الجمهورية العربية السورية
جامعة الشام الخاصة
كلية الحقوق

القانون الدستوري والنظم السياسية

الدكتـور
حسن مصطفى البحري
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق/جامعة دمشق

الطبعة الأولى
١٤٤١ هـ/٢٠٢٠ م

بسم الله الرحمن الرحيم

القسم الأول

القانون الدستوري

مُقَدِّمَة

ارتبط وجود **الدستور** بوجود **المجتمع السياسي** *Political Society* منذ القِدَم، فكلُّ مجتمعٍ سياسيّ يخضع - أياً كان نوعه - لنظامٍ سياسيّ معيَّن، يوضِّح نظام الحكم فيه، وينظِّم بالتالي العلاقة بين الحاكم والمحكوم، **موَفِّقاً في ذلك بين السلطة والحرية** .

والدستور في الدولة العصرية هو « **القانون الأساسي** » *Fundamental Law* الذي تدور في فلكه حياتها السياسية، ويتجاوب فيه كيانها الاجتماعي، وترتكز إليه أوضاعها الإدارية، وتُستمد منه مبادئها القانونية . ولهذا يعد الدستور **حجر الزاوية** في بناء الدولة القانونية. ويطلق على العلم الذي يختص بدراسته اسم « **القانون الدستوري** »، وهذا الأخير يمكن تعريفه بأنه : « فرع من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن مجموعة القواعد الأساسية في الدولة المعاصرة، والتي تهتمّ ببيان **شكل الدولة** (هل هي دولة بسيطة موحَّدة أم دولة مركَّبة "فيدرالية أو كونفدرالية" ؟)، **ونظام الحكم فيها** (هل هو نظام جمهوري أم ملكي أم إمبراطوري أم أميري ؟)، **وشكل الحكومة** (هل هي حكومة نيابية أم غير نيابية، وإذا كانت نيابية، فهل هي حكومة برلمانية أم رئاسية أم مجلسية أم مختلطة؟)، **وتنظيم السلطات العامة الثلاث** (التشريعية والتنفيذية والقضائية) من حيث تكوينها واختصاصاتها، وعلاقاتها بعضها ببعض، وبالمواطنين، **وتقرّر حقوق المواطنين وحرياتهم وواجباتهم العامة**، وتضع الضمانات الأساسية لحماية هذه الحقوق وتلك الحريات وكفالة استعمالها وعدم التعدّي عليها، كما تُبيِّن أيضاً **فلسفة نظام الحكم في الدولة**، أي **الأيديولوجية التي تتبناها الدولة وتسعى إلى تطبيقها** (هل تأخذ بالديمقراطية الغربية الليبرالية أم بالديمقراطية الاجتماعية "الديمقراطية الشعبية"؟هل تتبنى نظام الاقتصاد الرأسمالي "الحر" أم الاشتراكي "التدخلي"؟ ... ».

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

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

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

بناء على ما تقدَّم، سنقسِّم الدراسة في هذا القسم من المؤلَّف إلى أربعة فصول رئيسة، وفق الآتي:

الفصل الأول : ماهية القانون الدستوري

الفصل الثاني : نشأة الدساتير وأنواعها

الفصل الثالث : تعديل الدساتير وأساليب نهايتها

الفصل الرابع : مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه

الفصل الأول

ماهية القانون الدستوري

تمهيد وتقسيم :

لا شكَّ في أنَّ قيامَ الجماعة السياسية المنظمة يفترض وجود دستورٍ لها يحدِّد القواعد التي تحكم حياتها وتنظِّم سيرها؛ فوجود الدستور ظاهرة عامة تتحقق في كل جماعة لها طابع النظام والاستقرار، وتسير على مقتضى قواعد وسنن منضبطة.

ويبدو من ذلك أن وجود الدستور قد ارتبط بوجود المجتمع السياسي منذ القدم[1]؛ فكان للأسرة دستور، وللقبيلة دستور، وللمدينة دستور، ولكل جماعة إنسانية منظمة دستور يحكمها ويُبيِّن الأسس التي تقوم عليها .

غير أن التاريخ يحدِّثنا أن الظاهرة الدستورية ظاهرة حديثة، وأن اصطلاح « **القانون الدستوري** » لم يكن معروفاً في كثير من الدول المتمدنة حتى أوائل القرن التاسع عشر[2]. ويقابل اصطلاح « **القانون الدستوري** » في اللغة الفرنسية عبارة *Droit Constitutionnel*، ويرجع تاريخ استخدام هذه العبارة في الفقه القانوني إلى أواخر القرن الثامن عشر . ويبدو أن هذه العبارة تستمد أصلها من **اللغة الإيطالية** *Diritto Constituzionale*؛ إذ أُنشِئ في مدينة « **فيرَّارا** » *Ferrara* بشمال إيطاليا أول كرسي للقانون الدستوري، وذلك في عام **١٧٩٧**م، وعُهِدَ بتدريس هذه المادة الجديدة إلى أستاذ في جامعة فيرَّارا يدعى **جُوزَابّي كومبانيوني** *Giuseppe Compagnoni*[3]، ثم درِّست هذه المادة بعد

---

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

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

(٢) انظر : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٩)، ص٨ .

(٣) تجدر الإشارة إلى أن كتاب البروفيسور **كومبانيوني** « **عناصر القانون الدستوري الديمقراطي** » *Elementi di diritto costituzionale democratic* ، والذي نشر في البندقية *Venice* عام ١٧٩٧، قد تم إحراقه علناً أمام =

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

ولئن كانت الجمعية التأسيسية الوطنية الفرنسية[1] قد قررت في ٢٦ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٩١ وجوب تدريس مادة الدستور الفرنسي على طلبة كليات الحقوق، فإنَّ قرارها لم يُكتبْ له التطبيق والنفاذ إلا بعد حين؛ فلم ينشأ كرسي « **القانون العام** » في كلية الحقوق إلا في سنة ١٨١٩، ثم أُنشِئَ لاحقاً (**بمقتضى الأمر الملكي الصادر في ٢٢ أغسطس/آب سنة ١٨٣٤**) أول كرسي للقانون الدستوري الفرنسي في كلية الحقوق بجامعة باريس، وذلك بناءً على اقتراحٍ من « **فرانسوا غيزو** »[2] الذي كان وزيراً للتربية والتعليم في عهد

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

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

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

انظر في التفاصيل : أ. عبد الرحمن الرافعي، **الجمعيات الوطنية: صحيفة من تاريخ النهضات القومية في فرنسا وأمريكا وألمانيا وبولونيا والأناضول** (القاهرة، مطبعة النهضة، الطبعة الأولى ١٩٢٢)، ص١ــ٣٨ .

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

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

حكومة الملك **لويس فيليب**[1]. وفي السنة التالية (**أي في عام ١٨٣٥**) تبنى المَجْمَع العلمي الفرنسي هذا الاسم، بإدخاله في قاموسه المعروف، وهو القاموس الأساسي للغة الفرنسية .

---

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

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

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

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

وتجدر الإشارة إلى أن أول من عُهِدَ إليه بتدريس كرسي أو مقرَّر القانون الدستوري في كلية الحقوق بجامعة باريس، كان فقيهاً إيطالياً (اضطر إلى اللجوء إلى سويسرا بسبب أفكاره الليبرالية والوطنية)، يدعى « **بلغرينو روسي** » *Pellegrino Rossi*[1]، وكان حاصلاً على درجة الدكتوراه من جامعة بولونيا *Bologne* بشمال إيطاليا، إذ كان يُدرِّس القانون الدستوري ـ كما ذكرنا ـ في جامعات شمال إيطاليا، بفضل فرنسا التي كانت تحتل جيوشها ـ في أثناء الجمهورية الفرنسية الأولى ـ الأراضي الإيطالية[2].

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

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

انظر في ذلك : د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول (القاهرة، منشورات العاتك لصناعة الكتب، توزيع المكتبة القانونية ببغداد، الطبعة الثانية ٢٠٠٧)، ص٩ وما بعدها؛ د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري" (القاهرة؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة سنة ١٩٩٧)، ص٢٧؛ د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري "النظرية العامة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٠)، ص١٩، ٢٠؛ د. عبد الفتاح ساير داير؛ القانون الدستوري "النظرية العامة للمشكلة الدستورية ـــ ماهية القانون الدستوري الوضعي" (القاهرة، مطابع دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤)، ص١٣٤، ١٣٥.

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

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

(٢) انظر : د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص١٢٦ .

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

وأوروبا . ومن فرنسا انتقلت تسمية « القانون الدستوري » إلى بقية الجامعات في العالم، وبصورة خاصة جامعات البلاد اللاتينية، ومنها الجامعات المصرية[1]، ومن مصر انتشرت التسمية في بقية جامعات الوطن العربي .

وبالنسبة إلى سورية، فقد أخذ **المؤتمر السوري العام**[2] الذي انعقد في دمشق سنة ١٩٢٠ بتعبير ﴿ **القانون الأساسي** ﴾، وذلك بمناسبة وضع مشروع « **القانون الأساسي للمملكة**

---

(١) لم يستخدم اصطلاح « **القانون الدستوري** » في مصر إلا بمناسبة صدور دستور ١٩ أبريل/نيسان سنة ١٩٢٣، أما قبل هذا التاريخ فكان الشائع اصطلاح « **القانون النظامي** »، مثل : القانون النظامي الصادر في أول مايو/أيار سنة ١٨٨٣، والقانون النظامي الصادر في أول يوليو/تموز سنة ١٩١٣، وكانت هناك اصطلاحات أخرى أقل شيوعاً مثل: « **نظام السلطات العمومية** »، أو « **القانون الأساسي** ».
انظر : موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧" (القاهرة؛ مجلس الشورى، مركز المعلومات، الطبعة الثالثة، يوليو ٢٠٠٧) .

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

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

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

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

المبحث الأول : مدلول القانون الدستوري

المبحث الثاني : تمييز القانون الدستوري عن غيره من المصطلحات الدستورية

المبحث الثالث : الجهة المختصة بوضع وثيقة الدستور

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

راجع في التفاصيل :

خيرية قاسمية؛ الحكومة العربية في دمشق بين ١٩١٨ ــ ١٩٢٠ (القاهرة؛ دار المعارف بمصر سنة ١٩٧١)، وقد نشرت المؤلفة نص الدستور (القانون الأساسي للمملكة السورية) في ملحق الكتاب (ص٢٩١ ــ ٣٠٩) نقلاً عن أوراق حسن الحكيم .

ــ يحيى سليمان قسام ؛ الموسوعة السورية الحديثة، المجلد الأول، الجزء الثاني (لبنان، بيروت، دار نوبليس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٥)، ص١٢١ وما بعدها .

[١] ومن بين المؤلفات الجامعية التي انتشرت بخصوص المقرر المذكور، نذكر على سبيل المثال :

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

[٢] انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة الروضة، طبعة ١٩٩١)، ص٧ مع الهامش رقم ٢ .

المبحث الأول

مدلول القانون الدستوري

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

غير أنَّ التاريخ يُحدِّثنا أنَّ الظاهرة الدستورية ظاهرة حديثة، وأنَّ اصطلاح « **القانون الدستوري** » لم يكن معروفاً في كثيرٍ من الدول المتمدنة حتى أوائل القرن التاسع عشر. وأول من انتبه إلى خصائصه التي تجعل منه علماً مستقلاً هم الأساتذة الايطاليون، إذ أحدثت بعض الجامعات الإيطالية بدءاً من عام ١٧٩٧ كُرَّاسَات خاصة لتدريس القانون الدستوري، ومن إيطاليا انتقلت تسمية « **القانون الدستوري** » إلى كليات الحقوق الفرنسية عام ١٨٣٤، ومن فرنسا انتقلت التسمية إلى بقية الجامعات في العالم وبصورة خاصة جامعات البلاد اللاتينية، ومنها الجامعات المصرية، ومن مصر انتشرت التسمية في بقية جامعات الوطن العربي.

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

بناء عليه، سنتناول بالدراسة المدلولات (أو المعايير) المختلفة للقانون الدستوري، من خلال ثلاثة مطالب رئيسة وفق الآتي:

المطلب الأول : المعيار اللغوي

المطلب الثاني : المعيار الشكلي

المطلب الثالث : المعيار الموضوعي

المطلب الأول

المعيار اللغوي

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

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

الفرع الأول

مضمون المعيار اللغوي

ورد في معاجم وقواميس اللغة العربية أن : « **الدُّسْتُور** » كلمة مفردة، جمعها « **دَساتِير** »، وهي كلمة محدثة (أي لفظ أجنبي معرَّب **دَسْتُور** بالفارسية، وهو مركَّب من : **دَسْتْ** بمعنى قاعدة + **وُرْ** لاحِقَة تُفيد معنى صاحب: القواعد الأساسية لعِلْمٍ من العلوم أو صناعةٍ من الصناعات)[1]، وتطلق هذه الكلمة في اللغة الفارسية على عدة معانٍ، منها :« **الوزير الكبير** » الذي يُرْجَعُ إليه فيما يُرْسَمُ في أحوالِ الناس، لكونه صاحبَ هذا الدّفْتر، وقيل: الذي يُدير أمْرَ المُلْكِ تجوُّزاً، وكذلك: صاحِبُ الصَّدارة أو **الوزير النافذ** الحُكم أو صاحب القوة، ومنه استهلال الدولة في كتابها إلى وزرائها بقولها : دستور مكرَّم . والكلمة تعني أيضاً : « **الدَّفتَر أو السِّجلُّ** »الذي تُدوَّن فيه أسماءُ الجُنود ورواتِبُهم، أو تُدوَّن فيه قوانينُ أمورِ المَمْلَكة وضوابطُها، ومن هذه المعاني أيضاً «**القاعدة** »يُعمَلُ بمُقتضاها (يجري العمل بموجبها)، و«**الأساس أو الأصل** »، وكذلك« **الإذن والتصريح بفعل شيء ما** ».

---

[1] ولهذا شاع استخدام مصطلح **دستور الأدوية** (باللغة الإنجليزية *Pharmacopoeia*)، كدستور الأدوية الأمريكي أو البريطاني (كتاب يتضمن صيغ وأساليب إعداد مجموعة من المنتجات الدوائية)، و**دستور الطب**، و**دستور الصيدلة**، ...

وقد وردت في التُّركيَّة بالمعاني نفسها. قيل : الأصلُ فيه فَتْحُ الدَّال، وإنما ضُمَّ ليلْتَحق بأوزان العَرَب[1].

وقد دخلت كلمة « **الدُّسْتُور** » اللغة العربية في أعقاب اتصال العرب بالفرس بعد الفتح الإسلامي، ثم شاع استعمال هذه الكلمة في المصطلح السياسي والدستوري العربي، وذلك في مرحلة تاريخية لم يحدِّدها المؤرخون على وجهٍ منضبط، وصارت هذه الكلمة تعني في الاصطلاح المعاصر « **القانون الأساسي الذي يبين أصول نظام الحكم في الدولة** »[2]، أو « **مجموعة القواعد الاساسية التي تُبَيِّن شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها إزاء الأفراد** »[3].

أما فيما يتعلق باللغتين الإنجليزية والفرنسية، فإن كلمة *Constitution* تستخدم للدلالة على المعاني الآتية : التأسيس، والبناء، والتنظيم، والتكوين .

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

ويمكن القول بوجه عام، إنَّ كلمة « **دستور** » تستخدم للدلالة على **القواعد الأساسية التي يقوم عليها كل تنظيم من التنظيمات**، ابتداءً من الأسرة والجمعيات والشركات والمنظمات والاتحادات والنقابات المهنية ونوادي الألعاب الرياضية والأحزاب السياسية[4].....، وانتهاءً بالدستور العام للدولة .

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

---

[1] انظر : **المعجم الكبير**، الجزء السادس "حرف الدال" (القاهرة، مجمع اللغة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤)، ص٢٩٥؛ لويس معلوف اليسوعي، **المنجد في اللغة والأدب والعلوم** (بيروت، المطبعة الكاثوليكية، الطبعة التاسعة عشرة، بدون تاريخ)،، ص٢١٤ ؛ علي بن محمد السيد الشريف الجُرْجَاني، **معجم التعريفات**، تحقيق ودراسة محمد صدِّيق المِنشاوي (القاهرة، دار الفضيلة للنشر والتوزيع، طبعة ٢٠٠٤)، ص٩١ .

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

[3] انظر : **المعجم الوسيط** (القاهرة، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤)، ص٢٨٣ .

[4] ومن الأمثلة على دساتير بعض التنظيمات نذكر الآتي :

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

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

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

الفرع الثاني
تقدير المعيار اللغوي

من الواضح أن الأخذ بهذا المعنى اللغوي لكلمة « دستور » سيؤدي إلى تعريف القانون الدستوري تعريفاً واسعاً بحيث يمتد إلى كل الموضوعات التي تتعلق بوجود الدولة ومقوماتها وعناصر تكوينها وشكلها، مما يجعل هذا القانون لا يقتصر على بيان نظام الحكم في الدولة فقط، وإنما يمتد ليشمل نظامها الإداري والقضائي، وأيضاً قوانين الجنسية في الدولة. غير أن هذا المعنى الواسع يصطدم مع بالتقديرات الأكاديمية، إذ يطغى مجال القانون الدستوري على مجالات استقر العرف وتقاليد الدراسة الجامعية على عدّها خاصة بفروع القانون الأخرى[1].

فضلاً عن ذلك، فإن الاصطلاحات القانونية لا يجوز تفسيرها تفسيراً لغوياً بحتاً، لأن لكل علم لغته، كما أن للكلمات الحق في أن يكون لها المعنى الذي جرى على لسان العرف، وفي لغة القانون لم يجرِ العرف، بل ولم يعرف بتاتاً أن لاصطلاح « القانون الدستوري » ذلك المعنى الذي يحمّله إياه التفسير اللغوي[2].

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

والفقهاء الإنجليز لا يفصلون بين القانون الإداري والقانون الدستوري، بل إن بعضهم لا يعترف بوجود القانون الإداري في إنجلترا، وغالبيتهم يدمجون القانون الإداري في دراسة القانون الدستوري، كما أنهم يجعلون من نظام السلطة القضائية باباً من أبواب الدستور[3].

---

[1] انظر في ذلك : د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ١٩٩٨ / ١٩٩٩)، ص٢١.

[2] انظر: د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري "ج١" (الإسكندرية، طبعة سنة ١٩٥٢)، ص٢٦.

[3] انظر: د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص١٥، ١٦.

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

فما مضمون هذَيْن المعيارَيْن ؟ وأيٌّ منهما يمكن الاعتماد عليه كأساس سليم لتعريف القانون الدستوري ؟ هذا ما سنتعرف عليه من خلال المطلبين الآتيين .

المطلب الثاني
المعيار الشكلي

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

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

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

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

الفرع الأول : مضمون المعيار الشكلي

الفرع الثاني : تقدير المعيار الشكلي

---

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

(٢) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٧)، ص٢٩٤؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٣٦.

الفرع الأول

مضمون المعيار الشكلي

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

بناء على ذلك، يقصد بالقانون الدستوري طبقاً للمعيار الشكلي : « **مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية** ـ التي تضعها هيئة خاصة *organe spécial* يختلف تكوينها باختلاف الدساتير ويطلق عليها اسم السلطة التأسيسية (أو المؤسِّسة) الأصلية ـ **ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة مشدَّدة تغاير إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية** »[1].

وعلى هذا النحو يعني القانون الدستوري تبعاً للمعيار الشكلي الوثيقة الدستورية ذاتها، بما تتضمنه من أحكام وقواعد، ويترتب على ذلك وجوب عدّ كل قاعدة منصوص عليها في صلب هذه الوثيقة قاعدة دستورية، بينما لا تعدّ كذلك كل قاعدة لم تتضمنها هذه الوثيقة، حتى ولو كانت من حيث طبيعتها أو في جوهرها قاعدة دستورية[2].

ويخلص الفقه الدستوري تبعاً لما سبق إلى القول إن الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري من شأنه أن يؤدي إلى **الخلط بين مصطلح « القانون الدستوري » واصطلاح « قانون الدستور » المطبَّق في دولة معينة وزمن محدد**، بحيث تنحصر دراسة القانون الدستوري حسب المعيار الشكلي في شرح القواعد الوضعية المدونة في وثيقة الدستور، أي إن معنى القانون الدستوري **يتطابق** مع مفهوم الدستور أو قانون الدستور[3].

---

(١) انظر في ذلك : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري" (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة ٢٠٠٠)، ص٧ ؛ د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٧١)، ص١٨ ؛ د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٢ .

(٢) انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧ و ٨.

(٣) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٩٣، ٢٩٤؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ٢٤ .
Prélot, Marcel;; précis de droit constitutionnel (Paris: Dalloz, 1948), p.5.

الفرع الثاني

تقدير المعيار الشكلي

على الرغم من وضوح المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري، إلا أنه وجِّه إليه انتقادات عدة أوضحت عدم كفايته في تحديد مدلول القانون الدستوري .

ونعرض فيما يأتي للمزايا التي يتمتع بها المعيار الشكلي، وما وجَّه إليه من انتقادات:

أولاً ـ مزايا المعيار الشكلي :

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

ب ـ يعدّ هذا المعيار ـ بحق ـ أساس فكرة جمود الدستور وسموّه على غيره من القوانين العادية، مما يسهل التمييز بين القواعد الدستورية ـ وهي القواعد المدونة في وثيقة الدستور ـ وغيرها من القواعد القانونية الأخرى، وهي غير المنصوص عليها في الوثيقة، ويفرض بالتالي على المشرع العادي عدم مخالفة نصوص الدستور فيما يصدره من قوانين[1].

ثانياً ـ عيوب المعيار الشكلي :

على الرغم مما يتسم به المعيار الشكلي من مزايا إلا أنه لم يلقَ استحساناً لدى غالبية الفقه الدستوري، وذلك لما تضمنه من عيوب كثيرة أدت إلى هجره وتبني معيار آخر غيره. وتكمن أوجه النقد التي ساقها رجال الفقه لهذا المعيار في الآتي[2]:

---

(١) انظر: د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن (القاهرة، بلا ناشر، طبعة ٢٠٠٤)، ص٤٤ وما بعدها.

(٢) راجع بخصوص هذه الانتقادات: د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧٣ وما بعدها ؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٨ وما بعدها؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص٢٠ وما بعدها ؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٦ وما بعدها .

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

ب ـ المعيار الشكلي يعجز عن إعطاء تعريف صحيح وشامل للقانون الدستوري في دول الدساتير المدونة أو المكتوبة، إذ إن نظام الحكم في أي دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية، ولكنها موجودة في قوانين عادية أو قواعد عرفية غير مدونة استقر العمل بها مع مرور الزمن . ومن ذلك على سبيل المثال ما جرى عليه العمل في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً مارونياً، ورئيس مجلس الوزراء مسلماً سنيّاً، ورئيس مجلس النواب مسلماً شيعيّاً، فهذه قاعدة عرفية استقر عليها العمل على الرغم من أنه لم ينص عليها لا في وثيقة الدستور اللبناني الحالي لعام ١٩٢٦، ولا حتى في أي قانون عادي[1].

---

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

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

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

ويؤدي هذا المعيار إلى تحديد نطاق القانون الدستوري بصورة توسّع من مفهومه الحقيقي بإضفاء صفة الدستورية على موضوعات تنتفي عنها هذه الصفة، فكثيراً ما نجد أن وثيقة الدستور لا تقتصر نصوصها على المسائل الدستورية من حيث موضوعها أو جوهرها فحسب، بل تشتمل كذلك على مسائل ليست دستورية من حيث الموضوع أو الجوهر، وإنما تتعلق في الواقع بقوانين أخرى عادية (كقانون العقوبات أو القانون الإداري أو المالي مثلاً)، ومن ذلك مثلاً أننا نجد أن الدستور **الفرنسي** الحالي لسنة ١٩٥٨ ينص في المادة /٦٦ ـ ١/ منه على إلغاء عقوبة الإعدام[1]، وفي **الولايات المتحدة الأمريكية** نجد تعديلاً دستورياً صدر عام ١٩١٩ بتحريم الخمور وبمعاقبة الإتجار فيها وكذلك تعاطيها[2]، وفي **جمهورية مصر العربية**، نجد أن المادة /١٦١/ من دستورها الصادر سنة

= وتوزيع المقاعد النيابية اللبنانية ووظائف الفئة الأولى مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وذلك في إطار تسويات ما بعد الحرب الأهلية، ومَثَّل ذلك أحد أسباب التعقيد الإضافية للعلاقة بين الدستور من جهة وباقي المواثيق القانونية من جهة أخرى .

انظر في التفاصيل : د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠١٠)، ص٢٤٣ ـ٢٤٨؛ د. علي الدين هلال و د. نيفين مسعد، النظم السياسية العربية "قضايا الاستمرار والتغيير" (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة ٢٠٠٠)، ص٣١١ ، ٣١٢ ؛ د. سيد محمد عبد العال، الأزمات الوزارية في لبنان ١٩٤٣ ـ ١٩٥٢م .

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

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

(٢) وكان ذلك بموجب التعديل الثامن عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، الذي تمت المصادقة عليه في ١٦ /١/ ١٩١٩ والذي ينص على أنه : « بعد عام واحد من المصادقة على هذه المادة، يحظر إنتاج أو بيع أو نقل المشروبات الكحولية المسكرة داخل الولايات المتحدة وجميع المناطق الخاضعة لسلطانها، أو تصديرها منها أو استيرادها إليها لغرض تعاطيها للشرب »، إلا أن هذا التعديل قد ألغي فيما بعد بمقتضى التعديل الدستوري الحادي والعشرين الذي تم إقراره في الخامس من ديسمبر/كانون الأول عام ١٩٣٣.

١٩٧١ (المعدل سنة ٢٠٠٧) تنص على أن : « تقسّم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ويكفل القانون دعم اللامركزية ... » .

وكما هو واضح، فإن الحالتين الأولى والثانية كان يجب النص عليهما في (قانون العقوبات) لا في وثيقة الدستور، كما أن الحالة الأخيرة كان يجب النص عليها في القانون الإداري (قانون الإدارة المحلية)، وذلك لأنها لا تتصل بتنظيم السلطات العامة في الدولة أو بنظام الحكم، تلك المسائل توصف عادةً أنها « **دستورية شكلاً لا موضوعاً** »[1].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

في حين أن القوانين التي صدرت منذ بداية عقد التسعينيات من القرن العشرين تتجه نحو اقتصاد السوق، أي الاقتصاد الحر الرأسمالي، وتشجيع القطاع الخاص والخصخصة[1].

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

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

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

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

---

[1] انظر في ذلك : د. جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٠، ٣١ ؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٣ ، ١٤ .

المطلب الثالث

المعيار الموضوعي

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

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

الفرع الأول

مضمون المعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري على **موضوع** القاعدة القانونية أو **محتواها ومادتها** (ولذلك يسمى أيضاً بالمعيار المادي)، **بصرف النظر عن الشكل الخارجي للقاعدة أو الإجراءات المتبعة عند إصدارها**؛ فجوهر وموضوع المسائل هو الفيصل في تعريف القانون الدستوري، سواء أكانت هذه المسائل واردة في وثيقة الدستور أم خارجة عنها.

ولكن ما تلك المسائل الدستورية من حيث الجوهر والموضوع ؟ بمعنى ما تلك القواعد التي يمكن وصفها بأنها قواعد دستورية ؟ أجاب الفقه على ذلك بأنها : « مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة »، أو « مجموعة القواعد القانونية التي يتقرَّر بموجبها تنظيم ومباشرة السلطة السياسية في الدولة »[1].

---

[1] انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٩)، ص٧، ٨.

بناء عليه، يمكن القول: إن القانون الدستوري وفقاً للمعيار الموضوعي يتضمن « **جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أياً ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية المسمَّاة بالدستور، أو نُظّمت بقوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري** »[1].

الفرع الثاني

تقدير المعيار الموضوعي

لا شك في أن تعريف القانون الدستوري تعريفاً موضوعياً يتميز بالعمومية، فهو لا يربط القانون الدستوري بدستور دولة معينة، ولا يقتصر على ظروفها الخاصة[2]، كما أنه يؤدي إلى أن يكون لكل الدول بغير استثناء قانون دستوري، لأنها جميعها تقيم مجموعة من القواعد لتنظيم السلطة السياسية فيها أياً كان نوع السلطة.

فضلاً عن ذلك، فإنه يؤدي إلى استبعاد القواعد غير الدستورية من دراسة القانون الدستوري حتى ولو نُص عليها في وثيقة الدستور، ويعتد لذلك بجوهر وطبيعة المسائل التي تعالجها القاعدة الدستورية، سواء كانت واردة في وثيقة الدستور أو لم ترد فيها[3].

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

---

(1) راجع في ذلك : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٣ ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٩٦ ؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص٢٤ ؛ د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٥٧ .

(2) انظر : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢١ .

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

أولاً ـ موضوع نظرية الدولة :

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

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

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

---

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

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

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

ـ **د. سعد عصفور**، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٨٠)، ص٢٩، ويتجه سيادته إلى تعريف القانون الدستوري بأنه : « مجموعة القواعد التي تنظم علاقة الدولة بالفرد من الناحية السياسية، أي التي تحدد التنظيم السياسي في دولة ما »؛ ومقتضى هذا التعريف أن مجال القانون الدستوري يشمل موضوعين رئيسين : الدولة ونظام الحكم .

ـ **د. محمد كامل ليلة**، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٢، إذ يعرف القانون الدستوري بأنه : « هو الفرع الأساسي للقانون العام الداخلي، ويضم مجموعة القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة، وتبين شكل الحكومة، وتنظم السلطات المختلفة فيها من حيث التكوين والاختصاص مع بيان مدى العلاقة بينها وموقف الأفراد منها، وتقرر ما للفرد من حقوق وحريات، وما عليه من واجبات » .

ـ **د. جورجي شفيق ساري**، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٥ ؛ إذ يرى أن القانون الدستوري عبارة عن : « مجموعة القواعد التي تحدد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع في دولة ما، فتتضمن بياناً لشكل الدولة والأيديولوجية التي يعتمد عليها نظام الحكم فيها ونوع هذا النظام والسلطات العامة داخله وكيفية تشكيلها واختصاصاتها وأدائها لوظائفها وعلاقاتها ببعضها، كما تتضمن تحديداً لمركز الفرد تجاه تلك السلطات، من خلال بيان لحقوقه وواجباته داخل المجتمع » .

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

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

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

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

---

(١) انظر في ذلك : د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٦٧ ؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري"، مرجع سابق، ص٤١ .

(٢) انظر : د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٦١ .

(٣) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة ...." ، مرجع سابق، ص٤٠ ، ٤١ .

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

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

وعلى ذلك فإن مضمون القواعد الدستورية يجب أن ينحصر في نطاق السلطة العامة، من حيث تأسيسها، وتنظيمها، وتحديد اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظائفها، وألا يتعدى ذلك إلى المذهب الفكري أو الفلسفي الذي تعتنقه الدولة [1].

٢ ـ ذهب جانب آخر من الفقه ـ **وبحقّ** ـ إلى القول إن النصوص التي تتضمنها الدساتير عادةً تجسِّدُ الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسترشد بها السلطات العامة عند مباشرتها لوظائفها، إنما هي نصوص دستورية مما يندرج في إطار القانون الدستوري

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

[1] من أنصار هذا الرأي نذكر على سبيل المثال : د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١)، ص٤٥٥ وما بعدها ؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية .. ، مرجع سابق، ٢٣ ؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة ..."، مرجع سابق، ص٤١ ؛ د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٥؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة"، مرجع سابق، ص٢٠ .

في معناه المادي أو الموضوعي، وذلك لأن قواعد القانون الدستوري لا تقتصر على تنظيم السلطات العامة في الدولة وكيفية مباشرة كل منها لاختصاصاتها فقط، وإنما تحدد أيضاً عناصر الأيديولوجية التي يدين بها الدستور أو التي صدر في ظلها، سواء أكانت أيديولوجية اجتماعية أم سياسية أم اقتصادية؛ تلك الأيديولوجيا تعد بمثابة الموجه أو المرشد لنشاط الدولة ككل، كما تعد بمثابة الإطار القانوني الذي تُفَسّر - أو يجب أن تفسَّر - من خلاله أو على هديه نصوص الدستور، ولهذا فإنَّ السلطات العامة لا تستطيع أن تحيد عنها، وإلا عُدّ ذلك انتهاكاً لنصوص الدستور ولروحه[1].

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

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

في الإجابة على هذا التساؤل يمكن التمييز بين ثلاثة اتجاهاتٍ مختلفة[2]:

الاتجاه الأول ـ القانون الدستوري هو وسيلة لتنظيم الحرية :

اتجه الفقه الدستوري التقليدي إلى الربط بين القانون الدستوري والنظام الديمقراطي الحر[3]؛ إذ ساد الاعتقاد لدى هذا الفقه بأن الدستور يرتبط بمضمونه، وأنه لا يكفي للقول بوجود الدستور أن يتضمن القواعد المنظِّمة للسلطة السياسية في الدولة، وإنما يجب أن يتضمن فضلاً عن ذلك القواعد التي تكفل حريات الأفراد وتصون حقوقهم.

---

[1] ومن أنصار هذا الرأي نذكر على سبيل المثال : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٨ ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ، ص٣٠١ ، ٣٠٢ ؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٤ وما بعدها؛ د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٢)، ص٢١ وما بعدها ؛ د. جورجي شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٥ .

[2] انظر في ذلك : *Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politique, op.cit., pp.25 – 29.*

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

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

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

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

---

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

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

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

« pas de liberté sans constitution et réciproquement pas de constitution sans liberté »

انظر : *Prélot, Marcel., Histoire des idées politiques (Paris: Dalloz, 6ème édition, 1977), p.453.*

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

(٤) انظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٠)، ص١٤.

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

الاتجاه الثاني ـ القانون الدستوري هو أداة لتنظيم السلطة :

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

ولهذا فإن الفقه الدستوري الحديث يتجه في غالبيته إلى هجر الفكرة التي نادى بها الفقه التقليدي، ويرى أن كل دولة ينطبق عليها شروط قيام الدولة لا بدّ من أن يكون لها حتماً وبالضرورة دستور[٢] ـ أيَّاً كانت طبيعة نظام الحكم فيها، وأيَّاً ما كانت الفلسفة التي تدين بها ـ يحدِّد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ويُبيِّن السلطات العامة من حيث كيفية تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعضها الآخر وموقفها إزاء المواطنين[٣].

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

---

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

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

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

(٤) وقد عبر "بريلو" عن ذلك بقوله :

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

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

وقد أيد العميد "جورج فيدل" هذا الاتجاه الذي يربط بين القانون الدستوري والسلطة[1].

وبذلك، يوجد القانون الدستوري ـ طبقاً لهذا الاتجاه ـ في البلاد ذات الحكم الديمقراطي، وفي البلاد ذات الحُكم المطلق أو الشمولي على حدّ سواء، ولم يعد وجود الدستور مقتصراً على البلاد ذات الأنظمة الديمقراطية الحرة، كما ذهب إلى ذلك الفقه التقليدي؛ فالبرتغال في الوقت الذي كان يسودها نظام حكم دكتاتوري كان لها دستور، **هو الدستور الصادر في ١١ إبريل سنة ١٩٦٣**، وإمبراطورية أثيوبيا كانت أيضاً دولة مَلَكيّة مطلقة وكان لها دستور، **هو الدستور الصادر في ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٥**، والتاريخ الدستوري مليء بشواهد دساتير كثيرة أقامت نظماً سياسية معادية للأنظمة الديمقراطية الحرة، كدستور النمسا الصادر سنة ١٩٣٤، ودستور بولونيا الصادر سنة ١٩٣٥[2].

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

ظهر اتجاه ثالث في الفقه الدستوري الحديث يهدف إلى التوفيق بين السلطة والحرية *La conciliation de l'autorité et de la liberté*، وهذا الاتجاه يتزعمه الفقيه الفرنسي الأستاذ " أندريه هوريو" الذي يرى أن « القانون الدستوري ـ في جوهره ـ هو فن التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة ـ الأمة »[3].

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

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

---

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

(٢) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٩٩؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٤، ٢٥.

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

حدود وضوابط معينة لممارستها بوساطة سلطة منظَّمة، وإلا انقلبت بالضرورة إلى نوع من الفوضى *Anarchie*[1].

ولا شك عندي أن ما ذهب إليه الأستاذ « أندريه هوريو » هو الاتجاه الأقرب إلى المنطق والصواب، إذ لا يعقل أن تنحصر موضوعات القانون الدستوري في تنظيم السلطة فقط من دون أن تتناول القيود التي توضع على هذه السلطة، والتي تشكل ضمانة لحماية حقوق الأفراد وضمان حرياتهم، وإلا أصبحت سلطة تحكمية استبدادية، والشيء ذاته أيضاً بالنسبةإلى الحرية، إذ لا يعقل أن تكون هي محور دراسات القانون الدستوري من دون أن توضع حدود وضوابط معينة لكيفية مباشرتها من قبل الأفراد، وإلا تحولت هذه الحرية بالتالي إلى فوضى، قد تؤدي إلى زعزعة استقرار الدولة وتقويض أركانها وهدم بنيانها ومؤسساتها[2]. ولهذا فقد قيل إن إطلاق السلطة والحرية أمران متناقضان، إذا ظهر الأمر الأول (إطلاق السلطة) اختفى الثاني (الحرية)، كما قيل أيضاً ـ **وبحقّ ـ إن الحرية** لا تزدهر إلا إذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها، **والسلطة** يجب أن تباشرها الهيئات الحاكمة في حدود معينة لا تجاوزها، وهو ما يقوم به القانون الدستوري إذ يعمل على **حماية** الحرية والسلطة معاً، وذلك بإيجاد نوع من **التوازن** بينهما، بحيث لا تطغى إحداهما على الأخرى، وصولاً إلى تحقيق **التعايش السلمي** بينهما[3].

---

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

(٢) لئن كانت الدساتير في الدول المتقدمة قد نجحت في تحقيق أهدافها بإقامة توازن بين السلطة والحرية بما يضمن إقامة أنظمة ديمقراطية تكفل حسن استقرار المجتمع ورفاهيته، فإن الأمر يكاد يختلف في دول العالم الثالث ـــ على الرغم من إيماننا بأن هذه الدول لا تقيم أنظمة سياسية على درجة واحدة سواء من حيث اتصالها بالفكر الديمقراطي أو بعدها عنه ـــ إذ فشلت دساتيرها في تحقيق هذه الأهداف وأصبحت هذه الدساتير تعبر عن آليات ممارسة السلطة وتغوّلها على حساب حريات الأفراد وحقوقهم الأساسية، بل إن هذه الدساتير لا تحظى بالاحترام الواجب من قبل الحكام في مثل هذه الدول، فهي لا تمثل أكثر من إطار شكلي يستطيع الحاكم أن يطوّعه لرغباته وسلطاته . راجع في ذلك : د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٦)، ص ٣٨ ، ٣٩ .

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

وقد عبر جون جيكيل عن ذلك بقوله :

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

المبحث الثاني

تمييز القانون الدستوري عن غيره من المصطلحات الدستورية

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

المطلب الأول : التفرقة بين القانون الدستوري والدستور

المطلب الثاني : التفرقة بين القانون الدستوري والنظام الدستوري

المطلب الأول

التفرقة بين القانون الدستوري والدستور

يقصد عادةً باصطلاح **الدستور** « الوثيقة القانونية التي تصدر عن هيئة معينة طبقاً لإجراءات خاصة، تتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في دولة معينة في وقت معين » .

وليس المقصود - بحسبان أن الدستور هو الوثيقة القانونية - أن يصدر الدستور في وثيقة واحدة، فمن الممكن أن يصدر الدستور في أكثر من وثيقة. ومثال ذلك ما حدث في فرنسا في سنة ١٨٧٥، إذ أقرَّت الجمعية الوطنية التأسيسية ثلاثة قوانين دستورية، كوَّنت في مجموعها «**دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة**»، وهذه القوانين هي الآتية[1] :

---

[1] انظر في التفاصيل : أ. عبد الرحمن الرافعي، **الجمعيات الوطنية: صحيفة من تاريخ النهضات القومية في فرنسا وأمريكا وألمانيا وبولونيا والأناضول**، مرجع سابق، ص١٤٧ وما بعدها.

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

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

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

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

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

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

إلا أن التفرقة بين الاصطلاحَيْن السابقَيْن تبدو جليةً إذا تبنَّى المشرِّع المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري، إذ يقصد بهذا الاصطلاح الأخير « مجموعة القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أياً ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية، أو نُظّمت بقوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري »[(١)].

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

---

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٩٦ ، ٩٧ .

(٢) يفرق الفقه الدستوري بين اصطلاحي "**القانون الدستوري**" و "**الدستور**"، على أساس أن **القانون الدستوري** هو : « مجموعة القواعد المتعلقة ببنية الدولة، والتي تنظم ممارسة السلطة، وتضمن الحقوق الأساسية للأفراد »، **والدستور** هو : « هذه القواعد عندما تصدر عن المشرِّع الدستوري، وتحتويها الوثيقة الدستورية ». ويفيد هذا التفريق في أنه يجب إعمال **المعيار الشكلي** عندما يتعلق الأمر بدراسة دستور دولة ما، وإعمال **المعيار الموضوعي** عند دراسة القانون الدستوري كعلم أو كفرع من فروع القانون العام (أي عند دراسة موضوعات القانون الدستوري). انظر : د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ منشورات جامعة دمشق، مطبعة الروضة، طبعة سنة ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥)، ص٣٧ .

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

المطلب الثاني

القانون الدستوري والنظام الدستوري

ذكرنا سابقاً أن الفقه الدستوري الحديث يرى في غالبيته أن كل دولة ينطبق عليها شروط قيام الدولة لا بدّ من أن يكون لها حتماً وبالضرورة دستور ـ أيَّاً كانت طبيعة نظام الحكم فيها، وأيَّاً ما كانت الفلسفة التي تدين بها، غير أنه قد ثار تساؤل في هذا الخصوص عما إذا كان هناك ترادف بين اصطلاحَيْ « **القانون الدستوري** » و « **النظام الدستوري** »، أم أن كلاً منهما يقصد به معنىً محدد ؟

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

الاتجاه الأول ـ الربط بين النظام الدستوري والنظام الديمقراطي الحر :

يفرِّق الفقه الدستوري التقليدي بين مصطلحي « **القانون الدستوري** » و« **النظام الدستوري** »، ويربط النظام الدستوري بفكرة النظام الديمقراطي الحر؛ فمفهوم النظام الدستوري لا ينصرف إلى مجرد قيام حكومة ونظام سياسي أياً كان شكله، وإنما ينصرف فقط إلى **الحكومة الدستورية Constitutional Government** المشكَّلة وفقاً للمبادئ الديمقراطية الحرة (الحكومة المقيَّدة، الفصل بين السلطات، الحكومة المسؤولة، حماية الحقوق والحريات الفردية)[1].

---

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

ولقد شاع اصطلاح النظام الدستوري **Constitutionalism** (أو الحكومة الدستورية) لدى كُتَّاب القرن الثامن عشر بمعنى « **النظام الذي يحقّق خضوع الهيئات الحاكمة أثناء تشكيلها وقيامها بممارسة وظائفها المختلفة لقواعد قانونية عليا** (وهي ما اصطلح على تسميتها بالدستور) **تلتزم حدودها، لضمان عدم تعسفها أو لمنعها من التعدي والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم** » .

أو بتعبير آخر هو ذاك « **النظام الذي يتطلب فرض قيود دستورية على السلطات الحكومية، والالتزام بمبدأ سيادة القانون، وحماية الحقوق الأساسية للمواطنين** »[1] .

ونتيجة لذلك، يشترط بعض الفقهاء ـ سواء في فرنسا أو مصر ـ لوصف نظام سياسي في دولة من الدول بأنه « **نظام دستوري** » **Constitutional Regime**، أو وصف حكومتها بأنها « **حكومة دستورية** » **Constitutional Government**، توافر الشروط الخمسة الآتية[2]:

أولاً ـ احترام مبدأ المشروعية[3] **(أو مبدأ سيادة القانون Rule of law)**، الذي يفترض خضوع الجميع ـ حكاماً ومحكومين ـ للقانون بمعناه الموضوعي الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة

---

(1) انظر في ذلك :

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

(2) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٦، ٤٧؛ د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٦ــ ٢٩؛ د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٥٢؛ د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٧٢ــ ١٧٦.

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

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

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

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

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

أما إذا كانت النظرة إلى القانون تعني أنه تعبير عن إرادة الحاكم الذي يعمل على حمل الفئة المحكومة على احترامه من دون أن يلتزم هو به، ففي مثل هذه النظرة، تصبح إرادة الحاكم طليقة من كل قيد، إنْ شاء طبَّق القانون، وإنْ شاء عدَلَ عنه من دون أن يتقيَّد بأحكامه. ويستتبع ذلك حتماً القضاء على حقوق المواطنين وحرياتهم، ولهذا يطلق على الدولة التي تعتنق هذا المفهوم تعبير « **الدولة البوليسية** » *Police State* نظراً إلى أنها لا تحترم سيادة القانون المعبِّر عن إرادة الشعب، بل تستخدم وسائل وأساليب تعسفية (بالاعتماد على أجهزة قوى الأمن الداخلي ولاسيما البوليس السري) في أثناء قيامها بتنفيذ المهام الموكلة إليها[1].

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

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

انظر : د. محمد طه بدوي النظرية السياسية "النظرية العامة للمعرفة السياسية" (القاهرة، المكتب المصري الحديث، طبعة سنة ١٩٨٦)، ص١٠٥.

(١) ولهذا قيل :«إنَّ سيادة القانون ليست ضماناً مطلوباً لحريَّة الفرد فحسب، لكنّها الأساس الوحيد لمشروعيَّة السُّلطة في نفس الوقت». (وثيقة إعلان الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر/أيلول ١٩٧١).

ثانياً ـ وجوب تطبيق الدستور تطبيقاً سليماً وبصفة مستمرة، بحيث يتم تشكيل الحكومة التي تباشر مظاهر الحكم المختلفة، وتحديد اختصاصاتها وفقاً لنصوص وأحكام ومبادئ الدستور القائم . وعلى ذلك، فإن قيام **الحكومة الواقعية**[1] ـ التي تأتي إلى الحكم من دون سند دستوري، فتستمد كيانها من الأمر الواقع، وتتولى سلطاتها خلافاً للقواعد القانونية المقررة في الدستور ـ يتنافى مع قيام النظام الدستوري .

ثالثاً ـ وجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذي ارتبط باسم الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وكوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحوٍ يهدِّد حريات الأفراد ويعرِّض حقوقهم للخطر. فالنظام الدستوري يتميز بعدم تركيز السلطة في يد واحدة، بل بتوزيعها على هيئات متعددة ومستقلة، وبناء عليه، فإن قيام **حكومة مطلقة**، يتولى فيها الحاكم وظائف السلطات الثلاث، يتنافى مع وجود النظام الدستوري .

والاتجاه السائد حالياً في الفقه الدستوري ينادي **بتقييد سلطة الدولة** ووضع الحدود اللازمة عليها، لضمان عدم تعسفها أو لمنعها من التعدي والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم؛

---

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

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

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

فطبيعة النفس البشرية، أثبتت عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أنها تجنح إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وتنزع إلى إساءة استعمالها . وهناك قول مأثور في هذا الشأن لـ **اللورد آكتون** *Lord Acton (1834–1902)* أحد كبار الساسة والمؤرخين البريطانيين السالفين مفاده أنَّ : « كل سلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة »[1]، وهو ما عبَّر عنه أيضاً العالم الاجتماعي « غوستاف لوبون » *Gustave Le Bon (1841-1931)* بقوله: « إن للسلطة نشوة تعبث بالرؤوس، ولقد وصلت هذه النشوة (التي تماثل نشوة الخمر) برؤوس بعض عظماء التاريخ من ذوي السلطان المطلق إلى حد أن جعلهم في بعض الأحيان يأتون بعض تصرفات تحمل طابعاً من طوابع الجنون، ذلك ما ذكره الباحثون والمؤرِّخون عن رجال مثل الإسكندر الأكبر ونابليون »[2].

رابعاً ـ ضرورة أن ينظِّم الدستور بشكل محدَّد حقوق المواطنين (المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية) و حرياتهم الأساسية على نحو ما تقضي به المبادئ الديمقراطية، وكذلك الضمانات الضرورية لحماية تلك الحقوق والحريات . ويلاحظ في هذا الشأن أن تطبيق مبدأ فصل السلطات ـ وهو الشرط الثالث من شروط قيام النظام الدستوري ـ يعد في الوقت ذاته ضمانة لعدم تعسُّف السلطات الحاكمة أو لمنعها من التعدي والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم .

وقد صدرت عن المنظمات الدولية وثائق عديدة تتعلق بحقوق الإنسان كـ « الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ »، و « العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ »، و « العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦».

ومن الضمانات المهمة الأخرى، حق الأفراد في الالتجاء إلى هيئة قضائية تتسم بالاستقلال والحيدة من أجل الدفاع عن حقوقهم. ويمكن أن نشير أيضاً إلى دور المنظمات الشعبية والجمعيات والنقابات الحيوي في تحقيق تلك الحماية من الناحية العملية[3].

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

---

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

(٢) انظر : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ...، مرجع سابق، ص١٧٧.

(٣) انظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٠.

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

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

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

الاتجاه الثاني ـ النظام الدستوري والقانون الدستوري مصطلحان مترادفان :

إن الفقه الدستوري الحديث، لا يوافق على تلك التفرقة التي نادى بها الفقه التقليدي بين مصطلحي النظام الدستوري والقانون الدستوري، لكون هذا الرأي يصدر عن تقديرات تاريخية معينة صبغت القانون الدستوري بطابع سياسي معين وفلسفة سياسية خاصة[1]؛ لذلك فهو يرى أنه **لا ينبغي قصر النظام الدستوري على شكل معين من أشكال الحكم أو على صورة خاصة من صور التنظيم السياسي**؛ فالنظام الدستوري يوجد في كل دولة أياً كان نظام الحكم فيها، سواء أكان جمهورياً أم ملكياً، أرستقراطياً أم ديمقراطياً، حراً أم تسلطياً، فردياً أم اشتراكياً .

وواضح أن هذا الاتجاه ـ الذي نؤيِّده ـ يسوِّي بين النظام الدستوري والقانون الدستوري، ويجعل الاصطلاحين مترادفين، ويقضي على الفرق بينهما ـ **وتبعاً لذلك يكون لكل دولة ـ ديمقراطية كانت أم غير ديمقراطية ـ قانون دستوري ونظام دستوري**، وهذا الاتجاه هو الذي يتفق مع تطور الأنظمة السياسية، ويقْبَله العقل والمنطق السليم[2].

---

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

(٢) انظر : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٥٢ (في الهامش).

المبحث الثالث

الجهة المختصة بوضع وثيقة الدستور

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

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

المطلب الأول

مفهوم السلطة التأسيسية

ورد في المعجم الدستوري أن **السلطة التأسيسية** ـ بوجه عام ـ هي : « **هيئة ذات صلاحية دستورية، تملك صلاحية وضع دستور جديد، أو تعديل الدستور النافذ** »[1].

وفي هذا المجال، يفرّق الفقه الدستوري عادةً بين نوعين من السلطات التأسيسية[2] : **الأولى :** تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة، ويطلق عليها اسم « **السلطة المُؤَسِّسَة** » أو « **السلطة التأسيسية الأصلية** » . و **الثانية :** تختص بتعديل الدستور القائم، وتعرف بـ « **السلطة التأسيسية المُنْشَأة أو المُشْتَقَّة أو المُنَظَّمَة** »، وأحياناً يُطلق عليها تسميات أخرى تدل على طبيعة عملها مثل : « **سلطة تعديل الدستور** »، أو « **سلطة المراجعة الدستورية** »، أو مجرد « **سلطة التعديل** » . وسنتحدث عن هذين النوعين من السلطات التأسيسية وفق الآتي :

---

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

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

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

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

الفرع الأول

السلطة التأسيسية الأصلية

يطلق على السلطة التي تقوم بمهمة وضع دستور جديد للدولة اسم « **السلطة التأسيسية الأصلية** » *Le pouvoir constituant originaire*، وتوصف هذه السلطة بأنها « **أصلية** » لكونها لا تستند عند قيامها بعملها إلى نصوص دستورية قائمة تحدِّد تشكيلها واختصاصها، وإنما فقط إلى كونها هي السلطة العليا صاحبة السيادة في المجتمع، ولذلك فهي تتدخل في وقت لا يوجد في الدولة نصوص قانونية تبين نظام الحكم في الدولة، أي في وقت تتعرض فيه الدولة **لفراغ دستوري**، فتعمل هذه السلطة على سد هذا الفراغ الدستوري بوضع مثل هذه النصوص في دستور الدولة الجديد . وتتعرض الدولة - من حيث التطبيق العملي - لمثل هذا « **الفراغ الدستوري** » في ثلاث حالات هي الآتية[1]:

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

١ - الحرب، فمن الممكن أن نتصور ولادة دول متكاملة الأركان إثر نشوب حرب، ومثال ذلك ولادة يوغسلافيا، وتشيكوسلوفاكيا بعد الحرب العالمية الأولى .

٢ - نيل الاستقلال، أي حصول إقليم مستعمَر على استقلاله وتكوين دولة ناشئة. وهناك أساساً نوعين من الاستقلال :

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

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

---

(١) انظر : *Kemal Gözler; Le pouvoir constituant originaire, op.cit., p.45.*

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

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

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

الحالة الثانية : انهيار النظام القانوني الموجود في الدولة :

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

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

ب ـ الحرب : ويمكن أخيراً أن يحدث فراغ قانوني في أثناء الحرب، فقد تتعرض البلاد الخاضعة للاحتلال الأجنبي بعد خروج المحتل منها ونيل حريتها إلى فراغ قانوني.

وفي هذه الحالة، هناك نوعان من الحلول الممكنة :

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

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

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

الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية وعدّه نافذاً من تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧[١].

الفرع الثاني
السلطة التأسيسية المنشأة

يطلق على السلطة التي تملك من الناحية الدستورية صلاحية تعديل نصوص الدستور القائم اسم « **السلطة التأسيسية المنشأة** » *Le pouvoir constituant institué ou dérivé*، وتوصف هذه السلطة عادةً بأنها **سلطة مُنشَأة** *institué* **أو مُشتقّة** *dérivé*، وذلك لأنها **تتقيد** في عملها بالنطاق الذي حدَّده لها الدستور الذي أنشأها، **وتلتزم** بما رسمه لها من إجراءات[٢]. ومثالها ما ورد في المادة /١٥٠/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، إذ بيَّنت الجهة التي تملك صلاحية تعديل الدستور والإجراءات الواجب اتباعها عند أي تعديل[٣].

المطلب الثاني
طبيعة صلاحيات السلطة التأسيسية

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

الفرع الأول
صلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية

يجمع الفقه الدستوري على أن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بصلاحيات **مطلقة** أو **غير مقيَّدة** في مجال إعداد التشريع الدستوري الجديد[٤]، فهي تستطيع أن تهجر نظام

---

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

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

(٣) راجع في تفاصيل شرح هذه المادة الفصل الرابع من القسم الثاني من هذا المؤلَّف (ص٣١٧ وما بعدها).

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

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

الفرع الثاني
صلاحيات السلطة التأسيسية المنشأة

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

ولن ندخل هنا في التفاصيل المتعلقة بالسلطة التأسيسية المنشأة، لأن ذلك سيكون محل دراستنا في **مبحث** مستقل لاحقاً تحت عنوان « **تعديل الدساتير** »[1] .

---

[1] راجع المبحث الأول من الفصل الثالث من القسم الأول من هذا المؤلَّف (ص١٢٢ وما بعدها).

الفصل الثاني

نشأة الدساتير وأنواعها

تمهيد وتقسيم :

ارتبط وجود الدستور بوجود المجتمع السياسي *Political Society* منذ القِدَم، فكلُّ مجتمعٍ سياسيّ يخضع ـ أياً كان نوعه ـ لنظامٍ سياسيّ معيَّن، يوضِّح نظام الحكم فيه، وينظِّم بالتالي العلاقة بين الحاكم والمحكوم، موَفِّقاً في ذلك بين السلطة والحرية .

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

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

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

كما **تُصَنَّف دساتير الدول** من حيث تدوين أو عدم تدوين قواعدها إلى نوعين رئيسين هما : « الدساتير المدوَّنة أو المكتوبة » و« الدساتير غير المدوَّنة أو العرفية »، كما تُصَنَّف الدساتير من حيث كيفية تعديل قواعدها إلى نوعين رئيسين هما : « الدساتير المرنة » و« الدساتير الجامدة ».

بناء على ما تقدم، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسين على النحو الآتي :

المبحث الأول : أساليب نشأة الدساتير

المبحث الثاني : أنواع الدساتير

المبحث الأول
أساليب نشأة الدساتير

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

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

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

بناء عليه ، فقد درج الفقه الدستوري على تقسيم أساليب نشأة الدساتير[1] وفقاً لتطور الأحداث التاريخية إلى أسلوبين رئيسين : أولهما أسلوب غير ديمقراطي، وثانيهما أسلوب ديمقراطي، وسنتحدث فيما يأتي عن هذين الأسلوبين من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

المطلب الثاني : الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

---

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

المطلب الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

هي الأساليب التي سادت فيها إرادة الحكام في وضع أو إنشاء الدستور، سواء نشأ هذا الدستور بإرادتهم المنفردة في صورة **منحة** *L 'octroi* صادرة منهم للشعب، أم تلاقت فيه إرادة هؤلاء الحكام مع إرادة الهيئات النيابية الممثلة للشعب في صورة **عقد** *Le pacte* تمَّ بين هاتين الإرادتين[1]. وتعرف هذه الأساليب بـ « **الأساليب غير الديمقراطية** »، لأن إرادة الشعب لم تستقل وحدها في وضع أو إنشاء الدستور.

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

الفرع الأول : أسلوب المنحة

الفرع الثاني : أسلوب العقد

الفرع الأول

أسلوب المنحة

يمثل هذا الأسلوب في وضع الدساتير بداية الانتقال من نظام الحكم الملكي المطلق « **المَلَكية المطلقة** » *la monarchie absolue* إلى نظام نظام الحكم الملكي المقيَّد « **المَلَكية المقيَّدة** » *la monarchie limitée* [2]، فالدستور الصادر في شكل منحة يكون **وليد إرادة الحاكم المنفردة**، إذ إن الحاكم لكونه وحده صاحب السيادة *Souveraineté* يوافق على التضحية بجزء من تلك السيادة أو ـ على الأقل ـ يوافق على تنظيم طريقة مزاولته لتلك السيادة، وبمعنى آخر فإن الحاكم هو الذي يقرر " **بمحض إرادته ومطلق اختياره** " أن يقيِّد من سلطاته المطلقة، وأن يمنح شعبه دستوراً ينظم طريقة مزاولة تلك السلطات، ويبين الامتيازات التي يتنازل عنها الحاكم لرعاياه[3].

---

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

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

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

غير أن الواقع والأحداث التاريخية تؤكّد أن الدستور الذي يصدر وفقاً لأسلوب المنحة، لئن كان يعدّ ـ من الناحية القانونية البحتة ـ من صنع الحاكم وحده، ووليد إرادته المنفردة، لكون من يمنح هو من يملك، ومن يملك هو صاحب السيادة، إلا أن الحاكم لا يمنح عادةً إلا تحت ضغطٍ وتهديد، ولا يتنازل عن بعض سلطاته بمحض إرادته، فيندر أن يقدِّم التاريخ مثالاً لحاكم مطلق تنازل عن بعض سلطاته بمحض اختياره، وإنما الذي يحدث ـ عادةً ـ أن الحكّام يمنحون الشعب دستوراً تحت ضغط الظروف السياسية ولتفادي الاضطرابات الشعبية والحركات الثورية، فينزلون عند إرادة الشعب مكرهين[1].

فالمنحة إذن هي وسيلة ينقذ بها الملك أو الحاكم كبرياءه، ويغطي بستارها مبدأ الحق الإلهي للملوك (أو نظرية التفويض الإلهي)، لأنها تبدو في ظاهرها وليدة الإرادة الحرة للملك، مما لا يمسّ بسيادته[2].

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

الاتجاه الأول : يرى أنصاره أن المنحة ـ بوصفها تصرفاً من جانب واحد ـ تقبل السحب أو الإلغاء؛ لأن « **مَن يملك المنْح يملك المنْع** » أي السحب أو الإلغاء. فالدستور متى صدر في شكل منحة بإرادة الحاكم المنفردة، كان لهذا الأخير الحق في أن يسحبه أو يلغيه في أي وقت شاء، ما لم يكن قد تنازل عن هذا الحق صراحة[3].

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

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

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

(١) انظر في ذلك: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٤١؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٢٢ .

(٢) انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص٧١ ؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، مرجع سابق، ص ٤٢ .

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

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

الاتجاه الثاني: يرى أنصاره ـ بحق ـ أن المنحة ملزمة للملك، وبالتالي لا يمكنه إلغاءها أو الرجوع فيها؛ فالمنحة تعدُّ التزاماً بإرادة منفردة، والقاعدة المقررة في هذا الصدد أن الالتزام بالإرادة المنفردة يقيِّد شخص الملتزم، وبالتالي لا يجوز له الرجوع فيه متى ترتَّب عليه حق للغير. فلئن كان صحيحاً القول إن الدستور الصادر في شكل منحة يعدّ وليد الإرادة المنفردة للحاكم، إلا أن قبول الأمة للدستور يلزم الحاكم بعدم الرجوع فيه، لأن الإرادة المنفردة يمكن أن تكون مصدراً للالتزامات متى صادفت قبولاً من ذوي الشأن؛ ومن ثمَّ يمتنع على الحاكم ـ بعد قبول الأمة للدستور الممنوح لها ـ أن يسحبه أو يلغيه إلا برضاء الأمة ممثَّلةً بمندوبيها[١].

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

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

---

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

(٢) انظر : د. منذر الشاوي، القانون الدستوري "نظرية الدستور" (بغداد؛ وزارة العدل، منشورات مركز البحوث القانونية (٤)، طبعة سنة ١٩٨١)، ص٢٢٤.

وفي الواقع إن الرأي العام يعد الضمانة الأساسية التي تحمي الدستور من الاعتداء عليه، سواء صدر الدستور بطريقة المنحة أم بأي طريقة أخرى، ولهذا فإن غالبية الفقه يؤكدون على أن يقظة الشعب ونضجه وحرصه على حقوقه ومنجزاته هو الضمانة الأساسية التي تحمي الدستور، وتصون قواعده من العبث بها[1].

ويسجل لنا التاريخ أمثلة كثيرة لدساتير صدرت في **صورة منحة من الحاكم**، كالدستور الفرنسي الذي منحه الملك لويس الثامن عشر للشعب الفرنسي عام ١٨١٤ بعد هزيمة نابليون بونابرت وعودة الملكية إلى فرنسا، والدستور الإيطالي الذي منحه الملك شارل ألبرت في سردينيا عام ١٨٤٨، والدستور العثماني الذي منحه السلطان عبد الحميد الثاني عام ١٨٧٦، والدستور الياباني (المعروف بدستور ميجي *The Meiji Constitution*) الذي منحه الميكادو (إمبراطور اليابان) عام ١٨٨٩ لشعبه، ودستور الامبراطورية الروسية الذي منحه القيصر نيكولاس الثاني للشعب في عام ١٩٠٦، والدستور المصري لعام ١٩٢٣ وفقاً لما رآه غالبية الفقه المصري، والقانون الأساسي لشرقي الأردن لعام ١٩٢٦، والدستور الإثيوبي لعام ١٩٣١[2]، والدستور اليوغسلافي الذي أصدره الملك الإسكندر في سنة ١٩٣١ والذي سقط في أعقاب الحرب العالمية الثانية وقيام جمهورية يوغسلافيا[3]، وكذلك النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر الصادر في ١٩٧٢/٤/١٩[4].

ومن أمثلة الدساتير النافذة حالياً والصادرة وفقاً لأسلوب المنحة : « **دستور إمارة موناكو**»[5] الذي أصدره أميرها ألبير الأول **ALBERT I** في ١٩٦٢/١٢/١٧ بدلاً من

---

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

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

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

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

(٣) انظر : د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٥٠، ٢٥١ .

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

الفرع الثاني

أسلوب العقد

في هذا الأسلوب **لا ينفرد الملك أو الحاكم** بممارسة السلطة التأسيسية (أو المؤسِّسة) الأصلية *le pouvoir constituant originaire* التي تملك ـ كما ذكرنا ـ صلاحية وضع الدستور، وإنما يشاركه فيها الشعب[1]، ولذا يصدر الدستور وفقاً لهذه الطريقة بمقتضى **اتفاق أو عقد يتم بين الملك والشعب**[2]، وقد ظهر هذا الأسلوب في **مرحلة التوازن** بين قوة الملك التي ضعفت ولكنها لم تضمحل، وقوة الشعب التي تعاظمت ولكنها لم تسيطر تماماً[3].

ويسجل هذا الأسلوب خطوة إلى الأمام في الطريق نحو الديمقراطية، فالدستور وفقاً لهذا الأسلوب لا يصدر بالإرادة المنفردة للحاكم، وإنما بواسطة **عمل مشترك** بين الحاكم والهيئات النيابية الممثلة للشعب، بحيث **تتفق إرادتهما** على ذلك.

ولما كان العقد ـ وفقاً للقاعدة الثابتة ـ **شريعة المتعاقدين**، لا يجوز نقضه أو إلغاؤه أو تعديله إلا بإرادة طرفيه، فإن **الدستور الذي يوضع وفقاً لأسلوب العقد لا يمكن إلغاؤه أو سحبه أو تعديله إلا باتفاق إرادة الطرفين المتعاقدين** (الحاكم والشعب)[4].

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

---

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

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

(٣) انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة .. "، مرجع سابق، ص ١٠٣.
Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.276.

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

الواردة في الوثيقة، فَقَبِلا بذلك)، **أو عند شغور العرش** *Vacance du trône*، إذ يملي الشعب ممثَّلاً في مجلس نيابي على المرشح للعرش شروطه، فإن قَبِلَها نودي به ملكاً، كما حدث في فرنسا عام ١٨٣٠[١]، عندما اجتمع مجلس النواب بعد تنازل شارل العاشر عن العرش (في ٢ آب سنة ١٨٣٠)، ووضع دستوراً جديداً ودعا دوق أورليان الأمير لويس فيليب *le prince Louis-Philippe d'Orleans* لتولي العرش على أساس الالتزام بأحكام الدستور الجديد، فقبل **دوق أورليان** ذلك من دون قيد أو شرط، واعتلى عرش فرنسا[٢].

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

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

ومن أمثلة الدساتير العربية التي صدرت عن طريق التعاقد : **القانون الأساسي العراقي** لعام ١٩٢٥، و**الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية** لعام ١٩٧٣، و**دستور دولة**

---

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

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

انظر : د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العصرية، طبعة سنة ١٩٣٧)، ص١٨؛ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٦٠ (مع الهامش).

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

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

الكويت الذي صدر في عام ١٩٦٢ ـ وما زال نافذاً حتى يومنا هذا ـ نتيجةً لتعاقدٍ تمَّ بين أمير البلاد والشعب الكويتي ممثلاً في مجلسه التأسيسي[1].

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

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

---

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

وهذا هو المعنى نفسه الذي أكده الدستور في ديباجته التي جاء فيها : « نحن عبد الله السالم الصباح أمير دولة الكويت، رغبة في استكمال أسباب الحكم الديمقراطي لوطننا العزيز ... وبعد الاطلاع على القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال . وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي . **صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه** » . وأكدت أيضاً المعنى نفسه المذكرة التفسيرية للدستور تعليقاً على المادة ١٧٤ الخاصة بتعديل الدستور من أنه: « لا يكون تعديل ما للدستور **إلا برضاء الجهتين** اللتين تعاونتا من قبل في وضعه **الأمير والأمة** ». انظر : د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص١٣٨ـ١٤٠؛ د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت (الكويت، طبعة ١٩٨٩)، ص٢٠٤ وما بعدها.

المطلب الثاني
الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

تعبّر الأساليب الديمقراطية في وضع وإنشاء الوثائق الدستورية عن غلبة وانتصار إرادة الشعوب (في كفاحها المرير الذي استمر لعقود طويلة بهدف التخلص من تسلط واستبداد الملوك الذين كانوا يدعون أنهم من طبيعةٍ إلهية أو أصحاب حق إلهي مباشر أو محلّ العناية الإلهية) وانتقال السيادة من الحاكم إلى الأمة أو الشعب الذي أصبح وحده صاحب السيادة في الدولة، ولهذا فإن دساتير هذه المرحلة تتميز بطابعها الديمقراطي[1]، **نظراً إلى انفراد الشعب بممارسة مهام السلطة التأسيسية الأصلية**، إذ يتولى بمفرده ـ ومن دون تدخّلٍ أو مشاركةٍ من جانب الحكّام ـ وضع تنظيمه الدستوري الذي يرتضيه، ويلتزم بقواعده أفراد الجماعة حكّاماً ومحكومين على السواء.

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

الفرع الأول : أسلوب الجمعية التأسيسية

الفرع الثاني : أسلوب الاستفتاء التأسيسي

---

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

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

وقد نصت الفقرة الثّانية من المادة الثانية من الدّستور السّوري الصادر سنة ٢٠١٢ على أن : « السّيادة للشَّعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على **مبدأ حكم الشَّعب بالشَّعب وللشَّعب** ».

وإذا كان ما سبق هو مفهوم الديمقراطية عموماً، فإنه بإمكاننا أن نعرِّف **الدستور الديمقراطي** بأنه: « **ذاك الدستور الذي يضعه الشعب نفسه بنفسه ولنفسه، دون تدخل أو مشاركة من جانب الحكام** » .

الفرع الأول
أسلوب الجمعية التأسيسية

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

أولاً ـ مضمون أسلوب الجمعية التأسيسية :

تعود أصول فكرة " الجمعية التأسيسية *L'assemblée constituante* " إلى « **مبدأ سيادة الأمة** »[1] *Le principe de la souveraineté nationale* ، الذي ينكر أن تكون السيادة في

---

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

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

انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية..، مرجع سابق، ص٤٨ وما بعدها.
Rousseau, Jean-Jacques; The Social Contract (1762), Book II, Chapters I & II.
Kemal Gözler; Le pouvoir constituant originaire, op.cit., p.58.

الدولة لغير " **الأمة** "، وتعدّ هذه الفكرة في جوهرها تطبيقاً حقيقياً لنظام « **الديمقراطية التمثيلية أو النيابية** » *La démocratie représentative* [1].

ومن مقتضى هذا الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير أن تقوم الأمة صاحبة السيادة ومصدر كل السلطات، بتفويض ممارسة سيادتها لممثّلين عنها (وهؤلاء يشكّلون هيئةً يُطلق عليها اسم **المجلس التأسيسي** أو **الجمعية التأسيسية** أو **المؤتمر الدستوري**) يتولون باسمها ونيابةً عنها وضع قواعد نظام الحكم في البلاد، بحيث يُعدّ الدستور الذي يصدر عن هذه الهيئة المنتخَبة الممثّلة للأمة وكأنه صادرٌ عن الأمة بمجملها، وعلى ذلك يكتمل الدستور ويصبح نافذاً بمجرد وضعه وإقراره من قبل هذه الهيئة، ما دامت الأمة قد فوَّضتها بذلك، مما لا يتطلب بعد ذلك عرض وثيقة الدستور على الشعب لاستفتائه فيها أو أخذ موافقته عليها، إذ إنه بمجرد إقرار الهيئة المذكورة للوثيقة الدستورية في صيغتها النهائية، تصبح هذه الوثيقة نافذةً من دون أن يتوقف ذلك على إقرارٍ من أي جهةٍ كانت[2].

---

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

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

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

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

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

راجع في التفاصيل : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١)، ص٥٠١ وما بعدها .

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

ثانياً ـ الأسس الفكرية التي يستند إليها أسلوب الجمعية التأسيسية :

كان لفلاسفة القانون الطبيعي وكتَّاب القرن الثامن عشر فضل الدعوة إلى هذا الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير، فقد عدّوا الدستور بمثابة تحقيقٍ لفكرة العقد الاجتماعي la Contrat social الذي ينشئ الجماعة السياسية ويؤسِّس السلطة العامة فيها، ومن ثم لا يمكن أن يكون الدستور إلا من وضع جميع أفراد الجماعة، أي من صنع الشعب في مجموعه، لا من صنع فئة معينة منه . كما أنهم نادوا بالأخذ بهذا الأسلوب وضرورة جعل الدستور من صنع الشعب بحجة أن الدستور هو مصدر السلطات العامة جميعاً بما فيها السلطة التشريعية . ويترتب على ذلك عدم إمكان إصدار الدستور بوساطة السلطة التشريعية، لأن هذه الأخيرة تستمد سلطتها ووجودها من الدستور، ومن ثم لا يجوز لها أن تضع الدستور أو أن تعدله، فهل يعقل أن تقوم هذه السلطة التي يؤسِّسها الدستور ويهبها الحياة، أن تقوم هي بوضعه ؟! ومن ذلك يخلص هؤلاء الكُتَّاب والفلاسفة إلى ضرورة اتباع وسيلة الجمعية التأسيسية التي تختارها الأمة لوضع الدستور[1].

ثالثاً ـ انتشار أسلوب الجمعية التأسيسية :

تُعدّ المستعمرات الأمريكية الشمالية الثائرة ضد الاستعمار الإنجليزي أول من أخذ بهذا الأسلوب في وضع دساتيرها عقب استقلالها عن التاج البريطاني في عام ١٧٧٦، إذ قامت معظم هذه الولايات بانتخاب جمعية نيابية عُرفت باسم **Convention** (أي المؤتمر) من أجل وضع الدستور الخاص بها، ثم صدر بعد ذلك دستور الاتحاد الفيدرالي عام ١٧٨٧ بالأسلوب نفسه[2]، أي بوساطة جمعية نيابية منتخبة من الشعب الأمريكي اجتمعت في

---

(١) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية....، مرجع سابق، ص ٤٧؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٣، ١١٤ .

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

وتجدر الإشارة إلى أن الولايات المتحدة نالت استقلالها عن بريطانيا العظمى في ٤ تموز ١٧٧٦، وفي العام التالي للاستقلال، وتحديداً في١٥/١١/١٧٧٧، اجتمع مندوبو الولايات الأمريكية (البالغ عددها آنذاك **ثلاث عشرة ولاية** وهي: نيوهامشير، وخليج ماساشوستس، وورود آيلاند وبروفيدنس بلانتيشوتز، وكونكتيكوت، ونيويورك، ونيوجرسي، وبنسلفانيا، وديلاوير، وماريلاند، وفرجينيا، وكارولينا الشمالية، وكارولينا الجنوبية، وجورجيا) بهيئة "**كونغرس أو مؤتمر**" *Congress* واتفقوا على أن يعقد فيما بين هذه الولايات نوع من أنواع الاتحاد يسمى « **الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي**» *Confederation* (أي اتحاد مجموعة من الدول مع احتفاظ كل منها بسيادتها وحريتها واستقلالها). =

فيلادلفيا بولاية بنسلفانيا وأصدرت الدستور الحالي للولايات المتحدة الذي جاء في مقدمته: « **نحن شعب الولايات المتحدة ، رغبةً منا في إنشاء اتحادٍ أكثرَ كمالاً ، وفي إقامة العدالة ، وضمان**

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

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

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

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

انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه ٢٠٠٥/٢٠٠٦)، ص٤١٢ في الهامش.

الاستقرار الداخلي، وتوفير سبل الدفاع المشترك، وتعزيز الخير العام وتأمين نِعَم الحرية لنا ولأجيالنا القادمة، نرسم ونضع هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية »، وقد أطلق على الجمعية النيابية التي تولت وضع الدستور الاتحادي اسم « **مؤتمر فيلادلفيا الدستوري** » .

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

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

---

(١) وقد كان لأفكار فقيه الثورة الفرنسية "**سييس**" Sieyès أثرها الكبير في الأخذ بهذا الأسلوب، إذ إنه بيَّن أن الدستور لا يمكن أن يكون من صنع سلطة منشأة أو تابعة (كالسلطة التشريعية)، وأنه يلزم وضعه بوساطة سلطة مُؤَسِّسَة أو مُنشِئَة، وهذه السلطة لا يمكن أن تكون غير الأمة بوصفها صاحبة السيادة، ومن ثم تكون الأمة وحدها المختصة بوضع الدستور، ولكن نظراً إلى استحالة جمع أفراد الأمة في صعيد واحد لوضع الدستور، فإنه يلزم انتخاب هيئة خاصة بوساطة الشعب تكون مهمتها وضع الدستور نيابة عن الشعب وباسمه.
انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.278.*

(٢) انظر في ذلك : *Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit., p.69.*
Burdeau, Droit constitutionnel, op. cit., 21e éd., p.79.
Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.277.
Pactet, Pierre; Institutions politiques - Droit constitutionnel (Paris, Masson, 10e édition, 1991), p.70.

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

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

ومن دساتير الدول العربية التي صدرت وفقاً لأسلوب الجمعية التأسيسية نذكر على سبيل المثال : دستور الجمهورية السورية الصادر في سنة ١٩٥٠[١]، وكذلك دستور الجمهورية التونسية السابق لسنة ١٩٥٩[٢]، والنافذ حالياً لسنة ٢٠١٤.

رابعاً ـ أنواع الجمعيات التأسيسية :

الجمعيات التأسيسية ليست كلها على نمط واحد، إذ يمكن التمييز ـ من زاوية المهمة الموكلة إليها ـ بين نوعين رئيسين لهذه الجمعيات[٣] :

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

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

---

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

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

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

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

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

ولاشك في أن هذا النوع من الجمعيات التأسيسية له فوائدٌ تُحْمَد، فمن ناحية أولى يتيح هذا التخصص للجمعية التأسيسية فرصة التركيز في عملها، مما يوفّر لمشروع الدستور الذي تقوم بإعداده ما يستحقه من تأمّلٍ، وما يحتاج إليه من بحثٍ ودراسة، كما أنَّ اقتصار عمل الجمعية التأسيسية على وضع الدستور يجنبنا مخاطر الاستبداد الذي ينجم عن تركيز السلطات *la concentration des pouvoirs* بيد أعضاء الجمعية، وتركهم يفعلون ما يشاؤون تحت شعار كونهم نواباً عن الأمة[1].

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

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

ونقابل مثل هذا النوع من الجمعيات - بصورة أساسية - في أعقاب قيام الحركات الثورية، إذ يسند إلى الجمعية التأسيسية - بسبب التغيير الجذري الشامل الذي تحدثه الثورة في بنية المجتمع - ليس فقط وضع الدستور للبلاد، وإنما أيضاً مباشرة اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية ريثما يتم تشكيل السلطات المختلفة في الدولة بعد وضع الدستور الجديد، ولذا توصف مثل هذه الجمعيات بأنها « **جمعيات تأسيسية عامة** »، وهو الأسلوب التقليدي المتبع في فرنسا[2].

وجدير بالذكر أن هذا النوع من الجمعيات التأسيسية التي تمارس وظيفة مزدوجة، له مضار لا تُحمد عقباها، فمن ناحية أولى، يمكن أن يشتّت الدور الإضافي الذي تنهض به الجمعية التأسيسية جهودها ويؤخّر بالتالي إنجازها لعملها الأساسي المتمثل في وضع الدستور وإقراره، ومن ناحية أخرى فإن تركيز السلطات التشريعية والتأسيسية بين أيدي الأشخاص أنفسهم قد يؤدي إلى **ديكتاتورية الجمعية** *la dictature d'une assemblée*[3].

وهذه الحقيقة غير خافيةٍ على أحد، فطبيعة النفس البشرية أثبتت عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة، فليس أخطر على

---

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

(٢) انظر : *Pactet; Institutions politiques - Droit constitutionnel, op.cit., p.70.*
Gicquel; Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p.198.

(٣) انظر : *Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit., p.147.*

الحرية، وأقرب إلى الطغيان والاستبداد من جمع السلطات وتركيزها في يدٍ واحدة، ولو كانت هذه اليد هي قبضة الشعب نفسه، أو مجلس منبثق عنه[1]. وقد أثبت التاريخ جديَّة هذه المخاوف، وحسبنا هنا أن نشير إلى تلك الجمعية التأسيسية التي انتخبت في فرنسا في عصر الثورة وعرفت باسم شهير *La Convention Nationale*، وقد جمعت في قبضة يدها فضلاً عن السلطة التأسيسية (سلطة وضع الدستور) السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد اتخذت من الإجراءات الاستبدادية ما لا يُعرف له مثيل في تاريخ الملوك والقياصرة المستبدين، وكذلك كان شأن الجمعية التأسيسية التي انتخبت في فرنسا عام ١٨٤٨ إذ كانت بيدها أيضاً سلطة دكتاتورية، من أجل ذلك كان بعض أساتذة الفقه الدستوري الفرنسي يحاربون فكرة انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور الجديد (وهو دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لعام ١٩٤٦) بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية[2].

خامساً ـ تقدير أسلوب الجمعية التأسيسية :

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

ولا يقلّل من هذه المخاوف أن انتخاب الشعب لأعضاء الجمعية إنما يتم على أساس اتجاهاتهم المعلنة بالنسبة إلى المبادئ التي تحكم التنظيم الدستوري، لأن هذه الاتجاهات فضلاً عن كونها التزاماً أدبياً واهياً، فإنها تنصب على العموميات من دون النظر إلى التفصيلات؛ وهو ما يؤكّد أن الدستور يتم وضعه بعيداً عن رقابة الشعب الذي يعطي

---

(١) وقد عبر عن ذلك اللورد آكتون أحد كبار الساسة والمؤرخين البريطانيين السالفين بقوله : « **إنَّ كلَّ سلطةٍ مفسدةٌ، والسلطةُ المطلقةُ مفسدةٌ مطلقةٌ** » *" Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely ".*

انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، مرجع سابق، ص٣٦ ــ ٦٥.

(٢) انظر : د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية وعن الدستور المصري بين التعديل والتبديل (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية سنة ١٩٩٢)، ص٣٢٧، ٣٢٨ .

الجمعية تفويضاً على بياض . ومما يزيد الأمر خطورةً، أن انتخاب الجمعية التأسيسية خاصةً في الدول الحزبية سوف تحكمه الأسس نفسها التي تسيطر على الانتخابات التشريعية، مما قد يؤدي إلى تحويل الجمعية التأسيسية من هيئة يُفترض فيها الحياد وغَلَبة الطابع الفني إلى جماعةٍ تسيطر عليها النزعات السياسية، ويحكم سير العمل فيها الاتفاقات الحزبية التي تستهدف تحقيق مصالحَ وأهدافٍ ذات طابعٍ حزبيّ ضيّق[1].

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه الدستوري يتطلب توافر شروط معينة لعدّ الدستور الذي تضعه الجمعية التأسيسية ديمقراطياً ، وهذه الشروط تتمثل في الآتي[2] :

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

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

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

٤ـ يجب أن تكون الحريات العامة *les libertés publiques* في الدولة مصونة ومكفولة، وإلاَّ فإنَّ اشتراك الأحزاب السياسية المختلفة في الانتخابات سيكون بلا معنى، لأن هذه الانتخابات ستجرى في جوٍ من القمع والكَبْت للحريات .

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

---

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص١٣٣.

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

الفرع الثاني
أسلوب الاستفتاء التأسيسي

قلنا سابقاً إنَّ الديمقراطية في معناها الحرفي تعني "**حكم أو سلطة الشعب**"؛ ولهذا فقد عرَّفها البعض بأنها « حكم الشعب بالشعب وللشعب »، وهو ما يعني أن الشعب في الحكومات الديمقراطية هو صاحب السيادة ومصدر كل السلطات فيها، وهذا يستلزم بطبيعة الحال أن يباشر الشعب بنفسه وبشكلٍ مباشرٍ جميع مظاهر السيادة .

ولمَّا كانت هنالك صعوبات تقنية أو فنية تحول دون تطبيق نظام « **الديمقراطية المباشرة** » في دول عالمنا المعاصر[1]، كان لا بد من الالتجاء إلى نظام آخر بديل، فكان نظام « **الديمقراطية النيابية** »، الذي من مقتضاه أن يقوم الشعب صاحب السيادة بإلقاء عبء الحكم ومباشرة السلطة على هيئات يختارها، ويترك لها مباشرة تلك السلطة، فالشعب هنا لا يُقرّر بنفسه، وإنما يقتصر دوره على اختيار نوابه الذين سيقرّرون باسمه ونيابةً عنه .

وقد كان أسلوب الجمعية التأسيسية ـ السابق دراسته ـ تطبيقاً حقيقياً للنظام النيابي « الديمقراطية النيابية »، غير أن هذا النظام الأخير تعرَّض لانتقاداتٍ كثيرةٍ[2]،

---

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

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

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

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

انظر : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص٥٠٢ ، ٥٠٣.

نظراً إلى أنه يبتعد كثيراً عن « **المَثَل الأعلى للديمقراطية التي تفترض ممارسة الشعب لسيادته بنفسه** »[1]. ولذلك تلجأ بعض الأنظمة الديمقراطية الحديثة إلى إشراك الشعب إشراكاً فعلياً في ممارسة السلطة . وتحقيقاً لهذه الغاية، تقوم هذه الأنظمة أساساً على الأخذ بالنظام النيابي (الديمقراطية النيابية) مع الرجوع إلى الشعب في بعض الأمور المهمة كي يمارسها بنفسه مباشرة، فتُبقي على الهيئات النيابية المنتخبة من الشعب والتي تمارس السلطة باسم الشعب، مع الأخذ ببعض مظاهر (الديمقراطية المباشرة) التي تجعل السلطة في يد الشعب يمارسها بنفسه؛ وهذا هو **النظام الوسط** الذي يجمع بين الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة، ولذلك يسمى بنظام « **الديمقراطية شبه المباشرة** » .

وحاصل القول، أنه نتيجةَ استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، وبسبب العيوب التي شابت الديمقراطية النيابية، برزت فكرة « الديمقراطية شبه المباشرة » التي تُشرك الشعب في ممارسة السلطة بجوار الهيئة النيابية المنتخبة، وتجعله رقيباً عليها، وعلى السلطة التنفيذية عن طريق مظاهر معينة[2].

ومن أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة « **الاستفتاء الشعبي** »[3]، الذي يتنوع من حيث الموضوع المعروض على التصويت الشعبي إلى ثلاثة أنواع هي: (الاستفتاء الدستوري،

---

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

(2) لنظام " **الديمقراطية شبه المباشرة** " *La démocratie semi-directe* مظاهر مختلفة يُستدل بها عليه، وهذه المظاهر يمكن حصرها في أمورٍ ستة هي الآتية : حق الاستفتاء الشعبي، وحق الاعتراض الشعبي، وحق الاقتراح الشعبي، وحق الحل الشعبي، وحق الناخبين في إقالة نوابهم في البرلمان، وحق عزل رئيس الجمهورية .
راجع في التفاصيل : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص٥١٠ وما بعدها .
د. محمد مرغني خيري: الوجيز في النظم السياسية (القاهرة؛ بلا ناشر، طبعة سنة ٢٠٠٠)، ص٢٨٠ وما بعدها .

(3) الاستفتاء في معناه اللغوي هو « **طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل** »؛ أما في معناه الاصطلاحي، فيقصد به « **عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض** »، ويطلق عليه باللغتين الفرنسية والإنجليزية Referendum . غير أن كلمة استفتاء قد استخدمت عملاً في البلاد العربية استخداماً واسعاً جعلها تشمل أيضاً « **عرض شخص واحد على الشعب لأخذ موافقته (وليس رأيه) على تنصيبه أو بقائه رئيساً للدولة** »، وهو ما يطلق عليه بالفرنسية Plébiscite ، وهي كلمة لم تترجم إلى العربية باصطلاح مقابل، وإن كان البعض يطلق عليها اسم **الاستفتاء الشخصي** (لكون الاستفتاء ينصبّ على شخص رئيس الدولة) أو **الاسترآس** (أي طلب الرئاسة) .
انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (الإسكندرية؛ دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية سنة ١٩٨٣)، ص ٩ وما بعدها .

والاستفتاء التشريعي، والاستفتاء السياسي). والذي يعنينا في مجال دراستنا هو النوع الأول من هذه الاستفتاءات، أي « **الاستفتاء الدستوري** »، وهذا الأخير يُعرّفه البعض بأنه « **ذلك النوع من الاستفتاء الذي ينصبّ على إقرار دستور الدولة أو تعديله، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو التعديل - بعد إعداده - على التصويت الشعبي للموافقة أو الرفض** »[1].

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

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

أولاً ـ مضمون أسلوب الاستفتاء التأسيسي :

يجمع الفقه الدستوري على أن الاستفتاء التأسيسي يُعدّ من أكثر الأساليب الديمقراطية التي تتبعها الدول المعاصرة في وضع دساتيرها وقواعد نظام الحكم فيها؛ وتعود أصول فكرة الاستفتاء التأسيسي إلى « **مبدأ السيادة الشعبية** »[2].

---

(١) انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المرجع السابق، ص١٨١ .

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

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

انظر : *Rousseau, Jean-Jacques; The Social Contract, Book III, Ch.I (Government in General)*

وسيادة الشعب ما هي إلا مجموع الأجزاء من السيادة التي تخصّ كلّ فردٍ من أبناء الشعب. وإذا كانت السيادة وفقاً لهذه النظرية تعدُّ ملكاً لمجموع أفراد الشعب، **تتفق** النظرية من هذه الناحية مع سابقتها (نظرية سيادة الأمة)، إلا أنها **تختلف معها** في أنها لا تنظر إلى هذا المجموع كوحدةٍ مجرَّدةٍ لا تقبل الانقسام أو التجزئة، وأنها مستقلة عن الأفراد المكونين لها، وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتقرر اشتراكهم في السيادة بحيث تقسَّم بينهم بحسب عددهم، ويكون لكلٍ منهم جزء من هذه السيادة .

انظر في ذلك : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٨ وما بعدها.

وتعدّ فكرة الاستفتاء التأسيسي من أهم مظاهر أو تطبيقات نظام « **الديمقراطية شبه المباشرة** »[1].

وقد ثبت من خلال التجربة أن أسلوب الاستفتاء التأسيسي قد استُخدم بهدف **أخذ رأي الشعب إما في مسألة جوهرية يتوقف عليها وضع الدستور**، كما حدث في إيران بعد انتصار الثورة الإسلامية فيها بالنسبة إلى الاستفتاء العام الذي جرى في آذار سنة ١٩٧٩ بخصوص تأسيس نظام الجمهورية الإسلامية[2]، **أو في إقرار مشروع دستور تضعه جمعية تأسيسية منتخبة** (كما حدث بالنسبة إلى دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لعام ١٩٤٦) **أو لجنة حكومية** (كما حدث بالنسبة إلى دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨).

ويمكن تعريف الاستفتاء التأسيسي بأنه « ذاك الاستفتاء الذي ينصبّ على مشروع دستور معين لحكم الدولة، فيأخذ المشروع صفته القانونية ويصدر إذا وافق عليه الشعب، وإذا رفضه زال ما كان له من اعتبار بصرف النظر عمَّن قام بوضعه ولو تعلَّق الأمر بجمعية تأسيسية منتخبة من الشعب »[3].

---

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

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

(٢) تنص المادة الأولى من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية الصادر في سنة ١٩٧٩ (والمعدل في سنة ١٩٨٩) على أن « نظام الحكم في إيران هو الجمهورية الإسلامية التي صوَّت عليها الشعب الإيراني بالإيجاب بأكثرية ٩٨.٢ ٪ ممن كان لهم حق التصويت، **خلال الاستفتاء العام** الذي جرى في العاشر والحادي عشر من فروردين سنة ألف وثلاثمائة وثمان وخمسين هجرية شمسية، الموافق للأول والثاني من جمادى الأولى سنة ألف وثلاثمائة وتسع وتسعين هجرية قمرية » .

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

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

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

وبذلك يكمن الفرق بين أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي : فإذا كان الشعب بموجب الأسلوب الأول لا يُقرّر بنفسه دستوره، وإنما يقتصر دوره على اختيار نوابه الذين سيقرّرون باسمه ونيابةً عنه دستور البلاد؛ فإن الشعب بموجب الأسلوب الثاني هو الذي يقرر دستوره بنفسه من خلال الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع الدستور المعروض عليه؛ ويترتب على ذلك نتيجة مهمة مفادها أن الدستور ـ الذي يوضع وفقاً لأسلوب الجمعية التأسيسية ـ يستكمل وجوده قانوناً، ويصبح نافذاً بمجرد إقراره في صيغته النهائية من قبل الهيئة المنتخبة الممثّلة للأمة، ومن دون أن يتوقف ذلك على إقرارٍ من أي جهةٍ كانت، في حين أن الدستور ـ الذي يوضع وفقاً لأسلوب الاستفتاء التأسيسي ـ لا يستكمل وجوده قانوناً، ولا يصبح نافذاً إلا إذا أقرَّه الشعب في استفتاءٍ عام .

ثانياً ـ انتشار أسلوب الاستفتاء التأسيسي :

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

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

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

ومنذ نهاية الحرب العالمية الأولى في عام ١٩١٨ والاستفتاء التأسيسي آخذ في الانتشار في بلاد العالم المتقدِّم والمتخلِّف على السَّواء، خاصة تلك التي نشأت من تفكّك إمبراطوريات ما قبل هذه الحرب، فقد قام على أساسه دستور ايرلندا الحرة لسنة

---

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

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

[٢] وفيما يأتي صيغة هذا الإعلان بالفرنسية :

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

[٣] فريكتدور *Fructidor* هو الشهر الثاني عشر في التقويم الجمهوري الفرنسي (من١٨/١٩ آب حتى ١٧/١٨ أيلول) الذي تبناه الفرنسيون في عام ١٧٩٣ خلال الثورة الفرنسية، ثم تمَّ العدول عنه في سنة ١٨٠٥ .

[٤] فريمير *Frimaire* هو الشهر الثالث من التقويم الجمهوري الفرنسي (من٢٢ تشرين الثاني حتى٢١ كانون الأول).

[٥] من الملاحظ أن دستور الثورة الفرنسية لعام ١٧٩١، ودستور ١٨٤٨ ، ودستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥ والدساتير التي عرفت باسم المواثيق Les Chartes في عامَيْ ١٨١٤ و١٨٣٠كلها لم تخضع للاستفتاء الشعبي.

انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص١٨٣ .

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

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

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

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

أما بالنسبة إلى طريقة وضع دستور الجمهورية العربية السورية الصادر سنة ٢٠١٢، فيمكن القول إنه وضع بطريقةٍ ديمقراطية وفقاً لأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي، إذ أصدر رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٥ **القرار الجمهوري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١١م** القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية

---

(١) انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص١٨٤ .

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

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

العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية، على أن تنهي اللجنة عملها خلال **مدة لا تتجاوز أربعة أشهر** بدءاً من تاريخ صدور هذا القرار[1].

وجاء في القرار الجمهوري المذكور أنه : « يحق للجنة أن تستعين بمن تراه مناسباً من الخبرات بهدف إنجاز مهمتها ». وخلصت هذه اللجنة - ضمن المدة المحددة لها في قرار تشكيلها - إلى وضع مشروع الدستور، ثم عرض المشروع على موقع سورية التشاركية الإلكتروني التابع لرئاسة مجلس الوزراء بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين للاطلاع على محتوياته قبل إبداء الرأي في الموعد المحدد للاستفتاء عليه، كما قامت الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون بتخصيص ندوات ثقافية حوارية، وإجراء مقابلات مع أكاديميين وقانونيين مختصين - على مدار أكثر من أسبوع - للحديث عن مضمون مشروع الدستور الجديد.

وبتاريخ ٢٠١٢/٢/١٥ أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم/٨٥/ لسنة ٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور الجديد بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٦، وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم/٨/ تاريخ ١٩٧٣/٣/١ المتضمن أحكام الاستفتاء، وبعد أن اقترن الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين ـ وفقاً لنتيجة الاستفتاء المعلنة بقرار وزير الداخلية رقم ٢٩م/ ن تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ [2]ـ أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية، وعدّه نافذاً من تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ [3].

---

[1] تألفت لجنة صياغة مشروع الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ من /**٢٩**/ عضواً، يشكلون خليطاً من الخبراء الذين لهم تجربتهم وخبراتهم الخاصة في المجالات المختلفة السياسية والقانونية (وكان من بينهم عدد من أساتذة كليات الحقوق بلغ عددهم أحد عشر أستاذاً، فضلاً عن بعض المحامين)، وكانت برئاسة الأستاذ المحامي **مظهر العنبري** (وزير عدل سابق، ونائب رئيس مجلس الشعب سابق، وأول نقيب مركزي للمحامين السوريين) .

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

[3] وذلك تطبيقاً لنص المادة /١٥٧/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، والتي قضت بأن : « **ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية، ويعد نافذاً من تاريخ إقراره** » .

ثالثاً ـ تقدير أسلوب الاستفتاء التأسيسي :

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

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

ففي الدول المتقدمة التي تمارَس فيها الديمقراطية ممارسةً جادّة، وتتعدد فيها الأحزاب السياسية ذات الجذور الشعبية، وتتمتع فيها الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى بالقدر الكافي من الحرية، يعدّ الرجوع إلى الشعب لاستفتائه في أمر من الأمور تأكيداً لمفهوم الديمقراطية وإعمالاً لها . أما في الدول المتخلفة، أو التي مازالت تفتقد الوعي السياسي لسببٍ أو لآخر كانتشار الأمية فيها، أو لعدم تمرُّسها على الحكم

الديمقراطي، أو لحرمانها منه طويلاً، وإذ تحتكر الدولة فيها الصحافة وسائر وسائل الإعلام وتملك توجيهها كيفما تشاء، فإن الالتجاء إلى الاستفتاء في مثل هذه الدول كثيراً ما يكون هو السبيل إلى مزيد من الحكم المطلق أو إلى مزيد من الانتقاص من الحريات العامة باسم الديمقراطية والإرادة الشعبية المزعومة[1].

والواقع أن غرابة نتائج الاستفتاءات التي تجري في دول العالم الثالث عموماً، تثير التساؤل عن جدوى هذه الاستفتاءات، وتدعو إلى الدهشة إذ كانت تربو في معظم الأحيان على نسبة ٩٥ ٪ ؛ ومن هنا، فإننا نعتقد أن وسيلة الاستفتاء الشعبي في هذه الدول لا تعدّ وسيلة معبِّرة بصدق عن رأي الشعب؛ فتاريخ الاستفتاء في هذه الدول يؤكّد أنه كان يطبَّق كمظهرٍ بلا جوهر لإضفاء نوعٍ من الشرعية الصوريَّة على موضوعه[2]. ولهذا يطلق بعض الفقهاء الفرنسيين على هذا النوع من الاستفتاءات اصطلاح **Le Plébiscite Constituent** أي «**الاستفتاء السياسي**» تمييزاً له عن «**الاستفتاء التأسيسي**» **Le Referendum Constituent**؛ فالاستفتاء السياسي - إذاً - يستخدم لاستفتاء الشعب في مسألة تتصل بوضع الدستور بصورة تجعل من المحتَّم على الشعب أن يُقرّ ما يُستَفتى فيه، فالسيادة الشعبية هنا لا تلعب دوراً إيجابياً، بل سلبياً، وهي لا تقرّر شيئاً، بل تقبل ما يُعرض عليها في ظروفٍ كثيراً ما يتعذَّر عليها فيها أن تتصرف على نحوٍ آخر، ولهذا يطلق عليه البعض اسم «**التصديق الشعبي**»[3].

---

(١) انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، مرجع سابق، ص٨٢٦ ، ٨٢٧ (في الهامش) مع المراجع المشار إليها .

(٢) انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ....، ص٩٠٧ .

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

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

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

ولهذا، فإن الفقه الدستوري في غالبيته متفقٌ على أن الاستفتاء حتى يكون ـ بحقّ ـ الأسلوب الديمقراطي الأمثل لوضع الدساتير ، فإنه من الضروري أن تتوافر له المقومات أو الضمانات التي تحقق له هذه الأفضلية على غيره من الأساليب المتبعة في وضع وإنشاء الدساتير ، وهذه المقومات أو تلك الضمانات تتمثل في الآتي[1]:

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

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

انظر في ذلك : د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص١٤٤ (مع الهامش).

- *BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit., Pp.82, 83.*
- *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.280.*

[1] انظر في ذلك : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص٤٦٠ وما بعدها ؛ د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٥١.

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

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

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

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

٤ ـ وأخيراً، يجب لضمان نزاهة عملية الاستفتاء ذاتها، من حيث استعمال وسائل الدعاية والإعلام، وحرية وسرية التصويت، وأمانة فرز وحساب الأصوات المعبَّر عنها في الاستفتاء لمعرفة نتيجته النهائية، أن يجري الاستفتاء تحت إشراف ورقابة الهيئات القضائية في البلاد، أو على الأقل تحت إشراف جهات أو هيئات أخرى ـ محلية أو غير محلية ـ تكون مستقلة ومحايدة؛ فمِمَّا لا شك فيه أن تزييف نتائج الاستفتاء يُفقده كلَّ قيمةٍ حقيقية .

المبحث الثاني

أنواع الدساتير

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

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

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

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

المطلب الأول : الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة

المطلب الثاني : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

المطلب الأول

الدساتير المدوَّنة والدساتير غير المدوَّنة

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

ويلاحظ أن تصنيف الدساتير إلى دساتير مدونة وأخرى غير مدونة هو تصنيف خاطئ ومضلِّل *False (illusory) Classification*، أو نسبي غير مطلق، فما من دولة في العالم إلا ويتضمن دستورها أحكاماً مكتوبة وأخرى غير مكتوبة[1]؛

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

ومن ناحية ثانية، فإن القواعد الدستورية الموجودة في البلاد ذات الدساتير العرفية، ليست كلها قواعد عرفية، فالدستور البريطاني على سبيل المثال ـ وهو من أبرز الأمثلة على الدساتير غير المدونة ـ يحتوي على عددٍ كبيرٍ من الوثائق المكتوبة الصادرة على شكل قوانين أو تشريعات برلمانية، أو اتفاقات ومواثيق، ومن الأمثلة عليها: وثيقة الماجنا كارتا، وقانون الحقوق، وملتمس الحقوق، وقانون توارث العرش، وتشريعات القرن الماضي المتعلقة بنظام التمثيل وممارسة حق الاقتراع[2].

---

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

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

وإذا كانت جميع الدساتير تتضمن قواعد دستورية مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، إذ لا يوجد أي بلد في العالم دستوره مدوَّن كليًّا أو عرفي بالكامل[1]، فإن تقسيم الدساتير الدساتير إلى دساتير مدونة وغير مدونة، هو **تقسيم يقوم على الأخذ في الحسبان العنصر الغالب الأعمّ من هذه القواعد الدستورية في دولة معينة**؛ فيعدّ الدستور في دولة من الدول **مدوناً** إذا كانت معظم القواعد الدستورية فيها مدونة، ويعدّ الدستور في دولة أخرى **عرفياً** إذا كان العنصر الغالب من القواعد الدستورية غير مدون في وثيقة أو وثائق رسمية[2].

وجدير بالذكر أنه في الدول ذات الدساتير المدونة إذا كانت توجد فيها قواعد عرفية غير مدونة، وكذلك في الدول ذات الدساتير العرفية إذا كانت توجد فيها قواعد مكتوبة أو مدونة على النحو السابق، يلاحظ أن **القواعد العرفية في الدول ذات الدساتير المدونة تظل في هذا الميدان استثناءً من الأصل العام وهي القواعد المدونة، كما يلاحظ أن القواعد الدستورية المدونة في وثائق رسمية في الدول ذات الدساتير العرفية تظل أيضاً في هذا الميدان استثناءً من الأصل العام وهي القواعد العرفية**[3].

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

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

الفرع الأول : الدساتير غير المدونة

الفرع الثاني : الدساتير المدونة

---

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

(2) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١)، ص٢٧٥، ٢٧٦؛ د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧٧، ٧٨.

(3) انظر : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٦٠.

الفرع الأول
الدساتير غير المدونة

بقي التنظيم السياسي للدول المختلفة ـ حتى أواخر القرن الثامن عشر ـ يخضع لنظام أساسي يستمد قواعده ـ لا من دستور مدوَّن في وثيقة خاصة (يطلق عليها « دستور » أو « ميثاق » أو « قانون أساسي » أو « قانون دستوري ») ـ وإنما من العادات والأعراف، والقرارات والسوابق القضائية، والاتفاقات والتقاليد الدستورية، والممارسات السياسية *Political Practices* المشتقة من مبادئ ثابتة ومستقرة تشكّل في مجملها قواعد النظام العام التي رضي أفراد الجماعة الالتزام بها والخضوع لمقتضياتها[1].

ومن الطبيعي أن تتخذ القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة ـ في أول ظهورها ـ **شكلاً عرفياً غير مقنَّن**، شأنها في ذلك شأن غيرها من القواعد القانونية، فمن الثابت أن العرف هو أول مصدر للقانون في تاريخ المجتمع، فالعرف هو الذي كان يحكم الجماعة البشرية طوال الحقبة السابقة على معرفة الإنسان للكتابة، بل إن القواعد القانونية المكتوبة التي ظهرت فيما بعد لم تكن في الواقع إلا تدويناً لما استقرت عليه العادات والتقاليد المرعية في ذلك الوقت[2].

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

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

---

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

(٢) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ....، مرجع سابق، ص٣٠ .

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

ويستفاد من هذا التعريف، أن الدستور العرفي خاص بالدول التي لا يقوم نظامها على الوثيقة الدستورية المكتوبة، وبمعنى آخر يوجد في الدول التي لا يوجد بها دستور مكتوب، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن أحكام الدستور العرفي لا تستند إلى تشريع وضِع بوساطة المشرِّع الدستوري أو السلطة التأسيسية، وإنما إلى أحكام ومبادئ نشأت وتكوَّنت عن طريق الأعراف والتقاليد والممارسات السياسية والسوابق التاريخية[1].

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

ويعدّ **الدستور البريطاني** أوضح وأقدم مثال لهذا النوع من الدساتير، فمن المعروف أن بريطانيا هي البلد الديمقراطي الوحيد في العالم الذي لا يملك دستوراً مكتوباً ولا يستعد لكتابته[2]، فالدستور البريطاني هو « **دستور غير مدوَّن** » *Unwritten Constitution*، أو بمعنى أدقّ هو « **دستور غير مُقَنَّن** » *Un-codified Constitution*، أي إنَّ أحكامَه غيرَ مُضَمَّنَةٍ في وثيقةٍ واحدةٍ أسوةً بالدستور الفرنسي أو الأمريكي أو غيرهما من الدساتير، ولهذا يتعيَّن الرجوع إلى مصادرَ مختلفةٍ (قانونية وغير قانونية) لمعرفة هذه الأحكام، وهي الآتية[3]:

---

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

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

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

(٣) انظر في ذلك : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة ....، رسالة دكتوراه، ص٨٩ (في الهامش).

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

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

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

أولاً ــ العهود والمواثيق التي لها قيمة تاريخية ورمزية أعظم من قوتها القانونية الحالية :

وتتمثل في **ثلاث وثائق عظيمة الشأن**، تعد على حد تعبير رئيس الوزراء البريطاني الأسبق " اللورد وليام بت " *William Pitt* بمنزلة **توراة الدستور الإنكليزي** *The Bible of the English Constitution*، وهي الآتية :

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

---

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

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

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

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

٢) عريضة (ملتمس) الحقوق Petition of Right الصادرة في ٧ حزيران عام ١٦٢٨[١].

٣) قانون (لائحة) الحقوق Bill of Rights الذي أقره البرلمان الإنجليزي في ١٦ /١٢/١٦٨٩[٢].

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

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

- *Turner, Ralph; Magna Carta, Through the Ages (London: Longman, 2003).*
- *Bradley & Ewing; Constitutional and Administrative Law, op.cit., Pp.13, 14 .*

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

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

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

انظر في ذلك : *Bradley & Ewing; Constitutional and Administrative Law, op.cit., pp.14, 15.*
- Barnett, Hilaire; Constitutional & Administrative Law, op.cit., pp.25, 26.

ثانياً ـ التشريعات الصادرة من البرلمان ذات الطبيعة الدستورية، وتسمى « Acts of Parliament » أو « Constitutional Statutes »، وهي قوانين تتعلق بتحديد العلاقة القانونية بين المواطن والدولة، وتنظيم الحقوق الدستورية الأساسية، وهي في واقع الأمر كثيرة العدد، وفي تزايد مستمر. ويصنّف بعض الفقهاء الإنجليز هذه التشريعات على النحو الآتي[1]:

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

- **قانون الاتحاد مع اسكتلندا** Act of Union with Scotland لعام ١٧٠٧ الذي وحَّدَ مملكتَيْ إنجلترا واسكتلندا في مملكة واحدة تسمى بريطانيا العظمى Great Britain .
- **قانون الاتحاد مع ايرلندا** Act of Union with Ireland لعام ١٨٠٠ الذي وحَّد بين بريطانيا العظمى وإيرلندا في مملكة واحدة .
- **قانون الاتحاد الأوروبي** European Communities Act لعام ١٩٧٢ الذي ينظم عضوية المملكة المتحدة في الاتحاد الأوروبي .
- **قانون إيرلندا الشمالية** The Northern Ireland Act لعام ١٩٩٨، و**قانون اسكتلندا** Scotland Act لعام ١٩٩٨، و**قانون حكومة ويلز** Government of Wales Act لعام ١٩٩٨ الذي منحت بموجبه هذه العناصر الحكم الذاتي self-government في المملكة المتحدة .

٢) **التشريعات المتعلقة بالملك والامتياز الملكي**، ومثالها :

- **قانون توارث العرش** Act of Settlement لعام ١٧٠٠، و**قانون الوصاية على العرش** Regency Act لعام ١٩٣٧ الذي حدَّد طريقة تكوين مجلس الوصاية حينما يكون الملك قاصراً.
- **قانون إجراءات التاج** Crown Proceedings Act لعام ١٩٤٧، الذي نص على إمكانية مقاضاة التاج بسبب عقد أو مسؤولية تقصيرية .
- **قانون وزراء التاج** Ministers of the Crown Act لعام ١٩٧٥ الذي وحَّد التشريعات المتعلقة بإعادة توزيع المهام بين وزراء التاج .

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

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

---

[1] انظر في ذلك : *Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law, op.cit., pp.57-58.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

٤) **التشريعات المتعلقة بالنظام القضائي**، ومثالها :

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

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

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

٥) التشريعات المتعلقة بالحريات المدنية وحقوق الإنسان، ومثالها :

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

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

◙ **قانون النظام العام** Public Order Act لعام ١٩٨٦ ، الذي يوسِّع القيود التشريعية على حرية التجمّع ، ويقنِّن الجرائم ـ التي كانت موجودة سابقاً في القانون العام المشترك *Common law* ـ التي تعد خرقاً للنظام العام .

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

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

٦) التشريعات المتعلقة بالإجراءات الإدارية، ومثالها :

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

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

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

٧) التشريعات المتعلقة بالحكم المحلي، ومثالها :

- **قانون الحكم المحلي** Local Government Act لعام ١٩٧٢ ، المتعلق بتحديد البنية الأساسية ، وتوزيع الصلاحيات، لنظام الحكم المحلي الحديث (عُدِّل لاحقاً بموجب قانون الحكم المحلي لعامي ١٩٨٥ و١٩٩٢).

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

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

---

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

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

من قواعد **الأخلاق الدستورية** *Constitutional Morality*. والأمثلة عليها كثيرة جداً[1]، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الآتي :

١) الاتفاقات التي تنظم ممارسة الامتياز الملكي، ومثالها :

- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بتعيين الوزير الأول، يجب أن يستخدم لصالح تعيين رئيس الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بتعيين باقي أعضاء الحكومة يجب أن يمارس بناء على نصيحة الوزير الأول الذي يملك حق تأليف الوزارة وتوزيع الحقائب الوزارية .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بدعوة البرلمان للانعقاد يجب أن يمارس مرةً على الأقل في السنة .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بحل البرلمان يجب أن يمارس بناء على نصيحة رئيس الوزراء، وفقاً لشروط قانون البرلمانات محددة المدة Fixed Term Parliaments Act لعام ٢٠١١ .
- إن الامتياز الذي يتمتع به الملك بمنح أو رفض الموافقة الملكية *Royal Assent* يجب أن يُمارس لصالح جميع مشاريع القوانين التي أقرها مجلسا العموم واللوردات[2].

٢) الاتفاقات التي تنظم ممارسة حكومة الوزارة، ومثالها :

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

---

(١) انظر: *Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law, op.cit., pp.61-63.*
Sellick, Joanne; Key facts constitutional and administrative law (London and New York: Routledge, 4th edition, 2013), p.15.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن الملك في بريطانيا على الرغم من أنه يملك **حق رفض التصديق على القوانين**، إلا أنه منذ تاريخ مبكر نسبياً من عهد الملكة آن Anne (عندما رفضت في عام ١٧٠٧التصديق على مشروع قانون الميليشيا الاسكتلندية Scottish militia Bill)، لم يسبق لملك أن حاول حجب موافقته عن مشروع قانون حصل على موافقة البرلمان، أي إن **العرف قد جرى على عدم استعمال هذا الحق**. وقد ذكر الفقيه الإنجليزي " دايسي" في كتابه (مدخل لدراسة قانون الدستور) أن ما يسمى باعتراض الملك (veto "of the King ") هو حق غير مشكوك في وجوده، وهو واحد من أكثر الامتيازات الملكية غير المتنازع عليها، ولكن هذا الاعتراض لم يمارس منذ قرنين من الزمان على الأقل، كما أشار دايسي إلى أن هناك مبادئ أساسية عدة تعود إلى تقاليد أو اتفاقات الدستور، ومنها أن « الملك يجب أن يوافق ــ أو لا يستطيع الاعتراض ــ على أي مشروع قانون أقرَّه مجلسَيْ البرلمان ».
انظر : د. حسن البحري؛ دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول/ ٢٠٠٨)، ص٤٢٢، ٤٢٣ .

- إن الوزير الأول هو الذي يقرِّر السياسة العامة بالتشاور مع مجلس الوزراء Cabinet (لجنة من كبار الوزراء) .
- إن الوزير الأول هو الذي يحدد تكوين مجلس الوزراء، وتوزيع الحقائب الوزارية بداخله.
- إن الوزير الأول هو الذي يدعو مجلس الوزراء للانعقاد، ويقرر جدول أعماله.
- إن الوزير الأول هو الذي يحدد لجان مجلس الوزراء (عددها وتكوينها وطبيعة عملها) .
- يجري اختيار أعضاء مجلس الوزراء من بين أعضاء مجلس العموم والأشراف الذين يدعمون الحزب أو الأحزاب التي هي في السلطة .
- إن الوزير الأول، ومجلس الوزراء، والحكومة، مسؤولون أمام مجلس العموم مسؤولية جماعية عن تصرفاتهم المتعلقة بالشؤون العامة، ويجب أن يستقيل من منصبه إذا تم حجب الثقة عنه (آخر مرة حصلت في عام ١٩٧٩). وهذا هو **عرف المسؤولية الوزارية السياسية الجماعية**[١].
- إن الوزراء مسؤولون بصورة فردية عن تسيير وزاراتهم، ويجب أن يكونوا على استعداد تام للاستقالة إذا ارتكبوا هم أو أي من الموظفين التابعين لوزاراتهم أي أخطاء جسيمة في الحكم، وبعبارة أخرى، إذا سحب مجلس العموم الثقة من أحد الوزراء، فإن على ذلك الوزير أن يستقيل من منصبه. **وهذا هو عرف المسؤولية الوزارية السياسية الفردية**[٢].

٣) الاتفاقات التي تنظم عمل البرلمان، ومثالها :

- يجب أن تقدَّم الاقتراحات الخاصة بالإجراءات والتدابير المالية في مجلس العموم، ولا يجوز تعديلها من قبل مجلس اللوردات .
- إن الأحزاب السياسية يجب أن تُمَثَّل في اللجان البرلمانية بحسب نسبة تمثيلها في مجلس العموم (يجب أن يعكس تكوين اللجان البرلمانية تمثيل كل حزب في مجلس العموم)
- إن الحكومة هي التي ترتِّب أو تنظِّم جدول أعمال مجلس العموم، بالتشاور مع أحزاب المعارضة، وخاصة المعارضة الرسمية لصاحبة الجلالة Her Majesty's Official Opposition .

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم عرف المسؤولية السياسية الفردية للوزراء وتطبيقاته في المملكة المتحدة، يراجع: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة ....، رسالة دكتوراه، ص٢٥٢ ــ ٢٨٨.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم عرف المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء وتطبيقاته في المملكة المتحدة، يراجع : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة ....، رسالة دكتوراه، ص٢١٥ ــ ٢٥١.

- تخصِّص الحكومة دائماً جزءاً من وقت البرلمان للمعارضة لتقديم اقتراحات حجب الثقة.
- يصوِّت رئيس مجلس العموم لصالح الحكومة عند حصول تعادل في الأصوات .

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

- إن أي تغيير يتعلق بالشكل الملكي للحكم والألقاب أو الخلافة على العرش يتطلب موافقة جميع دول الكومنولث Commonwealth المستقلة التي يترأسها الملك (مثل كندا ونيوزيلندا وأستراليا) .
- يتم تعيين الحاكم العام Governors-General في دول الكومنولث المستقلة من قبل الملك بناء على نصيحة رئيس الوزراء في الدولة المعنية .
- إن الحاكم العام يمثل الملك Monarch ، ولا يمثل الحكومة البريطانية .

الفرع الثاني

الدساتير المدوَّنة

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

وقد ارتبطت حركة تدوين الدساتير بانتشار الأفكار الديمقراطية، وقيام الحركات السياسية ـ التي اقترنت بنداء الحرية وتقرير مبدأ سيادة الشعب ـ الهادفة إلى الحدّ من السلطان المطلق للحكام، فقامت دعوة في الوقت نفسه إلى إصدار **دساتير مكتوبة** تبيِّن نظام الحكم في الدولة، وتحدِّد كيفية تنظيم السلطات العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعض، وبالمحكومين، وتقرّر حقوق الإنسان وحرياته، وتضع الضمانات الأساسية لحمايتها .

ومن الطبيعي إذاً ألا تبدأ حركة التدوين في جميع الدول في وقت واحد؛ فالارتباط وثيق بين حركة التدوين وظهور الوعي الديمقراطي[1].

---

(١) انظر في ذلك: د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص٣٩.

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

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

الفصل الأول
مفهوم الدساتير المدوَّنة

أولاً ـ تعريف الدستور المدوَّن :

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

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

ولا يشترط تدوين نصوص الدستور في وثيقة رسمية واحدة، فقد تصدر وثائق رسمية عدة تكوِّن في مجموعها دستور الدولة[٣]، كما لا يلزم ـ حتى يكون الدستور مدوَّناً ـ أن تكون جميع أحكامه وقواعده منصوص عليها في وثيقة أو وثائق رسمية عدة، إذ لا يوجد

---

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

(٢) انظر : د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٨٥ .

(٣) ومثال ذلك ما حدث في فرنسا في سنة ١٨٧٥، حيث صدرت ثلاث وثائق دستورية (في ٢٤ شباط وفي ٢٥ شباط وفي ١٦ تموز سنة ١٨٧٥)، وتكوَّن من مجموعها دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة (راجع : ص٤٢) .

أي بلد في العالم دستوره مدوَّن بشكل كلي[1]، ولهذا فإن المقصود بالدستور المدوَّن هو الدستور الذي تكون **معظم أو غالبية** قواعده المتعلقة بنظام الحكم في الدولة مدوَّنة في وثيقة رسمية خاصة يطلق عليها "دستور" أو "ميثاق" أو "قانون أساسي" أو "قوانين دستورية" .

ثانياً ـ ظهور وانتشار الدساتير المدوَّنة :

ظلت الأنظمة الدستورية في الدول المختلفة حتى أواخر القرن الثامن عشر تستمد قواعدها من العرف وحده، إلى أن قامت **الثورة الأمريكية** وما عاصرها من حركات فكرية تهدف إلى وضع دساتير مكتوبة، حتى إنه يمكن القول أنَّ أوَّلَ الدساتير المكتوبة هي تلك التي وضعتها لنفسها المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية حينما أعلنت انفصالها واستقلالها عن الامبراطورية البريطانية[2]، وذلك عقب حرب الاستقلال في **سنة ١٧٧٦**، إذ صدرت في تلك السنة دساتير ولايات كل من : **نيوهامبشاير** (٦ كانون الثاني ١٧٧٦) و**ساوث كارولينا** (٢٦ آذار ١٧٧٦)، و**فرجينيا** (٢٨ حزيران ١٧٧٦)، و**نيوجرسي** (٢ تموز ١٧٧٦)، و**ديلاوير** (٢١ أيلول ١٧٧٦)، و**بنسلفانيا** (٢٨ أيلول ١٧٧٦)، و**ميريلاند** (٨ تشرين الثاني ١٧٧٦)، و**نورث كارولينا** (١٨ كانون الأول ١٧٧٦). ثم تبعها في السنة التالية دستورا ولاية **جورجيا** (٥ شباط ١٧٧٧)، وولاية **نيويورك** (٢٠ نيسان ١٧٧٧). وكان على ولاية **ماساتشوستس** أن تنتظر حتى (١٦ حزيران ١٧٨٠) للتصديق على دستورها الجديد[3].

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

---

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

(٢) انظر : *Judson, Harry Pratt; The Essentials of a written constitution (Chicago: The University of Chicago Press. I903).*

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

المستقلة عن التاج البريطاني قد انتهت من وضع دساتير مكتوبة لها تنشئ على أساسها حكوماتها الجديدة[1].

وفي الأول من شهر آذار **سنة ١٧٨١** صدر رسمياً أول دستور للولايات المتحدة الأمريكية، وهو **دستور الاتحاد الكونفدرالي (أو التعاهدي)** الذي أقام رابطة صداقة بين الولايات الأمريكية (وهي ثلاث عشرة ولاية) التي نالت استقلالها في عام ١٧٧٦ عن البلد الأُم "بريطانيا العظمى"، وذلك في سبيل دفاعها المشترك والمحافظة على حرياتها ورخائها، ثم صدر بعد ذلك **الدستور الفيدرالي** (وهو الدستور الصادر في ١٧ أيلول **سنة ١٧٨٧**، والذي دخل حيّز التنفيذ في ٤ آذار عام ١٧٨٩ وما زال نافذاً ومعمول به حتى يومنا هذا ـ وبذلك فهو أقدم دستور مكتوب ـ مع العلم أنه أدخل عليه تعديلات عدة بلغت **٢٧** تعديلاً، كان آخرها التعديل السابع والعشرون الذي تم إقراره في ٧ أيار عام ١٩٩٢)[2].

وقد كان صدور الدساتير الأمريكية المختلفة فاتحةً لحركةِ تقنينٍ دستورية واسعة في دول القارة الأوروبية، فأصدرت **بولندا** في الثالث من أيار عام ١٧٩١ أول دستور مكتوب لها (غير أنه لم يطبَّق بسبب انهيار الدولة بعد غزو روسيا والنمسا لها واحتلال جزء كبير من بولندا)، ثم أصدرت **فرنسا** ـ في أعقاب ثورتها الكبرى ـ أول دستور مكتوب لها في الثالث من أيلول عام ١٧٩١[3] (وتلاه خلال زمن قصير دساتير أخرى في الأعوام : ١٧٩٣، ١٧٩٥، ١٧٩٩، ١٨٠٢، ١٨٠٤)، ثم انتقلت فكرة الدساتير المكتوبة إلى بقية دول القارة الأوروبية، فصدر دستور السويد عام ١٨٠٩، وإسبانيا عام ١٨١٢، والنرويج عام ١٨١٤، وبلجيكا عام ١٨٣١، وإيطاليا عام ١٨٤٨، والدنمارك عام ١٨٤٩، واليونان عام ١٨٦٤، ورومانيا عام ١٨٦٦، وصربيا عام ١٨٦٩، وسويسرا عام ١٨٧٤، وبلغاريا عام ١٨٧٩، وهولندا عام ١٨٨٧ .

---

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

(٢) راجع ما سبق ذكره في ص١١٥، ١١٦ (في الهامش رقم٢).

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

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

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

ومن العوامل التي تدفع الدول الجديدة إلى التعجيل في وضع دستور لها أنَّ هيئة الأمم المتحدة تجعل من قيام دستور في الدولة شرطاً لقبولها عضواً في الهيئة العالمية[1].

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

---

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

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

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

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

الفصل الثاني
مسوِّغات تدوين الدساتير

إن عملية تدوين وكتابة الدساتير كانت ثمرة حركةٍ فكريةٍ واسعةٍ شهدها أواخر القرن الثامن عشر[١] ، إذ آمن المفكرون والفلاسفة في ذاك الوقت بضرورة تدوين القواعد الأساسية الخاصة بنظام الحكم في الدولة ، وارتفع هذا الإيمان إلى مرتبة العقيدة لديهم، وحجتهم في ذلك الآتي[٢]:

أولاً ـ إن القاعدة القانونية المكتوبة تتفوق على القاعدة العرفية من حيث إنها تتمتع بالدقة والوضوح، مما يُلزم الحاكم بالتقيُّد بنصوصها ، بينما يبقى العرف غامضاً مضطرباً ، وينطبق ذلك من باب أولى على الدستور كونه يتضمن أسمى القواعد القانونية وأبعدها أثراً في حياة الدولة والأفراد . وهكذا ، فإن الأخذ بالدساتير المكتوبة يحقّق للدستور السمو والاحترام والاستقرار، نظراً إلى ما تتميز به القواعد المكتوبة من وضوحٍ وتحديدٍ وثبات، مما يجعل الدستور بمنأى عن كل اعتداء ، إذ يُبيّن للأفراد حقوقهم ويحدّد التزاماتهم بصورةٍ واضحةٍ محدَّدةٍ لا تكون مثاراً للخلاف .

---

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

انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١١٣ .

(٢) انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة ... "، مرجع سابق، ص٩٠ ؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ..، مرجع سابق، ص٣٢ ؛ د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧٢ ؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٧١، ١٧٢ .

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

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

ثانياً ـ إن تدوين الدساتير يعدّ بمثابة تجديد للعقد الاجتماعي الذي قامت على أساسه ـ في رأي الكثيرين من مفكري القرن الثامن عشر ـ الجماعة السياسية، إذ كانت نظرية العقد الاجتماعي سائدة بصورة تكاد تكون إجماعية[1]؛ فالعقد (العقد الاجتماعي) يخلق المجتمع، والدستور (العقد السياسي) ينظّمه، وينبغي بالتالي أن تكون أحكامه معروفة لجميع الأفراد ومعلنة بشكل رسمي، ليتعرَّف الأفراد على الامتيازات التي يتخلون عنها لمصلحة الجماعة والحقوق التي احتفظوا بها، تلك الحقوق التي لا شأن للدولة بها، ولا يجوز لها مصادرتها لأنها حقوق طبيعية للأفراد، وخير سبيل إلى ذلك جمعها وتدوينها في وثيقة أو وثائق رسمية.

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

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

---

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

عنها في وثيقة الاتحاد، التي تعدّ دستور الدولة الجديدة، بعد التوقيع والتصديق عليها من جانب الدول الداخلة في عضوية الاتحاد[1].

خامساً ـ إن الأخذ بالدساتير المكتوبة يعد ضرورةً لازمةً أيضاً للدول حديثة النشأة، أو الدول التي تقوم بإعادة بناء مؤسسات الدولة، أو بتغيير نظمها السياسية تغييراً جذرياً في أعقاب حرب عالمية أو ثورات شعبية، إذ تعمل هذه الدول جاهدة على تقنين الأصول الدستورية الجديدة، وترفض بإصرار الاعتماد على المبادئ القديمة الموروثة. وقد شهدت دول شرق ووسط أوروبا ـ خلال تسعينيات القرن الماضي بعد انهيار الشيوعية *Collapse of Communism* ـ عصر وضع الدساتير، كما أدت الثورات ضد الأنظمة الاشتراكية إلى إنشاء هياكل جديدة تبنت القيم الدستورية الليبرالية[2].

سادساً ـ إن الدستور المكتوب يعد أقوى ضماناً للحقوق والحريات الفردية، وأكثر تحديداً وتقييداً لسلطات الحاكم، وأقرب إلى تحقيق الديمقراطية[3].

---

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

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

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

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

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

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

المطلب الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

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

ومناط التمييز بين هذين النوعَيْن من الدساتير ليس مرده الاختلاف في موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما **الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل قواعد وأحكام كل منهما**[٢].

- آلية (طريقة وإجراءات) تعديل القوانين الدستورية (**تماثل**) آلية تعديل القوانين العادية ⇦ **دساتير مرنة**
- آلية (طريقة وإجراءات) تعديل القوانين الدستورية (**تغاير**) آلية تعديل القوانين العادية ⇦ **دساتير جامدة**

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

---

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

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

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

أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « **الدساتير الجامدة** » *Rigid (or Inflexible) Constitutions*[1].

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

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

الفرع الأول
الدساتير المرنة

أولاً ـ مفهوم الدساتير المرنة :

الدساتير المرنة *Les Constitutions souples* هي تلك الدساتير التي تُعدَّل أحكامها بالطريق التشريعي، أي بوساطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وباتباع الإجراءات والشروط والأشكال ذاتها المقررة لتعديل هذه القوانين[2]. بمعنى آخر، فإن تنقيح أو تعديل نصوص وأحكام هذه الدساتير لا يتطلب اتباع إجراءات خاصة مشدَّدة تختلف عن الإجراءات التشريعية العادية *la procédure législative ordinaire* التي تُتَّبع في تعديل أو إلغاء القوانين العادية[3].

وبذلك **تختفي** التفرقة من **الناحية الشكلية** بين النصوص الدستورية والقوانين أو التشريعات العادية (أي لا تبقى هناك سيادة وتفوق للدستور على القانون العادي)، وإن **ظلت** هذه

---

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

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

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

التفرقة **قائمة من الناحية الموضوعية** لاختلاف الموضوعات والمسائل التي يعالجها كل منهما[1]. وينتج عن ذلك أنْ تتمتّع السلطة التشريعية بسلطات وصلاحيات واسعة في ظل هذا النوع من الدساتير، إذ إنها تملك إجراءَ ما تراه ملائماً من تعديل أو إلغاء في القواعد الدستورية التي تتضمنها هذه الدساتير طبقاً للإجراءات والشروط نفسها التي تعدَّل بها القوانين العادية.

ويعد « **الدستور الإنجليزي** » المثال الأقدم والأوضح والأبرز على الدساتير المرنة؛ فمن الأقوال الشائعة في بريطانيا : « **إن البرلمان يستطيع أن يفعل كلّ شيء، ماعدا أن يجعل المرأةَ رجلاً ، والرَّجلَ امرأة** »[2]. وهذا القول القديم ـ المنسوب إلى السويسري "**جان لويس دي لولم**" *Jean-Louis de Lolme* (١٧٤٠ـ ١٨٠٦) الذي انتقد فيه سلطات البرلمان البريطاني ـ هو في حقيقة الأمر تأكيدٌ لأحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري البريطاني، ألا وهو مبدأ « **سيادة البرلمان** » *The Sovereignty of Parliament* في مجال التشريع.

وطبقاً للفقيه الإنجليزي الشهير " ألبرت دايسي "، فإنَّ مبدأ سيادة البرلمان يعني أموراً ثلاثة هي الآتية[3]:

---

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

راجع في التفاصيل ما سيأتي شرحه لاحقاً، ص١٦٧ .

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

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

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

راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، ص٣٤٧ وما بعدها.

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

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

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

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

وهكذا، فإن للسيادة التي يتمتع بها البرلمان البريطاني في مجال التشريع، وجهين : أحدهما إيجابي والآخر سلبي. أمَّا **الوجه الإيجابي**، فإنَّ فحواه أنَّ البرلمان يملك سلطة وضع أو إلغاء ما يشاء من التشريعات أياً كان نوعها[٢]. وبالنسبة إلى **الوجه السلبي**، فإنه يعني عدم وجود هيئة أخرى تنازع البرلمان في مجال اختصاصه التشريعي .

---

(١) ويلاحظ هنا أن **الرقابة على دستورية القوانين** لا وجود لها في بريطانيا، لأنها لا تثار إلا في الدول ذات الدساتير الجامدة، وذلك لأن مرونة الدستور تعني أن يكون في وسع السلطة التشريعية تعديل أحكامه وقواعده عن طريق الإجراءات نفسها التي تتبعها بشأن تعديل القوانين العادية، فلا يستطيع القضاء أو أي جهة أخرى الامتناع عن تطبيق القانون بحجة مخالفته للدستور، لأن نصوص الوثيقة الدستورية تعد في مرتبة مساوية للنصوص التشريعية العادية، ولذا يعد التشريع العادي فيما خالف فيه الدستور أنه قد عدَّله، على أساس أن **القانون اللاحق ينسخ (يلغي) القانون السابق** *The principle Lex posterior derogat priori*.
انظر : *Kelsen, Hans; General theory of law and state, with a new introduction by A. Javier Trevifto (first published in 1949, translated reprint by Transaction Publishers, New Jersey, 2006), pp.262, 263.*

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

وتأكدت سيادة البرلمان في مجال التشريع بتفجير "**الثورة المجيدة**" عام ١٦٨٨ في وجه الملك جيمس الثاني المعروف بتمسكه بنظرية الحق الإلهي، وهو الذي دأب على وضع القوانين الجائرة، وتعطيل العمل بالقوانين القائمة، فكانت هذه الأسباب وأشباهها إيذاناً باندلاع لهيب الثورة المذكورة التي توج بها الشعب الإنجليزي كفاحه ضد السلطان المطلق للملوك. وكان من ثمار هذه الثورة وضع قانون الحقوق *Bill of Rights* الذي أقره مجلسا البرلمان، وصدق عليه الملك الجديد - وليم أورانج *William of Orange* - في سنة ١٦٨٩، إذ تقرر بموجبه لأول مرة أن الملك حينما يمارس سلطته في وضع القوانين، فإنه يكون مفوضاً بذلك من البرلمان، كما تقرر أيضاً أن ليس للملك سلطة تعطيل أو وقف تنفيذ القوانين أو الإعفاء من تطبيقها، كما ضعفت أيضاً سلطة الملك الخاصة في إصدار اللوائح (وهي التي يطلق عليها الإنجليز الأوامر *Orders* أو الإعلانات *Proclamations*)، ومع أنها لم تلغَ نهائياً، إلا أن خطرها زال، لأن أمرها انحصر في تذكير أبناء الوطن باحترام القوانين من دون أن تضيف عليها أو تحذف منها شيئاً[1].

وحاصل القول أن البرلمان الإنجليزي يستطيع أن يعدِّل في القواعد الدستورية المختلفة بالأسلوب نفسه الذي يؤدي به وظيفته التشريعية العادية، سواء أكانت تلك القواعد مدوَّنة في وثائق مكتوبة أم مستَمَدّة من العرف، وقد عبَّر عن ذلك الكاتب الإنجليزي **السِّير موريس إموس** *Sir Amos* في مؤلَّفه عن الدستور الإنجليزي بقوله : « إن البرلمان الإنجليزي

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

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

انظر : د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة (مكتبة النهضة المصرية، طبعة ١٩٦٠)، ص٤٤ (مع الهامش).

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

يستطيع بين يومٍ وليلة أن يلغي الميثاق الأعظم "الماجنا كارتا "*Magna Carta* ووثيقة إعلان الحقوق *Bill of Rights*، بل إنه يستطيع أن يلغي نفسه، وأن يقرر إسناد شؤون الحكم إلى الاتحاد العام لنقابات العمال أو إلى عصبة الأمم، وذلك باتباع ذات الإجراءات والقواعد التي يسير عليها عند تعديل قانون تشكيل المجلس البلدي لمدينة لندن »[1].

ثانياً ـ علاقة الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة وغير المدونة :

ربط البعض بين الدساتير الجامدة والمدونة، وكذلك بين الدساتير المرنة وغير المدونة؛ لوجود تلازم دائم بين التدوين والجمود، وكذلك بين عدم التدوين والمرونة. وهكذا يكون كل دستور مدون جامداً، وكل دستور غير مدون مرناً، لكون التدوين يكسب الدستور صفة الجمود، وعدم التدوين يضفي المرونة على أحكام الدستور[2].

إلا أنه لا يمكن تسويغ مثل هذا القول، **فالدستور المدوَّن قد يكون جامداً** (كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧)، **وقد يكون مرناً** (كالدستور أو الميثاق الفرنسي لعام ١٨١٤، ولعام ١٨٣٠، والدستور الروسي لعام ١٩١٨، ودستور إيرلندا الحرة لعام ١٩٢٢، والدستور الصيني لعام ١٩٧٥، غير أن المثال الأبرز الذي يستشهد به الفقه عادة هو الدستور الإيطالي لعام ١٨٤٨، فعلى الرغم من أن إيطاليا في عهد الحكم الملكي كانت تملك دستوراً مكتوباً، إلا أن هذا الدستور لم ينظّم الأسلوب الواجب اتباعه في تعديله، وقد جرى العرف على اتباع الإجراءات العادية لسن التشريع عند التعديل. وقد استغل موسيليني *Mussolini* في السنوات المبكرة من حكمه الديكتاتوري مرونة الدستور الإيطالي، وانتهك أحكامه روحاً ونصاً، وقام بإدخال تعديلات كثيرة على النظام الدستوري الإيطالي من دون أن يلغي دستور سنة ١٨٤٨، حتى إن إلغاء مجلس النواب الإيطالي وإنشاء مجلس النقابات والاتحادات في سنة ١٩٣٨ قد تم بواسطة قوانين عادية[3])، **وإن كانت صفة الجمود هي الغالبة على الدساتير المدونة** .

---

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

(٢) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٩٣، ٩٤.

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

كما أن الدساتير غير المدونة (العرفية) قد تكون مرنة (كالدستور البريطاني، إذ يمكن تعديله بالكامل من قبل البرلمان بواسطة قانون عادي)[1]، **وهذا هو الغالب، وقد تكون جامدة** (والمثال البارز الذي يضربه الفقه عادةً هو **القوانين الأساسية** *Les lois fondamentales* للمَلَكية الفرنسية القديمة التي كانت مطبقة قبل الثورة[2]، فعلى الرغم من الطبيعة العرفية لهذه القوانين، فإنها كانت جامدة، ولم يكن يكفي لتعديلها موافقة السلطة التشريعية المتمثلة في شخص الملك الذي كان ينفرد وحده بوضع القوانين، وإنما كان يشترط فضلاً عن ذلك موافقة الهيئات المختلفة لطبقات الشعب والتي كانت تسمى مجلس طبقات الأمة *Les États généraux*[3])، **وإن كان هذا نادر الحدوث.**

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

ثالثاً. تقدير الدساتير المرنة :

إن **الدساتير المرنة لها مزية في غاية الأهمية، ألا وهي سهولة تعديلها** لتساير روح العصر، وتواكب ما قد يحصل في المجتمع من تطورات، سياسية واقتصادية واجتماعية ...، وهو ما قد يجنِّب البلاد الأزمات والثورات التي تحدث من جراء صعوبة تعديل أحكام ونصوص الدستور القائم . غير أن سهولة التعديل التي تتمتع بها الدساتير

---

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

(٢) انظر في ذلك : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٣١؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص٨٤ .

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

انظر: د. موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري (القاهرة، مكتبة الآداب، طبعة ١٩٥٩)، ص٢٠ وما بعدها؛ أ. عبد الرحمن الرافعي، الجمعيات الوطنية ....، مرجع سابق، ص٢ـــ١٥ .

المرنة ليس معناها على الإطلاق زعزعة ثبات واستقرار هذه الدساتير، طالما أنها تتلاءم مع ظروف البيئة السياسية والاجتماعية المحيطة.

ولكن يخشى أن تؤدي سهولة التعديل إلى إضعاف قدسية الدستور والمكانة الخاصة التي ترتبط بأحكامه لدى الهيئات العامة الحاكمة والأفراد على السواء. كما يخشى أيضاً أن تُغري هذه السهولة في التعديل السلطة التشريعية بإجراء تعديلات لا ضرورة لها، ولا تقتضيها التطورات السياسية والاجتماعية، أو بإحداث تعديلات ذات أغراض شخصية للحُكَّام، أو يكون الدافع إليها بواعث حزبية وأهواء ونزوات سياسية، مما يؤدي إلى العبث بقدسية الدستور وزعزعة الثقة بثباته واستقراره[1].

الفرع الثاني

الدساتير الجامدة

أولاً ـ مفهوم الدساتير الجامدة[2] :

الدساتير الجامدة *Les Constitutions Rigides* هي تلك الدساتير التي تتمتع بشيء من الثبات والاستقرار نتيجة الإجراءات الخاصة التي يجب التقيّد بها عند الإقدام على تعديل أحكامها. ويمكن القول ببساطة إن **الدستور يعدّ جامداً إذا كانت إجراءات تعديله تغاير إجراءات تعديل القوانين العادية**. وتكون هذه المغايرة من الناحية العملية باشتراط إجراءات

---

(١) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٧٥ ؛ د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧٥ .

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

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

خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية[1].

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

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

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

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

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

وأياً كانت طبيعة الشروط والإجراءات اللازمة لإجراء التعديل، فإنه يكفي أن تختلف هذه الشروط أو تلك الإجراءات عن الشروط والإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية ـ ولو اختلافاً يسيراً ـ حتى يتصف الدستور بصفة الجمود[2].

---

(١) انظر : *Ardant; Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit., p.80.*
- *Bryce, James; Constitutions, op.cit., pp.7, 8.*
- *Strong; Modern Political Constitutions, op.cit., p.67.*
- *Duverger; Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit., p.222.*

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

ثانياً ـ نطاق الجمود :

متى اتصف الدستور بصفة الجمود، فإن هذه الصفة تسري على جميع النصوص الواردة في وثيقة الدستور بصرف النظر عن طبيعتها أو موضوعها، وبالتالي فإنه لا يجوز تعديل أي نص من النصوص الواردة بين دفَّتَيْ الوثيقة الدستورية ـ سواء كان هذا النص من طبيعة دستورية لتعلقه بنظام الحكم في الدولة أو بتنظيم السلطات العامة فيها (وهو ما يوصف عادة بأنه نص دستوري شكلاً وموضوعاً)، أم كان من طبيعة غير دستورية (وهو ما يوصف عادة بأنه نص دستوري شكلاً لا موضوعاً) ـ إلا بواسطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك، وضمن الشروط والإجراءات والأصول الواجبة اتباعها لتعديل الدستور؛ **ولكن صفة الجمود هذه لا تمتد إلى القواعد التي تتضمنها القوانين العادية حتى ولو كانت تعد دستورية من حيث طبيعتها أو في جوهرها** (وتوصف هذه القواعد عادةً بأنها قواعد دستورية موضوعاً لا شكلاً)، فمثل هذه القواعد يتم تعديلها عادة بقوانين أخرى مماثلة تصدر من قبل السلطة المختصة بالتشريع وفقاً للإجراءات ذاتها التي يتم بها وضع أو تعديل القوانين العادية[1].

ثالثاً ـ الهدف من الجمود في الدساتير :

إن قيام المشرع الدستوري بفرض إجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية أمر ناتج عن **عدم الثقة في المجلس التشريعي**، الذي قد يسعى لاتخاذ قرارات متسرعة، مستوحاة من الظروف، أو تمريرها بأغلبية عابرة[2].

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

---

(١) راجع ما سبق ذكره في ص٢٠ (في الهامش) .

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

رابعاً ـ النتائج المترتبة على جمود الدساتير :

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

الطائفة **الأولى** (القوانين **الدستورية**)، تعدَّل أو تُلغى وفقاً لإجراءات خاصة مشددة تحددها عادة الوثيقة الدستورية، أما الطائفة **الثانية** (القوانين **العادية**)، فتعدَّل أو تُلغى وفقاً للإجراءات البرلمانية المتعارف عليها، وقد نتج عن ذلك أنْ تحقَّقَ للطائفة الأولى دون الثانية صفة السمو الشكلي، إذ أضحت القواعد الدستورية تتوسد المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة برمته، فهي تسمو على كل ما عداها من قوانين عادية .

خامساً ـ أمثلة لبعض الدساتير الجامدة :

❋ **الدستور الفيدرالي الأمريكي لعام** ١٧٨٧، إذ تنص **المادة الخامسة** منه على أن : « للكونغرس أن يقترح إدخال تعديلات على هذا الدستور، إذا رأى **ثلثا** الأعضاء في كل من المجلسين ضرورة لذلك، وله أن يدعو، بناء على طلب المجالس التشريعية في **ثلثي** مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر، لاقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما **تصادق** عليها **المجالس التشريعية لثلاثة أرباع** مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في **ثلاثة أرباع** الولايات وفق ما يقترحه الكونجرس بالنسبة لأي من هاتين الطريقتين »[1].

❋ **الدستور المصري لعام** ٢٠١٤ (المعدل سنة ٢٠١٩)، إذ تنص **المادة/٢٢٦/** منه على أن : « لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض

---

[1] وقد جرى نص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي :

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

الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات » .

سادساً ـ أنواع جمود الدساتير :

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

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

١) الجمود المطلق الكلي الدائم للدستور :

يقصد به حظر تعديل **جميع** الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور في أي وقت من الأوقات مهما كانت الظروف، أي **حظر** بشكل **دائم وإلى الأبد**. ومثل هذا النوع من الجمود **نادر** الوجود في الدساتير الحديثة. ويجمع الفقه الدستوري على **بطلان** أي نص يتعلق بمثل هذا النوع من الحظر، وتجريده من كل قيمة قانونية . ويستند الفقه الدستوري في رفضه لهذا النوع من الجمود إلى سندين مهمين؛ أحدهما سياسي والآخر قانوني[1].

فمن الناحية السياسية، يتنافى الجمود المطلق الكلي للدستور مع **سنة التطور**، لأن دستور أي دولة يحتوي على الأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تقوم عليها الدولة عند صدوره، ولكون هذه الأوضاع تتطور بمرور الزمن، فإنه يلزم أن يسايرها الدستور في هذا التطور، فلا يعقل أن تتجمد نصوصه من دون أي تعديل بصفة أبدية . كما أن الدستور لا بد من أن يقبل التعديل بحكم طبيعته، لأنه عبارة عن قانون،

---

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

والقانون بطبيعته يقبل التعديل، وإن لم يحدث التعديل بالطريق القانوني فسيؤدي ذلك إلى الالتجاء إلى الطرق غير القانونية كالثورة والانقلاب[1].

ومن الناحية القانونية، فإن فكرة الجمود المطلق الكلي للدستور تتعارض مع **مبدأ سيادة الأمة**، لأن هذا الجمود إنما يعني أن الأمة قد تنازلت عن سلطتها التأسيسية بصفة أبدية، وحرمت نفسها من ممارسة سيادتها في مجال تعديل الدستور كلياً أو جزئياً[2].

ولهذا عندما تبنت الجمعية التأسيسية الوطنية في فرنسا دستور ٣ أيلول عام ١٧٩١ نصت المادة الأولى من هذا الدستور على أن : « **للأمة الحق الذي لا يتقادم ولا يسقط بمرور الزمن في أن تُغيِّر دستورها** »[3].

كما نصت المادة/٢٨/ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي توَّج مواد الدستور الفرنسي الصادر في ٢٤ حزيران سنة ١٧٩٣ على أن : « **للشعب دائماً الحق في أن يعيد النظر وأن يعدّل وأن يغيّر دستوره ، وأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يُخضع الأجيال القادمة لقوانينه** »[4].

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

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

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

---

(١) انظر : د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، (مطبعة الجامعة السورية، الطبعة الثانية ١٩٥٧)، ص٢٥٥.
Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.288.

(٢) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص٨٦ .

(٣) فيما يأتي نص المادة الأولى من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ باللغة الفرنسية :
« La Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution » .

(٤) فيما يأتي نص المادة ٢٨ من إعلان الحقوق الذي تصدر دستور عام ١٧٩٣ باللغة الفرنسية :
« Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ».

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

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

❋ ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة /١٧٤/ من **الدستور الكويتي الحالي لسنة ١٩٦٢** من أنه: « لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي **خمس سنوات** على العمل به » .

ولا بد لنا من الإشارة إلى أن النصَّ على مُدَدٍ طويلة لا يستقيم من الناحية القانونية، لأنه يعني منع الأمة طوال هذه المدة من ممارسة سلطتها التأسيسية، والأصل أن يتم التعديل متى شعر الرأي العام بضرورته وخلال مدة معقولة تكفل إعمال الرأي والتفكير[1] .

٣) الجمود الجزئي الدائم للدستور (حظر التعديل الموضوعي المؤبَّد) :

يقصد بهذا النوع من الجمود، حظر تعديل **بعض** الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور في أي وقت من الأوقات أي **بشكل دائم أو مؤبد**، وذلك بهدف حماية الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي الذي يقيمه الدستور، أو حماية بعض نواحي ذلك النظام، والرغبة في بقاء هذه الدعائم من دون تعديل أو تبديل .

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

❋ ما ورد في الفقرة الخامسة والأخيرة من المادة /٨٩/ من **الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة** لعام ١٩٥٨ من أن : « الشكل الجمهوري للحكومة (للدولة) لا يمكن أن يكون محلاً لأيّ اقتراحٍ بالتعديل ».

❋ ما ورد في المادة /١٣٩/ من **الدستور الحالي للجمهورية الإيطالية لعام ١٩٤٧** (الذي بدأ سريانه بدءاً من الأول من يناير/كانون الثاني ١٩٤٨) من أن : « الشكل الجمهوري للدولة لا يمكن أن يكون محلاً للتعديل الدستوري ».

---

[1] انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٤٩؛
د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص٢٥٥.
Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.290, 291.

❋ ما ورد في المادة/١٤٥/ من **دستور دولة قطر الدائم لسنة ٢٠٠٥** من أن : « الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها » .

❋ ما ورد في المادة /١٧٥/ من **الدستور الكويتي الحالي لسنة ١٩٦٢** من أن : « الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها » .

❋ ما ورد في الفصل/ ١٧٥/ من **دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١** من أنه : « لا يمكن أن تتناول المراجعة الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي للدولة، وبالاختيار الديمقراطي للأمة، وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور » .

❋ ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة/ ٢٢٦/ من **دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤** من أنه : « وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات » .

❋ ما ورد في الفصل/ ١/ من **دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤** من أن : « تونس دولة حرّة، مستقلّة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها. لا يجوز تعديل هذا الفصل » .

٤) الجمود الجزئي المؤقت للدستور (حظر التعديل الموضوعي المؤقَّت) :

ويقصد به حظر تعديل **بعض** الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور **بشكل مؤقت**، أي لمدة معينة .

ومن الأمثلة على هذا النوع من الحظر، نذكر على سبيل المثال :

❋ ما ورد في المادة /١٢٦/ فقرة ٢ من **الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢** من أنه : « لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته ».

❋ ما ورد في المادة /١٧٦/ من **الدستور الكويتي الحالي لسنة ١٩٦٢** من أن : « صلاحيات الأمير المبينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه » .

❋ ما ورد في البند الأخير من المادة /١٢٠/ من **دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢** من أن : « صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه ».

٥) حظر تعديل الدستور في أثناء تعرض الدولة لظروف معينة (حظر التعديل الظرفي) :

يقصد به حظر إجراء أي تعديل في الأحكام أو المبادئ التي نص عليها الدستور في الأوقات التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية من شأنها تهديد النظام السياسي الذي تقوم عليه، وكذلك بهدف حماية استقلالها والحفاظ على وحدة وسلامة أراضيها، أو عندما تعاني أوضاعاً غير مستقرة، كما في حالة وقوع تمرد أو عصيان في بعض أجزاء الدولة، أو وقوع جزء من الدولة أو كلها تحت سيطرة الاحتلال الأجنبي.

وعلة هذا الحظر ترجع إلى أن إرادة الشعب تكون مكبلة ومثقلة بهذه الظروف، وحريته في مباشرة **سيادته** تكون **مقيدة**؛ فإذا ما سمح بإجراء أي تعديل في نصوص الدستور، فقد يأتي ذلك التعديل بنتائج مخالفة لإرادة الشعب الحقيقية، ومناهضة لمصالح الدولة العليا[١]. وهذا ما حدث في فرنسا في ظل دستور **الجمهورية الرابعة** لسنة ١٩٤٦، إذ نصت المادة /٩٤/ منه على أنه : « لا يجوز اتخاذ أي إجراء لتعديل الدستور أو السير فيه أثناء احتلال كل أو بعض أراضي فرنسا من قبل قوات أجنبية »[٢]. والهدف من هذا النص هو منع تكرار ما جرى في عام ١٩٤٠ في عهد المارشال بيتّان، عندما قررت حكومة فيشي تعديل الدستور في ظل الاحتلال الألماني لفرنسا، وقد حدا ذلك بالمشرع الدستوري الفرنسي عند وضع دستور **الجمهورية الخامسة** الحالي لعام ١٩٥٨، إلى أن يتمسك بهذه القاعدة، مقرراً حظر أي تعديل في الدستور إذا ترتب على ذلك المساس بسلامة إقليم الدولة[٣]، أو في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية[٤].

---

(١) انظر : د. أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية القانون بجامعة بغداد سنة ١٩٩٤، ص١٠٧ .

(٢) فيما يأتي نص المادة /٩٤/ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ باللغة الفرنسية :

« Au cas d'occupation de tout ou partie du territoire métropolitain par des forces étrangères, aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie ».

(٣) وفيما يأتي نص الفقرة الرابعة من المادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ باللغة الفرنسية :

«Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire».

(٤) فيما يأتي نص الفقرة الأخيرة من المادة /٧/ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ باللغة الفرنسية :

«Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur».

كما نصت المادة /١٦٩/ من **دستور إسبانيا** الحالي لعام ١٩٧٨ على أنه : « لا يمكن الشروع في تعديل الدستور في وقت الحرب أو خلال الإعلان عن إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة ١١٦ [وهي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار (الأحكام العرفية)] » .

ونصت الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة /١٥٢/ من **الدستور الروماني لعام ١٩٩١** على أنه : « لا يمكن تعديل الدستور خلال فرض الأحكام العرفية، أو إعلان حالة الطوارئ، أو في زمن الحرب » .

سابعاً ـ المفاضلة ما بين الدساتير المرنة والجامدة :

يميل الفقه في غالبيته إلى تفضيل الدساتير الجامدة على الدساتير المرنة، وذلك لأن صفة الجمود من شأنها أن تعمل على إضفاء مزية الثبات والاستقرار للدساتير، فلقد أدت سهولة التعديل التي تمتاز بها الدساتير المرنة إلى وقوعها تحت رحمة الأغلبية الحزبية داخل البرلمان أو تأثير الأهواء السياسية والمنازعات الحزبية . الأمر الذي أدى ـ كما ذكرنا سابقاً ـ إلى إضعاف قدسية هذه الدساتير لدى كل من الحكام والمحكومين على السواء، وزعزعة الثقة بثباتها واستقرارها، لذلك كان من الأفضل إحاطة الدستور بجملة من الضمانات الشكلية المتعلقة بإجراءات تعديله وإلغائه وبالسلطة المختصة بهذا التعديل أو الإلغاء، مما يحصّنه في مواجهة السلطة التشريعية ويؤكّد سموَّه في مواجهة القوانين العادية. وفضلاً عن ذلك، فإن فكرة الجمود تتلاءم مع طبيعة الدساتير ذاتها بوصفها أسمى مكانةً وأعلى مرتبةً من القوانين العادية، مما يستوجب المغايرة بين إجراءات تعديل الدساتير وإجراءات تعديل القوانين العادية، وهذا لا يكون إلا من خلال اشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدةً وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية .

بناءً على ما تقدم، فقد مالت أغلب دول العالم اليوم نحو الأخذ بفكرة الدساتير الجامدة، نظراً إلى ما تتمتع به هذه الدساتير من ثباتٍ واستقرار[1]، ولما تتمتع به أيضاً من مزيَّتَيْ السمو الشكلي والسمو الموضوعي معاً، مما يمنحها صفة القداسة والاحترام لدى كل من الهيئات العامة الحاكمة والأفراد على حدّ سواء .

---

[1] وجدير بالذكر أن صفة الثبات والاستقرار التي تتمتع بها الدساتير الجامدة، والتي تنتج عن **صعوبة تعديل** هذه الدساتير، قد تكون سبباً لتخلف هذه الدساتير، وعدم مسايرتها روح العصر وهو ما قد يعرض البلاد لخطر الأزمات والانقلابات والثورات نتيجة صعوبة تعديل نصوص الدستور القائم .

الفصل الثالث

تعديل الدساتير وأساليب نهايتها

تمهيد وتقسيم :

تعد القواعد الدستورية الانعكاس الحقيقي للفلسفة السياسية السائدة في الدولة، لذلك فإن هذه القواعد تتسم بقابليتها للتغير من دولة إلى أخرى، بل وفي الدولة الواحدة نفسها فإنها تختلف من زمن إلى آخر تبعاً للفلسفة السائدة فيها.

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

ولهذا، فإن الدستور ـ وهو القانون الأسمى في الدولة ـ يجب أن يكون ذا طبيعة متجددة في جميع أحكامه كأي قانون آخر، بحيث يكون قابلاً للتعديل حتى يستطيع أن يساير مقتضيات تطور المجتمع.

غير أنه قد يحدث أن تتطور الأفكار السياسية في الجماعة تطوراً كبيراً، بحيث تبعد المسافة التي تفصل بينها وبين ما تتضمنه القواعد الدستورية، وفي هذه الحالة لا يكفي تعديل بعض النصوص الدستورية لتحقيق التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي، بل يجب وضع حد لحياة الدستور القديم، وذلك بإلغائه ووضع دستور جديد .

وبناء عليه، سنقسِّم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسين، وفق الآتي :

المبحث الأول : تعديل الدساتير

المبحث الثاني : أساليب نهاية الدساتير

المبحث الأول
تعديل الدساتير

من المعلوم أن القواعد التي يتضمنها الدستور هي قواعد يتوافر فيها كل عناصر القاعدة القانونية[1]، وإذا كانت القاعدة القانونية العادية تقبل التعديل والإلغاء، فإن القاعدة الدستورية تقبل ذلك من باب أولى، لأنها تقوم بوضع القواعد الأساسية المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة وفقاً لظروفها وأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية السائدة في وقت صدورها[2].

ومما لا شك فيه أن هذه الظروف أو تلك الأوضاع تتطور وتتبدل من وقتٍ إلى آخر، مما يستتبع عدم تجميد القواعد أو النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفةٍ دائمةٍ حتى تتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع[3].

وهكذا، فإن تعديل القواعد الدستورية يعدّ وسيلةً من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي.

---

(١) ذهبت غالبية فقهاء القانون العام ــ بحقّ ــ إلى أنَّ القاعدة الدستورية قاعدة قانونية يتوافر فيها كلّ عناصر القاعدة القانونية، فهي أولاً **قاعدة عامة ومجردة**، وليس هناك أدنى شك في عمومية وتجريد النصوص الدستورية، فالقواعد الدستورية في مجملها لا تتعلق بأشخاص بذواتهم أو وقائع بعينها، ومن المعروف أن القاعدة لا تفقد العمومية وإن تحدَّدت دائرة تطبيقها واقعياً في شخصٍ واحدٍ كرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، طالما أنَّ النص تناول الشخص بأوصافه لا بذاته، فالنصوص الخاصة برئيس الوزراء مثلاً يخضع لها من يشغل المنصب حالياً ومن يحتله مستقبلاً. كما أن القاعدة الدستورية، فضلاً عن ذلك، تتسم بأنها **قاعدة اجتماعية**، إذ تنظم ــ في جزء منها ــ علاقة الفرد بالدولة الخاضع لها. وأخيراً، فإن القاعدة الدستورية **قاعدة ملزمة**، إذ يتوافر فيها عنصر الجزاء، ويترتب على مخالفة قواعد القانون الدستوري عدد من الجزاءات، وهذه الأخيرة ــ أي الجزاءات ــ تأخذ صوراً وأشكالاً متعددة: منها ما هو منظَّم بمعنى أن الدولة كسلطة عامة تختص بتوقيعه، ومنها ما هو مُرْسَل أو غير منظَّم.

انظر في التفاصيل : د. حسن البحري، القانون الدستوري "النظرية العامة" (دمشق، الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩)، ، ص٢٧ ــ ٣٤ .

(٢) انظر : د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص٢٥٣.

(٣) انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.288.*

غير أنَّ طريقة أو كيفية تعديل القواعد الدستورية ليست واحدة في كل الدساتير، إذ يجب أن نميز في هذا المجال بين نوعين من الدساتير : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة، وقد ذكرنا سابقاً[1] أن مناط التمييز بين هذين النوعَيْن من الدساتير ليس مردّه الاختلاف في موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل كل منهما .

فالدساتير الجامدة تحوطها جملة ضماناتٍ شكليةٍ تتعلق بإجراءات تعديلها وإلغائها وبالسلطة المختصة بهذا التعديل أو الإلغاء، مما يحصّنها في مواجهة السلطة التشريعية (فلا يكون من حق هذه الأخيرة الاعتداء عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكّد سموَّها في مواجهة القوانين العادية (فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالِف القواعد أو الأحكام الواردة في وثيقة الدستور لكونها تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة)، وهو ما لا يتحقق **للدساتير المرنة** إذ يمكن تعديل أحكامها وقواعدها بالطريق التشريعي، أي بوساطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وباتباع الإجراءات والشروط والأشكال نفسها المقررة لتعديل هذه القوانين . وبالتالي لا يوجد فرق من الناحية القانونية بينها (أي الدساتير المرنة) وبين القوانين العادية في هذا الصدد .

وأمام ذلك، فإن بحثنا في تعديل القواعد الدستورية سيقتصر على تعديل **الدساتير الجامدة فقط**، ما دامت هي وحدها التي تتطلب لإمكان التعديل توافر إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية .

ولدراسة تعديل الدساتير الجامدة يتعين علينا أن نبيِّن ماهية التعديل الدستوري من ناحية، و إجراءات أو مراحل التعديل من ناحية أخرى .

بناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث ماهية التعديل الدستوري وإجراءات تعديل الدساتير من خلال مطلبين رئيسين وفق الآتي :

المطلب الأول : ماهية التعديل الدستوري

المطلب الثاني : إجراءات تعديل الدساتير

---

[1] راجع ما سبق ذكره في ص ١٠٢ .

المطلب الأول

ماهية التعديل الدستوري

يُجمع الفقه الدستوري على أن تعديل (أو تنقيح أو مراجعة) الدستور يعد ضرورة قانونية وسياسية معاً، وحق الأمة في تعديل دستورها حق ثابت لا يمكن النزول عنه، والدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقدَّماً بالسقوط عن طريق العنف بالثورة أو الانقلاب.

وللحديث عن ماهية التعديل الدستوري يجب علينا أن نبين تعريف التعديل لغة واصطلاحاً، ثم بيان الجهة المختصة بتعديل الدستور، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي:

الفرع الأول

تعريف التعديل الدستوري

أولاً ـ التعديل لغة: ورد في معاجم اللغة العربية أن « **تَعديل** »: اسم، الجمع: تعديلات، مصدر عَدَّلَ، يقال: عدَّلَ يُعَدِّلُ تعديلاً، فهو مُعدِّلٌ، والمفعول مُعدَّلٌ. عَدَّلَ الحُكمَ أو الطَّلَبَ: غيَّره بما هو أوْلَى عنده. عَدَّلَ فِي النَّصِّ: غَيَّرَ فِيهِ، أَدْخَلَ عَلَيْهِ تَعْدِيلاً أَوْ إِضَافَةً (هُمْ يُعَدِّلُونَ الْقَانُونَ مَرَّةً فِي كُلِّ سَنَةٍ). ويقال أيضاً: لَمْ يُوَافِقْ عَلَى تَعْدِيلِ مَوْضُوعِهِ: إِدْخَالُ تَغْيِيرَاتٍ عَلَيْهِ من دُونَ الْمَسِّ بِأَفْكَارِهِ العَامَّةِ. وقَرَّرَتِ الوِزَارَةُ تَعْدِيلَ البَرَامِجِ: إِدْخَالَ إِصْلاَحَاتٍ عَلَيْهَا. وأُعْلِنَ عَنْ تَعْدِيلٍ وِزَارِيٍّ في الحُكُومَةِ: تَغْيِيرِ وَتَبْدِيلِ بعض أعضائها من دون استقالتها أو إعادة تأليفها.

وهكذا، فإن التعديل هو: إضافة أو حذف أو تغيير في وثيقة قانونية، ويعني بالإنجليزية والفرنسية: **Amendment**.

ثانياً ـ التعديل اصطلاحاً: ينصرف المعنى الاصطلاحي للتعديل الدستوري إلى تعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكام الدستور أو إضافة أحكام جديدة إليه[1].

---

[1] على سبيل المثال تنص المادة /١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أن: « يقدَّم اقتراح تعديل الدستور إلى رئيس المجلس متضمناً **المواد المقترح حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها**، ويرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك ».

ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع الدستوري في البلاد العربية لم يتفق على تسمية موحَّدة لعملية تعديل الدستور، وتفصيل ذلك على النحو الآتي :

١) بعض الدول أطلقت على عملية تعديل الدستور وصف « **تنقيح الدستور** »، ومثالها: مصر في ظل دستورَيْ ١٩٢٣ و١٩٣٠، وتونس في ظل دستور عام ١٩٥٩، والكويت في ظل دستورها النافذ لعام ١٩٦٢.

٢) بعض الدول الأخرى أطلقت على عملية تعديل الدستور وصف « **مراجعة الدستور** »، ومثالها : المغرب وموريتانيا.

٣) أطلق المشرع الدستوري في معظم دساتير الدول العربية على عملية تعديل الدستور وصف « **تعديل الدستور** »، ومثالها : مصر (في ظل دساتيرها الجمهورية للأعوام : ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١، ٢٠١٤) ، وسورية (في ظل دساتيرها للأعوام : ١٩٥٠، ١٩٥٣، ١٩٦٢، ١٩٦٩، ١٩٧١، ١٩٧٣، ٢٠١٢)، وتونس (في ظل دستورها النافذ لعام ٢٠١٤)، والجزائر، والعراق، والسودان، واليمن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والأردن.

٣) أطلق المشرع اللبناني على عملية تعديل الدستور وصف « **إعادة النظر في الدستور** ».

ويمكن تعريف التعديل الدستوري بأنه : « **إجراء تقوم بموجبه السلطة التأسيسية المنشأة** (السلطة المختصة بتعديل الدستور) **بتعديل أو حذف حكم (مادة) أو أكثر من أحكام (مواد) الوثيقة الدستورية، أو إضافة أحكام (مواد) أخرى جديدة إليها، وذلك وفق الأشكال والإجراءات المبيَّنة في الدستور** ».

الفرع الثاني
الجهة المختصة بتعديل الدستور

ذكرنا سابقاً[1] أن جمود الدساتير يترتب عليه وجود طائفتين من القوانين : قوانين دستورية وقوانين عادية . ولعل أهم ما يميز الطائفة الأولى (القوانين الدستورية) عن الثانية هو أنها أسمى مكانة وأكثر ثباتاً واستقراراً، فقد رأينا سابقاً أن الهدف من جمود الدساتير وما يترتب عليه من فرض إجراءات خاصة مشددة عند الإقدام على تعديلها، هو **تحقيق**

---

(١) راجع ما سبق ذكره في ص١١٢ .

الثبات والاستقرار لقواعد الدستور، مما يحصّنها في مواجهة المشرع العادي (فلا يملك المساس بها أو التطاول عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، ويؤكّد سموَّها في مواجهة القوانين العادية . **غير أن الثبات المقصود به هنا، ليس الثبات المطلق الذي يؤدي إلى الجمود المطلق الكلي للدستور**، لأن هذا الأخير يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ويجافي سنة التطور[1]، ولهذا كان لا بد من قبول فكرة عدم تجميد النصوص الدستورية تجميداً أبدياً، وإمكان تعديلها بصفة دائمة حتى تتلاءم مع التغيرات التي تطرأ على المجتمع.

ولكن ما السبيل إلى ذلك ما دام المشرع العادي لا يستطيع تعديل القوانين الدستورية ؟

اختلف فقهاء القرن الثامن عشر حول تحديد الجهة صاحبة الاختصاص بتعديل نصوص وقواعد الدستور، ولم يتفقوا على طريقة معينة يجب اتباعها في هذا الشأن، وذهبوا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات متباينة، يمكن حصرها في الآتي[2]:

الاتجاه الأول ـ إعطاء سلطة تعديل الدستور للشعب بأكمله :

نادى بهذا الاتجاه الفقيه السويسري " **إيمريش دي فاتيل**" *Emmerich de Vattel*، وعبَّر عن رأيه بذلك في أطروحته « **قانون الأمم أو مبادئ القانون الطبيعي** » عام ١٧٥٨ التي طبَّق فيها نظرية القانون الطبيعي على العلاقات الدولية، فقد رأى "فاتيل" أنه **يجب لإمكان تعديل الدستور موافقة جميع أفراد الأمة** (أو **الشعب**) **على هذا التعديل**[3] .

ويستند هذا الرأي إلى أن الدستور المكتوب ما هو إلا تعبير عن فكرة أو نظرية « **العقد الاجتماعي** » *la théorie du contrat social* الذي أنشأ الجماعة السياسية وأسَّس

---

(١) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français et comparé, op.cit., p.568.* ويراجع أيضاً ما سبق ذكره في ص١١٣، ١١٤ .

(٢) راجع في ذلك : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة ١٩٤٩)، ص٢٢٤ وما بعدها؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد؛ سيادة الدستور وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٩)، ص٦٧ وما بعدها؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٦٧ وما بعدها .

- Esmein; Eléments de droit constitutionnel français..., op.cit., pp.568, 569.
- Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.288 et seq.

(٣) انظر : *Vattel, Emer de; The law of nations, or, Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns, edited and with an introduction by Béla Kapossy and Richard Whatmore; translated by Thomas Nugent (Indiana: Liberty Fund, Inc 2008), Book I, Charter III, §33., pp.94, 95.*

السلطة العامة فيها، ومن ثم لا يمكن أن يكون الدستور إلا من وضع جميع أفراد الجماعة، أي من صنع الشعب في مجموعه، لا من صنع فئة معينة منه. وما دام العقد الاجتماعي لا يتم إلا بإجماع إرادة أفراد الجماعة، فإنه لا بد من الإجماع كذلك كلما أريد تعديل هذا العقد أو تغيير الشروط التي تضمنها[1].

وواضح أن هذا الرأي يؤدي إلى الجمود المطلق للدستور، إذ إن الإجماع أمر وهمي *chimérique* مستحيل التحقيق. وأمام هذه الصعوبة العملية اضطر صاحب هذا الرأي "فاتل" إلى التخفيف من غلواء تطبيق هذا الرأي، **واكتفى لصحة التعديل أن يصدر بالأغلبية العددية المطلقة لمجموع أفراد الشعب**، إلا أنه أعطى **للأقلية المعارضة** *la minorité dissidente* في هذه الحالة **حق الانفصال عن الجماعة** *lo droit de se séparer d'une société* التي عدَّلت دستورها لكونها لم تحترم العقد الأصلي[2].

وقد أُخِذَ على هذا الرأي أنه يؤدي إلى تفتيت الدولة وتهديد وحدة وسلامة أراضيها، نظراً إلى الاعتراف للأقليات بحق الانفصال عن الجماعة. ولذلك فقد نبذت الأنظمة الوضعية هذا الرأي، ورفضت الاقتداء به.

وفي تطورٍ لاحق، أقرَّ "فاتل" بجواز تعديل الدستور متى كان التعديل منصوصاً عليه في صلب الوثيقة الدستورية، بحسبان أن التعديل في هذه الحالة لا يعدو أن يكون تطبيقاً لأحد شروط العقد الاجتماعي[3].

الاتجاه الثاني ـ جعل سلطة التعديل من حق الأمة أو ممثليها :

نادى بهذا الاتجاه فقيه الثورة الفرنسية الأب " **امانويل جوزيف سييس**" (١٧٤٨ ـ ١٨٣٦)، وذلك في كتيب (كرَّاس) له صدر في شباط ١٧٨٩ بعنوان : **ما الطبقة الثالثة ؟** *Qu'est-ce que le Tiers-État ?(*What Is the Third Estate?*)*[4]، إذ ذهب إلى القول إن

---

(١) وقد لعبت الفكرة القائلة إن الدستور يعد تجسيداً للعقد الاجتماعي دوراً كبيراً في ظهور أسلوب الجمعية التأسيسية، سواء لوضع الدساتير أو لتعديلها .

راجع في ذلك ما سبق ذكره في ص١١٥.

(٢) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français..., op.cit., p.569.*

(٣) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français..., op.cit., p.569.*

(٤) ابتدأ القسيس الفرنسي "سييس" كرَّاسه الشهير (ما الطبقة الثالثة؟) بطرح ثلاثة أسئلة وأجاب عنها:

الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية في الدولة، وقام بتحديد اختصاصاتها، وبالتالي فإنه يحرم على تلك السلطات المنشَأة (أي التي أنشأها الدستور) المساس به أو التطاول عليه بالتعديل أو الإلغاء.

وإذا كانت **القوانين الدستورية** تلزم سلطات الدولة المنشأة لوصفها هي التي أوجدتها، إلا أنها **لا تلزم الأمة** على الإطلاق، فلها أن تعدّلها متى أرادت من دون التقيّد بأي شكل معين، **فالأمة هي صاحبة السيادة**، وهي بتلك الصفة تملك إصدار الدستور وتعديله وإلغاءَه وفقاً لمتطلبات حياتها ومن دون أن تتقيد في ذلك بمراعاة أشكال معينة[1].

وإذا كانت الأمة تملك **الحرية المطلقة** في تعديل دستورها، فإنها تملك أن تقوم بهذا التعديل **بنفسها أو عن طريق ممثلين ينوبون عنها** في القيام بهذه المهمة؛ فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحلّ محلَّ الأمة في إجراء التعديل، وهي مستقلة كالأمة سواء بسواء، وإرادتها هي إرادة الأمة ذاتها، ولهذا يمكنها أن تتحرر هي الأخرى من كل قيد إجرائي.

وبناء على ذلك، فإن تعديل الدستور يمكن أن يتم بالطريق **المباشر** بموافقة أغلبية أفراد الأمة، أو بالطريق **النيابي (غير المباشر)** بوساطة ممثلي أو نواب الأمة[2].

---

١) **ما الطبقة الثالثة ؟** إنها كل شيء. *1. What is the Third Estate? Everything*

٢) **ماذا كانت تشكِّل حتى الآن في النظام السياسي القائم؟** لا شيء.

2. What, until now, has it been in the existing political order? Nothing.

٣) **ماذا ترد هذه الطبقة أن تكون؟** تريد أن تكون شيئاً ما. *3. What does it want to be? Something*

وتحدث سييس عن ماهية هذه الطبقة، وذلك في الفصل الأول بعنوان : **الطبقة الثالثة هي الأمة بأكملها** *The Third Estate is a Complete Nation* ، واستبعد سييس طبقة النبلاء من الأمة، إذ يقول : « إن هذه الطبقة غريبةٌ حقاً بخمولها عن الأمة »، « إن الطبقة الثالثة تضم كل ما يخص الأمة، وكل ما ليس بطبقة ثالثة لا يمكن اعتباره من الأمة. ما هي الطبقة الثالثة ؟ إنها كل شيء » . وذكر سييس أنه من بين سكان فرنسا البالغين ٢٦,٠٠٠,٠٠٠ نسمة، ينتمي إلى الطبقة الثالثة على الأقل ٢٥,٠٠٠,٠٠٠ وهذا معناه في حقيقة الأمر أن **الطبقة الثالثة هي الأمة**. فإذا أبت الطبقتان الأخريان (النبلاء ورجال الدين) الجلوس معها في مجلس الطبقات، كان لها العذر في أن تؤلف بنفسها "الجمعية الوطنية". وقد حفظ التاريخ تلك العبارة فيما حفظ.

انظر في التفاصيل : *Sieyès, Emmanuel Joseph; Political Writings, edited, with an introduction and translation of What is the Third Estate? By Michael Sonenscher (Hackett Publishing Company, Inc. Indianapolis/Cambridge, 2003).*

(١) انظر : *Sieyès; Political Writings "What is the Third Estate?", Ibid., pp.133-136.*

(٢) انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.292.*

ويمكن الاعتراض على هذا الرأي بأن احترام القواعد والأشكال التي حدَّدها الدستور لإمكان تعديله لا يعدّ تقييداً لسلطان الأمة وسيادتها، والحقيقة أن هذه الشروط الإجرائية هي تدعيمٌ لهذه السيادة وتأكيدٌ لها؛ فالأمة حين تحترم القواعد القانونية تضرب بذلك المَثَلَ لرعاياها وتحملهم على الخضوع الإرادي لها.

الاتجاه الثالث ـ إعطاء سلطة التعديل للسلطة التأسيسية المنشأة التي يحددها الدستور:

يقول أنصار هذا الاتجاه إنه لا يمكن تعديل الدستور وإعادة النظر فيه إلا بموجب الطريقة التي ينصّ عليها الدستور ذاته، ومن قِبَلِ السلطة التي يُعَيّنها لذلك[1].

بمعنى آخر، فإنه لا يجوز تعديل أي نص من النصوص الواردة في وثيقة الدستور إلا بوساطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك، وضمن الشروط والإجراءات والأصول الواجب اتباعها لتعديل الدستور.

وقد كان لهذا الرأي الغَلَبَة في القوانين الوضعية، إذ أخذت به أغلب دساتير الدول، ومنها دساتير أميركا وفرنسا، وكذلك سورية[2]، لبساطته وحِكْمَته وصوابيَّته[3].

ويعود الفضل في إبراز هذا الرأي إلى الفيلسوف الفرنسي **جان جاك روسو** (١٧١٢ ـ ١٧٧٨) *Jean-Jacques Rousseau*، وقد عبَّر عنه، ليس في كتابه العقد الاجتماعي، وإنما في مقالٍ له صدر سنة ١٧٧٢ ـ غير أنه لم ينشر إلا في عام ١٧٨٢ أي بعد وفاته ـ بعنوان « **دراسات حول حكومة بولندا واصلاحها المقترح** »، إذ قرَّر أنه: « **مما يناقض طبيعة الأشياء في الجماعة السياسية أن تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع سحبها أو تعديلها، ولكنه مما يتفق مع هذه الطبيعة ومع المنطق أن الأمة لا تستطيع أن تسحب هذه القوانين أو أن تعدلها إلا**

---

(١) *« Dans ce cas la constitution ne peut être révisée que par l'autorité et selon la procédure qu'elle détermine elle-même ».*
انظر: *Carré de Malberg (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome II, op.cit., p.531.*
- Kemal Gözler, Le pouvoir de révision constitutionnelle, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1995 (Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997), p.70.

(٢) حدد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ السلطة المختصة بتعديل الدستور، والإجراءات الواجب اتباعها عند إجراء أي تعديل دستوري، وذلك في المادة /١٥٠/ منه.
راجع في تفاصيل شرح هذه المادة الفصل الرابع من القسم الثاني من هذا المؤلف (ص٣٢١ وما بعدها).

(٣) انظر: *Esmein; Eléments de droit constitutionnel français..., op.cit., p.571.*

طبقاً للشكل الرسمي الذي اتبعته عند إصدارها لها. هذا كل القيد الذي تستطيع أن تغلَّ به نفسها في المستقبل »[1].

وقد قَيل الفقيه " فاتل " ضمناً بهذا الرأي، كما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ بعد مناقشات طويلة، ثم درجت عليه فرنسا بعد ذلك في دساتيرها المتعاقبة[2].

وواضح أن هذا الاتجاه الذي يمثل الفقه الحديث، يؤدي إلى التفرقة بين « **السلطة التأسيسية الأصلية** » التي تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة و « **السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة** » التي تختص بتعديل الدستور القائم[3].

وتوصف السلطة الأخيرة بأنها سلطة « **منشَأة** » أو « **مشتقَّة** »، لأنها تتقيد في عملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي أنشأها، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات، حتى لو نص الدستور على أن السلطة المختصة بإجراء التعديل هي السلطة التشريعية العادية؛ ففي هذه الحالة تمارس السلطة التشريعية عملها بتعديل الدستور **بتفويض** من السلطة التأسيسية، ووفقاً للإجراءات والأشكال التي حدَّدها الدستور.

ومن الطبيعي ألا تكون هذه الأشكال هي ذات الأشكال والإجراءات المقررة دستورياً للتشريع العادي، وإلا انتفت عن الدستور صفة الجمود، وانهارت بالتالي سيادته في مواجهة القوانين العادية. فالدستور الجامد يفترض أن تعديله لا يتم إلا وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية، **فما الإجراءات التي يتم بها تعديل الدستور ؟** هذا ما سنبينه في المطلب التالي.

---

(١) وقد عبَّر جان جاك روسو عن رأيه في هذا الشأن بقوله :

« Il faut bien peser et bien méditer les points capitaux qu'on établira comme lois fondamentales; et l'on fera porter sur ces points seulement la force du liberum veto. De cette manière, on rendra la constitution solide et ses lois irrévocables, autant qu'elles peuvent l'être. ***car il est contre la nature du Corps politique de s'imposer des lois qu'il ne puisse révoquer ; mais il n'est ni contre la nature ni contre la raison qu'il ne puisse révoquer ces lois qu'avec la même solennité qu'il mit à les établir. Voilà toute la chaîne qu'il peut se donner pour l'avenir*** *».*

انظر : *ROUSSEAU, Jean-Jacques; Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée (Paris: A Londres, 1782), chapitre IX, p.94.*

(٢) انظر : *Esmein; Eléments de droit constitutionnel ....., op.cit., pp.571, 572.*

(٣) راجع ما سبق ذكره في ص٤١، ٤٥، ٤٦ .

المطلب الثاني
إجراءات تعديل الدساتير

ذكرنا سابقاً أن تعديل الدستور يعد ضرورة قانونية وسياسية في آن واحد، غير أنه يلزم أن يتم هذا التعديل طبقاً للشروط والإجراءات المقررة، وإلا عُدَّ ذلك خروجاً على القاعدة القانونية لا تعديلاً لها.

وتتضمن الدساتير صوراً مختلفة للإجراءات التي يتم بها تعديل أحكام الدستور. كما أن هناك مراحل معينة يلزم أن يمر بها أي تعديل دستوري.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير، والمراحل التي يمر بها أي تعديل دستوري، وذلك من خلال فرعين وفق الآتي :

الفرع الأول
أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير

تختلف دساتير الدول اختلافاً بيِّناً فيما يتعلق بالإجراءات التي تتطلبها لإمكان تعديل أحكامها، ويرجع هذا الاختلاف إلى تقديرات عدة: سياسية، وقانونية، وعملية .

أولاً- التقديرات السياسية : وتتمثل في ضرورة أن يراعى في إجراءات تعديل الدستور طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة؛ ومن ثم فالدولة الاتحادية (كألمانيا وسويسرا والهند وروسيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية) تعمل على ضمان **مشاركة الولايات** الداخلة في عضوية الاتحاد في عملية تعديل الدستور الاتحادي[1]، والدولة التي تأخذ بنظام الحكم النيابي البرلماني (نظام الديمقراطية غير المباشرة)، والذي يقوم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تراعي في إجراءات تعديل دستورها ضرورة **مشاركة الحكومة والبرلمان** . في حين أن الدولة التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة (كما في سويسرا مثلاً) تراعي أن يشارك في التعديل **البرلمان والشعب**[2].

---

(١) راجع نص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة (سبق ذكرها في ص١١٢ من هذا المؤلَّف).

(٢) انظر : د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول "مقدمة القانون الدستوري"(الاسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٥٤)، ص١٩٦.

ثانياً ـ التقديرات القانونية : وتتطلب أن تقوم الدولة بتنظيم التعديل الدستوري على أساس قاعدة « **توازي الأشكال** » *Parallélisme des formes*، التي تقضي بأن العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا باتباع الإجراءات والأشكال المقررة لإصداره ذاتها [1].

وتطبيق هذه القاعدة في مجال الدساتير، يقودنا إلى وجوب جعل مهمة تعديل الدستور من اختصاص سلطة يتم تكوينها على غرار السلطة التأسيسية التي قامت بوضعه، وباتباع الإجراءات والأشكال ذاتها التي طبَّقتها هذه السلطة الأخيرة عند إصداره.

وعلى ذلك، فلا يجوز تعديل الدستور الذي صدر عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة إلا عن طريق جمعية تنتخب بغرض إجراء التعديل، وباتباع الأشكال والإجراءات ذاتها التي طبَّقتها الجمعية التأسيسية عند وضع الدستور.

وإذا كان مشروع الدستور الذي قامت بإعداده جمعية تأسيسية منتخبة قد طُرِح على الشعب في صورة استفتاءٍ عامٍ لأخذ موافقته عليه، فإن تعديله لا يتم إلا باتباع الطريقة ذاتها، أي بانتخاب جمعية تتولى مهمة إعداد مشروع التعديل، ثم عرضه بعد ذلك على الشعب في صورة استفتاء عام لأخذ موافقته عليه.

ومن التطبيقات الحديثة لقاعدة توازي أو تقابل الأشكال نذكر على سبيل المثال :

◙ **النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية** الصادر بطريق المنحة في عام ١٩٩٢[2]، فقد نصت المادة الأخيرة من هذا النظام الأساسي (المادة ٨٣) على أنه : « لا يجري تعديل هذا النظام إلا **بنفس الطريقة** التي تم بها إصداره »، أي إن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة ملكية خاصة .

◙ **النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر عام** ١٩٩٦ بطريق المنحة كذلك، إذ نصت المادة الأخيرة من هذا النظام (المادة ٨١) على أنه : « لا يجري تعديل هذا النظام إلا **بنفس الطريقة** التي تم بها إصداره ». أي إن تعديل هذا النظام لا يكون إلا بإرادة السلطان المنفردة[3].

◙ **دستور المملكة المغربية لعام** ٢٠١١ ، والذي تم إقراره عن طريق الاستفتاء الشعبي، بحسب ما جاء في مرسوم إصدار الدستور : « ينفَّذ ويُنشر بالجريدة الرسمية، عقب ظهيرنا الشريف هذا،

---

(١) انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.296.*

(٢) راجع ما سبق ذكره في ص٥٥ (في الهامش رقم ٣) .

(٣) راجع ما سبق ذكره في ص٥٥ (في الهامش رقم ٤) .

نص الدستور الذي **تم إقراره عن طريق الاستفتاء** المجرى يوم الجمعة ٢٨ من رجب ١٤٣٢ (فاتح يوليو ٢٠١١) »، إذ نص الفصل /١٧٤/ من الدستور على أن : « تُعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور، بمقتضى ظهير، **على الشعب قصد الاستفتاء**. تكون المراجعة نهائية **بعد إقرارها بالاستفتاء** ».

■ **الدستور المصري لعام** ٢٠١٤، والذي صدر بطريق الاستفتاء الشعبي الدستوري التأسيسي، وفقاً لصريح **المادة /٢٤٧/** من هذا الدستور والتي تنص على أن : « يُعمل بهذه الوثيقة الدستورية من **تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء**، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه »، فقد تضمن نصاً آخر يشترط ضرورة عرض أي تعديل دستوري على الشعب لاستفتائه في شأنه، إذ نصَّت الفقرة الرابعة من **المادة /٢٢٦/** من الدستور على أنه: « إذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، **عرض على الشعب لاستفتائه** عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء »[1].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن عدداً كبيراً من دساتير الدول لا تحترم قاعدة توازي أو تقابل الأشكال، وذلك رغبة منها في تيسير إجراءات تعديل أحكامها لتساير ما قد يطرأ على المجتمع من تطورات سياسية أو اجتماعية .

ومن الأمثلة على ذلك، **الدساتير السورية** للأعوام (١٩٥٣، ١٩٧٣، ٢٠١٢)، فعلى الرغم من إقرار هذه الدساتير عن طريق الاستفتاء الشعبي، إلا أنها لم تشترط ضرورة عرض التعديلات الدستورية المقترحة على الشعب لاستفتائه عليها .

ثالثاً ـ التقديرات العملية : وتتمثل في الرغبة في تيسير عملية تعديل الدستور، ولكن من دون الإخلال بوجوب تحقيق نوع من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية بما يحصّنها في مواجهة المشرع العادي، ويؤكِّد سموَّها في مواجهة القوانين العادية. ومقتضى ذلك أن تكتفي الدساتير بجعل التعديل من اختصاص السلطة التشريعية مع وجوب اتباع إجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية[2].

---

(١) راجع النص الكامل لهذه المادة في ص١١٢، ١١٣ .

(٢) راجع في أمثلة الإجراءات الخاصة المتبعة عند تعديل الدساتير، ما سبق ذكره في ص١١٠ .

وهذا هو الحل الأسلم في رأينا، إذ يتفق مع تقديرات الحكمة السياسية التي تتطلب عدم الإكثار من الحواجز والعراقيل التي تحول دون إمكانية تعديل قواعد الدستور، وذلك لأنه كلما زادت هذه الحواجز أو تلك العراقيل عن الحد المعقول فإن الرغبة في التعديل والإصلاح لن تجد أمامها سوى اللجوء إلى أسلوب العنف المتمثل في الثورة أو الانقلاب ما دامت الطرق القانونية مسدودة في وجهها[1].

الفرع الثاني
مراحل التعديل الدستوري

أيًّا كان أمر الاختلاف بين دساتير الدول فيما يتعلق بالأوضاع والإجراءات الواجب اتباعها بشأن تعديل أحكامها، إلا أنه يمكن حصر المراحل التي يمر بها أي تعديل دستوري في أربع مراحل هي الآتية[2]:

أولاً ـ مرحلة اقتراح التعديل:

إذا كانت الدساتير تقرِّر إجراءات خاصة لتعديل نصوصها وأحكامها بقصد تحقيق الثبات والاستقرار لها، فإن هذه الغاية نفسها توجب أيضاً تقييد حق الاقتراح بصورة تقلِّل من حالات التعديل، وتمنع من أن يكون اقتراح تعديل الدستور يتم بنفس السهولة التي يحصل بها اقتراح القوانين العادية.

ولكن يلاحظ أن الهيئات أو السلطات التي تحتكر حق اقتراح تعديل الدستور تكتسب سلطة قوية ومركزاً متيناً في مواجهة غيرها من السلطات العامة في الدولة.

لذلك اختلفت الحلول في شأن تحديد الجهة أو الجهات المختصة باقتراح التعديل حسب ما إذا كان الاتجاه السائد نحو تغليب هذه الهيئة أو تلك من الهيئات العامة[3]، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

---

(1) انظر في ذلك: د. أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدساتير "دراسة مقارنة" (عمَّان، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦)، ص٢٧.

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

(2) انظر: د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٥٧٧، ٥٧٨.

Burdeau (Georges); Traité de science politique, Tome III : le Statut du Pouvoir dans l'Etat (Paris: L.G.D.J., 1950), p.270-277.

(3) انظر: د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ..، مرجع سابق، ص٩٢.

أ ـ قد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور **للسلطة التنفيذية وحدها**، ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية. وهذا هو ما حدث في عهد نابليون بونابرت الذي جعل اقتراح تعديل الدستور (دستور السنة العاشرة لعام ١٨٠٢) من اختصاصه وحده.

ب ـ وقد يتقرر الاقتراح **للبرلمان وحده**، ويظهر ذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية لتأكيد صفتها الديمقراطية. وذلك كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧[١].

ج ـ وقد يتقرر حق اقتراح التعديل **للسلطة التنفيذية والبرلمان معاً**، ويظهر ذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما هو الحال في دساتير كل من: لبنان لعام ١٩٢٦، والكويت لعام ١٩٦٢، وموريتانيا لعام ١٩٩١، والعراق لعام ٢٠٠٥، والمملكة المغربية لعام ٢٠١١، ومصر لعام ٢٠١٤، وتونس لعام ٢٠١٤.

د ـ وقد يتقرر حق اقتراح التعديل **للسلطة التنفيذية والبرلمان والشعب**، وذلك كما هو الحال في دستور سويسرا لعام ١٩٩٩[٢].

ثانياً ـ مرحلة إقرار مبدأ التعديل :

تمنح غالبية الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل، أي الفصل فيما إذا كان هناك محل للتعديل من عدمه. وذلك كما كان الحال في دساتير فرنسا للأعوام : ١٧٩١،

---

(١) راجع نص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة (سبق ذكرها في ص١١٢ من هذا المؤلَّف).

(٢) تنص الفقرة الأولى من المادة /١٩٢/ من دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ المعدل على أنه : « يمكن مراجعة الدستور الاتحادي مراجعة شاملة أو جزئية في كل وقت »، وتنص الفقرة الأولى من المادة /١٩٣/ على أنه: « يمكن **اقتراح المراجعة الشاملة** للدستور الاتحادي من الشعب أو من كل من المجلس الوطني ومجلس الولايات. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك »، وتنص المادة /١٣٨/ من الدستور على أنه : « ١ـ يمكن **لمائة ألف مواطن** يتمتعون بحق التصويت **اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي**، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. ٢ـ يُقدَّم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه ».

كما تنص الفقرة الأولى من المادة /١٩٤/ على أنه : « يمكن **طلب المراجعة الجزئية** للدستور الاتحادي من الشعب. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك »، وتنص المادة /١٣٨/ من الدستور على أنه : « ١. يمكن **لمائة ألف مواطن** يتمتعون بحق التصويت اقتراح **صيغة مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي**، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. ٢. يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نص التعديل المقترح ... ».

١٧٩٣، ١٨٤٨، ١٨٧٥، ١٩٤٦ . وقد تتطلب بعض الدساتير موافقة رئيس الدولة على مبدأ التعديل بالإضافة إلى موافقة البرلمان، وذلك كما هو الحال في دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ [١]، ودستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢[٢].

وقد تتطلب بعض الدساتير الأخرى موافقة الشعب على مبدأ التعديل بالإضافة إلى موافقة البرلمان، ويظهر ذلك في دستور الولايات المتحدة الأمريكية[٣]، وفي دستور الاتحاد السويسري .

ثالثاً- مرحلة إعداد التعديل أو التحضير له :

تعهد معظم الدساتير بمهمة وضع مشروع التعديل وإعداده إلى **البرلمان** القائم مع اشتراط شروط خاصة، مثل اشتراط اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، أو اشتراط نسبة خاصة في الحضور لصحة جلسات البرلمان وفي التصويت لصحة القرارات الخاصة بذلك.

وقد تعهد بعض الدساتير بهذه المهمة إلى **الحكومة** التي تستقل وحدها بذلك من دون البرلمان أو أي جهة أخرى. وذلك كالدستور **اللبناني**، الذي يعطي للحكومة وحدها الحق في إعداد مشروع تعديل الدستور المقترح، سواء أكان الاقتراح قد تم من جانب رئيس الجمهورية أم من جانب مجلس النواب[٤].

---

(١) تنص الفقرة /أ/ من المادة /١٢٠/ من دستور مملكة البحرين (المعدل في عام ٢٠١٢) على أنه: « يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصدِّق الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥ بند ب، ج، د) من هذا الدستور. فإذا لم يوافق أي من المجلسين على مبدأ التعديل أو على النص المقترح تعديله، يجتمع المجلس الوطني بحضور ثلثي أعضائه لبحث مشروع التعديل، ويشترط لإقرار مشروع التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس ».

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة /١٧٤/ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أنه : « إذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على **مبدأ التنقيح وموضوعه**، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥ و٦٦ من هذا الدستور. وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض ».

(٣) راجع نص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة (سبق ذكرها في ص١١٢ من هذا المؤلَّف).

(٤) انظر المادتين /٧٦/ و/٧٧/ من دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ (المعدل) .

وقد تُقرِّر بعض الدساتير **حلّ البرلمان القائم** وإجراء انتخابات لتشكيل **برلمان جديد** يتولى مهمة التعديل.

وقد أخذ بهذا الأسلوب الدستور **البلجيكي** النافذ، إذ نص في المادة /١٩٥/ منه على أنه : « للسلطة التشريعية الاتحادية الحق في أن تعلن أن هناك مبررات لمراجعة هذا الدستور حسبما ترى. **بعد هذا الإعلان، يتم حل مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) تلقائياً**. ثم ينعقد المجلسان الجديدان وفقاً للمادة ٤٦ [أي في غضون ثلاثة أشهر]. يصدر هذان المجلسان بالاتفاق مع الملك القرارات المتعلقة بتحديد موضوعات المراجعة. في هذه الحالة، يمكن للمجلسين التداول بشأنها بشرط حضور ما لا يقل عن ثلثي أعضاء كلا المجلسين ؛ ولا يتم اعتماد أي تعديل ما لم يحظَ بدعم ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها ».

كما أخذ بهذا الأسلوب **الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨** (المعدَّل)، إذ نص في المادة /١٦٨/ منه على أنه: « ١ـ عند اقتراح مراجعة شاملة أو جزئية للدستور تشمل الباب التمهيدي أو الفصل الثاني أو القسم الأول من الباب الأول أو الباب الثاني، تتم المصادقة على الاقتراح المذكور بأغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس، **ويتم حل البرلمان على الفور**.٢ ـ يجب أن يصادق مجلسا البرلمان المنتخبان على القرار ويشرعا في دراسة النص الجديد للدستور الذي يجب أن يصادق عليه أغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس من المجلسين. ٣. بعد إقرار البرلمان للتعديل، يستفتى عليه الشعب بشأنه للمصادقة عليه ».

رابعاً ـ مرحلة إقرار التعديل بصفة نهائية :

تختلف الدساتير أيضاً في طريقة إقرار تعديل الدستور، وإن كانت غالبيتها تعطي الاختصاص بذلك **للبرلمان**، مع اشتراط الحصول على **أغلبية خاصة**، كضرورة حصول التعديل المقترح على موافقة ثلثي أو ثلاثة أرباع أو ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان. فعلى سبيل المثال، اشترط الدستور الألماني الحالي لعام ١٩٤٩ (المعدل) لإقرار أي تعديل على القانون الأساسي موافقة **ثلثي** أعضاء مجلسَيْ البرلمان (البوندستاغ والبوندسرات)[١]، وتطلَّب الدستور السوري لعام ٢٠١٢ إقرار مجلس الشعب للتعديل المقترح بأكثرية **ثلاثة أرباع** أعضائه .

---

[١] انظر : الفقرة الثانية من المادة /٧٩/ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

كما تطلب الدستور التركي لعام ١٩٨٢ لاعتماد أي مشروع لتعديل للدستور موافقة أغلبية **ثلاثة أخماس** إجمالي عدد أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى[١].

وتقضي بعض الدساتير - إلى جانب موافقة البرلمان بأغلبية خاصة - **تصديق أو موافقة رئيس الدولة**، كما فعل الدستور السوري لعام ٢٠١٢، إذ اشترط بالإضافة إلى إقرار مجلس الشعب للتعديل المقترح بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، موافقة رئيس الجمهورية، وإلا عُدَّ التعديل المقترح مرفوضاً .

وبعض الدساتير الأخرى، تتطلب - حتى يعدّ التعديل نهائياً ويُدْرَج في صلب الدستور - إلى جانب موافقة البرلمان، **موافقة الشعب** على التعديل المقترح **عن طريق الاستفتاء الدستوري**. كما هو الحال في سويسرا، والمملكة المغربية[٢]، والعراق[٣]، ومصر في ظل دستورها الحالي لعام ٢٠١٤[٤].

---

(١) انظر المادة /١٧٥/ من دستور الجمهورية التركية النافذ لعام ١٩٨٢ .

(٢) راجع ما سبق ذكره في ص١٣٥، ١٣٦ .

(٣) تنص المادة /١٤٢/ من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على:

« **أولاً -** يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ الى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانياً - تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرةً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً - تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة **على الشعب للاستفتاء عليها**، خلال مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

رابعاً - يكون **الاستفتاء** على المواد المعدلة **ناجحاً**، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر ».

(٤) راجع ما سبق ذكره، ص١١٢، ١١٣ أو ص١٣٦ .

المبحث الثاني
أساليب نهاية الدساتير

من المسلَّم به أنَّ لكلّ دستورٍ تاريخاً محدَّداً يدخل فيه حيِّز النفاذ، ثمَّ يبدأ العمل بتطبيق نصوصه وأحكامه، غير أنَّ حياة أي دستورٍ من الدساتير لا يمكن أن تدوم إلى الأبد، فصفة الدوام هي للّه وحده، ولهذا لا بدَّ من أن تكون لكل دستورٍ نهايةٌ أو أجَلٌ محتوم. ولئن كان تعديل القواعد الدستورية يعد وسيلةً من وسائل إيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وسدّ الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني القائم والواقع الفعلي، إلا أنه قد يحدث أن تتطور الأفكار السياسية في الجماعة تطوراً كبيراً، بحيث تبعد المسافة التي تفصل بينها وبين ما تتضمنه القواعد الدستورية، وفي هذه الحالة لا يكفي تعديل بعض النصوص الدستورية لتحقيق هذا التلاؤم، بل يجب **إلغاء الوثيقة الدستورية إلغاءً كلياً واستبدال غيرها بها**، أي إن الأمر يتطلب وضع حد لحياة الدستور القديم، وذلك بإلغائه ووضع دستور جديد يتلاءم مع الظروف والأوضاع الجديدة التي تطرأ على المجتمع.

والمتَتَبِّع للكيفية التي لاقت بها الدساتير نهايتها يلْحَظْ أنَّ هذه النهاية إما أن **تكون نهاية طبيعية، وإما أن تكون نهاية غير طبيعية**، وذلك تبعاً لما إذا كان الأسلوب الذي اتُّبع لإنهاء العمل بالدساتير أو إلغائها **أسلوباً عادياً** (بوساطة السلطة التأسيسية) أم **أسلوباً ثورياً** (بطريق اللجوء إلى الثورة أو الانقلاب)[1].

غير أن الأسلوب الطبيعي لإنهاء الدستور لا يقوم إلا إذا كانت الأفكار والفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي بُنيَ عليها الدستور القائم لا تزال مقبولة في جملتها لدى الجماعة. أما إذا رغب الشعب في التغيير الجذري والأساسي للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي فلا يُتصوَّر إلغاء القواعد الدستورية السائدة في المجتمع إلا عن طريق الأسلوب الثوري وحده.

وبناء عليه، سنقسِّم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين رئيسين، وفق الآتي:

المطلب الأول: الأسلوب العادي لانتهاء الدساتير

المطلب الثاني: الأسلوب الثوري لانتهاء الدساتير

---

(1) انظر في ذلك: *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.305,et seq.*

المطلب الأول
الأسلوب العادي لانتهاء الدساتير

يقصد بالأسلوب العادي لانتهاء الدستور، وضع حد لحياة الدستور القديم، وذلك بالإعلان عن إلغائه ووقف العمل نهائياً بأحكامه بهدوء من دون اللجوء إلى القوة أو العنف، واستبدال دستور آخر به يتلاءم مع التغييرات التي طرأت على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة[1].

والمبدأ العام أن الأمة صاحبة السيادة تملك على وجه الدوام تغيير دستورها، وحقها هذا يعد مظهراً من مظاهر ممارسة سيادتها، ولهذا رأينا سابقاً أن حق الأمة في هذا الخصوص لا يتقادم ولا يسقط بمرور الزمن[2].

وإذا كانت دساتير الدول المختلفة تنص على طريقة تعديل أحكامها بصورة جزئية، إذ تُفرد معظمها باباً أو فصلاً مستقلاً في الوثيقة الدستورية لبيان الجهة المختصة بتعديل الدستور، والقواعد والإجراءات الواجب اتباعها عند إجراء التعديل[3]، فإنها ـ على العكس من ذلك ـ لا تبين أسلوب أو كيفية انتهائها أو إلغائها بصورة كلية، ولهذا يُثار التساؤل الآتي : **هل يمكن للسلطة التي تملك من الناحية الدستورية صلاحية تعديل الدستور جزئياً (أي السلطة التأسيسية المنشأة) أن تقوم بإلغاء هذا الدستور إلغاءً كلياً أو شاملاً ؟**

للإجابة على هذا التساؤل يجب أن نميّز بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة :

---

(1) فعلى سبيل المثال ورد في الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ المتعلق بوضع **نظام دستوري للدولة المصرية الصادر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠** ما يأتي : « نحن فؤاد الأول ملك مصر .. بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣، وبما أن أعزَّ رغباتنا وأعظم ما تتجه إليه عزيمتنا توفير الرفاهية لشعبنا في نظام وسلام، واعتباراً بتجارب السبع السنين الماضية، وعملاً بما توجبه ضرورة التوفيق بين النظم الأساسية وبين أحوال البلاد وحاجتها، وبعد الاطلاع على الكتاب والبيان المرفوعين إلينا من الوزارة بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٣٠، أمرنا بما هو آتٍ : **(مادة ١) يبطل العمل بالدستور القائم ويُستبدل به الدستور الملحق بهذا الأمر ويُحَلّ المجلسان الحاليان** » .

(2) راجع ما سبق ذكره في ص١١٤ .

(3) حدَّد على سبيل المثال الدستور السوري لعام ٢٠١٢ طريقة وإجراءات تعديل نصوصه، وذلك في الباب الخامس (المادة ١٥٠) . راجع ما سيأتي ذكره في ص٣٢١ وما بعدها .

أولاً ـ بالنسبة إلى الدساتير المرنة :

ذكرنا سابقاً أن الدساتير المرنة هي تلك الدساتير التي تُعدَّل أحكامها بوساطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية ذاتها (وهي السلطة التشريعية)، وباتباع الإجراءات والشروط ذاتها المقررة لتعديل هذه القوانين؛ ولهذا رأينا أنه لا توجد أي تفرقة ـ من الناحية الشكلية لا الموضوعية ـ بين القوانين الدستورية والقوانين العادية[1].

وبناء عليه، فإن السلطة التي تملك تعديل الدستور تعديلاً جزئياً هي التي تملك أيضاً تعديل الدستور تعديلاً كلياً باتباع الإجراءات ذاتها المقررة لتعديل وإلغاء القوانين العادية؛ فالدساتير المرنة يتم تعديلها جزئياً أو إلغاؤها كلياً بوساطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية، وباتباع الإجراءات والشروط ذاتها المقررة لتعديل أو إلغاء هذه القوانين[2].

ثانياً ـ بالنسبة إلى الدساتير الجامدة :

هناك شبه إجماع لدى فقهاء القانون الدستوري على منع السلطة التي تملك حق تعديل الدستور جزئياً (أي السلطة التأسيسية المنشأة) من حق تعديله تعديلاً كلياً أو شاملاً، لأن مثل هذا التعديل يعني إلغاء الدستور بوضع دستور جديد محله، ومثل هذا الحق لا تملكه أي سلطة منشأة، وإنما هو ملك للسلطة التأسيسية الأصلية التي تمثل الشعب وتعبر عن سيادة الأمة، فإذا أقدمت السلطة التي تملك صلاحية التعديل الجزئي على تعديل الدستور كله أو حاولت المساس بفكرته الأساسية، فإنها تتخطى بذلك حدود اختصاصها، وتجعل من نفسها وبقرار منها "سلطة تأسيسية أصلية" وهو ما لا يجوز[3].

---

(1) راجع ما سبق ذكره في ص١٠٣، ١٠٤.

(2) كما لا تثار أية مشكلة أيضاً بخصوص **تعديل أو إلغاء الدساتير العرفية**، إذ يمكن إلغاؤها كلياً أو تعديلها جزئياً إما بنشوء أعراف دستورية جديدة، أو بإصدار دستور مكتوب يحلُّ محلَّ الدستور العرفي ويلغيه. وهو ما حدث مؤخراً في كل من المملكة العربية السعودية وسلطنة عُمان، فقد كان نظام الحكم في هاتين الدولتين يتسم بالطابع العرفي، إلا أنه في عام ١٩٩٢ أصدر الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود الأمر الملكي رقم أ/٩٠ تاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ المتضمن **النظام الأساسي لنظام الحكم في المملكة العربية السعودية**. وكذلك الأمر في سلطنة عُمان، فقد أصدر السلطان قابوس بن سعيد في عام ١٩٩٦ المرسوم السلطاني رقم (١٠١/ ٩٦) المتضمن **النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان**. وهكذا ألغي الدستور العرفي في هذين البلدين وحل محله دستور آخر مكتوب . راجع ما سبق ذكره في ص ٥٥ (مع الهامش رقم ٣ و ٤).

(3) انظر : د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص٨٥ .

وحاصل القول أن الإلغاء الكلي للدساتير الجامدة *L'abrogation totale des constitutions rigides* **- سواء أكان صريحاً أم ضمنياً[1] - إنما هو ملكٌ للسلطة التأسيسية الأصلية فقط[2]، فمن تكون هذه السلطة الأخيرة ؟**

بداية نقول إن السلطة التأسيسية الأصلية هي التي قامت بوضع الدستور القديم باتباع أحد أساليب نشأة ووضع الدساتير السابق بيانها[3]، ومن ثم فإن الذي يملك حق إلغاء الدستور كليةً: إما **الحاكم** إذا كان هذا الدستور قد صدر بأسلوب **المنحة**، وإما **الحاكم والشعب معاً** إذا كان الدستور قد صدر بأسلوب **التعاقد**، وإما **الجمعية النيابية التأسيسية** في حال صدور الدستور عن طريق هذه الجمعية، وإما **الشعب** إذا كان الدستور قد صدر بعد أن تم عرضه على الشعب في صورة استفتاءٍ عامٍ، أي وفقاً لأسلوب **الاستفتاء التأسيسي** .

وإذا كان ما سبق يعد تطبيقاً لقاعدة « **توازي الأشكال** »، إلا أن هذه القاعدة ليست ملزمة، إذ لا يشترط أن تتولى السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور القديم مهمة وضع الدستور الجديد، لأنه لا يلزم أن يصدر الدستور الجديد بالأسلوب نفسه الذي نشأ به الدستور القديم المُلْغَى. فقد يكون الدستور القديم قد تم وضعه عن طريق المنحة أو العقد، أي عن طريق الحاكم أو الحاكم والشعب معاً، بينما يتم وضع الدستور الجديد بطريق الجمعية التأسيسية أو بطريق الاستفتاء التأسيسي، أي عن طريق الشعب وحده .

---

(١) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن **إلغاء الدستور قد يتحقق بصورة صريحة**، كما لو ورد نص في الدستور الجديد يقضي بإلغاء الدستور القديم، ومثال ذلك ما ورد في الفقرة الأولى من المادة /١٢٩/ من الدستور الحالي للملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢، إذ نصت على أن : « يلغى الدستور الأردني الصادر بتاريخ ٧ كانون الأول سنة ١٩٤٦مع ما طرأ عليه من تعديلات »، وكذلك أيضاً ما ورد في المادة /١٥٠/ من الدستور الدائم لدولة قطر الذي أصدره أمير البلاد في الثامن من شهر حزيران سنة ٢٠٠٤ ليحل محل النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به منذ عام ١٩٧٢، إذ قضت بأن : « يُلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩٧٢/٤/١٩ ... »، وهو أيضاً ما ورد في الدستور السوري لسنة ١٩٥٣، فقد نص في المادة /١٢٨/ منه على أن : « يعتبر الدستور المعلن في الخامس من شهر أيلول ١٩٥٠ ملغى منذ اليوم التاسع عشر والعشرين من شهر تشرين الثاني ١٩٥١، وتعتبر جميع تدابير السلطة المتخذة منذ هذا التاريخ من أعمال السيادة ».

كما أن الإلغاء قد يتحقق أيضاً بصورة ضمنية، كما لو وَضَع الدستور الجديد قواعد وأحكام متعارضة مع تلك التي كانت قائمة، أو تناول الدستور الجديد الموضوعات كافة التي تضمنها الدستور القديم بالتنظيم .

(٢) بخصوص مفهوم السلطة التأسيسية الأصلية، راجع : ص٤١ وما بعدها .

(٣) راجع ما سبق ذكره في المبحث الأول من الفصل الثالث، ص٥٠ وما بعدها .

المطلب الثاني
الأسلوب الثوري لانتهاء الدساتير

يعد الأسلوب الثوري وسيلة غير عادية لانتهاء الدساتير ووقف العمل بأحكامها، ويتم ذلك عادة في أعقاب اندلاع ثورة *Révolution* أو حدوث انقلاب *Coup d'État*.

وإذا كان الأسلوب العادي أو الطبيعي هو الأسلوب القانوني لإلغاء الدساتير، فإن الأسلوب الثوري أو الفعلي هو الأسلوب الأوسع انتشاراً، فقد أدت الحركات الثورية ــ سواء تمثلت في ثورات أو انقلابات ــ دوراً بارزاً وملحوظاً في إسقاط عدد من الدساتير في دول العالم المعاصر.

وإذا أخِذَتْ سورية مثالاً على صحة هذا القول، لتبين أن معظم الدساتير السورية قد سقطت بهذا الأسلوب الثوري، أي في أعقاب اندلاع ثورة أو حدوث انقلاب[1].

وكذلك الحال في فرنسا، إذ سقطت جميع الدساتير الفرنسية الصادرة منذ عصر الثورة ـ والتي تبلغ خمسة عشر دستوراً ـ بهذا الأسلوب، باستثناء دستور سنة ١٧٩٣ الذي لم يطبق بتاتاً، ودستور سنة ١٨٧٥ الذي ألغي بعد غزو الألمان فرنسا ودخولهم باريس عام

---

(١) فقد سقط **دستور سنة ١٩٢٨** بالانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ ٣٠ آذار ١٩٤٩ بقيادة الزعيم حسني الزعيم، وسقط **دستور سنة ١٩٥٠** بالانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ ١٩٥١/١١/٢٩ بقيادة الزعيم أديب الشيشكلي (وهو الانقلاب الثاني للشيشكلي والرابع في سورية)، وسقط **دستور ١٩٥٣** (دستور الشيشكلي) في شباط ١٩٥٤ بعد سقوط نظام الشيشكلي ومغادرته البلاد، واستؤنف العمل بدستور ١٩٥٠ وظل نافذاً حتى قيام دولة الوحدة بين سورية ومصر في ٢٢ شباط ١٩٥٨. كما أن **الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨** سقط بالانقلاب العسكري الذي وقع في سورية بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٦١ والذي فصم عرى الوحدة بين سورية ومصر بعد ثلاث سنوات ونصف من اتحادهما، وسقط أيضا **الدستور المؤقت لسنة ١٩٦١** (الذي أعلنه الانفصاليون في ١٩٦١/١٠/١٥ ، وأُقر بالاستفتاء الذي جرى في ١٩٦١/١٢/١) بالثورة المباركة التي قادها حزب البعث العربي الاشتراكي بتاريخ ٨ آذار ١٩٦٣ ، وسقط **الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤** بانقلاب (أو ما عُرف بحركة) ٢٣ شباط ١٩٦٦، وسقط **الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٩** (الذي صدر تنفيذاً لقرارات المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي لحزب البعث) بالحركة التصحيحية المجيدة التي قادها الرفيق المناضل الخالد حافظ الأسد في ١٦ تشرين الثاني ١٩٧٠، واستمر العمل بعد قيام الحركة التصحيحية بدستور ١٩٦٩ إلى أن تبنت القيادة القطرية لحزب البعث دستوراً آخر هو **الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١**(وهو نسخة معدلة من الدستور المؤقت السابق) .

١٩٤٠[1]، وكذلك شأن دساتير أغلب الدول النامية الموجودة في قارة أمريكا اللاتينية (التي شهدت دولها انقلابات عسكرية أكثر من أي قارة أخرى) وأفريقيا وآسيا .

ويُثار التساؤل في هذا الصدد عن مفهوم كل من الثورة والانقلاب، والفرق بينهما، وأثر كل منهما في الدستور القائم من ناحية، وعلى القوانين العادية من ناحية أخرى .

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب الأسلوب الثوري لانتهاء الدساتير من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : مفهوم الثورة والانقلاب

الفرع الثاني : النتائج القانونية للثورة أو الانقلاب

الفرع الأول
مفهوم الثورة والانقلاب

أشرنا قبل قليل إلى أن الحركات الثورية ــ سواء تمثلت في ثورات شعبية أم انقلابات عسكرية ـ قد لعبت دوراً بارزاً في إسقاط عدد من الدساتير في الدول المختلفة، ولذلك يُثار التساؤل في هذا الصدد حول تعريف كل من الثورة والانقلاب، والفرق بينهما، وهذا ما سنتحدث عنه من خلال الآتي :

الغصن الأول
تعريف الثورة والانقلاب

أولاً ـ تعريف الانقلاب :

عرَّف **المعجم الوسيط** الصادر عن مجمع اللغة العربية بالقاهرة " **الانقلاب** " بأنه : « تغيير مفاجئ في نظام الحكم يقوم به في العادة بعض رجال الجيش »[2]. كما عرَّف **معجم القانون** الصادر أيضاً عن مجمع اللغة العربية بالقاهرة " **الانقلاب** " *Coup d'état* بأنه:

---

[1] انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص٧٨.
Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.303.

[2] انظر : المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص٧٥٣ .

« اصطلاح يقصد به الوصول للسلطة، فيتم تغيير الحكّام، حيث يكون الهدف هو الاستيلاء على السلطة »[1].

كما ورد في **موسوعة السياسية** أن الانقلاب هو « عمل مفاجئ وعنيف تقوم به فئة أو مجموعة من الفئات من داخل الدولة تنتمي في معظم الأحيان إلى الجيش ضد السلطة الشرعية فتقلبها وتستولي على الحكم، وذلك وفق خطة موضوعة مسبقاً »[2].

ويتخذ الانقلاب أشكالاً عدة، ففي بعض الحالات يتدخل الجيش ليفرض الحكومة التي يريد من دون أن يشترك مباشرة في الحكم، وفي حالات أخرى ـ وهي الأكثر رواجاً ـ يتدخل الجيش بقوة ويستلم الحكم متذرعاً "بعجز المدنيين" و "سوء استغلال اللعبة الديمقراطية"، وفي بعض الحالات أيضاً يمكن أن يحدث الانقلاب من دون اللجوء إلى الجيش مباشرة[3].

وتشير تجارب الانقلابات العسكرية *Military Coups* في عالمنا المعاصر إلى أن دول العالم الثالث هي الأرض الخصبة لمثل هذه الطرق في استلام السلطة، وذلك نظراً إلى انعدام الاستقرار الحكومي في هذه الدول، وإلى حداثة عهدها بالديمقراطية، إذ لا توجد فيها مؤسسات ديمقراطية ثابتة وراسخة تُفْشِلُ هذه الأساليب وتحمي الشرعيّة .

ثانياً ـ تعريف الثورة :

عرَّف **المعجم الوسيط** " الثورة " بأنها : « تغيير أساسي في الأوضاع السياسية والاجتماعية يقوم به الشعب في دولة ما »[4]، وعرَّف أيضاً **معجم القانون** " الثورة " *Revolution* بأنها : « تغيير جذري لا يقتصر على نظام الحكم أو الحائزين للسلطة، بل يشمل التغيير كافة مجالات الحياة في المجتمع، مثل الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م، والثورة المصرية سنة ١٩١٩م وثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢م بمصر، وثورة الجزائر سنة ١٩٥٤م »[5].

---

[1] انظر : معجم القانون (القاهرة؛ الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٩)، ص ٧ .

[2] انظر : د. عبد الوهاب الكيَّالي؛ موسوعة السياسة "الجزء الأول" (بيروت؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر، طبعة سنة ١٩٨٥)، ص٣٧٢ .

[3] انظر : د. عبد الوهاب الكيَّالي؛ موسوعة السياسة ج١، المرجع السابق، ص ٣٧٢، ٣٧٣ .

[4] انظر : المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص١٠٢ .

[5] انظر : معجم القانون، مرجع سابق، ص١١.

ومن بين الثورات السياسية والاجتماعية العديدة التي حدثت على مدى التاريخ، هناك خمس ثورات تعدّ بمثابة النماذج الأساسية ـ في نظر المفكرين المعاصرين ـ لأنواع الثورات، وهي : الثورة الإنكليزية (١٦٨٨)، والثورة الأميركية (١٧٧٥ ـ١٧٨٣)، والثورة الفرنسية (١٧٨٩)، والثورة الروسية (١٩١٧)، والثورة الصينية (١٩٤٩)[١].

وتتعدد الأسباب التي تؤدي إلى قيام الثورات، وإن كانت ترجع جميعها إلى شعور الأفراد بالظلم، وبأن الأوضاع السائدة في الدولة لم تعد تتلاءم مع ما طرأ على المجتمع من أفكار جديدة . وعلى ذلك فلا يمكن أن ترجع كل الثورات إلى سبب محدد، فأسباب الثورات متعددة وتختلف باختلاف المجتمعات، فتارة تقوم الثورة لسبب عقائدي (ديني)، وتارة تقوم لسبب اجتماعي، وأحياناً أخرى يكون سبب الثورة سياسياً أو اقتصادياً .

الفصل الثاني
التمييز بين الثورة والانقلاب

يميز الفقه الدستوري بين مصطلحي « **الثورة** » *Révolution* و« **الانقلاب** » *Coup d'état* على أساس معيارين: أحدهما يعتمد على مصدر الحركة الثورية، والآخر يعتمد على الهدف الذي ابتغاه مصدر الحركة، وتفصيل ذلك هو الآتي[٢]:

أولاً ـ معيار المصدر :

يرى بعض رجال الفقه أو الفكر أن مرجع التفرقة بين الثورة والانقلاب يكمن في **مصدر الحركة الثورية**، أي في الهيئة أو الجهة التي قامت بتلك الحركة . وبناء عليه، فإن الحركة الثورية تعد " **ثورة** " إذا كان القائم بها هو الشعب، وتعد " **انقلاباً** " إذا كان القائم بها إحدى الهيئات صاحبة الحكم أو السلطان، كنائب رئيس الدولة أو رئيس

---

[١] راجع في التفاصيل : صلاح الامام؛ أشهر الثورات في التاريخ (القاهرة، مكتبة جزيرة الورد، طبعة سنة ٢٠١١)؛ د. عبد الوهاب الكيّالي؛ موسوعة السياسة ج١، مرجع سابق، ص٨٧٢ وما بعدها .

[٢] انظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص٧٥، ٧٦ ؛ د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٢١، ٣٢٢ ؛ د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦١، ١٦٢؛ د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١٥، ١١٦؛ د. جورجي سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٤١، ٢٤٢.

الوزراء أو أحد الوزراء أو قائد الجيش ...، وبعبارة أخرى، فإن الانقلاب هو إجراء تغيير في شؤون الحكم أحدثه بعض ذوي السلطان في غير اتباعٍ لأحكام الدستور .

وحاصل القول أن الحركة الثورية تسمى " **ثورة** " إذا كانت صادرة عن الشعب ونابعة منه، وتسمى " **انقلاباً** " إذا كانت صادرة عن فئة معينة غير شعبية (هيئة حاكمة أو جزء منها، أو مجموعة من الفئات ممّن هم في السلطة، أو ممن كانوا فيها سابقاً).

ولا شك في أن الوقوف عند هذا المعيار للتفرقة بين الثورة والانقلاب يؤدي إلى خلطٍ من الناحية العملية بينهما، لأنه ما من ثورة تكون حركة شعبية بحتة، فغالباً ما تستخدم الثورة في حركتها بعض عناصر الحكم السابق، كما أنه ما من انقلاب، ولو كان عسكرياً بحتاً، يمكن أن يستمر طويلاً إذا لم يستند إلى تأييد شعبي يدعمه، ولهذا فقد اتجه التفكير نحو التمييز بين الثورة والانقلاب على أساس آخر هو "**معيار الهدف** " .

ثانياً ـ معيار الهدف :

يرى بعض الفقه الدستوري ـ وبحق ـ أن مرجع التفرقة بين الثورة والانقلاب لا يجب البحث عنه في مصدر الحركة الثورية، وإنما يجب البحث عنه في " **الأهداف** " التي تسعى إلى تحقيقها تلك الحركة . فإذا كان الهدف من هذه الحركة تغيير النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة، وإحلال نظام جديد محله غدت الحركة " **ثورة** "، ولهذا يعرف البعض الثورة بأنها « حركة شعبية تستند إلى مجموع الشعب، أو إلى غالبيته، وتعتمد على قوتها، لتهدم بها النظام القائم من جذوره، وتبني نظاماً جديداً على أسس جديدة »، أو هي « حركة اجتماعية مفاجئة تتحقق بقوة الشعب من غير مراعاة الأشكال القانونية القائمة، تستهدف إقامة نظام قانوني محل نظام قانوني آخر » .

أما إذا كان الهدف من الحركة الثورية هو مجرد إسقاط الحكومة القائمة وتغيير رجال الحكم، من دون إحداث أي تغيير في النظام القانوني السائد في الدولة، غدت هذه الحركة " **انقلاباً** "، ولهذا يعرِّف البعض الانقلاب بأنه « حركة تهدف إلى تغيير رجال الحكم، أي إنها في جوهرها صراعٌ على السلطة، ومحاولة للاستئثار بالحكم، يكون الجيش عادة أداتها الرئيسة » .

وتبعاً لذلك، فإن **الثورة** تهدف إلى **صالح الجماعة بأسرها**، أما الانقلاب فيهدف إلى **صالح الفرد أو الفئة التي قامت به** عن طريق الاستيلاء على السلطة بطريق غير

شرعي، والحقيقة أنه إذا كان يترتب على الثورة أو الانقلاب ـ من حيث الواقع ـ الاستيلاء على السلطة، فإن هذا الاستيلاء يعد في نظر القائمين بالثورة وسيلةً لتحقيق غاية وهي إحداث تغييرات جذرية شاملة في بنية النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي المطبق في الدولة، من دون أن تعدّ الثورة هدفاً أو غاية في حد ذاتها، بينما يعدّ الاستيلاء على السلطة في نظر منفذي الانقلاب هدفاً وغاية لذاتها .

وفي الختام لا بد لنا من الإشارة إلى أن الثورة على الرغم مما يوجد بينها وبين الانقلاب من اختلافات، إلا أن **هناك شيئاً واحداً يجمع بينهما**، وهو قيام كل منهما على تجاهل الإطار القانوني القائم، وإحداث تغييرات في الأوضاع السياسية أو الدستورية لا تسمح بإحداثها النصوص الدستورية المعمول بها، **أي أن كليهما يتم خارج نطاق الشَّرعيَّة القائمة** .

الفرع الثاني
النتائج القانونية للثورة

قد تتوج الحركة الثورية ـ سواءً أكانت ثورةً أم انقلاباً ـ بالنجاح، وقد تبوء بالإخفاق، ولا شك في أن الحركة الثورية إذا لم يُكتب لها النجاح والتوفيق فلن يكون لها تأثير مباشر في النظام السياسي القائم، ولا في الدستور أو القوانين المعمول بها في الدولة، ومهما كان نُبل وسموّ الأغراض التي قامت هذه الحركة من أجل تحقيقها، وسوف يعد القائمون بالثورة أو مدبرو الانقلاب عناصر فوضوية مخربة وشرذمة معادية للنظام القائم، وسوف تقدمهم الحكومة القائمة للمحاكمة بتهمة المساس بأمن الدولة والتآمر على سلامتها، ومحاولة قلب نظام الحكم وتغيير الدستور بالقوة[1].

أما إذا كُتب النجاح للحركة الثورية فسوف تنقلب الصورة تماماً، إذ يعدّ القائمون بها زعماء وطنيين، وتسقط الحكومة القائمة لتحلَّ مكانها حكومة جديدة تسمى « **حكومة الثورة** » أو « **الحكومة الواقعية** »[2]، وسوف تعمل هذه الأخيرة جاهدةً على أن

---

[1] انظر : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١٧، ١١٨ .

[2] بمجرد نجاح الانقلاب أو الثورة يسقط عادة الدستور القائم، كما تسقط الهيئات الحكومية، لذلك فإنه يجب أن يقوم مقام الدستور القديم دستور آخر جديد، ولكن إلى أن يوضع هذا الدستور الجديد، تنشأ "**حكومة مؤقتة**" أي "**حكومة واقعية**" (Gouvernement de Fait (or De Facto Government ، وقد سميت كذلك لأنها لا تتلقى =

تقدِّم قيادات الحكومة القديمة للمحاكمة بتهمة الخيانة العظمى والتآمر على أمن وسلامة الوطن .

على أنه يُثار التساؤل في هذا الخصوص عن أثر الحركة الثورية ـ **وذلك في حال كتب لها النجاح** ـ في الدستور القائم والقوانين العادية المطبقة في الدولة، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال الآتي :

الفصل الأول
أثر الثورة في الدستور

إذا كانت الثورة تحمل معنى الانقضاض على الأسس القديمة للدولة، نظراً إلى ما تهدف إليه من إحداث تغيير جذري وأساسي في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة وإحلال نظام جديد محله؛ فإن من المبادئ المقررة لدى رجال الفقه الدستوري أن نجاح الحركة الثورية يترتب عليه إسقاط الدستور القائم.

ويثار التساؤل في هذا الصدد عما إذا كان الدستور يسقط تلقائياً بعد نجاح تلك الحركة أم إن هذا السقوط ليس أمراً حتمياً ؟ كما يثار التساؤل أيضاً عن القواعد الدستورية التي يشملها السقوط، فهل تسقط نصوص الدستور جميعها بلا استثناء، أم تبقى بعض النصوص نافذة ولا يشملها هذا السقوط ؟

= عادة تفويضاً شرعياً وإنما تستمد سلطتها من الواقع، فأغلب الحكومات التي تقوم نتيجةً لحركاتٍ ثورية هي حكومات واقعية، وذلك لأن رجال الحكم لم يتقلدوه بعد اتباع الإجراءات والأوضاع التي نص عليها الدستور، وإذا كان تكوين تلك الحكومات يتم في غير اتباعٍ للأوضاع والشروط التي تقررها النصوص الدستورية، فإنها كذلك من ناحية أخرى لا يزاول فيها الحكام سلطتهم طبقاً لتلك الشروط والأوضاع التي تقررها نصوص الدستور والقوانين النافذة .

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

انظر في التفاصيل: د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، مرجع سابق، ص٢٩٢ــ٢٩٥.

أولاً ـ موقف الفقه الدستوري من مسألة سقوط الدستور :

انقسم رجال الفقه الدستوري إلى اتجاهين مختلفين بشأن سقوط الدستور، الأول يرى أن الدستور يسقط تلقائياً بعد نجاح الثورة، والثاني يرى أن هذا السقوط ليس أمراً حتمياً، فالأمر يتوقف على طبيعة أهداف الثورة وإرادة القائمين بها[1]:

الاتجاه الأول ـ السقوط التلقائي للدستور القائم :

ذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن الدستور القائم يسقط فوراً من تلقاء نفسه بمجرد نجاح الثورة، أي من دون أن تكون هناك حاجة إلى إعلان هذا السقوط أو النصّ عليه. ويرجع ذلك إلى تنافر أو تعارض نظام الحكم الجديد الذي هدفت الحركة الثورية إلى تقريره مع نظام الحكم القديم الذي كان يسجله دستور ذلك العهد .

ومع ذلك، فقد يصدر إعلان يقضي بسقوط الدستور، أو قد يرد نصّ في الدستور الجديد الذي يوضع بعد نجاح الثورة يتضمن إلغاء الدستور القديم ووقف العمل بأحكامه، ولكن مثل هذا الإعلان أو ذاك النصّ لا يعد منشئاً لوضع قانوني جديد، وإنما هو مقرِّر وكاشِف لوضعٍ حَدَثَ وتمَّ فعلاً بمجرد انتصار الثورة .

وتأسيساً على ذلك، فإن الإعلان الدستوري الصادر من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش بتاريخ **١٩٥٢/١٢/١٠** بشأن إعلان سقوط دستور ١٩٢٣[2]،

---

(١) انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص٨٤ ؛ د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤)، ص٢٥٥ وما بعدها؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٣٤ وما بعدها؛ د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٥٦ وما بعدها؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٦٩٦ وما بعدها .

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.301, et seq.

(٢) ونورد فيما يلي النص الكامل للإعلان الدستوري الذي أصدره اللواء (أركان حرب) محمد نجيب قائد ثورة ٢٣ يوليو/تموز ١٩٥٢، نظراً إلى أهميته ودلالاته المختلفة: « بني وطني؛ عندما قام الجيش بثورته في ٢٣ يوليه الماضي، كانت البلاد قد وصلت إلى حال من **الفساد والانحلال** أدى إليه تحكُّم **مَلكٍ مستهتر**، وقيام حالةٍ سياسيةٍ معيبةٍ، **وحكم نيابي غير سليم**، فبدلاً من أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان، كان البرلمان في مختلف العهود هو الخاضع لتلك السلطة التي كانت بدورها تخضع **لملك غير مسؤول**، ولقد كان ذلك **يتخذ من الدستور مطيَّةً لأهوائه** ويجد فيه من الثغرات ما يمكّنه من ذلك بمعاونة أولئك الذين كانوا يقومون بحكم البلاد ويصرِّفون =

لا يعد منشئاً لوضع قانوني جديد، بل هو مقرِّرٌ وكاشفٌ لهذا السقوط الذي تمَّ في **١٩٥٢/٧/٢٣** ؛ تاريخ قيام الثورية المصرية ونجاحها[١].

الاتجاه الثاني ـ عدم السقوط التلقائي للدستور القائم :

ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أن سقوط الدستور بعد انتصار الثورة ليس أمراً حتمياً، فليس من اللازم أن يترتب على ذلك النجاح سقوط الدستور تلقائياً؛ إذ قد يكون الهدف من الثورة هو المحافظة على الدستور وحمايته من عبَث الحكَّام (أي إن الثورة هنا تعد بمثابة ضمانة من ضمانات احترام الدستور)، فكيف يفرض الفقه على رجال الحركة الثورية إسقاط الدستور وهم ما قاموا إلا للدفاع عنه وصونه من تلاعب الحكومة بنصوصه ؟ وقد يحتاج الأمر إلى الإبقاء على الدستور مدة من الزمن ثم يعلن قادة الحركة الثورية بعد ذلك سقوطه[٢]. وبناء على ذلك، فإن الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ لم يسقط مباشرةً بمجرد انتصار الثورة المصرية التي قامت في **١٩٥٢/٧/٢٣**، لأنها لم تكن موجهةً ضد نظام

= أمورها. من أجل ذلك قامت الثورة، و لم يكن هدفها مجرد التخلص من ذلك الملك، وإنما كانت تستهدف الوصول بالبلاد إلى ما هو أسمى مقصداً، وأبعد مدى، وأبقى على مر الزمن، من توفير أسباب الحياة القوية الكريمة التي ترتكز على دعائم الحرية والعدالة والنظام حتى ينصرف أبناء الشعب إلى العمل المنتج لخير الوطن وبَنيه .

والآن بعد أن بدأت حركة البناء وشملت كل مرافق الحياة في البلاد، سياسية واقتصادية واجتماعية، **أصبح لزاماً أن نغير الأوضاع التي كانت تودي بالبلاد**، والتي كان يسندها ذلك الدستور المليء بالثغرات، ولكي نؤدي الأمانة التي وضعها الله في أعناقنا **لا مناص من أن نستبدل بذلك الدستور**، دستوراً آخر جديداً يمكّن للأمة أن تصل إلى أهدافها حتى تكون بحقّ مصدراً للسلطات. وهاأنذا أعلن باسم الشعب سقوط ذلك الدستور، دستور سنة ١٩٢٣. وإنه ليسعدني أن أُعلن في نفس الوقت إلى بَني وطني أن الحكومة آخذة في تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد، يقرّه الشعب، ويكون منزهاً من عيوب الدستور الزائل، محققاً لآمال الأمة في حكم نيابي نظيف سليم، وإلى أن يتم إعداد هذا الدستور، تتولى السلطات في فترة الانتقال التي لابد منها "حكومة" عاهدت الله والوطن على أن ترعى صالح المواطنين جميعاً دون تفريقٍ أو تمييزٍ، مراعيةً في ذلك المبادئ الدستورية الهامة » .

المصدر : **موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧"** (القاهرة؛ مجلس الشورى، مركز المعلومات، الطبعة الثالثة، يوليو ٢٠٠٧)، ص٢٩٠، ٢٩١ .

(١) ومن أنصار هذا الرأي : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٦٩٩ .

(٢) انظر في ذلك : د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٠٨، ١٠٩ ؛ د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤)، ص٩٩.

الحكم أي ضد الدستور، بل كانت موجهةً ضد فساد وطغيان أداة الحكم، وخاصةً رأس هذه الأداة وهو رئيس الدولة (الملك)[1]، ولهذا استمر العمل بالدستور على مدى خمسة أشهر تقريباً، وخلال الأشهر الأولى التي أعقبت انتصار الثورة تطورت هذه الأخيرة تدريجياً من ثورة على أداة الحكم إلى ثورة على نظام الحكم، وحين تم ذلك التطور أصدر القائد العام للقوات المسلحة بتاريخ **١٩٥٢/١٢/١٠** إعلاناً دستورياً يقضي بسقوط دستور عام ١٩٢٣ [2].

ومن جانبنا، فإننا نشاطر الرأي القائل بأن السقوط التلقائي للدستور القائم من عدمه، إنما هي مسألة تتوقف على طبيعة أهداف وغايات الحركة الثورية وإرادة وعقلية القائمين بها، والظروف المحيطة بهذه الحركة، ولذلك فإننا نفضل الأخذ بالاتجاه الذي يرى أن سقوط الدستور لا يتم فوراً، بل يتوقف الأمر على موقف رجال النظام الجديد منه، فقد يجد هؤلاء أن مصلحة البلاد تقتضي إسقاط الدستور القائم والعمل على وضع دستور جديد يترجم الأهداف التي قامت الثورة من أجل تحقيقها، وقد يتريث هؤلاء القادة في الإعلان عن سقوط الدستور حتى تستقر الأوضاع في الدولة وتتهيأ الظروف لذلك، وهذا ما حدث بالفعل في مصر في ثورة ٢٣ يوليو/تموز عام ١٩٥٢، وكذلك أيضاً في ثورة ٢٥ يناير/كانون الثاني عام ٢٠١١.

ثانياً ـ الأحكام التي يشملها السقوط:

إذا كان الراجح فقهاً أن نجاح الثورة يؤدي غالباً إلى سقوط الدستور القائم، فإن الوضع يثير التساؤل عن مدى الأحكام والقواعد الدستورية التي يمسّها هذا السقوط، **فهل يعني سقوط الدستور سقوط جميع أحكامه وقواعده؟ أم إنَّ هناك أحكاماً دستورية تبقى قائمة ولا يشملها السقوط؟**

ذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن سقوط الدستور بالثورة لا يمسّ من القواعد الدستورية إلا ما تعلَّق منها بنظام الحكم في الدولة وبتنظيم السلطات العامة فيها، وهي القواعد التي تقوم الثورة عادةً من أجل تغييرها؛ لأن الثورة تكون موجهة إلى التنظيم السياسي للدولة (إضافة إلى التنظيم الاجتماعي والاقتصادي)، ويترتب على ذلك أن القواعد

---

[1] انظر في ذلك: د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١٩.

[2] راجع ما ورد ذكره في الصفحة ١٥٠، ١٥١ (في الهامش رقم٢).

الدستورية التي لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة تظل باقيةً على الرغم من قيام الثورة[1]، **ومثال هذه القواعد:**

١) **الأحكام والقواعد المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم**: يرى معظم الفقهاء أن سقوط الدستور يجب أن لا يترتب عليه أي مساس بالمبادئ والضمانات المقرَّرة لحقوق الأفراد وحرياتهم؛ لأن هذه الحقوق وتلك الحريات لا تتصل بنظام الحكم في الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنها أصبحت واجبة التقديس والاحترام، لأنها كما يُقال استقرت في الضمير الإنساني العالمي، إذ غدت أسمى من النصوص الدستورية الوضعية، وتعد في ذاتها دستوراً فوق الدستور، فهي تمثل ما يسمى بالدستور الاجتماعي للدولة، ومن ثمَّ فإن سقوط الدستور إثر نجاح الثورة لا يجب أن يترتب عليه أي مساس بهذه الحقوق أو تلك الحريات.

غير أن هذا القول وإن بدا قبوله أمراً منطقياً في عهدٍ كانت تمسّ فيه الحركات الثورية أنظمة الحكم السياسية فقط، لم يعد مقبولاً اليوم، إذ قد لا تتجه الحركات الثورية إلى أنظمة الحكم السياسية بقدر ما تتجه إلى بناء أنظمة اجتماعية واقتصادية مغايرة للأنظمة القائمة، وتعمل هذه الحركات الثورية حينئذ على إحلال أفكار ومفاهيم جديدة لحريات الأفراد وحقوقهم محلَّ المفاهيم القديمة؛ في هذه الحالة لا مناص من القول بسقوط القواعد المقرّرة لحقوق الأفراد وحرياتهم وإحلال قواعد أخرى محلها تكون متفقة مع أهداف الثورة واتجاهاتها[2].

٢) **الأحكام والقواعد التي تعد دستورية من حيث الشكل فقط**[3]، والتي لم يُنَصَّ عليها في الدستور إلا لكي تكتسب قدسيته وثباته؛ فمثل هذه النصوص وإن روعي النصّ عليها في الدستور، وقصد إكسابها حصانته الشكلية من حيث التعديل، إلا أنها لا تتصل بنظام الحكم في الدولة، ولا تختلف من حيث الموضوع عن الأحكام الواردة في القوانين العادية.

وعلى ذلك تبقى هذه النصوص على الرغم من سقوط الدستور، ولكن تزول عنها الصفة الدستورية وتعامل معاملة القوانين العادية، فكل ما يترتب على الثورة في هذه الحالة هو أنَّ هذه القواعد تتجرَّد من صفتها الدستورية وتصبح قوانين عادية.

---

(١) انظر في ذلك: د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة .."، مرجع سابق، ص٣٣٩.

(٢) انظر في ذلك: د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٢٢، ١٢٣.

(٣) حول مفهوم النصوص التي تعد دستورية شكلاً وتلك التي تعد دستورية موضوعاً، راجع: ص٢٠.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذه النصوص الدستورية شكلاً هي نصوص ذات طبيعة قانونية، ولو كانت قد صدرت بقانون عادي لظلت كما هي؛ إذ هي ليست من الدستور في شيء، وإنما التصقت به برابطة صناعية. وحين تنجح الثورة ويسقط الدستور نتيجةً لها فإنما تسقط القواعد الدستورية بطبيعتها، أما القواعد الأخرى ذات الطبيعة القانونية العادية فتظلّ وتبقى بوصفها قانوناً عادياً شأنها في ذلك شأن بقية القوانين القائمة والمطبقة في الدولة، فالثورة لم تفعل سوى أن سحبت الصفة الدستورية من هذه النصوص القانونية، مع إبقاء صفة القانون العادي لها.

وحاصل القول أن النصوص التي تعدّ دستورية شكلاً لا موضوعاً تظلّ باقيةً على الرغم من سقوط الدستور، إلا أنها تهبط إلى مستوى القوانين العادية، فلا يكون لها قوة القوانين الدستورية بل قوة القوانين العادية فقط وتأخذ حكمها، ويجوز تعديلها وإلغاؤها بواسطة قوانين عادية أخرى[1]. ومن أهم تطبيقات ذلك في فرنسا استمرار العمل بأحكام المادة /٧٥/ من دستور السنة الثامنة (دستور سنة ١٨١٤) التي كانت تقضي بعدم جواز مساءلة موظفي الحكومة مدنياً عن أعمال تتصل بوظائفهم أمام القضاء إلا بعد استئذان مجلس الدولة، فلم يَحُلْ سقوط هذا الدستور دون استمرار العمل بهذا الحكم بوصفه من أحكام القانون العادي حتى أُلغي بمقتضى مرسوم ١٨٧٠/٩/١٩. وكذلك المادة الخامسة من دستور سنة ١٨٤٨ التي قضت بـ « إلغاء عقوبة الإعدام بالنسبة إلى الجرائم السياسية »، فلقد ظل حكمها سارياً كقانون عادي بالرغم من أن الدستور قد سقط نتيجةً للانقلاب الذي قام به لويس نابليون سنة ١٨٥١ [2].

ولئن كان سقوط الدستور إثر نجاح الثورة لا يمنع من الإبقاء على بعض النصوص الدستورية من حيث الشكل لا الموضوع، متى كانت تتفق مع قيم الثورة ومبادئها، فإن النصوص الواردة في وثيقة الدستور والتي تتعارض مع قيم الثورة وأيديولوجيتها تسقط حتى لو كانت دستورية من حيث الشكل فقط.

---

(١) انظر في ذلك : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦٥ ؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٦٩٢ .

Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.305.

(٢) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة ... "، مرجع سابق، ص٣٤٠ .

الفصل الثاني
أثر الثورة في القوانين العادية

من المسلَّم به لدى رجال الفقه الدستوري أنه لا يترتب على نجاح الثورة أيّ مساسٍ بالقوانين العادية المعمول بها في الدولة، كالقانون المدني والقانون الجزائي وقانون الأحوال الشخصية والقانون الإداري والقانون التجاري وغيرها من القوانين الأخرى، وتأخذ اللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها حكم القوانين العادية في هذا الخصوص، فالتشريعات سواءٌ أكانت عادية أم فرعية لا تتأثر مطلقاً بنجاح الثورة، وتبقى قائمةً ونافذةً ما لم تُلغَ صراحةً أو تكون متعارضة مع الشكل الجديد للحكم فتُلغى ضِمناً.

وعلّة بقاء هذه القوانين أنها لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة، الأمر الذي يفترض ألا تكون الحركة الثورية موجهة ضدها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنَّ الدولة لا يمكن أن تعيش في فراغ قانوني، وإلا كان معنى هذا أن الحركة الثورية تؤدي إلى الاضطراب والفوضى وهدم كيان الدولة وتقويض عناصر وجودها، وهذا يخالف القاعدة الدستورية المستقرة التي تقضي باستمرارية الدولة *La Continuité de L'État* وديمومتها على الرغم من تغيير نظام الحكم فيها[1].

والدليل على صحة هذا القول أن كثيراً من التشريعات العادية الفرنسية التي صدرت في ظل النظام الملكي القديم أو في عهد نابليون بونابرت ما زالت سارية المفعول حتى الآن. وينطبق على ذلك أيضاً الوضع **في القطر العربي السوري**، فإن عدداً كبيراً من القوانين التي صدرت إبّان الاستقلال ما زالت نافذةً حتى هذا اليوم، على الرغم من حدوث الكثير من التغييرات الجذرية على الصعيد السياسي[2].

---

(١) انظر في ذلك : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.302.*

(٢) ومن الأمثلة على هذه القوانين نذكر الآتي :

- القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٨٤ تاريخ ١٩٤٩/٥/١٨ وتعديلاته .
- قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ٢٢ حزيران ١٩٤٩ وتعديلاته .
- قانون العقوبات العسكري السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦١ تاريخ ١٩٥٠/٢/٢٧ وتعديلاته .
- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٠/٣/١٣ وتعديلاته.

وجدير بالذكر أن دساتير الدول المختلفة تنص عادةً على بقاء التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان الدستور الجديد (الذي وضع بعد ثورة أو انقلاب أو حتى في الظروف العادية الطبيعية) سارية المفعول إلى أن تعدَّل أو تُلغى وفقاً للقواعد المقرَّرة في الدستور، والأمثلة على ذلك كثيرة جداً نذكر منها على سبيل المثال الآتي :

❋ ما ورد في المادة /١٥٤/ من **الدستور السوري لسنة ٢٠١٢** بقولها : « تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية »[١].

❋ ما ورد في المادة /٢٢٤/ من **الدستور المصري المعدَّل الصادر في ١٨ يناير/كانون الثاني سنة ٢٠١٤** من أن : « كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور » .

وهكذا، فإنَّ التشريعات أو القوانين العادية تبقى نافذةً ومنتجةً لآثارها إلى أن تُلغى أو تُعدَّل وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور، ويتوقف مدى الإلغاء أو التعديل بطبيعة الحال على مدى الفكر القانوني الجديد، والقيم الجديدة لحكومة الثورة، ومدى اتفاق هذه التشريعات أو تعارضها مع فلسفة الثورة وأيديولوجيتها[٢].

---

(١) تضمن الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ عدداً من الضمانات التي تكفل للمواطنين حقوقهم وحرياتهم العامة، وكان من المفروض على السلطة التشريعية أن تقوم بواجبها بمراجعة جميع القوانين التي لا تنسجم أحكامها مع مواد الدستور الجديد، فتقوم بتعديلها أو إلغائها واستبدال قوانين جديدة بها تتلاءم مع نصوص ومواد الدستور الجديد، وأعطى المشرع الدستوري مهلة زمنية لهذه المراجعة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية تبدأ منذ تاريخ نفاذ الدستور، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة /١٥٤/ من الدستور .

وللأسف، انتهت المهلة الزمنية (بتاريخ ٢٠١٥/٢/٢٦) ولم يجر أي تعديل على كثير من القوانين التي لا تتوافق مع أحكام الدستور الجديد، وبذلك تم إفراغ النصوص الدستورية الجديدة من مضمونها ومن بريقها اللامع، وكأن الدستور الجديد لم يأت بشيء جديد (مثال: **قانون الاستملاك**) .

وعلاجاً لهذه الثغرة، كان ينبغي على واضعي الدستور تضمين نص المادة /١٥٤/ من الدستور الأثر المترتب على انقضاء مدة الثلاث سنوات من دون إجراء أي تعديل على القوانين المتعارضة مع أحكام الدستور، كالنص بشكل صريح على بطلان كل القوانين التي تتعارض مع أحكام الدستور بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة.

(٢) انظر : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٢٦.

الفصل الرابع

مبدأ سُمُوّ الدُّستُور وكفالة احترامه

تمهيد وتقسيم :

الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ويحدِّد السلطات العامة فيها، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرِّر الحريات والحقوق العامة، ويرتِّب الضمانات الأساسية لحمايتها .

وبناءً على ذلك، فقد تميَّز الدستور بطبيعة خاصة تُضفي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحُقَّ لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام لكونها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ومن دون أي تفرقة أو تمييز ـ في مجال الالتزام بها ـ بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسَّسة أنشأها الدستور، تستمد منه وجودها وكيانها وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعد جميعها أمام الدستور على درجة سواء، ويقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك، خاضعة لأحكام الدستور الذي له وحده الكلمة العليا وعند أحكامه تنزل السلطات العامة جميعاً، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع **لمبدأ سيادة أو سمو الدستور**[1].

وإذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سمو الدستور أصلاً مقرَّراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، فإنه يكون لزاماً على كل سلطة عامة ـ أياً كان شأنها وأيّاً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها ـ النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده، فإن هي خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضع ـ متى انصبت المخالفة على قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة ـ **لرقابة الدستورية** التي تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من

---

(1) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٩ في القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية "دستورية"، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر) في ١٩٩٠/٦/٣ .

الخروج على أحكامه؛ وسبيل هذه الرقابة التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود .

بناءً عليه، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين رئيسين، نتحدث في أولهما عن مبدأ سمو الدستور، وفي ثانيهما عن ضمانة احترام مبدأ سمو الدستور من خلال تنظيم الرقابة على دستورية القوانين، وذلك وفق الآتي :

المبحث الأول : مبدأ سموّ الدستور

المبحث الثاني : كفالة احترام مبدأ سموّ الدستور (الرقابة على دستورية القوانين)

المبحث الأول

مبدأ سُمُوّ الدُّستُور

يُسلّم رجال الفقه والسياسة معاً بـ « **مبدأ سمو الدستور** »، بل إن دساتير بعض الدول قد قرَّرته صراحةً أو أشارت إليه، وقد نُصَّ على المبدأ أول مرة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧، وذلك في المادة السادسة منه، إذ قررت أنَّ : « **هذا الدستور**، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر وفقاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، **هو القانون الأعلى للبلاد**. ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أي ولاية يكون مخالفاً لذلك »[1]، كما تضمنت أيضاً عدداً من دساتير العالم نصوصاً تقرِّر صراحةً هذا المبدأ، ومن الأمثلة عليها نذكر الآتي :

❊ **الدستور العراقي الدائم** لعام ٢٠٠٥، إذ نصت المادة /١٣/ من هذا الدستور على الآتي : « **أولاً ـ** يُعَدّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة وبدون استثناء **ثانياً ـ** لا يجوز سنّ قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعَدّ باطلاً كل نصٍ يرد في دساتير الأقاليم أو أي نصٍ قانوني آخر يتعارض معه » .

---

(١) جرى نص الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي :

*« **This Constitution**, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, **shall be the supreme Law of the Land**; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding » .*

❊ **الدستور الياباني** لعام ١٩٤٦، إذ نصت المادة /٩٨/ من هذا الدستور على الآتي : « هذا الدستور هو القانون الأعلى للأمة، وأي قانون، أو أمر أو مرسوم إمبراطوري، أو أي إجراء حكومي آخر، يتعارض مع أحكام هذا الدستور، لا يعد نافذاً ولا يتمتع بأي قيمة قانونية ».

❊ **دستور الاتحاد الروسي** لعام ١٩٩٣، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة /١٥/ من هذا الدستور على الآتي : « لدستور الاتحاد الروسي القوة القانونية العليا، ويكون تأثيره مباشراً ويطبّق على كامل أراضي الاتحاد الروسي. ولا يجوز أن تتعارض القوانين والتشريعات القانونية الأخرى المعتمدة في الاتحاد الروسي مع دستور الاتحاد الروسي ».

كما تضمنت دساتير بعض الدول العربية نصوصاً تشير إلى مبدأ سمو الدستور، كالدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الذي حرص على تقرير هذا المبدأ بالنص في المادة /٩٤/ منه على أن « **سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وتخضع الدولة للقانون** .... »، وكذلك أيضاً الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ الذي قرَّر في المادة /٥٠/ منه أن « **سيادة القانون أساس الحكم في الدولة** ».

ولا ريب في أنَّ المقصود بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الموضوعي الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، ويأتي على رأسها وفي الصدارة منها **الدستور** بوصفه أعلى القوانين وأسماها.

ويعد مبدأ سمو الدستور أصلاً مقرَّراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، كما يعد أيضاً من أهم خصائص الدولة القانونية، وهذه الأخيرة ـ كما تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية ـ هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها وأيَّاً كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية تعلو عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، لكون ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تُباَشر نيابة عن الجماعة ولصالحها[1].

ويقصد بمبدأ سمو الدستور « **علوّ القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة** ». وانطلاقاً من ذلك، فإنَّ القواعد الدستورية تعدّ السند الشرعي لتحديد نظام الحكم ولممارسة السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها،

---

[1] انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت ٢ يناير ١٩٩٩ في القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية "دستورية "، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢ في ١٩٩٩/١/١٤.

وهكذا فالسلطة لا توجد إلا بالدستور ولا تظهر إلا بالقدر الذي يحدِّده الدستور وينظِّمه . وفي تفسير هذا المبدأ تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية : « إنَّ القواعد الدستورية تحتل من القواعد القانونية مكاناً عليًّا لأنها تتوسَّد منها المقام الأسمى كقواعد آمره لا تبديل فيها إلا بتعديل الدستور ذاته »[١]، وتقول أيضاً في حكم آخر: « وحيث إنَّ رقابة هذه المحكمة للنصوص التشريعية المطعون عليها إنما تتغيَّا ردَّها إلى أحكام الدستور، تغليباً لها على ما دونها، وتوكيداً لسموها على ما عداها، لتظل الكلمة العليا للدستور، باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، فيحدّد للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية صلاحياتها، واضعاً الحدود التي تقيّد أنشطتها، وتحول دون تدخل كل منها في أعمال الأخرى، مقرّراً الحقوق والحريات العامة، مرتّباً ضماناتها »[٢].

ويستفاد من ذلك كله في أنَّ قواعد الدستور تستوي على القمَّة من البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين مُجمل قواعد النظام العام التي يتعين على الدولة التزامها ومراعاتها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، بوصفها أسمى القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها، وإهدار ما يخالفها من تشريعات[٣] .

وهذه المنزلة الرفيعة والمكانة السامية التي يحتلها الدستور في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة برمته، تستند أولاً إلى طبيعة قواعده ومضمونها، وهو ما نسميه « **السمو الموضوعي للدستور** »، وهذا السمو يتحقق لجميع أنواع الدساتير عرفية كانت أو مكتوبة، مرنة كانت أو جامدة .

كما تستند هذه المكانة أيضاً إلى الشكل أو الإجراءات التي توضع بها أو تعدل بمقتضاها القواعد الدستورية، وهو ما نسميه « **السمو الشكلي للدستور** »، وهذا السمو لا يتحقق إلا بالنسبة إلى الدساتير المكتوبة الجامدة[٤] .

---

[١] انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت ١٢فبراير/شباط ١٩٩٤ في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٤ قضائية " دستورية "، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٩ (تابع) في ١٩٩٤/٣/٣ .

[٢] انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت ٨ يوليو/تموز سنة ٢٠٠٠ في القضية رقم ١١ لسنة ١٣ قضائية "دستورية"، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٢٩ (مكرر) في ٢٠٠٠/٧/٢٢ .

[٣] انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بالجلسة المنعقدة يوم السبت بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٩ في القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية "دستورية"، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر) في ١٩٩٠/٦/٣ .

[٤] انظر : د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٠١.

المبحث الثاني
كفالة احترام مبدأ سموّ الدستور
الرقابة على دستوريّة القوانين

إذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سمو الدستور أصلاً مقرراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، فإنه يكون لزاماً على كل سلطة عامة ـ أياً كان شأنها وأيّاً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها ـ النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده .

ولكن، كيف السبيل إلى ضمان احترام مبدأ سمو الدستور ؟ إذ من الواضح أن هذا التفوق وقدسية الدستور يفقدان معناهما إذا أمكن للسلطات المؤسَّسة (وخاصة السلطة التشريعية) أن تخالف أحكامه بدون رادع، لذلك كان لا بدَّ من قيام سلطة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه، وذلك من خلال التحقّق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثمَّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها، حتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية، ومن هنا نشأت فكرة « **الرقابة على دستورية القوانين** ».

وإذا ما رجعنا إلى الأنظمة الدستورية المقارنة نجد أن طرق الرقابة على دستورية القوانين قد اختلفت باختلاف هذه الأنظمة، وتعدد اتجاهاتها، وتسلك النظم الدستورية سبلاً متعددة في هذا الصدد، فمنها ما يجعل مهمة رقابة الدستورية منوطة **بهيئة سياسية** *L'organe politique*، ومنها ما يوكل تلك المهمة إلى **هيئة قضائية** *L'organe juridictionnel*، وهو الأمر الذي يدعونا إلى القول إن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون رقابة سياسية، أو رقابة قضائية، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة الجهة القائمة بالرقابة .

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث موضوع الرقابة على دستورية القوانين من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين

المطلب الثاني : الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية

المطلب الأول

الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين

إن الدول التي أخذت بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين قد اختلفت فيما بينها من حيث الأسلوب الذي أخذت به في شأن تنظيم تلك الرقابة، إذ إن بعض تلك الدول قد أناطت مهمة الرقابة على دستورية القوانين **بهيئة سياسية**، وبعضها الآخر جعل الرقابة من اختصاص **القضاء**، سواء من اختصاص القضاء بصفة عامة، أو من اختصاص محكمة معينة أنشأتها خصيصاً لهذا الغرض. وقد سمي الأسلوب الأول **بالرقابة السياسية** على دستورية القوانين، وسمي الأسلوب الثاني **بالرقابة القضائية** على دستورية القوانين .

ويلاحظ في هذا الشأن أن أغلب تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين قد جعلت منها رقابة سابقة على صدور القوانين، وأغلب تطبيقات الرقابة القضائية على دستورية القوانين جعلت منها رقابة لاحقة على صدور القوانين.

ومن أجل هذا يربط الفقهاء بين **الرقابة السابقة والرقابة السياسية** من ناحية، كما يربطون بين **الرقابة القضائية والرقابة اللاحقة** من ناحية أخرى، وذلك بحكم الأغلب والأعم من تطبيقات كل منهما.

ولكن توجد حالات من الرقابة السياسية تكون لاحقة على صدور القوانين مثال ذلك (المجلس الدستوري الفرنسي بعد تعديل الدستور في تموز ٢٠٠٨)، كما قد توجد حالات من الرقابة القضائية السابقة على صدور القوانين مثال ذلك (دستور إيرلندا الحرة لسنة ١٩٣٧ ، الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣).

وسنتناول بالدراسة فيما يأتي كلاً من الرقابة السياسية والرقابة القضائية على دستورية القوانين، وذلك من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي :

الفرع الأول : الرقابة السياسية على دستورية القوانين

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على دستورية القوانين

الفرع الأول
الرقابة السياسية على دستورية القوانين

ترجع نشأة الرقابة السياسية *Contrôle politique* على دستورية القوانين إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما أنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية الصادر سنة ١٧٩٩ مجلساً خاصاً للقيام بهذه المهمة، واستمرت فرنسا في تطبيق أسلوب الرقابة السياسية حتى هذا اليوم.

وسنتناول بالدراسة فيما يلي ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين، والمثال النموذجي لها النموذج الفرنسي، وذلك من خلال الآتي :

الغصن الأول
ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعهد دساتير بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى **هيئة سياسية** تتولى التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثمَّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها.

ويشير اسم هذه الرقابة إلى صفة الهيئة التي تقوم بمباشرتها، أي إن هذا النوع من الرقابة يكون من جانب **هيئة ذات صفة سياسية** عادة ما تنص الدساتير على كيفية تشكيلها. ويتم تشكيل هذه الهيئة إما عن طريق التعيين من جانب السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، أو من قبل السلطتين معاً، أو عن طريق الانتخاب في حالات أخرى.

أولاً ـ مميزات الرقابة السياسية على دستورية القوانين :

يتميز أسلوب **الرقابة على دستورية القوانين بوساطة هيئة سياسية** بالأمور الآتية[1]:

الأمر الأول : أنها **رقابة سابقة على إصدار القانون**، أي إنها تباشر بعد سنّ القانون وإقراره من البرلمان وقبل إصدار رئيس الجمهورية له. وينتج عن ذلك أن هذه الرقابة ينتهي

---

(١) انظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٢٩؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص١٠٠.

أمرها إذا ما تم إصدار القانون، وينجو القانون بذلك من أية منازعة قد تُثار حول دستوريته[1] .

الأمر الثاني : أنها **رقابة وقائية** *Contrôle préventif*، إذ تستهدف منع صدور أي قانون تثبت مخالفته لأحكام الدستور، وبالتالي تكون هذه الرقابة **أكثر فاعلية** من غيرها من صور الرقابة البَعْديَّة، أي الرقابة اللاحقة لصدور القانون، إعمالاً للمبدأ القائل : « الوقاية خيرٌ من قنطار علاج » .

الأمر الثالث: أنّ من يتولى القيام بمهمة الرقابة على دستورية القوانين **ليس هيئة قضائية** تتكون من قضاة متخصصين كما هو الحال في الرقابة القضائية، بل يتولى مهمة هذه الرقابة **هيئة سياسية**، يكون اختيار أعضائها بوساطة السلطة التشريعية وحدها أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، ومن ثم يغلب الطابع السياسي على الأعضاء المكلفين بمباشرتها .

الأمر الرابع : أنها تستمد أساسها من مبدأ الفصل بين السلطات، بحسبان أن هذا المبدأ يقوم على أنه لا يجوز للسلطة القضائية التدخل في أعمال السلطة التشريعية، وبهذه الرقابة يتمكن البرلمان من تفادي سيطرة القضاء وتدخله، وبالتالي فإن هذه الرقابة تتفادى الصدام بين السلطات .

ثانياً ـ عيوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين :

يؤخذ على أسلوب **الرقابة على دستورية القوانين بوساطة هيئة سياسية** الأمور الآتية[2] :

الأمر الأول : أن الرقابة على دستورية القوانين لها **طبيعة قانونية** لا يمكن إنكارها، فهي من حيث موضوعها **عمل فني قانوني** يتطلب مؤهلات فنية وكفاءة قانونية خاصة في القائمين به لتحديد مدى تطابق الإجراءات أو القوانين الصادرة من السلطة التشريعية مع

---

[1] تمر العملية التشريعية بمراحل عدة: **أ ـ** اقتراح القانون (من قبل أعضاء البرلمان أو السلطة التنفيذية) **ب ـ** إقرار القانون (من قبل البرلمان بعد التصويت عليه) **ج ـ** إصدار القانون (بالتوقيع عليه من قبل رئيس الدولة) **د ـ** نشر القانون في الجريدة الرسمية .

[2] انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص١٠٠، ١٠١؛ د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني" (بيروت؛ الدار الجامعية، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ)، ص٩٠٢ وما بعدها .

نصوص وأحكام الدستور؛ ومعرفة ما إذا كانت هذه الإجراءات والقوانين قد خالفت حكماً من أحكام الدستور، سواء بطريقة صريحة أو بطريقة ضمنية، وبيان حدود اختصاصات السلطة التشريعية للتحقق من أن القوانين التي أصدرتها تدخل ضمن هذه الاختصاصات أو لا تدخل. كل ذلك يفترض حتماً أن القائمين بمهمة الرقابة على دستورية القوانين لديهم التكوين القانوني اللازم للقيام بهذه المهمة، ويكون من غير المعقول إذاً أن توضع هذه المهمة في أيدي هيئة سياسية قد لا تتوافر لدى أفرادها القدرة على فهم القانون، وما يثار حوله من مشكلات، إذ ستعمل هذه الهيئة على تغليب التقديرات السياسية بحكم تكوينها على التقديرات القانونية .

الأمر الثاني : لما كان مفهوم الرقابة على دستورية القوانين يعني في ذاته وضع حد للنزوات والأهواء السياسية لإحدى السلطات العامة - وهي هنا السلطة التشريعية - ومنع طغيانها إذا ما تركت دون رقابة، فإن الأخذ بنظام الرقابة السياسية ووضع مهمة الرقابة في يد هيئة لها طابع سياسي يشكّل خطراً كبيراً لا جدال فيه، لأن هذه الهيئة السياسية التي يناط بها أمر إجراء الرقابة الدستورية يمكن أن تخضع للنزوات والأهواء السياسية ذاتها التي تخضع لها الهيئات السياسية الأخرى، ونعني على وجه الخصوص السلطة التشريعية .

كما يؤدي ذلك أيضاً إلى نقل مركز الثقل في النظام السياسي من السلطة التشريعية إلى تلك الهيئة السياسية المكلفة بالرقابة، وتصبح هذه الهيئة بمثابة السلطة العليا التي تعلو سائر السلطات السياسية في الدولة .

الأمر الثالث : أن نظام الرقابة - كما قيل - يتطلب أول ما يتطلب حتى يكون مثمراً وفعَّالاً أن تتمتع الهيئة القائمة بالرقابة بالاستقلال والحيدة في مواجهة جميع السلطات، فتمارس رقابتها في حيدة تامة بعيدة عن المؤثرات والأهواء، وهو ما لا يتوافر بالنسبة إلى هيئات الرقابة السياسية، إذ يتم تشكيلها بطريقة أو بأخرى تجعل منها هيئة تابعة لغيرها من السلطات المنشأة في الدولة . فهذه الهيئة إما أن يتم تشكيلها من جانب **السلطة التشريعية (البرلمان)**، وفي هذه الحالة ستكون هيئة الرقابة عرضةً للخضوع لاتجاهات البرلمان ولرحمته، الأمر الذي ينتفي معه إمكان تحقيق رقابة حقيقية على تصرفات البرلمان، إذ لا تخرج هذه الهيئة عن كونها امتداداً للبرلمان وانعكاساً لاتجاهاته وآرائه، وإما أن يتم تشكيل هذه الهيئة عن طريق التعيين من جانب **الحكومة** أي **السلطة التنفيذية**، وفي تلك الحالة سوف تكون هيئة الرقابة تابعة لها وخاضعة لتعليماتها، الأمر الذي قد يؤدي إلى

تشكّك البرلمان في هذه الهيئة على أساس أنها امتدادٌ للسلطة التنفيذية، وأن رقابتها ستكون موجَّهة من جانب هذه السلطة الأخيرة، مما قد يؤدي إلى حدوث تصادم مستمر بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبذلك يكون وجودها سبباً من أسباب الاضطراب السياسي بدلاً من أن تكون أداة لتحقيق الاستقرار في ظل الدستور، وتزداد هذه الخطورة وضوحاً وتأكيداً إذا جعلنا تكوين هذه الهيئة عن طريق **الانتخاب الشعبي**، إذ ستعدّ نفسها ممثلة للشعب، وأنها تعلو تبعاً لذلك غيرها من الهيئات الأخرى، فتتنازع معها السلطة والنفوذ وتحاول السيطرة عليها وإخضاعها لإرادتها بوصفها أعلى هيئة منشأة في الدولة .

الأمر الرابع: أن أسلوب الرقابة السياسية يؤدي غالباً إلى حرمان أو منع الأفراد من ممارسة حق الطعن بعدم الدستورية أمام هيئة الرقابة، إذ كان هذا الحق مقصوراً فقط على الهيئات العامة دون الأفراد .

الفصل الثاني
تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين
(النموذج الفرنسي)[1]

تعد فرنسا من الدول التي تميل تقليدياً إلى إبعاد القضاء عن معترك الرقابة على دستورية القوانين، وتكليف هيئة سياسية بمهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور[2].

وقد أخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ـ الصادر في الرابع من أكتوبر/تشرين الأول عام ١٩٥٨ ـ بنظام الرقابة الدستورية بوساطة هيئة سياسية، وأطلق على هذه الهيئة

---

(١) انظر : د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩ــ ٢٠٠٠)؛ هنري روسيون، المجلس الدستوري "ترجمة د. محمد وطفه"(بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠١) .

(٢) يعود السبب في ذلك إلى التفسير الذي ساد الفقه الفرنسي في فهم **مبدأ الفصل بين السلطات**، وكذلك بوصف **البرلمان هو المعبِّر عن سيادة الأمة**، وأن **القانون هو مظهر إرادة الأمة**، فهذه الإرادة التي يعبِّر عنها البرلمان لا يتصور أن يراقبها أحد أو أن يردَّها أحد إلى الصواب، لأن الصواب مفترض فيمن يعبِّرون عن إرادة الأمة، فهذان الأمران حالا بين فرنسا وبين الأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين.
انظر : د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٢)، ص٢٥.

اسم « **المجلس الدستوري** »، ومقره في القصر الملكي Palais Royal بباريس مقابل متحف اللوفر. وقد أفرد له الدستور المذكور باباً خاصاً هو **الباب السابع** (المواد من ٥٦ إلى ٦٣) نصَّ فيه على الأحكام الرئيسة المتعلقة بهذا المجلس، وأسند المشرع الدستوري إلى البرلمان مهمة القيام بوضع "**قانون أساسي**" Loi Organique يتولى تحديد قواعد تنظيم وعمل المجلس الدستوري والإجراءات التي تتبع أمامه .

بناء عليه، صدر في السابع من نوفمبر/تشرين الثاني عام ١٩٥٨ المرسوم رقم **58-1067** المتضمن القانون الأساسي الناظم لعمل المجلس الدستوري .

أولاً ـ تكوين المجلس الدستوري :

تنص المادة /٥٦/ من الدستور الفرنسي على أن : « يتألف المجلس الدستوري من **تسعة** أعضاء، يتولى كل منهم منصبه لمدة **تسع** سنوات **غير** قابلة للتجديد. ويتجدَّد **ثلث** أعضائه كل **ثلاث** سنوات، ويعيِّن كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء. ويجب أن يطبق الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة /١٣/ على هذه التعيينات. وتُعرض التعيينات التي يجريها كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ على اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون غيرها لإبداء الرأي فيها. وزيادة على الأعضاء التسعة المنصوص عليهم في الفقرة السابقة يعد رؤساء الجمهورية السابقون أعضاءً في المجلس بحكم القانون مدى الحياة. يعيِّن رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري، وله صوتٌ مرجِّح عند تساوي الأصوات » .

ويتضح من ذلك، أن المجلس الدستوري الفرنسي يتألف من نوعين من الأعضاء[1]:

أ ـ الأعضاء بقوة القانون Les membres de droit : طبقاً للفقرة الثانية من المادة /٥٦/ من الدستور الفرنسي، فإن الرؤساء السابقين للجمهورية يكونون **بقوة القانون** أعضاء في المجلس الدستوري **مدى الحياة**، ولكل منهم صوت في المناقشات، ويمكن أن يعيَّن رئيس المجلس من بينهم تماماً كما هو الحال بالنسبة إلى الأعضاء المعيَّنين، ولا يخضعون لضرورة أداء اليمين قبل انضمامهم إلى المجلس .

---

(١) انظر : *Ardant, Philippe; Les institutions de la Ve République (Paris: hachette 9 édition, 2004), p.121, 122.*

The National Assembly in the French Institutions. Fact Sheets (French National Assembly, France: February 2013), pp.41, 42.

ب ـ الأعضاء المعيَّنين Les membres désignés : يتكون المجلس الدستوري الفرنسي من **تسعة أعضاء** معيَّنين، تجري تسميتهم من قبل السلطات السياسية العليا، أي رئيس الجمهورية ورئيسَيْ مجلسَيْ البرلمان، وذلك بنسبة الثلث لكل منهم، إذ يعيِّن **رئيس الجمهورية** ثلاثة أعضاء، كما يعيِّن **رئيس الجمعية الوطنية** ثلاثة أعضاء أيضاً، أما الثلاثة الباقين فيعيِّنهم **رئيس مجلس الشيوخ**، وتنشر قرارات التعيين في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية.

وبموجب التعديل الدستوري الأخير الذي جرى في ٢٣ يوليو/تموز ٢٠٠٨، بشأن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، ووفقاً للإجراءات التي حدَّدها القانون الأساسي (العضوي) الصادر في ٢٣ يوليو/تموز ٢٠١٠، فإن هذه التعيينات تخضع للإجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة /١٣/ من الدستور الفرنسي، إذ أصبح رئيس الجمهورية يمارس سلطة التعيين المخوَّلة له بعد إبداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة (وهي **لجنة القوانين الدستورية** *la commission chargée des lois constitutionnelles*) في كل من مجلسَيْ البرلمان، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بأي تعيين إذا كان مجموع عدد الأصوات المعارضة في كل لجنة يمثل على الأقل ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها داخل اللجنتين (وهذا ما بات يُعرَف بإجراء "**النقض البرلماني**" *Le veto parlementaire*).

وكذلك الأمر بالنسبة إلى التعيينات التي يجريها كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، إذ أوجبت المادة /٥٦/ من الدستور عرضها على اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون غيرها (وهي لجنة القوانين الدستورية) لإبداء الرأي فيها فقط[1].

وبالنسبة **إلى مدة التعيين، أو مدة العضوية**، فقد نصت المادة /٥٦/ من الدستور الفرنسي على أن مدة العضوية للأعضاء المعيَّنين تكون **تسع سنوات غير قابلة للتجديد**.

ويرجع تحديد هذه المدة إلى أن أعضاء اللجنة المكلفة بصياغة الدستور رأوا ضرورة إطالة المدة حتى تكون كافية لاستقرار سلطة المجلس وقيامه بوظيفته، ولكنهم رأوا كذلك أن يكون المجلس متجدِّداً بحيث يجدَّد **ثلث** أعضائه (أي ثلاثة أعضاء) كل **ثلاث** سنوات.

---

(١) انظر : *The National Assembly in the French Institutions, op.cit., pp.41, 42.*

وخوفاً من أن يخضع العضو لسلطة من عيَّنه أو أن يكون ممثّلاً له داخل المجلس رُئِيَ **عدم تجديد العضوية** حتى تنقطع صلة التبعية والخضوع من جانب عضو المجلس إلى الجهة التي عيَّنته. ومن ثم، فإن العضو المعيَّن الذي تنتهي فترة ولايته لا يجوز لأي من جهات التعيين (رئيس الجمهورية أو رئيسَيْ مجلسَيْ البرلمان) أن يقوم بإعادة تعيينه مرة أخرى.

ويؤدي أعضاء المجلس الدستوري المعيَّنين ـ قبل مباشرتهم لمهامهم ـ **اليمين الآتية** أمام رئيس الجمهورية : « أقسم بالله أن أقوم بأداء مهامي بأمانة وإخلاص، وأن أمارسها بحيادية تامة وفقاً للدستور، وأن ألتزم بعدم إفشاء سرية المداولات والتصويت، وألا أقوم باتخاذ أي موقف علني، وأن لا أقَدِّم أي مشورة في المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس ».

وطبقاً للدستور الفرنسي، والقانون الأساسي الناظم لعمل المجلس الدستوري، فإنه لا يجوز لأعضاء المجلس الدستوري الجمع بين عضوية المجلس وأحد المناصب الوزارية في الحكومة[1]، أو عضوية مجلسَيْ البرلمان، أو البرلمان الأوروبي، أو عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو منصب المدافع عن الحقوق *Le Défenseur des droits*، كما لا يجوز لعضو المجلس في أثناء عضويته أن يمارس أي ولاية انتخابية، أو أن يتولى أي وظائف إدارية[2] أو مناصب قيادية في الأحزاب السياسية، أو أن يمارس مهنة المحاماة، أو أي نشاط مهني، باستثناء القيام بالأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية.

وفي حال عدم التزام عضو المجلس بقاعدة عدم الجمع، فإنه يجب عليه أن يقدِّم استقالته من منصبه[3].

ثانياً ـ رئيس المجلس الدستوري :

طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة /٥٦/ من الدستور الفرنسي، يُعَيَّن رئيس المجلس الدستوري بقرار من رئيس الجمهورية ينشر في الجريدة الرسمية، ويتم اختياره من بين

---

(١) وبناءً على ذلك، أعلن وزير الشؤون الخارجية الفرنسي لوران فابيوس *Laurent Fabius* ـــ في يوم الأربعاء ١٠ فبراير/شباط ٢٠١٦ ـــ استقالته من الحكومة بعد أن أصدر رئيس الجمهورية فرانسوا هولاند قراراً بتعيينه رئيساً للمجلس الدستوري ابتداءً من مارس المقبل .

(٢) لا يمكن تعيين أعضاء المجلس الدستوري في وظائف عامة، ولكن يمكنهم الاحتفاظ بالوظائف العامة التي كانوا يشغلونها قبل تعيينهم في المجلس شريطة أن لا يحصلوا على ترقية .

(٣) انظر : *The National Assembly in the French Institutions, op.cit., p.42.*

أعضاء المجلس من دون تفرقة بين المعيَّنين منهم أو الأعضاء بقوة القانون، ولم توضِّح النصوص المتعلقة بالمجلس الدستوري المدة التي يشغل فيها رئيس المجلس وظيفته، وهو ما يشكل انتقاداً لهذه النصوص، وإن كان العمل يجري على أن تكون هذه المدة لتسع سنوات .

ويجتمع المجلس الدستوري بدعوة من رئيسه، أو أقدم أعضائه عند غياب الرئيس[1]، وهو الذي يحدِّد التاريخ وجدول الأعمال، وهو الذي يقوم بتعيين المقَرِّر لكل مسألة أو مشكلة يبحثها المجلس، ويلعب هذا المقرِّر دوراً كبيراً في إظهار ودراسة المشكلة، وهو الذي يُعِدّ القرار الأولي أو مشروعه الذي يُشكِّل على الأقل نقطة البداية في القرار النهائي.

وفي أثناء المناقشات فإن الرئيس هو الذي يرأس المجلس. ولا شك في أن لهذا الحق أهمية خاصة، لأن الدستور ينص على أن لرئيس المجلس الدستوري صوت مرجِّح في حالة تساوي الأصوات، إذ يرجَّح إحدى الكفتين على الأخرى.

ثالثاً ـ اختصاصات المجلس الدستوري :

يمارس المجلس الدستوري عدداً من الاختصاصات المهمة، بعضها ذو طابع استشاري وبعضها الآخر ذو طابع قضائي، ومن هذه الاختصاصات نذكر الآتي[2]:

- تقديم **المشورة لرئيس الجمهورية** عندما يقرِّر استخدام السلطات الاستثنائية الممنوحة له بموجب المادة /١٦/ من الدستور (ينشر رأي المجلس في الجريدة الرسمية)، كما أن التدابير التي يتخذها الرئيس استناداً إلى المادة /١٦/ تتطلب أيضاً رأياً مسبقاً من المجلس.

---

(١) كما حصل مع رئيس المجلس الدستوري رولان دوما *Roland Dumas* الذي اتهم بتورطه في قضية سياسية مالية "قضية شركة (ايلف) ELF البترولية"، فاضطر لأخذ إجازة في ٢٣ مارس/آذار ١٩٩٩، ثم استقال من منصبه في الأول من مارس/آذار ٢٠٠٠، وخلال هذه المدة (من ٢٣ آذار ١٩٩٩ حتى ١ آذار ٢٠٠٠) حلَّ محله في إدارة جلسات المجلس العضو Yves *Guéna* كونه أقدم الأعضاء في المجلس).

انظر : *Ardant, Philippe; Les institutions de la Ve République, op.cit., p.123.*

(٢) لمزيد من التفاصيل، انظر : د. حسن البحري، القضاء الدستوري "دراسة مقارنة" (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠)، ص ٧٥ وما بعدها .

- تقديم **المشورة للحكومة** بخصوص الإجراءات التحضيرية التي ستتخذها لتنظيم عمليات الاقتراع للانتخابات الرئاسية، وكذلك عمليات الاستفتاء .
- الإشراف على **سلامة إجراءات انتخابات رئاسة الجمهورية**، والفصل في الطعون الخاصة بصحة هذه الانتخابات، وإعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية .
- الفصل في **المنازعات المتعلقة بصحة الانتخابات البرلمانية**، أي انتخابات أعضاء مجلسَيْ البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) .
- الإشراف على حسن سير عمليات الاستفتاءات وإعلان نتائجها .
- مراقبة دستورية **توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة**، والفصل في أي خلاف يحدث بين الحكومة ورئيس مجلس البرلمان المعني (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، بناء على طلب أي منهما، بخصوص مشروع قانون ما أو تعديلٍ له .
- الرقابة على دستورية **القوانين الأساسية** (العضوية)، والتحقّق من مدى مطابقتها للدستور، وذلك قبل أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها .
- الرقابة على دستورية **اقتراحات القوانين** المنصوص عليها في المادة /١١/ من الدستور (التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تسهم في ذلك، أو التي تهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة، والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر في سير عمل المؤسسات) قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، ليقرِّر مدى مطابقتها للدستور .
- الرقابة على دستورية **اللائحة الداخلية** لمجلسي البرلمان أو على أية تعديلات يتم إجراؤها على هذه اللائحة، والتحقق من مدى مطابقتها للدستور،وذلك قبل وضعها موضع التنفيذ .
- الرقابة على دستورية **القوانين العادية**، إذ يجوز لرئيس الجمهورية، أو للوزير الأول، أو لرئيس أي من مجلسي البرلمان، أو لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ، التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية القوانين التي يقرها البرلمان قبل إصدارها .
- الرقابة على دستورية **مشروعات المعاهدت والتعهدات الدولية** التي تستلزم إذن البرلمان لنفاذها، **إذ أجاز الدستور** لرئيس الدولة أو لرئيس الوزراء أو لأحد رئيسي مجلسي البرلمان أو لستين نائباً او لستين شيخاً طلب انعقاد المجلس الدستوري للنظر في بعض الشروط أو

النصوص التي يتضمنها مشروع الاتفاقية الدولية، وإعلان ما إذا كانت متعارضة مع الدستور أم لا .

◙ ممارسة **الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع (مسألة الدستورية ذات الأولوية)**، فقد تضمن التعديل الدستوري الجديد بتاريخ ٢٣ /٧/ ٢٠٠٨ عدداً من الإصلاحات الجوهرية، من بينها **إضافة المادة ٦١ـ١ إلى الدستور** التي وسعت من اختصاصات المجلس الدستوري، إذ منحت الأفراد العاديين ـ ولأول مرة في التاريخ الدستوري الفرنسي ـ حق الدفع بعدم دستورية أحد النصوص التشريعية.

ويشترط لتحريك هذه الرقابة **جدية الدفع** بأن النص المطعون فيه قد تضمن **اعتداء على أحد الحقوق أو إحدى الحريات الأساسية التي كفلها الدستور**.

وقد دخلت هذه المادة حيِّز النفاذ في الأول من مارس/آذار سنة ٢٠١٠ بعد صدور قانونها الأساسي رقم ٢٠٠٩ـ١٥٢٣ تاريخ ٢٠٠٩/١٢/١٠ وعدد من المراسيم التنفيذية التي تسهِّل تنفيذها وتبيِّن آلية تطبيقها .

وقد نصت المادة /٦٢/ من الدستور في فقرتها الثانية على أن : « النص الذي يُصرَّح بعدم دستوريته على أساس المادة /٦١ـ١/ **يعتبر لاغياً** من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ لاحق يحدده هذا القرار. ويحدد المجلس الدستوري الشروط والحدود التي يجوز فيها إعادة النظر في الآثار التي رتَّبها هذا النص » .

رابعاً ـ قرارات المجلس الدستوري وطبيعته :

نصت الفقرة الثالثة من المادة /٦٢/ من الدستور الفرنسي على أن : « قرارات المجلس الدستوري لا تقبل الطعن بأي وجه من أوجه الطعن [مبرمة]، وهي ملزمة للسلطات العامة ولجميع الجهات الإدارية والقضائية ». وحتى الآن يصوغ المجلس قراراته على هيئة الأحكام القضائية من حيث مناقشة الوقائع، ومن حيث التسبيب وكتابة الحيثيات . والمجلس نفسه يشير في قراراته إلى بعض قراراته السابقة مؤكِّداً ما لها من حجِّية وإلزام .

وهكذا، يمكننا القول : إن المجلس الدستوري في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة هو **هيئة سياسية** *L'organe politique* من حيث تكوينه، وهو **هيئة قضائية** *L'organe juridictionnel* من حيث اختصاصاته، إذ يفصل في منازعات قانونية بحتة، بقرارات مبرمة تتمتع بالحجية المطلقة تجاه الكافة.

الفرع الثاني
الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام **القضاء** بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور، بحيث يصبح عمل **القاضي** في هذه الحالة ليس فقط مجرد تطبيق القانون، وإنما أيضاً التحقق من مطابقة أو مخالفة هذا القانون للأحكام والقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية؛ فالرقابة القضائية ترمز إذن للهيئة التي تباشرها وطابعها القضائي.

ومما لا ريب فيه أن إسناد مهمة التحقق من مدى مطابقة أو موافقة القوانين المختلفة لأحكام الدستور إلى **القضاء** يحقّق مزايا عديدة لم تتوافر من قبل في حالة اضطلاع هيئة سياسية بهذه المهمة[1]، إذ تتوافر عادةً في رجال القضاء ضمانات الحيدة والموضوعية، والاستقلال في مباشرة وظيفتهم من ناحية، كما أنهم ـ من ناحية أخرى ـ مؤهَّلين بحكم تكوينهم القانوني للاضطلاع بمهمة فحص القوانين للتعرُّف على مدى موافقتها لأحكام الدستور[2]؛ وفضلاً عن ذلك كله، فإن الإجراءات التي تُتَّبع أمام القضاء تنطوي على كثير من الضمانات التي تكفل العدالة (مثل علانية الجلسات، وحرية التقاضي، وحرية

---

(1) هنالك عدد من فقهاء القانون وعلى رأسهم الفقيه الكبير الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري، أيدوا الرقابة القضائية على دستورية القوانين وفضلوها على الرقابة السياسية، إذ بيَّن الفقيه السنهوري ذلك من خلال قوله : « ... والحق أن الديمقراطيات التي لم ترسخ لها قدم في الحكم الديمقراطي الصحيح هي في أشد الحاجة إلى رقابة القضاء. ذلك أن كل ديمقراطية ناشئة لم تنضج فيها المبادئ الديمقراطية، ولم تستقر هذه المبادئ عندها في ضمير الأمة، تكون السلطة التنفيذية هي أقوى السلطات جميعاً، تتغول السلطة التشريعية وتسيطر عليها، وتتحيف السلطة القضائية وتنتقص من استقلالها. والدواء الناجع لهذه الحال هو العمل على تقوية السلطة القضائية. فهي أدنى السلطات الثلاث إلى الإصلاح، إذ **القضاة نخبة من رجال الأمة، أُشربت نفوسهم احترام القانون، وانغرس في قلوبهم حب العدل**، وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية، ولا يقدر لهذا المبدأ قيام واستقرار إذا لم يوجد إلى جانبه قضاء حر مستقل يحميه من الاعتداء، ويدفع عنه الطغيان ».

انظر : د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية (القاهرة، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير سنة ١٩٥٢)، ص٢ .

(2) انظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٧، ١٣٨ ؛ د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠١.

الـدفاع، وضـرورة تسـبيب الأحكـام القضـائية ...)، وتبعـث الثقـة والاطمئنـان لأحكامـه، ممـا يكفل بالتالي لرقابة الدستورية موضوعيتها وسلامتها.

وإذا كانت أغلب تشريعات الدول في عالمنا المعاصر تأخذ بأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين، فإن تنظيم هذه الرقابة يثير نقاطاً أربعة جديرة بالبحث: **الأولى** تتعلق بتحديد الجهات القضائية التي يُعهد إليها برقابة الدستورية، **والثانية** تتعلق بمن له الحق في الطعن في عدم الدستورية، **والثالثة** تتعلق بكيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية . وسنتناول بالدراسة مجمل النقاط السابقة، وذلك وفق الآتي :

الفصل الأول
تحديد الجهات القضائية التي يعهد إليها برقابة الدستورية

تختلف دساتير الدول في تحديد الجهات القضائية التي يعهد إليها بالقيام بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، ويوجد اتجاهان رئيسان في هذا الصدد: الاتجاه الأول يعهد بمهمة هذه الرقابة إلى جميع المحاكم في الدولة، وهو الذي نطلق عليه " **أسلوب لا مركزية الرقابة** "، والاتجاه الآخر يعهد بتلك الرقابة إلى جهة قضائية واحدة، وهو الذي نطلق عليه " **أسلوب مركزية الرقابة** "؛ وهذا ما سنتحدث عنه من خلال الآتي:

أولاً ـ أسلوب لا مركزية الرقابة (الرقابة الشائعة) :

يقصد بهذا النوع من الرقابة أن تقوم المحكمة ذاتها التي تضع يدها على دعوى ما إما من تلقاء نفسها وإما بناءً على طلب من أحد الخصوم ذوي المصلحة بفحص دستورية القانون واجب التطبيق. وكما هو ملاحظ فإن المحكمة تكون أمام مسألة أولية قبل الفصل في دعوى الأساس، وعلى المحكمة أن تفصل بنفسها بالمسألة الأولية ثم تتابع الفصل في دعوى الأساس. وهذا الأسلوب متبع في أمريكا وتطبقه الآن بعض الدول الأنكلوسكسونية المتأثرة بالنظام الأمريكي[1]؛ ففي النظام الدستوري الأمريكي، لا تختص المحكمة العليا ـ كما يتوهم الكثيرون ـ بنظر الطعن في دستورية القوانين، وإنما تملك هذه السلطة في الولايات المتحدة جميع الجهات القضائية على اختلاف درجاتها سواء

---

[1] انظر : د. سعيد نحيلي، الرقابة الدستورية (دمشق، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، الطبعة الأولى ٢٠١٠)، ص٣٧ .

في الولايات المختلفة أو في الحكومة المركزية؛ ومرد ذلك أن هذه المحاكم لا ترى في الرقابة إلا جزءاً طبيعياً من وظيفتها الأصلية في نظر خصومات الأفراد ومنازعاتهم[1].

ثانياً ـ أسلوب مركزية الرقابة :

يقوم هذا الأسلوب على قصر الادعاء بعدم الدستورية أمام جهة قضائية واحدة، بحيث لا يجوز لغير هذه الجهة أن تتصدى لبحث هذه المشكلة، كما لا يجوز لمن يمنحهم الدستور حق الطعن بعدم الدستورية الادعاء بعدم مطابقة القانون العادي للدستور سوى أمام هذه الجهة . وتختلف الدساتير التي تأخذ بهذا الأسلوب في تحديد الجهة الموحدة التي يعهد إليها بالرقابة على دستورية القوانين، ويمكن حصر مسلك الدساتير المختلفة في اتجاهين رئيسين[2]:

أولاً ـ أسندت دساتير بعض الدول مهمة الفصل في مدى مطابقة القانون العادي لأحكام الدستور إلى **أعلى محكمة في النظام القضائي العادي** (كالمحكمة العليا أو محكمة النقض أو التمييز مثلاً)، بحيث تقوم هذه المحكمة برقابة الدستورية إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى؛ وتعد سويسرا من أبرز الدول التي أخذت بهذه الطريقة، إذ جعل **دستور الاتحاد السويسري** لسنة ١٨٧٤ **للمحكمة الاتحادية العليا** وحدها وبناء على طلب ذوي الشأن الحق في أن تمتنع عن تطبيق القوانين لمخالفتها للدستور الاتحادي أو لدساتير الولايات المختلفة، وهي تباشر ذلك الاختصاص إلى جانب ولايتها القضائية في المسائل المدنية والجنائية[3]. وكذلك الأمر بالنسبة إلى **الدستور الدائم لجمهورية السودان** الديمقراطية لسنة ١٩٧٣، إذ جعل نظر الدعوى في دستورية القوانين من بين اختصاصات **المحكمة العليا**[4].

---

(١) انظر : د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين ...، مرجع سابق، ص١٨٥ .

(٢) انظر : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن (القاهرة؛ بدون ناشر، طبعة ٢٠٠٤)، ص٣٠١ ، ٣٠٢؛ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص١٠٩ وما بعدها .

(٣) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري (القاهرة؛ طبعة ١٩٨٥)، ص١٤٦ .

(٤) تنصّ المادة /١٨٩/ من دستور السودان لسنة ١٩٧٣ على أن: « يمارس القضاء في الدولة: (أ) المحكمة العليا. (ب) محاكم الاستئناف. (ج) المحاكم الأخرى ... »، كما تنص المادة /١٩٠/ من هذا الدستور على أن : « تكون **المحكمة العليا** حارسة الدستور وتختص بنظر المسائل التالية وإصدار الأحكام والقرارات فيها وفقاً للدستور والقانون: (أ) تفسير الدستور والنصوص القانونية الأخرى. (ب) حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور. =

ثانياً ـ تذهب أغلب دساتير الدول التي أخذت بأسلوب مركزية الرقابة إلى جعل الاختصاص برقابة الدستورية موكولاً إلى **محكمة خاصة** يتم إنشاؤها لهذا الغرض[١]. ومن هذه الدساتير نذكر على سبيل المثال: دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤[٢]، ودستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤[٣]، ودستور الجمهورية العربية السورية لسنة ٢٠١٢[٤].

الفصل الثاني
الجهات التي تملك حق الطعن في عدم الدستورية

سواء أوكِل أمر الرقابة على الدستورية إلى جميع الجهات القضائية على اختلاف درجاتها في السلم القضائي، أو إلى محكمة خاصة يتم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض، فإن الهيئة القضائية التي يعهد إليها بتلك الرقابة لا تملك من تلقاء نفسها فحص دستورية القوانين للتأكد من دستوريتها، بل لا بد من رفع نزاع أمامها متعلق بالقانون الذي ثار الشك حول دستوريته . وتختلف تشريعات الدول في تحديد الأشخاص الذين يحق لهم الطعن في عدم الدستورية، فتميل بعضها إلى إعطاء هذا الحق لكل ذي مصلحة سواء من الهيئات العامة أو الأفراد، بينما تقصر تشريعات أخرى حق الطعن على بعض الهيئات العامة دون الأفراد؛ وهذا ما سنتحدث عنه من خلال الآتي :

= (ج) **الطعن في دستورية القوانين**. (د) تنازع الاختصاص القضائي. (هـ) الطعن بالنقض في جميع المواد القانونية على النحو الذي يحدده القانون. (و) أي مسائل أخرى يقرر الدستور أو القانون اختصاصها بها ».

(١) تعد النمسا Austria أول دولة في العالم تنشئ محكمة دستورية مستقلة، وذلك في عام ١٩٢٠ . انظر : *Ardant (Philippe); Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, op.cit., p.107.*

(٢) تنصّ المادة /١٩١/ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن : « **المحكمة الدستورية العليا** جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، ... »، كما تنص المادة /١٩٢/ من هذا الدستور على أن : « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، .... ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها » .

(٣) أفرد الدستور التونسي الجديد لعام ٢٠١٤ (الفصول من ١١٨ حتى ١٢٤) للحديث عن **المحكمة الدستورية**، وقد صدر القانون الأساسي عدد ٥٠ لسنة ٢٠١٥ الناظم لعمل المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها.

(٤) أفرد الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ الباب الرابع منه للأحكام الخاصة **بالمحكمة الدستورية العليا**، وهو ما يعني حرص المشرع الدستوري على تأكيد رقابة الدستورية، وقد جاء هذا التنظيم في (المواد من ١٤٠ إلى ١٤٩) .

أولاً ـ إعطاء حق الطعن في عدم الدستورية لكل ذي مصلحة :

تميل تشريعات بعض الدول التي تعتنق فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى إعطاء حق الطعن بعدم الدستورية لكل ذي مصلحة في هذا الطعن سواء أكان من الهيئات العامة أم من الأفراد .

ومن ذلك الدستور **السويسري** لسنة ١٨٧٤ ، إذ أعطى لكل ذي مصلحة ، حالية أو مستقبلة ، أن يطعن أمام المحكمة العليا الاتحادية في عدم دستورية القوانين الصادرة من الولايات[١] ، وكذلك أيضاً الدستور الدائم لجمهورية **السودان** الديمقراطية لسنة ١٩٧٣ ، إذ نص في المادة/ ٥٨/ منه على أنه : « يجوز لأي شخص أضير من جراء أي تشريع أصدرته أية سلطة ذات اختصاص تشريعي أن يرفع دعوى أمام المحكمة العليا لإعلان بطلانه بسبب إهداره للحريات والحقوق التي كفلها الدستور »[٢] .

ومن ذلك أيضاً قانون المحكمة الدستورية في دولة **الكويت** ، إذ نصت المادة الرابعة (مكرر) من قانون إنشاء المحكمة على أنه : « **لكل شخص طبيعي أو اعتباري الطعن بدعوى أصلية أمام المحكمة الدستورية في أي قانون أومرسوم بقانون أو لائحة** إذا قامت لديه **شبهات جدية** بمخالفته لأحكام الدستور ، وكانت له **مصلحة شخصية مباشرة** فى الطعن عليه ، على أن تكون صحيفة الطعن موقعة من **ثلاثة محامين** مقبولين أمام المحكمة الدستورية. ويجب على الطاعن أن يودع عند تقديم صحيفة الطعن على سبيل **الكفالة خمسة آلاف دينار** .... »[٣] .

ثانياً ـ قصر حق الطعن في عدم الدستورية على بعض الهيئات دون الأفراد :

تنص بعض الدساتير على تحديدٍ حصريّ للهيئات التي يحق لها الطعن بعدم دستورية أحد القوانين ، ومن تلك الدساتير على سبيل المثال ، الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ ، الذي قصر حق الاعتراض أمام المحكمة الدستورية العليا على دستورية القوانين قبل إصدارها على رئيس الجمهورية أو **ربع** أعضاء مجلس الشعب[٤] ، وقد سار على ذات النهج الدستور

---

[١] انظر : د. رمزي الشاعر ، الوجيز في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ .

[٢] وهو أيضاً ما نصت عليه المادة /٣٤/من دستور جمهورية السودان لسنة ١٩٩٨ .

[٣] المادة الرابعة (مكرر) مضافة بموجب القانون رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية في دولة الكويت .

[٤] راجع المادة /١٤٥/ من الدستور السوري الصادر سنة ١٩٧٣ .

السوري لسنة ٢٠١٢ إذ قصر حق الاعتراض على دستورية القوانين قبل إصدارها على رئيس الجمهورية أو **خُمس** أعضاء مجلس الشعب[١].

الفصل الثالث
كيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية

على الرغم من أنَّ كثيراً من الدول قد أخذت بطريقة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، غير أنَّ هذه الدول لم تتفق على أسلوبٍ واحدٍ فيما يتعلق بكيفية الإدعاء أمام المحاكم القضائية بعدم الدستورية، فمنها ما يجعل الرقابة تتم عن طريق دعوى أصلية (**رقابة الإلغاء**)، ومنها ما يسمح بهذه الرقابة بواسطة الدفع (**رقابة الامتناع**).

وسنتحدث فيما يأتي عن مضمون هذين الأسلوبين، مع بيان أهم نقاط الاختلاف بينهما، وذلك على النحو الآتي :

أولاً ـ الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية :

يقصد بهذه الصورة من الرقابة أن يقوم صاحب الشأن المتضرر من قانون ما بالطعن فيه مباشرة أمام المحكمة المختصة ـ التي يحدِّدها دستور الدولة ـ برفع دعوى أصلية يطلب فيها الحكم ببطلانه لمخالفته أحكام الدستور، من دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه في دعوى من الدعاوى القضائية[٢]. فإذا ما ثبت للمحكمة المختصة بعد فحصها للقانون المطعون فيه أنه مخالفٌ للدستور، حكمت ببطلان هذا القانون وإلغائه، ولذلك تسمى هذه الرقابة أيضاً **برقابة الإلغاء**، مع ملاحظة أن الحكم الصادر من المحكمة في هذه الحالة يكون **ذا حجية عامة ومطلقة**، أي إنه يسري في مواجهة الكافة، وعدّ القانون المحكوم بإلغائه كأن لم يكن سواء من تاريخ صدوره أو بالنسبة إلى المستقبل فقط؛ ولذلك فإن هذا الحكم يحسم النزاع حول دستورية القانون المطعون فيه من أول مرة وبصفة نهائية، بحيث لا يجوز إثارة المشكلة في المستقبل بصدد مسائل فرعية يحكمها هذا القانون. ونظراً إلى الآثار الخطيرة المترتبة على حكم المحكمة في هذا الشأن، فإن

---

(١) راجع المادة /١٤٧/ فقرة /١/ من الدستور السوري الصادر سنة ٢٠١٢ .

(٢) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٢٠ .

طريقة الإلغاء **تفترض وجود نص دستوري** صريح يجيز ممارسة رقابة الدستورية، ويحدد المحكمة المختصة بنظرها، والمدة التي يجب مراجعة المحكمة خلالها[1].

ثانياً- الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم الدستورية :

في هذه الصورة من صور الرقابة لا يجوِّز القانون للمتضرر اللجوء مباشرة للمحكمة المختصة بنظر دعوى عدم الدستورية، وإنما يشترط أن تكون هنالك دعوى (مدنية، تجارية، جنائية، إدارية ...) منظورة أمام القضاء (العادي أو الإداري)، فيكون الدفع بعدم الدستورية متعلقاً بقانون يراد تطبيقه على طرفي النزاع المنظور أمام المحكمة، فيتقدم أحد هذين الطرفين بالدفع بعدم دستورية القانون أمام المحكمة التي تنظر دعوى النزاع[2]. ويعني ذلك أن المحكمة المذكورة لا تنظر في مدى دستورية القانون من تلقاء ذاتها، وإنما يجب أن يدفع أحد الخصوم بعدم الدستورية، عندئذٍ فقط تنظر المحكمة في هذا الطلب، فإذا قدَّرت المحكمة مخالفة القانون للدستور امتنعت عن تطبيقه في الدعوى التي أثير الدفع بصددها[3].

وتتميز هذه الطريقة بأنها **وسيلة دفاعية** من جانب صاحب الشأن، إذ يتم الدفع بعدم دستورية القانون في أثناء نظر الدعوى، وليس برفع دعوى أصلية ضد هذا القانون .

كما تتميز أيضاً بأن مهمة القاضي في حال تيقنه من مخالفة القانون لأحكام الدستور تقتصر على **الامتناع** عن تطبيقه في الدعوى المثارة أمامه، ويترتب على ذلك أن يظل القانون سارياً ونافذاً، ويمكن بالتالي تطبيقه في حالات أخرى لأن حكم القاضي بالامتناع عن التطبيق لا يعد إبطالاً للقانون، ولذا فهو لا يقيِّد المحاكم الأخرى في القضايا

---

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري ... ، مرجع سابق، ٣٥٧ ، ٣٥٨ .

(٢) انظر : د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٧)، ص٢٧.

(٣) تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن **طريق الدفع** ظهرت أول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنها انتشرت إلى عدد من دول العالم؛ فعلى الرغم من أن الدستور الاتحادي الأمريكي لم ينص ـــ في أيٍ من مواده أو تعديلاته ـــ على حق المحاكم في رقابة دستورية القوانين، فقد أعطى القضاء الأمريكي لنفسه الحق في ذلك على إثر حكم مشهور صدر عن رئيس المحكمة الاتحادية العليا جون مارشال *John Marshall* في شباط سنة ١٨٠٣ وذلك في قضية " **ماربوري ضد ماديسون** " *Marbury v. Madison*. راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص٩٢ وما بعدها (في الهوامش).

المثارة أمامها، وبمعنى آخر فإن **الحكم** الصادر في حالة الدفع الفرعي **تكون له حجية نسبية**، تقتصر على موضوع النزاع وأطرافه[1].

وقد يترتب أحياناً على هذا الوضع أن تختلف أحكام القضاء بصدد دستورية قانون ما، فيرى بعض المحاكم أنه قانون غير دستوري ويمتنع عن تطبيقه، بينما يرى بعضها الآخر أنه متفق مع أحكام الدستور، وقد يحدث أن تغير المحكمة الواحدة رأيها بخصوص القانون، فبعد أن تحكم بعدم دستورية القانون تعود فتعدل عن هذا الرأي وتقضي بدستورية القانون في دعوى أخرى معروضة أمامها؛ ومثل هذا الوضع الذي تسير عليه المحاكم من شأنه أن يُبقي القوانين مدة طويلة مزعزعة يحيط بها الشك، حتى يقضى بصفة قاطعة بدستوريتها أو عدم دستوريتها[2].

وتتلاءم هذه الطريقة (طريقة الدفع) في رقابة الدستورية مع أسلوب لا مركزية الرقابة، وتفسير ذلك أن امتناع القاضي عن تنفيذ القانون الذي يقدر عدم دستوريته هو أحد الالتزامات التي تقع على عاتقه، لأنها تنبثق مباشرة من وظيفته بتطبيق القانون، إذ يتعين عليه إزالة عوائق التطبيق، وحل مشاكل التنازع بين القوانين، لكي يتوصل إلى تحديد القانون واجب التطبيق في النزاع المعروض عليه؛ ولما كان هذا هو واجب القضاء بصفة عامة، فإنه من المنطقي أن يعترف بهذا الحق لجميع المحاكم على اختلاف درجاتها.

ومع ذلك، فإن الارتباط بين الرقابة عن طريق الدفع وأسلوب لا مركزية الرقابة ليس حتمية قانونية، ولكنه مسألة منطقية، وقد تتبنى الدساتير حلولاً أخرى، من ذلك ما أخذ به الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ عند تنظيمه لرقابة الدستورية عندما مزج بين **أسلوب مركزية الرقابة** (إذ قصر رقابة الدستورية على المحكمة الدستورية العليا) **وطريقة الدفع الفرعي،** إذ نصت الفقرة الثانية من المادة /١٤٧/ من هذا الدستور على أن : « تتولى المحكمة الدستورية العليا .... ٢ ـ النظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه وفقاً لما يأتي : أ ـ 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

---

(١) انظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٠، ١٤١ ؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ٣٦٤ ، ٣٦٥ .

(٢) انظر : د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٨، ١٨٩ .

إلى المحكمة الدستورية العليا. ب ـ على المحكمة الدستورية العليا البت في الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها » . وهو النهج ذاته الذي سارت عليه تشريعات عدد من الدول كمصر، والمملكة المغربية، والمملكة الأردنية الهاشمية على سبيل المثال .

ثالثاً ـ الفروق الجوهرية بين رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع :

يمكن إجمال أهم الفروق بين أسلوبي الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء) والرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الامتناع) بالنواحي الآتية[1]:

أولاً ـ في طريقة الإلغاء (الدعوى الأصلية) تختص **محكمة واحدة** في الدولة بالنظر في دستورية القوانين، سواء أكانت هذه المحكمة هي المحكمة العليا في النظام القضائي المطبق في الدولة أم كانت محكمة دستورية أنشئت خصيصاً للقيام بهذه المهمة، أي إن رقابة الإلغاء تتفق مع أسلوب **مركزية الرقابة**. أما في طريقة الامتناع (الدفع بعدم الدستورية) فإن **جميع المحاكم** على اختلاف أنواعها ودرجاتها في السلم القضائي تختص بالنظر في الدفع المقدَّم بعدم الدستورية، أي إن رقابة الامتناع تتفق مع أسلوب **لا مركزية الرقابة**.

ثانياً ـ إن طريقة الإلغاء **تفترض وجود نص دستوري** صريح يجيز ممارسة رقابة الدستورية، ويحدد المحكمة المختصة بنظرها، والمدة التي يجب مراجعة المحكمة خلالها . أما **طريقة الدفع فلا تحتاج إلى مثل هذا النص الدستوري** الصريح، وإن ممارستها لا تتقيد بمدة معينة، بل يمكن إثارة الدفع في كل مرة يراد تطبيق ذلك القانون في دعوى من الدعاوى القضائية. وينتج عن ذلك أن طريقة الإلغاء التي ينص عليها الدستور تزول بإلغاء أو تعديل ذلك الدستور، في حين تبقى طريقة الدفع حتى بعد زوال الدستور، لأنها لم تقرر بموجب هذا الدستور، وذلك طبعاً ما لم ينص الدستور الجديد صراحة على منع هذه الرقابة .

ثالثاً ـ رقابة الإلغاء هي **وسيلة هجومية** يتقدم بها صاحب الشأن مباشرة (عن طريق دعوى أصلية) أمام المحكمة المختصة، طالباً إلغاء قانون معين لعدم دستوريته؛ في حين نجد أن رقابة الامتناع إنما هي **وسيلة دفاعية**، يلجأ إليها صاحب الشأن بطريقة غير مباشرة بمناسبة دعوى منظورة أمام القضاء يراد فيها تطبيق ذلك القانون المخالف للدستور .

---

[1] انظر : د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية (جامعة دمشق، كلية الحقوق، مطبعة الروضة، طبعة ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥)، ص١١٤ وما بعدها؛ د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة" (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني ٢٠٠١)، ص٢٣ وما بعدها .

رابعاً ـ في حالة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية تحكم المحكمة المختصة **بإلغاء القانون نهائياً** إذا ما ثبت لها عدم دستوريته، ولذلك يطلق على هذه الرقابة اسم **رقابة الإلغاء**. أما في حال الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية، فإن الحكم الصادر عن المحكمة **يقتصر على الامتناع عن تطبيق ذلك القانون** ـ إذا رأت مخالفته للدستور ـ على الدعوى المنظورة أمامها، ولذلك تسمى هذه الرقابة **برقابة الامتناع**.

خامساً ـ يتمتع الحكم الصادر عن المحكمة في **رقابة الإلغاء بالحجية المطلقة تجاه الكافة**، لأن الدعوى المرفوعة هي دعوى موضوعية لا شخصية، بمعنى أن الطاعن لا يختصم خصماً معيناً، إنما قانوناً ينطبق على الجميع، فلا يسمح بإثارة مسألة دستورية القانون نفسه مرة أخرى أمام القضاء، وهذا ما يكفل وحدة التطبيق القضائي في الدولة، ويحول دون تضارب أحكام القضاء بهذا الخصوص، ودون إشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية. في حين نجد أن الحكم الذي تصدره المحكمة في **رقابة الامتناع لا يتمتع سوى بحجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع المعروض أمامها**، ولهذا فإن الحكم الصادر لا يلزم المحاكم الأخرى، بل إنه لا يلزم المحكمة ذاتها التي أصدرته في دعاوى لاحقة، إذ يجوز لها أن تطبقه في دعوى أخرى والعدول عن رأيها الأول، حتى ولو كان الخصوم في الدعوى المطروحة هم الخصوم في الدعوى السابقة أنفسهم. وهذا ما يؤدي إلى إمكانية قيام تناقض في أحكام المحاكم، الأمر الذي **يخلق نوعاً من الفوضى، ويشيع نوعاً من القلق وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية**، وزعزعة الثقة بالنظام القضائي، لأنه يسمح بوجود حالة تقرر فيها إحدى المحاكم القضائية دستورية قانون ما، بينما تقرر غيرها ـ أو هي ذاتها في دعاوى لاحقة ـ عدم دستوريته.

سادساً ـ إن ممارسة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، وما يترتب عليها من إلغاء القانون المخالف للدستور، وعدّه كأنْ لمْ يكنْ سواء بأثر رجعي أم مباشر، **قد تثير حساسية المشرِّع تجاه القضاء**، بحجة أنه يعرقل التطورات التي تريد سلطة التشريع إحداثها عن طريق القوانين بما يواكب متطلبات العصر. في حين نجد أن ممارسة هذه الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية **لا تثير حساسية سلطة التشريع**، ولا تؤدي إلى حدوث تصادم بينها وبين المحاكم القضائية، لأن هذه الأخيرة لا تتدخل في عمل السلطة التشريعية، ولا تقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور، بل إنها تمتنع عن تطبيقه فقط.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية

نص دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لسنة ٢٠١٢ على قيام هيئة قضائية مستقلة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية، بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه، أي إن المشرع الدستوري تبنى **الأسلوب القضائي** فيما يخص موضوع الرقابة على دستورية القوانين، إذ أوكل هذه المهمة إلى **محكمة متخصصة** تم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض، أطلق عليها اسم « **المحكمة الدستورية العليا** » .

وأحاط الدستور السوري إنشاء المحكمة بعناية بالغة، فأفرد لها باباً مستقلاً هو الباب الرابع (المواد ١٤٠ ـ ١٤٩)، ولم يدرجها في الفصل الثالث ـ من الباب الثالث ـ الخاص بالسلطة القضائية بصفة عامة، بل أفرغها في صورة « **هيئة قضائية مستقلة** » قائمة بذاتها، واختصَّها دون غيرها بمباشرة الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة، فضلاً عن بعض الاختصاصات الأخرى .

وتثبيتاً لمكانة المحكمة الدستورية العليا، فقد حرص قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/١٦ على النص على أن أحكام المحكمة تَصدُر باسم الشعب العربي في سورية، كما نص أيضاً على أن أحكام المحكمة والقرارات الصادرة عنها تكون مبرمة وغير قابلة للطعن أمام أي جهة كانت، وملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة. وهو ما يدل على الأهمية البالغة للمحكمة الدستورية العليا وما تحتله من مقام مرموق في بنيان نظامنا الدستوري.

وسنتناول بالدراسة في هذا المطلب موضوع الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية من خلال **أربعة فروع**، تتناول بالشرح والتحليل نظام المحكمة الدستورية العليا، وحقوق وواجبات أعضاء المحكمة، واختصاصاتها، وطبيعة أحكامها وقراراتها. وذلك كله وفق التقسيم الآتي :

الفرع الأول : نظام المحكمة الدستورية العليا

الفرع الثاني : حقوق وواجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا

الفرع الثالث : اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

الفرع الرابع : طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا

الفرع الأول

نظام المحكمة الدستورية العليا

سنتناول بالدراسة في هذا الفرع تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ومدة العضوية، وشروطها، ونظامها، وذلك من خلال الآتي :

الفصل الأول

تشكيل المحكمة الدستورية العليا

تنص المادة /١٤١/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « تؤلَّف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء **على الأقل** يكون أحدهم رئيساً يسمِّيهم رئيس الجمهورية بمرسوم ». ويستفاد من هذا النص، أن المشرِّع الدستوري قد ترك للمشرع العادي تحديد عدد أعضاء المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى طبيعة عملها وازدياد أعبائها، مقيداً إياه بشرط وحيد وهو : ألا يقل العدد عن سبعة أعضاء؛ بمعنى أن المشرع الدستوري قد سمح للقانون الناظم لعمل المحكمة الدستورية العليا الذي يضعه المشرِّع (مجلس الشعب أو رئيس الجمهورية) بزيادة عدد الأعضاء إلى الحد الذي يراه مناسباً، وذلك مهما علا، وهو الأمر الذي ينسجم مع طبيعة عمل المحكمة الذي جرى تفعيله على نحو واضح قد يؤدي مستقبلاً إلى زيادة أعباء المحكمة الأمر الذي يتطلب زيادة عدد أعضائها .

وهذا اتجاه محمود للمشرِّع السوري، وقد جاء هذا الاتجاه على خلاف كثير من الدساتير التي حدَّدت عدد أعضاء المحكمة الدستورية .

بناء عليه، فقد نصت المادة /٣/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن :

أ- تؤلَّف المحكمة من **أحد عشر عضواً** يكون أحدهم رئيساً يسمِّيهم رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويبدأ حساب المدة من تاريخ أداء العضو القسم الدستوري .

ب- تمارس المحكمة اختصاصاتها بحضور رئيسها وأعضائها، ويكون انعقادها قانونياً بحضور أغلبية عدد أعضائها (أي ستة أعضاء على الأقل).

ج- تصدر المحكمة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين (أي أربعة أعضاء على الأقل)، وفي حال تساوي الأصوات يرجَّح الجانب الذي فيه صوت الرئيس.

د ـ عند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضاء المحكمة في جميع اختصاصاته، وفي حال التساوي الأكبر سناً .

هـ ـ تحدَّد أقدمية الأعضاء وفقاً لعدد سنوات الخدمة أو الممارسة في الجهة التي كان يعمل فيها قبل تعيينه في المحكمة، وفي حال التساوي يقدم الأكبر سناً .

ويتحدث الكثيرون في الأوساط القانونية عن أن قيام السيد رئيس الجمهورية بتسمية أعضاء المحكمة ورئيسها يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وبخاصة بين السلطتين التنفيذية والقضائية، وفضلاً عن ذلك قد يمنع هذا الأمر أعضاء المحكمة من القيام بممارسة بعض اختصاصاتهم الدستورية كمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة اتهامه من قبل مجلس الشعب بارتكاب الخيانة العظمى .

ولذلك يرى بعض الفقه[1] أنه كان من الأفضل لو ترك تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا لمجلس الشعب، على نحو ما كان عليه الأمر في دستور سنة ١٩٥٠[2].

الفصل الثاني
مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا

حددت المادة /١٤٣/ من الدستور السوري مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا بقولها : « تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا **أربع** سنوات ميلادية **قابلة للتجديد** » . ويتضح من ذلك، أن المشرِّع أجاز للجهة صاحبة الحق في التعيين (رئيس الجمهورية) إعادة تسمية عضو المحكمة المنتهية ولايته، لمدة ثانية وثالثة ورابعة ... طالما أن عضو المحكمة لم يتجاوز الثانية والسبعين من عمره.

---

(١) انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٧٢ .

(٢) تنص المادة /١١٦/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٠ على أن : « ١ ـ تؤلف المحكمة العليا من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب من قائمة تحوي أربعة عشر اسماً. ينتقي هذه القائمة رئيس الجمهورية ممن توافرت فيهم المؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم. ٢ـ يجري الانتخاب في جلسة خاصة وبقائمة واحدة تتضمن سبعة أسماء وذلك خلال عشرة أيام منذ وصول القائمة إلى مجلس النواب. ٣ ـ يفوز بالانتخاب من حاز أصوات الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس. ٤ـ فان لم تحصل هذه الأكثرية يعاد الانتخاب ويكتفى بأكثرية الحاضرين. ٥ـ فان لم تحصل هذه الأكثرية يعاد الانتخاب ويكتفى حينئذ بالأكثرية النسبية ».

ويبدأ حساب مدة الأربع سنوات المذكورة من تاريخ أداء عضو المحكمة الدستورية العليا القسم الدستوري أمام رئيس الجمهورية[1].

الفصل الثالث
شروط العضوية في المحكمة الدستورية العليا

أسندت المادة /١٤٩/ من الدستور السوري إلى قانون المحكمة الدستورية العليا مهمة تحديد الشروط الواجب توافرها في أعضائها. وبناء عليه، فقد نصت المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « يشترط فيمن يعيَّن عضواً بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

أ ـ متمتعاً بالجنسية العربية السورية، ولا يحمل جنسية أخرى.

ب ـ أن يكون متماً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين .

ج ـ حائزاً الإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها .

د ـ مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كليات الحقوق مدة لا تقل عن ١٥ عاماً .

الفصل الرابع
نظام العضوية في المحكمة الدستورية العليا

تنص المادة /١٤٢/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية العليا وتولّي الوزارة أو عضويّة مجلس الشعب، ويحدِّد القانون الأعمال الأخرى التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة » . وبناء عليه، فقد نصت المادة /٦/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية مجالس الإدارة المحلية أو أي مهنة أو وظيفة أخرى **باستثناء التدريس في الجامعة** ». وهكذا فإن المشرع السوري لم يستثن من **قاعدة عدم الجمع** سوى التدريس في الجامعات السورية . وهذا الاستثناء ينطبق بشكل خاص على عضو المحكمة الذي جرى

---

[1] تنص المادة السابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لسنة ٢٠١٤ على أن : « يؤدي رئيس المحكمة وأعضاؤها أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الشعب قبل توليهم عملهم القسم الآتي : " **أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد وقوانينها وأن أقوم بواجبي بتجرد وأمانة** " ».

تسميته من بين أعضاء هيئة التدريس في كليات الحقوق، إذ يستمر في عضويته في هيئة التدريس، ويعدُّ متفرغاً جزئياً في كليته خلال مدة عضويته في المحكمة .

كما نصت المادة /٥/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه : « لا يجوز أن يسمَّى أعضاء في المحكمة من تربط بينهم صلة القربى، أو المصاهرة، حتى الدرجة الرابعة » .

الفرع الثاني
حقوق وواجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا

يتمتع أعضاء المحكمة الدستورية العليا بعدد من الحقوق، كما تفرض عليهم واجبات محددة ينبغي الالتزام بها، وسنتناول هذه الحقوق وتلك الواجبات من خلال الآتي :

الفصل الأول
حقوق أعضاء المحكمة الدستورية العليا

حدّد المشرع السوري في قانون المحكمة الدستورية العليا الحقوق التي يتمتع بها أعضاء المحكمة، وهي الآتية :

أولاً - الحق في الاستقالة : قد لا يرغب عضو المحكمة لأي سببٍ كان في الاستمرار في عمله، فيقدِّم استقالته من منصبه. ولقد بيَّنت المادة /٥١/ من قانون المحكمة الأحكام الخاصة باستقالة عضو المحكمة من منصبه، وهذه الأحكام تتمثل في الآتي:

أ - يقدِّم عضو المحكمة (رئيس المحكمة وأعضاؤها) استقالته من منصبه إلى رئيس الجمهورية للبت فيها[1].

ب - إذا رُفِضت الاستقالة يتوجب على عضو المحكمة الاستمرار في منصبه (حتى انتهاء مدة العضوية وهي أربع سنوات) .

ج - عند قبول الاستقالة تُصفَّى حقوق عضو المحكمة المستقيل وفق أحكام النظام الداخلي للمحكمة . وفي هذه الحالة، يسمي رئيس الجمهورية بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المستقيل لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه .

---

(١) وهذا أمر طبيعي ومنطقي لأن رئيس الجمهورية ــ بحسب المادة /١٤١/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ ــ هو الجهة المختصة دستورياً بتسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا بمرسوم .

ثانياً ـ الإجازات والعطل القضائية : نصت المادة /٥٩/ من قانون المحكمة على أن : « تحدَّد الإجازات والعطل القضائية للمحكمة في **النظام الداخلي** لها »، وهذا الأخير لم يصدر حتى الآن (بداية عام ٢٠٢١).

ثالثاً ـ عدّ مدة العضوية خدمة فعلية بالنسبة إلى المحامين والقضاة : تنص المادة /٦٠/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « يعود عضو المحكمة من القضاة إلى وظيفته السابقة بعد انتهاء ولايته في المحكمة إلا إذا أتمَّ سن التقاعد المحدَّد في قانون السلطة القضائية[1] أو قانون مجلس الدولة »[2].

كما تنص المادة /٦١/ من قانون المحكمة الدستورية العليا النافذ على أنه :

أ ـ إذا سُمّيَ عضو المحكمة من **القضاة** المشمولين بقانون السلطة القضائية أو قانون مجلس الدولة، عُددّت عضويته في المحكمة خدمة فعلية تدخل في حساب الترقية أو الترفيع أو التقاعد .

ب ـ إذا سُمّيَ عضو المحكمة من **المحامين** المقيَّدين في السجل امتنع عن ممارسة مهنة المحاماة خلال مدة عضويته في المحكمة مع بقاء اسمه مقيداً في سجل نقابته، وتعدُّ مدة عضويته في المحكمة مدة ممارسة حُكْميَّه تدخل في حساب خدماته من أجل حقوقه التقاعدية في نقابته، شريطة تسديده الرسوم المستحقة وفق قانون ممارسة مهنة المحاماة والأنظمة الملحقة به .

ج ـ إذا سُمّيَ عضو المحكمة من **أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق**، استمر في عضويته في هيئة التدريس، وعدُّ متفرغاً جزئياً في كليته خلال فترة عضويته في المحكمة، ويتقاضى خلالها التعويض الذي يتقاضاه أقرانه من المتفرغين جزئياً .

رابعاً ـ الحق في الأجر والتعويضات والمعاش التقاعدي : بيَّنت المادة /٥٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا المزايا المالية التي يتمتع بها أعضاء المحكمة، وهذه المزايا تتمثل في الآتي:

---

[1] تنص المادة /١٠١/ من **قانون السلطة القضائية** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٩٨/ لسنة ١٩٦١ (المعدلة بالقانون رقم/٦٤/ الصادر بتاريخ ١٢/٢٧/ ٢٠٠٦) على أن: « يحال القضاة حكماً على التقاعد عند إكمالهم **سبعين سنة شمسية** ولا يجوز تمديد خدمتهم ولا حرمانهم من التقاعد لأي سبب .. ».

[2] تنص المادة /١١٥/ من **القانون رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩ المتضمن "تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته"** على أن : « يحال قاضي مجلس الدولة على التقاعد بحكم القانون عند إتمامه **سبعين عاماً** ميلادياً ».

أ ـ يعامل رئيس المحكمة **معاملة الوزير** في الأجر والتعويضات[1] والمعاش التقاعدي[2] وسائر المزايا الأخرى.

ب ـ يحدد الراتب الشهري المقطوع **لعضو المحكمة الدستورية العليا** بمبلغ قدره /ثمانون/ ألف ليرة سورية[3]، وتعويض تمثيل قدره عشرة آلاف ليرة سورية.

ج ـ يستفيد أعضاء المحكمة من التعويضات كافة التي يتقاضاها القضاة، بما في ذلك اللصاقة القضائية (عائدات الصندوق المشترك للصيقة القضائية)[4].

الفصل الثاني
واجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا

أوجب المشرع السوري على أعضاء المحكمة الدستورية ـ قبل توليهم عملهم ـ أداء القسم بالصيغة الواردة في المادة السابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا لسنة ٢٠١٤، وهو ما يعني أن أعضاء المحكمة مطالبون بالوفاء بمتطلبات هذا القسم، والتي تتمثل في احترامهم دستور البلاد وقوانينها، والقيام بواجباتهم بتجرُّد وأمانة .

ووفقاً للمادة /٥٦/ من قانون المحكمة، يحظر على قضاة المحكمة الدستورية العليا ما يحظر على القضاة المشمولين بقانون السلطة القضائية أو قانون مجلس الدولة .

---

(١) تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ١٧ الصادر بتاريخ /٩/١٩/ ٢٠٢٠ م على أن : « يحدد الراتب الشهري المقطوع لأصحاب المناصب التالية على النحو الآتي: ..... الوزير /**٢٠٠٠٠٠**/ ليرة سورية ... » .

(٢) تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ٢٠ الصادر بتاريخ /٩/١٩/ ٢٠٢٠ م على أن : « يعدل الحد الأقصى للمعاش التقاعدي لأصحاب المناصب التالية شاملاً التعويض المعيشي ليصبح كما يلي : ..... الوزير /**١٦٠٤٠٠**/ ليرة سورية ... » .

(٣) تنص المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ١٩ الصادر بتاريخ /٩/١٩/ ٢٠٢٠ م على أن : « يحدد الراتب الشهري المقطوع لأعضاء المحكمة الدستورية العليا بمبلغ قدره /**١٨٢١٠٠**/ ليرة سورية » .

(٤) تنص المادة الأولى من **القانون رقم /٢١/ الصادر بتاريخ /٨/٣٠/ ٢٠١٦** م على أن : « يحدث **صندوق مشترك** لقضاة الحكم والنيابة العامة، وقضاة مجلس الدولة، والقضاة العسكريين، وأعضاء المحكمة الدستورية العليا،... ». ووفقاً للمادة الثانية من هذا القانون، **تتألف موارد الصندوق** من : أ ـ المعونات والهبات التي تقدمها الدولة ومؤسساتها ب ـ لصيقة قضائية بقيمة (٢٠٠) مئتي ليرة سورية . ووفقاً للمادة السابعة من هذا القانون، **تعفى** إيرادات الصندوق من سائر الضرائب والرسوم .

وبالرجوع إلى أحكام قانون السلطة القضائية رقم /٩٨/ تاريخ ١٩٦١/١١/١٥ وتعديلاته، وقانون مجلس الدولة رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩، كذلك مدونة قواعد السلوك القضائي[1]، يتبين أن **هناك جملة أمور يحظر على قضاة المحكمة الدستورية ارتكابها، ومنها على سبيل المثال**: ممارسة الأعمال التجارية؛ تأسيس الشركات أو قبول عضوية في مجالس إدارتها؛ إبداء الآراء والميول السياسية، وكذلك الاشتغال بالسياسة؛ الانتماء إلى الأحزاب السياسية والجمعيات السرية؛ الظهور بمظهر لا يليق بشرف القضاء وكرامته كأن يقبل أو يطلب هدية أو مكافأة أو قرضاً .... ما كان سيحصل عليه لولا تعلقه بعمله القضائي؛ الجمع بين عضوية المحكمة ومهنة أخرى أو أي عمل تبعي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، وكان من شأنه أن يضر بأداء واجب الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب؛ إفشاء سر المداولات قبل صدور الحكم وبعده؛ أن يقوم باستغلال منصبه القضائي لتعزيز مصالحه الشخصية أو مصلحة أحد أفراد أسرته؛ إعلان أو إشهار أو تسريب مضمون كتب التأييد الخطية بخصوص طلبات الترشيح إلى منصب رئيس الجمهورية . ويستثنى من هذا الحظر الطاعن الذي رفض طلب ترشيحه بسبب عدم حصوله على العدد المطلوب قانوناً من كتب التأييد الخطية إذ يحق له الاطلاع على أسماء أعضاء مجلس الشعب الذين قاموا بتأييده فقط، شريطة حفاظه على سرية ما اطلع عليه .

الفرع الثالث
اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

بيَّنت المادة /١٤٦/ من الدستور السوري ـ وكذا المادة الحادية عشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ ـ الاختصاصات التي تتولاها المحكمة الدستورية العليا، ويمكن إجمال تلك الاختصاصات في أحد عشر اختصاصاً هي الآتية :

١) الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة .

٢) إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناء على طلب من رئيس الجمهورية .

---

[1] انظر في التفاصيل : **مدونة قواعد السلوك القضائي** الصادرة بقرار مجلس القضاء الأعلى رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠١٢/١٠/١٥ والمعممة على السادة القضاة بالبلاغ الوزاري رقم ٨ تاريخ ١٧/ ١٠/ ٢٠١٢ .

٣) إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناء على طلب من رئيس مجلس الشعب .
٤) الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك .
٥) النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية والبت فيها . إذ تقدم الطعون من قبل المرشح الذي لم يفز خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون .
٦) النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب والبت فيها. إذ تقدم الطعون من قبل المرشح الذي لم يفز خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة فيها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون .
٧) محاكمة رئيس الجمهورية في حالة اتهامه بالخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (١٦٧ عضواً على الأقل) بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل (٨٤ عضواً على الأقل). وتبت المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تبلغها قرار الاتهام. وإذا ثبت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بعقوبة العزل من المنصب .
٨) البت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن في الأحكام بعدم دستورية نص قانوني .
٩) تفسير نصوص الدستور بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء . وتبدي المحكمة تفسيرها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب التفسير، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال .
١٠) النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح والبت فيه . إذ يصدر قرار اقتراح فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب بأكثرية **ثلثي أعضائه** إذا اكتسب رئيس الجمهورية أي جنسية أخرى غير جنسية الجمهورية العربية السورية، أو إذا تزوَّج من غير سورية، ويرسَل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره . وتبُتّ المحكمة في صحة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبلُّغها قرار المجلس . وإذا ثبُتَ للمحكمة صحة الاقتراح أصدرت حُكمها مبرَماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور المنصب .

١١) النظر في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح والبتّ فيه . إذ يصدر قرار اقتراح فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب وفقاً لنظامه الداخلي[1]، ويرسَل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى المحكمة في اليوم التالي لصدوره . وتبُتّ المحكمة في صحة الاقتراح خلال خمسة الأيام التالية لتبلُّغها قرار المجلس . وإذا ثبُتَ للمحكمة صحة الاقتراح أصدرت حُكمها مبرَماً بالإجماع أو الأكثرية **بشغور العضوية** .

الفرع الرابع
طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا

تنص المادة /٤٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « تَصدُر أحكام المحكمة باسم الشعب العربي في سورية » .

وتنص المادة /٤٨/ من هذا القانون على أن : « أحكام المحكمة مبرمة وغير قابلة للطعن » .

كما تنص المادة /٤٩/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن :

أ ـ أحكام المحكمة والقرارات ملزمة لجميع سلطات الدولة .

ب ـ تُنشَر الأحكام والقرارات المشار إليها في الفقرة السابقة في الجريدة الرسمية بغير رسوم خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها .

ج ـ يترتب على الحكم بعدم دستورية قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشره .

د ـ إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جزائي تعد الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن، ويقوم رئيس المحكمة بتبليغ النائب العام بالحكم فورَ النُّطق به لإجراء مقتضاه .

---

[1] وفقاً لنص المادة /٢٤٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧، فإن لمكتب المجلس أن يقرر اقتراح فقدان عضو المجلس لعضويته بسبب فقدانه لأحد شروط الترشيح. وإذا ثبت للمجلس فقدان العضو لأحد شروط الترشيح **يُصدر قراره** باقتراح فقدان العضو لعضويته **بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه** (١٢٦ عضواً على الأقل) ، ويُبلَّغ القرار إلى المحكمة الدستورية العليا خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره .

القسم الثاني
النظم السياسية

مُقَدِّمَة

من المسلَّم به أنَّ لدراسة النظم السياسية في العالم المعاصر أهمية كبرى، وذلك لأن العالم به اليوم بعد تفكّك الاتحاد السوفيتي ما يقرب من مائتي دولة مستقلة[1]، لكل منها نظامها السياسي وقانونها الدستوري، ولم يحدث أن وصل عدد الدول في العالم إلى هذا الرقم في أي عصر من العصور السابقة .

وإذا كانت دراسة القانون الدستوري، هي دراسة للنظام السياسي من الزاوية القانونية، فقد أجمع المفكرون والكتاب المعاصرون على أن الاقتصار على دراسة النصوص الدستورية لم يعد كافياً لدراسة النظام السياسي، وذلك لأن الجانب القانوني ليس سوى أحد جوانب النظام السياسي، وعلى ذلك فقد تطورت دراسة هذه المادة خلال العقود الخمسة الأخيرة من دراسة لـ « **القانون الدستوري** » إلى دراسة لـ « **القانون الدستوري والنظم السياسية** »[2].

إن أي نظام *Institution* هو مجموعة القواعد الاجتماعية المتعلقة بمجال ما، وهذه القواعد تشتمل على قواعد قانونية كما تشتمل على عادات اجتماعية. وعلى ذلك فان أي نظام هو خليط من تلك النصوص القانونية وهذه العادات الاجتماعية. وينطبق ذلك على النظم بصفة عامة، ولكنه يصطبغ بأهمية خاصة في مجال النظم السياسية.

وسبب ذلك يرجع الى أن القواعد غير المدونة في شكل نصوص قانونية في مجال النظم السياسية كثيرة جداً، كما أن النصوص الدستورية لا تطبق بشكل جامد، لأن الحكام الذين يضعون أو يسهمون في وضع نصوص الدستور يَسهُل عليهم في أغلب الاحيان التحلُّل منها أو الخروج عليها. ولذلك فان هناك ظاهرة عامة في جميع الدول، وهي اختلاف النظام السياسي المطبَّق من الناحية العملية عن النصوص الدستورية المكتوبة.

---

(١) في آخر إحصاء، كان هناك ما يقارب ١٩٣ دولة في العالم .

(٢) يقول الفقيه الفرنسي موريس دوفرجيه : « إن الفقه الفرنسي ظل حتى منتصف القرن العشرين يدرِّس القانون الدستوري، ويشرح نصوص الدستور شرحاً نظرياً دون محاولة البحث عن كيفية سير المؤسسات السياسية من الناحية العملية » .

Duverger (Maurice); Institutions politiques et droit constitutionnel (Paris, PUF, 11e éd.,1970), p.43.

وتختلف الهوة بين النصوص والتطبيق باختلاف الدول، حتى إن الدستور يفقد في بعض الدول صفته كقانون وتنزل قيمته إلى مجرد البرنامج، بينما يحتفظ الدستور بصفته القانونية إلى حد كبير أو صغير في دول أخرى. ولذلك فقد ميَّز الفقهاء بين نوعين من الدساتير: دساتير لها قيمة القانون، وأطلق على الدستور من هذا النوع اسم « **الدستور - القانون** » *Constitution – Loi*، ودساتير لها قيمة البرنامج، وأطلق على الدستور من هذا النوع اسم « **الدستور - البرنامج** » *Constitution – programme* .

وقد ترتب على ذلك نتيجة مهمة وهي أن التشابه في النصوص الدستورية لا يؤدي إلى تشابه النظم السياسية المطبَّقة عملاً، فكثير من دول أمريكا اللاتينية نقلت دساتيرها عن دستور الولايات المتحدة الصادر سنة ١٧٨٧، ومع ذلك، فالاختلاف كبير بين النظام في الولايات المتحدة ونظم دول أمريكا الجنوبية والوسطى؛ فالنظام الامريكي نظام ديمقراطي رئاسي متوازن، ومن ثم فهو نظام مستقر، إذ لم تقم ثورة أو يحدث انقلاب في الولايات المتحدة منذ وضع دستورها سنة ١٧٨٧، وإنما يتم تغيير الحكام بطريقة سلمية، بينما تعدّ أغلب نظم دول أمريكا اللاتينية نظماً دكتاتورية غير ديمقراطية، ولذا تهزها الانقلابات العسكرية بين الحين والآخر.

من ناحية أخرى، فقد نقلت كثير من دول العالم الثالث ـ ومن بينها سورية ـ دساتيرها عن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ والمعروف بدستور الجمهورية الخامسة، ومع ذلك فإن النظم السياسية السائدة في دول العالم الثالث هذه، تختلف تماماً عن النظام السياسي الفرنسي، بسبب اختلاف النظام الاقتصادي والاجتماعي ودرجة التقدم في هذه الدول عن النظام الاجتماعي والاقتصادي ودرجة التقدم الموجود في فرنسا.

نخلص مما تقدم إلى أنه لا يمكن تفسير النظام السياسي لدولة ما إلا بالرجوع إلى نظامها الاقتصادي والاجتماعي ودرجة تقدمها والعقائد السائدة فيها والقيم والتقاليد الثقافية لشعبها، ولا يكفي مجرد الرجوع إلى النصوص الدستورية المدوَّنة لفهم طبيعة النظام، بل يتعين دراسة ظروف المجتمع الذي تطبَّق عليه هذه النصوص .

وهكذا، فإذا كان القانون الدستوري يقتصر على دراسة النصوص التي تحويها الوثائق الدستورية الجامدة والتي تنظِّم طريقة مزاولة الحكم في دولة ما، فإن النظم السياسية تذهب إلى أبعد من ذلك، إذ تعالج كيفية سير المؤسسات الدستورية في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بها .

خطة الدراسة :

سنتناول بالدراسة في هذا القسم من المؤلَّف **النظم السياسيّة** من خلال الحديث عن النظرية العامة للدولة (تعريف الدولة وأركانها وخصائصها وأشكالها)، ووسائل إسناد السلطة السياسية إلى الحكام، سواء الوسائل غير الديمقراطية (الاستيلاء بالقوة، الوراثة، الاختيار الذاتي، التعيين) أو الوسائل الديمقراطية (الانتخاب)، وصور أنظمة الحكم المعاصرة (الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة)، فضلاً عن شرح النظام الدستوري السوري وفق الدستور النافذ لعام ٢٠١٢، وذلك وفق التقسيم الآتي :

الفصل الأول

النظرية العامة للدولة

المبحث الأول : مفهوم الدولة (تعريفها وأركانها)
المبحث الثاني : الخصائص القانونية للدولة
المبحث الثالث : أشكال الدول

الفصل الثاني

وسائل إسناد السلطة السياسية

المبحث الأول : الوسائل غير الديمقراطية
المبحث الثاني : الوسائل الديمقراطية (الانتخاب)

الفصل الثالث

صور أنظمة الحكم المعاصرة

المبحث الأول : النظام النيابي البرلماني (النَّمُوذَجُ البريطاني)
المبحث الثاني : النظام النيابي الرئاسي (النَّمُوذَجُ الأمريكي)
المبحث الثالث : النظام النيابي المختلط (النَّمُوذَجُ الفرنسي)

الفصل الرابع

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

المبحث الأول : الخصائص العامة للدستور السوري لعام ٢٠١٢
المبحث الثاني : السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية
المبحث الثالث : شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

الفصل الأول

النظرية العامة للدولة

Théorie générale de l'État

تمهيـد وتقسيـم :

لم ير أحدٌ في يوم من الأيام الدولة، فهي ليست ظاهرة قابلة للملاحظة. غير أن أحداً لا يستطيع أن ينكر أهميتها في الحياة اليومية لكل فرد؛ فالدولة - كما يقول الفقيه الفرنسي جورج بوردو - هي فكرة وحقيقة في آن واحد، فهي على الرغم من أنها تندرج ضمن نظام الأفكار وليس الظواهر الملموسة، إلا أنها معطى موضوعي من المستحيل التنكر لحقيقته، فوجود الدولة أمر محسوس في حياتنا اليومية[1].

إن دراسة القانون العام بصفة عامة، والقانون الدستوري بصفة خاصة تستلزم دائماً وجود "**فكرة الدولة**" *la notion de l'Etat* . ويعد موضوع الدولة المدخل الأساسي لجميع دراسات القانون العام بفروعه كافة، فهو ضروري لكل فروع القانون العام مع اختلاف الزاوية التي تهم كل فرع في دراسته لها. ومرجع ذلك أن الدولة هي العنصر المميِّز لعلاقات القانون العام، إذ تختلف طبيعة قواعد القانون العام عن قواعد القانون الخاص على أساس وجود الدولة بما لها من سيادة طرفاً في روابط وعلاقات القانون العام، حتى عُرِّف **القانون العام droit public** بأنه « **قانون الدولة** » **le droit de l'Etat** بوصفه القانون الذي يحكم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها[2].

بناء عليه، فإن الحديث عن نظرية الدولة يتطلب منا بيان مفهوم الدولة من خلال تعريفها وتحديد أركانها، ثم خصائصها القانونية، وأخيراً بيان أشكال الدول. وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال ثلاثة مباحث رئيسة وفق الآتي :

المبحث الأول : مفهوم الدولة (تعريفها وأركانها)

المبحث الثاني: الخصائص القانونية للدولة

المبحث الثالث: أشكال الدول

---

(١) انظر : جورج بوردو؛ الدولة، ترجمة : د. سليم حداد (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة ٢٠٠٢)، ص٩ وما بعدها .

(٢) انظـر : *Carré de Malberg, Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, (Paris: Recueil Sirey, Tome premier, 1920), p.1 .*

المبحث الأول

مفهوم الدولة (تعريفها وأركانها)

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث تعريف الدولة (في مطلب أول)، وأركانها (في مطلب ثانٍ)، وذلك وفق الآتي :

المطلب الأول

تعريف الدولة

يختلف تعريف الدولة باختلاف مدلولها اللغوي والاصطلاحي والفقهي، وهو ما سنبينه من خلال ثلاثة فروع وفق الآتي :

الفرع الأول

المدلول اللغوي للدولة

ورد في معاجم اللغة العربية[1] أن كلمة « **الدّولَة** » مشتقة من « **دالَ** » : دالَ يَدُولُ دَوْلاً ودَوْلَةً ودُوْلَةً، بمعنى: التغير والتحول والانتقال من حال إلى حال. والدُّولَةُ أو الدَّولَةُ : الاستيلاء والغَلَبَة. وكذلك : الشيء المتداول من مالٍ أو نحو ذلك. والدّولَة لفظة مفردة جمعها : دُوَلٌ، و دِوَلٌ . يُقال : دالَ الزمانُ دولةً : أي دار وانقلب من حال إلى حال. ويقال : كانت لنا عليهم الدَّولة في الحرب : أي كانت لنا الغَلَبة. كما يقال : دالت له الدَّولةُ : تحوَّلت وصارت إليه . دالت دولتُه : زال نفوذه وأهميته. دالت دولةُ الاستبداد : زالت وولَّت .

وقد وردت كلمة **دولة** في القرآن الكريم مرة واحدة فقط، وذلك في الآية السابعة من سورة الحشر، إذ يقول تعالى: ﴿ مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِۦ مِنْ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَـٰمَىٰ وَٱلْمَسَـٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ كَىْ لَا يَكُونَ **دُولَةًۢ** بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ مِنكُمْ ۚ وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُوا۟ ۚ وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ﴿٧﴾ ﴾. وقيل : **الدُّوْلَة** - بالضَّم - في المال، و**الدَّوْلَة** - بالفَتْح - في الحرب. وقيل : هما سواءٌ، يُضمَّان ويُفْتحان . ومعنى الآية الكريمة : حتى لا يقع مال الفَيْء في أيدي الأغنياء فيتداولوه بينهم دون الفقراء. ومعنى التداول: انتقال الشيء

---

[1] انظر : **المعجم الوسيط** (القاهرة؛ مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤)، ص٣٠٤ ؛ د. أحمد مختار عمر، **معجم اللغة العربية المعاصرة** (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨)، المجلد الأول، ص٧٨٧، ٧٨٨ .

من شخص إلى آخر، ومن ذلك قوله تعالى: ﴿ وَتِلْكَ ٱلْأَيَّامُ **نُدَاوِلُهَا** بَيْنَ ٱلنَّاسِ ﴾[1]، بمعنى أن الله تعالى يجعلها يوماً لجماعة ويوماً لأخرى، وذلك كما يتم تداول النقود بين الأيدي[2]. وقد استخدمت كلمة الدولة في هذا المعنى في الكتابات السياسية العربية القديمة لتعني السلطة التي تتداول على مرور الزمن[3]، إلى أن استقر معناها في العصر الحديث على البلاد أو على سلطتها، بحيث إنها أصبحت مرادفة لعبارة ***Status*** اللاتينية التي تعني" **الوقوف واستقرار الوضع**" وهو المعنى الذي اشتقت الكلمة منه في مختلف اللغات الأوربية .

ومن ثم فالدولة في اللغة العربية تشير إلى معنىً مغايرٍ تماماً لمعناها في اللغات الأوربية، إذ يقصد بها حال التبدُّل والتغيُّر وعدم الثبات والاستقرار، في حين يعني المصطلح الأوربي *State-Etat* الكيان السياسي الذي بلغ مرحلة من الثبات والاستقرار.

وجدير بالذكر أن المفكر والفيلسوف السياسي الإيطالي " نيقولا مكيافيللي" *Niccolò Machiavelli* هو أحد الأوائل الذين استعملوا كلمة دولة بمعناها الحديث، وذلك في كتابه " **الأمير** " ***The Prince*** الذي نشر في عام ١٥٣٢ أي بعد وفاته بخمس سنوات[4] .

الفرع الثاني

المدلول الاصطلاحي للدولة

لاصطلاح **الدولة Etat** في اللغة الدارجة معانٍ عدة يستحسن التمييز بينها[5]:

---

(١) القرآن الكريم : سورة آل عمران، الآية رقم ١٤٠ .

(٢) انظر : د. ماجد راغب الحلو، الدّولة في القرآن الكريم (جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث، يوليو/تموز ١٩٨٩)، ص٢١٧ وما بعدها.

(٣) يقول أمير المؤمنين علي بن أبي طالب كرَّم الله وجهه في كتاب له أرسله إلى عبد الله بن العباس: « أَمَّا بَعْدُ، فَإِنَّكَ لَسْتَ بِسَابِقٍ أَجَلَكَ، وَلاَ مَرْزُوقٍ مَا لَيْسَ لَكَ. وَاعْلَمْ بِأَنَّ الدَّهْرَ يَوْمَانِ: يَوْمٌ لَكَ وَيَوْمٌ عَلَيْكَ، **وَأَنَّ الدُّنْيَا دَارُ دُوَلٍ**، فَمَا كَانَ مِنْهَا لَكَ أَتَاكَ عَلَى ضَعْفِكَ، وَمَا كَانَ مِنْهَا عَلَيْكَ لَمْ تَدْفَعْهُ بِقُوَّتِكَ ».

انظر : نهج البلاغة، شرح الإمام محمد عبده (بيروت، دار المعرفة، بلا تاريخ)، الجزء الثالث، ص١٣٣.

(٤) انظر : كتاب الأمير لمكيافيللي، ترجمة أكرم مؤمن (القاهرة، مكتبة ابن سينا، طبعة ٢٠٠٤).

(٥) انظر : د. سعاد الشرقاوي؛ النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠١)، ص٢٣.

Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politique (Paris; Montchrestien, Deuxième Edition, 1967), pp.89, 90.

١) ففي المعنى الواسع، تعني كلمة دولة « جماعة منظمة، لها على وجه العموم ركيزة اجتماعية *support sociologique* هي **الأمة** Nation »، وهذا هو المعنى المقصود عندما نقول إن فرنسا وإيطاليا وإسبانيا والولايات المتحدة وروسيا الاتحادية وسورية دولٌ .

٢) وبمعنى أضيق، تدل الدولة، في هذا المجتمع السياسي، على (**السلطات العامة** *les pouvoirs publics*)، أي الحكّام دون المحكومين، وذلك المعنى هو المقصود عند الحديث عن قدرة الدولة أو عجزها عن حلّ المشكلات التي تعترض حياة المواطنين .

٣) وأخيراً، وفي معنى ثالث، أضيق أيضاً، إن كلمة دولة تدل، داخل السلطات العامة، على (العنصر المركزي *l' élément central*)، بمعنى أنها تدل على جانب واحد من السلطات العامة وهي **السلطة المركزية**، وتستبعد بذلك الوحدات اللامركزية سواء أكانت إقليمية كالمحافظات والمدن والقرى، أم مرفقية كالمؤسسات والمنشآت العامة، وهذا هو المقصود عندما يقال (إن على المحافظة الحصول على إذن من **الدولة** لإبرام قرض يتجاوز مبلغاً معيّناً)، فلفظ الدولة هنا، يدل على الوزير المختص بالموافقة على إبرام القرض.

الفرع الثالث
المدلول الفقهي للدولة

وردت في كتب الفقه الأجنبي والعربي (كتب القانون الدولي العام أو القانون الدستوري والنظم السياسية) تعريفات متباينة لمصطلح الدولة، نذكر منها على سبيل المثال الآتي :

◙ الدولة ـ في رأي د. فؤاد العطار ـ هي « **ظاهرة سياسية وقانونية تعني جماعة من الناس يقطنون رقعة جغرافية معينة بصفة دائمة ومستقرة، ويخضعون لنظام سياسي مستقل** »[١].

◙ الدولة ـ في رأي د. حامد سلطان ـ هي « **مؤسسة إقليمية سياسية، تتكون من جمع من أفراد الجنسين معاً، وهم الذين يؤلفون شعبها، ويقطنون إقليمها، ويخضعون لسلطانها، فيخاطبون بأحكام دستورها وقوانينها، وما تقرره لهم من حقوق وحريات، وما تفرضه عليهم من تكاليف والتزامات** »[٢].

---

(١) انظر: د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٨)، ص١٤٢.

(٢) انظر : د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر؛ القانون الدولي العام (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٧٨)، ص٣٤٩ .

■ الدولة - في رأي د. علي صادق أبو هيف - هي « **مجموعة من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين وتسيطر عليهم هيئة حاكمة ذات سيادة** »[1].

ومن جانبنا، فإننا نفضِّل التعريف الذي يقول إن الدولة هي : « **التشخيص القانوني لشعب ما، يعيش على إقليم معين، وتقوم فيه سلطة سياسية ذات سيادة** »[2].

وكما هو واضح، فإن هذا التعريف يُبرز فكرة الشخصية المعنوية أو القانونية التي تتمتع بها الدولة، ويشير إلى مادتها الحقيقية أي الشعب، وإلى خاصيتها الأساسية أي السيادة. فتنشأ الدولة، حقوقياً، عندما تجتمع عناصر ثلاثة، وهي: الإقليم والشعب والسلطة السياسية ذات السيادة، فوجود هذه العناصر ضروري وكافٍ لوجود الدولة .

المطلب الثاني
أركان الدولة

لئن تعذَّر على الفقهاء الاتفاق على تعريف جامع مانع للدولة من الناحية القانونية، إلا أنه يمكننا أن نستخلص من مجمل التعريفات السابقة لمصطلح الدولة، وجود **اتفاق عام على العناصر الجوهرية التي تدخل في تكوين الدولة** من الناحية الواقعية. وهي تنحصر في ثلاثة عناصر هي: الشعب، والإقليم، والهيئة حاكمة ذات سيادة، أي تتمتع بالاستقلال من جميع النواحي، داخل حدود الدولة وخارجها). وسنسلط الضوء على مجمل هذه الأركان مخصصين لكل منها فرعاً مستقلاً، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول
الجماعة البشرية (الشعب)

الشعب هو جمع من الأفراد من الجنسين معاً، يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين، ويخضعون لسلطة دولة معينة، ويتمتعون بحمايتها.

ويؤلِّف الشعب العنصر الأول والأساس في تكوين الدولة، إذ لا يتصور وجود دولة بمعزل عن العنصر البشري المكوِّن لها. ولا يشترط لقيام الدولة أن يصل عدد أفراد شعبها

---

[1] انظر : د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٧)، ص٨٥.

[2] انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي؛ النظرية العامة للدولة (الاسكندرية، الطبعة الأولى ١٩٨٥)، ص١٦.

إلى قدر معين[١]، فكما أن شعب الدولة قد يتجاوز **المليار** نسمة (كما في الصين[٢])، يمكن أن يكون مؤلفاً من **مئات الملايين** من الأفراد (كما في الولايات المتحدة الأمريكية[٣])، أو من **بضعة آلاف** من الأفراد (كما في جمهورية ناورو[٤] أو بالو[٥] أو سان مارينو[٦])) أو حتى **بضع مئات** من الأفراد (كما في دولة مدينة الفاتيكان)[٧].

فالناحية العددية للشعب تختلف باختلاف الدول، من دون أن يؤثر ذلك في المركز القانوني للدولة وما يتصل به من حقوق وواجبات. ومع ذلك فإن للعدد أهمية لا يمكن إنكارها، فالعامل السكاني له أثر كبير في قوة الدولة سلباً أو إيجاباً، وفي مركزها وثقلها ووزنها السياسي في المجتمع الدولي، فكلما زاد عدد السكان قويت شوكة الدولة وظهرت هيبتها وأهميتها، وازداد نفوذها، بشرط امتلاكها المقومات المادية اللازمة لذلك (كالموارد الطبيعية مثلاً).

---

(١) انظر : *Bluntschli; The Theory of the State, op.cit., p.23.*

(٢) **جمهورية الصين الشعبية** هي الدولة الأكثر سكاناً في العالم إذ يقطنها أكثر من مليار وثلاثمئة وأربعة وتسعون مليون نسمة وتحديداً **1,394,015,977** (حسب إحصائية عام ٢٠٢٠).
***The World Factbook 2020**; prepared by the **C**entral **I**ntelligence **A**gency for the use of US Government officials (Washington D.C; US Government Printing Office, 2020).*

(٣) **جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية** هي ثالث أكبر دولة في العالم من حيث عدد السكان، إذ يقطنها أكثر من ثلاثمئة واثنان وثلاثون مليون نسمة وتحديداً **332,639,102** (حسب إحصائية عام ٢٠٢٠).

(٤) **جمهورية ناورو** *Republic of Nauru* هي جزيرة تقع في جنوب المحيط الهادئ، جنوب جزر مارشال، حصلت على استقلالها (عن استراليا) عام ١٩٦٨. وتعد من أصغر الدول المستقلة في العالم من حيث مساحة الأرض (٢١ كلم٢) وعدد السكان، إذ بلغ عدد سكانها **11,000 أحد عشر ألف نسمة** (حسب إحصائية عام ٢٠٢٠) .

(٥) **جمهورية بالو** *Republic of Palau* هي مجموعة من جزر في شمال المحيط الهادي، جنوب شرق الفلبين. بلغ عدد سكانها أكثر من **عشرين** ألف نسمة وتحديداً **21, 685** نسمة (حسب إحصائية عام ٢٠٢٠) .

(٦) **جمهورية سان مارينو** *Republic of San Marino* هي أقدم دولة ذات سيادة وجمهورية دستورية في العالم، وهي ثالث أصغر دولة في أوربا من حيث المساحة (٦١ كلم٢) (بعد الفاتيكان وموناكو)، وهي دولة غير ساحلية (لا تطل على البحر ولا يوجد بها أنهار أو بحيرات) تقع في جنوب أوروبا ومحاطة بإيطاليا من كل الجهات. يبلغ عدد سكانها حوالي **أربعة وثلاثون ألف** نسمة **33, 909** نسمة (حسب إحصائية عام ٢٠٢٠) .

(٧) **مدينة الفاتيكان** المعروفة رسمياً باسم **دولة مدينة الفاتيكان** *Vatican City State* هي أصغر دولة من حيث المساحة في العالم؛ تبلغ مساحة الفاتيكان ٠,٤٤ كم مربع (أقل من نصف كلم٢) ، ويقارب عدد سكانها **1,000 ألف نسمة** (حسب إحصائية عام ٢٠٢٠) وتعد بالتالي أصغر دولة في العالم من حيث عدد السكان أيضاً.

وعلى العكس، فقد تكون الزيادة الهائلة في عدد السكان عبئاً على الدولة ذاتها، متى افتقدت المقومات المادية اللازمة لذلك، فينتشر الفقر، والجهل، والأمراض، وتصبح الدولة فاقدة لاستقلالها الفعلي، تستجدي المساعدات، وتطلب المعونات الخارجية حتى تثقلها الديون الخارجية، وتصبح إرادتها مرتهنة للخارج[1].

ويرتبط سائر أفراد الشعب بالدولة برابطة سياسية قانونية تعرف بـ « **الجنسية** ». والجنسية عبارة عن « رابطة قانونية ذات طابع سياسي تربط فرداً بدولة معينة، فترتِّب الولاء من جانب الفرد مقابل الحماية من جانب الدولة »[2].

وعلى أساس الجنسية ـ التي تنشئها الدولة وتمنحها ـ يمكن التمييز داخل الدولة بين طائفتين من الأشخاص[3]: **الطائفة الأولى**، تضم الأفراد الذين تربطهم بالدولة **رابطة الجنسية**، وهم **الوطنيون** **Nationaux** الذين يتمتعون بالحقوق الخاصة والعامة والسياسية، ويخضعون لأشد الالتزامات عبئاً في مواجهة الدولة التي ينتمون إليها. كما أن الدولة تملك إزاءهم كامل الاختصاص الإقليمي، وتمارس فضلاً عن ذلك في مواجهتهم اختصاصاً شخصياً مستقلاً عن وجودهم على الإقليم؛ فالوطني يخضع حتى ولو كان مقيماً في الخارج لالتزامات إزاء دولته كأداء الخدمة العسكرية الإلزامية مثلاً، وفي مقابل ذلك يستفيد من حماية الدولة التي ينتمي إليها . أما **الطائفة الثانية**، فتضم الأفراد الذين لا تربطهم بالدولة التي يقيمون في إقليمها رابطة الجنسية، وانما تربطهم بها رابطة أخرى هي **رابطة الإقامة أو التوطن**، وتسمى هذه الطائفة من الأفراد بـ **الأجانب** **Étrangers**. وهؤلاء يتمتعون بحقوق والتزامات تختلف في مداها عن تلك التي يتمتع بها **الوطنيون** (المواطنون) كتولي الوظائف العامة والقيود المتعلقة بتملك العقارات وغير ذلك .

---

(1) انظر : د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، جامعة دمشق، كلية الحقوق، طبعة ٢٠٠٤ــ٢٠٠٥)، ص١٨٣.

(2) يمتاز هذا التعريف بأنه يبرز على التوالي: ١ــ **جوهر الجنسية** بوصفها رابطة قانونية وسياسية في الوقت ذاته ٢ــ **طرفي الجنسية** وهما الفرد والدولة ٣ــ **آثار الجنسية** بوصفها رابطة ترتب الولاء والانتماء الروحي في حق الفرد تجاه الدولة مقابل التزام الدولة بإسباغ حمايتها السياسية والدبلوماسية لمصلحة الفرد.

انظر : د. عبد المنعم زمزم، الجنسية ومركز الأجانب في القانون الدولي والقانون المصري المقارن (القاهرة، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، طبعة ٢٠١٦)، ص١٣.

(3) انظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام (بغداد، جامعة بغداد، الطبعة الخامسة ١٩٩٢)، ص٢٢١.

ومن المتفق عليه أن التشريع في مسائل الجنسية يعد من صميم الاختصاص الداخلي للدولة؛ فالدولة هي التي تحدد من خلال تشريعاتها الداخلية جميع المسائل المتعلقة بالجنسية من طرق اكتسابها إلى أسباب فقدها وأصول سحبها، لأن مثل هذه الأمور تمس كيان الدولة. وعلى هذا الأساس نص الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ في المادة /٤٨/ منه على أن : « **ينظِّم القانون الجنسية العربية السورية** »[١].

ومن رابطة الجنسية يستمد أفراد الشعب (الوطنيون) حقهم في المواطنة. وقد عرَّفت المادة /٣٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ المواطنة بأنها : « **مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن ويمارسها وفق القانون** »[٢].

والحديث عن المواطنة يقودنا إلى التطرق إلى مسألة **الأقليات** *Minorités*، وهي مجموعة من الأفراد داخل الدولة تختلف عن الأغلبية من حيث الجنس أو اللغة أو العقيدة، فلا يجوز إيجاد تمييز في الحالة القانونية بين المواطنين في الدولة سواء الأقلية أو الأغلبية منهم. فلكل الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية الحق في حماية

---

(١) ينظم أحكام الجنسية في الجمهورية العربية السورية المرسوم التشريعي رقم /٢٧٦/ لعام ١٩٦٩.

(٢) المواطَنَة **في اللغة العربية** هي صِفَةُ الْمُوَاطِنِ، وهي اسم، المصدر **واطَنَ**، يقال: واطَنَ يواطِنُ، مُواطنةً، فهو مُواطِنٌ، والمواطنة مأخوذة من **الوَطَن** : أي المَنْزِلُ تقيم به، وهو مَوْطِنُ الإنسان ومحله . والمواطنة من حيث **مفهومها السياسي** هي « صفة المواطن الذي يتمتع بالحقوق ويلتزم بالواجبات التي يفرضها عليه انتماؤه إلى الوطن » . **أما المواطنة من منظور نفسي، فهي** الشعور بالانتماء والولاء للوطن وللقيادة السياسية التي هي مصدر الإشباع للحاجات الأساسية وحماية الذات من الأخطار المصيرية .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن **العلاقة بين المواطنة، والمواطن، والوطن، لا تنحصر في الاشتقاق اللغوي، وإنما تمتد إلى الارتباط الوثيق في المضامين**، فالفرد عندما يسكن " أرضاً " معينة ويتخذها موطناً له، هذه الأرض يطلق عليها اسم **الوطن**، وعندما يحظى هذا الفرد في ظل الوطن الذي يسكنه بحماية قانونية، فيتمتع بحقوقه ويمارس حرياته ويتحمَّل واجباته، يطلق على هذا الفرد اسم **المواطن**. والعلاقة التي تقوم بين المواطن والوطن الذي ينتمي إليه (الحقوق والواجبات) هي ما يطلق عليها **المواطنة** *Citizenship*، وعندما يشعر المواطن الذي يتمتع بحقوق المواطنة بالحب والولاء لوطنه والاستعداد للتضحية من أجله، عندئذ تنشأ حالة تعرف **بالوطنية** *Patriotism* . ولهذا قيل: إنه لا مواطنة بدون مواطن، ولا مواطن بدون ولاء للوطن، وتفاعل إيجابي مع قضاياه، وانخراط حقيقي في شؤونه.
انظر في التفاصيل : د. حسن البحري، المفهوم الدستوري للمواطنة ودورها في بناء الدولة (دمشق، مجلة المحامون، الأعداد: ١، ٢، ٣، ٤، كانون الثاني، شباط، آذار، نيسان لعام ٢٠١٨، السنة: ٨٣، ص٣٠ ــ ٥١).

حقوقهم وحرياتهم الأساسية، والإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفق ما ينظمه القانون.

وفي مقابل تلك الحقوق يقع على عاتق الأشخاص المنتمين إلى تلك الأقليات واجب الولاء للدولة والاخلاص لها، إذ لا يستساغ أن يكونوا عنصراً مناوئاً أو خطراً على سلامة وأمن الدولة كما حدث من جانب الأقلية الألمانية في بولونيا قبيل الحرب العالمية الثانية. وجاء في نص المادة /٣٣/ البند/٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ : « **المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة** » .

وفي إطار تحديد المفهوم القانوني لتعبير الشعب القائم على أساس المواطنة في العصر الحديث، فإنه يجدر بنا تفريق هذه المصطلح عن بعض المصطلحات الأخرى المرتبطة به : الشعب والأمة، والشعب الاجتماعي والشعب السياسي، والشعب وسكان الدولة :

أولاً- التمييز بين مصطلحي الشعب والأمة :

إن كلمة الشعب **La Population** تعني وجود جماعة من الأفراد يخضعون لنظام سياسي معين؛ بصرف النظر عن تجانس هؤلاء الأفراد أو عدم تجانسهم من النواحي العرقية أو الدينية أو اللغوية..الخ. وبذلك يكون الشرط الأساسي لتوافر هذا الركن هو بروز الظاهرة السياسية فيه[1]. أما الأمة **La Nation**، فهي تعبير يطلق على جماعة تربط بين أفرادها الرغبة في العيش معاً نتيجة الاحساسات المتشابهة، وكذلك نتيجة تراث مشترك من العادات والأخلاق والذكريات، وروابط ترجع إلى الأصل أو اللغة أو الدين. وهذه الجماعة باستقرارها، في بقعة معينة من الأرض تتوثق الصلات بين أفرادها وتشتد بينهم الروابط وتقوى بمضي الزمن. فالأمة تتكون من جماعة تستقر في منطقة معينة، وبمضي الزمن يرتبط أفراد هذه الجماعة بروابط متعددة تقوي من وحدتهم، وتزيد التآلف بينهم، فوجود هذه الجماعة واستقرارها فوق أرض معينة مع الرغبة المشتركة في العيش معاً وذلك نتيجة عوامل عدة، والعمل على تحقيق أهداف مشتركة، يؤدي إلى نشأة الأمة، ومن العوامل التي تساعد على تكوين الأمة وتطورها: وحدة الجنس أو الأصل العرقي، ووحدة اللغة والدين والتاريخ، والعادات والتقاليد والمصالح والأهداف المشتركة ... .

---

(١) انظر: د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٤٥.

وليس بشرط لازم أن توجد كل هذه العوامل لكي توجد الأمة، وإنما يكفي وجود بعضها. ولكن العناصر الأساسية لنشأة الأمة هي الجماعة البشرية، والإقليم، والرغبة المشتركة لأفراد الجماعة في العيش معاً « *vouloir vivre en commun* » تلك الرغبة التي تتولد لدى الأفراد وتجمع بينهم نتيجة تضامن عوامل وعناصر متعددة تختلف أهميتها من أمة إلى أخرى حسب ظروف كل منها[1].

فالأمة بهذا المعنى ظاهرة طبيعية واجتماعية. ويتمثل الجانب الطبيعي في أن أفراد هذه الأمة يقطنون رقعة جغرافية معينة. ويتبدى الجانب الاجتماعي في ارتباط هؤلاء الأفراد بمصالح وأهداف مشتركة تستند إلى مقومات مشتركة . وبذلك يقوم ركن الأمة أساساً على توافر الظاهرة الاجتماعية، ومن ثم، لا تعد الظاهرة السياسية شرطاً أساسياً لوجودها. ويستتبع ذلك أن يستوي في هذا المجال تحقّق شمل أفراد الأمة الواحدة في صورة دولة، أو أن يقتصر الأمر على مجرد الرغبة والعمل على تحقيق وجودها استناداً إلى مبدأ **الدولة القومية**[2].

وتأسيساً على ما تقدم، فإنه يتصور وجود أمة من دون أن توجد دولة تمثل هذه الأمة، في حين أنه لا يتصور وجود شعب من دون أن توجد دولة تمثل هذا الشعب . غير أنه ليس ثمة ما يمنع من أن تتوافر الظاهرتان الاجتماعية والسياسية معاً في جماعة معينة من الناس، وفي هذه الحالة تصبح كلمة «الشعب» مرادفة لكلمة «الأمة»؛ ويتحقق ذلك إذا خضعت الأمة لنظام سياسي واحد. أما إذا خضع أفراد الأمة الواحدة لنظم سياسية متعددة، وبالتالي لدول متعددة، افترقت كلمة « الأمة » عن كلمة « الشعب »، إذ تنقسم

---

(١) انظر: د. محمد عبد العال السناري؛ النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة "دراسة مقارنة" (القاهرة، مطبعة الإسراء، بلا تاريخ نشر)، ص٣٥٠، ٣٥١.

(٢) وجدير بالذكر أن **مبدأ القوميات** كان سائداً في أوروبا، وساعدت الثورة الفرنسية على نشوء دول عدة كبريطانيا وفرنسا وهولندا وألمانيا وإيطاليا على أساس هذا المبدأ الذي شاع بعد إعلان الرئيس ولسون النقاط الأربع عشرة سنة ١٩١٨ الأمر الذي أوجد المدرسة الإيطالية التي عدَّته (الحقيقة الأولى في القانون الدولي) ، وبظهور هيئة الأمم المتحدة عرف هذا المبدأ (مبدأ القوميات) بـ **مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها** . وعدَّته هيئة تحكيم مؤتمر السلام في يوغسلافيا بمثابة قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي .

انظر : أبو عبد الملك، سعود بن خلف النويميس؛ القانون الدولي العام (الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى ٢٠١٤)، ص١٥٣.

الأمة إلى شعوب. وفي هذة الحالة تتعدد الشعوب بتعدد الدول التي تجمع أفراد هذه الأمة، فتأتي القومية للعمل على اتحاد أوصال الدول التي تنتسب إلى أمة واحدة .

كذلك قد يتألف الشعب من أفراد ينتمون إلى أمم متعددة، وفي هذه الحالة، إما أن ينصهر أفراد الشعب بحيث يتحدون في خصائص متجانسة و متشابهة كوحدة اللغة أو وحدة التاريخ، فيؤلفون بذلك أمة جديدة على الرغم من أنهم كانوا ينتسبون في الأصل إلى أمم متعددة. مثال ذلك، الولايات المتحدة الأمريكية التي تألفت في بادئ الأمر من جماعات تنتمي إلى أمم متعددة في أوروبا وآسيا وأفريقيا . ولكنها ما لبثت أن تطورت لقيام عناصر متجانسة بينها، فصارت الأمة الأمريكية[1] .

وعلى النقيض من ذلك، إذا ظلت هذه الجماعات التي تنتسب إلى أمم متعددة تحتفظ كل منها بذاتيتها وخصائصها عن غيرها من الجماعات الأخرى التي تقطن إقليم الدولة، فإنها لا تلبث بعد انتشار الوعي القومي بينها أن تطالب باستقلالها . مثال ذلك : الجزائر، فقد كانت تعدّ إقليماً من أقاليم الدولة الفرنسية، وشعبها جزء من الشعب الفرنسي مع أنه ينتسب إلى الأمة العربية فاحتفظ هذا الشعب بذاتيته وخصائصه واستطاع في النهاية أن يستعيد استقلاله. وينبني على ذلك قيام التطابق التام بين «**الشعب**» و«**الأمة**» إذا توافر في عنصر السكان للدولة الظاهرتان الاجتماعية والسياسية، أي إذا ارتبط أفراد الجامعة بروابط مشتركة وخضعوا لنظام سياسي واحد. أما إذا تخلفت إحدى هاتين الظاهرتين، بأن كانت الجماعة متجانسة، ولكنها تكون جزءاً من أمة واحدة، أو إذا جزئت الأمة إلى شعوب عدة وبالتالي خضعت لنظم سياسية متعددة، أو إذا كانت الجماعة غير متجانسة، ففي هذه الحالات يختلف معنى الشعب عن معنى الأمة[2].

وحاصل القول أن **الشعب** لا يعدو أن يكون عنصر « السكان » في الدولة، **وهو قد يكون أمة واحدة**، حين تكون الأمة قد حققت استقلالها وكونت دولة قومية مستقلة وهو ما تجري عليه القاعدة، في بعض دول أوروبا الغربية خصوصاً (كألمانيا وإيطاليا وفرنسا مثلاً). و**قد يكون جزءاً من أمة موزعة بين أكثر من دولة** (كالأمة العربية التي يتوزع أبناؤها بين دول متعددة في قارتي آسيا وأفريقيا ولا تزال تبحث عن طريق لتحقيق وحدتها السياسية واستقلالها

---

(1) انظر: د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٤٦، ١٤٧.

(2) انظر: د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٤٦، ١٤٧.

في دولة قومية ذات سيادة)، كما **قد يكون خليطاً من قوميات متعددة** (كما في روسيا الاتحادية[1] وسويسرا[2] وبوليفيا[3] والعراق[4]).

ثانياً- المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي لتعبير الشعب :

تتنوع مدلولات الشعب بحسب معناه الاجتماعي أو السياسي؛ فهناك **مدلول الشعب بالمعنى الاجتماعي**، وهو مجموع الأفراد الذين ينتسبون إلى الدولة عن طريق التمتع بجنسيتها ويقيمون على أرضها. وهؤلاء هم مواطنو الدولة أو رعاياها الذين يتمتعون بسائر الحقوق ويلتزمون بسائر الواجبات التي تمنحها لهم أو تلزمهم بها نظم الدولة، ولا تسقط عنهم هذه الصفة لمجرد السفر خارج البلاد حتى لو كان سفراً طويلاً بل هجرة دائمة ما داموا لم يتنازلوا عن جنسية دولتهم الأصلية.

وهذا المدلول بالمعنى السابق يختلف تماماً عن **مفهوم الشعب بمعناه السياسي**، إذ ينحصر **المفهوم السياسي** في هذه المجموعات من الشعب التي تتمتع بمباشرة سائر الحقوق السياسية ولا سيما حقي الانتخاب والترشيح، أي جمهور الناخبين، وهؤلاء يمثلون مجموعات أضيق كثيراً من تلك المجموعات التي تندرج تحت مفهوم الشعب بمعناه الاجتماعي؛ إذ لا بد من أن يخرج عدد من أفراد ومجموعات الشعب بمعناه الاجتماعي عن نطاق مفهوم الشعب بمعناه السياسي، كفاقدي التمييز، والأطفال القصَّر، والمحجور عليهم، والمصابين بأمراض عقلية تؤثر في أهليتهم، والمجرمين المحكوم عليهم بأحكام مبرمة ...، إذ قد يضيق مفهوم الشعب بالمعنى السياسي إلى حدود بعيدة حين تحرم من حقوق الانتخاب طوائف عدة من الشعب، مثل المرأة أو الشباب الذين تقل أعمارهم عن سن

---

(1) تنص المادة /3/ من دستور الاتحاد الروسي الصادر في سنة ١٩٩٣ على أن : « شعب الاتحاد الروسي **متعدد القوميات** هو صاحب السيادة ومصدر السلطة الوحيد في البلاد ».

(2) تعد سويسرا أمة متعددة القوميات، وهو ما يفسر لنا ظاهرة تعدُّد الثقافات والأديان واللغات (أربع لغات رسمية معترف بها في الدستور الاتحادي) في هذه الدولة.

انظر : د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثالثة، ٢٠٢٠)، ص٢١١.

(3) تنص المادة الأولى من دستور بوليفيا الصادر في سنة ٢٠٠٩ على أن : « بوليفيا دولة اجتماعية موحَّدة **متعددة القوميات** ذات قانون مجتمعي، حرة، مستقلة، ذات سيادة، ديمقراطية لا مركزية، ومتعددة الثقافات ... » .

(4) تنص المادة /3/ من دستور العراق الصادر في سنة ٢٠٠٥ على أن : « العراق بلد **متعدد القوميات** والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وجزء من العالم الإسلامي ».

محددة تعد كبيرة نسبياً، أو في حالة الأخذ **بنظام الاقتراع المقيَّد** الذي كان يشترط في مراحل سابقة بعض الشروط المالية أو الطبقية أو التعليمية لحصول الأفراد على حقوقهم السياسية الكاملة، فكل من يحرم من الحقوق السياسية خصوصاً حقوق الانتخاب يخرج عن نطاق الشعب بمفهومه السياسي على الرغم من بقائه داخل الشعب بمدلوله الاجتماعي.

على أن معظم النظم السياسية في العالم المعاصر تحاول قدر طاقتها الوصول بمفهوم الشعب بمعناه السياسي إلى أقصى قدر من المطابقة مع مفهوم الشعب بمعناه الاجتماعي، وذلك بالتوسع في منح حقوق الانتخاب ومختلف الحقوق السياسية للمرأة والشباب في سن صغيرة، وإلغاء كافة القيود غير التنظيمية المقيِّدة لحق الاقتراع[1].

ثالثاً- التمييز بين الشعب وسكان الدولة :

إذا كان الشعب **كحقيقة اجتماعية** يعني مجموع الأفراد القاطنين على إقليم الدولة، والمتمتعين بجنسيتها، سواء أكانوا ذكوراً أم إناثاً، كباراً أم صغاراً، راشدين أم غير راشدين، متمتعين بحقوقهم السياسية أم فاقدين لها، مقيمين على إقليمها أم خارجه، وإذا كان الشعب **كحقيقة سياسية** يعني مجموع الأفراد الذين لهم حق التمتع بالحقوق السياسية أي "جمهور الناخبين"، فإنه يقصد بـ "**سكان الدولة** " : مجموع الأفراد المقيمين على إقليم الدولة سواء أكانوا من شعبها (الاجتماعي أو السياسي) أو من الأجانب الذين لا تربطهم بالدولة رابطة الولاء إذ لا ينتسبون إلى جنسيتها، وإنما تربطهم بالدولة فقط رابطة إقامة أو توطّن حسب الأحوال (كما هو شأن اللاجئين الفلسطينيين العرب المقيمين في سورية منذ عام ١٩٤٨ مثلاً[2]).

وتبعاً لما سبق، يتضح أن مدلول **سكان الدولة** أوسع مدى من مدلول **الشعب الاجتماعي**، وهذا الأخير أوسع من مدلول **الشعب السياسي**[3].

---

[1] انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠)، ص٤٤ــ٥٦ .

[2] تجدر الإشارة إلى أن تعداد اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في سورية منذ عام ١٩٤٨، والمسجلين في الهيئة العامة للاجئين الفلسطينيين العرب، التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية حتى تاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٩ هو / ٥٥١٠٧٧/ لاجئاً فلسطينياً . انظر : الرابط الآتي : http://www.gapar.sy/ar/statistics.html

[3] انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا؛ النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري" (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة سنة ٢٠٠٠)، ص١٣٦.

الفرع الثاني
الإقليم

الإقليم هو الركن الثاني من أركان الدولة، وهو النطاق المادي الذي تمارس عليه الدولة سيادتها وسلطانها ويقيم فيه الشعب بصورة دائمة.

ويتميز الإقليم بصفتين أساسيتين، هما: **١) الثبات**، أي إن الشعب يقيم عليه على وجه الدوام والاستقرار، ولذلك فالقبائل الرُّحل أو البدو التي تنتقل من بلد إلى آخر لا يمكن أن يصدق عليهم وصف الدولة لعدم توافر عنصر الاستقرار والثبات في مكان أو حتى إقليم معين، **٢) التحديد**، أي أن يكون للإقليم حدود واضحة وثابتة تمارس الدولة نشاطها في إطارها، وينتهي عندها اختصاص السلطات الحكومية[١].

ولكن **لا يشترط أن تكون الحدود محدَّدة تحديداً دقيقاً**، بل تكون محددة بشكل واضح وثابت، كما لا يمكن أن تكون غير محددة، بحيث تستطيع الدولة أن تمدها كما تشاء، كما تقول بذلك النظرية النازية التي دعت إلى وجود دولة قوية ذات حدود متحركة.

ولا يشترط القانون الدولي العام في إقليم الدولة الأرضي أن يكون متصل الأجزاء، فقد يفصل البحر أو أقاليم دول أخرى بين أجزاء الدولة، كما هو الحال بالنسبة إلى الفلبين واليابان وإندونيسيا، إذ يتكون إقليم كل منها من عدد من الجزر التي يفصل بينها البحر، وكذلك الجمهورية العربية المتحدة (من ١٩٥٨ ـ ١٩٦١) التي كان إقليمها يتألف من القطرين السوري والمصري المفصولين عن بعضهما بالبحر الأبيض المتوسط وفلسطين المحتلة، كما أن الولايات المتحدة الأمريكية تتكون الآن من خمسين ولاية، منها وولاية ألاسكا **Alaska** ويفصلها عن بقية الولايات الأخرى الإقليم الكندي[٢].

---

(١) انظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٢٢٦.

(٢) تضم دولة الولايات المتحدة الأمريكية /٥٠/ ولاية [٤٨ ولاية تقع في منتصف قارة أمريكيا الشمالية، وهي ولايات متصلة بعضها ببعض جغرافياً وذات حدود مشتركة + ولاية آلاسكا **Alaska** الواقعة في أقصى شمال غرب أمريكيا الشمالية + ولاية جزر هاواي **Hawaiian islands** الواقعة في منتصف المحيط الهادئ]، ومقاطعة واحدة هي مقاطعة كولومبيا التي يقع فيها مقر العاصمة الاتحادية واشنطن دي سي.
انظر: د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص١٥٠.

كما **لا يشترط في إقليم الدولة أن يكون ذا مساحة واسعة**، إذ لا يوجد في مبادئ القانون الدولي، ولا فيما جرى عليه العرف المتواتر بين الدول حد أدنى أو حد أقصى لمساحة الإقليم. فمتى وجد عنصر الشعب وعنصر السيادة، فإن عناصر الدولة تكتمل بوجود عنصر الإقليم، بغض النظر عن مساحة هذا الإقليم[1].

وغني عن البيان أن الجماعة الدولية ـ في وضعها الحاضر ـ تضم دولاً لها **أقاليم واسعة المساحة** (ملايين الكيلومترات المربعة)، كروسيا الاتحادية (١٧,٠٩٨,٢٤٢ كلم٢) وكندا (٩,٩٨٤,٦٧٠ كلم٢) والولايات المتحدة الأمريكية (٩,٨٣٣,٥١٧ كلم٢) والصين (٩,٥٩٦,٩٦٠ كلم٢) والبرازيل (٨,٥١٥,٧٧٠ كلم٢) ... ، كما تضم دولاً لها **أقاليم صغيرة المساحة**، كدولة مدينة الفاتيكان (أقل من نصف كيلو متر مربع) أو إمارة موناكو (٢ كلم٢) أو جمهورية ناورو *Nauru* (٢١ كم٢) أو جمهورية سان مارينو (٦١ كم٢) أو إمارة ليختنشتاين *Liechtenstein* (١٦٠ كم٢) ...، وعلى الرغم من أن مساحة الإقليم لا تؤثر في الشخصية القانونية للدولة، إلا أن سعة مساحة الإقليم يؤدي إلى تنوع الموارد الطبيعية للدولة، مما يؤدي إلى تنوع واردات الدولة الاقتصادية، مما يؤثر في وزنها وثقلها السياسي والاقتصادي .

أولاً ـ نطاق (عناصر) الإقليم :

إذا كان إقليم الدولة يقصد به الرقعة الجغرافية التي يقطنها بصفة مستقرة أفراد شعب الدولة، فإنه لا يقف عند حد اليابسة أي **الأرض**، وإنما يمتد الإقليم إلى ما يسمى بالبحر **الإقليمي**، وكذلك النطاق **الجوي** الذي يعلو كل من الأرض والبحر الإقليمي[2].

ومن ثم فإن الإقليم ـ كأحد أركان الدولة الأساسية ـ ينقسم إلى ثلاثة أجزاء مختلفة هي:

١) **الإقليم الأرضي :** ويقصد به المساحات الأرضية أو الجزء اليابس من إقليم الدولة، وكل ما يحتويه هذا الجزء من معالم طبيعية كالجبال والتلال والسهول والوديان والصحارى ومجاري المياه التي تقع بأكملها في الإقليم من أنهار وبحيرات وقنوات، وكل ما يحتويه باطن الأرض من مياه جوفية وثروات طبيعية كالنفط والغاز الطبيعي والفوسفات ...

---

[1] انظر : د. حامد سلطان وآخرون؛ القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٤٢٠.

[2] بينت المادة الثانية من قانون الطيران المدني في سورية (القانون رقم ٦ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٢) المقصود بتعبير (إقليم الدولة) بأنه : (المساحات **الأرضية والمياه الإقليمية** الملاصقة لها **والمجال الجوي** الذي يعلوها) .

ولإقليم كل دولة حدود تفصله عن أقاليم الدول الأخرى المحيطة به، وتعيين هذه الحدود له **أهمية سياسية وقانونية**، نظراً إلى أنها تعين النطاق الذي تمارس الدولة سيادتها داخله، والحد الذي تنتهي عنده سلطة الدولة، لتبدأ سلطة دولة أخرى.

وعدم وضوح الحدود قد يؤدي إلى نشوب **نزاعات حدودية مسلحة بين الدول**، وقد حدث الكثير منها، كالنزاع المسلح بين الهند والباكستان سنة ١٩٦٥، والنزاع بين العراق وإيران سنة ١٩٨٠ (حرب الخليج الأولى)، والصراح المسلح (حرب الرمال) بين الجزائر والمغرب الذي وقع سنة ١٩٦٣ وما زال حول الصحراء الغربية.

والحدود بين الدول قد تكون **اصطناعية**، أي أوجدتها الدول لتعيين الحدود الفاصلة بينها، كالأسوار والحواجز والأعمدة والأسلاك الشائكة، أو قد تكون **وهمية** يتم تحديدها تبعاً لخطوط الطول والعرض (كخط العرض **٣٨** الذي يفصل كوريا الشمالية عن كوريا الجنوبية، أو خط العرض **١٧** الذي يفصل فيتنام الشمالية عن فيتنام الجنوبية قبل أن يتوحدا عام ١٩٧٦)، أو **حدوداً طبيعية** أوجدتها الطبيعة، كسلسلة جبال أو بحار أو أنهار أو بحيرات.

ولما كانت أغلب المنازعات بين الدول، تقوم على تحديد الإقليم الأرضي لكل منها، فقد ذهب كثير من الدول إلى بيان حدوده عن طريق الاتفاقيات المتبادلة بين الدول المتجاورة، أو الاعتماد على ما يقرره العرف الدولي في هذا الشأن، أو العمل على تسوية النزاعات الحدودية بالطرق السلمية (من خلال اللجوء إلى محكمة العدل الدولية مثلاً)[١].

٢) **الإقليم المائي**[٢]: ويقصد به أجزاء إقليم الدولة التي تغطّيها المياه. وهذه الأخيرة على نوعين اثنين:

---

[١] لا تكاد تخلو دولة عربية من نزاعات على الحدود بينها وبين جيرانها العرب؛ بسبب وجود ثروات طبيعية أو مواقع استراتيجية بين هذه الدولة في تلك النقاط. ولعل أكثر الدول التي دخلت في نزاعات حدودية مع جيرانها كانت **السعودية** (نزاعاتها مع كل من الأردن والعراق والكويت والبحرين وقطر والإمارات وعُمان واليمن ومصر)، التي حسمت بعض النزاعات، فيما بقيت بعض تلك النزاعات قائمة من دون حل حتى يومنا هذا.

[٢] تجدر الإشارة إلى أن **عنصر الإقليم المائي لا يوجد إلا حيث يكون للإقليم البري شواطئ تمتد على البحار**، فبعض الدول تكون محاطة باليابسة بالكامل أو تقع سواحلها الوحيدة على البحار المغلقة، ومن ثم يتكون إقليم الدولة من عنصرين فقط، **المساحات الأرضية والمجال الجوي** الذي يعلوها. ومن أمثلة **الدول غير الساحلية** *Landlocked State*: الفاتيكان، وسويسرا، وأفغانستان، والمجر، ونيبال، ورواندا، وصربيا، وجنوب السودان...

النوع الأول : يسمى (**المياه الداخلية**)، ويقصد بها ـ كما ورد في المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢[١] ـ تلك « المياه الواقعة على الجانب المواجه للبر من خط الأساس للبحر الأقليمي ». ويعد من قبيل المياه الداخلية بالنسبة إلى الدول الشاطئية كل من الموانيء والبحيرات الكبرى والأنهار والأرصفة والمراسي والخلجان. وهذه المياه تخضع لسيادة الدولة التامة، فلا يجوز الدخول إليها إلا من خلال الممرات المحددة لذلك حصراً [٢].

النوع الثاني : يسمى (**المياه الإقليمية**) أو (**البحر الإقليمي**)، ويعرَّف البحر الإقليمي بأنه الجزء الساحلي الملاصق لشواطئ الدولة من البحار العامة، أو هو حزام بحري ملاصق خارج الإقليم البري للدولة الساحلية ومياهها الداخلية، أو مياهها الأرخبيلية إذا كانت دولة أرخبيلية. ويخضع البحر الإقليمي والحيز الجوي الذي يعلوه وكذلك قاعه وباطن أرضه لسيادة الدولة الساحلية[٣].

وتقوم فكرة البحر الإقليمي على أساس إن سواحل الدولة تمثل حدودها البحرية، وإن من حق كل دولة أن تتولى الدفاع عن هذه الحدود المفتوحة، ولا يتأتى ذلك إلا بسيطرتها على مساحة معينة من المياه المتاخمة لسواحلها .

---

[١] بتاريخ ١٠ /١٢/ **١٩٨٢** تم التوقيع في جامايكا (إحدى دول الكومنولث البريطاني، تقع في أمريكا الشمالية إلى الجنوب تقريباً من كوبا) على **اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار** (CNUDM). ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في ١٦/١١/ **١٩٩٤**. وتشكل هذه الاتفاقية صكاً تاريخياً يمكن وصفه بأنه "**دستور للمحيطات**"، وقد استغرقت صياغته ١٤ عاماً. وتوفر الاتفاقية الأساس القانوني الدولي لحماية واستخدام الموارد الحية وغير الحية في محيطات العالم.وتنص على عدد من المفاهيم التي ظهرت في القانون العرفي كالمياه الإقليمية والمنطقة الاقتصادية الحصرية والجرف القاري .

[٢] نصت **المادة الثانية** من قانون البحار رقم /٢٨/ لعام ٢٠٠٣ (المعدل بموجب القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠١٨) على أن تشمل المياه الداخلية للجمهورية العربية السورية ما يأتي :

أ ــ مياه الخلجان الواقعة على طول ساحل الجمهورية العربية السورية .

ب ــ أي ضحضاح [منطقة داخل البحر الإقليمي مغطاة بماء ضحل يبقى منه جزء غير مغمور بالمياه] لا يبعد أكثر من اثني عشر ميلاً عن اليابسة أو عن أي جزرة عربية سورية .

ج ــ المياه الواقعة بين اليابسة وأي جزرة عربية سورية لا تبعد عن اليابسة أكثر من اثني عشر ميلاً بحرياً .

د ــ المياه التي بين الجزر العربية السورية التي لا تبعد إحداها عن الأخرى أكثر من اثني عشر ميلاً بحرياً .

هـ ــ المياه الواقعة على الجانب المواجه للبر من خط الأساس لقياس البحر الإقليمي .

وتنص **المادة الثالثة** من القانون على أن (يتم الدخول إلى المياه الداخلية من خلال الممرات المحددة لذلك حصراً).

[٣] انظر المادة الثانية من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ .

وبالنسبة إلى تحديد مدى البحر الإقليمي الذي يعد جزءاً من إقليم الدولة، فإنه كان مجالاً للخلاف في الرأي بين دول العالم . وكان الأمر قد انتهى إلى تحديد نطاق البحر الإقليمي **بثلاثة أميال فقط** على أساس إن هذه المسافة كانت تمثل الحد الأقصى لمدى القذائف المدفعية في ذلك الحين . ومع ذلك فإن تحديد مدى البحر الإقليمي بثلاثة أميال لا يمثل إلا الحد الأدنى، أما فيما يتعلق بالحد الأقصى فقد ظل محل اختلاف بين الدول .

ولقد حددت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ عرض البحر الإقليمي الذي يمتد إليه سلطان الدولة الساحلية وسيادتها بـ **اثني عشر ميلاً بحرياً** كحد أقصى، إذ نصت على أن : « لكل دولة الحق في أن تحدِّد عرض بحرها الإقليمي بمسافة لا تتجاوز /١٢/ ميلاً بحرياً مقيسة من خطوط الأساس المقررة وفقاً لهذه الاتفاقية »[١].

وبالنسبة إلى المشرع السوري، فقد التزم بما ورد في المادة /٣/ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ ، إذ نصت المادة /٤/ من قانون البحار رقم /٢٨/ لعام ٢٠٠٣ على أن : « يمتد البحر الإقليمي للجمهورية العربية السورية باتجاه البحر **اثني عشر ميلاً بحرياً** مُقَاسَة من خطوط الأساس، بحيث يكون الحد الخارجي للبحر الإقليمي هو الخط الذي يكون بُعْدُ كل نقطة عليه عن أقرب نقطة على خط الأساس مساوياً لعرض البحر الإقليمي »[٢].

ويعد البحر الإقليمي للجمهورية العربية السورية والفضاء الجوي الذي يعلوه وقاعه وباطن أرضه خاضعاً للسيادة السورية مع احترام أحكام القانون الدولي في شأن المرور البريء[٣].

---

[١] انظر المادة الثالثة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ .

[٢] **الميل البحري** يساوي / ١٨٥٢ متراً/ ألف وثمانمائة واثنان وخمسون متراً ، ومن ثم فإن /١٢/ اثنا عشر ميلاً بحرياً تعادل ما يزيد عن **٢٢ كيلو متر** (١٢ × ١٨٥٢ = **٢٢,٢٢٤**) .

انظر : للفقرة /ط/ من المادة الأولى من قانون البحار رقم /٢٨/ لعام ٢٠٠٣ في سورية .

[٣] انظر المادة /٥/ من قانون البحار رقم /٢٨/ لعام ٢٠٠٣ (المعدل بموجب القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠١٨).

وقد بينت المادة السادسة من قانون البحار رقم /٢٨/ لعام ٢٠٠٣ المقصود **بالمرور البريء** بأنه : « **الملاحة عبر البحر الإقليمي التي لا تمدد سلم وأمن الجمهورية العربية السورية والنظام فيها والتي تتم وفقاً لأحكام هذا القانون وقواعد القانون الدولي** ». وقد أعطت المادتان /١٢/ و/١٣/ السلطات السورية المختصة الحق في أن تتخذ الإجراءات الضرورية في البحر الإقليمي **لمنع أي مرور لا يكون بريئاً**. وكذلك الحق في أن **توقف ممارسة حق المرور البريء** وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة وذلك ضمن مساحات تحددها السلطات في البحر الإقليمي ويعلن عن ذلك مسبقاً .

٣) **الإقليم الجوي :** ويشمل طبقات الجو التي تعلو الإقليم الأرضي والإقليم المائي. وللدولة أن تمارس سلطاتها الكاملة في هذا الجزء من الإقليم، **من دون التقيُّد بارتفاع معين** (إن المبدأ السائد هو أن من يملك الأرض، يملك ما تحتها من أعماق، ويملك ما فوقها من جو)، **أو حتى الارتفاع الذي تحدده المعاهدات الدولية، أو الذي يمكن للدولة أن تدافع فيه عن نفسها.**

ولم يبدأ الاهتمام بالإقليم الجوي إلا في مطلع القرن العشرين على إثر نجاح المحاولات الأولى للطيران، والتقدم الكبير الذي حصل لاحقاً في مجال استخدام الطائرات في النقل الجوي، وغزو الفضاء. وتقرَّر مبدأ سيادة الدولة على إقليمها الجوي صراحة أو ضمناً في كل القوانين الوطنية للدول المختلفة[1]، وهذا ما قرَّره العرف الدولي أيضاً، وبالتالي لا يجوز استخدام المجال الجوي من دون موافقة الدولة صاحبة السيادة[2].

ولقد شهدت سنوات ما قبل الحرب العالمية الأولى نمواً تشريعياً في هذا المجال على الصعيد الإقليمي كان الهدف منها جميعاً محاولة كل دولة من الدول تنظيم مظاهر سيادتها في الجو، ولقد قررت اتفاقية باريس مبدأ السيادة المطلقة، ولكن مراعاةً لتقديرات المصلحة الجماعية تم السماح لطائرات الدول المتعاقدة **حرية المرور البريء** وقت

---

(١) تنص المادة /٦/ من قانون الطيران المدني في سورية (القانون رقم ٦ لعام ٢٠٠٤) على أن : « تطبَّق في الدولة أحكام اتفاقية شيكاغو المصدقة قانوناً كما تطبق ملاحق الاتفاقية وتعديلاتها والإضافات عليها باستثناء ما اعترضت عليه الدولة »؛ كما تنص المادة /٧/ من هذا القانون على أن : « **للدولة السيادة الكاملة والمطلقة على المجال الجوي الذي يعلو إقليمها** ».

(٢) يتنازع أمر سيادة الدولة على إقليمها الجوي تقديران متناقضان: **الأول**، وجوب مراعاة أمن الدولة، فينادي بإطلاق سيادتها على إقليمها الجوي. أما **الثاني**، فيراعي المصلحة العامة للبشرية، وينادي بإطلاق حرية الملاحة الجوية وارتياد الفضاء. وعلى كل، فقد ساد في القانون الدولي **رأي وسط** يعترف لكل دولة بالسيادة على إقليمها الجوي، فلا يجوز انتهاكه لا بالطائرات ولا بالأقمار الصناعية **بغير استئذان الدولة**. ومع هذا فإن التطورات العلمية الحديثة والإمكانات الهائلة التي تملكها الدول الكبرى كالولايات المتحدة وروسيا الاتحادية قد هدَّدت بقوة حرمة الأقاليم الجوية للدول الصغرى في وقتنا الراهن. فكلنا نعرف أن أقمار التجسس التي تطلقها الدول الكبرى تتجسس وتسجل كل ما يحدث على أقاليم الدول المستضعَفة التي تمر فوقها هذه الأقمار من دون استئذانها، و لم تفكر واحدة منها حتى في الاحتجاج.

لمزيد من التفاصيل، انظر : د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٣٤٤ــــ٣٤٧؛ د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر؛ القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٦٠٥ ــ ٦١٥.

السلم، بشرط مراعاة الشروط المنصوص عليها في هذه الاتفاقية. وفي أثناء الحرب العالمية الثانية ظهر جلياً مدى اهتمام الدول بتأكيد سيادتها على مجالها الجوي في وجه طائرات الدول المتحاربة، وفي نهاية الحرب ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في تنظيم الملاحة الجوية مما أدى إلى **عقد مؤتمر في شيكاغو في شهر نوفمبر سنة ١٩٤٤**، وأسفر هذا المؤتمر عن اتفاقيتين أحدهما باسم **اتفاقية الطيران المدني الدولي** *Convention on International Civil Aviation* (اتفاقية شيكاغو *Chicago Convention*)، والأخرى باسم **اتفاق النقل الجوي الدولي** *International Air Transport Agreement*، كما أسفر المؤتمر عن إنشاء هيئة دولية خاصة بالطيران المدني باسم **منظمة الطيران المدني الدولية (الإيكاو ICAO)** *International Civil Aviation Organization* ويقع مقرها الرئيس في القسم الدولي في مدينة مونتريال الكندية .

ثانياً ـ طبيعة حق الدولة على إقليمها :

على الرغم من أن الرابطة التي تربط الدولة بإقليمها، رابطة وثيقة جداً، إلا أن الفقه اختلف في تكييف هذه العلاقة[1]:

فقد ذهب رأي إلى أن حق الدولة على إقليمها هو **حق سيادة**. ولكن هذا الرأي مردود عليه بأن السيادة تمارس على أشخاص لا على أشياء، وبالتالي فالقول بأن حق الدولة على إقليمها حق سيادة مؤداه أن الدولة ستمارس سلطتها على الأفراد الذين يعيشون على الإقليم لا على الإقليم ذاته.

لذلك ذهب فقهاء القانون الدولي إلى تكييف حق الدولة على إقليمها بأنه **حق ملكية**. ويرجع أساس هذا التكييف الى الوقت الذي نشأ فيه القانون الدولي العام أثناء القرن السادس والسابع عشر عندما كان ينظر إلى الإقليم كجزء من أملاك الملك أو الأمير يستطيع التصرُّف به كما يشاء. ولكن هذا الرأي مردودٌ عليه أيضاً، إذ يتعارض مع الملكية الخاصة للعقارات ويؤدي إلى منعها. ومع ذلك يمكن تسويغ هذا الرأي على أساس أن ملكية الدولة للإقليم **ملكية من نوع خاص** خاضعة للقانون الدولي العام، وأن هذه الملكية لا تمنع قيام الملكيات الفردية للعقارات، ولكنها تسمو عليها .

---

[1] انظر : د. ثروت بدوي؛ النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٤)، ص٣٢، ٣٣؛ د. نعمان أحمد الخطيب؛ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمَّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة سنة ٢٠١١)، ص٢٥، ٢٦ .

والرأي عندنا - كما يذهب إليه أغلب فقه القانون العام - أن **الإقليم يعد بمثابة المنطقة الجغرافية التي يصح للدولة داخلها أن تستعمل دون غيرها سلطتها على الأفراد. أي هو المجال الذي يتحدَّد فيه سلطان الدولة. وهي النظرية المسمَّاة بنظرية النطاق.**

الفرع الثالث
الهيئة الحاكمة (السلطة السياسية)

لا يكفي لنشأة الدولة وقيامها أن يوجد شعب يقطن إقليماً معيناً بصفة دائمة، وإنما يجب أن توجد هيئة حاكمة منظَّمة تكون مهمتها الإشراف على الإقليم ومن يقيمون عليه (الشعب) وتمارس هذه الهيئة (الحكومة) سلطتها باسم الدولة.

وهكذا، فإن قيام الدولة يفترض وجود **سلطة عليا** يخضع لها جميع الأفراد المكونين للجماعة، والسلطة السياسية هي أهم العناصر في تكوين الدولة وحجر الزاوية في كل تنظيم سياسي، حتى إن البعض يُعَرِّف الدولة بالسلطة، ويقول إنها « تنظيم لسلطة القهر ». **وتتميز هذه السلطة بالسمات والخصائص الآتية**[1]:

١ - سلطة أصلية، غير مشتقة ولا مفوَّضة من أي سلطة أخرى، عكس السلطات التأديبية أو المسلكية للنقابات والجمعيات، فهي كلها مشتقة من سلطة الدولة.

٢ - سلطة عليا، فليس فوقها سلطة، بل ليس مثلها سلطة داخل الدولة، وكل من في الدولة من أفراد وجماعات خاضع لها تابع لأوامرها، ولهذا قد يسمى المواطنون تبعة الدولة ورعاياها لأنهم ملزمون بتنفيذ أوامرها.

٣ - سلطة متفردة أو مانعة، فلا يكفي أن تكون السلطة السياسية هي العليا، بل يجب إضافة إلى ذلك أن تملك وحدها، من الناحية القانونية، امتياز إصدار الأوامر وفرض الطاعة داخل إقليم الدولة،. **ويترتَّب على ذلك :**

أ) تقوم الدولة بفضل هذه السلطة، بدور حاسم في إحداث القواعد القانونية الإلزامية، فهي وحدها التي تسن القوانين وتوجب العمل بها، وليس غيرها قادراً على فرض القواعد الصادرة عنه إلا بمقدار ما تجيزه له.

---

(١) انظر : د. حسن البحري، **السلطة**؛ بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية السورية، المجلد الرابع (دمشق؛ الطبعة الأولى ٢٠١٠)، ص١٤٥.

ب) وتأييداً لسلطتها هذه، تستأثر الدولة بأدوات القهر المادي المتمثلة في القوات المسلحة وقوات الشرطة، وأجهزة ومؤسسات العقاب المختلفة، وتحتكرها وتملك تحريكها لتأييد نفاذ أوامرها وقراراتها. وهذا الاحتكار يقتضي أن الجماعات الأخرى الموجودة على إقليم الدولة، كالأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة وغيرها، لا يجوز أن يكون لها أي تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، ويومَ تسمحُ الدولةُ لمثل هذه الجماعات بإنشاء وحداتٍ عسكرية، فإنها بذلك تكون قد سمحت بالصراع الفوضوي، الذي قد يؤدي إلى انهيار الدولة وزوالها. والتاريخ مليء بالأمثلة، فسماح جمهورية ألمانيا للحزب النازي بإنشاء منظمات عسكرية أدى إلى استيلاء هذا الحزب على السلطة، وسماح حكومة لبنان للأحزاب السياسية بالاحتفاظ بقوات عسكرية بما يسمى «الميليشيات» أدى إلى الفوضى وفقدان السلام المدني، ونشوب حرب أهلية (منذ عام ١٩٧٢) كادت تودي بلبنان ذاتها.

٤ـ سلطة دائمة ومستمرة، فما دامت السلطة تتصف بأنها سلطة أصلية، فهي تقوم بذاتها، ومن ثم لا توجد سلطة أخرى تنهي حياتها أو تقضي عليها. من هنا تتميز السلطة بأنها دائمة الوجود. وتتمثل دائمية السلطة في بقائها واستمرارها على الرغم من زوال الحكام الذين يمارسونها، كما أنها تبقى بعد انهيار نظامها الدستوري الذي تعمل في إطاره، ذلك أن بقاء السلطة، هو مظهر ونتيجة لتمتع هذه السلطة بالسيادة.

٥ـ سلطة مؤسَّساتية : أي إنها تقوم على الفصل بين الحاكم بصفته سلطة عامة، أو هيئة تملك شخصية قانونية اعتبارية، والحاكم بصفته فرداً عادياً. إذ إنّ سلطة الدولة بالمفهوم الحديث أصبحت وظيفة وواجباً يقوم به الحاكم وليس امتيازاً شخصياً له يكتسبه بفضل قدراته ومواهبه[1].

---

(١) تجدر الإشارة هنا إلى أن اصطلاح "**تأسيس السلطة**" مشتق من اصطلاح "**مؤسَّسة**" *L'institution* ، وإذا كانت المؤسَّسة تُعرَّف بأنها « **تنظيم في خدمة فكرة** »، أي تنظيم اجتماعي هدفه الدفاع عن فكرة معينة وضمان استمرارها مستقلة عن شخصية منشئها أو منشئيها »، فإنه يصدق وصف الدولة بأنها "**مؤسَّسة المؤسَّسات**"؛ فالدولة هي السلطة السياسية المؤسَّسة، فيها تتأسس السلطة، أي تنتقل من أشخاص الحكام الذين لم يعودوا يملكون منها سوى الممارسة، إلى الدولة التي تصبح من الآن فصاعداً الممتلك الوحيد للسلطة. لذلك يصدق وصف الدولة بأنها **مؤسَّسة المؤسَّسات** « *l'institution des institutions* », *L'état*.

انظر : جورج بوردو؛ الدولة، مرجع سابق، ص٢٥ــ ٢٨؛ د. سعاد الشرقاوي؛ النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص١١٤ــ١٢٠ ؛ د. ثروت بدوي؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٥،٢٦.

المبحث الثاني
الخصائص القانونية للدولة

يترتب على قيام الدولة بكامل أركانها تميزها بخصيصتين أساسيتين: الخصيصة الأولى تمتعها بالشخصية القانونية أو المعنوية، وما ينتج عنها من آثار، والخصيصة الثانية تتمتعها بالسيادة . وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال مطلبين رئيسين وفق الآتي:

المطلب الأول
الشخصية القانونية للدولة

يقصد بالشخصية في نظر القانون، القدرة والأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ويقسِّم الفقهاء الشخص إلى نوعين: **شخص طبيعي** وهو الإنسان، **وشخص قانوني أو اعتباري** وهو عبارة عن كيان أو فكرة معنوية غير ملموسة يعترف بها القانون ويعاملها معاملة الشخص الطبيعي فتكون محلاً لاكتساب الحقوق وتحمُّل الالتزامات .

وقد اختلف الفقهاء حول مدى تمتع الدولة بالشخصية القانونية (المعنوية)، إلا أن **جمهور الفقهاء اتفقوا على وجود شخصية قانونية واحدة للدولة، تظهر بها في جميع تصرفاتها**، تجعلها أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وتمتُّع الدولة بتلك الشخصية القانونية هو الذي يجعلها متميزة ومستقلة عن مجموعة الأفراد المكونين لها، ويجعلها كذلك متميزة ومستقلة عن أشخاص الحكام الذين يزاولون مهام السلطة فيها، الأمر الذي يضمن لها البقاء كائناً مستقلاً يتسم بالاستقرار والدوام، وذلك من خلال النتائج التي تترتب على الاعتراف بتلك الشخصية[1]:

أ ـ تمتع الدولة **بشخصية قانونية جديدة** مستقلة عن شخصية الحكام وممثليهم. فإذا كانت الدولة تباشر سلطاتها بوساطة حكام أي أشخاص آدميين، فإن هؤلاء الحكام لا

---

(1) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٤؛ د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨)، ص٢٢، ٢٣؛ د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٥٨، ١٥٩؛ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١)، ص٣٨ وما بعدها.

يتولون نشاطاً خاصاً بهم، بل بوصفهم ممثلين للشخص المعنوي العام، أي إنهم يزاولون هذا النشاط لحساب الدولة لا لحسابهم. ومثال ذلك أن رئيس الدولة حين يبرم اتفاقاً أو معاهدة مع دولة أخرى إنما يتولى هذا العمل بوصفه ممثلاً للدولة؛ وبذلك يباشر هذا الاختصاص لحساب الدولة لا إعمالاً لحق شخصي له أي لا لحسابه الخاص . ويتفرع عن ذلك بداهة، أن ما ينشأ عن هذه التصرفات القانونية من علاقات إنما يقع بين الدولة والدولة الأخرى لا بين الحاكم الذي اضطلع بإبرام هذه الاتفاقية أو المعاهدة والغير؛ ومن ثم، فإن المعاهدات أو الاتفاقات التي يبرمها الحكام باسم الدولة تظل قائمة ونافذة بالرغم من تغيُّر هؤلاء الحكام .

وهنا يجب الإشارة إلى أن الدولة لا تستمد شخصيتها القانونية من جهة أخرى، وإنما تتحقق لها هذه الشخصية بمجرد قيامها دولةً وذلك نتيجة منطقية مترتبة على تكامل أركانها، بعكس الهيئات الأخرى ذات الشخصية القانونية داخل الدولة (كالمحافظة والمدينة والبلدة ...) والتي تُمنح هذه الشخصية من قبل الدولة بمقتضى القانون الذي تصدره لينظم هذا الشأن.

ب ـ تمتع هذا الشخص المعنوي (أي الدولة) **بذمة مالية مستقلة** عن الذمة المالية للحكام، فأموال الدولة من عقار أو منقول لا تعد ملكاً للحكام بل ملكاً لهذا الشخص القانوني المستقل، الأمر الذي يترتب عليه أن الالتزامات التي تنشأ قِبَله والحقوق التي يكتسبها عن طريق هيئة الحكام لا تنصب في غير ذمته المالية، فلا تختلط بحقوق الحكام والتزاماتهم الشخصية. بعبارة أخرى، فإن الحقوق التي للدولة تظل قائمة ما بقيت هذه الأخيرة وإن تبدل ممثلوها؛ فحقوق الصين مثلاً لم تتاثر بتغيير نظام الحكم فيها وتحوله إلى نظام شيوعي، وكذلك الحال مع ألبانيا.

ج ـ **لا يترتب على تغيير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها** أو تغيير أشخاص الحكام، **تعطيل نفاذ القوانين** التي سنتها الدولة قبل التغيير، وإنما تظل قائمة ما دامت لم تلغ صراحة أو ضمناً . ومع ذلك ينص أحياناً على هذا البقاء ، فيكون هذا النص مجرد تقرير للقاعدة العامة التي ذكرناها وليس إيراداً لاستثناء ما .

د ـ **لا يترتب** على تغيير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها أو أشخاص الحكام **أي مساس بالمعاهدات أو** الاتفاقات التي تبرمها الدولة أو حتى بالالتزامات المالية التي تعقدها، وإنما تظل قائمة ونافذة ما دامت الدولة باقية.

المطلب الثاني

السيادة

إذا كان وجود « السلطة السياسية » **Le Pouvoir Politique** يكوِّن ركناً من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الدولة، فالدولة لا تختلف في ذلك عن الكيانات الاجتماعية الأخرى، لأنها تفترض جميعاً قيام « سلطة » تُنظِّمها. ولكن السلطة التي تتمتع بها الدولة لها طابع خاص وصفات ذاتية تميّزها من غيرها من السلطات العامة والخاصة على السواء، فالسلطة - كما عرَّفتها موسوعة السياسة - هي «المرجع الأعلى المُسَلَّم له بالنفوذ، أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها على الإرادات الأخرى. بحيث تعترف الهيئات الأخرى لها بالقيادة والفصل، وبقدرتها وبحقها في المحاكمة وإنزال العقوبات، وبكل ما يضفي عليها الشَّرعيَّة ويوجب الاحترام لاعتباراتها والالتزام بقراراتها. وتمثّل الدولة السلطة التي لا تعلوها سلطة في الكيان السياسي، ويتجسد ذلك من خلال امتلاك الدولة لسمة السيادة »[1].

وهكذا، نظراً إلى ما تتمتع به السلطة السياسية في الدولة من صفات ذاتية خاصة، فقد أطلق عليها الفقه الفرنسي التقليدي اسم « **السيادة** » **Le Souveraineté**. وفي هذا خلطٌ بين السلطة السياسية ذاتها وأوصافها؛ فالسيادة ليست في الواقع إلا مجموع الصفات التي تتصف بها السلطة السياسية في الدولة؛ لأن السلطة ركن من أركان الجماعة، أياً كانت هذه الجماعة، تستوي في ذلك الدولة والأشخاص العامة الأخرى والجماعات الخاصة. أما السيادة فهي وصفٌ أو خاصيّةٌ تنفرد بها السلطة السياسية في الدولة، وعلى ذلك يلزم التمييز بين سلطة الدولة وسيادتها[2].

وجدير بالذكر أن فكرة السيادة هي فكرة قديمة ظهرت أول مرة في عهد الرومان، وقد عبَّروا عنها باصطلاح **Imperium** الذي كان يطلق على سلطة بعض الحكام في عهد الإمبراطورية الرومانية، غير أنَّ الفضل في إبرازها في الفكر السياسي الحديث، ولاسيما الفكر السياسي الغربي، يرجع إلى الفكر الفرنسي، وبخاصة إلى

---

[1] انظر : د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة "الجزء الثالث" (بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، دون تاريخ)، ص٢١٥.

[2] انظر : د. حسن البحري، السلطة؛ الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلد ٤، مرجع سابق، ص١٤٥.

الفقيه الفرنسي جان بودان **Jean Bodin** الذي طرح نظرية السيادة في ثوبها الجديد في مؤلفه الشهير "**ستة كتب عن الجمهورية**" الذي أصدره في باريس عام ١٥٧٦م[١].

وعرض بودان أفكاره الرئيسة حول "نظرية السيادة" ـ التي أضحت فيما بعد محور القانون العام والعلوم السياسية ـ في الفصلين الثامن والعاشر من الكتاب الأول من مؤلفه المذكور. وقد عرَّف بودان السيادة بأنها : « **السلطة العليا المطلقة الأبدية في الجمهورية (الكومنولث)** ». وتفصيل ذلك في نظره، أن الشعب في الدولة يتجرد من كل سلطة لصالح الأمير بوصفه صاحب السيادة، ومردّ ذلك أن الأمير هو « **ظِلُّ اللّه** » **The image of God** على الأرض، فهو في سيطرته على الجسم السياسي يشبه اللّه في هيمنته على الكون. ومن ثمّ، فكلاهما يحوز سلطة مطلقة لا تحدّها أية مسؤولية تجاه أحد على الأرض. وترتيباً على هذا النظر، اتجه بودان صوب القول إن الشعب حين تجرَّد من كل سلطة لصالح الأمير (**الذي أصبح بالتالي مقرّاً ومستودعاً لكل سلطة All power is conveyed to him and vested in him**)، فإنه يكون قد تخلى عن كل حق في أن يحكم نفسه. وبذلك نشأ للأمير "السيد" حق طبيعي ومطلق في حكم أتباعه، لا يجوز التصرف فيه أو النزول عنه. ولذا قيل إن ملك فرنسا لا ينزل عن العرش. ويستتبع ذلك أن كل قيد يرد على سلطة الملك لا يتصور أن يصدر إلا منه في صورة تبرُّعٍ كريمٍ لأتباعه .

ورمت هذه النظرية إلى خدمة أغراضٍ ثلاثة، **أولها** تأكيد استقلال المَلَكية في مواجهة سلطة البابا، **وثانيها** دعم هذا الاستقلال في مواجهة الإمبراطورية الرومانية الجرمانية المقدَّسة، **وثالثها** تعزيز مركز الملك إزاء سلطان أمراء الإقطاع. فكانت بمثابة وسيلة لتوثيق الوحدة الوطنية في إطار الحكم الملكي. وعلى هذا الأساس، فقد تميزت فكرة السيادة، في نشأتها الأولى، بخاصيَّتَيْن اثنتين: **الأولى** أنها ارتبطت بشخص الملك، **والثانية** أنها اصطبغت بطابعٍ سلبي تحَصَّلَ في معنى انتفاء الخضوع لأية سلطة أخرى[٢].

---

(١) عاصر "بودان" جانباً من الصراع الديني الذي ساد وطنه بسبب الانقلاب الذي قام به "مارتن لوثر" *Martin Luther* و"جون كالفن" *John Calvin* في النصف الأول من القرن السادس عشر. وترتَّب على ذلك صراعات وحروب داخلية في فرنسا مزَّقت أواصر الوحدة الوطنية التي كان يفضِّلها بودان ولاسيما إن كانت مصحوبة بالتسامح الديني. وفي سبيل تحقيق ذلك **وضع بودان نظريته في السيادة، التي يجب أن تتركَّز في يد الملك دون سواه.** انظر : د. حسن البحري، السلطة؛ الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلد ٤، مرجع سابق، ص١٤٦.

(٢) انظر : د. حسن البحري، السلطة؛ الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلد ٤، مرجع سابق، ص١٤٦.

ولقد ظلت فكرة السيادة مهيمنة على الفكر القانوني بمفهومها التقليدي إلى أن تم **الفصل بين سلطة الدولة وشخص الملك**، وبالتالي انهيار نظرية لويس الرابع عشر القائمة على الخلط بين الدولة وشخص الملك (الدولة أنا)[1]. وتحت تأثير الفكر القانوني وخاصة الألماني، **استقر الفكر الحديث على أن السيادة للدولة وليست للملوك**، ولذلك ظهر **مبدأ سيادة الأمة** بعد قيام الثورة الفرنسية[2]، فنصت وثيقة إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي التي أقرتها الجمعية الوطنية التأسيسية عام ١٧٨٩ في مادتها الثالثة على أن : « **الأمة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة أي سلطة ما لم تكن نابعة من الأمة صراحة** ». كما نص أول دساتير الثورة الفرنسية لسنة ١٧٩١ في المادة الأولى على أن : « **السيادة وحدة واحدة، غير قابلة للانقسام، ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم، وهي ملك الأمة** »، وجاء في المادة الثانية من الدستور أن « **الأمة هي مصدر جميع السلطات** » .

وعلى الرغم من التمييز بين صاحب السيادة وهو الأمة، والذي يمارس هذه السيادة وهي السلطة السياسية، إلا أن هذه التفرقة أدت إلى توجيه انتقادات عدة إلى نظرية سيادة

---

(١) إن مقولة « **الدولة أنا، وأنا الدولة** » هي الترجمة العربية الأكثر شيوعاً لمصطلح **L'État, c'est moi** ، وهي دالة سياسية منسوبة إلى الملك الفرنسي لويس الرابع عشر الملقب بـ "الملك الشمس"، الذي حكم فرنسا /٥٤/ عاماً ما بين عامي ١٦٦١- ١٧١٥م، تربط هذه المقولة بين مفهوم الملك والدولة في إطار المَلَكيَّة المطلقة، ثم تحولت مثالاً للاستبداد السياسي.

(٢) أخذت الثورة الفرنسية بمبدأ سيادة الأمة لتحقيق التعادل بين نظامين رأت أن الأخذ بأي منهما دون الآخر إنما يمثل خطورة بالنسبة إليها، وهذان النظامان هما : المَلَكيّة المطلقة والديمقراطية التامة. فإذا كان رجال الثورة قد أرادوا التخلص من الخلط بين الدولة وشخص الملك، إلا أنهم في الوقت نفسه قد خشوا ما يترتب على الديمقراطية التامة (أو البحتة) من آثار على أوضاعهم الطبقية، فسعوا إلى احتواء الإرادة الشعبية بما يحقق الحماية لمصالحهم، وذهبوا إلى أن الديمقراطية ليست هي حكومة كل الشعب، ولكنها حكومة الأفضل. ووجدوا هدفهم في جعل السيادة للأمة، فالأمة إذ تتجسد في شخصية قانونية متميزة عن أفراد الشعب، فإنها تكون مركزاً للسيادة التي يتجرد منها الأفراد بصفتهم الشخصية. وعلى ذلك كانت نظرية سيادة الأمة وسيلة لتحقيق البورجوازية الناشئة مع الثورة الفرنسية لرغبتها في حيازة السلطة السياسية، أو على الأقل في السيطرة عليها إلى جانب حيازتها للسلطة الاقتصادية. انظر : د. موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري (القاهرة، مكتبة الآداب، طبعة ١٩٥٩)، ص، ٤١، ٤٢.

الأمة. ثم ظهرت **نظرية سيادة الشعب** بفضل أفكار المذهب الفردي الحر[1]، وما ارتبط به من فكر الرأسمالية التجارية والصناعية، ولكن التحول من نظرية سيادة الأمة إلى نظرية سيادة الشعب لم يؤثر في تمتُّع السلطة السياسية للدولة بصفة السيادة.

وحاصل القول أن السيادة تمثِّل ما للدولة من سلطان تواجه به الأفراد داخل إقليمها وتواجه به الدول الأخرى في الخارج، ومن مقتضيات هذا السلطان أن يكون مرجع

---

(١) تعدّ السيادة وفقاً لنظرية سيادة الشعب أو السيادة الشعبية *Théorie de la souveraineté du peuple* ملكاً لمجموع أفراد الشعب، وبذلك تتفق النظرية من هذه الناحية مع سابقتها (نظرية سيادة الأمة)، ولكنها تختلف عنها من حيث النظر إلى المجموع، إذ لا تعده وحدة مجردة مستقلة عن الأفراد المكوِّنين له ــ كما تذهب إلى ذلك نظرية سيادة الأمة *La souveraineté nationale* وتخصه بالسيادة دون غيره ــ وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتجعل السيادة شركة بينهم بحيث يكون لكل فرد جزء من هذه السيادة، فبدلاً من أن تكون السيادة وحدة لا تقبل التجزئة (وفقاً لنظرية سيادة الأمة) تصبح السيادة مجزأة مقسَّمة بحسب عدد أفراد الجماعة (إلى أجزاء متساوية).

وإذا كان جوهر نظرية السيادة الشعبية يكمن في تجزئة السيادة بين جميع أفراد الشعب، فإن ذلك يجعل النتائج المترتبة على هذه النظرية تختلف تماماً عن نتائج نظرية سيادة الأمة : فإذا كانت هذه الأخيرة تتناسب مع نظام **الديمقراطية النيابية**، فإن نظرية سيادة الشعب **تتفق مع نظامَيْ الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة** على السواء. ومن جهة ثانية، إذا كان الانتخاب في ظل نظرية سيادة الأمة يعد وظيفةً يؤديها المواطن نتيجة لانتمائه إلى الأمة صاحبة السيادة، الأمر الذي يجعل ممارسة **الانتخاب أمراً إجبارياً لا اختيارياً**، كما يجوز للمشرع أن يضع بعض الضوابط والشروط التي تجعله قاصراً على فئة دون أخرى، مما يؤدي إلى الأخذ بنظام **الاقتراع المقيَّد**، فإن الانتخاب في ظل نظرية سيادة الشعب يعد حقاً شخصياً، يتمتع به جميع أفراد الشعب، الأمر الذي يجعل ممارسة حق **الانتخاب أمراً اختيارياً لا إجبارياً**، كما لا يجوز للمشرع تقييد حق الانتخاب بشروط معينة تجعله قاصراً على فئة دون أخرى، مما يؤدي إلى الأخذ بنظام **الاقتراع العام** .

ومن جهة ثالثة، إذا كانت نظرية سيادة الأمة تؤدي إلى **استقلال النائب في البرلمان** وتحرُّره عن إرادة ناخبيه، لأنه يمثل الأمة كلها ولا يقتصر تمثيله على ناخبيه (دائرته الانتخابية)، وبالتالي فليس لناخبي النائب فرض إرادتهم عليه أو عزله، فإن نظرية سيادة الشعب تؤدي إلى **خضوع النائب لإرادة ناخبيه** بوصفه ممثلاً لهم، والتزامه باتباع تعليماتهم، وإلاَّ جاز عزله كما يَعزِل الموكِّل وكيله إذا لم ترُقْ له تصرفاته في شؤونه .

وأخيراً، إذا كانت نظرية سيادة الأمة تنظر إلى **القانون على أنه تعبير عن الإرادة العامة** *General will* للأمة، وليس مجرد تعبير عن إرادة النواب، فإن نظرية سيادة الشعب تنظر إلى القانون على أنه **تعبير لإرادة الأغلبية الممثَّلة في هيئة الناخبين** بحيث يتعيَّن على الأقليّة الإذعان لرأي الأغلبيّة .

انظر : د. حسن البحري، القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية ٢٠١٣)، ص١٦١ (في الهامش).

تصرفات الدولة في مختلف شؤونها إرادتها وحدها. وتعبر عن هذه الإرادة الهيئة التي تتولى الحكم في كل دولة وفقاً لنظامها السياسي[1].

وللسيادة مظهران؛ مظهر داخلي (السيادة في الدولة) وآخر خارجي (سيادة الدولة)[2]:

أولاً ـ المظهر الداخلي : وهو حرية الدولة في التصرف في شؤونها الداخلية، وفي تنظيم مرافقها العامة، وفي فرض سلطانها على كافة ما يوجد على إقليمها من أشخاص وأشياء . ووفقاً لهذه السيادة الداخلية، تستطيع الدولة أن تضع الدستور المناسب لظروفها، وأن تختار النظام السياسي الذي ترغب فيه، والمنهج الاقتصادي الملائم لها، وتسن القوانين التي تراها مناسبة وتخدم الصالح العام فيها .

ثانياً ـ المظهر الخارجي : وهو استقلال الدولة بإدارة علاقاتها الخارجية بدون أن تخضع في ذلك لأية سلطة عليا، سواء كانت دولة أجنبية أو هيئة دولية. وعلى هذا الأساس تستطيع الدولة أن تبرم ما تشاء من المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وأن ترسل البعثات الدبلوماسية إلى ما تشاء من الدول. وهذا يعني تمتعها بالاستقلال التام. وفي هذه الحالة فهي دولة كاملة السيادة. أما إذا فقدت الدولة هذا المظهر الخارجي والذي يمثِّل الاستقلال، فإنها تصبح دولة ناقصة السيادة، بصرف النظر عن السبب في ذلك، كأن تكون دولة تابعة أو تحت الحماية أو الوصاية أو الانتداب، كما سنوضِّح في المبحث التالي.

المبحث الثالث

أشكال الدول

لا تتخذ جميع الدول شكلاً واحداً ولا تظهر في صورة موحدة، وإنما تختلف الدول وتتعدد أشكالها وأنواعها، وذلك تبعاً لاختلاف تركيبها الداخلي وممارستها للسلطة، إذ تنقسم إلى دول **بسيطة** موحدة ودول **مركبة**، أو تبعاً لمدى ما تتمتع به من سيادة وسلطان في الداخل والخارج، فتنقسم إلى دول **تامة السيادة** تتمتع بكل مظاهر الاستقلال، وأخرى **ناقصة السيادة** غير كاملة الاستقلال.

---

[1] انظر : د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٩٢.

[2] انظر : د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام (الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى ٢٠١٢)، ص٢٧٩.

المطلب الأول
تقسيم الدول من حيث السيادة

عرف العالم بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية ظاهرة قيام العديد من الدول أو الدويلات التي كانت أجزاء من الامبراطوريات الاستعمارية التي حكمت العالم. فقد تفكّكت دويلاتٌ كثيرة من الامبراطوريات النمساوية ـ المجرية، والعثمانية، والقيصرية، وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية قويت النزعات الانفصالية، وخاصةً بعد أن أخذت الروح القومية تدبّ في أوصال الشعوب، وازداد إصرارها على المطالبة بالحرية والاستقلال، ولا سيما بعد المناداة بحق تقرير المصير الذي أعلنه قادة الحلفاء ـ على الرغم مما كانوا يبيِّتون وراءه من نيَّات ـ فقامت الثورات وتوالى التمرد والعصيان على الامبراطوريات البريطانية، والفرنسية، والهولندية، والبلجيكية، فانسلخ منها كثير من الدويلات لتصبح دولاً مستقلة، وتزايد عددها حتى أضحى في الوقت الحاضر ما يربو على المائة وتسعين دولة، وهي أعضاء منظمة الأمم المتحدة.

وقد اهتم فقهاء القانون الدولي العام، والقانون الدستوري بهذا النوع من التقسيم، وذلك على أساس مدى تمتع الدولة بالسيادة على إقليمها من حيث الكمال أو النقصان، فالدولة إما أن تمارس سيادتها كاملة في الداخل والخارج فتكون **تامة السيادة**، وإما أن يكون هناك ما يمنعها من ممارسة السيادة الكاملة (كأن تكون تابعة أو محمية) فتكون دولة **ناقصة السيادة**.

الفرع الأول
الدولة تامة السيادة

وهي الدولة التي تتمتع بممارسة مظاهر سيادتها كافة في داخل إقليمها وفي المحيط الدولي، من دون أن يكون لدولة أخرى أي هيمنة على شؤونها . وبعبارة أخرى هي الدولة المستقلة تماماً في إدارة وتصريف شؤونها الداخلية والخارجية. وهذا هو الوضع الطبيعي الذي يجب أن تكون عليه الدولة أصلاً بحكم وجودها قانوناً، وهو المركز الفعلي لأغلب الدول الأعضاء في الجماعة الدولية[1].

---

[1] انظر : د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص١٠٩.

الفرع الثاني
الدولة ناقصة السيادة

وهي الدولة التي تخضع في مباشرة شؤونها الداخلية والخارجية أو في بعض هذه الشؤون لسلطان دولة أجنبية . وقد عرف القانون الدولي أنواعاً عدة من الدول ناقصة السيادة **كالدول التابعة، والدول الخاضعة للحماية**، سواء **أكانت حماية دولية اختيارية** تتم بموجب معاهدة دولية تعقد بين الدولة الحامية والدولة المحمية (كالحماية الفرنسية على إمارة موناكو والحماية الايطالية على جمهورية سان مارينو والحماية السويسرية على إمارة لختنشتاين)، أم **حماية تفرض على الدولة قهراً** لأغراض وأهداف استعمارية (كالحماية الاستعمارية التي أعلنتها بريطانيا على مصر عام ١٩١٤ والتي استمرت حتى عام ١٩٢٢)، **والدول الموضوعة تحت الانتداب** (كالأقاليم والمستعمرات التي انسلخت عن الإمبراطورية العثمانية بفعل الحرب العالمية الأولى، ومثالها: سورية ولبنان اللتان وضعتا تحت الانتداب الفرنسي، والعراق وشرق الأردن وفلسطين التي وضعت تحت الانتداب البريطاني)، **والدول الموضوعة تحت الوصاية** (كالمستعمرات التي كانت لإيطاليا قبل الحرب العالمية الثانية ؛ فقد قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة وضع ليبيا تحت الوصاية حى تاريخ استقلالها في عام ١٩٥٢ ، والصومال حتى تاريخ استقلاله في عام ١٩٦٠)[1].

المطلب الثاني
تقسيم الدول من حيث التركيب

تنقسم الدول من حيث التركيب الداخلي للسلطة فيها إلى **دول بسيطة أو موحدة**، تكون السلطة فيها موحَّدة، **ودول مركَّبة**، تكون السلطة فيها مركَّبة ومتعددة.

الفرع الأول
الدولة البسيطة

الدولة البسيطة *L'État Simple* (أو الدولة الموحدة *L'État unitaire*) هي الدولة التي لا تنقسم ولا تتجزأ فيها السيادة، ولها دستور واحد، وحكومة واحدة تتولى بنفسها إدارة

---

(١) انظر في التفاصيل : د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٣١١ــ ٣١٦ .

شؤونها الداخلية والخارجية. فالدولة البسيطة تظهر في صورة كتلة دستورية واحدة، وتنتظمها حكومة مركزية واحدة، تجمع في يدها السلطة كلها، فهي دولة بعيدة عن التعقيد، ولذلك سميت بالدولة البسيطة، وسميت بالدولة الموحَّدة لما تتسم به من مظاهر الوحدة، فسلطتها التشريعية واحدة (يتولاها برلمان موحد سواء أكان مؤلفاً من مجلس فردي أم من مجلسين)، وسلطتها القضائية واحدة (تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في السلم القضائي)، وسلطتها التنفيذية واحدة (تمارسها حكومة مركزية واحدة)[1].

وهذا النوع من الدول واسع الانتشار، إذ إن معظم دول العالم، دول بسيطة، مثل المملكة المتحدة وفرنسا وجميع الدول العربية باستثناء **خمس دول** تأخذ بالشكل الاتحادي للدولة (وهي الإمارات العربية المتحدة والسودان والعراق وجزر القُمر الاتحادية والصومال).

أولاً ـ مظاهر وحدة الدولة :

تتجلى مظاهر وحدة الدولة البسيطة في ثلاثة أمور أساسية هي[2]:

١) وحدة الجماعة البشرية : الدولة البسيطة موحَّدة في العنصر البشري، أي أن السلطة السياسية تخاطب جماعة متجانسة بما تصدره من قوانين وقرارات، على الرغم مما قد يوجد من اختلافات بين أفراد هذه الجماعة.

٢) وحدة الإقليم : الدولة البسيطة موحَّدة في عنصر الإقليم، أي أن السلطة السياسية بما تصدره من قوانين وقرارات، تسري على جميع أجزاء إقليم الدولة، على الرغم من وجود اختلافات محلية.

٣) وحدة السلطة السياسية : فالهيئات الحكومية في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) واحدة، تتولى وظائفها وفقاً لدستور واحد وقوانين موحَّدة.

ثانياً ـ الدولة الموحَّدة و" المركزية الإدارية" و" اللامركزية الإدارية" :

إنّ بساطة التركيب الدستوري للدولة لا يستلزم بساطة التنظيم الإداري فيها، فقد تاخذ الدولة الموحدة بنظام **المركزية الإدارية**، أو بنظام **اللامركزية الإدارية**، أو بالنظامين معاً:

---

[1] انظر : د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦٤.

[2] انظر : د. سام سليمان دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة المحبة، طبعة ٢٠٠٢)، ص١٧٧، ١٧٨ .

١) **الدولة الموحَّدة والمركزية الإدارية :** قد تأخذ الدولة الموحدة بنظام المركزية الإدارية. وهذا النظام يقضي بتركيز ممارسة الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة عن طريق موظفين تابعين لها وفق سلم إداري منظم الدرجات، يخضع فيه كل مرؤوس لسلطة رئيسه من الأدنى إلى الأعلى إذ يوجد الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز بيده السلطات الإدارية.

٢) **الدولة الموحَّدة واللامركزية الإدارية :** قد تأخذ الدولة الموحدة بنظام اللامركزية الإدارية. وهذا النظام يقوم على توزيع ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية: محلية أو إقليمية (محافظات، مدن، بلدان، بلديات) ومرفقية أو مصلحية (مؤسسات عامة أو هيئات عامة). بحيث تتمتع هذه الهيئات المستقلة بسلطة البت والتقرير بالاختصاصات التي يخولها لها القانون، وذلك تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية[1].

الفرع الثاني
الدولة المركَّبة

الدولة المركبة *L'État composé* هي التي ينقسم فيها السلطان بين دول عدة ترتبط معاً برابطة الخضوع في حدود معينة لسلطة مشتركة. وبتعبير آخر، هي اتحاد يقوم بين دولتين أو أكثر مع خضوع الدول الداخلة في الاتحاد لسلطة سياسية مشتركة.

وتتوزع سلطات الحكم في الدولة المركبة على الدول المكونة لها، ويختلف توزيع هذه السلطة تبعاً لاختلاف نوع الاتحاد الذي يربط بينها.

ويمكن أن نميز في هذا الصدد فئتين من الدول المركبة : الفئة الأولى تضم اتحاد الدول بأشكالها المختلفة، أما الفئة الثانية فهي الاتحاد المركزي أو الدولة الفيدرالية.

---

(١) **تعد اللامركزية الإدارية أسلوباً للتنظيم الإداري** (يقتصر توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة الإدارية، ولا شأن لها بالحكم وبالسلطة السياسية في الدولة، ولذلك فإن كثيراً من الدول التي تأخذ بالمركزية السياسية تأخذ في الوقت نفسه بالنظام الإداري اللامركزي كما هو الشأن في سورية) **على خلاف اللامركزية السياسية التي تعدّ أسلوباً للتنظيم الدستوري في الدولة،** وبشكل خاص في الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، إذ يتم تقسيم وتوزيع السلطة بين الحكومة المركزية (الحكومة الاتحادية) والحكومات المحلية للولايات التي يتكون منها الاتحاد.

أولاً ـ اتحاد الدول :

يقصد باتحاد الدول وجود وحدة سياسية بين مجموعة من الدول تميزها عن المجموعة الدولية. ومجموعة الدول هذه لا تؤلف فيما بينها دولة جديدة، وإنما مجرد اتحاد دول توجد في قمتها مجرد مؤسسات أو هيئات مشتركة أو تنسيقية، وليس سلطة سياسية عامة.

وفي هذا الصدد يمكننا تمييز نوعين قديمين اندثرا هما: الاتحاد الشخصي والاتحاد الحقيقي، ونوع ثالث لا يزال قائماً هو الاتحاد الاستقلالي أو الكونفدرالي.

١) الاتحاد الشخصي Union personnelle : يتكون هذا النوع من الاتحاد من اجتماع دولتين تحت حكم رئيس دولة أعلى واحد، مع احتفاظ كل منهما بكامل سيادتها واختصاصاتها. وينشأ هذا الاتحاد عادة نتيجة حادث عرضي، لا إرادي، وهو أيلولة عرش دولتين مستقلتين إلى شخص واحد، تطبيقاً لنظم توارث العرش في الدولتين[١].

ويعدّ هذا النوع من أضعف أنواع الاتحادات، لأن المظهر الوحيد لهذا الاتحاد هو رئيس الدولة الذي ينتهي إما بوفاة الرئيس أو اختلاف قوانين توارث العرش في دول الاتحاد.

وقد زال في الوقت الحاضر هذا النوع من الاتحاد ولم يبق له وجود، إلا في التاريخ. والأمثلة لهذا النوع من الاتحاد كثيرة نذكر منها الاتحاد الشخصي الذي كان قائماً بين إنجلترا وهانوفر منذ عام ١٧١٤، وانتهي بتولي الملكة فكتوريا عرش إنجلترا سنة ١٨٣٧؛ وسبب ذلك يتحصل في أن قانون توارث العرش في هانوفر لا يجيز للنساء تولي العرش[٢].

٢) الاتحاد الحقيقي أو الفعلي Union réelle : يتكون الاتحاد الحقيقي من اتحاد دولتين أو أكثر تحت حكم رئيس واحد وخضوعهما لسلطة مشتركة تتميز بالشخصية الدولية وتمارس عنهما شؤونهما الخارجية (كعقد المعاهدات، ومباشرة التمثيل الدبلوماسي، وإعلان الحرب، وبعض الاختصاصات المالية)، مع احتفاظ كل منهما بإدارة شؤونهما الداخلية. وعلى ذلك يتفق الاتحاد الشخصي مع الاتحاد الحقيقي من حيث احتفاظ كل دولة داخلة في الاتحاد باستقلالها الداخلي. ويختلف عنه من حيث إن الدول فيه تفقد شخصيتها الدولية

---

[١] انظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٢٩١، ٢٩٢.

[٢] انظر : د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٢٨٦، ٢٨٧؛ د. فؤاد العطار، النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦٧.

وسائر اختصاصاتها الخارجية، وتندمج شخصيتها الدولية في شخصية الاتحاد الذي يصبح نائباً عنها في تصريف الشؤون الخارجية[1].

وليس لهذا النوع من الاتحاد تطبيقات في الوقت الحاضر، فقد وجدت هذه الاتحادات في زمن معين، ولظروف خاصة، ثم زالت بزوال الظروف التي كانت السبب في نشأتها. وأهم الأمثلة التاريخية عليه نذكر: **الاتحاد بين النمسا والمجر**، إذ قام هذا الاتحاد بموجب الاتفاق الذي أبرم سنة ١٨٦٧ بين الدولتين، تحت اسم إمبراطورية النمسا والمجر، وتقرر فيه أن يكون امبراطور النمسا ملكاً للمجر، إلا أنه بوفاة الإمبراطور فرانسوا جوزيف سنة ١٩١٦ وانهزام الجيش في الحرب العالمية الأولى، انهارت الإمبراطرية الموحدة على الرغم من الجهود التي بذلها الإمبراطور الجديد للإبقاء عليها، مما اضطره للتنازل عن العرش سنة ١٩١٨، وبهذا تفككت الإمبراطورية وقامت محلها دول جديدة هي مملكة يوغسلافيا، وجمهوريات تشيكوسلوفاكيا والمجر والنمسا[2].

٣) <u>الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي أو الكونفدرالي La confederation d'États</u> : ينشأ هذا الاتحاد بموجب معاهدة دولية تبرم بين عدد من الدول تلتزم بمقتضاها بالعمل على تحقيق أغراض مشتركة (كالدفاع عن استقلالها، وحفظ السلام بينها، وتحقيق الرخاء والازدهار والتقدم، وغير ذلك من المسائل المهمة التي تتصل في الغالب الأعم بالشؤون الخارجية)، وبذلك تظل كل دولة من دول هذا الاتحاد محتفظةً بسيادتها الداخلية والخارجية، وبالتالي باستقلالها الداخلي والخارجي. ويتولى مباشرة هذه الأغراض المشتركة هيئة خاصة يطلق عليها اصطلاحاً اسم **مؤتمر *La Congrés*** أو **مجلس *La Diéte*** أو **جمعية *L'Assemblée***، تنص المعاهدة على طريقة تكوينها، وسير أعمالها. ويغلب على هذه الهيئة الطابع السياسي، فأعضاؤها - وهم يختارون بوساطة حكومات دول الاتحاد - لا يعبِّرون عن رأيهم، وإنما عن رأي الدول التي يمثِّلونها. والقاعدة أن تصدر قرارات الهيئة بالإجماع أو بأغلبية خاصة أو بالأغلبية المطلقة. ويشترط، لكي تصير قرارات الهيئة نافذة، موافقة دول الاتحاد عليها. ولا يجوز تعديل

---

(١) انظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٢٩٢.

(٢) انظر: د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٢٨٨، ٢٨٩؛ د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٩٦، ٩٧.

المعاهدة المبرمة بين دول الاتحاد ـ وكذلك الأغراض المشتركة التي نصت عليها تلك المعاهدة ـ إلا بموافقة الدول الأعضاء جميعها[1].

ويترتب على قيام الاتحاد الكونفدرالي النتائج الآتية[2]:

* **في المجال الداخلي:**

أ ـ تحتفظ كل دولة عضو في الاتحاد باستقلالها الداخلي، وبسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ب ـ تحتفظ كل دولة في الاتحاد بنظامها السياسي الخاص بها، ويكون لكل دولة رئيسها الخاص بها.

ج ـ يحتفظ رعايا كل دولة عضو في الاتحاد بجنسيتها الخاصة بها.

* **في المجال الخارجي:**

أ ـ تحتفظ كل دولة عضو في الاتحاد بشخصيتها الدولية وبحقها في مباشرة اختصاصاتها الخارجية؛ فهي تملك حق تبادل التمثيل الدبلوماسي، وإبرام المعاهدات الدولية، والانضمام للمنظمات الدولية. غير أنها تتقيد في علاقاتها الخارجية بالسياسة العامة التي يرسمها الاتحاد.

ب ـ تملك كل دولة عضو في الاتحاد حق اللجوء إلى الحرب مع احترام المبادئ العامة للقانون الدولي، وتعد الحرب التي تقوم بين الدول الأعضاء في الاتحاد حرباً دولية وليست حرباً أهلية.

ج ـ تتحمل كل دولة عضو في الاتحاد تبعة المسؤولية الدولية عن الأعمال غير المشروعة التي تصدر عنها أو عن رعاياها وفقاً لقواعد المسؤولية المقررة في القانون الدولي.

ويعد الاتحاد الكونفدرالي من الاتحادات الضعيفة وله صفة مؤقتة، وإن مآله إما أن يتحول إلى اتحاد فيدرالي عندما تقوى الروابط الاتحادية بين أعضائه، كما حصل للولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧ وسويسرا سنة ١٨٤٨، أو أن تتفكك الروابط الاتحادية وتنفصل الدول الأعضاء عنه، فينهار وينتهي هذا الاتحاد، كما حصل لاتحاد دول أمريكا الوسطى سنة ١٨٩٨ الذي كان يضم هندوراس ونيكاراغوا والسلفادور.

---

(١) انظر: د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦٨.

(٢) انظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص٢٩٣.

ومن الأمثلة التاريخية على هذا النوع من الاتحاد، نذكر **الاتحاد الكونفدالي بين ولايات أمريكا الشمالية** (١٧٧٨ ـ ١٧٨٧) *La Confédération des États-Unis d'Amérique*، الذي ضمَّ ثلاث عشرة ولاية من أجل توحيد كفاحها ضد بريطانيا خلال حرب الاستقلال. وقد انتهى هذا الاتحاد بإقامة اتحاد فيدرالي نظَّمه دستور الولايات المتحدة سنة ١٧٨٧. وكذلك **الاتحاد الكونفدالي السويسري** (١٨١٥ ـ ١٨٤٨) *La confédération suisse* الذي نشأ بصورة تدريجية في أواخر القرن الثالث عشر حتى ضم سنة ١٨١٥ /٢٢/ مقاطعة. وقد تحول هذا الاتحاد إلى اتحاد فيدرالي أو مركزي سنة ١٨٤٨ (وما يزال حتى وقتنا الحاضر)[١].

أما أمثلة الاتحاد الكونفدرالي الحديثة فهي كثيرة، وسوف نشير إلى البعض منها وخاصةً في الوطن العربي: كجامعة الدول العربية[٢]، واتحاد المغرب العربي، ومجلس التعاون الخليجي (وهو الاتحاد الكونفدرالي العربي الوحيد الذي يسير بصورة مُرْضِية)[٣].

ثانياً ـ الدولة الفيدرالية (الاتحاد الفيدرالي أو الاتحاد المركزي Le fédéralisme) :

تعدّ الدولة الفيدرالية أو الاتحادية **L'État fédéral** أهم أشكال الدول المركبة، بل الشكل الوحيد الحقيقي للدولة المركبة، فالاتحاد الفيدرالي دولة جديدة، وليس مجرد

---

(١) انظر: *Hamon, Francis; Troper, Michel; Droit constitutionnel (Paris: LGDJ, 35e édition 2015), p.81.*

(٢) جامعة الدول العربية هي منظمة أنشئت في ١٢ آذار ١٩٤٥، وتضم /٢٢/ دولة عربية تقع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. مقرها الدائم في القاهرة عاصمة مصر. والدول العربية الأعضاء في الجامعة تتمتع بالسيادة خارجياً وداخلياً، بل إن المادة /٢/ من الميثاق حددت الهدف من قيام الجامعة بصون استقلال الدول العربية وسيادتها، إضافة إلى توثيق العلاقات بين دول الجامعة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية (المادتين ٥ و ٧ من الميثاق). فجامعة الدول العربية، ليست دولة جديدة، وإن كانت تعدّ شخصاً دولياً. فلا يوجد على رأسها حكومة وإنما مجرد هيئات تنسيق. على رأس هذه الهيئات: مؤتمر القمة، ومجلس الجامعة، والأمانة العامة للجامعة، إضافةً إلى بعض الهيئات المتخصصة التابعة للجامعة.

(٣) مجلس التعاون لدول الخليج العربية هو منظمة إقليمية عربية مكونة من ست دول أعضاء تطل على الخليج العربي هي الإمارات والبحرين والسعودية وسلطنة عمان وقطر والكويت. تأسس المجلس في ٢٥ مايو ١٩٨١ بالاجتماع المنعقد في الرياض المملكة العربية السعودية. وقدحدد النظام الأساسي لمجلس التعاون اهداف المجلس في تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الاعضاء في جميع الميادين وصولاً إلى وحدتها، وتوثيق الروابط بين شعوبها، ووضع أنظمة متماثلة في مختلف الميادين الاقتصادية والمالية، والتجارية والجمارك والمواصلات، ...

اتحاد بين دول كما هو الحال في الاتحادات التي سبق لنا عرضها (الاتحاد الشخصي، والحقيقي، والكونفدرالي).

وقد قام الاتحاد المركزي أو الفيدرالي ـ الذي يعدّ أقوى صور الاتحادات بين الدول ـ ليتلافى ما اكتنف الاتحاد الكونفدرالي من عيوب وثغرات، وهو اتحاد سياسي يتمثل في انصهار الدول الداخلة فيه وادماجها في دولة واحدة تحقّق المزيد من الثبات والاستقرار لتلك الدول وتعميق التضامن فيما بينها.

والدستور هو الأداة المنشِئَة لهذا الاتحاد (وليس معاهدة دولية كما هو الحال في الاتحاد الشخصي، والحقيقي، والكونفدرالي)، فتتحول الدول الاعضاء إلى ولايات أو دويلات أو كانتونات أو أقاليم أو مقاطعات أو إمارات ....، تجمعها دولة جديدة يطلق عليها "**دولة الاتحاد**"، لها هيئة مركزية واحدة تهيمن على الدول الأعضاء في الاتحاد، وكذلك على رعاياها، وبموجب هذا الاتحاد تفقد الدويلات الأعضاء سيادتها الخارجية مع احتفاظها بسيادتها الداخلية في معظم شؤونها[1].

ويمكن للدولة الفيدرالية (الاتحاد المركزي) أن تنشأ بإحدى طريقتين[2]:

١) **الفيدرالية بالاندماج** *Le fédéralisme par agrégation ou par assosciation*: يتحقق هذا الشكل من الفيدرالية عن طريق انضمام دول عدة مستقلة إلى بعضها، وهذا هو الأسلوب الغالب في نشوء الاتحاد الفيدرالي. وبهذه الطريقة تكوَّن الاتحاد الفيدرالي في كل من سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية، وألمانيا، وكندا، وأستراليا، والهند، وجنوب أفريقيا، والإمارات العربية المتحدة، ويتحقق هذا التجمع لأسباب عدة منها: رغبة هذه الدول وحرصها في الدفاع عن كيانها ضد عدو خارجي مشترك، أو الرغبة في إيجاد مجال اقتصادي واسع، أو لأسباب تاريخية اجتماعية تتعلق بشعوب الدول المكوِّنة للاتحاد.

٢) **الفيدرالية بالتفكك** *Le fédéralisme par ségrégation ou par dissociation*: يتحقق هذا الشكل من الفيدرالية عن طريق تفكُّك دولة موحدة أو بسيطة إلى دويلات عدة صغيرة مع رغبة هذه الدويلات في الاستمرار معاً مرتبطة ببعضها ولكن في صورة اتحاد مركزي

---

(١) انظر : د. محمد بهاء الدين الغمري و د. فاروق شلبي؛ المدخل في علم السياسة والفكر السياسي (القاهرة، بيل برنت للطباعة، طبعة سنة ١٩٩٧)، ص١٥١.

(٢) انظر : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٢٨.

(فيدرالي)، وبهذه الطريقة نشأ الاتحاد الروسي (روسيا الاتحادية) بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، ودول أمريكا اللاتينية كالمكسيك والبرازيل والأرجنتين . وغالباً ما يتشكل هذا النوع من الدول الفيدرالية تحت ضغط الأقليات الإثنية (العرقية) أو اللغوية أو الدينية داخل دولة موحدة تسعى نحو نوع من الاستقلالية عن الحكومة المركزية من دون الوصول إلى حد الانفصال والاستقلال التام.

وبموجب نظام الاتحاد الفيدرالي يتم دستورياً تقسيم وتوزيع السلطة بين الحكومة المركزية (الحكومة الفيدرالية) والحكومات المحلية للولايات التي يتكون منها الاتحاد. وكما هو واضح، فإن الدولة الفيدرالية أو الاتحادية تتميز بوجود **مراكز متعددة للسلطة** خلافاً للدولة الموحَّدة « البسيطة » التي تتصف بوحدة مركز السلطة السياسية.

وتضم تلك المراكز مركزاً عاماً أو مشتركاً هو « **السلطة الاتحادية** » ومراكز خاصة، هي « **السلطات المحلية** ». فللدولة الاتحادية دستور عام هو « **الدستور الاتحادي** » وهيئات اتحادية (تشريعية وتنفيذية وقضائية) يشمل اختصاصها جميع أنحاء الدولة الاتحادية.

وإلى جانب ذلك دستور خاص لكل جزء سياسي من أجزاء الاتحاد مع هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية لا يتعدى اختصاصها حدود ذلك الجزء، وبسبب هذا التعقيد في تركيب السلطة السياسية فيها، أطلق عليها الفقه الدستوري اسم **الدولة المركَّبة**.

ويتم توزيع الاختصاص في الدولة الاتحادية بين السلطة الاتحادية (الحكومة المركزية) والدويلات (حكومات الولايات) بمقتضى **الدستور الاتحادي**. وليس ثمة قاعدة مسلم بها توزَّع الاختصاصات على هديها. والملاحظ اتباع أحد أسلوبين:

في الأول منهما يحدد الدستور الاتحادي الشؤون التي تدخل في اختصاص السلطة الاتحادية حصراً، ويترك ماعداها لاختصاص الولايات، كما فعل دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

وفي الثاني يحدد كل ما يدخل في اختصاص الدويلات الأعضاء، ويبقى ما عدا ذلك من اختصاص السلطة الاتحادية، كما فعل دستور الهند لعام ١٩٥٠.

ويتبين من ذلك، أن للدولة الاتحادية طابع مزدوج، أي أنها تتمتع في آن واحد، بمظاهر وحدة الدولة، وبمظاهر الاستقلال في الدويلات الأعضاء.

❋ مظاهر الوحدة في الدولة الفيدرالية :

تكوِّن الدولة الفيدرالية (الاتحادية) دولة واحدة في المجال الدولي من حيث وحدة الشخصية الدولية ووحدة الجنسية ووحدة الإقليم.

فالدولة الاتحادية في نظر الدول الأخرى كتلة واحدة، شأنها شأن الدولة البسيطة.

والدولة الاتحادية في نظر القانون الدستوري وحدة سياسية، لأنها تملك تنظيماً دستورياً كاملاً مقرراً بمقتضى الدستور الاتحادي.

وللسلطة التشريعية الاتحادية إصدار تشريعات عامة توجه إلى رعايا الدويلات الأعضاء كافة، ولها كذلك سلطة الإدارة فيما يتعلق بالشؤون الداخلة في اختصاصها.

وللدولة الاتحادية سلطة القضاء أيضاً؛ فلها محاكمها الخاصة ولاسيما المحكمة العليا التي تبت في المنازعات التي قد تنشأ بين الدويلات الأعضاء، وفي جميع هذه الحالات تبدو الدولة الاتحادية كأنها دولة بسيطة موحدة.

❋ مظاهر استقلال الدويلات الأعضاء:

تضم الدولة الفيدرالية (الاتحادية) عدداً من الدويلات لكل منها كيانها الخاص. فللدويلة العضو تنظيم دستوري تقيمه سلطتها المؤسِّسة فيها، وهي تملك حرية تعديله ضمن القيود والحدود التي ينص عليها الدستور الاتحادي.

ويكوِّن هذا التنظيم الدستوري الإقليمي نظاماً كاملاً يشتمل على كل الهيئات التي تتجلى فيها سلطة الدولة عامة، وعلى رأس هذه الدويلات حكَّام، بالمعنى الحقيقي للكلمة، يمارسون اختصاصاتهم في الحدود المرسومة في الدستور .

والحكم الفيدرالي واسع الانتشار عالمياً، ويوجد في عالمنا المعاصر عدد لا بأس فيه من الدول الفيدرالية. منها دول كبرى سواء من الناحية الاقتصادية أو العسكرية أو الديموغرافية أو من حيث المساحة (كالولايات المتحدة الأمريكية، وروسيا الاتحادية، وكندا، والهند، وألمانيا الاتحادية، والأرجنتين، والبرازيل، والمكسيك، وفنزويلا، والاتحاد السويسري، والنمسا، ونيجيريا، وأثيوبيا، وباكستان، وماليزيا، ودولة جنوب أفريقيا...) .

كما أن بعضاً من الدول العربية تأخذ بالشكل الاتحادي للدولة (وهي: الإمارات العربية المتحدة، والسودان، والعراق، وجزر القُمر الاتحادية، والصومال).

الفصل الثاني

وسائل إسناد السلطة السياسية

تمهيد وتقسيم :

من المعلوم أن اختيار الشعب لحكّامه اختياراً حراً ليس إلا وليد الفكر الحديث؛ فحتى عهد قريب لم يكن للشعوب أي دور في الحياة السياسية العامة؛ إذ كان الحكام يخلعون على أنفسهم صفة قدسية، إن لم يدَّعوا أنهم من طبيعة إلهية، ولا مجال بالتالي ليبدي الشعب رأيه في تعيين حكامه وممثليه للمجالس والهيئات الإدارية والتشريعية التي تعنى بإدارة الشؤون العامة للبلاد وسن القوانين .

ولهذا نجد أن **الاستيلاء على السلطة بالقوة** كان الأسلوب الشائع في إسناد الحكم، **والوراثة** هي الأسلوب العادي لانتقال السلطة. والأسلوبان ينفيان بطبيعتهما أي اختيار.

ومع نمو نظريات السيادة الشعبية في القرن الثامن عشر في أوربا، وانتشار المبادئ الديمقراطية التي تجعل الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات ومستودعها، انتشرت فكرة حق الشعوب في اختيار حكامها وممثليها في المجالس النيابية عن طريق **الانتخاب** *Election* ، واستقرت الفكرة في ضمائر الشعوب، وارتبطت في أذهان الناس بالديمقراطية، حتى لتبدو اليوم الأسلوب الوحيد الطبيعي والمشروع لإسناد السلطة السياسية[1].

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة الوسائل المختلفة لإسناد السلطة السياسية إلى الحكام، وذلك من خلال مبحثين رئيسين وفق الآتي :

المبحث الأول : الوسائل غير الديمقراطية لإسناد السلطة

المبحث الثاني : الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب)

---

(١) انظر : د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٩٠.

المبحث الأول

الوسائل غير الديمقراطية لإسناد السلطة

يقصد بالوسائل غير الديمقراطية لإسناد السلطة للحكام تلك الوسائل التسلطية التي تعتمد على قوة السلطة القائمة أو تستند إلى إرادة القائمين بها، ولا ترتكز إلى إرادة الشعب، فهي غير ديمقراطية لأنها تتجاهل الشعب، بل وقد تكون مخالفة لإرادة الشعب؛ ومن بين هذه الوسائل غير الديمقراطية أو الأوتوقراطية: وسيلة الاستيلاء بالقوة (الثورة والانقلاب)، ووسيلة الوراثة، ووسيلة الاختيار الذاتي، ووسيلة التعيين.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث الوسائل غير الديمقراطية لإسناد السلطة للحكام، وذلك من خلال أربعة مطالب رئيسة وفق الآتي:

المطلب الأول

الاستيلاء بالقوة

لا يعدّ الاستيلاء على السلطة بالقوة والقهر وسيلة قانونية من وسائل إسناد الحكم، ولكنه بالرغم من ذلك كان ولا يزال يلعب دوراً رئيساً في تقلُّد الحكَّام السلطة، وهو أقدم الوسائل على الإطلاق.

ويفرِّق الباحثون بين الانقلاب والثورة. ويعدّ الأسلوب الثاني ديموقراطياً، أما الأول فتُنْكر عليه هذه الصفة[1].

ويرى رأيٌ أن الثورة هي آخر الوسائل التي يلجأ إليها الشعب عندما يُسلب من إمكانية استخدام غيرها من الوسائل، وهنا يكمن سرّ الارتباط بين الثورة والنظريات الديموقراطية المستندة إلى السيادة الشعبية. ولهذا نرى في عصرنا الراهن أن جميع الانقلابات تحاول التستُّر تحت اسم الثورات، وإن كلمة الثورة تنصرف إلى معانٍ نبيلة عكس الانقلاب. وكان الأمر على الضد من ذلك في القرن الثامن عشر عندما كانت تسود نظريات السيادة المستمدة من مصدر إلهي (النظريات الثيوقراطية).

---

(١) بخصوص مفهوم الثورة والانقلاب ومعايير التمييز بينهما، راجع ما سبق ذكره في القسم الأول (المبحث الثاني من الفصل الرابع) من هذا المؤلف، ص١٤٦ وما بعدها.

وتحرص الحكومة المنبثقة عن الانقلاب أو الثورة على إضفاء المشروعية على نفسها في نظر الرأي العام . وهي تتبع أحد أسلوبين[1]:

أ ـ فإما أن يتقيَّد الحكَّام الجدد بالمفاهيم السائدة لإسناد الحكم، أي مذهب المشروعية السائد، فلا يعملون على هدم النظام القديم، بل يسعون إلى الاندماج فيه. فعندما كانت تسود مذاهب الحق الإلهي في المشروعية كان الحاكم يسعى إلى الظهور بمظهر المختار من العناية الإلهية. وهذا هو أصل الرسامة في الملكية الفرنسية القديمة. وحين خلع بيبان القصير عام ٧٥١ في فرنسا الملك الشرعي طلب من البابا أن يرسمه، وتم له ذلك، وحرص خلفاؤه من بعده على أن يرسموا ابنهم البكر في حياتهم إلى أن استقر توارث العرش في الأسرة الملكية الجديدة. وكذلك كان شأن الخليفة "معاوية" فقد حرص على أخذ البيعة لابنه "يزيد"، وأدخل بذلك الحكم الملكي (السلطة القائمة على الإرث) في الدولة العربية .

أما في العصر الراهن، الذي تسود فيه المشروعية الديموقراطية، فإن الحكَّام يحاولون إضفاء الشرعية على حكمهم عن طريق الاقتراع (انتخاب أو استفتاء شعبي).

وقد استمر العمل في فرنسا طوال القرن التاسع عشر على إجراءات محددة تتبعها الحكومات الثورية (حكومة مؤقتة ـ انتخابات ـ مجلس تأسيسي). ويبدو أن هذه الإجراءات تتجه لتكون الأسلوب الذي يتبعه جميع الحكام الذين لا يجرؤون على إنكار الديموقراطية أسلوباً في الحكم، وهو النهج الذي انتهجه أغلب قادة الانقلاب في سورية.

أما في المراحل المضطربة، التي يكون الرأي العام فيها منقسماً حول المشروعية، كما كان الأمر في فرنسا في مطلع القرن التاسع عشر، فإننا نجد أن الحكام يحاولون، تثبيتاً لمركزهم، إضفاء صفة المشروعية على وضعهم وفق الاتجاهات المتباينة للرأي العام. من ذلك ما قام به نابليون بونابرت من الحصول على موافقة الشعب بطريق الاستفتاء (المشروعية الديموقراطية) والرسامة الدينية (مشروعية الحق الإلهي).

ب ـ وإما أن يخرج الحكام الجدد على المفاهيم والمعتقدات السائدة في موضوع المشروعية، ويتمردوا على الماضي صراحة، ويعلنوا مذهباً جديداً للمشروعية يحاولون كسب التأييد الجماهيري له، وهم يتطلعون إلى المستقبل لا إلى الماضي. وطبيعي أن يكون نجاح مساعيهم

---

[1] انظر : د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري ..، مرجع سابق، ص١٩١، ١٩٢ .

مرتبطاً بمدى رسوخ مفهوم المشروعية القديم في نفوس الجماهير . وفي هذه الحالة فقط يمكن الحديث عن ثورة بالمعنى الدقيق.

وتقدم لنا الثورة الشيوعية (١٩١٧) التي قام على أساسها الاتحاد السوفييتي (سابقاً) نموذجاً حياً. ولا بد من أن يعتمد النظام الجديد على القوة والإرهاب لتوطيد حكمه وتدعيم مركزه[١] .

المطلب الثاني
أسلوب الوراثة

تمثّل الوراثة في انتقال السلطة الأسلوب الأكثر انتشاراً في التاريخ[٢]، وتقوم على انتقال السلطة السياسية داخل نطاق العائلة، أو السلالة (من الأب إلى الإبن، أو إلى الأخ

---

(١) انظر : د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري ..، مرجع سابق، ص١٩٣ .

(٢) تجدر الإشارة إلى أن أول من ابتدع هذه الطريقة في الدولة الإسلامية هو معاوية بن أبي سفيان، وذلك عندما أراد أن يضمن منصب الخليفة لابنه يزيد، فاستعمل المكر والدهاء، وأوصى إلى عُمَّاله بالأمصار أن يمهدوا السبيل لأخذ البيعة لابنه يزيد في حياته، وتمَّ له ما أراد، بأن ذهب بنفسه إلى المدينة لأخذ البيعة له، ودعا الوفود للتحدث في اجتماع عقده لأخذ البيعة، فتقدم خطيبه فقال : أمير المؤمنين هذا ـــ أشار إلى معاوية ـــ فإنْ هلك، فهذا ـــ وأشار إلى ابنه يزيد ـــ فمن أبى فهذا وأشار إلى سيفه، فقال معاوية اجلس فأنت سيد الخطباء، وهكذا أكره معاوية المسلمين على مبايعة ابنه يزيد. وهكذا كانت الوراثة كطريقة من طرق إسناد الحكم أكبر طعنة في صدر الدولة الإسلامية ونظام الحكم الإسلامي، ومصادرة لحق الأمة الإسلامية في اختيار حُكَّامها. إذ تحولت الخلافة إلى مُلك وراثي فكان كل خليفة يَعهد بالمنصب قبل وفاته إلى وَلَده الأكبر أو من يختاره من أولاده من دون حاجة إلى مبايعته. إلا أن من اتقى الله من الخلفاء لم يقبل هذه الوسيلة من وسائل إسناد الحكم. فقد عهد سليمان بن عبد الملك، بالخلافة إلى عمر بن عبد العزيز، ولما قرأ الأخير كتاب العهد على الناس بعد وفاة سليمان بن عبد الملك صعد إلى المنبر وقال: « يأيها الناس إني قد ابتليت بهذا الأمر من غير رأي مني ولا طلبة له ولا مشورة من المسلمين، وإني قد خلعت ما في أعناقكم من بيعتي، فاختاروا لأنفسكم » . إذ إن هذه الوسيلة تتعارض مع رضاء المحكومين، وتنطوي على إكراه وجبر للمسلمين على تسليم قيادة أمورهم الدينية والدنيوية لمن لم يختاروه.

انظر في ذلك : حسن السيد بسيوني، الدولة ونظام الحكم في الإسلام (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى ١٩٨٥)، ص٦٦، ٦٧؛ د. محمود حلمي، نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٨١)، ص٧٦ .

... بإشراك النساء، أو دون إشراكهن)[1]. ويعد هذا الأسلوب انعكاساً لفكرة انتقال الأموال من السلف إلى الخلف المعروفة في القانون الخاص، فالسلطة تورَّث كما تورَّث الذمة المالية[2].

ولقد ساعدت النظريات الثيوقراطية أيضاً في دعم أسلوب الوراثة، وإضفاء طابع الشرعية عليه؛ لأن إرجاع السلطة إلى الإرادة الإلهية واختيار الإله شخصاً أو أسرة لتولي شؤون السلطة، يعني إقراراً لمبدأ الوراثة، من خلال حصر مباشرة السلطة بهذه الأسرة أو بذرية الشخص المختار، على أساس أن ذلك أصبح حقاً له، استمده من الله وله أن يحصره بأفراد أسرته[3]. وتتبنى النظم الملكية (الحكومات الملكية) أسلوب الوراثة عادةً.

ويلاحظ أن النظم التي تأخذ بهذا الأسلوب في انحسار مستمر نتيجة انتشار نظام الحكم الجمهوري، وكذلك لأن بعض النظم السياسية في أوربا التي لا زالت تعتمد هذا الأسلوب لم يعد الملك فيها هو صاحب السلطة الفعلي، وإنما انتقلت السلطة الفعلية إلى مؤسسات دستورية منتخبة وفقاً لمبادئ النظام البرلماني، إذ لم يعد الملك يملك من السلطة سوى اسمها فحسب، ولهذا يقال عنه إنه (يسود ولا يحكم)، وهذا هو المعمول به في المملكة المتحدة وغيرها من الدول الأوروبية ذات نظام الحكم الملكي.

أما في الوطن العربي، فلا زالت بعض الدول العربية تأخذ بأسلوب الوراثة في تولي السلطة، إلا أن الحاكم فيها يباشر السلطة بشكل فعلي، (أي يسود ويحكم في آن معاً)، ومثال ذلك النظم السياسية القائمة في كل من المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة المغربية، ودول مجلس التعاون الخليجي (المملكة العربية السعودية، ومملكة البحرين، والإمارات العربية المتحدة، والكويت، وقطر، وسلطنة عمان).

---

(1) انظر : د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٣٨.

(2) انظر : د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري ..، مرجع سابق، ص١٩٣ .

(3) انظر في ذلك :

د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٨٧؛

د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة سنة ١٩٧٣)، ص٤٢٨؛

د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق (بغداد، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى سنة ٢٠١٣)، ص٤٧.

المطلب الثالث

أسلوب الاختيار الذاتي

(اختيار الخلف بوساطة السلف)

مقتضى هذا الأسلوب أن يتم اختيار الخلف بوساطة السلف. وقد اتُّبع في أنظمة كثيرة متباينة.

ويمكن أن يتم الاختيار بأشكال مختلفة. فيكون الاختيار **مباشرة** كالأسلوب الذي اتَّبعه "معاوية بن أبي سفيان" عندما اختار ولده "يزيد" خليفةً له وحصل على البيعة له في حياته، و**غير مباشر** عندما يقتصر دور السلف على ترشيح الخلف وتتولى هيئة أخرى تعيينه . ففي روما كان الامبراطور يرشِّح خليفته لمجلس الشيوخ الذي يتولى التعيين. ومن ذلك ترشيح الخليفة "أبو بكر الصديق" (رض) "عمر بن الخطاب"(رض) للخلافة، على أن يقترن ذلك بتأييد المسلمين[1].

---

(١) عندما مرض الخليفة أبو بكرٍ الصديق رضي الله عنه وشعر بدنوِّ أجلِهِ فكَّر في أمر خلافته، وخشي إن هو تُوفِّي و لم يعهد بالخلافة إلى أحدٍ أن يتجدَّد الخلاف بين المسلمين كما حدث في سقيفة بني ساعدة، ولئن اختلفوا هذه المرَّة فيكون اختلافهم أشدَّ خطراً، وربما أدَّى إلى الفتنة. أمَّا إذا استخلف وجمع كلمة المسلمين على من يستخلفه فقد يتَّقي ما يخشى، ويكفل لسياسة الفتوح الاستمراريَّة والنجاح، فرأى أن يحتاط لهذا الأمر تلافياً للأخطار.

فراح أبو بكر يستعرض سِيَرَ أصحابه ومواقفهم، وأدرك بخبرته وتجربته أنَّ عبء الخلافة الثقيل لا يستطيع أن يتحمَّله شخصٌ سوى عمر بن الخطاب رضي الله عنه، ففضَّله على غيره بفعل مرونته السياسيَّة . وراح أبو بكرٍ ــ بعد أن قرَّر اختيار عمر لخلافته ــ يستشير كبار الصحابة من أهل الحلِّ والعقد. وبعد أن اطمأنَّ إلى ضمان موافقة المسلمين، دعا عُثْمَانَ بْنَ عَفَّانَ رضي الله عنه وأملى عليه أمر الاستخلاف فَقَالَ: اكْتُبْ: بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ، هَذَا مَا عَهِدَ أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي قُحَافَةَ فِي آخِرِ عَهْدِهِ بِالدُّنْيَا خَارِجاً مِنْهَا، وَعِنْدَ أَوَّلِ عَهْدِهِ بِالْآخِرَةِ دَاخِلاً فِيهَا، حَيْثُ يُؤْمِنُ الْكَافِرُ، وَيُوقِنُ الْفَاجِرُ، وَيُصَدِّقُ الْكَاذِبَ، **إِنِّي اسْتَخْلَفْتُ عَلَيْكُمْ بَعْدِي عُمَرَ بْنَ الْخَطَّابِ فَاسْمَعُوا لَهُ وَأَطِيعُوا** ، وَإِنِّي لَمْ آلُ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَدِينَهُ وَنَفْسِي وَإِيَّاكُمْ خَيْراً ، فَإِنْ عَدَلَ فَذَلِكَ ظَنِّي بِهِ وَعِلْمِي فِيهِ، وَإِنْ بَدَّلَ فَلِكُلِّ امْرِئٍ مَا اكْتَسَبَ مِنَ الْإِثْمِ، وَالْخَيْرُ أَرَدْتُ، وَلَا أَعْلَمُ الْغَيْبَ، سَيَعْلَمُ الَّذِينَ ظَلَمُوا أَيَّ مُنْقَلَبٍ يَنْقَلِبُونَ، وَالسَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ، ثُمَّ أَمَرَ بِالْكِتَابِ فَخَتَمَهُ. وهكذا أضاف أبو بكرٍ رضي الله عنه إلى معجم الفكر السياسي الإسلامي مصطلحاً جديداً هو **الاستخلاف أو العهد**، وهو شكلٌ من أشكال الترشيح أو البيعة الخاصَّة أو البيعة الصغرى، ولا بُدَّ من البيعة العامَّة أو البيعة الكبرى بعد ذلك، وقد تحقَّقت في المسجد.

انظر في التفاصيل : ابن الأثير الجزري، الكامل في التاريخ، المجلد الثاني، دار الفكر، ص٢٥٣ وما بعدها .

وقد يكون الاختيار **جمعياً**؛ فقد رفض الخليفة عمر بن الخطاب(رض) ترشيح خليفته، ولكنه أوصى باختياره من بين ستة من الصحابة عدَّد أسماءهم[1].

ويمكن أن يمارسَ الاختيارَ مجلسٌ كما يمارسه الفرد. ويفترض هذا الأسلوب أن يقوم المجلس عند وفاة أحد أعضائه بتعيين مَن يخلفه. وقد أخذ بهذا الأسلوب مجلس الشيوخ الفرنسي في عهد الامبراطورية الأولى، ومجلس الشيوخ الروماني إلى حد ما.

ولم يلعب الاختيار دوراً تاريخياً بارزاً . غير أن أهميته تتعاظم في العصر الراهن . ففي الأنظمة القائمة على الحزب الواحد يؤخذ بالاختيار على نطاق واسع . ففي ايطاليا الفاشية كان المجلس الفاشي الأعلى يختص بتعيين خلف الدوتشي، وفي ألمانيا الهتلرية حدَّد الفوهرر ترتيب تولي السلطة بين رفاقه، وفي الاتحاد السوفييتي يُتبع أسلوب الاختيار الجماعي ضمن قيادة الحزب (مجلس الرئاسة ـ البريزيديوم) .

أما في الديموقراطيات الغربية فيلعب الاختيار دوراً فعلياً عظيم الأهمية. فزعماء الأحزاب السياسية (الذين يمسكون بمقاليد السلطة فعلياً)) يتم انتقاؤهم عادةً بالاختيار، على

---

(1) ورد في تاريخ الطبري أَنَّ عُمَرَ بْنَ الْخَطَّاب لَمَّا طُعِنَ قِيلَ لَهُ: يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ، لَوِ اسْتَخْلَفْتَ! قَالَ: مَنْ أَسْتَخْلِفُ؟ لَوْ كَانَ أَبُو عُبَيْدَةَ بْنُ الْجَرَّاحِ حَيًّا اسْتَخْلَفْتُهُ، فَإِنْ سَأَلَنِي رَبِّي قُلْتُ: سَمِعْتُ نَبِيَّكَ يَقُولُ: « إِنَّهُ أَمِينُ هَذِهِ الأُمَّةِ »، وَلَوْ كَانَ سَالِمٌ مَوْلَى أَبِي حُذَيْفَةَ حَيًّا اسْتَخْلَفْتُهُ، فَإِنْ سَأَلَنِي رَبِّي قُلْتُ: سَمِعْتُ نَبِيَّكَ يَقُولُ: « إِنَّ سَالِمًا شَدِيدُ الْحُبِّ لِلَّهِ »، **فَقَالَ لَهُ رَجُلٌ: أَدُلُّكَ عَلَيْهِ؟ عَبْدُ اللَّهِ بْنُ عُمَرَ، فَقَالَ: قَاتَلَكَ اللَّهُ، وَاللَّهِ مَا أَرَدْتَ اللَّهَ بِهَذَا، وَيْحَكَ!** كَيْفَ أَسْتَخْلِفُ رَجُلا عَجَزَ عَنْ طَلاق امْرَأَتِهِ! ..... فَخَرَجُوا ثُمَّ رَاحُوا، فَقَالُوا: يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ، لَوْ عَهِدْتَ عَهْدًا! فَقَالَ: قَدْ كُنْتُ أَجْمَعْتُ بعد مَقَالَتِي لَكُمْ أَنْ أَنْظُرَ فَأُوَلِّيَ رَجُلاً أَمْرَكُمْ، هُوَ أَحْرَاكُمْ أَنْ يَحْمِلَكُمْ عَلَى الْحَقِّ- وَأَشَارَ إِلَى عَلِيٍّ- وَرَهَقَتْنِي غَشْيَةٌ، فَرَأَيْتُ رَجُلا دَخَلَ جَنَّةً قَدْ غَرَسَهَا، فَجَعَلَ يَقْطِفُ كُلَّ غَضَّةٍ وَيَانِعَةٍ فَيَضُمُّهُ إِلَيْهِ وَيُصَيِّرُهُ تَحْتَهُ، فَعَلِمْتُ أَنَّ اللَّهَ غَالِبٌ أَمْرَهُ، وَمُتَوَفٍّ عُمَرَ، فَمَا أُرِيدُ أَنْ أَتَحَمَّلَهَا حَيًّا وَمَيِّتًا، **عَلَيْكُمْ هؤلاء الرهط الذين قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: «إِنَّهُمْ مِنْ أَهْلِ الْجَنَّةِ»** سَعِيدُ بْنُ زَيْدِ بْنِ عَمْرِو بْنِ نُفَيْلٍ مِنْهُمْ، وَلَسْتُ مُدْخِلَهُ، وَلَكِنِ السِّتَّةُ: عَلِيٌّ وَعُثْمَانُ ابْنَا عَبْدِ مَنَافٍ، وعبد الرحمن وسعد حالا رسول الله صلى الله عليه وسلم، والزبير بن العوام حوارى رسول الله صلى الله عليه وسلم وَابْنُ عَمَّتِهِ، وَطَلْحَةُ الْخَيْرِ بْنُ عُبَيْدِ اللَّهِ، فَلْيَخْتَارُوا مِنْهُمْ رَجُلاً، فَإِذَا وَلُّوا وَالِيًا فَأَحْسِنُوا مُؤَازَرَتَهُ وَأَعِينُوهُ ...

انظر في التفاصيل: أبو جعفر محمد بن جرير الطبري؛ تاريخ الطبري ـــ تاريخ الرسل والملوك، الجزء الرابع، ص٢٢٧ وما بعدها؛ د. مصطفى حلمي، نظام الخلافة في الفكر الإسلامي (لبنان، بيروت، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤)، ص٦٤ وما بعدها .

الرغم من اتباع اسلوب الانتخابات شكلاً، كما أن الحزب يلعب دوراً أساسياً في تعيين المرشحين للانتخابات (اختيار جماعي) [1].

المطلب الرابع
أسلوب التعيين

مقتضى هذا الأسلوب أن يتم تعيين أصحاب بعض المناصب والهيئات العامة من قبل رئيس السلطة التنفيذية. واتُّبع هذا الأسلوب بأشكال مختلفة في أنظمة متباينة؛ فكثير من الدول تأخذ بوسيلة الانتخاب في تشكيل بعض السلطات العامة، وتأخذ بوسائل أخرى غير ديمقراطية في تشكيل بعضها الآخر. كما يحدث أيضاً أن يجمع النظام السياسي الواحد بين وسائل مختلفة في تشكيل هيئة عامة واحدة، فيأخذ بالانتخاب مثلاً في اختيار بعض أعضاء هذه الهيئة، وبوسائل أخرى غير ديمقراطية في اختيار باقي الأعضاء.

ففي **مملكة البحرين**، يتألف المجلس الوطني (أي السلطة التشريعية) من مجلسين: ١) **مجلس الشورى**، ويتألف من أربعين عضواً **يعيَّنون** بأمر ملكي ٢) **مجلس النواب**، ويتألف من أربعين عضواً **يُنتخبون** بطريق الانتخاب العام السري المباشر[2].

وفي **دولة قطر**، يتألف **مجلس الشورى** - الذي يتولى سلطة التشريع - من خمسة وأربعين عضواً. يتم **انتخاب** ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، **ويعيِّن** الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم[3].

وفي **الأردن**، تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف **مجلس الأمة** من مجلسَيْ الأعيان والنواب. **ويعيِّن** الملك أعضاء مجلس الأعيان **ويعيِّن** من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم. ومدة العضوية في مجلس الاعيان أربع سنوات ويتجدد **تعيين** الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز **إعادة تعيين** من انتهت مدته منهم. أما **مجلس النواب** فيتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون للانتخاب[4].

---

[1] انظر : د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري ..، مرجع سابق، ص١٩٤، ١٩٥ .

[2] انظر : المواد (٥١، ٥٢، ٥٦) من دستور مملكة البحرين الصادر في عام ٢٠٠٢ وتعديلاته .

[3] انظر : المادة /٧٧/ من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في عام ٢٠٠٤ .

[4] انظر : المواد (٢٥، ٣٦، ٦٥ ، ٦٧) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في عام ١٩٥٢ وتعديلاته .

وفي **جمهورية مصر العربية**، تتألف السلطة التشريعية من مجلسين: ١) **مجلس النواب**، ويُشكَّل من عدد لا يقل عن (٤٥٠) أربعمائة وخمسين عضواً، **يُنتخبون** بالاقتراع العام السري المباشر . ٢) **مجلس الشيوخ**، ويُشكَّل من عدد من الأعضاء يُحدده القانون على ألا يقل عن (١٨٠) عضواً ... **وينتخب** ثلثا أعضائه بالاقتراع العام السري المباشر، **ويعيِّن** رئيس الجمهورية الثلث الباقي. ويجري **انتخاب وتعيين** أعضاء مجلس الشيوخ على النحو الذى ينظمه القانون[1]. أي إن تشكيل مجلس الشيوخ في مصر يقوم على **الجمع** بين عناصر **منتخبة** (ثلثا الأعضاء) ، وعناصر **معيّنة** (ثلث الأعضاء) .

المبحث الثاني

الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب)

الانتخابات هي عصب الديمقراطية وأهم آليات بناء الشرعية للنظام السياسي ككل[2]، كما أنها القاعدة الأساس في تشكيل الهيئات النيابية. ويقوم الانتخاب في جوهره ـ وبخاصة في النظم الديمقراطية النيابية ـ على انتقاء واصطفاء واختيار أفضل أفراد الأمة حتى يمثّلوها وينوبوا عنها ويعبِّروا عن إرادتها في إدارة الشؤون العامة للبلاد. ويعدّ الانتخاب الطريقة التي تتبعها الدول الديمقراطية حديثاً لشغل الوظائف العامة في الدولة سواء كانت وظائف سياسية أو خدمية. وتتبع بعض القطاعات الخاصة نظام الانتخاب لشغل وظائفها، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمناصب القيادية في تلك القطاعات[3].

---

(١) انظر : المادتان /١٠٢/ و/٢٥١/ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ المعدل في ابريل ٢٠١٩ .

(٢) تقضي الفكرة الديمقراطية بأن "الشعب" هو مصدر السلطة وهو الذي يمارسها بنفسه أو ينتخب من ينوب عنه في ممارستها. وإذا كان الأمر كذلك فإن هذا يعني أن سلطة الحكّام لا تكون شرعيَّة إلا إذا استُمدت من الشعب. وهذه هي "الشرعية الديمقراطية". وفي هذا التصور فإن الشرعية الديمقراطية تعني، إذن، أن سلطة الحكام تُستمد من الشعب عن طريق اختيار المحكومين أو الناخبين لهم. فكل حكومة لا تستمد سلطتها من الشعب عن طريق الانتخاب هي حكومة غير شرعية، أي إن كل سلطة لا تستمد شرعيتها من الشعب هي سلطة غير ديمقراطية. فهناك تلازم، إذن، بين الانتخاب والشرعية الديمقراطية.

انظر : د. منذر الشاوي، الدولة الديموقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول "الفكرة الديمقراطية" (بغداد، منشورات المجمع العلمي، طبعة ١٩٩٨)، ص٢٤، ٢٥.

(٣) انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع سابق، ص٧ .

واختيار الشعب لحكّامه اختياراً حراً ليس إلا وليد الفكر الحديث، ونتيجةً لانتشار المبادئ الديمقراطية التي تجعل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات .

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث تعريف الانتخاب، وتكييفه القانوني، ومفهوم هيئة الناخبين، وذلك من خلال المطالب الثلاثة الآتية :

المطلب الأول
تعريف الانتخاب

سنتناول في هذا المطلب المعنى اللغوي للانتخاب، وذلك في الفرع الأول، كما سنتناول في الفرع الثاني منه المعنى الاصطلاحي للانتخاب .

الفرع الأول
المعنى اللغوي للانتخاب

ورد في معاجم اللغة العربية أن **الانْتِخَاب** هو اسمٌ فعله **انْتَخَبَ**، وهذا الفعل مزيد، أصلُه **(نَخَبَ)**، فيقال: نَخَبَ يَنخَبُ نَخْبَاً، فهو ناخِب: بمعنى أخذ نُخْبَةَ الشيء، أي أحسَنه وأفضلَه. والنُّخْبَةُ: ما اختارَهُ منه. ونُخْبَةُ القَوْم: خِيارُهُم. كما يقال: **انْتَخَبَ ينتَخِبُ انتخاباً، فهو مُنتخِب**، والمفعول **مُنتَخَب**. وانتخَبَ الشيءَ : بمعنى اختاره وانتقاه. **وانْتَخَبَ فلاناً**: صوَّت لصالحه، اختاره بإعطائه صوتَه في الانْتِخَاب، و**(الانْتِخَابُ)**: الاختيار، و**(المُنْتَخِبُ)** أو**(النَّاخِبُ)**: مَنْ له حقُّ التصويت في الانتخاب، و**(المُنْتَخَبُ)**: مَن أُعطِيَ الصوتَ في الانتخاب، أو من نال أكثر الأصوات في الانتخاب فكان هو المُختَار. **والنُّخْبَة** : جمع نُخَب ونُخَبات : المختار من كل شيء، **والمنتَخَبون من الناس** : المُنْتَقَوْنَ[1].

الفرع الثاني
المعنى الاصطلاحي للانتخاب

هناك تعريفات متعددة لكلمة « الانتخاب » في معناها الاصطلاحي نذكر منها[2]:

---

(1) انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع سابق، ص١٠، ١١.

(2) انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع سابق، ص١١ .

◙ «الانتخاب نمطٌ لأيلولة السلطة يرتكز إلى اختيارٍ يجري بواسطة تصويتٍ أو اقتراع»[1].

◙ « الانتخاب بمعنى (*Election*) نمطٌ لأيلولة السلطة يرتكز إلى اختيار المواطنين لممثليهم أو لمندوبيهم على المستوى المحلي، أو الوطني، أو المهني. أو هو نمط لمشاركة المواطنين في الحكم في إطار الديمقراطية التمثيلية » .

◙ « الانتخاب هو اختيار شخصٍ بين عدد من المرشحين ليكون نائباً يمثّل الجماعة التي ينتمي إليها ».

◙ « الانتخاب اصطلاحٌ يطلق على مجموع العمليات التي يتم بمقتضاها اختيارُ الناخبين لمن يُمثّلهم طبقاً للقوانين المنظّمة للانتخابات ».

ويتضح من مجمل التعريفات السابقة أن الانتخاب هو قاعدة النظام الديمقراطي، فهو الوسيلة التي تمكّن من اختيار الحكّام بصورة ديمقراطية، وتقوم هذه الوسيلة في جوهرها ـ ولا سيما في النظم الديمقراطية النيابية ـ على **انتقاء واصطفاء واختيار أفضل أفراد الأمة حتى يمثّلوها وينوبوا عنها** ويعبّروا عن إرادتها في إدارة الشؤون العامة للبلاد. وتؤدي الانتخابات بعض المهام الحيوية بالمجتمع لأنها تعد الشكل الأكثر شيوعاً للمشاركة في العملية السياسية الديمقراطية، فهي الوسيلة الرسمية التي يختار من خلالها المواطنون حكّامهم ويحمّلونهم مسؤولية تلبية رغباتهم ومتطلباتهم، ومن ناحية أخرى فهي تحلّ محل العنف الذي يستخدم للحصول على الحكم أو السلطة .

وهذه الوسيلة لا تُتَّبع فقط لاختيار رؤساء الدول والحكومات (الانتخابات **الرئاسية**) وأعضاء المجالس النيابية العامة (الانتخابات **البرلمانية** أو العامة)، أو المحلية

---

(١) انظر : أوليفيه دوهاميل، و إيف ميني؛ **المعجم الدستوري**، ترجمة منصور القاضي (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٩٦)، ص١٥٢.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن **عملية الانتخاب** تمر بثلاث مراحل أساسية هي: ١ــ ممارسة حق الاقتراع *Suffrage* (أو حق التصويت *Right to Vote*) ٢ ــ جمع الأصوات وفرزها وإحصاؤها ٣ ــ إعلان النتيجة النهائية (أسماء المرشحين الفائزين). و"**الاقتراع**" ــ بحسبانه جوهر حق الانتخاب ــ يراد به : « تلك العملية التي تبدأ بإدلاء الناخب لصوته لاختيار من يُمثله بدءاً من تقديمه بطاقته الانتخابية، وما يُثبت شخصيته إلى رئيس لجنة الانتخابات مروراً بتسلمه بطاقة الاختيار وانتهاءً بإدلائه بصوته في سِرّيةٍ لاختيار أحد المرشحين أو العدد المطلوب منهم وإيداع هذه البطاقة صندوق الانتخاب ثم فرز الأصوات لإعلان النتيجة بما يطابق إرادة الناخبين ».

(الانتخابات **المحلية** أو البلدية)، بل إنها تُتَّبع أيضاً لاختيار المسؤولين في كثير من التنظيمات الشعبية مثل الجمعيات والنقابات المهنية والأحزاب السياسية والنوادي الرياضية والاجتماعية، وكثير من المؤسسات والشركات العامة والخاصة أيضاً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة لبلدانهم تعتبر إحدى الركائز الأساسية لحقوق الإنسان التي أكَّد عليها « الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ » و « العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ » .

وانطلاقاً من ذلك، نصت المادة /٤٩/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « **الانتخاب والاستفتاء حق للمواطنين وواجب عليهم، وتنظم ممارستهما بقانون** »، و نصت المادة /١٢/ على أن : « **المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع** ».

وحاصل القول أن المشرع الدستوري السوري أخذ بمبدأ الانتخاب ـ لا التعيين ـ في إسناد السلطة إلى الهيئات الحاكمة في الدولة، وطبَّق ذلك عملاً، سواء تعلق الأمر بانتخاب رئيس الجمهورية (الانتخابات الرئاسية)[١]، أو انتخاب أعضاء مجلس الشعب (الانتخابات النيابية)[١]، أو انتخاب أعضاء مجالس الإدارة المحلية (الانتخابات المحلية أو البلدية)[٢].

وقد صدر في سورية قانون جديد، تولى تنظيم وإدارة العملية الانتخابية بمراحلها كافة على الصعيد الوطني أو المحلي، هو **قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤**، وحدَّدت المادة الثانية من هذا القانون الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها فنصت على أن : « يهدف هذا القانون إلى : أ ـ تنظيم انتخاب رئيس الجمهورية. ب ـ تنظيم انتخاب أعضاء مجلس الشعب . ج ـ تنظيم انتخاب أعضاء مجالس الإدارة المحلية ... » .

---

[١] تنص المادة /٨٦/ فقرة /١/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ على أن : « **يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة** ».

[٢] تنص المادة /٥٧/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ على أن : « **يُنتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب** ».

[٣] تنص المادة /١٣١/ فقرة /٢/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ على أن : « **يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس مُنتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً** ».

المطلب الثاني

التكييف القانوني للانتخاب

ثار جدلٌ واسعٌ بين فقهاء القانون إبَّان الثورة الفرنسية حول التكييف القانوني للانتخاب، وظهرت نتيجة هذا الجدل آراءٌ فقهية متعددة، فمن الفقهاء من قال إن الانتخاب **حقٌ من الحقوق الذاتية للأفراد**، ومنهم من قال إنه **مجرد وظيفةٍ من الوظائف العامة**، وذهب فريق آخر إلى أن الانتخاب **حقٌ ووظيفةٌ** في الوقت نفسه، وأخيراً ذهب بعض الفقهاء إلى تكييف الانتخاب على أنه **سلطةٌ قانونيةٌ** تقرَّر للناخب من أجل تحقيق المصلحة العامة.

ولعلّ ما يميّز هذه الآراء ارتباطها بفكرة السيادة في الدولة، وبالنظريات التي عالجتها، فمن أخذ **بنظرية سيادة الشعب** قال إن الانتخاب حق شخصي، وقصد به إقرار **الاقتراع العام**، ومن أخذ **بنظرية سيادة الأمة** عدَّ الانتخاب وظيفة عامة حالها حال الوظائف الأخرى، بقصد الأخذ بفكرة **الاقتراع المقيَّد** .

أولاً ـ نظرية الانتخاب كحق : يرى أصحاب هذا الاتجاه ـ وفي مقدمتهم روبسبير وكوندرسيه ـ أن الانتخاب يعد حقاً « **ذاتياً** » أو « **شخصياً** » يتمتع به كل مواطن، ويثبت لكل فرد، بحسبانه من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز حرمان أحدٍ منها. ويستمد هؤلاء حجتهم من آراء الفقيه جان جاك روسو حول مفهوم السيادة في الدولة، ولهذا فإن عدّ الانتخاب حقاً شخصياً للمواطنين هو من أهم نتائج « **نظرية سيادة الشعب** »، فإذا كان كل مواطن يمثل جزءاً من السيادة الشعبية[1]، فله بطبيعة الحال حق الإسهام في التنظيم الحكومي،

---

(١) وفقاً لنظرية السيادة الشعبية *La théorie de la souveraineté du peuple*، تكون السيادة في الدولة مجزَّأة على جميع أفراد الشعب، لكل فردٍ جزء منها، وقد أفاض الفيلسوف الفرنسي "جان جاك روسو" في بيان وتفصيل هذه النظرية، فقال في كتابه "العقد الاجتماعي": « لنَفْتَرِضْ أنَّ الدولةَ مؤلَّفةٌ من **(10000) عشرة آلاف** مواطن، فلا يجوز اعتبار السلطة السيادية (أي صاحبة السيادة) إلا كمجموعة وهيئة، غير أن كلَّ عضوٍ يعدُّ فرداً بصفته تابعاً (أي من الرَّعيَّة)، وهكذا فإن نسبة صاحب السيادة إلى التابع (أو الرعية) كنسبة عشرة آلاف إلى واحد؛ وذلك بمعنى أن كل عضو في الدولة لا تزيد حصته على الجزء الواحد من العشرة آلاف جزء ($^1/_{10000}$) من السلطة ذات السيادة، رغم أنه، من جهته، خاضعٌ لها كلياً ». وسيادة الشعب ما هي إلا مجموع الأجزاء من السيادة التي تخصّ كلّ فردٍ من أبناء الشعب. وإذا كانت السيادة وفقاً لهذه النظرية تعدُّ ملكاً لمجموع أفراد =

وإذا كان هذا الإسهام يتم عن طريق الاقتراع، فلكل مواطن إذاً حق التصويت، وهذا الحق أسبق من وجود المشرِّع وأسمى من أن ترقى إليه سلطة التشريع المنظِّمة للاقتراع، وكل فردٍ حرٌّ في ممارسة هذا الحق من عدمها بمقتضى ما يختص به من جزء السيادة. وقد عبَّر عن هذا المعنى **جان جاك روسو** في مؤلَّفه عن العقد الاجتماعي، في الكتاب الرابع في الفصل الأول منه، بقوله: « إن حق التصويت في الانتخابات في أي عمل من أعمال السيادة، هو حقٌّ لا يمكن أن يُحرم منه أحد المواطنين ».

ويترتَّب على القول بأن الانتخاب « حق شخصي » النتائج الآتية[1]:

١ ـ لا يجوز للمشرِّع أن يقيِّد من حق الانتخاب فيجعله قاصراً على فئةٍ دون أخرى، فما دام الانتخاب حقاً طبيعياً يثبت لكل فرد بصفته عضواً في الجماعة صاحبة السيادة، فإنه يكون أسبق على وجود المشرِّع وأسمى من أن ترقى إليه سلطة التشريع المنظِّمة للانتخاب، ويكون لكل مواطن في هذه الحالة استعمال هذا الحق، ولا يصح الحرمان منه إلا استثناء، وبالنسبة إلى أفراد معدودين كعديمي الأهلية ومن في حكمهم، ومن ثمَّ يلزم الأخذ بنظام **الاقتراع العام** لا الاقتراع المقيَّد.

٢ ـ طالما أن الانتخاب يعدّ من الحقوق الشخصية الطبيعية اللصيقة بالمواطن، فإنَّ لصاحبه حرية استعماله أو عدم استعماله، أي إن ممارسة حق الانتخاب يجب أن تكون أمراً **اختيارياً** لا إجبارياً، وبالتالي لا يستطيع المشرَّع وضع قوانين تلزم الأفراد باستعمال هذا الحق، وتعاقب كلّ من يتخلَّف عن أداء أو مباشرة هذا الحق.

٣ ـ إن الانتخاب بوصفه حقاً من الحقوق يؤدي إلى نتيجةٍ مهمةٍ مفادها جواز التصرف فيه بكافة أعمال التصرف، إذ يُمكِن للفرد أن يتصرَّف فيه بأيّ وجهٍ يحلو له مثل : البيع والهبة والتنازل عنه لغيره، كما يجوز له تركه دونما استعمال أو تصرّف، وفضلاً عن ذلك فإنَّ للناخب الحق في الاعتداد بفكرة الحق المكتسب في هذا المجال.

= الشعب، وبذلك تتفق النظرية من هذه الناحية مع (نظرية سيادة الأمة)، إلا أنها تختلف معها في أنها لا تنظر إلى هذا المجموع كوحدةٍ مجرَّدةٍ لا تقبل الانقسام أو التجزئة، وأنها مستقلة عن الأفراد المكونين لها، وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتقرر اشتراكهم في السيادة بحيث تقسَّم بينهم بحسب عددهم، ويكون لكلٍ منهم جزء من هذه السيادة.

[1] انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة .....، مرجع سابق، ص٣٦ .

من هنا، فإنَّ تكييف الانتخاب بأنه حقٌّ شخصي، يعطي للدولة حقَّين، أولهما الحق في توسيع هيئة الناخبين، أي الأخذ بنظام **الاقتراع العام**، والثاني الحق في اعتناق مبدأ **الاقتراع الاختياري**[1].

ثانياً ـ نظرية الانتخاب كوظيفة : يرى أصحاب هذا الاتجاه ـ وفي طليعتهم فقيه الثورة الفرنسية الأب امانويل جوزيف سييس *Sieyès* ـ أنَّ الأفراد حال قيامهم بالانتخاب لا يزاولون حقاً من حقوقهم، وإنما يزاولون **وظيفةً أو خدمةً عامةً للأمة**، مقتضاها اختيار أصلح الأشخاص لمزاولة شؤون السلطة.

ومن ثم يلتقي أنصار هذا الرأي في التكييف مع القائلين بـ « **نظرية سيادة الأمة** »، وهي التي تعدّ الأمة وحدة مجردة متجانسة، تمثِّل مصالح عامة متَّحدة، لا مصالح فرديّة متعارضة، ويجب لذلك أن يكون اختيار ممثلي الأمة في أيدي فئةٍ متجانسة منسجمة. وما دامت الأمة وحدة مجرّدة مستقلة عن الأفراد المكوّنين لها، وهي التي تتمتع بالسيادة دون الأفراد، فإنه يترتب على ذلك تجريد الأفراد من كلّ حقّ ذاتيّ في السيادة، وخضوع ممارستها والتعبير عنها لتنظيمٍ يقصرها على كلّ مَن كان أهلاً لها.

ولمَّا كانت سيادة الأمة غير قابلة للتجزئة، لا يجوز لأيّ فردٍ من أفراد الأمة أن يدَّعيَ أنَّ له جزءاً من السيادة، لأن السيادة لا تتجزأ، وبذلك كان للأمة أن تختار مَن ترى أنَّهم الأصلح والأقدر، ليقوموا بوظيفة اختيار نواب الأمة. ولمَّا كان الأمر كذلك، يعدّ الانتخاب وظيفةً وليس حقاً، والقانون هو الذي يحدِّد شروط هذه الوظيفة.

وقد يتشدّد في هذه الشروط، فتضيق دائرة هيئة الناخبين ويقلّ عدد أفرادها، فلا يُقرّر الانتخاب لكل المواطنين وإنما لأولئك الذين تتوافر فيهم شروط معينة. ومن ثمّ يجوز الأخذ بنظام **الاقتراع المقيَّد**.

وفي ظل الثورة الفرنسية، كان السياسي " أنطوان بيير جوزيف ماري **بارناف**" Barnave ـ وهو واحد من أعظم خطباء الثورة الفرنسية ـ يؤكّد أنَّ مهمة الناخب وظيفة عامة يؤدِّيها وأنها ليست حقاً مكتسباً لأحد، إذ قال في اجتماع الجمعية التأسيسية المنعقد بتاريخ ١١ آب ١٧٩١: « إنَّ صفة الناخب لا تعدو أن تكون وظيفةً عامةً لا يجوز لأيّ فردٍ

---

[1] تنص المادة /٤٩/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « الانتخاب والاستفتاء **حق للمواطنين** وواجب عليهم، وتنظم ممارستهما بقانون ».

الادِّعاء بحقّ فيها. ويمنحها المجتمع على النحو الذي تمليه عليه مصلحته، وإذا شاءت الأمة أن تجعل ممارسة هذا الحق إجبارية فليس ثمةَ ما يمنعها من ذلك ».

ويترتَّب على القول بأن الانتخاب « وظيفة » النتائج الآتية[1] :

١ ـ يجوز للمشرع تقييد حقّ الانتخاب بشروط مالية أو شروط متعلقة بالأصل أو الجنس أو الكفاية تجعله قاصراً على فئةٍ دون أخرى، مما يؤدي إلى الأخذ بنظام **الاقتراع المقيَّد** .

٢ ـ لكون الانتخاب وظيفةً يؤدِّيها المواطن نتيجةً لانتمائه إلى الأمة صاحبة السيادة، فإنَّ ممارسته تكون أمراً **إجبارياً** لا اختيارياً، بحيث يجب على كلِّ مَن خُوِّلَ له أن يمارسه كلما طُلبَ إليه ذلك، وإلاّ كان عرضةً لتوقيع الجزاء عليه؛ فالدولة من حقها أن تأخذ بمبدأ « **الاقتراع الإجباري** » ما دام الانتخاب وظيفة، وذلك بأن تجبر الناخب على أدائه، كما تجبره على أداء أيّ وظيفةٍ عامّة .

٣ ـ يجب على الأفراد أن يباشروا عملية الانتخاب بقصد تحقيق الصالح العام، لا بقصد تحقيق مصالحهم الشخصية أو مصالح ناخبيهم .

ومن هنا، فإنَّ تكييف الانتخاب بأنه وظيفة، يعطي للدولة حقين، أولهما الحق في تقييد عدد الناخبين، أي الأخذ بنظام **الاقتراع المقيَّد**، والثاني الحق في اعتناق مبدأ **الاقتراع الإجباري أو الإلزامي** .

واستناداً إلى نظرية « **الانتخاب وظيفة** » قيَّدت الجمعية التأسيسية الفرنسية الاقتراع، وميَّز دستور ٣ سبتمبر/أيلول ١٧٩١ ـ استناداً إلى اعتناق نظام الاقتراع المقيَّد المعروف بـ *suffrage censitaire* (أي اقتراع دافع الضريبة) ـ بين طبقتين من المواطنين :

١) طبقة « **المواطنين العاملين أو الإيجابيين** » *citoyens actifs* الذين يتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية، وهؤلاء هم وحدهم الذين يحق لهم أن يمارسوا الانتخاب.

٢) طبقة « **المواطنين غير العاملين أو السلبيين** » *citoyens passifs* الذين يتمتعون بالحقوق والحريات المدنية المنصوص عليها في الدستور دون الحقوق السياسية، ومن ثمَّ، فإنه لم يكن لهم حق الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات .

كما عدّ الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٣٠ الانتخابَ وظيفةً، وبذلك قصر الانتخاب وجعله على درجتين، وقد جاء في المذكرة الإيضاحية ما يأتي: « وليس بالذي

---

[1] انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة .....، مرجع سابق، ص٣٩ .

يُعتدّ به في هذا الشأن ما يردّده ذوو المصلحة في الانتخاب المباشر من الدعوى بأنه "**حق طبيعي**"، فأهل الرأي على أن الانتخاب "**وظيفة**" لا حقّ يتمتع به الكافة على السواء، وأنه لذلك يجب أن تكون لدى الناخب الكفاية اللازمة لما يُناط به حُسن الاختيار»[1].

ثالثاً ـ الانتخاب حق ووظيفة معاً : حاول أصحاب هذا الاتجاه الجمع بين الرأيين السابقين، أي القول إن الانتخاب حق ووظيفة في الوقت نفسه. ولم تلقَ الآراء التي جمعت للانتخاب صفَتَيْ الحق والوظيفة قبولاً، وقيل أنه يكفي للردّ عليها أن فكرتَيْ "الحق" و"الوظيفة" فكرتان متناقضتان لا تجتمعان، ولا يجوز الجمع بينهما.

رابعاً ـ الانتخاب سلطة قانونية مقررة للناخب لمصلحة المجموع : يتجه الرأي الراجح في الفقه المعاصر إلى أن التكييف القانوني الصحيح للانتخاب لا يعدّه حقاً، ولا وظيفة، وإنما هو **سلطة أو مكنة قانونية** يستمدها الناخب مباشرةً من الدستور وقانون الانتخاب اللذين يحدِّدان مضمون هذه السلطة وشروط استعمالها بالنسبة إلى جميع المواطنين دون تفرقة، وليس من كونه عضواً في مجتمعٍ منظَّم. وهذه السلطة أو المكنة القانونية وإن كانت تتقرّر للأفراد، فليس مناطُ تقريرها الصالح الخاصّ لهم وإنما الصالح العام.

ويترتَّب على تكييف الانتخاب بأنه « سلطة قانونية » النتائج الآتية :

١ ـ لا يمكن أن يكون حق الانتخاب محلاً للتعاقد أو الاتفاق، وبالتالي لا يصحّ التصرّف فيه أو النزول عنه، أو الاتفاق على تقييد استعماله أو على استعماله بطريقة معينة، بل إن صاحب حق الانتخاب لا يمكنه أن يُفوِّض غيره في ممارسته[1].

٢ ـ للمشرِّع أن يُعدِّل في نظام الانتخاب في كلّ وقت، لأنه ليس حقاً شخصياً مُوَلِّداً لمركزٍ ذاتيّ، ولكنه سلطة قانونية لا يُعترَفُ بها لكلّ شخص، وإنما يُعترَف بها للأفراد الذين يحدّدهم القانون ووفقاً للشروط التي يقرّرها.

---

(١) انظر : موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧" (القاهرة؛ مجلس الشورى، مركز المعلومات، الطبعة الثالثة، يوليو ٢٠٠٧)، ص٢١٨ .

(٢) ولا يقدح في ذلك ما تقرّره بعض قوانين الانتخاب من إمكان الانتخاب بالمراسلة أو إمكان التفويض في ممارسة حق الانتخاب، فالتفويض جائز في هذه الحالة، لأن القانون هو الذي أجازه وبالقدر ووفقاً للشروط التي حدَّدها القانون، وبغير إجازة القانون للتفويض لا يمكن للناخب أن يُفوِّض غيره في ممارسة حق الانتخاب.
انظر : د. ثروت بدوي؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٣٧، ٢٣٨.

بناء عليه، فإن المشرِّع يستطيع أن يُعدّل من شروط الانتخاب ضيقاً واتساعاً بما يراه متفقاً والصالح العام، وأن يعتنق نظام الاقتراع المقيَّد لا الاقتراع العام، من دون أن يكون للأفراد حق في الاحتجاج أو الاعتراض عليه في هذا الخصوص.

المطلب الثالث

هيئة الناخبين

ذكرنا سابقاً أن الانتخاب في العصر الحديث يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية، بيد أن الانتخاب لا يكون معبراً عن روح الديمقراطية إلا بقدر ما يكون وسيلة لمشاركة أكبر قدر ممكن من المواطنين في عملية إسناد السلطة في هذه الدول الديمقراطية؛ وذلك لأنه لا يكفي أن يكون إسناد السلطة إلى الحكام بطريقة الانتخاب ليصبح النظام ديمقراطياً، بل يجب أن يكون حق الاقتراع غير مقيَّد بشروط مالية أو شروط متعلقة بالأصل أو الجنس أو الكفاية تجعله قاصراً على فئةٍ دون أخرى .

ويختلف نطاق هيئة الناخبين *Corps électoral* ضيقاً واتساعاً تبعاً لمدى التمتع بالحقوق السياسية، وعلى الأخص حق الانتخاب؛ إذ تبلغ دائرة هيئة الناخبين أقصى اتساعٍ لها عند الأخذ **بمبدأ الاقتراع العام** الذي لا يقيّد حق الانتخاب إلا بشروط تنظيمية تتعلق بالجنسية والسن والأهلية والصلاحية الأدبية والعقلية . بينما تضيق هذه الدائرة كثيراً عند تطبيق **مبدأ الاقتراع المقيد**، الذي يشترط بالإضافة إلى الشروط التنظيمية السابقة ضرورة توافر قسطٍ محدّدٍ من المال أو درجةٍ معينةٍ من التعليم أو الانتماء إلى طبقةٍ من الطبقات المعينة حتى يحق للفرد أن يتمتّع بالحقوق السياسية، فيكون مؤهَّلاً لممارسة حق الانتخاب.

وبناء عليه، فإن الحديث عن هيئة الناخبين يتطلب منا أن نحدِّد بدايةً مفهوم هذه الهيئة، ثم تكوينها، وهذا ما سنتناوله من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

مفهوم هيئة الناخبين

يستخدم اصطلاح **جمهور أو هيئة الناخبين** *The Electorate* في علم السياسة والقانون للتعبير عن : « مجموع المواطنين الذين يتمتعون بحق الانتخاب في دولة من الدول»، أو بتعبير آخر هي : « مجموع المواطنين الذين يحق لهم ـ سواء على مستوى الدولة أو الولاية أو الدائرة الانتخابية ـ التصويت في الانتخابات ». وقد اصطلح على تسمية الأفراد الذين

تتكون منهم هيئة الناخبين بـ « **الناخبين المؤهَّلين** »، للدلالة على أن هيئة الناخبين لا تشمل جميع أفراد الشعب، فعلى مر التاريخ تم استبعاد مجموعات معينة ـ مثل النساء والزنوج والمهاجرين والأميين والذين لا يتوافر فيهم قدر معين من الثراء، وبالتالي لا يؤدون ضرائب معينة ـ من الهيئة الناخبة .

وتحتل هيئة الناخبين مكاناً أساسياً بارزاً في سير عمل المؤسسات في الدولة، إذ إنها تشكِّل أوَّل أجهزة الدولة ما دامت إرادتها حاسمة في تكوين أجهزة الدولة الأخرى عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر؛ فالهيئة الناخبة هي التي تعيِّن الحكَّام (الهيئات الحاكمة)، وتمارس الرقابة عليهم عن طريق مُمَثِّليها في البرلمان، وتعدّ سلطة الفصل الحاسمة في النزاع الذي يمكن أن يُثار بين السلطات العامة في الدولة[1].

الفرع الثاني
تكوين هيئة الناخبين

بعد أن أوضحنا المقصود بهيئة الناخبين، يُثار التساؤل في هذا الشأن عن كيفية تكوين هيئة الناخبين، أو بمعنى آخر مَنْ له حقّ الانتخاب في ضوء التقديرات العملية ؟

إذا تأملنا التطور التاريخي لفكرة الانتخاب في الدول الديمقراطية الغربية، لاتَّضحَ لنا أن هذه الدول أخذت في بادئ الأمر بمبدأ الاقتراع، ولكنها قيَّدته بشرطين : **أحدهما يتصل بالثروة، والآخر يتصل بالعِلم والكفاية**. وقد تطلبت الدساتير وجوب توافر أحد هذين الشرطين في الناخب أو كليهما معاً. غير أن هذا الوضع ما لبث أن تطور نتيجة انتشار الديمقراطية، فبدأت الدول ـ خلال القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين ـ تتخلَّص تدريجياً من هذين القيدَيْن، متجهةً بذلك صوبَ مبدأ الاقتراع العام، وكانت سويسرا أول دولة تأخذ بالاقتراع العام في سنة ١٨٣٠، ثم تبعتها فرنسا في دستورها الصادر سنة ١٨٤٨، فإنجلترا في قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩١٨. ومن هذه الدول، انتقل مبدأ الاقتراع العام ـ كقاعدة عامة ـ إلى باقي الدول الديمقراطية في العالم. وبناء على ما تقدَّم، فإنَّ المشرِّع ـ وهو بصدد تنظيم هيئة الناخبين ـ قد يأخذ إما بنظام « **الاقتراع المقيَّد** » أو بنظام « **الاقتراع العام** »، وذلك بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، ومدى نضجها الديمقراطي والسياسي. **فما المقصود إذاً من هذين النظامين ؟**

---

[1] انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة .....، مرجع سابق، ص٤٤، ٤٥ .

أولاً ـ الاقتراع المقيَّد *Le Suffrage Restreint* **:** هو : « اصطلاح يستخدم للدلالة على تقرير حق الانتخاب على أساس تطلُّب شروط تتعارض مع مبدأ المساواة، كاشتراط مستوى معين من التعليم في الناخب، أو اشتراط أن يكون الناخب مالكاً أو تاجراً ». وبناء عليه، يكون الاقتراع مقيَّداً، إذا تطلَّب الدستور أو قانون الانتخاب أن يتوافر في الناخب ـ حتى يكون مؤهَّلاً لممارسة حق الانتخاب ـ نصاب مالي معين أو كفاءةٌ خاصةٌ أو كلاهما معاً.

(١) **تقييد حق الانتخاب بشرط النصاب المالي أو الثروة :** وهذه الصورة هي أوسع أشكال الاقتراع المقيَّد ذيوعاً، ومقتضاها أن سلطة الانتخاب لا تُمنح إلا لمن كان مستوفياً لنصابٍ مالي معين، بأن يكون مالكاً أو حائزاً أو شاغلاً لعقار له دخل معين، أو أن يكون ممن يؤدون ضرائب معينة أياً كان المقدار المحدد لها، أو على شاكلة ذلك من الشروط التي تعني توافر قدر معين من الثراء في الناخب؛ ولهذا يطلق عليه في الفقه الفرنسي اسم *suffrage censitaire*، أي **اقتراع دافعي الضرائب (أو من يملكون النصاب المالي)**.

وقد حاول دعاة تقييد حق الانتخاب بنصاب مالي نسويغ هذا القيد بحجج مختلفة، أهمها : أنه يضمن جديَّة الانتخابات، لأن الناخبين سيهتمون باختيار من سيتولى الإدارة والحكم، وذلك من باب الحرص على أموالهم وثرواتهم الخاصة، على عكس الطبقات الفقيرة المُعْدَمة، التي لا يهتم أفرادها بالانتخابات، لكون الفرد الذي لا يملك شيئاً لا يهتم بالشؤون العامة لبلده، وفضلاً عن ذلك فإن المال هو الذي يربط المواطن بوطنه؛ فالذي يملك نصيباً من الثروة هو وحده الذي يشعر برابطة الولاء والتعلّق بالوطن، إلى جانب أن الثروة قرينة على الكفاءة والمعرفة، كما تمكّن صاحبها من الحصول على التعليم اللازم لتفهّم شؤون البلاد العامة والمشاركة في الحياة السياسية بجدية وفاعلية. وأخيراً، قيل أيضاً إن الأغنياء هم الذين يتحملون النفقات العامة عن طريق ما يدفعونه من ضرائب عامة، ولهذا فمن الطبيعي أن تقتصر المشاركة في الحكم عن طريق الانتخاب عليهم وحدهم، طبقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية.

ولم تكن هذه الحجج في الواقع إلا ستاراً لإخفاء رغبة أفراد الطبقة البورجوازية في تركيز السلطة السياسية في أيديهم، وجعلها احتكاراً لهم، وخشيتهم من أن يؤدي تقرير الاقتراع العام إلى حرمانهم من تلك السلطة ووضعها في يد الغالبية الشعبية الفقيرة. بيد أن هذه الحجج لم تصمد أمام تيار الديمقراطية الجارف، إذ أخذت الدول توسّع في هيئة الناخبين شيئاً فشيئاً حتى أصبح الاقتراع **عاماً** في غالبية الدول المتمدنة في الوقت الحاضر.

(٢) **تقييد حق الانتخاب بشرط الكفاءة العلمية** : لجأت بعض الدساتير إلى طريقة أخرى في تقييد حق الانتخاب، فاشترطت في الناخب كفاءة خاصة بأن يكون حاصلاً على شهادة دراسية معينة، أو مجيداً للقراءة والكتابة، أو مُلِمَّاً بهما؛ ولهذا يطلق عليه في الفقه الفرنسي اسم *Suffrage Capacitaire*، أي **اقتراع أصحاب الكِفايات (المؤهلات)**.

ويلاحظ أن هذا الأسلوب يتجلى في شكلين متباينين:

- في الحالة الأولى يهدف إلى توسيع جزئي لحق الاقتراع المقيّد بمنح حق الاقتراع لأفراد لا يملكون النصاب المالي المطلوب، ولكنهم يتمتعون بكفاءات معينة. وقد طُبّق هذا الأسلوب في فرنسا في عهد ملكية يوليو/تموز ١٨٣٠، إذ منح حق الاقتراع لأعضاء المجامع العلمية والضباط المتقاعدين.
- أما الصورة الثانية فهدفها استبعاد فئات معينة من ممارسة حق الانتخاب، من ذلك ما كان يُحتِّمه دستور كل من ولاية كونيتيكت لسنة ١٨٥٥ وولاية مساتشوستس *Massachusetts* لسنة ١٨٥٧ في دولة الولايات المتحدة الأمريكية من وجوب اجتياز الناخب (اختبار محو الأمية *literacy test*)، من خلال إثبات قدرته على قراءة الدستور باللغة الإنكليزية وكتابة اسمه . كما أن دستور ولاية مسيسبي *Mississippi* الصادر سنة ١٨٩٠ استلزم اجتياز الناخب (اختبار الفهم *understanding test*)، من خلال إثبات قدرته على قراءة أية فقرة من دستور الولاية، أو أن يكون قادراً على فهم أية فقرة تُتلى عليه من هذا الدستور، أو أن يقدم تفسيراً معقولاً لها. ولئن كان الهدف الظاهري لهذا الشرط هو الارتفاع بمستوى الانتخابات وجعلها أكثر جدية، فإن الهدف الحقيقي من هذا الشرط كان يتمثل في حرمان الزنوج *Negroes* في الولايات الجنوبية - إذ الكثيرون بينهم أميون - من فرصة المشاركة في الانتخابات، وهو ما حصل بالفعل، إذ انخفضت نسبة تصويت الزنوج في الولايات الجنوبية إلى نسبة ضئيلة جداً .

(٣) **تطبيقات الاقتراع المقيَّد** : ساد مبدأ الاقتراع المقيَّد دول الديمقراطية التقليدية (الغربية) في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر؛ فاقترن الانتخاب في **انجلترا** بالثروة والمُلْكيَّة في القرن الثامن عشر، واقتصر في القرن التاسع عشر على الطبقة البرجوازية، وظل كذلك حتى بداية الربع الثاني من القرن العشرين. كما **أن فرنسا قد** أخذت بمبدأ الاقتراع المُقيَّد في بعض دساتيرها التي أعقبت الثورة الفرنسية، **فنصت عليه في دستور**

٣ أيلول سنة ١٧٩١، وترتَّب على الأخذ به استبعاد ثلث المواطنين تقريباً عن الهيئة الانتخابية؛ فلقد ميَّز نظام الانتخاب في ظل هذا الدستور بين المواطنين غير العاملين والمواطنين العاملين، وجعل معيار التفرقة مرتكزاً إلى شروط معينة، أهمها شرط امتلاك كل منهم لنصاب مالي معين، وأعطى لغير العاملين حق التمتع بالحقوق والحريات المدنية المنصوص عليها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن من دون التمتع بالحقوق السياسية، أما العاملون فهم وحدهم الذين يتمتعون بالحقوق السياسية.

ثانياً ـ الاقتراع العام *Universal Suffrage* **:** هو « اصطلاح يستخدم للدلالة على تقرير حق الانتخاب لكل المواطنين وعلى قدم المساواة من دون تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة أو المركز الاقتصادي أو الاجتماعي، وذلك وفقاً للقواعد القانونية المنظِّمة لحق الانتخاب »، أو « هو الذي يكون الانتخاب فيه طليقاً من قيود الثروة والمؤهلات والوراثة إلا أنه قد يقيَّد بالسن وسلامة العقل والجنس إلى غير ذلك ».

وبناء عليه، يكون الانتخاب أو الاقتراع **عاماً**، إذا صدر الدستور أو قانون الانتخاب خلواً من اشتراط القيدَيْن اللذَيْن تقدَّم ذكرهما (الثروة والكفاءة العلمية) في الناخب، أي إن هذا النوع من الاقتراع لا يشترط في الناخب توافر نصاب مالي معين بأن يكون مالكاً أو حائزاً أو شاغلاً لعقار، أو من دافعي الضرائب أياً كان قدرها، أو أي شرط آخر يتعلق بالقدرات المالية أو الشخصية أو الانتماء الطبقي.

وهذا الاسم لا ينطبق على مدلوله، لأن الاقتراع العام لا يشمل بالضرورة جميع أفراد الأمة؛ فعدم تقييد الاقتراع بأي من القيدَيْن السابقين لا يستتبع حتماً عدم تقييده بقيود أخرى لا تتنافى ومبدأ الاقتراع العام. والقول بغير ذلك يؤدي إلى عدّ الانتخاب حقاً مقرراً لجميع أفراد الشعب (بما فيهم القُصَّر، وناقصي الأهلية، والمجرمين، والمصابين بأمراض عقلية، والمحجور عليهم قضائياً ...)، وهذا ما لا يقول به أحد. ومن أجل ذلك كان من الطبيعي أن يتطلب المشرِّع في المواطن شروطاً معينة يجب أن تتوافر فيه حتى يتمتع بحق الاقتراع، كتلك الشروط المتعلقة بالجنسية والأهلية والسن والإقامة والجنس. ومثل هذه الشروط لا تعدّ في الحقيقة قيوداً على مبدأ الاقتراع العام، لأنها شروط تنظيمية بمعنى أن المشرِّع يقرِّرها وينظِّمها بناءً على أسسٍ وضوابط تستهدف أساساً تحقيق الصالح العام[1].

---

(١) انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة .....، مرجع سابق، ص٥٥، ٥٦ .

الفصل الثالث

صور أنظمة الحكم المعاصرة

تمهيـد وتقسيـم :

يقسِّم الفقه التقليدي أنظمة الحكم النيابية ـ من حيث السلطة الراجحة فيه، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ إلى ثلاث صور مختلفة، هي الآتية :

١) إذا كان الدستور أقام توزيع السلطات على أساس من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا على أساس ترجيح إحدى السلطتين على الأخرى، اتخذ النظام النيابي في هذه الحالة صورة « **النظام البرلماني** » .

٢) إذا كفل الدستور رجحان السلطة التشريعية، أي خصَّها بالجانب الأكبر من السلطة، اتخذ النظام النيابي صورة « **نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي** »[1].

٣) إذا كانت السلطة الراجحة وفقاً لأحكام الدستور هي السلطة التنفيذية، أي خصَّها بالجانب الأكبر من السلطة، نكون عندئذٍ بصدد «**النظام الرئاسي** » أو « **الحكومة الرئاسية** » نسبة إلى الرئيس .

ويلاحظ في هذا الشأن أن كثيراً من الدساتير لم تتقيد بالأسس الفقهية التي يقوم عليها كل من النظامين البرلماني والرئاسي، بل أخذت ببعض المظاهر التي تلائمها من كلٍ منهما، فقد حرصت دساتير بعض الدول (كدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي لسنة ١٩٥٨) ـ نتيجة ظروف خاصة بها ـ على تقوية السلطة التنفيذية باقتباس بعض ملامح النظام الرئاسي مع الإبقاء على بعض خصائص النظام البرلماني؛ وبذلك ولد **نظام هجين** أطلق عليه اسم « **النظام نصف أو شبه الرئاسي** » أو « **النظام البرلماني المتطور** » أو « **النظام البرلماسي** ».

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل صور أنظمة الحكم المعاصرة، وذلك من خلال ثلاثة مباحث رئيسة وفق الآتي :

المبحث الأول : النظام النيابي البرلماني (النَّمُوذَجُ البريطاني)

المبحث الثاني : النظام النيابي الرئاسي (النَّمُوذَجُ الأمريكي)

المبحث الثالث : النظام النيابي المختلط (النَّمُوذَجُ الفرنسي)

---

[1] تجدر الإشارة إلى أن **نظام حكومة الجمعية** يعد أقل صور الأنظمة السياسية انتشاراً؛ إذ لا يوجد مطبقاً سوى في عدد قليل من دول العالم كسويسرا، وذلك نظراً إلى الوضع الشاذ الذي توضع فيه السلطة التنفيذية في ظل ذلك النظام، إذ تخضع خضوعاً كاملاً للسلطة التشريعية، وتكاد تكون مسلوبة الإرادة في مواجهة تلك السلطة، بل تكاد تكون جزءاً عضوياً منها . **لذلك جرى استبعاد هذا النظام من دراستنا لأنظمة الحكم المعاصرة .**

المبحث الأول

النظام النيابي البرلماني

(النَّمُوذَجُ البَريطَاني)

من المعلوم أن بريطانيا هي البلد الذي تطورت فيه الديمقراطية الحديثة حتى استكملت صورتها الحالية، فإنجلترا كانت مهد النظام النيابي، وهي البلد الذي تحول فيه هذا النظام النيابي إلى نظام برلماني *Parliamentary Regime* واضح المعالم وقوي البنيان، فأخذ به ما يقارب ربع دول العالم.

وإذا كان النظام البرلماني قد نشأ في إنجلترا، فإنه لم يكن نتاجَ مذهبٍ فكري، أو وليدَ إحدى النظريات لأحد رجال الفكر السياسي أو أحد أساتذة الفقه الدستوري، وإنما كان ثمرةَ تطورٍ تاريخيّ طويل، فقد كان من صنع أحداث وظروف سياسية خاصة بانجلترا، وظروف اجتماعية خاصة بالشعب الانجليزي، خلقته ووضعت أسسه العامة، وحدَّدت ملامحه الرئيسة، إذ كان النظام السياسي في إنجلترا مَلَكياً مطلقاً *Absolute Monarchy* في العصور الوسطى، إذ كان الملوك يتمتعون بسلطات مطلقة، ثم أخذ يتحوَّل بالتدريج إلى المَلَكية المقيَّدة أو الدستورية *Constitutional Monarchy* منذ القرن الثالث عشر، وذلك نتيجةً لتقلُّص سلطان الملوك لصالح البرلمان؛ وبعد ذلك، بدأ تكوين النظام البرلماني في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وأخذ شكله التام في القرن التاسع عشر بعد انتقال سلطات الملك إلى الوزارة *Cabinet* التي أصبحت مسؤولة عن سياستها أمام البرلمان، وتمخَّض الوضع في النهاية عن تحول سلطات الملك إلى سلطات اسمية أو رمزية *Symbolic Powers* ، وتأكَّد مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة بصفة مطلقة.

وقد أدى نجاح النظام البرلماني في إنجلترا إلى الأخذ به في عدد كبير من الدول الأوربية (كالسويد والنرويج وبلجيكا وهولندا والدانمرك وألمانيا وإسبانيا ...)، وكذلك في كثير من دول العالم خارج القارة الأوربية (كاليابان والهند والكويت ولبنان والأردن وكندا وأستراليا ...) كنظام للحكم فيها؛ وإذا كانت بعض الدول التي اعتنقت النظام البرلماني ذات حكومات مَلَكيَّة، فإنَّ بعضها الآخر يتبنى النظام الجمهوري، وبطبيعة الحال ليس الملك كرئيس الجمهورية، وذلك لأن الملك يتبوأ منصبه بالوراثة، بينما يُختار رئيس الجمهورية بالطريقة التي يقرِّرها دستور كل دولة (انتخاب من قبل الشعب أو

بوساطة البرلمان)، إذ تؤثّر طريقة اختيار رئيس الجمهورية في مركزه الدستوري والفعلي في الدولة.

بناء عليه، سنتناول بالدراسة فيما يأتي ماهية النظام النيابي البرلماني، وذلك من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول
نشأة وتطور النظام البرلماني

تعد انجلترا الموطن الأول للنظام البرلماني كما كانت من قبل الموطن الأول للنظام النيابي. وجوهر هذا النظام يتركز في أمرين أساسيين هما : « **المسؤولية الوزارية** » و « **حق الحلّ** » . بمعنى أن الوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان فلا يبقى الوزير في الحكم إلا إذا كان متمتعاً بثقة البرلمان، فإذا فقد هذه الثقة وجب عليه أن يستقيل ويعتزل منصبه، كما أن الوزارة بوصفها كتلة واحدة متضامنة يتحتم عليها الاستقالة إذا ما اقترع البرلمان على عدم الثقة بها وانتهى إلى سحبها منها.

ويقابل هذه المسؤولية الوزارية حق رئيس الدولة في حل البرلمان (أو على الأقل مجلس البرلمان المنتخَب من الشعب، وذلك إذا كان البرلمان يتكون من مجلسين نيابيين)، ومعنى ذلك أنه إذا ما حدث خلاف بين الوزارة والبرلمان في مسألة من المسائل واستحكم الخلاف بينهما بحيث لم يمكن الوصول إلى حل يرتضيه الطرفان، ولجأ البرلمان من جانبه إلى محاولة سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها، فإن الوزارة عندئذ تستطيع أن تلجأ إلى رئيس الدولة تطلب منه الموافقة على حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، وذلك للتعرف على رأي هيئة الناخبين وهل تؤيد وجهة نظر البرلمان الذي يعبر عن إرادتها، أم أنها تخالفه في موقفه، ومعنى ذلك أنها تحبذ وجهة نظر الوزارة، فالرأي الذي تبديه هيئة الناخبين يتوقف عليه مصير الأمور.

ونلاحظ أن حق الحل الذي يقابل المسؤولية الوزارية ذو أهمية عظمى في النظام البرلماني؛ لأنه يحدث التوازن والتعادل في هذا النظام بين الحكومة والبرلمان، أي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك لا ينحرف النظام البرلماني إلى نظام آخر مغاير له تتغلب فيه إحدى السلطتين على الأخرى. ولهذا فقد عرَّف الفقيه الفرنسي رد سلوب *Redslob* النظام البرلماني بأنه : « **نظام توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية** »

وهذا النظام البرلماني نشأ ـ كما أسلفنا ـ في انجلترا في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وأخذ شكله التام في القرن التاسع عشر بعد انتقال سلطات الملك إلى الوزارة التي أصبحت مسؤولة عن أعمالها وسياستها أمام البرلمان، الذي يجب أن تحظى بثقته وتنبع منه، وتطوُّر هذا النظام مرتبطٌ بتطور تاريخ نظام الوزارة، ولهذا فإن معرفة أصول نشأة النظام البرلماني يتوقف على معرفة تاريخ نشأة الوزارة وتطورها .

ومن المعلوم أن تاريخ الوزارة في إنجلترا يبدأ من تاريخ نشوء « **المجلس الخاص** »، أو كما يسمى « **مجلس شورى الملك** » *The Privy Council* ، الذي تطور عبر السنين حتى انتهى به الأمر إلى ما يسمى في وقتنا الحاضر بـ « الوزارة » أو « مجلس الوزراء » *The Cabinet* .

وعلى الرغم من أن نظام الوزارة البريطانية الحديث يرجع إلى النصف الأول من القرن الثامن عشر، إلا أنه يرجع أساساً إلى مرحلة تاريخية أقدم من ذلك بكثير.

المطلب الثاني
الخصائص الأساسية للنظام البرلماني

يقوم النظام النيابي البرلماني على فكرة جوهرية مفادها أن **الوزارة** ـ وهي المحور الرئيسي الفعّال في ميدان السلطة التنفيذية، إذ يقع عليها أصلاً عبء ممارسة السلطة الفعلية في إدارة شؤون الحكم ـ **مسؤولة سياسياً عن أعمالها أمام البرلمان**، ونظراً إلى أن الوزارة في هذا النظام هي محور ارتكازه، فإن فقهاء القانون الدستوري في إنجلترا يطلقون على هذه الحكومة البرلمانية تسمية « **حكومة الوزارة** » *Cabinet Government*؛ فحكومة الوزارة والنظام البرلماني هما إذاً اسمان لمسمًّى واحد.

ويُعرَّفُ النظام البرلمانيّ بأنه : « ذاك النظام الذي يتميز بقيام تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبالرغم من أن السلطة الأولى مستقلة عن الثانية، إلا أنها مسؤولة أمامها ». كما يُعرَّفُ أيضاً بأنه : « ذاك النظام الذي يوجد فيه رئيس أعلى للدولة يمارس اختصاصاته بوساطة وزارة مسؤولة أمام برلمان منتخب من الشعب يملك أن يثق فيها فيبقيها أو لا يثق فيها فيسقطها، وتملك هي أن تطلب إلى رئيس الدولة حله والاحتكام إلى الشعب في صورة انتخابات جديدة ». **ويستفاد مما سبق، أمران**[1]**:**

---

[1] انظر : د. حسن البحري؛ النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص٧١ .

الأمر الأول، أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من طرفين هما: رئيس الدولة غير المسؤول عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، والوزارة المسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، وهو ما يُعبَّر عنه بثنائية السلطة التنفيذية؛ وبذلك يختلف النظام البرلماني عن نظيره الرئاسي الذي يتميز بوحدة أو فردية السلطة التنفيذية.

والأمر الثاني، أن النظام البرلماني قائمٌ على أساس فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، غير أنَّ الفصل بين هاتين السلطتين ليس فصلاً جامداً أو مطلقاً، بل لابد من قيام تعاونٍ بينهما من أجل الوصول إلى التوازن الضروري لسير هذا النظام، وهذا التوازن يمكن تحقيقه بوسائل متعددة أهمها: المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان من ناحية، وحلّ البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة من ناحية أخرى. وبذلك أيضاً يختلف النظام البرلماني عن نظيره الرئاسي، فمن ناحية أولى: لا تعدّ الوزارة في النظام الرئاسي محور ارتكازه أو حجر الزاوية فيه كما هو الشأن في النظام البرلماني؛ فالمسؤولية الوزارية التي هي حجر الزاوية في النظام البرلماني لا يعرفها النظام الرئاسي، فهذا الأخير لا يعرف نظام مجلس الوزراء كهيئة جماعية مسؤولة عن تسيير شؤون الحكم بالمعنى المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية، لأن الرئيس في النظام الرئاسي هو المنوط به رسم السياسة العامة للدولة، وكذلك تنفيذها أو الإشراف على تنفيذها، وبالتالي يصبح المسؤول الأول والأخير عن هذه السياسة أمام الشعب مباشرة إذا كان هناك محل لهذه المسؤولية. ومن ناحية ثانية: فإن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ممثلة في رئيس الجمهورية لا تملك حق حلّ الكونجرس - سواء مجلس النواب أو الشيوخ - تمهيداً لإجراء انتخابات جديدة، وهو ما تملكه السلطة التنفيذية في ظل حكومة الوزارة.

وينبغي أن يكون معلوماً أن الاختلاف بين النظامين البرلماني والرئاسي لا يقوم على أساس أن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو " فصل مرن " في النظام البرلماني، في حين أنه " فصل جامد أو مطلق " في النظام الرئاسي، لأن مثل هذا الفصل الجامد أو المطلق هو أمر مستحيل في التطبيق العملي؛ فالواقع العملي للنظم السياسية المختلفة لم يعرف سوى الفصل النسبي بين السلطات، ولكنه يتم على درجات مختلفة.

بناء عليه، يمكن القول: إن النظام البرلماني يقوم على **خاصيّتين** يتميز بهما عن غيره من النظم النيابية الأخرى، بحيث لا نتصور وجود نظام برلماني من دونهما، وهما:

١- الفصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، وهو ما يعبر عنه بمبدأ ثنائية

السلطة التنفيذية ٢ ـ الفصل المرن بين السلطات العامة في الدولة وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة فيما بينهما.

وسوف نعالج فيما يأتي ـ وبشكل مختصر ـ هاتين الخاصتين على النحو الآتي[1]:

أولاً ـ ثنائية السلطة التنفيذية:

يتميز النظام البرلماني بوجود انفصال عضوي بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، إذ يوجد إلى جانب رئيس الدولة ـ ملكاً كان أم رئيس جمهورية ـ شخص آخر يشاركه السلطة التنفيذية، يطلق عليه اسم "رئيس الوزراء" أو "الوزير الأول" *Prime Minister*. وعلى هذا، فإن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من طرفين: **رئيس الدولة** من ناحية، **والوزارة أو الحكومة** كهيئة جماعية من ناحية أخرى.

أ ـ رئيس الدولة *The Head of State*: إن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس هو رئيس الحكومة، بل هو الرئيس الأعلى للدولة ورئيس السلطة التنفيذية في الوقت نفسه، أما رئيس الحكومة فهو رئيس الوزراء (أو الوزير الأول)؛ ورئيس الدولة قد يكون **ملكاً وراثياً** في أنظمة الحكم الملكية كما هو الحال في المملكة المتحدة والسويد وبلجيكا والنرويج والدنمارك وهولندا وإسبانيا، أو **رئيساً منتخباً** في أنظمة الحكم الجمهورية بوساطة هيئة انتخابية لمدة محددة من السنوات، كما هو الحال في ألمانيا وفنلندا وإيرلنده وإيطاليا والنمسا والهند.

ويقوم النظام البرلماني على عدم مسؤولية رئيس الدولة، إذ حلت محلها مسؤولية الوزراء الذين لم يعودوا اليوم عماله بالمعنى الصحيح، لأنهم لا ينفذون سياسته الشخصية كما هو الحال في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية.

ومبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة نشأ في إنجلترا، إذ المبدأ القائل إن « **الملك لا يمكن أن يخطئ** » *The king can do no wrong*. وهذا المبدأ هو أحد المبادئ المسلم بها في القانون العام الإنجليزي، وإليه يرجع الفضل في إيجاد الوزارة في النظام البرلماني، لأنه إذا كان الملك لا يخطئ ـ لكونه لا يتصرف إلا بناءً على مشورة وزرائه ـ فهو دائماً غير مسؤول. وعدم مسؤوليته هذه لا تقتصر على المسؤولية الجنائية بل تمتد إلى جميع

---

(١) لمزيد من التفاصيل، انظر: د. حسن البحري؛ النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص٧٣ وما بعدها.

تصرفاته السياسية، وينتج عن ذلك أن « **ذاته مصونة لا تُمَسّ** »، ومن ثم « **لا يمكن رفع دعوى ضد الملك أمام محاكم بلاده** ».

ولمَّا كانت أعمال الدولة تحتم إيجاد شخص أو هيئة تكون مسؤولة عما قد ينجم عن هذه الأعمال من آثار، لذلك أصبح وزراء الملك هم المسؤولون عن الأعمال التي تصدر باسم رئيس الدولة[1].

وينتج عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ـ ملكاً كان أم رئيس جمهورية ـ نتيجتان مهمتان :

النتيجة الأولى ـ انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى الوزارة : وقد عبَّر الفقهاء الإنجليز عن هذه النتيجة بقولهم : « **إن الملك يسود ولا يحكم** » *The King reigns, but does not rules*، فرئيس الدولة في النظام البرلماني لا يبت في أمور الدولة بنفسه، لأن التقرير في هذه المسائل يؤدي إلى المسؤولية إذا ما اتضح خطؤه، لذلك قيل « **لا سلطة حيث لا مسؤولية** » أو « **حيث توجد المسؤولية توجد السلطة** ».

ويترتب على ذلك أن رئيس الدولة لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا يُعِدّ مشاريع القوانين حسب رأيه الشخصي، ولا يحزم في أمر من الأمور وفقاً لسياسته

---

(١) تنص جميع الدساتير البرلمانية على "عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة"، غير أن مدى عدم المسؤولية يختلف باختلاف شكل النظام البرلماني، فيما إذا كان ملكياً أم جمهورياً :

ففي **الأنظمة الملكية**، تكون عدم مسؤولية رئيس الدولة مطلقة، فلا يمكن مساءلة الملك سياسياً أو جنائياً أو مدنياً، وذلك لأن ذاته مصونة لا تُمسّ، ولعل ذلك أثر من آثار نظرية المصدر الإلهي للسلطة، وما تقرره من قدسية لشخص الملك.

أما في **الأنظمة الجمهورية**، فإن عدم مسؤولية رئيس الدولة ليست مطلقة كما هو الشأن في الأنظمة الملكية، ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية ـــ لئن كان غير مسؤولٍ سياسياً ـــ فإنه يخضع للمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، ومفاد عدم المسؤولية السياسية أنه لا يمكن إقالة رئيس الجمهورية أو إبعاده عن منصبه، وبالتالي لا توجد أية هيئة عامة تستطيع عزل رئيس الجمهورية، كما لا يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا إليه أسئلة أو استجوابات، كما لا يمكن سحب الثقة منه. أما عن المسؤولية الجنائية، فإن رئيس الجمهورية بوصفه مواطناً كسائر المواطنين يخضع للمسؤولية الجنائية، وبالتالي يجوز مساءلته جنائياً عن الأفعال التي يأتيها متى كانت تشكل جناية أو جنحة، ويستوي أن تكون الجريمة قد ارتكبت في أثناء أداء مهام الوظيفة أو خارجها، وكذلك يكون الرئيس مسؤولاً مدنياً عن أعماله الشخصية شأنه شأن سائر الأفراد.

الخاصة، بل إنه يتصرف دائماً بناء على مشورة الوزير الأول والوزراء الآخرين، بفرض أنهم هم المسؤولون أمام مجلس البرلمان المنتخب طبقاً لقواعد عرف المسؤولية الوزارية *Ministerial Responsibility*. وقد عبر أحد الفقهاء الإنجليز عن هذه الحقيقة بقوله : « **إن الملك قد يسود، ولكن الوزير الأول والوزراء الآخرين مَنْ يحكم** »[1].

وحاصل القول أن جميع السلطات التي تمنحها الدساتير المختلفة لرؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية، كتعيين أعضاء السلطة التنفيذية، وكبار الموظفين المدنيين والعسكريين والسفراء والممثلين الدبلوماسيين، وإعلان الحرب، وعقد المعاهدات، ودعوة البرلمان للانعقاد وفضّه وتأجيله وحلّه، واستعمال حق العفو، والتصديق على القوانين ... الخ، هي في الواقع **حقوق اسمية** لرئيس الدولة، ذلك أن الوزارة المسؤولة أمام البرلمان هي التي تمارس هذه الاختصاصات من الناحية العملية الواقعية.

النتيجة الثانية - عدم إمكان رئيس الدولة العمل منفرداً، إذ ما دمنا قد رأينا أن اختصاصاته هي في الواقع اختصاص الوزارة، لذلك لا يمكن لرئيس الدولة أن ينفرد بالتصرف عند ممارسته لهذه الحقوق أو تلك الاختصاصات، وقد عبر الفقهاء الانجليز عن ذلك بقولهم : « **إن الملك لا يعمل منفرداً** » *The king cannot act alone*، وتطبيقاً لهذا المبدأ تقرر أن إمضاء الملك في شأن من شؤون الدولة لا يكون ملزماً إلا إذا أمضاه رئيس الوزراء، والوزير المختص.

وبالرغم مما ذكرناه آنفاً من أن رئيس الدولة في النظام البرلماني يوشك أن يكون مجرداً من كل سلطة، فإنه مع ذلك هو الذي يعيِّن الوزير الأول، وعلى الرغم مما قد يبدو في الظاهر من أهمية وضخامة هذا الاختصاص المتبقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، فإن الحقيقة تُنبئُ عن محدودية دور رئيس الدولة فيما يتعلق باختيار الوزير الأول، ذلك أنه في النظام البرلماني يجب أن تكون الوزارة محل ثقة البرلمان المنتخب من الشعب، وعلى ذلك فإن رئيس الدولة مقيد في اختياره للوزير الأول بأن يكون متمتعاً بثقة مجلس البرلمان المنتخب حتى ولو لم يكن محل رضا منه شخصياً، وفي البلاد ذات الأنظمة الحزبية، وهو المعتاد في الديمقراطيات التقليدية، فإن رئيس الدولة يجد نفسه مضطراً لاختيار زعيم حزب الأغلبية البرلمانية رئيساً للوزراء، والذي يقوم بدوره باختيار زملائه من الوزراء من بين

---

(1) انظر : *Bradley & Ewing; Wade and Bradley Constitutional and Administrative Law, op.cit., p.244.*

كبار أعضاء حزبه، وبهذا تنال الوزارة ثقة البرلمان ويكون لها دستورياً أن تمارس سلطاتها.

وقد عبَّرت الأستاذة كارول ـ المحاضِرة في جامعة مانشستر ـ عن دور التاج البريطاني في اختيار الوزير الأول بقولها : « طبقاً للعرف فإن على الملك (**الملكة حالياً**) أن يعين كوزير أول الشخص الذي يسيطر على الأغلبية البرلمانية داخل مجلس العموم، أو مَنْ يكون في أفضل مركز أو مكانة لتشكيل الحكومة وتحمُّل أعباء المنصب، وبناء عليه فإن دور الملك رسمي أو شكلي بكل معنى الكلمة، **إنها (أي الملكة) تعيِّن ولكنها لا تختار** »[1].

غير أن إمكانية رئيس الدولة في التصرف تتسع حيث تتعدد الأحزاب، وحيث لا يكون لأي حزب منها أغلبية واسعة في مجلس العموم (وهو ما يسمى بالبرلمان المعلق *hung Parliament*)، عندئذٍ لا يكون رئيس الدولة مقيداً باختيار زعيم الأغلبية ما دامت لا توجد مثل تلك الأغلبية لحزب من الأحزاب، ولكن رئيس الدولة في الوقت نفسه لا يستطيع أن يختار شخصاً لا يتمتع بثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الوزن، وإلا لما استطاع ذلك الشخص أن يحوز ثقة المجلس، ولتعيّن بالتالي أن يسقط ليحلّ محلّه غيره ممن يستطيع أن يفوز بتلك الثقة. فعلى سبيل المثال، في عام ١٩٢٣ لم تسفر نتيجة الانتخابات العامة التي أجريت في بريطانيا عن فوز أيٍ من الأحزاب السياسية التي كانت على الساحة (وهي : المحافظين والعمال والأحرار) بأغلبية المقاعد في مجلس العموم، فقام الملك جورج الخامس باختيار زعيم حزب العمال "رمزي ماكدونالد" *Ramsay MacDonald* ليكون رئيساً للوزراء. وقد تكرر هذا الأمر مرة أخرى عام ١٩٦٣، عندما استقال رئيس الوزراء هارولد ماكميلان *Harold Macmillan* فجأة من منصبه بسبب المرض. وبعد المشاورات السريعة بين زعماء حزب المحافظين لتقرير مَنْ مِنَ المرشحين الأربعة أو الخمسة الذي سيكون أكثر قبولاً لخلافة مكملان، أوصى ماكملان الملكة إليزابيث بتعيين وزير الخارجية السير أليك دوغلاس هوم *Sir Alec Douglas-Home* خلفاً له، فأخذت الملكة بنصيحته، لا لأنها كانت ملزمة بالأخذ بهذه النصيحة، بل لأن الشخص المرشح كان الأفضل من بين المرشحين.

---

(١) انظر : *Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law, op.cit., p.255.*

خلاصة ما تقدم أن رئيس الدولة في النظام البرلماني سواء أكان ملكاً تبوأ منصبه عن طريق الوراثة أم رئيس جمهورية تولى منصبه بالانتخاب، ليست له أية سلطة فعلية قائمة على إرادته الشخصية وسياسته الخاصة، وذلك نظراً إلى عدم مسؤوليته، فهو لا يمارس السلطة الفعلية في الحكم، وإنما سلطته ليست في الجوهر سوى **سلطة اسمية أو رمزية**[1]. ولكن على الرغم من انعدام دوره الفعلي، فإن دوره الأدبي عظيم النفع، فهو نظراً إلى مركزه السامي ـ ولاسيما في الملكيات ـ وشخصيته الممتازة وتأثيره المعنوي، يمكنه العمل على إيجاد التوازن المنشود بين السلطات والأحزاب وتوجيه قواها التوجيه الصحيح لخير البلاد في طمأنينة واستقرار، حتى لقد عدَّه بعض الفقهاء « **الآلة المحركة للنظام البرلماني** »[2].

وقد عبَّر الفقيه جورج فيدل Vedel عن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بقوله : « إن رئيس الدولة في النظام البرلماني يعد بمثابة الحَكَم الرياضي العادل المستقل بين الوزارة والبرلمان، الذي يعمل على كفالة احترام قواعد المباراة بينهما دون ميلٍ أو تحيّزٍ إلى أيٍّ منهما »[3].

ب ـ الوزارة *The Ministry* :

تمثّل الوزارة (أو الحكومة *The Government*) الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، وهي المحور الرئيس الفعّال في هذا الميدان، إذ يقع عليها أصلاً عبء ممارسة السلطة الفعلية في إدارة وتصريف شؤون الحكم، وتكون بالتالي مسؤولة سياسياً عن أعمالها أمام مجلس البرلمان المنتخَب، ويطلق على هذه المسؤولية اسم « **المسؤولية الوزارية السياسية** »؛ وهذه المسؤولية قد تكون **جماعية** *Collective responsibility* إذا تعلقت بعمل من أعمال السياسة العامة للحكومة، أو بتصرف من تصرفات رئيس الوزراء، وهي توجب مسؤولية الوزارة بأكملها؛ كما قد تكون المسؤولية **فردية** *Individual responsibility* إذا تعلقت بأعمال وتصرفات الوزير الخاصة بوزارته، والتي لا تدخل في نطاق السياسة العامة للحكومة، سواء تلك التي تصدر عنه شخصياً، أو التي تصدر عن الموظفين التابعين لوزارته.

---

(١) انظر في ذلك : د. السيد صبري؛ حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترة (القاهرة؛ المطبعة العالمية، طبعة سنة ١٩٥٣)، ص٢٣.

(٢) انظر : *P. Sharan; Political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.86.*

(٣) انظر : *Vedel, Georges, Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel (Paris: Recueil Sirey, 1949), p.168.*

ومقتضى المسؤولية الوزارية "السياسية" أن الوزارة إذا فقدت ثقة مجلس البرلمان المنتخب تسقط بأكملها، وكذلك فإن المجلس إذا سحب الثقة من أحد الوزراء، فإن على ذلك الوزير أن يستقيل من منصبه.

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

وتتكون الوزارة من رئيس[1] ـ غير شخص رئيس الدولة ـ ومن عددٍ من الوزراء يجتمعون في مجلسٍ متضامنٍ ذي وحدةٍ متجانسةٍ يقوم بوضع السياسة العامة للحكومة، ويحقق الانسجام بين أعمال الوزارات المختلفة، ويضمن بالتالي وحدة العمل الوزاري، واتساقه ويهيمن على شؤون الدولة، هذا المجلس هو « **مجلس الوزراء** ».

ونظراً إلى ما تتمتع به الوزارة من صلاحيات واسعة فقد أطلق عليها، بحق، الأستاذ أندريه هوريو، صفة « **وريثة اختصاصات المَلَكيَّة** »؛ إذ نعلم أن المَلَكية كانت مطلقة وصلاحياتها واسعة جداً.

وإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يعيِّن رئيس الحكومة أي الوزير الأول، فإن هذا الأخير بدوره هو الذي يقوم باختيار الوزراء الذين سيحملون المسؤولية معه.

ويتمتع رئيس الوزراء في هذا الصدد بسلطة تقديرية واسعة، ولكن هذه السلطة مع ذلك مقيدة في الأنظمة الحزبية بقيود عملية كثيرة، منها أن رئيس الوزراء، وهو عادة زعيم حزب الأغلبية في البرلمان، يختار وزراءه من البرلمانيين البارزين في الحزب، أي القيادات الحزبية، وكثيراً ما يكون مرجع الاختيار للحزب نفسه لا لمحض إرادة رئيس الوزراء. وعلى أية حال، فإن رئيس الوزراء، من حيث المبادئ الدستورية، يتمتع في مواجهة رئيس الدولة بحقه الكامل في اختيار الوزراء الذين سيعملون معه، وإذا كان الأمر يقتضي أداة معينة تصدر من رئيس الدولة لتعيين الوزراء في مناصبهم، فإن هذه الأداة ـ وفقاً لمنطق النظام البرلماني ـ لا تخرج عن كونها إجراءً شكلياً محضاً.

---

[1] بالرغم من أن لقب *Prime Minister* (أي الوزير الأول) هو التعبير المستعمل في الغالب لوصف رئيس الحكومة في النظام البرلماني، فإن دساتير كثير من الدول تستعمل ألقاباً مختلفة لوصف رئيس الحكومة، **كالمستشار** *Chancellor* (**وهذا اللقب يطلق على رئيس الوزراء في ألمانيا الاتحادية**).

ونظراً إلى أهمية الوزارة في النظام البرلماني، إذ توصف بأنها « **عجلة قيادة سفينة الدولة** » *The Steering Wheel of the Ship of the State*، فإن الفقهاء الإنجليز ـ كما أسلفنا ـ يطلقون على هذه الحكومة البرلمانية تسمية « **حكومة الوزارة** » *Cabinet Government* .

وقد كتب اللورد "جون مورلي" *John Morley* في سنة ١٨٨٩ أن هناك أربع خصائص رئيسة لنظام حكومة الوزارة البريطانية : الخاصية **الأولى** هي مبدأ المسؤولية الجماعية التضامنية للوزارة ...، **والثانية** هي أن الوزارة مسؤولة مباشرة أمام الأغلبية في مجلس العموم، وفي النهاية أمام الناخبين الذين يخلقون تلك الأغلبية ....، **والثالثة** هي أن أعضاء الوزارة يتم اختيارهم من حزب واحد فقط، وذلك فيما عدا الظروف الاستثنائية الخاصة والعابرة ...، والخاصية **الرابعة** هي أن رئيس الوزراء هو بمثابة مفتاح العِقْد أو حجر الأساس بالنسبة إلى الوزارة.

نخلص مما تقدم إلى أن النظام البرلماني يتميز بثنائية الجهاز التنفيذي، إذ يميز بين رئيس الدولة و رئيس الحكومة أي الوزير الأول، ويجعل الأول غير مسؤول عن أعماله بينما يجعل الثاني رئيساً لهيئة جماعية تكون مسؤولة أمام مجلس البرلمان المنتخب عن وضع السياسة العامة للدولة، ويسأل أعضاؤها جميعاً بالتضامن عن تلك السياسة العامة.

ثانياً ـ الفصل المرن بين السلطات :

من الخصائص المميزة للنظام البرلماني "التقليدي" أيضاً، أن توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب أن يقوم على أساس الفصل المرن (غير الجامد) بينهما، وهو فصل مشرب بروح التعاون بينهما، فصل يتضمن رقابة كل منهما للأخرى بشكل يحقق التوازن والتعادل بينهما. مع العلم أن التوازن بين هاتين السلطتين لم يأتِ في الواقع نتيجة المساواة في الاختصاصات بينهما فقط، وإنما أيضاً نتيجة اشتراك أو تداخل كل منهما في اختصاصات الأخرى بقدر متوازن، أي بقدر يمنع كل منهما أن تستبد بسلطاتها، ويطلق على الاشتراك والتداخل المذكور « **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية** ».

وليس الهدف من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل إن الهدف منها هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما بما يكفل تطبيق قواعد الدستور.

ومن أجل ذلك تقرر القواعد الدستورية عادة في **النظم البرلمانية** للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها؛ وفي مقابل هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضاً وسائل معادلة للدفاع عن نفسها، وتفصيل ذلك كالآتي :

أ- مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

تتجلى مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في الوسائل والإجراءات الرقابية العديدة التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة؛ وفي مقدمتها **حق حجب الثقة عن الوزارة** بكامل أعضائها أو أحد الوزراء وهو ما يعرف **بالمسؤولية الوزارية السياسية**، فهي أخطر وسيلة أعطاها النظام البرلماني للسلطة التشريعية لتراقب بها السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود وسائل أخرى في هذا المضمار، فإلى جوار هذا السلاح الخطير من أسلحة رقابة السلطة التشريعية يوجد أسلحة أخرى أقل خطورة تتمثل في **حق توجيه أسئلة إلى أعضاء الحكومة** بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزاراتهم، **وفي طرح موضوع عام للمناقشة داخل المجلس**، مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء البرلمان، وكذلك **حق البرلمان في إجراء تحقيق** من خلال لجنة يعهد إليها بهذه المهمة، وذلك بهدف الوقوف بنفسه على حقيقة معينة نظراً إلى تشككه في حسن نية الحكومة في صحة ما تقدمه من معلومات وبيانات، وأخيراً **الحق في استجواب أعضاء الحكومة** لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم[1].

ب- مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

في مقابل الحقوق السابقة التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل المشرع للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين، إذ لا يصح أن يكون البرلمان صاحب حق في السيطرة على السلطة التنفيذية من دون أن يكون لهذه السلطة الأخيرة وسائل معادلة للدفاع عن نفسها.

---

[1] راجع في التفاصيل: د. حسن البحري؛ الرقابة البرلمانية، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الرابع (دمشق؛ الطبعة الأولى ٢٠١٠)، ص١٣ ــ ٣٢.

وتتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية **بتوجيه الدعوة لإجراء الانتخابات النيابية** سواء كان ذلك عقب حل المجلس النيابي أو عند انتهاء مدة نيابة أعضاء البرلمان، **ومباشرة كافة الإجراءات المتعلقة بعملية الانتخاب**[1]، **والتدخل في سير العمل البرلماني** من خلال الحق في **دعوة البرلمان للانعقاد** سواء أكان الانعقاد عادياً أم غير عادي[2]، وكذلك الحق في **فضّ دورات انعقاد البرلمان، وتأجيل أو إرجاء انعقاده**[3].

كما أن للسلطة التنفيذية الحق في **الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته**، وأن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان عن طريق **الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية**

---

(1) من المعروف أن لكل برلمان فصلاً أو دوراً تشريعياً ، أي مدة محددة تنتهي بنهايتها مدة نيابته وتمثيله للشعب، لذلك يلزم في هذه الحالة أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتكوين أو لتشكيل برلمان جديد.

وتتمثل هذه الإجراءات في : تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، وإعداد جداول الانتخاب، وقبول أوراق المرشحين للعضوية، وتشكيل اللجان الانتخابية، وتنظيم الدعاية الانتخابية، ودعوة هيئة الناخبين للتصويت، وإعلان ختام عملية الاقتراع، وفرز الأصوات، وإعلان النتيجة العامة للانتخاب ... وتتولى السلطة التنفيذية في واقع الأمر مباشرةَ هذه الإجراءات كافة، حقيقة أن هذه السلطة لا تلعب أي دور في اختيار أعضاء البرلمان، فذلك متروك لإرادة الشعب ومشيئته، إلا أن قيامها بمثل هذه الإجراءات يجعل لها في الواقع هيمنة وسيادة في تكوين وتشكيل البرلمان، أو بمعنى آخر في خلق السلطة التشريعية وإخراجها إلى الوجود .

(2) من المعروف أيضاً أن البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة الفصل أو الدور التشريعي المنصوص عليها في الدستور، وإنما تحدد له مدد معينة لمثل هذا الانعقاد، ويطلق على كل فترة منها دور أو دورة انعقاد، ومن ثم يتعطل البرلمان عن العمل فيما بين أدوار الانعقاد ، وذلك لإعطاء الأعضاء وقتاً للراحة ومهلة للتفكير، بل وللوقوف على ما يشغل المواطنين من أحداث أو مشكلات . وتنقسم أدوار انعقاد البرلمان إلى: **أ ــ أدوار الانعقاد العادية**، وفيها يجتمع البرلمان في تواريخ محددة، ولمدد معلومة يُنَصُّ عليها في الدساتير أو القوانين **ب ــ أدوار الانعقاد غير العادية**، إذ تعطي الأنظمة الدستورية الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان ــ في أثناء إجازته السنوية أو فيما بين أدوار الانعقاد ــ لاجتماع أو لانعقاد غير عادي إذا وجدت ظروف أو أمور تستدعي ذلك، وذلك بناء على طلب من الحكومة أو من عدد من أعضاء المجلس النيابي يختلف باختلاف الدساتير .

(3) تلجأ السلطة التنفيذية إلى **تأجيل انعقاد البرلمان** إلى تاريخ لاحق للميعاد المحدد لانعقاده، بهدف تفادي أزمة معينة نشأت بينها وبين البرلمان وصلت إلى درجة تؤدي سواء إلى الإطاحة بها أو إلى حل البرلمان. وهنا قد يكون من الأفضل تأجيل اجتماعات البرلمان، حتى تهدأ النفوس من كلا الطرفين، ويتمكن النواب من الاتصال بممثليهم والوقوف على آرائهم. ونظراً لخطورة هذا الإجراء، فإن الدساتير التي تنص عليه تضع له بعض القيود التي تؤدي إلى عدم إساءة استعماله من قبل السلطة التنفيذية.

البرلمان[1]. فضلاً عن ذلك، تقوم السلطة التنفيذية **بالإسهام في أمور التشريع**، من خلال **اقتراح مشروعات القوانين، والتصديق أو الاعتراض على القوانين** التي يقرها البرلمان[2]، ناهيك عن حق هذه السلطة في **إصدار اللوائح الإدارية** بمختلف أنواعها.

وأما أخطر هذه الوسائل أو تلك الحقوق فإنه يتمثل في **حق حل البرلمان**، أي إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي (وهو السلاح الموازن من حيث القوة والفاعلية للسلاح المقابل الذي يملكه البرلمان، وهو تقرير المسؤولية السياسية للوزارة أي سحب الثقة منها).

ويتبين مما تقدم أن النظام البرلماني نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن هذا الفصل ليس جامداً كما كان يعتقد "مونتسكيو" خلال القرن الثامن عشر[3]، بل هو « **فصل نسبي مرن أو محدود** »، لأن كلاً من هاتين السلطتين تتدخل إلى حد معين في اختصاصات الأخرى، ومع ذلك لا يصل هذا التداخل إلى حد أن يغدو هذا النظام نظام اندماج كلي للسلطات كما يدَّعي بعض الباحثين.

---

(1) من المعروف أن الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد النيابية في مجلس العموم البريطاني هو الذي يدعوه الملك (الملكة حالياً) إلى تشكيل الحكومة، ويقوم زعيم الحزب المنتصر في الانتخابات العامة باختيار زملائه في الوزارة من بين أعضاء حزبه في مجلس العموم، وبذلك فإنه يجوز لأعضاء الوزارة أن يحتفظوا بعضويتهم في مجلس العموم ويستمروا في الوقت نفسه في أداء واجباتهم كأعضاء في الوزارة. ويترتب على ذلك أن غالبية أعضاء الحكومة هم في واقع الأمر أعضاء في البرلمان، فإذا كانت الوزارة البريطانية تتكون كما ذكرنا سابقاً من أكثر من مائة عضو (حوالي ١١٥ عضواً)، فإنه يحق ــ طبقاً لقانون مجلس العموم لعام ١٩٧٥ ــ لـ /٩٥/ عضواً من هؤلاء أن يكونوا أعضاء في مجلس العموم مع الاحتفاظ بمناصبهم في الوزارة، أما ما تبقى من هؤلاء الأعضاء فإنه يجوز لهم الجمع بين عضويتهم في الوزارة وعضويتهم في مجلس اللوردات، وهو ما دفع بعض الفقهاء الإنجليز إلى القول إن : « **الوزارة ما هي إلا لجنة مختارة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية** ».

(2) لاشك في أن **الاعتراض على القوانين** له دور فعَّال ومؤثر من جانب الرئيس على عمل السلطة التشريعية، ليس فقط عن طريق اللجوء إلى استعماله، بل إن مجرد التلويح أو التهديد باستعماله قد يفي بالغرض، ويحمل البرلمان على التراجع عن موقفه، والاستجابة لرغبات الرئيس بتعديل أو إضافة أو حذف فقرة معينة واردة في مشروع القانون محل الخلاف.

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

(3) انظر : سيدني د. بايلي؛ الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة: فاروق يوسف يوسف أحمد، مراجعة وتقديم : الدكتور محمد فتح الله الخطيب (القاهرة؛ مكتبة الأنجلو المصرية، طبعة ١٩٧٠)، ص٧.

المبحث الثاني
النظام النيابي الرئاسي
(النَّمُوذَج الأمريكي)

من المتفق عليه أن النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية يعد المثال التقليدي البارز لنظام الحكم الرئاسي، على أساس أن هذا النظام قد نشأ وترعرع في الولايات المتحدة، إذ يرجع مصدره التاريخي إلى دستور الولايات المتحدة النافذ بتاريخ ١٧٨٩، والذي أخذ عنه عدد من الديمقراطيات في وسط وجنوب القارة الأمريكية كالمكسيك والبرازيل وبوليفيا وتشيلي وكولومبيا وكوستريكا وجمهورية الدومنيكان والسلفادور وبيرو وأورغواي.

كما أن أكثر الديمقراطيات في القارة الأفريقية ذات حكومات رئاسية، ولاسيما الدول المستقلة حديثاً والتي كانت سابقاً مستعمرات فرنسية، كجمهوريات: بينين *Benin* وساحل العاج وتشاد والنيجر، فضلاً عن بعض دول القارة الأخرى مثل : بوتسوانا وغانا وناميبيا وجنوب أفريقيا[١].

ويوجد أيضاً نظام الحكومة الرئاسية في أغلب الأحيان في ديمقراطيات الموجة الثالثة *Third Wave* المؤسَّسة حديثاً، ومن بينها على سبيل المثال : الأرجنتين وكرواتيا والفلبين وكوريا الجنوبية وتايوان[٢].

وسنتناول بالدراسة فيما يأتي تعريف النظام الرئاسي، وخصائصه الرئيسة، وذلك من خلال مطلبين رئيسين وفق الآتي :

المطلب الأول : تعريف النظام الرئاسي

المطلب الثاني : خصائص أو أسس النظام الرئاسي

---

[١] انظر :

- *Mark Tushnet, Thomas Fleiner & Cheryl Saunders; Routledge Handbook of Constitutional Law (New York :Routledge, 2013), p.80.*
- *Kenneth Newton & Jan W. van Deth; Foundations of Comparative Politics "Democracies of the Modern World" (Cambridge University Press, Second Edition, 2009), p.93.*

[٢] انظر : د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص١٠٨ .

المطلب الأول

تعريف النظام الرئاسي

عندما أراد البروفيسور كلينتون روسيتر أستاذ العلوم والنظم السياسية بجامعة كورنيل أن يختار عنواناً لمؤلفه الشهير عن **منصب الرئاسة في الولايات المتحدة** حرص على أن يضيف على غلافه أنه « **دراسة لسلطات المنصب الأكثر أهمية على وجه الأرض** »[1]، ومن هذه الحقيقة الراسخة، يمكننا القول إن الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية - نظراً إلى ما يتمتع به من سلطات لا حصر لها ونفوذ واسع - هو عماد النظام الرئاسي ومركز الثقل فيه[2].

بناء على ذلك، يمكننا أن نُعَرِّف **نظام الحكم الرئاسي** بأنه : « نظام ديمقراطي نيابي يقوم على وحدة رياسة السلطة التنفيذية، وحصر كافة أجزائها أصولاً وفروعاً في شخص رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى تمتع هذا الأخير بسلطات ضخمة تعطيه قوة ونفوذاً وسلطاناً، وتمكنه من إدارة شؤون الحكم بنفسه » .

بعبارة أخرى، يوصف نظام الحكم الأمريكي في عصرنا الحالي بأنه « **نظام رئاسي** » لأنه يعطي رئيس الجمهورية مجموعةً كبيرةً من السلطات - والتي يكون مصدرها أساساً انتخابه من الشعب - تمنحه قوةً ونفوذاً وسلطاناً، وتجعله بالتالي يتميز عن نظيره البرلماني الذي يُنظر إليه (سواءً أكان ملكاً وراثياً أم رئيس جمهوريةٍ منتخب) على أنه يسود ولا يحكم، أي إنه مجرد رمزٍ لا يتمتع بسلطات حقيقية فعلية في تسيير وإدارة شؤون الحكم.

---

(١) انظر : *Rossiter, Clinton; The American Presidency "The Powers and Practices, the personalities and problems of **the most important office on earth**", New York , Second Edition, 1960 .*

(٢) انظر : *Rossiter, Clinton; The American Presidency, Ibid., p.30.*

وقد عبر عن ذلك الأستاذ "كلينتون روسيتر" وهو يتحدث عن سلطات الرئيس الأمريكي، بقوله : « الرئيس الأمريكي هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية فيها، والدبلوماسي الأول، والرئيس الأعلى للقوات المسلحة، والمشرِّع الأول، وكل هذه الأعباء ألقاها الدستور على عاتق الرئيس كما وصفها الرئيس هاري ترومان في كثير من خطبه الشعبية عن "منصب الرئاسة"، **إنها مجموعة السلطات الهائلة التي تجعل كلاً من قيصر وجنكيز خان ونابليون يقضمون أظافرهم حسَدَاً وغيرة** ».

*« Chief of State, Chief Executive, Commander in Chief , Chief Diplomat, Chief Legislator ..... these functions make up the strictly constitutional burden of the President. As Mr. Truman himself allowed in several of his folksy sermons on the Presidency, **they form an aggregate of power that would have made Caesar or Genghis Khan or Napoleon bite his nails with envy** ».*

المطلب الثاني
خصائص أو أسس النظام الرئاسي

باستقراء ما كتبه الفقه الدستوري المقارن عن خصائص النظام الرئاسي لا نجد اتفاقاً فيما بينهم على خصائص محددة يتميز بها هذا النظام عن غيره، فكما اختلفوا في تعريفهم للنظام، فإنهم كذلك قد اختلفوا حول بيان خصائصه. وبدايةً، فنحن لسنا مع من يعدّون انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب أحد خصائص النظام الرئاسي، فما الذي يمنع أن يكون رئيس الدولة منتخباً من الشعب، وفي الوقت نفسه على رأس نظام برلماني ؟ في رأينا، ليس في ذلك غرابة أو غضاضة، وكل ما يمكن الاتفاق عليه، هو أن انتخاب الرئيس من الشعب يمكن أن يكون سبباً أو مصدراً قوياً لنفوذ رئيس الجمهورية، ولكنه أبداً لا يمكن عدّه خصيصة يتميز بها النظام الرئاسي.

ويمكن القول إن النظام الرئاسي يتميز عن غيره من النظم النيابية الأخرى بخاصيتين هما: **أولاً** ـ استئثار رئيس الجمهورية بمنصبَيْ رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وهو ما يعبر عنه بـ « فردية رياسة السلطة التنفيذية »، **وثانياً** ـ الفصل المحدود بين السلطات. وسنتحدث عن هاتين الخاصيتين وما يترتب عليهما من نتائج وفق الآتي[1]:

أولاً ـ فردية رياسة السلطة التنفيذية :

إذا كان النظام البرلماني ـ كما بيّنا من قبل ـ يتميز بوجود انفصالٍ عضويّ بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، إذ يوجد إلى جانب رئيس الدولة ـ ملكاً كان أم رئيس جمهورية ـ شخص آخر يشاركه السلطة التنفيذية، يطلق عليه اسم « رئيس الوزراء » أو « الوزير الأول »، فإن نظام الحكم الرئاسي على النقيض من ذلك تماماً، إذ يجمع الرئيس في النظام الرئاسي السلطة التنفيذية كلها في يده، فهو رئيس للدولة *Head of State*، ورئيس للحكومة *Head of Government* في الوقت ذاته، وهذا ما يعبَّر عنه بوحدة أو فردية رياسة السلطة التنفيذية. وعلة ذلك أنه هو المنوط به رسم السياسة العامة للدولة، وكذلك تنفيذها أو الإشراف على تنفيذها، وبالتالي يصبح المسؤول الأول والأخير عن هذه السياسة أمام الشعب مباشرة إذا كان هناك محل لهذه المسؤولية.

---

[1] انظر : د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص١١٢ وما بعدها .

من جانب آخر، إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتمتع بأية سلطات حقيقية في المجال التنفيذي وهو ما يعبر عنه بأنه يسود ولا يحكم، فإن العكس هو الصحيح في النظام الرئاسي، إذ يتولى رئيس الدولة (والذي يشغل في الوقت نفسه منصب رئيس الحكومة أو الرئيس التنفيذي للحكومة الفيدرالية) ممارسة السلطة التنفيذية بصفة فعلية حقيقية، ويكون في هذا الصدد الرئيس الفعلي الوحيد لها[1]، ولهذا يقال إنه : « ***He reigns, but he also rules*** »[2] « **يسود ويحكم في الوقت ذاته** ».

ويترتب على مباشرة الرئيس لجميع مظاهر السلطة التنفيذية النتائج الآتية :

١ ـ حرية رئيس الجمهورية في اختيار معاونيه (حق تعيين الوزراء وعزلهم) :

ذكرنا آنفاً أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو نفسه رئيس الحكومة، وهو ما يعبر عنه بفردية رياسة السلطة التنفيذية. ويترتب على ذلك نتيجة منطقية مهمة يتميز بها النظام الرئاسي، وهي حرية الرئيس في اختيار معاونيه من السكرتيرين "الوزراء" الذين يعينون بمعرفته بالاشتراك مع مجلس الشيوخ في ذلك، وقد جرى العرف في أمريكا على ترك رئيس الجمهورية يختار سكرتيريه بحرية دونما اعتراض على ذلك من جانب مجلس الشيوخ إلا فيما ندر في بعض الحالات القليلة جداً[3]، وذلك حتى يتمكن من إيجاد الجهاز الإداري السليم الرشيد الكفء القادر على إدارة المهمة الموكلة إليه لصالح الشعب.

---

(١) ولهذا حول دستور الولايات المتحدة الأمريكية الرئيس الأمريكي السلطة التنفيذية بأكملها، فنص في الفقرة الأولى من المادة الثانية منه على أن « **تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية** ».

(٢) انظر : *Rossiter, Clinton; The American Presidency, op.cit., p.19.*

(٣) تعكس ندرة الاعتراض على مرشحي الرئيس للمناصب الوزارية، إدراك مجلس الشيوخ بأن أعضاء الوزارة هم أعوان الرئيس الشخصيين والمنفذين لإرادته، ولهذا فإنه يجب أن يسمح له ـــ طالما أنه هو المنوط به رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتنفيذها، وأنه هو المسؤول الأول والأخير عن هذه السياسة أمام الشعب مباشرة ـــ باختيار الناس الذين يثق بهم ويرغب في الاعتماد عليهم لتنفيذ أولويات سياسته. وانطلاقاً من ذلك فإن أعضاء مجلس الشيوخ يتركون للرئيس عادةً حرية تقدير واسعة في اختيار أعضاء وزارته. وباستعراض التاريخ الدستوري الأمريكي (منذ سنة ١٧٨٩ حتى عام ٢٠٠٤)، بلغ **إجمالي عدد الترشيحات** الرئاسية للمناصب الوزارية **/ ٧١٧/ ترشيحاً**، ومن أصل هذا العدد الكلي **اعترض** مجلس الشيوخ فقط على **/٩/** مرشحين، كما تم أيضاً **سحب /٩/** مرشحين لمناصب وزارية بفعل ضغط المجلس على الرئيس. وإذا كان العرف الدستوري قد جرى في الولايات المتحدة على أن يوافق مجلس الشيوخ على أسماء الوزراء من دون اعتراض، فإن الأمر ليس كذلك فيما يتعلق بالسفراء والقناصل ورجال =

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن النظام الرئاسي لا يعرف فكرة **الوزير** بالمعنى الفني والسياسي لهذه الكلمة، فالوزير السياسي الذي يسهم مع زملائه في مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة وفي تحمل مسؤوليتها لا محل له هنا، ولعل الوحيد الذي يصدق عليه هذا الوصف هو رئيس الدولة نفسه، وإن كان يجمع في شخصه كل الوزراء[1]. ومع ذلك، فمن الطبيعي ـ كما أسلفنا ـ أن يستعين الرئيس ببعض خلصائه الذين يختارهم بمحض إرادته لمعاونته في إدارة شؤون البلاد، فيخصص أحدهم للشؤون الخارجية، وآخر للدفاع، وثالث للمالية وهكذا، ولكن ينبغي أن نذكّر أن هؤلاء لا يمكن عدّهم وزراء بالمعنى الفني الذي رأيناه في النظام البرلماني وحددنا معالمه، فمعظم الوزراء في النظام الرئاسي من الفنيين، وليسوا من السياسيين الهواة.

ويترتب على ذلك أن الوزير لا يرسم سياسة وزارته، وإنما هو قائم على تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، ولهذا يطلق على الوزير في الولايات المتحدة « **السكرتير** »[2]، إشارة إلى أنه ليس سوى منفذ لتعليمات وسياسات رئيس الجمهورية، الذي يعدّ الرئيس الإداري الأعلى للفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية. ومن هذا المنطلق، فإن لرئيس الجمهورية ـ بطبيعة الحال ـ الحق في أن يعزل أياً من سكرتيريه ـ أو قل وزرائه تجاوزاً ـ متى شاء، إذا قدّر أن أحدهم غير قادر على تنفيذ سياسته، أو سار على غير مقتضاها[1].

= السلك الدبلوماسي على وجه العموم، إذ يمارس مجلس الشيوخ دور الرقيب على السياسة الخارجية التي ينتهجها رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة، ومن هنا فإنه يبسط رقابته على هذه الترشيحات ويناقشها مناقشة جدية وفعالة، وعلى ذات المنوال من الجدية تجري مناقشة الترشيحات الرئاسية للمناصب القضائية.

(١) ولذلك فإن الرئاسي لا يعرف "**الأزمات الوزارية**" التي نشاهدها بكثرة في النظم البرلمانية كإيطاليا وبلجيكا وتركيا و"إسرائيل"...، وتحدث عندما تفقد الحكومة الأغلبية المؤيدة لها في البرلمان، الأمر الذي يؤدي إلى سحب الثقة منها فتسقط وتظل البلاد بغير وزارة مسؤولة مدة قد تطول أو تقصر حسب الأحوال ، حتى يتم الاتفاق بين الأحزاب والكتل البرلمانية على تشكيل الوزارة الجديدة .

(٢) مثلاً منصب **مايك بومبيو** هو سكرتير الدولة للشؤون الخارجية، كما أن **جيمس ماتيس** هو سكرتير الدولة للدفاع وهكذا، وإن جرت عادة الصحف على تسميتهم بالوزراء فهذا من قبيل التجاوز البعيد عن الدقة العلمية.

(٣) تجدر الإشارة إلى أن الرئيس في الولايات المتحدة يملك وحده الحق في رسم السياسة العامة للبلاد، ووضعها موضع التنفيذ، ولما كان الوزراء في أمريكا هم أعوان الرئيس وسكرتيريه، فإنه لا يسوّغ لهم أن يحيدوا عن السياسة التي رسمها؛ ولا أدل على ذلك من أنه عندما مرض الرئيس "ودرو ويلسون" بعد عودته من فرساي بين سبتمبر =

٢ ـ النظام الرئاسي لا يعرف نظام مجلس الوزراء كهيئة جماعية مسؤولة عن تسيير شؤون الحكم بالمعنى المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية : فما دام رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب هو صاحب السياسة التنفيذية العليا، فلا محل لأن يكون معه مجلس وزراء مسؤول أمام البرلمان أو أحد مجلسيه، بل وليس "للوزراء" مجتمعين في هيئة مجلس حق تقرير السياسة العامة للبلاد، فالوزراء في أمريكا هم رؤساء إداريون وليس لهم أن يتداولوا فيما بينهم في المسائل العامة، ولكن ذلك لا يعني انعدام فكرة اجتماع الرئيس بوزرائه في النظام الرئاسي، فهو يستطيع أن يدعوهم للتشاور ـ مجرد التشاور ـ والمناقشات التي تدور في الاجتماعات لا يقصد بها سوى إبداء وجهات النظر فيما يعرضه الرئيس من موضوعات وتقديم المقترحات بشأنها، والرئيس لا يكون مقيداً بما تسفر عنه هذه المناقشات من توصيات، وإنما يكون حراً، إن شاء أخذ بها، وإن شاء أعرض عنها، كما أن القرار المتخذ في هذا الاجتماع لا يمكن عدّه قراراً صادراً عن مجلس وزراء، بل هو قرار ينسب إلى الرئيس شأنه شأن باقي القرارات الرئاسية، وبالتالي لا تطبق هنا قاعدة الأغلبية، فالرئيس وحده هو الأغلبية[1].

= سنة ١٩١٩ وأبريل سنة ١٩٢٠ لم تجتمع الوزارة قط طيلة هذه المدة، وحدث خلالها أن قام عمال السكك الحديدية بإضراب أثّر في سير المرفق، فحاول الوزراء الاتصال بالرئيس المريض من دون جدوى، فرأى وزير الخارجية "روبرت لانسنج *Lansing*" ـــ وكان أقدم الوزراء ـــ أن يدعو الوزراء إلى اجتماع لدراسة الموقف ومعالجته، وحاول معالجة الموقف طبقاً لما تراءى له، فلما شفي الرئيس ويلسون من مرضه أرسل إليه (لانسنج) خطاباً ضمنه قرار عزله جاء فيه: « إنني أقيلك لأنك حاولت أن تنتهج سياسة تختلف عن سياستي التي يجب أن تسير عليها البلاد وفقاً لأحكام الدستور ».

(١) ولا بأس في هذا ما دام الرئيس في الولايات المتحدة هو وحده موضع السلطة وموضع المسؤولية حسبما هو مقرر في دستور البلاد، ومن الطرائف التي تروى عن النظام الأمريكي في هذا الشأن أن الرئيس أبراهام لنكولن *Abraham Lincoln* (١٨٦١ ـــ ١٨٦٥) دعا سكرتيريه "وزراءه" ذات مرة ـــ وكان عددهم سبعة ـــ إلى اجتماع للتشاور معهم واستطلاع آرائهم حول قضية آنية حساسة، وعندما طرح الرئيس عليهم الموضوع للتصويت، كان وزراؤه السبعة كلهم في جانب (أي معارضين لاقتراح الرئيس الخاص) وكان هو وحده في جانب (مقتنع برأيه الخاص)، فقال لنكولن عبارته المشهورة التي ما زالت تحتفظ بدلالاتها : « **سبعة أصوات بالرفض، وصوت واحد بالقبول (يعني نفسه)، إن هذا الصوت الواحد هو صاحب الكفة الراجحة أي الأجدر بالاتباع** » *"Seven are against and only one was in favour, it was one who carried"*، وقيل آنذاك إن **القرار صدر بأغلبية واحد ضد سبعة .**

٣ . انعدام المسؤولية " السياسية " للوزراء أمام الكونجرس :

إذا كانت **المسؤولية السياسية الوزارية** هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، فإن النظام الرئاسي الأمريكي لا يعرفها ، لأنه يقوم أساساً على مبدأ فصل السلطات، فالرئيس هو الذي يختار وزراءه ويعينهم، وهو الذي يقرر إعفاءهم من مناصبهم متى شاء، وهؤلاء الوزراء هم أعوان الرئيس الشخصيين المنفذين لسياسته[١]، ولذا فهم مسؤولون بصفة فردية أمام الرئيس لا الكونجرس، ويترتب على ذلك أن الكونجرس لا يملك مساءلتهم سياسياً عن تصرفاتهم، فإذا ما أبدى الكونجرس استياءه من تصرف أحد الوزراء، فإن مثل هذا الاستياء لا يؤدي إلى إجبار الوزير على الاستقالة من منصبه، إذ لا يستطيع الكونجرس أن يسحب الثقة من الوزير، ولا أن يعزله من منصبه أو يجبره على تركه بتقديم الاستقالة إلا عن طريق الاتهام الجنائي *Impeachment*[٢].

وحاصل القول أن النظام الرئاسي الأمريكي لا يعرف منصب رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي لا يوجد ما يسمى في النظام البرلماني بمجلس الوزراء كهيئة متميزة يجمعها نوع من الوحدة والترابط والتجانس، ويكون للوزراء فيها سياسة خاصة، وهو ما يعني أن مبدأ التضامن الوزاري عن السياسة العامة للحكومة المعروف في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني غير معمول به على الإطلاق في الولايات المتحدة الأمريكية[٣].

ومن ناحية أخرى، فإن الرئيس في النظام الرئاسي هو المهيمن الفعلي على السلطة التنفيذية والمسؤول الأول عن أعمالها ، وإذا ما قارناه برئيس الوزراء في النظام البرلماني نجده يتولى أعباء أشد ويضطلع بمسؤولية أكبر؛ أما أعباؤه الشديدة فمردها جمعه لرئاستين في آن واحد : رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة، وأما مسؤوليته الكبيرة فمرجعها ضآلة الدور الذي تقوم به وزارته، واضطراره لأن يحكّم تقديره الخاص في الكثير من الأمور[٤].

---

(١) انظر في ذلك : د. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية (جامعة فاروق الأول سابقاً)، السنة الرابعة ، العددان الثالث والرابع، يوليو ــ ديسمبر سنة ١٩٥٠، ص٢٥٥ .

(٢) انظر في ذلك : د. ثروت بدوي ، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٤٢ .

(٣) انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٢١ .

(٤) انظر في ذلك : د. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية، المرجع السابق، ص٢٦٢ .

ثانياً ـ الفصل المحدود بين السلطات :

إذا كان النظام البرلماني ـ كما ذكرنا ـ يعتمد على مبدأ الفصل النسبي بين السلطات الثلاث، أي الفصل المرن المشرب بروح التعاون، فتملك كل سلطة تجاه الأخرى بعض مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة، فإن النظام الرئاسي هو الآخر يعتمد على مبدأ فصل السلطات، وهذا الفصل ـ على الرغم من أنه فصل نسبي ـ إلا أنه يختلف عما هو عليه في النظام البرلماني سواء في الكيفية التي يجري بها هذا الفصل أو في المدى الذي يصل إليه .

ولهذا فإن جانباً من الفقه يطلق على فصل السلطات في النظام الرئاسي تعبيرات مختلفة، منها أنه **الفصل الشديد**، أو **شبه الجامد**، أو **شبه المطلق**، أو **شبه التام** ...، وكما هو واضح، فإن جميع هذه المصطلحات وما شاكلها تعبر في واقع الأمر عن عدم وجود فصل مطلق أو كامل بين السلطات العامة في الدولة، ليس فقط في النظام الرئاسي، وإنما في أي نظام سياسي آخر، لأن مثل هذا الفصل المطلق هو أمر مستحيل في التطبيق العملي[1]. فالواقع العملي للنظم السياسية المختلفة لم يعرف سوى الفصل النسبي بين السلطات، ولكنه يتم على درجات مختلفة.

ومن جانبنا فإننا لا نتفق مع هذا الرأي فيما ذهب إليه، ونرى مع البعض أن واضعي الدستور الأمريكي لم يقصدوا بمبدأ الفصل استبعاد كل تعاون أو اشتراك متبادل بين السلطات، إذ أدركوا استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة، ولهذا فإنهم أقاموا نظامهم ابتداء ومن أول الأمر على أساس فكرة « **التوازن وتبادل المراقبة** » *Checks and Balances*، وهي مبدأ أساسي في الفكر السياسي الأمريكي.

ولتوضيح الصورة بشكل أدق، نستعرض فيما يأتي **فهم واضعي الدستور الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات ولنطاقه**، وصولاً إلى تحديد ماهيته وحقيقة أمره التي اختلف رجال الفقه الدستوري في شأنها.

◙ فهم واضعي الدستور الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات ولنطاقه :

على الرغم من أن الدستور الأمريكي لم يصرح في أي موضع منه بأن السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون منفصلة، فإن الجميع يعترف بأن

---

(١) انظر : *Bradley & Ewing; Constitutional and Administrative Law , pp.57, 58 .*

مبدأ الفصل بين السلطات يعدّ المبدأ الأساسي والجوهري في نظام الحكومة الرئاسية، وذلك نتيجة لإيمان الآباء المؤسسين للدستور إيماناً كاملاً بأفكار لوك ومونتسكيو في الفصل بين السلطات، وتأثرهم الواضح بها في كل ما صاغوه من أحكام دستورهم.

ويتضح ذلك في أمور ثلاثة برزت إلى حد بعيد في كتابات واضعي الدستور الأمريكي، وفي نصوصه أيضاً، وتلك الأمور هي : الهدف من فصل السلطات، وضرورة الفصل العضوي بين السلطات، والمشاركة والرقابة المتبادلة بين السلطات، وسنتحدث فيما يأتي عن هذه الأمور الثلاثة كالآتي[1]:

♣ **الهدف من الفصل بين السلطات :** اعتنق واضعو الدستور الأمريكي الهدف نفسه الذي كان يرمي إليه مونتسكيو من نظريته في فصل السلطات، ألآ وهو تفادي إساءة استخدام السلطة، وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم السياسية، وبمعنى آخر، فإنهم لم يعتنقوا نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات كوسيلة لإقامة حكومة على درجة كبيرة من الكفاءة في العمل، وإنما كوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحوٍ يعرِّض حريات الأفراد وحقوقهم للخطر. وقد ظهر هذا الأمر واضحاً في كتاباتهم، فقد عبر "جيمس ماديسون" ـ وهو من كبار واضعي الدستور الأمريكي ـ في إحدى مقالات "الفدراليست" عن رفضه التام لفكرة الجمع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة من الحكام، إذ إن ذلك لن يدع أي مجالٍ للحرية. ويؤكد السياسي الأمريكي الكبير توماس جيفرسون المعنى ذاته، فقد كتب متسائلاً : « **ما الذي قضى على حريَّة وحقوق الإنسان في كُلّ حكومة وجدت على وجه الأرض ؟ إنها "الشمولية" أي تسليم مقاليد الأمور وحصرها في يد هيئة واحدة** » .

وقد انعكس إيمان واضعي الدستور بهدف حماية الحقوق والحريات فيما تضمنه الدستور الأمريكي ـ وبخاصة في التعديلات العشرة الأولى له ـ من تقرير لهذه الحقوق والحريات، ووضع الضمانات التي تكفل التمتع بها[1].

---

(١) انظر : د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص١٢١ وما بعدها .

(٢) لهذا تعرف التعديلات العشرة الأولى للدستور الأمريكي (والتي تم إقرارها في ١٥ /١٢/ ١٧٩١) بـ قانون أو وثيقة إعلان الحقوق *Bill of Rights*، وذلك لتقريرها الحريات الأساسية لجميع المواطنين الأمريكيين (كالحرية الدينية، وحرية التعبير، وحرية الاجتماع، وحرية الصحافة ...) .

♣ **ضرورة الفصل العضوي بين السلطات :** آمن واضعو الدستور الأمريكي بفكرة مونتسكيو القائلة إن « كل شيء سيكون مهدداً بالضياع إذا ما اجتمعت السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية في قبضة شخص واحد، أو تركزت في هيئة واحدة »، وثبُتَ في يقينهم أن مبدأ فصل السلطات هو شرط ضروري للحكومة الدستورية المقيدة، لأن تركيز السلطة السياسية يعد أمراً خطيراً، وسيؤدي عاجلاً أو آجلاً إلى إساءة استخدام السلطة وإلى الحكومة المستبدّة الجائرة .

وقد عبر ماديسون عن هذا الفهم بوضوح في كتاب " الفدراليست" إذ يقول : « **إن تَجَمّع أو تركّز السلطات كلها التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، سواء كانت تلك اليد هي يد حاكم فرد أو مجموعة من الحكام، وسواء وصل أولئك الحكام إلى مناصبهم بالوراثة أو الانتخابات أو بفرض أنفسهم على المجموع، هذا التجمع الخطير هو التعريف الحقيقي للاستبداد** »، ثم أضاف ماديسون أنه : « **لن تكون ثمة حرية إذا ما تجمّعت السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد فرد واحد أو هيئة واحدة من الحكام، وكذا الحال إذا لم يتم فصل سلطة القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية** ».

وتحقيقاً للفكرة التي آمن بها الآباء المؤسسون للدستور الأمريكي، فقد رأوا ضرورة أن توزَّعَ السلطات الثلاث بين هيئات مستقلة، وأن يكون لكل واحدة من هذه الهيئات أعضاؤها الذين لا يشتركون في عضوية أيٍ من الهيئتين الأخريين، كما اتجهوا إلى أن يستبعدوا إلى أكبر حد ممكن مشاركة أيٍ من أعضاء هذه الهيئات الثلاث في سلطة تقرير منح العضوية، أو إنهاء العضوية في الهيئتين الأخريين.

وهكذا كانت ترجمة واضعي الدستور الأمريكي لفكرة فصل السلطات على أنها تستلزم إقامة فصل عضوي بين السلطات إلى أكبر درجة ممكنة، وقد أتت ترجمة ذلك في نصوص هذا الدستور على النحو الآتي[1] :

١) توزيع السلطات العامة في الدولة على ثلاث هيئات مختلفة، إذ نصت الفقرة الأولى من **المادة الأولى** من الدستور الأمريكي على أن : « **جميع السلطات التشريعية المبينة في هذا الدستور، تخوّل لكونجرس الولايات المتحدة، الذي يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب** »، ثم نصت الفقرة الأولى من **المادة الثانية** على أن : « **تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية** »، وأخيراً قررت الفقرة الأولى من **المادة الثالثة** من الدستور

---

(١) انظر : د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص١٢٤ وما بعدها .

المذكور أن : « **تخول السلطة القضائية للولايات المتحدة إلى محكمة عليا واحدة، وإلى عدد من المحاكم الدنيا (الأدنى درجة) التي قد يأمر الكونجرس من وقت لآخر بإنشائها** » .

٢) ومن حيث عدم جواز مشاركة أي من أعضاء إحدى الهيئات الثلاثة في عضوية أي من الهيئتين الأخريين، فقد استبعد الدستور الأمريكي بنص صريح الصورة الغالبة لهذه المشاركة المزدوجة، وهي صورة جمع أعضاء السلطة التشريعية بين عضويتهم البرلمانية والاشتراك في الوزارة، وهو الوضع السائد في نظام حكومة الوزارة أي النظام البرلماني.

وفي هذا الشأن نصت الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أنه : « **لا يجوز لأي عضو سواء في مجلس الشيوخ أو النواب أن يعين خلال الفترة التي انتخب لها في أي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة، يكون قد أنشئ، أو تكون تعويضاته قد زيدت خلال تلك الفترة، كما لا يجوز لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة أن يكون عضواً في أي من المجلسين ما دام شاغلاً لوظيفته** »[1].

ويتضح من هذا النص، أنه لا يجوز في الولايات المتحدة الجمع بين عضوية الكونجرس وتولي أية وظيفة **Office** أخرى في الولايات المتحدة، وكلمة "**وظيفة**" الواردة في النص الدستوري تشتمل على وظائف رئاسة الولايات المتحدة والوزارة، وسائر مناصب السلطة التنفيذية، بل ومناصب السلطة القضائية أيضاً، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للرئيس الأمريكي أو أي وزير من وزرائه "سكرتيريه" أو أي موظف من موظفي السلطة التنفيذية أن يكون عضواً في أحد مجلسي الكونجرس في الوقت نفسه الذي يشغل فيه منصبه، وينطبق هذا الحظر كذلك على أعضاء السلطة القضائية، إذ لا يجوز لقضاة المحكمة العليا أن يكونوا أعضاء في الكونجرس، ولا حتى في السلطة التنفيذية.

غير أن الدستور أورد استثناءً وحيداً على المبدأ السابق (عدم جواز مشاركة أعضاء إحدى الهيئات الحاكمة في عضوية هيئة أخرى)، وهذا الاستثناء نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، ومفاده أن « **يتولى نائب رئيس الولايات المتحدة رئاسة مجلس**

---

[1] وبناء عليه، استقال السناتور باراك أوباما (ديمقراطي من ولاية إلينوي) من مجلس الشيوخ بعد فوزه في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٨ .

الشيوخ »، وهو بذلك يجمع بين عضوية السلطتين التنفيذية والتشريعية (مع العلم أنه في حالة قيام مجلس الشيوخ بمحاكمة رئيس الجمهورية، فإن رئاسة المجلس في هذه الحالة تكون لرئيس المحكمة الفيدرالية العليا *The Chief Justice* وليس لنائب الرئيس).

٣) ومن حيث استبعاد مشاركة أعضاء أي من السلطات الثلاثة في تولية عضوية السلطتين الأخريين، فقد استبعد واضعو الدستور الأمريكي فكرة انتخاب الرئيس بوساطة الكونجرس، وأسند هذه المهمة إلى الشعب تأميناً لاستقلاله في مواجهة الكونجرس، ونص الدستور على أن « **تعيِّن كل ولاية، بالكيفية التي تحددها هيئتها التشريعية، عدداً من الناخبين يكون معادلاً لمجموع عدد الشيوخ والنواب الذين يحق للولاية أن يمثلوها في الكونجرس، غير أنه لا يجوز لأي عضو بمجلس الشيوخ أو النواب، أو أي شخص يشغل لدى الولايات المتحدة منصباً يقتضي الثقة أو يدر عليه ربحاً أن يعيّن ناخباً** »، ومع ذلك فقد جعل الدستور لمجلسَيْ الكونجرس دوراً احتياطياً في انتخاب الرئيس ونائبه في حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئيس ونائب الرئيس على الأغلبية المطلقة للأصوات الانتخابية اللازمة لإعلان فوزهما .

ومن ناحية أخرى فإن الدستور الاتحادي الأمريكي لم يسند إلى رئيس الجمهورية أي دور في اختيار أي من أعضاء الكونجرس؛ وبخصوص السلطة القضائية فإنها أيضاً تتمتع بقدر كبير من الاستقلال في مواجهة السلطتين الأخريين، ففي مواجهة السلطة التشريعية ينص الدستور على عدم جواز تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا باتباع الإجراءات المقررة لتعديل الدستور، ومما له دلالته في هذا الصدد أن الرئيس روزفلت قد أراد أن يعدل نظام المحكمة الاتحادية العليا في سنة ١٩٣٠، وذلك للتخلص مما أطلق عليه **حكومة القضاة**، إلا أنه لم يستطع ذلك لمعارضة مجلس الشيوخ، كما يتجلى الاستقلال في مواجهة السلطة التنفيذية في جعل اختيار القضاة بالانتخاب الشعبي بدلاً من التعيين بواسطة الحكومة في كثير من الحالات، والاستثناء الوحيد الذي يرد على هذا الاتجاه هو ما قرره الدستور من منح الرئيس سلطة تعيين أعضاء المحكمة العليا بناء على مشورة مجلس الشيوخ وموافقته.

٤) أما من حيث سلطة أي من أعضاء السلطات الثلاث في إنهاء ولاية أو عضوية أي من السلطات الأخرى أو أي من أعضائها، فإن الدستور الأمريكي لم يمنح الرئيس سلطة حلّ الكونجرس لا مجلس النواب ولا مجلس الشيوخ، بعكس الوضع المستقر في النظام

البرلماني، إذ يملك رئيس السلطة التنفيذية سلطة حل البرلمان. ومن ناحية أخرى، فإن الكونجرس وفقاً للدستور الاتحادي لم يُمنح السلطة المقررة للبرلمان في ظل نظام حكومة الوزارة في أن يسحب الثقة سواء من الرئيس أو من أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية، وإلى جانب ذلك فقد أسبغ الدستور على قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة حصانة ضد العزل[1]. ولكن الدستور الأمريكي أورد **استثناء وحيداً** على هذه القاعدة، يتمثل في سلطة الكونجرس في عزل الرئيس أو نائب الرئيس أو أي عضو من أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية من مناصبهم، إذا وجِّه لهم اتهام من مجلس النواب بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم، وذلك من خلال إجراءات **المحاكمة البرلمانية**.

♣ **المشاركة والرقابة المتبادلة بين السلطات :** على الرغم من اتجاه واضعي الدستور الأمريكي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الفصل العضوي بين السلطات العامة في الدولة، فإنهم قد **سلكوا مسلكاً في غاية المرونة فيما يتعلق بالفصل الوظيفي بين هذه السلطات، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،** وفهموا مبدأ الفصل بين السلطات بمعناه الصحيح، الذي يقتضي أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون أو تداخل، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن « **السلطة تَحُدّ السلطة** »[1].

ومن هنا فقد خلص المفكرون ورجال السياسة الأمريكيون إلى ضرورة تنظيم السلطات العامة على نحوٍ متعاونٍ ومتوازنٍ أوتوماتيكياً، أي بطريقة تكفل لكل سلطة القدرة على دفع السلطة الأخرى وردها إلى مكانها الصحيح، تماماً كالآلة الأوتوماتيكية التي لا تعمل بطريقة منتظمة ودقيقة إلا إذا كان هناك توازنٌ بين أعضائها.

ولهذا فقد نشأ المبدأ المكمِّل للفصل بين السلطات، وهو ما يُعرف في الفقه الأمريكي بـ « **مبدأ الضوابط والتوازنات** » *Principle of Checks and Balances* بين فروع

---

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على أن: « يبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأخرى "الأدنى درجة" شاغلين مناصبهم ما دام سلوكهم حميداً ».

(٢) انظر في التفاصيل: *Daniel E Brannen; Checks and Balances "The Three Branches of the American Government" in three Volums (Thomson Gale, 2005).*

الحكومة الأمريكية الثلاثة (التشريعي والتنفيذي والقضائي)، وتتجلى أهم هذه الضوابط والتوازنات في الآتي[1]:

الفرع التشريعي : بإمكانه الرقابة على الفرع التنفيذي من خلال الوسائل الآتية :

- رفض الموافقة على مشروع قانون يرغب فيه الرئيس .
- استخدام وسيلة المحاكمة البرلمانية لعزل الرئيس من منصبه .
- رفض الموافقة على التعيينات الرئاسية (مجلس الشيوخ فقط).
- الإشراف والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (سلطة التحقيق)
- رفض التصديق على معاهدة وقَّع عليها الرئيس (مجلس الشيوخ فقط).

الفرع التشريعي : بإمكانه الرقابة على الفرع القضائي من خلال الوسائل الآتية :

- إنشاء محاكم فيدرالية أدنى درجة من المحكمة العليا
- تحديد حجم المحكمة العليا .
- استخدام وسيلة المحاكمة البرلمانية لعزل القضاة من مناصبهم .
- رفض الموافقة على شخص مرشَّح لمنصب قاض (مجلس الشيوخ فقط).

الفرع القضائي : بإمكانه الرقابة على الفرع التشريعي من خلال :

- تفسير التشريعات التي يقرها الكونجرس .
- إعلان عدم دستورية قانون ما أقره الكونجرس .

الفرع القضائي: بإمكانه الرقابة على الفرع التنفيذي من خلال :

- إعلان عدم دستورية أعمال وتصرفات الرئيس أو أي من تابعيه .

الفرع التنفيذي : بإمكانه الرقابة على الفرع التشريعي من خلال :

- رفض الموافقة على مشروع قانون أقره الكونجرس (الفيتو الرئاسي)
- نائب الرئيس الأمريكي هو رئيس لمجلس الشيوخ .

الفرع التنفيذي: بإمكانه الرقابة على الفرع القضائي من خلال :

- ترشيح أسماء رؤساء وقضاة المحاكم الفيدرالية .
- منح العفو عن الجرائم إلا في حالات الاتهام الجنائي .

---

(١) انظر : *James Q. Wilson, John J. Dilulio Jr., Matthew Levendusky and Meena Bose; American Government: Institutions and Policies, Brief Version (USA: Stamford, CT, Cengage Learning, 13th Edition, 2018), p.25.*

مبدأ الضوابط والتوازنات

الفرع التنفيذي

- يُعين القضاة الفدراليين ورؤساء المحاكم
- يمثل الحكومة الفدرالية أمام المحاكم
- بإمكان الرئيس إصدار العفو عن المخالفات غير التهم الموجهة ضد الرئيس أو القضاة

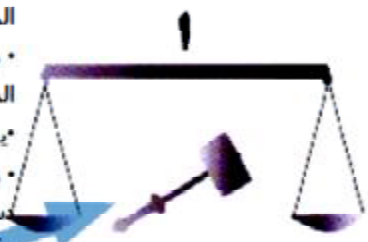
- رئيس المحكمة العليا يرأس محاكمات الرؤساء
- بإمكانه إعلان الأعمال الرئاسية غير دستورية

- بإمكانه نقض التشريعات
- نائب الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ وبإمكانه كسر التصويت المتساوي

- مجلس الشيوخ يثبت التعيينات الرئاسية للمناصب التنفيذية والقضائية
- بإمكان الكونغرس أن يتجاوز النقض الرئاسي
- يمارس الكونغرس الإشراف على نشاطات الفرع التنفيذي
- يراقب الكونغرس الموازنة
- بإمكان الكونغرس توجيه التهم إلى الرئيس وإقالته من منصبه بعد إدانته

الفرع التشريعي

- يثبت مجلس الشيوخ القضاة ورؤساء المحاكم
- بإمكانه محاكمة وإقالة القضاة ورؤساء المحاكم
- يحدد حجم المحكمة العليا
- بإمكانه اتخاذ المبادرة لإجراء تعديلات دستورية
- ينشئ محاكم فدرالية أدنى من المحكمة العليا



الفرع القضائي

- يُفسّر التشريعات ويملك سلطة إعلانها غير دستورية

المبحث الثالث

النظام النيابي المختلط

(النَّمُوذَج الفرنسي)

لا يوجد وفقاً للتقسيمات التقليدية للأنظمة السياسية من منظور الفقه الدستوري نظام سياسي دستوري تحت اسم « **النظام المختلط** »، على الرغم من أن هذا النمط من الأنظمة بدأ ينتشر في الحياة السياسية منذ منتصف القرن الماضي.

والنظام المختلط هو النظام الدستوري الذي يجمع بين خصائص الحكم وتقنياته في كلٍ من النظامين الرئيسين من الأنظمة السياسية: النظام البرلماني والنظام الرئاسي[1].

وبتعبير آخر، النظام المختلط هو النظام الذي يرتكز في أصله إلى النظام البرلماني مع إدخال تقنيات النظام الرئاسي، إذ تمت تقوية السلطة التنفيذية ولا سيما صلاحيات رئيس الدولة، الذي أضحى يتمتع بصلاحيات أوسع مما يتمتع به رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، بحيث أضحت قريبة من تلك التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي، وهذا ما دعا بعض الفقه إلى تسمية هذا النموذج من الأنظمة بـ « **النظام شبه الرئاسي** » *Semi-Presidentialism*.

هذا النوع من الأنظمة السياسية أخذ به عدد من دول العالم، ونموذجه الرئيس هو نظام الحكم الذي كرَّسه دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا عام ١٩٥٨.

وتم الأخذ بهذا النظام في عدد كبير من الدول (أكثر من خمسين بلداً في العالم) **سواء داخل أوربا** كالبرتغال وأيسلندا وفنلندا وإيرلندا، **أو خارج أوربا**، كدول القارة الأفريقية، ومعظم دول الاتحاد السوفياتي سابقاً مثل دول القوقاز ووسط آسيا كأرمينيا وأذربيجان وجورجيا وقيرغيزستان[2]، فضلاً عن روسيا البيضاء وروسيا الاتحادية، وبعض

---

(١) انظر : د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"(القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ١٩٩٦).

(٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: *Robert Elgie; Semi-Presidentialism in Europe (New York; Oxford University Press:1999, Reprinted 2004), p.2 et seq.*

- Robert Elgie, Sophia Moestrup (eds.); Semi-Presidentialism Outside Europe "A Comparative Study" (London: Palgrave Macmillan , 2007), p.1 et seq.

- Robert Elgie, Sophia Moestrup (eds.); Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia (London: Palgrave Macmillan , 2016), p.1 et seq.

الدول العربية، كالجمهورية العربية السورية على سبيل المثال في ظل دستورها السابق لعام ١٩٧٣ والحالي لعام ٢٠١٢.

المطلب الأول

مفهوم النظام المختلط

يقوم النظام المختلط على دستور يجمع بين تقنيات النظام البرلماني ومظاهره وتقنيات النظام الرئاسي ومظاهره. فهذا النظام يتميز بثنائية السلطة التنفيذية (رئيس للدولة ورئيس للحكومة) يشتركان في ممارسة صلاحيات هذه السلطة، وهو أهم مظاهر النظام البرلماني.

ولكن يختلف عن النظام البرلماني التقليدي في أن رئيس الدولة يتم اختياره من الشعب عن طريق الاقتراع العام، وبالتالي لا يمكن تصور قيام النظام المختلط إلا في الدول ذات الشكل الجمهوري، على خلاف النظام البرلماني الذي نشأ في قلب الدول ذات الشكل الملكي.

ويختلف هذا النظام عن النظام الرئاسي في أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان الذي يستطيع محاسبتها وإسقاطها عن طريق اقتراح حجب الثقة، والسلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو الحكومة أو كلاهما معاً) تملك حل البرلمان وإجراء انتخابات نيابية مبكرة.

وتختلف الدول التي تأخذ بالنظام المختلط في آليات عملها باختلاف الموقع الفعلي لرئيس الدولة في السلطة التنفيذية، وذلك بحسب تمتعه بأغلبية برلمانية (**يصبح أقرب للنظام الرئاسي**) أو عدم تمتعه بالأغلبية البرلمانية (**يصبح أقرب للنظام البرلماني**).

١) <u>الرئيس يتمتع بأغلبية برلمانية</u> : كلما كان الرئيس يتمتع بمساندة الأغلبية البرلمانية، فإن الرئيس يكتسب قوة كبيرة تتجاوز حتى قوة الرئيس في النظام الرئاسي. ففي هذه الحالة تتشكل في البرلمان ما يعرف بالأغلبية البرلمانية - الرئاسية، تعطي رئيس الدولة الحرية المطلقة في تعيين رئيس الحكومة وعزله. والنظام الفرنسي هو أفضل مثال لهذه الحالة باستثناء بعض المراحل القصيرة التي عرفت ما سمي بـ « **المساكنة أو التعايش** »[1] بين

---

(١) ابتدعت فرنسا عبارة «**التعايش**» أو «**المساكنة**» *Cohabitation* بين رئيس الجمهورية الذي لا يمتلك أكثرية نيابية في مجلس البرلمان الأدنى (أي الجمعية الوطنية) وزعيم الأكثرية النيابية الذي لم يجد الرئيس مفراً من تكليفه =

= تشكيل الحكومة. وقد حدثت هذه المساكنة في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ ثلاث مرات (١٩٨٦ــ١٩٨٨، ١٩٩٣ــ١٩٩٥، ١٩٩٧ــ٢٠٠٢).

وحصلت المساكنة الأولى *la première cohabitation* بتاريخ ١٦ مارس/آذار ١٩٨٦، عندما أصبح جاك شيراك *Jacques Chirac* "الديغولي" رئيساً للحكومة في عهد رئيس الجمهورية "الاشتراكي" فرنسوا ميتران *François Mitterrand*، فالذي حدث في ذلك العام هو وصول أغلبية برلمانية "ديغولية" تختلف عن اتجاه رئيس الدولة "الاشتراكي"، ولم يستقل الرئيس كما هو متوقع، فقد كانت المدة المتبقية من رئاسته أكثر من سنتين، وإن قبول ميتران بالتعايش مع رئيس حكومة يختلف عن اتجاهه السياسي أذهل الكثير من المحللين، إذ إن مسألة التعايش بين خطين مختلفين (اليسار × اليمين) لم تكن أمراً مقبولاً في تقاليد الجمهورية الخامسة، بل إنها تخالف أحد الأسس التي قام عليها النظام السياسي الفرنسي منذ تأسيسه عام ١٩٥٨، والحقيقة أن التعايش بين الرئيس ميتران والوزير الأول شيراك مهَّد له موافقات ضمنية وعلنية وبالذات من قبل شيراك، يجب الإقرار أولاً بأن شيراك له الدور الكبير في تمكين ميتران من تحقيق بعض المشروعات التي يطمح إليها.

أما عن طبيعة العمل السياسي بين الاثنين على صعيد السلطة فكان محوره "التعايش الضمني"، إذ كانت هناك لقاءات ثنائية بين الاثنين تسبق اجتماعات مجلس الوزراء، وفي مجال العمل تم تحديد مجال إشراف كل منهما، ميتران يعمل في الإشراف على ميداني الدفاع والشؤون الخارجية، في حين يسعى شيراك إلى الإشراف على الشؤون الداخلية. أما في حالة حدوث خلاف بين الاثنين فإن الرئيس ميتران كان غالباً ما يسعى إلى إصلاحه، وهذا لا يستثني القيام ببعض التنازلات من قبل الطرفين للحفاظ على سمعتهما السياسية.

وفي الانتخابات التشريعية التي جرت في آذار عام ١٩٩٣ فاز المحافظون "الديغوليون" بأغلبية ساحقة على الحزب الاشتراكي وربحوا أغلبية المقاعد البرلمانية في الجمعية الوطنية، فاضطر الرئيس ميتران في السنتين الأخيرتين من ولايته الرئاسية الثانية إلى تعيين إدوار بلادور *Edouard Balladur* ــ وهو من المحافظين ــ رئيساً للوزراء (وعرفت هذه الفترة بـ **المساكنة اللطيفة أو الحلوة** *la cohabitation douce*).

وتكرر الأمر ذاته في عهد الرئيس جاك شيراك، إذ فاز الاشتراكيون وحلفاؤهم في الانتخابات التشريعية التي جرت في عام ١٩٩٧، بأغلبية المقاعد النيابية في الجمعية الوطنية، ولهذا عُيّن زعيم الأغلبية البرلمانية "الاشتراكي" ليونيل جوسبان *Lionel jospin* من قبل الرئيس شيراك كرئيس للوزراء بدلاً من آلان جوبيه *Alain Juppé* وبقي جوسبان رئيساً للوزراء حتى مايو/ أيار عام ٢٠٠٢ (وعرفت هذه الفترة بـ **المساكنة طويلة الأمد** *la cohabitation de longue durée*).

انظر : د. حسن البحري، **تداول السلطة في النموذج الأوربي**، بحث قانوني منشور في **مجلة ارتقاء** التي يصدرها مجمَّع السيدة رقية بدمشق التابع لمعهد الشام العالي للعلوم الشرعية واللغة العربية والدراسات والبحوث الإسلامية، العدد ٢ /آذار ٢٠١٣م، ص١٠٦، ١٠٧ .

رئيس دولة من لون سياسي لا يملك الأغلبية في البرلمان، ورئيس حكومة يستند إلى أغلبية برلمانية من لون سياسي معارض لرئيس الدولة.

٢) **الرئيس لا يتمتع بأغلبية برلمانية** : إذا كان الرئيس لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية، فإن الحكومة لا تملك الكثير من المبادرة مما يؤثر في استقرارها، وفي هذا النموذج قد يوجد حزب يملك الأغلبية في البرلمان، وفي هذه الحالة يكون دور رئيس الدولة شبيهاً بالنظام البرلماني .

المطلب الثاني
خصائص النظام المختلط

يمكن إجمال عناصر وخصائص النظام النيابي المختلط بأمرين أساسيين :

أولاً . ثنائية السلطة التنفيذية وتفوق سلطة رئيس الدولة :

يعد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مستوحى من النظام البرلماني، فإلى جانب رئيس الدولة حكومةٌ تتمتع بصلاحيات دستورية تمكّنها من رسم السياسة العامة وتسيير شؤون الدولة، وتُعدّ الحكومة مسؤولة أمام البرلمان.

بيد أن انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بالاقتراع العام يمنحه سلطات واسعة تسمح له بالظهور بمظهر المهيمن أو المتفوق في السلطة التنفيذية.

ويتجلى هذا التفوق في عدد من المظاهر في الدستور. فالرئيس يرأس مجلس الوزراء أو له الحق في ترؤّسه، وله سلطة تعيين رئيس الحكومة وتعيين الوزراء بناء على اقتراح رئيس الحكومة، ويعيّن كبار الموظفين، ويتمتع بسلطات تنظيمية واسعة، إضافةً إلى أن بعض الدساتير تمنحه سلطات تشريعية. كذلك فإن الرئيس يمتلك سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية، كما أنه يمكنه اللجوء إلى الشعب لاستفتائه. وعلى الرغم من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة، فهو غير مسؤول سياسياً إلا أمام الهيئة الناخبة، في حين يمارس البرلمان المسؤولية السياسية على الحكومة. ولذلك فإن الرئيس يمارس صلاحياته من خلال إشراك الحكومة في التوقيع على معظم قراراته من خلال ما يعرف دستورياً تحت اسم « **التوقيع الإضافي** ».

ثانياً ـ التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

تتجلى مظاهر هذا التعاون في العديد من الآليات؛ فالحكومة تملك سلطة المبادرة التشريعية، ويمكنها طلب تفويض تشريعي من البرلمان للتشريع في بعض القضايا خلال مدد زمنية محددة، وتمتلك سلطات تنظيمية واسعة.

أما مظاهر التوازن فتتجلى خصوصاً من خلال سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة على الحكومة التي تُعدّ المسؤولة سياسياً أمامه، والذي يمكنه في الدرجة النهائية من تقنيات الرقابة إمكانية سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة. في المقابل تمتلك الحكومة وبوساطة رئيس الدولة سلطة حل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة.

المطلب الثالث
النظام الفرنسي بوصفه نموذجاً للنظام المختلط

بعد إخفاق النظام السياسي الذي أقامه دستور الجمهورية الرابعة في مواجهة بعض المشكلات على الصعيدين الداخلي والخارجي، وخصوصاً بعد عجز السلطات العامة عن السيطرة على التمرد العسكري في الجزائر، استنجد رئيس الجمهورية **رينه كوتي** *René Coty* بالجنرال **شارل ديغول** *Charles de Gaulle* بوصفه رئيساً للحكومة (٢٩ أيار إلى أول حزيران ١٩٥٨)، إذ فوضت الجمعية الوطنية حكومة الجنرال ديغول بإعداد دستور جديد للبلاد. وفي ٢٨ أيلول سنة ١٩٥٨ عرض مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي، إذ حصل على الأغلبية، ووضع موضع التنفيذ في الرابع من تشرين الأول سنة ١٩٥٨، ومعه بدأ عصر ما يسمى بـ **الجمهورية الخامسة**. هذا الدستور لا يزال قيد النفاذ مع بعض التعديلات، وأهمها تعديلات تموز سنة ٢٠٠٨.

وقد أقام الدستور الجديد للدولة الفرنسية نظاماً سياسياً مستحدثاً؛ إذ أخذ من نظام الحكم الرئاسي بعض آلياته، ومن نظام الحكم البرلماني بعض آلياته، إضافة إلى محاولة **عقلنة البرلمانية (ترشيد النظام البرلماني)** *parlementarisme rationalise* . لذلك تعد مسألة تحديد طبيعة هذا النظام صعبة للغاية. ويضاف إلى هذه الصعوبة الإبهام والتشابك في الاختصاصات الذي تبرزه صياغة الدستور، وكذلك التطبيق العملي له خلال أكثر من خمسين عاماً. وهذا ما دعا جانباً من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الفقيه موريس ديفرجيه

M. Duverger إلى وصف هذا النظام المستحدث بـ « **النظام شبه الرئاسي** » أو « **النظام البرلماني ـ الرئاسي** ».

المؤسسات الدستورية
التي جاء بها دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨

جاء دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة عقب ما تميزت به مؤسسات الجمهوريتين الثالثة والرابعة من عدم استقرار وعدم إمكانية مواجهة احتياجات المجتمع الفرنسي، وخاصة تلك المتعلقة بالتقدم المادي أو الاقتصادي. لذلك فإن الدستور الجديد عمل على تلافي محاذير النظام البرلماني وعدم الاستقرار الحكومي[1]؛ من خلال إصلاح السلطة التنفيذية وعقلنة البرلمانية.

فمن الناحية الشكلية فإن دستور ١٩٥٨ ـ الذي جاء بمقدمة قصيرة و/٨٩/ مادة، قد أعطى أولوية ولو رمزية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. فنظم في بابه الثاني (المواد ٥ ـ ١٩) رئاسة الجمهورية، ونظم في بابه الثالث (المواد ٢٠ ـ ٢٣) الحكومة، في حين نظم البرلمان في الباب الرابع منه (المواد ٢٤ ـ ٣٣). هذا التنظيم الشكلي الجديد ـ ولو كانت قيمته الأساسية رمزية ـ جاء لقلب المفاهيم الدستورية التي سادت في الجمهورية الرابعة خصوصاً، والتي أعطت أولوية للبرلمان على السلطة التنفيذية.

وفي الباب الخامس المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة عمل الدستور الجديد على عقلنة البرلمانية، إذ أقام توازناً بين امتيازات البرلمان والحكومة، من دون المساس بسيادة التمثيل الوطني، متجنباً عدم الاستقرار الحكومي.

---

(١) تميز عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة التي استمرت ١٢ سنة (ما بين عامي ١٩٤٦ و١٩٥٨) بكثرة الأزمات الوزارية، إذ كانت هناك **تسع وعشرون حكومة** من عام ١٩٤٦ وحتى الوقت الذي دعت فيه الجمعية الوطنية حكومة الجنرال شارل ديغول *General Charles de Gaulle* لصياغة دستور جديد في يونيو ١٩٥٨. **اثنا عشر** من هذه الحكومات كانت حكومات أقلية *Minority Governments*. والحكومات الأطول مدة استمرت فقط ستة عشر شهراً. بالطبع، كان يُعتقد أن عدم الاستقرار الاستثنائي هذا هو السبب الرئيس في عدم قدرة الحكومة على التصرف بحزم خلال أوقات الأزمات.

انظر: *Huber, John D.; Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France (Cambridge University Press, New York, First Edition 1996), pp.1, 2.*

وأهم المؤسسات الدستورية التي جاء بها دستور الجمهورية الخامسة هي:

١) السلطة التنفيذية :

تتألف السلطة التنفيذية من **ثنائية** مستوحاة من النظام البرلماني التقليدي: (رئيس جمهورية وحكومة).

أ ـ رئيس الجمهورية : يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن ـ بوصفه حَكَماً ـ السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة . وهو الضمان للاستقلال الوطني وعدم المساس بإقليم الدولة واحترام المعاهدات .

وينتخب رئيس الجمهورية من الشعب بالاقتراع العام المباشر (بعد تعديل سنة ١٩٦٢) وذلك بالأغلبية المطلقة (على دورتين) لولاية مدتها خمس سنوات (بعد تعديل سنة ٢٠٠٠) قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، بمعنى أنه لا يجوز لأي شخص أن يتقلد منصب رئاسة الجمهورية لأكثر من ولايتين متتابعتين (بعد تعديل تموز سنة ٢٠٠٨).

ويتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تتمثل في الآتي :

ـ **صلاحية تنفيذية:** يتولى رئيس الجمهورية تسمية الوزير الأول (رئيس الوزراء)، ويقوم بتعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم بناء على اقتراح من رئيس الوزراء، ويترأس مجلس الوزراء، ويصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة. كذلك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويرأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني. ويمارس اختصاصات واسعة في العلاقات الدولية من اعتماد السفراء وتعيينهم وإبرام المعاهدات والاتفاقيات.

ـ **صلاحية تشريعية:** لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين بعد إقرارها من قبل مجلسي البرلمان، وله حق الاعتراض على القوانين، وللرئيس حق توجيه رسائل للبرلمان.

ـ **صلاحية قضائية:** يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري بينهم رئيس المجلس، وهو الضامن لاستقلال السلطة القضائية ويساعده في ذلك مجلس القضاء الأعلى، وله حق العفو الخاص دون العفو العام (بعد تعديل تموز سنة ٢٠٠٨).

ـ **صلاحيات دستورية ذات صبغة سياسية:** حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، وحق حل الجمعية الوطنية بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان، واللجوء إلى المجلس

الدستوري، كما له الحق أيضاً في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من رئيس الوزراء.

ـ **صلاحيات استثنائية:** استخدام المادة /١٦/ من الدستور التي تعطيه صلاحيات مطلقة لمواجهة الظروف الاستثنائية[1].

ب ـ الحكومة : وهي المؤسسة التي تدير شؤون الدولة؛ وفق السياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء. ولا يمكن الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان. فالنائب الذي يعين وزيراً يحل محله ما يعرف بـ " النائب الرديف" الذي ينتخب مع النائب.

ويمكن أن يُميز بين تشكيلين في العمل الحكومي :

ـ **مجلس الوزراء** *Conseil des Ministres*: وهو اجتماع الحكومة الدوري الذي يعقد برئاسة رئيس الجمهورية في قصر الإليزيه (أو برئاسة الوزير الأول بناء على تفويض من رئيس الجمهورية بناء على جدول أعمال محدد)، وهو الذي يملك سلطة التقرير في القضايا الحكومية.

---

(١) تنص المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ على أنه : « عندما تصبح مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة أرض الوطن، أو تنفيذ التعهدات الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، وينشأ عن ذلك انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، **فإن لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف**، بعد التشاور رسمياً مع الوزير الأول، ورؤساء مجلسي البرلمان (أي رئيس كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، وكذلك المجلس الدستوري. ويوجه الرئيس بياناً بذلك إلى الأمة. ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من وسائل القيام بمهمتها في أقرب وقت. ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات. ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية في أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية.

بعد مضي ثلاثين يوماً من ممارسة هذه السلطات الطارئة، يمكن أن تُحال المسألة إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك لتقرر ما إذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال سارية. ويصدر المجلس قراره على الملأ في أقرب وقت ممكن. يجري المجلس بموجب حقه هكذا اختبار ويتخذ قراره بالطريقة ذاتها بعد ستين يوماً من ممارسة الصلاحيات الطارئة أو في أي وقت كان بعد ذلك » .

راجع في شرح هذه المادة : د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، مرجع سابق، ص ٢٣٦ وما بعدها .

ـ **مجلس الوزارة** *Conseil de Cabinet* : وهو اجتماع تحضيري تنسيقي يعقد برئاسة الوزير الأول في مقر إقامته، وهذا المجلس لا يملك سلطة التقرير.

وتمارس الحكومة تسيير أعمال الدولة، وتملك سلطة إعلان حالة الطوارئ، وتستطيع ممارسة سلطة التشريع بناء على تفويض من البرلمان.

٢) السلطة التشريعية :

على الرغم من أن فرنسا دولة موحدة أو بسيطة، فإن البرلمان فيها ثنائي التركيب. فهو مؤلف من مجلسين : الجمعية الوطنية *Assemblée nationale* ومجلس الشيوخ *Sénat* :

أ ـ الجمعية الوطنية : يدل تعبير الجمعية الوطنية على أحد مجلسي البرلمان، الذي ينتخب عن طريق **الاقتراع العام المباشر**. وقد خُصّص قصر بوربون *Palais-Bourbon* مقراً لعقد جلسات الجمعية الوطنية.

وتتكون الجمعية الوطنية من /٥٧٧/ نائباً (٥٥٥ ينتخبون في فرنسا الأم، و٢٢ في مقاطعات وأقاليم ما وراء البحار).

وتنتخب لولاية مدتها خمس سنوات. ويشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية الجمعية الوطنية أن يكون متمتعاً بصفة الناخب، وقد أتم /٢٣/ عاماً من العمر. ويتم الانتخاب وفق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة (على دورتين).

ب ـ مجلس الشيوخ : يضمن مجلس الشيوخ، تمثيل الهيئات المحلية والفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، و هذا ما يفسر كيفية تعيين أعضائه. ويؤدي هذا المجلس دوراً أقل من الجمعية الوطنية في المجالين التشريعي و الرقابي.

وعلى خلاف الجمعية الوطنية لا يمكن حل مجلس الشيوخ. وقد خصص قصر اللوكسمبورغ *Palais du Luxembourg* مقراً لعقد جلساته.

ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ /٣٤٨/ شيخاً (ابتداء من عام ٢٠١١). وينتخب مجلس الشيوخ لولاية مدتها /٦/ سنوات، يجدد نصفه كل ثلاث سنوات.

ويشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشيوخ الشروط نفسها بالنسبة إلى عضوية الجمعية الوطنية، باستثناء سن المرشح والذي حدد بإتمام /٣٠/ عاماً (ابتداء من عام ٢٠٠٣).

وينتخب أعضاء مجلس الشيوخ **بطريق الاقتراع العام غير المباشر**، من قبل هيئة انتخابية، تضم أعضاء الجمعية الوطنية، والمنتخبين المحليين. إذ تضم الهيئة الانتخابية في كل دائرة انتخابية التي هي الإقليم: نواب الإقليم في الجمعية الوطنية، والمستشارين في مجالس المناطق، والمستشارين العامين في مجالس الأقاليم، وممثلين عن المجالس البلدية.

ويختلف نظام انتخاب الشيوخ تبعاً لعدد الشيوخ الذين ينتخبهم كل إقليم. ففي الأقاليم التي تنتخب أقل من /٥/ شيوخ، يتم الانتخاب وفق نظام الأغلبية المطلقة على دورتين (تجري الدورتان في اليوم نفسه)، ويمكن أن تكون الترشيحات فردية أو بشكل لوائح. أما في الأقاليم التي تنتخب /٥/ شيوخ فأكثر، فيتم الانتخاب على أساس التمثيل النسبي.

ورئيس مجلس الشيوخ هو من **يخلف** رئيس الجمهورية في حال شغور منصبه.

٣) المجلس الدستوري :

أفرد الدستور الفرنسي باباً خاصاً للمجلس الدستوري هو الباب السابع، نص فيه على الأحكام المتعلقة بهذا المجلس، وخصص له المواد من ٥٦ إلى ٦٣.

وقد سبق لنا أن تحدثنا مفصلاً في القسم الأول من هذا الكتاب عن جميع الأحكام المتعلقة بتكوين المجلس الدستوري واختصاصاته وطبيعة قراراته[١] .

[١] راجع ما سبق ذكره في الصفحات من ١٦٩ وما بعدها .

الفصل الرابع

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

تمهيد وتقسيم :

يعد الدستور حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية، بل إن الفقيه الألماني « **جيلنك** » *Jellink* يقرِّر أن الدولة لا ترقى إلى الحياة القانونية إلا منذ اللحظة التي يصبح لها دستور.

كما أن الفقيه الفرنسي « **كاريه دي مالبرغ** » يرى أن نشأة أو ولادة الدولة تتطابق أو تتزامن مع وضع أول دستور لها، مكتوباً كان أو غير مكتوب.

أما الفقيه الفرنسي « أندريه هوريو»، فإنه يرى أن الدساتير - بحسب الوقائع التاريخية الثابتة - لا تظهر عادة، مع قيام الدول، إنها توضع عندما تصبح الدولة راشدة، أي عندما تعي الأمة ذاتها، وتحصل من الحكومة، على أثر "حركة دستورية" طويلة الأمد في الغالب، على تسجيل نظام الحكم، وقواعد التعايش السلمي بين السلطة والحرية داخل إطار الدولة، بصورة رسمية.

ويمكن القول: إن الدستور الذي صدر في الجمهورية العربية السورية بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط عام ٢٠١٢ يعد المصدر الأساسي للنظام الدستوري السوري في الوقت الحاضر.

وتقتضي دراستنا للنظام الدستوري السوري في ظل الدستور الحالي الصادر في سنة ٢٠١٢ أن نعرض للخصائص العامة لهذا الدستور، والأحكام الرئيسة التي تتعلق بمؤسسات الدولة الرسمية، ولا سيما مجلس الشعب، ومجلس الوزراء، ورئاسة الجمهورية، والمحكمة الدستورية العليا، ثم بيان شكل الدولة (هل هي بسيطة موحدة أم مركبة ؟)، والتعرف على طبيعة نظام الحكم فيها (هل هو نظام نيابي برلماني، أم رئاسي، أم مجلسي أم مختلط ؟).

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل شرح النظام الدستوري الحالي للجمهورية العربية السورية، وذلك من خلال ثلاثة مباحث رئيسة وفق الآتي :

المبحث الأول : الخصائص العامة للدستور السوري لعام ٢٠١٢

المبحث الثاني : السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

المبحث الثالث : شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

المبحث الأول

الخصائص العامة للدستور السوري لعام ٢٠١٢

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث الخصائص الرئيسة لدستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط عام ٢٠١٢، وذلك من خلال بيان محتوى هذا الدستور، وأسلوب وضعه أو نشأته، فضلاً عن بيان طبيعة هذا الدستور وكيفية تعديل نصوصه وأحكامه. وذلك من خلال مطلبين وفق الآتي :

المطلب الأول

محتوى الدستور السوري وأسلوب نشأته

سنتناول بالدراسة في هذا المطلب محتوى الدستور السوري الصادر في عام ٢٠١٢، وأسلوب وضع أو نشأة هذا الدستور، وذلك من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي:

الفرع الأول

محتوى الدستور السوري لعام ٢٠١٢

يتألف دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط عام ٢٠١٢ من : **مقدمة** و/**١٥٧**/ مادة موزَّعة على **ستة** أبواب .

يتحدث **الباب الأول** (المواد ١ ـ ٣٢) عن **المبادئ الأساسية** للدولة والمجتمع، وذلك من خلال أربعة فصول : يُبَيِّن الفصل الأول (المواد ١ ـ ١٢) **المبادئ السياسية**، ويُبَيِّن الفصل الثاني (المواد ١٣ ـ ١٨) **المبادئ الاقتصادية**، ويُبَيِّن الفصل الثالث (المواد ١٩ ـ ٢٧) **المبادئ الاجتماعية**، ويُبَيِّن الفصل الرابع (المواد ٢٨ ـ ٣٢) **المبادئ التعليمية والثقافية**.

ويتضمن **الباب الثاني** (المواد ٣٣ ـ ٥٤) فصلين رئيسين : يتحدث الفصل الأول (المواد ٣٣ ـ ٤٩) عن **الحقوق والحريات**، ويتحدث الفصل الثاني (المواد ٥٠ ـ ٥٤) عن **سيادة القانون**.

كما يتضمن **الباب الثالث** (المواد ٥٥ ـ ١٣٩) ثلاثة فصول رئيسة : يُنَظِّم الفصل الأول (المواد ٥٥ ـ ٨٢) **السلطة التشريعية** المتمثلة في مجلس الشعب، ويُنَظِّم الفصل الثاني

(المواد ٨٣ ـ ١٣١) **السلطة التنفيذية** المتمثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجالس الإدارة المحلية. ويُنَظِّم الفصل الثالث (المواد ١٣٢ ـ ١٣٩) **السلطة القضائية** المتمثلة في قضاة الحكم والنيابة العامة والقضاء الإداري .

ويتناول **الباب الرابع** (المواد ١٤٠ ـ ١٤٩) الأحكام المتعلقة بتكوين **المحكمة الدستورية العليا** واختصاصاتها .

ويُبَيِّن **الباب الخامس** (المادة ١٥٠) طريقة وإجراءات **تعديل الدستور** .

ويتضمَّن **الباب السادس** (المواد ١٥١ ـ ١٥٧) أحكاماً عامة وانتقالية .

أما بالنسبة إلى **مقدمة الدستور**، التي تعد بحكم المادة /١٥١/ جزءاً لا يتجزأ منه، فإنها تتحدَّث عن التحديات التي تعرَّضت لها الحضارة العربية عبر تاريخها الطويل، والتي استهدفت كسر إرادتها وإخضاعها للهيمنة الاستعمارية. واعتزاز الجمهورية العربية السورية بانتمائها العربي، وتعاظم الدور العربي السوري على الصعيدين الإقليمي والدولي خلال العقود الماضية، والكفاح الطويل لشعبنا وتضحياته في سبيل استقلاله ونهضته ووحدته الوطنية .

وذكرت المقدمة أنه منذ مطلع القرن الحادي والعشرين واجهت سورية شعباً ومؤسسات تحدي التطوير والتحديث في ظروف إقليمية ودولية صعبة استهدفت السيادة الوطنية، ما شكَّل الدافع لإنجاز هذا الدستور كأساس لتعزيز دولة القانون .

كما بيَّنت أيضاً أن إنجاز هذا الدستور جاء تتويجاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية وتجسيداً حقيقياً للمكتسبات واستجابة للتحولات والمتغيرات، ودليلاً يُنظِّم مسيرة الدولة نحو المستقبل، وضابطاً لحركة مؤسساتها ومَصدراً لتشريعاتها، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تُكرس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعددية السياسية والحزبية وحماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحريات العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون، يكون فيها المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يُكرَّس من أجلهما كلُّ جهدٍ وطني، ويُعد الحفاظ على كرامتهما مؤشِّراً لحضارة الوطن وهيبة الدولة .

الفرع الثاني

أسلوب نشأة الدستور السوري لعام ٢٠١٢

درج الفقه الدستوري على تقسيم **أساليب نشأة أو وضع الدساتير** وفقاً لتطور الأحداث التاريخية إلى أسلوبين رئيسين :

أولهما أسلوب غير ديمقراطي (وهو الأسلوب الذي تسود فيه إرادة الحكام في وضع أو إنشاء الدستور، سواء نشأ هذا الدستور بإرادتهم المنفردة في **صورة منحة** صادرة منهم للشعب، أم تلاقت فيه إرادة هؤلاء الحكام مع إرادة الهيئات النيابية الممثلة للشعب في **صورة عقد** تمَّ بين هاتين الإرادتين) .

وثانيهما أسلوب ديمقراطي (يعبّر عن انتصار إرادة الشعوب وانتقال السيادة من الحاكم إلى الأمة أو الشعب الذي أصبح وحده صاحب السيادة في الدولة؛ إذ يتم وضع الدستور إما من قبل هيئة منتخبة من الشعب يطلق عليها اسم "**الجمعية التأسيسية**"، أو بوساطة "**الاستفتاء التأسيسي**"، بأن يتم طرح مشروع الدستور على الشعب في استفتاء عام لأخذ موافقته عليه) .

وبالنسبة إلى طريقة وضع الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢، فيمكننا القول : إنه وضع بطريقةٍ ديمقراطية وفقاً لأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي، إذ أصدر رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٥ **القرار الجمهوري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١١م** القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية، على أن تنهي اللجنة عملها خلال **مدة لا تتجاوز أربعة أشهر** بدءاً من تاريخ صدور هذا القرار[1].

---

[1] تألفت لجنة صياغة مشروع الدستور الجديد من /**٢٩**/ عضواً (كان من بينهم /١١/ دكتوراً في كلية الحقوق، وهم الأساتذة: عبود السراج، عزيز شكري، فؤاد ديب، سعيد نحيلي، سام دله، فاروق الباشا، جاسم زكريا، محمد خير عكام، كندة الشماط، جميلة شربجي، أمل يازجي)، يشكلون حليطاً من الخبراء الذين لهم تجربتهم وخبراتهم الخاصة في المجالات المختلفة السياسية والقانونية، وكانت برئاسة الأستاذ المحامي **مظهر العنبري** (وزير عدل سابق ونائب سابق لرئيس مجلس الشعب وأول نقيب مركزي للمحامين السوريين) .

وجاء في القرار الجمهوري المذكور أنه : « يحق للجنة أن تستعين بمن تراه مناسباً من الخبرات بهدف إنجاز مهمتها ». وخلصت اللجنة ـ ضمن المدة المحددة لها ـ إلى وضع مشروع دستور الجمهورية العربية السورية، ثم عرض مشروع الدستور على موقع سورية التشاركية الإلكتروني التابع لرئاسة مجلس الوزراء بهدف إتاحة الفرصة أمام المواطنين للاطلاع على محتوياته قبل إبداء الرأي في الموعد المحدد للاستفتاء عليه.

وبتاريخ ٢٠١٢/٢/١٥ أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم/٨٥/ لسنة ٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٦ ، وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم/٨/ تاريخ ١٩٧٣/٣/١ المتضمن أحكام الاستفتاء.

وبعد أن اقترن الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين ـ وفقاً لنتيجة الاستفتاء المعلنة بقرار وزير الداخلية رقم ٢٩م/ ن تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ [1] ـ أصدر رئيس الجمهورية **المرسوم رقم /٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية واعتباره نافذاً من تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧**، وذلك تطبيقاً لنص المادة /١٥٧/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، والتي قضت بأن : « **ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية، ويعد نافذاً من تاريخ إقراره** » .

المطلب الثاني
طبيعة الدستور السوري وكيفية تعديله

سنتناول بالدراسة في هذا المطلب طبيعة الدستور السوري الصادر في عام ٢٠١٢، وطريقة وإجراءات تعديل نصوص ومواد هذا الدستور، وذلك من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي:

---

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

الفرع الأول

طبيعة الدستور السوري لعام ٢٠١٢

تنقسم الدساتير - من حيث **طريقة وإجراءات تعديل قواعدها** - إلى دساتير **مرنة** وأخرى **جامدة**. ومناط التمييز بين هذين النوعَيْن من الدساتير ليس مرده الاختلاف في موضوع أو محتوى كل منهما، وإنما **الاختلاف في آلية (أي طريقة وإجراءات) تعديل كل منهما**.

بمعنى آخر، فإن التمييز بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة مبنيٌّ على أساس وجود أو عدم وجود أشكال خاصة وإجراءات معينة للتعديل؛ فالأمر إذن يتوقف على معرفة ما **إذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية مماثلة أو مغايرة لعملية تعديل القوانين العادية**، فإذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية لا تتطلب إجراءات خاصة مشددة تختلف عن الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « **الدساتير المرنة** » *Flexible Constitutions*، أما إذا كانت عملية تعديل القوانين الدستورية تتطلب إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية، كنا بصدد ما يسمى بـ « **الدساتير الجامدة** » *Rigid (or Inflexible) Constitutions*[1].

وبعد الاطلاع على نص المادة /١٥٠/ من الدستور السوري، والتي تبين طريقة وإجراءات تعديل الدستور، نستنتج أن عملية تعديل النصوص الدستورية تتطلب إجراءات خاصة مشددة تختلف عن الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، وهو ما يعني أن الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ **دستور جامد** لا مرن.

ويتمثل الهدف من جمود الدساتير وما يترتب عليه من فرض إجراءات خاصة مشددة عند الإقدام على تعديلها، في **كفالة نوع من الثبات والاستقرار** للأحكام والقواعد الدستورية، **مما يحصّنها في مواجهة السلطة التشريعية** (فلا يكون من حق هذه الأخيرة الاعتداء عليها سواء بالتعديل أو بالإلغاء)، **ويؤكّد سموَّها في مواجهة القوانين العادية** (فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالِف القواعد أو الأحكام الواردة في وثيقة الدستور بحسبانها تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة).

---

(١) لمزيد من التفاصيل انظر : د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، ٢٠١٣)، ص١٩١، ١٩٢.

الفرع الثاني

تعديل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢

سنتناول بالدراسة في هذا الفرع طريقة وإجراءات تعديل نصوص وأحكام الدستور النافذ للجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧، والتعديلات التي طرأت عليه بعد نفاذه، وذلك من خلال الآتي :

الفصل الأول

إجراءات تعديل الدستور السوري

حدَّد الدستور السوري إجراءات تعديل نصوصه في الباب **الخامس** منه الذي يحمل عنوان « **تعديل الدستور** »، وأفرد لذلك مادة وحيدة هي المادة /١٥٠/ ، ونصها الآتي :

﴿ **١ ـ لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور. ٢ ـ يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك. ٣ ـ يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه. ٤ ـ يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عُدَّ التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية** ﴾.

كما أن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ يوليو/تموز عام ٢٠١٧، تحدَّث في الفصل السابع من الباب الخامس منه عن " تعديل الدستور " وذلك في المواد (من المادة ١٧٣ حتى المادة ١٨١) .

ويستفاد من مجمل النصوص والمواد السابقة، أن تعديل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ يتم وفقاً للإجراءات الآتية :

أولاً ـ اقتراح التعديل :

من المبادئ المقررة أن حق اقتراح تعديل الدستور كأصلٍ عام إما أن يتقرر **للبرلمان وحده**، وذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية، وإما أن يتقرر **للسلطة التنفيذية وحدها**، وذلك في البلاد التي تعمل على دعم مركز هذه السلطة، وقد يتقرر هذا الحق **للبرلمان والسلطة التنفيذية معاً**، وذلك في البلاد التي تأخذ بمبدأ التوازن بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك قد يتقرر هذا الحق **للحكومة والبرلمان وجمهور الناخبين**.

وقد أخذ الدستور السوري من بين هذه المبادئ بالمبدأ القاضي بتوازن وتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى ذلك أُعطي حق اقتراح تعديل هذا الدستور للسلطة التنفيذية وذلك بناء على اقتراحٍ من رئيس الجمهورية بوصفه الرئيس الأعلى لهذه السلطة، كما أُعطي هذا الحق أيضاً للسلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب، إذ يملك أعضاء هذا المجلس حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

وهكذا، يكون حق اقتراح تعديل الدستور السوري النافذ مقرَّراً لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /١٥٠/ من الدستور المذكور بقولها: « **لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور** »[1].

ثانياً- إعداد مشروع التعديل:

إذا رغب رئيس الجمهورية في ممارسة حقه في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإن عليه أن يقدّم اقتراحه بهذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب. ويجب على رئيس الجمهورية أن يذكر في طلبه المتضمن اقتراح التعديل، المواد المقترح حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها، والأسباب الموجبة أو الداعية إلى هذا التعديل. ويُوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء، وتتلى خلاصته في أول جلسة تالية لتقديمه.

أما إذا رغب أعضاء مجلس الشعب في ممارسة حقهم الدستوري في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإن عليهم أن يقدّموا اقتراحاتهم في هذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدِّميه وعددهم، ويجب أن يتضمن اقتراح

---

(١) تنص المادة /١٧٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أنه: « لرئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الدستور »، وتنص أيضاً المادة /١٧٧/ على أنه: « لثلث عدد أعضاء المجلس حق اقتراح تعديل الدستور ».

ولما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /٢٥٠/ عضواً، فإنه يجب لتحقيق النصاب المطلوب (ثلث عدد أعضاء المجلس)، أن يوقع على طلب التعديل المقترح للدستور /٨٤/ عضواً على الأقل.

التعديل المواد المقترح حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها، كما يرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك. ويُوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء، وتتلى خلاصته في أول جلسة تالية لتقديمه.

ويُبَلَّغ اقتراح التعديل فور تقديمه إلى رئيس الجمهورية، الذي له إيفاد مَنْ يمثّله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكّلها مجلس الشعب.

ثالثاً ـ تشكيل لجنة خاصة لبحث ودراسة اقتراح التعديل :

تنص الفقرة الثالثة من المادة /١٥٠/ من الدستور السوري النافذ على أن: « **يشكِّل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنةً خاصةً لبحثه** » .

وهذا ما أكَّد عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب، إذ تطلَّب أن يقوم المجلس ـ بناء على اقتراح من مكتبه ـ بتشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه مؤلفة من /٢٥/ خمسة وعشرين عضواً للبحث في اقتراحات تعديل الدستور سواء أكانت مقدمة من رئيس الجمهورية أم من أعضاء مجلس الشعب، على أن يراعى الاختصاص في اختيار أعضائها.

ويتضح من نص الفقرة الثالثة من المادة /١٥٠/ من الدستور، أن صاحب الاختصاص بتشكيل اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل هو "**مجلس الشعب**" وليس "رئيس المجلس"، وبمعنى آخر، فإن "**مكتب المجلس**" هو الذي يتولى مهمة تشكيل اللجنة الخاصة[1].

وعلى اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل أن تقدِّم تقريرها عنه خلال **الخمسة عشر يوماً** التالية لتكليفها، ولها أن تطلب من مجلس الشعب تمديد هذه المدة **خمسة أيام** أُخَر. ويتضح من ذلك أنه يمكن للجنة الخاصة أن تقدم إلى مجلس الشعب تقريرها عن اقتراح التعديل المكلفة ببحثه، من لحظة إحالة الاقتراح إليها حتى مدة أقصاها **عشرين يوماً**[2].

---

[1] تنص المادة /٢٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ على أن : « يتألف **مكتب المجلس** من رئيس المجلس ونائبه وأمينَيْن للسر ومراقبَيْن » .

[2] أي إنه لا يوجد لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس الشعب "حد أدنى" للمدة التي يجب أن تقدم خلالها اللجنة الخاصة تقريرها إلى مجلس الشعب، فقد تقوم اللجنة بتقديم تقريرها خلال ساعات فقط، أو خلال الأيام المحددة في القانون .

رابعاً ـ مناقشة وإقرار التعديل :

وفقاً لأحكام لنظام الداخلي لمجلس الشعب، يناقش المجلس اقتراح التعديل بعد ورود تقرير اللجنة الخاصة أو بانتهاء المدة المعطاة إليها لدراسته، وليس له أن يُعدِّل في نصوصه، فإذا أقره بأغلبية **ثلاثة أرباع** عدد أعضائه[1] عُدَّ التعديل نهائياً، ويُبَلَّغ إلى رئيس الجمهورية ويدرَّج في صلب الدستور.

وينص النظام الداخلي للمجلس على أنه : « إذا رفض المجلس اقتراح التعديل ـ بسبب عدم تحقق الأكثرية المذكورة ـ يُبلَّغ إلى رئيس الجمهورية، ولا يجوز إعادة عرضه عليه قبل انقضاء سنة من تاريخ الرفض ».

كما ينص أيضاً على أنه : « إذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن التعديل بنتيجة، تُمدَّد الدورة بقرار من رئيس المجلس حتى استكمال إجراءات مقترح التعديل فقط »[2] .

خامساً ـ موافقة رئيس الجمهورية :

على الرغم من إقرار مجلس الشعب التعديل المقترح للدستور بالأغلبية المطلوبة (أغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه أو حتى بالإجماع)، إلا أن هذا التعديل لا يعد نهائياً ـ وبالتالي لا يتم إدراجه في صلب الدستور ـ إلا إذا اقترن بموافقة (تصديق) رئيس الجمهورية.

الفصل الثاني
التعديلات التي طرأت على الدستور السوري

أخذ المشرع الدستوري في سورية بفكرة **حظر التعديل الزمني للدستور**، إذ ضمَّن الوثيقة الدستورية نصاً صريحاً يتضمن عدم جواز اقتراح تعديل أي نص وارد في الدستور إلا بعد مضي مدة زمنية محددة على تاريخ العمل به أي نفاذه، وهو ما نصت عليه صراحة

---

(1) لما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /**٢٥٠**/ عضواً، فإنه يجب لتحقيق الأغلبية المطلوبة (ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس)، أن يوافق على التعديل المقترح للدستور /**١٨٨**/ عضواً على الأقل .

(2) تنص المادة /٦٥/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ بقولها : « ١ ـ يُدعى المجلس **لثلاث دورات عادية في السنة**، على أن لا يقل مجموعها **عن ستة أشهر**، ويحدِّد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها » .

المادة /١٥١/ من الدستور النافذ لسنة ٢٠١٢ بقولها : « **لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه** »[١].

وإذا كان الدستور النافذ قد أخذ بفكرة حظر التعديل الزمني للدستور، إلا أنه لم يتضمن أي نص يقرر حظر أو تحريم تعديل بعض أحكامه بصفة دائمة أو مؤقتة، أي إنه **لم يتبنَّ فكرة حظر التعديل الموضوعي للدستور سواء المؤبَّد أو المؤقت**، وبذلك تكون جميع نصوص هذا الدستور وما احتوته من مبادئ قابلة للتعديل في أي وقت من الأوقات (طالما أن مدة الحظر الزمني [١٨ شهراً] قد انقضت) من دون أدنى تحريم.

وحسناً فعل المشرع الدستوري في هذا الأمر؛ ذلك أن تحريم التعديل ـ كما سبق ورأينا ـ فيه تعارض مع مبدأ سيادة الأمة أو الشعب، ومنافاة أو مجافاة لسُنَّة التطور[٢]، مما يؤدي إلى القول إن المشرع الدستوري في سورية قد تلافى أوجه النقد التي يتعرض لها مبدأ حظر التعديل الموضوعي للدستور .

وفيما يخص تعديلات الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية، يمكن القول إنه **لم يطرأ على هذا الدستور** ـ منذ دخوله حيز التنفيذ في ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ وحتى الآن (أواخر العام ٢٠٢٠) ـ **ولا تعديل على الإطلاق**[٣] .

---

(١) راجع ما سبق ذكره بخصوص حظر التعديل الزمني، ص١١٤ .

(٢) راجع ما سبق ذكره بخصوص حظر التعديل الموضوعي، ص١١٥ وما بعدها.

(٣) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ١٣ آذار ١٩٧٣ ــ والذي انتهى العمل بأحكامه في ٢٦ شباط ٢٠١٢ ــ طرأ عليه **ثلاثة تعديلات فقط**، وهي الآتية :

التعديل الدستوري الأول : أقرَّ مجلس الشعب السوري بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٨٠/٣/١٦ تعديل **المادة السادسة** من الدستور المتعلقة بعلم وشعار ونشيد الدولة، واقترن هذا التعديل بموافقة رئيس الجمهورية بإصداره القانون رقم/٢/ تاريخ ١٩٨٠/٣/٢٩ .وقد كانت هذه المادة قبل التعديل تنص على أن : « علم الدولة وشعارها ونشيدها هو علم دولة اتحاد الجمهوريات العربية وشعارها ونشيدها »، وأصبح نصها بعد التعديل كالآتي: « **يُبيِّن القانون علم الدولة وشعارها ونشيدها والأحكام الخاصة بكل منها** » .

ولاشك في أن هذا التعديل كان ضرورياً بعد اندثار « **اتحاد الجمهوريات العربية** »، الذي أعلن عن قيامه بين جمهورية **مصر** العربية والجمهورية العربية **الليبية** والجمهورية العربية **السورية** في ١٧ نيسان عام ١٩٧١، وذلك نتيجة عدم تطبيق الدستور الاتحادي الذي أنشأه . =

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه ليس هناك حالياً ما يمنع من إجراء أي تعديل على نصوص الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢، خاصة وأن حكم المادة /١٥١/ المانعة للتعديل يعد ساقطاً ولا قيمة له الآن بفعل انتهاء المدة المحددة فيها، إذ انتهت بتاريخ (٢٧ أغسطس/آب عام ٢٠١٣).

التعديل الدستوري الثاني : أقرَّ مجلس الشعب السوري بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩١/٧/١ تعديل **الفقرة الثالثة من المادة /٨٤/** من الدستور المتعلقة بانتخاب الرئيس الجديد للجمهورية، واقترن هذا التعديل بموافقة رئيس الجمهورية بإصداره القانون رقم/١٨/ تاريخ ١٩٩١/٧/٣ .

وقد كانت الفقرة المذكورة قبل التعديل تنص على أن : « يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم **في مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً** »، وأصبح نصها بعد التعديل كالآتي : « يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم **في مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على ستة أشهر** » .

التعديل الدستوري الثالث : أقر مجلس الشعب السوري في جلسته المنعقدة يوم السبت العاشر من حزيران ٢٠٠٠ إثر وفاة الرئيس حافظ الأسد طيَّب الله ثراه تعديل الفقرة الأخيرة من المادة /٨٣/ من الدستور المتعلقة بالسن الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية، واقترن هذا التعديل بموافقة نائب رئيس الجمهورية ــ **الذي مارس مؤقتاً صلاحيات رئيس الجمهورية بناءً على أحكام الدستور وخاصة المادة** /٨٨/ و/١٤٩/ ــ بإصداره القانون رقم/٩/ تاريخ ٢٠٠٠/٦/١١ .

وقد كانت الفقرة المذكورة **قبل التعديل** المذكور تنص على أن : « يشترط في مَنْ يُرشَّح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية و السياسية متمَّماً **الأربعين عاماً من عمره** »، وأصبح نصها بعد التعديل كالآتي : « يشترط في مَنْ يُرشَّح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية متمَّماً **الرابعة والثلاثين عاماً من عمره** ».

انظر في التفاصيل : د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري "النظرية العامة"(دمشق، الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩)، ص ٢١٤ وما بعدها.

المبحث الثاني
السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

تتجسد ممارسة الدولة لسيادتها في ثلاثة مظاهر متميزة هي : إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة، والمحافظة على النظام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد، ثم حلّ المنازعات بين الأفراد أو بين الدولة والأفراد .

وفكرة تقسيم الوظائف الأساسية للدولة هي فكرة قديمة، وجدت على الأقل منذ كتب أرسطو مميزاً بين وظيفة تقرير القواعد المنظِّمة للجماعة، ووظيفة الأمر أو التنفيذ، ووظيفة القضاء .

ولقد كان السائد قديماً تركيز السلطة في يد الحاكم، إلا أنه قد ظهر أن التركيز يشكل خطراً كبيراً على حريات المحكومين، وغالباً ما يغري الحاكم أو الهيئة الحاكمة بالاستبداد والطغيان؛ فالسلطة ـ على حد قول البعض ـ مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة. ولذلك هاجم أنصار المبادئ الديمقراطية الحرة تركيز السلطة في يد واحدة، ونادوا بضرورة توزيع الاختصاصات على هيئات متعددة، استناداً إلى أن ذلك هو الذي يؤدي إلى حماية الحريات ومنع الاستبداد وتحقيق الديمقراطية .

وترتب على ذلك أن استقر الفقه التقليدي منذ القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف: وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء، واتخذ من هذا التقسيم أساساً لتحديد اختصاصات هيئات الحكم المختلفة .

وقد نظَّمَ الدستور السوري الصادر في ٢٧ فبراير/شباط سنة ٢٠١٢ في الباب الثالث منه السلطات التقليدية (المواد ٥٥ ـ ١٣٩)، وذلك من خلال ثلاثة فصول رئيسة : نظَّمَ الفصل الأول (المواد ٥٥ ـ ٨٢) **السلطة التشريعية** المتمثلة في مجلس الشعب، ونظَّمَ الفصل الثاني (المواد ٨٣ ـ ١٣١) **السلطة التنفيذية** المتمثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجالس الإدارة المحلية. كما نظَّمَ الفصل الثالث (المواد ١٣٢ ـ ١٣٩) **السلطة القضائية** المتمثلة في قضاة الحكم والنيابة العامة والقضاء الإداري .

وسنتناول بالدراسة في هذا المبحث تنظيم سلطات الدولة الثلاث من خلال ثلاثة مطالب رئيسة وفق الآتي :

المطلب الأول

السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي سلطة من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية)، وهي التي تملك إصدار القواعد القانونية العامة المجرَّدة والملزمة، التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة، وبمعنى آخر هي السلطة التي يناط بها وظيفة سن وإقرار القوانين في الدولة، تلك القوانين التي تقوم بتنظيم العلاقات بين الناس في المجتمع، وبمقتضاها يحيا الأفراد حياةً أمنةً منظَّمة .

وفي العصر الحديث تضطلع " **البرلمانات** " أيّاً كان الاسم الذي يُطلق عليها، بهذه الوظيفة وهي سنّ التشريعات وإقرارها، وقد يشارك في هذه الوظيفة رئيس الدولة ــ سواءً أكان ملكاً أم رئيس الجمهورية ـ بدرجة تتفاوت من بلد إلى أخر طبقاً للنظام الدستوري في الدولة .

ولقد نصت المادة /٥٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن: « **يتولّى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبيَّن في الدستور** » .

ويعد هذا المجلس مؤسسة دستورية يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع.

وستكون دراستنا عن مجلس الشعب في النظام الدستوري للجمهورية العربية السورية من خلال أسلوب طرح مجموعة من الأسئلة والإجابة عنها كما ورد في نصوص ومواد كل من الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ والنظام الداخلي لمجلس الشعب النافذ بتاريخ ٢٠١٧/٨/١ وقانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ وتعديلاته، وصولاً إلى تكوين حالة معرفية شاملة بكل ما يتصل بهذه المؤسسة الدستورية المهمة.

أسئلة وأجوبة حول مجلس الشعب

١) هل يتولى مجلس الشعب بمفرده السلطة التشريعية في الجمهورية العربية السورية ؟

الجواب لا ، فالمادة /٥٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تنص على أن: « **يتولّى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبَيَّن في الدستور** » . ويستفاد من هذا النص للوهلة الأولى أن السلطة التشريعية وفقاً للدستور السوري النافذ مقررة لمجلس الشعب من دون اشتراك فيها من جانب رئيس الجمهورية، إلا أن نصوص الدستور الأخرى قد تضمنت النص على ما يؤكّد **اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الشعب في العملية التشريعية**؛ فالمادة /١١٢/ من الدستور النافذ تنصُّ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يُعِدَّ مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها »، وهذا النص يؤكّد اشتراك رئيس الجمهورية في أولى مراحل العملية التشريعية، وهي **مرحلة اقتراح القوانين** .

وإذا كانت المادة /١١٢/ من الدستور قد جعلت « اقتراح القوانين » أحد الحقوق المقررة لرئيس الجمهورية، فإن المادة /١٢٨/ من هذا الدستور قد بيَّنت أنَّ هذا الحق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[1]، مما يترتب عليه ضرورة موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون قبل أن يقدِّمه رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لمناقشته والنظر في إقراره. وفضلاً عن ذلك، فقد خول المشرع الدستوري رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في العمل التشريعي من خلال إصدار مراسيم يكون لها قوة القانون (مراسيم تشريعية)، إذ نصت المادة /١١٣/ من الدستور السوري على أن : « ١ ـ يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً.
٢ ـ تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له .
٣ ـ للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً ».

---

[1] تنص المادة /١٢٨/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية: ١ ـــ ... ٢ ـــ ... ٣ ـــ ... ٤ ـــ **إعداد مشروعات القوانين** .. » .

وبالإضافة إلى ذلك، فقد نصَّ الدستور أيضاً على **حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين والاعتراض عليها**، إذ نص في المادة /١٠٠/ منه على أن : « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلّل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية ».

وإذا كان الخلاف بين جمهور الفقهاء قد أثير حول حق رئيس الدولة في إصدار القوانين، وما إذا كان يعد جزءاً من العملية التشريعية، أو أنه يدخل في إطار العمل التنفيذي، فإن الغالبية قد استقرت على أن حق الاعتراض على القوانين هو جزء من التشريع، كما أقرَّ الفقه بالإجماع أن اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرِّك الإجراءات التشريعية، ويقدِّم للتشريع مادَّته .

وأمام ذلك، نستطيع القول إن السلطة التشريعية ـ بحسب نصوص الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ ـ ليست من اختصاص هيئة واحدة، بل هي سلطة مركَّبة، يشترك فيها كل من « مجلس الشعب » و« رئيس الجمهورية » .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٢) مَن مجلس الشعب ؟ ومن الذي يمثِّله ويؤمِّن له الحماية ؟

ـ مجلس الشعب هو مجلس منتخب بصورة دورية من الشعب، مقره مدينة دمشق (شارع العابد)، يتولى السلطة التشريعية في الجمهورية العربية السورية، ويُراقب أعمال الوزارة، ويُمارس سلطاته المحددة في الدستور، ويَقوم بمهامه وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس .

ـ يُمثل "رئيس مجلس الشعب" المجلس ويوقّع عنه ويتكلم باسمه .

ـ للمجلس حرسٌ خاص يأتمر بأمر رئيس المجلس ولا يجوز لأي قوة مسلحة دخول المجلس إلا بإذن من رئيسه.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٣) ما مدة ولاية مجلس الشعب ؟

ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهي بانقضاء أربع سنوات ميلادية.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٤) هل يجوز تمديد مدة ولاية مجلس الشعب بعد انتهاء مدته الدستورية ؟

إن تمديد ولاية مجلس الشعب بعد انتهاء مدته الدستورية هو **أمر جائز**، ولكن ضمن ضوابط معينة، وهذا التمديد إما أن يكون **بقانون** يقرّه البرلمان (**التمديد القانوني**) أو أن يكون بحكم الدستور إذا تعذَّر انتخاب مجلس جديد (**التمديد الحكمي**)؛ وهو ما سنوضحه من خلال الآتي :

أ ـ التمديد القانوني لمجلس الشعب :

تنص المادة /٥٦/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « ولاية مجلس الشعب أربع سنوات .. **ولا يجوز تمديدها إلا في حالة الحرب بقانون** » .

وهو ما أكد عليه أيضاً النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧، إذ نص في المادة الرابعة منه على أن : « تُمدَّد ولاية مجلس الشعب في الحالتين الآتيتين : ١ـ **بقانون** يقرِّه المجلس في **حالة الحرب** بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتبدأ مدة التمديد من تاريخ انقضاء المدة الأصلية أو الممددة للمجلس وحتى انقضاء المدة التي يحددها قانون التمديد ... ».

ويستفاد مما سبق، أنه يجوز ـ من حيث المبدأ ـ تمديد مدة ولاية مجلس الشعب في سورية بعد انتهاء مدته الدستورية، ولكن ذلك يتطلب ضرورة توافر **شرطين متلازمين معاً** ولا يغني أحدهما عن الآخر، وهذان الشرطان هما :

١ ـ قيام حالة حرب : فإذا ما انتهت المدة الدستورية لمجلس الشعب، وصادف ذلك دخول البلاد في حالة حرب[1]، فإنه لا يُستَحبّ توجيه الدعوة لهيئة الناخبين لانتخاب مجلس شعب جديد، لأن الظروف غير مناسبة ولا تسمح بالتالي بإجراء انتخابات عادية، ولهذا كان لا بد من تمديد مدة المجلس القديم المنتهية ولايته.

٢ ـ أن يتم التمديد بـ " قانون " : فإذا ما تحقق الشرط الأول المتعلق بقيام حالة الحرب، فإنه يشترط أيضاً لصحة عملية التمديد للمجلس القائم المنتهية ولايته أن تتم " **بقانون** " يُقِرُّه مجلس الشعب.

---

[1] **حالة الحرب:** هي الأوضاع القانونية والاقتصادية والسياسية والعسكرية الناشئة عن نشوب حرب بين دولتين أو أكثر. أي إنها الحالة التي تسود العلاقات بين دول مشتبكة فيما بينها في صراعٍ مسلَّحٍ مكشوف. والحرب لا تنشب إلا بين دول ذات سيادة، وهذا ما يفرِّقها عن الاضطرابات الداخلية مثل العصيان المسلح والحرب الأهلية.

ويُثار التساؤل في هذا الصدد حول ثلاثة أمور هي الآتية: **من الجهة التي يحق لها أن تقترح قانون التمديد ؟ وما الأغلبية المطلوبة لإقرار قانون التمديد المقترح ؟ وما مدة هذا التمديد ؟**

بخصوص التساؤل الأول؛ أغفل المشرع السوري تحديد الجهة التي تملك اقتراح مشروع قانون التمديد ، وعلى الرغم من ذلك فإننا نعتقد أنَّ رئيس الجمهورية هو الجهة التي تملك الحق في اقتراح مشروع قانون تمديد مدة مجلس الشعب. وهذا القول باعتقادي ينسجم مع نص المادة /٩٦/ من الدستور السوري، والتي تنص على أن : « يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسُّلطات العامَّة .... »[1].

ولمَّا كان مجلس الشعب يتولى - بحسب المادة /٥٥/ من الدستور - السلطة التشريعية ، فإنه يكون لزاماً على رئيس الجمهورية أن يضمن السير المنتظم لهذه المؤسسة التشريعية ، بوصفها واحدة من السلطات العامة التي نص عليها الدستور ، ويكون ذلك من خلال اقتراح قانون بتمديد مدة المجلس القائم المنتهية ولايته الدستورية ، وبذلك نتجنب أن تصاب الحياة النيابية بالشَّلل بعد انتهاء مدة مجلس الشعب القائم، بسبب حالة الحرب التي لا تسمح بإجراء انتخابات عامة لتجديد مجلس الشعب .

وبخصوص التساؤل الثاني؛ فإنَّ قانون التمديد المقترح يجب أن تُقِرَّهُ - كما ورد في المادة /٤/ فقرة ١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ - الأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس الشعب البالغ عددهم مئتين وخمسين عضواً (أي أنه يشترط لذلك موافقة أكثر من نصف مجموع عدد أعضاء مجلس الشعب، أي لا بد من موافقة ١٢٦ عضواً على الأقل).

أما بخصوص التساؤل الثالث والأخير؛ فإن الوضع الطبيعي يقتضي أن يتم تحديد "مدة التمديد" عن طريق وحدة أو أكثر من وحدات قياس الزمن المعروفة، أي سنة، شهر، أسبوع ...، ولكن قد يحدث أن يتم هذا التحديد - بسبب استحالة التنبؤ بوقت انتهاء الحرب، عن طريق ربط التمديد بالظرف الذي دعا إليه، كانتهاء حالة الحرب مثلاً .

---

[1] وهذا ما نصت عليه — على سبيل المثال — المادة /٤٢/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٣ بقولها : « مدة المجلس أربع سنوات ...، ولا يجوز تمديدها إلا في زمن الحرب **بقانون يقترحه رئيس الجمهورية** وتقرُّه أكثرية النواب المطلقة » .

إذن، نحن أمام خيارين: إما أن تُحدَّد مدة التمديد بمدة زمنية معلومة، أو يتم ربط التمديد بانتهاء حالة الحرب . وقد نصت الفقرة /١/ من المادة /٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أن: «.... وتبدأ مدة التمديد من تاريخ انقضاء المدة الأصلية أو الممددة للمجلس وحتى انقضاء المدة التي يحددها قانون التمديد » .

ب ـ التمديد الحكمي لمجلس الشعب :

تنص الفقرة /٢/ من المادة /٦٢/ من الدستور النافذ على أن : « **يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد** ».وهو أيضاً ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب، إذ نصت الفقرة /٢/ من المادة الرابعة منه على أن : « تُمدَّد ولاية مجلس الشعب في الحالتين الآتيتين: ١ ـ ..... ٢ ـ إذا لم ينتخب مجلس شعب جديد لأي سبب كان، يستمر المجلس القائم في الانعقاد حكماً حتى انتخاب مجلس جديد. ».ويستفاد مما سبق، أنه إذا تعذَّر ـ لسببٍ أو لآخر ـ انتخاب مجلس شعب جديد عقب انتهاء مدة مجلس الشعب القديم، فإن هذا الأخير ـ أي مجلس الشعب المنتهية مدته الدستورية ـ يعود إلى الانعقاد حكماً (أي بحكم الدستور)، ويبقى هذا المجلس قائماً يباشر كامل سلطاته الدستورية حتى تزول هذه الظروف وتتهيأ الفرصة لانتخاب مجلس شعب جديد[1].

* * * * *

---

(١) من المعلوم أن السيد رئيس الجمهورية أصدر المرسوم رقم /١٨٩/ للعام ٢٠٠٧ القاضي بدعوة مجلس الشعب **للدور التشريعي التاسع للانعقاد لأول مرة** بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٧ (وهو آخر دور تشريعي في ظل الدستور السابق لسنة ١٩٧٣)، ومن ثم فإن ولاية مجلس الشعب تنتهي في ٦ أيار ٢٠١١، وحيث إن المادة /٥٨/ من دستور ١٩٧٣ تنص على أن : ((١ـ تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب . ٢ـ يعود المجلس إلى الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد))، ولما كان من المتعذر إجراء الانتخابات البرلمانية في موعدها بسبب الحرب العدوانية على سورية، فقد جرى تطبيق نص الفقرة الثانية من المادة /٥٨/ من دستور ١٩٧٣، **واستمر مجلس الشعب في الانعقاد الحكمي وبقي قائماً** حتى تم انتخاب مجلس شعب جديد في الانتخابات التي أجريت يوم الاثنين الموافق لـ ٢٠١٢/٥/٧، ثم دعي مجلس الشعب **للدور التشريعي الأول** (في ظل الدستور الجديد لسنة ٢٠١٢) **للانعقاد لأول مرة** يوم الخميس المصادف في ٢٠١٢/٥/٢٤.

٥) ما عدد أعضاء مجلس الشعب ؟ ومما يتكون ؟

تنص المادة /٦٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن :

« ١ ـ يُحدَّد بقانون نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب وعددهم والشروط الواجب توافرها في المرشَّحين .

٢ ـ يجب أن يكون **نصف** أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، ويُبَيِّن القانون تعريف العامل والفلاح ».

وكما هو واضح من هذا النص، فقد أحال المشرِّع الدستوري إلى قانون الانتخابات العامة مهمة القيام بتحديد عدد أعضاء مجلس الشعب، **بشرط أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين**[1].

---

[1] تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن فكرة تخصيص نسبة ٥٠ % من مقاعد البرلمان للعمال والفلاحين تجد مصدرها التاريخي في منطقتنا العربية في **الميثاق الوطني** الذي قدَّمه الرئيس جمال عبد الناصر إلى المؤتمر الوطني للقوى الشعبية يوم ٢١ مايو سنة ١٩٦٢. إذ تحدث الباب الخامس من هذا الميثاق عن الديمقراطية السليمة، وورد في البند (رابعاً) الآتي:«إن هذه القوى الشعبية الهائلة المكوِّنة للاتحاد الاشتراكي العربي وإطلاق فاعلياتها تحتم أن يتعرض الدستور الجديد للجمهورية العربية المتحدة عند بحثه لشكل التنظيم السياسي للدولة لعدة ضمانات لازمة: ١ـــ إن التنظيمات الشعبية والسياسية التي تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثِّل ـــ بحق وبعدل ـــ القوى المكوِّنة للأغلبية، وهي القوى التي طال استغلالها والتي هي صاحبة مصلحة عميقة في الثورة. كما أنها بالطبيعة الوعاء الذي يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان. إن ذلك ـــ فضلاً عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلاً للأغلبية ـــ ضمان أكيد لقوة الدفع الثوري نابعة من مصادرها الطبيعية الأصيلة.

ومن هنا فإن الدستور الجديد **يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها، بما فيها المجلس النيابي**، باعتبارهم أغلبية الشعب، كما أنها الأغلبية التي طال حرمانها من حقها الأساسي في صنع مستقبلها وتوجيهه ». وتأكيداً للميثاق الذي أقره مؤتمر القوى الشعبية في ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢، فقد نصت المادة /٤٩/ من **الدستور المصري المؤقت الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤** على أن : « يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام، ويحدَّد القانون عدد الأعضاء المنتخبين وشروط العضوية وطريقة الانتخاب وأحكامه، ...، **ويشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين** ». وعندما صدر الدستور المصري الدائم لسنة ١٩٧١ نص في المادة /٨٧/ منه على أن: « يحدِّد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، **على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين**، .. » . وبالنسبة إلى سورية، فقد خلت جميع الدساتير السورية الصادرة قبل عام ١٩٧٣ (دستور ١٩٥٠، ودستور ١٩٥٣، ودستور الوحدة ١٩٥٨، ودستور ١٩٦٢، ودستور=

وتنفيذاً لذلك، نصت المادة /٢١/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أن : « يتألف مجلس الشعب من (٢٥٠) مئتين وخمسين عضواً»، كما نصت أيضاً المادة /٢٢/ من القانون المذكور على أن: « يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن القطاعين الآتيين : أ ـ العمال والفلاحين ب ـ باقي فئات الشعب. وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول (٥٠ ٪) خمسين بالمئة على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب » .

وهذا يعني أن عدد أعضاء مجلس الشعب المنتمين للقطاع " أ " (قطاع العمال والفلاحين) يجب ألا يقلّ عن /١٢٥/ عضواً من مجموع أعضاء المجلس البالغ عددهم /٢٥٠/ عضواً.

وتطبيقاً لذلك، حدَّدت المادة الثانية من المرسوم رقم /٧٦/ لعام ٢٠٢٠ ـ القاضي بتحديد موعد انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث ـ عدد أعضاء مجلس الشعب المخصص لكل من قطاع العمال والفلاحين وقطاع باقي فئات الشعب في مختلف الدوائر الانتخابية على النحو الآتي :

١ ـ القطاع " **أ** " (العمال والفلاحون) : **١٢٧** عضواً (أي بنسبة **٥٠,٨**٪) .

٢ ـ القطاع " **ب** " (باقي فئات الشعب) : **١٢٣** عضواً (أي بنسبة **٤٩,٢**٪) .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا تشترط هذه النسبة (أي نسبة الـ ٥٠٪) عند توزيع المقاعد بين القطاعَيْن المذكورين في الدائرة الانتخابية الواحدة، بل يكفي أن تتوافر هذه النسبة على مستوى جميع المقاعد البرلمانية في الدوائر الانتخابية كافة[1].

= ١٩٦٤، ودستور ١٩٦٩، ودستور ١٩٧١) من أي نص يتضمن تخصيص نسبة معينة للعمال والفلاحين في المجلس النيابي. وعندما صدر دستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ نص في المادة /٥٣/ منه على أن: « يحدِّد القانون الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ». وقد تكرر النص السابق في الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة /٦٠/ منه على أنه: « ٢ـ يجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، ويُبيِّن القانون تعريف العامل والفلاح ».

[1] والسبب في ذلك واضح، وهو أن نسبة العمال والفلاحين في **بعض** الدوائر الانتخابية (كمحافظة دمشق، ومدينة حلب مثلاً) **أقلّ** من نسبة باقي فئات الشعب؛ والعكس صحيح، بمعنى أن نسبة العمال والفلاحين في **بعض** الدوائر الانتخابية (كما في محافظتَيْ حماه وإدلب مثلاً) **أكثر** من نسبة باقي فئات الشعب.

وفيما يأتي جدولٌ تفصيليٌّ يحدِّد عدد أعضاء مجلس الشعب المخصص لكل من قطاع العمال والفلاحين وقطاع باقي فئات الشعب في جميع الدوائر الانتخابية البالغ عددها خمس عشرة دائرة انتخابية وفق ما جاء في المادة الثانية من المرسوم رقم /٧٦/ لعام ٢٠٢٠:

الدائرة الانتخابية	عدد أعضاء الدائرة	العدد المخصص لقطاع العمَّال والفلاحين	العدد المخصص لقطاع باقي فئات الشعب
١ ــ محافظة دمشق	٢٩	١٠	١٩
٢ ــ محافظة ريف دمشق	١٩	١٠	٩
٣ ــ مدينة حلب	٢٠	٧	١٣
٤ ــ مناطق محافظة حلب	٣٢	١٧	١٥
٥ ــ محافظة حمص	٢٣	١١	١٢
٦ ــ محافظة حماه	٢٢	١٣	٩
٧ ــ محافظة اللاذقية	١٧	٩	٨
٨ ــ محافظة إدلب	١٨	١٢	٦
٩ ــ محافظة طرطوس	١٣	٦	٧
١٠ ــ محافظة الرقة	٨	٤	٤
١١ ــ محافظة دير الزور	١٤	٨	٦
١٢ ــ محافظة الحسكة	١٤	٨	٦
١٣ ــ محافظة درعا	١٠	٥	٥
١٤ ــ محافظة السويداء	٦	٤	٢
١٥ ــ محافظة القنيطرة	٥	٣	٢
مجموع عدد الأعضاء	**٢٥٠**	**١٢٧**	**١٢٣**

* * * * *

٦) ما طريقة اختيار أعضاء مجلس الشعب ؟

ــ يُنتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب .

ـ تجري الانتخابات لعضوية مجلس الشعب **على أساس الدائرة الانتخابية**، وينتخب في كل دائرة عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لها.

ـ تعد **كل محافظة دائرة انتخابية** بالنسبة إلى انتخاب ممثليها أعضاء لمجلس الشعب عدا محافظة حلب التي تتكون من دائرتين انتخابيتين هما : ١) دائرة مدينة حلب ٢) دائرة مناطق محافظة حلب. وبذلك يكون لدينا **خمس عشرة دائرة** انتخابية فيما يخص انتخابات أعضاء مجلس الشعب .

* * * * *

٧) ما موعد إجراء الانتخابات النيابية ؟ وما مصير المجلس المنتهية ولايته إذا لم ينتخب غيره ؟

ـ تجري الانتخابات **خلال الأيام الستين التي تسبق** تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب . فعلى سبيل المثال أنهى مجلس الشعب "السابق" دوره التشريعي الأول بتاريخ ٢٠١٦/٥/٢٣[١]، وقبل ذلك كان رئيس الجمهورية قد أصدر المرسوم رقم /٦٣/ للعام ٢٠١٦ القاضي بتحديد يوم الأربعاء الموافق لـ ٢٠١٦/٤/١٣ موعداً لانتخاب أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثاني للعام ٢٠١٦ .

وهذا الاتجاه الذي أخذ به الدستور السوري النافذ **يتفق مع** ما سارت عليه الدساتير السورية الصادرة قبل دستور عام ١٩٧٣[٢]، إذ جرى العرف في سورية على أن تُجرى

---

(١) أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٣ المرسوم رقم /١١٣/ القاضي بتحديد يوم الاثنين الموافق لـ ٢٠١٢/٥/٧ موعداً لانتخاب أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الأول لعام ٢٠١٢. ثم أصدر سيادته بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢١ المرسوم رقم /١٧٢/ المتعلق بدعوة مجلس الشعب للانعقاد لأول مرة للدور التشريعي الأول يوم الخميس المصادف في ٢٠١٢/٥/٢٤.

(٢) في ظل الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ كانت الانتخابات البرلمانية تجري خلال **الأيام (التسعين) التي (تلي)** تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب، إذ كانت المادة /٥٨/ من هذا الدستور تنص على أن : « تجري الانتخابات خلال **الأيام التسعين التي تلي** تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب ». غير أن الأمر تغير في ظل الدستور النافذ لعام ٢٠١٢، إذ أصبحت الانتخابات تجري خلال **الأيام (الستين) التي (تسبق)** تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب، إذ تنص المادة /٦٢/ من دستور ٢٠١٢ على أن : « تجري الانتخابات خلال **الأيام الستين التي تسبق** تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب » .

ويستفاد من ذلك، أنه في ظل دستور عام ١٩٧٣ كان هناك مدة قد تمتد لثلاثة أشهر تقريباً لا يكون فيها حياة نيابية، أي لا يوجد فيها مجلس تشريعي منتخب من الشعب، وكان رئيس الجمهورية يمارس خلال هذه المدة (المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسَيْن "مجلس الشعب القديم المنتهية ولايته ومجلس الشعب =

الانتخابات النيابية العامة خلال مدة زمنية محددة ـ وهي ستون يوماً ـ **تسبق نهاية مدة نيابة المجلس التشريعي**[1]، كما أنه يتفق أيضاً مع القاعدة التي تأخذ بها معظم الدساتير العربية والأجنبية.

ـ يستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد.

* * * * *

٨) من الجهة المختصة في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب ؟

ـ تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب.

ـ تقدم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون. (المادة ٦٦ دستور)

* * * * *

٩) كم دورة عادية يعقد مجلس الشعب في السنة ؟

ـ يُدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها .

ـ يَعقدُ المجلس ثلاث دورات عادية في السنة وفق الآتي :

= الجديد المنتخب") سلطة التشريع من خلال قيامه بإصدار المراسيم التشريعية. وهذه الأخيرة لم تكن تعرض على مجلس الشعب، وكان حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة.

ولكن الأمر تغير بموجب دستور عام ٢٠١٢ **إذ لم تعد هناك أية مدة تفصل بين ولايتي مجلسَيْن**، ومن ثم تم تحجيم الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، وبات اختصاصه في هذا الشأن (إصدار **مراسيم تشريعية**) يقتصر على حالات محددة (خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال المدة التي يكون فيها المجلس منحلاً).

[1] على سبيل المثال تنص المادة /٤١/ من الدستور السوري لسنة **١٩٥٠** على أنه : « يجب إجراء الانتخاب العام خلال **الأيام الستين التي تسبق** انتهاء مدة المجلس.. »، كما تنص الفقرة الأولى من المادة /٤٦/ من الدستور السوري لسنة **١٩٥٣** على أنه : « يجب إجراء الانتخابات خلال **الأيام الستين التي تسبق** نهاية مدة المجلس ».

• الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من شهر آذار (**شهران أو أكثر بقليل**).

• الأحد الأول من شهر أيار وحتى الخميس الأخير من شهر حزيران (**شهران أو أكثر بقليل**).

• الأحد الثالث من شهر أيلول وحتى الخميس الثالث من شهر كانون الأول (**ثلاثة شهور أو أكثر بقليل**)».

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٩) هل تجوز دعوة مجلس الشعب إلى عقد دورات استثنائية ؟

نعم، يجوز دعوة مجلس الشعب إلى دورات استثنائية وذلك :

١ـ بناء على طلب من رئيس الجمهورية.

٢ ـ بناء على طلب خطي من ثلث أعضاء المجلس.

٣ ـ بقرار من مكتب المجلس.

ويُحدِّد رئيس المجلس مواعيد الانعقاد في الدورات الاستثنائية، ويُقِرُّ جدول أعمالها.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٠) هل يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب اقتراح القوانين ؟

لا، بل لكل عشرة من أعضاء المجلس الحق باقتراح القوانين. ويجب أن يكون اقتراح القانون مَصُوغاً بمواد قانونية.

ويقدم اقتراح القانون إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١١) ما اختصاصات مجلس الشعب ؟

يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية :

١ ـ إقرار القوانين .

٢ ـ مناقشة بيان الوزارة .

٣ ـ حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء .

٤ ـ إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي .

٥ ـ إقرار خطط التنمية .

٦ ـ إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد .

٧ ـ إقرار العفو العام .

٨ ـ قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٢) ما الشروط الواجب توفرها في المرشَّح لعضوية مجلس الشعب ؟

أ ـ أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح. ويستثنى من هذا الشرط المسجلون في سجلات أجانب الحسكة الذين تم منحهم الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (٤٩) تاريخ ٢٠١١/٤/٧

ب ـ ألا يحمل جنسية أخرى، إضافة إلى الجنسية العربية السورية

ج ـ أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره، وذلك في بداية العام الذي يجري فيه الانتخاب.

د ـ أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

هـ ـ ألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.

و ـ غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ما لم يرد إليه اعتباره وفقاً للقانون .

ز ــ أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها أو ناقلاً موطنه الانتخابي إليها.

ح ـ أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة، وتحدَّد درجة الاجادة بإنهاء مرحلة الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها أو بتقديم أي شهادة معتمدة أو صورة مصدقة عنها وإلا جرى اختباره من قبل لجنة الترشيح لهذه الغاية.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٣) هل يتمتع أعضاء مجلس الشعب في أثناء قيامهم بواجباتهم بالحصانة ؟

نعم، يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة النيابية، وهي على نوعين :

١) حصانة موضوعية : تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات في أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، ولهذا يقال لها « **الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية** »؛ فهي حصانة مؤبدة تحمي العضو في أي وقت حتى بعد زوال الصفة النيابية عنه عما يبديه من قول أو رأي صدر عنه في أثناء ممارسة عمله النيابي، وهذا ما نصت عليه المادة /٧٠/ من الدستور السوري النافذ بقولها : « **لا يُسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرّية وفي أعمال اللجان** ».

٢) حصانة إجرائية : تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان في غير حالة الجرم المشهود إلا بعد أخذ إذن المجلس التابع له، لهذا يطلق عليها « **الحصانة ضد الإجراءات الجزائية** »، وهذا ما نصت عليه المادة /٧١/ من الدستور السوري النافذ بقولها : « **يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس، ويتعين في غير دورات الانعقاد أخذ إذن من مكتب المجلس، ويُخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراءات** » .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٤) اللجان الدائمة في مجلس الشعب ؟

ـ تُشكل اللجان الدائمة بقرار من المجلس بناء على اقتراح مكتبه في بداية الدور التشريعي، ويعادُ تشكيلها بعد انقضاء سنة ميلادية.

ـ تُؤلفُ كل لجنة من عشرة أعضاء على الأقل، ولا تزيد على عشرين عضواً.

ـ يجوز للمجلس أن يقرر حل أي لجنة إذا لم تقم بأداء مهامها وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس بناء على اقتراح من مكتبه.

ـ تقوم اللجان الدائمة بمعاونة المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية

ـ يبلغ حالياً عدد اللجان الدائمة **سبع عشرة لجنة** (منها: ١ ـ لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية. ٢ . لجنة الأمن الوطني. ٣ ـ لجنة الشكاوى والرقابة. ٤ ـ لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان) .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٥) ما حالات شغور العضوية في مجلس الشعب ؟

عالج المشرع السوري مسألة شغور العضوية في مجلس الشعب، فقرر في المادة /٦٣/ من الدستور النافذ بأنه : « إذا شغرت عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب لسبب ما **انتخب بديل عنه خلال ستين يوماً** من تاريخ شغور العضوية، **على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر**، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس، ويحدِّد قانون الانتخاب حالات شغور العضوية » .

وتنفيذاً لأحكام /٦٣/ من الدستور السوري، فقد حدَّد قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ تاريخ ٢٠١٤/٣/٢٤ حالات شغور العضوية في مجلس الشعب، وحصرها في **أربع حالات** عددتها المادة /٨٧/ منه، إذ نصت المادة المذكورة على أن : « تُعدُّ عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب شاغرة في إحدى الحالات الآتية : أ ـ الوفاة[1]. ب ـ الاستقالة. ج ـ فقدان أحد شروط الترشيح بموجب قرار المحكمة الدستورية العليا. د ـ إسقاط العضوية وفقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٦) هل يحق لعضو مجلس الشعب تقديم استقالته ؟

الاستقالة في اللغة من الفعل (اسْتَقَالَ) : بمعنى طلَبَ أن يُقَالَ، أي إعفاءه من عمله أو منصبه. ويمكن تعريف الاستقالة البرلمانية بأنها إعلان النائب البرلماني، بإرادته الحرة الخالية من العيوب، وبشكل مكتوب، عن رغبته بترك منصبه وإعفائه من مهامه النيابية.

---

(١) حدثت وفيات عدة خلال الأدوار التشريعية المختلفة لمجلس الشعب، فعلى سبيل المثال في **الدور التشريعي الثاني لمجلس الشعب (٢٠١٦ ــ ٢٠٢٠)**، أرسل رئيس مجلس الشعب كتاباً إلى رئيس الجمهورية يعلمه بوفاة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة طرطوس الانتخابية القطاع (ب) الأستاذ "**سائر إبراهيم**" الذي وافته المنية مساء يوم الأحد بتاريخ ٢٠١٨/١/١٤ إثر حادث سير أليم. وبناء على ذلك، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٤٤/ تاريخ ٢٠١٨/١/٣١، المتضمن : « تحديد يوم الرابع والعشرين من شهر شباط لعام ثمانية عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابية لمحافظة طرطوس عن القطاع (ب)». وبناء على أحكام الدستور (المادة ٦٣)، وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة ٨٨)، وعلى المرسوم رقم /٤٤/ تاريخ ٢٠١٨/١/٣١، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في ٢٠١٨/٢/٢٤، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٨٩/ للعام ٢٠١٨ القاضي بتسمية السيد "**قتيبة حرب بدر**" لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي **الثاني لملء المقعد الشاغر** عن القطاع (ب) في الدائرة الانتخابية لمحافظة طرطوس .

أو بتعبير آخر هي إنهاء نيابة عضو المجلس النيابي بناء على طلبه بإرادته الحرة وبموافقة المجلس الذي يتبع له .

وتعدّ الاستقالة من الحقوق الطبيعية التي كفلها الدستور لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، ووفقاً للفقرة الثامنة من المادة /٧٥/ من الدستور السوري فإن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بـ « قبول استقالة أحد أعضاء المجلس أو رفضها »، وبالتالي لا يعدّ مقعد مجلس الشعب شاغراً إلا من تاريخ قبول المجلس الاستقالة المقدَّمة .

وقد نظمت المادة /٢٤٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ الأحكام المتعلقة باستقالة عضو مجلس الشعب من منصبه، على النحو الآتي :

١ ـ يقدِّم العضو الراغب بالاستقالة بالذات كتاباً خطياً [وبالتالي الاستقالة الشفهية لا يعتد بها] إلى رئيس المجلس.

٢ ـ يسجَّل الكتاب في ديوان المجلس ويعرض على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمه شريطة ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية.

٣ ـ على طالب الاستقالة حضور الجلسة وإبداء أسباب استقالته.

٤ ـ يبت المجلس في الاستقالة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين المسجلين عند افتتاح الجلسة.

٥ ـ يعلن رئيس المجلس شغور عضوية العضو المستقيل، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشغور .

وفي هذه الحالة يجري أيضاً تطبيق حكم المادة /٦٣/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ (يقابلها نص المادة /٨٨/ من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١٤)، إذ يقوم رئيس مجلس الشعب بإعلام رئيس الجمهورية بشغور عضوية العضو المستقيل ليصار إلى انتخاب بديل منه خلال ستين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على ألا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس .

ومن التطبيقات العملية للاستقالة ما حصل في **الدور التشريعي الثاني لمجلس الشعب (٢٠١٦ ـ ٢٠٢٠)**، إذ أرسل رئيس مجلس الشعب بتاريخ ٢٠١٨/٥/٧ كتاباً إلى رئيس الجمهورية يعلمه بقبول استقالة عضو مجلس الشعب عن دائرة محافظة دمشق الانتخابية القطاع (ب) السيد "محمد جهاد اللحام". وبناء عليه، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /١٨٥/ تاريخ ٢٠١٨/٦/٣، المتضمن: « تحديد يوم السبت الواقع في الثالث والعشرين من

شهر حزيران لعام ثمانية عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية لملء المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابية لمحافظة دمشق عن القطاع (ب).

وبناء على أحكام الدستور (المادة ٦٣)، وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة ٨٨)، وعلى المرسوم رقم /١٨٥/ تاريخ ٢٠١٨/٦/٣، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في ٢٠١٨/٦/٢٣، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم / / للعام ٢٠١٨ القاضي بتسمية السيد "معن غنيم" لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي **الثاني لملء المقعد الشاغر** عن القطاع (ب) في الدائرة الانتخابية لمحافظة دمشق.

ويعود سبب تقديم الاستقالة إلى أن رئيس الجمهورية أصدر بتاريخ ٢٠١٨/٥/٨ المرسوم رقم /١٦٥/ المتضمن في مادته الأولى ((تسمية السيد المحامي محمد جهاد اللحام رئيساً للمحكمة الدستورية العليا)) .

وتأتي هذه الاستقالة تنفيذاً لحكم المادة /١٤٢/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ التي تنص على أنه: « لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية العليا وتولّي الوزارة أو عضويّة مجلس الشعب، ... » .

* * * * *

١٧) هل يملك مجلس الشعب الحق في إسقاط العضوية عن أحد أعضائه ؟

نعم، فمن الضمانات المقررة لصالح الوظيفة البرلمانية عدم جواز إسقاط العضوية عن أحد النواب إلا عن طريق البرلمان ذاته.

وإسقاط العضوية يقوم في أربع حالات محدَّدة كعقوبة تأديبية جزاءً لما قد يرتكبه عضو مجلس الشعب من مخالفات جسيمة لا تنسجم مع احتفاظه بعضويته، وهذا الأمر هو من **اختصاص مجلس الشعب وحده**، إذ بيَّن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ الأحكام المتعلقة بإسقاط العضوية البرلمانية، سواء من حيث ذكر الأسباب أو الأفعال التي تسوِّغ لمجلس الشعب إسقاط العضوية عن أحد أعضائه، أو الجهة التي تملك حق اقتراح إسقاط العضوية، أو الأغلبية التي يُصدر بها المجلس قراره بإسقاط عضوية العضو، وأخيراً كيفية معالجة حالة شغور المقعد البرلماني بعد إسقاط العضوية .

فقد نصت المادة /٢٤٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أنه : « للمجلس إسقاط العضوية عن أحد أعضائه لأحد الأسباب الآتية :

١ ـ إهانة الدولة أو رئيسها أو عَلَمِها .
٢ ـ الخروج عن المبادئ الأساسية المقررة في الدستور، أو الإخلال الواضح بواجباته بما لا ينسجم مع الاحتفاظ بعضويته .
٣ ـ الغياب الكامل عن حضور دورتين كاملتين في سنة واحدة بدون إذن .
٤ ـ ارتكاب جناية، أو جنحة شائنة، أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية ».

كما تنص المادة /٢٤٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أنه : « ١ـ لخُمس عدد أعضاء المجلس [٥٠ نائباً على الأقل] حق اقتراح إسقاط عضوية العضو الذي قام بأحد الأفعال الواردة في المادة السابقة. ٢ ـ يُصدر المجلس قراره بإسقاط عضوية العضو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه [أي بموافقة ١٢٦ نائباً]، ويُعلم رئيس الجمهورية بالشغور ».

وجدير بالذكر أن مجلس الشعب السوري أعلن بتاريخ ٢٠١٥/٧/٣٠ في جلسته الأخيرة من الدورة العادية العاشرة للدور التشريعي الأول برئاسة "محمد جهاد اللحام" رئيس المجلس، عن موافقته على تقرير مكتبه حول إسقاط عضوية عدد من أعضاء المجلس استناداً لأحكام المادة /١٧٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤ والمعدل عام ٢٠١٤ وذلك بسبب غيابهم عن المجلس مدة دورتين كاملتين متتاليتين. والأعضاء هم : « نادر بعيرة، وقدري جميل، ومصطفى السيد، وحمود عبدو النجيب، ومحمد عربو، ومحمد فادي القرعان، وعماد حجي محمد، وسعيد إيليا، وتيسير الجغيني، وصالح الطحان النعيمي ».

وتطبيقاً لنص الفقرة الثانية من المادة /٢٤٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧، أرسل رئيس مجلس الشعب بتاريخ ٢٠١٥/٨/٢ كتاباً إلى رئيس الجمهورية يتضمن إسقاط عضوية عشرة من أعضاء المجلس لمخالفتهم الشروط القانونية، وبالتالي شغور عشرة مقاعد برلمانية .

وبناء على ذلك، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٢١٤/ تاريخ ٢٠١٥/٨/١٢، المتضمن: « تحديد يوم السبت التاسع عشر من شهر أيلول عام خمسة عشر وألفين للميلاد موعداً لإجراء الانتخابات التشريعية لملء المقاعد الشاغرة .

وبناء على أحكام الدستور (المادة ٦٣)، وعلى أحكام قانون الانتخابات العامة (المادة ٨٨)، وعلى المرسوم رقم /٢١٤/ تاريخ ٢٠١٥/٨/١٢، وعلى محضر اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤرخ في ٢٠١٥/٩/١٩، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٢٤٤/ لعام ٢٠١٥ القاضي بتسمية السادة الآتي ذكرهم لعضوية مجلس الشعب عن الدور التشريعي الأول لملء المقاعد الشاغرة في الدوائر الانتخابية الواردة إزاء كل منهم:

م	الاسم	الدائرة الانتخابية	القطاع
١	سمير عبد المؤمن الجزائرلي	دمشق	ب
٢	طريف عبد المجيد قوطرش	دمشق	ب
٣	أحمد أحمد الدالاتي	ريف دمشق	ب
٤	زياد أحمد الطالب	حمص	ب
٥	عمر أحمد العاروب	مناطق حلب	ب
٦	عبد الرزاق صالح بركات	مناطق حلب	ب
٧	فيصل حجي عمر بن ابراهيم	الرقة	ب
٨	نضال كوركيس ايشوع	الحسكة	أ
٩	علي احمد الغزالي	درعا	أ
١٠	محمد احمد العفيش	القنيطرة	ب

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٨) ما الوسائل التي يمارس من خلالها مجلس الشعب دوره في الرقابة على أعمال الحكومة ؟

ـ يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق ... توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس.

ـ للمجلس أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته.

ـ لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٩) ما هو دور مجلس الشعب في عملية انتخاب رئيس الجمهورية ؟

يتمثل دور مجلس الشعب في عملية انتخاب رئيس الجمهورية في الآتي :

١ ـ يدعو رئيس مجلس الشعب في جلسة علنية لفتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد على تسعين يوماً .

ويجب أن تتضمن الدعوة اليوم المحدد لإجراء الانتخاب في السفارات السورية للمواطنين السوريين غير المقيمين على الأراضي السورية، واليوم المحدد لإجراء الانتخاب للمواطنين السوريين المقيمين على الأراضي السورية.

وإذا صادف موعد الإعلان خارج دورات الانعقاد العادية دُعيَ المجلس إلى عقد دورة استثنائية. ويُعد باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية العربية السورية مفتوحاً من اليوم التالي للدعوة.

٢ ـ يقدَّم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا، ويسجل في سجل خاص، وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس.

٣ ـ يجب على طالب الترشيح إبلاغ مجلس الشعب برغبته في ترشيح نفسه إلى انتخابات رئيس الجمهورية العربية السورية؛ كي يتسنى لعضو مجلس الشعب اختيار المرشح الذي يرغب في تأييد ترشيحه.

ولا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، ولا يجوز لأي من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية العربية السورية.

٤ ـ يتم فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا .

٥ ـ يجب أن تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح لمنصب الرئاسة **بمرشحين اثنين على الأقل**، وإذا لم يقبل ترشيح أي مرشح من قبل المحكمة الدستورية العليا ضمن المدة القانونية المحددة، أو إذا لم يقبل ترشيح سوى مرشح واحد من قبل المحكمة الدستورية العليا ضمن المدة القانونية المحددة، أو إذا توفي المرشّح الذي تم قبول ترشيحه قبل فتح باب الاقتراع ولم يبقَ سوى مرشح واحد لمنصب الرئاسة، ففي مثل هذه الحالات، يتوجب على **رئيس مجلس الشعب** أن يدعو إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها.

وعند فتح باب الترشيح مجدداً تعاد عملية التأييد الخطي وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب، ولا يلزم عضو المجلس بتأييده الخطي السابق.

٦ ـ بعد انتهاء الموعد المحدد للانتخاب، واختتام عمليات جمع وفرز وإحصاء أصوات الناخبين، يعلن **رئيس مجلس الشعب** النتائج النهائية لانتخاب رئيس الجمهورية، ويعلن الفائز بمنصب رئيس الجمهورية في مؤتمر صحفي.

٧ ـ بعد انتهاء المدة المحددة لتقديم الطعون والبت بها (في حال وجودها)، يؤدي رئيس الجمهورية أمام **أعضاء مجلس الشعب** قبل أن يباشر مهام منصبه القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور.

* * * * *

٢٠) هل لمجلس الشعب أي دور في محاسبة رئيس الجمهورية ؟

نعم، له دور أساسي، إذ تنص المادة /١١٧/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون **طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب** بتصويت علني وبأغلبية **ثلثي أعضاء** المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على **اقتراح ثلث أعضاء** المجلس على الأقل **وتجري محاكمته** أمام المحكمة الدستورية العليا ».

ويستفاد من ذلك، أن المشرع السوري قد أسند إلى مجلس الشعب وحده سلطة توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، كما أنه اشترط نصاباً معيناً لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، وهو **ثلث** جميع الأعضاء المكونين للمجلس على الأقل (٨٤ عضواً على الأقل)، وليس الحاضرين منهم فقط، واشترط أيضاً أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الاتهام، وهذه الأغلبية هي **ثلثي** جميع أعضاء المجلس كذلك (١٦٧ عضواً على الأقل).

ولقد بيَّن قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ الإجراءات المتعلقة بمحاكمة رئيس الجمهورية، فنصت المادة /٣٥/ منه على أن : « تختص المحكمة بهيئتها العامة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بالخيانة العظمى ».

ونصت المادة /٣٦/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره ».

كما نصت المادة /٣٧/ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن : « أ ـ تبت المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تبلغها قرار الاتهام. ب ـ إذا ثبت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية **بعقوبة العزل من المنصب** » .

وفي هذه الحالة (صدور الحكم بالعزل)، يعد منصب رئيس الجمهورية شاغراً[1]، ويتولى مهامه مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية ـ أو رئيس مجلس الوزراء إذا لم يكن له نائب ـ لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة[2].

أما إذا انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى براءة رئيس الجمهورية من التهمة المنسوبة إليه، فإنه يعود لمباشرة مهامه حتى انتهاء مدة ولايته.

* * * * *

٢١) ما دور مجلس الشعب في عملية تعديل الدستور ؟

١ ـ وفقاً للدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، يكون حق اقتراح تعديل الدستور مقرَّراً لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /١٥٠/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ بقولها : « لرئيس الجمهورية **كما لثلث أعضاء مجلس الشعب** حق اقتراح تعديل الدستور ».

ولما كان عدد أعضاء مجلس الشعب السوري يبلغ /٢٥٠/ عضواً، فإنه يجب لتحقيق النصاب المطلوب (ثلث عدد أعضاء المجلس)، أن يتقدم بطلب التعديل المقترح للدستور /٨٤/ عضواً على الأقل .

٢ ـ إذا رغب أعضاء مجلس الشعب في ممارسة حقهم الدستوري في اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإن عليهم أن يقدّموا اقتراحاتهم في هذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدِّميه وعددهم، ويجب أن يتضمن اقتراح التعديل المواد المقترح حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها، كما

---

[1] تنص المادة /٨٥/ من قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤ على أنه : « يعد منصب رئيس الجمهورية العربية السورية شاغراً في إحدى الحالات الآتية : أ ـ الوفاة ب ـ الاستقالة **ج ـ فقدان أحد شروط الترشيح** ».

[2] انظر المادة /٩٣/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

يرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك. ويُوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء، وتتلى خلاصته في أول جلسة تالية لتقديمه.

ويُبَلَّغ اقتراح التعديل فور تقديمه إلى رئيس الجمهورية، الذي له إيفاد مَنْ يمثّله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكّلها مجلس الشعب.

٣ ـ يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة من خمسة وعشرين عضواً يراعى الاختصاص في اختيار أعضائها للبحث في اقتراحات التعديل بناء على اقتراح من مكتبه.

وعلى اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل أن تقدِّم تقريرها عنه خلال **خمسة عشر يوماً** التالية لتكليفها، ولها أن تطلب من مجلس الشعب تمديد هذه المدة **خمسة أيام** أُخَر. ويتضح من ذلك أنه يمكن للجنة الخاصة أن تقدِّم إلى المجلس تقريرها عن اقتراح التعديل المكلفة ببحثه، من لحظة إحالة الاقتراح إليها حتى مدة أقصاها **عشرين يوماً**. أي إنه لا يوجد لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس الشعب "حد أدنى" للمدة التي يجب أن تقدم خلالها اللجنة الخاصة تقريرها إلى مجلس الشعب، فقد تقوم اللجنة بتقديم تقريرها خلال ساعات فقط، أو خلال الأيام المحددة في القانون.

٤ ـ يناقش المجلس اقتراح التعديل بعد ورود تقرير اللجنة الخاصة أو بانتهاء المدة المعطاة إليها لدراسته، وليس له أن يُعدِّل في نصوصه، فإذا أقره بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه (/١٨٨/ عضواً على الأقل) عُدَّ التعديل نهائياً، شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية، ويدرَّج في صلب الدستور.

٥ ـ إذا رفض المجلس اقتراح التعديل ـ بسبب عدم تحقق الأكثرية المذكورة ـ يُبلَّغ إلى رئيس الجمهورية، ولا يجوز إعادة عرضه عليه قبل انقضاء سنة من تاريخ الرفض.

٦ ـ إذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن التعديل بنتيجة، تُمدَّد الدورة بقرار من رئيس المجلس حتى استكمال إجراءات مقترح التعديل فقط.

* * * * *

المطلب الثاني
السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي سلطة من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التشريعية والقضائية)، وهي المناط بها وظيفة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية .

وقد نظَّم الدستور السوري النافذ السلطة التنفيذية في الباب الثالث منه، وذلك في معرض حديثه عن سلطات الدولة، وأفرد لها فصلاً مستقلاً وهو الفصل الثاني (المواد ٨٣ ـ ١٣١)، والذي قُسِّم بدوره إلى ثلاثة فروع هي : ١) رئيس الجمهورية ٢) مجلس الوزراء ٣) مجالس الإدارة المحلية.

وسيقتصر حديثنا هنا على الفرعين الأول والثاني، أما الفرع الثالث فيندرج ضمن موضوعات القانون الإداري، ولهذا سيقسم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول : رئيس الجمهورية

الفرع الثاني : مجلس الوزراء

الفرع الأول
رئيس الجمهورية

يلعب رئيس الجمهورية دوراً محورياً في النظام الدستوري السوري، فهو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية[١]، يرعى مصالح الشعب وحرياته، ويحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحريته، ويدافع عن سلامة أراضيه[٢]، ويسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة[٣].

سنتحدث في هذا الفرع عن طريقة اختيار رئيس الجمهورية (في غصن أول)، والشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية (في غصن ثان)، وإجراءات اختيار رئيس الجمهورية (في غصن ثالث)، ومدة ولاية رئيس الجمهورية (في غصن رابع)، واختصاصات رئيس الجمهورية (في غصن خامس)، وذلك وفق الآتي :

---

[١] انظر المادة /٨٣/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

[٢] انظر المادة /٧/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

[٣] انظر المادة /٩٦/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢.

الفصل الأول
طريقة اختيار رئيس الجمهورية

من المعروف أن هناك في الأنظمة الديمقراطية **طرقاً ثلاثة** لاختيار رئيس الجمهورية، فقد يجعل الدستور أمر اختياره **للشعب ذاته**، وقد يجعل أمر اختياره **للبرلمان** وحده، وقد يقف الدستور موقفاً وسطاً، فيجعل أمر اختيار رئيس الجمهورية لكل من **البرلمان والشعب معاً**.

ويكون انتخاب رئيس الجمهورية **بوساطة الشعب**، إذا قام الشعب ذاته بهذه المهمة، إما بطريق مباشر أي على درجة واحدة (كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار رئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستورها النافذ لسنة ١٩٥٨)، أو بطريق غير مباشر أي على درجتين (كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في ظل دستورها النافذ لسنة ١٧٨٩)[١].

ويكون انتخاب رئيس الجمهورية **عن طريق البرلمان** أي السلطة التشريعية، إذا قام البرلمان وحده باختيار رئيس الجمهورية (كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار رئيس الجمهورية في لبنان وفقاً لأحكام دستوره النافذ لسنة ١٩٢٦)[٢].

وقد يكون انتخاب رئيس الجمهورية **عن طريق البرلمان والشعب معاً**، ويتحقق ذلك عادة بإحدى صورتين :

---

(١) قيل إنه إذا كان انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب ذاته يعد أكثر الطرق ديمقراطية، إلا أنه قد يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، كما قد يؤدي إلى تأثر الشعب بالدعايات الانتخابية فلا يصيبه التوفيق في اختيار الرئيس الأمثل وهو شخص يتولى منصب على جانب كبير من الخطورة .

انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري (الاسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٠)، ص٦٤٧.

(٢) ويعاب على هذه الطريقة أنها تفقد رئيس الدولة هيبته وجلاله وتجعله ألعوبة في يد البرلمان، وخاضعاً للمناورات البرلمانية، وتابعاً للأغلبية التي اختارته، ويتوقف استمراره على استمرار تأييدها له، فيفقد إحدى أهم خصائص رئيس الدولة، وهو كونه حكماً بين الأحزاب والسلطات. وقد عانت فرنسا هذه الوضعية كثيراً في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة .

انظر : د. محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، طبعة ١٩٩٩ــ٢٠٠٠)، ص١٩٨.

الأولى : أن يتم انتخاب الرئيس بوساطة هيئة انتخابية تتكون من أعضاء البرلمان، ومن أعضاء آخرين سبق انتخابهم بوساطة الشعب، كالأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، ومن "عمد" المدن والقرى؛ وتأخذ إيطاليا بهذه الطريقة .

و**الثانية** : أن يقترح أو يرشح البرلمان بأغلبية معينة شخصاً محدداً، ولكن لا يتم انتخابه إلا إذا عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي، ونال المرشح موافقة أغلبية المصوتين، وإلا فعلى البرلمان أن يقترح شخصاً ثانياً (فثالثاً إذا دعا الأمر ذلك) يعرض على الاستفتاء الشعبي، وهكذا حتى ينال المرشح أغلبية الأصوات . وقد أخذت الدساتير المصرية التي صدرت بعد الثورة (١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١) بهذه الطريقة[1] .

وبالنسبة إلى **موقف المشرع الدستوري في سورية** من هذه الطرق الثلاثة المألوفة لاختيار رئيس الجمهورية، لم يكن موحداً، فقد اختلفت طريقة اختيار رئيس الدولة من دستور إلى آخر. لقد مرت عملية اختيار رئيس الدولة في سورية بمراحل عدة مهمة، **فقد كان حق الاختيار في أغلبها مملوكاً للبرلمان وحده لا تشاركه فيها هيئة أخرى**، ولا دخل للشعب في هذه العملية، اللهم إلا بشكل غير مباشر عن طريق انتخاب المجلس النيابي الذي يقوم بدوره باختيار رئيس الدولة؛ فالدستور السوري الصادر سنة ١٩٣٠ كان ينص في المادة /٦٨/ منه على أن : « ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري، وبأكثرية أعضاء مجلس النواب المطلقة، ويكتفى بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة ... » .

وكذلك دستور سنة ١٩٤٩، إذ نص في المادة /٧٨/ منه على أن : « ينتخب رئيس الجمهورية بقرار من مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة، وفي الجولة الثانية بالأكثرية البسيطة ... »؛

وهو أيضاً ما نصت عليه المادة /٧١/ من دستور سنة ١٩٥٠ بقولها : « ينتخب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بالتصويت السري، ويجب أن يفوز بأكثرية ثلثي مجموع النواب، فإن لم تحصل أعيد الانتخاب، ويكتفى بالأكثرية المطلقة، فإن لم تحصل أعيد ثالثة، ويكتفى بالأكثرية النسبة » .

وإلى جانب هذا الأسلوب الغالب، كانت هناك أساليب أخرى، مثل تنصيب الملك فيصل عام ١٩٢٠، وتعيين المفوض السامي الفرنسي للشيخ "تاج الدين الحسيني"

---

[1] انظر : د. محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص١٩٨، ١٩٩.

رئيساً للجمهورية عام ١٩٤١، وانتخاب الشعب لـ " أديب الشيشكلي " رئيساً للجمهورية عام ١٩٥٣[١].

أما في ظل الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣، فقد اختلف أسلوب اختيار رئيس الجمهورية عن جميع الأنظمة السابقة، إذ أخذ هذا الدستور **بطريقة مختلطة** في اختيار الرئيس، إذ تنص الفقرة الأولى من المادة /٨٤/ من هذا الدستور على أن « يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ».

ويستفاد من نص هذه المادة، أن عملية اختيار رئيس الجمهورية في سورية يشترك فيها ثلاثة أطراف هم: القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ومجلس الشعب، والناخبون من أفراد الشعب .

وبعد إتمام عملية الاستفتاء، يعلن رئيس مجلس الشعب نتيجة الاستفتاء، فإذا نال المرشح الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين أصبح رئيساً للجمهورية، ويدعوه عندئذٍ رئيس المجلس لأداء القسم الدستوري. أما إذا لم ينل المرشح الأكثرية المطلوبة يبلغ رئيس المجلس النتيجة إلى القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وفي مثل هذه الحالة ينبغي على القيادة القطرية أن تقوم بترشيح غيره، بالأسلوب ذاته، وباتباع الخطوات نفسها التي ذكرناها من قبل[٢].

أما بالنسبة إلى **الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢**، فقد جاء بحكم جديد بخصوص طريقة اختيار رئيس الجمهورية، حيث نص ـ ولأول مرة في تاريخ سورية المعاصر بعد الاستقلال ـ على انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرةً، وفقاً لمبدأ **الانتخابات التعددية التنافسية**، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة /٨٦/ من هذا الدستور على أن : « يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة »، كما تنص الفقرة الخامسة من المادة /٨٥/ من الدستور المذكور على أنه : « إذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشح واحد

---

[١] انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠)، ص٨٨ (في الهامش).

[٢] انظر : د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة ...، المرجع السابق، ص٨٨ (في الهامش).

خلال المهلة المحددة، يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها » .

ويتضح مما سبق، أن **دستورنا النافذ لسنة ٢٠١٢ قد اتبع في شأن اختيار رئيس الجمهورية الطريق الأول، فيقوم الشعب ذاته بانتخاب رئيس الجمهورية بالطريق العام والسري والمباشر، فهذا الطريق يعد أكثر تعبيراً عن الرأي العام ويتمشى وفكرة الديمقراطية الحزبية، إذ يفسح المجال أمام الأحزاب المتعددة بالتقدم بأكثر من مرشح لمنصب الرئاسة، وترك الفرصة سانحة أمام الشعب ليختار افضل المرشحين وأجدرهم.**

الفصل الثاني
الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية

بالرجوع إلى نصوص الدستور السوري النافذ، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد وضع شروطاً عدة يجب أن تتوافر في من يريد أن يرشح نفسه لرئاسة الجمهورية، وهي: الجنسية والسن والأهلية العقلية والأدبية، فضلاً عن بعض الشروط الأخرى كشرط الدين والإقامة وعدم الازدواج في الجنسية أو الزواج من أجنبية.

فقد نصت المادة /٣/ من الدستور السوري، في فقرتها الأولى، على أن : « **دين رئيس الجمهورية الإسلام** »، ونصت أيضاً المادة /٨٤/ من هذا الدستور على أنه : « **يشترط في المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية ما يأتي :**

١- أن يكون متماً الأربعين عاماً من عمره.

٢- أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة.

٣- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن ولو رُدَّ إليه اعتباره.

٤- أن لا يكون متزوجاً من غير سورية.

٥- أن يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية لمدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح » .

ونصت المادة /١٥٢/ من الدستور ذاته على أنه : « **لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى ـ إضافة إلى الجنسية العربية السورية ـ أن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا** ».

كما تطلَّب الدستور السوري النافذ ـ في البند الثالث من المادة /٨٥/ ـ فيمن يريد أن يرشَّح نفسه لرئاسة الجمهورية أن يكون **حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من /٣٥/ خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب** . وبيَّنت المادة المذكورة أنه **لا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد** .

الفصل الثالث

إجراءات اختيار رئيس الجمهورية

بيَّنت المادة /٨٥/ من الدستور السوري النافذ آلية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقولها : « يكون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفق الآتي:

١ـ يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً.

٢ـ يقدَّم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا ، ويسجل في سجل خاص، وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس.

٣ـ لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد.

٤ـ يتم فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا ، ويبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها.

٥ـ إذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشح واحد خلال المهلة المحددة، يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها ».

كما أن المادة /٨٦/ بيَّنت طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وكيفية إعلان الفائز بمنصب رئاسة الجمهورية، وذلك بقولها :

١ ـ يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة.

٢ ـ يُعد فائزاً بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

٣ ـ تُعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب .

الفصل الرابع
مدة ولاية رئيس الجمهورية

تعرضت المادة /٨٨/ من الدستور السوري لموضوع مدة الرئاسة، فنصت على أن : « **يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم، ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية** ».

ووفقاً لنص هذه المادة، فإن المدة التي ينتخب لأجلها رئيس الجمهورية في سورية هي سبعة أعوام ميلادية، تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم.

الفصل الخامس
اختصاصات رئيس الجمهورية

ينهض رئيس الجمهورية باختصاصات عديدة، سواء في المجال الخارجي أو الداخلي، وسنعالج هذه الاختصاصات في كل مجالٍ على حده :

أولاً ـ في المجال الخارجي : وتشمل هذه الاختصاصات ما يلي :

١ ـ تعيين وعزل الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية : وهذا ما تنص عليه المادة /١٠٤/ من الدستور بقولها : « يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية ». وعلى ذلك فإن رئيس الجمهورية **ينفرد** بسلطة تعيين وعزل الممثلين السياسيين السوريين بمراسيم تصدر منه، كما يقوم باعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية في الجمهورية العربية السورية.

٢ ـ إبرام وإلغاء المعاهدات والاتفاقيات الدولية: تنص المادة /١٠٧/ من الدستور على أن: « يُبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي ».

ولكن هل يستفاد من النص السابق أن رئيس الجمهورية يستقل بإبرام وإلغاء كافة أنواع المعاهدات والاتفاقيات الدولية ؟ للإجابة على هذا التساؤل، فإنه ينبغي التمييز بين نوعين من المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

(١) المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة أو بماليتها : وهذا النوع من المعاهدات والاتفاقيات يتولى مجلس الشعب وحده التصديق عليها أو رفضها، نظراً إلى أهميتها الخاصة، وهي تشتمل على: « معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد»[١].

ووفقاً لأحكام المادة /١٦٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب، يُحيل رئيس الجمهورية إلى المجلس مشروعات قوانين التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمها أو التي عقدها مجلس الوزراء والتي تتعلق بسلامة الدولة وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد، وتوزع على الأعضاء وتتلى خلاصتها في أول جلسة تالية لورودها، وتحال إلى اللجنة المختصة لإعداد تقريرها خلال مدة سبعة أيام من تاريخ إحالتها إليها. وللمجلس بعد ورود تقرير اللجنة أن يوافق عليها أو يرفضها، وليس له أن يعدل في نصوصها. لا تخضع مواد المعاهدات والاتفاقيات إلى التصويت مادة مادة. ويُبلَّغ رئيس الجمهورية قرار المجلس بالتصديق أو الرفض[٢].

---

[١] انظر المادة /٧٥/ فقرة /٦/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢.

[٢] المادة /١٦٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ .

(٢) المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي لا تتعلق بسلامة الدولة أو ماليتها : وهذه هي من حق السلطة التنفيذية وحدها ، وكل ما يجب عليها في هذا الشأن هو مجرد إبلاغ المعاهدة أو الاتفاقية إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان[1].

٣ ـ إعلان الحرب والتعبئة العامة وعقد الصلح : يعد إعلان الحرب من الأمور المهمة التي تحرص الدساتير على ألا تنفرد بها السلطة التنفيذية ، ولذلك فإنها كثيراً ما تجعل سلطة إعلان الحرب من اختصاص البرلمان وحده ، أو تجعلها شركة بينه وبين السلطة التنفيذية.

وطبقاً لنص المادة /١٠٢/ من الدستور السوري، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب، ولكن بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب .

وبخصوص إعلان التعبئة العامة ، وعقد معاهدات الصلح مع الدول الأخرى، فإنها أيضاً من المسائل والأمور التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية ، ولكن بشرط الحصول على الموافقة المسبقة من قبل مجلس الشعب.

ثانياً ـ في المجال الداخلي : وتتجلى هذه الاختصاصات في الآتي :

١ ـ وضع السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء: تنص المادة /٩٨/ من الدستور على أن: « يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ». أما بالنسبة لعملية « وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة» ، فهذه تدخل ضمن الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء بحسب نص البند الأول من المادة /١٢٨/ من الدستور .

٢ ـ تسمية أعضاء مجلس الوزراء، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم : يتولى رئيس الجمهورية بموجب المادة /٩٧/ من الدستور تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم متى شاء ذلك .

٣ ـ دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته ، وطلب تقارير من الوزراء: أعطى المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها. كما له الحق أيضاً في أن يطلب تقارير من رئيس مجلس

---

[1] تنص المادة /١٦٦/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أن : « يُحيل رئيس الجمهورية إلى المجلس المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى غير الواردة في المادة /١٦٣/ من هذا النظام التي أبرمها أو التي عقدها مجلس الوزراء، ويتلى البيان الخاص بها في أول جلسة تالية لورودها لأخذ العلم بها وتودع مكتب المجلس ».

الوزراء والوزراء[1]، وهذا أمر طبيعي كونهم مسؤولين أمامه[2]، فمن خلال هذا الحق يستطيع أن يضع بين يديه الوسائل اللازمة لتقدير الأمور، وإيجاد العلاج المناسب لها.

٤ ـ حق دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائي، ومخاطبة المجلس برسائل، والإدلاء ببيانات أمامه : تنص الفقرة الثانية من المادة /٦٥/ من الدستور على أنه: « يجوز دعوة المجلس إلى دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس». كما تنص المادة /١١٠/ من الدستور على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه ».

٥ ـ حق إحالة أعضاء مجلس الوزراء إلى المحاكمة : لرئيس الجمهورية ـ وفقاً للمادة /١٢٤/ من الدستور ـ حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم في أثناء توليه مهامه أو بسببها.

٦ ـ حق حلّ مجلس الشعب: يملك رئيس الجمهورية ـ بموجب المادة /١١١/ من الدستور ـ الحق في أن يقرر حل مجلس الشعب، ويكون ذلك بقرار معلَّل يصدر عنه، على أن تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل. ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد.

٧ ـ الحق في منح الأوسمة: نصت المادة /١٠٩/ من الدستور على أنه: « لرئيس الجمهورية الحق بمنح الأوسمة »، وحق رئيس الدولة في منح الأوسمة معترف به في سائر الدساتير.

٨ ـ تسمية نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية: تقضي الفقرة الأولى من المادة /٩١/ من الدستور السوري بأنه: « لرئيس الجمهورية أن يسمي نائباً له أو أكثر، وأن يفوضهم ببعض صلاحياته » . ويتبين من ذلك، أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين نوابه، وقد يرى الرئيس أن يعين نائباً واحداً لرئيس الجمهورية، وقد يعين أكثر من نائب، وفي هذه الحالة قد يحدد لكل منهم اختصاصاً معيناً، أو يفوضه ببعض صلاحياته التي يجوز فيها التفويض. ويستطيع رئيس الجمهورية أن يعفي نائبه من منصبه في أي وقت، ولا تعقيب على سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن.

---

(١) انظر المادة /٩٩/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ .

(٢) تنص المادة /١٢١/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ على أن : « **رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب** ».

١٠ ـ رئاسة مجلس القضاء الأعلى: تنص المادة /١٣٣/ من الدستور السوري على أن: « يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه »[١].

٩ ـ قيادة الجيش والقوات المسلحة : وفقاً للمادة /١٠٥/ من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله حق التفويض ببعض هذه السلطات.

١١ ـ الحق بمنح العفو الخاص ورد الاعتبار (م ١٠٨ من الدستور)، أما العفو العام فإن إقراره يدخل ضمن اختصاصات مجلس الشعب (م ٧٥ فقرة ٧ من الدستور).

١٢ ـ تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا : وهذا ما نصت المادة /١٤١/ من الدستور السوري النافذ بقولها « تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم » .

١٣ ـ ممارسة سلطة التشريع ضمن قيود معينة : لئن كانت سلطة التشريع تتمثل أساساً في "**مجلس الشعب**" طبقاً للمادة /٥٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢[٢]، وكان الأصل أن يتولى هذا المجلس بنفسه سلطة التشريع على الوجه المبين في الدستور، إلا أنه نظراً لتقديرات معينة تتمثل في غيبة البرلمان من ناحية، وفي قيام حالة الضرورة من ناحية أخرى،

---

(١) طبقاً للمادة /٦٥/ من قانون السلطة القضائية ـ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/٩٨/ بتاريخ ١٩٦١/١١/١٥ وتعديلاته ـ يؤلّف "مجلس القضاء الأعلى" على الوجه الآتي :

- ـ رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل ..... رئيساً
- ـ رئيس محكمة النقض ..... عضواً
- ـ النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض ..... عضواً
- ـ معاون الوزير لوزارة العدل ..... عضواً
- ـ النائب العام ..... عضواً
- ـ رئيس إدارة التفتيش القضائي ..... عضواً

انظر في التفاصيل : د. حسن البحري، **دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء "دراسة تحليلية "** (دمشق، مجلة المحامون، الأعداد: ٧ـ١٢، تموز ـ كانون أول لعام ٢٠١٦، السنة:)٨١، ص٤٢٦ـ ٤٤٢.

(٢) تنص المادة /٥٥/ على أن: « يتولى السلطة التشريعية في الدولة **مجلس الشعب** على الوجه المبين في الدستور » .

فقد خول المشرع الدستوري السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات ثلاث، وضمن قيود وضوابط معينة حددتها المادة /١١٣/ من الدستور بقولها :

١ ـ يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً.

٢ ــ تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

٣ ــ للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً.

١٤ ـ حق اقتراح القوانين : إذا كان الدستور السوري القائم قد أعطى لأعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح القوانين وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس[١]، فإنه قد أعطى أيضاً لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة التشريعية، أي أن « يعد مشاريع القوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها »[٢].

١٥ ـ حق الاعتراض على القوانين : أعطى المشرع السوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ضمن ضوابط معينة حددتها المادة /١٠٠/ من الدستور النافذ بقولها: « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية » .

١٦ ـ حق إصدار القوانين : يتولى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للهيئة التنفيذية مهمة نشر وتنفيذ القوانين. وقد تضمنت الدساتير المختلفة المتعاقبة في سورية اختصاصه بهذا التنفيذ والنشر، ومعظم التشريعات تتضمن العبارة الآتية : ((رئيس الجمهورية، ، ، بناء على أحكام الدستور ، ، ، وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ..... ، ، ، يصدر ما يلي :))، وهذه العملية هي ما يسميه العرف **بإصدار القوانين** . وقد عبر الدستور عن اختصاص

---

[١] تنص /٧٤/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ على أن : « يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس». ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع السوري قد قرر في المادة /١٥٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ بأن : « لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة ولكل عشرة من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين ».

[٢] انظر المادة ١١٢ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

رئيس الجمهورية بهذا الشأن في المادة /١٠٠/ التي تنص على أن « يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ... » .

١٧ ـ اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر الداهم : على الرغم من أهمية الدور الذي ينهض به رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور، إلا أن المشرع السوري قد آثر أن يضمن الدستور نصاً يعالج بعض الظروف الاستثنائية الخاصة، فأعطى رئيس السلطة التنفيذية سلطات تكاد تكون مطلقة لمواجهة مثل تلك الظروف، وذلك بهدف العودة بالأوضاع الدستورية إلى حالتها العادية. وبناء على ذلك، فقد نصت المادة /١١٤/ من الدستور السوري النافذ على أنه : « إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر ».

١٨ ـ استفتاء الشعب في القضايا المهمة : شايع الدستور السوري النافذ الاتجاه الذي يقوم على عدم استئثار النواب بالسلطة، والذي يجعل للشعب الحق في أن يمارس سلطات حقيقية وأن يشترك في السلطة اشتراكاً فعلياً، فتضمن الأخذ بالاستفتاء الشعبي، وأعطى لرئيس الجمهورية الحق في الالتجاء إليه، فنص في المادة /١١٦/ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية » .

١٩ ـ تعيين كبار الموظفين وتشكيل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة : خول الدستور السوري في المادة /١٠٦/ رئيس الجمهورية الحق في **تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون.**

كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في المادة /١١٥/ أن يشكّل « **الهيئات والمجالس واللجان الخاصة، وتحدد مهامها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها** » .

٢٠ ـ المشاركة في تعديل الدستور : وفقاً للمادة /١٥٠/ من الدستور، فإن لرئيس الجمهورية الحق في اقتراح تعديل الدستور، على أن يتضمن الاقتراح النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك، كما أن أي اقتراح لتعديل الدستور يقره مجلس الشعب بالأكثرية المطلوبة لا يعد نهائياً ولا يدرج في صلب الدستور ما لم يقترن بموافقة رئيس الجمهورية[1].

---

[1] راجع (المواد:١٧٣حتى ١٧٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ .

الفرع الثاني
مجلس الوزراء

١) ما الإطار القانوني الناظم لعمل الحكومة (مجلس الوزراء) ؟

١ ـ الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ (المواد من ١١٨ حتى ١٢٩)

٢ ـ المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ٢٠١٧ الخاص برئاسة مجلس الوزراء

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٢) ما مجلس الوزراء، ومم يتكون ؟ كيف يتم اختيار أعضائه ؟

١) مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة

٢) يتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس، ونوابه، والوزراء .

٣) يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم .

٤) يسمى ويعفى وتقبل استقالة أعضاء المجلس بمرسوم .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٣) أمام من يؤدي أعضاء مجلس الوزراء القسم الدستوري ؟

وفقاً لنص المادة /١٢٠/ من الدستور « 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، أما في حالة تعديل الوزارة فيقسم الجدد منهم فقط » .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٤) كيف يتم تحديد مخصصات أعضاء مجلس الوزراء وتعويضاتهم المالية ؟

وفقاً لنص المادة /١١٩/ من الدستور « تُحدد مخصصات وتعويضات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بقانون » . (أي إن الأمر متروك لنواب الشعب وممثليه في البرلمان تحديد تلك الأمور) .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٥) ما اختصاصات مجلس الوزراء ؟

١) الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة استناداً إلى أحكام الدستور، والقوانين، والمراسيم، وقرارات رئيس الجمهورية .

٢) اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات العامة، وحماية الممتلكات العامة والخاصة.

٣) الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام ـ السكينة العامة ـ الصحة العامة ـ الآداب العامة).

٤) الإشراف على تنظيم وإدارة نُظم النقد والائتمان والتأمين، والمحافظة على أموال الدولة.

٥) وضع الخطط اللازمة لتنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة، وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد.

٦) تنظيم الأجهزة الإدارية للدولة، وتسهيل طريقة عملها .

٧) متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة، وإصدار القرارات الإدارية وفقاً لها .

٨) إعداد مشاريع الخطط التنموية والإنتاجية .

٩) إبرام القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور في حدود السياسة العامة للدولة.

١٠) إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ما لم يحدد القانون جهة أخرى مختصة بإصدارها.

١١) إعداد مشروعات القوانين، وإحالتها إلى رئيس الجمهورية.

١٢) عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور .

١٣) إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وإحالته إلى رئيس الجمهورية .

١٤) تشكيل لجان للقيام بمهام محددة .

١٥) اتخاذ التدابير اللازمة لضمان إعمال مبدأ المشروعية الدستورية والقانونية والإدارية، والتأكد من التزام أجهزة الدولة كافة به.

١٦) وقف أو تعديل أو إلغاء قرارات الوزراء أو المحافظين، أو المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين أو تتعارض مع السياسة العامة للدولة.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٦) ما مهام وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء ؟

١) رئيس مجلس الوزراء يمثل المجلس، ويوقع عنه، ويتكلم باسمه، وهو آمر الصرف وعاقد النفقة .

٢) يشرف رئيس المجلس على عمل الوزراء، ويتولّى تطبيق القوانين والأنظمة، ويعمل على أن يقوم المجلس بكامل المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، ويشرف على جميع الأعمال المالية والإدارية.

٣) يعتمد رئيس المجلس جدول أعمال جلسات المجلس الذي تعده وتعممه الأمانة العامة، وله عرض أي موضوع يرى ضرورة بحثه ولو لم يرد في جدول الأعمال .

٤) يجوز لرئيس المجلس إذا تبين أن تعاونه مع واحد أو أكثر من أعضاء المجلس قد أصبح متعذراً أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ليقرر ما يراه مناسباً.

٥) في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٧) ما صلاحيات ومهام أعضاء مجلس الوزراء ؟

١) يتولّى أعضاء مجلس الوزراء تنفيذ المهام والاختصاصات المكلفين بها، ويعد كل عضو في المجلس مسؤولا مسؤولية فردية عن الأعمال التي تدخل في مجال اختصاصه، كما يعدّ جميع أعضاء المجلس مسؤولين عن أعمال الوزارة مسؤولية جماعية، وملزمين بتنفيذ السياسة العامة للدولة في إطار القوانين التي تحدد مجال اختصاصاتهم.

٢) يحق لعضو المجلس أن يعرض على المجلس، أو على اللجنة المختصة، أي قضية عاجلة لم ترد في جدول الأعمال إذا وافق رئيس الجلسة على عرضها.

٣) يحق لعضو المجلس عرض أي مسألة ملحّة ضمن اختصاصه على رئيس المجلس، وطلب الرأي والتوجيه اللازم بصددها، وذلك من خلال مذكرة مكتوبة تتضمن شرحاً مفصلاً للموضوع، ووجهة نظره.

٤) ينسق أعضاء مجلس الوزراء في المسائل التي تقتضي ذلك، ويسعون إلى حل النقاط التي يثور الخلاف بشأنها، وعليهم أن يقدموا إلى رئيس المجلس رأي كل منهم بمذكرة تفصيلية للبت في الخلاف.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٨) ما الأمور التي يحظر على أعضاء مجلس الوزراء القيام بها ؟

وفقاً لنص المادة /١٢٣/ من الدستور « يُمنع الوزراء أثناء توليهم مهامهم من أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة أو وكلاء عنها أو أن يزاولوا بصورة مباشرة أو غير مباشرة أي عمل تجاري أو مهنة حرة » .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

٩) ما اللجان الوزارة التي يتالف منها مجلس الوزراء ؟

وفقاً للمادة /١٨/ من المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ٢٠١٧، تتألف اللجان الوزارية في مجلس الوزراء من : ١) لجنة الخدمات والبنى التحتية ٢) لجنة التنمية البشرية ٣) لجنة الموارد والطاقة ٤) اللجنة الاقتصادية ٥) لجنة الأمن الوطني .

يجوز للمجلس أن يقرر تشكيل لجان وزارية أخرى، أو تعديل تشكيل أي من اللجان الوزارية القائمة.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٠) ما مهام الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء :

١) تنظيم برنامج عمل مجلس الوزراء بالتنسيق مع مختلف الوزارات .

٢) تنظيم اجتماعات مجلس الوزراء وإعداد جداول أعمال الجلسات، وتوثيق محاضرها، ومتابعة القرارات الناتجة عنها.

٣) تنظيم اجتماعات لجان مجلس الوزراء، وإعداد جداول أعمال الجلسات، وتوثيق محاضرها، ورفع نتائج أعمالها إلى رئيس المجلس .

٤) الإشراف على أمانة سر المجلس .

٥) مراجعة وتدقيق مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم مع مجلس الدولة، والجهات العامة المختصّة قبل عرضها وتقديم الاقتراحات بشأنها .

٦) إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى الجهات الاستشارية في رئاسة مجلس الوزراء واللجان المختصّة لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها إلى المجلس .

٧) رفع مشاريع القوانين إلى رئيس المجلس مع الأسباب الموجبة والتعليمات التنفيذية .

٨) تدقيق مدى انسجام القرارات واللوائح مع الأحكام القانونية النافذة .

٩) تدقيق ومتابعة إعداد القرارات التنفيذية للقوانين التي تنص على إصدار التعليمات التنفيذية لها.

١٠) متابعة نشر القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم، والقرارات والنصوص الرسمية الأخرى.

١١) حفظ وأرشفة القوانين، والمراسيم، وكذلك القرارات، والبلاغات، والتعاميم التي تصدر عن رئاسة المجلس.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١١) كيف يعقد مجلس الوزراء جلساته ؟ وما آلية اتخاذ قراراته ؟

١) يعقد مجلس الوزراء جلسات دورية أسبوعية بناءً على دعوة من رئيس المجلس.

٢) يجوز دعوة المجلس إلى جلسات استثنائية بناءً على دعوة من رئيس المجلس، أو الأمانة العامة، وتبلغ الدعوة إلى الأعضاء قبل الموعد المحدد بأربعٍ وعشرين ساعة على الأقل، مع صورة عن جدول الأعمال.

٣) يحدد رئيس المجلس مواعيد الجلسات ويديرها، كما يدير جلسات اللجان التي يحضرها.

٤) تعقد جلسات المجلس بحضور رئيس المجلس، ونوابه، والوزراء، والأمين العام، ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي .

٥) يحق لرئيس المجلس دعوة من يرى ضرورة حضوره اجتماعات المجلس من المستشارين، أو الخبراء، أو غيرهم من دون أن يكون لأي منهم حق التصويت .

٦) تعد اجتماعات المجلس قانونية بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ولا يؤثر انسحاب عضو أو أكثر من الجلسة بعد افتتاحها في صحة انعقادها.

٧) يتمتع أعضاء المجلس بحقوق متساوية في المداولة والتصويت، ويتخذ المجلس قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة.

٨) يسجل العضو المتحفظ على أي قرار من قرارات المجلس تحفظه خطياً بشأنها.
٩) يعد العضو المنسحب مستنكفاً عن التصويت .
١٠) لا يتخذ المجلس قراراً في أي موضوع يتعلق بعمل أي وزارة إلا بحضور وزيرها ، ويجوز عند الضرورة أن ينوب عن الوزير الغائب وزير آخر يتم تكليفه بمرسوم.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٢) ما طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ؟

١) تنص المادة /٩٨/ من الدستور على أن : « يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها »، أما بالنسبة إلى عملية « وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة »، فهذه تدخل ضمن الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء بحسب نص البند الأول من المادة /١٢٨/ من الدستور .
٢) لرئيس الجمهورية الحق في أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته .
٣) لرئيس الجمهورية الحق في أن يطلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وهذا أمر طبيعي لأنهم مسؤولون أمامه، إذ تنص المادة /١٢١/ من الدستور على أن : « رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب ».
٤) لرئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم في أثناء توليه مهامه أو بسببها . يُوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن يُبت في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته، وتتم الإجراءات على الوجه المبين في القانون .

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٣) ما الحالات التي تعد فيها الوزارة بحكم المستقيلة ؟

تنص المادة /١٢٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن :
١ ـ تُعد الوزارة بحكم المستقيلة في الحالات الآتية:
أ ـ عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية.
ب ـ عند انتخاب مجلس شعب جديد.
ج ـ إذا قدم أغلبية الوزراء استقالاتهم.

٢ ـ تستمر الوزارة بتسيير الأعمال ريثما يصدر مرسوم بتسمية الوزارة الجديدة.

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٤) ما طبيعة العلاقة القائمة بين مجلس الوزراء (الحكومة) والبرلمان (مجلس الشعب) ؟

١) تُحدد مخصصات وتعويضات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء **بقانون**.

٢) يختص **مجلس الوزراء** بوضع مشروع الموازنة العامة للدولة، و يتولى **مجلس الشعب** إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي.

٣) يختص **مجلس الوزراء** بإعداد مشروعات القوانين، و يتولى **مجلس الشعب** إقرارها.

٤) يختص **مجلس الوزراء** بإعداد خطط التنمية، و يتولى **مجلس الشعب** إقرارها .

٥) يُقدِّم **رئيس مجلس الوزراء** خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة **بيانها** إلى مجلس الشعب لمناقشته (مجرد مناقشة دون أن يعقبه تصويت على منح الثقة). وتكون **الوزارة مسؤولة عن تنفيذ بيانها أمام مجلس الشعب.**

٦) يملك مجلس الشعب أن يراقب أداء الحكومة، وذلك من خلال قيام أعضاء مجلس الشعب بممارسة حق توجيه **الأسئلة والاستجوابات** للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس .

٧) يملك مجلس الشعب الحق في أن يؤلف **لجاناً** مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات **وتقصي الحقائق** في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته.

٨) يملك مجلس الشعب أن **يحجب الثقة** ـ بناء على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل ـ **عن الوزارة أو أحد الوزراء** (تقرير المسؤولية السياسية الوزارية بنوعيها الفردية والجماعية) بأغلبية عدد أعضاء المجلس . وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته.

٩) يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب (وهي قاعدة من خصائص النظام البرلماني)

✷ ✷ ✷ ✷ ✷

١٥) ما طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ؟

١) يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً. ولا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب .

٢) تحدد بقانون مخصصات رئيس الجمهورية وما يقتضيه منصبه من المراسم والميزات .

٣) إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب.

٤) يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.

٥) يُعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب.

٦) لرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه.

٧) لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل .

٨) لرئيس الجمهورية أن يُعد مشاريع القوانين ويُحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها.

٩) يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً، وتعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً.

١٠) يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه القسم الدستوري الوارد في الدستور .

١١) يملك مجلس الشعب بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل اتهام رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا.

* * * * *

المطلب الثالث

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي سلطة من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية)، وهي المناط بها وظيفة إقامة العدالة[1]، وذلك من خلال الفصل في المسائل المعروضة على هيئاتها (المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في السلم القضائي) من دون تحيّز، على أساس الوقائع المطروحة عليها، ووفقاً للقواعد القانونية المعمول بها .

وقد تحدث الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ عن السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثالث منه، ويتناول هذا الفصل (المواد من ١٣٢ إلى ١٣٩) الحديث عن : ١ ـ قضاء الحكم والنيابة العامة ٢ ـ القضاء الإداري.

ويستفاد من ذلك، أن المشرع الدستوري في سورية لم يأخذ ـ فيما يتعلق بالتنظيم القضائي ـ بنظام القضاء الموحَّد[2]، وإنما تبنَّى نظام القضاء المزدوج (النظام الفرنسي)، إذ تتولى الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان مستقلتان: الأولى هي **جهة القضاء**

---

(١) القضاء من الأمور المقدسة عند كل الأمم مهما بلغت درجتها من الرقي والحضارة حتى لا يصبح الناس فوضى، إذ الخصومة من لوازم البشرية، وتنازع البقاء سنة الكون، ولولا الوازع الذي ينصف الضعيف من القوي والمظلوم من الظالم لاختل النظام وعمت الفوضى الساحقة بين الناس .

واتفقَ حُكَماء الْعَرَب والعَجَم على هَذِه الْكَلِمَات، فَقَالُوا : الْمُلْكُ بِنَاءٌ، والجُنْدُ أَسَاسُهُ، فَإِذا قَوِيَ الأَسَاسُ دَامَ الْبِناءُ، وَإِذا ضَعُفَ الأساسُ انْهَارَ الْبِناءُ؛ فَلَا سُلْطَانَ إِلَّا بِجُنْدٍ، وَلَا جُندَ إِلَّا بِمَالٍ، وَلَا مَالَ إِلَّا بِجِبَايةٍ، وَلَا جِبايةَ إِلَّا بِعِمَارةٍ، وَلَا عِمَارَةَ إِلَّا بِعَدْل، **فَصَارَ الْعدْلُ أساساً لسَائِر الأساسات**.

ويقول كسرى عظيم الفرس: (لا مُلك إلا بالجند، ولا جُند إلا بالمال، ولا مال إلا بالبلاد، ولا بلاد إلا بالرعايا، ولا رعايا إلا بالعدل)، ولذلك قيل إن **العدل أساس الملك** .

انظر في ذلك : شهاب الدين محمد بن أحمد أبي الفتح الأبشيهي، **المستطرف في كل فن مستظرف** (لبنان، بيروت، دار مكتبة الحياة للطباعة والنشر، طبعة جديدة منقحة ١٩٩٢)، المجلد الأول، ص١٥٩ .

(٢) يقصد بنظام القضاء الموحَّد (النظام الأنجلو سكسوني أو الأنجلو أمريكي) أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تفصل في جميع المنازعات المثارة في الدولة، سواء المنازعات التي تثار بين الأفراد بعضهم ببعض، أو بينهم وبين الإدارة. إذاً، وفقاً لنظام القضاء الموحَّد يتولى القضاء العادي، المتمثل في محاكمه على اختلاف أنواعها ودرجاتها، مهمة الفصل في جميع القضايا المدنية والتجارية والجزائية والإدارية على السواء . وهذا النظام هو السائد في كل من إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية .

العادي، وتنظر في المنازعات التي تنشب بين الأفراد والحكومة، عندما لا تتصرف بحسباها سلطة عامة، أما الثانية فهي **جهة القضاء الإداري**، وهي التي تفصل في المنازعات بين الأفراد والحكومة، عندما تظهر هذه الأخيرة بمظهر السلطة العامة.

كما نص الدستور السوري على قيام هيئة قضائية مستقلة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه (**القضاء الدستوري الذي تضطلع بمهامه المحكمة الدستورية العليا**) .

وبناء عليه، سنتحدث في هذا المطلب عن تنظيم السلطة القضائية في الجمهورية العربية السورية من خلال الفروع الثلاثة الآتية :

الفرع الأول
القضاء العادي
(قضاء الحكم والنيابة العامة)

القضاة هم الأشخاص المكلفون بالفصل في المنازعات المعروضة عليهم ضمن محاكمهم المختلفة توصلاً إلى إحقاق الحق وإقامة العدل، وهم يقسَّمون عموماً إلى : **قضاة الحكم** أو (القضاة الجالسون) *Les magistrats assis* و**قضاة النيابة** أو (القضاة الوقوف) *Les magistrats debouts* . وقد أحالت المادة /١٣٥/ من الدستور السوري إلى القانون ـ أي قانون السلطة القضائية ـ تنظيم الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته، وبيان قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم .

الفرع الثاني
القضاء الإداري

نص الدستور السوري في المادة /١٣٩/ منه على أن : « يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري، وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبيّن القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاته وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم » .

وقد بيَّن **قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩** تشكيل مجلس الدولة وتكوينه، فنصت المادة الثانية منه على أن : « يتكون مجلس الدولة من :

١) **القسم القضائي،** ويؤلف من : أ ـ المحكمة الادارية العليا ب ـ محاكم القضاء الاداري ج ـ المحاكم الادارية د ـ المحاكم المسلكية هـ ـ هيئة مفوضي الدولة و ـ دائرة توحيد المبادئ ز ـ إدارة التفتيش).

٢) **القسم الاستشاري للفتوى والتشريع**، ويؤلف من: أ ـ الجمعية العمومية ب ـ الإدارات المختصة ج ـ مكتب صياغة التشريعات) .

ويشكل قضاة المجلس من رئيس ونواب رئيس ومستشارين، ومستشارين مساعدين ونواب وتحدد مراتبهم ودرجاتهم في الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي ».

وتضطلع مؤلفات القضاء الإداري بمهمة الدراسة التفصيلية لمجلس الدولة والقضاء الإداري .

الفرع الثالث

القضاء الدستوري

تضطلع بمهام القضاء الدستوري في الجمهورية العربية السورية محكمة متخصصة يطلق عليها اسم « **المحكمة الدستورية العليا** » ، تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه .

وقد أحاط الدستور السوري لعام ٢٠١٢ إنشاء المحكمة الدستورية العليا بعناية بالغة، فأفرد لها باباً مستقلاً هو الباب الرابع (المواد ١٤٠ ـ ١٤٩)، ولم يدرجها في الفصل الثالث ـ من الباب الثالث ـ الخاص بالسلطة القضائية بصفة عامة، بل أفرغها في صورة « **هيئة قضائية مستقلة** » قائمة بذاتها، واختصها دون غيرها بمباشرة العديد من الاختصاصات المهمة، وهو ما يدل على الأهمية البالغة للمحكمة الدستورية العليا وما تحتله من مقام مرموق في بنيان نظامنا الدستوري.

وقد سبق لنا أن تحدثنا في القسم الأول من هذا المؤلف عن جميع الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا[1].

---

[1] راجع ما سبق ذكره في الصفحة ١٨٥ وما بعدها .

المبحث الثالث

شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث شكل الدولة وفقاً للدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢، هل هي دولة بسيطة موحَّدة أم أنها دولة مركَّبة ؟ كما سنبين أيضاً طبيعة نظام الحكم في الدولة، هل هو نظام رئاسي أم برلماني أم مجلسي ؟

المطلب الأول

شكل الدولة

لا تتخذ جميع الدول شكلاً واحداً، ولا تظهر في صورة موحَّدة، وإنما تتعدد أشكال الدول وأنواعها في عالمنا المعاصر، ويمكن تقسيمها من حيث كيفية ممارستها للسلطة إلى نوعين : دول بسيطة أو موحَّدة، ودول مركَّبة أو اتحادية؛ فالأولى تمتاز ببساطة تركيبها الدستوري، ولذلك سميت "دولة بسيطة"، إذ يكون لها دستور واحد، وسلطة سياسية واحدة (حكومة واحدة)، يخضع لها جميع المواطنين المقيمين داخل إقليم الدولة . ولذلك تعرَّف الدولة البسيطة بأنها : الدولة التي تكون فيها السلطة السياسية واحدة، ولها دستور واحد، وتدير سلطتها حكومة واحدة، على كامل إقليم الدولة .

أما الثانية (الدول المركبة) فتتميز بتركيبها الدستوري المعقَّد، نظراً إلى وجود مراكز متعددة للسلطة، إذ يجري توزيع السلطة دستورياً بين الحكومة المركزية (الحكومة الاتحادية) والحكومات المحلية للولايات التي يتكون منها الاتحاد، ولذلك تعرَّف الدولة الاتحادية بأنها : « اتحاد دول تخضع جزئياً لسلطة موحَّدة، وتحتفظ جزئياً باستقلالها ».

وتنتمي سورية إلى نوع الدول البسيطة الموحَّدة. والواقع أن سورية كانت على مدى تاريخها ولا تزال دولة بسيطة موحَّدة، وليست مركَّبة أو اتحادية (كما هو الشأن بالنسبة إلى دولة الإمارات العربية المتحدة أو العراق أو الولايات المتحدة الأمريكية أو سويسرا أو ألمانيا الاتحادية أو روسيا الاتحادية ...) .

المطلب الثاني
طبيعة نظام الحكم

يقسِّم الفقه الدستوري التقليدي أنظمة الحكم النيابية ـ من حيث السلطة الراجحة فيه، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ إلى ثلاث صور مختلفة، هي الآتية :

١) إذا كفل الدستور رجحان السلطة التشريعية، أي خصَّها بالجانب الأكبر من السلطة، اتخذ النظام النيابي صورة « **نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي** ».

٢) إذا كانت السلطة الراجحة وفقاً لأحكام الدستور هي السلطة التنفيذية، أي خصَّها بالجانب الأكبر من السلطة، نكون عندئذٍ بصدد « **النظام الرئاسي** » أو « **الحكومة الرئاسية** » نسبة إلى الرئيس .

٣) إذا كان الدستور أقام توزيع السلطات على أساس من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا على أساس ترجيح إحدى السلطتين على الأخرى، اتخذ النظام النيابي في هذه الحالة صورة « **النظام البرلماني** » .

ويلاحظ في هذا الشأن أن كثيراً من دساتير الدول المعاصرة لم تتقيد بالأسس الفقهية التي يقوم عليها كل من النظامين البرلماني والرئاسي، بل أخذت ببعض المظاهر التي تلائمها من كلٍ منهما، فقد حرصت دساتير بعض الدول (كدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي لسنة ١٩٥٨) ـ نتيجة ظروف خاصة بها ـ على تقوية السلطة التنفيذية باقتباس بعض ملامح نظام الحكم الرئاسي مع الإبقاء على بعض خصائص نظام الحكم البرلماني؛ وبذلك ولد **نظام هجين** أطلق عليه تسميات عديدة من جانب الفقه الدستوري سواء العربي أو الفرنسي، ومنها على سبيل المثال : « **النظام نصف أو شبه الرئاسي** *semi-presidential* »[1] أو « **النظام نصف أو شبه البرلماني** » أو « **النظام البرلماني المتطور** » أو « **النظام البرلماسي** ».

---

[1] يذكر الفقيه الفرنسي دوفرجيه أن النظام السياسي *political regime* يوصف بأنه نصف أو شبه رئاسي إذا اشتمل الدستور الذي أقامه على ثلاثة عناصر في آن واحد وهي: ١ــ أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام ٢ــ وأن يمتلك صلاحيات واسعة جداً ٣ــ وأن يكون إلى جانبه رئيس وزراء ووزراء يمتلكون السلطة التنفيذية والحكومية، وبإمكانهم أن يبقوا في مناصبهم طالما أن البرلمان يضع ثقته فيهم ولايبدي معارضةً لأحد منهم.

انظر : *Duverger, Maurice; A new political system model: semi-presidential government (European Journal of Political Research, vol.8, 1980), p.166.*

وهـذا النظـام الجديـد الهجـين الـذي نفضـل تسـميته بـ « **النظـام المخـتلط** » يمكـن تعريفه بأنه : « ذاك النظام الذي يجمع بين خصائص النظـامين الرئاسـي والبرلماني، وترجَّح فيه كفَّة السلطة التنفيذية على كفَّة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساسٍ من التعاون والرقابة المتبادلة » .

ومـن الـدول الأخـرى الـتي حـرص واضـعو الدسـتور فيهـا علـى الأخـذ بفكـرة بالنظـام المخـتلط، **سـورية**، إذ يسـتفاد مـن النصـوص الـتي وردت في الدسـتور السـوري الحـالي لسـنة ٢٠١٢ الحقائق الآتية :

أولاً ـ لم يلتـزم الدسـتور السـوري في نصوصـه نظامـاً واحـداً معينـاً مـن أنظمـة الحكـم الديمقراطي المعروفة، وإنما مزج بين أنظمة عدة، وأخرج منها نظاماً جديداً اتخذه أساساً للحكـم، مغلبـاً بـذلك التقـديرات العمليـة علـى الجانـب النظـري البحـت، ومراعيـاً لظـروف البلاد، ومقتبساً من الأنظمة الجانب الذي يحقق للبلاد وشعبها الديمقراطية السليمة .

ثانيـاً ـ فيمـا يتعلـق بموقـف الدسـتور السـوري مـن نظـام الحكـم البرلمـاني ونظـام الحكـم الرئاسـي، فـيلاحظ أنـه لم يأخـذ بالنظـام الرئاسـي علـى إطلاقـه كمـا يظهـر في النمـوذج القائم في الولايات المتحدة الأمريكية، بل إنه أخذ من النظامين الرئاسي والبرلماني ما يتفق مع ظروف البلد، وبمعنى آخر فإن المشرع الدستوري رأى ألا يجنح كلية بصورة مطلقة إلى هـذا النظـام أو ذاك، ولم ينظـر إليهمـا كنمـوذجين يختـار أحـدهما، وإنمـا اقتبس مـن هـذا ومـن ذاك مـا رآه أكثـر موافقـة لظـروف الـبلاد وتجاربهـا، فابتـدع بـذلك نموذجـاً جديـداً مبتكراً .

ثالثـاً ـ أخـذ الدسـتور بـبعض معـالم النظـام البرلمـاني، كمـا أخـذ بـبعض معـالم النظـام الرئاسـي، فالنظـام السياسـي في الدسـتور الحـالي لسـنة ٢٠١٢ نظـام وسـط بـين النظـام الرئاسي من جهة، والنظام البرلماني من جهة أخرى.

ولإيضاح ذلك نورد الآتي :

أ ـ أخـذ الدسـتور بفكـرة **ثنائيـة السـلطة التنفيذيـة**، فـإلى جـوار رئـيس الجمهوريـة الـذي نصـت المادتـان /٨٣/ و/٩٦/ مـن الدسـتور علـى أنـه يمـارس السـلطة التنفيذيـة نيابـة عـن الشـعب، ويسـهر علـى احـترام الدسـتور والسـير المنـتظم للسـلطات العامـة وحمايـة الوحـدة الوطنيـة وبقـاء الدولـة، توجـد هيئـة الـوزارة أي « مجلـس الـوزراء » الـذي يعـد طبقـاً للمـادة

/١١٨/ « الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء » .

ولئن كان وجود مجلس الوزراء وثنائية الجهاز التنفيذي يعدّان من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، فإن الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ لم ينظّم السلطة التنفيذية بالطريقة التي تنظم بها في النظم البرلمانية، فهو لم يجعل من رئيس الجمهورية مجرد سلطة اسمية أو رمزية، تستلزم لنفاذ قرارات رئيس الدولة أن يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون.

ب ـ إذا كانت المادة /١١٨/ من الدستور السوري قد نصت على أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وبأنه يتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها، وأن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال نوابه والوزراء؛ وإذا كان الدستور قد نص أيضاً على أن مجلس الوزراء يمارس بوجه خاص وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، ويشرف على تنفيذها، وإذا كان الدستور قد حدَّد لمجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات التنفيذية تتعلق كلها بالتوجيه والتنسيق والمتابعة والإعداد (المادة ١٢٨)، فإن ذلك كله لا يعني أنه قد أخذ بقاعدة النظام البرلماني القائمة على جعل السلطة التنفيذية الفعلية في أيدي الوزراء دون رئيس الدولة .

فقد جعل الدستور السوري من رئيس الدولة سلطة فعلية تمارس اختصاصات حقيقية لا رمزية، ويشارك في أعمال مجلس الوزراء مشاركة إيجابية بناءة لا مجرد موافقة أو تصديق، فقد نصت المادة /٩٨/ من الدستور على أن « يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها »، أما اختصاص مجلس الوزراء في هذا الشأن فيقتصر بحسب ما ورد في البند الأول من المادة /١٢٨/ من الدستور على « وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة » .

وتخول المادة /٩١/من الدستور السوري رئيس الجمهورية الحق في تسمية نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته، كما يتولى رئيس الجمهورية بموجب المادة /٩٧/ من الدستور تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم

وإعفاءهم من مناصبهم . ويملك رئيس الجمهورية أيضاً بحسب المادة /٩٩/ الحق في « أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته. وكذلك الحق في طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ».

وفضلاً عن ذلك، تنص المادة /١٢١/ على أن « رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية »، وتقضي المادة /١٢٤/ بأنه : « لرئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها » .

وعلى هذا النحو، يمكن القول إن مبدأ الثنائية التي أخذ بها الدستور السوري في تكوين السلطة التنفيذية هي ثنائية غير متكافئة رجحت بشأنها كفة رئيس الجمهورية على كفة مجلس الوزراء .

رابعاً ـ يمكن القول، إن النظام الدستوري القائم حالياً في سورية هو **أقرب إلى نظام الحكم الرئاسي** فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية وطبيعة اختصاصاتها، **وأقرب إلى نظام الحكم البرلماني** فيما يتعلق بطبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي إن المشرع الدستوري في سورية أخذ ـ فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بينهما على أساسٍ من التعاون والرقابة المتبادلة.

فإذا كان الدور الرقابي للبرلمان ـ أي مجلس الشعب ـ يتمثل في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، حيث قرر المشرع الدستوري وسائل عدة للبرلمان يستطيع من خلالها مراقبة مختلف أوجه النشاط الحكومي، ومن أمثلة هذه الوسائل حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه أسئلة واستجوابات للوزراء[1]، وحق طرح موضوع عام للمناقشة، وحق إجراء تحقيقات برلمانية للتثبت من حقيقة بعض تصرفات الحكومة[2]، وحق المجلس

---

[1] تنص المادة /٦٤/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه **الأسئلة والاستجوابات** للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس » .

[2] تنص المادة /٧٨/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « للمجلس أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات **وتقصي الحقائق** في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته » .

في سحب الثقة من الوزارة ككل أو من أحد الوزراء[1]، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية، وأخيراً حق مجلس الشعب في اتهام رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى[2]؛ فإنه في مقابل الحقوق السابقة التي وضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور النافذ للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بوساطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية في مباشرة إجراءات تكوين البرلمان، والتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد العادي[3] أو الاستثنائي[4]

---

(١) تنص المادة /٧٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « يتولى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية : ١ ــ إقرار القوانين. ٢ ــ مناقشة بيان الوزارة. ٣ ــ **حجب الثقة** عن الوزارة أو عن أحد الوزراء ... ».

كما تنص المادة /٧٧/ من الدستور السوري على أنه : « ١ــ لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس ٢ ــ في حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته » .

(٢) تنص المادة /١١٧/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في **حالة الخيانة العظمى**، ويكون **طلب اتهامه** بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني **وبأغلبية ثلثي** أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على **اقتراح ثلث** أعضاء المجلس على الأقل وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا » .

(٣) تنص المادة /٦٤/ من الدستور السوري الحالي الصادر عام ٢٠١٢ على أن : « ١ ــ يدعى مجلس الشعب للانعقاد **بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية** خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته ٢ــ ينتخب المجلس في اجتماعه الأول رئيسه وأعضاء مكتبه، ويعاد انتخابهم سنوياً ».

(٤) تنص المادة /٦٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « ١ــ يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها ٢ــ يجوز دعوة المجلس إلى **دورات استثنائية بناء على طلب من رئيس الجمهورية** أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس ... ».

كما أن للسلطة التنفيذية أيضاً الحق في الاتصال بالبرلمان[1]، وحضور اجتماعاته وجلساته، وأن يكون الوزراء أعضاء في مجلس الشعب عن طريق الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان[2]، وكذلك أيضاً الإسهام في أمور التشريع[3]، وذلك من خلال إصدار اللوائح والمراسيم التشريعية، والتقدم بمشروعات القوانين[4]، والاعتراض عليها من جانب رئيس السلطة التنفيذية[5].

وأما أخطر هذه الوسائل أو تلك الحقوق فهو حق **حل مجلس الشعب**[6]، وهو المقابل لحق البرلمان في **سحب الثقة من الوزارة**[7] .

---

(١) تنص المادة /١١٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن **يخاطب** مجلس الشعب برسائل، وله أن **يدلي** ببيانات أمامه ».

(٢) تنص المادة /١٢٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه : « يجوز **الجمع** بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب ».

(٣) تنص المادة /١١٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن : « ١ـ يتولى رئيس الجمهورية **سلطة التشريع** **خارج** دورات انعقاد مجلس الشعب، أو **أثناء** انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس **منحلاً** . الخ».

(٤) تنص المادة /١١٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن **يُعد مشاريع القوانين** ويُحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها » .

(٥) تنص المادة /١٠٠/ من الدستور السوري لعام 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 اقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية » .

(٦) تنص المادة /١١١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه : « ١ـ لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه. ٢ـ تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل. ٣ـ لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد » .

(٧) تجدر الإشارة إلى أنه منذ إقرار الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ ومروراً بالدستور الحالي لسنة ٢٠١٢ وحتى الآن أواخر العام ٢٠٢٠ ، لم تستخدم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية حقها في حل مجلس الشعب ولا مرة على الإطلاق، وكذلك الحال بالنسبة إلى مجلس الشعب، فهو لم يستخدم ولا مرة حقه في حجب الثقة عن الوزارة بأكملها لا في ظل الدستور الدائم ولا في ظل الدستور الحالي، والسبب في ذلك يعود إلى أن أغلبية أعضاء مجلس الشعب ينتمون إلى حزب البعث العربي الاشتراكي، إذ يملك هذا الأخير بمفرده أكثر من **٦٥ %** (وتحديداً **١٦٧** نائباً ـــ أي بنسبة **٦٨** % ـــ في انتخابات الدور التشريعي الثالث ٢٠٢٠ ـــ ٢٠٢٤) من مجموع مقاعد =

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري في سورية قد أخذ بجوهر النظام البرلماني عند تنظيمه للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن ذلك لا يتعدى الجانب النظري، إذ إن حقائق الأمور تبدو عند الفحص الدقيق في صورة مغايرة تماماً، فالتوازن المنشود بين السلطتين المذكورتين لا وجود له إطلاقاً؛ فالواقع العملي يؤكد ضعف الأداء الرقابي لمجلس الشعب، وذلك بفعل عوامل متعددة أهمها: حداثة تجربة التعددية السياسية والحزبية، وتدني مستوى كفاءة أعضاء مجلس الشعب وعدم امتلاكهم المؤهلات العلمية والتجارب السياسية التي تمكنهم من اضطلاعهم بواجباتهم النيابية، فضلاً عن هيمنة الحزب الحاكم على أغلبية المقاعد البرلمانية، وهو الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية المتربع على قمة السلطة التنفيذية، فكيف يمارس مجلس الشعب دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في حين أن رئيس تلك السلطة الخاضعة أعمالها لرقابة المجلس هو نفسه رئيس حزب الأغلبية في المجلس؟ فكيف يكون الخاضع للرقابة هو نفسه المراقب؟!

وبناء عليه، لا نعتقد أن مجلس الشعب بتركيبته الحالية يستطيع أن يسحب الثقة من الحكومة، أو أن يقرِّر اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جريمة الخيانة العظمى، أو الاعتراض على المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية بالتطبيق لأحكام الدستور، وهذا ما يؤكِّد على تزايد دور السلطة التنفيذية، وهيمنتها الواضحة على السلطة التشريعية.

= المجلس النيابي، ومثل هذا الوضع من شأنه أن يجعل الصدام العنيف بين الحكومة والمجلس النيابي أمراً نادر الحدوث. وأمام هذه الحقيقة، نعتقد أنه من غير المتصور عملاً في ظل الوضع الراهن أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب، الذي ينتمي أغلبية أعضائه إلى حزب الرئيس، وهو حزب البعث العربي الاشتراكي، كما أنه من غير المتصور أيضاً ــ وللسبب ذاته ــ أن يلجأ مجلس الشعب إلى حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها.

قائمة المراجع

أولاً - باللغة العربية :

١) الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة :

- د . إبراهيم درويش ، القانون الدستوري "النظرية العامة" (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٠).
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري" (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف ، طبعة سنة ٢٠٠٠) .
- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني" (بيروت ؛ الدار الجامعية ، الطبعة الرابعة ، بلا تاريخ).
- أبو عبد الملك ، سعود بن خلف النويميس ؛ القانون الدولي العام (الرياض ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الطبعة الأولى ٢٠١٤) .
- د. أحمد العزي النقشبندي ، تعديل الدساتير "دراسة مقارنة" (عمَّان ، الوراق للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦) ،
- د. ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٦٩) .
- د. ثروت بدوي ؛ النظم السياسية (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٤) .
- د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة ؛ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٦) .
- د. جورج بوردو ؛ الدولة ، ترجمة : د. سليم حداد (بيروت ؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، طبعة ٢٠٠٢) .
- د. جورجى شفيق سارى ، أصول وأحكام القانون الدستوري (القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة سنة ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣) .
- د. حامد سلطان ، د. عائشة راتب ، د. صلاح الدين عامر ؛ القانون الدولي العام (القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ١٩٧٨) .

- حسن السيد بسيوني، الدولة ونظام الحكم في الإسلام (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى ١٩٨٥) .
- د. حسن البحري، القانون الدستوري "النظرية العامة" (دمشق، الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، الطبعة الثانية ٢٠١٣) .
- د. حسن البحري، القضاء الدستوري "دراسة مقارنة" (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠) .
- د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثالثة، ٢٠٢٠) .
- د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠) .
- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق (بغداد، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى سنة ٢٠١٣) .
- د. خيرية قاسمية ؛ الحكومة العربية في دمشق بين ١٩١٨ ـ ١٩٢٠ (القاهرة ؛ دار المعارف بمصر سنة ١٩٧١)، وقد نشرت المؤلفة نص الدستور (القانون الأساسي للمملكة السورية) في ملحق الكتاب (ص٢٩١ ـ ٣٠٩) نقلاً عن أوراق حسن الحكيم .
- د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا (القاهرة ؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩ـ ٢٠٠٠).
- د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري (القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة ١٩٨٥) .
- د. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة سنة ١٩٨٨) .
- د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري" (القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة سنة ١٩٩٧) .
- د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ١٩٩٨/١٩٩٩) .

- د. سام سليمان دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق ؛ مطبعة المحبة، طبعة ٢٠٠٢) .
- د. سعاد الشرقاوي ؛ النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠١) .
- د. سعد العلوش، مبادئ في القانون العام "القانون الدستوري ـ القانون الإداري" (بغداد، مطبعة الإرشاد، طبعة ١٩٧٢) .
- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول "مقدمة القانون الدستوري" (الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٥٤)،
- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٨٠) .
- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨) .
- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة ١٩٤٩).
- د. السيد صبري، حكومة الوزارة "بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترة" (القاهرة ؛ المطبعة العالمية، طبعة سنة ١٩٥٣) .
- د. سيد محمد عبد العال، الأزمات الوزارية في لبنان ١٩٤٣ ـ ١٩٥٢م .
- سيدني د. بايلي ؛ الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة: فاروق يوسف يوسف أحمد، مراجعة وتقديم : الدكتور محمد فتح الله الخطيب (القاهرة ؛ مكتبة الأنجلو المصرية، طبعة ١٩٧٠) .
- د. صلاح الامام، أشهر الثورات في التاريخ (القاهرة، مكتبة جزيرة الورد، طبعة سنة ٢٠١١).
- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة سنة ١٩٧٣) .
- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٩٩) .

- د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري "ج١" (الإسكندرية، طبعة سنة ١٩٥٢).
- د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية وعن الدستور المصري بين التعديل والتبديل (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية سنة ١٩٩٢) .
- د. عبد الرحمن الرافعي، الجمعيات الوطنية: صحيفة من تاريخ النهضات القومية في فرنسا وأمريكا وألمانيا وبولونيا والأناضول (القاهرة، مطبعة النهضة، الطبعة الأولى ١٩٢٢) .
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية ؛ منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٧) .
- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت (بيروت، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٦٨) .
- د. عبد الفتاح ساير داير ؛ القانون الدستوري "النظرية العامة للمشكلة الدستورية ـ ماهية القانون الدستوري الوضعي" (القاهرة، مطابع دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤).
- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"(القاهرة ؛ دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ١٩٩٦).
- د. عبد المنعم زمزم، الجنسية ومركز الأجانب في القانون الدولي والقانون المصري المقارن (القاهرة، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، طبعة ٢٠١٦) .
- د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت (الكويت، طبعة ١٩٨٩) .
- د. عصام العطية، القانون الدولي العام (بغداد، جامعة بغداد، الطبعة الخامسة ١٩٩٢) .
- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة" (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠١٠).
- د. علي الدين هلال، و د. نيفين مسعد، النظم السياسية العربية "قضايا الاستمرار والتغيير" (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة ٢٠٠٠).
- د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة ١٩٩٧).

- د. علي عبد العال سيد أحمد، فكرة القوانين الأساسية "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٠).
- د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن (القاهرة، بدون ناشر، طبعة سنة ٢٠٠٤).
- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤) .
- د. فؤاد العطار؛ النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٨).
- د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ منشورات جامعة دمشق، مطبعة الروضة، طبعة سنة ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥) .
- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة الروضة، طبعة سنة ١٩٩١) .
- د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (الإسكندرية؛ دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية سنة ١٩٨٣) .
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٧)،
- د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان (الإسكندرية، الدار الجامعية، طبعة سنة ١٩٩٢).
- د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٩) .
- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١) .
- د. محمد بهاء الدين الغمري، ود. فاروق شلبي؛ المدخل في علم السياسة والفكر السياسي (القاهرة، بيل برنت للطباعة، طبعة سنة ١٩٩٧) .
- د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة١٩٩٢).
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة١٩٩٠).

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري (الإسكندرية؛ دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٧).
- د. محمد طه بدوي النظرية السياسية "النظرية العامة للمعرفة السياسية" (القاهرة، المكتب المصري الحديث، طبعة سنة ١٩٨٦).
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد؛ سيادة الدستور وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٩).
- د. محمد عبد العال السناري؛ النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة "دراسة مقارنة" (القاهرة، مطبعة الإسراء، بلا تاريخ نشر).
- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١).
- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١).
- **د.** محمد مرغني خيري: الوجيز في النظم السياسية (القاهرة؛ بلا ناشر، طبعة سنة ٢٠٠٠).
- د. محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام (الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى ٢٠١٢).
- د. محمود حلمي، نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٨١).
- د. مصطفى حلمي، نظام الخلافة في الفكر الإسلامي (لبنان، بيروت، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤).
- د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، (دمشق، مطبعة الجامعة السورية، الطبعة الثانية ١٩٥٧).
- د. مصطفى أبو زيد فهمي؛ النظرية العامة للدولة (الاسكندرية، الطبعة الأولى ١٩٨٥).
- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري "نظرية الدستور" (بغداد، وزارة العدل، منشورات مركز البحوث القانونية (٤)، طبعة ١٩٨١).
- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول (القاهرة، منشورات العاتك لصناعة الكتب، توزيع المكتبة القانونية ببغداد، الطبعة الثانية ٢٠٠٧).

- د. منذر الشاوي، الدولة الديموقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول "الفكرة الديمقراطية" (بغداد، منشورات المجمع العلمي، طبعة ١٩٩٨) .
- د. موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري (القاهرة، مكتبة الآداب، طبعة ١٩٥٩) .
- د. نعمان أحمد الخطيب ؛ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمَّان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة سنة ٢٠١١) .
- د. هنري روسيون، المجلس الدستوري "ترجمة د. محمد وطفه"(بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠١)
- د. وحيد رأفت، و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العصرية، طبعة سنة ١٩٣٧) .
- د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٢) .
- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (القاهرة ؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٤).

٢) الرسائل العلمية :

- د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة (مكتبة النهضة المصرية، طبعة ١٩٦٠) .
- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه ٢٠٠٥/٢٠٠٦) .

٣) المعاجم والقواميس والموسوعات:

- د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨) .

- أوليفيه دوهاميل، وإيف ميني ؛ المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي (بيروت ؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٩٦) .
- د. عبد الوهاب الكيَّالي وآخرون ؛ موسوعة السياسة "سبعة أجزاء" (بيروت ؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر، طبعة سنة ١٩٨٥).
- علي بن محمد السيد الشريف الجُرْجَاني، معجم التعريفات، تحقيق ودراسة محمد صدِّيق المِنشاوي (القاهرة، دار الفضيلة للنشر والتوزيع، طبعة ٢٠٠٤) .
- لويس معلوف اليسوعي، المنجد في اللغة والأدب والعلوم (بيروت، المطبعة الكاثوليكية، الطبعة التاسعة عشرة، بدون تاريخ) .
- معجم القانون (القاهرة ؛ الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٩)
- المعجم الكبير، الجزء السادس "حرف الدال" (القاهرة، مجمع اللغة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤) .
- المعجم الوسيط (القاهرة، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤) .
- المعلم بطرس البستاني، محيط المحيط "قاموس مطوَّل للغة العربية" (بيروت، مكتبة لبنان، طبعة ١٩٨٧) .
- موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧" (القاهرة ؛ مجلس الشورى، مركز المعلومات، الطبعة الثالثة، يوليو ٢٠٠٧) .
- يحيى سليمان قسام ؛ الموسوعة السورية الحديثة، المجلد الأول، الجزء الثاني (لبنان، بيروت، دار نوبليس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٥) .

٣) المقالات والأبحاث :

- د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول/ ٢٠٠٨) .
- د. حسن البحري، السلطة ؛ بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الرابع (دمشق ؛ الطبعة الأولى ٢٠١٠) .

- د. حسن البحري ؛ الرقابة البرلمانية، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الرابع (دمشق ؛ الطبعة الأولى ٢٠١٠).
- د. حسن البحري، المفهوم الدستوري للمواطنة ودورها في بناء الدولة (دمشق، مجلة المحامون، الأعداد: ١، ٢، ٣، ٤، كانون الثاني، شباط، آذار، نيسان لعام ٢٠١٨، السنة: ٨٣، ص٣٠ـ ٥١).
- د. حسن البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء "دراسة تحليلية" (دمشق، مجلة المحامون، الأعداد: ٧ـ١٢، تموز ـ كانون أول لعام ٢٠١٦، السنة: ٨١، ص٤٢٦ـ ٤٤٢).
- د. حسن البحري، تداول السلطة في النموذج الأوربي، بحث قانوني منشور في مجلة ارتقاء التي يصدرها مجمَّع السيدة رقية بدمشق التابع لمعهد الشام العالي للعلوم الشرعية واللغة العربية والدراسات والبحوث الإسلامية، العدد ٢ /آذار ٢٠١٣م .
- د. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية (جامعة فاروق الأول سابقاً)، السنة الرابعة ، العددان الثالث والرابع، يوليو ـ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .
- د. سعيد نحيلي، الرقابة الدستورية (دمشق، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، الطبعة الأولى ٢٠١٠)
- د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية (القاهرة، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير سنة ١٩٥٢) .
- د. عبد العزيز محمد سالمان، أثر الثورة على الدستور والتشريعات القائمة "الانعكاسات الدستورية لثورة ٢٥ يناير ٢٠١١"، مقال منشور في العدد التاسع عشر من مجلة الدستورية التي تصدر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية .
- د. كريم كشاكش، و د. سليمان بطارسة ؛ العرف الدستوري بين النظرية والتطبيق (المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد الثالث ـ العدد الثاني حزيران ١٩٩٩).
- كتاب الأمير لمكيافيللي، ترجمة أكرم مؤمن (القاهرة، مكتبة ابن سينا، طبعة ٢٠٠٤).

- د. ماجد راغب الحلو، الدّولة في القرآن الكريم (جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث، يوليو/تموز ١٩٨٩) .
- نهج البلاغة، شرح الإمام محمد عبده (بيروت، دار المعرفة، بلا تاريخ) .

٣) الدساتير والقوانين :

- الدستور السوري الصادر في ٥ سبتمبر/أيلول سنة ١٩٥٠ .
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في ١٣ مارس/آذار سنة ١٩٧٣ .
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في ٢٧ فبراير/شباط سنة ٢٠١٢ .
- دستور جمهورية مصر العربية المعدَّل الصادر في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤ .
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ (المعدل آخر مرة في ٢٣ تموز سنة ٢٠٠٨) .
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في ١٧ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٨٧ مع تعديلاته .
- قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية رقم /٧/ لسنة ٢٠١٤ .
- قانون الانتخابات العامة السوري رقم /٥/ لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته .
- قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ بتاريخ ٢٢ حزيران سنة ١٩٤٩ وتعديلاته .
- قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم /١/ لسنة ٢٠١٦ .
- نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /٥٠/ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته .
- قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩
- قانون السلطة القضائية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٨ لعام ١٩٦١ وتعديلاته .
- قانون الطيران المدني في سورية (القانون رقم ٦ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٢) .
- قانون البحار في سورية رقم /٢٨/ لعام ٢٠٠٣ (المعدل بموجب القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠١٨) .
- قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية (القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته).
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٧/٣٠ .
- المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ٢٠١٧ الخاص برئاسة مجلس الوزراء في سورية .
- اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ .

ثانياً - باللغة الأجنبية :

١) باللغة الإنكليزية :

- *Alder, John; Constitutional and Administrative Law (London and New York: Palgrave Macmillan, Tenth Edition, 2015).*
- *Anson, William R; The Law and Custom of the constitution, Vol.I, Parliament "by Maurice L. Gwyer" (London: Oxford, Fifth Edition, 1922).*
- *Barnett, Hilaire; Constitutional & Administrative Law (Routledge: Tenth Edition, 2013).*
- *Borgeaud, Charles; The Origin and Development of Written Constitutions (Columbia University; Political Science Quarterly, Volume 7 - Number 4 - December 1892).*
- *Bradley, A.W & Ewing, K. D; Constitutional and Administrative Law (London: © Pearson - Longman, 14th edition, 2007) .*
- *Brandt, Michele , Jill Cottrell , Yash Ghai and Anthony Regan; Constitution-Making and Reform: Options for the Process (Switzerland: Geneva, Interpeace, 2011).*
- *Bryce, James; Constitutions (New York: Oxford University Press, 1905),*
- *Bryce, James; Studies in History and Jurisprudence, Volume 1 (New York: Oxford University Press, 1901), Essay III (Flexible and Rigid Constitutions).*
- *Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law (United Kingdom; Harlow, England, Pearson Education, Ninth Edition, 2017).*
- *Dicey, Albert V.; Introduction to the Study of the law of the Constitution (London, Macmillan, Eighth Edition, reprinted 1927).*
- *Dickinson, H T; A Companion to Eighteenth-Century Britain (London: Historical Association, Blackwell, 2002), Part I (Politics and the Constitution).*
- *Drew, Katherine Fischer.; Magna Carta (Westport, Connecticut & London, Greenwood Press, 2004).*
- *Gettell, Raymond Garfield; Introduction to Political Science (Boston, New York: Ginn & Co., Revised edition 1922).*
- *Hill, Roland; Lord Acton (New Haven & London: Yale University Press, 2000).*
- *Howard, Nick; Beginning Constitutional Law (London and New York: Routledge, First published 2013).*
- *Judson, Harry Pratt; The Essentials of a written constitution (Chicago: The University of Chicago Press. I903).*

- *Kelsen, Hans; General theory of law and state, with a new introduction by A. Javier Trevifto (first published in 1949, translated reprint by Transaction Publishers, New Jersey, 2006).*
- *Kingdom, John; Government and Politics in Britain, An Introduction. (Cambridge, Polity Press, First edition 1991).*
- *Lockwood, Henry C.; Constitutional history of France, Supplemented by Full and Precise Translations of the Text of the Various Constitutions and Constitutional Laws in Operation at Different Times, from 1789 to 1889 (Chicago and new York: .Rand, McNally & Company, Publishers 1890).*
- *Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders; Routledge Handbook of Constitutional Law (London& New York: Routledge, First published 2013).*
- *Markus Böckenförde, Nora Hedling & Winluck Wahiu; A Practical Guide to Constitution Building (Sweden : Stockholm, International IDEA, 2011).*
- *Megivern, James J., The Death Penalty: An Historical and Theological Survey (New York: Paulist Press, 1997).*
- *Morey, William C., The First State Constitutions (New York: university of Rochester, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Volume 4, No.2, September 1893).*
- *Raymond, Gino; Historical Dictionary of France (Series: Historical Dictionaries of Europe, No. 64, Scarecrow Press, Inc, 2008).*
- *Rosenfeld, Michel; Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy (Durham: Duke University Press, 1994) .*
- *Rousseau, Jean-Jacques; The Social Contract (1762).*
- *Sellick, Joanne; Key facts constitutional and administrative law (London and New York: Routledge, 4th edition, 2013).*
- *Sharan, Parmatma.; Political organisation and comparative government (Delhi, S. Chand & Co, 1965).*
- *Strong, C. F.; A History of Modern Political Constitutions (NewYork: G.P. Putnam's Sons, First American Edition 1963).*
- *Strong, C. F.; A History of Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form (New York: G. P. Putnam's Sons, First American Edition 1963).*
- *The National Assembly in the French Institutions. Fact Sheets (French National Assembly, France: February 2013).*
- *Turner, Ralph; Magna Carta, Through the Ages (London: Longman, 2003).*
- *Vattel, Emer de; The law of nations, or, Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns,*

edited and with an introduction by Béla Kapossy and Richard Whatmore; translated by Thomas Nugent (Indiana: Liberty Fund, Inc 2008).

٢) باللغة الفرنسية :

- *Ardant (Philippe); Institutions Politiques & Droit Constitutionnel (Paris; L.G.D.J., 14e édition 2002).*
- *Ardant (Philippe); Les institutions de la Ve République (Paris: hachette 9 édition, 2004).*
- *Burdeau (Georges); Traité de science politique, Tome III : le Statut du Pouvoir dans l'Etat (Paris: L.G.D.J., 1950).*
- *Burdeau, Georges; Droit constitutionnel et d'institutions politiques: conforme au programme des Facultés de droit et Ecoles d'enseignement supérieur (Paris, L.G.D.J., douzième edition, 1966).*
- *Burdeau; Georges; Droit constitutionnel, par Francis Hamon et Michel Troper (Paris, L.G.D.J., 21e édition, 1988).*
- *Cadart, Jacques; Institutions politiques et droit constitutionnel (Paris, Economica, 3e édition., 1990).*
- *Carré de Malberg (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome Premier, Paris, Sirey, 1920).*
- *Chantebout, Bernard; Droit Constitutionnel (Sirey Université, 32e édition, 2015).*
- *Duverger, Maurice ; Institutions politiques et droit constitutionnel: Les grands systèmes (Paris; Presses universitaires de France, septiéme édition 1963).*
- *Duverger, Maurice; Manuel de droit constitutionnel et de science politique (Paris, P.U.F., 5e édition, 1948).*
- *Esmein (Adhémar); Éléments de droit constitutionnel français et comparé "Tome Premier" (Paris: Recueil Sirey, septième édition, 1921).*
- *Gicquel (Jean), Droit constitutionnel et institutions politiques (Paris; Montchrestien, 10e édition, 1989).*
- *Hamon, Francis & Troper, Michel; Droit constitutionnel (Paris LGDJ, Lextenso éditions, 35e édition 2014).*
- *Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politique (Paris; Montchrestien, Deuxième Edition, 1967).*
- *Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politique (Paris; Montchrestien, Deuxième Edition, 1967).*
- *Hauriou, Maurice; Précis de droit constitutionnel (Paris, Recueil Sirey, 2e édition, 1929).*

- *Kemal Gözler, Le pouvoir constituant originaire, Mémoire du D.E.A. de Droit public, Directeur de recherches: Prof. Dmitri Georges Lavroff, Université de Bordeaux I, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1992.*
- *Kemal Gözler, Le pouvoir de révision constitutionnelle, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1995 (Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997).*
- *Laferrière, Julien, Manuel de droit constitutionnel (Paris, Editions Domat Montchrestien, 2e édition, 1947).*
- *Lavroff (Dmitri Georges); Le droit constitutionnel de la Ve République (Paris, Dalloz, 1995).*
- *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel (Paris Dalloz, 21e édition Edition, 2019).*
- *Mirkine-Guetzévitch, Boris; Les Constitutions Européennes (Paris: Presses Universitaires de France. 1951).*
- *Olivier Duhamel; Dictionnaire constitutionnel (Presses Universitaires de France Edit., Mars 1992).*
- *Pactet, Pierre; Institutions politiques - Droit constitutionnel (Paris, Masson, 10e édition, 1991).*
- *Paine, Thomas; Rights of Man, Common Sense, and Other Political Writings (New York : Oxford University Press, 1998).*
- *Prélot, Marcel., Histoire des idées politiques (Paris: Dalloz, 6ème édition, 1977).*
- *Prélot, Marcel; Institutions politiques et Droit constitutionnel (Paris, Dalloz, 2ème éd.,1961).*
- *Prélot, Marcel; Institutions politiques et Droit constitutionnel (Paris, Dalloz, 1957).*
- *Prélot, Marcel; Institutions politiques et Droit constitutionnel (Paris, Dalloz, 3è éd. 1963).*
- *Prélot, Marcel; précis de droit constitutionnel (Paris: Dalloz, 1948).*
- *ROUSSEAU, Jean-Jacques; Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée (Paris: A Londres, 1782).*
- *Sieyès, Emmanuel Joseph; Political Writings, edited, with an introduction and translation of What is the Third Estate? By Michael Sonenscher (Hackett Publishing Company, Inc. Indianapolis/ Cambridge, 2003).*
- *Vedel,Georges; Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, "Les cours de droit" Paris : 1960-1961.*

فهرس الكتاب

الموضوع **رقم الصفحة**

القسم الأول
القانون الدستوري

مقدمة ١

الفصل الأول
ماهية القانون الدستوري

تمهيد وتقسيم ٥

المبحث الأول : مدلول القانون الدستوري ١١

المطلب الأول : المعيار اللغوي ١٢

الفرع الأول : مضمون المعيار اللغوي ١٢

الفرع الثاني : تقدير المعيار اللغوي ١٤

المطلب الثاني : المعيار الشكلي ١٥

الفرع الأول : مضمون المعيار الشكلي ١٦

الفرع الثاني : تقدير المعيار الشكلي ١٧

أولاً ـ مزايا المعيار الشكلي ١٧

ثانياً ـ عيوب المعيار الشكلي ١٧

المطلب الثالث : المعيار الموضوعي ٢٣

الفرع الأول : مضمون المعيار الموضوعي ٢٣

الفرع الثاني : تقدير المعيار الموضوعي ٢٤

أولاً ـ موضوع نظرية الدولة ٢٥

ثانياً ـ الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يستند إليها نظام الحكم ٢٦

ثالثاً ـ موضوع ثنائية السلطة والحرية ٢٨

المبحث الثاني : تمييز القانون الدستوري عن غيره من المصطلحات الدستورية ٣٣
المطلب الأول : التفرقة بين القانون الدستوري والدستور ٣٣
المطلب الثاني : القانون الدستوري والنظام الدستوري ٣٥
المبحث الثالث : الهيئة المختصة بوضع وثيقة الدستور ٤١
المطلب الأول : مفهوم السلطة التأسيسية..... ٤١
الفرع الأول : السلطة التأسيسية الأصلية ٤٢
الفرع الثاني : السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة ٤٥
المطلب الثاني : طبيعة صلاحيات السلطة التأسيسية..... ٤٥
الفرع الأول : صلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية ٤٥
الفرع الثاني : صلاحيات السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة ٤٦

الفصل الثاني
نشأة الدساتير وأنواعها

تمهيد وتقسيم ٤٩
المبحث الأول : أساليب نشأة الدساتير ٥٠
المطلب الأول : الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير ٥١
الفرع الأول : أسلوب المنحة ٥١
الفرع الثاني : أسلوب العقد ٥٦
المطلب الثاني : الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير ٥٩
الفرع الأول : أسلوب الجمعية التأسيسية ٦٠
أولاً ـ مضمون أسلوب الجمعية التأسيسية ٦٠
ثانياً ـ الأسس الفكرية التي يستند إليها أسلوب الجمعية التأسيسية ٦٢
ثالثاً ـ انتشار أسلوب الجمعية التأسيسية ٦٢
رابعاً ـ أنواع الجمعيات التأسيسية ٦٥
خامساً ـ تقدير أسلوب الجمعية التأسيسية ٦٧

الفرع الثاني : أسلوب الاستفتاء التأسيسي ٦٩
أولاً ـ مضمون أسلوب الاستفتاء التأسيسي ٧١
ثانياً ـ انتشار أسلوب الاستفتاء التأسيسي ٧٣
ثالثاً ـ تقدير أسلوب الاستفتاء التأسيسي ٧٧
المبحث الثاني : أنواع الدساتير ٨١
المطلب الأول : الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة ٨٢
الفرع الأول : الدساتير غير المدونة ٨٤
الفرع الثاني : الدساتير المدونة ٩٤
الغصن الأول : مفهوم الدساتير المدونة ٩٥
أولاً ـ تعريف الدستور المدوَّن ٩٥
ثانياً ـ ظهور وانتشار الدساتير المدوَّنة ٩٦
الغصن الثاني : مبررات تدوين الدساتير ٩٩
المطلب الثاني : الدساتير المرنة والدساتير الجامدة ١٠٢
الفرع الأول : الدساتير المرنة ١٠٣
أولاً ـ مفهوم الدساتير المرنة ١٠٣
ثانياً ـ علاقة الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة وغير المدونة ١٠٧
ثالثاً ـ تقدير الدساتير المرنة ١٠٨
الفرع الثاني : الدساتير الجامدة ١٠٩
أولاً ـ مفهوم الدساتير الجامدة ١٠٩
ثانياً ـ نطاق الجمود ١١١
ثالثاً ـ الهدف من الجمود في الدساتير ١١١
رابعاً ـ النتائج المترتبة على جمود الدساتير ١١٢
خامساً ـ أمثلة لبعض الدساتير الجامدة ١١٢
سادساً ـ أنواع جمود الدساتير ١١٣
سابعاً ـ المفاضلة ما بين الدساتير المرنة والجامدة ١١٨

الفصل الثالث

تعديل الدساتير وأساليب نهايتها

تمهيد وتقسيم ١٢١

المبحث الأول : تعديل الدساتير ١٢٢

المطلب الأول : ماهية التعديل الدستوري ١٢٤

الفرع الأول : تعريف التعديل الدستوري ١٢٤

أولاً ـ التعديل لغة ١٢٤

ثانياً ـ التعديل اصطلاحاً ١٢٤

الفرع الأول : الجهة المختصة بتعديل الدستور ١٢٥

المطلب الثاني : إجراءات تعديل الدساتير ١٣١

الفرع الأول : أسباب اختلاف إجراءات تعديل الدساتير ١٣١

أولاً ـ التقديرات السياسية ١٣١

ثانياً ـ التقديرات القانونية ١٣٢

ثالثاً ـ التقديرات العملية ١٣٣

الفرع الثاني : مراحل التعديل الدستوري..... ١٣٤

أولاً ـ مرحلة اقتراح التعديل ١٣٤

ثانياً ـ مرحلة إقرار مبدأ التعديل ١٣٥

ثالثاً ـ مرحلة إعداد أو تحضير التعديل ١٣٦

رابعاً ـ مرحلة إقرار التعديل بصفة نهائية ١٣٧

المبحث الثاني : أساليب نهاية الدساتير ١٣٩

المطلب الأول : الأسلوب العادي لانتهاء الدساتير ١٤٠

أولاً ـ بالنسبة إلى الدساتير المرنة ١٤١

ثانياً ـ بالنسبة إلى الدساتير الجامدة ١٤١

المطلب الثاني : الأسلوب الثوري لانتهاء الدساتير ١٤٣

الفرع الأول : مفهوم الثورة والانقلاب ١٤٤

الغصن الأول : تعريف الثورة والانقلاب ١٤٤

أولاً ـ تعريف الانقلاب ١٤٤
ثانياً ـ تعريف الثورة..... ١٤٥
الغصن الثاني : التمييز بين الثورة والانقلاب ١٤٦
أولاً ـ معيار المصدر ١٤٦
ثانياً ـ معيار الهدف ١٤٧
الفرع الثاني : النتائج القانونية للثورة ١٤٨
الغصن الأول : أثر الثورة في الدستور ١٤٩
أولاً ـ موقف الفقه الدستوري من مسألة سقوط الدستور ١٥٠
ثانياً ـ الأحكام التي يشملها السقوط ١٥٢
الغصن الثاني : أثر الثورة في القوانين العادية ١٥٥

الفصل الرابع
مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه

تمهيد وتقسيم ١٥٩
المبحث الأول : مبدأ سموّ الدستور ١٦٠
المبحث الثاني : كفالة احترام مبدأ سموّ الدستور (الرقابة على دستورية القوانين) ١٦٣
المطلب الأول : الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين ١٦٤
الفرع الأول : الرقابة السياسية على دستورية القوانين ١٦٥
الغصن الأول : ماهية الرقابة السياسية على دستورية القوانين ١٦٥
أولاً ـ مميزات الرقابة السياسية على دستورية القوانين ١٦٥
ثانياً ـ عيوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين ١٦٦
الغصن الثاني : تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين ١٦٨
أولاً ـ تكوين المجلس الدستوري ١٦٩
ثانياً ـ رئيس المجلس الدستوري ١٧١
ثالثاً ـ اختصاصات المجلس الدستوري ١٧٢
رابعاً ـ قرارات المجلس الدستوري وطبيعته ١٧٤

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على دستورية القوانين ١٧٥
الغصن الأول : تحديد الجهات القضائية التي يعهد إليها برقابة الدستورية ١٧٦
أولاً ـ أسلوب لامركزية الرقابة ١٧٦
ثانياً ـ أسلوب مركزية الرقابة ١٧٧
الغصن الثاني : الجهات التي تملك حق الطعن في عدم الدستورية ١٧٨
أولاً ـ إعطاء حق الطعن في عدم الدستورية لكل ذي مصلحة ١٧٩
ثانياً ـ قصر حق الطعن في عدم الدستورية على بعض الهيئات دون الأفراد ١٧٩
الغصن الثالث : كيفية الادعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية ١٨٠
أولاً ـ الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية ١٨٠
ثانياً ـ الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم الدستورية ١٨١
ثالثاً ـ الفروق الجوهرية بين رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع ١٨٣
المطلب الثاني : الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية ١٨٥
الفرع الأول : نظام المحكمة الدستورية العليا ١٨٦
الغصن الأول : تشكيل المحكمة الدستورية العليا ١٨٦
الغصن الثاني : مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا ١٨٧
الغصن الثالث : شروط العضوية في المحكمة الدستورية العليا ١٨٨
الغصن الرابع : نظام العضوية في المحكمة الدستورية العليا ١٨٨
الفرع الثاني : حقوق وواجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا ١٨٩
الغصن الأول : حقوق أعضاء المحكمة الدستورية العليا ١٨٩
الغصن الثاني : واجبات أعضاء المحكمة الدستورية العليا ١٩١
الفرع الثالث : اختصاصات المحكمة الدستورية العليا ١٩٢
الفرع الرابع : طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا ١٩٤

القسم الثاني
النظم السياسية

مقــدمة ١٩٧

الفصل الأول
النظرية العامة للدولة

تمهيــد وتقسيــم ٢٠٣
المبحث الأول : مفهوم الدولة ٢٠٤
المطلب الأول : تعريف الدولة ٢٠٤
الفرع الأول : المدلول اللغوي للدولة ٢٠٤
الفرع الثاني : المدلول الاصطلاحي للدولة ٢٠٥
الفرع الثالث : المدلول الفقهي للدولة ٢٠٦
المطلب الثاني : أركان الدولة ٢٠٧
الفرع الأول : الجماعة البشرية (الشعب) ٢٠٧
أولاً ـ التمييز بين مصطلحي الشعب والأمة ٢١١
ثانياً ـ المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي لتعبير الشعب ٢١٤
ثالثاً ـ التمييز بين الشعب وسكان الدولة ٢١٥
الفرع الثاني : الإقليم ٢١٦
أولاً ـ نطاق (عناصر) الإقليم ٢١٧
١) الإقليم الأرضي ٢١٧
٢) الإقليم المائي ٢١٨
٣) الإقليم الجوي ٢٢١
ثانياً ـ طبيعة حق الدولة على إقليمها ٢٢٢
الفرع الثالث : الهيئة الحاكمة (السلطة السياسية) ٢٢٣
المبحث الثاني : الخصائص القانونية للدولة ٢٢٥
المطلب الأول : الشخصية القانونية للدولة ٢٢٥

المطلب الثاني : السيادة ٢٢٧
المبحث الثالث : أشكال الدول ٢٣١
المطلب الأول : تقسيم الدول من حيث السيادة ٢٣٢
الفرع الأول : الدولة تامة السيادة ٢٣٢
الفرع الثاني : الدولة ناقصة السيادة ٢٣٣
المطلب الثاني : تقسيم الدول من حيث التركيب ٢٣٣
الفرع الأول : الدول البسيطة (الموحَّدة) ٢٣٣
الفرع الثاني : الدول المركَّبة ٢٣٥
أولاً ـ اتحاد الدول ٢٣٦
١) الاتحاد الشخصي ٢٣٦
٢) الاتحاد الحقيقي ٢٣٦
٣) الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي ٢٣٧
ثانياً ـ الدولة الفيدرالية ٢٣٩

الفصل الثاني
وسائل إسناد السلطة السياسية

تمهيد وتقسيم ٢٤٥

المبحث الأول : الوسائل غير الديمقراطية لإسناد السلطة ٢٤٦
المطلب الأول : الاستيلاء بالقوة ٢٤٦
المطلب الثاني : أسلوب الوراثة ٢٤٨
المطلب الثالث : أسلوب الاختيار الذاتي ٢٥٠
المطلب الرابع : أسلوب التعيين ٢٥٢
المبحث الثاني : الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب) ٢٥٣
المطلب الأول : تعريف الانتخاب ٢٥٤
الفرع الأول : المعنى اللغوي للانتخاب ٢٥٤
الفرع الثاني : المعنى الاصطلاحي للانتخاب ٢٥٤

المطلب الثاني : التكييف القانوني للانتخاب ٢٥٧
أولاً ـ نظرية الانتخاب كحق ٢٥٧
ثانياً ـ نظرية الانتخاب كوظيفة ٢٥٩
ثالثاً الانتخاب حق ووظيفة معاً ٢٦١
رابعاً ـ الانتخاب سلطة قانونية مقررة للناخب لمصلحة المجموع ٢٦١
المطلب الخامس : هيئة الناخبين ٢٦٢
الفرع الأول : مفهوم هيئة الناخبين ٢٦٢
الفرع الثاني : تكوين هيئة الناخبين ٢٦٣
أولاً ـ الاقتراع المقيَّد ٢٦٤
ثانياً ـ الاقتراع العام ٢٦٦

الفصل الثالث

صور أنظمة الحكم المعاصرة

تمهيد وتقسيم ٢٦٩

المبحث الأول : النظام النيابي البرلماني (النَّمُوذَجُ البريطاني) ٢٧٠
المطلب الأول : نشأة وتطور النظام البرلماني ٢٧١
المطلب الثاني : الخصائص الأساسية للنظام البرلماني ٢٧٢
أولاً ـ ثنائية السلطة التنفيذية ٢٧٤
١) رئيس الدولة ٢٧٤
٢) الوزارة ٢٧٨
ثانياً ـ الفصل المرن بين السلطات ٢٨٠
١) مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ٢٨١
٢) مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ٢٨١
المبحث الثاني : النظام النيابي الرئاسي (النَّمُوذَجُ الأمريكي) ٢٨٤
المطلب الثاني : تعريف النظام الرئاسي ٢٨٥
المطلب الثاني : خصائص أو أسس النظام الرئاسي ٢٨٦

أولاً ـ فردية رياسة السلطة التنفيذية ٢٨٦
١) حرية رئيس الجمهورية في اختيار معاونيه (حق تعيين الوزراء وعزلهم)..... ٢٨٧
٢) النظام الرئاسي لا يعرف نظام مجلس الوزراء كهيئة جماعية مسؤولة عن تسيير شؤون الحكم بالمعنى المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية ٢٨٩
٣) انعدام المسؤولية «السياسية» للوزراء أمام الكونجرس ٢٩٠
ثانياً ـ الفصل المحدود بين السلطات ٢٩١
(✵) فهم واضعي الدستور الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات ولنطاقه ٢٩١
♣ الهدف من الفصل بين السلطات ٢٩٢
♣ ضرورة الفصل العضوي بين السلطات ٢٩٣
♣ المشاركة والرقابة المتبادلة بين السلطات ٢٩٦
المبحث الثالث : النظام النيابي المختلط (النَّمُوذَجُ الفرنسي) ٢٩٩
المطلب الأول : مفهوم النظام المختلط ٣٠٠
المطلب الثاني : خصائص النظام المختلط ٣٠٢
أولاً ـ ثنائية السلطة التنفيذية وتفوق سلطة رئيس الدولة ٣٠٢
ثانياً ـ التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ٣٠٣
المطلب الثالث: النظام الفرنسي بوصفه نموذجاً للنظام المختلط ٣٠٣

الفصل الرابع
النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

تمهيد وتقسيم ٣١١
المبحث الأول : الخصائص العامة للدستور السوري لعام ٢٠١٢ ..... ٣١٢
المطلب الأول : محتوى الدستور السوري وأسلوب نشأته..... ٣١٢
الفرع الأول : محتوى الدستور السوري لعام ٢٠١٢ . ..... ٣١٢
الفرع الثاني : أسلوب نشأة الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ..... ٣١٤
المطلب الثاني : طبيعة الدستور السوري وكيفية تعديله ٣١٥
الفرع الأول : طبيعة الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ..... ٣١٦

الفرع الثاني : تعديل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ ..... ٣١٧
الغصن الأول : إجراءات تعديل الدستور السوري..... ٣١٧
الغصن الثاني : التعديلات التي طرأت على الدستور السوري ٣٢٠
المبحث الثاني : السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية ٣٢٣
المطلب الأول : السلطة التشريعية ٣٢٥
أسئلة وأجوبة حول مجلس الشعب ٣٢٥
المطلب الثاني : السلطة التنفيذية ٣٤٧
الفرع الأول : رئيس الجمهورية ٣٤٧
الغصن الأول : طريقة اختيار رئيس الجمهورية ٣٤٨
الغصن الثاني : الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية..... ٣٥١
الغصن الثالث : إجراءات اختيار رئيس الجمهورية ٣٥٢
الغصن الرابع : مدة ولاية رئيس الجمهورية ٣٥٣
الغصن الخامس : اختصاصات رئيس الجمهورية ٣٥٣
أولاً ـ في المجال الخارجي ٣٥٣
ثانياً ـ في المجال الداخلي ٣٥٥
الفرع الثاني : مجلس الوزراء ٣٦٠
المطلب الثالث : السلطة القضائية ٣٦٨
الفرع الأول : القضاء العادي ٣٦٩
الفرع الثاني : القضاء الإداري ٣٦٩
الفرع الثالث : القضاء الدستوري ٣٧٠
المبحث الثالث : شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم ٣٧١
المطلب الأول : شكل الدولة ٣٧١
المطلب الثاني : طبيعة نظام الحكم ٣٧٢
قائمة المراجع ٣٧٩
فهرس الكتاب ٣٩٣