاف الفقهاء هو اختلاف جزئي وليس كلي، بمعنى أن خلافهم انصب حول اعتبار بعض الموضوعات دستورية بطبيعتها أم لا وليس جميعها، الأمر الذي سنتولى بيانه كما يلي.

نشير أولاً إلى أن الفقه الدستوري يعد بعض الموضوعات دستورية بالإجماع، فالقواعد التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة – رئاسياً أم برلمانياً، جمهورياً أم ملكياً، وبيان السلطات العامة أي تلك القواعد التي تبين شكل الدولة وطبيعتها واختصاصات سلطاتها العامة والعلاقة فيما بين هذه السلطات تعد بإجماع الفقه دستورية ولا نرى فقيهاً واحداً يشذ عن هذا الموقف[1]. وتعتبر كذلك بإجماع الفقه موضوعات دستورية بمضمونها وجوهرها تلك القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة نظراً لاتصالها اتصالاً وثيقاً بنظام الحكم السياسي بالدولة وبالغاية الأساسية من نظام الحكم في الدولة وبالفلسفة الاقتصادية والاجتماعية التي يدين بها نظام الحكم في الدولة لا بل أضحى موضوع الاهتمام حماية الحقوق والحريات الفردية وتنميتها وتشجيع ممارستها مقياساً لشرعية السلطة وديمقراطيتها ودستوريتها، والخط الفاصل بين الدولة القانونية والاستبدادية، بمعنى أنه إذا كانت السلطات الحاكمة تعمل على حماية الحقوق والحريات وإعطاءها الاهتمام الذي يليق بها فنحن إذاً تحت قبة دولة قانونية، وأما إذا كانت هذه السلطات تعتدي على الحقوق والحريات الفردية ولا تقيم لها وزناً فنحن في ظل دولة استبدادية.

---

1) Julien Laferriere ; Manuel de droit constitutionnel، 2e éd، Paris P. 282, 1947. G. Vedel ; Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, les cours de droit, 1961.

وإذا كان الفقه الدستوري متفق على اعتبار الموضوعين السابقين دستوريين بطبيعتهما، إلا أنه اختلف حول اعتبار الموضوعات المتعلقة بالأساس الاقتصادي والاجتماعي والفكري والفلسفي دستورية بطبيعتها أم لا. فقد ثار الخلاف واحتدم فيما بينهم بشأن هذا الموضوع وانقسموا إلى فريقين أحدهما مضيق والآخر موسع. فالفريق الفقهي الأول نحا منهجاً مضيقاً بإنكاره الصفة والطبيعة الدستورية على القواعد المتعلقة بتلك الموضوعات وقصره الموضوعات الدستورية على الموضوعات المتعلقة بالسلطات الحاكمة والحقوق والحريات العامة. فهذا الاتجاه لا يرى في الموضوعات الاقتصادية والاجتماعية سوى قواعد تعبر عن أهداف اجتماعية واقتصادية وفلسفية توجه عمل المشرع العادي فيما يصدره من تشريعات في هذه المجالات وتوجه عمل السلطات الحاكمة فيما يتعلق برسم السياسة العامة للدولة وتحديد برامجها في هذه المجالات ولكن دون أن يكون لها صفة الإلزام، بمعنى أن هذه القواعد تعد قواعد توجيهية لا تقريرية كونها لا تفرض التزاماً محدداً على السلطات الحاكمة ولكنها تقيد هذه السلطات في رسم آلية عملها.

وأما الفريق الفقهي الثاني فإنه اتجه اتجاهاً موسعاً، فلم يحصر الموضوعات التي تعتبر دستورية بطبيعتها على القواعد المتعلقة بنظام الحكم والسلطات العامة وحقوق وحريات الأفراد وإنما يمد الصفة الدستورية على الموضوعات التي تهتم بتحدد الإطار والأساس الاقتصادي والاجتماعي والفلسفي. وإن أول الفقهاء القائلين بهذا الرأي هو الفقيه الفرنسي جورج بيردو[1] حيث عرف الدستور بأنه تنظيم ممارسة السلطة، وهذا التعبير يعني لدى بيردو بأن مضمون الدستور لا يقتصر على بيان القواعد التي تحدد وضع السلطات الحاكمة وإنما يتناول أيضاً تلك التي تهتم بتحديد طبيعة وأهداف نشاطها السياسي. ونستخلص من ذلك بأن مضمون الدستور لدى بيردو هو مضمون مزدوج،

---

[1]) G. Burdeau; droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1972, P 83.

من الفقه العربي المؤيد لهذا الاتجاه، د. ابراهيم شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول – المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية المعاصرة– الدار الجامعية ١٩٩٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المبادئ العامة– الدستور اللبناني– الدار الجامعية ١٩٨٦. د. سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.

بمعنى أنه لا يكتفي ببيان الأشخاص والهيئات الذين يناط بهم حق التصرف باسم الدولة وممارسة اختصاصاتها وطريقة وآلية ممارستها، ولكن يجب أن يحدد بالإضافة لما تقدم الإطار القانوني والإيديولوجي الذي يجب أن تعمل في نطاقه السلطات الحاكمة. وهذا الرأي – الذي نؤيده – يبدو لنا منطقياً ومقبولاً إذ أنه كيف سنحدد مدى تدخل السلطات الحاكمة في المجالات السابقة إن لم يتول الدستور ذاته تحديد إطار لعملها؟

وإن إغفال تحديد إطار لعمل السلطات الحاكمة سيجرنا إلى التساؤل حول ما إذا كانت اختصاصات الهيئات الحاكمة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية مطلقة أم لا بد من تقييدها عبر وضع إطار يحدد نطاق عملها ضماناً وحماية لحقوق وحريات الأفراد؟ فإذا أغفل الدستور تحديد إطار لنطاق عملها في هذه الموضوعات، فإن هذا يعني أن سلطات الدولة في التدخل فيها لا يحدها قيد ولا شرط على الرغم من أهمية تحديد إطار لعملها لا سيما بعد أن أقلعت الدولة عن المذهب الليبرالي واعتنقت أفكار المذهبين التدخلي والاشتراكي مما يعني أن ذلك سيؤدي إلى زيادة العلاقات ما بين الدولة والأفراد وبالتالي زيادة إمكانية تصور اعتداء الدولة على حقوق الأفراد. ويحتم هذا الوضع ضرورة البحث عن ضمانات لحقوق وحريات الأفراد ولا شك بأن الدستور يلعب دوراً أساسياً في هذه الحماية عن طريق وضعه إطاراً يبين نطاق وحدود عمل السلطات الحاكمة، الأمر الذي يفرض عليها عدم إمكانية خروجها عن هذا الإطار تحت طائلة خرقها للدستور واعتبار عملها باطلاً ومجرداً من كل قيمة قانونية. وإن وضع قيود على عمل السلطات الحاكمة يستشف من الدستور ذاته، فعندما يتولى المشرع الدستوري بيان كيفية مباشرة السلطة العامة لوظائفها ومهامها فإن ذلك يعني بالضرورة أنه وضع أسساً وحدوداً لعمل هذه السلطات.

ومن ناحية أخرى، وبما أن الدستور يعد قانوناً والقانون ينظر إليه على أنه انعكاس لواقع المجتمع من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإن كل تغير في واقع المجتمع يجب أن يصاحبه ويلازمه تغير في مجال القواعد الدستورية والقواعد القانونية. وفي هذا الصدد، يظهر لنا وبما لا يدع مجالاً للشك أن الدول زاد اهتمامها بشكل ملحوظ وكبير بالأمور الاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية والصحية وأصبح ينظر إليها على أنها من الموضوعات الأساسية في الدولة، الأمر الذي يقتضي اعتبار هذه الأمور

دستورية أو على الأقل اعتبار النصوص التي تحدد إطار العمل بشأنها دستورية بحكم طبيعتها لا سيما إذا كنا في ظل دولة تتبع المذهب الاشتراكي أو كانت تتبعه كسورية ومصر ولكنها ما تزال تتأثر به على الرغم من محاولتها إتباع نظام اقتصادي آخر وتكريسه في دستورها.

وخلاصة القول، إن الدستور لا يجب أن يقتصر دوره سيما في العصر الحديث على القواعد التي تهتم بنظام الحكم وبتنظيم السلطات العامة من ناحية تركيبها، اختصاصاتها، تشكيلها وممارستها لسلطاتها ومهامها، وإنما يجب أن يهتم أيضاً وهذا على قدر من الأهمية، ولا يقل أهمية عن الناحية الأولى، ببيان الأسس والمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية ....إلخ التي تشكل الإطار الذي يجب أن تعمل في ظله السلطات العامة تحت طائلة اعتبار عملها غير مشروع. ويؤدي هذا القول إلى نتيجة مهمة من الناحية القانونية وهي أن تكتسب القواعد المتعلقة بهذه الأمور القيمة الدستورية الملزمة للسلطات الحاكمة والتي يترتب على مخالفتها جزاء البطلان. وما يساند ويعضد وجهة نظرنا هو الاتجاه المتنامي والمتزايد لدى المشرع الدستوري نحو تنظيم الأمور الاقتصادية والاجتماعية والصحية في صلب الوثيقة الدستورية، فإدماجها في الوثيقة الدستورية يعني أن السلطة التأسيسية الأصلية أرادت إضفاء الصفة الدستورية على هذه القواعد نظراً لأهميتها ولأنها وجدت فيها أنها لازمة لحماية إرادة الأمة وبالتالي يجب أن تضمنها الوثيقة الدستورية. ونحن نعتقد على غرار رأي الغالبية الفقهية والمتصاعدة بأن هذه الموضوعات أضحت تعد من صميم الموضوعات التي تعتبر دستورية بطبيعتها كونها تحدد الفلسفة والإيديولوجية التي يقوم عليها نظام الحكم.

وعلى غرار المعيار الشكلي، فإن المعيار الموضوعي لم يسلم بدوره من التجريح والنقد السلبي. فمن ناحية أولى، يتسم هذا المعيار بالغموض وعدم الدقة في تحديد القواعد التي تعد دستورية وخير برهان على ذلك الاختلاف الفقهي حول الموضوعات التي يجب اعتبارها دستورية. ومن ناحية ثانية، فإن المعيار الموضوعي لا يترتب عليه سمواً شكلياً للقواعد الدستورية ذلك السمو الذي ينتج عنه تربع القواعد الدستورية قمة هرم القواعد القانونية، وإنما يترتب عليه سمواً موضوعياً فقط والذي لا ينتج عنه آثاراً من الناحية القانونية حيث إن القواعد الدستورية تأخذ نفس مرتبة القانون العادي الذي يملك تعديلها

وإلغاءها. بمعنى آخر، فإنه لا ينتج عن المعيار الموضوعي إعطاء القواعد الدستورية قيمة قانونية أعلى من القانون العادي وطالما أن الأمر كذلك فإنه لا مبرر لوجود رقابة على دستورية القوانين، فهذا المعيار يتنكر للرقابة على دستورية القوانين ولا يقرّ بضرورة وجود هيئة قضائية أو حتى سياسية لتقوم بهذه المهمة.

مما تقدم، نستنتج أنّه يجب الاستناد إلى كلا المعيارين الشكلي والموضوعي عند التعرض لتعريف الدستور ودراسة القانون الدستوري، ذلك أن كلاهما لم يسلما من العيوب وأن كل منهما يتلافى العيوب الموجهة للمعيار الآخر. فمن جهة، يتلافى المعيار الموضوعي عيوب المعيار الشكلي إذ يعترف بوجود دستور لكل دولة ويتضمن جميع القواعد الدستورية سواء وردت في الوثيقة الدستورية أم لم ترد. وهذا يفيد من الناحية الأكاديمية العلمية بأن يعلم الطالب أنّ القواعد الدستورية ليست تلك الواردة فقط في الوثيقة الدستورية وإنما تشمل أيضاً القواعد الدستورية التي يتولّى تنظيمها العرف أو المشرع العادي. ومن ناحية أخرى، يتلافى المعيار الشكلي مثالب المعيار الموضوعي لأنه يعترف بعلو وسمو القاعدة الدستورية على القواعد القانونية الأخرى، الأمر الذي يبرر تنظيم قضاء دستوري يمنح صلاحية فرض احترام هذه القواعد تجاه الجميع، كما أنه بالوضوح والدقة بعكس المعيار الموضوعي الذي يكتنفه الغموض وعدم التحديد للقواعد الدستورية مما قد يؤدي إلى أن تحديد ما يعتبر دستورياً من عدمه سيكون رهناً بسلطة القاضي التقديرية أو بالأهواء والتيارات السياسية والفكرية المهيمنة في بلد معين، أخرى.

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الثاني

موقف الفقه من تحديد مدلول الدستور
"الدستور أداة لتنظيم السلطة أم الحرية"

إن الفقه حسبما يظهر من الكتابات الفقهية، لا يعتبر المقصود من الدستور موضوعا متفقاً عليه، بل على العكس فقد نشب الخلاف بينهم واحتدم بشأن تحديد مدلول الدستور، بمعنى ماذا نقصد من هذا المصطلح عندما يتناهى إلى الأسماع. هل الدستور هو أداة لتنظيم الحرية فقط؟ أم أنه أداة لتنظيم السلطة فقط؟ أم أنه وسيلة أو آلية لتحقيق تعايش سلمي بين المفهومين السابقين؟ هذا الأمر شكل موضوعاً لتباين الآراء الفقهية بحيث أن هناك فريقاً ربط الدستور بالحرية أي أن الدستور هو أداة لتنظيم الحرية لطالما أن الدستور من وجهة نظرهم نشأ في الدول ذات النزعة الديمقراطية (المطلب الأول)، بينما ربط فريق فقهي آخر الدستور بالسلطة أي أن الدستور هو وسيلة لتنظيم السلطة السياسية طالما أن السلطة السياسية موجودة في جميع الدول (المطلب الثاني). ما بين هذين الفريقين، بزغ فريق فقهي ثالث حاول التوفيق بين المفهومين السابقين حيث نظر إلى الدستور على أنه وسيلة لإقامة تعايش سلمي بين السلطة والحرية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

موقف الفقه التقليدي من تحديد مدلول الدستور
"الدستور هو آلية لتنظيم الحرية"

يستند هذا الاتجاه على الربط ما بين الدستور والحرية ويأتي هذا الربط من تأثر أصحاب هذا الاتجاه الذي يتزعمه الفقيه مركين غيزفيتش في تحديدهم لمدلول القانون الدستوري بمبادئ وأفكار المذهب الفردي الليبرالي الحر التي هيمنت على الفكر الدستوري في وقت معين. هذه المبادئ تقوم على فلسفة مفادها تقديس وتمجيد حقوق وحريات الأفراد نتيجة ارتكازها على نظريتي العقد الاجتماعي والقانون الطبيعي. فالدستور – حسب هذا الاتجاه – يجب أن يعمل على إقامة نظام للحكم يستند على مبدأ السيادة الشعبية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم أي على إقامة تنظيم سياسي يضع قيوداً على

سلطات الحكام ويبين حقوق وحريات المواطنين على أساس أنها غاية التنظيم السياسي. استنادًا لما سبق، فلا يعد الدستور دستوراً ولا يكون جديراً بهذا الاسم ما لم يكن صادراً باسم الأمة ومعبراً عن إرادتها[١] وحامياً للحقوق والحريات الفردية. وقد استند أنصار هذا الاتجاه لتحديد مدلول الدستور بهذه الصورة بشكل خاص على الدستور الاتحادي الأمريكي الصادر في عام ١٧٨٧ الذي وضع بطريقة تكفل وتعلي الحقوق والحريات الفردية وتقيد من السلطات، وعلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر إثر نجاح الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩[٢] القائم بدوره على إعطاء أفضلية وأولوية واضحة لحقوق الأفراد على حساب سلطات الدولة. وبناءً عليه، يتحدد مدلول الدستور وفقاً لهذا الرأي الفقهي على أنه أداة أو تقنية تنظيم الحرية وظلت هذه النظرة مهيمنة لدى الفقه منذ نشأتها في القرن التاسع عشر وحتى مطلع القرن العشرين.

واستناداً لما تقدم وطالما أن أنصار هذا الاتجاه ربطوا ما بين الدستور والحرية، فإنهم لا يقرون بوجود الدستور إلا في الدول التي يقوم نظامها السياسي على المبادئ الديمقراطية التي تكرس وتقر بحقوق وحريات الأفراد. وبالمقابل، فإنهم لا يعترفون بوجود الدستور في الدول ذات نظام الحكم المطلق أو الشمولي القائم على فلسفة القمع للحقوق والحريات الفردية، بمعنى آخر فإنهم لا يقرون بوجود الدستور في جميع دول العالم فهم ينكرون ظاهرة عالمية الدساتير وبالتالي فإنهم يضيقون من مفهوم الدستور والقانون الدستوري. وإن تحديد مدلول الدستور بهذه الصورة يعطي انطباعاً بالنزعة إلى الحرية بشكل لا حدود لها وهذا يعد انطباعاً غير مقبول إذ أن الحرية من دون حدود تنقلب بالضرورة إلى فوضى. كما أننا نرى أن تحديد مدلول الدستور وفقاً لهذه النظرة قد يؤدي إلى نشوء هوة بين الواقع العملي والنظري، فقد تعمل السلطات الحاكمة في دولة ما على تضمين الدستور العديد من النصوص التي تنص على الحقوق والحريات الفردية وتضع العديد من الضمانات لها ولكنها في الواقع تظهر قمعاً رهيباً للحقوق والحريات، فكم دولة تدعي نظرياً الديمقراطية ولكنها عملياً تظهر قمعاً رهيباً للحقوق والحريات، فتكون أقرب

---

[1]) M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel; Paris، Sirey, 2éd 1929, P. 339, réédition 1965.

[2]) L'article 16 dispose que : Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de constitution.

إلى الاستبداد منه إلى الديمقراطية لا بل قد تكون بعيدة كل البعد عن هذه الأخيرة. وهذا ما فتح المجال لبزوغ اتجاه فقهي آخر مناقضاً لهذا الاتجاه كونه لا يقيم حساباً للحرية ويستند إلى السلطة.

المطلب الثاني

موقف الفقه الحديث من تحديد مدلول الدستور

"الدستور أداة لتنظيم السلطة السياسية"

لقد أنطلق أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الذي يتزعمه الفقيهين مارسيل برلو[١] وجورج فيدل[٢] في تحديدهم لمدلول الدستور من نقطة أساسية مفادها أن الدستور لا يجب أن يرتبط وجوده بدول تدين بفلسفات سياسية معينة ولكن يجب أن يرتبط وجوده بوجود الدولة ذاتها. وبناءً على ذلك، وطالما أنه يوجد في كل دولة سلطة سياسية بغض النظر فيما إذا كانت هذه السلطة مطلقة أو مقيدة، فإنه يجب أن يكون لها دستوراً. بمعنى آخر، إن النظرة إلى الدستور يجب أن تكون على أساس أنه أداة لتنظيم السلطة السياسية وهذه النظرة هي التي تقودنا إلى الاعتراف بوجود الدستور ليس فقط في الدول الديمقراطية وإنما أيضاً في الدول ذات نظام الحكم المطلق. واستناداً لهذا الرأي، فإن الدستور يجب أن يهتم بتحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وبيان سلطاتها واختصاصاتها وكيفية تشكيلها بغض النظر عن مسألة احترامها لسيادة الشعب وحقوق وحريات المواطنين. وإن الدستور يجب أن يكون محايداً أي لا يرتبط وجوده بفلسفة معينة ومذهب سياسي أو اقتصادي معين، وعالمياً أي يجب أن يكون موجوداً في كل الدول لا بعضها. وبناءً عليه، يعرف الدستور على أنه أداة أو فن تنظيم السلطة السياسية دون النظر إلى موقف السلطة إزاء الأفراد وبغض النظر عن مسألة احترامها للقانون ولمبدأ المشروعية وأياً كانت درجة احترامها للحقوق والحريات الفردية. ونعتقد من جانبنا أن ما يقوي هذا الاتجاه هو أن الموضوع المتعلق بتنظيم السلطة السياسية ونظام الحكم أي ما يسمى بالدستور السياسي يعد من الموضوعات الدستورية بطبيعتها وماهيتها بإجماع الفقه وهذا ما يدعم من فكرة أن

---

[1]) M. Prelo, précis de droit constitutionnel, 4éd. Paris Dalloz 1953, P. 13.

[2]) G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris Sirey, 1949, P. 4 et sous, réédition 1984.

الدستور يجب أن يكون أداة لتنظيم السلطة السياسية ولكن ليس من وجهة نظرنا لتنظيمها فقط إذ يجب أن يعنى بأمر آخر إلى جانب السلطة.

ولكن هذا المعيار لم يسلم بدوره من النقد ذلك أنه يؤدي إلى إعطاء انطباع على أن السلطة هي غاية في حد ذاتها تمارس اختصاصاتها دون قيود أو شروط لمصلحة الطبقة الحاكمة ودون مراعاة وضع الطبقة المحكومة في حين أن السلطة يجب أن تكون مقيدة ووسيلة لتحقيق غاية تتجسد بضمان حقوق وحريات الأفراد وازدهار الدولة والقيام بإدارة المرافق العامة لتأمين الخدمات العامة. فالارتكاز على اعتبار أن السلطة تعد غاية في حد ذاتها لا وسيلة لتحقيق غاية هو قول غير مقبول ويجافي الحقيقة وقول منبوذ فقهاً واجتهاداً ويتنافى مع حقيقة دور الدولة ومضمون هذا الدور. فالدولة ليست ولا يجب أن تكون أداة قمع وتعسف وإنما على العكس من ذلك، يجب أن تكون أداة لتأدية الخدمات والمحافظة على الحقوق والكرامة الإنسانية ووسيلة لتحقيق التقدم لشعبها. كما أن هذا القول يتجاهل تماماً نظريات القانون الطبيعي والعقد الاجتماعي والحركات الفلسفية والثورية القائمة على أساس احترام حقوق وحريات الأفراد وإعطاءها مكانة مرموقة وسامية.

المطلب الثالث

الدستور وسيلة للتوفيق بين الحرية والسلطة

مما لا شك فيه أنه في كل دولة طبقتين وهما الطبقة الحاكمة (الحكام) التي تمثل السلطة والطبقة المحكومة (الأفراد) التي تصارع من أجل الحريات والحقوق، وبما أن الاتجاهين السابقين ركز كل واحد منهما على وجهة نظر واهتمام إحدى الطبقتين فإنه يتبين لنا من هنا قصور كل من المعيارين السابقين على حده عن تحديد مدلول الدستور. فمدلول الدستور يجب أن لا يقتصر على وجهة نظر إحدى الاتجاهين السابقين أي على أنه أداة لتنظيم السلطة دون الحرية ولا على أنه أداة لتنظيم الحرية دون السلطة لأن ذلك يؤدي إلى وجود قصور في تحديد المقصود بمدلول الدستور. وهذا ما أدى إلى نشوء رأي فقهي ثالث يرفض التسليم بما توصل إليه كلا الفريقين السابقين على حده. فحسب هذا

الرأي الفقهي الذي يتزعمه أندريه هوريو[1]، والذي رفض الأخذ بأفكار كل من الفقه التقليدي أو الحديث على حده وبعد استعراضه وتفنيده لوجهة نظر الفريقين السابقين، توصل إلى أن الدستور لا يجب أن يعني فقط أنه وسيلة لتنظيم السلطة وكيفية ممارستها لاختصاصاتها إذ أن السلطة ليست غاية في حد ذاتها وإنما وسيلة لتحقيق غاية ولكي تكون كذلك فلا يجب أن تكون سلطتها مطلقة –السلطة المطلقة مفسدة مطلقة– وإنما لا بد أن تكون مقيدة، بمعنى أن هناك أطر وضوابط تبين آلية ممارستها لعملها وأهم قيد يرد على سلطة الدولة يكمن في مراعاة حريات وحقوق الأفراد هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الدستور لا يجب أن ينظر إليه أيضاً على أنه وسيلة لتنظيم الحرية، فالحرية دون قيود تنقلب إلى فوضى وبالتالي إلى تسلط القوي على الضعيف، فلا بد إذاً من تدخل السلطة لتنظيم آلية ممارسة الحريات والحقوق عن طريق وضع ضوابط وشروط على ممارسة الحريات بواسطة سلطة الضبط الإداري.

وبمعنى آخر، فإن هذا الرأي لا يدعو إلى الاعتقاد بأن ممارسة السلطة هي غاية في ذاتها تجد تبريرها في مصلحة الحكام ولا يدعو إلى الاعتقاد أيضاً بأنه لا حدود للنزعة إلى الحرية، فهو لا يعترف بالسلطة غير المقيدة ولا بالحرية غير المنظمة وإنما يرنو إلى تحقيق تعايش وتزاوج بين المفهومين. ونجد أن هذا الرأي منطقي إذ أن الأخذ بأحد المفهومين السابقين يؤدي إلى المساس بمفهوم الدولة القانونية التي ترتكز على مبدأ سيادة القانون الذي يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون. يحاول هذا الرأي إذاً إيجاد نظام دستوري قائم على المصالحة ما بين الأفراد الذين يسعون للحصول على المزيد من الحقوق والحريات والسلطة التي تحاول الحد من الحريات وذلك لتحقيق صالح المجتمع، أي أن الدستور هو فن وآلية التوفيق بين السلطة والحرية. فالدستور بهذا المعنى لا يركز على السلطة تاركاً الحرية ولا يركز بالمقابل على الحرية دون الاهتمام بالسلطة، فهذان المفهومان على الرغم من أنهما يبدوان أنهما متعارضان متضاربان، إلا أنه تقوم بينهما علاقة تكامل وترابط بمعنى أن الحرية دون سلطة تعني الفوضى وعدم الاستقرار وبالمقابل

---

[1]) André Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 3éd. Paris, 1968 ; selon lui, le droit constitutionnel est essentiellement la technique de la conciliation de l'autorité et de la liberté.

فإن السلطة تفقد الكثير من معناها والحكمة من وجودها إن لم تحترم الحريات. ونرى بأن ما يساند ذلك ويعضده هو أن الفقهاء في تعريفهم للدستور يظهرون هذين الجانبين، فقد استقر الفقهاء في تعريف الدستور على أنه يتضمن القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي (السلطة السياسية) بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات (الحرية).

ومما تجدر الإشارة إليه قبل ختام هذه الفقرة هو أن بعض الفقهاء يقيمون تفرقة بين مصطلحي دولة دستورية (نظام دستوري) ودولة فيها دستور. وإن هذه التفرقة تبدو لنا هامة كونها لا تضع في سلة واحدة نظم الحكم الديمقراطي ونظم الحكم الاستبدادي أو الشمولي، فالدولة الديمقراطية بعكس الاستبدادية هي الدولة التي تنتهج الأفكار الديمقراطية وتلتزمها نظرياً وعملياً. وإن مصطلح دولة فيها دستور يعني أنه يوجد في الدولة دستور ينظم سلطتها السياسية إلا أنه ليس من الضروري أن تكون دولة دستورية لأن هذا المصطلح يقتضي بأن يتضمن دستورها بالإضافة لما سبق المبادئ الديمقراطية التي تجعل من سلطة الحكام مقيدة لا مطلقة أي الدولة التي يقيم دستورها نظاماً للحكم تصان فيه حقوق وحريات الأفراد ويعمل هذا النظام على كفالتها وتنميتها.

ويبدو أن مضمون وجوهر هذه التفرقة يتطابق مع موقف الفقه من تحديد مدلول الدستور. فمصطلح الدولة التي فيها دستور يتطابق مع موقف الفقه الذي يقصر مفهوم الدستور على أنه أداة لتنظيم السلطة كونه لا يهتم بمسألة الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية وإنما يركز جل اهتمامه على السلطة السياسية، في حين أن مصطلح دولة دستورية (ذات نظام دستوري) يتطابق مع موقف الفقه الذي يحدد مفهوم الدستور على أنه أداة لتحقيق التعايش السلمي بين السلطة والحرية بحسبان أن الأخذ بهذا المفهوم يتطلب من السلطة السياسية العمل على الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، بمعنى أنه لا ينادي بالحرية المطلقة لأنه يقر بوجود سلطة منظمة ولا يقر بالسلطة المطلقة لأنها ملزمة باحترام المبادئ الديمقراطية التي تفترض احترام الحرية.

وإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو هل يمكن إقامة التفرقة بين دولة لها نظام دستوري ودولة فيها دستور على أساس النصوص الدستورية النظرية؟ إننا لا نعتقد ذلك، لأن التفرقة بين هذين المفهومين ترتبط بشكل وثيق بالواقع العملي والتطبيق

الفعلي لأحكام الدستور أكثر من ارتباطها بالنصوص الدستورية النظرية، فلا يكفي أن نُضمن الدستور نصوصاً تتعلق بالحقوق والحريات الفردية ومبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون وتكليف هيئة مكلفة بالرقابة على دستورية القوانين كي نصف هذه الدولة بأنها دولة دستورية، فكم من دولة يتضمن دستورها هذه المبادئ وربما أكثر من ذلك ولكن واقعها العملي يشير إلى غير ذلك تماماً؟ كما أن وجود الدستور في الدولة يشكل بلا أدنى ريب قرينة على أن الدولة هي دولة قانونية وديمقراطية، إلا أن هذه القرينة ليست قاطعة وإنما تعد من وجهة نظرنا قرينة نسبية تقبل إثبات عكسها. إن جميع الدول تمتلك دستوراً ولكن هل بإمكاننا الجزم بأنها جميعاً دول دستورية تحترم الحقوق والحريات الفردية؟ بالتأكيد لا، ويمكننا قول ذلك لأن هناك الكثير من الدول سيما دول العالم الثالث تكون نصوصها الدستورية في واد وممارستها العملية والفعلية بواد آخر لا تمت بصلة إلى الدستور، وبالمقابل هناك دولاً لم تكتب دستورها ولكنها تضرب مثلاً رائعاً في حماية الحقوق والحريات وتعمل على تنميتها وتشجيع ممارستها. ونخلص مما سبق إلى أن التفرقة بين دولة دستورية ودولة لها دستور يرتكز على الواقع والممارسة لا على النصوص الدستورية المجردة.

UNIVERSITY OF ALEPPO

جامعة
حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الفصل الأول

المبادئ الدستورية العامة

تتميز الموضوعات التي تهتم بها القواعد الدستورية عن بقية موضوعات القواعد القانونية الأخرى من حيث أن القواعد الدستورية بطبيعتها تعد أكثر أهمية وحيوية في حياة الدولة كونها تبين شكلها ونظامها السياسي وسلطاتها العامة وفي حياة الأفراد كونها تبين لهم حقوقهم وحرياتهم التي تشكل قيداً على سلطات الحكام. وقد تتميز القواعد الدستورية عن القواعد القانونية من حيث الشكل، الأمر الذي يترتب عليه سمو هذه القواعد على ما سواها من قواعد قانونية.

بمعنى آخر، يتميز الدستور عن القانون من حيث الموضوع دائماً ومن حيث الشكل غالباً، الأمر الذي يترتب عليه تبوأ الدستور مكانة مرموقة بالنسبة لبقية القواعد القانونية الأخرى وأهمية خاصة. وهذه المكانة والأهمية الخاصة للدستور نجم عنها تميز الدستور بأحكام عامة خاصة به.

وقد وجدنا أن هذه الأحكام منها ما يتعلق بالدستور حتى تاريخ بدء العمل بأحكامه ومنها ما يتعلق بالدستور بعد بدء العمل بأحكامه. لذلك قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الأحكام العامة للدستور حتى تاريخ بدء العمل به

المبحث الثاني: الأحكام العامة للدستور بعد تاريخ بدء العمل به

المبحث الأول

الأحكام العامة للدستور حتى تاريخ بدء العمل به

إن الأحكام العامة التي تتعلق بالدستور تتميز بمجملها عن القانون العادي. ففيما عدا النقطة المتعلقة بمصادر القاعدة الدستورية حيث نرى أن مصادر هذه القاعدة لا تختلف بشكل كبير عن مصادر القاعدة القانونية التي تتجسد بالمصادر الرسمية والمصادر التفسيرية وإن كان هناك اختلاف في مضمون المصادر، فإن هناك تمايزاً ما بين الدستور والقانون. فالحديث عن أنواع الدساتير لا يخص إلا الدستور دون القانون حيث نحدد أنواع الدساتير بالاستناد إلى معيارين وهما الكتابة من عدمها، وطريقة تعديل القاعدة الدستورية، وكذلك فإن الحديث عن طريقة الوضع يختلف الدستور فيها عن القانون. فالدستور يوضع بأحد ثلاثة أساليب: أسلوب غير ديمقراطي وأسلوب شبه ديمقراطي وأسلوب ديمقراطي ويوضع من قبل السلطة التأسيسية الأصلية، بينما يوضع القانون من قبل السلطة التشريعية وهي سلطة مشتقة وبأسلوب واحد.

يظهر مما سبق، أن الأحكام العامة المتعلقة بالدستور قبل بدء العمل بأحكامه تتعلق بمصادر القاعدة الدستورية التي سنتولى دراستها في (المطلب الأول)، وبأنواع الدساتير التي سندرسها في (المطلب الثاني)، وبطرق وضع الدساتير التي سنقوم بدراستها في (المطلب الثالث).

UNIVERSITY OF ALEPPO

المطلب الأول

مصادر القاعدة الدستورية

تجدر الإشارة بداية إلى أن تناول مصادر القاعدة الدستورية بالدراسة والشرح يقتضي هجران المعيار الشكلي لتعريف الدستور وتبني المعيار الموضوعي، ذلك أن المعيار الشكلي يحصر مصادر القاعدة الدستورية بمصدر وحيد وهو الوثيقة الدستورية إذ لا يعد القاعدة دستورية ما لم تكن مكتوبة في هذه الوثيقة، بعكس المعيار الموضوعي الذي يعتبر القاعدة دستورية أينما وردت. ويترتب على هذه العبارة الأخيرة تعدد مصادر القاعدة الدستورية ويتناغم لغوياً مع كلمة مصادر التي توحي بأن هناك أكثر من مصدر للقاعدة الدستورية. واستناداً للمعيار الموضوعي، فإن القاعدة الدستورية لا تنحصر بالوثيقة الدستورية وإنما يوجد منابع ومصادر أخرى لها. وتنقسم مصادر القاعدة الدستورية على غرار مصادر القاعدة القانونية إلى قسمين رئيسيين وهما المصادر الرسمية التي تسهم في إنشاء أو إيجاد قواعد قانونية جديدة والمصادر التفسيرية وهي تلك التي يقتصر دورها على تفسير القواعد القانونية الموجودة ولا تأتي بجديد.

ومصادر القاعدة الدستورية لا تلعب دوراً واحداً وليست على درجة واحدة من الأهمية في مختلف البلاد والعصور إذ تختلف أهميتها من بلد إلى آخر وفي البلد الواحد من زمن لآخر. فقد كان العرف يلعب قديماً دوراً أساسياً وهاماً كمصدر من مصادر القانون الدستوري في مختلف البلاد لا بل كان العرف يعد المصدر الوحيد للدستور قبل انتشار موجة تدوين الدساتير، إلا أن دور العرف بدأ بالانكماش والانحسار إثر انتشار حركة تدوين الدساتير في آواخر القرن الثامن عشر. ولكن ذلك لا يعني أن العرف غاب نهائياً عن الساحة الدستورية حيث لا تزال بعض الدول تعتمد في دساتيرها عليه، كما أن الدول التي تبنت دستوراً مكتوباً ما يزال العرف يرفدها بالعديد من القواعد الدستورية.

وإلى جانب التشريع والعرف اللذان يعتبران مصدران أساسيان للقاعدة الدستورية، ظهر القضاء الدستوري الذي يلعب من حيث المبدأ دوراً تفسيرياً بحسبان أن دوره يقف مبدئياً عند حد تطبيق القواعد الدستورية، إلا أن هذا القضاء لم يكتف بهذا الدور بل تخطاه عبر إعطاء نفسه الحق بلعب دور إنشائي على غرار القضاء الإداري. كما أن

الفقه على غرار القضاء يلعب دوراً تفسيرياً حيث يقتصر دور الفقيه على التعليق والشرح والنقد دون إضافة أو خلق قاعدة قانونية.

استناداً لما سبق، فإننا سنتولى في (الفرع الأول) دراسة المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية وفي (الفرع الثاني) سنتولى دراسة المصادر التفسيرية للقاعدة الدستورية.

الفرع الأول

المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية

تنقسم المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية إلى مصادر رسمية مكتوبة صادرة عن سلطة مختصة بالتشريع في الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية (أولاً)، وإلى مصادر رسمية غير مكتوبة أي عرفية (ثانياً).

أولاً: المصادر التشريعية

يقصد بالمصادر التشريعية الدستورية مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة بالتشريع ووفقاً لإجراءات خاصة والتي تختلف تسميتها بحسب السلطة التي تصدرها، فإذا ما صدرت عن السلطة التأسيسية الأصلية أخذت تسمية الوثيقة الدستورية، وإذا ما صدرت عن السلطة التشريعية أخذت تسمية القوانين الأساسية.

١-الوثيقة الدستورية:

على الرغم من الأخذ بالمعيار الموضوعي الذي لا يحصر مصادر القاعدة الدستورية بالوثيقة الدستورية، إلا أن هذه الأخيرة تعد مع ذلك المصدر الرئيسي والأساسي للقواعد الدستورية إذ أنها تحتوي على أغلب القواعد التي تهتم ببيان نظام الحكم في الدولة، شكل الحكم ونوعه وتنظيم السلطات العامة وكيفية تشكيلها وطريقة ممارستها لاختصاصاتها وتبين حقوق وحريات الأفراد بالإضافة إلى المبادئ الاقتصادية الاجتماعية. وتنفرد القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية بخاصتين تميزها عن القواعد القانونية البرلمانية. تتعلق الميزة الأولى بالسلطة المختصة بوضع القواعد الدستورية والتي تسمى السلطة التأسيسية الأصلية التي تتولى مهمتها في وضع الدستور وفقاً لإجراءات خاصة ودون أن تستند في عملها إلى أية نصوص قانونية سابقة لها في الوجود، أي أنها

تتدخل في وقت لا يوجد في الدولة دستوراً فتتولى وضع هذه القواعد التي ستعتبر المنبع والمصدر لكل عمل في الدولة. فوظيفة السلطة التأسيسية الأصلية هي وظيفة إنشائية وتتمتع بحرية مطلقة في وضع القواعد الدستورية وذلك بعكس السلطة التأسيسية المشتقة التي تنحصر مهمتها في تعديل القواعد الدستورية وفقاً للإجراءات التي ترسمها لها السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور. وأما الميزة الثانية فهي تخص القيمة القانونية للقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية حيث تتمتع فيما إذا كان الدستور جامداً بقيمة قانونية أعلى من بقية القواعد القانونية الأخرى وتأتي في قمة الهرم القانوني من حيث القوة القانونية وبغض النظر عن طبيعتها الذاتية، أي فيما إذا كانت دستورية بطبيعتها أم لا.

وتحتوي الوثيقة الدستورية على المقدمة والمتن الذي يتضمن العديد من النصوص الدستورية وعلى الأحكام الختامية، وإذا كانت النصوص الواردة في المتن والأحكام الختامية لم تثر جدلاً ونقاشاً حول قيمتها القانونية الدستورية، فإن المقدمة قد أثارت زوبعة وجدل فقهي حول قيمتها القانونية. وفي هذا الصدد، يجب التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: تتجسد بقيام المشرع الدستوري نفسه بحل المشكلة المتعلقة بقيمة المقدمة القانونية وذلك بالنص صراحة على أن المقدمة تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتأخذ أحكامها في هذه الحالة نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها نصوص الدستور كما فعل المشرع الدستوري السوري الذي بيّن صراحة بأن المقدمة هي جزء لا يتجزأ من الدستور في المادة ١٥١.

الحالة الثانية: تكمن في سكوت الدستور عن تحديد القيمة القانونية للمقدمة، ففي هذه الحالة انقسم الفقه إلى فريقين. الفريق الأول ويمثل الأقلية الفقهية ينكر على المقدمة تمتعها بأية قيمة قانونية ولا يرى فيها سوى مبادئ وتوجيهات فلسفية وتوصيات مجردة من كل قيمة قانونية، بينما يعطي الفريق الفقهي الثاني الذي يمثل الأغلبية الفقهية للمقدمة نفس القيمة القانونية التي تكتسبها النصوص الدستورية ما لم يكن طابعها السياسي والفلسفي واضحاً، ففي هذه الحالة الأخيرة لا تعطى أية قيمة قانونية. وقد ساند القضاء بفروعه المختلفة المدني والإداري والدستوري رأي الأغلبية الفقهية وذلك بالإقرار بأن

لمقدمة الدستور القيمة القانونية الدستورية، الأمر الذي يقتضي من القضاء إهمال تطبيق القانون المخالف لمقدمة الدستور أو إلغائه.

ولكن الجدل والنقاش الفقهي لم يقتصر على القيمة القانونية للمقدمة إذ دار جدل ونقاش فقهي مماثل حول القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والحريات التي تصدر في بعض الدول بجانب الدستور والتي تسبق عادة صدوره ولكن يتم النظر إليها على أنها إحدى الوثائق الدستورية أو وثيقة ملحقة بالدستور. فهل لإعلانات الحقوق قيمة النصوص الدستورية أم أنها أقوى من هذه النصوص أم أنها مجردة من كل قيمة قانونية؟ للإجابة عن هذا التساؤل نشير إلى أن هناك اختلاف شديد التباين بين الفقهاء حيث انقسم الفقه إلى ثلاثة فرق. يقر الفريق الفقهي الأول بزعامة العلامة ديجي بأن لإعلانات الحقوق قيمة قانونية أعلى من الدستور الأمر الذي يقضي بأن هذه الإعلانات لا تعتبر ملزمة للبرلمان فقط وإنما ملزمة أيضاً للسلطة التأسيسية الأصلية التي لا يمكنها أن تضمن الدستور نصوصاً مخالفة لهذه الإعلانات[١]. بينما ذهب الفريق الفقهي الثاني الذي يتزعمه كاري دي ماليبرغ وناصره ايزمان[٢] إلى نقيض الفريق الفقهي الأول تماماً حيث لم يعترف لإعلانات الحقوق بأية قيمة قانونية بل يراها مجرد توصيات وتوجيهات وأفكار تعبر عن مبادئ فلسفية وبالتالي يعتبرها غير ملزمة لأية سلطة من سلطات الدولة. وأما الفريق الفقهي الثالث فقد اتخذ موقفاً وسطاً عبر الإقرار لإعلانات الحقوق والحريات بقيمة مساوية للدستور نفسه. نشير إلى أن هذا الرأي قد تأيد بموقف القضاء الدستوري الفرنسي الذي تولى إلغاء نصوصاً قانونية مخالفة لمواد إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي[٣]، بمعنى أن على المشرع العادي في فرنسا احترام ما تتضمنه إعلانات الحقوق والحريات تحت طائلة إلغاء النصوص القانونية المخالفة لها.

---

[1]) G.Duguit, Traité de droit constitutionnel, T 1, 1927, P. 592.
M.Hauriou, Droit constitutionnel, 1929, P. 339 et 611.
[2])Esmien, Droit constitutionnel, T 3, P. 603.
[33]) D.C. 16 juillet 1971, G.D. 1979, N 21, P. 235.
D.C. 28 novembre 1973 G.D. 2003, N 24, P. 275
D.C. 15 janvier, 1975, G.D. N 26, P. 299.

لمزيد من المعلومات أنظر أيضا:

J.Rivero, Le Conseil constitutionnel et les libertés publiques, 1987, P. 153.

٢- القوانين الأساسية[١]:

إن تناول القوانين الأساسية بالشرح والدراسة يتطلب التعرض لموضوع التعريف بهذه القوانين ومن ثم الانتقال لموضوع القيمة القانونية لها لبيان فيما إذا كانت تحتل مرتبة الدستور أم القوانين العادية أم تأخذ مركزاً وسطاً ما بين الدستور والقانون العادي.

١-التعريف بالقوانين الأساسية: إن الوثيقة الدستورية تتضمن أغلبية القواعد الدستورية لا جميعها ذلك أن تبني المعيار الموضوعي في تعريف الدستور لا يحصر القواعد الدستورية بتلك الواردة في الوثيقة الدستورية وإنما يفسح المجال لوجود قواعد دستورية في مصادر أخرى. وبناءً عليه، فإن البرلمان يمكنه وضع نصوص تتضمن تنظيم قواعد دستورية، ويطلق على القوانين الصادرة عن البرلمان والتي تتضمن تنظيم موضوعات دستورية بطبيعتها تسمية القوانين الأساسية التي تلعب دوراً مهماً في توضيح القواعد الدستورية وتكملة الوثيقة الدستورية.

واستناداً لما سبق، يمكننا تعريف القوانين الأساسية بأنها القواعد القانونية الصادرة عن المشرع العادي من تلقاء نفسه أو بتكليف من المشرع الدستوري والتي تتضمن تنظيماً لموضوعات تتعلق بنظام الحكم أو السلطات العامة أو حقوق أو حريات الأفراد أي أنها تتعلق بموضوعات دستورية بجوهرها وطبيعتها. وبناءً عليه ، فإن التمييز بين القوانين الأساسية والقوانين العادية لا يكمن بالجهة المختصة بوضعهما وإنما يكمن في جوهر الموضوعات التي تنظمها. فمن حيث جهة الإصدار فإنه لا يوجد خلاف بينهما باعتبار أن كليهما يصدران عن جهة واحدة وهي البرلمان. وأما من حيث الموضوع، فإن القوانين الأساسية تتميز عن العادية بأنها تنظم موضوعات ذات طبيعة دستورية في حين أن القوانين العادية تنظم موضوعات عادية هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن الدستور قد يقيم خلافاً بين القوانين الأساسية والعادية من حيث الإجراءات وذلك عبر تكريس إجراءات لوضع القوانين الأساسية وتعديلها مغايرة عن تلك اللازمة لوضع وتعديل القوانين العادية كما فعل المشرع الفرنسي والجزائري والمغربي وغيرهم.

---

[١] من أجل مزيد من المعلومات حول القوانين العضوية في فرنسا التي ظهر فيها هذا المصطلح انظر:
Rousset, La loi organique dans la constitution de 1958, S, 1960, P 1; Amiel, Les lois organiques, R D P, 1984, P. 60.

يظهر من تعريف القوانين الأساسية بأنها تنقسم إلى قسمين: القوانين الأساسية الصادرة من المشرع العادي من تلقاء نفسه، والقوانين الأساسية الصادرة من المشرع العادي بتكليف من المشرع الدستوري وإن كان مضمونهما واحد حيث أن الاثنان يهتمان بتنظيم موضوعات دستورية بطبيعتها.

أ-القوانين الأساسية الصادرة من المشرع العادي من تلقاء نفسه: وهي قواعد قانونية صادرة من المشرع العادي دون أن يكون هناك إحالة من نص دستوري بتكليفه لتنظيم موضوع دستوري معين ومع ذلك يتدخل المشرع العادي لتنظيم هذا الموضوع ذو الطبيعة الدستورية الذي أغفل المشرع الدستوري تنظيمه في الوثيقة الدستورية كي يتلافى المشرع العادي النقص الوارد في الوثيقة الدستورية أو يكملها[1].

ب- ***القوانين الأساسية الصادرة بتكليف من المشرع الدستوري:*** وهي قواعد قانونية صادرة من المشرع العادي عن طريق الإحالة بموجب نص دستوري من المشرع الدستوري إلى المشرع العادي لتنظيم أمر دستوري، حيث ينص المشرع الدستوري على المبدأ ويكلف المشرع العادي بوضع تفصيلات وجزئيات الموضوع الذي كان مما يجب على المشرع الدستوري تنظيمه ولكنه يفضل إحالة تنظيمه إلى المشرع العادي لأنه الأقدر على وضع الأمور التفصيلية والتنظيمية منه إذ لديه الوقت الكافي والخبرة اللازمة للقيام بهذه المهمة[2]. وتجدر الإشارة هنا إلى ملاحظة أساسية وهي أنه لا يعتبر كل قانون صادر

---

[1]) من أمثلة القوانين الصادرة من المشرع العادي من تلقاء نفسه: في فرنسا، قانون مجلس النواب الصادر في ٢ أيلول ١٨٧٥ والقانون الخاص بمجلس الشيوخ الصادر في ٣٠ تشرين الثاني عام ١٨٧٥. وفي مصر القانون رقم ٨١ الخاص بإنشاء المحكمة العليا، والقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٩ الخاص بإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية. وفي المغرب القانون الصادر في ٣١ أب ١٩٧٠ المتعلق بتنظيم تأليف مجلس النواب، وكذلك القانون التنظيمي الصادر في ٣ تشرين ١٩٧٠ الخاص بمجلس الوصاية.

[2]) ومن أمثلة هذه القوانين في فرنسا، أحال المشرع الدستوري في دستور ١٩٥٨ إلى السلطة التشريعية في المادة ٢٥ إصدار قانون أساسي بتنظيم البرلمان (القانون الصادر في ١٧ تشرين الثاني ١٩٥٨) وفي المادة ٦٣ إصدار قانون بتنظيم المجلس الدستوري (القانون الأساسي للمجلس الدستوري الصادر في تشرين الثاني لسنة ١٩٥٨ المعدل في ١٩٥٩) وفي المادة ٦٤ و٦٥ إصدار قانون لتنظيم السلطة القضائية ومجلس القضاء الأعلى. وفي مصر، أحال المشرع الدستوري إلى المشرع العادي في المادتين ٨٧ و٨٨ أمر تنظيم تشكيل مجلس الشعب وشروط العضوية لهذا المجلس وتنظيم أحكام الانتخاب والاستفتاء. في سوريا، أحال المشرع الدستوري إلى المشرع العادي في العديد من المواد تنظيم عدة أمور منها المادة ٦١ التي أحالت إلى

من المشرع العادي بتكليف من المشرع الدستوري قانوناً أساسياً إذ قد يكلف المشرع الدستوري المشرع العادي بتنظيم موضوع ذو طبيعة غير دستورية ففي هذه الحالة لا يعد القانون الصادر من المشرع العادي بناءً على هذا التكليف قانوناً أساسياً لأنه لا ينظم موضوعاً دستورياً[1] وهو المعيار الأساسي للتمييز بين القوانين الأساسية والعادية.

٢- ***القوة القانونية للقوانين الأساسية:*** إنّ تحديد الموقع القانوني أو القوة القانونية للقوانين الأساسية يرتبط بشكل جذري وجوهري بطريقة وضع وتعديل هذه القوانين. وبناءً عليه، يتوجب علينا أن نفرق عند الحديث عن القيمة القانونية لهذه القوانين بين القوانين الصادرة من المشرع العادي من تلقاء نفسه والقوانين الصادرة بتكليف من المشرع الدستوري.

فبالنسبة للقوانين الأساسية التي يصدرها المشرع العادي من تلقاء نفسه لا تختلف قيمتها القانونية عن القيمة القانونية لبقية القواعد القانونية الأخرى التي يصدرها المشرع العادي طالما أنه يضعها ويعدلها بنفس طريقة وضع وتعديل القوانين العادية ولا يختلف الأمر سواء كنا في دولة دستورها مرن أم جامد.

القانون تنظيم أحكام الانتخاب (بالتطبيق لهذه الإحالة صدر القانون رقم ٢٦ تاريخ ١٤ . ٤. ١٩٧٣ المتضمن قانون الانتخابات العامة الذي عدل في عام ٢٠١٢) والمادة ٦٠ التي أحالت إلى القانون أمر تحديد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين على الأقل، والمادة ١٣٥ التي أحالت إلى القانون تنظيم الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته وبيان قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم، والمادتين ١٣٧ و١٣٩ اللتان أحالتا إلى المشرع تنظيم النيابة العامة ومجلس الدولة، والمادة ٢٨-٢ التي أحالت إلى المشرع بيان كيفية تحري الأشخاص وتوقيفهم، والمادة ٣٦ التي أحالت إليه تنظيم دخول وتفتيش المساكن، والمادة ٣٧ أحالت إليه كفالة سرية المراسلات البريدية والاتصالات السلكية. وفي الكويت، فقد أحالت المادة الرابعة من دستور دولة الكويت الصادر لعام ١٩٦٢ إلى القانون الأساسي تنظيم الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة، كما وأحالت المادة ٥٩ إلى مجلس الأمة تحديد الشروط اللازمة لممارسة الأمير لصلاحياته الدستورية.

[1] ومن أمثلة هذه الإحالات في الدستور السوري الحالي الصادر في عام ٢٠١٢: فقد أحالت المواد التالية من الدستور إلى المشرع العادي: المادة ٦٨ تحديد مخصصات وتعويضات أعضاء مجلس الشعب، والمادة ٩٥ إحداث ما يقتضيه منصب رئيس الجمهورية من المراسم والميزات ومخصصاته، والمادة ١١٩-١ تحديد مخصصات وتعويضات رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم، و٧٩ تحديد بدء السنة المالية، و٨٠ طريقة إعداد الموازنة، والمادة ١٦ تعيين الحد الأقصى للملكية الزراعية بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج والمادة ٤١ تنظيم واجب أداء الضرائب والتكاليف العامة.

وأمّا بالنسبة للقوانين الأساسية الصادرة من المشرع العادي بتكليف من المشرع الدستوري فيمكن أن تختلف قيمتها القانونية تبعاً لاختلاف إجراءات وضع وتعديل هذه القوانين التي نص عليها الدستور. فليس لهذه القوانين نفس القوة القانونية في جميع الدول وإنما تختلف هذه القيمة من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف إجراءات وضعها وتعديلها. وهذا الأمر يقتضي منا أن نقيم تفرقة بين الدول ذات الدساتير المرنة والدول التي خصت نفسها بدستور جامد.

أ-في الدول ذات الدساتير المرنة: يعتبر الدستور مرناً إذا كانت إجراءات تعديله لا تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي. وبناءً عليه، إذا لم يكن هناك فارق في القوة القانونية بين الدستور والقانون العادي، فمن باب أولى ألا تكون هناك تفرقة في هذه القيمة القانونية بين القانون الأساسي والعادي من جهة والقانون الأساسي والدستور من جهة أخرى. نستخلص من ذلك، أن القانون العادي والأساسي والدستور يعتبرون جميعهم في مرتبة قانونية واحدة طالما أنه ليس هناك إجراءات خاصة تميز وضع وتعديل إحداها عن غيرها وإنّما جميعها توضع وتعدل بنفس الطريقة من قبل المشرع العادي. يترتب على ذلك أن المشرع العادي بإمكانه سن قواعد مخالفة ليس للقانون الأساسي فقط وإنما للدستور أيضاً دون أن نعتبره أنه قد خالف الدستور أو القانون الأساسي وإنما ننظر إليه على أنه عدلها أو ألغاها طالما أنهم جميعاً في مرتبة قانونية واحدة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه ليس هناك ما يبرر عند الحديث عن القيمة القانونية للقانون الأساسي أن نفرق بين قانون أساسي صادر بتكليف من المشرع الدستوري أو صادر من المشرع العادي من تلقاء ذاته، فالأمر سيان بالنسبة للقيمة القانونية. فالاختلاف بين القانون العادي والقانون الأساسي في دول الدساتير المرنة لا يكمن في الشكل الذي يبرر الاختلاف في القيمة القانونية وإنما يكمن الاختلاف في الموضوع حيث تتضمن القوانين الأساسية كما الدستور تنظيم موضوعات ذات محتوى دستوري بطبيعتها بينما ينظم القانون العادي موضوعات عادية. وخلاصة القول أنه ليس للدستور ولا للقانون الأساسي في هذه الدول سمواً شكلياً على القانون العادي وإن كان لهما عليه سمواً موضوعياً كونهما يهتمان بتنظيم موضوعات دستورية.

ب- ***في الدول ذات الدساتير الجامدة:*** إن تحديد القوة والقيمة القانونية للقانون الأساسي في هذه الدول توجب التمييز بين ثلاث حالات والتي تختلف بحسب تمايز وتغاير إجراءات وضع وتعديل القوانين الأساسية عن الدستور والقانون العادي.

بالنسبة للحالة الأولى، تكتسب فيها القوانين الأساسية قوة النص الدستوري ذلك أن ينص الدستور على أن إجراءات تعديلها هي نفس إجراءات تعديل الدستور ذاته. فالمشرع الدستوري الكويتي كلف المشرع العادي بإصدار قانون يبين نظام توارث العرش واشترط أن يكون تعديل هذا القانون بنفس الطريقة المقررة لتعديل الدستور[١]. ونستنتج من ذلك بأن المشرع الدستوري الكويتي أراد إعطاء هذا القانون قوة النصوص الدستورية نفسها، ولكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المشرع الدستوري خص هذا القانون فقط بالقوة الدستورية دون غيره من القوانين الأساسية الأخرى، فالأمر يتعلق بقانون واحد ولم يرس المشرع مبدأ عاماً بالنسبة لجميع القوانين الأساسية.

أمّا بالنسبة للحالة الثانية فتحتل فيها القوانين الأساسية من حيث القوة القانونية مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية وذلك حينما يظهر من الدستور أنّ إجراءات وضعها وتعديلها هي أخف شدّة من إجراءات وضع وتعديل الدستور ولكنّها أشد وأصعب من إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية. فالقوانين الأساسية الصادرة عن المشرع الفرنسي تتميز بأن إجراءات وضعها أشد من القانون العادي ولكنّها أقل شدة من الدستور، وبالتالي فإنها أقل قيمة قانونية من الدستور ولكنها أقوى من القانون العادي[٢] أي أنها تحتل مرتبة وسطى بين الدستور والقانون العادي[٣] وهذا ما هو عليه الوضع في الجزائر والمملكة المغربية.

---

[١] انظر المادة الرابعة من الدستور الكويتي الصادر في عام ١٩٦٢التي تنص على ما يلي " وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث العرش، قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور".

[2])C.Leclercq, droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Litec, P. 717
J.Cadart, Institutions politiques et droit constitutionnel, T 2, 1980, P. 1080.

[٣] هذا ما هو عليه الوضع في فرنسا حيث تنص المادة ٤٦ من الدستور الحالي لعام ١٩٥٨ على إجراءات خاصة لوضع القوانين الأساسية أو النظامية إذ لا يخضع مشروع القانون للقراءة الأولى من قبل المجلس الأول إلا بعد انقضاء ١٥ يوماً على إيداعه وفي حال عدم الاتفاق بين المجلسين، فإنه لا يمكن للجمعية

وأما بالنسبة للحالة الثالثة، فإن القوانين الأساسية تأخذ فيها نفس القيمة القانونية للقوانين العادية، وهذا هو الأصل ذلك أن المشرع العادي غالباً ما يقوم بسنّ وتعديل هذه القوانين بنفس طريقة وإجراءات سنّ وتعديل القانون العادي وهذا ما هو عليه الوضع في سورية ومصر ولبنان والكويت أيضاً عدا قانون توارث العرس إذ لم يخص المشرع الدستوري في هذه الدول وغيرها القوانين الأساسية بأية إجراءات خاصة لوضعها وتعديلها مما يضعها في مرتبة القانون العادي.

ونحن نؤيد من جانبنا الاتجاه الذي يعترف للقوانين الأساسية بقيمة أعلى من القانون العادي وأدنى من الدستور وذلك لما لهذا الرأي من ميزة ضرورة مراعاة الاختلاف بين القانون العادي والقانون الأساسي إذ بدون ذلك الاختلاف يفقد التمييز بين القانونين حكمته وغايته في حين أنه يجب أن يكون هناك تمييزاً بينهما نظراً لتمايز الموضوعات التي يهتم كل منهما بتنظيمه هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن هذا الاتجاه يحافظ على مرونة وسهولة تعديل الأحكام التي تتضمنها القوانين الأساسية حيث أن تعديل هذه القوانين يكون أسهل من تعديل الدستور، وهنا تكمن الحكمة التي من أجلها ارتأى المشرع الدستوري تنظيم بعض الموضوعات بقوانين أساسية وهي توفير المرونة والسهولة في تعديلها وتغييرها لأن هذه الموضوعات تكون عرضة للتغيير والتبدل أكثر من الموضوعات التي يتضمنها الدستور.

وقبل أن نختم الحديث عن القوانين الأساسية، نتساءل حول ما إذا كانت اللائحة الداخلية للبرلمان تعد نوعاً من القوانين الأساسية أم لا؟ وإن دواعي التساؤل تكمن في أن اللائحة الداخلية الصادرة عن البرلمان لها قوة القانون، وأنها تهتم بتنظيم عمل البرلمان وهو إحدى السلطات الدستورية والتي يجب إذا أن تعتبر القواعد المتعلقة به من القواعد الدستورية بطبيعتها إذ يتولى البرلمان عبر اللائحة الداخلية بيان تشكيل أجهزته وسير العمل فيه وآلية التصويت على القوانين، بالإضافة إلى موضوعات أخرى. وبناءً على ذلك، فطالما أن اللائحة تنظم موضوعات دستورية بطبيعتها فإننا نرى على غرار بعض

الوطنية إقرار النص في قراءة نهائية إلا بالأكثرية المطلقة ولا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون الأساسي إلا بعد عرضه على المجلس الدستوري الفرنسي وإعلان مطابقته لأحكام الدستور إذ أن عرضه على المجلس الدستوري هو إجباري.

الفقهاء بأن هذه اللائحة تعد قانوناً أساسياً ولو كان لها قوة القانون العادي. ونشير في هذا الصدد إلى أنه لا يجب الخلط بين القوة القانونية للائحة وبين اعتبارها قانوناً أساسياً ذلك أن تمييز القانون الأساسي عما سواه لا يكمن في قوته القانونية وإنما يرتكز على طبيعة الموضوعات التي ينظمها وبما أن اللائحة على غرار القانون الأساسي تنظم موضوعات دستورية، فإنه يجب النظر إليها على أنها تعد قانوناً أساسياً ولكنها تحوز على قوة القانون العادي.

ونرى بأن ما يعضد وصف اللائحة الداخلية للبرلمان بأنها قانوناً أساسياً أمران وهما:

أولاً – إن بعض الأحكام التي يكون مكان تنظيمها اللائحة الداخلية، يتولى المشرع الدستوري نفسه أحياناً تنظيمها كالقواعد المتعلقة بالتصويت الشخصي وإعداد جدول أعمال المجلس وكيفية انتخاب رئيس المجلس ونائبه ودورات المجلس .....إلخ. وإذا كان الدستور يتخلى في بعض الأحيان عن تنظيمها لصالح اللائحة فذلك بقصد مراعاة توفير السهولة والمرونة في تعديل هذه الأحكام إذ أن تعديل اللائحة بما أن لها قوة القانون العادي يكون أسهل بالمقارنة بتعديل الدستور.

ثانياً – إن بعض الدول أخضعت اللائحة الداخلية للبرلمان على غرار القانون الأساسي للرقابة الإجبارية للقضاء الدستوري، فالدستور الفرنسي والجزائري والمغربي وغيرهم أوجبوا عرض اللائحة الداخلية للبرلمان والقوانين الأساسية على القضاء الدستوري قبل إصدارها ونفاذها، بمعنى أن الأحكام الواردة في اللائحة أو في القوانين الأساسية لا يمكن بدء العمل بتطبيقها قبل نظرها من القضاء الدستوري وإعلانه مطابقتها للدستور.

ثانياً: العرف الدستوري

بغض النظر عن الرأي الفقهي المعارض لوجود العرف في الدستور[1]، فإن العرف الدستوري على غرار بقية فروع القانون يلعب دوراً إلى جانب القواعد الدستورية المكتوبة

[1])Carré de Malberg, La loi expression de la volonté générale, 1931, P. 107
J.Chevallier, La coutume et le droit constitutionnel français, RDP, 1970 P. 1415.
Laferièrre, Manuel de droit constitutionnel, 1947, P. 350.

ذلك أن المشرع الدستوري مهما بلغ من الدقة في التنظيم لن يتمكن من الإحاطة بجميع الموضوعات وسيترك بالضرورة مكاناً للمصادر الأخرى ومن أهمها العرف الدستوري. ولكي نحيط بمعرفة العرف الدستوري ونكون قادرين على فهمه وتحديد الدور الذي يلعبه، فإنه يجب دراسة مفهوم العرف الدستوري وبيان أركانه، ومن ثم دراسة أنواعه وتحديد قيمته القانونية.

١-مفهوم العرف وأركانه:

سندرس تباعاً مفهوم العرف ومن ثم أركانه.

١- مفهوم العرف: إن التشريع ليس كل شيء ولا يمكن أن يكون كذلك في أي عصر من العصور، فلا بد إذاً من مصادر أخرى للقاعدة القانونية تلعب دوراً في تكريس ووضع قواعد قانونية إلى جانب المصدر الرسمي المكتوب المتجسد بالتشريع. وهذا المصدر غير المكتوب يتجسد بالعرف الذي كان يعد فيما سبق المصدر الأول والأهم للقاعدة القانونية ولم يبدأ بالتخلي عن دوره البارز والأساسي في رفد القانون إلا إثر انتشار حركة تدوين القواعد القانونية إذ بدأ دور العرف بعد ذلك يتضاءل رويداً رويداً بسبب التزايد المستمر لحركة التدوين[١].

ويقصد بالعرف بشكل عام بأنه مجموعة القواعد العامة المجردة الناجمة عن الاستعمال الراسخ والمتأصل لمجتمع ما والمعتبرة واجبة الاحترام والتطبيق كالقاعدة القانونية. فالقاعدة العرفية كبقية القواعد القانونية تعد قاعدة عامة ومجردة حيث تطبق على الأشخاص بصفة عامة متى توافرت شروط وظروف تطبيقها. ونلاحظ أن القاسم المشترك بين الأعراف هو نشوئها نتيجة الاستعمال الراسخ والمطرد إلا أن أنواع العرف تختلف باختلاف مصدر القاعدة العرفية أي الجهة التي ينشأ بسبب تواترها على العمل على نحو معين فترة من الزمن القاعدة العرفية. فإذا نشأت القاعدة العرفية نتيجة تعامل الأفراد أو الناس نطلق على ذلك تسمية العرف المدني، وإذا نشأت نتيجة تعامل التجار فإننا نسمي ذلك عرفاً تجارياً، وإذا كان مصدرها السلطة التنفيذية في أحد الموضوعات

[1] G. Duguit, Traité de droit constitutionnel, T.2 1928, 173.
M.Waline, L'individualisme et le droit 1945, P. 109.

الإدارية فإننا نطلق عليه تسمية العرف الإداري، وإذا كان مصدر القاعدة العرفية إحدى السلطات الحاكمة في موضوع من الموضوعات الدستورية فإننا نطلق عليه تسمية العرف الدستوري.

وبناءً على ما سبق، يمكننا تعريف العرف الدستوري بأنه تصرف أو إجراء أو مسلك درجت على إتباعه إحدى الهيئات الحاكمة بشكل مطرد ومستقر فترة من الزمن في مسألة أو موضوع دستوري برضا بقية السلطات الحاكمة الصريحة أو الضمنية (عدم الاعتراض على التصرف أو المسلك الذي اتبعته سلطة أخرى) والأفراد مما ولد شعوراً في ذهن الجماعة وضميرها أن ذلك التصرف أو المسلك أصبح واجب ولازم الاحترام والتطبيق كالقانون.

ولكن يجدر بنا حتى نستطيع الوقوف على تحديد المقصود بالعرف الدستوري بشكل دقيق، التفرقة بين مصطلحي العرف الدستوري والدستور العرفي. فعلى الرغم من أن القاعدة القانونية العرفية تنشأ في الحالتين نتيجة الاستعمال الراسخ والمطرد إلا أن هناك تمييز بين هذين المصطلحين ومعيار التفرقة بينهما يتسم بالبساطة والوضوح ومفاده وجود أو عدم وجود دستور مدون في الدولة. وبناءً عليه، فإذا لم يكن في الدولة دستوراً مكتوباً ينظم الموضوعات الدستورية فإن مجموعة القواعد الناشئة عن التعامل المطرد والمستقر للسلطات الحاكمة لتنظيم هذه الموضوعات تسمى قواعد دستورية عرفية أي أننا نكون في هذه الحالة أمام دستور عرفي. وأما إذا كان للدولة دستوراً مدوناً ونشأت بعض القواعد العرفية التي تنظم أحد الموضوعات الدستورية، فإننا نطلق على هذه القواعد تسمية قواعد دستورية عرفية ونكون في هذه الحالة أمام عرف دستوري. بمعنى آخر، فإن المقصود بالدستور العرفي هو مجموعة القواعد القانونية الناشئة عن العرف والتي تنظم الموضوعات الدستورية ولكنها لم تدون في وثيقة دستورية وهو خاص بالدول التي ليس لها دستور مدون، بينما المقصود بالعرف الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية الناشئة أيضاً عن العرف ولكن في دولة لها دستور مكتوب وينحصر دوره عندئذ في سد قصور المشرع الدستوري وهو خاص بالدول التي لها دستور مدون.

واستناداً لما سبق بيانه يظهر لنا بأن دور العرف في تكوين القواعد الدستورية يختلف نطاقه ومداه بحسب ما إذا كانت الدولة تتبنى دستوراً مكتوباً أو لا.

١- ففي الدول التي ليس لها دستوراً مكتوباً أي ذات الدساتير العرفية، فإن العرف يلعب دوراً هاماً وأساسياً إذ أن الأصل في تنظيم الموضوعات الدستورية أن يتم عن طريق الأعراف واستثناءً توجد بعض الوثائق الدستورية المكتوبة الصادرة عن المشرع لتنظيم بعض الأمور الدستورية.

٢- أما في الدول التي خصت نفسها بدستور مكتوب، فإن العرف يلعب دوراً ثانوياً أو تكميلياً وهذا الدور يتقلص أو يتسع وفقاً لأحكام الدستور المدون للدولة بحيث أنه كلما كانت أحكام وقواعد الدستور مفصلة وواضحة وشاملة كلما تضاءلت أهمية العرف الدستوري وتقلص دوره، وبالمقابل كلما كانت قواعد الدستور وأحكامه مقتضبة وغامضة ومتسمة بالاختصار كلما ازدادت أهمية العرف واتسع دوره وذلك لسد النقص والعجز الذي يكتنف الدستور[١] مع ملاحظة أن دور العرف في الدول الحديثة أصبح يتضاءل شيئاً فشيئاً بسبب ازدياد اهتمام الدول بالتشريع، إذ كلما زاد دور التشريع تضاءل دور العرف والعكس صحيح.

٢-أركان العرف الدستوري: نستنتج من التعريف الذي أعطيناه للعرف الدستوري أنه على غرار بقية أنواع العرف في فروع القوانين الأخرى يقوم على ركنين. الركن الأول يتجسد في تواتر العمل واستمراره على نهج معين في موضوع دستوري وهو ما يمثل الركن المادي، وأما الركن الثاني فيرتكز على رسوخ الشعور في ضمير الجماعة بضرورة ووجوب احترام هذا النهج والمسلك وهو ما يمثل الركن المعنوي.

أ-الركن المادي: يتمثل الركن المادي في التصرف أو المسلك سواء الإيجابي أو السلبي الذي اعتادت إحدى السلطات الحاكمة على إتباعه في موضوع يتعلق بنظام الحكم أو

---

[١] لعب العرف الدستوري دوراً كبيراً في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة الصادر في سنة ١٨٧٥ الذي كانت أحكامه مقتضبة بشكل كبير إذ قام العرف في تحديد كل ما يتعلق بمنصب رئيس الوزراء واختصاصاته نظراً لعدم تعرض الدستور المذكور لهذا المنصب وكذلك فإن قاعدة سنوية الموازنة، وحق الحكومة في إصدار لوائح البوليس ولوائح ترتيب المصالح العامة، تم تنظمها بموجب العرف الدستوري، لأن المشرع لم يكن قد تعرض لها.

تنظيم السلطات العامة أو أي موضوع آخر ذا طبيعة دستورية. ويتبين لنا بأن التصرف أو الإجراء يجب أن يصدر عن إحدى السلطات الحاكمة، فهذه السلطات هي وحدها التي يمكن أن تكرس الركن المادي وذلك بإتباعها لتصرف معين وتكرارها له بشكل منتظم ومطرد. ولكن الركن المادي كركن من أركان العرف بشكل عام والعرف الدستوري أيضاً يشترط لقيامه أن تتوفر عدة شروط لا ينهض بدونها وإن انتفاء أي منها يعني انتفاء الركن المادي وبالتالي انهيار العرف. وتتجسد هذه الشروط بالتالي:

-***التكرار:*** من الطبيعي أنه يلزم تكرار التصرف أو الإجراء موضوع العادة المتبعة من إحدى السلطات الحاكمة حتى تنقلب هذه العادة إلى قاعدة عرفية، فالتكرار يمثل الركيزة الأساسية التي يقوم عليها الركن المادي ويعتبر بمثابة إقرار وشهادة من الجماعة على اعتناقها لهذا التصرف القانوني. ومما لا شك فيه أن التصرف الأول الذي يبدأ منه العرف الدستوري يكتسب أهمية كبيرة إذ أنه يمثل السابقة الأولى التي تعتبر أساس أو ركيزة العرف أو نقطة البداية في تشكل العرف[1]، إلا أنه لا يكفي القيام بالتصرف لمرة واحدة وإنما لا بد من أن يتأكد هذا التصرف أو المسلك عن طريق إتباعه لمرة أخرى[2]، أي أن يحدث هذا المسلك لمرتين على الأقل وهو الحد الأدنى الذي يتطلبه الفقه الدستوري لتشكل الركن المادي وبالتالي قيام العرف، بالإضافة إلى ذلك فإن كلمة تكرار بحد ذاتها تفيد لغوياً بأن التصرف يجب أن يتم أكثر من مرة.

وعلى الرغم من أن الأغلبية الفقهية تتطلب التكرار، إلا أنه لا بد من التنويه إلى أن هناك قلة من الفقه لا تشترط تكرار التصرف وتنادي بإمكانية نشوء الركن المادي والعرف حتى وإن حدث التصرف لمرة واحدة، طالما أنه يعبر عن ضمير الجماعة[3]. ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه بإلحاح هو هل من الممكن التأكيد على أن القيام بالتصرف لمرة واحدة يعبر عن ضمير الجماعة؟ نحن نعتقد أنه من الصعب الجزم بذلك، فالتكرار كما ذكرنا هو الذي يعطي الدليل على تأكيد هذا التصرف ورسوخه في ضمير الجماعة ويعبر عن رضائها وقبولها لهذا المسلك المتبع وقرينة على إرادة السلطات

---

[1] **) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، ص ٤٢، مرجع سابق الذكر.**

[2] M. El-Helw; La coutume constitutionnelle en droit public français 1976, P 75.
Hauriou , Giquel, Gérlard, Droit constitutionnel et institutions politique, 1975, P. 325.

[3])Duverger, Droit constitutionnel, 1953, P. 103.

الحاكمة الالتزام به بالشكل الذي يحوله إلى قاعدة عرفية، وأما إذا لم يتكرر التصرف فلا نعتقد بقيام الركن المادي وبالتالي لا يقوم العرف. وهذا يعني أننا نرفض رأي الأقلية الفقهية ونذهب مع الأغلبية التي تشترط تكرار التصرف حتى يتحقق الركن المادي ويقوم العرف.

- ***الاطراد والثبات:*** يرتبط بشرط التكرار شرط آخر وهو شرط الاستقرار والثبات الذي يقصد به تكرار الإجراء أو التصرف موضوع العادة بدون تقطع أو تذبذب، وإنما بشكل مستقر وثابت، فثبات واطراد العمل بالعادة شرط ضروري وجوهري لتحول هذه العادة إلى عرف دستوري. واستناداً لذلك، فإن على السلطة الحاكمة التي اتبعت تصرفاً معيناً في موضوع ذا طبيعة دستورية أن تعمل بهذا التصرف بصفة مستمرة ومنتظمة أي أن تطبقه كلما توافرت ظروف وشروط تطبيق القاعدة التي اتبعتها. فإذا حدث أن خرجت السلطة الحاكمة عما درجت عليه من عمل أو خالفت القاعدة المتبعة وتكررت المخالفة لهذه القاعدة والخروج عليها، فإن ذلك يعني انتفاء صفة الانتظام والثبات وبالتالي عدم تحول العادة إلى عرف أي انهدام القاعدة العرفية الدستورية. فعندما أعيد انتخاب الرئيس الأمريكي لمرة ثالثة ورابعة بالمخالفة للقاعدة العرفية التي كانت تقتضي بعدم جواز انتخاب الرئيس لأكثر من ولايتين، انهار الركن المادي وبالتالي انهارت هذه القاعدة العرفية لفقدان شرط الثبات والاضطراد.

-***القدم أو مرور فترة زمنية على إجراء التصرف:*** إذا كان شرط الثبات والانتظام يرتبط بالتكرار فإنه يرتبط بهذا الشرط شرط آخر يتعلق بالمدة الزمنية أي بقدم القاعدة العرفية المتبعة. بمعنى أن الهيئة الحاكمة يجب أن تكون قد درجت على اتّباع التصرف موضوع القاعدة العرفية فترة معينة من الزمن بما يؤكد استقرار وثبات العمل بهذا التصرف. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الفقه متفق حيال عدم إمكانية تحديد عنصر الزمن بطريقة قاطعة أي بعدد معين من السنوات يتكون بانقضائها العرف، وأنّ المسألة الزمنية هي أمر نسبي تتوقف على ظروف كل حالة على حده وليس هناك من معيار عام قاطع في هذا الموضوع، فظروف حالة تختلف عن ظروف الحالة أو الحالات الأخرى ولذلك لا يمكن تحديد عنصر الزمن بصفة محددة. فالمدة اللازمة قد تطول لتصل إلى عشرات السنين وبالمقابل قد تقصر لتصل إلى خمسة سنوات أو أقل، فهناك بعض القواعد العرفية

الدستورية تقررت بإتباعها مدة تقارب القرن من الزمان فقد استغرق تكوين النظام البرلماني في انكلترا مرور قرن ونصف القرن، ولكن هناك قواعد عرفية أخرى تقررت بإتباعها لمدة تقارب عشر سنوات أو أقل، فإقرار مسؤولية الوزارة في فرنسا أمام مجلس الشيوخ في الجمهورية الثالثة تطلب مرور حوالي خمس وعشرون عاماً.

-***العمومية:*** يقصد بالعمومية كشرط من شروط قيام الركن المادي للعرف الدستوري أن يكون المسلك أو التصرف الصادر عن إحدى السلطات الحاكمة في موضوع دستوري قد حاز على رضا وقبول أفراد الجماعة بحيث تقبل الالتزام والتقيد به أو على الأقل أنها لا تعارض نشوءه وهو ما يعني قبولها الضمني. أما في حال الاعتراض على هذا التصرف أو المسلك من قبل الجهات المعنية فلا يتحقق الركن المادي للعرف لافتقاره لشرط العمومية الضروري لتحويل التصرف المتبع إلى قاعدة عرفية.

ويبدو أن الفقه منقسم حيال تحديد صاحب الحق في الاعتراض على التصرف الصادر عن إحدى السلطات الحاكمة، بمعنى هل السلطات الحاكمة وحدها هي التي تملك حق الاعتراض أم أن أفراد الجماعة أي المواطنين يملكون هذا الحق أيضاً؟ بمعنى آخر، هل يلزم فقط موافقة أو عدم اعتراض بقية الهيئات الحاكمة أم أنه يلزم أيضاً موافقة وعدم اعتراض الموطنين حتى يتحقق شرط العمومية ؟

في الحقيقة، لا يوجد ثمة خلاف بين الفقه على حق السلطات الحاكمة بالاعتراض على تصرف صادر عن هيئة أخرى باعتبارها هي المعنية بالأمر وهي المقصودة أصلاً بتعبير ضمير الجماعة إذ أنها هي المؤهلة بحكم وظائفها لتشييد قواعد دستورية جديدة، فيلزم حتماً موافقتها أو عدم اعتراضها على موضوع القاعدة العرفية الجديدة. بيد أن الفقه غير متفق في مجموعه على الاعتراف بهذا الحق للأفراد على إطلاقه إذ أن هناك أقلية فقهية ترى عدم الاعتراف بحق الاعتراض للمحكومين على القاعدة العرفية في الحالة التي لا تمس فيها هذه القاعدة حقوقهم وحرياتهم أي تلك القاعدة التي تتصل بعلاقات السلطات الحاكمة مع بعضها البعض ودون أن ترتبط مع الأفراد، إذ أنه في هذه الحالة لا مصلحة مباشرة لهم في تشييد هذه القواعد، وأما في الحالة التي تمس القاعدة حقوقهم وحرياتهم فإن عدم اعتراضهم يصبح لازماً. وأما الأغلبية الفقهية فترى الاعتراف بحق الاعتراض

للمحكومين على القاعدة الجديدة أياً كان مضمون هذه القاعدة أي سواء تعلقت بحقوق الأفراد وحرياتهم أو بعلاقة السلطات الحاكمة فيما بينها على أساس أن لمجموع أفراد الشعب صالحاً مباشراً أو غير مباشر فيما يوضع ويعدل من قواعد دستورية بحسبان أن كل قواعد الدستور المكتوبة أو العرفية تمس مراكز الأفراد القانونية بشكل أو بآخر.

ونحن من جانبنا نؤيد الرأي الفقهي الثاني ونراه أكثر صوابية وصحة ذلك أن القواعد العرفية تقوم على أساس رضاء وقبول الضمير العام للجماعة لهذه القواعد وتعبير الضمير العام للجماعة لا ينصرف فقط إلى الهيئات الحاكمة وإنما يشمل أيضاً أفراد الشعب، وبالتالي فإنه ما يصح على اعتراض الهيئات الحاكمة يجب أن يصح على اعتراض المواطنين وبغض النظر عن موضوع القاعدة، أي عدم توفر شرط العمومية في حال اعتراضهم وبالتالي انتفاء الركن المادي وعدم قيام العرف الدستوري. فيلزم إذاً ليس فقط قبول وموافقة الهيئات الحاكمة وإنما أيضاً قبول المواطنين وموافقتهم والقول بغير ذلك قد يؤدي إلى إمكان اعتداء الحكام على حقوق الأفراد وحرياتهم وتحول هذا الاعتداء إلى عرف دستوري بمجرد تكراره من إحدى السلطات الحاكمة وعدم اعتراض السلطات الأخرى على هذا المسلك.

أضف إلى ذلك فإن تعبير الجماعة فيما يخص الركن المعنوي يشمل السلطات الحاكمة والمواطنين، وعليه فإن المقصود بهذا التعبير فيما يتعلق بالركن المادي أيضاً يجب أن يشمل السلطات الحاكمة والأفراد، فالانسجام والمنطق يقتضيان أن نعطي لتعبير الجماعة معنىً واحداً بالنسبة للركنين معاً هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن الدستور الذي وضع بطريقة ديمقراطية يكون قد حاز على رضا الشعب وموافقته وعلى ذلك فإن المنطق يقتضي موافقة الشعب على قاعدة دستورية طالما أنه وافق على الدستور بأكمله. بمعنى آخر، فطالما أن الشعب قد وافق على الكل فيجب اشتراط موافقته أو عدم اعتراضه على الجزء.

وخلاصة القول، إن المسلك الذي تثار حوله الاعتراضات من إحدى السلطات الحاكمة أو من الشعب فإنه لا يشكل قاعدة عرفية مهما تكرر القيام به. وبناءً عليه، فإن تكرار قيام الملك في مصر في ظل دستور ١٩٢٣ بتعيين وكيل الوزارة بأمر ملكي منفرد

دون الحصول على توقيع مجاور من الوزير، لم ينشئ قاعدة عرفية على الرغم من تكراره وذلك بسبب اعتراض الوزارة القائمة حينئذ على هذا المسلك.

ب-الركن المعنوي: لا يكفي تحقق الركن المادي بالشروط التي شرحناها أعلاه حتى نقول بوجود العرف الدستوري، إذ لا بد من توافر ركن آخر وهو الركن المعنوي حيث لا ينهض العرف الدستوري كبقية الأعراف في فروع القانون الأخرى إلا بتوافر هذين الركنين معاً. والمقصود بالركن المعنوي هو أن يستقر في ذهن الجماعة وضميرها أن ذلك التصرف أو السلوك موضوع العادة قد أصبح بمثابة القاعدة الملزمة الواجبة الإتباع والاحترام شأنها في ذلك شأن أية قاعدة قانونية دستورية أخرى. بمعنى آخر، يجب أن يرسخ في ذهن الجماعة الاعتقاد بأن القاعدة الدستورية الناجمة عن العرف قد أضحت ملزمة تماماً مثلها في ذلك مثل أية قاعدة واردة في الدستور المكتوب وبالتالي فإن الخروج عليها أو مخالفتها يستتبع فرض جزاء كالجزاء الذي يتم توقيعه في حال مخالفة قواعد الدستور المكتوب سواء بسواء أي عدم دستورية القانون الصادر عن السلطة التشريعية وعدم شرعية تصرف السلطة التنفيذية الذي يكون مخالفاً للقاعدة العرفية الدستورية.

وهذا الاعتقاد الراسخ بإلزامية واحترام القاعدة العرفية -كما هو مبين في التعريف المعطى للعرف الدستوري- يجب أن يتولد في ضمير الجماعة أي أن ينبع هذا الاعتقاد ليس فقط من ذهن وضمير السلطات الحاكمة التي أنشأت بسلوكها أو تصرفها القاعدة العرفية وإنما يجب أن ينبع أيضاً من ذهن وضمير أفراد الجماعة أي المواطنين إذ أن المقصود بتعبير الجماعة – كما بينا في الركن المادي- هو أن يشمل الهيئات الحاكمة والمحكومين على حد سواء هذا من ناحية. من ناحية أخرى، فإن العرف نشأ بصورة تلقائية ليعبر عن حاجات الجماعة وضميرها والقاعدة التي لها هذه الطبيعة لا بد من اشتراط الشعور بإلزاميتها من طرف الحكام والمحكومين حتى تنقلب إلى قاعدة قانونية قابلة للتطبيق.

ويجب التنويه إلى أن الاعتقاد في الذهن هو أمر نفسي باطني يصعب اكتشافه وإثباته، لذلك فإن الدليل على توفر هذا الاعتقاد ينشأ من خلال تطبيق القاعدة العرفية بصفة منتظمة ومستقرة أي بدون انقطاع بالشكل الذي يؤكد بجلاء ووضوح إلزامية القاعدة

العرفية في ضمير الجماعة إذ بدون هذا التطبيق المنتظم والمستقر لا يمكن أن يتولد الشعور والاعتقاد بإلزامية القاعدة وهذا ما يبين مدى ارتباط الركن المعنوي بالركن المادي وبالتالي عدم قيام العرف إلا بتوفر هذين الركنين.

٢-أنواع العرف الدستوري وقوته القانونية:

نشير بداية إلى أن الأغلبية الفقهية تؤكد على تمتع العرف الدستوري بالقوة القانونية باعتباره مصدراً من المصادر المنشئة للقواعد القانونية التي تنشأ إلى جانب القواعد الدستورية المكتوبة سواء كانت مرنة أم جامدة، ولكنها اختلفت بشأن درجة القوة القانونية التي يجب الاعتراف بها للعرف المشروع. إن القوة القانونية للعرف تختلف بحسب نوع العرف ووفقاً للدور الذي يلعبه حيال الوثيقة الدستورية. فهناك العرف المفسر الذي يقتصر دوره على تفسير بعض النصوص الدستورية التي يشوبها الغموض، وهناك العرف المكمل الذي يسد النقص في الوثيقة الدستورية وهناك العرف المعدل الذي يلعب دوره في تعديل حكم وارد في الوثيقة الدستورية بالإضافة أو الحذف، وهناك أيضاً العرف المخالف الذي يأتي بحكم مخالف صراحة للنص الدستوري. فهل كل هذه الأعراف مشروعة وتتمتع بقوة قانونية؟

إن الفقه لا يعتبر كل الأعراف المشار إليها مشروعة وتتمتع بقوة قانونية، ولبيان فيما إذا كان العرف يتمتع بقوة قانونية أم لا فقد ربط بين مشروعية العرف وقيمته القانونية. بمعنى أنه إذا أعترف الفقه بمشروعية العرف فإنه يبحث في قيمته القانونية، وبالعكس إذا لم يعترف بمشروعيته فلا يرى ضرورة للخوض في الحديث عن قيمته القانونية إذ لا يتمتع العرف في هذه الحالة بأية قوة قانونية. فإذا كان الفقه لم يختلف حول مشروعية العرف المفسر وقيمته القانونية، فإنهم اختلفوا بشأن مشروعية العرف المكمل والمعدل وقوتهما القانونية على النحو الذي سنتولى بيانه كالآتي:

١- العرف المفسر وقيمته القانونية: يرد في الوثيقة الدستورية بعض الأحكام والنصوص التي قد يكتنفها الغموض أو الإبهام بحيث يثار شك حول تحديد المقصود بهذه الأحكام واستخلاص المعنى القانوني السليم منها فيأتي العرف المفسر ليعمل على إزالة غموضها

وتوضيح ما يشوبها من إبهام[1] مع الإشارة إلى أن فرضية وجود نصوص دستورية غامضة ليست بالأمر النادر الحدوث وذلك بسبب ما تقوم به السلطة التأسيسية من إيراد نصوص ومبادئ دستورية عامة كلية بحاجة إلى إيضاح وتفصيل، ويزداد احتمال وجود هذه النصوص في الدساتير المقتضبة أو المختصرة. ويتضح مما سبق أن العرف المفسر يهدف إلى توضيح غموض النص الدستوري بالشكل الذي يرفعه من صفة النص الغامض إلى مرتبة النص المفهوم والواضح. وبناءً عليه، يظهر بأن العرف المفسر لا ينشئ قاعدة دستورية جديدة وإنما يقتصر دوره على بيان كيفية تطبيق النص الدستوري أي أنه لا يخرج عن دائرة النصوص المكتوبة وإنما يعمل في نطاقها وبالتالي لا يأتي بجديد ولا يلغي ما هو موجود. فالعرف المفسر بهذا المعنى لا يعتبر مصدراً منشئاً للقواعد القانونية وإنّما مصدراً تفسيرياً بحسبان أنّه لا ينشئ قاعدة دستورية جديدة وإنما يقتصر دوره على بيان المقصود بالقاعدة الدستورية الموجودة.

وفيما يتعلق بمشروعية العرف المفسر وقيمته القانونية، فقد رأى الفقه أن هذا العرف طالما يلعب دوره في إطار الوثيقة الدستورية ولا يأتي بجديد، فإن هذا الأمر يقتضي الاعتراف بمشروعيته وإعطائه نفس القيمة القانونية التي تكتسبها القواعد الدستورية المكتوبة بحسبان أن العرف المفسر ليس له وجود مستقل عن الحكم الدستوري الذي يفسره.

كما أنّ العرف الدستوري المفسر يعتبر جزءاً من الدستور المدون الذي يقوم بتوضيحه وتفسيره وبالتالي فهو يلحق بالنص الدستوري الذي يفسره ويأخذ حكمه ونفس

---

[1] من أمثلة العرف المفسر، ما جرى عليه العرف في فرنسا في ظل دستور عام ١٨٧٥ من الاعتراف لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار اللوائح التنفيذية تفسيراً لنص المادة الثالثة من هذا الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين، وذلك على أساس أن كفالة تنفيذ القوانين لن تتأتى للرئيس دون الاعتراف له بسلطة إصدار اللوائح التنفيذية التي تبين آلية تنفيذ القوانين. ويمكن القول بأن سلطة رئيس الجمهورية في سورية بإصدار لوائح الضبط (البوليس) ولوائح تنظيم وترتيب المرافق العامة قد استقرت نتيجة عرف دستوري تفسيري لنص المادة ٩٣-١ التي تنص على أن "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة"، فسلطة رئيس الجمهورية في ضمان السير المنتظم لسلطات الدولة وبقاء الدولة تقتضي الاعتراف لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار لوائح الضبط وتنظيم المرافق العامة.

قيمته القانونية، ويستوي في ذلك أن يكون الدستور مرناً يعدل بنفس إجراءات تعديل القانون العادي أم جامداً يعدل بإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي يعدل فيها القانون العادي. ومن الجدير بالذكر أن هذه القيمة القانونية للعرف المفسر مشروطة بأن لا يتم بواسطته وتحت ستار التفسير إعطاء النص الدستوري معنى يبعده عن حقيقة قصد واضعيه، أي أن نعطيه معنى لا يحتمله النص الأصلي ويذهب خلاف الغاية الأساسية التي قصدها المشرع، وأن لا يتم أيضاً إضافة حكم جديد عن طريق هذا العرف إذ أنه في هاتين الحالتين لا نبق أمام عرف مفسر وإنما ننتقل إلى نوع آخر من العرف يتطلب البحث في قيمته القانونية.

٢- ***العرف المكمل وقيمته القانونية:*** تتولى السلطة التأسيسية الأصلية تنظيم الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية في صلب الوثيقة الدستورية إلا أنها قد تغفل أو تسهو عن تنظيم موضوع من الموضوعات الدستورية أو أنها تتولى تنظيم موضوع معين ولكن هذا التنظيم لا يعد كافياً لأنه لا يلم بكافة جزئيات الموضوع وتفاصيله وهو بالتالي بحاجة إلى تكملة ليستوي تنظيمه بشكل كاف وهنا يأتي دور العرف المكمل ليكمل النقص ويسد العجز. فالعرف المكمل إذاً هو ذلك العرف الذي يقوم بتنظيم الموضوعات الدستورية التي أغفل أو سكت المشرع الدستوري عن تنظيمها بشكل كامل أي التي لم يتطرق لمعالجتها مطلقاً، أو بسد النقص أو العجز الذي يعتور الموضوعات التي عالجها المشرع الدستوري بشكل غير كامل في الوثيقة الدستورية[١]. وبهذا المعنى فإن العرف المكمل يختلف عن العرف المفسر، ذلك أنه يأتي بحكم دستوري جديد غير وارد إطلاقاً أو وارد بشكل غير كاف في الوثيقة الدستورية عبر إكمال النقص والقصور أو سد الفراغ الدستوري. وبناءً عليه، فإن العرف المكمل يعتبر مصدراً من المصادر الرسمية للقواعد

---

[١]) نظم الدستور الفرنسي موضوع انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية حيث نص على أن يجري الانتخاب وفقا لنظام الاقتراع العام، ولكنه لم يحدد فيما إذا كان الانتخاب مباشراً أو غير مباشر إلا أنه جرى العمل على أن يتم الانتخاب بشكل عام ومباشر وذلك على أساس أن قاعدة عرفية قد نشأت مفادها أن يكون الانتخاب مباشراً. كما أن قاعدة عدم جواز انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية لمرة ثالثة هي قاعدة ترجع في أصلها إلى العرف الدستوري، وكذلك فإن توزيع المناصب القيادية في لبنان بين الطوائف اللبنانية يرجع إلى العرف حيث جرى العمل عرفياً على أن يكون رئيس الجمهورية من الطائفة المسيحية المارونية ورئيس الوزراء من الطائفة المسلمة السنية ورئيس مجلس النواب من الطائفة المسلمة الشيعية.

الدستورية على عكس العرف المفسر الذي يعتبر مصدراً تفسيرياً أي غير رسمي للقواعد القانونية لأنه يأتي بحكم دستوري جديد.

وفيما يتعلق بمشروعية العرف المكمل وقيمته القانونية، فقد انقسم الفقه بشأن مشروعيته وقوته القانونية إلى ثلاثة اتجاهات. الاتجاه الأول والذي تمثله الغالبية الفقهية يقر بمشروعية العرف المكمل ويعترف له بقوة قانونية مساوية لقوة القواعد القانونية الدستورية وذلك على أساس أن هذه الاتجاه يلحق العرف المكمل بالعرف المفسر حيث يرى أنه إذا كان العرف المفسر يفسر إرادة المشرع الصريحة، فإن العرف المكمل يفسر إرادة المشرع الضمنية أي أنه يفسر سكوت المشرع بحسبان أن ما لم ينص عليه المشرع صراحة فإنه يبيحه ضمناً طالما أن ما أتى به العرف لا يتضمن مخالفة صريحة لنص دستوري وطالما أنه يعتبر معبراً عن إرادة الأمة.

وأما الاتجاه الثاني فإنه يقر بمشروعية العرف المكمل أيضاً ولكنه لا يعترف له إلا بقوة القاعدة القانونية التشريعية البرلمانية لأن العرف المكمل يستمد قوته من إرادة المشرع المفترضة والمشرع لا يملك بإرادته الصريحة أن يسن قواعد مساوية في القوة القانونية لقوة القواعد الدستورية، ومن باب أولى فإنه لا يستطيع فعل ذلك بالإرادة المفترضة. ونحن نرى بأنه لا يمكن الاستناد إلى هذا الرأي الفقهي وذلك لأنه إذا كان من المفروض الاعتراف للعرف بقوة قانونية فإن هذه القوة يجب أن لا تقل عن قوة القاعدة الدستورية كي يصبح هذا العرف ملزماً لجميع السلطات وبالأخص للسلطة التشريعية إذ أن الهدف من الاعتراف بالعرف الدستوري هو إلزام المشرع العادي بهذه القواعد العرفية الدستورية وهذا الهدف لن يتحقق ما لم نعترف للعرف الدستوري بقوة قانونية أعلى من قيمة التشريع العادي إي إعطائه قوة الدستور.

وبخصوص الاتجاه الفقهي الثالث، فإنه لا يقر بمشروعية العرف المكمل دائماً وعليه فإنه لا يعترف له دائماً بقيمة قانونية حيث ربط هذا الاتجاه بين مشروعية وقوة هذا العرف القانونية بالدور الذي يلعبه في الوثيقة الدستورية[1]. فإذا اقتصر دور العرف على بيان الكيفية أو الوسيلة التي يتم بواسطتها تطبيق حكم من الأحكام الواردة في الوثيقة

---

[1]) J.Laferriere, Manuel de droit constitutionnel, 1947، Op. Cit. P. 349.

الدستورية، ففي هذه الحالة يلحق العرف المكمل بالعرف المفسر ويأخذ حكمه ويتمتع بقوة الدستور، وأما إذا ما تعدى العرف المكمل هذا الدور بأن أنشأ حكماً دستورياً جديداً لا يستند إلى نص دستوري، أي عندما ينظم العرف موضوعاً من الموضوعات الدستورية التي أغفل المشرع الدستوري تنظيمها بشكل كامل، ففي هذه الحالة يعتبر هذا العرف عرفاً معدلاً ويأخذ حكمه أي هو عرف غير مشروع وليس له أية قيمة قانونية. من جانبنا، فإننا نعتقد أنه لا يمكن مجاراة هذا الرأي الأخير إذ لا يمكن إلحاق العرف المكمل بالعرف المعدل نظراً لاختلاف الدور الذي يلعبه كل منهما عن الآخر، فالعرف المكمل لا يعدل ولا يغير – كما ذكرنا – في الوثيقة الدستورية وإنما ينظم موضوعاً سكت المشرع الدستوري عن تنظيمه أو لم ينظمه بشكل كاف فيأتي ليسد هذا العجز أو يكمل النقص وبناءً على ذلك فإنه يجب الاعتراف بمشروعيته وإعطائه قيمة قانونية، بينما العرف المعدل – كما سنبين– يعدل حكماً وارداً في الوثيقة الدستورية أو يلغي حكماً مقرراً فيها. بناءً عليه، فإننا نرى أنه طالما أن العرف المكمل لم يأت بما يخالف الدستور، فإنه يجب الاعتراف له بالمشروعية وبالقوة القانونية الدستورية.

٣-العرف المعدل وقيمته القانونية: يقصد بالعرف المعدل ذلك العرف الذي يعدل حكماً من الأحكام الوارد تنظيمها في الوثيقة الدستورية المكتوبة عن طريق إضافة حكم جديد لها أو إلغاء حكم من الأحكام المذكورة فيها. يظهر لنا من التعريف بأن العرف المعدل يجري تعديلاً في نصوص الوثيقة الدستورية وهذا التعديل يحمل معنى مخالفة الدستور إذ أنه طالما أن المشرع الدستوري تولى تنظيم موضوع ما فإنه يجب على العرف أن لا يلعب أي دور فيه وأن لا يذهب خلاف ما يقتضيه النص الدستوري وإلا فإنه عد مخالفاً للدستور. وبهذا المعنى، فإن العرف المعدل وإن كان يتفق مع العرف المكمل بأن كلاهما يضيفان حكماً دستورياً جديداً إلا أنهما يختلفان في ماهية الدور الذي يلعبه كلاهما. ويكمن هذا الاختلاف في أن العرف المكمل يقتصر دوره –كما بينا– على تنظيم موضوع سكت عن تنظيمه المشرع الدستوري أي يتولى إكمال النقص أو سد العجز، في حين أن العرف المعدل يتعدى هذا الدور حيث يقوم بتعديل حكم كان المشرع الدستوري قد نظمه صراحة في صلب الوثيقة الدستورية.

ويقسم الفقهاء العرف المعدل إلى قسمين وهما العرف المعدل بالإضافة والعرف المعدل بالحذف على النحو الآتي:

أ-العرف المعدل بالإضافة: يعد هذا العرف عرفاً إيجابياً ذلك أنه يضيف حكماً جديداً إلى الحكم الوارد في الوثيقة الدستورية عن طريق منح سلطة من سلطات الدولة اختصاصاً لم يتقرر لها وفقاً لنص الدستور والذي لا يسمح أيضاً تفسير النص الدستوري بأي شكل من الأشكال إعطائها هذا الاختصاص نظراً لصراحة النص الدستوري في منح هذا الاختصاص إلى سلطة معينة بذاتها[1]. فقد درج البرلمان في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ على تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع على الرغم من أن الدستور خص صراحة البرلمان فقط بالتشريع ولم يسمح له بتفويض هذه الصلاحية، وهكذا يكون العرف المعدل قد أعطى للسلطة التنفيذية اختصاصاً جديداً. وفي سورية يمكن رد استعمال رئيس الجمهورية لممارسة اختصاص العفو العام إلى العرف المعدل بالإضافة حيث أناط الدستور صلاحية العفو العام بالبرلمان دون أيّة سلطة أخرى وطالما أن رئيس الجمهورية درج على ممارسة هذا الاختصاص ولم ينازعه أحد في ذلك، فإنه يكون قد تشكل حسب رأينا عرفاً دستورياً معدلاً بالإضافة يبيح لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص.

ب-العرف المعدل بالحذف[2]: يعد هذا العرف عرفاً سلبياً إذ أنه يقوم على إسقاط ممارسة اختصاص من الاختصاصات المقررة بنص الدستور لسلطة معينة بحسبان أن عدم اللجوء إلى تطبيقه أو امتناع هذه السلطة عن ممارسة اختصاص دستوري مقرر لها

---

[1]) **تواتر العمل في فرنسا في ظل دستور سنة ١٨٧٥ على تفويض البرلمان للحكومة أمر وضع قواعد قانونية عامة مجردة عن طريق مراسيم، على الرغم من أن المادة الأولى من هذا الدستور نصت وبشكل صريح على الاختصاص المطلق في مجال التشريع للسلطة التشريعية، الأمر الذي يفيد منع البرلمان من تفويض هيئة أخرى في ممارسة التشريع شراكة معه ولكن على الرغم من هذا المنع إلا أنه نشأ عرفاً عدل هذه القاعدة الدستورية. من أمثلة العرف المعدل بالإضافة التي يمكن أن تحدث في سورية، صدور مراسيم تشريعية من رئيس مجلس الوزراء إذ أن الدستور السوري الحالي حصر سلطة إصدار مراسيم تشريعية برئيس الجمهورية (م ١١١-١-٢-٤) فقط ولم يسمح له الدستور حتى بإمكانية تفويض ممارسة هذه السلطة، فلو حدث أن أصدر رئيس مجلس الوزراء مراسيم تشريعية من تلقاء نفسه أو بناء على تفويض وتواتر العمل على هذا النحو لأمكننا القول بنشوء عرف معدل للمادة المذكورة من الدستور.**

[2]) Laferièrre, La coutume constitutionnelle, son rôle et sa valeur en France, RDP, 1944, P. 26 et sous.

خلال فترة معينة من الزمن يعني نشوء عرف يفيد بسقوط هذا الاختصاص، أي بحذف هذا الاختصاص من سلة سلطاتها.

وبالاستناد إلى الدور الذي يلعبه العرف المعدل، فقد اختلف الفقهاء بشأن مشروعيته وقيمته القانونية، فالفقه غير متفق لا على مشروعيته ولا على قيمة قانونية. وفي هذا الصدد، نميز بين ثلاثة مواقف فقهية: الرأي الفقهي الأول يقر بمشروعيته وطالما يعترف بمشروعيته فإنه يعترف بقوة قانونية ويعطيه القيمة القانونية الدستورية، بينما الرأي الفقهي الثاني يميز ما بين العرف المعدل بالحذف إذ لا يقر بمشروعيته ولا يعترف له بأية قيمة قانونية، والعرف المعدل بالإضافة الذي يعتبره مشروعاً ويعطيه القيمة القانونية الدستورية، والرأي الفقهي الثالث لا يقر لا بمشروعيته ولا بإعطائه أية قيمة قانونية وهو ما سنبينه على النحو الآتي:

الفريق الفقهي الأول: ذهب جانب من الفقه إلى الاعتراف بمشروعية العرف المعدل لأن هذا العرف في حقيقته ما هو إلا تعبير مباشر لإرادة الأمة صاحبة السيادة ولا أحد ينازع في حق الأمة ليس فقط في وضع القواعد الدستورية وإنما في تعديلها وحتى إلغائها أيضاً. ولكن إذا كان هذا الجانب الفقهي قد سلم بمشروعية العرف المعدل إلا أنه اختلف حول مدى القيمة القانونية لهذا العرف. فقد ذهب رأي داخل هذا الاتجاه إلى الاعتراف له بقوة النصوص التشريعية فقط أي بقوة القوانين الصادرة عن المشرع العادي لأن إعطائه قوة الدستور يتنافى مع مبدأ الدستور الجامد الذي يشترط إجراءات معينه لتعديله، في حين ذهب رأي آخر داخله إلى الاعتراف لهذا العرف بقوة القواعد الدستورية ذلك أن الاعتراف للعرف بقيمة قانونية أدنى من الدستور يعد غير ذي جدوى حيث أنه لا يجوز لقاعدة من مرتبة أدنى أن تخالف قاعدة من مرتبة أعلى وحتى يكون للعرف أثراً معدلاً يجب أن نعترف له بقوة مساوية لنص الدستور. وهذا ما يقتضيه المنطق القانوني، فضلاً عن أن العرف الدستوري كالدستور يفترض أنه يعبر عن ضمير الجماعة وسيادة الأمة وبالتالي يجب أن يكون لهما نفس المرتبة والقوة القانونية.

الفريق الفقهي الثاني: يميز هذا الرأي بالنسبة للقوة القانونية للعرف المعدل بين العرف المعدل بالإضافة والعرف المعدل بالحذف. فبالنسبة للعرف المعدل بالإضافة فإنه يلحقه

بالعرف المكمل وبالتالي فهو عرفاً مشروعاً وقائماً فعلاً ويتمتع بقوة القواعد الدستورية أي أن له أثراً منتجاً في تعديل هذه النصوص طالما أن قوتهما القانونية متساوية. وأما بالنسبة للعرف المعدل بالحذف فإنه لا يقر بوجوده وطالما الأمر كذلك فهو لا يعترف له بأية قيمة قانونية إذ لا يمكن –حسب وجهة نظره–أن يقوى عرف على إلغاء نص دستوري مهما طال أمد عدم تطبيق هذا النص والقول بغير ذلك يعني إغفال لحصانة الدستور الجامد الذي لا يعدل إلا بإتباع إجراءات خاصة مقررة في الدستور. ولكننا لم نفهم بعد السبب الذي حدا بهذا الجانب من الفقه إلى اعتبار العرف المعدل بالحذف خرقاً للحصانة الدستورية في حين أنه لا يرى في العرف المعدل بالإضافة كذلك بالرغم من أن هذا العرف يحمل في طياته معنى الخرق للدستور والخروج على أحكامه أكثر من العرف المعدل بالحذف لأنه يخالف الدستور بشكل إيجابي وذلك بإضافة حكم جديد إلى الوثيقة الدستورية.

الفريق الفقهي الثالث: هذا الرأي لا يعترف بمشروعية العرف المعدل بنوعيه سواء كان بالإضافة أو بالحذف ولا يقر له بأية قيمة قانونية على أساس أن تعديل الدستور عن طريق الأعراف يعد أمراً يتناقض وفكرة الدستور الجامد المكتوب الذي حدد طريقة وإجراءات معينة وسلطة مختصة لإجراء التعديل وبالتالي فإن القول بوجود عرف معدل للدستور يشكل انتهاكاً للقواعد الدستورية سيما تلك التي تنص على طريقة التعديل، كما أن تعديل الدستور عن طريق العرف يتناقض ومبدأ السيادة الشعبية لأنه يشكل إعلاء لإرادة السلطات الحاكمة المنشئة للعرف على إرادة الشعب الذي عبر عن إرادته في الدستور وحدد الطريقة التي بموجبها تخضع فيها هذه الإرادة للتعديل.

ومن جانبنا، فإننا نؤيد الرأي الفقهي الأخير استناداً للحجج التالية:

أولاً، إن قول الفقه بوجود العرف المعدل عملياً لا يعني مشروعيته فلا تلازم بين وجود الشيء ومشروعيته، فالربا موجود ولكنه غير مشروع وكذلك أيضاً التبني وكثير من الأفعال الأخرى فعلى الرغم من وجودها إلا أنها غير مشروعة.

ثانياً، من المبادئ المستقرة في فقه القانون الدستوري أن تفويض الاختصاص باطل ما لم يسمح الدستور بذلك وبعد اتخاذ الإجراءات اللازمة، ذلك أن المشرع الدستوري عندما أناط

بسلطة معينة ممارسة اختصاص ما فلأنه قدر أن هذه السلطة تتوافر فيها مؤهلات وضمانات محددة تجعلها أهلاً لممارسة هذا الاختصاص، وبالتالي فإذا كان تفويض الاختصاص غير مشروع ما لم يسمح به الدستور فمن باب أولى أن يكون الاعتراف لسلطة معينة بممارسة اختصاص ما بواسطة الأعراف المعدلة غير مشروع. وإن القول بغير ذلك لا يحمل فقط معنى الاعتداء على اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة التي يناط بها تعديل الدستور –كما بين الرأي الفقهي الأخير– وإنما يشكل أيضاً اعتداء على مبدأ المشروعية الذي يقضي باحترام القاعدة القانونية ما لم تعدل أو تلغ بالطريقة والإجراءات المبينة قانوناً، فضلا عن أنه يعد مخالفة للمبادئ العامة في التفويض.

ثالثاً، إن الاعتراف بوجود عرف معدل للدستور يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بضرورة احترام كل سلطة لاختصاصاتها المحددة لها في الدستور وأن أي تصرف خارج عن نطاق دائرة اختصاصها يكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء المختص إذ لا يمكن لسلطة منشأة أن تخالف ما قررته السلطة المنشئة وإلا فإن تصرفها يعد مخالفا للدستور يجب أن يكون مقترنا بجزاء الإلغاء.

رابعاً، إن قواعد القانون العام كما هو مستقر فقهاً تعد جميعها آمرة وإذا كان الفقه لا يقر بوجود عرف مخالف لقاعدة آمرة في نطاق القانون الخاص، فهل من الممكن أن يقر بمشروعية عرف مخالف لقواعد القانون العام؟ ونشير في هذا الصدد إلى أن موقف القضاء الإداري مستقر على أن العرف الإداري يجب أن لا يكون مخالفاً لنص قانوني مكتوب قائم أياً كانت مرتبته في سلم القواعد القانونية ويبرر ذلك بأن قواعد القانون الإداري كلها آمرة وبالتالي فإن المنطق يقتضي أن يؤخذ بذلك في القانون الدستوري الذي يحتل المرتبة الأولى في سلم تدرج القواعد القانونية وعدم السماح بوجود عرف مخالف لنص دستوري مكتوب.

خامساً، إن الاعتراف بالعرف المعدل للدستور قد يؤدي إلى إمكانية احتيال أو تهرب السلطات الحاكمة في تطبيق النصوص الدستورية ويترك أمر تعديلها لأهواء ورغبات هذه السلطات، أو قد يؤدي على الأقل فيما يتعلق بالعرف المعدل بالحذف إلى دفع الهيئات الحاكمة إلى استخدام سلطاتها بشكل تعسفي ودون وجود ما يبرر استعمالها ليس إلا لمنع

تشكل قاعدة عرفية حتى لا تسقط الحق أو الاختصاص المقرر لها في الدستور عن طريق العرف المعدل بالحذف وهذه نتيجة في غاية الغرابة. فهل من المعقول أن ندفع رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان ليس إلا لمنع تشكل عرفاً معدلاً بالحذف؟

سادساً، إن القول بمشروعية العرف المعدل يعني إغفال دور الرقابة القضائية ذلك أنه إذا نظرنا إلى التصرف المخالف للنص الدستوري على أنه بات يشكل قاعدة دستورية فهذا يعني تعطل دور القضاء عن ممارسة مهمته بإلغاء الأعمال المخالفة للدستور. فإذا ما خالفت السلطة التنفيذية أحكام الدستور بقرارات إدارية فإنه يمكن للقاضي الإداري أن يقوم ليس فقط بإلغاء تصرفها المخالف وإنما أيضاً الحكم بالتعويض المناسب إذا توافرت شروطه باعتبار أن الدستور يحتل المرتبة الأولى في سلم تدرج القواعد القانونية، وأما إذا خالفت السلطة التشريعية مضمون وروح الدستور فإنها تعرض تصرفها للإلغاء من قبل القاضي الدستوري لعدم الدستورية. وبناءً على ذلك، فهل من المنطق القانوني أن يقوم القاضي الدستوري بإلغاء القوانين التشريعية المخالفة للدستور سواء كانت عادية أم أساسية (عضوية)، بينما لا يسمح له بإلغاء تصرف مخالف بحجة أنه بات يشكل قاعدة عرفية معدلة تتمتع بالقوة الدستورية؟

سابعاً، نرى بأن العرف المعدل يشكل باباً للسلطات الحاكمة للخروج عن الدستور ويفتح لها مجالاً لتغيير أحكامه بواسطة العرف، وبهذا فإننا نتجه رويداً رويداً نحو تفريغ النصوص الدستورية من محتواها ونكون أيضاً قد اعترفنا للعرف بدور لا تملكه السلطة التأسيسية الأصلية.

الفرع الثاني

المصادر التفسيرية

إن المصادر التفسيرية هي تلك المصادر التي لا تلعب من حيث المبدأ دوراً في إنشاء ووضع قواعد قانونية جديدة وإنما يقتصر دورها على تطبيق وتفسير القواعد القانونية الموجودة واستنباط أو استخلاص الحل من هذه القواعد على اختلاف قوتها القانونية ومصدرها ومرتبتها في سلم تدرج القواعد القانونية. وتنقسم هذه المصادر إلى

قسمين وهما القضاء والفقه وبناءً عليه فإننا سنبحث في القضاء الدستوري (أولا) وفي الفقه (ثانيا).

أولاً: القضاء الدستوري

يعتبر القضاء بشكل عام مصدراً تفسيرياً للقواعد القانونية إذ يقتصر دوره على الفصل في المنازعات التي تعرض عليه معتمداً في ذلك على القواعد القانونية التي تحكم عمله في سبيل البت في الدعاوى القضائية المعروضة عليه حيث يقوم القاضي من أجل ذلك بتفسير النصوص الغامضة والتوفيق بين النصوص المتعارضة التي لها نفس القوّة القانونية ويغلب النص القانوني الأعلى مرتبة على النص الأدنى مرتبة ويقيس في حالة عدم وجود النص إن أمكنه ذلك، وإن أعياه الحل في القاعدة القانونية التشريعية فإن عليه الاستعانة بالقواعد القانونية العرفية وغيرها. وإن دور القضاء الدستوري لا يخرج من حيث المبدأ عن هذه الأصول والمبادئ التي تحدد عمل القاضي بشكل عام إذ يقتصر دوره على إلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور وذلك بمطابقة نصوص القانون مع النصوص الدستورية وإلغاء النصوص غير المطابقة لأحكام الدستور سواء انطوت المخالفة في الإجراءات المحددة في الدستور والمبينة لكيفية إصدار القوانين أو انطوت المخالفة لقواعد الاختصاص أو لموضوع ومضمون القواعد الدستورية أو حتى لغايتها.

وليس لقرارات القضاء الدستوري على غرار غيره من القضاء من حيث المبدأ قيمة وقوة التشريعات الدستورية أو البرلمانية أو القرارات اللائحية، بمعنى أنّه عندما يصدر هذا القضاء حكماً في موضوع النزاع، فإنّه لا ينشئ بذلك قاعدة قانونية عامة ومجردة تفرض على الجميع على غرار القواعد القانونية المكتوبة أو غير المكتوبة وإنّما يعد الحل الذي يتبناه للقضية المعروضة عليه نتيجة تطبيقه للنص القانوني. وهذا الحل يفرض على الجميع لأن القاضي الدستوري يحكم في أمور موضوعية عينية مما يضفي على أحكامه الحجية المطلقة على غرار أحكام القاضي الإداري في دعوى إلغاء القرارات الإدارية.

إنّ الدعوى الدستورية في القانون الدستوري هي كدعوى الإلغاء في القانون الإداري توصف بأنها دعوى عينية موضوعية توجه فيها الخصومة ليس ضد السلطة التشريعية بحد ذاتها وإنما ضد القانون الصادر عن هذه السلطة كما هو حال دعوى الإلغاء التي

توجه ضد القرار الإداري وليس ضد الإدارة ذاتها. وأضف إلى ذلك إن الدستور نفسه أو القانون الناظم للقضاء الدستوري[١] ينص على الحجية المطلقة لأحكام المحكمة الدستورية[٢] إلا في الدول التي تتبنى الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع. وهذه الحجية المطلقة تنجم من طبيعة الدعوى الدستورية إذ أن هذه الدعوى على غرار دعوى الإلغاء هي دعوى عينية موضوعية – كما بينا أعلاه – وتوجه ضد عمل وليس ضد خصم بالمعنى الحقيقي. فإذا كانت دعوى الإلغاء توجه ضد قرار إداري فردي أو لائحي فإن الدعوى الدستورية توجه ضد قانون أو لائحة إدارية ولهذا يجب أن توصف هذه الدعوى على نمط دعوى الإلغاء بأنها دعوى ضد عمل وليست بين خصوم. ويجدر التنويه إلى أن مفهوم الحجية المطلقة لا يعني أن القضاء الدستوري يضع قاعدة قانونية عامة مجردة وإنما يعني أن الحل الذي توصل إليه القضاء الدستوري في قضية يجب احترامه من قبل جميع السلطات الحاكمة في هذه القضية فقط ولا يمتد إلى سواها.

وإن المادة الخامسة من القانون المدني الفرنسي[٣] والتي تشكل مبدأً عاماً في القانون الفرنسي[٤]، تحظر على القاضي وضع قواعد عامة من خلال فصله في القضايا العامة المعروضة عليه وإنما توجب عليه أن يتبنى حلاً لكل منازعة على حده لأنه إن فعل ذلك أي وضع قواعد عامة فإنه سيخرج عن دوره القضائي المتمثل بالفصل في الدعاوى القضائية لينتقل إلى لعب دور ذي طبيعة تشريعية وبهذا يعتدي القاضي على فصل وتوازن السلطات المنظم من الدستور. وبناءً عليه، فإن محكمة النقض الفرنسية ومجلس الدولة الفرنسي لا يعترفان لأحكام المجلس الدستوري إلا بقوة الحكم القضائي

---

[١] تنص المادة ١٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالقانون رقم ٤٨ لعام ١٩٧٩ على أن " أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة".

[٢] تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٤٥ من الدستور السوري على ما يلي: إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور يعتبر لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر.

[3] Il est défendu aux juges de se prononcer par voie de dispositions générales sur les causes qui leur sont soumises.

[4] L. Favoreu, L. Philip ; Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 10 édition Dalloz, P. 172.

الذي تكون له حجية فيما إذا كنّا أمام نزاع له نفس السبب ونفس الموضوع[١] ولا يهم فيما إذا كنا أمام نفس الأطراف لأن الدعوى الدستورية دعوى عينية.

هذا هو الأصل العام الذي يحكم عمل القضاء بشكل عام، ولكن هذا الأصل لا يطبق على إطلاقه أمام جميع أنواع القضاء إذ يخضع لاستثناءات فيما يخص بعض أنواع القضاء. فقد لعب القضاء الإداري في فرنسا مثلاً (مجلس الدولة الفرنسي) في الماضي دوراً إنشائياً حتى وصل الأمر بالفقه إلى نعت القانون الإداري بأنه قانون قضائي نتيجة أن مبادئ وأصول ونظريات القانون الإداري تدين في نشأتها إلى القضاء الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة تنازع الاختصاص وما زال القضاء الإداري في فرنسا يلعب حتى الآن هذا الدور الإنشائي، وإن كان هذا الدور تراجع بشكل ملموس في الوقت الراهن أمام زيادة تدخل المشرع لتنظيم الموضوعات الإدارية والذي اقتصر عمله في الغالب على تقنين ما توصل إليه الاجتهاد القضائي الإداري من أحكام وقواعد. ونخلص من ذلك إلى أن القضاء الإداري ليس فقط قضاءً تطبيقياً وإنما هو قضاءً إنشائيا أيضاً أي أنه يجمع هاتين الصفتين في آن معاً.

ويبدو أن القضاء الدستوري الفرنسي (المجلس الدستوري الفرنسي) قد استهواه الدور الذي لعبه مجلس الدولة ولذلك لا نراه يقتصر على الدور التطبيقي وإنما تعدى دوره ذلك وسمح لنفسه بلعب دور إنشائي إبداعي. تجسد هذا الدور في إضفاء الصفة الدستورية على العديد من القواعد والأحكام غير الواردة في الدستور، فقد أعطى للعديد من المبادئ القانونية العامة[٢] التي كان قد كشف عنها مجلس الدولة الفرنسي الصفة والقيمة الدستورية. ومن هذه المبادئ نذكر على سبيل المثال: مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ

---

[1]) Voir les conclusions de L. Favoreu et L. Philip sur la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1962, Loi d'orientation agricole, intitulé « autorité de la chose jugé des décisions du Conseil constitutionnel ; Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, option cité ; p.162. Voir aussi ; Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat, Actes du colloque des 20 et 21 janvier 1988 au Sénat, LGDJ, Montchrestien, 1988 ; la Cour de cassation et la Constitution de la 5eme République, Actes du colloque des 9 et 10 Décembre 1994, Paris, PUAM, 1995.

[٢]) هذه ترجمة للمصطلح الفرنسي

Les principes généraux du droit

السير المنتظم للمرافق العامة، حق الإضراب ومبدأ المساواة[١] هذا من جهة. من جهة أخرى، فقد استنبط العديد لما أطلق عليه تسمية المبادئ الأساسية المعترف بها من قوانين الجمهورية[٢]، ومن هذه المبادئ نذكر على سبيل المثال لا الحصر: حرية الانضمام، حق الدفاع، الحرية الشخصية، حرية التعليم بما فيها التعليم العالي، حرية الاعتقاد، استقلال القضاء الإداري واستقلال أساتذة الجامعات....إلخ[٣]. وبموجب هذه الاجتهادات الدستورية، فإن القاضي الدستوري ينهض بدور إنشائي ويلزم المشرع العادي بأحكام دستورية جديدة غير واردة في صلب الوثيقة الدستورية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد اعترف المجلس الدستوري لمقدمة دستور عام ١٩٤٦ ولإعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر بعد الثورة الفرنسية التي أشارت إليهما مقدمة دستور ١٩٥٨ بالقيمة الدستورية الملزمة للمشرع. واستناداً لما سبق شرحه، فإن القواعد الدستورية في فرنسا لا تقتصر على تلك القواعد المكتوبة في الدستور وإنما تمتد لتشمل بالإضافة إلى ما ورد في الوثيقة الدستورية المبادئ العامة الدستورية والمبادئ الأساسية المستخلصة من قوانين الجمهورية ومقدمة دستور ١٩٤٦ وإعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، أي جميع القواعد التي أطلق عليها الفقه الدستوري الفرنسي مجموعة القواعد الدستورية (Bloc de la constitutionnalité). وبناءً على ذلك، فإن المشرع الفرنسي سواء البرلماني أو اللائحي أصبح ملزماً ليس فقط بنصوص الدستور الصادر في عام ١٩٥٨ وإنما أيضاً بجميع ما أعطاه المجلس الدستوري المرتبة والقيمة الدستورية تحت طائلة إلغاء القانون أو اللائحة المخالفة، علماً بأن المجلس الدستوري الفرنسي قد طبق ذلك عملياً عندما نحا إلى إلغاء قوانين برلمانية مخالفة لإعلان حقوق الإنسان والمواطن أو لمقدمة دستور ١٩٤٦.

---

[1]) Voir les conclusions de M. Long, P. Weil, G. Braibant، P. Delvolvé, B. Genevois; sur la décision du Conseil d'Etat; 26 juin 1959; Syndicat général des ingénieurs-conseils; dans Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12 édition, Dalloz, p. 555-562.

[٢]) هذه ترجمة للمصطلح الفرنسي

Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la république.

لقد ألغى المجلس الدستوري الفرنسي في أحد عشر مرة قوانين صادرة عن البرلمان بسبب مخالفتها للمبادئ الأساسية المستخلصة من قوانين الجمهورية.

Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Op. Cité, P. 270.

وأما بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا السورية فإنها لم تلعب حتى دوراً تطبيقياً فأنى يكون لها إذاً أن تلعب دوراً إنشائياً، وهذا الواقع يفرض علينا دعوة هذه المحكمة إلى النهوض من ثباتها الذي دام طويلاً وإلى لعب دور فعال في رقابة المشرع وحماية حقوق وحريات الأفراد. وهذه الدعوة تقتضي من جانبنا أيضاً توجيه دعوة أخرى إلى المشرع الدستوري من أجل التدخل لوضع قواعد ونصوص دستورية تفسح المجال للمحكمة بوضع اجتهادات دستورية جريئة تبين فيها مواقفها بوضوح. وإن الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ خطى خطوة إيجابية نحو هذا الاتجاه وذلك عندما وسع من اختصاصات المحكمة الدستورية وخفف من شروط اللجوء إليها وفتح المجال للأفراد للولوج إليها عبر مجلس الدولة ومحكمة النقض بواسطة الدفع الفرعي المركز. ولكننا نرى أن ما قام به المشرع لا يعد كافياً إذ كان لا بد له من خطوات أخرى في مجال تشكيل المحكمة وتبسيط إجراءات عملها ليسمح لها بلعب الدور المرجو منها والذي طال انتظاره.

ثانياً: الفقه

إذا كان دور القضاء الدستوري يتميز عن الدور الذي يلعبه القضاء في فروع قانونية أخرى، فإن الدور الذي ينهض به الفقه الدستوري لا يختلف عن الدور الذي يقوم به الفقه في بقية فروع القانون الأخرى. ويقصد بالفقه في جميع مجالات القانون مجموع الآراء والشروحات والتعليقات التي يبديها رجال القانون المختصين سيما أعضاء هيئة التدريس في الجامعات في مجال معين من القانون سواء عبروا عن ذلك في كتبهم المتخصصة أو في أبحاثهم أو في مقالاتهم أو محاضراتهم أو في المؤتمرات العلمية حيث يتناول الفقهاء القانون بالشرح والتمحيص والدراسة والتحليل من جميع جوانبه للوقوف على وجوه الضعف والقوة في هذا القانون. ويظهر الفقه في عمله أوجه التعارض والتضارب بين النصوص القانونية الواردة في قانون واحد أو في قوانين مختلفة. فقد يتبنى المشرع بعض التشريعات على عجل أو أن البرلمان قد تعوزه الخبرة والكفاءة في صياغة النصوص القانونية مما يترك مجالاً لوقوع تعارض وتضارب في النصوص القانونية التي يعمل الفقه على التنبيه إليها وعلى وضع حلول لتجاوز هذه المشكلة. ومن هذه الحلول التي تهمنا في إطار دراستنا هو أن القاعدة القانونية الأعلى تسمو على القاعدة الأدنى

وفي حال التعارض بينهما فإنه يجب إهمال القاعدة الأدنى وتطبيق القاعدة الأعلى، وبالتالي في حال التعارض بين القانون والدستور فإنه يجب إهمال القانون وتطبيق الدستور.

ويقوم الفقه أيضاً بتفسير النصوص القانونية التي يحوم حولها الشكوك ويكتنفها الغموض وذلك بقصد التوصل إلى بيان المعنى الحقيقي لها مستعيناً في ذلك بالأعمال التحضيرية والمناقشات البرلمانية ومشروع القانون المعد من الحكومة والتطبيقات القضائية لها.

ولا يقتصر دور الفقه على القوانين وإنما يقوم أيضاً بتحليل الأحكام القضائية والتعليق عليها وتوجيه الانتقادات للقاضي في حال أحس الفقه أن القاضي لم يحسن تطبيق القانون أو أنه حاول التلاعب في تطبيقه أو قام بإعطاء النص القانوني عن قصد أو عن غير قصد معنى مخالف لما قصده المشرع. وفي هذا المجال، يجدر بنا الإشارة إلى أن القضاء يخشى الانتقادات الفقهية ولهذا نلاحظ بأن الدول التي يلعب أو يسمح فيها للفقهاء بلعب دور بناء وفعال تقل فيها الهفوات والأخطاء القضائية، بينما ترتفع في الدول التي تكم فيها الأفواه الفقهية أو لا يسمح لها بقول ما تريد أو التي لا يلقى فيها الفقه العناية والاهتمام اللازمين. وتجدر الإشارة أيضاً إلى القضاء يذهب في بعض أحكامه للاستدلال والاستشهاد ببعض أقوال كبار الفقهاء لتدعيم صحة الحل الذي يعطيه في القضية المعروضة عليه.

ولا جدال بأنه ليس للفقه قوة إلزامية رسمية، ولكن لا جدال أيضاً بأن للفقه قوة أدبية إقناعية كبيرة تؤدي بالمشرع أو القاضي إلى تغيير مواقفهما في مواضيع معينة. وإن الآراء الفقهية تصدر عن مختصين وعن رجال مشهود لهم بالخبرة والكفاءة العلمية ولديهم باع طويل وعميق في مجال تخصصهم ومن هنا تتأتى القوة الإقناعية لأقوال الفقهاء وآراءهم التي تدفع بالمشرع إلى تعديل بعض النصوص القانونية أو تدفع بالقاضي إلى تغيير موقفه في قضايا معينة.

المطلب الثاني

أنواع الدساتير

يتبع الفقه الدستوري معيارين لتقسيم الدساتير وتحديد أنواعها. ويستند المعيار الأول الذي يتبعه الفقه لتقسيم الدساتير على التدوين من عدمه، فمن هذه الناحية تقسم الدساتير إلى دساتير مدونة أي مكتوبة وإلى دساتير غير مدونة والتي تسمى على الأغلب بالدساتير العرفية وإن كنا نفضل تسميتها بالدساتير الغير مدونة نظراً لأنها لا تستمد قواعدها من العرف فقط إذ قد يلعب القضاء دوراً في تبني بعض القواعد الدستورية. وأما المعيار الثاني لتقسيم الدساتير، فإنه يقوم على طريقة أو كيفية تعديل الدستور، فمن هذه الناحية تنقسم الدساتير إلى دساتير جامدة أي أن طريقة تعديلها تختلف عن طريقة تعديل بقية القواعد القانونية الأخرى خاصة القوانين وإلى دساتير مرنة أي أن طريقة تعديلها لا تختلف عن طريقة تعديل القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية حيث تتبع نفس الإجراءات لتعديل الدستور والقانون.

ومن الجدير أن ننوه إلى أن المعيار الثاني لتقسيم الدساتير يترتب عليه نتيجة قانونية هامة يبنى عليها نتائج قانونية أخرى. وتتمثل هذه النتيجة في أن الدستور الجامد يتمتع ليس فقط بسمو موضوعي على غرار بقية الدساتير وإنما يتمتع كذلك بسمو شكلي. وينتج عن هذا السمو تربع القواعد الدستورية على قمة هرم القواعد القانونية، الأمر الذي يفرض إلتزاماً على عاتق جميع السلطات الحاكمة بما فيها البرلمان باحترام الدستور وعدم الخروج على أحكامه تحت طائلة الإلغاء مما يقتضي ضرورة أن تكون هناك هيئة مختصة بالرقابة لضمان عدم خرق الدستور.

وعلى الرغم من أهمية هذه النتيجة وما تؤدي إليه، إلا أننا سنرجئ البحث فيها لحين الحديث عن سمو الدستور وضمانة احترامه، وسنخصص دراستنا في هذا الصدد لموضوع البحث المتعلق ببيان أنواع الدساتير، الأمر الذي يقتضي تخصيص (الفرع الأول) لأنواع الدساتير من حيث الكتابة و(الفرع الثاني) لأنواع الدساتير من حيث طريقة التعديل.

الفرع الأول

أنواع الدساتير من ناحية الكتابة من عدمها

"الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة"

تقسم الدساتير وفقاً لهذا المعيار إلى دساتير مدونة في وثيقة دستورية أو عدة وثائق وإلى دساتير غير مدونة تستمد مصدرها الأساسي من العرف، ولكننا كي نحيط بمفهوم الدساتير المدونة وغير المدونة فإنه يجدر بنا أن نحدد في (أولاً) المقصود بالدساتير المدونة وفي (ثانياً) المقصود بالدساتير غير المدونة وفي (ثالثاً) بيان العلاقة بين هذه النوعين من الدساتير وفي (رابعاً) الانتقال للحديث عن بيان أفضلية الدساتير المكتوبة على الدساتير غير المكتوبة.

أولاً: المقصود بالدساتير المدونة (المكتوبة)

يقصد بالدستور المدون: الدستور الذي تكون معظم أو أغلبية أحكامه وقواعده مكتوبة في وثيقة دستورية أو عدة وثائق دستورية صادرة عن سلطة مختصة تسمى بالسلطة التأسيسية الأصلية (المشرع الدستوري)، ولا فرق في أن تكون الوثيقة أو الوثائق الدستورية مكتوبة بخط اليد أو مطبوعة على الآلة الكاتبة أو الحاسب الآلي. فالدستور المدون هو بالضرورة دستور مكتوب يقوم على التشريع حيث يدون بين دفتيه القواعد التي تتعلق بنظام الحكم وتنظيم السلطات العامة وحقوق وحريات الأفراد والمبادئ الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى موضوعات أخرى تقدر السلطة المختصة تبعاً للظروف والأوضاع المهيمنة في الدولة ضرورة إدراجها في الوثيقة الدستورية حتى تتمتع بما للقواعد الدستورية من قوة قانونية واحترام وقدسية. وإذا كان الدستور المدون دستوراً مكتوباً إلا أنه ليس من الضروري أن يكون الدستور المدون دستوراً جامداً لأن ذلك يتطلب أن ينص الدستور على إجراءات خاصة لكيفية تعديله، فإذا لم يتضمن الدستور مثل هذه الإجراءات فإنه يبقى دستوراً مدوناً لكنه مرناً وإن كان وجود دستور مكتوب غير جامد في الوقت الراهن يعد أمراً نادراً أو يكاد يكون غير موجود. فالدول التي وجدت ضرورة لكتابة

دساتيرها وجدت في نفس الوقت ضرورة لإعطاء الدستور موقعاً متميزاً عن بقية القواعد القانونية الأخرى وذلك عن طريق تشديد إجراءات تعديل الدستور.

ونستنتج من تعريف الدستور المدون أنه لا يشترط أن تكون جميع قواعده مكتوبة حتى ينعت بأنه دستور مدون وإنما يكفي أن تكون غالبية قواعده مكتوبة إذ أن المقصود بالدستور المكتوب ذلك الدستور الذي تكون غالبية قواعده مدونة لا جميعها هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، لا يشترط أن تكون مكتوبة في وثيقة دستورية واحدة وإنما يمكن أن تكون مدونة في عدة وثائق دستورية وهذا هو الحال الذي كان عليه دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام ١٨٧٥ الذي صدر في ثلاث وثائق دستورية متتابعة مدونة. وأخيراً، لا يشترط أن تكون هذه الوثائق رسمية وإنما يشترط أن تكون قد صدرت من سلطة مختصة بإصدارها، مع الإشارة إلى أن السلطة المختصة بوضع الدستور لا نقصد بها السلطة التشريعية أي البرلمان وإنما المشرع الدستوري أي السلطة التأسيسية الأصلية المختصة وحدها بوضع الدستور التي تضع الإطار الذي يجب أن تعمل في ظله جميع السلطات الأخرى. وغني عن البيان أنه لا يشترط أن تكون الوثيقة أو الوثائق الدستورية مكتوبة بخط اليد أو الحاسب الآلي، وإنما يشترط أن تكون مكتوبة بمداد غير قابل للمسح حتى لا يبقى عرضة للتعديل والتحوير.

ثانياً: المقصود بالدساتير غير المدونة

يقصد بالدستور غير المدون: الدستور الذي تكون غالبية قواعده وأحكامه الأساسية غير مكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية وإنما الذي تكون غالبية أو معظم قواعده مستمدة من غير طريق التشريع أي من العرف عن طريق التعامل على نحو معين في موضوع ما بشكل مستمر حتى يستقر في الذهن إلزامية هذه القاعدة، ولهذا يطلق البعض على الدساتير غير المدونة مصطلح الدساتير العرفية لأن معظم قواعده مستمدة من العرف. إلا أن البعض يفضل تعبير الدساتير غير المدونة لأن هذا التعبير يتسع ليشمل جميع المصادر غير التشريعية سواء تمثلت في العرف أو في القضاء إذ أن القضاء على غرار العرف قد يلعب دوراً وإن كان أقل من العرف في تكريس عدد من المبادئ والقواعد الدستورية، ولهذا فإننا نفضل تعبير الدستور غير المدون على تعبير الدستور العرفي

ولكننا مع ذلك سنبقى نستخدم تعبير الدستور العرفي تماشياً مع حاجة البحث وما درج عليه الفقه.

ونستنتج من تعريف الدستور غير المدون أنه لا يشترط أن تكون جميع قواعده مستمدة من غير طريق التشريع وإنما يشترط أن تكون غالبية قواعده كذلك، إذ أن المقصود بالدستور غير المدون هو الدستور الذي تكون غالبية قواعده مستمدة من العرف وربما من القضاء هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، لا يشترط أن تكون قد صدرت من سلطة معينة وفقاً لإجراءات خاصة إذ أن القواعد العرفية لا تصدر عن سلطة واحدة وإنما تكرس من السلطات الحاكمة بصورة عفوية وتلقائية، فعلى عكس الدستور المدون الذي يصدر عن سلطة واحدة فإن الدستور غير المدون لا تختص سلطة واحدة بوضعه وإنما يتم تكريسه من عدة سلطات، فضلا عن ذلك فإنه ليس للعرف إجراءات معينة لإصداره وإقراره.

ومن خلال بيان المقصود بالدستور المدون والدستور العرفي، يظهر أن الدستور المدون يترك مجالاً لظهور بعض القواعد العرفية أو القضائية، وبالمقابل فإن الدستور غير المدون يفسح المجال أيضاً لوجود بعض القواعد الدستورية التشريعية، أي أن العلاقة بين هذين النوعين غير مقطوعة وهذا ما يدفعنا إلى دراسة العلاقة بينهما.

ثالثاً: العلاقة بين الدساتير المدونة وغير المدونة

إن تقسيم الدساتير إلى دساتير مدونة وغير مدونة لا يعني بأي شكل من الأشكال أن الصلة منقطعة تماماً بينهما، فتقسيم للدساتير من هذه الزاوية هو تقسيم نسبي وليس تقسيماً مطلقاً. وتظهر العلاقة ما بين الدساتير المدونة وغير المدونة من ناحيتين.

من ناحية أولى، تظهر هذه العلاقة من خلال تداخل القواعد الدستورية المكتوبة والقواعد الدستورية غير المكتوبة (العرفية والقضائية) مع بعضها البعض. فمن جهة أولى، نلاحظ أن الدستور المدون لا يمنع ظهور قواعد دستورية تستمد وجودها وكيانها من العرف والتقاليد والسوابق التاريخية أو القضاء وذلك لتكمل أو تفسر النصوص الدستورية المكتوبة أو لتنظم ما سكت المشرع الدستوري عن تنظيمه صراحة، لأن الواقع العملي يظهر بأنه مهما بلغت دقة وحنكة المشرع الدستوري في صياغة النصوص الدستورية فإن

التطبيق العملي يظهر بعض الغموض والنقص في هذه النصوص، الأمر الذي يترك مجالاً لظهور بعض القواعد العرفية لسد هذا القصور والغموض في الدستور. ولكن الدور الذي يلعبه العرف في القواعد الدستورية يجب أن يبقى دوراً محدوداً وذلك حتى نبقى نحتفظ للدستور بوصف الدستور المدون، وحتى يبقى كذلك فإنه يجب أن تكون أغلبية هذه القواعد مدونة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية.

ومن جهة ثانية، فإذا كان الدستور المدون لا يمنع ظهور قواعد دستورية غير مدونة، فإن الدستور غير المكتوب بالمقابل لا يمنع هو الآخر من وجود بعض القواعد الدستورية المكتوبة في وثيقة أو وثائق دستورية متعددة بشرط أن تلعب القواعد التشريعية دوراً محدوداً بجوار القواعد الدستورية غير المكتوبة حتى يبقى هذا الدستور ينعت بأنه دستور غير مدون وحتى يكون كذلك يجب أن تكون أغلبية هذه القواعد غير مكتوبة. وهذا الواقع ينطبق على انكلترا التي تعتبر المثال النموذجي الحالي للدستور غير المكتوب حيث نلاحظ أن القواعد التي تقرر النظام الملكي، سلطات الملك، الأخذ بالنظام البرلماني ونظام المجلسين ومسؤولية الوزارة وكذلك أغلبية القواعد الأساسية والجوهرية المتعلقة بنظام الحكم تستمد كيانها من العرف، ولكن هذا لم يمنع من ظهور بعض الوثائق الدستورية المكتوبة التي تلعب دوراً محدوداً بجوار القواعد الدستورية العرفية[1]، فهذه القواعد التشريعية هي قواعد محدودة وقليلة العدد بالمقارنة مع القواعد الغالبة التي تستند إلى العرف ولهذا يبقى لدستور انكلترا وصف الدستور غير المدون.

ويتبيّن من خلال ما تقدم، أن تقسيم الدساتير إلى مكتوبة وغير مكتوبة يرتكز على السمة الغالبة للقواعد الدستورية إذ لا توجد دولة دستورها مكتوب بالكامل، وبالمقابل لا توجد دولة دستورها غير مكتوب بالكامل. بمعنى آخر، إذا كانت غالبية القواعد الدستورية مدونة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية، فإن دستور الدولة يوصف بأنه دستور مدون

---

[1]) من أهم وأبرز الوثائق الدستورية المكتوبة في انكلترا: الميثاق الكبير المعروف بالماجنا كارتا la grande charte الصادرة في ١٢١٥، ملتمس الحقوق petition of rights الصادر في ١٦٢٨، وثيقة الحقوق bill of rights الصادرة في ١٦٨٩، قانون توارث العرش act of settlemen الصادر في ١٧٠١ وقانون البرلمان act parliament الصادر في١٩١١، وكذلك قانون الوصاية على العرش الصادر في ١٩٣٧ والقانون الصادر في ١٩٤٩ الخاص بتقييد اختصاصات مجلس اللوردات والقانون الصادر في سنة ١٩٥٨ الذي سمح بموجبه للنساء بأن يكن أعضاء في مجلس اللوردات.

على الرغم من وجود بعض القواعد الدستورية غير المكتوبة، وأما إذا كانت غالبية القواعد غير مدونة فإن دستور الدولة يوصف بأنه دستور غير مكتوب على الرغم من وجود بعض الوثائق الدستورية المكتوبة.

من ناحية ثانية، تظهر العلاقة أيضاً بين هذين النوعين من الدساتير من خلال مدى انتشار كل منهما. فقديماً وقبل قرنين من الزمان أي في العصور القديمة والوسطى وحتى نهاية القرن الثامن عشر، كانت الدساتير العرفية هي السائدة وهي الأصل إذ كانت القواعد المتعلقة بنظام الحكم وعلاقة السلطات العامة وعلاقة الدولة بالأفراد تتحدد عن طريق الأعراف التي استقرت عبر وقت طويل بينما كانت الدساتير المدونة هي استثناء أو حتى كانت غير معروفة في فترات معينة من الزمن. ولكن مع انتشار حركة التدوين في نهاية القرن الثامن عشر حيث ظهر أول دستور مدون في إحدى الولايات الأمريكية في عام ١٧٧٦[١] التي استقلت حديثاً عن الإمبراطورية البريطانية[٢] بدأ هذا الاستثناء يتسع وينمو حتى انقلبت القاعدة منذ بداية القرن العشرين وبالأخص في وقتنا الحاضر بصورة عكسية بمعنى أنه أصبحت الدساتير المدونة هي الأصل وهي السائدة والدساتير

---

[١] **)يعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي صدر في عام ١٧٨٧ أول دستور مكتوب.**
Gicquel, Huariou, Gérlard, Droiy constitutionnel et institutions politiques, 1989, P. 277.

[٢] **) بدأت حركة تدوين الدساتير بالظهور في أعقاب حصول المستعمرات الأمريكية على استقلالها عن انكلترا حيث أصدرت ولاية فرجينيا أول دستور مدون في عام ١٧٧٦ وتتابعت الولايات الأخرى الحاصلة على الاستقلال بإصدار دساتيرها المكتوبة. وعند اتحاد هذه الولايات وتكوينها للدولة الاتحادية الأمريكية المركزية، قام ممثلو شعوب الولايات بوضع دستور مكتوب للدولة الاتحادية الأمريكية في مؤتمر فيلاديفيا سنة ١٧٨٧ الذي أصبح النموذج للدساتير المكتوبة. ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقلت حركة التدوين إلى فرنسا إثر نجاح ثورتها في عام ١٧٨٩ وظهر أول دستور مكتوب فيها سنة ١٧٩١ وتعاقبت الدساتير المدونة في فرنسا حتى صدور أخرها في عام ١٩٥٨. ومن ثم انتشرت حركة التدوين في دول أوروبا بسبب اكتساح الجيوش الفرنسية للقارة الأوربية، ولكن هذه الحركة انتكست بعد هزيمة نابليون في عام ١٨١٤ حيث سقطت العديد من الدساتير الأوربية. ولكن سرعان ما عادت وانتشرت حركة التدوين بعد الحرب العالمية الأولى سواء في دول أوربا المنهزمة في الحرب التي حاولت وضع دساتير تحدد نظام الحكم على أسس واضحة وثابتة وذلك بعد تخلصها من الحكام الذين سببوا لها الهزيمة (دستور فيمر في ألمانيا في عام ١٩١٩- دستور النمسا في عام ١٩٢٠- دستور روسيا ١٩١٨- دستور تركيا ١٩٢٤)، أو سواء في الدول التي حصلت على استقلالها (بولندا في عام ١٩١٩- مصر في ١٩٢٣- العراق في عام ١٩٢٥- لبنان في عام ١٩٢٦- وسورية في عام ١٩٢٠) وعمت الدساتير المدونة دول العالم الثالث عقب ثوراتها التحررية وحصولها على الاستقلال وذلك بعد الحرب العالمية الثانية.**

غير المدونة هي الاستثناء لا بل إنه لم يعد موجوداً – حسب الفقهاء ونحن نؤيدهم – إلا دولة واحدة ذات دستور غير مكتوب وهي انكلترا.

وهذا الانتشار الواسع لحركة التدوين ولدَ الشعور بأن الدساتير المكتوبة تعتبر جزءاً من كيان الدولة الحديثة. وهذا ما يدفعنا إلى القول مع بعض الفقهاء بتضاؤل أهمية تقسيم الدساتير إلى مدونة وغير مدونة سيما وأنه لا يوجد حالياً سوى دولة واحدة وهي انكلترا ذات دستور غير مدون مع وجود العديد من الوثائق الدستورية المكتوبة فيها والتي بدأت تزداد مع تطور الزمن، الأمر الذي حدا بالفقهاء إلى التنبؤ بأن انكلترا سيكون لها ذات يوم دستور مدون وبالتالي فإن تقسيم الدساتير إلى مدونة وغير مدونة سيدخل في ذمة التاريخ.

رابعاً: أفضلية الدساتير المدونة على الدساتير غير المدونة

إن الحديث عن أفضلية شيء ما على شيء آخر يعني أن مزايا أحدهما تفوق مزايا الآخر وبالتالي فإن التكلم عن أفضلية الدساتير المدونة على الدساتير غير المدونة يعني أن مزايا وحسنات الدستور المدون تفوق مزايا وحسنات الدستور غير المدون. وهذا الأمر يقتضي من قبلنا بيان مزايا كل نوع من الدساتير السابقة لنتوصل إلى تحديد الأسباب التي أدت بنا إلى ترجيح كفة الدساتير المدونة على الدساتير غير المدونة.

بالنسبة للدساتير العرفية، يكاد دفاع أنصارها يتمحور أو يرتكز بنظرنا على ميزة واحدة وهي أن الدستور العرفي يعتبر وليد تطور الزمن وتعاقب الأجيال ويعبر عن روح الشعب إذ أنه يربط ماضي هذا الشعب بحاضره. وأما القول بأن الدستور العرفي يتميز بمرونته وقابليته للتغيير ومسايرته التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في بلد معين بالشكل الذي يسمح بالمواءمة ما بين هذه الظروف وما بين تطلعات وآمال الشعب فهو في حقيقة الأمر ليس –من وجهة نظرنا– بميزة بقدر ما يعتبر عيب ينعت به هذا الدستور. فتكريس وتعديل قواعد الدستور العرفي يحتاج إلى سنوات طويلة من الزمن حتى تتضح وتتبين معالم القاعدة الدستورية العرفية التي قد تصل إلى العشرات من السنين أو حتى إلى قرن من الزمان لكي تستقر هذه القاعدة في الأذهان وذلك بعكس الدستور المدون الذي يوضع ويعدل في فترة قصيرة نسبياً قد لا تتجاوز عدة شهور وربما عدة أيام

فيما إذا كانت هناك أسباب عاجلة وضرورية تستدعي التعديل، علما بأن الدساتير غالباً ما تتضمن بالإضافة إلى الإجراءات العادية المشددة لتعديلها، إجراءات سريعة لتعديلها إذا كانت هناك ظروف تبرر ذلك علماً بأن الدساتير بطبيعة الحال تشترط فترة زمنية قصيرة لإتمام إجراءات تعديلها. إن الوقت الراهن يتطلب السرعة في تعديل الدساتير وليس البطء والوقت الطويل لكي لا تنقلب قواعد الدستور إلى حجرة عثرة في طريق تطور الدولة ونموها. وطالما أن تشكل وتعديل الدستور العرفي يتطلب وقتا طويلا من الزمن، فإن مرونته وقابليته للتعديل لم تعد بميزة بقدر ما باتت تشكل مثلبة لهذه الدساتير.

وأما أنصار الدستور المدون، فإنهم يبرزون العديد من المزايا التي يتمتع بها هذا الدستور وذلك كي يظهروا رجحان كفتة على الدستور غير المدون على الشكل التالي:

أولاً – يتميز هذا الدستور بالدقة والتحديد والوضوح إذ أنه يرسم معالم مبدأ الفصل بين السلطات وذلك ببيان سلطات الدولة المختلفة وتحديد اختصاصاتها وحدود صلاحياتها وعلاقاتها بالأفراد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يسهل الرجوع إلى أحكامه ومعرفتها وهذا ما عدَه بعض الفقهاء سبباً أساسياً لأفضلية الدستور المكتوب على الدستور غير المكتوب.

ثانياً – يعتبر الدستور المدون ضمانة لحقوق وحريات الأفراد إذ أن هذا الدستور بالإضافة إلى تحديده علاقة السلطات الحاكمة بالأفراد فإنه ينص وبشكل صريح على حقوق وحريات الأفراد ولا مندوحة من أن تعريف الأفراد بما لهم من حقوق وحريات يجعلهم أكثر تمسكاً ودفاعاً عنها عما إذا كانت هذه الحقوق والحريات غامضة وغير محددة، وكما أن السلطة الحاكمة تخشى الخروج على القواعد المكتوبة الصريحة أكثر من الخروج على القواعد العرفية التي يمكن للسلطات الحاكمة أن تخفي خروجها عنها بسبب غموضها وعدم تحديدها. وما يؤكد هذه الميزة للدستور المدون هو اقتران ظهور هذه الدساتير بفكرة الحرية وحقوق وحريات المواطنين والرغبة في الحد من السلطات المطلقة للحكام ذلك أن المحرك الرئيس لحركة التدوين يكمن في الأفكار السياسية والمذاهب الفكرية التي انتشرت في القرن الثامن عشر والتي ارتكزت على فلسفة تقوم على تمجيد وتقديس حقوق وحريات الأفراد. فقد اعتبر الدستور المكتوب وسيلة لتجديد العقد

الاجتماعي ووسيلة لتثقيف الشعوب معنوياً وسياسياً عن طريق تعريفهم بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات وتعريفهم بمدى سلطات الحكام وحدودها. وما يؤكدها أيضاً هو أن جميع الدول التي تخلصت من حكامها المستبدين وضعت دستوراً مكتوباً ضمنته نصوصاً تكرس حقوق وحريات الأفراد وكذلك فعلت الدول التي حصلت على استقلالها والتي نجحت ثوراتها حيث وجدت ضرورة ملحة لكتابة دستورها لإضفاء نوع من القدسية والاحترام له حفاظاً على حقوق وحريات الأفراد.

ثالثاً – يعتبر الدستور المدون ضرورة لتأكيد النظام السياسي والقانوني للدولة، وما يؤيد وجهة النظر هذه هو أن أغلب الدساتير المدونة ظهرت إثر حصول الدول على استقلالها أو إثر هزيمتها في حرب أو تغيير نظامها السياسي تغييراً كلياً أو في الدول حديثة التكوين التي كان لا بد لها من تبني الدساتير المدونة من أجل إرساء نظامها السياسي والقانوني على أسس ثابتة واضحة ومحددة تبين سلطات الحكم ومدى تدخلها بشؤون الأفراد وترسم الإطار القانوني لعمل الحكام.

رابعاً – يعد الدستور المدون ضرورة حتمية للدول ذات الشكل الاتحادي وذلك كي تتحاشى وقوع التضارب في الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء أو بين الدويلات الأعضاء، ويبين كذلك الأسس التي تقوم عليها الدولة الاتحادية بغية تحاشي ومنع استبداد وطغيان الحكومة المركزية على حكومات الدويلات.

وأما العيب الذي ينعت به الدستور المدون بأنه دستوراً جامداً، فهو –حسب رأينا– ليس بعيب بقدر ما يعد حسنة يتميز بها هذا الدستور وهذا ما يتبين لنا من ناحيتين. فمن ناحية أولى، فإن جمود الدستور يعتبر الأساس الذي يبرر فرض رقابة تضمن احترام أحكام الدستور من السلطات الأخرى سيما السلطة التشريعية. ومن ناحية ثانية، فإن جمود الدستور لا يعني استحالة تغيير أحكامه –فجمود الدستور جموداً نسبياً لا مطلقاً– وإنما يعني صعوبة تغييرها وذلك لنتحاشى تعديله بصورة اعتباطية وغير مدروسة كي نبقى نحافظ على قدسية الأحكام الدستورية وعلوها وسموها. إن النص في الدستور على كيفية تعديل أحكامه بصورة عادية أو عاجلة يظهر بأنه يسمح بتغيير نصوصه بما يتلاءم

وتطور المجتمع والتعبير عن حاجاته حسب الظروف والأوضاع، بصورة أكثر من الدساتير العرفية التي قد يحتاج تعديلها لسنوات عديدة.

وبناءً على ما تقدم، وعلى الرغم من أن إصدار حكم بتفضيل نوع من الدساتير على آخر يصطدم بمقولة أن كل دولة تتبنى دستوراً بما يلائم وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إلا أن الأمر الذي لا يمكن تجاهله هو أن مزايا الدساتير المدونة تفوق بكثير مزايا الدساتير غير المدونة وهذا ما يقودنا إلى تأكيد أفضلية الدساتير المدونة على تلك العرفية. ونؤيد وجهة نظرنا بالانتشار الواسع والكاسح للدساتير المكتوبة على حساب الدساتير العرفية، بالشكل الذي تضاءلت فيه أهمية التمييز بين هذين النوعين من الدساتير لا بل وأفقد هذا التقسيم مغزاه ومدلوله. فكما بينا لم تعد هناك سوى دولة واحدة ما زالت تتبنى دستوراً عرفياً وهي انكلترا، بينما خصت جميع الدول الأخرى نفسها بدستور مكتوب، فعلى مستوى الوطن العربي مثلا لا يوجد دولة لها دستوراً عرفياً وإنما جميعها تبنت دستوراً مكتوباً.

الفرع الثاني

تقسيم الدساتير من ناحية طريقة التعديل

"الدساتير المرنة والدساتير الجامدة[1]"

يستند معيار تقسيم الدساتير إلى مرنة وجامدة إلى طريقة وكيفية تعديل النصوص الدستورية، فإذا كانت الأحكام والقواعد الدستورية تعدل وتنقح بنفس آلية وطريقة تعديل القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية فنحن إزاء دستور مرن، وأما إذا كانت

---

[1]) من أجل مزيد من المعلومات انظر: د. ابراهيم شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسة المعاصرة، الدار الجامعية، ١٩٩٤ ص. ٩٢. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المبادئ العامة– الدستور اللبناني، الدار الجامعية ١٩٨٦ ص. ١٣٣. د. يحيى الجمل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة ١٩٧٤ ص. ٦٤ . د. طعيمه الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة ١٩٦٤ ص. ١٣٠. د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، ٢٠٠٧، ص. ٣٤٥.

إجراءات تعديله تختلف عن كيفية تعديل القانون العادي حيث تتميز بشدة وقسوة الإجراءات اللازمة لتعديلها فنحن إزاء دستور جامد.

يجدر التنويه إلى أن تقسيم الدساتير إلى مرنة وجامدة لا يستند سوى إلى طريقة التعديل، وأما طريقة وضع الدستور فإنها لا تلعب دوراً في هذا التقسيم. بناء عليه، فإذا وضع الدستور بطريقة مماثلة لتلك المتبعة في وضع القانون العادي ولكن نص الدستور على إجراءات خاصة لتعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي فنحن أمام دستوراً جامداً نظراً لاختلاف طريقة التعديل. وبالمقابل، إذا وضع الدستور بطريقة مختلفة عن طريقة وضع وسن القانون العادي أي بواسطة هيئة منتخبة أو عن طريق الاستفتاء الشعبي ولكن من دون أن ينص الدستور على إجراءات خاصة مشددة لتعديله، بمعنى أن تعديله يتم بنفس إجراءات تعديل القانون العادي، فنحن أمام دستوراً مرناً نظراً لتماثل إجراءات تعديله مع القانون، وإن كانت هذه الفرضية نادرة الحدوث إذ نادراً ما يوضع الدستور بطريقة مختلفة عن القانون دون أن يميز المشرع الدستوري في إجراءات تعديله عن القانون، كما أنه من المستبعد أن تتماثل طريقة وضع الدستور مع القانون ما لم يكن الدستور مرناً.

بالنتيجة، تنقسم الدساتير وفقاً لهذا المعيار إلى قسمين اثنين لا ثالث لهما[1] وهي الدساتير المرنة (أولاً) والدساتير الجامدة (ثانياً). وطالما أن بعض الفقه يربط الدستور العرفي بالمرن والدستور الجامد بالمكتوب، فإن ذلك سيدفعنا إلى بيان العلاقة بين أنواع الدساتير (ثالثاً).

---

[1] لا يمكن القول بأن إجراءات تعديل الدستور تقل شدة وتعقيداً عن إجراءات تعديل القانون العادي، وإلا فإنه سيترتب على ذلك اعتبار القواعد الدستورية أقل مرتبة وقوة من القانون العادي في سلم تدرج القواعد القانونية وهذا الأمر يخالف طبيعة القاعدة الدستورية التي يجب أن يكون لها على الأقل سمواً موضوعياً نظراً لتعلقها بنظام الحكم في الدولة وسلطاتها العامة وحقوق وحريات الأفراد والقول بأن طريقة تعديل الدستور أقل شدة من القانون العادي مؤداه اختفاء السمو الموضوعي والشكلي على السواء وهذا مخالف كما ذكرنا لطبيعة القاعدة الدستورية التي تقتضي بطبيعتها أن يكون لها سمواً شكلياً وموضوعياً أو على الأقل سمواً موضوعياً.

أولاً: الدساتير المرنة

يقصد بالدستور المرن: الدستور الذي تعدل أحكامه وقواعده بنفس الإجراءات التي تعدل بها القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية، فهذه الأخيرة التي يناط بها أصلاً وضع وتعديل القانون العادي هي نفسها المختصة بتعديل الدستور بحسبان أن الإجراءات المتبعة في تعديل هذين النوعين من القواعد القانونية متماثلة. وبناءً عليه، تختفي التفرقة بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية العادية من الناحية الشكلية نظراً لعدم اختلاف إجراءات تعديل الدستور عن القانون. ولكن عدم الاختلاف بين هذه القواعد من الناحية الشكلية لا يعني انعدام التمييز بينهما إذ يبقى التمييز قائماً من الناحية الموضوعية فقط، نظراً لاختلاف ما يعالجه كل منهما من موضوعات ومسائل إذ تتميز الموضوعات التي يعالجها الدستور بأنها أكثر أهمية بالمقارنة بالموضوعات التي يعالجها القانون. بمعنى آخر، فإننا نعتمد على المعيار الموضوعي في التمييز بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية العادية عندما تتماثل إجراءات تعديل الدستور والقانون.

واستناداً لذلك، فإنّه يترتب عدم إعطاء أهمية لمكان ورود القاعدة الدستورية أي أنه لا فرق بين أن تكون القاعدة قد وردت في صلب الوثيقة الدستورية أو أنها وردت في وثيقة أخرى ولا فرق في أن يكون مصدر القاعدة الدستورية العرف أو التشريع طالما أنه لا يترتب أي أثر قانوني على هذا التمييز هذا من جهة. ومن جهة أخرى، تنعدم الفائدة في هذا النّوع من الدساتير من تنظيم رقابة على دستورية القوانين ذلك أنّه يترتب على انعدام التفرقة الشكلية بين الدستور والقانون العادي عدم وجود تفرقة في القيمة أو القوّة القانونية بين النّصوص الدستورية والنّصوص القانونية العادية إذ أن كلاهما يعدلان ويغيران من السلطة التشريعية بإتباع نفس الإجراءات وبالتالي فإنهما يحتلان نفس المرتبة القانونية في سلم تدرج القواعد القانونية. وهذا يؤدي إلى فقدان المبرر أو الأساس الذي تقوم عليه الرقابة على دستورية القوانين، هذا الأساس يتمثل في مبدأ علو وسمو القواعد الدستورية على قواعد القانون العادي أي أن الدستور يحتل الصدارة في هرم القواعد القانونية، وبما أن الدستور المرن والقانون في نفس المرتبة القانونية فلا مبرر إذاً لرقابة تفرض على السلطة التشريعية. لهذا السبب فإنه لا يوجد أو يجب أن لا يوجد في الدستور المرن نصوصاً تتضمن تنظيماً للقضاء الدستوري المختص برقابة دستورية القوانين ذلك

أنه لا فائدة من الرقابة على دستورية القوانين في هذا النوع من الدساتير طالما أن القاعدة الدستورية لا تختلف في القيمة القانونية عن القاعدة القانونية العادية.

وبمعنى آخر، نستطيع القول بأن الدستور المرن هو دستور السلطة التشريعية كونها تملك تعديله أو إلغاءه كما تعدل وتلغي القوانين العادية، فإذا سنت السلطة التشريعية قانوناً لا يتسق وأحكام الدستور فإننا لا نقل مع ذلك بأنها خالفت الدستور، وإنما نقل بأنها عدلته أو ألغته إذ لا وجود لتعبير مخالفة السلطة التشريعية للدستور في هذا النوع من الدساتير. فالبرلمان الانكليزي- كما يقول أحد الكتاب الانكليز- يستطيع- بين يوم وليلة- أن يلغي الميثاق الكبير ووثيقة الحقوق أو أية قاعدة دستورية ويستطيع أن يلغي نفسه أو أن يسلم الحكم إلى اتحاد نقابات العمال أو إلى عصبة الأمم بنفس الإجراءات التي يتبعها من أجل تعديل نظام المجلس البلدي في لندن[١].

ويبدو أن هناك شبه إجماع فقهي على أن صفة المرونة تلتصق بالدساتير غير المكتوبة بصورة أكبر من الدساتير المكتوبة، وأبرز مثال يضربه الفقه لهذا النوع من الدساتير للتدليل على مرونتها هو الدستور الإنكليزي حيث ما زالت القواعد الدستورية في إنكلترا يغلب عليها الطابع العرفي. ففي هذا البلد يستطيع البرلمان أن يعدل ليس فقط القواعد الدستورية المستندة إلى العرف وإنما له أيضاً تعديل القواعد الدستورية الواردة في وثائق مكتوبة وذلك بنفس الطريقة والإجراءات المتبعة لتعديل القانون العادي. ولكن هذا لا يعني أنَّ جميع الدساتير العرفية هي دساتير مرنة إذ قد توجد دساتير عرفية ولكنها جامدة أي لا تعدل كما يعدل القانون العادي. وبالمقابل، لا تعد كل الدساتير المدونة دساتير جامدة وإنما يمكن أن نتصور وجود دستور مدون ولكنه مرناً. فإذا كانت السلطة التي وضعت الدستور المكتوب لم تضمنه إجراءات تختلف ولو بشكل يسير عن إجراءات تعديل القانون العادي، فإننا في هذه الفرضية نكون أمام دستوراً مكتوباً ولكنه مرناً.

نستنتج مما سبق، أنه لا تلازم حتمي بين الكتابة من عدمها وبين جمود أو مرونة الدستور. ولكننا نرى أنّه إذا كان عدم التلازم صحيحاً من حيث المبدأ إلا أن هذا الكلام ينطبق على الوضع الذي كان سائداً قديماً حيث أعطى الفقه أمثلة عن دساتير مكتوبة

---

[١] ذكرت هذه السلطات الواسعة للبرلمان الانكليزي من قبل الفقيه الانكليزي –السير أموس- في كتابه الدستور الانكليزي، وقد ذكرها الفقيه الفرنسي ; Julien Laferriere في مؤلفه

Manuel de droit constitutionnel: 2é édition ; Paris. P. 282.

ومرنة ودساتير عرفية وجامدة، إلا أن ذلك لم يعد يعبّر عن حقيقة الوضع السائد في الوقت الراهن للدول الحديثة إذ أن التلازم ما بين الكتابة والجمود ازداد يوماً بعد يوم بالشكل الذي بات فيه بإمكاننا القول بوجود تلازم بين كتابة الدستور وجموده. إن الدول الحديثة أدركت أهمية القواعد الدستورية المكتوبة وأدركت بنفس الوقت أهمية إضفاء نوع من القدسية والاحترام لهذه القواعد وقدرت بأن هذا الأمر لن يتأتى ما لم يكن الدستور مكتوباً وما لم تضمنه إجراءات خاصة لتعديله تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القانون والنص أيضاً على جهة تكفل احترام هذه القواعد.

لا مندوحة بأنّ للدساتير المرنة أنصارها ومؤيديها الذين يتولّون إبراز ما لها من مزايا وحسنات. فحسب وجهة نظرهم تعتبر مرونة وسهولة تعديل الدستور ميزة لهذا الدستور لأنها تجعله قابلاً للتغير والتطور حيث أن هذه المرونة تسمح للسلطة التشريعية بتعديل وتغيير الأحكام الدستورية بما يجعلها ملائمة ومتناسبة مع روح العصر أي مع الواقع والتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وضمير الجماعة، الأمر الذي يجنب البلاد الأزمات والتوترات التي قد تنتج عن صعوبة التعديل هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإنهم يعتبرون أن مرونة القواعد الدستورية لا تعني عدم ثباتها واستقرارها، ولا تعني زعزعة هذه الدساتير وعدم رسوخها إذ أن القوانين العادية تتمتع بقدر هام من الثبات والاستقرار، فضلاً عن ذلك فإن القواعد الدستورية لا يمكن تعديلها من الناحية العملية ما لم يكن الرأي العام مهيأً لتقبل التعديل. ولكن في الحقيقة والواقع، فإن سهولة التعديل تعد عيباً أكثر منه ميزة إذ أن المرونة تضعف القدسية والاحترام اللذان يجب أن تتمتع بهما القواعد الدستورية. فمرونة الدستور قد تغري السلطة التشريعية بإجراء تعديلات وتغييرات في الدستور لا مبرر ولا ضرورة لها وإنما فقط لإرضاء النزوات والأهواء الحزبية المسيطرة في البرلمان أو لإرضاء أهواء ورغبات الحاكم في الدول التي يطغى فيها الحاكم على البرلمان ويجعله مسخراً لأهوائه عبر القيام بتعديلات لا تصب إلا في خدمة الحاكم الذي غالباً ما يكون مستبداً.

ثانياً: الدساتير الجامدة

إن الدستور الجامد هو ذلك الدستور الذي لا يمكن تعديله عن طريق إتباع نفس إجراءات وقواعد تعديل القانون العادي، بمعنى آخر فإن هناك مغايرة واختلاف في إجراءات تعديل القواعد الدستورية عن إجراءات تعديل القانون العادي بحيث تكون هذه الإجراءات أكثر شدة وصعوبة من إجراءات وقواعد تعديل القانون العادي. فإجراءات تعديل الدستور تتميز بأنها تستغرق فترة زمنية أطول نسبياً من تلك المطلوبة لتعديل القانون العادي، كما تتطلب أغلبية خاصة لإقرار التعديل إضافة لإجراءات أخرى مغايرة لإجراءات تعديل القانون. ويهدف واضعو الدستور من تطلب إجراءات خاصة لتعديل الدستور والتي تضفي صفة الجمود على القواعد الدستورية إلى رغبتهم في ضمان قدر معين من الثبات والاستقرار للأحكام الدستورية بما يتلاءم وطبيعة هذه الأحكام. ونرى أنه بقدر ما يرغبون في إضفاء القوة والثبات والاستقرار على القواعد الدستورية، بقدر ما يتشددون في الإجراءات والشكليات المطلوبة لإجراء تعديل النصوص الدستورية، فهناك تلازم بين شدة الإجراءات اللازمة للتعديل وبين قوة وثبات القواعد الدستورية. بمعنى آخر، فإنه كلما تطلبوا شروطاً أشد وأصعب كلما ارتفعت صفة الجمود والقوة التي يتمتع بها الدستور والعكس صحيح. ولكن من المستحسن أن لا تتشدد السلطة الواضعة للدستور في إجراءات تعديله إلى حد كبير جداً بالشكل الذي يجعل تعديله إن لم يكن مستحيلاً فهو صعب المنال إلى الحد الذي يضفي على أحكامه صفة الجمود المطلق الأمر الذي يتنافى وطبيعة القواعد الدستورية باعتبارها قواعد قانونية مرتبطة بالمجتمع، فكلما تطور المجتمع كلما وجب تغيير القواعد الدستورية بما يتناسب مع واقع المجتمع. ومما يجب التنويه إليه أنه لا يشترط أن تكون الشدة والتعقيد المطلوبين لتعديل الدستور على درجة معينة من الصعوبة حتى ننعت الدستور بالجمود، بل يكفي أن يكون هناك اختلاف بين الدستور والقانون في طريقة التعديل ولو كان هذا الاختلاف يسيراً لنعطي للدستور صفة الجمود.

وهذا ما يبرر اختلاف إجراءات تعديل الدساتير من دولة إلى أخرى، إذ أننا نلاحظ بأنه ليس هناك إجراءات واحدة لتعديل الدساتير وإنما تختلف هذه الإجراءات والشروط من

دستور دولة إلى دستور دولة أخرى تبعاً لشكل نظامها السياسي والنيابي ووضع الدولة وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ورغبة واضعي الدستور بدرجة الجمود التي يرغبون في إضفاءها على القواعد الدستورية.

وإن صفة الجمود التي ينعت بها الدستور تعني الجمود النسبي لا المطلق، وهذا ما يمكن استخلاصه من تعريف الدستور الجامد نفسه بحسبان أن هذا التعريف لا يعني أن الدستور لا يمكن تعديله وإنما كل ما في الأمر أنه يشترط لتعديله إجراءات مختلفة عن إجراءات تعديل القانون العادي هذا من ناحية. من ناحية أخرى، لو كان جمود الدستور مطلقاً وليس نسبياً لما كانت هناك حاجة لكي ينص الدستور في صلبه على الإجراءات التي ستتبع لتعديله. فضلاً عن ذلك فإن كلمة التعديل الواردة في تعريف الدستور الجامد تحمل في مضمونها ومغزاها معنى الجمود النسبي وليس المطلق إذ لو كان الجمود مطلقاً لكان لزاماً علينا تعريف الدستور بأنه الوثيقة التي لا تقبل أحكامها التعديل والتنقيح أبداً وهذا ما يتنافى مع طبيعة القواعد الدستورية والواقع.

ويترتب على إضفاء صفة الجمود على الدستور سريان هذه الصفة على جميع القواعد والأحكام الواردة في صلب الوثيقة الدستورية سواء كانت هذه الأحكام دستورية بطبيعتها كونها تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وحقوق وحريات الأفراد أم لم تكن كذلك لمعالجتها أموراً مختلفة ليس لها طبيعة دستورية. واستناداً لذلك، فإنه لا يمكن تعديل أياً من الأحكام الواردة في الدستور إلا بإتباع الإجراءات والقيود التي نص عليها الدستور والتي تحدد كيفية تعديل أحكامه ومن قبل السلطة التي أوكل إليها اختصاص التعديل وهي السلطة التأسيسية المشتقة. وبالمقابل، فإن القواعد التي تعد بطبيعتها ومضمونها دستورية ولكنها لم ترد في الوثيقة الدستورية، فإنها لا تتمتع بصفة الجمود ذلك أنها تعدل وتغير بنفس إجراءات تعديل القانون وعن طريق السلطة التشريعية التي وضعت القانون ما لم ينص الدستور على غير ذلك كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية في فرنسا والجزائر والمغرب.

ويبرر أنصار الدساتير الجامدة صفة الجمود بقولهم أن هذه الصفة أمر يتفق وطبيعة الأحكام الدستورية بحسبان أن هذه الأحكام يجب أن تتحلى بالسمو والعلو، أي أن

تكون في مرتبة أعلى من بقية القواعد القانونية الأخرى وهذا ما يتحقق[1] عن طريق جمود القواعد الدستورية أي باشتراط إجراءات خاصة لتعديلها تختلف عن إجراءات تعديل قواعد القانون العادي، الأمر الذي يضعها في مرتبة أعلى من هذه الأخيرة. ويؤيدون وجهة نظرهم بالانتشار الواسع للدساتير الجامدة على حساب الدساتير المرنة، فجميع دساتير الدول المعاصرة هي –كما بينا سابقا– دساتير جامدة عدا الدستور الإنكليزي كونه ما زال يحتفظ بصفته العرفية. ويكمن السبب في هذا الانتشار الواسع للدساتير الجامدة إلى ما تتمتع به هذه الدساتير من مزايا تجعل الدول تفضلها على الدساتير المرنة ذلك أنها تضمن قدراً من الثبات والاستقرار للأحكام الدستورية بسبب أهميتها لتعلقها بنظام الحكم وفلسفة وإيديولوجية الدولة أكثر ما تضمنه الدساتير المرنة إذ أن مرونتها سمحت للسلطة التشريعية بإجراء تغييرات جذرية في النظام السياسي وقلبه من نظام ديمقراطي قانوني إلى نظام استبدادي تعسفي كما فعل موسوليني بدستور إيطاليا لعام ١٨٤٨.

وبتعبير آخر، إن اختلاف إجراءات تعديل الدستور عن القانون يمنح الدستور سمواً شكلياً إضافة إلى السمو الموضوعي الذي تتمتع به جميع القواعد الدستورية. وهذا السمو الشكلي يضفي على الأحكام الدستورية القدسية والاحترام من السلطات الحاكمة سيما التشريعية والتنفيذية ذلك أن التفرقة في القيمة القانونية بين القواعد القانونية تستند على المعيار الشكلي القائم على اختلاف إجراءات تعديلها، بحيث أنه كلما كانت إجراءات تعديل القاعدة القانونية أكثر شدة وصعوبة فإنها تكتسب قيمة قانونية أعلى وتحتل قمة هرم القواعد القانونية، وبالمقابل كلما خفت شدة وصعوبة إجراءات تعديلها قلت قوتها الحقوقية وتذيلت هرم القواعد القانونية. وهذا الاختلاف في القوة الحقوقية للقواعد القانونية هو الذي تتأسس عليه ضرورة وجود الرقابة على دستورية القوانين التي تتطلب وجود جهة أو هيئة على الأغلب لها الطابع القضائي لضمان احترام القاعدة الدستورية من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

---

[1] لقد سمحت مرونة الدستور الإيطالي الصادر في ١٨٤٨ للزعيم موسوليني إجراء تغييرات جذرية في التنظيم الدستوري الذي أقامه هذا الدستور بواسطة قوانين عادية استطاع بموجبها تحويل النظام الديمقراطي الدستوري إلى نظام ديكتاتوري فاشي يملك فيه سلطات واسعة وكبيرة، انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٥ ص٥٨.

ثالثاً: العلاقة بين الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة والعرفية

على الرغم من اختلاف أساس أو معيار تقسيم الدساتير إلى جامدة ومرنة عن تقسيمها إلى مدونة وعرفية، إلا أن جانباً من الفقه يربط هذين التقسيمين بتقسيم آخر وهو ربط الدساتير المكتوبة بالدساتير الجامدة وربط الدساتير المرنة بالدساتير العرفية. يرى هذا الفريق الفقهي أن كل دستوراً مكتوباً هو بالضرورة دستوراً جامداً، وبالمقابل فإن كل دستوراً عرفياً هو بالضرورة دستوراً مرناً. ولكن الواقع قد يشير إلى غير ذلك، إذ أنه ليس هناك علاقة حتمية ما بين الدساتير الجامدة والمكتوبة من ناحية وبين الدساتير المرنة والعرفية من ناحية أخرى. فمن جهة أولى، يمكن أن يكون هناك دستوراً مكتوباً ومع ذلك فهو دستوراً مرناً إذا لم يضمنه المشرع الدستوري نصوصاً خاصة تبين إجراءات تعديله بالصورة التي تكون فيها هذه الإجراءات أكثر شدة وصعوبة من إجراءات تعديل القانون العادي[١]. ومن جهة أخرى، ليس هناك ما يمنع من أن يكون الدستور غير مكتوب أي دستوراً عرفياً ومع ذلك يكون دستوراً جامداً[٢]، ولكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن الفقه لا يقدم سوى مثالاً يتيماً قديماً عن دستور عرفي جامد[٣] وهذا المثال يعود أيضاً إلى أكثر من قرنين من الزمان. أضف إلى ذلك فإن هذا المثال وجد في وقت لم تكن فيه التفرقة قائمة بين قوانين دستورية وعادية وأن شرط التشديد لتعديل الأحكام الدستورية العرفية كان يعد بمثابة إجراء خاص وضع لاعتبارات سياسية تاريخية خاصة بهذه الحقبة الزمنية. وبناءً عليه، فإننا نعتقد بأنه لا يصح بناء حكم عام على حالة وحيدة قديمة جداً. وهذا ما يدفعنا

---

[١] من الدساتير المكتوبة والمرنة دستور فرنسا لعام ١٨١٤ وكذلك دستورها لعام ١٨٣٠، والدستور الإيطالي الصادر في عام ١٨٤٨ ودستور الإتحاد السوفيتي سابقاً الصادر في عام ١٩١٨ ودستور ايرلندا الحرة الصادر في عام ١٨٢٢.

[٢] إن المثال الوحيد والفريد الذي يعطيه الفقه للتدليل على هذه الحالة يتمثل بالقوانين الأساسية الملكية Les lois fondamentaux de royaume التي كانت موجودة في فرنسا في زمن الملكية قبل قيام الثورة الفرنسية حيث كانت هذه القواعد قواعد عرفية، إلا أنها لم تكن تعدل بطريقة مماثلة لتعديل القوانين العادية عن طريق الملك فقط الذي كان يملك السلطة التشريعية، وإنما كان يشترط لإجراء تعديل هذه القوانين بالإضافة إلى موافقة الملك موافقة مجلس الطبقات العام Les Etats Généraux .

[3])G.Bureau, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, P. 76.

إلى القول بصحة الربط الذي أجراه الفقه بين الدستور العرفي والمرن وبين الدستور الجامد والمكتوب سيما في الوقت الراهن وذلك لسببين:

١- الانتشار الواسع لحركة التدوين، أي اتساع نطاق الدساتير المدونة على حساب الدساتير العرفية بحيث أنه لا يوجد حالياً سوى دولة واحدة يعد دستورها دستوراً عرفياً ومرناً، بينما نلحظ بأن جميع الدساتير المدونة باستثناء الدستور الإسرائيلي – بسبب الطبيعة العنصرية لهذا الكيان الذي لا يرغب في تقييد سلطاته بقواعد جامدة قد يسبب لها إزعاجاً وتمنعها من الاعتداء والتعسف على الحقوق والحريات سيما الفلسطينيين– هي دساتير جامدة لأنها تنص على إجراءات خاصة لتعديلها تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية.

٢-الانتشار الواسع للقضاء الدستوري، بحيث أنه لا توجد دولة من دول عالمنا المعاصر لا تضمن دستورها نصوصاً خاصة تتعلق بالقضاء الدستوري وتنظيمه واختصاصاته وآلية عمله على اختلاف المسميات (محكمة دستورية عليا– محكمة دستورية والقواعد الدستورية– مجلس دستوري– محكمة عليا– محكمة اتحادية عليا) وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على انتشار الدساتير المكتوبة الجامدة إذ لا توجد حكمة من وجود قضاء دستوري إلا في الدول ذات الدساتير الجامدة التي تضمن لدساتيرها السمو والعلو. وهذا هو الأمر حدا ببعض الفقهاء إلى القول بأنه إذا كان القرن التاسع عشر هو قرن البرلمانات، فإن القرن العشرين هو قرن القضاء الدستوري، وهذا الانتشار الواسع للقضاء الدستوري يعني حكماً أننا بصدد دستور جامد إذ لا حكمة من وجود هذا القضاء في الدول ذات الدستور المرن نظراً لعدم اختلاف القيمة القانونية بين القواعد الدستورية وبين القواعد التشريعية البرلمانية كما بينا ذلك سابقاً.

المطلب الثالث

طرق وضع الدساتير

تنقسم الدساتير من حيث كتابتها من عدمها إلى دساتير مدونة وعرفية وهذا النوع الأخير لا يحتاج إلى سلطة معينة تختص بإصداره كونه ينشأ بصورة عفوية تلقائية نتيجة سير إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية على نحو معين بشكل مستقر ومضطرد. وطالما أن الدستور العرفي ينشأ تلقائياً وليس هناك من سلطة مختصة بوضعه، فإن الحديث عن طرق وضع الدساتير لا يخص إذاً إلا الدساتير المدونة كونها تحتاج إلى سلطة مختصة بوضعه سواء كان الدستور المكتوب مرناً أم جامداً.

وإن طريقة أو كيفية وضع الدستور تختلف من دولة لأخرى وفي الدولة الواحدة من زمن لآخر وذلك حسب المعطيات والظروف السياسية والمبادئ الفلسفية التي تدين بها، وخاصة كيفية ممارسة السلطة السياسية في الدولة. فمن خلال دراسة طرق وضع الدساتير في الدول المختلفة، يظهر بأن تأثير النظام السياسي يبدو واضحاً وجلياً على طريقة وضع الدستور سواء من دولة لأخرى أو في نفس الدولة من وقت لآخر حتى أنه بات بإمكاننا القول بأن شكل النظام السياسي وآلية ممارسة السلطة تعكس طريقة وضع الدستور. ففي الدول التي سيطر أو ما يزال يسيطر فيها النظام الاستبدادي القمعي أو النظام الملكي المطلق، فإن الدستور يوضع فيها بطريقة غير ديمقراطية لأن إرادة الحاكم هي المهيمنة والمسيطرة وتكاد تختفي إرادة الشعب، حتى وإن حاولت هذه الأنظمة إضفاء طابع ديمقراطي بإشراك الشعب في عملية وضع الدستور، فإن ذلك لا يعد سوى محاولة ملتوية لتضليل الرأي العام وبهدف إخفاء واقع مغاير تماماً للواقع الفعلي. وهذا الأسلوب في وضع الدستور يعد أكثر سوءاً من أسلوب وضع الدستور بطريقة غير ديمقراطية بصورة بحتة.

ولكن بعدم ظهور بعض الأفكار والمبادئ التي تعترف للشعب بقدر من السيادة ومشاركة الحاكم في ممارسة السلطة، أصبحت السلطة المختصة بوضع الدستور قسمة بين الحاكم والشعب يتوليانها عن طريق أسلوب العقد، إذ لم يكن بالإمكان في ذلك الوقت إبعاد الملوك والحكام نهائياً عن ممارسة السيادة. ولكن في الوقت الذي سيطرت فيه

الأفكار والمبادئ الديمقراطية في الدول وتراجعت درجة الاستبداد والتعسف وبات ينظر إلى الشعب على أنه هو وحده صاحب السيادة ومصدرها، انتشرت الطرق الديمقراطية في وضع الدستور، لأن إرادة الشعب باتت هي المهيمنة في هذه الدول.

وبتعبير آخر، نستطيع القول بأن طبيعة نظام الحكم وآلية ممارسة السلطة يظهران صاحب السيادة ومالكها والذي يناط به أيضاً ممارسة اختصاص السلطة التأسيسية الأصلية المكلفة بوضع الدستور، ويبينان الإرادة الغالبة في تسيير أمور السلطة والدولة. ففي النظم الاستبدادية حيث يكون الحاكم صاحب السيادة ومالكها وتكون إرادته هي الغالبة، فإن الدستور يوضع بطريقة غير ديمقراطية (الفرع الثاني). وفي الدول التي يتقاسم فيها الحاكم والشعب السيادة وتتشارك إرادتهما في تسيير أمور السلطة، يوضع فيها الدستور بطريقة شبه ديمقراطية (الفرع الثالث). وأما في الدول التي تكون فيها السيادة للشعب وتكون إرادته هي المهيمنة، فإن الدستور يتم وضعه بطريقة ديمقراطية (الفرع الرابع). ولكننا وجدنا أنه من المناسب قبل البدء بشرح طرق وضع الدساتير، أن نستهل بحثنا بشرح السلطة المختصة بوضع الدستور، لأنه لابد من أن تكون هناك سلطة مختصة بوضع الدستور تسمى فقهاً بالسلطة التأسيسية الأصلية وذلك بغض النظر عن طريقة وضع الدستور (الفرع الأول).

الفرع الأول

السلطة المختصة بوضع الدستور "السلطة التأسيسية الأصلية"

سنتولى في هذا المطلب دراسة مفهوم السلطة التأسيسية الأصلية وخصائصها (أولاً)، ووجدنا أنه من اللازم كي نحيط علماً بهذا المفهوم بشكل واضح تحديد التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المشتقة (ثانياً) وتحديد حالات تدخل السلطة التأسيسية الأصلية (ثالثاً).

أولاً: مفهوم السلطة التأسيسية الأصلية وخصائصها

أياً كانت الطريقة التي يوضع فيها الدستور – سواء كانت هذه الطريقة ديمقراطية بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة أو الاستفتاء الدستوري، أم شبه ديمقراطية عن طريق

العقد أم غير ديمقراطية عن طريق المنحة- فإن السلطة التي ستتولى وضع الدستور يطلق عليها الفقه الدستوري تسمية السلطة التأسيسية الأصلية ونشير أنه لا خلاف بين الفقه على هذا المصطلح.

وتتميز هذه السلطة عن بقية السلطات بأنها لا تتمتع بصفة الديمومة وإنما هي سلطة مؤقتة ينتهي عملها بمجرد انتهاءها من وضع الدستور، وتتميز أيضاً بأنه يناط بها مهمة وحيدة وفريدة وهي إعداد وصياغة القواعد الدستورية في وثيقة دستورية تحدد بموجبها الإطار القانوني والسياسي والإيديولوجي للدولة، أي أنه وبمجرد وضعها للدستور تنتفي الحاجة إلى السلطة التأسيسية الأصلية. ولكن هذه السلطة تنهض بأعلى وأسمى مهمة في الدولة وهي وضع القانون الأساسي المنظم للدولة ولسلطاتها العامة، ولا نبالغ في الكلام إذا قلنا بأن السلطة التأسيسية الأصلية تلعب دوراً في نشوء الدولة قانونياً طالما أنها ستضع القواعد التي تنظم بموجبها السلطة العليا الحاكمة في الدولة والتي تعتبر ركناً أساسياً من أركان قيام ووجود الدولة.

وتتمتع السلطة التأسيسية الأصلية في ممارستها لاختصاصها بوضع الدستور بسلطة تقديرية واسعة جداً أي بحرية كاملة في صياغة القواعد الدستورية. ونستنتج ذلك من مفهوم السلطة التأسيسية الأصلية ذاته حيث أن هذا المفهوم يفيد بأن هذه السلطة تؤسس وتنشئ شيئاً أصلياً جديداً غير موجود سابقاً وهذا ما سيظهر لنا أيضاً من خلال خصائص هذه السلطة. فهذه السلطة لا تتقيد بأية ضوابط شكلية أو موضوعية لممارسة مهمتها إذ ليس هناك إجراءات وشكليات معينة ملزمة للسلطة التأسيسية الأصلية أثناء توليها لمهمتها، كما أنه ليس هناك أيضاً أية ضوابط موضوعية ملزمة مفروضة عليها وإن كنا نرى بأن هناك ضوابط وقيود نابعة من وضع الدولة وفلسفتها وتركيبتها الاجتماعية والمذهب الديني المهيمن فيها، ولكنها ليست بضوابط قانونية ملزمة رسمياً لها وإنما هي ضوابط توجيهية وإرشادية تسترشد بها هذه السلطة في معرض وضعها للدستور وعلى الرغم من ذلك فإننا لا نعتقد بأنها تستطيع أدبياً تجاهلها. وبتعبير آخر، فإن السلطة التأسيسية الأصلية هي التي ستضع القواعد الملزمة لبقية السلطات العامة في الدولة والتي تعتبر المصدر الأول والأصلي لمبدأ المشروعية. فأصل مبدأ المشروعية الوضعية في الدولة مستمد من هذه السلطة إذ أن ما تضعه هذه الأخيرة من قواعد سيتربع على قمة

هرم القواعد القانونية وأن بقية السلطات العامة تستمد قانونية ومشروعية أعمالها مما وضعته السلطة التأسيسية الأصلية من قواعد بحسبان أن الدستور يمثل الإطار القانوني والشرعي لعمل السلطات الحاكمة والمنبع والمصدر لكل عمل وبالتالي فإن أي عمل لا يجد له سنداً في الدستور فهو عمل غير مشروع.

وطالما أن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بهذه الحرية، فإنها تستطيع أن تكرس النظام الجمهوري أو الملكي كشكل لنظام الحكم في الدولة أو أن تهجر إحداهما لصالح الآخر ولا ضير عليها في ذلك، كما تستطيع أن تحدد شكل النظام النيابي الديمقراطي الذي يناسب وضع وظروف الدولة –رئاسي أو برلماني أو نظام مجلسي أو نظام ذو طبيعة مختلطة برلماني–رئاسي، كما تستطيع أن تتبنى أيضاً الإيديولوجية الاقتصادية التي تروق لها، بمعنى أن لها أن تكرس النظام الليبرالي الحر أو النظام التدخلي أو النظام الاشتراكي أو نظام السوق الاجتماعي، ولها أيضاً أن تغير من شكل الدولة من موحدة إلى فيدرالية أو العكس، وأن تكرس الأسلوب الإداري المناسب أي المركزية الإدارية أو اللامركزية في ممارسة مهامها الإدارية، كما لها أن تحدد تركيبة السلطة التشريعية – تتألف من غرفة أو غرفتين – وتشكيل السلطة التنفيذية – أحادية السلطة التنفيذية أو ثنائيتها– ....الخ.

وتتمتع السلطة التأسيسية الأصلية أيضاً بخصائص أخرى تميزها عن بقية سلطات الدولة إذ تتميز بأنها سلطة أصلية وعليا. فهي سلطة عليا أي أنه لا توجد سلطة أسمى وأعلى منها فهي التي تحدد نظام الحكم وتنظم السلطات الحاكمة وتحدد اختصاصاتها وحدود هذه الاختصاصات وبالتالي فإنه من الطبيعي أن لا تكون هناك سلطة أعلى وأسمى منها في الدولة. وهي سلطة أصلية بمعنى أن هذه السلطة لا تستمد سلطتها واختصاصاتها من سلطة أخرى وإنما على العكس تستمد السلطات الأخرى اختصاصاتها منها.

وبما أن السلطة التأسيسية الأصلية تملك هذه الصلاحيات والسلطات الواسعة فقد ثار تساؤل في الفقه الدستوري عمن يملك ممارسة مهام هذه السلطة أو من هو الذي ينهض باختصاصها؟ إننا نرى بأن الخصائص التي تتحلى بها السلطة التأسيسية الأصلية

تسعفنا في الإجابة عن هذا التساؤل، فطالما أن من خصائص هذه السلطة أنها أصلية وعليا فمن الطبيعي أن تناط ممارستها بصاحب السيادة العليا في الدولة والذي يتحدد من خلال طبيعة وشكل النظام السياسي في الدولة. وإن البحث عن هوية صاحب السلطة التأسيسية الأصلية يثير مشكلة البحث عن صاحب السيادة بمعنى أن التوصل إلى تحديد صاحب السيادة يفيد بنفس الوقت في التوصل إلى تحديد صاحب السلطة التأسيسية الأصلية الذي يناط به ممارسة هذه السلطة والنهوض باختصاصها. ففي الملكيات المطلقة وكذلك الوضع في الأنظمة الديكتاتورية أو الفاشية المستبدة، فإن السيادة العليا تتجسد بشخص الملك أو الديكتاتور أو الرئيس، وبالتالي فإنه هو الذي يمارس منفرداً السلطة التأسيسية الأصلية دونما مشاركة من الشعب حتى وإن كان للشعب مشاركة فإن مشاركته ستكون صورية بحتة. وأما في الدول التي تبنت الفكر الديمقراطي كأساس لنظام الحكم فيها حيث تسود فكرة أن السيادة للشعب وفقاً لمبدأ سيادة الأمة أو سيادة الشعب، فإن صاحب السيادة ومالكها هو الشعب، وبهذا الأخير يناط إذاً ممارسة مهام السلطة التأسيسية الأصلية بطرق متعددة تختلف من دولة لأخرى باختلاف وضع وظروف الدولة ونموذج الديمقراطية الذي تتبناه.

ثانياً: التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المشتقة

يفرق الفقه الدستوري بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة على الرغم من أن كلتاهما تحملان الصفة التأسيسية نظراً لتعلق عمل الاثنتين بالقواعد الدستورية، فالسلطة التأسيسية الأصلية يناط بها وضع الدستور بينما يناط بالسلطة التأسيسية المشتقة تعديل الدستور. وتتمثل التفرقة بين السلطتين من ناحيتين: من ناحية الخصائص ومن ناحية الاختصاصات التي تناط بكل منهما.

أولاً: من ناحية الاختصاص، فإن السلطة التأسيسية الأصلية هي السلطة الوحيدة المختصة –كما ذكرنا– بإعداد وصياغة القواعد الدستورية وهي بالتالي السلطة الوحيدة التي تتمتع باختصاص أصيل وأصلي بينما ينحصر اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة في تعديل القواعد الدستورية وفق الأشكال والإجراءات التي رسمتها السلطة التأسيسية الأصلية، بمعنى أن السلطة التأسيسية المشتقة تستمد اختصاصاتها كبقية السلطات

الأخرى في الدولة من السلطة التأسيسية الأصلية. فالسلطة التأسيسية المشتقة كغيرها من السلطات يجب أن تلتزم في ممارستها لمهمتها بالطريقة التي رسمتها لها السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور وأن تلتزم حدود اختصاصاتها أي أن تلتزم بمبدأ المشروعية بالصورة والشكل الذي رسمته لها السلطة التأسيسية الأصلية وإلا اعتبرت خارجة عن الدستور وعد عملها غير مشروع.

ثانياً: من ناحية الخصائص، فإن السلطة التأسيسية الأصلية تتميز بأنها سلطة أصلية وعليا وسامية في حين أن السلطة التأسيسية المشتقة هي كبقية السلطات الحاكمة في الدولة مشتقة أي منشأة من الدستور الذي وضعته السلطة التأسيسية الأصلية. بمعنى آخر، إن هذه الأخيرة هي التي نصت على السلطة التأسيسية المشتقة وبينت كيفية تشكيلها وآلية ممارستها لاختصاصاتها، فالسلطة التأسيسية المشتقة هي إذاً سلطة تابعة.

ونضيف إلى ما سبق بأن مشكلة البحث عن تحديد صاحب السيادة لا تثور إلا بصدد تحديد السلطة التأسيسية الأصلية دون السلطة التأسيسية المشتقة ذلك أن صاحب السيادة هو نفسه الذي يتولى ممارسة مهام السلطة التأسيسية الأصلية وهو الذي يتولى في صلب الدستور تحديد السلطة المختصة بتعديله والتي يطلق عليها تسمية "السلطة التأسيسية المشتقة" وحدد لها أيضاً آلية وطريقة ممارستها لعملها وإجراءات ذلك، وبما أن صاحب السيادة هو الذي نظم السلطة التأسيسية المشتقة فمن البديهي إذاً أن لا تثور مشكلة البحث عن صاحب السيادة عند الحديث عن السلطة التأسيسية المشتقة، لأنها تعمل في إطار وضمن نصوص الدستور الذي وضعته السلطة التأسيسية الأصلية المتمثلة بصاحب السيادة.

ثالثاً: حالات تدخل السلطة التأسيسية الأصلية

بعد أن حددنا مفهوم السلطة التأسيسية الأصلية ووظيفتها المتمثلة بوضع الدستور وحددنا خصائص هذه السلطة، فإنه يصبح لزاماً علينا أن نبين الأوقات أو الحالات التي تتدخل فيها هذه السلطة لتتصدى لمهمة وضع دستور للدولة. وترتبط الحالات التي تتدخل فيها السلطة التأسيسية الأصلية بالأوضاع والظروف التي تعيشها وتمر بها الدول وبما أن

هذه الظروف والأوضاع متعددة ومختلفة، فإن الحالات التي تتدخل فيها السلطة التأسيسية الأصلية هي أيضاً متعددة. وهذه الحالات هي على الشكل التالي:

١-الحالة الأولى: تتجسد هذه الحالة في حالة قيام دولة جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية على الصعيد الدولي وذلك بميلاد دولة جديدة. ونكون أمام ميلاد دولة جديدة بانفصال إقليم عن دولة بسيطة وحصوله على الاستقلال وتشكيله لدولة مستقلة تتمتع بالشخصية الدولية كباكستان التي انفصلت عن الهند وأصبحت دولة مستقلة ووضعت دستورها الخاص بها، وكذلك الأمر بالنسبة للبنان والأردن اللذان انفصلا عن الوطن الأم سورية واختص كل منهما بدستوره الخاص بها. ونكون أيضاً أمام ميلاد دولة جديدة بتفكك الدولة المركبة إلى عدة دول بحيث أن كل واحدة منها تعتبر مستقلة عن الأخرى كالجمهورية العربية المتحدة (مصر وسورية[١]) والدول الاشتراكية سابقاً كالإتحاد السوفيتي الذي تفكك إلى أربع عشرة دولة وجمهورية تشيكوسلوفاكيا التي تفككت إلى جمهوريتي التشيك وسلوفاكيا والتي اختصت كل منها بدستور خاص بها ينظم نظامها السياسي.

ونكون كذلك أمام دولة جديدة إثر إتحاد عدة دول وتكوينها لدولة اتحادية مركبة كالولايات المتحدة الأمريكية حيث كان لكل دويلة قبل إتحادها دستورها الخاص بها ولكن بعد إتحاد هذه الدويلات في دولة مركزية قامت الجمعية التأسيسية الأصلية المسماة (كونفاسيون) بوضع دستور للدولة الاتحادية في عام ١٧٨٧. ونكون بصدد دولة جديدة أيضاً إثر حصول الدولة على استقلالها السياسي وجلاء المستعمر عن أراضيها وهذا هو الوضع الذي كان سائدا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية حيث حصلت كثير من الدول على استقلالها السياسي، فالأغلبية الساحقة من الدول العربية والإفريقية ودول أمريكا اللاتينية إنما حصلت على استقلالها بعد هاتين الحربين وعملت كل واحدة منها على وضع دستورها الخاص بها. ففي جميع الحالات السابقة لا بد للسلطة التأسيسية

---

[١] بعد الوحدة المباركة بين سورية ومصر في ٢٢ شباط ١٩٥٨ تم وضع دستور مؤقت للجمهورية العربية المتحدة في ٥ آذار ١٩٥٨ وسقط كل من دستور ١٩٥٠ في سورية و١٩٥٦ في مصر، إلا أنه بعد الانفصال أعلن الانفصاليون في ١٥ تشرين الأول ١٩٦١ دستوراً مؤقتاً بالنسبة لسورية مستمد من دستور ١٩٥٠ وكذلك فعلت مصر.

الأصلية في الدول الجديدة من أن تتدخل لوضع دستور يحدد الأسس السياسية والاقتصادية والإيديولوجية التي سيرتكز عليها نظام الحكم في الدولة.

٢-**الحالة الثانية:** تقوم هذه الحالة في حالة انهيار النظام السياسي القائم في دولة معينة وذلك إثر حدوث ثورة أو انقلاب عسكري يطيح بنظام الحكم القائم، أو حركة تسمى بالتصحيحية يترتب عليها قلب الأوضاع السائدة في الدولة جذرياً. وإن أهم ما ينتج غالباً عن نجاح الثورة أو الانقلاب أو الحركات التصحيحية هو سقوط الدستور النافذ وبالتالي ظهور الحاجة إلى وضع دستور جديد للدولة وإزاء هذا الوضع سنكون بحاجة إلى تدخل السلطة التأسيسية الأصلية لتتولى وضع دستور جديد للدولة ليأتي معبراً عن الفلسفة التي قامت عليها الثورة أو الانقلاب أو الحركة التصحيحية والوضع في سورية خير دليل على ذلك[١].

٣-**الحالة الثالثة:** تتمثل هذه الحالة في قيام ضرورة أو حاجة لتغيير دستور قائم في ظل دولة موجودة وفي ظروف عادية وذلك نتيجة تغير الظروف والأوضاع في الدولة بالشكل الذي يجعل الدستور القائم غير ملائم وغير مناسب لوضع هذه الدولة. فالقواعد الدستورية يجب أن تكون دائماً ملائمة ومناسبة لوضع المجتمع في الدولة التي وضع فيها الدستور، وبالتالي فإن تغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي وضع في

---

[١] لقد عاشت سورية عدة تقلبات سياسية وكان يجري إثر كل وضع سياسي تبني دستور أو مشروع دستور، فقد عرفت سورية بعد الاستقلال عدة انقلابات عسكرية، حصل الانقلاب الأول في ٣٠ آذار ١٩٤٩ بقيادة الزعيم حسني الزعيم حيث تم تكليف لجنة من سبعة أعضاء لوضع مشروع دستور للبلاد والذي لم يجد طريقه إلى التنفيذ بسبب الإطاحة بحسني الزعيم في ١٤ آب ١٩٤٩ بالانقلاب العسكري الثاني بقيادة سامي الحناوي الذي شكل حكومة مؤقتة برئاسة هاشم الأتاسي التي دعت لانتخاب جمعية تأسيسية مؤلفة من ١٠٨ أعضاء تتمثل مهمتها وضع دستور للدولة، وبعد الانقلاب العسكري الثالث الذي تم بقيادة أديب الشيشكلي تم إقرار دستور للبلاد في ٥ أيلول ١٩٥٠، وبعد الانقلاب العسكري الرابع الذي قام به الشيشكلي تم إقرار دستور للبلاد في ١٠ تموز ١٩٥٣. وفي ٨ آذار ١٩٦٣ حدثت ثورة الثامن من آذار حيث تم وضع دستور ٢٥ نيسان ١٩٦٤ المؤقت من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي تم تكليفه بوضع دستور للبلاد. وفي ١٦ تشرين الثاني ١٩٧٠ قامت الحركة التصحيحية حيث تم وضع دستور ١٩٧١ المؤقت ومن ثم أقر الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية في ١٣ آذار ١٩٧٣ الذي ألغي بموجب الدستور الصادر في ٢٨-٢-٢٠١٢، لمزيد من المعلومات انظر، سام دله: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ٢٠٠٥ ص٧٠٠- ٧١٢.

ظلها الدستور قد تستدعي ضرورة إجراء تغييرات شاملة في الأحكام الدستورية لأنها لم تعد مناسبة ولكي تأتي الأحكام الجديدة عاكسة للتطورات التي حصلت في الدولة، وإلا فإن هوة كبيرة ستحصل بين الواقع العملي والأحكام الدستورية النظرية، الأمر الذي قد يدفع بالسلطات الحاكمة إلى الخروج عن هذه الأحكام كونها لم تعد مناسبة لها ودون أن نوجه لها لوماً على ذلك لأنها تعمل في سبيل خير البلاد. ففي هذه الحالة ودون أن يكون هناك ثورة أو انقلاب أو تفكك أو إتحاد بين الدول ستدعى السلطة التأسيسية الأصلية لتتولى صياغة دستور جديد للدولة يحل محل الدستور القديم كونه لم يعد مناسباً لوضع وظروف الدولة سيما إذا علمنا أن الدول تعيش تطورات هائلة وسريعة وخاصة في الدول النامية والسائرة في طريق التقدم والنمو. وبقي أن نشير إلى أن هذه الطريقة هي الأكثر انتشاراً في الوقت الراهن وذلك بسبب استقرار الأوضاع السياسية للدول وانحسار المد الاستعماري وحصول الغالبية العظمى من الدول على استقلالها، فالدستورين الفرنسيين لعامي ١٩٤٦ و١٩٥٨ وضعا في ظروف عادية وهكذا الحال في أغلب الدول.

الفرع الثاني

الأساليب غير الديمقراطية في نشأة الدساتير

تنعت أساليب وضع الدساتير بأنها أساليب أو طرق غير ديمقراطية في الحالة التي تسود فيها إرادة السلطة الحاكمة على الإرادة الشعبية بحيث يأتي الدستور بما يتضمنه من قواعد وأحكام معبراً عن إرادة السلطة الحاكمة كما هو الحال بالنسبة لأسلوب المنحة الذي يتم وضعه بالإرادة المنفردة للحاكم (أولاً)، وأسلوب الاستفتاء السياسي (ثانياً) الذي يتميز بوجود مشاركة شعبية في هذا الأسلوب، إلا أن هذه المشاركة هي مشاركة وهمية صورية لا فعلية حقيقية بالشكل الذي يبقى فيها الدستور معبراً عن إرادة السلطة الحاكمة ونبقى في ظل طريقة غير ديمقراطية لوضع الدستور حتى ولو حاولت السلطة الحاكمة التستر بغطاء الديمقراطية.

أولاً: أسلوب المنحة في وضع الدستور

يعتبر هذا الأسلوب بأنه من الأساليب غير الديمقراطية الخالصة وذلك بسبب غياب الدور الشعبي في وضع القواعد الدستورية، إذ ينفرد صاحب السيادة العليا في الدولة أو المملكة المتمثل بشخص الملك أو الرئيس بوضع الدستور. فالملك أو الحاكم بإرادته المنفردة ودون أدنى مشاركة شعبية يمنح شعبه دستوراً يتنازل بمقتضاه عن جزء من صلاحياته وسلطاته المطلقة والواسعة لصالح الطبقة المحكومة[١]. ولا يغير من طبيعة هذه الطريقة أن يتولى وضع الدستور أكثر من شخص وذلك عندما تناط ممارسة أمور الحكم بأكثر من شخص، طالما أن الطبقة الحاكمة هي التي انفردت بوضع الدستور دون مشاركة الشعب، فدستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ يندرج في إطار دساتير المنحة على الرغم من أنه وضع من قبل عدة أشخاص وهم حكام الإمارات إذ أن هذا الدستور وضع باتفاق هؤلاء الحكام ودون مشاركة من الشعب[٢].

وهذه المكرمة أو هذه الهبة تتم إما بصورة تلقائية أو بصورة جبرية. ففي الحالة الأولى، يقوم الحاكم صاحب السيادة المطلقة طواعية ومن تلقاء ذاته أي دون أن تكون هناك ضغوط شعبية تمارس عليه بمنح شعبه دستوراً وإن كان هذا الأمر نادر الحدوث لأن الحكام لا يقبلون التنازل عن سلطاتهم بشكل طوعي والتاريخ يشهد لنا أن الحكام لا يتنازلون عن سلطاتهم وامتيازاتهم إلا إذا كانوا مجبرين على ذلك، كما أنه –أي التاريخ– قلما قدم أو ندر أن قدم لنا شاهداً على تنازل الحاكم عن سلطاته ليتحول سلطانه من سلطان مطلق إلى سلطان مقيد طواعية ودون ضغط شعبي يجبره على القيام بذلك.

---

[١] ومن أمثلة الدساتير التي صدرت بشكل منحة، الدستور الفرنسي الصادر في ١٨١٤ عقب هزيمة نابليون بونابرت وعودة الملكية إلى فرنسا حيث أعلن الملك لويس الثامن عشر في مقدمة الدستور " نحن الملك بإرادتنا الكاملة وبمقتضى سلطتنا الملكية نمنح لرعايانا الوثيقة الدستورية التالية". ومن الأمثلة الأخرى يذكر الفقه، الدستور الياباني الصادر في عام ١٨٨٩، ودستور إيطاليا لعام ١٨٤٨، ودستور مصر لعام ١٩٢٣، ودستور الحبشة لعام ١٩٣١.

[٢] جاء في مقدمة دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١" نحن حكام إمارات أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة " نعلن أمام الخالق العلي القدير، وأمام الناس أجمعين، موافقتنا على الدستور".

وأما في الحالة الثانية، فإن الحاكم يقوم بمنح شعبه دستوراً بإرادته المنفردة ولكن تحت ضغط وإكراه شعبي وهو ما يحدث غالباً، فالأوضاع السياسية هي التي تدفع أو بمعنى أدق هي التي تجبر الحاكم على التدخل ومنح شعبه دستوراً نتيجة زيادة الوعي السياسي للشعب وإدراكه لضرورة حصوله على حقوقه وحرياته أو على جزء منها وذلك عن طريق دستور ينص على هذه الحقوق والحريات تتمتع أحكامه بالإلزام للسلطات الحاكمة بما فيها قمة الهرم. فبموجب هذا الأسلوب يعمل الحاكم على امتصاص سخط وغضب الجماهير الشعبية المنتفضة الغاضبة وسحب البساط من تحت رجليها عن طريق منح شعبه دستوراً يتنازل بموجبه عن جزء من سلطاته لا لأنه يرغب في هذا التصرف وإنما ليحفظ كرامته وهيبته أمام الشعب ويحافظ على حكمه وعلى الجزء الأعظم من سلطاته خشية ضياعها كلية نتيجة ثورة الشعب وتحديه للحاكم. وإن هذا السلوك المتبع من الحاكم هو بمثابة قناع يتستر به ليمتص الغليان الشعبي ويحفظ كرامته وهيبته، إنه أشبه بحبة مهدأ يعطيها الطبيب (الحاكم) للمريض (الشعب). وما يؤكد ذلك أن الحكام يتراجعون عما منحوه لشعوبهم عندما يقدرون أن الظروف أصبحت سانحة ومناسبة لهم لسحب الدستور. بالنتيجة، نستطيع القول بأن أسلوب المنحة يخفي في الحقيقة، رغبة شعبية عارمة لم يستطع الحاكم تجاهلها فيضطر لمنح شعبه دستوراً لأن البديل يعني الإطاحة به وبملكه، ولكن ما أن يشعر أن الأمر صار في صالحه حتى يعمد إلى سحب الدستور.

ولكن مما تجدر الإشارة إليه أنه سواء وضع الدستور طواعية أو وضع عن طريق الجبر والإكراه من قبل الحاكم، فإن ذلك لا يؤثر على الطبيعة القانونية لهذه الطريقة التي وضع الدستور بموجبها، إذ يبقى وصف هذه الطريقة من الناحية القانونية بأنها عملاً قانونياً من أعمال الإرادة المنفردة للحاكم ونبقى إذا أمام أسلوب المنحة. وقد أثارت النتيجة السابقة خلافاً بين فقهاء القانون الدستوري تمحور حول أحقية الحاكم أو عدم أحقيته في استرداد وسحب الدستور[1] الذي منحه لشعبه، فطالما أن الدستور المنحة يعد عملاً من

---

[1]) المقصود بالسحب هنا هو أن يقوم الحاكم بإلغاء الدستور نهائياً وعدم إقدامه على وضع دستور جديد وليس المقصود طبعا أن يقوم الحاكم بسحب دستور قديم ليمنح شعبه دستوراً آخر يزيد من الضمانات والحقوق للمواطنين إذ أننا لا نعتقد أن أحداً سينازع في مشروعية هذا التصرف.

أعمال الإرادة المنفردة للحاكم فهل يترتب على ذلك قدرته على سحب الدستور أم يفقد حقه في السحب؟ لقد انقسم فقهاء القانون الدستوري حيال الإجابة عن هذا السؤال إلى فريقين.

أما بالنسبة للفريق الفقهي الأول، فإنه يذهب إلى الاعتراف للحاكم بحق سحب الدستور استناداً إلى حجة قانونية قوامها أن من يملك المنح يملك القيام أيضاً بالتصرف المضاد وهو السحب، بمعنى أن السلطة التي تملك إبرام التصرف تملك نقضه. وبناءً عليه، فبما أن الحاكم هو الذي وضع الدستور فمن حقه إذاً استرداد ما منحه سيما وأنه كان يدور في خلده عند منحه الدستور أنه بإمكانه الرجوع عن تصرفه إلا إذا كان الحاكم قد تنازل بصورة صريحة وواضحة عن هذا الحق، فالملك لويس الثامن عشر قرر في مقدمة دستور ١٨١٤ أنه منح شعبه دستوراً إلى الأبد A toujours، بمعنى أنه تنازل نهائياً عن حقه في سحب الدستور وأقسم كما غيره من الحكام على احترامه. ولكن الواقع أظهر أن الحكام لا يكترثون بيمين الولاء على احترام الدستور والعمل به وعدم سحبه وينتظرون الفرصة المناسبة لإلغائه واستعادة سلطاتهم وامتيازاتهم التي فقدوها بسبب الدستور.

وأما الفريق الفقهي الثاني، فلا يعترف للحاكم بحق سحب واسترداد الدستور الذي منحه لشعبه وقد ساق هذا الفريق عدة حجج فقهية نراها قوية ومقنعة وتفيد في تفنيد وتأكيد وجهة نظره. وتنقسم هذه الحجج إلى قسمين، حجج قانونية وحجج عملية. أما الحجج القانونية فقوامها أن الحاكم قد أصدر الدستور بإرادته المنفردة وهذه الإرادة هي مصدر للالتزام وبالتالي فإن الدستور الذي أصدره الحاكم ملزم له وللشعب ولا يستطيع سحبه هذا من جهة. ومن جهة أخرى، إن الحاكم عندما يمنح شعبه دستوراً فإنه يكون بهذا التصرف قد رتب للشعب حقا بالدستور الذي منحه لشعبه وقبول الأمة للدستور ومضي فترة زمنية على القبول يعني أنه أصبح لها حقاً مكتسباً به وبالتالي ليس للحاكم العدول عن الدستور أو سحبه أو تعديل أحكامه إلا بموافقة الأمة. ونحن نعتقد بأن الحاكم كالإدارة سلطة عامة ومما هو مستقر فقهاً واجتهاداً أن الإدارة لا تستطيع سحب قراراتها

التي رتبت حقوقاً مكتسبة للأفراد بعد مضي فترة زمنية محددة وقياساً على ذلك لا يستطيع الحاكم سحب الدستور لأن في ذلك مساس بالحق المكتسب للشعب[1].

وإضافة لهذه الحجج القانونية، فقد قدم هذا الفريق الفقهي عدة حجج عملية وهي:

١- إذا كان الحاكم قد وضع دستوراً أعطى بموجبه حقوقاً للمواطنين فإنه في حقيقة الأمر لم يمنح الشعب حقاً جديداً وإنما منحه حقاً كان قد اغتصبه فيما قبل بصورة غير شرعية فلا يجوز له بالتالي الرجوع عن الدستور حتى لا يعتدي مجدداً على الحق المغتصب المتمثل بمنح الشعب دستوراً يقر بموجبه ببعض الحقوق والحريات للأفراد.

٢- إعطاء الحق للحاكم بسحب الدستور متى ما شاء يعني فيما يعنيه تأبيد تكريس السلطان المطلق وبالتالي لا معنى للقول بأن الدستور المنحة أعتبر نقطة تحول أو ممراً من السلطان المطلق إلى السلطان المقيد إذا كان بإمكان الحاكم الرجوع عن الدستور الذي منحه ولا يمكن للدستور أن يكون مصدرا لتقييد سلطات الحاكم، إلا إذا كان من غير الممكن له سحب الدستور.

٣- نضيف حجة أخرى نراها على قدر كبير من الأهمية لتبرير عدم أحقية الحاكم بسحب الدستور وهي أنه كيف يمكن تفسير أن الحاكم وضع الدستور المنحة تحت ضغط وإكراه الشعب له على القيام بذلك ثم نعترف له بحق سحب الدستور دون أن يأخذ بعين الاعتبار الإرادة الشعبية وما قد ينتج عن سحب الدستور من عواقب وخيمة على الحاكم؟ فإذا كان الحاكم قد وضع الدستور خشية الشعب وغضبه أفما يخشى الشعب حين قيامه باسترداد الدستور سيما وأن الشعب لن يرضى العودة إلى الوراء والسماح للحاكم بالاعتداء مجدداً على حقوقه وحرياته بعد أن ازداد وعيه السياسي وخاصة إذا أخذنا بالاعتبار الحجة الأولى القائمة على أن الحاكم لم يمنح شعبه حقاً جديداً وإنما منحه حقاً مغتصباً. وإن الشواهد التاريخية تؤكد ذلك حيث قدمت لنا أمثلة على قيام الشعب بمعارضة الحاكم لا بل والإطاحة به عندما قام

---

[1] ذهب أحد الفقهاء إلى أبعد من هذا حيث أعتبر الشعب شريكاً ضمنياً للحاكم إذ يقول "فالدستور لم يصدره الحاكم من تلقاء نفسه وإنما استجابة للضغوط التي تعرض لها، ومن ثم لا يكون الدستور قد صدر بإرادة الحاكم وحده ليحق له سحبه أو استرداده" د. فتحي فكري: القانون الدستوري، المبادئ العامة-دستور ١٩٧١، الكتاب الأول المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، ص١٢٠.

بسحب الدستور الذي كان قد منحه لشعبه، فقد أدى إقدام الملك الفرنسي شارل العاشر على سحب الدستور الصادر في ١٨١٤ إلى اندلاع ثورة شعبية أطاحت به وجاءت بالملك فيليب ملكاً جديداً على فرنسا وذلك بعد قبوله الدستور الذي قدمه له ممثلو الشعب، وقد لاقى أيضاً إقدام الملك فؤاد في عام ١٩٣٠ على سحب دستور ١٩٢٣ معارضة شديدة من الشعب أدت إلى إذعانه لمطالب الشعب وإعادته لهذا الدستور في عام ١٩٣٤[١].

ثانياً: الاستفتاء السياسي

إن الاستفتاء هو أسلوب يتم بموجبه عرض موضوع معين على الشعب لأخذ رأيه حيال هذا الموضوع وذلك بقول نعم أو لا بكل حرية ودون ضغط. فالاستفتاء بحد ذاته أسلوباً ديمقراطياً لأنه في جوهره ومضمونه يعني الرجوع إلى الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة وهذا هو لب وجوهر الديمقراطية لا بل قمة الديمقراطية ورأسها. ولا يعد في الحقيقة إذا أسلوب الاستفتاء بحد ذاته أسلوباً منتقداً ونرى أنه من الخطأ الجسيم عد الاستفتاء وسيلة غير ديمقراطية، فالاستفتاء بمعناه الحقيقي والمجرد يعد تطبيقاً من تطبيقات الديمقراطية إذ يستند إلى المشاركة الشعبية بصورة حقيقية. وبناءً عليه، إن ما يؤثر على الاستفتاء ويقلبه إلى طريقة غير ديمقراطية هو المناخ والجو الذي يجرى فيه، فالواقع يكشف عن تأثير العديد من الظروف سيما السياسية والتي تلعب دورها في الحد من جدوى وفاعلية الاستفتاء والتي قد تصل أحياناً حتى إلى تفريغه من مضمونه نهائياً، بحيث أن الشعب "صاحب السيادة ومصدر السلطات" لا يكون له أي دور إيجابي في هذه العملية وإنما يلعب دوراً سلبياً محضاً. بمعنى أخر إن الشعب ليس له الحرية في القبول أو الرفض وإنما يكون في وضع لا يسمح له إلا بقول نعم على مشروع الدستور المعروض عليه، وكأن الشعب في هذه الحالة يظهر كرجل مشلول أو عبد مأمور ليس له إلا تنفيذ أوامر سيده أو أشبه بدمية يحركها صاحبها كيفما يريد ومتى يريد والوجهة التي يريد.

---

[١]) عبد الغني بسيوني: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٨٢.

وقد تلجأ الحكومات إلى الاستفتاء في الظروف العادية عندما يكون الحاكم مقتنعاً بأنه يهيمن بشكل كامل على الإرادة الشعبية يوجهها حيثما يشاء وكيفما شاء، ولكن غالباً ما تلجأ الحكومات إلى استخدام هذا الأسلوب في ظروف استثنائية، عقب ثورة أو انقلاب أو إثر فترة من فترات عدم الاستقرار أو الفوضى، فتقوم الحكومة على عجل بتشكيل لجنة فنية تعهد إليها مهمة إعداد مشروع الدستور لتعرضه على الشعب طالبة منه الإسراع في الموافقة والذي يكون في موقف لا يسمح له إلا بقول نعم للدستور وذلك بسبب إما رهبته وهيبته من النظام القائم وإما بسبب استغلال الحاكم لحماس الشعب أو تفضيل الشعب لنظام يمنحه دستوراً على نظام لا دستور له أو نظام تعيث فيه الفوضى والعشوائية. وهكذا تصير موافقة الشعب مجرد إجراء شكلي وقد لا يكون أحياناً هذا الإجراء مطلوباً إلا بعد نفاذ الدستور، الأمر الذي يظهر بوضوح الدور الهامشي والثانوي للشعب، فقد طبق دستور السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية[١] من الثورة قبل ستة أسابيع من إعلان نتيجة الاستفتاء بحسبان أن الحاكم كان على يقين من موافقة الشعب على الدستور[٢].

ويظهر مما سبق بأن الحاكم في الاستفتاء السياسي هو الذي يوجه ويسيطر على عملية الاستفتاء بحيث يتبين جلياً أن من يمارس السلطة التأسيسية الأصلية هو الحاكم بمفرده وما إشراكه الشعب إلا محاولة منه لإضفاء مظهر كاذب وخادع من الشرعية والديمقراطية على حكم يعبر في حقيقته وجوهره عن نظام حكم فردي استبدادي مطلق أكثر سوءاً من نظام حكم فردي يهيمن فيه الحاكم على السلطة بمفرده. فالاستفتاء السياسي هو إذاً مثالاً لحاكم مسيطر متحكم سياسياً في إرادة المواطنين وقادر على توجيه دفة ووجهة الشعب في عملية الاستفتاء وبالشكل الذي يخطط له بحيث أنه يعلم مسبقاً نتيجة الاستفتاء دون أدنى ريب أو شك.

بمعنى آخر، إنّ المشاركة الشعبية في الاستفتاء السياسي هي مشاركة وهمية صورية غير فعالة ومفرغة من مضمونها مسبقاً، أي أن مشاركة الشعب هي مشاركة

---

[١] طبق الاستفتاء الدستوري في فرنسا عدة مرات، كان أولها الاستفتاء على دستور السنة الثانية الذي تم وضعه عقب انقلاب سنة ١٧٩٩ بواسطة مدبري الانقلاب بقيادة نابليون بونابرت واستفتاء سنة ١٨٠٢ المتعلق بشأن استمرار نابليون قنصلاً أول مدى الحياة وكذلك استفتاء سنة ١٨٠٤ المتعلق بتحديد توارث عرش الإمبراطورية في سلالة نابليون وأخيراً استفتاء سنة ١٨٥١ الخاص بتفويض لويس نابليون ما يلزم من سلطات لوضع دستور عام ١٨٥٢.

[2] Barthélemy et Duez ; Traité de droit constitutionnel, 1933, P. 254.

عديمة الفائدة إذ أن الظروف تظهر بأنه لا حول للشعب ولا قوة وأن مشاركته لا تقدم ولا تؤخر شيئاً بسبب الغياب الكلي للضمانات اللازمة لصحة ونزاهة الاستفتاء. واستناداً لما سبق، يأتي الدستور المستفتى عليه معبراً عن إرادة الحاكم لا الشعب وبالتالي فسواء وضع الدستور من الحاكم بمفرده أو من الحاكم عن طريق الاستفتاء السياسي فنحن في الحالتين أمام طريق غير ديمقراطي لوضع الدستور طالما أن الدستور يأتي في كلتا الحالتين معبراً عن إرادة الحاكم ولا دور يذكر للإرادة الشعبية. وخلاصة القول وبكلمتين: إن الاستفتاء أسلوب حق أريد من وراءه باطل، فهو أسلوب أقرب بكثير من اللاديمقراطية وأبعد بكثير عن الديمقراطية، وهذا ما يدفعنا إلى نعت هذا الأسلوب بأنه أسلوب غير ديمقراطي وبامتياز.

الفرع الثالث

الأسلوب شبه الديمقراطي "الأسلوب التعاقدي"

تتمثّل طريقة العقد في وضع الدستور باتفاق يتم بين طرفين: الحاكم من جهة والشعب من جهة أخرى. وبناءً عليه، فلا يمكن للحاكم أن ينفرد بوضع الدستور كما هو الحال في أسلوب المنحة وبالمقابل لا يمكن للشعب أن ينفرد بوضع الدستور كما يقتضي المنطق الديمقراطي الذي يقوم على فلسفة مفادها أن السيادة للشعب وحده دون سواه وهو الذي يناط به ممارسة السيادة التي من أهمها ممارسة اختصاص السلطة التأسيسية الأصلية. ويعتبر الدستور الصادر بطريقة العقد إذاً عملاً قانونياً مشتركاً إذ أن السلطة التأسيسية تتبلور في هذا الأسلوب في الحاكم والشعب، إلا أنه لا يشترط أن تكون إرادة الطرفين متكافئة تماماً إذ يمكن أن تظهر إرادة الشعب أقوى من إرادة الحاكم أو العكس حيث تظهر إرادة الحاكم أقوى من إرادة الأمة وذلك حسب الظروف السياسية والأوضاع التي تمر بها الدولة وتوازن القوى بين الطبقة الحاكمة والمحكومة.

ولكن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لوضع الدستور بهذه الطريقة إذ تبقى توصف بأنها طريقة تعاقدية بحيث أن الدستور لا يخرج إلى عالم الوجود ويكتمل بناؤه ويستكمل إجراءاته القانونية ويصبح نافذاً إلا باتفاق الإرادتين. فموضوع التكافؤ من عدمه بين الإرادتين يكون من الناحية الفعلية والعملية لا من الناحية القانونية حيث تبقى إرادة

الشعب من هذه الناحية مساوية لإرادة الحاكم والعكس صحيح وبالتالي يبقى الدستور عملاً مشتركاً بين طرفين مما يضفي عليه الصفة التعاقدية. ومن الناحية الواقعية، فإن التاريخ يشير غالباً إلى أن إرادة الأمة كان لها الغلبة على إرادة الحاكم لأن التعاقد غالباً ما كانت تسبقه ثورات شعبية عارمة تضع الحاكم في وضع المجبر على التعاقد وإلا عرض نفسه وملكه للضياع.

وبناءً على ما تقدم، فإن هذه الطريقة تعتبر مرحلة انتقال بين إنفراد الحاكم في وضع الدستور وبين إنفراد الشعب في وضع الدستور. فمن جهة أولى، لا يمكن عد طريقة العقد بأنها طريقة غير ديمقراطية نظراً لاشتراك الشعب في وضع الدستور، ولكي نؤكد بأن هذه الطريقة لا تعتبر غير ديمقراطية، نشير إلى أن بعض الفقه ذهب إلى القول بأن دور الحاكم في وضع الدستور بطريقة العقد غالباً ما يكون دوراً صورياً بحتاً أي أنه ملزم بالموافقة على مشروع الدستور المقدم من قبل ممثلي الشعب[1].

وإذا أردنا الدلو بدلونا في هذا الصدد، فنحن نرى أنه إذا كانت إرادة الشعب هي الغالبة في هذه الطريقة فهي طريقة ستكون إذا أقرب إلى الطريق الديمقراطي منه إلى

---

[1] انتقد البعض إطلاق صفة العقد على الدساتير الصادرة بهذا الأسلوب، لأنها في واقع الأمر لم تصدر نتيجة توافق ورضا حقيقي لإرادتين، وإنما جاء الدستور نتيجة لضغوط وثورات شعبية، قام على إثرها ممثلو الشعب بوضع الدستور الذي وافق عليه الحاكم وبذلك يكون اشتراك الحاكم في التعاقد صورياً، د. محمد كامل ليله: القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٣ ص ٦٦ . د. عبد الغني بسيوني: مرجع سابق ذكره، ص ٨٥.، د. فتحي فكري: القانون الدستوري: مرجع سابق ذكره ٢٠٠٧ ، ص ١٢٥. لقد كان دور الملك في بريطانيا في التوقيع على العهد الأكبر في عام ١٢١٥ ودور الملك لويس فيليب في قبول دستور ١٨٣٠ صورياً بحتاً لأنهما كانا مجبرين على التوقيع إذ أن هذه الوثائق وضعت عقب ثورات شعبية انتصرت فيها على الحكام. ويقول البعض في هذا الصدد " *أن الحاكم لا يسعه أمام ثورة الشعب إلا أن يقبل الدستور الذي يعده ممثلو الشعب، فهو لا يتدخل في مناقشته ولا يكون له سلطات في وضعه، وليس له من سبيل إلا قبوله وحلف اليمين على احترام نصوصه، أو التخلي عن العرش، وبذلك يكون اشتراك الملك في التعاقد صورياً، ولا يمكن أن يكون في هذه الحالة نداً للأمة ولا طرفاً متكافئاً معها في التعاقد، فالمسألة وإن اتخذت في الظاهر الشكل التعاقدي إلا أن الواقع يؤكد أن الدستور من وضع الأمة وليس للملك إلا أن يقبله". وهذه أمثلة قابلة للتطبيق ومن الممكن تصور وجودها ولكنها غير عامة وإنما تخضع الأمور للظروف السياسية، فهذه الأخيرة تلعب دوراً كبيراً في تحديد رجحان كفة الشعب أو الحاكم، فعندما يقدر الحاكم أن هذه الظروف ليست في مصلحته وأن هناك ضغطاً شعبياً فإنه يبادر إلى التوقيع ويكون له في هذه الحالة دوراً هامشياً، وبالمقابل عندما يقدر الحاكم أنه في وضع يسمح له بفرض إرادته على ممثلي الشعب، فإنه يرغمهم على التوقيع على العقد*، د. ابراهيم شيحا: مرجع سابق ذكره، ص ٤٩.

الأسلوب غير الديمقراطي طالما أن معيار التمييز بين الطرق الديمقراطية وغير الديمقراطية يكمن في الإرادة الغالبة للشعب أو الحاكم ولكن هذا الأمر –كما ذكرنا– يكون من الناحية العملية لا القانونية. ولهذا فإننا لا نؤيد الرأي الفقهي الذي يصنف طريقة العقد ضمن الطرق غير الديمقراطية لأن إرادة الشعب تكون ظاهرة في وضع الدستور.

وجهة ثانية، لا يمكن اعتبار طريقة العقد بأنها طريقة ديمقراطية بحتة، لأن الشعب لا ينفرد وحده بوضع الدستور وإنما يشترك معه الحاكم الذي تظهر إرادته واضحة في الدستور إذ لن يعتبر الدستور نافذاً ما لم يوافق ويصادق عليه الحاكم.

يتم وضع الدستور من الناحية العملية بهذه الطريقة بقيام الشعب بانتخاب لجنة ممثلة له تتولى وضع مشروع الدستور لتقوم عقب انتهائها من مهمتها بعرض المشروع على الحاكم لإبداء رأيه فيه، فإن وافق على ما ورد من أحكام في المشروع المعد من اللجنة الشعبية أُعتبر الدستور نهائياً ونافذاً وإلا يعاد إلى اللجنة. فعرض مشروع الدستور على الحاكم لأخذ موافقته يعتبر شرطاً أساسياً لاعتبار الدستور قد وضع بطريقة العقد إذ لو تم عرض مشروع الدستور بعد انتهاء الهيئة الشعبية من مهمتها على الشعب لتحولنا من طريقة العقد –وهي طريقة شبه ديمقراطية– إلى طريقة الاستفتاء الدستوري –وهي طريقة ديمقراطية– لأن ذلك يعني أن الشعب هو الذي تولى وضع الدستور بمفرده وغابت إرادة الحاكم نهائياً، ولو تم إعداد مشروع الدستور وإقراره من هذه اللجنة لتحولنا إلى طريقة الجمعية التأسيسية وهي أيضاً طريقة ديمقراطية.

إلا أنه مما يجب الإشارة إليه هو أن الحاكم طالما أنه طرف في العقد فهو غير ملزم بالموافقة على المشروع كما هو وإنما يمكنه طلب إجراء تعديلات وتغييرات في مشروع الدستور. فعندما عرض مشروع الدستور المعد من المجلس التأسيسي الكويتي على الأمير، تشدد هذا الأخير – حسب رأي رئيس المجلس التأسيسي – في ثلاثة أمور وهي تأليف الوزارة، إيقاف الأحزاب ومنع التجمعات، وحرص على التأكيد على ثلاثة قضايا وهي الحريات العامة، الانتماء القومي للأمة العربية وتنسيق أمور ولاية العرش، ولدى إعادة عرض الموضوع على المجلس فقد وافق على الأمور التي طلبها الأمير.

وينتج عن اعتبار الدستور عملاً تعاقدياً قانونياً مشتركاً بين الحاكم والشعب، عدم استطاعة أحد الطرفين إنهاء أو تعديل العقد "الدستور" أو حذف بعض نصوصه بإرادة منفردة، وإنما يجب تلاقي الإرادتين حتى ينتج الإلغاء أو التعديل أثره من الناحية

القانونية[1]. بمعنى آخر، لا يستطيع الحاكم إلغاء أو تعديل أي نص من نصوص الدستور دون موافقة الشعب ووفقاً للإجراءات والطريقة المرسومة في العقد وأن أي عمل من هذا القبيل من قبل الحاكم يعتبر خرقاً لأحكام الدستور ونكراناً له، فموافقة الشعب تشكل قيداً على إرادة الحاكم التي من شأنها أن تمنعه من إجراء تعديلات تصب في مصلحته وتذهب خلاف إرادة الشعب وتنتقص من حقوقه وحرياته[٢].

ويقدم لنا الفقه الدستوري العديد من الأمثلة لدساتير وضعت بتوافق إرادتي الحاكم والشعب أي بطريقة العقد. ففي انكلترا ثار الأشراف على الملك وتغلبوا على جيوشه وأجبروه على التوقيع على وثيقة العهد الأكبر "ماجنا كارتا" في عام ١٢١٥ ووثيقة الحقوق التي تم وضعها بعد ثورة الشعب ضد الملك حيث أجبر الشعب الملك على توقيع هذه الوثيقة. ووضع كذلك بهذه الطريقة الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٨٣٠ عقب ثورة الشعب ضد الملك شارل العاشر وانتصاره عليه حيث قام البرلمان الممثل للشعب بوضع مشروع الدستور تم عرضه على الملك لويس فيليب الذي صادق عليه وأقره بعد الاطلاع عليه[٣]، وتم أيضاً وضع الدستور اليوناني الصادر في عام ١٨٤٤ ودستور رومانيا الصادر في سنة ١٨٦٤ بطريقة العقد. ومن الدساتير العربية التي وضعت بهذا الأسلوب، الدستور العراقي الذي صدر في عام ١٩٢٥ حيث جاء في ديباجته " وبناءً على ما قرره المجلس التأسيسي صادقنا "الملك" على قانوننا الأساسي وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ". وبنفس الطريقة وضع كذلك الدستور الكويتي الذي صدر في سنة ١٩٦٢ بعد الاستقلال حيث قام المجلس التأسيسي الممثل للشعب بوضع مشروع الدستور ومن ثم تم عرضه على الأمير فصادق عليه وأقره وهذا ما يمكن استنتاجه من ديباجة الدستور التي جاء فيها " بعد الاطلاع على القانون رقم |١| لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة

---

[1]) G.Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, 1942, P. 114/
Leclercq, Institutions politiques et droit constitutionnel, 3eme, ed. P.87.

[٢]) جاء في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي بعد الإشارة إلى أحكام المادة ١٧٤ المتعلقة بكيفية تعديل الدستور "و بهذا الوضع لا يكون تعديل الدستور إلا برضاء الجهتين اللتين تعاونتا من قبل في وضعه، الأمير والأمة".

[٣]) لقد ظهرت الصيغة التعاقدية حتى في مراسيم التتويج إذ أنه لما حضر دوق أورليان يوم ١٤ أغسطس ١٨٣٠ إلى قاعة الاجتماع لم يأخذ مكانه على العرش مباشرة وإنما جلس على مقعد بجواره، ثم تلي عليه الدستور الجديد فوافق عليه وأقسم اليمين على احترامه ثم اعتلى على العرش من بعد ذلك ملكاً على فرنسا.

الانتقال، وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي، صدقنا "الأمير" على هذا الدستور وأصدرناه"[1]. وهذه التعابير والمصطلحات تفيد بأن الحاكم لم ينفرد بوضع الدستور وإنما جاء الدستور حصيلة التقاء إرادته مع إرادة الشعب.

الفرع الرابع

الأساليب الديمقراطية

إن من أهم النتائج التي تولدت عن انتشار الأفكار الديمقراطية وتأصلها منذ فترة من الزمن في جميع الدول المتمدنة، أن السيادة انتقلت من السلطة الحاكمة إلى السلطة المحكومة بحيث أن السيادة لم تعد ملكاً للحاكم أو الملك كما كان سابقاً لا بل حتى أنها لم تعد موزعة بين الحاكم والشعب وإنما أصبحت ملكاً للشعب وحده، وأصبح ينظر إلى الحكام على أنهم ممثلين للشعب وممارسين للسلطة وليسوا مالكين لا للسيادة ولا للسلطة. وهذا التطور في الأفكار الديمقراطية كان له انعكاساته على طرق وضع الدستور الذي يتم وضعه –كما بينا سابقا– من قبل صاحب السيادة في الدولة، وبما أن الشعب صار مالكاً للسيادة وصاحبها فهذا يعني أنه صار أيضاً صاحب السلطة التأسيسية الأصلية التي يناط بها مهمة وضع الدستور بالطريقة الديمقراطية التي تتناسب وتلائم وضع وظروف كل دولة. وقد عرفت الدول طريقتين من الطرق الديمقراطية التي تتبعها لسن دساتيرها وهاتين الطريقتين هما: أسلوب الجمعية التأسيسية (أولاً) وأسلوب الاستفتاء الدستوري "الشعبي" (ثانياً).

أولاً: أسلوب الجمعية التأسيسية

تعتبر هذه الطريقة من الطرق الديمقراطية في وضع الدساتير حيث أن وضع الدستور يناط بالشعب صاحب السيادة ومالكها، إلا أنه بموجب هذه الطريقة لا يتولى الشعب بنفسه مهمة وضع الدستور وإنما يقوم بانتخاب هيئة أو لجنة أو مجلس وينيط به

---

[1] **كذلك وضع بهذه الطريقة الدستور الأردني لعام ١٩٤٧ ودستور الجمهورية العربية اليمنية لعام ١٩٦٥ والميثاق الوطني المقدس في شمال اليمن عام ١٩٤٨.**

مهمة النهوض بالنيابة عنه بوضع الدستور بشكله النهائي. لهذا يعتبر هذا الأسلوب تطبيقاً من تطبيقات الديمقراطية التمثيلية التي يمارس فيها الشعب السلطة عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم ليتولوا بالنيابة عنه ممارسة أمور الحكم. وهذه الهيئة أو المجلس يطلق عليها صفة التأسيسية نظراً لتعلق عملها بالدستور وبما أنه يناط به وضع الدستور فهي جمعية أو مجلس تأسيسي أصلي لا مشتق.

ومن الجدير ذكره أنه بموجب هذه الطريقة لا تقتصر سلطة الجمعية التأسيسية على وضع مشروع الدستور فقط وإنما تمتد مهمتها لتشمل الإعداد والمناقشة والصياغة والتصويت والإقرار، أي أن جميع مراحل وضع الدستور يناط بهذه الهيئة بحيث يصير الدستور نافذاً بمجرد إقراره من الجمعية المنتخبة من الشعب. بمعنى آخر، فإنه ليس من المستوجب عرض ما توصلت إليه اللجنة على الشعب لاستفتائه عليه إذ أن دور الشعب وفقاً لهذا الأسلوب ينتهي بقيامه بانتخاب اللجنة التي يوكل إليها بالنيابة عنه مهمة وضع الدستور بشكله النهائي دون الرجوع إليه هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، لا يجوز وفقاً لهذه الطريقة أن تتولى السلطة التشريعية وضع الدستور حتى ولو كانت منتخبة بأكملها من الشعب، ذلك أن هذه السلطة هي سلطة منشأة لا منشئة وهي مشتقة لا أصلية أي أنها تستمد وجودها من الدستور الذي يعتبر مصدر هذه السلطات بما فيها السلطة التشريعية، فلا يستقيم والحال هكذا أن تتولى سلطة منشأة من الدستور وضع الدستور كونه هو الذي يهبها الحياة. فمن الضروري إذا حسب هذه الطريقة أن تنتخب من الشعب هيئة أو لجنة متميزة وأعلى من السلطة التشريعية وغيرها من السلطات لمهمة خاصة ووحيدة هي وضع الدستور للدولة.

وبما أن هذه اللجنة يناط بها مهمة وضع الدستور، فإنها تنقضي وينتهي وجودها بعد إنجاز مهمتها بوضع الدستور ويسترجع منها كل ما كان بين يديها من سلطات وهذا ما يلطف أو يبدد المخاوف التي أبداها بعض الفقه من احتمال انحراف الجمعية التأسيسية بسلطاتها عن الهدف الذي انتخبت من أجله أو أن تسيء استخدام هذه السلطات كونها تفقد وجودها بمجرد انتهائها من وضع الدستور.

إن أسلوب الجمعية التأسيسية القائم على الديمقراطية وإن كان يعني انتهاء سيطرة الطبقة الحاكمة في وضع الدستور، إلا أنه حتى يعتبر هذا الأسلوب كذلك فإنه لا بد للهيئة أو اللجنة التي كلفت بإنشاء الأحكام الدستورية أن تكون منتخبة من الشعب مباشرة، فالانتخاب يعد شرطاً ضرورياً وهاماً كي نعتبر أسلوب الجمعية التأسيسية أسلوباً ديمقراطياً في إنشاء الدساتير. فتشكيلها عن طريق الانتخاب يعني أن ما ستتوصل إليه هذه اللجنة المنتخبة سيأتي معبراً عن إرادة الشعب وهو جوهر الديمقراطية ولبها والذي يضفي عليها الوصف الديمقراطي، في حين أنه إذا كان تشكيل اللجنة قد تم عن طريق التعيين من قبل سلطة من سلطات الدولة فإن ما ستتوصل إليه هذه السلطة سيأتي معبراً عن إرادة السلطة التي عينتها وينتفي عنها بالتالي الوصف الديمقراطي نظراً لأنها لم تعد تعبر عن إرادة الشعب وإنما أضحت تعبر عن إرادة الحكام وبهذا تنقلب هذه الطريقة من ديمقراطية إلى غير ديمقراطية.

وإن أول دولة عرفت طريقة الجمعية التأسيسية كأسلوب في وضع الدستور هي الولايات المتحدة الأمريكية التي اتبعتها من أجل وضع الدستور الاتحادي في سنة ١٧٨٧ حيث سارت الدولة الاتحادية على خطى بعض الولايات التي اتبعت هذه الطريقة في وضع دساتيرها إثر استقلالها عن المملكة البريطانية. وطبقت هذه الطريقة بعد ذلك دول أخرى كفرنسا لأول مرة في دستورها الصادر في ١٧٩١ وبعد ذلك في دستورها الصادر في ١٨٤٨ وأيضاً في دستور ١٨٧٥ وبلجيكا في دستورها لسنة ١٨٣١، والنمسا في دستورها الصادر سنة ١٩٢٠ وغيرها من البلاد الأجنبية[١]، وقد اتبعت سورية هذا الأسلوب في دساتيرها الصادرة في ١٩٢٠ و١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٦٢ وغيرها من الدول العربية[٢].

---

[١] كذلك طبقته إسبانيا في دستورها الصادر في سنة ١٩٣١ ويوغسلافيا في دستورها الصادر في ١٩٤٦ وإيطاليا في دستورها الصادر في سنة ١٩٤٧ والهند في دستورها الصادر في عام ١٩٤٩ والباكستان في دستورها الذي صدر في عام ١٩٥٦.

[٢] من الدول العربية التي اتبعت هذا الأسلوب في وضع دساتيرها العراق في عام ١٩٢٥ ومصر في دستورها الصادر في عام ١٩٢٣ ولبنان في دستورها الصادر في ١٩٢٦ والأردن في دستورها لعام ١٩٥٢ وتونس في الدستور الصادر في عام ١٩٥٩ والسودان في دساتيرها الصادرة في الأعوام ١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧٣، وليبيا في دستوريها الصادرين في عامي ١٩٥١ و١٩٦٣ والكويت في دستورها الذي صدر في عام ١٩٦٢ والبحرين في دستورها الصادر في عام ١٩٧٣ واليمن في دستور عام ١٩٧٠، انظر، د. قائد محمد طربوش:

ثانياً: أسلوب الاستفتاء الدستوري "الشعبي"

إذا كان الشعب يقر الدستور بطريقة الجمعية التأسيسية بطريقة غير مباشرة ذلك أن دوره –كما بينا– يقتصر على انتخاب الجمعية التأسيسية التي يناط بها وضع الدستور بالشكل النهائي، فإنه في طريقة الاستفتاء الدستوري يقوم الشعب بإقرار الدستور بطريقة مباشرة لأنه هو الذي يتولى السيادة بنفسه في هذا الأسلوب وليس عن طريق نواب يمثلونه ويتولون بالنيابة عنه وضع وإقرار الدستور. فبموجب طريقة الاستفتاء الدستوري يناط بلجنة أو هيئة منتخبة أو معينة القيام بمهمة إعداد وتحضير مشروع الدستور ومن ثم عرض ما تتوصل إليه هذه اللجنة على الشعب ليتولى بنفسه مهمة الإقرار النهائي للدستور الذي لا يعد نافذاً ولا يأخذ الصفة القانونية ولا يكتسب أية قوة إلزامية إلا بعد موافقة الشعب عليه في استفتاء يجري خصيصاً لهذا الغرض. وفي حال رفض الشعب مشروع الدستور فإنه يعد وكأنه لم يكن ويجب إعادة النظر فيه وعرضه ثانية على الشعب. وفي هذه النقطة يفترق أسلوب الاستفتاء الدستوري عن طريقة العقد، ففي طريقة العقد يشترط لاعتبار الدستور نافذاً موافقة الحاكم في حين لا يشترط في أسلوب الاستفتاء أخذ موافقة الحاكم على الدستور وإنما يكفي أخذ موافقة الشعب وأما الحاكم فيلقى على عاتقه واجب أداء القسم على احترام الدستور والعمل بموجب أحكامه تحت طائلة محاسبته.

ويتبين مما سبق بأنه في طريقة الاستفتاء الدستوري لا يعتد بمشروع الدستور المعد من قبل لجنة مختصة وإنما يعتد برأي الشعب الذي يعبر عنه بالاستفتاء، فإذا ما وافق الشعب على الدستور اعتبر نهائياً ونافذاً وأما إذا لم يوافق عليه فإنه يعتبر مرفوضاً وذلك بغض النظر عما إذا كانت اللجنة التي أعدت مشروع الدستور منتخبة من الشعب أو معينة من قبل إحدى السلطات الحاكمة. وعلى الرغم من ذلك، فإذا كان الفقه لم يشكك في ديمقراطية طريقة وضع الدستور بالاستفتاء والمعد من قبل لجنة منتخبة لا بل ويعتبرها أسمى وأبهى صور الديمقراطية، فقد أثار جانباً من الفقه تساؤلاً بشأن عد وضع الدستور

أنظمة الحكم في الدول العربية –تحليل قانوني مقارن–، الجزء الأول، نشأة الأحكام الدستورية في الدول العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها، ٢٠٠٧. ص ٥٠.

بالاستفتاء المعد من لجنة معينة من الطرق الديمقراطية أم لا؟ وهذا ما سنتولى شرحه وبيانه من خلال دراسة طريقة وضع الدستور بالاستفتاء والمعد من لجنة منتخبة وطريقة وضع الدستور بالاستفتاء والمعد من لجنة معينة.

١- طريقة إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة منتخبة:

ينتخب الشعب وفقا لهذه الطريقة لجنة نيابية تتولى إعداد مشروع الدستور وصياغته ومن ثم يتم عرض هذا المشروع على الشعب ليتولى إقراره في استفتاء عام يُجرى خصيصاً لهذا الموضوع. ومن هذه الزاوية يظهر الفقه الدستوري تشابه هذه الطريقة وطريقة الجمعية التأسيسية إذ أنه في الحالتين يتم صياغة مشروع الدستور من قبل لجنة منتخبة من الشعب ولهذا يعتبر الفقه طريقة وضع الدستور المعد من لجنة منتخبة بواسطة الاستفتاء مجرد تنويع أو تطوير في طريقة الجمعية التأسيسية لا أسلوباً جديداً ومستقلاً في وضع الدساتير.

لكننا لا نؤيد هذا الاتجاه الفقهي وذلك بسبب وجود اختلاف جوهري وأساسي بين الطريقتين وينم هذا الاتجاه أيضاً عن قصر نظر القائلين به وذلك للأسباب التالية:

١- تعتبر طريقة الجمعية التأسيسية من إحدى تطبيقات الديمقراطية النيابية لأن دور الشعب يقتصر على الانتخاب، بينما تعد طريقة الاستفتاء تطبيقاً للديمقراطية المباشرة كون الشعب يتولى بنفسه ممارسة السيادة دون نواب أو مندوبين.

٢- يقتصر دور الشعب بموجب أسلوب الجمعية التأسيسية على الانتخاب فقط وبالتالي فإنه لا يتدخل في مهمة اللجنة التي انتخبها وكلفها بوضع الدستور وبناءً عليه فإن مهمة هذه اللجنة لا تقتصر على إعداد مشروع الدستور وإنما يمتد دورها ليشمل الإعداد والإقرار النهائي، بينما في طريقة الاستفتاء على الدستور المعد من قبل لجنة منتخبة فإن دور هذه اللجنة يقتصر على إعداد وصياغة مشروع الدستور الذي سيعرض حتماً على الشعب ليقره بشكله النهائي أي أن نفاذ الدستور يعد أمراً داخلا في اختصاص الشعب حصراً. وبناءً عليه، فإن دور الشعب كما يتبين لا يقتصر على الانتخاب كما في طريقة الجمعية التأسيسية وإنما إلى يمتد الإقرار النهائي للدستور.

٣- يمارس الشعب في طريقة الاستفتاء سيادته مرتين، يعبر في المرة الأولى عن سيادته بصورة غير مباشرة وذلك عندما يقوم بانتخاب اللجنة التي سيكلفها بمهمة إعداد وصياغة الدستور، ويعبر عنها في المرة الثانية بصورة مباشرة وذلك عندما يقر الدستور في الاستفتاء الذي يُجرى لهذا الغرض، بينما في طريقة الجمعية التأسيسية لا يعبر الشعب عن سيادته إلا مرة واحدة وبطريقة غير مباشرة وذلك عندما يتولى انتخاب اللجنة التي ستضع الدستور بشكله النهائي.

٤- في طريقة الاستفتاء الشعبي، يعتمد نفاذ الدستور وبدء العمل بأحكامه على ما يقرره الشعب في الاستفتاء دون الاعتداد برأي الجمعية المُعدة لمشروع الدستور وقد حصل أن رفض الشعب المشروع المعد من اللجنة التي انتخبها وكلفها بإعداد الدستور، هذا الأمر يشير بل ويؤكد أن القرار النهائي للشعب وليس للجنة[1]، في حين أنه في طريقة الجمعية التأسيسية فإن العمل بالدستور ونفاذه يعتمد على اللجنة. بناءً على ما سبق، فإنه يجب عدم الخلط بين الطريقتين ويجب النظر إليهما على أن كل واحدة منهما مستقلة عن الأخرى.

وبما أن الشعب في طريقة الاستفتاء المعد من لجنة منتخبة ينتخب ويقر ويمارس سيادته بشكل مباشر فإنه لم يشكك أحد بديمقراطية هذه الطريقة ويعتبرها فوق ذلك أكثر الطرق ديمقراطية في وضع الدستور.

٢- طريقة إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة حكومية معينة:

تتولى بموجب هذا الأسلوب لجنة فنية معينة من قبل السلطة الحاكمة إعداد وصياغة مشروع الدستور الذي يعرض على الشعب في استفتاء عام ليتولى إقراره بصيغته النهائية، فالشعب بموجب هذه الطريقة يعبر عن سيادته مرة واحدة وحاسمة وذلك عند

---

[1]) فقد رفض الشعب الفرنسي مشروع دستور ١٩٤٦ الذي أعدته لجنة منتخبة من قبله لاعتراضه على بعض المواد التي وضعتها هذه اللجنة في الاستفتاء الذي جرى لهذا الأمر، مما اقتضى الموضوع انتخاب لجنة ثانية لوضع مشروع للدستور الذي وافق عليه الشعب الفرنسي في الاستفتاء الذي جرى في ١٣ تشرين الثاني. وتجدر الإشارة إلى أن فرنسا كانت قد اتبعت أسلوب الاستفتاء الدستوري في وضع دستور عام ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة للجمهورية في عام ١٧٩٥.

عرض مشروع الدستور عليه ليقره بشكله النهائي. ولهذا فإن هذه الطريقة كانت محل جدل فقهي بحيث وجدت من يدافع عنها ومن ينتقدها.

لقد دافع جانب من الفقه عن هذه الطريقة لأنه يراها بأنها تسمح للحكومة باختيار انتقاء أشخاص يمتلكون ناصية المقدرة الفنية والعلمية والمؤهلات والخبرات التي تسمح لهم القيام بمهمة وضع مشروع الدستور بشكل أفضل لا سيما في البلاد التي لا تزال تفتقر إلى الكفاءات العلمية والفنية ومدى نضوج الوعي العام والسياسي لمواطنيها سيما في بلاد العالم الثالث التي لا تسمح الانتخابات في هذه الدول لهذه الكفاءات في حال وجودها بالوصول إلى عضوية اللجنة التي ستكلف بوضع مشروع الدستور. لهذا فقد لمسنا أن أغلبية دول العالم الثالث التي نهجت أسلوب الاستفتاء في وضع دستورها إنما أناطت بلجنة معينة إعداد مشروع الدستور كسورية[١] ومصر[٢] وعدد آخر من الدول العربية[٣] ومن ثم عرضه على الشعب لاستفتائه عليه ليقول كلمته بنعم أو لا.

وبالمقابل، وجه فريق فقهي آخر سهام النقد لهذه الطريقة سيما من ناحية مدى اعتبارها طريقة ديمقراطية أم لا، فمسألة ديمقراطية هذه الطريقة كانت محل جدال فقهي. فالأغلبية الفقهية لا تقيم تمييزاً بين هذه الطريقة وطريقة إعداد الدستور من قبل هيئة منتخبة وتعتبر الاثنتين من الطرق الديمقراطية، طالما أن الأمر في نهاية المطاف مرده إلى الشعب ذاته الذي يتولى إقرار الدستور المعد من اللجنة المعينة أو المنتخبة في استفتاء عام يقول كلمته فيه بغض النظر عن رأي الهيئة التي أعدت مشروع الدستور هذا من جهة.

من جهة أخرى، فإن الهيئة التي تعد مشروع الدستور لا ينظر إليها على أنها جهة مشاركة للشعب في وضع الدستور وإنما تعتبر بمثابة جهة فنية استشارية غرضها تقديم المساعدة للشعب في إطار تنفيذ مهمته في وضع الدستور لا فرض الدستور على الشعب. وإن المشاركة تعني امتلاك جزء من سلطة القرار والأمر ليس كذلك في طريقة

---

[١] صدر بهذا الأسلوب الدساتير السورية للأعوام ١٩٥٣ و١٩٥٨ والدستور الدائم لعام ١٩٧٣.

[٢] صدر بهذا الأسلوب الدساتير المصرية للأعوام ١٩٥٦ و١٩٥٨ والدستور الدائم لعام ١٩٧١.

[٣] من الدول العربية التي اتبعت أسلوب الاستفتاء الدستوري في وضع دساتيرها، المغرب للأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦، الجزائر للأعوام ١٩٦٣ و١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦، اليمن في عام ١٩٩٠، السودان لعام ١٩٩٨، البحرين لعام ٢٠٠٢، قطر لعام ٢٠٠٣.

الجمعية المقرونة بالاستفتاء حيث أن إصدار الدستور ونفاذه والعمل بأحكامه يعتمد على ما يقرره الشعب في الاستفتاء بغض النظر عما توصلت إليه الجمعية المعينة أو المنتخبة. وإذا كان الأمر على هذا النحو أي إذا كان الشعب يلعب دوراً أساسياً فعالاً وايجابياً في إقرار الدستور الذي لا يعتبر نافذاً إلا بموافقته عليه، فلا محل –حسب رأينا– للجدال في ديمقراطية وضع الدستور المعد من لجنة معينة طالما أن الكلمة النهائية في وضع الدستور هي للشعب وليس للجنة التي أعدته[1]. ما يؤيد ذلك أن الشعب قد يرفض مشروع دستور معد من لجنة منتخبة في حين أنه يوافق على مشروع دستور أعد من لجنة فنية معينة وهذا ما يؤكد بلا شك أن القرار النهائي للشعب وليس للجنة[٢]. ويبدو أن نفي الصفة الديمقراطية عن طريقة الاستفتاء على الدستور المعد من لجنة معينة مرده الخلط بين الاستفتاء بحد ذاته الذي يعد بلا منازع طريقة ديمقراطية وأبهى صور الديمقراطية، وبين المناخ الذي يجري فيه الاستفتاء والذي قد يعيب هذا الأسلوب مما يفتح المجال لإثارة الشكوك حول ديمقراطيته. ولكن الخلط بين الاستفتاء والمناخ الذي يجري فيه لا يخص هذا الأسلوب فقط وإنما قد يحدث أيضاً بصدد طريقة وضع الدستور بالاستفتاء المعد من لجنة منتخبة.

وعلى الرغم من توصلنا إلى تأييد إضفاء الطابع الديمقراطي على هذه الطريقة على غرار طريقة الاستفتاء على الدستور المعد من لجنة منتخبة، إلا أنه يجدر بنا التنويه إلى أن بعض الفقه أثار أموراً من شأنها التشكيك في ديمقراطيتها. فحسب هذا الرأي الفقهي، إن إتباع أسلوب التعيين للجنة التي ستعد مشروع الدستور من شأنه أن يجعل هذه اللجنة تعمل تحت سيطرة وإشراف الحكومة التي قامت بتعيينها والتي قد تضع جميع إمكانياتها وسلطاتها لفرض وجهة نظرها حتى يأتي المشروع مطبوعاً بطابع ورغبات الحكومة. وإذا ما اقترن هذا الأمر بجو غير سليم للاستفتاء بأن كان إجراء الاستفتاء على

---

[1])G.Burdeau, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 1972, P. 83.

[٢]) فقد رفض الشعب الفرنسي كما بينا في الملاحظة السابقة مشروع دستور ١٩٤٦ الذي أعد من لجنة منتخبة، في حين أنه وافق على مشروع دستور ١٩٥٨ الذي أعد من لجنة معينة ولم يقل أحد بعدم ديمقراطية هذا الدستور نظراً لارتفاع مستوى الوعي العام في فرنسا والنقاش الحر الذي سبق الاستفتاء فضلاً عن أن الاستفتاء جرى في جو من الحرية التامة الذي سمح للشعب بقول كلمته بكل حرية، الأمر الذي جعل أن يصبح من المتعذر لأحد القول بأن دستور ١٩٥٨ وضع بأسلوب غير ديمقراطي.

Burdeau; Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972. P. 83.

مشروع الدستور مجرد غطاء ديمقراطي لحكم مطلق فردي مستبد بالشكل الذي يؤدي إلى جعل الاستفتاء أشبه بمسرحية سياسية بطلها الوهمي الشعب في حين أن بطلها الحقيقي والفعلي هو الحاكم، فإن ذلك يعني أننا فعلاً أمام طريقة غير ديمقراطية إذ أننا ننتقل من أسلوب الاستفتاء الدستوري في وضع الدستور إلى أسلوب الاستفتاء السياسي وهو من الطرق غير الديمقراطية كما بينا ذلك سابقاً.

وخلاصة الحديث، إن الأساس الذي يُرتكز عليه للقول بأن الدستور وضع بطريقة ديمقراطية أم لا وفقاً لهذا الأسلوب لا يكمن في طريقة إعداد وإنشاء الدستور، وإنما في الظروف والمناخ الذي جرى في ظله الاستفتاء. فإذا جرى الاستفتاء في جو من الديمقراطية والحرية وكانت مشاركة الشعب فعالة وإرادته حرة في الموافقة أو الرفض فنحن أمام أسلوب ديمقراطي كوننا نبقى ضمن "أسلوب الاستفتاء الشعبي"، وأما إذا جرى الانتخاب في ظل مناخ تغيب فيه ضمانات النزاهة وتجعل مشاركة الشعب مشاركة وهمية وإرادته مسلوبة تماماً ولا يملك إلا قول نعم فنحن أمام أسلوب غير ديمقراطي وننعت هذا الأسلوب"بأسلوب الاستفتاء السياسي" الذي اعتبرناه طريقة غير ديمقراطية.

وقبل ختام الحديث عن طرق وضع الدساتير، وجدنا من المفيد الإشارة إلى أن الفقه أجرى مفاضلة بين الطرق المختلفة لوضع الدساتير لبيان أفضلها ونعتقد بأن معيار المفاضلة الذي اعتمده الفقه يستند على مدى مشاركة الشعب في وضع الدستور. واستناداً لهذا المعيار، فإن الفقه يفضل الطرق الديمقراطية على كل من الطرق غير الديمقراطية وشبه الديمقراطية ويفضل هذه الأخيرة على الطرق غير الديمقراطية ذلك أن دور الشعب في الطرق غير الديمقراطية هو دور معدوم، بينما يشارك الشعب جزئياً في وضع الدستور في الطرق شبه الديمقراطية ويتولى بنفسه وضع الدستور في الطرق الديمقراطية. وبخصوص المفاضلة في إطار الطرق الديمقراطية، فإن الفقه يظهر أفضلية طريقة وضع الدستور عن طريق الاستفتاء على الدستور المعد من قبل لجنة منتخبة على كل من طريقة وضع الدستور عن طريق الاستفتاء على الدستور المعد من قبل لجنة معينة وعلى طريقة وضع الدستور عن طريقة الجمعية التأسيسية لأنه في الطريقتين الأخيرتين لا يلعب الشعب سوى دوراً واحداً وأما في الأولى فيلعب دورين مرة في الإعداد ومرة في الإقرار النهائي ولهذا يعتبر الفقه هذه الطريقة أسمى الطرق ديمقراطية وأعلاها درجة نظراً لاشتراك الشعب في الإعداد والإقرار. ويفضل الفقه طريقة الاستفتاء على الدستور المعد

من قبل لجنة معينة على طريقة الجمعية التأسيسية نظراً لأنه في الأولى يناط الإقرار النهائي بالشعب بينما في الثانية لا يقوم الشعب سوى بانتخاب الجمعية التي يناط بها الإعداد والصياغة والإقرار.

ونحن من جانبنا نذهب مع البعض ونرى أنه من الأسلم إتباع طريقة اللجنة المنتخبة المقرونة بالاستفتاء في الدول النامية ذلك أن الدستور المستفتى عليه والمعد من قبل لجنة معينة لن يأتي معبراً عن الإرادة الشعبية بسبب ضعف المستوى العلمي والثقافي للمواطنين وقلة وعيهم السياسي، الأمر الذي يسمح للحكومة بيسر وسهولة تضليل الرأي العام عن طريق التأثير على المواطنين من خلال وسائل الإعلام والدعاية وإظهاره بمظهر الكمال هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الاستفتاء لا يجري غالباً في هذه الدول في جو ومناخ سليم بسبب غياب الضمانات الأساسية التي تضمن نزاهة الاستفتاء. وما يؤيد ذلك أن نسبة الموافقة الشعبية في الدول العربية على الدساتير التي عرضت على الشعب لاستفتائه عليها أتت بنسب عالية جداً فاقت نسبة ٩٥% من المصوتين[١] والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى نسبة ٩٩%[٢].

وبشكل عام، يتبين أن الفقه يفضل طريقة الاستفتاء سواء أُعد الدستور من قبل لجنة منتخبة أو معينة على الطرق الأخرى، لأن الشعب يمارس سيادته بنفسه الأمر الذي يؤدي إلى الارتقاء بمستوى الوعي السياسي لأفراد الشعب وإلى زيادة إحساسهم بالمسؤولية ويخفف من سيطرة الأحزاب السياسية عليه. ولكن ذلك لا يعني أن هذا الأسلوب غير منتقد ذلك أن فريقاً من الفقه عكف على بيان مساوئ ومثالب أسلوب الاستفتاء الشعبي التي نقتصر على ذكر أهمها والتي تتمثل في عجز معظم إن لم نقل الأغلبية الساحقة للناخبين عن فهم الأحكام الدستورية الواردة في الوثيقة الدستورية بسبب ضعف مستواهم العلمي ووعيهم السياسي وما يزيد الأمر سوءاً هو أن يتم عرض مشروع الدستور على

---

[١] أنظر من أجل الإحصائيات على الاستفتاءات التي جرت على الدساتير في الدول العربية، د. قائد محمد طربوش: مرجع سابق ذكره، ص ٥٠ -٥١.

[٢] د. فتحي فكري: القانون الدستوري، مرجع سابق ذكره، ص ١٦٥، حيث يبين بأن نسبة الاستفتاء على دستور ١٩٧١ جاءت بنسبة تفوق ٩٩% من الأصوات ويتابع كلامه بالقول: أقر هذا الدستور بالنسب المعتادة في دول العالم الثالث والتي تدور حول ٩٩% ونحن من جانبنا نشاطره هذا الرأي.

الشعب لاستفتائه دون أن يسبق هذا العرض مناقشات جدية وكافية تتيح له الوقوف على حقيقة الدستور المستفتى عليه وفهم ما تضمنه من مبادئ وأحكام حتى يستطيع المفاضلة بينها.

لهذا نرى أنه من الضروري بيان الضمانات التي تطلبها الفقه من أجل كفالة أن تكون نتيجة الاستفتاء صادقة ومعبرة بشكل حقيقي عن الرأي الشعبي. وهذه الضمانات تتجسد بالآتي:

١- ضرورة انقضاء فترة زمنية معقولة بين إعداد الدستور وإعلانه على الشعب وبين تاريخ إجراء الاستفتاء بغية إفساح المجال للمواطنين لتأمل وتدبر النصوص الدستورية وتمحيصها.

٢- إعطاء الفرصة لجميع التيارات والقوى الفكرية بإبداء الرأي في مشروع الدستور وعدم الاكتفاء بوجهات النظر المؤيدة على غرار ما يجري في أغلب دول العالم الثالث، وإقصاء وجهات النظر المعارضة أو السماح بمعارضة وهمية هامشية لأن من شأن ذلك إعطاء صورة مشوهة عن الدستور.

٣- تهيئة المناخ لإجراء العملية الإستفتائية الأمر الذي يتطلب الإعداد الجيد لهذه العملية وتهيئة الأذهان للقيام بالاستفتاء ودون ضغوط مادية أو معنوية.

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الثاني

الأحكام العامة للدستور بعد تاريخ بدء العمل به

إن القواعد الدستورية كغيرها من القواعد القانونية ليست قواعد أبدية ولا يمكنها أن تكون كذلك، لأن ذلك يضعها في تناقض وتعارض مع سنة الكون وقانون الحياة وطبيعة الأشياء التي تقتضي التطور والتغيير. فالأحكام الدستورية مرتبطة بالرجال الذين قاموا بوضعها وبالمعطيات والظروف التي في ظلها قاموا بوضع الدستور، فإذا ما تغيرت الظروف أو الرجال، فإنه يجب أن يواكبها تطور مماثل في الأحكام الدستورية حتى لا تحدث هوة بين الواقع العملي والقانوني النظري، الأمر الذي قد يدفع بالسلطات الحاكمة للخروج عن الدستور وهي مرغمة على ذلك من الناحية الواقعية لا مخيرة على الرغم من أنها لا ترغب في ذلك.

وفي هذا الصدد، نعتقد بأن موضوع إنهاء العمل بالدستور كلياً أو جزئياً لا يقل أهمية عن موضوع وضع دستور للدولة وإن كانت العمليتان مرتبطتان ببعضهما البعض فإنهاء سيتبعه الوضع، فما الفائدة من أحكام دستورية تجاوزها الزمن وبان عدم كفايتها وعدم صلاحيتها؟ فكما أن الدولة كانت بحاجة إلى دستور يشيد نظامها السياسي والقانوني ويجسد تطلعات الجماهير، فإنها بحاجة أيضاً إلى إنهاء العمل بالدستور أو تعديله حسبما تتطلبه الظروف. وإنهاء العمل بالدستور يتم إما بشكل كلي والذي يسمى فقهاً بإلغاء الدستور والتوقف عن العمل بجميع أحكامه، وإما بشكل جزئي وهو ما يسمى فقهاً بتعديل الدستور.

وإن تقرير الإنهاء الكلي أو الجزئي يخضع لظروف ومعطيات المجتمع سيما السياسية منها، فقد تدعو الظروف إلى إنهاء العمل بالدستور كلياً أو إلى إنهاء العمل ببعض أحكامه أي إلى تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. وبناءً على ما تقدم، فالأحكام العامة المتعلقة بالدستور بعد تاريخ بدء تطبيق أحكامه تشمل إلغاء الدستور كلياً (المطلب الأول) أو تعديل الدستور (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طرق نهاية الدساتير

إن الدستور كونه قانوناً يتضمن قواعد حقوقية يجب أن يكون قابلاً للتغير والتبدل والتطور كغيره من القواعد القانونية ذلك أن القانون أياً كان مصدره يجب أن يكون متجاوباً مع واقع وظروف الدولة أي مع مجمل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفلسفية السائدة في الدولة، فإذا ما تغيرت هذه الظروف فإنه يجب أن يتغير القانون حتى لا تتسع الفجوة بين الواقع النظري والواقع العملي فتكثر خروقات السلطات الحاكمة لأحكام الدستور كون أن هذه السلطات تريد أن تعمل كي تواكب التطور إلا أن النصوص الدستورية قد تعرقل أو تكبح نشاطها، الأمر الذي يجعلها تحاول الالتفاف عليها وتجاوزها. بمعنى آخر، إن عدم السماح بتعديل الدستور أو إلغائه يعني دفع السلطات الحاكمة إلى ارتكاب تجاوزات وخروقات دستورية لا ترغب بها أصلاً وكلما استمر هذا الواقع كلما ازداد ميول السلطات الحاكمة للخروج عن الدستور.

وقد تعجز التعديلات الجزئية التي ينص الدستور على إمكانية إجرائها لأحكامه عن مواكبة ومسايرة التطور، فتنشأ الحاجة والضرورة لإنهاء الدستور وإلغائه بشكل كلي وإحلال دستور جديد مكانه يتواكب وما حدث وجرى من تغيرات في الأوضاع العامة للدولة سيما السياسية منها هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن المجتمع في بعض الدول وفي بعض الأحيان قد يمر بمراحل تغيير جذري في المبادئ والأسس التي يقوم عليها، الأمر الذي يتطلب إجراء تغيير شامل للأحكام الدستورية، فمثلاً إن التحول من دولة إسلامية إلى دولة علمانية أو العكس أو التحول من فلسفة النظام الرأسمالي إلى فلسفة النظام الاشتراكي يفرض إجراء مراجعة شاملة لأحكام الدستور القائم. ومن المفيد التنويه إليه، أن الحديث عن نهاية الدساتير لا ينصب إلا على الدساتير المكتوبة دون العرفية لأن هذه الأخيرة تنشأ بصورة تلقائية وتنتهي أيضاً بصورة تلقائية طبيعية ما لم يقرر المشرع عكس ذلك.

كما أنه لا بد من الإشارة إلى أن وصف الدائم الذي تنعت به بعض الدساتير كما هو حال الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣ والدستور المصري لعام ١٩٧١ لا يعني

التأبيد والخلود للدستور وما يتضمنه من أحكام وقواعد لأن إعطاء وصف الدائم معنى التأبيد والخلود يعد أمراً مناقضاً للاعتبار السياسي الذي يتجسد بمبدأ سيادة الشعب مصدر السلطات ويتعارض مع الاعتبار العملي الذي يقتضي التغيير والتبديل. وإن المقصود بوصف الدائم هو إعطاء قدر أكبر من الاستقرار والثبات للدستور وهذان أمران نسبيان، ولكن ليس هناك ما يمنع من تعديل الدستور أو إنهائه كلياً حسب ما تقتضيه ظروف الدولة وأوضاعها. وما يؤيد أن صفة الدائم لا تعني التأبيد وعدم إمكانية تعديل الدستور أو إلغائه هو أن الدستور الذي يحمل هذه الصفة ينص على طريقة لتعديله ويتضمن الإجراءات الواجبة الإتباع لذلك وبالتالي فلو كان وصف الدائمية يعني التأبيد لما كانت هناك حاجة للنص على طريقة تعديله، فضلاً عن ذلك فإن وصف الدائم التي تعطى للدستور تأتي كرد فعل على ظروف سياسية معينة في الدولة كانت تعصف بها الكثير من التغيرات وعدم الاستقرار. كما أن عدم نص الدستور على بيان كيفية إلغائه لا يعني مطلقاً أنه غير قابل للإلغاء لأن إمكانية إلغاء الدستور تعتبر حقاً ثابتاً للأمة ولا ينازعها فيه أحد ولا حاجة للنص عليه، لا بل إن تقصير الأمة في التعبير عن سيادتها بإلغاء الدستور القديم وإحلال دستور جديد مكانه يعتبر إهمالاً من الأمة في أداء واجباتها سيما إذا كانت الحاجة تدعو لذلك.

وإن الكلام عن أساليب نهاية الدستور تعني استبعاد الحديث عن التعديلات الجزئية للدستور ذلك أن المقصود بهذا التعبير يعني الإنهاء الكلي لجميع أحكام الدستور وإحلال دستور جديد مكانه. وفي هذا الصدد، يفرق الفقه الدستوري بين أسلوبين لإنهاء العمل بالدساتير: الأسلوب العادي (الفرع الأول) والأسلوب غير العادي أو الثوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأسلوب العادي لإنهاء الدستور

يقصد بالنهاية العادية للدستور التوقف عن العمل بالدستور وإلغائه إلغاء شاملاً وكلياً بشكل رسمي وسلمي وهادئ أي من دون أن يكون هناك ثورة أو انقلاب أو عنف

وذلك بسبب تغير الأسس التي كان يقوم عليها الدستور الذي كان نافذاً واستبداله بدستور آخر جديد أكثر مواءمة للأسس الجديدة للدولة ولظروفها وأوضاعها ويتم ذلك بأحد أساليب نشأة الدساتير وبواسطة السلطة التأسيسية الأصلية.

من الجدير ذكره أن الحديث عن نهاية الدساتير لا يثور بالنسبة لجميع أنواع الدساتير وإنما يختلف الأمر بحسب نوع الدستور وذلك فيما إذا كان عرفياً أو مكتوباً وهذا الأخير فيما إذا كان مرناً أم جامداً. فالدستور العرفي يتعذر واقعياً وعملياً تصور تغيير أحكامه بشكل كلي وجذري، فالقواعد الدستورية العرفية كغيرها من القواعد القانونية العرفية يحتاج تغييرها إلى وقت طويل لتكوينها واستكمال مقومات وجودها واستقرارها في الأذهان ولا يمكن أن نتصور بين ليلة وضحاها عدول السلطات الحاكمة بشكل جذري ودفعة واحدة عن جميع الأحكام الدستورية العرفية وتبني أحكام دستورية عرفية جديدة، فالتغيير لهذا الدستور هو بطبيعته تغييراً جزئياً.

ويبدو أن هناك طريقاً واحداً لإنهاء الدستور العرفي كلياً ولكنه ليس طريقاً عرفياً وإنما طريقاً تشريعياً وذلك بقيام المشرع الدستوري باستبدال الدستور العرفي بدستور مكتوب. وإن الدستور العرفي حسب ما استقر عليه الفقه هو دستوراً مرناً، بمعنى أن السلطة التشريعية تستطيع تغيير أحكامه كلياً أو جزئياً على غرار تغيير وتبديل أحكام القانون العادي وبالتالي ليس هناك ما يمنع السلطة التشريعية من إنهاء العمل بالدستور العرفي وتبني دستوراً مكتوباً. فالبرلمان في بريطانيا يملك القدرة القانونية ليس فقط على تعديل الدستور الإنكليزي العرفي وإنما يملك أيضاً القدرة على إنهاء وإلغاء هذا الدستور والاستعاضة عنه بدستور جديد مكتوب ولكنه لم يفعل ذلك حتى الآن واكتفى بإصدار وثائق دستورية لتنظيم بعض الموضوعات الدستورية. وهذا ما حصل في دولة "سلطنة" عمان حيث كانت الأحكام الدستورية العرفية سمة لنظام الحكم فيها، إلا أنها قامت في الآونة الأخيرة بإصدار دستور مكتوب حل مكان الدستور العرفي وبهذا تكون دولة عمان قد أنهت العمل بالدستور العرفي وتبنت دستوراً مكتوباً.

ولا يثير كذلك إلغاء الدستور المكتوب المرن صعوبات كبيرة طالما أن مصيره معلق بيد السلطة التشريعية، فالتمييز بين الدستور المكتوب الجامد والمرن لا يظهر فقط

في مجال تعديل الدستور وإنما أيضاً في مجال إلغائه. فالدستور المرن على خلاف الدستور الجامد تستطيع السلطة التشريعية تغييره تغييراً جزئياً كما القانون العادي وتستطيع أيضاً إنهاء العمل بالدستور كلياً وسن قواعد دستورية جديدة دون أن تثار مسألة مخالفتها للدستور. بمعنى آخر، طالما أن السلطة التأسيسية الأصلية تتجسد بالسلطة التشريعية فإنه يمكنها ليس فقط تعديل الدستور وإنما إلغائه أيضاً كما تعدل تلغي القانون، وبالتالي فإنه ليس هناك ما يمنع هذه السلطة من إنهاء العمل بالدستور كلياً وسن دستور جديد ترى أحكامه أكثر ملائمة ومناسبة لوضع الدولة.

واستناداً لما سبق، فإن المشكلة لدى الحديث عن إنهاء الدساتير لا تبرز إذا إلا بالنسبة للدستور المكتوب الجامد ومع ذلك فإن هذه الصعوبة تتذلل عندما ينص الدستور بين دفتيه على طريقة معينة لإنهائه أي عندما يحدد الهيئة المختصة بالإنهاء والكيفية التي يجب أن تسير عليها من أجل تعديل الدستور. ففي هذه الحالة يجري التعديل الشامل "الإلغاء" عن طريق السلطة التي أوكل إليها الدستور هذه المهمة، إلا أن هذا الأمر نادر الحدوث ولم نستطع من خلال دراستنا الوصول إلى أي مثال نص فيه الدستور على طريقة إلغائه. إن الدساتير الجامدة غالباً ما تكتفي بالنص في صلبها على آلية تعديلها تعديلاً جزئياً عن طريق إناطة هذا الأمر بسلطة تأسيسية مشتقة منشأة ينص عليها الدستور ويبين طريقة تشكيلها وإجراءات ممارستها لعملها وحدود اختصاصاتها. وبهذا الصدد أثار الفقه الدستوري التساؤل عن إمكانية إناطة أمر الإلغاء الكلي لأحكام الدستور بالسلطة التي أناط بها تعديله تعديلاً جزئياً وذلك لسد النقص في النص الدستوري الذي أغفل النص على طريقة إلغاء الدستور بشكل كلي؟

وللإجابة عن التساؤل السابق نشير إلى أن الفقه الدستوري مجمع –ونحن نؤيده– على الإجابة بالنفي، بمعنى أن السلطة التي تملك دستورياً حق تعديل الدستور ليس لها الحق في إلغاء الدستور. فصحيح أنها سلطة تأسيسية لتعلق عملها بالدستور إلا أنها مشتقة ومنشأة حدد الدستور سلطتها وإجراءات عملها، وعليه فإنها لا تختلف من هذه الناحية عن بقية الهيئات المنشأة الأخرى الموجودة في الدولة التي أنشأها الدستور (تشريعية– تنفيذية– قضائية) إلا من حيث الاختصاصات، وبالتالي فكما لا تستطيع السلطة التشريعية أو غيرها إنهاء الدستور أو إلغائه لأنها سلطة منشأة، فإن السلطة

التأسيسية المنشأة لا تستطيع أيضاً فعل ذلك لسبب بسيط وهو أنها أيضاً سلطة منشأة من الدستور. وبناءً عليه، في حال قامت السلطة المنشأة بإلغاء الدستور كلياً فإنها تعتبر قد خرقت الدستور وتعدت على حرمته وقدسية أحكامه هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإنها تعطي لنفسها سلطة لا تملكها وهي إنهاء الدستور ومعروفاً فقهاً واجتهاداً أن فاقد الشيء لا يعطيه. ومما تقدم نخلص إلى أنه في حال قيام السلطة التأسيسية المشتقة بإلغاء الدستور إلغاء كلياً، فإن عملها يعتبر عملاً باطلاً قانونًا ولا ينتج أي أثر قانوني، كل ذلك ما لم ينص الدستور صراحة على منح السلطة التأسيسية المشتقة اختصاص إلغاء الدستور بالإضافة إلى اختصاصها بتعديله وهو أمر نادر ويعد بنظرنا أسلوباً شاذاً[1].

ولكن هل يعني عدم النص في الدستور على طريقة إنهائه بشكل كلي سقوط حق الأمة في إلغاء وإنهاء دستورها ووضع دستور جديد؟ لم يقل أحد بذلك، بل يؤكد الفقه وهو مجمع على ذلك بأن الأمة باعتبارها صاحبة السيادة كما أن لها حق وضع دستور للبلاد لأول مرة، فإن لها أيضاً فيما إذا قدرت أن الظروف والأوضاع لا تتناسب البتة مع الدستور الذي وضعته سابقاً إنهاء هذا الدستور وسن دستور جديد من قبل السلطة التأسيسية الأصلية بحيث يتناسب مع واقع ووضع الدولة الجديد. ويجب الإشارة إلى أن هذا الحق للأمة لا يحتاج إلى نص إذ أنه حق ينبع من منطق الأمور وطبيعة الأشياء وهو مبدأ مستقر عليه في ضمير الدول. وعليه، فإذا أردنا إلغاء الدستور الجامد فإنه ليس أمامنا إلا العودة إلى السلطة التأسيسية الأصلية لوضع دستور جديد للدولة.

وإن التساؤل الذي يطرحه الفقه الدستوري في حال قامت الأمة بممارسة حقها بوضع دستور جديد للدولة عن طريق السلطة التأسيسية الأصلية، هو هل يشترط أن يتم وضع الدستور الجديد بذات طريقة وضع الدستور القديم أي من ذات السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور القديم؟ للإجابة نقول بأن الفقه الدستوري متفق على أن ذلك لا يعد شرطاً، بمعنى أنه ليس من الضروري أن يوضع الدستور الجديد بنفس الطريقة التي وضع بها الدستور القديم، ذلك أن طريقة وضع الدستور تتأثر –كما شرحنا

[1])يضرب الفقه مثالا لحالة وحيدة وقديمة أعطى فيها المشرع الدستوري للسلطة التأسيسية المشتقة الاختصاص بتعديل وإلغاء الدستور، فالمادة الثامنة من دستور ١٨٧٥ الفرنسي نصت على اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة بتعديل وإلغاء الدستور ولكن ذلك لم يدم طويلا حيث عدلت في عام ١٨٨٤.

سابقا– بوضع وواقع الدولة سيما وضعها السياسي وبما أن الدول تتجه أكثر فأكثر إلى العدول عن الأنظمة الاستبدادية والملكية المطلقة والشمولية وتسير نحو الأنظمة الديمقراطية، فإنه من البديهي أن تتغير طريقة وضع الدستور حتى في الدولة الواحدة. وبناءً عليه، فإنه ليس هناك ما يمنع فيما إذا كان الدستور السابق قد وضع بطريقة المنحة أو العقد أن يوضع الدستور الجديد بطريقة الاستفتاء الدستوري أو الجمعية التأسيسية أو العكس وإن كان الأغلب هو الانتقال من الطرق غير الديمقراطية إلى الطرق الديمقراطية تبعاً لانتقال الدول من الأنظمة الشمولية الاستبدادية إلى الأنظمة الديمقراطية.

ومن الجدير بالذكر، أن إلغاء الدستور أو إنهائه بشكل عادي سلمي لا يعني أن على السلطة التأسيسية الأصلية أن تقوم بوضع أحكام دستورية جديدة مغايرة ومخالفة بشكل جذري وكامل للأحكام الدستورية السابقة، وإنما يمكن أن تضمن الدستور الجديد أحكاماً مماثلة لما كان موجوداً في الدستور السابق أو تطويراً لها أو تتبني أحكاماً مغايرة لها تماماً وإضافة بعض الأحكام الدستورية الجديدة الغير موجودة في الدستور القديم وذلك حسب ما تقتضيه ظروف ووضع الدولة ولما يريد واضعوا الدستور تضمينه من أحكام. ولكن في الحالة التي يكون فيها تطابقاً بين النصوص الدستورية القديمة مع النصوص الدستورية الجديدة، فإننا لا نطبق هذه القاعدة الدستورية باعتبارها قاعدة واردة أو منصوصاً عليها بالدستور القديم وإنما كقاعدة دستورية وردت في الدستور الجديد لأن النص الأحدث يلغي ضمناً النص الأقدم إذا كان النصين من نفس المرتبة القانونية.

ويكون إلغاء الدستور إما إلغاء صريحاً أو إلغاء ضمنياً، فالإلغاء الصريح واضح لا يحتاج إلى تفسير، ذلك أن الدستور ينص في صلبه في أحد مواده على إنهاء العمل بأحكام الدستور القديم من تاريخ معين وبدء العمل بموجب أحكام الدستور الجديد من تاريخ انتهاء العمل بالدستور القديم. ولكن لا يشترط في الإلغاء أن يكون دائماً صريحاً وإنما يمكن أن يكون الإلغاء ضمنياً كما لو تناولت السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور الجديد تنظيم جميع الأحكام والموضوعات الدستورية التي كان يتضمنها الدستور القديم. ففي هذه الحالة يسقط الدستور القديم تلقائياً بمجرد نفاذ الدستور الجديد حتى وإن لم ينص الدستور الجديد على ذلك صراحة إذ لا يستقيم والمنطق القانوني تطبيق دستوران في آن معاً.

الفرع الثاني

الإنهاء غير العادي للدستور

إذا كان الفقه الدستوري قد اختلف بشأن أثر نجاح الثورة على الدستور، بمعنى هل يؤدي نجاح الثورة إلى سقوط الدستور أم لا (ثانياً)، إلا أن الفقهاء لم يختلفوا على أنه ليس للثورة من أثر على القواعد القانونية الأخرى (ثالثاً). وهذا ما سنبحثه ولكن بعد تحديد المقصود بالأسلوب غير العادي لإنهاء الدستور (أولاً).

أولاً: المقصود بالأسلوب غير العادي لنهاية الدستور

يقصد بالأسلوب غير العادي أو الثوري لنهاية الدستور إنهاء العمل بأحكام الدستور وسقوطه عن طريق ثورة أو انقلاب، بمعنى آخر الإنهاء الفعلي لأحكام الدستور لا الإنهاء القانوني. فإذا كانت نهاية الدستور وفقاً للطريق السلمي والعادي تتم بشكل هادئ وقانوني، فإن إنهاء الدستور بالطريقة غير العادية يتم بشكل عنيف وفعلي. وفي معرض الحديث عن النهاية غير العادية للدستور، جرى الفقه الدستوري على التمييز بين مفهومي الثورة والانقلاب وأقام هذا التمييز بالاستناد إلى معيارين: يستند المعيار الأول على مصدر الحركة أو منبعها أي على من تولى التخطيط والقيام بالحركة، فإذا كان الشعب هو الذي قاد الحركة فنحن أمام ثورة، في حين أننا نكون أمام انقلاب إذا قام بالحركة فئة أو هيئة معينة من الطبقة الحاكمة.

وأما المعيار الثاني فإنه يستند على الهدف أو الغاية التي قامت الحركة من أجل تحقيقها. وبناءً عليه، إذا تمثل هدف منفذي الحركة في القضاء على الفريق الحاكم والاستيلاء على السلطة وتولي مقاليد الحكم بدلاً من الفريق المنهزم أو الساقط فنحن أمام انقلاب وليس ثورة، وأما إذا كان هدف القائمين في الحركة يتجسد في إحداث تحول شامل وجذري في الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها التي كانت مطبقة وإحلال أسس جديدة مكان القديمة فنحن أمام ثورة لا انقلاب إذ أن الثورة بحسب مفهومها وجوهرها وطبيعتها هي حركة تغيير وتجديد شامل وجذري لمختلف الشؤون في الدولة.

وفي هذا الصدد، من الجدير الإشارة إلى أن الراجح في الفقه الدستوري يعتمد بشكل أساسي على معيار الهدف للتمييز بين مفهومي الثورة والانقلاب. فالثورة تهدف إلى تحقيق مصلحة الشعب لا مصلحة فئة معينة بحسبان أن الشعب هو من قام بالثورة في حين أن الانقلاب يهدف إلى تحقيق مصلحة الجماعة التي قادت الانقلاب إذ أنهم هم الذين سيستفيدون من استيلائهم على السلطة وتوليهم مقاليد الحكم. ولكنه من المفيد التنويه إلى أن التفرقة التي أجراها الفقه بين الثورة والانقلاب يقتصر أثرها على الناحية السياسية دون أن ترتب أثراً من الناحية القانونية. ولهذا نجد أن الفقهاء –ونحن سنسير على خطاهم– يقتصرون على استخدام تعبير الثورة عند الحديث عن النتائج القانونية للثورة والانقلاب وأثرهما على النظام القانوني للدولة قاصدين من هذا التعبير مصطلحي الثورة والانقلاب على حد سواء إذ أن كلاهما يؤديان إلى إحداث تغييرات في النظام القانوني والسياسي، بمعنى آخر فإن الفقه يعطي للثورة مفهوماً واسعاً يدل على حركة اتصفت من الناحية السياسية بوصف ثورة أو انقلاب أو غيرها من الحركات التي تؤدي إلى تغيير النظام السياسي والدستوري.

ثانياً: أثر نجاح الثورة على الدستور

إن الثورة تعني من وجهة النظر القانونية إحلال فكرة قانونية جديدة مكان الفكرة القانونية القديمة ولتكون أساساً لنظام قانوني جديد في الجماعة البشرية، هذا المعنى يقودنا للحديث عن أثر نجاح الثورة على الدستور القائم. بمعنى آخر، هل يؤدي نجاح الثورة إلى سقوط الدستور كونها تهدف إلى إقامة نظام قانوني جديد أم أن نجاحها لا تؤدي إلى سقوطه ويبقى مصيره معلقاً بيد الثوار؟

في البداية لا بد أن نشير إلى أن الإجابة على التساؤل المطروح تتوقف على مصير الثورة إذ قد تكلل الثورة بالنجاح أو تبوء بالفشل. ففي حال فشل الثورة أو إخفاقها فإن الأمر لا يثير أية صعوبة تذكر على النظام الدستوري والسياسي. فالدستور القائم يبقى وكذلك النظام السياسي وأما منفذي الثورة فإنهم سيعتبرون عناصر إرهابية فوضوية ومخربة يتوجب تقديمهم للمحاكمة بتهمة المساس بأمن الدولة ونظام الحكم القائم فيها.

وبناءً عليه، فإن الحديث عن مصير الدستور لا يبرز للوجود إلا في حال نجاح الثورة فهل نجاحها يؤدي إلى سقوط الدستور أم لا؟ في هذا الصدد، انقسم الفقه الدستوري إلى فريقين، فريق يقول بالسقوط التلقائي للدستور وفريق يربط سقوط الدستور بالهدف من الثورة.

الفريق الأول (السقوط التلقائي للدستور القائم): حسب هذا الرأي، فإن الأصل أن الثورة تقوم من أجل إحداث تغييرات جذرية في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها ومؤدى ذلك عدم تناغم الأسس والمبادئ المترتبة على الثورة مع المبادئ والأحكام التي كانت مكرسة في الدستور القديم. واستناداً لذلك، فإن نجاح الثورة يفضي إلى سقوط الدستور بقوة القانون[1] وفقدانه لأية قوة وقيمة قانونية لعدم ملائمة أحكامه للوضع الجديد في الدولة. كما يذهب البعض إلى أبعد من ذلك بالقول بأن هذا السقوط للدستور لا يحتاج إلى نص في الدستور يقرره، بمعنى آخر ليس هناك ضرورة أو حاجة لصدور إعلان من الثوار أو أن ينص الدستور الجديد في أحد مواده على سقوط الدستور الذي كان قائماً، حتى وإن حدث ذلك فإن هذا الإعلان أو ذلك النص يعتبر كاشفاً ومقرراً لوضع حدث فعلاً ومؤكداً لحالة تمت وانتهى أمرها لا منشئً لوضع جديد غير موجود أصلاً حيث أن سقوط الدستور هو أثر حتمي من آثار نجاح الثورة بحد ذاته ولا يتوقف سقوط الدستور على قرار الثوريين أو إعلانهم، فالثورة تعد بالنسبة لهم طريقاً معتاداً لإلغاء الدساتير.

الفريق الثاني (عدم السقوط التلقائي للدستور): يقوم هذا الرأي الفقهي على أن سقوط الدستور لا يتم بصورة تلقائية بمجرد نجاح الثورة، بل يرتبط الأمر بموقف رجال الثورة من الدستور وبصورة أكثر دقة بالهدف الذي يريد رجال الثورة تحقيقه جراء قيامهم بالثورة. فسقوط الدستور لا يعتبر وفقاً لوجهة نظرهم أمراً حتمياً ولازماً ونتيجة طبيعية لنجاح الثورة، وإنما يجب البحث في الهدف الأساسي الذي قامت من أجل تحقيقه الثورة. فالثورة قد تكون موجهة ضد فساد نظام الحكم وعبثه أو بقصد إحداث تغيير شامل وكلي في بنية المجتمع. وبناءً عليه، فإذا كانت الثورة تستند على رفض الشعب رفضاً كاملاً لكل القيم التي يقوم عليها نظام الحكم السابق وبقصد إحداث تغييرات جذرية في بنية المجتمع من

[1])Carré de Malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat, T 2, 1922, P. 497. Esmein, Droit constitutionnel français, T 1, 1927, 916.

جميع النواحي وإحلال نظام قانوني جديد، فإن نجاح الثورة يعني سقوط الدستور بشكل تلقائي وبالتالي فإن هذا الرأي يتطابق بالنتيجة مع الرأي الفقهي الأول القائل بسقوط الدستور تلقائياً ودائماً بمجرد نجاح الثورة كما وأنه ليس هناك ضرورة للإعلان عن سقوط الدستور حتى وإن كان هناك إعلاناً فإنه يعتبر إعلاناً كاشفاً لوضع قانوني لا منشئ لوضع قانوني جديد.

بينما إذا جاءت الثورة كردة فعل ضد إساءة الحكام للدستور والتجاوز على أحكامه وعدم تقيدهم بنصوصه ومبادئه والعبث بها بحيث يتمثل هدف الثورة في التعبير عن رغبة الشعب في صيانة الدستور والمحافظة عليه، فإن الدستور في هذه الحالة لا يسقط تلقائياً ولا يترتب على نجاح الثورة تجريد الأحكام الدستورية من قوتها القانونية بل تظل قائمة ومنتجة لكل آثارها القانونية باعتبارها قواعد تأتي في قمة هرم القواعد القانونية. فالثوار قدروا أن الدستور بحدّ ذاته يعتبر وسيلة صالحة وإطاراً مقبولاً لتحقيق أهدافهم بواسطته لا بل إن الثورة في هذه الحالة تعد ضمانة قوية من ضمانات بقاء الدستور وتطبيق أحكامه والمحافظة عليه، ذلك أنها لم تحدث إلا بقصد وضع حد لتجاوزات الحكام على نصوصه وأحكامه ومبادئه والعبث بها. فالدستور السابق لقيام الثورة يبقى إذاً قائماً ومعمولاً به حتى يتم تقرير إنهاء العمل به ووضع دستور جديد وبهذا نكون قد انتقلنا من الطريقة الثورية إلى الطريقة العادية لإنهاء الدستور.

وهذا الرأي الفقهي يتطابق تماماً مع رأي فقهي آخر من حيث النتائج وإن كان هناك اختلاف بينهما في المضمون، وهذا الرأي الفقهي الآخر يستند على التفرقة بين الحكومة الدستورية والحكومة الفعلية التي تتولى مقاليد السلطة عقب نجاح الثورة. فإذا كانت الحكومة التي وصلت إلى السلطة إثر نجاح الثورة قد أتت وفق أحكام الدستور واحترمت ما يتضمنه من مبادئ وقواعد، فإن الحكومة في هذه الفرضية تسمى حكومة دستورية ومعنى ذلك أن الدستور لا يسقط باعتبار أنها وصلت إلى الحكم وفق أحكامه. وأما إذا وصلت الحكومة إلى السلطة خارج نطاق الدستور النافذ ودون إقامة أي وزن لأحكامه، فالحكومة التي وصلت إلى السلطة تسمى حينئذ حكومة فعلية ويعتبر الدستور في هذه الفرضية ساقطاً تلقائياً، وتستمد الحكومة الثورية في هذه الحالة شرعيتها من أهداف الثورة الإصلاحية والتأييد الشعبي لها.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن تقرير بقاء الدستور من عدمه وفق الاتجاهين الفقهيين اللذين لا يرتبان سقوط الدستور بمجرد نجاح الثورة، يعتبر أمراً لاحقاً ولا يترتب على نجاح الثورة ويترك تقرير هذا الموضوع بيد الثوار. وبناءً عليه، فإن الإعلان أو القرار القاضي بسقوط الدستور، فيما إذا ارتأى الثوار تبني دستوراً جديداً نظراً لأن الدستور النافذ لا يتوافق مع ما يصبون إلى تحقيقه، يكون له أثراً منشئاً لا كاشفاً لأن السقوط نجم عن هذا القرار ولم يكن أحد نتائج نجاح الثورة.

ومن جانبنا، فإننا نؤيد الرأي الفقهي الذي لا يرتب سقوط الدستور تلقائياً وبصورة مطلقة وإنما نؤيد ذلك الرأي الذي يربط مسألة سقوط الدستور من عدمه بالهدف أو بالغاية من الثورة، لأن هذا الرأي يعد من وجهة نظرنا أكثر منطقية وانسجاماً مع الواقع بحسبان أن الواقع العملي يشير في كثير من الأحيان إلى أن الثورة تقوم ليس بسبب عدم مناسبة الأحكام الدستورية لواقع الدولة وظروفها، بل على العكس فإن الثوار يقدرون أن الدستور يعتبر إطاراً صالحاً لتحقيق أهدافهم وأن قيامهم بالثورة جاء كردة فعل على كثرة خروقات الحكام للدستور وعدم التزامهم بأحكامه والتصرف وكأنه لا يوجد أحكام دستورية ترسم حدود لسلطاتهم ولاختصاصاتهم، ويشير الواقع أيضاً إلى بقاء الدستور بعد نجاح الثورة.

ويجدر التنويه إلى أن القائلين بسقوط الدستور سواء تلقائياً إثر نجاح الثورة أو بعد إعلان الثوار، فإن هذا السقوط بالنسبة لهم لا يعني سقوط جميع الأحكام والنصوص الدستورية وإنما يعني سقوطاً جزئياً أي سقوط بعض الأحكام وهذا يعني أن أحكام أخرى تبقى قائمة ونافذة. فمن ناحية أولى، يفرق الفقهاء بين القواعد الدستورية من حيث الموضوع أي القواعد الدستورية بحكم طبيعتها وجوهرها والقواعد الدستورية من حيث الشكل أي التي اعتبرت دستورية لورودها في الوثيقة الدستورية وبالتالي فإن السقوط يعني لهم سقوط الأحكام الدستورية من حيث الموضوع فقط، في حين أن القواعد الدستورية من حيث الشكل تبقى ولكن ليس كقواعد دستورية وإنما كقواعد قانونية عادية أي تنزع عنها الصفة الدستورية فقط.

ويفندون رأيهم بأن هذه القواعد تعتبر بطبيعتها ومضمونها قواعد قانونية عادية ولو لم ترد في نصوص الدستور وبسقوط الدستور فإنها لا تعتبر ساقطة وإنما تعود إلى

طبيعتها الأصلية كقواعد قانونية عادية. وإننا نرى أن هذا الرأي يحمل معنى الوأد في ثناياه ويحفر قبره بيده، فالقول بأن القواعد الدستورية من حيث الشكل تسحب منها الصفة الدستورية وتبقى كقواعد قانونية عادية يعني بالنسبة لنا أنها سقطت كقواعد دستورية بسقوط الدستور أي أنها لم تعد دستورية وينهى العمل بها كقواعد دستورية وهذا ما يهمنا في معرض حديثنا عن سقوط الدستور وأما بقاءها كقواعد قانونية عادية فهذه مسألة أخرى لأنها بطبيعتها كذلك. ونؤيد وجهة نظرنا بأن السلطة التشريعية تستطيع بعد سقوط الدستور تعديلها وإلغاءها كأي قاعدة قانونية أخرى لأنها لم تعد دستورية في حين أنها لا تملك هذا الحق قبل سقوط الدستور لأنها كانت تعد دستورية.

ومن ناحية أخرى، إن سقوط الدستور لا يعني سقوط جميع الأحكام الدستورية من حيث الموضوع إذ أن سقوط الدستور لا يعني بالنسبة للقائلين بهذا الرأي سقوط القواعد والنصوص الدستورية المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد وإنما ينحصر التأثير على القواعد المتعلقة بنظام الحكم لأنها هي المستهدفة من الثورة وهي القواعد التي تسقط بسقوط الدستور. ويبررون رأيهم بأن النصوص المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد هي نصوص واجبة الاحترام والتقديس سيما في هذه الأوضاع، ذلك أنها استقرت في ضمير الأفراد وفي الضمير الإنساني بالشكل الذي أصبحت فيه أسمى من النصوص الدستورية الوضعية وتعتبر دستوراً فوق الدساتير. ونستطيع أن نخلص إلى أن هذا الرأي الفقهي لا يسند القوة القانونية للنصوص الدستورية المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد لورودها في الوثيقة الدستورية وإنما لاعتبارات أخرى، وهذا ما يدعونا إلى عدم تأييد هذا الرأي القائل ونرى أن النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد تسقط كغيرها من النصوص الدستورية بسقوط الدستور، ونرى أن احترام القواعد المكرسة لحقوق وحريات الأفراد لم يعد ينبع من كونها قواعد دستورية وإنما تستمد احترامها وقدسيتها من طبيعة وأهداف الثورة بحسبان أن الثورة نابعة من الشعب وأن هذا الأخير لم يقم بها إلا بهدف ضمان حقوقه وحرياته وفرض احترامها على الحكام فلا نتصور والحال كذلك إمكانية الانتقاص من حقوق وحريات الأفراد وإنما تحسين هذه الحقوق والحريات.

ونخلص من مجمل ما تقدم إلى أن المقصود بسقوط الدستور هو سقوط جميع الأحكام والنصوص الدستورية لا بعض هذه الأحكام والنصوص، ونرى أن هذا المعنى هو

الذي يستقيم ومجال بحثنا إذ لو كان المقصود بالسقوط هو السقوط الجزئي أي بعض الأحكام الدستورية لا جميعها لكان علينا أن نبحث ذلك في إطار تعديل الدستور لا إنهائه أو إلغائه بشكل كلي وفي هذا المجال نحن نتكلم عن سقوط الدستور بشكل كلي وليس بشكل جزئي، كما أن هذا ما يفهم من كلمة السقوط بالمعنى العام.

ثالثاً: أثر سقوط الدستور على بقية القواعد القانونية

توصلنا فيما سبق إلى أن نجاح الثورة يرتب سقوط الدستور بشكل كلي لا جزئي، ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو هل سقوط الدستور الذي يمثل الإطار القانوني لبقية القواعد القانونية يؤدي أيضاً إلى إنهاء العمل بهذه القواعد القانونية؟ بمعنى آخر هل سقوط الدستور يعني سقوط التشريعات الأخرى؟

إن الفقه الدستوري مجمع على مسألة عدم سقوط أو تأثر القواعد القانونية كالقوانين –الجزائية، المدنية، الإدارية، التجارية، الأحوال الشخصية، قانون العمل– واللوائح الإدارية وأحكام الشريعة الإسلامية والأعراف بنجاح الثورة وسقوط الدستور. ويبرر الفقه الدستوري عدم سقوط القواعد القانونية العادية بسببين وهما:

أولاً– إن هذه القواعد العادية لا تتعلق بالنظام السياسي فهي لا تبين شكل الحكم ونظامه وأسلوب ممارسة السلطة المستهدفة من الثورة، وبالتالي فإن هذه القواعد لا تهم الثورة مباشرة.

ثانياً –إن بقاء واستمرارية هذه التشريعات يعتبر ضرورة حتمية لاستمرارية وديمومة الدولة ولتأمين حياتها وبقائها ذلك أنه لأن كان من المتصور أن تحيى الدولة لفترة معينة دون دستور، فإنه لا يمكننا أن نتصور أن تحيا الدولة دون قوانين ناظمة للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية داخلها وإلا لأدى ذلك إلى انتشار الفوضى وعموميتها وتفشي الظلم واعتداء الأفراد بعضهم على بعض وعدم تمكن الدولة من بسط نفوذها على الأفراد بسبب غياب القواعد القانونية الناظمة لعلاقاتهم، وبالتالي فإن هذا يؤدي إلى تهديد بقاء الدولة وزعزعة كيانها، فإذا كان القمح هو خبز الشعب فإن القوانين هي خبز الدولة وسر بقاءها وديمومتها.

وإذا كان الفقه الدستوري مجمع على عدم تأثر القواعد القانونية غير الدستورية بسقوط الدستور، فإن التساؤل الذي يطرحه هذا الفقه هو هل الدستور الذي قامت الحكومة الثورية بوضعه من شأنه أن يؤثر أو أن ينعكس بالتغيير والتعديل على هذه القواعد؟ إن الإجابة عن هذا التساؤل لا بد أن تكون بالإيجاب إذ أنه من المتفق عليه أن الدستور يمثل أسمى القواعد القانونية وأعلاها مرتبة وأقواها من حيث القيمة القانونية، كما وأنه يمثل الأساس القانوني للسلطات الحاكمة ويحدد الإطار الشرعي لعملها ويحدد فكرة القانون في الدولة وبالتالي فإن تغير الإطار الدستوري سيؤدي بشكل حتمي إلى عدم انسجام أو تعارض بعض الأحكام التشريعية مع الدستور الجديد وهذا ما يفرض تغيير هذه القواعد بما يجعلها منسجمة ومتناسقة مع أحكام الدستور الجديد. ولكن لا يجب أن يفهم من كلامنا هذا بأننا نريد أن ندلل على أن سقوط الدستور يرتب سقوط القواعد القانونية الأخرى، ولكننا نريد التأكيد على بقاء واستمرارية هذه القواعد مع وجوب تعديلها أو تغييرها لاحقاً بما يجعلها تنسجم وتتناسب مع الإطار القانوني المكرس في الدستور الجديد. تعالج بعض الدساتير ذاتها هذه المسألة عبر تضمين المشرع الدستوري للدستور نصاً يقضي بأن الأحكام التشريعية السابقة للدستور تبقى نافذة وسارية المفعول إلى أن تعدل أو تلغى من قبل السلطة المختصة التي أنيط بها القيام بهذه المهمة[1]. وهذا النص في الدستور الجديد على أن الأحكام التشريعية السابقة تبقى قائمة هو دليل على أنها لا تسقط بسقوط الدستور وإنما كل ما في الأمر أنه يجب على المشرع أن يبادر إلى إلغاء التشريعات المخالفة أو تعديل بما ينسجم وأحكام الدستور الجديد.

[1]) **تنص المادة ١٥١ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن " تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه".**

المطلب الثاني

تعديل الدساتير

تنقسم الدساتير من زاوية النظر إلى طريقة تعديلها – كما بينا سابقاً – إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة وعند الحديث عن تعديل الدساتير فإن الكلام ينصرف إلى الدساتير الجامدة فقط دون الدساتير المرنة إذ أن هذه الأخيرة لا تثير صعوبة تذكر بشأن طريقة تعديلها ذلك أنها تعدل بنفس طريقة تعديل القواعد القانونية العادية وبواسطة نفس السلطة، فالبرلمان يستطيع أن يعدل القواعد الدستورية المرنة بنفس طريقة تعديل القوانين العادية ولهذا سميت كذلك. أما الدساتير الجامدة فإنها تمتاز بأن إجراءات تعديل أحكامها وقواعدها تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي، فهي أشد وأقسى من إجراءات تعديل القانون. إن التساؤل الذي يثيره الفقه بصدد الدساتير الجامدة هو ما الذي نقصده بتعبير جمود الدستور؟ هل هو الجمود المطلق الكلي الدائم أم الجمود النسبي؟

وللإجابة عن التساؤل السابق نبين أولاً بأن الفقه والقضاء الدستوريين متفقين على الرفض التام لفكرة الجمود المطلق الكلي الدائم الذي يحظر تعديل أو تغيير النصوص الدستورية بحسبان أن هذا الجمود مناقض لطبيعة الأشياء والمنطق القانوني ومخالف لمبدأ التطور، فالتعديل ضرورة تفرضها طبيعة القانون والأشياء. فضلاً عن ذلك فإن الدستور يعتبر في مضمونه وجوهره قواعد قانونية يجب كغيرها من القواعد القانونية الأخرى أن تكون قابلة للتغيير والتعديل، فالقواعد الدستورية ترتبط بالرجال واضعي الدستور وبالظروف والملابسات التي أحاطت بهم عند وضعهم لهذه القواعد، كما وأنها شديدة الحساسية للظروف السياسية. وبالتالي فإذا ما تغير الأشخاص أو الرجال الذين وضعوا الدستور أو تغيرت الظروف والأوضاع التي بررت سن القواعد الدستورية على نحو معين أو تغيرت الظروف السياسية، فإنه يجب أن يعدل أو يتغير الدستور بما يتناسب وهذا التغيير، فالنظام الدستوري لا بد من أن يساير قانون التطور. كما أن الدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه ونصوصه يقضي على نفسه مقدماً لأنه لا يمكن مهما بلغ الاستقرار والثبوت في الدولة أن يصلا إلى حد الثبات والسكون المطلقين.

ويستند الفقهاء في رفضهم لفكرة الجمود المطلق للدستور على اعتبارين نراهما منطقيين وهما:

١- **الاعتبار السياسي:** يقوم هذا الاعتبار على أساس أن الدستور ينبثق من الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإيديولوجية السائدة في الدولة في زمن معين أو هو –أي الدستور– يعد انعكاساً أو مرآة عاكسة لهذا الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي بمعنى أنه يؤثر في الظروف ولكنه يتأثر بها أيضاً. وإننا في هذا الصدد، نرى بأن محتوى الأحكام والنصوص تتأثر وبشكل كبير بأفكار ومبادئ ومعتقدات الحزب الحاكم سيما في بلاد العالم الثالث وأن أي قول بغير ذلك هو قول يتناقض مع الواقع والحقيقة، وهذا ما كنا نلمسه في الدستور السوري لعام ١٩٧٣ الذي كان فيه المشرع الدستوري متأثراً بشكل واضح وكبير بأفكار ومبادئ حزب البعث العربي الاشتراكي ونلمسه ولكن بصورة أقل في الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢.

وبناءً عليه وبما أن الأوضاع سالفة الذكر عرضة للتغيير والتبدل تبعاً لسنة التطور والحياة ولأن دوام الحال من المحال، فإنه يجب أن تتبدل وتتغير القواعد الدستورية كلما تغيرت هذه الظروف والأوضاع وذلك حتى لا يحدث شرخ ما بين الواقع النظري والواقع العملي التي هي انعكاس لها. وفي حال عدم تعديل الدستور إثر تغير الظروف، فإن ذلك سيؤدي إلى حدوث نتائج سلبية تتمثل إما في دفع السلطات الحاكمة إلى التصرف متجاهلة القواعد الدستورية والتهرب كلياً من تطبيق أحكامها نظراً لعدم ملائمتها لعملها ولأن التقيد بها يؤثر سلباً على آلية عملها وتطورها وإما في قيام السلطات الحاكمة بتعديل الدستور بطريقة غير قانونية في حال وجدت أن الدستور يربكها ويعرقل عملها ويؤخر تطورها.

٢- **الاعتبار القانوني:** يستند هذا الاعتبار على مبدأ سيادة الأمة، بمعنى أن الجمود المطلق الدائم للدستور أمر يتنافى والمبدأ السالف الذكر ذلك أن الجمود المطلق يعني تنازل الأمة عن أهم مظهر من مظاهر سيادتها وهو عدم قدرتها على ممارسة سلطتها في تعديل الدستور. فممثلي الأمة الذين تولوا وضع الدستور عبروا عند وضعهم له عن إرادة أجيال الأمة أي عن إرادة الأمة في وقت معين، وبالتالي فإنهم لا يمكنهم أن يقيدوا إرادة

الأجيال القادمة أي إرادة الأمة المستقبلية بما وضعوه من أحكام وقواعد دستورية إلى ما لا نهاية نظراً لاختلاف واقع وحاجات هذا الجيل عن واقع وحاجات الجيل السابق.

هذا ما عبرت عنه الجمعية التأسيسية الفرنسية التي قررت في المادة الأولى من دستور ١٧٩١ الصادر إثر نجاح الثورة الفرنسية على أن للأمة الحق الذي لا يتقادم ولا يسقط في تغيير دستورها، وقررت في المادة الثامنة والعشرين من دستور ١٧٩٣ على أن الشعب يملك دائماً الحق في إعادة النظر، وتعديل أو تغيير الدستور لأن جيلاً معيناً لا يمكن أن يخضع لقوانينه الأجيال القادمة.

وبناءً على ما تقدم، فإنه هناك إجماع فقهي على أن المقصود بتعبير جمود الدستور ليس الجمود المطلق الكلي وإنما الجمود النسبي الذي يعني قابلية القواعد الدستورية للتعديل والتغيير بحسب ظروف وواقع الدولة والمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ....إلخ. كما أنه هناك إجماع فقهي على فكرة أن تعديل الدستور هو أمر لا يتنافى ولا يتعارض مع إمكانية تطلب إجراءات خاصة قاسية ومشددة لتعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون. ويعتبر إذاً أمراً طبيعياً أن يكون هناك نظاماً خاصاً منصوصاً عليه في الدستور يبين آلية وإجراءات تعديل الدستور والتي تختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف واقع كل منها وتختلف أيضاً عن إجراءات تعديل القانون العادي بحسبانها أكثر صعوبة وشدة من تعديل القانون. وتبعاً لذلك، فإن الدساتير ليست على درجة واحدة من الجمود في جميع الدول وإنما تختلف درجة الجمود من دولة لأخرى وفقاً لما تقرره دساتيرها من الإجراءات والقيود اللازمة الإتباع لتعديل القواعد الدستورية. فكلما أرادت الدولة أن تضفي على قانونها الأساسي قدراً أكبر من الثبات والاستقرار، كلما شددت وصعبت في إجراءات تعديل الدستور، وبالمقابل إذا رغبت أن تمكن نفسها من تعديل الدستور بصورة أسرع وأيسر فإن عليها أن تخفف من غلواء الإجراءات اللازمة للتعديل.

ولكن يجب على واضعي الدساتير أن يوازنوا بين اعتباري الشدة والمرونة في معرض اختيارهم للإجراءات اللازمة لتعديل الدستور، بمعنى أنه يجب أن يتجنبوا تشديد الإجراءات اللازمة لتعديل الدستور بصورة كبيرة جداً بحيث يصعب فيها إجراء أي تعديل في الدستور وبهذا نقترب من درجة الجمود المطلق، وأن يتجنبوا بالمقابل التساهل الكبير في هذه الإجراءات بما يجعلها قابلة للتعديل كالقوانين العادية وبذلك تضيع الحكمة من

التفرقة بين الدستور والقانون ونسمح للسلطات الحاكمة بإجراء تعديلات تراها ضرورية لها لتحقيق غايات ومآرب سياسية.

وإن تعديل الدستور يعد إذاً أمراً لا مفر منه، طالما أن المعطيات والظروف متغيرة متبدلة، لا بل أننا نجد أن بعض الدول ذهبت إلى أبعد من ذلك بأن فرض المشرع إجراء تعديل للدستور بين كل فترتين زمنيتين بصورة أوتوماتكية تلقائية تتراوح من عشرة إلى عشرين سنة وربما أكثر أو أقل حسب كل دستور. وهذا ما فعله المشرع البرتغالي في دستور ١٩٣٣ ودستور بولونيا لعام ١٩٢١ ونرى أن هذه الفكرة لا تخلو من الحكمة والإبداع كونها تفرض على المشرع الدستوري ممثلاً بالسلطة التأسيسية المشتقة مواكبة التطورات في المجتمع ليأتي الدستور مطابقاً ومتوافقاً معها.

والخلاصة أن جمود الدساتير هو جموداً نسبياً أي أنه قابل للتعديل، الأمر الذي يقودنا إلى معالجة نقاط أربع وهي على التوالي السلطة المختصة بالتعديل (الفرع الأول) وإجراءات تعديل الدستور (الفرع الثاني) والسلطة التي تزاول مهام السلطة التأسيسية المشتقة (الفرع الثالث) ونطاق التعديل (الفرع الرابع).

الفرع الأول

تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور

اختلف الفقهاء في موضوع تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور الجامد حيث ظهر في هذا الصدد ثلاثة اتجاهات فقهية.

بالنسبة للرأي الفقهي الأول الذي يتزعمه الفقيه Vettel فإنه يعطي الحق في تعديل الدستور لمجموع أفراد الشعب على اعتبار أن الدستور هو تكريس وتجديد للعقد الاجتماعي الذي وضع بموافقة مجموع أفراد الشعب. واستناداً لذلك فإنه لا يمكن تعديل الدستور إلا بموافقة جميع أفراد الشعب. إن هذا الرأي منتقد ذلك أنه يجعل أمر تعديل الدستور إن لم يكن مستحيلاً فإنه شبه مستحيل لتعذر الحصول على موافقة جميع أفرد الشعب، الأمر الذي دفع بمناصري هذا الرأي إلى التراجع عن حدة غلواء رأيهم وذلك بالاعتراف بإمكانية تعديل الدستور للأغلبية الشعبية وفي مرحلة لاحقة بالاعتراف بإمكانية تعديل الدستور وفقاً لما هو منصوص فيه من إجراءات على أساس أن إجراء تعديل

الدستور وفقاً لما ورد في الدستور يعتبر شرطاً من شروط العقد الاجتماعي ليقترب بذلك كما سنرى من الرأي الثالث.

أما بالنسبة للرأي الفقهي الثاني، فإن الفقهاء يعترفون بحق تعديل الدستور للأمة صاحبة السيادة المطلقة أو لممثليها المنتخبين للقيام بمهمة تعديل الدستور نيابة عنها ولكن دون السماح لها بأن تقيد نفسها بإجراءات وأشكال محددة بالدستور. إننا لا نساير هذا الرأي الفقهي بحسبان أن الأمة صاحبة السيادة المطلقة ليس هناك ما يمنعها من أن تقيد نفسها ببعض الأشكال والإجراءات اللازمة لإجراء التعديل. فهذه الإجراءات ليست مطلوبة لذاتها وإنما هي مطلوبة لضمان الاستقرار النسبي لأحكام الدستور أي ليأتي التعديل عن روية وتفكير وليس نتيجة نزوة سياسية أو حاجة وقتية عابرة فضلاً عن أن السماح للأمة بتعديل الدستور دون تقييدها بإجراءات معينة وترك الموضوع لحريتها المطلقة قد يدفعها إلى التعسف والاستبداد أو القيام بإجراء تعديلات لا تصب في خدمة أفراد الشعب المكون للأمة.

وأما بالنسبة للرأي الفقهي الثالث الذي يتزعمه الفقيه جان جاك روسو فيقول بأن السلطة المختصة بتعديل الدستور هي السلطة التي نص عليها الدستور وعلى أن تتبع في عملها أيضاً الإجراءات والأشكال التي حددها الدستور والتي يأتي النص عليها في صلب نصوصه مبينة كيفية وآلية نهوضها بمهمتها والإجراءات اللازم إتباعها لإتمام التعديل.

ونظراً للانتقادات التي وُجهت للرأيين الأوليين، فإن الرأي الغالب في الدساتير الوضعية يميل للأخذ بالاتجاه الثالث الذي يعطي الحق في تعديل الدستور للسلطة التي ينشئها الدستور ويحدد طريقة عملها. هذا ويطلق الفقه الدستوري على السلطة التي ينيط بها الدستور مهمة تعديل أحكامه تسمية السلطة التأسيسية المشتقة أو المفوضة وذلك لتمييزها عن السلطة التأسيسية الأصلية التي يناط بها مهمة وضع وإنشاء الدستور. وإن تعبير السلطة التأسيسية المشتقة يكشف عن أن هناك دستوراً موجوداً مسبقاً كون أن هذا الدستور هو الذي أنشأ السلطة المختصة بتعديله وأعطاها مقومات الحياة ونص على إجراءات وطريقة وشروط عملها ونطاق اختصاصها. فهذه السلطة هي كغيرها من السلطات الأخرى (تشريعية- تنفيذية- قضائية) مشتقة من الدستور ومقيدة في أسلوب

عملها بما حدده الدستور، وهي أيضاً كغيرها من السلطات التي أنشأها الدستور ملتزمة بممارسة عملها ضمن النطاق والشروط الذي حدده الدستور.

ونستنتج مما سبق، بأن السلطة المختصة بتعديل الدستور هي سلطة مشتقة أي هي غير السلطة التي تختص بوضع الدستور ويجب أن تمارس عملها وفق الأطر الدستورية. إلا أن هناك تساؤلاً يثيره فقهاء القانون الدستوري والذي شغل حيزاً كبيراً من الجدل بينهم، ومفاد هذا التساؤل هو هل يجوز إهمال السلطة التأسيسية المشتقة والالتجاء مباشرة إلى السلطة التأسيسية الأصلية من أجل تعديل الدستور؟ بمعنى هل يمكن أن نعترف للسلطة التأسيسية الأصلية بحق تعديل الدستور؟ لقد انقسم الفقه الدستوري بشأن الإجابة على هذا التساؤل إلى فريقين، فريق يعترف للسلطة التأسيسية الأصلية بهذا الحق وفريق آخر يرى عكس ذلك.

الفريق الأول: أقر هذا الفريق الفقهي الذي يتزعمه الفقيه الفرنسي سييز بإهمال السلطة التأسيسية المشتقة والاعتراف للسلطة التأسيسية الأصلية بحق النهوض بمهمة تعديل الدستور إعمالاً للقاعدة القانونية التي تقول بأن من يملك الأكثر يملك الأقل ومن يملك الكل يملك الجزء. وبناءً على ما تقدم، فإن الأمة صاحبة السلطة التأسيسية الأصلية هي سلطة مستقلة وأصلية تتمتع بحرية كاملة في وضع الدستور بمعنى أنها تستطيع أن تفعل كل شيء. فمن الناحية القانونية، تتمتع السلطة التأسيسية الأصلية الممثلة للأمة باختصاص كامل وغير مقيد ليس فقط في وضع الدستور وإنما أيضاً في تعديله ودون التقيد بإجراءات وشروط معينة للقيام بهذه المهمة. ومن الناحية السياسية، تعتبر السلطة التأسيسية الأصلية أداة الأمة الدائمة في التعبير عن سيادتها ولهذا لا يجوز تقييد الأمة في التعبير عن سيادتها وأن التعبير عن السيادة لا يقتصر على وضع الدستور وإنما يشمل تعديل الدستور، فالأمة كما تملك وضع الدستور فإنها تملك تعديل دستورها في أي وقت دون أن يعترض طريقها أي عائق.

الفريق الثاني: لم يشايع جانباً آخر من الفقه أراء سييز ومناصره بيردو في إمكانية تعديل الدستور من قبل السلطة التأسيسية الأصلية، إذ أن هذا الرأي لا يقر للسلطة التأسيسية الأصلية الحق بالقيام بإجراء تعديلات جزئية في الدستور ولا يعترفوا إذا بإمكانية إهمال السلطة التأسيسية المشتقة في ممارسة مهمتها في تعديل الدستور كونها هي التي أناط بها

الدستور ممارسة هذا الاختصاص. واستند هذا الرأي الفقهي لتبرير وجهة نظره على عدة حجج وهي:

١- إن منح الاختصاص بتعديل الدستور للسلطة التأسيسية الأصلية يشكل انتهاكاً لمبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون اللذان يقضيان بأن القانون قبل أن يكون قيداً على السلطات الأخرى هو قيد على السلطة التي قامت بوضعه طالما أنه لم يعدل ويلغ بالطريقة المنصوص عليها. وبالتالي فإنه يجب على السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور أن تحترم ما قامت بوضعه من أحكام متعلقة بالسلطة التأسيسية المشتقة من حيث تشكيلها وتنظيمها ولا سيما بشأن ممارستها لاختصاصها في تعديل الدستور وفقاً للقواعد والأشكال التي نظمتها السلطة التأسيسية الأصلية في صلب الدستور. واستناداً لما سبق، فإذا ما قامت السلطة التأسيسية الأصلية بتعديل الدستور فإنها تكون بذلك قد تجاهلت ما وضعته من قواعد لتضبط عملية تعديل الدستور وانتهكت حرمتها أي أنها خرقت مبدأ المشروعية وسيادة القانون وبالتالي لن تكون هذه السلطة مثالاً يحتذى به لتقيد السلطات الأخرى بالقواعد الدستورية طالما أنها خرقت هي نفسها ما قامت بسنه من قواعد دستورية.

٢- إن القول بأن منح سلطة تعديل الدستور للسلطة التأسيسية المشتقة يشكل قيداً على إرادة الأمة وتنازلاً عن سيادتها هو قول غير سليم وغير منطقي ولا سند له في القانون، إذ لا يعدو الأمر أن يكون مجرد تنظيم الدستور لآلية ممارسة سلطة تعديله من قبل السلطة التأسيسية المشتقة التي نص عليها ونظم كذلك طريقة عملها. فلا يشكل ممارسة السلطة التأسيسية المشتقة لمهمة تعديل الدستور انتقاصاً من إرادة الأمة ولا تنازلاً عن سيادتها، بل هو مجرد تنظيم ممارسة هذا الاختصاص على غرار تنظيم السلطة التأسيسية الأصلية لممارسة اختصاص التشريع من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لاختصاصها في تنفيذ القوانين. فكما أن منح السلطة التأسيسية الأصلية للسلطة التشريعية ممارسة التشريع لا يعد تنازلاً عن سيادة الأمة فلا يعد كذلك منح هذه السلطة للسلطة التأسيسية المشتقة اختصاص تعديل الدستور تنازلاً عن سيادة الأمة ولا قيداً على إرادتها.

٣- نضيف حجة ثالثة مفادها أنه إذا سمحنا للسلطة التأسيسية الأصلية بممارسة اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة أي بالقيام بتعديل الدستور، فما المانع من السماح لهذه السلطة أيضاً بممارسة اختصاص السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية تطبيقاً للمبدأ الذي استند إلية أنصار الفريق الأول وهو من يملك الأكثر يملك الأقل أو من يملك الكل يملك الجزء؟ إنه من المستبعد ومن غير المتصور القبول بذلك، لأن هذا الأمر محفوف بمخاطر جسيمة تتمثل في هدم مبدأ الفصل بين السلطات وتركيزها في قبضة السلطة التأسيسية الأصلية ولا يغرب عن البال طبعاً ما لهدم مبدأ الفصل بين السلطات من مساوئ سواء على صعيد وظيفة الدولة أو على صعيد حقوق وحريات الأفراد. ونخلص من ذلك إلى أنه لا يجب الاعتراف للسلطة التأسيسية الأصلية بحق تعديل الدستور.

٤- نضيف أيضاً حجة رابعة مفادها أن السلطة التأسيسية الأصلية تنحصر مهمتها في وضع الدستور أي أنها تنهض بمهمة وحيدة وفريدة تتمثل في إعداد وصياغة القواعد الدستورية وبقيامها بهذه الوظيفة تنتهي مهمتها، وبالتالي إذا ما اعترفنا لها بحق تعديل الدستور فهذا يعني أننا أضفنا اختصاص آخر إلى مهمتها الأصلية دون سند دستوري هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن منحها هذا الاختصاص يفيد بضرورة بقاء هذه السلطة أي بديمومتها في حين أن هذه السلطة تتصف بأنها مؤقتة لأنها تنتخب للنهوض بمهمة محددة ووحيدة ومن ثم تنتهي هذه السلطة. وما دام الأمر كذلك فإنه يتنافى والمنطق القانوني إمكانية الاعتراف للسلطة التأسيسية الأصلية بوظيفة تعديل الدستور وإهمال السلطة التأسيسية المشتقة صاحبة الاختصاص بتعديله.

وخلاصة القول، أنه يتوجب على السلطة التأسيسية الأصلية الالتزام بمهمتها وهي وضع الدستور واحترام القواعد التي وضعتها في الدستور فيما يتعلق بالسلطة التي أولتها اختصاص تعديله وفقاً لما رسمته لها من ضوابط وإجراءات في هذه القواعد لممارسة هذه المهمة وذلك إلتزاماً بمبدأ الدولة القانونية الذي عماده احترام القواعد القانونية من جميع سلطات الدولة بما فيها السلطة التي تولت مهمة وضع هذه القواعد.

واحتراماً لمبدأ المشروعية واستناداً للحجج التي سقناها لتبرير عدم الاعتراف للسلطة التأسيسية الأصلية بمهمة تعديل الدستور، فإن السلطة التأسيسية المشتقة هي التي يجب أن تنهض باختصاص تعديل القواعد الدستورية، ولكن الجدل ثار بين الفقهاء حول السلطة التي لها حق مزاولة اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة وهذا هو الموضوع الذي سنتناوله في المطلب التالي.

الفرع الثاني

إجراءات تعديل الدستور

إن دراسة إجراءات تعديل الدستور تحمل في ذاتها معنى أن إجراءات تعديل الدستور تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي إذ لا فائدة تذكر من دراسة إجراءات تعديل الدستور في مطلب مستقل في حال كانت هذه الإجراءات لا تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي. ولكن يجدر التنويه إلى أن هذه الإجراءات والقواعد الخاصة اللازمة لتعديل الدستور غير مطلوبة لذاتها أي أنها ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق هدفين. يتمثل الهدف الأول في ضمان الثبات والاستقرار النسبي للأحكام الدستورية بحكم أنها تأتي في قمة هرم القواعد القانونية، ويتمثل الهدف الثاني في منع السلطات الحاكمة من الإقدام على إجراء أي تعديل في الدستور لظروف عابرة أو لإرضاء رغبات شخصية أو سياسية أو حزبية للطبقة الحاكمة. وبالمقابل، فإنه يخشى من التشدد المغالى به في موضوع إجراءات تعديل الدستور بالقدر الذي يجعل أمر تعديله إن لم يكن مستحيلاً فإنه يجعله صعب المنال إلى الدرجة التي تجعل من الدستور جامداً جموداً مطلقاً مما يجعله يعجز عن مواكبة التطور الذي يحدث في المجتمع.

وإذا كان الفقه يجمع على إمكانية تعديل الدساتير فإن إجراءات التعديل تختلف من دولة لأخرى (أولاً)، وكما أن إجراءات التعديل تمر في عدة مراحل (ثانياً).

أولاً: أسباب تباين إجراءات تعديل الدساتير

تختلف إجراءات وضوابط تعديل الدستور من دولة إلى أخرى إذ يلاحظ من استقراء الدساتير والتجارب الدستورية أن هناك اختلافاً بيناً وواضحاً في إجراءات تعديل

الدساتير، وهذا التباين والاختلاف يعود إلى اختلاف الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية لكل دولة ووضع وشكل هذه الدولة وفلسفتها القانونية. ويرجع الفقهاء أسباب الاختلاف في إجراءات تعديل الدستور من دولة لأخرى ومن دستور لآخر إلى نوعين من الاعتبارات وهما اعتبارات سياسية واعتبارات قانونية فنية.

١- **الاعتبارات السياسية:** توجد عدة اعتبارات سياسية تكمن وراء اختلاف إجراءات تعديل الدساتير في الدول ومن أهم هذه الاعتبارات اختلاف شكل النظام الديمقراطي النيابي إذ أنه إذا كان النظام برلمانياً فإنه يؤخذ بعين الاعتبار رأي الحكومة والبرلمان معاً، وأما إذا كان النظام رئاسياً فيراعى البرلمان وبدرجة ضعيفة جداً رئيس الدولة وإذا كان ديمقراطياً شبه مباشر يراعى البرلمان والشعب وإذا كان النظام مختلطاً (رئاسياً-برلمانياً) فيراعى البرلمان ورئيس الدولة وربما الحكومة. ومن هذه الاعتبارات أيضاً اختلاف شكل الدولة فإجراءات تعديل الدستور في الدول الاتحادية تختلف عن إجراءات تعديل الدستور في الدول البسيطة حيث يراعى في الدول الاتحادية موافقة الدويلات الأعضاء أو موافقة برلمانات هذه الدويلات وبأغلبية مشددة في حين أنه لا مجال لهذه الإجراءات في الدولة البسيطة.

٢- **الاعتبارات القانونية الفنية:** تبرر هذه الاعتبارات ليس فقط اختلاف إجراءات تعديل الدساتير في الدول وإنما تبرر أيضاً الاختلاف في طريقة وضعها، فكما أنه لا توجد طريقة واحدة لوضع الدساتير -كما بينا سابقاً- تبعاً لاختلاف ظروفها وأوضاعها فإنه بالضرورة لا توجد طريقة واحدة لتعديلها ويبدو أن هناك تلازما ما بين طريقة وضع الدستور وإجراءات تعديله. وتتجسد هذه الاعتبارات في مبدأ تقابل أو توازي الأشكال الذي يقضي بعدم جواز تعديل التصرف القانوني إلا بذات الطريقة التي وضع فيها وبذات الإجراءات والأشكال التي أُتبعت في وضعه. وإن الإلتزام بتطبيق هذا المبدأ يوجب أن يتم إسناد مهمة تعديل الدستور إلى سلطة مشكلة على غرار السلطة التي وضعت الدستور وبذات الإجراءات والأشكال والقيود. وعلى هذا الأساس، فإذا وضع الدستور بطريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة فيجب أن يعدل الدستور بذات الطريقة، وإذا وضع الدستور بطريقة الاستفتاء الدستوري فإنه لا يعدل إلا بعد أن تعد التعديل لجنة منتخبة أو معينة يعرض على الاستفتاء الشعبي ليتولى الشعب الموافقة على التعديل بشكله النهائي، وإذا

وضع عن طريق المنحة من الحاكم فيجب أن يعدل من الحاكم بإرادته المنفردة، وإذا وضع بالعقد فيجب أن يتم تعديله باتفاق الحاكم والشعب.

وإن قاعدة توازي أو تقابل الأشكال وإن كانت متبعة لدى بعض الدول إلا أنها ليست بقاعدة ملزمة أي ليست بقاعدة واجبة الإتباع من جميع الدول. فهذه القاعدة إذاً ليست عامة ولا مطلقة، لهذا نلاحظ أن بعض الدول تغاير ما بين طريقة الوضع وطريقة التعديل، بمعنى أن الإجراءات الواجبة الإتباع لتعديل الدستور تختلف عن الإجراءات التي أُتبعت لوضعه وذلك رغبة من واضعي الدستور في عدم التشدد والتعقيد في تعديل الدساتير ولتجعل من الدستور سلعة أكثر مواكبة للظروف التي تمر بها الدولة.

وبغض النظر عن الاختلاف في إجراءات وضوابط تعديل الدساتير، فإن تعديل الدستور يمر عادة وعلى الرغم من اختلاف الدول وأوضاعها وظروفها بعدة مراحل ليظهر التعديل بشكله النهائي وهذا ما سنبحثه في الفقرة التالية.

ثانياً: مراحل تعديل الدساتير

يستلزم تعديل الدستور المرور بأربعة مراحل تبدأ أولها باقتراح التعديل وبعد ذلك إقرار مبدأ التعديل ومن ثم إعداد التعديل وفي النهاية تأتي مرحلة الإقرار النهائي للتعديل.

١- **مرحلة اقتراح تعديل الدستور**: تبدأ أولى مراحل تعديل الدستور بوجود اقتراح بتعديله وتختلف دساتير الدول في مواقفها فيما يتعلق بالسلطات التي تملك حق اقتراح تعديل الدستور، وإن هذا الاختلاف في المواقف مرده اختلاف ظروف وأوضاع الدول واختلاف شكل نظمها النيابية. فقد تنيط بعض الدساتير هذه المهمة بسلطة واحدة كالحكومة فقط أو البرلمان فقط أو رئيس الدولة أو الشعب. ولكننا وجدنا من خلال الاطلاع على دساتير الكثير الدول أنها غالباً ما تتحاشى منح سلطة حق اقتراح تعديل الدستور لسلطة واحدة تجنباً لمساوئ هذا الأسلوب التي تتمثل في أن استئثار سلطة واحدة باقتراح تعديل الدستور قد يؤدي إلى وأد كل محاولة لتعديله. فامتناع هذه السلطة عن استعمال حقها في اقتراح تعديل الدستور يعني عدم إمكان الانطلاق والمضي في إجراءات التعديل على اعتبار أن الاقتراح هو الشرارة الأولى التي تنطلق منها عملية التعديل وهذا يعني تعطيل

تعديل الدستور وينقلب الدستور من دستور جامداً نسبياً إلى دستور جامد جموداً مطلقاً[1]. ولا يختلف الأمر كثيراً في حال إعطاء الدستور حق اقتراح تعديله لسلطات ذات اتجاهات سياسية وميول حزبية واحدة إذ يخشى من اتفاقها على عدم ممارسة حق اقتراح التعديل وبهذا نعطل عملية تعديل الدستور. ولهذا نلاحظ أن الغالب في الدساتير أنها تنيط سلطة اقتراح تعديل الدستور بأكثر من سلطة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تراعي أن تكون هذه السلطات ممثلة لتيارات سياسية وحزبية مختلفة.

وتختلف الهيئات أو السلطات التي تنيط بها الدساتير اقتراح تعديلها بسبب اختلاف شكل الدولة وطبيعة أنظمتها السياسية الذي ينجم عنه اختلاف في مركز قوة كل هيئة أو سلطة عن السلطات الأخرى. فالسلطة التي يناط بها مهمة اقتراح تعديل الدستور في الدول الاتحادية هي غير السلطة التي يناط بها القيام بهذه المهمة في الدول البسيطة ذلك أن الدول الاتحادية تأخذ بعين الاعتبار مصالح الدويلات الأعضاء، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن اختلاف شكل النظام النيابي ينجم عنه اختلاف في السلطة التي تتولى مهمة اقتراح تعديل الدستور، ففي النظام البرلماني تناط هذه المهمة بالحكومة أو البرلمان أو الاثنين معاً، وفي النظام الديمقراطي شبه المباشر قد تناط هذه المهمة بالشعب[2] أو البرلمان أو البرلمان والشعب معاً، وفي الدول التي تعطي صلاحيات واسعة لرئيس الدولة كالدستور السوري والمصري والكويتي تناط هذه المهمة برئيس الدولة أو البرلمان والحكومة أيضاً.

وبمعنى آخر، إذا كان نظام الحكم في الدولة يقوم على رجحان كفة السلطة التنفيذية على التشريعية، فإن الدستور ينيط هذه المهمة بالسلطة التنفيذية. وأما بالعكس إذا كانت كفة التشريعية ترجح على التنفيذية، فإن الدستور يعمل على تقوية السلطة التشريعية من خلال منحها هذه المهمة، وأما إذا كان الدستور يوازن بين السلطتين

---

[1] مع ذلك فقد صادفنا أمثلة حصر فيها الدستور سلطة اقتراح تعديله بجهة واحدة، ففي الدستور الإماراتي فقد حصر المشرع حق اقتراح تعديل الدستور الاتحادي بالمجلس الأعلى للإتحاد، والدستور الفرنسي لعام ١٨٥٢ كان ينيط اقتراح تعديله بمجلس الشيوخ فقط.

[2] أعطى الدستور الإتحادي السويسري للشعب حق اقتراح تعديله حيث تشترط المادة ١٢١ من الدستور أن يقدم طلب تعديله من ٥٠٠ ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب ويشترط تحقق هذه النسبة لتعديل كل مادة من مواد الدستور بحيث لا يجوز تعديل أي مادة لا يوافق على تعديلها النسبة المبينة من الشعب.

المذكورتين فإنه ينيط بالاثنتين هذه المهمة، وإذا كان يعترف للشعب بدور ما في الحياة السياسية فإن الدستور قد يشركه في حق اقتراح تعديل الدستور.

٢- **إقرار مبدأ تعديل الدستور**: إن السلطة المخولة حق اقتراح تعديل الدستور يقتصر عملها على تقديم الاقتراح بتعديله فقط ولا يمتد عملها إلى المرحلة التالية من مراحل تعديل الدستور، فالسلطة المختصة بإقرار مبدأ تعديل الدستور إذاً هي غير السلطة التي تقدمت بالاقتراح وذلك لضمان قدر من الموضوعية والحيادية في تعديل الدستور. وفي هذا الإطار، يلاحظ أن الدساتير غالباً ما تنيط هذه المهمة بالبرلمان ليتولى دراسة الاقتراح وتقديم تقرير عما إذا كان هناك محل للتعديل من عدمه أي فيما إذا كان الواقع والضرورة تبرر إجراء تعديل الدستور أم لا.

ولأجل ما تقدم، نرى أن هذه المرحلة تعتبر على قدر كبير من الأهمية لا بل تعتبر برأينا من المراحل المفصلية في تعديل الدستور إذ بناءً على ما تقرره السلطة المختصة بإقرار مبدأ التعديل سيتحدد مصير إجراءات تعديل الدستور أي الاستمرار من عدمه باستكمال إجراءات التعديل، ولهذا نرى أن الدساتير كانت محقة بإناطة هذه المهمة الحساسة بالبرلمان. فإذا توصلت هذه الهيئة "البرلمان" إلى أن هناك ضرورة تبرر إجراء تعديل الدستور نكمل بقية الإجراءات وأما إذا قررت العكس أي أنه ليس هناك ما يبرر تعديل الدستور، فإن إجراءات تعديله تتوقف عند هذا الحد ولا نكمل بقية الإجراءات لعدم فائدة ذلك طالما أن السلطة التي أنيط بها إقرار مبدأ التعديل قررت أنه ليس هناك مبرر لتعديل الدستور، كل هذا ما لم ينص الدستور على غير ذلك وإن كنا لم نر دستوراً نص على غير ذلك.

ونعزز رأينا ببعض الأمثلة من الدساتير المعاصرة، فالدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ أوجب عرض مبدأ تعديل الدستور على كل من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) ليقرر الموافقة على مبدأ تعديل الدستور وفي حال عدم حصول الموافقة فإن إجراءات تعديل الدستور تتوقف عند هذه المرحلة ولا تستمر. وكذلك نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في مادته ١٨٩ على أنه "وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مرور سنة على هذا الرفض"، وكذلك فعل المشرع

الدستوري اليمني والقطري والكويتي[1] وكذلك سويسرا وإن كانت قد أشركت الشعب مع البرلمان في ممارسة هذا الحق[2]. وإن سكوت بقية الدساتير عن هذا الموضوع لا يغير من الأمر شيئاً، لأننا نرى أن المنطق القانوني والواقع يقتضيان توقف إجراءات تعديل الدستور وعدم استمرارها طالما توصلت السلطة المختصة بإقرار مبدأ التعديل إلى عدم وجود ضرورة تستدعي إجراء التعديل.

٣- **إعداد مشروع تعديل الدستور:** تتضمن هذه المرحلة من مراحل تعديل الدستور صياغة المواد المراد تعديلها، أي الصورة والشكل الذي ستظهر بها المواد المطلوب تعديلها في الدستور. وتنيط غالبية الدساتير مهمة إعداد التعديل بالبرلمان باعتباره ممثلاً للشعب ويملك الخبرات والكفاءات القانونية والفنية التي تؤهله للقيام بهذه المهمة النبيلة ولكن بإجراءات مشددة متميزة عن إجراءات إعداد تعديل القانون وذلك على الشكل التالي:

١- إذا كان البرلمان مؤلفاً من مجلسين، فإن الدستور قد يشترط اجتماع البرلمان بمجلسيه بصورة مؤتمر أو أنه قد يشترط تحقق نسبة معينة من الأصوات في المجلسين.

٢- إذا كان البرلمان مؤلف من غرفة واحدة، فإن الدستور يشترط تحقق نسبة خاصة لصحة جلسات البرلمان المخصصة لإعداد مشروع تعديل الدستور، كما يشترط نسبة خاصة في التصويت على التعديل.

٣- حل البرلمان وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى القيام بمهمة التعديل[3].

---

[1] تنص المادة ١٥٦ من الدستور اليمني على أنه " وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ تعديل الدستور ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة نظر طلب تعديل المواد ذاتها قبل مرور سنة على هذا الرفض". وتنص المادة ١٤٤ من الدستور القطري الصادر في ١٠-٥-٢٠٠٣ على أنه " وإذا رفض اقتراح طلب التعديل من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض". وكذلك تنص المادة ١٧٤ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ " وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض".

[2] يمكن لخمسين ألف ناخب أن يتقدموا بطلب لإجراء استفتاء شعبي على تقرير مبدأ تعديل الدستور كما يتم استفتاء الشعب على إقرار مبدأ تعديل الدستور في حالة الخلاف بين مجلسي البرلمان الإتحادي (المجلس الوطني ومجلس الدويلات) الذي يناط به أصلاً هذه المهمة.

[3] هذا ما كان يتطلبه دستور بولونيا لعام ١٩٢٣ ودستور إسبانيا لعام ١٩٣١ والدستور البلجيكي.

ومن الجدير ذكره أن بعض الدساتير تنيط استثناءً مهمة إعداد مشروع التعديل إلى هيئة منتخبة تنتخب خصيصاً لإعداد مبدأ التعديل وقد بعضها ينيط القيام بهذه المهمة إلى الحكومة بينما ينيط بعضها الآخر هذه المهمة بالشعب[1].

٤-الإقرار النهائي للتعديل "المرحلة النهائية": تعتبر هذه المرحلة هي الحاسمة في إجراءات تعديل الدستور، إذ في هذه المرحلة سيتقرر تعديل الدستور بشكله النهائي والفعلي أو يتم رفض التعديل. ويمكننا التأكيد على أن الدساتير تنيط النهوض بهذه المهمة لنفس السلطة التي تكلفها بممارسة اختصاصات السلطة التأسيسية المشتقة، بمعنى آخر إن الهيئة المكلفة بإقرار التعديل النهائي للدستور هي السلطة التي يطلق عليها تسمية السلطة التأسيسية المشتقة.

الفرع الثالث

السلطة المناط بها ممارسة اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة

تختلف الدساتير فيما بينها في تحديدها للجهة التي تزاول مهمة السلطة التأسيسية المشتقة أي التي يناط بها تعديل الدستور إذ أنها لا تقف موقفاً موحداً حيال هذا الموضوع. ولدى الرجوع إلى الدساتير بان لنا بأن بعضها أناط هذه المهمة بالبرلمان أو بجمعية تأسيسية أو بواسطة الشعب عن طريق الاستفتاء الدستوري، ومنها ما ينيط هذه المهمة بالدمج بين طريقتين من الطرق المذكورة. وهذه الطرق التي توصف بالديمقراطية تطبق في الدول التي أتبعت أسلوباً ديمقراطياً في وضع دساتيرها، وأما الدول التي اتبعت أسلوب المنحة في وضع دساتيرها فإنه يلاحظ أنها تنص على أن الدستور لا يعدل إلا بالطريقة التي وضع بها أي أنها تتبع قاعدة توازي وتقابل الأشكال[2]. فالدول التي اتبعت

---

[1] اعترف الدستور الإيطالي وكذلك السويسري لخمسمائة ألف ناخب بالحق بإعداد مشروع تعديل مبوب للتعديل الدستوري.

[2] تنص المادة ٨٣ من الدستور السعودي الصادر في ١-٣-١٩٩٢ على ما يلي " لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره ". وتجدر الإشارة إلى أن الدستور السعودي صدر بطريقة المنحة حيث جاء في مقدمة الدستور: نحن فهد بن عبد العزيز ملك المملكة العربية السعودية، بناء على ما تقتضيه المصلحة العامة ونظراً لتطور الدولة في مختلف المجالات ورغبة في تحقيق الأهداف التي نسعى إليها، أمرنا بما هو

الطرق الديمقراطية في وضع الدستور تتبع إحدى الطرق السالف ذكرها في إقرار تعديل الدستور وهي: البرلمان (أولاً)، الجمعية التأسيسية (ثانياً)، الاستفتاء الدستوري (ثالثاً)، والدمج بين طريقتي البرلمان والاستفتاء الدستوري (رابعاً).

أولاً: البرلمان

تنيط غالباً الدساتير بالبرلمان "السلطة التشريعية" النهوض بمهمة ممارسة اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة أي تولي مهمة الإقرار النهائي لتعديل الدستور ولكن طبعاً بإجراءات مشددة تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي ذلك أن الدستور الجامد يتميز بأن إجراءات تعديله أكثر شدة وصعوبة من تعديل القانون العادي أو حتى القانون العضوي.

فإذا كان البرلمان مثلاً مؤلفاً من غرفة واحدة، فإن الدستور يشترط أغلبية خاصة في الحضور وأغلبية خاصة في التصويت تختلف من دستور إلى آخر وإن كان الغالب أن الدساتير تشترط موافقة ثلثي أعضاء البرلمان أو ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان أو أكثر من ذلك، ولم نعثر في إطار بحثنا عن دستور تطلب نسبة أقل من ثلثي أعضاء البرلمان لإقرار التعديل النهائي للدستور.

وفي الدول التي يتشكل البرلمان فيها من مجلسين، فإن الدستور يشترط اجتماع البرلمان بغرفتيه بصورة مؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة بالحضور والتصويت، أو إقرار التعديل في كل مجلس على حدا بنسب خاصة في الحضور والتصويت. وتشترط بعض الدساتير حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد كي يتولى إقرار تعديل الدستور بشكله النهائي[1]. وبصرف النظر عن الاختلاف في الإجراءات التي تتطلبها الدساتير، فإن

آت. وتنص المادة ٨١ من الدستور العماني الصادر بمرسوم سلطاني (منحة) في ٦-١١-٢٠٠٦ على أنه "لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره".

[1] كان الدستور البلجيكي لعام ١٨٣١ يقضي وفقاً للمادة ١٣١ بأن إعلان البرلمان الحاجة إلى تعديل مادة أو أكثر من الدستور، فإن ذلك يفضي إلى حله تلقائياً وتجري انتخابات برلمانية لتشكيل برلمان جديد للقيام بتعديل الدستور وفقاً للإجراءات المحددة في الدستور.

التعديل يعتبر نافذاً بمجرد إقراره من البرلمان بالشروط التي رسمها الدستور وذلك دون حاجة لعرض التعديل على الشعب.

ثانياً: الجمعية التأسيسية

وفق هذه الطريقة يتولى الشعب انتخاب جمعية تأسيسية تنتخب خصيصاً للقيام بمهمة تعديل الدستور وبحيث يعتبر التعديل نافذاً بمجرد إقرار التعديل من قبل هذه الجمعية إذ أن دور الشعب يقتصر في هذه الطريقة على غرار وضع الدستور بهذا الأسلوب على الانتخاب فقط ودون أن يمتد دوره إلى مشاركتها في صلب عملها المتمثل في إقرار تعديل الدستور. ونحن نعتقد أنه بموجب هذه الطريقة يوجد اختصار لإجراءات تعديل الدستور إذ أنه بعد أن تتلقى هذه الجمعية اقتراح تعديل الدستور تنهض بمهمة إقرار مبدأ التعديل وإعداد التعديل وصياغته وإقراره أيضاً بشكله النهائي. وبمعنى آخر، فإنه يتم اختزال مراحل تعديل الدستور إلى مرحلتين فقط وهما مرحلة الاقتراح ومرحلة إقرار مبدأ التعديل وإعداده والإقرار النهائي.

ثالثاً: الاستفتاء الدستوري "الشعبي"

تستلزم بعض الدساتير كي يصبح تعديل الدستور نهائياً ونافذاً موافقة الشعب على التعديل وذلك عبر استفتاء يُجرى لأخذ رأيه بالموافقة على التعديل. ففي هذه الطريقة تعتبر جميع الإجراءات والمراحل السابقة لعرض التعديل على الشعب إجراءات تمهيدية تحضيرية غير نهائية ولا يعتبر التعديل نهائياً ونافذاً ما لم يعرض على الشعب ويوافق عليه. وطبقاً لهذا الأسلوب يتولى البرلمان أو لجنة فنية منتخبة أو معينة إقرار مبدأ تعديل الدستور وإعداده ومن ثم عرض مشروع التعديل على الشعب في استفتاء عام لأخذ رأيه وعلى ضوء نتيجة الاستفتاء يتوقف نفاذ التعديل الدستوري أو اعتباره لاغياً، فإذا رفض الشعب التعديل أعتبر التعديل لاغياً وأما إذا وافق عليه يعتبر التعديل نهائياً ونافذاً إذ أن إرادة الشعب هي التي لها الدور الحاسم في الموافقة من عدمها على التعديل.

رابعاً: المزج بين طريقتي البرلمان والاستفتاء الدستوري

رغبة من واضعي الدستور في أن لا يأتي التعديل خلافاً لإرادة الأمة وأن لا تُجرى تعديلات دون مبرر موضوعي ولتجنب تضليل الشعب واستغلال حماسه بأخذ موافقته على تعديلات معينة وبغية إعطاء قدسية أكبر لتعديل الدستور وامتثالاً للمبادئ الديمقراطية، فإن بعض الدساتير تشترط لإقرار تعديل الدستور أن يقر هذا التعديل من البرلمان بأغلبية خاصة مشددة ومن ثم أن يعرض على الشعب لأخذ موافقته على التعديل. فلا يكفي في هذه الطريقة إذا موافقة البرلمان ولا يكفي أيضاً موافقة الشعب، فموافقة البرلمان تعتبر من الإجراءات الضرورية لتعديل الدستور ولكنه ليس الإجراء الوحيد ذلك أن التعديل لن يصبح نهائياً إلا إذا صاحبه موافقة الشعب، وتبقى إرادة الشعب هي الحاسمة في الموافقة أو عدم الموافقة على التعديل.

وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور المصري لعام ١٩٧١، إذ اشترطت المادة ١٨٩ من هذا الدستور موافقة مجلس الشعب على التعديل بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس ومن ثم عرض التعديل على الشعب فإذا وافق اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء[١]. وتبنى هذه الطريقة أيضاً الدستور المغربي حيث اشترطت المادة ١٠٤ موافقة مجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس المستشارين) بأغلبية ثلثي الأعضاء لكل مجلس ومن ثم جاءت المادة ١٠٥ تشترط عرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور على الاستفتاء الشعبي حتى تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء وتشترط بعض الدساتير بالإضافة إلى موافقة البرلمان بأغلبية خاصة وموافقة الشعب باستفتاء عام مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل[٢].

---

[١] تنص المادة ١٥٦ من الدستور اليمني على نفس المبدأ حيث جاء فيها " وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق ثلاثة أرباع المجلس على التعديل يتم عرض ذلك على الشعب للاستفتاء العام فإذا وافق على التعديل بالأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام اعتبر التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء".

[٢] تنص المادة ١٢٥ من الدستور العراقي في البند الثاني على ما يلي " لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد مرور دورتين

ونستخلص من كل ما سبق، بأن الدستور الجامد لا يمنع التعديل وإنما يتطلب شروطاً وإجراءات خاصة لتعديله تختلف عن شروط تعديل القانون العادي، وأن تعديل الدستور يجب أن يتم وفق هذه الإجراءات كلما برزت الحاجة ووجدت دواعي تتطلب التعديل.

الفرع الرابع

نطاق تعديل الدستور

إن المقصود بجمود الدستور كما بينا سابقاً هو الجمود النسبي وليس الجمود المطلق، ذلك أن هذا النوع الأخير من الجمود الذي يحظر إمكانية إجراء أي تعديل أو تغيير في الدستور يعد أمراً مرفوضاً ومداناً ليس فقط من الفقه والقضاء وإنما أيضاً من المشرع الدستوري نفسه، وبالتالي فإن هذا الجمود المطلق لا قيمة قانونية له لأنه يتعارض مع سنة الكون في التغيير والتبدل والتطور.

وإن أحكام الدستور كغيرها من القواعد القانونية يجب أن تكون قابلة للتغيير والتبدل كلما دعت الظروف والمعطيات إلى ذلك. وهذا هو الأصل العام بالنسبة للدساتير وجميع القواعد القانونية، إلا أن هذا الأصل بالنسبة للدستور يمكن أن يرد عليه بعض الاستثناءات حيث أن بعض الدساتير تحظر تعديل أحكامها بشكل كلي أو جزئي خلال فترة من الزمن وهو ما يطلق عليه بالحظر الزمني لتعديل الدستور، أو تحظر تعديل بعض أحكامها أي مادة أو أكثر من مواد الدستور بشكل دائم وهو ما يطلق عليه الفقه الدستوري الحظر الموضوعي. ولقد أثار هذان النوعان من الحظر للأحكام الدستورية جدلاً فقهياً حول مدى مشروعيتهما وقوتهما القانونية.

انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام"

وفي البند الثالث نصت على ما يلي " لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ولهذا يصبح لزاماً علينا بعد أن نحدد المقصود بكل نوع من نوعي الحظر الزمني (أولاً) والموضوعي (ثانياً) أن نفرد فقرة للحديث عن مشروعيتهما وعن القيمة القانونية لهما (ثالثاً).

أولاً: الحظر الزمني

يقصد بالحظر الزمني منع تعديل جميع الأحكام الدستورية أو بعض الأحكام الأساسية في الدستور خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً وذلك بقصد المحافظة على حماية الدستور أو قواعده ومبادئه الأساسية. فالحظر الزمني هو منع كلي أو جزئي لتعديل كل أحكام الدستور أو بعضها ولكنه نسبي من حيث الفترة الزمنية حيث أنه محدد بفترة زمنية محددة تختلف من دستور دولة لأخرى وذلك باختلاف رغبة واضعي الدستور حول الفترة الزمنية التي يحددونها لحظر تعديل أحكامه. وإن الحظر الزمني إذا كان من شأنه حظر إجراء أي تعديل في الدستور خلال الفترة الزمنية التي حددها إلا أنه لا يمنع من تعديل هذه الأحكام بعد انتهاء الفترة الزمنية المحددة حيث يعود بعد ذلك للسلطة التأسيسية المشتقة المختصة بتعديل الدستور سلطتها الكاملة في تعديل أي حكم من الأحكام الدستورية وتمارس عملها وكأن الدستور لم ينص على هذا الحظر.

ويكمن الهدف من جراء تحريم تعديل الدستور خلال فترة زمنية محددة في ضمان الاستقرار والثبات والاحترام لأحكام الدستور ومحاولة امتصاص شدة المعارضة حياله والتعود على تطبيق ما أتى به الدستور من أحكام جديدة، ذلك أن الدستور الذي ينص على الحظر الزمني يقيم على الأغلب نظاماً سياسياً مغايراً ومختلفاً عن النظام السياسي السابق ومن أجل أن يتأقلم الناس والسلطات على هذا النظام، نرى أن الدستور ينص على حظر تعديل أحكامه كلها أو بعضها في غضون فترة زمنية محددة. ولذلك نجد أيضا أن الحظر الزمني يأتي عشية منعطف سياسي وتحول خطير في الدولة كولادة دولة جديدة أو عقب ثورة أو انقلاب يترتب عليه تغيير نظام الحكم في الدولة بشكل كبير.

ويتخذ الحظر الزمني الذي تنص عليه الدساتير صورتين: الصورة الأولى تتمثل في حالة نص الدستور– وهو الوضع الغالب– على حظر تعديل أحكامه أو بعضها خلال فترة زمنية من تاريخ نفاذ الدستور، وأما الصورة الثانية فتكمن في حالة نص الدستور –

وهو أمر نادر الحدوث- على حظر تعديل أحكامه أو بعضها خلال فترة الأزمات والاضطرابات. وترجع الحكمة من هذا الحظر الأخير إلى أن إرادة الشعب قد تكون مضطربة وغير ثابتة وغير حرة فيخشى أن تحدث تعديلات مخالفة لإرادة الأمة والشعب الحقيقية إذ أن الشعب يسهل تضليله في فترات الأزمات والاضطرابات فيقوم بالموافقة على الحظر إما رهبة أو رغبة.

ومن أمثلة الصورة الأولى من الحظر والتي تمثل حظراً كلياً مؤقتاً، ما نص عليه الدستور السوري الحالي في المادة ١٥١ حيث نصت على أنه "لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه" وما نص عليه كذلك دستور الإمارات العربية المتحدة في المادة ١٤٢ على أنه "مع مراعاة أحكام الفقرات التالية تسري أحكام هذا الدستور خلال فترة انتقالية مدتها خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ سريانه"، وما نص عليه أيضاً الدستور الكويتي في المادة ١٧٤ في البند الأخير على أنه "ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به"، وما نص عليه كذلك الدستور المصري لعام ١٩٣٠ على عدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات وهي نفس المدة التي اشترطتها المادة ١٤٨ من الدستور القطري الصادر في ١٠-٥-٢٠٠٣[١]، كما منع كذلك الدستور اليوناني الصادر في ١٩٢٧ اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات.

ومن أمثلة الصورة الأولى من الحظر الزمني والتي تمثل حظراً جزئياً مؤقتاً، ما نص عليه الدستور العراقي الصادر في ٢٨-١٢-٢٠٠٥ في البند الثاني من المادة ١٢٥ على أنه "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين". ومما يجدر التنويه إليه هو أن المشرع الدستوري يضع فترة زمنية قصيرة نسبياً لحظر تعديل الدستور تتراوح من سنة إلى عشر سنوات كحد أقصى وإن كان ليس هناك ما يمنع من مد فترة الحظر لأكثر من ذلك، ونحن نرى صوابية ما يذهب إليه المشرع الدستوري حيث أن فترة

---

[١] تنص هذه المادة على أنه " لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به".

الحظر يجب أن لا تكون طويلة جداً حتى لا يتماثل هذا الحظر مع الحظر المطلق الدائم الذي يعد مرفوضاً كلياً.

ومن أمثلة الصورة الثانية من الحظر الزمني أي الحظر الكلي المؤقت بين فترتين، ما نصت عليه المادة ١٨٩ من الدستور الفرنسي الحالي التي منعت إجراء أي تعديل في الأحكام الدستورية خلال الفترات التي تكون فيها سلامة الأراضي الوطنية مهددة، وكذلك ما نصت عليه المادة ١٧٦ من الدستور الكويتي حيث جاء فيها أن "صلاحيات الأمير المبينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه"[١]، وكذلك ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٢٦ من الدستور الأردني حيث جاء فيها أنه "لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور خلال مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته".

ثانياً: الحظر الجزئي الموضوعي

يقصد بالحظر الموضوعي المنع الدائم لتعديل بعض المواد التي تتضمن موضوعاً أو موضوعات على جانب كبير من الأهمية بالنسبة للدولة وغالباً ما تكون تلك التي تتعلق بالدعائم الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، إذ أن المشرع الدستوري لن يهتم بفرض حظر موضوعي على موضوع معين ما لم يكن على جانب كبير من الأهمية. بمعنى آخر، لن يهتم المشرع الدستوري بفرض حظر على موضوع عادي وبسيط، وإنما سيركز اهتمامه على منع حظر تعديل موضوعات تشكل دعامة أساسية للدولة أو لنظام الحكم فيها. فالحظر الموضوعي هو إذاً حظر جزئي ولكنه حظر دائم أي أنه يبقى قائماً طالما أن الدستور الذي تضمنه مازال نافذاً وبالتالي يجب على السلطة التأسيسية المشتقة الامتناع عن المساس بهذه المواد والموضوعات وعدم إجراء أي تعديل فيها تحت طائلة خرق الأحكام الدستورية.

ويظهر من الدساتير التي تبنت هذا النوع من الحظر أن واضعي الدستور (السلطة التأسيسية الأصلية) يحظرون تعديل موضوع أو موضوعات تعتبر جوهر نظام الحكم أو

---

[١] انظر أيضاً المادة ١٢٠ الفقرة د من دستور البحرين التي تنص على أن " صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه".

لب هذا النظام، وبناءً عليه فإننا نرى أن تعديل المواد التي تتضمن هذه الموضوعات سيجر بلا أدنى شك تعديلات شاملة في الأحكام الدستورية. فالدستور الفرنسي والدستور الإيطالي (م ١٣٩) والدستور الجزائري (م ١٩٥) والدستور الإيراني (م ١٧٧|) والدستور الموريتاني (م ٩٩) يحظرون إجراء أي تعديل على الشكل الجمهوري لنظام الحكم، والدستور البرازيلي يحظر بدوره تعديل الشكل الجمهوري لنظام الحكم وشكل الدولة الفيدرالي، بينما يحظر الدستور المغربي في المادة ١٠١ المساس بالنظام الملكي وكما يحظر الدستور الكويتي في المادة ١٧٥ تعديل النظام الأميري للكويت، ويحظر كذلك الدستور القطري في المادة ١٤٥ تعديل الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته، ومنع أيضاً الدستور البحريني في الفقرة ج من المادة ١٢٠ اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي. ومما لا شك فيه أن إجراء أي تعديل في هذه المواد المتعلقة بشكل نظام الحكم والتي سيترتب عليها تغيير شكل نظام الحكم سيؤدي إلى إحداث تغييرات واسعة في بقية الأحكام الدستورية سيما تلك التي يطلق عليها تسمية الدستور السياسي، فتعديل المادة المتعلقة بنظام الحكم الجمهوري أو الملكي مثلا لن يقتصر أثرها بشكل أكيد عليها وإنما سيترتب على تعديلها إجراء تنقيح شامل للدستور سيما الأحكام المتعلقة بالدستور السياسي.

ولا يقتصر الحظر الموضوعي على ما يتعلق بنظام الحكم، وإنما يمكن للمشرع اختيار موضوعات أخرى يراها هامة وتشكل جوانب ضرورية وأساسية لنظام الحكم ليحظر تعديلها بشكل دائم. وهذا الاختيار في الموضوعات لا ينبني على معيار محدد وإنما يرتبط بوضع الدولة وظروفها السياسية ومعتقداتها الدينية، ولذلك نلاحظ اختلاف وتمايز في الموضوعات التي يحظر المشرع الدستوري تعديلها. فالمشرع الدستوري الكويتي حظر في المادة ١٧٩ الأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة ما لم يكن التعديل خاصاً بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة، والمشرع الدستوري البحريني حظر تعديل الموضوعات المتعلقة بدين الدولة (الإسلام) ولغتها الرسمية (اللغة العربية) ونظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في الدستور، وحظر المشرع الدستوري المغربي تعديل النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي، وحظر المشرع الدستوري الجزائري تعديل المواد المتعلقة بدين الدولة والنظام الاشتراكي والحريات الأساسية.

وقد لمسنا من خلال العودة إلى كتب الفقه الدستوري بأنه يكتفي بعرض أمثلة على الحظر الموضوعي الذي ينص عليه الدستور صراحة، ولكن بان لنا من خلال الإطلاع ودراسة دساتير بعض الدول أن المشرع يقيم نوعاً آخر من الحظر الموضوعي والذي أطلقنا عليه تسميته الحظر الموضوعي الضمني ذلك الحظر الذي يستخلص من أهمية الموضوع ومن طريقة صياغة المادة الدستورية. فالدستور السوري السابق والحالي مثلاً نصا في البند الأول من المادة الأولى على أن "الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية ذات سيادة لا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها. ومما لا شك فيه أن أهمية الموضوع وطريقة صياغة هذه المادة وأمثالها تفيدان بعدم إمكانية تعديلها، فالنص على عدم جواز التنازل عن أي جزء من أراضي الدولة هو نص غير قابل للتعديل حتى ولو لم ينص الدستور على ذلك صراحة. وينص كذلك دستور المملكة الأردنية الهاشمية في مادته الأولى على أن "المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه"، وينص دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في مادته الرابعة على أنه "لا يجوز للإتحاد أن يتنازل عن سيادته أو أن يتخلى عن أي جزء من مياهه أو أراضيه" وإلى غير ذلك من الدساتير التي تنص على مواد مماثلة. فهذه المواد وأمثالها لا نعتقد بأنها قابلة للتعديل نظراً لأهمية وحساسية الموضوعات التي تنظمها والتي سيترتب على تعديلها أضرارا بليغة وجسيمة بالدولة ونظام الحكم فيها.

وإذا تساءلنا حول جواز تعديل هذه المواد من عدمها أي السماح بالتنازل عن جزء من الأرض أو عن السيادة أو بيع أرض الوطن؟ فإننا نعتقد بأن الإجابة ستكون بالضرورة بالنفي، فضلاً عن أننا لا نتصور إمكانية حدوث مثل هذه التعديلات لأن هذا الأمر يهدد كيان الدولة ووجودها. وبناءً على ما سبق، فإنه يتوجب على السلطة التأسيسية المشتقة احترام هذه المواد وعدم إجراء أي تعديل بشأنها ولو لم ينص الدستور صراحة على عدم تعديلها، فطبيعة هذه المواد مما لا تقبل التعديل وبالتالي يشملها الحظر الموضوعي.

ومن الضروري الإشارة إلى ملاحظة على قدر كبير من الأهمية وهي أن المواد أو الموضوعات التي يحظر المشرع الدستوري تعديلها هي من الدستور بمثابة العمود الفقري من جسم الإنسان، بمعنى أن أي مساس بها سيجر بالضرورة إجراء تنقيح كبير للدستور حتى لا نقل تنقيحاً كاملاً له.

ثالثاً: مشروعية الحظر وقيمته القانونية

بما أن جمود الدستور هو جموداً نسبياً كما بان لنا، فإن أحكامه جميعها تقبل التعديل وفي كل وقت، وأن القول بخلاف ذلك أي النص على حظر تعديل الدستور خلال مدة من الزمن أو حظر تعديل بعض المواد أثار شكوك الفقه الدستوري حول مشروعية هذا الحظر بنوعيه لأن ذلك يعد أمراً خارجاً عن المألوف. وطالما أن القيمة القانونية ترتبط بشكل وثيق بالمشروعية، فإن الحديث عن المشروعية يعني أيضاً الحديث عن القيمة القانونية، بمعنى إذا كان الحظر مشروعاً يجري الحديث عن قيمته القانونية وأما إذا كان غير مشروع فلا داعي للبحث في القيمة القانونية. ولقد انقسم الفقه في هذا الصدد إلى عدة فرقاء: فالفريق الأول يرى عدم مشروعية مواد الحظر بنوعيه وبالتالي فإنه يجردها من كل قيمة قانونية، بينما ميز الفريق الثاني في المشروعية والقيمة القانونية بين نوعي الحظر فاعترف بمشروعية الحظر الزمني وأعطاه القيمة القانونية الدستورية، ولكنه لم يعترف بمشروعية الحظر الموضوعي وبالتالي لم يعطه أية قيمة قانونية، وأما الفريق الثالث فقد قال بمشروعية مواد الحظر بنوعيه وبإعطائها القيمة القانونية الدستورية.

١- **عدم مشروعية حظر التعديل وفقدانه لكل قيمة قانونية:** ذهب أنصار هذا الرأي الفقهي إلى عدم الاعتراف بمشروعية الحظر بنوعيه الزمني والموضوعي وإلى القول بأن المواد التي تنص على حظر تعديل الأحكام الدستورية بشكل زمني أو موضوعي غير مشروعة ومجردة من كل قيمة قانونية وحتى من كل قيمة سياسية نظراً لانطوائها على مخالفة مبدأ سيادة الأمة. فهذه النصوص الواردة في الدستور والتي تحظر تعديله زمنياً أو موضوعياً لا تعدو أن تكون إلا مجرد رغبات وأماني وتوصيات وإعلانات سياسية لا تتمتع بأية قيمة قانونية إلزامية، وأن هذه النصوص ولدت ميتة ويجب أن تبقى كذلك والنصوص الميتة لا نفع ولا فائدة منها. ويبرر أنصار هذا الرأي الفقهي موقفهم بحجتين وهما:

١- إن هذا الحظر يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ذلك أنه يعني حرمان الأمة من التعبير عن أهم مظهر من مظاهر سيادتها وهو تغيير وتعديل الدستور حتى ولو استدعت الظروف ذلك. فضلاً عن أن أجيال الأمة ليست ثابتة وليست مستقرة، وبالتالي فإن

إرادة الأمة ليست ثابتة وغير مستقرة نظراً لتغير وتبدل الأجيال. وبناءً عليه، فليس للسلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور والتي عبرت عن إرادة جيل معين من الأمة في وقت معين أن تدعي بأنها أكثر سمواً وعلواً من سلطة تأسيسية أصلية مستقبلية ستأتي لتعبر عن إرادة جيل جديد من الأمة في وقت لاحق وذلك بحرمانها من تغيير وتعديل القواعد الدستورية بشكل مؤقت أو بشكل دائم لبعض الموضوعات، فالشعب في جيله الحاضر لا يجوز له حرمان الشعب في جيله المستقبل من حق التعبير عن إرادته بتعديل الدستور.

٢- مخالفة هذا الحظر لطبيعة الأمور ومنطق الأشياء التي تقتضي التغيير والتبديل، فالدستور كغيره من القواعد القانونية يجب أن تكون جميع قواعده قابلة للتغيير والتعديل إذا ما اقتضت الظروف العملية والواقعية ذلك، فهذه النصوص أشبه بحواجز كرتونية لا تقوى على الصمود في وجه إعصار التغيير والتبديل والتطور إذا ما اقتضى الواقع ودعت الظروف ذلك، وأن عدم الاستجابة للتعديل قد يؤدي إلى حدوث ثورة أو انقلاب أو على الأقل حدوث اضطرابات سياسية، الأمر الذي قد يؤدي إلى سقوط الدستور بأكمله.

من جانبنا فإننا لا نتفق مع هذا الرأي الفقهي لأنه يوصلنا إلى نتيجة غريبة مؤداها الانتقال من إعطاء القيمة الدستورية للمواد التي تنص على الحظر إلى نفي كل قيمة قانونية لها وليس فقط القيمة الدستورية، لأن النصوص التي تتضمن الحظر تعد حسب هذا الرأي الفقهي مجرد رغبات وأماني هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فطالما أن هذه المواد فاقدة لكل قيمة قانونية فهي إذا غير مشروعة وغير ملزمة وعدم الإلزام لا يقتصر فقط على السلطة التأسيسية المشتقة وإنما يمتد ليشمل جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ولا نعتقد مطلقاً بصوابية هذا الرأي ذلك أنه من غير المعقول لا بل ويجافي المنطق أن تقوم السلطة التأسيسية الأصلية بوضع قواعد بمقدور كل سلطة الخروج عليها وخرقها ومع ذلك تفلت من كل جزاء.

٢- **التفرقة في الحكم بين نوعي الحظر:** يرى أنصار هذا الرأي الذي يتزعمه الفقيه الفرنسي جورج بيردو أنه يجب عدم إعطاء حكم واحد لمشروعية نوعي الحظر، وإنما

يجب التفرقة عند الحكم على مشروعية الحظر من عدمها بين نوعي الحظر أي الزمني والموضوعي. واستناداً إلى الفصل بين صورتي الحظر فإن ذلك سيؤدي إلى المغايرة في الحكم على المشروعية والقيمة القانونية لكل منهما.

فبالنسبة للحظر الموضوعي، يرى أنصار هذا الرأي أن هذا الحظر غير مشروع ومجرد من كل قيمة قانونية حيث أنهم يماثلون هذا الحظر بالحظر الدائم المطلق الكلي من أجل التدليل والبرهنة على عدم مشروعيته، فكلا هذين النوعين من الحظر يتضمن مصادرة صريحة وأبدية لإرادة الأمة والأجيال القادمة من الأمة. وبناءً عليه، فهم يرون أن الاختلاف بين الحظر الموضوعي الدائم والحظر المطلق الدائم لا يكمن في الحكم القانوني على المشروعية والقيمة القانونية، وإنما في الدرجة أي في مدى ونطاق كل منهما. فإذا كان الحظر الموضوعي هو حظر جزئي، فإن الحظر المطلق الدائم هو حظر كلي لجميع أحكام القواعد الدستورية وليس بعضها إلا أن كلاهما يتضمنان مصادرة أبدية لإرادة الأمة. وبالتالي فمن حيث الحكم القانوني على المشروعية والقيمة القانونية فإنهما يتماثلان، فكما أن الحظر المطلق الدائم –كما بينا سابقاً– يعد باطلاً وغير مشروع ومجرد من كل قيمة قانونية، فإن الحظر الموضوعي يعد أيضاً باطلاً وغير مشروع ولا يتمتع بأية قيمة قانونية. بمعنى آخر، إن الحظر الموضوعي الجزئي يلحق بالجمود المطلق الكلي من حيث الحكم القانوني على المشروعية والقيمة القانونية، فكلاهما باطل طالما أن كلا نوعي الحظر يشكل مصادرة أبدية ودائمة لإرادة الأمة والأجيال القادمة بشكل صريح.

أما بالنسبة للحظر الزمني ذلك الحظر الذي يقيم حاجزاً زمنياً يمنع إجراء أي تعديل للدستور خلالها، فإنهم يقرون بمشروعيته ويعترفون بالقيمة القانونية الدستورية للمواد التي تحظر هذا التعديل. فالنصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور في بحر فترة زمنية معينة لها قيمة دستورية ملزمة لجميع السلطات بما فيها السلطة التأسيسية المشتقة. ويؤسس هذا الجانب من الفقه رأيه على حجتين:

١–عدم الاختلاف في الطبيعة بين هذا الحظر وبين اشتراط فترة زمنية معينة من تقديم اقتراح التعديل ومناقشته والتصويت عليه في معرض القيام بتعديل الدستور، فكما أن الجميع متفق على صحة وسلامة اشتراط مضي فترة زمنية بين تقديم الاقتراح وحتى

التصويت عليه وإقراره، فإن الحظر الزمني يجب أن يكون مشروعاً لأنه يماثله من حيث الطبيعة القانونية.

٢- يرى هذا الرأي بأن هذه الصورة من الحظر لا يترتب عليها حرمان الأمة من ممارسة سيادتها بتعديل الدستور بواسطة السلطة التأسيسية المشتقة وإن كل ما يتطلبه هذا الحظر هو مجرد إطالة المدة الزمنية اللازمة لتمارس السلطة التأسيسية المشتقة مهامها في تعديل الدستور، وأما بعد انقضاء هذه المدة الزمنية يعود لهذه السلطة مطلق الحرية والصلاحية في تعديل أي حكم في الدستور ضمن حدود الضوابط والقيود والإجراءات التي رسمتها السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور.

تجدر الإشارة إلى أن جانباً من الفقه انتقد هذا الرأي الذي أقام تمييزاً في الحكم على المشروعية والقيمة القانونية لنوعي الحظر وذلك بسبب ضبابية أو عدم وضوح السند القانوني الذي أعتمد عليه لإشادة هذا التمييز. فإذا كان الحظر الموضوعي -حسب وجهة الفريق المنتقد- يتضمن مصادرة جزئية صريحة وواضحة لإرادة الأمة، فإن الحظر الزمني الذي تطول مدته ينتج أثراً مماثلاً للأثر الذي ينتجه الحظر الموضوعي بل وأكثر منه لأن الحظر الزمني كلي بينما الموضوعي جزئي. وأضف إلى ذلك، فإن الأسانيد والحجج التي استند إليها أنصار هذا الرأي هي نفسها التي استند إليها فقهاء آخرون ليدللوا على عدم مشروعية الحظر الزمني ومشروعية الحظر الموضوعي[١].

٣- مشروعية وقانونية الحظر بنوعيه الزمني والموضوعي: نحا جانب من الفقه الدستوري إلى القول بأن النصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور خلال فترة زمنية أو تلك التي تحظر تعديل بعض المواد الواردة في الدستور بصورة دائمة هي نصوص مشروعة وتحوز القيمة القانونية التي هي للنصوص الدستورية من وجهة النظر القانونية لا السياسية. بمعنى أن هذا الرأي يرى أنه لأن كان الحظر بنوعيه الزمني والموضوعي غير سليم من وجهة النظر السياسية كونه يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب الذي يقضي بحق الشعب ممثلاً بالسلطتين الأصلية والمشتقة بوضع وتعديل الدستور باعتباره صاحب السيادة ومصدرها، إلا أنه يعتبر سليماً من وجهة النظر القانونية لأن الشعب وإن كان

---

[١]) **د. الجرف، طعيمة، القضاء الدستوري ١٩٩٤، ص ١٣٥ وما بعدها.**

مصدر السلطة ومنبعها لكن عليه استعمال السلطة وفق الحدود المرسومة والمبينة في الدستور.

وبناءً عليه، فإن الأمة إذا ما وضعت دستوراً وقيدت نفسها بنص صريح وواضح بمنع تعديل جميع الأحكام الدستورية في غضون فترة زمنية معينة أو بمنع تعديل بعض أحكام الدستور بشكل دائم، فإن عليها أن تلتزم بهذه القيود التي فرضتها مسبقاً على نفسها عندما تمارس سلطتها في تعديل الدستور بواسطة السلطة التأسيسية المشتقة. كما أنه ليس صحيحاً ولا سليماً القول بأن الأمة مصدر السلطات وصاحبة السيادة تستطيع أن تفعل ما تريد لأن معنى ذلك العودة إلى السلطان المطلق وهذه المرة بشكل قانوني، الأمر الذي يشكل خطراً كبيراً على الحقوق والحريات الفردية، بل على العكس يجب القول بأن على الأمة ممارسة سيادتها واختصاصاتها على الوجه المبين في الدستور كدليل على إلتزامها بمبدأ المشروعية وسيادة القانون. وفضلاً عن ذلك فإنه يجب أن لا نتصور من هذه السلطة القيام بعمل مخالف للدستور الذي وضعته كي تبقى مثالاً يحتذى به من السلطات الأخرى، فإذا ما خرقت هذه السلطة نفسها الدستور فكيف تطلب إذاً من الآخرين الإلتزام به؟ ألا ينطوي طلبها على تناقض كبير؟

بمعنى أخر، فإنه يقع على عاتق السلطة التأسيسية المشتقة واجب الالتزام بالنصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور سواء كان الحظر موضوعياً أو زمنياً لما لهذه المواد من قيمة قانونية دستورية مقيدة لحريتها في معرض ممارستها لاختصاصاتها في تعديل الدستور وأن إجراء أي تعديل في هذه المواد من قبلها يعني أنها خالفت وخرقت الدستور المعبر عن إرادة الأمة وأتت بالتالي عملاً باطلاً وغير مشروع.

ومن جانبنا، فإننا نشاطر رأي هذا الفريق الفقهي الذي أقر بمشروعية وقانونية المواد التي تحظر تعديل الدستور بنوعيه الزمني والموضوعي ولكن في الحالة التي نكون فيها إزاء سلطة تأسيسية مشتقة لا أصلية. بمعنى أخر، فإننا نؤيد سريان الحظر على السلطة التأسيسية المشتقة ولكننا لا نؤيد سريانه على السلطة التأسيسية الأصلية.

فمن وجهة نظرنا، بما أن السلطة التأسيسية المشتقة تحمل هذه الصفة، فإن عليها على غرار بقية السلطات المشتقة والمنشأة من الدستور أن تنهض بمهمتها ضمن القيود والشروط التي رسمها لها الدستور على غرار غيرها من السلطات. وبناءً عليه، فإذا ما

حظرت السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور على السلطة المشتقة تعديل الدستور قبل مضي فترة زمنية معينة من تاريخ نفاذه أو تعديل بعض أحكام الدستور بشكل دائم أو مؤقت، فإن على هذه السلطة التقيد بهذا الحظر وإن فعلت عكس ذلك فإنها تعد قد خرقت الدستور وتضيع بهذا التصرف الفائدة من التمييز بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المشتقة.

وكما أننا نرى أن الأخذ بهذا الرأي يحقق فائدتين: فائدة نظرية وأخرى عملية. وتكمن الفائدة النظرية في المحافظة على التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المشتقة وبالتالي على التفرقة في طبيعة مهام واختصاصات كلتا السلطتين. وأما الفائدة العملية فإنها تتجسد في احترام إرادة الدول التي تريد إضفاء قدر من الحصانة والقدسية على بعض أحكام الدستور بصورة دائمة أو على كل أو بعض أحكامه بصورة مؤقتة سيما بعد أن ازداد لجوء الدول إلى تضمين دساتيرها لأحد نوعي الحظر أو لكلا النوعين معاً، فلا يكاد يوجد دستوراً من دساتير الدول العربية كما غيرها الكثير من الدول الأجنبية يخلو من أحد نوعي الحظر وحتى أن بعضها اشتمل على نوعي الحظر. وإن تفشي وانتشار ظاهرة الحظر بنوعيه من المشرعين الدستوريين بشكل كبير يعد بنظرنا دليلاً واضحاً على شرعنة الحظر بنوعيه أي سواء الزمني أو الموضوعي.

وبالمقابل، فإننا لا نؤيد سريان الحظر بنوعيه الزمني والموضوعي على السلطة التأسيسية الأصلية. فإذا كنا قد أنكرنا على هذه السلطة ممارسة اختصاص السلطة التأسيسية المشتقة أي القيام بتعديل الدستور كونها ستعد قد خرقت مبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أننا لا يمكن أن ننكر عليها ممارسة اختصاصها الأصلي بوضع الدستور. فالسلطة التأسيسية الأصلية لا تتدخل – كما بينا سابقاً – إلا لوضع دستور للدولة وفي معرض قيامها بوضع دستور جديد تنتفي الحكمة والفائدة من الحظر طالما أن الدستور الذي يتضمنها يكون قد سقط وأصبح في ذمة التاريخ، فالحظر لا يسري عليها لأن الدستور الذي يتضمنه أضحى غير موجود.

وأضف إلى ذلك، فإن الحظر بنوعيه يتجافى وخصائص وطبيعة عمل السلطة التأسيسية الأصلية التي تتميز بأنها سلطة منشئة وأصلية تملك كامل الحرية في ممارسة عملها وتكون غير مقيدة بأية قواعد قانونية سابقة ولو كانت واردة في دستور سابق، لأنه

لا يصح تقييدها بأية قواعد قانونية. وبناءً عليه، فمن الطبيعي أن لا تتقيد السلطة التأسيسية الأصلية بالمواد التي تحظر تعديل الدستور إذ لا أثر لهذا الحظر على سلطتها في وضع دستور للدولة. فضلاً عن ذلك فإن السلطة التأسيسية الأصلية هي التي فرضت الحظر سواء الزمني أو الموضوعي وبالتالي فهي التي تملك حق رفع هذا الحظر.

جامعة حلب ١٩٥٨ UNIVERSITY OF ALEPPO

الفصل الثاني

ضمانة مبدأ سمو أحكام الدستور

بداية، يجدر بنا التنويه إلى أن الحديث عن إلتزام السلطات العامة الحاكمة بأحكام القانون ومبدأ المشروعية بما فيها الدستور إنما يتم في كنف دولة قانونية تسودها مبادئ الديمقراطية والمساواة وحب تطبيق القانون وتهيمن فيها فكرة سيطرة أحكام القانون أو سيادته والذي يتجسد بخضوع الحكام قبل المحكومين لأحكام القانون. بمعنى المخالفة، لا معنى ولا فائدة للكلام عن القانون وإلزام الطبقات الحاكمة به في ظل دولة استبداديه قمعية، طالما أن إرادة الحاكم هي القانون لا بل هي الدستور الأعلى حيث يتمتع الحاكم بسلطات مطلقة لا حدود ولا قيود لها لا من حيث الوسيلة ولا من حيث الهدف فإن شاء طبق القانون وإن شاء عدل عن تطبيقه دون أي ضغط يمارس عليه ودون أي عقاب أو جزاء وبالتالي فلا معنى لا للقانون ولا حتى للدستور.

علمًا بأن وجود الدستور في الدولة بات يعد مؤشراً أساسياً وسمة جوهرية من سمات ومؤشرات الدولة القانونية، فقد استقر الفقه الحديث في معرض حديثه عن ضمانات قيام الدولة القانونية على اعتبار الدستور هو المؤشر الأول والأساسي للدولة القانونية.

ويقصد بالقانون الذي يجب على السلطات العامة في الدولة القانونية الخضوع له في جميع تصرفاتها ليس القانون بالمعنى الضيق أي القواعد التشريعية الصادرة عن البرلمان في معرض تنظيمه لأمر معين، وإنما القانون بالمعنى الواسع الذي يقصد به كل قاعدة قانونية عامة ومجردة بغض النظر عن مصدرها وعن قوتها القانونية في سلم تدرج القواعد القانونية. ووفقاً لهذا المبدأ الأخير الملازم والملتصق مع فكرة الدولة القانونية، فإن إجماعاً فقهياً واجتهادياً منعقد على أن القواعد الدستورية تأتي في قمة هرم القواعد القانونية وبالتالي فهي أقواها من حيث القيمة الحقوقية. فالدستور يتربع على قمة هرم القواعد القانونية لا بل يشكل المركز العصبي لها، إذ أن جميع القواعد القانونية الأخرى

يجب أن تجد سند لها في الدستور. وبناءً على ما سبق، فإن الدستور تتمتع أحكامه بالعلو والسمو على جميع القواعد القانونية الأخرى ذلك أن هذه الأخيرة تستمد وجودها وقوتها القانونية من الدستور فلا قيمة لأية قاعدة أو لأي عمل مخالف للدستور.

ولكن مبدأ سمو الدستور وعلو أحكامه وقواعده على ما سواه من قواعد قانونية أخرى يبقى مبدأ نظرياً وأجوفاً وغير ذي مضمون وعديم الأثر ما لم يدعم بضمانة تكفل احترامه وخضوع السلطات الحاكمة له وتقيد تصرفاتها ضمن الإطار الذي رسمه لها الدستور. فلا معنى للقول بسمو الدستور إذا كان بإمكان كل سلطة حاكمة مخالفة الدستور والخروج عليه والنظر إليه على أنه مجرد وثيقة ورقية مكتوبة بحبر سري أو علني.

ومن أجل ذلك عملت الدول في دساتيرها على تكريس عدة ضمانات كي تكفل احترام الدستور والالتزام بقواعده ومنها مبدأ الفصل بين السلطات، رقابة الرأي العام ورقابة الأحزاب السياسية، إلا أن هذه الضمانات ثبت عملياً عدم فعاليتها ومقدرتها على ضمان احترام الدستور وبان لها بأن أقوى الضمانات التي تكفل احترام الدستور تتمثل في إيجاد رقابة قضائية على أعمال السلطات الحاكمة وفي تمتع الجهة القضائية التي كلفت بفرض احترام أحكام الدستور بكافة الضمانات التي تكفل استقلالها وحيادها ونزاهتها في ممارستها لعملها إذ لا قيمة للدستور ولا لمبدأ سموه ما لم يكفل النظام القانوني في الدولة وسيلة رقابية كفيلة بحماية أحكامه.

وطالما أن خضوع السلطة التنفيذية للرقابة القضائية بات أمراً مسلماً به والذي يتولى هذه المهمة هو القضاء الإداري، وطالما أن السلطة التشريعية من حيث المبدأ هي المخاطبة بأحكام الدستور، وطالما أن موضوع بحثنا يتعلق بالقانون الدستوري، فإننا سنركز دراستنا حول إلزام البرلمان بسن القوانين ضمن إطار القواعد الدستورية خاصة وأن البرلمان كان يتمتع سابقاً بسلطة تقديرية واسعة حيث كان ينظر إليه على أنه المعبر عن الإرادة العامة للأمة ولهذا لم يكن يمارس عليه أية رقابة لا سياسية ولا قضائية. إلا أنه بعد ظهور الدستور وانتشار ظاهرة الدسترة بشكل كبير والنظر إلى قواعده وأحكامه على أن لها السمو والعلو على ما سواها من قواعد قانونية أخرى، فقد أضحى الحديث عن

إخضاع البرلمان على غرار السلطة التنفيذية للرقابة القضائية كي يتمكن القضاء من التحقق من قيام البرلمان باختصاصاته ضمن الأطر الدستورية أمراً مقبولاً وجائزاً لا بل على العكس أضحى عدم إخضاع البرلمان للرقابة أمراً غير محبذ. لهذا فإننا نلاحظ بأن المشرع الدستوري في الدول يتولى تحديد وتنظيم جهة ينيط بها رقابة دستورية القوانين لتكفل عدم خروج السلطة التشريعية على أحكام الدستور.

واستناداً لما سبق، فإننا سنقسم دراستنا إلى ثلاثة مباحث حيث سنتحدث في (المبحث الأول) عن مبدأ سمو وعلو الدستور وما يترتب عليه من آثار، ومن ثم سنتناول بالبحث والدراسة الرقابة على دستورية القوانين في (المبحث الثاني). كما أننا سنتولى في (المبحث الثالث) إجراء مقارنة بين أوجه الرقابة المختلفة على دستورية القوانين.

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الأول

مبدأ سمو الدستور

إن الدستور وبغض النظر عن نوعه أي سواء كان مكتوباً أو عرفياً، جامداً أو مرناً يعتبر القانون الأساسي والوثيقة الأسمى في الدولة، ومقتضى ذلك أن النظام القانوني في الدولة برمته يعتمد على الدستور كما وأن السلطات الحاكمة تجد أساسها القانوني والشرعي فيه وعليها بالتالي أن تباشر اختصاصاتها ضمن النطاق المرسوم لها في مواده. وهذا يعني بأن الدستور تتمتع أحكامه بالسمو والعلو على جميع القواعد القانونية الأخرى في الدولة وهذا ما يعبر عنه الفقه الدستوري بمبدأ سمو الدستور. وهذا المبدأ هو مبدأ متفق عليه في الفقه –على الرغم من أن الفقه قلما يتفق على أمر ما – والاجتهاد الدستوريين ويعدانه قائماً حتى ولو لم يكن هناك نص صريح في الدستور يقرره. بمعنى أخر، فإنه سواء نص الدستور صراحة في نصوصه على هذا المبدأ أو سكت عنه ولم يقرره، فإنه يعتبر موجوداً وقائماً لا بل يعد أمراً مسلماً به، ذلك أن جوهر الدولة القانونية يقتضي وجود هذا المبدأ وإلا فإن الدولة القانونية تفقد أهم مرتكزاتها وأقوى ضماناتها. وإن سمو الدستور يتأسس على فكرة سيادة الدستور الذي يعني بأن قواعده تعلو على ما سواها من قواعد قانونية، فالدستور في النظام القانوني للدولة يعلو ولا يعلى عليه، فهو بمثابة الملك من الرعية.

وإن مبدأ سمو الدستور وعلو الأحكام والمبادئ التي يتضمنها ليس سوى مقولة جوفاء غير ذات مضمون ولا يترتب عليها أية آثار إذا لم نضمن احترام ما يترتب عنه من نتائج على الصعيدين السياسي والقانوني مع أن ما يهمنا في معرض دراستنا في هذا الصدد هو إبراز النتائج التي تترتب على هذا المبدأ من الناحية القانونية. وإن ضمان احترام هذه النتائج من الناحية العملية لا يعتبر أمراً ممكناً ما لم يكن هناك ضمانة تكفل احترامها والإلتزام بها. وبمعنى آخر، يعتبر من مقتضيات سمو وعلو الدستور وجود ضمانة تكفل الحفاظ على الدستور والنتائج التي تترتب على سموه وعلو أحكامه على بقية القواعد القانونية الأخرى.

وبناءً على ما سبق، فإننا سنتولى في هذا المبحث الحديث في (المطلب الأول) عن مبدأ سمو الدستور لبيان مضمونه ومحتواه ومن ثم ننتقل في (المطلب الثاني) إلى تحديد النتائج القانونية التي تنجم عن هذا المبدأ.

المطلب الأول

معنى "مفهوم" سمو الدستور

يميز الفقه الدستوري بين نوعين من السمو للأحكام الدستورية وهما السمو الموضوعي والسمو الشكلي، وهذا التمييز يقوم على الاختلاف بينهم بشأن الأساس الذي يرتكز عليه كل منهم لتحديد هذا السمو، فمنهم من ارتكز على مضمون ومحتوى الدستور ومنهم من ارتكز على طريقة تعديل الدستور. وبناءً عليه، فالفريق الفقهي الذي ارتكز على المضمون ينادي بالسمو الموضوعي الذي يستند على فحوى ومضمون وجوهر القاعدة الدستورية، بمعنى أن القاعدة الدستورية تهتم بموضوعات تعتبر بحكم مادتها وماهيتها أهم من الموضوعات التي تعالجها القواعد القانونية الأخرى (الفرع الأول). وأما الفريق الفقهي الذي ارتكز على آلية تعديل الدستور فإنه يقول بالسمو الشكلي للدستور الذي يتأسس على إجراءات وشروط تعديله أي فيما إذا كانت هذه الإجراءات تختلف أو لا تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي (الفرع الثاني)، فحتى يكون للدستور سمواً شكلياً فإنه يجب أن تكون إجراءات تعديله أشد وأقسى من إجراءات تعديل القانون. ومن الجدير التنويه إلى أن القول بالسمو الموضوعي والشكلي للدستور يترتب عليه بعض النتائج الهامة على الصعيد القانوني.

الفرع الأول

مدلول السمو الموضوعي

يقصد بالسمو الموضوعي تحديد أهمية ومرتبة القواعد القانونية بالاستناد إلى موضوعها وطبيعتها ومادتها لا اعتماداً على شكلها وإجراءاتها وجهة إصدارها. يكمن السمو الموضوعي للدستور إذاً في فحوى ومضمون القواعد التي ينظمها الدستور إذ أن طبيعة الموضوعات التي يعالجها الدستور تمتاز بأولويتها وأفضليتها على بقية

الموضوعات التي تنظمها القواعد القانونية الأخرى كونها تتعلق بكيان الدولة وشكلها وتحديد سلطاتها وماهية نشاطها وبحقوق وحريات الأفراد. فمن ناحية أولى، يعتبر الدستور الركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني، فالدستور من النظام القانوني هو بمثابة النخاع الشوكي من الجسم الإنساني يترتب على المساس به أو الخروج على أحكامه تهديد النظام القانوني للدولة بالانهيار. فالدستور هو الذي يتولى وضع الإطار القانوني لجميع أوجه النشاط في الدولة كما يعتبر المصدر والأساس لكل نشاط أو عمل قانوني فيها. ويترتب على ذلك أن على السلطات الحاكمة أن تقيد نشاطها ضمن الإطار الذي رسمه لها الدستور، فعلى البرلمان أن يسن القوانين ضمن الأحكام والمبادئ الدستورية، كما أنه على السلطة التنفيذية أن تنهض بمهمتها في تنفيذ القوانين ملتزمة بالحدود الدستورية، وعلى السلطة القضائية الفصل في المنازعات القضائية بناءً على القوانين الصادرة ضمن الحدود الدستورية.

ومن ناحية ثانية، فإن الدستور يتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم والسلطات العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية والقواعد التي تحدد اختصاصات هذه السلطات وحدود هذه الاختصاصات في إطار علاقتها مع بعضها البعض ومع الأفراد إذ يفرض الدستور على السلطات العامة احترام الحقوق والحريات التي يضمنها للأفراد. وإن الدستور يعتبر الأساس أو السند الشرعي لوجود هذه الهيئات ومصدر ما تضطلع به من اختصاصات، وعليه فإنه يجب على هذه السلطات أن تتقيد بالأحكام والمبادئ الدستورية وأن تحترم قواعد الدستور لأنه هو الذي أوجدها، فالسلطات المنشأة والمشتقة من الدستور يجب عليها أن تحترم إرادة السلطة المنشئة أي السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور. وبناءً على ما تقدم، فإذا ما خرجت السلطات العامة عن الإطار القانوني الذي رسمه لها الدستور أو خالفت أحكامه وخرجت على قواعده فإنها تكون قد فقدت الأساس أو المصدر الشرعي لعملها ويعتبر بالتالي هذا العمل باطلاً ومجرداً من كل قيمة قانونية ويجب على القضاء إلغائه فيما إذا طعن فيه أمامه.

وإن السمو الموضوعي بهذا المعنى الذي بيناه يتحقق للدستور كنتيجة طبيعية للموضوعات الأساسية والهامة التي تتولى أحكامه تنظيمها والتي تتميز بأهميتها وخطورتها كونها تتعلق –كما شرحنا– بنظام الحكم والسلطات العامة والحقوق والحريات

الفردية وبتحديد الإطار القانوني والشرعي لعمل السلطات الحاكمة. وبناءً عليه، فإنه يجب أن تكون للقواعد الدستورية السمو والعلو على القواعد القانونية على الإطلاق وأن تسودها.

وإن دراسة السمو الموضوعي للدستور يقتضي الإشارة إلى ملاحظتين هامتين. الملاحظة الأولى تتجسد في أن السمو الموضوعي للدستور يتحقق لجميع أنواع الدساتير سواء العرفية أو المكتوبة وسواء المرنة أو الجامدة، طالما أن هذا السمو يرتبط بجوهر وطبيعة القاعدة وليس بالشكل وبالإجراءات وجهة الإصدار، وبما أن كل الدساتير تهتم بتنظيم نظام الحكم والسلطات العامة وببيان الحقوق والحريات الفردية، فإنه يجب أن يكون لها استناداً لطبيعتها السمو والعلو.

وأما الملاحظة الثانية فإنها تتجسد في أن السمو الموضوعي للدستور يتحقق لجميع القواعد الدستورية بغض النظر عن مكان ورودها، فسواء وردت القاعدة الدستورية في صلب الوثيقة الدستورية أو في القوانين العضوية أو العادية أو كان مصدرها العرف الدستوري أو في اللائحة الداخلية للبرلمان، فإن كل هذه القواعد تتمتع بالعلو والسمو لأن الصفة الدستورية تلتصق بالقاعدة استناداً لموضوعها وطبيعتها وجوهرها وليس بناءً على طريقة وضعها وكيفية سنها وتعديلها والجهة التي تصدرها أو تكرسها.

ومن الجدير التنويه إليه في هذا الصدد، أن السمو الموضوعي للدستور إن لم يتزاوج مع السمو الشكلي، فإنه لا يرتب آثاراً قانونية، بمعنى أنه إذا كان الدستور مكتوباً مرناً أو عرفياً مرناً، فإنه تتحقق لقواعده السمو الموضوعي ولكن لا يتحقق لها السمو الشكلي وبالتالي ليس لهذه القواعد أثراً قانونياً لأن قيمتها الحقوقية من الناحية القانونية هي في نفس مرتبة وقوة القانون العادي. إن السمو الموضوعي لا يرتب إذاً سوى أثراً سياسياً يتمثل بامتعاض الرأي العام ونفوره من سلوك السلطة التشريعية التي تجري تعديلات دستورية أو إلغاء بعض الأحكام الدستورية مستغلة ظروفاً سياسية معينة أو لإرضاء رغبات حزبية أو شخصية ودون أن يرتب أثراً قانونياً والذي يتمثل بإلغاء القانون المخالف للدستور، فهذه النتيجة لا تترتب إلا إذا كان للدستور سمواً شكلياً وهذا ما سنبحثه في الفرع التالي.

الفرع الثاني

مدلول السمو الشكلي

إذا كان السمو الموضوعي يستند –كما بينا في الفقرة السابقة– إلى مضمون ومحتوى القاعدة القانونية وطبيعة الموضوعات التي تعالجها، فإن السمو الشكلي للدستور يستند في تحديد مرتبة وقوة القاعدة القانونية إلى الجهة المختصة بسنها والإجراءات المتبعة سواء من حيث إصدارها وخاصة من حيث تعديلها. وبناءً عليه، نستطيع القول بأن السمو الشكلي لا يتحقق لجميع أشكال الدساتير كما هو الحال بالنسبة للسمو الموضوعي، وإنما يلتصق فقط بنوع واحد من الدساتير ألا وهي الدساتير الجامدة سواء كانت مكتوبة أو عرفية وإن كان وجود دستوراً عرفياً جامداً يعد أمراً استثنائياً[1] كما بينا سابقا.

فمن ناحية جهة الإصدار، يتحقق السمو الشكلي للدستور الجامد كون السلطة التي تضع القواعد الدستورية هي السلطة التأسيسية الأصلية والتي تعلو على جميع السلطات في الدولة وتتميز عنها ببعض الصفات الخاصة بها دون غيرها. وهذا يستتبع ضرورة تقييد هذه السلطات لتصرفاتها وأعمالها في النطاق الذي حددته السلطة الأصلية في الدستور تحت طائلة عدم مشروعية أعمالها، لأنها هي التي منحتها الوجود وبينت طريقة وآلية عملها وحددت نطاق اختصاصاتها ورسمت الحدود الواجب التقيد بها لممارسة هذه الاختصاصات.

وأما من ناحية الإجراءات والأشكال، فإن الدستور لا يعتبر جامداً ولا تتحقق لقواعده سمة السمو والعلو إلا في حال كانت إجراءات وأصول تعديله تتميز بصعوبتها وشدتها بالنسبة للقوانين العضوية أو العادية أو غيرها من القواعد القانونية الأخرى. واستناداً للسمو الشكلي، فإن الدستور يتربع على قمة هرم القواعد القانونية حيث يأتي في

---

[1])لا يذكر الفقه سوى مثالاً واحداً لقواعد عرفية دستورية جامدة تتعلق بالقواعد العرفية المسماة في فرنسا بالقوانين الأساسية الملكية التي كانت سائدة في هذا البلد قبل الثورة الفرنسية حيث لم يكن بمقدور الملك الذي كان يحوز السلطة التشريعية تعديل تلك القواعد بأسلوب تعديل القانون العادي إذ كان الأمر يتطلب موافقة مجلس طبقات الأمة –كما بينا ذلك سابقا–.

المرتبة الأولى والممتازة، فالدستور يعلو على القوانين الصادرة من البرلمان سواء كانت هذه القوانين أساسية أو عادية، وبما أن الدستور أعلى من القوانين فهو من باب أولى أعلى من المبادئ القانونية العامة التي يستنبطها القضاء الإداري من ضمير الجماعة والروح العامة للتشريع وأسمى أيضاً من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في معرض ممارستها لوظيفتها في تسيير المرافق العامة وأداء الخدمات للجمهور وأعلى طبعاً من القواعد العرفية، فلا قاعدة أعلى من القاعدة الدستورية ولا حتى تساويها أو تدانيها في القوة القانونية.

وإن جمود الدستور الذي يبنى على الإجراءات والأشكال المتبعة في تعديله يرتب اختلافاً بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية الأخرى من ناحية النتائج القانونية ذلك أن هذا الجمود هو الذي يترتب عليه وضع القواعد الدستورية في قمة هرم القواعد القانونية. فلا توجد أية فائدة مثلاً من التمييز بين القوانين العادية والدستور المرن، طالما أن المشرع العادي يستطيع تعديلها بنفس طريقة وإجراءات تعديل القانون، ولكن هذه الفائدة تتبدى في ظل الدستور الجامد لأن المشرع العادي لا يمكنه أصلاً تعديلها وإن أعطيت له هذه الصلاحية فإنه يجب عليه إتباع الإجراءات التي حددها له الدستور للقيام بهذه المهمة تحت طائلة عدم دستورية القوانين التي يصدرها خلافاً لهذه للدستور نتيجة إهماله للإجراءات التي حددها الدستور لتعديله.

ولا تتمتع كما بينا جميع الدساتير بالسمو الشكلي ذلك أنه لا تتمتع جميعها بالجمود، فالدستور المرن ليس له هذا السمو لأن البرلمان يملك تعديله أو إلغاءه كما القانون هذا من ناحية. من ناحية أخرى وبما أن الدستور لا يمكنه أن يتضمن جميع القواعد الدستورية، فإنه يترتب على ذلك عدم تتمتع جميع القواعد الدستورية بالسمو الشكلي وإنما تتحلى بهذا السمو فقط تلك القواعد الواردة في صلب الوثيقة الدستورية حيث أن هذه القواعد فقط هي التي تتطلب إتباع الأشكال والإجراءات الخاصة المشددة الواردة في الدستور لتعديلها حتى ولو لم تكن بطبيعتها ومضمونها دستورية. فالقاعدة سواء كانت بطبيعتها دستورية أم لم تكن كذلك فإنها تحوز السمو الشكلي لمجرد ورودها في الوثيقة الدستورية ذلك أن تعديلها يتطلب إتباع الإجراءات الخاصة الواردة في الدستور. وبناءً عليه، فإنه لا يكفي أن تكون القاعدة بطبيعتها ومضمونها دستورية حتى يتحقق لها السمو

الشكلي وإنما لا بد من أن تكتب في وثيقة الدستور حتى يتحقق لها هذا السمو وبالمقابل فإن القاعدة المكتوبة في الدستور يتحقق لها السمو الشكلي حتى ولو لم تكن بطبيعتها دستورية. بمعنى آخر، إن سائر القواعد التي يتطلب تعديلها الشكل والإجراءات الواردة في الدستور تتمتع بالسمو الشكلي وأما تلك التي لا تقتضي ذلك، فإنها لا تكتسب السمو الشكلي ولو كانت بطبيعتها دستورية، فإذا كانت هناك مثلاً قاعدة بطبيعتها دستورية مصدرها العرف فإنها لا تتمتع بالسمو الشكلي وإن كان لها طبعاً السمو الموضوعي.

وبناءً على ما سبق، نستخلص بأن هناك ثلاثة أنواع من القواعد الدستورية وهي على الشكل الآتي:

١- قواعد دستورية لا تتمتع بالسمو الموضوعي ولكنها تتمتع بالسمو الشكلي وهي تلك القواعد التي لا تعتبر بطبيعتها دستورية ولكنها وردت في الوثيقة الدستورية.

٢- قواعد دستورية لا تتمتع بالسمو الشكلي ولكنها تتمتع بالسمو الموضوعي وهي تلك القواعد التي تعتبر بطبيعتها دستورية ولكنها لم ترد في وثيقة الدستور.

٣- قواعد دستورية تتمتع بالسمو الشكلي والسمو الموضوعي معاً وهي تلك القواعد التي تعد بطبيعتها دستورية حسب مضمونها وماهيتها والتي وردت في الوثيقة الدستورية.

ونشير في هذا الصدد، إلى أن السمو الشكلي للدستور بالمعنى الذي حددناه سابقاً هو الذي يتطلب أو يبرر وجود ضمانة تكفل سيادة القاعدة الدستورية من الناحية القانونية، لأنه يترتب على مخالفة الإجراءات التي حددها الدستور لتعديله اعتبار العمل القانوني الذي صدر خلافها غير مشروع وباطل. ويترتب على ذلك أن الرقابة على دستورية القوانين تتأسس وتجد سندها في فكرة الدساتير الجامدة دون المرنة، ولهذا السبب في الذات نلاحظ عدم وجود رقابة على دستورية القوانين في بريطانيا التي ما زالت تتبع الدستور العرفي لأنه لا يوجد أصلاً معنى لمخالفة القانون للدستور طالما أن البرلمان يعدل الدستور والقانون بنفس الطريقة والإجراءات، وهذا على عكس الدول التي انتهجت أسلوب الدستور الجامد والتي نظمت جميعها في صلب دساتيرها طريقة لرقابة دستورية القوانين وأوكلت هذه المهمة لجهة قضائية أو سياسية.

المطلب الثاني

النتائج القانونية المترتبة على مبدأ سمو الدستور

إن للدستور على نحو ما شرحنا أعلاه سمواً موضوعياً وسمواً شكلياً واللذان يبني عليهما الفقه عدة نتائج نراها على غاية من الأهمية. ولكن الفقه الدستوري يجمع على أن السمو الموضوعي الذي يتأسس على مضمون القاعدة وفحواها لا يرتب سوى أثاراً من الناحية السياسية دون الناحية القانونية، بعكس السمو الشكلي الذي ينتج عنه آثاراً من الناحية السياسية والقانونية معاً، وإن كانت هذه الآثار تقتصر طبعاً على القواعد الواردة في صلب الوثيقة الدستورية. بمعنى آخر، إن السمو الموضوعي تبقى أهميته محصورة في المجال السياسي دون القانوني، بينما السمو الشكلي للدستور تظهر أهميته من الناحيتين معا. ومن خلال الاطلاع وقراءة المؤلفات الفقهية التي عالجت موضوع النتائج التي تترتب على سمو الدستور، يظهر لنا بأن فريقاً كبيراً من الفقه يتولى أولاً دراسة النتائج التي تترتب على السمو الموضوعي ومن ثم ينكب على دراسة النتائج التي تترتب على السمو الشكلي.

لكننا لن نساير من جانبنا هذا الاتجاه الفقهي ذلك أننا نرى أن ما يترتب على السمو الموضوعي من نتائج إنما يترتب أيضاً على السمو الشكلي. بمعنى آخر، إن النتائج التي يرتبها السمو الشكلي تستغرق النتائج التي تترتب على السمو الموضوعي وتتجاوزها وإن كان هناك اختلاف في نطاق ومدى القواعد الدستورية التي تتمتع بالسمو، فالقواعد الدستورية من حيث موضوعها هي أوسع نطاقاً ومدى من القواعد الدستورية من حيث الإجراءات والشكل. بمعنى آخر، فإنه يترتب على السمو الشكلي ما يترتب على السمو الموضوعي من نتائج إضافة إلى نتائج لا تترتب إلا على السمو الشكلي فقط. وبناءً عليه، فإننا سنخصص دراستنا للنتائج التي تترتب على السمو الشكلي تحاشياً للتكرار واللبس وتفادياً لتشتيت أفكار الطلاب والباحثين والمهتمين بالحقل الدستوري.

خلاصة القول، فإن الجمود الشكلي هو الذي يرتب لأحكام وقواعد الدستور نتائج قانونية بالإضافة إلى النتائج السياسية أي أن هذا السمو هو الذي يؤدي إلى إلغاء العمل القانوني المخالف لأحكام الدستور. إلا أن النتائج القانونية التي تترتب على سمو وعلو

الدستور لن تظهر من الناحية العملية بشكل حقيقي وفعلي من الناحية القانونية ما لم يتبعها تنظيم آلية أو وسيلة تكفل احترام أحكام وقواعد الدستور.

تتجسد النتائج التي تترتب على السمو الشكلي للدستور والتي ينجم بعضها عن السمو الموضوعي في التالي: تدعيم وتوسيع مبدأ المشروعية (الفرع الأول) وهي النتيجة المشتركة للسمو الموضوعي والشكلي، وحظر تفويض الاختصاصات الدستورية (الفرع الثاني) واختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية (الفرع الثالث) وهما النتيجتين اللتين تختصان بالسمو الشكلي.

الفرع الأول

تدعيم وتوسيع مبدأ المشروعية[1]

إن أول وأهم ما ينتج عن سمو الدستور وعلو أحكامه من نتائج قانونية هو تدعيم وتوسيع مبدأ المشروعية.

فمن ناحية أولى، إن سمو الدستور يؤدي إلى توسيع مبدأ المشروعية، بمعنى أنه إذا كان مبدأ المشروعية يقتصر قبل وجود الدستور على التزام السلطة التنفيذية بالقوانين الصادرة من المشرع العادي والمبادئ القانونية العامة التي يستخلصها القضاء الإداري والقواعد القانونية العرفية، فإنه بعد وجود الدستور سيمتد إلتزامها بالإضافة إلى القواعد السابقة ومن باب أولى إلى احترام القواعد الدستورية كونها أعلى في القيمة القانونية من القواعد السابقة جميعها ولا يستقيم والمنطق القانوني القول بضرورة فرض احترام الإدارة للقواعد القانونية الدنيا بينما لا نلزمها بقواعد قانونية أعلى. كما أن الدستور لا يرتب واجب الاحترام فقط على السلطة التنفيذية وإنما يرتب هذا الالتزام والموجهة أصلا إليها تجاه السلطة التشريعية التي كانت تملك فيما سبق اختصاصا غير مقيد بأية قواعد قانونية، ولكنها بعد وجود الدستور أضحت ملزمة بتقييد تصرفاتها والقيام بمهمتها سيما التشريعية ضمن المبادئ والقواعد الدستورية تحت طائلة إلغاء القانون المخالف للدستور. فالدستور يعد إذاً قيداً على السلطة التشريعية وبهذا فإنه يحد من نطاق السلطة التقديرية

[1])G.Burdeau, Opt. Cité, 1972, P. 74.

للمشرع الذي كان يتحلى قبل وجود الدستور بسلطة لا حدود لها، وبهذا نرى بزوغاً لقاعدة السلطة المقيدة للسلطة التشريعية على غرار السلطة المقيدة للسلطة التنفيذية.

ومن ناحية ثانية، فإن الدستور يدعم مبدأ المشروعية ذلك أن الدستور هو الذي يرسم الإطار القانوني السائد والمهيمن في الدولة وهو الذي ينشئ السلطات العامة ويحدد لها اختصاصاتها وحدود هذه الاختصاصات. ويترتب على ذلك أن كل عمل قانوني سواء كان من قبل الأفراد أو الحكام يجب أن يكون متفقاً ومتسقاً وأحكام الدستور. وبناءً عليه، فإن العمل المخالف للدستور لا يترتب عليه أي أثر قانوني، فلا قيمة لقانون أو للائحة أو لقرار إداري فردي أو لمبدأ قانوني عام أو عرفاً أو عملاً خاصاً يقع خارج أحكام الدستور. ومن خلال ما تقدم، تظهر لنا الصلة الوثيقة جداً بين الدستور وبين مبدأ المشروعية ولا نبالغ إذا قلنا بأن الأول (الدستور) يستغرق الثاني (مبدأ المشروعية)، فالدستور يفرض خضوع جميع السلطات العامة لأحكامه ويقيد تصرفاتها بالحدود التي رسمها، وإن هذا التقييد يعني احترام مبدأ المشروعية، فالإلتزام بالدستور إذاً يتضمن الإلتزام بمبدأ المشروعية والعكس صحيح. بمعنى آخر، فإن الإلتزام بمبدأ المشروعية يعني أن السلطات العامة تقيدت بالقواعد الدستورية أولاً وغيرها من القواعد القانونية التي صدرت بالاستناد إلى الدستور وبما يتفق وأحكامه ثانياً. فالسلطات العامة ملزمة بأحكام الدستور لأنه يشكل سندها الشرعي والقانوني وأساس وجودها وخروجها عن الأحكام الدستورية يعني حكماً خرقها لمبدأ المشروعية كون الدستور يشكل المصدر الأهم والرئيس لمبدأ المشروعية.

الفرع الثاني

حظر تفويض الاختصاصات الدستورية

يشيد الدستور في نصوص مبدأ الفصل بين السلطات وذلك عندما يخصص باباً أو فصلاً لتنظيم السلطات الثلاث في الدولة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) ويحدد لها اختصاصاتها وحدود هذه الاختصاصات وكيفية تشكيلها وآلية الوصول إليها. فبمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لما رسمه الدستور، فإن كل سلطة خصصت بمهام وسلطات معينة تتميز عن اختصاصات السلطات الأخرى، وعليها بالتالي القيام بنفسها بهذه الاختصاصات تحت طائلة خرق مبدأ الفصل بين السلطات والدستور. فالسلطة

التشريعية منحت اختصاص سن القوانين، والسلطة القضائية أعطيت اختصاص الفصل في المنازعات الفردية أو الإدارية أو الدستورية، والسلطة التنفيذية منحت اختصاص تنفيذ القوانين وتسيير المرافق العامة وتحقيق تقدم وازدهار الدولة. ويترتب على ذلك أنه على كل سلطة أن تمارس اختصاصاتها المحددة لها في الدستور ووفقاً لما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات بنفسها وبواسطة أعضاءها.

ويترتب على ذلك وجوب امتناع السلطات عن تفويض ما أنيط بها من اختصاصات إلى سلطة أخرى ما لم ينص الدستور صراحة على إمكانية تفويضها لجزء من صلاحياتها إلى سلطة أخرى. فالمشرع الدستوري عندما ينيط ممارسة اختصاص ما بسلطة معينة، فإنه لا يمنحها هذا الاختصاص على أساس أنه حقاً أو ملكاً أو امتيازاً خاصاً بها حتى تستطيع التنازل عنه أو التفويض به كما تشاء، وإنما يمنحها إياه على أساس أنها تمارس وظيفة معينة تؤدى في سبيل تحقيق المصلحة العامة عن طريق تقسيم العمل داخل الدولة ولأنه يرى أنها أقدر من غيرها على تحقيق المصلحة العامة، نظراً لما تتمتع به هذه السلطة من ضمانات متعلقة بطريقة اختيارها أعضاءها وكيفية ممارستها لعملها وما فرضه عليها من إجراءات وقيود تكفل حسن قيامها بالوظيفة التي أنيطت بها وذلك ضماناً لحقوق وحريات الأفراد ولتحقيق التقدم والازدهار للمجتمع والرقي بالدولة.

ونستنتج مما سبق، بأنه لا يجوز لأية سلطة تفويض اختصاصاتها الدستورية إلا إذا سمح لها الدستور بذلك، ولكن التفويض لا يتم بشكل عشوائي واعتباطي إذ حتى في الحالات التي يجيز فيها الدستور التفويض بالاختصاص فإن هذا التفويض يجب أن يتم ضمن الضوابط والشروط التي وضعها المشرع الدستوري وضمن المبادئ العامة للتفويض. فوفقاً لهذه الأخيرة، فإنه لا يجوز التفويض الكامل بالاختصاص وإنما يجوز التفويض الجزئي فقط، وإلا اعتبر التفويض باطلاً ومجرداً من كل قيمة قانونية وتعد أيضاً الأعمال الصادرة بناءً على هذا التفويض الباطل باطلة ولا تنتج آثارها القانونية. كما أنه لا يجوز وفقاً للمبادئ المذكورة أن يقوم المفوض إليه بتفويض ما فوض به من اختصاصات، فلا يجوز مثلاً لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطة التشريع التي فوضه بها البرلمان إلى رئيس الوزراء أو إلى غيره وإلا وقع تفويضه وما ينتج عنه باطلاً وغير ذي أثر، كما لا يجوز التفويض إلا للسلطة التي أجاز المشرع التفويض إليها.

وبالمقابل، إذا لم يسمح الدستور بتفويض السلطة ومع ذلك قامت إحدى السلطات بتفويض ما خولت به من اختصاصات بموجب النصوص الدستورية، فإنها تعتبر قد خرقت مبدأ الفصل بين السلطات وانتهكت حرمة الدستور ويعتبر تصرفها بتفويض سلطتها باطلاً وعديم القيمة القانونية وكذلك تعد التصرفات الصادرة بناءً على هذا التفويض الباطل باطلة بطلاناً مطلقاً. ونشير في هذا الصدد إلى أننا لا نتفق مع الرأي الفقهي القائل بإمكانية نشوء عرف دستوري مخالف للدستور يجيز أو يبيح لإحدى السلطات العامة تفويض جزء من اختصاصها استناداً لهذا العرف الدستوري. ويكمن سبب عدم مسايرتنا لهذا الرأي الفقهي بأن القواعد الدستورية كقواعد القانون الإداري هي من قواعد القانون العام وهذه القواعد هي قواعد آمرة لا يجوز مخالفتها أو الإتفاق على ما يخالفها ولا يمكن بالتالي القبول بنشوء عرف مخالف للدستور هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإذا كان لا يجوز لأية قاعدة قانونية أن تخالف الدستور فهل يجوز من باب أولى للعرف أن يخالف الدستور؟ من جانبنا لا نعتقد بإمكانية حدوث ذلك لمخالفته للمنطق القانوني. ولتدعيم وجهة نظرنا نشير إلى أن القضاء الإداري أنكر وجود عرف إداري مخالف لنص قانوني وذلك عندما اشترط أن لا يخالف العرف نصاً قانونياً مكتوباً وحجته في ذلك أن قواعد القانون الإداري تعد جميعها قواعد آمرة ولا يمكن الاعتراف قانوناً بوجود عرف مخالف لنص قانوني آمر لا في القانون الخاص ولا في القانون العام من باب أولى. وإذا كان الأمر كذلك في نطاق القانون الإداري، فإنه يجب ومن باب أولى أن يكون كذلك في القانون الدستوري كون قواعده جميعها أيضاً تعد آمرة فضلاً عن أنها تعد أقوى وأسمى القواعد القانونية.

وبناءً على ما تقدم، فإنه يحظر على البرلمان السوري ممثلاً بمجلس الشعب تفويض السلطة التنفيذية –حتى ولو كان ذلك لرئيسها– ممارسة سلطة التشريع واتخاذ القوانين، ويحظر كذلك على رئيس الجمهورية في سورية تفويض رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء سلطة إصدار المراسيم التشريعية ذلك أن الدستور السوري لم يجز لا لمجلس الشعب ولا لرئيس الجمهورية تفويض هذه الاختصاصات التي أنيطت بهما. ولكن يجوز لرئيس الجمهورية السوري أن يفوض ببعض اختصاصاته بوصفه قائداً أعلى للجيش

والقوات المسلحة لأن الدستور السوري أجاز له ذلك صراحة[1]، كما يمكن لمجلس الشعب المصري حسب الدستور السابق أن يفوض السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها بممارسة سلطة التشريع ضمن الضوابط الدستورية التي نص عليها الدستور المصري[2]، كما أن الدستور المصري الجديد قد نص على إمكانية قيام رئيس الجمهورية بتفويض بعض اختصاصاته لرئيس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو للمحافظين[3].

الفرع الثالث

اختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية

يكمن الاختلاف بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية العادية في مظهرين: من الناحية الموضوعية (أولاً) ومن الناحية الشكلية (ثانياً).

---

[1] **تنص المادة ١٠٥ من الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم ٩٤ تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٨ على أن " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش القوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها".**

[2] **تنص المادة ١٠٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن *"لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون"*. وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري الجديد الصادر بعد الثورة لم يسمح للبرلمان المصري بغرفتيه بإمكانية تفويض رئيس الجمهورية بصلاحية التشريع، ولكن نص على حق رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون في حال غياب المجلسين حيث تنص الفقرة الثانية من المادة ١٣١ على أن *" وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى – بحسب الأحوال – خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما"*. ونشير إلى أن إمكانية حدوث هذه الفرضية – إي إمكانية استخدام رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية التشريعية – يعد وفقاً للدستور المصري الجديد أمراً نادر الحدوث وذلك لأن البرلمان أصبح حسب الدستور مؤلفاً من غرفتين، وكما نص الدستور على أنه في حال حل مجلس النواب فإن مجلس الشورى ينفرد باختصاصاتهما التشريعية المشتركة على أن تعرض هذه القوانين المتخذة من مجلس الشورى خلال فترة حل مجلس النواب على مجلس النواب الجديد فور انعقاده لتقرير ما يراه بشأنها وذلك حسب ما تقضي به الفقرة الأولى من المادة ١٣١.**

[3] **المادة ١٤٢ من الدستور المصري الجديد.**

أولاً: الاختلاف من الناحية الموضوعية

بينا بأن السمو الموضوعي للدستور يرتكز على مضمون وطبيعة الموضوعات، وعليه فإن الاختلاف من الناحية الموضوعية يعني أن مضمون القواعد الدستورية يختلف عن مضمون القواعد القانونية العادية بحسبان أن الدستور يتضمن الموضوعات المتعلقة بنظام الحكم وشكل الدولة والسلطات العامة واختصاصات هذه السلطات والقواعد التي تبين حقوق وحريات الأفراد والقواعد التي تحدد الأطر الفلسفية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في الدولة، بينما تعالج القواعد القانونية الأخرى موضوعات أقل أهمية من القواعد الدستورية وتلعب دورها ضمن الأطر الدستورية مما يؤكد أن قواعد الدستور أهم في محتواها ومضمونها من القواعد القانونية التشريعية أو اللائحية أو غيرها. ولكن هذه النتيجة لا تصدق إلا بالنسبة للقواعد الدستورية التي تعد بحكم طبيعتها ومضمونها دستورية سواء كتبت في الوثيقة الدستورية أم لم تكتب، وأما القواعد التي تعد دستورية من الناحية الشكلية فقط فلا تتمتع بالسمو الموضوعي لأن مضمونها لا يختلف عن مضمون قواعد القانون العادي، ولكن المشرع الدستوري ارتأى إعطاءها قوة القواعد الدستورية فنص عليها في صلب الدستور لأسباب يعود إليه فقط تقديرها.

ثانياً: الاختلاف من الناحية الشكلية

لقد ذكرنا بأن القواعد الدستورية الجامدة تختلف في طريقة وضعها وتعديلها عن القانون العادي إذ أن الدستور يوضع من قبل السلطة التأسيسية الأصلية المتميزة عن بقية سلطات الدولة الأخرى وصاحبة الاختصاص المطلق في عملها ويعدل الدستور من قبل السلطة التأسيسية المشتقة وفقاً لإجراءات خاصة تتميز بأنها أكثر شدة وصعوبة من إجراءات تعديل القانون العادي التي توضع من قبل السلطة التشريعية المنشأة من الدستور. واستناداً لذلك فإن قواعد الدستور تأتي في قمة هرم القواعد القانونية.

ويترتب على الاختلاف من حيث الإجراءات والشكل ما بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية الأخرى عدة نتائج على قدر كبير من الأهمية. وهذه النتائج نجملها بالشكل الآتي:

١- تعتبر القواعد الدستورية أكثر ثباتاً واستقراراً من القواعد القانونية العادية نظراً لاختلاف إجراءات تعديل الدستور عن إجراءات تعديل القانون العادي إذ تتميز إجراءات تعديل الدستور بأنها أكثر صعوبة وشدة من إجراءات تعديل القانون العادي. ومن الأمور المستقرة قانوناً أنه كلما كانت الإجراءات اللازمة لتعديل القاعدة القانونية صعبة ومعقدة كلما كانت أكثر ثباتاً واستقراراً. وبناءً عليه، تعتبر القواعد الدستورية أكثر ثباتاً من القوانين العضوية والعادية لأن إجراءات تعديل الدستور أشد وأقسى من إجراءات تعديلهما، وتعتبر القوانين العضوية أكثر ثباتاً من القوانين العادية وأقل ثباتاً من الدستور لأن إجراءات تعديلها أشد من القانون العادي وأقل شدة من الدستور. ولكن تجدر الإشارة إلى أن استقرار القواعد الدستورية لا يقصد به استقراراً وثباتاً مطلقاً وإنما استقراراً أو جموداً نسبياً حتى يستطيع الدستور مواكبة حركة التغيير والتطوير في المجتمع، بمعنى أن جمود الدستور هو جموداً نسبياً وليس جموداً مطلقاً ذلك أن الجمود المطلق يفضي إلى عدم إمكانية تعديل الدستور أو تعديل أي حكم فيه وهذا ما يتجافى مع المنطق القانوني والواقع العملي اللذان يقتضيان خضوع القواعد القانونية مهما علت أو دنت للتعديل.

٢- تترتب هذه النتيجة على النتيجة الأولى إذ أنه طالما أن إجراءات تعديل الدستور أكثر قسوة من تعديل القانون، فإنه لا يجوز تعديل القواعد الدستورية بقاعدة قانونية عضوية أو عادية أو أية قاعدة أقل قيمة قانونية من القاعدة الدستورية، وإنما يجب أن يتم تعديل القاعدة الدستورية بقاعدة دستورية مماثلة. إن المبدأ القانوني يقتضي عدم جواز تعديل القاعدة القانونية إلا بقاعدة قانونية تماثلها في القوة القانونية أو أعلى منها قوة قانونية، وبما أن القاعدة الدستورية تحتل قمة هرم القواعد القانونية وهي أقواها من الناحية القانونية، فإنه لا يجوز إذاً أن تعدل القاعدة الدستورية إلا بقاعدة دستورية مماثلة لها في القوة القانونية. بمعنى آخر، فإنه لا يجوز تعديل القواعد الدستورية إلا من قبل السلطة التأسيسية المشتقة التي خصها الدستور بصلاحية تعديله. وبمفهوم المخالفة، فإنه لا يجوز للمشرع العادي بقانون عضوي أو عادي أن يعدل قاعدة دستورية ذلك أن ما يسنه البرلمان من قواعد قانونية تعتبر أدنى قيمة قانونية من القاعدة الدستورية والمبدأ القانوني يفترض أنه لا يمكن لقاعدة أدنى مرتبة

أن تعدل قاعدة قانونية أقوى منها في القيمة الحقوقية، فالقاعدة الصادرة عن البرلمان تأتي في هرم القواعد القانونية في مرتبة تالية للقواعد الدستورية.

٣-يترتب على الاختلاف الشكلي عدم جواز معارضة القواعد القانونية العادية لما تتضمنه القواعد الدستورية كون الدستور هو الذي أنشأ السلطة المختصة بإصدار القوانين وكونه يأتي في مرتبة أعلى من القواعد القانونية العادية. وبناءً على ما سبق، فلا يمكن للسلطة المنشأة (السلطة التشريعية) أن تصدر قوانين متعارضة أو مخالفة للقواعد الدستورية التي أنشأتها وأعلى منها قوة قانونية وإلا عد عملها باطلاً ومجرداً من كل قيمة قانونية. وإذا كان لا يجوز بقانون مخالفة الدستور، فإنه لا يجوز من باب أولى بأية قاعدة قانونية أخرى مخالفة الدستور.

وإن النتائج التي تترتب على مبدأ سمو وعلو الدستور وسيادته على القواعد القانونية الأخرى توحي بضرورة وجود ضمانة تكفل احترام سمو القواعد الدستورية على ما سواها من القواعد القانونية، وإلا بقيت هذه النتائج والوثيقة التي تنبع منها حبراً على ورق ومجرد كلام غير ذي مضمون وغثاء لا يغني ولا يسمن من جوع.

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

يجمع الفقه الدستوري –كما بينا سابقا– على مبدأ سمو الدستور وعلو أحكامه ومبادئه على جميع القواعد القانونية الأخرى. وإن القول بمبدأ سمو الدستور يستتبع بالضرورة وجود نظام تراتبي تدرجي للقواعد القانونية والذي يتفرع عنه وجود اختلاف في القوة الحقوقية للقواعد القانونية التي يتشكل منها ما يسمى بقاعدة الهرم أو التدرج القانوني بحيث تتربع القواعد الدستورية على القمة وتعتبر أسماها وأعلاها. كما أن مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يعتبر من مقتضيات وضرورات مبدأ المشروعية، يتطلب أن تحترم السلطات العامة من تنفيذية وتشريعية وقضائية الأحكام الدستورية وذلك عن طريق ممارسة تصرفاتها وأعمالها ضمن الإطار الذي يرسمه الدستور بحسبان أن لهذا الأخير السمو والعلو، فضلاً عن أنه يعتبر سندها الشرعي والقانوني.

وإن مبدأ سمو الدستور الذي يعد ركيزة من ركائز الدولة القانونية يعتبر موجوداً سواء ورد النص عليه صراحة في الدستور أم سكت الدستور عن هذا المبدأ ولم ينص عليه، ذلك أن هذا المبدأ ينبع من طبيعة القواعد الدستورية ذاتها ومن الاعتبار المحاط بالدستور. وإن التسليم بمبدأ علو وسمو الدستور يقتضي نظرياً وقانونياً، أدبياً ورسمياً احترام السلطات العامة للدستور، ولكن هذا المبدأ يبقى مبدأً أجوفاً ولفظاً غير ذي مضمون كقوقعة فارغة إذا كان بإمكان هذه السلطات الخروج على مبادئه وخرق أحكامه، فأي وجود للدستور وأي سمو لأحكامه إن كان بإمكان السلطات العامة خرقه والخروج على أحكامه دون جزاء يوقع عليها.

فالدستور يبقى فزاعة وجسداً جامداً بلا حراك إن لم يقترن وجوده بوجود جهة تسهر على حمايته والحفاظ على أحكامه. وهذا يعني بأنه لا بد من أن تكون هناك ضمانة تكفل احترام مبدأ سمو الدستور وإلزام السلطات العامة بأحكامه وهذه الضمانة تتجسد في إيجاد جهة تمارس الرقابة على أعمال هذه السلطات وأن يكون بمقدور هذه الجهة توقيع الجزاء الذي يكفل احترام مبدأ سمو الدستور وعدم الخروج عما تتضمنه من مبادئ وأحكام وهذه الضمانة لا تخص السلطة التشريعية وإنما تخص السلطة التنفيذية أيضاً.

أولاً- بالنسبة للسلطة التنفيذية: لقد بات أمراً شائعاً ومسلماً به خضوع السلطة التنفيذية لمبدأ المشروعية ولكن هذا المبدأ لا يفرض عليها الإلتزام فقط بالقواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية والقواعد القانونية الأخرى الأدنى مرتبة من القانون، وإنما يفرض عليها من باب أولى الإلتزام أيضاً بالقواعد الدستورية لأن الدستور يأتي في قمة هرم القواعد القانونية. وهذا يعني أنه على السلطة التنفيذية كيما تكون تصرفاتها مشروعة أن تمارس مهامها وأن تجري تصرفاتها ضمن الإطار الذي ترسمه له القواعد الدستورية ومن ثم القواعد القانونية الأخرى. وإذا صادفت السلطة التنفيذية حالة تزاحم وتعارض بين النصوص القانونية في معرض ممارستها لنشاطها، فإن عليها أن ترجح النص الدستوري وتغفل ما سواه من أحكام قانونية، وإن نحت خلاف ذلك فإن تصرفها يعد معيباً بعدم المشروعية. وإن القضاء الإداري هو الجهة القضائية المؤهلة والمكلفة بفرض احترام وإلزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور والقانون وذلك عبر إلغاء قراراتها المخالفة لمبدأ المشروعية عن طريق دعوى إلغاء قراراتها وتصرفاتها غير المشروعة والتعويض عن الأضرار التي تسببها عن طريق دعوى التعويض.

ومن الجدير ذكره، أن دساتير بعض الدول أشركت القضاء الدستوري في مراقبة نوع من قرارات السلطة التنفيذية، ذلك أن دساتير هذه الدول منحت الحق لهذا القضاء في مراقبة دستورية القرارات الإدارية اللائحية الصادرة عن الإدارة العامة وإلغاءها فيما إذا تبين لهذا القضاء مخالفتها أو خروجها عن الأحكام الدستورية. ونعتقد أن تدخل القضاء الدستوري في مراقبة دستورية القرارات اللائحية هو اتجاه في تصاعد مستمر وذلك بعد أن حدث تغير ملحوظ في تحديد السلطة المختصة بالتشريع، ذلك أن دساتير بعض الدول عملت على تحديد اختصاص البرلمان في التشريع على سبيل الحصر وأطلقت يد السلطة التنفيذية في التشريع بموجب قرارات لائحية بحيث أضحت هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع.

بمعنى آخر، أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص العام بالتشريع بحيث تشرع في كل ما لم يرد عليه النص في الدستور على أنه من اختصاص السلطة التشريعية. وبناءً عليه، فإنه يجب إيكال مهمة السهر على احترام توزيع الاختصاص في مجال التشريع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للقضاء الدستوري، الأمر الذي يبرر –

حسب رأينا – إعطاء هذا القضاء صلاحية رقابة دستورية اللوائح الإدارية على غرار اختصاصه في رقابة دستورية القوانين طالما أنه أضحى بإمكان السلطة التنفيذية أن تشرع كالبرلمان، فضلاً عن تماثل القواعد التشريعية الصادرة عن البرلمان والقواعد اللائحية من حيث المضمون والمحتوى. وإن الاتجاه المتمثل بمنح القضاء الدستوري صلاحية مراقبة دستورية اللوائح الإدارية الذي كرسه الدستور الفرنسي تبناه المشرع الدستوري السوري في الدستور الجديد لعام ٢٠١٢، ولكننا لن نتكلم أكثر من ذلك في هذا الموضوع لأن الهدف من دراستنا ينصب بشكل أساسي على اختصاص القضاء الدستوري في رقابة دستورية القوانين وليس دستورية اللوائح.

ثانياً – بالنسبة للسلطة التشريعية: لقد وجد القضاء الدستوري أصلاً لرقابة السلطة التشريعية، وبالتالي فإنه يجب على هذه السلطة أن تحترم فيما تسنه من قوانين أحكام الدستور وأن لا تخرج عليه روحاً ومضموناً سواء بشكل صريح أو ضمني وأن تمارس مهمتها في سن القوانين في حدود الإجراءات والأشكال التي تطلبها الدستور. واستناداً لذلك، فإذا حدث وسنت السلطة التشريعية قانوناً جاوزت فيه الخطوط أو الحدود الدستورية، فإن هذا القانون يعتبر غير دستوري ويجب أن يحال إلى القضاء الدستوري كي يحكم بإلغائه. فكفالة واحترام مبدأ سمو الدستور تأتي إذاً عن طريق تنظيم رقابة على دستورية القوانين واللوائح ومشروعية القرارات الإدارية لإلزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بالتقيد بأحكام الدستور.

وتجدر الإشارة بشأن موضوع تنظيم رقابة على دستورية القوانين إلى ملاحظتين. تتمحور الملاحظة الأولى في أن رقابة دستورية القوانين لا محل لها إلا في ظل الدساتير الجامدة دون المرنة، إذ لا معنى للرقابة على دستورية القوانين في ظل الدساتير المرنة لأنها تعدل وتلغى –كما بينا سابقاً– بنفس طريقة تعديل وإلغاء القانون العادي، فالبرلمان يستطيع أن يعدل ويلغي الدستور كما يعدل ويلغي القانون وبنفس السوية. واستناداً لذلك، فإنه لا فائدة من تنظيم هذه الرقابة ولا محل لها لأنه لا توجد في الدول التي تتبنى دستوراً مرناً معنى لمخالفة القانون للدستور، طالما أنه تتجسد في البرلمان ممارسة مهام السلطتين التشريعية والتأسيسية المشتقة. وأما بالنسبة للدساتير الجامدة، فإنها تعدل وتلغى بطريقة مختلفة عن طريقة تعديل وإلغاء القانون العادي بحيث أن إجراءات تعديل الدستور تتميز بأنها أكثر شدة وقسوة من طريقة تعديل القانون العادي، وبالتالي فإنه إذا ما سنت السلطة

التشريعية قانوناً دون إتباع الإجراءات التي تطلبها الدستور لتعديله، فإن هذا القانون يعتبر مخالفاً للدستور ويتعين إلغائه من القضاء الدستوري لخروجه على أحكام الدستور.

وتكمن الملاحظة الثانية في أن رقابة القضاء الدستوري تنصب على النواحي الموضوعية للقانون أي على مطابقة حكم أو مضمون القاعدة القانونية مع المبادئ والقواعد الدستورية دون النواحي الإجرائية وذلك بحسبان أن القانون الذي لا تتبع في إصداره الإجراءات والأشكال الدستورية لا ينظر إليه على أنه قانوناً بل يعد والعدم سواء. وبناءً عليه، فإنه يجب على القاضي استبعاد تطبيق هكذا قانون لأنه لا يعد قانوناً يجب تطبيقه واحترامه. ولكننا ننبه إلى أن القانون المخالف للدستور من حيث الأشكال والإجراءات لا يخضع لرقابة دستورية القوانين ليس لأنه محصن من رقابة القضاء الدستوري وإنما لأنه لا يعتبر قانوناً أصلاً.

ولكن مما تجدر الإشارة إليه أن الرقابة على دستورية القوانين لم تكن موضع اتفاق بين الفقهاء وبين الدول لا بل أثارت الكثير من التردد والتحفظ لما تنطوي عليه من اعتبارات سياسية ذلك أن هذه الرقابة تعني تقدير أعمال البرلمان والتشكيك في صحة أعماله رغم أن البرلمان يعتبر فيما يصدره من قوانين معبراً عن إرادة الأمة وسيادتها[1]. بمعنى أخر، فإن البرلمان هو هيئة منتخبة من قبل الشعب ويعبر عن إرادته فيما يسنه من قوانين، فكيف يمكن إذاً قبول أن تمارس هيئة معينة من قبل بعض السلطات العامة رقابة على هيئة منتخبة من قبل الشعب على مستوى الدولة؟ وكيف يمكن قبول تغليب الاجتهاد القضائي المعبر عن إرادة الهيئة المكلفة بالرقابة على النصوص القانونية على إرادة الهيئة المنتخبة من قبل الشعب المعبرة عن إرادة الأمة؟

إن الاعتبارات المشار إليها أخرت في ظهور الرقابة على دستورية القوانين وقتاً طويلاً، إذ ترددت الكثير من الدول في تبني وتكريس الرقابة على دستورية القوانين. فالرقابة على دستورية القوانين يمكن وصفها بأنها رقابة حديثة بالمقارنة بالرقابة على مشروعية أعمال الإدارة العامة، إذ لم تبدأ الدول بتبني هذه الرقابة وتكريسها في دساتيرها فعلياً إلا منذ عام ١٩٢٠ وإن كانت هناك قبل هذا التاريخ عدة محاولات خجولة جداً من

[1])Carré de Malberg, La loi expression de la volonté générale, 1931, P. 53 et S.

بعض الدول لتكريس الرقابة على دستورية القوانين. ويمكن في هذا الصدد أن نشبه تردد الدول في تبني الرقابة على أعمال البرلمان بترددها في فرض الرقابة على أعمال الإدارة العامة، فقد كانت الإدارة العامة في السابق تفلت كما البرلمان من كل رقابة قضائية، لا بل كان يعتبر بمثابة أعجوبة أن تخضع الإدارة لرقابة قضائية، إلا أن انتشار الأفكار الديمقراطية وتغلغلها في الفكر الإنساني وتطور فكرة حقوق وحريات الإنسان ومهاجمة الفقه الشديدة لمبدأ عدم مسؤولية الإدارة انتهى إلى التسليم بإمكانية خضوع الإدارة العامة للرقابة القضائية وأكثر من ذلك أوجدت بعض الدول جهة قضائية مختصة لممارسة الرقابة على أعمالها بقصد إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والتعويض عن الأضرار التي تسببها تصرفاتها المخالفة لمبدأ المشروعية للحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم التي باتت تشكل المقياس الرئيس للدولة القانونية.

وإن التطور الذي مر به إخضاع البرلمان للرقابة سار بنفس اتجاه تطور فكرة رقابة الإدارة العامة، ففكرة إخضاع البرلمان للرقابة كانت صعبة القبول ومن غير الممكن تصورها وكانت – حسب رأينا – تعتبر بمثابة إحدى المعجزات لما تنطوي عليه كما ذكرنا من اعتبارات سياسية ولما لاقته من معارضة شديدة من الدول، إلا أن الأمر انتهى كما بالنسبة للإدارة العامة إلى قبول الدول إخضاع البرلمان للرقابة على أعماله وإلزامه بالقواعد الدستورية المعبرة عن الإرادة العامة العليا للأمة بواسطة القضاء الدستوري بعد أن ثبت عملياً وقوع تعسف وتجاوزات من البرلمان. بل أكثر من ذلك فقد تغيرت كلياً النظرة إلى القضاء الدستوري بحيث أضحت النظرة إلى هذا القضاء على أنه قضاء يلعب دوراً مهماً في حماية وضمان حقوق وحريات الأفراد، فضلاً عن أنه بات يشكل دعامة أساسية من دعائم الدولة القانونية.

بمعنى آخر، إن الرقابة على دستورية القوانين لم تكن حتى وقت ليس ببعيد تستهوي اهتمام الدول، كما أن هذا الموضوع لم يكن موضع اهتمام الفقه، ولكن منذ عدة عقود وخاصة في المرحلة الراهنة أصبح هذا الموضوع من أهم وأشهر الموضوعات التي يتناولها الفقه الدستوري بالدراسة والتحليل في بطون مؤلفاتهم الفقهية المتعلقة بالقانون الدستوري، وذلك نظراً للدور الذي لعبه القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات

الفردية والحفاظ على الاختصاصات الدستورية للسلطات الحاكمة ولصلته الوثيقة جداً بالدولة القانونية.

ولقد أضحى الآن بإمكاننا القول بأن التغير الذي حدث في قبول مراقبة القوانين الصادرة عن البرلمان وصل إلى حد أنه قلما نصادف دولة من الدول تتبنى دستوراً جامداً لا تكرس فيه الرقابة على دستورية القوانين عن طريق جهة مختصة ينص عليها الدستور. إلا وإن اتفقت الدول على فكرة تبني رقابة دستورية القوانين، لكنها اختلفت فيما بينها بالنسبة لشكل هذه الرقابة فمنها من أخذ بالرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية (المطلب الأول) ومنها من أخذ بالرقابة عن طريق هيئة قضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية

أوكلت دساتير بعض الدول الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة ذات صبغة وتشكيل سياسي ونظمت هذه الدساتير طريقة تشكيلها وآلية وإجراءات عملها. وتعتبر فرنسا البلد الأم والمهد الذي نشأ وترعرع فيه هذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين إذ تعود نشأة هذه الرقابة إلى زمن الثورة الفرنسية، فاعتباراً من هذا التاريخ بدأت تطرح أفكار لتنظيم أسلوب للرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية. وبعد فترة من التردد الطويل، استطاع الفقيه سييز إقناع واضعي الدستور الفرنسي بقبول أفكاره بشأن إيجاد هيئة تتولى رقابة دستورية القوانين، فعملوا على إيكال هذه الرقابة إلى هيئة ذات صبغة وتكوين سياسي.

لقد خضعت الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا بعد تكريسها لتطورات عديدة، كان أبرزها في عام ١٩٥٨، إذ أن هذا التاريخ يعتبر نقطة تحول جذرية في مسيرة تطور هذه الرقابة ذلك أن الأصوات الفقهية أضحت تتعالى أكثر فأكثر بشأن الحديث عن التغير في طبيعة الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين. فبعد أن كان الفقه الفرنسي يسلّم بمجمله بأن الهيئة التي كانت تتولى رقابة دستورية القوانين هي هيئة ذات طابع سياسي،

بدأ بالظهور بعد التاريخ المشار إليه اتجاه فقهي يتحدث عن الطبيعة القضائية لهذه الهيئة ويدعم رأيه بعدة حجج.

واستناداً لما سبق، فإننا سنتولى في (الفرع الأول) دراسة الرقابة على دستورية القوانين قبل عام ١٩٥٨ وفي (الفرع الثاني) سنتولى دراسة الرقابة في ظل دستور ١٩٥٨.

الفرع الأول

الرقابة على دستورية القوانين قبل عام ١٩٥٨

تعود نشأة الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا إلى زمن الثورة الفرنسية حيث ترجع ولادة فكرة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية إلى ظروف تاريخية خاصة بهذا البلد والتي أفرزت شعوراً بالكراهية وعدم الثقة بالقضاء. وتركت البرلمانات "المحاكم القضائية حينذاك" انطباعاً سيئاً جداً لدى الشعب الفرنسي وخاصة لدى الثوريين بسبب طريقة وأسلوب عملها وتسلطها واستبدادها وعرقلتها لعملية التطور، ما أدى إلى تولد كراهية وحقد الشعب إزاء هذه المحاكم والوقوف ضدها. وتولد عن الانطباع السيئ الذي تركته المحاكم القضائية شعوراً بأنه لم يكن من المتصور من قبل الثوريين بعد نجاح الثورة الفرنسية لا سيما بعد أن قاموا بإلغاء المحاكم القضائية ووضعوا حداً لعبثها وتسلطها، إيكال أمر الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية. لهذا نرى الفقهاء الفرنسيين وعلى رأسهم فقيه الثورة سييز يدافعون عن فكرة تنظيم الرقابة على دستورية القوانين وإيكال هذه المهمة إلى هيئة ذات طابع سياسي وليس قانوني.

وكانت أول ترجمة رسمية وفعلية لهذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا قد تبلورت بواسطة دستور السنة الثامنة للجمهورية الصادر في عام ١٧٩٩ حيث استطاع فقيه الثورة الفرنسية سييز إقناع زملائه واضعي الدستور بأهمية وضرورة إنشاء هيئة سياسية "هيئة محلفين دستوريين" ومنحها مهمة الرقابة على دستورية القوانين بعد أن كان قد فشل سابقاً بذلك بسبب خشية الفقهاء من تحول هذه الهيئة إلى هيئة تفوق السلطات الأخرى وتغدو بهذا أداة للسيطرة والاستبداد وهذا ما قد يأتي بنتائج خلاف

أهداف الثورة. وبالاستناد للأفكار الهامة والقيمة التي تقدم بها الفقيه سييز، عمل واضعوا الدستور على إنشاء هيئة سياسية تسمى بمجلس الشيوخ المحافظ أو المجلس الحامي للدستور وأعطوه اختصاص الرقابة على دستورية القوانين التي يسنها البرلمان قبل إصدارها بناءً على طلب من الحكومة أو من هيئة خاصة من المجلس النيابي والتي كانت تسمى "تريبينال" خلال فترة زمنية لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ سنها وقبل إصدارها.

ولكن لم يكتب لهذا المجلس النجاح في أداء المهمة التي ألقاها واضعي الدستور على كاهله والمتمثلة برقابة دستورية القوانين وإلغاء المخالف منها لأحكام الدستور وذلك لعاملين أساسيين وهما:

١- امتناع كل من الحكومة والهيئة الخاصة في المجلس النيابي عن تقديم طلبات إحالة قوانين إلى مجلس الشيوخ المحافظ لممارسة الرقابة على دستوريتها. فلم تجد الحكومة مصلحة لها في تقديم طلبات للطعن في دستورية القوانين كي لا تعرقل سن وإصدار القوانين التي كانت قد أعدتها وقدمت مشاريعها إلى البرلمان بل إنه على العكس من ذلك فإن من مصلحة الحكومة الإسراع في إصدارها وتنفيذها. وأما من ناحية الهيئة الخاصة فقد عمل الإمبراطور نابليون على تسليط رقابته الصارمة عليها بالشكل الذي أدى إلى شلها وعجزها عن تقديم أي طلب لإحالة قانون برلماني لممارسة الرقابة عليه من قبل المجلس.

٢- تسلط نابليون على المجلس حيث عمل على إهدار استقلال المجلس والمساس بحياد واستقلال أعضائه عن طريق رفع كل الضمانات التي كان يتحلى بها أعضاؤه والمقررة لضمان استقلالهم وحيادهم حيث كان الإمبراطور ينفرد وحده بتعيين أعضائه وكان يختار الموالين لسياسته.

هذان العاملان أديا إلى فشل المجلس فشلاً ذريعاً في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، إذ لم يحدث أن اتخذ المجلس أي حكم يعلن فيه عدم دستورية قانون لمخالفته للدستور. وعلى العكس تماماً يذكر الفقه الفرنسي أن المجلس عوضاً عن القيام بمهمته في الرقابة على دستورية القوانين وكبح جماح البرلمان، فإنه عمل على تعديل أحكام

ومبادئ الدستور بما يقوي ويدعم سلطات الإمبراطور بونابرت بحيث أصبح المجلس أداة طيعة في يد الإمبراطور لتحقيق مصالحه ورغباته وعليه فإن المجلس لم يقم بإلغاء قانون. هذا ما يمكننا من تشبيه المجلس المحافظ بفزاعة مزروعة في حقل مزروع تخيف الطيور ولكنها لا تستطيع عمل شيء إذ أنها لا تقوى على الحراك وما أن تدرك الطيور ذلك حتى تهاجم الحقل دون وجل أو خوف –فالسلطات الحاكمة في فرنسا خالفت الدستور دون خوف وقوع جزاء ضدها–.

وإن فشل المجلس المحافظ في فرض رقابته على البرلمان ومنعه من إصدار قوانين مخالفة للدستور، لم يؤد إلى هجران المشرع الدستوري الفرنسي لفكرة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية، إذ كرر المشرع الدستوري هذه المحاولة مرة ثانية في دستور عام ١٨٥٢ حيث أنشأ مجلساً محافظاً على غرار المجلس السابق مع بعض التعديلات بقصد تحسين أسلوب عمل المجلس حيث أعطى الدستور المذكور العديد من الضمانات لأعضاء المجلس ومنحهم سلطة أوسع من سلطة المجلس السابق إذ بالإضافة إلى سلطته في إلغاء القوانين فيما إذا تثبت من مخالفتها للدستور، فإنه كان يستطيع تعديل الدستور بالطريقة التي نص عليها ووفق الشروط التي وضعها.

ولكن للأسف من الناحية العملية، لم يكن هذا المجلس أوفر حظاً من سابقه[1] بسبب سيطرة وتسلط الإمبراطور بونابرت على المجلس وأعضائه، فقد بسط الإمبراطور نفوذه عليهم بشكل كبير، الأمر الذي أدى إلى تحول جذري في مضمون عمل المجلس، إذ بدلاً من أن ينهض بمهمة الرقابة على دستورية القوانين ليحد من سلطة البرلمان ويمنعه من التجاوز والتعدي على القواعد الدستورية، تحول هذا المجلس إلى أداة طيعة وسهلة بيد الإمبراطور ليمارس من خلاله تعديل الدستور وفق ما تملي عليه أهواءه ونزواته السياسية والشخصية، ولم يذكر الفقه أي حكم صدر عن المجلس ألغى فيه قانوناً مخالفاً للدستور على الرغم من وضوح مخالفة بعض القوانين للدستور.

وقد دفع الفشل والإخفاق الذريعين للتجربتين السابقتين في الرقابة على دستورية القوانين بالمشرع الدستوري الفرنسي إلى تجاهل الرقابة على دستورية القوانين في دستور

[1]) Duguit, Traité de droit constitutionnel, T 3, 1930, P. 717.

١٨٧٥ إذ لم ينظم هذا الدستور أية آلية للرقابة على دستورية القوانين، ولكنه أي المشرع الدستوري عاد ونظم الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة ذات تكوين سياسي بموجب دستور ١٩٤٦. فقد أنشأ واضعوا هذا الدستور لجنة دستورية ومنحوها سلطة الرقابة على دستورية القوانين. وتتشكل هذه اللجنة وفقاً للدستور من ثلاثة عشر عضواً على النحو التالي: رئيس الجمهورية رئيساً وعضوية رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بحكم منصبهم وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها في بداية كل دورة سنوية على أساس التمثيل النسبي للهيئات والأحزاب السياسية وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الشيوخ من غير أعضائه على أساس التمثيل النسبي أيضاً للهيئات والأحزاب السياسية.

نستنتج من التشكيل المنوه عنه أن جميع أعضاء اللجنة الدستورية ينحدرون من السلطة التشريعية أو يختارون من قبلها عدا رئيس الجمهورية. وبناءً عليه، فإنه يخشى أن لا تكون هذه اللجنة سوى امتداد لعمل البرلمان ويكون هذا السبب أحد أهم الأسباب الذي يؤدي إلى فشلها. فضلاً عن ذلك فإننا نعتقد وبالاستناد إلى هذا السبب بأن هذه اللجنة لن تعنى بموضوع تطابق القانون للدستور بقدر ما ستعنى بالتعرف على وجهة نظر الأغلبية الحزبية المهيمنة في البرلمان وبهذا تتحول رقابة الهيئة من رقابة على دستورية القوانين إلى رقابة على ملاءمتها من الناحية السياسية وهذا ما نوه عنه فعلاً فريقاً من الفقه.

وقد علق المشرع الدستوري ممارسة اللجنة لمهمتها في فحص دستورية القوانين قبل إصدارها من رئيس الجمهورية على تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ. كما حدد الدستور نطاق عمل اللجنة الدستورية بالمسائل الواردة من الباب الأول وحتى الباب العاشر من الدستور، وبالتالي لم يكن يدخل في اختصاص اللجنة مطابقة القوانين بالنسبة لمقدمة الدستور رغم أهمية هذه المقدمة لأنها كانت تحتوي على مجموعة من حقوق وحريات الأفراد وضماناتها ذلك أنها أحالت بالنسبة لهذا الموضوع إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي كرس العديد من الحقوق والحريات للأفراد بالإضافة إلى أنها ذكرت العديد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الجديدة للمواطنين والتي اعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي الذي أنشئ بموجب الدستور الصادر في ١٩٥٨ بأنها تشكل إحدى مكونات الكتلة الدستورية من أجل أن يلزم البرلمان بها.

بالنتيجة فشلت هذه اللجنة ويعود سبب فشلها في أداء مهمتها المتمثلة بإلغاء القوانين المخالفة للدستور إلى ثلاثة عوامل. يتمثل الأول منها بطريقة إحالة الطلبات إليها لممارسة اختصاصاتها وثانيهما بالاعتبارات السياسية في تشكيلها وثالثها بآلية عمل اللجنة.

بالنسبة للسبب الأول: يشير الفقه إلى أنه نادراً ما قدمت طلبات إلى اللجنة الدستورية وذلك لصعوبة تصور تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ إذ أنهما لو كانا ينتميان إلى حزب سياسي واحد، فإن امتناعهما عن تقديم أي طلب إلى اللجنة يصبح مفهوما لأن مصلحتهما السياسية واحدة وتقتضي اتفاقهما على عدم تقديم طلبات إلى اللجنة الدستورية، والأمر سيكون أكثر سوءً لو كانا ينتميان إلى حزبين سياسيين مختلفين لأنه سيصعب في هذه الحالة اتفاقهما على تقديم أي طلب إلى اللجنة الدستورية لممارسة رقابتها على القوانين نظراً لتعارض مصالحهما السياسية.

وأما بالنسبة للسبب الثاني: فقد كان البرلمان مختصاً باختيار عشرة أعضاء في اللجنة على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية، الأمر الذي قد أدى إلى جعل هذه اللجنة امتداداً للبرلمان وأفقدها جزءاً كبيراً من استقلالها اللازم للقيام بمهمتها في رقابة دستورية القوانين، فضلاً عن ذلك فإن اختيار الأعضاء وفقاً للهيئات والاعتبارات السياسية سيجعل عملهم ينصرف –كما نوهنا أعلاه– إلى مطابقة هذا القانون لوجهات نظر الأحزاب السياسية التي يمثلونها وليس إلى مطابقة القانون مع القواعد الدستورية وهذا ما يمثل انحرافاً في عمل اللجنة الدستورية.

وبخصوص السبب الثالث، فإنه يكمن في طريقة عمل اللجنة عندما يحال إليها قانونا لمخالفته للدستور، إذ أن لم يتمثل بإلغاء القانون وإنما بمحاولة التوفيق بين وجهتي نظر غرفتي البرلمان فإذا ما نجحت بذلك أعتبر الأمر منتهياً. وأما إذا فشلت في ذلك فإنها تقوم برد القانون المخالف للدستور إلى الجمعية الوطنية للقيام بتعديله بما يتلاءم وأحكام الدستور حسب توصيات اللجنة الدستورية وفي هذه الحالة يبقى إصدار القانون معلقاً ريثما يتم تعديله وفقاً للإجراءات المحددة في الدستور وإذا ما تم ذلك فلا داعي لإلغائه لأن القانون أصبح مطابقاً للدستور وعلى رئيس الجمهورية إصداره. ولكن الواقع

العملي يشير إلى عكس ذلك إذ كانت الجمعية الوطنية تصر على القانون الذي سنته، وفي هذه الحالة كان الأمر ينتهي بقيام اللجنة الدستورية بتعديل الدستور حسب ما حدده الدستور من إجراءات كي يضحى مطابقاً مع القانون الذي يجب إصداره بعد الانتهاء من تعديل الدستور كونه أصبح مطابقاً له. وهكذا تحول عمل اللجنة بشكل جذري بحيث أنها أصبحت تمارس دوراً عكسياً، بمعنى أنها بدلاً من جعل القانون مطابقاً للدستور فإنها جعلت الدستور مطابقاً للقانون، وبالتالي فلا يجوز إصدار القانون إلا عقب الانتهاء من إجراءات تعديل الدستور. وبناءً على ما سبق، فإنه لم يسجل في سجلاتها أي حكم قامت بموجبه اللجنة الدستورية المذكورة بإلغاء قانون لمخالفته للدستور.

وخلاصة ما سبق، فإن الجهات التي أناط بها المشرع الدستوري رقابة دستورية القوانين لم تستطع الوفاء بمهمتها المتمثلة بإلغاء القوانين المخالفة للدستور ولم تستطع بالتالي فرض احترام الدستور، وهكذا بقي مبدأ سمو وعلو الدستور مبدأ نظرياً أجوفاً وحبراً على ورق. وهذا ما دفع المشرع الدستوري الفرنسي إلى التفكير في تغيير الواقع السابق ووضع هيئة لتكون أكثر فعالية في رقابة دستورية القوانين.

الفرع الثاني

الرقابة على دستورية القوانين في ظل دستور ١٩٥٨

لقد فشلت تجربة المجلس المحافظ واللجنة الدستورية فشلاً ذريعاً في لعب دور فعال وعملي في رقابة دستورية القوانين وإلغاء المخالف منها لأحكام الدستور، ولكن على الرغم من ذلك فإن المشرع الفرنسي الدستوري لم يتخل عن فكرة موضوع الرقابة على دستورية القوانين. وعلى العكس من ذلك، فإنه لم يدخر جهداً لإيجاد صيغة ملائمة ومناسبة لهذه الرقابة بهدف وضع حد لتجاوزات السلطة التشريعية والقيام بدور فعال في الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد وتدعيم مبدأ الدولة القانونية. ولهذا فقد قام واضعوا دستور ١٩٥٨ بتضمين الدستور فصلاً يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين حيث نص هذا الدستور على إنشاء مجلس دستوري وعلى منحه حق الرقابة على دستورية القوانين وفق الأشكال والإجراءات المبينة في صلبه، إضافة إلى اختصاصات أخرى حددها له

المشرع الدستوري، كما تولى المشرع بيان آلية تشكيله واختصاصاته وكيفية ممارسته لرقابته على دستورية القوانين (أولاً) وأشكال الرقابة على دستورية القوانين (ثانياً).

أولاً: تشكيل واختصاصات المجلس الدستوري

يتبين من الدستور الصادر في عام ١٩٥٨ أن المشرع الدستوري نحا نحو اتجاه مختلف عن سابقيه من ناحية تشكيل المجلس حيث أشرك السلطة التنفيذية والتشريعية في اختيار أعضاء المجلس، ومن ناحية اختصاصات المجلس حيث وسع الدستور من اختصاصاته بشكل أكبر مما كانت عليه قبل هذا الدستور.

١- **تشكيل المجلس الدستوري:** يتكون المجلس الدستوري الفرنسي حسب المادة ٥٦ من الدستور والمادة الأولى من القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الدستوري الصادر في ١٩٥٨/١١/٧ من ٩ تسعة أعضاء إضافة إلى أعضاء حكميين أي أعضاء بقوة الدستور، وهذا التشكيل هو على الشكل التالي:

١- أعضاء بحكم الدستور وهم رؤساء الجمهورية السابقين مهما بلغ عددهم وهم أعضاء لمدى الحياة. يجدر التنويه في هذا المقام إلى أن الفقه الفرنسي يشير من الناحية العملية إلى عزوف رؤساء الجمهورية السابقين عن المشاركة فعلياً في أعمال المجلس الدستوري[١].

٢- تسعة أعضاء يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد على أن يتم تجديد ثلث أعضاء المجلس المعينين كل ثلاث سنوات[٢]. ويعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء ويعين رئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء ويعين رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة

---

[١] يشير الفقه إلى أنه باستثناء الرئيسين فانسا أوريول وروني كوتي، فإنه لم يشارك أي رئيس سابق باجتماعات المجلس بصورة فعلية، لا بل فقد صرح بعضهم بأنهم لن يحضروا جلسات المجلس فمثلا الرئيس الفرنسي ديغول قاطع المجلس ومتيران أعلن قبل انتهاء ولايته بأنه لن يشارك في اجتماعات المجلس. ولمزيد من المعلومات انظر، د. فتحي فكري: القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، ٢٠٠٧، شركة ناس للطباعة، ص ١٩٢ .

[٢] أنظر المادة الثانية من قانون إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي المتعلقة بتعيين أول تسعة أعضاء في المجلس الدستوري.

أعضاء. ونستنتج من ذلك أن تعيين أعضاء المجلس الدستوري في فرنسا محصور ببعض الشخصيات ذات الطابع السياسي، بمعنى أنه لا يشترك الشعب ولا السلطة القضائية في تعيين أعضاء المجلس. وأما بالنسبة لرئيس المجلس الدستوري الذي يعتبر صوته مرجحاً في حال تساوي أصوات الأعضاء، فيختاره رئيس الجمهورية من بين الأعضاء المعينين أو الحكميين إذ يملك رئيس الجمهورية في موضوع تعيين رئيس المجلس سلطة تقديرية. وبناءً عليه، فليس من الضروري أن يختار رئيس الجمهورية أحد الأعضاء الذين تولى هو تعيينهم وإنما يمكن أن يختار عضواً معيناً من رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس الجمعية الوطنية أو حتى من بين الأعضاء الحكميين وإن كان من الناحية الفعلية حسب ما يشير الفقه الفرنسي إلى ذلك يختار أحد الأعضاء المعينين من قبله. ويجب على الأعضاء قبل مباشرة مهامهم أن يقسموا اليمين القانونية المنصوص عنها في المادة ٣ من قانون المجلس الدستوري ويعتبر أداء القسم إجراءاً ضرورياً لصحة وقانونية عمل العضو والمجلس إذ يترتب بطلان قرارات المجلس في حال تم اتخاذها قبل أداء القسم القانوني. ومن الجدير أن ننوه إلى أن المادة ٤ من قانون إنشاء المجلس أقامت تعارضاً بين عضوية المجلس الدستوري وبين أن يكون العضو فيه عضواً في وزارة أو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو أن يتولى أية ولاية انتخابية.

٢- **اختصاصات المجلس الدستوري:** أناط المشرع بالمجلس الدستوري الفرنسي ممارسة عدة اختصاصات إلى جانب اختصاصه بنظر دستورية القوانين. وبناءً عليه، فإننا سنتولى بيان اختصاصات المجلس الأخرى دون الدخول في تفصيلاتها، ذلك أننا سنركز البحث على اختصاصه بنظر دستورية القوانين بحسبان أن موضوع بحثنا ينصب على هذا الاختصاص. وهذه الاختصاصات هي على الشكل الآتي:

١- أعطت المادة ٥٨ للمجلس مهمة السهر على سلامة عملية انتخاب رئيس الجمهورية حيث يبت في الشكاوى المتعلقة بصحة انتخابه ويعلن النتيجة.

٢- أناطت المادة ٥٩ بالمجلس مهمة البت في الشكاوى المتعلقة بسلامة انتخاب أعضاء غرفتي البرلمان (الجمعية الوطنية العامة ومجلس الشيوخ).

٣- أعطت المادة ٦٠ للمجلس اختصاص السهر على سلامة عملية الاستفتاء وإعلان نتيجته.

٤- أعطت المادة ٦١ للمجلس اختصاص النظر في دستورية القوانين مع العلم بأن هذا الاختصاص سنبحثه بالتفصيل باعتبار أن دراستنا تنصب عليه.

وعلى خلاف الدساتير السابقة، فقد قسمت هذه المادة اختصاص المجلس الدستوري في مجال رقابته على دستورية القوانين إلى رقابة اختيارية ورقابة إجبارية وأضاف إليها المجلس الدستوري الرقابة الممنوعة. وتتميز الرقابة التي يمارسها المجلس والتي تولى الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ تنظيمها بأنها رقابة سابقة ووقائية أي قبل إصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ، وقد أضاف إليها المشرع في تعديل دستوري لاحق الرقابة اللاحقة أي بعد البدء في تنفيذ القانون وفي معرض تطبيقه على المنازعات. هذه الأشكال المختلفة للرقابة والتي نظمها المشرع الدستوري سيتم بحثها في الفقرة التالية.

ثانياً: أشكال الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا

لقد اقتصر المشرع الدستوري في دستور عام ١٩٥٨ على تنظيم الرقابة السابقة على دستورية القوانين، ولكن لما ظهر له عدم كفاية هذا النوع من الرقابة أضاف إليها في تعديل دستوري الرقابة اللاحقة. إن النجاح الذي حققه المجلس في أداء مهمته في رقابة دستورية القوانين، دفع بالكثير من الفقهاء في فرنسا إلى القول بالطبيعة القضائية للمجلس الدستوري،الأمر الذي سنتولى بحثه في هذا المجال.

١-الرقابة السابقة على دستورية القوانين: تقسم هذه الرقابة إلى ثلاثة أنواع وهي الرقابة الإجبارية والرقابة الاختيارية والرقابة الممنوعة.

١-الرقابة الإجبارية "الرقابة دون طلب": يقصد بهذه الرقابة تلك التي تمارس من قبل المجلس الدستوري دون أن يقدم إليه طلب بهذا الخصوص. وتشمل الرقابة الإجبارية نوعين من النصوص القانونية وهما القوانين الأساسية أو العضوية واللوائح الداخلية الخاصة بغرفتي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). ففي هذه الحالة، فإن المجلس الدستوري يمارس رقابته بقوة الدستور إذ أوجب المشرع الدستوري إحالة القوانين

العضوية قبل إصدارها واللوائح الداخلية قبل تطبيقها على المجلس الدستوري لينظر في مدى مطابقتها للدستور من عدمه. وتتم هذه الإحالة حسب المادة ١٧ من القانون الخاص بالمجلس الدستوري برسالة من الوزير الأول بالنسبة للقوانين الأساسية ورسالة من رئيس مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية حسب الحال بالنسبة للوائح الداخلية لغرفتي البرلمان.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الوزير الأول (رئيس الوزراء) ورئيسي غرفتي البرلمان هي سلطة مقيدة وليست تقديرية، إذ ليس لهم إلا أن يتقدموا بهذه الرسالة إلى المجلس الدستوري ليتيحوا له إعمال رقابته، وإلا بقيت النصوص القانونية معلقاً تنفيذها وتعطل تطبيق هذه النصوص، ذلك أنه بحسب الدستور لا تعتبر هذه النصوص نافذة ولا يعمل بها إلا بعد إعطاء المجلس الدستوري قراره في مطابقتها لأحكام الدستور.

٢- الرقابة الاختيارية "الرقابة بناء على طلب": يقصد بهذا النوع من الرقابة تلك التي لا يمارس فيها المجلس الدستوري رقابته من تلقاء نفسه أو بصورة إلزامية وإنما بحاجة إلى طلب يقدم إليه في هذا الخصوص ليباشر رقابته. وبناءً عليه، فإنه لا يشترط أن يمارس المجلس رقابته كما في حالة الرقابة الإجبارية على كل القوانين لا بل على العكس فإن الأصل أن لا تخضع القوانين في هذه الحالة للرقابة ما لم يقدم طلب إلى المجلس من إحدى السلطات التي أناط بها المشرع ذلك بهدف فحص دستوريتها. بمعنى آخر، لكي يستطيع المجلس البدء بنظر دستورية القوانين الخاضعة لهذه الرقابة، فإنه لا بد من أن يكون قد قدم إليه طلباً بهذا الخصوص. وتخضع لهذا النوع من الرقابة نوعين من النصوص القانونية وهي القوانين العادية والمعاهدات الدولية.

لا بد من التنويه إلى أن باب الطعن أمام المجلس الدستوري بهذه النصوص القانونية ليس مفتوحاً للجميع إذ حصره المشرع الدستوري الفرنسي ببعض الشخصيات السياسية حيث أعطى الحق في تقديم طلب إلى المجلس الدستوري ضد قانون قبل إصداره إلى كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية، وأضاف التعديل الدستوري الصادر في عام ١٩٧٤ إلى الأعضاء السابقين٦٠ نائباً أو ٦٠ شيخاً. وقد وصف الفقهاء هذا التعديل الأخير بأنه بمثابة وضع حد لإمكانية تعسف الحكومة عن طريق استصدارها قوانين من البرلمان اعتماداً على الأغلبية النيابية التي تحوزها، وبمباركة من رئيسي غرفتي البرلمان حيث أصبح بمقدور الأقلية البرلمانية

أن تقف في وجه الحكومة عن طريق المجلس الدستوري، لأنه يمكنها أن تتقدم بطعن بعدم دستورية أي قانون تعتقد بأنه مخالف للدستور وتسعى الحكومة إلى تمريره بالبرلمان معتمدة على الأغلبية البرلمانية التي تساندها.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تقديم طعن بعدم دستورية أحد القوانين إلى المجلس الدستوري، فإن إصدار القانون يعلق حتى يصدر المجلس الدستوري قراره بشأن دستوريته. وإن المشرع الدستوري لم يعط للمجلس وقتاً مفتوحاً لإصدار قراره حيال دستورية القانون، ذلك أنه منحه مهلة مدتها شهراً واحداً تبدأ من تاريخ إحالة الطلب إليه للبت في الطعن المقدم إليه، وفي حال طلبت الحكومة نظر الطعن على وجه الاستعجال فإن المجلس لا يملك سوى ثمانية أيام فقط للبت في الطلب.

وعلى غرار القوانين العادية، فإنه يمكن إثارة عدم دستورية المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها من السلطات المختصة، من قبل نفس السلطات التي تملك حق الطعن بعدم دستورية القوانين العادية. فإذا ما قضى المجلس بأن المعاهدة الدولية أو نصاً منها مخالفاً لأحكام الدستور، فإنه لا يجوز للسلطات العامة التصديق عليها والبدء بتنفيذها إلا بعد تعديل الدستور بالشكل الذي تصبح فيه المعاهدة مطابقة لأحكام الدستور[1].

ويجب البحث في موضوع رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين سواء كانت الرقابة إجبارية أم اختيارية بمصير القانون المحال إلى الرقابة وبحجية أحكام المجلس الصادرة بعدم الدستورية. ففيما يخص النقطة الأولى، فقد أوجب الدستور تعليق إصدار القانون الذي قدم ضده طعناً بعدم دستوريته وفي حال أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية القانون المحال إليه، فإن الفقرة الأولى من المادة ٦٢ نصت على أن القانون لا يمكن إصداره وبالتالي لا يمكن تطبيقه وإنما يجب إعادته إلى البرلمان ليعمل على مطابقة القانون مع الدستور.

---

[1]) هذا ما حدث بالنسبة لمعاهدة ماسترخت في عام ١٩٩٢ حيث قضى المجلس الدستوري بمخالفة بعض نصوص هذه المعاهدة للدستور، وبالنسبة لمعاهدة أمستردام حيث قضى المجلس أيضاً بمخالفة بعض نصوصها للدستور. وبناء عليه، فإنه لم يتم التصديق عليهما إلا بعد أن أعد مجلس الوزراء مشروع تعديل الدستور وموافقة البرلمان بغرفتيه على التعديل بالشكل الذي أضحى فيه الدستور موافقا وأحكام المعاهدتين، وبعد ذلك تم بعد ذلك المصادقة على المعاهدتين.

وأما فيما يخص النقطة الثانية، فإن الفقرة الثانية من نفس المادة نصت على أن قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة العادية أو غير العادية وأن هذه القرارات تتمتع بحجية مطلقة وملزمة لجميع السلطات العامة والسلطات الإدارية والقضائية. ونستنتج مما سبق، بأن الحكم الصادر عن المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون يتمتع على غرار الحكم الصادر عن القضاء الإداري في دعوى إلغاء قرار إداري بحجية مطلقة، بمعنى أن آثار الحكم لا تسري فقط على أطراف النزاع وإنما على كل من يمكن أن يشمله الحكم بآثاره. وبناءً عليه، فإنه لا يجوز لأية سلطة بما فيها السلطة التشريعية تنفيذ القانون بل على العكس فإنه على هذه الأخيرة أن تلتزم بمضمون الحكم الصادر عن المجلس الدستوري وأن تمتنع عن إصدار القانون المعلن عدم دستوريته أو أن تصدر قانوناً بنفس مضمونه وإلا شاب عملها عيب عدم الدستورية وعرضت نفسها للمثول مرة أخرى أمام المجلس الدستوري. ويجدر بنا في هذا الصدد الإشارة إلى أن الفقه الدستوري الفرنسي يشير إلى إلتزام السلطة التشريعية بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري. كما لا يجوز للسلطة التنفيذية الاحتجاج بقانون ألغي من المجلس الدستوري وعلى السلطة القضائية أن تمتنع عن الفصل بالمنازعات بالاستناد إلى أحكام القانون الملغى من المجلس الدستوري.

٣- الرقابة الممنوعة: يقصد بالرقابة الممنوعة عدم إمكانية إعمال المجلس الدستوري لسلطته في رقابة دستورية القوانين كونها تخرج عن نطاق اختصاصه. وإن هذا النوع من الرقابة يخص فقط القوانين الإستفتائية، أي القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بناءً على اقتراح الحكومة أو اقتراح مشترك مقدم من غرفتي البرلمان[١]. فبالنسبة لهذه القوانين، فإنه لا يمكن للسلطات التي منحها المشرع الدستوري حق الطعن بدستورية القوانين أن تقدم طلباً إلى المجلس الدستوري لفحص دستوريتها لا بل حتى ولو تم تقديم طلب بهذا الخصوص من قبل إحداها، فإن المجلس سيعلن عدم اختصاصه كونه لا يمكنه ممارسة رقابته عليها.

---

[١] انظر المادة ١١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

وهذا ما ذهب إليه المجلس في القضية التي عرضت عليه في ٦ /١١/١٩٩٢، بشأن النظر في دستورية قانون إستفتائي بناءً على طلب رئيس مجلس الشيوخ إذ أعلن المجلس عدم اختصاصه بالنظر في دستورية هذا القانون. وقد أورد المجلس عدة حجج لتبرير موقفه بإعلان عدم اختصاصه وهي كالآتي:

١- إن اختصاص المجلس محدد في الدستور بشكل حصري ودقيق وليس من بينها النظر في دستورية القوانين الإستفتائية.

٢- يستخلص من روح الدستور أنه جعل من المجلس الدستوري هيئة منظمة ساهرة على تنظيم نشاط السلطات العامة، وأن الاستفتاء على قانون لا يمكن أن نعتبره نشاطاً من نشاطات السلطة العامة، وبالتالي يخرج من اختصاصه النظر بدستورية هذه القوانين.

٣- إن القوانين الإستفتائية تشكل تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية، بينما القوانين العضوية والعادية تعد تعبيراً غير مباشر عن هذه السيادة، وعليه فإننا لا نتصور أن يضع المجلس الدستوري نفسه في معارضة مفتوحة مع الإرادة الشعبية المعبر عنها في القانون الاستفتائي[١].

ويجدر التنويه في هذا المجال إلى أن منع المجلس الدستوري من بحث دستورية القوانين الإستفتائية لم يرد صراحة في الدستور الفرنسي في المادة ١١، وإنما هو منع ذاتي من المجلس ذاته حيث قرر عدم اختصاصه بالنظر في موضوع دستوريتها استناداً للحجج التي أوردها على نحو ما ذكرناه سابقاً. وهذا بعكس الدستور السوري الذي حظر صراحة في المادة ١١٦ منه على المحكمة الدستورية العليا النظر في دستورية القوانين الإستفتائية. بمعنى آخر، فإن عدم اختصاص المحكمة الدستورية العليا في سورية بنظر دستورية القوانين الإستفتائية هو عمل من صنع المشرع الدستوري أي مصدره الدستور ذاته[٢]، بينما عدم اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي بنظر دستورية هذه القوانين هو عمل قضائي مصدره المجلس الدستوري الفرنسي نفسه.

---

[1]) Préface de M. Marcel Waline dans les grandes décisions du Conseil constitutionnel, L. Favoreu et L. Philip, 10 èd. Paris Dalloz 1995. P. 194.

[٢]) تنص المادة ١٤٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه " لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتنال موافقة الشعب".

وإذا أردنا الدلو بدلونا في هذا الموضوع، فإننا نرى عدم صوابية موقف كل من المشرع الدستوري السوري والمجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بمنع رقابة دستورية القوانين الاستفتائية، ذلك أن رئيس الجمهورية يمكنه استغلال الشعور الشعبي في فترات معينة لتمرير قوانين مخالفة للدستور والتي قد لا تصب أحياناً في مصلحة حقوق وحريات الأفراد. كما نؤكد على أن هذا الانتقاد يخص سورية أكثر من فرنسا نظراً لاختلاف المستوى الفكري والثقافي للشعب في كلا البلدين. وبناءً عليه، فإننا ندعو المشرع الدستوري السوري على الأخص والمجلس الدستوري الفرنسي إلى العدول عن هذا الموقف وتكريس أو قبول رقابة دستورية هذه القوانين لما في ذلك من إعلاء لمبدأ الدولة القانونية وحماية الحقوق والحريات الفردية سيما الأساسية منها.

ونود في هذا المجال قبل الانتهاء من دراسة الرقابة الممنوعة أن نشير إلى أن الدستور المصري الصادر بعد الثورة أقام نوعاً من الرقابة الممنوعة اللاحقة بالنسبة لبعض القوانين التي تخضع للرقابة الإجبارية السابقة. فقد أوجب الدستور بموجب الفقرة الأولى من المادة ١٧٧ على رئيس الجمهورية أو على مجلس النواب عرض مشروعات القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، ومن ثم أضاف المشرع في الفقرة الأخيرة من ذات المادة عدم خضوع القوانين المشار إليها للرقابة اللاحقة المنصوص عليها في المادة ١٧٥.

٢- **الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في فرنسا من قبل المجلس الدستوري عن طريق الدفع الفرعي:** يشير فقهاء القانون الدستوري في فرنسا وغيرها من البلدان ممن أنبرى إلى معالجة موضوع الرقابة على دستورية القوانين إلى أن رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين هي رقابة سابقة أي رقابة وقائية تسبق إصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ. إن هذا القول كان سليماً قبل التعديل الدستوري للمجلس الذي تم في ٢٣ /٢٠٠٨/٧ إذ غير هذا التعديل من هذه الخاصية لرقابة المجلس على دستورية القوانين حينما أضاف المشرع في هذا التعديل المادة ١- ٦١ إلى الدستور والذي سمح بموجبها للمجلس الدستوري ممارسة الرقابة على دستورية القوانين

بعد دخول هذا القانون حيز النفاذ وتطبيقه[1]. فقد نصت هذه المادة على أنه إذا دُفع بمناسبة قضية مطروحة أمام القضاء بأنّ النص القانوني المطبق يشكل اعتداءً على الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، فإنه يمكن للمجلس الدستوري أن ينظر في هذه المسألة بناءً على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض، وأحال المشرع الدستوري إلى المشرع العادي تحديد شروط تطبيق هذه المادة بموجب قانون عضوي.

ومن خلال دراسة وتحليل المادة الدستورية السابقة، نستنتج بأنّ المشرع لم يسمح لجميع المحاكم بإحالة المسألة المتعلقة بدستورية القوانين إلى المجلس الدستوري، وإنما أناط هذه المهمة بقمة الهرم في جهتي القضاء الإداري والعادي وهما مجلس الدولة ومحكمة النقض. وبناءً عليه، فإنه لا يجوز إحالة قانون إلى المجلس الدستوري ليتولى رقابته بالنسبة إلى القضاء العادي من قبل محكمة الاستئناف أو البداية أو الصلح... إلخ، كما أنّه لا يجوز أيضاً بالنسبة للقضاء الإداري إحالة قانون إلى المجلس من قبل المحاكم الإدارية أو المحاكم الاستئنافية الإدارية أومن هيئة مفوضي الدولة هذا من ناحية. ومن ناحية ثانية، نستنتج بأن المشرع الدستوري لم يفتح المجال لمجلس الدولة أو لمحكمة النقض بإحالة جميع القوانين إلى المجلس الدستوري، وإنما قصرها على النصوص القانونية التي تمس الحقوق والحريات الأساسية التي يضمنها الدستور. وفي هذا الصدد، فإننا نتمنى على المشرع الدستوري الفرنسي إعطاء الحق لهاتين الجهتين بإحالة أي نص قانوني لرقابة دستوريته وعدم قصرها على بعض القوانين، لما في ذلك من ضمان أكبر لمبدأ سيادة القانون والحفاظ على مبدأ الدولة القانونية والديمقراطية سيما وأن تعبير الحقوق والحريات الأساسية هو مصطلح غير منضبط وغير محدد ومتروك أمر تقديره للقضاء الذي يملك في هذا المجال سلطة تقديرية كبيرة والذي يتجه إلى التوسع في تحديد مفهوم الحريات الأساسية.

وإن إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى المجلس الدستوري بصورة لاحقة يُثير لدينا تساؤلين هامين أولهما يتعلق بمدى اختصاص المجلس، بمعنى آخر هل يشمل اختصاص المجلس تقدير دستورية جميع القوانين العادية والعضوية والاستفتائية أم سيبقى

---

[1] أدخل هذا التعديل بموجب القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ تاريخ ٢٣ تموز ٢٠٠٨ بمقتضى المادة ٤٦-١ من هذا القانون.

اختصاصه متعلقاً فقط بتقدير دستورية القوانين العادية والعضوية؟ وثانيهما يتعلق بحجية الحكم الصادر عن المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون بناءً على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض، بمعنى هل يتمتع الحكم بحجية مطلقة أم نسبية؟

ففيما يتعلق بالإجابة عن التساؤل الأول المتعلق بمدى اختصاص المجلس الدستوري، نبين بأن الدستور الفرنسي قد سكت تماماً عن هذه النقطة ولكننا مع ذلك نعتقد بأن هذا الاختصاص للمجلس سيكون عاماً وشاملاً أي يشمل جميع القوانين أياً كانت صفتها عادية أم استفتائية أم عضوية، طالما أن أحد هذه القوانين يمس الحقوق والحريات الأساسية والمصانة بالدستور وهو القيد الوحيد الذي وضعه المشرع الدستوري لإمكانية رقابتها من المجلس الدستوري. ونتمنى على المجلس الدستوري السير في هذا الاتجاه وأن لا يمتنع عن رقابة القوانين الاستفتائية لأن فرضية مخالفتها للدستور غير مستبعدة خاصة وأن إحالة القانون تأتي بعد تطبيقه ودخوله حيز التنفيذ، الأمر الذي يدل على أنه يوجد شك في دستورية هذا القانون.

ولكن يجدر بنا التنويه في هذا المجال إلى أن الإجابة على التساؤل السابق على النحو الذي بيناه قد يضع المجلس الدستوري في مواجهة مع نفسه خاصة في الحالة التي يحال إليه فيها عن طريق الدفع الفرعي من مجلس الدولة أو من محكمة النقض قانوناً عضوياً، في حين كان المجلس قد أعطى قراره مسبقاً بدستورية هذا القانون، وهذه الفرضية يمكن أن تحدث أيضاً وإن كانت بصورة أقل بالنسبة للقوانين العادية. وبناءً عليه، هل يقبل المجلس الدستوري أن يأخذ باليد اليسرى ما كان قد أعطاه باليد اليمنى؟ لا يمكننا استبعاد هذه الفرضية من الوقوع ذلك أن مخالفة بعض القوانين للدستور لا تظهر – حسب رأي فريق كبير من الفقه ونحن نؤيده في ذلك– إلا بعد تطبيق القانون على أرض الواقع وبصورة عملية إذ غالباً لا تظهر مساوئ وعيوب القانون إلا بعد تطبيقه بفترة معينة.

وأما ما يخص الإجابة عن التساؤل الثاني المتعلق بحجية الحكم، فإنه يمكننا الدلو بدلونا في هذا المجال والإجابة على التساؤل بمقارنة حجية الحكم الصادر عن المجلس الدستوري بحجية الحكم الصادر عن هيئة قضائية مناط بها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز، ذلك أن المشرع الدستوري الفرنسي ركز رقابة

دستورية القوانين بصورة لاحقة بالمجلس الدستوري فقط ، بمعنى أن المشرع الدستوري كرس في التعديل المشار إليه الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز لا الشائع.

إن الحجية التي يحوزها الحكم في حالة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز هي على غرار الحجية التي يحوزها الحكم بعدم الدستورية في حالة الرقابة السابقة على دستورية القوانين حجية مطلقة، وذلك بعكس الحجية التي يحوزها الحكم في حالة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع حيث لا يحوز الحكم في هذه الحالة إلا حجية نسبية. وبما أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري عن طريق الدفع الفرعي هي رقابة مركزة، فإن حجية الحكم الصادر عنه بإعلان قانون أو بعض أحكامه غير دستوري هي حجية مطلقة وليست نسبية. وهذا ما ذهب إليه المشرع في المادة ٦٢-١ حيث اعترف للحكم الصادر عن المجلس الدستوري في الرقابة اللاحقة بحجية مطلقة حيث نصت هذه المادة على أن النصوص القانونية التي يعلن المجلس عدم دستوريتها تعد ملغاة اعتباراً من تاريخ نشر قرار المجلس أو اعتباراً من تاريخ لاحق يحدده المجلس في قراره. وبناءً على ما تقدم، فإن حجية الحكم الصادر عن المجلس الدستوري هي حجية مطلقة سواء صدر الحكم من المجلس بعدم دستورية القانون في حالة الرقابة السابقة أو اللاحقة.

يجب التنويه إلى أن الاختصاص الجديد للمجلس الدستوري الفرنسي سيغير من النظرة إلى طبيعته القانونية، إذ لم تبق النظرة إلى المجلس على أنه هيئة سياسية تتولى ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وإنما هيئة قضائية تمارس هذه الرقابة وهذا ما يدفعنا إلى دراسة هذه النقطة بشيء من التفصيل نظراً لأهميتها وضرورتها ولعدم تصدي الفقه العربي لدراستها وبغية إعطاء معلومات جديدة تغير من بانوراما المعلومات المتعلقة برقابة دستورية القوانين في فرنسا.

ثالثاً- تحديد الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري الفرنسي

لم تُثر الهيئة التي أُنيط بها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين قبل عام ١٩٥٨ أي نقاش فقهي حول طبيعتها القانونية، أي فيما إذا كان يجب اعتبارها هيئة سياسية

تمارس الرقابة على دستورية القوانين أم أنها هيئة قضائية، وذلك لأن الصبغة السياسية كانت غالبة على هذه الهيئة هذا من جهة. ومن جهة ثانية، فإن المجلس المحافظ الذي شُكل بموجب دستور ١٧٩٩ ودستور ١٨٥٢، واللجنة الدستورية المشكلة بموجب دستور ١٩٤٦ قد فشلوا فشلاً ذريعاً في ممارسة مهامهم في رقابة دستورية القوانين، إذ لم يتخذ أياً منهم قراراً بعدم دستورية قانون طيلة فترة عملهم على الرغم من وجود بعض القوانين غير الدستورية، الأمر الذي لم يترك مجالا للفقه لمناقشة طبيعة عملهم وتحديد فيما إذا كان عملهم يقترب من عمل هيئة سياسية أم قضائية. ولكن النقاش الفقهي حيال تحديد الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري ثار واحتدم بشكل جدي وكبير بعد عام ١٩٥٨، فهل يعد المجلس هيئة سياسية أم هيئة قضائية؟ ننوه إلى أن سبب هذا النقاش والجدل الفقهي الكبير حيال الطبيعة القانونية للمجلس يعود إلى الدور الهام والفعال الذي لعبه المجلس الدستوري في حماية الدستور وحماية حقوق وحريات المواطنين وتنظيم عمل السلطات العامة.

وللإجابة عن التساؤل السابق، لمسنا من خلال البحث في كتب الفقه الدستوري الفرنسي بأنه ليس هناك إجماعاً فقهياً على رأي موحد، إذ ما يزال فريق من الفقه يعتبره هيئة سياسية[1] بينما نرى أن هناك فريق آخر من الفقه وهو في تنام وتصاعد كبير ومستمر يعده هيئة قضائية.

فالفريق الفقهي الأول الذي يمثله الفقه التقليدي الفرنسي والفقه العربي ينكر الطبيعة القضائية على المجلس الدستوري الفرنسي، وهذا ما يتبين لنا بوضوح من خلال معالجة الفقهاء في بطون مؤلفاتهم الفقهية للرقابة على دستورية القوانين في فرنسا من قبل المجلس الدستوري في إطار الرقابة السياسية أو الرقابة عن طريق هيئة سياسية وليس ضمن إطار الرقابة القضائية على دستورية القوانين. فالفقه التقليدي الفرنسي والفقه العربي والذي ما زال يناصرهما بعض الفقهاء المعاصرين يعتبران إذا رقابة المجلس الدستوري رقابة من هيئة سياسية على دستورية القوانين مستندين في ذلك لتبرير رأيهم بآلية تشكيل

[1])C.Albert Colliard. Libertés publiques ; 5ème édition Dalloz 1975, P. 146.

المجلس التي يغلب عليها الطابع السياسي وبالهيئات التي يمكنها أن تتقدم بالطعن بعدم دستورية القوانين أمامه والتي هي هيئات سياسية.

وأما الفريق الفقهي الثاني الذي يمثله الفقيه الفرنسي فالين ومن شايعه الرأي فإنه يخالف رأي الفريق الأول معترفاً للمجلس الدستوري بالطبيعة القضائية ومعتبراً رقابته رقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة قضائية لا سياسية. وينطلق الفقيه فالين من أجل التدليل على تمتع المجلس الدستوري بالطبيعة القضائية من خلال تساؤله عن الصفات التي يجب أن تكتسبها أية هيئة أو مجلس من أجل أن تكون هيئة أو مجلس قضائي وفيما إذا كانت هذه الصفات متوفرة في المجلس الدستوري أم لا؟

يقول الفقيه فالين[1] بأن الصفات المميزة للهيئة القضائية حسب المعيار العضوي هي أن تكون وظيفة هذه الهيئة النظر بالقانون والحكم وفقاً لأحكامه، وأن تمارس الهيئة هذه الوظيفة بصورة رسمية أي أن تتخذ الأحكام باسم الدولة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى أن يكون –حسب المعيار الشكلي– لما تتخذه هذه الهيئة من قرارات أو أحكام قوة الشيء المقضي به. فهل هاتين الصفتين البارزتين لاعتبار هيئة ما هيئة قضائية تتوفران بالمجلس الدستوري كي نعده هيئة قضائية أم أنهما لا تتوفران فيه فيبقى توصيفه على أنه هيئة سياسية؟

ويجيب الفقيه فالين نفسه عن هذين التساؤلين قائلا بأن هاتين الخاصيتين الأساسيتين لوصف هيئة ما بأنها هيئة قضائية متوفرتين بلا أدنى شك بالمجلس الدستوري الفرنسي. فبالنسبة للخاصة الأولى، فإن مهمة المجلس الدستوري هي رقابة دستورية القوانين أي مطابقة هذه القوانين بالنصوص الدستورية ليتبين فيما إذا كانت مخالفة للدستور أم لا. بمعنى آخر، فإنه يتخذ قراراته حسب الدستور أي يحكم على ضوء أحكام الدستور ويمارس مهمته ضمن الإطار الدستوري، والدستور كما هو معلوم هو قانون القوانين، لا بل هو أب القوانين. كما أنه يمارس هذه المهمة بنص الدستور أي بصورة رسمية ويتخذ أحكامه باسم الشعب، فحسم النزاع يتم بناءً على اعتبارات قانونية وليس

---

[1]) Les grandes décisions du Conseil constitutionnel، préface M. Waline, Opt. Précité.

استناداً لاعتبارات سياسية، ويتبع في عمله أيضا مسلك الهيئات القضائية سواء من حيث الإجراءات وأصول المحاكمات وخاصة من حيث وجاهية المحاكمة ومراعاة حقوق الدفاع وغيرها وهذا لا يكون إلا من هيئة قضائية.

وأما بالنسبة للخاصة الثانية، فإنه وعلى الرغم من الخلاف الفقهي الكبير حول طبيعة قرارات المجلس أهي قرارات أم أحكام ومدى تمتعها بقوة الشيء المقرر به أم الشيء المقضي به؟ إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي نفسه حسم هذا الخلاف الفقهي معترفاً بشكل صريح وواضح لقراراته بالطبيعة القضائية، وطالما استقر المجلس على إعطاء قراراته الطبيعة القضائية، فإنه أعطاها بالتوازي قوة القضية المقضية لا قوة الشيء المقرر.

ولتأكيد ذلك نبين بأن المجلس ذاته بيَن في أحد أحكامه بأن قوة القضية المقضية على غرار أي حكم قضائي صادر عن أي جهة قضائية لا تلتصق بمنطوق الحكم فقط، وإنما تمتد إلى الحيثيات التي تشكل سنداً وأساساً لمنطوق الحكم. فضلاً عن ذلك فإننا نرى بأنه في الدستور نفسه ما يؤكد وجهة نظر المجلس الدستوري إذ تنص المادة ٦٢ على أن قرارات المجلس غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن وملزمة لجميع السلطات العامة بما فيها السلطات الإدارية والقضائية وهذه التعابير والمصطلحات لا تستخدم إلا بالنسبة للأحكام القضائية.

ويُضيف الفقيه الكبير فالين ويناصره في ذلك فقهاء آخرون كثيرون[١] بأن تنظيم المجلس الدستوري ونظام تعيين أعضائه لا يمكن أن ينزعوا الصفة القضائية عنه، إذ ليس من المهم حسب رأيهم النظر إلى طريقة تعيين أعضاء المجلس، وإنما يجب التركيز إلى ما بعد التعيين وبيان ما إذا كان الأعضاء يتمتعون بالضمانات الدستورية التي تضمن استقلالهم وحيادهم في عملهم.

ويُشير الفقيه فالين في هذا المجال إلى أن أعضاء المجلس الدستوري ولو كانوا معينين إلا أنهم يتمتعون بالضمانات اللازمة التي تكفل لهم استقلالهم في ممارسة

---

[1]) C. Debbasch, J.M. Pontier, J. Bourdon et J. Ricci, Droit constitutionnel et Institutions politiques; Paris. Economica. 1983 P. 493. D. Chantebout, Droit constitutionnel et Institutions politiques ; Economica. Paris 2Ed. 1979 P. 56-57.

مهمتهم، فهم غير قابلين للعزل ومدة عضويتهم غير قابلة للتمديد ولا يمكن ترفيعهم خلال مدة عملهم ولا يستطيعون ممارسة أية وظيفة عامة أثناء توليهم مهامهم في المجلس الدستوري. وهذه الضمانات تكفل بلا شك لأعضاء المجلس الدستوري ممارسة وظيفتهم القضائية في رقابة دستورية القوانين والوظائف الأخرى التي أناطه به الدستور بطريقة مستقلة وتضمن حيدتهم ونزاهتهم في آلية عملهم واتخاذهم القرارات القضائية بشأن المسائل المعروضة عليه.

من الجدير التنويه أن فريقاً كبيراً من الفقهاء الفرنسيين شايع وانضم لرأي فالين معترفين ومقرين بالطبيعة القضائية للمجلس الدستوري الفرنسي[١]. ونحن من جانبنا نضم رأينا إلى هذا الفريق الفقهي ونرى أنه لا يجب النظر إلى أن أعضاء المجلس الدستوري معينين، إذ لو أخذنا بوجهة النظر هذه، لكان من الواجب علينا إنكار الطبيعة القضائية لمجلس الدولة ولمحكمة الحسابات، بل والقضاء العادي أيضاً لأنهم إن لم يكن جميعهم معينون فالغالبية العظمى معينة من السلطة التنفيذية. أضف إلى ذلك فإن الفقه الفرنسي يشير من الناحية التطبيقية والعملية إلى أن السلطات العامة المختصة بتعيين أعضاء المجلس الدستوري ولو كانت تملك سلطة تقديرية في تعيين أعضاء المجلس إلا أنهم يختارون لهذه المهمة أعضاء من الوسط القانوني ويقع اختيارهم على كبار فقهاء القانون العام خاصة المختصين بالحقل الدستوري والإداري.

كما أضاف فقهاء آخرون حججاً أخرى لتأكيد الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري وللتدليل على أنه هيئة قضائية وليس هيئة سياسية. فقد ذهب الفقيه الكبير المختص بالقانون الدستوري "فرانسوا ليشير"[٢] الذي شغل منصب العضوية في المجلس الدستوري عدة سنوات إلى القول: بأن اعتبار المجلس الدستوري هيئة سياسية هو قول يتناقض مع المبادئ الأساسية في القانون العام ويتعارض مع مبادئ الديمقراطية. فهو من ناحية أولى، يتعارض مع المبدأ الديمقراطي لأن هذا المبدأ يفترض ممارسة العمل السياسي بواسطة الشعب أو نوابه وهذا ما لا ينطبق البتة على أعضاء المجلس الدستوري حيث أن

---

[1]) C. Debbasch et Autres, Opt. Précité; D. Chaantebout, opt. Précité. D. Rousseau، Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris. 4éd. 1995, P. 48.

[2]) F. Luchaire, Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ? P.D.P.I 1979. P. 29 et sous ; Le Conseil constitutionnel Tome I. Economica، Paris 2 éd. P. 38.

هؤلاء الأعضاء معينون من قبل بعض السلطات السياسية وليسوا نواباً عن الشعب لأنهم غير منتخبين من قبله فضلاً عن أنهم لا يمارسون عملاً سياسياً وإنما عملاً ذا طبيعة قضائية.

ومن ناحية أخرى، فإن القول بأن المجلس هو هيئة سياسية هو قول يتعارض مع مبدأ المسؤولية السياسية الذي يعتبر من المبادئ الأساسية في القانون العام والذي يقضي بأن كل هيئة تملك سلطة معينة يجب أن تكون مسؤولة عن ممارسة هذه السلطة، فالمبدأ القانوني والسياسي العام يقتضي بأنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية. وطبقاً لهذا المبدأ، فإن أعضاء المجلس الدستوري يجب أن يكونوا فيما إذا قلنا بأن المجلس ذو طبيعة سياسية مسؤولين عن ممارسة مهامهم في حين أن أعضاء المجلس الدستوري غير مسؤولين أمام أحد أو أمام أية هيئة أو جهة معينة، وذلك بعكس السلطة التنفيذية التي تعد مسؤولة أمام البرلمان لأنها هيئة سياسية.

كما أنّه من جانبنا بإمكاننا إضافة حجج أخرى لتدعيم وتأكيد الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري الفرنسي. وتتمثل الحجة الأولى بأن المجلس أصبح مختصاً أيضاً كما بينا سابقاً بنظر دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز، وهذه الرقابة لا تختص بها إلا هيئة قضائية. وتتمثل الحجة الثانية بأن المجلس لا يستطيع تحريك الرقابة على دستورية القوانين من تلقاء نفسه، وإنما هو بحاجة دائماً إلى طلب يقدم إليه وهذا يشكل سمة بارزة من سمات العمل القضائي، عدا طبعاً الرقابة الإجبارية حيث تكون إحالة القوانين إليه إلزامية وبقوة الدستور. وأمّا الحجّة الثالثة فنستخلصها من الاختصاصات الأخرى التي أناطها الدستور بالمجلس والتي تتميز بطابعها القضائي البحت والتي لا يمكن إذاً منحها إلا لجهة قضائية وهذه الاختصاصات هي الفصل في صحة عملية انتخاب رئيس الجمهورية وسلامة عملية الاستفتاء والطعون الانتخابية النيابية.

ومن الجدير ذكره قبل أن نختم الحديث عن المجلس الدستوري الفرنسي أن نشير إلى أن هذا المجلس لعب دوراً هاماً وفعالاً في كبح جماح السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث باشر مهمته كمنظم لعمل السلطات العامة على أفضل وجه، وذلك بالحفاظ على اختصاص كل من هاتين السلطتين بما يتفق ونصوص الدستور من جهة، وفي حماية

حقوق وحريات الأفراد إذ أصدر العديد من الأحكام مؤكداً على هذه الحقوق والحريات للأفراد وكان أهمها الحكم الذي أعلن فيه أنه لا يراقب دستورية القوانين مع نصوص الدستور فقط وإنما أيضاً مع إعلان حقوق الإنسان والمواطن ومقدمة دستور عام ١٩٤٦ والمبادئ العامة الدستورية والمبادئ المُستخلصة من قوانين الجمهورية (المجموعة الدستورية) من جهة أخرى. فاستطاع المجلس بموجب هذا الدور أن يحفف لا بل أن يهمش الانتقادات التي تعرض لها من ناحية نظام تشكيله وطريقة إحالة الطعون المتعلقة بدستورية القوانين إليه.

وقد ساهم المشرع الدستوري نفسه في الحد من الانتقادات الموجهة للمجلس الدستوري وذلك عبر الضمانات التي أعطاها لأعضائه وفتح المجال لتقديم الطعون ل٦٠ نائباً أو شيخاً وإدخال طريقة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز. بمعنى آخر، فإن المشرع سمح للأفراد بالطعن بعدم دستورية القوانين عبر بوابة محكمة النقض ومجلس الدولة، وبهذا يكون المشرع قد قلص إلى حدٍّ كبير من الانتقادات الموجهة إلى المجلس الدستوري فيما يتعلق بآلية تشكيله وطريقة إحالة الطعون إليه.

ومن مجمل ما سبق فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، نخلص إلى القول بأنه على عكس تجربة المجلس الجمهوري "المحافظ" واللجنة الدستورية اللذان فشلا بشكل ذريع في ممارسة مهامهما برقابة دستورية القوانين، فإن المجلس الدستوري حقق نجاحاً باهراً بلغ إلى حد أنه لم يكن من الممكن لأحد تصور النجاح الذي وصل إليه المجلس واستطاع بفضل هذا النجاح أن يصبح مثالاً يُحتذى به من قبل الدول الأخرى. وبفضل هذا النجاح أيضاً تغيرت النظرة حيال طبيعته القانونية بحيث أضحت الغالبية العظمى من الفقه تعده هيئة قضائية لا سياسية، ونعتقد بأنه من هذه الزاوية جاء وصف أعضاء المجلس الدستوري بوصف التسعة الحكماء[١] وبات الفقه يعده إحدى الهيئات الأساسية والهامة في الدولة[٢].

---

[١] د. فتحي فكري: القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، ٢٠٠٧، شركة ناس للطباعة، ص ٢٠٣.

[2] J. Cadart, Institutions politiques et droit constitutionnel; T. 1 1979. P. 164.

ونستطيع أن نستشف من كل ما تقدم، أن الفقه يفضل اعتبار الهيئة التي يجب أن يناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين أن تكون هيئة قضائية وليست هيئة سياسية. وبناءً على ذلك ونظراً للانتقادات التي وجهت لطريقة ممارسة الرقابة عن طريق هيئة سياسية ونظراً لأنها فشلت بشكل عام في ممارسة مهمتها، نرى بأن غالبية الدول عمدت في دساتيرها إلى إيكال الرقابة على دستورية القوانين لهيئة قضائية.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة قضائية

تعد الرقابة على دستورية القوانين في جوهرها ومضمونها بلا أدنى شك عملية ذات طبيعة قانونية كونها تتمثل في مطابقة نص قانوني أدنى (نص تشريعي أو لائحي) مع نص قانوني أعلى (نص دستوري) بغية الكشف فيما إذا كان النص الأدنى مطابق أم يحتوي على مخالفات للنص الأعلى وهو الدستور ذلك الأب الروحي لبقية القواعد القانونية.

وبناءً عليه، فإنه يشترط فيمن يمارس هذه المهمة مؤهلات وخبرات قانونية غير عادية وفنية عالية نظراً لحساسية المهمة المناطة به وهذا ما يظهر من خلال اتجاه الدول بإيكال موضوع الرقابة على دستورية القوانين ليس لهيئة قضائية عادية وإنما لهيئة قضائية تحتل أعلى المراتب في السلم القضائي. وأضف إلى ذلك، أن الدساتير أو القوانين الخاصة بهذه الهيئة القضائية تشترط أن يكون العضو الذي سيناط به مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين قد أمضى فترة طويلة من العمل في المجال القانوني كدليل على ضرورة توفر الخبرة التي تؤهله لممارسة هذه المهمة الخطيرة والدقيقة.

ومن هذا المنطلق، فقد تم انتقاد الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية كونها تمارس من قبل أعضاء قد لا تتوفر فيهم المؤهلات القانونية إذ يتم فيها تغليب المؤهلات السياسية والحزبية على الاعتبارات القانونية. فضلاً عن أن هذه الهيئة يمكن أن تغلب في عملها الاعتبارات السياسية على القانونية، الأمر الذي قد يصل بها إلى إلغاء نص قانوني لأنه لا يوافقها من الناحية السياسية ولو كان هذا النص القانوني

مطابقاً للدستور، وبالمقابل ترفض إلغاء قانون على الرغم من أنه مخالف للدستور كونه يوافقها من الناحية السياسية.

فإسناد الرقابة إذن على دستورية القوانين لهيئة قضائية هو بمثابة وضع النقاط على الحروف ووضع الأمور في نصابها الصحيح، فرجال القضاء فضلاً عن أنهم تتوفر فيهم الخبرات القانونية التي تؤهلهم لممارسة مهامهم، فإنهم يتمتعون بضمانات وحقوق تكفل لهم ممارسة مهامهم بحياد ونزاهة وكفاءة بما يضمن احترام المشرع العادي للدستور، كما أنهم يتبعون الإجراءات والأصول القضائية أثناء توليهم مقارنة النص القانوني العادي مع النص الدستوري.

واستناداً لما سبق، فإننا لمسنا تهافت الدول صوب إيكال الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية عليا وإن اختلفت في آلية وطريقة الرقابة. إن الدول لم تتبن أسلوباً واحداً، وإنما تبنت عدة أساليب في تنظيم الرقابة، فمنها من أخذ بأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدعوى القضائية المباشرة، ومنهم من أخذ بالرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع أو المركز (الفرع الثاني). ولكننا نرى أنه من الضروري قبل البدء بشرح أساليب الرقابة أن نقوم بدراسة نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق القضاء (الفرع الأول).

الفرع الأول

نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين

قد يستغرب البعض لا بل قد يتهمنا بالتناقض وعدم المنطقية عندما نريد التدليل على أن فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين ولدت في إنكلترا، ومصدر هذا الاتهام يكمن في أن هذا البلد لم يتبن حتى الآن موضوع الرقابة على دستورية القوانين. ومع ذلك نؤكد بأن فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي فكرة إنكليزية وإن كان قد خيل للبعض أنها فكرة أمريكية المنشأ. فلا يعتبر صحيحاً القول إذاً بأن بذور الفكرة ولدت في الولايات المتحدة الأمريكية بحكم من المحكمة الاتحادية العليا، وإنما ولدت في

بريطانيا على نحو ما سنتولى شرحه وأن الولايات المتحدة استقت هذه الفكرة من إنكلترا كونها كانت مستعمرة إنكليزية.

إن فكرة إمكانية استبعاد القاضي لنص قانوني من التطبيق بسبب مخالفته أو معارضته لنص قانوني أعلى هي فكرة انكليزية، وقد بدأت هذه الفكرة بالظهور في بداية القرن السابع عشر. ففي بداية هذا القرن، دافع القاضي الإنكليزي "كوك" عن فكرة سمو وعلو القانون العام الإنكليزي على القانون الملكي، ففي حكمه الصادر في قضية بونهام أعلن أنه يظهر من قراءة كراساتنا "مجلاتنا" أن القانون العام في كثير من القضايا يسمو على القوانين الصادرة عن البرلمان ولهذا فقد تم إعلان بعض القوانين الصادرة عن البرلمان ملغاة وكأنها لم تكن. وكذلك أعلن رئيس القضاة السيد "أولدت" في ويستمينستر في عام ١٧٠١ أن الذي قاله السيد كوك في قضية " بونهام "ليس ضرباً من العبث والتحريف، لأنه يعد منطقياً وسليماً القول بأنه إذا كان هناك قانوناً صادراً عن البرلمان يقضي بأن شخصاً ما هو قاضياً وخصماً في آن معاً أو أن شخصاً يحكم في القضية الخاصة به، فإن هذا القانون عدم إذ أنه من غير الممكن أن يكون الشخص قاضياً وخصماً، لأن القاضي يحكم في قضية بين شخصين. وأضف إلى ذلك فإن التنظيم الاستعماري البريطاني كان قائماً على نظام تسلسلي "هرمي" للقواعد التشريعية، بمعنى أن المستعمرات كان لها حق التشريع في الأمور الداخلية المحلية، لكن بشرط صريح أن لا تتعارض تشريعاتها مع قوانين البرلمان وأن تحترم الميثاق الاستعماري الذي وضعه التاج.

واستناداً لما تقدم، فقد أعلن مجلس الملك الخاص عدم شرعية أكثر من٦٠٠ قانون صادر عن المستعمرات ما بين عامي ١٦٩٦-١٧٨٢ بسبب معارضتها للقوانين الإنكليزية. فالنظام القانوني الإنكليزي هو نظاما قائماً إذاً على نظام تسلسلي للقواعد القانونية، الأمر الذي يفترض بالضرورة وجود رقابة قضائية تكفل احترام هذا النظام الهرمي. ولكن هذه الأفكار في بريطانيا اختفت وتلاشت بعد الانتصار الحاسم للبرلمان إثر نجاح الثورة المجيدة في عامي ١٦٨٨-١٦٨٩ وانهيار الإمبراطورية البريطانية، إلا أن الأفكار السابقة كانت قد تركت بصماتها بصورة واضحة على الفكر القانوني الأمريكي ومهدت الطريق لتبني نظاماً رقابياً بغية فرض احترام التشريعات الأدنى للتشريعات الأعلى.

لقد ساهم في نشوء وترعرع فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية عدة عوامل. تتجسد هذه العوامل في التقاليد والممارسات الكنسية خلال الفترة الاستعمارية – بحسبان أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت مستعمرة بريطانية – واعتناق فكرة الدستور الجامد التي حلت محل الميثاق الاستعماري ومبدأ الفصل بين السلطات، علما أنه لا دساتير الدويلات ولا الدستور الإتحادي قد نصوا صراحة على تنظيم القضاء الدستوري أو على إعطاء اختصاص ممارسة الرقابة على دستورية القوانين لجهة قضائية معينة. وإن ما ساهم أيضاً في انتشار وقبول فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وعلى ضرورة وجودها هو مبدأ الدولة الفيدرالية الذي يقتضي بعلو الدستور الاتحادي على التشريعات الاتحادية وعلى دساتير الدويلات وتشريعاتها مما يتطلب وجود رقابة تضمن هذا العلو والسمو.

وإن فكرة الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا بدأت بالظهور على الصعيد المحلي "الدويلات" قبل الصعيد الاتحادي، فقد سادت فكرة ممارسة الرقابة على الصعيد المحلي من أجل ضمان عدم مخالفة قوانين الدويلات المحلية لدساتيرها، فمنذ حصول الولايات على استقلالها في عام ١٧٧٦ عملت على وضع دساتير لها تنظم بموجبها نظامها السياسي وتضمن الحقوق والحريات الفردية واعترفت للدساتير على غرار الميثاق الاستعماري بقوة قانونية أعلى من القوانين الصادرة عن المشرع العادي لهذه الدويلة، وطالما أن الدستور المحلي أقوى من التشريعات المحلية فلا بد إذا من تنظيم رقابة لفرض احترام الدستور من المشرع.

وانتقلت بعد ذلك هذه الفكرة من المستوى المحلي أي من الدويلات إلى المستوى الاتحادي، إلا أن هذا الانتقال لم يكن بإرادة المشرع الدستوري الإتحادي وإنما بمبادرة قضائية من المحكمة الاتحادية العليا. بمعنى آخر، إن فكرة الرقابة على دستورية القوانين هي فكرة قضائية المنشأ وليست تشريعية، فإذا كانت قوانين الدويلة يجب أن تحترم دستور هذه الدويلة وإذا كان دستور الدويلة نفسه يجب أن يحترم الدستور الاتحادي، فمن باب أولى أن تحترم قوانين الدويلة أحكام الدستور الإتحادي استناداً لمبدأ علو وسمو الدولة الاتحادية على الدويلات المنضمة لها ولمبدأ سمو وعلو الدستور الاتحادي على دساتير وتشريعات الدويلات وتشريعات الدولة الاتحادية. وإن سمو وعلو الدستور الإتحادي لا

يتطلب فقط ضرورة احترامه من قوانين الدويلات ودساتيرها، وإنما يتطلب أيضاً احترامه من القوانين الاتحادية، فهذا المبدأ يتطلب أن يُحترم الدستور الإتحادي من قبل جميع القواعد القانونية الأدنى بما فيها القوانين الاتحادية. وهذا ما دافع عنه ألكسندر هاميلتون في عام ١٧٨٨ بعد عام واحد من وضع الدستور الإتحادي ١٧٨٧ حيث بيّن أن الدستور الإتحادي هو القانون الذي يجب أن يسمو على جميع القوانين بما فيها الاتحادية.

وهذا ما سارت عليه المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في حكمها الشهير الصادر في عام ١٨٠٣ في قضية ماربوري ضد ماديسون، حيث أعلن القاضي مارشال ولأول مرة استبعاد قانون إتحادي من التطبيق بسبب مخالفته ومعارضته للدستور الاتحادي، كما اعترفت المحكمة الاتحادية بموجب هذا الحكم للقضاء بحق الرقابة على دستورية القوانين بقصد استبعاد تطبيق أي قانون مخالف للدستور. وهذا الإقرار للقضاء بحق الرقابة على دستورية القوانين لا يخص محكمة بعينها أو قاض محدد، وإنما هو أمر متروك لجميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ومراتبها التي يمكنها أن تبت في مطابقة القانون للدستور من عدمه.

وخلاصة القول، إن جذور الرقابة القضائية على دستورية القوانين نمت في بريطانيا ولكنها ترعرعت وأثمرت في الولايات المتحدة الأمريكية حتى أضحى الأسلوب الأمريكي في الرقابة على دستورية القوانين أسلوبا متميزاً ومؤثراً، حيث تأثرت بعض الدول بهذه الطريقة وتبنتها وبنفس الآلية والأسلوب، بينما تأثرت دول أخرى بهذه الفكرة إلا أنها تبنت أسلوباً مغايراً للأسلوب الأمريكي. كما أن بعض الدول تبنت أسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين ولكن عن طريق الدعوى القضائية المباشرة وكما أن من الدول من تلقف الفكرة الأمريكية مع إجراء تعديلات عليها حيث كرست الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي ولكن الدفع المركز وليس الشائع وهذا ما سيكون موضوع بحثنا في المطلب التالي.

الفرع الثاني

أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين

لقد انتشر أسلوب رقابة دستورية القوانين عن طريق القضاء بشكل واسع، ولكن الدول وإن اتفقت على إيكال أمر رقابة دستورية القوانين إلى القضاء، إلا أنها اختلفت فيما بينها في تنظيم آلية هذه الرقابة. فبعض الدول اختارت أسلوب الرقابة القضائية عن طريق الدعوى القضائية المباشرة (أولاً) ومنها من تبنى أسلوب الرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي الشائع أو المركز (ثانياً).

أولاً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدعوى المباشرة "رقابة الإلغاء"

ويقصد بهذا النوع من الرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء بناءً على طلب أو دعوى موجه مباشرة من صاحب الشأن –صاحب المصلحة– أو من قبل بعض الهيئات العامة التي ينص الدستور على حقها في تقديم طعن بعدم الدستورية إلى القضاء، بإلغاء القانون المطعون فيه وإبطاله فيما إذا تبين له أن أحكام هذا القانون مخالفة للدستور وذلك دون حاجة إلى أن يكون هناك نزاع أو دعوى مطروحة للبحث والفصل فيها أمام إحدى المحاكم. ومن خلال هذا التعريف يمكننا أن نحدد بأن هذه الرقابة تتسم بعدد من الخصائص بما يجعلها تتميز عن بقية أنواع الرقابة الأخرى على دستورية القوانين سواء من هيئة سياسية أو سواء من هيئة قضائية.

وتتصف الدعوى القضائية المباشرة بأنها دعوى هجومية بمعنى أن صاحب الشأن يهاجم بموجب هذه الدعوى القانون ذاته بقصد التوصل إلى الحكم بإلغائه من قبل القضاء. وكما تتصف بأنها دعوى مبتدأه مباشرة، بمعنى أن صاحب الشأن يتقدم بها مباشرة إلى القضاء دون أن ينتظر وجود نزاع مطروح أمام القضاء ليُثير أمامه مسألة عدم دستورية القانون بصفة تبعية، وإنما يتقدم بها بصورة أصلية ومبتدأة إلى القضاء طالباً منه النظر في دستورية القانون وإلغائه إذا ثبت له عدم دستوريته.

يصف الفقهاء هذه الدعوى أيضا بأنها على غرار دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعوى موضوعية، لأن الهدف منها يكمن في مهاجمة القانون ذاته ووزنه بميزان القواعد

الدستورية واكتشاف ما يشوب هذا القانون من مخالفات من ناحية المشروعية دون الملائمة، أي تنحصر سلطة القاضي الدستوري بمقارنة القانون المطعون فيه بالدستور ليتبين ما يشوبه من عيوب عدم الدستورية دون أن تمتد سلطته إلى رقابته من ناحية ملاءمته السياسية أو الاقتصادية... إلخ، وذلك بقصد التوصل إلى إلغائه وإبطاله وليس لاستبعاد تطبيقه عن نزاع معين. واستناداً لهذه الصفة الموضوعية للدعوى القضائية المباشرة للرقابة على دستورية القوانين، فإن الحكم الصادر من المحكمة القضائية المختصة بنظر دستورية القانون يحوز –على غرار الحكم الصادر عن القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الإلغاء– حجية مطلقة، بمعنى أن آثار الحكم الصادر عن المحكمة لا تقتصر على من رفع الدعوى وإنما تمتد إلى جميع من يمكن أن يشملهم القانون بأحكامه ويكون ملزماً أيضاً لجميع السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ونستخلص مما سبق، ميزة أخرى لهذه الدعوى ألا وهي أنها دعوى حاسمة أي أن المحكمة تصدر حكماً تحسم بموجبه النزاع المثار حول دستورية القانون لمرة واحدة وبصورة نهائية بالشكل الذي لا يسمح فيه بإثارة مسألة دستوريته من عدمها أمام أية جهة قضائية أو سياسية أخرى. فإذا ما أصدرت المحكمة حكمها بإلغاء القانون فإن هذا القانون يصبح عدماً ويزول من الوجود القانوني وتمتنع المحاكم عن تطبيقه والسلطة التنفيذية عن تنفيذه، وكما تمتنع السلطة التشريعية عن سنه بالشكل الذي ألغته المحكمة الدستورية وإن كان يمكنها إعادة سنه ضمن الحدود التي رسمتها المحكمة الدستورية في حكم الإلغاء. وبالمقابل، إذا ما قضت المحكمة بأن هذا القانون هو مطابق للدستور، فإن على جميع المحاكم الإلتزام بتطبيقه، ولا يمكنها إثارة مسألة دستوريته على حالات فردية يحكمها هذا القانون وذلك بناءً على الحجية المطلقة لحكم المحكمة المختصة، وكما على السلطتين التشريعية والتنفيذية الالتزام به.

ويتفرع عن النتائج التي تترتب على حكم المحكمة الناظرة في مشكلة الدستورية ملاحظتين "سمتين هامتين":

١- أن تكون هذه الرقابة مركزة وليست شائعة، أي يجب أن تختص بنظر مسألة دستورية القوانين محكمة واحدة على مستوى الدولة لا أن تكون في متناول يد جميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، علما بأن للنظام المركزي في تقرير الرقابة على دستورية القوانين فوائده التي تتمثل في وحدة التطبيق الدستوري وفي الحيلولة دون حدوث تضارب وتناقض في الأحكام القضائية الصادرة بشأن الدستورية بما يمنع حدوث خلل أو تصدع في النظام القانوني. من غير المنطقي لا بل من غير المقبول القول بأن هذه الرقابة شائعة أي في متناول جميع المحاكم ومن ثم نقول بأن حكم هذه المحاكم يحوز الحجية المطلقة، فهذا المصطلح الأخير يفترض صدور حكم واحد من محكمة عليا ملزم لجميع المحاكم والسلطات العامة، بينما لا يمكن للحكم الصادر عن محكمة أول درجة أو ثاني درجة أن يحمل هذه الصفة لأنه ليس ملزماً للمحاكم الأعلى درجة منها، فالرقابة الشائعة تفترض أن يكون للحكم حجية نسبية، على عكس الرقابة المركزية التي تفترض أن يكون للحكم حجية مطلقة.

٢- إن هذه الرقابة هي رقابة نصية أي تمارس بناءً على نص تشريعي دستوري، بمعنى أنه يجب على المشرع الدستوري أن ينص على هذه الرقابة صراحة وأن يبين كيفية وآلية ممارستها. وأما إذا سكت الدستور عن تنظيم هذه الرقابة ولم يقررها بنص صريح وواضح، فإنه لا يجوز لأية محكمة ممارستها مهما كانت درجتها في سلم الهرم القضائي. وإن سكوت المشرع عن تنظيم رقابة على دستورية القوانين يعني عدم إمكان ممارستها عن طريق دعوى أصلية ومبتدأه، ولكن لا يعني استبعاد فكرة الرقابة على الدستورية نهائياً إذ يمكن أن تتم بطريقة أخرى وهي الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع كونها يمكن ممارستها دون نص. لقد أقرت المحكمة الاتحادية العليا في أمريكا الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع ولم يكن هناك نص في الدستور يقرها، وكذلك قبل القضاء الإداري المصري والسوري ممارسة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي دون وجود نص في الدستور يقرها وينظمها.

وإن الرقابة عن طريق الدعوى المباشرة يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة، فيمكن أن تمارس على غرار الرقابة عن طريق هيئة سياسية بصورة سابقة أي تمارس في طور من

أطوار تكوين القانون بعد سنه من البرلمان وقبل إصداره من رئيس الجمهورية. وإذا كانت الرقابة سابقة فلا يمكن ممارستها بعد أن يتم إصدار القانون من رئيس الجمهورية، ويعلق ممارستها على طلب من بعض الهيئات السياسية التي يحددها الدستور ومن الأفراد أيضاً في بعض الدول. ويمكن أن تمارس بصورة لاحقة أي بعد إصدار القانون ودخوله حيز النفاذ القانوني. وقد اتجهت الدول منحيين فيما يتعلق بالمدة اللازم خلالها تقديم الطعن بعدم الدستورية بواسطة الدعوى المباشرة، فمنها من علق إمكانية الطعن بمدة محددة من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، ومنها من ترك الباب مفتوحاً للطعن دون تقييده بمدة محددة.

ويترتب على المسلك الذي تسلكه الدول في دساتيرها نتيجة هامة جداً وهي أن الدساتير التي تقيد ممارسة الطعن بعدم الدستورية خلال مدة محددة، تضع جزاء على ذلك يتمثل بعدم قبول الدعوى فيما إذا قدمت بعد انتهاء المدة التي حددها الدستور لتقديم الطعن أي رد الدعوى شكلاً لتقديمها خارج الميعاد القانوني. وهذا الدفع لانقضاء الميعاد يعد دفعاً من النظام العام ويمكن للمحكمة أن تثيره من تلقاء ذاتها. ولكننا بالمقابل، لا يمكننا تصور تطبيق هذه النتيجة في الدول التي لم تحصر دساتيرها ممارسة الطعن بمدة محددة، بمعنى أن رد الدعوى شكلاً لانقضاء الميعاد لا يمكن تصور تطبيقه في هذه الدول، طالما أن الدستور فتح المجال لتقديم الدعوى في جميع الأوقات ولم يقيدها بفترة زمنية محددة طالما أن القانون ما يزال قائماً.

وذكرنا بأن الرقابة بطريقة الدعوى القضائية المباشرة هي رقابة مركزية أي أن محكمة واحدة ينحصر فيها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وهذا ما يقتضي تحديد المحكمة التي سيناط بها القيام بهذه المهمة، فهل سلكت الدول في هذا المجال مسلكاً واحداً؟ يشير الواقع العملي إلى أن الدول نحت في هذا المجال أحد اتجاهين: الاتجاه الأول ويتمثل في إناطة مهمة الرقابة على دستورية القوانين بأعلى هيئة قضائية في الدولة أي بالمحكمة التي تتربع على قمة هرم المحاكم القضائية كمحكمة النقض مثلاً، أو مجلس الدولة، وإذا كنا أمام دولة مركبة فإن الرقابة تناط بأعلى محكمة اتحادية. ويتسم هذا الأسلوب بعدة فوائد تتمثل بقلة النفقات والتكاليف نتيجة عدم تعدد الجهات القضائية ويتسم كذلك بالخبرة التي تكتسبها المحكمة من جراء تطبيق القوانين. وبالمقابل، فإن هذا

الاتجاه له مساوئه من ناحية أنه ينيط هذه المهمة بمحكمة غير متفرغة خصيصاً للقيام برقابة دستورية القوانين تلك المهمة الخطيرة التي تحتاج إلى خبرات ومؤهلات عالية لممارستها والتي تقتضي إذاً ممارستها من هيئة تُشكل خصيصاً لهذه المهمة. فضلاً عن ذلك، فإن المحكمة قد لا تتمكن من النظر في مسألة دستورية القوانين بصورة جدية وموضوعية بحسبان أن كثيراً من الطعون غير المتعلقة بالدستورية ترفع أمامها إضافة إلى الطعون الدستورية، الأمر الذي يؤدي إلى اختناق ديوان المحكمة بالطعون وبالتالي يؤدي بلا شك إلى البطء في حسمها مع أن الطعون الدستورية نحتاج بطبيعتها إلى السرعة في حسمها لمعرفة مصير القانون المطعون فيه ومصير القضايا العالق البت فيها بالاستناد إلى هذا القانون.

وأضف إلى ذلك، فإن إيكال هذه المهمة لأعلى هيئة قضائية يؤدي بنا إلى إعطاء هذه المحكمة – برأينا – صفتين متناقضتين. فمن جهة، تعد هيئة مطبقة للقانون عند فصلها في المنازعات القضائية التي تثور بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة التي ينطبق عليها القانون. ومن جهة أخرى، تعتبر هيئة لاغية للقانون وذلك عندما تنظر في طلب موجه ضد القانون بدعوى عدم دستوريته ويظهر لها فعلاً بعد تمحيص القانون صحة الدفع. فهل يستقيم مع المنطق القانوني قيام المحكمة ذاتها مرة بتطبيق القانون ومرة أخرى بإلغاء القانون؟

الاتجاه الثاني، نظراً للمساوئ التي يتصف بها مسلك منح الرقابة لأعلى هيئة قضائية في الدولة، فإن الكثير من الدول أناطت مهمة ممارسة الرقابة على دستورية القوانين بمحكمة قضائية تُشكل خصيصاً بقصد رقابة دستورية القوانين. إننا نرى بأن هذا الاتجاه يتلافى مساوئ الاتجاه الأول من ناحية أنه ينيط رقابة دستورية القوانين بهيئة متخصصة ولها مهمة وحيدة وهي رقابة دستورية القوانين مما يؤدي إلى إتقانها لعملها الذي يتطلب بطبيعته وماهيته الخبرة والكفاءة والتخصص نظراً للأهمية القصوى لمهمتها المتمثلة بإلغاء القوانين.

ثانياً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي

يقصد بهذا النوع من الرقابة القضائية على دستورية القوانين تصدي القضاء لبحث دستورية قانون في معرض نظره لدعوى مرفوعة أمامه بغض النظر عن طبيعة هذه الدعوى أي سواء كانت دعوى جزائية أم مدنية أم إدارية وذلك عندما يدفع أحد الخصوم بمخالفة القانون، الذي سيتولى القاضي تطبيقه على هذا النزاع، للدستور أو عندما يُثير القاضي هذه المسألة من تلقاء ذاته. ففي هذه الحالة يُوقف القاضي النظر في الدعوى الأصلية ريثما يتم البت في المسألة الفرعية المتعلقة بدستورية القانون من المحكمة ذاتها أو من محكمة مختصة برقابة دستورية القوانين، الأمر الذي كان موضع اختلاف بين الدول بسبب اختلافها في تقاليدها وثقافتها القانونية مما رتب اختلاف في أسلوب وطريقة ممارسة هذه الرقابة. يظهر من دساتير بعض الدول بأنها وفي إطار تنظيمها للرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي لم تتبن أسلوباً واحداً، وإنما وحسبما يظهر من التعريف الذي أعطيناه لهذه الرقابة بأن الدول اتبعت أسلوبين. هذين الأسلوبين هما الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع وذلك عندما تتولى المحكمة الناظرة في النزاع الأصلي ذاتها النظر في مسألة دستورية القانون وهو ما يطلق عليه تسمية الطريقة الأمريكية في رقابة دستورية القوانين، أو الرقابة على دستورية القانون عن طريق الدفع الفرعي المركز وذلك عندما تنظر في مسألة دستورية القوانين محكمة واحدة مختصة بهذه المهمة وهو ما يطلق عليه تسمية الأسلوب الأوروبي.

١- الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع: يقصد بهذه الرقابة قيام القاضي عندما يدفع أمامه أحد الخصوم أو يُثير المسألة من تلقاء ذاته في معرض فصله في نزاع أصلي مرفوع أمامه وهو من اختصاصه ببحث دستورية القانون الذي يطبقه على النزاع المطروح أمامه بذاته ودون أن يحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية، ذلك أنه لا يوجد أصلاً في هذا النوع من الرقابة محكمة دستورية متخصصة بالنظر في دستورية القوانين. بمعنى آخر، فإن القاضي الناظر في النزاع سيكون أمام مسألة أولية وهي مسألة البت في دستورية القانون المطبق أمامه على النزاع الذي عليه أن يفصل فيها أولاً قبل أن يفصل في النزاع الأصلي المعروض أمامه بحسبان أن الفصل في النزاع

الأصلي يتوقف على الجواب المعطى للمسألة الأولية التي تكمن في معرفة ما إذا كان القانون المطعون فيه دستورياً أم غير دستوري وهذا ما يقتضي تطبيق القانون أو استبعاد تطبيقه. فإذا ما قضت المحكمة بدستورية القانون فإنها ستتولى تطبيقه وتقوم بالفصل بالنزاع بناءً على أحكامه، وأما إذا قضت بعكس ذلك فإنها ستستبعد تطبيقه عن النزاع وتبحث عن قانون مطابق للدستور لتفصل بالنزاع بناءً عليه أو أن تفصل بالنزاع استناداً لأحكام الدستور.

وقد نشأت هذه الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية وارتبط ظهورها بالقضاء الإتحادي حيث أن المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية أصدرت في عام ١٨٠٣ حكماً قضت بموجبه صراحة بعدم دستورية قانون إتحادي لمخالفته للدستور الاتحادي وبحق القاضي الناظر في نزاع معين بالتصدي لبحث دستورية القانون المطبق على النزاع المطروح أمامه. واعتباراً من هذا التاريخ بدأت الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع بالظهور والانتشار حتى باتت تشكل أسلوباً قائماً بذاته ومستقلاً في رقابة دستورية القوانين بواسطة القضاء. ويترتب على القول بأن هذا النوع من الرقابة وجد بمبادرة قضائية أن المشرع الدستوري لم ينص على هذه الرقابة في أي موقع من الدستور لا في المقدمة ولا في المتن ولا حتى في الأحكام الختامية. بمعنى آخر، سكت المشرع عن تنظيم هذه الرقابة ولم يقرها صراحة، ولكن هذا السكوت لا يعني عدم إجازتها وإنما على العكس أعتبر الفقه أن سكوت المشرع يعد إجازة ضمنية للرقابة على دستورية القوانين بواسطة الدفع الفرعي الشائع.

وقد أسست المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية اختصاص القضاء برقابة دستورية القوانين على حجتين قانونيتين منطقيتين ومسلم بهما في العلوم والأوساط القانونية. تتجسد الحجة الأولى في مبدأ سمو وعلو القانون الدستوري على جميع القواعد القانونية الأخرى، واستناداً لهذا المبدأ قضت المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية بأنه "ما دام الدستور هو القانون الأسمى للبلاد فإنه لا يكون للتفرقة بين القانون الأسمى والقوانين العادية أية قيمة إلا إذا تقيدت السلطة التشريعية في نشاطها بحدود ذلك الدستور فيما يصدر عنها من قوانين، فإذا ما خالفت القوانين الصادرة عنها نصوص الدستور، غدت باطلة لعدم دستوريتها. وبتعبير آخر، فإنه لا معنى للقول بسمو وعلو الدستور إذا كان بالإمكان

تعديل الدستور أو مخالفته بالوسائل العادية التي تعدل بها التشريعات العادية دون أن يكون هناك جزاء يفرض على هذه المخالفة.

وأما الحجة الثانية، فإنها تكمن في طبيعة وظيفة القاضي في معرض فصله بالمنازعات القضائية، فعندما يعرض نزاعاً على القاضي ويجد نفسه أمام عدة نصوص قانونية قابلة للتطبيق على النزاع ولكن بينها، أي بين هذه النصوص، تزاحم وتعارض فعلى القاضي إزالة هذا التعارض والتضارب بين الأحكام القانونية المتعددة ليتمكن من الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه. فإزاء هذه الحالة ماذا يفعل القاضي هل يطبق القانون البرلماني غاضاً النظر عن بقية القواعد القانونية الأخرى ولو كانت أعلى منها في المرتبة القانونية أم أن عليه أن يفاضل بينها بحسب قوتها القانونية؟ تجيب المحكمة الاتحادية نفسها عن هذا التساؤل قائلة بأن القاضي غير ملزم فقط بتطبيق القانون العادي "القانون بالمعنى الضيق" وإنما يلتزم بتطبيق القانون بالمعنى الواسع أي كل قاعدة قانونية عامة ومجردة بغض النظر عن المصدر والأهمية والقوة القانونية لهذه القاعدة. وبناءً على ذلك، فإذا ما تعارضت هذه القواعد القانونية وتزاحمت في التطبيق في معرض الفصل في نزاع معين، كان على القاضي بل من واجب القاضي تطبيق القاعدة العليا، وإهمال واستبعاد تطبيق القاعدة الدنيا، فالمبدأ بأن الأعلى يسود الأدنى. فمثلاً، إذا ما تعارض نص قانوني مع أحكام الدستور، وجب على القاضي أن يستبعد تطبيق القانون ويُنزل حكم الدستور على النزاع المطروح أمامه، وإذا ما تعارض قانون مع قرار تنظيمي فعلى القاضي تطبيق القانون وإهمال تطبيق اللائحة، بمعنى أن عليه أن يعمل مبدأ تدرج القواعد القانونية في القوة الحقوقية ويفاضل بين هذه القواعد.

ويمكننا في هذا الصدد الإشارة إلى أن ما توصلت إليه المحكمة الاتحادية العليا يعتبر ترجمة وانعكاساً للمبادئ التي أرساها الفقه في ميدان القانون بشكل عام، ومن أهم هذه المبادئ التي أرساها الفقه هو أن القاعدة القانونية العليا تجب القاعدة القانونية الأدنى. وبناءً عليه، ففي حال قيام تعارض بين قاعدة قانونية عليا وقاعدة قانونية أدنى، فعلى القاضي تطبيق القاعدة القانونية الأعلى وإهمال واستبعاد تطبيق القاعدة الأدنى في المرتبة القانونية. كما أن الفقه استقر على مبدأ علو وسمو الدستور على جميع القواعد القانونية الأخرى.

تتميز الرقابة عن طريق الدفع الشائع كما يدل على ذلك تسميتها بعدم وجود محكمة واحدة مختصة بنظر دستورية القوانين على الرغم من أهمية وخطورة هذه الوظيفة. إن القاضي الناظر في النزاع نفسه هو الذي يبت في مسألة دستورية أو عدم دستورية القانون وهنا يكمن لب وجوهر الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هذا الدفع. بمعنى آخر، لا توجد مركزية في الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع، وإنما يتبع النظام اللامركزي في الرقابة أي أنها في متناول يد كل القضاة. إن هذه الرقابة يتولى ممارستها القاضي الناظر في النزاع وليس محكمة وحيدة، وبناء عليه فإن الحكم الذي يصدره بعدم دستورية القانون لا يحوز سوى حجية نسبية، بمعنى أن الحكم غير ملزم إلا في القضية التي فصل القاضي فيها، فهو غير ملزم للمحكمة نفسها في قضية أخرى وبالتالي ومن باب أولى أن يكون غير ملزم للمحاكم الأخرى. ولكن حكم المحكمة بعدم دستورية القانون غير نهائي إذ يمكن الطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا التي تبت بمسألة دستورية القانون بحكم يحوز استناداً لنظام السوابق القضائية الذي يتميز به النظام القانوني الأمريكي، حجية مطلقة لا نسبية.

وقد تعرض هذا النوع من الرقابة لعدة انتقادات فقهية قللت من أهمية هذه الرقابة وفعاليتها وحدّت من مدى انتشارها في الدول الأخرى. وهذه الانتقادات هي على الشكل التالي:

١- إن إعطاء حق رقابة دستورية القوانين لجميع المحاكم ولجميع القضاة يؤدي بلا أدنى شك إلى قيام تناقض وتعارض في الأحكام القضائية، بحسبان أن حكم القاضي في مسألة دستورية القانون يحوز حجية نسبية، بمعنى أنه غير ملزم إلا في القضية التي فصل فيها فهو غير ملزم لا للمحاكم الأخرى ولا للمحكمة ذاتها في نزاع آخر. وهذا الأمر يؤدي إلى أن بعض المحاكم تعلن عدم دستورية القانون بينما تعلن بعضها الآخر دستوريته، أو حتى أن المحكمة ذاتها قد تعلن في نزاع معين عدم دستوريته وفي نزاع آخر تعلن دستوريته، علماً بأن نظام السوابق القضائية يحد من وجود هذه الحالة ولكنه لا يمكننا استبعادها نهائياً من الحدوث سيما إذا لم يرفع الموضوع إلى المحكمة الاتحادية العليا.

٢- يترتب على الانتقاد الأول انتقاد أخر مفاده أن هذه الرقابة تتناقض مع طبيعة وغرض الرقابة على دستورية القوانين التي تقضي بأن القانون إما أن يكون دستورياً للجميع أو غير دستوري للجميع ولا يمكن أن يحمل صفتين متناقضتين دستوري مرة وغير دستوري مرة أخرى. علماً أن هذا الموضوع قد يتكرر عدة مرات أي أنه يمكن أن يعتبر القانون غير دستوري عدة مرات ودستوري عدة مرات أخرى بحسبان أن حكم القاضي لا يحوز سوى حجية نسبية مما يؤدي حتماً إلى التعارض والتناقض بين أحكام المحكمة الواحدة أو بين أحكام المحاكم المختلفة وهذا لا يتناسب البتة مع الأهمية والمكانة السامية التي يتبوؤها القانون المعبر عن الإرادة العامة للأمة، فإرادة الأمة المعبر عنها عن طريق القوانين ليست مجالاً للتلاعب من قبل القضاة سيما إذا كان القاضي في مقتبل حياته القضائية.

٣- تؤدي هذه الرقابة إلى عدم الاستقرار التشريعي، إذ يبقى القانون مهدداً دائماً بعدم تطبيقه بحسبان أن هذه الرقابة لا تتقيد ممارستها بمدة زمنية معينة وأنه بإمكان أي فرد الدفع بعدم دستورية القانون وفي كل لحظة طالما أن القانون ما يزال نافذاً. وتتعقد المشكلة وتزداد سوءاً فيما إذا وصل الموضوع إلى المحكمة الاتحادية العليا ذلك أن حكم هذه المحكمة بشأن دستورية القانون يحوز حجية مطلقة لا نسبية على نحو ما بيناه سابقاً أي يعتبر القانون لاغياً وغير ذي أثر. فكيف سيتم إذا معالجة الحالات والأوضاع التي كان قد طبق عليها القانون الملغى؟

٤- ويترتب على الانتقاد الثالث انتقاد آخر وهو أن هذه الرقابة تؤدي إلى عدم المساواة والعدالة في تطبيق القانون، ذلك أن القانون يطبق تارة ولا يطبق تارة أخرى، فإذا لم يدفع أحد بعدم دستوريته فإن القانون يطبق على النزاع، وأما إذا تم الدفع بعدم دستوريته، فيستبعد من التطبيق فيما إذا قرر القاضي الناظر في النزاع استبعاد تطبيقه لعدم دستوريته، بمعنى أن البعض يتحمل وزر وأعباء القانون بينما ينجو آخرون من مساوئه وأعبائه.

٥- إن هذه الرقابة تترك مجالاً واسعاً للقاضي من حرية التقدير، بمعنى أن القاضي يملك سلطة تقديرية كبيرة في تقرير دستورية أو عدم دستورية القانون المدفوع بعدم دستوريته أمامه. وهذا ما يدفعنا إلى التحذير من خطر استعمال القاضي لهذه السلطة التقديرية

إرضاء لأمور شخصية أو للمحسوبية أو أن يستعملها تحت ضغط الوساطة أو ضغط بعض الأحزاب السياسية.

٦- إن إعطاء الرقابة على دستورية القوانين لجميع المحاكم ينطوي في طياته على تقليل من أهمية وقداسة القوانين، فالقانون كان وما يزال تعبير عن الإرادة العامة للأمة، ولا شك في أن إعطاء سلطة تعطيل تنفيذ قانون أو استبعاد تطبيقه من قبل أي قاضي سيما إذا كان قاض أول درجة "قاضي صلح أو بداية" في مقتبل حياته الوظيفية، يحمل الكثير من الامتهان والتقزيم للسلطة التشريعية ويحط من قدرها خاصة وأن هذه السلطة تضم في بطنها أعضاء يملكون خبرات وكفاءات ومؤهلات قانونية تفوق بكثير خبرة الكثير من القضاة. فهل يمكن دائماً تغليب إرادة القاضي خاصة إذا كانت خبرته ضعيفة على إرادة الأمة؟ إننا نرى أنه من غير المحبذ تغليب إرادة القاضي دائما خاصة إذا كان في مقتبل حياته القضائية على إرادة الأمة.

وقد دفعت هذه الانتقادات بالعديد من الدول إلى هجر الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع وحدت بمشرعيها الدستوريين إلى تبني وترجيح أسلوب الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز الذي يمارس عن طريق محكمة واحدة مختصة لتتلافى مساوئ أسلوب الدفع الفرعي الشائع.

٢- **الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي المركز "الأسلوب الأوروبي-العربي"**: يقصد بهذا الأسلوب لرقابة دستورية القوانين قيام القاضي الناظر في النزاع عندما يدفع أمامه أحد الخصوم أو يُثير من تلقاء نفسه مسألة عدم دستورية القانون المطبق على النزاع بالتوقف عن الفصل بالنزاع وإحالة المسألة المتعلقة بدستورية القانون إلى محكمة يتم إنشائها خصيصاً للرقابة على دستورية القوانين والانتظار حتى صدور حكم من المحكمة الدستورية تعلن فيه دستورية أو عدم دستورية القانون المطعون فيه كي يتمكن بعد ذلك من معاودة الاستمرار بالفصل بالنزاع الأصلي المعروض عليه.

ففي هذا الأسلوب ليس للقاضي الناظر في النزاع البت في المسألة الأولية المتعلقة بدستورية القانون، وإنما يقتصر دوره على إحالة القانون إلى المحكمة الدستورية التي يُناط بها وحدها مهمة البت في دستورية القوانين بحكم يحوز الدرجة القطعية ويكون حاسماً

للنزاع بشكل نهائي. ونستنتج من ذلك، أنه طالما أن هناك محكمة تم إنشاؤها خصيصاً للنظر في دستورية القوانين، فإن هذه الرقابة على خلاف الدفع الشائع هي رقابة نصية، بمعنى أنه يجب على المشرع النص عليها وتنظيمها وبيان كيفية تشكيل المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين وتحديد اختصاصاتها وآلية عملها، وإلا فإنه لا يمكن ممارسة هذه الرقابة. بمعنى آخر، فإن سكوت المشرع الدستوري عن تنظيم هذه الرقابة لا يمكن أن يفسر كما هو الحال بالنسبة للرقابة عن طريق الدفع الفرعي الشائع على أنه قبول وإجازة ضمنية لممارسة الرقابة عن طريق الدفع المركز ذلك أنه يجب أن تكون هناك محكمة تشكل خصيصاً لمباشرة الرقابة عن طريق الدفع المركز. وبما أن محكمة واحدة يناط بها أمر الفصل في دستورية القوانين، فإن مشكلة تعارض وتناقض الأحكام لا تبرز للوجود لأن هذه المشكلة لصيقة بحالة تعدد المحاكم، وأما إذا كانت هناك محكمة وحيدة فلا نتصور حدوث هذه المشكلة ولا حتى إمكانية وجودها.

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الثالث

مقارنة بين أوجه الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يظهر من خلال دراسة أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين التي اتبعتها الدول في تنظيم رقابة دستورية القوانين أن هناك نقاط تماثل ونقاط اختلاف بين هذه الأساليب، وهذه النقاط أي الالتقاء والاختلاف تتسع أو تضيق بحسب أسلوبي الرقابة موضوع المقارنة. وسنتولى المقارنة بالتوالي بين رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الشائع والدفع المركز (المطلب الأول)، وبين الرقابة القضائية عن طريق الدفع المركز والدعوى القضائية المباشرة (المطلب الثاني) وبين الدفع الشائع والدعوى القضائية المباشرة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

نقاط الالتقاء والاختلاف بين الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الشائع وعن طريق الدفع المركز بعدم الدستورية

يتبين من خلال دراستنا للرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع وعن طريق الدفع الفرعي المركز والمقارنة بينها أنهما يلتقيان في بعض النقاط (الفرع الأول)، ولكن بالمقابل يختلفان في نقاط أخرى (الفرع الثاني). وهذا ما سنتولى بيانه على التوالي.

الفرع الأول

نقاط الالتقاء بين الدفعين

تتجسد أوجه الإلتقاء بين الدفع الفرعي الشائع والدفع الفرعي المركز في النقاط التالية:

١- إن الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع أو المركز هي رقابة لاحقة دائماً كونها تتعلق ببحث دستورية قانون يطبق على نزاع معين أي أن القانون نافذ ومطبق ويشكل جزءاً من النظام القانوني في الدولة.

٢- إن الطعن بعدم دستورية القانون لا تتحدد في كلا الدفعين بمدة زمنية معينة، إذ يمكن الطعن بعدم دستورية القانون في أي وقت طالما أنه ما يزال مطبقاً ونافذاً مع الاختلاف طبعاً في أهمية وخطورة النتائج المترتبة على الحكم بعدم دستورية القانون الناتجة عن الاختلاف في حجية الحكم.

٣- إن إثارة الدفع في الحالتين متروك للأفراد أطراف النزاع الأصلي أو للقاضي الناظر في النزاع فيما إذا تولد لديه شك جدي بعدم دستورية القانون الذي سيحسم النزاع بالاستناد إليه ولا دور للسلطات العامة في إثارة عدم دستورية القانون في كلا الدفعين.

الفرع الثاني

أوجه الاختلاف بين الدفعين

تتجسد أوجه الاختلاف بين الدفع الفرعي الشائع والدفع الفرعي المركز في النواحي التالية:

١- يقبل الحكم الصادر عن المحكمة الناظرة في النزاع بعدم دستورية القانون في حالة الدفع الفرعي الشائع الطعن أمام جهة قضائية أعلى، بينما لا يقبل الحكم الصادر بعدم دستورية القانون في حالة الدفع الفرعي المركز الطعن أمام أية جهة قضائية فهو حكم نهائي لا يقبل أي طريق من طرق الطعن والمراجعة نظراً لصدوره عن جهة قضائية مستقلة ومتخصصة فقط برقابة دستورية القوانين ولا توجد محكمة أعلى منها كونها تأتي في قمة الهرم القضائي.

٢- إن الرقابة على دستورية القوانين في حالة الدفع الفرعي الشائع لا تحتاج إلى نص دستوري يقررها فهي تكمن في طبيعة وظيفة القاضي، فسكوت الدستور عن تنظيم رقابة على دستورية القوانين فسّر من الفقه والاجتهاد القضائي الدستوريين على أنه إجازة ضمنية لهذه الرقابة، في حين أن الرقابة القضائية في حالة الدفع الفرعي المركز هي رقابة نصية أي يجب على المشرع الدستوري أن يكون قد نص عليها وتولى أيضاً تنظيم المحكمة المختصة برقابة دستورية القوانين.

٣- إن الرقابة على دستورية القوانين في حالة الدفع الفرعي الشائع هي رقابة لامركزية لأنها وسيلة في متناول جميع المحاكم، بينما تعد الرقابة في حالة الدفع الفرعي المركز رقابة مركزية ذلك أنه يتركز اختصاص الرقابة في جهة قضائية واحدة يتولى الدستور ذاته النص عليها وتنظيمها.

٤- بحسبان أن الرقابة في حالة الدفع الشائع هي رقابة لا مركزية فإن ذلك يؤدي إلى إمكانية قيام تناقض وتعارض بين الأحكام، بينما لا نتصور وجود هذا الخطر في حالة الدفع الفرعي المركز ذلك أنه لا توجد سوى محكمة واحدة تختص بالبت في دستورية القوانين وطالما أنه لا توجد سوى محكمة واحدة فلا يمكن إذاً تصور قيام تناقض أو تعارض بين الأحكام حيال دستورية القانون.

٥- إن الحكم الصادر عن القضاء بعدم دستورية القانون في حالة الدفع الفرعي الشائع لا يحوز سوى حجية نسبية ويقتصر أثره على القضية التي صدر فيها، بينما يحوز الحكم في حالة الدفع الفرعي المركز حجية مطلقة.

المطلب الثاني

نقاط الالتقاء والاختلاف بين الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدعوى القضائية المباشرة وعن طريق الدفع الفرعي المركز

توجد نقاط إلتقاء بين الدعوى القضائية المباشرة والدفع الفرعي المركز (الفرع الأول)، ولكن توجد بالمقابل نقاط اختلاف بينهما والتي تفوق نقاط الإلتقاء (الفرع الثاني). هذا ما سنتولى بيانه على النحو التالي.

الفرع الأول

نقاط الإلتقاء بين الدفع والدعوى

تتجسد نقاط الإلتقاء بين الدعوى القضائية المباشرة والدفع الفرعي المركز بما يلي:

١- إن الرقابة في كلا الحالتين هي رقابة نصية أي يجب على المشرع الدستوري أن يجيزها بمقتضى نص دستوري صريح وأما إن لم يقرها فلا يمكن مباشرتهما. بمعنى آخر، إذا سكت الدستور عن النص عليهما وتنظيمهما بشكل صريح وتحديد المحكمة

المختصة بمباشرة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو بواسطة الدفع المركز فلا يجوز لأية محكمة مهما كانت مرتبتها في النظام القضائي أن تباشر الرقابة على دستورية القوانين وإلا فإنها تعد مغتصبة للدستور وخارقة لأحكامه.

٢- إن الحكم الصادر عن المحكمة المختصة بإجراء الرقابة يحوز في كلا الحالتين حجية مطلقة، بمعنى أن الجميع بما في ذلك السلطات العامة تكون ملزمة بتنفيذ الحكم والتقيد به. ويتضمن الحكم الصادر بعدم دستورية القانون إلغاءً كلياً ومطلقاً للأحكام التشريعية المخالفة للدستور بحيث يحسم موضوع القانون لمرة واحدة وبصورة نهائية وتجاه الجميع.

٣- يترتب على خطورة آثار الحكم القضائي بعدم دستورية القانون في كلا نوعي الرقابة أن المشرع يتبع فيهما أسلوب مركزية الرقابة حيث أنه توجد محكمة واحدة تختص بمباشرة الرقابة على مستوى إقليم الدولة ككل سواء كانت الدولة بسيطة أم مركبة.

الفرع الثاني

نقاط الاختلاف بين الدفع والدعوى

توجد العديد من نقاط الاختلاف بين الدعوى القضائية المباشرة والدفع الفرعي المركز التي سنجملها بالآتي:

١- من ناحية صاحب الحق في رفع الدعوى: تنيط الدساتير الحق برفع الدعوى القضائية المباشرة من حيث المبدأ ببعض الهيئات السياسية ولكن دساتير بعض الدول أناط رفعها بالأفراد أيضاً، في حين أن الدساتير تعطي الحق بإثارة الدفع الفرعي المركز بالأفراد وبالقاضي الناظر بالنزاع.

٢- من حيث وقت رفعها: إن الرقابة عن طريق الدعوى القضائية المباشرة قد تكون سابقة أو لاحقة، في حين أن الرقابة عن طريق الدفع الفرعي المركز هي رقابة لاحقة دائماً. وينجم عن هذا الاختلاف اختلاف آخر يترتب في حالة ما إذا كانت الرقابة بواسطة الدعوى القضائية المباشرة لاحقة وهو أن المشرع الدستوري قد يقيد رفع هذه الدعوى بفترة زمنية محددة يترتب على تجاوزها رد الدعوى شكلاً لتقديمها خارج الميعاد، في حين أن الدفع الفرعي المركز لا يتقيد رفعه بفترة زمنية محددة، فوجوده مرتبط بوجود

القانون أي طالما أن القانون مطبقاً ونافذاً فيمكن في أي وقت مهاجمته عن طريق الدفع الفرعي المركز.

٣- من حيث الجهة القضائية المختصة بممارسة الرقابة: تنيط الدساتير ممارسة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى القضائية المباشرة إما بمحكمة تشكل خصيصاً لرقابة دستورية القوانين وإما بأعلى محكمة قضائية في النظام القانوني، في حين أن الدساتير تنيط مباشرة الرقابة عن طريق الدفع الفرعي المركز دائماً بمحكمة مختصة فقط برقابة دستورية القوانين.

٤- من ناحية صفات الدعوى: إن الدعوى القضائية المباشرة هي رقابة هجومية كونها تمارس بغض النظر عن وجود نزاع قضائي مرفوع أمام القاضي فهي وسيلة لمهاجمة القانون مباشرة بقصد التوصل إلى إلغائه، لكن الدفع الفرعي المركز هو رقابة دفاعية-هجومية لأننا ندفع عن أنفسنا تطبيق القانون وبنفس الوقت نهاجمه بقصد التوصل إلى إلغائه.

المطلب الثالث

أوجه التفرقة بين الدفع الفرعي الشائع والدعوى القضائية المباشرة

يكاد ينحصر وجه الشبه الوحيد بين الدعوى القضائية المباشرة والدفع الفرعي الشائع في أن القانون لا يفلت من الرقابة القضائية على دستوريته ولهذا فإننا لن نبحث في أوجه الشبه بينهما، ولكن توجد بالمقابل العديد من نقاط الاختلاف بين الطعنين التي نجملها بالآتي:

١- إن الرقابة على دستورية القوانين بواسطة الدعوى القضائية المباشرة هي رقابة هجومية بهدف إلغاء القانون، في حين أن الرقابة عن طريق الدفع الفرعي الشائع هي رقابة دفاعية تهدف إلى استبعاد تطبيق القانون في الدعوى المرفوعة أمام القاضي.

٢- يترتب على الحكم الصادر بعدم دستورية القانون في حالة الدعوى القضائية المباشرة اعتبار القانون أو النصوص القانونية المخالفة للدستور لاغياً بصورة مطلقة بحيث لا يمكن تطبيقه أو تطبيقها بعد صدور الحكم، وأما في حالة الدفع الفرعي الشائع فلا يترتب على الحكم سوى استبعاد تطبيق القانون عن النزاع القضائي المرفوع أمام

المحكمة بحيث يمكنها تطبيقه في دعاوى أخرى كما يمكن للمحاكم الأخرى من باب أولى تطبيقه في الدعاوى المرفوعة أمامها ما لم يدفع بعدم دستوريته أمامها.

٣- يتقيد المشرع رفع الدعوى القضائية المباشرة بمدة زمنية محددة إذا كانت الدعوى سابقة وقد يقيدها بفترة زمنية إذا كانت لاحقة، في حين أنه لا يتقيد تقديم الدفع الفرعي الشائع بأية فترة زمنية محددة. وبناءً عليه، فإن الدعوى القضائية المباشرة يمكن ردها شكلاً فيما إذا قدمت خارج الفترة التي حددها الدستور، ولكن لا نتصور هذه النتيجة بالنسبة للدفع الفرعي الشائع الذي يمكن رفعه طالما أن القانون ما يزال نافذاً ومطبقاً.

٤- يحوز الحكم الصادر بعدم دستورية القانون في الدعوى القضائية المباشرة حجية مطلقة، في حين أن الحكم الصادر في الدفع الفرعي الشائع لا يحوز سوى حجية نسبية. ويتأتى هذا الاختلاف من خلال كون الرقابة بواسطة الدعوى القضائية المباشرة تنحصر بمحكمة واحدة أي أنها رقابة مركزية، في حين أن الرقابة عن طريق الدفع الفرعي الشائع تكون في متناول جميع المحاكم أي أنها رقابة لامركزية.

UNIVERSITY OF ALEPPO

جامعة
حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الباب الثاني

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية وفقاً لدستور عام ٢٠١٢

شهدت سورية خلال تاريخها الحديث الكثير من المتغيرات السياسية والدستورية والتي نجم عنها إقامة أنظمة سياسية متنوعة في البلاد. ويبدأ تاريخ سورية السياسي الحديث بانفصال سورية عن سلطة الحكم العثماني التي دامت حوالي أربعة قرون وإقامة العهد الملكي في عام ١٩١٨. فبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى دخلت جيوش الامير فيصل إلى سورية في ٤ تشرين الأول ١٩١٨ وأعلن إقامة نفسه حاكماً عليها. وبهدف التصدي لاتفاقية سايكس بيكو أجرى الأمير فيصل انتخابات عامة نجم عنها تشكيل أول هيئة تمثيلية ديمقراطية عربية في سوريا ضمت ٨٥ عضواً يمثلون كافة أقسام سورية الطبيعية وعرفت باسم المؤتمر السوري. وبعد إعلان المؤتمر السوري إقامة النظام الملكي في البلاد، تم تشكيل لجنة من عشرين عضواً برئاسة هاشم الأتاسي لوضع مشروع دستور للمملكة السورية. وانتهت لجنة الدستور من صياغة مشروع الدستور في ٣ تموز ١٩٢٠ والذي أشتمل على مئة وسبع وأربعون مادة وتميز بتبنيه النظام الملكي والشكل الإتحادي للدولة والنظام البرلماني، وقسم المؤسسات السياسية في المملكة إلى الملك والوزارة والمؤتمر والمحكمة العليا والمقاطعات. ولكن لم يكتب لهذا الدستور الحياة بسبب دخول القوات الفرنسية دمشق والتي أدت إلى عدم إكمال المؤتمر إقرار مواد الدستور الملكي، وأنتهى بذلك الحكم الملكي في سورية الذي دام حوالي السنتين وعرفت سورية خلاله أول دستور لها في العصر الحديث.

وخلال فترة الانتداب الفرنسي التي دامت حوالي خمس وعشرون عاماً، عرفت سورية العديد من المحاولات لإصدار دستور ولكنها كانت تلقى معارضة من قبل المفوض السامي الفرنسي. وتمثلت أهم تلك المحاولات بوضع مشروع دستور في عام ١٩٢٨ من قبل جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض، وقد تألف هذا المشروع من مئة وخمس عشرة مادة متبنياً شكل الدولة البسيطة لسورية والنظام الجمهوري النيابي كآلية لممارسة الحكم، ومقسماً المؤسسات السياسية إلى مجلس النواب والسلطة التنفيذية المؤلفة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وكذلك المحكمة العليا. ولكن لم يقر هذا الدستور حينها بسبب اعتراض المفوض السامي على بعض مواده بحجة تعارضها مع حقوق الدولة المنتدبة، وبقي الوضع معلقاً حتى الحرب العالمية الثانية وما نشأ عنها من ظروف دفعت فرنسا للعرض على رئيس الجمهورية أنذاك هاشم الأتاسي بإلغاء قرارات المفوض السامي والعودة إلى الوضع السابق، ولكن رئيس الجمهورية رفض العرض وطلب الرجوع إلى الشعب لانتخاب مجلس نيابي جديد. وبناءً عليه جرى في تموز ١٩٤٣ انتخاب مجلس نيابي جديد أقسم أعضاؤه يمين الإخلاص للدستور القديم وتم وضعه موضع التنفيذ.

وبعد حصولها على استقلالها الكامل من الاحتلال الفرنسي في عام ١٩٤٦، دخلت سورية مرحلة من عدم الاستقرار السياسي تميزت بالعديد من الانقلابات العسكرية التي انعكست بدورها على الوضع الدستوري في البلاد. ففي آذار ١٩٤٩ استلم حسني الزعيم السلطة في سورية بانقلاب عسكري هو الأول من نوعه، وفي نيسان من نفس العام شكل الزعيم لجنة لوضع مشروع للدستور أنهته في حزيران ١٩٤٩، وتميز هذا المشروع بتبنيه النظام البرلماني شكلاً مع طغيان السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية على السلطة التشريعية. وفي آب عام ١٩٤٩ أطاح سامي الحناوي بحسني الزعيم وألف حكومة مؤقتة دعت لانتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور، ولم تكد تبدأ هذه الجمعية عملها حتى أطاح أديب الشيشكلي بسامي الحناوي، فأكملت الجمعية التأسيسية المشار إليها عملها تحت سلطة الشيشكلي وأصدرت دستور ١٩٥٠. ومن أهم خصائص هذا الدستور أنه أقام نظاماً سياسياً جمهورياً برلمانياً وقسم المؤسسات السياسية إلى: مجلس النواب، والسلطة التنفيذية التي تتألف من رئيس الجمهورية والوزارة، والمحكمة العليا كأعلى هيئة قضائية.

وفي تشرين الثاني من عام ١٩٥١ قام أديب الشيشكلي بانقلابه العسكري الثاني، فاستقال رئيس الجمهورية هاشم الأتاسي من منصبه واستلم الشيشكلي بمرسوم عسكري مهام رئيس الدولة. وقام هذا الأخير بوضع مشروع دستور يتألف من مئة وتسع وعشرون مادة يأخذ بالنظام الرئاسي ويكرس نفس المؤسسات السياسية التي أخذ بها دستور ١٩٥٠، وقد تم إقراره بموجب استفتاء جرى في ١٠ تموز ١٩٥٣. ولكن بعد تزايد المقاومة الشعبية للشيشكلي، اضطر هذا الأخير إلى مغادرة البلاد في عام ١٩٥٤ واستؤنف نتيجة ذلك العمل بدستور ١٩٥٠.

واستمر العمل بدستور ١٩٥٠ حتى صدور الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة في آذار من عام ١٩٥٨ الذي أقام نظاماً رئاسياً شديد المركزية مستبعداً تعدد الأحزاب، وأعتبر أن شعب الجمهورية العربية المتحدة جزء من الأمة العربية وأن المواطنين يجب أن يكونوا إتحاداً قومياً. وأما المؤسسات السياسية التي تشكلت بموجب هذا الدستور فاشتملت على مجلس الأمة ورئيس الجمهورية والحكومة المركزية والمجلس التنفيذي. وبعد سقوط الوحدة وانفصال سورية عن مصر، أعلن الانفصاليون في ١٥ تشرين الأول عام ١٩٦١ دستوراً مؤقتاً مستوحى من دستور ١٩٥٠ أُقر باستفتاء جرى في الأول من كانون الأول عام ١٩٦١. وعاشت سورية خلال هذه الفترة جواً من الفوضى والاضطراب السياسي إلى حين قيام ثورة الثامن من آذار ١٩٦٣ ووصول حزب البعث العربي الاشتراكي إلى السلطة وسيطرته على الحياة السياسية في الدولة.

وأول دستور شهدته سورية في عهد حزب البعث العربي الاشتراكي تمثل في دستور ١٩٦٤ المؤقت. ومن أهم خصائص هذا الدستور أنه جعل من سورية دولة ديمقراطية اشتراكية وأقام مبدأ قيادة الحزب الواحد الذي يمثله حزب البعث العربي الاشتراكي، وكرس كذلك مبدأ القيادة الجماعية للحزب والدولة. وتميز دستور ١٩٦٤ كذلك بتفريقه ما بين الوظيفة السياسية التي أوكل مهمة ممارستها إلى المجلس الوطني للثورة كسلطة تشريعية ومجلس الرئاسة المنبثق عنه كسلطة تنفيذية، والوظيفة الإدارية التي أناطها بمجلس الوزراء. ولكن الخلافات التي نشبت بين أعضاء حزب البعث العربي الاشتراكي قادت إلى وقوع انقلاب داخل الحزب في شباط ١٩٦٦ مما أدى إلى حل المجلس الوطني للثورة وسقوط الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤، وتولت القيادة القطرية

للحزب تنظيم الحياة الدستورية والسياسية في الدولة وأصدرت قراراً منحت فيه رئيس الجمهورية سلطة إصدار المراسيم التشريعية واحتفظت لنفسها بسلطة تعيين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

وفي أواخر شهر آذار ١٩٦٩ عقد حزب البعث العربي الاشتراكي مؤتمره القطري الرابع الاستثنائي حيث تمخضت عنه مجموعة من القرارات من أهمها ضرورة انتخاب مجلس شعب على مستوى القطر يتولى ممارسة التشريع، ووضع دستور دائم يحدد ملامح المرحلة المقبلة وينظم العلاقات بين سلطات الدولة ومؤسساتها المختلفة. وبموجب ذلك أصدرت القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي في الأول من أيار عام ١٩٦٩ دستوراً مؤقتاً للدولة يتبنى مبدأ الحزب الواحد لقيادة الدولة ويعتبر سورية دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية. وقد أنشأ هذا الدستور مجلس الشعب الذي أعتبره السلطة العليا في الدولة، ينتخب لولاية مدتها سنتان ويتولى وضع دستور دائم وانتخاب رئيس الجمهورية وكذلك ممارسة السلطة التشريعية، بينما يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية.

وبعد قيام الحركة التصحيحية في ١٦ تشرين الثاني عام ١٩٧٠ أصدرت القيادة القطرية قرارها رقم ١٤١ في ١٩ شباط ١٩٧١ استبدلت بموجبه دستور ١٩٦٩ بدستور مؤقت جديد هو الدستور المؤقت لعام ١٩٧١. ومن أهم التعديلات التي جاء بها الدستور المؤقت الجديد هو إلغائه نظام الحزب الواحد واستبداله بنظام الحزب القائد للدولة والمجتمع وذلك من خلال إنشاء جبهة وطنية بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي تضم القوى الوحدوية التقدمية. وحدد هذا الدستور بأن نظام الحكم في الدولة هو نظام جمهوري ونص على انتخاب رئيس للجمهورية لولاية مدتها سبع سنوات بالاستفتاء الشعبي بعد ترشيحه من قبل مجلس الشعب بناءً على اقتراح القيادة القطرية[١].

---

[١] لمزيد من التفصيلات حول تطور تاريخ سورية الدستوري والسياسي الحديث، أنظر إبراهيم الهندي- سام دلة: القانون الدستوري، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨، ص١٥١-١٧٦. وكذلك فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥، ص ٦٩٣-٦٩٧.

وبتاريخ ٣١ من شهر كانون الثاني عام ١٩٧٣ أنجز مجلس الشعب مشروع الدستور الدائم وعرض على الاستفتاء الشعبي بتاريخ ١٢ آذار ١٩٧٣ فحاز على موافقة أغلبية المستفتين، وأصبح هذا الدستور نافذاً من ذلك التاريخ. ويتكون هذا الدستور من مقدمة وأربعة أبواب و١٥٦ مادة تناولت تحديد طبيعة نظام الحكم في الدولة وبيان سماته وكذلك تنظيم المؤسسات الدستورية التي أنشأها. ومن أهم خصائص هذا الدستور أنه تبنى النظام الديمقراطي من خلال تكريسه للديمقراطية الشعبية والديمقراطية التمثيلية، وفي أنه أعطى الطابع القومي الأولوية من خلال غلبة البعد القومي على أحكامه في مختلف المجالات، وفي أنه أعتمد النظام الاشتراكي كإيديولوجية للنظام السياسي في الدولة، وفي أنه أخذ بمبدأ الحزب القائد للدولة والمجتمع وتكريسه الجبهة الوطنية التقدمية، وفي أنه جعل من سورية دولة موحدة بسيطة ذات نظام جمهوري بحيث يتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء وفي أنه لم يتبنّ نظام محدداً لممارسة الحكم في الدولة فجمع ما بين خصائص النظام الرئاسي والبرلماني معاً، وفي أنه أعتنق مبدأ الفصل ما بين السلطات وكذلك الفصل ما بين الوظيفتين السياسية والإدارية. كما حاكى الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ معظم دساتير العالم والمواثيق الدولية من خلال تكريسه لمجموعة واسعة من الحقوق والحريات. وأما بخصوص المؤسسات السياسية والدستورية التي أنشأها هذا الدستور فتمثلت بما يلي: السلطة التشريعية ويمارسها مجلس الشعب، السلطة التنفيذية ويمارسها رئيس الجمهورية بالتعاون والمشاركة مع مجلس الوزراء، السلطة القضائية ويمارسها قضاء الحكم والنيابة العامة وكذلك مجلس الدولة الذي أناط به مهمة القضاء الإداري والمحكمة الدستورية العليا التي أسند إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين ومحاكمة رئيس الجمهورية إذا ما تم اتهامه بجريمة الخيانة العظمى[١].

وفي شهر آذار من عام ٢٠١١ بدأت تشهد سورية موجهة من الاحتجاجات والمظاهرات تطالب بإحداث تغيرات على الحياة السياسية في سورية ابتداء من تعديل الدستور القائم أو تغييره وذلك من أجل منح المواطنين المزيد من الحريات السياسية،

---

[١] من أجل المزيد من التفصيلات حول النظام الدستوري والسياسي الذي أقامه الدستور الدائم لعام ١٩٧٣، أنظر إبراهيم الهندي– سام دلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٩ وما بعدها.

وتلبية لهذه المطالب قام رئيس الجمهورية في تشرين الأول من العام ذاته بتشكيل لجنة دستورية مؤلفة من ٢٩ شخصاً وكلفها بمهمة وضع مشروع دستور جديد للدولة. وبعد انتهاء اللجنة من عملها، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٨٥/ تاريخ ١٥-٢-٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية والقاضي بتحديد يوم الأحد الواقع في٢٦-٢-٢٠١٢ موعداً للاستفتاء على هذا المشروع. وبموجب هذا الاستفتاء حاز مشروع الدستور الجديد على موافقة أغلبية المستفتين وأصبح نافذاً.

وقد شكل إقرار الدستور الحالي في ٢٧ شباط ٢٠١٢ نهاية للدستور الدائم لعام ١٩٧٣ بعد نفاذه لمدة تسع وثلاثين عاماً تميزت خلالها سورية بنوع من الاستقرار الدستوري والسياسي مقارنة مع الفترة التي سبقتها والتي شهدت، كما أشرنا آنفاً، الكثير من الانقلابات والتغيرات السياسية وما نجم عنها بالنتيجة من تغيرات دستورية وتنوع في الأنظمة السياسية. وقد نص الدستور السوري الجديد على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب وأن السيادة للشعب يمارسها ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور، وأن نظام الحكم في الدولة جمهوري[١].

وانطلاقاً من ذلك فإن دراستنا للنظام الدستوري السوري القائم ستكون وفقاً لما تضمنه الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ من أحكام. ومن خلال دراسة هذه الأحكام سنحاول التعرف على الخصائص العامة لهذا النظام (الفصل الأول) وعلى الكيفية التي اتبعها الدستور في تنظيم السلطات الدستورية للدولة التي يقوم عليها النظام السياسي في الجمهورية العربية السورية (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الخصائص العامة للنظام الدستوري السوري

الفصل الثاني: السلطات الدستورية في الدولة

---

[١]) **المادة ٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

الفصل الأول

الخصائص العامة للنظام الدستوري السوري

تتولى الدساتير المختلفة بما تتضمنه من أحكام تحديد الخصائص الأساسية والعامة للأنظمة السياسية التي تقوم بإنشائها. ومن خلال هذه الأحكام يمكن لنا تحديد طبيعة هذه الدساتير والتعرف على ملامح النظام السياسي الذي أقامته وكذلك بيان ماهية الحقوق والحريات العامة التي كرستها الوثائق الدستورية للأفراد، ومن خلال هذه الأحكام تتبلور غالباً المقومات الأساسية التي يقوم عليها النظام الاجتماعي في الدولة.

ولذلك ينبغي علينا من أجل التعرف على الخصائص العامة التي يتصف بها الدستور السوري لعام ٢٠١٢ أن نعرض أولاً للأحكام الشكلية لهذا الدستور ثم نعرض ثانياً لطبيعة النظام الدستوري في سورية وذلك وفقاً للخصائص التي رسمها الدستور ذاته، ومن ثم نبحث في مختلف الحقوق والحريات التي وردت في وثيقة الدستور، ونختمها أخيراً بالحديث عن مبدأ سيادة القانون وضمانات تطبيقه كما كرسها الدستور الحالي.

وبناءً عليه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الأحكام الشكلية للدستور الحالي لعام ٢٠١٢

المبحث الثاني: طبيعة نظام الحكم وسماته

المبحث الثالث: الحقوق والحريات العامة

المبحث الرابع: مبدأ سيادة القانون وضمانات تطبيقه

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الأول

الأحكام الشكلية لدستور ٢٠١٢

إن تحديد مدى ديمقراطية دستور ما من عدمه إنما يعتمد على معرفة طريقة وضعه، كما أن الدساتير تختلف فيما بينها من حيث الجمود والمرونة. لذلك فإن دراستنا للأحكام الشكلية للدستور الحالي سوف تكون من خلال مطلبين: الأول نعرض فيه لنشأة الدستور السوري (المطلب الأول)، بينما نعرض في الثاني لطبيعة الدستور الحالي من حيث تحديد نوعه وإمكانية تعديله ومراحل التعديل(المطلب الثاني).

المطلب الأول

نشأة دستور ٢٠١٢

تقسم أساليب نشأة الدساتير إلى ديمقراطية وغير ديمقراطية كما شرحنا ذلك في القسم الأول، وتقسم الأساليب غير الديمقراطية إلى منحة واستفتاء سياسي والأساليب الديمقراطية إلى جمعية تأسيسية واستفتاء شعبي، فبأي أسلوب نشأ الدستور السوري (الفرع الأول)؟ وما هو التكييف القانوني لهذا الأسلوب (الفرع الثاني)؟

الفرع الأول

أسلوب نشأة دستور ٢٠١٢

يثور التساؤل عن الكيفية التي تم بها وضع الدستور السوري لعام ٢٠١٢، هل صدر في شكل منحة أم في شكل عقد، أم كان من عمل جمعية تأسيسية أم كان بموجب استفتاء شعبي؟

لقد أصدر رئيس الجمهورية بشار الأسد –كما بينا– القرار الجمهوري رقم ٣٣ تاريخ ١٥–١٠–٢٠١١ القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية، ومنحت اللجنة لإنجاز عملها مدة لا تتجاوز أربعة أشهر اعتباراً من تاريخ صدور القرار الجمهوري. وقد ضمت هذه اللجنة

٢٩ عضواً[١] من الاختصاصيين في مختلف المجالات وذلك برئاسة المحامي مظهر العنبري واستغرقت اللجنة المدة المحددة لها لوضع مشروع للدستور ومن ثم تم تقديمه لرئيس الجمهورية. وبناءً عليه، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٨٥/ تاريخ ١٥-٢-٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية والقاضي بتحديد يوم الأحد الواقع في٢٦-٢-٢٠١٢ موعداً للاستفتاء على هذا المشروع.

وبموجب نتيجة الاستفتاء على الدستور المعلنة بقرار وزير الداخلية رقم/٢٩/ م/ ن تاريخ ٢٧-٢-٢٠١٢ فقد حاز مشروع الدستور على موافقة أغلبية أصوات المستفتين والتي بلغت نسبتها ٨٩،٤%[٢]، وأصبح هذا الدستور نافذاً بموجب المرسوم رقم /٩٤/ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢ اعتباراً من تاريخ ٢٧ شباط ٢٠١٢. بناءً عليه، نستنتج بأن

---

[١] تألفت اللجنة من ٢٩ عضواً وهم: مظهر العنبري رئيساً للجنة، عبد الكريم عدي عضواً، الدكتور كمال شرف عضواً، محرم طيارة عضواً، الدكتور عادل جاموس عضواً، ممتاز فواخيري عضواً، الدكتور عزيز شكري عضواً، الدكتور عبود السراج عضواً، الدكتور فؤاد ديب عضواً، الدكتور سام دلة عضواً، الدكتور سعيد نحيلي عضواً، الدكتور ميخائيل نقول عضواً، الدكتور فاروق الباشا عضواً، قدري جميل عضواً، نزار اسكيف عضواً، أحمد عيدو عضواً، عبد الرحمن الزكاحي عضواً، الدكتور جاسم زكريا عضواً، الدكتور محمد خير عكام عضواً، الدكتورة كندة الشماط عضواً، الدكتور عبد الحي السيد عضواً، الدكتورة جميلة شربجي عضواً، الدكتورة أمل يازجي عضواً، أحمد صالح إبراهيم عضواً، عمران الزعبي عضواً، نبيه جلاحج عضواً، عصمت عنابري عضواً، محمود يونس عضواً، كما أشار مرسوم تشكيل اللجنة إلى أن لها الاستعانة بمن تراه مناسباً من الخبرات بهدف إنجاز مهمتها.

[٢] تضمن قرار وزير الداخلية رقم/٢٩/ م/ ن تاريخ ٢٧-٢-٢٠١٢المعلن لنتيجة الاستفتاء على الدستور الإحصائيات التالية:

- **عدد من يحق لهم الاقتراع بلغت: ١٤٥٨٩٩٥٤ ناخباً**
- **عدد من أدلوا بأصواتهم بلغت: ٨٣٧٦٤٤٧ مقترعاً**
- **نسبة الإقبال على التصويت بلغت: ٥٧.٤ بالمئة**
- **عدد الموافقين على مشروع الدستور بلغت: ٧٤٩٠٣١٩ مقترعاً**
- **نسبة المؤيدين لمشروع الدستور بلغت: ٨٩.٤ بالمئة.**
- **عدد المعترضين على مشروع الدستور بلغت: ٧٥٣٢٠٨ مقترعاً**
- **نسبة معارضي مشروع الدستور بلغت: ٩ بالمئة-**
- **عدد الأصوات الباطلة بلغت: ١٣٢٩٢٠ صوتاً**
- **نسبة الأصوات الباطلة بلغت: ١.٦ بالمئة.**

الدستور السوري قد تم وضعه بطريقة الاستفتاء الدستوري وهي طريقة من الطرق الديمقراطية لوضع الدساتير.

الفرع الثاني

التكييف القانوني لأسلوب نشأة دستور ٢٠١٢

يصنف فقهاء القانون الدستوري أساليب نشأة الدساتير بين ديمقراطية وغير ديمقراطية وذلك وفقاً لمدى تعبيرها عن إرادة الشعب. والأسلوب الديمقراطي في نشأة الدساتير هو الذي يعترف بحق الشعب أو الأمة في أن تنفرد وحدها بوضع الدستور وضرورة أن يكون كذلك الدستور معبراً عن إرادتها. ويصدر الدستور وفق الأسلوب الديمقراطي إما عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب خصيصاً لهذا الغرض تتولى صياغة الدستور وإقراره، وإما عن طريق الاستفتاء الشعبي، فيكون مشروع الدستور من عمل جمعية تأسيسية أو لجنة حكومية ولكن لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه عن طريق الاستفتاء. في حين أن الأسلوب غير الديمقراطي في وضع الدساتير يعكس رغبة الحاكم وغلبة إرادته على إرادة الشعب وعدم انفراد الشعب في وضع الدستور، فيصدر الدستور في هذه الحالة إما عن طريق المنحة من الحاكم دون وجود لأدنى تعبير عن إرادة الشعب وإما عن طريق العقد أي باتفاق الإرادتين، إرادة الحاكم من جهة وإرادة المحكومين من جهة أخرى.

ولقد أسلفنا بأن دستورنا الحالي لعام ٢٠١٢ وضع بموجب الاستفتاء الشعبي الذي جرى في ٢٦ شباط عام ٢٠١٢ وذلك بعد أن صاغت مشروعه لجنة خاصة برئاسة المحامي مظهر العنبري وموافقة رئيس الجمهورية عليه. ولكن يظل التساؤل قائماً عما إذا كانت طريقة وضع الدستور الحالي قد جاءت معبرة عن إرادة الشعب في سوريا لوحده أم لا؟ بمعنى آخر هل كانت طريقة وضع الدستور الحالي ديمقراطية أم غير ديمقراطية؟

ومن المؤكد أن دستورنا الحالي لعام ٢٠١٢ لم يتم وضعه بطريقة المنحة، لأن مقتضى هذا الأسلوب أن يستقل الحاكم بوضع الدستور بإرادته المنفردة دون مشاركة من الشعب بشكل مباشر أو غير مباشر. وهذا الأسلوب لا ينطبق قطعاً على الطريقة التي

وضع بموجبها دستورنا الحالي، لأن رئيس الجمهورية لم يتول لا صياغة الدستور ولا إقراره وإنما اقتصر دوره على إصدار مرسوم بتشكيل لجنة لصياغة الدستور الذي تم عرضه بعد ذلك على الشعب واعتبر نافذاً بعد إدلاء الأكثرية العظمى الشعب لكلمتها بنعم، بينما طريقة المنحة تستبعد بشكل جذري المشاركة الشعبية.

ولا يحتاج الأمر إلى بذل الكثير من الجهد لتفنيد أن الدستور السوري لم يتم وضعه بأسلوب الجمعية التأسيسية، لأن هذه الطريقة تقتضي أن يتم انتخاب هيئة أو جمعية أو لجنة من قبل الشعب تتولى نيابة عن الشعب وباسمه وضع الدستور وإقراره بآن واحد دون الرجوع إليه لأخذ رأيه في الدستور. لكن الشعب في سوريا لم ينتخب اللجنة الدستورية، فضلاً عن أن هذه اللجنة لم ينط بها سوى صياغة مشروع الدستور دون إقراره إذ أنيط إقراره بالشعب بمقتضى استفتاء شعبي، وهذا ما يمكننا من القول بأن الدستور السوري لم يتم وضعه بهذه الطريقة.

كما أن الدستور السوري لم يتم وضعه بطريقة العقد، لأن هذه الطريقة تقتضي موافقة طرفين وهما الحاكم من جهة والشعب أو من يمثله من جهة أخرى. وهذا الأمر لم يحدث في طريقة وضع الدستور ذلك أن رئيس الجمهورية لم يضع دستوراً ولم يوافق عليه وإنما اقتصر دوره على تشكيل لجنة لصياغة الدستور، كما أن الشعب لم يوافق على الدستور بناء على عرضه عليه من رئيس الجمهورية وإنما بعد عرضه عليه من اللجنة المشكلة من رئيس الجمهورية.

لم يبق من الطرق المعتمدة لوضع الدساتير سوى طريقة الاستفتاء الدستوري أو الشعبي، فهل توافرت في طريقة وضع الدستور السوري ملامح وآلية هذا الأسلوب؟ إن هذه الطريقة تقتضي كما أسلفنا قيام لجنة منتخبة أو معينة بوضع مشروع الدستور ومن ثم عرض هذا المشروع على الشعب ليصوت على هذا المشروع. هذا ما جرى فعلاً بالنسبة لآلية وضع الدستور السوري حيث قام رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة صاغت مشروع الدستور الذي عرض على الشعب السوري الذي قال بالأغلبية الساحقة نعم وبعد ذلك تولى رئيس الجمهورية إصدار الدستور، فالكلمة النهائية لنفاذ الدستور السوري كانت للشعب. استناداً لما تقدم نقول –كما بينا سابقا– بأن طريقة الاستفتاء الشعبي تنطبق على طريقة وضع الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

المطلب الثاني

طبيعة ومراحل تعديل الدستور السوري

تختلف الدول فيما بينها من حيث طبيعة الدستور المطبق فيها، كما تختلف فيما بينها من حيث آلية ومراحل تعديل الدستور. ولذلك سنعرض في هذا المبحث لطبيعة الدستور السوري الحالي وسنبين إلى أي نوع من الدساتير ينتمي هذا الدستور وما هي إمكانية تعديله (الفرع الأول). كما أننا لن نتخلف عن بيان مراحل التعديل التي يجب أن يمر بها أي تعديل يراد إجراؤه على وثيقة هذا الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحديد طبيعة دستور ٢٠١٢

تنقسم الدساتير من حيث شكلها إلى دساتير مدونة أو مكتوبة ودساتير غير مكتوبة أو غير مدونة، كما تنقسم من حيث جهة إمكانية التعديل إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة. وبالتالي فما هو موقع الدستور السوري لعام ٢٠١٢ من هذه التقسيمات؟ من خلال إطلاعنا ودراستنا للدستور السوري، بان لنا بأنه دستوراً مدوناً ودستوراً جامداً.

أولاً: دستور ٢٠١٢: دستور مدون

يعتبر دستوراً مدوناً كل دستور سجلت غالبية أحكامه في وثيقة أو عدة وثائق مكتوبة وكان صادراً عن المشرع الدستوري. بينما يعتبر دستوراً عرفياً الدستور الذي ترجع غالبية أحكامه إلى العرف وليس إلى المشرع الدستوري، فلا يتدخل هذا المشرع في وضعها ولا يصدر بها وثيقة رسمية[١].

وإن الدستور السوري الحالي، وكما كان الدستور السوري السابق، هو من دون أدنى شك دستور مدون جمعت أحكامه في وثيقة واحدة. فقد دونت ونظمت أحكام الدستور الحالي في الوثيقة الدستورية التي حازت على موافقة أغلبية أفراد الشعب السوري

---

[١]) إبراهيم شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤، ص ٤٩-٥٠.

بموجب الاستفتاء الذي جرى في ٢٦ شباط ٢٠١٢ واعتبرت نافذة من تاريخ ٢٧ شباط من العام ذاته[١]. وتحتوي هذه الوثيقة على مقدمة و١٥٧ مادة موزعة على ستة أبواب: ويتضمن الباب الأول المبادئ الأساسية وينقسم إلى أربعة فصول: المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والثقافية، بينما خُصص الباب الثاني للحقوق والحريات وسيادة القانون والتي تمت معالجتها في فصلين، في حين تناول الباب الثالث سلطات الدولة في ثلاثة فصول على التوالي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، كما تطرق الباب الرابع إلى إنشاء المحكمة الدستورية العليا، وبينّ الباب الخامس كيفية تعديل الدستور وإجراءاته، وتضمن أخيراً الباب السادس أحكاما عامة وانتقالية.

ثانياً: دستور ٢٠١٢: دستور جامد

ينصرف مفهوم الدساتير المرنة إلى الدساتير التي يمكن تعديلها وإلغاءها بإجراءات مماثلة لتلك التي تعدل وتلغى بها القوانين العادية، ويناط مهمة تعديل أو إلغاء هذا النوع من الدساتير بالسلطة التي تقوم بوضع القوانين العادية. في حين أن الدستور ينعت بأنه جامداً عندما لا يمكن تعديله إلا بإجراءات خاصة مختلفة أكثر شدة وقسوة من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية حتى ولو أناط الدستور مهمة تعديله بالسلطة التشريعية. وتذهب غالبية الدول إلى الأخذ بفكرة الدستور الجامد، لأن جمود الدستور يحقق العلو والثبات والاستقرار لأحكامه، بينما يجعل الدستور المرن مصير قواعده رهنا بمشيئة وأهواء الأغلبية البرلمانية أو الحاكم وذلك لبساطة وسهولة تعديل أحكامه[٢].

لقد شرحنا في الفرع السابق بأن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ هو دستوراً مدوناً في وثيقة دستورية واحدة ولكن هل هذا الدستور هو دستوراً جامداً أم مرناً؟ قبل الإجابة عن هذا التساؤل نشير إلى أنه لا تلازم ما بين تدوين الدستور وجموده، بمعنى أن الدستور يمكن أن يكون عرفياً ولكنه جامداً ويمكن أن يكون بالمقابل مدوناً ولكنه مرناً وإن كانت هاتين الفرضيتين نادرتين جداً كما بينا ذلك في معرض شرحنا في القسم الأول لأنواع

---

[١] المادة رقم ١ من المرسوم رقم ٩٤ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢.

[٢] محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ٣٠٩.

الدساتير (انظر ص ٧٧ وما بعدها من كتابنا). إن الدستور المدون نادراً ما يكون عرفياً، فالسمة التي تطبع الدستور المدون هي أنه دستوراً جامداً أيضاً. ومن خلال دراستنا لمضمون وثيقة الدستور السوري، بان لنا بأن هذا الاتجاه هو الذي اعتنقه المشرع الدستوري السوري إذ لم يكتف هذا المشرع بتدوين الدستور ولكنه نص في صلبه على إجراءات مشددة وقاسية لتعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون، الأمر الذي يدلل على أنه دستوراً جامداً لا مرناً.

تتبدى مظاهر الشدة والصعوبة في تعديل الدستور في الباب الخامس من الدستور في البنود ١-٢-٣-٤ من المادة ١٥٠، وتظهر مظاهر الشدة في إجراءات تعديل الدستور كذلك على مستوى الاقتراح والتصويت والنفاذ.

ففيما يتعلق أولا باقتراح التعديل المقدم من قبل أعضاء مجلس الشعب، تتبدى الشدة من خلال أن اقتراح قانون أو تعديله أو إلغاءه يجب أن يقدم حسب المادة ٩٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب من قبل ١٠ أعضاء على الأقل، في حين أن اقتراح تعديل الدستور يجب أن يقدم حسب البند الأول من المادة ١٥٠ من قبل ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل أي يجب أن يوقع اقتراح تعديل الدستور ٨٥ عضواً على الأقل من مجموع أعضاء مجلس الشعب.

وأما ما يتعلق ثانياً بالتصويت، فإن المشرع السوري إذا كان يتطلب لتعديل القانون أو إلغاءه تصويت أغلبية الأعضاء الحاضرين للجلسة وقت إجراء التصويت، فإنه يتطلب لتعديل الدستور موافقة ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان الكلي على الأقل وليس ثلاثة أرباع الأعضاء الحاضرين وقت التصويت. فإذا كان من الممكن قانوناً تعديل القانون بموافقة ٥٠ عضوا أو ٦٣ عضوا وربما أقل أو أكثر، فإن تعديل الدستور يتطلب موافقة ١٨٧ عضواً على الأقل من البرلمان.

وأما فيما يتعلق ثالثاً بالنفاذ، فإذا كان المشرع يتطلب ليعد القانون نافذاً إصداره من قبل رئيس الجمهورية خلال شهر من تاريخ وروده إليه، فإنه يتطلب موافقة رئيس الجمهورية على تعديل الدستور. بمعنى أخر، فإن تعديل القانون لا يقتضي موافقة رئيس الجمهورية وإنما إصداره منه والإصدار يعد إجراء من إجراءات نفاذ القانون، بينما يقتضي

تعديل الدستور موافقة الرئيس على التعديل والذي يعد مرحلة من مراحل نفاذ الدستور. يترتب على ذلك أنه بالإمكان تجاوز رفض رئيس الجمهورية على تعديل قانون ولكن لا يمكن تجاوز رفضه على تعديل الدستور. لقد أعطى المشرع الدستوري للبرلمان صلاحية تجاوز رفض رئيس الجمهورية إصدار قانون عبر الموافقة عليه بالمرة الثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في حين أنه لم يمنح البرلمان هذه الصلاحية في تعديل الدستور وإنما يبقى التعديل معلقاً حتى يوافق رئيس الجمهورية. نستنتج مما سبق أن طريقة تعديل الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على غرار الدستور السابق لعام ١٩٧٣ تتم بطريقة العقد ذلك أن المشرع يتطلب موافقة ممثلي الشعب ممثلا بالبرلمان وموافقة الحاكم ممثلا برئيس الجمهورية وعليه فإذا كان الدستور قد وضع بطريقة الاستفتاء الدستوري، فإن تعديله يتم بطريقة العقد.

تجدر الإشارة إلى أن مظاهر جمود الدستور لا تتبدى فقط بالنواحي التي سبق لنا شرحها، وإنما يمكن أيضاً أن نضيف مظهراً أخراً من مظاهر جمود الدستور. يتجسد هذا المظهر في تنظيم الدستور للرقابة على دستورية القوانين ذلك أنه لو كان الدستور السوري دستوراً مرناً لما كان بحاجة إلى تنظيم هذه الرقابة لأن القانون والدستور المرن يحتلان نفس القيمة والقوة القانونية وإذا كان نصان قانونيان في مرتبة واحدة فلا حاجة لتنظيم رقابة من واحد على الأخر، إذ أننا لا نتصور مخالفة أحدهما للأخر وإنما تعديل أو إلغاء أحدهما للأخر. بمعنى أخر، فإن الدستور المرن ليس لأحكامه ونصوصه سمواً وعلواً قانونياً على أحكام ونصوص القانون العادي. بناء عليه وبما أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ نظم في صلب الوثيقة الدستورية في الباب الرابع منها الرقابة على دستورية القوانين وأوكلها إلى جهة قضائية عليا مستقلة ممثلة بالمحكمة الدستورية العليا، فإن ذلك يعني أن هذا الدستور هو دستوراً جامداً وليس مرناً.

لا مندوحة من الإشارة إلى أن جمود الدستور السوري هو جموداً نسبياً لا جموداً مطلقاً وما يؤيد ذلك هو الدستور نفسه الذي نص على إجراءات خاصة لتعديله. فطالما أن الدستور نص في صلبه على إجراءات لتعديله، فإن ذلك يعني أن جمود أحكامه هو جموداً نسبياً لا مطلقاً إذ لو كان جموده مطلقاً لما كان بحاجة إلى النص على إجراءات وتحديد طريقة لتعديله. ولا يقدح في كون جمود الدستور السوري جموداً نسبياً النص في

المادة ١٥٣ على أن أحكامه لا تعدل خلال ثمانية عشر شهراً من تاريخ نفاذه ذلك أن هذا النوع من الجمود والذي ينعت بالجمود المؤقت الكلي إذا كان من شأنه حظر تعديل الدستور خلال فترة زمنية معينة يحددها الدستور نفسه، فإنه لا يمنع بعد مضي هذه المدة من تعديل أي مادة من مواده ما لم ينص على حظر موضوعي. فالعبرة من الجمود المؤقت الكلي تكمن في تأمين الثبات والبقاء لأحكام الدستور خلال فترة معينة حتى تتعود السلطات الحاكمة على أحكامه وليس له أي مغزى في التدليل على اعتبار الدستور جامداً جموداً مطلقاً أو نسبياً. وبما أن المدة الزمنية التي حددها الدستور السوري لحظر تعديل أحكامه قد انقضت، فإنه ليس هناك بعد ذلك أي مانع دستوري من إمكانية تعديل مادة أو أكثر من مواده سيما وأنه لم ينص على أي حظر موضوعي جزئي دائم.

الفرع الثاني

مراحل تعديل دستور ٢٠١٢

من خلال نص المادة الخمسون بعد المائة من الدستور السوري لعام ٢٠١٢[١]، يظهر لنا بأن إجراءات تعديل الدستور تمر بأربع مراحل وهي مرحلة اقتراح تعديل الدستور، مرحلة بحث اقتراح التعديل من قبل لجنة خاصة، مرحلة مناقشة اقتراح التعديل من قبل مجلس الشعب، ومرحلة إقرار اقتراح التعديل.

أولاً: مرحلة اقتراح التعديل

يشكل اقتراح تعديل الدستور الخطوة الأولى من مراحل التعديل. ويثور التساؤل في هذا الصدد حول السلطة التي منحها الدستور الحالي الحق بأخذ المبادرة في اقتراح تعديله، فهل جعلها من نصيب السلطة التشريعية أم من اختصاص السلطة التنفيذية أم أنه حاول التوفيق بين هاتين السلطتين في هذا الشأن؟

---

[١] تنص هذه المادة على أنه: "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 عُد التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية ".

في الحقيقة، لقد وازن الدستور الحالي ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من حيث إعطائه لكل منهما حق اقتراح تعديل الدستور منفرداً. فقد نصت الفقرة (١) من المادة الخمسون بعد المائة منه على أنه لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور. وبالتالي، فإنه يحق لرئيس الجمهورية بمفرده كما يحق لمجلس الشعب بمفرده أيضاً أن يقترح تعديل الدستور ولا يشترط أن يقترن تقديم الاقتراح بموافقتهما معاً. إلا أنه فيما يخص حق مجلس الشعب بشأن اقتراح تعديل الدستور، فإن الدستور يشترط من أجل قبول اقتراح التعديل أن يقدم هذا الاقتراح من قبل ثلث عدد أعضاء مجلس الشعب الكلي على الأقل، وإذا لم تتوافر هذه النسبة فإنه لا يجوز تقديم الاقتراح ويعد لاغياً.

وأياً كانت الجهة صاحبة المبادرة باقتراح تعديل الدستور، تشريعية كانت أم تنفيذية، يقدم الاقتراح بالتعديل إلى رئيس مجلس الشعب[١]، ويسجل الاقتراح في ديوان مجلس الشعب ويدرج على جدول أعماله في أول جلسة تلي تاريخ تقديمه[٢]. وإذا قُدم الاقتراح بالتعديل من قبل مجلس الشعب، فإنه يُبلغ فور وروده إلى رئيس الجمهورية الذي يملك حق إرسال من يمثله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة[٣]. كما أنه في الحالتين، أي سواء أكان اقتراح التعديل صادراً عن رئيس الجمهورية أم من مجلس الشعب، فإنه يجب أن يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك[٤].

ثانياً: مرحلة بحث اقتراح التعديل

إذا تم تقديم الاقتراح بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل ثلث أعضاء مجلس الشعب فإن ذلك لا يعني بتاتاً أن هذا الاقتراح سيعرض مباشرة على مجلس الشعب من أجل التصويت عليه وإقراره، وإنما يتوجب أن يعرض هذا الاقتراح أولاً

---

[١] المادة ١٨٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٢] المادة ١٨٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٣] المادة ١٨٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٤] الفقرة الثانية من المادة ١٥٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

على لجنة خاصة تتولى دراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى مجلس الشعب، وهو ما يشكل صلب المرحلة الثانية من مراحل تعديل الدستور.

فبعد ورود اقتراح تعديل الدستور رسمياً إلى مجلس الشعب، يقوم المجلس في أول جلسة يعقدها بعد ورود هذا الاقتراح إليه بتشكيل لجنة خاصة للبحث في اقتراح التعديل. ويراعي مجلس الشعب في اختيار أعضاء هذه اللجنة اختصاص الأعضاء. علماً أن حق تشكيل هذه اللجنة يدخل ضمن اختصاص مجلس الشعب بهيئته العامة وليس من اختصاص رئيس المجلس أو مكتب المجلس، وذلك وفقاً لنص الفقرة الثالثة من المادة الخمسون بعد المائة من الدستور[١] التي تنص على أنه يشكل مجلس الشعب ولم تنص على أن رئيس المجلس أو مكتب المجلس هو الذي يشكل اللجنة الخاصة.

يخضع عمل اللجنة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل وتقديم تقرير عنه لعدة ضوابط، حيث تلتزم هذه اللجنة بدراسة الاقتراح وتقديم تقريرها بشأنه إلى المجلس خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الاقتراح إليها، ولكن تملك اللجنة الحق في أن تطلب من المجلس تمديد هذه المدة خمسة أيام أخرى[٢]. ولا يوجد في نص الدستور ما يشير إلى ضرورة التزام اللجنة الخاصة بانقضاء مدة الدراسة البالغة خمسة عشر يوماً قبل تقديم تقريرها، فهذه المدة هي حد أقصى ولا يوجد ما يمنع من أن تقدم اللجنة المذكورة تقريرها في أي يوم من أيام مدة الخمسة عشر يوماً حتى وإن كان ذلك في اليوم الأول. وبعد انتهاء اللجنة من تقريرها حول مسألة اقتراح تعديل الدستور، تقدمه إلى مجلس الشعب ليناقشه.

ثالثاً: مرحلة مناقشة اقتراح التعديل

تتمثل المرحلة الثالثة من مراحل تعديل الدستور في مناقشة اقتراح التعديل. إن مجلس الشعب لا يناقش الاقتراح فور وروده إليه وإنما بعد دراسته من قبل اللجنة الخاصة. ولا يعتبر تقرير اللجنة ورأيها حول اقتراح تعديل الدستور ملزماً لمجلس الشعب

---

[١] تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٥٠ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ على أن: " يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه"،

[٢] المادة ١٨٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

حيث يخضع هذا التقرير للمناقشة من قبله. ومناقشة مجلس الشعب لاقتراح التعديل يشكل خطوة ضرورية من شأنها أن تمهد للتصويت على اقتراح التعديل من أجل إقراره أو رفضه. ويتوقف تصويت أعضاء مجلس الشعب على اقتراح التعديل على طبيعة المناقشات التي جرت في المجلس وعلى مدى قناعة الأعضاء بهذه المناقشات. فإذا انتهت المناقشات يعرض اقتراح تعديل الدستور على المجلس لإقراره أو رفضه، ولا يكون الاقتراح مقراً نهائياً من قبل مجلس الشعب إلا في حالة موافقة ثلاثة أرباع أعضائه على الأقل على الاقتراح. أما إذا لم تتحقق هذه الأغلبية الخاصة المشددة، فإن ذلك يعتبر بمثابة رفض المجلس لاقتراح التعديل، وفي هذه الحالة لا يجوز إعادة عرض اقتراح التعديل ثانية على المجلس قبل مرور سنة على الأقل من تاريخ تقديمه[1]. وفي حال انتهت دورة المجلس من دون أن يقترن اقتراح التعديل بنتيجة، فإن الدورة تمدد بقرار من رئيس المجلس لبحث التعديل فقط[2].

رابعاً: مرحلة إقرار التعديل ونفاذه

تحتاج عملية إقرار تعديل دستور ٢٠١٢ ونفاذه إلى موافقة مجلس الشعب وموافقة رئيس الجمهورية معاً. فبعد مناقشته من قبل أعضاء مجلس الشعب، يعرض اقتراح التعديل عليهم للتصويت عليه وإقراره. ومن أجل إقرار التعديل من قبل مجلس الشعب فإنه لا بد من تحقق أغلبية خاصة تتمثل في ضرورة موافقة ثلاثة أرباع عدد أعضاء مجلس الشعب الكلي على الأقل على اقتراح التعديل. ولكن إذا ما تحققت هذه الأغلبية، فإن ذلك لا يعني إطلاقاً أن تعديل الدستور أصبح نافذاً، بل لا بد إضافة لذلك أن تقترن موافقة مجلس الشعب بالأغلبية المطلوبة بموافقة رئيس الجمهورية على التعديل وإلا فإن التعديل لن يكون نافذاً.

وعلى ما يبدو أن المشرع الدستوري في سورية لم يذهب في منح مجلس الشعب بشأن تعديل الدستور ما ذهب إليه بشأن التشريع العادي. فقد منح الدستور مجلس الشعب، في حال اعتراض رئيس الجمهورية على قانون ما أقره مجلس الشعب وامتناعه

---

[1]) المادة ١٩٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[2]) المادة ١٩٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

عن إصداره، سلطة إعادة إقراره ثانية بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس الشعب وإرغام رئيس الجمهورية بالتالي على إصدار القانون حسب الدستور. أما ما يتعلق بتعديل الدستور، فإن الدستور ينص صراحة وبدون مواربة على موافقة رئيس الجمهورية على التعديل الذي وافق عليه مجلس الشعب، وهذا يفيد بأن رئيس الجمهورية لدينا يمكنه تعطيل تعديل الدستور إن أراد ذلك ولا نعتقد بأن المشرع الدستوري السوري قد أراد ذلك وقصده فعلاً. وما يزيد الأمر سوء هو أن الدستور لم يعط لمجلس الشعب صلاحية تجاوز عدم موافقة رئيس الجمهورية على تعديل الدستور، لا بل وأكثر من ذلك فإن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بإعطاء كلمته على تعديل الدستور خلال فترة زمنية معينة وكان من الأجدر به فعل ذلك والذهاب إلى النص على أن صمت رئيس الجمهورية حتى مضي المدة يعني أن التعديل يعد مقراً حكماً. وهذا ما يدعونا إلى توجيه دعوة للمشرع الدستوري السوري إلى ضرورة التدخل لتعديل هذا النص الدستوري فليس من المعقول أن يطغى صوت واحد على أصوات ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان أو أن يعطل رئيس الجمهورية تعديل الدستور إلى فترة غير محددة.

وأما إذا وافق رئيس الجمهورية على تعديل الدستور المقر بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه على الأقل، فإن رئيس الجمهورية يصدر القانون المتضمن هذا التعديل. ووفقاً للمادة الواحدة والتسعون بعد المائة من النظام الداخلي لمجلس الشعب يؤدي رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب القسم الدستوري على الدستور المعدل.

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الثاني

نظام الحكم: طبيعته وسماته في ظل دستور ٢٠١٢

لا شك أن تحديد طبيعة نظام الحكم وبيان سماته يشكل في أي دولة صلب الدستور. فالدستور هو الذي يتولى تنظيم السلطة العامة الحاكمة في الدولة ويحدد ملامح وخصائص هذا التنظيم ومدى ديمقراطيته. ومن خلال العودة إلى أحكام الدستور السوري لعام ٢٠١٢ سيكون بمقدورنا التعرف على طبيعة نظام الحكم القائم في الجمهورية العربية السورية (المطلب الأول) وبيان السمات التي يتصف بها هذا التنظيم (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تحديد طبيعة نظام الحكم وشكله

تتحدد طبيعة نظام الحكم في الدول المختلفة من خلال ما تتبناه الدساتير من مبادئ ديمقراطية وتحديدها لنوع صورة الديمقراطية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة. وإذا ما كانت غالبية دساتير دول العالم تتبنى النظام النيابي فإنها تذهب إلى تحديد أسلوب ممارسة النظام النيابي في الدولة إذا ما كان برلمانياً أو رئاسياً أو تمزج بينهما، كما تتولى بيان شكل هذا النظام إذا ما كان جمهورياً أم ملكياً.

وبالعودة إلى أحكام الدستور السوري لعام ٢٠١٢، نجد أنه حدد طبيعة نظام الحكم في سورية بأنه نظام ديمقراطي (الفرع الأول) ونظام جمهوري (الفرع الثاني) ونظام نيابي (الفرع الثالث) وأنه نظام خليط من النظام البرلماني والرئاسي (الفرع الرابع).

الفرع الأول

نظام حكم ديمقراطي

إذا كان مفهوم الديمقراطية يقوم على فكرة سيادة الشعب وأن الحكم للشعب، فإن "الديمقراطية كمفهوم تاريخي لم تحدد شكلاً أو آلية معينة لكيفية ممارسة الشعب للسلطة، أي أنه لا توجد وصفة ديمقراطية جاهزة لكل الشعوب أو لكل المجتمعات والدول

لممارستها. فكل مجتمع له خصوصيته الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتراثية التي تحدد هذا الشكل أو هذه الآلية لكيفية ممارسة الشعب للسلطة[١]. وبالتالي فإن الإعلان عن إقامة نظام حكم بطريقة ديمقراطية لن يكون كافياً لتقرير ديمقراطيته، وإنما الطابع الديمقراطي الذي يمكن أن يتصف به نظام الحكم في دولة ما يتقرر في ضوء ما تتضمنه الدساتير من مبادئ ديمقراطية تعكس سيادة الشعب وممارسته للسلطة.

وبخصوص دستورنا السوري الحالي، فإنه قد حرص على تأكيد الطابع الديمقراطي لنظام الحكم في سورية من خلال تكريسه للكثير من المبادئ والمبادئ الديمقراطية التي تعكس سيادة الشعب وذلك في أكثر من موضع من وثيقته. ومن الواضح أن حرص مشرع الدستور السوري على إقامة نظام حكم ديمقراطي في سورية بدا واضحاً من المادة الأولى من الدستور، وكان قد تطرق إلى ذلك قبلاً في متن مقدمة الدستور.

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى منه على أن الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية، في حين أوضحت مقدمة الدستور أن "إنجاز هذا الدستور يعتبر تتويجاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية"[٢]. وتتجلى أيضاً الطبيعة الديمقراطية لنظام الحكم الذي جاء به الدستور الحالي بشكل واضح من خلال إعلانه في متن الفقرة الثانية من المادة الثانية منه بأن "السيادة للشعب وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب"[٣] أي أن الشعب هو مصدر السلطات.

ويلاحظ أن الدستور السوري الحالي لم يكتف بهذا الإعلان عن الطبيعة الديمقراطية لنظام الحكم الذي أقامه في سورية، فقد نص أن النظام السياسي للدولة يقوم على مبدأ التعددية السياسية وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع[٤] بعد أن كان

---

[١] سام دلة: مرجع سابق، ص ٢٥٣-٢٥٤.

[٢] بموجب المادة ١٥١ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تعتبر مقدمة هذا الدستور جزء لا يتجزأ منه، وبالتالي فإنها وبكل ما تضمنته من مبادئ وأفكار تتمتع بنفس القيمة القانونية لبقية أحكام الدستور.

[٣] نصت الفقرتين الثانية والثالثة من المادة الثانية من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن " السيادة للشعب ولا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب ويمارس الشعب السيادة ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور".

[٤] الفقرة الأولى من المادة ٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الدستور السابق لعام ١٩٧٣ ينص على مبدأ قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي للدولة والمجتمع. وقد جعل الدستور الحالي من "المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع"[١]. وفضلاً عن ذلك، طبق الدستور مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر "حجر الأساس في المذهب الديمقراطي الحديث الذي تستند إليه أنظمة دول الديمقراطيات المعاصرة"[٢] والذي لا قيام للديمقراطية بدونه. وبموجب هذا المبدأ، ميز الدستور بين السلطات الرئيسية الثلاث وعهد بكل واحدة منها إلى جهة مستقلة عن الأخرى مع الحفاظ على وجود نوع من التعاون والعلاقات المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن الدستور الحالي لم يطبق مبدأ الفصل الشديد بين السلطات وإنما الفصل المرن. فالسلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب الذي ينتخب أعضائه عن طريق الانتخاب العام والسري والمباشر والمتساوي[٣]، في حين خص ممارسة السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية بالتعاون مع مجلس الوزراء[٤]، بينما جعل الدستور من السلطة القضائية سلطة مستقلة وأناط برئيس الجمهورية وبمجلس القضاء الأعلى مهمة ضمان هذا الاستقلال[٥].

ومن الواضح أيضاً أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ قد ساير بقية الدساتير الديمقراطية من خلال تكريسه لمجموعة من الحقوق والحريات العامة التي تحتل مكاناً هاماً في الأنظمة الديمقراطية، ومن هذه الحقوق: مبدأ المساواة، حرمة المسكن وسرية المراسلات، حق التنقل، حرية الاعتقاد، حق اللجوء السياسي، حق العمل والتعليم، حرية الرأي والصحافة والنشر، حق الاجتماع والتظاهر والإضراب والمشاركة في الانتخاب والاستفتاء وإقامة التنظيمات النقابية والمهنية والاجتماعية[٦]. كما أن الدستور الحالي لم

---

[١] المادة ١٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] انظر الباب الثالث من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ٥٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] انظر المادة ٨٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٥] المادة ١٣٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٦] المواد ٣٣- ٤٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يغفل عن توفير ضمانات حماية هذه الحقوق والحريات العامة وذلك من خلال ضمان استقلالية القضاء وحصانته[1].

الفرع الثاني

نظام حكم نيابي

لا شك أن تحديد الطبيعة النيابية من عدمها لنظام الحكم يتوقف على صورة الديمقراطية التي أخذ بها الدستور. ومن المعلوم أن صور ممارسة الحكم في الأنظمة الديمقراطية يمكن أن تتجلى في صورة في إحدى ثلاث صور: الديمقراطية المباشرة، الديمقراطية شبه المباشرة والديمقراطية التمثيلية. وإذا ما كان الدستور السوري الحالي قد كرس بشكل واضح المبادئ الديمقراطية لكي تكون صفة ملازمة لنظام الحكم في سورية، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه ما هي صورة الديمقراطية التي تبناها الدستور لممارسة السلطة في سورية؟

بعد العودة إلى أركان وخصائص صور الديمقراطية بأشكالها الثلاثة[2] ومقارنتها مع ما جاء في متن الدستور، يتضح لنا بأن دستورنا فضل الأخذ بصورة الديمقراطية التمثيلية أو النيابية على الديمقراطية شبه المباشرة عندما عمل على توفير مقوماتها وترسيخ أركانها ولا يشوب ذلك خروجه عن هذا النهج في حالات استثنائية قرر فيها الأخذ بالاستفتاء الشعبي الذي يعد أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

ومن المعلوم أن النظام النيابي يقوم على مجموعة أركان وهي على التوالي: وجود برلمان منتخب من الشعب، وضرورة أن يمارس هذا البرلمان سلطة فعلية في التشريع، وتأقيت مدة ولاية البرلمان المنتخب، واعتبار عضو البرلمان ممثلاً للأمة بأكملها وليس لدائرته الانتخابية فقط، وأخيراً استقلال البرلمان عن الناخبين. وتطبيقاً لهذه المبادئ، فقد تم تخصيص الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور الحالي لتنظيم مجلس الشعب،

---

[1] **المواد ١٣٢- ١٣٣- ١٣٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[2] **أنظر بخصوص أركان وخصائص صور الديمقراطية كشكل لممارسة الحكم في الأنظمة الديمقراطية: إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية المعاصرة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤، ص ٤٠٧-٤٤٠.**

وحددت المادة السابعة والخمسون منه طريقة تكوين مجلس الشعب من خلال انتخابه من قبل الشعب مباشرة. وفيما يتعلق بممارسة مجلس الشعب لسلطة التشريع بشكل فعلي، فقد تمثلت هذه السلطة في المادة الخامسة والخمسون من هذا الدستور عندما نصت على أن يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور، وكذلك في المادة الخامسة والسبعون منه التي جعلت من اختصاص مجلس الشعب مهمة إقرار القوانين ومناقشة سياسة الوزارة وحجب الثقة عن الوزارة وإقرار الموازنة العامة وخطط التنمية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية. كما أن الدستور الحالي قرر صراحة تأقيت مدة ولاية مجلس الشعب وذلك عندما حددت المادة السادسة والخمسون منه ولاية هذا المجلس بأربع سنوات ولا يجوز تمديدها إلا في حالة الحرب بقانون. وبخصوص مسألة تمثيل النائب للأمة بأكملها، فقد كانت المادة الثامنة والخمسون من الدستور صريحة وواضحة في هذا الشأن وذلك عندما نصت على أن "عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله". أما بالنسبة للركن الأخير من أركان الديمقراطية النيابية أو التمثيلية، فقد أوضحت المادة الثامنة والخمسون من الدستور بأنه لا يجوز تحديد وكالة عضو مجلس الشعب بقيد أو شرط وعلى عضو المجلس أن يمارس ولايته بهدي من شرفه وضميره. ناهيك عن ذلك أنه لا يوجد في الدستور الحالي أي نص يشير إلى مسؤولية عضو مجلس الشعب أمام ناخبيه.

ويتضح لنا مما سبق أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ قد لبى جميع مقومات وأركان النظام النيابي وبشكل جلي لا لبس فيه ولا غموض. ولكننا نجد مع ذلك أن هذا الدستور قد تبنى أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة من خلال منحه لرئيس الجمهورية سلطة استفتاء الشعب في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وجعل نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها[١]. ومن المؤكد أن تبني الدستور السوري لعام ٢٠١٢ لمبدأ الاستفتاء الشعبي الذي يعتبر أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، يعتبر حالة استثنائية لا تؤثر على طبيعة النظام النيابي الذي يبقى السمة الأساسية والجوهرية التي يتصف بها نظام الحكم في سورية وفقاً لما قرره هذا الدستور.

---

[١] **المادة ١١٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

الفرع الثالث

نظام حكم جمهوري

لا شك أن اعتماد النظام الجمهوري كأسلوب لممارسة السلطة في الدولة يعتبر أكثر انسجاماً مع المبدأ الديمقراطي وإن كان لا يعتبر شرطاً من شروط ممارسة النظام النيابي، لأن من شأن تبني النظام الجمهوري أن يجعل اختيار شخص الحاكم في الدولة متوقفاً على إرادة الشعب وموافقته عليه. وقد اختار الدستور السوري لعام ٢٠١٢ النظام الجمهوري كأسلوب لممارسة الحكم في سورية انسجاماً منه مع الطابع الديمقراطي الذي كرسه كصفة لهذا النظام، وتجلى ذلك في أكثر من موضع. فقد ذهب الدستور الحالي إلى تأكيد الطابع الجمهوري كأسلوب لممارسة الحكم في سورية في الفقرة الأولى من المادة الأولى عندما أطلق على سورية كدولة، اسم الجمهورية العربية السورية. وجاء تأكيد الدستور للطابع الجمهوري لنظام الحكم في سورية بشكل أوضح، عندما نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية منه على أن "نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري".

ولم يكتف دستور ٢٠١٢ بالنص على الأخذ بالنظام الجمهوري حيث ذهب إلى توفير ضمانات تطبيقه عملياً من خلال النص على ضرورة أن يكون رئيس الدولة منتخباً من الشعب مباشرة[١] ومن خلال تحديد مدة زمنية محددة لولاية رئيس الجمهورية. فقد اشترط الدستور للفوز بمنصب رئيس الجمهورية أن يحظى المرشح بموافقة الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المشاركين في الانتخابات وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية تعاد الانتخابات خلال أسبوعين بين أول مرشحين يحصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم[٢]. وذلك بعد تلبية المرشح لشغل منصب رئيس الجمهورية لشروط الترشح وحصوله على تأييد خطي لترشيحه من ٣٥ عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب[٣] هذا من جانب. ومن جانب آخر، فقد حدد الدستور مدة الولاية الرئاسية بسبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم كما

---

[١] الفقرة الأولى من المادة ٨٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] الفقرة الثانية من المادة ٨٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] الفقرة الثالثة من المادة ٨٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

حدد الدستور عدد الولايات الممكن شغلها بشكل متتالي من قبل ذات الشخص بولايتين فقط [1].

وسوف نتكلم عن الشروط الواجب توافرها في شخص رئيس الجمهورية وكيفية انتخابه ومدة ولايته ومسؤولياته واختصاصاته عند البحث في السلطة التنفيذية في الفصل الثاني من هذا الباب.

الفرع الرابع

نظام حكم ذو طبيعة مختلطة: برلماني- رئاسي

لقد رأينا أن الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ كرس النظام النيابي التمثيلي عندما وفر مقومات وأركان هذا النظام وجعل منه الصفة الأساسية والجوهرية المميزة لنظام الحكم في سورية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الدول التي تأخذ بالنظام النيابي لا تطبقه جميعها بصورة واحدة أو متشابهة، بل قد تختلف تطبيقات هذا النظام من دولة لأخرى وذلك وفقاً لدرجة الفصل بين السلطات المعمول به في الدولة والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيها وكيفية تكوين السلطة التنفيذية أي شكلها هل هي هيئة جماعية أم أنها تقوم على مبدأ ثنائية السلطة أم أنها أحادية. فقد يقوم النظام السياسي في الدولة على أساس المساواة بين السلطات مع الفصل المرن وتبني مبدأ ثنائية تكوين السلطة التنفيذية من رئيس دولة وحكومة فنكون حينها أمام نظام برلماني، وقد يقوم النظام السياسي على أساس التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مع الفصل المطلق بينهما وعلى حصر السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة لوحده من دون وجود حكومة فنكون حينها أمام نظام رئاسي، وإذا كان النظام السياسي يقوم على هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بحيث تأخذ السلطة التنفيذية شكل هيئة جماعية تابعة للبرلمان فإننا نكون حينها في ظل نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي[2]. وبهذا الشكل، نرى بأن تطبيقات

---

[1] **المادة ٨٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[2] **ابراهيم شيحا: مرجع سابق، ص ٦٧-٦٨.**

النظام النيابي يمكن أن تتوزع في ثلاث صور: النظام البرلماني، النظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية. فما هو موقف الدستور السوري الحالي من هذه التطبيقات والتقسيمات؟

في الواقع يصعب علينا تصنيف النظام السياسي السوري في ظل الدستور الحالي من حيث تبنيه للنظام الرئاسي أو للنظام البرلماني، لأن أحكام هذا الدستور لم تحدد صراحة طبيعة نظام الحكم في سورية، هل هو رئاسي أم برلماني[١]؟ ومن خلال دراسة أحكام هذا الدستور ومقارنة ما تضمنته هذه الأحكام من خصائص مع خصائص النظامين البرلماني والرئاسي، فإننا نستطيع القول بأن طبيعة نظام الحكم في سورية تقوم على الجمع ما بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي معاً وذلك من خلال تبني الدستور الحالي لبعض خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني بشكل متزامن.

فمن جهة أولى، نجد أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ قد أخذ ببعض خصائص النظام الرئاسي وذلك عندما نص على وجوب انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة[٢]. ولما كان النظام الرئاسي يقوم على منح رئيس الدولة سلطات فعلية ليسود ويحكم وليس فقط ليسود دون أن يحكم كما هو الحال في النظام البرلماني، فقد ذهب دستورنا الحالي أيضاً إلى منح رئيس الجمهورية في سورية سلطات فعلية تتمثل في حصر ممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب في شخص رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء[٣]، وكذلك تكليفه بوضع السياسة العامة للدولة في اجتماع مع مجلس الوزراء والإشراف على تنفيذها[٤]. كما منح الدستور رئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته ومطالبة الوزراء بتقديم تقارير عن عمل وزاراتهم[٥]، إضافة لسلطات واختصاصات أخرى نص عليها الدستور. ويتضح الطابع الرئاسي لنظام الحكم في سورية

---

[١] في الواقع، لم يأت دستور ٢٠١٢ بأي جديد على النظام الذين كان مكرساً وفق أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ حيث تبنى الدستور الجديد تقريبا نفس الأحكام التي كانت موجودة في الدستور الدائم. وبخصوص طبيعة نظام الحكم في سورية وفق أحكام الدستور الدائم انظر سام دلة: مرجع سابق، ص ٧٣٢.

[٢] الفقرة الأولى من المادة ٨٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ٨٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] المادة ٩٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٥] المادة ٩٩ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أيضاً فيما قرره الدستور من عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب عن الأعمال التي يقوم بها سياسية كانت أم غير سياسية إلا في حالة الخيانة العظمى وذلك على غرار ما تتصف به الأنظمة الرئاسية[١]. ويضاف إلى ذلك أن الدستور الحالي جعل قرارات رئيس الجمهورية في سورية نافذة من دون الحاجة إلى التوقيع الإضافي من قبل الوزير أو الوزراء المختصين وذلك انسجاماً مع سمات النظام الرئاسي وخلافاً لما هو موجود في النظام البرلماني.

ومن جهة ثانية، نجد أن بعض مظاهر النظام البرلماني في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تتبدى من خلال أخذه بثنائية تكوين السلطة التنفيذية. فالسلطة التنفيذية في سورية تتكون من رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً على الرغم من السلطات الضخمة التي يتمتع بها الرئيس ومن مجلس الوزراء المسؤول أمام رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. فهناك فصل ما بين رئيس الدولة والحكومة التي تتمثل في مجلس الوزراء التي يرأسها شخص آخر غير رئيس الجمهورية والتي تتمتع باختصاصات حددها الدستور بشكل مستقل عن اختصاصات رئيس الجمهورية. يضاف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية، وإن كان يعتبر رئيساً للسلطة التنفيذية، فهو غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب ولا أمام أية جهة أخرى. ويتجلى كذلك الطابع البرلماني لنظام الحكم في سورية من خلال وجود علاقة تعاون ورقابة بشكل متوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فقد أجاز الدستور إمكانية الجمع ما بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس الشعب[٢]، ومنح كذلك رئيس الجمهورية سلطة إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر فيها وإقرارها[٣]، كما أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق مخاطبة مجلس الشعب والإدلاء ببيانات أمامه[٤]. وفي المقابل، منح الدستور لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية سلطات رقابية متوازنة تمارسها كل سلطة تجاه الأخرى. فمن ناحية السلطة التشريعية، فإنها تملك سلطة مراقبة السلطة التنفيذية وتشكيل لجان تحقيق لجمع المعلومات وتقصي

---

[١] المادة ١١٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] المادة ١٢٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ١١٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] المادة ٧٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الحقائق حول أعمالها[١]، وقد تمتد صلاحياتها إلى حد حجب الثقة عن الوزارة جماعياً أو عن أحد الوزراء[٢] بأغلبية أعضاء المجلس[٣]. ومن ناحية السلطة التنفيذية، نجد أن الدستور منح هذه السلطة ممثلة برئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه[٤].

وباختصار، نجد أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ لم يأخذ بالنظام البرلماني بشكل كامل كما أنه لم يتبن النظام الرئاسي بكامل خصائصه ومظاهره، وإنما أوجد نظام خاص مختلط يمزج ما بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني معاً. ولا شك أن الدستور لم يكتف بتحديد طبيعة نظام الحكم في سورية من خلال تبنيه للمبادئ الديمقراطية وتطبيقها من خلال الأخذ ببعض مظاهر النظامين الرئاسي والبرلماني ومن خلال إقراره للطبيعة الجمهورية كشكل لهذا النظام والطبيعة النيابية كأسلوب لممارسته، بل أضاف إلى ذلك مجموعة من السمات التي من شأنها أن تميز النظام السياسي في سورية الذي كرسه دستور عام ٢٠١٢.

المطلب الثاني

سمات نظام الحكم

لم يقتصر دور دستور ٢٠١٢ على تحديد طبيعة النظام السياسي الذي أسسه في سورية، وإنما خص هذا النظام بمجموعة من السمات تتمثل فيما يلي: قيام هذا النظام على مبدأ التعددية السياسية (الفرع الأول)، وصبغه بالطابع القومي (الفرع الثاني)، والتخلي عن الطابع الاشتراكي (الفرع الثالث)، وأخيراً مراعاة خصوصية الدين الإسلامي وأهميته بالنسبة لأغلبية أفراد الشعب السوري (الفرع الرابع).

---

[١] المادة ٧٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] الفقرة الثالثة من المادة ٧٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] الفقرة الأولى من المادة ٧٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] الفقرة الأولى من المادة ١١١ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الفرع الأول

مبدأ التعددية السياسية

لعل من أهم ما يسجل لدستور ٢٠١٢ هو إلغائه للمادة الثامنة من الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ التي كانت تكرس مبدأ الحزب القائد للدولة والمجتمع من خلال نصها على أن " حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في الدولة والمجتمع ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية"، واستبدالها بمبدأ جديد نقيض للأول يقوم على مبدأ التعددية السياسية وممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع[1]. فخلافاً للدستور الدائم الذي أعطى حزب البعث العربي الاشتراكي في سورية الدور القيادي في الدولة والمجتمع وإدارة شؤونهما، لم يمنح دستور ٢٠١٢ أي امتياز في قيادة شؤون الدولة والمجتمع لأي حزب سياسي مسمى باسمه أو بعينه وإنما جعل ممارسة السلطة بشكل ديمقراطي وعن طريق الاقتراع. بناء على ذلك، يعتبر صندوق الاقتراع المرجع الوحيد في تحديد هوية الحزب الفائز في الانتخابات ومنحه حق قيادة الدولة والمجتمع خلال فترة الولاية الانتخابية. وبالتالي إذا ما أراد حزب سياسي ما أن يستلم زمام السلطة في الدولة أو يصل إلى الحكم، فإن عليه أن يكسب ثقة الناخبين وأن يحوز على أغلب أصوات المشاركين في العملية الانتخابية.

ولم يقتصر دستور ٢٠١٢ بالنص على تطبيق مبدأ التعددية السياسية بل ذهب إلى تأمين ضمان تطبيقه من خلال فرض بعض الضوابط والقيود على مشاركة الأحزاب السياسية في الحياة السياسية الوطنية. وبناءً عليه فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة الثامنة من الدستور على أنه لا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب أو تجمعات سياسية على أساس ديني أو طائفي أو قبلي أو مناطقي أو فئوي أو مهني أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون، كما اشترطت الفقرة الثانية من ذات المادة بوجوب أن تكون مساهمة الأحزاب والتجمعات السياسية في الحياة السياسية الوطنية قائمة على أساس احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية، وكما

---

[1]) المادة ٨ من الدستوري السوري لعام ٢٠١٢.

أضافت الفقرة الخامسة من المادة ذاتها بأنه لا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة سياسية أو حزبية أو انتخابية. ونرى أن هذا المبدأ يكرس ضمناً مفهوم المعارضة السياسية وشرعنتها وبالتالي القبول بمبدأ الأقلية والأغلبية الحزبية أو السياسية الذي تحدده نتائج صناديق الاقتراع وليس بموجب قرار إداري أو سياسي.

ومن الجدير ذكره هو أن مبدأ التعددية السياسية والحزبية في سورية كان قد تم تكريسه بموجب قانون الأحزاب السياسية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٠ تاريخ ٢٠١١/٨/٣ أي قبل إقرار دستور ٢٠١٢. ويهدف هذا القانون إلى شرعنة الحياة الحزبية وتعزيز مناخ الديمقراطية وإضفاء الشفافية على عمل الأحزاب والمساواة فيما بينها على كافة الصعد من حيث الممارسة والحصانة والاستقلالية والفرصة في ممارسة وتداول السلطة. فبموجب المادة الثانية من هذا القانون فإنه "لمواطني الجمهورية العربية السورية الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانتساب إليها وفقاً لأحكام هذا القانون". كما نظم هذا القانون كيفية تأسيس الحزب السياسي وبين شروط ذلك وجعل مصير الأحزاب السياسية في حال الخلاف على وجودها أو عدم احترامها لشروط التأسيس في يد السلطة القضائية وليس في يد السلطة التنفيذية[١] وذلك على غرار ما هو متبع في أعرق الدول.

الفرع الثاني

الطابع القومي

إذا ما كان دستور ٢٠١٢ قد سار على خطى الدستور السابق لعام ١٩٧٣ في تكريسه للطابع القومي للنظام السياسي الذي أقامه، إلا أنه من الواضح أن النصوص التي كرست هذه السمة كانت محدودة في دستور ٢٠١٢ مقارنة مع المواد والنصوص التي كرست نفس السمة في دستور ١٩٧٣[٢]. ويتجسد الطابع القومي للنظام الذي أقامه

---

[١] انظر الفقرة ب من المادة ١١ والمادتين ٣١ و٣٢ من قانون الأحزاب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٠ لعام ٢٠١١.

[٢] في الحقيقة، إن تكريس الطابع القومي للدستور الدائم لعام ١٩٧٣ وللنظام الذي أقامه لم يكن يقتصر فقط على العبارات التي وردت في مقدمة الدستور وفي صلب الدستور وإنما تجلى الطابع القومي للدستور الدائم بشكل غير مباشر في معظم أحكامه وعباراته التي واظبت على استخدام مصطلحات ذات طابع قومي، ومن تلك

دستور ٢٠١٢ من خلال بعض العبارات والأحكام التي وردت في صلب الدستور ومقدمته والتي من شأنها تكريس الطابع القومي العربي وتقديمه على الطابع القطري لهذا النظام. وقد اشتمل تكريس الدستور الحالي للطابع القومي العربي على البعدين الجغرافي والبشري معاً وذلك عندما جعل سورية جزء من أرض الوطن العربي واعتبر الشعب في سورية جزء من الشعب العربي ككل.

ومن جانبها خصصت مقدمة الدستور الحالي الفقرة الثانية منها كاملة لتكريس السمة القومية لنظام الحكم في سورية وذلك من خلال النص على أن "تعتز الجمهورية العربية السورية بانتمائها وبكون شعبها جزءاً لا يتجزأ من الأمة العربية مجسدة هذا الانتماء في مشروعها الوطني والقومي وفي العمل على دعم التعاون العربي بهدف تعزيز التكامل وتحقيق وحدة الأمة العربية". ومن جانب آخر، اشتمل صلب الدستور بدوره على بعض الأحكام التي تعكس البعدين الجغرافي والبشري للطابع القومي الذي كرسه، فقد قدمت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الطابع القومي على الطابع القطري عندما حددت الاسم الرسمي للدولة باسم الجمهورية العربية السورية وليس باسم جمهورية سورية العربية كما هو موجود في بعض الدول العربية الأخرى التي فضلت الجانب القطري على الجانب القومي. كما عكست ذات الفقرة البعد القومي الجغرافي من خلال جعلها "القطر العربي السوري جزء من الوطن العربي"، وكذلك عكست الفقرة الثانية من ذات المادة البعد البشري القومي بنصها على أن "الشعب في القطر العربي السوري جزء من الأمة العربية". ولا تقل المادة الرابعة من الدستور شأناً عن بقية المواد الأنفة الذكر في موضوع تكريس الطابع القومي لهذا الدستور والنظام الذي أقامه وذلك عندما جعلت من اللغة العربية اللغة الرسمية للبلاد.

المصطلحات: أهداف الأمة العربية (مادة ٨)، أرض الوطن العربي (مادة ١١)، جيل عربي قومي التفكير (مادة ٢١)، المجتمع العربي (مادة ٢٣ فقرة ١ ومادة ٢٤ فقرة ١)، الأمة العربية(مادة ٢٣– فقرة ١)، سلامة الوطن (مادة ٤٠)، المجتمع العربي (مادة ٤٥– مادة ٤٩).

الفرع الثالث

التخلي عن الطابع الاشتراكي

خلافاً للدستور السابق لعام ١٩٧٣ الذي طبع بامتياز النظام السياسي والدستوري الذي أقامه في سورية بالطابع الاشتراكي من خلال المفاهيم والعبارات التي كرست هذه السمة على مدار الوثيقة الدستورية من المقدمة إلى المتن بشكل مباشر أو غير مباشر[١]، فإننا لا نجد في وثيقة دستور ٢٠١٢ أية عبارة صريحة تؤكد أو تشير إلى السمة الاشتراكية لهذا الدستور أو لنظام الحكم الذي أقامه. ولكن تخلي دستور ٢٠١٢ عن الطابع الاشتراكي والإيديولوجية الاشتراكية لا يعني بتاتاً تبني هذا الدستور للمبدأ الليبرالي أو المذهب الفردي الحر على إطلاقه. ففي الميدان الاجتماعي لم يكرس دستور ٢٠١٢ مبدأ عدم تدخل الدولة في شؤون الأفراد، الذي يعتبر أحد أهم مبادئ المذهب الفردي، وإنما على العكس من ذلك تماماً فقد تضمنت وثيقة الدستور العديد من النصوص التي تذهب خلافاً لهذا المبدأ. فقد ألقى الفصل الثالث من الباب الأول من الدستور الذي خصص للمبادئ الاجتماعية العديد من الالتزامات ذات الطابع الاجتماعي على عاتق الدولة ومنها: إلتزام الدولة بحماية الزواج والتشجيع عليه وضرورة العمل على إزالة العقبات المادية والاجتماعية التي تعوقه، وكذلك حماية الأمومة والطفولة..... [٢]، والتزام الدولة أيضاً بكفالة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة، وحماية الدولة كذلك لصحة المواطنين وضرورة توفير وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي لهم[٣]، وكذلك توفير الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع[٤].

---

[١] راجع في هذا الشأن إبراهيم الهندي – سام دلة: القانون الدستوري، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨، ص ١٩١-١٩٢.

[٢] الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ٢٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] المادة ٢٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

كما أن مبدأ تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي كان واضحاً أيضاً، فبالرغم من تخلي الدستور الحالي عن الطابع الاشتراكي الذي اتسم به الدستور السابق وذلك من خلال استبعاده لكل المصطلحات الاشتراكية التي كانت واردة في الدستور السابق ("الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال"[1])، إلا أنه لم يتبنّ العمل بنظام الاقتصاد الحر بنفس الجلاء والوضوح. فالدولة هي المعنية برسم السياسة الاقتصادية للبلد والتي يجب أن تهدف إلى تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع والأفراد عبر تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية من أجل الوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة[2]. كما أوضح الدستور الحالي أن الاقتصاد الوطني يقوم 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[3]. ويضاف إلى ذلك أن الدولة تعتبر ملزمة بموجب أحكام الدستور بحماية المنتجين والمستهلكين وبرعاية التجارة والاستثمار ومنع الاحتكار وبحماية قوة العمل[4].

وبالنتيجة، نستطيع القول بأن تخلي دستور ٢٠١٢ عن الطابع الاشتراكي كان في محله بعد فشل هذا الأخير في تحقيق الطموح الاقتصادي لأبناء البلد، كما أن الحكومات السابقة في ظل الدستور السابق حاولت كثيراً الالتفاف على الطابع الاشتراكي بعد أن تبين لها فشله وذلك من خلال تطبيقها أو تبنيها لمفهوم سوق الاقتصاد الاجتماعي الذي لم يحدد مفهومه بشكل دقيق ولم تعرف هويته بعد.

---

[1]) **الفقرة الأولى من المادة ١٣ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.**

[2]) **الفقرة ٢ من المادة ١٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[3]) **الفقرة ١ من المادة ١٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[4]) **الفقرة ٣ من المادة ١٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

الفرع الرابع

الطابع الإسلامي

يتجلى الطابع الإسلامي للنظام الذي أسسه دستور ٢٠١٢ من خلال مراعاته لخصوصية الدين الإسلامي وأهميته ومكانته بالنسبة للشعب في سورية ولكن من دون الذهاب إلى حد تكريس الطابع الديني كصفة مميزة لنظام الحكم، فسورية دولة علمانية وليست دولة دينية. وقد راعى دستورنا الحالي على غرار الدستور السوري الدائم السابق مكانة الإسلام كدين يؤمن به أغلبية أفراد الشعب في سورية وأهميته بالنسبة لهم عندما اشترط في الفقرة الأولى من مادته الثالثة أن يكون دين رئيس الدولة الإسلام، وعندما جعل كذلك من الفقه الإسلامي مصدراً رئيسياً للتشريع. وباشتراط أن تكون ديانة رئيس الدولة الإسلام، يكون دستور ٢٠١٢ على غرار الدستور الدائم السوري السابق قد ساير بعض دساتير الدول العربية في هذا الإطار: من ذلك الفصل السابع من الدستور التونسي والفقرة الخامسة من المادة الثامنة والعشرون من الدستور الأردني والمادة الرابعة من الدستور الكويتي. وفي الحقيقة إن عدم نص دساتير الدول العربية الأخرى على أن يكون دين رئيس الدولة الإسلام لا يغير شيء من الواقع لأنه أمر مسلم به حتى في الدول العربية التي لم تنص دساتيرها على ذلك، "لأنه نتيجة حتمية لطبيعة السكان المكونين لهذه الدول"[١].

ولكننا نجد أن دستورنا الحالي لعام ٢٠١٢ لم يساير دساتير الدول العربية التي نصت على أن الشريعة الإسلامية تشكل مصدراً رئيسياً أو المصدر الرئيس للتشريع في الدولة بل أخذ بمبدأ أن الفقه هو مصدر رئيس للتشريع وذلك عندما نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور على أن الفقه الإسلامي هو مصدر رئيسي للتشريع. ونحن من جانبنا لا نؤيد الرأي الفقهي القائل بأن جعل الدستور للفقه الإسلامي بدلاً من الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع من شأنه أن يعطي لمشرع القانون الوضعي مرونة أكبر مما هو عليه الوضع في دساتير الدول العربية التي اعتبرت الشريعة الإسلامية مصدراً

---

[١]) إبراهيم هندي – سام دلة: مرجع سابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

رئيسياً أو المصدر الرئيسي للتشريع في الدولة، حيث يمكّنه ذلك من استقاء أحكامه من مختلف المدارس الفقهية الدينية الإسلامية بما يلاءم ظروف المجتمع[1]، وذلك لأن الفقه يعد فرعا من فروع الشريعة الإسلامية وكان من الأولى بالمشرع الدستوري السوري أن يساير الاتجاه الذي اعتنقته بعض دساتير الدول العربية والإسلامية عبر النص على أن الشريعة الإسلامية وليس الفقه مصدر رئيس للتشريع.

كما أن جعل الدستور الحالي الفقه الإسلامي مصدراً رئيسياً وعدم جعله بمفرده المصدر الرئيسي للتشريع غايته مراعاة الفئات الأخرى غير المسلمة من الشعب السوري. فسورية كما ذكرنا هي دولة علمانية وليست دولة دينية والتمتع بصفة المواطنة السورية لا يتوقف على اعتناق الدين الإسلامي من عدمه وإنما يقوم على اعتبارات أخرى تسمح بالتأكد من حقيقة انتماء الشخص للوطنية السورية. كما أن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من دستور عام ٢٠١٢ نصت على أن الدولة تحترم جميع الأديان وتكفل حرية القيام بجميع شعائرها بشرط عدم إخلال ذلك بالنظام العام.

UNIVERSITY OF ALEPPO

[1]) إبراهيم هندي – سام دلة: المرجع السابق، ص ٢٠٦.

المبحث الثالث

الحقوق والحريات العامة في ظل دستور ٢٠١٢

إن احترام حقوق الإنسان وحرياته هو الحجر الأساس لكل نظام ديمقراطي أو لكل نظام سياسي يطمح لأن يكون ديمقراطياً. تبدأ الخطوة الأولى لاحترام هذه الحقوق والحريات عبر تكريسها في نصوص دستورية صريحة من شأنها أن تقيد وتلزم الحاكم والمشرع العادي باحترامها وتمنعهما من حرمان المواطنين منها أو التعدي عليها. فالفرد هو محور هذه الحقوق والحريات التي لن يكون لها قيمة ما لم تكن مكرسة ومسخرة لخدمته، وبالتالي فإن أهمية الدساتير ومدى ديمقراطيتها تكمن فيما تكرسه للفرد من حقوق وحريات عامة. ولا عجب في معرفة أن الرغبة في إقرار الحقوق والحريات العامة في وثائق قانونية تقيد الحكام وتمنعهم من استبداد شعوبهم هي التي كانت وراء انتشار حركة تدوين الدساتير والتي بدأت بالدستور الأمريكي عام ١٧٨٧ وإعلان الحقوق والحريات للمواطن الفرنسي الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ إلى أن تم تكريسها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨. وانطلاقاً من ذلك أصبحت الحقوق والحريات العامة تشكل جزءاً لا يتجزأ من دساتير معظم دول العالم إن لم نقل جميعها ومن بينها سورية.

إن اهتمام المشرع الدستوري السوري بالحقوق والحريات العامة لم يبدأ في الحقيقة بإقرار دستور ٢٠١٢[1] وإن تميز هذا الدستور بإضافة حقوق وحريات جديدة لم تكن مقرة أو واضحة في الدساتير السورية السابقة على غرار حق الإضراب والحرية الاقتصادية. وإذا ما كان دستور ٢٠١٢ قد أفرد الفصل الأول من الباب الثاني منه كاملاً لبيان الحقوق والحريات العامة، إلا أنه يمكن لنا أن نطلع على حقوق وحريات عامة أخرى ورد ذكرها في مواضع مختلفة من وثيقة هذا الدستور. وبحثنا في الحقوق والحريات العامة التي كرسها دستور ٢٠١٢ سيكون من خلال تقسيمها إلى زمر متعددة وذلك وفقاً لطبيعتها على الشكل التالي: الحق في الحرية والمساواة (مطلب أول)، الحقوق والحريات الشخصية

---

[1] في الحقيقة، لقد أفردت الدساتير السورية السابقة مواد متعددة تكرس فيها مجموعة من الحقوق والحريات العامة للفرد وقد تميزت بذلك بشكل خاص الدساتير السورية التي أعقبت ثورة الثامن من آذار، راجع بهذا الخصوص وثائق دساتير: ١٩٦٤، ١٩٦٩، ١٩٧١ و١٩٧٣.

(مطلب ثان)، الحقوق والحريات الفكرية (مطلب ثالث)، الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية (مطلب رابع).

المطلب الأول

الحق في الحرية والمساواة

لقد استهل دستور ٢٠١٢ قائمة الحقوق والحريات التي كرسها في الفصل الأول من الباب الثاني منه بالنص على الحق في الحرية (الفرع الأول) وعلى الحق في المساواة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحق في الحرية

يعد الحق في الحرية أهم حقوق الإنسان على الإطلاق وهو لب الحقوق ومنه تتفرع الحقوق والحريات ذات المضامين المختلفة. وإذا كانت الحرية تعني القدرة على التصرف في مجتمع منظم، فإنه لا معنى لها ولا تملك وجوداً لذاتها ما لم تكن محلاً لاعتراف قانوني بها، يحدد مضمونها وينظم ممارستها ضمن نطاق ضرورات الحياة الاجتماعية[1]. وانطلاقاً من هذا المبدأ فقد كرس مشرعنا الدستوري في دستور ٢٠١٢ الحق في الحرية في مقدمة قائمة الحقوق والحريات التي عددها في الفصل الأول من الباب الثاني منه المعنون بالحقوق والحريات وسيادة القانون، بل وقدسها وأوجب على الدولة كفالتها من خلال الفقرة الأولى من المادة الثالثة والثلاثون من دستور ٢٠١٢ التي نصت على أن"الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على أمنهم وكرامتهم".

ولكن تجدر الإشارة إلى أن تقرير دستور ٢٠١٢ للحق في الحرية وتقديسه لها بهذا الشكل إنما جاء كمبدأ عام مجرد غير قابل للتطبيق وإن تم إقراره دستورياً. فتطبيق الحق في الحرية وإخراجه إلى حيز الوجود القانوني الفعلي يحتاج إلى تحديد مضامينه وهو ما

---

[1]) نعيم عطية: القانون والقيم الاجتماعية، دراسة في الفلسفة القانونية، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، ١٩٧١، ص١٥١ وما بعدها.

فعله المشرع الدستوري في المواد التالية للمادة الثالثة والثلاثون منه عندما حدد الحقوق والحريات العامة للمواطن السوري والتي سنأتي على دراستها واستعراضها لاحقاً. وقد تكون غاية المشرع الدستوري من تكريس الحق في الحرية بهذا الشكل هي اعتباره المبدأ الأصل الذي يحكم نشاطات المواطن السوري في كل المجالات ومنه تتفرع الحقوق والحريات الأخرى. وفي مقابل هذا المبدأ العام المجرد، فقد ألقى الدستور على عاتق الدولة واجباً عاماً تمثل بضرورة كفالة الحريات الشخصية للمواطنين والمحافظة على كرامتهم وأمنهم.

الفرع الثاني

الحق في المساواة

يحتل الحق في المساواة مكانة مرموقة في أغلب النظم الدستورية المعاصرة في العالم. وأهمية الحق في المساواة لا تقل عن أهمية الحق في الحرية بل غالباً ما يتزامن النص على الحق في الحرية مع النص على الحق في المساواة، ولا غرابة في ذلك لأن المساواة تعتبر شرطاً للحرية، فلا معنى للحرية بدون مساواة والعكس صحيح فلا مساواة دون حرية ونحن نرى أنهما يشكلان وجهان لعملة واحدة. وهذا ما ينطبق على مشرعنا الدستوري في دستور ٢٠١٢ عندما نص على الحق في المساواة ضمن نفس المادة التي كرس بموجبها الحق في الحرية وقدسها[١]. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة والثلاثون من هذا الدستور على أن "المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"، كما نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على أن "تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين".

ومن المؤكد أن إقرار الدستور للحق في المساواة كمبدأ مجرد لن يكون له قيمة ما لم يتحدد مضمونه وأشكاله. وإذا كان دستور ٢٠١٢ قد اختصر ذلك في عبارتين هما "المساواة في الحقوق والواجبات"، فإننا نعتقد أن هذان المصطلحان لهما مضمون واسع وشامل بحيث يسريان على كل الحقوق والواجبات بمختلف مضامينها وتنوعها وتعدد أشكالها ابتداءً من المساواة أمام القانون، إلى المساواة أمام القضاء، إلى المساواة أمام

---

[١]) أنظر المادة ٣٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

المرافق العامة، إلى المساواة في نطاق الوظيفة العامة، إلى المساواة في استخدام الأموال العامة، إلى المساواة أمام الأعباء العامة ووصولاً إلى المساواة في حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي التعليم...إلخ.

وفي المقابل، إن إقامة المساواة بين المواطنين وكفالة تكافؤ الفرص بينهم لا يعني إقامة مساواة حسابية تامة أو فعلية بين الأفراد، إذ ليس ذلك مستطاعاً لتفاوتهم في المواهب والقدرات والكفاءات فضلا عن أن المنطق يستبعد ذلك، بل هي مساواة شكلية قانونية بين الأفراد الذين يتواجدون في مراكز قانونية متماثلة. فعلى سبيل المثال، إن المساواة في حق التملك هي مساواة شكلية إذ لا يستطيع إلا أصحاب الثروات استعمال قدرتهم على التملك في حين أن الفقراء لا يتحقق لهم من حيث المبدأ، كما أن المساواة في فرص العمل هي أيضاً مساواة شكلية وليست واقعية لأن كل فرد يختلف عن الآخر في قدراته ومهاراته. مع ذلك وبالرغم من أن المساواة هي شكلية إلا أن مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص المكرسين في الدستور يشكلان قيداً على حرية الدولة إذ لا يجوز لها إهمالهما أو إهدارهما وإلا عرضت تصرفها لخطر الطعن به أمام القضاء المختص.

المطلب الثاني
الحقوق والحريات الشخصية

تأتي الحقوق والحريات الشخصية في مقدمة الحريات من حيث الأهمية إذ أنها تعد شرطاً لوجود غيرها من الحريات العامة وتعتبر ضرورة لإمكان التمتع بغيرها من الحريات العامة، فعلى سبيل المثال، لن يكون لتقرير حرية التجارة والصناعة والتملك أية قيمة إذا سُلب الفرد مكنة التنقل اللازمة لإجراء عمليات البيع والشراء والتعاقد عموماً[1]. وتهدف الحقوق والحريات الشخصية والبدنية إلى تأمين الضمانات الضرورية للكيان المادي للفرد كمنع التوقيف والسجن والتعذيب والتي تندرج ضمن مفهوم الحق في الأمن(الفرع الأول)، كما تشمل تأمين الضمانات الخاصة بالمكان الذي يقيم فيه الفرد من حرمة مسكن وسرية مراسلات والتي تندرج تحت مفهوم الحق في حماية الحياة الخاصة (الفرع الثاني)، كما تشمل هذه الحقوق أيضاً ضرورة تأمين الضمانات اللازمة لحرية حركة الفرد كحرية التنقل (الفرع الثالث).

---

[1]) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٤٢٠.

الفرع الأول

حق الفرد في الأمن

يقصد بهذا الحق عدم جواز القبض على أحد الأشخاص أو اعتقاله أو حبسه إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون وبعد اتخاذ جميع الإجراءات والضمانات التي حددها هذا الأخير[1]. وكما يتضح من هذا التعريف، فإن حق الفرد في الأمن يستمد مفهومه من ضرورة حماية الفرد من التوقيف الاعتباطي أو التعذيب وحمايته من التجاوزات التي قد تقدم عليها السلطة.

ونظراً لأهمية هذا الحق، فقد نص دستور ٢٠١٢ عليه صراحة في المادة الثالثة والخمسون منه كما يلي: "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..٢- لا يجوز تعذيب أحد أو معاملته معاملة مهينة...٣-كل شخص يقبض عليه يجب أن يبلغ أسباب توقيفه وحقوقه ولا يجوز الاستمرار في توقيفه أمام السلطة الإدارية إلا بأمر من السلطة القضائية المختصة... ". كما نصت المادة الحادية والخمسون من الدستور أيضاً على أن "١-العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ٢- كل متهم بريء حتى يدان بحكم قضائي مبرم في محاكمة عادلة". ومن هذه النصوص نرى أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ وضع نوعين من الضوابط لتأمين الأمن الشخصي للفرد: يتمثل الضابط الأول في جعل الأعمال المؤدية إلى حجز الحرية متفقة مع القانون وبموجب قرار أو أمر صادر عن الجهة القضائية المختصة أو في حالة الجرم المشهود، ويتمثل الضابط الثاني بالأخذ بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وذلك عندما نص على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني. ويتضح من ذلك أن الدستور جعل من القانون الجهة الوحيدة المخولة بتحديد الأعمال التي تعتبر جرائم وتحديد العقوبات المناسبة لكل منها وحصر سلطة توقيف الأفراد بالسلطة القضائية.

---

[1]) ثروت بدوي، المرجع السابق ص ٤٢١.

الفرع الثاني

الحق في حماية الحياة الخاصة

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "لا يجوز تعريض إنسان للتدخل في شؤونه الخاصة ولا في شؤون أسرته ومسكنه أو رسائله بغير مسوغ قانوني ولا اعتداء على شرفه وسمعته ولكل إنسان الحق في الاحتماء بالقانون من مثل هذا التدخل أو الاعتداء[١]". ويتميز مفهوم الحياة الخاصة بأنه مفهوم واسع ويمكن أن ينصرف إلى حق الفرد في الاحتفاظ بسرية الوضع المدني، وعدم الإفصاح عن عنوان المنزل، وأماكن الإقامة، وكذلك أيضاً الحق في الحفاظ على خصوصية الحياة الأسرية والحق في سرية المراسلات والاتصالات. ولم يتخلف دستور عام ٢٠١٢ عن تأكيده على هذا الحق وذلك عندما نص في الفقرة الأولى من المادة السادسة والثلاثون على أنه "للحياة الخاصة حرمة يحميها القانون".

وتعدّ حرمة المسكن من أهم عناصر الحياة الخاصة الجديرة بالحماية، وهو الذي يقتضي تحريم اقتحام مسكن أحد الأفراد أو تفتيشه إلا في الحالات ووفقاً للإجراءات التي يحددها القانون. ولا يقتصر مفهوم المسكن هنا على المنزل الذي يقيم فيه الشخص إقامة دائمة، بل قد ينصرف إلى كل مكان يقيم فيه الشخص بصفة دائمة أو عرضية، وسواء أكان مالكاً له أم مستأجراً إياه، أو كان يقيم فيه على سبيل التسامح من مالكه[٢]. وتعتبر حرمة المسكن نتيجة للحرية الشخصية فتشمل ضرورة توفير الهدوء للأفراد داخل مساكنهم فلا يجوز اقتحام المسكن أو الدخول فيه دون استئذان كما لا يجوز التلصص والتجسس عليهم أو إقلاقهم[٣]. وقد أفرد دستور عام ٢٠١٢ الفقرة الثانية من المادة السادسة والثلاثون منه لحماية حرمة المساكن فنص على أن "المساكن مصونة لا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر من الجهة القضائية في الأحوال المبينة في القانون".

---

[١] المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

[٢] ثروت بدوي، المرجع السابق، ص٤٢٢.

[٣] عبدالحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤، ص١٠٩.

وتتعلق حرمة المسكن أيضاً بحق الخصوصية للإنسان وهي حرية المراسلات والاتصالات على أنواعها[1]. وينصرف مضمونها إلى عدم جواز مصادرة سرية المراسلات بين الأفراد لما يتضمنه ذلك من اعتداء على حق ملكية الخطابات المتضمنة لهذه المراسلات ولما في ذلك من انتهاك لحرية الفكر[2]. وقد أقرت المادة السابعة والثلاثون من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ هذه الحرية حيث نصت على ما يلي: "سرية المراسلات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها مكفولة وفق القانون". وبناءً على ذلك، لا يجوز للسلطة العامة ولا لأية جهة أو فرد آخر التنصت على مكالمات الأفراد وانتهاك سرية مراسلاتهم وكل مخالفة لذلك تستوجب المسؤولية بحق المخالف أياً كان. وليس للسلطة العامة بكل ما تملكه من صلاحيات مخالفة هذا الالتزام الدستوري إلا بإذن من الجهة القضائية وفي الأحوال المبينة في القانون.

الفرع الثالث

حرية التنقل

تعتبر حرية التنقل من أهم الحقوق الشخصية وتعني حق الانتقال من مكانٍ لآخر، والخروج من البلاد والعودة إليها دون تقييد أو منع إلا وفقاً للقانون[3]. وقد جسد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ هذا الحق أو هذه الحرية في المادة الثامنة والثلاثون منه التي نصت على ما يلي: "١ – لا يجوز إبعاد المواطن عن الوطن أو منعه من العودة إليه. ٢– لا يجوز تسليم المواطن إلى أية جهة أجنبية. ٣– لكل مواطن الحق بالتنقل في أراضي الدولة أو مغادرتها إلا إذا منع بقرار من القضاء المختص أو النيابة العامة أو تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة". ومن الواضح أن نص هذه المادة لم يقتصر على تبني مضمون المادة الثالثة عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتي أعطت الحق لكل إنسان في حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود دولته وأيضاً حقه في مغادرة

---

[1]) محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٢، ص ٤٣٢.

[2]) ثروت بدوي، المرجع السابق، ص٤٢٢.

[3]) ثروت بدوي،المرجع السابق، ص٤٢٠.

أي بلد بما في ذلك بلده والعودة إليه[1]، بل أضاف عليه وذلك عندما أكد على عدم جواز تسليم المواطن إلى أية جهة أجنبية. وإذا ما كان الدستور السوري الحالي لم يجعل من تكريسه لحرية التنقل حقاً مطلقاً عندما أجاز إمكانية تقييدها في بعض الحالات للمحافظة على الصحة والسلامة العامتين، إلا أنه ربط هذا التقييد بصدور قرار من القضاء المختص أو النيابة العامة أو تنفيذاً للقوانين دون ترك ذلك لتقدير أية سلطة من سلطات الدولة.

وإذا ما كان هناك ترابط ما بين الفقرة الثانية من المادة الثامنة والثلاثون من الدستور والتي تقضي بعدم جواز تسليم المواطن إلى أية جهة أجنبية وبين نص المادة التاسعة والثلاثون من الدستور نفسه والتي تلزم الدولة بعدم تسليم اللاجئين السياسيين بسبب مبادئهم أو دفاعهم عن الحرية، فإننا نرى أن نص المادة الأخيرة لا يشمل السوريين، لأن مضمونها ينطبق على اللاجئين السياسيين الذين منحوا هذا الحق في سورية، ومن المؤكد أن المواطن لا يكون لاجئاً سياسياً في بلده وإنما ينطبق مفهوم اللاجئ على الشخص في غير دولته.

المطلب الثالث

الحقوق والحريات الفكرية

إن حرية الفرد لا تتأمن فقط من خلال توفير ضمانات حمايته جسدياً أو شخصياً، فالإنسان ليس كياناً مادياً فقط وإنما هو أيضاً كيان معنوي وفكري. فالحماية الجسدية يجب أن تترافق بحماية فكر الفرد وعقيدته ويتم ذلك من خلال الاعتراف له بحرية العقيدة وحرية التعليم وحرية الرأي والتعبير[2]. ولم يتخلف الدستور السوري لعام ٢٠١٢ عن تأمين هذا النوع من الحريات الفكرية وذلك عندما كرس حرية العقيدة (الفرع الأول)، والحق في التعليم وحريته (الفرع الثاني)، وحرية الرأي والتعبير (الفرع الثالث).

---

[1]) انظر المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

[2]) محمد المجذوب: مرجع سابق، ص ٤٣٣.

الفرع الأول

حرية العقيدة

يقصد بحرية العقيدة أن يكون الشخص حراً في اعتناق أي دين أو مبدأ يعتقد به، وكذلك حريته في عدم اعتناق دين أو مبدأ بالمرة[1]. كما تتضمن حرية الفرد في العقيدة حريته في أن يمارس شعائر ذلك الدين في حدود النظام العام وحسن الآداب[2]. وقد تبنت المادة الثانية والأربعون من دستور عام ٢٠١٢ هذه الحرية عندما نصت على أن: "حرية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون". ويعطي هذا النص العام للمواطن السوري حرية الاعتقاد من عدمه، كما يعطيه حرية اعتناق الدين الذي يختار. وتعتبر الدولة ملزمة بموجب الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور الحالي باحترام جميع الأديان. كما أن تعبير هذا الحق يشمل حرية الفرد في تغيير دينه أو معتقده وحريته في إظهار ذلك بالتعبد وإقامة الشعائر.

ولكن إذا كان الفرد حراً في اعتقاده، فإنه ليس حراً في ممارسة شعائر ذلك الدين وفقاً لرغبته حيث يكون ذلك مرهوناً بعدم الإخلال بالنظام العام وعدم مخالفة الضوابط التي يضعها المشرع لاستعمال هذا الحق. لأنه يتوجب التمييز ما بين الحق في الاعتقاد وهو أمر داخلي وهو أيضاً حق مطلق ليس لأية سلطة أن تتدخل فيه وما بين تطبيق هذا الحق مادياً وظاهرياً من خلال ممارسة شعائره وهو حق نسبي، فالحق في العبادة يعتبر حق نسبي يلزم الفرد في أثناء ممارسته له بالخضوع للضوابط القانونية التي تنظم استعماله. فلا يجوز مثلاً لأي فرد أن يثير أثناء ممارسته لعقيدته أية فتن طائفية أو خلافات مذهبية، وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ عندما ألزمت الدولة باحترام جميع الأديان وكفالة حرية القيام بجميع شعائرها دون تمييز بين ديانة وأخرى ولكن بشرط عدم الإخلال بالنظام العام هذا من ناحية.

---

[1]) عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١١٣.

[2]) ثروت بدوي: مرجع سابق، ص٤٢٣.

ومن ناحية أخرى، فإنه لا بد من التنويه إلى أنه في حالة اعتناق الدولة لدين معين بحيث يصبح ديناً رسمياً لها يجب أن لا يتعارض ذلك مع حرية الفرد في اعتقاده الديني ويجب أن لا يحول ذلك دون ممارسة أصحاب العقائد الأخرى لشعائر دينهم[١]. علماً أن دستورنا السوري الحالي لعام ٢٠١٢ لم يحدد أي دين رسمي للجمهورية العربية السورية وإن كان قد اشترط في رئيس الدولة أن يكون مسلماً[٢].

الفرع الثاني

الحق في التعليم وحريته

ينصرف مفهوم الحق في التعليم وحريته إلى حق الفرد في أن يتلقى قدراً من التعليم، وعلى قدم المساواة مع غيره من المواطنين، دون أن يميز بعضهم عن بعض بسب الثروة أو الجاه، وتفترض هذه الحرية أيضاً وجود مدارس مختلفة، وصنوفٍ متعددة من العلوم، وأن يكون الفرد حراً في اختيار العلم الذي يريد أن يتعلمه[٣]. ومن الواضح أن هذا المفهوم يتضمن جانبين: يتمثل الأول في حق الفرد في التعلم، بينما يتمثل الثاني في حريته في اختيار نوع العلم الذي يريد. وفي هذا الإطار اعتبر دستور عام ٢٠١٢ أن التعليم ركن أساسي لبناء المجتمع[٤] كما كرس الدستور الحق في التعليم وحريته في المادة التاسعة والعشرون والتي نصت على أن: "١-التعليم حقٌ تكفله الدولة، وهو مجاني في جميع مراحله، وينظم القانون الحالات التي يكون فيها التعليم مأجوراً في الجامعات والمعاهد الحكومية. ٢-يكون التعليم إلزامياً حتى نهاية مرحلة التعليم الأساسي، وتعمل الدولة على مد 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". ونجد أن هذا النص قد جاء منسجماً مع المادة السادسة والعشرون من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي أوجبت مجانية التعليم في مراحله

---

[١]) عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١١٣.

[٢]) انظر الفقرة الأولى من المادة ٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣]) ثروت بدوي: مرجع سابق، ص٤٢٣.

[٤]) انظر المادة ٢٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الأولى والأساسية على الأقل، وفي أن يكون التعليم الأولي إلزامياً والتعليم الفني والمهني في متناول الجميع، وأن يتاح التعليم العالي للجميع على أساس المساواة[١].

وإذا كان الحق في التعليم هو حق مطلق للفرد، فإن على الدولة واجب توفيره على قدم المساواة دون تمييز، فإن حرية التعليم في المقابل ليست مطلقة. فتقوم الدولة باحتكار مرفق التعليم في جميع مراحله وتهيمن على شؤونه من خلال وضع برامج التعليم وتقرير المناهج الدراسية وتوجهه بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع ومتطلبات التنمية. ومن الجدير بالذكر أن الدستور السوري قد فتح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في تأمين الحق في التعليم وضماناً لحريته وذلك عندما أقرّ الأساس الدستوري لقيام مؤسسات التعليم الخاص ولكن تحت إشراف الدولة وموافقتها.

وانسجاماً مع تكريس الحق في التعليم وضرورة رعايته ودعمه فقد نصت المادة الواحدة والثلاثون من دستور ٢٠١٢ على إلزام الدولة بدعم البحث العلمي بكل متطلباته وبكفالة حرية الإبداع العلمي والأدبي والفني والثقافي وضرورة توفير الوسائل المحققة لذلك، وألزمت الدولة بتقديم كل مساعدة من أجل تقدم العلوم والفنون ويتوجب عليها كذلك تشجيع الاختراعات العلمية والفنية والكفاءات والمواهب المبدعة وحماية نتائجها[٢].

الفرع الثالث

حرية الرأي والتعبير

تعتبر حرية الرأي والتعبير من الحريات الأساسية التي تتصل بالحرية الشخصية وتتصدر المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير [٣]". ويقصد بحرية الرأي أن يتمكن كل إنسان من التعبير عن آرائه وأفكاره بأية وسيلة من الوسائل كأن يكون ذلك بالقول أو بالرسائل أو بوسائل النشر المختلفة كالبريد أو البرق أو الإذاعة أو المسرح أو السينما أو

---

[١] انظر المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

[٢] انظر المادة ٣١ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] انظر المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

التلفزيون أو الصحف[١]. وتساهم حرية الرأي في تحقيق وظائف عديدة في المجتمع: فهي وسيلة لتحقيق تأكيد الأفراد لذواتهم، كما أنها أسلوب لا يستغنى عنه لتقدم المعرفة واكتشاف المجتمعات الإنسانية للحقائق، وتعد كذلك شرطاً أساسياً لتحقيق المشاركة في الحكم عن طريق المشاركة في اتخاذ القرارات[٢].

وقد كفلت الفقرة الثانية من المادة الثانية والأربعون من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ حرية الرأي وذلك عندما نصت على أن "لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية بالقول أو الكتابة أو بوسائل التعبير كافة". ومن الواضح أن هذا النص جاء عاماً وشاملاً بحيث أعطى للمواطن السوري حرية إبداء رأيه بكل الأشكال وبكل الوسائل من دون أن يستثني من ذلك أية وسيلة أو أي شكل للتعبير عن الرأي. ولكن من المؤكد أن الدولة تملك سلطة تنظيم ممارسة هذه الحرية بحيث لا تكون أداة للتشهير بالغير أو للتدخل في حياته الخاصة وبحيث تكون في نطاق النظام العام والآداب العامة.

وكفلت أيضاً المادة الثالثة والأربعون من الدستور الحالي حرية الصحافة عندما نصت على أن "تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها وفقاً للقانون". وتعتبر حرية الصحافة إحدى تطبيقات حرية التعبير عن الرأي في الجرائد والمجلات المختلفة، كما أن مفهوم حرية الصحافة يشمل جميع أشكال الصحافة المكتوبة والمرئية والمسموعة. ولم يكتف الدستور بتكريس هذه الحرية وإنما ضمن استقلالها في مواجهة سلطات الدولة مع الإبقاء على حق الدولة في تنظيم ممارستها بقانون حتى لا تستعمل كأداة تضر بالآخرين دون رقيب أو ضوابط.

كما يندرج تحت مفهوم حرية الرأي حق المواطن في الاجتماع والتظاهر السلمي وحرية تكوين الجمعيات والنقابات وفق الشروط والضوابط التي يضعها القانون لتنظيم ممارستها[٣]. وتعتبر هذه الحريات من الحريات الجماعية التي لا يمكن للفرد أن يمارسها منفرداً. ويقصد بحرية الاجتماع أن يتمكن الأفراد من الاجتماع في الأماكن العامة ليعبروا عن رأيهم بالخطابة أو المناقشة أو تبادل الرأي. كما يقصد بحرية تأليف الجمعيات ألا

---

[١] عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١١٥.

[٢] د. محسن عبودي، مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص٩٦.

[٣] انظر المادتين ٤٤ و٤٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يحول حائل بين الأفراد وبين الاشتراك في الجمعيات وإنشاء النقابات والمنظمات المختلفة سواء أكانت علمية أم اجتماعية أو مهنية أو غيرها[١]. وفيما يتعلق بحق التظاهر فقد عرفت المادة الأولى من قانون التظاهر السلمي في سورية المظاهرة: بأنها تجمع عدد من الأشخاص أو سيرهم بطريقة سلمية في مكان أو طريق عام أو بالقرب منهما بقصد التعبير عن رأي أو الإعلان عن مطلب أو الاحتجاج على أمر أو التأكيد على تنفيذ مطالب معينة[٢].

وقد وضعت المادة العاشرة من دستور ٢٠١٢ إطاراً دستورياً عاماً لعمل النقابات المهنية والجمعيات من حيث الهدف والاستقلالية وممارسة هذا الحق وذلك عندما قضت بأن "المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

المطلب الرابع

الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية

إن تكريس الدساتير للحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية يعتبر تجسيداً للتغير الذي طرأ على مفهوم الدولة، من دولة حارسة يقتصر التزامها في مواجهة هذه الحقوق والحريات على مجرد التزام سلبي، إلى دولة متدخلة يترتب عليها التزام إيجابي بحمايتها والعمل على تفعيلها عملياً من أجل تحقيق الديمقراطية الاجتماعية. وسنبحث في (الفرع الأول) الحقوق الاجتماعية التي قررها الدستور السوري لعام ٢٠١٢، في حين سنبحث في (الفرع الثاني) أنواع الحقوق والحريات الاقتصادية التي كرسها هذا الدستور.

---

[١]) عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١١٥.

[٢]) المادة الأولى من قانون التظاهر السلمي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ تاريخ ٢٠١١/٤/٢١.

الفرع الأول

الحقوق الاجتماعية

تشتمل الحقوق الاجتماعية على مجموعة من الحقوق العامة هدفها حماية الصالح العام للجماعة، فهي حقوق جماعية أكثر منها حقوقاً فردية لأصحابها. كما تتميز هذه الحقوق بأنها موجهة في النهاية للطبقة الضعيفة اقتصادياً من أجل رفع الظلم الاجتماعي عنها وتحقيق الديمقراطية الاجتماعية. وتتمثل أهم الحقوق الاجتماعية التي كرسها الدستور السوري لعام ٢٠١٢ في تقرير حق المواطن في الرعاية الصحية والاجتماعية، وفي حق المرأة في رعايتها ومساواتها مع الرجل، وأخيراً في الحق في تكوين أسرة.

أولاً: الحق في الرعاية الصحية والاجتماعية

يضع هذا الحق على عاتق الدولة إلتزاماً برعاية الفرد إنسانياً من مخاطر البؤس والفاقة والضياع. فمن واجب الدولة رعاية الفرد صحياً بكفالة التأمين الصحي ووسائل العلاج المجاني وفتح المستشفيات ودور العلاج. أما التأمين الاجتماعي فوسائله تتمثل في رعاية الأفراد وكفالة معيشتهم في حالات الشيخوخة والعجز عن العمل وذلك بتقرير المعاشات لهم[١]. وقد اشتملت المادة الثانية والعشرون من دستور ٢٠١٢ على كل هذه الحقوق، فنصت الفقرة الأولى منها على واجب الدولة بكفالة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة، وألزمت الفقرة الثانية من ذات المادة المذكورة أعلاه الدولة بحماية صحة المواطنين وتوفير وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي لهم.

كما يتضمن حق الرعاية الاجتماعية واجب الدولة بإعانة الأفراد في حالة تعرضهم للكوارث، وهذا ما أشتمل عليه نص المادة الرابعة والعشرون من دستور ٢٠١٢ والذي قضى بأن "تكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية".

---

[١]) عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١٣٠.

ثانياً: حق المرأة في رعايتها ومساواتها مع الرجل

لقد أولت الوثائق الدولية العامة اهتماماً كبيراً بحقوق المرأة[1] باعتبارها ذات حقوق متساوية مع الرجل وأفردت لحقوقها إعلانات واتفاقيات دولية مستقلة. واستمراراً لتأكيد مساواة المرأة بالرجل فقد أصدرت الأمم المتحدة إعلاناً خاصاً بالقضاء على التمييز ضد المرأة، عدّ فيه التمييز ضد المرأة إجحافاً وإهانة للكرامة الإنسانية، ورفض فكرة نقص المرأة وكفل لها حقوقها السياسية والمدنية والتعليمية والاقتصادية والاجتماعية بشكل مساوٍ للرجل[2]. ولم يكن دستور ٢٠١٢ أقل اهتماماً أو تقديراً للمرأة ولدورها في المجتمع، فأوجبت المادة الثالثة والعشرون منه على الدولة واجب توفير "للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع". ويشمل التزام الدولة تجاه المرأة جانبين: الأول مادي يتمثل بإزالة كل القيود والعراقيل التي يمكن أن تمنع تطورها ومشاركتها الفعالة في جميع أوجه النشاط في الدولة، والثاني معنوي يقضي بضرورة مساواتها مع الرجل وعدم التمييز بينهما باعتبارها ناقصة مقارنة معه. وبالتالي فإن على الدولة أن تمنح حقوقاً للمرأة مساوية لحقوق الرجل من حيث العمل والأجر والراحة والتأمين الاجتماعي والتعليم وإزالة كل ما يعوق ذلك.

ثالثاً: الحق في تكوين أسرة

خلافاً للمذهب الفردي الحر الذي يقدس الفرد ويجعله نواة المجتمع ويسخر المجتمع والدولة لخدمته، فقد ذهب دستورنا السوري لعام ٢٠١٢ إلى تبني مفهوم مغاير لذلك عندما اعتبر الأسرة هي نواة المجتمع وليس الفرد. فقد نصت الفقرة الأولى من المادة عشرون من هذا الدستور على أن "الأسرة هي نواة المجتمع ويحافظ القانون على كيانها

---

[1] المادة ٣/٧ والمادة ٢٣/أ (من عهد عصبة الأمم)؛ المادة الأولى/٣ والمادة الثامنة والمادة الثالثة عشرة (من ميثاق الأمم المتحدة)؛ المادة ١/١٦ (من الإعلان العالمي لعام ١٩٤٨)؛ المادة ٣ والمادة ٢/١٠ (من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)؛ المادة ٣ (من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

[2] صدر الإعلان بموجب قرار الجمعية العامة ٢٢٦٣ (الدورة ٢٢) بتاريخ ٧ تشرين الثاني ١٩٦٧.

ويقوي أواصرها". فالأسرة هي النواة السليمة لبناء مجتمع سليم وبالتالي فإن الدولة تكون ملزمة بالتدخل إيجابياً وباتخاذ كل ما يلزم وكل ما من شأنه أن يحافظ على كيان الأسرة السورية ويقوي أواصرها ويحافظ عليها. وانسجاماً مع ذلك فقد قضت الفقرة الثانية من ذات المادة بإلزام الدولة بحماية الزواج والتشجيع عليه باعتباره الخطوة الأولى لبناء الأسرة السليمة، ويتوجب على الدولة أن تعمل على إزالة العقبات المادية والاجتماعية التي تعوقه. وفي سبيل ضمان استمرارية الأسرة والمحافظة عليها، فإن الدولة تكون ملزمة أيضاً بحماية الأمومة والطفولة، ورعاية النشء والشباب، وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم[1].

الفرع الثاني

الحقوق والحريات الاقتصادية

تحت تأثير الأفكار الاشتراكية ومذاهب التدخل بعد الظلم الذي نجم عن تطبيق مبدأ الحرية الاقتصادية وامتناع الدولة عن التدخل فيها وفقاً لفلسفة المذهب الفردي الحر، كفلت النصوص الدستورية مجموعة من الحقوق الاقتصادية التي لا غنى عنها من أجل ضمان كرامة الإنسان وتنمية شخصيته. وقد أخضعت الدول المعاصرة هذا النوع من الحقوق والحريات لتنظيم دقيق وقيود عديدة لتكون موجهة في خدمة الاقتصاد الوطني وتحقيق مبادئ العدالة الاجتماعية. ومن أهم الحقوق والحريات الاقتصادية التي كرسها دستورنا السوري لعام ٢٠١٢ يتجلى حق التملك، وحق العمل، وحرية التجارة.

أولاً: حق التملك

يقصد بحق التملك قدرة الفرد قانوناً على أن يصبح مالكاً[2] وعدم جواز حرمانه من هذا الحق بغير مسوغ قانوني. وهذا ما أكده الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عندما كفل حق الملكية بهذا المفهوم بنصه على "أن لكل إنسان الحق في التملك سواء لوحده أو

---

[1]) انظر الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[2]) عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١٠٧.

بالاشتراك مع غيره ولا يجوز حرمان إنسان من أملاكه بغير مسوغ قانوني"[١]. وقد حمى دستورنا السوري لعام ٢٠١٢ حق التملك ولكن ميز بين نوعين من الملكية: الملكية العامة وذلك بنصه على أن " الثروات الطبيعية والمنشآت والمؤسسات والمرافق العامة هي ملكية عامة، تتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها"[٢]، والملكية الخاصة وذلك بموجب نص الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشرة الذي أقر بأن "الملكية الخاصة من جماعية وفردية مصانة..".

ومن المؤكد أن لحق الملكية وظيفة اجتماعية غايتها تحقيق الصالح العالم، فإذا كان الفرد حراً في التملك فإنه ليس حراً في الاستعمال. وإذا كان الدستور واضحاً في تحديد وظيفة الملكية العامة عندما نص على أن تتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، إلا أنه لم يكن كذلك بالنسبة للملكية الخاصة ولم يضع قيوداً على استعمالها خلافاً للدستور الدائم لعام ١٩٧٣ الذي قيد استعمال الملكية الخاصة واشترط أن تكون وظيفتها اجتماعية وفي خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية، وأن لا تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب[٣]. ولكننا نرى بأنه بالرغم من خلو دستور ٢٠١٢ من أي قيد على استعمال الملكية الخاصة، فإن المالك لا يستطيع استخدام حق الملكية وممارسته بما يتعارض مع مصلحة الاقتصاد الوطني ومصالح الشعب.

وفي المقابل، يتضمن حق الملكية واجب الدولة بضرورة صون الملكية الخاصة من الاعتداء عليها، فلا يجوز مصادرتها أو الاستيلاء عليها. وقد صان دستور ٢٠١٢ حق الملكية من الاعتداء والاستيلاء ولم يجزه إلا على سبيل الاستثناء وفي حالة الضرورة ولقاء تعويض يعادل القيمة الحقيقية للملكية. ولم تكتف المادة الخامسة عشرة من الدستور بتقرير أن الملكية الخاصة مصانة، بل وضعت مجموعة من الضمانات الحقيقية لحماية هذا الحق والتي تتمثل فيما يلي:

١- المصادرة العامة في الأموال ممنوعة.

---

[١] المادة ١٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

[٢] المادة ١٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] أنظر الفقرة الثالثة من المادة ١٤ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

٢-لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم، ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون.

٣- لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.

٤- تجوز المصادرة الخاصة لضرورات الحرب والكوارث بقانون لقاء تعويضٍ عادل.

٥- يجب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية. [١]

وبالتالي فإن أي اعتداء أو استيلاء على حق الملكية خارج هذه الأسس ومن أية جهة كانت سيكون غير قانوني ويعرض فاعله للمساءلة القانونية. وانسجاماً مع ضمانه لحق الملكية، فقد كرس دستور ٢٠١٢ في المادة السابعة عشرة منه حق الإرث باعتباره أحد أسباب التملك وترك للقانون مهمة تنظيم هذا الحق. ولكن خلافاً للمبدأ الذي أقره في صيانة الملكية الخاصة، خص دستور ٢٠١٢ الملكية الزراعية بقيود معينة دون غيرها وذلك بنصه في المادة السادسة عشرة على أن "يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية والاستثمار الزراعي بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج".

ثانياً: حق العمل

ينصرف مفهوم حق العمل إلى حرية الفرد في مزاولة العمل الذي يريده وعدم إجباره على مزاولة عمل معين، وإلى تقرير حق العامل في أن تكفل له الدولة العمل الذي يتناسب مع خبرته وكفاءته والذي يضمن للعامل وأسرته عيشاً كريماً[٢]. وقد شكل هذا الحق أحد المبادئ الأساسية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فاعترفت المادة الثالثة والعشرون منه بأن "لكل إنسان حق العمل وحرية اختياره، وله الحق في العمل في ظروف عادلة ملائمة وحق الحماية من التعطل وحق جميع الأفراد في تعاطي أجور متكافئة مع الأعمال المتكافئة عن الأعمال المتكافئة دون تمييز بينهم..". وقد ضمن دستور ٢٠١٢

---

[١] الفقرة الأولى من المادة ٤٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١٢٧.

بدوره هذا الحق وذلك بنصه على أن "العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، ويتولى القانون تنظيم العمل وشروطه وحقوق العمال"[1].

ولكن مضمون حق العمل لا يتوقف عند هذا الحد بل لا بد من توفير ضمانات حمايته، وبالتالي على الدولة أن تكفل حق العامل في الحصول على دخل موازي لجهده وأن يُمكن هذا الدخل العامل من الوفاء بحاجاته وحاجات أسرته، كما يجب أن لا يقل هذا الدخل عن الحد الأدنى الذي يضمن للعامل وأسرته أسباب العيش الكريم. وهذا ما أكدت عليه الفقرة الثانية من المادة أربعون من دستور ٢٠١٢ بنصها على أن "لكل عامل أجر عادل حسب نوعية العمل ومردوده، على أن لا يقل عن الحد الأدنى للأجور الذي يضمن متطلبات الحياة المعيشية وتغيُرها".

ويشتمل مضمون حق العمل على حق العامل أيضاً في حصوله على الرعاية الصحية والاجتماعية في عمله. فلا يكفي تقرير حق العمل، بل يجب أن تقوم الدولة بتنظيم شروط العمل وبيان حقوق العمال بما فيها تحديد ساعات العمل وتنظيم الإجازات وأوقات راحة العامل، وكل ما من شأنه أن يجعل العمل مجزياً وملائماً وأن تضمن سلامته. باختصار يجب أن تلتزم الدولة بتأمين المكان المناسب والظروف المناسبة للعمل. وأن يتم تأمين الرعاية الصحية للعمال عن طريق تهيئة الظروف والشروط المناسبة للعمل فتحافظ على صحة العامل بتوفير حق الراحة المأجورة له وتحديد ساعات عمله وعدم تكليفه بأعمال فوق طاقته تؤدي إلى الإضرار به جسدياً أو صحياً. كما يتوجب أيضاً ضمان حق العامل في حصوله على الرعاية الاجتماعية في حالة العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة ويتحقق ذلك من خلال الاستمرار بمنح العامل الحد الأدنى من الأجر بما يكفل له أسباب الحياة المناسبة في هذه الحالات. وقد تم تأكيد كل هذا في الفقرة الثالثة من المادة أربعون من دستور ٢٠١٢ التي نصت على أن "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال".

ويتفرع عن حق العمل حقوق أخرى تنص عليها الدساتير من أجل ضمان حقوق العمال الدستورية والمطالبة بها في حال عدم تأمينها لهم. ومن الحقوق الفرعية التي أقرها

---

[1]) المادة ١٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

دستورنا لعام ٢٠١٢ ضماناً لحق العمل وحماية لحقوق العمال: حق تشكيل النقابات وحق الإضراب. فقد كرست المادة الخامسة والأربعون من الدستور للعمال "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون". ولا شك أن المؤسسات النقابية يمكن أن تلعب دوراً مهماً في الدفاع عن حقوق العمال وتبني قضاياهم الأمر الذي من شأنه أن يشكل ضمانة للعامل في مواجهة كل ما من شأنه أن يؤثر سلباً فيها.

وأما الإضراب فهو حق للعامل يعطيه إمكانية التوقف عن العمل مع التمسك بالاستمرار فيه في سبيل تحقيق مطالب ذات علاقة بشروط العمل وأوضاعه يطرحها العمال المضربون، ويؤدي الإضراب إلى منح العمال أسلوباً فعالاً من أجل إعادة التوازن بينهم وبين أولئك الذين يفرضون عليهم شروطهم. وقد نصت المادة الرابعة والأربعون من دستور ٢٠١٢ على حق الإضراب بنصها على أن "للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق". وتجدر الإشارة إلى أن حق الإضراب هو من الحقوق الجديدة التي كرسها دستور ٢٠١٢ ولم تكن موجودة في الدستور السابق لعام ١٩٧٣ ولا في الدساتير السابقة. ولكن لا يمكن ممارسة حق الإضراب عن العمل من قبل العامل بحرية مطلقة ودون أية قيود، بل إن القوانين تنظمه وتضع على استخدامه بعض القيود، بل وتتشدد أيضاً في هذه القيود لأن من شأن الإضراب إذا ما استخدم بشكل عشوائي أن يضر بالسير المنتظم للمرافق العامة، ويهدد المصالح العامة.

ثالثاً: حرية التجارة

تعني حرية التجارة عدم الوقوف بين الأفراد وبين ما يؤدوه من عمل وأن لا يفرض عليهم عمل بعينه وكذلك عدم الحيلولة بينهم وبين مزاولة النشاط التجاري أو الصناعي الذي يرغبونه[1]. ولما كانت حرية التجارة موجهة لفئة معينة من الشعب، وهم أصحاب الأموال، فإنه يتوجب حماية الأطرف الآخرين من الشعب وهم المستهلكون والمنتجون.

---

[1]) عبد الحكيم حسن العيلي: مرجع سابق، ص١١٠.

لذلك فإن ممارسة هذا الحق تحتاج إلى تنظيم وضوابط حتى لا يلحق ضرراً بالفئات الأخرى غير التجار من الشعب. وكذلك فإن التمتع بحرية التجارة يبقى مرهوناً بممارسة عمل أو نشاط تجاري يخدم الاقتصاد الوطني، فلا يمكن لنا أن نتصور أن تترك للتجار حرية القيام بنشاط تجاري أو استثماري يضر بالمصلحة العامة أو الاقتصاد الوطني. كما يتفرع عن حرية التجارة ضرورة منع الاحتكار في مختلف النشاطات الاقتصادية. وقد كرست المادة الرابعة عشرة من دستور ٢٠١٢ هذا الحق من خلال النص على أن الدولة تكفل "حماية المنتجين والمستهلكين وترعى التجارة والاستثمار وتمنع الاحتكار في مختلف المجالات الاقتصادية وتعمل على تطوير الطاقات البشرية وتحمي قوة العمل، بما يخدم الاقتصاد الوطني".

ونرى أن أساس هذا الحق يكمن في الفقرة الأولى من المادة الثالثة عشرة من دستور ٢٠١٢ التي ألغت الطابع الاشتراكي للاقتصاد السوري الذي كان مكرساً في ظل دستور ١٩٧٣، ومنحت الثقة للقطاع الخاص في تنمية الاقتصاد الوطني إلى جانب القطاع العام دون تمييز في أهمية الدور التنموي الذي يمكن أن يلعبه أياً من القطاعين، فنصت 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 ".

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الرابع

مبدأ سيادة القانون وضمانات تطبيقه

يعتبر مبدأ سيادة القانون من أهم المبادئ التي تحرص الدول الديمقراطية على تكريسها عبر النص عليها في دساتيرها وقوانينها. بل إن هذه الدساتير لم تكتف بتكريس هذا المبدأ بل ذهبت إلى تحصينه بمجموعة من الضمانات الدستورية من أجل تأمين احترامه وخضوع الجميع له. وبناءً عليه سنخصص (المطلب الأول) لتكريس الدستور السوري الحالي لمبدأ سيادة القانون، بينما سنخصص (المطلب الثاني) لشرح الضمانات الكفيلة باحترامه وفقاً لما جاء في أحكام هذا الدستور.

المطلب الأول

تكريس مبدأ سيادة القانون

يعد مبدأ سيادة القانون عنصراً جوهريا من عناصر الدولة القانونية، وهو مظهر من المظاهر الأساسية للدولة الحديثة. وقد أشار دستورنا السوري لعام ٢٠١٢ في المادة خمسون صراحة لمبدأ سيادة القانون بالنص على أن" سيادة القانون أساس الحكم في الدولة". ويتجسد هذا المبدأ بوجوب خضوع كل سلطة من سلطات الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية لمبادئ القانون وكذلك التزام الأفراد بحدود القواعد القانونية، فلا يجوز ممارسة أي عمل إلا وفقاً لأحكام القانون. و يترتب على ذلك ضرورة التزام كل فرد في المجتمع بمراعاة حقوق الآخرين واحترام القانون وأن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون. فالقيمة الحقيقية لمبدأ سيادة القانون لا تكون في مجرد إخضاع المواطنين له، بل تتأكد من خلال إلزام سلطات الدولة ذاتها باحترامه، فسلطات الدولة يجب أن تخضع للقانون وأن تكون جميع أعمالها في إطاره وأن تضرب لرعاياها المثل والقدوة على احترامه حتى تضمن احترامهم له، حينئذ تسمى هذه الدولة بالدولة القانونية.

ولا شك أن تكريس دستورنا لعام ٢٠١٢ لمبدأ سيادة القانون بهذا الشكل واعتباره أساس الحكم في الدولة السورية سيجعل منه قمة الضمانات الجدية والحاسمة للحقوق

والحريات التي تم إقرارها بموجب أحكامه للمواطن السوري. فمضمون هذا المبدأ يسري على جميع المؤسسات والهيئات الحاكمة من دون استثناء ويلزمها بالخضوع للقانون وعدم تجاوزه ويمنعها من التعدي على حقوق وحريات الأفراد. ولا يقتصر مفهوم القانون الذي تلتزم السلطة بالخضوع له على القانون الصادر من السلطة التشريعية وحدها فقط، بل يشمل القانون في معناه الواسع الذي يضم كل القواعد القانونية القائمة بكل مصادرها من دستور وقوانين أساسية وقوانين عادية ومبادئ قانونية عامة وعرف وقرارات لائحية، وذلك وفق موقع كل سلطة من السلطات الحاكمة في سلم التنظيم الدستوري والقانوني في الدولة.

يجب التنويه أيضاً إلى أن سيادة القانون لا تعني مجرد وجود قانون فقط بوصفه قواعد عامة بغض النظر عن محتواه، فلا قيمة لسيادة القانون بلا مضمون قانوني يضمن حقوق الإنسان وحرياته، لأن الأنظمة الدكتاتورية لها قوانينها أيضاً. فالارتباط الوثيق بين حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون يفترض أن يهدف هذا المبدأ ذاته إلى احترام تلك الحقوق وحمايتها وكفالة تطبيقها، بمعنى آخر فإنه لا قيمة عملية لمبدأ سيادة القانون إذا كان القانون نفسه لا يحترم حقوق الإنسان.

وأخيراً لا بد لنا من أن نشير إلى أن مبدأ المساواة أمام القانون بكل أشكاله ومضامينه والذي يعد شرط أساسي للتمتع بالحقوق والحريات، يعتبر أحد تطبيقات مبدأ سيادة القانون، إذ لا معنى لحرية أو حق ما لم يكن متاحاً على قدر من المساواة للمخاطبين بأحكامه. ففي الدولة الديمقراطية لا يعلو أحد على القانون والجميع متساوون أمامه.

المطلب الثاني

ضمانات تطبيق مبدأ سيادة القانون

لم يكتف دستورنا لعام ٢٠١٢ بالنص على مبدأ سيادة القانون واعتباره أساساً للحكم في الدولة فقط، بل وفرّ مجموعة من الضمانات الدستورية الكفيلة بنقله من الحيز الشكلي إلى الحيز المادي والعملي والتي من شأنها أن تجعله في منأى عن انتهاكه من قبل السلطات الحاكمة والقائمين عليها. تتجلى هذه الضمانات في: تطبيق الفصل بين

السلطات (الفرع الأول)، والرقابة القضائية (الفرع الثاني)، ووجود قضاء مستقل (الفرع الثالث)، وكفالة حق التقاضي (الفرع الرابع)، ومبدأ قانونية العقوبة وبراءة المتهم (الفرع الخامس).

الفرع الأول

تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

تتمثل أولى ضمانات مبدأ سيادة القانون في تطبيق مبدأ الفصل ما بين السلطات الذي يعتبر أولى الدعائم لقيام دولة القانون وإرساء الديمقراطية. ويقوم مبدأ فصل السلطات على عدم تركيز السلطات والمسؤوليات في الدولة بيد هيئة واحدة وإنما توزيعها على هيئات أو سلطات متعددة. فالسلطتان التشريعية والتنفيذية[1] إذا ما اجتمعتا في شخص واحد أو هيئة واحدة شكل ذلك خطراً على سيادة القانون وبالتالي أضحت الحريات في خطر، فكان لا بد من الفصل بينهما وتوزيعهما على هيئتين منفصلتين توقف كل منهما الأخرى بحيث لا تستطيع إحداهما أن تسيء استعمال سلطتها أو أن تستبد بالسلطة. ومبدأ الفصل لا يعني استقلال كل سلطة استقلالاً تاماً عن السلطة الأخرى، وإنما تختلف درجة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً لطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، هل هو برلماني أم رئاسي أم شبه رئاسي أم حكومة جمعية. وكيفما كانت طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة فإن جميع المؤسسات الدستورية تبقى –وفقاً لهذا المبدأ– ملتزمة بعدم تجاوز دائرة الاختصاصات المحددة لها دستورياً في ظل ما يسطره مبدأ حكم القانون على الجميع[2].

ولم يتأخر دستورنا لعام ٢٠١٢ عن تبني هذا المبدأ وذلك عندما وزع المسؤوليات الرئيسية في الدولة على ثلاث هيئات وفق أحكام الباب الثالث منه الذي تضمن ثلاثة

---

[1] إذا ما استثنينا السلطة القضائية كسلطة مستقلة مهمتها تطبيق القانون.

[2] اقترن مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف الفرنسي مونتيسكو الذي ميز في كتابه روح القوانين بين السلطات الثلاث ورأى وجوب الفصل بينها وتوزيعها على هيئات مستقلة: تشريعية وتنفيذية وقضائية. ويرى أنه من خلال هذا الفصل نضمن الوصول إلى حكومة معتدلة والتي تعتبر ضماناً لعدم إساءة استعمال السلطة التي تعتبر بدورها ضماناً لحماية الحرية وهي الغاية. أنظر بهذا الشأن: سام دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٣١٧–٣٢٤.

فصول بعدد السلطات الرئيسية. فالفصل الأول نظم السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الشعب وجعله صاحب الاختصاص في ممارسة العمل التشريعي وذلك وفقاً للمادة الخامسة والخمسون من الدستور التي نصت على أن "يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور". في حين نظم الفصل الثاني السلطة التنفيذية وأناط مهمة القيام بها لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فنصت المادة الثالثة والثمانون على أن "يُمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور". في حين تناول الفصل الثالث موضوع السلطة القضائية وضمن استقلالها بموجب المادة الثانية والثلاثون بعد المائة التي نصت بأن "السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى". ولا شك أن تقسيم الدستور السوري لعام ٢٠١٢ السلطات في الدولة إلى ثلاث وتوزيع وظائف الدولة فيما بينها يقضي بضرورة إلتزام كل سلطة منها بعدم تجاوز دائرة الاختصاصات المحددة لها دستورياً تحت طائلة اعتبار عملها غير مشروع وتعريضه للإلغاء أو التعويض عنه أو الاثنين معاً وذلك بحسب موقع هذه السلطة في سلم التنظيم الدستوري والقانوني في الدولة. كما أقام الدستور توازناً وتعاونا بين السلطات بما يكفل عدم اعتداء سلطة على اختصاصات سلطة أخرى وعدم تجاوزها لاختصاصاتها وأحكام القانون.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية

في الحقيقة، إن مجرد النص دستورياً على تبني مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون لا يكفي بحد ذاته، وإنما تكمن القيمة الحقيقية لهذا المبدأ من خلال التأكد من احترام كل سلطة للحدود المرسومة لها دستورياً وعدم تجاوزها، ويتحقق ذلك بإخضاع أعمال هذه السلطات إلى الرقابة القضائية وعدم تحصين أي عمل سلطوي من هذه الرقابة. ويشكل هذا المبدأ الأخير ضمانة حقيقية لتطبيق مبدأ سيادة القانون، فمن ناحية أولى يعتبر مبدأ رقابة دستورية القوانين إحدى أهم المبادئ الدستورية التي تصون وتحمي بشكل تام وفعال مبدأ سيادة القانون من تعسف الحكام.

فمبدأ دستورية القوانين يقضي بأن تكون جميع القوانين منسجمة مع أحكام الدستور ومقتضياته عملاً بمبدأ (سمو الدستور) وأولويته وعلوه على غيره من القوانين الدنيا. فالسلطة صاحبة الصلاحية في إصدار القوانين لا يحق لها خرق هذا المبدأ تحت طائلة اعتبار هذا القانون غير دستوري ومستوجب الإلغاء.

وقد تبنى دستورنا لعام ٢٠١٢ مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بشكل واسع ولم يحصن أي عمل تشريعي (قانون أو مرسوم تشريعي) من هذه الرقابة باستثناء القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتنال موافقة الشعب[١]، ولكن هذا الصلاحية لم يلجأ إليها رئيس الجمهورية لا في ظل الدستور السابق ولا الدستور الحالي. وقد أناط دستورنا لعام ٢٠١٢ مهمة القيام بهذه الرقابة بالمحكمة الدستورية العليا، فنصت المادة السابعة والأربعون بعد المائة من الدستور على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين..". وتتولى المحكمة الدستورية العليا النظر بعدم دستورية قانون والبت فيها إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خُمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره. كما يمكن أن يثار موضوع عدم دستورية مرسوم تشريعي إذا اعترض خُمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور ٢٠١٢ لم يقصر أمر إثارة عدم دستورية قانون أو مرسوم تشريعي على رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب بل منح الأفراد، عندما يكونوا خصوماً في دعوى منظورة أمام القضاء، حق الدفع بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها[٢]. ولكن الدستور ربط إثارة عدم دستورية النص القانوني المطبق من قبل المحكمة المصدرة للحكم على رأي المحكمة الناظرة في الطعن فإذا "رأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى

---

[١] **المادة ١٤٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[٢] **البند أ من الفقرة ٢ من المادة ١٤٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا"[1]. وعلى المحكمة الدستورية العليا البت في هذا الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها[2] .

ومن ناحية ثانية، لا يسري مبدأ سمو الدستور على السلطة التشريعية فقط بل يقتضي أيضاً عدم جواز معارضة القرارات واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لأحكام الدستور ولأحكام القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وأن تكون جميع تصرفاتها تحت سقف القانون ومبدأ المشروعية وخاضعة لرقابة القضاء. وضمن هذا الإطار نصت المادة الواحدة والخمسون في فقرتها الرابعة من دستور ٢٠١٢ على أنه "يحظّرُ النصُ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء". وبهذا النص يكون الدستور قد حظر المشرع العادي تحصين أي عمل إداري من رقابة القضاء مهما كانت الأسباب والمبررات، وبالتالي كل ما تقوم به السلطة التنفيذية من أعمال يخضع لرقابة القضاء الذي يملك حق إلغائه والتعويض عنه إذا ما ثبت عدم مشروعيته. ومن هنا تبرز أهمية وجود قضاء مستقل وحيادي يضمن احترام الحقوق والحريات، كضمانة من ضمانات تطبيق مبدأ سيادة القانون، وبدون هذا الاستقلال والحيادية لن يكون لهذه الرقابة أية فائدة عملية في تكريس مبدأ سيادة القانون.

الفرع الثالث

وجود قضاء مستقل

لا شك أن وجود قضاء مستقل وحيادي يعتبر من أهم مقومات وضمانات مبدأ سيادة القانون. فالسلطة القضائية تكتسي أهمية خاصة باعتبارها أهم ضمانة لاحترام حقوق الإنسان وحماية مصالح الأفراد والجماعات، وباعتبارها الآلية المعهود إليها بضمان سيادة القانون ومساواة الجميع أمام مقتضياته. ويعني الاستقلال الكامل للسلطة القضائية أنه لا يجوز باسم أية سلطة سياسية أو إدارية، أو أي نفوذ مادي أو معنوي، التدخل في أي عمل من أعمال القضاء، أو التأثير عليه بأي شكل من الأشكال، ولا يجوز لأي

---

[1] **البند أ من الفقرة ٢ من المادة ١٤٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[2] **البند ب من الفقرة ٢ من المادة ١٤٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

شخص أو مؤسسة من السلطة التنفيذية وغيرها، ولو كان وزير العدل أو رئيس الدولة، أن يتدخل لدى القضاء بخصوص أي قضية معروضة عليه للبت فيها، أو ممارسة ضغط مباشر أو غير مباشر للتأثير على المحاكم فيما تصدره من أحكام قضائية، وألا يخضع القضاة وهم يزاولون مهامهم إلا لضمائرهم، وأن لا يكون لأحد سلطان عليهم إلا للقانون. وقد ضمن دستور ٢٠١٢ هذا الاستقلال حين نصت المادة الثانية والثلاثون بعد المائة على أن " السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى". وقد أوكلت الفقرة الثانية من المادة الثالثة والثلاثون بعد المائة من الدستور إلى مجلس القضاء الأعلى مهمة توفير ضمانات هذا الاستقلال حين نصت على أن " يكفل مجلس القضاء الأعلى توفير الضمانات اللازمة لحماية استقلال القضاء". وأضافت كذلك المادة الرابعة والثلاثون بعد المائة بأن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأن شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم".

الفرع الرابع

كفالة حق التقاضي

إذا كان وجود القضاء المستقل والمحصن شرطاً لحماية الحقوق والحريات في إطار مبدأ سيادة القانون، فإن ضمان حق التقاضي أو حق اللجوء إلى القضاء والدفاع أمامه هو شرط أساسي لإعطاء هذه الحماية مضمونها، لأن الأفراد يجدون في القضاء الملاذ الأخير الذي يلجؤون إليه لضمان حقوقهم وحرياتهم. وقد كفل دستور ٢٠١٢ هذا الحق بموجب الفقرة الثالثة من نص المادة الواحدة والخمسون التي قضت بأن "حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون". ومن الواضح أن دستور ٢٠١٢ لم يكتف بكفالة هذا الحق فقط بل جعله في متناول الجميع وذلك عندما ألزم الدولة بكفالة المساعدة القضائية لغير القادرين بغية تحقيق المساواة ما بين الأفراد في الانتفاع به. وقد أُقرت المعونة القضائية في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٢٩ لعام ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٢٥ والذي أنهى العمل بالقانون رقم /٣٤/ الصادر بتاريخ

١٩٣٨/٥/٢١ وتعديلاته لتصبح المعونة القضائية تدبيراً يراد به إعفاء الشخص المستعين من تسديد الرسوم والنفقات اللازمة للمحاكمة أو تكليف محام للدفاع عنه مجاناً. والمستفيدون من المعونة القضائية، وفق هذا المرسوم، هم الأشخاص الطبيعيون الذين يحق لهم الادعاء والأشخاص الاعتباريون الذين لا يستهدفون تحقيق الربح في نشاطاتهم.

الفرع الخامس

مبدأ قانونية العقوبة وبراءة المتهم

من المبادئ الأخرى التي أقرها دستور ٢٠١٢، لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون وضمان تطبيقه، مبدأ قانونية العقوبة وبراءة المتهم. فقد نصت الفقرة الأولى من المادة الواحدة والخمسون على أن "العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون". ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز تجريم فعل من الأفعال أو فرض عقوبة له إلا بنص قانوني صادر عن المشرع. وقضت كذلك الفقرة الثانية من ذات المادة بأن "كل متهم بريء حتى يدان بحكم قضائي مبرم في محاكمة عادلة". ويعتبر مبدأ براءة المتهم من المبادئ الأساسية في التشريعات الجزائية التي من شأنها أن تشكل ضمانة أساسية لحريات الأفراد وتجنبهم حجز حرياتهم لمجرد الشبهات. ويعني هذا النص ضرورة افتراض براءة المتهم في كل مراحل الدعوى الجزائية حتى يصدر الحكم المبرم من الجهة القضائية المختصة[١].

ولم يكتف الدستور بافتراض براءة المتهم بل أضاف إلى ذلك حق المتهم في محاكمة عادلة تضمن له حقوقه في البراءة والإدانة على حد سواء. فإذا ما مثل الفرد أمام المحكمة بصفته مدعياً أو مدعاً عليه، فإنه لا بد أن يتمتع بالضمانات الكافية التي من شأنها أن تؤمن له محاكمة عادلة تضمن له الوصول إلى حقوقه كما تمكنه من الدفاع عن نفسه. وتقوم المحاكمة العادلة أو المنصفة على توافر مجموعة من الإجراءات التي تتم بها الخصومة الجنائية في إطار حماية الحريات الشخصية وغيرها من حقوق الإنسان المتصلة بها، فهي بذلك تعد ضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته

---

[١] إبراهيم هندي – سام دلة: المرجع السابق، ص ٢١٤.

المتكاملة[1]. وتتطلب المحاكمة العادلة وجود نوعين من الضمانات، تتعلق الأولى بإجراءات المحاكمة وتشتمل على حق المتهم في سرعة البت في الدعوى وعلانية المحاكمة وشفويتها وكذلك عدم جواز محاكمة المتهم عن فعلٍ واحدٍ مرتين وأيضاً وجوب تسبيب الحكم الجنائي، في حين تتعلق الثانية بضمانات الدفاع وتشتمل على حق المتهم في الإحاطة بالتهمة الموجهة له وحقه في إبداء أقواله بحرية وبالاستعانة بمحامٍ، وحقه في أن تجري المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي وحقه كذلك في اعتباره بريئاً حتى تثبت إدانته بحكم مبرم[2].

جامعة حلب ١٩٥٨ UNIVERSITY OF ALEPPO

[1]) أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٦٢.

[2]) محمد مصباح القاضي: حق الإنسان في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٦٢ وما بعدها.

جامعة
حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الفصل الثاني

السلطات الدستورية في الدولة

لقد تبنى الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على غرار غالبية دساتير دول العالم مبدأ الفصل التقليدي ما بين السلطات وذلك عندما قسم سلطات الدولة في الباب الثالث منه إلى ثلاث سلطات رئيسية تتقاسم فيما بينها وظائف الدولة الأساسية. وقد نظم الفصل الأول السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الشعب وجعله صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة العمل التشريعي، في حين نظم الفصل الثاني السلطة التنفيذية وأناط مهمة القيام بها لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، بينما تناول الفصل الثالث موضوع السلطة القضائية وضمن استقلالها وميز ما بين قضاء العادي الذي أطلق عليه تسمية قضاء الحكم والقضاء الإداري والقضاء الدستوري. وبناءً عليه سنبحث في (المبحث الأول) السلطة التشريعية وسنتناول في (المبحث الثاني) السلطة التنفيذية بينما سنبحث في (المبحث الثالث) السلطة القضائية بكل تقسيماتها.

المبحث الأول: السلطة التشريعية

المبحث الثاني: السلطة التنفيذية

المبحث الثالث: السلطة القضائية

UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الأول

السلطة التشريعية

تنهض السلطة التشريعية بوظيفة سن القوانين وتتميز هذه السلطة عن السلطات الدستورية الأخرى بكونها السلطة الوحيدة التي تشترط الدساتير جميعها أن تكون منتخبة من قبل الشعب وإلا فقدت الدولة صفة الديمقراطية، فالمقياس الأساسي لوصف الدولة بالديمقراطية أن يكون البرلمان فيها منتخباً. ويختلف تكوين السلطة التشريعية من دولة لأخرى فبعض الدول تتبنى نظام ثنائية تكوين السلطة التشريعية بحيث يتألف البرلمان فيها من غرفتين أو مجلسين، ودول أخرى تأخذ بنظام الغرفة الواحدة أو المجلس الواحد في تكوين السلطة التشريعية.

وفي سورية ينهض مجلس الشعب بمهام السلطة التشريعية، ويتكون هذا المجلس بموجب أحكام الدستور من مجلس واحد أو غرفة واحدة ومن أعضاء منتخبين من قبل الشعب لمدة أربع سنوات. وقد أفرد دستور ٢٠١٢ الفصل الأول من الباب الثاني منه لتنظيم هذه السلطة (المواد ٥٥-٨٢)، فبين كيفية تشكيلها واختصاصاتها وأجهزتها ووضع أعضائها ودوراتها واجتماعاتها. وأحال الدستور إلى قانون الانتخابات العامة وإلى النظام الداخلي لمجلس الشعب مهمة تنظيم المجلس وكيفية سير العمل فيه وانتخابه ونظام جلساته. بناءً عليه، فإن دراستنا لتنظيم مجلس الشعب في سورية ستتوزع في ثلاثة مطالب: نستعرض في الأول كيفية تكوين مجلس الشعب (المطلب الأول)، في حين نتناول في الثاني الأجهزة التي يتكون منها المجلس ودوراته واجتماعاته (المطلب الثاني)، وندرس في الثالث اختصاصات مجلس الشعب وفق الصلاحيات التي أقرها له دستور عام ٢٠١٢ (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تكوين مجلس الشعب

لما كان الدستور السوري لعام ٢٠١٢ نص على انتخاب مجلس الشعب، فإن دراسة تكوين مجلس الشعب في سورية تتطلب منا البحث في نظام الانتخاب المتبع في

ذلك التكوين (الفرع الأول)، وكذلك دراسة الولاية البرلمانية من حيث مدتها وخصائصها وعدد أعضاء مجلس الشعب ونسب التمثيل فيه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نظام انتخاب مجلس الشعب

إذا ما كانت أنظمة انتخابات السلطة التشريعية تتعدد وتتنوع من الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر، إلى الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، إلى الانتخاب بالأغلبية المطلقة أو النسبية والانتخاب على أساس التمثيل النسبي، فإن دستور عام ٢٠١٢ لم يتبن أي نظام انتخابي معين من أجل تطبيقه عند اختيار أعضاء مجلس الشعب في سورية حيث اكتفى بتحديد أسس عامة للنظام الانتخابي وترك مهمة تحديد طبيعته وإجراءاته والشروط الواجب توافرها في المرشحين للمشرع العادي.

أولاً: أسس نظام انتخاب مجلس الشعب

نصت المادة السابعة والخمسون من دستور ٢٠١٢ على أن "يُنتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب" . وكما هو واضح من نص هذه المادة فإن نظام انتخابات مجلس الشعب السوري يقوم على أساس الاقتراع العام من جهة، والانتخاب المباشر من جهة ثانية، والسري من جهة ثالثة، والمتساوي من جهة رابعة.

١-**انتخاب يقوم على الاقتراع العام:** إن الاقتراع العام هو النظام الانتخابي الذي لا يتقيد فيه الناخب عند ممارسة حقه في التصويت بشرط النصاب المالي أو بشرط الكفاءة العلمية أو غيرهما مع ضرورة التقيد بالشروط العامة للانتخاب التي يضعها المشرع كشرط السن والأهلية والجنسية وغير ذلك من الشروط الموضوعية العامة. وقد نصت المادة التاسعة والخمسون من دستور ٢٠١٢ على أن "الناخبون هم المواطنون الذين أتموا الثامنة عشرة من عمرهم وتوافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب". وبالعودة إلى أحكام قانون الانتخابات العامة السوري لعام ٢٠١٤ نجد أنه قد أخذ بمبدأ الاقتراع العام في المادة الثالثة منه التي نصت على أنه "يجري الانتخاب بالاقتراع العام والسري

والمباشر والمتساوي ولكل ناخب صوت واحد" وذلك بعد أن كان البند آ من هذه المادة قد بين أن الانتخاب حق وواجب لكل مواطن توافرت فيه الشروط الانتخابية. وقد حددت المادة الرابعة من قانون الانتخابات الشروط الواجب توافرها في الناخبين دون أن تقيد حق الانتخاب بأي نصاب مالي أو كفاءة علمية أو ما شابه ذلك، فنصت على أن "يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن سوري من الذكور والإناث أتم الثامنة عشرة من عمره ما لم يكن محروماً من هذا الحق أو موقوفاً عنه وفقاً لأحكام هذا القانون".

لقد تولت المادتين الخامسة والسادسة من قانون الانتخابات لعام ٢٠١٤ تحديد المحرومين والموقوفين من حق الانتخاب. فنصت المادة الخامسة على حرمان بعض الفئات من المواطنين من حق الانتخاب وحددتهم على سبيل الحصر وهم:

أ- المحجور عليه طيلة مدة الحجر: ويتم الحجر بموجب حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية باستثناء المجنون والمعتوه حيث أنهما يعدان محجوراً عليهما حكماً لعلة الجنون والعته دون الحاجة لصدور حكم قضائي بذلك.

ب-المصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة المرض: ويستفاد من هذا النص أن الحجر بالنسبة لمثل هؤلاء الأشخاص مؤقت ومرتبط باستمرار المرض العقلي، وبالتالي فإذا ما شفي المريض من مرضه فإنه يستعيد أهليته وحقه في ممارسة الانتخاب.

ج- المحكوم عليهم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ما لم يعاد إليه اعتباره وفقاً للقانون. لقد كلف المشرع وزير العدل بمهمة تحديد الجنح الشائنة والمخلة بالثقة العامة، وبناءً عليه، فإن الشخص الذي يدان بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة من تلك التي حددها وزير العدل، يعد محروماً من حقوقه المدنية والسياسية ومنها حق الانتخاب ويبقى محروماً من ممارسة هذا الحق وإن أنهى عقوبته ولا يعود له إلا في حالة إعادة اعتباره. نستخلص من النص المذكور أن المشرع ميز بين نوعين من الجنح: منها ما يحرم المواطن من حق الانتخاب ومنها ما لا يحرمه من هذا الحق ويلعب فيها وزير العدل دوراً محورياً فما عده جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة من شأنها الحرمان من الانتخاب. وأما

بالنسبة للجنايات فإنها جميعا تحرم المواطن من الانتخاب بعكس المخالفات التي ليس لها أي أثر على حرمان المواطن من ممارسة حقوقه ومنها حق الانتخاب.

وأما المادة السادسة من قانون الانتخابات فقد أوقفت ممارسة حق الانتخاب عن عسكريي الجيش والشرطة طيلة فترة وجودهم في الخدمة. يظهر من النص أن هذا الوقف مؤقت ومرتبط باستمرار تمتع المواطن بالصفة العسكرية أو الشرطية، فإذا ما زالت عنه هذه الصفة لسبب من الأسباب، (انتهاء الخدمة، تقاعد، تسريح مثلاً)، عاد له حقه في الانتخاب. كما أن هذا النص جاء عاماً وشاملاً لكل عسكري الجيش والشرطة بغض النظر عن الصفة التي يتواجدون بها في الجيش أو الشرطة، متطوع أو يؤدي الخدمة الإلزامية، وبغض النظر عن المرتبة التي يشغلها العسكري أو الشرطي سواء كان فرداً أو صف ضابط أو ضابط.

وقد كلف المشرع الدستوري المشرع العادي بتحديد شروط الناخب في قانون الانتخابات، إلا أن المشرع تجاهل هذا التكليف الدستوري ولم يحدد جميع هذه الشروط صراحة، الأمر الذي يدعونا إلى استخلاص هذه الشروط من النصوص الدستورية والقانونية. ومن خلال استقراء مجمل هذه النصوص، بان لنا بأن الشروط التي استخلاصها هي شروط عامة وموضوعية تتناسب ومبدأ الاقتراع العام والتي تتمثل بما يلي:

١- أن يكون مواطناً أي أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية كون المواطنة ترتبط بالجنسية وتتفرع عنها. لكن ما يعاب على المشرع أنه لم يفرق بين السوري الأصيل والسوري المتجنس، بمعنى أنه لم يشترط مضي مدة معينة على اكتساب الجنسية العربية السورية لممارسة حق الانتخاب، فهل فعلاً هذا ما أراده المشرع أم أنها غفوة تشريعية؟

٢- أن يكون قد بلغ سن الرشد السياسي ويتحقق ذلك بإتمام المواطن لسن الثمانية عشر عاماً، وإذا كان قد أتم هذه السن فإنه يشترط أن لا يكون مصاباً بمرض عقلي يؤثر في أهليته وقواه العقلية، بمعنى أخر أن لا يكون محجوراً عليه لذاته أو بموجب حكم قضائي مبرم.

٣- أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة أم مخلة بالثقة العامة.

٤- أن لا يكون موقوفاً عن ممارسة حق الانتخاب، أي أن لا يكون شرطياً أو عسكرياً.

إننا في هذا الصدد نوجه دعوة إلى المشرع لتلافي هذه الزلة التشريعية والتدخل بغية تحديد شروط الناخب بشكل واضح وصريح على غرار ما فعل بالنسبة للمرشح لرئاسة الجمهورية والمرشح لعضوية مجلس الشعب. إن إغفال تحديد شروط الناخب صراحة قد يترتب عليها خلل في العملية الانتخابية والنتائج الانتخابية وبالتالي في نزاهة العملية برمتها، ولما لها من انعكاس على مرشحي مجلس الشعب لأن المرشح يشترط فيه أن يكون ناخباً.

٢-**انتخاب مباشر**: إن السمة الثانية التي نص عليها دستور ٢٠١٢ في انتخاب مجلس الشعب هو أن يكون الانتخاب مباشراً. ويكون الانتخاب مباشراً عندما يقوم الناخبون باختيار ممثليهم دون وساطة، أي عندما يتم الانتخاب على درجة واحدة. ولقد أكد قانون الانتخابات السوري على هذه الخاصية في المادة الثالثة منه، عندما نص على أن يكون الانتخاب مباشراً. وإذا كان قانون الانتخابات لم يتضمن أي نص صريح يقضي بوجوب أن تجري الانتخابات على درجة واحدة، إلا أن ذلك يتضح ضمناً من نص الفقرة أ من المادة الرابعة والستون التي حددت بدء العملية الانتخابية وانتهائها بحيث قضت بأن "يبدأ الانتخاب في الساعة السابعة صباحاً ويستمر دون انقطاع حتى الساعة السابعة من مساء ذلك اليوم"، وكذلك من نص الفقرة أ من المادة السابعة والسبعون التي حددت آلية الفوز بعضوية مجلس الشعب كما يلي: "يرتب المرشحون كل في قطاعه حسب عدد الأصوات الصحيحة التي نالها كل منهم ويعد المرشحون الأوائل من كل قطاع حسب عدد المقاعد المخصص له فائزين بالانتخاب....". ويتضح من هذين النصين أن عملية انتخاب مجلس الشعب تجري على درجة واحدة فقط بحيث يتوجه الناخبون بالإدلاء بأصواتهم لاختيار مرشحيهم لمجلس الشعب مباشرة في اليوم المحدد للانتخاب، وهو يوم واحد، وفق ساعة بدء وانتهاء الانتخاب. وبعد الانتهاء من الانتخاب تفرز النتائج ويفوز بشرف عضوية مجلس الشعب المرشحون الأوائل من كل قطاع حسب عدد المقاعد المخصص له الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات.

٣-انتخاب سري: إن سرية الانتخابات أمر جوهري لنزاهتها ولمنع التأثير على إرادة الناخبين ولا يمكننا أن نتصور وجود انتخابات سليمة ونزيهة إن لم تكن سرية. وانطلاقاً من ذلك أكد دستور ٢٠١٢ على سرية انتخابات مجلس الشعب. وتبنى قانون الانتخابات السوري بدوره هذا المبدأ وعكسه في أكثر من إجراء، فنصت المادة السادسة والستون من هذا القانون على أن "تهيأ مغلفات الاقتراع على نمط واحد وبلون واحد وتكون مصنوعة من ورق لا تظهر من خلاله محتويات ورقة الاقتراع". كما بينت المادة السابعة والستون هذه السرية من خلال الإجراءات التالية: يمارس الناخب حقه في الانتخاب بعد إثبات شخصيته بموجب بطاقته الانتخابية، بعد ذلك يتسلم الناخب من رئيس لجنة الانتخاب مغلفاً موقعاً عليه من قبله ومختوماً بخاتم اللجنة ليتوجه بعدها إلى الغرفة السرية لممارسة حق الاقتراع، ومن ثم يضع الناخب ورقة الاقتراع في المغلف المختوم بعد دخوله الغرفة السرية سواء أكانت الورقة مطبوعة أم مكتوبة، وسواء أعدها مسبقاً أم كتبها في الغرفة المذكورة.

٤-انتخاب متساوي: إن السمة الرابعة التي نص عليها دستور ٢٠١٢ في انتخاب مجلس الشعب هي أن يكون الانتخاب متساوياً. ويكون الانتخاب متساوياً عندما تكون قيمة صوت كل مواطن ناخب هي واحدة: يد واحدة-تصويت واحد، أو شخص واحد-صوت واحد-قيمة واحدة[١]. وقد أقر قانون الانتخابات العامة هذا المبدأ في المادة الثالثة منه التي نصت على أن "يجري الانتخاب....والمتساوي ولكل ناخب صوت واحد". ولكن على ما يبدو أن قانون الانتخابات قد خالف هذا المبدأ عملياً، فالتطبيق العملي يظهر بأن قانون الانتخابات قد جعل قيمة صوت بعض الناخبين أكبر من قيمة صوت ناخبين آخرين. ويظهر هذا الخلل، في عدم احترام مبدأ المساواة في انتخاب مجلس الشعب، من خلال آلية توزيع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية وتحديد عدد المرشحين الذين يحق لكل ناخب أن يصوت لهم في الدائرة الانتخابية ذاتها. فآلية تقسيم الدوائر الانتخابية في سورية لا تأخذ بعين الاعتبار إقامة المساواة الفعلية بين قيمة صوت كل ناخب،

---

[١] **إبراهيم هندي – سام دلة: النظم السياسية، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات، ٢٠٤، ص ١٩٥.**

فالمساواة بين أصوات الناخبين هي مساواة مقصورة على جانب واحد تتمثل في حق كل ناخب بالتصويت مرة واحدة فقط دون ضمان تحقيق المساواة بين الناخبين في عدد ما ينتخبونه من مرشحين. فمثلاً في آخر دورة تشريعية، وهي الحالية، خصص لدائرة مدينة حلب عشرون مقعداً في حين خصص لدائرة مناطق محافظة حلب اثنان وثلاثون مقعداً وبالتالي فإن من حق كل ناخب في مدينة حلب أن يصوت لعشرين مرشحاً في حين أن من حق الناخب أن يصوت في مناطق محافظة حلب لأثنين وثلاثون مرشحاً. وبالنتيجة يتضح أن صوت الناخب في مدينة حلب =٢٠ بينما صوت الناخب في مناطق محافظة حلب =٣٢.

ثانياً: طبيعة نظام انتخاب مجلس الشعب

نوهنا آنفاً أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ لم يتبن نظاماً انتخابياً محدداً لإتباعه في انتخابات مجلس الشعب وإنما اكتفى بتحديد الأسس والسمات العامة التي يجب أن يتحلى بها النظام الانتخابي الواجب إتباعه وأسند مهمة تنظيم الانتخابات للمشرع العادي. وبالعودة إلى أحكام قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ فإننا لا نجد ما يوضح فيها طبيعة نظام انتخابات مجلس الشعب أو شكله وفيما إذا كان الانتخاب يتم بأسلوب الانتخاب الفردي، أو بالأغلبية المطلقة أو النسبية، أو بأسلوب الانتخاب بالقوائم، أو بأسلوب الانتخاب وفق نظام التمثيل النسبي. فقد اقتصر قانون الانتخابات بالنص على أنه "يجري الانتخاب لعضوية مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية وينتخب في كل دائرة عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لها بمرسوم" وأنه "تعد كل محافظة دائرة انتخابية بالنسبة لانتخاب ممثليها أعضاء لمجلس الشعب عدا محافظة حلب التي تتكون من دائرتين انتخابيتين هما مدينة حلب ومناطق محافظة حلب" [1]. ومن المؤكد أن إجراء الانتخابات على أساس الدائرة الانتخابية لا يساهم في تحديد طبيعة النظام الانتخابي ولا يفيد حتى في بيان شكله، لأن الانتخابات بكل أشكالها لا يمكن أن تجري إلا على أساس الدائرة الانتخابية، وتحديد وتقسيم الدوائر الانتخابية يعتبر إجراء أوليا لا بد من القيام به للبدء في العملية الانتخابية.

---

[1]) **المادة ٢٠ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.**

وبالتالي فإنه من أجل استخلاص طبيعة نظام انتخابات مجلس الشعب في سورية لا بد لنا من الرجوع إلى التطبيق العملي لمعرفة الكيفية التي تتم بها انتخابات مجلس الشعب من لحظة تقديم طلب الترشح، إلى لحظة الاقتراع واختيار الناخب لمرشحه أو مرشحيه، إلى تحديد طريقة الفوز بعضوية مجلس الشعب، وذلك وفق أحكام قانون الانتخابات العامة. أما فيما يتعلق بآلية الترشيح، فإن الترشح لعضوية مجلس الشعب وفق المادة أربعون من قانون الانتخابات العامة هو حق لكل من تتوافر فيه شروط الترشح، كما يجوز تقديم طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب من قبل الأحزاب السياسية المرخصة قانوناً، بطريقة جماعية أو إفرادية. ويفهم من هذا النص أن طلبات الترشح لعضوية مجلس الشعب يمكن أن تقدم بشكل إفرادي من حياديين أو أعضاء أحزاب سياسية، كما يمكن أن يقدم طلب الترشح بشكل جماعي، أي بشكل قوائم.

و أما فيما يتعلق باختيار الناخب لمرشحيه أو لمرشحه، فإن المادة الواحد والسبعون من قانون الانتخابات العامة نصت على أن ورقة الاقتراع تعد صحيحة: إذا تضمنت عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصص لكل من القطاعين في الدائرة الانتخابية، وإذا تضمنت عدداً من أسماء المرشحين يزيد على العدد المطلوب انتخابه من كل قطاع في الدائرة الانتخابية فتحذف الزيادة من الأخير وتعد صحيحة بالنسبة لباقي الأسماء، وإذا تضمنت عدداً من المرشحين أقل من العدد المطلوب انتخابه تعد صحيحة أيضاً للأسماء المدونة فيها. كما أن التطبيق العملي للاقتراع يبين لنا أنه بإمكان الناخب اختيار قائمة أسماء من المرشحين معدة سلفاً، كما يمكن له أن يعد قائمة بنفسه يختارها من بين عدة قوائم، كما يمكن له كذلك أن يصوت لمرشح وحيد فقط. ونستنتج مما سبق أن نظام انتخاب مجلس الشعب يمكن أن يكون فردياً، كما يمكن أن يكون انتخاباً بالقائمة المغلقة أو المفتوحة.

و أما فيما يتعلق بكيفية تحديد هوية الفائزين في الانتخابات والنسب المطلوبة من الأصوات لفوزهم، فقد نصت المادة السابعة والسبعون من قانون الانتخابات العامة على أنه "يرتب المرشحون كل في قطاعه حسب عدد الأصوات الصحيحة التي نالها كل منهم ويعد المرشحون الأوائل من كل قطاع حسب عدد المقاعد المخصص له فائزين بالانتخاب، وإذا حصل مرشحان أو أكثر بالنسبة للمقاعد الأخيرة من كل قطاع على

أصوات متساوية فتجري اللجنة الفرعية القرعة بينهم بحضور المرشحين أو وكلائهم، وفي حال عدم حضورهما أو من يمثلهما تجري القرعة علناً من قبل اللجنة وتثبت النتيجة في المحضر". ومن الواضح أن قانون الانتخابات بهذا الشكل لم يتطلب أغلبية محددة للفوز بعضوية مجلس الشعب بل اكتفى بالأغلبية النسبية بحيث يفوز بالانتخابات المرشحون الأوائل من كل قطاع حسب عدد المقاعد المخصص له الذين يحصلون على أعلى نسبة من عدد الأصوات الصحيحة بغض النظر عما تمثله هذه النسبة إلى مجموع عدد المقترعين في الدائرة الانتخابية المحددة.

ومن مجمل ما بيناه من أحكام، فإنه يمكن القول بأن قانون الانتخابات العامة في سورية رقم ٥ لعام ٢٠١٤ لم يتبن نظاماً انتخابياً محدداً وإنما أقام نظاماً انتخابياً ذو طبيعة خاصة يمزج ما بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة المغلقة أو المفتوحة.

إذا كان المشرع الدستوري في الدستور والمشرع العادي في قانون الانتخابات العامة قد تجاهلا تبني نظام انتخابي محدد في انتخابات مجلس الشعب، فإنهما ذهبا بالمقابل إلى وضع بعض الضمانات الدستورية والتشريعية لضمان العملية الانتخابية التي من شأنها أن تؤمن نزاهة الانتخابات وعدم التأثير على إرادة الناخبين وتضمن تحقيق المساواة في المنافسة ما بين المرشحين. فنصت المادة الحادية والستون من الدستور بأنه "يجب أن يتضمن قانون الانتخاب الأحكام التي تكفل :

1- حرية الناخبين باختيار ممثليهم وسلامة الإجراءات الانتخابية ونزاهتها .

2- حق المرشحين في مراقبة العمليات الانتخابية .

3- عقاب العابثين بإرادة الناخبين .

4- تحديد ضوابط تمويل الحملات الانتخابية .

5- تنظيم الدعاية الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام".

بناءً على هذا التكليف الدستوري، فإن المشرع العادي ملزم باحترام مضمون النص الدستوري المذكور أعلاه وتفريغ هذه الضمانات في قانون الانتخابات تحت طائلة اعتباره مخالفاً لأحكام الدستور. وبالعودة إلى قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤ نجده قد وفر هذه الضمانات الانتخابية في العديد من أحكامه والتي يمكننا تحديدها بالآتي:

١- ضمان حرية الناخبين باختيار ممثليهم وسلامة الإجراءات الانتخابية ونزاهتها: اعتبر المشرع في قانون الانتخابات هذه الضمانة من أولويات أهدافه، فقد أشارت الفقرة هـ من المادة الثانية من قانون الانتخابات العامة بأن هدف هذا القانون هو " ضمان حق الناخبين باختيار ممثليهم بحرية، وسلامة العمليات الانتخابية ونزاهتها، وحق المرشحين في مراقبتها، وعقاب العابثين بإرادتهم". ومن أجل ضمان سلامة الانتخابات ونزاهتها ومنع التأثير عليها من قبل أية سلطة في الدولة عهد قانون الانتخابات بمهمة الإشراف على الانتخابات التشريعية إلى لجنة قضائية عليا تسمى اللجنة القضائية العليا للانتخابات مقرها دمشق بحيث تتولى هذه اللجنة مهمة الإشراف الكامل على إدارة الانتخابات واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها، وتتمتع هذه اللجنة بالاستقلال التام في عملها عن أية جهة أخرى[١]، كما ألزم قانون الانتخابات جميع الوزارات وسائر الجهات العامة وغيرها من الجهات التي تتصل أعمالها بالانتخابات بتنفيذ ما تصدره هذه اللجنة من قرارات في هذا الشأن[٢].

ويتحقق ضمان حرية الناخبين في اختيار ممثليهم من خلال منع التأثير على إرادتهم بإتباع أسلوب الانتخاب السري كما بينا سابقاً حيث نصت المادة الثالثة من قانون الانتخابات على أن "يجري الانتخاب بالاقتراع العام والسري..". وتتجسد سرية الانتخاب عملياً في إجراءات التصويت. وفي هذا السياق، نص قانون الانتخابات على أن يمارس الناخب حق الاقتراع في غرفة سرية. فبعد أن يستلم الناخب من رئيس لجنة الانتخابات مغلفاً موقعاً عليه من قبله ومختوماً بخاتم اللجنة يقوم بوضع ورقة الاقتراع في المغلف المختوم بعد دخوله الغرفة السرية سواء أكانت الورقة مطبوعة أم مكتوبة، وسواء أعدها مسبقاً أم كتبها في الغرفة المذكورة[٣].

٢-حق المرشحين في مراقبة العمليات الانتخابية: لا شك أن السماح للمرشحين في مراقبة العملية الانتخابية يساهم في ضمان سلامة الانتخابات ونزاهتها، لأن المرشحين سيكونون أوائل المتضررين إذا ما شاب العملية الانتخابية أية سلبيات أو ثغرات تؤثر سلباً

---

[١] الفقرة أ من المادة ٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٢] الفقرة د من المادة ٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٣] الفقرتان ب وج من المادة ٦٧ من قانون الانتخابات العامة ر قم ٥ لعام ٢٠١٤.

على موقعهم في عملية الاقتراع، وبالتالي فلهم الحق في تقديم شكاويهم واعتراضاتهم في حال حدوث ذلك لدى اللجنة القضائية من أجل اتخاذ القرار المناسب بعد التحقق من صحة الشكوى أو الإدعاء. وذكرنا آنفاً أن قانون الانتخابات العامة جعل تأمين حق المرشحين في مراقبة الانتخابات من ضمن أولويات أهدافه[١]، وتم تكريس هذا الحق في المادة الثانية والستون من هذا القانون التي أعطت "للمرشح أو وكيله ولوسائل الإعلام الحق في مراقبة العملية الانتخابية وحضور فرز الأصوات". وحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق من قبل المرشحين، فأوكل للجنة القضائية الفرعية المشكلة في كل محافظة مهمة إعطاء الكتب المصدقة التي تمكن وكلاء المرشحين من متابعة العملية الانتخابية ومراقبتها[٢]، في حين جعل القانون مهمة تمكين المرشحين أو وكلائهم من مراقبة عملية الاقتراع وفرز الأصوات والاستماع إلى ملاحظاتهم واعتراضاتهم من اختصاص لجنة الانتخابات[٣].

٣-عقاب العابثين بإرادة الناخبين: إن ضمان احترام الالتزامات التي فرضتها النصوص الهادفة إلى سلامة الانتخابات ونزاهتها يتوقف على المؤيدات والجزاءات التي تفرض بحق المخالفين لها. ويتجسد العبث بإرادة الناخبين في حالة التأثير على إرادة الناخب وفي حريته في اختيار مرشحه أو مرشحيه، وكذلك في حالة التلاعب بنتائج الانتخابات بحيث تظهر بشكل يخالف واقع التصويت. وبهذا الخصوص تضمن قانون الانتخابات العامة مجموعات من العقوبات بحق كل من يحاول أن يعبث بإرادة الناخبين أو يؤثر في نتائج الانتخابات.

ففيما يتعلق بمعاقبة كل من يؤثر في إرادة الناخبين، قضت المادة مئة وأحد عشر من قانون الانتخابات بأن "كل من اقتحم أو حاول اقتحام المركز الانتخابي بالقوة لمنع الناخبين من اختيار مرشح من المرشحين أو أجبر ناخباً بالقوة أو التهديد بأية وسيلة لتغيير رأيه يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات والغرامة من مئة ألف إلى مئتي

---

[١] نص الفقرة هاء من المادة الثانية من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ على أن هدف هذا القانون هو "ضمان سلامة العملية الانتخابية وحق المرشحين في مراقبتها".

[٢] البند الثالث من الفقرة د من المادة ١٢ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٣] الفقرة هاء من المادة ١٦ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام٢٠١٤.

ألف ليرة سورية، وتشدد العقوبة إلى حدها الأقصى إذا كان يحمل سلاحاً ظاهراً أو مخبأ". كما نصت المادة مئة وثلاث عشر أيضاً من ذات القانون على أن "كل من حصل أو حاول الحصول على صوت ناخب أو حمله على الامتناع عن التصويت لقاء مقابل مالي أو بوساطة هدايا أو تبرعات نقدية أو عينية أو وعد بها أو بوظائف عامة أو خاصة أو منافع أخرى قصد بها التأثير في التصويت بشكل مباشر أو غير مباشر يعاقب بالحبس من عشرة أيام إلى ثلاثة أشهر وبالغرامة من خمس وعشرون آلفا إلى خمسين ألف ليرة سورية".

ومن الواضح أن المشرع عاقب كل من يحاول أن يؤثر على إرادة الناخبين أياً كان هذا الشخص: مرشح، ناخب، عضو لجنة انتخابية، موظف إلخ...، وأياً كانت وسيلة وطريقة التأثير، رضائية أو إكراهية، بمقابل مالي أو بدون مقابل، بشكل مباشر أو غير مباشر. كما أن المشرع لم يربط تطبيق تلك العقوبات بحق العابثين بنتيجة الانتخابات وبمدى التأثير عليها، كما أنه لم يشترط القيام بالفعل وإنما عاقب حتى على المحاولة وإن لم تفض إلى نتيجة وذلك جلي وواضح من مضمون النص "كل من اقتحم أو حاول اقتحام المركز الانتخابي"، "كل من حصل أو حاول الحصول على..".

أما بخصوص الجزاءات التي فرضها قانون الانتخابات بحق العابثين بنتائج الانتخابات، فإنها لم تكن أقل شدة من تلك التي فرضت بحق الذين يحاولون التأثير في إرادة الناخبين. فتراوحت تلك الجزاءات ما بين السجن حتى الثلاث سنوات والغرامة حتى مئة ألف ليرة سورية. فقضت المادة ١١٠ بأن "كل شخص في عضوية اللجان الانتخابية، مكلف بتلقي أوراق التصويت أو إحصائها أو فرزها، قام بأخذ أوراق منها بطريقة غير مشروعة أو أضاف إليها أو أفسدها أو قرأ اسماً غير الاسم المقيد فيها، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من خمسة وعشرين ألفاً إلى خمسين ألف ليرة سورية" . ونصت كذلك الفقرة أ من المادة ١١٢ على أن" كل من يقوم بكسر صندوق الانتخاب قبل فرز أوراق التصويت الموجودة فيه أو تشتيتها أو أخذها أو إتلافها أو القيام بإبدال أوراق التصويت بأخرى أو يقوم بأية محاولة يراد بها تغيير أو محاولة تغيير نتيجة الانتخاب أو انتهاك سرية التصويت، يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات والغرامة من خمسين ألفاً إلى مئة ألف ليرة سورية". وأضافت الفقرة ب من ذات المادة أن العقوبة تشدد إلى

حدها الأقصى إذا كان الفاعل من الأشخاص المكلفين بعضوية اللجان الانتخابية أو العاملين المعنيين بها أو من رجال السلطة المكلفين بحراسة صناديق الانتخاب". في حين عاقبت المادة ١١٤ كل من جمع بطاقات انتخابية أو أخذ أو أخفى أو أتلف أو أفسد أية ورقة تتعلق بالعملية الانتخابية أو غيّر من نتيجة العملية الانتخابية بأية وسيلة أخرى وذلك بقصد تغيير الحقيقة في نتيجة الانتخاب أو بقصد إعادة الانتخاب، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة وبالغرامة من خمسين ألفاً إلى مئة ألف ليرة سورية.

ولم يشترط المشرع لتطبيق هذه العقوبات ارتكاب الجريمة فعلياً بل عاقب على الشروع بها بعقوبة الجريمة التامة[١].

٤-تنظيم الدعاية الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام: لا يمكن أن نتصور قيام انتخابات حقيقية بدون دعاية انتخابية. فالدعاية الانتخابية هي الوسيلة التي تسمح للمرشحين بالتعريف عن أنفسهم وعن برامجهم وعن أهدافهم والتي تشكل غالباً العامل الحاسم في اختيار الناخبين لمرشحيهم. وقد أقر قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤ بحق المرشحين لانتخابات مجلس الشعب بالدعاية الانتخابية ونظمها في العديد من أحكامه من حيث مضمونها وتحديد تاريخ بدئها وتاريخ توقفها وكذلك ضوابطها. وتبدأ الحملة الانتخابية بعد إعلان قبول طلبات الترشيح، باستلام المرشح الوصل النهائي الذي يفيد بقبول ترشيحه حيث يحق له إذاعة نشرات بإعلان ترشيحه وبيان خطته وأهدافه وكل ما يتعلق ببرنامج عمله على أن يكون موقعاً من قبله، ويقدم نسخة من هذه النشرات والبيانات إلى اللجنة الفرعية[٢]. وقد ضمن قانون الانتخابات حرية الاجتماعات الانتخابية وعدم جواز فرض أي قيود على عقد هذه الاجتماعات شريطة إخطار وزارة الداخلية أو أي من وحداتها الشرطية قبل عقد الاجتماع بأربع وعشرين ساعة على الأقل[٣]. وأوكل قانون الانتخابات إلى الجهات المحلية المختصة مهمة تحديد أمكنة خاصة للصق الصور والبيانات والنشرات والبرامج الانتخابية للمرشحين وأن توزع مساحات هذه الأمكنة بالتساوي ما بين المرشحين أو قوائمهم. وحظر بالمقابل لصق أو تثبيت أو عرض الصور والبيانات

---

[١] **المادة ١١٧ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.**

[٢] **المادة ٤٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

[٣] **المادة ٥٢ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

والنشرات الانتخابية خارج الأمكنة المخصصة لها، كما منع كتابة أسماء المرشحين أو أي دعاية انتخابية على الجدران تحت طائلة المساءلة القانونية[١].

وفي إطار تنظيم قانون الانتخابات لموضوع الدعاية الانتخابية، فرض المشرع على المرشحين ضرورة مراعاة العديد من القيود والضوابط أثناء الحملة الانتخابية، فلا يجوز، بموجب الفقرتين ب وج من المادة خمسون من قانون الانتخابات، في سبيل المحافظة على الوحدة الوطنية أن تتضمن الدعاية الانتخابية أية دلالات مذهبية أو طائفية أو أثنية أو قبلية، أو ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة. وفي الفقرة أ من ذات المادة المذكورة أعلاه، حظر المشرع على المرشح الطعن بالمرشحين الأخرين أو التشهير بهم أو التحريض ضدهم أو التعرض لحياته الخاصة. كما منع القانون أيضاً وبأي شكل من الأشكال تسخير أو استخدام أي من الوسائل والأدوات المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية والجهات العامة وأماكن العبادة في الحملة الانتخابية للمرشح، ولا تدخل في ذلك الأمكنة التي تضعها الدولة ووحدات الإدارة المحلية بشكل متساو تحت تصرف المرشحين والأحزاب السياسية[٢]. وحظر المشرع على المرشحين والأحزاب السياسية قبول تمويل نشاط الحملة الانتخابية من مصدر خارجي أو أجنبي بشكل مباشر أو غير مباشر بغض النظر عن ماهية هذا التمويل تحت طائلة المساءلة القانونية[٣].

وأخيراً أوجب قانون الانتخابات العامة ضرورة توقف الدعاية الانتخابية قبل أربع وعشرين ساعة من التاريخ المحدد للانتخاب ولا يجوز لأي شخص بعد ذلك أن يقوم بنفسه أو بوساطة الغير بتوزيع برامج أو منشورات أو غير ذلك من وسائل الدعاية الانتخابية[٤].

---

[١] المادة ١٠٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢] المادة ٥٣ من قانون الانتخابات العامة رقم تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٣] المادة ٥٤ من قانون الانتخابات العامة رقم تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٤] المادة ٥٨ من قانون الانتخابات العامة رقم تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

رابعاً: شروط الترشح وقيوده وإجراءاته

لم يبين دستورنا لعام ٢٠١٢ الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجلس الشعب ولا إجراءات الترشيح وأحال موضوع تحديد وتنظيم ذلك إلى المشرع العادي[١].

١-الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجلس الشعب: لقد حددت المادة ٣٩ من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤ الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب في الترشيح لعضوية مجلس الشعب في التالي:

١-أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح، ويستثنى من هذا الشرط من منح الجنسية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم /٤٩/ تاريخ ٢٠١١/٤/٧. وبالتالي فإذا كان المرشح سورياً أصيلاً يكون له الحق في الترشيح دون أية عقبات، أما إذا كان سورياً متجنساً فيشترط انقضاء عشرة سنوات على تاريخ تمتعه بالجنسية السورية حتى يتمكن من ممارسة حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب. ومن الواضح أن هذا الشرط لا يسري على عموميته بل يستثني فئة من الأفراد ويمنحهم حق الترشح بالرغم من عدم انقضاء عشرة أعوام على اكتسابهم الجنسية السورية وهم الأفراد الذين منحوا الجنسية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم /٤٩/ تاريخ ٢٠١١/٤/٧ الذي يخص سوريون من أصل كردي مقيمون في المنطقة الشمالية الشرقية من سورية.

٢-أن يكون متماً الخامسة والعشرون من عمره، وبذلك تختلف السن المطلوب توافرها في الراغب بالترشح عن السن التي يجب إتمامها بالنسبة للناخب وهي ثمانية عشر عاماً كما بينا ذلك من قبل. ويبرر هذا التمييز بالسن باختلاف طبيعة مهمة المرشح عن الناخب، فمن يمارس ولاية انتخابية يشترط فيه أن يكون أكثر اتزاناً وخبرة وحنكة ممن ينتخب من يمارس هذه الولاية.

---

[١] نصت الفقرة الأولى من المادة ستون من دستور ٢٠١٢ على أن " يحدد بقانون نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب وعددهم والشروط الواجب توافرها في المرشحين ".

٣-أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وعليه فمن يحرم من هذه الحقوق لارتكابه جناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة أو من يكون فاقداً لقوله العقلية فليس له الترشح لعضوية مجلس الشعب. نستنتج أن هذا الشرط يستغرق شرطي أن لا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب، وأن لا يكون غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ذلك أن المحروم من حق الانتخاب أو المرتكب لجناية أو جنحة من نوع ما ذكرنا إنما يعد محروماً من حقوقه السياسية والمدنية. وبالتالي كان من الأولى بالمشرع الاكتفاء بهذا الشرط لأنه يغني عن الشرطيين الأخريين ولهذا فقد ارتأينا عدم شرح الشرطين المذكورين.

٤-أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها أو ناقلاً موطنه الانتخابي إليها، وهو شرط جديد أضافه قانون الانتخابات العامة الحالي ولم يكن موجوداً في ظل قانون الانتخابات لعام ١٩٧٣. فقبل صدور قانون الانتخابات الحالي لعام ٢٠١٤ كان بمقدور كل من تتوفر فيه الشروط الأخرى للترشيح أن يترشح في أية دائرة انتحابية يريدها بغض النظر عن وجود أو عدم وجود رابطة ما بين المرشح والدائرة التي يترشح عنها، أما حالياً فإن حق الترشح عن كل دائرة انتخابية مقصور على ناخبي هذه الدائرة فقط. بمعنى أخر أنه يتوجب أن يكون الموطن الانتخابي للراغب بالترشح موجوداً في نفس الدائرة التي يرغب بالترشح عنها. ويقصد بالموطن الانتخابي هو مكان القيد المدني للناخب أو المرشح[١] وبالتالي إذا تقدم مواطن بطلب ترشيح عن دائرة انتخابية معينة ولم يكن موطنه الانتخابي فيها، فلن يقبل طلب ترشحه وتبقى الوسيلة الوحيدة أمامه في هذه الحالة لقبول ترشحه تتمثل في نقل موطنه الانتخابي إلى هذه الدائرة[٢].

---

[١] المادة الأولى من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٢] وقد نظمت المادة ٥٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ إجراءات نقل الموطن الانتخابي على الشكل التالي:

أ /يحق للناخب نقل موطنه الانتخابي من دائرة انتخابية إلى أخرى ضمن المحافظة أو من محافظة إلى أخرى بموجب أي بطاقة أو هوية نقابية أو وثيقة تمنح من جهة رسمية أو منظمة شعبية أو نقابة مهنية ينتمي إليها طالب النقل وتثبت إقامته في الدائرة الانتخابية المطلوب نقل الموطن إليها وتقدم الوثيقة إلى لجنة الترشيح أو تبرز إلى لجنة الانتخاب .

٥-أضافت المادة الثانية والخمسون بعد المائة من الدستور شرطاً آخر يتمثل في عدم جواز حمل المرشح لجنسية أخرى غير الجنسية السورية. وبهذا الشرط يكون الدستور قد ساوى ما بين عضوية مجلس الشعب ومنصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء. بمعنى أخر، فإنه من يتمتع بجنسية دولة أخرى إضافة للجنسية السورية فليس له الترشح للمناصب المذكورة.

تجدر الإشارة قبل الانتهاء من شرح شروط المرشح إلى أن المشرع السوري قد حذف الشرط المتعلق بإلمام المرشح بالقراءة والكتابة أو إجادتها الذي كان يتطلبه المشرع سابقاً ولا ندري ما الباعث الذي حدا بالمشرع إلى إهمال هذا الشرط، فعوضاً عن التشدد أكثر في هذا الشرط نجده قد حذفه نهائياً وكأن المشرع يسبح في عكس التيار.

٢-**القيود الواردة على الترشيح:** لم يضع الدستور أو قانون الانتخابات العامة أية قيود حقيقية على الترشح لعضوية مجلس الشعب. فلا نجد في وثيقة الدستور ما يشير إلى وضع قيود على الترشيح لعضوية مجلس الشعب، في حين نجد أن قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤ قد وضع قيوداً يمكن وصفها بالتنظيمية. يتمثل القيد الأول الذي يمكن تجاوزه حسب المادة ٤٢ من قانون الانتخابات بأن للقضاة ولجميع الموظفين والعاملين لدى الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاع العام والمشترك أن يرشحوا أنفسهم ولكن شريطة منحهم إجازة خاصة بلا أجر ما دام ترشيحهم قائمًا. ويتضح من هذا النص أن المشرع لم يحرم من حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب أية فئة من المواطنين مادامت تتوافر فيه شروط الترشح التي ذكرناها آنفاً سواء أكان الراغب بالترشح مدنياً أم موظفاً أم عسكرياً أم شرطياً أم وزيراً أم محافظاً أم قاضياً، ولكن يشترط بالنسبة للقضاة والموظفين أن يمنحوا إجازة خاصة بلا أجر ما دام ترشيحهم قائماً.

ويتمثل القيد الثاني حسب الفقرة آ من المادة ٤١ من قانون الانتخابات بعدم جواز الترشيح في أكثر من دائرة انتخابية واحدة تحت طائلة اعتبار الترشيح لاغياً. فلا يمكن لنا أن نتصور أن يقوم مواطن بترشيح نفسه في أكثر من دائرة انتخابية، فإذا لم يفز في هذه

ب/ على المرشح الذي يرغب بنقل موطنه الانتخابي أن تكون قد مضت مدة سنتين على الأقل على إقامته في المكان الذي يرغب بنقل موطنه الانتخابي إليه.

الدائرة فاز في تلك، وإذا ما حصل ذلك فإن ترشيح المخالف وما يبنى عليه من نتائج يعتبر لاغياً في كل الدوائر الانتخابية.

٣-إجراءات الترشيح لعضوية مجلس الشعب: لقد حدد قانون الانتخابات العامة الإجراءات الواجب إتباعها من أجل الترشيح، بدءاً من كيفية تقديم طلب الترشيح، إلى تشكيل لجان الترشيح وإعلان قبول طلبات الترشيح وإمكانية الطعن فيها.

١-تقديم طلبات الترشيح: بعد صدور مرسوم تحديد موعد انتخاب مجلس الشعب من رئيس الجمهورية، يبدأ الأشخاص الذين يرغبون في الترشيح في تقديم طلباتهم في الدائرة التي يرغبون في الترشيح عنها ما دامت شروط الترشيح قد توافرت فيهم. ويتقدم الراغب بالترشح لعضوية مجلس الشعب حسب الفقرة آ من المادة ٤٤ من قانون الانتخابات بطلب خطي إلى لجنة الترشيح خلال سبعة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ نشر المرسوم المتضمن تحديد موعد الانتخاب، مع الإشارة إلى أن المشرع أجاز لطالب الترشيح إذا كان خارج الجمهورية العربية السورية أو تعذر عليه تقديم الطلب بنفسه أن يطلب من وكيله القانوني تقديم طلب الترشيح بدلاً عنه وذلك بموجب وكالة مصدقة أصولاً[١].

٢-لجان الترشيح القضائية: الأصل أن يتم تشكيل لجنة ترشيح قضائية واحدة في كل دائرة انتخابية بقرار من اللجنة العليا من قضاة بمرتبة قضاة بداية يرأسها القاضي الأقدم، ولكن المشرع أجاز تشكيل أكثر من لجنة في الدائرة الانتخابية الواحدة إذا اقتضت الحاجة ذلك. تتولى لجنة الترشيح دراسة قانونية طلبات الترشيح والتأكد من القطاع الذي ينتمي إليه المرشح، كما تتولى البت في طلبات الترشيح خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ تسجيل الطلب وفي حال عدم التزامها بالمدة المحددة فإن المشرع وضع حكماً لصالح المرشح يتجسد في أن طلبه يعد مقبولاً. بعد الانتهاء من دراسة الطلبات تعلن اللجنة في مقرها أسماء من قررت قبول ترشيحهم وفقاً لتسلسل الأحرف الهجائية لكل قطاع على حدة[٢].

إن قرار لجنة الترشيح لا يعد قراراً نهائياً أو مبرماً حيث أجاز قانون الانتخابات لطالبي الترشيح وكذلك للناخبين الاعتراض على هذا القرار. فبموجب المادة السادسة

---

[١] **المادة ٤٥ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.**

[٢] **المادة ١٤ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

والأربعون من قانون الانتخابات العامة "يحق لطالب الترشيح الاعتراض على قرار لجنة الترشيح أمام اللجنة الفرعية خلال ثلاثة أيام على الأكثر تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ إعلان أسماء المقبولين أو من تاريخ انتهاء المدة المحددة للبت في طلبات الترشيح، وتبت فيه اللجنة الفرعية بقرار مبرم خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه". كما منحت المادة السابعة والأربعون من القانون ذاته الحق لكل ناخب بالطعن في صحة ترشيح الغير خلال ثلاثة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ إعلان أسماء المرشحين وذلك أمام اللجنة الفرعية. وتبت اللجنة الفرعية في الطعن بقرار مبرم خلال ثلاثة أيام على الأكثر تبدأ من تاريخ تقديمه.

خامساً: تنظيم عملية انتخابات مجلس الشعب

لقد نص دستور عام ٢٠١٢ على وجوب إجراء الانتخابات التشريعية خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب[١]. ولكن العملية الانتخابية ليست بهذه البساطة، فهي تتطلب تنظيم العديد من المسائل الأساسية قبل الوصول إلى لحظة التصويت وإعلان النتائج، وتتجلى هذه المسائل في ضرورة تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد الجداول الانتخابية والجهة المكلفة بالإشراف على الانتخابات وإدارتها وصولاً إلى التصويت وفرز الأصوات وإعلان النتائج وإمكانية الطعن بها.

١-تقسيم الدوائر الانتخابية: تعرف الدائرة الانتخابية بأنها الإطار الجغرافي الذي يجري فيه الانتخاب. وتختلف كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية من دولة إلى أخرى وضمن الدولة الواحدة من انتخاب إلى آخر[٢]. والسلطة المختصة في تقسيم وتحديد عدد الدوائر الانتخابية في الدولة يجب أن تكون السلطة التشريعية وأن لا يترك هذا الأمر للسلطة التنفيذية حرصاً على سلامة ونزاهة الانتخابات إذ قد تلجأ هذه الأخيرة فيما لو كانت مختصة بتقسيم الدوائر إلى تقسيمها بما يناسب مناصريها ويعاقب مناوئيها. وتعتمد في ذلك على أساليب متعددة، فقد تلجأ إلى تحديد عدد ثابت لأعضاء البرلمان وتوزيعه على عدد ثابت من الدوائر الانتخابية، وقد تلجأ إلى ربط تحديد عدد أعضاء البرلمان بعدد

---

[١] الفقرة ١ من المادة ٦٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] إبراهيم هندي – سام دلة: النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٧.

السكان وتوزيعه على دوائر انتخابية قد تختلف بالتالي من انتخاب لآخر. وفي سورية فقد اعتمد قانون الانتخابات العامة في معرض تحديده لعدد الدوائر الانتخابية في انتخابات مجلس الشعب معياراً آخر يعتمد على التقسيم الإداري كأساس لتقسيم الدوائر الانتخابية. فنصت المادة ٢٠ على أنه "تعد كل محافظة دائرة انتخابية بالنسبة لانتخاب ممثليها من أعضاء مجلس الشعب عدا محافظة حلب التي تتكون من دائرتين انتخابيتين هما دائرة مدينة حلب ودائرة مناطق محافظة حلب". ويفهم من هذا النص أن عدد الدوائر الانتخابية في سورية هو عدد ثابت من حيث المبدأ ما لم يقم المشرع بإحداث محافظات جديدة، فعندئذ سيزداد عدد الدوائر بحسب عدد المحافظات المحدثة. نستنتج بأن المشرع السوري نحا في تقسيم الدوائر الانتخابية الأسلوب الأول ذلك أنه حدد عدداً ثابتاً لأعضاء مجلس الشعب ووزعه على الدوائر الانتخابية بشكل ثابت.

٢-**إعداد الجداول الانتخابية:** إن الجدول الانتخابي هو عبارة عن قائمة تتضمن أسماء الأشخاص أصحاب الحق في الاقتراع في كل دائرة انتخابية، ويتم تحريرها حسب الترتيب الأبجدي. ويعد القيد في الجداول الانتخابية شرطاً لممارسة حق الانتخاب لمن يتمتعون بحق الانتخاب قانوناً[١]. وإن التسجيل في الجدول الانتخابي لا يُمكّن الناخب من التصويت إلا مرة واحدة في كل عملية انتخابية، فيحد بالتالي من إمكانية التزوير الانتخابي[٢]. وبالرجوع إلى أحكام قانون الانتخابات العامة، نجد أن المشرع فرض إعداد السجل الانتخابي الذي يعد بمثابة جدول انتخابي والفارق بينهما هو فارف في اللفظ. كما جعل المشرع التسجيل في هذا السجل حقاً أساسياً ومسؤولية فردية حيث نصت المادة ٢٧ من قانون الانتخابات على أن "التسجيل في السجل الانتخابي يعد حقاً أساسياً ومسؤولية فردية لكل مواطن تتوافر فيه شروط ممارسة حق الانتخاب بموجب أحكام هذا القانون وله أن يطلب تسجيل اسمه في السجل الانتخابي وله التحقق من تسجيل اسمه إن لم يكن واردا فيه".

---

[١] **إبراهيم هندي – سام دلة: النظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٩٩.**

[٢] **إبراهيم هندي –سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٣٤.**

ويتم إعداد السجل الانتخابي من قبل وزارة الداخلية بالتنسيق مع وزارتي العدل والإدارة المحلية والمكتب المركزي للإحصاء على مستوى الوطن (الفقرة آ من المادة ٢٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤)، وأوجبت الفقرة ج من هذه المادة أن تتم مراجعة هذا السجل مرة واحدة في بداية كل عام للإضافة أو الحذف أو التعديل، كما فرضت مراجعته قبل شهرين على الأقل من موعد أي استحقاق انتخابي سواء كان رئاسياً أم برلمانياً. وللتأكيد على سلامة السجل الانتخابي والتحقق من قيام الإدارة العامة بتحديثه وفق ما فرض القانون، فقد أوجب المشرع على اللجنة القضائية العليا مراقبة السجل الانتخابي للتأكد من تحديثه وتدقيقه قبل شهرين على الأقل من موعد أي عملية انتخابية. من جانبنا لا نستطيع إلا مدح المشرع على ما قام بالنسبة للتأكد من سلامة السجل الانتخابي حيث فرض على الإدارة مراجعته وتحديثه ولكنه لم يتركها دون رقابة وإنما كلفها بذلك تحت رقابة اللجنة القضائية العليا.

٣- **الإدارة الانتخابية:** يقصد بالإدارة الانتخابية الجهاز البشري الذي ينظم ويشرف ويؤمن حسن سير عملية الاقتراع في الدائرة الانتخابية والمراكز التابعة لها[١]. وقد نقل قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ٢٠١٤\٣\١٧ مهمة إدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها من السلطة التنفيذية[٢] إلى السلطة القضائية وذلك بهدف تأمين حيادية الجهة أو السلطة المشرفة على الانتخابات وضمان نزاهتها. فجعل القانون مهمة إدارة انتخابات مجلس الشعب والإشراف عليها للجنة قضائية مستقلة هي اللجنة العليا للانتخابات ويعاونها في ذلك لجان فرعية ولجان ترشيح[٣] ولجان انتخابية.

---

[١] **إبراهيم هندي – سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٣٧.**

[٢] **كان قانون الانتخابات العامة السابق رقم ٢٦ لعام ١٩٧٣ قد أوكل مهمة الإشراف على انتخابات مجلس الشعب إلى السلطة التنفيذية وذلك عندما نصت المادة ٢٦ من هذا القانون على أن تؤلف بقرار من وزير الداخلية لجنة مركزية في كل دائرة انتخابية برئاسة المحافظ وعضوية قاضي يسميه وزير العدل وممثل عن المكتب التنفيذي في المحافظة، وبينت المادة ٢٧ من نفس القانون أن مهمة هذه اللجنة تتمثل في تحديد مراكز الانتخاب في الدائرة الانتخابية وتعيين لجنة انتخابية لكل مركز.**

[٣] لقد سبق لنا شرح لجان الترشيح في البحث المتعلق بإجراءات الترشيح لعضوية مجلس الشعب وتحاشيا للتكرار فقد آثرنا عدم الحديث عنها في هذا المقام.

١ – اللجنة العليا للانتخابات: من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة للعملية الانتخابية وتنظيم وسائل الإشراف عليها ومراقبتها، نص قانون الانتخابات العامة على تشكيل لجنة قضائية تسمى اللجنة العليا للانتخابات[١] مقرها دمشق تتولى الإشراف الكامل على إدارة الانتخابات واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها وتتمتع بالاستقلال التام في عملها عن أية جهة أخرى[٢]. وتشكل اللجنة العليا للانتخابات من سبعة أعضاء من القضاة يسميهم مجلس القضاء الأعلى من مستشاري محكمة النقض ومثلهم احتياطاً ويصدر مرسوم بتسميتهم وتحديد مكافآت أعضائها[٣]. وقد حددت مدة عضوية اللجنة بأربع سنوات من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها غير قابلة للتجديد، ويرأس اللجنة القاضي الأقدم من بين أعضائها ويدعو لانعقادها[٤] وفي حال غاب الرئيس ينوب عنه العضو الأقدم (الفقرة ج من المادة التاسعة من قانون الانتخابات). ولضمان نزاهة واستقلال اللجنة، نص المشرع على أن أعضاء اللجنة غير قابلين للعزل وإذا شغر مكان أحد أعضائها لأي سبب من الأسباب حل بدلاً عنه الأقدم من القضاة الاحتياط[٥]، كما نص على أن تمارس اللجنة مهامها واختصاصاتها باستقلال تام وحيادية وشفافية وحظر على أي جهة التدخل في شؤونها أو مهامها أو الحد من صلاحياتها(الفقرة د من المادة ٨ من قانون الانتخابات). وتعمل اللجنة العليا على تأمين تطبيق أحكام قانون الانتخابات العامة بما يحقق الغاية المتوخاة منه وفي سبيل ذلك يتوجب على اللجنة اتخاذ الإجراءات اللازمة للعملية الانتخابية وتنظيم وسائل الإشراف عليها ومراقبتها، كما تتولى اللجنة تسمية

---

[١] كان قانون الانتخابات العامة رقم ١٠١ لعام ٢٠١١ ينص على تشكيل لجنة قضائية عليا وقد تم بناء على أحكام هذا القانون تشكيل أول لجنة عليا بموجب المرسوم رقم ٣٧٤ لعام ٢٠١١ والذي نصت مادته الأولى على أن تشكل اللجنة العليا للانتخابات من كل من القضاة: خلف العزاوي، محمد حيدر الجدي، عبد الفتاح الابراهيم، محمد أنيس سليمان، حسناء الأسود وهم أعضاء اللجنة الأصلاء ويعملون مستشارين في محكمة النقض. كما ضمت اللجنة ٥ أعضاء احتياط وهم كل من القضاة: انطوان فيلو، أحمد عرموش، عبدو شهلا، هشام الشعار، هشام ظاظا، ويعملون مستشارين بمحكمة النقض.

[٢] الفقرة أ من المادة٨٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٣] الفقرة ب من المادة ٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٤] المادة ٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

[٥] الفقرة ج من المادة ٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.

أعضاء اللجان الفرعية والإشراف على عملها وتسمية أعضاء لجان الترشيح الخاصة بمجلس الشعب (الفقرة ومن المادة ١٠ من قانون الانتخابات) وتحديد مقراتها، وتنفرد اللجنة أخيراً بإحصاء نتائج الانتخابات (الفقرة ز من المادة ١٠ من قانون الانتخابات) وبإعلان نتائج الانتخاب النهائية لعضوية مجلس الشعب[١]. ومن أجل تأمين نجاح اللجنة العليا في عملها ألزم قانون الانتخابات جميع الوزارات وسائر الجهات العامة وغيرها من الجهات التي تتصل أعمالها بالانتخابات بتنفيذ ما تصدره اللجنة من قرارات في هذا الشأن[٢]، وأجاز لها الاستعانة بمن تراه مناسبا من ذوي الخبرة (الفقرة هـ من المادة ٩ من قانون الانتخابات).

٢-***اللجان الفرعية:*** لقد نص قانون الانتخابات العامة على أنه تشكل في كل محافظة، لجنة فرعية قضائية ثلاثية تتشكل من ثلاثة قضاة أصلاء بمرتبة قضاة استئناف (الفقرة أ من المادة ١١ من قانون الانتخابات) ومثلهم احتياط يحل أي منهم محل القاضي الأصيل عند غيابه (الفقرة ب من المادة من قانون الانتخابات١١)، يرأسها القاضي الأقدم وتسمى بقرار من اللجنة القضائية العليا وتتبع لها وتعمل تحت إشرافها، مع الإشارة إلى أن المشرع أجاز تشكيل أكثر من لجنة في المحافظة الواحدة. وتتولى اللجنة الفرعية مهمة:

أ-تحديد المراكز الانتخابية قبل سبعة أيام على الأقل من يوم الانتخاب أو الاستفتاء بالتنسيق مع الرئيس الإداري.

ب-الإشراف المباشر على عمل لجان الترشيح وعلى عمل لجان المراكز الانتخابية.

ج-قبول انسحاب المرشح لانتخابات مجلس الشعب.

د-إعطاء الكتب المصدقة التي تمكن وكلاء المرشحين من متابعة العملية الانتخابية ومراقبتها.

هـ-الإشراف على إحصاء نتائج الانتخاب الواردة من مراكز الانتخاب في الدوائر الانتخابية التابعة لها.

---

[١] **الفقرة ج من المادة ١٠ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

[٢] **الفقرة د من المادة ٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

و-البت في الطعون التي تقدم إليها بشأن القرارات الصادرة عن لجان الترشيح ولجان مراكز الانتخاب.

ز-يجوز للجنة الفرعية -عند الضرورة- إلغاء أو نقل المركز الانتخابي وإعادة الانتخاب بالنسبة لهذا المركز في المكان الذي تحدده اللجنة.

ح-الإشراف على إعادة فرز الصناديق المعترض عليها بحضور من يشاء من المرشحين أو وكلائهم أو وسائل الإعلام وتنظم محضراً بذلك.

ط-إعلان نتائج الانتخابات النهائية لعضوية المجالس المحلية.

٣-اللجان الانتخابية: من أجل إدارة مركز الانتخاب، يتم تشكيل اللجان الانتخابية بقرار من المحافظ في كل مركز انتخابي وتتكون كل لجنة انتخابية من ثلاثة أعضاء من العاملين المدنيين في الدولة ويسمى رئيسها بقرار تشكيلها. ويؤدي أعضاء اللجان قبل مباشرتهم العمل اليمين القانونية[١] أمام رئيس اللجنة الفرعية في دائرته الانتخابية. وإذا غاب أحد أعضاء اللجنة يعين رئيسها بدلاً منه من الناخبين الحاضرين بعد أن يُحلّفه اليمين القانونية المنصوص عنها في الفقرة ب من المادة ١٥ من قانون الانتخابات، وإذا غاب رئيس اللجنة أو غابت اللجنة بأكملها يجري تعيين رئيس للجنة أو لجنة جديدة من قبل الرئيس الإداري في المركز الانتخابي ويؤدي أعضاؤها اليمين المنصوص عليها في الفقرة ب من هذه المادة [٢]. وقد حدد القانون مهام اللجان الانتخابية بموجب المادة ١٦ بما يلي:

أ- إدارة عملية الاقتراع في المركز الانتخابي.

ب- تسجيل أسماء المقترعين والتأكد من شخصيتهم.

ج- إجراء فرز الأصوات في المركز وإعلان نتائجه.

د- تنظيم محاضر الاقتراع ورفعها إلى اللجنة الفرعية.

---

[١] أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهمتي بصدق وأمانة ونزاهة وحياد.

[٢] الفقرة ج من المادة ١٥ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

هـ- تمكين المرشحين أو وكلائهم من مراقبة عملية الاقتراع وفرز الأصوات والاستماع إلى ملاحظاتهم واعتراضاتهم وتدوين ذلك في محضر خاص .

و- تمكين وسائل الإعلام والصحافة من مراقبة عملية الاقتراع وفرز الأصوات.

ز -البت في الاعتراضات المقدمة إليها أثناء سير العملية الانتخابية وفرز الأصوات وتدون قراراتها بهذا الشأن في المحضر الخاص وتكون هذه القرارات قابلة للطعن أمام اللجنة الفرعية التي يكون قرارها بهذا الشأن مبرماً[١].

لرئيس لجنة مركز الانتخاب صفة الضابطة العدلية طيلة مدة الاقتراع كما أنيط به مهمة حفظ النظام العام في مركزه الانتخابي واتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان حرية الناخبين في ممارسة حقوقهم الانتخابية، وله حق الاستعانة بقوى الأمن الداخلي عند الضرورة[٢].

٤-**التصويت**: لقد اختصر قانون الانتخابات الحالي عملية التصويت في انتخابات مجلس الشعب إلى يوم واحد بعدما كانت محددة بيومين في قانون الانتخابات الأسبق لعام ١٩٧٣. ونظم القانون عملية التصويت من حيث تحديد ساعة بدء الاقتراع وانتهاؤها وكيفية إدلاء الناخب بصوته في المركز الانتخابي. فتبدأ عملية التصويت في الساعة السابعة صباحاً من اليوم المحدد للانتخاب ويقفل في تمام الساعة السابعة من ذلك اليوم، وأجاز المشرع بقرار من اللجنة العليا تمديد فترة الانتخاب لمدة خمس ساعات على الأكثر في مراكز الانتخاب كلها أو بعضها. يمارس الناخب حق الانتخاب في أي مركز انتخابي في سوريا، ولكن للحفاظ على المساواة في التصويت فقد أوجب المشرع على الناخب أن يمارس حقه في الدائرة التي يتبع لها أي عليه أن يمارس حقه في دائرة واحدة. نشير في هذا الصدد إلى أن المشرع أجاز للناخب نقل موطنه الانتخابي من دائرة إلى أخرى ضمن المحافظة أو من محافظة إلى أخرى بموجب إحدى الوثائق التي نص عليها شريطة أن تكون قد مضت سنتان على الأقل على إقامته في المكان الذي يرغب بنقل موطنه الانتخابي إليه (الفقرة د وه من المادة ٥٩ من قانون الانتخابات).

---

[١] **المادة ١٦ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

[٢] **المادة ١٧ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.**

ومن أجل ضمان نزاهة العملية الانتخابية، فقد فرض المشرع في المادة ٦١ من قانون الانتخابات قبل البدء بالانتخاب أن تقوم لجنة الانتخاب بفتح صناديق الاقتراع أمام أعضاء اللجنة ووكلاء المرشحين للتأكد من خلوها من أي ورقة ومن ثم تقفل ولا تفتح إلا عند البدء بعملية فرز الأصوات، وأن تهيأ مغلفات الاقتراع على نمط واحد وبلون واحد وتكون مصنوعة من ورق لا تظهر من خلاله محتويات ورقة الاقتراع[١]. يمارس الناخب حقه في الانتخاب بموجب بطاقته الشخصية (الفقرة أ من المادة ٦٧ من قانون الانتخابات)، فبعد التأكد من شخصيته وأهليته يقوم رئيس لجنة الانتخابات في المركز الانتخابي بتسليم الناخب مغلفاً موقعاً عليه من قبله ومختوماً بخاتم اللجنة. وبعد ذلك يدخل الناخب الغرفة السرية لممارسة حق الاقتراع ويقوم بوضع ورقة الاقتراع في المغلف المختوم سواء أكانت الورقة مطبوعة أم مكتوبة وسواء أعدها مسبقاً أم كتبها في الغرفة المذكورة، ومن ثم يضع الناخب مغلف الاقتراع في صندوق الانتخاب على مرأى من أعضاء اللجنة ومن ثم يدون اسمه في سجل انتخاب المركز[٢].

٥-فرز الأصوات وإعلان النتائج: تبدأ عملية فرز الأصوات من قبل لجنة الانتخابات بمجرد انتهاء عملية التصويت وتستمر بشكل متواصل في المركز الانتخابي حتى إعلان النتائج فيه على الشكل التالي:

١-فرز أصوات المقترعين: بمجرد انتهاء عملية التصويت، أي في تمام الساعة السابعة من مساء اليوم الذي جرى فيه الانتخاب إن لم يمدد بقرار من اللجنة العليا، تقوم لجنة الانتخاب في كل مركز انتخابي بفتح صناديق الاقتراع علناً لفرز الأصوات، وللمرشح أو وكيله وكذلك لوسائل الإعلام الحق في حضور عملية فرز الأصوات[٣]. وإن أول ما تقوم به اللجنة بعد فتح الصناديق هو عد مغلفات الاقتراع الموجودة في المركز الانتخابي دون الاطلاع على مضمونها ثم المقارنة بينها وبين مجموع الناخبين المقترعين فعلاً في المركز الانتخابي. وإذا ما تبين أن عدد المغلفات الموجودة في صندوق الاقتراع يزيد أو ينقص عن عدد الذين اقترعوا في ذلك المركز بأكثر من /٢/ بالمائة وبشكل من شأنه أن

---

[١] **المادة ٦٦ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.**

[٢] **الفقرة ب – ج من المادة ٦٧ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.**

[٣] **الفقرة آ من المادة ٦٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ١٧-٣-٢٠١٤.**

يؤثر في نتيجة الانتخاب النهائية يعد الانتخاب في هذا المركز لاغياً ويعاد في اليوم التالي وفي هذه الحالة تقتصر إعادة الانتخاب على الذين سبق لهم أن اقترعوا فيه (الفقرة ب من المادة ٦٨ من قانون الانتخابات). والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو من سيقرر أن الزيادة أو النقص يؤثر في النتيجة النهائية للانتخابات؟ لم يجب المشرع على ذلك وحبذا لو حسم المشرع نفسه الأمر بالنص على أن الانتخاب يعد لاغياً كما فعل بالقانونين السابقين عندما قال بأن الزيادة أو النقص لأكثر من ١٥١ يجعل الانتخاب لاغياً. وأما إذا كانت الزيادة أقل من /٢/ بالمائة يتلف من مغلفات الانتخاب بنسبة هذه الزيادة دون الاطلاع على مضمونها، ولكن إذا كان النقص أقل من /٢/ بالمائة من مجموع المقترعين فلا يؤخذ هذا النقص في الحسبان[١].

وبعد ذلك يقوم رئيس لجنة الانتخاب، وبحضور أعضائها ومن شاء من المرشحين أو وكلائهم أو وسائل الإعلام، بفض المغلفات ويستخرج منها أوراق الاقتراع[٢]. وتعد الورقة الانتخابية لاغيه إذا كان المغلف غير مختوم بخاتم لجنة الانتخابات، أو في حال وجد في المغلف المختوم أكثر من ورقة انتخابية غير متطابقة، أو إذا ما تضمنت الورقة الانتخابية اسم الناخب أو توقيعه أو أية إشارة ظاهرة تعرف عليه[٣].

وفي المقابل، بيّن قانون الانتخابات الحالات التي تعتبر فيها الورقة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشعب حسب المادة ٧١ من القانون صحيحة، وذلك كما يلي:

أ- إذا تضمنت عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصص لكل من القطاعين وفقاً للتوزيع المحدد بموجب المادة/ ٢٢/ من هذا القانون.

ب- إذا تضمنت عدداً من أسماء المرشحين يزيد على العدد المطلوب انتخابه من كل قطاع في الدائرة الانتخابية، فتحذف الزيادة من الأخير وتعد صحيحة بالنسبة لباقي الأسماء.

---

[١] الفقرتين ب وج من المادة ٦٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢] المادة ٦٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٣] الفقرات آ-ب-ج من المادة ٧٢ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

ج- إذا تضمنت عدداً من المرشحين أقل من العدد المطلوب انتخابه، تعد صحيحة للأسماء المدونة فيها.

د- إذا تضمنت اسم شخص غير مرشح، يحذف اسمه فقط.

هـ- إذا تضمنت اسم مرشح أكثر من مرة، فإنه يحتسب مرة واحدة.

و- إذا ورد اسم المرشح في غير قطاعه،فإنه يحتسب إذا تضمنت ورقة الاقتراع عددا من أسماء المرشحين ينقص عن العدد المطلوب انتخابه في قطاع المرشح الأصلي. وعد القانون الورقة الانتخابية بيضاء إذا لم تتضمن أي إشارة لصالح أي من المرشحين.

وتستمر عملية فرز الأصوات بصورة متواصلة في مركز الانتخاب حتى الانتهاء من ذلك وإعلان النتائج علناً في مركز الانتخاب، ثم تقوم كل لجنة انتخاب في كل مركز بتنظيم محضر على نسخة واحدة يتضمن بصورة خاصة أسماء المرشحين وما ناله كل منهم من الأصوات وما اتخذته اللجنة من قرارات وإجراءات أثناء سير عملية الانتخاب، ويرفع هذا المحضر فوراً إلى اللجنة الفرعية[١]. وفور استلام محاضر اللجان من قبل اللجنة الفرعية، تتولى هذه الأخيرة مهمة إحصاء نتائج الانتخاب في جميع مراكز الدائرة الانتخابية بحضور من يشاء من المرشحين أو وكلائهم وتنظم بدورها محضراً إجمالياً بها على نسختين أصليتين وترفع نسخة من هذا المحضر إلى اللجنة القضائية العليا وتحفظ الثانية لدى المحافظة[٢].

وإذا ما قررت اللجنة الفرعية بطلان الانتخاب في أحد المراكز الانتخابية، يعاد الانتخاب في اليوم التالي في ذلك المركز ما لم تقرر اللجنة تحديد موعد آخر. وتقتصر إعادة الانتخاب في هذه الحالة على الذين سبق لهم أن اقترعوا فيه ويوقف عندئذ إعلان نتائج الانتخاب في الدائرة الانتخابية إلى أن تتم عملية الانتخاب مجدداً في ذلك المركز[٣]، وبعد ذلك ترفع اللجنة القضائية العليا نسخة طبق الأصل عم المحضر إلى وزارة الداخلية (الفقرة د من المادة ٧٥ من قانون الانتخابات).

---

[١] المادة ٧٤ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢] الفقرتين آ-ب من المادة ٧٥ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٣] المادة ٧٦ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

٢- ***إعلان نتائج الانتخابات:*** يتم إعلان نتائج انتخابات مجلس الشعب على ثلاث مراحل: يتم إعلان النتائج أولاً على مستوى كل مركز انتخابي على حدا من قبل لجنة الانتخابات في هذا المركز، ثم تعلن النتائج على مستوى الدائرة الانتخابية من قبل اللجنة الفرعية، ولكن إعلان نتائج الانتخابات لا يكون بصورة نهائية ولا يأخذ صفته الرسمية إلا بإعلانه من قبل اللجنة القضائية العليا للانتخابات.

فبعد استلام اللجان الفرعية محاضر لجان الانتخاب على مستوى كل دائرة انتخابية، تتولى كل لجنة فرعية إحصاء نتائج الانتخابات الواردة من مراكز الانتخاب على مستوى الدائرة الانتخابية ككل وترتب المرشحين كل في قطاعه حسب عدد الأصوات الصحيحة التي نالها كل منهم. ويعد المرشحون الأوائل من كل قطاع حسب عدد المقاعد المخصص له فائزين بالانتخاب (الفقرة آ من المادة ٧٧ من قانون الانتخابات)، وإذا حصل مرشحان أو أكثر بالنسبة للمقاعد الأخيرة من كل قطاع على أصوات متساوية فإنهم يمنحون مدة ساعة للانسحاب لصالح أحدهم وإن لم يتم الانسحاب، تقرر اللجنة الفرعية إجراء القرعة بينهم بحضور المرشحين أو وكلائهم وفي حال عدم حضورهم أو من يمثلهم أو عدم حضور أحدهم أو من يمثله تتم القرعة علناً من قبل اللجنة وتُثبت النتيجة في المحضر[١]. إن كل الإجراءات السابقة لا مجال لتطبيقها فيما إذا كان عدد المرشحين عند إغلاق باب الترشيح أو قبل البدء بالاقتراع لا يزيد على عدد المقاعد المخصصة لأي من القطاعين في الدائرة الانتخابية لأن المرشحين يعدون فائزين بالتزكية، وفي هذه الحالة لا يجري الاقتراع بالنسبة إلى القطاع الذي فاز أعضاؤه بالتزكية ويعلن ذلك على الناخبين قبل موعد الانتخاب[٢]. وتتولى اللجنة العليا للانتخابات إعلان نتائج الانتخاب النهائية لعضوية مجلس الشعب[٣]، ومن ثم يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بتسمية الفائزين بعضوية مجلس الشعب وينشر المرسوم في الجريدة الرسمية[٤].

---

[١] الفقرة ب من المادة ٧٧ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢] المادة ٦٨ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٣] الفقرة آ من المادة ٨٠ والفقرة ج من المادة ١٠ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٤] الفقرتين أ وج من المادة ٨١ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

ولم يبين القانون فيما إذا كان لرئيس الجمهورية حق الامتناع عن إصدار مرسوم بتسمية الفائزين بعضوية مجلس الشعب أم لا، أو إذا كان من الممكن اعتباره صادراً بقوة القانون في حال امتناع رئيس الجمهورية عن ذلك. ونحن نعتقد بأن العبارة الواردة بالنص والتي جاءت صريحة وواضحة "يصدر"، تفيد بإلزام رئيس الجمهورية، بعد إعلان نتائج الانتخابات من قبل اللجنة العليا، بإصدار المرسوم المذكور ولا تعطيه أية سلطة تقديرية بخلاف ذلك. فاللجنة العليا للانتخابات هي الجهة الوحيدة المسؤولة عن سير الانتخابات واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لذلك، وعلى جميع الجهات العامة ذات الصلة بموضوع الانتخابات الالتزام وتنفيذ ما تقرره هذه اللجنة. ونحن نعتقد أن من أولى هذه القرارات الواجبة الاحترام هو قرار اللجنة العليا بإعلان نتائج الانتخابات النهائية لمجلس الشعب التي يجب على رئيس الجمهورية تنفيذها بإصدار مرسوم بتسمية الفائزين.

٦-**الطعن في صحة نتائج الانتخابات:** لقد أجاز الدستور وقانون الانتخابات العامة الطعن في نتائج انتخابات مجلس الشعب أمام المحكمة الدستورية العليا. وإذا كان دستور ٢٠١٢ قد ساير الدستور السابق لعام ١٩٧٣ لجهة تقديم الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا، فإن الجديد في هذا الموضوع هو حصر دستور ٢٠١٢ صلاحية البت في هذه الطعون بالمحكمة الدستورية العليا فقط، بينما كان يقتصر دورها في ظل الدستور السابق لعام ١٩٧٣ على تلقي الطعون وإجراء التحقيقات بشأنها فقط وإحالتها إلى مجلس الشعب دون الفصل فيها، حيث أن مجلس الشعب كان يملك وحده سلطة الفصل النهائي في صحة عضوية أعضائه[١]. بمعنى أخر، فإن الدستور الجديد قد أعطى سلطة البت في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس الشعب إلى جهة قضائية مستقلة ومحايدة وليس إلى هيئة سياسية وهو مسلك محمود من قبل المشرع كان الفقه قد نادى بضرورة إتباعه من المشرع. ويقتصر تقديم الطعون على المرشحين الذين لم يفوزوا وذلك خلال ثلاثة أيام تبدأ

---

[١]) **نصت المادة ٦٢ من الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣ على أن "يفصل المجلس في حالة الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ تبلغه تقرير المحكمة، ولا تبطل العضوية إلا إذا قرر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه".**

من تاريخ إعلان النتائج ويقيد الطعن في سجل خاص وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون[١].

الفرع الثاني

الولاية البرلمانية لمجلس الشعب

تتميز الولاية البرلمانية لمجلس الشعب في سورية بأنها محددة المدة، وبأنها ولاية تمثيلية، وولاية محصنة أو محمية، وهذا ما سنبحثه في هذا الفرع، كما سنبحث فيه أعضاء مجلس الشعب ونظامهم.

أولاً: مدة ولاية مجلس الشعب

لم يغير دستور ٢٠١٢ في مدة ولاية مجلس الشعب مقارنة مع دستور ١٩٧٣ واكتفى في المقابل بتعديل الفترات الواجب خلالها انتخاب مجلس شعب جديد. فقد حددت المادة السادسة والخمسون من دستور ٢٠١٢ مدة ولاية مجلس الشعب بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له[٢]. ويُحدد موعد هذا الاجتماع بموجب مرسوم جمهوري يصدره رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات يدعو فيه مجلس الشعب الجديد للانعقاد، وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة ضمن هذه المدة، فإن مجلس الشعب ينعقد حكماً بقوة القانون في اليوم السادس عشر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات[٣]. ورغبة من المشرع الدستوري في عدم وجود انقطاع في استمرارية وجود السلطة التشريعية وممارستها لمهامها، أكد على وجوب انتخاب مجلس جديد قبل انتهاء ولاية المجلس القائم حيث "تجري الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب"[٤].

---

[١] الفقرة الثانية من المادة ٦٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والفقرتين آ – ب من المادة ٨٣ من قانون الانتخابات رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢] وهو ما كانت تنص عليه تماماً المادة ٥١ من الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣.

[٣] الفقرة الأولى من المادة ٦٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] الفقرة الأولى من المادة ٦٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ولم يجز الدستور تمديد مدة ولاية مجلس الشعب المحددة بأربع سنوات إلا في حالتين: الأولى في حالة الحرب ويكون هذا التمديد بقانون[١]، أي أن قيام حالة الحرب لا تكفي وحدها لتمديد مدة الولاية وإنما لا بد من صدور قانون يقضي بالتمديد ويحدد مدته، والثانية حكمية أي بقوة القانون وذلك في حالة انتهاء مدة ولاية المجلس القائم وعدم انتخاب مجلس جديد، حيث يستمر المجلس القائم حينها في الانعقاد حتى يتم انتخاب مجلس جديد[٢].

وفيما يتعلق بانقضاء مدة ولاية مجلس الشعب، فإنها يمكن أن تنتهي بطريقتين: الأولى اعتيادية وذلك في حالة انتهاء مدة الأربع سنوات، أي بانتهاء مدة ولاية مجلس الشعب المحددة في الدستور، والثانية استثنائية قبل انتهاء الأربع سنوات وذلك في حالة حل مجلس الشعب من قبل رئيس الجمهورية، وتُجرى في هذه الحالة انتخابات برلمانية لاختيار مجلس شعب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل.

ثانياً: ولاية مجلس الشعب، ولاية تمثيلية

إن المقصود بوصف ولاية مجلس الشعب بأنها ولاية تمثيلية، هو أن عضو مجلس الشعب بعد انتخابه وأثناء ولايته البرلمانية لا يمثل نفسه بل يمثل ناخبيه. وفي هذا الإطار أوضحت المادة الثامنة والخمسون من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ بأن "عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله". وبالتالي فإذا كان عضو مجلس الشعب ينتخب من قبل دائرته الانتخابية التي ترشح عنها، فإنه بعد إعلان النتائج وفوزه بالانتخابات تزول أو تختفي الاعتبارات المتعلقة بدائرته الانتخابية، لأنه لن يكون ممثلاً ومتحدثاً فقط باسم هذه الدائرة بل سيمثل ويتحدث باسم الشعب السوري بأكمله بغض النظر عن مكوناته وتقسيماته الانتخابية والسياسية. ويترتب على الطابع التمثيلي لولاية مجلس الشعب أيضاً استقلالية العضو في ممارسة هذه الولاية، فلا يجوز تحديد وكالة عضو مجلس الشعب بقيد أو شرط، وعليه أن يمارسها بهدي من شرفه وضميره[٣].

---

[١] المادة ٥٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] الفقرة الثانية من المادة ٦٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ٥٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يستطيع عضو مجلس الشعب بلا شك أن يقطع على نفسه ما يشاء من وعود أمام ناخبيه، كما قد يتبع تعليمات حزبه أو قائمته الانتخابية أثناء عملية التصويت، ولكن من الناحية القانونية ليس هناك ما يلزم عضو مجلس الشعب بالتقيد بتلك الوعود والتعليمات، كما ليس هناك قانوناً ما يحمله المسؤولية أو يعرضه للمحاسبة أو العزل من قبل ناخبيه في حالة التنصل منها. فالولاية البرلمانية في مجلس الشعب ليست مقيدة، لأن عضو مجلس الشعب مستقل عن ناخبيه وليس ملزماً بإتباع تعليماتهم وتوجيهاتهم ولا يستطيعون من الناحية القانونية محاسبته على حنثه بوعوده أو مخالفة تعليماتهم. والفرصة الوحيدة لمحاسبة عضو مجلس الشعب على ذلك من قبل ناخبيه، هي انتظار ترشحه لولاية جديدة في الانتخابات اللاحقة ومعاقبته من خلال عدم التصويت له مما يؤدي إلى فقدانه لمنصبه في مجلس الشعب.

ثالثاً: ولاية مجلس الشعب، ولاية محصنة أو محمية

لم يكتف دستور ٢٠١٢ بالنص على استقلالية الولاية البرلمانية لمجلس الشعب، بل كرس مجموعة من الضمانات والمزايا التي من شأنها أن تضمن تلك الاستقلالية. وتتمثل هذه الضمانات بإقرار الدستور لنظام التمانع والحصانة البرلمانية والتعويض البرلماني.

أولا-التمانع مع عضوية مجلس الشعب: يقصد بالتمانع مع عضوية مجلس الشعب عدم جواز الجمع ما بين عضوية مجلس الشعب وبين بعض الولايات الانتخابية الأخرى وبعض الوظائف العامة. ويختلف بذلك التمانع عن عدم جواز الترشح والذي من شأنه أن يمنع طالب الترشيح من الترشح نتيجة فقدانه لأحد شروطه، في حين أن التمانع لا يتعلق بإمكانية الترشح بل بعدم إمكانية الجمع ما بين عضوية البرلمان ووظائف تتعارض وطبيعة مهمته البرلمانية أو ولايات انتخابية أخرى، بحيث يكون على عضو البرلمان أن يختار ما بين عضويته في البرلمان وعضويته في مجالس أخرى أو الوظيفة العامة. وإن الغاية من ذلك هي توفير الظروف المناسبة لقيام البرلماني بعمله كمشرع بمنأى عن أي تأثير آخر وظيفي أو سلطوي. وفي هذا الصدد، أحال دستور ٢٠١٢ إلى

المشرع العادي مهمة تحديد "الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية مجلس الشعب"[١].

آ-عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس المحلية: لم ينص قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤ على منع أعضاء المجالس المحلية من إمكانية الترشح لعضوية مجلس الشعب، ولكنه حظر في المادة الثامنة عشرة بعد المئة إمكانية الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية أي مجلس محلي. وبالتالي فإذا ما كان الفائز بشرف عضوية مجلس الشعب عضواً في مجلس محلي (مجلس محافظة، مجلس مدينة، مجلس بلدة أو مجلس بلدية[٢]) فإن عليه أن يتخلى عن عضويته في هذا المجلس تحت طائلة فقدانه لعضويته في مجلس الشعب.

ب-عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وأية وظيفة عامة أخرى: لقد منع قانون الانتخابات العامة في المادة ١١٨ إمكانية الجمع أيضاً بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ أو عضوية مجالس الإدارة أو أية وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشترك، واستثنت المادة المذكورة من هذا المنع أربع فئات هي: الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية. ولا يفقد الناجحون في انتخابات مجلس الشعب من الموظفين والعاملين في الدولة وظائفهم حسب المادة ١١٩، بل تعد مدة عضويتهم في مجلس الشعب خدمة فعلية شريطة أن يؤدوا عنها العائدات التقاعدية وفقاً للقانون، وتدخل هذه المدة في حساب الأقدمية والترفيع ويعتبر الموظف عضو مجلس الشعب في هذه الحالة بحكم الموظف الموضوع خارج الملاك مع الاحتفاظ بوظيفته أو عمله[٣]. والغاية من عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وأية وظيفة

---

[١] الفقرة الثانية من المادة ٧٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] قضت المادة ١٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ بأن "يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي".

[٣] المادة ٦٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والمادة ١١٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

عامة أخرى يتمثل في عدم التأثير على إرادة الموظف الذي فاز بولاية انتخابية وفي الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات حيث لا يجوز لشخص أن يكون في آن معاً عضواً في مجلس الشعب وموظفاً لدى الإدارة ما لم ينص الدستور نفسه على عكس ذلك.

ج-عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المحكمة الدستورية العليا:

لا يجوز وفق أحكام المادة الثانية والأربعون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المحكمة الدستورية العليا. فقد أوردت المادة المذكورة أن التمتع بعضوية مجلس الشعب يعتبر من الأعمال التي تمنع الوصول إلى عضوية المحكمة الدستورية العليا. ولذلك نرى أن رئيس الجمهورية لا يجوز له أن يصدر مرسوماً بتعيين عضو مجلس شعب أثناء ولايته البرلمانية في عضوية المحكمة الدستورية العليا تحت طائلة اعتبار هذا المرسوم غير شرعي لمخالفته أحكام الدستور. إن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو أنه لو قام رئيس الجمهورية بتسمية عضو مجلس شعب في المحكمة الدستورية العليا فأين سيتم الطعن بهذا المرسوم؟ فهذا المرسوم ليس بقانون ليطعن به أمام القضاء الدستوري وهو ليس بقرار إداري ليطعن به أمام القضاء الإداري، بل نعتقد أنه عملا من أعمال السيادة الذي يفلت من رقابة القضاء.

د-جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب والأعمال الخاصة: إذا كان قانون الانتخابات العامة منع إمكانية الجمع ما بين عضوية مجلس الشعب وعضوية أية وظيفة عامة، باستثناء الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للمنظمات الشعبية والنقابات المهنية، فإنه لم يشترط التفرغ لعضوية مجلس الشعب بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب من غير الموظفين، أي أصحاب المهن الحرة، وذلك لعدم تعارض عملهم مع عضوية المجلس. ولكن هؤلاء الأعضاء غير الموظفين يخضعون لالتزام دستوري فرضته الفقرة الأولى من المادة الثانية والسبعون من الدستور السوري على جميع أعضاء مجلس الشعب والقاضي بأنه "لا يجوز للعضو أن يستغل عضويته في عمل من الأعمال".

ثانياً- الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الشعب: تعتبر الحصانة البرلمانية ضماناً لاستقلال أعضاء البرلمان وحماية لهم ضد أنواع التهديد والانتقام سواء من جانب

السلطات الأخرى في الدولة أم من جانب الأفراد أصحاب النفوذ. وتذهب الدساتير إلى تضمين وثائقها نصوصاً توفر لأعضاء البرلمان الطمأنينة التامة والثقة الكاملة عند مباشرة أعمالهم، وهذه النصوص تكرس بما يعرف الحصانة البرلمانية. ولكن ليس معنى ذلك أن يصبح أعضاء البرلمان بهذه الحصانة فوق القانون لا حسيب عليهم ولا رقيب. فالحصانة البرلمانية ليست طليقة من كل قيد أو حد فهي عندما تقررت إنما كان ذلك لهدف محدد وواضح يتمثل في استقلال البرلماني وحياده في ممارسة ولايته الانتخابية ولا يجوز تجاوزه أو الخروج عليه وإلا تعرض عضو البرلمان للمسؤولية كاملة.

والحصانة البرلمانية على نوعين: حصانة موضوعية وحصانة إجرائية. وقد ضمن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ لأعضاء مجلس الشعب هذين النوعين من الحصانة البرلمانية في حين بين النظام الداخلي لمجلس الشعب كيفية ممارستهما.

*آ-**الحصانة الموضوعية:*** تعني هذه الحصانة عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار والآراء التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، ولهذا يطلق على هذا النوع من الحصانة البرلمانية مصطلح الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية. وفي هذا الإطار نصت المادة السبعون من دستور ٢٠١٢ على أنه "لا يسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان"[١]. ومن الواضح أن الحصانة الموضوعية لأعضاء مجلس الشعب تقتصر على الوقائع والآراء التي يبديها العضو في المجلس وأعمال اللجان التابعة له ولا تشمل الأعمال والآراء خارج المجلس، كما لا تشمل الأفعال والوقائع التي تشكل جرماً سواء وقعت داخل المجلس أثناء ممارسة العضو لعمله البرلماني أو تلك التي تقع خارج المجلس. وبالتالي فإذا ارتكب عضو المجلس جريمة في مقر المجلس، فإن رئيس المجلس يملك أن يأمر بإلقاء القبض عليه أو إبقائه تحت إشراف حرس المجلس إلى أن يبت في أمره، كما يمكن لرئيس المجلس أن يسلمه للقضاء ويقوم في هذه الحالة بإعلام المجلس بالأمر[٢]. ومن باب أولى، فإن هذه الحصانة لا تشمل

---

[١] لقد جاء نص المادة ٧٠من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ متطابقاً تماماً مع نص المادة ٢٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] المادة ٢٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

الآراء والوقائع التي صدرت عن عضو مجلس الشعب قبل انتخابه ولا تلك التي تصدر عنه بعد انتهاء عضويته، فتمتع عضو مجلس الشعب بحصانته الموضوعية مرتبط بتمتعه بصفته البرلمانية، كما لا تشمل الجرائم التي يرتكبها خارج مقر المجلس.

ب-الحصانة الإجرائية: تعني هذه الحصانة عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية من ملاحقة أو توقيف أو حجز حرية أو تنفيذ أي حكم جزائي ضد أي من أعضاء البرلمان في غير حالة التلبس بالجريمة إلا بعد إذن المجلس التابع له، ولهذا يطلق على هذه الحصانة اصطلاح الحصانة ضد الإجراءات الجزائية. وقد كرست المادة الواحدة والسبعون من دستور ٢٠١٢ هذه الحصانة لأعضاء مجلس الشعب من خلال النص على أنه "لا 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".

إن الحصانة الإجرائية التي يتمتع بها عضو مجلس الشعب طيلة ولاية المجلس ليست مطلقة ولا تعفيه من العقاب، كما أنها لا تلغي إمكانية مباشرة الإجراءات الجنائية بحقه، وإنما يقتصر أثرها فقط على تأخير مباشرة تلك الإجراءات لحين انتهاء ولاية عضو المجلس أو رفع الحصانة عنه أو إعطاء الإذن بملاحقته من المجلس. كما أن هذه الحصانة تقتصر على الإجراءات وتنفيذ الأحكام الجزائية فقط ولا تشمل الإجراءات التي تتخذ بحق العضو وملاحقته أمام المحاكم المدنية وكذلك تنفيذ الأحكام الصادرة عنها[١].

وهناك أصول لطلب الإذن لملاحقة عضو مجلس الشعب جزائياً لا بد من احترامها وقد تكفل ببيانها النظام الداخلي لمجلس الشعب، حيث يقدم طلب الإذن بالملاحقة أو التنفيذ إلى رئيس مجلس الشعب ولا يقبل هذا الطلب ما لم ترفقه السلطة المستأذنة بخلاصة الدعوى أو الحكم، وبعد ذلك يحيل رئيس المجلس الطلب فوراً إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية دون حاجة لتلاوته في المجلس. وإن الموافقة على طلب الإذن أو رفضه يعد حقاً لمجلس الشعب الذي يملك الموافقة على الطلب إذا ما تبين له أن الغرض منه لا يهدف إلى التأثير على العضو لتعطيل عمله في المجلس وأن الملاحقة قائمة على

---

[١] **المادة ٢٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

أساس جدي[١]. من الجدير ذكره أن الحصانة البرلمانية ليست ملكاً لعضو مجلس الشعب لأن هذه الحصانة ليست مقررة للعضو كامتياز شخصي له بقدر ما هي مقررة للمصلحة العامة والتي تهدف إلى حماية العضو أثناء ممارسة عمله النيابي من أي ضغط أو أي ابتزاز من أي كان. وبالتالي ليس لعضو مجلس الشعب أن يتنازل عن حصانته من غير إذن من المجلس[٢].

وفي جميع الأحوال، إذا ما قرر مجلس الشعب إعطاء الإذن بملاحقة أحد أعضائه جزائياً، فإن ذلك لا يحول دون تراجعه عن هذا الموقف، حيث يحق للمجلس، في كل وقت، أن يقرر إعادة الحصانة للعضو الملاحق أو استرداد مذكرة التوقيف الاحتياطي الصادرة بحقه. في هذه الحالة، توقف الملاحقة الجزائية بالنسبة للعضو الذي قرر المجلس إعادة الحصانة له ويُخلى سبيل العضو فوراً، إذا كان موقوفاً احتياطياً، وتتابع الملاحقة بحقه وهو طليق[٣].

ثالثاً- التعويض البرلماني لأعضاء مجلس الشعب: من أجل ضمان استقلالية العضو في الولاية البرلمانية، ذهب دستور ٢٠١٢ في مادته الثامنة والستون إلى إقرار حق أعضاء مجلس الشعب في الحصول على مخصصات وتعويضات مادية تُعينهم في حياتهم أثناء ولايتهم وترك أمر تحديدها لمجلس الشعب ذاته بموجب قانون. ويعتبر الراتب الذي يحصل عليه أعضاء مجلس الشعب من ضمن الرواتب العالية التي يحصل عليها كبار الموظفين في الدولة. وقد حدد المرسوم رقم ٣٧ لعام ٢٠١١ الراتب الشهري المقطوع لرئيس وأعضاء السلطة التشريعية وفقاً لما يلي: ٨٢٥٠٠ ل.س راتب رئيس مجلس الشعب، و٧١٥٠٠ ل.س راتب نائب رئيس مجلس الشعب، و٤١٠٠٠ ل.س راتب عضو مجلس الشعب. ويضاف إلى هذا الراتب تعويضات مادية وتسهيلات عينية أخرى عديدة. ويقوم مكتب المجلس بإعداد مشروع موازنته ويبلغ الرقم الإجمالي لها إلى الحكومة[٤].

---

[١] **الفقرات ب –ج – د من المادة ٢١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

[٢] **المادة ٢٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

[٣] **المادة ٢٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

[٤] **الفقرة ١ من المادة ١٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

رابعاً: أعضاء مجلس الشعب ونظامهم

لم يحدد دستور ٢٠١٢ عدد أعضاء مجلس الشعب ولم يبن طريقة ذلك، واقتصر على النص بأن تخصص نصف مقاعد المجلس للعمال والفلاحين. وترك الدستور أيضاً لقانون الانتخابات العامة تحديد حالات شغور العضوية، في حين تولى النظام الداخلي لمجلس الشعب تنظيم موضوع حضور الجلسات والغياب عن حضور الجلسات في المجلس.

١-عدد أعضاء مجلس الشعب وقطاعاته: لقد نصت المادة الستون من دستور ٢٠١٢ على وجوب أن "يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين[١]" وأكد ذلك المشرع في قانون الانتخابات العامة في المادة ٢٢ منه ولكن الدستور أوكل إلى المشرع العادي أمر تحديد عدد أعضاء مجلس الشعب. وقد حدد المشرع في المادة ٢١ من قانون الانتخابات العامة عدد أعضاء مجلس الشعب ب ٢٥٠ ولكنه أناط برئيس الجمهورية مسألة تحديد عدد الأعضاء المخصص للقطاعات التي يتكون منها مجلس الشعب في مرسوم تحديد موعد الانتخابات[٢]. ومن الواضح أن الدستور قسم القطاعات التي يتم تمثيلها في مجلس الشعب إلى قطاعين فقط: الأول العمال والفلاحون، والثاني باقي فئات الشعب[٣]، وخص القطاع الأول بنصف مقاعد مجلس الشعب على الأقل. ولكن هذه النسبة لا يشترط تحقيقها في كل دائرة انتخابية على حدا وإنما على مستوى مجموع المقاعد ككل في مجلس الشعب. وقد حدد المرسوم التشريعي رقم ١١٣ لعام

---

[١] عرفت المادة الأولى من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤ العامل بأنه كل من يعمل في إحدى الجهات العامة أو في القطاع الخاص أو المشترك لقاء أجر ويكون مشمولاً بأحكام قانون العمل أو القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو نظام الاستخدام الخاص بالجهة التي يعمل لديها ولا يملك سجلاً تجارياً أو صناعياً. بينما عرفت الفلاح بأنه كل من يعمل في الأراضي بمفرده أو بالاشتراك مع غيره وتكون الزراعة مصدر رزقه الأساسي ولا يملك سجلاً تجارياً أو صناعياً.

[٢] الفقرة ب من المادة ٢٣ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ٢٠١٤\٣\١١٧.

[٣] نصت المادة ٢٢ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ تاريخ ٢٠١٤\٣\١١٧ على أن: -يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن القطاعين الآتيين: أ/العمال والفلاحون. ب/ باقي فئات الشعب. وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول ٥٠ بالمئة على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب.

٢٠١٢ موعد انتخاب أعضاء مجلس الشعب البالغ عددهم ٢٥٠ عضوا في سورية للدور التشريعي الأول لعام ٢٠١٢، أي الدور الحالي، عدد الأعضاء المخصص لكل قطاع على النحو التالي: /١٢٧/ لقطاع العمال والفلاحين و/١٢٣/ لباقي فئات الشعب موزعين على قطاعي المجلس في الدوائر الانتخابية كما يلي:

- محافظة دمشق، عدد أعضاء الدائرة /٢٩/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /١٠/، والعدد المخصص لقطاع باقي فئات الشعب /١٩ /.
- محافظة ريف دمشق، عدد أعضاء الدائرة /١٩/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /١٠/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /١٩
- مدينة حلب عدد أعضاء الدائرة /٢٠/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /٧/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /١٣ /.
- مناطق محافظة حلب عدد أعضاء الدائرة /٣٢/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /١٧/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /١٥ /.
- محافظة حمص عدد أعضاء الدائرة /٢٣/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /١١/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /١٢/.
- محافظة حماة عدد أعضاء الدائرة /٢٢/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين/١٣/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٩/.
- محافظة اللاذقية عدد أعضاء الدائرة /١٧/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /٩/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٨/.
- محافظة إدلب عدد أعضاء الدائرة /١٨/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /١٢/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٦/.
- محافظة طرطوس عدد أعضاء الدائرة /١٣/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /٦/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٧ /.
- محافظة الرقة عدد أعضاء الدائرة /٨/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين/٤/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٤ /.

- محافظة دير الزور عدد أعضاء الدائرة /١٤/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين/٨/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٦ /.
- محافظة الحسكة عدد أعضاء الدائرة /١٤/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين/٨/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٦ /.
- محافظة درعا عدد أعضاء الدائرة /١٠/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /٥/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٥ /.
- محافظة السويداء عدد أعضاء الدائرة /٦/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /٤/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٢/.
- محافظة القنيطرة عدد أعضاء الدائرة/٥/، العدد المخصص لقطاع العمال والفلاحين /٣/، والعدد المخصص لباقي فئات الشعب /٢/.

٢- **شغور العضوية:** لقد نظم الدستور كيفية ملىء العضوية الشاغرة وأحال إلى قانون الانتخابات العامة مهمة تحديد حالات شغور العضوية. وتشغر العضوية في مجلس الشعب وفق أحكام المادة ٨٧ من قانون الانتخابات العامة لعام٢٠١٤ في أربع حالات: الوفاة، الاستقالة، إسقاط العضوية وفقاً لأحكام النظام الداخلي وفقدان أحد شروط الترشيح بموجب قرار من المحكمة الدستورية العليا. ويمكن أن نضيف حالتين أخريين لشغور العضوية أقرتهما المادة ٨٩ من ذات القانون وذلك في حال استنكاف العضو الفائز بعضوية مجلس الشعب عن أداء اليمين الدستورية، وفي حال إذا ما قررت المحكمة الدستورية العليا إبطال عضوية أحد الأعضاء بسبب الطعن في صحة انتخابه.

أما بالنسبة لحالات شغور العضوية الأربع الأولى، فإنه يتم ملىء العضوية الشاغرة بانتخاب البديل وفق الضوابط التي وضعتها المادة الثالثة والستون من دستور ٢٠١٢. ويشترط لانتخاب البديل ألا تقل المدة المتبقية لنهاية ولاية المجلس عن ستة أشهر، وإذا ما تحقق هذا الشرط يجري انتخاب العضو البديل خلال ستين يوماً من تاريخ شغور العضوية، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس. ومن البديهي أن يتم انتخاب العضو البديل من نفس الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها أو يمثلها العضو

الذي شغر منصبه. أما إذا كانت المدة المتبقية للمجلس أقل من ذلك، أي أقل من ستة أشهر، فلا يجري الانتخاب ويبقى المقعد شاغراً حتى نهاية ولاية المجلس.

في المقابل، لا يحتاج ملىء العضوية الشاغرة في الحالتين الأخريين، الخامسة والسادسة، إلى إجراء انتخاب. فإذا استنكف أحد الأعضاء الفائزين بعضوية مجلس الشعب عن أداء اليمين الدستورية أو إذا تم إبطال عضوية أحد الأعضاء بسبب الطعن في صحة انتخابه، فإنه يسمى بمرسوم المرشح الذي يلي الفائز الأخير في قطاعه في عدد الأصوات عضواً في المجلس[١].

٣-حضور الجلسات والغياب: ما عدا حالات التمانع مع عضوية مجلس الشعب، التي بيناها سابقاً، فإنه لا يوجد نص دستوري أو قانوني يمنع عضو مجلس الشعب من إمكانية ممارسة أعماله الخاصة بجانب عضويته، فعضو مجلس الشعب لا يعتبر متفرغاً. ولكن مع ذلك، فإن النظام الداخلي لمجلس الشعب جعل "حضور جلسات المجلس واجب على أعضاء المجلس"، و"يوضع تحت تصرف الأعضاء سجل دوام يوقعون عليه عند حضورهم..." [٢]. وفي حال عدم إلتزام العضو بحضور جلسات المجلس بهيئته العامة أو اللجان التي هو عضو فيها، فإنه يُحسم للعضو المتغيب جزء من التعويضات التي يتقاضاها لقاء عضويته[٣]، أما إذا أجيز العضو للقيام بمهمة انتدبه لها المجلس أو الحكومة بصورة رسمية فإنه لا يحسم شيء من تعويضاته في هذه الحالة[٤]. وفي حالة استمرار غياب العضو أكثر من شهر بدون إذن من المجلس فإنه لا يتقاضى شيئاً من تعويضاته عن مدة الغياب[٥].

ولم يبين القانون أثر استمرار تغيب العضو عن حضور الجلسات على مركزه القانوني كعضو في مجلس الشعب ومدى إمكانية سحب عضويته أو إلغائها. وبالعودة إلى حالات شغور العضوية التي بيناها في الفقرة السابقة، فإننا لا نجد من بينها حالة

---

[١] المادة ٨٩ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢] المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٣] المادة ٧١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٤] الفقرة ب من المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٥] الفقرة ج من المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

غياب العضو عن حضور الجلسات كسبب يجيز إلغاء عضويته. وبالتالي فإن مجلس الشعب لا يملك من وجهة نظرنا إقالة العضو المتغيب أو فصله وانتخاب بديل عنه، ويقتصر أثر تغيب العضو فقط على حسم تعويضاته أو جزء منها بحسب مدة الغياب. وهو أمر غير منطقي، فمن غير المبرر أن يشغل العضو مقعداً في مجلس الشعب ولا يلتزم بالحضور من دون عذر، لأن هذا المقعد ليس حقاً له بقدر ما هو حق للشعب الذي يمثله، ومن ثم إذا ما كان غير مقتنع بالواجب المكلف به كممثل للشعب السوري، فإنه يتوجب عليه أن يترك المهمة وشرف عضوية مجلس الشعب لغيره.

وفي كل الأحوال، إذا ما أراد عضو مجلس الشعب الذي يتعذر عليه حضور جلسات المجلس أو لجانه، أن يتفادى مسألة حسم التعويضات، فقد منحه النظام الداخلي لمجلس الشعب الحق في الحصول على إجازة لمدة محددة. ويقدم طلب الإجازة لرئيس مجلس الشعب الذي يملك حق الموافقة على منح العضو إجازة لا تتجاوز الشهر بمفرده دون الحاجة إلى أخذ رأي المجلس، أما كان طلب الإجازة يتجاوز مدة الشهر فعلى رئيس المجلس أن يعرض الطلب في هذه الحالة على المجلس ليقرر ما يراه بشأنه، ولا يجوز لعضو المجلس أن يطلب الإجازة لمدة غير معينة إلا إذا كان ذلك بسبب المرض[1].

المطلب الثاني

أجهزة مجلس الشعب ونظام اجتماعاته

بعد انتخاب مجلس الشعب يجتمع المجلس في مقره في العاصمة دمشق ويباشر في أول اجتماع له انتخاب رئيس وأعضاء مكتبه بينما يؤجل تشكيل لجانه إلى أول دور تشريعي له. أما بالنسبة لنظام اجتماعات المجلس، فقد حدد الدستور الدورات التي يمكن أن يعقدها مجلس الشعب وترك للنظام الداخلي للمجلس تنظيم مسألة المناقشات. وبناءً عليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبحث في البداية أجهزة مجلس الشعب(الفرع الأول)، ومن ثم نستعرض نظام اجتماعات مجلس الشعب(الفرع الثاني).

---

[1]) المادة ٦٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

الفرع الأول

أجهزة مجلس الشعب

يعتبر مجلس الشعب مؤسسة مستقلة فهو يحتاج إلى أجهزة وهيئات لإدارته وقيادة أعماله، وتتألف أجهزة مجلس الشعب من مكتب المجلس ومن اللجان البرلمانية ولكل منهما وظائفه ومهامه وطريقة تشكيل خاصة به.

أولاً: مكتب المجلس

يتألف مكتب مجلس الشعب من رئيس المجلس ونائبه وأمينين للسر ومراقبين. وقد قضت الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستون من دستور ٢٠١٢ بقيام المجلس بانتخاب مكتبه في اجتماعه الأول لمدة عام ويعاد انتخاب أعضاء المكتب سنوياً. ويعقد مجلس الشعب أول اجتماع له برئاسة أكبر الأعضاء سناً، ويتولى أمانة السر عضوان من أصغر الأعضاء سناً إضافة إلى عضوين مراقبين، ويشكل هؤلاء جميعهم المكتب المؤقت للمجلس ريثما يؤدي أعضاء المجلس اليمين الدستورية ويتم انتخاب مكتب المجلس[١]. فكيف يتم انتخاب مكتب مجلس الشعب وما هي اختصاصاته؟

١-**انتخاب مكتب المجلس:** لقد ذكرنا أن مكتب مجلس الشعب يضم رئيس المكتب وأمينين للسر وعضوين مراقبين، ويتم انتخابهم بذات الترتيب في أول جلسة يعقدها المجلس والتي تكون برئاسة أكبر الأعضاء سناً. حيث يُنتخب أولاً رئيس المجلس ثم نائب الرئيس، ويُنتخب كل منهما بورقة خاصة، ثم ينتخب بعد ذلك أمينا السر بورقة واحدة، ثم المراقبان بورقة واحدة أيضاً. ويتم انتخاب رئيس المجلس بأكثرية مجموع أعضاء المجلس المطلقة، فإن لم يحصل أحد المرشحين لرئاسة المجلس على هذه الأغلبية، يعاد الانتخاب فوراً ويكفي عندئذ للفوز برئاسة المجلس الحصول على الأكثرية النسبية. وفور انتخاب رئيس المجلس توقف الجلسة ثم تستأنف برئاسته، ويتم انتخاب نائب رئيس المجلس بنفس

---

[١] **المادة ٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

طريقة انتخاب رئيس المجلس[١]. أما بالنسبة لأمينا السر والمراقبان، فيتم انتخابهم بالأكثرية النسبية وفي حال تساوت الأصوات بين أكثر من منتخب واحد يختار الأكبر منهم سناً وعند التساوي في السن يُعمد إلى القرعة[٢]، ويحيط رئيس المجلس رئيس الجمهورية علماً بتشكيل مكتب المجلس فور انتخابه[٣].

ويتم انتخاب جميع أعضاء مكتب المجلس لعام واحد فقط ولكن لا يوجد ما يمنع من إعادة انتخاب رئيس وأعضاء مكتب المجلس لمرات جديدة غير محددة في الولاية الانتخابية ذاتها أو في ولايات انتخابية جديدة أخرى. وإذا شغر مقعد عضو من أعضاء مكتب المجلس لأي سبب كان، يعمد المجلس إلى انتخاب خلف له بالطريقة المحددة لانتخابه[٤].

٢-اختصاصات مكتب المجلس: لقد ميز النظام الداخلي لمجلس الشعب ما بين اختصاصات أعضاء مكتب المجلس وما بين اختصاصات مكتب المجلس كهيئة جماعية.

١-اختصاصات رئيس مكتب المجلس ونائبه: إن رئيس مكتب المجلس هو نفسه رئيس مجلس الشعب ويمثل المجلس ويوقع عنه ويتكلم باسمه ويرعى تطبيق أحكام النظام الداخلي ويحدد مواعيد الجلسات ويضع جدول الأعمال ويعلنه، وهو الذي يدير المناقشات في الجلسة ويأذن بالكلام ويحدد مواضيع البحث ويلفت نظر المتكلم إلى المحافظة على حدود الموضوع، ولرئيس المكتب أن يوضح موضوعاً يراه غامضاً أو يستوضح عنه[٥]. ويتولى رئيس المجلس أيضاً مهمة الإشراف على أعمال أميني السر والمراقبين ويندب من يقوم مقام الغائب منهم، كما يشرف رئيس المجلس على جميع الأعمال المالية والإدارية في المجلس ويعين الموظفين وينهي خدماتهم وفقاً لأحكام القوانين النافذة، ويعتبر كذلك هو الآمر على الحرس الخاص بالمجلس، وهو آمر التصفية والصرف والمنفذ لموازنة

---

[١] المادة ٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] المادة ٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٣] المادة ١١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٤] المادة ١٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٥] المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

المجلس[١]. وإذا غاب الرئيس عن حضور الجلسات يحل محله نائبه، أما إذا غاب الاثنان معاً فإن رئاسة الجلسات تنتقل لأكبر الأعضاء الحاضرين سناً. وأما بالنسبة لنائب رئيس المجلس، فإنه يتمتع بجميع صلاحيات رئيس المجلس عند غيابه أو تعذر قيامه بمهمته[٢].

٢-***اختصاصات أمينا السر والمراقبان:*** يجلس أمينا السر إلى جانبي الرئيس ويقومان بطلب منه بتلاوة الأوراق على الأعضاء والاقتراحات وقيد أسماء من يطلب الإذن بالكلام، وكذلك المناداة بالأسماء في التصويت العلني، وأيضاً جمع الأصوات وفرزها وبيان نتائج الاقتراع، كما يتولان الإشراف على حسن تنظيم محاضر الجلسات وسير الديوان والأعمال القلمية. ويقوم أمينا السر بوجه عام بكل ما يطلب منهما الرئيس القيام به من أعمال، ولهما أن يشتركا في المناقشة شريطة أن يجلسا إلى جانب الأعضاء. كما يقدم أمينا السر إلى الرئيس تقارير عن أعمال اللجان في نهاية كل دورة وتطبع هذه التقارير وتوزع على الأعضاء[٣]. أما بالنسبة للمراقبين فإنهما يتولان المحافظة على النظام والترخيص للجمهور بحضور جلسات المجلس ويشتركان في مراقبة سير الاقتراع[٤].

٣-***اختصاصات مكتب المجلس كهيئة جماعية:*** يُدعى مكتب المجلس للاجتماع بدعوة من رئيسه أو من نائبه في حال غيابه، وتعتبر اجتماعات مكتب المجلس قانونية عند حضور الأكثرية المطلقة لأعضائه البالغ عددهم ستة، في حين تكفي أكثرية الحاضرين للبت في الأمور المعروضة على المكتب لإقرارها وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس[٥]. وقد أسند النظام الداخلي لمجلس الشعب لمكتب المجلس كهيئة جماعية اختصاصات مختلفة عن تلك التي خص بها أعضاء المكتب. وتتميز هذه الاختصاصات بأنها ذات طبيعة مالية لا يملك مكتب المجلس بشأنها سلطة اتخاذ قرارات نهائية بل تكون بمثابة مقترحات تعرض بعد إقرارها من مكتب المجلس على المجلس. من

---

[١] المادة ١٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] المادة ١٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٣] المادة ١٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٤] المادة ١٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٥] المادة ١٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

هذه الاختصاصات تهيئة مشروع موازنة المجلس ودراستها وإبلاغ الرقم الإجمالي بها إلى الحكومة، كما يقدم المكتب للمجلس كل مشروع يتعلق به وللمشروع المقدم من قبل المكتب صفة تقرير اللجنة بالمناقشة والتصويت، وكما يتولى مكتب المجلس في آخر كل سنة مالية إعداد تقريراً بالحساب الختامي يوزع على الأعضاء[١]. ولكن مكتب المجلس يحوز اختصاصاً تقريراً بشكل نهائي حيث يملك المكتب وبقرار نهائي سلطة الفصل في الخلاف حول صحة أوراق انتخاب مكتب المجلس[٢].

ثانياً: لجان المجلس

بالإضافة إلى مكتب المجلس، يستعين مجلس الشعب من أجل القيام بمهامه وتوزيع العمل بين أعضائه باللجان البرلمانية. ويشكل مجلس الشعب لهذه الغاية نوعين من اللجان البرلمانية: لجان دائمة ولجان مؤقتة تحقيقية.

١-اللجان الدائمة: على مجلس الشعب تشكيل لجان دائمة للنظر في المواضيع المتعلقة باختصاصها، ويعمد المجلس إلى تشكيل هذه اللجان في دورة تشرين الأول من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعي جديد[٣]. ويبلغ عدد اللجان الدائمة وفق النظام الداخلي للمجلس اثنتا عشرة لجنة هي: اللجنة الدستورية، لجنة الموازنة والحسابات، لجنة القوانين المالية، لجنة الشؤون العربية والخارجية، لجنة التوجيه والإرشاد، لجنة التخطيط والإنتاج، لجنة الخدمات، لجنة الأمن القومي، لجنة الداخلية والإدارة المحلية، لجنة الشكاوي والعرائض، لجنة الزراعة والري، وأخيراً لجنة البيئة والنشاط السكاني. وتختص كل لجنة من هذه اللجان بالنظر في المواضيع المحددة في اختصاصها كما يدل عليها اسمها وكما هي محددة في النظام الداخلي لمجلس الشعب[٤]. وعدد هذه اللجان المحدد

---

[١] المادة ١٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] الفقرة ومن المادة ٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٣] المادة ٦٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٤] قضت الفقرة أ من المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بأنه تتألف اللجان الدائمة من اللجان التالية:

باثنتا عشرة لجنة ليس حصرياً أو نهائياً حيث يمكن لمجلس الشعب أن يشكل لجان دائمة أخرى عند إحداث وزارة أو إدارة أو مؤسسة جديدة [١].

وتتألف كل لجنة دائمة من ثلاثين عضواً على الأكثر من أعضاء مجلس الشعب[٢]، ويراعى في تشكيل اللجان وتوزيع الأعضاء عليها اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان. ويجب أن يكون العضو في مجلس الشعب عضواً في لجنة دائمة واحدة

١- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية: ويكون اختصاصها دراسة مدى اتفاق القوانين القائمة والمقترحة مع الدستور كما يتناول اختصاصها التشريع المدني، الإداري، الجزائي، والتنظيم القضائي والنظر في رفع الحصانة وتعديل النظام الداخلي.

٢- لجنة الموازنة والحسابات: ويكون اختصاصها النظر في جميع الموازنات العادية والملحقة والإنمائية الخاصة ومشروعات قطع حسابات الموازنة.

٣- لجنة القوانين المالية: ويكون اختصاصها النظر في الشؤون ذات الصفة المالية أو التي تتعلق بملاكات الدولة أو التي يترتب عليها أحداث أعباء مالية جديدة.

٤-لجنة الشؤون العربية والخارجية ويكون اختصاصها:أ - النظر في جميع القضايا المتعلقة بوزارتي الخارجية والمغتربين. ب - وضع منهاج للعمل في سبيل الوحدة العربية واقتراح الخطط اللازمة لذلك. ج- الاقتراح بإرسال وفود مجلس الشعب إلى البلاد العربية والأجنبية أو دعوة وفود منها. د- النظر في جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تعرض على المجلس.

٥- لجنة التوجيه والإرشاد: ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارات التعليم العالي والتربية والإعلام والسياحة والثقافة والأوقاف وجميع الدوائر المرتبطة بهذه الوزارات.

٦- لجنة التخطيط والإنتاج: ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارات الصناعة والاقتصاد والتجارة والنفط والثروة المعدنية والكهرباء وهيئة تخطيط الدولة وجميع الدوائر المرتبطة بهذه الوزارات.

٧- لجنة الخدمات: ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارات الصحة والنقل والإسكان والتعمير والاتصالات والتقانة والشؤون الاجتماعية والعمل وجميع الدوائر المرتبطة بهذه الوزارات.

٨- لجنة الأمن القومي: يكون اختصاصها النظر في شؤون وزارة الدفاع وجميع الدوائر المرتبطة بها.

٩- لجنة الداخلية والإدارة المحلية: ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارتي الداخلية والإدارة المحلية وجميع الدوائر المرتبطة بهاتين الوزارتين.

١٠- لجنة الشكاوى والعرائض: وتختص بالنظر في العرائض والشكاوي التي ترد المجلس.

١١- لجنة الزراعة والري: ويكون اختصاصها النظر في شؤون وزارتي الزراعة والإصلاح الزراعي والري وجميع الدوائر المرتبطة بهاتين الوزارتين.

١٢- لجنة البيئة والنشاط السكاني: ويكون اختصاصها النظر في شؤون الهيئة العامة لشؤون البيئة وكل ما يتعلق بأمور البيئة والسكان.

[١] الفقرة ب من المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] الفقرة ج من المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

على الأقل ولكنه لا يجوز له أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين[١]، إلا أنه لا يجوز الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية، أي الوزارة، وعضوية اللجان الدائمة[٢]. وتستقل كل لجنة على حدا في انتخاب رئيساً لها ونائباً للرئيس ومقرراً لها من بين أعضائها[٣]. بمعنى أخر، فإن الوزير العضو لا يجوز له أن يكون عضواً في إحدى اللجان البرلمانية الدائمة ولا حتى التحقيقية.

٢-اللجان المؤقتة التحقيقية: لقد أعطت المادة الثامنة والسبعون من دستور ٢٠١٢ لمجلس الشعب الحق في تأليف لجان مؤقتة من بين أعضائه وذلك لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته. وإذا كان تشكيل اللجان الدائمة هو من اختصاص مجلس الشعب، فإن تشكيل اللجان المؤقتة يمكن أن يكون من قبل المجلس أو من قبل مكتبه في حال غيابه للتحقيق في أمر معين أو لجمع المعلومات اللازمة لممارسة اختصاصاته ويعلم رئيس المجلس السلطة التنفيذية بذلك[٤]. وتملك لجان التحقيق حق اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حق استدعاء كل شخص ترى فائدة من سماع أقواله، وعلى السلطة التنفيذية والقضائية أن تسهل مهمة التحقيق وأن تقدم للجنة الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها[٥]. وفي نهاية التحقيق ترفع لجنة التحقيق تقريراً إلى رئاسة المجلس تضمنه آراءها ونتيجة التحقيق، ويدرج الرئيس هذا التقرير في جدول أعمال أول جلسة لمناقشته[٦].

ولم يذهب النظام الداخلي لمجلس الشعب بالنسبة للجان المؤقتة ما ذهب إليه بخصوص اللجان الدائمة عندما منع جواز الجمع بين أكثر من لجنتين دائمتين من ناحية وحظر الجمع بين عضوية لجنة دائمة وعضوية السلطة التنفيذية من ناحية أخرى. يُستنتج من ذلك أنه يمكن لعضو مجلس الشعب أن يجمع بين عضوية لجنة مؤقتة وعضوية

---

[١] الفقرة ب من المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] المادة ٧٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٣] المادة ٧٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٤] المادة ٧٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٥] المادة ٧٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٦] المادة ٧٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

لجنة أو لجنتين دائمتين، وكذلك يمكن له الجمع ما بين عضوية لجنتي تحقيق، وأيضاً بين عضوية لجنة تحقيق وعضوية السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

نظام اجتماعات مجلس الشعب

يعقد مجلس الشعب في كل سنة عدد من الدورات ويعقد في كل دورة عدد من الجلسات. وقد حدد الدستور الدورات التي يمكن أن يعقدها المجلس بينما وضع النظام الداخلي لمجلس الشعب نظام انعقاد جلسات المجلس.

١-**دورات مجلس الشعب:** يعقد مجلس الشعب في كل عام دورات عادية محددة كما يمكن أن يعقد دورات استثنائية من جهة ودورات حكمية بقوة القانون من جهة أخرى، ويملك مجلس الشعب كذلك حق عقد جلسات خاصة.

١-***الدورات العادية:*** لقد حددت الفقرة الأولى من المادة الخامسة والستون من الدستور عدد الدورات العادية التي يُدعى إليها مجلس الشعب سنوياً بثلاث، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، وتركت للنظام الداخلي للمجلس تحديد مواعيدها ومدة كل منها. وقد حددت الفقرة الأولى من المادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الشعب مواعيد هذه الدورات ومددها على الشكل التالي: تعقد الدورة الأولى في أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول وتستمر حتى نهاية شهر كانون الأول، بينما تعقد الدورة الثانية من منتصف شهر شباط وتستمر حتى نهاية شهر آذار، في حين تعقد الدورة الثالثة من منتصف شهر أيار وتستمر حتى نهاية شهر حزيران.

٢-***الدورات الاستثنائية:*** إن مجلس الشعب لا يكون في حالة انعقاد دائم طيلة أيام السنة، وبالتالي فقد تطرأ الحاجة لعرض موضوع ملح أو عاجل على مجلس الشعب لا يحتمل التأجيل لحين اجتماعه في دورته العادية، لهذا فقد أجاز دستور ٢٠١٢ في الفقرة الثانية من المادة الخامسة والستون إمكانية دعوة مجلس الشعب إلى الانعقاد في دورات استثنائية خارج دورات انعقاده العادية. ولم يحدد الدستور عدد الدورات الاستثنائية التي يمكن أن يعقدها المجلس في السنة، لكنه حدد وعلى سبيل الحصر الجهات التي يحق لها دعوة

مجلس الشعب للانعقاد في دورة استثنائية ويكون ذلك بموجب طلب يقدم من أحداها. وتتمثل هذه الجهات في ثلاث هي: رئيس الجمهورية، ثلث أعضاء مجلس الشعب، مكتب مجلس الشعب، ويتم تحديد مواعيد الاجتماع في الدورات الاستثنائية من قبل رئيس مجلس الشعب[١].

والأصل أن الدورات الاستثنائية هي دورات اختيارية يتم عقدها بناء على طلب، ولكن الفقرة الثالثة من المادة السادسة والسبعون قضت بوجوب عقد دورة استثنائية لمناقشة بيان الوزارة من قبل مجلس الشعب وذلك إذا لم يكن المجلس في دورة انعقاد عادية.

٣-الدورات الحكمية: وهي الدورات التي لا تحتاج لانعقادها حلول تاريخ معين أو تقديم طلب من جهة محددة، بل تنعقد بقوة القانون متى تحقق شرطها. ونرى أن مجلس الشعب يمكن أن يعقد دورات حكمية في حالتين. تتجسد الحالة الأولى في نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة والستون من دستور ٢٠١٢ والتي جاء فيها أن مجلس الشعب يعقد "أول اجتماع له بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم بدعوته". وتتجلى الحالة الثانية في نص الفقرة الثالثة من المادة الخامسة والستون من الدستور والتي نصت على أن تبقى الدورة التشريعية الأخيرة من السنة مفتوحة حتى إقرار الموازنة العامة للدولة.

٤-الدورات الخاصة: يمكن لمجلس الشعب وفقاً لأحكام نظامه الداخلي أن يعقد أربع دورات خاصة. بالنسبة للدورة الأولى: يعقد مجلس الشعب بموجب المادة الحادية والتسعون بعد المائة من النظام الداخلي، جلسة خاصة لأداء القسم الدستوري من قبل رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس فور اعتبار تعديل الدستور نهائياً. أما الدورة الثانية: فيعقد مجلس الشعب بموجب الفقرة الثانية من المادة الثالثة والثمانون بعد المائة من النظام الداخلي، جلسة خاصة لدعوة رئيس الجمهورية المنتخب لأداء القسم الجمهوري. وبخصوص الدورة الثالثة: فإن مجلس الشعب يعقد بموجب المادة الخامسة والثمانون بعد المائة من النظام الداخلي، جلسة خاصة لتلاوة كتاب الاستقالة المقدم من قبل رئيس

---

[١] الفقرة الثالثة من المادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

الجمهورية. وفيما يتعلق بالدورة الرابعة والأخيرة: فإن مجلس الشعب يعقد بموجب المادة الأولى بعد المائتين من النظام الداخلي، جلسة خاصة دون جدول أعمال في حالة ما إذا دعا رئيس المجلس إحدى الشخصيات من ضيوف الجمهورية لإلقاء كلمة في المجلس. ومن الواضح أن انعقاد مجلس الشعب في دورات خاصة ليس اختيارياً ولا يتطلب تقديم طلب لمجلس الشعب للانعقاد من قبل جهة معينة، وإنما يكون انعقاد مجلس الشعب في دورات خاصة مرهون بتحقق ظرف أو شرط محدد: كتعديل الدستور،أو انتخاب رئيس الجمهورية، أو تقديم رئيس الجمهورية لاستقالته، أو إلقاء كلمة أمام مجلس الشعب من قبل أحد ضيوف سورية.

٢-**نظام جلسات مجلس الشعب:** إذا ما كان مجلس الشعب يعقد ثلاث دورات عادية في السنة، فإن كل منها يتخلله العديد من الجلسات التي تعقد وفق شروط وإجراءات محددة. ويتخلل هذه الجلسات مناقشات يعقبها غالباً عملية تصويت لإقرار المواضيع محل المناقشة.

١-***انعقاد الجلسات:*** يحكم انعقاد جلسات مجلس الشعب شروط وإجراءات محددة أوكل الدستور إلى مجلس الشعب أمر تحديدها في نظامه الداخلي. ونذكر من تلك الشروط بيان النصاب المطلوب لصحة انعقاد الجلسة وتحديد موعدها وإعداد جدول الأعمال وإعلانه قبل وقت من موعد الجلسة. ويقضي النظام الداخلي لمجلس الشعب بأن تحديد موعد الجلسات وإعداد جدول الأعمال وإعلانه هو من اختصاص رئيس المجلس[١]. ولا يعني تحديد رئيس المجلس موعد لانعقاد الجلسة، أنها ستنعقد حكماً، إذ لا بد لصحة انعقاد جلسة مجلس الشعب حضور الأغلبية المطلقة لمجموع الأعضاء. ولكن، لا يؤثر انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها في صحة انعقاد الجلسة، ويعتبر العضو المنسحب مستنكفاً عن التصويت[٢]. وبعد اكتمال النصاب القانوني يفتتح رئيس المجلس الجلسة وتتلى أسماء الغائبين والمجازين وخلاصة ضبط الجلسة السابقة ثم يؤخذ رأي المجلس في الموافقة على هذه الخلاصة[٣]. ولم يبين النظام الداخلي الحل في حال عدم

---

١) **المادة الثانية عشرة من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**
٢) **المادة ثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**
٣) **المادة السابعة والثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

اكتمال النصاب القانوني لانعقاد الجلسة، فهل يحدد رئيس المجلس موعداً ثانياً تعقد فيه الجلسة به بغض النظر عن عدد الحضور أم تبقى الجلسات معلقة لحين اكتمال النصاب القانوني؟ ونرى أنه يُفهم من النص المذكور ضرورة اكتمال النصاب القانوني لصحة انعقاد الجلسة، لأنه لو كان رأي المجلس غير ذلك لكان قد ضمّن نظامه الداخلي نصاً يبين الحل في حال عدم اكتمال النصاب في الموعد الثاني للجلسة.

قبل عقد الجلسة أوجب النظام الداخلي إعلان جدول الأعمال على لوحة إعلان المجلس قبل خمس ساعات على الأقل من موعد الجلسة[١]. ولا تجوز المناقشة في مرسوم تشريعي أو مشروع أو اقتراح بقانون إلا إذا كان مسجلاً في جدول الأعمال، ويستثنى من ذلك المراسيم ومشروعات واقتراحات القوانين التي يقرر المجلس إضافتها إلى جدول الأعمال بأكثرية الحاضرين المطلقة[٢].

ويخضع نظام انعقاد جلسات مجلس الشعب لمبدأ العلنية، ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً إذ يجوز أن يعقد المجلس جلساته بشكل سري وذلك بناءً على طلب، يقدم لرئيس المجلس، من قبل السلطة التنفيذية أو من قبل عشرة من أعضائه على الأقل مع بيان أسباب الطلب ومذيلاً بأسماء وتواقيع الطالبين وذلك للبحث في شؤون محددة[٣].

٢ –***المناقشات:*** بعد اكتمال النصاب القانوني لانعقاد جلسة مجلس الشعب، تتلى العرائض والبرقيات الواردة إلى رئاسة المجلس، وخلاصة الأسئلة والمقترحات ومشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وتذكر اللجان البرلمانية المواضيع التي أحيلت إليها. ويقرر بعدها رئيس المجلس السير في الجلسة وبدء المناقشات وفقاً لجدول الأعمال[٤]. ولا يجوز لأحد الكلام إلا إذا أذن له الرئيس وإذا تكلم بدون إذن فللرئيس حق منعه من الكلام[٥]، وتسجل طلبات الإذن بالكلام مع مراعاة تسلسل تقديمها ويراعى في إعطاء الإذن الأسبقية في الطلب، ويستثنى من هذا الترتيب أعضاء السلطة التنفيذية ورؤساء اللجان والمقررون

---

١) **المادة الخامسة والثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**
٢) **المادة السادسة والثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**
٣) **المادة الواحدة والثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**
٤) **المادة الثامنة والثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**
٥) **الفقرة أ من المادة التاسعة والثلاثون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.**

الذين لهم دوماً الحق في الكلام أثناء المناقشة في المسائل الصادرة عن لجانهم[١]. وتتوقف المداولة في الموضوع الأصلي ويرجح حق الكلام فيها لمن يطلب: أ – طلب مراعاة أحكام النظام الداخلي. ب – الرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام. ج – تصحيح الرواية بشأن واقعة ما[٢]. ويمكن قفل باب النقاش بعد موافقة أكثرية الأعضاء الحاضرين بناءً على اقتراح أحد الأعضاء، ويستثنى من ذلك المناقشات العامة ومناقشة الموازنة والبيان الوزاري[٣].

ولا يجوز التوجه بالكلام إلا لرئيس الجلسة أو للمجلس، ويتم التكلم وقوفاً في أماكن جلوس الأعضاء أو من على المنبر، كما يمنع مقاطعة المتكلم مطلقاً ولا يجوز التكلم في موضوع واحد أكثر من ثلاث مرات[٤]. وفي حال خروج العضو المتكلم عن الموضوع أو تكرار أقوال غيره من الأعضاء، يحق لرئيس المجلس لفت نظره وحتى يمكن له وقفه عن الكلام بعد أخذ رأي المجلس[٥]، وقد يصل الأمر إلى حد إخراجه من الجلسة[٦].

وإذا وجد رئيس المجلس ما يخل بنظام الجلسة، فله أن يوقفها لمدة نصف ساعة وحتى له أن يؤجلها إلى يوم آخر في حالة استمرار الإخلال بالنظام بعد استئناف الجلسة الموقوفة[٧]. وقبل قفل الجلسة يتم تحرير محضر مفصل بوقائعها ويوزع على الأعضاء وينشر في الجريدة الرسمية[٨].

٣–التصويت: ما عدا الحالات التي نص فيها الدستور أو النظام الداخلي لمجلس الشعب على وجوب إتباع طريقة الاقتراع السري، يكون التصويت في جلسات مجلس الشعب علنياً برفع الأيدي أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم[٩]. ويكون ويكون التصويت العلني بالمناداة بالاسم واجب في الأحوال التالية:

---

[١] المادة أربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٢] المادة الحادية والأربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٣] المادة الثانية والأربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٤] المادة الثالثة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٥] المادة الخامسة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٦] المادة السادسة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٧] المادة التاسعة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٨] المادتان السابعة والثامنة والخمسون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
[٩] المادة الثالثة والستون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

أ-عند التصويت على حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء.

ب-عند التصويت للموافقة النهائية على مجمل مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين أو تعديل الدستور بناءً على طلب مقدم من عشرة أعضاء على الأقل قبل الشروع بالتصويت[١].

ج- عند الاختلاف على إحصاء الأصوات في حالتي التصويت برفع الأيدي أو الوقوف والجلوس[٢].

وفي هذه الحالة، أي عند التصويت بالمناداة بالاسم يعطى الرأي مجرداً عن الأسباب ويعرب الأعضاء عن رأيهم بكلمة (نعم أو لا) أو بكلمة تفيد هذا المعنى، ويجوز للعضو أن يستنكف عن إعطاء الرأي[٣].

٤-الإقرار: إن الغاية من عملية التصويت هي إقرار أو عدم إقرار المواضيع التي خضعت للتصويت، ولكن قد لا تؤدي كل عملية تصويت إلى الإقرار. فيتخذ مجلس الشعب قراراته ويقر القوانين على أساس أكثرية عدد المسجلين الحاضرين في بدء الجلسة عند طرح القرار أو مشروع القانون على التصويت، ويستثنى من ذلك الأمور التي حدد لها الدستور أو هذا النظام أكثرية معينة[٤]. وفي حالة تساوي الأصوات، يعاد المشروع أو أو الاقتراح إلى اللجنة لدراسته مجدداً، وإذا تساوت الأصوات في المرة الثانية يعتبر الموضوع موقوفاً ولا يجوز إعادة البحث فيه في الدورة ذاتها[٥].

المطلب الثالث

اختصاصات مجلس الشعب

لقد انفرد الدستور بتحديد اختصاصات مجلس الشعب لأن النظام الداخلي للمجلس لا يتدخل إلا فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلس. ومن خلال استطلاع أحكام دستور ٢٠١٢ نجد أنه قد منح مجلس الشعب ثلاثة اختصاصات: تشريعية وتتمثل في إقرار

---

١) المادة الرابعة والستون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
٢) المادة الخامسة والستون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
٣) المادة السادسة والستون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
٤) المادة السابعة والستون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
٥) المادة الثامنة والستون من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

القوانين (الفرع الأول)، ورقابية تتمثل في سلطة المجلس برقابة السلطة التنفيذية (الفرع الثاني)، وحصرية لا يمكن لغير المجلس أن يتولاها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي لمجلس الشعب

إن الاختصاص التشريعي حسب مبدأ الفصل بين السلطات هو الاختصاص الأساسي لمجلس الشعب والذي يتمثل في إقرار القوانين. وانسجاماً مع ذلك فقد جعلت المادة الخامسة والخمسون من دستور ٢٠١٢ من مجلس الشعب السلطة التي تمارس العملية التشريعية في الدولة على الوجه المبين في الدستور. وإن دراستنا للاختصاص التشريعي لمجلس الشعب تتطلب بيان المجال التشريعي الذي يمكن أن يمارس خلاله مجلس الشعب سلطته في إقرار القوانين، وكذلك الإجراءات الواجب إتباعها في ذلك.

أولاً: المجال التشريعي

يقصد بالمجال التشريعي، المجالات التي يمكن تنظيمها بقانون الذي يتوجب إقراره من قبل المشرع. الأصل أن يكون البرلمان هو المختص بالتشريع في كل المجالات والاستثناء هو التحديد أو الحصر. وبالعودة لأحكام دستور ٢٠١٢ لا نجد أنه قد حدد سلطة التشريع لمجلس الشعب في مجال أو مجالات معينة بذاتها. مما يعني أن مجلس الشعب يملك سلطة التشريع في كل المجالات بشرط عدم مخالفة أحكام الدستور. ولكن يجب أن لا يفهم من ذلك أن هذا الحق في ممارسة العمل التشريعي محصور فقط بمجلس الشعب دون سواه، فعدم تحديد مجال معين لممارسة سلطة التشريع من قبل مجلس الشعب لا يعني حرمان السلطة التنفيذية مثلاً من إمكانية تنظيم بعض المسائل في مجالات مختلفة إذا سمح لها الدستور بذلك. وعلى العكس من ذلك، نجد أن الدستور قد خص مجلس الشعب دون غيره بسلطة تنظيم بعض المسائل بقانون وذلك على غرار الحقوق والحريات التي كرسها الدستور وأسند إلى المشرع مهمة تنظيمها بقانون[1]، ومن

---

[1]) **من ذلك ما نصت عليه المادة ٤٤ من دستور ٢٠١٢ على أن " للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق ".وكذلك المادة ٤٩ التي**

ذلك أيضاً بعض التشريعات المالية كالضرائب والرسوم والتكاليف العامة[١] وإعداد الموازنة العامة للدولة وإقرارها[٢]، ومن ذلك أيضاً تنظيم موضوع الجنسية العربية السورية[٣] والخدمة العسكرية الإلزامية[٤] وغيرها مما أناطه الدستور بالبرلمان، فكل هذه المسائل ينحصر تنظيمها بالمشرع وحده دون سواه.

ثانياً: إجراءات إقرار القوانين

تمر عملية إقرار القوانين من قبل مجلس الشعب بمرحلتين، مرحلة المبادرة التشريعية ومرحلة المناقشة والإقرار.

١-مرحلة المبادرة التشريعية: يقصد بالمبادرة التشريعية تقديم المقترح بالقانون المراد إقراره إلى البرلمان. ويحدد الدستور الجهة أو الجهات التي تملك حق المبادرة التشريعية، وفي هذا الإطار منح دستور ٢٠١٢ الحق بتقديم المبادرة التشريعية لكل من مجلس الشعب وللسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية.

ويطلق على المبادرة التشريعية المقدمة من قبل مجلس الشعب تسمية اقتراح قانون، وقد كرست المادة الرابعة والسبعون من دستور ٢٠١٢ هذا الحق بنصها على ما يلي: "يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين.... وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس". واشترط هذا الأخير لصحة المقترح بقانون وجوب تقديمه من قبل عشرة أعضاء على الأقل[٥]، ويتوجب أن يبقى هذا النصاب متوفراً حتى انتهاء الإجراءات التشريعية،

قضت بأن "الانتخاب والاستفتاء حق للمواطنين وواجب عليهم، وتنظم ممارستهما بقانون ". وكذلك نصت المادة ٤٥ على أن "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون" . وكذلك نصت الفقرة ١ من المادة ٤٢ على أن "حرية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون". إلخ....

[١] نصت الفقرة ١ من المادة ١٨ من دستور ٢٠١٢ على أن "لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون".

[٢] نصت الفقرة ٢ من المادة ٧٩ من دستور ٢٠١٢ على أن "يحدد القانون طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة".

[٣] نصت المادة ٤٨ من دستور ٢٠١٢ على أن "ينظم القانون الجنسية العربية السورية".

[٤] نصت الفقرة ١ من المادة ٤٦ من دستور ٢٠١٢ على أن "الخدمة العسكرية الإلزامية واجب مقدس وتنظم بقانون".

[٥] المادة ٩٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

فإذا سحب مقدمو الاقتراح بقانون كلهم أو بعضهم اقتراحهم بشكل يفقد معه النصاب الخاص بتقديمه يطوى الاقتراح، إلا إذا تبناه العدد الكافي من الأعضاء[١].

أما المبادرة التشريعية المقدمة من قبل رئيس الجمهورية فيطلق عليها تسمية مشروع قانون. وقد منح دستور ٢٠١٢ هذا الحق لرئيس الجمهورية بموجب المادة العاشرة بعد المائة التي نصت على أن "لرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحليها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها". وقد خص الدستور من السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية فقط بصلاحية إحالة مشروعات القوانين إلى مجلس الشعب، وبالتالي إذا ما كان لمجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروعات قوانين[٢] فإنه لا يحق له، أي لمجلس الوزراء أو رئيسه، أن يحليها مباشرة إلى مجلس الشعب بل لا بد أن تمر عبر بوابة رئيس الجمهورية الذي في حال وافق عليها، يحيلها إلى مجلس الشعب وذلك باعتباره الجهة الوحيدة المخولة بذلك دستورياً.

٢-مرحلة المناقشة والإقرار: بعد تقديم مقترح القانون إلى مجلس الشعب، سواء أكان اقتراح بقانون أو مشروع قانون، فإنه يخضع للمناقشة ومن ثم يحال إلى التصويت من أجل إقراره. وإن إجراءات مناقشة القوانين وإقرارها يمكن أن تكون على نوعين: عادية أو مستعجلة.

١-الإجراءات العادية: وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب، توزع مشروعات القوانين التي ترد من رئيس الجمهورية واقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب[٣] على الأعضاء مع لائحة أسبابها الموجبة وتتلى خلاصتها في أول جلسة للمجلس. وبعد ذلك تسلم مشروعات واقتراحات القوانين إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للبحث في جواز النظر فيها أو عدمه، وعلى اللجنة أن تقدم تقريرها على الاقتراح أو المشروع خلال أسبوع، ويتم عرض التقرير على المجلس دون مناقشة فإذا أقره أحيل الموضوع إلى اللجنة أو اللجان المختصة. ويجب أن ترسل نسخة من الاقتراحات

---

[١] المادة ١٠٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] وفق الفقرة ٤ من المادة ١٢٨ من دستور ٢٠١٢ لمجلس الوزراء الحق في "إعداد مشروعات القوانين".

[٣] وفق الفقرة ب من المادة ٩٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب، يجب أن تقدم اقتراحات القوانين مصاغة في في مواد قانونية.

بقانون إلى السلطة التنفيذية لتبدي رأيها فيها خلال ثلاثين يوماً، وبانتهاء هذه المهلة تبت اللجنة المختصة في الاقتراحات ولو لم يرد رأي السلطة التنفيذية. ويحق لرئيس المجلس أن يحيل مشروعات واقتراحات القوانين إلى اللجنة المختصة مباشرة على أن يخطر المجلس بذلك في أول جلسة تعقب الإحالة، ولكن لا يحول هذا الحق دون توزيع مشروع القانون أو اقتراح القانون وأسبابه الموجبة على الأعضاء[١].

وبعد ورود تقرير اللجنة إلى مجلس الشعب، يبدأ المجلس المداولة بمذاكرة عامة في تقرير اللجنة وفي مبادئ المشروع أو الاقتراح، ومتى انتهت هذه المذاكرة يستشير الرئيس المجلس في الانتقال إلى مناقشة المواد، فإذا تقرر ذلك يناقش المجلس مواد المشروع أو الاقتراح ويصوت عليها مادة مادة. وإذا لم يوافق المجلس على الانتقال لمناقشة المواد أو البحث في أصل الموضوع أو إذا لم يقرر إعادته إلى اللجنة عد ذلك رفضاً له[٢]. بعد ذلك يجري التصويت على المشروع أو الاقتراح جملة أو بكامله[٣]. وإذا جاءت نتيجة التصويت النهائي برفض إقرار مشروع القانون أو اقتراح القانون، فإنه لا يجوز عرضه على المجلس مجدداً قبل انقضاء مهلة ستة أشهر على رفضه، أما إذا جاءت نتيجة التصويت بإقراره فإنه يحال إلى رئيس الجمهورية لإصداره[٤].

ومن حيث المبدأ لا تخضع مناقشة اقتراحات أو مشروعات القوانين إلا لمداولة واحدة، ولكن يمكن إخضاعها كلياً أو جزئياً لمداولة ثانية قبل الاقتراع عليها جملة إذا وافق المجلس على ذلك[٥]. ومنح النظام الداخلي للمجلس الحق لرئيس الجمهورية وفي جميع المراحل في أن يسترد بكتاب معلل مشروع القانون المقدم منه أو تأجيله، كما يملك رئيس الجمهورية الحق أيضاً في طلب تأجيل مناقشة أي اقتراح بقانون لمدة معينة[٦].

---

[١] المادة ٩٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٢] المادة ١٠٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٣] المادة ١٠٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٤] المادة ١١٠من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٥] المادة ١٠٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٦] المادة ١٠٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

ولا يكفي إقرار القانون من مجلس الشعب لنفاذه حيث يحتاج إلى إصداره من قبل رئيس الجمهورية. ويملك رئيس الجمهورية، وفق المادة مئة من دستور ٢٠١٢ مهلة شهر من تاريخ وصول القانون المقر من قبل مجلس الشعب إلى رئاسة الجمهورية، حق إصداره ليصبح قانوناً نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو الاعتراض عليه بقرار معلل. وفي هذه الحالة يبلغ مجلس الشعب باعتراض رئيس الجمهورية ويدرج قرار الاعتراض فور وروده في جدول أعمال أول جلسة ويحال إلى اللجنة المختصة ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية مجتمعتين لبحثه، وعلى اللجنتين أن تقدما تقريرهما حول الموضوع خلال أسبوع على الأكثر مع وجوب أن يكون التقرير معللاً وموضحاً رأي اللجنة ورأي المؤيدين والمخالفين. ويدرج تقرير اللجنتين في أول جلسة بعد انقضاء ثلاثة أيام على توزيعه لتجري المداولة العامة على التقرير ومن ثم التصويت. ومن أجل تجاوز اعتراض رئيس الجمهورية وإلزامه بإصدار القانون المعترض عليه من قبله، فإنه لا بد من موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس[١] إذ في هذه الحالة على رئيس الجمهورية حسب الدستور إصدار القانون.

٢-الإجراءات المستعجلة: لقد سمح النظام الداخلي لمجلس الشعب بإمكانية اختصار إجراءات مناقشة القوانين وإقرارها في حالة الاستعجال. ولا يتم اللجوء إلى الإجراءات المستعجلة بشكل تلقائي حيث يتوجب تقديم طلب بذلك إلى المجلس. وقد منح النظام الداخلي للمجلس الحق بتقديم طلب استعجال للنظر في أي مشروع أو اقتراح قانون لكل من أعضاء السلطة التنفيذية التاليين، رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، وكذلك لأي من أعضاء مجلس الشعب، وترك للمجلس سلطة إقرار الموافقة على طلب الاستعجال من عدمه[٢].

وفي حالة الموافقة على طلب استعجال النظر يحال مشروع أو اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة للبحث فيه، وتقدم هذه اللجنة تقريرها خلال خمسة أيام من تاريخ وصوله إليها، في حين أن هذه المدة هي شهر في الإجراءات العادية، ويدعى المجلس للمذاكرة

---

[١] المادة ١١١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٢] المادة ١٣٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

فيه خلال خمسة أيام على الأكثر إذا لم تنجز اللجنة تقريرها خلال هذه المدة[1]. وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الشعب منع تقديم طلب الاستعجال بشأن الموازنة أو مشروعات إقرار المعاهدات[2].

الفرع الثاني

الاختصاص الرقابي لمجلس الشعب

تذهب الدساتير في الأنظمة البرلمانية والمختلطة إلى منح البرلمان اختصاص رقابي إلى جانب اختصاصه التشريعي، ويتجلى الاختصاص الرقابي في قيام البرلمان بدور الرقيب على تصرفات السلطة التنفيذية. وكنا قد ذكرنا سابقاً أن دستورنا لعام ٢٠١٢ مزج ما بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، ومن بين خصائص النظام البرلماني التي تبناها الدستور تتمثل بمسؤولية السلطة التنفيذية أمام مجلس الشعب وحق المجلس في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. وقد حدد الدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب وسائل الرقابة الأساسية التي يملكها المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية، وتتجلى هذه الوسائل في: مناقشة بيان الوزارة، والسؤال، والاستجواب، وطرح موضوع عام للمناقشة، ودراسة العرائض والشكاوى المقدمة للمجلس ضد الوزارة أمامه. ويتوجب التنويه إلى أن حق مجلس الشعب في رقابة السلطة التنفيذية يقتصر على تصرفات الوزارة ولا يشمل رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية يعد غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب.

أولاً: مناقشة بيان الوزارة

إن الوسيلة الأساسية الأولى التي منحها دستور ٢٠١٢ لمجلس الشعب في إطار مراقبة عمل الحكومة تتمثل في مناقشة بيان الوزارة، وهي وسيلة جديدة لم ينص عليها الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣. ففي البداية، ألزمت المادة السادسة والسبعون من دستور ٢٠١٢ رئيس مجلس الوزراء، خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل

---

[1] **المادة ١٣٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.**

[2] **المادة ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.**

الوزارة، تقديم بيان الوزارة إلى مجلس الشعب لمناقشته، ومن ثم أكدت المادة السابقة على مسؤولية الوزارة عن تنفيذ بيانها أمام مجلس الشعب. ولا شك أن مناقشة البيان الوزاري من قبل مجلس الشعب في بداية تشكيل كل حكومة، يعتبر بمثابة خطة أو برنامج عمل يتوجب على الوزارة الالتزام به وتعد مسؤولة عنه أمام المجلس. ومن المؤكد أن عدم التزام الوزارة بالبيان يمكن أن يعرضها لاستخدام الوسائل الرقابية الأخرى في مواجهتها من قبل مجلس الشعب والتي قد تصل إلى حد حجب الثقة.

لكن لم يشترط الدستور ضرورة حصول الحكومة على موافقة مجلس الشعب على البيان الوزاري أو ضرورة تعديله ليستوعب ملاحظات وآراء أعضاء مجلس الشعب بشأنه، ولم يبين الدستور أيضاً الأثر المترتب على ذلك. ويعتبر عرض الوزارة لبيانها على مجلس الشعب بمثابة التزام دستوري لا يستدعي تقديم طلب أو دعوة من قبل مجلس الشعب يوجه إلى الحكومة، فعرض البيان الوزاري على مجلس الشعب هو بمثابة إجراء يتوجب القيام به من قبل كل حكومة في بداية تشكيلها أو عند انتخاب مجلس شعب جديد[١]. ويناقش البيان الوزاري في جلسة خاصة دون إجراء تصويت عليه[٢]، وإذا اتضح من النقاش وجود معارضة من مجلس الشعب للبيان الوزاري، فعلى الحكومة حينها أن تعيد النظر في مبادئ ومكونات البيان[٣]. ونرى أن مناقشة البيان الوزاري يمكن اعتباره بمثابة وسيلة رقابية مسبقة على الحكومة قبل البدء في ممارسة مهامها ويمكن أن تؤدي إلى مساءلتها ومحاسبتها من خلال اللجوء إلى الوسائل الرقابية الأخرى في حال عدم التزام الحكومة بمضمون بيانها الوزاري.

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة

تكمن الغاية طرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة رقابية بيد مجلس الشعب، في استيضاح سياسة الحكومة أو في تبادل الرأي حول الموضوع المطروح. واستخدام أسلوب عرض موضوع عام للمناقشة أمام المجلس يحتاج إلى تقديم طلب بذلك وضمن شروط

---

[١]) **المادة ١٤٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.**

[٢]) **المادة ١٤٨ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.**

[٣]) **المادة ١٤٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.**

معينة حددها النظام الداخلي لمجلس الشعب. فطلب عرض موضوع عام للمناقشة يجب أن يكون خطياً ويقدم إلى رئيس المجلس من قبل إحدى لجان المجلس أو من قبل عشرة من أعضائه على الأقل، كما يبلغ إلى السلطة التنفيذية وإلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع النقاش. ومن ثم يدرج موضوع النقاش على جدول أعمال أقرب جلسة للمناقشة فيه، ويمكن للمجلس أن يقرر المناقشة فيه فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك، كما يمكن له أن يقرر استبعاد المناقشة إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة[١]. ولا تتم المناقشة إذا تنازل عن طلب المناقشة من تقدموا به كلهم أو بعضهم، فإذا ما نقص عدد طالبي المناقشة عن العشرة فإنه يُخطر رئيس المجلس بذلك ولا تجري المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل[٢].

ثالثاً: دراسة العرائض والشكاوى

يمكن للمواطنين أن يتقدموا إلى مجلس الشعب بعرائض أو شكاوى ضد الحكومة عن عمل قامت به. وبالتالي فإن لجوء مجلس الشعب إلى هذه الوسيلة لا يحتاج إلى تقديم طلب من أحد أو من بعض أعضاء أو إحدى لجان مجلس الشعب، بل يتوقف ذلك على شكوى من المواطن مقدم العريضة المتضرر من عمل الحكومة، لأن لأعضاء المجلس وسائل أقوى من العريضة كالسؤال والاستجواب وحجب الثقة[٣].

يحيل رئيس مجلس الشعب إلى لجنة العرائض والشكاوى أو اللجان المختصة في المجلس العرائض الواردة إلى المجلس، وتدرس اللجنة المختصة العريضة وتقدم تقريرها إلى المجلس[٤]. ويتوجب على الحكومة إذا أحيلت إليها العريضة أن تقدم جوابها في غضون شهر على الأكثر[٥]، كما تعلم اللجنة مقدم العريضة بنتيجة شكواه[٦]. وإذا لم

---

[١] المادة ١٤٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٢] المادة ١٤٦من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٣] إبراهيم هندي – سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

[٤] المادة ١٦٣من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٥] المادة ١٦٥من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٦] المادة ١٦٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

تقتنع اللجنة بجواب السلطة التنفيذية فلها أن تحيل الشكوى عند الاقتضاء مصحوبة بملاحظاتها وبجواب السلطة التنفيذية إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش لإجراء التحقيقات اللازمة، ويمكن للجنة أن تبلغ المشتكي تحقيقات الهيئة المركزية[1].

رابعاً: السؤال

السؤال هو وسيلة رقابية بيد مجلس الشعب على السلطة التنفيذية نص عليها النظام الداخلي لمجلس الشعب. والسؤال هو عبارة عن استفهام يوجهه عضو مجلس الشعب للسلطة التنفيذية أو أحد أعضائها في المجلس عن أمر يجهله أو رغبة منه في التأكد من واقعة علم بها أو ليستعلم عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور[2]. والسؤال هو حق لكل عضو في مجلس الشعب ويمكن أن يكون خطياً أو شفهياً ويوجه للسلطة التنفيذية عن طريق رئيس مجلس الشعب[3]. وبالتالي يمكن أن يوجهه عضو بمفرده كما يمكن أن يوجه من أكثر من عضو معاً كما هو الحال في السؤال الخطي.

وفي حالة كان السؤال خطياً، فإن السلطة التنفيذية تملك حق الرد أو الإجابة شفهياً فور تلاوة السؤال كما يمكن لها أن تجيب خطياً خلال شهر من إحالته إليها[4]. ويتلى جواب السلطة التنفيذية في هذه الحالة في الجلسة التي تلي وردوه، وإذا لم يكتف السائل بالجواب يحال الموضوع إلى اللجنة المختصة لدراسته ومن ثم يمكن أن يطرح للمناقشة[5].

وفي حالة كان السؤال شفهياً، فيوجهه العضو إلى السلطة التنفيذية في جلسة مجلس الشعب، ولا يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من عشرة أسئلة شفهية، ويحق للأعضاء الاشتراك في المناقشة ولكن ليس للمتكلم أن يتحدث في الموضوع أكثر من مرة واحدة

---

[1] المادة ١٦٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[2] المادة ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[3] المادة ١٣٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[4] المادة ١٤٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[5] المادة ١٤١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

ولمدة عشر دقائق فقط. وأخيراً إذا لم يكتف السائل بجواب السلطة التنفيذية فله أن يتقدم بسؤال خطي وعندئذ للسلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو ترجئ ذلك إلى الجلسة التالية[١].

خامساً: الاستجواب

يهدف الاستجواب كوسيلة رقابية بيد مجلس الشعب إلى مناقشة الحكومة ومحاسبتها عن تصرف معين ومطالبتها ببيان أسباب تصرفها على هذا النحو في هذا التصرف. ويتضمن الاستجواب نقداً واتهاماً للحكومة ويختلف عن السؤال في أنه لا يبقى محصوراً بين النائب السائل والوزير المجيب، بل يتيح فرصة الاشتراك لكل الأعضاء في المجلس في مناقشة موضوع الاستجواب. ويعتبر الاستجواب حق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب في استجواب عضو أو أكثر من أعضاء السلطة التنفيذية، ويقدم طلب الاستجواب خطياً ويبلغ إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس ويدرج في أول جلسة تلي تاريخ التبليغ، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأت السلطة التنفيذية الإجابة فوراً[٢].

ويشرح المستجوب في جلسة المناقشة استجوابه ثم يجيب عضو السلطة التنفيذية المختص، فإذا اكتفى المستجوب بالجواب اعتبر الموضوع منتهياً، وإذا لم يكتف المستجوب يعطى حق الكلام قبل غيره لمدة ربع ساعة للرد على جواب السلطة التنفيذية[٣]. وإذا أصر المستجوب على عدم الاكتفاء بالاستجواب بعد المناقشة، كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة[٤].

ويملك المستجوب حق استرداد استجوابه في كل وقت وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد، وتكون النتيجة ذاتها إذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطي السلطة التنفيذية فيها الجواب على استجوابه حيث يعتبر أنه استرده ما لم يتبناه غيره[٥].

---

[١] المادة ١٣٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٢] المادة ١٥٢ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٣] المادتان ١٥٤ و١٥٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٤] المادة ١٥٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

[٥] المادة ١٥٣ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

سادساً: حجب الثقة

تعتبر الحكومة مسؤولة جماعياً وإفرادياً أمام مجلس الشعب، لأن الوزراء يتحملون جماعياً تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة، ويتحمل كذلك كل وزير على حدا إفرادياً تبعة سياسة وزارته. ولهذا يعتبر حجب الثقة أخطر وسيلة رقابية يملكها مجلس الشعب في مواجهة الحكومة لأنه يؤدي إلى إقالتها. وبسبب خطورة هذه الوسيلة الرقابية فقد ذهب الدستور والنظام الداخلي لمجلس الشعب إلى تحديد شروط وإجراءات ممارستها.

ووفقاً لأحكام المادة السابعة والسبعون من دستور ٢٠١٢، يشترط لحجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء توافر ثلاثة شروط وهي:

- أن يسبق حجب الثقة وجود استجواب موجه إلى الوزارة أو أحد الوزراء.
- أن يكون تقديم الطلب باقتراح حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء مزيلاً بتوقيع خمس أعضاء مجلس الشعب.
- موافقة أغلبية عدد أعضاء مجلس الشعب على ذلك.

وإذا ما توافرت في طلب حجب الثقة هذه الشروط، يبلغ رئيس مجلس الشعب الطلب إلى رئيس الوزراء والوزير المعني، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه. ويحق للوزارة أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه طلب تأجيل مناقشة حجب الثقة مدة لا تتجاوز الثلاثة أيام[١]. وبعد الانتهاء من المناقشة يعرض حجب الثقة على التصويت، وإذا كانت النتيجة هي موافقة أغلبية أعضاء المجلس يُقر حجب الثقة، ويتوجب على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية ويتوجب كذلك على الوزير المحجوب الثقة عنه القيام بالأمر نفسه[٢]، ويبلغ رئيس مجلس الشعب رئيس الجمهورية بقرار حجب الثقة[٣] ليتولى هذا الأخير اتخاذ المرسوم المناسب.

---

[١] المادة ١٥٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

[٢] الفقرة ٢ من المادة ٧٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ١٥٩ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

الفرع الثالث

الاختصاص الحصري لمجلس الشعب

بالإضافة إلى إقرار القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية، خص دستور ٢٠١٢ مجلس الشعب بسلطة ممارسة بعض الاختصاصات الأخرى دون غيره. وتتجلى تلك الاختصاصات بسلطة مجلس الشعب بإقرار الموازنة العامة للدولة، والمراسيم التشريعية، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والعفو العام.

أولاً: إقرار الموازنة العامة للدولة

لقد ذكرنا سابقاً أن الدستور السوري لم يحدد مجالاً تشريعياً معيناً لمجلس الشعب حيث يستطيع المجلس تنظيم كل ما يراه ضرورياً بقانون هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فقد سمح الدستور لرئيس الجمهورية أن يمارس سلطة التشريع نيابة عن المجلس على سبيل الاستثناء وفي حالات محددة، سنتحدث عنها لاحقاً، دون أن يحدد له أيضاً مجالاً معيناً، بمعنى أن رئيس الجمهورية من حيث المبدأ يستطيع دستورياً أن ينوب عن مجلس الشعب في التشريع في كل المجالات. ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً فقد استثنى الدستور منه بعض المواضيع لأهميتها وخص تنظيمها بقانون من قبل مجلس الشعب فقط دون غيره، ومن هذه المسائل موضوع إقرار الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي[١].

يتميز قانون الموازنة العامة عن غيره من القوانين الأخرى التي يقرها مجلس الشعب بخصوصية إجراءات إقراره وأنه قانون مؤقت يقر لمدة عام واحد، وأنه كذلك لا يمكن تقديمه إلا بمشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية. وقد نص دستور ٢٠١٢ على أنه لكل سنة مالية موازنة واحدة يحدد بدايتها وطريقة إعدادها القانون، وأنه يتوجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية[٢]. ويصوت المجلس على الموازنة باباً باباً، ولا تعد الموازنة نافذة إلا إذا أقرها المجلس، وإذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يُعمل بموازنة السنة

---

[١] الفقرة ٤ من المادة ٧٥ من دستور ٢٠١٢.
[٢] المادة ٧٩ من دستور ٢٠١٢.

السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، وليس للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد في تقدير مجموع الإيرادات أو النفقات[١]، ولكن بعد إقرار الموازنة يجوز للمجلس أن يقر قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة وموارد لها[٢].

ولا تقتصر مهمة مجلس الشعب على إقرار الموازنة العامة للدولة، بل تمتد أيضاً إلى كيفية تنفيذها. فيتوجب عرض الحسابات الختامية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع الحساب بقانون، ويطبق على قطع الحساب ما يطبق على الموازنة في الإقرار[٣] .

ثانياً: إقرار المراسيم التشريعية

ينفرد مجلس الشعب أيضاً دون غيره بسلطة إقرار المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية وفقاً للمادة الثالثة عشرة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ التي تعطيه سلطة التشريع في خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً، حيث تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. ويملك مجلس الشعب الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة بشرط أن لا تقل هذه النسبة عن أكثرية أعضائه المطلقة، ومن دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي. أما إذا لم يُلغ المجلس أو يُعدل هذه المراسيم فإنها تعد مُقرة حكماً.

ثالثاً: إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية

إذا ما كان للسلطة التنفيذية صلاحية إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، فإن مجلس الشعب ينفرد بسلطة إقرار بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية. والمعاهدات

---

[١] المادة ٨٠ من دستور ٢٠١٢.
[٢] المادة ٨١ من دستور ٢٠١٢.
[٣] المادة ٨٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الدولية التي يقرها مجلس الشعب هي 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[١].

ويحيل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب مشروعات قوانين التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المذكورة أعلاه، ويتلى البيان الخاص بهذه المعاهدات والاتفاقيات ويحال في أول جلسة إلى اللجنة المختصة، وللمجلس بعد ورود تقرير اللجنة إليه أن يوافق عليها أو يرفضها أو يؤجل النظر فيها وليس له أن يعدل في نصوصها، وفي حالة الرفض أو التأجيل يبلغ رئيس الجمهورية الأسباب التي أدت إلى الرفض أو التأجيل. ولا تخضع مواد المعاهدات والاتفاقيات إلى المناقشة والتصويت مادة مادة وإنما يتم رفضها أو إقرارها بشكل إجمالي. أما الاتفاقيات والمعاهدات الأخرى التي أقرتها السلطة التنفيذية والتي لا تدخل ضمن تلك التي تتطلب التصديق من مجلس الشعب، فإنه لا يُطلب إقرارها من قبل مجلس الشعب إذ يحيلها رئيس الجمهورية إلى المجلس، ويتلى البيان الخاص بها في أول جلسة وتودع مكتب المجلس[٢].

رابعاً: إقرار العفو العام

لقد خص دستور ٢٠١٢ في مادته الخامسة والسبعون في الفقرة السابعة مجلس الشعب بسلطة إقرار العفو العام في حين أسند في مادته السادسة بعد المائة لرئيس الجمهورية سلطة منح العفو الخاص. ويختلف العفو العام عن العفو الخاص في أن العفو العام يصدر بقانون يتضمن إعفاء فئة غير محددة من المحكومين من العقوبة أو جزء منها ضمن شروط محددة، بينما يتناول العفو الخاص إعفاء محكوم أو محكومين محددين بأسمائهم من تنفيذ عقوبتهم أو استبدالها بعقوبة أخف بناءً على طلب المحكوم عليهم.

---

[١] الفقرة ٦ من المادة ٧٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] المادة ١١٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ويرتبط إصدار العفو العام عادةً بمناسبات وطنية أو سياسية، أو مراعاة لظروف اقتصادية أو اجتماعية[1]. وبالرغم من أن الدستور أوكل إلى مجلس الشعب مهمة إقرار العفو العام، إلا أن العرف الدستوري في سورية جرى على ممارسة رئيس الجمهورية لهذه المهمة باستمرار من خلال إصدار مراسيم تشريعية تتضمن عفواً عاماً، مما يدعونا للتأكيد على قيام عرف دستوري معدل بالإضافة في سورية من شأنه نقل صلاحيات إقرار العفو العام من مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية.

ويضاف إلى هذه الاختصاصات الحصرية لمجلس الشعب ما أقرته المادة الخامسة والسبعون في الفقرة الثامنة حين أعطت للمجلس الحق بقبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها، وكذلك إقرار خطط التنمية بموجب الفقرة الخامسة من ذات المادة المذكورة.

UNIVERSITY OF ALEPPO

[1]) إبراهيم هندي – سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية

لقد أوضحنا سابقاً أن دستورنا لعام ٢٠١٢ مزج ما بين سمات النظام البرلماني وسمات النظام الرئاسي ومن بينها ثنائية تكوين السلطة التنفيذية التي تعتبر إحدى دعائم النظام البرلماني، وذلك عندما وزع الدستور مهام السلطة التنفيذية ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وفصل بينهما. ولكن إذا كان دستورنا لعام ٢٠١٢ قد ساير النظام البرلماني من حيث ثنائية تكوين السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فإن ذلك قد اقتصر على شكل هذه السلطة فقط ولم يتعداها إلى المضمون. فخلافاً لطبيعة الأنظمة البرلمانية التي تجعل من رئيس الدولة حاكماً شكلياً بدون سلطات فعلية، بحيث يسود ولا يحكم، ويتم تركيز السلطة التنفيذية الفعلية في يد الحكومة، نجد أن دستورنا لعام ٢٠١٢ قد منح رئيس الجمهورية سلطات فعلية تكاد تقترب من صلاحيات رئيس الجمهورية في الأنظمة الرئاسية إن لم تكن تماثلها لا بل وقد تتفوق عليها.

وقد نظم دستور ٢٠١٢ كيفية تشكيل السلطة التنفيذية وحدد مهامها وصلاحياتها في الفصل الثاني من الباب الثالث، فنظم أولاً مؤسسة رئاسة الجمهورية من خلال المواد من ٨٣ إلى ١١٧ (المطلب الأول)، بينما كرس المواد من ١١٨ إلى ١٣١ لتنظيم المؤسسة التنفيذية الثانية المتمثلة بمجلس الوزراء (المطلب الثاني).

المطلب الأول

رئيس الجمهورية

تتميز الأنظمة الجمهورية بأن رئيس الدولة فيها يصل إلى الحكم عن طريق الانتخاب، وتتبع الأنظمة الجمهورية في اختيار رئيسها طرق مختلفة منها، الطريق البرلماني وذلك عندما يتولى البرلمان مسؤولية اختيار رئيس الجمهورية دونما مشاركة من

الشعب كما هو الحال في لبنان[1] والعراق، ومنها الطريق الشعبي بحيث يتولى الشعب اختيار الرئيس عن طريق الانتخاب كما في فرنسا[2] ودول أخرى. أما بالنسبة لسورية، فإذا كان دستور ١٩٧٣ قد اختار أسلوباً خاصاً في اختيار رئيس الجمهورية يجمع ما بين الطريق البرلماني والطريق الشعبي إلى حد ما وذلك عندما اشترط موافقة مجلس الشعب أولاً على شخص المرشح من قبل القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي لرئاسة الجمهورية ومن ثم عرض الترشيح على الشعب عن طريق الاستفتاء للموافقة على هذا المرشح أو رفضه، فإن دستور ٢٠١٢ استبدل هذا الأسلوب بأسلوب جديد أكثر ديمقراطية ويماثل ما هو متبع في الدول الغربية. وبناءً عليه سنبحث أولاً في نظام انتخاب رئيس الجمهورية في سورية وولايته (الفرع الأول)، ومن ثم سنتطرق للبحث في صلاحياته في كل المجالات (الفرع الثاني)، لنتحدث أخيراً عن مسؤوليته (الفرع الثالث).

الفرع الأول

نظام انتخاب رئيس الجمهورية وولايته

لقد أدخل دستور ٢٠١٢، مقارنة مع دستور ١٩٧٣، تعديلات جوهرية على نظام انتخاب رئيس الجمهورية في سورية بينما اقتصر الأمر فيما يتعلق بولايته على تحديد عدد مرات الولاية التي يحق له توليها.

أولاً: نظام انتخاب رئيس الجمهورية

يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً[3]، وينتخب الرئيس من

---

[1] **ينتخب رئيس الجمهورية اللبناني بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي ذلك.**

[2] **يتم انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا بطريقة الاقتراع المباشر من قبل الشعب من بين المرشحين وبالأغلبية المطلقة، وفي حال عدم تحققها أي عدم تمكن أي من المرشحين من الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين ٥٠%+١، يتم الانتقال إلى المرحلة الثانية وينتقل إليها المرشحان الأولان اللذان حصلا على أعلى نسبة أصوات في الدور الأول، ليفوز أحدهما بنتيجة الاقتراع بمنصب رئاسة الجمهورية.**

[3] **- الفقرة ١ من المادة ٨٥ من دستور ٢٠١٢.**

الشعب مباشرة من بين الأشخاص الذين قُبل ترشحهم لهذا المنصب من قبل المحكمة الدستورية العليا. وقد بينت أحكام دستور ٢٠١٢ شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وآلية الترشح لهذا المنصب، وكذلك الأسلوب الانتخابي الواجب إتباعه في ذلك، وقد تم تطبيق هذه الأحكام في الانتخابات الرئاسية التي جرت في حزيران لعام ٢٠١٤والتي تم فيها انتخاب الدكتور بشار الأسد رئيساً لمدة سبع سنوات.

١-شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية: لقد تم تحديد هذه الشروط في المادة الرابعة والثمانون من دستور ٢٠١٢ والمادة ثلاثون من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤، وفي المادة ثماني عشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠١٤، وقد تميزت هذه الشروط بأنها جاءت أكثر دقة وشدة من تلك التي كان قد نص عليها دستور ١٩٧٣. وتتعلق هذه الشروط بالسن والجنسية والأهلية والإقامة والدين على النحو التالي:

١-شرط السن: لا يوجد سن معين تتفق عليه دساتير الدول المختلفة وتشترطه فيمن يرشح نفسه لتولي منصب رئاسة الجمهورية. ففي فرنسا مثلاً، حدد نظامها الانتخابي سن من يرشح نفسه لرئاسة الجمهورية أن يكون قد أتم ثلاثة وعشرون عاماً[١]، بينما اشترط دستور الولايات المتحدة الأمريكية أن يكون قد بلغ المرشح لرئاسة الجمهورية سن الخامسة والثلاثين[٢]، في حين لم يشر الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ إلى سن المرشح للرئاسة وإنما نص على أنه "لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة"[٣]، وبالعودة إلى قانون الانتخابات اللبناني لعام ٢٠٠٠ نجد أنه قد اشترط في المرشح للرئاسة أن يكون بالغاً الخامسة والعشرين من عمره[٤]. أما فيما يتعلق بسورية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والثمانون من دستور ٢٠١٢ على أن يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية "متماً الأربعين عاماً من عمره" في بداية العام الذي

---

[1]) **art. L. 127du code électoral français**.

[٢]) **– البند الخامس من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي.**

[٣]) **– المادة ٤٩ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.**

[٤]) **– المادة ٦ من قانون الانتخابات اللبناني الصادر في ٢٠٠٠/١/١٣.**

يجري فيه الانتخاب حسب الفقرة آ من المادة ثلاثون من قانون الانتخابات، بعد أن كان محددة بأربعة وثلاثين عاماً في دستور ١٩٧٣[١].

ولا شك أن رفع سن الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية يتوافق مع أهمية هذا المنصب وحجم الأعباء الملقاة على عاتق الرئيس، لذلك فإننا نؤيد رفع سن الترشيح لرئاسة الجمهورية، فكلما زاد السن زادت ضمانات توفر النضج والخبرة والمقدرة على تحمل هذه الأعباء على أن لا يبالغ المشرع في رفع السن لأن الشخص كلما تقدمت به السن مال إلى المحافظة وقل بالتالي نشاطه وهذا لا يتناسب مع منصب رئيس الجمهورية. وإذا كانت بعض الدساتير تحدد سناً مخفضة نسبياً في المرشح لرئاسة الدولة، فمن النادر أن نجد شخص قد نجح في الوصول إلى سدة الحكم في تلك السن. فمثلاً إذا كان النظام الانتخابي في فرنسا قد حدد سن المرشح بإتمامه الثلاثة والعشرين عاماً، فإننا لا نجد في تاريخ الحياة السياسية في فرنسا من وصل لمنصب رئاسة الجمهورية وكان سنه أقل من أربعين عاماً.

٢-***شرط الجنسية:*** وهو شرط طبيعي لأنه لا يمكن لنا أن نتصور أن تكون رئاسة الدولة لشخص لا ينتمي إليها أو لا يعتبر من رعاياها. وبالتالي لا يمكن قبول الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية من قبل الأجنبي أو الوطني الذي جرد من جنسيته لسبب ما. وغالباً ما تتشدد الدساتير في موضوع شرط الجنسية بالنسبة للراغبين في الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية كضمان لوطنية هذا المرشح وإخلاصه للبلد الذي يطمح في قيادته، فمنها من يشترط في المرشح أن يكون وطنياً حصراً بالولادة كما هو الحال في الدستور الأمريكي، ومنها من يشترط في الوطني المتجنس مضي مدة زمنية طويلة على اكتسابه الجنسية قبل الترشح للرئاسة. ففي فرنسا لا يقبل ترشيح المتجنسين للرئاسة إلا بعد مضي عشر سنوات على اكتسابهم الجنسية الفرنسية، وهو ما يماثل تماماً ما هو مطلوب في المرشح للرئاسة في لبنان. أما الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣ فإنه لم يكن واضحاً تماماً بالنسبة لشرط الجنسية حيث اكتفى بالنص على أنه "يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن

---

[١] علماً أن الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ كان قد حدد في نصه الأساسي عمر المرشح لرئاسة الجمهورية بأربعين عاماً، إلا أنه خفض إلى أربعة وثلاثون عاماً بموجب التعديل الثالث للدستور الذي جرى في ١٠ حزيران ٢٠٠٠.

يكون عربياً سورياً" دون تحديد فيما إذا كان يتوجب في المرشح أن يكون سورياً بالولادة أو يمكن أن يكون بالتجنس، كما أنه لم يشترط مضي مدة زمنية معينة على اكتساب الجنسية السورية قبل الترشح لمنصب الرئاسة[1].

أما بخصوص موقف دستورنا لعام ٢٠١٢ من شرط الجنسية، فإننا نراه أكثر حرصاً وتشدداً من كل الدساتير في الدول المذكورة أعلاه، فقد اشترط البند الثاني من المادة الرابعة والثمانون في المرشح لرئاسة الجمهورية "أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة" وهو ما نصت عليه أيضاً الفقرة ب من المادة ٣٠ من قانون الانتخابات العامة وكذلك الفقرة ب من المادة ١٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا. ويتضح من هذا النص أن دستور ٢٠١٢ لم يكتف بأن يكون المرشح سورياً بالولادة على غرار الدستور الأمريكي بل ذهب إلى أبعد من ذلك عندما اشترط في المرشح أن يكون أبواه سوريين بالولادة أيضاً. وبالتالي، إذا كان أبوا المرشح أو أحدهما قد اكتسب الجنسية السورية بالتجنس فإن ذلك سيكون سبباً مانعاً لترشحه لرئاسة الجمهورية مهما كانت المدة الماضية على اكتسابهما أو اكتساب أحدهما الجنسية السورية حتى وإن بلغت تلك المدة خمسين عاماً أو أكثر على سبيل الافتراض.

وانسجاماً مع هذا الشرط فقد حظرت المادة الثانية والخمسون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ والفقرة ومن المادة ٣٠ من قانون الانتخابات العامة والفقرة ومن المادة ١٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا على المرشح أيضاً إمكانية تمتعه بأية جنسية أخرى، وفي هذه الحالة فإن على الراغب في الترشيح، إذا ما كان حاملاً لجنسية أخرى غير السورية، أن يتخلى عن جنسيته الأجنبية أو يتراجع عن طلبه للترشح وإلا سيعتبر طلبه للترشح غير مقبول من قبل المحكمة الدستورية العليا.

وعلى ما يبدو فإن دستور ٢٠١٢ لم يكتف بشرط الجنسية بالولادة في المرشح وفي أبويه فقط، بل مد شرط الجنسية إلى زوجة المرشح وذلك عندما اشترط في الراغب في الترشح أن "لا يكون متزوجاً من غير سورية". وبالتالي إذا كانت زوجة الراغب في الترشح غير سورية فإن ذلك سيشكل أيضاً مانعاً لترشحه. ولكن لم يحدد النص السابق إذا ما

---

[1]) **المادة ٨٣ من الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣.**

كان يتوجب على الزوجة أن تكون سورية بالولادة أم يمكن أن تكون سورية بالتجنس، ونرى من عمومية النص أنه لا يشترط في الزوجة أن تكون سورية بالولادة بل يمكن أن تكون سورية بالتجنس وبغض النظر عن مدة اكتسابها لها، كما لم يبين الدستور فيما إذا كانت يجب أن تحمل الجنسية السورية فقط أم يمكن أن تحمل جنسية أو جنسيات أخرى إلى جانب الجنسية السورية.

٣-شرط الإقامة: وهو شرط جديد أضافه دستور ٢٠١٢ في من يرغب في الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية ولم يكن موجوداً في دستور ١٩٧٣. فلم يكتف دستور ٢٠١٢ بشرط الجنسية السورية بالولادة في المرشح فقط وإنما أضاف إلى ذلك وجوب إقامته في سورية قبل تقديم طلب الترشح، فنص البند الخامس من المادة الرابعة والثمانون من الدستور والفقرة هاء من المادة ٣٠ من قانون الانتخابات العامة على أنه يشترط في المرشح أن "يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية لمدة لا تقل عن عشرة سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح". وبهذا الشرط يكون دستور ٢٠١٢ قد حاكى الدستور الأمريكي الذي اشترط في المرشح ضرورة إقامته في الولايات المتحدة مدة أربعة عشر عاماً. ولكننا نرى وكما هو واضح من النص أن دستورنا كان أكثر تشدداً من الدستور الأمريكي مرة أخرى وذلك عندما اشترط أن تكون إقامة المرشح في سورية متصلة عند تقديم طلب الترشيح وهو ما لم يشترطه الدستور الأمريكي. بمعنى أنه إذا تحقق في المرشح شرط الجنسية ولكنه كان مقيماً خارج سورية عند تقديم طلبات الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية، فإن طلبه للترشح سيكون غير مقبول مهما كانت مدة إقامته السابقة في بلده سورية، كما أن طلبه للترشح ولو كان مقيماً لمدة ١٠ سنوات أو أكثر لن يحالفه القبول إذا كانت إقامته متقطعة لأن الدستور يشترط أن تكون الإقامة متصلة.

٤-شرط الأهلية: وهو شرط منطقي وطبيعي تشترطه جميع الدساتير بدون استثناء في الراغبين للترشح لرئاسة الدولة وحتى بالنسبة للوظائف السياسية الأقل أهمية من هذا المنصب. فلا يمكن أن نتصور أن يقبل ترشيح شخص لقيادة الدولة وهو لا يملك القدرات العقلية التي تمكنه من التصرف كإنسان أو أن يكون قد حكم عليه بجرم جرده من حقوقه السياسية أو المدنية كحق الانتخاب والترشح للمناصب السياسية. وفي هذا الإطار نصت المادة الرابعة والثمانون في بندها الثالث من دستور ٢٠١٢ والفقرة ج من المادة ٣٠ من

قانون الانتخابات العامة، على أنه يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية "أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير محكوم بجرم شائن ولو رد إليه اعتباره". وبالتالي كل من جرد من حقوقه المدنية والسياسية أو كان محكوماً عليه بجرم شائن فإن طلب ترشحه لمنصب رئاسة الجمهورية لن يقبل وإن توفرت فيه بقية الشروط الأخرى المطلوبة لتولي هذا المنصب.

يجدر التنويه إلى أن الفقرة /ز/ من المادة ثلاثون من قانون الانتخابات وذات الفقرة من المادة الثامنة عشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا اشترطت في المرشح أن لا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب وهو برأينا شرط زائد ولا فائدة منه وكان من الأجدر بالمشرع عدم وضعه لأن الشرط الحالي الذي نحن بصدده يستغرقه ويستوعبه ذلك أن حق الانتخاب هو من الحقوق السياسية. كما أن الفقرة /ح/ من المادة ثلاثون من قانون الانتخابات والفقرة نفسها من المادة ثماني عشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا تشترط أن لا يكون المرشح لرئاسة الجمهورية محروماً من الحقوق السياسية. بمعنى أخر، أن الحرمان من الحقوق السياسية يعني أيضاً الحرمان من حق الانتخاب، الأمر الذي يؤكد عدم ضرورة وضع شرط أن لا يكون المرشح محروماً من حق الانتخاب.

٥-شرط الدين: تختلف دساتير الدول فيما بينها في موضوع اشتراط اعتناق المرشح لرئاسة الدولة لديانة محددة من عدمه. فلم يرد في الدستور الأمريكي وكذلك الفرنسي أي شرط من هذا القبيل، بينما توجد في لبنان قاعدة عرفية تشترط في المرشح أن يكون مسيحياً مارونياً. أما في سورية، فبالإضافة إلى الشروط السابقة، فقد حدد البند الأول من المادة الثالثة من دستور ٢٠١٢ بأن يكون "دين رئيس الدولة الإسلام". وقد أثار هذا الشرط في الحقيقة نقاشاً طويلاً وجدالاً ما بين أعضاء اللجنة التي صاغت مشروع الدستور، بين مؤيد لهذا الشرط ومعارض له إلى أن تم إقراره بالأغلبية من قبل اللجنة. وبالرغم من أن هذا الشرط لم يرد ضمن مجموعة الشروط التي ذكرتها المادة الرابعة والثمانون من الدستور من أجل الترشح لرئاسة الجمهورية، إلا أنه يعتبر شرط أساسي يتوجب تلبيته من قبل الراغب بالترشح، لأن المادة الثالثة تعتبر جزء لا يتجزأ من وثيقة الدستور وتتمتع بنفس قوة الإلزام التي تتمتع بها بقية أحكام الدستور. وبالتالي إذا ما كان الراغب بالترشيح غير مسلم فإنه ليس أمامه سوى دخوله في دين الإسلام.

٢- **آلية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية:** تختلف آلية الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية التي نص عليها دستور ٢٠١٢ اختلافاً كلياً عن تلك التي أقرها الدستور السابق. ففي ظل الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣ لم يكن بوسع أي مواطن إبداء رغبته في الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية وإن توافرت فيه الشروط المطلوبة لذلك، لأن سلطة اقتراح اسم المرشح لهذا المنصب كانت محصورة بالقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي باعتباره الحزب القائد للدولة والمجتمع. فالقيادة القطرية كانت هي الجهة الوحيدة المخولة دستورياً بتحديد اسم المرشح لرئاسة الجمهورية وإحالته إلى مجلس الشعب ليوافق عليه، وفي حال عدم موافقة مجلس الشعب على المرشح المقترح يعاد الترشيح إلى القيادة القطرية لتحديد اسم آخر من قبلها وهكذا دواليك، وفي حالة موافقة مجلس الشعب على اسم المرشح يطرح الترشيح على الشعب للاستفتاء عليه. أما في ظل دستور ٢٠١٢ فقد أصبح المجال مفتوحاً أمام كل من تتوافر فيه شروط الترشيح المشار إليها آنفاً ولم يعد للقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي أي دور في هذا الموضوع وأصبحت المحكمة الدستورية العليا هي الجهة المخولة بقبول طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية أو رفضها بعد دراستها.

وبموجب أحكام المادة الخامسة والثمانون من دستور ٢٠١٢ يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً (أيضاً الفقرة آ من المادة ٣٣ من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤) . بمعنى أن رئيس مجلس الشعب يملك ما بين هاتين المدتين شهراً واحداً يختار فيه اليوم المناسب وفق سلطته التقديرية لتوجيه الدعوة لانتخاب رئيس الجمهورية آخذاً بعين الاعتبار فترة تقديم طلبات الترشيح والانتخاب. وبعد إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس يستطيع كل من يجد في نفسه الرغبة في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية وكانت شروط الترشيح متوافرة فيه، تقديم طلبه بالترشح إلى المحكمة الدستورية العليا، ويسجل هذا الطلب في سجل خاص وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس. وقد فرضت المادة المذكورة أعلاه على عاتق الراغب بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية ضرورة الإيفاء بإجراء إضافي أو بالأحرى شرط إضافي يتمثل في ضرورة الحصول على موافقة عدد من أعضاء مجلس الشعب من أجل قبول طلبه، فلا يقبل طلب

الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من قبل خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، ولا يجوز في المقابل أن يمنح عضو مجلس الشعب تأييده إلا لمرشح واحد[1]. ولهذا فقد أوجبت الفقرة ب من المادة ٣٣ من قانون الانتخابات العامة على طالب الترشيح أن يعلم عن رغبته في ترشيح نفسه لمجلس الشعب كي يتسنى لعضو المجلس اختيار المرشح الذي يرغب بتأييده. ونرى أن الغاية من هذا الإجراء هو استبعاد الترشيحات غير الجدية وتعظيم فرص المرشحين الذين يحظون فعلياً بقاعدة وطنية عريضة. ولكن في المقابل قد يُؤخذ على هذا الإجراء أنه قد يؤدي إلى الحد من عدد المرشحين لرئاسة الجمهورية وحصر المنافسة بين مرشحين قلائل. فلو أخذنا بعين الاعتبار عدد أعضاء مجلس الشعب حالياً، والمحدد ب ٢٥٠ عضواً، وعدم جواز توقيع عضو المجلس سوى لمرشح واحد، فإن العدد الأعظمي للمرشحين سيبلغ سبعة فقط، بل يمكن أن يكون عدد المرشحين أقل من ذلك في حالة عدم استطاعة بعض الراغبين في الترشح الحصول على تأييد هذا العدد من أعضاء مجلس الشعب، لأن أعضاء مجلس الشعب غير ملزمين بذلك، فهم يستطيعون أن يمتنعوا عن منح تأييدهم للراغبين بالترشيح.

وبعد انتهاء مدة العشرة أيام، أي مدة تقديم وتسجيل طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية لدى المحكمة الدستورية العليا، تقوم المحكمة المذكورة بدراسة الطلبات ويتوجب عليها البت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها. وإذا 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. ويتضح لنا من هذا النص أنه لا بد من قبول طلبي ترشيح على الأقل من قبل المحكمة الدستورية العليا للاستمرار في العملية الانتخابية وإلا لن تكون الانتخابات صحيحة، لأنه لو أُكتفي بقبول طلب ترشيح واحد فلن تُجرى انتخابات ولأن الدستور وقانون الانتخابات العامة أوجبا على رئيس مجلس الشعب فتح باب الترشيح مجدداً في الحالة التي يقبل فيها مرشحاً واحداً.

---

[1] نرى أن مثل هذا الإجراء مطلوباً أيضاً في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية في فرنسا ، حيث يجب على المرشح الحصول على توقيع ٥٠٠ عضواً منتخباً في المجالس النيابية في ٣٠ إقليم أو تجمع من تجمعات ما وراء البحار على أقل تقدير، وذلك بدون أن يتخطى عدد هؤلاء الموقعين في كل إقليم عشر العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين فيه.

٣-أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية: بعد دراسة طلبات الترشيح والتأكد من استيفاء المتقدمين لشروط وإجراءات الترشح في غضون الخمسة أيام التالية لانتهاء مدة تقديمها على الأكثر تتولى المحكمة الدستورية العليا بأسماء المقبول ترشحهم وتقوم بإعلان هذه القائمة بالنشر في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين قبل ١٥ يوماً على الأقل من اليوم المحدد للاقتراع[١]. وكما نوهنا آنفاً فإنه من أجل الانتقال إلى العملية الانتخابية لا بد من قبول طلبي ترشيح على الأقل. وقد اختار دستور ٢٠١٢ أسلوباً انتخابياً لرئاسة الجمهورية قريباً، بل يماثل في الحقيقة، الأسلوب المتبع في انتخابات رئاسة الجمهورية في فرنسا[٢]. ويقوم هذا الأسلوب على أساس انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة ويمكن أن يكون على مرحلة كما يمكن أن يجري على مرحلتين. ومن أجل الفوز بمنصب رئاسة الجمهورية من أول جولة يجب أن يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الذين شاركوا في الانتخاب، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب في الجولة الثانية خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم، وتُعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب[٣]. ومن الواضح من هذا الأسلوب، أن انتخاب رئيس الجمهورية في سورية قد ينتهي حكماً من المرحلة الأولى في حالتين: في حالة حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة من الأصوات بغض النظر عن عدد المرشحين المتنافسين، وفي حالة ما إذا اقتصرت الانتخابات على مرشحين أثنين فقط، لأن فوز أحدهما سيعني حصوله على الأغلبية المطلقة حكماً.

ولا يعتبر إعلان نتائج الانتخابات من قبل مجلس الشعب نهائياً حيث يمكن الطعن بهذه النتائج أمام المحكمة الدستورية العليا التي منحها الدستور اختصاص النظر في الطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية. وتقدم هذه الطعون من قبل المرشح

---

[١])المادة ٣٦ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥ لعام ٢٠١٤.

[٢]) وفق المادة السابعة من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ينتخب الرئيس بالأغلبية المطلقة من الأصوات المشاركة بالاقتراع، وإذا لم تتحقق هذه النسبة يُلجأ إلى مرحلة ثانية خلال الأربعة عشر يوماً، يتقدم إليها المرشحان اللذان حصلا على أكبر عدد من أصوات المقترعين في الدور الأول.

[٣]) البند الثالث من المادة ٨٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الخاسر في الانتخابات خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة الدستورية العليا بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون[١]. ويؤدي رئيس الجمهورية المنتخب أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه، القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور[٢].

ثانياً: ولاية رئيس الجمهورية

يُنتخب رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية لمدة زمنية معينة تختلف مدتها من دولة لأخرى، وقد حدد دستور ٢٠١٢ مدة ولاية رئيس الجمهورية وانتهائها، كما نظمت أحكامه حالات شغورها وتجديدها وتمديدها.

١-مدة الولاية وانتهاؤها: تتفاوت مدة ولاية رئيس الجمهورية من دولة لأخرى، فهي في فرنسا ولبنان محددة بخمس سنوات بينما حددت في الولايات المتحدة بأربع سنوات، في حين حددها دستور ٢٠١٢ في سورية بسبع سنوات وهي نفس المدة التي كان قد حددها الدستور السابق لعام ١٩٧٣. فقد نصت المادة الثامنة والثمانون من دستور ٢٠١٢ على أن " يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم...". وإذا ما قُورنت المدة التي حددها الدستور لولاية رئيس الجمهورية بالمدد المحددة في الجمهوريات الأخرى التي أشرنا إليها آنفاً، فإن هذه المدة تعتبر طويلة نسبياً. ولكننا نراها مع ذلك منطقية ومبررة وذلك بالنظر إلى حجم الصلاحيات والسلطات التي يملكها رئيس الجمهورية كما هو الحال في سورية، إذ يحتاج الرئيس إلى فترة زمنية معقولة لاكتساب الخبرة في إدارة شؤون البلاد، وقد لا تتبلور حنكته في الحكم وإدارة شؤون البلاد إلا في السنوات الأخيرة من ولايته ولكي يسمح له بتنفيذ برنامجه الانتخابي ووعوده التي قطعها للشعب. في حين نرى أن طول مدة الولاية الرئاسية قد لا يكون مبرراً في الجمهوريات التي تطبق النظام البرلماني والتي تقتصر فيها صلاحيات الرئيس على الشكليات دون أن يكون له دور حقيقي في إدارة شؤون الدولة، ففي هذه الأنظمة يسود الرئيس ولا يحكم.

---

[١] **البند الثاني من المادة ٨٩ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[٢] **المادة ٩٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

ويتقاضى رئيس الجمهورية خلال فترة ولايته كل ما يتطلبه منصب الرئاسة من مخصصات ومزايا. وقد نصت على ذلك المادة الخامسة والتسعون من الدستور حيث " يُحدد بقانون ما يقتضيه منصب رئيس الجمهورية من المراسم والميزات، كما تحدد مخصصاته بقانون".

وفي المقابل، يمكن أن تنتهي ولاية رئيس الجمهورية في حالات متعددة وذلك بشكل طبيعي أو غير طبيعي، وبإرادة الرئيس أو حتى بدون إرادته. ومن حيث المبدأ تنتهي ولاية الرئيس بانتهاء مدتها بشكل طبيعي، أي بانقضاء مدة سبعة أعوام وانتخاب رئيس جديد للدولة. ولكن يمكن أن تنتهي ولاية الرئيس أيضاً بإرادته قبل انتهاء أجلها عن طريق الاستقالة، فقد سمحت المادة الرابعة والتسعون من الدستور لرئيس الجمهورية بتقديم استقالته من منصبه بموجب كتاب يوجهه إلى مجلس الشعب، فإذا وافق المجلس تنتهي الولاية الرئاسية. كما يمكن أن تنتهي الولاية بدون إرادة الرئيس في حالة الوفاة وكذلك في حالة إدانته بجرم الخيانة العظمى من قبل المحكمة الدستورية العليا.

٢-**شغور الولاية:** ينتخب رئيس الجمهورية من حيث المبدأ ليمارس ولايته كاملة، ولكن ما هو العمل ومن سيحل محله في حال غيابه مؤقتاً أو بشكل دائم. لقد عالج دستور ٢٠١٢ هذا الموضوع ووضع الحل، وميز ما بين حالة شغور منصب رئيس الجمهورية مؤقتاً كما في حالة المرض أو السفر أو الإجازة وبين حالة شغوره بشكل دائم كما في حالة الوفاة أو الاستقالة أو اتهامه بجرم الخيانة العظمى. ففي حالة قيام "مانع مؤقت يحول دون متابعة رئيس الجمهورية لممارسة مهامه أناب عنه نائب رئيس الجمهورية"[١]. ولكن لم يحدد النص من هو نائب الرئيس المقصود بذلك، لأنه قد يكون لرئيس الجمهورية أكثر من نائب، وترك النص للرئيس نفسه مهمة تحديد اسم النائب الذي سيتولى ممارسة مهام الرئاسة نيابة عنه وبشكل مؤقت.

---

[١] المادة ٩٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. نشير في هذا الصدد إلى عدم دقة التعبير الذي استخدمه الدستور وهو نائب رئيس الجمهورية وكان من الأفضل استخدام أناب عنه أحد نوابه إذ لو كان للرئيس نائب واحد لكان من الواجب أن يستخدم المشرع لفظ ينوب عنه وليس أناب عنه.

أما في حالة الشغور الدائم لمنصب رئيس الجمهورية، فقد كان دستور ٢٠١٢ أكثر دقة في معالجة هذا الموضوع، وبالتالي فإنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه "يتولى مهامه مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة". وإذا لم 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"[١]. ويتضح لنا من ذلك أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بشكل دائم فإن البديل لا يستطيع إكمال مدة الولاية حتى انتهاء أجلها على غرار ما هو موجود في الولايات المتحدة حيث يكمل نائب الرئيس مدة الولاية إلى نهايتها، حيث أوجب دستور ٢٠١٢ ألا تتجاوز مدة الإنابة تسعون يوماً من تاريخ شغور منصب الرئيس على أن تُجرى خلالها انتخابات رئاسية جديدة.

٣-تجديد الولاية وتمديدها: إذا ما كان رئيس الجمهورية ينتخب لولاية واحدة مدتها سبع سنوات، فهل تعتبر هذه المدة قابلة للتجديد أم للتمديد؟ في الحقيقة خلافاً للدستور السابق لعام ١٩٧٣ الذي أجاز إمكانية تجديد ولاية الرئيس لمرات غير محددة، ومحاكاة لدساتير الدول المتقدمة[٢] فقد قيد دستور ٢٠١٢ إمكانية تجديد الولاية الرئاسية بولاية واحدة تالية فقط، إذ نص على أنه " ..... لا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية"[٣]. ويتضح بنتيجة ذلك أنه لا مجال لأي شخص الاستمرار في الحكم إلى ما لا نهاية أو إلى الأبد، ولكن لا يوجد ما يمنع أن يعود رئيس دولة إلى الحكم من جديد في حالة انقطاعه عن الحكم لمدة ولاية واحدة بعد حكم ولايتين متتاليتين. ومما يجدر التنويه إليه أن هذا النص لن يطبق إلا اعتباراً من الانتخابات الرئاسية القادمة في ٢٠١٤

---

[١] **المادة ٩٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[٢] **على غرار فرنسا والولايات المتحدة وروسيا التي يقتصر فيها إمكانية تجديد الولاية الرئاسية بولاية واحدة فقط.**

[٣] **المادة ٨٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

وبالتالي لن يسري على الرئيس الحالي، الرئيس بشار الأسد الذي سمح له الدستور بالترشح لرئاسة الجمهورية من جديد بالرغم من توليه ولايتين سابقتين[١].

وفي المقابل، نجد أن دستور ٢٠١٢ قد أشار إلى حالتين تقران ضمناً بتمديد ولاية رئيس الجمهورية. تتجسد الحالة الأولى في حالة حل مجلس الشعب، فإذا ما حُلَّ مجلس الشعب خلال الفترة المحددة لانتخاب رئيس جديد للجمهورية، فإن رئيس الجمهورية القائم يستمر بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخاب المجلس الجديد وانعقاده، على أن ينتخب الرئيس الجديد خلال تسعين يوماً تلي تاريخ انعقاد هذا المجلس[٢]. ونعتقد أن هذه الحالة قد تمنح رئيس الجمهورية القائم سلاحاً خطيراً في يده وتمكنه من إطالة فترة حكمه من خلال إعاقة إجراء انتخابات رئاسية جديدة عن طريق استخدام صلاحياته الدستورية بحل مجلس الشعب في الفترة المحددة لانتخاب رئيس جديد. فحل مجلس الشعب في هذه الحالة يعطي الرئيس القائم مبرراً دستورياً للاستمرار في منصبه وعدم مغادرته لحين انتخاب مجلس شعب جديد وانعقاده الأمر الذي قد يطول بالرغم من انتهاء مدة ولايته. وتتجسد الحالة الثانية في حالة عدم انتخاب رئيس جديد للجمهورية، فإذا انتهت ولاية رئيس الجمهورية القائم ولم يتم انتخاب رئيس جديد يستمر رئيس الجمهورية القائم بممارسة مهامه حتى انتخاب الرئيس الجديد[٣]. وقد يتحقق ذلك في حالة مرور البلاد في ظروف استثنائية أو في حالة حرب أو إذا لم تقبل المحكمة الدستورية العليا سوى طلب ترشيح واحد لمنصب رئيس الجمهورية، فإنه في هذه الحالة لا تُجرى الانتخابات بل تعاد الدعوة من قبل رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس جمهورية من جديد وهكذا حتى يقبل طلبي ترشيح على الأقل من قبل المحكمة الدستورية العليا. ونرى أن تمديد ولاية رئيس الجمهورية في الحالة الثانية قد يكون مبرراً لأنه لا يجوز ترك سدة الرئاسة شاغرة وبالتالي

---

[١] جاء في المادة ١٥٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ "تنتهي مدة ولاية رئيس الجمهورية الحالي بانقضاء سبع سنوات ميلادية من تاريخ أدائه القسم الدستوري رئيساً للجمهورية، وله حق الترشح مجدداً لمنصب رئيس الجمهورية وتسري عليه أحكام المادة / ٨٨ / من هذا الدستور اعتباراً من الانتخابات الرئاسية القادمة ".

[٢] البند الأول من المادة ٨٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] البند الثاني من المادة ٨٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

لا يوجد ما يمنع من استمرار الرئيس القائم في ولايته لسبب لا يد له فيه حتى انتخاب رئيس جديد وبغض النظر عن المدة التي قد يستغرقها انتخاب الرئيس الجديد.

الفرع الثاني

صلاحيات رئيس الجمهورية

تظهر أهمية منصب رئيس الجمهورية والدور الذي يمكن أن يلعبه في الحياة السياسية في الدولة من خلال الصلاحيات الممنوحة له بموجب أحكام الدستور. وفي سورية منح دستور ٢٠١٢ على غرار الدستور السابق لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية صلاحيات فعلية وكبيرة في مختلف المجالات والتي قد يكون من شأنها أن تقلب التوازن ما بين السلطات لصالحه. وتكاد تقترب هذه الصلاحيات من صلاحيات الرئيس في الأنظمة الرئاسية إن لم تتفوق عليها وذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار صلاحيات الرئيس التشريعية وسلطته في حل البرلمان تلك السلطة التي لا يملك الرئيس في النظام الرئاسي مثيل لها. وتنسجم طبيعة هذه الصلاحيات وحجمها بدون شك مع الواجب الملقى على عاتق رئيس الجمهورية من حيث كونه الضامن لاحترام أحكام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة. وينفرد الرئيس بممارسة جزءاً من هذه الصلاحيات باستقلال تام عن مجلس الوزراء في حين يشترك مع هذا المجلس في ممارسة جزء آخر منها. وتتوزع صلاحيات رئيس الجمهورية ما بين المجالين التنفيذي الذي يعد المجال الأصلي له كونه يعد رئيساً للسلطة التنفيذية والتشريعي، إضافة لذلك فإنه يملك سلطات استثنائية.

أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي

لقد نصت المادة الثالثة والثمانون من دستور ٢٠١٢ على أنه "يُمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور". ويجب أن لا يفهم من هذا النص أن رئيس الجمهورية ملزم بمشاركة مجلس الوزراء في ممارسة سلطاته التنفيذية بل على العكس فإنه يملك صلاحية ممارسة أهم ومعظم هذه السلطات بمفرده دون الحاجة لمشاركة مجلس الوزراء فيها.

١-**تسمية الوزارة ومسؤوليتها أمامه:** لقد أعطت المادة السابعة والسبعون من دستور ٢٠١٢ لرئيس الجمهورية منفرداً صلاحية " تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم". ومن خلال هذا النص نجد أن رئيس الجمهورية يستقل باختيار أشخاص رئيس مجلس الوزراء وأشخاص الوزراء ويصدر القرارات اللازمة لتكليفهم بهذه المهام وتعتبر قراراته هذه نافذة مباشرة ولا تحتاج إلى تصديق أي جهة أخرى. فلم يربط الدستور قرار رئيس الجمهورية بتسمية الحكومة بموافقة مجلس الشعب ولم يلزمه كذلك باستشارته أو بالعودة إليه. ولكننا نرى أنه بعد تكريس مبدأ التعددية السياسية وصدور قانون الأحزاب السياسية قد يضطر رئيس الجمهورية عند اختيار شخص رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء إلى مراعاة الحزب أو الأحزاب التي فازت بأغلبية مقاعد مجلس الشعب.

و"يُؤدي رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء أمام رئيس الجمهورية عند تشكيل وزارة جديدة القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور وذلك قبل مباشرة أعمالهم"[١]، ويملك رئيس الجمهورية أيضاً دعوة "مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء"[٢]. ويعتبر إعطاء الحق لرئيس الجمهورية بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته عندما يشاء حلاً وسطاً بين النظام البرلماني التقليدي الذي لا يعطي هذا الحق مطلقاً لرئيس الجمهورية، والنظام البرلماني المتطور الذي أعطى رئيس الجمهورية سلطة ترأس مجلس الوزراء كما هو الوضع في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة[٣]. وتعد هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية وسيلة لمراقبة أعمال مجلس الوزراء وتصويب انحرافه وإعطاءه الأوامر والتوجيهات اللازمة لقيامه بمهامه على أفضل وجه وأحسن صورة.

ولما كانت تسمية الوزارة تتم بمرسوم من رئيس الجمهورية، فقد ربط الدستور بقاءها باستمرار الرئيس في منصبه، فالوزارة تعد بحكم المستقيلة "عند انتهاء ولاية رئيس

---

[١] **المادة ١٢٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[٢] **المادة ٩٩ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[٣] **إبراهيم هندي – سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٧٩.**

الجمهورية"[1]. ولا شك أن هذا النص يعتبر نافذاً أياً كان سبب انتهاء ولاية الرئيس: سواءً بسبب انتهاء مدة ولايته بشكل طبيعي، أو وفاته، أو استقالته، أو عجزه الدائم، أو إدانته بجريمة الخيانة العظمى. وفي هذه الحالة " تستمر الوزارة المستقيلة بتسيير الأعمال ريثما يصدر مرسوم بتسمية الوزارة الجديدة"[2]، من قبل الرئيس الجديد المنتخب للولاية التالية.

وبما أن رئيس الجمهورية هو الذي يسمي الوزارة، فإنه من المنطقي أن تكون هذه الأخيرة مسؤولة أمامه. فقد نصت المادة الحادية والعشرون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ على أن "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية". وبناءً عليه، فإن رئيس الجمهورية يملك حق إعفاء الوزارة أو إقالتها بكاملها أو أحد أعضائها، كما يملك "رئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها"، وفي هذه الحالة " يُوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن يُبت في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته، وتتم الإجراءات على الوجه المبين في القانون"[3].

٢-وضع السياسة العامة للدولة: لقد جاء في المادة الثامنة والتسعون من دستور ٢٠١٢ ما يلي: "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها". وتعتبر هذه الصلاحية من أرقى وأهم الصلاحيات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية. ولا يقتصر مفهوم السياسة العامة للدولة على مجال محدد بل يشمل سياسة الدولة العامة في جميع المجالات الداخلية والخارجية. وإذا كان رئيس الجمهورية يضع السياسة العامة للدولة مع مجلس الوزراء، إلا أنه يبدو من ظاهر النص أن الكلمة الأساسية والقرار النهائي في هذا الموضوع يعود للرئيس. ويضاف إلى ذلك أن مسؤولية الرئيس لا تتوقف عند هذا الحد بل تتعداها إلى وجوب متابعة تنفيذ السياسة العامة التي تم وضعها من قبل مختلف مفاصل السلطة التنفيذية وبشكل خاص

---

[1]) الفقرة أ من البند الأول من المادة ١٢٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[2]) البند الثاني من المادة ١٢٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[3]) البندين الثاني والثالث من المادة ١٢٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

من قبل الوزارة التي تعتبر مسؤولة أمامه وإن عدم التزامها بتنفيذ تلك السياسة قد يشكل سبباً لمساءلتها من قبل الرئيس وإقالتها إن لزم الأمر.

٣-إصدار قرارات إدارية نافذة: تتجلى صلاحيات رئيس الجمهورية الحقيقية أيضاً في مقدرته على إصدار قرارات نافذة في مختلف المجالات دون الحاجة إلى التوقيع الإضافي من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص. وقد تم تكريس هذه الصلاحية في نص المادة الأولى بعد المائة من الدستور حيث "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين". وتتنوع صلاحية الرئيس في إصدار المراسيم ما بين سلطته في إصدار المراسيم الفردية[١] وبين المراسيم التنظيمية[٢] والمراسيم التشريعية والأوامر[٣]، وكلها تعتبر نافذة بمجرد صدورها.

وانسجاماً مع هذه الصلاحية فإن رئيس الجمهورية يملك بمرسوم سلطة تعيين "الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم وفقاً للقانون"[٤]. ولكن يجب أن لا يفهم من هذا النص أنه يُحصر برئيس الجمهورية سلطة تعيين جميع الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة، وإنما يقتصر الأمر فقط على تعيين كبار الموظفين في المجالين المدني والعسكري التي نصت القوانين على أن يتم تعيينهم بمرسوم على غرار تعيين رؤساء الجامعات ونوابهم والمحافظين والمدراء العامين والقادة العسكريين ...الخ.

---

[١] يقصد بالمراسيم الفردية القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية والتي لا تتضمن قواعد حقوقية عامة بل يقتصر مفعولها على مضمونها وتتناول عادة شخص واحد أو عدة أشخاص بذواتهم كالمراسيم الفردية المتضمنة تعيين أو تسريح موظف،و كذلك المراسيم المتعلقة ببيع أموال الدولة والمراسيم الخاصة بمنح الامتيازات المختلفة على أملاك الدولة الخاصة. وتحمل هذه القرارات تسمية مرسوم لتمييزها من حيث صدورها عن رئيس الجمهورية عن بقية القرارات الصادرة عن مختلف الجهات الإدارية في الدولة.

[٢] يقصد بالمراسيم التنظيمية القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية وتتضمن قواعد حقوقية عامة مجردة وغير شخصية وتصدر عادة إما لوضع قانون موضع التنفيذ أو بهدف ضمان السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة.

[٣] يقصد بالأوامر الرئاسية الأوامر العسكرية التي يصدرها رئيس الجمهورية بتوقيعه المنفرد في ظل إعلان حالة الطوارئ في البلاد أو تلك المتعلقة بالدفاع المدني والجيش والتي يصدرها رئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة. فموجب المادة ١٠٥ من دستور ٢٠١٢ يعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة وله التفويض ببعضها.

[٤] المادة ١٠٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

٤-سلطة عقد المعاهدات واعتماد البعثات الدبلوماسية: لقد أعطت المادة السابعة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإلغائها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي. ولم يحصر الدستور سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال بنوع معين من المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية، إذ يتضح من هذا النص أن سلطة رئيس الجمهورية مطلقة في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تخدم مصلحة الدولة وباسم الدولة وسواءً كانت هذه المعاهدات والاتفاقيات ثنائية أم متعددة الأطراف، إقليمية كانت أم عالمية.

ومن الجدير ذكره أنه لا تعتبر كل هذه الاتفاقيات نافذة بمجرد إبرامها أو عقدها من قبل رئيس الجمهورية حيث اشترط دستور ٢٠١٢ ضرورة إقرار بعضها من مجلس الشعب ولم يعتبرها نافذة إلا بعد تصديق المجلس عليها. ويقصد بهذه المعاهدات تلك 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 تلك التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد"[١]. ويفهم من هذا النص من باب المخالفة أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية والتي لا تدخل ضمن نطاق النص السابق تكون نافذة بمجرد إبرامها من قبل رئيس الجمهورية ولا تحتاج إلى التصديق عليها من قبل مجلس الشعب. ومن المنطقي أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تحتاج إلى موافقة مجلس الشعب، فإنه في حالة إلغائها تحتاج أيضاً لقرار من مجلس الشعب وقد يكون ذلك بقرار صريح بإلغائها أو بقرار ضمني من خلال التصديق على اتفاقية جديدة تتعارض معها.

كما منح دستور ٢٠١٢ رئيس الجمهورية سلطة اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية السورية لدى الدول الأجنبية، وكذلك اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى

---

[١]) **البند ٦ من المادة ٧٥من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

الجمهورية العربية السورية[1]. وينفرد رئيس الجمهورية بممارسة هذه السلطة وحيداً بشكل كامل دون الحاجة لإقرارها من قبل مجلس الشعب أو أخذ موافقة مجلس الوزراء أو حتى استشارة أحدهما في هذا الموضوع وبغض النظر عن الدولة التي ستعتمد لديها البعثة الدبلوماسية السورية وأياً كانت الدولة الأجنبية التي تتبع لها البعثة الدبلوماسية التي تطلب اعتمادها لدى الجمهورية العربية السورية.

٥-سلطة منح العفو الخاص ورد الاعتبار: على غرار العديد من الدساتير العالمية، فقد أعطت المادة الثامنة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ لرئيس الجمهورية حق منح العفو الخاص ورد الاعتبار. ويقصد بالعفو الخاص رفع العقوبة عن الشخص أو الأشخاص المحكوم عليهم بها جزئياً أو كلياً بناءً على طلبهم، وإذا ما صدر العفو الخاص فإنه يحول دون تنفيذ العقوبة الأصلية المحكوم بها أو التخفيف منها. والعفو الخاص هو حق يملك رئيس الجمهورية استخدامه بمفرده دون الحاجة إلى إقراره من قبل مجلس الشعب أو توقيع رئيس مجلس الوزراء أو وزير العدل كما هو الحال في فرنسا[2]، مع العلم أن قانون السلطة القضائية السوري أعطى لوزارة العدل صلاحية اقتراح العفو الخاص[3] إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بهذا الاقتراح. ويملك أيضاً رئيس الجمهورية رد الاعتبار لأحد المحكومين من القضاء والذين نفذوا العقوبة فيما إذا ارتأى أن الشخص مؤهلاً لرد اعتباره ودون حاجة لانتظار مضي المدة القانونية لرد الاعتبار.

٦-إعلان حالتي الحرب والطوارئ: لقد أشرك دستور ٢٠١٢ رئيس الجمهورية مع مجلس الشعب بممارسة صلاحية إعلان الحرب والطوارئ. فمن ناحية أولى، خص دستور ٢٠١٢ بموجب المادة الثانية بعد المائة رئيس الجمهورية بسلطة إعلان الحرب وعقد الصلح منفرداً ولكنه قيد استعمال هذه السلطة بموافقة مجلس الشعب. بمعنى، أن رئيس الجمهورية إذا كان ينفرد بسلطة إعلان الحرب وعقد الصلح فإن ذلك يبقى مرهوناً بموافقة

---

[1] المادة ١٠٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[2] قيدت المادة ١٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ سلطة رئيس الجمهورية بمنح العفو الخاص من خلال ربطه بالتوقيع الإضافي من قبل الوزير الأول ووزير العدل.

[3] الفقرة د من المادة الأولى من قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٨ لعام ١٩٦١.

مجلس الشعب. وبالتالي إذا ما توصلت السلطة التنفيذية في سورية يوماً إلى عقد صلح مع العدو الإسرائيلي فإن هذا الصلح لن يكون نافذاً ما لم يقترن بموافقة مجلس الشعب.

ومن ناحية ثانية، أعطت المادة الثالثة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ[١] وإلغائها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه، ولكنها اشترطت عرض هذا المرسوم على مجلس الشعب في أول اجتماع له. وبالتالي يسري على مرسوم الطوارئ ما يسري على بقية المراسيم التشريعية من أحكام، أي يمكن لمجلس الشعب أن يلغي مرسوم الطوارئ أو يعدله أو يقره صراحة أو ضمناً.

٧-**سلطة الاستفتاء:** إن حق رئيس الجمهورية باللجوء إلى الشعب لاستفتائه في أمر من الأمور يعتبر إحدى صور الديمقراطية شبه المباشرة التي تعطي للشعب حق الاشتراك في إدارة شؤون البلاد عن طريق الاستفتاء. وعلى غرار الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي أعطى لرئيس الجمهورية الفرنسي حق الاستفتاء الشعبي والدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣، أقر دستور ٢٠١٢ حق رئيس الجمهورية في سورية باستفتاء الشعب في القضايا الهامة. فبموجب المادة السادسة عشر بعد المائة من دستور ٢٠١٢ فإنه " لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية". ومن الواضح من هذا النص وخلافاً للدستور الفرنسي[٢]، أن الدستور السوري لم يقيد حق رئيس الجمهورية باللجوء إلى الشعب والاستعانة به بأي قيد، لا من حيث الموضوع ولا من حيث

---

[١] تعرف حالة الطوارئ بأنها نظام استثنائي محدد في الزمان والمكان تعلنه السلطة التنفيذية، لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزءاً منها وذلك بتدابير مستعجلة وطرق غير عادية في شروط محددة ولحين زوال التهديد. وتعود أسباب إعلان حالة الطوارئ على سبيل المثال إلى وجود حالة حرب، أو تعرض الأمن أو النظام في أراضي البلاد أو في جزء منها للخطر بسبب حدوث اضطرابات داخلية.، أو في حالة وقوع كوارث عامة مثل الأوبئة أو الحرائق الطبيعية أو الفيضانات والسيول والبراكين.

[٢] قيدت المادة ١١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ سلطة رئيس الجمهورية بعرض أمر ما على الاستفتاء بأن يكون بناء على اقتراح مقدم له من قبل الحكومة أو بناء على اقتراح مشترك لمجلسي البرلمان منشور في الجريدة الرسمية. ويجب أن يتعلق مشروع قانون الاستفتاء بقانون يتناول تنظيم السلطات العامة، أو يتضمن التصديق على معاهدة تتعارض مع الدستور أو تؤثر على المؤسسات.

الوقت أو الظرف ولا من حيث ضرورة استشارة أو أخذ رأي جهة معينة مسبقاً في ذلك. وبالتالي فإن رئيس الجمهورية العربية السورية يملك سلطة اختيار موضوع الاستفتاء والوقت المناسب لذلك بإرادته المنفردة. وقد ينصب الاستفتاء على معاهدة أو على خطة أو على قانون أو على موضوع سياسي أو أي أمر آخر، وقد يلجأ الرئيس إلى الاستفتاء في بداية ولايته الرئاسية أو قبل نهايتها أو في أي وقت أثناءها. وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة بغض النظر عن النتيجة التي آل إليها الاستفتاء سواء كانت إيجابية أم سلبية، وتعتبر نافذة من تاريخ إعلانها.

ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

يملك رئيس الجمهورية في سورية بموجب دستور ٢٠١٢ سلطات تشريعية متعددة تسمح له بالتدخل في المجال التشريعي بل وحتى ممارسة التشريع، وتتجسد هذه الصلاحيات بالآتي:

١-دعوة مجلس الشعب للانعقاد وحله: يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد في حالتين: تتمثل الأولى في دعوة رئيس الجمهورية لمجلس الشعب لعقده في الاجتماع الأول له بعد إعلان نتائج انتخابات مجلس الشعب. فكما ذكرنا سابقاً أن رئيس الجمهورية وفقاً للمادة الرابعة والستون من دستور ٢٠١٢ يدعو مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات وينعقد المجلس حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم بدعوته. في حين تتمثل الحالة الثانية في نص المادة الخامسة والستون من الدستور التي أعطت لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الشعب للانعقاد في دورة استثنائية بناءً على طلبه.

ولم يكتف الدستور بمنح رئيس الجمهورية سلطة تسمية أعضاء مجلس الشعب ودعوته لعقد أول اجتماع وإنما منحه أيضاً السلطة المضادة حيث يملك رئيس الجمهورية سلطة حل مجلس الشعب. فقد نصت المادة الحادية عشرة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ على أن "لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه"، و"لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد". وهذه السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية لا تتقيد سوى بأن يكون قرار الحل معللاً وبعدم جواز حل المجلس لأكثر من

مرة لنفس السبب وذلك خلافاً للدستور الفرنسي الذي قيد حق رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية ببعض القيود[١].

وتمنح الدساتير هذا الحق لرئيس الدولة باعتباره الضامن لسير السلطات العامة بشكل منتظم. ويلجأ رؤساء الدول الذين يملكون هذا الحق إلى حل البرلمان عادة في حالة احتدام الخلاف ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو يهدد تعطيل سير هاتين المؤسستين. ويكون رئيس الجمهورية حينها أمام أحد خيارين، فإما أن يقيل الحكومة وإما أن يحل البرلمان وذلك حسب طبيعة الموقف السياسي الذي أدى إلى هذا الخلاف[٢].

٢-حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها: إذا كان رئيس الجمهورية يرأس السلطة التنفيذية المستقلة عن السلطة التشريعية، إلا أن الدستور منحه العديد من الصلاحيات التي تسمح له بمشاركة مجلس الشعب في العملية التشريعية وحتى عرقلة عملها من خلال الامتناع عن إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب.

فلا يقتصر حق اقتراح القوانين على مجلس الشعب فقط حيث يشاركه دستوريا في ذلك رئيس الجمهورية، وذلك بموجب المادة الحادية عشر بعد المائة من دستور ٢٠١٢ والتي جاء فيها أنه "لرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر فيها". ويكون مجلس الشعب ملزماً بمناقشة مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية ولكنه بالمقابل لا يكون ملزماً بإقراره، إذ يخضع مشروع القانون بعد المناقشة من قبل مجلس الشعب للتصويت عليه، ومن أجل إقراره فإنه لا بد أن يحظى بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب الحاضرين في بداية الجلسة.

كما اشترط الدستور أيضاً لنفاذ القوانين الصادرة عن مجلس الشعب ضرورة إصدارها من رئيس الجمهورية. ويعتبر الإصدار عملاً قانونياً من جانب رئيس الدولة

---

[١] ربطت المادة ١٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ سلطة رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية بأن يكون قرار الحل بعد استشارة الوزير الأول واستشارة رئيسي مجلسي البرلمان، وكذلك لا يمكنه أن يلجأ إلى حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة ١٦ من الدستور، ولا يمكنه أيضاً حل الجمعية الوطنية مرة ثانية في السنة التالية لإجراء الانتخاب بعد الحل الأول، ولا يجوز ذلك للرئيس الانتقالي الذي يحل محل الرئيس في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته أو عزله.

[٢] إبراهيم هندي – سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

للإعلان عن ميلاد القانون ونفاذه والأمر إلى موظفي السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذه. فبموجب المادة مئة من دستور ٢٠١٢ " 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". وبالتالي فإن إقرار مجلس الشعب لقانون ما بعد التصويت عليه لا يمنع رئيس الجمهورية من عرقلته وعدم إصداره من خلال الاعتراض عليه وإعادته لمجلس الشعب ثانية بقرار معلل، لأن رئيس الجمهورية غير ملزم بقرار مجلس الشعب. ويكمن الحل الدستوري لتجاوز اعتراض رئيس الجمهورية على القانون المعترض عليه من قبل مجلس الشعب في إعادة إقرار هذا القانون ثانية من قبل المجلس بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه على الأقل.

٣-حق ممارسة العملية التشريعية: خلافاً لمبدأ الفصل بين السلطات فقد أعطى دستور ٢٠١٢ على غرار الدستور السابق لعام ١٩٧٣ لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة العملية التشريعية منفرداً وبمعزل عن مجلس الشعب بموجب مراسيم تشريعية، وذلك إلى جانب المجلس في حالة انعقاده أو نيابة عنه في حالة غيابه. حيث أنه وفقاً للمادة الثالثة عشرة بعد المائة من الدستور يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في ثلاث حالات: الأولى في خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، والثانية أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب إذا ما استدعت الضرورة القصوى ذلك، والثالثة خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً. ولكن هذه التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات المذكورة يتوجب عرضها على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له. ويحق لمجلس الشعب حينها إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، ولكن بشرط أن يكون ذلك بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس المسجلين لحضور الجلسة، وعلى أن لا تقل نسبة الموافقين على إلغاء أو تعديل المرسوم التشريعي عن أكثرية أعضائه المطلقة. ولا يكون لهذا التعديل أو الإلغاء إذا ما تم أي أثر رجعي، وإذا لم يُلغ المجلس أو يُعدل المراسيم التشريعية، اعتبرت هذه المراسيم مُقرة حكماً بقوة الدستور.

ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية

تتجلى صلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية في مضمون المادة الرابعة عشرة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ التي جاء فيها 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". لذلك فإن ممارسة السلطات الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية مرتبطة بالأزمات أو بالظروف غير الطبيعية التي يمكن أن تمر بها البلاد. ومن أجل مواجهة هذه الأزمات يلتزم رئيس الجمهورية باتخاذ كل ما هو ضروري لمواجهتها، ومن غير المهم طبيعة الإجراء المتخذ في هذه الحالة من قبل رئيس الجمهورية فقد يكون ذو طبيعة تنفيذية أو تشريعية، وقد يكون متفقاً مع بقية أحكام الدستور الأخرى أو مخالفاً لها، كل ذلك ليس له أية أهمية. فالأهمية الكبرى في الإجراء تكمن في أنه يجب أن يصب في صالح سلامة البلد وضمان استقلاله وضمان سير مؤسساته.

وتماثل هذه السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية السلطات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية الفرنسي في أوقات الأزمات بموجب المادة السادسة عشرة من دستور ١٩٥٨. ولكن إذا كان الدستوران قد قيدا سلطة رئيس الجمهورية ببعض الضوابط والشروط الموضوعية لاستخدام هذه الصلاحيات الاستثنائية، فإن الدستور السوري لم يضع من الضمانات الإجرائية الكفيلة بمنع إساءة استخدام هذه السلطات الاستثنائية على غرار ما فعل الدستور الفرنسي. فالرئيس السوري غير مقيد بأي إجراء في معرض استعماله لسلطاته الاستثنائية فهو يملك سلطة واسعة إن لم تكن مطلقة في تقدير الحالات التي تستدعي استخدام سلطاته الاستثنائية بموجب المادة الرابعة عشرة بعد المائة من الدستور، بينما نجد الرئيس الفرنسي لا يملك نفس السلطة التقديرية في هذا المجال، فهو ملزم بالتقيد ببعض الإجراءات قبل لجوءه إلى المادة السادسة عشرة من الدستور واستخدام الصلاحيات الممنوحة له بموجبها. فقد ألزم الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية بضرورة استشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، كما مُنع رئيس الجمهورية من حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة السادسة عشرة من

الدستور. وكنا نتمنى على مشرع الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تقييد رئيس الجمهورية في معرض ممارسته لسلطاته الاستثنائية بضمانات إجرائية مماثلة لتلك التي نص عليها الدستور الفرنسي.

الفرع الثالث

مسؤولية رئيس الجمهورية

تقرر الدساتير الملكية انعدام المسؤولية الجنائية والسياسية للملك كقاعدة عامة، إذ يعتبر الملك معصوم من الخطأ مما يستتبع تقرير عدم مسؤوليته عن أعماله حتى لو شكلت أفعاله جرائم جنائية، في حين يُفترض في دساتير الأنظمة الجمهورية أن يتم تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية والجزائية نظراً لاختلاف طبيعة النظام الملكي عن النظام الجمهوري. وقد تبنى الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الصيغة البرلمانية في تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن التصرفات والأفعال التي تصدر عنه أثناء قيامه بوظيفته بالرغم من الصلاحيات والسلطات الهامة والتقريرية التي أسندها إليه. ولم يستثن الدستور من هذا المبدأ سوى مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى حيث نص على أن "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى"[١]. ومن الواضح أن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية الذي أقره الدستور جاء عاماً بحيث يشمل عدم مسؤولية الرئيس الجزائية والمدنية وكذلك عدم مسؤوليته السياسية، باستثناء حالة الخيانة العظمى.

أولاً: عدم مسؤولية رئيس الجمهورية جزائياً ومدنياً

يعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤول جزائياً أو مدنياً عن التصرفات التي يقوم بها أثناء مباشرته لمهامه. وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يتمتع بالحصانة المطلقة ضد أي ملاحقة قضائية ومن أي نوع كانت جزائية أم مدنية عن التصرفات المتعلقة بمهامه أو بسببها. ولكن لا يوجد مانعاً دستورياً من تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية جزائياً ومدنياً

---

[١]) -المادة ١١٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

عن الأفعال والتصرفات التي يقوم بها خارج نطاق مهامه الوظيفية، كما لو تعلق الأمر بحادث سير ترتب عليه وفاة شخص بسبب الإهمال، أو مسؤولية الرئيس عن أضرار نجمت عن انهيار مبنى يملكه[1]، لأن حصانة رئيس الجمهورية الجزائية والمدنية تقتصر من حيث ظاهر نص المادة السابعة عشرة بعد المائة من دستور ٢٠١٢ على التصرفات التي يقوم بها الرئيس في معرض مباشرته لمهامه أو بسببها ولا تشمل هذه الحصانة مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية والمدنية عن التصرفات والأفعال التي قام بها قبل انتخابه رئيساً للجمهورية أو بعد انتهاء ولايته. ونحن نعتقد، انطلاقاً من أهمية منصب رئيس الجمهورية وقدسيته، أنه لا يجوز ملاحقة رئيس الجمهورية قضائياً حتى لو تعلق الأمر بتصرفات خارجة عن نطاق وظيفته ومهامه على الأقل أثناء ولايته أو أن يحيطها بضمانات إجرائية شديدة حتى لا تتم عرقلة مؤسسة رئيس الجمهورية الأمر الذي قد يؤدي إلى إلحاق أضرار كبيرة بالدولة.

ثانياً: عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً

إن حتمية إعمال مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية يقرر بالضرورة أنه حيث توجد السلطة توجد مسؤولية سياسية للقائم عليها، فهل لهذا المبدأ صدى عند ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته في سورية؟ في الحقيقة يبدو لنا أن المشرع السوري خرج عن هذا المبدأ ذلك أن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية في سورية يشمل أيضاً عدم مسؤوليته السياسية، فلم يشر دستور ٢٠١٢ إلى تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية عن مهامه وأقواله أمام أية جهة. فلم يخول دستور ٢٠١٢ مجلس الشعب الحق في مساءلة رئيس الجمهورية أو محاسبته، أو عزله من منصبه عن تصرف قام به في إطار وظيفته، وأناط الدستور في المقابل المسؤولية بالوزارة التي جعلها تتحمل نيابة عن رئيس الجمهورية المسؤولية السياسية أمام مجلس الشعب عندما أعطى هذا الأخير الحق في مساءلة الوزارة وحق حجب الثقة عنها.

---

[1]) **Philippe ARDANT: institutions politiques et droit constitutionnel, Delta LGDJ و 8e édition, Paris، 1997, p. 445.**

و لكن نرى أنه يمكن مع ذلك اعتبار رئيس الجمهورية مسؤول سياسياً أمام الشعب نفسه في حالة ترشحه لولاية رئاسية ثانية، فإذا كان الشعب غير راض عن أداء رئيس الجمهورية أو عن مواقفه أو أعماله فيمكن للشعب أن يعاقبه بعدم التجديد له لولاية ثانية وذلك من خلال الامتناع عن التصويت له والتصويت لمنافسيه في الانتخاب الرئاسية المستقبلية.

ثالثاً: مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى

إن الحالة الوحيدة التي أقر فيها دستور ٢٠١٢ مسؤولية رئيس الجمهورية هي حالة الخيانة العظمى واعتبرها جريمة يُعاقب عليها الرئيس. فما هو مفهوم جريمة الخيانة العظمى، ومن الجهة التي تملك تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية بسبب هذا الجرم، ومن الجهة المختصة بمحاكمته والأثر الذي يترتب على إدانته بهذه الجريمة.

١-مفهوم جريمة الخيانة العظمى: لقد نص دستور ٢٠١٢ كسابقه لعام ١٩٧٣ على مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى ولكن من دون تحديد مضمونها وطبيعتها. وقد اعترى الغموض في تحديد مفهوم الخيانة العظمى أيضاً النظام الداخلي لمجلس الشعب حيث لا نجد في مواد نظام المجلس ما يشير إلى جريمة الخيانة العظمى. كما انتاب الغموض أيضاً قانون المحكمة الدستورية العليا المختصة بمحاكمة الرئيس عن هذه التهمة، فالمواد من ٣٥ إلى ٣٧ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤ الناظمة لعملية محاكمة رئيس الجمهورية عن اتهامه بالخيانة العظمى لم تشر لا من بعيد ولا من قريب إلى الأفعال التي تشكل مبرراً أو سبباً في إصدار المحكمة لقرارها بإدانة الرئيس بهذه الجريمة.

وفي الحقيقة، إن هذا الغموض في تحديد مضمون ومفهوم جريمة الخيانة العظمى لم يقتصر على النظام الدستوري السوري فحسب بل شاب أيضاً النظام الدستوري الفرنسي وغيرها من الدساتير التي استخدمت هذا المصطلح، فالمادة الثامنة والستون من الدستور

الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ التي نصت قبل تعديلها في عام ٢٠٠٧[١] على مسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسي في حالة الخيانة العظمى، لم تبين ماهية الأفعال التي تشكل مضمون هذه الجريمة. وقد اهتم الفقه الفرنسي بهذه المسألة وحاول جاهداً بيان مضمونها ولكن دون أن يتوصل إلى وضع تعريف دقيق وواضح لحالة الخيانة العظمى. فيرى الفقيه الفرنسي الكبير موريس هوريو في مطوله القانون الدستوري، أن الخيانة العظمى هي جريمة سياسية بشكل أساسي وتتمثل في حدوث انقلاب على مؤسسات الدولة الدستورية[٢]. أما بالنسبة للفقيه موريس دفرجيه، فإنه يرى أيضاً أن الخيانة العظمى تشكل جريمة سياسية تتمثل في تجاوز الرئيس لمهامه من خلال تصرف يخالف الدستور أو المصالح العليا للدولة[٣]. واعتبر الفقيه جورج فيدل أن الخيانة العظمى تتعلق بإخلال ذو طبيعة سياسية لوظيفة رئيس الجمهورية وتتمثل بإخلال خطير للواجبات المترتبة على هذه الوظيفة، فالخيانة العظمى مفهوم ذو طبيعة سياسية غير محدد قانونياً[٤].

ووفقاً لما سبق، يمكن لنا أن نحدد مضمون حالة أو جريمة الخيانة العظمى بأنها كل عمل يصدر عن رئيس الجمهورية ويتضمن إخلالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها أو يتضمن الاعتداء على أحكام الدستور وبغض النظر عما إذا ما كانت هذه الأعمال تتصل بوظيفة رئيس الجمهورية أم كانت تنفصل عنها.

---

[١]) بموجب التعديل الدستوري الذي حصل في ٢٣ شباط ٢٠٠٧ على المادة ٦٨ من الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨، حل مصطلح جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية محل جريمة الخيانة العظمى التي كانت سائدة قبل هذا التعديل.

[2] - Dans son Précis de droit constitutionnel، Maurice Hauriou considère que « la haute trahison est un crime essentiellement politique ; en fait, ce qui est visé, c'est la tentative de coup d'Etat, c'est-à-dire la haute trahison vis-à-vis des institutions constitutionnelles, bien plutôt que la trahison au point de vue patriotique ». http/:www.senat.fr/rap/106-194/106-1943.html#fn21.

[3] - Pour Maurice Duverger, il s'agit d'« un crime politique consistant à abuser de sa fonction pour une action contraire à la Constitution ou aux intérêts supérieurs du pays ». http/:www.senat.fr/rap/106-194/106-1943.html#fn22.

[4] - Georges Vedel estimait quant à lui que la haute trahison était « un manquement d'ordre politique aux obligations de la fonction : c'est une violation grave des devoirs de la charge. [...] La haute trahison est donc une notion d'ordre politique non légalement définie. http/:www.senat.fr/rap/106-194/106-1943.html#fn23.

وإن غياب تعريف جريمة الخيانة العظمى وعدم تحديد عناصرها، يدفعنا إلى التأكيد بأنها مسؤولية سياسية بامتياز حيث يعود للجهات صاحبة الاختصاص في إثارتها ومحاكمة رئيس الجمهورية عنها وحدها تحديد ماهيتها وعناصرها، وهذه الجهات هي: مجلس الشعب والمحكمة الدستورية العليا. فمن المؤكد أن مجلس الشعب في سورية يعود له وحده بداية –في قرار الاتهام– تقرير ما إذا كان الفعل المنسوب لرئيس الجمهورية يشكل خيانة عظمى أم لا، في حين أنه يعود للمحكمة الدستورية العليا وبشكل مطلق تحديد الوقائع والتصرفات التي تشكل مضمون جريمة الخيانة العظمى، لأن المحكمة الدستورية غير ملزمة بتبني قرار الاتهام الصادر عن مجلس الشعب بحق رئيس الجمهورية، فتصدر قرارها في الاتهام على ضوء التحقيقات التي تجريها وفي إطار الإجراءات التي نص عليها كل من الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا.

ويشير واقع الممارسة الفعلي لجريمة الخيانة العظمى إلى أنها نظرية تماماً، فلم يحدث أن أثير موضوع اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى من قبل مجلس الشعب سابقاً، ولكن يبقى مع ذلك موضوع اتهام ومحاكمة الرئيس في جريمة الخيانة العظمى أمراً ممكناً وغير مستبعد وإن كان غاية في الصعوبة نظراً لشدة الإجراءات التي وضعها الدستور.

٢–**الجهة المختصة بتحريك مسؤولية الرئيس:** لقد أناط الدستور بمجلس الشعب وحده سلطة تحريك حالة الخيانة العظمى واتهام رئيس الجمهورية بها وفق إجراءات محددة. وقضت المادة السابعة عشرة بعد المائة من دستور ٢٠١٢، أنه يتوجب لاتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى إتباع الإجراءات التالية وذلك بعد ما ميزت بين إثارة الاتهام وبين إقراره:

فيتوجب أولاً لعرض موضوع الاتهام أن يتم تقديم اقتراح بذلك من قبل ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل وإذا لم يتحقق هذا النصاب فإنه لا مجال عندئذ لمناقشة موضوع الاتهام. ووفق العدد الحالي لأعضاء مجلس الشعب البالغ ٢٥٠ عضواً، يشترط أن يقدم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى من قبل ٨٤ عضواً على الأقل. وفي حال تحقق هذا النصاب فإن ذلك لا يعني أن قرار الاتهام أصبح نهائياً، إذ لا بد أن

يناقش هذا الاقتراح في مجلس الشعب وبعد انتهاء مناقشة اقتراح الاتهام يجب أن تتم الموافقة عليه بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء الكلي لمجلس الشعب، ويجري التصويت علنياً في جلسة خاصة سرية. وإذا تحققت هذه الأغلبية يصدر مجلس الشعب حينها قراراً باتهام رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمى ويرسل رئيس المجلس القرار مع مذاكرات المجلس والوثائق جميعها إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا من أجل محاكمته. ولم يبين قانون المحكمة الدستورية العليا الحالي رقم ٧ لعام ٢٠١٤ الأثر المترتب على قرار الاتهام وإحالته إلى المحكمة الدستورية العليا بعد أن كان قانون المحكمة الدستورية العليا السابق رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢ يعد قرار مجلس الشعب بالاتهام مانعاً مؤقتاً من مباشرة رئيس الجمهورية لمهامه إلى حين صدور قرار المحكمة[١].

٣-الجهة المختصة بمحاكمة الرئيس والأثر المترتب على إدانته: لقد أوكل دستور ٢٠١٢ إلى المحكمة الدستورية العليا سلطة محاكمة رئيس الجمهورية بعد اتهامه بجريمة الخيانة العظمى. وكانت تخضع هذه المحاكمة بموجب الفقرة أ من المادة الحادية والعشرين من قانون المحكمة الدستورية العليا السابق رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢ لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، بمعنى أنه يتوجب أن يطبق في محاكمة رئيس الجمهورية والتحقيق معه ما يسري من أحكام في المحاكمات الجزائية العادية من حيث التبليغ والإحضار والتوقيف وتوكيل محامي وسماع الشهود وإخلاء السبيل وتفهيم الحكم وعلانيته. كما أضاف قانون المحكمة الدستورية العليا السابق بأن جلسات محاكمة الرئيس تجري بشكل علني من حيث المبدأ مع إمكانية جعلها سرية إذا رأت المحكمة ذلك حفاظاً على النظام العام أو إذا وجدت المحكمة ضرورة لذلك[٢]. كما لم يقصر القانون السابق المحاكمة على رئيس الجمهورية فقط، فخص المحكمة الدستورية العليا بمحاكمة كل من له علاقة في هذه التهمة الموجهة لرئيس الجمهورية سواء كان هؤلاء من الشركاء

---

[١] **المادة ٢٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا السابق الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢.**

[٢] **المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢.**

والمتدخلين والمحرضين والمخبئين[١]. وأسند النائب العام للجمهورية ممارسة دور النيابة العامة لدى المحكمة[٢].

ولكن قانون المحكمة الدستورية العليا الجديد رقم ٧ لعام ٢٠١٤ أسقط كل هذه التفصيلات الواردة أعلاه واكتفى بالنص فقط على اختصاص المحكمة الدستورية العليا بهيئتها العامة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة اتهامه بالخيانة العظمى، ووجوب أن تبت المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغها قرار الاتهام، وبأن المحكمة تصدر قرارها مبرماً بالأغلبية أو بالإجماع في حال ثبوت إدانة المحكمة للرئيس[٣].

وإذا ما صدر قرار المحكمة بإدانة رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، فإنه يترتب على هذا الحكم إعفاء الرئيس نهائياً من منصبه وانتخاب رئيس جديد بدلاً منه ولولاية جديدة كاملة. وعلى ما يبدو أن قرار المحكمة الدستورية العليا بموجب القانون الجديد للمحكمة لا يقبل أي طريق من طرق الطعن لا الاعتراض ولا حتى إعادة المحاكمة وذلك بعد حذفهما من نص القانون الجديد في حين كان قانون المحكمة السابق لعام ٢٠١٢ يجيز الطعن بقرار المحكمة القاضي بإدانة رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى عن طريق الاعتراض وإعادة المحاكمة[٤]. ومن الواضح أن الأثر المترتب على إدانة المحكمة لرئيس الجمهورية بالخيانة العظمى والمتمثل بإعفائه من منصبه هو الوحيد، فلم يشر قانون المحكمة الدستورية العليا الجديد لعام ٢٠١٤ إلى إمكانية تطبيق عقوبات أخرى خلافاً لما كان قد نص عليه قانون المحكمة الدستورية العليا السابق لعام ٢٠١٢ والذي قضى بأن تطبق المحكمة الدستورية العليا العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة[٥]. وعندها إذا ما عدنا إلى أحكام قانون العقوبات السوري نجد أن العقوبات الجنائية العادية

---

[١] المادة ٢٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢.

[٢] المادة ٢٣ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢.

[٣] المادتان ٣٥ و٣٧ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[٤] المادة ٢٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢.

[٥] الفقرة ب من المادة ٢١ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢.

المنصوص عليها في هذا القانون تتراوح ما بين الإعدام والأشغال الشاقة المؤبدة والاعتقال المؤبد والأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت[1]، في حين أن العقوبات الجنائية السياسية تتنوع من الاعتقال المؤبد والاعتقال المؤقت والإقامة الجبرية والتجريد المدني[2]. وبالتالي كان من الممكن معاقبة رئيس الجمهورية في ظل قانون المحكمة السابق بإحدى هذه العقوبات إلى جانب إعفائه من منصبه في حال إدانته من قبل المحكمة الدستورية العليا بجرم الخيانة العظمى.

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

لقد رأينا أن الدستور منح رئيس الجمهورية في سورية سلطات واسعة وفعلية في جميع المجالات تكاد تقترب من تلك التي يتمتع بها قرينه في النظام الرئاسي إن لم تتفوق عليها، ويمارسها بمفرده من خلال إصدار المراسيم المختلفة بتوقيعه لوحده دون الحاجة إلى التوقيع الإضافي. وعلى الرغم من هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية في سورية، فإنه لا ينفرد لوحده في ممارستها حيث يشاركه في ذلك مجلس الوزراء الذي جعل منه الدستور الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة وخوله مهمة الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة ومراقبة عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها. وبناءً على ذلك سنبحث في تشكيل مجلس الوزراء وإنهاء عمله في (الفرع الأول)، ومن ثم سنتحدث في (الفرع الثاني) عن اختصاصات مجلس الوزراء ومسؤوليته.

الفرع الأول

تشكيل مجلس الوزراء وإنهاء عمله

إذا كان أمر تشكيل مجلس الوزراء برمته يعود لرئيس الجمهورية منفرداً بموجب مرسوم، فإن سلطة إنهاء عمل المجلس لا تتوقف دائماً على إرادة رئيس الجمهورية.

---

[1]) المادة ٣٧ من قانون العقوبات السوري الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩.

[2]) المادة ٣٨ من قانون العقوبات السوري الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩.

أولاً: تشكيل مجلس الوزراء

يتشكل مجلس الوزراء بموجب المادة الثامنة عشر بعد المائة من دستور ٢٠١٢ من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء الذين يجتمعون في مجلس الوزراء.

١-رئيس مجلس الوزراء: تبدأ الخطوة الأولى في تشكيل مجلس الوزراء بتسمية شخص ما لرئاسته، ليعمل بعد ذلك على مساعدة رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الوزارة. وفيما يتعلق بشخص رئيس مجلس الوزراء، لم يحدد الدستور شروطاً خاصة من أجل التعيين في هذا المنصب حيث اكتفى الدستور بالنص على أن "يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء..." [١]، ومن دون أن يربط ذلك بأي إجراء شكلي أو موضوعي. وبمقتضى ذلك يملك رئيس الجمهورية تسمية من يشاء من الشخصيات التي يرى فيها المقدرة والكفاءة على رئاسة الوزارة ومساعدته في تشكيلها. ويُؤدي رئيس مجلس الوزراء إضافة إلى نوابه والوزراء أمام رئيس الجمهورية عند تشكيل وزارة جديدة القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة[٢] من الدستور وذلك قبل مباشرة أعمالهم[٣].

ولكننا نرى كما أشرنا سابقاً أنه بعد تكريس مبدأ التعددية السياسية في الدستور وصدور قانون الأحزاب السياسية في سورية، فإنه لا بد من أن يراعي رئيس الجمهورية وأن يأخذ بعين الاعتبار عند اختيار شخص رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الوزارة الحزب أو تكتل الأحزاب التي فازت بأغلبية مقاعد مجلس الشعب، لأنه لا يمكن لنا أن نتصور أن يقوم رئيس الجمهورية بتكليف شخص برئاسة الوزارة لا ينتمي إلى هذه الأغلبية البرلمانية الأمر الذي من شأنه إعاقة تشكيل الوزارة وعرقلة عملها. فقد لا ترضى الكتلة السياسية أو الحزب الفائز بأغلبية مقاعد مجلس الشعب بأن يُعهد بمهمة رئاسة الوزارة إلى شخص لا ينتمي إليها، وإن حدث ذلك فقد يشكل تهديداً لتماسك الوزارة واستمراريتها من خلال تقديم أعضاء الوزارة المنتمين للأغلبية البرلمانية استقالتهم منها مثلاً. وقد يهدد ذلك

---

[١] المادة ٧٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] "أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها ونظامها الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب وحرياته، وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحريته والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة العربية".

[٣] المادة ١٢٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أيضاً مسألة التعايش ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال قيادة الوزارة من قبل شخص يختلف في قناعاته وتصوراته عن تلك التي تؤمن بها الأغلبية البرلمانية في مجلس الشعب، وفي النهاية قد يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطراً إلى اللجوء إما إلى حل مجلس الشعب أو إقالة الوزارة باعتباره الضامن للسير المنتظم للمؤسسات الدستورية.

ومن خلال استقراء أحكام الدستور المتعلقة برئيس مجلس الوزراء، نجد أن اختصاصات هذا الأخير جاءت محدودة ورد ذكرها في مادتين فقط. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثامنة عشرة بعد المائة على أن " يُشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال نوابه والوزراء"، وأضافت المادة التاسعة والعشرون بعد المائة أنه "يُمارس رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة للسلطات الأخرى في الدستور، وذلك بالإضافة إلى الصلاحيات الأخرى المقررة بموجب أحكامه"، مع الإشارة إلى أن بعض القوانين قد خصت رئيس مجلس الوزراء بكثير من الاختصاصات كقانون العاملين الأساسي في الدولة ونظام عقود الجهات الإدارية وغيرهما. وقد كانت المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم ١٤٧ لعام ١٩٦٧ قد فصّلت اختصاصات رئيس مجلس الوزراء أكثر من الدستور، فبموجب هذه المادة يتولى رئيس مجلس الوزراء تنظيم وإدارة جلسات مجلس الوزراء مثل دعوته إلى الانعقاد في جلسات عادية واستثنائية، ووضع جدول أعماله وطرح القضايا التي يراها ضرورية من خارج جدول الأعمال. ومن الناحية التنفيذية يملك رئيس مجلس الوزراء إصدار القرارات والتعليمات اللازمة والملزمة لأعضاء المجلس واللجان الدائمة التابعة للمجلس والمحافظين ولجميع أجهزة الدولة الإدارية من أجل تنفيذ سياسة الدولة وخططها، كما له أن يطلب منهم تقارير حول ذلك، ولكن لا يحق لرئيس مجلس الوزراء أن يحل محل وزير من وزرائه في إصدار القرارات المتعلقة بوزارة هذا الأخير. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس مجلس الوزراء يفقد حقه في ترأس مجلس الوزراء ويتحول إلى عضو في المجلس في حال ترأس رئيس الجمهورية لجلسة المجلس.

وإذا كان لرئيس الجمهورية أن يحل محل رئيس مجلس الوزراء في ترأس جلسة المجلس، فإن رئيس الوزراء يتمتع بحق الحلول محل رئيس الجمهورية في حالة شغور

منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب ولمدة مؤقتة لا تتجاوز التسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، يجري خلالها انتخابات رئاسية جديدة[١].

٢-**نواب رئيس مجلس الوزراء:** على غرار رئيس مجلس الوزراء، لم يضع الدستور أية شروط في اختيار نواب رئيس مجلس الوزراء حيث يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم ويؤدون أمامه القسم الدستوري المحدد في المادة السابعة من الدستور قبل مباشرة أعمالهم. ولم يحدد الدستور عدد نواب رئيس مجلس الوزراء الذين يمكن تكليفهم حيث يعود أمر تحديد عددهم لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، فقد يكون هناك نائب لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية أو لشؤون الخدمات أو غير ذلك من القطاعات. وبالنسبة لاختصاصات نواب رئيس الوزراء، فقد جاءت نصوص الدستور خالية من أية إشارة إلى هذا الموضوع، لذلك فإن اختصاصات نواب رئيس المجلس تحدد من قبل رئيس الوزراء نفسه وفق طبيعة المواضيع والمسائل التي يكلفهم بها وحجم عمل الوزارة.

٣-**الوزراء:** يعتبر تعيين الوزراء من صلاحية رئيس الجمهورية، فبموجب المادة السابعة والسبعين من دستور ٢٠١٢ يتولى رئيس الجمهورية تسمية الوزراء بمفرده من دون اللجوء إلى الاستشارات البرلمانية الملزمة أو غير الملزمة[٢]، ولكنه يستشير في ذلك رئيس مجلس الوزراء. ويسمي رئيس الجمهورية كل الوزراء بغض النظر عما إذا كانوا وزراء بحقائب أو وزراء دولة[٣].

وقد عد الدستور الوزير بأنه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وأناط به مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص وزارته[٤]. فكل وزير يعتبر مسؤولاً عن إدارة المجال المناط بوزارته مهمة تنفيذه، من تعليم، ودفاع، وداخلية، واقتصاد...إلخ. وفي هذا الإطار،

---

[١] الفقرة ٢ من المادة ٩٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢] في لبنان يتوجب على الحكومة أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها من أجل نيل الثقة من البرلمان، وإذا لم يمنح مجلس النواب الثقة للحكومة اعتبرت الحكومة مستقيلة.

[٣] إن الوزير بحقيبة هو الوزير الذي يرأس وزارة من حيث المبدأ، أما وزير الدولة فقد يكون على رأس وزارة كما يمكن أن يكون لدى وزير بحقيبة، كما يمكن أن يكون تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء.

[٤] المادة ١٢٢ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يتمتع الوزير بما أنه الرئيس الإداري الأعلى بسلطة رئاسية وتوجيهية ورقابية واسعة على الأجهزة التابعة لوزارته وكذلك على العاملين فيها، فله أن يصدر قرارات نافذة مباشرة وتعليمات ملزمة لمرؤوسيه، كما يملك سلطة محاسبتهم من خلال نقلهم وإعفائهم من مناصبهم[١] وإحالتهم إلى القضاء. ويمارس الوزير هذه الصلاحيات والصلاحيات الأخرى المقررة له بموجب القانون وفقاً للتشريعات النافذة وبما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة للسلطات الأخرى في الدستور[٢]. أي أن الوزير يكون ملزماً باحترام مبدأ المشروعية في ممارسة صلاحياته الأمر الذي يقتضي أن تكون تصرفاته ضمن حدود القانون تحت طائلة الطعن بها أمام القضاء الذي يملك حق إلغائها أو إلغائها والتعويض عنها في آن واحد بحسب طبيعة التصرف الوزاري المشكو منه والضرر الذي ترتب عليه.

وقد أجاز الدستور للوزراء، كما أشرنا سابقاً، إمكانية الجمع ما بين مناصبهم كوزراء وعضوية مجلس الشعب، ولكنه فرض عليهم في المقابل قيوداً أخرى لمنعهم من استغلال نفوذهم وضمان إخلاصهم في عملهم. فعلى الوزير أن يمتنع عن ممارسة كل ما يتعارض مع المهام الوزارية الموكلة إليه وعليه أن يتفرغ لوزارته ويخلص لها. فيحظر على 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"[٣].

وأخيراً لا بد من التنويه إلى أن نواب الوزراء، خلافاً لنواب رئيس مجلس الوزراء، لا يعتبرون جزءاً من الحكومة وإن كان قد ورد ذكرهم في نفس النص الدستوري الذي يعطي لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس الوزراء والوزراء. بمعنى آخر، إن تعيين نواب الوزراء بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية لا يجعلهم جزءاً من الوزارة، لأن الوزارة تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء فقط.

---

[١] بالنسبة لمعاوني الوزير، لا يملك الوزير قرار إعفائهم والذي يعود ذلك لرئيس الجمهورية لأنهم يعينون بمرسوم، ولكن يمكن للوزير أن يقترح إعفاء معاونيه.

[٢] المادة ١٢٩ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] المادة ١٢٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ثانياً: إنهاء عمل مجلس الوزراء

لم يحدد الدستور مدة معينة لعمل الوزارة، لأن عضو الوزارة لا يمارس ولاية انتخابية، فالوزارة كما رأينا لا تنتخب من قبل الشعب ولا من قبل البرلمان بل تعين من قبل رئيس الجمهورية، ولهذا فإن مرسوم تعيين كامل أعضاء الوزارة أو أحد الوزراء منفرداً لا يتضمن تحديد مدة معينة لعملها أو لعمل الوزير حيث يبقون مستمرين في عملهم حتى صدور قرار مخالف بإعفائهم من مناصبهم وتعيين بدلاءً عنهم. ولكن مصير الوزارة والوزراء ليس معلقاً بيد رئيس الجمهورية وحده بشكل دائم على اعتبار أنه هو الذي يسميهم، ذلك أنها مسؤولة أيضاً أمام مجلس الشعب الذي يستطيع حجب الثقة عنها وفي هذه الحالة ليس لرئيس الجمهورية إلا إقالتها وتعيين بديلاً لها.

فقد أعطت المادة السابعة والتسعون من دستور ٢٠١٢ لرئيس الجمهورية سلطة قبول استقالة الوزارة أو أحد أعضائها وإعفائهم من مناصبهم دونما قيد أو شرط، فكما يعينهم رئيس الجمهورية من دون شروط فإنه يملك أيضاً أن يعفيهم وفقاً لإرادته دون شروط. وبمقتضى هذا النص، يصبح مصير الوزارة والوزراء مرهون بمشيئة رئيس الجمهورية الذي يملك، في أي وقت بعد صدور مرسوم تسميتهم، إصدار مرسوم بإعفائهم من مناصبهم ومن دون أن يكون ملزماً بذكر الأسباب التي دفعته لذلك، ودون الحاجة كذلك إلى تقديم طلب استقالة من قبل الوزراء. وإذا تضمن المرسوم الرئاسي إعفاء وزير أو عدة وزراء لا يشكلون أغلبية الوزارة، فإن ذلك لا يؤثر على استمرارية الوزارة ككل حيث تبقى الوزارة قائمة ومستمرة في عملها بشكل طبيعي، ويقتصر الأمر في هذه الحالة على تكليف بدلاء جدد للوزراء المعفيين من مناصبهم.

كما يلجأ رئيس الجمهورية إلى إنهاء عمل الوزارة أو الوزير وإعفاءه أو إعفائهم من مناصبهم بعد تقديمهم طلب استقالتهم له بناءً على رغبتهم، وإذا ما أرادت الوزارة ككل تقديم استقالتها، فإن رئيس مجلس الوزراء يتولى باسم الوزارة تقديم طلب الاستقالة لرئيس الجمهورية وأما إذا كانت الاستقالة فردية فيتوجب على الوزير الراغب بالاستقالة من منصبه تقديم الطلب باسمه لرئيس الجمهورية عن طريق رئيس مجلس الوزراء. وفي كلتا الحالتين يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها ما لم يكن

طلب الاستقالة مقدما من أغلبية الوزراء فعندئذ تعد الوزارة بحكم المستقيلة ودون حاجة لصدور مرسوم بإعفائها. وإذا ما قبل رئيس الجمهورية طلب الاستقالة الفردية فإنه يصدر مرسوماً بتسمية بديلاً للوزير المستقيل، وإذا ما قبل الرئيس استقالة الوزارة فعندئذ يسمي بمرسوم وزارة جديدة بدلاً عنها.

وفي المقابل، هناك حالات أخرى حدد فيها الدستور مصير الوزارة مجتمعة واعتبرها بحكم المستقيلة من دون الحاجة إلى صدور مرسوم إعفائها من رئيس الجمهورية أو تقديم طلب استقالة من قبل الوزارة. وتتجسد الحالات التي تعد فيها الوزارة بحكم المستقيلة حسب المادة الخامسة والعشرون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ في ثلاث حالات وهي: عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية، وعند انتخاب مجلس شعب جديد، وإذا قدم أغلبية الوزراء استقالتهم حسب ما بينا أعلاه. وتستمر الوزارة في الحالات الثلاث بتسيير الأعمال المكلفة بها ريثما يصدر مرسوم بتسمية الوزارة الجديدة.

وقد حدد الدستور ولاية رئيس الجمهورية بسبع سنوات تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم وتنتهي بنهاية هذه المدة في حال انتخاب رئيس جديد. وبالتالي فإن الوزارة تعتبر مستقيلة بحكم الدستور في نهاية كل ولاية رئاسية وبغض النظر عن مستوى أداء هذه الوزارة أو فعاليتها في تنفيذ السياسة العامة للدولة. ولكن اعتبار الوزارة مستقيلة في هذه الحالة بحكم الدستور لا يمنع رئيس الجمهورية من إمكانية إعادة تكليفها نفسها مرة أخرى فيما لو تم إعادة انتخابه مجدداً لولاية رئاسية ثانية، كما أنه لا يوجد أي مانع دستوري من إعادة تكليف ذات الوزارة مرة ثانية من قبل رئيس الجمهورية الجديد بعد أدائه القسم الدستوري.

كما ينتهي عمل الوزارة في حال انتخاب مجلس شعب جديد، حيث يتم انتخاب مجلس الشعب كما بينا لولاية مدتها أربع سنوات، ويتوجب بانتهاء هذه المدة انتخاب مجلس شعب جديد. ولكن الوزارة لا تعتبر بحكم المستقيلة بمجرد انتهاء مدة ولاية مجلس الشعب المحددة بأربع سنوات مباشرة، فالاستقالة الحكمية للوزارة مرهونة بانتخاب مجلس شعب جديد. وبالتالي إذا ما تم تمديد مدة ولاية مجلس الشعب في حالة الحرب كما ينص الدستور، أو إذا لم يتم انتخاب مجلس شعب جديد لسبب من الأسباب، فإن الوزارة تبقى

قائمة ومستمرة في عملها ولا تعتبر بحكم المستقيلة أو حكومة تصريف أعمال. ولكن الوزارة تعد مستقيلة حكماً ولو كان المجلس المنتخب الجديد جاء بعد حل المجلس السابق ودون أن ينهي هذا الأخير كامل مدة ولايته المحددة دستورياً بأربع سنوات، لأن مصير الوزارة مرتبط بانتخاب مجلس شعب جديد وليس بطريقة انتهاء مدة ولاية المجلس القائم.

وتعتبر الوزارة بحكم المستقيلة أيضاً بنص الدستور فيما لو قدم أغلبية الوزراء استقالاتهم. فالوزارة تضم عدداً كبيراً من الوزراء بالإضافة إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وبالتالي إذا ما تقدم أغلبية الوزراء باستقالتهم ولأي سبب كان، فإن ذلك يعتبر سبباً لاعتبار الوزارة بحكم المستقيلة. ونعتقد أن المقصود بأغلبية الوزراء في هذا الإطار هو أغلبيتهم العددية أي ٥٠% +١ من عدد الوزراء الذين يؤلفون الحكومة بغض النظر عن صفتهم كوزراء بحقائب أم وزراء دولة، كما أنه لا يشترط أن يكون من بينهم رئيس الوزراء أو أحد نوابه. ولا بد من التنويه إلى أن موافقة رئيس الجمهورية على طلب استقالة هؤلاء الوزراء ليس ضرورياً لاعتبار الوزارة بحكم المستقيلة، فالدستور لم يشترط سوى أن يكون طلب الاستقالة مقدماً من أغلبية الوزراء من دون أن يربط ذلك بموافقة أو رفض رئيس الجمهورية لهذا الطلب، بمعنى أن سلطة رئيس الجمهورية هنا مقيدة وليست تقديرية.

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس الوزراء ومسؤوليته

بالإضافة إلى الاختصاصات الممنوحة لكل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فقد أناط الدستور بمجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات ليمارسها كهيئة جماعية هذا من ناحية، كما بيّن الدستور من ناحية أخرى مدى مسؤولية الوزارة وأعضائها.

أولاً: اختصاصات مجلس الوزراء

لقد أشارت أحكام دستور ٢٠١٢ إلى اختصاصات مجلس الوزراء في موضعين، مُنح في الأول اختصاصاً عاماً، بينما أُسندت إليه في الثاني اختصاصات محددة، علماً أن كلا الاختصاصان يمارسهما المجلس كهيئة جماعية وتمنحانه سلطات تتنوع ما بين الإقرار والتوجيه والمتابعة. فبموجب المادة الثامنة عشرة بعد المائة من الدستور يعتبر

"مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة....، ويُشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب أجهزة الدولة ومؤسساتها". يظهر من هذا النص أن مجلس الوزراء يتمتع باختصاصات عامة واسعة، تنفيذية ورقابية في جميع المجالات إزاء الأجهزة التنفيذية والإدارية في الدولة، فله أن يصدر القرارات والتعاميم والتعليمات الملزمة لجميع أجهزة الدولة الإدارية المركزية منها واللامركزية. كما يتولى المجلس مهمة الإشراف على تنفيذ القوانين والتأكد من حسن احترامها وتطبيقها من قبل الأجهزة الإدارية، ويملك المجلس في هذا الإطار أيضاً سلطة إقرار اللوائح والتعليمات التنفيذية اللازمة لبيان كيفية تطبيق هذه القوانين. ولا تتوقف سلطة مجلس الوزراء عند هذا الحد، فباعتباره الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة يتولى مسؤولية مراقبة عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها بغض النظر عن طابعها إداري، اقتصادي، اجتماعي، مهني....الخ ومحاسبتها في حال الإخلال بأداء مهامها وممارستها لصلاحياتها خلافاً للتشريعات النافذة والقرارات والتعليمات الصادرة عنه.

وبالإضافة إلى هذا الاختصاص العام، فقد أسندت المادة الثامنة والعشرون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ لمجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات الأخرى ليتولى ممارستها أيضاً على مستوى المجلس كهيئة جماعية. وتتمثل هذه الاختصاصات في ما يلي: وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة، توجيه أعمال الوزارات والجهات العامة الأخرى، وضع مشروع الموازنة العامة للدولة، إعداد مشروعات القوانين، إعداد خطط التنمية وتطوير الإنتاج واستثمار الثروات الوطنية وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد وزيادة الدخل الوطني، عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور، عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور، متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها وحماية حريات وحقوق المواطنين، إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها.

ونعتقد أنه لا يقصد من هذا التحديد في الاختصاصات المذكورة تقييد اختصاصات مجلس الوزراء أو إلغاء الاختصاص العام الممنوح له بموجب المادة الثامنة عشرة بعد المائة من الدستور. وبالتالي نرى أن الغاية من تعداد هذه الاختصاصات ليس تقييد صلاحيات مجلس الوزراء بها وإنما توضيحها وتأكيد حقه في ممارستها وعدم جواز

حرمانه منها في مواجهة السلطات العامة الأخرى في الدولة. فمجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، وبموجب هذا الوصف يملك مجلس الوزراء من حيث المبدأ أو الأصل صلاحية ممارسة كل ما يلزم لإدارة السلطة التنفيذية والإدارية في الدولة، ويكون منع المجلس من ممارسة بعض الصلاحيات هو الاستثناء. ومن هذا الاستثناء يمكن أن نذكر مثلاً حرمان مجلس الوزراء من حق حل مجلس الشعب ومن سلطة إحالة مشاريع القوانين إليه وحصرها فقط برئيس الجمهورية دون سواه.

ثانياً: مسؤولية مجلس الوزراء

إزاء السلطات الواسعة والضخمة الممنوحة لمجلس الوزراء وأعضائه في إدارة شؤون الدولة ومؤسساتها، فقد كرس الدستور مسؤولية الوزارة والوزراء السياسية والجزائية والمدنية ولم يمنحهم أية حصانة عن أعمالهم خلافاً لرئيس الجمهورية.

١-مسؤولية مجلس الوزراء السياسية: لقد جاء في المادة الحادية والعشرون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ أن "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب". وبالتالي فإن مجلس الوزراء يعتبر مسؤولاً سياسياً وهي مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية وأمام مجلس الشعب، ويمكن أن تثار هذه المسؤولية في مواجهة المجلس ككل من خلال إثارة مسؤولية رئيسه، كما يمكن أن تثار في مواجهة أي عضو من أعضائه منفرداً. من ناحية أولى، يستطيع رئيس الجمهورية وفقاً للمادة السابعة والتسعون من الدستور، وفي أية وقت، إعفاء رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء من مناصبهم، ويتمتع رئيس الجمهورية في ذلك بسلطة تقديرية مطلقة حيث لا يشترط انتظار ارتكاب الوزارة أو أحد أعضائها مخالفة أو تقصير في أداء مهامهم. وفي حال إعفاء أحد الوزراء من قبل رئيس الجمهورية يسمي الرئيس بديلاً عنه بمرسوم ومن دون أن يؤثر ذلك على استمرارية الوزارة أو على وضع بقية أعضائها، لأن الوزارة في سورية لا تعبر مسؤولة مسؤولية تضامنية. بمعنى أنه إذا ما أُعفي أحد الوزراء من منصبه فإن ذلك لا يستلزم اعتبار كامل الوزارة مقالة، لأن مرسوم الإعفاء يقتصر أثره على عضو الوزارة المعني بهذا المرسوم فقط ولا يؤثر على بقية الوزارء. أما في حالة إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه فإن ذلك يؤثر على الوزارة كلها ويصدر رئيس

الجمهورية مرسوماً بتسمية وزارة جديدة. أي أنه في حالة إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه تعتبر الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية.

من ناحية أخرى، أعطى دستور ٢٠١٢ بموجب الفقرة الثالثة من المادة الخامسة والسبعون لمجلس الشعب الحق بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء. وبهذا النص يملك مجلس الشعب إثارة المسؤولية السياسية لكل الوزارة، كما يمكن له أن يثير مسؤولية وزير بعينه. ويمارس مجلس الشعب هذا الحق وفق إجراءات محددة نصت عليها المادة السابعة والسبعون من الدستور تمثلت فيما يلي، أنه لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، وأن يثار طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وأنه يشترط لحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء ضرورة موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس. وفي حال تم حجب الثقة عن الوزارة يتوجب على رئيس مجلس الوزراء أن يتقدم باستقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته أيضاً لرئيس الجمهورية.

٢-**مسؤولية مجلس الوزراء الجزائية والمدنية:** إذا ما كان بالإمكان إثارة المسؤولية السياسية في مواجهة الوزارة ككل أو في مواجهة أحد أعضائها، فإن المسؤولية المدنية والجزائية لا تثار إلا ضد أحد أعضاء الوزارة هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية، إذا كانت المسؤولية السياسية للوزارة أو أحد أعضائها يمكن أن تثار بدون اشتراط ارتكاب مخالفة قانونية، فإن إثارة المسؤولية المدنية والجزائية تبقى مرهونة بارتكاب أحد أعضاء الوزارة مخالفة للقانون. ومن ناحية ثالثة، إن المسؤولية المدنية تقتصر على إلزام المخالف بإصلاح الضرر والتعويض عنه، في حين أنه قد تشتمل المسؤولية الجزائية على ملاحقة عضو الوزارة المخالف وتوقيفه وسجنه بالإضافة إلى إلزامه بالتعويض إن كان هناك ضرراً مادياً.

وفي هذا الإطار، اعتبرت المادة الرابعة والعشرون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ أن "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون مدنياً وجزائياً وفقاً للقانون"، وذلك "عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها"، وفي هذه الحالة يملك رئيس الجمهورية حق إحالة أي منهم إلى المحاكمة. ونعتقد أن الإحالة إلى القضاء في هذا

الشأن قد تقتصر على أحد الوزراء كما يمكن أن تكون ضد عدة أعضاء من الوزارة وذلك بحسب طبيعة الجريمة أو المخالفة والمشتركين في ارتكابها. وقد جعل الدستور قرار الإحالة إلى القضاء مانعاً من ممارسة عضو الوزارة المتهم لوظائفه، فيوقف المتهم عن العمل فور صدور الاتهام بحقه ويستمر هذا الوقف إلى حين البت في التهمة المنسوبة إليه من قبل المحكمة. ومن أجل منع تنصل عضو الوزارة المتهم من المسؤولية، جاء في ذات المادة المذكورة أعلاه من الدستور أن استقالة المتهم أو إقالته من منصبه لا تحول دون محاكمته. وبهذا الشكل، نجد أن أعضاء الوزارة يخضعون للقواعد العامة في إطار مسؤوليتهم عن تصرفاتهم المسببة للأضرار أثناء ممارستهم لصلاحياتهم واختصاصاتهم الوزارية.

جامعة حلب ١٩٥٨ UNIVERSITY OF ALEPPO

المبحث الثالث

السلطة القضائية

يقوم النظام الدستوري في الدول الديمقراطية على أساس الفصل ما بين السلطات، وتعتبر السلطة القضائية السلطة الثالثة في هذا النظام إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. وإذا كانت السلطتان التشريعية والتنفيذية ترتبطان دستورياً بعلاقات معينة ومتداخلة تمنعهما من الانفصال المطلق عن بعضهما بحيث تمتلك كل منهما، كما رأينا، وسائل تدخل وضغط ومراقبة تجاه الأخرى[١]، فإن السلطة القضائية تتمتع بطبيعة خاصة وتخضع لتنظيم مختلف في المراقبة والمحاسبة ومن حيث الاستقلال.

وإن من أهم ما يميز السلطة القضائية هو استقلالها وحيادها عن بقية السلطات الأخرى في الدولة وعدم تدخل أي منها في طريقة عملها. فقد نص الدستور على أن "السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى"[٢]. ومن المؤكد أن استقلال السلطة القضائية عن بقية السلطات الأخرى يشمل استقلالها وظيفياً وعضوياً في آن واحد. ويقصد بالاستقلال الوظيفي للسلطة القضائية ضرورة أن تنفرد هذه الأخيرة لوحدها دون السلطات الأخرى بصلاحية فض المنازعات التي تنشأ في الدولة سواء أكانت بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد والهيئات العامة، أي أنه يجب أن تكون السلطة القضائية هي المرجع الوحيد في تطبيق القانون على المنازعات القائمة وعدم وجود هيئات أخرى تشاركها في تطبيقه. وبموجب هذا الاستقلال الوظيفي لا تملك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية حق الفصل في المنازعات، وفي المقابل لا تملك السلطة القضائية صلاحية إنشاء قواعد عامة لها صفة التشريع أو إصدار أوامر من نوع ما تباشره السلطة التنفيذية.

---

[١] يملك مجلس الشعب حق حجب الثقة عن الوزارة بينما تملك السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية حق حل المجلس، ناهيك عن حق رئيس الجمهورية في ممارسة العملية التشريعية إلى جانب مجلس الشعب، وحق هذا الأخير في تشكيل لجان تحقيق بخصوص ممارسة السلطة التنفيذية لأعمالها.

[٢] المادة ١٣٨ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أما بخصوص الاستقلال العضوي للسلطة القضائية، فيعني ضرورة تأمين الحرية الكاملة للقاضي ليتمكن من أداء وظيفته بدون أي تدخل أو تأثير يمكن أن يقع عليه من باقي السلطات. فالقضاة كما نص الدستور "مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، و"شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم"[1]. وبالتالي فإنه لا تملك أية سلطة أخرى التدخل في عمل القاضي لصالح أحد الخصوم أو بقصد الإضرار به، أو بقصد إلزام القاضي على إصدار حكم في مسألة معينة خلافاً لقناعته.

وبالعودة إلى أحكام دستورنا لعام ٢٠١٢ يتبين لنا أنه وزع مهمة ممارسة سلطة القضاء في سورية ما بين قضاء الحكم أي القضاء العادي والقضاء الإداري وذلك من خلال تبنيه نظام القضاء المزدوج (المطلب الأول)، إضافة إلى القضاء الدستوري الذي خصه بالفصل ببعض المنازعات الهامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأخذ بنظام القضاء المزدوج

يقصد بالنظام القضائي المزدوج أن تتولى مهمة ممارسة الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان مستقلتان عن بعضهما، الأولى هي جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة عندما تكون هذه الأخيرة طرفاً في العلاقة القانونية باعتبارها شخصاً عادياً، والثانية هي جهة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية أو بين الإدارة والأفراد عندما تكون الأولى طرفاً في العلاقة القانونية محل الدعوى بصفتها سلطة عامة[2]. وقد تبنى دستورنا لعام ٢٠١٢ نظام القضاء المزدوج من خلال الأحكام التي خصصها لتنظيم السلطة القضائية الواردة في الفصل الثالث من الباب

---

[1] المادة ١٣٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[2] تعتبر فرنسا مهد نظام القضاء الإداري المستقل والمتميز عن نظام القضاء العادي، وقد نشأ هذا النظام في فرنسا وتطور خلال القرن التاسع عشر وحقق نجاحاً ملحوظاً في حماية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة، كما استطاع أن يؤمن حسن سير أعمال الإدارة نتيجة محافظته على نقطة التوازن بين الصالح العام ومصالح الأفراد الخاصة. عبدالله طلبة:الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة خالد بن الوليد، دمشق ١٩٨٧، ص٧١.

الثاني منه، فتناول قضاء الحكم والنيابة العامة[1] أولاً (الفرع الأول) بموجب الأحكام من ١٣٢-١٣٨ مبيناً المبادئ والأسس الذي يقوم عليها هذا القضاء، في حين أسند بموجب المادة التاسعة والثلاثون بعد المائة إلى مجلس الدولة مهمة ممارسة القضاء الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قضاء الحكم

يعتبر قضاء الحكم أو كما يسمى بالقضاء العادي الجهة المختصة أصلاً بالنظر في جميع المنازعات أياً كانت طبيعتها وأياً كان أطرافها، فهو صاحب الولاية العامة في حل الخلافات ولا يخرج عن اختصاصه إلا ما أسند المشرع أمر البت به لجهة أخرى بنص خاص، علماً أن القضاء العادي لا يحتاج إلى نص لتحديد اختصاصه لأن ولايته تعتبر شاملة. وقد اقتصر دستور ٢٠١٢ على توضيح المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي العادي في سورية من حيث استقلالية السلطة القضائية واستقلال القضاء وبيان المؤسسات الضامنة لهذا الاستقلال، وأحال بموجب المادة الخامسة والثلاثون بعد المائة إلى المشرع العادي مهمة تنظيم الجهاز القضائي من حيث فئاته وأنواعه ودرجاته، وكذلك تحديد قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم. وبناءً عليه سنتولى في هذا

---

[1] تعتبر النيابة العامة وفقاً للمادة ١٣٧ من دستور ٢٠١٢ مؤسسة قضائية واحدة يرأسها وزير العدل وينظم القانون وظيفتها واختصاصاتها. ويمثل قضاة النيابة السلطة التنفيذية في المحاكم، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وملزمون في معاملاتهم ومطالباتهم الخطية بإتباع الأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم. ويمارس قضاة النيابة العامة طبقاً للقانون ثلاثة أنواع من الوظائف: الوظيفة الجزائية إذ يعود لها وحدها حق تحريك دعوى الحق العام في المسائل الجزائية ولا تقام من غيرها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، الوظيفة الإدارية والتي تجسد في تمثيل السلطة التنفيذية لدى المحاكم والدوائر القضائية ومراقبة انتظام العمل القضائي وحسن سير العدالة ومراقبة السجون ودور التوقيف، الوظيفة المدنية من خلال إعطاء النيابة العامة حق الإدعاء المدني والتدخل في بعض الدعاوى المدنية بصفة طرف أصلي أو طرف منضم وكذلك حقها في الطعن بطريق النقض لمنفعة القانون في الأحكام المدنية المبرمة الصادرة عن محاكم القضاء المدني. أنظر صلاح الدين سلحدار: أصول المحاكمات المدنية، منشورات جامعة دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص٤٩ و٥٠.

المطلب دراسة أنواع المحاكم التي يتألف منها قضاء الحكم، ومن ثم سنستعرض ضمانات القضاة، في حين سنبين أخيراً المؤسسات الضامنة لاستقلال القضاء.

أولاً: أنواع المحاكم

تتوزع مهمة ممارسة قضاء الحكم على محاكم متعددة، وتتنوع هذه المحاكم وتعدد من حيث الاختصاص والدرجات. وقد نص قانون السلطة القضائية السوري لعام ١٩٦١ في مادته الرابعة والثلاثون من الناحية المدنية على المحاكم التالية: محاكم الأحوال الشخصية، محاكم الصلح، محاكم البداية، محاكم الاستئناف، ومحكمة النقض.

١-**محاكم الأحوال الشخصية:** تشمل محاكم الأحوال الشخصية المحاكم الشرعية والمحاكم الروحية والمحاكم المذهبية للطائفة الدرزية. وتتألف المحاكم الشرعية من قاض واحد يدعى القاضي الشرعي، وتتولى هذه المحاكم مهمة الفصل بين المسلمين لوحدهم في قضايا الزواج وانحلاله والمهر والجهاز والحضانة والرضاع والنفقة بين الزوجين والأولاد والوقف الخيري. كما تتولى المحكمة الشرعية بالنسبة للمسلمين وغير المسلمين مهمة الفصل في الدعاوى المتعلقة بأمور الولاية والوصاية والنيابة وإثبات الوفاة وتعيين الحصص الإرثية وإثبات النسب ونفقة الأقارب والحجر وحالة المفقود.

وقد أوجد المشرع السوري إلى جانب المحاكم الشرعية محاكم روحية للطوائف غير المسلمة وهي: الطائفة المارونية وطائفة الروم الأرثوذكس وطائفة الروم الكاثوليك وطائفة الأرمن الكاثوليك وطائفة السريان الأرثوذكس وطائفة السريان الكاثوليك والطائفة الآشورية الكلدانية وطائفة الكلدان الكاثوليك والطائفة اللاتينية والطائفة الإسرائيلية. ويوجد لدى كل طائفة من هذه الطوائف محاكم خاصة بالنظر في دعاوى الأحوال الشخصية العائدة لأبنائها وذلك فيما يتعلق بالمنازعات الناشئة عن الخطبة وعقد الزواج وحله وانفكاكه والبائنة ونفقة الصغير والحضانة.

أما المحاكم المذهبية للطائفة الدرزية فتتألف بموجب البند الأول من المادة الخامسة والثلاثون من قانون السلطة القضائية من قاض شرعي واحد من أبناء الطائفة الدرزية يعين بمرسوم بعد أخذ رأي وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى. وتتولى

هذه المحاكم نظر قضايا الأحوال الشخصية للطائفة المذكورة في مواضيع الإرث والوصية والنفقة والزواج والطلاق.

٢- **محاكم الصلح:** وهي مؤلفة من قاض واحد يدعى قاضي الصلح. وتفصل محاكم الصلح في جميع الدعاوى المدنية والتجارية والجزائية الداخلة في اختصاصها وفق قوانين أصول المحاكمات والقوانين الأخرى، كما يقوم قضاة الصلح بأعمال القضاة العقاريين وفقاً للقوانين والأنظمة المتعلقة بتحديد العقارات وتحريرها.

٣- **محاكم البداية:** وهي مؤلفة من قاض منفرد يدعى القاضي البدائي. وتفصل هذه المحاكم في جميع القضايا التي لم يعين لها مرجع خاص، أي أن اختصاصها يتسع لكل المنازعات التي لا تخرج بحسب وظيفتها أو نوعها عن اختصاص هذه المحكمة. وتعتبر محاكم البداية من محاكم الدرجة الأولى، وقد أعطتها المادة السابعة والسبعون من قانون أصول المحاكمات المدنية اختصاص النظر في جميع الدعاوى المدنية والتجارية التي ليست من اختصاص محكمة أخرى، كما أعطتها المادة الثامنة والسبعون من ذات القانون ولاية النظر في الأمور المستعجلة. وقد أعطاها كذلك قانون أصول المحاكمات الجزائية ولاية النظر في بعض الجنح تبعاً للعقوبات المحددة.

٤- **محاكم الاستئناف:** وتتألف هذه المحاكم من رئيس وعدد من رؤساء الغرف والمستشارين، وتقسم عند الضرورة إلى غرف يعين لكل غرفة منها رئيس، وتفصل في القضايا التي تقبل الاستئناف بمقتضى القوانين النافذة.

وتتألف من رئيس ومستشارين وعدد من نواب الرئيس، وتقسم إلى دوائر يمكن زيادة عددها بحسب الحاجة. ومحكمة النقض تعتبر محكمة قانون لا محكمة موضوع، فهي لا تشكل درجة ثالثة من درجات التقاضي بحيث لا تنظر في وقائع الدعوى، وإنما تقبل وقائع النزاع كما هي ثابتة في الحكم المطعون فيه بالنقض وفي الأجزاء التي انصب الطعن عليها[١].

---

[١] **أنظر صلاح الدين سلحدار: أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص٢٢-٢٦ وص١٢٩-١٣٠.**

ثانياً: ضمانات القضاة

حرصاً على تحييد القضاء واستقلاليته ومنع التدخل في عمله، كان لا بد من منح القضاة الضمانات الكفيلة بتحقيق ذلك، وقد أوكل الدستور مسألة تنظيم الضمانات المقررة للقضاة للمشرع بموجب نص المادة السادسة والثلاثون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ حيث أكد على أن "يبين القانون شروط تعيين القضاة وترفعيهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم".

١-طريقة تعيين القضاة: تتبدى استقلالية السلطة القضائية من لحظة تعيين أو اختيار القضاة الجدد، فأسلوب اختيار القضاة يعتبر اللبنة الأولى في إعلان بنيان العدالة وحسن سير القضاء وانتظامه. ويتحقق ذلك بوضع الشروط والضوابط الكفيلة باختيار الأصلح لتولي مهام هذا المنصب وإبعاد السلطة التنفيذية بقدر المستطاع عن أن يكون لها دور في هذا الاختيار، سواء أكان التعيين في أدنى الدرجات أو أعلاها[١]. ولذلك كان مما يشغل البال في كثير من البلاد هو البحث عن أفضل الطرق التي توصل إلى اختيار القاضي الصالح. وقد ذهب البعض إلى أن يكون الاختيار عن طريق الانتخاب العام، وذهب البعض الآخر إلى جعله بناءً على ترشيح من الهيئة النيابية، في حين رأى آخرون ترك تلك المهمة للقضاة أنفسهم بحيث يختارون من يرون فيه الأهلية لمزاولتها، وهناك من مزج بين هذه الطرق المختلفة أو جعل التعيين من شأن السلطة التنفيذية وحدها[٢].

وقد اختار المشرع السوري أسلوباً وسطاً في تعيين القضاة أشرك فيه السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل ورئيس الجمهورية مع السلطة القضائية ممثلة بمجلس القضاء الأعلى. ووفقاً للمادة الواحدة والسبعين من قانون السلطة القضائية فإنه يتم تعيين قضاة الحكم والنيابة بمرسوم يوقعه وزير العدل بناءً على قرار من مجلس القضاء الأعلى. ولكن يجب أن لا يفهم من ذلك أن تعيين القضاة يتم بهذا الشكل مباشرة، بل يكون التعيين بموجب مسابقة تجريها وزارة العدل يتم تنظيمها وتحديد شروطها وإجراءاتها وامتحاناتها من

---

[١] **محمد باكير جمعة: استقلال القضاء -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، ٢٠٠٩، ص٢٧١.**

[٢] **محمد باكير جمعة: المرجع السابق، ص٢٤١.**

قبل إدارة التشريع في وزارة العدل بتكليف من وزير العدل[1]. ويتضمن إعلان المسابقة الشروط الواجب توافرها في المتقدمين[2]، والوثائق المطلوب تقديمها منهم، والمواد موضوع المسابقة ومواعيد الامتحانات، وإجراء مقابلة للناجحين في المسابقة الخطية مع مجلس القضاء الأعلى. ويتخذ مجلس القضاء الأعلى بعد مقابلة الناجحين في المسابقة الخطية قراراً يتضمن أسماء الناجحين الذين يتم ترشحيهم للتعيين ويُعد بعد ذلك وزير العدل مشروع مرسوم بتعيينهم يرفع لرئيس الجمهورية، علماً أن التعيين لا يكون نهائياً إلا بصدور المرسوم الرئاسي.

ولا يبدأ الناجحون المعينون من القضاة بممارسة مهامهم مباشرة كما لا يعتبر هذا التعيين نهائياً حيث يخضع هؤلاء لنظام تدريب أو تمرين خلال فترة زمنية محددة وذلك وفقاً للمادة الثالثة والسبعين من قانون السلطة القضائية التي تنص على أن "يضع مجلس القضاء الأعلى نظاماً خاصاً بتمرين القضاة المعينين في أدنى الدرجات القضائية ينشر بقرار من وزير العدل". وبإحداث المعهد القضائي بموجب المرسوم رقم ٤٢ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٢٩، أصبح المعهد يتولى تدريب وتأهيل القضاة الجدد من خلال نظام دراسي يجمع

---

[1] أعطت الفقرة ج من البند الأول من المادة ٨ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ لإدارة التشريع في وزارة العدل مهمة تنظيم الفحوص والمسابقات.

[2] حددت المادة ٧٠ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى قضاء الحكم أو النيابة العامة بأن يكون:

أ . سورياً منذ خمس سنوات على الأقل متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

ب . سالماً من الأمراض السارية ومن الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام في جميع أنحاء الدولة بالوظيفة التي ستوكل إليه.

جـ –غير محكوم عليه بجناية أو جرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة.

د . حائزاً على إجازة الحقوق من إحدى جامعات الجمهورية العربية السورية أو على إجازة حقوق من جامعة أخرى تعتبر معادلة لها قانوناً بشرط أن يكون في هذه الحالة حاملاً شهادة التعليم الثانوي أو شهادة معادلة لها قانوناً وأن ينجح في فحص التعادل المنصوص عليه في القوانين النافذة.

هـ– ألا تقل سنه عن اثنين وعشرين سنة إذا كان التعيين في وظيفة معاون قاض أو معاون قاض شرعي أو معاون نيابة وعن أربع وعشرين سنة إذا كان التعيين في وظيفة قاضي صلح أو قاضي بدائي أو قاضي شرعي أو قاضي تحقيق أو وكيل نيابة. وعن ثلاثين سنة إذا كان التعيين في وظيفة مستشار في محكمة الاستئناف أو محام عام. وعن خمس وثلاثين سنة إذا كان التعيين في باقي الوظائف الأخرى.

و . قد وافق مجلس القضاء الأعلى على قبول ترشيحه.

ما بين الجانب العملي والنظري لمدة سنتين يجري في نهاية كل منهما امتحان لتقويم الكفاءة ومدى التحصيل لكل قاض متدرب، ويعلن مجلس المعهد لائحة الناجحين الذين حصلوا على المعدل العام للنجاح في لائحة المعهد ويمنحون شهادة تخرج تسمى شهادة التأهيل القضائي، وبناءً على ذلك يوزع الناجحون على المحاكم والدوائر القضائية وفقاً لأحكام القانون[1]. وأما الراسبون في السنة الثانية فيصرفون من الخدمة وتصفى حقوقهم وفقاً للقانون[2].

الأصل إذاً أن يتم التعيين بمسابقة ولكن المادة الثانية والسبعين من قانون السلطة القضائية أجازت لمجلس القضاء الأعلى التعيين في إحدى الوظائف القضائية مباشرة دون مسابقة، فبموجب المادة المذكورة أعلاه، يجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر التعيين في إحدى الوظائف القضائية مباشرة من حاملي إجازات الحقوق من الفئات التالية:

١ – قضاة مجلس الدولة والموظفون الفنيون في إدارة قضايا الدولة وأعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق القائمين والسابقين في الدرجة المعادلة لوظائفهم السابقة أو الحالية.

٢– الأساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة فعلاً: مدة ثماني سنوات في الفئة الخامسة فما دون، مدة ستة سنوات في الفئة السادسة فما دون، مدة أربع سنوات في الفئة السابعة.

٣– الأساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة فعلاً مدة لا تقل عن اثنتي عشر سنة في فئة مستشاري محاكم الاستئناف أو من هم في حكمهم فما دون.

ولا تعتبر سلطة مجلس القضاء الأعلى في تعيين القضاة بدون مسابقة مطلقة بل هي مقيدة بشرطين: يتمثل الأول في أن تكون هناك شواغر في الدرجات القضائية الوسطى والتعيين لإملاء هذه الشواغر إذا لم يكن بين القضاة القائمين على رأس العمل من يستحق الترفيع لملئ هذه الشواغر، ويتمثل الثاني في ضرورة أن لا يتجاوز التعيين

---

[1]) المادة ١٦ من قانون إحداث المعهد القضائي الصادر بالمرسوم رقم ٤٢ لعام ٢٠٠٠.

[2]) المادة ١٧ من قانون إحداث المعهد القضائي الصادر بالمرسوم رقم ٤٢ لعام ٢٠٠٠.

حدود ربع الوظائف الشاغرة فقط. ويتم التعيين في إحدى الوظائف القضائية من قبل مجلس القضاء الأعلى عن طريق الانتقاء وبعد إخضاع المرشحين لمقابلة يجريها مجلس القضاء الأعلى نفسه معهم ليقرر على ضوء ذلك من يراه صالحاً منهم للتعيين، ويصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بتعيين هؤلاء بعد أن يوقعه وزير العدل[1].

وبالنتيجة، نجد أن المشرع السوري قد أشرك السلطة القضائية مع السلطة التنفيذية في اختيار وتعيين القضاة، ولكنه أعطى الدور الأكبر في ذلك للسلطة القضائية المتمثلة في مجلس القضاء الأعلى. فبموجب القانون يحتكر مجلس القضاء الأعلى سلطة وضع شروط الترشيح للقضاء والاختبارات وفحص المقابلة وإعداد لوائح الناجحين ومن ثم إعداد مرسوم يوقعه وزير العدل ويصدره رئيس الجمهورية يتضمن أسماء المعينين. وإذا كان رئيس الجمهورية هو صاحب القرار النهائي في تعيين القضاة بموجب مرسوم يصدر عنه، فإن صلاحياته تقتصر على تعيين من اقترحه مجلس القضاء الأعلى ولا يحق له على ما يبدو أن يعين شخصاً ما في إحدى الوظائف القضائية من دون مشاركة مجلس القضاء الأعلى أو اقتراحه. ونرى بالنتيجة أن هذا النظام القانوني الذي يحكم تعيين القضاة في سورية يضمن إبعاد السلطة التنفيذية عن التحكم بشخص رجل القضاء ويجعله في منأى من التبعية لها.

٢-حصانة القضاة: إن الحصانة القضائية هي الضمان لحقوق المتقاضين وتشمل عدم جواز فصل القاضي عن وظيفته أو نقله إلى وظيفة أخرى، داخل ملاك القضاء أو خارجه، أو إحالته على التقاعد، إلا في الحالات ووفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون[2]. ومن أهم ما يهدد القاضي أثناء عمله هو الضغط الذي قد يمارس عليه بعزله من قبل السلطة التنفيذية سواء أكان ذلك لسبب وجيه أو مفتعل، فلا شك أن عزل القاضي يشكل سلاحاً خطيراً يهدد استقلال القاضي والسلطة القضائية معاً وينعكس أثره بالضرورة سلباً على حسن سير العدالة وعلى ضمان حقوق وحريات المتقاضين. فحصانة القضاة لا

---

[1] **انظر، محمد باكير جمعة: مرجع سابق، ص٢٧٦-٢٧٧.**

[2] **محمد باكير جمعة: المرجع السابق، ص ٢٨٠.**

تعتبر امتيازاً شخصياً للقاضي بل هي مقررة للمصلحة العامة وغايتها صون سلطة القضاء وكفالة حسن سيره ضماناً لحقوق وحريات المتقاضين في أنفسهم وأموالهم.

وقد خلا الدستور السوري لعام ٢٠١٢، كما خلا من قبله دستور ١٩٧٣، من النص صراحة على حصانة القضاة واكتفى بالنص على مبدأ استقلالية القاضي بشكل عام وأن لا سلطان عليه إلا للقانون. ولكننا نرى أن الاستقلالية التي ضمنها الدستور السوري للقضاة تعني أن يكون لهم حصانة وإلا فأي استقلال للقاضي إن لم يكن هذا الأخير يتمتع بحصانة تكفل له حسن قيامه بعمله. لهذا نرى أن المشرع السوري قد انبرى لتنظيم الحصانة القضائية بموجب المادة الثانية والتسعون من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ التي حددت مضمون هذه الحصانة ومدلولها على الشكل التالي: "١-الحصانة هي صيانة القضاة من العزل والنقل ويتمتع بها جميع القضاة. ٢-العزل، المقصود بهذه المادة هو الصرف من الخدمة. ٣- النقل، المقصود بهذه المادة هو النقل من بلد إلى آخر أو من وظيفة محددة في مرسوم التعيين إلى وظيفة أخرى".

وتمتع القاضي بهذه الحصانة ليس مطلقاً حيث من الممكن عزل القاضي وتأديبه وفرض العقوبات المسلكية المختلفة بحقه من لوم وقطع راتب وتأخير ترفيع وعزل[١]. ولكن من أجل إبعاد القاضي عن التأثيرات السياسية وجعله في مأمن من ضغوطات السلطة التنفيذية، فقد وضع المشرع صلاحيات نقل القاضي وإدانته وعزله وتأديبه بيد مجلس القضاء الأعلى، أي بيد السلطة القضائية ذاتها. فوفقاً لقانون السلطة القضائية، تفرض العقوبات المسلكية على القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى، ويحالون عليه بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى[٢]. ولا يجوز أن تكف يد القضاة المحالين على مجلس القضاء الأعلى إلا بقرار من المجلس ذاته[٣].

---

[١] نصت المادة ١٠٥ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ على أن:"العقوبات المسلكية التي يمكن فرضها على القاضي هي: أ . اللوم. ب . قطع الراتب. جـ تأخير الترفيع. د . العزل".

[٢] المادة ١٠٧ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ .

[٣] المادة ١٠٩ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ .

ويجري تنفيذ عقوبة العزل بمرسوم، وتنفذ العقوبات الأخرى بقرار من وزير العدل، ولا ينشر قرار العزل في الجريدة الرسمية[1].

٣-تجريم تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية: تتجلى هيبة السلطة القضائية واستقلالها ومصداقيتها في وجوب تنفيذ الأحكام الصادرة عنها. فالقاضي ملزم بالفصل في النزاع المعروض أمامه ولا يستطيع الامتناع عن ذلك تحت طائلة ارتكابه لجرم إنكار العدالة. ولكن في المقابل لن يكون لحكم القاضي أية قيمة عملية ما لم يكن هذا الحكم واجب التنفيذ والاحترام من قبل جميع السلطات والأفراد. وانطلاقاً من ذلك فقد قضت الفقرة الثانية من المادة الثامنة والثلاثون بعد المائة من دستور ٢٠١٢ بأن "الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب مرتكبها وفق أحكام القانون".

ومن البديهي أن المقصود بالأحكام القضائية الواجب تنفيذها هو الأحكام التي اكتسبت الدرجة القطعية نتيجة صدورها مبرمة أو عدم استئنافها أو الطعن فيها بالنقض بسبب تنازل صاحب المصلحة عن ذلك بإرادته أو بغير إرادته نتيجة فوات ميعاد الطعن. وقد أناط قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي ٨٤ لعام ١٩٥٣ مهمة تنفيذ الأحكام المدنية والشرعية بالقاضي البدائي، في حين أوكل قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي ١١٢ لعام ١٩٥٠ مهمة تنفيذ الأحكام الجزائية للنيابة العامة. وتتحقق جريمة تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية مهما كانت الصورة التي تجلت فيها هذه العرقلة سواء تمثلت بالامتناع التام عن التنفيذ أو في حالة التنفيذ الناقص، أو في حالة التراخي في التنفيذ[2].

ويترتب على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، مهما كان الشكل الذي أفرغ فيه هذا الامتناع، المسؤولية المدنية بالتعويض والجزائية بالسجن أو بواحدة منهما بحق المسؤول عن هذا التعطيل وأياً كان هذا الأخير، جهة أم فرد، حاكم أم محكوم. وضمن هذا الإطار عاقبت المادة الحادية والستون بعد الثلاث مئة من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩ جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام

---

[1]) المادة ١١٣ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ .

[2]) انظر، محمد باكير جمعة: مرجع سابق، ص١٢١ وما بعدها.

المبرمة بالنص على أن "١ –كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين . ٢–إذا لم يكن الشخص الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً فلا تتجاوز العقوبة السنة" هذا من جهة. ومن جهة أخرى، اعتبر القضاء الإداري أيضاً أن امتناع الإدارة عن إصدار قرار إداري بتنفيذ حكم مبرم أو التزامها الصمت إزاء حكم صدر ضدها، أو تعليق تنفيذ الحكم على قيام المحكوم عليه بالتزام معين، من قبيل القرارات السلبية التي لا تنسجم مع حكم القانون وتعد باطلة وموجبة لمسؤولية الإدارة. وتعتبر المسؤولية هنا مسؤولية شخصية تترتب على عاتق المسؤول عن التنفيذ وتشمل حق المتضرر المحكوم له، جراء عدم التنفيذ، بالتعويض عن جميع الأضرار التي لحقت به والآلام النفسية التي أصابته بسبب تعنت الإدارة[١].

ثالثاً: المؤسسات الضامنة لاستقلال القضاء

إذا ما كانت السلطة القضائية سلطة مستقلة عن بقية السلطات الأخرى في الدولة، فإن استقلالها مرهون بوجود مؤسسات ترعى هذا الاستقلال وتضمنه. ولم يغفل المشرع الدستوري السوري عن ذلك حيث أناط دستور ٢٠١٢ بموجب المادة الثانية والثلاثون بعد المائة مهمة ضمان استقلال السلطة القضائية برئيس الجمهورية وبمجلس القضاء الأعلى.

١–رئيس الجمهورية: يعتبر رئيس الجمهورية الضامن الأول لاستقلال السلطة القضائية باعتباره المسؤول عن احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة في الدولة[٢]. وتُوصف مسؤولية رئيس الجمهورية في ضمان استقلالية السلطة القضائية بأنها مسؤولية مزدوجة، في مواجهة السلطات العامة الأخرى في الدولة من تشريعية وتنفيذية من ناحية أولى، وفي إطار السلطة القضائية نفسها من ناحية ثانية.

---

[١] محمد باكير جمعة: المرجع السابق، ص١٢٩.

[٢] نصت المادة ٩٦ من دستور ٢٠١٢ على أن "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة" .

فقد رسم الدستور حدود كل سلطة من سلطات الدولة الرئيسية وبين صلاحياتها واختصاصاتها بشكل واضح ومنع أي منها من الاعتداء على حدود السلطات الأخرى، وبالتالي إذا ما وقع اعتداء أو تدخل من جانب السلطة التشريعية أو التنفيذية على صلاحيات السلطة القضائية أو في عملها، كان على رئيس الجمهورية التدخل لصالح السلطة القضائية، لأن ذلك سيعتبر بمثابة خرق لأحكام الدستور المناط به مسؤولية ضمان احترام أحكامه. فمن جهة أولى، إذا أقر مجلس الشعب مثلاً قانوناً يتضمن نقل بعض اختصاصات السلطة القضائية إلى جهة أخرى، أو تعطيل تنفيذ أحكام قضائية، أو تحصين بعض الأعمال من رقابة القضاء، كان على رئيس الجمهورية أن يتدخل لمنع ذلك من خلال الطعن بعدم دستورية هذه القوانين أو من خلال الامتناع عن إصدارها أو حتى من خلال اللجوء إلى حل مجلس الشعب كما يخوله الدستور إن لزم الأمر ذلك. ومن جهة ثانية، وفيما يتعلق بردع السلطة التنفيذية ومنعها من الاعتداء على السلطة القضائية، نعتقد أن رئيس الجمهورية يملك في مواجهتها سلطات أوسع من تلك التي يملكها إزاء السلطة التشريعية، فرئيس الجمهورية يتمتع في مواجهة السلطة التنفيذية بخصائص السلطة الرئاسية باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ككل والمسؤولة عن أعمالها أمامه. وبالتالي إذا ما وقع اعتداء من إحدى مؤسسات السلطة التنفيذية أو من أحد أعضائها على السلطة القضائية، توجب على رئيس الجمهورية التدخل مباشرة لرفع هذا الاعتداء ومنعه ومحاسبة المسؤولين عنه. ويمكن أن تتجلى سلطة رئيس الجمهورية في منع اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في أشكال متعددة كإلغاء العمل التنفيذي المخالف لأحكام الدستور أو بإعفاء المسؤولين عنه من مناصبهم أو بإحالتهم إلى القضاء، أو بكل ذلك معاً.

ونرى أيضاً أن رئيس الجمهورية مسؤول عن ضمان استقلال السلطة القضائية في إطار السلطة القضائية نفسها وعن حسن سير عملها. فرئيس الجمهورية هو رئيس مجلس القضاء الأعلى، الذي يعتبر السلطة القضائية الأعلى في الدولة، وكما رأينا سابقاً فإن تعيين القضاة وعزلهم يكون بموجب مرسوم رئاسي، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يملك بموجب هذه الصلاحية سلطة إلغاء مسابقة تعيين قضاة أو تعيين قاض أو الامتناع عن

إصدار مرسوم بعزل قاض وقعه وزير العدل إذا ما تبين له أن هذا القاضي مظلوم أو كان ضحية تواطأ من قبل بعض أعضاء السلطة القضائية.

٢-مجلس القضاء الأعلى: لا شك أن إسناد مهمة إدارة شؤون القضاء لرجال القضاء أنفسهم دون مشاركة أو تدخل من جانب أية سلطة أخرى، يعتبر ركيزة أساسية في ضمان استقلال السلطة القضائية وحمايتها من تأثيرات التجاذبات السياسية في الدولة. ويتحقق استقلال القضاء في إدارة شؤونه من خلال إسناد هذه المهمة إلى هيئة قضائية عليا مستقلة تتكون من كبار رجال القضاء يكون لها سلطة إدارة تلك الشؤون تنظيمياً وتنفيذياً ورقابياً.

ولم يتخلف الدستور السوري لعام ٢٠١٢ عن النص على هذه الركيزة الأساسية في ضمان استقلال السلطة القضائية، فإلى جانب رئيس الجمهورية، أوكل الدستور مهمة ضمان استقلال القضاء إلى مجلس القضاء الأعلى وأناط به بموجب الفقرة الثانية من المادة الثالثة والثلاثون بعد المائة مهمة توفير الضمانات اللازمة لحماية استقلال القضاء. وقد جعلت الفقرة الأولى من المادة السابقة من رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس القضاء الأعلى وأوكلت للمشرع العادي مهمة بيان طريقة تشكيل هذا المجلس واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه.

ومن المؤكد أن أهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه مجلس القضاء الأعلى في ضمان استقلال السلطة القضائية يتضح من خلال طريقة تشكيله والصلاحيات الممنوحة له. ويجدر التنويه إلى أن تشكيل مجلس القضاء الأعلى كان قد اقتصر في السنوات الخمس الأولى من نفاذ قانون السلطة القضائية على العنصر القضائي فقط، فبمقتضى المادة الخامسة والستون من قانون السلطة القضائية وقبل تعديلها كان يتشكل مجلس القضاء الأعلى من رئيس محكمة النقض ومن النائبين الأقدمين له ومن الأمين العام لوزارة العدل ورئيس محكمة استئناف دمشق وأقدم مستشاري محكمة النقض[١]. غير أن هذا التشكيل عُدل بالمرسوم التشريعي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٦ وبمقتضاه أصبح مجلس القضاء الأعلى يتألف وفق النص الجديد للمادة الخامسة والستون من قانون السلطة

---

[١] **محمد باكير جمعة: مرجع سابق، ص١٠٥.**

القضائية من: رئيس الجمهورية رئيساً ينوب عنه وزير العدل، رئيس محكمة النقض عضواً، النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض عضوان، معاون الوزير لوزارة العدل عضواً، النائب العام عضواً، رئيس إدارة التفتيش القضائي عضواً، وإذا تغيب معاون الوزير أو رئيس التفتيش يكمل النصاب مدير إدارة التشريع، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين، يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض.

ونلاحظ من هذا النص أن أعضاء مجلس القضاء الأعلى محددين بوظائفهم وليس بأسمائهم ولم يعط القانون الصلاحية لأي جهة في اختيارهم خلافاً لما هو عليه الحال في فرنسا حيث يتم تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى فيها من قبل رئيس الجمهورية[١]. وإن كان يؤخذ على هذا التشكيل بأن مجلس القضاء الأعلى يضم أعضاء من السلطة التنفيذية، وهم رئيس الجمهورية ووزير العدل في حال غياب الأول، فإننا نرى أن هذا المأخذ على تشكيل مجلس القضاء الأعلى لا يعيب استقلاليته ولا يقلل من شأنه، لأن رئيس الجمهورية لا يتدخل في تفصيلات عمل مجلس القضاء الأعلى ولا يستطيع أن يعدل فيها بإرادته المنفردة، كما أن الأغلبية في تشكيله تبقى للعنصر القضائي الذي يستطيع إذا ما أراد أن يقرر ما يشاء دون الحاجة إلى صوت رئيس الجمهورية أو نائبه في حال غيابه. فيصدر مجلس القضاء الأعلى قراراته بالأغلبية وليس بالإجماع[٢]، وبالتالي فإنه يملك، أي المجلس، تجاوز صوت أو رأي رئيس الجمهورية في حال معارضته لقرار ما يعرض على التصويت في مجلس القضاء الأعلى. ويضاف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يعتبر الضامن الأول لاستقلال السلطة القضائية ولا نتصور أن يتخذ رئيس الجمهورية قراراً يخالف رأي أصحاب الشأن من القضاة أعضاء المجلس في موضوع يخص القضاء تنظيماً أو تنفيذاً أو رقابة، وخاصة أننا نعلم أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس[٣].

أما فيما يتعلق باختصاصات مجلس القضاء الأعلى، فقد حُددت في نص المادة السادسة والسبعون من قانون السلطة القضائية، وتشمل هذه الاختصاصات ما يلي:

---

[١] محمد باكير جمعة: المرجع السابق، ص١٠٥.

[٢] الفقرة ١ من المادة ٦٦ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١

[٣] الفقرة ٣ من المادة ٦٦ من قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١.

إعطاء القرار بتعيين القضاة وترفعيهم وتأديبهم وعزلهم بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ثلاثة من أعضائه، وكذلك إحالة القضاة على التقاعد أو الاستيداع وقبول استقالتهم وكل ما يتعلق بمهمتهم، وأيضاً الإشراف على استقلال القضاء، واقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء وبحصانة القضاة وأصول تعيينهم وترفعيهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وتحديد أقدميتهم، وأيضاً منح القضاة الإجازات التي تزيد مدتها عن الشهر. ومن الواضح أن هذه الاختصاصات قد جاءت شاملة لكل ما يتعلق بإدارة الشؤون الداخلية للسلطة القضائية وشؤون أعضائها من حيث التعيين والتنقلات والترقيات والندب والعزل واقتراح كل ما يلزم لتطوير ذلك من مشروعات قوانين. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن القانون قد أعطى حق ممارسة هذه الاختصاصات للمجلس كهيئة جماعية وليس لأحد أعضائه وإن كان هذا العضو هو رئيس الجمهورية أو نائبه وزير العدل. ولا شك أن شمولية هذه الاختصاصات وحصر ممارستها من قبل المجلس كمؤسسة جماعية مستقلة من شأنه أن يساهم في ضمان استقلالية هذا المجلس أولاً، وفي استقلالية السلطة القضائية ثانياً التي تجسد غاية المشرع الدستوري وهدفه المنشود.

الفرع الثاني

القضاء الإداري

لقد تبنى دستور ٢٠١٢ نظام القضاء المزدوج عندما كرس القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي حيث نصت المادة التاسعة والثلاثون بعد المائة على أن "يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاته وترفعيهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم". وبموجب هذا النص يعتبر مجلس الدولة سلطة قضائية مستقلة عن القضاء العادي وموازية له. ويختص القضاء الإداري كما تدل تسميته بالنظر في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية أو بين الإدارة بوصفها سلطة عامة والأفراد. ويعتبر القضاء الإداري على هذا النحو صاحب الولاية العامة بالنظر في كل المنازعات الإدارية ما لم ينص المشرع على عكس ذلك.

لقد تولى المشرع السوري تنظيم القضاء الإداري بموجب القانون رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ الناظم لمجلس الدولة. وقد منح هذا القانون مجلس الدولة نوعين من الاختصاصات، قضائية واستشارية، ولكن لم يجعل القانون من مجلس الدولة صاحب الولاية العامة في النظر في كل المنازعات الإدارية حيث حدد اختصاصه في مسائل معينة وردت على سبيل الحصر، وكما أنه لم يخضعه لإشراف مجلس القضاء الأعلى على غرار القضاء العادي. وبناءً عليه سنوضح في هذا المطلب أولاً تبعية مجلس الدولة كهيئة قضاء إداري وطريقة تعيين أعضائه، ومن ثم سنعرض للاختصاصات التي حددها القانون لمجلس الدولة ثانياً، لنبين ثالثاً أنواع المحاكم الإدارية في سورية.

أولاً: تبعية مجلس الدولة وطريقة تعيين أعضائه

١-تبعية مجلس الدولة: خلافاً للقضاء العادي الذي ضمن الدستور استقلاليته وعدم تبعيته لأية سلطة أخرى، ألحق القانون رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ مجلس الدولة بالسلطة التنفيذية. فنصت المادة الأولى من هذا القانون على أن يكون "مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية". وفي أعقاب الانفصال عن مصر عام ١٩٦١ أُلحق مجلس الدولة برئاسة مجلس الوزراء بموجب المرسوم التشريعي رقم ٥٠ تاريخ ١٩٦١/١٠/٢٥.

والخلاصة أن مجلس الدولة في سورية ألحق بالسلطة التنفيذية كما هو الحال في مصر وفرنسا[١]، ولكن هذه التبعية للسلطة التنفيذية ليست سوى تبعية إدارية لأن مجلس الدولة مستقل وليس لمجلس الوزراء أية سلطة عليه وظيفياً أو عضوياً. بل إننا نرى أن المشرع السوري ذهب في تأمين استقلالية مجلس الدولة إلى أبعد مما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي يعطي رئاسة مجلس الدولة لرئيس مجلس الوزراء وفي غيابه لوزير العدل وإن كان من الناحية العملية أن تكون الرئاسة فيه لوكيل المجلس، أما في سورية فإن رئاسة المجلس تكون لأحد أعضائه[٢]. وما يدعم هذا الرأي أن المجلس الخاص للشؤون الإدارية في مجلس الدولة الذي يتألف من خمسة أعضاء، وهم رئيس المجلس وأقدم أربعة أعضاء من أعضائه، هو الذي يتولى إدارة شؤون مجلس الدولة وأعضائه من حيث

---

[١] في مصر ألحق مجلس الدولة بمجلس الوزراء وفي فرنسا يتبع مجلس الدولة أيضاً للوزير الأول.

[٢] عبد الله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص١١١.

التنظيم والتنفيذ والرقابة، ويقوم هذا المجلس مقام مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لقضاء الحكم في كل ما يتعلق بشؤون مجلس الدولة وأعضائه.

٢-طريقة تعيين أعضاء مجلس الدولة: بمقتضى الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ يتشكل مجلس الدولة من "رئيس ومن عدد من الوكلاء والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين يحدد في الميزانية، ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون وتسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين". وقد حددت المادة الخامسة والخمسون من قانون مجلس الدولة الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة[١]، بينما أوضحت الفقرة الأولى من المادة الثامنة من المرسوم التشريعي رقم ٥٠ لعام ١٩٦١ آلية تعيين أعضاء مجلس الدولة، فنصت المادة المذكورة على أن يعين رئيس مجلس الدولة من بين الوكلاء بمرسوم بعد انتخابه من أكثرية أعضاء الجمعية العمومية للمجلس، في حين يعين الوكلاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء من حائزي الشروط المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، بينما يكون تعيين المندوبين المساعدين بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة وموافقة المجلس الخاص[٢].

والأصل أن يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة كما بينت المادة السادسة والخمسون من قانون مجلس الدولة بطريق الترقية من الدرجات التي تسبقها مباشرة مع

---

[١] يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة ما يلي:

1-أن تكون له جنسية الجمهورية العربية المتحدة ويكون متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

2-أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بالجمهورية العربية المتحدة أو على شهادة أجنبية تعتبر معادلة لها وأن ينجح في هذه الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة وفقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك أو يحصل على معادلة من لجنة تعادل الشهادات في الإقليم السوري بالنسبة لمن يعينون منه .

3-أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

4-ألا تقل سن من يعين مستشاراً بالمحاكم عن أربعين سنة ميلادية ومن يعين عضواً بالمحاكم الإدارية عن ثمان وعشرين سنة ميلادية .

5-ألا يكون متزوجاً بأجنبية، ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية إعفاؤه من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بأجنبية تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية

[٢] عبد الله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص١١٠-١١١.

مراعاة الشروط المنصوص عليها في المادة السابقة، غير أنه يجوز التعيين مباشرة من غير أعضاء المجلس في حدود ربع الوظائف الخالية خلال سنة مالية كاملة. ويتم عملياً تعيين أعضاء مجلس الدولة حالياً بموجب مسابقة ينظمها المجلس الخاص في مجلس الدولة حيث يعين جميع أعضاء مجلس الدولة بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح المجلس الخاص باستثناء رئيس المجلس الذي يعين بمرسوم جمهوري من دون اشتراط موافقة المجلس الخاص وحتى من دون اشتراط أن يكون رئيس المجلس المعين من بين وكلاء المجلس أو أحد أعضائه[١].

٣-ضمانات أعضاء مجلس الدولة: يتمتع أعضاء مجلس الدولة بالضمانات المرتبطة بعملهم كقضاة كسائر بقية أقرانهم في قضاء الحكم. وقد ميز قانون مجلس الدولة فيما يتعلق بالضمانات التي يتمتع بها أعضاء مجلس الدولة بين فئتين. فبمقتضى المادة الرابعة والستون من هذا القانون يتمتع بحصانة عدم العزل أعضاء مجلس الدولة من درجة مستشار مساعد فما فوقها، ويتمتع بهذه الحصانة أيضاً النواب الذين أمضوا ثلاث سنوات متصلة في وظيفتهم أو في وظيفة مماثلة لها يتمتع شاغلها بالضمانة عينها، ويتمتع كل هؤلاء بسائر الضمانات التي يتمتع بها القضاة في قضاء الحكم. أما الفئة الثانية فتشمل بقية أعضاء مجلس الدولة أي ما عدا الأعضاء الوارد ذكرهم في الفئة الأولى، وهؤلاء لا يتمتعون بنفس الضمانات التي يتمتع بها زملاؤهم من الفئة الأولى وبشكل خاص ضمانة عدم العزل، إذ يمكن فصلهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب والتظلمات في مجلس الدولة.

وتعتبر لجنة التأديب والتظلمات في مجلس الدولة هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بهذا الشأن بالنسبة لأعضاء المجلس. وتتشكل لجنة التأديب والتظلمات من أعضاء المجلس الخاص في مجلس الدولة وتختص هذه اللجنة بتأديب أعضاء المجلس وبالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون أعضاء المجلس وفي طلبات التعويض المترتبة عليها مما يدخل أصلاً في اختصاص القضاء[٢]. والعقوبات التي يجوز

---

[١] فقد تم تعيين زميلنا الدكتور محمد الحسين رئيساً لمجلس الدولة الحالي وهو من خارج ملاك المجلس وهو عضو هيئة تدريسية في كلية الحقوق بجامعة دمشق.

[٢] المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

للجنة المذكورة فرضها تتمثل في الإنذار واللوم والعزل[1]. فإذا اتضح أن أحد أعضاء الفئة الأولى قد فقد الثقة والاعتبار الذين تتطلبهما الوظيفة أحيل هذا العضو إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب والتظلمات وبعد سماع أقوال العضو، أما ما عدا هؤلاء من أعضاء المجلس، أي أعضاء الفئة الثانية، فيتم فصلهم بقرار من رئيس الجمهورية وبعد موافقة اللجنة المشار إليها[2]. وتفصل لجنة التأديب والتظلمات فيما ذكر بعد سماع أقوال العضو والإطلاع على ما يبديه من ملاحظات وتصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة إلا في حالة التأديب فتصدر قراراتها بأغلبية ثلثي أعضائها. ويكون قرار اللجنة في جميع ما تقدم نهائياً ولا يقبل الطعن بأي وجه من الأوجه أمام أية جهة.

ثانياً: اختصاصات مجلس الدولة

وفقاً للمادة الثانية من قانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٩، يتكون مجلس الدولة من قسمين الأول قضائي والثاني استشاري، وبناءً عليه سنبحث أولاً في اختصاصات القسم القضائي لمجلس الدولة ومن ثم في اختصاصات قسمه الإستشاري.

١-اختصاصات القسم القضائي: لقد وردت اختصاصات القسم القضائي من مجلس الدولة في المواد من ٨-١١ من قانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٩، وقد جاءت هذه الاختصاصات على سبيل الحصر، بمعنى أن كل ما لم يرد ذكره في نصوص المواد المذكورة سينعقد بشأنه الاختصاص للقضاء العادي حتى وإن كانت المنازعة إدارية، وفي المقابل إذا تعلقت المنازعة بأي من هذه المسائل فسينعقد الاختصاص بشأنها للقضاء الإداري وحده. فقد نصت المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة على أن "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل التالية، ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة أولاً-الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية. ثانياً-المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت. ثالثاً-الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات. رابعاً- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات

---

[1] **المادة ٦٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.**

[2] **المادة ٦٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.**

التأديبية. خامساً- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً لأحكام المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي. سادساً-الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. سابعاً- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم. ثامناً- أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية[1]. تاسعاً- دعاوى الجنسية. ويشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود: ثالثاً . ورابعاً . وخامساً . وسادساً . وثامناً وتاسعاً أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها وإساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ".

وقد أضافت المادة التاسعة من ذات القانون بأن يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليه بصورة أصلية أو تبعية. كما أناطت المادة العاشرة من ذات القانون بمجلس الدولة مهمة الفصل بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر. ونصت بدورها المادة الحادية عشرة من ذات القانون على أنه فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحاكم وتأديبهم، يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها. هذه هي مجمل اختصاصات مجلس الدولة، فإذا ما تعلق الأمر بواحدة منها انعقد له الاختصاص وإلا فإن النزاع ينعقد اختصاص النظر به للقضاء العادي.

---

[1]) تعد هذه الفقرة ملغاة حكما نظرا لأنه قد تم إلغاء ديوان المحاسبات وحل محله الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي يعد هيئة إدارية لا تصدر أحكاما.

٢-اختصاصات القسم الاستشاري: يتكون القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس[١]. وتختص الإدارات بإعداد التقارير في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة، كما تختص بفحص التظلمات وتقدمها إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيها، ولا يجوز لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة[٢].

كما يضم القسم الاستشاري لجان مختصة بحيث تضم كل لجنة عددا من الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة والتي تكون برئاسة أحد الوكلاء في المجلس وعضوية رؤساء الإدارات المختصة التي تضمها.

ويتألف أخيراً من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري التي تتشكل من نائب الرئيس والوكلاء المختصين لهذا القسم ومن رؤساء الإدارات وتختص بالنظر فيما يحال إليها من مسائل طبقاً للقانون [٣]. وتختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي مسبباً في المسائل التالية: في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة، وكذلك في المسائل التي ترى إحدى اللجان رأياً فيها يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري، وتبدي رأيها أيضاً في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات. كما تختص الجمعية العمومية بمراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية التي تتولى اللجان صياغتها وترى إحالتها إلى الجمعية لأهميتها، ومشروعات التشريعات التفسيرية التي

---

[١] المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

[٢] المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

[٣] المادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

يصدر بها قرارات من رئيس الجمهورية أو غيره من الهيئات في الأحوال التي يخوله القانون فيها هذا الحق[1] .

ولا تقتصر وظيفة القسم الاستشاري للفتوى والتشريع على الإعداد والصياغة لمشاريع التشريعات، فلا يتولى فقط مجرد الصياغة القانونية اللفظية لهذه المشروعات وحسب بل يتعرض أيضاً لموضوع هذه المشاريع. حيث إن من واجب القسم الاستشاري أن يتحقق من مدى مطابقة أو عدم مطابقة هذه المشروعات لمبدأ الشرعية، وإذا ثبت له أن مشروع القانون أو مشروع اللائحة أو القرار التنظيمي يتعارض ومبدأ الشرعية، وجب على القسم الاستشاري أن يلفت نظر الجهة الواضعة لهذا المشروع.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن الفتوى التي يصدرها القسم الاستشاري لا تعدو أن تكون مجرد رأي استشاري غير ملزم للإدارة إن شاءت أخذت به وإن شاءت أغفلته وأصدرت القرار المطلوب اتخاذه. ولكن فيما يتعلق بالمنازعات الناشئة بين الإدارات فإنه يكون لآراء القسم الاستشاري صفة الإلزام التي للأحكام القضائية والتي على الإدارات العامة الانصياع لها وتنفيذها، فالإدارات العامة من غير المسموح لها أن تلج باب القسم القضائي في مجلس الدولة أو أي قضاء آخر ولهذا جعل المشرع لأراء الجمعية العمومية صفة الإلزام.

ثالثاً: أنواع المحاكم الإدارية

يتألف القسم القضائي في مجلس الدولة بموجب المادة الثانية من القانون رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، وقد أحدث القانون الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ المحاكم المسلكية للعاملين في الدولة وألحقها بمجلس الدولة، كما يتألف من هيئة مفوضي الدولة التي لن نتكلم عنها كونها ليست بهيئة حكم وإنما بهيئة تتولى إعداد وتهيئة الدعوى الإدارية للمرافعة والحكم فيها.

---

[1]) **المادة ٤٧ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.**

١-**المحكمة الإدارية العليا:** إن المحكمة الإدارية العليا هي محكمة وحيدة كونها تتربع قمة هرم القضاء الإداري وهي محكمة طعن لا اختصاصات أي لا يرفع النزاع أمامها ابتداء ومقرها في دمشق ويرأسها رئيس مجلس الدولة أو أحد نوابه وتكون بها دائرة فحص الطعون وتصدر أحكامها من قبل ثلاثة مستشارين[١]. وتختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون الموجهة إلى الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية من الناحية القانونية وذلك في الأحوال التالية: إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله، أو إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثّر في الحكم، أو إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع. ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعنوا بأحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها، وأما أحكام المحاكم المسلكية ومحكمة البداية المدنية الناظرة في طعون العاملين في الدولة فتقبل الطعن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغها.

ولا يقتصر دور المحكمة الإدارية العليا على رقابة تطبيق القانون كما هو الحال بالنسبة لمحكمة النقض، وإنما تمتد ولايتها إلى الوقائع، ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة القضاء الإداري ودوره الذي يتمثل في رقابة مشروعية أعمال الإدارة. كما أن المحكمة الإدارية العليا تملك سلطة التعقيب على الأحكام التي يطعن فيها أمامها وذلك حتى تكون كلمتها هي القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه واستقرارها[٢].

٢-**محاكم القضاء الإداري:** وهي محكمة درجة أولى، وكانت محكمة القضاء الإداري في دمشق هي المحكمة الوحيدة في سورية، ولكن مع صدور المرسوم ٢١٩ تاريخ ٢٠١١/٥/٨ أُحدثت ثلاث محاكم قضاء إداري جديدة في سورية في حلب وحمص ودير الزور، وذلك من أجل التخفيف على المتقاضين وعدم إرهاقهم بالتوجه إلى دمشق. ويرأس محكمة القضاء الإداري أحد وكلاء المجلس أو أقدم المستشارين، وتصدر هذه المحكمة

---

[١] **المادة ٤ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.**

[٢] **عبد الله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص١١٦.**

أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين بدون تمييز بين قضاء الإلغاء والتعويض.

وتختص هذه المحكمة بالنظر في جميع المسائل التي أناطها المشرع بالقضاء الإداري والتي كنا قد عددناها سابقاً عدا ما أدخله المشرع في اختصاص المحاكم الإدارية.

٣-المحاكم الإدارية: لقد كانت المحكمة الإدارية الموجودة في دمشق إلى وقت قريب هي المحكمة الوحيدة من نوعها في سورية، بينما كانت محكمة البداية المدنية في مركز المحافظة هي التي تنهض بالاختصاصات المناطة بهذه المحكمة في بقية المحافظات ريثما يتم تشكيل هذه المحاكم. وبمقتضى المرسوم ٢١٩ لعام ٢٠١١ تم إحداث محاكم إدارية في كل من حلب وحمص ودير الزور إضافة إلى تلك الموجودة في دمشق. وتصدر المحكمة الإدارية أحكامها من دائرة ثلاثية برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية أثنين من النواب على الأقل. وتختص هذه المحاكم بالفصل في القضايا المتعلقة بموظفي الحلقة الثانية وما دونها الخاضعين لقانون العاملين الأساسي في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

٤-المحاكم المسلكية: لم ينشئ قانون مجلس الدولة هذا النوع من المحاكم وإنما تم إحداثها بموجب المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ١٩٩٠ والذي نص في مادته الأولى على أن " تُحدث في دمشق وحلب واللاذقية ودير الزور محاكم مسلكية تلحق بمجلس الدولة، وكما يجوز إحداث محاكم مسلكية في مراكز أخرى أو زيادة عددها في المركز الواحد أو إلغاء بعضها ونقل اختصاصاتها إلى محكمة أخرى وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الدولة". وتتألف المحكمة المسلكية من ثلاثة أعضاء: مستشار من مجلس الدولة رئيساً، ومستشار ثانٍ عضواً وكلا الاثنين يعينان بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الدولة، ومن أحد العاملين في الدولة ممثلاً عضواً ويسمى هذا الأخير بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال. ويتولى مهمة المقرر لدى هذه المحكمة أحد أعضاء مجلس الدولة برتبة نائب يسمى بقرار من رئيس مجلس الدولة[١].

---

[١]) **المادة ٢ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ٢٠١١ القاضي بإنشاء المحاكم المسلكية.**

وتختص المحكمة المسلكية بمحاكمة العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ في الدولة من الناحية المسلكية. وتتم إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية من السلطة صاحبة التعيين، أما إذا كان العامل معين بمرسوم فإن إحالته تتم بقرار من رئيس مجلس الوزراء، كما أنه يمكن أيضاً أن تتم الإحالة من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بالاستناد إلى التحقيق الذي تجريه الهيئة وفق قانونها[١]. ويضاف إلى ذلك أن النيابة العامة تملك أيضاً حق إحالة ملف القضية إلى المحكمة المسلكية لمحاكمة العامل إذا حكم عليه بعقوبة جنائية أو بجنحة مخلة بالثقة العامة أو ناشئة عن العمل[٢].

بعد إتباع الإجراءات التي نص عليها قانون المحاكم المسلكية تقضي المحكمة المسلكية بإحدى العقوبات الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة[٣] التي تتراوح ما بين التنبيه والإنذار والطرد من الوظيفة[٤].

المطلب الثاني

القضاء الدستوري

إلى جانب القضائين العادي والإداري، يذهب المشرع الدستوري في العديد من الدول ذات الدساتير الجامدة[٥] إلى إنشاء قضاء دستوري للنظر في الطعون بعدم دستورية القوانين بشكل أساسي وفي بعض الطعون الأخرى ذات الطابع السياسي أحياناً. ويتولى

---

[١] المادة ٨ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ٢٠١١ القاضي بإنشاء المحاكم المسلكية.

[٢] الفقرة أ من المادة ٢٦ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ٢٠١١ القاضي بإنشاء المحاكم المسلكية.

[٣] المادة ٢٧ من المرسوم التشريعي رقم ٧ لعام ٢٠١١ القاضي بإنشاء المحاكم المسلكية.

[٤] عددت المادة ٦٨ من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة، العقوبات التي يمكن فرضها على العاملين الخاضعين لأحكامه وقسمتها إلى نوعين: عقوبات خفيفة تشمل التنبيه والإنذار والحسم من الأجر وتأخير الترفيع وحجب الترفيع، وعقوبات شديدة تشمل عقوبة النقل التأديبية والتسريح التأديبي والطرد.

[٥] أما في الدول ذات الدساتير المرنة والعرفية، فلا فائدة من وجود قضاء دستوري لأن التشريعات العادية في هذه الدول لها قوة الدستور وبالتالي فإن المشرع العادي يستطيع بقانون أن يعدل أو يلغي أي حكم دستوري لأن الدستور المرن لا يتطلب أية إجراءات خاصة لتعديله حيث يعدل بالإجراءات التي تتبع لتعديل القوانين العادية وذلك خلافاً للدساتير الجامدة التي يتطلب تعديلها إجراءات خاصة أشد تعقيداً من الإجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية.

القضاء الدستوري عادة هيئة عليا تختلف تسميتها من دولة إلى أخرى، فقد تكون محكمة دستورية عليا[1] أو مجلس دستوري ينشئ خصيصاً لهذا الموضوع[2]، وقد تتولى القضاء الدستوري محكمة عليا في الدولة غير المحكمة الدستورية[3]. أما في سورية فقد أسند دستور ٢٠١٢، وعلى غرار الدستور السابق لعام ١٩٧٣، مهمة ممارسة القضاء الدستوري لمحكمة عليا سماها بالمحكمة الدستورية العليا، واعتبرها هيئة قضائية مستقلة، كما منحها سلطات أوسع من تلك التي كانت تتمتع بها المحكمة الدستورية العليا في ظل الدستور السابق. وعليه سنقسم هذا المبحث إلى فرعين، نستعرض في الأول منه تنظيم المحكمة الدستورية العليا من حيث التشكيل والتعيين في عضويتها واجتماعاتها وطبيعتها (الفرع الأول)، في حين سنبحث في الثاني الاختصاصات التي خول الدستور المحكمة الدستورية العليا مهمة القيام بها في مجال الرقابة على دستورية القوانين وفي بعض المسائل الأخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنظيم المحكمة الدستورية العليا

لقد نظمت أحكام دستور ٢٠١٢ وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤ موضوع تشكيل المحكمة الدستورية العليا وشروط التعيين في عضويتها واجتماعاتها وكيفية إصدار قراراتها، كما حددت أيضاً طبيعة هذه المحكمة.

UNIVERSITY OF ALEPPO

---

[1] كما هو الحال في مصر، فقد أنشأت المحكمة الدستورية في زمن الوحدة ما بين مصر وسورية من قبل رئيس الجمهورية العربية المتحدة الراحل جمال عبد الناصر بموجب القانون ٨١ لعام ١٩٦٩ الذي قصر ولاية الفصل في دستورية القوانين على المحاكم العليا دون سواها.

[2] كما هو الحال في فرنسا فقد أنشأ دستور ١٩٥٨ المجلس الدستوري وأوكل إليه مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وكذلك في لبنان الذي أنشأ فيها المجلس الدستوري في عام ١٩٩٠ بموجب وثيقة الطائف.

[3] كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تأخذ بأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي الشائع إذ يحق الطعن بعدم دستورية القانون أمام المحكمة الناظرة في الدعوى، أياً كانت هذه المحكمة، التي تفصل في الطعن بعدم الدستورية ويكون قرارها هذا قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا.

أولاً: تشكيل المحكمة

لقد بينّ دستور ٢٠١٢ كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، فجاء في نص المادة الحادية والأربعون بعد المائة أنه " تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم". وقد أضافت الفقرة/هـ/ من المادة الثالثة من القانون رقم ٧ لعام ٢٠١٤ المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا بأن تحديد أقدميه الأعضاء في عضوية المحكمة يكون وفقاً لعدد سنوات الخدمة أو الممارسة في الجهة التي كان يعمل فيها العضو قبل تعيينه في المحكمة، وفي حال التساوي يقدم الأكبر سناً، كما حددت الفقرة /أ/ من هذه المادة عدد أعضاء المحكمة الدستورية العليا بأحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد.

وبمقتضى المادة الخامسة والأربعون من الدستور، يؤدي رئيس المحكمة وأعضاؤها أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الشعب قبل توليهم عملهم القسم التالي: " أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها وأقوم بواجبي بتجرد وأمانة". وبما أن تعيين أعضاء المحكمة يتم من قبل رئيس الجمهورية، فإنه إذا أراد رئيس المحكمة أو أحد أعضاؤها تقديم استقالتهم من مناصبهم أو طلب إحالتهم إلى التقاعد، فيتوجب عليهم تقديمها إلى رئيس الجمهورية"[١]. وفي حال قبول طلب الاستقالة أو الإحالة إلى التقاعد، يُسمي رئيس الجمهورية بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً عن الرئيس أو العضو المستقيل أو المحال إلى التقاعد وذلك لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه[٢].

ويعتبر رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضاؤها غير قابلين للإقالة (العزل) من عضويتها إلا وفقاً للقانون[٣]. ولكن استثناءً من ذلك، فقد سمح قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠١٤ بإقالة أحد أعضاء أو رئيس المحكمة الدستورية العليا في حالة فقدان أياً من هؤلاء ما يتطلبه منصبه من شروط أو إذا نسب لعضو المحكمة أمر من شأنه المساس بالثقة أو الاعتبار أو إخلال جسيم بواجبات أو مقتضيات وظيفته، وتكون الإقالة

---

[١]) الفقرة أ من المادة ٥١ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[٢])المادة ٥٤ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[٣])المادة ٥٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

بقرار معلل من الهيئة العامة للمحكمة[1]، ويعلم رئيس الجمهورية بذلك، وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً عن العضو المقال أو المستقيل أو المتوفى لمدة لا تتجاوز مدة سلفه[2].

ثانياً: شروط التعيين في عضوية المحكمة

إذا ما كان رئيس الجمهورية هو الذي يعين أعضاء المحكمة الدستورية، فاختياره لأشخاص الأعضاء مرهون بتوافر مجموعة من الشروط في هؤلاء كان قد حددها قانون المحكمة الدستورية العليا. وقد جاء ذكر شروط عضوية المحكمة في المادة الرابعة من قانون المحكمة رقم ٧ لعام ٢٠١٤ وهي على الشكل التالي:

١- متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية ولا يحمل جنسية أخرى.

٢- متماً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين.

٣- حائزاً على الإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها.

٤- مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كلية الحقوق مدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً.

وبالنظر إلى هذه الشروط المطلوب توافرها في عضو المحكمة الدستورية العليا نجد أنها كانت أكثر شدة من الشروط الواجب توافرها للتعيين في عضوية السلطة القضائية العادية أو في عضوية مجلس الدولة. فالشرط الرابع مثلاً لم يرد ضمن قائمة الشروط المطلوبة في قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦١ من أجل التعيين في عضوية قضاء الحكم والنيابة، كما أن قانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٩ لم يتطلب بدوره مثل هذا الشرط للتعيين في عضوية مجلس الدولة. ولا غرابة في ذلك، لأن المحكمة الدستورية العليا تنهض بمهمة ضمان احترام أحكام الدستور عملياً والذي يتربع على قمة الهرم القانوني في الدولة من حيث علو أحكامه على بقية القواعد القانونية النافذة في الدولة ويفترض فيمن يمارس هذه المهمة على قدر كبير من الخيرة والحنكة.

---

[1]) **المادة ٥٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[2]) **المادة ٥٤ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

وبالإضافة إلى الشروط المذكورة أعلاه، حظر الدستور في مادته الثانية والأربعون بعد المائة من إمكانية الجمع ما بين عضوية المحكمة الدستورية العليا وتولي الوزارة أو عضوية مجلس الشعب، وقد أسند الدستور للقانون مهمة تحديد الأعمال الأخرى التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة. وبموجب تلك الإحالة، فقد منعت المادة السادسة من قانون المحكمة الدستورية العليا إمكانية الجمع ما بين عضوية هذه المحكمة وأي مهنة أو وظيفة أخرى، سواء أكانت عامة أم خاصة، باستثناء التدريس في الجامعات. ويُستشف من ذلك أنه يُطلب من عضو المحكمة الدستورية أن يكون متفرغاً لعمله فيها ومخلصاً له وبعيداً عن كل التأثيرات والضغوطات التي يمكن أن يتعرض لها في حال كان له عمل آخر حتى ولو كان هذا العمل قضائياً في محكمة أخرى. وقد أضافت المادة الخامسة من قانون المحكمة قيداً إضافياً آخر على التعيين في عضوية المحكمة الدستورية، ويتمثل ذلك في عدم جواز تسمية أعضاء في المحكمة ممن تربط بينهم صلة القربى أو المصاهرة حتى الدرجة الرابعة.

ثالثاً: اجتماعات المحكمة وقراراتها

هل تعتبر المحكمة الدستورية في حالة انعقاد دائم، أم أنها تجتمع دورياً، أو بناءً على طلب؟ وكيف تتخذ قراراتها هل بالإجماع أم بالأغلبية؟ وما هو مدى إلزامية القرارات الصادرة عنها؟ هذه هي التساؤلات التي سنتولى الإجابة عنها.

في الحقيقية، تمارس المحكمة الدستورية العليا اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور بهيئتها العامة التي تتألف من الرئيس والأعضاء وتدعى للانعقاد بناءً على طلب من رئيس المحكمة أو من ثلاثة من أعضائها[1]. مما يعني أن المحكمة الدستورية العليا لا تكون في حالة انعقاد دائم ولا تعقد كذلك جلسات دورية، بل يكون انعقاد جلساتها بناءً على طلب من رئيسها منفرداً أو من ثلاثة على الأقل من أعضائها العشرة الآخرين. ويشترط لصحة انعقاد الهيئة العامة حضور أغلبية عدد أعضائها[2]، أي ستة أعضاء على الأقل. وعلى ما يبدو أن قانون المحكمة الجديد لم يسمح بإكمال نصاب صحة

---

[1]) الفقرة أ من المادة ١٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[2])الفقرة أ من المادة ١٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

انعقاد المحكمة من خارج أعضائها مما كان قد سمح به قانون المحكمة السابق لعام ٢٠١٢[١]، وبالتالي إذا لم يتوافر هذا النصاب فإن المحكمة لا تنعقد وإذا انعقدت فإن اجتماعها غير صحيح وقراراته تكون باطلة. كما تجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط لصحة قرارات المحكمة ضرورة صدورها بالإجماع حيث تتخذ المحكمة قراراتها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس[٢]، بمعنى أنه يكفي موافقة ستة أعضاء لصحة صدور قرار المحكمة في حال انعقادها بكامل أعضائها الأحد عشر، أو موافقة ثلاثة أعضاء بشرط أن يكون من بينهم الرئيس في حال انعقدت جلسة المحكمة بحضور ستة من أعضائها.

ولم يبين الدستور أو قانون المحكمة الدستورية العليا فيما إذا كانت المحكمة تعقد جلساتها سراً أو علانية. ويقودنا هذا الصمت إلى القول بأن إرادة المشرعين الدستوري والعادي انصرفت ضمناً إلى تقرير علانية جلسات المحكمة، ولو أراد المشرع خلاف ذلك لكان قد نص عليه صراحة كما فعل بالنسبة لانعقاد جلسات محاكمة رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمى في ظل قانون المحكمة السابق لعام ٢٠١٢ عندما أعطى هذا القانون للمحكمة إمكانية جعل هذه الجلسات سرية حفاظاً على النظام العام أو في حال وجدت المحكمة ضرورة لذلك[٣].

فيما يتعلق بإلزامية وانبرام القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا في مجال اختصاصها القضائي، من الواضح أن القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا في هذا المجال هي ملزمة ومبرمة، فقد نصت المادة ثماني وأربعين من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠١٤ أن أحكام المحكمة مبرمة وغير قابلة للطعن، وأضافت الفقرة أ من المادة التاسعة والأربعين من ذات القانون أن أحكام المحكمة وقراراتها ملزمة لجميع

---

[١]) وفق المادة ١٥ من المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢ المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا السابق، إذا لم يكتمل نصاب المحكمة لأي سبب كان، يُتم النصاب نائب رئيس محكمة النقض أو نائب رئيس مجلس الدولة أو كلاهما وذلك بقرار من رئيس المحكمة، وإذا غاب رئيس المحكمة لأي سبب كان ينوب عنه العضو الأقدم في المحكمة ويُتم النصاب على النحو المذكور آنفاً.

[٢])الفقرة ج من المادة ١٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[٣]) المادة ٢٥ من المرسوم التشريعي رقم ٣٥ لعام ٢٠١٢ المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا السابق.

مؤسسات الدولة. ويتضح لنا أيضاً عنصر الإلزام في قرارات المحكمة الدستورية من خلال العديد من نصوص قانون المحكمة، فقرار المحكمة الدستورية العليا بإدانة رئيس الجمهورية بجرم الخيانة العظمى مثلاً يترتب عليه ضرورة إعفاء الرئيس نهائياً من منصبه وانتخاب رئيس جديد بدلاً عنه ولولاية جديدة كاملة. ويسري الأثر نفسه في حال قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي أو اللائحة للدستور وإلغاء ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي وبدون ترتب أي أثر، حيث تلتزم السلطة التنفيذية في هذه الحالة بعدم تنفيذ النصوص التي قررت المحكمة إلغائها، وكما يتوجب على السلطة القضائية حينها أيضاً الامتناع عن تطبيق تلك النصوص في جميع القضايا المعروضة عليها أو التي ستعرض عليها. وباختصار يعتبر قرار المحكمة الدستورية العليا الصادر في هذا الشأن حجة على الأفراد والمؤسسات على اختلاف درجاتها وأنواعها مثلما هو حجة على السلطات العامة، وبالتالي لا يجوز للأفراد التمسك بمراكزهم القانونية التي أنشأت بموجب أحكام النصوص الملغاة، لأن هذه النصوص تعتبر ملغاة بأثر رجعي ولا ترتب أي أثر لأي كان.

وينسحب أثر الحكم السابق على قرارات المحكمة الدستورية العليا الصادرة في طعون انتخابات رئيس الجمهورية وانتخابات مجلس الشعب، فقرارات المحكمة في هذه الطعون تعتبر مبرمة ونهائية وملزمة. وإذا ما قضى قرار المحكمة بصحة الطعن الانتخابي مثلاً، فإنه يجب إلغاء الانتخابات جزئياً أو كلياً وذلك بحسب مضمون الطعن وتعاد الانتخابات الملغاة من جديد، ولا يستطيع المتضرر من الطعن أن يتمسك بنتائج الانتخابات المعلنة التي كانت في صالحه، كما لا يستطيع الطعن في قرار المحكمة الدستورية الصادر في هذا الشأن. أضف إلى ذلك كله أنها محكمة عليا تتربع قمة هرم القضاء ولا يتصور بالتالي الطعن بأحكامها لأنه لا توجد هيئة قضائية أعلى منها.

رابعاً: طبيعة المحكمة الدستورية العليا

لقد ثار جدل ولغط فقهي حول تحديد الطبيعة القانونية للمحكمة الدستورية العليا السورية أهي ذات طابع سياسي أم قضائي؟ يرى البعض[١] أن هذه الهيئة هي على غرار المجلس الدستوري الفرنسي ذات طابع سياسي مستندين في ذلك إلى عدة مبررات وإن كنا لا نتفق معهم في ذلك[٢]. قطعاً لدابر الخلافات الفقهية فقد حسم الدستور هذه المسألة وقطع الشك باليقين في مسألة تحديد الطبيعة القانونية للمحكمة الدستورية وذلك من خلال النص على أن "المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة مقرها دمشق"[٣]. وإذا كان يؤخذ على المحكمة ويشكك في طبيعتها القضائية آلية تشكيلها وتعيين أعضائها من قبل رئيس الجمهورية، فإن رئيس الجمهورية يعين كل القضاة في قضاء الحكم والقضاء الإداري من دون أن يؤثر ذلك في استقلالية كل منهما. ويضاف إلى ذلك أن تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء المحكمة الدستورية العليا لا يتوقف على سلطته التقديرية فقط حيث يتوجب على عضو المحكمة أن يكون مستوفياً لمجموعة من الشروط نص عليها قانون المحكمة وقد تعرضنا لها سابقاً، وهي كما ذكرنا تعتبر أقسى من تلك الشروط المطلوب توافرها للتعيين في عضوية قضاء الحكم وفي عضوية مجلس الدولة.

ونرى أن الطبيعة القضائية للمحكمة الدستورية تتأكد أيضاً من خلال مساواة أعضاء المحكمة الدستورية من حيث الواجبات والمزايا مع قضاة السلطة القضائية. فيحظر "على عضو المحكمة ما يحظر على القضاة"[٤]، وبمقتضى هذا النص نرى أنه يتوجب على أعضاء المحكمة الدستورية الامتناع عن إبداء الآراء والميول السياسية أو إفشاء سر المداولات، أو الجمع في محكمة واحدة بين قضاة تربطهم ببعضهم صلة مصاهرة أو قرابة من الدرجة الرابعة فما دون، وهذه المحظورات الأنفة هي بعض

---

[١] إبراهيم هندي – سام دلة: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٠.

[٢] راجع ما كتبناه حيال الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري الفرنسي والتي برهنا فيها على أن هذا المجلس هو هيئة ذات طابع قضائي ص ٢١٢ وما بعدها.

[٣] المادة ١٤٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٤] المادة ٥٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

المحظورات المفروضة على القضاة العاديين بموجب قانون السلطة القضائية السوري[١]. ويتمتع أعضاء المحكمة الدستورية في المقابل بأهم المزايا التي يتمتع بها القضاة العاديين وهي الحصانة ضد العزل، فعضو المحكمة الدستورية محصن من العزل ولا يجوز إقالته إلا وفقاً للقانون[٢] وذلك على غرار ما يتمتع به أقرانه من قضاة الحكم ومجلس الدولة. ويستفيدون كذلك من التعويضات كافة التي يتقاضاها القضاة العاديون بما في ذلك اللصاقة القضائية[٣]. ويخضع رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضاؤها في ملاحقتهم الجزائية إلى الأصول والاختصاصات المتبعة في محاكمة القضاة العاديين وفي حال ارتكاب أحدهم جرماً مشهوداً يُعلم رئيس المحكمة فوراً بالأمر وإذا كان الفاعل هو الرئيس تعلم الهيئة العامة بذلك[٤].

وبالنتيجة نرى أن المحكمة الدستورية العليا هي ذات طبيعة قضائية من دون منازع وقد ضمن الدستور استقلاليتها كهيئة قضائية وعدم تبعيتها لأية سلطة أخرى في الدولة. ولا يؤثر على طبيعتها الفضائية منحها بعض الاختصاصات الاستشارية، فمجلس الدولة الفرنسي والسوري وغيرهما يتمتعان باختصاصات استشارية ومع ذلك لم يشكك أحد في طبيعتهما القضائية.

الفرع الثاني

اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

تتعدد وتتنوع الاختصاصات التي تتمتع بها المحكمة الدستورية العليا، وقد وسع دستور ٢٠١٢ من هذه الاختصاصات عندما أناط بالمحكمة مهام جديدة لم تكن موجودة في ظل الدستور السوري السابق وذلك رغبة من المشرع الدستوري السوري في تفعيل دور القضاء الدستوري وزيادة أهميته ودوره في حسم القضايا الدستورية والسياسية في الدولة وحماية حقوق وحريات الأفراد. وقد حدد دستور ٢٠١٢ الاختصاصات الممنوحة للمحكمة

---

[١] المواد ٨١ و٨٢ و٨٨ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٨ لعام ١٩٦١.

[٢] المادة ١٤٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] الفقرة ج من المادة ٥٧ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[٤] المادة ٥٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

الدستورية العليا في المادتين السادسة والسابعة والأربعون بعد المائة، ولكنه أوكل إلى المشرع العادي مهمة تنظيم أصول النظر والبت في هذه الاختصاصات. ودراستنا لاختصاصات المحكمة الدستورية العليا سيكون من خلال تقسيمها إلى ثلاث فئات: تشمل الفئة الأولى الاختصاصات القضائية، أي الاختصاصات التي يقتضي الفصل في منازعات وصدور أحكام نهائية فيها من قبل المحكمة الدستورية العليا، بينما تشمل الفئة الثانية الاختصاصات غير القضائية التي لا تنطوي على الفصل في منازعة، علماً أن كل فئة من هذه الاختصاصات تتفرع بدورها إلى عدة مسائل متميزة عن بعضها.

أولاً: الاختصاصات القضائية

تنهض المحكمة الدستورية العليا وفقاً لأحكام الدستور بثلاثة اختصاصات قضائية وهي: البت في طعون عدم الدستورية، والبت في الطعون الانتخابية، ومحاكمة رئيس الجمهورية، والنظر والبت في فقدان رئيس الجمهورية وعضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح.

١-**البت في طعون عدم الدستورية:** تعتبر الرقابة على دستورية القوانين من أهم المهام والاختصاصات التي تنهض بها المحكمة الدستورية العليا كما يشير إلى ذلك اسمها والتي تنتهي بصدور حكم منها يتضمن إما إعلان عدم دستورية النص القانوني المطعون بعدم دستوريته وبالتالي إلغائه بأثر رجعي واستبعاده نهائياً من النظام القانوني، وإما إعلان دستوريته ورد الطعن ومنع أي طعن مستقبلاً يوجه ضده بحسبان أن حكمها يحوز الحجية المطلقة. واختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والبت في الطعون المتعلقة بها هو اختصاص قديم في جزء منه وجديد في جزء أخر، قديم لأنه كانت تتمتع به المحكمة ذاتها في ظل الدستور السابق لعام ١٩٧٣ وقد أبقى عليه الدستور الجديد لعام ٢٠١٢، ويتمثل هذا الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها من ناحية أولى وكذلك بالرقابة على دستورية المراسيم التشريعية من ناحية ثانية، وهو في جزء آخر منه جديد والذي تمثل في منح دستور ٢٠١٢ للأفراد حق الطعن بعدم دستورية القوانين والذي لم يكن موجوداً في ظل الدستور السابق لعام ١٩٧٣. وجديد أيضاً في منح المحكمة الدستورية العليا حق الرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة التي نظم قانون المحكمة الدستورية الجديد آليتها وكيفية الفصل في الطعون بعدم دستوريتها.

الإشارة إلى أن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا على دستورية القوانين بكل أشكالها القديمة أو الجديدة هي رقابة اختيارية وليست إلزامية[1]، بمعنى أن ممارستها تتوقف على تقديم طعن بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا من قبل الجهة المحددة دستورياً أو من الشخص المتضرر من القانون المشكوك بعدم دستوريته. فالمحكمة الدستورية العليا لا تضع يدها تلقائياً على النصوص القانونية لتراقب مدى دستوريتها لأن مجلس الشعب ورئيس الجمهورية غير ملزمين دستورياً بإرسال هذه النصوص إلى المحكمة لطلب فحصها وإلغاء ما هو مخالف منها لأحكام الدستور، فالرقابة على دستورية القوانين ليست من النظام العام. ومما يجدر بيانه أيضاً أن الرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا يمكن لها أن تمتد إلى كافة النصوص القانونية، فلم يستثن الدستور أو يحصن أي نص قانوني من هذه الرقابة، سواء كان قانوناً قبل إصداره أو قانوناً أو مرسوماً تشريعياً بعد إصداره ونفاذه، ولا يخرج عن هذه الرقابة سوى القوانين التي يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتحظى بموافقة الشعب عليها[2].

١-البت في طعون عدم دستورية القوانين قبل إصدارها: بعد مناقشة مشروع واقتراح بقانون من مجلس الشعب والتصويت عليه، فإنه يتوجب إصداره من رئيس الجمهورية حتى يعد قانوناً نافذاً. وخلال الفترة المحددة لإصدار القانون أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس الشعب الطعن بدستوريته. وبناء عليهً، تتميز الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا على القوانين قبل إصدارها بأنها رقابة سابقة أي وقائية غايتها ضمان احترام أحكام الدستور ومنع صدور قانون مخالف لها.

---

[1] من بين ما يمارسه المجلس الدستوري في فرنسا في إطار رقابته على دستورية القوانين هناك الرقابة الملزمة أو الواجبة فيما يتعلق بالقوانين الأساسية أو العضوية وبالنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، فوفقاً للمادة ١١ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ يتوجب إحالة هذه القوانين إلى المجلس الدستوري لينظر في مدى دستوريتها قبل إقرارها، انظر الصفحة ٢٠٢ وما بعدها من كتابنا.

[2] نصت المادة ١٤٨ من دستور ٢٠١٢ على أنه " لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتنال موافقة الشعب".

وفي حالة الاعتراض يُوقف إصدار القانون المعترض عليه لحين البت في الاعتراض من قبل المحكمة خلال المدة المحددة دستوريا[1]. ومن الواضح أنه من أجل أن يرتب الاعتراض على دستورية قانون قبل إصداره آثاره القانونية فإنه لا بد من تسجيل الاعتراض لدى المحكمة الدستورية العليا، وإذا لم يحصل ذلك فلن يكون للاعتراض أي أثر قانوني ولن تستطيع المحكمة مباشرة اختصاصها بالرقابة على مدى دستورية القانون المعترض عليه. فسلطة المحكمة الدستورية العليا بمباشرة رقابتها على دستورية قانون ما قبل إصداره تتوقف على تسجيل الاعتراض لديها وبغض النظر عن الجهة المعترضة سواء أكانت هذه الجهة هي رئيس الجمهورية أم مجلس الشعب. كما أن الاعتراض على دستورية القانون المقدم من قبل مجلس الشعب، لا بد أن يكون مقدماً على الأقل من قبل خُمس أعضاء مجلس الشعب[2]، أما إذا لم يتحقق هذا النصاب فإن الاعتراض لن يكون مقبولاً ولن ينتج آثاره القانونية ولا يمنح المحكمة الدستورية العليا الحق بممارسة سلطتها الرقابية عليه.

ويُستشف أيضاً مما سبق أن حق الاعتراض في هذه الحالة يكون بعد إقرار القانون من قبل مجلس الشعب وقبل إصداره من رئيس الجمهورية، بمعنى أنه لا يمكن الاعتراض أمام المحكمة الدستورية العليا على دستورية اقتراحات القوانين ومشروعاتها، بل لا بد من إقرار القانون من قبل مجلس الشعب.

وإذا كان طلب الطعن أو الاعتراض على دستورية قانون ما قبل إصداره محصور بمجلس الشعب وبرئيس الجمهورية، فإننا نعتقد أن استعمال حق الاعتراض في هذه الحالة يقتصر عملياً على مجلس الشعب، لأنه لا يمكن لنا أن نتصور أن يعترض رئيس الجمهورية على دستورية قانون أقره مجلس الشعب بناءً على مشروع قانون قُدم من قبله هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى لو أقر المجلس قانوناً بناء على اقتراح قانون، فإن رئيس الجمهورية يملك سلاحاً دستورياً أسرع وأكثر سهولة وفعالية من سلطة الاعتراض على دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية حيث بإمكانه الامتناع عن إصدار قانون أقره

---

[1]) **البند أ من الفقرة ١ من المادة ١٤٧ من دستور ٢٠١٢.**

[2])**الفقرة أ من المادة ١٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

مجلس الشعب وإعادته إليه بقرار معلل منه خلال شهر من وروده إليه في حالة ما إذا كان غير راض عنه[1]، ولا يلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال حقه في الاعتراض أمام المحكمة الدستورية العليا إلا في حالة إعادة إقرار القانون الذي امتنع عن إصداره من قبل مجلس الشعب ثانية بأكثرية الثلثين، وهي فرضية ضعيفة جداً لم تحدث في التاريخ الدستوري السوري ولا نعتقد بإمكانية حدوثها لأن أعضاء مجلس الشعب لم يقدموا أي اقتراح بقانون ولهذا حذر الفقه أعضاء مجلس الشعب من نشوء عرف دستوري معدل بالحذف يسقط حقهم في تقديم اقتراحات بقانون، فعلى ما يبدو أن التفكير بقضايا الغاز والسكر وما شابه ذلك أهم لدى أعضاء مجلس الشعب لدينا من التفكير بالقوانين.

وفي حال تحققت شروط الطعن أو الاعتراض بعدم دستورية القانون، تقوم المحكمة الدستورية بفحصه وتبت فيه بقرار مبرم خلال خمسة عشر يوماً، وإذا كان له صفة الاستعجال تبت فيه خلال سبعة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها[2]. وإذا وجدت المحكمة أن الطعن أو الاعتراض بعدم الدستورية صحيح فإنها تقوم بإلغاء النصوص المخالفة من القانون لأحكام الدستور ويكون قرارها بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر[3]. بمعنى أن قرار المحكمة الدستورية العليا لا يلغي كامل نص القانون المعترض عليه لعدم دستوريته وإنما يلغي فقط النصوص المخالفة منه لأحكام الدستور.

٢-البت في طعون دستورية المراسيم التشريعية: في الحقيقة، يتمتع المرسوم التشريعي بنفس قوة القانون، بل هو قانون ولا يختلف عنه إلا من حيث جهة إقراره حيث يقر من قبل رئيس الجمهورية بينما يقر القانون من مجلس الشعب. كنا قد بينا سابقاً بأن الدستور منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى لذلك، ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التشريعية بمقتضى نص الدستور من خلال إصدار مراسيم تشريعية تعتبر نافذة بمجرد صدورها.

---

[1]) البند أ من الفقرة ١ من المادة ١٤٧ من دستور ٢٠١٢.

[2])الفقرة ج من المادة ١٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[3]) نصت المادة ١٠٠ من دستور ٢٠١٢ 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".

وتعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، الذي يملك سلطة إلغاءها أو تعديلها بقانون بدون أثر رجعي[١].

ولكن إذا ما كان لرئيس الجمهورية أن يمارس سلطة التشريع منفرداً وفقاً لأحكام الدستور، فإن المراسيم التشريعية ليست محصنة وليس لرئيس الجمهورية كذلك أن يخالف أحكام الدستور. فبالإضافة إلى إمكانية إلغائها أو تعديلها من قبل مجلس الشعب، فإن هذا الأخير يمكن له أن يطعن أيضاً في عدم دستوريتها أمام المحكمة الدستورية العليا. فقد منح الدستور خُمس أعضاء مجلس الشعب حق الاعتراض على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس، ويتوجب على المحكمة أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها[٢]. والرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا على دستورية المراسيم التشريعية هي رقابة لاحقة تمارس بعد صدور المرسوم ونفاذه وتهدف إلى إزالة نص تشريعي مخالف لأحكام الدستور من التداول القانوني في الدولة.

ومن الواضح أن حق الاعتراض على دستورية المراسيم التشريعية مقصور على مجلس الشعب فقط. وإن سلطة المحكمة الدستورية العليا بمباشرة رقابتها على دستورية مرسوم تشريعي تتوقف على تسجيل الاعتراض لديها وعلى ضرورة تقديمه من قبل خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، أما إذا لم يسجل الاعتراض لديها أو إذا لم يتحقق نصاب الخُمس فإن الاعتراض سيكون غير مقبول ولا ينتج آثاره القانونية ولا يعطي الحق للمحكمة الدستورية العليا بممارسة سلطتها الرقابية. وإذا ما تبين للمحكمة بعد دراسة الاعتراض أن المرسوم التشريعي محل الرقابة مخالف للدستور فإن قرارها بإلغاء ما كان مخالفاً من المرسوم التشريعي للدستور يكون مبرماً وبمفعول رجعي أي لا يرتب، أي المرسوم، أي أثر[٣]. وأما إذا رأت المحكمة عدم وجود مخالفة يتضمنها المرسوم التشريعي المعترض عليه لأحكام الدستور، فإن قرارها يكون في هذه الحالة برد الاعتراض وإعلان دستورية المرسوم التشريعي الأمر الذي يعني عدم إمكانية الطعن بدستوريته مستقبلاً،

---

[١] المادة ١١٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ .

[٢] البند ب من الفقرة ١ من المادة ١٤٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٣] البند ج من الفقرة ١ من المادة ١٤٧ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

وذلك لأن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا هي رقابة مركزة وقراراتها تتمتع بالحجية المطلقة.

٣-الرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة: إذا ما كانت اللوائح والأنظمة تشترك مع القانون والمرسوم التشريعي بأنها تتضمن قواعد عامة مجرة، إلا أنها تختلف عنهما باعتبارها عملاً إدارياً صرفاً تصدر عن السلطة التنفيذية. وبما أن السلطة التنفيذية لا يحق لها مخالفة أحكام الدستور فيما تصدره من لوائح وأنظمة لكونه القانون الأعلى الذي يقيد كل السلطات، فقد كرس الدستور خضوع هذه اللوائح والأنظمة للرقابة الدستورية وخص المحكمة الدستورية العليا بممارستها، في حين نظم قانون المحكمة الجديد رقم ٧ لعام ٢٠١٤ آلية الرقابة الدستورية عليها وكيفية البت في الطعون الموجهة ضدها بعدم دستوريتها.

ولا تمارس المحكمة الدستورية العليا رقابتها على دستورية اللوائح والأنظمة تلقائياً، بل لا بد من اعتراض خطي يقدم إليها بهذا الخصوص. وقد حددت المادة الرابعة عشرة من قانون المحكمة الجديد بأن المحكمة تتولى الرقابة على دستورية اللوائح أو الأنظمة بناء على اعتراض يقدم من قبل خمس أعضاء مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، ويسجل الاعتراض في سجل خاص لدى ديوان المحكمة. وتبت المحكمة في الاعتراض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله، وتبلغ المحكمة قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره. وإذا ما قررت المحكمة بعد دراسة الاعتراض أن النظام أو اللائحة محل الرقابة مخالف للدستور عد لاغياً ما كان منها مخالفاً لنصوص الدستور وبمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر، ويبلغ لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية[١].

٤-البت في طعون الأفراد بعدم الدستورية: لقد أقر دستور ٢٠١٢ حماية إضافية لحقوق الأفراد وحرياتهم عندما منحهم حق الطعن بعدم دستورية القوانين في معرض النزاعات التي يكونون أطرافاً فيها. فجاء في نص الفقرة الثانية من المادة السابعة والأربعون بعد

---

[١]) المادة ١٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

المائة أنه " أ -إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا. ب- على المحكمة الدستورية العليا البت في الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها". ويتضح من هذا النص أن دستورنا لعام ٢٠١٢ تبنى بالنسبة للأفراد أسلوب الرقابة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي المركز وليس عن طريق الدعوى الأصلية، فليس للأفراد حق التوجه مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا وتقديم طعونهم بعدم دستورية قانون ما أمامها مباشرة بدعوى مستقلة وبمعزل عن أي نزاع آخر. فاستعمال الأفراد لحقهم بالطعن بعدم الدستورية يجب أن يكون مرتبطاً بنزاع معروض أمام القضاء يطبق عليه هذا الأخير قانوناً يرى فيه أحد أطراف النزاع مخالفته لأحكام الدستور.

ومن الواضح أيضاً أن تبني الدستور السوري لأسلوب الرقابة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي المركز جاء بتصور جديد لهذا النوع من الرقابة الدستورية. فأسلوب الرقابة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي المعتاد يقوم على منح الأفراد حق الطعن بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على النزاع في مرحلة أول درجة من مراحل النزاع، فإذا وجدت المحكمة الناظرة في الدعوى جدية الدفع بعدم الدستورية أوقفت النظر فيها وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية، أما الدفع الفرعي وفق الدستور السوري فإنه لا يقدم في مرحلة أول درجة من النزاع وإنما يُقدم في مرحلة الطعن في الحكم بعد أن تكون محكمة أول درجة قد طبقت القانون المطعون في دستوريته فعلاً على النزاع وأصدرت حكماً في الدعوى. أي أن الدفع الفرعي أو الطعن بعدم الدستورية من قبل الأفراد في سورية يقدم أمام محكمة الدرجة الثانية أو محكمة النقض التي تنظر في النزاع والتي قد تكون محكمة استئناف أو محكمة النقض بحسب حال محكمة الدرجة الأولى مصدرة الحكم ومآل حكمها. كما أن المحكمة التي يُدفع أمامها بعدم دستورية القانون لا تفصل هي ذاتها في هذا الدفع وليست كذلك ملزمة بإحالته إلى المحكمة الدستورية العليا، فقد منح الدستور المحكمة المستقبلة للدفع بعدم الدستورية سلطة تقديرية في تقرير مدى جديته، وإذا ما رأت ذلك أوقفت المحكمة النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا التي

يجب عليها أن تفصل فيه خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها وإذا وجدت محكمة الطعن بأن الدفع غير جدي أهملته وتابعت السير في الدعوى.

والرقابة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي التي منحها الدستور للأفراد هي دائماً رقابة لاحقة كونها تتطلب دخول التشريع حيز التنفيذ والتطبيق، ويمكن أن يوجه الدفع بعدم الدستورية ضد قانون أو مرسوم تشريعي، كما يمكن أن يوجه ضد قرار لائحي[١].

وقد حدد قانون المحكمة الدستورية العليا الجديد لعام ٢٠١٤ شروط قبول الدفع الفرعي المقدم من قبل الأفراد بعدم دستورية القانون المطعون فيه كما بين طبيعة قرار المحكمة الدستورية العليا الصادر في هذا الموضوع من حيث كونه بأثر رجعي أم لا. فوفقاً للمادة التاسعة والثلاثين من قانون المحكمة الدستورية العليا الجديد، يشترط في الدفع المحال للمحكمة الدستورية أن يكون جدياً ولازماً للفصل في النزاع، كما اشترطت المادة الأربعون من القانون ذاته بوجوب تضمين قرار الإحالة النص القانوني المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة. ولا شك أنه بالنسبة للشرطين الأولين تملك المحكمة الدستورية العليا سلطة تقديرية في مدى توافرهما وهي غير ملزمة برأي المحكمة التي أحالت الدفع إليها.

وتبت المحكمة الدستورية العليا في الدفوع المحالة إليها من المحاكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيدها لديها في سجل خاص[٢]، وإذا قررت المحكمة عدم دستورية النص المطعون بعدم دستوريته عد لاغياً من تاريخ صدور القرار ويتم تبليغ هذا القرار لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية[٣]. ومن الواضح أنه خلافاً لقرار المحكمة الدستورية العليا الصادر في معرض البت في الطعن بعدم دستورية قانون مقدم من قبل مجلس الشعب أو من رئيس الجمهورية وكذلك في حالة الطعن من قبل مجلس الشعب بعدم دستورية مرسوم تشريعي والذي جعله القانون بأثر رجعي ولا يرتب أي أثر، فإن قرار المحكمة الدستورية العليا الصادر في الدفع المحال إليها من المحاكم لا يسري

---

[١]) **أنظر الفقرة أ من المادة ٣٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٢]) **الفقرة أ من المادة ٣٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٣]) **الفقرة ب من المادة ٣٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

بأثر رجعي وإنما يسري مفعوله من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية فقط، مما يعني أن الأوضاع والمراكز القانونية المكتسبة قبل صدور قرار المحكمة الدستورية تبقى قائمة وصحيحة. كما يمكننا القول بأن قرار المحكمة الدستورية العليا بهذا الشأن يتمتع بحجية مطلقة ولا يقتصر أثره فقط على أطراف الدعوى المثار بسببها الدفع بعدم الدستورية، بل يسري على الجميع ومن شأنه أن يؤدي إلى إزالة النص المحكوم بعدم دستوريته من التداول القانوني وذلك لأن رقابة المحكمة الدستورية العليا هي كما أسلفنا رقابة مركزة وقراراتها ملزمة وذات حجية مطلقة.

٢-**البت في الطعون الانتخابية:** تختص المحكمة الدستورية العليا، بمقتضى الفقرة الرابعة من المادة السادسة والأربعون بعد المائة من دستور ٢٠١٢، بالنظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب والبت فيها. والبت في طعون انتخابات رئيس الجمهورية وانتخابات مجلس الشعب هو اختصاص جديد منحه دستور ٢٠١٢ للمحكمة الدستورية العليا فلم يكن موجوداً في ظل الدستور السابق والذي اقتصرت سلطة المحكمة الدستورية العليا في ظله على إجراء التحقيق في طعون انتخابات مجلس الشعب دون البت فيها حيث ترك أمر البت فيها لمجلس الشعب ذاته. أما بالنسبة للنظر في طعون انتخابات رئيس الجمهورية فلم يكن هذا الاختصاص موجوداً سابقاً نهائياً، لأنه لم تكن هناك انتخابات رئاسية بل كان يجرى استفتاء على شخص المرشح الوحيد للرئاسة، وكانت نتيجة الاستفتاء تعتبر ملزمة غير قابلة للطعن.

١-البت في طعون انتخابات رئاسة الجمهورية: لقد نظم قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤ أصول النظر والبت في طعون انتخابات رئاسة الجمهورية. وبمقتضى المادة الحادية والثلاثون من القانون المذكور فإن الطعن يقدم من المرشح الذي لم يفز في الانتخابات إلى المحكمة الدستورية العليا خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان النتيجة ويقيد في سجل خاص لديها، وتصدر المحكمة قرارها خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون ويكون قرارها في هذا الشأن مبرماً. وكنا ذكرنا سابقاً أن انتخابات رئاسة الجمهورية يمكن أن تمر بمرحلتين أو يمكن أن تنتهي بمرحلة واحدة وذلك بحسب عدد

المرشحين ووفقاً لنتائج انتخابات المرحلة الأولى[1]، ولكن لم يبين القانون فيما إذا كان يمكن استعمال حق الطعن في الانتخابات الرئاسية في المرحلة الأولى من هذه الانتخابات أو في المرحلة الثانية أو في كلتا المرحلتين، ونرى أن عمومية النص تنصرف إلى منح حق الطعن بانتخابات رئاسة الجمهورية في أي مرحلة انتخابية. وبالتاي نرى أنه يقتصر حق الطعن بالانتخابات الرئاسية على المرشح الرئاسي الخاسر، أي المرشح الثاني في المرحلة الانتخابية الثانية والمرشح الثالث وما بعده في المرحلة الأولى، أما المرشح الفائز بالانتخابات في المرحلة الثانية والمرشحان الأول والثاني اللذان جاءا في أول ترتيب نتائج الانتخابات في المرحلة الأولى فإنهم لا يملكون هذا الحق لانعدام المصلحة.

كما يشترط لصحة قبول الطعن شكلاً أن يقدم خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، أما إذا قُدم الطعن قبل إعلان النتائج أو بعد انقضاء مدة الثلاثة أيام على إعلان نتائج الانتخابات الرئاسية فإن الطعن يكون غير مقبول شكلاً ولا تنظر فيه المحكمة الدستورية العليا. ويشترط كذلك تقديم الطعن من قبل محامي بدرجة أستاذ، وبجب أن يرفق كذلك مع الطعن الأدلة والوثائق التي تثبت جدية الادعاء، كما يمكن للمحكمة الدستورية الاتصال بالجهات المعنية بالعميلة الانتخابية للحصول على ما يلزم من بيانات وأوراق ومحاضر تتعلق بالانتخابات. وتصدر المحكمة قرارها في الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون ويكون قرارها مبرماً[2]. وإذا ثبت للمحكمة الدستورية العليا صحة الطعن وأنه يؤثر في نتيجة الانتخابات النهائية، قررت إعادة الانتخابات في المراكز المطعون فيها ويصار إلى إعادة الانتخاب في تلك المراكز ويقتصر الاقتراع على الذين سبق لهم أن اقترعوا فيه[3]. وبالتالي فإنه لا يترتب على قرار

---

[1] إذا انتهت الانتخابات الرئاسية وحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين يفوز هذا الأخير بالرئاسة وتنتهي الانتخابات بغض النظر عن عدد المرشحين، ويكون الأمر نفسه إذا انحصرت الانتخابات في المرحلة الأولى بين مرشحين فقط، أما إذا خاض الانتخابات أكثر من مرشحين ولم يحصل أحدهم على الأغلبية المطلقة من الدور الأول، تجرى دورة أو مرحلة ثانية من الانتخابات تنحصر فيها المنافسة بين المرشحين الأولين الذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين في الدور الأول.

[2] المادة ٣١ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[3] المادة ٣٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

المحكمة إلغاء كامل العملية الانتخابية الحاصلة وإعادتها وإنما يقتصر الأمر فقط على المراكز المطعون فيها، أي يمكن أن تعاد الانتخابات جزئياً.

٢-البت في طعون انتخابات مجلس الشعب: لقد كانت تقتصر سلطة المحكمة الدستورية العليا في ظل الدستور السابق لعام ١٩٧٣ على استقبال الطعون بانتخابات مجلس الشعب وإجراء التحقيق بشأنها وإرسال نتائجها إلى مجلس الشعب صاحب الصلاحية في البت نهائياً في صحة انتخاب أعضائه، وأما الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ فقد نقل هذه الصلاحية إلى المحكمة الدستورية العليا وتولى قانون المحكمة الدستورية العليا تنظيم أصول النظر والبت في هذه الطعون.

تقدم الطعون في انتخابات مجلس الشعب من قبل المرشح الخاسر الذي لم يفز بعضوية مجلس الشعب وينصب الطعن على عدم صحة انتخاب الأعضاء الفائزين عن ذات الفئة التي ينتمي إليها الطاعن وبذات الدائرة التي قدم ترشيحه عنها. ويتم تقديم الطعون إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا من قبل محامي بدرجة أستاذ مرفقاً بالوثاق والأدلة التي تثبت جدية الادعاء وذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، ويُقيد الطعن في سجل خاص لدى المحكمة[١]. وتبت المحكمة الدستورية العليا في الطعن أو الطعون المقدمة إليها خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون ويكون قرارها مبرماً وواجب التنفيذ[٢]. وإذا ثبت للمحكمة الدستورية العليا صحة الطعن الذي من شأنه أن يؤثر في نتيجة الانتخابات النهائية، قررت إبطال عضوية المطعون ضده[٣]. وفي هذه الحالة يُسمى بمرسوم المرشح الذي يلي الفائز الأخير في قطاعه عضواً في المجلس.

٣-محاكمة رئيس الجمهورية: تختص المحكمة الدستورية العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى وقد بحثنا في ذلك سابقاً ولا نرى داعي لبحثه مجدداً هنا. ولكننا نرى إمكانية الطعن بالمراسيم والقرارات الإدارية التي يصدرها رئيس الجمهورية

---

[١]) **المادة ٣٣ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٢] **) الفقرة ومن المادة ٣٣ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٣]) **المادة ٣٤س من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

في معرض مباشرته لوظيفته الإدارية أمام مجلس الدولة والطعن في أعماله المادية التي يترتب عليها ضرر أمام القضاء العادي، لأن الدستور لم يحصن أي عمل إداري من رقابة القضاء حتى وإن كان العمل أو القرار صادراً عن رئيس الجمهورية ولا يستثنى من ذلك سوى تصرفاته التي تدخل ضمن نطاق أعمال السيادة التي حصنها القضاء من كل رقابة.

٤-النظر والبت في فقدان رئيس الجمهورية وعضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح: وهي اختصاصات جديدة أيضاً أسندت للمحكمة الدستورية العليا بموجب قانون المحكمة الدستورية العليا الجديد لعام ٢٠١٤ ولم تكن موجودة في القوانين السابقة. وتشمل هذه الاختصاصات النظر والبت في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح من ناحية، والنظر والبت في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح من ناحية أخرى. وهذه الاختصاصات تأتي استكمالاً لاختصاص المحكمة بالنظر والبت في الطعون الانتخابية الرئاسية والبرلمانية التي يمكن أن ترفع للمحكمة بعد صدور نتائج الانتخابات والتي تحدثنا عنها سابقاً. فقد يحصل أن يفقد رئيس الجمهورية بعد فوزه في الانتخابات وبدء ممارسة ولايته أحد شروط الترشح المطلوبة لهذا المنصب، والأمر نفسه ينسحب على أعضاء مجلس الشعب، فمن هي الجهة التي يحق لها إثارة موضوع فقدان رئيس الجمهورية أو عضو مجلس شعب لأحد شروط الترشيح أمام المحكمة الدستورية العليا وما هي الإجراءات المتبعة في ذلك؟

١-النظر والبت في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح: حدد قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤ الجهة المعنية بإثارة هذا الموضوع وشروطه والأثر المترب على ثبوته. فقد نصت المادة الثالثة والأربعين من قانون المحكمة الدستورية العليا المذكور على أنه "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 تزوج من غير سورية، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره". من الواضح من هذا النص أن القانون أناط بمجلس الشعب سلطة إثارة فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط

الترشيح، وأشترط أن يصدر قرار اقتراح فقدان رئيس الجمهورية من المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه. ولكن لم يبين القانون ما هي شروط وإجراءات إثارة هذا الموضوع أمام مجلس الشعب بداية، فهل ذلك حق لكل عضو وهل يشترط أن يكون خطياً أم يمكن أن يكون شفهياً؟ نرى من عمومية النص أن كل ذلك ممكناً ولكن لا يصدر قرار الاقتراح إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب الكلي.

من ناحية أخرى، نرى أن النص المذكور أعلاه قد قيد صلاحية مجلس الشعب بإثارة موضوع فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح بشرطين فقط هما اكتساب الرئيس جنسية أخرى غير الجنسية السورية أو زواجه من غير سورية، ويفهم من ذلك أن مجلس الشعب لا يحق له إثارة الموضوع في حال تعلق الأمر بفقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح غير هذين الشرطين، كما لو تعلق الأمر مثلاً باكتساب أحد والدي الرئيس أو زوجته جنسية أخرى.

ويرسل الاقتراح إلى المحكمة الدستورية من قبل رئيس مجلس الشعب باعتباره ممثل المجلس والناطق باسمه، كما يرسل رئيس المجلس قرار الاقتراح إلى رئيس الجمهورية أيضاً ليطلع عليه وليدافع عن نفسه. وقرار مجلس الشعب في حالة صدوره ليس ملزماً للمحكمة، فتبت المحكمة في صحة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبلغها قرار المجلس. وإذا ثبت للمحكمة صحة الاقتراح أصدرت حكماً مبرماً بالإجماع أو بالأكثرية بشغور المنصب[1]. وفي هذه الحالة تجرى انتخابات لاختيار رئيس جمهورية جديد خلال تسعون يوماً من صدور قرار المحكمة.

٢-النظر والبت في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح: نصت المادة الخامسة والأربعين من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠١٤ على أنه "يصدر قرار اقتراح فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب وفقاً لنظامه الداخلي، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى المحكمة في اليوم التالي لصدوره". وبالعودة إلى النظام الداخلي لمجلس الشعب لا نجد أية تفصيلات حول هذا الموضوع مما يستلزم إعادة النظر فيه ليكون منسجماً مع قانون المحكمة الدستورية. ومن جانب أخر،

---

[1]) **المادة ٤٤ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

نجد أن القانون لم يحصر سلطة مجلس الشعب بإثارة فقدان احد أعضائه أحد شروط الترشح بشروط معينة كما فعل بالنسبة لرئيس الجمهورية عندما حصرها بالتجنس بجنسية أجنبية والزواج من غير سورية، وبالتالي يمكن لمجلس الشعب أن يثير فقدان أحد أعضائه لأي شرط من شروط الترشح ليكون سبباً في إلغاء العضوية من قبل المحكمة الدستورية العليا في حال ثبوت صحة الاقتراح.

وتبت المحكمة في صحة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبلغها قرار المجلس. وإذا ثبت للمحكمة صحة الاقتراح، أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور المنصب[1]. وفي هذه الحالة يعلم رئيس مجلس الشعب رئيس الجمهورية بذلك وتجري انتخابات جزئية لملئ المقعد الشاغر في الدائرة والقطاع الذي ينتمي إليه العضو الفاقد لأحد شروط الترشح وذلك خلال ستون يوماً من تاريخ قرار المحكمة بشرط أن لا تقل المدة المتبقية لانتهاء ولاية مجلس الشعب عن ستة أشهر، وإذا كانت المدة المتبقية دون ذلك فلا تجري انتخابات ويبقى المقعد شاغراً.

ثانياً: الاختصاصات غير القضائية

إلى جانب الاختصاصات القضائية التي تحدثنا عنها آنفاً، أوكل دستور ٢٠١٢ إلى المحكمة الدستورية العليا القيام ببعض الاختصاصات الأخرى التي تشترك فيما بينها بأنها ذات طابع غير قضائي. وتتمثل هذه الاختصاصات في قبول طلبات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية والإشراف على الانتخابات الرئاسية وإبداء الرأي الاستشاري في بعض المواضيع، وتفسير النصوص الدستورية.

١-قبول طلبات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية: لم يكن في ظل الدستور السابق لعام ١٩٧٣ مجال لتقديم طلبات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، لأن هذا الحق كان محصوراً في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي والتي كانت تنفرد بتحديد شخصية المرشح لرئاسة الجمهورية ودون الحاجة إلى تقديم طلب من الراغب بذلك، وتحيل ترشيحها إلى مجلس الشعب للموافقة عليه ليعرض على الشعب بعد ذلك للموافقة

[1]) **المادة ٤٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

عليه عن طريق الاستفتاء. أما في ظل الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ وتطبيقاً لمبدأ التعددية السياسية الذي أقرته المادة الثامنة منه، فقد تبنى الدستور آلية جديدة في اختيار رئيس الجمهورية تقوم على تعدد المرشحين وانتخاب الرئيس من الشعب مباشرة بدلاً من أسلوب الاستفتاء الذي كان معمولاً به سابقاً. وبالتالي أصبح بمقدور كل من تتوافر فيه شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يتقدم بطلب الترشيح لخوض الانتخابات الرئاسية. وبيّن الدستور أن طلب الترشيح لرئاسة الجمهورية يقدم إلى المحكمة الدستورية العليا ويسجل في سجل خاص وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ الدعوة لانتخاب الرئيس[١]. ويقدم الطلب من المرشح ذات أو من وكيله وفق النموذج الذي تعده المحكمة[٢]، ويرفق بالطلب إخراج قيد مدني للمرشح ولوالديه ولزوجته، وكذلك خلاصة سجل عدلي للمرشح وبيان إقامة له يؤكد إقامته في سورية لمدة عشرة سنوات متصلة، ويحدد أيضاً في الطلب بيان بعنوان المرشح من أجل الاتصال به، ويضاف إلى ذلك تصريح يقدمه المرشح يتعهد فيه بعدم اكتسابه جنسية أخرى[٣]. ومن المنطقي أن يكون مصير كل طلب ترشيح يقدم خارج هذه المدة (قبل أو بعد) مرفوضاً ولا يؤخذ به. ولا يقتصر دور المحكمة الدستورية العليا على تلقي طلبات الترشيح فقط وإنما تتولى أيضاً سلطة فحص قانونية طلبات الترشح لرئاسة الجمهورية والبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها لدى ديوان المحكمة[٤]، وتعلن أسماء من قبلت ترشيحهم[٥]. أي أن القرار النهائي في قبول أو عدم قبول طلبات الترشح لرئاسة الجمهورية يعود فقط للمحكمة الدستورية العليا والتي لا تقبل قراراتها أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة كونها تعد أعلى جهة قضائية.

٢-الإشراف على الانتخابات الرئاسية: انسجاماً مع المبدأ الذي تبناه دستور ٢٠١٢ والقاضي بإسناد مهمة الإشراف على الانتخابات المحلية وانتخابات مجلس الشعب إلى السلطة القضائية بغية ضمان نزاهتها وإبعاد تأثيرات السلطة التنفيذية عنها، أوكل الدستور

---

[١] **الفقرة ٢ من المادة ٨٥ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.**

[٢] **المادة ٢٠ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٣] **المادة ٢١ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٤] **الفقرة أ من المادة ٢٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

[٥] **المادة ٢٣ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.**

مهمة الإشراف على الانتخابات الرئاسية إلى المحكمة الدستورية العليا وخصها بسلطة تنظيم الإجراءات اللازمة لذلك[1]. وبهذا الاختصاص تكون المحكمة الدستورية العليا قد انفردت بكل المسائل التي تتعلق بعملية انتخاب رئيس الجمهورية من مرحلة قبول طلبات الترشيح إلى البت في طعون هذه الانتخابات، إلى الإشراف والتنظيم. ولا يخرج بالتالي عن نطاق صلاحيتها في هذا الإطار سوى إعلان نتائج الانتخابات التي جعلها الدستور من اختصاص رئيس مجلس الشعب.

ولكن إشراف المحكمة الدستورية العليا على انتخابات رئاسة الجمهورية ليست مباشرة وإنما تنحصر في الإشراف على عمل الجهات المعنية بعملية انتخاب رئيس الجمهورية وهي اللجنة القضائية العليا للانتخابات واللجان الفرعية ولجان المراكز الانتخابية[2]، وهي المعنية بالإشراف المباشر على العملية الانتخابية. وترفع اللجنة القضائية العليا نتائج الانتخابات للمحكمة وإذا تضمنت النتائج النهائية حصول مرشح على الأغلبية المطلقة من أصوات المشاركين في الانتخابات عد هذا الرشح فائزاً بمنصب رئيس الجمهورية، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه النسبة يعلن رئيس المحكمة إعادة الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، ويعد المرشح الذي حصل على العدد الأكبر من أصوات الناخبين في انتخابات الإعادة فائزاً[3].

٣-إبداء الرأي الاستشاري: في سبيل ضمان احترام أحكام الدستور وتفادياً لصدور قانون أو مرسوم تشريعي مخالفاً لأحكام الدستور، أو صدور مرسوم عادي أو تنظيمي مخالفاً لأحكام الدستور والقانون، فقد منح دستور ٢٠١٢ المحكمة الدستورية العليا سلطة إبداء الرأي بناءً على طلب رئيس الجمهورية في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية، وفي قانونية مشروعات المراسيم[4]. وبمقتضى هذا النص نرى أن سلطة المحكمة الدستورية العليا لا تقتصر على إبداء الرأي حول مدى انسجام تشريع ما، مشروع

---

[1]) الفقرة ٣ من المادة ١٤٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[2]) المادة ٢٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[3]) المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

[4]) الفقرة ٢ من المادة ١٤٦ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

قانون أو مرسوم تشريعي، مع أحكام الدستور بل تتضمن أيضاً سلطة إبداء الرأي حول مدى انسجام مشروع مرسوم يريد أن يصدره رئيس الجمهورية مع أحكام الدستور والقوانين النافذ. ومن المؤكد أن المقصود بالمراسيم هنا هي المراسيم العادية أو التنظيمية، لأن المراسيم التشريعية تحوز نفس قوة القانون ويمكن أن تتضمن بالتالي إلغاء قانون أو تعديله. ونعتقد أن المحكمة الدستورية العليا ملزمة بإبداء الرأي في حال طلب منها رئيس الجمهورية ذلك. وتبدي المحكمة رأيها مسبباً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي وخلال خمسة أيام في حالة الاستعجال، وتبلغ المحكمة رأيها لرئيس الجمهورية دون نشر[1]. وإذا كان رأي المحكمة الدستورية العليا في هذا الإطار استشارياً كما ينص الدستور على ذلك وبالتالي فهو غير ملزم لرئيس الجمهورية، إلا أننا نرى أنه من غير المتصور أن يخالف رئيس الجمهورية من الناحية العملية رأي المحكمة وإلا ما كان له أن يطلب رأي المحكمة في ذلك بداية.

وقد أضاف قانون المحكمة الدستورية العليا الجديد في مادته السابعة عشر اختصاص استشاري جديد يتمثل في إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناء على طلب رئيس مجلس الشعب. فقد نصت المادة المذكورة بأن تتولى المحكمة إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناء على طلب رئيس مجلس الشعب وتبدي المحكمة رأيها معللاً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي إليها وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال، وتبلغ المحكمة رأيها إلى رئيس مجلس الشعب دون نشر. ونرى أن رأي المحكمة غير ملزم لمجلس الشعب لأنه كما ورد في نص القانون هو "رأي" وليس بقرار أو حكم، أي أنه رأي استشاري غير ملزم، في حين نصت المادة ٤٨ من قانون المحكمة الدستورية على إلزامية أحكام المحكمة، ونصت الفقرة أ من المادة ٤٩ من ذات القانون على إلزامية أحكام المحكمة وقراراتها بالنسبة لسائر سلطات الدولة. والرأي لم يدخل ضمن هذه الزمرة ممل يجعل وفق رأينا بأن أراء المحكمة الدستورية غير ملزمة لا لرئيس الجمهورية ولا كذلك لمجلس الشعب.

---

[1])المادة ١٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

٤-تفسير النصوص الدستورية: يعد اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور تطور هام في القانون الدستوري السوري وهو اختصاص جديد أسند للمحكمة الدستورية، فقبل صدور قانون المحكمة الجديد لعام ٢٠١٤ لم يكن موجوداً سابقاً ولم ينص عليه دستور ٢٠١٢. فقد أعطت المادة ٤١ من القانون المذكور لرئيس الجمهورية ولرئيس مجلس الشعب ولرئيس مجلس الوزراء حق الطلب إلى المحكمة الدستورية العليا تفسير أي نص من نصوص الدستور ويقيد الطلب في سجل خاص لدى المحكمة. وتبدي المحكمة تفسيرها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وردود طلب إليها، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال[١].

وإسناد صلاحية تفسير النصوص الدستورية للمحكمة الدستورية منطقي ومبرر وينسجم مع اختصاص المحكمة باعتبارها صاحبة الصلاحية والقرار بالبت في الطعون بعدم الدستورية كما أوضحنا سابقاً. وبهذا الشكل تعد المحكمة الدستورية العليا الجهة الوحيدة المعنية بتفسير ما غمض من نصوص الدستور في حال الاختلاف على مضمونها بين الهيئات الحاكمة في الدولة ولا يعتد بتفسير أي جهة أخرى تشريعية كانت أم تنفيذية أم قضائية ما لم يصدر نص لاحق يقضي بخلاف ذلك. وبناءً عليه فإن التفسير الذي تراه المحكمة الدستورية سيكون ملزم ولا يجوز مخالفته. ولا بد من الإشارة إلى أن تفسير المحكمة الدستورية لا ينشئ قاعدة دستورية جديدة وإنما يقتصر دوره على بيان كيفية تطبيق النص الدستوري المطلوب تفسيره، أي أنه لا يأتي بجديد ولا يلغي ما هو موجود.

تم بعون الله

[١]) المادة ٤٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧ لعام ٢٠١٤.

جامعة
حلب
١٩٥٨
UNIVERSITY
OF
ALEPPO

المراجع العلمية

أولاً- المراجع العربية:

- ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة ١٩٦٤.
- د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، ١٩٩٤.
- محمد أنس قاسم جعفر وعبد المجيد سليمان: مبادئ القانون الدستوري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٢.
- محمد باكير جمعة: إستقلال القضاء – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، ٢٠٠٩.
- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة ١٩٧٤ ص. ٦٤ .
- حسن جوخدار: أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ١٩٩٠.
- عمر حوري: القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية.
- د.سام دلة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ٢٠٠٥.
- أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١.
- صلاح الدين سلحدار: أصول المحاكمات المدنية، منشورات جامعة دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.
- د. إبراهيم شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول –المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية المعاصرة– الدار الجامعية ١٩٩٤.

- إبراهيم شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤.
- د. قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية –تحليل قانوني مقارن–، الجزء الأول، نشأة الأحكام الدستورية في الدول العربية وبنيتها الفنية وطرق تعديلها، ٢٠٠٧.
- عبد الله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة خالد بن الوليد، دمشق، ١٩٨٧.
- د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة ٢٠٠٧.
- د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المبادئ العامة– الدستور اللبناني– الدار الجامعية ١٩٨٦.
- محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٥.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٠.
- محسن عبودي: مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- نعيم عطية: القانون والقيم الاجتماعية، دراسة في الفلسفة القانونية، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، ١٩٧١.
- عبد الحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤.
- د. فتحي فكري: القانون الدستوري، المبادئ العامة–دستور ١٩٧١، الكتاب الأول المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر.
- د. فتحي فكري: القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، ٢٠٠٧، شركة ناس للطباعة.

- محمد مصباح القاضي: حق الإنسان في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥.
- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٣.
- محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٢.
- إبراهيم هندي وسام دلة: النظم السياسية، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.
- إبراهيم هندي وسام دلة: القانون الدستوري، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٨.

ثانياً- المراجع الأجنبية:

- Philippe ARDANT: institutions politiques et droit constitutionnel, Delta LGDJ, 8e édition, Paris, 1997.
-Barthélemy et Duez ; Traité de droit constitutionnel, 1933.
-G. Burdeau ; droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1972.
Manuel de droit constitutionnel et Institutions politiques, 1984.
- J. Cadart, Institutions politiques et droit constitutionnel; T. 1, 1979 et T 2, 1980.
- Carré de Malberg; La loi expression de la volonté générale, 1931.
Contribution à la théorie générale de l'Etat, T 2.
- D. Chantebout, Droit constitutionnel et Institutions politiques; Economica. Paris 2Ed. 1979.
- J.Chevalier, la coutume et le droit constitutionnel français, RDP, 1970, P. 1415.
-C. Debbasch, J.M. Pontier, J. Bourdon et J. Ricci, Droit constitutionnel et Institutions politiques; Paris. Economica. 1983.

-G. Duguit , Traité de droit constitutionnel, Tome 1 , 1927 , Tome II 1928.

- Gicquel, Hauriou et Gélard; Droit constitutionnel et Institutions politiques.

-L. Favoreu, L. Philip; Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 10 édition Dalloz.

-André Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 3éd. Paris, 1968.

-M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel ; Paris, Sirey, 2éd 1929, réédition 1965.

-J. Laferriere; Manuel de droit constitutionnel, 2e éd, Paris, 1947.

La coutume constitutionnelle, son rôle et sa valeur en France; RDP 1944, P. 26 et s.

-F. Luchaire, Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ? P.D.P.I 1979 .

-M. Prelo, Institutions politiques et droit constitutionnel, 4éd. Paris Dalloz 1960.

- J.Rivero, Le Conseil constitutionnel et les libertés publiques, 1987.

- Rousset; La loi organique dans la constitution de 1958, 1960.

-D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris. 4éd. 1995.

- Esmein, Droit constitutionnel français, T 1. 1927.

-G. Vedel, Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, les cours de droit, 1961.

-G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel، Paris Sirey, 1949, réédition 1984.

ثالثاً– المواقع الإلكترونية:

-http/:www.senat.fr/rap/106-194/106-1943.html#fn21.

-http/:www.senat.fr/rap/106-194/106-1943.html#fn22.

-http/:www.senat.fr/rap/106-194/106-1943.html#fn23.

تم تدقيق الكتاب علمياً من قبل:

الدكتور	الدكتور	الدكتور
إبراهيم الهندي	رضوان الحاف	جمعة شباط

تم تدقيق الكتاب لغوياً من قبل

الدكتور

أحمد دواليبي

UNIVERSITY OF ALEPPO

حقوق الطبع والنشر محفوظة
لمديرية الكتب والمطبوعات الجامعية

Université d'Alep
Faculté de droit d'Alep

Le droit constitutionnel

(Les principes généraux du droit constitutionnel et le système constitutionnel syrien)

Par

Dr. H. TANNAR **Dr. W. ARAB**

Année universitaire
2014-2015